被災地ではなぜ住宅建設がおくれるのか

Why is Housing Construction in Disaster-stricken Areas Delayed?

五十嵐 敬 喜*

Takayoshi IGARASHI

1 衝撃的な事実

読売新聞の2013年12月3日「集団移転、待てない」の記事は衝撃的なものであった。この記事は岩手県、宮城県、福島県の被災地で、必要（と予想）されている公的住宅（集団移転や復興住宅建設によるもの。以下これを「公的住宅」という。これと対蹠的なものが自力再建住宅）について震災後1000日（2013年12月3日）時点でどのような状態になっているかを自治体ごとに見たものである。この報道によるとどの自治体でも公的住宅建設は遅れており、しびれを切らして自力再建住宅（もちろん高齢化や貧困が増加しつつある被災地で、この絶対数は少ない）が増えつつあるというのである。報道によると、岩手県では予定数に対して入居率は1.6%、宮城県は0.9%、福島県は1.7%となっていて3県ともほとんどできていない（中には例えば宮城県七ヶ浜町では計画数603戸に対し入居数143戸とかなり完成しているところもあるが、同女川町のように2236戸に対し入居0というように全くできていないところもあり状況はバラバラである）。現在、多くの人が仮設住宅に暮らし、公的住宅の建設を一日でも早くと期待している。仮設住宅の期限は原則2年であり、本来公的住宅はこの期限切れと同時に入居できるように準備しなければならないのに、これでは何とも情けない状態というべきであろう。しかし私が衝撃的な事実というのは必ずしもそこにあるわけではない。報道によればほとんどの自治体が震災後5年、すなわち2016年までに公的住宅建設を完了する予定としていたが、例えば女川町のように、それまでに完成するのは全体の4分の1で、残り4分の3はいつになるかわからない。このような状態は他の自治体もほぼ共通となっているという事実についてである。住宅の確保は「生きる」ための大前提であり、健康、仕事場の確保、コミュニティの復活などなどいろいろな条件の中でもトップクラスの重要案件である。仮設住宅で暮らす被災者、とりわけ高齢者にとって公的住宅の確保は生きる

ための最低限保障である。しかし、それがいつまでたってもめどがつかない状態というのはいかにも地獄に違いなく、待っている間に「精魂尽き果てる」人が続出するに違いないのである。

これでは復興は大失敗ということになるであろう。

2 なぜこのようなことが起こるのか。

政府も自治体もこのような困難は事前にある程度は予測していた。今回の1000年に一回という大震災をみて、全体で25兆円という膨大な予算、復興庁という合計600人程度の復興専門の新組織、一括交付金の交付、復興特区などのこれまでにない膨大な予算や政策を作ったのもそれへの対処策である。政府・自治体だけでなくたくさんの企業やNPOなどの支援もある。支援は国内だけでなく世界からも届く。被災地全体での公的住宅の計画戸数23000戸の5年以内の建設という目標は、このような陣容からすればそうハードルが高いものではない。にもかかわらずなぜ進まないのか。この報道によると担当職員は「一生懸命やっている」「全国自治体から2000人以上の職員が応援にきている」が、

- ①安全な平地がほとんどなく高台を造成する必要がある
 - ②移転先用地の登記簿上の所有者が死亡し、相続人が不明
 - ③用地交渉や契約業務を担当する職員が不足しているから
- だという。

確かに、現象的にはこれは大きな阻害要因だ。しかし、さらにそれはどのようにして起きるか本質的に問うと状況はさらに複雑困難になるというべきであろう。これらについて筆者はこれまで何回かその原因（たとえば「国土強靱化批判」岩波ブックレット、NO883）を指摘してきたが、この読売報道の問題提起にあわせてもう一度論点を整理しておく次のようになる。

第一は個別所有権の問題である。日本では所有権は絶

*法政大学法学部 Hosei University Law Department

Key Words：1）土地所有権、2）防潮堤、3）区画整理、4）官僚主義、5）議会

対とされていて、原則その利用、収益、処分は自由とされている。土地所有者が公的住宅の建設のため政府や自治体に対して用地を売るか売らないかはあくまで土地所有者の自由意思であり政府や自治体は強制的に取り上げることはできない。報道の指摘のうち、2と3はこの論点につながっていて、これこそ絶対的所有権の当然の結果と言えよう。個別所有権はその意味で政府よりも強いのであり、ある意味でこれはこの絶対的所有権に固執してきた政府の自業自得というべきなのである。この個別所有権の絶対性は相続人の特定、境界確定などについてすべて所有者と近隣所有者の同意の取得を必須要件としておりこれがないと事業は実施できないのである。第二の問題はまさしく復興の方法論とかわる。政府・自治体の復興政策によれば公的住宅はおおよそ次のような論理的順序で決められていく。被災地で最も重視されているのが安全の確保であり、そのシンボルが「防潮堤の建設」であった。これも筆者これまで解説・主張（たとえば「防潮堤問題の本質とは何か」岩波書店・世界12月号）してきたように、防潮堤が先で住宅建設は後というように実に硬直・画一化していて、これがなかなか破れない。政府・自治体は被災地三陸海岸のすべてで、百数十年に一度の津波に対応できるよう高さ最大15m、幅100mの巨大堤防が設置しようとした。まずこれを前提に、次に堤防の裏に防災危険地域を指定し、工場などを除いて普通の住宅は建築できない。この防災危険地域の背後に多重防御の一つとしての高い高速道路を作り、そしてさらにその背後に高台住宅（区画整理）を作るという論理構造となっているのである。端的に言えば防潮堤ができないと住宅は建築できないというのである。しかし言うまでもなくこの巨大堤防については反対が多い。堤防に囲まれてしまうと海が見えづかえって危険になる、漁業が不能になる、観光が成り立たないなどなどがその理由であり、これらは住民の生活に密着しているだけに実に説得力があり、容易に崩れそうもない。これが住宅建設が遅れている一つの要因であり、進めるためにはこの巨大堤防の論理を、政府・自治体が修正する以外にないのである。もう一つ、高台移転（と平地）の住宅建設について見てみよう。これは被災地に行けばすぐわかることであるが、住宅建設用地の多くは区画整理という手法によって確保され建設されようとしている。しかし今回の被災地での区画整理は実に問題が多い。いくつか問題点を指摘すると、区画整理は本来地価の値上がりを前提とし「保留床」を売却して費用を確保するという制度であるが、被災地では地価は値上がりどころか下落が必至である。

被災地では、将来、復興の遅れだけでなく、少子・高

齢化の影響もあって人口が激減する。しかし区画整理は地価の値上がりを演出するためか「人口増」を想定した。

区画整理は土地所有者すべての人の同意を必要とする。しかし、これまで土地所有者に対する説明はほとんど行われていず、具体的な「換地」（所有者の従来場所の移動と新敷地の確定）や住宅建設（時期と費用）の段階になると、所有者は不満を爆発させるであろう。

今回の区画整理は地面のかさ上げあるいは高台の造成と一体となつて行われるところが多い。そのためには膨大な土木工事のための莫大な費用と、用地買収、造成、地盤の安定化などのために完成まで長い時間を必要とするなどなどの「欠陥商品」となっていた。そして問題点が顕在化するにつれて、様々な修正が必要となり大幅な遅延が避けられなくなる。

3 官僚主義

これらが住宅建設を遅延させている真実の要因であり、このままではいつまでたっても住宅建設は進まず、完成するころには「人がいない」というようなまことに悲劇的な事態が起これかねないのである。そしてさらに重要なことは、実はこのような事態は被災住民やマスコミだけでなく、政府や自治体担当者あるいは復興関係学者なども、被災住民などより以上に十分に知っているということである。彼らは計画者でありまた実働部隊でもある。それらの計画がどのような利害をもたらすか、その工事にどの程度の時間や費用がかかるのか、完成後それらはどのような運命をたどるのか。おおよそその人は見当をつけている。おおよそ人々が心配しているように悲惨なものになる可能性が大きいと判っているのである。ではなぜこれが修正できないのか。ここが「天王山」であり、ここに日本の公共事業の特質というものがある。典型的に表れてくるのである。

「責任者がいない」。公共事業神話の一つに「だれも責任をとらない」というものがある。防潮堤や区画整理について見てみよう。これらはすべて法律によってその責任者が規定されていて、多くの場合、それは大臣であったり、自治体の長であったりする。この人が当面の法的な責任者である。しかし彼らは最後の形式的な責任者であり、実質的な責任者は全く別なところにいる。第一は審議会や公聴会。これはいわば役所の外から政策に影響を与えるものであり決定力はないが、これなくしては政策は始まらない。二番目は議会である。すべての政策は予算あるいは法律という形ですべて議会で議決される。これは政策を作り実行に移すという意味で提案をするに過ぎない大臣・知事よりも決定的な責任者である。しかし議会はどのような形で責任をとるのか誰も検討していない。第三は行政内部の調整である。調整には国レベルで

各省庁との横の調整、国と自治体の間では縦の調整など様々な調整がありこれを終えて初めて政策は決定される。調整の手続きの中で責任者はいつしか消滅する。これは政策形成の断面図であるが、これに時間軸を入れると、政策の決定から事業の完了まで、長い時間が経過し、この間、決定にかかわった人間は移動や退職などによってほとんど存在しなくなり、徐々に前の決定者の決定を引き継いでいるに過ぎなくなる。その意味で担当者は、いわば「将棋の駒」にすぎず、これら「駒」がなにか疑問を感じたとしてもその決定を覆すことはできない。つまりオール無責任体制の中で事業は進められるのだ。

もう一つの神話。「いったん工事開始されたら誰も止められない」というものがある。防潮堤も区画整理もまず、被災地すべての地域で同じような形式、同じような内容で決定されている。その際、行政にとって最も重要なことはそれらの事業は「正しい」ものであり、しかもどこでも「公平」に遂行されるということである。したがって外からは（実は内部でも）どんなに無駄な事業のように見えたとしてもいったん決定されれば事業は正しい（裁判所でその決定が取り消されない限り事業は永遠である）のであり、その内容は個別事情によって左右されてはならない（仮設住宅や公的住宅のワンパターンを想起せよ）のである。したがってそれは中止されてはならず、いったん始まった以上、あるところで続行、あるところでは中止というようなバラバラな判断は許されない、ということになる。これが誰よりもその弊害を知りながら、内部からは事業が止められなくなる最大の要因であり、これをここでは「官僚主義」と呼ぶことにしよう。

4 議会と住民の権限

このようにして住宅建設の遅延はその本質において「官僚主義」に起因する、と行ってよいのである。そして実はここまでは従来の学問でも解ける問題と言ってもよい。だが、今回の震災が私たちに告げた教訓は、災害が前代未聞な分だけ、その対策も、したがってその根底にある学問も従来の方法を越えなければならない、というものであった。冒頭に見た復興庁の設置などは新政策の一つであるが、ここではこの「官僚主義」に対抗するものとして「議会」（国会及び自治体議会。これは三権分立の一翼として司法とともに官僚主義に対抗する本質的な組織である）と、さらにこの三権分流の土台となっている国民主権についてコメントしておきたい。紙数がな

いので直截的に指摘すると、防潮堤や区画整理、ひいては住宅建設は自治体の責任で行われる場合はもちろん、直轄事業として国が行う事業でも、地元自治体が強固に反対すれば、事実上実施できないということを改めて確認しておきたいのである。その意味で議会の動向は官僚主義に対する決定的で根源的な対抗装置なのである。それではこれら防潮堤や区画整理について議会はどうか対応したか。これを筆者の主観（若干の調査やヒアリングによる。議会は関係自治体が多く、また、その対応も地域によって異なり、さらには報道されることも少ない。その震災対応はどのようなものであったかをトータルに検討するのは政治学や法律学の大きな課題である）に基づいて二点だけ指摘しておこう。

議会は復旧や復興についてももちろん促進を訴えてきた。この中で最も目立つ活動は国の予算（自治体の負担をゼロ若しくは軽減する）による、国の責任での事業執行である。その可否は別にして党派超える議会の奮闘はこれに尽きるのではないか。国の負担と責任は自治体から見て「敵のいない」分野での行動であり、地元からすれば負担も責任をとらないで事業を実施する最良の方法である。しかし逆からいえばこれは地方分権、地方自治の放棄であり、先に見たようないかにも横並びの政策が執行されるのはこの自治の欠如（主体、能力、責任）によるものであった。確かにたとえば防潮堤に対する宮城県議会のように現在の防潮堤とは全く異質の「森の長城プロジェクト」を提案（縦割り行政の前に敗退）したりしたところもあるが、総じて個々の議員あるいは党派の意見や活動はともかく議会全体で反対決議をしたという例はほとんど聞いたことがないというのが実態である。そして、実はこのような状態は実は被災者（および国民全体）の動向が関係している、ということも強調しておかなければならない。防潮堤や区画整理は一大公共事業である。この公共事業には巨大ゼネコンから被災地の中小・零細事業まで、土地の買収から始まって、工事そのもの、関連物品の生産から販売まで被災地の人々も多く複雑な利害関係を生みだしている。これが被災地に微妙な影響を与えていて、議会全体でまとまることを困難にしているのである。これをどうしたらよいか、住宅建設の遅延問題からこの問題を解いていく、というのも学問に課せられた大きな宿題であり、これはまだ解けていないと思われるのである。

Summery: Construction of public housing in disaster-stricken areas is in delay. One of the reasons is the difficulty of securing housing sites. It is clear that construction of unplanned huge breakwaters and thoughtless rezoning are the causes. And the Japanese bureaucracy that cannot correct these problems is the fundamental problem. To this problem, local assembly has the function of protecting its citizens, but it does not function properly in disaster-stricken areas.

Key Words: 1) land ownership, 2) huge tide embankment, 3) land readjustment, 4) bureaucracy, 5) parliament