

震災復旧復興事業の実施状況をめぐる住民認識

— 岩手県釜石市を事例に —

中 村 祐 司

I . 震災復興をめぐる住民認識

2011年3月11日の東日本大震災から2年以上が経過（執筆時点の2013年5月現在）したにもかかわらず、復旧・復興の槌音が響いているとは言い難い状況にある¹。まさに未曾有の大災害による地震や津波、そして放射線被害があまりにも甚大であったために、一口に復旧・復興といっても、あらゆる担い手が、対象範囲の広がりや量的対応の膨大さ、被災地域ごとに異なる質的対応の難しさ、対応すべき施策数の過剰な多さ、諸施策を担う行政や民間事業者のマンパワーや機材の極端な不足といった山積する課題に直面しているからである。

遅々として進んでいないかのように見える震災復興の現場における認識をめぐり、行政と住民との間の認識には相当な隔りがあるように思われる。たとえば、岩手県釜石市の野田武則市長は、2012年を「復興元年とするには、あと一歩届かなかった」ものの、復興を実感させるものは多くあったとして、「一番大きかったのは新たな企業の立地。鵜住居で操業を始めた水産加工の津田商店、双日食料水産に続き、DIO ジャパン社のコールセンター、エア・ウォーター社の物流センターなどの立地が決まった。平田、上中島地区と災害復興公営住宅の着工も相次いだ」と述べている。

加えて市長は、復興のスピードは「決して遅くはないと思う。住宅再建では、被災者には元住んでいた所に戻ってほしいという思いがあり、時間をかけて説明している。そうした情報がきちんと伝わらず、被災者と被災していない人では受け止め方も違う。さまざまな情報が錯そうしており、同じ土俵で話をし、情報を共有する必要がある」という認識を示している²。

このように市政を預かるトップの指導者が復興事業の手応えと意欲を打ち出しているのに対し

て、釜石市在住の中川淳は、「先日開かれた復興協議会、地権者会議での市民の声は遅々として進まない復興へのいら立ちの響きが強かったと市は受けとめたであろうか」「復興の見通しが住民の求めるスピードではない」「市、県、国と計画を承認する手続きの煩雑さや決断のまどろこしさが、19兆円もの復興予算を手付かず状態にし、被災者に『いつになったら』といら立ちを抱かせる結果になっている」と指摘する。

具体的な経験として、「集会で渡されたまちづくりの図面への質問に対し、『計画にも案にもなっていません』という回答にがく然とした。いくら市が作っても国が承認しないと計画にもならないということであろう。『何回出ても同じだ。もう来ない』と言って席を立つ人が多かった」と記している³。

こうした行政と住民との認識の乖離は震災復興のプロセスでは不可避な類のものなのであろうか。それとも復興情報の供給サイドに位置する行政の伝え方に瑕疵があるのか、そうではなくて需要サイドに位置する情報の受け手である住民側の捉え方に問題があるのか。

上記問いへの回答は良くなし得ないものの、本稿では震災で1,000人以上の犠牲者を出した釜石市（人口は2012年8月現在で約3万7,600人）を対象に地元メディア（新聞報道）を情報源として、復旧・復興をめぐる住民認識がどのようなものであるかを、住まい、施設、まちづくりという三つの課題群から把握したい。

アプローチとしては、震災によって休刊状態となった岩手東海新聞が釜石市の支援を受けて復刊し、市の広報機能も担う「復興釜石新聞」（毎週水曜日、土曜日の発刊）の内容検討を通じて、市の復興政策の立案・調整・実施状況を住民がどのように受けとめているか、また、こうした住民認

識の特徴は何かについて探っていくこととする⁴。

なお、本来、住民意思を吸収し、行政執行部に施策の実施を迫る役割を担う議会の活動についても言及することとした。

Ⅱ. 住まいをめぐる住民の焦燥・切迫感

2012年7月26日の災害復興公営住宅入居者選定方法等検討会の場で、出席の委員8人から、①津波浸水区域から外れ、生活にも便利な上中島、野田地区に多くの希望が集まるのではないかと、②入居希望地の選択肢に上中島地区がないことについて不公平になりかねない、という声が挙がった⁵。

2012年8月5日に設置・開催された復興まちづくり協議会・地権者連絡会（東部地区と鶴住居地区。19地区でも順次発足予定。東部は約2,400人、鶴住居は約1,100人が対象）において、①上中島地区の災害復興公営住宅に入居したいが、どのようにすればいいのか、②住宅を自力再建するまで仮設住宅に住めるのか、③みなし仮設に住んでいる人も出るまで家賃は免除されるのか、④津波浸水地区ですでに住宅を再建した人がいるほか迷っている人も多い。その地区のかさ上げはどうなるのか、⑤復興公営住宅が建設されると仮設住宅はどこかに集約されるのかと、いった質問が出た⁶。

2012年12月27日の仮設団地自治会との意見交換会（約40人参加）において、①希望する地区の公営住宅に入れそうにない、②仮設住宅の集約化でどこへ行くことになるのか、③大規模な団地と比べ、小規模な団地はさまざまな恩恵に預かれない、という指摘があった⁷。

2013年1月26日に開かれた天神町地区の災害復興公営住宅の設計ワークショップ（約30人参加）において、①戸数を増やしてほしい、②仮設住宅では隣の音が大きなストレスになっている。復興住宅の防音はどうなっているのか、③もっと高層にしてほしい、④敷地を有効に活用し、もう1棟増設できないか、⑤そもそも40戸という計画戸数が少な過ぎる。入居できないかもしれない住宅に対して意見を言う気になれない住民も多いのではないかと懸念する声が挙がった⁸。

2013年2月9日に開催された箱崎地区対象の

市内半島部の災害復興公営住宅や自力再建宅地などについて住民の意見を聞く「浜のすまいを考える会～まちづくりワークショップ～」(住民53人が参加)では、①以前の居住地と新たな集落用地との位置関係はどうなっているのか、②盛り土はするものの浸水域にかかる土地の安全性は大丈夫なのか、③以前と同じ広さの宅地確保、仮設住宅のように建物が向き合わないプライバシーや風通しに配慮した配置や、なるべく日当たりのいい場所での生活を確保したい、④公営住宅の間取りを居住人数で割り当てるのではなく、希望を聞いてほしい、⑤非被災地域とつなぐ道路の複数化、住民が一堂に集まれる集会所の設置、漁業集落排水設備を導入してほしい、といった要望・意見が挙がった⁹。

Ⅲ. 施設をめぐる住民の疑問

2012年12月5日の震災メモリアルパーク整備検討委員会（委員21人）の初会合において、①施設は市内1カ所あるいは複数カ所に整備するのか、②県内他市町村との連携施設とするのか、③名称はどうなるのか、④施設の整備には膨大な金がかかる。市民に根を下ろした運動として推進すべきだ、⑤仮設住宅の住民はきょうあすの生活をどうするかで頭がいっぱいであり、もっと大事なことがあるのでは、といった質問・疑問が挙がった¹⁰。

2012年12月5日に、震災で多くの避難者が犠牲となった釜石市の鶴住居地区防災センターの被災者遺族の連絡会が、同センターでの犠牲者は少なくとも96人に上るとする検証結果を市に報告し、市による検証は不十分だとして、第三者による検証委員会の設置などを求めた要望書を市長に提出した。①震災直前の避難訓練で避難場所を防災センターとしたことに問題があった、②人災であったと言わざるを得ず、責任は極めて重大、③市は責任の所在を明らかにしているものの、責任の取り方は不明瞭のままであり、責任の所在を明確にすべきだ、とした。他にも④第三者検証委員会の設置、⑤遺族の心のケアに対応する専門部署の設置、⑥慰霊祭を実施した上でのセンター建物の解体と跡地の公園整備、などを求めた¹¹。

IV. まちづくりに向き合う住民の意識

2012年12月26日開催の釜石市総合振興審議会（26人の委員が出席）において、①鵜住居地区に県が建設を計画している高さ14.5mの防波堤は本当に安全なのか、②手取り足取りの避難訓練ではなく、住民に責任を持たせた形の訓練が必要である、③仮設生活も2年になり、被災者は焦っている。災害公営住宅も望んだ所に入れるのかどうか悩んでいる、④1年後にも中心市街地に開業が予定されているイオンタウン釜石（仮称）について、さまざまな相乗効果が期待されるが不安も募る、という発言があった¹²。

2013年2月25日の只越、大只越、天神地区のまちづくりについて考える地域住民の意見交換会において、①津波から素早く避難するためには海からの導線が重要、②天神地区の復興住宅について40戸では足りない、といった意見が出された¹³。

2013年2月25日開催の釜石市魚河岸地区周辺にぎわい創出検討委員会において、①魚市場の機能回復が最優先、②ハード整備と併せソフト面の充実、③スペースが限られ、かなり厳しい内容になるのでは、④魚市場の産地間競争が激化する中で、復旧が遅れば市場を取られてしまう。新魚市場の使用開始はもっと早まらないか、⑤水産業の復活は最優先課題。話を広げすぎないで、目玉を絞る必要がある、といったことが委員から指摘された¹⁴。

2013年2月27日には釜石市の「地域包括ケアを考える懇話会」が開かれ、高齢者ケア、子育て支援などの在り方をまとめた提言書が市長に提出された。同懇話会は釜石医師会、大学など研究機関、介護支援団体、老人クラブの代表から構成され、災害公営住宅の建設を念頭に、主要関係団体との意見交換会や子育て支援関係者への聞き取り調査などを踏まえて提言書をまとめた¹⁵。

V. 震災復興と議会

2013年7月17日の釜石市議会臨時会（議員数20名）では、一般職の任期付職員の採用等に関する条例、2012年度一般会計補正予算、岩手国体施設改修工事請負契約締結案の3議案を可決した上で、約239億円を増額する一般会計補正予算

案をめぐり、鵜住居地域への導入を目指すコミュニティバス試験運行事業、鵜住居地区スポーツ交流拠点創造ビジョン策定事業、市道平田上中島線の整備検討事業などについての質疑があった。

この中で議員は、①地域コミュニティバス事業について、鵜住居地域だけの実施は不公平である。唐丹、平田などの地域も困っている、②デマンドバスの利用料金について、路線バスより高めに設定しているようだが、県交通より住民のことを考えるべきだ、③防災集団移転促進事業を導入しても足がない所には誰も戻らない。料金もできるだけ安く抑えるべきだ、④鵜住居地区スポーツ交流拠点創造ビジョン策定事業について、地域振興とどう結び付けるのか、⑤道路整備検討事業との関連で、説明もないまま家屋の移転先とされた地権者で、計画に反対できないと悩んでいる人もある、⑥市道平田中島線の整備検討事業について、建設には膨大な費用がかかる。費用対効果など総合的に検討し、市民全体が納得するビジョンとした方が実現の可能性が高まるのではないかと、⑦震災で上平田ニュータウンの孤立化が浮き彫りになった。市内から孤立地域を出してはいけないので平田上中島線は必要である、といった質疑や指摘がなされた¹⁶。

釜石市議会は2013年2月27日には、東日本大震災復興対策特別委員会や議会での復興へ向けた議論をまとめた11項目の提言書を市長に提出した。その中で、①災害公営住宅への入居に向けた高齢者などへの配慮や入居条件の緩和、②仮設住宅の集約化などに伴う移動による心のケア、③雇用のミスマッチ解消、④海洋再生エネルギー実証実験など新産業創出の必要性、⑤陸上競技上や市民体育館などスポーツ施設、市民文化会館など公共施設の適正配置、⑥震災メモリアルパークの整備、⑦地域包括ケア体制の実現、などが盛り込まれた¹⁷。

VI. 震災復興事業の検証における住民認識の不可欠性

以上のように、本稿では震災復旧復興事業を被災自治体における住民がどのように受けとめているのかという問題意識のもと、岩手県釜石市を事例に、紙媒体を通じた復興情報提供のシンボリック

存在である復興釜石新聞から、住民意識の動向の一端を把握しようとした。

国や地方のレベル、広域自治体と基礎自治体、基礎自治体間での規模といった違いに関係なく、復興事業関連の行政サイドが提供する情報量は他のセクターを圧倒する傾向にあるし、行政から住民への提供情報の向き（ベクトル）が常態・固定化する傾向にある。加えて行政による情報提供は一見、体系面や整序面において秀逸しているかのような様相すら呈している。

こうした特性を有する行政発信情報とは対照的に、住民発のそれは断片・個別的であり、そのほとんどは行政が聞き置く程度のインパクトしか持ち得ない類のものである。そして、議員による活動も住民と比べた場合、相対的には行政に及ぼす影響力は強いといえようが、行政活動と比べればどうしても断片・個別的な活動とならざるを得ない。

もちろん、地区の合意や団体の承認が不可欠な場合や、一定の議員数を有する会派勢力が一致して行動する場合など、特定の政策領域において市政を左右するケースもあるだろう。しかしそれでも首長や首長を補佐する職員による行政活動の一丸性に対峙することはなかなか難しい。

こうした側面からいえば、震災後2年以上が経過した今日においても、地域住民主導の震災復興はあくまでも字句レベルに止まっており、その実質的主導性が国あるいは業界にあるのかはともかく、まだまだ各セクター間の調整・協調・連携をめぐる試行錯誤期が続いているという見方ができる。だからこそ、これからは住民認識を丁寧に取り上げ、政策領域を横断する形で体系化することが強く求められるのではないだろうか。

の、ホームページ等の電子媒体による情報発信はなく、筆者の知る限りでは釜石市外や岩手県外の者には入手しにくい状況にある。そこで2013年3月9日に釜石市役所を訪問したところ、57部を入手できた次第であり、これまでに刊行された復興釜石新聞のすべてを網羅したものではない。

- ⁵ 復興釜石新聞「復興公営住宅整備計画見直しへ」(2012年8月1日付)。
- ⁶ 同「復興まちづくりの合意形成へ」(2012年8月8日付)。
- ⁷ 同「仮設住宅集約で、どこへ」(2012年12月29日付)。
- ⁸ 同「『戸数増やして』の声多く」(2013年1月30日付)。
- ⁹ 同「半島部のまちづくりを考える」(2013年2月13日付)。
- ¹⁰ 同「施設の在り方議論」(2012年12月8日付)。
- ¹¹ 同「第三者検証委の設置を」(2012年12月8日付)。
- ¹² 同「復興まちづくりで意見交換」(2013年1月9日付)。
- ¹³ 同「新庁舎周辺のまちづくり」(2013年3月2日付)。
- ¹⁴ 同「魅力あるエリア形成へ意見交換」(2013年3月2日付)。
- ¹⁵ 同「生きる希望にあふれたまちへ」(2013年3月6日付)。
- ¹⁶ 同「復興交付金事業など 239億円を増額」(2012年7月21日付)。
- ¹⁷ 同「住まい、雇用の確保など」2013年3月6日付。

(本研究は2012年度東日本大震災に係る災害復興再生に向けた宇都宮大学「学長支援プロジェクト」の助成を得て執筆された)

¹ 東北3県(岩手県、宮城県、福島県)の被災地自治体について、2013年2月8日、9日に福島県福島市・郡山市を同16、17、18日に宮城県女川町・石巻市・東松島市を、そして同、3月7、8、9、10日に岩手県宮古市・釜石市・山田町・大槌町・大船渡市および宮城県気仙沼市・南三陸町等の現地調査を行った際の各現地の状況による。

² 復興釜石新聞「野田武則市長 年頭所感」(2013年1月9日付)。

³ 中川淳「希望につなぐ説明を」(復興釜石新聞2012年9月15日付)。

⁴ 復興釜石新聞は市内全世帯に配布されているとはいっても

Residents Opinions of Implementation Conditions of Revival from the Earthquake Disaster in Japan

NAKAMURA Yuji

Abstract

This paper is to present the various residents opinions of implementation conditions of revival from the Earthquake Disaster in Japan.

Many revival works have developed after the Earthquake Disaster in Kamaishi City, Iwate Prefecture. These works have been making an important contribution to restoration and revival in Kamaishi City.

Kamaishi City Mayor said, “Revival works are not making slow progress”. But many residents feel “Revival works are making slow progress”. And this gap between mayor and residents seems to increase day-by-day.

Public information about revival conditions tends to be unilateral: information flows from administration to residents. On the other hand, information and opinion of residents tend to be individual and fragmentary. That’s why we have to understand and pick out the information from residents to administration.

(2013年5月31日受理)