南海トラフ地震に備えて

阪神・淡路大震災　　東日本大震災

1.17 と 3.11 に学ぶ

平 成 ２ ７ 年 １ 月

NPO 法人 ひょうご地域防災サポート隊

南海トラフ地震に備えて

阪神・淡路大震災　　東日本大震災

1.17 と 3.11 に学ぶ

・ 阪神・淡路大震災(1.17)から 20 年を迎えて　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

特別顧問　貝原　俊民

・ 東日本大震災(3.11)の復興の現状と課題　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・26

兵庫県立大学　防災教育センター長　室﨑　益輝

本冊子は平成 26 年 2 月 18 日に神戸市内で開催した「1.17 と 3.11 に学ぶ防災講演会（主催：NPO 法人　ひょうご地域防災サポート隊)」における講演内容を編集したものです。

は　じ　め　に

ひょうご地域防災サポート隊の防災活動について日頃からご支援ご協力いただき心からお礼申しあげます。

ひょうご地域防災サポート隊は県下各地域で防災活動に取り組んでまいりました。出前講座や防災マップづくりなどを通じて、地域の防災力の向上を図るとともに、近い将来必ず起きると想定される南海トラフ地震・津波などへの備えや地域の人々の防災意識の向上を訴えてきたところです。

さて、あの平成 7 年 1 月 17 日の阪神・淡路大震災から、はや 20 年目を迎えることになりました。震災の記憶を風化させずに、経験や教訓を忘れず伝えて・備えていくことがさらに重要となっています。また、平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災は４年目を迎えますが、被災地では現在も多くの方々が仮設住宅等で避難生活を余儀なくされており、まだ生活復興のかたちが見えてこない状況が続いています。

南海トラフ地震などに備えるために、もう一度阪神・淡路大震災、東日本大震災の教訓や課題や今後のあり方について学んで、次に備えることが重要だと考え、『阪神・淡路大震災（1.17）と東日本大震災（3.11）に学ぶ』防災講演会を昨年２月に開催しました。

前兵庫県知事の貝原俊民氏から『阪神・淡路大震災（1.17）から 20 年を迎えて』を、東日本大震災の復興に密に関わっておられる室崎益輝氏（兵庫県立大学防災教育ｾﾝﾀｰｾﾝﾀｰ長）から『東日本大震災（3.11）の復興の現状と課題』と題して講演頂きました。

当小冊子はこの講演内容を取りまとめたものです。南海トラフ地震・津波などに備え、今後の防災活動を考える際の参考となれば幸いです。

貝原俊民氏は、阪神・淡路大震災の復旧・復興などに陣頭指揮をされ、その後も（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構などを通じて阪神・淡路大震災に向い合い、復興に多大な貢献をされましたが、昨年 11 月に交通事故に遭い突然ご逝去されました。衷心よりお悔やみ申し上げます。

末筆となりましたが、ご指導ご支援いただいた皆様に厚くお礼申し上げます。

平成２７年１月

ひょうご地域防災サポート隊

会長　伊　藤　道　司

阪神･淡路大震災(1.17)から20年を迎えて

ひょうご震災記念21世紀研究機構
特別顧問　　貝原 俊民

前兵庫県知事
・1933年生まれ。東京大学法学部卒業後、自治省入省
・1970年　兵庫県課長、部長、副知事を歴任
・1986年～2001年兵庫県知事
・1999年～（財）兵庫地域政策研究機構（現一般財団法人　地域政策研究会）　理事長
・2006年～ひょうご震災記念21世紀研究機構　理事長
・2012年～　同　機　構　特別顧問
・2014年11月13日　逝去

１　大震災襲来

２　近代化がもたらす国難

３　日本の近未来と国難

４　あるべき国家戦略

５　兵庫の挑戦

もう１９年前の阪神・淡路大震災以来、災害対策、復興対策に取り組んできましたが、東日本大震災が起き、南海トラフ地震が懸念される今日、改めて大震災について考えることは有意義だと思います。

１．大震災襲来

・日本の大地震

日本の大地震を見ますと慶長のとき、慶長伏見地震というのが起きています。これは１５９６年です。阪神・淡路大震災が１９９５年ですから、ちょうど４００年前に起きています。阪神・淡路大震災が起きた直後、「何で神戸には地震がないのに、こ

んな大地震が来るのか」と専門家に聞きましたら、「いやいや、それは間違いだ。ここには、来るのだ。」と言われて、「来るのだと言って、来てないじゃないか」と言ったら、「４００年前に来た」というのです。なるほど、言われてみればそうかなと。確かに、歴史上残っているのです。

しかし、今振り返って、このことを考えますと二つのことが教訓として言えると思うのです。その当時は、地震の平穏期という、日本全体が、あまり地震が起きない時期が少なくとも５０年以上続いていたわけです。１９４６年に昭和南海地震が、ちょっと小さなのが起きていますから、それからほとんど地震がなかったのですが、いよいよこの阪神・淡路大震災のような大きな地震が来た、これは地震の活動期に入ったのだということだったのです。

以来、鳥取とか、新潟ですとか、宮城ですとか、いろいろ地震が起きました。海外でも、大きな地震が起きました。そして、２０１１年３月１１日に東日本大震災が起きたわけです。

そういうことを見てますと、本当に日本列島が地震の活動期に入ったのだなということを感じざるを得ないということが第一点であります。

もう一点は、先ほど慶長伏見地震があったということですけれども、ほとんど記録が残ってないのです。ということは、この地域は、人間が住んでなかった。したがって、家もない。だから、地震があっても壊れない、壊れたものがないから、これは災害と言えるかどうか、地震は確かにあったのですけれども、災害と言えるのかどうか。確かに、須磨浦の古文書には、慶長伏見地震が少し記録されて残ってます。その程度ですね。住んでいる人も少ない。まあ、そういう状態からすると、これだけ文明が発展するということが、いかに震災を大きくするのかということを、このことから感じるわけです。

今、私が申し上げました慶長の大地震から４００年たって、阪神・淡路大震災を経験した教訓の一つとして、地震の活動期に入ったということを申し上げましたけれど

も、（表―１）に日本の大地震をまとめています。

（表－１）の左端が東北海溝型地震、要するにこの前の東日本大震災の起きるタイプの地震です。その右が西日本海溝型地震、いわゆる南海トラフが動いたときの地震、三番目は東京直下型の地震、四番目は日本の内陸断層型の地震、右端は富士山の噴火です。これ以外にも、もっといっぱい地震は起きてるのですけれども、代表的な大きな地震が集中的に起きてるということがこの表からわかるのです。

（表―１）　　日本の大地震

東北海溝型	西日本海溝型	東京直下型	内陸断層型	富士山
貞観地震 869年 (M8.3～8.6)	仁和地震 887年 (M8.0～8.3)	相模・武蔵地震 878年 (M7.4)	播磨大地震 868年 (M7.0)	貞観噴火 864～866年
慶長三陸地震 1611年 (M8.1)	慶長大地震 1605年 (M7.9～8.0)	慶長江戸地震 1615年 (M6.1)	慶長伏見地震 1596年 (M7.5)	
	宝永地震 1707年 (M8.6)	東京直下元禄江戸地震 1703年 (M7.9～8.2)		富士山宝永大噴火 1707年
明治三陸地震 1896年 (M8.2)	安政東南海 1854年 (M8.4)	明治東京地震 1894年 (M7.0)	濃尾地震 1891年 (M8.0)	
昭和三陸地震 1933年 (M8.1)	昭和東南海地震 1944年 (M7.9) 昭和南海地震 1946年 (M8.0)	関東地震 1923年 (M7.9)	北丹後地震 1927年 (M7.3) 北伊豆地震 1930年 (M7.3)	
東北地方太平洋沖地震 2011年 (M9.0)	東海 88%/30 年 東南海 70%/30 年 南海 60%/30 年	70%/30 年	兵庫県南部地震 1995年 (M7.3) 鳥取西部地震 2000年 (M7.3) 新潟中越地震 2004年 (M6.8) 福岡県西方沖地震 2005年 (M7.0) 岩手・宮城内陸地震 2008年 (M7.2)	

※　出典：「災害対策全書 ①災害概論」（ぎょうせい Ｈ23年5月発行）
発生確率は地震調査研究推進本部（文部科学省）算出（H24年1月現在）より

表の一番上が、貞観地震でマグニチュード８．３から８．６、西暦で言うと８６９年です。このときは富士山の噴火がありまして、貞観噴火、８６４年から８６６年の２年間ぐらい噴火が続いているのです。このときに、仁和の時代、８８７年に西日本で大地震が起きています、マグニチュード８．０から８．３、東京では相模・武蔵地震が８７８年に起きています。貞観噴火（８６４年）から仁和地震（８８７年）の間といったらわずか２３年です。２３年間にこれだけ日本列島に地震が起きてるということです。

次が、１６００年時代です。一番古いのは慶長伏見地震、これは先ほど申し上げました地震ですが、１５９６年。それから慶長大地震が１６０５年、これは南海トラフ地震、１６１１年に慶長三陸地震、マグニチュード８．１、それで江戸地震も起きてる。このように、非常に短期間に集中して起きているのです。

元禄から宝永にかけては、東北のほうは動いていませんが、西日本と江戸の大地震と富士山の宝永大噴火が起きています。

明治になりますと、明治三陸、安政東南海、明治東京地震、濃尾地震という地震が起きています。これも、安政東南海地震以外は、９１年から９６年までのわずか５年間に大きな地震が三つも起きてるわけです。

昭和になりますと、昭和三陸地震、それから昭和東南海、あるいは昭和南海地震が続けて起きています。関東大震災も起きています。北丹後ですとか、北伊豆にも起きているということです。

今は、どうかというと、この兵庫県南部地震、阪神・淡路大震災が９５年に起きています。２０００年に鳥取西部地震が起き、新潟中越地震が起き、福岡県西方沖地震が起き、岩手・宮城内陸地震が起きて、そして、２０１１年に東日本大震災が起きています。兵庫県南部地震と東北地方太平洋沖地震との間は、１６年間の幅があるわけですが、先ほどの前例からしますと２０年ぐらいの間に、集中して日本には地震が起きるということを考えると、この辺（東海、東南海、南海、東京直下）がそろそろ危

ないなと、いうことになるわけです。

専門家が、中央防災会議で議論されて確率を発表されてますが、それによりますと、西日本海溝型地震は、東海地震が３０年以内に８８％の確率で起きる、東南海が７０％、南海が６０％、ひょっとしたらこれらが連動して起きるかもしれないということも言われています。

東京直下型が３０年以内には７０％の確率で起きると言われているわけですけれども、この確率もさることながら、先ほど、紹介した日本の地震の歴史から言いますと、日本列島が地震の活動期に入っているということを我々は覚悟せざるを得ないのではないのか。こういうことが、阪神・淡路大震災から２０年を経過する中で、過去の地震の動きを見ていると、そういう覚悟を日本国民全体として、しなければいけないのではないかということが第１点であります。

第２点が、先ほど、慶長伏見地震のときには、あまり記録が残ってないぐらい被害がなかったということを申し上げました。しかし、阪神・淡路大震災のときには、ご案内のとおり、６，４００人を超す犠牲者、１０兆円以上の経済的な損失、こういう大きな被害が起きているわけです。

この原因は何かということを考えると、やはり、その間、神戸を中心とする阪神・淡路地域がすごく近代化をして、生活が高度になってきた。そういった近代文明の恩恵を受けてきたことによって、逆に大きな地震では、損害を大きく受けてしまう、被害を大きく受けてしまうと、いうことではないかと思うのです。

２．近代化がもたらす国難

「近代化がもたらす国難」に移ります。国難という、ちょっとオーバーな言葉ですが、近代化が進むことによって、やがて日本には国難と言わなければならないようなことが起きるのではないかということを申し上げたいと思います。

・リスボン大地震（１７５５年）

リスボン大地震というのは、１７５５年に起きています、災害史では世界的に有名

な地震です。大きな自然災害というのは、当然のことながら、人類の生き方に対して、大きな影響を与えているわけですけれども、そのことについて、きょう室﨑先生がお見えですが、私どもは一緒になって、リスボン大地震の研究会というものを行っておりまして、今年から来年（平成２７年）にかけてまとまればいいなと思っています。その中で、私が教えてもらったことを簡単に申し上げますと、リスボンはポルトガルの首都ですが、ポルトガルはご承知のように、ヴァスコ・ダ・ガマがインドを発見するとか、あるいはマゼランが世界一周をするとかいう、１５世紀から１６世紀にかけての大航海時代にポルトガル人が活躍をしてまして、植民地を世界各地に持つ、一大帝国になっているのです。特に、ブラジルを植民地にしまして、ここで金がたくさんとれたものですから、物すごいお金持ちの国になった。したがって１７５５年当時、リスボンも世界の大都市として発展していたところです。

そのときの、１７５５年に、東日本大震災と同じように、大きな地震と津波と大火事が起きて、家は壊れるし、宮殿も壊れるし、当時、人口が２０万人ぐらいだったと言われていますけれども、６万人から９万人が亡くなった。当時は、ペストなどが流行していますから、遺体も伝染病が拡大しないように、袋に詰めて、海の中にどんどん投棄をしたというような、災害を受けているわけです。それまで、ヨーロッパの人たちは、災害があっても、恐れおののくだけで、対応できてなかったのですが、さすがに、この大震災、災害を見て、ヨーロッパの人たちは、何とかしなければいけないということで考え始めて、いわゆる科学技術、地球物理学とかの勉強を始めて、これを制御するための科学技術を発展させるというような考え方になっていったわけです。これは、私もどういうことでそう言えるのか、よくわかりませんが、時系列的に見ますと、リスボン大地震が起きて、そこからヨーロッパの啓蒙思想が盛んになり、これがフランス革命につながり、そして産業革命につながっていって、西洋近代文明の進展に加速していったというふうに言われているわけです。

当時のリスボンの大震災対策としては、ポルトガルの総理大臣でありましたポンパ

ルさんという有名な方が、これの対策に当たっておられまして、このとき初めて、地震があっても、火事が起きても、被害が少ないようにするためにはどうしたらいいかという、新しい近代建築といいますか、耐火性の建築をつくるとか、あるいは道路をどうするとかいった、近代的な都市計画の原形みたいなことを彼が始めた。そこから、災害に対して強いまちをつくっていく、強い家をつくるという考え方が始まったと言われているわけですが、その後、ボストンでも大火事が起きる、こういうことになりますと、火事に対して、家をどうするか、まちをどうするかというような近代的な都市計画が発達していくわけです。

そして、同時に建築材料としての鉄とか、コンクリートだとか、あるいはエレベーター、こういったものが開発されてきまして、２０世紀初頭になりますと、ニューヨークには、今のマンハッタンのように、高層建築物が林立するというような近代都市が生まれてきているわけです。その一番根っこにリスボン大地震があるのではないかと、こう言われています。

・関東大震災（１９２３年）

しからば、日本はどうかというと、関東大震災であります。

関東大震災は１９２３年、ちょうど日本が日露戦争に勝って、第一次世界大戦でも戦勝国側に立つわけです。ヨーロッパが戦災でやられてますから、例えば船をつくるときに、日本にものすごい需要が来るわけです。神戸に大きな造船所がありましたから、神戸で、たくさんの船をつくりまして、これを輸出して、日本が大もうけをする、こういうことで、明治以来、始めていた先進国へのキャッチアップがこのころできてくる、キャッチアップができるわけじゃないですが、一流の国として、先進国の一員として認められるというようなところまで国際的なポジションが上がっていきます。そのときに、関東大震災が起きたわけです。

当時、復興院というものをつくりまして、後藤新平が復興院総裁として、帝都復興計画をつくります。この帝都復興計画というのは、まさにそれまでは木造の平家二階

建てが中心であった東京都をロンドンとかあるいはパリとか、要するにリスボン大地震以来、西洋・近代的な考え方でできていた都市と同じようなまちを東京につくろうという、壮大なプランになっているわけです。

しかしご承知だと思いますけども、後藤新平さんも、なかなか政治家でありましたけれども、政争に破れてしまって、復興計画そのままではうまくいかないということになったのですが、結果的には、東京のまちをコンクリートとか、鉄筋コンクリートとかのまちへ少しずつ変えていくというようなことになってきたわけです。

・寺田寅彦著「日本人の自然観」（１９３５年）

リスボン大地震から日本にも関東大震災を経て、新しい近代化の波がどんどん進んできた。そのときに、日本の識者で寺田寅彦さん、「災害は忘れたころにやってくる」という言葉で非常に有名な方で、もともとは地震学者ですが、文明論にもたけてた方でありまして、いろんな著述を残しておられます。

ここでは、「日本人の自然観」を少し引用してみましたけど、この「日本人の自然観」は、関東大震災から１０年ぐらいたって書かれた随筆です。

「日本の自然界が空間的にも時間的にも複雑多様であり、それが住民に無限の恩恵を授けると同時にまた不可抗な威力をもって彼らを支配する、その結果として彼らはこの自然に服従することによってその恩恵を充分に享楽することを学んで来た、この特別な対自然の態度が日本人の物質的並びに精神的生活の各方面に特殊な影響を及ぼした。」と書いておられます。

要するに、日本の自然というのは、ヨーロッパに比べて非常に厳しい、四季の変化の中で、豊かな恵みももたらすけれども、一面では災害なんかが非常に厳しい自然ですよということを言っておられるのです。

関東大震災の後のこともありましたからでしょうけれども、日本人が日本の、このような特質というものを忘れて近代化をしてるのじゃないかということについて批判をしているのです。「日本人はやはり日本人であり、日本の自然はほとんど昔のまま

寺田寅彦氏の論評

出典:「日本人の自然観」(1935年)

日本の自然界が空間的にも時間的にも複雑多様であり、それが住民に無限の恩恵を授けると同時にまた不可抗な威力をもって彼らを支配する、その結果として彼らはこの自然に服従することによってその恩恵を充分に享楽することを学んで来た、この特別な対自然の態度が日本人の物質的ならびに精神的生活の各方面に特殊な影響を及ぼした。

科学の進歩によって、人は千里眼順風耳を獲得し、かつて夢みていた鳥の翼を手に入れた。このように、自然も変わり人間も昔の人とちがったものになったとすると、問題の日本人の自然観にもそれに相当してなんらかの変化をきたさなければならないように思われる。

そうはいうものの、日本人はやはり日本人であり日本の自然はほとんど昔のままの日本の自然である。科学の力をもってしても、日本人の人種的特質を改造し、日本全体の風土を自由に支配することは不可能である。それにもかかわらずこのきわめて見やすい道理がしばしば忘れられる。西洋人の衣食住を模し、西洋人の思想を継承しただけで、日本人の解剖学的特異性が一変し、日本の気候風土までも入れ代わりでもするように思うのは粗忽である。

私は、日本のあらゆる特異性を認識してそれを生かしつつ周囲の環境に適応させることが日本人の使命であり存在理由でありまた世界人類の健全な進歩への寄与であろうと思うものである。世界から桜の花が消えてしまえば世界はやはりそれだけさびしくなるのである。

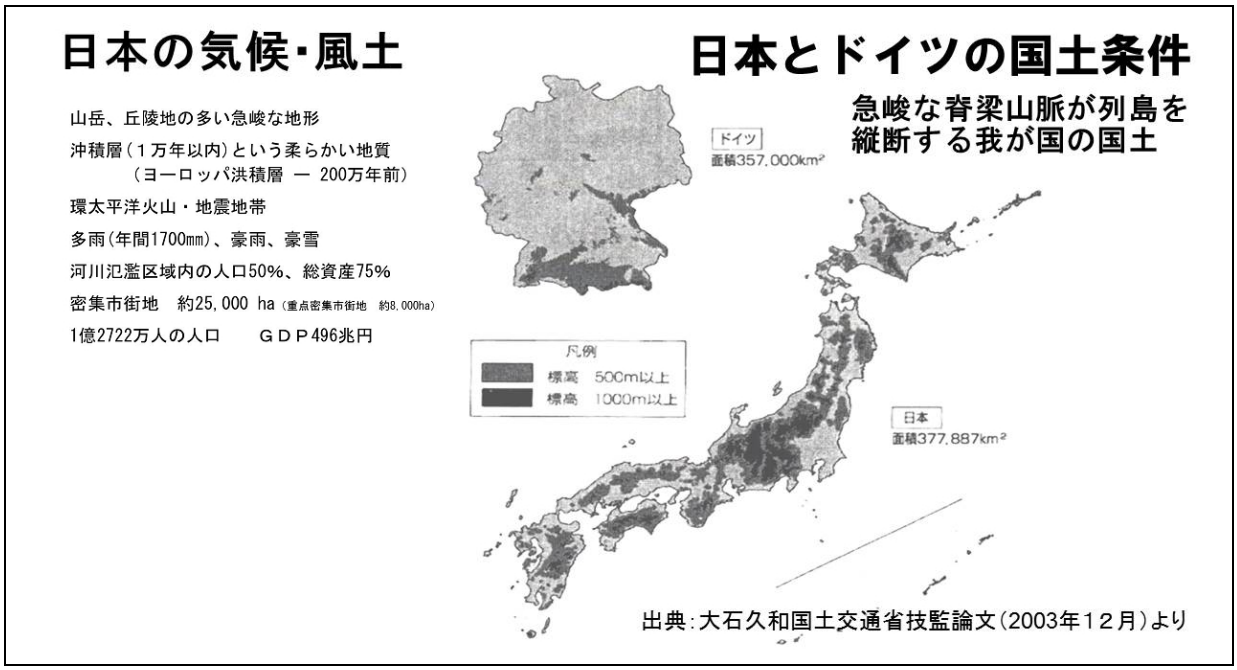
の日本の自然である。科学の力をもってしても、日本人の人種的特質を改造し、日本全体の風土を自由に支配することは不可能である。それにもかかわらず、この極めて見やすい道理がしばしば忘れられる。西洋人の衣食住を模し、西洋人の思想を継承しただけで、日本人の解剖学的特異性が一変し、日本の気候風土までも入れ代わりでもするように思うのは粗忽である。私は、日本のあらゆる特異性を認識してそれを生かしつつ周囲の環境に適応させることが日本人の使命であり存在理由であり、また世界人類の健全な進歩への寄与であろうと思うものである。」と書いておられます。

・日本の国土の特徴

これをもう少し解説します。日本の気候・風土がいかに特殊かということは、皆さん方もご承知のことですけれども、一つは、山岳、丘陵地の多い急峻な地形であるということです。次の図は、日本列島とドイツの比較です。ドイツの面積が３５万７，０００平方キロ、日本が３７万７，０００平方キロぐらいですから、ほとんど一緒なのですが、ドイツを見ますと、こういうまとまった土地で、南のほうにアルプスがありますから、その辺がちょっと高いだけで、ほとんど平地です。

ところが、日本は、全長３，０００キロメートルぐらいですけれども、ほとんど列島の高いところが背骨みたいになっていまして、平地が非常に少ない国土条件になっているわけです。

しかも、専門家の話では、地質が沖積層という、やわらかい地質です。ヨーロッパは洪積層という、非常に古い地質でかたい。日本は環太平洋火山・地震地帯に位置し



て、アジアモンスーン地帯にありますから、年間１，７００ミリぐらいの雨が降る。ヨーロッパでは、７００ミリぐらいのようです。冬になると豪雪も降る。先ほどのような地形ですから、河川氾濫区域が非常に多いのですけれど、そこに人口の５０％、総資産の７５％がある。こういうところで、１億人以上の人間が住んで、ＧＤＰが５００兆円近い経済活動をしているということですから、ドイツに比べたら、もう非常に危ないところで生活をし、生産活動をしているということです。だから、寺田寅彦さんが言うように、地震も、台風もあんまり来ないようなドイツとか、フランスとか、イギリスとかで発展してきた科学技術をこういう地形の日本にそのまま持ってきたのでは、非常に危ないと言わざるを得ないわけです。

・阪神・淡路大震災（１９９５年）

実は、そういうときに阪神・淡路大震災が起きるわけです。阪神・淡路大震災は、この神戸を中心として、日本の近代化を先導してきた地域で起きたわけです。神戸という都市は、東海道本線は１９世紀中にできましたけれども、１９０１年、ちょうど２０世紀に入った年に山陽本線が完成し、神戸が東海道、山陽本線の起終点です。だから、神戸駅に今でも貴賓室がありまして、そこに玉座があり、天皇陛下がお座りになる。それぐらい日本の交通の結節点だった神戸駅、そこに国際港の神戸港があると

いうことです。今と違って、飛行機とか自動車がない時代ですから、鉄道と船が大交通アクセスです。そこの結節点が神戸だったわけですから、そこで日本の近代化が始まる。先ほど言いましたように、船なんかはどんどんつくって、松方幸次郎さんらが活躍した時代です。１９世紀の初め。

そこで、我々も自慢していますけれども、阪神モダニズム文化と言われるような西洋的な考え方、ライフスタイルというものを日本では先導してきた地域であります。２０世紀後半になりますと、コンテナ輸送が始まりますけれども、このコンテナ輸送は、ニューヨークのニュージャージー港がアメリカ大陸の中心、ロッテルダム港がヨーロッパの中心、そして神戸港がアジアの中心、いわゆるハブ港、三大ハブ港で世界の物流を回していたわけです。それぐらい神戸というのは世界の経済の中心の一つとして、日本の経済を成長させてきた歴史があるのですが、そういうところで地震が起きた。これはもう寺田寅彦さんが言われるように、まさに近代化をしていくことは、逆に災害があったら非常に大きな被害を受けるということを我々の目の前に、大きな犠牲の上で示したというように当時私は思いました。

・２１世紀の国土ビジョン（１９９８年）

だから、今後、どうしたらいいのだろうかということをそれ以来、ずっと考えてきました。私が考えていることは知れていますが、専門家が言ったのは、１９９８年に閣議決定した日本の２１世紀の国土ビジョンをどうするかということについての国家戦略を決めた方針です。この方針によると、国土構造形成の流れを望ましい方向に導くため、まず東京を頂点に「中枢」とそれへの「依存」という関係をつくり出してきた都市間の階層構造を「自立」と「相互補完」に基づく、より水平的なネットワーク構造へと転換する。すなわち、「集中」と「巨大化」により集積効果を上げるのではなく、広い圏域において、それぞれに個性的な地域間の「連携」と「交流」により集積にかわる効果を発揮させる。こういう国土を目指そうということを決めた。

21世紀の国土ビジョン

21世紀の国土のグランドデザイン(1998年閣議決定)
21世紀の国土づくりの考え方

国土構造形成の流れを望ましい方向に導くため、まず、東京を頂点に「中枢」とそれへの「依存」という関係を作り出してきた都市間の階層構造を「自立」と「相互補完」に基づく、より水平的なネットワーク構造へと転換する。すなわち、「集中」と「巨大化」により集積効果を上げるのではなく、広い圏域において、それぞれに個性的な地域間の「連携」と「交流」により集積に替わる効果を発揮させる。
(略)

こうした観点に立つと、20世紀型の都市、産業文明の波に洗われることの少なかった太平洋ベルト地帯から離れた地域は、今なお豊かな自然の中に点在する肥大化を免れた都市、薄れたとはいえ伝統文化の色濃く残る暮らし、地理的特性に基づく国際交流の歴史等という長所を有しており、これらの地域を21世紀の文明の創造を目指すフロンティアとして位置付ける。同時に太平洋ベルト地帯とその周辺地域においてはこれまで形成された集積を活かして質的向上を図るため、再生を進めることとする。

こうした観点に立つと、２０世紀型の都市、産業文明の波に洗われることの少なかった太平洋ベルト地帯から離れた地域は、今なお豊かな自然の中に点在する肥大化を免れた都市、薄れたとはいえ伝統文化の色濃く残る暮らし、地理的特性に基づく国際交流の歴史等という長所を有しており、これらの地域を２１世紀の文明の創造を目指すフロンティアとして位置づける。同時に太平洋ベルト地帯とその周辺地域においてはこれまで形成された集積を生かして質的向上を図るため、再生を進めることとする。

これが国家政策として決められた。要するに、太平洋ベルト地帯というのは、もう発展してきているから、質的向上を図って再生をする。フロンティアとしては、それ以外の日本の各地域を整備していって、水平的なネットワーク社会をつくっていこうと、いう方針を決めたのです。

阪神・淡路大震災の兵庫県の復興計画に、いわゆるフェニックスプランと我々は称していますが、この私たちの復興計画にも、これを書いてあります。ネットワーク型地域構造を目指していくということを決めているわけです。

これは、先ほどの寺田寅彦さんの考え方のように、やっぱり近代化をしていくということは、効率性を重んじますから、どうしても集中をしていく、集中をしていくと、災害が起きたら、どんとやられるということはわかっているわけですから、災害の被害を少なくするためには、できるだけ分散していかなければいけないという考え方が、当然出てくるわけです、人間の知恵として。

・規制緩和と東京集中（１９９８年）

ところが、実際このとき、日本の政府がやった政策は何か。ご承知かと思いますけれども、住専問題とか、アジアの金融危機だとか、それから当時の橋本内閣のときに、消費税を３％から５％に上げるとか、経済がよくなってきつつあるから、そろそろ財政再建をやろうかというほうに大きくかじを切った。そこで日本ががくんと落ちて、金融不安が出てきて、日本発世界恐慌が心配されるようなことが１９９７年から９８年に起きたのです。大きな銀行とか、証券会社がどんどん潰れるような時代。そのときに、小渕内閣になりますけれども、とった政策が規制緩和。要するに土地の値段が下がるから資産が減る、デフレになる、銀行の不良資産がふえる。これを解消するために地価を上げなければいけない。上げるためには規制緩和をして、今まで１０階しか建てられなかった土地に２０階建てを建てられるようにすると、利用価値が倍になるわけですから、地価が倍になるわけです。そういう政策をやった。また、できるだけ外資を入れようとしました。だから、新幹線で東京へ行くと、品川から汐留とかにそのころにできた超高層ビルが林立しています。

したがって、先ほど言った国土のグランドデザインとして分散しようと言ったのに、実際の政策は集中することをやってしまったのです。

私はこれはどうかなと、当時から政府のほうにも金融危機を回避するためには、一定の期間はやむを得ないかもしれないけれど、ほどほどのところで転換しなければいけないのでないかということをたびたび申し上げていたのですけれども、結果として今どうなっているか。

・太平洋ベルト地帯の人口、ＧＤＰ

明治１７年の日本の人口は３，７００万人ぐらいです。太平洋ベルト地帯・東海道メガロポリスの人口は、１，１００万人ぐらいですから、日本の人口の３割ぐらいが東海道メガロポリスにいたのです。（（表―２））ところが、今は全体が１億２，７００万人ですが、そのうち５，８００万人がこの東海道メガロポリスに居住していて、

４５．８％になっているのです。ＧＤＰベースでいいますと、半分以上の、５２．４％を占めています。先ほど申し上げましたように、明治以前の大災害のときには、人口も多くない、ＧＤＰも多くない、したがって災害が起きても被害が大きくないと、こういう実態にあるのです。

（表―２）　太平洋ベルト地帯（東京～兵庫）沿岸都府県別人口、GDP

都府県名	人口（人）		GDP（百万円）
	明治17年	現在	[平成22年度 名目]
東京都	1,152,500	13,294,039	91,139,263
神奈川県	823,200	9,083,839	29,757,052
静岡県	975,900	3,711,489	15,765,640
愛知県	1,364,400	7,436,857	31,642,329
岐阜県	869,100	2,050,218	7,093,400
三重県	874,900	1,827,566	7,368,128
和歌山県	610,800	977,894	3,503,380
大阪府	1,632,800	8,857,691	36,384,314
奈良県		1,382,299	3,551,806
滋賀県	634,600	1,417,130	6,013,854
京都府	845,500	2,618,909	9,372,569
兵庫県	1,442,600	5,555,213	18,346,170
計	11,226,300	58,213,144	259,937,905
全国	37,451,800	127,220,000	495,637,724
全国に占める比率	30.0%	45.8%	52.4%

※　大阪府の明治17年の人口は奈良県を含む。現在の人口は平成26年１月１日現在の推計人口
※　出典：内閣統計局（当時）総務省統計局「国勢調査報告」

今みたいにメガロポリスに集中しているときに、先ほどから申し上げたような、西日本海溝型地震の三連動などの震災が起きたらどうなるのか。これは国難というべきもので、我が国は疲弊することにならざるを得ないのではないか心配されるわけです。

・メガシティの自然災害危険度

（表―３）はミュンヘン再保険会社が世界の都市ごとに、自然災害の危険度がどれぐらいかを調査したデータです。

東京・横浜圏で総合リスクは７１０、サンフランシスコが１６７、それからパリとロンドンは２５と３０です。これに比べると東京というのは、いかに危ないかということです。大阪・神戸・京都は９２、東京に比べたらましですけど、それでも高い。北京とソウルとかはほんとに低いです。それに比べると東京というのは、危険だという状況になっているということを我々は知っていなければならないということです。

（表―３）

世界の主要なメガシティの自然災害危険度

大都市圏（メガシティ）	人口（百万人）	総合リスク	補助指標		
			災害危険性	脆弱性	資産
東京・横浜圏	34.9	710	10.0	7.1	10.0
ｻﾝﾌﾗﾝｼｽｺ湾	7.3	167	6.7	8.3	3.0
ロサンゼルス	16.8	100	2.7	8.2	4.5
大阪・神戸・京都圏	18.0	92	3.6	5.0	5.0
マイアミ	4.1	45	2.7	7.7	2.2
ニューヨーク	21.6	42	0.9	5.5	8.3
香港・珠江ﾃﾞﾙﾀ	14.0	41	2.8	6.6	2.2
マニラ・ケソン	14.2	31	4.8	9.5	0.7
ロンドン	12.1	30	0.9	7.1	4.8
パリ	11.0	25	0.8	6.6	4.6

大都市圏（メガシティ）	人口（百万人）	総合リスク	補助指標		
			災害危険性	脆弱性	資産
シカゴ	9.4	20	0.8	5.6	4.4
メキシコ	25.8	19	1.8	8.9	1.2
ワシントン・ﾎﾞﾙﾃｨﾓｱ	7.9	16	0.6	5.4	4.4
北京	13.2	15	2.7	8.1	0.7
ソウル	21.2	15	0.9	7.2	2.2
ルール地方	9.6	14	0.9	5.8	2.8
上海	14.2	13	1.1	7.0	1.7
ｱﾑｽﾃﾙﾀﾞﾑ・ﾛｯﾃﾙﾀﾞﾑ都市圏	8.0	12	0.9	5.6	2.3
モスクワ	13.2	11	0.7	8.7	1.8

※周辺の都市も含めた連担する都市圏域を示す

出典：ミュンヘン再保険会社「大都市を襲う自然災害リスク・インデックス」

・大震災被災状況

現状もそうですけれども、こういう集中しているときに災害が起きたらどうなるのだろうって、これは中央防災会議が検証されているのです。（表－４）に示しています。阪神・淡路大震災、これは実績です。犠牲者が６，４３７人、全壊焼失家屋が約１０万戸、仮設住宅が４万８，０００戸，被害額が約１０兆円。東日本大震災は、犠牲者が１万８，０００人。それから全壊焼失家屋が約１３万戸、仮設住宅が５万４，０００戸。被害額は経済が違いますから１７兆円ぐらいです。

今度、首都直下地震が起きたらどうなるのかという数字が中央防災会議から出て、犠牲者が２万３，０００人、全壊焼失家屋が２５万から６１万棟と多少幅がありますが、仮設住宅は１１万から２７万戸ぐらい要るのじゃないかと。被害額は９５兆円。南海トラフ巨大地震連動が起きたら死者が３２万人。全壊焼失家屋は９４万棟から２３９万棟、仮設住宅は４１万戸から１０５万戸要るのではないかと。被害額は２２０兆円に達する。こういうことなんです、まさに先ほど来申し上げましたように日本は東海道メガロポリスにいかに集中しているか、そこに震災が起きたらものすごい災害が起きる。私たちは阪神・淡路大震災のとき４万８，３００戸の仮設住宅、それから約３２万人の避難者がいまして、大変な苦労をしましたけれども、仮設住宅を４０万戸とか１００万戸とかつくることができるのだろうか、どこにつくるのかという問題

（表―４）　　**大震災被災状況について**

	死者・行方不明者数	負傷者数	全壊焼失家屋数	一時避難者数(ピーク時)	帰宅困難者数	避難所数	仮設住宅数	被害額
A 阪神・淡路大震災	6,437人	43,792人	104,906棟	316,678人	－	1,153箇所	48,300戸	9兆9,268億円
B 東日本大震災	18,534人	6,150人	126,613棟	47万人	515万人	2,417箇所	53,573戸	16兆9,000億円
C 首都直下地震	23,000人	123,000人	25万棟～61万棟	720万人	640万人～800万人	31,680箇所	11万戸～27万戸	95兆3,000億円
D 東海地震	9,200人	－	23万棟～26万棟	190万人	－	8,360箇所	10万戸～11万戸	37兆円
E 東南海・南海地震	18,000人	－	33万棟～36万棟	500万人	－	22,000箇所	15万戸～16万戸	57兆円
F 南海トラフ巨大地震	323,000人	623,000人	94万棟～239万棟	950万人	320万人～380万人	41,800箇所	41万戸～105万戸	220兆3,000億円

※　C、D、E、Fの避難所数については、A、Bの一時避難者数における避難所数の割合の平均（0.44%）より算出
　　C、D、E、Fの仮設住宅数については、A、Bの全壊焼失家屋数における仮設住宅数の割合の平均（44%）より算出
※　出典：中央防災会議資料、消防庁資料、兵庫県資料 等

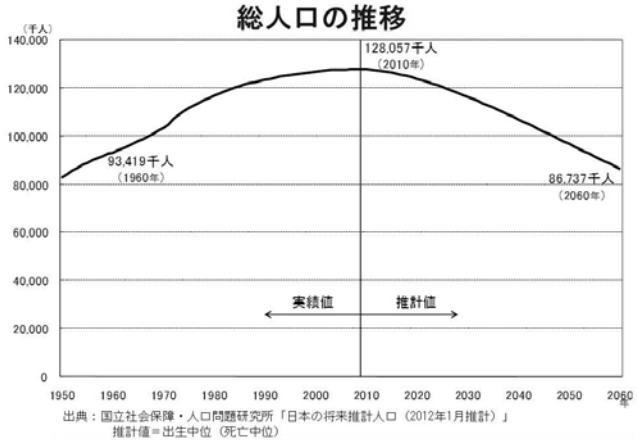
もありますし、できなければ被災者はどうなるのか、帰宅困難者が、３２０万から３８０万人とか、避難者が９５０万人とか、首都直下では７２０万人、こういう人たちにペットボトルで水を配るとか、食糧を供給するということは、できるだろうか。我々は３２万人の避難者で、ほんとに大変だったのだから。そうなってくると、まさに経済的な損失も膨大ですから、国として本当に対応できるのだろうか、これがまさに先ほどから申し上げましたように国の近代化がもたらす国難という意味なんです。

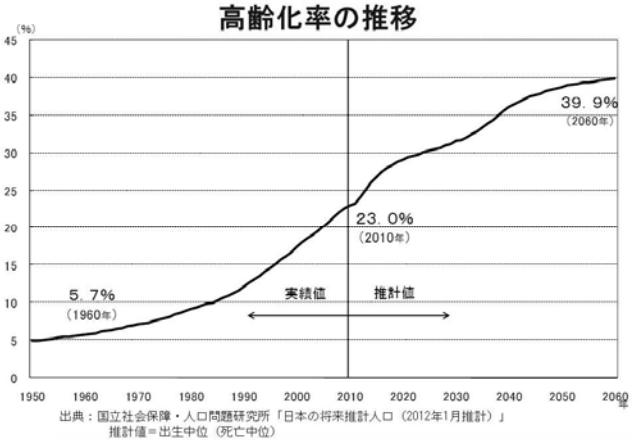
３．日本の近未来と国難

・少子高齢化

次に、「日本の近未来と国難」ということですけれど、これから、少子高齢化がもっと進む、日本の人口は２０１０年で１億２，８００万人、これがどんどん下がっていきまして、２０６０年には８，６００万人になることが推定されています。

南海トラフ地震ですけれど、２０４０年あたりに起こるとすると、まだ１億人ちょっとぐらいということになりましょうか。ところが、高齢化がこれまたすごいのです。





今、２３％ですが、これが４０％近くになる。２０４０年ぐらいには、３０％を超しているわけです。これだけ高齢化が進むと、当然女性が就労に参加しなければいけない、高齢者が働かなければいけない。あるいは、ひょっとしたら外国人に働いてもらうことが必要かもしれない。あるいはもっともっと、ロボットが入ってくるかもしれない。こういうことになると思いますが、こういう現象というのは、災害弱者が非常に多いということです。働いている人も女性とか、高齢者とか、外国の方、日本語がよく理解できないような方、あるいはロボットみたいに電源が切れたらすぐ止まってしまうようなものが働いていることになると、災害が起きたときの被害の程度は、今より格段に大きくなると理解せざるを得ない。

・財政

それから、もう財政が非常に悪くなってきている。これは、「グローバルジャパン」（２０１２年）の、日本財政の未来シミュレーションですが、私が見る限り一番まとまった資料ですから、これを使っているのですけれども、今、消費税を１０％に上げるということでも、大変な問題がありますけれども、この推計でいきますと、２０５０年時点での政府債務残高は対ＧＤＰ比で５９４．６％になる、６倍になるのです。今は、対ＧＤＰ比で１７６．４％です、これでも、世界でも最も大きくて大変だと言っているのに、さらに、ＧＤＰの６倍ぐらいの政府債務残高になる。政府は２０２０年度までにプライマリーバランスを黒字化すると言っていますけれども、計算し

てみたら、とてもそういうことはできない状況です。消費税を２７％ぐらいに上げないと、そういうことができない。こんな財政状況にあるということです。

日本財政シミュレーション結果

出典：日本経済団体連合会「グローバルジャパン」（2012年）

・2015年度までに段階的に消費税率を10%に引き上げても、その後2050 年までさらなる収支改善を実施しない場合、2050 年時点の政府債務残高は対ＧＤＰ比594.6%となり（2010 年度末176.4%）、財政の発散は必至

・政府方針通り、2020 年度までにプライマリーバランスを黒字化し、その後の債務残高をＧＤＰ比で安定的に引き下げるためには、2016 年度以降10 年間にわたり毎年ＧＤＰ比1%（2011 年価格で5 兆円規模）、計9.5%の収支改善が必要（仮に消費税率のみにより同様の目標を達成するために必要な引上げ幅を機械的に計算すると、24.7%ポイントの引き上げに相当）。歳出削減や他の税で対応すれば消費税率引き上げ幅は抑制可能

・ＧＤＰ、アジアの国際情勢

ＧＤＰも世界のランキングからすると、日本はどんどん下がっていきます。アジアの国際情勢がどうなっているのだろうか、これもよく新聞等で報道されていますから、皆さん方に説明するまでもないと思いますけれども、２０２５年には中国がＧＤＰでアメリカを追い抜いて世界一になり、２０５０年になると、日本のＧＤＰの４倍ぐらいになる。

GDP世界ランキング

GDP（10億PPPドル）

基本1（生産性先進国平均並み）

2010年		
1米国	13,800	(3.38)
2中国	7,996	(1.96)
3日本	4,085	(1.00)
4インド	3,493	(0.86)
5ドイツ	2,800	(0.69)
6イギリス	2,087	(0.51)
7フランス	2,025	(0.50)
8ロシア	1,941	(0.48)
9ブラジル	1,897	(0.46)
10イタリア	1,708	(0.42)

基本1（生産性先進国平均並み）

2050年		
1中国	24,497	(6.04)
2米国	24,004	(5.92)
3インド	14,406	(3.55)
4日本	4,057	(1.00)
5ブラジル	3,841	(0.95)
6ロシア	3,466	(0.85)
7イギリス	3,229	(0.80)
8ドイツ	3,080	(0.76)
9フランス	3,022	(0.75)
10インドネシア	2,687	(0.66)

悲観（財政悪化による成長率下振れ）

2050年		
1中国	24,497	(8.24)
2米国	24,004	(8.08)
3インド	14,406	(4.85)
4ブラジル	3,841	(1.29)
5ロシア	3,466	(1.17)
6イギリス	3,229	(1.09)
7ドイツ	3,080	(1.04)
8フランス	3,022	(1.02)
9日本	2,972	(1.00)
10インドネシア	2,687	(0.90)

※　出典：日本経済団体連合会「グローバルジャパン」（2012年）

一人当たりGDP世界ランキング

一人当たりGDP（PPPドル）

基本1（生産性先進国平均並み）

2010年	
1ルクセンブルグ	72,133
2シンガポール	50,704
3ノルウェー	47,821
4米国	44,461
5香港	40,543
20日本	31,899

基本1（生産性先進国平均並み）

2050年	
1ルクセンブルグ	100,030
2シンガポール	71,056
3ノルウェー	61,670
4香港	60,221
5米国	59,548
18日本	41,791

悲観（財政悪化による成長率下振れ）

2050年	
1ルクセンブルグ	100,030
2シンガポール	71,056
3ノルウェー	61,670
4香港	60,221
5米国	59,548
28日本	30,612

※　出典：日本経済団体連合会「グローバルジャパン」（2012年）

しかし、中国経済は内部を見ると、非常に難しい問題がある。これは共産党一党でコントロールしていますから、そういう人工的な知恵だけでコントロールできるのは非常に難しいわけです。国際情勢、安全保障、政治の面でも、非常に難しい問題になるということは、もう皆さん方がご承知のとおりです。アメリカと中国とのパワーポリティックスのバランスがどうなるか、その中で、日本のポジションがどうなるか、

アジアの国際情勢

出典：日本経済団体連合会「グローバルジャパン」（2012年）

（１）中国・アジアの経済成長とリスク

・中国は2025 年には米国を追い抜き、世界最大の経済大国に

・2050 年までの中国経済の拡大規模は、現在の日本4 個分に匹敵

・中国経済は今後、投資主体から消費主体の経済への転換、インフレのコントロール、個人間・地域間の格差の是正、経済成長のための資源の確保、地球環境問題への対応、人口の高齢化への対応、国際ルールへの適合、世界経済の影響などの様々な問題・リスクに直面

（２）中国の安全保障・政治

・中国の2011 年の公表国防費は5,836 億元とアジア最大の規模、今後も増加が予想される

・軍事力増強や資源獲得競争、領土問題における緊張は、アジア太平洋地域の安全保障の最大のリスク

・中国の存在感が高まる程、国内の格差問題や民主化の進展等の政治リスクの高まりに対する国際的関心も高まる

これは日本の政治選択としても非常に大切なことですが、今ほど日本が力を持っている状況ではないということだけは確かであります。

そういうところに、先ほど言いましたような大震災が起きたら、さあ、どうなるのか。今でさえ大変だと言っているのに、あと２０年後、２０３５年に大地震が起きたらどうなるか。もう日本は財政的にも大変だ、マンパワーも大変だ、国際情勢も非常に厳しい。そういう中で、大震災を迎えるということになると、まさにもう国難と言わざるを得ない、こういうことになりはしないかと思われるわけです。

４．あるべき国家戦略

・日本列島改造計画　ＶＳ　田園都市構想

しからば、どうしたらいいのかということです。日本列島改造計画ＶＳ（バーサス）田園都市構想としていますが、実は日本での国土形成をどうしていくかということには、大きな考え方として二つあったのです。一つは、田中角栄さんを中心とする列島改造論、要するに、日本国土全体を非常に効率的にして、経済発展をしていくという考え方。これに対して、田園都市構想は、大平正芳さんという総理大臣がいまして、この方は政策面では非常に高く評価されている方ですが、残念ながら、政治力が非常に弱かった。彼は、列島改造論と対局にあるような田園都市構想というものを推進しようとして、一生懸命やっていたのです。ところが、やっぱり政治力としては、列島改造論のほうが強いし、国民もそれを支持するということですから、どんどん近代化を進めていって、今の状態になってしまった。

その結果、先ほど来申し上げているように、今大きな震災が起きても大変です。３０年以内ぐらいには、ほぼ起きるということがわかっている、起きたら大変だ。恐らく２０年そこらしたら、今想定しているよりもっと大変だ。こういう状態で、それではどうしたらいいのですかとなるわけです。

・日本列島強靱化計画

今、日本列島強靱化法というのが提案されています。残念ながら、これは中身を見てみますと、私が言ったことについても記述はありますけれども、やろうとしていることは、やっぱり堤防を強くするとか、道路を何とかかんとかということが中心です。社会資本を強くする、強化するという考え方。だから、一般的な国民の受けとめ方、あるいはマスコミの受けとめ方は、コンクリートから人へと言っていたのが、自民党政権になって、人からコンクリートへまた変えるのかという受けとめ方をされていて、果たしてどの程度うまくいくのか、ちょっと心配です。

・フェールセーフ

こういう状態の中で、私は総理大臣でも何でもないですから、偉そうにいうわけではないですが、どうしたらいいのかということを考えたら、今さら東海道メガロポリスの機能を、集中した機能を分散することは不可能だと思うのです。この２０年間に、日本の経済がどうなるのか、そんなことをしたら余計どうなるかわからない。そうだとしたら、皆さんどうしたらいいと思われますか。

これは阪神・淡路大震災のとき、既に言われていたのですが、フェールセーフという考え方です、どんと何かがやられたら、やられることはしかたがない。しかし、何か代替機能を確保しておくことによって、国家経営あるいは地域経営、家族経営を何とか保っていくような知恵を出していくことをせざるを得ないのではないかと思うのです。

・政府機能　二眼レフ

国の機能ということで考えたら、三つあります、一つは政府の機能、地方政治も含

めて、この政府の機能をどうするか、フェールセーフという考え方からすると、例えば東京がどんと被災して、総理大臣が亡くなった、あるいは首相官邸とか、各省庁がやられて機能しなくなったときには、どこかでそれにかわるべき政府機能が継続できるような仕組みをつくっておかなければいけない。だから、一部の方は副首都というものをつくるべきだと、首都機能移転という話がありましたけれども、これは事実上不可能ですから、移転ができないとすれば、首都がやられたときに代替できるような必要最低限度の副首都をつくっておく、スキームもソフトも含めてですね、そういうことを考えざるを得ない。

・企業　ＢＣＰ

それから、もう一つのファクターである企業はどうか。これは今、ＢＣＰということが盛んに言われてますけれど、Business Continuity Plan、事業継続計画です。どんと企業が被災したときに、それでもこの企業が事業を継続できるように計画をあらかじめつくっておく。これはかなり日本の企業もやっています。

・国民　日本型の豊かさ

問題は国民です。政府と企業、産業界と、もう一つ市民生活がありますが、市民生活は、そういう仕組みが何か考えられているのか、全然ないです。

先ほど、どんとやられたら、仮設住宅がたくさん要るとか、避難所にあれだけ行かなければいけないとか、帰宅もできない人たちがでてくる。これに対してどうしていくのかという回答が全然ないのです。確かに、住宅に補強をするとか、防災教育をして、こういう場合にはどうするということについて教育・学習をしていくことはありますけれども、それだけで解決できればいいのですけれども、なかなか難しい感じがするのです。

私は、やっぱり、フェールセーフの考え方をとっていかざるを得ない。都心がやられたときに、都心の人たちが、そこで避難をしたり、仮設住宅をつくったりすることはできませんから、外へ行かざるを得ない。となると、あらかじめそういうものをつ

くっておいたらどうかということです。

私よく、現職時代に言っていましたから、県のＯＢの方はご存じかもしれませんが、ソ連邦が崩壊したときに、あれだけの政治的・経済的混乱が起きましたから、暴動が起きるのでないかと言っていたときに、起きなかったです。起きなかった一つの要因に、「ダーチャ」があると言われたのです。「ダーチャ」というのは、ロシアは厳しい自然条件ですから、春の雪解け時期を待って、ロシアの人たちは、週末、苗を持ってダーチャへ出かける、そして土を耕し、苗を植え、短い夏の間に野菜や果物をつくり、収穫し、長い冬に備えて保存食を準備します。その保存食を上手に利用して、サラダやスープや煮込み料理を作って楽しんでます、こういうことのようです。

下の写真が、ダーチャと言われているものですが、日曜菜園、掘っ立て小屋みたいなものです。日本で言うと。しかし、これ泊まれるようになっているし、ああいう風土ですから、土を掘ってジャガイモなどを入れておくと天然の冷凍庫みたいに、１年中保存できるということのようです。

ダーチャ

春の雪解け時期を待って、ロシアの人達は、週末、苗を持ってダーチャへ車で出かけます。そして、土を耕し、苗を植え、短い夏の間に野菜や果物を作り、収穫し、長い冬に備えて保存食を準備します。その保存食を上手に利用して、サラダやスープや煮込み料理を作ります。自然の味は思わず「オーチンクースナー（大変美味しい）」と口ずさんでしまうほどです。

（出典：「私のユーラシア料理」フードコディネーター荻野恭子氏のHP）

ウラジオストック郊外

日本は、今では交通アクセスも農村地帯へ十分できていますし、土地も農村地帯では余っているし、家も余っている、そういう状況でしたら、国の政策として、日本の都市住民がこういった郊外地に、掘っ立て小屋みたいなものでもいいですから、災害のときには避難小屋、仮設住宅になるものを（今、仮設住宅は、５００万円ぐらいでできるそうです。しかも、耐用年数が三、四年でなくて、２０年ぐらいの住宅ができ

るそうです。）平時からつくって、週末、あるいはお年寄りは結構時間がありますから、時間があるときはそういうところへ行って、ダーチャのような生活をする。そうなると、コミュニティーもそこにできますから、災害のときに、ぱっと行っても、精神的にダメージを受けることが少なくて済む。

要するに、大都市地域で、非常に文明的な生活を我々はしていますけれども、災害になったときに、非文明的な生活の中で、例えば電気もない、水道もこない、下水もない、そういうときでも生活できるライフスタイルを片一方で持っておく。これが私は寺田寅彦さんが投げかけた問題に対する回答だと思うのです。要するに、近代化をしていくと危ない、危ないのだったら、どうしたらいいかといったら、非近代化、近代じゃないものを生活の一部に取り入れる。原始生活に戻れといっても、我々はとてもできませんから、災害のときぐらいには、そういうことができる仕掛けを考えておく必要があるのではないかと、私は思います。

私も年をとったから、そう思うのかもしれませんけれども、最近の非常に新しい楽しみ方ではなくて、子供のときに返って、豊かさといいますか、幸せを感じる。別に、最先端の映像を見なくても、音楽が聞こえなくても、自然の中で、お互い知っている仲間同士で楽しく暮らせるという生活に新しい価値観を、我々の価値観を求めることができれば、そんな生活はちっとも、シビアな生活じゃないです、むしろ、楽しい生活のはずです。そういう日本型の幸せを、こういう空間をつくることによって、我々がつくっていく。そんなこと言ったって、わし金あらへんでという方もいらっしゃるかもしれませんが、今ほとんどがマンションに移住してますよね、高齢者も含めて。マンション業者は、必ずそういう別荘を用意しなさいという仕組みをつくる。マンションでは水道などの設備をつけなければいけませんが、その設備と同じように、セカンドハウスというものを用意しておく、マンションは車庫をつくることが義務づけられてます、地方自治体も義務づけている。それと同じように、セカンドハウスをマンション業者に義務づけるということを。仮設住宅をつくるには、さっき言ったように

５００万円でしょう、１万戸つくったって５億円です。そうしたら、１兆円もあったら、もう相当な仮設住宅、セカンドハウスができます。補助金として出す。災害が起きてから仮設住宅に金を使うぐらいだったら、あらかじめそういうふうにしておけば、災害を受けていないときも、国民は新しいライフスタイルを楽しむことができると思います。新しいライフスタイルじゃなく、カントリーライフを楽しむことができるわけです。そういう政策をやるということが今は求められているのではないかと私は思うのです。

５．兵庫県の挑戦

最後に、「兵庫の挑戦」と、私が挑戦するわけじゃないですけれども、兵庫というのは、前から五弁の花だと。都市もあるし、農山村もあるし。但馬・丹波もあるし、神戸・阪神もある、姫路もある、淡路島もある、こういう豊かな県土だと。そこに県内２時間交通のアクセスを整備しようと、過去５０年間努力してきたのです。ここで、生活できるように、生活排水施設も９９％作戦といって、下水を整備しようとやってきたのです。また、全県全土公園化構想で、住みやすい環境整備もやっていこうと、こういうことを過去やってきたのです。私は、先ほど申し上げました大震災対策について、国民側の対応として、都市と農村と両方に生活できるような、あるいは、そういうライフスタイルをつくっていくことは対策として必要だと申し上げましたけれども、そういうことをやるには、兵庫県は最も適した地域じゃないかと思うのです。

それから、政府機能として、副首都をつくるべきだと申し上げましたけども、副首都というのは、やっぱりどう考えたって関西だろう。関西で、石井一さんは、大阪空港を潰して、あそこでどうだと言っておられましたけれど、あの空港を潰すわけにはいかないです。考えてみたら、空港のちょっと北に宝塚北部というところがあるのです。そこへ新名神高速道路が通ります。それから、大阪から御堂筋線がずっと上へ伸びていくのです。これ、１０年ぐらい前から計画はあったのになかなか進まなかったのが、やっとできるようになったのです。

空港も近い、新幹線も近い、ここは首都機能移転のときの候補地として大阪大学の大久保昌一さんが、ここが一番ええということを提案されたところです。そういった、兵庫県は、副首都もつくる土地もある、県民もさっき言ったようなライフスタイルをつくることもできる、兵庫の県政が、私は大震災に対する備えとして、一つ考えるべき大きな視点ではないかという気もしています。

兵庫県のことはともかくといたしまして、そういうことは、やっぱり国策として、財政的な裏づけもきちんとできて、やっていかなければいけませんので、そういうことについての国民的なコンセンサスをつくっていくことをやっていかなければいけない。私は、小松左京さんが「日本沈没」を書いて、非常に国民にアピールしましたので、今言ったようなことを誰か、ＳＦでもいいから小説に書いて、これは何か考えなきゃいかんと国民全体が思うような雰囲気をつくっていかないと、今私が申し上げたことは、なかなか実現できないと思うのです。

誰か手を挙げて、やったろうと思う人があったら、材料は全部提供いたしますので、ぜひ、やっていただきたいと思います。

最後は、ちょっといいかげんな話になってしまいまして恐縮でしたが、時間になりましたので、私の話は終わらせていただきます。

東日本大震災(3.11)の復興の現状と課題

兵庫県立大学 防災教育センター
センター長　室﨑 益輝

公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構 副理事長
ひょうごボランタリープラザ所長
・1944年生まれ。京都大学工学部建築学科卒業、
神戸大学工学部 教授
・1998年～2004年 神戸大学都市安全研究センター 教授
・2006年～2008年 消防庁消防大学校消防研究センター 所長
・2008年～2013年 関西学院大学総合政策学部 教授、
災害復興制度研究所長
このほか、京都大学防災研究所客員教授、中央防災会議専門委員、文化審議会専門委員、国土審議会特別委員、消防審議会委員などを歴任

１．はじめに

２．復興の現状

３．復興の問題点と課題

１．はじめに

東日本大震災の被災地の復興の現状をどう捉えて、これからどうしていくのかという課題についてお話し、南海トラフ地震などを考えるときにご参考になるようなお話をしたいと思っています。

- 復興の現状をいかに捉えるか
  - 生活再建の視点
  - 社会創造の視点
  - 経済再生の視点
- 復興の遅れはなぜ生じているか
  - 被災と被災地の状況の問題
  - 復興の構想と態勢の問題
  - 専門家や支援者の関わり方の問題
- 当面の復興の課題をいかに克服するか
  - 思い切った軌道修正や時点修正のあり方

復興を捉えるときにまず大切なのは、防災・減災の視点です。安全になったのかどうかという視点は欠かせない。専門家が津波が危険だから巨大な堤防をつくろうとか、山の上にまちをつくろうという形で議論をしています。ところで、堤防をつくることが本当に安全につながるのか、防災・減災の視点から中身をもっと議論をしないといけないと私は思っています。私は安全にとって、コミュニティーはとても重要だと思っています。いざというときにお年寄りを背負って、一緒に逃げてくれる中学生がいる、あるいは食べるものがないときに、みんなで炊き出しをして、助け合うというのがとても大切です。そうすると、堤防だけが安全の条件ではなくて、むしろコミュニティーこそ安全の要件かもしれないと思うわけです。

ところが、東北では、このコミュニティーをずたずたに壊していく方向に進んでいるのです。先ほどの津波からの安全のために高台だという論理からいうと、沿岸を捨てて高台に行かないといけない。ところが、高台の土地が少ないので、もともとは１，０００世帯が住んでいた集落があるとしたら、実際には５００世帯はもうどこかに行っていますので、残った５００世帯を１００世帯ずつ五つの高台に分けて、そこにまちをつくる。結果としては、コミュニティーが５分割されてしまうわけです。１００世帯だと、まだうまく生活できるかもしれないけれど、限りなく限界集落に近くなる。そうすると、安全のために高台移転という選択をとりながら、高台移転をすることによって、コミュニティーを潰してしまって、かえって危険な社会をつくっているかもしれないということです。本当に何が安全かということは、もっと真剣に議論をしないといけない。私は防災の専門家なので、そこが一番得意なのですけれど、きょうは時間の関係で割愛をさせていただこうと思います。

この減災の視点のほかに復興を見るには三つの視点が必要です。一つは生活再建の視点です。一人一人の被災者がどうやって立ち上がっているかという、被災者の暮らしやそういうものがもとどおりになっているのかという視点が一つです。

二つ目が、社会創造の視点です。これは震災による反省を踏まえ、どうやって次の

社会をつくるのに生かしていくのかということだと思うのです。これもきょうは十分話ができません。とても大きな話だからです。例えば、宮古の田老に住んでいた人の多くは、宮古市内の市街地に引っ越しています。また、宮古に住んでいた人は、盛岡に行こうとしています。さらには、盛岡を通り越して、東京に行く人もいます。人口の流出がとても激しいです。後でデータが出てきますけれども、住民票ベースで、女川町は、２７％がもう既に移転をしています。ここではものすごく大きな区画整理をするのです。神戸市の区画整理以上に、２００ヘクタールの区画整理をします。ところが、もう既に住民票を移して３割が外へ出ている。移さずに、出ていっている人がさらに２割います。だから、５割はもう既に外へ出ています。残っている人に、アンケートで聞いて、あなたは女川町に住みますかというと、その半分の人はもう出ていこうと思っている。ほとんど出ていくわけです。それにはいろいろな理由があります。一つには、若者の働き手が、もう漁業とかには展望がない。それよりは、東京に行って、ベンチャービジネスをやったほうが将来もあるし、楽しいし、それから子供もいい教育をできるという形で出ていくわけです。

そうすると、ますます一極集中となる。日本全体の国土構造や、経済構造を見ると、仕事のあるところ、便利なところに人をどんどん集めていく、先ほどの貝原先生の報告と同じです。かけ声では分散型と言いながら、実質は集中構造です。

今度の災害の復興は、まさに集中をより加速させていっている。そういうことで、東北のあのきれいな自然や豊かな文化があった地域社会がなくなってしまうことが、日本の社会にとって本当にいいことなのか。どういう社会、どういう国土をつくるべきかという議論を、もっとしっかりしないといけない。今回の復興では、日本全体をどうするのかとか、少なくとも東北の被災地全体をどうするのかという議論がどこかにいってしまって、ピンポイントの、このまちをどうするのかということだけを議論している。私は、大局着眼・小局着手が大切というのですけれど、シンク・グローバリー、アクト・ローカリーです。大きな将来像をしっかり議論をして、それを踏まえ

て、部分部分をどうやっていくのかと考えないといけないのです。しかし、大きな議論が全部どこかに飛んでいって、小さなところだけ、得か損かという損得の勘定で世界を議論しているので、全体がおかしい方向に行って、どういう社会をつくるかが見えてこない。阪神・淡路大震災のときは、たくさん議論をした。一つは市民社会をつくろうと。参画と協働というか、市民自身が積極的に行政にかかわりながら、自分たちの責任も同時に果たしていくような社会をつくろうと。それがＮＰＯだとか、ボランティアだとか、そういうものにつながっていった。

もう一つ、我々が伝えたかったことは、環境共生です。自然と人間の関係をもっとしっかり見直す。これはささやかなせせらぎ水路だとか、ポケットパークでしか具体化できなかったですが、都市の中にもっと自然を入れ込んで、自然と人間が触れ合うような場所をつくろうという、そういう大きな社会の方向性を我々は提案をして、位置づけて取り組んできたわけです。

そういう社会の将来像というものを設定しながら、復興を考えていくと、希望のある社会創造につながる。ということで東北の被災地でも、社会創造とか、新しい未来社会という意味で、どういう新しいものが出てきたのかというところが、厳しく問われている。そういう視点で見ないといけないと思っています。

最後の視点は経済再生です。この経済再生では、どこの経済かという議論があります。経済といったときには、やはり日本全土、グローバルな経済は重要です。日本の経済が右肩下がりで、非常に困難に面しているときに、この復興をバネにしながら、経済をよくする。これは、日本の経済がよくなれば、東北の経済がよくなるというものです。しかし、これはどこかおかしいです。本当は東北の経済がよくなれば、日本の経済がよくなると考えなければいけないのです。これは２０兆円のお金をどこで使うかということに関わっています。日本全体で使って、日本の経済をよくして、その経済の大きな力で東北を包み込むと、これも一つの考え方だと思うのです。うまくいけば、それはそのとおりかもしれません。その結果としてマクロの日本の経済はどう

なっているのか、その中で東北の経済はどうなっているのかという現実をしっかり見なければなりません。東北ではとんでもないことが起きてると思っています。東北の経済の再生を如何に図るかの議論をもっとしなければなりません。

きょうは生活再建というところに重点を置いたお話をします。その前に、少し、復興の現状をお話したい。

２．復興の現状

・復興の全体像

復興の現状ですけれど、これは今回の東日本大震災に限ったことではなくて、阪神・淡路大震災も一緒で光と影がある。いい面もあれば、悪い面もある。物事というのは、裏表の関係なので、全てがよかったり、全て悪かったりするわけではないと思っています。

- **復興には、光（プラス面）と影（マイナス面）の両方がある**
  東日本大震災では、被災者の視点や社会創造の視点からみると、影の部分が著しく大きい、「お先真っ暗」と言いたくなるような深刻な状況がある
  （1）かすかに輝いている「光の部分」を見出して、その輝きを大きくすること
  （2）広範囲に存在する「影の部分」の実態と原因を明らかにして、その影を少しでもなくしていくこと

私は、東北の復興は全て悪いわけじゃなくて、いろんな面でいい面がたくさん出てきていると思っています。後でデータを示しますけれど、港湾の整備はものすごく遅れているのです。３割ぐらいしか進んでいない。港湾が遅れているので、荷揚げがうまくいかなくて、加工がうまくいかないという問題につながっています。港湾の整備が遅れているのですけれど、一方ではワカメとか、ホタテとかの養殖はほぼ１００％復興しています。どうして１００％いっているのか。それは、漁師さんがみずから海に潜って、瓦れきを片づけて、あるいは村の人たちが共同で船を買ったりして力を合わせている。重要なことは、自分たちの力で海の底に潜って瓦れきを片づけているこ

とです。被災者の中に、被災地の力、エネルギーがあって、みんな立ち上がろうとしている、その力がいい形に結びついたときは、しっかり復興している。そういう視点で、東北の復興を見ていると、阪神ではなかったすばらしい取り組みがいっぱい起きている。それをしっかり評価をして、それを全体のものにしていく。私の話は、東北の悪口ばっかりを言っているように聞こえるかもしれませんが、悪口だけではだめだということを申し上げておきます。いいところを引き出す努力をしないといけないと思います。

横道にそれるかもしれませんが、高台移転についてコメントしておきます。私自身は、みんなを山に上げようとする計画を聞いたときに、それはおかしいことだと思いました。なぜかというと、私は奥尻島の復興計画に少しかかわりました。奥尻島では全村高台移転の計画をつくったのですが、それを漁師さんにさんざんたたかれて、高台移転は漁業には適しないということを教えてもらったので、あれと同じことを起こしてしまうと思ったのです。そういう意味で、できれば、もとの沿岸をかさ上げしたりして、海辺の近くに、あるいはもとの場所で復興する、このほうがわかりやすい。もとの場所にもう一遍家をつくることは、そこに土地がある限りは、いつかそこに家を建てるんだという道筋が見えるわけです。あるいは海とのつながりも見える。東北の被災者が私に言われるのは、「室崎先生はあの津波のときにいなかったから、そんなことを平気で言う。津波経験した者は、もうもとの場所なんかに絶対住もうと思わないです。」それを何度も何度も強く言われました。それでも、私はやっぱり海と人間の関係はとても大切ですからと、繰り返し言ってきたのです。そういう意味で言うと、高台移転に反対していたのです。だから、今も高台移転をやったら、土地ができても誰も行く人がいないのでないか、そんな無駄遣いをしてと、ついつい悪口を言ってしまうのです。しかし、悪口を言うだけではだめです。今、高台にまちをつくって住もうとする人がいる限りは、高台をどうよくするかということをこれからは考えないといけないわけです。

もう、全てレールができて走り出している。今の人たちをどうするか、今をどうするかということが問われている。集団移転で新しくできるまちをどうするかというのは、とても大きな課題で、それはそれとしてしっかり考えないといけないと思っています。高台移転の話は、それぐらいにして本題に戻ります。

・復興の光の部分

東北の復興ではいい面がたくさんございます。東北地方というのは、小さなコミュニティー、特に沿岸部の漁業集落のコミュニティーはとてもしっかりしています。

- コミュニティを基礎にした取り組みが、漁業や農業の速やかな基盤回復、コミュニティを持続した形での集団移転やまちづくりを、一部ではあるが実現している
  重茂、大船渡崎浜、気仙沼大沢、新地町など
- 仮設住宅や仮設団地あるいは仮設商店街の新しい挑戦が成果をあげつつあり、サポートセンターなどによる地域の包括的ケアの新しい取り組みが成果をあげつつある
  創造的木造仮設住宅、コミュニティ形成型仮設団地
- 6次産業化など生産や流通の変革による産業基盤づくりが、一部ではあるが花を開かせつつある

宮古には田老の漁港、重茂半島には重茂漁港があります。それ以外にも大船渡の崎浜だとか、越喜来だとか、小さな漁港があり漁村があります。ほとんどの漁村は、真剣にどうするかということを考えて、復興に踏み出しています。その一つは船だとか、作業を共同化することです。辛うじて残った船がある、その船をみんなで使うというような取り組みをした。農業でも同じです。今まではそういうものはなかったのですが、生産組合といって、被害があった農業の人たちが、協同組合みたいなものをつくって、一緒に協同してイチゴの再生を図るとかといった一つの新しい取り組みが始まっています。その中で、まちづくりの協議の場も生まれています。崎浜とか、重茂は漁業の共同化ですけれど、気仙沼の大沢とか、新地町は、復興のまちづくりの協議です。東北では、神戸市のようなまちづくり協議会のような経験がなくて、みんなで集まって合意形成するという習慣がないのです。いつも、区長さんがこうだと決めたら、

みんなそれに従うという社会です。それはそれとして、いい区長さんだったら、まちはうまくまとまって、うまくいくような社会システムがあるのです。その中で、村で一緒に動こうとしているところが幾つか生まれています。大沢とか新地町です。福島の新地町は、私の評価では東北で今一番輝ける存在だと思います。それはどうしてかというと、まちづくり協議会の仕組みがどうのこうのじゃなくて、みんなが集まって、議論をして、みんなの要望を聞いて、みんなが満足できるような答えを必死に見出そうと議論をしているからです。その結果として、集団移転もすごくうまくいく。集団移転をどういう評価で見るべきかというと、私は、もと住んでいた集落の人が何％一緒に動くかという、歩どまり率で見るようにしています。ほとんどの集落はもとの集落の３分の１ぐらいしか集団移転しません。ほかはみんなどこか行ってしまう。最初はみんな集団移転するに丸つけたので、ニュータウンのような大きな土地が必要となります。亘理郡の山元町では、もう集団移転の土地造成が終わりました。土地造成が終わってふたをあけたら、移転希望者が減ってしまっていて土地が売れ残るというか、空き地がいっぱいできてしまっている。空いた土地は、仙台に住んでる人の郊外の住宅地でどうかと言ったら、これは被災者用なので、被災してない人がこの土地を使うと、復興のお金を流用することになるのでだめだということで、その土地をどうするかという問題が起きています。だから、歩どまり率というか、みんなが行けるということは、とても重要です。

漁業や農業の話に戻します。重茂とか、宮古の漁港では、みんなで共同で漁船を買って、みんなで共同利用している。みんなの共同作業で、ワカメの養殖や採取をやっている。農業ではイチゴだとか、新たな生産組合をつくって、みんなで共同するという取り組みが始まっている。（次頁の写真）

さらに、販路拡大の共同化も進められています。山田町というところで、五つの業者が今までは別々に物を売っていた。しょうゆを売る人もいるし、干物を売る人もいるし、かまぼこを売る人もいる。それをセットで売ることによって、販路の共同開拓をしている。それぞれの持ってるお客さんを一つにまとめて、より広いお客さんにつなげる。流通のシステムの中に共同化というのを入れて、これも非常に成功している。

農家レストランという取り組みもある。農家でつくったものを、レストランで調理して食べてもらう。生産と消費を一体化する試みです。パンの工場に、パンを使ったレストランを設置する。これは名取かどこかの事例だと思いますけれど、食堂です。

６次産業化と言っていいのかどうかわかりませんが、新しい試みです。今までは、漁業でも農業でも、つくったら流通の業者さんにとても安いコストで売っていたわけです。大阪でおいしいサンマを買ったら１匹３００円するのが、ここでは１０円で買えるわけです。だけど、それをもっと高付加価値化して、同じ売るなら、おいしい料理にしたり、おいしい加工をして、流通経路もしっかり押さえて、高い価値として出していくような仕組みを地域の中でつくろうとしています。みんなで知恵を出して、みんなで流通のシステムを、変えていこうとしています。

さて、仮設住宅の話です。右上は陸前高田の例です。被災地ではいわゆる従来型の、神戸でつくったようなプレハブの仮設住宅が足りなかった。足りなかったというか、間に合わなかったのです。それで、やむを得ず、地元の業者、工務店さんにお願いをして、木材を使った仮設住宅を取り入れました。それが、先ほど貝原先生のお話にあった、５００万円で何年も住める仮設住宅で、高級な仮設住宅ができ上がっているのです。別荘地みたいな仮設住宅、モビリアの仮設です。５００万円より安い。ちなみに、プレハブ業者さんが悪いというわけじゃないのですけれど、プレハブの仮設住宅のコストは、東日本は一つ７００万円ぐらいかかりました。７００万円もかけるのだったら、最初から本格的な住宅つくったらいいのだろうと思います。これは将来の課題です。仮設でやるだけでなくて、むしろ最初から本設も考えていかないといけないだろうと思います。

中段の写真は、木造仮設住宅の例です。これは遠野の希望の郷というところですけれど、共同のテラスみたいなものをつくる、それも木造の枠組みで。非常に、快適な

共同スペースをつくった仮設住宅です。また、下は神戸で、長田のペーパードームの教会をつくった坂茂さんが、３階建ての仮設住宅をつくった例です。これも、すてきで、コンテナの箱みたいなものをうまく積み上げてつくった。新しい型の仮設住宅ができて、その中で居住性の高いものが生まれてきているということも新たな取り組みです。

左の写真は公営住宅をつくる取り組みです。釜石の小白浜、唐丹というところの集落で、コンペ方式で設計者を集めて、設計者は公営住宅の模型をつくるのです。体育館の中に実物大の模型をつくったのです。入居希望者は、この模型の中に入って、さわってみたり、使い勝手をみて、ここはもうちょっと高くしてほしいとか、窓は大きくしてほしいとか、声を聞きながら、設計のプロセスに入居者が参加している。我々も入居前交流集会とかを、神戸でやりましたけれど、そういうものをさらに発展させ、設計の段階で入居者の希望を聞くような取り組みも行われている。これも同じような合意形成の取り組みです。下の写真は、新地町の取り組み。神戸でも少し行われましたけれど、住宅再建のあり方をめぐっての議論の場もつくられている。

商店街、仮設商店街の取り組みです。神戸のパラールの取り組みと同じです。次頁の左上は「南三陸さんさん商店街」です。ここでの「きらきら丼」はとてもおいしくて、それだけを目当てに観光客が来るのです。

上の写真は大船渡の末広商店街と、田老の「たろちゃんハウス」という、２階建ての仮設の店舗です。こういう商店街の再生には、中小企業の集団化ということで、支援金が今回は出たこともあって、神戸とは比較にならないほど、おもしろい仮設がたくさんできています。ただ、ここも今、大きな障害を抱えています。土地を借りているのですけれど、借地の期限が来たので出ていけと言われているのが一つです。もう一つは、人口が急速に減っていってるので、お客さんがどんどん減って、経営が成り立たない状況がとても深刻化している。

それに関係して、こういう仮設店舗は、地元の人だけじゃなくて、ボランティアだとか、支援者だとか、船を見たり、遺構を見に来た人たちで支えられていたのですけれど、そういう来訪者が今急激に減っているので、存続の危機にある。じゃあ、次にどこにつくるのかといったら、次のまちがどこにできるかよくわからない。高台にまちができるから、そこに行こうと思ったら、集団移転というのは住宅だけを移転させるので、お店はまかりならんということで、お店は古いまちの中でつくれと言われる。古いまちの中につくろうと思ったら、まだかさ上げの高さが決まっていないので、すぐにはお店をつくれない。商店街の人たちも、次どうするのかという展望がなくなって、苦労しています。とはいうものの非常にユニークな商店街がたくさんできたということは評価できると思っています。

そこまでが神戸からさらに発展させたような、いろいろな取り組みが生まれているという話。あと、神戸でやった生活支援員、ＬＳＡさんの取り組みだとか、心のふれあいセンターだとか、そういう被災者のケアの体制も東北では今回ものすごく進んでいる。サポートセンターがしっかりできている仮設住宅もたくさんある。仮設住宅の中にお店もあるし、診療所もあるし、福祉施設もあるというような形の仮設もでき上がっていますので、神戸の経験がある程度伝わっていると思っています。

・復興の影の部分

そういう反面、なかなかうまくいってない問題もあります。先ほどからも、もう何度も言っているのですけれど、今の東北の復興で一番気にかかってることは人口がどんどん減っていくということと、コミュニティーがどんどん潰れていくということです。

- 災害復興住宅の建設や住宅建設用地の整備が、著しく遅れている。住宅建設用地の整備は、27年度末でも5～6割の見込み
- 漁業や水産業さらには農業や林業など地域に密着した産業基盤の整備が、遅れているというか後回しにされているため、農漁業と地域の衰退を招いている
- 復興を巡る意見の相違などで、コミュニティの中に対立と分断が持ち込まれ、伝統的コミュニティの崩壊が始まっている また、小規模な用地しかないということで、集団移転先が分割され、コミュニティの限界集落化が進んでいる

コミュニティーが潰れていく話に関わって、小さなパイを無理やり取り合いさせられるような構造がある。だから、仲たがいする。これは仙台の沿岸部の集落の話です。行政は、コミュニティーがまとまれば集団移転の許可をしますよという。その中には沿岸部は怖いので、内陸部の新しいまちに移りたいと思っている人たちもいる。だけど、ふるさとを守りたい人たちもいる。そうすると、出ていこうとして、集団移転をしようとする人たちは、残って頑張ろうという人が、我々の足を引っ張っていると、言うわけです。残ろうと頑張っている人たちは、出ていく人をふるさとを捨てて、よそのまちに行こうとしてけしからんと言うわけです。そこでけんかが始まる。これは、

福島でもそうで、放射能の危険性があれば、やっぱりそこに住みたくなくて、もっと安全なところへ行こうというのも正しいです。そうではなくて、残って、頑張って福島をよくするというのも正しい。にもかかわらず、出ていく人と残る人の間で、激烈な対立関係が生まれる。家族の中で対立関係が生まれてきて、最悪の場合は離婚につながっていくという世界がおきるわけです。

コミュニティーの中で、一緒に住んでいた人間関係の中で、いろんな形で敵対関係が生じている。震災の遺構についても、船を残すか残さないかで対立する。その船を見ると、自分の家族が亡くなったことを思い出すので、それを潰してほしいという人たちと、いや、これはやっぱりちゃんと後世に残さないといけないので、潰してはいけないという人たちの間でまた対立が起きる。

そういう対立をうまく調整をする人がいない。どんどん対立が起きていって、コミュニティーの中の関係が悪くなっている。その結果としてどんどん人口が流出していっているという状況がある。これをどうするのかというところが一つ大きな問題です。

それから、これは先ほど言いましたけれど、産業再生にも大きな問題がある。太陽光発電の基地をつくるのだとか、漁業を大規模化、集約化するのだという話がある。産業誘致をする、大きな株式会社をつくるという話もある。ただそういう話はほとんど具体化しないです。

大企業にとっても魅力がなくなっているのです。どんどん人口がいなくなるようなところに、立派な工場をつくっても、ちゃんとうまくいくのだろうかということです。そういう大規模産業化というのは、いっぱい打ち上げられているのですけれど、なかなかそれが形になっていかない。

トータルとしては、漁業、林業、農業、観光業に従事する人は精一杯努力している。それらは東北の資源を生かす産業だと思うのですが、その復興の見通しは厳しい。それらの産業は今までの経験も生かせるし、腕もあるし、知識もあるし、何よりも生きがいや希望を感じられる仕事です。だから、その仕事を残さないといけないのに、そ

ういう仕事じゃなくて、別の仕事を押しつけている。多いのは土建関係の仕事です。あと、運搬業、輸送業とかという仕事が多いです。でも、被災地の女性は、今までは加工工場に勤めたり、それを売るお店に勤めていた。事務員だとか、コンビニの従業員だとか、そういうところで女性は働いていた。しかし、そうした女性の仕事がまず今はほとんどない。仕事がアンバランスになる中で、どういう産業を地域に残していったらいいのかというのが、やっぱり見えてこない。私は、農漁業を基本と位置づけて、それをどのように再興していくかということが必要だと思うのですが、ここがうまくいってない。

最後の問題は、住宅の再建がほとんど進んでいないということです。

【住まいの復興の見通し（平成25年11月末時点）】

①災害公営住宅の整備に係る進捗見込み（戸数）

	26年度まで累計	27年度まで累計
岩手県（進捗率）	概ね2,300戸（概ね4割）	概ね5,400戸（概ね9割）
宮城県（進捗率）	概ね7,100戸（概ね5割）	概ね12,700戸（概ね8割）注）
福島県	概ね2,400戸	概ね3,200戸

注）宮城県の全体計画戸数（概ね15,700戸）のうち、概ね3,000戸については、用地交渉中や整備計画の策定中など現段階では供給時期を調整中である。

②民間住宅等用宅地の整備に係る進捗見込み（宅地数）

27年度まで累計	28年度以降も含めた累計
概ね5,000戸（概ね6割）	概ね8,900戸（10割）
概ね6,100戸（概ね5割）	概ね11,500戸（概ね10割）注）
概ね900戸	概ね2,500戸

注）宮城県の全体計画戸数（概ね11,900戸）のうち、概ね400戸については、用地交渉中や整備計画の策定中など現段階では供給時期を調整中である。

平成２６年度末で、ようやく、５割程度が供給ができる見通し。本当は２万戸ぐらいつくらないといけないのですけれど、わずか何百戸ぐらいしか完成しておりません。今後、災害公営住宅の建設はかなり進みます。でも、それでも５割ですね。

さらに、防災集団移転とか、土地区画整理事業で宅地ができるのは、２６年度ではだめで、２７年度でもだめで、２８年度ですから、あと二、三年は待たないと、住宅を建設する用地が提供されない。だから、その間どうするのかということです。結局、待ちくたびれて、まだあと３年も４年もどうなるかよくわからないのであれば、あき

らめて仙台に出ていこうという感じになっている。

最初、アンケートで、公営住宅に入りますか、それから集団移転しますかと聞かれるわけです。そこに、公営住宅希望って、丸を書いていないと、あと連絡をしませんと言われているので、公営住宅に行くか行かないか決まってない人も皆丸をつけている。それから、集団移転に丸をつけとかないと、村八分になるかもしれないと思って丸をつけている。しかし、状況がどんどん変わっているので、今になると高台には行きたくないと思っている。公営住宅も確実に空き家が出ます。釜石の平田地区はコミュニティーがしっかりしているところですが、ここでさえ空き家が出てしまう。ここは東京大学が入って、とてもすばらしい仮設をつくっているのですが、公営住宅を募集してみると、２割ほどは応募がないという状況が生まれています。進んだところでそうなので、これから公営住宅をつくるところでは相当数の空き家が出る。神戸でもと言ったら恐縮ですけれど、公営住宅をたくさんつくり過ぎた。そのときは必要だったので、つくらないといけないのですけれど、やっぱり空き家が出てきて、メンテナンスにとても苦労するわけです。東北は今まで集合住宅なんかに住んだこともない人が多い。今までは立派な住宅に住んでいた。その人が突然小さな集合住宅に入ることになる。それは終の住宅にはならない。今公営住宅に入りたいというのは、とりあえず住むところがないので、あと二、三年は公営住宅に入りたいと思って入っているだけです。できればまたすぐ出ていくことを考えている人がほとんどです。

そういう状況の中で、鉄筋の公営住宅を山の上、不便なところに幾つもつくって、本当にいいのだろうかというところがあるのです。私は、木造で公営住宅を作って、３年で払い下げを認めなさい、それから木造住宅は場合によっては、空き家になったら、潰しなさいと言っているのですけれど、税金でつくったものを壊すなんて言ってくれるなと言うのです。もう毎日毎日被災者の気持ちは変わっていきます。入りたいという人の数が今どんどん減っていくのです。田老でいうと、計画は着々と進んでいって、あと３年後ぐらいには、区画整理を完了させてというようなスケジュールが進

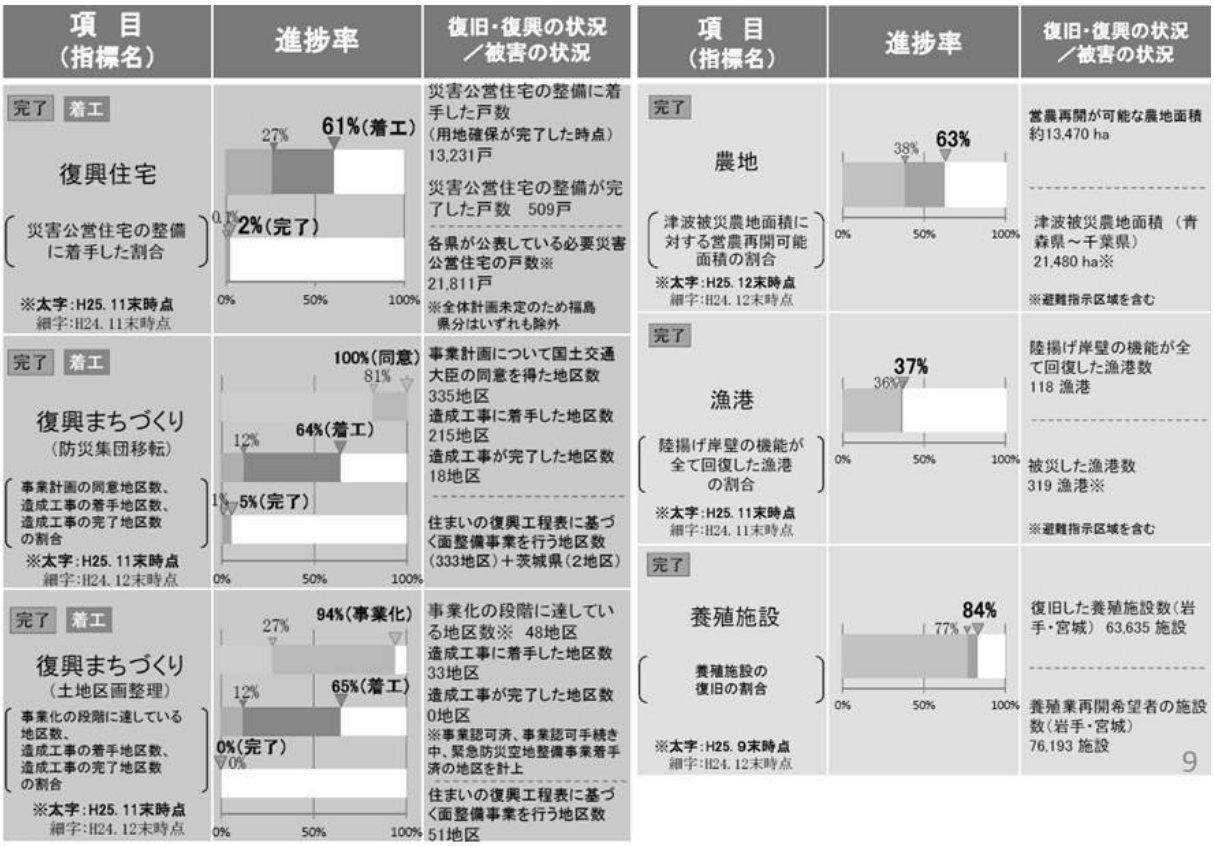
んでいる。公営住宅はあと２年ぐらい辛抱すれば入れるかもしれません。自分で家を建てようと思ったら、あと３年ぐらい待たないといけないという状況にあることは事実です。

それから、まだ集団移転のための土地が買えていないです。二、三割しか買えていない。その理由として、土地の地主が何代も前の人になったままになっている、ちゃんと登記ができていない、ここの地主は韓国に住んでいるらしくて接触できないとか、いろいろ言われています。あるいは、そこはかたい岩盤で、とても造成できないというケースもある。最近になって、岩盤がかたくて何ともなりませんと言う。そんなのは最初からわかっていたのだろうと思うのです。ともかく、最初はやっつけ仕事で、リアリティもないのに絵を描いてしまった。やり始めると、土地は買えない、地盤が悪いというような問題が今出てきた。

そこにもう一つ、つらいことが、最近起きている。何かというと、職人さんがいないということです。オリンピックがあるので、ますますいなくなります。それから、資材が高騰して、倍ぐらいに単価が上がっています。公営住宅の１戸当たりの単価が１，５００万円から２，０００万円かかるようになっています。１，５００万円もかけて公営住宅つくって、すぐ要らなくなって、それを壊すことになるのだったら、みんなに１，５００万円ずつ渡して自分の家を建てなさいと言ったほうが早いのでないかと、つい思ってしまうのです。

物価の高騰、建築の単価の高騰はとても深刻で、それは単に公営住宅だけじゃなくて、自力再建を考えている人にも大きな障害になっている。生活再建支援法で３００万円もらって、さらに上乗せというのがあって、地元の材木を使ったら２００万円の援助がもらえるといった措置が講じられています。そういうのを全て足すと、何とか７００万円ぐらいになる。その７００万円と自分の貯金で自宅再建を考えていた人が自力再建ができなくなっている。１，０００万円のお金で何とかいけるかと思っていたら、いや、２，０００万円ですという世界になっている。それでは、もう自宅再建

も進まない。物価が高騰しているというのはとてもつらいところです。



上図は、平成２５年の１１月か１２月時点での復興住宅などの進捗率を示す図です。復興住宅の着工は６１％ですが、完成は２％。それから、まちづくりの防災集団移転は、着工が６４％ですけれど、完成は５％。土地区画整理に至っては、着工は６５％と進みましたけれど、完成はゼロと、これは時間がかかるということです。ようやく工事が始まったという段階です、完成は非常におくれているというのが現状です。

養殖は８４％。先ほど１００％と言ったのは言い過ぎでしたけれど、養殖の施設は、漁業者が頑張っているので進んでいる。肝心の漁港の整備が３７％でしかない。私が応援に行ってる雄勝の立浜の漁師さんが「我々の責任がある海は自分たちでやった。だけど、住宅つくるのは行政がサボってる。」と言うのです。我々は１００％やってるのに、何で行政ができないのだと言われるのです。これは、サボってるわけじゃなくて、行政は人手がないので進まない。結局、最大の問題は人手です。兵庫県から行っている応援の職員はたいてい土地の買収交渉とか、一番つらいところをやっていま

す。一人一人と交渉をして、時間をかけて努力しています。その結果として、非常におくれている。これはそういうデータです。

・被災者・避難者の現状

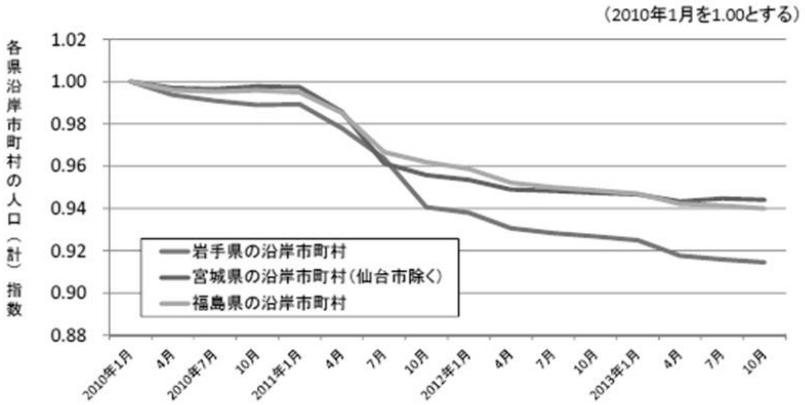
- 自力再建を果たした人と仮住まいを余儀なくされる人の2極分化が進行　仮住まいを強いられる「10万世帯・30万人」が、苦しんでいる
  - （1）見えなくなる被災者
    被災地外への避難者、みなし仮設居住者
  - （2）心身の被害の深刻化
    震災関連死（約3000人）や自殺者の増加
  - （3）人口流出が止まらない
    実質人口が5割を切るコミュニティが少なくない
    住民票を移さずに避難した多くの人が、戻りたくないと思っている

そうした現状に加えて、見えなくなるというか、見えない被災者というのがいる。その一つが、みなし仮設の問題です。仮設住宅をたくさんつくれなかったものですから、既存の空き家だとか、既存の賃貸住宅とかを行政が借り上げて仮設にする。そのみなし仮設の数が一番多いのです、６万戸ぐらいです。みなし仮設に入っている人は、どこに入っているかもよくわからない。だから、みなし仮設に入っている人は、仮設に入っている人に対しては、ケアとか、サービスとか、健康相談とか、いろいろなものが行われるけれど、みなし仮設に入っている人へ情報が全く届かないと文句を言っている。阪神・淡路のときでいうと、大阪あたりに県外避難した人と同じで、情報も来ないという状況にあります。そのみなし仮設が６万戸ぐらい、今、５万戸ちょっとに減っています。一応、応急仮設の使用がどんどん延期をされているので、このみなし仮設の利用も延期されています。しかし、みなし仮設の家主さんは、最初の約束は２年だったので、追い出そうとする人も出てきている。この使用期限の問題も深刻になっている。見えなくなっているということで、さらに問題なのは被災地外への避難者です。福島でいうと、多くの人が被災地外に出ていってしまって、連絡もつかないとか、どこに行ったのかよくわからないという状況にあります。その被災者を見よう

とする行政の姿勢も弱くて、県外避難所の置かれている状況がわからない。一人一人どこに行っているのか、名簿をつくって、きちっとコンタクトしないといけない。かなりの数のボランティアをみなし仮設の担当として派遣するとか、あるいは地域の民生委員、児童委員の人たちとしっかり仕組みをつくって、一人残らずみなし仮設の人のケアをするという仕組みをつくらないといけない。ようやく今、アンケートなどをやられるようになりましたけれど、見えなくなった被災者には支援の手が届いていない。

震災関連死の問題も深刻です。これは神戸のときも起きています。震災関連死が、３，０００人を超えました。福島県は津波あるいは家屋の倒壊で死んだ人よりも、関連死で死んだ人のほうが、上回り始めています。関連死というのは、ケアさえうまくしておけば防げる死です。だけど、それが今どんどん増えている。

それから、自殺はそんなに大きな数字じゃないです。１年目が５０人ぐらいで、２年目になると１０人ぐらいに減ったのです。２年目はかなり減りましたけど、３年目にかけて自殺者がものすごくふえ始めています。仕事がないとか、将来の見通しがないとか、展望がないことで自殺者が出ています。警察の統計で、この自殺者の数字がつかめるのですが、それが増えてきている。



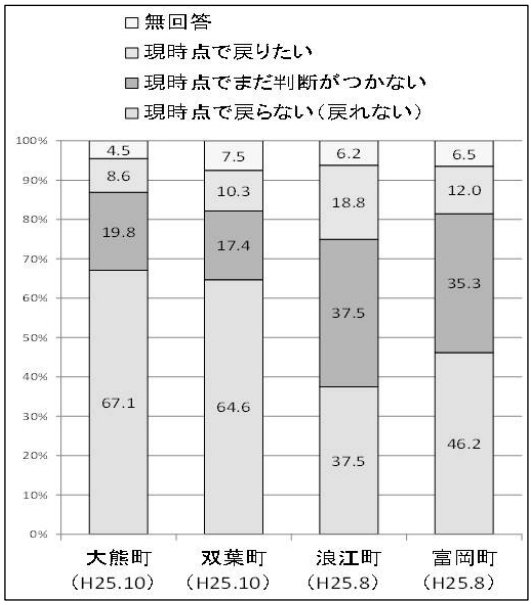
住民票でみる人口減少率（２０１３年１２月末）
女川27%、大槌22%、山元21%、南三陸18%など

３番目の大きな問題として、人口の流出が止まらない。上図は、住民票ベースの人

口流出の状況を示しています。沿岸の市町村を全部足し合わせているので、１割ぐらいしか減っていないです。岩手県が震災当時に比べて９２％ですから、８％しか減ってない。

県や市が住民票ベースで毎月データを公表しているので、その統計さえ見れば、人口がどう減っていっているかよく分かります。１２月末のデータを調べたら、先ほど言った女川町で住民票ベースで２７％も人が出ていっています。大槌町が２２％、山元町は２１％、南三陸は１８％、２割ぐらいはもう既に住民票を移している。この住民票を移した人は、もうほとんど帰る意思がない。それ以外にも、とりあえず住民票を置いたまま出ていっている人がいるのですけれど、次の４月には、子供たちの教育の関係で多分住民票を移すということが起きると考えられます。人口がどんどん減っているというのは、とても辛いところです。

右の図は福島県のデータです。一番下の枠が、戻らないと意思表示している人です。去年の１０月のデータですが、大熊と双葉は、もう６割、７割の人が、もう戻らないと言っています。



放射能の除染が全く進まない、あるいはいつになったら帰れるという見通しもない、さらに言うと、中間貯蔵はここでやるとか言われているので、みんな戻らないと言っている。これは、福島県のデータですけど、同じようなデータが三陸沿岸でもあって、既にもう戻らないとか、住まないという人がどんどん増えていっている。

・住宅再建の現状

- 半数の10万世帯が自力再建をほぼ完了、残りの半数の11万世帯が応急仮設（約5万世帯）やみなし仮設（約5万世帯）などに居住
- 住宅再建が必要な約10万世帯に対して、公営住宅再建‥2～3万戸、集団移転再建‥2～3万戸、個別自力再建‥3～5万戸で対処の予定

（1）建設計画と被災者の意向とのかい離が拡大
集団移転の宅地募集や公営住宅の入居募集が埋まらない

（2）経済的理由で、自力再建できない人、仮設から出れない人が相当数出る見込み
建設費の高騰もその一つの理由

住宅再建の現状です。残念なことに再建の格差ができてるということです。２０万世帯が家を失っていますけれど、既にそのうちの１０万世帯は自己解決しています。これは生活再建支援法というのがあって、大規模損壊とか、全壊の方々に対して基礎給付金というのがあって、最初に１００万円ずつもらえる。あと、家を建て替えたり、マンションを買ったりする人に加算給付金がさらに２００万円出る。その２００万円をもらった人が、もう１０万世帯います。ということは、１０万世帯は、暫定的な解決かもしれないですけれど、一応住宅再建ができている。残された１０万世帯がとても大変です。もう解決した１０万世帯と、未解決の１０万世帯の間にものすごい大きなギャップがある。残された人が今何を希望しているかというと、公営住宅に３万世帯が入りたい、集団移転も２万世帯が希望している。あとがよくわからないのですが、個別の自力再建ということになっている。先ほど言ったように、物価が高騰していて、自力再建はとても難しい。自力再建をあきらめて集団移転とか、公営住宅に入ると言っていたのだけれど、公営住宅や団地がいつまでたっても出来ないし、出来上がったのを見るととても不便なところで、そこにはお店も何もない、中には傾斜がきついところもある。１０度ぐらいあって、お年寄りはとても歩いて上れない。そうしたことがわかってきて、パスをする人が多くなっている。そこで、私が今心配しているのは、

仮設住宅の解消ができないのではということです。阪神・淡路のときは、５万世帯の仮設住宅の解消に、最終的には５年ぐらいかかりましたけれど、みんな出たわけです。どうして出られたかというと、ちゃんと出ていくところをつくったからです。公営住宅だとか、家賃補助だとか、いろんな手だてを加えて、出ていけるようにしました。最後は引っ越しのお手伝いまでして、みんな気持ちよく、気持ちのよくない人も何人かいたかもしれませんけれど、出ていってもらったわけです。

ところが、今度は出ていく先をつくっていないので、仮設住宅にずっと残る人が出てくるのと違うかと心配しています。とんでもない大きなトラブルになると思っています。居住者にアンケートをとると、仮設住宅がいいという答えが多いのです。折角できたコミュニティーを大切にしたいから、このままずっといたいという声が多い。半分そうかもしれません、でも半分は違う。本音は、今度公営住宅に行くと家賃が高いとか、あるいは自力再建のお金がないからとか考えて、お金がないので仕方なく今の仮設住宅にずっといるほうがいいと言っているのです。仮設住宅に残りたいという人が今、ものすごく多いです。これはとても難しい問題です。

右は物価の高騰の図です。型枠の材工単価のグラフですけれど、もうどんどん上がって、仙台なんか２．５倍ぐらいまで上がっている。部材の価格が上がっているという感じです。この高騰も住宅再建を困難にしています。

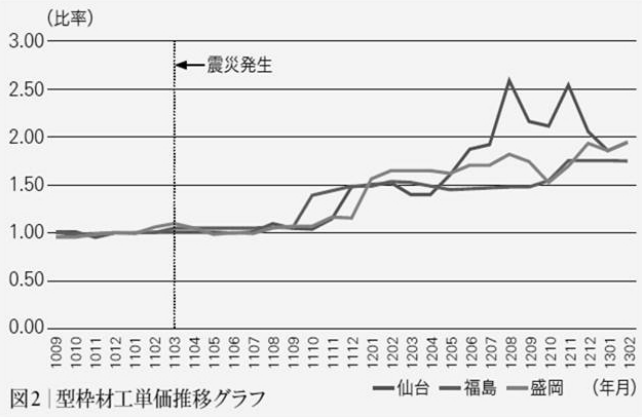


図2 | 型枠材工単価推移グラフ

・復興まちづくりの現状

- 地震後3年を迎え（25年11月末現在）、ようやく地区＆集落レベルの復興の基本方向が固まりつつある
  - ➔高台移転を防災集団移転で図ろうとするのが大半
    - 事業着手にいたっていない地区が3～4割ある
      - 防災集団移転・・335（着手215、完了18）
      - 土地区画整理・・ 51（着手33、完了0）
      - 漁業集落防災・・ 34（着手17、完了6）
  - 行政と地域との間、地域の住民の間で、堤防の高さや集団移転の是非を巡って、いまも議論が続いている
  - 集団移転を決めたところでも、移転に加わる被災者は5～6割程度か

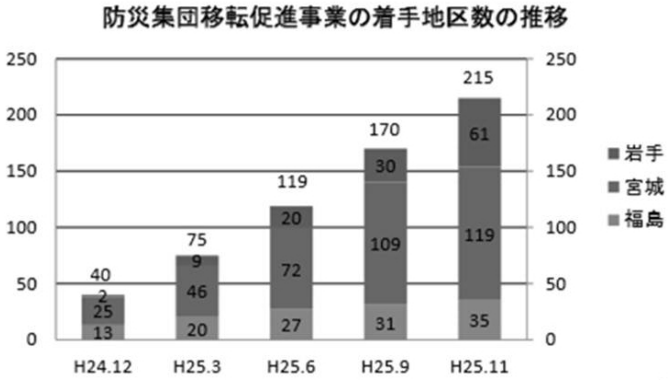
復興まちづくりの問題に話を移します。内陸移転、高台移転は、まだ事業にも入っていないところが３割から４割あるということです。ようやく事業は進み始めましたけれども、先行きはとても大変だということです。

そういう移転の話もあるのですけれど、もう一つ、堤防の話があります。これはもうよくご存じだと思いますけれど、堤防ができてしまうのです。国の決定で、事業決定して、入札も契約も済んでいるので、業者はつくらないといけない。高さが２０メートルから１０メートルクラスのものが、八戸から福島までの海岸に堤防が建つという形になっています。最初は、住民のかなりの人は堤防に賛成していた。私が応援に行っている気仙沼大島でも、最初は６割の人は堤防はつくってほしいと言っていた。今、気仙沼大島は、９割の人がもう堤防は要らないと言っています。なぜ賛成したかというと、国が全部つくってくれるので自治体の負担はない。ただでつくってくれるなら、こんなおいしい話はない。だから、賛成だと。もう一つは、堤防がどんなに大きいものかわからなかった。１０メートルと言われても、イメージできなかった。それができ始めたり、設計図が来てから、海が見えなくなることがやっとわかって、もうこれは要らないと言い始めている。かなりの人たちが要らないと言ってるのですけれど、計画決定しているので、これは変えられませんという形で、工事はどんどん進

んでいるのです。

だから、この問題は、まだ決着していない、住民は納得していない。計画を上からぼんと作られたのですけれど、住民自身は納得しないままにどんどん工事が進んでいく。そうなると、どうなるかというと、海が見えない所には住みたくないということで住民がそこから出ていく。

防災集団移転の工事も着々と進み始めている。全部で３５５ぐらいあるのですけれど、そのうちの２１５については、工事が始まったという状況です。

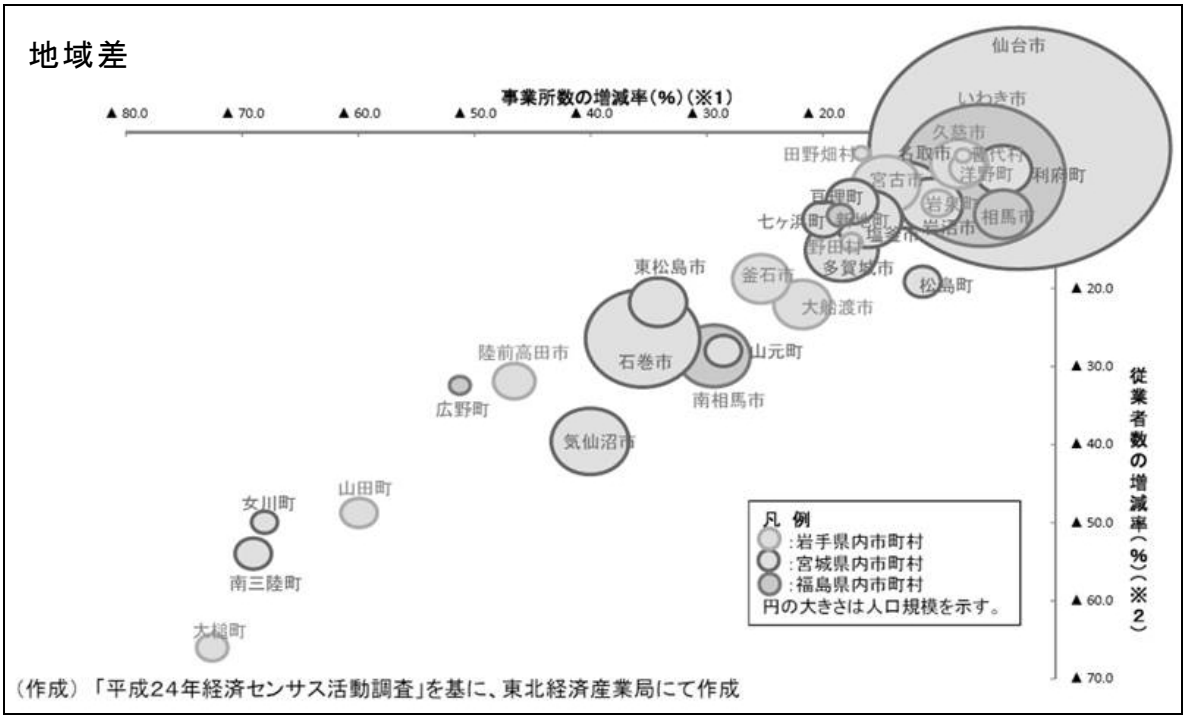


・経済再建の現状

> ▸ 経済の復興では地域格差、業種格差が著しい
> （1）全国の経済が回復しても、被災地の経済が回復しない
> （2）マクロな産業再建が進んでも、ミクロな生業再建が進まない （3）復興特需による経済再建が進んでも、地域再生につながる経済再建が進まない （4）仙台の一人勝ち
> 経営再開にこぎつけた経営体、農業6割、漁業7割
> ⇓
> 建設業や警備業などの求人はあっても、漁業や水産加工業、あるいは事務的職業などの求人は少ない➔地域や家庭を経済的に支える女性と中高年の仕事がない

経済再建は、上記のとおりです、後でデータを示しますが、仙台のひとり勝ちです。仙台のホテル代がとても高くなりました。飲み屋の値段も高くなりました。ですけど、特需で経済再建が進む。堤防をつくっている間とか、区画整理している間は、職人さんもたくさん来るし、そこで飲み食いもしてくれる。それから、地元の雇用も増える。奥尻島なんかでもそうなのですけれど、３年で事業がなくなった瞬間に、外から入ってきた業者は一切手を引いてしまいます。住宅再建もそうなのですけれど、外から来

た業者がいっぱい家を建てる。今の自力再建は大体ハウジングメーカーがつくってくれているのですけれど、５０年分ぐらいの住宅をつくって帰るわけです。そうすると、地元の大工さんは５０年間仕事がない。要は、特需が終わった瞬間に仕事が一斉になくなってしまう。だから、本当は地元に根差した産業を残しておかないといけないのですけれど、この復興特需をみんなが何となく受け入れているのです。多分、特需が終わってしまうと仕事が全くなくなってしまう。



図は経済復興の地域差を示すものです。横軸は事業所の数がどれだけ減ったかということです。縦軸は、従業者数がどれだけ減ったかが示されています。だから、一番下にある大槌町は、従業者数でもう７割ぐらい減って、事業所数でも７割減ったということです。このあたりが一番困難なところです。人口流出が激しいところ、南三陸町、女川町なども苦しい。女川町は原子力発電所もあるのですけれど、経済復興は進んでいない。それから南三陸町といった沿岸部の小さな町が大きくダメージを受けていて、産業の復興は厳しい。次のグループは、石巻市、気仙沼市、東松島市と陸前高田市です。大きな町は、そこそこ持ちこたえているけれども、従業者とか、事業所数が相当減っている。ひとり勝ちというか、仙台市やいわき市とか、さらに仙台に近い

ところの七ヶ浜町だとかは、そこそこ持ちこたえていて、あまり事業所とか、従業員数が減っていません。仙台はむしろ増えている。このように地域で、経済復興に大きな差が出ている。

業種差

（資料：東北経済産業局調査を元に復興庁作成）

同じように、業種差もあります。上の図で、右側の太線で囲んでいるところが、震災前の水準に戻った事業を示しています。建設業は大体６０％までもとの水準に戻ったということが示されています。建設業とか、運送業がすごく戻っている。逆に、震災前の１割以下とか、３割しか戻っていないというところが水産・食品加工業で、もうほとんど壊滅しています。気仙沼でも、石巻でも、業種によって格差があって、仕事があるのは建設業と運送業です。少し、そういう意味での業種の格差も生まれてきていると思います。

３．復興の問題点と課題

・復興の遅れの原因

じゃあ、どうしてそういうふうに復興が遅れているのかということを最後に整理し

ておきます。

- 復興が遅れていることにより、阪神・淡路大震災などと比べ、被災者の苦悩の積分値が著しく大きくなっている

  その遅れはなぜ生じているのか

  その遅れをどうすれば克服できるのか

(1)災害の特質・・大きな被害　広域かつ複合
(2)地域の特質・・貧しい地域　人材、資源、経済
(3)計画の内容・・杜撰な計画　絵に描いた餅
(4)復興の態勢・・乏しい連携　合意形成の欠落
(5)社会の意識・・欠ける支援　便乗型ビジネス

１番目は、やっぱり災害そのものが持っている特質に起因しています。岩手、宮城、福島、それ以外にも茨城だとか、非常に広範囲に被害が起きています。それから何よりも、そこに原発の災害が加わったということが、とても大きな問題です。災害そのものが持っているが故の問題があって、うまく進まないということがあります。

２番目は、地域の特質です。貧しいと言っていいのかどうかわかりませんけれど、経済力がないのです。大きな企業もない。それから、人材がいない。大学も少ない。沿岸部には、石巻の専修大学と、あと福島にもう一つしかない。大学がないので、復興に関われる専門家がいない。都市計画のコンサルも地元には全くいない状況です。それから資源というか、建設の資材から始まって、重機類とか、いろいろなものが足りない。それは兵庫県とは全く違う。資源がないので、立ち上がるのはとても難しいと思います。

人材がないので、結果としては、他力依存になりがちです。自分たちで何とかしようという前に、外から来た人に頼ろうとする。それにつけ込んで、東京からいろいろな大学の先生とか、コンサルがわっと入って、もうぐちゃぐちゃにして帰ってしまっています。その人たちは必ずしも復興の専門家、防災の専門家ではありません。どういうわけか、神戸の復興に携わった人はほとんど入れていません。東北ということがわからない人たちが、復興の絵を描く状況にあります。

それから、計画の内容にも問題があります。復興計画のリアリティーがないのです。

土地も買えていないのに絵を描いてしまう。

それから、復興の態勢。ちょっと誤解を生むのですけれども、問題があります。国と県と市町と被災者の連携がずたずたです。国と県でも、もっとしっかり連携をしてくれればいいと思うのに、国は国、県は県という形になっています。県と市町村の関係も悪い。うまくいかないとみんな人のせいにします。例えば、まちづくりがうまくいってないと市町村に言ったら、それはコンサルに任しているのだから、コンサルが悪いのだと言うのです。また住民が反対して、ちっとも言うこと聞かない、あそこの合意形成ができないのは住民のせいだと。合意形成ができないのだから、そこはもうコミュニティーのせいだとか言う。

物理的な距離が遠い、東京と仙台も遠いとか、仙台と石巻は遠いという関係があるのですけど、一緒に連携してやるような態勢がつくれない。復興庁と宮城県と石巻市とか、そういう人たちが皆集まってくる会議の場をつくる必要がある。復興の仕事を一緒にしているという関係がないと駄目です。最終的には合意形成のあり方も問われています。私は最初からおかしいと思ったのですけれど、一番目の間違いは、合意形成なんかやっていたら、時間が足りない、だから合意形成はやらなくていいのだという考え方です。本当はガレキ処理などは最初に急がないといけないのですが、そこを急がないで遅れてしまったので、早く住宅再建しないといけないというわけです。住民もいつまでも仮設に居たくないから、早くしろと、そうすると議論なんかしてられないと。ともかく何でもいいから決めろという形で合意形成をいい加減にして前に進めてしまった。

二つ目の間違い、合意形成というのは、意向調査するのが合意形成だと勘違いした。「あなたは集団移転に賛成ですか、反対ですか。」と意向調査して、集団移転が６５％だったら、もう全部が一致したということで報告をして、計画決定をもらうという形になった。アンケートが合意形成だと思っているのです。本当の合意形成といったら、みんなで案をつくって、その案を行政に提示をして、行政と一緒にやるという

ことなのです。案をつくることだという意味合いが全くなくて、賛成か反対かという、そういう図式で合意形成を考えたので、少しそれが不十分だったと思います。

それから、社会全体の意識が十分でない。被災地を思いやる暖かさがない。ボランティアの新幹線の代金もただにしてくれないと言いましたけれど、それが難しい。席は空いてるのです。空いていてね、別に座らせろとかと言ってるわけじゃなくて、デッキでもいいから乗せてあげてくださいと言うのですけれど、社会の支持がない。

そういう中で、便乗型ビジネスも横行している。大学の先生もそうです。調査費など、お金のあるところへ皆支援に行くのです。阪神・淡路大震災のとき、神戸大学で都市安全センターをつくったのですが、純増は２人だけでした。原形復旧主義で、焼け太りは許さないということだったので、大学にも十分な予算がつきませんでした。今回は大きな予算がついて、研究者も増えたのですが、被災者の立場に立った研究がなかなか進んでいない。ボランティアにも、お金が出るようになると、お金のある所に行くようになる。本来は困っている人がいるから、そこに行って助けるということが求められるのですが、必ずしもそうなっていない。会社が金もうけするのは当たり前ですが、やはりこのお金が被災者のためのものだという意識がないのです。

いままでは原形復旧主義で、阪神・淡路大震災のときは１０兆円の直接被害があったので、ほぼそれに見合う１０兆円のお金が国から来る。

今度、２０兆円の被害だから２０兆円のお金が大体入っていると思います。そうすると、その２０兆円は基本的には被災者のところへ行かないといけない。研究に巨大な資金がおりているということは、そのお金は本来は被災者のところへ行くお金なので、そのお金を使った研究は被災者にちゃんと還元しないといけない。ボランティアの人もいっぱい来て、そこにいろんな資金が提供される。それは、被災者につなげる活動をして初めて意味がある。そこの原点を忘れてしまって、何か自分の名誉だとか、利益だとか、そういうことで東北で仕事をしている人が結構多いように思うのです。

２０兆円もお金があったら、私はあんな復興ではなくて、もっといい復興ができる

と思うのです。それがなかなか見えてこない。２０兆円はどこに行ったのだろうかという感じです。堤防だけでは２０兆円も要らないはずです。社会全体が被災地のために、被災者のために何とかしようという気持ちを忘れてしまっている。

・復興計画の問題

- 復興計画に、社会的合理性や歴史的必然性がないことが、復興の混乱を招いている

  復興とは何かの認識がないままに、地域の特性や被災者の現状を見ない形で、大局を忘れて個々の利益を追求しようとし、合意を取らないまま大慌てで、過大な計画を作ったツケが復興の停滞や混乱を招いている

  (1)復興の目標・・自立回復、安全確保、社会変革

  (2)復興の過程・・合意形成、復興自治、連携協働

  外部から参入し計画づくり関わった専門家やコンサルの責任は極めて大きい

それに関わって外部から参入して計画づくりにかかわった専門家やコンサルの責任は大きい。東北の復興がうまくいかなかったら、専門家の責任だと思うのです。責任を明確にする上で、それぞれの復興計画は誰が復興計画をつくったと、ちゃんと名前を明らかにしろと言っているのです。失敗したところは、責任をとらないといけない。復興がうまくいかなかったら、復興計画をつくった人がその責任をとる気がないといけない。今もうお金が切れ始めたので、もう復興計画をつくった人は被災地には行きません。復興計画を作っておしまいなので。そういうことって、どうなのか。それは大学の専門家とか、コンサルだとかが、今回、復興の中で果たした責任は本当にそれでよかったのか。それは大きな課題として残されているように思います。

復興とは何かの認識がないままに復興が進んでいる。復興というのは、まさに被災者自身が自立することで、あるいは復興が問いかけた社会的問題に対して声を出すことで、社会矛盾に対して挑戦していくことです。少子高齢化社会や限界集落はどういうふうにして乗り越えて新しいものにしていくかを考えなければなりません。今回の復興プランで限界集落とか、人口減少というものに対して、正面からそれに向き合う

ような計画は、ほとんどないです。まさにそれは復興というものの理解が欠けているからです。

それから、地域の特性や被災者の現状を見ないというか、地域を知らない人が復興計画を作る。幾つかごらんになったらわかりますが、どこかのニュータウンの宅地割と全く一緒です。ぱっと真ん中に線を引いて、ぴゅっぴゅっと串刺し状にして、１ブロック、２ブロック、３ブロックと、それで復興計画です。漁村があったら、みんなが海を見るようにと考える。雄勝（おがつ）だったら、スレート瓦です。雄勝のスレート瓦を載せて、黒の板塀で、昔の集落をこうしてみんなが海を臨むように作るというぐらいは、設計者だったらわかるだろうと思うのですけれど、そういう配慮が全くない。それは全く地域がわかっていないということです。

・当面の復興の課題

- この3年間の復興を、冷静かつ客観的に評価して、計画やプロセスあるいは体制の抜本的見直しをはかる必要がある
  - （1）東北地域全体の将来像の共有化をはかる
  - （2）合意形成と協働連携のシステムを再建する
    - 中間支援組織、まちづくり支援員など
  - （3）計画のダウンサイジングを思いきってはかる
    - 規模だけでなくスピードも落とす
  - （4）権限、裁量や自由な財源を被災地に与える

大局を忘れて個々の利益を追求している。全体をどうするか、東北をどうするかという発想がとても弱いままに、個々の点、ポイントだけの、そこの集落だけのことを考えてしまって、計画を作っているということです。

過大な計画の問題もあります。堤防は大きければ大きいほどいい、区画整理事業も、１０ヘクタールよりは１００ヘクタールにしてもらったほうがいいという形で、それから商店街も前の商店街の倍ぐらい大きな商店街をつくりたいということで、計画ができるのです。ところが、人口減少化時代です。そんな大きな商店街つくったらお荷物になるだけなのに、お金がただだったら、全部つくってもらうという発想の中で、

ものすごい大きな計画となっている。私は計画のダウンサイジングが必要と思っています。今、見直しをしないといけない。大きなものをつくるのではなくて、小さくても内容のあるものをしっかり作っていくということを考えないといけないのです。この大き過ぎるのがものすごく足かせになっています。大き過ぎるから職人さんが足りないし、大き過ぎるから時間がかかる、そんな悪循環にはまっているのです。この復興計画の基本的な問題を改善していかないといけないと思っています。

このダウンサイジングが、一番重要と思います。だから女川町も、あの区画整理を全部やる必要は全くないと思います、半分でも大き過ぎる。人がいなくなるのだから。だけど、一旦決めたことはやめられないのだそうです。一旦決めたことは変えられないというのは、それは契約をしているとかいうことのようです。契約は、違約金払ったら解除できるはずなので、私は一旦やった契約も全部解除したほうがいい。極論ですけれど。不必要なものはやめたほうがいいというか、堤防も、やめられるものだったら、低くできるものだったら低くしたほうがいいと思っています。だから堤防については、これは冗談ですけど、防災からそれを壊すのはまずいのかもしれませんけど、一旦できてから、また壊すことを提案しています。土木会社は二度もうかるので、壊すときも反対はないだろうと言っているのです。もう潰す以外ないです。ともかく誰も賛成してないものをどうしてつくるのか。最初に賛成したと言うのですけれど。ちょうど今踊り場に来ているので見直すべきだと思います。東北は阪神のとき以上に、被災者の意見が時間とともに変わってきているのです。直後の意見と違う意見を持った人がとても増えているので、それこそもう一度、合意形成を図って、どうすべきかということを考える。その一つがダウンサイジングです。

スピードもそうで、３年以内にやらないと予算をつけないとか、これは予算の執行上、やむを得ないですけれど、私はゆっくりやるのが一番いいと思います。地元の業者でできる範囲の仕事で、じゃあ、そんなに待てないという人がいるのですけれど、最終的には１００坪の家をつくってあげます。だけど、最初の１年間は３０坪からゆ

っくりやっていきますと、見通しさえあれば、今の仮設住宅でもそうなので３０坪の仮設程度の規模で、最初は小さな家をつくって、１０年間で最終的には１００坪にしていきますということであったら、最初の３０坪なり２０坪は認めてくれると思うのです。そうでないと、一遍に１００坪を３年間以内につくろうとしたら、それはもう人手も足りないし、仕事も全部大手業者に取られてしまう。だから、地元で使えるように、ゆっくり、特にまちづくりは１００年計画なので、そんなに急いでまちをつくる必要はないと思っています。私はスピードを落とせと言っているのです。予算の執行上、いろいろな問題がありますけれど、ゆっくりやるということをしないといけないと思っています。これは汚れたキャンパスに絵を描くようなものだと、汚れたキャンパスに絵を描こうと思ったら、泥は急いで取り除かないといけない。これが、瓦れきの処理です。今度はきれいになったキャンパスに絵を描くとき、よほどの天才は別ですけど、一夜で描こうなんて思うなと。じっくり構想を考えて、時間をかけて名作をつくればいいのです。それをむしろ、瓦れきを処理するときはゆっくりしておいて、処理ができた途端に一晩で絵を描けと今言われているわけです、そのこと自体が非常に無理を強いているのではないか。

それからもう一つ、先ほど、なかなか合意形成ができないとか、コミュニティー同士ですごく対立をしているとか、いろんな対立構造があります。それを解きほぐして、うまく整合化を図っていく仕組みがないといけない。それが、まさに中間支援組織とか、まちづくり支援員とか、そういう人たちをもっと大量に派遣をしてというか、そういう仕組みにしないといけない。

先ほどコンサルとか専門家の悪口を言いましたけれど、月に１回行くのではなくて、コンサルはそこにしばらくは、寝泊まりをして、一緒に生活をして案をつくりなさいと、まさにそういう中に入って、一緒にやるシステムをつくらないと、多分うまくいかないのではないだろうか。

あと、もう一度、東北地方をどうするのか、あるいは日本の国土をどうするのかと

いう議論をもっとやらないといけない。要するに、本当にきれいな海岸ですよ、これが日本だという自然があるところを、その自然を壊そうとしている、これは本当に反省することなのです。堤防なんか要らないと言ったら防災学者としてあるまじきことかもしれません。でも、気持ちとしては、そのようなものです。だから同じ堤防でも、コンクリートの堤防でいいのだろうかということが、問われている。そこの議論を、何もしないのです。堤防をつくるのは当たり前だというところからスタートしている。堤防もそうですが、日本はどうあるべきか、先ほどの貝原先生の話です、日本の国土はどうあるべきかということを、もっと見据えた議論をしないといけない。そういうことをほったらかして、東北の復興を考えるということはとても大切なものを失ってしまう。

最後は、財源は被災地に任す。阪神・淡路のときはやっぱり復興基金というのがあって、そこは自由に使えた部分があって、創造的なところが随分できたのですけれど、今の東北の復興基金は全部ひもつきなので、全く自由にならないです。

そういうところで、もっと権限とか裁量とかというものを地元に任せないといけない。地元は、職員もいなくて、頼りないので、そんなところに任せたら大変なことになるというのは国の言い分です。しかし、そうじゃない。地元の自治体を強くしないといけない。強くするためにどうしたらいいかといったら、応援の派遣職員もいいけれど、地元で独自に、ちゃんと雇って、将来、地元でそこに全てをなげうって、復興に携わる、本当にそういう職員をちゃんと確保できるようにするということをしないといけない。最終的に言うと、私は地元の自治体が強くなるというか、そこの強化を図らないと、多分復興はうまくいかないだろうと。どう地元の自治体を強くするのかということをもっと考えないといけない。思い切って見直しをしたほうが、後悔しないで済むのではないか。このまま真っすぐ走ると、とんでもないことが起きてしまうのではないかと思っているわけです。

ちょっと時間が超過したかもしれませんが、これで終わらせていただきます。

NPO法人 ひょうご地域防災サポート隊 の活動

私たちは兵庫県職員の技術職OBの有志でNPO法人を設立し、それぞれの地域に出かけ、その地域に合った防災・減災対策等について地域の方々とともに考え、それをサポートする活動を展開しています。
具体には、私たちが出向いての出前講座・講演会、講師をお迎えしての講演会、防災マップづくり、災害図上訓練、防災に関する調査研究などです。
そしていま特に、発災時に地域の方々が自主的に防災行動が起こせるように「自主防災行動計画づくり」を推進しております。

さぽーとたい

NPO法人
ひょうご地域防災サポート隊

〒671-1511　揖保郡太子町太田463番地１（廣田誠方）
ＴＥＬ及びＦＡＸ　0792-76-3907
ホームページ http://support-tai.org/