

津波被災地の復興の現状と問題点

—被災後の地域社会の持続はいかにして可能か—

岩手県立大学 吉野英岐

1 本報告の課題

日本列島はこれまでも数々の自然災害、戦禍、火災、事故に見舞われてきた。そのつど、都市や地域社会の生活基盤や産業基盤の復旧、復興事業が行われてきた。東日本大震災についても基本的なスキームは同じであるが、地震・津波の被害に原発事故も重なって、災害直後は、既存のライフスタイルや資源・エネルギーの消費形態の見直し、人と人とのつながりやソーシャルキャピタルの再評価などが活発に論じられた。また、文明史的観点から震災復興を取り上げる論考や、近代社会への反省や社会変革の提案などが見られた。復興政策の場面でも創造的復興や「新しい東北」の構築が目指され、従来とは異なる復興ビジョンが描かれた。

2011年3月11日の発災から5年半以上が経過し、津波被災地の復興は確かに進みつつある。しかし、復興の状況を顧みると、震災直後の社会変革のうねりや、新たな復興ビジョンやスローガンのリアリティやそれらの有効性が薄れている現実がある。被災後の早い時期に提唱された復興の理念は、現実の復興事業の進展のなかで、説得力を急速に喪失しているのではないだろうか。

本報告はこうした問題意識の下に、津波被災と復興の特徴を確認した上で、津波被災地の復興とは何かという問いを立て、そこから東日本大震災の復興の現状と問題点を探る。そのうえで、被災後の復興主体の形成と地域社会の持続可能性の観点から、これからの復興のあり方を考察するものである。

2 津波被災と復興の特徴

まず、多くの種類の災害のなかで、津波被災と復興の特徴を考察する。津波常襲地という表現があるように、津波が繰り返し来襲する地域が存在する。しかし、今回の津波は想定を超える規模の津波が発生し、甚大な被害をもたらした。さらに、研究の進展から、常襲地といわれてきた地域のみならず、東海地方や四国地方の沿岸地域など、日本列島の多くの地域に津波が押し寄せる可能性が指摘され、その防御体制の脆弱さや、沿岸部に立地する原子力発電所への影響が指摘されている。津波災害はもはや特定地域の災害ではなく、いたる所で発生する災害であり、事前にその備えと復興方針が必要な災害である。

また、津波の発生時刻や規模を正確に予測し制御することが困難であることから、災害は不意を突かれる場合が多い。津波の被害は海面からの高低のわずかな差で大きく異なる場合もあり、被災者に心情的な面での割り切れなさを生むケースもある。さらに津波は多くの行方不明者を出す場合がある。それは生き残った側に重くのしかかる現実であり、他の災害に比べて、生活再建や復興にあたり、意欲の回復や気持ちの区切りをつけることを困難にする可能性が大きい。

津波被災後の居住地の復興は高所に移転するか、一定の危険性を背負った形での原地復興となる。復興事業と危険性の低減にはさまざまな選択肢があることから、復興の内容や手続きをめぐる住民と行政で、あるいは住民間で合意を形成することが困難になりがちである。さらに安全性を確保するために、現実の復興事業では地面や地盤の大幅な改変をもたらす土木工事が不可欠であり、復興に必要な時間は他の災害よりも極めて長くなっている。合意形成の困難さと復興事業の必要作業量から、復興には膨大な時間を必要とする。その結果、被災者の復興への意識の変化が生じたり、被災者が生活の将来設計の変更を余儀なくされるケースも少なくない。

3 復興とは「元に戻る」ことなのか

復興事業の実施にあたり、震災直後においては、津波被災地はいわば「社会的実験室」として位置づけられた側面がある。今回、政府は戦後初めて復興庁を創設し、国家予算による直轄的事業として復興を進めてきた。政府は国民の生活や安全を守るという国家的責務を果たすため、生活や産業の再建に 26 兆円以上の復興予算を投入してきた。さらに創造的復興と「新しい東北」を旗印に、復興特区制度の創設や中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業（グループ補助金）の導入など、社会を作り変えていくという観点から、復興理念の具体化が図られた。

しかしながら、大きな復興資金を投入しているものの、人口減少と高齢化、および経済の低成長の環境下、再建された地域社会や地域産業の担い手像や持続性の確保については、十分な見通しがたっているとは言い難い。また、復興の進捗状況をはかる「ものさし」として行政やマスコミが繰り返し提示してきたのが、震災前の状況に対する回復率（復旧率）という数字である。生活・産業の施設や実績が震災前の水準と比べてどの程度回復（復旧）したのかを示す指標として、住宅や店舗の建築数、道路や橋梁の建設数や復旧率、農林水産業や商工業における生産高（漁獲高）、販売金額、観光業での入り込み・宿泊客数や消費金額などが、震災後の節目で何度も示されてきた。こうした情報が繰り返し提示される過程で、「元に戻るのが復興」というような意識が形成・強化されつつあるのではないか。その結果、地域社会の持続可能性の保証や見通しを欠いたまま、創造や変革ではなく、施設や経済活動が「元に戻る」、あるいは「元に戻す」ことに高い優先順位が与えられている。

復興現場ではルーティーン化する復興の目標数値をもとに、復帰の遅滞を回避し、数値達成を至上命題にしてしまう傾向がみられる。厳しいスケジュールと人員不足により、行政は新たな活動に取り組む余裕がなく、復興の現実は限りなく復旧に近いものになりつつある。しかし、復興事業の進展によって達成された数値が、震災前と必ずしも同じ意味をもつものばかりではない。復興には回復率とは別の尺度や指標の設定が必要であると思われるが、復興交付金で実施可能な復興事業の制約もあり、回復率のみが重視される傾向が続いている。

4 復興をどう進めていくか

社会学として復興を論じる場合、こうしたルーティーンに回収されない復興課題について議論を深めていく必要がある。ひとつは復興事業の主体として行政（区市町村自治体）と既存産業の中心のスキームから、住民および住民と連携する新たな主体をどのように設定していくかである。また復興を担う主体の確立に影響を与える要因として、平成や昭和の市町村合併前の地理的領域がもっていた機能や共同性に着目する必要であろう。それらをふまえて、復興の達成を図る評価軸として、地域社会の持続可能性に着目したい。

今回の災害で津波被災地域となった漁業集落には、農村や農業集落とは異なる漁業権等の複雑な権利関係と、その管理主体である漁業協同組合が存在する。また、地域の共有・共用資源や祭礼・伝統行事などからなる社会的コモンズが存在し、その管理・利用をめぐる規則をもとに、生活と生産のさまざまな面における共同性や社会関係資本が構築されている。漁業や生活面で、住民が第一義的に権利と責任をもつ運営体系が構築されてきたが、それを震災後の地域社会でどのように評価し、持続可能な状態にしていくか。人口減少や就業形態の変容などで、従来の地域社会の運営方式が弛緩、改変し、従来のままでは対応困難である場合も想定される中、社会学から地域社会の特性と変容を踏まえた復興ビジョンや構想を提示する責務があるのではないか。

参考文献

- 村松岐夫・恒川恵市監修、2015－2016、『大震災に学ぶ社会科学』（全8巻）東洋経済新報社
 リチャード・J・サミュエルズ、2016、『震災は日本を変えたのか』英治出版
 長谷川公一、保母武彦、尾崎寛直編、2016、『岐路に立つ震災復興』東京大学出版会