

五百旗頭真の 大災害の時代



「ねじれ国会」重い構造に

東日本大震災には、どんな復興を考へるのか。発災後3カ月半にあたる6月25日に菅直人首相に答申された「復興への提言―悲惨のなかの希望―」は、次のような内容であった。

第一に、「これまで繰り返されてきた歴史、すなわち、また次の津波に流される家や町を再建する歴史を繰り返さず、決定的により安全なまちを創り出す。その手法として二つの典型がある。一つは高台移転である。津波に対しては「逃げる」ほかはないが、生活に逃げるのが高台移転である。明治/昭和の三陸津波のあとにも一部に高台移転が試みられたが、今回はそれを望む被災者全面的に国が支援する。今日の社会において、丘の上のニュータウンは日常的風景である。

とはいえ、海あつての、港あつてのまちづくり現実も重なり、同じ海辺にまちを再建する場合、多重防壁という手法を取る。防波堤、防潮堤、人工の森、高く強いヒル二線堤、かさ上げ等の「減災手段」を組み合わせて、より安全にする。国はこれも全面的に支援する。

復興を考へる際にとりわけ難しいのは、この大災害が人口減少と高齢化の激しい時代と地域に生じた点であった。それを軽減し食い止めるには、生業、産業の活性化が不可欠である。この地の漁業・農業を輝かせる方法はないか。魅力と生きわいをもちたす産業、商店、観光などの積極的復興を、「特区」を含むさまざまな手法により支える。復興の主体は現地に住む人々であるが、やる気のある人々を支えるスキームと財源を国は提供しなければならない。

「単なる復旧ではなく創造的復興」、この方針が、阪神・淡

路大震災とは異なり、今回の公的立場となった。被災地にモデル性を帯びた先端的試みがあった。高層化社会的に安全であるだけでなく、包括ケアの行き届いたまち、原発事故にかんがみ再生可能なエネルギーを内蔵したまちが望まれる。NPOや中間支援員などの社会的支援も得て、避難生活とまちの復興に少しでも人間のあたたかみを注ぎ入りたい。福島の原発被災地の苦悩は格別深く、それだけに一層きめ細やかな配慮を最後までつづけてほしい。

以上のような積極的復興には多大の財源を要するであろう。それを、「今を生きる国民全体」の連帯と分かち合いにより支える。この列島に災害がもたらしたものは、どこでも誰でも被災する。明日はわが身である。被災者を代わる代わりの支え合いの共同である以外に、この列島の住民に救いはない。支援することを負担としない。強く、力強い復興支援の中で、日本経済全体も活性化することを期したい。

復興構想会議の答申の要旨は

「単なる復旧ではなく創造的復興」、この方針が、阪神・淡



宮城復興局の入り口に看板を掛ける郡和子復興政務官(当時)＝仙台市で2012年2月10日

以上のようなものであった。ただ会議が何を提案しようとして、それを生かすも殺すも、実は政治次第である。東日本大震災の時は、その点で恵まれた環境とはいえなかった。

2009年に大きな期待を集めて政権交代を成し遂げた民主党政権であったが、凋落も早かった。鳩山由紀夫首相は1年もたずに政権を菅氏に譲ったが、10年7月の参院選で敗れて「ねじれ国会」が重い構造となっていた。11年3月11日、首相が政治資金問題で追及を受けている間に、東日本大震災の大揺れが始まった。私は議院に任命された4月11日、首相にお目にかかると、野党の協力がなければどんな構想も目の目を危ない危険があると漏らされた。

実際、5月には菅おろしの政局が強まった。野党だけでなく、与党内にも造反の動きがあり、6月には内閣不信任決議案が通過しかねない形勢となった。菅首相は、予算執行を可能にする特別法案などいくつかの案件が認められれば退陣することを約束して危機を乗り切らねばならなかった。このような政治環境を横目で見ながら、復興構想会議は作業に没頭していた。仮借ない政争のまなかにあって、復興についての超党派協力は意外に守られていたと感ずる面もある。5月22日には被災地のための4兆円余の第1次補正予算が成立した。これはその地にとって大きな額であり、たまたま私は現地視察をしていて、この措置が被災地の関係者に一条の希望をもたらしたことを知った。7月25日には菅内閣の第2次補正も成立した。

たが復興全般の法制的基盤である復興基本法は遅れた。復興庁設立などをめぐって野党が意見を異にしたためである。閣内でも復興基本法と阪神・淡路大震災モデルの対立という大きな問題が生じた。復興構想会議は短期間で軸とする第1次復興計画は短期間で破綻したが、後には靈感を与えるシーンであり続けた。

が、阪神・淡路大震災の復興委員会をリードした河野洋平委員は、既存の諸官庁との間に軋轢を生む新機関創設を避け、全府機関を率いて復興案の実施にあたる方針をとった。しかし復興委員会の民間からの委員であった堀屋一氏や自民党小沢派の政治家には、めまざましい回期的対応を可視化する新機関の創設を強く主張する声があった。

結果的に、阪神・淡路大震災の復興は迅速かつ効果的であったとみなされた。菅首相の官邸も、その方式をとり、全府調整型による実施を原案とした。しかし額賀福志郎氏の野党・自民党には新機関創設論があった。ねじれ国会の下、強い野党である。それを容れる形で、復興庁設立が復興基本法に書き込まれた。阪神・淡路と対照的な東日本大震災の広域性、複合性を考えれば、現地にいくつかの事務所を持つ復興庁という一元的機関は結局的に言うて悪くない選択であった。

とまれ、遅れて6月24日に施行された復興基本法は、翌日答申される復興構想会議の提言に公的地位を与えた。それは復興の行政機関によって、7月28日に「復興の基本方針」という政策文書に落とし込まれた。事実上の宣言の作文である場合はともかく、有識者が主張をぶつ合って作られた審議会の答申が、そのまま政府の政策となるのはまれである。復興構想会議の提言は、一方で委員たちの議論の産物であったが、他方で飯尾潤検討部会長が設けた主要問題についてのいくつものワークショップに關係官庁の参事官らが協力を求められ、官僚機構のノウハウを踏まえて作業されたものであった。その成果物は、未曾有の事態への対応として理想主義的でありながら、議院として実施可能なものであった。あらかじめ相談に乗っていた省庁はスムーズに行政文書化したのである。官僚監視主義の濃厚な民主党政権において、復興構想会議は官僚機構の力を十分に引き出しながら、支配されることになった審議会であったと思う。

経費100%国で決着

やはり来た。菅内閣は総辞職し、9月2日に野田佳彦内閣が継いだ。秋が深まる中で、いつに始まらない復興実施に無燃感を禁じ得なかった。このままでは来春まで時間を無駄にしてしまいかねない。10月10日の政府の会議で、私は「率直に言うて運ずる」とし、2カ月ほどを政局に空費したことに抗議した。その後間もなくであったろうか。当局から報告を受けた。「この度は高台移転の経費を100%国でみることにしまし

た」驚きであった。従来の分担は国が4分の3、地元が4分の1であった。この4分の1がクセ者である。阪神・淡路大震災の復旧・復興をめぐる地元負担の累積は巨大であり、兵庫県は今なお大きな借金を返済できずにいる。東北の小さな自治体に同じ運命を強いてはならない。私は「90%から95%までめてやってくたさい」と財務省関係者にかねて言っていた。それに対して秋深まった答えが100%国費だった。よく決断したと思う一方、「10兆円ハザードを生じませんか」と思わず口にした。地元負担ゼロとなれば、責任感が失われるのではないか。お印ばかりに0・1物でも地元負担を残すべきではないか。

財源の見通しがついたものと私は了解した。民主党と自民党、公明党の与野党が合意にもつぎ、11月から12月にかけて、第3次補正予算、復興特区法、復興庁設置法、25年間にわたり所得税を2・1%上乗せする復興財源確保法をはじめこれらの関連諸法があいついで成立した。歴史上もつとも手厚い東日本大震災からの復興が、12月2月10日に生まれた復興庁を軸として展開されることとなった。生かすも殺すも政治次第と先に言ったが、政治は政局に殺されながらススキムと財源をなんとか整えたといえよう。(拙稿「東日本大震災復興構想会議の役割」、飯尾潤「復興対策本部と復興基本法、復興庁の発足」、林俊行「東日本大震災復興財政(復興基金)」、いずれもひょうご震災記念21世紀研究機構編「復興構想」『国難』となる巨大災害に備える「東日本大震災から得た教訓と知見」―きょうせい、2015年―所収)

いづみへ・味こた ひょうご震災記念21世紀研究機構理事 長 熊本県立大学理事長・日本政治外交史