

# 復興政策に見る制度改革の実現可能性

—宮城県現地調査を中心に—

川野辺 裕幸 東海大学政治経済学部教授・文明研究所所長

[プロジェクト報告]

## A Feasibility Study on Institutional Reform as Related to the Reconstruction Policy of the Great East Japan Earthquake: A Fieldwork in Miyagi Prefecture

Hiroyuki KAWANOBE

Executive Director, Institute of Civilization Research, Professor, School of Political Science and Economics, Tokai University

The Great East Japan Earthquake was an extremely large-scale natural catastrophe. A great expanse of areas received serious damage by the nuclear accident at the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant, on top of the earthquake and powerful tsunami. Most of the disaster-hit areas on the Pacific coast of Japan's Tohoku region had already been suffering severe population loss and problems with an aging population even before the disaster. Thus, the sustainability of the community itself was thrown into doubt, before discussing the possibility of reconstruction. As the rebuilding and revitalizing procedure needs complicated arrangements between compartmentalized public administrations within the national government, reconstruction must inevitably take many years. First, a complete review of the municipality's present conditions and basic reconstruction principles must be conducted, and the institutional design must be created, including details such as who will play a leading role in designing and implementing the reconstruction and how. The Reconstruction Design Council in response to the Great East Japan Earthquake, an advisory panel of intellectuals and specialists set up by the Japanese government, submitted its report of recommendations on reconstruction planning on June 25, 2011. The recommendations included the creation of a vigorous "blueprint" with basic reconstruction guidelines by the government. This article examines whether the guidelines stipulated by the above-mentioned "blueprint" are actually reflected and implemented in the rebuilding and revitalizing procedure of disaster-stricken areas based on the fieldwork done in Miyagi prefecture in July, 2013.

Accepted, Dec. 12, 2013

### はじめに

東日本大震災は、数百年から千年に一度の大規模自然災害であり、東北地方から関東地方の広域において、沿岸部、内陸部の広範囲におよぶ津波被害と地盤沈下を引き起こしただけでなく、福島第一原子力発電所の全交流電源の停止、水素爆発、炉心溶融を引き起こし、広範囲の地域に放射能汚染と長期に亘る住民避難という大被害をもたらした。

東北の被災地の多くは、過疎化と高齢化が進む地域を含んでおり、いままでも、これらの地域自体の持続性が問題となってきた。長期的には、過疎地域を含む広域における地方行政のあり方も再検討されなければならない状況であった。戦後、国が地方、特に高齢化と人口減少の著しい農漁村地域に対して行ってきた政策は、地方交付税によって財源

の垂直的分配を行う一方で、用途を指定した補助事業として財源を提供することで各省庁の中・長期整備計画に基づいて地域の産業・生活・行政基盤を整備することであった。しかし、財源の逼迫と止まらない過疎化が、こうした国と地方の財政制度のあり方自体に再検討を迫ってきていた。

東北地方は、こうした状況の中で東日本大震災の被害を受けることとなった。したがって、素早い現状復旧は当然必要ではあるが、長期にわたることが予想される復興過程では、地域のあり方の再検討に関わる基本的な方針の設立と制度設計が必要であり、だれがどのような形で、これを立案していくのかという政策決定システム自体の変革を通して、地方自治のあり方が問われることにならざるを得ない。

こうした観点から、筆者は震災発生1年までの段階において、政府の復興方針の樹立、主たる復興の担い手の明確化、国と地方の役割分担、財源等の準備状況を検討し、東日本大震災からの復興を契機として、国と地方のあり方に関わる政策決定システムの革新が実現するか否かについて、いくつ

かの仮説を提起してきた<sup>1</sup>。本報告は、震災発生後約2年余が経過した時点での復興対策と復興状況を宮城県の現地調査を中心にしてまとめる中で<sup>2</sup>、以前に提起した仮説の妥当性を検討する中間報告である。

## 1. 東日本大震災からの復興構想と復興過程での地方分権の推進

東日本大震災からの復興構想を検討する東日本大震災復興構想会議は、発災後1ヶ月に満たない2011年4月17日に第1回会議を開き6月25日の第12回会議において、答申『復興への提言：悲慘のなかの希望』<sup>3</sup>（以下、『復興への提言』）をとりまとめ、11月10日の第13回会議でフォローアップ状況の点検が行われ事実上の休会となった。

東日本大震災復興構想会議は、当初より震災復興には「単なる復旧ではなく未来志向の創造的な取組が必要」とであるとの認識から、今までの政策決定システムの変革にまで踏み込んだ内容となっている。これは『復興への提言』で採り上げられている「復興構想7原則」に如実に示されている。ここでは特に、「原則2」、「原則3」、「原則7」を対象に、東日本復興構想会議が当初に答申していた復興方針がその後の法整備段階、政策実施段階でどのように変転していったかを採り上げる。

「復興構想7原則」のうち、「原則2」は「被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える。」とある。

ここでは、復興のまちづくりの基本主体を市町村に置くことが明言されており、国は復興庁を新たに設置して復興支援を行う。復興庁は、被災地に起き、省庁の縦割りを排して、一元的に復興業務を取り扱うことが想定されている。また、国の関与は復興構想のマスタープランの作成と、地域共同のまちづくりを支援する土地等の権利関係の整理や経済特区の設定など規制緩和と税制の優遇等を内容とする法令による支援にとどまることが想像される。

「原則3」は「被災した東北の再生のため、潜在力を活かし、技術革新を伴う復旧・復興を目指す。この地に、来たるべき時代をリードする経済社会の可能性を追求する」とある。農林業の高付加価値化、低コスト化、経営多角化の将来像の提示、水産業における漁業者と民間企業の連携と国・自治

体によるマッチングがうたわれている。新技術の導入による復興政策を契機に、旧来の利権構造を打ち破って制度改革を進める方向性が示されている。

「原則7」は「今を生きる私たち全てがこの大災害を自らのことと受け止め、国民全体の連帯と分かち合いによって復興を推進するものとする」とある。国民全体の連帯と分かち合いとは被災地と住民に国民全体が心を寄せることだけではなく、復興財源を国民全体で負担することを意味しており、基幹税を中心とした復興臨時増税や復興債の発行、被災地の復興政策費用を軽減することが想定されている。

以上のように『復興への提言』に示された復興方針は、復興政策として、今まで国が地方団体に対して行ってきたさまざまな施策の基本的な方針を大きく変える必要があり、ひいては戦後の地方分権を巡る国と地方のあり方を変える端緒となる要因を含んだものであった。以下では、この復興方針の実現が、法整備、実施・運営の段階でどのように変転してきたのかを検討する。

## 2. 復興庁は一元的な復興支援機関となったか

復興庁設置法は、2011年12月9日に成立し、翌年2月1日に復興庁が設立された。復興庁は当初、被災地に置くことが『復興への提言』では想定されてきたが、実際には内閣に置かれ、東北3県の県庁所在地である盛岡市、仙台市、福島市にそれぞれ各県復興局を置くこととなった。

また、震災復興の一元的推進機関として、省庁の縦割りを解消して被災地主導のまちづくりを行うとの方針はどのように立法時に反映されたのだろうか。復興施策の一元化には各省庁の施策の調整と予算の一本化が不可欠である。しかし政府の当初案では、これが明示されていなかった。復興庁設置法案は国会での野党修正要求を受けて、政府の当初案を修正し、予算要求を復興庁で一元化して行うことが決定された。立法段階でこうした修正が施されたものの、実際には中央に復興庁が置かれるために各県復興局は出先機関の意味しか持たず、意思決定は中央で行われることとなった。また、復興庁は、予算要求こそ一本化するものの施策の相互調整や予算付けが行えるわけではなく、各省庁の予算を合計した形での予算編成となり、省庁の縦割りは排除できないこととなった。実際の復旧事業においては、各省庁の所管する国有施設、国営直轄事業、県・市町村の補助事業と事業ごとに

国の関与の度合いが違い、復興庁において調整は不可能であり、実際には省庁ごとに縦割りの意思決定が続くことになった。各県復興局はいわば、各省庁の窓口が一緒に並んでいる出先機関に過ぎないことになった。

縦割り行政の弊害は実施面に現れる。たとえば、漁港の災害復旧を行う「漁港施設等災害復旧事業」は農林水産省（水産庁）所管の事業であり、被災した中小企業等の施設・設備の復旧・整備に係る補助事業は経済産業省「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」である。それぞれが、県庁の所管課を通じて各県復興局へ申請するが、それぞれの事業ごとに所管官庁が必要性の審査をした上で補助事業が実施されるが<sup>4</sup>、各事業の調整が行われないため、水産加工施設が完成しても漁港が整備されていなかったり、整備の基準が異なるために、地盤沈下対策の嵩上げ分に違いが出て、いずれも有効な利用ができない事例が生じてくる。

### 3. 復興を契機にした地方分権の推進

『復興への提言』「原則2」にあるように、市町村はまちづくりを主導し、国・県はそれを援助するという方針はどのように貫かれたのだろうか。多くの市町村は、外部の学識経験者やコンサルタントを通じて「復興ビジョン」を作成し、これに基づいて県・国と折衝して、補助予算を獲得して災害復興を行おうとしてきた。『復興への提言』「原則7」に対応して、災害復興の費用は、当初は国が100%の補助との方針が当時の菅直人総理大臣によって示されたが、実際には、通常の補助率の嵩上げをした上で、残った地方負担部分の95%を地方交付税の算定対象とする形となった<sup>5</sup>。この場合、補助率の嵩上げによって地方負担は10%～20%程度となり、その95%が交付税の交付増にはね返るので、実質的な地方負担は、0.5%～1.0%程度となる。災害復興事業に地方負担はあるものの、実質的にはほとんどが国費による復興と考えられる。

東日本大震災復興対策として、2011年度第1次補正予算以降、国は多額の予算を計上してきた。2011年度は例外としても、年度を降りるにつれて、年度内消化への圧力は次第に強まってきた。したがって、補助事業の獲得のために、また縦割り行政の補助要件に対応するために、十分な住民の合意形成がないままに進められる事業も存在する。国従、地方主導のまちづくり、災害復興は必ずしも実現していない。

これには、首長の手腕のみならず、地域の被災状況、に応じて利害調整と意見集約の進展度合いが異なることも原因に挙げられる。津波によって浸水し、地盤沈下した旧市街地の用途を変更して市町村が買い上げて高台へ移転したり、嵩上げて土地を造成し住宅地建設を行う事業があるが、被災住民の職業、年齢層によって移転合意形成の可否が異なる。仙台市などの大都市周辺地域では大都市に通勤するサラリーマン層は、今までの地域での居住が困難になった段階ですでに移転したか、移転に同意する一方、堤防は高くすることを要求する。他方、古くからの水産業従事者は漁港から離れる移転に反対し、堤防の高さを低くすることを要求し利害が衝突することとなる。この結果、移転計画が遅れ、復興事業の進捗状況の低下に反映される。

たとえば、災害公営住宅は、宮城県では、15,773戸の計画戸数のうち、2013年10月31日現在で、事業着手戸数は8,470戸（進捗率53.7%）、工事着手戸数2,431戸（同15.4%）、工事完了戸数157戸（同1.0%）であった。各市町の計画戸数は被害の程度によって大きく異なり最大の石巻市4,000戸から大郷町の3戸まで幅が広い。石巻市のように東日本大震災で最大規模の被害があった市では、広範な土地が地盤沈下し、移転適地の確保や地盤沈下対策に困難が生じている。一方で、計画戸数が200戸～1,000戸の中規模の計画のある市町でも、進捗状況は大きく異なっている。名取市は、計画戸数752戸中事業着手数50戸と、ほとんど事業着手（進捗率6.6%）が行われていないし、計画戸数945戸の女川町（同24.0%）、同930戸の南三陸町（同21.9%）に対して、計画戸数532戸の多賀城市（進捗率90.6%）、同497戸の巨理町（同88.2%）、同487戸の山元町（同80.5%）は高い事業着手率を実現している。

利害調整の計れない自治体は、新しいまちづくり計画を描くことができず、現状復旧の方向で事業を実施することにもなる。ここでは、ほぼ100%補助事業という特典が、自治体関係者にも住民にも暗黙の共通利益となっている。

### 4. 従来の利権構造を打ち破り、新しい技術を採用入れて、次代をリードする経済社会を創ることができるか

『復興への提言』を受けて、宮城県はいち早く『震災復興計画』を打ち出した<sup>6</sup>。宮城県知事は、『2011年度復興方針』

のなかで、県内 142 漁港の機能を整理・分化し、気仙沼、石巻、塩釜、女川、志津川の主要 5 港を集積拠点として、冷凍・冷蔵施設や水産加工施設の整備や事業者の再建を行うとした。また、高齢化と跡継ぎが不足して、維持が困難となっている地域漁港と漁協を集約することで、漁村の持続可能性を高めることを目指した。また、国が『復興の基本方針』で示した「復興特区」に対応して、民間資本を導入する「水産復興特区」を次期漁業権の切り替えまでに検討するよう、漁業者と協議・調整することとした。後者は、漁協ごとに分散して独占的に保有されている漁業権が、地域の水産業の大規模化、効率化を妨げ、水産業の衰退と高齢化を招いていることを、復興政策の中で打破することを目的としたものである。水産県でもある宮城県には国際競争力のある遠洋漁業の母港を多数持つものの、世界的な漁業資源の保護の傾向から、世界各地の水域に進出して天然資源を獲得する漁業から養殖型への転換が必要となっており、そのためには、大規模な資本の集積が必要となる。「水産復興特区」における株式会社の参入が必要であるとの認識によるものである。

しかしこうした震災復興計画は、必ずしも計画通りにはなっていない。漁港と漁協の集約はできず、旧来の 142 漁港はすべて復旧された。中には、漁港の後背地は水没したため、避難地域となっていて、漁業者は海から遠い仮設住宅に住み、漁港までの往復が困難となり、復旧が遅れる間にも高齢化は進み、後継者のいない状況は悪化し、漁港は復旧したものの漁船はほとんど係留されておらず、漁港の維持が困難となっている震災前の状態が再現される状況となっている零細漁港もある。

一方、「水産復興特区」は 2013 年 9 月 1 日に漁業権の切り替えが生じた。新たに漁協に代わって漁業権を獲得したのは株式会社であるが、地域内ですでに操業をしている事業者であり、漁協の主要メンバーでもあった。現状では、外部からの大規模な資本の流入による将来を見据えた漁業の復興というには不十分な特区による規制緩和と見なさざるを得ない。

## 注

- 1 川野辺裕幸 (2011a), (2011b), (2012a), (2012b).
- 2 現地調査は、2013 年 8 月 26 日～27 日、宮城県庁、名取市庁、岩沼市庁へのヒアリング、ならびに両市内への現地

調査。同 9 月 6 日～7 日、学識経験者インタビューを行った。

- 3 東日本大震災復興構想会議 (2011)。
- 4 漁港施設等災害復旧事業については、国直轄または代行がある。
- 5 100% 国庫負担が回避された根拠は、一つには 100% 負担では国の直轄事業となり、地方の創意が活かせないという理由であった (国土交通省ヒアリング)。ここでは、従来の国・地方の財政運営の発想がそのまま存続している。
- 6 宮城県 (2011a)。

## 参考文献

- 川野辺裕幸 (2011a) 「復興は地方分権の試金石：震災を逆手に取って課題解決の好機に」『改革者』6 月号, 第 611 号: 26-29.
- 川野辺裕幸 (2011b) 「制度改革課題と両立する復興政策を実施せよ」『計画行政』第 34 巻第 3 号: 7.
- 川野辺裕幸 (2012a) 「東日本大震災と復興政策」『文明』第 16 号, 63-76.
- 川野辺裕幸 (2012b) 「震災復興と公共選択」公共選択学会第 16 回全国大会共通論題報告論文 (<http://www.isc.senshu-u.ac.jp/~the0562/publicchoice2012.htm>, 2012 年 6 月 30 日)
- 川野辺裕幸 (2013) 「震災復興をめぐる政治の成功と失敗」『文明』, 第 17 号, 13-20.
- 東日本大震災復興構想会議 (2011) 『復興への提言～悲慘のなかの希望～』.
- 宮城県 (2011a) 『宮城県震災復興計画』10 月, 宮城県ホームページ. (<http://www.pref.miyagi.jp/seisaku/sinsaihukkou/keikaku/keikaku.pdf>, 最終閲覧日 2013 年 12 月 9 日)
- 宮城県 (2011b) 『みやぎの農業・農村復興計画』10 月, 宮城県ホームページ. (<http://www.pref.miyagi.jp/nosin/kikakushidouhan/fukkoukeikaku.pdf>, 最終閲覧日 2013 年 12 月 9 日)
- 宮城県 (2011c) 『宮城県水産業復興プラン』10 月, 宮城県ホームページ. (<http://www.pref.miyagi.jp/suishin/plan-honbun.pdf>, 最終閲覧日 2013 年 12 月 9 日)
- 宮城県 (2013) 『災害公営住宅の整備状況について』(2013 年 10 月 31 日現在), 宮城県ホームページ. (<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/233446.pdf>, 最終閲覧日 2013 年 12 月 9 日)