
震災復興のガバナンス

東京大学社会科学研究所

全所的プロジェクト研究「ガバナンスを問い直す」

第2回臨時セミナー記録

2012年2月21日

目次

プログラム	1
1. プロジェクトリーダー挨拶 大沢真理	3
2. 基調報告：＜復興ガバナンス＞の視角と課題 佐藤岩夫	5
 第Ⅰ部 被災地から見た復興の課題	
3. 東日本大震災1年 ― 被災自治体の復興計画策定の経緯からみた課題と展望 石川幹子	23
4. 住宅再生から地域持続へ 平山洋介	33
5. 第Ⅰ部コメントおよび質疑	59
 第Ⅱ部 課題への対応 ― 財源・権限の配分・調整のメカニズム	
6. 震災復興・財政再建・土建国家 ― 公共事業は「絆」を生むのか？ 井手英策	63
7. 震災復興の法技術としての特区制度 原田大樹	83
8. 第Ⅱ部コメントおよび質疑	103
 第Ⅲ部 全体討論	 109

東京大学社会科学研究所 全所的プロジェクト研究
「ガバナンスを問い直す」第2回臨時セミナー

震災復興のガバナンス

日時: 2012 年 2 月 21 日(火) 13:00-17:00

場所: 東京大学本郷キャンパス

経済学研究科学術交流棟(小島ホール) 2F

小島コンファレンスルーム

司会: 宇野重規(東京大学社会科学研究所)

13:00-13:05 プロジェクトリーダー挨拶 大沢真理(東京大学社会科学研究所)

13:05-13:20 基調報告: <復興ガバナンス>の視点と課題 佐藤岩夫(東京大学社会科学研究所)

13:20-14:35 **I 被災地から見た復興の課題**

「東日本大震災1年—被災自治体の復興計画策定の経緯からみた課題と展望」

石川幹子(東京大学工学系研究科)

「住宅再生から地域持続へ」

平山洋介(神戸大学人間発達環境学研究科)

コメントおよび質疑

14:35-14:40 小休憩

14:40-15:55 **II 課題への対応: 財源・権限の配分・調整のメカニズム**

「震災復興・財政再建・土建国家～公共事業は「絆」を生むのか？」

井手英策(慶応大学経済学部)

「震災復興の法技術としての特区制度」

原田大樹(九州大学法学研究院)

コメントおよび質疑

15:55-16:05 休憩

16:05-17:00 **III 全体討論**

主催: 東京大学社会科学研究所

後援: 東京大学救援・復興支援室

プロジェクトリーダー挨拶

大沢 真理

(東京大学社会科学研究所)

司会(宇野重規) それでは定刻を過ぎましたので始めさせていただきたいと思います。

本日はお忙しいところをお集まりいただきましてありがとうございます。これから東京大学社会科学研究所・全所的プロジェクト研究「ガバナンスを問い直す」の第2回臨時セミナー「震災復興のガバナンス」を開始したいと思います。

開会に先立ちまして、プロジェクトリーダーであります東大社研の大沢真理よりご挨拶させていただきます。

大沢 皆さん、こんにちは。大沢真理でございます。「ガバナンスを問い直す」は2010年度から遂行してまいりました。お手元のパンフレットを開いていただきますと、三つのセクションに分かれて行なうと同時に、その三つのセクションを通じてシナジー効果を発揮しながら、「ガバナンスを問い直す」というプロジェクトテーマを追究していると書かせていただいております。

それが昨年3月11日に大震災・大津波が起こり、また東京電力福島第一原発の事故も起こりました。パンフレットはその以前に作ったもので、大震災後の状況を反映しておりません。しかし当然ながら、災害および復興のガバナンスがプロジェクトの全体を通じる横断的なテーマであるという位置づけで取り組んできております。

昨年7月には「企業統治と産業政策－東電処理のガバナンス」というテーマで臨時セミナーを開催いたしました。本日は「震災復興のガバナンス」をテーマとして、臨時セミナーとしては2回目でございます。プログラムにもありますように、所外の方々から多大なご協力をいただいて、このセミナーを開催することが可能になりました。特に東京大学工学系研究科の石川幹子先生には、岩沼市の復興のリーダーもなさっていると伺っていますが、たいへんお忙しいなか、また夜中に移動するというような、まさに夜も昼もないご奮闘のさなかに、ご協力いただいたことを厚く御礼申し上げたいと思います。

実は本日の午前中、日本学術会議の東日本大震災復興支援委員会で分科会を行ないました。そのなかでも強調されたのは、被災県といっても県内での格差が目立ってきているという点でした。巨額の復興資金が入って公共事業等も行われているが、人手も建材も足り

ない。その価格が高騰して入札が成り立たないというような、復興特需とも言うべき状況が見られる半面で、分野・業種・職種によっては、有効求人倍率が 0.2 という状態です。求職にたいして求人が圧倒的に足りないのは、一般事務や労務職、水産加工系の製造業などです。年齢で分ければ、若い人には人手不足の状況も見られるが、中高年においては職が見つからない。あるいは男女で分ければ、女性の仕事がない。しかし、現地はもともと多就業、つまり一家の中で男性だけが働いているわけではなくて、男女、老若が働いて、生活が成り立っていた地域です。そうした生活を再建するうえで、非常に偏りが見られるという事情を確認してきた次第です。

今日はさらに多角的な視点から「震災復興のガバナンス」について学ばせていただき、また議論が展開できれば、交流できれば幸いだと思っています。

それではよろしくお願いいたします。(拍手)

基調報告：＜復興ガバナンス＞の視角と課題

佐藤 岩夫

(東京大学社会科学研究所)

司会 本日の司会は東大社研の宇野重規が務めさせていただきます。

最初に基調報告として、東大社研の佐藤岩夫から「＜復興のガバナンス＞の視角と課題」ということで報告をもらいます。では、お願いいたします。

佐藤（岩） ご紹介いただきました東京大学社会科学研究所の佐藤です。時間が 15 分と限られていますので、手短に本日のセミナーの企画趣旨を説明させていただきます。

東日本大震災が発生してからまもなく 1 年になりますが、この間、さまざまな動きがありました。国の動きについては本日もさまざまな角度から取り上げられると思いますが、主要な動きをスライドに書いておきました（スライド 2）。また、自治体のレベルでは、おおむね昨年 11 月から 12 月にかけての時期に、各自治体の復興基本計画の策定が完了し、現在、個別の事業の計画・実施の段階に入っているという状況で、いよいよ復興も本格化していくものと思います。

自治体の動きに関連して、別にお配りした表形式の資料（『復興計画・事業の進捗状況』）をご覧くださいと思います。復興計画・復興事業の進捗状況について、国、岩手県、宮城県の動きをまとめてあります。あらかじめお断りしますと、もちろん今回の震災では福島県も非常に深刻な状況にあるわけです。しかし、地震・津波の被害が中心の宮城県・岩手県と、原発事故により広域かつ長期の避難を余儀なくされている福島県とでは、状況が大きく異なります。そのため、本日の私の報告も、また、資料としてお配りしたこの表も、主として岩手県・宮城県の状況を念頭に置いたものとなっています。

この表では、縦軸に国、岩手県とその各自治体、宮城県とその各自治体を順に並べ、横軸は時系列で、この 1 年間のそれぞれの主な動きを一覧にまとめてあります。なお、一番左の列には、震災前の状況について、2005～2010 年の人口増減率と 2010 年の 65 歳以上の人口割合も掲げています。さらに、右の列には、この間の建築制限の状況、都市計画決定の状況、あるいは特区についての動きも付け加えています。詳しくは後ほどご覧いただければと思いますが、ほぼ昨年 11 月から 12 月の段階で、各自治体の復興基本計画がほぼ出そろったということになっています。

さて、この基調報告では、大きく 3 点を申し上げたいと思います。第 1 に、復興の問題を考える際に震災以前の状況が重要であること、第 2 に、復興計画にとって被災地の生活実態を把握することが重要であること、そして第 3 に、「震災復興のガバナンス」という本日のセミナーのテーマにかかわって、＜復興ガバナンス＞の視角と課題についてです。

震災「以前」の重要性

まず 1 番目の点ですが、復興計画の基礎条件・課題として、震災以前の状況が重要であることを申し上げます（スライド 3）。これはすでに多くの人が触れている点ですが、今回の東日本大震災の被災地の多くは、震災以前からさまざまな課題を抱えていました。先ほどの表にもあるように、高齢化率は 30%前後で、全国平均からすると非常に高い状況です。また、2005～2010 年の 5 年間で人口減少率は 5～9%、震災以前からすでに人口減少が著しい状況です。仙台市とその近郊は例外と思いますが、三陸沿岸部から宮城県南部にかけての被災地域は、震災前からこういう状況があったわけです。さらに、資料には付けませんでしたが、厳しい雇用環境、経済の停滞の課題があり、そして、震災以前に東北各地で調査をしたときにも改めて感じたことですが、伝統的な性別分業役割規範、男女共同参画の観点から問題なしとしないという、こういう状況です。

これらの点が今後、復興計画を考えるときの基礎条件になるとともに、その課題を構成することになります。被災地の復興は、震災以前から、震災を経て、そして将来にわたる、中長期の時間軸の中で考えていかなければなりません。また、このプロセスにおいて視野から外れがちなる人々の包摂という点も、じゅうぶん留意して進められていかなければならないと考えます。

被災実態を踏まえた復興政策の重要性

2 番目の点ですが、復興の施策は、被災者の被害の実情や生活の実態を踏まえて行われる必要があります（スライド 4）。このこと自体は本来、当たり前すぎるほど当たり前のことであるはずですが、しかし、現実に行進している復興政策の立案・実施に際してはこの点がなおざりになっていて、大きな問題を感じます。被災者の被害の実態や現在の生活の状況、あるいは将来に向けた生活再建の見通し等、こういったものをその都度精査し、それを不断に施策の見直し、検証につなげていくことが大事だと思います。

この点で、二つのタイプの調査の区別が重要です。一つは意向調査といわれるタイプの調査で、これは復興・生活再建をめぐる選択や復興イメージを問うものです。わかりやすくいうと、たとえば高台移転を希望するか、原地復帰を希望するかというようなことです。こういった意向調査は多くの自治体で実施されており、復興のための重要な資料であることは間違いありませんが、しかし同時に、いくつか考えるべき課題もあるように思います。第 1 に、この意向なるものが、復興のステージあるいは各種の条件の変化次第で変わり得る、不安定さを持っている点です。第 2 に、いかなる属性の人々がどういう意向を持って

いるのかという社会的属性と意向のつながりが、多くの調査では必ずしも明確ではない、あるいは十分意識されていないことです。

これに対して、もう一つのタイプの調査として、被災者生活実態調査があります。これは、被災した人々が現在どのような生活の状況に置かれているかをつぶさに明らかにすることのなかから復興政策や復興計画の課題を探るものです。このような生活実態調査は、先にのべた意向調査よりも、復興をめぐる課題をより深い生活の実態や構造のなかから浮かび上がらせることができるメリットがありますが、国の復興推進会議の議論でも、また、各自治体の復興計画をめぐる議論でも、きわめて不十分という印象があります。後ほど平山先生から、岩手県釜石市で行った被災者生活実態調査について詳しくご紹介いただきます。この調査はこういった生活実態調査の重要な一例といえるのではないかと思います。

繰り返しになりますが、復興の施策は、被災地域あるいは被災者の生活の実態を踏まえて行われる必要があることを再度強調しておくとともに、現在、国や県、各自治体が行っている復興政策や復興計画は、この点ではたして十分なものであるかという問題を指摘しておきます。なお、調査の関係では、復興をめぐるさまざまな状況や被災者が抱える課題は日々刻々変わるものですので、調査は反復・継続して行われる必要があることも付け加えておきます。

<復興ガバナンス>の視角

さて第3点ですが、<復興ガバナンス>という視角についてです。先ほどプロジェクトリーダーの大沢からも申し上げましたが、現在、東京大学社会科学研究所では「ガバナンスを問い直す」という全所的プロジェクト研究を進めています。このガバナンスという問題設定のもとで、暫定的ではありますが、我々は、①社会や組織の持続可能な発展とって、②従来意識されていた以上にはるかに広範で多様なアクターがかかわっており、したがって、③それら諸アクターの参加・連携・調整の適切なメカニズムを考える必要があること、に注目しています（スライド5）。

この問題関心を震災復興の問題に引き直すと、次のようになります。被災者の生活再建、地域の復興および持続可能な発展にとって、国、県、基礎自治体、地域住民組織、企業、非営利協同組織等の多様なアクターがかかわっているのであって、それら諸アクターの参加・連携・調整の適切なメカニズムを総合的に探っていく必要がある。これを我々は<復興ガバナンス>の視角として提示したいと思います。

復興をめぐる各アクターの動向と課題

この視角をもう少し具体的に考えるため、いくつかのアクターについて、現在抱えている課題を、ごくかいつまんでポイントのみですが、確認しておきます。

まず基礎自治体です（スライド6）。住民に最も近接した行政組織として、基礎自治体の役割が大きいことは言うまでもありません。しかしながら、この基礎自治体は今回の復興

プロセスにおいて、いくつかの困難を抱えています。一つは行政自体が甚大な被害を被ったこと、それから、都市計画その他専門的な知識や技術を要する分野で、今回の被災自治体では人的資源が非常に不足している実態があります。

また、平成大合併によって、基礎自治体の数や規模に大きな変化が生じていることも、今回の震災からの復興を考えるときには無視できない要素であると思います。1999年から2011年までに、宮城県では自治体の数が66から30に減りました。ほぼ半減したことになります。岩手県は59から34に、福島県は90から59に、基礎自治体の大規模化・集約化が進んでいます。これらの合併を通じて、各自治体がカバーする範囲は非常に広域化しています。たとえば宮城県石巻市の場合、旧石巻市のほか、河北町、雄勝町、河南町、桃生町、北上町、牡鹿町と多くの自治体が合併して、現在の石巻市は非常に広範な地域をカバーすることになりました。その結果、合併後の広域化した自治体は住民の生活圏としての地域を代表するには大きくなりすぎた半面、上に述べたように専門職員の不足等、震災復興を力強くリードしていく上では総合調整の能力・リソースには限界があるという状況が生じているのではないかと思います。震災復興は、図らずも、平成大合併の真価、功罪を図る重要な試金石となっています。

次に県ですが、今回の震災復興で、県の役割は実は非常に大きいものがあると思っています。県の役割は、一般的には、基礎自治体の支援や広域的基盤整備、あるいは自治体と国の媒介ですが、今回の震災復興の過程では、県の選択が各自治体の復興の経路に与える影響が大きいことが注目されます。

たとえば、宮城県と岩手県では、今回、さまざまな分野で、異なった復興方針が立てられました。代表例は、建築制限です（スライド7）。ご存じのように、宮城県は、自治体の復興計画策定を積極的に主導するという考えから、4月の早い段階で建築基準法84条の建築制限をかけました。その後、11月11日まで建築制限が延長され、その期間満了と同時に被災市街地復興推進地域が指定されるという展開になっています。これに対して、岩手県は、市町村の自主性に委ねる結果となりました。県知事自身は沿岸12市町に建築基準法39条の災害危険区域の指定の要請をしましたが、しかし、各自治体は、それぞれの判断で、この指定を行う条例を制定せず、「建築自粛のお願い」、行政指導にとどめました。この宮城県と岩手県の初期の方針の違いが、その後の両県の各自治体の復興計画策定のスピードに影響を及ぼした可能性があります。たとえば現在、被災市街地復興推進地域の指定は、宮城県では6市町ですが、岩手県では現在のところ陸前高田市1市にとどまっています。もちろん復興計画は早いほうがいいのか、あるいは時間をかけてじっくり検討するのがいいのか、その判断は非常に難しい問題ですが、建築制限の例は、初期の段階での県の判断がその後の市町村の復興に影響を及ぼした一例であり、県が復興過程における重要なアクターであることの例証として重要です。

また、これもご存じのように、特区に見られる復興方針も、宮城県では民間の投資を促進することを重点に置いているのに対して、岩手県は保健・医療・福祉サービスの充実に重点を置くという違いがあります（スライド 8）。これらの例からうかがわれるように、県の選択が各自治体の復興の経路に及ぼす影響は重要で、今後も注視していく必要があります。

次は国ですが（スライド 9）、国が復興の主要なリソースの提供者であることはいうまでもありません。その上で国の政策は、各自治体・地域の自主的な復興の支援になると同時に、復興に向けた自主的な動きを制約する要因ともなりうる点で、両義的な意味を持ち得ます。たとえば、先ほどの表にあるように、各自治体の復興基本計画が出そろったのはおおむね昨年 11 月から 12 月です。後ほど石川先生にご報告いただく宮城県岩沼市は、例外的に非常に早い段階で復興基本計画が策定されましたが、それ以外の自治体はおおむね 11 月から 12 月の時期でした。そしてこれには明確な理由があります。どの自治体も、国の 3 次補正予算の成立を待たないと復興計画がつくれなかったという状況があったわけです。国の動きが、各自治体の復興計画のペースを規定したということになります。

また、現在、国の復興交付金あるいは復興庁が今後の復興の過程で重要な役割を果たすことが期待されているわけですが、これが本当に各自治体にとって使い勝手のよい自由度の高い補助金になるか。あるいは復興庁が各省縦割りの壁、あるいは実施官庁と復興庁の二重構造の壁をどれだけ克服することができるのか。こういったことも今後、各自治体の復興のゆくえを左右していくように思われます。

最後に、非営利協同セクター・専門家も重要なアクターです（スライド 10）。政府ではできないこと、市場ではできないことは復興のプロセスの中でも多々あるわけで、それについて、非営利協同セクターあるいはそれと連携した専門家の役割は大きいと思います。

時間の関係で、ここでは 2 点だけ申し上げます。一つはやや不謹慎な言い方になりますが、災害は非営利セクターの発展にとって非常に重要なチャンスになります。たとえば 1995 年の阪神・淡路大震災をきっかけにボランティア活動、NPO の活動への関心が高まり、これが 1998 年の特定非営利活動促進法の制定につながりました。今回の東日本大震災でも、非営利法人に対する寄付の税制優遇を拡大する立法がいち早く実現しました。今までなかなか開かなかった政策の窓が、震災における NPO の役割にたいする注目・期待の結果開いたという状況があります。

もう一つは、今後の復興の過程で非営利協同セクターあるいは専門家がどのような役割を果たし得るかです。さまざまな役割が期待されますが、たとえば、復興まちづくりの推進です。特定非営利活動促進法の別表には「まちづくりの推進」が明記されていて、その役割が期待されます。また、まちづくり会社や社会的企業のアイデアも復興にとって重要な貢献が期待されます。関連して、専門家の支援（プロ・ボノ）にも大きな役割が期待

されます。都市計画・建築、法律、医療・福祉など様々な分野の専門家がはたしうる、たとえば制度に関する情報提供、地域住民の合意形成の支援、あるいは行政と住民の媒介などの役割などです。これらの役割は、阪神・淡路大震災のときに大きな注目を集めました、今回の東日本大震災でも、この後ご報告いただく石川先生が主導されたペアリング支援ということで、全国の大学、NPO が各地の復興を支援する活動を行っています。それらの動きも、今後、注視していくポイントと思います。

＜復興ガバナンス＞の課題

このように、一方で国－県－基礎自治体－地域の関係、他方で各レベル、とくに自治体や地域のレベルでの行政－住民－企業・非営利共同組織・ボランティア等の関係を視野に入れて、住民・地域・基礎自治体の自主的な選択の可能性、合理性、正統性のベストミックスを確保し得るかどうか。そのための参加・連携・調整のメカニズムと、それにかかわる権限と財源の配分の仕組みを模索することが、本日のテーマである＜復興ガバナンス＞の課題です（スライド 11）。

ここでは、「可能性」の他にあって「合理性」と「正統性」という条件を入れておきました。住民・基礎自治体がそれぞれの地域の復興の道筋を決められるだけではなく、そのそれぞれの選択が合理性を持つ必要があるということです。復興計画や復興事業は、フィージブルで、その地域の持続可能な発展につながるような、そういう合理性を持ったものでなければならない。この点で、今後の復興プロセスの実際には、住民や自治体がひょっとすると身の丈に合わない過大な計画を立ててしまう可能性も排除できません。それに対して、適切な情報提供や支援を行う専門家の役割は非常に重要であろうと思います。

それから、正統性、ここでは民主的な正統性を念頭に置いています、復興の計画を策定し、具体的な施策を立案していくときに、それがどれだけ多くの人々の合意に支えられているかが、復興のプロセスの重要な試金石となります。そして、その合意の形成過程には、先ほど言ったこのプロセスの中で見落とされがちな人々の包摂・参加も重要な課題となります。

最後に、私は法学を専門にしていることもあって、どうしても制度の問題に関心が向くわけですが、権限・財源の配分の問題が非常に重要と考えます。誰がどのような問題について、どのような決定ができるのか。あるいは誰が、どれだけの資金を、どのように使うことができるのか。これは復興ガバナンスの問題を考えるとときには、帰趨をしめる非常に重要な課題です。

本日のセミナーの構成

以上申し上げたような問題関心から、本日のセミナーを企画いたしました。セミナーの構成ですが、大きく二つのパートに分けています。前半の第Ⅰ部は、被災の現場から復興の課題を明らかにすることをねらいとしており、まず石川幹子先生に、都市工学の観点か

ら、震災復興の基盤となる復興計画の策定経緯と現状、復興をめぐる課題を明らかにしていただきます。次に、平山洋介先生には、住宅政策がご専門の立場から、被災者の生活再建、地域の復興にとっての住宅・住まいの重要性と、地域の復興の課題を明らかにしていただくをお願いしております。

後半の第Ⅱ部では、では、そのような課題に対して、どのように対応できるのか。制度の問題を、主として財源や権限の配分・調整のメカニズムから考えてみたいと思います。最初に財政社会学の井手英策先生に、今回総額 19 兆円ともいわれる復興予算の検討を通じて、新しい公共事業の再構築の可能性、旧来の「土木国家的」ではない、新しい公共事業の再構築の可能性を展望していただきます。

最後に行政法学がご専門の原田大樹先生に、「特区」制度に焦点を合わせて、この特区制度は果たして震災復興の切り札足り得るのか、震災復興の法技術としての特区制度の可能性と課題を明らかにしていただくということをお願いしております。

第Ⅰ部と第Ⅱ部の最後にそれぞれ簡単なコメントと事実確認的な質疑の時間を設けるとともに、最後に 1 時間弱、全体討論の時間を用意しました。そこで本日お集まりの参加者も交えて多面的な議論を行い、問題の理解を深めていきたいと考えています。

以上で私の企画趣旨説明を終わります。これから少し長い時間になりますが、よろしくお付き合いをいただければと思います。(拍手)

配布資料

東京大学社会科学研究所
全所的プロジェクト研究 第2回臨時セミナー
「震災復興のガバナンス」

＜復興ガバナンス＞の視角と課題

東京大学社会科学研究所
佐藤岩夫

1

東日本大震災からまもなく1年

- 復興をめぐる国の動き
 - － 3/11 東日本大震災
 - － 5/2 第1次補正予算成立(4兆153億円)
 - － 6/24 東日本大震災復興基本法施行
 - － 6/25 東日本大震災復興構想会議「復興への提言」
 - － 7/25 第2次補正予算成立(1兆9988億円)
 - － 7/29 復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」(8/11改訂)
 - － 11/20 第3次補正予算成立(12兆1025億円。震災復興関連は11兆7335億円)
 - － 12/7 東日本大震災復興特別区域法成立(施行は12/26)
 - － 12/9 復興庁設置法成立(施行は2012/2/10)
 - － 1/6 「復興特別区域基本方針」閣議決定
 - － 2/9 第1号の「特区」認定
 - － 2/10 復興庁発足
- 県・自治体の復興計画策定状況(別紙一覧表参照):
 - － ①11月から12月の時期に概ね復興基本計画策定が完了 ←
 - － ②個別事業(防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、復興住宅等)の計画策定、事業実施の段階へ
 - 被災市街地復興推進地域の指定では宮城県内市町が先行

2

復興計画の基礎条件・課題としての 「震災以前」「社会的包摂」

- 被災地の多くは「震災以前」からの課題
 - － 高齢化：高齢化率は30%前後（別紙）
 - － 人口減少：2005年～2010年の減少率は5～9%（別紙）
 - － 厳しい雇用環境、経済の停滞
 - － 伝統的な性別分業役割規範（男女共同参画）
- これらが復興計画の基礎条件となるとともに、その課題を構成する。
 - － 被災地の復興は、「震災以前」から「震災」を経て「将来」に至る中長期の時間軸の中で、また、このプロセスにおいて視野から外れがちな人びとの包摂に留意しながら進められる必要。

3

復興計画と被災者の生活実態の把握

- 復興の施策は、地域および被災者の生活の実態を踏まえて行われる必要。
- 2つのタイプの調査：
- ①意向調査：復興・生活再建をめぐる選択、復興イメージ（例えば、高台移転か現地居住か）
 - － 多くの自治体で実施。重要な資料ではあるが：
 - － 「意向」は、復興のステージ、各種の条件の変化次第で変わりうる不安定さ。
 - － いかなる属性の人びとがどのような「意向」と結びついているかが、これらの調査ではしばしば不明。
- ②生活実態調査：被災者の生活実態のなかに復興政策・計画の課題を探る
 - － 復興をめぐる課題のより安定した構造に接近できるメリット。
 - － 意外に行われていない。
 - － （例）釜石市被災者生活実態調査（2011年8月）
- 継続調査の重要性

4

＜復興ガバナンス＞

- 東京大学社会科学研究所全所的プロジェクト研究「ガバナンスを問い直す」
 - <http://web.iss.u-tokyo.ac.jp/gov/>
- ＜ガバナンス＞の問題設定の下で、暫定的ながら、次の点に注目：
 - ①社会や組織の持続可能な発展
 - ②従来意識されていた以上に広範で多様なアクターの関わり
 - ③それら諸アクターの参加・連携・調整の適切なメカニズム
- 被災者の生活再建、地域の復興および持続可能な発展にとっての、国、県、基礎自治体、地域住民組織、企業、非営利協同組織等の参加・連携・調整の適切なメカニズムを総合的に探る
 - ⇒＜復興ガバナンス＞の視角

5

基礎自治体の重要性と課題

- 住民に最も近接した政府としての重要性
 - 住民ニーズの把握
 - 住民ニーズへの対応を通じた独自の試み(例示的実践):
 - ただしそのためには権限と財源が必要
- 復興プロセスにおける基礎自治体の課題
 - 行政の被災
 - 専門職員の不足
 - 「平成の大合併」
 - 基礎自治体数の変化(1999年3月末⇒2011年3月末)
 - 宮城県:66⇒30 岩手県:59⇒34 福島県:90⇒59
 - カバーする範囲の広域化:
 - (例)石巻市・旧石巻市河北町・雄勝町・河南町・桃生町・北上町・牡鹿町が合併(2005年4月1日)
 - 住民の生活圏としての「地域」を代表するには大きすぎ、さりとて総合調整の能力・リソースには限界がある状況

6

県の選択と復興の経路

- 県の役割
 - － 基礎自治体の支援、広域的基盤整備、自治体と国の媒介
- 東日本大震災の復興プロセスで注目される県の方針の違い
- 1) 建築制限
 - － 宮城県: 自治体の復興計画策定を積極的に主導
 - ・ 建築基準法84条＋特例法: 6市町(気仙沼、東松島、名取、南三陸、女川、山元)＋石巻市
 - － 岩手県: 市町村の自主性に委ねる
 - ・ 県(知事)は、沿岸12市町村に「災害危険区域」(建築基準法39条)指定の要請
 - ・ 各自治体は「災害危険区域」指定の条例化を見送り、建築自粛の依頼・行政指導にとどめる
 - － 県の方針の違いが復興計画策定のスピードに影響した可能性。ただし、功罪の評価は現時点では難しい。
 - ・ 「被災市街地復興推進地域」指定: 宮城県は6市町、岩手県は1市(2月17日現在)

7

県の選択と復興の経路(続)

- 2) 特区に見られる復興方針(重点)
 - － 宮城県: 「民間投資促進特区」
 - ・ 目標: 「地域特性を活かしたもののづくり産業のグランドデザインを再構築し、第1次産業から第3次産業までバランスの取れた産業構造の創造を目指す。」
 - ・ 内容: 復興産業集積区域における税制の特例
 - － 岩手県: 「保健医療福祉復興推進計画」
 - ・ 目標: 「医療及び福祉サービスの本格的な再開が、町に住民が戻ってくる「呼び水」となり、被災地の新たなまちづくりや産業振興に大きく貢献する。」
 - ・ 内容: 病院・薬局・訪問介護施設・介護老人福祉施設等の人員・設備等の基準の特例(弾力化)
- 県の選択が復興の経路に及ぼす影響は注視する必要。

8

復興における国の役割の両義性

- 復興の主要なリソースの提供者:
 - － 制度
 - － 財源
 - － 人的支援
- 復興の支援と阻害の両義性
 - － 3次補正成立(11/20)を待って本格化した各自治体の復興基本計画(概ね11月～12月。別表参照)
 - － 復興交付金(対象事業は5省40事業):「被災地方公共団体が自らの復興プランの下に進める地域づくりを支援し、復興を加速させる。」
 - 使途の自由度
 - － 復興庁:「①復興に関する国の施策の企画・調整、②地方公共団体への一元的な窓口と支援」
 - 省庁縦割りの壁、実施官庁との2重構造の課題

9

非営利協同セクター・専門家

- 政府の失敗
 - － 政府(行政):平均的なニーズを想定した画一的な供給
 - － ⇒非営利協同組織は、政府による公共財供給を補完し、満たされないニーズを充足する機能をもちうる。
- 市場の失敗
 - － サービスの供給者と消費者との間に、情報の非対称性(サービス供給側への情報の偏在)がある場合、市場は適切に機能しない。
 - － ⇒非営利協同性が、利潤追求を目的とする不必要なサービスの押し付けや質の悪いサービスの提供に対して抑制的に作用。
- 非営利協同セクターの発展のチャンス(「政策の窓」が開く)
 - － 1995年阪神淡路大震災⇒特定非営利活動促進法(1998年)
 - － 非営利法人に対する寄付の税制優遇の拡大(2011年税制改正)
- 期待される貢献
 - － 「まちづくりの推進を図る活動」(特定非営利活動促進法別表3)、「災害救援活動」(同6)
 - － 専門性資源の提供(プロ・ボノ)

10

＜復興ガバナンス＞の課題

- 一方で、国－県－基礎自治体の垂直的な関係、他方で、各地域における行政－住民－企業・非営利協同組織・ボランティア等の水平的な関係を視野に入れ、
- 住民・基礎自治体の自主的選択の
 - ①可能性
 - ②合理性
 - ③正統性
- のベスト・ミックスを確保する参加・連携・調整のメカニズムおよびそれに関わる「権限」・「財源」の配分の仕組みの模索
- ⇒＜復興ガバナンス＞の課題

資料 復興計画・事業の進捗状況（岩手県・宮城県）

復興をめぐる国の動きと県・自治体の復興計画の策定状況														特区	都市計画決定	建築制限 (注2)	
震災以前の人口増減率・高齢化率(注1)	2005年 ～10年 の人口 増減率 (%)	2011年 3月 人口割合 (%) (2010年)	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	2012年 1月	2月				
人口総数 (2010年)	128,057,352	0.22															

[illegible]

資料 復興計画・事業の進捗状況（岩手県・宮城県）続き

	復興をめぐる国の動きと県・自治体の復興計画の策定状況										都市計画決定	建築制限 (注2)	特区					
	震災以前の人口増減率・高齢化率(注1)	2005年 ～10年 の人口 増減率 (%)	65歳以上 人口割合 (%) (2010年)	2011年 3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月				10月	11月	12月	2012年 1月	2月
石巻市	人口総数 (2010年)	160,826	-3.88	27.3	「石巻市震災復興基本 本方針」 (4/27)		「災害に強 いまちづく り(基本構 想)案」 (6/24)		「石巻市震災 復興基本計 画(骨子)」 (8/17)、「石 巻市都市震 災復興基本 計画図(案)」 (8/22)			「石巻市震災復興基 本計画(素 案)」 (11/7)	「石巻市震 災復興基 本計画」 (12/22)		4/8～9/11 (建築基準 法+特例 法)、9/12～ 2013/3/11 (復興特措 法)	「被災市街 地復興推進 地域」指定 (2011/9/12)		
東松島市		42,903	-0.77	23.2	「東松島市 「東日本大 震災」復 旧・復興指 針」(4/11)		「東松島市 復興基本 方針」 (6/13)	「復興まち づくり構想 図」(7/1市 報)	「復興まち づくり計画 骨子」 (9/26)				「復興まち づくり計画」 (12/26)		4/8～10/31 (建築基準 法+特例 法)、11/1～ 2013/3/11 (復興特措 法)	「被災市街 地復興推進 地域」指定 (2011/11/1)		
仙台市		1,045,986	2.03	18.6	「仙台市震災復興基 本方針」 (4/1)	「仙台市震災復興 計画」 (5/30)			「仙台市震災復興計 画」(中間 案)」 (9/20)			「仙台市震災復興 計画」 (11/30)			12/16～(建 築基準法39 条)			
名取市		73,134	6.51	19.1					「名取市震災復興計 画(素案)」 (8/24)		「名取市震災復興 計画」(10月)				4/8～11/10 (建築基準 法+特例 法)、11/11 ～2013/3/ 11(復興特 措法)	「被災市街 地復興推進 地域」指定 (2011/11/1)		
岩沼市		44,187	0.61	19.8	岩沼市「震災復興基 本方針」 (4/25)	岩沼市「震災復興計 画」(7月下旬)	岩沼市「震災復興基 本方針」 (6/7)	岩沼市「震災復興計 画」(9月)	岩沼市「震災復興計 画マスター プラン」(9月)									
亘理町		34,845	-0.82	23.4					「亘理町震災復興基 本方針」 (9/5)			「亘理町震災復興 計画」(12/16)						
山元町		16,704	-5.70	31.6					「山元町震災復興基 本方針」(8月)				「山元町震災復興 計画」(12/26)		7/1～11/10 (特例法) 11/11～(建 築基準法39 条)			

(注1)総務省統計局ホームページ(<http://www.stat.go.jp/info/shinsai/index.htm#kekka>)掲載の「都道府県、市区町村別主要統計表(平成22年)」から抜粋。
(注2)特例法:東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律、復興特措法:被災市街地復興特別措置法。

第 I 部

被災地から見た復興の課題

東日本大震災 1 年

―被災自治体の復興計画策定の経緯からみた課題と展望―

石川 幹子

(東京大学大学院工学系研究科)

司会 それでは早速、第Ⅰ部「被災地から見た復興の課題」に入りたいと思います。最初にご報告いただくのは、東京大学工学系研究科の石川幹子先生です。石川先生は都市工学、特に環境デザインを専門とされていまして、学会の会員、さらに東日本大震災後は先ほどから名前が出てきている宮城県岩沼市の震災復興会議議長、宮城県震災復興会議委員など、被災地の復興に現場でご活躍になっておられます。ご著書に『都市と緑地』『流域圏プランニングの時代』などがございます。

それではご報告タイトルは「東日本大震災 1 年―被災自治体の復興計画策定の経緯からみた課題と展望」ということでお話しいただきます。よろしくお願いいたします。

石川 ご紹介いただきました東京大学工学系研究科の石川と申します。本日は社会科学研究所でお話しする機会を与えていただきまして、本当にありがとうございます。

私は「被災自治体の復興計画策定の経緯からみた課題と展望」ということで、なるべく 3 月 11 日からの時間を追いながら、現地でのどんな形で何が起こっているかということをお話しさせていただきたいと思います。

復興のプロセス

震災からほぼ 1 年ですが、振り返って今考えてみますと、どうも四つぐらいのステージがあったのではないかと私は思います。

＜震災復興支援＞

- | | |
|------------------|--|
| STAGE I | 発災後 1 か月 (4 月、5 月)
ベアリング支援の開始 |
| STAGE II | 発災後 2―3 か月 (5―8 月)
グランド・デザイン(理想の長期計画) |
| STAGE III | 発災後 4-6 か月 (9、10 月)
行政計画(マスタープラン) |
| STAGE IV | 被災者が自らつくる
復興計画の支援
(2011 年 11 月―2012 年 1―2 月) |

ここに四つ書きましたが、この中で一番、おそらく皆様が「なぜなのか」と思われるのは STAGE II だと思います。先ほど佐藤先生からお話がありましたように、岩沼は 8 月の段階で震災復興グランドデザインを出しております。これは、第三次補正予算が成立する以前の計画策定であり、予算に裏打ちされた議会の承認に基づく復興計画ではなく、都市計画でいいますとマスタープランに相当するものです。都市計画は、通常、長い年月をか

けて実現に移していきますので、長期的ヴィジョンを策定し、それに基づいて、中期、短期の計画を財源と照合させながら実施に移していきます。この長期ヴィジョンが重要です。

今回の災害についてみれば、津波で被害を受けたところばかり見ても、復興できないわけです。地域の中、たとえば気仙沼でしたら、漁場を支える山の問題、里山の問題、広域的連携の話、といろいろあります。被災地はどうあるべきかという長期の理想計画をつくるには、第3次補正予算の成立を待っている必要はなくて、むしろその前からきちんと考えて、行政計画に移っていかなければなりません。

つまり、復興は、たとえ如何に困難であったとしても、地域の状況、今後の変化を読み込んだ理想像がないと、施策の展開はできないわけです。私は、このような巨大な災害時に、復興の前提としてグランドデザインをつくることは、当たり前だと思っていたものですから、3月に地震が起こった後、すぐ準備に入りました。ところが、周辺の自治体を見ましても一向に出てこない。8月になっても9月になっても出てこない。待っている状況でした。

国においては、東日本大震災復興構想会議による「復興への提言～悲慘の中の希望」（6月25日）が出されておりましたが、言葉だけで、場所と対応させた計画が全くなかったため、これをグランドデザインということは、できません。これは、私が委員を務めておりました宮城県でも同様でした。つまり、国、県、自治体、いずれにおいてもグランドデザインのない復興が、現在でも続いているという現実があります。

今回の災害の復興計画の策定にあたっては、もう一つ大きな問題がありました。それは、津波シミュレーションです。自治体は、この結果を待っておりました。9月頃までかかったのです。津波シミュレーションは魔物ですね。驚くべきことに、津波で壊滅し、誰もこんなところには住めないと思っていた危ない場所が、堤防や二線堤（道路の嵩上げ）の構築により、安全な住める場所になってしまったのです。被災者にとっても、自治体にとっても驚きであり、この結果、復興計画を見直すこととなり、12月までにずれ込んでしまった自治体もあります。

堤防というのは非常にトリッキーで、いつかは壊れるわけです。壊れないという前提だと、ここは安全だと。しかも寿命は50年です。50年というスパンで、まちはつくれるでしょうか。

このように、予算と津波シミュレーションに翻弄される中で、ほとんどの自治体は残念ながら、グランドデザインを経由しないまま、今日に至っています。そして今は、復興整備の段階となり、5省40プロジェクトの枠組みにより、事業に移行しつつあります。さまざまなプロジェクトが、長期ヴィジョン不在の中で、これから、一斉に走りだしていくことになります。

ペアリング支援

計画論とあわせて、巨大災害が発生した時に重要なことが、速やかな支援体制の構築です。今回の災害は広域にわたっており、しかも、被災した自治体は極めて弱小です。万遍なく支援の手が差し伸べられるためには、国の総合的支援に加えて、自治体間の水平的支援（ペアリング支援）が必要です。

ペアリング支援というのは対口（たいこう）支援と書きますが、中国語です。対口支援とか、ロシアとの関係なのかとか、いろいろ言われて（笑）、全然理解していただけない。たまたま私の父が、中国経済に詳しく、石川滋と言うのですが、父に、「これはどう訳したらいいのでしょうか」と聞きました所、「中国では当たり前の概念で、誰に言ってもすぐわかるけれども、日本ではこういう考え方はない。だから、あなたがつくりなさい」と。ペアを組むという、そういう意味ですよ」と言われたので、直訳で、ペアリング支援と訳しました。

それで学術会議でこれを提案しましたら、今、天皇陛下の主治医をしておられる金沢一郎先生、当時、学術会議の会長でいらっしゃったのですが、「これはいい。絶対これをやるべきだ」と、すぐに学術会議で声明を出してくださいました。3月25日に出された第一次緊急提言に入っております。そのときは金沢先生も「対口支援、これは何と読むのでしょうか」と言われて困っていらっしゃいました（笑）。

私が、今回の復興でこのペアリング支援というシステムを導入しない限り、なかなか進まないだろうと思ったのは、中国での経験からです。2008年5月12日に四川で8万5000人の方が亡くなられた大きな地震がありました。5月30日に、1通のメールが中国の私の友達から入りました。中国が国際社会にグランドデザインを募集している。この広大な地域をどのように復興していくか、国際社会に募集している。それで手伝ってくれないかということで、5月30日のメールで締め切りが5月31日。それで世界から49のチームが応募し、そのうちの10のチームに選ばれて、日本からは私と彼の2人、慶應の巖網林先生です。6月7日に現地に行きました。都江堰というまちです。都江堰では、岷江という暴れ川を2300年前に李冰という土木技師が山を穿ち、取水口をつくり、網の目のように、四川盆地を潤す水路網をつくりだしました。諸葛孔明が、「沃野千里、天府の地」と讃えた地であり、世界遺産になっています。

この地域が完全に破壊されました。その際、中国政府が速やかに導入した支援のシステムが、対口支援でした。特定の被災自治体を特定の市が支援するという仕組みで、都江堰市は、上海が支援をしました。期間は、3年間です。ここに「上海対口援建都江堰聚源中学」と書いてあります（セミナー会場で映写したスライド）。聚源中学というのは欠陥校舎で、たくさんのお子さんが亡くなったところでした。そこを上海がペアリング支援で建て直しているという構図です。

これを見ますと、「まあ、何と人道的で、すばらしい」と思われるかもしれませんが、背景は、極めて緻密に考えられています。この対口支援で、支援側も巨大な利潤を得ているのです。この仕組みを、簡潔に説明いたしますと、基本になるのは、震災の直前に改正された都市計画法です。中国は、2008 年 1 月に、これまでの都市計画法を排し、都市と農村を一体的に計画する「城郷都市計画」に移行しました。その要因は、「三農問題」の解決にありました。すなわち、「農村の貧困」、「農村の荒廃と疲弊」、「農業の低生産性」の克服です。この課題を都市と農村の土地利用や開発を一元化することにより解決しようとしているのです。すなわち、国の政策として、農地は絶対に減らさないという原則を据え、たとえば、上海において郊外の農地をつぶして開発する場合には、どこから開発の権利を取得し、開発により失われる農地と相殺しなければならないとしたのです。

この原則を震災復興に活用したのが、今回の復興です。都江堰の崩壊した農村をコンパクトに復興することによって、住宅用地に余剰が生じます。この余剰地を農地とし、開発権を上海に売り渡すことにより、農村の復興が行われたのです。開発権を取得した上海側は、20 階とか 30 階とか大規模な開発をできる権利を手に入れて、巨大な利潤を得ることができますので、農村地域で 2、3 階建ての農村住宅をつくる位のことは、簡単にできるわけです。中学校も OK。

ですから、片方に社会主義的な「こうあるべき」という話と、片方に資本主義の市場原理、この二つを両手でさばきながら、3 年間で復興を実現させたというのが、中国の現実です。私は国の違いはあるとしても、ペアリング支援については、いい仕組みだと思います。今回、被災地がたくさんあります。復興格差がこれからどんどん広がるのではないかとということが怖いですね。

日本に戻りますが、ペアリング支援の話をしします。今回は関西広域連合が、同様の考え方で、様ざまの自治体を支援しています。それから、名古屋市は陸前高田を支援しています。私は、学会会議で提言したのですが、実際には、なかなか進まなかったので、大学でペアリング支援をやろうと考え、4 月 12 日、震災からちょうど 1 カ月のときに自治体に行きました。そして、東大が実質的な支援をしたいということで、岩沼市長に依頼文を書いていただいて、東大に持っていき、迅速に対応していただきました。それからずっと東大 GCOE 都市持続再生センターがペアリング支援をするという形で復興をお手伝いしています。

宮城県の復興計画

さて、ランドデザインの問題です。言葉で、「安全なまちをつくる」といっても、いかようにも解釈できるわけです。どのように安全なまちをつくるのか。リアス式海岸と、仙台、松島、福島とは、全然違います。ですから、復興計画が空間的プランなしというのは考えられない。もし海外の方がいらして「今回の復興、どうだったのですか」と聞か

れたときに、グランドデザインや空間計画がなかったら、皆さん、日本は何て変な国なんだろうと思うでしょう。

一例として、南三陸町の復興計画を例にとり、御説明いたします。南三陸町には、大小 28 の小さな浜があります。すべての浜が壊滅しました。そして、復興計画では、28 カ所、全部が高台移転をめざしています。しかしながら、三陸リア

ス式海岸地域は、震災以前から人口減少、高齢化が進んでいた地域でした。今回の震災で、この傾向は加速しており、現実には高台移転は、まだ始まっていません。このような社会的脆弱を有する地域において、高台に移転する集落を、どのようにして持続的に維持していくのか。それを真剣に考えなければいけない。グランドデザインが必要な理由です。

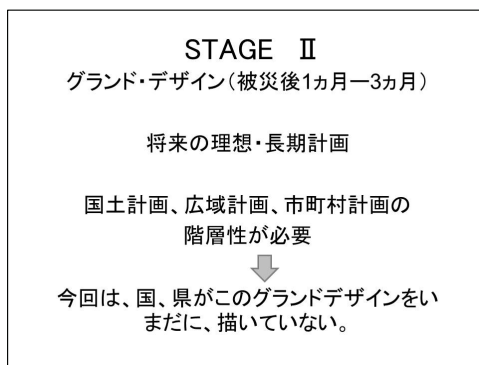
南のほう、松島は幸い被害が比較的少なかったのでスキップしますが、仙台から南は津波の経験がありませんでした。記録に残るのは 1611 年、その前の 869 年、要するに誰も経験していない訳です。突然津波がやってきて、逃げる高台がない。どこに逃げたらいいのか。三陸のように高台に行けばというわけではない。

今回、非常時における政令指定都市の役割とは、何かということを考える必要があると思います。被災地で、100 万都市は仙台市のみですが、宮城県の復興会議には、仙台市はもちろん参加していません。この間、仙台市が周りの弱小市町村を助けているということもありません。仙台は、中央部は被災しませんでしたので、広域連携において、県と協力をし、復興を牽引していくべきではないかと考えます。

これが、仙台市の復興基本計画です（セミナー会場で映写したスライド）。3 本の線と丸が書いてあるだけのものです。この線は、海岸から順に防潮堤、貞山堀、県道です。県道は、第二の堤防、すなわち二線堤として位置づけられています。しかしながら、防災的には、きちんとした議論は、行われていません。単なる道路のかさ上げです。道路と堤防は違いますが、あたかも堤防として機能するような幻想が皆さんの中にある。場所は既存の道路をそのままなぞっているだけですから、場所によって位置が違います。このため、防災的には何の根拠もないため、現在、二線堤という用語は使わない方がいいという議論が土木技術者の中からでています。

それから一線堤。一線堤というのは、つまり海岸の堤防です。これは仙台平野をずっと南まで、高さ 7.6m で延々と続いている。これも本当にいいのかどうか。

一線堤と二線堤に囲まれたエリアは、人が住んではいけない地域であるということが基本的な原則です。ただ、新聞（『河北新報』2012 年 2 月 15 日「集団移転 自治体で異な



る手法」、2012年2月17日「六地区移転促進区域に 岩沼市方針」)でいろいろ報道されているように、仙台市の荒浜の方は住みたいと言っています。仙台市が制限をかけるというのは違反なのではないか。訴訟を起こすというような話もこの新聞には出ています。名取市の閑上(ゆりあげ)地区でも、同様の意見があり、自治体ごとにバラバラであるのが、現状です。

宮城県岩沼市の復興計画

仙台から南はこういう低平な沖積平野です。そして津波がこのようにやってきました(セミナー会場で映写したスライド)。ですから、面積は広大であり、地盤沈下により、海抜0m地帯が広がっています。農業は、少なくとも岩沼市では、壊滅した海岸集落には、後継者ゼロです。嘘ではありません。誰もやれない。家がなくなった。農機具がなくなりました。高齢化。農地が陥没している。希望のもてる要素は、ありません。そういう状態が山元町まで、福島県境まで続いています。伊達藩以来の穀倉地帯でした。

それで私が何をやってきたか。計画論の話などをしますと時間が足りないので、事実だけ。山に逃げられないので、私は微地形ということに着目しています。これが仙台空港。津波がやってきたときの写真です(セミナー会場で映写したスライド)。

工学部には津波の先生がたくさんいますので、いろいろ聞きました。「いや、石川さん、津波というのはとにかくガーッとやってくるのだから、地面の凹凸なんていうのは関係ないんだよ。ものすごいものなんだから」と言われました。じゃあ、どうしたらいいのと。逃げるところはない。

でも、実際に歩いてみると、神社が残っていたり、森が残っていたり、関係ないと言われている割には、いろいろ残っている。どうも津波の先生の言うことは信用できない(笑)。すべて学問は疑うところから始まるので、疑ったわけです。

すこし小高い浜堤上にある森では、津波の勢いがそがれている。こういうところで人が助かっているわけです。ほんの小さな微地形が、ここでは鍵になると考えたわけです。高台には逃げられないから、微地形を生かして、そこそこ津波と付き合いながら、家は壊されない、命は救われるという程度の防災にしない限り、復興計画にしない限り、この沖積平野は無理であろう。今では多重防御、減災ということが当たり前になっていますが、4月のころ、それを考えたわけです。

これが3月11日からずっと今までの岩沼の復興会議の経緯です。1回1回テーマを決めて順番にやってきて、何よりも重視したのは避難所を廃止することです。仮設住宅に皆さん、移っていただく。岩沼では、6月3日に全部、鍵を渡し、しかも抽選ではなくて、集落ごとに仮設住宅にはいりました。コミュニティの絆が、すべてに勝って一番大事であるという原則を守っています。防災集団移転事業も集落ごとにするというにしています。とにかく、ばらばらにならないということです。

第一段階

1. 2011年3月11日—4月12日 準備
2. 2011年4月22日 岩沼市—東京大学GCOE
ベアリング支援開始
3. 2011年5月7日 岩沼市第一回復興会議
目標、理念、戦略
4. 2011年5月29日 岩沼市第二回復興会議
集団移転、農地、内水氾濫、インフラ
5. 2011年 6月3日 避難所廃止。
希望者全員に仮設住宅。メンタル支援センター設置
6. 2011年 7月3日 岩沼市第三回復興会議 雇用
7. 2011年 8月7日 岩沼市第四回復興会議
グランドデザイン決定

第二段階 2011年9月(行政計画、マスタープラン策定)

岩沼市震災復興マスタープラン(7年間の具体的計画)

**第三段階 2011年10月—現在まで 復興整備計画
被災者自身のまちづくり支援**

そして、命を大事にするという
ことで、亡くなった方が
どこでお亡くなりなられたか
という、大事な尊い命を記す
という作業をしております。
図面で、真っ赤なところはこ
れだけの方がお亡くなりにな
られたのだから、やっぱり考
えようねと。どうしようかと
心が揺れ動くときに、これが
あるということとはとても大事

です。何百人、何千人という数字ではなく、具体的にこの場所で、暮らしていたこの場所
で亡くなられたんだ。ここでご遺体が見つかったんだ。そういうことを常に私たちが思い
ながら、復興を考えていくということです。これが一番最初にやった作業です。

また、土地の履歴の状況を調べました。周りは壊滅しているわけですがけれども、神社は
だいたい高いところにある。高いところと言っても、ほんの1mか2mです。津波はここ
を通っていった。これは残った。

それから居久根（いぐね）、屋敷林が、人命と家屋の倒壊を守りました。塩害により居久
根は、枯れてしまったので切り倒されました（セミナー会場で映写したスライド）。そのま
まにしておくとも倒れて、人命にかかわりますので、泣く泣く切ってしまったのです。です
から、本当にゴーストタウンのような、だんだん身ぐるみをはがれていくような感じです。

大学で土地利用のランドスケープユニットというものをつくって、どこに移転するかと
いう場所を探して、それに基づいて復興計画をつくっていきました。リーディングプロジ
ェクトを七つ。七つぐらいが限度で、あまりたくさんできません。1番最初の仮設住宅か
ら、順番にやってきています。集団移転は、5月に海岸集落の皆さんが決めています。

今日、差し上げた新聞『河北新報』2012年2月17日「六地区移転促進区域に 岩沼
市方針」、これは2月17日です。岩沼6地域移転促進区域、つまり強制的に上から線引
きをするのではなくて、住民の合意に基づいて決めていることが重要です。現実問題とし
ては、上からトップダウンで決めたところは争いが起こっています。

岩沼は、できる限り集落の合意で積み上げていこうという方針で、2011年5月に決めた
ことがようやく、一年後の2012年2月17日、計画決定に至った訳です。

それから、瓦礫を利用して多重防御しましょうという計画です。これは実は今、非常に
たいへんです。瓦礫がなくなりつつある。津波で生じた瓦礫はやはり多重防御の理念に本
好き、地面に戻してほしいと思うのですが、廃棄物行政の壁があり法律上できないのです。

瓦礫は、分別し、売却、処分が行われていますが、量の問題から広域処理が検討されています。しかし、基本は、地域内処理であり、これを可能にする法の改正を行わなければならないと考えています。

そして、農業。これもたいへんです。私は農学部出身なので、塩害に強い作物を植えることにし、塩トマトをやりました。皆さんに、「こんなところで、塩がぴかぴか光っているところで育つの？」といわれましたが、600 株植えて、1 本も枯れなくて、皆さんに提供しました。

これが「あ、できるんだ」ということで非常に農家の希望になりました。いろいろなどころからお金をいただけるようになって、1600 万円ほど集まりまして、ハウスを 5 棟つくりました。メロン、それからトマトが始まっています。トマト 600 株から始めたことが、思わぬ波紋となっています。地道にやっていくことも大事ななという感じです。

復興計画は、南北軸が多重防御、東西軸が、津波が来たら脱兎のごとく逃げるという避難地の計画になっています。里山も全部含めて、被災地だけではなくて、町全体の計画ということで考えています。

グランドデザインは 8 月にできました。その次に、行政計画が 9 月にできたわけです。そこまでは、いわばプランニング。ここから先です。

「被災者が主役 コミュニティを重視」、当たり前のことなのですが、当たり前のことをどうやっていったらいいのか。

私は都市計画の仕事ですから、ワークショップをいつもやっています。市民の皆さんの意見を聞いて設計して、ものをつくってきました。しかし、今回は本当に怖かった。今でも怖い。

住民とはいえ、片方は、家もなければ、ご家族、いろいろな方を亡くされて、何にもなくて仮設住宅に住んでいらっしやいます。一方は、昔と変わらない暮らしをしている。そういう人たちが一緒に集まって、まちづくりなんてできるのかしらということです。決断ができませんでした。

しかし、1 年たって何もできないのでは、役に立たないということですから、11 月にワークショップを始めたわけです。案ずるより産むがやすし、ですね。仮設住宅のみなさんは、すばらしいです。

農業、後継者なし、という方が私に言うんです。「お米つくったって赤字だ。赤字のものを息子にやらせられない」。「じゃあ、おじさん、何故いままで、お米つくっていたんですか」と言ったら、「国土保全だよ」。仮設住宅で何もなくなした方が、国土保全のために自分はやっていると。非常に志が高いですね。

グランド・デザインを
どのように実施していくのか？
いま、はじまったばかり

被災者が主役
コミュニティを重視

震災復興ワークショップ
2011年11月ー2012年2月

22

こちらをご覧ください(セミナー会場で映写したスライド)。こんなに小さな祠、ほんの少し高いだけで、津波の波が高床のここを通り過ぎていった。この方は小学校に逃げられなくて、お堂の中に入っらしいです。ですから、こういう小さな話が結構、大事。

居久根の調査もしています。1本1本やるんです。樹高、幹周り、巻尺で測って、どれぐらい塩害があるかなど、リストをつくりました。Aさんのうちは530本。この方は1200年住んでいるというお宅です。図面をつくって、居久根のデータをつくって、どういう森かというデータに基づいて、どうしようとか一緒に考えていきます。これは、最後のデータになってしまいました。居久根が、最終的に全部枯れ、切られてしまったのです。

簡単にワークショップの様子も紹介します。こういう普通の方ですから、どのようにやっていいかわからない(セミナー会場で映写したスライド)。あまり専門家がしゃべってはいけない。皆さんが自然にお話しになれるように。

回を重ねますと、だんだん、いろいろ書いてくださって、それを全体にまとめて、第4回目のときに、白図に書いてもらいました。この方は水道屋さんですが、どういうふうに逃げたのかというのを自分で書いてもらっています。命からがら逃げたわけですから、それが、一番リアリティがある。そして、最後にできたのがこれです(セミナー会場で映写したスライド)。一昨日です。だんだん精度が増してくるということで、ずっと地道にやっています。これしかないかなという感じです。

最後に、私は、大事なのはこれだと思っています(右のスライド)。やはり理想が大事。理想というのは0.001%ぐらいできる程度でも、ゼロよりはいいと思っています。

ということで、少し時間をオーバーいたしましたが、終わります。(拍手)

司会 どうもありがとうございました。時間が窮屈でたいへん恐縮ですが、残りは最後の全体討論でまた補足していただければと思います。

速やかな復興:夢を形にしていく。

- コミュニティの絆を大切にする
- 世界に誇る復興を実現していく。
- 地球環境時代のコミュニティの創造
- 津波に対する多重防御と安全教育の実施

住宅再生から地域持続へ

平山 洋介

(神戸大学大学院人間発達環境学研究科)

司会 続きまして、お二人目のご報告者をお願いいたします。平山洋介先生、神戸大学人間発達環境学研究科の教授でいらっしゃいます。専門分野は住宅政策、住居、コミュニティ、都市の問題を幅広く研究されています。1995年に阪神・淡路大震災を経験され、東日本大震災後は東北各地の被災地で調査を重ね、復興に向けた提言を活発に発信されています。ご著書に『住宅政策のどこが問題か』『都市の条件』などがございます。

それでは、ご報告のタイトルは「住宅再生から地域持続へ」ということで、どうぞよろしくをお願いいたします。

平山 神戸大学の平山です。よろしくお願いいたします。

今日は話をする機会を与えていただき、ありがとうございます。私は神戸に住んでおりますので、17年ほど前に大きな地震に遭いました。私どもの大学では39名の学生が亡くなり、職員も2名亡くなりました。私の家も吹っ飛び、近所の人がたくさん亡くなりました。

その後、5～6年は神戸の復興の仕事ばかりをしていました。そのときは、非常に珍しい仕事を経験していると思っておりました。ですから、それからしばらくたって東北でこういう地震が起こったとき、やや不謹慎な感想ではありますが、まず、非常に驚きました。日本でまたこんな大きな災害が起こるとは、恥ずかしながら、全く想像しておりませんでした。

しばらくテレビばかり見ていました。しかし、テレビを見ていてもしかたがない、東北に行きたいと思い、被災地を歩くいくつかの機会を得ました。先ほど基調報告をなさった佐藤先生には、釜石に連れて行っていただき、そこでの調査に参加しました。

専門は住宅ですので、その観点から東北の状況について報告し、地域持続を支えるための住宅再生というテーマで話をします。

住宅再生の文脈

まず、住宅再生という課題の文脈をどのようにとらえるのか、という論点があります。住宅が滅失したので、新たに住宅を建てる、ということになります。しかし、そのための

政策の組み方は、住宅を取り巻く状況をどのように読むのかによって変わってきます。今回の震災被害の特徴として、すでに多くの指摘があります。被害の規模が非常に大きい。きわめて広域に被害が広がった。被災した東北には多様な地域がある。いろいろなことが言われていますが、被害の特徴というものは、その被害をどういう観点からみるのかに応じて変わってきます。住宅の復興という視点から被災実態を見た場合、私は次の三つの特徴に注目する必要があると思っています。

一つは、被害の大半が津波を原因とするという点です。言い換えますと、津波対策を抜きにして、住宅復興を進められない、ということです。また 2 番目の特徴として、土地の被害が大きい。住宅が滅失しただけではなくて、土地に大規模な被害が発生したという状況は、住宅復興を考えるとときに決定的に重要な条件になります。

神戸の震災のときは、それがもたらした住宅被害は大規模でしたが、地面は物理的に残っていました。住宅を再建するには、資金の問題、権利関係の調整の問題など、多くの困難があります。しかし、瓦礫を片付ければ、建物を建てるために必要な地面は残っている。ところが東北の場合は、土地がまず物理的に壊れてしまっている。しかも、それだけではなくて、被災した場所に建築規制が適用される可能性があるなど、土地の制度的な位置づけがどうなるのか、よくわからない。あるいは、浸水した地域が将来の災害時に安全とはいえないのではないか、という不安がある。ですから、被災した人たちが土地を所有していても、その土地を再び使えるかどうかかわからない。大規模な土地被害の発生は、東北における住宅復興の文脈を特徴づける重大な要素になります。

3 点目は、被災された方々の住宅の約 8 割が持家であったということです。神戸の震災の場合、被災者の多くは借家人でした。これに比べ、東北では、持家の多さがきわだった特徴です。したがって、持家再建が住宅復興の核になる。しかし、それが円滑に進むとは限らない。持家再建は被災者自身の私的な仕事になる側面が大きい。しかし、住宅再建に必要な資力をもっていない被災者が多い。被災した土地を使えない可能性も高い。

以上のように、津波、土地、持家という文脈のなかで住宅再生のあり方を考えなければいけない、ということが今日の私の報告の趣旨であり、結論でもあります。

こういう文脈から起こってくる状況の一つは、東北の人たちの過去との切断です。土地には、これまでの生活の経緯、家族の記憶が刻まれています。また同時に、土地は不動産資産です。東北の被災者は、そういう過去の蓄積から切断されてしまうという状況に置かれています。

もう一つは、未来の不透明さという状況です。土地が壊れ、それを再び利用できるかどうか明瞭ではない。津波対策の中身がなかなか定まらない。復興計画の策定・実施は、被災地の復興のために大きな役割を担います。しかし、計画とは、将来はだいたいこうなるだろう、というある程度の見通しがあってはじめて成り立ちます。その見通しが不透明

になっている。

被災者を取り巻くのは、過去、現在、未来がちぎれてしまうという状況です。これを再びつなぎあわせるには、土地を安定させ、住まいを再生する必要があります。東北の住宅復興は、それ自体として推進することは困難で、都市基盤復興との関連のなかで進めざるをえません。ここに東北での住宅復興の難しさがあります。以上が、私の報告の骨子です。これを踏まえまして、東北の被災地がどのような状態にあるのかをみていきたいと思います。

東北太平洋沿岸地域の概況

まず東北太平洋沿岸地域の概況に関するいくつかデータを示します。これ（スライド3）は住宅の被害率です。被害はどの自治体でも大きいのですが、その程度には自治体によって大きな差があります。大槌町、南三陸町、東松島市といった自治体では、住宅被害率がすさまじく高く、地域壊滅という言い方がけっして大げさではないほどの被害が発生しています。

先ほど、土地被害に注目する必要を指摘しました。これに関連して、浸水区域率を計算してみたのですが、これも大きな値を示しています。陸前高田市、東松島市、あるいは宮城の南部では、可住地の半分以上が浸水するという大規模な被害が起こっています。繰り返しになりますが、このような土地被害は住宅再生の重大な障害になります。

先ほどの佐藤先生の基調報告にありましたように、被災地では震災前から人口の減少と高齢化、経済の縮小などの傾向がありました。震災復興は、これらの条件のもとで進めることになります。このスライド（スライド4）が示しますように、とくに岩手の三陸地域では、高齢化率が震災前にすでに3割を超えていた自治体が多く、人口減少率は過去10年間で10%程度と高い数値を示していました。

これ（スライド5）は震災後の半年間の人口変化を見たものです。震災前から人口が減少し、そして震災後にさらに人口が減る、という傾向が現れています。震災後の人口減をもたらしたのは、災害による死亡と世帯の転出です。震災前の人口動向には地域差がありました。これと同様に、震災後の人口の減り方も、地域によって異なります。大槌町、陸前高田市、山元町などでは、震災後に人口が大幅に減るという事態が生じました。

ここでのデータは住民票にもとづいているという点に注意しておく必要があります。よく指摘されていますように、多数の世帯が住民票を置いたままで転出しました。ですから、震災後の人口減の幅は、ここでのデータよりも大きいと思われます。たとえば、福島県の自治体の多くでは、このデータによりますと、人口の減少率が5～6%となっていますが、実際にはより多くの世帯が転出しているとみられます。

震災被害が起きた直後から、行政はいろいろな住宅対策を打ちます。まず、仮設住宅に関連する政策のあり方が重要です。復興には長い時間がかかります。5年ではおそらく終

わらない。10年ぐらいかかるかもしれない。ですから、その間、被災した人たちが落ち着いて生活を建て直すために、それを支える空間を整えることが重要な課題になります。

東北の被災地では、応急生活段階の住宅対策として、仮設住宅建設、民間賃貸住宅を利用した「みなし仮設住宅」の供給、この2つを中心とするさまざまな手法が使われました。これらの「政策住宅」の全半壊戸数に対する比率をカバー率と定義し、計算してみると、このように（スライド6）、県によって大きく異なっています。岩手県では、カバー率が8割を超えるのに対し、宮城県のカバー率は3割に届かない。これは、宮城県では全半壊戸数がより大きいという実態を反映しています。

また、県によって「政策住宅」の構成が異なります。岩手県では、仮設住宅が「政策住宅」の中心を占めているのに対し、宮城・福島県では、「みなし仮設住宅」が仮設住宅より多くなっています。これは、宮城・福島県では民間賃貸市場が形成され、その利用が可能であったのに対し、岩手県では民営借家の市場がそもそも小さいという傾向に関係しています。民間賃貸市場の規模が「政策住宅」の構成に影響しました。

「みなし仮設住宅」の供給は、東北で試された応急生活段階のための新しい施策です。これをどのように評価すべきかという論点があります。「みなし仮設住宅」には、良い面があります。それは、本設の建築物ですから、そこに家賃を負担せずに住めるということは、被災者の生活の立て直しに良い影響を与えられると思われます。行政の仮設住宅は、不便な場所に建てざるをえない場合も多い。これに比べて、「みなし仮設住宅」の多くは便利な市街地に立地しています。

その一方、応急段階の住宅対策のあり方が被災者の「見える／見えない」を分化させる点に注意する必要があります。行政の仮設住宅はよく見えます。見えていて、行政は、この仮設住宅がなくなるまで入居者を支援します。入居している世帯の行き場所が定まらない限り仮設団地を閉鎖できないという事情もあります。しかし、「みなし仮設住宅」の人たちはすでに見えなくなってきました。ボランティア・グループが被災者を助けようとしても、情報保護の法律のために、「みなし仮設住宅」の住所さえ明らかにされません。「みなし仮設住宅」の見えない被災者には支援が届きにくいという状況があります。また、仮設住宅の延長についての問題がありえます。災害救助法では、仮設住宅の設置期間は2年となっています。しかし、2年で被災者全員が住まいを確保できるということにはならない。この場合、行政の仮設住宅の設置期間が延長されることは、ほぼ間違いありません。これに対し、「みなし仮設住宅」の存立が円滑に延長されるのかどうかは、不明瞭です。

いくつか写真をお見せします。まず被害の状況がいろいろ違うということをお見せします。これ（スライド7）は釜石の中心市街地です。この市街地は深刻な被害を受けていますが、一方でRC建築がかなり残っています。このように、ひどい被害を受け、しかし堅牢建築が残る、というパターンがあります。このように（スライド8、9）、中心市街地で

は、1 階部分は壊滅しているのですが、建物が倒壊せず、上層階がきちんと残っている場合もあります。

これ（スライド 10、11）は、同じ釜石市のなかの鶴住居という集落で、ここではほぼ全面的に建物が流されてしまいました。同じ市のなかでも被災のパターンに多様性があります。

次に、仮設住宅です。これ（スライド 12）はごく普通の仮設住宅です。ここで何年も暮らす必要がありますので、住み心地を改善することが大きな課題になっています。行政は、仮設住宅を建ててから、後付けで断熱材を入れたりしています（スライド 13）。あるいはまた、いろいろなところに仮設住宅を建てたものですから、不便な場所で孤立している団地があります。そういうところに、野菜を売るバスが来て、仮設の人たちの生活を支えるというようなことが行われています（スライド 14）。

これ（スライド 15、16）は釜石の平田というところにあるコミュニティーケア型の仮設住宅です。東京大学の高齢社会総合研究機構の皆さんと建築の先生方が協力なさってつくったものです。木造で、住棟を向かい合わせに配置し、その間のスペースに透光性の屋根をかけることによって、入居者のみなさんが交流するスペースが生まれています。ここを訪問したとき、たくさん入居者がこのスペースでだんらんを楽しんでおられました。設計の工夫で入居者の孤立を回避することができる、ということを示した興味深いプロジェクトです。

これ（スライド 17）は女川町にある 3 階建ての仮設住宅で、建築家の坂茂さんが設計したものです。仮設住宅は、通常、1 階建てなのですが、これを積層化して戸数を増やし、建築の水準も上げたものです。集会所も整備されています（スライド 18）。ただ、コストが 1 戸当たり約 700 万円になるそうです。行政の一般的な仮設住宅は、1 戸当たり約 350 万円です。この点をどう評価するのか、700 万円で落ち着いて長く住めるというのを安いとみるか、高いとみるか、という論点があります。

被災者の住宅実態—釜石市アンケート調査から

続きまして、被災者の住宅実態に関して、先ほど佐藤先生から言及がありました釜石のアンケート調査の結果から、ごく簡単に報告します。

まず、現在の住宅で一番多いのは仮設住宅です。だいたい 7 割近くの世帯が仮設に住んでおられます（スライド 19）。先ほど触れましたように、岩手県では「政策住宅」のカバー率が高く、そのなかで仮設住宅の割合が高い。このことがアンケートの結果にも現れています。

世帯主年齢をみますと、60 歳以上が 6 割以上を占め、高齢化が進んでいます（スライド 20）。震災直前と現在を比べると、現在のほうが少し若くなっています。これは、あくまで推測ですが、高齢者ほど被災でお亡くなりになった率が高いということ、それから、避難

のときに高齢の方をたとえば親戚にあずけるとか、そういう世帯分離があったということを表していると思われます。

家族の類型をみますと、単身、夫婦のみ、高齢者のみ、こういう小さな世帯が半分近くを占めています。これに対し、夫婦と子という世帯も2割ぐらいあります。ですから、大ざっぱに申しますと、一方で、高齢の小規模の世帯の生活をどう支えるかという課題があり、他方で、稼動年齢層の子育て世帯にどのように地域に定着してもらうのか、ということが課題になります。こういう2本立ての政策が必要になるのと思われます。

震災によって、世帯の経済状態は悪化しました。働いている人がいない世帯は、震災前では2割だったのですが、震災後は3割を超えたという状況があります（スライド21）。あるいはまた、障害・要介護者を含む世帯が2割強です。この点も、生活再建支援の施策を展開するときに、重要な条件になります。障害・要介護者を含む世帯が震災後に少し減っていますのは、先ほどの世帯主年齢の場合と同様に、世帯分離などがあったからと推測されます。

次に震災前の住宅の所有形態をみますと（スライド22）、持家が圧倒的に多い。一戸建ての持家が8割を超えています。すでに触れましたように、持家に住んでいる世帯が多かったという点が住宅復興の前提になります。

震災前の住宅が持家であった世帯は住宅ローンの残債をかかえていたのかどうか、という点が問題になります。アンケートの結果では、住宅ローンが残っていた世帯は18%でした。この数値は、持家のみを分母にしますと、約2割になります。これらの世帯では、津波で家が流されたうえに、重い負債だけが残ったという深刻なケースがあります。

住宅被害をみますと（スライド23）、8割が全壊です。もう1点、重要なのは、土地の被害が大きいということです。土地に関して、とくに被害がないという世帯は半分です。言い換えますと、残りの半分の世帯は、何らかの土地被害を経験したということです。土地が陥没した、浸水するようになった、境界線が動いた、といった被害がみられ、土地の不安定さという問題状況があることを再び強調しておきたいと思います。

次に住宅と居住地に関する希望を尋ねました。まず、どこに住みたいですかということをお尋ねすると（スライド24）、第1希望では震災前に住んでいた場所、第2希望では震災前に住んでいた地区・集落、第3希望では震災前居住地区・集落以外の釜石市内が最も多くなっています。第1希望に比べて第2、第3希望では、住みたい居住地が少しずつ遠くなっていまして、もともと住んでいた場所のなるべく近くに住みたいという方が多い。

しかし、注意しておきたいのは、第1希望では、元の場所に帰りたいという人が多いですが、その割合は4割にすぎないという点です。神戸の震災のときに、これと同様の調査がたくさんありました。それらの結果は、だいたい似ていて、9割前後の人は元の場所に帰りたいとなっていました。それに比べると、ここでの調査結果は、東北の被災地では津

波による激しい被害のために、もともと住んでいた場所に帰れない、あるいは帰りたくないという人たちが多くなる、ということを示していると思われます。

次に、住宅の希望では（スライド 25）、一戸建ての持家に住みたいという人が 8 割と多くなっています。しかしながら、被災者の年齢、あるいは経済状態などからみて、持家による住宅確保が実際に可能かどうかは別問題です。ここでの調査はあくまで希望を尋ねていますので、それが実現するかどうかについては別途の検討が必要になります。また、希望居住地に関する設問の結果では、震災前の場所の希望者は 4 割でした。ということは、一戸建て持家を希望するグループには、住んでいた場所での再建を希望する人たちだけではなく、別の場所で住宅を得たいという人たちが多く含まれる、ということです。

住宅再建に関してどういう不安がありますか、ということを探ねました（スライド 26）。その結果によりますと、だいたい二つの系統の不安があります。一つはお金の問題です。収入の安定のめどが立っていない、再建のための手持ち資金がない、資金を借りるあてがないといったような回答が多い。

もう一つは、すでに触れました将来の不透明性という状況に関連する不安です。復興計画で再建予定地に住宅を建築できるのかどうか、つまり建築が制度的に可能なのかどうか、よくわからないという人が半分近くを占めます。また、再建予定の土地が災害時に安全なのかどうか、よくわからないという人も約半数。さらに、自分の持っている土地の地域の将来像がよくわからないという回答者が半数強。将来の不透明性が住宅再建の大きな障壁になっているといえます。

アンケートの最後に、将来の見通しを尋ねしました（スライド 27）。めどがまったく立っていないという回答者の比率をみますと、仕事では 25%、生計では 18%、そして住まいについては 40%となっています。マスメディアなどでは、最も重視されているのは雇用の問題であるように思われます。被災者の生活再建に関して研究者がとりあげるテーマの多くも雇用です。もちろん、雇用の問題が重要な位置を占めることは間違いありません。しかし、ここでの調査結果が示しますように、住まいの見通しをもっていない被災者がきわめて多い。住宅の問題はもっと重視される必要があります。

住宅再生の政策支援

以上のような実態を踏まえまして、住宅再生の政策支援に関してどういう論点があるのかをみていきます。

まず、ご紹介しました調査結果からわかりますように、被災者の住宅確保については類型的な対応が必要になります。簡単にいいますと、原地、もともと住んでいた場所での持家再建を支援する施策、それから、別の場所での持家の新規取得を支援する施策が必要になる。さらに、持家を選択しない、選択できない被災者のために公営住宅建設が必要になります。大まかに言いますと、この三つのパターンの施策が必要になるだろうと思います。

神戸の震災のときとは異なり、東北復興では、持家に関する政策支援の位置づけが大きくなります。ここで重要なのは、持家再建・取得のために、住宅ローンの供給だけではなく、むしろ補助が必要になってきている、という点です。持家支援の基本技術は住宅融資の供給です。しかし、この住宅ローンの供給という施策が東北復興でどこまで通用するかという点を見る必要があります。震災は高齢社会を襲いました。多数の高齢世帯が被災しました。高齢者には、住宅ローンを返すための資力と時間はあまり残っていません。また、バブル経済が破綻して以来、経済の基調はデフ・インフレーションまたはデフレーションです。この状況下では、借金は合理的ではありません。債務の実質負担が増えます。所得は減ります。経済停滞のもとでの雇用不安も大きい。さらに、見過ごされているのは、住宅ローンによる負債の膨張が地域復興の阻害要因になるということです。神戸のときに言われていたのは、たくさんの人たちが住宅や事業のために借金をかかえてしまい、その結果、消費力が落ちて、経済復興が遅れたということです。このように、人口・経済条件を考慮に入れますと、住宅ローンを供給し、負債によって復興を進めるという政策には限界があると言わざるを得ません。

政府は、住宅ローンをすでにかかえている被災者の新たなローン利用を支えるために、二重ローン対策を打ち出しました。その目玉商品は私的整理による債務免除です。しかし、制度設計の内容を見る限りでは、限定的な効果しか期待できないと思います。この施策は、古い債務の免除を促進しようとするものですが、その条件として、被災者は保有財産のほとんど全部をはき出す必要があります。そうしますと、古い債務が免除になったとしても、財産をはき出した被災者に銀行が新たな融資を供給するかどうか、という点が問題になります。言い換えますと、この施策は、被災者の資産のはき出しを促進する役割しかはたさない可能性があるのではないかと。債務免除政策の効果は、まだわかっていませんが、円滑に大きな効果が生まれる、というようなことはないように思います。神戸の震災では、実は、二重ローン問題はほとんどありませんでした。二重ローンをかかえることができるのは経済力がきわめて強い人に限られ、そういう人はきわめて少ない、ということです。二重ローンが問題になっていますが、二重ローンを負える人は、実は、珍しい。ある新聞記者の方が住宅の二重ローン問題を追いかけていたのですが、実際に二重ローンをかかえている人をほとんど発見できなかった、とおっしゃっていました。言い換えますと、債務免除などによって二重ローンを可能にし、それによって住宅復興を進めるという筋書きは簡単には成り立たないと思います。

住宅ローンによる住宅復興というシナリオに限界があるなかで、補助による持家支援の重要性が高まると思われます。阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、生活再建支援法にもとづく生活再建支援金の給付が制度化しました。住んでいた住宅が全壊し、新たに住宅を建築・購入する世帯には、300万円が支給されます。また、東北の住宅復興では、岩手県が

住宅を新築する世帯に最大 565 万円を補助する方針を決めました。この住宅施策は、ローンではなく、補助が必要になってきているという実態を反映したものです。しかし、注意する必要があるのは、私有資産である持家に対する公的補助の根拠は必ずしも安定していないという点です。生活再建支援法の創設過程では、私的財産形成への補助投入の是非が論点となりました。持家再建援助は、被災者を救済し、地域の社会・経済再生を牽引する効果を生みます。持家関連の公的支援を拡充するには、根拠説明の強化と洗練が課題になります。

以上に関連しまして、基盤整備関連の事業のなかで持家取得を支援する技術があります。区画整理事業では、移転補償による持家再建支援が可能になる場合があります。津波被害を受けた東北沿岸地域では、防集（防災集団移転促進）事業による高台移転などを「切り札」とみなしている自治体が多いようです。この事業では、土地などの買取と分譲に関して鑑定価格を用いることになりました。これは、微妙な言い方になりますが、政策価格の設定をある程度可能にするという含意をもつと思われます。また、防集事業では、分譲のときの利子補給があります。仙台市は、防集事業の移転先で市から土地を借りる世帯に関して、借地料を長期にわたって無料にするという方針を打ちだしました。このような諸施策は、基盤整備関連の事業においても、融資ではなく、補助による持家支援が必要になっている、ということを示唆しています。すでに述べましたように、持家という私有資産に対する補助は簡単ではありません。ですから、補助をダイレクトに供給するのではなく、利子補給というかたちでの支援を行ったり、仙台市のように借地料を無料化するというような施策がとられています。私有財産である持家の取得を公的にどのように支援できるのかという問題がやはり重要です。

持家支援に並行して、公営住宅建設を進めることが重要な課題です。これについては、必要戸数がだんだん増えているという状況に注目する必要があります。すでに触れましたように、震災前に持家に住んでいた世帯であっても、持家再建が難しいケースがあります。無理をしてローンをかかえこむよりも、公営住宅入居を希望するという世帯も増えていると考えられます。阪神・淡路大震災下の神戸市では、約 8 万 2000 戸の住宅が滅失し、その約 2 割に相当する 1 万 6000 戸の公営住宅建設が計画されました。東日本大震災下の岩手県は 4～5000 戸、宮城県は 1 万 2000 戸の公営住宅を建てるという計画をつくりました。それぞれの戸数は、全壊戸数の 20～25%、14%です。阪神・淡路大震災では「借家被災」、東日本大震災では「持家被災」が多い。この点からすれば、東北の被災地では公営住宅建設の計画戸数が多くなったといえます。

住宅と都市基盤復興

次に重要なのは、住宅と都市基盤復興の関係です。これまで強調しましたように、東北の被災地では、津波によって土地が甚大な被害を受けたという実態が復興の重要な文脈に

なります。このため、多くの自治体は、高台移転などの大規模な土地利用再編をめざしています。主な事業手法としては、防集事業、土地区画整理事業、それから津波復興拠点整備事業という新しい事業などがあります。東北の被災地では、住むための土地を新たにづくり、安定した土地を得てはじめて住宅復興が可能になる、という難しい状況があります。

これに関しまして、指摘したいのは、まず、先ほど石川先生もご指摘になったところですが、とにかく異様に大量の事業が計画されているという点です。多くの自治体が、防集事業を中心として、たくさんの基盤関連事業を計画している状況があります。これを遂行するには、膨大な時間とマンパワーが必要になりますが、その手当が安定しているようにはみえません。東北の太平洋沿岸地域を片っ端から掘り返すようなイメージがあります。そんなことが本当に可能なかどうか、という点を検討する必要があります。予算取りなどのために、計画が膨れあがっているという側面があるかもしれません。遂行可能性という観点から計画を見直す必要がいずれ出てくるように感じます。

次に、重要なのは、高台移転などの大量の基盤整備事業が持続可能な地域の形成に貢献するのかどうか、という問題です。津波に襲われた中心市街地に関しては、住宅立地を規制し、商工業・業務空間および公園などを整備するという計画が多くなっています。しかし、非住宅系の土地利用が成立するのかどうかを慎重に検討する必要があります。業務空間などに対する需要の過大な見積もりは、未利用地と空室の多い建物を増やし、地域維持を困難にします。高台などの移転先の居住地については、それが持続するのかどうかという問題があります。中心市街地の人口を複数の高台に分散する計画があります。小規模な居住地をつくるケースでは、将来の人口減の影響を考慮する必要があります。防集事業などのイニシャルコストの多くは、政府が負担します。しかし、事業完了後の道路網・ライフライン・公共施設などの管理は自治体負担になります。分散した居住地の維持に必要な費用は大きくなります。高台移転などの計画の立案では、将来のランニングコストを慎重に検討すべきです。

スライドを使っていくつかの自治体の計画をおみせします。これ（スライド 30）は、釜石の中心市街地に関する計画です。防浪堤をつくった上で、かさ上げの区画整理を実施するという計画です。基盤整備を行うとしても、そこに商業機能などが集積するかどうかという検討課題があるように思います。また、ここでは津波復興拠点整備事業を使う計画があります。しかし、本当にそういう大がかりな事業が必要かつ可能なのかを検討する必要があります。これが釜石の中心市街地の写真です（スライド 31）。このように冠水していて、かさ上げなどで何とかしないといけないという状況になっています。しかし、いま述べましたように、商業集積などが見込めるかどうかは別問題です。

これは、先ほど石川先生もお示しになった南三陸の中心市街地の志津川です（スライド 32）。広大な中心市街地が流されてしまった。そこにはもう住まない、高台移転を大規模

に進める、という計画になっています。しかし、人口の減っている小さな街で、中心市街地に商業・業務機能が集まるのかどうか。複数の高台に人口を分散させるという計画が立てられているのですが、高台の小さな街を維持できるのかどうか。たくさんの検討課題があります。これが中心部分の写真です（スライド 33）。ここに商業・業務施設が立地するのかどうか。

これは女川の復興計画です（スライド 34）。中心市街地が流されてしまい、周辺の高台に居住地を移転するというパターンの計画になっています。中心市街地の写真をごらんください（スライド 35）。ここに本当に商業投資などが集まるのかどうか。

最後は仙台です（スライド 36）。これも石川先生が示されものと同じなのですが、沿岸の居住地を内陸に移転させるという計画が描かれています。沿岸部は、このように甚大な被害を受けています（スライド 37）。高台移転では、地価の高い中心市街地から地価の低い高台に移るというパターンが一般的です。しかし、仙台の計画では、地価の低い沿岸から高い内陸に移動するというパターンになっています。仙台市は、内陸で区画整理を実施しているエリアを移転先にしようとしていました。しかし、その宅地は高額になります。このため、計画の見直しが進められています。

住宅条件の分岐

すでに時間がなくなっていました。最後に、もう 1 点だけ指摘したいのは、被災者の住宅条件がこれからどのように分岐していくのかという問題です。社会経済階層に応じて被災者の境遇が枝分かれしていくという点は、すでに指摘されている通りです。これに加えて、私が指摘したいのは、復興関連の政策・制度によって被災者の分類が進むだろうという点です。復興に向けて、たくさんの政策・制度が使われます。これらの政策・制度は被災者を救済するだけではなく、その社会・空間的な分岐を促進することになります。被災者が困窮し、政策・制度がそれを救済する、という図式だけではなく、政策・制度が被災者を分類し、彼らの位置づけの構成を再編するという力学に注目したいと考えています。

たとえば、被災者が入居したのは仮設住宅なのか、「みなし仮設住宅」なのか。すでに述べましたように、これらの制度は被災者の「見える／見えない」を分ける結果をもたらします。恒久住宅の確保では、どの制度が誰を対象とするのかによって、被災者の枝分かれが進みます。住宅ローンを利用する資格があるのかどうか。いろいろな住宅関連支援の対象となっているのかどうか。所有している土地に建築規制がかかっているのかどうか。かかっているとすれば、84 条なのか 39 条なのか。基盤整備事業は、区画整理なのか、防集なのか。社会経済条件をみるだけではなく、いろいろな制度の使われ方によって、被災者の境遇が変化し、分けられていくという点をみていく必要があると思います。

もう時間がありません。結論です。繰り返しになりますが、津波で土地が被災し、持家

に住んでいた被災者が多かったという文脈が重要だということ。基盤復興との関係で住宅再生を考える必要があるということ。住宅復興の政策については、とくに持家関連の動きをみる必要がある。私の報告では、そういった点を強調しました。人口が減少し、高齢化するなかで、地域持続の可能性をどのように高めるのか、そのために住宅再生がどのような役割をはたすことができるのか、という問題をもっと検討していく必要があると思います。ご清聴ありがとうございました。（拍手）

司会 どうもありがとうございました。

配布資料

住宅再生から地域持続へ

平山洋介(神戸大学)
2012/02/21 東大社研 臨時セミナー

目次

1. 住宅再生の文脈
2. 東北太平洋沿岸地域の概況
3. 被災者の住宅実態――釜石市アンケート調査から
4. 住宅再生の政策支援
5. 住宅と都市基盤復興
6. 住宅条件の分岐
7. 結論

1

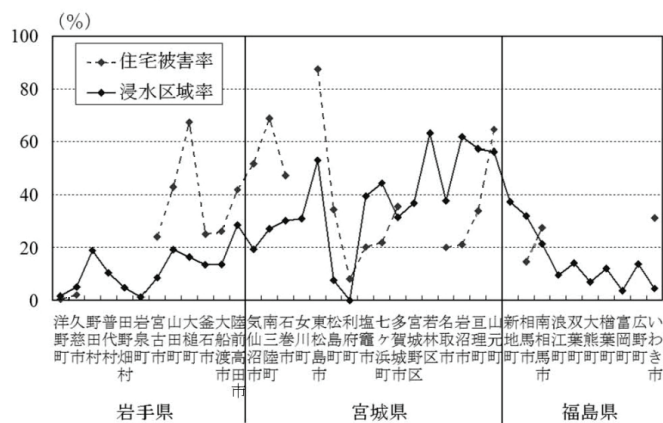
1. 住宅再生の文脈

- 住宅被害の特徴
 - 「津波」
 - 「土地」
 - 「持家」
- 「過去」との切断
- 「未来」の不透明
- 都市基盤復興→住宅復興
- 住宅確保→都市基盤復興

2

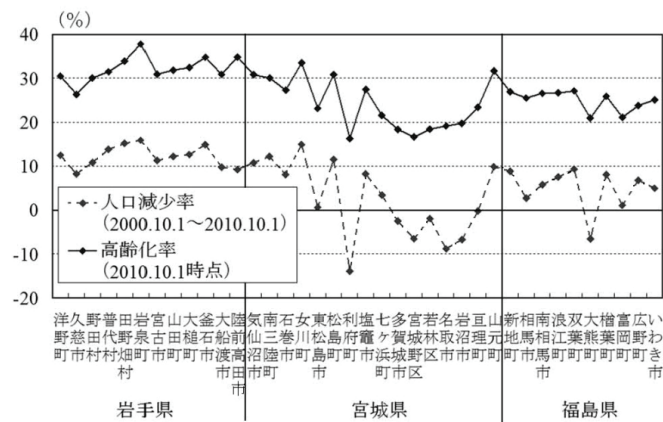
2. 東北太平洋沿岸地域の概況

2-1. 住宅・土地被害



3

2-2. 震災前の人口変化



4

[illegible]

5

- ・仮設住宅の重要さ
- ・仮設住宅と「みなし仮設」
- ・見える／見えない

	岩手県	宮城県	福島県	小計	その他	全国
全壊戸数(A)	20,182	77,031	18,392	115,605	4,590	120,195
半壊戸数(B)	4,539	93,533	56,033	154,105	34,939	189,044
応急仮設住宅着工戸数(C)	13,984	22,042	15,779	51,805	324	52,129
公営住宅等入居決定戸数(D)	152	381	389	922	6,574	7,496
UR賃貸住宅入居決定戸数(E)	0	47	0	47	887	934
民間賃貸住宅入居戸数(F)	3,985	24,969	23,801	52,755	9,916	62,671
国家公務員宿舎提供済戸数(G)	1,160	668	1,668	3,496	5,661	9,157
雇用促進住宅入居決定戸数(H)	1,143	531	1,515	3,189	3,747	6,936
(C～Hの合計)/(A+B)×100	82.6%	28.5%	58.0%	41.6%	68.6%	45.1%

6





3. 被災者の住宅実態――釜石市アンケート調査から

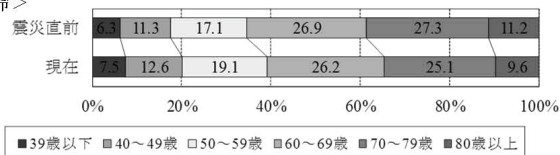
3-1. 世帯の状況

<現在の住宅>

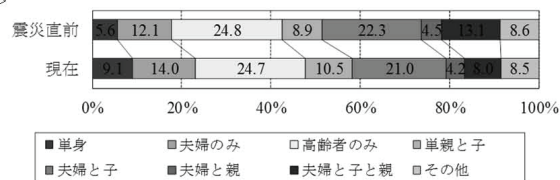
震災前から住んでいた住宅	12.3%
避難所	1.1%
仮設住宅	67.5%
親戚・知人の住宅	3.2%
震災後に借りた民間賃貸(家賃補助有)	4.9%
震災後に借りた民間賃貸(家賃補助無)	0.8%
震災後に借りた公的賃貸	8.7%
震災後に勤務先が用意してくれた住宅	0.6%
その他の住宅	0.9%
合計	100.0%
(回答者数)	(1,579)

19

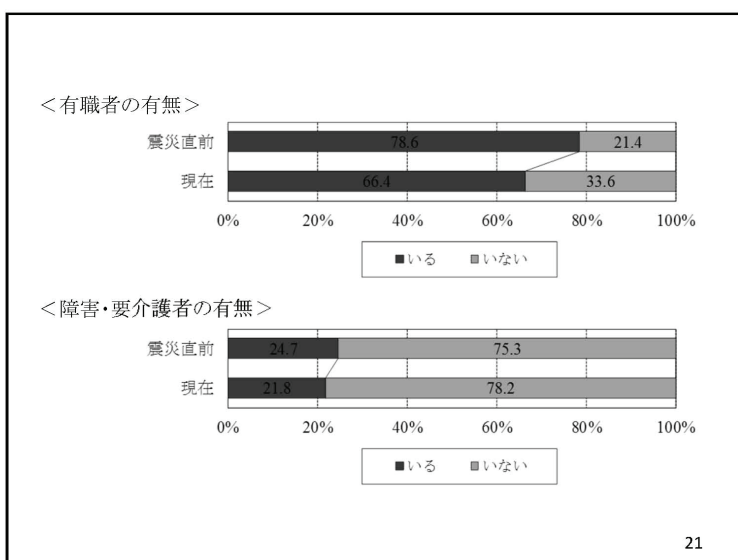
<世帯主年齢>



<家族類型>



20



3-2. 住宅の状況

＜震災直前の住宅所有形態＞

持家(戸建)	82.9%
持家(集合)	1.2%
民営借家(戸建)	5.8%
民営借家(共同)	5.4%
公的借家	4.0%
社宅・官舎・寮	0.4%
その他	0.2%
合計	100.0%
(回答者数)	(1,561)

＜ローン・借入れの有無＞
(複数回答)

住宅ローン	18.0%
自営業借入金	9.3%
その他の負債	20.6%
負債はない	58.2%
合計	100.0%
(回答者数)	(1,425)

22

<住宅被害>		<土地被害>	
			(複数回答)
全壊	80.7%	土地が陥没したり沈下したりした	25.5%
大規模半壊	9.3%	土地が水に浸かるようになった	8.9%
半壊	4.7%	敷地境界が動くなど、不明瞭になった	13.0%
一部損壊	5.2%	土地に関して、その他の被害があった	14.4%
合計	100.0%	土地に関して、とくに被害はない	49.6%
(回答者数)	(1,562)	合計	100.0%
		(回答者数)	(1,435)

23

3-3. 住宅・居住地の将来希望

	第1希望	第2希望	第3希望
震災前に住んでいた場所	91.1%	8.0%	8.2%
震災前に住んでいた地区・集落	20.0%	42.3%	5.6%
震災前居住地区・集落以外の釜石市内	24.2%	21.1%	35.1%
釜石市の近隣の市町	5.2%	18.9%	21.1%
近隣市町以外の岩手県内	5.7%	6.8%	20.2%
その他	3.8%	2.8%	9.8%
合計	100.0%	100.0%	100.0%
(回答者数)	(1,555)	(1,292)	(1,113)

24

	第1希望	第2希望	第3希望
持家(戸建)	80.1%	2.9%	3.4%
持家(集合)	2.3%	45.3%	9.8%
民営借家(戸建)	2.2%	20.1%	26.7%
民営借家(共同)	2.3%	9.5%	12.3%
公的借家	10.9%	17.0%	28.0%
高齢者施設	1.6%	3.7%	15.5%
社宅・官舎・寮	0.1%	0.9%	1.1%
その他	0.6%	0.7%	3.3%
合計	100.0%	100.0%	100.0%
(回答者数)	(1,548)	(1,235)	(1,122)

25

3-4. 住宅再建に関する不安

収入が安定する目途が立っていない	37.5%
再建のための手持ちの資金がない	54.8%
再建のための資金を借りるあてがない	26.9%
以前の住宅ローンが残っている	14.7%
復興計画で、再建予定地に住宅を建築できるか不明	48.8%
再建予定の土地の災害時の安全	47.2%
その地域の将来像がはっきりしない	54.6%
その他	7.1%
住宅(持家)を再建するつもりはない	4.6%
合計	100.0%
無回答	(1,446)

26

3-5. 将来の見通し

	住まい	仕事	生計
かなり立っている	7.2%	10.2%	7.0%
ある程度立っている	18.5%	27.8%	31.1%
どちらともいえない	20.3%	23.5%	27.8%
あまり立っていない	13.6%	14.0%	16.4%
まったく立っていない	40.3%	24.5%	17.7%
合計	100.0%	100.0%	100.0%
(回答者数)	(1,512)	(1,325)	(1,419)

27

4. 住宅再生の政策支援

4-1. 住宅対策の類型

- ・原地持家再建
- ・新規持家建設
- ・公営住宅建設

4-2. 持家支援：融資から補助へ？

- ・住宅ローンという技術：高齢社会、デフレ、雇用不安、復興阻害
- ・二重ローン対策：私的整理による債務免除
- ・住宅再建補助：生活再建支援金、岩手県住宅再建支援
- ・基盤整備関連：区画整理移転補償、防集移転促進の「鑑定価格」と利子補給、仙台市防集長期借地料免除……等々
- ・私有資産補助という論点

4-3. 公営住宅建設

- ・必要戸数の拡大傾向（岩手県：4,000～5,000戸、宮城県：12,000戸）
- ・払い下げについて
- ・新たな住宅地計画へ

28

5. 住宅と都市基盤復興

5-1. 主要事業手法

防災集団移転促進事業

土地区画整理事業

津波復興拠点整備事業

5-2. 事業の異様な大量さ

時間、マンパワー、遂行可能性

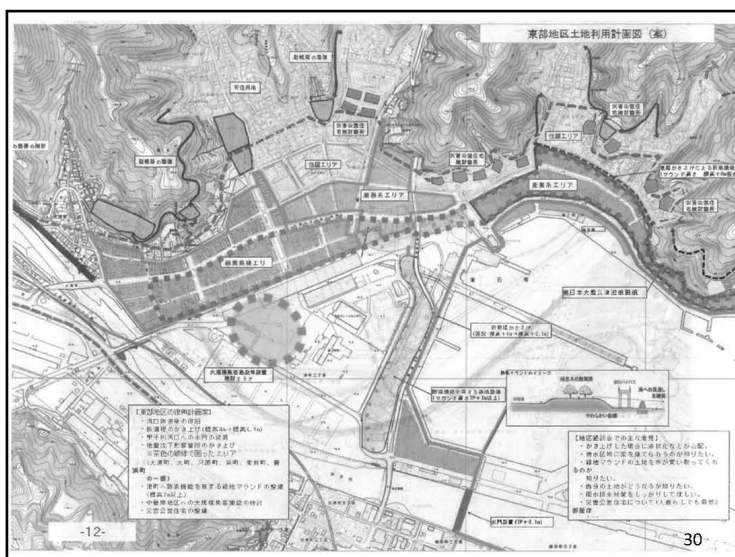
5-3. 持續可能？

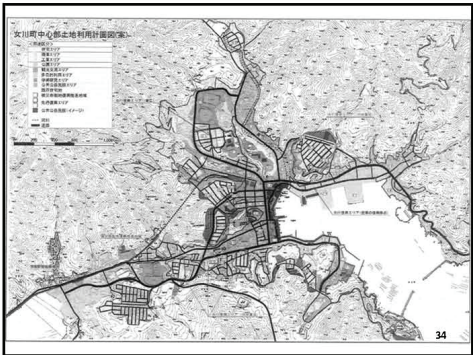
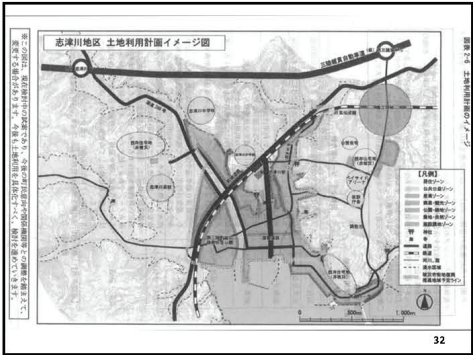
原地 : 中心市街地のオーバープランニング？

移転先 : ランニングコスト、人口の減少・高齢化

地域空間構造 : 効率の悪さ、不自然さ？

29







6. 住宅条件の分岐

6-1. 政策・制度による分岐という視点

社会経済階層→政策・制度の被災者分類

6-2. 仮設住宅

仮設住宅／みなし仮設住宅／自力住宅確保

6-3. 住宅対策

再建支援対象／公営住宅対象／対象外

保険有り／無し

6-4. 建築規制

84条／39条／特措法／“お願い”規制／規制外

6-5. 都市基盤復興事業

区画整理／防集／白地……

6-6. 原発

帰還困難区域／居住制限区域／避難指示解除準備区域

38

7. 結論

- ・「津波」「土地」「持家」という文脈
- ・都市基盤復興 $\longleftrightarrow$ 住宅再生
- ・仮設居住の改善
- ・新しい住宅制度
- ・新しい居住空間
- ・地域持続の将来像

第Ⅰ部コメントおよび質疑

コメンテーター 佐藤 慶一
(東京大学社会科学研究所)

司会 それでは時間が少し押しておりますが、コメントを一つ、社研のメンバーであります佐藤慶一さんからお願いいたします。

佐藤（慶） 東大社研の佐藤と申します。

石川先生のお話で、今回の復興において、理念やイラスト、グランドデザインがないという指摘があったのですが、なぜそういう状態になっているのか、どうすれば、グランドデザインや計画ができるのか、お考えをお聞かせいただければ幸いです。

関東大震災後の復興においては、後藤新平らによる帝都復興計画の挫折と成果があり、阪神・淡路大震災後の復興においては、都市再開発への批判があり、住民参加による復興まちづくりがクローズアップされてきた、東京では事前復興まちづくり模擬訓練の取り組みが進められてきた、そういう中で東日本大震災が起きました。住民参加型のまちづくり活動などに顔を出される方は一部の関心層で、アクセスされない方も多いという実態があるように思いますし、東北の復興においても同様の構造があるように見受けれます。近年のまちづくりにおけるキーワードである住民参加について、復興の理念やグランドデザインづくりとの関係をどのように見るべきか、お考えをお聞かせいただければ幸いです。

続けて、平山先生のご発表について、今後公営住宅が作られることになると思うのですが、その整備方法や必要戸数などについて、お考えを伺いたいと思います。県や市町村の復興計画を散見した範囲では、持家再建に対する支援よりも、公営住宅供給が前面に出ているように見受けられます。今後、持家の再建や賃貸住宅の供給も考慮に入れると、仮設住宅と同様につくりすぎてしまう状況も懸念されます。どのように見受けられていますでしょうか。よろしくお願いします。

司会 どうでしょうか。簡単にお答えいただくか、それとももう少しじっくりお話しになりたければ、後の全体討論のほうに回してもよろしいのですか。

石川 簡単に話してしまいます。先ほどの市民参加、最後にお見せしたのはコミュニティですので、ああいう話と、やはり国がやるべきこと、県がやるべきこと、あるいは広域がやるべきこと、基礎自治体がやるべきこと、それがぐちゃぐちゃなんですね。

これは震災ではっきり出てきたわけですが、昨日今日に始まったことではなくて、日本

の制度疲労が如実に出ている。要するに階層的にやることは違うわけですから、それぞれの方が何をやるかという、そこがきちんとなっていない。それと縦割りの話とまた別なので、縦横、このへんの関係をもう一回、交通整理しなければいけない。

津波に関しては土地利用計画自体ですね。日本の土地利用計画は非常に空洞化しています。そこから見直すという、いわば戦後のいろいろな土地利用政策の本当に洗い直しのようなものが迫られていると私は思います。

最後の市民参加。あれはコミュニティの再建ですから、当然だと思います。あのレベルの話と、大きな話とはきちっと仕分けして考えるということだと思います。

司会 平山先生は、いかがでしょうか。

平山 持家再建支援に関しては、先ほど少し触れたのですが、各自治体とも、とくに基盤整備の事業がかかっているところでは、公的支援を行っていく方向性がみられます。ただ、それは、あの手この手をつなぎ合わせてやっている感じがあります。いろいろなことをやって、結果的になんとか家が建つというシナリオが書かれています。これをもう少し制度的に体系化し、持家支援を安定させる方向性が必要だろうと思います。

公営住宅については、私は、必要戸数は今より増える可能性さえあると思っています。持家再建を多くの人たちが望んでいるのですが、いろいろなデータをみる限り、それを断念する世帯の増加がありえます。ただし、佐藤先生がおっしゃるように、新たに建てる公営住宅が将来にわたって持続的に必要なかどうか、という問いを検討する必要はあります。

それから、先ほどは時間の関係で省きましたが、公営住宅の払い下げをどうみるかという論点があります。農村、漁村などでは、大半の世帯が持家に住んでいますので、公営住宅を建てても、それを入居者に払い下げ、持家化していくことが、ある意味では自然です。行政の管理負担も減ります。しかし、公営住宅の家賃は安いので、入居者の側からみた場合、それを購入するメリットがあるのかどうか、という点をみる必要があります。とくに高齢の被災者は公営住宅を買いたいと希望するとは限らないのではないかと感じます。

司会 どうもありがとうございました。では、これから休憩をとりたいと思います。

第Ⅱ部

課題への対応 ― 財源・権限の配分・調整のメカニズム

震災復興・財政再建・土建国家

—公共事業は「絆」を生むのか?—

井手 英策

(慶應義塾大学経済学部)

司会 それでは第Ⅱ部「課題への対応：財源・権限の配分・調整のメカニズム」と題しまして、後半部分に入っていきたいと思います。最初にご報告をお願いしたのは慶應義塾大学経済学部の井手英策先生です。先生のご専門は財政社会学、財政金融論で、歴史分析の知見をもとに現代の財政・金融政策へのインプリケーションを探っておられます。税制調査会専門家委員会などでもご活躍なさっておられます。ご著書には『高橋財政の研究』ほか、最近では『雇用連帯社会—脱土建国家の公共事業』ということで、今日のご報告と密接した内容の編著を出していらっしゃいます。

ご報告タイトルは「震災復興・財政再建・土建国家 — 公共事業は「絆」を生むのか?」ということで、よろしくお願いいたします。

井手 ご紹介いただきました慶應の井手でございます。世の中では3.11ですが、私は働き過ぎたのか何なのか、4.16（2012年4月16日）と井手家では言われているのですが、過労で倒れてしまいまして、被災地の復興やガバナンスのことを考えるよりも自分の復興と自分の働きぶりを少しガバナンスしないといけない状況がしばらく続いていました。でするので、震災の問題を丁寧にフォローする余裕があったわけではないのですが、今ご紹介いただきましたように、「脱土建国家の公共事業」というサブタイトルを付けた本を編者としてまとめる機会がありました。

土建国家の財政メカニズム

今、たぶん誰もが被災地の復興を祈っている状況の中でしょう。ですが、このままもしも野放図に公共事業を増やしていくとすると、いったい日本の将来はどうなってしまうのだろうと漠とした不安を感じている人がたくさんいると思います。先ほど平山先生のご報告にオーバープランニングの問題がありましたが、これこれの金額が適正だとは誰にも言えない。でもその一方で、たいへんな金額が注ぎ込まれていることも事実です。

日本は土建国家と海外でも国内でも評価されることがありますが、その財政メカニズムについてまず簡単に見た上で、社会的公正という観点から震災後の公共事業、あるべき公

共事業の姿を眺め、そして復興財源の批判的な検討を加えながら、最後に全体をまとめつつ将来を展望することができれば、今日の議論のお役に立つのではないかと考えております。時間が限られていますので、もしわからなかったら、また最後の場でも、ご質問いただければと思います。

1960年代から70年代にかけて、高度経済成長期の日本は自然増収がありました。これを減税を通じて国民に還元するというのが日本のやり方でした。土建国家というと、公共事業をバンバンやったというイメージが強いですが、それだけではなくて減税をやったというのが大切なポイントです。そのときに、ご存じのように社会支出が不十分であるということが広く知られていますが、減税で返ってくるお金を人々は貯蓄に回して、住宅を買うための資金にしたり、老後の備えにしたり、子どもの教育のお金にしたりという形で、人生設計の一部に減税政策を組み込んできました。したがって先進国きっての高い貯蓄率を誇るようになったわけです。

ところが日本が面白いのは、普通の銀行の金利よりもちょっと優遇された金利を郵便貯金に設定して、人々が郵便貯金にお金を預けるように誘導した上で、このお金を使って財政投融资という仕組みで公共事業をやった点です。財政投融资というのは、郵便貯金で皆さんが預けたお金を使って、わかりやすく言えば公共事業などのためにお金を貸していく仕組みです。これを行うことで全国的に不足していた社会資本を整備し、経済成長の基盤としながら、さらに減税の財源となるような高い成長・税収を維持しつつ減税を行っていくという循環を生み出していくのが、日本の土建国家の仕組みだったのです。大切なことは、確かに地方に対して公共事業をやったのだけれども、同時に都市の住民に対して、中間層に対して減税をやったということ、これがセットとなって日本の社会統合は成り立っていたということをまずお話ししておきたいと思います。

震災後の公共事業

さて、今回の震災をきっかけとして、この土建国家の、特に土建の部分ですが、フレームワークがどのように変化したのかということを見たいと思います。一つは、昔の高度経済成長期と決定的に違っているのは、財政再建という枠がはまってしまっていることです。一次補正で1.6兆、三次補正で1.5兆近い追加の公共事業がなされたのですが、同時に23年度の当初予算だけを見れば、実は対前年度比で5.1%減の5.5兆円程度の公共事業しか積まれていなかった。あたかも公共事業がすごく増えている印象が一方でありながら、実は本予算を見ると公共事業は減っているということをまず押さえておきたいと思います。

次に、冒頭の大沢先生のお話の中でもありましたが、労務費、人件費、あとは資材費の高騰が進み、そしてそれが被災地以外の地域に波及しているという問題を見ておく必要があります。もちろん公共事業のニーズが出てこの問題が起きていることもあります

が、もう一つ重要な問題として、高齢化が進み、かつ社会保障が土建業で働く人々に対して未整備であることが手伝って、若い人がこの業界に入っていかなくなっているという問題があります。

1月16日付の毎日新聞で非常に面白い記事がありました。資材費、労務費が震災の前後で1.5倍になった。その結果、宮城県では、今日もお話がちょっとありましたが、公共工事の不成立の割合が急増していて、応募しても成立しない。一昨年は3%程度しか不成立の割合がなかったのに、去年は11月の時点でもう23%にも達する不成立だった。三つ目に、その一方で、従来からこの公共事業は問題だと言われていたような公共事業が、次々に再開されている。このことを少しデータを追い掛けながら見ていきたいと思います。

一つ目ですが（スライド5）、これは公共事業の請負金額を億円単位で書いてあります。東北、関東以外の地域では、すべて公共事業が対前年度比でマイナスになっています。一方で東北を見ると、宮城、岩手が突出して公共事業が多く、実は秋田、山形は削られている。これはまさに財政再建のたががはまっていることの表れです。関東が増えているのはどうしてか。これは被災地に加えるべきだと思いますが、茨城が当然あるのですが、もう一つは神奈川で、近隣にお住まいの方は非常にわかるのではないかと思います、武蔵小杉の再開発です。これでもものすごいお金を注ぎ込んでいて、関東だけやたらと公共事業が潤っているという状況になっています。

その意味では公共事業が跛行的に広がっている。つまり全体で予算を絞っているのに、一方で被災地にはお金がどんどん落ちていますが、その他の地域の公共事業を削りながらこの現象が起きている。これは社会的な連帯という観点からみると、土建業の中でもそうとう幅ができてきているということを押さえておく必要があるのではないかと思います。

次に、先ほどの労働需給の逼迫の問題を見ておきたいと思います（スライド6）。これは入職者数の中で24歳以下の若い人の労働者が占める割合を見たものです。製造業と建設業を比較した場合に、明らかに製造業に比べて若い労働者の割合が低いというのが見て取れると思います。たまたまひょこっと上がるところがありますが、これは分母である入職者数、入ってくる労働者の数が激減する年です。この年に数字は上がりますが、全体的な傾向として右肩下がりにあるということがわかつています。

一つ注意しておきたいのは、この背後には、雇用保険やあるいは厚生年金を見たときの加入率の問題があって、たとえば製造業であれば9割近くの加入率が確認できるのに対して、建設業では6割程度しかその割合が確認できないという事実と、もう一つ見ておきたいのは、建設業の中でも元請けと下請けで全然加入率が違ってくという点です。さらに言えば、常用雇用なのか、日雇雇用なのか、あるいは臨時雇用なのかによってまた全然割合が違ってくる。そういった雇用形態によって社会保険等々の状況が違ってきていて、そのことが若い人の建設業での就労を妨げているという問題がこの背後にはあるということ

を押さえておく必要があります。

次に（スライド 7）、1997 年から 2008 年までのあいだで、建設投資が約 44%減少したと言われていますが、これを要因分解すると、建設技能労働者が減ったことによって、だいたい 25%強説明されて、一方で労働者の賃金が減ったということで、だいたい 18%程度説明できると言われています。そのときに、結局は建設投資が減っていく中で建設業はどういうふうに対応したかという、まず一つは就労形態が常雇、1 年なら 1 年ずっと働くという人たちの割合で見た場合に、この割合が、ちょうど小泉改革の前後になるのですが急落します。8 割から 6 割程度に落ちて横ばいになる。それともう一つ、給与形態の悪化という問題があって、月給制、月給でもらっている人の割合が 6 割から 3 割強にまで落ち込んでいる。そして日給・月給制という形での賃金形態が増えていくという、要は労働環境の悪化が 2000 年前後で起きているわけです。こういう中で、人々がこういう業界で働かなくなっているという問題が起きているのがわかると思います。

これは建設技能労働者の過不足率（スライド 8）、つまりここから上に行くと労働者に不足感がある。ここから下に行くと過剰感があるというふうに見ていただければいいかと思いますが、だいたい過不足はあるとしても、この程度の振幅でいっていたものが、2003 年を境に急激に振れ始めるようになります。これはまさに先ほどから申し上げている、入職者数が激減している、つまり労働者の数がそもそも減っている中で、小泉内閣期の途中から、ご存じのように戦後最長の好景気を享受するようになってきて、労働者の不足が急激に明らかになってくる。そして格差社会で知られるような状況で、景気が後退局面に入ると急激に落ち込む。そしてリーマンショックです。

この中で麻生内閣がふんばったと言えばふんばったわけですが、たとえば地域活力基盤創造交付金のような形で 9400 億円、あるいは 1 兆円規模の雇用創出交付金、さらには補正予算の中で 2 兆円単位の「21 世紀型インフラ整備」という不思議な名前で、公共投資をきわめて積極的にやっていく。そうした結果、労働者がまた不足感が出てきて、ここで震災が起きて、さらに急激に労働者の不足感が明らかになってくるという状況があるわけです。その結果、先ほどから申し上げている人件費、労務費の高騰が起きてきている。結局はそのしわ寄せが被災地以外の土建業にもやってきているということが、現実起きています。

そして先ほどの三つ目のポイント、「復活する公共事業」で言いますと、ざっと見れば、八ツ場ダムがとうとう復活してしまった。あるいは整備新幹線の未着工区間の着工が九州、北陸、北海道で開始されたり、事業仕分けで廃止されたはずのスーパー堤防が東京－大阪を中心に復活したり、あるいは美濃部都政、1970 年に提出されたのでしたか、東京外郭環状線が 40 年ぶりに復活する。そういった形でさまざまな公共事業が復活する。ただ、農村部というよりも都市部を中心に公共事業が復活しているということは押さえてお

く必要があると思います。これはまた後でお話したいと思います。

以上の内容を総括すれば、結局のところ、公共事業の構造的な課題には触れられないままに事業規模が拡大しているということを、まず押さえる必要がある。そして、今から財源の話をするのですが、それは被災地に向かい、他の地域では事業が縮小するのとともに労務・資材費の高騰という問題が起きている。そして、これは先ほど神戸の例もありましたが、たとえば神戸を例にするならば、第三次産業へのシフトが他の政令市に比べると遅れました。結局は土建業にお金を投資してしまうと、どうしても産業構造の転換を遅らせるという問題が起きてしまう。こういう可能性も少し視野に入れておいたほうがいいと思います。いずれにしても土建国家型の利益分配システムの中で、公共投資に関する部分のみが突出して大きくなってきているということを、現在起きつつあることとしてまず押さえておく必要があると思うのです。

復興財源の批判的検討

次に復興財源の問題をちょっと見ておきたいのですが、その前に、簡単に土建国家の税のメカニズムをお話したいと思います。メルクマールを見ると、ちょうど 1989 年の消費税導入が分岐点です。皆さんはあまり実感はないかもしれませんが、日本は減税のために増税をやるという不思議な国です。どういうことかということ、所得税の減税のために法人税を、大企業をねらい撃ちして増税をやるということを実はずっとやってきた。

ちなみにこれまでの増税で、純増税は 81 年が最後で、ここから 30 年以上純増税はありません。ところが 89 年でレジームが変わります。どう変わるか。中間層のための減税、大企業のための減税、そのために消費税を増税するというレジームに変わってしまいます。言い換えれば、今までは中間層の減税のために大企業をねらい撃ちにしていたというパッケージだったのが、大企業の減税、中間層の減税のために、低所得層や高齢者に負担が相対的に大きい税を増税するというパッケージに変わってしまった。つまり税を通じた負担の構成という観点から見ると、今までからすると 80 年代の後半からどうもちょっとおかしい方向に行き始めているということがわかると思います。

大切なことは次の点です。実は日本の歴史というのは、あるところを増税し、別のところも増税し、増税と増税のバランスを考えるという経験がない。どこかをねらい撃ちして増税し、その他の部分を減税して、そこで国民を説得するということをやってきた。今のことをちょっと考えながら、実は今回の復興財源というのはみごとに増税のパッケージになっていますので、この中身を考えてみたいと思います。

所得税の増税はこれから 25 年間行われます。皆さんにはちょっとわかりにくいかもしれませんが、今払っている所得税の額に対して 2.1% をかけた金額が税金として取られます。やや専門的に言えば、課税ベースに税をかけるのではなく、今払っている税金の額にかけます。

次に復興特別法人税ですが、これはちょっとくせものですが、課税ベースを広げながら法人税の基本税率を 4.5% 下げる。向こう 3 年間は税収が中立的だと言われているのですが、そしてそこで払っている法人、今払っている税額に対して 10% の税率をかけて税金を取る。これは 24 年度から 3 年間の時限措置になっています。

最後に地方税の個人住民税ですが、26 年度から 10 年間。なぜか年がばらばらなのですが、均等割、これは皆に均等にかかっている税金ですが、これを年額 1000 円引き上げる。それと同時に、平成 25 年の 1 月から、退職所得に対して行われている 10% の税額控除を廃止するという形で増税にする。これで所得税で 7.5 兆、法人税で 2.4 兆、地方税で 0.8 兆円の増税が行われるというパッケージになっています。

問題になってくるのはこの三つのバランスです。その中身を話す前に、税外収入、税以外の収入について見ておきたいと思います。一つは、これはちょっとテクニカルで申し訳ないのですが、金利変動準備金。財政投融资特別会計という特別会計があります。この中に財政融資資金勘定という勘定があります。この中に特別会計法があつて、その法律に基づいて、毎年度決算剰余金を積み立てるという規則があります。毎年毎年積み立てるのですが、すごい額が積み重なりました。後で言いますが、最も多いときは 20 兆以上貯まっていた。

そのうち、この勘定の資産総額の 1000 分の 50 以下の部分を金利変動準備金と呼びます。財政投融资は国債を発行して資金を調達しますが、その金利が動くのに備えて一応お金を貯めておくのが準備金です。実はこの 24 年度から 3 年間の時限措置として、この準備金を一般会計に繰り入れるという措置を取ることにしました。これはかなりトリッキーなので、また後で説明します。あとは政府の持っている株を売却して収入を得る。これでだいたい歳出削減と合わせて 5 兆円程度を見込むということになっています。

今から社会的連帯ということの一つのキーワードにして考えていきたいと思うのですが、社会的連帯を考える上で決定的に重要なのが課税の公平性です。まず一つは、今、所得税の税額に税率をかけると言いましたが、そのときに給与所得でお金をもらっている人と、たとえば株の配当や利子などでお金をもらっている人で税率が全然違ってきます。端的に言えば、資本所得と言いますが、資本所得でお金をもらっている人の税率がずっと低くなっていますので、お金持ちにとっては実は払っている所得税額はすごく低くなっています。給与所得で見ると 1 億円を境に所得税の負担率はぐっと下がっていきます。この不公平を残したままでの所得付加税であるということを理解する必要がある。

さらには、住民税の均等割というのは、皆さん同じ金額を払う税金ですから、お金持ちも貧しい人も同じ額を払う均等割を増税するということをどう考えるか。さらには、負担の先送りはしないといいながら、当初は 10 年で借金を返すと言っていたのが 25 年になって、私は去年の 12 月に子どもが生まれましたが、25 年後には絶対税金を払っているはず

ですので、どう考えても次の世代に負担は先送りされている。

問題は法人税の問題で、これは実質減税なのです。税率をまず 4.5%下げた上で、払っている税額に対して 10%、そしてこの 10%というのは 3 年間で終わりになりますから、4 年目からは事実上 4.5%下げた部分のみが残ることになります。したがって先ほどの所得税と同じように、25 年間のタームで見ると、トータルで 17.6 兆円の減税になっている。絆とか社会的連帯とか言っておきながら、なぜ企業だけこんな減税をするのか、僕にはよくわからないのですが、こういうパッケージになっている。

それともう一つ、今回住民税その他の増税がありましたが、地方公共団体が意思決定に参画していない。しかも、たばこ税を増税しようという議論があったのですが、これが三党合意に乗らなかったときに、突然ふっと退職所得の税額控除がターゲットになった。こういう決め方をして、はたしてよかったのか。

また復興交付金について今回も、ご存じの方も多いと思いますが、復興庁がこれを決めるわけですが、復興庁の職員は霞が関から派遣されている職員で、それぞれ国交省その他の省庁がきちんと色をつけた補助金にできてしまっていて、実は地方が自由に使える補助金にはなっていない。

さらには埋蔵金の問題もあって、タケノコ財政というのはちょっと激しいことを書き過ぎたかもしれませんが（スライド 14）、昔のタケノコ生活に近いことを政府がやり始めているわけです。積立金が 22.4 兆円ありましたが、実は民主党政権になってから、これをどんどん一般会計の補填に埋蔵金として使っていった結果、もう今は 0.1 兆円まで減ってきている。毎年わずかな金額が変動準備金として入ってくるのですが、それはもう根こそぎ全部持っていかれてしまう。そうすると結局どうなるかというと、変動準備金が本当に必要になることがあり得るので、危ないときには一般会計から逆繰入をしましょうという付則条項まで今回盛り込まれました。そこまで、もうぎりぎりのところまで追い詰められている。

さらには、よく埋蔵金と言いますが、実は一般会計が特別会計に払ってあげなければいけないお金を払わずに、いわば踏み倒している状況がずっと続いていて、「逆」埋蔵金が結構な額あるのです。これは会計検査院が指摘していることです。そういうことを考えると、埋蔵金に依存する財政運営は結構厳しいところに来ているということを考える必要がある。

最後に、これはちょっと深刻だと思います。先ほどの平山先生の議論ともかかわるかもしれませんが、5 年間の集中復興期間に 19 兆、10 年間で 23 兆と言いながら、24 年度の当初予算の時点でもう 18 兆使っています。1 年強で 18 兆使っているから、間違いなくこれは超すのです。ということは事業を追加すると国債を増やし、結局は増税の期間を延長するしかないのではないかと思います。

結局のところ、絆を前面に押し出しながら何とか財源を調達し、被災地に傾斜的に資源

配分を行うということが現実には起きているわけです。しかしながら、本当は適切な支出が人々の連帯関係を生み、そしてその連帯関係が増税を受け入れる土壌を作るという関係が本当はあるはずであって、その意味で言うと、社会的連帯の前提条件である公正さからちょっとかけ離れているような歳出や歳入の運営が行われているというのが今の状況ではないでしょうか。いわば土建国家を基礎とするようなガバナンスのあり方を見直すべき時期に来ているのだけれども、それができない中で公共投資がどんどん増え、税の公平性も痛んでいっているというのが今の状況のように、私には見えます。

あるべき公共事業の姿

公共投資を一方で被災地には出していかなければならない。他方で、その他の地域の地域経済を支えていくためには何をすべきなのか。しかし、従来型の公共事業では人々がそれに対してイエスと答えるはずもない。ではどういう公共事業を考えていけばいいのかということを経営者に展望して、報告を終わりにしたいと思います。

一つは、都市の人々が「うん」と言うような公共事業を考えたい。それは何かといえば、予防保全型、つまり長寿命化の公共事業に切り替えていくというのが一つの論点になります。たとえば東京の例で考えれば、首都高をどのように長寿命化するのか。上下水道施設が老朽化する中で、どのようにこれをメンテナンスしていくのか。あるいは耐震化の必要にどう応えるのか。新しいものをつくるのではなく、今ある施設を長寿命化し、将来つくり変えるときのコストを減らす。そういう公共事業をやっていく必要がある。しかもそうになると、毎年毎年メンテナンスすることで作業がルーティン化していくから、実は大手のゼネコンではなく、地元の中小企業を使うことが可能になっていく公共事業に変わっていくということが一つあります。

次に、いわゆる「社会的企業」化の問題です（スライド 17）。収益を上げるだけではなく、社会的な目的のために企業が経済活動を行っていく。そういう社会的企業化の論点で言うと、これはご存じの方も多いかもかもしれませんが、生産性の波及効果や雇用の波及効果等々を見たときに、既存の公共事業よりも、実は社会福祉や介護でお金を使っていったほうが、はるかに経済効果が大きいということが明らかになってきています。その意味では、例えば自治体が、特に北陸を中心に積極的に取り組まれていることですが、建設業をたとえば介護付有料老人ホームの担い手に変えていくための支援を自治体が行う。どういうことを具体的に言うかといえば、初期投資の補助や融資の利率の引き下げ、あるいは人件費の補助などをやることによって、こういう投資効率の高い業種に建設業を移し替えていくような公共事業も現実にはある。

さらには人間への投資です。たとえば、鳥取県で行われている緑の雇用。これは全国で行われていたのを鳥取県がさらに拡充したのですが、林業にかかわる技能研修のためのお金、あるいはその人件費に対して補助を出す。わかりやすく言えば、職業訓練のためのお

金やその生活給付のためのお金を政府が出す。これは単にハコモノをつくるのではなく、若年層の定住促進を促すために、あるいは建設業が窮地に追い込まれているときに、経営多角化の一環として、林業に人を派遣できるようにするための職業訓練を政府が助けるというパターン、あるいはゼネコンが入札するときの入札の中に非価格要因を盛り込む。わかりやすく言えば、ワークライフバランスに対して積極的な取り組みをやっている企業に対しては、入札の際に優遇する。人に対して積極的にかかわっている建設業に対して、価格とは違ったファクターを織り込みながら入札を行っていくというような、人に対する投資という公共事業のやり方も考えられる。

結局は、僕たちが今までイメージしてきたような公共事業＝ハコモノというイメージを超えて、今、公共事業は展開しようとしている。最後に、ではそういった公共事業の中で何が大切か。そういう公共事業を国が決めるのではなく、人々が参加し、人々が主体的に議論をし、決めていく。そういう方策もセットで議論しなければいけないということだと思います。

鳥取県に智頭町という町がありますが、ここがすごい。8000人程度の町ですが、その中で百人委員会というのを作りました。多いときには年度予算のうちの1割相当額の使い道を住民がダイレクトに決めます。この中では住民が自分たちで森林の間伐をやり、そしてそこでお金を現金ではなく地域通貨、「杉小判」という形でもらいます。チェーンソーと軽トラで晩酌をと、ここでもらったお金を地域の商店街で使って、皆で一緒に晩酌をやるという、公共事業を自分たちで考えて自治体の予算でやるということをやっています。

あるいは、小さな自治体ではなかなか人々のニーズを満たすことができないので、予防保全の公共事業をやるときも、建設業の社会的企業化をやるときでも、それぞれの小さな自治体同士が共同で機関を設置し、いったい人々がどういうニーズをかかえているのか、あるいは予算を効率的に執行するためにはどうすべきかを考える共同機関を、自治体同士が連携して作っていくということも考えられる。

今大阪の問題をどう考えるかという非常に大きな論点もあるかと思いますが、誰かに任せて傍観するようなガバメントではなく、人々が対話をし、参加をし、自分たちで汗をかくような対話のガバナンスに変えていく中で、必要な公共事業は何なのかということを人々が議論するということが大切になっていく。これは今日の石川先生の議論とも関連する問題ではないかと思います。

最後に結論を申し上げておしまいにしたいと思います。結局のところ、一方で震災のためにお金を使う。そのためには、どう考えても増税が必要になります。しかし、増税を行うためには、人々の連帯が必要になってくる。この連帯を作っていくためには、人々がニーズを満たしてもらっているという実感を持つことが必要になってきます。そのときには、震災で苦しんでいる人々をどう助けていくのかという論点と同時に、それ以外の地域で生

活する人々の雇用や生活をどのように支えていくかということもセットにして議論をし、このことも公共事業のフレームワークの中で考えていく必要があると思います。

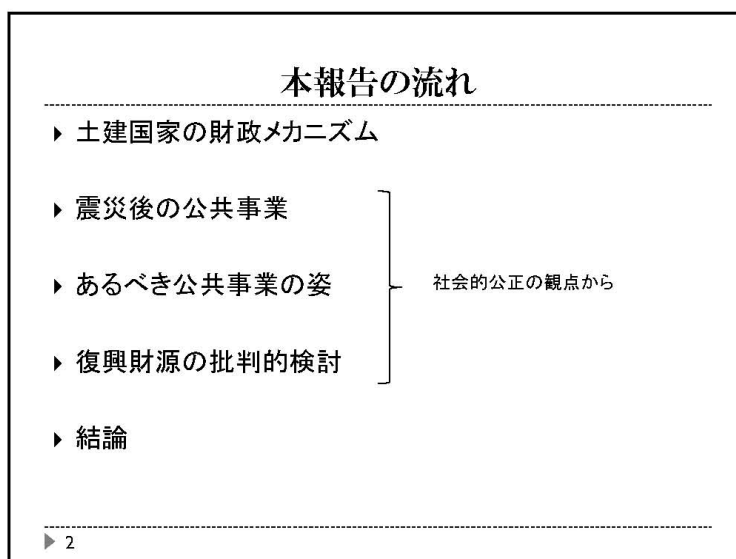
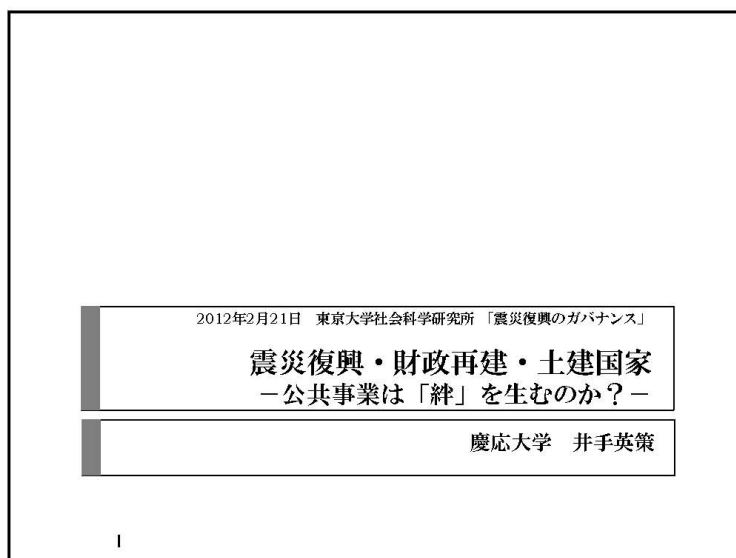
減税がもはや困難である以上は、当然増税をし、将来的には社会保障を拡充していかなければいけないのですが、ただ、それはそう簡単にはいきません。短期的には少なくとも雇用保障を強化し、職を与えることを通じて既存の社会保険の中に低所得層を包摂していくという形、そして人々に雇用を保障していく中で、段階的に社会保障その他を拡充していくということが長期的には必要になっていくと思います。

ただ一方で、雇用保障を強化するといっても、既存のような、新しく橋を造る、道路を造るという更新投資に依存した公共事業は、都市の住民が拒否します。したがって中身を予防保全型に切り替えながら、税源移譲を進めて、新規投資が必要な自治体は、自らの判断によって新規投資が行えるという状況を考えていかなければいけない。そしてこの予防保全型の公共事業というのは、先ほども申し上げたように、将来の赤字を抑えるという機能があり、しかも地元の企業を使えるという意味では、資金の漏出が少ない、地域経済にもプラスの効果があるということを考えておく必要もある。そして、あくまでもこの意思決定をどのように行うのかという仕組みをセットで、民主主義の改革も行っていくということを考えなければ、おそらく公共事業に対する合意はなかなかできてこないのではないかと思います。

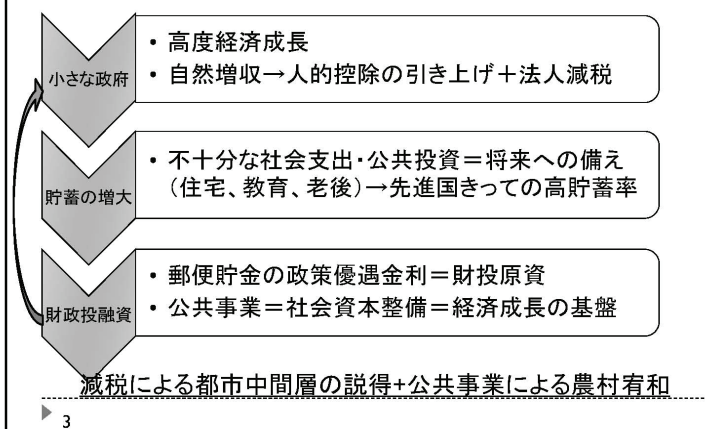
以上でございます。(拍手)

司会 ありがとうございます。今日は本当に豪華な報告者の方に集まっていただきまして、お話が盛り上がってきてここぞというところで時間ですという、たいへん心苦しい限りであります。

配布資料



土建国家の基本的メカニズム



震災と「土建」国家

- 1) 財政再建という枠組みのもとで公共事業が「増大」
 - 一次補正1兆6179億円、三次補正1兆4734億円の追加
 - 23年度当初予算は前年度比5.1%減の5兆4799億円
- 2) 労務費、資材費高騰に悩む被災地内外の土建業
 - 高齢化、社会保障の未整備・・・労働需給のひっ迫
 - 1月16日付毎日新聞:資材費・労務費が1.5倍に、宮城県では公共工事の不成立割合が急増
- 3) 従来からの懸案事業が次々と再開される動き

▶ 4

公共事業の跛行的な拡大

4月～1月期の公共工事請負金額の動向

	請負金額	増減率	主な増加	主な減少
東北	10,532	19.5%	宮城(1526)岩手(437)	秋田(-234)山形(-114)
関東	24,579	6.4%	神奈川(608)茨城(509)	群馬(-142)栃木(-129)
甲信越	5,292	-5.4%		長野(-214)山梨(-56)
北陸	3,041	-13.7%	福井(19)	富山(-415)石川(-86)
東海	8,532	-14.5%		静岡(-665)愛知(-349)
近畿	8,796	-7.1%		
中国	6,028	-8.6%		
四国	3,537	-7.1%		
九州	11,586	-11.7%		

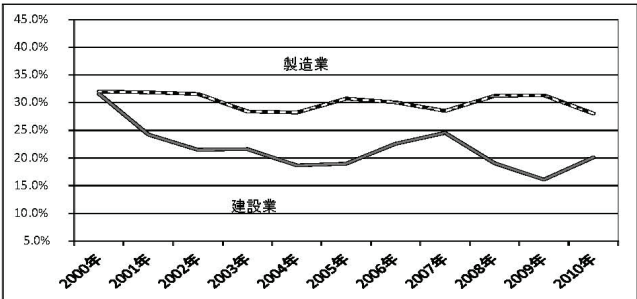
出所:「公共工事の動向」「公共工事動向」

注:データ上の制約により、主な増減地域は東日本のみ。

▶ 5

若年労働層の占める割合の低下

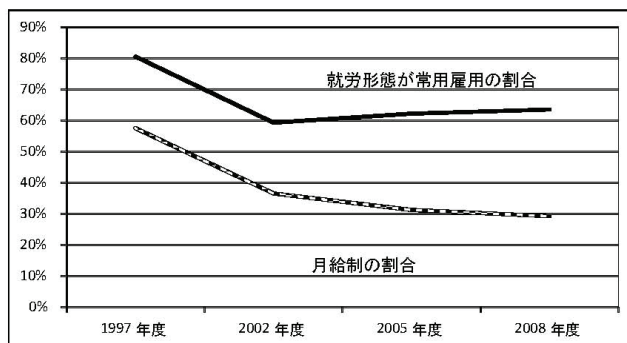
入職者数に占める24歳以下労働者の割合



出所:雇用動向調査各年版

▶ 6

建設投資の減少＝建設技能労働者の減＋賃金減

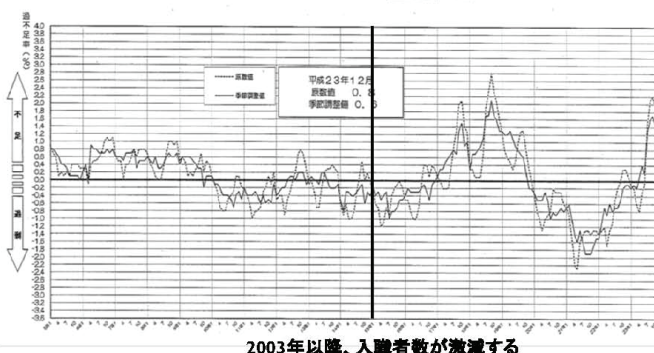


出所：国土交通省「建設技能労働者の人材確保のあり方」より作成

▶ 7

労務費の高騰

建設技能労働者過不足率の推移（8職種計・全国）



2003年以降、入職者数が激減する

▶ 8

復活する公共事業

- ▶ ハツ場ダム(本体・周辺工事あわせ56億円を計上)
- ▶ 整備新幹線未着工区間の着工開始(九州、北陸、北海道)
- ▶ 事業仕分けで廃止されたスーパー堤防の復活
- ▶ 東京外郭環状線、高速横浜環状北西線...

- ⇒ 公共事業の構造的課題には触れずに事業規模は拡大
- ⇒ 財源は被災地に、他地域は事業縮小、労務・資材費の高騰
- ⇒ 被災地の産業構造の転換を遅らせる可能性も

※ 土建国家型の利益分配システムのうち、公共投資の部分が突出して拡大しつつある現状をどう考えるか

▶ 9

純増税のできない国家

- ▶ 減税のために増税(+借金)を繰り返した奇妙な歴史

- 1974年 2兆円減税と法人増税
- 1981年 法人税増税
- 1984年 所得税減税と法人税増税
- 1989年 消費税の導入と所得税、法人税減税
- 1990年 法人税減税
- 1994年 所得税減税
- 1997年 消費税増税(94年以降の減税のための増税)
- 1998-99年 法人税減税

債務の増大

- ▶ 「大企業への増税→中間層の減税」から「低所得層・高齢者への増税→中間層・大企業の減税」へ
- ▶ 垂直的公平性～水平的公平性～世代間公平性...常に「特定の階層」を不公平のターゲットとしてきた
- ▶ 増税と増税の負担のバランスを議論してこなかった

▶ 10

復興財源の概要

- ▶ 復興特別所得税
 - 平成25年1月から25年間の時限措置
 - 現行の所得「税額」に対して2.1%の付加税を創設
 - ▶ 復興特別法人税
 - 課税ベースを拡大しつつ、法人税の基本税率を4.5%引き下げたうえで、法人税額に対して10%の付加税を創設
 - 平成24年度から3年間の時限措置
 - ▶ 個人住民税
 - 26年度から10年間、均等割を年額1000円引き上げ
 - 平成25年1月より退職所得10%税額控除を廃止
- ⇒ 所得税7.5兆円、法人税で2.4兆円、地方税で0.8兆円

▶ 11

復興財源の概要

- ▶ 金利変動準備金の一般会計への繰入れ
 - 財政投融资特別会計財政融資資金勘定・・・毎年度決算剰余金を積み立てる
 - 同勘定資産の50/1000を下回る部分＝金利変動準備金
 - 24年度から3年間の時限措置で準備金を繰入れ
 - ▶ たばこ産業株及び東京地下鉄株処分による収入
 - 投資勘定保有のJT株を国債整理特会に移し替え
 - 一般会計保有の東京メトロ株を同特会に移し替え
- ⇒ 歳出削減と税外収入で5兆円を見込む

▶ 12

問題：課税の公平性と地方の主体性

- ▶ 課税の公平性をめぐって：ドイツの連帯付加税との対照
 - 資本所得軽減を残したままでの所得付加税
 - 逆進性の強い住民税の均等割りへの課税
 - 負担の先送りはしないとしつつ償還期限は25年に
 - 他方、実質減税、4年目から恒久減税となる法人課税（25年間で見ると17.6兆円の減税）
- ▶ 集権化を思わせる動き
 - 地方公共団体の意思決定への参画のなさ
 - 数字合わせに用いられた地方税（・・・たばこ税に失敗し、かわりに退職所得の税額控除がターゲットに？）
 - 復興交付金に対する復興庁・霞が関の強い関与

▶ 13

問題：「タケノコ財政」化？

- ▶ 埋蔵金に依存した財政運営の限界
 - 枯渇した変動準備金・・・2008年度以降、一般会計に充当された結果、22.4兆円あった準備金が0.1兆円に
 - 変動準備金が必要となる時は一般会計から「逆繰入」
 - 繰入未収金（＝いわば「逆埋蔵金」）の存在
 - ▶ 事業規模の見積もりの不正確さ
 - 5年間の集中復興期間で19兆円、10年間で23兆円
 - 24年度当初予算の時点で18兆円超消化
- ⇒ 事業の追加→つなぎ国債の増大→増税期間延長？

▶ 14

「土建」国家への逆流

- ▶ 適切な支出が社会的連帯を生み、社会的連帯が政府の徴税力を規定するという財政社会学的視点

「絆」を前面に押し出した財源調達、資源配分



社会的連帯の前提条件である「公正さ」からのかい離
(跛行的公共事業の突出、負担に偏りのある増税)

- ▶ 土建国家を基礎とした社会統合の方法を見直すべき時期に来ているが・・・どのような公共事業が必要か？

▶ 15

都市にも必要な公共事業とは？

- ▶ 事後保全型から予防保全型への転換
 - 首都高、上下水道施設の老朽化、耐震化の必要
 - 更新から長寿命化へ＝未来の赤字を減らすための公共事業へ(E.g. 直轄道路橋・60年間で3.1兆円のコスト減)
 - 作業がルーティン化し、地元企業の活用も可能に

【参考：予防保全型公共事業の論点】

1. 産官学による技術開発、専門家の育成
2. 予算単価、歩掛の見直し
3. アセットマネジメント⇒さらにはLCC型からSB型へ

▶ 16

建設業の「社会的企業」化

▶ 社会保障関係事業の波及効果

- 総波及効果: 社会福祉、介護は、全産業平均より高く、公共事業を上回る
- 雇用創出効果: 介護や社会福祉は突出しており、公共事業の二倍近い効果

▶ 自治体による事業転換支援

- 初期投資補助、融資利率引き下げ、入札優遇、人件費補助など
- 建設業者の介護付有料老人ホームの建設・運営

▶ 17

人への投資

▶ 全国版or鳥取県版「緑の雇用」

- 林業にかかわる技能研修のための費用や人件費に対する補助・・・職業訓練と生活給付のパッケージ
- 若年層の定住促進、建設業の経営多角化

▶ 入札優遇措置の改善

- 総合入札方式によって、非価格要因を盛り込む
- ワークライフバランス支援、次世代育成支援に取り組む企業に対して、入札の優遇を行う

▶ 18

傍観型ガバメントから対話型ガバナンスへ

- ▶ 住民による意思決定の重要性
 - 参加型予算：智頭町「百人委員会」
 - 年度予算の一分割相当額の使途を住民が決定・・・地域通貨（「杉小判」）とリンクした独自の公共事業を展開
- ▶ 自治体間協力と住民ニーズの発掘
 - 「機関等の共同設置」制度
 - 予防保全、建設業の社会的企業化のための機関を共同設置し、小規模自治体でも、効率的な予算執行、住民ニーズの発掘を行えるようにする

▶ 19

新しい連帯のために

- ▶ 脱土建国家の公共事業の必要性
 - 減税がもはや困難である以上、増税による社会保障の拡充は避けられないが・・・
 - 雇用保障を強化し、社会保険に低所得層を包摂しつつ、段階的に社会支出を拡充するという方向性
 - 更新投資に依存した公共事業を都市住民は拒否
 - 予防保全型に切り替えながら、税源移譲を進め、新規投資が必要な地域には、その選択肢を与える
 - 予防保全型は赤字を抑え、地域経済にもプラスの効果
 - 意思決定の仕組み形成も不可欠

▶ 20

震災復興の法技術としての特区制度

原田 大樹

(九州大学大学院法学研究院)

司会 今日 4 人目のご報告者は原田大樹先生です。九州大学法学研究院にお勤めの原田先生の専門分野は行政法学で、社会保障法、経済法、環境法、都市法、情報法などの行政法の幅広い分野でご研究を進めていらっしゃいます。ご著書に、『自主規制の公法学的研究』などがあります。特区に関しての英語の論文なども執筆されています。タイトルは「震災復興の法技術としての特区制度」ということでお話させていただきます。それではどうぞよろしくお願いいたします。

原田 ただいまご紹介いただきました九州大学の原田と申します。よろしくお願いいたします。私は行政法を専門にしておりますが、行政法学では報告の際にパワーポイントを使うことはほとんどなくて、普通レジュメで行いますので、皆さんにはレジュメをお配りしております。ただ今日はおそらく法律学の方はそんなに多くはないであろうと思います。パワーポイントも作っております。両方を見ながらお聞きいただきたいと思います。

はじめに、未曾有の被害を生じさせた東日本大震災の復興をめぐる議論で、「復興特区」という制度が初めから注目されていました。特区は東日本大震災の復興会議の提言にも含まれていましたし、東日本大震災復興基本法でも 10 条に明記されています。なぜ復興特区というものがそれほど注目を集めたのかというのが、私の問題意識です。そこで報告では、なぜ復興特区というものが議論になったのかということをまず確認したいと思います。次に、東日本大震災復興特別区域法という法律で実際に制度設計された復興特区の法的な特色を、総合化、手続化、分権化という三つのキーワードから考え、そして従来からある特区制度と何が違うのかということを検討したいと思います。最後に、「震災復興ガバナンス」という観点から見ると、この特区制度はどのように見えるのかということを考えてみたいと思います。

復興特区制度の必要性

まず復興特区制度の必要性ということですが、一定の地域に対して規制や課税を減免したり、あるいは補助金や融資を有利な条件で投入したりする手法をここで「特区制度」と呼ぶことにしますと、これとの関係でしばしば問題になってくるのが、いわゆる「一国二

制度排除論」と呼ばれる考え方です。この一国二制度排除論を憲法学や行政法学から分析的に考えるとどういうことになるかということ、三つの位相に分けて考えてみたいと思います。

一つ目の位相は憲法問題で、立法上遵守すべき、あるいは立法によっても破ることができない憲法準則としての一国二制度排除論というものがあるのかどうかということです。その一つは憲法 14 条の平等原則との関係です。ただし、この原則はそんなに固いものではなく、同一事情において合理的な理由なしに差別的取り扱いをしてはいけないということです。逆に言えば合理的な理由があると証明できれば、別異に取り扱ってもよいということになります。したがって、立法準則としての平等原則は制度の設計をする際に合理化を論証するための、いわばフォーラムとしての機能を果たすものであって、立法者に対して具体的な指示を明確に打ち出す原理ではないと思われます。憲法準則としての一国二制度排除論でもう一つ出てくるのが、日本国憲法 41 条に書いてある「立法」の概念であり、ここでしばしば、実質的意味の立法というのは法規＝一般的・抽象的法規範を指すという議論が憲法学では出て参ります。そう考えると、法律というのは一般的でなければいけないので、特定の地域だけを優遇してはいけないということになりそうですが、現在の有力な理解によると、一般的・抽象的規範をもって確かに「法規」を定義しますが、他方では、個別的な法規範を国会が定立するということを憲法上禁止するということまでは、憲法学は要求していません。つまり法律の一般性というのは、あくまでも法律が通常有すべき属性なりメタルールであって、何か合理的な理由があればそうではないものも立法できると考えられているように思われます。

続いて 2 番目の位相ですが、今度は行政法の世界において、法律が定めた規制ないし課税を、たとえそれが災害復興目的であるといっても、行政単独の判断で減免してはいけないという考え方です。行政法の基本的な考え方に、法律による行政の原理という考え方がある、その中の一つ、「法律の留保」という考え方があります。この考え方は、一定の行政活動を行う場合には、立法者がその前に必ず行政活動の条件や内容を定めておかなければいけないという考え方です。一定の行政活動とは何かということについていろいろ争いがありますが、今回問題になっている規制や課税に関して言えば、行政が勝手に免除してはいけない、立法者がきちんと決めておかなければいけない分野であるという一致した見解があります。もちろん、議会が行政に対して判断権を授権する一具体的に言うと、「公益に合致するときには許可できる」というような規定を法律に置けば、これは行政に対して判断権を委ねたものなので、裁判所はその判断を尊重するという裁量が認められることになります。規制に関して言えば、こういう規定を置けば行政限りの判断で免除することとはできなくはないのですが、もう一つの課税に関して言えば、課税要件明確主義から、法律で要件を書いておかなければだめだということになると思います。

最後に 3 番目の位相は、法律で定めた規制ないし課税を、たとえ復興目的といっても、地方議会が定める条例で勝手に減免してはいけないという考え方です。その出発点は日本国憲法 94 条の「法律の範囲内で」条例を制定することができるという条文です。これが何を意味するかについて、徳島市公安条例事件最高裁判決という非常に有名な最高裁判決があります。これを非常にラフに説明すると、第 1 に、法律と条例の目的が違ってれば条例は制定できます。第 2 に、両者の目的が同じだったとしても、法律が全国一律同一内容の規制をするつもりかどうかを判断し、そうでなければ条例は制定できるし、そうであれば条例は制定できません。ところが、今の話は、法律よりも厳しい内容を条例で作るということを主に想定しており、また同じ分野において法律と条例が別々に制度を作っていることを念頭に置いています。しかし今回の特区制度のような場合はちょっと違っており、すでに法律があって、法律に書かれている基準のところだけを条例が書き替える—これを「上書き条例」と呼んでいるのですが、このようなものを想定しているわけです。

このようなことができるかどうかについては、当然法律の中にそれができるとはっきり書いてあれば問題ありません。それを委任条例と呼んでいますが、そのような明文の規定がない自主条例の場合にこれができるかという点については、行政法学でも見解が分かれており、否定的見解が強いと思われます。税金についても、地方税法という法律で詳しく課税の内容を決めていますので、その地方税法の規定を排除するということになると、やはり今議論している「上書き条例」だということになります。条例が定めうる内容を広く捉えれば、今から申し上げる特区制度を使わなくてもすべて条例で解決できるわけですが、そうすると現在の日本国憲法のもとでの統治構造、とくに国会の立法権あるいは国法秩序、特に法律と条例の関係が問題になってきますので、少なくとも制度設計者は、このような上書き条例は無理だと考えて特区制度を作ったということになろうかと思います。

以上のような議論から、公法学すなわち憲法学や行政法学が特区制度を考える上での前提ないし評価基準を三つほど考えることができるかと思います。一つ目は、憲法上確かに国の立法者が一定の地域に限定して規制あるいは課税の特例を設けることは禁止されていないわけですが、その際には平等原則あるいは法律の一般性といった「立法準則」は守ってくださいということと言えるだろうと思います。次に規制や課税の減免措置を行うかどうか、あるいはどの程度行うかということは、行政が勝手に判断してはいけないのであって、立法者が作っておくべき制度であるということになります。最後に、そこで言う立法者というのは国会であって、地方議会ではないということが少なくとも制度設計者の理解だということです。

次に、特区制度がなぜ復興で使われているのかということですが、1995 年に発生した阪神淡路大震災においても、復興のための法制度をどのように設計するかという問題がやはり議論されていて、そのために具体的な手法として規制減免や課税減免、あるいは補助金

の投入が行われました。ところで、阪神淡路大震災の復興過程に関するさまざまな文献を読みますと、復興への「教訓」が書かれており、そのうちの一つに、震災復興に関する一般的な法制度が当時なかったことが挙げられています。震災のときには確かに特別立法が16もなされているわけですが、それらは必要最小限にとどめられていて、「復興」の定義も明確ではなく、全体として「復旧」にとどまりがちであったということがしばしば指摘されています。二つめに言われているのは、国とのスピーディな協議が難しかったということです。中にはうまくいったものもあったけれども、たとえば今回の特区制度の最初のアイデアと言える、兵庫県がその当時提案した「エンタープライズゾーン」という構想があったのですが、これが当時の国側の一国二制度排除論に阻まれてできなかったということが書かれています。最後に言われているのは、被害者の利益を復興過程に反映させるような工夫が必要だということです。阪神淡路大震災の際には都市計画決定が二段階で行われました。これは当初行政が主導してあまりうまくいかないというか、いろいろ問題が起きたためでした。あるいは被災者と行政との間をつなぐために、媒介組織を作るとうまくいったということが書かれていました。こうした阪神淡路大震災の経験から、①復興を支援する一般的な法制度を作っておく、②その際には国・地元自治体間、あるいは③地元自治体・被災者間のコミュニケーションルートを設定しておくが重要だということがわかるわけです。

さらに、東日本大震災については、これまでの3人のご報告の中にも出てきているように、被害にかなりの特色があって、さらに考慮すべき要素が加わっています。一つ目は津波の被害が非常に重大で、都市地域だけではなく農村地域を含めた土地利用の再編が必要だということです。これはたぶん阪神淡路大震災とはかなり違う点であろうと思います。二つ目は、被害の中心が第一次産業であって、産業活動を復興しないと定住者が逃げてしまうという問題です。さらに東北自動車道周辺には第二次産業があるのですが、それについても海外への工場移転圧力が働いているので、なんとか引き止めなければいけないという要請があります。最後に、これは3人の報告の中でも共通して出てきていることかもしれませんが、被害の対応あるいは程度に大きな差があって、それゆえニーズにも地域差があるということです。このような被害の特色から、①都市計画のみならず、土地利用全体を再編する特別な法的枠組み、あるいは②被災地からの産業の流出を食い止める経済的な優遇措置、そして③地域のニーズに応えられるような復興の法制度が必要だということになるわけです。

これまで我が国において特区制度として存在していたものは二つありました。一つは沖縄振興特別措置法に基づく特別自由貿易地域・情報通信産業特別地区・金融業務特別地区というもの。その内容としては、法人税の減免と、特別自由貿易地域については保税地域になっているというものがあります。ただ、これは税金だけが減免されていて、規制

の減免はありません。もう一つあった特区制度は構造改革特区で、こちらは税金の減免はないのですが、規制のほうの減免があります。代表的な例としてしばしば出てくるのが、福祉有償運送特区や、どぶろく特区と呼ばれるもので、前者の福祉有償運送特区は、その後全国展開したために現在特区ではなくなっています。では復興特区というのはどういう経緯で生まれてきたのかということが次に問題になります。政権交代後の民主党が構造改革特区をどうするかということを議論していたようですが、民主党としては、特区の手法を新成長戦略の一環に位置づけて総合特区法案というものを準備していました。これを2011年2月の段階で予算関連法案として国会に提出していたのですが、3月11日に震災が起きて、その直後に当時の平野内閣府副大臣—現在震災復興担当大臣ですが、内閣官房の事務方に対して、この総合特区が使えないかということをインフォーマルに指示したということです。その後、3月22日には、兵庫県から特区制度を使うべきだという提案があり、4月12日の衆議院総務委員会では、参考人質疑の中で、この特区制度を使うべきだという議論が出て、23日の東日本大震災復興会議では、宮城県の村井知事がこれを提案しました。その結果、東日本大震災復興基本法案10条の中に盛り込まれることになったわけです。

復興特区制度の法技術的特色

次に復興特区制度の法技術的特色です。まず復興特区制度というのはそもそもどのような仕組みなのかということです。このスライドは震災復興の事務局が出しているパンフレットの中にある図ですが（セミナー会場で映写したスライド「復興特区制度の基本的な構造」—東日本大震災復興対策本部事務局「東日本大震災復興特別区域資料」3頁より）、非常に簡単に説明してしまうと、まず閣議決定で復興特別区域基本方針を定めて、特区に関する詳しい条件を書きます。もちろん法律でもある程度の内容は書いてあるのですが、さらに細かい事項を閣議決定で定めます。計画は3種類あって、一つ目は規制・課税の特例を使うための「復興推進計画」で、これが内閣総理大臣に認定されると、規制・課税特例が認められるというものです。二つ目は「復興整備計画」で、これは土地利用の特例を定め、本来はいくつもの許認可を取らないといけないところを一本にまとめるときに使われるものです。三つ目は「復興交付金事業計画」で、これは使途の限定のゆるい復興交付金を交付するときに使われる計画です。以下では、総合化、手続化、分権化という三つのキーワードから、従来の特区制度と復興特区はどこが違うのかという点を少しご説明したいと思います。

①まず総合化ですが、復興特区法は復興を支えるのに必要となる規制・課税の特例、あるいは補助金交付の要件・手続・効果を一体的に規律したものです。その意味で、この法律は阪神淡路大震災のときに言われていた復興に関する一般的法制度であると言えるかと思います。このうち規制の特例に関しては、個別の行政法規のうち計画認定によって特例の

適用が可能になるものを列挙するという、包括法ないし通則法と呼ばれる立法形式を取っています。これは構造改革特区法ではじめに採用され、その後総合特区法でも取られている方式です。また課税特例については沖縄特区には入っていて、その後総合特区法にも入っていたものですが、復興特区では総合特区よりも課税対象となるメニューを拡大した上で、その内容を地方公共団体が計画を作るときには選択できるという方式を取っています。さらに交付金については、復興交付金事業計画の中に、法律で列挙された事業に加えて、それと一体整備することも内容に含めてよいということになっていて、地域の自主性あるいは創意工夫が重視されているということです。

そして、このような総合化を支えているのが組織の面における総合化です。構造改革特区の場合には、内閣官房構造改革特区推進室、現在の内閣官房地域活性化統合事務局というところが間に立って、中央省庁と地方公共団体とのあいだのやり取りを行い、地方公共団体からの要望を実現するいわば代理人として活躍していたと言われます。それに対して復興特区は、ご承知のとおり新たに復興庁という組織を内閣のもとに設置して、企画、実施の双方を担当することになっています。東北 3 県に復興局を置いて地方公共団体の要望を一元的に把握した上で、復興庁が他の省庁と交渉することが期待されています。

②次に手続き化ということですが、復興特区は、かなり多くの点でその直前にできている総合特区法を取り入れているので両者はかなり似ています。両者の大きな違いは、総合特区では、まず区域を一度指定して、その区域指定の後に計画認定をするという二段階になっていて、使える地域がそんなに多くないわけですが、復興特区の場合には、図の赤線で囲まれている財特法の特定被災区域の約 220 市町村であれば、区域指定なしにいきなり計画認定してもらえるという点が違うわけです。しかし、ここから先がちょっと細かいのですが、規制や課税の特例は、この区域のすべての地方公共団体で使えるようにはなっていません。たとえば、本当に細かい話で恐縮ですが、東日本大震災復興特別区域法 37 条に書かれている課税の特例措置があります。この課税特例を使うためには「2 条 3 項第 2 号イ又はロに掲げる事業を実施する」ということが要件として書いてあり、その 2 条 3 項に何と書いてあるかというと、「多数の被災者が離職を余儀なくされ、又は生産活動の基盤に著しい被害を受けた地域」とありますので、そうでなければ課税特例は使えないことになります。他の規制特例はこうした要件を満たさなくても利用できる場所はあるのですが、課税特例の場合にはこういう縛りがかかっています。そしてその具体的な地域はどうやって決めるのかというと、先ほどの閣議決定された基本方針の中では、一定の離職者がいるとか、そういう数字などが挙げられているのですが、具体的に何県何市ということを政省令で定めるということを行っていません。これをこの報告では手続き化と言っているわけです。この場合に何県何市、何県何町では特例が使えますということを政省令で決めるのが普通のパターンですが、それをなぜしなかったのかというと、一つには、計画認定の前に区域

指定をやると、そのために時間がかかるので、迅速に復興ができなくなるということ、それから被害状況に個別性が高すぎて、一定の指標に基づいて線引きをすることが難しかったことが挙げられます。担当者の方に聞くと、政省令で書こうと思っていろいろやったけれども、結局うまくいかなかったということのようです。逆に言えば、特区の認定をしてもらおうと思う場合には、地方公共団体の側が、自分たちはこの条件を満たすのだということを説明して、それが認められて初めて課税の特例が使えるということになります。これは特区に関する実体要件を具体的に下位法令で決めるということではなく、ある程度幅がある要件を示した上で、地方公共団体側と国との協議の手続の中で特例措置の利用可能性を判断するという手続的な手法であろうと思います。

同じように手続的な手法が使われていると見られるのは復興交付金に関するもので、復興交付金は、先ほどから出ているようにいろいろな用途に使えて、しかも金額が大きく、かつほとんど国が面倒を見てくれて地方負担がないので、ある意味モラルハザードを起こしやすいものです。そこで復興特区法の中では、政策評価をして公表しなさいという規定を83条1項、2項に置いています。つまり事後的な使途チェックの仕組みと公表措置を予定することで、間接的に使途の適正性を担保しようということであろうと思います。

③それから分権化ですが、東日本大震災復興特区法は、地方公共団体との協議過程に関するさまざまな手続ルールを置いています。もともと構造改革特区・総合特区にあったものとして、ある事業が法令に抵触するかということを回答してもらえるノーアクションレターとか、何日以内に回答するということを定める標準処理期間というもののもとにあったわけですが、新たに加えられたものが国と地方の協議会です。構造改革特区のときには書面によるやり取りだったのですが、総合特区と復興特区では口頭による意見交換が可能で、その場で規制の特例まで提案できるという方式になっています。さらに分権化の文脈で注目すべきなのは、条例の上書き権と呼ばれるものが認められたということです。これは総合特区から認められているものですが、政省令で定めるところにより条例で規制の特例措置を適用することができるということです。もともと民主党が考えていたのは、特区法の中で条例に包括的に委任できる規定を導入することでした。これに対しては、委任立法の限界、あるいは法律と条例との関係という憲法問題があつて、内閣法制局あるいは内閣府の政務三役がそれは違憲だと言ったために、すでに個別の法令が政省令に委任している事項に限定し、かつ特区法の施行令、施行規則で改めて定めるという方式を取ることで、個別具体的な委任になるようにしています。さらにもう一つ、これは復興特区にだけあるものですが、復興特別意見書というのが国会修正で加わっています。震災によって地方公共団体の業務がなかなかうまくいかないのに、国の規制をやるのに、自分たちで条例を作るよりも国会にお願いしたほうが早いということで、国会にお願いする手続が国会修正で加わっています。

次に、地方公共団体の相互間の関係においても、分権化に配慮する仕組みが見られます。これもちょっと細かい話ですが、税金の特例を使うときに、例えば三陸の町一仮に A 市としますが、A 市はもともと産業基盤が弱いので、そこに産業を持ってくることは難しいとします。そこで東北自動車道が通っている B 市や C 町のほうに特例措置を適用して、そこに工場を持ってくる、それで A 市の雇用を維持したいという場合が考えられるわけです。このときに B 市や C 町は単独では計画の認定の申請ができないことになっていて、必ず A、B、C の三つを含む県が作るか、県が作らないにしても、A、B、C の三つが共同で提案する一つまり少なくとも A 市がこれに同意しているということが必要だという仕組みが盛り込まれています。従来であれば県が必ず出てくる場所ですが、この仕組みでは市町村間だけでこのような計画が作れるようになっているという点でも、分権化が進んでいると見ることができるのではないかと思います。

震災復興ガバナンスの観点からみた復興特区構想

最後のパートは、このシンポジウム全体を通しての課題である「震災復興ガバナンス」の観点からみた復興特区構想という問題です。震災復興ガバナンスといった場合にはガバナンスとの関係を見るので、どこの関係を議論するのかということが問題になってきますが、復興特区の場合には、まずは中央省庁関係が一つの問題になります。つまり復興庁が地方公共団体からのニーズを受けて各省庁と交渉するということですので、中央省庁関係をまず見る必要があります。次に地方公共団体と中央省庁とのあいだ、いわゆる団体自治と呼ばれるところを見る必要があります。最後に住民と事業者とのあいだの住民自治であり、この三つの関係を見ていく必要があろうかと思いますので、順番に短く見ていきたいと思います。

まず中央省庁間関係ですが、中央省庁間関係については、構造改革特区の中で見られるものとして、「短冊」という書面を 3 往復するというコミュニケーション関係が成り立っていました。これに対して総合特区・復興特区の場合には、地域の自主性・自律性を尊重し、全国展開が最終目標ではありません。構造改革特区の場合には、内閣官房は必ずしも当該地方公共団体だけのためにやっているのではなくて、全国展開を最後の目標にしていますから、当該地方公共団体としてはある特区を独占したいと思っても、「いや、だめです」と言うことが当然あり得たわけですが、この総合特区・復興特区は全国展開を最終目標としないので、さしあたり内閣官房あるいは内閣府の組織は、地方公共団体の代理人としてのみ行動すればよいという構造になっています。さらに復興特区の場合には復興庁というものができあがっています。これは行政組織法的に見ると非常に面白い組織で、内閣の直下に置かれている点で内閣府と同じ立場にあります。それ以外の各省は内閣の統括のもとに置かれるのに対して、こちらは内閣に置かれるということで、総合調整の場合にはこちらが偉いということを強調するために、こういう立法技術が使われていると言われ

ています。実際にどの程度機能するのかはもう少し見てみないとわかりませんが、復興庁あるいは復興局がどのくらい機能するのかが今後の帰趨に大きく影響するであろうと思います。

次に中央・地方間関係です。特区制度における中央・地方間関係においては、もともと国主導でやっている沖縄特区と、地方が主導する構造改革特区という二つのパターンがあったのですが、総合特区とこの復興特区については、地方がイニシアチブを取る仕組みが設けられています。その代表が国と地方の協議会、あるいは条例の上書き権です。ここで問わなければならないのは、このような地方の側の自由度を高める正当化の根拠はいったい何なのかということです。先ほどの井手先生のご報告の中にも、復興が必要な地域以外の地域はどうするのかという視点があったと思いますが、法律学からもやはり同じことが気になります。沖縄特区の場合には基地の負担があるということが正当化理由でし、構造改革特区の場合には最終的には全国展開するというのが非常に大きな正当化理由になっていました。それに対して、同じ特区でも総合特区になると、これは全国展開を予定しないので、政策の地域間競争による革新、イノベーションが正当化根拠になっていて、ここでは地方自治の理念がそのまま正当化根拠になっています。したがって特区の仕組みはここで大きく断絶しており、総合特区と復興特区は、それまでの特区とはかなり違う色彩を持っているものであらうと思います。復興特区の正当化理由は、当然震災の被害が大きいということなのですが、もう一つ、復興基本法の中に「21世紀半ばにおける日本のあるべき姿を示す」ということが書かれており、復興特区の中でも政策のイノベーションということが正当化理由になっているのではないかと思います。ただ、そうは言っても、たとえば特区制度によって課税減免措置が設けられたということは、必ずしも特区以外の地域にメリットを与えるものではありません。例えばもともと工場があったのに、それが特区のほうに移ってしまったということになると、負の外部性が生じることになるわけです。そこで、先ほど示した「手続化」が、そのための正当化の手段かもしれないと思います。つまり被害の状況や、これから目指すべき復興の姿を地方公共団体が国に説明する手続を通して、当該特別措置の正当化が個別に図られ、あるいはその際に、他の地域への負の外部性を抑制する方策が取られるように修正する機会が設けられていると見るべきではないかと思います。

最後に、地方公共団体と住民の関係です。特区法の中にはこの点に関する規定はそんなにないのですが、一つは、事業者による計画提案であり、事業者は必ず地方公共団体に計画を提案しなければならず、直接内閣に言うてはいけないことになっています。これは地方公共団体がその計画を使うかどうかを最終的に判断させるという仕組みですので、ある意味では住民自治に配慮した規定であらうと思います。もう一つは条例の上書き権で、地域の自己責任と自己決定によって国の法律の基準を書き替えることを認めるものです。

ただ、そこで問題となるのは、今回の大震災では、東北の特に太平洋沿岸を中心に行政機能をかなり失った自治体が出ており、そのような非常時に住民自治に頼るような制度を設計すべきなのかという議論が当然あり得ます。先ほど紹介した復興特別意見書は、その一つの制度的な解決策であろうと思います。他方で、復興特区制度が、先ほど示したように団体自治の親和性を高めている背景には、おそらくは目指すべき復興モデルがはっきりしないということが影響しているのではないかと思います。つまり関東大震災後に帝都復興院が主導したときには、もともと目指すべき近代都市計画像がはっきりしていて、それと現実とのギャップをどう埋めるが問題だということだったと思います。しかし現在ではもちろん価値観は多様化していますし、被災地の状況、特に産業構造や社会構造にばらつきがある中で復興モデルを模索するには、その課題に一番近い地方公共団体に、これは神戸大学の角松生史先生の言葉ですが、「認知的先導性」あるいは「認知上の優位性」があると言えるでしょう。そこで、事情をよく知っている地方公共団体にまずは投げかけてみるべきではないか—したがって、非常時であるにもかかわらず、あるいは非常時であるがゆえに住民自治を活発に機能させて、地域独自の復興モデルを模索しなければならないであろうと思います。これとの関係で最も象徴的だったのは、漁業特区構想と呼ばれるもので、これが特区で一番もめていたものです。普通の場合には、漁業権を認めるときには、漁場計画を作って、適格性審査、優先順位審査があって免許を出すのですが、優先順位審査では第一順位が普通は地元漁協になっています。それを宮城県は順番を変えて、第二順位、第三順位を上にしたということを特区構想の中で最初に提案し、これに対しては漁協が非常に反対していたわけですが、これは単に免許の順番を変えるということではなくて、高台に移転すべきか、そうでないのか、あるいは職住分離すべきか、そうでないのかという復興の基本方針にかかわるようなことが密接に関係しています。もちろんこれを調整するのは非常にコストがかかるわけですが、やはりこの点を避けては通れないのではないかと思いますし、国の側でも住民自治が機能するように、より現場に近い復興局に調整権限を与えるというような支援策を考えるべきではないかと思います。

本報告では、復興特区がどうして震災復興の法技術として選択されたのかということを見てきたわけですが、最初に指摘した公法学の前提なり評価基準との関係で復興特区制度を見直してみると、次のように言えるかと思います。まず憲法上の要請からみると、甚大な震災被害からの復興の必要性和、目指すべき復興の姿をめぐる政策革新競争が正当化根拠になって特別な措置がとられるということであろうと思います。法治主義の観点からすると、減免される内容については法律で列挙するという方式で担保することになっています。最後の条例の上書き権については、国会の立法が制度設計することを基本にしつつも、個別的に条例による上書きを認めるという方針を取っていると思います。

最後に、公法学からみた特区制度ですが、規制や課税は本来立法でなければ作れないも

のですが、特区制度はその実質的な意味における立法作用を地方公共団体に移譲する仕組みである—その意味では、分権的な要素を伴った集権的な立法権の配分なのだろうと思います。ただ、同じことは条例制定権限を広げる解釈をすれば対応可能で、こちらを取るべきだと言う先生もおられます。そうすると復興特区制度というのは、公共部門における垂直的な関係の中で新しいガバナンス構造の一例を加えるものであるでしょうし、これがもたらす公法学に対する影響は非常に大きいものがあるのではないかと思います。ご清聴ありがとうございました。（拍手）

司会 どうもありがとうございました。

*本稿は、当日の報告の録音をもとに、表現面での最低限の修正を加えたものである。
当日時間の都合で報告できなかった部分も含め、詳細は別途、『社会科学研究』（東京大学社会科学研究所）第64巻1号に掲載予定である。

配布資料

東京大学社会科学研究所「震災復興のガバナンス」(2012 年 2 月 21 日)

震災復興の法技術としての復興特区

原田大樹(九州大学大学院法学研究院)

報告の構成

はじめに

I. 復興特区制度の必要性

1. 特区制度
2. 復興のための法技術
3. 復興特区制度の必要性

II. 復興特区制度の法技術的特色

1. 総合化
2. 手続化
3. 分権化

III. 震災復興ガバナンスの観点からみた復興特区制度

1. 中央省庁間関係——復興庁による調整
2. 中央・地方間関係——団体自治親和性の向上
3. 地方公共団体・住民間関係——非常時の住民自治の可能性

おわりに

I. 復興特区制度の必要性

1. 特区制度

・特区制度＝一定の地域に限定して規制や課税を減免したり、補助金・融資を有利な条件で投入したりする手法↔「一国二制度」排除論との関係

・「一国二制度」排除論の3つの位相

①立法上遵守すべき(あるいは立法によっても破ることのできない)憲法準則

a) 平等原則(憲法 14 条):日本国民である以上、同一の規制と課税に服すべき

合理的な理由が存在していれば別異に取り扱ってもよい→正当化のフォーラムとしての機能¹

立法者に対して一定の作為・不作為義務を憲法上導出することは困難(大島訴訟最高裁判決)

b) 法律の一般性(憲法 41 条)から生じる制約

実質的意味の「立法」…一般的・抽象的規範をもって実質的意味の立法たる「法規」を定義²

¹ 原田大樹「立法者制御の法理論」新世代法政策学研究(北海道大学)7号(2010年)109-147(126)頁。

法律の一般性は法律が通常有すべき属性←立法者の恣意的なルール形成を排除³

国会が個別的なルールを定めることを全面的に禁止する意味をもつと解されているわけではない⁴

②法律が定めた規制や課税を、(たとえ災害復興目的とはいえ)行政単独の判断で減免してはならない

a) 法律による行政の原理⁵の「法律の留保」原則

一定の行政活動を行う場合には立法者が行政活動の条件や内容を予め定めなければならない

規制や課税は事前に立法者が行政活動を授權しておかなければならない分野(侵害留保理論)

b) 課税要件法定主義(憲法 84 条)

課税要件を行政の判断に委ねることは禁止

③法律が定めた規制や課税を、(たとえ災害復興目的とはいえ)条例で減免することはできない

a) 法律と条例の関係に関する判断基準

徳島市公安条例事件最高裁判決＝目的の基準、全国一律の基準

b) 法律が定めている規制・課税を減免する条例の許容性

上書き条例＝法律が定める要件・効果規定の一部を書き換える条例

個別の法律の個別の委任によれば制定可能(委任条例)

個別の委任がない自主条例で上書きが可能かについては見解が分かれる

・特区制度を公法学の立場から考察する際の前提・評価基準

①特区の制度設計に際しては、平等原則や法律の一般性などの立法準則を遵守する必要がある

②規制・課税の減免措置を行うかどうか、どの程度行うかは立法者が規律すべき事項である

③そこにいう「立法者」は国会に限られている←多層的関係における立法権配分問題

2. 復興のための法技術

・阪神・淡路大震災の復興過程における反省・教訓⁶

①震災復興に関する一般的法制度の必要性

②国との協議に時間がかかりすぎる(国と地元との定期的な協議⁷)

エンタープライズ・ゾーン構想⁸(兵庫県)←国側の「一国二制度」排除論に阻まれて実現せず

③被災者の利害を復興過程に反映させるための工夫の必要性

² 芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法[第5版]』(岩波書店・2011年)286頁。

³ 阪本昌成『法の支配』(勁草書房・2006年)205頁。

⁴ 松井茂記『日本国憲法[第3版]』(有斐閣・2007年)160頁、長谷部恭男『憲法[第5版]』(新世社・2011年)315頁。

⁵ 原田大樹「法律による行政の原理」法学教室 373号(2011年)4-10頁。

⁶ 兵庫県編『伝える——阪神・淡路大震災の教訓』(ぎょうせい・2009年)134-135、160-166、198-218頁。

⁷ 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編『阪神・淡路大震災復興誌』(大蔵省印刷局・2000年)41頁。

⁸ ひょうご創生研究会『ひょうご創生への提言』(神戸新聞情報科学研究所・1995年)46頁、加藤恵正「震災復興における都市産業・経済政策」都市政策 116号(2004年)3-49(10)頁、江木耕一「新産業創造」財団法人阪神・淡路大震災記念協会編『翔べフェニックス』(財団法人阪神・淡路大震災記念協会・2006年)363-390(368)頁。

二段階の都市計画⁹→行政主導の市街地開発事業への住民の強い反発¹⁰

被災者と行政との媒介組織(被災者復興支援会議)の役割

・東日本大震災の被害の特色:追加的な考慮要素

①津波による沿岸部の被害

住宅などの高台移転→都市地域のみならず農村地域も含めた土地利用再編

②第1次産業が被害の中心…居住と産業活動との結びつきが強い¹¹ため、就業人口激減のおそれ

第2次産業での被害からの復興…海外への工場移転圧力¹²

③被害の態様・程度に大きな地域差→復興へのニーズも地域によって異なる¹³

3. 復興特区制度の必要性

・先行する2つの特区制度

①沖縄振興特別措置法に基づく沖縄特区

特別自由貿易地域・情報通信産業特別地区・金融業務特別地区

1959年 保税地域としての自由貿易地域制度→本土復帰後に法制化

1998年 優遇税制を上乗せした特別自由貿易地域制度が同法改正で実現

2002年 沖縄振興特別措置法制定:金融業務特別地区についても国税・地方税の減免¹⁴

②構造改革特別区域法に基づく構造改革特区¹⁵

2002年 構造改革特別区域法制定

地方公共団体からの提案により規制の特例措置を区域限定で実現→うまくいけば全国展開

2011年末までの特区認定件数は累計1164件(全国展開による減を差し引くと339件)¹⁶

※地域再生法(2005年):地域を限定した補助金・利子補給・第三セクターへの課税特例¹⁷

⁹ 久保光弘「まちづくり組織の展開」季刊まちづくり5号(2004年)19-21頁,産経新聞「阪神大震災」取材班「時を超えて 阪神大震災10年」(産経新聞社・2005年)216頁。

¹⁰ この過程を批判的に検討するものとして参照,広原盛明「阪神・淡路大震災における震災復興都市計画の検証」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ 諸相と動態』(東京大学出版会・2001年)211-278(218-223)頁。

¹¹ 「人,信頼 残っている」(三陸新報2011年3月22日)三陸新報社『巨震激流』(三陸新報社・2011年)158頁。

¹² 寺島実郎「日本をもう一度つくりかえるための東北復興とエネルギーの転換」東洋経済新報社出版局編集部編『震災からの経済復興 13の提言』(東洋経済新報社・2011年)13-54(20)頁。

¹³ 加藤恵正「復興特区の機能と役割」地方自治職員研修44巻9号(2011年)106-114(109)頁。

¹⁴ 湧川盛順「沖縄県における特区への取り組み」産業立地41巻9号(2002年)32-35頁。

¹⁵ これに先行するパイロット自治体制度は,法律の制定・改正を伴うものを対象外としたこと,市町村のみを申請主体としたことから県が非協力的になったケースが見られたことなどから,所期の目的を達成できなかった。参照,白石賢「規制改革特区提案をめぐる法的論点について(上)」自治研究78巻7号(2002年)48-60(51)頁,福井秀夫「構造改革特区が地域を変える」ガバナンス20号(2002年)22-25(25)頁,並河信乃「特区への取組みが『分権の課題』を炙り出す」ガバナンス32号(2003年)18-20(19)頁,榛村純一「パイロット自治体の実験と特区への展望」都市問題99巻1号(2008年)92-101(93)頁。

¹⁶ 内閣府地域活性化推進室「構造改革特別区域計画及び地域再生計画の認定について(平成23年11月29日)」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/nintei27/keikakunintei.html>)。

・復興特区制度創設までの経緯

民主党：特区の手法＝新成長戦略の一つ←総合特別区域法案（2011 年 2 月国会提出）

3 月 22 日「東北地方太平洋沖地震に関する緊急提案（第 1 次）」（井戸兵庫県知事）

総合特区制度の有効活用を提言¹⁸

日本経団連ほかの経済団体¹⁹や民間²⁰等から同種の提案が相次ぐ

4 月 12 日 衆議院総務委員会（参考人：泉田新潟県知事・野田釜石市長）

両参考人が特区制度の創設を要望²¹

4 月 23 日東日本大震災復興構想会議第 2 回会議

村井嘉浩宮城県知事が東日本復興特区の創設を提案²²

東日本大震災復興基本法案：特区制度整備（10 条）²³→東日本大震災復興特別区域法

II. 復興特区制度の法技術的特色

・復興特区制度の基本的な構造

対象：財特法 2 条に基づき制定された政令で指定された特定被災区域の 220 市町村

手続の大枠：閣議決定された復興特別区域基本方針→各地方公共団体が計画作成

復興推進計画（4 条以下）：内閣総理大臣の認定→規制・課税特例、利子補給

復興整備計画（46 条以下）：復興整備協議会での協議・同意→土地利用に関する特例措置

復興交付金事業計画（77 条以下）：計画を内閣総理大臣に提出→一括交付金

1. 総合化

・復興を支えるのに必要となる規制・課税の特例や補助金交付の要件・手続・効果を一体的に規律

規制の特例：特例の適用が可能なものを列挙する包括法²⁴・通則法²⁵と呼ばれる形式を採用

課税の特例：総合特区よりも対象となる課税減免のメニューが拡大、内容を計画作成の際に選択

¹⁷ 本田雅俊「知恵と工夫の競争で活性化へ」じゅん刊世界と日本 1066 号（2006 年）62 頁、西村清彦監修・御園慎一郎他編『地域再生システム論』（東京大学出版会・2007 年）125 頁。

¹⁸ 兵庫県「東北地方太平洋沖地震に関する緊急提案（第 1 次）」（平成 23 年 3 月）2 頁
（<http://web.pref.hyogo.jp/ac02/documents/000175639.pdf>）。

¹⁹ 日本経済団体連合会「震災復興基本法の早期制定を求める」（2011 年 4 月 22 日）
（<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2011/034.html>）。

²⁰ 小宮山宏他「日本の地域『新生』ビジョン」（2011 年 4 月 6 日）2 頁
（<http://www.inpc.or.jp/files/2011/04/dae39d9e983ac786949d6dc129b373b8.pdf>）。

²¹ 第 177 回国会・衆議院総務委員会会議録 9 号（平成 23 年 4 月 12 日）。

²² 「第 2 回東日本大震災復興構想会議（平成 23 年 4 月 23 日）」議事要旨 13 頁
（<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou2/qiijyousi.pdf>）。

²³ 東日本大震災復興対策本部事務局「東日本大震災復興基本法の解説」法律のひろば 64 巻 9 号（2011 年）4-7（4）頁、佐藤雅浩「東日本大震災復興基本法」法令解説資料総覧 355 号（2011 年）5-21（13）頁。

²⁴ 八代尚宏「規制改革の現状と課題」ジュリスト 1236 号（2002 年）2-5（4）頁。

²⁵ 高橋幸生「構造改革特別区域法」ジュリスト 1242 号（2003 年）13-18（13）頁。

交付金：地方公共団体の自主性や主体性，創意工夫（79 条）

・組織の面における総合化

構造改革特区：内閣官房構造改革特区推進室→内閣官房地域活性化統合事務局

地方公共団体からの要望を実現するいわば代理人として各省庁と交渉²⁶

復興特区：復興庁

内閣の下に置かれる組織（復興庁設置法 2 条），企画立案と実施の双方を担当

出先機関である復興局では要望を一元的に受け付ける（4 条 2 項 2 号，17 条 2 項）

2. 手続化

・区域指定の不存在

総合特区：区域指定（8 条 1 項等）→計画認定（12 条 1 項等）

復興特区：財特法の特定被災区域に含まれていれば，計画認定の申請可能

・不確定法概念による利用可能性制限

（例）取得した減価償却資産の取得価額に特別償却または税額控除の特例が適用（37 条）

「第 2 条第 3 項第 2 号イ又はロに掲げる事業を実施する個人事業者又は法人」（37 条 1 項）

「多数の被災者が離職を余儀なくされ，又は生産活動の基盤に著しい被害を受けた地域」

→復興特別区域基本方針

「事業主都合離職者数，失業率若しくは有効求人倍率等の雇用に係る指標が東日本大震災以降景気循環による影響の水準を超えて悪化した地域，又は，地震，津波又は原子力発電所の事故による直接の被害により，産業の中核を担っていた企業の廃業，移転若しくは事業規模縮小，農地・漁港への被害等地域の雇用に明らかに悪影響を及ぼすと認められる事案が発生した地域」²⁷（理由）

計画認定の前に区域指定を行うとそこまで時間がかるために迅速な復興の妨げとなるおそれ
被害状況の個性が高すぎて一定の指標に基づいて予め線引きをすることが困難

→特区の認定を申請する地方公共団体側が，自分たちの状況がこうした要件に合致していることを説明する必要があり，それが成功すれば課税特例などの利用が可能

・復興交付金の制度設計

復興交付金事業計画の評価を実施→内容を公表

事後的な使途チェックのしくみと公表措置により間接的に使途の適正性を担保

3. 分権化

・地方公共団体との協議過程に関する手続・組織ルールの設定

ノーアクションレター制度（4 条 8 項），標準処理期間（5 条 1 項）←構造改革特区・総合特区

²⁶ 福島伸亨『構造改革特区の活用』産業立地 42 巻 8 号（2003 年）12-13 頁。並河信乃『市民・自治体の政策実験』（生活社・2006 年）93 頁は，小さな市町村では国との意見交換の機会が多くないものの，特区制度のおかげで直接の意見交換ができるようになったとする特区制度の「駆込み寺」としての機能を紹介している。

²⁷ 「復興特別区域基本方針」（2012 年 1 月 6 日閣議決定）19 頁。

国と地方の協議会(12条)←総合特区

構造改革特区:書面(「短冊」²⁸⁾によるやりとり

総合特区:利用可能な数を限定する代わりに、口頭での意見交換が可能なものに変更

復興特区:利用可能な数の限定がかけられていないものの、総合特区並みの国との交渉ルール

・条例の上書き権←総合特区

政省令で定めるところにより条例で規制の特例措置を適用(36条)

民主党総合特区・規制改革小委員会:条例への包括的委任規定案²⁹

違憲の疑いを回避するため、個別具体的な委任となるように変更³⁰

・復興特別意見書(11条8項)、国と地方の協議の国会への報告(12条5項)←国会修正

国会が地方公共団体の意見を踏まえて法律で特例を定める方がより実効的な復興が可能となる³¹

非常時における条例の上書き権の一形態

・地方公共団体相互間の関係:県が介在しない復興計画作成³²

市町村のイニシアティブだけで復興推進計画を作成し、広域での産業立地と震災復興を可能とする

III. 震災復興ガバナンスの観点からみた復興特区制度

1. 中央省庁間関係——復興庁による調整

・沖縄特区における調整規定

「沖縄振興審議会の意見を聴くとともに、関係行政機関の長に協議して」地域指定(42条1項)

・構造改革特区における調整規定

関係行政機関の長が法令等の基準に適合すると認められるときには同意するものとする(4条10項)

実務:地方公共団体・内閣官房構造改革特区推進室・各省庁で3往復の書面のやりとり³³

特区推進室(地域活性化統合事務局)…各省庁と交渉する役割³⁴

規制改革の全国展開が最終目標³⁵→提案地方公共団体としてはその成果を独占したいと考えていても、特区推進室が全国展開に向けて舵を切ることは制度上予定されている³⁶

²⁸ 構造改革特区研究会「特区提案の実態を『短冊』から読む」新都市 60 巻 9 号 (2006 年) 124-131 (124) 頁。

²⁹ 阿部昌弘「産業の国際競争力強化と地域活性化を目指す総合特区の創設」立法と調査 (2011 年) 3-12 (5) 頁。

³⁰ 山本泰司「我が国の経済の再生・成長に向けた総合特別区域法の制定」ジュリスト 1432 号 (2011 年) 2-3 (3) 頁。なお、構造改革特別区域法は今年、5 年見直しの時期を迎えており (久保田正志「5 年目を迎えた特区制度の見直し」立法と調査 265 号 (2007 年) 9-12 (12) 頁)、2012 年 2 月 3 日に閣議決定された改正法案には条例の上書き権の規定が盛り込まれている (法案 35 条)。

³¹ 第 179 回国会衆議院会議録本会議第 10 号 (平成 23 年 11 月 18 日) 8 頁 (高木美智代議員発言)。

³² 「復興特別区域基本方針」(2012 年 1 月 6 日閣議決定) 20 頁。

³³ 構造改革特区研究会「提案主体と省庁とのやりとりの実際」新都市 60 巻 10 号 (2006 年) 153-158 (153) 頁。

³⁴ 八代尚宏「構造改革特区の評価と課題」ジュリスト 1250 号 (2003 年) 8-14 (11) 頁。

- ・総合特区・復興特区：地域の自主性・自立性の向上、全国展開は最終目標でない³⁷
調整に当たる地域活性化統合事務局は地方公共団体の利害のみをさしあたり代弁すればよい
- 復興特区：地方公共団体と各省庁の媒介組織としての復興庁
- 復興庁…内閣に置かれる組織³⁸（復興庁設置法 2 条）、内閣官房・内閣府と並ぶ立場
このことが復興庁の他省庁に対する交渉力を強めることになるのが注目される³⁹
- 復興局にも特区を所管する内部組織（計画班、復興特区班・復興交付金班）を設置⁴⁰

2. 中央・地方間関係——団体自治親和性の向上

- ・特区制度における地方公共団体の立場の強化：
国と地方の協議会⁴¹（総合特別区域法 10・11 条、東日本大震災復興特別区域法 11・12 条）
条例の上書き権（総合特別区域法 25・54 条、東日本大震災復興特別区域法 36 条）
- ・地方の側の自由度を高めること（地域間の規制・課税面での格差を広げること）の正当化根拠
沖縄特区：基地の負担に代表される沖縄の特別な状況
構造改革特区：規制改革の実験⁴²としての位置づけ、最終的には全国展開が目標⁴³
総合特区：政策の地域間競争によるイノベーション⁴⁴←地方自治の理念そのもの
復興特区：震災被害、「21 世紀半ばにおける日本のあるべき姿」（復興基本法 2 条 1 号）の模索
- ・特区がもたらす可能性のある負の外部性への対応
復興特区に見られる「手続化」＝正当化のための一つの手段とも見うるのでは？

³⁵ 構造改革特別区域基本方針（2003 年 1 月 24 日閣議決定、2012 年 1 月 27 日最終改正）4 頁。西尾勝監修・東京市政調査会研究室編『検証 構造改革特区』（ぎょうせい・2007 年）39 頁は、構造改革特別区域評価委員会が特区において弊害が生じていない場合には全国展開するという原則を採っているため、所管省庁が弊害を立証できないときには全国展開が決定される構造になっていると指摘する。

³⁶ こうした点が特区提案の減少傾向の要因とも指摘されてきた。参照、「低調『特区』の復活なるか 政府、6 年目のデコ入れ」日経グローバル 77 号（2007 年）6-15（8）頁。

³⁷ 総合特別区域基本方針（2011 年 8 月 15 日閣議決定）2 頁。

³⁸ 「内閣に…置く」（内閣府）と「内閣の統括の下に…置く」（各省）との規定の違いは総合調整の際に内閣府が各省を調整する側に立つことを示すと理解するものとして参照、行政組織研究会「中央省庁党改革関連法律の理論的検討（2）」自治研究 76 巻 10 号（2000 年）3-36（8、10）頁。なお、外局及び内閣府に置かれる外局の概念につき参照、森田寛二「内閣府と日本国憲法」第 5 章 内閣』同『行政機関と内閣府』（良書普及会・2000 年）39-56（43-49）頁[初出 1999 年]。

³⁹ 第 179 回国会衆議院本会議記録 11 号（平成 23 年 11 月 24 日）8 頁（平野達男国務大臣発言）。

⁴⁰ 復興庁「復興庁の体制について（2012 年 2 月 10 日）」
（<http://www.reconstruction.go.jp/topics/120210fukkocho-taisei.pdf>）。

⁴¹ 「地方の自立問われる総合特区制度」日経グローバル 176 号（2011 年）36-39（37）頁。

⁴² 実験と法治主義との関係につき参照、大橋洋一「実験法律の法構造」同『対話型行政法学の構造』（弘文堂・1999 年）280-300（293）頁[初出 1998 年]。

⁴³ 福井秀夫「社会実験としての規制改革特区」産業立地 41 巻 9 号（2002 年）8-14（8）頁、本田敏秋「日本のふるさと再生を目指して」市政 55 巻 10 号（2006 年）26-29（29）頁、伊藤白「総合特区構想の概要と論点」調査と情報 698 号（2011 年）1-12（7）頁。

⁴⁴ 和泉洋人「政府の新成長戦略と『総合特区』構想の推進」不動産経済 89 号（2010 年）64-75（73）頁。

3. 地方公共団体・住民間関係——非常時の住民自治の可能性

- ・事業者による特区計画提案：構造改革特区⁴⁵→総合特区→復興特区
 - 特区の内容提案に関するコミュニケーション過程を地方公共団体レベルにも設定
 - 地方公共団体にのみ特区の特例措置の内容形成を提案させる地位を保障
 - 条例の上書き権…地方公共団体の自己決定と自己責任を重視する発想
- ←市町村の行政機能を大きく低下させる被害(参照：東日本大震災復興基本法 2 条 2 号)
 - 非常時において(とくに市町村レベルの)住民自治に期待する制度設計をすべきか?⁴⁶
- ・目指すべき復興モデルの不確定性
 - 関東大震災：帝都復興院⁴⁷が主導
 - 目指すべき近代都市計画像が与えられており、それと現実とのギャップをいかに埋めるかが問題⁴⁸
 - 東日本大震災→価値観の多様化、被災地の被害状況、産業・地域社会構造に大きなばらつき
 - 課題に最も近いところに存在する地方公共団体に認知上の優位性(認知的先導性)⁴⁹
 - 非常時であるが故に住民自治を活発に機能させて地域独自の復興モデルを模索すべき⁵⁰
 - 利害調整のコスト…例：漁業特区構想⁵¹
 - 特定区画漁業権付与の優先順位の変更⁵²<復興構想の中核に影響する問題⁵³
 - 国による住民自治支援：より現場に近い復興局の調整権限を強化

⁴⁵ 春名史久「構造改革特区の今後の展望」ジュリスト 1250 号 (2003 年) 21-22 (21) 頁。

⁴⁶ 飯島淳子「東日本大震災復興基本法」法学セミナー 56 巻 12 号 (2011 年) 10-15 (14) 頁。

⁴⁷ 調査及び立法考査局「東日本大震災の概況と政策課題」調査と情報 708 号 (2011 年) 1-36 (20) 頁。

⁴⁸ 福岡峻治「東京の復興計画」(日本評論社・1991 年) 116-185 頁、越澤明『後藤新平』(筑摩書房・2011 年) 202-234 頁。

⁴⁹ 角松生史「自治立法による土地利用規制の再検討」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ 諸相と動態』(東京大学出版会・2001 年) 321-350 (326, 349) 頁。

⁵⁰ 神山安雄「復興特区制度の意義と課題」農村と都市をむすぶ 61 巻 9 号 (2011 年) 59-64 (63) 頁も、コミュニティの徹底した議論が不十分のまま、土地利用再編計画が既存の個別法の開発許可・事業計画策定を不要にしておこなわれると、問題が残らざるをえないと指摘する。

⁵¹ 推進派の主張として、村井嘉浩「宮城は独自の『復興特区』構想で甦る」Voice404 号 (2011 年) 56-61 (58) 頁、日本経済調査協議会水産業改革高木緊急委員会・緊急提言「東日本大震災を新たな水産業の創造と新生に」(2011 年) 11-13 頁、小松正之「資源は枯渇、漁協は前近代、震災以前から課題山積。水産制度を根本改革する好機」東洋経済新報社出版局編集部編『震災からの経済復興 13 の提言』(東洋経済新報社・2011 年) 143-166 (162) 頁。反対派の主張として、山本辰義「『水産業復興特区』は必要ない」月刊漁業と漁協 49 巻 9 号 (2011 年) 12-15 頁、廣吉勝治「復興構想会議『提言』の内容と方向を問う」月刊漁業と漁協 49 巻 10 号 (2011 年) 6-9 頁、達義人「漁協は本当に駄目なのか」月刊漁業と漁協 49 巻 10 号 (2011 年) 10-13 頁。

⁵² 漁業法制における漁協の位置づけにつき参照、漁協組織研究会編『水協法・漁業法の解説[第 18 版]』(漁協経営センター出版部・2011 年) 40-47, 347-349 頁。特定区画漁業権の性質につき参照、金田嶺之『新編 漁業法詳解[増補 3 訂版]』(成山堂書店・2008 年) 133 頁。

⁵³ 濱田武士「水産業の再生と特区構想の行方」ガバナンス 125 号 (2011 年) 18-21 (19) 頁、二階堂遼馬「対立する県と漁協『水産特区』の是非」週刊東洋経済 6340 号 (2011 年) 22-23 頁、室嶋輝『高台移転』は誤りだ」世界 820 号 (2011 年) 55-66 (61) 頁。

おわりに

・復興特区制度の制度設計

①憲法上の要請(平等原則, 法律の一般性)

甚大な震災被害からの復興の必要と、目指すべき復興の姿をめぐる地域間の政策革新競争

②法治主義の観点

減免措置を講ずる前提となる特区の計画認定に関する手続・要件を法令で定めるとともに、減免されうる内容についても法律で列挙する(包括法・通則法)方式を採用

③多層的な公共部門における立法権の配分

国会の立法により制度設計することを基本としつつ、特区法に関する政省令で個別的に委任された事項については条例による上書きを認める

・復興特区制度が公法学に与える意義

特区制度→規制・課税の実質的な意味における立法作用を地方公共団体に移譲するしくみ⁵⁴

同様の結果は条例制定権限を拡張⁵⁵することによっても達成できるかもしれない

→復興特区制度は垂直的ガバナンス構造に新たな一例を加えるもの

【追記】本報告の準備に際して、復興特区の制度設計を担当した青木由行内閣参事官・総崎由希主査(ともに東日本大震災復興対策本部事務局所属)のご教示を得た。記して御礼申し上げる。

⁵⁴ Hiroki Harada, *Special Economic Zones as a Governance Tool for Policy Coordination and Innovation*, 31 J.JAPAN.L 205, 218 (2011).

⁵⁵ こうした方向性を取るものとして、北村喜宣「新地方自治法施行後の条例論・試論」同『分権改革と条例』(弘文堂・2004年) 50-87 (76) 頁[初出2000年], 同「法律改革と自治体」公法研究72号(2010年) 123-136 (130) 頁。

第Ⅱ部コメントおよび質疑

コメンテーター 林 知更
(東京大学社会科学研究所)

司会 それでは第Ⅱ部の二つのご報告に対して、社研のスタッフである憲法学の林さん、コメントをお願いしますでしょうか。

林 社研の林でございます。私は専門が憲法ですので、憲法にかかわる非常に限定された論点ですけども、ご報告を聞いた感想程度ですが、いくつか申し上げたいと思います。

原田先生のご報告の中でまず最初に出てきた論点が、一国二制度排除論との関係です。そこで法律レベルで地方ごとに多様な制度を導入しようとするときに、憲法が障害になるのではないか。どういう制約を憲法が掲げているのかという論点から入っておられるので、ここから少し考えていきたいと思います。

まずここで、憲法はどこまで全国画一の制度を、憲法上の要請として要求しているのかという問題を立てることができるのではないかと思います。原田先生が挙げている二つ目の点ということで、法律の一般性という要請が挙がっています。これはこの問題を考える際に、おそらく最初の入口として大事な点だろうということですが、実はこの点はなかなか難しい問題で、法律とは何なのかというのは、まさに 19 世紀以来いろいろ見解が分かれていて、結論の出ていない問題であるわけです。憲法上は、国会は国の唯一の立法機関であるとしか定めていない。

この立法なるものがいったい何なのか。一方では一般的な規範であるという説もあるし、他方では一般的である必要はない。人々の権利義務関係を規律していれば、個別の事柄を規律していても法律なのだという議論もあるし、他方で、民主的な手続きを経て制定された規範であれば、それは一般性がなくても、権利義務にかかわらなくても法律であるという議論も登場している。

この中で注意すべきは、私たちの憲法が何を定めているのかということです。憲法自体は、今述べたように国の唯一の立法機関としか言っていないわけですが、別の箇所を見ると、憲法 95 条に地方特別法についての規定がある。すなわち特定の地方公共団体のみにかわる特別法を定める場合には、この地方公共団体の住民投票を行って住民の同意を得なけ

ればならないという規定があるわけです。

これは何を意味するかといえば、当然国の法律で定められることの範囲の中には、地方ごとに特別の制度を設けるというのも立法権の範囲である。ただし、特定の地方公共団体にかかわる場合には、その住民の同意を得なければならないということです。かつてアメリカで州が地方公共団体の事柄について個別にいろいろ法律で口出しをした。その弊害が重視されて問題であるというわけで、そのような対策として当時アメリカでいろいろ試みられたものの一部が日本国憲法に入ってきたと言われているわけですが、このように見ると、法律の一般性ということがしばしば言われてはいるものの、実は日本国憲法というのは、法律によって定めうる事柄の範囲という意味では、もう少し多様な制度形成を許容していると見る余地があるということになるかと思います。

これをもう少し一般的な次元で言うと、近代国家というのは、全国にあまねく同じ仕組みを設けて、民法や刑法のように皆が同じルールに服するものなのだ、という想定をしばしば憲法の中に読み込もうとすることがあり得るわけですが、実はこのような憲法解釈の背景理論として持ち込まれるところの想定と、私たちの憲法とのあいだには一定の距離があり得る。憲法は我々の思う以上に実は柔軟であるかもしれないという問題が、一つあるかと思います。これが第一の感想になります。

2番目として、それでは地方ごとに多様な制度を導入しようとした場合に限界がないのかというと、もう一つの論点である憲法14条が出てくるわけです。ここで考えなければいけないのは、特区制度と地方自治というのはどういう関係に立つのかという問題ではなかろうかと思われます。先ほど見た、全国に画一の制度が本当に憲法上要求されているのかという問題との対比で見ると、地方自治も特区制度も、地域ごとに多様な制度を導入することを認めるための技術である。多様性に対して肯定的であるということで、一見したところ同じ方向を向いている。親和性があると見えるわけですが、ただもう一段考えてみると、この両者はやはり憲法上の区別をはっきりとしなければいけないという側面があると考えられます。

すなわち自治というものは、自分たち自身の事柄については住民が自分たち自身で決定する。これが非常にゆるく言った自治の基本的な考え方だろうと思われるわけですが、したがってそれぞれの地方自治体が、自分たち自身のことについては、等しく同じように皆自分たちで決められるようにしようという、ある種の平等の要請が内包されているというふうに見ることも不可能ではなかろうということになるわけです。これに対して特区制度というのは、ある特定の地区について他とは違う特別な扱いをしようということになるわけです。したがって特区制度の場合には、平等との関係で重要な問題が出てき得る可能性が含まれている。この点は注意しておかなければいけないと思われます。

地域ごとに条例を自由に定めることができる。そこで地域ごとに異なる制度が定められ

ることによって、たとえば路上でタバコを吸ったら、ある自治体では罰金が科されて、他の自治体では処罰されないといったような差異が生じる。これは平等の要請に反するのではないかという論点を立てることはたしかにできます。しかしこれは憲法自身が憲法のレベルで自治を保障していることからの当然の帰結であるということで、憲法に反しないというのが一般的な考え方です。これに対して特区制度の場合には、使い方によっては利益誘導や特定の地域に対する差別を内包してしまうという危険がある。先に触れた地方特別法に対する警戒という問題が歴史的に生じてきたのも、そのような危険を背景に含んでいたと見ることができるのだろうと思います。

したがって原田先生が挙げておられた、平等原則に反しないのか、合理性を持った区別なのかという点を正当化のフォーラムできちんと論じる必要が出てくるわけです。この意味で、自治の理念と特区制度といった場合に、自分たちのことを自分たちの好きなように決めた結果、多様性が生じるということと、特区制度を設けて、それによって政策のイノベーションを競わせて多様性を作り出すということのあいだに、やはり何か一つ違う、一線を越えているところがあるのだろうというのが憲法の観点から見た感想になります。

そこで3番目として特区制度の目的ということになりますが、先ほど原田先生が挙げておられたいくつかの従来の特区制度の類型の中で興味深いのは、沖縄の場合は、歴史的にある種の負荷というか負担を負ってきたところは、活性化して底上げをするために特化が必要なのだというのは、正当化の論拠として一つあるのだろうというわけです。

これに対して構造改革特区などは、新しい政策の実験による競争を促進するという側面がある。それによってイノベーションを成し遂げるという側面があるだろう。今回の震災のお話をうかがっていて、まさに負の側面を背負った地域をいかに底上げするかという問題に加えて、政策のイノベーションという競争の要素を組み合わせたところに興味深い面があるのではないかと。ただ、はたしてこの二つが正しく結びつくのか。こういうところをもう少しお話をうかがってみたいと感じたというのが感想です。

司会 どうもありがとうございました。感想ということなので、特に返答を求めてないかもしれませんが、今の段階でもし簡単におっしゃることがありましたらお願いします。

原田 林先生ありがとうございました。私の説明の足りない部分を完璧にフォローしていただきました。1点だけ補足させていただきますと、地方特別法については、構造改革特区のときにも、それが地方特別法に当たるのかという議論があり、今の立法の形態は地方特別法に当たらないという整理で、住民投票をせずに作っています。その理解のもとにその後の特区制度も設計されているという点を一つ加えておきたいと思います。ありがとうございます。

司会 今触れられた点は、後の全体討論のほうでまたもう一度付言させていただければと思います。

第Ⅱ部コメントおよび質疑

それでは最後に全体討論となりますので、会場の整理をする関係で、ここで 10 分ほどお休みを取らせていただきたいと思います。

第Ⅲ部 全体討論

全体討論

司会 それでは全体討論に移らせていただきたいと思います。今日は非常に厳しいタイムスケジュールで、ご報告者の皆さま申し訳ございませんでした。その中で本当に高度な内容をわかりやすくご説明いただきまして、非常に有益なセミナーになったと思います。

最初に報告していただいた四方に、今日の感想もしくは今まで話しそこねた点で、この点だけは補っておきたいという点がありましたらお話しいただければと思います。その後にはフロアのほうからできるだけ多くの質問を受け付けたいと思います。

それに先立ちまして、私のほうからひと言だけ申し上げますと、今日は4人の先生がそれぞれのご専門に関して非常に深いお話をされましたが、期せずしていくつか共通のテーマのようなものもうかがえたかと思います。第1のテーマは平等もしくは連帯という問題で、もともと地域間でいろいろな格差や違いがある中に、またさまざまな社会階層的な不平等がある中でこのような震災が起きた結果として、それが今後どうなっていくかということはいへん気になるところです。平山先生の表現をお借りすれば、それに加えて制度や政策がさらに新たな不平等を生み出しかねない。そして最後の原田先生の特区制度も、先ほどの林さんからのお話にもあったとおり微妙な部分がある。そういうのを含めて、平等もしくは井手先生のお言葉の社会的連帯をいかにして確保していくか、回復していくかということについて、またおうかがいできればと思います。

第2点としては、これも共通の概念だったと思いますが、サステナビリティ、維持・再生可能であるか。この地域が短期的ではなくて長期的に維持・発展していくことはどうしたら可能なのか。震災地域は多くは人口減、高齢化に苦しんでいたところでは。これが震災を受けた中で非常に難しい復興の過程をたどっている。その中で、石川先生のご指摘で言えば、ビジョンがなかなかはっきりしない結果として場当たりのやっつけていく。ここに必要なのは、どういう地域のモデル、社会のモデルを目指すべきなのか。このあたりも共通の問題関心だったと思います。

三つ目はこのプロジェクトのガバナンスということで、特に私はローカルガバナンスをやっておりますので、今回のお話でも、国の果たすべき役割、県の果たすべき役割、あるいは基礎自治体の果たすべき役割が、石川先生の表現では、ほとんど制度疲労の極みに達していて、もうどうにかしないといけないというお話がありました。この点については、

最後の原田先生も行政法の見地から詳しくご説明いただきましたが、改めて新しいガバナンスのあり方、国・県・市町村はどういう役割を果たすべきか。さらにそこにどうやって住民参加の声を組み込んでいくか。この点に関しても何かご意見がありましたらうかがいたいと思います。今の話は絶対答えろという話ではありませんので、少し心の中にひっかかる部分がありましたら、今日の感想と併せてご自由にお話しいただければと思います。

では、ご報告順に石川先生からお願いできますでしょうか。

石川 言い残したというか、言わなければいけないことということで一つだけ。姿が見えなければ、どんな法律を作っても、どんな政策を作っても、いくらお金を投入しても、見えないものにやりようがないわけです。いろいろな自治体が復興計画の基本方針を出して、もうほとんど出ていないところはないという形です。詳しいところ、方針だけのところ、いろいろありますが、今何をやらなければいけないかという、地方分権でそれぞれの自治体が出してきているものが、ずっと並べてみたらいったいどうなのということを、東北のあの場所に置いて、誰かがきちんとチェックしなくてはいけないと思います。

私は地方分権が基本だと思いますが、今回は地方分権をまだよちよち歩きで歩き始めたところに地震が来たので、地方分権ではなくて、地方勝手というか、要するに自分のところのことしか考えない。もう皆ばらばらです。その矛盾をはたして復興庁が解いてくれるのかどうか。これは発足したばかりですから、わかりません。まさに平山先生がおっしゃったように、きちんとしたレビューをなるべく速やかに、お金が投入される前にやる必要があるということが一つです。

もう一つは、私は現場主義で、地元張り付いてやっていますので、いかにすばらしい都市計画理論、あるいは住民参加、いろいろやったとしても、阻むものは土地所有です。売らないと言われたらそれまでです。これだけ皆さん苦しんでいるのに、そこでお金を儲けようという人がいるわけです。土地区画整理だって、本当はやればいいのでしょうけれども、それをやっていたら10年、20年があつという間にかかります。土地所有の問題、地価の問題を、こういう非常時にあってこそ、一つの行政の基本的な政策として提示すべきだったと思いますが、もう遅いかもしれません。

司会 ありがとうございます。平山先生お願いいたします。

平山 宇野先生がお話しになったなかで、私も連帯のあり方はたいへん重要だと思います。先週ずっと東北を回っていたのですが、東北の役所の方や地元の方は、共通して「そろそろ忘れられ始めているのではないか」というようなことをおっしゃっていました。「皆さんのところで東北のことはまだ話題になっていますか」ということをよく尋ねられました。日本全体の連帯の形として東北復興を持続的に進めるのかどうかということに関して、東北の人たちが不安に思い始めている面があると感じました。

それに関連して、最近、東北の自治体がかんばったのは、1月締め切りの補助金申請で

した。とにかくプロジェクトを組んで国のお金を取るという仕事です。これに続いて、3月締切の申請があります。東北の自治体は、いま、1月締切に間に合わなかった事案を3月に間に合わそうという仕事に取り組んでいます。ここには、地元のあせりも反映しているように思います。復興計画の立案は、もちろん急ぐ必要がある。しかし、それだけではなく、日本が東北に関心と同情心をもっている間に予算をとってしまいたいという力学が働いているようにみえます。地域の将来像をどのように構想するのかという問題を検討する前に、まずプロジェクトを組んで、それに予算をつけてもらうための申請を急ぐ、という側面がある。しかし、地域の将来を落ち着いて構想をする仕事も大切です。それを支えるには、日本全体が連帯して東北復興に長期にわたって取り組むということを明確に約束する必要があります。東北に必要なのは、社会連帯に支えられているという安心感です。

司会 ありがとうございます。では井手先生よろしく願いいたします。

井手 宇野先生からご指摘いただいた点とちょっとからめながら話をしたいと思います。正確な数字かどうかわかりませんが、僕が新聞を読んだときに、被災地に向かった寄付金が4400億円に達したという数字がありました。合っていますか？その金額を見てちょっと驚いたのです。皆さんがその金額をどう評価されるかという一つの基準として、今日の税の話でいけば、25年間で7.5兆円の所得税増税です。単年度で割るとだいたい3000億円なわけです。財政学者の目から見れば、寄付金であつという間に4400億円集まったのに、税では3000億円取るのにヒーヒー言って、いろいろなところから反対が出てくるわけです。結局は政府をあいだに介することで政策の機動性が一気に落ちてくるということの意味を、きちんと考える必要があると思います。それが宇野先生から指摘があった社会的連帯の問題と深くかかわっているわけです。

その意味では、今日僕はちょっと言葉足らずでしたが、復興のプロセスでも、政府がきちんと財源面でも、歳出の面でも、施策の中に公正さを埋め込んでいかないと、人々の政府に対する信頼感がいつまでたっても出てこない。とりわけ、これは僕がよく使うデータですが、先進国の中で政府に対する信頼度が日本はずば抜けて低い。それが今回の震災で一番よく表れている。絆という言葉をよく使うけれども、それは人と人のあいだにはあったとしても・・・じつは、日本は人間同士の信頼感も先進国最低なんです・・・政府と人々のあいだにはそれがない。だから、復興のプロセスで政府がどのように信頼を作れるような形で公正さを埋め込んでいくのかということをきちんと考えておく必要があるというのが、今日の僕の批判的なコメントの一番の出発点でした。

もう一つは、宇野先生の論点で言うと二つ目に関係しますが、サステナビリティの問題で、財政社会学の観点から言えば、ある程度無駄遣いであつたとしても、人々がそれに納得し税を払うのであれば、それは無駄遣いと言わない。何をもって無駄と言うか。民主主義的に決める以上は、それを皆が納得したのであれば無駄ではないのです。そのときに、

問題は、復旧・復興を遂げたとして、その後に今度はその地域の人々がちゃんと定常的に生きていけるのかという問題が出てくるわけです。そこまで面倒を見るかといったら、そこを増税で応じてくれる人はたぶんいない。ここには納得がないでしょう。

そうなったときに、今日私が議論したかった二つ目の点で、持続可能な公共事業の姿を今政府が並行的に考えておかなければ、たとえば 10 年後に復興を遂げたときに、被災地が新しく生きていく姿を政府がまた提示することができないままに、今までのように土建国家の形でずるずると土建業を延命していくしかないという状況が待っている。地域をどう持続させていくのかという問題は、復興と同時に、今新しい公共事業の姿をどう描くのかということと深く関係しているということを考える必要があると思います。

そしてそれはさらに最初の第 1 の点に戻っていくわけで、それは被災地のみを救済するのではなくて、今地域経済はガタガタなわけですから、そういう地域に対しても、ちゃんとそれなりの配慮をするということが、実は自治体間の水平的な連帯を生んでいくことともつながっていく。そういった社会的な連帯を自治体と自治体、政府と人々、さまざまなディメンションで考えていきながら、5 年後、10 年後のことを考えて政策を打っていく必要があるのではないかと僕は思っています。

司会 では最後に原田先生よろしくお願いします。

原田 ただいまの井手先生のお話とも重なる点が多いですが、2 点ほど申し上げたいことがあります。一つは特区制度についてですが、伝統的に憲法学、行政法学は国家権力を警戒して参りましたので、国家権力に対してとにかく防御したいというのが強くて、地方分権はとにかく善である。とにかく地方にやらせるのがいい、国にやらせるのはよくないというのが基本的な評価の図式です。そうすると特区という仕組みは、従来は分権に適合的なのかそうではないのかが非常に評価が分かれる仕組みでした。つまり沖縄の特区制度というのは、中央が強くコントロールして、沖縄に税金の免除だけ与えるものでした。また構造改革特区になると、そこは地方の提案を受けて作動するので、地方分権に多少親和的になったと言えましたが、総合特区と今回の復興特区はいずれもかなり分権に配慮した仕組みになっていて、その限りにおいては、公法学者が従来改善すべきと主張していたことがかなりの程度実現はしているということになります。他方で心配なのは、本当に分権するだけで大丈夫なのかということであり、それがまさに先ほど井手先生がおっしゃった、それ以外の地方の自治体はどうするのだということについて公法学の立場から十分な議論ができていくのかということ、そこはまだ十分ではないのではないかと気がしています。その意味では、それでも特区制度の方が、国の立法者が全体の利害にある程度配慮して作っている制度なので、ガバナンスのあり方としては条例の上書き権を無限定に認めるよりもまだいいのではないかと気がしています。

もう 1 点は、地方公共団体の相互の連携について、従来ほとんど、特に行政法は見てこ

なかったというところがあって、その点に関しては、最初に石川先生のご報告で教えていただいた「対口支援」、公法学の文脈に置き換えると「地方公共団体の水平的な連携」のあり方を法的にもっと制度化しなければいけないという点は、喫緊の課題ではないかという気がします。

司会 どうもありがとうございました。

それではお待たせいたしました。フロアのほうからのご質問を受け付けたいと思います。

4 先生のどなたか単独、あるいは全先生にでもどちらでも結構です。何かありましたら挙手していただけますでしょうか。

〇〇 どのご報告もたいへん興味深くうかがったのですが、とりわけ原田先生のご報告で1点おうかがいしたいことがあります。原田先生も復興特区を正当化するための重要なデバイスとして考えておられる手続化というところですが、規制するというのは行政が資源を配分するという発想で、それを緩和するというのは市場を介した資源配分によって効率性を高めるというのが基本的な考え方だと思います。それが最もストレートに出ていたのは、たぶん構造改革特区という発想で、どの部分を市場に任せたらうまくいくかということを実験させて、うまくいったら全国にという、その背後にあるのは、全国に均霑するというだけではなくて、基本的に行政の裁量をなるべく小さくして、国会で法律が通ったら、それで市場のルールが決まるという国を作るのだという発想ではないかと思います。

ただ、ご説明いただいた手続化というところだと、方針というのは一般的な方針が示されているだけで、それが通るかどうかは、地方公共団体の担当者が国の担当者を説得するという手続があいだに入っていく。その中で重要だと認識されたら認められるとなると、正当化されるとなると、このプロセスはむしろ高度成長期の産業政策の立案過程で、特定の産業を優遇して発展させるときの発想に近いような気がします。法律には明確にどこどこ産業の何々社を支援するとは書かずに、通産省が説得されたならば予算をつける。あるいはルールを緩和したり、厳しくしたりする。

短期的には産業政策がよく効いたように、短期的にはこれが効く可能性もあると思うのですが、それこそ持続可能なスキームとして考えた場合は、構造改革特区が考えていた仕組みと今回の復興特区の仕組みはずいぶん違っているように、しかもその違っている箇所を重視されていたかと思うのですが、違っているという理解は正しいのかどうか。違っているとしたら、その両者に対する先生の評価をうかがいたいと思います。

原田 ありがとうございます。まず構造改革特区と復興特区とが違っているかどうかという点は、違っていると思います。構造改革特区の場合には、ご指摘のとおり、なるべく透明にして、なるべく行政がかかわらない分野を広げよう、しかもそれを全国に展開しようということで、政策実験という要素が注目されていたわけですが、今回の復興特区、あるいは総合特区の場合には、実験ということ、あるいは全国展開ということよりも、地方

公共団体の主体的な「やる気」に期待して、全国的な規制や課税にある程度穴を開けて、そこで国も支援しますからちょっと変わった政策をやってみてくださいというような、政策のコンテストをやるというものに近い発想だと思います。その点では、構造改革特区が意識していたような行政の裁量を縮めるということは、あまり考えられていないのではないかと思います。

次に、それがいいかどうかということですが、これは確かに難しい問題で、一方では構造改革特区と異なり、全国展開しないわけですので、他の地域に対して負のインパクトが及ぶ恐れがあります。今までやったことがないので、実際にやってみて、どのくらいの波及効果が及ぶのかは本当に手探りの状態ですので、その意味では現在のところはある程度一般条項的な書き方をした上で、個別に論証させる方式（手続化）が短期的にはいいであろうということはあると思います。ただ長期的にそれがいいかというと、そこはまた別途考える必要があって、おそらくはそういった蓄積の結果、一定の審査基準というか、こういう場合には認めるという基準ができてくれば、それをある程度明文化して、公表してルール化していくということが中長期的には望ましいと思います。

司会 ありがとうございます。他にご質問ございますでしょうか。

〇〇 都市プランナーとか都市防災をやってきた立場でご質問です。一つはスケジュールの観点に関係しますが、これは石川先生と平山先生にお願いしたいと思います。もう一つは、復興基金や交付金や、企業などを立ち上げるお金の関係で、井手先生と原田先生におうかがいしたいと思います。

阪神のときの住宅復興は、復興計画ができた7月、8月段階にもうほぼ決まっていた。僕らが見ていると、3月の段階で大きなフレームが出て、復興計画ができたときにはそれを組み込んでいく。都市計画については、バタバタと2カ月でやったので、後でかなり制度的に変えながら、要するに6カ月後の復興計画を作った段階では、もう雇用や福祉などの復興の施策は動いていて計画を練った。ところが今度の復興のスケジュールを見ていると、いきなり建築制限を6カ月に延ばす。復興計画の目安は年末です。来年度予算に下手したら乗るのではないかなというような、のんびりした話でスケジュールの設計をした。

一方、雇用保険は6カ月で切れる。被災者にとって仕事は6カ月後になく、もしくは仮設住宅の生活が5年、10年続く。自分の子どもが学齢期の人は、そんなところでいつまでも子育てはできないからといって外へ行くという選択をしている。このへんの復興のスケジュール管理が、管理と言えないけれども、めちゃくちゃのように思います。どうしてこういう仕組みになってしまったのか。お二人にそのへんの示唆をいただきたいというのが1点です。

それから井手先生と原田先生にお尋ねしたいのですが、これは僕の専門分野ではないのですが、阪神や中越では、復興基金という形で民間やNPOの活動が審査委員会に通って、

かなり恣意的なものまで全部広げようとなった。今度は復興基金の制度になったところで、行政や国のある程度のフィルターがかかるわけです。特定事業とそうでない事業に分けられて、民間の発意とか、共同して何かやろうというのがちょっと心配している。

一方ではネットで、たとえばうちの企業が初期投資がなくなって助けてと言うと、ネットで直接 50 万とか 100 万とか集まる。復興のどさくさだったら、5 人くらい集まったら、1000 万やるから船を買ったり工場の機械を買って、10 年後から返してくれ。場合によっては返さない人がいてもいいのではないか。そのくらいのことをしないと地元の立ち上がりは見えないと思うのですが、そういうやり方を、復興の場合は復興特区という言い方をしているけれども、とても特区には思えない。機動性のあるお金の使い方をしていない。

そういう意味では、ちょっとおかしい復興になっているのではないか。今まで国民がちゃんと助けようと思っていたのが、関東大震災などは全国から来て、ストレートに皆が立ち上がったわけです。そういうあたりが全然欠けてきているのではないか。石川先生は制度疲労とおっしゃったけれども、僕は今回いろいろあつて現地には入りませんが、そこところが外から見ていておかしい。スケジュール管理については（石川先生と平山先生のお二人に、お金の使い方、復興を立ち上げるための特区や資金の配分の仕方については、（井手先生と原田先生のお二人にご感想をいただければと思います。

司会 では石川先生からお願いいたします。

石川 スケジュール管理のことですが、私はここに座っていてため息が出るほど、本当に遅いと思います。神戸との違いは、神戸は都市計画のスタッフがちゃんといました。神戸はとにかく力があるまちで、おもな被災地も神戸しかありませんでしたから、国からも、いろいろな応援部隊が来たわけです。さっとプランもできた。既存のいろいろな制度を使って、大変な災害だったけれども立ち上げることができた。

今回は、仙台以外のところは、もう本当に小さな小さなまちです。市の職員だってだいたい地元の長男の方です。家を継がなくてはいけないから、役所に入られた訳です。津波災害の一番、大変なことは、ご遺体の搜索です。地震はそこにご遺体がありますが、津波はどこに行ったかわからない。最後の一人まで、私のところは一人どうしても見つからない。それでも 5 月、6 月、最後の一人まで。見つからないのですけどね。それにもう膨大な時間をかけている。地方分権とか地方自治とか言っても、蓋を開けてみればそういう状況で、力がありません。自治体の職員自身も被災している。スケジュールに関しては、政治の混乱が、被災地に大きなつけになって回ってきています。

平山 スケジュールに関してですが、神戸のときは、1 月 17 日に地震が起こった次の日には、当時の建設省と、その区画整理関連の外郭団体が入ってきて、おおむね 2 週間ですべての復興計画をつくってしまった、と言われていました。中央の主導性が非常に強く、計画づくりが異様に速かった。

神戸の震災のときに比べると、東北の復興計画立案は、確かに遅い。しかし、神戸の速さがよかったのかどうかは別問題です。ご承知のように、都市計画の決定をめぐって市役所と住民の間に強い摩擦が発生し、その後遺症でプロジェクトがしばらく止まってしまったということもありました。東北では、自治体によって状況は異なりますが、神戸の場合よりは、住民の意向に目配りしているケースが多いと思います。

東北の計画づくりが遅い理由は、一つは、必要資金があまりにも大規模である点です。たとえば、南三陸町は年間予算 70 億円とか 80 億円とか、そういう規模の自治体なのですが、そこでの復興プロジェクトの事業費はだいたい 3000 億円だそうです。そうなりますと、国の方針が定まらない限り、復興計画を決定できません。そういう予算規模上の問題が一つです。

もう一つの原因は、先ほど触れましたが、土地が壊れてしまっているの、どこに住むのかがなかなか定まらない、ということです。住む場所が不明確なので、計画を迅速には立てられない。復興計画というと、ここにこういうものを建設する、そのためにこういう手法を使う、といったことを書き込むということになっています。しかし、まずは、抽象的でよいので、あるいは文字だけでよいので、もっと早くに基本方針だけを示すということがありえたかもしれません。こういう将来に向かってがんばりませんか、と市町村が住民に呼びかけるような計画ですね。具体的な計画立案は後付けでいい。総論は早く出して各論は後で詰める、というようなやり方がありえたかもしれません。スケジュールのあり方というよりは、計画の段階設定のあり方を見直す必要があると思います。

最初の佐藤先生の基調報告にありましたように、計画立案は遅いのだけれども、他方で、宮城県は、震災発生から時間が経っていないときに（建築基準法）84 条を約 1600ha に適用しました。これには驚きました。阪神・淡路大震災では、約 600ha に 84 条が適用されて、広いなと驚いていたのですが、宮城県の 84 条はすさまじく広いですね。この 84 条の制度は都市計画事業につながることになっています。しかし、それがなかなか決まらないので、建築規制を延ばしているという状況になりました。建築規制をとにかく広域にかけたけれども、その後がどうなるかがはっきりしない。復興計画の速度のあり方、抽象的な計画と具体的な計画の関係、国と自治体と住民の関係、建築規制の使い方、こういった点がまだ安定した技術として確立していないと感じます。

もう 1 点あるとすると、これは私にはよくわからないのですが、官僚の主導性が弱くなって政治主導になったといわれる中央での動きが、今回の復興計画の遅さに関係したのかどうか、という論点があるかもしれません。そのあたりは神戸におります私にはわからないのですが、中央での政治と行政の関係の変化が復興計画策定にどのように影響したのかを検証する必要があるのではないのでしょうか。

井手 今こちらのお二人にあった質問と関連づけながらお答えしたいと思います。これ

は本当のことなのかどうか、平山先生におうかがいしたいところでもあるのですが、阪神淡路大震災のときに、土建業のOBの方にお話をうかがったことがあります。震災が起きて、そうしたら建設省から各ゼネコンとか土建業に対して電話が鳴りっぱなしだった。とにかく今の仕事を断念してでも、資材をトラックに積んで今すぐ救済に行けという指示が出たと言うんです。土建業が、皆これは大変だということで、結局後でお金が出たというお話でしたけれども、その場で仕事を投げ出してすぐに皆が救済にかけつけたという話をしていました。それに対して、今回は国交省から全くそういう指示が来なかった。なぜこんなに反応が鈍いのか。同じように不思議に思っていた方がおられました。

決定的に状況が違うのは、90年に入って、日本とアメリカの交渉の中で公共投資基本計画が作られて、当初は430兆円の公共事業と言われていたものが、94年に改正されて、結局630兆円の公共事業をやるという計画になりました。これはアメリカとの公約であったわけですが、10年間で600兆を超す、GDPの120%に達するような公共事業をやるというコンテキストの中で、阪神淡路大震災の被害がGDPの約2%程度だったことを考えれば、震災以前から建設省が公共事業を大胆にやっていた時期の復旧・復興と、公共事業が全く立ち行かなくなっていて、お役所のほうも使うお金を持っていないという時期のそれとでは、全く状況が変わってしまっているのだと思います。

それともう一つ、これは北陸で除雪のときに問題になりましたが、結局土建業の衰退が著しくて、雪かきすらもうできなくなっているということが話題になりました。同じように今回も、たとえば助けに行こうとしても、もともとの母数がもう減っているとか、また被災地の土建業自体がもう衰退している、しかもそれが被災者になっているという問題がある。そういう意味で、以前に比べてスピーディに事業を進めることができるという状況が準備されていないという問題が基本的にあったのではないかと思います。それは同時に、政府と土建業というか業界との信頼関係、もしかすると権力関係かもしれませんが、それ自体も大きく変わってしまっているということを考えなければいけないように思います。

それともう一つ、たとえばダイレクトに寄付をするということがあるというご指摘もありましたが、90年代の後半と今、あるいは関東大震災とまで比較できるかはわかりませんが、決定的に状況が変わっているのは、所得水準が低下し、中間層が分解しているということだと思います。その状況の中で、人々がまず税負担に耐えられなくなっているという状況を押さえておく必要があると思います。

加えて、これはあまり知られていないデータですが、ご存じのように北欧は日本よりもはるかに税負担が大きいわけですが、中間層の税負担が重いと思うか、軽いと思うかという質問をすると、日本よりも北欧のほうが税負担は軽いと答える。日本人のほうが税負担は重いと答えてしまうわけです。つまり所得水準が徹底的に下がっていく。90年代の後半

から比べれば、10 年間で世帯当たり 100 万円ぐらい所得が落ちています。その状況の中で、一方で政府に対して我々は非常に大きな税を払っていると感じてしまっている。先進国で最も税負担が小さいにもかかわらずです。

そういう状況の中で震災が起きたとしても、絆とは言うけれども、人々は簡単に税を払いたくないし、払えないわけです。唯一希望を持つとするならば、ダイレクトに寄付を行うということではしかないのだと思います。しかしそれとて、所得水準が下がってきている中でおのずから限界があるということを考える必要があるかと思います。お答えになっているかどうかわかりませんが、以上です。

原田 先ほどのご質問の内容を正しく理解できているかどうか分からないのですが、阪神あるいは中越のときには復興基金というものがあって、それが比較的ゆるやかな使途で補助金を出していたけれども、今回の特区についてはそういうものではないのではないかとこのご質問であったと理解しました。それはそのとおりで、もともと国ないし県の補助金というのは使途にいろいろと制約がかかっている、その制約を緩和するために、一旦それを財団法人に寄付して、そこからお金を配るという方式を復興基金では行っていました。それは阪神でうまくいったので、その後中越などでもやっています。

東日本大震災では、先ほどご説明した復興特区の復興交付金というのは、国から地方に交付される補助金の使途を、そういう基金を使わずに緩和しようという仕組みなので、ちょっと位相が違っているというか、その先にもう一回基金を作って、そこに寄付をしてそれで配るということは当然できますので、そういうことが行われれば、たぶん阪神あるいは中越と同じような仕組みができるのだと思いますが、少なくとも特区法の中ではその仕組みは規定されていないということではないかと思います。

司会 ありがとうございます。5 時になってしまいましたが、もしありましたら最後にひと言ずつおっしゃっていただいて、まとめてお答えいただくということでよろしいでしょうか。では皆さんひと言ずつお願いいたします。

大沢 社研の大沢です。私は日本学術会議の東日本大震災復興支援委員会で、産業振興・就業支援分科会の幹事を拝命しているということもあって、産業振興・就業支援をどうしたらいいか足りない知恵を絞っています。そのなかで、井手さんのご編著『雇用連帯社会』からたいへん多くを学ばせていただきました。とにかく巨額の復興予算が、必ずしも公正とは言えない負担で捻出されるわけですから、地域の持続可能性につなげていかないことには身も蓋もないと思っています。

投じられる資金の雇用創出効果や所得誘発効果、あるいは乗数効果を、どのように引き出していくかが、問題です。どっちみち土建はやらなければならないので、その土建をどれだけ老若男女の就業機会や生活保障につなげていくかという課題だと思いつつ、ご編著を読ませていただいています。最初の予防保全型を、私は土建のケア化と言い替え、農業

や森林整備などに進出を促すことを土建のグリーン化と呼び、最後の介護などに進出することを土建の福祉化、ついでに言えば土建のジェンダー化も起きているのではないかと、思って読んだわけです。こういう課題が今、三陸の被災地の中でどれだけ考えられているのか。

巨大なインフラが失われているわけですから、更新の公共事業が行われているけれども、他方で、予防保全型はどうなのか。予防保全型は、都道府県では東京と神奈川が進んでいて、東北では青森が進んでいるわけですが、片や岩手や宮城はそれほど取り組みが進んでいなくて、宮城県のどこかでは橋が落ちたということです。青森はすでに進んでいるので、岩手、宮城で、当面の今の更新・新規の事業を予防保全型とうまく組み合わせて、持続可能にしていくことができるかという、そのあたりの取り組みがどうなっているのかを、石川先生や平山さんなどにおうかがいできればと思っていますところ です。

もちろんグリーン化も大事で、森林整備のような事業とつなげるというのは、たとえば水産資源の涵養にも役立つと思います。緑の雇用は鳥取県などでは進んでいるけれども、他ではどうなのか。三陸では養殖漁業が盛んなので、森林整備等も水産資源の涵養に結びつける動きはあったと思うのですが、そのあたりがどうなっているのかを教えてください。

〇〇 石川先生と平山先生にお聞きします。先ほど土地の問題が重要だということと、津波が大きな話だというのがありましたが、石川先生は途中で津波シミュレーションのときに口ごもられてしまったのですが、その土地をどう使うのかという最も基本的な情報として、津波リスクをどう考えるのかという問題があるので、できればそこらへんの話をもう少ししていただければと思います。

〇〇 リアルな話をどうもありがとうございます。また悩みが一段と増えたような気がしてきまして、長い話は別にしているいろいろあるのですが、一つは、石川先生もいろいろおっしゃっておられましたように、だんだん地方自治体ごとの市町村の力に差がついてくる。個々には一部聞いていますが、隣の町と連携を組まないと、いつまでたっても何もできないということが明確に出てくるはずなので、今日はたまたまガバナンスという話ですから、離合集散みたいな話がどこかでうまくトリガーがかかって進む可能性が出てくるのではないかと、感触だけでもお聞かせいただけると非常に助かります。後で五月雨でめちゃくちゃなことになる心配があるような気がしていますので、よろしくお願いします。

〇〇 2点おうかがいしたいのですが、一つは財政的な問題で、(平山先生から)オーバープランニングの問題、あるいは井手先生のほうでは公共事業の歯止めない拡大の可能性があるというお話がありましたが、なぜそうなるのか。つまり財務省がなぜこういう大きなオーバープランニングを認めるのかという理由と、それからプロセスの問題が

あると思います。そのプロセスの問題についておうかがいしたいのですが、今回の具体的な予算の申請とその認定のプロセスを、現場でお話をうかがってみると、そうそう批判すべきでもない。役人もかなりがんばっていて、たとえば基金化の形で繰り越しが非常にしやすくなっていく部分を増やしている。

また申請の時期がもう難しいということになると、24年度の当初予算のほうに、もちろん数字は動かさませんが、三次補正の実質的な中身を移すというようなさまざまな工夫をしているという感じがします。そして一旦財務省が付けても、仕分けでもって進んでないものは回収するという技術もすでにあるわけです。どうしてそこらへんの形にならないのか。技術的な問題も含めて教えていただければと思います。これが1点目です。

2点目は、石川先生が先ほどお話しになった中で、かなり矛盾するのではないかとと思われるのは、現場に張りついて、とにかくいろいろやらなければいけないというお話と、全体的に並べてみると非常に不整合があるということをおっしゃったわけです。それは現実の問題としては非常にぶつかり合うところがあって、批判は簡単だけれども、現場はどちらもやらざるを得ないという問題があると思います。

たとえば気仙沼と石巻の復興を考えてみると、気仙沼も石巻も膨大な水産加工業の背後団地がやられてしまって、その再建のためにものすごい計画を作っているわけです。しかし、それぞれのところで、たとえば気仙沼の場合には、漁業の就業者は1000人しかいない。そのうち600人は外国人労働者で、日本には上陸してはいけない人たちで、地元には400人しか漁業者はいない。しかし水産加工業は6000人の人たちが従事している。したがって地域の再建を図るとなれば、やはり水産加工業を再建せざるを得ないと思います。

ところが全部並べてみると、石巻と気仙沼と、それからほとんど被災しなかった塩釜と全部を並べたら膨大な過剰投資になってしまうわけです。ご存じのように、日本の漁業の水揚げは1200万トンから今は400万トンにまで落ちてきているということがありますので、それぞれのところで膨大な過剰投資をかかえていて、それを結局宮城県の場合には気仙沼も石巻も復興するという形で決まって、地域としてはそうせざるを得ない雇用問題をかかえているということはあると思います。

うかがいたいのは、現場の実情に応じて事業を仕組むという問題と、並べたときに整合的なものになるかどうかというのは、私は、現場で苦勞している市町村の職員などの立場に立つと、多少の試行錯誤はやむを得ない。過剰な復興はやむを得ない。その後の長い経済活動の中で調整がなされていくように、過小な形ではなく、地方が元気づけられて復興に挑戦できるような財政投資をやっていかなければいけない部分があるのではないかと思います。そういう意味で、先生方の発言は、現地の感覚からすると、批判的に過ぎるのかなという印象を持ったのですが、その点を教えていただきたいと思います。

司会 ありがとうございます。主として石川先生、平山先生、あるいは井手先生があ

りましたけれども、すべてにお答えするのはたぶん難しいと思いますので、セレクトティブに、今お答えできることだけで結構ですのでお願いいたします。

石川 皆さんのお話はリンクしていますので、なるべく手短かに話します。私は、井手先生に、土建国家という定義をもう少しクリアにしてほしいということはありません。今回、なにしろ国土自体が壊れているのだから、ちゃんとインフラをやらなくてはいけない。そういう意味では、今までの土建ではなくて、本当にインフラをつくらないといけない。どういうインフラをつくるかということをしかり議論しなければいけない。福祉も介護も大事だと思いますが、こういう形でインフラがケアということになるというのは、私はおかしいと思っています。それは議論があると思いますが。

先ほどのご質問は、そういう壊滅したインフラをつくるという話と、その上の雇用や産業とはちょっと別です。インフラというのは100年、200年の話ですから、やはり私たちの世代がやらなくてはいけない。それがどうなのかということは誰かがちゃんと見なくてはいけないわけで、そこにどういう雇用あるいは産業というのは、それはレイヤーがちょっと違うと私は思っています。今回、国土自体が破壊されている。したがってその議論を混同してはいけないと思います。

先ほどガバナンスの問題で、では石巻、気仙沼、お隣のまち同士が協力しうることだというお話がありましたが、今は難しいです。お互いに競争社会ですから、石巻に譲って気仙沼どうぞというふうには誰も言わない。皆さん自分が生きること必死ですから。逆にそれはガバナンスの中で、地方分権の時代の持続可能な競争、あるいはガバナンスはどうあるべきかということを考える必要がある。今まさに、生きるか死ぬかという自治体に、あなた譲りなさいと言うことはできない。それで脱落していくところが出るというのは、大変なことだろうと思います。

〇〇 むしろそこが脱落していかざるを得なくなったときに、隣にでも抱きつかないと生きていけなくなるわけだから、そういう雰囲気になつてしまっているのではないかと。

石川 抱きつけるだけの力は、互いにはないのではないのでしょうか。現状では皆さん必死ですから、お互いに協力して手を結ぼうなんていう話はほとんどないです。

平山 土地・津波リスクをどう考えるか、あるいはオーバープランニングに対して批判的にすぎるのではないかとこのあたりに関しまして、少しお話しします。一つは、復興計画の決め方がかなり機械的だという問題点です。防波堤、防潮堤の規模は、レベル1だったらこうだ、レベル2だったらこうだ、というように機械的に計算されています。浸水深2mのところにはとにかく住んではいけないというふうに決まっています。しかし、土木的・機械的な評価だけにもとづいてリスクを評価しプロジェクトの内容を決めていくというやり方が本当に合理的なのかどうか。東北のあちこちを歩いてみて、知りましたのは、東北の人たちは、昭和東津波のことなどを聞きながら育っていて、津波対策をしないとい

けないという意識をずっとおもちでしたし、それを反映して、これまでに地域ごとに津波対策の蓄積もあったということです。地域ごとに、津波避難タワーを建てたり、避難路を整備したり、ということがあった。それが十分ではなかった。しかし、地域ごとの努力はあったし、その成果によって救われた人たちも多い。復興計画の策定では、そういう地域ごとの努力の蓄積を踏まえてもよいのではないか。すべての地域に共通の数式を当てはめる必要はないだろうと思います。復興計画では、地域の歴史と実情に応じたバリエーションがあってよいし、その方がより合理的になると思います。

もう一つ、オーバーランニングではないかということを危惧するのは、できないことをやるという計画は、結局、地域にたいへんな迷惑をかけるからです。東北の自治体の復興計画をみていますと、本当に最後までできるのかな、と危惧せざるをえないようなケースがあります。中心市街地には住まない。周囲の山を切り崩して、そこに小さなニュータウンをたくさん建てる。それぞれに道路とライフラインをつくらないといけない。そういう大量の事業を遂行し、なおかつ維持する、という事業を本当にやれるのかどうかが明確ではありません。神戸では、新長田の巨大再開発が 17 年目にして訴訟になってしまいました。計画の半分くらいしか事業ができなかった。建った再開発ビルには空室が多い。住民のお店は成り立たない。巨大事業の失敗というのは、地域の社会・経済に深刻な打撃を与えます。できないことをやる、という計画は、地域の将来にとって大きなリスクです。

井手 石川先生にお答えしなければいけないようになってしまいましたけれども（笑）、とても大切な点だと思います。まず、誤解を解いておくと、公共事業がずっと批判されている時代から公共事業をやれと言ってきた立場ですし、僕は公共事業推進派なので、その点は明確にしておきたいと思います。公共事業を注ぎ込み続けないとたない社会と、今被災地が公共事業を必要としているということは全く話が違うので、僕が批判をしているのは、公共事業にずっと頼っていかないと社会が持続できないことを批判しているわけです。

そのときに、復興がひと段落ついた後に、今度はその地域がどのように雇用を保障していくのかと考えたときの公共事業の姿は、新しくまた道路を造るとか橋を造るというのはもうあり得ない。その新しい公共事業の姿を一方で考えておかないと、被災地も将来困ることになるということが言いたかったことです。今、そこで道路を造る、橋を造るというのはまた別の問題だと思います。

それは大沢先生がおっしゃった点ともからんでいて、新しく造るにしても、橋梁であれ、上下水道であれそうですが、たとえば予防保全に向く橋梁とそうではない橋梁とがある。つまり新しく造るのと予防保全をするのでは技術が全く違うわけです。そういう予防保全に適した橋梁の造り方が本当はあるわけです。そういうところまで認識しながら今更新が行われているかということ、そこはきわめて怪しいと思います。本当は将来の公共事業の姿

を見越しながら更新事業もやっていく必要があるというのは、重要なご指摘だと思います。

最後に、〇〇先生のおっしゃった理由とプロセスを分けるということですが、ここはちょっと分けられない部分があると思います。なぜかといえば、なぜ今回財務省が、大盤振る舞いと呼ぶかどうかはわかりませんが、これだけ柔軟な財政運営を認めているかといえば、端的に言えば増税できたからだだと思います。だいたい 11 兆円程度でしょうか、僕自身、よくわからないうちに決まっていた印象があるのですが、形式的にはこれを国民が受け入れたわけです。そしてこのお金を使って公共事業をやれるわけです。これであれば財務省は何も反対する必要はないわけです。

そういった理由がある中で、その公共事業をどのように弾力的に使っていくかという話ですが、現実の問題としては、今日申し上げたように、5 年間で 19 兆という計画を作っておきながら、24 年度の当初の段階でもう 18 兆行ってしまった。これはどう考えてもお金は足りなくなります。そうすると今度は増税でまかなえるのか。もし増税でなければ、つなぎ国債というふうにいきませんから、単純な国債発行になると思いますけれども、どちらでやっていくのかによって、おそらく財務省のスタンスは劇的に変わると思います。これはプロセスにも大きな影響を与えてくると思います。

司会 ありがとうございます。時間をだいぶ超過してしまいました。たいへん申し訳ございません。これの企画者であります佐藤先生、締めのお言葉をお願いします。

佐藤（岩） 本日は本当に長時間ありがとうございます。最後に私も少しまとまったコメントをしたいと思っていたのですが、会場の撤収を含めて 5 時半までに終わらなくてはいけないものですから、もうそろそろ時間も限界のようです。ひと言だけ申し上げるにとどめます。

まず復興の課題ですが、これは震災前の状況も踏まえてということになりますが、高齢化や人口流出、あるいは雇用不安という状況の中で、持続可能な地域の発展を図ることが復興の大目標となります。問題はそのため手法ですが、自治や分権、自分たちが住む地域のことは自分で決める、これがやはり復興を具体的に進めていく上での基本的な柱になると思います。そしてその際には、自治体、住民をはじめとする多様なアクターの対話と参加が必要だということを、本日报告の皆さまがあらためて強調されました。

その上で本日のセミナーでは、さらに二つの問題がクローズアップされたと思います。一つは、オーバープランニングなどの問題に示される、復興計画・復興政策の合理性・適切性の問題です。地元自治体や地域住民が決めたとしても、本当にそれが合理的なのか、適切なのか。この点は、自治や分権、住民参加の理念と緊張関係に立つ場面もあり、慎重に議論する必要はありますが、重要なのは、復興計画・復興政策の合理性・適切性をチェックするポイントは、地域の外にある外在的な、あるいは全国一律の基準ではなく、地域内在的な、その地域の持続可能な発展にとって本当に適切なのか、合理的なのかという視

点です。この視点をふまえることによって初めて、外部の専門家も、地元自治体や住民の意図をその地域の持続可能な発展につなげていくかたちで支援の役割を適切にはたしうると考えられます。

もう一つは、ご報告の中で何人かの先生が強調され、また最後の全体討論でも議論になりましたように、復興をめぐるさまざまな社会システムを作っていくときに、連帯とはいったいどういうことなのかを問い詰めていく視点がやはり重要だと思います。震災以後、復興をめぐって、「絆」とか、「連帯」とか、「つながり」とか、いろいろな言葉が語られています。これらの言葉は、もちろん理念としては重要であり、まったく異論はないのですが、しかし実際にはしばしば具体的イメージを欠き、どうも宙に浮いてふわふわしているという印象があります。「絆」「連帯」「つながり」は、震災復興を支える重要な理念であると同時に、現在の日本の社会に、ある局面では厳しい選択を求め、また負担を求めるものでもあるはずです。これらの言葉を耳触りのよい常套句に終わらせることなく、震災復興につなげていくために、その内実を厳密に制度や政策の論理に即して考えてみたいというのが、実は本日のセミナーを企画した重要なねらいでした。結果として、力のこもったご報告に基づき議論を深めることができて、たいへん有益なセミナーになりました。

最後になりましたが、石川先生、平山先生、井手先生、原田先生、大変お忙しい中を本日のセミナーでご報告いただき、本当にありがとうございました。企画者を代表してあらためて心からお礼を申し上げます。（拍手）

司会 今日は長時間のご参加ありがとうございました。4 先生、基調講演をしてくださった佐藤先生、ありがとうございました。御礼申し上げます。これにて今日のセミナーを終了させていただきます。ありがとうございました。（拍手）

2012 年 8 月 21 日発行（非売品）

東京大学社会科学研究所研究シリーズ No. 51

東京大学社会科学研究所編

震災復興のガバナンス

東京大学社会科学研究所全所的プロジェクト研究「ガバナンスを問い直す」

第 2 回臨時セミナー記録

発行所 〒113-0033 東京都文京区本郷 7-3-1

TEL 03-5841-4908 FAX 03-5841-4905

東京大学社会科学研究所

制 作 東京大学社会科学研究所

全所的プロジェクト研究事務局

印刷所 FAMIMA factory
