

第17回 東日本大震災から3年 —仙台市の復興とその課題—

14年度は「復興躍進の年」

東日本大震災から3年が経過しました。仙台市の復興計画（5カ年）も残すところ2年となりました。12年度は「復興元年」、13年度は「復興が実感できる年」と位置づけて復興事業を進めてきました。そして14年度は「復興躍進の年」として全力復興へ取り組む決意を示しています。

被災家屋やがれきの撤去はもちろん、災害で発生したごみの焼却処分も完了しました。また、被災した企業等の事業の再開、被災農地の復旧・営農再開へと進展してきています。

しかし、原発事故もそうですが震災の記憶が薄められていく風潮や、東京五輪誘致に浮かれ土建国家へ舞い戻りつつある政治と、今なお復興が進まぬ思いを抱き続ける被災者の感情との乖離が生じてきています。復興の現状から見えてくる様々な課題について、問題提起を試みていきたいと思えます。

住まいの再建の課題

復興の柱は何と言っても「住まいと仕事の再建」による被災者の暮らしの再興です。その点からすれば、まだまだ途半ばと言っても過言ではありません。

20年目を迎えた阪神淡路大震災と比較して東日本大震災の深刻さの一つが「土地被災」です。阪神淡路は被災者の9割近くが借家住まいだったのに対して、東日本では約8割が持ち家だったという違いがあり、加えて津波浸水、地盤沈下、内陸部宅地被害などからの復興という課題が、被災者支援の最重要課題となったことです。今なお9,132世帯（2月現在、うち震災時市在住以外世帯は約3,000）が仮設住まいを余儀なくされており、長期化する中で多くの問題が発生してきています。

復興公営住宅については3,200戸を整備計画中で、既設及び26年4月から入居できる数は673戸（21%）であり、その内距離的な問題も含め職と住の関係から選択に悩む方がいたり、そして何よりも、安価な宅地が少なく自宅再建できない世帯が多く、復興公営住宅へのニーズも含めて課題は山積しています。

持ち家再建支援策の課題と防災集団移転事業

持ち家の再建については、被災者生活再建法で最大300万円が支給されることになっていますが、被災者の内、高齢者や震災失業者、所得の減少などの課題に加え、さらに銀行等の

---

\* 1950年生まれ、前仙台市議会議員。鹿児島県屋久島出身、東北大学文学部中退、元仙台市職員労働組合書記、燕沢地区社会福祉協議会会長、NPO法人ソキウスせんだい理事長。

融資も厳しいことなどから、その途が険しいと考える方が多い現実です。自治体単独の支援策の上積み・横出しなども考えられますが、自治体間の格差が生じ、人口流動の要因にもなりかねません。

仙台市は昨年末に津波浸水区域での建替えに対するこれまでの利子相当額補助に加え、100万円上限の直接支援制度(修繕は半額)を、また26年3月までだった被災地宅地復旧支援制度を1年間延長するなどの支援策を拡充しました。

また、東部地域の住宅再建では、国補助による防災集団移転促進事業の他、国の補助金交付事業の活用や市独自の借地料免除制度などで単独移転事業が進められています。しかし、宅地造成の遅れや、移転促進地域の買取り価格(概ね被災前の2~2.5割減)の問題などもあり、自立再建への途は決して明るいものだけではありません。

### 生活支援・孤立防止の活動

「生活再建支援」に関しては、長引く仮設住宅住まいなどのストレスなどから震災関連死や孤立死者を防ぐ観点から、行政主導による健康・福祉に関する相談・指導やプレハブ仮設住宅等のコミュニティ支援などが取り組まれてきました。また、各区社会福祉協議会に設置された地域支え合いセンターにおけるみなし仮設住宅入居者の孤立防止のための訪問活動なども実施されてきています。

NPO等による就労支援の取り組み、ひとり暮らし高齢者等生活支援システムとともに声がけ・見守り活動なども取り組まれてきました。そういう意味では、市民協働による生活再建支援活動は軌道に乗ってきていると評価できると思います。

### 地域コミュニティの再生

一方、崩壊したコミュニティの再建という課題については、市独自支援策として防災集団移転促進事業に係る復興まちづくり助成事業(14年2月で1地区)、東部浸水区域コミュニティ等再形成活動助成事業(同3地区)、国の補助制度の津波被災地域まちづくり支援事業(同4地区)などにより取り組まれてきましたが、さらなる取り組み強化が求められています。また、プレハブ仮設住宅では一定の地域毎のまとまりの住まいがあったものの、復興公営住宅等への移転などでその課題はいつそう深刻になっていく可能性があります。今後、公募買取復興公営住宅が整備される地域の町内会や地区社協、民生委員等を含めた新たな支援策とコミュニティづくりなどが問われているところです。

### 産業・仕事の再建

被災者の「仕事の再建」という点では、まず雇用の確保が大きな課題です。震災で失業した人は県内で約3万人(雇用保険受給者・自営業者等ともに約5割ずつ)で、雇用調整(休業等)対象者は約2万3,000人、計約5万3,000人(仙台市内はその約半数と推計)が職を失

いました。緊急雇用対策事業や災害復旧事業（農地復旧事業など）で一定の雇用が図られましたが、3～5年の短期雇用が中心であり、今後の本格的な雇用確保策が大きな課題でもあります。

東北経済産業局による13年6月のグループ補助金受給企業に対するアンケート調査では、宮城県内の雇用については約30%は震災前水準を確保しているが約40%が減少しており、売り上げは63%が震災前を確保できていない状況となっています。グループ補助金で建物や設備の復旧は進んだが、雇用や販路確保などの課題で再建の厳しさの実態が浮き彫りになっています。

### 特区活用による経済復興

経済の復興に向けては、仙台市はものづくり産業（77事業者）と情報サービス関連産業（61事業者）の民間投資促進特区、農と食のフロンティア推進特区（18事業者）、仙台港背後地交流推進特区（水族館事業）の税制上の特例措置等を活用して進めてきました。これらに対する期待は大きいですが、「特区手法」については、両刃の剣でもあります。村井県政が強引に進めてきた「水産特区」もそうですが、資本力の大きい企業が「復興」を「ビジネスチャンス」として進出し、営利手段となって、被災地にマイナス効果をもたらしたり、自立的復興の妨げになってはなりません。

### 農業の再生

農業の再生もまた大きな課題で、津波で浸水した仙台東部地区（約1,800ha）、四郎丸地区（約60ha）の農地の復旧と再生については、農地復旧・除塩工事が進められ、ほぼ全域での営農再開にめどがたってきました。そして市として13年度に営農を再開する集落営農組織（集団またはグループ）にトラクターなどの農業機械や育苗施設を無償で貸し付ける支援制度が始まり、明るい展望も開かれています。

また、生産性の向上や農業経営の安定化を図るため、農地の大区画化をめざすほ場整備事業（約10～30aを約30～100aに拡大）や土地区画整理事業が進められてきています。しかし、一方で小規模農家の離農問題などは喫緊の課題であるとともに、集団営農組織においても高齢化や後継者問題などが山積しています。

### 公共事業優先の復興予算

国の14年度の復興予算は約1兆9,600億円（地方財政計画ベース）となっています。その多くは防潮堤や復興道路等の災害復旧や農林水産基盤などの公共事業が増加し、インフラ整備への重点シフト化が顕著となっています。復興の主体は自治体で、それぞれの復興計画にはソフト重視も盛り込まれていますが、消化される予算はハード面に偏っているという指摘もあります。そもそも復興予算は25兆円が財源確保されていますが、すでに13年度末までに約

21兆円が消化(約3兆円は基金化などで後年度消化)されており、被災自治体の目指す復興のための予算が今後どう担保されるのか、その増額も含めて問われています。またこの間、復興予算の流用が問題となりましたが、「日本再生」という名目を入れることによって、この問題を正当化させたり、利権派生の要因にさせることは許されません。

### 復興財源の地方分権化を

復興事業の遅れが指摘される課題もあります。それは、復興への事業計画があり、財政措置もなされているものの、作業従事者だけでなく技術者を含むマンパワー不足や資材の高騰、大量の土砂の確保問題などがその要因であり、入札不調が深刻な課題となっています。とくに少額の発注事業では顕著です。遅きに失した感がありますが、国はこの対策として被災3県での公共工事に6~8%の「復興係数」割り増しで入札不調対策の方針を示しました。仙台市では前年度より5ポイント改善されたものの、13年12月現在では発生率は30%に上っています。市は地域要件の拡大、指名競争や随意契約への移行などで影響はないとしています。予算消化のあり方や発注要件の改善、地域要件の重要視化など、抜本的な対策が問われています。

また、復興事業の遅れの要因として、仙台市のみならず被災した県・自治体における職員体制の不十分さも指摘せざるを得ません。平成の大合併や国主導の人件費＝職員削減により担当する職員の不足はもちろん、担当職員のオーバーワークなどについても対策が求められているところです。

そもそも復興予算の使途に国の意向が色濃く関わっていることは以前から指摘されてきたことであり、「復興庁」ではなく「査定庁」と揶揄されてきた理由がそこにあります。未だに変わらない災害救助法の地方分権の見直しとともに復興予算の普通交付税化をはじめ被災自治体主体の復興こそが問われていると言えます。

### 「創造的復興」をどう捉えるか

大震災直後に当時の菅内閣の閣議決定以降、村井知事も「単なる復旧ではなく、新たな宮城・東北をつくる」と度々強調してきたこのテーマが、政財界でも歓迎され、安倍政権の「国土強靱化策」で増幅されて推進されてきています。そもそもこの言葉は19年前の阪神淡路大震災で登場したもので、その象徴的なのが神戸空港や港湾整備、高層住宅の促進などで、被災総額10兆円に対して16兆円余りの復興予算が投じられましたが、3分の1は復興事業とは程遠いものだったとの指摘もありました。

公共事業重視、経済効率優先の復興の姿は、安倍政権の国土強靱化策とオーバーラップしています。カナダのジャーナリスト、ナオミ・クラインはその著書「ショック・ドクトリン」の中で、05年の米南部を襲ったハリケーン・カトリーナの後の復興を巡って、低所得者用公営住宅から人々を追い出して高層マンションにするなど、経済効率性を優先させた事例などを挙げ、これらの

利潤をむさぼる姿を「惨事便乗型資本主義」として暴き、警鐘を鳴らしています。

その「ショック・ドクトリン」の東北版とも言うべき「復興の姿」の典型事例の一つに東北大学病院に隣接して整備されつつある「東北メディカル・メガバンク構想」があります。文部科学省管轄下で 500 億円もの巨額の復興予算を投じるこの事業は、大規模なゲノム研究、バイオバンク等の複合事業です。

確かに震災以前もそうでしたが、さらに加速化した医療の過疎化の問題は深刻です。この構想はこれらの課題に対応するという名目もありますが、なぜ被災地での事業なのか、震災復興に乗じた事業として疑問を抱かざるを得ません。

県は全く後ろ向きで問題ですが、仙台市も 4 月から復活させる被災者への医療費支援など、被災者一人ひとりに寄り添った復興が問われていると言えるのではないのでしょうか。

### 原発ゼロ社会の実現と環境先進都市としての復興を

震災復興で忘れてならない課題は、東京電力福島第一原発の事故を教訓とした脱原発・再生可能エネルギーへの転換の問題です。収束・廃炉作業、除染と廃棄物処理問題、健康被害対策、街の復興や帰村問題など課題は山積しており、原発事故のもたらした負の遺産は計り知れません。しかし、安倍政権は「原発依存社会」へ逆戻りしようとしています。女川原発再稼働も走り出そうとしており、安全基準問題に加え、避難計画が 30 km 圏内だけでよいのかも含めて課題は山積しています。50 km 圏内を含む仙台市にとっては他人事では済まされません。今こそ脱原発を高く掲げるべきです。

市の復興プロジェクトの一つに省エネ・新エネプロジェクトがあります。これまで、市内でのメガソーラー、小水力・風力発電、藻類・木質バイオマスの取り組みが始められ、田子エコモデルタウン事業も進められてきています。これらの推進は「環境都市仙台としての復興」に大いに期待が寄せられているところです。