

復興庁が震災復興に果たした役割と課題

岩渕 明

はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災とそれに付随した福島原発事故から早10年を経過する。復興庁的には多くの面で95%以上に復旧した¹といえるが、依然として解決されていない課題が存在するし、時間経過とともに顕在化した課題もある。また、近年日本で頻発する災害に対してこの震災の復興プロセスを、将来の災害対応に活かすための教訓とする必要がある。

機械工学を専門とする筆者は岩手大学において震災の復興活動に関与し、単に工学的な視点のみではなく技術は人間あってのものと強く認識した。そこで日本学術会議第24期に当たり、社会学委員会の復興に関する分科会に所属して文理融合の議論に参加した²。また、復興庁の復興推進委員会委員として政府の復興施策にもある程度関与してきた。

本稿の主題は復興庁を中心とした国の復興活動を概観することとし、まず「スケール・シフト」的視点から国の立ち位置、評価する人の立ち位置を明確にして議論を始めたい。

1 スケール・シフトで見る復興プロセス

スケール・シフトとは通常の物理量（時間、

距離など）から離れて同じ事象を見ると異なった見解が得られるのではないかと、立ち位置を変えて事象を見て類似性、特異性を検討するものである³。復興政策のモニタリングにこのアプローチを適用するときには、「誰が何をいつ」という視点が必要である。復興庁の政策を客観的に評価するとき、経過時間と評価者の立ち位置で評価は異なるのが当然である。定量的に立ち位置を表すために図1のような三次元の図で考える。一つ目の軸は対象とする組織の類型・規模であり、被災者を含む個人、大学やNPOなどの組織、市町村・県・国の行政組織などがある。二つ目は被災地からの距離であり、三つ目は経過時間である。例えば、本稿における筆者の立ち位置は被災地から100 km離れた盛岡で、大学の復興支援活動にかかわってきた個人の立場で

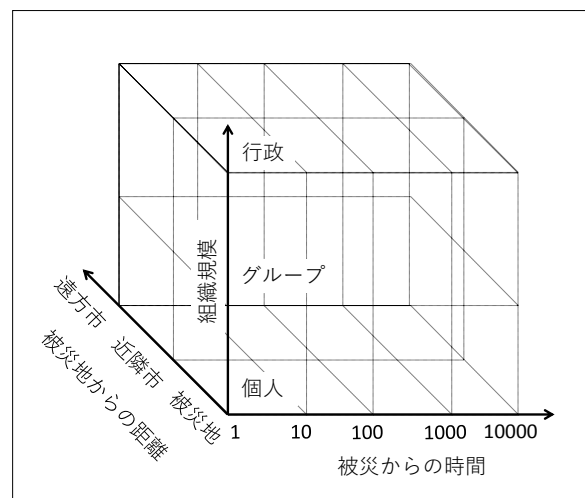


図1 復興支援における立ち位置

PROFILE

岩瀬 明 (いわぶち あきら)

- 日本学術会議連携会員
- 岩手大学名誉教授
- 復興庁復興推進委員会委員
- (地独) 岩手県工業技術センター顧問

専門 機械工学、トライボロジー



あり、10年経過した時点での国（復興庁）の復興施策に対する評価となる。

2 国の役割

初めに国の役割を考える。現在のコロナ禍は感染状況が進行形であるのに対し、東日本大震災での復旧・復興は災害の後処理といえる。時間軸でいえば、震災直後に指揮をとるのは“住民を守る”被災自治体である。国には救援システムの稼働が同時に求められるが、復旧・復興としての国の本格的出番までにはタイムラグがある。国は遠隔地ゆえに各地の情報の収集から始めて、被災地と相談しながら方針や予算等のフレームを決定するには時間を要する。

政府の施策は被災地全体を視野に入れるという意味でマクロ的な視点であり、限られた資金の中で効率的に支援する施策をとるであろう。それに反し、被災地の自治体は「住民一人ひとり」への対応が求められるため、ミクロな視点となる。ある時間範囲で被災者数100万人がすべて公平に支援施策を享受することは不可能である。マクロに見れば、例えば90%の人が適切と思えば行政の施策は妥当と判断するだろうし、取り残された10%の人から見れば不公平感を感じる。従って、その施策はマクロ的には妥当であるがミクロ的には不適切だったと評価者で評価が分かれる。

大震災から10年経った今、政策の評価も被災者と遠隔地の人では異なるであろう。被災地では「まだ終わっていない」と継続を望むだろう

し、遠くの人には「まだ復興なのか、各地で災害が続いているのだから国のやるべき優先順位は違うのでは」と東日本大震災の関心が薄れ過去の事象としてとらえるだろう。国は当初マクロな視点でスタートしても「誰も残さない」ために次第にミクロな視点での施策に変化せざるを得ない。

3 復興庁の取り組み

表1は政府の復興にかかわる基本方針等を示した。方針はおおよそ5年ごとに見直されている。

震災発生直後から政府は緊急災害対策本部を立ち上げ、この震災を「激甚災害」に指定し、それにかかわる措置を行った。災害の実態調査、復旧・復興方針の立案、具体的施策の制定と活動を行ってきた。平成23年6月の復興基本法に

表1 復興施策の基本方針等¹

平成23年6月	東日本大震災復興基本法制定
平成23年7月	「東日本大震災からの復興の基本方針」(復興期間10年間、復興庁の創設)
平成24年2月	復興庁設置
平成27年6月	「平成28年度以降の復旧・復興事業について」
平成28年3月	「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針
平成31年3月	「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針」の変更
令和元年12月	「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針」(復興庁の10年間延長)
令和2年7月	「令和3年度以降の復興の取組について」(第2期復興・創生期間)

において「21世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指した復興」と謳ったのは被災地の人口減少、高齢化による活力低下が背景にあり、被災地が課題先進地域という認識があったからである。また基本方針では復興期間を10年、前半の5年を「集中復興期間」とし、被災者支援、住まいとまちの復興、産業・生業の再生、原子力災害からの復興・再生、「新しい東北」の創造の5項目を掲げた。また既存省庁の枠組みを超えて復興の一元化という観点で、「復興庁」を開設することとした。

10年間の復興期間の終了を目前に、復興支援の継続が被災3県の知事から出され、復興庁は総括WGの結果⁴を踏まえ、残された課題、あるいは顕在化した課題に対応するために10年間の継続を決めた（令和元年12月）。そして、支援策を地震・津波被災地域と原子力災害被災地域に区別し、5年後に見直しを行うこととした。原子力災害地域の復興はさらに10年以上はかかると予想している。

財政的に見てみると被災自治体の財政的体力がないことで、全額国が支援することとした。その結果、予算規模は前半の5年間（集中復興期間）で26兆円、後半5年間（復興・創成期間）で6兆円を計画した。平成23年度から令和元年度までの支出は30.1兆円で、内訳は被災者支援が7.3%、住宅再建・復興まちづくりが43%、産業・生業の再生が14%、原子力災害からの復興・再生が22%などである⁵。また、令和3年度からの「第2期復興・創生期間」までは総額32兆円後半の額を充てることにしている。

インフラ整備ではほぼ100%が完成し、復興は順調に進んでおり、水産業と観光を除いて産業は震災前の水準にほぼ達している^{1,5}が被災者の心の問題等は残されている。現状において避難者は47万人から4.3万人（うち福島県が3.7万人）に減少しているが、原子力災害の影響が依然存在している。

4 将来に向けての施策の検討と課題

国の30兆円を超える前例のない財政措置は評価される一方、「復興バブル」という表現もされた。被災自治体は「創造的復興」のもと、あれもこれもと身の丈以上の要求をした感もある。結局、通常の年間予算の数倍も一気に処理するために人手不足は深刻で、行政の共助として全国の多くの自治体から被災地に職員が派遣された。

復興特別会計の中で、文部科学省等は様々な支援金を大学関係に配分した。各大学が支援活動の原資として使用した一方で、復興にかかわる大型プロジェクト研究開発は、総括がなされていないことでその成果がいかほどかは不明である。

縦割り行政の打破のための復興庁であるが、熊本地震の時には復興事業に経験を持つにもかかわらず、管轄外と表面的にはノータッチであり、初動支援の混乱は東日本大震災と同じであった。経験の共有が国レベルでも自治体レベルでもなされていないことを示している。

前述の日本学術会議の分科会では「再帰的ガバナンス」をキーワードとして議論した²。そ

の論点は復興の状況が刻一刻変化しても、予算を含め当初計画通り事業を遂行することへの疑問である。基本方針に沿った計画に柔軟性がないことである。例えば、避難者が当初は戻ると計画しても5年も経れば避難先での生活基盤ができ、戻らないと変更をする。従って、計画通り公営住宅が完成しても空き部屋ができる。PDCA的に状況に応じて柔軟に計画変更ができる仕組みが必要であったろう。

今後5年間の「第2期復興・創生期間」では、生活の問題、心の問題、生業の再生、防災等々未完の多くの項目が継続されるが、ソフト面に比重が移り、ミクロな視点からの支援といえる。その中で研究者・科学者に関係するアーカイブと国際研究教育拠点について簡単に述べる。

「災害の伝承」のため、各地に伝承館が設置され、復興過程で収集した資料がアーカイブとして残されている。例えば、数百万点にも及ぶ資料が関連機関と連携して国立国会図書館（ひなぎく）に集まった⁶。デジタルアーカイブのグローバルなネットワークで世界の研究者が活用できるような動きもあるが、人も活動費もさらには保管スペースの問題もある。陸前高田市や福島県双葉町に伝承館ができているが、その維持費も含めて予算措置と活用プログラムの構築が求められる。学術研究のみならず災害教育にも活用すべきであろうし、行政の危機管理の教材にもなりうる。

また、福島イノベーション・コースト構想の一環として、復興庁が主管して国際研究教育施設を作ることを決定している⁷。これは新産業の

ベースとなる学術研究の拠点という側面と、一定の数の研究者や学生を世界から呼び込むことで、地域の活性化につなげたいという側面もある。しかし、研究分野は工学色が強く、災害復興には人間がかかわるという意味で、国際水準を満たす人文・社会科学系の分野を入れるべきだろうし、それを期待する。さらには福島で活動し続けるうえでも地域という視点も必要であろう。

まとめ

復興庁の10年間の施策により大局的には震災復興は進展してきた。15年以上にわたり32兆円を超える大規模な予算の事業は適切な間隔でPDCAを回す、すなわち再帰的ガバナンスの実行が最も期待される。また、復興庁のこれまでの経験があらゆる層で共有されることを望む。

最後に、執筆の機会をいただいた山川充夫福島大学名誉教授に感謝します。

文献

- 1 復興庁：東日本大震災からの復興の状況に関する報告、令和2年12月
- 2 日本学術会議社会学委員会東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会：提言「社会的モニタリングとアーカイブ—復興過程の検証と再帰的ガバナンス—」、令和2年9月
- 3 岩淵明：「スケールシフト学」考——新たな視点で科学する、白ゆり出版部、平成30年
- 4 東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループ：東日本大震災の復興施策の総括、復興庁、令和元年10月
- 5 復興庁：東日本大震災からの復興の状況と取組、令和2年9月
- 6 国立国会図書館、東日本大震災アーカイブ「ひなぎく」、<https://kn.ndl.go.jp/#/>
- 7 福島浜通り地域の国際研究教育拠点に関する有識者会議：国際研究教育拠点に関する最終とりまとめ—福島浜通り地域の復興・創生を目指して—、復興庁、令和2年6月