

## 建設時評

## 復興は遅いのか？

東北大学 災害科学国際研究所  
准教授 平野勝也

あれから二年が経ち、被災地では三度目の遅い春を迎えている。二年の節目には「復興が遅い」という言葉が、あちこちで聞かれるようになった。確かに、瓦礫の処理は進み、道路の補修といった災害復旧事業もそれなりに進んだ。しかし、もう二年も経ったのに、高台移転などの復興事業は、着工すらしていない箇所がまだまだあるのは事実である。復興に携わるものとして、いまだ仮設住宅に暮らしておられる被災者の皆さんには、本当に申し訳なく思う。そうした反省を込めて、この二年を振り返ってみたい。

※ ※ ※

発災後、すぐに首相が「高所移転を中心とした復興を」と表明したものの、制度的・予算的な裏付けがあった訳ではない。まず、復興計画の前提条件となる津波防御水準が決まったのは6月末である。発災後に防御水準や設計基準を見直して、その復興に適用するというのは、今まで行われてこなかったやり方である。つまり、今回は悪く言えば「泥縄」の対応であった。しかし、これは、今回の大津波がこれまでの防潮堤の基準であった既往最大では、対応しきれぬほどの巨大津波であった。それを守り切る程の巨大防潮堤事業の実施可能性、さらには、今後想定される東

海、東南海、南海地震津波への影響も含め考えれば、今までの既往最大基準は非現実と言わざるを得なかったという方が正解に近いであろう。決定された津波防御水準は、数十年から百数十年に一度のL1津波と五百年から千年に一度とされるL2津波であり、L1津波は物理的に防御し、L2津波に対しては、避難を中心とした防災施策を採ることとなった。防災における先端的な考え方である。因みに今回の大津波は無論L2である。その後、実際に被災地に適用するL1防潮堤高は秋頃には出揃った。

一方で、復興まちづくりについては、6月に1次補正予算により直轄調査が開始され、復興パターン調査の名の下に、高所移転を中心とする実質的な復興計画策定は進んでいったが、具体の計画としては津波防災基準を待たざるを得ない側面があったのも確かである。また、住宅地が高所に移動するということは、街の骨格からの作り直しを意味している。そうした根本からの作り直しのプランがそう簡単には決まるはずもない。さらには、そうした復興事業のための予算制度は、既存制度を如何に拡充するか、国庫負担をどうするかといった諸問題の調整が必要で、それが確定したのは2011年の暮れのことである。その間、被災自治体は仮設住宅の建設といった被災者支援をしながら、復興計画に左右されず手をつけられる復旧事業を実施しながら、刻々と変わる復興事業制度の情報に耳を傾け、時にはその情報に振り回されながらも、そして事業担保がないまま住民との対話を繰り返し、高所移転や復興まちづくりに向けての合意形成を進める他なかった。

実際にその制度に基づき、復興交付金の事業申請を年明けに開始し、最初の復興交付金の交付は2012年の3月であった。言うまでもなく、行政が実施する事業は、制度に基づき事業費が交付されてはじめて始動する。被災自治体から見れば、復興事業のスタートは2012年度からといって過言ではない。つまり、二年のうち一年は、被災地ではなく東京で費やされたのである。しかし、未曾有の大災害からの復興に対し、「泥縄」を避け既存制度

だけで、この復興に臨めたかどうかを考えると、その一年を浪費だと言うのはあまりに酷であろう。これは、大規模災害からの復興に対する制度的な備えがなかったために費やされた一年だと言っても良いだろう。そういう意味で、公共事業のほとんどが、災害復旧事業という既存制度を用いて、原位置同規模復旧で行われた阪神・淡路大震災からの復興とは訳が違う。

※ ※ ※

復興交付金が交付され始めてからが本当の意味での復興事業の始まりである。予算的、制度的な裏付けがなければ、たとえ防災集団移転促進事業の大臣同意があっても、それは絵に描いた餅である。被災自治体は、ようやく本当の意味での意向確認や合意形成を2012年度になって始めることができた。

それ以降も多くの被災地で紆余曲折があった。集団移転の意向確認を進める中で、集団移転参加者が減少し、計画の見直しを迫られるケースも少なくはなかったように思う。また、移転先の候補地の土地が買えずに計画の見直しが必要になったケースはさらに多い。地権者が反対するケースは皆無とは言わないが極めて少ない。しかし、それ以上に、登記簿上の相続手続きが行われていない土地によって、計画変更を余儀なくされるケースが目立ったように思う。家族同然にお互いをよく知っている強いコミュニティーである。しかも土地は個人のものというよりは家のものという感覚も強い。つまり、積極的に所有権を登記しなくても、どの家のものかは皆解っているので相続手続きをしなくても全く実害がない。そうした理由から、登記簿上の相続手続きが行われていないケースが地方部には相当数あるようだ。言うまでもなく、土地は地権者から買わなければならない。しかし、相続手続きが行われていない土地は、その土地の名義人（故人）の法定相続人を全員調査し、相続手続きを実施して貰った上で、実態的な地権者と売買契約を結ぶ必要がある。名義人は二世代前や三世代前ということも多く、

法定相続人を探すだけで一苦勞である。今回、相続人が津波によって行方不明となった場合の特例措置は採られたが、それ以外は通常通りの対応で、然るべき手続きを踏まねば、買収はできない。そのため、そうした土地は取得困難地として扱い、集団移転の候補地から外して、計画を見直さざるを得なかった。迅速な復興のためとはいえ、集落の将来のための適地を除外しなければならないことは、忸怩たる思いが残る。

時を同じくして、制度間の調整不足も様々な問題になり、被災地自体はその対応に追われた。「防災集団移転促進事業」と、後から条件緩和が行われ津波被災地で適用可能になった、「がけ地近接等危険住宅移転事業」との整合性や適用方法、さらには、完全に自力再建となるエリアと防災集団移転促進事業やがけ地近接等危険住宅移転事業の適用を前提とした建築基準法第39条の災害危険区域との不公平感。被災地自体はその整合性確保にも追われたと言って良い。

そうした困難と立ち向かいながら、おおよそ一年で、いくつもの防災集団移転促進事業が着工されている。通常の事業スピードを考えれば、奇跡的な早さである。被災自治体職員と、市民と、そしてコンサルタント諸氏の寝食忘れて復興に取り組んだことの結実である。

※ ※ ※

「復興が遅い」仮設住宅に暮らす被災者の方からそういった声が出るのは、本当に申し訳なく思う。しかし、それが東京方面から聞こえてきた時、正直、「一体誰が一年を費やしたのだ」と不愉快な気分になる。とはいえ、振り返ってみると、どこがどう短縮できたのか、筆者にも今ひとつ解らないのである。ひとえに、備えがなかった。それが時間を費やしている最大の要因であろう。