

【研究ノート】

東日本大震災のガバナンスをめぐる考察*

——現地調査により被災地から学ぶこと——

小野塚 佳 光

はじめに

本稿では、震災を政治経済の問題として考察する。なぜなら地震や津波は、既存の物理的環境と経済・社会状態を通じて、被災の形を決めるからだ。そして、被災地の多くの者に衝撃を与え、絶望させたとしても、救援活動の実際を決定するのは首相や各自治体の首長であり、それを補佐する専門家や官僚機構が復興過程にも影響する。

原子力エネルギーは人間が科学知識によって創造したものであるが、地震や津波はそうではない。しかし、「ガバナンス」という意味で、戦争も、通貨危機も、洪水や地震による被害も、原発事故と同様、社会としての対応能力が問われている¹⁾。

震災からの復興は、さまざまな問題も示す。被災地では、地震と津波が襲う前から、人口が減少し、高齢化と地域経済の衰退が問題になっていたが、その有効な解決策は見つからなかった。震災は、それまで解決を阻んできた支配の構造や既得権を破壊し、動揺させる、という意味で、新しいルールや

* 本稿は2011年度同志社大学国内研究費の助成を受けた研究成果の一部です。

1) 震災から1年を新聞各紙は特集した。たとえば、日本経済新聞(2012年3月11日)は、政府・日銀の「65兆円政策」として、補正予算(20.6兆円)、円売り介入(14.3兆円)、日銀の追加緩和(30兆円)、と整理した。

コンセンサス、復興に関わる人々の意思を集約する政治過程を活性化する可能性がある。

その意味で、震災後、ガバナンスの革新を期待する論調が目立つ²⁾。ガバナンスという視点で震災を考察する本論文も、被災地から革新を学ぶ試みである。

1 調査の目的

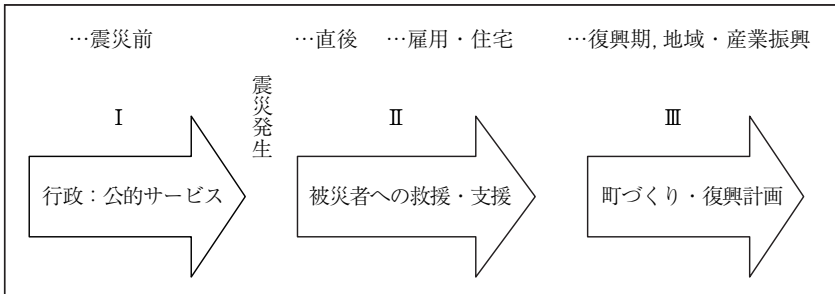
調査の目的は、東日本大震災の被災地の中でも、多くの犠牲者を出した土地において、災害の規模と行政・公的サービスの在り方、日本政府・省庁と、県、市、町村との関係を、人々がどのように認識しているか、知ることである。そして、通常は行政と離れたボランティアや企業が、公的サービスの一部を担い、震災によって損なわれた地域のコミュニティーや政府機能を補い、被災者の生活を支え、企業・商店の復興、町づくりの合意形成を促す仕組み、全体としてのガバナンスが再生する過程に、どのような影響を与えているかを考察する。

地震と津波は、多数の人命と家屋・職場を奪っただけでなく、海辺に集中した市街地、地域社会の中樞を消滅させた。情報や輸送のインフラが破壊されて、行政の処理能力が大きく低下しただけでなく、自治体の庁舎や職員も大規模に被災した。

行政の処理能力が困難を極めるのは、従来の公的サービスと大きく異なる作業が爆発的に増え、集中することによる。それは、情報の集中と意思決定を体系化し、市民への公平なサービスの提供を使命としていた震災以前の業務から、何の引継ぎも、準備もなく転換された。さまざまな防災計画や訓練にもかかわらず、そのように感じる職員が多かった。なぜなら、計画は「想定外」の震災、特に、津波の被害に対応していなかったからだ。

震災に遭遇して、目の前にいる被災した人たちを助けたい、何かしなければならぬ、と支援の手を伸ばした人たちがいた。震災から復興に向かう過

2) たとえば、伊藤滋, 奥野正寛, 大西隆, 花崎正晴, 編(2011), 小熊(2011), Jeff Kingston ed. (2011), ロイター「特集: 日本再生への提言」<http://jp.reuters.com/news/globalcoverage/opinion>などを参照。



第1図 震災とガバナンス

程で、何が起きるのか。その具体的な形は、法や組織を動かし、財政的な基盤を持つ行政の対応を待つことなく、一人一人の熱意や行動力によっても決まる。後に、ガバナンスの革新、と呼べるものがあるとしたら、ここにはその萌芽が含まれていると思う。

調査の前に、私が描いたガバナンスのイメージを、第1図によって示すことができる。

震災直後は、行政機関の能力が低下したけれど、外部からボランティアが新しい力をもたらした。また、復興期における高台移転やまちづくり、地域・産業振興では、行政が住民の異なる利害を調整し、長期的な発展の戦略を示して政治的選択を指導する。

「ガバナンスの革新」を、こうした2つの意味で、私は被災地の中に探そうとした。

2 調査の対象

ガバナンスを考えるうえで、犠牲者・行方不明者の絶対数と人口比率から、最も深刻な影響（行政能力の低下）を受けた被災地を選んだ。

東日本大震災については、その被災地の性格が4つに分けられる³⁾。まず、

3) 藻谷 (2011).

津波による被害も受けた沿岸部と地震による被害が大きい内陸部とは異なっており。さらに、沿岸部でも、石巻以北のリアス式海岸と石巻以南の平野部で、津波による洪水の影響が大きく異なる。そして福島県では原発事故の被害が重なった。こうして、石巻以北の沿岸部、石巻以南の沿岸部、内陸部、原発事故の影響を受けた地域、という4種の被災地を区別する。

ガバナンスの機能が大きく低下し、それを補う新しいガバナンスが模索されたケースは、石巻以北の陸前高田市、女川町、大槌町、であると考えた。これら3つの地域はリアス式海岸という地形によって津波の影響が強められた。既存産業と都市・ガバナンスの機能は沿岸部に集中し、そのため、役所の職員と建物を含めて、ガバナンスのすべてが失われた。今回の調査では、沿岸の鉄道が復旧していないため、仙台市からこの3地域を訪問した⁴⁾。

他方、仙台市、石巻市、気仙沼市、釜石市も、沿岸地域の被害は甚大であったが、ガバナンスは残った。特に、石巻市ではボランティアの積極的な参加と住民たちの社会運動が誕生し、震災を契機に新しい試みが始まっている。

3 調査の方法

現地を歩いて、関係者から話を聞いた。私の関心はガバナンスである。すなわち、被災地において、行政は被災状況に見合う救援活動を行い、効果的な支援を与えたか？ 公的な支援や協力の制度、仕組みがあることで、被災地の人々は勇気づけられ、その苦しみが緩和し、回復を助けられたか？

大震災が、これまでの支援の枠組みや、震災以前からあった地域の問題に、新しい取り組みをもたらす、すなわち、ガバナンスの革新に至るケースもあるだろうか？ あらかじめ、いくつかの事例⁵⁾を見つけて連絡してみたが、それに似た例を現地に行くことで見つけたい、と考えた。

4) 南三陸町、宮古市、太郎町、大船渡市、なども大きな被害を受けた自治体であった。しかし、交通事情などの制約により、これらは調査対象から外した。また福島県は、原発の影響が重なった。原発事故とガバナンスの問題も、今回の調査では扱っていない。

5) 陸前高田市の久保田副市長。石巻市の「石巻モデル」とピースボート。

しかし、現地でインタビューするのは難しかった。仮設住宅に被災者を訪ねて、どのように質問すべきか、直前になっても決まらなかった。被災者の気持ちをくんで、不注意な言葉がないような質問をするにはどうすれば良いか考えた。

被災地の人から経験や意見を詳しく聞くには、それにふさわしい信頼関係を築く必要がある。私には、その時間も、材料もなかった。そこで、私の関心や研究の目的を知った上で、協力の意思を示してくださった方にだけ、質問票を依頼した⁶⁾。質問票を使って回答を聴き取ることで、さらに話が展開することも期待したが、それはほとんどできなかった。

質問票はA4用紙の裏表に印刷した【資料1】。あまり長いと答えてもらえないと考え、簡潔にした。質問票の目的は、ガバナンスの主体である地方自治体と、公的支援の受け手であり、行政を評価する被災者・住民と、両方の視点で、ガバナンスの有効性を判断することであった。震災から1年を経た調査として、住民の側の意識を重視した。

質問は、仮設住宅の入居者を想定して作成したが、行政の職員や、ボランティア、またNGO・NPO法人のスタッフ、などにも共通の視点で尋ねてみた。被災地域の住民を助け、行政の役割を分担した、医療機関やボランティアの意識に関心があった。

他にも、ガバナンスを評価するには、震災前の雇用や所得、経済水準を、同様の震災を経験した他の都市と比較する、という方法が考えられる⁷⁾。さらに、国際政治経済学の関心として、他の危機的な状況と国際比較や歴史比較を行い、秩序の在り方、指導者の性格、政治・社会変化の性質、制度やイデオロギー、などを検討する方法も考えられる⁸⁾。

6) 仮設住宅やボランティア団体の関係者、住民・コミュニティーの中で私が話し合えた人たちに、回答をお願いした。

7) すなわち、阪神・淡路大震災やハイチ大地震。

8) 小野塚（2006）。

4 現地調査と考察

仙台を中心に、調査日程が示す地域を訪問した。仙台市では、仮設住宅の集会所で話を聞き、市役所、県庁・県議会、NPO 法人、という異なる組織のスタッフから話を聞いた。

仙台を除けば、どの自治体でもほぼ1日の滞在時間しかなかったが、被災地の失われた中心街で、がれきの片付いた、建物の基礎や土台のほかは何もない道を歩いた。すでに更地となった旧市街地では、重機を動かす人も少ない。ごくまれに、コンビニエンス・ストアや弁当の店があるほか、住宅も商店も工場もない。ここが被災地であることをはっきりと示すものは、土台から海藻のように空中になびく鉄筋の列であった⁹⁾。

調査日程

- 2月26日(日) 仙台市：仙台空港、仮設住宅訪問
- 27日(月) 仙台市：市役所・仮設住宅・NPO 訪問
- 28日(火) 陸前高田市：市役所・仮設住宅訪問
- 29日(水) 気仙沼市：市役所・商工会議所・仮設住宅訪問
- 3月1日(木) 仙台市：NPO スタッフ・宮城県議会・県庁訪問
- 2日(金) 女川町：町役場・仮設住宅訪問
- 3日(土) 石巻市：ボランティア団体訪問
- 4日(日) 仙台市：仮設住宅・医療機関訪問
- 5日(月) 釜石市：市役所・仮設住宅・仮設商店街訪問
- 6日(火) 大槌町：仮設住宅訪問、釜石市：医療機関訪問
- 7日(水) 釜石—新花巻—仙台—東京—京都

9) 太い鉄筋も、津波の重圧によって建物が流されることを止められず、建物だけ引き抜かれて、断裂したのである。H字型の鉄骨でさえ、巨人の手が掴み取ったかのように、地上で断たれていた。何かを通り過ぎたことを示す、鉄筋の波打つ流れを、あちこちで観た。

遺体確認を警察署に移管した、という貼り紙や、確定申告のために住民が集まる庁舎を見ると、震災後の行政が旧来の秩序を取り戻しつつあることがわかった。

政治家の姿や看板はほとんどない¹⁰⁾。そして、人材派遣会社が新しい雇用を被災地にもたらす媒体となっていた。

住宅と企業の再建がなければ地域は再生しないが、インフラ整備や高台への集団移転、計画に必要な住民の合意形成には時間がかかる。沿岸地区の建築（そして居住）規制、土地の嵩上げ、土地の買い上げ、二重ローン問題、などに明確な枠組みができないと交渉は進まない、と聞いた。

被災地の住民にとって、郊外型の大規模店舗が真っ先に復活し、生活の不便さは大幅に緩和された。他方、若者は雇用を求めて流出し続けている。そして、ガバナンスの一翼を担ったボランティアの役割も変化した。

4.1 仙台市

「地震については、かなり事前に対処できたと思います。」

「ここには政治家が一人しかいないのです。」

「財源が無ければ、描けません。」

「社会福祉においても、もっと市場のことを知るべきだ。」¹¹⁾

4.1.1 被災地の印象

仙台市の被害は沿岸部に集中していた。今回の震災は、地震と津波で大きく異なった影響を示した。仙台市の中心部はほとんど無傷の高層ビルが林立し、震災前の活動に戻っている、という印象を持った。

犠牲者の多くは津波にのまれて死亡していた。地震と違い、死亡者数に比

10) まったくなかったわけではない。地方選挙は延期され、選挙運動は自粛された、という。誰も歩かない土地に、政治家の看板だけがあるのも不自然だった。

11) 各節の最初にあげた言葉は、面談において印象に残った発言者からのメッセージである。発言そのものの引用ではない。

べて負傷者は少なく、生存者の発見も少なかった、という。他方、広域に及ぶ通信・輸送インフラの破壊により、安否情報や避難所の情報確認が、食料や飲料水の確保、医療活動と並んで、行政のもっとも重要な任務になった。

私は仮設住宅を探して歩いた¹²⁾。たまたま昼食に入った中心部の食堂でも、震災直後は炊き出しを行っていた、という話を聞いた。

4.1.2 行政権力の役割分担・ガバナンス

震災において、ガバナンスが失われ、アナーキーに近づく、というイメージは間違っていた。人々の自制心が称えられたし、救援活動が及ぶと信じて待つことができた。

地震は、すでに、必ず起きるものと自覚されていた。防災計画は、対策本部の設置や組織をあらかじめ決めていた¹³⁾。しかし、仙台市でも庁舎が利用できなくなり、また、自治体の首長や職員、その家族が被災していた。

巨大地震を想定した防災計画や予測、訓練がすでに行われていた。今回の震災については、耐震性を高めた建築基準が仙台市の建物を守った、という¹⁴⁾。ガバナンスは存在した、と言えるだろう。しかし、津波の被害は予想していなかった。これほど大きな津波の被害が出たことで、また、その被害がきわめて広域に及び、被災地域が沿岸部に集中したことで、行政の対応は難しくなった。たとえば、避難所は各地区の総人口に対しては用意されていたが、津波の被害が沿岸部に集中したため、足りなくなった。そして1階部分が水没し、移動できなくなった人々の所在はなかなかつかめなかった。

国、県、市町村の役割分担は法律によって決められていた。しかし、広域

12) 市バスを利用して沿岸部に向かい、仮設住宅を探したが、間違った路線に乗ってしまった。終点のバス・ターミナルで相談すると、運転手と所長が話し合った末、私を1つの仮設住宅まで送ってくださった。途中、波分神社の故事も聞かせてもらう。また地下鉄職員は、駅周辺の仮設住宅について、地図には載っていないため、いろいろ心配していただいた。記して感謝いたします。

13) 災害対策基本法により、防災計画が作成されている。

14) 以前の建築基準では、地震により、1階部分が押しつぶされる高層ビルが多くあった。今回の地震ではほとんどない。

に及ぶ今回の震災は、情報の伝達や物資の輸送を著しく困難にした¹⁵⁾。その結果、市町村からの要請が無ければ県はその調整に動くことができず、国にも情報が届かなかった。震災直後、必要な物資が、必要としている者へ、必要なだけ届かない状態が1カ月ほど続いた、という。

「こうした災害において、どのような事態が進行しているのか、将来の予想される事態を含めて、全体像を俯瞰できる専門家からの情報が、あらかじめ、あるいは、各時点で迅速に利用できれば、非常に有益であった」という声を聞いた。

震災が政治に及ぼした影響は、県の役割が見えにくいことだった、現場での決定や要請が、救援する能力（物資の調達・輸送）を持つ中央の省庁や自衛隊に届くことが重要だった。その間にある県は何をするのか、地方政治・議会は何のためにあるのか？という疑問を感じた。

他方で、被災した住民に直接の救援・支援を行う市町村の役割は重要になった。自衛隊やボランティアが炊き出しやがれき処理、泥かき（清掃）に奔走した。行政の役割は爆発的に増大し、変化したか、それに対応することで重要な役割を担うのは、市町村と国であった。仙台市の役割は重要になり、県の行政や議会には「独立」論を牽制する声もあった。

しかし、震災に関するガバナンスは多面的で、多様であり、時間とともに姿を変える。復興計画を立て、国に財政的な支援を求める過程では、自治体の首長、特に、県知事が重要な役割を担った、と思われる。外部の専門家を検討委員会の委員に指名し、民間シンクタンクの協力を得て、復興のビジョンを示すのも首長たちである。

復興予算は決まったが、地方への配分をめぐる相互の競争、中央官庁による復興事業の抑制と誘導、知事からの反発、などが起きている。被災者を道具にした旧来のハコモノ行政、大手建設会社による公共事業の受注争いでは、地域の復興にならない、という批判がある。

15) 通信手段がなく、ガソリンが無く、鉄道や道路が破壊され、がれきで埋まっていた。

日本が震災を契機に強い「国家意識」を持つ、という東京を中心とした論壇の関心は、被災地の人々が感じるものと、まだ大きく乖離している。

4.1.3 仮設住宅の多様性

仮設住宅とは、以前の社会的なネットワークがすべて失われた状態である。労働者としては職場を失い、その知識や熟練、技術が生産的に利用されない。買い物へ行くのも、学校へ通うのも、病院へ行くのも、以前とは全く違う条件で、人々はかろうじて生活を維持している。

被災者の抱える問題や心の傷が同じでないように、仮設住宅のあり方も非常に異なっている。特に、仮設住宅の規模、出身コミュニティー、年齢・失業、家族・子供、自治会組織、などによって差が生じていると思う。

仙台市に限らず、いずれの町でも仮設住宅を訪問したが、その性格は異なっていた。ある仮設住宅の住民は、多くが同じ地区から、元の居住地域の近くで、集まって暮らしていた。他方、全く異なる地域や他県から集まった、大規模な仮設住宅もあった。仮設住宅の自治会組織も、会長の個性や役割も、個々のケースで大きく異なっていると思った。

ある仮設住宅では高齢者が多く、昼でも部屋で休む住民が多くいたが、談話室・集会所がどの程度まで利用されているかは、個々のケースで違いがあるようだった。他方、仕事があるので昼間はほとんど誰もいない、という仮設住宅もあった。ボランティアの関与の仕方や重要性もさまざまである。

仮設住宅の規模が小さく、出身コミュニティーが同一であるほうが、まとまりやすいだろう。高齢者にとっては雇用よりも年金が重要であり、住宅の再建は難しいから、仮設住宅に依存する程度が高い。家族や子供と一緒に居れば、早く住宅や雇用を得たいだろうし、子供のために将来のことを考える。仮設を出て、都市へ移住する選択肢が重視されるだろう。自治会組織の活動は、求心力の在り方と密接にかかわっている。優れた自治会長や自治会組織があれば、求心力が高まる。しかし、たとえ自治会があっても、集団移転やまち

づくりへの合意は容易でない【資料2】。

4.1.4 100万都市とボランティア

困っている人が近くにいれば、その人を助けたい、何とかしてあげたい、という気持ちになる。それは程度の差はあれ、人間が協力して生きていく中で自然に身に付く態度や感覚である。阪神大震災でボランティアの貢献が広く認められ、NPO法人が成長し始めてから、東日本大震災は最初の大きな災害であった。

100万都市であり、政令指定都市である仙台市は、沿岸部に津波の被害を受け、市の機能を震災に応じて大きく変化させた。このときすでに仙台市ではボランティアとの関係において積極的な協働を模索し、一定の信頼関係があった、という。そして、ホームレス問題に取り組むボランティア組織には炊き出しの準備があったから、震災によって孤立した避難所を探して助ける活動が即座に始まった¹⁶⁾。

仙台市のパーソナルサポートセンター（PSC）は、内閣府の掲げる社会保障の改革に沿って、民間団体やNPO法人と協働する仕組みを作り始めたばかりであった¹⁷⁾。ホームレス、障害者、ドメスティック・バイオレンスの被害にあっていて、一人親の世帯、ニート、引きこもり、就労困難な人、などが、地域の支援を受けることで安定した生活を得られる、という新しい社会保障の理念を実現する試みである。さまざまな社会福祉行政の間にこぼれてしまうことがないように、また、老人介護・老人ホームの協議会、夜回りの運動、反貧困ネットワーク、など、独自の活動で同じような自立・生活支援を行う民間団体やボランティアの組織を集めてきた。

16) 市役所だけでは小さな私設の避難所にまで支援の手が届かなかった。1日にポテトチップス1枚だけ、という厳しい状態になっていたケースもある、という。

17) ある仮設住宅を訪ねて、初めてPSCのスタッフから話を聞いた。その後、仙台市の事務局を訪ね、後藤まつ子事務局長と菅野拓事務局次長から話を聞く。記述は、そのときの話と内閣府のホームページ、菅野（2012）による。

しかし私は、さまざまな社会的弱者や困窮状態に対処する場合、それをどこまでも「ボランティア」が担うことはできない、と思った。この点でPSCは、「伴走型支援」という考え方により、新しい社会保障制度による解決を目指すものである。それは、単に行政による公的サービスではなく、民間の支援団体と行政が協力して制度を改善するため、補助金を利用し、協議の場を作る。その目標は、医療や生活保護、失業手当、だけでは十分に支援を受けられない人たちを助けて、自立した生活に戻るまで一緒に走る、という「伴走型の支援」なのである【資料3】。

その考え方が、今、被災地で試されていると思う。仮設住宅の人々は、こうした支援を受けるに至るケースが多い。あるいは逆に、コミュニティーを奪われた「仮設」という暮らし方が、伴走型の支援を必要とする現代社会や都市問題に共通しているのである¹⁸⁾。

4.2 陸前高田市

「ここは何かの開発用地か？ と尋ねる者もいる…」

「がれき処理は問題ではない。」(ほかにも重要な問題が多くある。)

「もっと被災地に寄り添ってほしい。」

4.2.1 被災地の印象

バスが海岸沿いに走る頃から、津波によって失われた市街地の跡が見えるようになった。何かがあったとは思えないほど、がれきを撤去した後の土地は広がった。リアス式海岸によって強められた津波の破壊力を初めて目撃した。

山腹に建つ仮設の市庁舎から坂道を下って、基礎のコンクリートや断ち切

18) PSCの最新の取組みとして、「絆と安心プロジェクト 安心見守り協働事業」,「コミュニティーワーク創出事業について」の企画書を見た【資料4】。将来は、社会福祉にも市場のインセンティブや情報を入れ、社会問題の解決に資するリサーチ&ディベロップメントへの圧力にする、また、若者の雇用先としても魅力のある非営利事業モデルを開発したい、という。

られた鉄筋のほかは何もない土地を、海岸に向けて歩いた。ショッピング店舗の巨大な廃墟が目立つので、その近くまで行って写真を撮った。どこから流れて来たかわからない、マネキン人形の頭部が雪をかぶり、土に半分沈んでいた。

4.2.2 世界的な関心

大規模な災害は、主要なニュースとなる。特にその映像は人々に強い衝撃を与えた。陸前高田市は、震災から1年を前に、海外のメディアも取材に訪れていた。

内外のメディアが注目するケースについては、東京の政治家や官庁の関心も高くなる。津波による被災によって市役所の機能は大きく低下した。名古屋市など、自治体間の連携やスタッフ支援がガバナンスの回復に寄与した¹⁹⁾。また、さまざまな支援の枠組みを利用できるよう、具体的な提案を持って、関連する省庁や民間シンクタンクのスタッフが常駐し、各自治体の復興計画作成を助けた、という。

被災地を歩く前、私はジェラルド・カーティスの『代議士の誕生』を読んでいた。そこには、次のようなパイプ論が述べてある。

「日本の政界はピラミッド型社会であり、頂点に君臨する国会議員が最高の名声と権力を手にしている。地方政治家は国会議員との緊密な関係をてこに下の人間に対する権威を高める（国会議員を通じて中央と地方選挙区とをつなぐ「パイプ」になるのである）。」²⁰⁾

国の予算から復興のための財源を得てくることは、こうしたパイプ論そのままである。カーティスは、地方政治家の経歴を「中央型」と「地方型」とに分けている。中央型の典型は官僚OBであり、地方型はその土地の建設会社社長であろう。中央型政治家の人脈や影響力は東京にある。他方、地方型

19) 岩田、永柳（2011）。仮庁舎の中は狭く、他所からの支援スタッフは周辺に駐車した自動車内で休息していた。

20) カーティス（2009）、50頁。

政治家は「農村の選挙戦略」(すなわち、義理のある人間関係に基づく「票まとめ」²¹⁾)を駆使して「固定票」を奪い合った。保守系地方政治が依拠したのは、中央政治における自民党の長期政権を支え、その見返りに成長の果実を地方の改善に、たとえば、道路の整備によって分配させる仕組みであった。

震災において、被災者の要望に応えるには現場に権限を下ろすことが求められるが、被災地を復興する財源は中央に依存しなければならない。それは「パイプ論」が成り立つ条件を強めた。しかし、中央にも財政赤字があり、経済の停滞や成長戦略の迷走が深刻な時代に、また、民主党への政権交代が起きた中で、かつてのような「パイプ」は機能しない。

ボランティアや域外・海外の支援を集める、というのも、新しい「パイプ」である、と思う。そして、中央から地方に向けて改革の流れを伝え、地方から中央に向けてガバナンスの革新を求める圧力を伝えるのも、こうした外部の目や協力の仕組みである。

久保田崇副市長は、戸羽市長の要請により、内閣府から支援スタッフとして陸前高田市の行政に加わった²²⁾。面談した際に私が質問したのは、何が変わったか、という点だった。政府と違って、小さな行政単位になるほど、公的サービスを受ける住民が近くにおり、ガバナンスの効果や良否は即座に認識できる。東京の政府や官庁はもっと被災地に「寄り添う」ことが重要だ²³⁾、という思いが伝わってきた。

国会議員も復興庁の職員も、被災地に来て、人々の声を聞き、発言することが重要である。

4.3 気仙沼市

「角栄がいたら、どうだったかな。」

21) 同上、84-87頁。

22) 陸前高田市のホームページにある「副市長久保田崇の目」参照。 <http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/fukushityou/fukushityou.html>

23) 岩手県の被災者に向けたガイドブック【資料5】。

「これは非常時なのだ。」

「高卒の就職率が今までになく高い。…若い世代がすべて町を出ていく。」

4.3.1 被災地の印象

陸前高田市よりも、気仙沼市の被災状況の方が津波の実感を持てた。駅前にある旅館から通りを下っていくと、次第に破壊の程度が増し、まだ整理されない倒壊した家屋が増えたからだ。1階部分が壊滅し、わずかに残った柱が2階部分を支えていた。そして、通りの横には漁船が放置されたままだった。

旅館や食堂は、工事関係者、支援に来た他の自治体職員、そして、1周年を取材する報道関係者が利用していた。仮設復興商店街も初めて見たが、人通りのない街に建つ商店街の見通しを楽観することはできなかった。

4.3.2 救済・支援から、復興計画と街の将来へ

私が訪ねた仮設住宅の自治会長が最初に述べたのは、「民主党政権じゃだめだ」という一言だった。行政はなかなか動かず、被災者の要望を無視している、と彼は感じていた。政治が何をしなければならないか、自民党と民主党では見ているものが違う。官僚や財源の使い方も違う。その意味では、ダムから人へ、という政権交代のスローガンが試されているのである。

気仙沼商工会議所の臼井賢志会頭は、政府の支援策が遅く、規模も小さすぎる、と主張した²⁴⁾。事業者や労働者は、再建のために長い時間を待てない。気仙沼は、その立地条件や陸上交通のアクセスから見て（たとえば、仙台市に比べて）、大規模な生産拠点になる優位性はないだろう。しかし、豊富な水産資源があり、水産加工業の集積と、フカヒレを代表に高級ブランドを確立してきた。復興への地元企業家の意識は非常に高い。

しかし、沿岸の土地利用は規制されており、嵩上げに掛かる費用は個人住

24) それはあたかも、通貨危機に対する国際協調融資が「少な過ぎ、遅すぎた」(Too little, too late.)と言われることに似ている、と思った。

宅については支援の対象とならない。このままでは個人住宅が低い土地のまま残ってしまうだろう。政府の政策にはスピードと柔軟性が欠けている、という期待と不満がよく理解できた。そして、工場の再建が進まなければ、労働者や若者たちは町を出ていくのだ。

特区や漁業権の開放は、必ずしも、開発の加速につながらない。なぜなら、気仙沼湾の水の循環が汚染に対して注意を要するし、複雑な地形を利用する漁師と水産加工業者、養殖業者、などは利害が対立する面もあるからだ。漁場と養殖の区割り、水産加工業の排水処理、などは歴史的な経緯で複雑な合意を積み重ねてきた。

フカヒレに代表される気仙沼ブランドは、水産加工業の集積を再生する重要な基礎を提供しているから、復興は早い、という印象を私は持った。政府が、たとえば、共通の排水処理施設を支援することは、地元の要望に応える1つの試みである。

政府は、第1次（2011年5月2日成立、4兆153億円）、第2次（7月25日成立、1兆9988億円）、第3次（11月30日成立、12兆1025億円）の補正予算として、被災地の事業再建にさまざまな支援制度を用意し、財源を与えてきた²⁵⁾。「グループ支援」と呼ばれる仕組みについては、調査旅行の過程で何度か聞いた。中小の事業者や農業・水産業の関係者を効果的に再生できるのか、関心は高い。

4.3.3 旅館、食堂、地域経済の振興策

水産加工業者は、確かな市場が地域の外にあるから必ず復興できる。しかし復興が本格化するまで、その周辺で、高い技術を持った家族経営の工場や、地域の基幹産業が繁栄することで生活してきた商業・サービス業は苦しいだろう、という指摘に私も同感であった。政府の支援は、こうした小規模な家族経営の生産者や商店にまでなかなか届かない。

25) 「復旧・復興支援制度情報」http://www.r-assistance.go.jp/contentdetail_j.aspx?ContentID=148
「政府広報 事業再建ハンドブック vol.4」http://www.kantei.go.jp/saigai/handbook/231130handbook_ja.pdf

被災地にかろうじて残された商店や旅館、食堂は、どのようにして復興に関わるのか？ たとえば、第二次世界大戦後の西欧における長期成長（生産的な投資が続いても景気過熱にならなかった）の要因として、労働力（南欧や東欧からの移民）が豊富にあったことが指摘される。また、ナイジェリアの近代的なピーナツ農場における労働者が（オーストラリアの羊飼いに決して劣らない熟練した労働でありながら）低賃金であるのは、その周りに生存維持的な貧しい農民が多数いるからだ、と説明される²⁶⁾。震災からの復興過程でも、同様に、労働者の移動や分配の公平性が重要である。

今後の復興過程で、気仙沼の基幹産業である水産加工業の生産性が高まり、所得水準が上昇するとき、たとえ人口減少や高齢化が進む中でも、周辺の商店街や食堂、旅館が繁栄の条件を共有することは可能である。高級な高層ホテルも、美しい伝統的な旅館街や庶民的な食堂も、気仙沼の新しい環境・観光ビジネスを盛り上げる拠点として、自分たちがダイナミックな発展に参加する道筋を、復興の「まちづくり」に見いだすことだ。

4.4 女川町

「こっち半分は重機のドライバー。あっちは原発の労働者だ。」

「法律に依拠して交渉し、繰り返し説明する。」

4.4.1 被災地の印象

瓦礫の集積された一帯を抜けて、大型トラックが通るたびに道路の端に避けながら、私は仮設住宅を探した。そして、初めて、仮設住宅の中で少し話した²⁷⁾。

谷間の市街地は津波で一掃されていた。がれきを撤去した後の、山と山に挟まれた「空き地」を緩やかに登る道路を、私は民宿まで歩いた。途中、道

26) Charles P. Kindleberger (1967); W. アーサー・ルイス (1981)。

27) 突然の訪問にもかかわらず、友人と話していたらしい知的な老婦人が、寒いので中へ入るように、と言って、炬燵を勧めてくださった。仮設住宅の間取りは、1Kか、2Kである。一人暮らしの老人の場合、炬燵のある部屋と、食堂兼台所である。

路わきに立つ小さな地蔵に、花や水が供えられていた。地蔵は赤い前垂れを掛け、水色のタオルを首に巻き、黄色いヘルメットまでかぶっていた。

民宿の料理は、地元の食材を使ったごちそうだった。今は廃墟となっているマリナル女川など、中心部の施設は完全に破壊されてしまい、宿泊施設が不足している。その民宿も週末以外は工事関係者でいっぱいである、と聞いた。

4.4.2 遺体確認から復興計画へ

震災直後の課題は、なによりも、住民の安否確認、避難所への水・食糧配布、遺体の安置や確認作業であった、という。どの自治体でも、震災前の公的サービスと震災直後の作業は、質的に全く異なっていたし、人員が足りなかった。たとえば、多くの遺体を安置する場所がなく、それでも粗末には扱えなかったので、腐乱する前にひとまず遺体を土葬しておき、それを掘り起こして確認し、それから火葬にした、という。職員たちの苦労は容易に語れるものではない、と実感した²⁸⁾。

次に、女川町の復興計画について説明を受けた。1年の間に、女川町も含めて、多くの自治体が復興計画を提出した。復興の理念や土地利用のゾーニングが画像で示されている。首長が任命する委員による検討委員会、専門家による提案、住民による協議会、自治体の計画に関する説明会が何度も開かれている。大きな争点の1つである高台移転だけでも、合意の形成は自治体やコミュニティごとに異なっている。まちづくりの状況に関しては、たとえば、NPO法人日本都市計画家協会(JSURP)が各地の情報を整理している²⁹⁾。

復興計画は、以前からの市街地整備計画や幹線道路の拡幅工事と同じ手法なのか？ という疑問を私は持った。また、将来の地域振興や産業振興策に関しては、震災前のアイデアが継承されていると思う。3項目や5項目の町

28) その後、遺体安置所となっていた総合体育館に行った。国際試合などにも利用された、立派な建物である。

29) 「東日本大震災 復興まちづくり支援ポータルサイト」<http://jsurp.net/wp/>

もあるが、多いところでは10項目も復興した町のイメージがある。住民たちが合意するには多すぎる、と感じた³⁰⁾。震災によるガバナンスの革新がもっとも必要な問題である。

財源へのアクセスを管理する国土交通省など、中央の各省庁は、復興プロジェクトの予算管理と基準の統一を考えるだろう。望ましい国土利用や将来の産業構造転換を目指すためのガイドラインを意識して、各自治体の復興計画にも、それに対応するような案が盛り込まれるのを助け、誘導する。各自治体も、財源が無い話を住民に勧めることはできない。

それは、欧米諸国における都市や産業のリストラクチャリングを想起させる。ロンドンのカナリー・ワーフやオリンピック開催をめぐる開発プロジェクトと同じような開発計画が、専門家や建設業界の願いを強く受けた復興として、東北の都市や沿岸部の景観を大きく変えていくであろう。同時に、地域のコミュニティーは上からの開発を拒み、自分たちの生活空間を守る行動に出る³¹⁾。

自治体の担当者たちが苦心しているのは、住民たちの意見をどのようにくみ上げ、意見対立を解消できるか、という問題である。道路を建設するだけでも、それが地価や生活環境を変える点で、人々の短期的な利害は対立し、合意は困難である。コミュニティーの組織がしっかりしていれば、住民たちの間で利害対立を緩和できるケースもある、と聞いた。

行政の若手スタッフからは、「繰り返し、何度でも丁寧に説明する」という答えしか得られない。しかし、政治が動いて新しい制度を工夫する自治体では、成功例が現れると思う。自治体の内部でも、そうした改革を取り込む仕組みが必要だ。

30) あるいは、合意形成よりも、様々な要望を盛り込むことが重視されたのであろう。

31) イギリスのケースについて、西山（2008）、伊藤（2008）を参照。

4.5 石巻市

「外部との関わり，外からの視点が必要だ。」

「…口幅ったいようですが，これは革命なんです。」

「自分たちはこの地に留まることに決めた。」

4.5.1 被災地の印象

沿岸部から駅前まで，広大な面積が浸水し，自治体としては最大規模の死者を出した。しかし，石巻市訪問の目的は，ボランティアの意義や役割を話し合うことであった。駅前から石ノ森章太郎の漫画をテーマとした商店街を歩きながら，ピースボートの支部を見つけた。

すでに朝の説明会が始まっており，ボランティアたちの自己紹介が始まっていた。私は彼らの邪魔をしないように部屋の外で待っていたが，たまたま出てきたスタッフと話し合い，支部の事務局へ，そして渉外担当者へと連絡を取ってもらった。事前の約束は無かったけれど，その日の晩に話し合うことができた。

中心街は洪水によって流され，ISHINOMAKI 2.0の企画による「まちあるきマップ」³²⁾を見ても以前の姿は想像できなかった。昼に行われた彼らの木工教室を見学させてもらい，二人の主要メンバーに話を聞いた。

まだ閉館中の石ノ森漫画館まで行った。千人風呂，日活映画館，など，マップに登場する拠点，再建した商店，などを見ながら，浸水した町を歩き，流失した家屋や壊れた蔵，沿岸の工場を見下ろす日和山に登った³³⁾。

4.5.2 ISHINOMAKI 2.0

インターネット上で，VOICEというパンフレットを見たのが，ISHINOMAKI

32) 石巻まちあるきマップ <http://ishinomaki2.com/map.pdf>

33) もう1つの主要な予定訪問先は，石巻専修大学を拠点とした石巻復興支援協議会であった。あいにく行けなかったが，「石巻モデル」として紹介された彼らの初期の取り組みは興味深い。また，公開されている議事録にあるNGOの参加記録にも，ボランティアたちの活動の軌跡を見ることができる。<http://gambappe.ecom-plat.jp/index.php?gid=10089>

2.0を知った最初だった【資料6】。そこには地域の住民と、外部の建築家、大学の研究室、広告や編集の専門家などが出会い、震災による偶発的なボランティア活動から、行政に頼らず復興の意志を示す地元メンバーまで、集まってきたようだ。その名前が明確に示すように、石巻市の旧態に戻ることを拒み、積極的に震災から学んだ新しい試みを継承し、展開し続ける。それが地域ビジネスの萌芽なのか、急速に自覚的な社会運動を担うようになるのか、まだわからない。

30歳代の若手の起業家あるいは社会運動家たちが、震災を契機に、発言すること、行動することを通じて、町の旧来の意思決定や参加の在り方を根底から変革しようとしている。震災をめぐるガバナンスの革新において、最も注目するメッセージを持った運動である。そこには、特定の社会原理や政治的主張があるわけではない。

代表の一人、松村豪太氏は静かに語った。「震災前の石巻には戻らない。」

震災が起きる前から、石巻は苦しんでいた。シャッター商店街は互いに助け合うこともなく、コミュニティは失われ、自分たちに何かができるとは思わなかった。しかし、震災は彼らに行動することを求めた。目の前に、しなければならないことがあって、助け合わなければ生きていけないことを知った。政府が何かをしてくれると待っていても仕方ない。自分たちにできることは何でもはじめてやろう、と彼は仲間と語り合ったという³⁴⁾。

ISHINOMAKI 2.0のパンフレット、VOICE vol.0とvol.1が発行されている。もう一人の代表、阿部久利氏も淡々と自分の決意を述べている。「逆に、いいチャンスになっている人も多いんじゃないですか?」

「震災後から、ビジネスも社会と密接にかかわっていかないと、という思いが強くなりました。食べ物も、昔みたいに高い商品を買って儲けるんじゃなくて、生活弱者に向けて商品を提供できればなと思うし、だから(スティーブ・)ジョブズじゃないけど、本当にやっておもしろい仕事じゃないと続かないよ

34) 同様の趣旨で、松村氏は岩波書店の雑誌『世界』別冊836号にもその決意を述べている。

ね、自分のスキルを活かして対価を得るのが当たり前になるだろうと思う。』³⁵⁾

震災は、人間の共同生活の根源に立ち返って、一人一人が政治や社会の在り方を問い直す力があつたと思う。

小泉瑛一氏も、阿部旅館の改築が縁で、震災後、横浜からボランティアに駆けつけた。今では石巻に定住している。ISHINOMAKI 2.0 を、運動を続けるための財源や、依拠する社会集団、政治目標という視点ではとらえない。彼は、外からの視点を強調した。震災によって石巻は変わった。その変化には外部からも多くの人（そして専門家）が参加し、それが欠かせない要素になった。石巻の人たちにとっても、自分たちの良さを再発見する機会になった。これはビジネスのチャンスでもある、と。

4.5.3 ボランティアとは何か？

困っている人を助けたい。自分にできることがあるなら、何かしなければならぬ。震災の映像に衝撃を受け、被災地の声を聞いたとき、多くのボランティアが石巻に集まってきた。ボランティアが、ヘドロに埋まった自宅や店舗を洗い流してくれるのを見て、住民たちも漸く再起への気力を取り戻すことができた。他方、ボランティアたちも、自分たちが大きな力になることを知ったし、人によっては感謝されたことが重要な転機となる。この町に永住する若者も現れている、という。

何かの制度や協議の仕組みがあれば、人々が持つ原初の動機や彼らの能力が被災地により多く届くだろう。ピースボートの小林深吾氏は、私の問いだけでなく、答えを求めた。

ピースボートが震災直後の炊き出しやボランティアの動員に優れていたのは、世界周航を組織し、大規模な食と住の管理に関わってきた団体として、優れた特性を生かしたからだ。しかし、すでにボランティアの性格が変わった。その特性を考えれば、なぜピースボートはまだここにいるのか？ と私は質

35) ISHINOMAKI 2.0 事務局、石巻 VIOCE vol.1 FUTURE ただし、カッコ内は補足した。

問した。それほど大きく関与したから、というのが彼の答えであったと思う。

私たちの話は、ボランティアとは何か？ という問題に向かった。被災地が必要とするもの、重要な問題群は、次々に変化している。ボランティア団体や NGO・NPO は、その特性を生かして貢献し、交代するだろう。今は「心のケア」や「まちづくり」が重要になっている。ボランティアが活躍するようなガバナンスの方が、その社会は震災のような衝撃にも強い、と私は考えた。

ピースボートは、石巻の内と外（市外・国外）をつなぐ船となって、石巻を「故郷」のように考える人々の流れを作る。彼はそれを「プチ市民」と呼んだ。震災の中で、新しい市民意識が生じた。新しい知識や交流が生じ、双方が自分たちを再発見した。復興に参加する市民社会が現れた³⁶⁾。

ボランティアの次の課題は何か、行政や制度が安定すれば消滅するだけなのか、まだわからない。旧秩序への回帰を拒み、飛躍を目指す人たちに共通するのは「まちづくり」への関与である、と思った。

4.6 釜石市

「洗剤なら用意できるが、商品名まで指定されても…」

（震災によって、恒久的に変わったものは何かありますか？）「…」

4.6.1 被災地の印象

雪が降って現地調査は難航した。寒さは対策を用意したが、雪から雨になり、靴の中まで水浸しになった。

釜石では教会関係のボランティアにめぐりあった。市役所でも話を聞いた。そして、復興商店街の理事長から現在の課題を聞いた。「鉄の歴史館」は丘の上にあり、悪天候で釜石市を見渡すことはできなかったが、製鉄業に代わる次の時代の産業振興を考えた。

36) 「プチ市民」に合わせて「ネオ市民」と私は呼んだ。それは、EU 諸国が国境管理を廃止し、次第に国籍を抛らない市民権を構想したことに似ている、と思う。

4.6.2 コンビニ型、独裁型、開発業者型

釜石市役所で、避難所のニーズ変化に関する興味深いメモをもらった。避難生活1～3日目は、食糧・飲み水が足りない、などの要望が出る。避難生活4～7日目は、野菜、果物がほしい。洗濯したい。お風呂に入りたい。など。避難生活が2か月に及ぶと、気分転換したい。プライバシーを守りたい、となる【資料7】。

私たちは、市民生活の大部分を、市場を介して実現している。すなわち、コンビニやスーパーに行けば何でも買える。しかし、震災はそれを不可能にした。そこで市民たちは、行政の公的サービスにそれらを求めるようになった。どこまで応えるべきか？ 公平に応えられるのか？ 被災者の救済や支援を担う行政としては、難しい状態にあると気づく。避難所や仮設住宅によって、条件は様々であり、要求や不満もさまざまである。震災ということで最低限の生活を維持してきた行政の負担が、いつまで続けられるか、限界があった。

私は、旧来の公的サービスから乖離した被災地の行政を、「コンビニ型」、「独裁型」、「開発業者型」と呼んだ。住民からの細かい要望にすべて応えることを目指すか、あるいは、行政の側が住民の要望を無視して公的サービスの基準や制度を決める（守る）か、それとも、住民の意見を考慮しつつ、最終的には金で解決して私的な利益を回収できる開発プロジェクトとして考えるか。震災から1年を経て、各自治体は「コンビニ」のように要望を満たせず、「独裁者」として批判され、「開発業者」のような役割を引き受けながら、しかし、私的な利益を約束することは許されていない、という状況にあるのではないかと質問した。

いくつかの自治体で質問したが、スタッフからの答えはなかった。

4.6.3 復興商店街と郊外大型店

復興商店街というのは、市町村が土地を用意し、中小企業庁が施設を提供して、1年から2年の仮設店舗として営業できる、政府の支援システムによ

り被災地にできた商店街である³⁷⁾。

釜石市の復興商店街で、理事長の話聞いた。彼は、商店街の役割をさまざまに思案しながら、現在の苦境を説明した。支援の条件となっているグループ化を管理するのは難しい。若い経営者が商店街の将来をどう考えているのか、話し合わなければならない。このまま住宅が再建できず、住民が去ってしまったら商店街はやって行けない。大きな家具を買った後、残った隙間を埋めるような仕事だけでは利益が出ない。

郊外型の大規模商店が進出してくるのは、確かに住民にとって便利であると思う。しかし商店街のことを政府はどう考えているのか？ 何か、もっと対策を示してほしい。かつて商店街は、祭りなどの行事を通じて地域社会に根付いていた。しかし、コミュニティーは再生するのか？ 雇用が無ければ、町から人は出て行くだけだ。

私は、移民の排斥とともに、Tescoのような大型店の進出を激しく攻撃して、地方政治に一定の支持を得ようとしたイギリス国民党BNP (British National Party) の主張を思い出した。震災の大きな圧力は以前からの問題に重なって、被災地の苦悩を増している。いくつかの町で、キリスト教関係のエキセントリックな札が貼られているのも見た³⁸⁾。

4.7 大 槌 町

「この椅子は小学校から持ってきた。がれきとして処分されてしまう。…」

「多くの人が亡くなったのに、祈りの場すらない。」

4.7.1 被災地の印象

大槌町役場（中央公民館の仮庁舎）前でバスを降りた。すでに釜石からここ

37) 中小企業庁のホームページにある「仮施設整備事業ガイドブック」参照。

http://www.smrj.go.jp/kikou/earthquake2011/dbps_data/_material/_earthquake2011/pdf/20110715-sisetugudebook.pdf

38) その団体が何かはわからない。

へ来る途中でも、典型的なりアス式海岸の津波被害を受けた土地が分かった。山裾まで何もない。一面が土台だけ残した平らな土地である。大槌町ではNTTの鉄塔も折れ曲がって錆びていた。鉄道の駅はあるが、鉄柵は途中から曲がり、線路があったことを示すのは、恐竜の背中から突き出たような、枕木の傾いた列だけである。無人のように見える土地で、廃屋の陰に動く人を見つけた³⁹⁾。

町役場で、歩いて訪ねることのできる仮設住宅を教えてもらった。最初に訪ねた仮設住宅は、集会所もなく、人の気配がしない。次の仮設住宅に、談話室、という表示があるので代表の方と話せないか、相談した。最初は拒まれたが、調査の申請書に記入し、代表の方が留守であったため、質問票を受け取ってもらった⁴⁰⁾。

確定申告のためか、町役場に自動車が多く停まっていた。悲痛な景色の中、歩道を歩く人は少ないが、若者が2人、私を見て微笑した⁴¹⁾。

4.7.2 短期・臨時雇用と人材派遣

大槌町の被災状況は、地形の支配力を示すと同時に、震災前のガバナンスに反省を求めている。建築規制、避難設備、防災訓練、地震予測、警報システム、などが間違っていたのだ。震災のショックが大きいため、高台移転が防災の観点から主張されている。しかし、海とかかわって生きてきた地域住民の意見はさまざまである⁴²⁾。

都市は、火災や疫病、貧困(貧富の差)に対するさまざまな解決策と、それ

39) ひときわ目を引く小川文一氏の「祈りの場」に立ち寄った。この人物が2011年の大槌町長選挙で313票を得た、というのは事実である。しかし、その主張には理解できない部分も多い。

40) 次に訪ねた仮設住宅でも代表に会えず、川の反対側へ移って歩いていると、先に談話室で話したスタッフが自動車を停めて、目指す仮設住宅もスタッフはいない、と教えてくれた。そこで、赤浜への往復に便乗させてもらい、仮設住宅訪問ができた。ご親切に感謝いたします。

41) たとえば「大槌スタンディングスタンディング」はロックバンドである。町の子供たちが、悲観する大人たちの姿だけでなく、震災にも負けない若者たちの姿を見てほしい、と立ち上がった。あえて被災地に残る若者もいる。

42) 古川、井上、長末(2011)、参照。

を支持（あるいは反対）する思想・運動によって形を変えてきた。沿岸部の居住や職場が再編されるようにガバナンスを革新しなければ、再び地形によって津波が甚大な被害をもたらす。一方では、集団移転を専門家の判断した中央からの基準として規制し、移転のための財源を用意する。他方で、働き方や地域の文化を住民たちが積極的に協議する場を設け、行政だけでなく、合意を促すためのさまざまな仕組みや NGO・NPO 団体の支援を広げる。

「釜石負けねぞ」と掲げた食堂・弁当屋があった。しかしまだ、コンビニのほかには雇用が無い。仮設住宅で、心のケア、傾聴、コミュニティー形成、といった目的の談話室や移動図書館利用を管理しているのは、人材派遣会社からのスタッフであった。ボランティアが減ったことで、人材派遣業の利用範囲が拡大している【資料 8】。

大槌町役場で得た釜石市のハローワークによる求人情報によれば、資料に挙げたように、正規雇用が少なく、まだまだ地域の産業が回復する段階に達しない。失業手当、職業訓練支援、などはあるが、短期・臨時雇用から長期・正規雇用へ、熟練や技術の習得へ、という問題を被災地で解く必要がある。それは、もちろん、震災前の日本社会全体に示された課題であったはずだ。

5 震災とガバナンス

行政のスタッフに質問したことは、主に 2 つだった。1 つは、震災直後の対応の難しさについて。もう 1 つは、復興計画の作成と実行について。これらを通じて、何が変わったか？ 震災の経験が恒久的な制度の改革につながったか？ あるいは、震災前の状態を回復することで終わるのか？

それに対する答は、無かった、である。応答・発言が無い、という場合も多く、震災を契機に制度を見直そう、という圧力が内部から、あるいは、下から生じるのは難しい、と思った。その理由を推測すれば、まだ総括や評価できる時期ではない、人的なスタッフの不足が解消されていない、国の対応が先だ、ということかもしれない。

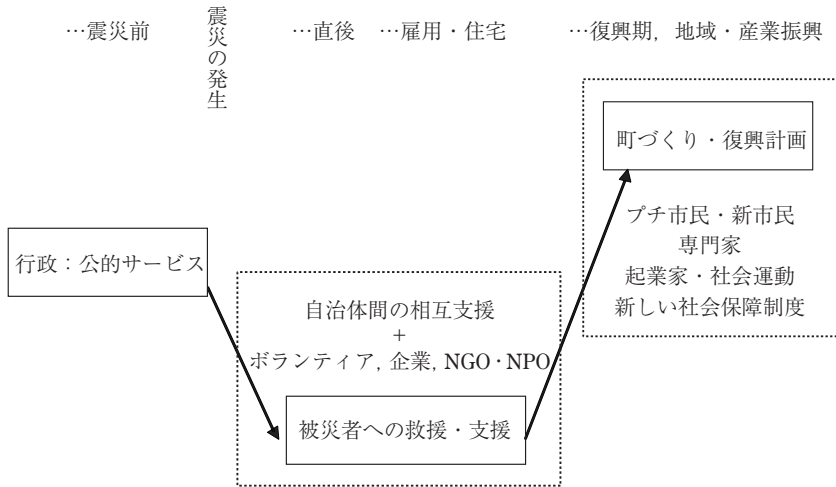
しかし、冒頭に書いたように、震災は事前の規制や警戒・準備態勢と、直後の救援活動、そして、これからの対応によって、その影響が大きく異なる。その全体を、震災ガバナンス、と呼んでもよいだろう。すでに、津波の予測や警報の伝え方が改善され、震災を契機にFM放送が情報発信の手段として見直された。

震災ガバナンスを改善する方法はもっとある。日本のように地震が多く、津波が予想できる地形が明確に示せる国では、事前の準備や規制、避難施設や避難訓練、食糧・飲料水・医療設備の準備と直後の対応を法律や制度にしている。仮設住宅の建設、ライフ・ラインの復旧、町づくり協議会、中小企業や商店街の再建支援、金融機関への特別融資、子供たちへの教育支援、安定した雇用につながる段階的な雇用機会の提供、就労のための職業訓練、高齢者の安心を最優先した公営住宅の提供・地域内での建設、などが包括的な防災と復興に向けて示されれば、住民たちは将来への希望を持てるだろう⁴³⁾。

行政は、企業やボランティア団体とも開かれた関係を制度化し、その情報や能力を活用する柔軟性を常に持つべきである。震災直後に行政の組織が受ける重圧は大きく（しかも自分たちも被災する）、公的サービスの内容が大きく変わる。時の経過とともに、住民の要求は最低限のものから、様々な分野へ拡大する。住民たちの心の問題が重要になり、一人一人の状況や目標に大きな差が生まれるとき、行政の公的サービスが旧態に復帰する一方で、民間企業やNGO・NPO、新しいボランティアと若者たちの参加が重要になる（第2図）。

行政もボランティアも政治を議論しないことが気になった。政治的な問題を扱うことで、公平さや市民としての参加・協力の意味が失われる、と思うからだろう。しかし、政治的問題を避けることは、震災をめぐるガバナンスを見えにくくしている。

43) そのために、高台移転の費用を財政支援するだけでなく、被災地の保険制度があれば、もっと速やかに生活や経済活動を回復できたのではないか。また、地域の再生・復興のために、土地を全体として保有し、整理・開発する費用と利益をコミュニティーが共有できる仕組みがあればよい。



第2図 震災によるガバナンスの変容

もし政治が存在しないとしたら、すべての支援を人口で割った同額の援助金として、直接、被災者に支給することも考えられる⁴⁴⁾。それは政治的問題を含まず、行政のコストが最小で、形式的に公平である。しかし、歴史や文化を持ったコミュニティは再生できない。

むしろ、もっとオープンな姿勢で、行政が革新的な試みを柔軟に取り入れ、自発的な社会運動とも協力し、長期的な信頼関係を築く。そして震災からの復興過程では、地域・産業振興にも、社会福祉にも、積極的にガバナンスの改善に取り組む。そのような首長と政治の在り方、行政の革新的な使命に自覚的であるような公務員が、大震災を経験した社会に増えると思う。

結 び

被災地が、地形によって支配されるのではなく、速やかに雇用と住宅を回

44) 実際、異なる文脈であるが、そのような提案はある。原田（2011）。

復し、自分たちのコミュニティーを子供たちが将来に希望を持てるような場所にするには、新しいガバナンスの発見を支援し、研究する必要がある。それは、ホームレスや貧困、高齢化・少子化の問題にも共通する、個人と社会との関係を再構築する試みである。

仮設住宅で、肉親を失った悲しみと将来に対する不安に耐えている被災者がいる。それと並んで、復興をもたらす動きは、様々な形ですでに始まっている。彼らがそのことを少しでも知って、自分もそれに参加する意欲が持てるような事業や運動を起こしてほしい。誰もがこれから、地域社会に同じような運動や組織、制度を作りたい、と願うだろう。被災地には、真っ先にそうした声を上げ、自分に合った挑戦を始めている人たちがいた。

【参考文献】

- 『河北新報・特別縮刷版 3・11 東日本大震災 1か月の記録』竹書房、2011年。
- 『朝日新聞縮刷版 東日本大震災』朝日新聞出版、2011年。
- 『世界』別冊 836号「破局の後を生きる：東日本大震災・原発災害特集」2012年。
- 伊藤滋、奥野正寛、大西隆、花崎正晴、編（2011）『東日本大震災 復興への提言——持続可能な経済社会の構築——』東京大学出版会。
- 岩田賢、永柳宏（2011）「ポスト M9.0 社会を支える、絆の見える化：広域自治体連携の強化と災害時相互応援協定のあり方」『季刊政策・経営研究』2011 vol.4, 59-80 頁。
- 伊藤嘉高（2008）「コラム 住区協議会」橋本和孝、吉原直樹、藤田弘夫、編（2008）『世界の都市社会計画——グローバル時代の都市社会計画——』東信堂、27-29 頁。
- 小熊英二（2011）「震災後の思想地図：「新自由民主主義」の台頭」『季刊政策・経営研究』2011 vol.4, 1-18 頁。
- 小野塚佳光（2006）「2001年アルゼンチン危機の解剖——国際政治経済学の基本命題に関連して——」『経済学論叢』第58巻第3号、1-49 頁。
- ジェラルド・カーティス著、山岡清二・大野一訳（2009）『代議士の誕生』日経 BP 社。（原著：Gerald L. Curtis (1971) *Election Campaigning Japanese System*, Columbia University Press.）

- 佐藤滋編（2011）『東日本大震災からの復興まちづくり』大月書店。
- 菅野拓（2012）「復興という「都市問題」に都市はいかに応えるべきか——仙台市の震災支援のケースから学ぶ——」『賃金と社会保障』No. 1553-54, 1月合併号, 117-128頁。
- 中原一歩（2011）『奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」』朝日新聞出版。
- 西山八重子（2008）「イギリスの都市社会計画——ガバナンス型まちづくりへの展開——」橋本和孝, 吉原直樹, 藤田弘夫, 編（2008）『世界の都市社会計画——グローバル時代の都市社会計画——』東信堂, 30-47頁。
- 原田泰（2011）「巨額復興費は本当に必要か」『正論』9月号, 148-157頁。
- 兵庫県震災復興研究センター／『災害復興ガイド』編集委員会／塩崎賢明, 西川榮一, 出口俊一, 編（2009）『世界と日本の災害復興ガイド』クリエイツかもがわ。
- 紅谷昇平, 平野誠也（2011）「過去の災害対応にみる地方公共団体の業務継続体制の重要性」『季刊政策・経営研究』2011 vol.3, 119-136頁。
- 古川浩太郎, 井上展明, 長末亮（2011）「東日本大震災と復興まちづくり——津波防災の観点から——」『調査と情報——ISSUE BRIEF——』第724号。
- 藻谷浩介（2011）「地域から震災復興を考える」『季刊政策・経営研究』2011 vol.3, 53-64頁。
- W. アーサー・ルイス著, 原田三喜雄訳（1981）『国際経済秩序の進展』東洋経済新報社。
（原著：W. Arthur Lewis (1978) *Evolution of the International Economic Order*, Princeton University Press.）
- Jeff Kingston, ed. (2011) *TSUNAMI: JAPAN'S POST-FUKUSHIMA FUTURE*, Foreign Policy (E-book として販売された。または以下の Pdf としても入手できる。)
http://www.foreignpolicy.com/ebooks/tsunami_japans_post_fukushima_future
http://www.foreignpolicy.com/files/tutEkfeUr4fOa3v/06282011_Tsunami.pdf (2012年3月20日)
- “Natural disasters: Counting the cost of calamities,” *The Economist*, Jan 14th, 2012.
- Charles P. Kindleberger (1967) *Europe's Postwar Growth: The Role of Labor Supply*, Harvard University Press.

【資料1】

質問票は、「ガバナンス」の在り方をどう考えるか、それは効果的に住民を支援しているか、政府・行政は信頼されているか、政治や制度は積極的に新しい試みを取り入れてきたか、を問う意図で作成した。この質問票を作る際には、ガバナンスの効果を、住民の側の関心や不安、不満として把握し、それに応じる行政の側と、それを補完し、公的なサービスの新しい試みに関与する者として、ボランティアやNGO・NPOを考えた。

A4用紙の裏表に表すため、いくつかの質問を一つに集約した結果、意図がわかりにくくなった。質問者との面談においてはこれを利用し、説明を補足するつもりであった。面談した方には部分的に補足したが、記入して下さった方には、この質問文だけで答えていただいた。

*** 質問票 ***

記入日： 年 月 日、 記入場所 _____

昨年3月11日の地震と津波による悲劇について、心から、哀悼の意を表します。

「一人ではなく、社会として集合的に実現する力とその制御」(ガバナンス)を研究する者として、私は皆様の経験から学びたいと思いました。答えてくれない質問には、どうぞ答えずに飛ばしてください。また、少し違うけれど、書いておきたい、というようなことがありましたら、余白に自由に書いてください。

この調査結果は、私の研究にのみ利用します。なにとぞ、ご協力をお願いいたします。(ご連絡いただければ、返信用封筒と切手をお送りします。)

***** あなたは？

- あなたは、次のどの分類に入りますか？

住民、 役所・公的部門、 ボランティア

- 震災時、どちらにお住まいでしたか？ 住所、あるいは、地区を教えてください。

- 性別 (○) と年齢、家族を教えてください。

男、女、 0-20-30-40-50-60-70- 世帯は () 人、子供は () 人

4. 震災前のお仕事・職業を教えてください。

漁業関係, 水産加工, 商業・サービス, 公務員・団体職員, 金融・保険業,
製造業, 流通関係, ほか ()

***** 経験と感想・関心

5. 震災時の状況は、どうでしたか？ できれば簡潔にお書きください。

6. 震災直後、数日から数週間において、関心（心配）はどう変わりましたか？

7. 1か月～半年を経て、関心はどう変わりましたか？

8. その後、約1年を経て、関心はどう変わりましたか？

***** ガバナンス〔政府・公的支援・協力〕について

9. あなたはどの政府を信頼していますか？（信頼は○、不信は×）

日本政府, 県庁, 市役所, 町・村役場

10. 震災後の困難な状況で、あなたが特に信頼したのは誰ですか？

家族・親戚, 近隣住民, 医師, 役場・公務員, ボランティア,
議員・政治家, 漁協・農協, ほか ()

11. 震災後、何に苦しみましたか？ 何に不安を感じますか？

12. 震災後、何に不満や怒りを感じましたか？

13. 震災で、経済的に失った重要なものは何ですか？

***** 政治の役割

14. 政府や役所に感謝した、特に重要な政策は何ですか？

15. 逆に、期待外れの、不満を感じる、間違った政策は何ですか？

16. 政府や政治家は被災者の声をよく聴いていると思いますか？ (はい, いいえ)

17. 未来に期待や希望を持てますか？ (はい, いいえ)

***** 政治と、未来への展望、希望

18. 震災によって、政治は変わったと思いますか？ (はい, いいえ)

19. 10年～30年後、政治は変わっているのでしょうか？ なぜ、そう思うのでしょうか？

20. 政治の中心は、将来、どうなってほしいですか？

強力な中央政府, 県やその連合, 町や村のコミュニティー, その他

***** 政府・政治が実現できること

21. 100年後の日本は、どうなっているのでしょうか？

22. あなたは賛成しますか？ 反対ですか？ 賛成○, 反対×でお答えください。

住宅の高台移転 (), 沿岸部の居住禁止・規制 (), 高齢者を中心部に集めたコンパクト・シティ (), 環境を重視したエコ・シティ (), 個人住宅再建への公的支援拡大 (), 低家賃・公営住宅の充実 (), 地域の雇用拡大策 (), 個人水産業者への公的支援 (), 漁業協同組合の近代化・活性化 (), 水産業振興のための株式会社化 (), 町・都市への移住支援策 (), 特区制度による外国企業・労働者の誘致 (), 美しい環境を利用した先端技術企業・研究所の誘致 (), 観光業の発展促進 (), 都市高齢者の保養・介護産業の発展促進 (), 地域文化や人のつながりを重視した町づくり (), 都市や県の境界を超えた地域経済圏 (), 国際的企業の生産・物流拠点を誘致 (), 増税しても年金・介護制度の充実 (), 若者や幼い子供が一緒に住む地域社会の再生 (), もっとダイナミックな経済成長 ()

23. ほかに、こうなってほしい、と思うことを書いてください。

【資料2】 荒浜新聞 第2号

仙台市が復興のために提案した「防災集団移転促進事業」に対する住民の意見集約と協議の場を「荒浜復興まちづくり実行委員会」が作った。下記は実行委員会ニュースに掲げられた呼びかけである。仙台市との交渉過程で、集団移転を支持するグループから「荒浜に戻りたい分科会」が分離した。

「イナサの風は南東の方からの風で情けの風、恵みの風とも言う。」

「荒浜の名前を残す歴史を伝えるあの青い碧い海の色、海の匂い、波の音、白い砂浜、子供たちの遊ぶ姿、沖に浮かぶ白い船、テトラポットにぶつかる白い波、遠くに見える水平線、海の恵み生きていた魚、宝の宝庫の海、雄大な太平洋いつまでも見つめていた海、西に田畑の恵み、秋には黄金の田んぼ、農作物の収穫、宝の山だった荒浜。春と秋のお祭り、一年に一度燃えた学区民運動会、色々な思い出の荒浜、安心して暮らせる町荒浜をみんなで創る行動を起こしませんか。」

【資料3】

パーソナル・サポート・サービス総合案内ポータルサイト <http://ps-service.jp/about>

家族・地域・企業によって支えられない人は打ち捨てられても仕方がない。そういう社会は、結果として無縁・自殺・貧困が広がり、活力を失います。パーソナル・サポート・サービス（PS）は、誰もが持っている一人ひとりの可能性を开花させるため、「人が人を支える」社会の仕組みづくりを目指しています。

失業や災害等が原因で生活の歯車が狂い始めると、生活苦やメンタルヘルスの悪化など複合的なトラブルを抱えるに至ってしまうことがあります。公共サービスがあっても、その人を気遣い、サービスにつなげる手伝いをする人がいないと、縦割りの隙間に落ち込んでしまうこともあります。

PSは、一人ひとりに寄添う伴走型の支援を行うことで、生活破綻を食い止め、居場所や就業を通じた社会参加を確保し、その人が再び元気に歩き始めるお手伝いをし、社会の絆を再生したいと願っています。

内閣府参与 湯浅 誠

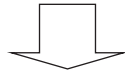
【資料4】 コミュニティ・ワーク創出事業

パーソナルサポートセンターによる雇用支援である「コミュニティ・ワーク創出事業について」から。

【課題】

- 被災者のうちで特に障がいボーダー層や社会的スキルが不足している層など、ハローワークなどの既存施策では就業につながりにくい層を就業につなげること。
- 被災者のうちで特に高齢者・障がい者・障がいボーダー層・母子家庭の母や社会的スキルが不足している層など社会的困窮者層の就労や就労トレーニングの場を創出すること。
- (同上の) 社会的困窮者層がコミュニティ形成でき、かつ、それぞれが何らかの役割を担う場を創出すること。

上記の課題に応えられる場(人・モノ・情報・提携先・仕組み・資金)を整備し、(同上の) 社会的困窮者層を中心に就業やコミュニティ形成を促進する。



【打ち手】

コミュニティ・ワーク創出事業

「居場所」を作り、「生きがい」を作り、「就労へのつなぎ」を作る。ハローワークでは把握できていない細かい就労の条件をマッチングさせる。

「多様な就労形態や多様な社会参加の場(=就労のステップ)がある社会を実現」するために、他の事業や福祉機関とも協力する。

【資料5】

被災者への支援サービス、その他、便利な情報案内として、岩手県による「被災された皆様に役立てていただくための『暮らしの安心ガイドブック』」がある。その目次から主要項目と、最初の部分だけは細目も示す。大槌町の「岩手県災害総合窓口」で配布していた⁴⁵⁾。

45) <http://www.pref.iwate.jp/download.rbz?cmd=50&cd=31947&tg=3>

目 次

おかねのこと	1
被災者生活再建支援金	災害弔慰金・災害障害見舞金
災害援護資金	生活福祉資金
義捐金	生活保護
母子寡婦福祉資金	児童扶養手当
子ども手当	返済不要の奨学金など
奨学金手当	被災した子どもの就学支援
住まいのこと	15
しごとのこと	19
福祉・保健・医療のこと	27
困りごとや悩みごとの相談	47
関係連絡先一覧	59
岩手県東日本大震災津波復興計画の策定	65

【資料 6】

石巻 2.0 あるいは ISHINOMAKI2.0 の設立主旨 <http://ishinomaki2.com/>

石巻 2.0 設立主旨

石巻の様々な方のヒアリングによると震災前の街では日本の地方都市特有の空洞化がイオン等の大型スーパーの進出により発生し、市の中心部ではシャッターが降りたまの店が急増中でした。

「石巻 2.0」は、この震災を経験しながらも石巻に住み続け、未来の石巻を創りだそうとする若い商店街店主の方々と一緒に石巻商店街の光明を見出すため、地元の方々と全国のありとあらゆるリソースとのコラボレーションや実験的ワークショップを行いながら、石巻商店街再生を促進することを目的としています。

石巻は今回の震災で最も被害の大きかった街の一つではありますが、商店街の店舗や建物は一部生き残り、使いようによっては再生出来そうな物件があります。

こういったダメージを受けながらも再生可能な物件を利用し、次世代エネルギーについての体験施設や地元食材を利用した新たなメニューの開発、野外映画上映、復興バーなど、商業や文化の観点から様々なアクション起こしながら、未来の石巻を創り出すためのヒントやチャンスを生み出したいと考えます。

石巻の復興を新しい価値観でサポートすることを通し、地方都市のあり方や震災後の街の復興のモデルケースを生み出す事は、結局のところ、今回の被災地エリア全土と、日本全体を救うことにつながると我々は考えます。

「石巻2.0」、その先陣を切る存在です。

「ボランティア」ではなく、石巻の自然や文化を生かした新しい産業や仕組みを開発し、自走し始めるところまでが私たちのゴールだと考えています。

【資料7】

時間とともに変化する避難所などの生活ニーズ

避難生活 1～3 日目	4～7 日目	～2 か月
食糧、飲み水が足りない	野菜、果物	仮設住宅などへ引っ越し
衣類、日用生活品	洗濯、お風呂	集会場所
オムツ、メガネ、入れ歯	自宅から物を運びたい	気分転換
汁物がほしい	他所へ移りたい	プライバシー
トイレが満杯	供養したい	家を修理したい
知り合いの安否	介護、通院、買い物	
診察、情報、静かな場所	役所の手続き	

【資料 8】

ハローワーク釜石が平成 24 年 3 月 1 日に発行した「求人情報一覧表」を紹介する。全部で 48 件（92 人）の求人がある。そのうち「正社員」の求人は 6 件（10 人）であり、その他は「正社員以外」あるいは「パート労働者」である。

「正社員」を募集したのは以下の職種である。

警備員	3 人	コンビニエンススタッフ	2 人
生花の販売	2 人	葬儀業務	1 人
大型運転手または重機オペレータ	1 人	歯科衛生士	1 人

ほとんどの募集人数は 1 人である。2 人以上の「正社員以外」あるいは「パート労働者」を募集したのは以下の職種である。（記載順）

調査員（次世代に継承する自然環境調査事業）	2 人		
営繕業務（仮設住宅）	2 人	鮮魚販売員	2 人
調理及び調理補助	3 人	清掃員	3 人
用務員	2 人	販売員	14 人
調理スタッフ及びホール係	13 人	スチール製家具の製造関連業務	8 人

なお、14 人を募集したのは大型医薬品・雑貨店、13 人を募集したのは回転ずしのチェーン店、8 人を募集したのは家具製造会社であり、新工場を建設中、とある。ただし、これらはすべて「正社員」ではない。

The Doshisha University Economic Review Vol.64 No.2

Abstract

Yoshimitsu ONOZUKA, *Governance in the Tohoku Disaster Zone: Some Notes*

The Great East Japan Earthquake almost destroyed the coastal communities and their local governments in the region. The resulting fiscal support provided by the central government is huge. Based on my field survey, I consider how the forms of governance affected the costs of the earthquake, what governance could be best for the recovery of local communities, and how the volunteers, NGOs, and NPOs might contribute to the innovation of governance.