
報 告

[公開セミナー]

東日本大震災から 5 年

—— いま問われる復興の課題 ——

主 催：日本自治学会
共 催：立教大学経済学部・法学部・コミュニティ福祉学部・東日本大震災復興支援本部
日 時：2016年3月26日（土） 14時～17時
場 所：立教大学池袋キャンパス 8号館8201教室
パネリスト：岡本 全勝（復興庁事務次官）
坪井 ゆづる（朝日新聞仙台総局長・東北復興取材センター長）
戸羽 太（陸前高田市市長）
松山 真（立教大学コミュニティ福祉学部教授・総長室調査役）
司 会 者：城本 勝（NHK福岡放送局長）
企画責任者：鎌田 司（日本自治学会企画委員長。地方財政審議会委員）
運営責任者：池上 岳彦（立教大学経済学部教授）

挨 拶

新藤 宗幸（日本自治学会会長。後藤・安田記念東京都市研究所理事長）

3月11日の前後、メディアは「東日本大震災から5年」ということで大々的な報道を行いました。私どもは今回の公開セミナーのテーマを「東日本大震災から5年——いま問われる復興の課題——」としました。立教大学の経済学部、法学部、コミュニティ福祉学部、そして東日本大震災復興支援本部にご共催いただいて本日開催できましたことに、心より御礼を申し上げます。

私は震災から2カ月後の5月の連休明けに三陸沿岸に参りました。そのときには自衛隊の重機ががれきを片付けていました。それから何度も行っていますが、確かにがれきは消えました。いままた重機がうなりを上げて作業しています。高台に住宅が造られていることも事実です。

しかし、この状況からどういうまちをつくっていくか。とくに三陸沿岸は、震災前から過疎

化が言われてきました。震災のためにまちを離れた人を呼び戻して、さらに他の地域から来る人を加えて、被害を回復できるか、これは三陸沿岸の皆さんには頭の痛いところでしょう。

東日本大震災は、福島原発事故と切り離しては論じられませんが、大津波と原発事故と一緒に議論すると話が拡散するので、今回は主に大津波からの復興に焦点を絞ろうと考えました。

この未曾有の大災害からどう復興していくのか。そこに政府、県、基礎自治体、そして市民はどう関わるのか。このセミナーがそのことを今後も考えていく機会になればと思います。

西田 邦昭（立教大学副総長。立教大学東日本大震災復興支援本部本部長）

2011年3月11日、立教大学でも大きな揺れを感じました。池袋駅が閉鎖されたため、電車で帰れない方々が大量に本学にいらっしゃいました。この教室も、その方々が一晩を過ごされた部屋の1つです。大学は卒業式と入学式を行えず、新年度の授業開始は5月でした。

その間に学生たちから現地に行きたいという声が高まってきたので、大学として東日本大震災の復興支援活動指針をつくって、復興支援本部を立ち上げました。そして、夏休みを利用して学生たちを現地に送ろうと考えました。同じ時代を生きているのだから、同じ日本で起きていることにきちんと向き合う機会を学生たちに提供したいという思いが強かったのです。私は5月に三陸に行ったとき、果たして学生たちがこの現実を受け止められるだろうかと感じました。それでもやはり、学生たちにその場を提供するのが大学の役割だと考えたのです。

5年間、復興支援本部は陸前高田市を中心に活動してきました。コミュニティ福祉学部も独自に復興支援推進室を立ち上げて、数多くの拠点での支援活動に延べ2,800人以上が参加してきました。私たちは、現地に行ってそのニーズをくみ取り、何をすればいいのかを繰り返し自問しながら活動を続けています。私たちがやってきたのは教育機関としての大学という狭い範囲ですが、本日は広い角度から課題を出していただき、私たちの活動につなげたいと思います。

来年4月、陸前高田市に立教大学のサテライトをつくります。文部科学省の「地（知）の拠点大学による地方創生推進事業」（COC+）ということで、岩手大学が地域復興創生センターをつくるのと一緒にやります。戸羽市長もおっしゃいますが、定住人口は増やせないかもしれないが、交流人口を増やしたいという意味で、全国的な交流の拠点を立ち上げます。

立教大学をこのような形で活用していただき、たいへんありがとうございます。

[パネリスト報告]

城本 勝（司会者。NHK 福岡放送局長）

東日本大震災から5年が過ぎて、被災地では防潮堤もでき、高台への集団移転も進んでいますが、雇用、医療、教育といった生活基盤の復興はこれからだと思います。また、地域による事情や進捗度の違いも見えてきています。政府は「東北の復興なくして日本の再生はない」と

言いますが、もともと過疎地が多い東北の復興ですから、日本全体が人口減少、高齢化を迎えるなかで、どう東北の未来像を描くのか、それは日本の将来像を描くことになります。そういう視点で復興を、そして自治をどう捉えるかという趣旨で議論したいと思います。

それでは、まず4人のパネリストの方々に、それぞれこの5年目の時点での復興の現状、そして、今後の課題といった基本的な認識についてお話ししていただきます。

「国土の復旧」から「くらしの再建」へ

岡本 全勝（復興庁事務次官）

復興庁の岡本でございます。前半は国から見た全体の現状と課題をお話しし、後半は国と地方の関係について、論点の設定をしたいと思います。

被災者支援、住宅の再建、そして産業の再生が、私どもがこの5年間、試行錯誤しながら取り組んできた3本柱です。大きなテーマは「『国土の復旧』から『くらしの再建』へ」です。私も5年前は、復旧とはインフラと国土の復旧であるというかつての固定観念にとらわれておりました。ただし、この仕事に取り組みますと、道路と住宅を戻しただけではまちのにぎわいが戻らないことが見えてまいりました。産業の再建、避難が長期化した被災者の健康維持、そして新しいコミュニティをどうつくるかというところまで広げないと地域は戻らない。今回はそこまで手を広げました。政府としては、哲学を変更したと思っております。また、沿岸部では発災前の10年間で10%の人口減少が起きておりました。ここにどうすればにぎわいをつくれるか、ということにも取り組んでいます。

当初47万人おられた避難者は17万人まで減少しました。岩手、宮城は住宅のめどがつきましたので、後期5カ年のうちに8万人は解消できますが、福島は10万人はまだめどが立っておりません。

阪神・淡路大震災で問題になった孤立、孤独死を防ぐために、介護サポート拠点と相談員1,200人を置いて見回りなどをしております。NPOにどう協力いただくか、工夫しています。

住宅は、高台移転、災害公営住宅とも、工事のピークを迎えております。今月末までに32市町村で工事が終わります。街並みが津波にのみ込まれた市町村も30年度には目途が立つと思います。

地域の産業を戻さなければ、暮らしは成り立ちません。発災当初は仮設の商店と工場を無料で提供しました。財務省も経済産業省もこれまで、低利貸付けはするが直接の支援はしないという哲学をもっていました。ところが、沿岸部は街並みが全てのみ込まれたので日用品を買う場所がない、内陸部へ行くにはバスで2時間かかるので、暮らしが成り立ちません。今回の無償での商店・工場の貸付けなどは、よくぞ財務省が方針転換してくれたと思っております。

生産水準がほぼ回復して、水産加工施設は86%まで業務再開できるところまで来ました。と

ところが、水産加工業で売り上げが元に戻ったのは4割しかなく、かなりの設備が稼働していません。理由の1つは販売先を奪われていること、もう1つは労働者が集まらないことです。施設設備は公費で支援できますが、販路開拓や付加価値をつけるのは、役人がやっても「武士の商法」で失敗が目に見えています。また補助金では、補助金が終わると倒れてしまうので、大手企業からノウハウをいただく技術的な支援、人の支援をしています。

まちのにぎわいを取り戻す「新しい東北」に取り組んでおりますが、その基礎は「コミュニティの再生」と「産業・なりわいの再生」です。インフラや箱物では取り戻せないことがわかりましたので、これをどう育てるか、企業・NPOにどうご協力いただくかがポイントです。

まちのにぎわいの復興に必要な3つの要素のうち、「インフラの再建」は道路、公営住宅など、国土交通省がやってくれます。「産業・なりわいの再生」がなければ、まちは戻りません。施設と設備の復旧についてはグループ補助金をつくりましたが、それだけでは販路は戻らないことがわかりました。そこでいま、大企業などとのマッチングといった新しい行政手法を使っております。そして「コミュニティの再生」ですが、これこそお金でできるものではありませんし、行政がつくれればできるというものでもなく、地元の町内会、住民たちが息長くやらなければなりません。そのノウハウなどについて支援することは可能ですが、試行錯誤の段階です。

残りの時間で、この5年間、私が考えたことを申し上げます。国と地方の役割分担ですが、当初、「自治体は人もノウハウも財源もないから、国が直轄でやればいい」という暴論をおっしゃる方もおられました。街並みを国が決めて造っても、住民が満足するはずがありません。まちづくりの主体は、住民であり自治体です。どこにどのような産業を呼び、どこに学校を造り、どこに集会所を造る、そういう目に見えるものと、コミュニティという目に見えないものをどうつくるかは、国ではできません。私どもができるのは、高台移転のためのノウハウについては国土交通省とUR（都市再生機構）が出ていく、産業振興はお金だけではできないので新しい課題を見つけて対策を打つ、ということでした。

復興庁では、職員はだいたい2年交代で各省から来てもらっていますが、普段やったことのないことをする、フィールドを直に見ながら仕事をするのは、彼らにとって非常に新鮮な経験だったようです。地方公務員に東京に来てもらうのが当たり前、ブロック会議を仙台でやるのがせいぜいで、いわんや陸前高田など行ったこともない、たとえ行ったとしても市役所で会議して終わると思いますが、現場に行っただうなっているかみるのは、彼らにとっていい勉強だと思います。

現場でのご苦労は、住民合意をどうつくるかが難しいと思います。高台へ移転するにしても現在地をかさ上げするにしても、場所を決めてどういう規模にするか。そういう住民合意をどうとれたかが重要なポイントだったと思います。もう1点、市町村長が苦労しておられる割には市町村議会の姿があまり見えなかった、これは残念な部分です。

以上、国からみた復興の全体像と国と地方の関係について、問題提起をさせていただきました。

「国土の復旧」から「くらしの再建」へ —新しい取組—

1. 被災者支援
2. 住宅の再建
3. 産業の再生
4. 「新しい東北」

平成28年3月



1. 被災者支援

避難の長期化に伴う心身の健康維持が課題

- ① 避難者は、当初の47万人から17万人まで減少
(岩手・宮城 8万人、福島 10万人)
- ② 介護サポート拠点 (111箇所) や相談員 (1,200人) の
見守りなどにより、医療や心身のケア、孤立を防止



生活支援相談員の訪問風景



「男の料理教室」実施風景

1

2. 住宅の再建

住宅は工事のピーク

- ① 自主再建 13万件が再建中又は再建済み
- ② 高台移転による
宅地造成 計画戸数 2万戸
・平成28年3月末までに 9千戸
・平成29年3月末までに 1万4千戸
- ③ 災害公営住宅 計画戸数 3万戸
・平成28年3月末までに 1万7千戸
・平成29年3月末までに 2万5千戸



災害公営住宅 (宮城県女川町)

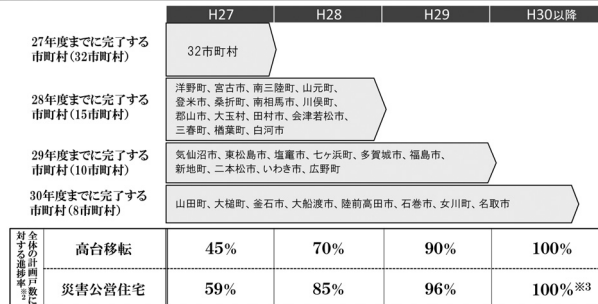


防災集団移転 (宮城県岩沼市)

2

住まいの確保に関する事業の見通し

○平成27年9月末時点住まいの確保に関する事業※1を行う66市町村のうち、平成27年度までに完了予定としている市町村は32市町村。
○残り34市町村は、平成30年度までにおおむね完了見込み。



※1 「住まいの確保に関する事業」は、災害公営住宅整備事業（被災者向け災害公営住宅の整備に係る事業を除く）、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業（住宅地の再開発を含む事業に限る）、商業集積誘致機能強化事業（住宅地の再開発を含む事業に限る）。

※2 H27年9月末時点の復興工率に基づく。ただし、災害公営住宅については、青森県、茨城県、千葉県、新潟県、新潟県の整備率を合わせた進捗率としている。

※3 整備計画が策定済みの市町村は、全体的に20%程度存在する。

3

3. 産業の再生

生産設備はほぼ復旧、売上げは業種でばらつき

- 被災3県の生産の水準は、ほぼ回復
 - 農地では74%で作付け再開可能
 - 水産加工施設は86%で業務再開
- 売上の回復は業種別にばらつき
今後、水産加工業の販路回復や観光振興を重点的に支援



魚市場(気仙沼市)

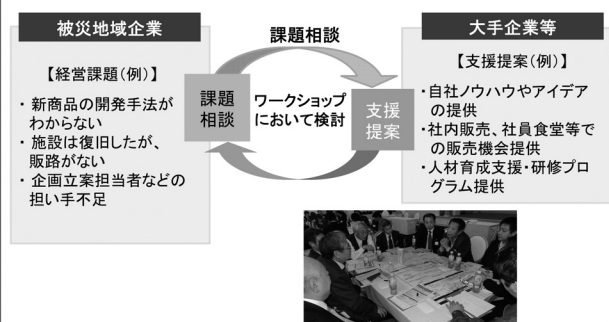


駅前商店街(女川町)

4

地域復興マッチング『結の場』

支援企業と被災地域企業のマッチングを目的としたワークショップを開催。



5

4. 「新しい東北」の創造

- 被災地が賑わいを取り戻すには、単なる復旧ではなく、「コミュニティの再生」と「産業・なりわいの再生」が必要。
- 行政だけではなく、民間の力（企業・NPOなど）が重要。
- 地域の先導的な取組を支援し、広げる。



6

（参考）これまでになかった政策

- (1) 国の責務の一元化
 - ①責任組織の設置と一元化（復興対策本部、復興庁）
 - ②自治体からの要望をワンストップで対応（地方に復興局を設置）
 - ③復興のための増税も含め、10年で32兆円程度復興財源確保
- (2) 被災自治体支援
 - ①震災復興特別交付税を創設し、復旧・復興事業の自治体負担分を全額措置
 - ②取崩し型基金3,000億円
 - ③全国の自治体が被災地に職員を派遣（累計9万人）
- (3) 被災者支援
 - ①心身のケア、孤立防止、コミュニティづくりを支援
 - ②住民票を移さず、避難先自治体で行政サービスを受けられるように支援
- (4) インフラ復旧・まちづくり
 - ①復興特区制度を創設し、土地利用再編の事業に必要な許可の特例、手続きのワンストップ化
 - ②復興交付金を創設し、地域づくりに必要な事業の一括化、地方負担の軽減
- (5) 産業の復興
 - ①仮設工場・店舗等の整備と無償貸与
 - ②中小企業等グループの施設復旧のための補助金の創設
 - ③復興特区制度を創設し、税制・金融上、規制・手続きの特例
 - ④二重ローン対策（東日本大震災事業者再生支援機構、産業復興相談センター）
- (6) 雇用の確保
 - ①雇用創出基金の拡充等による被災地で仕事づくり
 - ②震災による離職者等を雇用した事業主に対する助成金の創設

7

（参考）まちのにぎわいの復興に必要な3つの要素

要素	性質	主体	実現と支援の手法	
1. インフラの再建	モノ	行政	公費で工事を発注	従来の取組 ↑ 新たな取組
2. 産業・なりわいの再生	機能	企業 事業主	施設 補助金 〔グループ補助金〕	
			売上 大企業などとの マッチング 販路開拓・ 新製品開発等 のノウハウ	
3. コミュニティの再建	つながり	地域住民	地域に関わる 多様な主体(NPOなど) をコーディネート 〔見守り・ コミュニティ形成〕	

8

陸前高田市の復興——この5年間を踏まえて——

戸羽 太（陸前高田市長）

岩手県陸前高田市長の戸羽太でございます。いまお話しいただいた復興庁の岡本事務次官にはたいへんお世話になっております。私はよく国に文句ばかり言うと思われていますが、そうではなく、現実を伝えなければいけないという立場からお話ししているのです。この5年間、私たちは復興庁や岩手県の皆さんと一緒に復興を進めてまいりました。

最近メディアの方々に「市長が当初描いた5年間と現実の5年間を比べて、思い描いていたように復興を進められましたか」と聞かれます。私どもも、また復興庁や国会議員の皆さんも含めて、すべての国民が初めての経験です。あの壊滅したまちの膨大ながれきを見たとき、「これをどれくらいの期間で片付けますか」と聞かれても、「やってみなきゃわからない」というのが当然の思いです。ですから、5年後を描くなんて到底想像がつかないなかでのスタートでした。

被災地という1つの言葉にすれば、福島県も宮城県も岩手県も、あるいは他の地域にも被災地はありますが、そのなかでも被災の度合いは全然違います。岩手県でも12の市町村が被災していますが、私どもの所は市街地が全部なくなり、人口2万3,000人のうち1,800人以上の方が犠牲になりました。本当にマイナスからのスタートです。一方、被災度合いが小さいところも被災地です。岩手県では12市町村が復興期成同盟会をつくって共通する課題で国にお願いしてきましたが、そのなかにも温度差があります。私たちのようにたくさんの方が犠牲になり、まちがなくなって住む所がない地域と、被災度合いが小さい地域が、同じグループにいる。宮城県では被災の度合いが大きいところがグループを組んだ。ここが違いました。

「千年に一度」という言葉を皆さんもよく聞かれたと思います。私は国に対して「千年に一度と言うなら、千年に一度のルールにしてください」と言ってきました。この間、いろいろな法律に縛られてきたのです。緊急事態なのに、われわれの知恵ではどうにもならない場面がたくさんありました。国会議員の先生方に「法律を変えてください」とお願いすると、「法律を変えるには時間がかかる」と言われます。「ではどうしたらいいのですか」「現行法のなかでうまくぐれ」となります。でも私は、機転を利かして法律の運用を変更した結果、やりたいことができたとしても、大震災で国民がこれほど犠牲になっているのに、法律をごまかして復興を進めるしかないのであれば、それは筋違いだ、とずっと申し上げてきました。

この5年間のなかで、具体的にはどの法律が復興の妨げになったのかを精査して、法律を変える必要があればしっかり対応していただきたい。いま、南海トラフが動いたら大地震になって津波が来ると言い、関東も直下型地震の可能性があるといます。でも、手探りでやってきた5年間のことだけがベースになって次の震災が起こったら、同じことの繰り返しです。東日

本大震災のなかで得た教訓や私たち自身の反省はたくさんあります。そういったことをしっかり検証して、次の災害が起こっても復興がもっと早く進むように、と考えているわけです。

陸前高田市の現状を申し上げると、岡本次官がおっしゃったように、高台移転などはほぼ完了しましたが、一方で土地区画整理事業（区画整理事業）をやり、大きなかさ上げ工事もやっています。平成31年の3月までの復興スケジュールになっていますが、そこには収まらないでしょう。いま仮設住宅に3,000人の方が住んでおられますが、最後に仮設住宅を出られる方は、スムーズにいても31年の夏ぐらい。復興事業は整地までです。それから家を建てていただくと考えれば、まだ4年近くは仮設住宅に住む方がおられると思います。

ここで大きな課題だと思っていることが1つあります。住宅を再建する手法は、区画整理事業、それから防災集団移転促進事業（防集事業）といって、10世帯なら10世帯がグループをつくって決めた高台に移転するパターン、そして海の方でも漁業集落防災機能強化事業（漁集事業）といって同じように高台に移っていただく、この3つで住宅再建を進めてきました。

区画整理事業について、メディアの方からは「市長、こんなに広いかさ上げ地を造って、人が何人住むのですか」ときかれます。「無駄遣いではないか」というわけです。でも、区画整理事業はもともとあった土地の筆の数を当然保証するわけです。100筆の土地があったら、そこに人が住む、住まないという前提はなく、区画整理しても100筆の土地を造るのがルールです。でも、周りからはそれが無駄だと見えるとすれば、区画整理事業でもない、防集事業でもない、漁集事業でもない住宅復興のさせ方を、国にも考えていただかなければいけないと思うのです。

われわれはいま申し上げた状況で復興を進めてまいりましたが、一度立ち止まって、5年間の反省を踏まえて次に備える。ぜひその気持ちを皆さんと共有できたらいいなと思います。

復旧・復興における現状認識

松山 真（立教大学コミュニティ福祉学部教授・総長室調査役）

立教大学コミュニティ福祉学部の松山と申します。私の専門は社会福祉です。病院で社会福祉の専門家として18年勤務してから、大学の教員となりました。阪神・淡路大震災と東日本大震災、2つの震災で被災地となった地域を理解することから始めて、長く見守っていくことを心掛けています。教員になって神戸に4年間住んで、長田区、兵庫区の辺りで生活をしながら、復興を感じ取ってきました。東日本大震災については、2011年4月に社会福祉の教員たちが中心となって、復興支援プロジェクトを立ち上げましたので、そこに入って活動しています。

被災地の方が住む家がなくて仮設住宅に移る時期、2011年8月に陸前高田市小友町にある一軒家をお借りすることができ、そこを活動の拠点としました。2012年度は1年間の研究休暇が許されたので、陸前高田の家で生活して市民の皆さんと交流し、生活や文化を感じながら、

専門的な活動と学生を連れた交流を重ねてきました。学生との活動は今年の3月で40回を数えます。また、5年史として、各地での交流の様子を学生や現地の方の声を中心にまとめたものを出版しました。私は、市民の皆さんと関わってきたことを中心に発言したいと思います。

まず、社会福祉の立場から震災をどのように理解したのか。岡村重夫は、人間の基本的欲求と社会生活上の基本的要求があるとして、それらを充足するにはそれぞれの要求にふさわしい社会制度を利用しなければならないと述べています。そして、社会福祉は社会制度と人を対象としてそれらを調整する業務であると捉えています。個々人が勝手に欲求や要求を満たそうとすれば社会生活は成り立ちません。食欲や性欲を自由に満たすことは犯罪にもつながります。ですから、社会制度をいかに活用するかがポイントになります。

震災では人間の基本的欲求すら阻害された人が発生します。それに対応する社会制度は災害救助法です。また、家族、職業、医療、教育などの社会的要求に対しては、災害救助法に加えて復興計画を立てて対応します。今回の震災はあまりに広範囲で、被災者も大量でした。社会制度だけで食料や水などの基本的欲求を充足することが困難でしたので、自助に加えて共助、互助が必要でした。さらに、被災地以外からの大量のボランティア、企業や個人が動き、基本的欲求と基本的要求の充足に大きな役割を果たしました。私はこれを外からの助けという意味で「外助」と呼びます。自助、共助、互助、外助、そして公助が合わさって復興しています。

もう1つの理解は、心理学者マズローの欲求5段階説です。これは下位の欲求の一部が満たされて初めて高次の欲求が動機として意義をもつという説です。震災ではあらゆる欲求が急激に大量に阻害されたと捉えられます。そして、下位の欲求から充足していくことで多くの人が自己実現の欲求をもつようになってほしいというのが、復興のもう1つの目的といえます。物質的欲求を満たしつつ、精神的欲求を充足できる、そういう復興計画が必要だと感じています。

このような認識に立つと、復興における課題の1つとして、社会制度を整備するなかで、それがどれだけ個別性を意識したものになるかということがあります。社会制度は公共性、客観性を重視するので、一律の対応あるいは平等を確保しようします。しかし、人の精神的状況や欲求の段階はさまざまなので、一律の対策では充足されない人が発生します。個別性をどの程度意識して対策が立てられるのか、あるいは運用できるかがポイントだと感じています。

いくつか例を挙げます。避難所は、学校の校舎や体育館、公民館など、公的施設に設定されますが、陸前高田市の一部地域では個人の家が避難所となりました。実際に私が借りた家も避難所でしたが、皆さんが仮設住宅に移られるときに貸していただいたのです。この避難所では、20人から30人が寝泊まりして、生活を共にしていました。畳に布団を敷いて、太陽が上ったら起きて、それぞれの方が、ご飯を作る、情報収集に出掛ける、掃除をする、がれき処理に当たる、救援物資を仕分けする、水汲みをする、トイレを作るなど、役割をもっていました。体育館に寝て、食事の配給を待っていた避難所とは大きな違いです。ここでは余震のなかでも温かさ、安心感が得られ、役割をもつことから、それぞれが社会的に必要な人と認められます。マ

ズローが言う生理的欲求だけでなく、安全の欲求、承認要求もある程度充足されたのです。

陸前高田市にはオートキャンプ場がありましたが、そこは半島の付け根を津波が分断したために一時孤立した地域です。管理棟に400人ほどの方が避難されていましたが、キャンプ場に70トンの水、5,000リットルの灯油と暖器具、500人分の合併浄化槽があり、水洗トイレが使えました。これは衛生上大きなことです。ここでも食事や寝具が提供されて、人々の生活が継続し、それぞれ役割をもっていました。被災したけれども、役立つ人間として認められることで、マズローが言う高次の要求をもつことができたのです。田舎の家は、布団や食器が大量にあって、広い座敷もあります。それを避難所にするだけで、質の高い避難生活ができたと思います。このように地域の特性に合った避難所を設けることを、もっと考えてよいでしょう。

防潮堤については、奥尻島の例を挙げます。ここはアワビ、ホタテ、ウニの養殖と観光の島です。資源と景観を守るために、海から見れば壁のようですが、陸地から見ると壁にならない形で防潮堤がつくられています。川や沢の水が全部海に流れ込んで養殖が守られています。

復興のもう1つの課題は、東京の基準を押しつけないことです。全国一律というのは平等なようでも、もともと経済も人口構造もハンディがある田舎は、平等に扱われていると感じないでしょう。同じ基準で進めるとハンディを大きくするのではないのでしょうか。

たとえば、あちこちの住民の方が「本家より高い所に家は建てられない」とおっしゃっていました。これを聞いたときは私も驚きました。それから「どうして災害公営住宅は6畳が基本なの？ 田舎は8畳、大きい家だと15畳が普通だ」という感覚をもった方々がおられる地域で、文化や生き方をどのように守りながら復興を進めるのが課題だと思いました。

今回のさまざまな知見が、次に震災が起きたときに——起きてほしくはないですが——蓄積されていて、それを生かしていくことが私たちの役割だと自覚しています。

学部・陸前高田サポートハウス



震災に対する社会福祉的理解

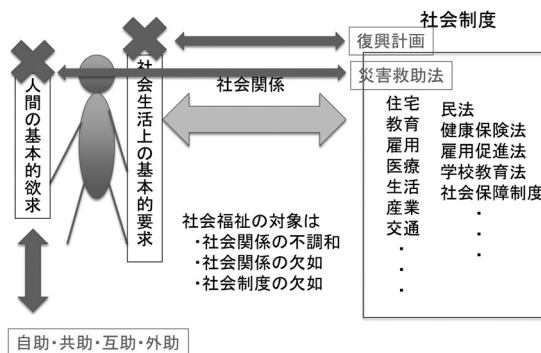
岡村重夫理論

1. 人間の基本的欲求
 - 1) 生理的欲求 栄養、睡眠、呼吸、排泄、休息、性欲、身体的活動
 - 2) 安定の欲求 愛情、帰属
 - 3) 自信または独立の欲求 達成、独立、社会的承認
2. 人間の社会生活上の基本的要求
 - 1) 経済的安定要求
 - 2) 職業的安定要求
 - 3) 家族的要求
 - 4) 医療の機会の要求
 - 5) 教育の機会の要求
 - 6) 社会参加の機会の要求
 - 7) 文化・娯楽の機会の要求

社会生活とは、この「社会生活上の基本的要求」を充足させる過程である
 これらの要求を充足するためには、それぞれの要求にふさわしい社会制度を利用しなければならない。
 個人はこの社会関係を通路としてのみ、生活上の要求を充足することができる

立教大学 コミュニティ福祉学部 松山 真

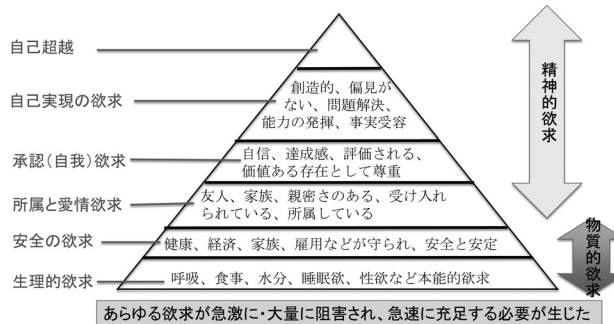
震災に対する社会福祉的理解



震災で人に起きたことの理解

マズロー(A.H.Maslow:1908-1970)の欲求段階説

階層の下にある欲求が、少なくとも部分的に満たされてはじめて、より高次の欲求が、「動機」として意義を持つことになる。



立教大学 コミュニティ福祉学部 松山 真

復興における課題(1)

物質的欲求を充足しつつ、精神的欲求の充足にも配慮することができるか



社会制度を整備していく過程の中で、どれだけ個性を意識したものになっていくのか

公平・平等・一律



個別

復興の課題(2)

- ・ その土地に合った復興 個別化した計画
- ・ 東京の基準は合わない
リトル都市は要らない/いなかの良さ

わたしが聞いた例

「本家より高い所に家は建てられない」「本家が先に家を建ててくれないと」

「どうして災害公営住宅は6畳が基本なの？」田舎は8畳が基本

「朝布団の中で波の音を聞いて仕事があるか判断する」

「娘を奪って行ったけど、海を憎んではない。海からのめぐみで生きて

きたし、これからも海のめぐみで生きて行く」

「海が見えない方が不安。見に行ったら死んだやつも多い。」

震災5年後の未来に立って

坪井 ゆづる（朝日新聞仙台総局長・東北復興取材センター長）

朝日新聞の坪井と申します。2012年6月に仙台へ赴任してから、4年近く復興の現場を歩いてきました。それを踏まえて申し上げたいと思います。

復興予算の規模ですが、民主党政権は5年間で19兆円と言っていたのが、安倍内閣になった途端に25兆円になり、10年間では32兆円となっています。これまでの5年間で26兆3,000億円使いました。いまだに避難者がおよそ17万人いて、プレハブ仮設住宅にもおよそ6万人いる。阪神・淡路大震災では5年間でプレハブ住宅をゼロにしましたが、東日本大震災は高台移転等で時間がかかっています。もう1つ被災地の厳しい現実ですが、国立社会保障・人口問題研究

所が、2010年を100とした場合の2040年の人口推計を出しました。陸前高田市は56.2となっていますが、2015年国勢調査の段階で84.8です。宮城県女川町は2040年に58.4といわれていますが、既に昨年段階で65.1です。20年ぐらい時計の針が早く回っている印象です。

東日本大震災復興基本法の基本理念を振り返ると、第2条に「21世紀半ばにおける日本のあるべき姿」を目指す、とくに「少子高齢化、人口の減少」等の直面する課題に対する「先導的な施策」に取り組むと書かれています。確かに「先導的な施策」はたくさんあります。

2011年5月に出された「復興構想7原則」の2番目に「被災地の広域性・多様性を踏まえつつ地域・コミュニティ主体の復興を基本とする」つまり市町村が基本です、と宣言しています。そして、防波堤、防潮堤、二線堤、高台移転等の「面」の整備、土地利用、建築構造規制等の適切な「組み合わせ」を考えなければいけないと言われていました。

私は被災地に赴任する前、社説を書いていて、「一国二制度での復興を」とか「復興の特例として土地の所有権制度を」などと言っていました。ところが行ってみると、復興の主役は住民のはずだけれども、国が制度を用意して補助金、交付金を付けるという方式で進んでいました。皆さんご存じのとおり、東日本大震災復興交付金の使途は、5省庁の40事業に限られます。取材していると「使えない財布をもたされている」と町長が言ったりします。戸羽市長も「防災集団移転で、陸前高田市気仙町に住んでいた人が移転するのに、大臣に『判子ください』と頼むのはやめてもいいじゃないか」とおっしゃった。これはいまも改まっていないと思います。

人が住まなくなっている所に肅々と防潮堤を造っている現実があります。400kmに渡って、岩手、宮城、福島3県合わせて予算は1兆円といわれます。町中に壁が立ち上がっています。さらに、海が見えなくなるのは困るという人がいたので、窓を作って海が見えるようにしたという例もあります。仙台から八戸まで350kmの三陸沿岸道路にも1兆円を投入しています。市街地のかさ上げに5年かかるところもありますが、待ちきれない住民が出て悩ましい事態になるのはわかっていました。一方で、校舎の建設は進んでいません。授業をしている教室の隣で柔道をやっている所もあります。病院にはお金が付きにくいという現実もありました。

東日本大震災復興構想会議で高台移転や多重防御を唱えた人たちも、実際にここまで来てみると、たとえば飯尾潤さんは「防災集団移転がこれだけ全面的に行われるとは思わなかった」、五百旗頭真議長は「やり過ぎかなとも思います。でも、安全な場所のためには必要です」とおっしゃっています。

私も戸羽市長と同意見で「千年の一度」の災害になぜ「千年に一度」の対応ができないのかと思います。土地区画整理事業は人口が増えて経済が拡大していく時代に非常に有効だった制度です。なぜ人口が確実に減ると言われる陸前高田のまちをつくっているのか、理解できません。阪神・淡路大震災のとき、あの大都市の神戸市でも土地区画整理事業を9地区行ったうち8地区で人口が戻っていないという現実があるのに、なぜいま土地区画整理なのかと思います。

1993年に奥尻島の地震が起きたとき、5年間で町の一般会計25年分の予算を投入したのに、

当時4,725人だった人口がいまは2,800人です。三陸地方もこうなるんじゃないでしょうか。

先ほどの女川町には、出島（いずしま）という人口100人ほどの島がありますが、そこに93億円を投じて橋を架けるのです。女川町は原発があって裕福な不交付団体でしたが、そこは実現できなかった橋が、震災後は交付団体に陥ったために補助が厚くなって、できたのです。

そういうお金のつき方のように、どうも変だなと思える事例がいくつもあります。人口が増える時代のまちづくりを過疎地でやっていることが、私の最大の懸念です。

震災5年後の未来に立って

2016/03/26 朝日新聞東北復興取材センター長

仙台総局長 坪井ゆづる

・復興は「人口減少」と「原発メルトダウン」への対応を迫られている

復興基本法第2条「理念」 「21世紀半ばの日本のあるべき姿」をめざす

復興の現場は「地方消滅」と「地方創生」の最前線

・政府の復興構想会議が示した道筋

復興7原則 「地域・コミュニティ主体の復興を基本とする」

安全優先の防潮堤、盛り土、高台移転、多重防御＝大規模、長時間の拡大・成長路線

・災害は地域社会を試すリトマス試験紙

突如、白地からの「まちづくり」を迫られ、創造的復興と言われても……

自治体の境界線をまたぐ復興計画ができない理由は？

・結局、戦後一貫してすすむ土建国家型の復興が目立つ

復興交付金の使途は5省40事業に限定されたまま 効果促進事業も各省に決定権

「三陸沿岸道路に1兆円」「防潮堤 400kmに1兆円」vs「石巻市民病院の70億円」

・人口増時代の制度での「まちづくり」に懸念が募る

人口減少のもとでの土地区画整理事業 神戸市長田、奥尻島の先例に学んでいるか

100人の島に、100億円の橋を架ける仕組み

・震災復興と地方創生の共通点

住民が主役の復興 宮城県東松島市、岩沼市の集団移転

住民力 「拡大・成長」から「成熟・洗練」へ発想の転換 権限と財源の移管

産業やコミュニティ再生に、国（復興庁）が初めて乗り出したが……

「新しい東北」への違和感 過去の過疎対策の検証もないままに

・原発被災地の壮大な虚構

そもそも、除染作業に巨費を投じるより、生活再建が先では？

中間貯蔵施設の建設の見通しも立っていないのに、30年後に県外へ？

除染が完了すれば帰還できる？ 「自主避難」イコール支援対象外は当然？

福島自治体は「復興もどき」を迫られている？

[ディスカッション]

城本勝 それぞれのお立場から問題提起をいただきました。まちづくりにどうつなげるのか、住民の合意をどうつくるか、「千年に一度」のルールはできないのか、被災者の避難生活の質からみて多様なあり方を考える、というお話もあります。また、メディアの立場から、私も坪井さんと同じような問題意識をもっています。それぞれ、これからの議論で深めたいと思います。

主な論点は3つあります。1点目は、5年たって、国と自治体それぞれどのような役割が求められるのか、2点目は地方分権の観点から何をしていくのか、3点目は、被災地でさらに進む人口減少と高齢化をどう克服していくか。主にこの3点について話を進めたいと思います。

まず、国と自治体のこれからの役割について。戸羽さんは、国のルールが現実には即していない、実態と齟齬があると言われましたが、その点について岡本さんからご所見があれば。

国と自治体の役割

岡本全勝 国と地方の役割分担を大きなテーマとして議論したいのですが、総論としては、先ほど言いましたように、もっと国が直轄でやれという議論も出る、そこで私は、主役は市町村です、それをバックアップするのが国です、ということを再確認したいと思います。

各論について、具体例を2つ申し上げます。

1つは土地の所有権です。明治のまま登記がほったらかしにしてあったとき、日本国憲法を受けた法律体系からいえば、その後の遺産相続をずっと追いかけていかざるを得ません。それを追いかけて、たとえば工事をした後で「私が所有者です。不満です」と言われると工事を元に戻すことになる、と専門家が言うわけです。この所有権絶対意識、それから相続を全部追いかけていかなければならない制度をどうするか。われわれは、今回は所有権には立ち入らずに、手続きを早くしようとしてしました。補償コンサルタントを大動員して追いかける、そして一定程度探してもたどり着かないところは手続きを途中で切り上げました。所有権そのものを緊急時にどう制限するかは、これからの課題だと思います。

戸羽市長のところのかさ上げの区画整理ですね。高台移転は山を買うのですが、山は所有権がそれほどばらばらではなく、また安いので、何とかいけます。ところが、土地区画事業でかさ上げした場合、市長が言われたように、100筆あればその100筆を換地しなければならない。たとえば通常の駅前再開発では、10～20年かかるのが当たり前です。人口が減っていく、それからそこに戻らないという人が出たときに、市町村はかなり混乱すると思います。時間がたつとまた問題が出てくるわけです。今後のために、土地所有権はどうにかしなければいけないことと、土地区画整理の手法を工夫しておかないと、南海トラフ地震が来たときに、大変だと思います。

もう1つ、いまある制度つまり法律と事業体系をもとに、それをどう組み合わせるか、どう柔軟化するかというやり方で、われわれは急いだのです。坪井さんからご批判を受けましたが、東日本大震災復興交付金は40事業を束ねるものです。これは財務省から来た若い官僚が考えてくれた力技で、がさっと重ねて、かつそれに効果促進事業を付けます。財務省がこれくらいの柔軟性を示してくれた。外の人からは、もっと柔軟にゼロからスタートするべきという要望が出ますが、そこは役人の、行政の限界ですね。いまある制度を前提にして出発すると、いまの制度に引きずられる。

たとえば、後背地にもう人が住まないのに防潮堤を復旧する事業がいくつかあって、指摘を受けて方向転換して、低くしたりそのままにしたりしたところがあります。こんなことが起きた原因の1つは、いまの法制度にあります。現在の仕組みでは、防潮堤が壊れると原形復旧するのです。すると、防潮堤所管者は後背地のようすを考えずに防潮堤が崩れたら復旧する。予算がつくと、そのまま復旧するのです。

さらに、いままでの哲学は、津波が来て壊れたらその津波に耐えられるだけの大きなものにしようということで、現在より高くなるのです。それを所管している役人は何も悪いことをしていないのです。ただし、その後背地にある市街地あるいは農地がどうなっているのかを考えない。それが縦割りです。後背地が住宅をなくして農地しかない所でも、防潮堤を原状復旧するのです。それは農地があるから守るというのが農水省の考えですけれども、農地が余って減反している時に金をかけないで、もっと他の方法があったのではないか。後背地の住宅が高台に移ったときに、防潮堤を含めて面的な話を市町村に全部任せて、防潮堤復旧を待ってもらおうとよい。だけど、予算をつけて復旧を急げとなったので、防潮堤がどんどん進んでいます。

現在ある制度の仕組みで「急げ」といったらこういうことが起きた。市長の先ほどのようなご提言ですが、南海トラフのときに、土地の所有権の問題をどうするかという問題、それから土地区画整理でかさ上げたときの換地等の話をどうするかは、これから考えておかなければならない。今回、市長のお悩みに十分に答え切れませんでした。そこは未来の課題だと思います。城本 戸羽さん、区画整理でかさ上げて住んでもらうとき、すべての土地を埋めるのは大変だと思いますし、待たされる人が出てくれば市長として苦しいお立場になる気もしますが、どうお考えですか。またフロアからの質問ですが、南海トラフ地震に備える意味で、これまでやってこられたなかで、これが教訓になるということがあればお話ししたいのですが。

戸羽太 制度設計するとき、たとえば、さきほどの5省庁40事業というメニューを作ったとき、「被災地がこういうことをしたい」という聞き取りがないなかで作られました。

区画整理は粛々と進めますが、陸前高田市では、まだ仮換地を指定していません。「ここが区画整理をやる場所です」と困って「あなたはここです、あなたはそこです」と指定すれば仮換地計画を作ったことになります。しかし、今回の区画整理は非常に範囲が大きい、それから「かさ上げ地にあなたの場所を作りますよ」と言ったときに、「俺は怖いから、低い所に住みた

くない。もっと山のほうに行きたい」という人もいますので、「どこに住みたいですか」と一人一人希望を聞いています。この申出換地をもとに調整しているので、まだ仮換地を指定できないのです。でも、仮換地を指定しない範囲は自由に工事できません。計画を作りながら工事したい、と国に相談したら、「一人一人の地権者に許可をもらえばいいじゃないですか」「Aさんに許可をもらえばAさんの土地には入れるでしょう。Bさんから許可をもらえばBさんの土地には入れるでしょう」と言われた。そうであれば、陸前高田市では二千数百人と話をしなければいけない。亡くなった人もいます。それに、陸前高田市に住んでいる人ばかりではない。一番遠くは、私が知っている範囲では、長崎の五島列島まで職員が行って判子をもらったりしています。

政治家の方々に何度談判しても「苦労はわかるが、土地の所有権は憲法だ。国会議員に相談しても一筋縄ではいかない」といわれます。でも、被災地でもがいている私たちが国政の中心にいる国会議員に相談しても「簡単じゃない」と言われると、にっちもさっちもいかない。緊急時は、安倍総理が言われる緊急事態条項のようなことも考えなければいけないと思います。

空き地の話は、全国の皆さんに応援をいただいて、増税もしていただいているので、自分たちの努力でしっかりやるしかないのです。でも、岡本次官が言われたように、次があるとすれば、やはり新しいルールで、国民の皆さんからもこれは無駄ではないねという——われわれも無駄にならないようにやりますが——そういう手法を考えていただかなければいけない。

教訓は、本当にいろいろあります。たとえば皆さんが家族という単位で防災ということを考えるとき、意外と何も備えていません。3日分の食料と水という話は100回も200回も全員が聞いているはず。でも、ここにリュックサックに3日間の食料と水を入れている人はいないでしょう。私たちもそうだった。みんなが備えていれば全然違ったのです。

津波は、日中に起こりました。私は市役所にいました。妻は家にいました。子どもは学校にいました。みんなお互いを心配しています。女房、大丈夫かな。子ども、大丈夫かな。人によっては高台まで1回逃げたけれども、そこに家族がいない。逃げ遅れたのかもしれないと思って、せっかく逃げたのに、津波に向かって下りて行って、亡くなっている。たとえば、家族でご飯を食べながら、いざというときどうしようかって決め事をしておけば助かった命がたくさんあるのです。ですから、人が人として大切な人をどう守っていくかということがまず大前提。

復興は、どう時間をかけないでやるかがポイントだと思います。一番初めは水をペットボトル1本もらったら、「俺1人で1本飲んでいいんですか」と皆涙を流して喜びました。ところが1週間、2週間たって、被災者の方に水や食パンを渡すと「いつまで水と食パンなんだ。ジャムパンが食いてえ」と言われます。それと同じです。初めは「市長、おまえを信じる。おまえがやりたいようにやってくれ」「絶対文句を言わせない。言わない」と言われます。でも、1年、2年、3年と経てば人の気持ちも変わるし、人生についての欲求も出てきます。それまではAかBかだったのが、今度はA、B、C、D、Eと意見が分かります。そして私が首長と

して「ではAでいきましょう」と言った瞬間、B、C、D、Eを支持する人は「おまえは市民の意見を聞かない」と言うのです。だから、どう時間をかけないで復興を進めるかが非常に大事です。

城本 スピードが大事ですが、それを今後どうするかということですね。では、坪井さん。

坪井ゆづる 土地所有権が憲法の問題だというのはわかりますが、震災を機にそこを変えなければいけない。定期借地権を活用して自治体が町中を借りられるような制度を作れば、所有権を手放さないまま、まちづくりを計画する人がたくさんいると思うのですが。

岡本 憲法でも財産権は「公共の福祉」で制限されるという意見もあります。持ち主がわからないときに使わせてもらうという話です。問題提起をするならば、代案として法律改正案骨子ぐらいは提案するのが学会の使命だと思いますが。

城本 発災直後のころの学会で、似たような議論をしたことがあります。では、松本英昭さんも来ていただいているので、これについてご所見をいただければ。

松本英昭（日本自治学会理事。地方公務員共済組合協議会会長） 3月11日の震災の後、私がお話ししたことが、21世紀臨調が4月に出した当時の民主党政権への提言のなかに含まれています。それが法定使用権、利用権です。こういう大きな震災のときに所有権で勝負するのは難しいので、それを利用権で勝負する体系に直すということです。土地区画整理事業の法律を使って、それに多少弾力性をもたせるやり方は合わない、と当時ははっきり言っています。でも、やれなかった。所有権でやると1つずつ勝負しなければいけない。それから、憲法には「公共の福祉」がありますが、説がいろいろあって決断できない。だから、所有権の整理は後にして、利用権の段階で絵を描けるようにしておくという案だったのです。

これまでの段階は土地区画整理事業で進めてきていますが、いまからでも仮換地以降の手続きを別体系にする方法があれば有効でしょう。そういうことを考えられないか、と感じます。

城本 これからやれることがあるということですので、ご検討いただければと思います。

松山さん、人の意識の問題も結構難しいものがある気がします。そういう慣習と行政や法律の世界との橋渡しをされているような経験があたりだったら、お聞かせください。

松山真 私が仮設住宅に行って、おじいちゃん、おばあちゃんとお茶を飲んでいるなかで、本当にいろいろ語ってくださる。私は市の業務のお手伝いもやっていたので、部長さんや担当の方に、それをお伝えしました。これは法的に難しいだろうなとわかっていることも、生の声としてお伝えしたかったので。ただし、その結果は検証できないのでわかりません。

城本 緊急権を作ればかなり解決できるかもしれないという議論についてはいかがですか。

松山 緊急事態法までいくとちょっと私は怖いですね、何とも言えないのですけれど。ただし、車や船ががれきの中から動かすときに、所有者がいるので勝手に動かせない、これも土地と同じですが、大きなものは手続きを取ったのでしょう。一方で今回良かったのは、たとえば写真とか、ランドセルとか、がれきと言われているもののの中に思い出の品がたくさんあって、それ

らを大事にしよう。ショベルカーを止めて一個一個拾っていく。それは所有権とかいう問題ではないけれども、配慮としてできたわけです。法でやる範囲と運用や配慮でできる範囲があるので、一律に区切らないで、できるところはやっていく、いいことは認めたいのです。

手続きが大変だというのは私もわかります。私も相続してわかったのですが、何代もさかのぼって判子をもらって歩かなければいけないのは、本当に不条理です。それが非常事態ではさらに不条理だとわかるはずなので、こういうときだからこそ変えられるという力が動くのかもかもしれませんが、そこは慎重に検討していただきたいと個人的には感じています。

自治体主導のまちづくり

城本 いままでは急いで復旧していくことが必要だった。これからはそれぞれのまちのにぎわいをつくっていく。そうなると国主導よりも自治体やコミュニティで、ということになります。戸羽さん、これからはまちづくりに自治体が主体となって取り組んでいかなければいけないところですが、どうお考えでしょうか。そして、国に対して何か求めていくものがあれば。

戸羽 いま、地方創生ということで「まち・ひと・しごと総合戦略」をどの自治体も作っています。復興庁さんが今後の5年間について方針を出されていますが、そのなかで被災地は地方創生のモデルになるような復興を目指すと言っていていただいています。被災者にとってはすごく勇気が湧きます。われわれがいま新しいまちをつくっているときに、高齢化がすごい、人口が流出している、どうせおまえらに未来はない、といった話が聞こえてくる。ならば、われわれも意地がありますから、一発やらなきゃという雰囲気はあるわけです。

そのなかで、地方創生はわれわれにとってはチャンスで、被災地に対していろいろな企業も知恵を貸してくださっています。うちの「まち・ひと・しごと総合戦略」を作ったときのメンバーには、上場企業の人たちもかなり入ってくださいました。復興と合わせて「まち・ひと・しごと」をやりながら、新しい産業と魅力を、市民の皆さんと一緒につくっていこうという雰囲気があるのです。ですから「陸前高田はいっぱい被災しちゃったけれども可能性はあるよね」と市民の皆さんも思ってくださいているのが陸前高田市の強みでもあるし、国にそういうふうに通じていただいている以上、しっかりそこをフォローしていただければ、ということです。

城本 坪井さんは最近の紙面で、もう国でなくて自治体主導に変えるべきだと言っていておられたようですが、いかがですか。

坪井 今後5年間の「復興・創生期間」は、復興事業費の一部について自治体が自己負担を求められますが、その主たる目的は被災地の自立です。自立を促すために自己負担を求めるのであれば、権限も金も自治体に渡してやれというのが私の主張です。これは戸羽市長が朝日新聞のインタビューで確か語られたことです。国の権限は県へ、県の権限は市町村に渡すのが、まちづくりの基本だと思います。その記事に対して読者の方からは、市町村に渡したってどう使うかわからない、という批判もあるのですが、大丈夫なところは大丈夫だと思っています。

「復興・創生期間」について言うと、冒頭で岡本次官が、まちづくりに関して国が四の五の言っても住民は納得しないよとおっしゃったのを、そのとおりだと思って聞いていた。その半面、ある市長さんが話していたのですが、復興事業として効果促進事業というものがあります。これは、最初は上限が1億円と決められていました。途中から3億円になったのですが、今後は上限を撤廃して、いくら効果促進事業に使ってもいいよ、と国は言い出しています。ところが、その市長は「もともと上限を設ける理由はなかった。自治体に任せりゃいいものを、口を挟んでいただけじゃないか」「今後の5年間だって効果促進事業はこれを使います、というのを国がOKしなければ使わせてもらえなかったから、どんどん基金がたまっていく」とも話していました。国がどこまで権限や財源を自治体に渡せるのかというのが、まちづくりがうまくいくか、いかないかを大きく左右すると思います。

城本 岡本さんもどこかのインタビューで、復興に限らず、自治体は自治体でやっていくべきだとおっしゃったと思います。あらためてその点はどうでしょう。

岡本 2つに分けて説明します。復興交付金の効果促進事業の使い勝手が悪い、自由に使えないという話、それから交付金としてもっと他に自由に使えるお金を渡せばいいんじゃないかというお話。確かにそれだけ聞けばごもっともですが、税金を使っている私の立場からすると、何に使ったかを必ず会計検査院と国会で問われるわけです。坪井さんが言われたように、それがみんな道路に使われていいのか。普通交付税ならいざ知らず、交付金という枠でいくならば一定の範囲でとなる。それは狭すぎると言われればそれまでの議論ですけれども、もし必要ならば一定額の本当に自由な金を、それとは別の体系でつくる必要があると思います。

今回は復興基金として3,000億円を、交付税並みに自由に使えるお金としてお渡ししました。これはきりがなくて、いくら金額が適当かという、欲しい方はいくらでも欲しい、われわれも出せるお金があればですが。それもやはり原資は税金なので、国がチェックさせてもらうことになります。たとえば3,000億円渡した、その一般財源がどう使われたか、検証しなければいけないと思います。

坪井さんが言われる「権限とお金を渡してくれたらもっとまちづくりができるのに」というのは確かにそうだろうと思います。ただし、今回の復興事業のときに「その権限と金を、何が欲しくて何に使うのか」を、私自身が国会を説得できないわけです。というのは、ゼロからのまちづくりというのは今回初めてです。たぶん東京都、大阪市といった一番能力のある自治体だってやったことがない。産業振興も、地方の自治体が戦後ずっとやってきたのは企業誘致です。市町村は、道路は造った、広場は造ったけれども、本当にまちのにぎわいをこれまでつくったことがないのです。ゼロからスタートして商店街をつくるなんて、経済産業省もやったことないですよ。どうつくったらまちのにぎわいができるか、役人は誰も知らないのです。市長も知らないでしょう。

それと、ノウハウをもっている人をどう呼んでくるかですね。そのための支援はしなければ

いけないと思う。だけど、坪井さんがおっしゃる権限はそのときに何なのか。陸前高田のまちの中心を発展させる、または女川の駅前をどうするかというとき、この5年間やってわかったのは、役人じゃ駄目だということ。それから、自治体は誰もやったことがない。人もいないし、ノウハウもない。産業ならばやはり産業界の人をもってくる。まちづくりだったらNPOの人がいる。これは試行錯誤ですよ。権限をもらってすぐできるといっても、たぶん坪井さんが陸前高田市長になって権限を全部もらっても、すぐにはできないと思います。

コミュニティの力

城本 これは堂々巡りかもしれません。松山さん、住民に一番近いところで見てこられた立場から、国あるいは陸前高田で言えば市、つまり行政、自治体の動きがどう見えるでしょうか。

松山 小さい単位でいうと、コミュニティは非常に力をもっていると思います。東京はコミュニティの力を失っていますが、陸前高田の私がいた地域はすごく力強いんです。たとえば納税組合がいまもあるんです。震災後も、毎月23日は全戸の人が自分たちで建てた自治会館に集まって、お金を集めています。私が行けば全員に紹介してもらって、コミュニティにちょっと入るわけです。それを何十年もやってきたところに震災が起きた。だから、どこにどんな人がいて、あのおばあさんは見てないな、最近あそこの息子は帰ってこない、といった個人情報も含めて全部わかっている地域で震災が起きた。誰がどう動いたらいいかも、まず自治会つまりコミュニティが動きだすんです。だから、そういうものがない東京のルールを当てはめて、ここにこう建物を造って、こう集まってこういうふうによればいいのだと言っても、それはたぶん動かないですね。もともとあるコミュニティの力を、どう生かしていくかだと思います。

陸前高田に外から人が来て、建物をたくさん建てました。利用率が低いですね。もともと20戸から30戸単位で集まる場所を自分たちでつくっているのですから。もっとそこを活用すればいい、と私は思いました。そのコミュニティの力をどうやって発揮するかを考えながら、それをもっと少し大きい、合併前の町村の単位でもう1回まとめることがたぶんできるだろう。

ただ、被災の大きかった高田町と気仙町は、今度新しく作り直さなければいけないので、仮設住宅から移ったときに同じようなコミュニティができるかどうか問題です。私がいま行っている災害公営住宅は「孤立あるいは孤独死をどう防止するか」といろいろなところから言われることに、自治会長さんが非常に怒っていて、「俺たちは1日に4～5回は誰かがドアを開けて入ってくるような生活をしているので、そういうことは起きないだろう。2日発見できないことはたぶんない。たまたま亡くなることがあるとしても、そういうことは起きない」と言い切っています。そういう力をどう使っていくかという発想をして、東京都で使うお金の力とか、いろいろなものをそこに足していけるか。やっぱり合わせていけると難しいと思います。

城本 コミュニティまで権限を下せば、いろいろなことができる人がいるかもしれません。坪井さん、いまのお話はいかがですか。坪井市長になっても難しいという指摘もありましたが。

坪井 私が市長になったら、いま国主導でやっている事業をいくつか止めると思います。権限と財源を与えられて何ができるではなくて、やらなくていいことをたくさんやってしまっているから、止めることはできると思います。

それから、私が被災地を4年近く回っていて、住民の合意をつくる経験を積んできている自治体なり地域は、復興もうまくいっている、という実感があります。「住民力」という言葉は私は使いますが、たとえば宮城県岩沼市で、津波に流された6つの集落が1つにまとまって、去年の春に玉浦西という集団移転を真っ先に成功させた地域とかですね。もう1つ感心したのは、宮城県東松島市です。そこは集団移転の移転先を住民たちが探してきて、地権者と話をつけて、ここに移るからと言って行政に報告したのです。そういう住民の合意を地域ごとに進めていけるところにお金をもっと渡せば、いろいろ使い道を考えてくれると思っています。

そうでないところは、お金を渡されても、岡本さんが心配されるように、何に使うかわからないような使い方をされるかもしれませんが、私から見れば、国はお金を渡して「その使い方はあなたたち責任取ってね」と言えればいいのではないですか。増税に応じている国民感情から言うと、そんないい加減なことは駄目だという人も多いと思いますが、基本的にはお金を渡して「あなたたち頑張ってください。知恵が足りなかったら知恵を貸しましょう」と言えればいい。地方創生のやり方を見ても「コンシェルジュという優秀な人を送りますから一緒にまちづくりを考えてください」という発想自体が上から目線で、ちょっと違っていると私は思います。

城本 基本的にはまず住民の合意を形成するということですね。岡本さん、この点について。岡本 市町村の中でのコミュニティ単位の議論をさせていただきたいのですが。坪井さんが言われた岩沼市の玉浦西。これは住民の議論を重ねるので、私は随分時間がかかるだろうと思ったのです。その隣の名取市では、大きな被害が出た閑上地区について、市長が現地かさ上げという方針でリーダーシップを出されたので、当初私は名取市が早く進んで、岩沼市のほうは遅れると思ったのです。結果は逆になって、名取市では住民との間で揺り戻しが来て、時間がかかって規模が縮小して、都会としては最後の場所になったのです。いかに住民合意が必要かということです。一方で市長のリーダーシップがないと進まないの、そのスピード感と住民の集約に、たぶん市長が一番難儀されているでしょう。

東松島市の矢本地区ですね。これは阿部市長が発災前からずっと住民対話をやっておられたところ。東矢本駅の北側の土地を住民が見つけてきて、市長にこれを買ってくれと言ってまちをつくったのです。ここはぜひ見に行ってくださいなのですが、町内会をつくるために協議会の段階での住民集会を、全体集会と分科会を合わせて1年に130回も開いています。5～6カ所の仮設住宅団地に分散している人たちが入りたいというので、その人たちが集まるために、市役所の会議室を夕方、借りたのです。場所を決めてから、戸建ての住宅団地はブロックを決めて、親類で一緒に行きたい人、町内会で一緒に行きたい人はまずそこを優先したそうです。それから認知症の老人を抱えているお宅に配慮する。そこまで徹底的に議論して、最後

にどうしても決まらない人はくじ引きにしたのです。年間130回会議をやるのは大変です。協議会の会長さんがみんなの話を聞いて最後に上手にまとめるのですが、ものすごい時間がかかる。そこでは素地があったうえ、それだけ手間をかけて家ができた。

でも、急がなければいけないときは、徹底した議論とどう両立させるかが問題になります。市長のリーダーシップがないとうまくいかない例もある。これこそ自治の原点かなと思います。城本 自治を考えると、住民の合意形成というのは、住民自身が自分たちの課題をどう解決するかを話し合っ、方向性を出していくことだと思います。戸羽さん、市長としてはどうですか、実際のご経験に根ざして、住民合意をどうつくっていくかという点は。

戸羽 皆さんもメディアの方も、市民と役所は基本的に向かい合っている、という前提で話されます。市役所のやっていることは住民から文句が来るものだと、国がやっていることは国民から文句が来るものだと。でも、実際に復興を進めるなかでは、基本的には一緒になってやるのが大前提です。さきほど議会の顔が見えないというお話もありましたが、うちの市議会議長さんは、私とは全く立場が違う政党の方です。ただし、震災が起こると彼がすぐ私のところに来てくれて、「市長、1回休戦だ。とにかく復興と一緒にやろう」「俺は議会をまとめる。だから、心配しないでおまえのやりたいことをやれ。そして早く復興してまたけんかしような」と言われました。そういうことだと思うのです。目指すところは同じ。

住民自治と行政主導はまるっきり別物ではないのです。住民の皆さんに任せた方がいいことはあります。うちの防集事業は、基本的にはそのグループの人たちに自分で目ぼしをつけていただいて、交渉も私らより地域の方が行った方が話をしやすい、そうやって進めてきました。けれども、新しい産業をどう興すかというときは、陸前高田から出たことがない人が多くて、高齢化率が高いなかで、市民にアイデアを出してくださいと言っても現実には難しいのです。ですから、取り組まなければいけない課題ごとに、住民、行政、NPO、地元企業、あるいは外の企業、そういう人たちのアイデアをどう取り入れていくかが問題です。

私は、人が住んでコミュニティをつくるというのは、住民の力で十分できるものだと思います。住民合意をとるのが難しい場面もあります。ただし、私は「5年後、10年後、20年後、30年後を考えるとこうです」という意見を言わせていただきます。住民の皆さんも基本的には「子どもたちのための復興だ」というところは一定のご理解をいただいていると思います。

城本 フロアから、議会の姿が見えないという点で質問が来ています。私の経験からもわかりますが、地方議員はけっこう一生懸命やっています。住民合意をつくるときに議員が何をするかは見えないかもしれませんが、今日は議員さんが壇上にいないので、この話はこのへんで。

人口減少を前提とした復興

城本 さて、日本全体の人口減少と高齢化が進むなかで、地域の人口減少を前提とした復興はどうあるべきかを最後に議論したいと思います。では、松山さんから話をさせていただければ。

松山 日本の総人口が減っていくなかで、被災地の人口を維持し、あるいは増やすことは期待できないと思います。人が大都市に集中しているなかで、それを分散するのは難しい。ただし、目に見えない人口である交流人口をどうやって増やすか。あるいは、陸前高田市への「ふるさと納税」は3億円です。そういった形で国の仕組みを変えて、お金と人をどうやって動かすのかを考えていくことになると思います。

もう1つ、魅力ある地域をどうつくるかですが、画一的にやっていくと魅力はなかなか出せないと思います。たとえば、災害公営住宅の間取りが全国にあるURと同じであれば、都会のURのほうがいいです。田舎の良さを出すために、たとえば土地代も入れた建設単価を同じにするのであれば、部屋が広くなって温泉付きもできるかもしれない。さらに山が見えれば、そうしないと人は来ないと思います。やはり画一的な事業をどうやって崩せるかということです。それから、交流人口を増やすためには観光をどうやって伸ばしていくかですが、地元の方は自分の所の良さに気づかないこともあるので、やはり外から入って行って、この良さをどうやってアピールするか、知恵を出しながらやっていけるんじゃないかと考えています。

城本 坪井さんも4年近く現場を見てきましたが、このテーマについてはいかがですか。

坪井 震災復興と地方創生の共通点として常々思っているのですが、基本的に住民自身がものを考えて、こういうまち、ああいうまちにしていこうと言わなければ、道は開けないでしょう。それは、戸羽市長がおっしゃったように、陸前高田を出たことがない方々が多いとしても、基本的にその人たちが決める、いろいろなアイデアを受け入れて決めればいい。最終的に責任を負わされるのは住民ですから、住民自身で考え抜いてやるしかない。これが1点目です。

もう1つ、私は冒頭に公共事業が目立ちますと指摘しましたが、そもそも拡大成長の発想でまちをつくってもうまくいかないということです。みんな頭ではわかっているのだから、そうではない発想でまちをつくりましょう。こういう根本的な発想の転換をしなければいけないと思うのが2点目です。

3つ目は、先ほど岡本次官から反論されましたが、権限と財源をより住民に身近なところにおいて、住民たちが決めていくようにしたら、より良いまちづくりができるだろうと思います。地方創生のやり方をみていると、総合戦略を作らせる、いつまでに作ればいくら金を出す、ということをやっていますから、何か金太郎あめを作ろうとしているのかと私は危惧しています。

城本 岡本さんは決してそうではないと思いますが、どうしてもそう見えてしまう部分があります。被災地だけではなく、地方創生を考えると、坪井さんが指摘した点はどうですか。

岡本 国も県も市町村も経験していなかったのですね、まちづくりと言ってきましたけれども。ふるさと創生も、過疎法でも、成功例は多くなかった。地方創生でもよく挙げられるのは徳島県の神山町や島根県の隠岐島の海士町などいくつかです。ただし、被災地は壊滅的な被害を受けていて、マイナスからのスタートなので、壮大な実験がいろいろできる。まずは元に戻さなければいけない。戻しただけじゃ駄目だ。だから外から入れなければいけない。私は、権限と

金ではなくて、やはり人と、つながりだと思います。

ありがたいことに、いろいろな NPO が地方の起業を支援してくれます。先月も秋葉原でのイベントに400人の若い起業家が来て議論した。全部が全部成功することはないでしょうが、そういう若い人たちが入らないとその地域は戻らないと思う。

水産業に話を戻すと、事業になってもらわないと困るのです。いままでは、おじいちゃんがやって、おやじがやって、息子もという家業です。事業でないから勝負する力がない。宮古市で成功している例は、4つの中小企業が集まった協業体で、これも30代から40代です。

それから、外の人をどう呼び込むのか、模索しないと駄目。役所もそれがアドバイスできるところは、たぶんない。国にも地方振興局を残して、いろいろな情報を集約できるセクションを置いておけば良かった。県庁にもそういうセクションはないでしょう。だから白地からの挑戦をやっているのかもしれないけれども、やらないとジリ貧ですね。

先ほど水産加工場で人が集まらないと言いました。復興土木工事に人がとられていることも否定しませんが、それだけじゃないようです。水産加工場はもともと時給700円で、働いておられたのは主婦の方がアルバイトで来ておられたのと、外国人研修生です。いま地元から上がってくる声は、ボランティアにもっと来てほしいというのと、外国人労働者をもっと入れてくれというものです。私はこれには異論を挟んでいます。従業員にボランティアで来てくれというのは産業ではない。がれきの片付けはわかりますが、ふだんの生産ラインにボランティアを送ってはいけないと思います。まともに1,000円の時給を払っている会社の足を引っ張るわけですから。一定の所得を払えない企業は維持できない。すると、働き手がいない限界集落といいますが、限界点を切ってしまった集落がいくつかあるのかもしれないですね。

城本 そうですね。限界集落はスピードが加速していきなりそうになってしまうので、うまく対応できない問題だと思います。戸羽さん、まちを何とか復興させたとしても、その後に産業、にぎわい、雇用といったものをどうつくっていくか、これも厳しいと思います。

戸羽 やっぱ金太郎あめ的なものが多いわけです。岩手県の被災地のうち、陸前高田市は一番南です。その上は大船渡市、その上は釜石市、その上は大槌町ですが、みんなホタテ、カキ、ワカメの養殖を同じようにやって、わがまち一番で「陸前高田のホタテが一番うまい」「大船渡のカキが一番うまい」と言っています。それよりも、今回われわれはマイナスから始めるので、それぞれが1つでも特徴あるまちをつくりましょうと、私は他の首長さんに言っています。陸前高田に誰かが遊びにきてくれたら、「大船渡まで足を伸ばしてください」「大船渡に行ったらこんなおいしいものがあるまちですよ」とやっていく。それが地方創生だと思うのです。

ですから、私たちのところは、特徴あるまち、とくに障がい者、高齢者、マイノリティーといわれる人たちが、本当に「日本でもこういうところがあるんだね」というまちをつくるのが1つ。もう1つは、国にご協力いただいて、復興祈念公園という追悼祈念施設を造るので、東日本大震災を後世にしっかり伝えていく、そして世界の皆さんからの支援に対する感謝を伝え

ていく、そういうフィールドとしてまちをつくろうとしています。

それがどう産業に結びつくかは、さまざまな課題もありますが、決して悲観的な話ではないと思います。陸前高田市の人口は、平成22年の国調で2万3,300人、最近の国調では1万9,757人。確かにがーんと減っていますが、1,800名も犠牲になったのだから、しょうがないですよ。子育てしている家庭の旦那さんが亡くなって、家も流された奥さんが、子どもを抱えて陸前高田に住み続けるなんてあり得ない。やっぱり実家に帰らざるを得ないのです。でも、いま陸前高田市の人口はどんどん流出しているかという、そんなこともないのです。ただ、高齢化率が高いから当然自然減にはなっている。このままでは諸外国に追い越されて、人口も減って、高齢化が進んで、みたいな風潮があるわけですが、私は、もっと日本全体が前を向いて、負けないぞっていう雰囲気にしていかないと、東京だって大変なんじゃないかなって思います。

城本 高齢化ということで、東京がこれから深刻になるという話もありますけれども、松山さんは岡本さんと戸羽さんのお話を聞かれてどうですか。

松山 問題点を挙げるよりも、できることを考えた方がいいと思います。たとえば陸前高田の魅力って何だろうかというとき、田舎に移住する人たちが増えているので、そういう人を呼び寄せるにはどこに何をつくればいいのか、と考える方がいい。それから「陸の孤島」つまりどこから来るにも大変だった所によやく道路ができる。それによって動く人たちをどうやって呼び寄せるのか。国立のメモリアル公園ができる。そこに来た人にどうやってお金を落とさせるのか。そのアイデアを誰がどうやって出していくのかを考えていけば、人間の数は少ないけれどもこんなに豊かなまちだ、と言っていけます。陸前高田は本当に豊かなまちです。住んでみてわかるのですが、お金がなくても本当に人間関係とものが豊かにある。それを知ってくれたら来たいという人が増えると思うので、それをアピールする方法を考えていきたいですね。

城本 皆さんが前向きな話をされるので、希望というか、いい方向に進む気がしました。

これからの復興への提言

城本 これからの復興と人口減少について、ご提言を伺いたいと思います。坪井さんから。

坪井 私は、この地域が将来なくなるというつもりで言っているのではなく、そういう人口推計があるなかでこんなに大きな防潮堤を造っているよ、という趣旨です。農地だけだから防潮堤がいらないはずの所に造っている事例があるのです。さらに言えば、その農地も耕す人がいなくなります。国費で農地をどんどん元に戻して、それを大企業や農業法人にやってもらう方向で農業の形が変わりつつありますが、そこまでやる必要があるのか、干潟に戻せばいいじゃないかという思いが私にはあります。

この5年間の復興で一番うまく改まらない点は各省の「縦割り」です。復興庁をつくっていただきましたが、基本的に各省縦割りでは物事を進められないのがこの国なのです。各省には岡本さんみたいなまじめな人がたくさんいるので、みんな一生懸命やるわけです。そうする

と、漁港も道路も農地も工事が一斉に進むので、余計に人が足りなくなる。「工事ラッシュ」を目の当たりにしてきた私にすれば、縦割りは何とかならないかと思います。少なくとも問題になった段階で縦割りを改めるように、岡本次官の間にやってほしい気がします。

城本 松山さん、お願いします。

松山 私は、やはり心の復興に寄与していきたいですね。現地の方々同士ではもう津波の話はほとんどしないけれども、学生が来たり、私が行ったりすると「あのときはね」という話になる。これは何年たっても同じです。皆さんも亡くなったご家族を忘れることはないでしょう。それを話すことによって思い出す、という時期がずっと続くのです。私はそういう話を聴き続けていきたいし、それによって1人1人が少しずつ力を得ていただければいいと思います。

もう1つ、今日おっしゃっていた縦割りやルールの問題はいろいろあります。たとえば、仮設住宅の集約化が始まっていますが、これから2年、3年住む人たちに対して、いま新しい仮設住宅を建てることはできないでしょうか。災害救助法に基づくことはわかりますが、新しい仮設住宅を建てないで古い所にまた移ってくださというのは過酷な話です。それはルール上できないのか。それから、子どもたちのことが心配で、ハイリスクの子どもたちにいろいろなアプローチをするのはわかりますが、学校教育のなかでそれができないのか。縦とか横とかに縛られないで、本当に必要なものをやれるようなリーダーシップをとっていただきたいですね。

岡本 仮設住宅を集約するのは、虫食い状態なので。とくに小学校の校庭を使っている所はなるべく早く片付けたい。その際、他の空いている仮設住宅に移ってもらうのが原則です。

松山 4年も使ったら本当にぼろぼろです。しかも鉄板1枚で下壁と境のある仮設住宅は、東北では本当は使ってはいけなかったはず。そこに4年住んだ人たちにまた3年そこに入れというのは、やってはいけないう。しかも80代、70代の人はそので亡くなるかもしれない。そこで集約するとき、こういう場所を造ったので行ってください、とできないのかという話です。

岡本 いまの法解釈だと駄目だと思うので、ちょっと考えさせてください。

松山 そうすれば喜んでとは言いませんが、集約化が進んでいくのではないかなと。

城本 では、戸羽さん、お願いします。

戸羽 緊急事態条項について、松山先生は危険だといわれるし、私も危険だと思います。ただし、緊急時に平時のルールでやろうとすると、ジレンマだらけです。ですから、緊急時に限った権限が必要。でも、私は安倍さんがおっしゃるように全部総理大臣に権限を与えるのとは逆に、地方にいる人間、たとえば私は陸前高田市市長をさせていただいていますが、震災のときにやらなければいけないことは、少なくとも総理より、国の役人の方々より、絶対私のほうがわかっていたはず。だから、国がもつ許認可権などは都道府県に下ろして、都道府県、たとえば岩手県の許認可権を一時的に陸前高田市などの被災地に下ろしていただければ、いろいろなことが早く進む。そういった何か特別なことが必要だとは思いますが。

たとえば、人々に高台へ移転していただくために一定の面積以上削るときは、開発行為の手

続きをとらなければいけないのです。岩手県に対して「こういう面積を削って宅地を造るので、よろしく願います」という手続きに結構時間がかかるのです。でも、たとえば東京の資本が「レジャーランドを造るのでここを削りたい」といったときに、やはり同じ開発行為の手続きがあるでしょう。今回、陸前高田市が「被災者が住むためにこの山を削らざるを得ない」といったとき、レジャーランドを造る人と同じ手続きをしなさいなんて、誰が考えたってばかなことじゃないですか。ルールは大事ですけどね。必要ない手続きがあまりにも多い。

もう1つ、がれきを処理するときに私たちの所にはプラントがなかったのです。3月に被災しましたが、4月から釜石市でごみの共同処理をすることになっていたのに、陸前高田市の処理場は壊れたまま放っておいたのです。そのとき震災が起こった。市民は146万トンのがれきを毎日見ていて、全然減らない、どうなっているんだ、と落ち込むわけです。私は、仮のプラントでも何でも造って、進んでいるよ、とみんなに見せてあげたかった。岩手県に相談に行きましたが、「いや、無駄です」と言われました。「なぜですか」と聞いたら、「政府は3年間でがれきを処理する、と皆さんに約束しています。いまからプラントを造るために環境アセスメント調査をすると2年かかります。それから建設したら1年かかりますから、3年後に施設が稼働するとき、がれきはないのですよ」と言われたのです。でも、あのときは私どもの所にも目に見えない放射能が飛んで来ていて、情報も訳がわからず、市民は不安に思っている。放射能が飛んでいるときにがれきを処理する煙が環境にどう影響するかを調査しますと言われても、誰もピンとこないですね。そういう温度差を感じざるを得なかったという現実がありますから、私はやはり市町村、あるいは地元の都道府県で判断できる部分を増やしていただきたいのです。

一方で有事つまり戦争みたいなときに緊急事態条項があれば、総理大臣に一任するでしょう。ただし、安倍さんだからそういう議論になりますが、支持率15%ぐらいの総理大臣のときにそうであっても、その人に任せたくない。だから、憲法ということになると難しいかなと思います。城本 では、岡本さん、まとめてお願いします。

岡本 最近『東日本大震災 復興が日本を変える』という本を出しました。これまでにない大災害でしたので、これまでにないことをしなければいけないと思って、微力ながら頑張りました。各省もかなり頑張ってくれて、産業復興に補助金を出すという大転換もあったし、交付金も使い勝手が悪いと言われながらもここまで来た、ということを書きました。

というのは、「災害が起きたら日本は変わるか」とおっしゃる人がいたのですが、「努力せん限り変わらんやないか」と違和感があったのです。戦後改革だって、焼け野原になってもみんなが頑張って努力したから改革できた。法律的には前例通り、財政的には予算という壁があって、それをどう切り崩していくか、私たちはそれをやってきたのです。それを常に念頭に置いて、職員と一緒にやったのがこの5年間です。これは1点申し上げたい。

もう1つ。この本には未来のことも書いたのです、もう役所だけに頼るのはやめてくださいと。産業振興やコミュニティのことを役所に言っても無理です。これからは、行政つまり役所、

企業つまり産業界、それから NPO・ボランティア、その3つのセクターがそれぞれしっかりやる。その調整はたぶん市長さんの役割だと思いますが、それを組み合わせてやってほしいのです。案外、市町村の役場は地元の企業や NPO とは付き合いがないですね。地場産業あるいは東京から来てくれる起業家を支援する課は、たぶんないと思います。それから、NPO と調整する課もないです。これからの地域で公共性をつくるのは、役所と企業と、それから NPO・ボランティアセクター、この3つだというのが、私がこの本に込めたメッセージです。そういう方向に行かないと、日本はよくなりません。

城本 ありがとうございます。ここにいる皆さん、フロアの皆さんもそうかもしれませんが、何とか復興して日本全体を良くしたいという思いは共通だ、と受け止めさせていただきました。

[質疑応答]

城本 戸羽さんへの質問用紙が残っていました。平成24年にできたスポーツクラブ「総合型りくぜんたかた」の復興への役割をどのようにお考えでしょうか。

戸羽 総合型りくぜんたかたは、スポーツを通じてまちを盛り上げようという住民、地域の方にやっています。被災する前は町内会ごとに運動会があり、お盆には野球大会もありましたが、全部できなくなった。そのために、いろいろな企画をしていただき、アディダスさんなどのご協力もいただいて、市民の健康を守って地域を盛り上げていただいています。

そこだけではなく、岡本次官がおっしゃられたように、いろいろな企業や町内会の方に活動していただいています。人にはそれぞれ得手不得手があって、ああいうのは参加できないが、これなら参加できるというのがあります。私たちの市で最初にできた災害公営住宅は120世帯ですが、自治会長さんが知恵を絞って、お正月には大学生と一緒にもちつき大会をやる。おもちを食べたい人たちは出てくださいますが、出てこない人もいる。そこでマージャン、カラオケと、あの手この手でやらないと、漏れてしまう方がいるのです。企業、町内会、もちろん行政も、いろいろな機会をつくってどこかで参加してもらうことが、これからますます重要です。

城本 では、他にご質問があればお受けします。

質問者 福岡にある西日本新聞の論説委員をしている大西直人と申します。今日の議論では県の実感が薄い印象を受けましたが、戸羽市長に伺います。県にはいままでの5年間、どういう役割を期待してきましたか。そしてこれから期待していますか。

戸羽 この5年間、国がいろいろな制度を作ってきましたが、県は3年ぐらい経つと歩調が合ってきて、被災自治体の状況をご理解いただけるようになった。先ほど復興期成同盟会について言いましたが、被災地全体の問題については知事を中心として岩手県が要望した方が効果もあると思います。私が県に求めることは、やはり被災自治体それぞれが抱える課題を常に共有していただくことです。ただし、国会議員の先生方、とくに大臣をはじめ政務官もかなり被災

地に来てくださり、直接お話を聞いてくださる機会がいっぱいあります——実現できるかどうかは別ですが。だから県を経由することが少ないのも事実かと思います。

質問者 立教大学の学生です。震災の後、子どもの学力低下が指摘されます。実際に被災地で学習支援を行っていても、それを感じます。先日の朝日新聞では、貧困世帯へ学習支援している自治体の割合は45%だそうです。戸羽市長に伺いますが、どういう学習支援を行っているのでしょうか。また、教室の隣が柔道場という現状をどのように打破しようとお考えですか。

戸羽 私たちのところでは、金銭的な学習支援はかなり手厚くやっています。岩手県や国の部分もあるし、子どもが独自にやるものもあります。給食費の免除、高校では授業料の免除は当然ですし、制服の購入や修学旅行も可能にする。自治体によっても違うと思いますが。

隣が柔道場というお話ですが、やらなければいけないことが多すぎるのです。市民からご意見をいただければ、できるものはすぐ対応します。ただし、こういう場合もあります。いま小学校、中学校の校庭に仮設住宅が建っているの、市内13校のうち校庭が空いているのは津波が入った2校だけです。そこで、早く仮設住宅を片付けてよという意見が多いのですが、そこに住んでいるおじいちゃん、おばあちゃんに行くところがありません。子どもたちのためにおじいちゃん、おばあちゃんを追いつめますか、という話になる。いまはそういう時期ですし、それぞれのところに何か事情があると思います。子どもだけに、あるいは高齢者だけにスポットを当てることはできないので、バランスと時期を見ながら適切にやらなければいけません。

質問者 立教大学コミュニティ福祉学部復興支援推進室の岡博大と申します。私たちは7つの活動拠点で復興支援をさせていただいています。いわき市の災害公営住宅の自治会長さんがおっしゃるのですが、仮設住宅から災害公営住宅に移ると、それで終わりと思う方が多くて困ると。そこは薄磯という海水浴場が有名な地区でした。その方は、かさ上げが終わったら災害公営住宅から戻って、土地の魅力を生かしたまちをつくりたい、まだこれからだとのことでした。

戸羽市長に、まちの魅力を生かした復興を具体的にどう考えているか、お伺いします。たとえば、気仙大工は全国的に有名で、陸前高田の宝だと思いますが、今泉のまちが壊滅してしまった。そこで、気仙大工を生かして、吉田家の大肝入屋敷を再建できないでしょうか。

岡本次官には、災害公営住宅に移った後、さらにまちの魅力を生かしてまちづくりを進めるのをどうサポートするか、考えていることがございましたらご紹介いただけないでしょうか。

戸羽 陸前高田市には大肝入屋敷という非常に歴史のある建物があり、県の文化財にも指定されていたのですが、津波で流されました。その部材を探してもらったのですが、あまり集まらず、集まった部材の中にも使えないものが含まれています。それを再建する方針は掲げていますが、具体的には予算も付いていません。そこで、いま相談していますが、サグラダ・ファミリアのように気仙大工さんに土日だけでも協力を頂いて、建築している場面を見てもらう。全国で活躍した非常に優秀な大工さんなので、観光的な要素をもちながら、後継者も育成しながら、最終的にいつになるかわかりませんが、大肝入屋敷を復活できたら素晴らしいと思います。

岡本 まちの魅力をつくるのは住民です。国がどうこう言う話じゃない。ただ、ご自身たちが魅力に気づかないこともあるので、外の人が入って「ここがいいじゃないですか」という触媒の刺激も必要でしょう。外の人とくに若者、NPO、企業の人たちがお世話して、地元にあるいいものを、あるいは頑張っている人たちを応援する、というのが支援だと思います。

城本 震災から5年経って、もちろん課題は多いのですが、今日は何か希望を得るヒントがあった気がします。パネリストの皆さん、また会場の皆さん、長時間ありがとうございました。

[付記] 本報告は、池上岳彦（公開セミナー運営責任者。立教大学経済学部教授）が、パネリスト・司会者等の確認を得て、取りまとめた。

なお、発言者等の氏名に付した肩書は、公開セミナー開催当時のものである。

参考文献

岡本全勝編著『東日本大震災 復興が日本を変える 行政・企業・NPOの未来のかたち』ぎょうせい, 2016年。

立教大学コミュニティ福祉学部東日本大震災復興支援推進室『復興支援ってなんだろう? 人とコミュニティによりそった5年間』本の泉社, 2016年。