

東日本大震災後の政官民関係における「政」の機能不全¹

中 村 祐 司

I. 未曾有の複合災害に直面して

甚大な被害をもたらした東日本大震災から2カ月が過ぎようとしている。大規模な地震、津波、原発事故に立て続けに見舞われ、日本列島はこれまで経験したことのない数々の困難に包まれている。

死亡・行方不明者は2万5,000人以上、避難者はいまだ12万人以上に及ぶ。復旧作業が続く中、津波の直撃を受けた岩手、宮城、福島の本北3県沿岸部の被災地では電気・ガス・水道、通信、物流といったライフラインは相当程度回復しつつあるものの、避難所の人々が切実に求める仮設住宅にしても、高台の建設用地取得の難しさもあり、順調に進んでいるとは言い難い。国土交通省によれば、東北3県で必要とされる7万2,000戸に対して5月末までに3万戸を完成させる見通しがようやくついたものの、5万2,000戸分の用地確保のめどしかたっていないという。

被災地は産業・雇用の喪失や地域医療の崩壊などの危機に直面している。1万7,000隻以上の漁船、263の港湾が津波で破壊された東北沿岸の漁業はどうなるのか。地震がもたらした地盤沈下と津波に浸された農地は回復できるのか。部品製造業や観光業は果たして立ち直れるのか。被災地の人々の心のケアや安全・安心のまちづくりはどうなるのか。復旧・復興活動を支える資金をどう確保するのかなど、被災地には多くの重い試練と難題が次々に降りかかっている。

福島第1原子力発電所の放射能漏れは、半径20km圏内や高い放射線量が測定された地域の人々に対する退避の義務づけだけでなく、「計画的避難区域」（半径20km以遠の周辺地域の一部）や「緊急時避難準備区域」（これまで「屋内退避地域」に設定されていた半径20kmから30kmの区域の大部分）など、私たちがこれまで一度も耳に

したことがなかったような用語が政府から突如打ち出された。放射線の人体への影響の懸念、福島の近隣県も含む一部の農産物や魚類の出荷停止など、原発事故は見えない恐怖をも生み、それが風評被害をももたらす悪循環に陥っている。原発事故をめぐる賠償問題の解決には紆余屈折が予想される。指定区域内の住民が今後地元に戻って安定的に生活する日がいついつになるのか、まったく終息の見通しがつかない危機的な状況に置かれたままである。

夏場の電力供給は大丈夫なのか、原発依存からの脱却を図っていくのか、そうだとすれば電力エネルギーをどう確保していくのかといった論争も今後は避けられない。

II. 日本社会における「民」の強さ

まさに国難のなか、数々のボランティア組織の被災地での活動や、とにかく何か協力したいという大勢の人々の参加、利潤追求の市場原則の範疇を超えて被災地を支援する企業、義援金や寄付金の提供、応援メッセージなどを通じた苦難の共有など、全国から被災地の人々を支えようとする諸活動が多様なセクター（部門）によって展開されているし、かつてないほどの国外からの支援もある。また、被災地では略奪や暴力などがほとんど発生していないなど、日本人が持つ倫理・道徳性に対して諸外国からは驚嘆と尊敬のまなざしが向けられている。

今、全国津々浦々で個人、ボランティア団体・組織、企業など「民」が、これまでに培ってきた専門知識、資金、組織、活動ルート、経験やノウハウといった各々固有の資源（リソース）を生かして、被災地の支援活動に力を注いでいる。

こうした支援活動は、たとえば宮城県塩竈市で小学生から社会人までの年代が活動するサッカー

クラブの塩竈FCが、震災後に全国から集まった日用品や食料品などの支援物資を、交番警察官や町内会と協力しいち早く独居老人に届けたケースなど、防災・救援とは一見縁がないような地域スポーツクラブによっても担われた。

もちろん、避難所が必要とする物資と実際に集まった支援物資とをマッチングさせるのは容易なことではない。支援したい側の意欲と内容が支援を受けたい側のニーズに合わず、一定の経験や専門性がなければ受け入れを拒否される事態も生じている。しかし、被害状況の規模や範囲などの違いはあるにせよ、「ボランティア元年」といわれる1995年1月の阪神大震災を契機としたNPO等の実践の蓄積は、今回の震災対応に大いに活かされていることは間違いない。また、避難所運営や孤立した集落における被災者同士の助け合い・協力といった共同体自治が展開されていることも見逃せない。

新聞、ラジオ、テレビ、インターネット、さらには多機能携帯端末やツイッターなど新旧のメディアは被災地域とそれ以外の地域をつなぐ貴重な情報ツールの役割を果たした。たとえば震災後ライフラインが断たれた避難所において、人々が水・食料の次に切実に求めたのは紙媒体の新聞であるとまでいわれた。新聞は日々刻々と変化する状況を把握し読み手に確実に伝え続けているという意味で、歴史の証言者として貴重なストックを残し今日に至っている。

このように日本社会における「民」（住民、ボランティア組織、民間企業など）の強さが大震災を契機に浮かび上がったのである。まさに「民」部門の行為者が懸命に力を傾注した復旧・復興活動が至る所で展開されている。

Ⅲ. 「官」も奮闘している

「民」と並んで復旧・復興活動を担っている両輪の一方が「官」（自治体や中央省庁）である。

自衛隊や警察・消防関係者による決死の救援・支援活動や自治体職員の被災地派遣などが挙げられる。また、被災地以外の市町村や都道府県も避難者の受け入れや避難所の設置を行った。

被災地の市町村と県、広域連合に注目すれば、町長ら職員の約4分の1が犠牲になった岩手県大

槌町では、4月25日から交番や消防署、自衛隊支援部隊も入る仮庁舎で業務を再開し、町職員約90名に加え、岩手県内や大阪府の市町村から職員18名（5月以降来年3月までの予定）が応援に入った。住民票交付などの窓口業務は、それまで身分を証明する手立てをもたなかった避難者にとっても、また、町民の基本情報を集めたサーバーのデータを回復させた町にとっても、復旧・復興への大きな第一歩である。

避難所数55施設、避難者数5,000人以上の宮城県気仙沼市では、3月30日以降連日「各避難所・市民の皆様へお知らせ」を発信し、被害、ライフライン、医療、教育・保育・福祉、がれき撤去やごみ処理、年金、雇用、仮設住宅などに関する最新の情報を住民に提供し続けている。

原発災害を受けた福島県浪江町では二本松市役所東和支所に臨時役場を設け、4月3日に開設した「臨時ホームページ」から義援金配布や原子力損害賠償、郵便物の対応などの生活支援情報を提供している。

岩手、宮城、福島の東北3県の災害対策本部は、たとえば「沿岸市町村等の窓口対応状況」（岩手）、「公共土木施設復旧・復興工程表」（宮城）、原子力災害対応や農産物の安全などについての「国等への緊急要望」（福島）といったメッセージを積極的に県民に発信し続けた。

とくに宮城県は4月22日に震災復興本部を立ち上げ、その後、有識者からなる震災復興会議を設立し、5月2日に初会合を行った。前者は副知事、各部局長、教育長、警察本部長で構成され復興の具体的計画を、後者は復興特区の創設や自然エネルギーの活用などグランドデザインを描く役割を担っている。

兵庫や大阪など2府5県で構成する関西広域連合は、阪神・淡路大震災の経験をふまえながら、宮城県が行っている仮設住宅の建設やがれき処理に兵庫県、西宮市、宝塚市の職員を派遣した。兵庫県は宮城県庁内、気仙沼市、石巻市、南三陸町に現地支援本部を設けた。その特徴は「対口支援」と称する府県ごとにカウンターパートの被災県を受け持つやり方にある（大阪・和歌山が岩手、兵庫・徳島・鳥取が宮城、京都・滋賀が福島を担当。4月13日現在で250人余りを派遣し物資支援も行った

た)。

このように地方レベルの「官」である被災自治体の市町村や県は、被災情報の把握と復旧そして復興に向けて奮闘しているし、こうしたプロセスの進捗を関西広域連合などが後押ししている。

それでは専門知識、組織力、人材、財源、法的正統性といった資源を大規模に有する国レベルの中央省庁はどうか。

被災地への職員派遣について、国（政府）でも国土交通省や厚生労働省など14省庁から計817人の国家公務員が被災地の市町村に派遣された(4月11日現在)。政府は今後、全省庁の職員と独立行政法人など国の関連法人職員を全体で100人以上、現地に3～5年間派遣する特別立法の策定を検討しているという。

また、中央省庁は非常時に対応した制度の新設・変更・緩和や第1次補正予算の成立を受けて復旧に直結する事業を繰り出している。たとえば国土交通省による道路・港湾・空港・下水道の復旧事業や仮設住宅設置事業、総務省による消防・自治体関係・通信などの復旧事業など枚挙にいとまがない。

IV. 「政」の機能不全は明らか

このように大震災以後、海外からの支接受入れも含め、住民、NPO、企業、行政などの「民」と「官」が何とかこの国を立て直そうと動いている。参加型の新しい復旧・復興のネットワークが形成されつつある。自然発生的かつ草の根社会からのボトムアップ（上昇型）のネットワーク形成の契機は阪神大震災にあった。それから16年を経て私たちは今、かつて経験しなかったような大規模かつ広範な復旧、再生、復興、連帯、新生、創造への道に踏みだそうとしている。その意味で私たちは既に歴史の分岐点の一步先を行こうとしているのかもしれない。

ところが、こうした歴史的新潮流ともいえる復興を支え、強力に後押ししなければいけない肝心の「政」（政治）の結集が現状ではまったく見られない。「政」は今、何をさておいても日々築かれつつある復旧・復興のネットワークを安定軌道に乗せる努力をしなければいけないのに、いまだそのグランドデザインすら描けていない。

国会では、国家のリーダーとしての首相の資質問題、原発対応をめぐる初動問題、第2次補正予算をめぐる財源問題などがあげつらわれ、首相を代えればすべてがうまくいくかのような「責任すり替え論」に野党のみならず、与党内でも与する政治家が多過ぎる。与野党を問わず、政治家の間で復旧・復興政策をめぐる建設的批判がやり取りされているとは言い難い。「政官民」が一丸となって当たるべきこの時期に、「政」の力が完全に欠落しているのである。3.11という歴史の分岐点で生じた「民」「官」発の復旧・復興のネットワークの動きをこのままを「政」が止めてしまえば、それは後々この国の歴史の悔恨として刻まれるであろう。

震災後の復旧・復興プロセスにおいて、政治がなすべきことは、本来の政官関係を取り戻すことに尽きる。各中央省庁による現状の縦串（たてぐし）の政策立案を、総合行政の観点から行政府全体で捉え直す横串（よこぐし）の場が設置されなければならない。

V. 地方における政官民の結集

被災地自治体では首長やこれを補佐する総合政策担当や企画財政担当は、住民から生活、雇用、医療、教育、安全・安心など住民の暮らしに関するさまざまな縦串の訴えや要望に対して、横串の調整を行った上で、自治体の責任で実施したり要望を県に上げたりといった意思決定のプロセスを経ている。県は各市町村の要望に対して、知事とこれを補佐する総合行政担当部門が、横串（総合行政としての各部局担当間の調整や意思決定の収斂、他自治体や国への要望・働きかけなど）の調整を行い、県としての対応決定に至るしくみである。

壊滅的な被害を受けた市町村でも、震災復旧・復興をめぐるこうした縦串と横串の調整を抜きにして自治体としての意思を表明することはできない。住民へ個別に届いている各担当部局の行政サービスは、首長を補佐する企画財政部局や総合政策部局の助言を参考にした上での首長（市町村長や知事）の判断にかかっている。自治体の首長は住民組織、ボランティア組織、企業が行う公的活動などをめぐる調整者としての役割を担ってい

る。首長は地方レベルにおける様々な公的サービスをめぐる調整メカニズムの中心に位置するのである。

被災住民や住民組織、立地企業の意向を最大限に尊重しつつも、市町村長は住民同士や地区間での意見の違いや利害を調整し、一定の政策の方向性を打ち出す。そして県知事は各市町村の意思や利害を調整し、県としての政策を定め実施する。今回の大震災において、こうした調整メカニズムの拠点となったのが各自治体の災害対策本部であった。

災害対策本部は、他の自治体や他地域のボランティア組織や住民組織、企業を含む復旧のネットワークにおいて重要な結節点の役割を果たしているのである。東北3県の国に対する要望や要請は、各県内での縦串と横串の両方の調整を経た上での、県の総合意思の首長による表明なのである。

そして宮城県では、震災復興本部が「官」の総合意思を、震災復興会議が「民」の総合意思を担い、これを「政」（知事）が責任をもって後押しするという構図を既に作り上げている。

Ⅵ. 復興中央府省庁会議等の設置を

これに対して国（政府）レベルでは、各中央省庁が打ち出す縦串の震災対応事業が東北3県に別個に（まさに縦串で）降り注いでおり、横串の調整を経た上での総合意思（グランドデザイン）が政府からまったく打ち出されないため、東北3県も被災地市町村も、さらには応援態勢を組む全国の各都道府県や市町村も内容を把握できずに、混乱状況に陥っているのが実態ではないだろうか。そのことが国の支援の目詰まり現象を引き起こし、震災復旧・復興のスピードを明らかに鈍らせている。

この時期に政府が総合的な震災復旧・復興対策を打ち出さないのは、国家的責務の放棄そのものである。このままでは、震災復興の切り札ともいえる草の根レベルから生じたせっかくの復旧・復興のネットワークが断ち切られてしまい、今後の不確定要因や混乱をますます増長させてしまうであろう。

まさに「過って改むるに憚ること勿れ」。今からでも遅くない。各省事務次官を構成メンバーに、

事務方の内閣官房副長官が会議を主導する「復興中央府省庁会議」を早急に設置すべきである。この会議の場で、府省庁間での横串の調整が行われ、中央省庁全体の総合意思が議長を通じて、官邸や内閣にストレートに伝わるしくみを確立し、これを安定作動させなければならない。

同時に計20近くも乱立された対策本部をできるだけ減らし、事務方の総合意思表明機関としての復興中央府省庁会議と、有識者で構成される復興構想会議をこれからの復旧・復興プロセスの両輪として明確に位置づけるべきである。そもそも現状では顧問や参与の乱立も含め、横串機能が中途半端になるばかりで、復興のグランドデザイン提示という根幹的に重要な政府の意思決定のしくみが、国民からはまったく見えない。「民」（復興構想会議）と「官」（復興中央府省庁会議）を「政」が全面的に支え、両会議の調整が問われた場面で「政」が果敢に決断する簡素な意思決定構造を早急に打ち立てなければならない。

復旧・復興のプロセスを被災地主導で進めるには、被災住民が置かれている苦境を身をもって把握する被災自治体がその声を代弁していかなければならない。まず、東北3県すべてに復興本部と復興会議を設置する。さらに、震災対応における広域的調整メカニズムの重要性から、3県の復興会議の合議体となる「東北復興本部」と「東北復興会議」を設置する。本部も会議も3県の位置関係や都市の規模を考慮すれば仙台に拠点を置くのが妥当であろう。東北復興本部に他の44都道府県は職員を派遣し運営に協力する。東北復興本部には震災直後の宮城県災害対策本部が取った対応策を参考に、各府省の副大臣と政務官を各1名常駐させる。また、各府省に次官級の「東北復興担当審議官」のポストを新設し、担当審議官は東北本部に常駐させ所属府省との調整にあたらせる。

Ⅶ. 政官民の協働システムを構築せよ

民主党は2009年9月の政権交代直後に事務次官会議を廃止した。ところが、2011年3月22日になって被災者生活支援特別対策本部のもとに事務次官らをメンバーにした各府省連絡会議を急遽発足させた。国難に直面して現政権は府省間の意思を調整する横串の重要性をあらためて認識した

とも取れるが、問題はこの連絡会議が対策本部の下に位置づけられてしまった点にある。

本来、政治主導とは、政治家が行政官僚を敵視することではないし、行政官僚の政策立案を阻止することでもない。行政が作成する政策案のメニューを大局的見地から吟味、修正、選択する役割こそが政治家の務めであるはずだ。政官民の協働システムの作動が今ほど求められている時はない。

どんなに優れた復興計画であっても、それを実施し作動させる調整メカニズムが働かなければ絵に描いた餅に過ぎない。政治は復旧・復興、そして連帯のネットワークを後押しする役回りに徹し、被災自治体主導の復興への歩みを全力で支えるべきである。

¹ 本論文は、「①東日本復興計画私案②これからのエネルギー政策のいずれか」のテーマによる朝日新聞社の募集を受け、「400字詰め原稿用紙20枚(8000字)」とい上限枠のなか、「政治は『民』と『官』による復旧・復興を全力で支えろ」というタイトルで2011年5月4日に提出した「提言論文」である。同社によれば、同月10日の締め切りまでに計1745本の応募があり、本論文提出現在(5月25日)で紙面掲載等をめぐり選考中となっている。

文中のデータ等については、東日本大震災(3月11日)以降、提言論文提出時点(5月4日)までの、主として朝日新聞、下野新聞、毎日新聞、日本経済新聞、読売新聞、産経新聞(いずれも朝刊)記載の内容にもとづいた。ただし、宮城県気仙沼市および福島県浪江町の対応状況、岩手県、宮城県、福島県の災害対策本部や宮城県の震災復興本部の活動、中央省庁による非常時対応についての記述は各々のホームページ上の記載内容(5月4日現在)にもとづいた。

こうした提言論文の性格上、註の付記はせず、論文中の小見出しについても変更を加えず、論文タイトルの変更のみとした次第である。

Political Dysfunction of Public-Private Relations and Politics after “East Japan Earthquake Disaster”

NAKAMURA Yuji

Abstract

This paper is to clarify political dysfunction of public-private relations and politics after “East Japan Earthquake Disaster” on 11th March 2011 in Japan.

Private sector such as NPO, voluntary sector and private company immediately carried relief supplies to stricken areas. Many Japanese people in other areas participated in voluntary activities and gave a donation or contribution.

Public sector such as Self-Defense Force and fire brigade made every effort to rescue many victims bravely and promptly. Local and central government officials are making efforts towards supporting victims.

But the government party politician, especially “the Prime Minister’s Official Residence” is not performing its essential role and duty: the substantial cooperative relationship between politics and public. With conditions as they are, there are too many head offices making measures for dealing for disasters, in which the head (the government party politician) has smattering knowledge of the special field. Dysfunction of public-political relations is clear at central government level.

“The Prime Minister’s Official Residence” should set up “the Revival Ministries and Government Offices Meeting” which is consists of administrative vice-ministers.

(2011年5月30日受理)