

# 東日本大震災復興の現状と課題

---

被災地から見えてくる復興まちづくりと  
これからの防災計画のあり方

2011.9.8 新建千葉支部講演会

鈴木浩

(福島大学名誉教授・福島県復興ビジョン検討委員会座長)

# 東日本大震災—その特質①

- **東日本大地震** 2011/3/11pm2:46、マグニチュード9.0、世界史上4番目（わが国では、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。  
**世界の巨大地震**は、1960チリ地震M9.5、1964アラスカ地震M9.2、2004スマトラ地震M9.1など）
- **最大震度、宮城県栗原市では加速度強度で2,933ガル**  
(比較:重力加速度980ガル)
- **青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県に及ぶ広範囲の災害。巨大地震、巨大津波、原発災害のトリプル災害、そしてさらに風評災害。きわめて深刻な広域複合災害。**
- **110323 死者 9,523人、行方不明16,067人、**  
**110331 死者11,532人、行方不明16,441人、**  
**110421 死者14,133人、行方不明13,346人、避難132,571人**  
**110517 死者15,091人、行方不明 9,093人、避難115,561人**  
**110606 死者15,373人、行方不明 8,198人、避難 98,303人**  
**110823 死者15,726人、行方不明 4,593人、避難 82,634人**

# 東日本大震災－その特質②

➤ わが国の特別な時代潮流の中で発生した大震災であること。

① 経済的低迷(構造不況)

② 政治的混迷(国民不在の政争と国際的な信頼感の失墜など)

③ 社会的不安(人口減少・少子高齢社会、雇用不安、年金不安、居住不安・・・)

➤ 「経済的低迷」と震災への影響

① 衰退する地方経済と第一次、第二次産業を中心にした地域の直撃

・生産拠点の喪失、二重ローン問題、建築制限などによる再稼働困難

・原発による大気、土壌、水質、植物などの汚染と避難、土地利用困難

・風評被害

② サプライチェーンの切断

・国際的分業、全国的な分業におけるリスクの発生(垂直的サプライチェーン)

③ 地域循環型経済システムの衰退と国民生活におけるリスクの増大(水平的サプライチェーン)

・「遠い納豆・近い納豆」－毎日の食糧や生鮮食品までもが全国的分業でよいか。

④ 雇用

・津波・原発被害による経済活動の崩壊と雇用喪失

⑤ エネルギー問題と経済における持続可能性

・自然再生エネルギー、低炭素型社会に向けた経済活動の立ち遅れ

# 東日本大震災—その特質③

## ➤復興に向けた「**政治的混迷**」の影響

①復興政策の主体は市町村、それをサポートしなければならない国や県の対応

- ・ガレキ処理、避難所や仮設住宅の対応、被災地の復興
- ・原発事故被災自治体の復興道程(受入自治体との協議の課題)
- ・市町村首長の“孤独の政策決定”、**ディシジョン・メーカー**を支えるものは何か。

②「**原発事故**」への対応

- ・放射線量と安全基準の考え方
- ・避難勧告や計画的避難などの指示
- ・原子炉の収束や除染の対応

③「**減災**」という考え方と現地での混乱

- ・津波被害地区の建設抑制は減災対応になるか、「高台移転」は減災か。
- ・漁業、農業は守れるか。

## ➤「**社会的不安**」への影響

①人口減少・高齢社会のさらなる加速と**コミュニティ**の維持

②**避難所、仮設住宅**における人権と生活保障、**プライバシー**と「**生活の質**」

③**二次災害**の危険性

④**遠隔地避難者**への対応

# 「これからの“正義”の話をしよう」

➤マイケル・サンデル、「ハーバード白熱講義」、「これからの“正義”の話をしよう—いまを生き延びるための哲学」

- ・なぜ、いま“正義”か？なぜ日本人の琴線に触れたか。
- ・これまでわれわれは“正義”を封印してきたのではないか。
- ・それは「高度経済成長政策」という、およそ30年続いた政策の影響ではないか。
- ・それから空白の20年、21世紀に入ってすでに10年を経過し、景気低迷・政治混乱・不安社会の中で、それらの間に横たわってきた影、“不正義”に気づき始めてきたのではないか。
- ・“高度経済成長”を支えてきた世代(代表的には“団塊の世代”)の中に、次の世代が、われわれは次の世代に何を伝えてきたのか、何を伝えるべきかという自問をし始めているのではないか。
- ・「正義」—幸福、自由、美德
- ・災害の後の便乗値上げや災害バブル(特需)の独占などの問題が発生する。
- ・東日本大震災とその後は“正義”が試される。

# 東日本大震災 女川



# 東日本大震災 女川



# 東日本大震災 女川





# 東日本大震災 大船渡



# 東日本大震災 大船渡



# 東日本大震災 山田町



# 東日本大震災 陸前高田市



# 東日本大震災 後方支援(住田町)



住田町建設課課長補佐 菅野直人氏

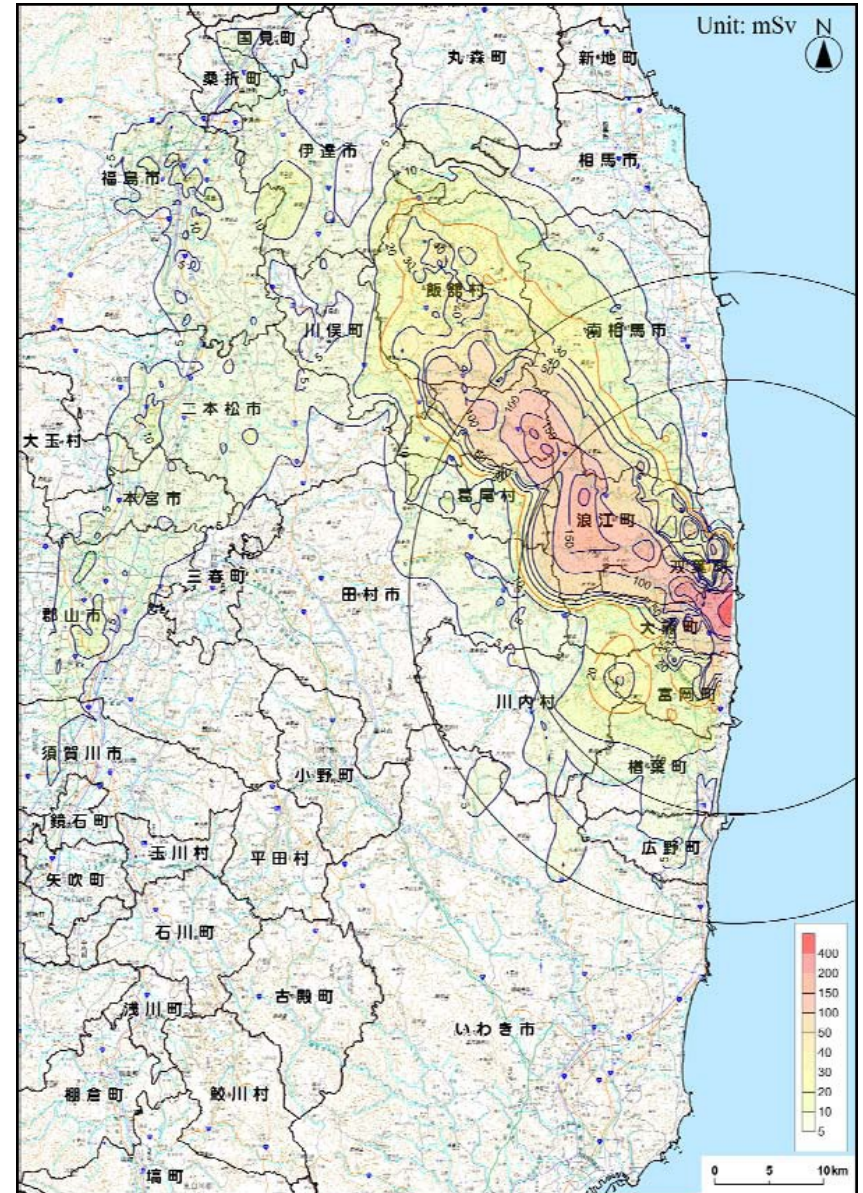
# 東日本大震災 後方支援(住田町)



製材・集成材・プレカットを  
一体化した木材加工団地



# 東日本大震災 — 福島・原発事故



積算線量推定マップ(2012.3.11)  
2011.5.25 24:00までの実測値を使用  
(文科省発表)

# 東日本大震災－福島・原発事故

福島県復興ビジョン検討委員会(110513～0702)

【基本理念・基本方針】についての議論(審議中)

- 脱原発の基本方針のもと、**原子力に依存しない**、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり
- ふくしまに心を寄せるすべての人々の力を結集した復興
- 誇りあるふるさと再生の実現

【主要施策】

- 緊急的対応－応急的復旧・生活再建支援・市町村の復興支援**
- 福島未来を見据えた対応**
  - －未来を担うこどもたちの育成
  - －地域のきずなの再生・発展
  - －新たな時代をリードする産業の創出
  - －災害に強く、未来を拓く社会づくり
  - －**再生可能エネルギー**の飛躍的推進による新たな社会づくり
- 原子力災害対応**
  - －**原子力災害の克服**



# 東日本大震災－復旧・復興に向けた課題

- **生命と生活維持を大優先すべき。** 原発災害や津波災害などを考慮すると、長期的な避難生活が強られる可能性が高い。避難所や仮設住宅での二次災害を防止する**生活・経営支援対策**を、**復興・復旧対策**と平行して進めること。
- **政府や県は、人々の生活や地域社会に直接責任をもっている基礎自治体の機能回復を優先的に支援すべき。**
  - ・国や県が支援制度・支援体制を充実させることは大切であるが、**住民の要求はもちろん、基礎自治体の意向や政策実行を最優先**すべき。
    - 岩手県、宮城県、福島県の対応の違いが今後の再生過程にどう影響するか
  - ・専門家集団は、自治体の政策決定や実施に対する正確な判断材料を示すこと、災害復興に向けた政策判断プロセスに注目し、そこでの混乱や停滞を防ぐこと。
    - 政策決定のメカニズム(例:飯舘村村長の苦しみ)
  - ・ボランティアは人的支援や物的支援のマッチングを前提にしながら行動すべき。
- **原発災害**は、政府、東電が、被害の実態や今後の予測や対策そして地域社会への対応について、さらに適切な情報発信や政策発表をすべき。
- **地域社会の復興とともに地域経済の再生**に向けた取り組みがきわめて重要。
  - ・仮設住宅を政府はプレハブ建築協会に手配してきた。福島県では当初14,000戸をプレハブ建築協会への発注予定であったが、急遽4,000戸について県内の企業あるいは事業体に発注することにし、4/21その発注先を公募・審査によって決定している(災害バブルの防止―”正義“を取り戻す)。

# 東日本大震災—しなやかに立ち向かう力①

## ➤ 防災対策の基本

① 地震・津波予知技術の向上

② 避難技術の向上

③ 情報伝達技術の向上

この3つがどこまで実現できるかが基本！

④ 市街地復興とインフラ整備における自然環境や地形地質の重視  
(大規模な宅地造成や埋め立ての抑制)

⑤ 究極の自己決定(コミュニティ単位、企業などの組織単位、個人単位)

⑥ 防災計画、防災協定の充実、広域連携と協働の仕組み

## ➤ 復旧・復興の道筋

① 被災者や被災地に寄り添う目線(人権、プライバシー、「生活の質」、心のケアを含む健康管理) — まだまだボランティアは足りない！

② 緊急を要するガレキ処理と仕事確保、住まいの確保そしてコミュニティの視点

③ 長期化する避難所や仮設住宅などの応急対策の充実が、その後の復旧・復興計画のエネルギーを生み出すという視点が重要。

④ 市町村主体の復興計画の策定と県や国による支援。

⑤ 自然再生エネルギー活用と新たなライフスタイル、新たな地域社会や都市像(コンパクトシティ)、新たなビジネスモデル(地域循環型サプライチェーン)の追求

# 東日本大震災—しなやかに立ち向かう力②

- しなやかに立ち向かう力、それは科学技術の進歩による自然に打ち勝とうとする技術力よりも、**人の知恵と協働の力、地域の力**ではないか。
- **地域社会・コミュニティ**が見直されているのは、そのような背景からである。
- **地域の住まいや建築**を担う産業(**地域生活産業**と呼びたい)と技術者が、そのような考え方に基づいて、**地域社会や地域住民と関わっていくべき**であろう。
- 昔は、大工・工務店、職人さんは、次のような**住まいづくりの循環系**の中で仕事を確保してきたはずである。  
つまり、住宅が30～50年の寿命をもっているとすれば、100世帯の地域社会を**住まいづくりの守備範囲**とすると、1年に2～3軒の新築や建替えが発生することになる。その間に、修繕仕事や増改築などが発生していたので、これが1年間のなりわいの目安となる。
- 1960年代から「住宅産業」・大手住宅メーカーが形成され、その後マンションディベロッパーが進出してきた。**地域における住まいの作り手として、どういう業態がしなやかに立ち向かう力を発揮できる**であろうか。
- 震災などに、しなやかに立ち向かう**地域の住まいづくりの担い手**として、いよいよ真価が問われていくのではないか。

# 東日本大震災－減災に向けて



津波被害と毅然と立つほこら(南相馬市)



# 福島県における応急仮設住宅①

## ➤「災害救助法」(1947.10)による応急仮設住宅

- 被災地に都道府県が適用。費用は原則として都道府県負担、都道府県の財政力に応じて国が負担する。
- 居住期間2年以内。規格29.7㎡(9坪)。限度額2,387,000円
  - ※応急仮設住宅の戸当たり法廷限度額については、災害救助法施行令9条1項により、限度額を2,387,000円以内に定めている。今回の**実際の限度額**については、**国交省との協議により決定**。その結果、**ほとんどが国費負担**になった。
- **なぜプレハブ建築協会か**。都道府県とプレハブ建築協会による協定による。**「災害時における応急仮設住宅の建設に関する協定」**(福島県は1996年)プレハブ建築協会が対応可能であれば、その発注が基本になっている。しかし、その仮設住宅の質は阪神大震災、中越地震時から問題視されていた。
- 4/12、応急仮設住宅建設協議会設立、地元建設業者による木造応急仮設住宅の建設を申し入れ。

# 福島県における応急仮設住宅②

## ▶福島県における応急仮設住宅など

- ・3/20(日)、県応急仮設住宅担当部局との協議(そこで見せられたプレハブ建築協会による配置図を見て、その非人間的な過密配置には憤りすら覚えた)
- ・さっそく、**県独自の発注方法**を検討。14,000戸の計画のうち、**4,000戸について別発注**することを決定(公募条件は次ページ)。

### ①第1回公募 4,000戸(標準単価600万円/29.7㎡)

4/11～4/18→27事業者(16,226戸)、

4/21審査→12事業者選定(4,000戸、一部鉄骨、プレハブ、木造パネルも)

### ②第2回公募 1,000戸(標準単価560万円/29.7㎡)

7/12～7/19→36事業者(13,620戸)、

7/25審査→15事業者選定(当初の戸数を変更して**2,000戸**へー全て木造)

### ③地域高齢者サポート拠点建設事業候補者の公募

200戸程度の応急仮設住宅団地、10数ヶ所設置、県内事業者に対して公募

5/30～6/10→36事業者、6/22審査→8事業者選定

# 福島県における応急仮設住宅③

- (1) 供給住宅について、県の定める標準仕様(参考資料)に合致すること。
- (2) 供給タイプは3タイプを想定しているが、主たる供給タイプとなる30㎡タイプ1戸当たりの**販売契約価格、リース契約価格(2年間)**は以下であること。  
**販売契約価格: 上限は600万円程度**  
**リース契約価格(2年間): 上限は520万円程度**  
[ 価格に含まれる事項 ]
  - ① リースの場合にはリース料(2年間)
  - ② 販売の場合は材料費
  - ③ 標準工事費(施工費)
  - ④ 標準工事解体費(販売の場合には処分費を含む)
  - ⑤ 床フィルム、玄関手摺、給水凍結防止、床・外壁・天井断熱材、エアコン、積雪補強、天井結露対策、玄関袖壁
  - ⑥ 外部設備、浄化槽、受水槽、造成、砕石、アスファルト、スロープ
  - ⑦ 外構等の解体・処分・復旧費
  - ⑧ 消費税等一切の税を含む
- (3) 下請工事については、**県内企業の活用**に十分配慮すること(二次以下の下請も含む)。
- (4) 工事の作業員等については、**震災被災者の雇用**に十分配慮すること。
- (5) 供給住宅の建設にあたり**県産材の活用**について十分配慮すること。
- (6) **入居後の維持管理体制**を整備すること。

# 福島県における応急仮設住宅④





# 福島県における応急仮設住宅⑤



# 高齢社会と住まいづくり

## ➤人口減少・少子高齢社会の課題に立ち向かう

- ・超高齢社会の進行－新たなライフスタイルの展開と住まいの工夫  
(グループホームなど)

- ・介護保険法と住宅改善

- ・地域社会・コミュニティとしての高齢者への心配りや生活支援の仕組み

- ・建築家・大工・工務店の役割－医療・福祉分野との連携

- ・お年寄りのたまり場と地域力形成

東京土建墨田支部＋NPO法人墨田さわやかネットによる  
墨田区京島“キラキラ茶家”の運営

- －住宅相談・法律相談・税務相談・健康相談

- －住宅相談、簡易耐震補強相談、火災報知器設置相談など

- －井戸端会議

# 地域社会再生に参画する

- 住まいは**地域社会再生の原点**である。  
しかし、基礎自治体にはまだこの観点はない。住宅行政は確認許可と公営住宅の供給・維持管理が中心だった。  
「**地域居住政策**」の展望を切り拓いていくことが重要。
- 新たな住まいづくりだけでなく、その**維持修繕や改善**などが今後の課題。
  - ・墨田区における「**簡易耐震補強制度**」の実現とその推進
  - ・全国各地で広がりつつある「**リフォーム助成制度**」制定の可能性
- 町内会・自治会などとの連携(コミュニティ再生のための Capacity Building)
- マンションなどの集合住宅においても、個別改造などの仕事は今後、増加していく  
ので、管理組合などとの連携が必要になっていくし、彼らもそうすることで**居住者の安全・安心**を実現したいと考えている。
- 自治体の公共事業への参画や**地域防災計画、総合計画、住生活基本計画**などへの関わりを強めていくことが重要である。

# 今回の支援活動の蓄積から次に繋げる

- 今回の被災地への支援活動を通じて、今後の住まい・まちづくり運動の展望を切り拓いていくために、今後の活動を提起したい。
  
- 今後の地域における運動・活動のイメージ
  - 地域における住宅供給や住み手への支援活動の包括的な調査研究活動
    - ・ 住宅供給の動向(人口減少・高齢化社会に向けた対応とくに空き家問題)
    - ・ 圏域内における地域循環型住まいづくりシステムの構築など
    - ・ 住み手への情宣活動など
    - ・ 市町村や県の住宅政策や介護保険法などに基づく住宅改善政策への連携状況  
ーリフォーム助成、耐震補強助成、地域産業振興助成など
    - ・ 環境共生型の住まいづくり(例:独 Energy Performance Certification )
  
  - 「土業」などの連携状況  
これまでの災害救助法に基づく仮設住宅建設などへの対応経験など  
これまでの「地域防災計画」や「地域防災協定」などへの対応蓄積など

# むすびにかえて

**私たちは、この都市を、  
私たちが引き継いだ時よりも、  
損なうことなく、より偉大に、より良く、  
そしてより美しくして、次世代に残します**

— 古代ギリシャのアテネ人が新たに市民になる際の誓約

—

(リチャード・ロジャース＋フィリップ・グムチジャン著  
「都市—この小さな惑星の」より)