

2011 東日本大震災 復興シナリオ (案)

「〈仮称〉東日本大震災復興支援ネットワーク in 福島」の立ち上げを！
そして「東日本大震災復興支援ネットワーク」の連携を目指して

110318 鈴木 浩

110324 加筆

110327 加筆+鈴木進

I. 2011 東日本大震災の特徴

- ① わが国でかつて経験のないほどの強さと広域に及ぶ震災をもたらしたこと。
 - ・ 南北 500 km, 東西 200 km という広範囲の震源域をもった地震であり, 引き続き余震の範囲もそれに沿ってかなり広範囲であり, また震度 5 を超えるものも多い (20011/3/23 現在, 震度 4 以上 69 回, M5 以上 343 回, うち M6 以上 59 回)。
 - ・ 今回の地震で最大震度を記録した宮城県栗原市では, 実に 2933 ガルという加速度強度であった。物が落下する時に働く加速度は 980 ガルでこれを 1G (ジー) という。実はこの 3 倍強の加速度が働くような地震だった。
 - ・ 地震の揺れも長く, 激しい揺れは 2 分, 本震全体の揺れは 6 分に及んだ。
 - ・ その後の頻発する余震も加わって, 建物の倒壊やインフラなどの被害などが広範囲にもたらされた。
 - ・ マグニチュード 9.0 は, わが国では経験のない, 世界史上 4 番目に強い地震である。因みに, 1923 関東大震災 (M7.9), 1978 宮城県沖地震 (M7.4), 1995 阪神・淡路大震災 (M7.3), 2000 鳥取西部地震 (M7.3), 2003 十勝沖地震 (M8.0), 2004 中越地震 (M6.8) などである。また世界の巨大地震は, 1960.5 チリ地震 (M9.5, 死者 1655 人), 1964.3 アラスカ地震 (M9.2, 死者 125 人), 2004.12 スマトラ地震 (M9.1, 死者 227,898 人), そして 1952.11 カムチャッカ地震 (M9.0) が今回と同じ規模である。
 - ・ これらの結果, 北海道, 青森県から千葉県まで南北 500 km に及ぶ広範な災害をもたらした。
- ② 地震そのものの被害だけでなく, 津波被害, そして原発被害というトリプル災害とでもいえる, 極めて深刻な複合的な被害をもたらしたこと。
 - ・ これまで岩手県から宮城県にかけてのいわゆる三陸地方は, 津波との長い闘いの歴史を辿ってきた。そして堅牢な防潮堤や防波堤の構築を進めてきたのだったが, それらが無残にも破壊され, 地方都市や漁村集落を跡形もなく流し去った。それに加え, 今回の津波被害は, いわゆるリアス式海岸といわれる入り江型の地形だけでなく, 平坦な海岸線を形成しているような地域や集落などをも襲った。
 - ・ 今回の原発被害はわが国では未曾有の事態であり, 放射能汚染の危機と背中合わせの緊張が今なお続いている。その間にも, 放射線が放出し, 立地地域はもちろん, 首都圏を含む広範な地域にまで安全と安心を脅かす事態にまで至っている。
 - ・ そして, 3 月 23 日現在, 死者 9,523 名, 行方不明 16,067 名, 負傷者 2,755 名, 建物全壊 18,324 戸, 同半壊 5,090 戸, 同流失 1,165 戸 (政府発表) という, 大きな被害

をもたらされ、なお行方不明者の捜索が続けられている。

II. 復興に向けてのシナリオ

- ① 今回の被害の広がりや深刻さは、未曾有の事態である。1923年9月1日、関東大震災の発生から2日後、帝都復興院が設置された。今回の東日本大震災の深刻な事態であれば、「東日本大震災復興省」、「東日本大震災復興基本法」などの早急な実現が必要ではないか。そこではもちろん、被災地における地域社会の再生や地域産業の再構築などが焦眉の課題であり、そのための国家的復旧復興対策の計画策定とその推進を図ることが重要であるが、その復興対策は、わが国における政治経済全般の再生にも深く関わっており、特にエネルギー政策の転換や産業政策の再検討など、国家政策の根幹の見直しが迫られている。
- ② 今回の被害では、基礎自治体としての機能や建物が丸ごと壊滅的な被害を受けた市町村もある。まず、何をおいても人びとの救急や緊急避難支援を機敏に展開するために、更に生活支援、復旧支援そして長期戦となる復興支援などのさまざまな展開をするためにも、まず市町村の災害対応能力を回復することやそれを補強することが喫緊の課題である。全国からさまざまなボランティアが現地に派遣されてきているが、基礎自治体の機能を補強するための行政機能を補充する公的支援要員としてのボランティアを、国や都道府県、市町村の職員が派遣されることが有効ではないか。かつてこれらの機関に在職し、現在退職している自治体業務に精通している人々に、一時的な、業務特定の辞令を出し、原則、ボランティアとして業務に関わってもらうことも考えてもいいのではないか。住民基本台帳の整理や再構築が必要な市町村もある。避難住民の確認や今後の対応、保健福祉や医療、義務教育などの速やかな復旧のためにも重要であるが、これらの作業には個人情報保護などの観点から、一般的なボランティアでは対応できないことも考えられる。避難所に滞在する住民の中からは、自治体職員の過重な仕事ぶりを見ながら、私たちにも手伝えることがあるのではないかと、という声さえ聞こえてきている。福島県には「市町村総合支援」を担当する部局も設けており、そのような課題に向けても取り組んではどうだろうか。
- ③ 緊急避難と生活の維持そしてそれに続く復旧復興過程において、最も重視されなければならないのは市町村の政策決定である。しかしながら、その市町村自体が深刻な被害を受けており、その役割を十分に発揮できる状況になっていないことを十分に理解しなければならない。そのために、県や国の支援とともに、大学やNPOなどの専門家集団や民間経済・産業団体、金融機関などの支援を幅広く、組織化していく必要がある。さて、今回の大震災では、市町村の政策決定に際して、それを困難にしている象徴的な事態に直面している。それは福島原発の立地市町村とその周辺市町村における、原発被害の収束の方向がなお予断を許さない事態の中で生じている。つまり、放射能汚染についてのさまざまなデータや情報が飛び交い、当該市町村の首長をはじめ、政策決定に関わる担当者に大きな混乱をもたらしていることである。政府や東電そしてその他の専門的な機関等の発表に苛立ちを表明し、その混乱をマスメディアなどによって知らされる住民はさらに自治体執行部に苛立ちを感じている。混迷の連鎖反応をもたらしている。放射線量の測定データやそれらの発表について、それらを相対化し、それぞれの意味づ

けをする専門家集団と自治体担当者そして県や国などによって構成される対策検討委員会のような機能がなければ、市町村執行部は混乱し、政策決定は困難になる。今回の大震災は、極めて専門性の高い科学的情報をどのような場でどのように当事者意識を持ちながら理解し、政策判断に繋げていくか、いわゆる政策決定プロセスの課題が大きいことを示してきた。それは津波被災地域においても、何をどこから進めていくのか、それぞれの専門家がそれぞれの説やアイデアが猛烈にインターネットなどで流れている。政策決定をする自治体がそれらをどのように主体的に判断していくのか、そういうディシジョン・メイキングの場づくりを丁寧にフォローするコーディネータを組織的に配置していくことが必要ではないか。

④ 被害特性による対応の違いの特質

1) 津波被害地域

・ 宅地の区画形質の喪失

- 中越地震・山古志村の被害ではどういう宅地の復元がなされたか。

山古志のように地崩れで宅地形状が消えてしまった場合の復興つまり土地の区画形質の再画定はどのようにしたのか。津波地帯ではこの課題が大きいし、従前の宅地構成を再現するだけでよいのか。これまで横たわっていた、まちづくりの課題をどう解決していくか。一段階高いところをどう目指すか、これが勝負どころになるだろう。ほぼ全域が被災し、自治体機能が失われた地域では、できるだけ同一県内の近い場所での、機能回復に努める必要がある。

・ 都市計画街路の設定は？区画整理などによる？

・ インフラストラクチャの復元は

・ 建物復興の考え方

→耐震性や対津波（津波の対策を考えると復興のあり方はきわめて困難なものであり、特に海岸に沿った地域での復興はこれまでにない方法をとらざるを得ない。安全な高台への共同建替え、区画整理や耕地整理により地域の再編も必要になる。そのためには行政、地域住民、さらには「専門家」チームを含めた早急かつ十分な議論、国や自治体による財政上の支援が必要である）。

・ 仮設住宅と居住支援

上記のような基本的な課題があるが、まずは、人びとの生活再建と居住支援が緊急で最大の課題である。

当該市町村の公営住宅開放や民間住宅の借り上げなどの他に他市町村、場合によっては他都道府県の住宅提供なども大いに活用すべきであるが、地域コミュニティの継続や補強が、災害復興における人びとの心のケアにとっても重要であることを考慮すると、提供される住宅がどこに立地していても、個別世帯ごとに対応して、結果的にばらばらに居住することは絶対に避けるべきである。入居する人びとの安心・安全そして生活再建が大前提である（これまでの地域でのコミュニティの状況を反映し、それらを配慮した形での移転や仮設住宅の建設が不可欠）。

そのことは仮設住宅の建設にも当てはまる。これまでの経験では仮設住宅に入居してから孤独死する事例や生活不安に陥れられる事例が多く指摘されてきた。物的な住宅の確保とともに、身の回り相談や心身のケアサービスなどの人的配置を重視

する必要がある。また住宅ばかりでなく、同時に集会施設や調理の共同作業ができ、食事を一緒に取れる環境などにも配慮することも必要である。

2) 地震被害が中心に地域

3) 原発不安を抱える地域

- ・ 今回の東日本大震災で最も深刻な被害の一つは原発事故である。原発自体の安全性に対する復旧がいまだに実現されていない。また放射能漏れが相次ぎ、大気はもちろん、水・土壌・作目などの汚染が確認されている。特に原発立地地域の人びとの不安は、極致に達している。
- ・ この地域における復興とは、どういう姿を想定していいのかが今のところ見通しが立っていない。つまり、これまでに避難指示・避難勧告・自宅待機などの指示が出されており、多くの住民は避難生活を余儀なくされているが、今後の見通しとして、戻るに戻れない、戻りたくない、生計の見通しが立たない、など複雑な心情の間を揺れ動いている。
- ・ あらためて、以前の市町村行政が現地で成り立つのか、隣接市町村などとの合併などによって、住民を受入れ役場機能を統合させるのか、事態は予断を許さない。しかし、自治体の日常不断の公共サービスの提供は待ったなしである。4月からの義務教育はどうするのか、医療福祉サービスなどは？これらの点は津波被害、地震被害を受けて、市町村機能が壊滅的な被害を受けたところは共通の緊迫した状況が続いている。
- ・ そこで、避難を強いられている自治体機能と住民生活、それぞれに現在の避難状態で最善を尽くすことはもちろんであるが、役所機能の確保場所や人員配置、仮設住宅の立地場所や戸数、民間住宅などの借り上げ、など仮設的な復旧計画の立案の手順を確定しなければならない。とりあえず、可能な限り、避難生活を強いられている住民の意向調査を行い、できるだけこれまでの居住地に近い県内の、安全な場所への仮設住宅などの立地場所や戸数などの見通しを立てていくことが必要である。特に国は、チェルノブイリ等の状況を踏まえ、さらに現在の科学的知見から、根拠を公表し、安全な範囲をどこにすべきかを明確にしたうえで、避難の形態を避難圏内の住民に示す必要があるのではないか。
- ・ このような緊急避難・仮設的対応を進める中で、復興のプログラムを策定することになる。例えば、とりあえず今の段階で想定される選択肢は以下のようなものになる。その前提は、原発の安全・安心が一定程度確立できる場合とその不安が引き続き解消できない場合とであるが、当面は後者での対応を考えなければならない。いずれにせよ、とりあえず原発から20km圏（あるいは30km圏か）の外側を目途に、一定の範囲を設定しなければならぬ。

1) 20km圏に含まれる自治体は、中期的な視野で、福島県内の比較的近い自治体に仮設役場を設置、その圏域に仮設住宅を建設する。不足する住戸数も可能な限り、近接する自治体領域の中に仮設住宅を確保する。関係市町村の協力も得なければならない。つまり、そのような中期的な見通しの中で、義務教育や医療福祉、住民サービスを受入れ自治体と共同で行うことを考えなければならない。住民の方々の仕

事確保などの見通しをつけながら、自治体のあり方についての住民の意向を丁寧に把握することも必要である。この場合、集団的に避難している住民だけでなく、個別あるいは小集団で避難している住民とのコンタクトに十分配慮しなければならない。県の立場としても、農業者のために、比較的再活用できそうな遊休農地などを積極的に活用する方途を提供すべきである。あるいはグリーン・エネルギー産業やそれを基本にしたモデル・ビレッジなどの検討を進め、新しいコミュニティ・ビジネスの可能性も探る必要があるだろう。

2) 20km圏外の自治体では、仮設役場機能を従来の自治体圏域の範囲内に確立する。ここでも、とりあえず、避難生活から仮設住宅への移動を進めるために、住民の意向調査を早急に進めることが必要である。他の自治体に転居する住民もいるだろうが、選択肢として、将来に向けての地域社会のビジョンを提示する作業は重要である。コミュニティやふるさとへの志向が強い場合にはなおさらである。仮設住宅の立地場所が当該自治体圏域内では無理な場合には、1)と同様、可能な限り、近接する自治体にその立地を確保することが望ましい。それによって、教育や医療福祉サービスあるいは住民サービスについて、受け入れ自治体との連携が取りやすいと考えられるからである。

3) このような選択肢意外に、困難な選択肢が残っている。それは例え20km圏内であろうとも、自宅や自分の農地などとは離れたくないという希望の強い住民も多くいると考えられる。これらの住民に対して、どのような災害復興の道すじを合意していくかである。すでに上記1)、2)において、仮設住宅を近接市町村に確保すべきとしたのは、このような住民の意向にも沿うものと考えられるからである。

4) 広島・長崎、スリーマイル島、チェルノブイリなど放射能被害地のその後の生態系の変遷や復興過程などについての徹底的な調査分析を行いながら、当該地域の住民の生命を守り、生態系の保全を進めることを前提とした復興計画の立案が求められるであろう。

⑤ 応急支援

・ 生活支援物資の搬入

- ロジスティックと現地の搬出入体制とのミスマッチを防ぐ。そのためには、できれば被災地に直接搬入するのではなく幹線道路に沿った直前の隣接市町村などに搬入し、そこで物資の仕分けを行い、現地の連絡を密にし、必要に応じた物資の搬出・輸送をすべきである。こういう作業はまさに人海戦術であり、ボランティアの人々を確保することが必要である。それぞれの地域ごとに生活（避難生活を含め）をしていくために、何が不足しているかを自治体が緊急に把握し、自治体間のネットワークを作り情報交換していったらいいのではないか。

・ 避難所生活を強いられている人たちへの支援

※喪失感、挫折感、孤独感、疲労感、脱力感などに苛まれている被災者。

- プライバシーの配慮
- 心身のケア
- コミュニティとしての連帯感

- ・ 自宅で頑張っている人たち

- 情報もれ、支援もれへの対策

自治体による被災し自宅にいる方々のリストの作成、生活状況及び不足している生活用品を把握するとともに、様々な情報が的確かつ早急に届くような手段を講じること。

⑥ 県外退避者の問題

- 自治体との密接な連絡（埒外に置かない）

郷里での生活再建の道を探ることを最優先（それでも戻りたくない人もいるかも知れないが）→阪神大震災では大きな禍根を残した，ハリケーン・カトリーナでも同様の問題が発生。

⑦ 仮設住宅建設問題

- 3/20，県の災害対策本部（土木部）に行き，そこで検討されている仮設住宅の団地計画の説明を受けた。県は現在考えられる県と市町村の公共用地を候補に上げ，それを東京のプレハブ建築協会に送り，レイアウトの設計を依頼している。できてきたものでは，とにかく戸数を稼ぐことしか考えていない。そこに集会施設やケアのためのスタッフのたまり場などを考慮しようとする，それが補助対象かどうか直ぐに問題になっている。政府の基準を何とかしないとイケないが，県の対応ももっと積極的になっていいはず。

- そして，いよいよ段階的に建設の段階に入っていくが，当初，この建設を担うのはプレハブ建築協会の大手プレハブメーカーであるという説明も聞いた。更にいえば，その工事を担う職人・大工なども大手プレハブメーカーが，全部パッケージで派遣してくることも聞いた。それはどうも阪神淡路大震災や中越地震の時も同じだったと聞く。今回は，あちこちで，地域経済の再生や地域産業の復興が叫ばれているのに相変わらずではまったくおかしい。

- 4/5，福島県対策本部で，その辺の展開を聞くことができた。14,000戸の仮設住宅建設計画のうち4,000戸を地元建設業に担うように方針を転換したという。そのような方針転換は，その仮設住宅の建設や管理運営が地域コミュニティ再生や地域生活の再構築そして復興計画への道すじを示すものであり，その意味するところは大きい。地元の建築家や建設業界そして材木などの住宅資材業界などが，画一的ではない仮設住宅を創造的に企画・設計・建設し管理運営していくシステムを早急に構築していく必要がある。

- 仮設住宅において，特に「ケアつき仮設住宅」の導入は極めて有効である。デイサービスやヘルパーの拠点を。仮設住宅を含めた各地域に配置し、行政職員（前述のように幅広い職員を動員するなどして）も常駐するようなシステムはできないだろうか。

- 家賃は取らないが，水光熱費は負担。阪神大震災では料金滞納を理由に水道を止められ，仮設居住者が死亡するという事件も発生した。

- 今回の大震災における仮設住宅建設について，もう一つこれまでにない大きな課題に直面している。それは原発災害地域における仮設住宅問題である。結論を先に言えば，二段階（三段階もありうるかもしれない）供給計画を採用せざるを

得ない場合が出てくることである。そういう仮設住宅建設についての特別の財政的支援を国は行うべきである。

現在、原発災害の収束の目途は立っていない。例え、一定の収束の方向や時期が見えてきたとしても、放射能汚染の継続性を考えれば、いくつかの自治体では、例え住民の要望が強くても、従来の市町村エリアに仮設住宅を建設することは困難を極める。また隣接自治体に仮の自治体機能を配置し、そこに仮設住宅を建設することが可能であっても、原発災害の今後の趨勢によっては、さらに避難エリアが拡大することもありうる、避難エリアが縮小する逆の場合ももちろんありうる。こういう見通しの中でさえ、当該自治体の住民の避難所生活を継続してもらうことはもう限界である。すこしでも地域コミュニティと家族生活の最低限の水準が満たされる仮設住宅の提供は急務である。当該自治体の執行部はこの政策判断に苦吟している。当該自治体に仮設住宅を建設したい、住民の中にはそれを熱望している人たちも少なくない、しかしそれは大きなリスクをとまなう。放射能汚染の収束はこれから数年、10年と言う単位で見定めなければならない。となると、第一次仮設住宅は、現時点で比較的安全地域とみなされる隣接市町村に建設を受け入れてもらい、そこで一定期間（場合によっては長期になる可能性もある）生活を再建し、その過程で、従来の自治体エリアの推移を見極めて、場合によっては、元の自治体の復興と地域社会・住まいの復興と仮設住宅の建設を抱き合わせていくというシナリオを一段階挟み込むことが必要である。そういう二段階仮設住宅建設方式の導入をぜひ認めるべきであろう。これとても当該自治体や住民にとっては苦渋の選択である。

⑧ 自力再建への支援

復興はコミュニティの復興を最優先課題にして！色々なところで話題になっているので、原則として確立する機会にすべき。

国や自治体による住宅再建や生活の支援策（具体的な助成金などを含め）を明確にすべきであり、農業や漁業などを含めた産業や地域経済の再建策についても早々に明確にしていく必要がある。

Ⅲ. NPOでできること

① 後方支援の内容は？

市町村、県、地域組織などが中心的な役割を果たせるように、われわれNPOにできることは何か

② 福島、青森、岩手、宮城、茨城の直面する課題の共通性→連携性は？

③ 主には情報ネットワークの構築と、今後の復旧・復興計画立案のための基礎データの収集と分析（そのためのアンケート調査、インタビュー調査などを含む）などの活動

④ 情報収集

- 早いうちに政府や都道府県の支援制度の確認と相談サービス網の整備を
- 「災害救助法」
- 「被災者生活再建支援法」
- 全壊世帯 300 万円の支援金、県としてどれほど上乗せができるか。

(石川県の「ふるさと型住宅」への支援金加算、新潟県のリバースモーゲジによる資金補給, など)

- 原子力災害対策特別措置法
- 今回、この法律に基づいて、福島、茨城、栃木、群馬の野菜や原乳が出荷停止になった。それについての保障制度は？
- 新たな支援制度を迫る必要はないか→「地域コミュニティ再生支援法」のようなものも考えられる。
- 「地域中小企業公共事業発注特別措置法」のようなものがあるかどうか。

⑤ 情報配信

- 「2011 東日本大震災復興支援ネットワーク in ふくしま」と全国的、少なくとも被災各県との連携が必要ではないか。

IV. 今後の地域計画

① 福島県総合計画「いきいきふくしま創造プラン」(2010～2014)を策定する機会に参加したものとして、今回の事態では、さまざまな課題が突きつけられた。

- ・ とくに県土を連携する東西の軸(相馬-福島-米沢、磐越自動車道、いわき-白河-南会津)の物的な整備だけでなく、行政システム、危機管理システムとしての連携が図られてしかるべきであった。生活物資の搬入・搬出や自治体機能の相互補完、避難所の設置などは、この軸線で考えられてもよかった。
- ・ 生活圏の意義はますます重要になりそうである。
- ・ 人口減少と地域社会の再生のシナリオはさらに的確に位置づけていくことが必要である。
- ・ エネルギー政策の見直し。

V. その他

- ① 財源確保として、「政党助成金」を受け取っている政党はこの際、復興資金にするためにすべて、受け取ることを辞退すべきではないか。
- ② 原発災害地域を対象に、国有地化の話も出ていると聞く。恐れるのは、それによって使用済み核燃料の処理空間として使われることである。国有地として買い取る場合もその後の土地利用の方向をしっかりと見定めた上で、決定すべきであろう。