

東日本大地震災のよりよき復興にむけて

(独) 防災科学技術研究所客員研究員

佐藤 隆雄

埼玉県さいたま市大宮区三橋 1-1247-4

電話・Fax : 048-646-0551

E-mail:sato@arecss.jp.org

携帯 : 090-9240-7280

2011年3月11日に発生した東北関東大震災は、今なお、災害そのものが完全に収束したとは言えず、人命救助や捜索活動が続けられているが、徐々に復旧・復興の課題がウエイトを増しつつある。前代未聞の今回の災害からの復興には、長期間を要し、かつてない困難に直面すると思われるが、阪神・淡路大震災の国内外での災害復興の経験をもとに、現時点で考える重要点を記し、今後のよりよき復興の一助となることを願うものである。

1. 今回の災害の特徴

戦後最大の死者を出した東北関東大震災は、1923年におきた関東大震災や阪神・淡路大震災とも異なる特徴を持つ災害である。それは、一言でいえば、地方都市とその周辺域の高齢社会を襲った超広域・複合災害である。

(1) 超広域性

第1に、今回の地震は、予想されていた宮城県沖の地震であるが、実際にはその範囲にとどまらず、岩手県から茨城県沖の南北400km、東西200kmの岩盤が破壊され、その結果、地震の規模そのものが予想をはるかに超えた(M9.0)。

この地震エネルギーが巨大津波を引き起こし、南北500kmの広域に被災地が孤立点存在することとなった。

(2) 複合性

今回の災害でみられた現象として、少なくとも地震のゆれ、津波、火災(コンビナート火災、山火事含む)、地すべり、原発事故がある。これはいわば、<奥尻+スマトラ+四川+原発>型ともいべき複合的な災害である。つまり、奥尻型の津波・火災がスマトラ並みの規模で起こり、四川のような広域に点在する小都市・集落を襲ったのであるが、さらに、そこに原発事故が加わり、かつて経験したことのない災害になっている。このような複合型の被害であることが、復旧・復興に際して、以前にもまして、難しい問題を投げかける。

(3) 高齢化の進む地方小都市・集落を襲った災害

阪神大震災の場合は、大都市とその都市圏内にある都市・集落が被災地であったが、今回の被災地は、仙台都市圏も含まれるが、大都市からかなり離れた小都市と集落である。また、阪神大震災のときに比べて、日本経済の力は低下しており、高齢化の進行、失業率の上昇など、復旧・復興に際しての困難さは増している。

2. 復旧・復興の困難性

地方の高齢社会、超広域、複合災害という特徴が復旧・復興、生活再建を従来になく困難にすると
思われ、これまでの経験を下敷きに考えないほうが良い場合もあることを認識しておくことが必要
である。

- (1) 津波によるこれほどの被害は最近になく、安否確認、遺体捜索・その特定などに相当長期間を要
する。被災者の関心もそこから離れることができず、すぐさま、復興や生活再建に取り組めない可
能性がある。

また、津波によって多数の人々が犠牲になり、家族や地域社会の崩壊といった事態も生じており、
復興に向かうことを遅らせる。

- (2) また、今回のような原発災害は初めてで、沈静化したとしても、すぐには原発に対する不安が解
消せず、地域の再建に対して重要なファクターとなりうる。
- (3) 津波災害によって、土地の移動が起こり、また境界が不明となり、従前地の権利確認が困難とな
る地区が相当あると思われる。地震や火事だけの被害とは異なる困難性である。

3. 生活再建へのプロセス

災害の特徴や復旧・復興における特別の困難性を認識した上で、徐々に緊急対応段階を脱し、復
興段階に向かうと考えられるが、今後のプロセスは、避難、仮設居住、本格復興という段階を経る
こととなる。

各段階における留意点や採るべき方策については以下にのべるが、復興プロセス全体について考
慮すべき点として、以下のことがある。

- (1) 復興は、被災者の生活再建を第1義とすべきである。復旧復興すべき課題は山のようにあるが、
被災者の生活再建を無視して優先させるべき課題はない。できるだけ早く、すべての被災者が立
ち上がれるように復興施策を組み立てるべきである。
- (2) 被災者支援の最も重要な窓口は基礎自治体である。できるだけ早く、個々の被災者にそれぞ
れの事情に応じた復興の道筋（オプション）を的確に提示し、相談に応じ一人ひとりが希望を持
てるように支援する必要がある。この点では、被災自治体の首長・職員も被災者であり、また初め
ての経験という場合が多いが、全国の支援を集中し、なんとしてもその困難性を克服しなければ
ならない。

国は、被災者が救われるためのあらゆる制度を活用し、また必要な新制度を速やかに創設しな
ければならない。阪神大震災ではほとんど何の制度もなく、被災者が大いに苦勞し、「被災者生
活再建支援法」ができ、その充実活用はきわめて重要であることはいままでもないが、それにと
どまらず、今回の災害の特徴に見合った新法・新制度の創設に積極的でなければならない。

また、災害救助法で規定されている被災者救済の方策は、厚生労働省の一方的な「判断」によ
る不作為で実施されないといった悪弊は絶つべきであり、現行法で可能とされているあらゆる支
援を行うべきである。

- (3) 地震・津波の災害で一命を取り留めた被災者が、その後の避難生活・仮設居住・復興の過程で
困窮し、命を落とすといった被害（復興災害）を生んではならない。生き残ったものがすべて、
速やかに生活を回復し、死者を安らかに弔える安定した状態にならなければならない。復興災害
を絶対に招かないことは、復興プロセス全体を通じる至上命題である。

4. 避難

(1) 緊急的な避難所の改善

阪神大震災以来、毎年のように災害が起こっているが、避難所の非人間性は一向に改まらない。避難所での食事、さまざまな物資、医療、プライバシー、心のケアなどの改善が必要である。

高齢者の多い地域であり、福祉避難所の設置を急ぐ必要がある。また、被災地内陸には、数多くの温泉地がある。こうした地域と連携を図りつつ、政府の責任で、一時的に避難受け入れの態勢を整えることも重要である。

避難所生活が長期に及ぶ可能性があり、適切なリーダーとボランティアの配置などにより、その運営を確立することが重要である。学校などが避難所となっている場合、教員が運営に関わるケースでは、過重な負担になることが多く、避けなければならない。

(2) 近傍域外避難

福祉避難所や避難所を、被災地近傍の被災の少ない内陸部に設けることも重要である。言葉や生活文化の異なる地域への避難は、孤独感や乖離感を生じさせる恐れもある。できるだけ、従前生活文化と近似した地域での設置が求められる。

(3) 県外避難。

今回の被害の実情にかんがみれば、いったん被災地を離れて県外に避難することも、重視すべきである。条件のある被災者は速やかに被災地を離れ、落ち着いた生活の中で、将来を熟考するといった方策をとるべきであろう。

その際、注意すべき点は、県外避難者へのフォローである。被災県からの情報を確実に県外避難者に伝え、仮設住宅や復興住宅その他の復興施策において県外避難者が県外におかれることのないように、受け入れ先の自治体との連携を密にしなければならない。仮に住民票を移動した場合でも、従前地での被災者として公平・平等に扱うことが欠かせない。阪神大震災では、こうしたことが十分に行われず、少なくない県外避難者が不利益をこうむったり、復帰するチャンスを逃し、また帰る気力を失ったりしたのである。

(4) 県外避難の受け入れ

すでに全国の自治体で公営住宅の空家を提供する準備が進んでいるが、この際、国や県は公営住宅等に関わる従前からの施策（廃止、除却など）を見直し、被災者への提供をいっそう大規模に進めるべきである。

5. 仮設居住

(1) 応急仮設住宅の建設・入居

仮設居住の中心的施策は、災害救助法による応急仮設住宅であり、その速やかな建設が急がれる。仮設住宅は、できるだけ従前地域に近く安全な場所に建設し、集落ごとなど従前のコミュニティ（人間関係）を保持して、落ち着いた暮らしができるように配慮しなければならない。

一方、今回の被害状況からみて、従前居住地付近に仮設住宅を建設できない場合も予想される。そうした場合は、遠隔地に、集落・コミュニティ単位でまとまって入居できるような仮設団地を建設せざるを得ないだろう。

(2) 応急仮設住宅での暮らしを人間的に

仮設住宅団地には、医療機関の設置はもちろん、生活利便施設に事欠かないよう配慮しなければならない。阪神大震災では、仮設住宅団地で、買い物に出た高齢者が道に迷って凍死したことがあ

る。他方、台湾の地震では、仮設住宅団地にコンビニを配置した例がある。

また、阪神・淡路大震災では仮設住宅で 236 人が孤独死したが、今回、こうしたことが決して発生しないように、個々の被災者に対するケアが欠かせない。

高齢者や病弱者が多いことにかんがみれば、いわゆる「ケアつき仮設住宅」の導入を大々的に行う必要がある。

仮設住宅は「家賃」は取らないが、水光熱費を必要とする。今回、津波で全財産を失った被災者の場合そうした経費はどうするのか心配であり、特段の配慮が求められる。神戸では、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が、そういう事態を再び招いてはならない。

(3) 生鮮食料品店や床屋さんなど併用住宅も応急仮設対応を！

応急仮設住宅は、飽くまでも住宅の要に窮する被災者への供給が前提となっている。この摘要基準を取り払い、小売店舗や理容業、開業医の方々がいち早く営業を再開できるようにすると共に、被災者はいち早く、こうしたサービスを受けられるようにすべきである。

(4) 自力仮設住宅の支援

被害状況によっては、従前地で生活再建ができる場合もあろう。そうした場合は、可能な限り自力で仮設住宅を建設する被災者に、資金的支援を行うべきである。神戸でも約 5000 戸の自力仮設住宅が、資金援助なしで建設され、徐々に増改築や建て替えをしながら復興していった。インドネシアでは、はじめに小さな住宅を建てて仮住まいし、徐々に拡大していくという仕組み（コアハウス）も行われている。自力で自分の土地に住宅を再建するのは、被災者にとっては一番わかりやすい復興である。また、それは仮設住宅は公営住宅の必要戸数を減らすことにもつながり、地域に人が戻り、町の活性化につながる。

自力仮設住宅を増改築し恒久的な住宅につなげていくプログラムの開発や、柏崎市で行われた木造の仮設住宅を恒久住宅に改築した事例は、資源の有効利用の点からも重要で、一般化する道を開発すべきである。

6. 住宅復興・まちづくり

(1) 災害公営住宅

住宅復興の基本施策として災害公営住宅がある。従前賃貸住宅に住んでいた人はもちろん、持家の人も、住宅を始め財産をすべて失ない、資産・収入も少ない被災者はそうした施策に頼らざるを得ない。

災害公営住宅は、仮設住宅と同様、なるべく従前居住地に近い安全場所で、地域コミュニティを保持しながら暮らせるように建設・入居を行うのが基本原則である。

公営住宅でも孤独死などの発生が起こらないように配慮することが極めて重要である。阪神大震災の復興公営住宅では、2010 年末までに 681 人が孤独死で亡くなっており、仮設住宅での死者と合わせると、917 人に上る。入居者の孤立化を招かないためにも、建物形式は、安く・早く・大量にとの観点から単純に大規模な集合住宅にするのではなく、芦屋市若宮地区や山古志地区などで行われたように小規模、低層の住棟を重視すべきである。

(2) 借上げ公営住宅

住宅復興を急ぐ観点から、また費用節減の観点から、民間住宅や UR 住宅を借上げて公営住宅として賃貸する方式を取ることがある。この方式は必ずしも不適當ではないが、民間家主等との借上

げ契約期間満了時に入居する被災者を追い出すことがあってはならない。阪神大震災の復興借上げ住宅で、今現在この問題が起こっており、高齢の被災者が大きな困難・不安に直面している。被災者の生活回復・再建を支援する復興住宅の役割であり、通常の公営住宅と同等の扱いとなるよう配慮が必要である。

(3) 自力再建への支援

災害公営住宅は行政が直接支援するプログラムとして明快であるが、すべての被災者がそれに適合するわけではない。被災者の多くは、自分で家を再建せざるを得ないし、またそれを望む人も多いであろう。元の土地に自分で家を再建できれば、被災者にとってわかりやすく、なにより心安まる復興となろう。

そこで、国や自治体が、自力再建する人の支援を行うことが重要であるが、現行法では、一般施策としては「被災者生活再建支援法」（全壊世帯に 300 万円の支援金）があるのみで、これに各県の上乗せ支援金や義捐金の配分がどこまで積み上げられるかによって、被災者の受け取り可能な支援金が決まる。

これまでの事例では、最高 600～650 万円程度で平均的な住宅を建設費の半額程度になっていたが、今回どこまで、支援が届くかが重要である。石川県のふるさと型住宅への支援金加算や新潟県のリバースモーゲジによる資金供給なども参考にし、いっそう充実した資金供給が望まれる。

被災者生活再建支援法は、阪神・淡路大震災のあと、被災者の運動で成立し、その後の法改正を経て、ようやく住宅再建に役立つレベルまで達したのであるが、いまだ十分とは言えず、この際、抜本的な改正が望まれる。これまでも、半壊や大規模半壊などの扱いが問題となってきたが、今回の津波で被害を受けて建物が一応残っている場合などの扱いも、改善しなければならないだろう。

(4) ローコスト住宅の推進

自力再建を支援するプログラムとして支援金の支給と同時に、他方でローコストの住宅建設を促進することも重要である。中越沖地震の柏崎市では、平米当たり 10 万円で住宅供給が行われ、少なからぬ被災者が救われた。こうした事例を検討し、多数の地元業者が、ローコスト住宅供給に取り組むことを行政が支援し、地域経済の活性化につなげるべきであろう。

(5) 地域の復興・まちづくり

住宅復興は、被災した市街地や集落の復興をどうするかということと切り離せない。今回の被害が大規模で複合的であることがその点に重くのしかかってくる。

多くの地域で、元の地に町や集落を再建すべきか、あるいは集団的に移転すべきかという選択が迫られることになろう。そしてその意思決定を誰がどのようなプロセス・手続きで行うかということ自身が大きな問題である。地域の被災状況によって異なるであろうし、また、仮設居住の場が被災地の近くに確保できるか、遠隔地に転出せざるを得ないか、地域ごとにまとめられるか、拡散するかといった仮設居住のパターンによって、合意形成の方法は異なろう。いずれにしても、被災者の生活再建を軸において、民主主義的に合意する方法を見出すしかない。この点は、阪神大震災のとき以上に大きな困難に直面すると思われる。適切な形で外部支援が欠かせないだろう。

移転の場合には、全部移転や部分移転、遠距離の移転、近距離の移転など、さまざまタイプによる得失を過去の事例（奥尻、玄界島、中越や四川、スマトラなど）を検討し、地域の实情に合わせた誤りのない選択が必要である。

元の地での復興にも多くの困難が伴う。そのひとつが津波被災地の場合で、土地の移動や陥没、敷地境界の消滅といった現象に対して、どのようにして町を復興するかが大きな課題になろう。そ

ここでは、敷地境界を再画定することや、建物補償ができない被災者への救済といった課題があり、地震による倒壊だけの被害地とは違った対応が求められる。ひとつの案としては、(小規模)住宅地区改良事業や地籍整備型区画整理事業の活用・改善などがありうるのではないかと。これらの地域では、従前地での再建にせよ、移転再建にせよ、被災者が各人の将来を考える上で、従前資産の確定が不可欠なので、敷地の明確化などの作業が急がれる。また、将来の津波災害の恐れといった問題も復興の方向性を左右する。是まで以上の巨大な防潮堤を万里の長城のように構築するといった案も浮上しようが、津波に対して最小限生命が守られるような、避難施設をかねた堅固な建物を住宅とするといったような現実的な案も検討に値しよう。その具体策を実現できる新制度の検討も急ぐべきである。

(6) 地場産業や地域産業の復興に

能登半島沖地震の際は、中小企業基盤整備機構が石川県と基金を立ち上げ、酒造業や輪島塗などの地場産業支援を行ないました。業種的には、限定的でしたが、数多くの地場産業、地域産業の方々の復興に寄与するばかりではなく、地域経済復興に大きな寄与をしました。

(7) 長期的展望を持った復興・まちづくりを！

難しい課題ではあるが、二度と津波被害に会わない長期的な展望を持ったまちづくりを進める必要がある。その最も根本的・抜本的な視点は、命と住まいを守る土地利用の推進である。

湾口防波堤・防潮堤が、その機能を全く発揮できなかった現状を考えると、沿岸地域における土地利用のあり方を、「命と住まいの安全」を基本したものに、根本的に考え直す必要があると思います。至難の課題ではありますが、英知を結集し、この課題に挑戦する必要があります。

(釜石の湾口防波堤は昨年出来たばかりでした。)

(8) 原型復旧の解除を！

災害対策基本法は原型復旧を原則としています。これは、新しいまちづくりを進める際に、大きな阻害要因になっています。今回の災害は、まちそのものが無くなっているため、再度災害防止の観点からも、原型復旧の考えを、改めるべきである。

(9) 全ての地域に支援の手がわたるように！

超広域災害です。情報発信力の強い地域、従前付き合いの強い地域、受援態勢の構築地域に支援が偏ります。止むを得ない事情があることは、重々承知の上ですが、「支援過疎」が発生しないよう、配慮願います。(マスコミ報道を見る限り、既にその事態は発生しています。)