

# 「東日本大震災から1年余、復興は進んだか」



放送大学岩手学習センター所長  
岩手県東日本大震災津波復興委員会  
総合企画専門委員会委員長

齋藤 徳美

### 目次

#### はじめに

#### 1. 岩手県津波復興計画の趣旨と概要

- (1) 策定の意義
- (2) 柱は「生業(なりわい)」と「安全」
- (3) 復興計画の概要

#### 2. 進まぬ復興はなぜ?

- (1) 復興の現状
- (2) まちづくりへの障害
- (3) 水産加工業への支援不足
- (4) 使いづらい復興交付金・特区
- (5) 自治体の自由になる財源を

#### 3. 沿岸地域のビジョンをどう描くか

- (1) 国の支援の現状を受容するか
- (2) 求められるビジョンの共有
- (3) インフラを共有したコンパクトシティを

#### 〔追記〕「いわて未来づくり機構」への期待

### はじめに

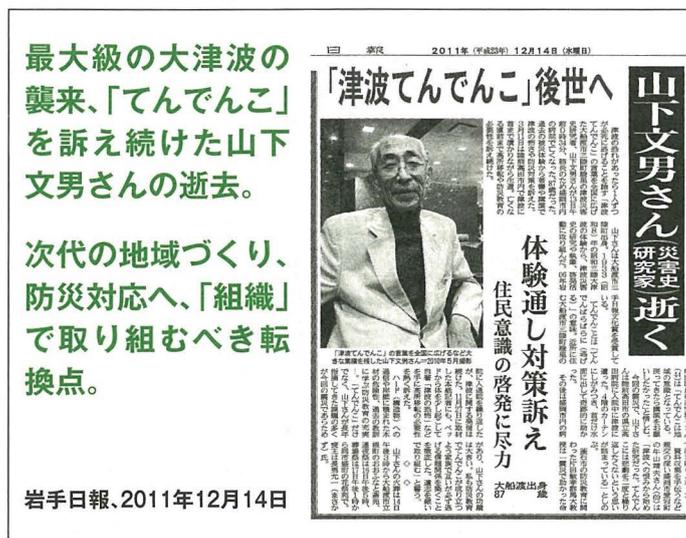
光陰、ヒトを待たず。東北全体で2万人近く、岩手県内だけでも6千人近くの人々を飲み込んだ、「平成の大津波災害」から早くも1年3カ月が過ぎた。海が、街を、そして住処を襲ったあの衝撃を乗り越えようと歩み始めた私たちであるが、時の流れのみが何とも速く感じられる。その一方で、復興への歩みはのろい。

地元岩手で、地域防災の研究と実践に関わってきた一人として「きつと来る」「来る」「必ず来る」と警鐘を鳴らし続けてきて遭遇した大津波。力及ばずして、多くの方が犠牲になられたことに忸怩たる思いである。枯れた高田松原の一本松の足元に佇み、弱音を許していただけるなら・・・できれば生きている間に巡り合いたくはなかったとの心情である。

そして、津波史研究の第一人者であり、敬愛する大先輩であった山下文男氏が、昨年12月13日に87歳で亡くなった(図表1)。津波に襲われた県立高田病院の4階で首まで水につかりながら「老いの一徹、執念」で生き抜いたのであ

るが、ついに力尽きた。  
約20年前の、釜石市での全国津波サミット以来親しくさせていただいて、氏が唱える「津波でんでんこ」が、究極の津波対応と小生も確信した。いかにハード、ソフト対策を進めても、人が逃げなければ命は救われない。時に、バカの一つ覚えと揶揄されたこともあったが、津波防災は「避難のみが命を守る」に尽きるのである。この想いは変わらない。一方で、多くの犠牲者を出す大津波に現実遭遇したこと、そして一生をかけて津波から身を守ることを訴えてきた津波研究家の逝去を、組織的な津波防災の取

図表1 山下氏の訃報を伝える新聞



り組みへの大きな転機にしなければならないと考える。

人々が集う街をどう再建するのか、近い将来に繰り返して襲うであろう津波に犠牲者を出さないために安全な街づくりをどう進めるかが、私たちに課せられた大きな、息の長い課題なのである。

なお、本稿は、震災一周年の節目に、放送大学岩手学習センターで開催された所長特別セミナー（緊急第2回）として行った講演の内容を基に、修正、加筆したものである。各種のデータは今年5月現在の数値である。その後の復興が大きく前進していることを期待しつつ、ここでは遅れている復興の課題を主に取り上げさせていた。筆者の私見ということでご容赦をいただきたい。

### 1. 岩手県津波復興計画の趣旨と概要

#### (1) 策定の意義

リアス式海岸の限られた低地に広がった集落は、ほとんどが津波に飲み込まれた。岩手県では沿岸12市町村に居住する約28万人のうち約8・8万人が浸水の被害を受け、避難者は最大4・8万人に達した。震源に近い陸前高田市、

大槌町、山田町などは市街地がほとんど壊滅した。昭和三陸地震津波で全滅に近い被害を受けた宮古市田老地区（旧田老町）も平地の住居はほとんどが流失した。津波で商店やビルが立ち並んでいた市街地から周辺をぐるりと見渡すと、はるか山裾から海まで見渡せるのはまさに異様な光景である。

被害は甚大かつ広域で、単一の市町村や県力で復興に当たれるたぐいのものではない。また、多くの市町村では、被災者の救援や復興の中心となる役場が浸水し、職員そのものが被災し、大槌町のようにリーダーたる町長が亡くなった自治体すらある。

復興に必要なものは、資金である。日本国の借金がいくらあろうと、それは国に面倒を見てもらう以外に方法はない。そして、要請にはどのような復興を行うのかの計画が立てられていなければならない。一方、街づくりの基本は、住民が自分たちのまちをどのようなまちとするかの住民の意思であるものの、被災した地域にその力は無い。よって、県が各界の代表者や学識者の知見を結集し、復興計画のいわばメニューづくりを急ぎ、国への支援要請と地域の復興計画策定の叩き台とすべく策定を急ぐこととしたものである。

復興計画の全体を取りまとめる「岩手県東日本大震災津波復興委員会」が岩手県商工会議所連合会会長、岩手県漁業協同組合連合会会長など19名の各界代表によって構成され、その下に防災対策を検討する「津波防災技術専門委員会」、復興計画全体の起草を行う「総合企画専門委員会」が昨年4月末までに立ち上げられた。

(2) 柱は「生業（なりわい）」と「安全」

津波復興計画の素案を検討する「総合企画専門委員会」の委員長として、筆者が特にこだわった柱は「生業の再生」と「安全を守るまちづくり」である（図表2）。モノを生み出す仕事に興され生活が成り立たなければ、人々が集うまちは存在し得ない。人が住まなければまちを守る堤防も、道路も、鉄道も、学校も、病院もなんにもいらないことになる。まずは生業である。一方、遡上高30メートルクラスの津波は、過去110年間で三度も三陸沿岸を襲っている。千年に一度の災害なら、それはその時と割り切ることも出来ようが、子供か孫の時代にはほぼ確実に襲来する災害である。防潮堤の整備などハード対策と共に、浸水地の住居の高台移転、土地のかさ上げなどによる新たな街づくりが、地域に住む人々自らの協議で描かれなければならない。

図表2

**総合企画専門委員長のこだわり**  
**「太く、揺ぎない柱」**

ちまちま言うな、基本は

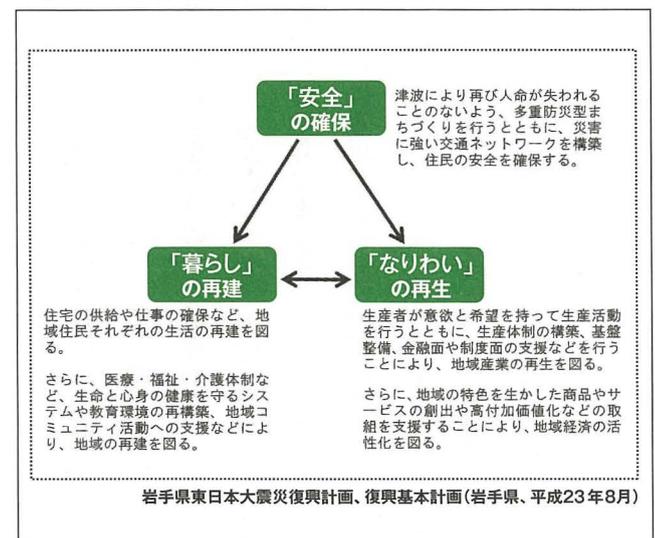
- 1、仕事(生業)興す
- 2、安全を守る街づくり

緊急事態である、リーダーは  
**めざす方向のフラッグを明確に！**

(3) 復興計画の概要

昨年8月11日に県議会で8年間にわたる「岩手県東日本大震災津波復興基本計画」と平成23年度から25年度までの「第1期復興実施計画」が了承された。そして、9月11日の県議選、知事選を経て、再選された達増拓也岩手県知事の下で、実質的な復興への取り組みが始まった。基本計画では、復興への3原則として、生業の再生、安全の確保、暮らしの再生が掲げられている（図表3）。今回の災害の教訓から、防潮堤・湾口防波堤など効果はあったものの、ハードのみでの防御は困難である一方で、避難訓練、地域や学校での防災教育は一定の寄与が

図表3 復興に向けた3つの原則



あったとしている。そして、津波は必ずまた来るとの認識のもとに、再び人命が失われることがないように、地域にふさわしい海岸保全施設（ただし、今回の津波を防御する高さの防潮堤は計画されていない）や、街づくり、ソフト対策を組み合わせた多重防災型まちづくりを行い、災害文化を醸成して継承することとしている。主な取り組み項目は、以下のとおりである。

①安全の確保

- ・ 防災の街づくり
- ・ 災害に強く安全安心な暮らしを支える防災都市・地域づくり、故郷への思いを生かした豊かで快適な生活環境づくり。

・交通ネットワーク  
災害に強い交通ネットワークの構築。

②暮らしの再建

・生活・雇用  
被災者の生活の安定と住環境再建への支援。  
雇用維持・創出と就業支援。

・保健・医療・福祉

災害に強く質の高い保健・医療・福祉提供体制の整備。健康の維持・増進や心のケアの推進や要保護児童などへの支援。

・教育・文化

きめ細かな学校教育の実践と教育環境の整備・充実。文化芸術環境の整備や伝承文化などの保存と継承。社会教育・生涯学習環境の整備。スポーツ・レクリエーション環境の整備。

・地域コミュニティ

地域コミュニティの再生・活発化。

・市町村行政機能

行政機能の回復。

③生業（なりわい）の再生

・水産業・農林業

漁業協同組合を核とした漁業・養殖業の構築、産地魚市場を核とした流通・加工体制の構築、漁港などの整備。地域特性を生かした生産性・

収益性の高い農業の実現。地域の木材を活用した加工体制などの再生。

・商工業

中小企業への再建支援と復興に向けた取り組み。ものづくり産業の再生。

・観光

観光資源の再生と新たな魅力の創造、振興の動きと連動した全県的誘客への取り組み。

また、8年間の災害復旧の先を見据えた長期的視点での三陸創造プロジェクトとして、リニアアクライダーなど「国際研究交流拠点形成」、「さりりくエコタウン形成」、「津波伝承まちづくり」などが掲げられた。

県の各部局から復興計画として提示された事業は多岐にわたり、中には長期的な総合計画の中で対応しても実現困難なものも含まれていた。このたびの災害は戦後最大の非常事態である。復興に求められることは迅速さと実現性であり、政治（行政）力とは提案の高尚さではなく、よりましなことを「実行」する力である。ありていに言えば、百の理屈より一歩前進、との認識で、委員長は事業を絞るべきと考えていた。一方で、国の支援を仰ぐには復興計画に掲げられていることが必須となる。

結果として、復興計画に基づいて県が作成した第1期復興実施計画には441の事業が盛り込まれ、いささか総花的になったとの指摘は甘受せざるを得ないと思う。

## 2. 進まぬ復興はなぜ？

### (1) 復興の現状

初めて経験する巨大な自然災害に、多くの日本人は被災者と同じ悲しみを共有し、全国的な支援の輪が広がった。一方で、国の危機管理への認識は余りに心許無かった。いまだ党利党略の抗争に明け暮れ、国民の生命を守る責務を放棄した体たらくは論外である。

9カ月を過ぎて、ようやく、ようやく、第3次補正予算が成立した。震災対応へ9・2兆円が積み上げられ、復興は急激に進展することが期待された。今年3月には養殖ワカメの震災後初めての合同入札が行われ、5月には山田町の5水産加工業者が共同でネット販売を始めるなど、浜の人々はたくましく前に進もうとしている状況は散見される。しかし、1年を過ぎても「根本的」な復興の歩みは著しくのろいと筆者の目には映る。

図表4 更地のままの大植町 (2012年4月20日)



市街地の目に付くところからは、がれきはこの1年でほとんどが撤去された。しかし、放射線の安全性に対する疑念や政府の指針への不信などが、被災地以外での速やかな処分を妨げる要因となり、焼却などの処分率は1割程度に過ぎない。壊滅的被害を受けた陸前高田市・大植町・山田町・宮古市田老地区などでは撤去された市街地も、コンクリートの土台のみが連なる広大な更地のままである(図表4)。降雪のあとは、何も遮るものがない雪原であった。建物の2階部分まで浸水した釜石市の中心部商店街は、居酒屋や美容院など修復再開した商

図表5 一部は再建されたが、多くは破壊されたままの釜石市 商店街 (2012年4月20日)



店が散見されるものの、大多数の店舗は昨年の夏とほとんど状況は変わらない(図表5)。1階部分ががれきで埋まっている店舗もあり、再開の目途はない。岩手県が総合企画専門委員会の提案に基づいて実施している「復興ウォッチャー調査」(今年2月時点)によれば、生活の回復度で「回復していない」「あまり回復していない」との回答が約57%、地域経済の回復度で同じく約59%であり、安全なまちづくりの達成度では「達成していない」「あまり達成していない」が80%に上っており、復興の実感が薄い。

さらに、新しい土地の取得、家屋の新築費用は移転者が負担することになる。後述する「生業の再興」が早期に図られた場合でも高齢者が新たな住宅ローンを組むことは不可能に近い。浸水した移転元の土地を公的機関が買い上げる、あるいは借り上げるなどの措置がなければ、街づくりそのものの進展は勿論、実施計画も確定できない。よって、将来のまちづくりの目途が描けないのである。

私事になるが、67歳の筆者は盛岡市内の雫石川の辺りに住む。洪水で土地ごと流失したら、定年退職後の者に銀行は住宅ローンを組ませてはくれない。いわんや組めても返済のメドがな

(2) まちづくりへの障害

岩手県の復興計画を叩き台に、被災市町村では地域ごとの住民との協議を踏まえて、浸水地域の高台移転を含めた安全なまちづくりの計画策定を進めている。

いうまでもなく、地域づくりにおいて重要なことは、地域の声・住民の声を重視することである。また、自治体が国の補助で高台などへ住居を移転する「集団移転促進事業」を進めるには、移転元の土地は建築制限がかけられることもあり全世帯の合意が必要である。この合意は容易ではない(図表6)。

図表6 高地移転・まちづくりの課題を伝える新聞、その後進展はわずか



い。老妻といつ消えるか不安な年金を当てにして公営住宅に閉じこもり、人生の終焉を待つしかないのではないか。ヒトゴトではない。

阪神淡路大震災後、2500万人の署名活動で、自然災害被災者への国家的支援を行う被災者生活再建支援法が制定された。その後、改良を経たが、全壊家屋でも最高300万円の支給で、生活の再建は不可能である。せめて移転地と移転元の土地との等価交換などの手段で土地だけでも供与できる道は模索できないものか。

- (3) 水産加工業への支援不足
- 1章で述べたように、ひとが集うにはモノを生み出す産業が不可欠である。いまでもなく、漁業、水産加工は三陸沿岸の産業の柱である。津波によって、約1万3千隻の漁船、144カ所の水産加工施設が損壊した。漁業者が共同利用する漁船などの整備支援事業により約3千隻以上の漁船が新造されるなど一定の前進は見られるものの、水産加工施設の再建は遅れている。
- まちづくり計画の遅れにより、浸水区域内の工場の再建計画が立てられないことと共に、資金援助の仕組みが適切でないことも要因である。膨大かつ緻密な計画書の作成、公的資金の支援は工場が完成した後にすることなど中小企業には使いづらさが目立った。このままでは失業者が切れ、働きの地域からの流出は急増し、沿岸のまちそのものが喪失する危惧すら感じられる。個人住宅への公的支援が法的に可能であり、民間企業の工場への支援を行う制度の拡充と柔軟な運用ができないものかと思う。
- (4) 使いづらい復興交付金・特区
- 従来から国の補助金は目的が限定され、しかも省庁ごとに枠をはめられている。第3次補正による復興財源もしかりで、5省庁（国土交通

図表7 復興交付金の使いにくさを指摘する新聞



省・経済産業省・環境省・厚生労働省・文部科学省)の40事業に限定されている。なぜ、5省庁で40事業なのか(図表7)。

復興に必要な事業は被災自治体ごとで異なるのに、自治体・住民の主体性を尊重できる形になっていない。そして、各省が平常時の法律や規則の中で厳しく査定するため、非常時の対応に追いついていない。自治体は、地方に金と人がない中で、40事業に該当するように事業内容のねじ曲げや計画書の整合性作りに徒労を重ねざるを得ない。まして、未来を見据えた

ビジョンは描けない。

一例を挙げよう。防潮堤の完成や、高台移転、かさ上げなどで安全なまちが構築されるまで、地域づくりを待つていられない。壊滅的被害を受けまいであろう比較的安全な土地を盛土し、複合施設を建設してまちの再生を図る試案が検討されている。1階は警察と消防、2階は商店街、3階は医療施設、4階は地域交流施設、あるいは1・2階は学校、3階は老人福祉施設、4階は万一の避難場所といった建物を核としてつくる。周辺に公的住宅を配置してもいい。再生可能エネルギーでの自活を目指せば、国の環境未来都市構想の一翼を担うことにもなる。こうした構想は、人口減少で疲弊している地域を、安全と福祉と地域活性化を融合したコミュニティとして再生できるかもしれない。しかし、土地のかさ上げは国土交通省、商店街は経済産業省、医療福祉は厚生労働省、再生エネルギーは環境省、学校は文部科学省の所轄であり、壁を乗り越えて横断的に事業を推進するすべはないと聞く。

その弊害を取り除くための切り札が、省庁を統括して一元的に復興を進める復興庁の創設と、既存の縛りを解きほぐすための復興特別区域(特区)の認定であったはずである。

しかし、現実には、復興庁の創設は復興支援の査定に屋上屋を架したに過ぎずとの批判もあり、特区で緩和される規制の効果も限定的である。例えば、本県の「産業再生特区」で認められた被災地に進出する企業の法人税の免除も、全額控除を受けるためには、本県に本店を置かなければならないなど細かな制約があり、新規企業立地の妨げになっている。

### (5) 自治体の自由になる財源を

3・11大震災がなかったとしても地域の活力は右肩下がりである。その線上にどうにか「復興」しても先の展望はない。震災をバネとして、地域が自立する政策のもとに、新たな地方と国の関係が築かれなければならない。

昭和の大津波からの復興に際しても、地域振興を名目に小規模水力発電支援などの施策が講じられたが、電力は首都圏に供給された。高度経済成長期には、地方は、大規模電源開発によるエネルギー、さらに労働力の供給基地となった。その代価としての補助金・交付金漬になり、自活する力を失った。今の原子力発電所の課題もその延長線上にある。

首都圏で使用するエネルギーから野菜・肉・魚を安価に供給しているのは地方である。地方

なかりせば首都圏はもとより、わが日本は成り立たない。国と地域の良好な関係を発展させるには、住民の自治を国が支えることを基本に中央主権から地方自治への転換を図ること、被災地に生業を作り出すために自治体が自由に使える資金を支援することが必要である。

被災地域から未来地域への復興の本質は、新たな国と地方との関係の創出にあると、筆者は考えるのである。

## 3. 沿岸地域のビジョンをどう描くか

### (1) 国の支援の現状を受容するか

一定の復興財源の手当は図られたものの、資金は現場まで流れていない。国の対応はあまりに遅く、政局絡みの混迷のままでは、被災地の未来は見通せない。生業の再興がいつまでも滞り、人が流出する危惧は拭え切れないのである。

架空の物語ではあるが、岩手には「吉里吉里国」の例もあれば、「ひよっこりひょうたん島」もある。県知事・市町村長が一連托生で、さらに強く国に働きかけることが必要ではないか。県民はバスを連ねて永田町にデモに行こうではないか。極論であるが、地域のリーダーには、国から独立するくらいの気概で復興事業の推進

にタッグを組んでほしい。

(2) 求められるビジョンの共有

津波で被災した沿岸地域は、人口減少・高齢化など震災がなくても先細りの厳しい状況にあったのも現実である。復興まちづくりは、住民の意思によって描かれるものであるからして、市町村さらには集落ごとに独自に進められることも重要である。一方で、縦貫道および内陸との肋骨道路の整備が進むことが期待され、沿岸地域が一体としてまちづくりのビジョンを共有できるチャンスでもある。沿岸市町村長は、津波でヒビ割れた茶碗で冷酒でも酌み交わしながらでもいい、ざつくばらんに地域の大きな方向性を語り合い、ベクトルを共有することがあってもよいのではないか。三陸鉄道を地域の鉄路としてどう活用するのか、既存の観光資源で世界から人は集まるのか。時には知事も含めて、本音の議論で連携の絆を深めることも必要と考える。

(3) インフラを共有したコンパクトシティを

それでは、どんな未来像を目指すべきなのか。少子化と高齢化を食い止めることは容易ではない。小集落のすべてを遠い将来まで維持するこ

とは困難であろう。これまでの拠点に都市機能をすべて整備することも容易ではない。また、生業なきまま高齢者が公営住宅に集まっても、まちとして機能はしない。

一方で、整備される道路網は地域をつなぐ新たなネットワークの動脈になりうる。中核都市に病院・学校・老人福祉施設などを配置すれば、地域全体でインフラを共有できる。コンパクトの角のように、地域ごとに特徴ある産業

を集中的に興せば生業の源になる。すなわち、縦貫道と肋骨道路でインフラを共有するコンパクトシティのイメージが浮かばないか(図表8)。

例えば、種市のウニ、気仙のフカヒレのごとく付加価値を付与した産品もある。ことはそう簡単ではないが、それができなければ、三陸沿岸のまちは存続し得ないのではないか。自活する地域への転換ができれば、復興への厳しい道のりは、未来に向けた希望の灯火に照らされるであろうと思うのである。

〔追記〕「いわて未来づくり機構」への期待

「いわて未来づくり機構」は、平成20年に立ち上げられた、オール岩手で地域の振興に汗を流す組織の連合である。岩手県知事・岩手県商工会議所連合会会長・岩手大学長が共同代表を務め、岩手経済同友会・岩手県農業協同組合中央会・岩手県銀行協会など県内産学官の主要な組織60余が参加する。

他地域に先駆けた人と組織の連携体制がこの非常に時にこそ、結集して岩手の復興に貢献することを期待している。立ち上げに参画した一人として、特記しておきたい。

図表8

**現実：人口減少・高齢化、右肩下がり**  
**復旧ではないー新しい地域づくり**  
 例えば、108漁港・24漁協？縦貫道と三鉄共存できるか？観光立国で世界から呼べるか・・・などの議論はタブー、首長は言い出せない。省庁の方針に頷くしかない。「沿岸市町村未来ビジョン会議」といった未来創造を議論する場を！

**交通網で繋がり、インフラを共有する**  
**特徴あるコンパクトシティを目指す**