

第 18 回 災後 3 年、不都合な真実 「どう使われる 3.3 兆円～検証 復興計画」

東日本大震災から 3 年、3・11を巡り、今年もまた様々なマスコミ報道がありました。中には「福一」を始め、震災の風化を伝える報道も多かった様に思います。しかし、報道の過剰ぶりこそ、「忘れようにも忘れられない」震災の深い傷跡を示しているし、風化への反証かもしれません。むしろ新しい震災の傷跡を抉り出すような報道も目立ちます。その一つが 3 月 9 日夜の NHK スペシャル「どう使われる 3.3 兆円～検証 復興計画」です。一向に進まない「福一」の原発事故処理とともに、復興計画の挫折の実体は、東日本大震災の傷の深さと大きさを、あらためて我々に提起しているように思います。それを無視し、それを忘れ去って、いまなお冷戦下の高度成長時代の「成長戦略」を追い求める安倍政権の責任は重大です。

NHK スペシャルは、検証の主要な対象に、宮城県石巻市の復興計画を取り上げました。北上川の河口、仙台より古い歴史を持つ三陸沿岸の代表的な港湾都市、そして宮城県内では仙台に次ぐ第 2 の中枢都市(2011 年 2 月末 16 万 2,800 人)です。その石巻が、巨大津波にやられた。商店街の近代化など、都市づくりの計画にも協力してきた中心市街地の殆んどが、津波に流されてしまった。何とも言いようのない強いショックを受けたのが、石巻の深刻な震災被害です。被災の規模からいっても、「福一」など原発事故の被災地と共に、東日本大震災の被災地の焦点とならざるを得ないのが石巻市だった。だからこそNHKの番組も、その検証に取り組んだのでしょう。

NHK の番組紹介の前に、甚大な石巻の被害状況です。「福一」の原発事故、仙台平野の災害、三陸の中小漁村、それぞれ地域特性の違いで、災害の質が異なる。だから単純な比較はできませんが、中心市街地が壊滅し、新産都市の工業地帯や漁港・水産業が全滅状態だった点で、石巻の災害が最大だった。それは石巻の瓦礫処理の量が、発生推計量 629 万トン、処理推計量 413 万トンの数字だけでも理解できます。この瓦礫も、一次処理のための撤去率は 100%ですが、2 次処理がどうなるか？

石巻も 2005 年の町村合併で 1 市 6 町、総面積は臨海部と北上川流域の 555, 4 平方キロに広域化、そのため全住宅の実に 76, 6%の 5 万 6,688 棟が被災(全壊が約 2 万、半壊が 1 万 3 千、残りが一部損壊)した。最大避難者数 5 万 758 人、避難所 259 か所、そのうえで応急仮設住宅 134 団地 7,153 戸(2013 年 10 月末現在、6,915 戸に 1 万 5,167 人が入居中)、さらに仮設住宅扱いの民間賃貸住宅が 7,171 件、入居者 1 万 2,404 人に上っています。

産業の被害も甚大ですが、簡単に指摘しますと、漁港は全漁港が被災、漁船も 85.5%の 2,762 隻が損失、水産物市場も全施設が崩壊、水産加工団地も 84 社が被災、53 社(2013 年 8 月末)

が再開した。製造業も食料品、紙・パルプなど 67.3%が浸水し、製造・出荷に大打撃を受けた。農林業は、石巻市の水田面積の約 20%にあたる 1,771 ヘクタールが冠水、そのため除塩対策が行われている。なお、港湾施設の被害が 162 億 600 万円、地盤沈下も鮎川で 120 センチメートルなどに及んでいる。

石巻市の復旧・復興に対しても、上記 3.3 兆円の復興資金が、国の財源から投入される。その検証作業が NHK の番組です。国の資金が投入されますが、石巻市の財政と関連しますので、「石巻市における東日本大震災からの復旧・復興と財政」(横山純一『自治総研』423 号)を参照して点検しましょう。まず、復興計画に関わる防災集団移転、復興公営住宅整備、市街地復興土地区画整理事業などが、殆んどすべて国費で賄われるについては、民主党の菅直人首相の下で、「復興の基本方針」2011 年 7 月の策定と並行し、第 1 次補正(5 月)および第 2 次補正(7 月)予算が策定された。その上で、野田佳彦内閣の手で第 3 次補正(11 月)が生まれ、本格的な復旧・復興が図られることになる。この時点で、東日本大震災復興交付金(1 兆 5,612 億円)震災復興特別交付税(1 兆 6,635 億円)が新設され、財源の 95%が復興債で賄われ、その償還財源は臨時増税などで確保されることになった。これで被災自治体の実質的な財政負担はゼロ、しかも第 1 次、第 2 次補正の地方負担分も復興交付税で措置されることになった。つまり国費で賄われる復興事業です。

と言うことで 3.3 兆円も、この予算措置の枠組みの中で処理されることとなります。この枠組み、見たところ被災自治体には柔軟に計画を立て、事業を実行できるようですが、決してそうではない。と言うのも申請先が、災後 1 年近くも遅れて各省庁の上に乗せられ「配分庁」とか「調整庁」とか揶揄された「復興庁」ですから、交付申請の手続きは各省庁に握られている。また、官尊民卑の公共事業優先で「個人資産形成につながるものには使えない」、さらに交付金の制度が実質的には 4 年間だけの制度で短い。また、使い勝手が悪く、復興交付金は津波だけで、地震には別の国庫補助負担金を使うほかない。中央からのコントロールは強く、お役所仕事の制約はきついのです。これが復興の遅れにつながり、負の連鎖となっている。

さて、石巻市も 2011 年 12 月に「絆と協働の共鳴社会づくり」と銘打った「震災復興基本計画」を策定、10 年間の復興の道筋を立てました。また、その実施計画も策定しています。その事業費 1,779 億円(事業費ベースで 2,210 億円)、さらに 254 億円が追加配分されています。これらが集団移転、公営住宅、土地区画整理などの事業に振り向けられる。さらに石巻市では、瓦礫処理など、主な復旧事業費を 4,241 億円計上したので、主要な復興・復旧事業費が合計で 1 兆円を超えることになり、資金的にはたっぷりと過剰気味とも言えそうな資金手当てが行われているのです。この巨額な資金が、果たして復旧・復興事業に結び付いているのか？復興増税や復興債の使途に問題がないのか？

言うまでもなく石巻市の復旧・復興事業も進んでいます。特に瓦礫の処理、応急仮設住宅、道

路・橋梁の復旧、下水道施設や港湾施設の復旧、その他産業関連施設や学校、病院の復旧など、被害が大きかっただけに、進捗状況に大きなばらつきが見られるものの、公共事業としては進捗していると言えるでしょう。しかし問題は、市民の住宅確保にかかわる「市街地復興土地区画整理事業」、「集団移転促進事業」「災害復興公営住宅」などでは、事業の進捗が進まず、事実上デッドロックに乗り上げている。宮城県内の災害復興公営住宅の整備状況を見ても、石巻市が計画戸数 4,000 戸のうち、事業着手戸数 1,123 で 28.1%、着手戸数 3.7%、完了は 0.5%、計画戸数では仙台市 3,000 戸を大きく上回り、県内最大の計画なのに計画の実現は最低と言わざるを得ないのです。NHK が検証の対象に選んだ理由も十分わかります。

そこで NHK 特集ですが、福島を除き岩手と宮城の 2 県で、国の予算 3.3 兆円を使い 306 か所の自治体で復興計画の巨大プロジェクトが進められている。被災地の土地の嵩上げ、高台への移転、防潮堤の建設などである。石巻市の計画も、それに含まれますが、人口の流出など被災地の現実と復興計画のズレ、乖離が大きくなり、上述の復興計画「絆と協働の共鳴社会づくり」大幅な修正、計画変更を迫られている。事実上、計画はデッドロックに乗り上げ、頓挫しかねない。特に石巻の災害規模が大きいだけに、計画変更の影響は計り知れない。その検証を番組が試みたのです。検証の対象は、中心部に近い門脇地区の計画であり、土地の嵩上げによる災害復興住宅の建設計画で、2018(平成 30)年度完成を見込んでいます。工事には 1,010 億円を予定、約 1,200 人の居住を見込んだ大きな移転計画です。NHK は独自のアンケート調査を実施しました。回答の結果はどうだったか？

計画では 280 戸を建設予定して、土地の手当てなど進めているものの、「土地を手放して、住まない」が 103 戸、さらに「土地は手放さないが、住まない」が 50 戸もあり、予定通り居住するのは 117 戸に過ぎない。計画の半分にも満たない数字でした。住まない理由は、むろん多岐にわたりますが、要するに「とても住める環境ではないし、家を建てる資金もない」と言うことです。事実、商業施設などの再建も進まず、商業施設が無いから住めない、この悪循環も生じています。人も店もどんどん離れていく、そんな状態です。しかも、居住希望の回答者の年齢ですが、その半数以上が 60 歳以上の高齢者、完成時にはさらに高齢化が進み、とても活力のある街づくりにはならない。計画を進めゴーストタウンづくりを覚悟するか？ 計画を縮小変更するか？ 計画を放棄するのか？ 今や重大な岐路に立たされているのが、3 年目の被災地の現実です。しかも、他の被災地でも同じような現実が広がり、石巻全体でも土地を手放す人が 52%、名取市で 64%、岩手県でも全体では 39%という深刻な数字を NHK が上げていました。番組は、さらに岩手県大槌町の防潮堤建設を巡る被災住民の計画への反対、さらに原発・女川発電所を抱えて、すでに大幅な人口流出が進んでしまった宮城県女川町の計画縮小のケースを紹介しています。

NHK の特集は、さらに識者の意見などを紹介していますが、仙台市など 1、2 の自治体を除いて、被災地は大幅の人口流出・減少が進んでいます。その上に、今や 300 か所を上回る復興計

画がデッドロックに乗り上げ、立ち往生である。これでは復興どころか、復旧もできない。被災住民の生活の安定確保ができなければ、何のための瓦礫処理か？何のための防潮堤か？何のための道路などインフラ整備なのか？さらに言えば、何のための復興交付金なのか、3.3兆円なのか？それを訴えているのです。確かに、被災住民の意識やニーズが変化し、当初の「元の土地に戻り、住みつづけたい」気持ちが変わり、「土地を手放し、他に移りたい」に変化したことは否定できません。しかし、ここまで大きな計画と住民の意向のギャップを見せつけられれば、住民の意識やニーズの変化に責任を転嫁することは許されないでしょう。

番組でも指摘していますが、震災復興の進め方そのもの、特に復興交付金制度の重大な欠陥が無視されてはならないでしょう。出遅れの復興庁は、シャッポに寄せられただけ、各省庁の縄張り＝既得権益は確保され、それを前提に被災住民を抱えた地方自治体が計画作りと責任を負わされる。自治体も職員の確保を含め、既得権を保守するためにも、人口は一人たりとも減らしたくない。そんな計画作りで、国費で賄うがゆえに、計画内容は事業ごとに厳重にチェックされ、縛り上げられる。そこには被災住民との意思疎通も、フィードバックも出来難い。もともと公共事業優先の官尊民卑の事業先行が進められれば、そこに復興計画と被災住民のギャップが生ずるのは必然だった。こうした制度疲労のお役所仕事の復興計画では、「計画を柔軟に見直せ」「将来の人口減少時代の先取り」などを期待する方が無理でしょう。

最後に重大な論点があります。3.3兆円の国費の行方です。復興計画がデッドロックに乗り上げることは、3.3兆円の国民からの税金や借金が宙に浮いていることを意味します。石巻市の財政は、災害で急膨張、2010-12年度に財政規模が4.8倍、但しうち災害関係は292.8倍です。歳出では、瓦礫処理などの衛生費が約10倍、災害復旧費が196倍は分かるとして、民生費などがほぼ横ばいなのに対し、総務費が103億から1,729億に16.2倍に急膨張しているのです。歳入では、市税など171億から45億に激減しているのに、総務費の突出は何を意味しているのか？「総務費の伸びは、災害派遣職員経費、震災に伴う基金の積み立て等によるもの」と簡単に説明されていますが、要するに計画の破綻で宙に浮いた国費が、ここに埋蔵されている。2012年度では歳出総額の54.4%に達し、復興交付金や震災復興基金への積立金が、一般会計に入り基金に積み立てられ、必要な支出に充当する際は繰入金として計上する絡繰りです。

総務費の急増は、宮城県の財政でも目立っています。その点で国、県、市町村の行政の枠の中で、復興交付金のやり繰り、盥回し、流用などの可能性が高まっている。今後、東京五輪など、建設業の人手不足は深刻化するし、生コンなど資材価格も急騰する。そうした影響で、公共事業の入札の不調や不落が続出するし、さらに復興事業の遅れや破綻の危険性が高まっている。NHKスペシャルで提起された3.3兆円の国費投入は、単に被災地の復興の遅れだけの問題にとどまらない、我が国の中央・地方全体の財政構造の問題点が提起されているのです。