

「復興構想会議には任せられない」

被災地の声を反映する 広域連合をつくれ

明治神宮至誠館館長（元陸上自衛隊特殊作戦群群長）●あらや・たかし 荒谷 卓

菅政権に「非常の果斷」なし

「朕深く自ら戒慎して已まさるも、惟ふに天災地変は、人力を以て予防し難く、只速に人事を尽して、民心を安定するの一途あるのみ。凡そ非常の秋に際しては、非常の果斷なかるへからず。若し夫れ平時の条規に膠柱して、活用することを悟らず、緩急其の宜を失して前後を誤り、或は個人若是は一會社の利益保障の為に、多衆災民の安固を脅すか如きあらは、人心動搖して抵止する所を知らす。朕深く之を憂惕し、既に在朝有司に命し臨機救濟の道を講せしめ、先づ焦眉の急を拯ふて、以て惠撫慈養の実を擧げむと欲す」

これは一九二三（大正十二）年九月一日に発生した関東大震災を受けて、ときの大正天皇が九月十二日に「首都復興に関する詔書」の中でお示しになられたお言葉である。

今回の東日本大震災に際しての菅政権の対応は、「非常の秋」であるにもかかわらず、「非常の果斷」なく、平時の条規に膠柱して、活用することを悟らず、緩急其の宜を失して前後を誤つている状態、すなわち大正天皇が當時「あつてはならぬ」と断じた対応そのものである。

現憲法には、国家的緊急事態への対応を想定した規定が欠落しているという致命的欠陥があるとはいえ、災害対策基本法は、一〇五条で首相に「災害緊急事態」布告



の権限を与え、一〇九条は「国会閉会中」であれば、生活必需物資の配給や引き渡し制限、債務の支払い延期などの緊急政令を出すことも認めている（『産経新聞』五月十二日付）。しかし菅首相は、この「千年に一度の国難」に際しても、災害緊急事態を宣言することなく、一本の緊急法案も提出せず、非常事態への対処をしてこなかつた。

その結果、大震災発生から二カ月以上が経過しているにもかかわらず、今も十一万人以上の被災者が避難所生活を強いられている。五月十三日に、漸く復興体制などを定める復興基本法案が閣議決定され、国会に提出されたが、目玉は復興を推進する機関として「復興対策本部」を置くことを謳つたことぐらいで、一年以内の復興方針も、復興構想会議の首相諮問機関としての位置づけも、具体性とスピード感にまったく欠けており、期待はできない。にもかかわらず、一次補正予算では、これらの機関に五百二十億円もの予算を計上している。この

予算額は、「被災者生活再建支援金補助金」の総額と同額で、仮設住宅に換算すれば約一万戸分に相当する。五百旗頭議長をはじめ、経済的になんら不自由の無い会議メンバーの人たちは、現地視察時は避難所に宿泊するなどして、この予算を返上してもらいたいものだ。いずれにしても六月末までに復興構想会議がこの過分なる予算を全部使い果たし、第一次提言をまとめるまで政府はまともに動けない（『産経新聞』五月十四日付）というのだから、堪つたものではない。

政府が、被災者を優先した適時の決断ができない理由は何か。冒頭に掲げた大正天皇の詔に「或は個人若是は一會社の利益保障の為に、多衆災民の安固を脅すか如きあらは、人心動搖して抵止する所を知らす。」とある。しかし、政府の方針は、政府要人の発言にたびたび表れてくるように「市場（投機家、株主）、債権者（金融機関）、大企業」の損失を回避することに配慮しているとしか思えない。まさに、『個人若是は一會社の利益保障の

荒谷 卓氏 昭和34（1959）年、秋田県生まれ。東京理科大学卒業後、陸上自衛隊幹部候補生学校入隊。第19普通科連隊、第1空挺団、陸上幕僚監部防衛部等を経て平成7年ドイツ留学。帰国後、特殊部隊創設に尽力。14年米国JFK特殊作戦センター留学を経て、16年特殊作戦群の創設とともに初代群長。20年一等陸佐で退官。21年10月明治神宮至誠館館長に就任。著書に『戦う者たちへ－日本の大義と武士道』（並木書房）。

菅原 出氏 昭和44（1969）年、東京都生まれ。中央大学法学部政治学科卒。平成6年オランダに留学。9年アムステルダム大学政治社会学部国際関係学科卒。国際関係学修士。在蘭日系企業勤務、東京財团研究員等歴任。英國危機管理会社役員を兼務。著書に『アメリカはなぜヒトラーを必要としたのか』（草思社）、『戦争詐欺師』（講談社、新潮ドキュメント賞候補作）など。最新刊に『ウイキリークスの衝撃』（日経BP社）。

為に、多衆災民の安固を脅すか如き』政策を展開しているため、被災地の人々の心は停止したままなのである。

我が国では、記録のある貞觀の大震災大津波（八六年）において清和天皇が『その害を被ること甚だしき者は、租、調（税）をいたすなけれ。孤独にして窮して自ら立つこと能わざる者は、在所に斟量して、厚く支え済くべし。』と詔で御指示されたように、常に被災者の救済を最優先してきた。安政の大震災では、孝明天皇が『老人及び僧尼、年百歳以上には穀四斛、九十以上には三斛、八十以上には二斛、七十以上には一斛を与えよ』と弱者を優先して救済を御指示された。このような国柄だからこそ、国民は相互に助け合い国家の発展を重ねてきたのである。

被災市町村に資源を集中してサポートを

本稿は、この東日本大震災を受けた国家的危機に際して、一刻も早く被災地の復旧・復興を進めるために、政府の「復興構想」に代わるアイデアを提示するものである。あくまで「非常の秋」であるという認識から、平時の常識を超えた発想を基にしている。

と言つてもアイデアは極めてシンプルだ。非常時こそシンプルで単純な仕組みが機能する。要は被災地の復旧・復興のために最前線で動いておられる自治体、特に

中してサポートすることが急務である。現場の意向を尊重して中央がトンチンカンな政策を決めてしまふと、取り返しがつかない惨事に発展する恐れがあることは、過去の戦史を紐解けば枚挙に暇がない。

直近の例でいえばイラク戦争がその典型だ。二〇〇三年のイラク戦争において、わずか一ヵ月足らずで首都バグダッドを陥落させた米軍部隊は、国内の治安維持のために早急にイラク軍を再編成すべく、根回しを行つていた。イラクの通常軍はエリートの革命防衛隊と違つてサダメ・フセインとはそれほど近いわけではなかつた。現場の米軍部隊は、すでに米国に協力的なイラク軍将校たちと「イラク軍再編」のための計画を進めていたが、ワシントンの政治家たちがその計画を潰してしまつた。現場の情報のないワシントンの政治家たちは、「フセイン政権のイラク軍は解体すべき」という原則論を押し通し、四十万人のイラク軍を武装解除もせずに解体てしまい、彼らを「反米武装勢力」へと追いやつてしまつた。この愚かな政策が、その後のイラク占領政策をどうぞつた。この愚かな政策が、その後のイラク占領政策をどうぞつた。

その後のイラク占領、復興政策でも、「現場無視」の政策が続いた。イラクの治安は悪化の一途をたどつた。米政府は、現場の情報が不十分なまま「復興プロジェクト」を立ち上げ、一案件につき数百億円もかかるような

市町村の意見をダイレクトに政策に反映させる仕組みをつくろうというものである。被災に遭つた市町村の首長は、戦争で言えば國家の将来を決める重要な戦場の部隊司令官に相当する。現場で何が起きているのか、どう対処すればいいのか、何を必要としているのか、いわゆる現場のニーズをもつとも理解しているのが部隊司令官たる市町村の首長たちである。

「市町村」、「県」、「国」をそれぞれの有する資源（リソース）で比較すると、「市町村」は「人、カネ、物」の三要素がないのに對し「情報」と「復興の強い」意志を持つてゐるだけなので情報はいつまで経つても入ってこない。よつてこの「市町村」、「県」、「国」の間のギャップは解消されない。

非常時においては、「何が起きてるのか」、「どう対処すればいいのか」、「何を必要としているのか」を熟知している現場、すなわち市町村に資源（リソース）を集め、「情報（インテリジェンス）」の世界を知る者は「待つているだけでは決して情報は入つてこない」ことを知っているが、そもそも「意思」が希薄なこともあつて「国」は自ら情報を取りに行くことはせずに、ただ指を衝えて待つてゐるだけなので情報はいつまで経つても入ってこない。よつてこの「市町村」、「県」、「国」の間のギャップは解消されない。

占領期の後半から、米政府はこの失敗に氣づき、より大型プロジェクトを乱発した。しかし、大規模なプロジェクトになればなるほど、時間がかかり、一般国民の生活改善には直結せず、次第に治安が悪化していくと、セキュリティ費用ばかりがかかつてプロジェクトは一向に進まなくなつた。生活が変わらないと人々の不満はますます溜まり、テロを支援するという悪循環に陥つていつた。

占領期の後半から、米政府はこの失敗に氣づき、より小規模で即効性のある「現場の需要に沿つた」プロジェクトに資金をつけるようになつていつたが、それも何年も後になつてからのことだつた。

もちろんわれわれは日本でテロや反乱を恐れているのではない。早く必要なリソースを現場に投入しなければ、被災地の状況はさらに悪化し、同胞の苦しみが増すことになる。そんなことを断固許すわけにはいかないではないか。

「被災者に我慢を強いる」以外何もない

われわれは大震災後、何度も被災地を訪れ、現場の状況を見聞きした。そして政府の仮設住宅の建設が遅いことに業を煮やし、NPO法人難民を助ける会と協力して、三月末に被災地にコンテナハウスを無償で贈るボランティア活動を開始した。避難所暮らしを強いるられて

る被災者が十一万人を超えているにもかかわらず、政府が建設した仮設住宅は震災後六十日後の時点ではわずか七四戸でしかない。

この仮設住宅建設の遅れは、政府の政策がいかに柔軟性に欠けるかを象徴している。

「仮設住宅」とは災害救助法の下で、政府の資金を使つて県が施主となって建てる住宅のことである。被災地の市町村はこの仮設住宅を建てる用地を選定する。この用地としては、今回津波被害を受けた平地は避けることが原則となつてゐるが、実際に被災のあつた沿岸部では、高台に公有地が少ない。このため「用地がない」→「建設が出来ない」となり、いつまで経つても仮設住宅が出来ない状況が続いている。

しかし実際には、津波被害を受けていても比較的被害が少なかつた場所や民有地であるが休耕中の農地など、仮設住宅を物理的に建てることが可能な場所は数多く存在する。市町村の現場サイドからはそのような声が当初から出でており、こうした土地も利用できるように制度を柔軟に適用して欲しいとの要望が再三上がつてゐた。四月に入つてから徐々にそうした特例が認められるようになつていつたが、もつと早く県や国が現場の状況を把握し、この要望に応えていればより多くの仮設住宅が建てられていたはずである。

また、いつになると分からぬ仮設住宅への入居を



震災発生時とほとんど変わらない
コンテナハウスを設置した女川町指ヶ浜地区。



女川町指ヶ浜かつば農場避難所にコンテナハウ

われわれの活動は小さな営みに過ぎないが、現場が求められるリソースさえ提供すれば、被災者は自らの手で計画を立て、復興へ向けて自らの足で立ち上がりしていく底力を持つてゐることを感じさせるに十分だ。補正予算の執行までには時間がかかるので、義援金を復興基金として、地方自治体で柔軟に活用できる仕組みを作り、各自治体主体で直ちに避難生活の改善措置に着手できるようにすべきであろう。

地方首長による「特区代表議会」の創設を

そろそろ提言に入ろう。冒頭でも述べたように、われわれの提言のポイントは、いかに被災地の市町村の首長たちの意見を中央の政策、すなわち立法や予算編成に反映させるかという点にある。今ある平時の仕組みを維持して中央の政治家や中央官庁主導で復興を進めようとしても、結局は仮設住宅の例でも明らかのように被災者を無視するだけに終わってしまうだろう。なぜなら中央の政治家や官僚は、こうした事態に対する経験がある訳ではないし、現場の情報がある訳でもないからだ。

復興構想会議のよう、「現場の意見を聞いて全体プランを考える」のではなく、現場に全体プランをつくらせるように発想を切り替えるべきだ。

復興構想会議は五回の会合を終えたものの、十五名からなる委員の間の意見の隔たりは大きく、意見集約が難しいとも伝えられている。こんな調子ではいつまで経つても復興は進まない。

そこで提案したいのが、地方の首長たちによる

待ち望む一方、長期にわたる避難所生活を強いられてゐる被災者を救う仕組みは現状ないに等しい。現場サイドからは、「仮設住宅」を待つ間、被災者の「避難所」での生活を少しでも楽にさせる政策が望まれているのだが、現状は「被災者に我慢を強いる」以外何もないのだ。プライバシーのまつたくない避難所での集団生活はもはや限界に達し、「生死」の問題になつてゐると言つても過言ではないというのに。

先日われわれは宮城県女川町の小さな避難所にコンテナハウスを設置した。小さな避難所に四家族がすし詰め状態で暮らしていた。いまだ電気も水道も復旧していない。それどころか、震災後一ヶ月が経過しているのに、その地区は道路の修復も瓦礫の撤去も一切行われておらず、震災時とほとんど変わらない状況であつた。

菅政権は震災から一ヶ月後に、突然防災服から背広に着替え、「これからは復興期」と何の根拠もなく宣言したが、現場を知るにつれ、その無責任さに腸はらが煮えくりかかる思いだ。

最近では仮設の住居としてだけでなく、コンテナハウスをさまざまな用途に使いたいとの要望が増えている。南三陸の漁業協同組合は、コンテナハウスで漁協の事務所を建て、漁業の再開をはかりたいという。石巻市議会はこのコンテナハウスを使って議会の仮庁舎をつくり、復興に向けて一步を進めたいとの要望を寄せている。

に関する政策を、それこそ立法から予算編成まで自らの手でつくる権限を与えるのだ。

政府・民主党が検討中の「東日本大震災復興特別措置法案（仮称）」の要綱案によれば、県単位で「復興特別区域」、特に被害の大きい市町村単位で「特定被災復興地区」を指定し、土地利用の規制緩和や法人税の投資税額免除などの特例措置で復興を支援することが柱となっている。また、自治体側が地域主体で復興計画をつくる「特区」方式を採用し、県単位と市町村単位の二種類の特区ごとに国と直接交渉できる「協議会」を設置するとなっている。

しかし、こんな面倒な仕組みをつくるのならば、復興計画を主導する自治体側が法案を作成し、審議に加わり、採決にかかる仕組みにしてしまった方がはるかにシンプルで時間もかかるはずだ。法案が決まった際には、中央行政を介さずに、直接執行できる権限を特例で付与するのがよい。

特区代表議会のメンバーは何も市町村の首長だけでなくていいだろう。特区内の漁協の組長や青年部の部長など、さまざまなコミュニティの代表者が国の予算行政に関与し、現場感覚を持つて必要な措置を要求し、決定し、自ら決めたことを実施する体制をつくるのである。特区の権限として復興支援目的に限定してだが、自衛隊の運用権を付与することも含めるべきだろう。

東京都の参画で国を動かす「広域連合」に

ツクアップが不可欠だろう。石原慎太郎都知事には是非、この特区代表議会の議事を取り仕切る役割をお願いしたい。また原発による風評被害の激しい自治体も加わるべきだろう。

この特区代表議会は、特区の生活レベルが一定水準に回復するまで継続させる必要がある。どの程度までこの仕組みを使って回復させるか、復興の具体的な目標値を設定し、このレベルに達した時には、その成果を踏まえて国全体の復興を見据えたプランをさらに考えていけばよい。

もちろん、権限を失う中央の官僚や政治家の中には反発が強いだろう。また、とても実現不可能だと嘲笑うのは簡単だ。しかし、今のやり方で本当に復興は実現するのだろうか。われわれは真剣に検討する必要がある。

繰り返すが今は非常時である。非常時に平時の発想と仕組みで取り組んでも問題を克服することはできない。平時の概念を超えて、大胆すぎるくらいのアプローチを取らなければ、この危機を乗り越えることはできないだろう。

被災地の復興へ向けた特区創設は宮城、岩手両県が政府に要請し、政府の復興構想会議でも導入を求める意見が相次いだ。復興構想会議の内館牧子委員も「具体的な復興計画は、県市町村が中心になること」を提言している。この方向をさらに大胆に推し進め、特区代表議会

すでに被災地の市町村の中には、国に代わって復興のイニシアチブを取ろうという意気込みのある自治体が現れている。例えば宮城県岩沼市は、復興に向けた青写真を独自にまとめており、五月十三日付『産経新聞』によれば、復興のコンセプトは、「再び津波に襲われた際、絶対に守るべき場所と、ある程度の浸水を許容する場所を明確に分け、守るべき場所の沿岸線に瓦礫を使つて人工の山を複数つくる」というものだ。井口経明市長は、国などがイニシアチブを取ると画一的な計画になりがちなので、「自分たちの町は自分たちが一番よく知つている」をスローガンに独自のプランをつくっているといふ。こうしたイニシアチブの芽を潰すことなく、逆に支援することこそ、今国に求められていることなのではないか。

を設立し、市町村の首長たちに自ら全体計画を作成し、予算を決定し、実施する権限を与え、県や国はそれをサポートすることを義務付ける仕組みを提案したい。

もし国がこうした取り組みを始めないのであれば、被災地の地方自治体が団結して、「われわれはこういう仕組みで復興を実現したい。われわれの意見はまとまつたのだ」として逆に国に提示し、中央政府に圧力をかけていけばいい。国が動くのを待つていてもいつまで経つても必要な支援は来ないと腹を括るべきだ。被災地の自治体の首長たちが自らの復興プランと国への要求項目をまとめ、自主的に特区代表議会をつくって要求項目を決定し、「このように決定した」として国に要求を突きつけるのである。

現実的には東北の被災地の首長だけでは力不足の感は否めないので、東京都知事や大阪府知事などパワフルな指導者が参画し、地方自治体による広域連合を形成して国を動かすのである。全国の地方自治体の首長たちも、地方分権を本格的に進める最大のチャンスと見なして、特区代表議会を側面サポートしてくれればより望ましい。

政府の支援を待つては復興はいつになるか分からない。また実現できるかどうかかも分からぬ。被災地の首長たちよ、今こそ自らの手で復興計画をつくり、自らの手で復興を実現するために、団結すべき時である。