

東日本大震災復興をめぐる二つの道

～「創造的復興」か「人間の復興」か～

岡田知弘（京都大学）

はじめに

災害の地域性と歴史性

3.11 の衝撃と国民意識の変化

菅直人民主党政権下での「創造的復興」路線の台頭と TPP 推進・消費税増税路線との統合 被災地の住民や国民意識との大きなずれ。民主党「政治主導」の限界が明確に。

東日本大震災の特徴と被害状況

1) 災害としての特徴

M9.0 の超広域的プレート型大地震 + 余震（長野県北部、静岡県東部、秋田県北部）

1000 年に一度の津波被害 北海道～三陸海岸～関東地域

原発事故、コンビナート事故、埋立地の液状化、住宅造成地の地すべり等複合災害

2) 一次被害状況（～ 消防庁、2011 年 5 月 26 日、～ 農林水産省、5 月 31 日）

人的被害 死者 15,073 人、行方不明者 8,657 人、負傷者 5,472 人。高齢者中心。

物的被害 全壊 102,973 棟、半壊 58,817 棟、一部損壊 30,4133 棟。津波 + 火災

避難者 158,738 人

農業被害 農地・農業施設の損壊 33,098 箇所、7,137 億円、（塩害面積 2 万 ha）
農作物被害 505 億円（原発関係風評被害を除く）

水産業被害 漁港施設 319 箇所、6,513 億円、漁船 20,727 隻、1,384 億円
養殖施設・養殖物、1000 億円、水産加工施設 126 億円

林業被害 1,191 億円

3) 二次被害

福島第一原発の 4 基がメルトダウン チェルノブイリ原発事故に次ぐ大量の放射能放出による大気、水源、土壌、海洋汚染

広域的被害と原発難民の創出、農林水産物の風評被害の拡大

30km 圏内に米 1.5 万戸、野菜 3,400 戸

警戒区域、計画的避難区域、及び緊急時避難区域に牛飼養農家約 1,000 戸、牛約 2 万頭出荷制限地域の農家延べ 84,000 戸以上

福島県及び茨城県の漁業就業者数約 3,000 人

首都圏電源喪失による経済中枢機能、東北・北関東生産拠点の機能麻痺による経済的影響（生産停止、制限、雇用削減）国際的風評被害等による間接的被害の拡大

東北 3 県での完全失業者は 11 万人に（4 月）、震災関連倒産は全国で 141 社。

大震災が突きつけた基本問題

- 1) 災害は、その時代の特定の地域社会の弱い環を襲い、その社会問題を露にする
構造改革政策の下で、産業空洞化、過疎化、高齢化が進んでいた東北・三陸海岸域
買い物難民、ガソリンスタンド難民、医療崩壊が拡大していた地域
「平成の大合併」で大規模合併した自治体周辺部（石巻市、気仙沼市等）で救護、
救出の遅れ。市町村役場の物的・人的破壊の甚大さ（陸前高田市、大槌町、南三陸
町等）と基礎自治体の役割、国、県の責任が明確に（地域主権改革の役割分担論）
2005年に7市町村が合併した石巻市の場合、2001年度に1620人いた職員数が、
09年度には1286人まで減少。気仙沼市本吉地区の状況。
原子力「安全審査」の崩壊と原子力依存型の経済政策（民主党政権の原発増設・輸
出政策）の破たん
輸出依存型経済成長戦略の破たん。風評被害で輸出市場から一気に排除される。
東京一極集中型の産業構造、エネルギー需給構造の脆さ

2) 求められる政策課題

あらゆる被災地ですべての被災者の健康維持と生活再建を最優先すること
国が最終的に国民の生存権を守らなければならない、公共部門の最大の責務。
被災者の立場にたった住宅を中心とする生活・生業・地域コミュニティの再建
災害復旧・復興事業も含めて、被災者の生活、生業の再建につながるような、地
域内再投資力・地域循環型経済構築の方策を、自治体レベルでつくる必要がある
震災復興の要となる基礎自治体の再建と国による強力な支援
自治体職員の充員・増員と復旧・復興要員としての臨時職員の採用
広域自治体内部における、昭和の大合併単位での地域自治組織の強化
災害復旧・復興における、国、県、基礎自治体の垂直的協力関係の構築
原発事故の早期収束と被災地域の再生、脱原発から分散型の再生可能エネルギーへ
「グローバル国家」を標榜する TPP 対応型の成長戦略からの転換
東京一極集中型、大都市重視の国土構造から転換し、持続可能な地域社会の再構築

復興をめぐる対抗軸が鮮明に

- 1) 「創造的復興」路線 構造改革・TPP 推進の道
政府の復興構想会議、県・基礎自治体レベルでの復興計画策定開始
政府・宮城県は、「創造的復興」「再構築」を標榜。農地・漁港の集約化を掲げる
構造改革・TPP・消費税増税路線の推進者の言説
経団連、経済同友会 TPP 参加を前提にした規制改革、「選択と集中」、道州制、
被災自治体合併、消費税増税による財源確保を前面に出す
米倉経団連会長（「震災に負けない『日本経済復興プロジェクト』」）
「日本が国際社会という共通の土俵で、競争力を発揮していくためには、今こそ真に『開かれた

国』になることが大切だ。それゆえ日本経済復活のために政府に求めたいのが、TPP への参加である」(『文藝春秋』2011年5月号)

経済同友会「東日本大震災からの復興に向けて〈第二次緊急アピール〉」4.6

東北の復興にあたっては、「道州制の先行モデル」をめざすべき。一方で「規制緩和、特区制度、投資減税、各種企業誘致策などあらゆる手段を講じ、民の力を最大限に活か」しながら、他方で第一次産業については、「農地の大規模化、他地域の耕作放棄地を活用した集団移転、法人経営の推進、漁港の拠点化など大胆な構造改革を進めることによって、東北の強みを活かしながら、『強い産業』としての再生をめざす」とする。

竹中平蔵(信濃毎日、4.22付) TPP 対応型農業復興、一気に市町村合併、道州制「TPP 交渉の議論を先送りするのではなく、今こそ TPP 対応型に農業を復興するという発想が大事だ。」「具体的には、農地を集約し、民間の資本が農業分野に入っていけるような農地法の改正、流通経路などで独占状態となっている農業協同組合の改革をすすめるべきだ。」「ふるさとを復元したいという心情は理解できるが、農業や水産業では、震災前と同じように復元するのは難しい地域もある。この際、一気に市町村の合併を進めて、強力な自治体をつくる必要がある仙台に復興本部を設置して、道州制に踏み込むのが理想的だ。」「全体状況が良くなるためには、クールな目による構想力が必要だ。だからこそ『痛みを超えてやっ払いこう』と指導者が発信しなくてはならない。」

民主党復興ビジョンチーム(4.28) 法人税非課税、市町村合併、道州制、農業経営の大規模化のための農地法改定を求める

阪神・淡路大震災「創造的復興」の歴史的教訓

新空港、湾岸高速道路、区画整理事業等のハード整備優先と10年以上たっても「7割復興」という現実。住宅再建、商店街、中小企業の再建は後回し。

10兆円を超す復興市場の9割を域外資本が受注

600人を超える仮設住宅での孤独死

構造改革・TPP推進・消費税増税型の「創造的復興」路線では、被災地の復興を妨げ、被災者の生活再建、地域経済の再生にはつながらない

2) 「人間の復興」の道

関東大震災と福田徳三の「人間の復興」論(『復興経済の原理及若干問題』)

「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは、大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存する為に、生活し、営業し労働しなければならぬ。即ち生存機会の復興は、生活、営業及労働機会(此を総称して営生の機会という)の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても、本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである」

2004年中越大震災の際の、山古志復興の教訓(岡田他『山村集落再生の可能性』)

昭和旧村単位に、防災、生産基盤、生活復興を一体化させた計画を立案、実行

仮設住宅でのコミュニティの重視。復興計画の立案と事業計画の具体化

3年目に、7割の住民が村に戻る ※高齢者世帯は木造公営住宅に

基礎自治体を中心に、住民の合意にもとづく生活の再建を最優先にしていくことの重要性

原発依存政策からの脱却と再生可能エネルギーの普及をはかり、国内の農林資源を生かした持続可能な国土構造をつくりあげていく必要性が明確になる。

地域再生に向けた内的復元力の形成

(震災地域で芽生えつつある、中小企業者、漁業者を中心とした自律的復興の動き)

1) 発災直後

避難所生活のなかで確認された集落、コミュニティの協同の力 地域自治の精髓

瓦礫撤去と避難路・物資補給路開設を行った中小建設業者

食料・生活物資の配給を行った個人商店

隣接自治体(県境を超える場合も)からの緊急支援

2) 震災2ヶ月後

大船渡市における湾内瓦礫回収助成制度の実現

大船渡における牡蠣養殖漁村におけるワカメの共同養殖の開始。漁船の協同使用も。

住田町・住田住宅産業(株)が県産材を活用した木製仮設住宅を独自建設、供給へ

気仙沼市街地で商店街復興を開始した青年経営者たち(ただし、松下政経塾が関与)

3) 地域産業再生の制約条件

個別経営体では対処できない瓦礫回収、水質汚濁の対策、生産基盤(農地、漁港、道路等)の再建 国や県の責務

二重ローン問題 従前債務の処理法いかんで再建投資の規模の内容が決まる

農地、漁港、漁場の再建過程(3~5年?)中、および福島での原発災害避難期間中の生業と所得の保障・補償が、必要不可欠

おわりに

被災者の生存権を基本においた「人間の復興」路線と、TPP、さらなる合併論や道州制論を推進する「構造改革」路線との根本的な対立が日々明確になる。

被災地の復興をめぐる方向性は、非被災地を含む日本の将来のあり方にとって決定的に重要な意味をもつ

震災復旧・復興を「政争の具」、復興ビジネスの「商売の種」にしてはならない。あくまでも、被災地の被災者の暮らしの再建を第一にした復興政策が必要

地震の活動期に入った日本列島周辺では、プレート型地震の連動、内陸部での余震誘発の危険は、どこにでもある 自然との共生をはかる自足可能な人間社会の再構築へ