

地方分権時代の震災復興のあり方

吉弘憲介

I 問題提起

2011年3月11日に東北地方を中心に甚大な人的物的損害をもたらした東日本大震災は、様々な面で今後の日本の行財政運営に再考を迫るものとなった。大規模震災以後の復興において、1995年に発生した阪神淡路大震災の時点でも行政側と住民側との齟齬が、復興後のまちづくりおよび地域の再生に様々な影響を及ぼすことは巷間に知られるものだが、東日本大震災においてこうした歴史的教訓が活かされるかは依然、未知であると言わざるを得ない。

むしろ、歴史的な教訓を紐解くのならば、大規模な災害および都市破壊の後で行われる復興計画や復興プランは、往々にして集権化の流れを招くことも多い¹⁾。しかし、90年代以降進んだ分権化の流れの中で、かつて起きた復興による集権化というシナリオが単線的に生じることは少ないと考えられる。

現在進行形で行われる東日本大震災の復興事業の中で、集権・分権の軸をつぶさに読み解くことは難しいともいえるが、ここでは日本の行財政構造の特徴の1つでもある融合型の行政権限の中で²⁾、復興事業についてどのような特徴や課題が散見されるかを整理し、震災復興後の日本の行財政のあり方に関して何らかの示唆を得ることとしたい。

II 住民不在の復興の危険性

住民の意向が不在のまま復興計画や復興そのものが進められることが、どのような帰結を招くかについて象徴的なエピソードがある。災害後の復旧に関して、被災前の固定資産と被災後の再建固定資産の両借り入れが二重ローンとして債権者を苦しめる事例は既によく知られている³⁾。仮にどれほど立派な街を再建したとしても、そこに住民が戻り生活を営むことができなければ巨大な空き家の群れが横たわるだけになってしまう。このような状態に陥ってしまった事例として、住宅アドバイザーの中村八郎は阪神淡路大震災後に再建された長田地区の復興まちづくりを取り上げている。ここでは、復興後に高層住宅やショッピング・ビルを建てた結果、高額な家賃などを原因に元の住民が戻れずにかつての賑わいが消滅してしまった事例が報告されている⁴⁾。

この背景には、復興後のまちづくりにおいて、耐震性・耐火性の高い高規格住宅や防災対応しやすい広い道路、その結果としての区画整理と住宅の高層化など、多くのグランドデザインを優先した結果、そこで住むことになる人間の生活状況や所得、家族構成などの基礎的な情報が抜け落ちるという失敗が読み取れる。

これらの問題を解決するには、住民に身近な基礎自治体および都道府県が相互に連携しながら復興計画を作成し、実行していく必要がある。こうした観点に従って、宮城県、岩

手県の両被災県の復興計画を見ていくこととしよう。

Ⅲ 宮城・岩手両県にみる復興プランの在り方

岩手県、宮城県はともに東日本大震災により大きな被害を受けた地域である。しかし、この被災両県が掲げる震災復興プランには大きな違いがある。岩手県の復興プランは、基本的に地域住民および彼らが暮らす基礎自治体によるプラン策定の下支えをメインに据えている。この点は、県の復興計画の役割の中で、「被災市町村が策定する復興計画の指針となり、その自主的な復興を支援する計画」と謳っている点からも読み取れる。また、防災メカニズムを構築する際に、各自治体の状況に応じて個別に対応するためのツール（「防災のまちづくりのツール」）を示し、個別の復興パターンを作成しようとしている点などにも、各基礎自治体の意向や環境要因に配慮しようとする県の意図が透けて見えるといえる。

一方、宮城県の計画は漁業権の開放を目指す特区構想など、具体的なプランをトップダウンで進めようとする姿勢が強い。このため、計画は復旧ではなくそれまでの産業構造や街づくりの大幅な変更を迫る性格が強い。悪く言えば、地元無視の性格を有しているとさえいえる。宮城県の震災復興会議の委員12名中、その多くが東京や関東の識者・専門家によって担われる一方、岩手県の復興会議では19名のほぼ全員が岩手県の各組織の代表や識者によって占められている事実も両県の復興計画の違いを示す象徴的な事実と言えよう。

しかし、宮城県は沿岸部一体を広く被災しており、岩手県と比較しても深刻な損害を受けていることもトップダウンの必要性を説く根拠ともなっており一概に否定することもできない。では、現実にはいかなる形で復興計画およびその後のバックアップ、実際の復興を進めて行くことが各政府レベルで合理的なのか。この点について、岩手県宮古市で複数の主体に対して行ったヒアリングをもとに考察を行ってこよう。

Ⅳ 復興補助における各レベル政府の役割に関する考察

ここでは、復興を進める上で、企業や個人といった被災者と中央・地方政府といった各政府レベルとの関係を見ていく。具体的にいえば、被災企業の復旧に関する政府補助金の申請やその事務を進める上で、各主体がいかなるレベルの政府へとアクセスし、それがどのような意味合いの下に行われているのかをヒアリングをもとに分析する。同時に、これら復興主体の性質とアクセスする政府規模との関係が、我が国の集権的分散システム、および融合型行政支出といかなる結びつきを持つのかを検討していく。

1 中程度以上の企業における復興プランと支援メニューとの関係

ここでは、宮古市では最大の規模を持つ水産仲卸会社（年商20億円規模）へのヒアリングを通じて補助メニューへのアクセス状況、アクセスする政府のレベルとその理由についてヒアリングをもとにまとめていく（ここではA社とする）。

ヒアリングを実施したA社は、被災前は主にアジア向け輸出用の水産加工品の製造と輸出を手掛ける企業であった。しかし、震災により宮古市沿岸部の倉庫は骨組みを残してほぼ全壊の被害を負った。この被害に対して、A社のとった対応は極めて早く震災翌日から1週間かけて倉庫跡のがれき撤去を終了した。この倉庫跡に再建築を行う費用は4億円が見積もられたが、A社は国の中小企業補助を申請、4分の3補助として1億を国、他2億を中小企業特別会計からの融資として申請している。

また、この補助を受ける段階で、主に相談相手としてアクセスした行政主体は、岩手県の商工業セクションであった。その理由として、補助額の大きさや、事業規模の関係から通常の産業政策としての相談相手も主に県が主体となっていたことなどが挙げられる。一種の経路依存が、復旧における事務手続きにも生じているといえるだろう。

実際、大型の予算は市町村など基礎自治体が受け皿となることは必ずしも容易でなく、都道府県レベルまたは国の出先機関などが対応した方が受け取り主体である事業者にとっても安心を得やすいというのはヒアリングでも聞かれた内容であった。では、基礎自治体は産業復興においてどのような役割が存在しているのだろうか。続いて、基礎自治体がこうした大型補助との調整でどのような形で産業復興に寄与しようとしているかを見ていく。

2 宮古市の実施する中小企業向け復旧支援メニュー

宮古市産業支援センターに行ったヒアリングをもとに、宮古市の実施している産業の復興支援とその特徴を見ていく。宮古市では被災した市内事業者向けに6つのメニューを提示し、内5つについて市の独自予算を用いて事業を実施している。6つのメニューとは、①設備投資に対する利子補給、②グループ補助金の申請（国が補助を実施）、③中小向けへの修繕費用に対する融資、④建物の建設費補助、⑤移転費補助、⑥それ以外の補助、である。このうち、②を除いて宮古市が10億円程度の予算を組み事業を実施している。なお、予算は市が持っていた財政調整基金27億円の中から支出されるとしている。

このうち、②については申請に対して助言などが行われるものの、市としてはメインには中小の被災事業者に対して残りの5つのメニューを状況に応じてきめ細かく対応させることに力点が置かれている。これは、大規模事業者については「体力のあるところはある程度自力で国の補助を取ってもらい、体力のない市内の中小事業への補助が市のメインの仕事」との回答からも読み取れる。

3 小括

両調査に基づき、簡単に考察を加えておく。大規模な予算を必要とする場合や、それまでの産業政策との関係から、宮古市では中程度の事業者は国・県の補助を利用し、メインにアクセスする政府レベルも同様に県・国となっている。一方、中小事業者は市が中心に補助を行い、市の窓口も大規模事業者については国の補助を利用するように指導を行って

いる。こうした現象は、産業政策分野を含め我が国の行政構造が「融合型」として構築されていることに起因する現象と考えられる。

それぞれの政府規模で、それぞれの政府が産業政策を行っており、そこにアクセスのある主体へのサービスを提供している。分権的な行財政のあり方を、一つのモデルとして考えるならば、上記のような融合型の対応は非効率性を生むと同時に行政責任の所在をあいまいにする原因となる。分権の観点に立てば、基礎自治体に対して国は交付金の増額などで復興補助需要を盛り込み、資源配分の段階となる窓口と予算内容の設計については基礎自治体に任せるような方向性が、今後の復興補助における一つの在り方だと考えられる。

V まとめとして

以上、復興における予算計画や補助メニューの実施などから、基礎自治体や県、国の役割などについて検討を行ってきた。基本的に、ボトムアップとして行政需要を拾いやすい基礎自治体の決定権限と資源配分能力を活かした形で、国や県の予算の移転、権限の移譲やバックアップ体制の強化を進めることが望ましいと言える。しかし、被災地域では、震災前から基礎自治体の公務員数を削減するなど人的余力のない状態に長く陥っていた。こうした余力の欠如は、震災において一層浮き彫りになってきている。

このような課題を解決しないまま、復興プランの主体を基礎自治体と住民に完全に負わせることは、分権を画餅に陥らせるだけでなく、むしろ一層の混乱を招く元ともなりかねない。分権型の復興行政を担えるだけの財政的、人的余力を基礎自治体にしっかりと与え、同時に効率的かつ住民ニーズに基づいた復興行政を進めることが資源配分の面や財政民主主義の観点からも望ましいものと言えるだろう。

注

- 1) 中邨章「震災復興の政治学」『政経論叢』50巻3-4号、明治大学政治経済学部、p.3ff、1982年。
- 2) 諸富・門野『地方財政システム論』p.74f、2007年。
- 3) 週刊東洋経済「二重ローン対策は進むか」『週刊東洋経済』6367号、p.165、2011年。
- 4) 井上・中村・坂庭・森「被災者が求める生活・地域の再建」『経済』2011年8月号、p.30、2011年。