

東日本大震災から10年 復興のあり方を問う

田中秀明・明治大学公共政策大学院教授

2021年2月25日



田中秀明氏＝宮武祐希撮影

2011年3月11日、マグニチュード9.0の大規模地震が東日本を襲い、死者・行方不明者合計で2万2000人（震災関連死含む）を超える未曾有の被害をもたらした。改めて亡くなられた方々のご冥福を祈りたい。

震災直後から始まった復興は間もなく10年を迎える。復興の指令塔である復興庁の設置が21年3月末までとされるなど、当初復興は10年間とされていたが、さらに10年間延長された。

福島第1原発の処理は残されているとしても、土地造成・港湾・道路などインフラはほぼ整った。それでは、10年かけて真の復興は成し遂げたのだろうか。筆者は被災地をこれまで何度も訪れており、自分の目で見てきたことも踏まえて、復興の問題を考えたい。

陸前高田や気仙沼の実態

被災地を訪れて最初に感じたことは、公共事業やインフラ整備の「巨大さ」である。例えば、岩手県陸前高田市では、土地のかさ上げのために、海岸近くの高さ約125メートルの山を切り崩し、高田と今泉の2地区で計約300ヘクタールのかさ上げを行った。土砂をトラックではなく、高架鉄道のようなベルトコンベヤーを造って運んだ=写真1。盛り土土量は1100万立方メートル（東京ドーム約9個分）、土地のかさ上げは最大で約12メートル、平均7メートルである（いずれも計画）。総工費は2000億円を超えたという。



写真1「陸前高田のベルトコンベヤー」=2015年8月、著者撮影

高田地区は「奇跡の一本松」で有名である。その土地は広大であり、土地のかさ上げが毎年進んでいくのを観察したが、ほんとうに壮観だった。17年4月には大型商業施設もできたが、19年に訪れた際には、全体としては、造成された土地だけがあり、住宅など建物はほとんどなかった=写真2。報道によれば、「中心部の高田地区や宅地が広がる今泉地区では約7割が利用未定のまま」（「毎日新聞」19年3月10日）であるが、見た目には1割以下だったと記憶している。



写真2「陸前高田の土地のかさ上げ」 = 2019年9月、著者撮影

防潮堤もいくつか見たが、万里の長城と言われるほど巨大であり、怖いほどの圧迫感を受けた。特に印象に残った一つが河川の護岸工事だった。宮城県気仙沼市の沖ノ田川という2級河川である。水が流れている川の幅は3メートル程度であるが、その両岸の堤防は幅5～50メートル、長さは800メートルに及ぶ。周囲には林などがあり、のどかな里山のように見えたが、住民はこのような堤防をほんとうに望んだのかと疑問に思った = 写真3。



写真3「沖ノ田川の護岸工事」 = 2016年11月、著者撮影

堤防というより、ローラースケート場だ。新聞記事によると、「この地区で生まれ育った石巻市の男性（55）は沖ノ田川で釣りをして遊んだことが忘れられない。『コンクリートのV字谷になってしまったね』と嘆く」（「朝日新聞デジタル」16年8月18日）。

復興の負の面を紹介したが、他方、成功例もあった。同じ気仙沼市に所在する大谷海水浴場の防波堤である。当初、行政が示した復興計画は、砂浜を潰して巨大な防潮堤を造るものだった。筆者が16年に訪れたときは、まだ津波の傷痕が残っていたが、湾曲した浜辺はさぞきれいだったのではないかと想像した。

12年夏、計画の停止と住民意見の反映を求める署名活動が行われた。住民は大谷まちづくり勉強会を立ち上げ、さらに大谷里海づくり検討会で具体案を検討した。さまざまな議論と交渉が進められ、16年7月、震災前と同じ規模の砂浜を残すため防潮堤をセットバックし、国道45号をかさ上げして兼用堤とする計画が、地元説明会で合意された。

国道を防潮堤とすることは前例のないことから、当初それはできないと住民は言われたそうである。そうした中で住民が昔の姿を取り戻すために

粘り強く国や県・市当局と交渉した結果なのだ。この大谷海岸地区復興事業は、20年度完成を目指し、18年1月に着工された。この3月には、道の駅がオープンすると聞いている。まさに10年かかったのだ。ここで強調したいのは、計画の策定や住民の合意形成など復興には時間がかかる、むしろ復興には時間をかけるべきだということである。

しかし、多くの復興は違う。なぜか。

迅速な現状復旧が問題の根源

被災地は広範囲に及んでおり、その状況はさまざまである。上記はごくわずかな事例に過ぎないが、震災復興の問題を浮き彫りにしている。被災した住民の生活を保障することは急がれるとしても、土地の整備やインフラを中心に、全てをとにかく元に戻すことが復興の大原則になった。この原則は、高度成長期における災害復旧としては正しかったかもしれないが、急速に人口が減少する東北地域において、適切だったとは思えない。

何千億円をかけて土地のかさ上げを行っても、住宅や商店・工場、そして人々が戻ってくるならば是認できるが、残念ながら、雑草が生い茂る野原になっているのが現実だ。むしろ、今後は、人々が戻らないにもかかわらず、土地や施設などの維持管理にお金がかかる。

新聞報道（「朝日新聞」21年1月18日）の引用であるが、犠牲者の2割近くを占める最大の被災地だった宮城県石巻市の状況を紹介しよう。国から投じられた復旧・復興予算は被災自治体の中で群を抜き1兆9000億円に上り、その7割超はインフラの整備に使われたという。市の中心部を上空から見ると空き地が目につく。一帯に八つあった商店街組合は、一つを残して解散した。老舗の経営者が「もともと寂しかったが、さらに活気がなくなり、やっていけない」と嘆く。要するに、巨額のお金を使ったが、人口減や空洞化が震災後さらに加速したのだ。

さて、東日本大震災復興基本法では、復興の基本理念（第2条）として、「21世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指す」「少子高齢化、人口の減少など諸課題への対応」なども規定されているが、「東日本大震災からの復興の基本方針」（復興対策本部11年8月11日改定）では、「なお、いまだ多数の方々が避難所生活など困難な生活を余儀なくされており、国は、地方公共団体、民間等とも連携し、仮設住宅の建設等により早急に、避難所を解消するとともに、仮設住宅における生活環境の改善、災害廃棄物の処理、ライフライン、交通網、農地・漁港等の基盤等の復旧を急ぐ」と規定され、迅速な復興が重視されている。復興の現状を説明する復興庁の資料でも、住宅が何万戸、道路何キロ、土地整備が何平方キロ整備されたと書かれている。要するに、ハード中心の復興なのだ。

当初は、計画の策定や住民の合意なども必要だったことから工事は遅れ、予算の未消化や使い残しも問題として指摘された。それ故、復興が遅いことが政治レベルやメディアでも強調された。復興財源の確保のために所得税や法人税などが増税されたものの（合計約10兆円）、予算が余る事態にもなったので、財政当局は復興事業の早期執行を関係機関に号令をかけた。増税の根拠が疑われることを避けたかったからだ（なお筆者は復興増税そのものに異論を唱えているわけではない）。法令などには将来を見据えて復興を図ることが規定されていたにもかかわらず、現実の復興では、それは反映されなかった。

紹介した大谷海岸の事例では、被災から復興計画の合意形成まで5年余がかかり、事業の完成まで10年を要している。もちろん地域の実情はそれぞれ異なり、大谷海岸の復興のアプローチを全ての被災地で採用すべきだと言っているわけではない。あれほどの甚大な被害を受け、更に経済社会環境が大きく変化する状況では、住民の合意形成のためにも、復興計画の策定にもっと時間をかけるべきだった。復興がハードに偏り過ぎて、人への投資や産業振興などソフト面がおろそかになった。人口減少、少子高齢化が進むなかで、10年後、30年後を想定して何が必要なのかを、地域ごとにもっと議論すべきだったのではないか。

地元の負担もゼロだった

原状復旧が強調された背景には地方自治体の負担が少なかった点も挙げられる。

11～20年度の復興に係る総事業規模は約32兆円である（復興庁資料）。その主な財源は、復興特別所得税・法人税や復興債発行収入などであるが、地方単独事業を除けば、地方負担は極めて少ない。通常の災害復旧でも地方負担はあるが、東日本大震災の復興事業では、当初5年間は、震災復興特別交付税により、全額国庫負担とされた（阪神大地震でも地方負担はあった）。

16年度以降は、一部の事業について地方負担が導入されたものの、手厚い交付税措置などがあり、高規格道路など（通常枠）で実質的な地方負担は15～30%程度、直轄・補助・交付金事業（復興枠）で同2%程度と、地方の負担は少ない。

地方自治体にとって負担がなければ、国や県の言うとおりに、インフラなど川でも予算を使うインセンティブが働く。景観が悪くなっても、ただで造ってくれる、また地元土木会社も潤うのであれば、防潮堤をとにかく整備しようとするのは当然の成り行きである。多くの自治体で防潮堤の整備は進んだが、気仙沼市は極めて例外的だったと聞いている。タダでも、またリスクがあっても、防潮堤建設に住民は反対したのである。

復興予算を巡っては、調査捕鯨や沖縄の国道整備など復興と関係ない事業に使われたことも批判された。被災地以外の学校の耐震化、防衛省の大型輸送機の取得・大型ヘリコプターの改修、官庁の施設の整備など、便乗ではないかと指摘された。復興庁はこうした予算について関係省庁に返還を求め、15年度までに2481億円が返還されている（「毎日新聞」17年2月21日）。32兆円の事業規模が妥当だったかを正確に検証することは難しいが、予算制約が緩めば、無駄な事業、費用対効果が乏しい事業が増えるのは世の常である。震災が甚大であったこともあり、政治は、費用対効果や予

算制約を考えずにお金を使えと合唱し、省庁も自らの予算が増えることで権益を増やしたのだ。財政当局も、政治への配慮や国民感情から、異論を唱えることはできなかった。復興の財源は増税と借金であり、それはタダではなく、国民負担となる。復興だからと言って、無制限に将来世代に負担を転嫁してもよいだろうか。

レビューが乏しく学習しない体質

東日本大震災は近年において例のないほどの災害であり、試行錯誤や失敗などやむを得なかった点は斟酌（しんしゃく）できる。しかしながら、この10年間に於いて、復興状況を冷静かつデータに基づき不断に検証し、軌道修正をどこまで行ったかは疑わしい。

当初復興が遅れていたため、迅速に進めるための諸手続きの見直しなどはあったが、「迅速な原状復旧」という基本方針が顧みられたとは言えない。復興庁自身、毎年政策評価や行政事業レビューなどを行っているが、その関係資料は、目標どおり復興は進んでいる、引き続き充実を図る、といった「大本営発表」である。予算をいくら使ったか、ポータルサイトへのアクセス数の目標と結果などが書かれているだけだ。

復興庁は「復興・創生期間後も対応が必要な課題の整理」（18年12月）と題する資料を発表している。これは、被災5県に対して、復興事業の進捗（しんちよく）状況、復興・創生期間後も継続要望がある復興事業の調査を実施し、それを踏まえたものである。「被災者の見守りや心のケア、コミュニティの形成、被災した児童生徒等への支援など、復興・創生期間後も一定期間対応が必要と考えられる」と述べ、要望のある事業を整理しているが、これまでの復興を総括的にレビューしていない。

こうした調査も踏まえ、復興の基本方針は、19年3月変更された。しかし、その内容は「地震・津波被災地域においては、地域によって復興の進捗状況が異なることから、進捗が遅れている事業などの復興を加速化する」など、引き続きハード中心である。「ソフト面での復興と創生が重要

である」とも書かれているが、全体のビジョンはそれほど明確ではない。これまでの取り組みで何が成功だったのか、何が成功しなかったのか、問題はなかったのかなどのレビューは全くない。それで、どうやって次の10年の課題に臨むのだろうか。

大規模地震に対する復興は、東日本大震災が初めてではない。1995年1月の阪神大震災でも、原状復帰などが原則とされた。復興計画の策定、商店街の整備、地場産業等の復旧、住民参加のあり方など、さまざまな点においてレビューがなされたが、それが東日本大震災の復興においてどこまで生かされたであろうか。

阪神大震災に関しては、「復興10年総括検証・提言」（兵庫県復興10年委員会05年）、「阪神・淡路大震災の総括・検討に係る調査」（内閣府1998年）などの包括的なレビューがなされているが、復興庁にはそうしたレビューはない。

ただし、国土交通省は20年6月、有識者で構成される「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会」を立ち上げ、市街地の復興についてレビューを行っている。第3回の国交省事務局説明資料（20年11月26日）によると、岩手・釜石東部地域の事例から見える教訓として、「現地の再建度合いや被災者の再建ニーズによっては、かさ上げを行わない判断（一定の建築制限を導入）もあり得る」などと説明されているが、全体としては極めて控えめな指摘にとどまっている。

今後も、日本では、首都直下型地震や東南海地震など、大規模な地震災害が想定されている。我々は、過去を学ばず、また同じ過ちを繰り返すのだろうか。東日本大震災復興10年を包括的にレビューし、将来への教訓を整理すべきである。福島原発の事故調査のように、国会事故調、政府事故調、民間事故調など、複数の調査報告を期待したい。

[<政治プレミアトップページはこちら>](#)

田中秀明

明治大学公共政策大学院教授

1960年生まれ。85年大蔵省（現財務省）入省。オーストラリア国立大学客員研究員、一橋大学経済研究所准教授、内閣府参事官などを経て、2012年より現職。専門は財政・ガバナンス論。著書に「官僚たちの冬 霞が関復活の処方箋」など。

毎日新聞のニュースサイトに掲載の記事・写真・図表など無断転載を禁止します。著作権は毎日新聞社またはその情報提供者に属します。

画像データは（株）フォーカスシステムズの電子透かし「acuagraphy」により著作権情報を確認できるようになっています。

Copyright THE MAINICHI NEWSPAPERS. All rights reserved.