

## 復興計画の実現に向けて（国の視点）



甲村 謙友  
論説委員  
国立大学法人筑波大学客員教授

3月11日の東日本大震災から、半年以上が経過した。7月に陸前高田市、気仙沼市、大船渡市、岩沼市等の現地調査を行った時点では、各市ともようやくガレキの集積がほぼ終了し、復興計画の検討が行われつつあった。大災害を受けて現地では大変な努力をして復興に向けての取組が行われているが、復興の歩みは遅々とした感が否めない。

1923年9月1日の関東大震災では、死者105,385人、住宅全半壊・焼失372,659棟の被害を受けたが、その復興は東京市において区画整理約3,000ha、街路863km、橋梁455橋等を含め1930年3月に6年半余りで完成している。災害の発生場所・範囲・特徴等は異なるものの、関東大震災復興が短期間に完了した要因を国の視点から何点か紹介し、今回の東日本大震災の復興の一助としたい。

一点目は、政府による明確な復興方針の早期提示である。関東大震災の際には、発生翌日の後藤新平内務大臣による「東京復興4方針」、9月6日閣議の「帝都復興ノ儀」を受け、9月12日に「関東大震災直後ノ詔書」が出され、被災者に対し臨機救済の措置を執る、抜本的な都市改造を伴う復興を行うこと等の復興方針が早期に提示されている。

二点目は、復興計画と予算の早期策定である。関東大震災当時の政治状況も山本権兵衛の超然内閣に対し政友会等の政党が反発して不安定な状況にある上に、帝都復興審議会・帝都復興評議会・参与会等の複雑な意思決定過程と第1次世界大戦終結による反動恐慌の厳しい財政状況下にあつて、当初提案された復興計画案は縮小を重ねていくが、震災発生後3ヶ月半余りの12月24日には復興計画と予算が決定されている。

三点目は復興計画実施における国と自治体の役割分担と連携である。関東大震災復興の東京市域の事業分担をみれば、区画整理については15地区を国が、50地区を市が施行、幅員22m以上の道路は国が、22m未満は市が施行、隅田公園等3大公園は国が、52の小公園は市が施行等、国と市で施行分担を決め、且つ東京市の現場事務所の幹部に国から職員を派遣して緊密な事業調整連携が図られている。

四点目は量入制出主義（必要な歳出を決めてから歳入確保を図る）に基づく予算措置である。この点は、関東大震災復興でも採用されず、むしろ財政制約から来る量入制出主義（歳入の範囲内で歳出を決める）に

より復興計画の範囲・内容・予算が縮減され、山の手等非焼失区域の計画からの除外や道路幅員・公園等の縮小がなされ、これが第二次世界大戦空襲による戦災拡大に繋がった。（但し、復興計画の早期完成にも寄与した点もある。）

帝国憲法下における強権的手法により早期復興が可能となったという意見もあるが、上記の早期復興の要

因の底流にあるのは、9月12日の詔書にある「凡ソ

非常ノ秋ニ際シテハ非常ノ果斷ナルヘカラス若シ

夫レ平時ノ条規ニ膠柱シテ活用スルコトヲ悟ラス緩

急其ノ宜ヲ失シテ前後ヲ誤リ或ハ個人若ハ一會

社ノ利益保障ノ為ニ多衆災民ノ安固ヲ脅スカ如キア

ラハ人心動揺シテ抵止スル所ヲ知ラス」である。大災害等の非常時と平常時の行動原理は異なり、非常時においては非常の果斷が必要であることを宣言して、早期に復興方針・計画予算・施行分担等を決定している。

振り返って今を觀れば、政府全体の復興予算決定を始めとして、復興計画策定主体や事業分担、高台移転等各種事業の自治体負担、海岸堤防と市街地整備の計画調整等を平常時の規則・手続きで進めようとしており、それが計画策定や事業実施のネックとなって遅延を招いているのではないかと思われる。7月の現地調査でも、国からの財政支援が確定しないので計画が確定しない、あるいは高台移転の自治体負担が25%必要なので高台移転は難しい（高台移転については、明治三陸津波後の高台移転と移転後の海岸周辺への再移転等の経緯も踏まえ、移転者にも将来にわたる相当の覚悟が必要であり、必ずしも費用負担の問題だけではないが）、海岸堤防高が決まらないので市街地整備計画が決まらない等の意見を聞いた。また、仮設住宅に入居したいが、仮設住宅に入居すると光熱水道費が自己負担となるため生計の立たない被災者は避難所に残らざるを得ない等の意見もあった。

現行の法律・規則等に基づけば、これらの計画策定・事業分担・自治体負担・個人負担等の制約条件は当然であるが、今回のような大災害時には、平常時の条規に膠柱しない非常の果斷が求められているのであり、非常の果斷をなすのが政治主導であろう。なお、関東大震災復興において帝都復興院が大きな役割を果たしたという意見もあるが、帝都復興院は1923年9月27日に設置されたが1924年2月23日に廃止され、その存続期間は半年に満たず、冒頭に記した東京市における関東大震災復興を実施したのは内務省復興局と東京市であった。