

震災復興に専門家はどのように貢献しているか？

岸井隆幸*

2011年東日本大震災が起きたとき、筆者は(社)日本都市計画学会で会長の職にあり、当初、関係機関と連携してさまざまな提言活動を行った。また、その後も宮城県石巻市の復興計画立案に直轄調査作業監理委員として深くかかわってきた。東日本大震災から3年半、その間に何が起きて、専門家はどのような対応をしてきたのか。当時の政府の動き、学会の動きを振り返るとともに、最も被害が大きかった石巻市を事例として、これまでのプロセス、専門家の果たしてきた役割と意義を分析する。

How are Experts Contributing to the 2011 Great East Japan Earthquake Rehabilitation Projects?

Takayuki KISHII*

When the Great East Japan Earthquake occurred in 2011, I was the president of the City Planning Institute of Japan. Therefore, I had numerous opportunities to talk with other experts on how to support the damaged area. In June, I was appointed as the planning advisor to Ishinomaki City in Miyagi Prefecture, the city suffering the most damage from the great tsunami after the earthquake. In this paper, I show how the government and experts acted after the great earthquake and explain the process of rehabilitation planning of Ishinomaki City. I then indicate the points to discuss on how experts should contribute to the rehabilitation process.

2011年3月11日(金曜日)、2時46分、マグニチュード9.0の大きな地震が発生し、その後、30～40分ほどで津波が東日本太平洋沿岸地域を襲った。当時、筆者は日本都市計画学会会長の職にあり、発災直後からさまざまな分野の方々とどう対応すべきか議論をする機会が数多くあった。また、実際、今日まで宮城県石巻市の復興に関してお手伝いを続けている。

これまでの3年半に何が起きたのか、すべてを記述することはできないが、少なくとも筆者が関与した動きについて整理をした上で、東日本大震災から

の復興に専門家がどのように貢献してきたのかを考えてみたい。なお、日本学術会議をはじめとする各種学術団体、大学、さまざまな専門家組織そして企業がそれぞれの分野に応じた活動を積極的に展開してきたことは言うまでもないが、ここですべてを総括することなどできない。筆者の当時の立場上、日本都市計画学会の動きを中心に記述をすることをお許しいただきたい。

1. 東日本大震災 被災の特徴

復興と専門家の役割に触れる前に今回の被災の特徴について今一度整理をしておきたい。

1-1 巨大な津波による被災

1923年の関東大震災は10万人を超える死者を出しているが、その大半は地震後に起きた火事によるも

* 日本大学理工学部教授
Professor, College of Science and Technology,
Nihon University
原稿受付日 2014年9月8日
掲載決定日 2014年10月1日



注) 2011年4月1日、筆者撮影。

Fig.1 南三陸町営住宅：この建物の屋上まで津波が来た

Table 1 浸水被害があった市町村数

津波被災の基礎情報				
・ 浸水が確認された市町村 62				
青森県 5	岩手県 12	宮城県 15		
福島県 10	茨城県 10	千葉県 10		
・ 全壊家屋が確認された市町村 48				
青森県 2	岩手県 12	宮城県 15		
福島県 10	茨城県 5	千葉県 4		

注) 2011年4月現在、国土交通省調べ。

のであった。95年の阪神・淡路大震災では約6,500人が亡くなっているが、その多くは建物崩壊によるものであった。一方、今回の東日本大震災の被災はその大半が津波を原因としている。地震の揺れによる被害がなかったわけではないが、約2万人の死者・行方不明者の大半は津波によるものである。行方不明者が多く、死者数に対して負傷者の数が極めて少ないことは津波被害の特徴でもある。

なお、東日本太平洋沿岸部はこの百年余りに、明治三陸地震(1896年)、昭和三陸地震(1933年)、チリ地震(1960年)と3回にわたって大きな津波被害を受

けているが、今回はこれまでを上回る大きなものであり、津波の高さは各地で10m以上に及んでいる。

1-2 広域にわたる被害

今回の津波で浸水した区域は62市町村に及び、その面積は東京都区部面積の86%、山手線内側の8.5倍に相当する(Table 1)。しかもその4割超が浸水深2mを超える地域で、結果として約22万棟の建築物が被災、全壊・流失がその約55%、約12万棟に及んだ*1。リアス式海岸の谷筋集落から、仙南地域の平野部、そして福島・茨城・千葉まで、被災面積は極めて広い。社会資本も多くの被害を受け、4県で全ストックの7.9%、16兆円を超えると推計されている*2。道路の損壊は3,559箇所、JR東日本では23駅が流出、1,680カ所余りで線路が被害を受け、三陸鉄道も300カ所を超える被害を受けた*3。避難者は当初約47万人に及び、平成26年7月現在でも、約24万7,000人が仮設住宅での生活を余儀なくされている*4。

1-3 多数の中小都市の被災

今回の津波で被災した自治体(浸水による全壊家屋が存在するのは48市町村)のほとんどは人口規模が極めて小さいものであった。仙台市は104.6万人(以下、いずれも2010年国勢調査結果)、石巻市16.1万人、気仙沼市7.4万人であるが、ほとんどの自治体は人口が5万人以下、被害が極めて甚大であった陸前高田市は人口2.3万人、南三陸町は1.7万人、大槌町は1.5万人、女川町に至っては1.0万人でしかない。こういった小規模な被災市町村は、被災前から高齢化、人口減少という大きな問題を抱えており、加えて、土地区画整理事業や市街地再開発事業などの市街地整備事業に取り組んだ経験がある職員も少ない状況であった。なお、今回の死者・行方不明者の多くは高齢者であり、この地域の高齢者人口比率が25%前後であったのに対し、死者では高齢者が50%を超えている*5。

1-4 原子力発電所の事故

福島県では福島第一原子力発電所が被災し極めて深刻な事態となった。居住制限区域、帰還困難区域等の指定もあり、原発周辺地域の住民約11.1万人(福島県全体では約15.9万人*6)がいまだに避難を余儀なくされている。こうした地域では、放射能汚染の影響を見極めた対応が必要とされており、事態はより一層複雑である。

2. 発災から復興支援までの政府等の動き

発災直後の政府の動きを見ると、国土交通省の現

*1 国土交通省の被災実態調査から、浸水深が2mを超えると木造の建物が全壊する危険性が高いことが分かっている。なお、ここで掲げた被災状況の面積などは国土交通省の直轄調査結果によるものである。
 *2 この数字は政策投資銀行の推計で、実際には16.4兆円と試算されている。なお、政府推定被害額は16.9兆円、阪神・淡路大震災は10兆円弱と推計されていた。
 *3 道路に関しては2011年11月24日現在で警察庁発表のもの。鉄道に関してはそれぞれの事業者が発表しているもの。
 *4 避難者の数は東日本緊急災害対策本部及び復興庁発表のもの。
 *5 被災地37市町村を国土交通省が調べたものでは、それぞれ23%、53%であった。
 *6 福島県調べ、2012年9月現在、親類宅などへ自主避難した人は含まれない。

地東北地方整備局では、まず被災状況の把握と救援のための道路を確保する作業(道路啓開)が精力的に行われた。国土交通省では大規模災害のときには、全国の地方整備局にいる防災・復旧対策専門家(国土交通省緊急災害対策派遣隊、通称Tec-Force)が集結する仕組みとなっていて、こうした組織的な取り組みによって被災の状況を的確に把握するとともに、自衛隊や警察による救援・救助の現地活動を支えることができたことは報道のとおりである。

加えて、自治体や国の付属機関などからも支援の手が差し伸べられ、被災した建築物や宅地の危険度を判定するための専門家も逐次現地へ集合した。津波の痕跡を調査する専門家や構造物の被災状況を確認する専門家も早い段階から現地へ入っている。こうした被災直後の地道な活動は専門家集団の重要な役割の一つであった。

一方、復興に関して見ると、通常、大きな災害が起これば国土交通省の市街地整備担当官がすぐに現地に入り、次の対応について現地の自治体と協議を始めるところであるが、今回、政府(国土交通省)の正式な調査団(復興まちづくりに係る被災地現地調査団)は被災から2週間後、3月25日から29日にかけて現地へ入っている。当時、筆者は霞が関にも出向いたが、民主党政権の下、政治的な指示がないまま官僚が動くこと叱られかねないという雰囲気も漂っていて、動けない「指示待ち行政」の様相すら感じられた。もちろん、実は政府派遣正式調査団の編成を待たずして、極めて少数の先遣隊が独自に状況把握・自治体との連絡のために現地に入った事実はあるが、先遣隊の派遣についても必ずしもすべての部署の責任者が積極的に動こうとしたという状況ではなかったと聞き及んでいる。

なお、被災当初、政府中枢部は福島原子力発電所への対応で頭が一杯といってもいいような状況であったと思われる。原子炉1号機と2号機に外部電源が復活したのは4月11日、東京電力が収束工程表を発表したのは4月17日のことであり、この原発事故が復興全体の初期の取り組みに少なからず影響を与えた。また、引き続き起こった原子力行政への批判では「専門家」の責任についても論じられていた。

一方、「復興に向けた指針策定のための復興構想について幅広く議論を行う有識者会議」(内閣総理大臣の諮問機関)として「東日本大震災復興構想会議」を設置する旨の閣議決定が発災1カ月後の4月11日に行われた。復興構想会議が1回目の会合を持

ったのが4月14日、同会議の報告「復興への提言～悲惨の中の希望～」は6月25日に発表された。

また、具体的な復興支援については、5月2日の補正予算成立によって国土交通省直轄調査が実現する運びとなった。通称「直轄調査」と呼ばれたこの予算は全額国費で行う国の調査という性格上、(1)津波被災市街地の復興に向けた地方公共団体の取り組みを支援するため、被災状況等の調査・分析を行い、(2)その成果を地方公共団体にも提供するとともに、復興計画の具体化に応じて国に求められることが想定される技術的助言等に即応できるよう被災状況や都市の特性、地元の意向等に応じた市街地復興のパターンを分析し、(3)これに対応する復興手法等について調査・検討を行う、という形を取っていたが、実際には財政的にも人員的にも困難を抱えている自治体が行わなければならない復興計画づくりの作業を国(国土交通省)が実質的に支援する仕組みであったと考えるのが素直であろう。

そして実際に調査を実施するに当たってはコンサルタントとの契約が行われるとともに、コンサルティング作業を支援・アドバイスするための作業監理委員として都市計画の学識経験を有する大学教員および災害復興の経験を持つ自治体OBが任命された。作業監理委員は各市町村におおむね2名程度(小規模な自治体には1名)配置され、被災地全体では原発事故の影響が大きい地域を除いた32市町村で、延べ51人が活動した。被害が最も大きかった石巻市に対しては4名が任命された。その一人が筆者であり、あとの3名は弘前大学の北原啓司先生、東北大学の平野勝也先生、日本大学の沢昌玄先生で、こうした体制で現地へ入ることとなった。なお、われわれ作業監理委員の他に、国土交通省都市局も各市町村の担当者を決めて取り組んでおり、その担当者はわれわれ以上に頻りに石巻市に通っていた。このことは後に市役所から高く評価されている。

ただ、直轄調査の発注については通常とほぼ同じようなシステムを踏襲せざるを得ない状況であった。結果として、作業に本格的に取り組むことができるようになったのは6月末である。国が支援する復興体制を本格的に組み上げるまでに3カ月以上を要してしまったことは今後の反省材料とすべきと思われる。

3. 発災直後の学会等の動き

地震が起きたとき、筆者自身は熊本駅前を歩いて

いた。12日早朝から九州新幹線熊本駅の開業式が予定されていたため、前日(11日)熊本に入り、併せて熊本駅周辺地域デザイン会議のメンバーとともに現場の確認を行っていた。熊本駅前を流れる坪井川の脇を歩いていると多くの人が一斉に携帯電話を取り出した。大地震の発生であった。翌日12日の新幹線開業式は中止となり、早朝の飛行機で帰京、関係者の安否確認や状況把握に追われた。

翌13日午前8時55分、日本都市計画学会副会長からメールで「日本都市計画学会としてどういう対応をしようか」という問いかけがあり、同日午後3時02分、筆者から3人の副会長・専務理事・事務局長あてに特別委員会設置の提案と今後の対応方針メモを送付、意見交換を行った。14日午前10時、他の理事からも問いかけのメールがあり、午前11時、特別委員会準備会の設置と学会の当面の対応方針を記した文書を私から事務局に送付、午後、緊急臨時理事会として各理事にメール添付で配布した。こうして日本都市計画学会の特別研究委員会の設置については、14日午後4時半、理事の賛同をもって承認され、22日の午後、第1回の準備会が開催される運びとなった。これが日本都市計画学会の発災直後の動きであるが、他の関連学会もほぼ同じようなものであったと推測される。例えば、土木学会でも14日の夜に緊急の会合(特別委員会設置準備会)が召集されているし、日本建築学会でも14日に情報収集支援室が設置されている。

15日には日本都市計画学会会長としてHP上にメッセージを発表するとともに、16日には国土交通省へ出向いて情報交換、17日の夜には土木学会震災復興特別委員会タスクフォース会合に参加し、23日午後1時、土木学会会長・地盤工学会会長とともに3学会会長共同緊急声明を発表した。そこでは「(前略)このような震災に対して、われわれ技術者・計画者集団としてなすべきことは多い。まずは、震災の調査分析および今までに積み重ねてきた対策の再評価である。(中略)次に、急がれる緊急復旧への実行性のある提言及びどのようにして安心して住めるまちと国土経営の体系を築いたらいいのかという恒久復興への提言、さらには国土の危機管理を念頭に置いた社会システムの再編等である。(中略)今回の震災は、古今未曾有であり、想定外であると言われる。われわれが想定外という言葉を使うとき、専門家としての言い訳や弁解であってはならない。(後略)」と専門家の立場を記した。

また、24日には建築会館で開催された建築関連団体災害対策連絡会に参加、同時に建設関連7学会会長共同アピールを提案し、各団体の賛同を得て3月31日内閣総理大臣以下関係者に提出、その後より具体的な内容を整理した共同提言を取りまとめて4月26日に内閣総理大臣などに提出した。加えて日本都市計画学会独自に、3月25日から4月末まで会員からの提言を募っている。

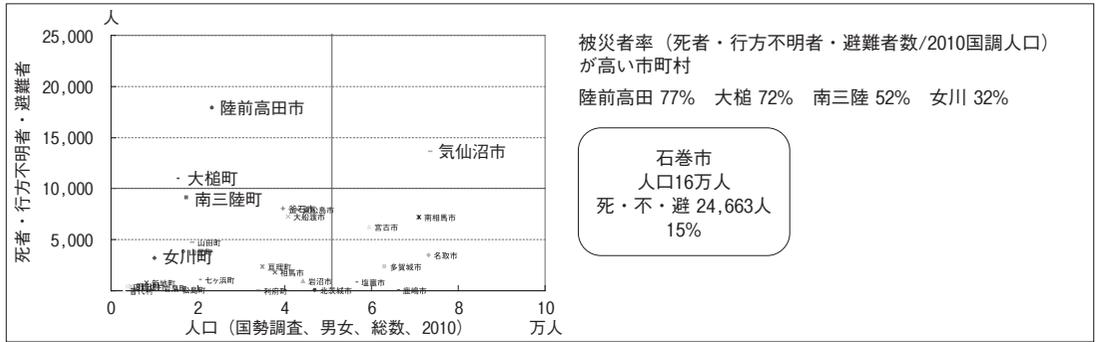
3月末からは土木学会・日本建築学会をはじめとするさまざまな学協会と連携した活動が本格化した。例えば、土木学会や日本建築学会は建造物の被害状況や津波の実態を把握するために3月24日前後から組織的に現地へ調査に入っていたが、日本都市計画学会では土木学会、地盤工学会と連携して、3月27日から4月4日まで第一次総合調査団(団長: 阪田憲次土木学会会長)を現地に派遣した。その後も、4月29日から5月7日にかけて土木学会・日本都市計画学会共同派遣の地域基盤再建総合調査団(第2次総合調査団、団長: 筆者)が再度現地に向かっている。この第2次調査団は5月27日に、「中間とりまとめ(案)-地域復興の基本的方向性と具体方策-」として、基本的な考え方が7項目、安全の再建に関するもの5項目、生活(居住)の再建に関するもの3項目、生業(産業=雇用=所得)の再建に関するもの3項目の提言を行った。

このように発災直後、多くの専門家は所属する学会や大学や企業で、「組織としての対応をどのように行うか」を議論し、まずはさまざまな形で現地の実態を把握することに追われた。被災地から離れた場所の専門家にできることは、起きていることを冷静に見つめて何が必要か、今後こういった対応をとるべきかについて検討することであり、そうした結果を救援・復旧・復興を担う関係機関に提言すること、そして被災地に対して連携・支援のメッセージを発信することであったといえるであろう。

4. 直轄調査への対応

6月半ばからいよいよ直轄調査が動き出したが、その進め方については各自治体の事情によってさまざまであった。ここでは筆者がかかわった石巻市を例として振り返ってみたい。

石巻市は旧北上川の近くに広がる昔からの市街地とその西側が平坦な地形であるが、東から北に広がる半島部はリアス式と呼ばれる急峻な地形である。当時の人口は162,822人(2011年2月住民基本台帳)で、



注1) 原発関連は除く。
2) 2011年4月4日現在、各県HPより。岸井研究室調べ。

Fig.2 東北津波被災都市の人口と被災者数

半島部の漁村集落はもちろん中心市街地も津波に襲われ、全住戸の73%が被災、死者行方不明者3,727名、全壊家屋22,357戸、災害廃棄物4,458千トンと岩手県全体(同5,877人、19,199戸、5,250千トン)に匹敵するような被災状況であった。発災直後から市域全域で停電、断水となり、3月17日時点では259箇所の避難所に50,758人が避難している。なお、市役所は駅前の大型小売店舗が抜けた後の建物に入っており、地震で6階の議会施設が損傷したものの他の部分に大きな被害はなかった。しかし、津波で市役所周辺の市街地が浸水したためしばらくの間孤立した。その後、水が引き出してから救援活動・避難支援活動・復旧に向けた活動が本格化、ほとんどの職員は家に帰ることもなく作業を続けた。そして多くの被災者が避難所暮らしを余儀なくされる中、3月28日に仮設住宅の建設に着手、4月11日に専任職員8名からなる復興対策室を設置、そして4月15日復興を担う震災復興推進本部が設置されて、その12日後、4月27日には「石巻市震災復興基本方針」を発表している。この基本方針では、基本理念として、「災害に強いまちづくり」(単なる復旧にとどまらず、防災基準・防災体制を抜本的に見直した市民の命を守る災害に強いまちを念頭に、新たな視点での都市デザインを描いたまちを構築するとともに、ライフラインの補完や快適な生活空間として新エネルギーを活かしたまちづくりを目指す)、「産業・経済の再生」(今後の産業の連携・融合も含めた在り方を検討し、再建・復興を促進するとともに、地域資源を生かした産業振興基盤づくりを図る)、「絆と協働による共鳴社会の構築」(人と人との結びつき・「絆」を大切にするとともに、市、企業、地域が総力を結集し、新たなまちづくりに向かって「共鳴」しながら、豊か

避難指示区域の概念図

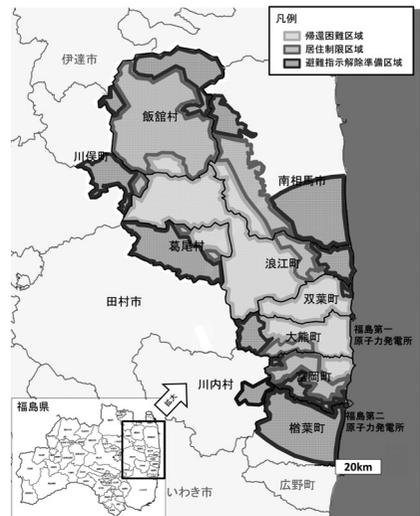


Fig.3 避難指示区域の指定状況：2014年10月1日現在

で支え合う地域社会の構築を図る)を打ち出し、2013年までを復旧期、2017年までを再生期、2020年までを発展期と位置付けた。

また、5月15日には復興ビジョン有識者懇談会が、6月1日には石巻市震災復興基本計画市民検討委員会が設置され(第1回会合は6月14日)、当初は宮城県建築住宅センターが、途中からは市と包括連携協定(6月23日に締結)を結んだ東北大学の先生方を中心に復興の議論が行われることとなった。この震災復興基本計画市民検討委員会は市民を交えた組織で、11月8日までに計8回開催されている。

一方、われわれが作業監理委員として関与した「直轄調査」は主に復興の空間計画を担当する市役所建設部の作業を裏から支えるという仕組みで行われた。われわれが初めて石巻市役所を訪れたのは6月

14日、それまでも学会の調査団として石巻市内に入り被災現場も幅広く見ていたが、あえて救助・復旧に追われている市役所には出向かなかったため、復興に関し市役所の中でどのような作業が行われていたかは全く知らなかった。しかし、実は初めて訪れたときにはすでに市の素案というものがほぼ出来上がっており、その素案は「災害に強いまちづくり(基本構想)案」として近いうちに公表される(実際は6月24日に公表)こととなっていた。後で確認したところ、この復興空間計画の素案は市役所内部、建設部の担当職員達が自ら作業して作成したもので、コンサルタントの手は一切借りていないということであった。結果として、その素案にはこれまで石巻市が抱えていたさまざまな課題を何とか解決したいという強い思いが色濃く反映されていた。最初に見たときには、正直申し上げて、やや内容が豊富すぎるといった印象を抱かざるを得ない状況であった。

結局、その後は国・県・市の担当者、コンサルタントそしてわれわれが同じ机を挟んで一つ一つ市の素案の内容を再確認して、より具体的な計画に煮詰めていく作業が続くこととなった。おおむね10日に一度われわれが市役所に赴き、コンサルタントがそれまでの間に作業した図面を広げて、計画の技術面でのチェック、課題の抽出、次の方針、次回までに行うべき作業を確認するということの繰り返しである。その結果、当初の素案に盛り込まれていた、中心部を貫き市内各地へ広がるLRTの整備や、市の中心を東西に走る鉄道(仙石線・石巻線・貨物引込線)の連続立体交差化といった大規模事業については、用地買収の難しさ、事業期間長期化の懸念などから計画を取り下げることとなった。また、都市計画道路についても防潮堤の整備、周辺道路との取り付けなどを意識しながら若干の見直しを行った。ただ、素案の大きな考え方であった「高盛り土道路を利用して津波に対する多重防御を行うこと」や「大きな被災を受けた南浜については大規模な公園として整備すること」は変えず、その基本方針の下での精査を行った。中心部の再生については皆が強く意識しており、できるだけ中心市街地を生かした街づくりを志向すべきであるという思いはあったが、被災地の広がり、大量の住宅ニーズ、そして復興に最も必要とされるスピードを考えると用地の協力が得られる蛇田地区や新渡波地区といった郊外部で受け皿となる新市街地開発を行うことも必要であると判断された。中心部の防潮堤の取り扱いについてもさま

ざまな意見が出たが、堤防隣接部の建物と堤体の一体的な整備を目指すといった方針を打ち出した。半島部については集団移転先の用地確保が大きな課題で、地元が中心となって適地を探すとともに、従来、半島部で中心となっていた街(合併前の町役場があった所)の復興が重要な課題であることが議論された。

もちろん、こうした計画立案に際しては各地域の住民にも情報を提供して意見を求めることが必要であり、すでに市では6月上旬に街づくりに対するアンケートや町内会との意見交換会を行っていた。しかし、実は地震による地殻沈下で土地自体が動いており、地元の人の関心が最も高い「それぞれの方の土地と計画の関係」について正確な情報を提示することはなかなか難しい状況であった。国土地理院が航空測量を行い新しい基図の作成に努力していたが、その地図が市に届いたのは8月半ばであったように思う。そして、将来、また襲ってくるかもしれない津波の外力をどのように考えるべきか、という基本的な考え方を整理することも必要であった。今はごく普通に使われている「L1、L2」といった外力に対する考え方の整理やその外力への対応を具体的に検討するためのシミュレーションモデルの作成にも時間が必要であった。国がモデルを提供し県が運用した津波シミュレーションの結果は9月初めごろから市町村に公開されるようになった。つまり、6月にわれわれが作業に取り掛かったときからしばらくの間、実は基礎となる図面もはっきりしていなかったし、安全を守るべき将来の防潮堤の高さすらまだ決定していない状況であったのである。こうした事態が生じたことも今回の津波被災の特徴であったといえるであろう。

そしてさらに悪いことに復興の具体的な支援策を織り込んだ第3次補正予算の成立が大きく遅れた。菅総理(当時)は復興構想会議の最終報告がまだ出ていない6月2日に実質的な辞意を表明して、今後の復興対応施策・予算編成は次の内閣で実現するとしながら、政治的なやり取りの中で辞任するまで3カ月間首相の地位にあり、結果として復興予算の空白が続いた。被災者に対する対応や復興事業の予算的枠組みがはっきりした第3次補正予算が成立したのは、9月2日に野田内閣が組織されてから2カ月半後、11月21日のことであった。それまで計画・構想の絵は描けても事業の仕組み・予算の裏付け・被災者への支援の内容が明らかとなっていないため、被

災された人や、復興計画の影響を受ける人、そして議会に十分な説明をすることができなかった。結果として、各市町村とも3月末には何とか復興基本計画を発表したが、その基本計画はほとんど具体的な計画図を示すことができず、文言中心とならざるを得なかった。地域への説明を十分に行う時間的余裕がなかったのである。

石巻市においては、8月22日に石巻市都市基盤復興基本計画(案)を公表、9月12日に被災市街地復興推進地域を指定、11月7日に復興基本計画素案を公表、パブリックコメントや意見交換会を経て12月22日に復興基本計画を決定したが、その基本計画には旧北上川の沿川部分のイメージパース(Fig.4)を一枚入れるのが精一杯であった。

なお、こうした直轄調査作業監理委員のほかにも、多くの専門家がボランティアとして、あるいは独自の復興支援を意図して現地へ入っていた。石巻市でも東北大学チームの全員が作業監理委員であったわけではないし、現地にキャンパスがある専修大学をはじめ数多くの大学関係者がさまざまな活動(避難所支援・がれき処理・復興計画のための調査・復興に向けてのワークショップの開催等々)を行っていた。アーキエイドを組織した建築家も半島部を中心に積極的に地元へ入っていった。ただ、阪神・淡路大震災のときにも経験したことであるが、こうした自主的な活動は必ずしも行政の作業と連動していたわけではないため、結果として地元の意見を代弁する形で行政の意見と対峙するときもある。また、首長は極めて多忙であり、すべてのボランティア専門家と面談をしてそのアドバイスを受けるといった対応ができるような状況にはない。したがって、ある町では首長の意向を受けて直轄調査を担当したコンサルタントがボランティア専門家の対応窓口・受け皿となることになったが、その結果、立場が異なる専門家同士の雰囲気が悪くなるという状況すら見受けられたことは事実である。

復興計画立案の段階ではさまざまな主体の活動を必ずしもすべて管理できるものでもないし、また管理すべきでもないと思われるが、少なくとも現地で生活に追われている被災者を対象として同じような調査を重ねて行うことや、時間に追われている現地の行政機関に過重な負担をかけるような支援の取り組みは慎まなければならないと思われる。

5. 直轄調査以降の動きと専門家の姿勢

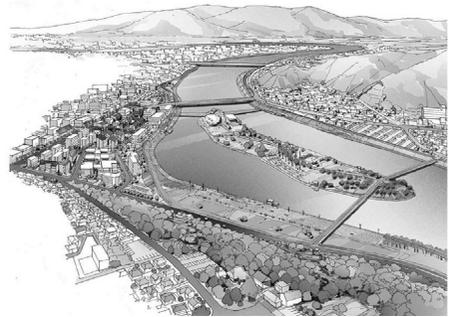


Fig.4 石巻市復興基本計画のイメージパース

5-1 直轄調査以降の動き

直轄調査はその性格上、1年間で終了し、多くの自治体ではこの調査の結果を利用して復興計画の都市計画手続き、事業化へと進んだ。もちろん、計画が決まっても復興への取り組みは続くわけで、多くはその後でも支援の取り組みを続けている。石巻市では2年目からは復興交付金を使った「石巻復興まちづくり検討会議」(座長：筆者)が組織された。従来の作業監理委員、東北大学の先生方、関係する専門家、国や県といった関係機関、そして市の関係部局が一堂に会して情報交換し、復興への課題を整理する仕組みである。復興の課題は多岐にわたるし、関係者全員が集まると100人近い大会議となるため、実際には半島部ワーキング、中心市街地ワーキング、公営住宅ワーキング、防災計画ワーキングという四つのテーマに分けて作業を行った(各WGは東北大学の先生がリーダー)。おおむね2カ月に一度、各WGの進捗状況を報告し合い、復興に係る情報・問題点を共有する全体会議を開催したが、その結果、2年目の終わりには市の広報紙を通じて復興事業の全体像とその具体的なスケジュールを市民に示すことができた。この会合は3年目からは「石巻復興まちづくり推進会議」と名を変えて続き、今も事業間調整などを行っている。また、計画立案過程で新たに生じてきたさまざまな課題(例えば市立病院の移転問題など)については、随時、市の担当者、関係する専門家、そしてわれわれが集まって対処方針を協議している。

もちろん、復興計画がほぼ固まって事業化の段階を迎えたとはいえ、まださまざまな問題が残されていることは事実である。例えば、石巻市ではいまだに133カ所、6,228世帯、14,080人が仮設住宅(2014年6月現在)での生活を強いられている。そのため、仮設住宅における健康問題を意識して医療チームが

仮設住宅団地内に診療所を開設、訪問診療をするといった活動も行われている。また、復旧・復興の事業量は全体で約1兆円に達すると見込まれており、この円滑な執行も大きな課題である。被災前に市が行っていた土木事業は60億円弱であるので、仮に10年で平均して実施するとしても年間事業量は被災前の15倍以上となる。今でも他の自治体等から派遣された数多くの応援職員が石巻で働いているし、独立行政法人都市再生機構(以下、UR都市機構)とも協定を結んでその支援を仰いでいるところである。

なお、UR都市機構については石巻だけではなく極めて広範囲に支援活動を展開しているのでその役割については特筆に値すると思われる。事業が進みだしてからは計画段階とは異なる事業実務家集団の力が必要である。その意味でUR都市機構技術者集団の存在は非常に重要かつ貴重であった。被災直後、まず岩手県がUR都市機構に各市町村の支援を依頼、4月13日には岩手県の大船渡市と山田町に職員が派遣された。その後もUR都市機構を活用する動きは逐次広がり、やがて宮城県内の市町村にも支援に入り、現在は400名近い人が現地でも復興事業に従事している。今回はいわゆるCM(コンストラクションマネジメント)方式も多用され、UR都市機構や民間企業のノウハウを事業の管理運営に生かすという試みが行われた結果、UR都市機構が支援している土地区画整理事業は被災地全体の2/3に及び、津波復興拠点整備事業は4割強、防災集団移転や災害公営住宅整備でも全体のおおむね1/4にUR都市機構が何らかの形で関与している。UR都市機構という専門技術者集団の存在は、面的な事業の経験が乏しい中小規模の市町村にとって極めて貴重で心強いものであった。今後のことを考えると、こうした技術者集団をどのように維持し、いざというときにどう活かすのか、国として明確な方向性を示すことが必要であると思われる。

5-2 専門家の姿勢

これまで記してきたように、被災以後、交通路の確保・救援活動・インフラ復旧活動・避難支援活動そして復興計画の立案・復興支援の制度設計・復興事業の実施に至るまでさまざまな人がかかわっている。被災地が中小規模の市町村で広域・多数に及んでいたことから、今回は被災市町村を支援する外部専門家あるいは専門技術者集団の役割が非常に重要であった。

今、3年半を経て、現地は街中から瓦礫が姿を消し、復興の槌音が力強く聞こえるという状況となっ

た。しかし、大量の工事発注による人材・資材の高騰も見受けられるし、防災集団移転跡地である低地部非可住地の活用方策については各市町村とも悩んでいる。観光や水産業といった基幹産業の復興が進まなければ雇用が生まれず、人々は帰ってきても働くところがない。福島でも除染が少しずつ進み、故郷へ戻る条件が整いつつある地域も増えているが、実際にはなかなか戻ってくる人が少ないのが実態である。被災地の悩みはまだまだ深いものがあり、これからもさまざまな分野の方の力添えが必要であると思われる。

そして、今回の大地震発生を受けて全国各地で災害リスクの見直しが進んでいる。いつか来る、近いうちに来る、といわれてきた災害が実際に眼前に現れると、改めてわれわれの無力さを感じないわけにはいかない。地震が来た後で苦しむより、地震が来る前に、事前のできることを少しずつでも前へ進めることが必要である。こうした局面でも専門家の果たすべき役割は大きなものがある。日常的なさまざまな活動が本当に困難なときにその困難さを軽減させることは言うまでもない。これからは同じような危険性を抱えている他の地域に、今回の経験をしっかりと伝えてゆくことも非常に重要な仕事となる。そのためにも東日本大震災からの復興のプロセス、これまでの歩みを振り返り、後世に伝える努力をすることは重要である。これも重要な専門家の役割であろう。

最後に今回、復興の過程の片隅にいたものとして専門家の姿勢について触れてこの稿を終えたいと思う。一般に、ある分野の技術や取扱い能力に長けている人、あるいはその分野の知識が豊富な人をその分野の「専門家」と呼ぶことが多い。ただ、その場合、その分野以外ではその人は「専門家」ではない。普通に考えればすべてに長けている全人格的「専門家」は存在しない。同じように、復興の過程においても全方位的な「専門家」がいると思うのは幻想にすぎない。すべての人にはそれぞれの得意分野があり、その得意分野を生かす範囲での貢献となる。しかし一方で、被災地での復興は「生活や生業の復興」という全人格的な復興であり、部分的な解はそのための手段である。したがって復興のシステムとして「専門家を上手に使う仕組み」「さまざまな異なる分野の専門家を巧みに使いこなす仕組み」がないと全体がうまく回らない。逆にいえば専門家もうまく使われるように協力する、あるいは他の専門家や組織

と積極的に手を携えるという姿勢が必要である。緊急時にはさまざまな事態が並行して惹起する。行政がやれることも限りがある。得てして縦割りになりがちなさまざまな行政組織を前に悲嘆にくれるだけでは意味がない。本来、復興の主役は現地の人たちである。支援に入る専門家には、うまく使ってもらえればよいという脇役の心構えと同時に混乱の中で生まれるさまざまな隙間は自ら埋めてまわるネットワークの良さが求められる。もちろん、一歩踏み出して隙間を埋めるには専門家自身にも覚悟が必要で

ある。責任をとる覚悟が感じられなければ、地元から信頼されることはない。どうしてこうやらないのかと批判するだけではなかなか現地は前へ進めないのである。一緒に歩むことが求められている。

自然災害に頻繁に襲われるわが国であるが故に、厳しい事態に集団で耐え、そして再び皆の力で復活する知恵と仕組みを蓄えてきた。今回も多くの人々の支援の力を途絶えさせることなく、一日も早く、被災地に復興の日が来ることを見届けたいと思う。