

「東日本大震災、住宅復興・居住支援・まちづくりの提言」

2011年10月29日

日本住宅会議、国民の住まいを守る全国連絡会
住まいの貧困に取り組むネットワーク

はじめに一復興の理念と住宅・居住・まちづくりの基本方向

東日本大震災の被災者は、死者15,828人、行方不明者3,760人となり(10月21日現在・全国)、近年最大の人命被害が生じている。そして、10月上旬段階になっても、1,700名の人が避難所生活を余儀なくされ、旅館・ホテル、親族・知人宅に身を寄せる人も2万名にのぼっている。また、住宅建物は、全壊118,743戸、半壊183,323戸、一部破損605,513戸、計90万戸を超える膨大な被害(10月21日現在)となり、生活再建、住宅復旧の困難が続いている今日にある。

このような現実の中で、東日本大震災からの復興を住宅、居住、まちづくりの面で実現していくために、下記の基本方向も踏まえた具体的提言を第1部～第3部にわたって行うものである。

● 震災復興の理念の再確認

今後、さまざまな震災復興事業が展開されていくことになるが、その前提として、震災復興の基本的理念を明確にしておくことが重要である。「創造的復興」や、追悼・鎮魂が復興の第1原則とする考え方、さらには、日本経済の再生ができるまで被災地の復興はないといった主張が政府側から出されているが、復興はなによりも「被災者の生活再建と被災地の再興」のために、それを第1義的な目的として行う必要がある。

● 憲法13条、25条にもとづく住民の権利

災害によって肉親や全財産を失った人々が多数にのぼる現実に対して、国は、これらの被災者の生命、自由、幸福追求の権利を保障し、かつ健康で文化的な生活を全面的に保障する義務がある。復興はこうした憲法の理念・条文に則って、住民の権利の実現をはかることが重要である。

● “住まいは人権”にもとづいて

被災者の生活再建を図る上で、死活的に重要な土台が住まいの確保である。人間的な住まいなくしては生活が営めないのであり、その意味で住まいの確保は健康で文化的な生活の基盤である。その際、社会的に弱い立場に置かれている障がい者、高齢者、女性、ひとり親、外国籍の人びとに対して特に配慮を行うことが必要である。

● コミュニティ重視の住宅・居住・まちづくりを一体とした復興

住まいは、単体の器として確保されれば足りるというものではなく、そこでの人間的な生活を実現するには居住の様々な条件の確保が必須である。また互いに助け合って暮らすコミュニティの存在が欠かせない。こうした、生活全体を包み込む住宅・住環境を、住民が主体となったまちづくりによって生みだしていくことができるよう、国と自治体が十分支援しなければならない。

第1部 避難、仮設住宅の全面的な改善についての提言

I-1 避難生活の解消と県外避難者への対応について

10月上旬現在の避難者は、避難所(公民館、学校等)生活者1,719人(被災3県で921人、このうち宮城県が822人)、避難所以外の「旅館・ホテル等」生活者2,877人(被災3県で1,629人、このうち福島県が1,533人)、同「親族・知人宅等」生活者17,303人(被災3県で882人、このうち岩手県が882人、3県以外の東北各県と北海道で計3,127人、また東京都、千葉県など関東近県で7,848人)であり、2万2千人の人びとが避難生活を余儀なくされている。また被災3県からの県外避難者は65,494人(うち福島県からの避難者55,608人、借上仮設住宅入居者含む)となっている(いずれも政府の東日本大震災復興対策本部10月12日発表による)。

1. 避難所生活を直ちに解消する手立てと段取りをとり、速やかな仮設住宅居住を保障すること。
2. 避難所以外の「旅館・ホテル、親族・知人宅等」で生活する被災者の実状を具体的に把握し、必要な生活・居住支援を行い、早急に仮設居住を含めた住宅の確保を実現すること。
3. 県外避難者に対する緊密な連絡とあらゆる復旧・復興情報が十分に伝わるネットワークを構築し、運用を図ること。この点で、「全国避難者情報システム」(総務省方式)や「被災者支援システム」(西宮方式)が一部で運用されているが、十分なものとはなっていない。県外避難者の個人カルテ等の整備をはじめ、被災者の目線に立った全国的なネットワークとして機能するよう大幅な改善を行うこと。

I-2 応急仮設住宅の生活・居住環境の改善について

10月17日現在の応急仮設住宅の建設・供給数は、51,492戸で必要戸数52,513戸を達成していない。また、この時点での入居率は平均8割程度となっている。厚生労働省は「応急仮設住宅の居住環境等に関するプロジェクトチーム」を8月に設置し、居住者調査(約2,000の回答)を行い、10月下旬には対応策等の中間報告を行うとしている。5万世帯にのぼる応急仮設住宅の生活・居住環境を改善し、生活再建の確立をめざすことは当面の最重要課題であり、以下の対策を行うべきである。

I-2-1 応急仮設住宅入居者の全戸調査による改善と住宅再建

前記の厚労省の「居住者調査」は、仮設住宅の居住環境の改善にとって重要な取り組みであり、継続的に発展させる必要がある。今後については、仮設住宅入居者への全戸調査を行い、生活・居住環境の改善に十分活用するとともに、住宅の確保と住宅再建の諸要求について把握し、住宅復興、居住支援の諸方策に活かしていく必要がある。

I-2-2 仮設住宅での生活支援の拡充について

- (1) 仮設住宅居住者で自力で食料、生活物資を確保できない者に対しては、災害救助法に基づく提供を行い、生活支援を継続的に実施すること。
- (2) 災害救助法に基づく「集会施設の設置」、「福祉仮設住宅の設置」を「50戸以上等」の規模にこだわらず、仮設住宅の空き家の活用を含め積極的に行うこと。また、仮設住宅居住者に対する医療面でのサポート体制を構築し、心身の健康の維持とケアが行えるようにすること。
- (3) 仮設住宅団地と近隣地域に、各種生活利便施設を設置し、生活支援の拡充を行う必要がある。仮設店舗や仮設作業所、コンビニ等の設置、各種物販施設・出張販売所、サロンや居酒屋等の出店など、被災地の自営業者の営業支援と合わせて具体化していくべきである。こうした具体化の中で仮設市街地を作っていく取り組みも求められる。また、生活用品等の買い物のためのコミュニティバス、共同利用車の確保、運用も行う必要がある。
- (4) 仮設住宅への入居は、抽選方式などにより従前の人間関係やコミュニティが無くなっている場合が少なくない。自治会の立ち上げとその活動、近隣のコミュニティづくり、見守りボランティアの派遣、各種情報システムの構築と運用などを行政側も積極的に支援し、孤独死等を出さない取り組みを本格的に行うべきである。
- (5) 仮設住宅での水光熱費を負担できない居住者に対しては、国としてこれらの費用を減免する措置を早急につくるべきである。電気料金や水道料金の節約で体調を悪くし、病気となり、最悪の場合死亡に至ることが、阪神大震災時に生じた。これを防止することが必要である。

I-2-3 仮設住宅の居住性、居住環境の改善について

- (1) 前記厚労省の居住者調査では「仮設住宅の居住環境の改善点」についての把握が行われている。また、被災3県では県の委託による現地NPO等の「仮設住宅アセスメント」が実施されている。これらの調査のデータを広く公開し、国、地方公共団体のみならず、各界・各方面で仮設住宅の居住性と居住環境の改善の取り組みが行われるようにすべきである。
- (2) これまでに建設・供給されたプレハブ仮設住宅では、欠陥施工や不具合の問題が数多く発生している。こうした瑕疵やクレーム事案について即刻対応すると共に、これらの実態と発生原因を把握し、担当事業者に対し必要な措置をとるべきである。
- (3) 鉄骨系プレハブ仮設は、今年の夏に耐え難い居住状態となることが明らかとなった。一定の対策が取られたが不十分のまま推移している。今年の冬場はさらに過酷な状況が考えられる。寒さ対策を本格的に実施すると共に、居住者の状態をたえず見守り、病気や死亡事故等が発生しない体制をとる必要がある。

I-2-4 長期にわたる仮設居住への対策と木造仮設の活用について

大震災と原発事故による甚大な被災、被害によって応急仮設住宅への居住が長期となることが考えられる。2～3年以上になることも想定し、仮設住宅の維持・管理の体制と継続的な改善・改良の対策を講ずるべきである。

また、今回の仮設住宅では木造仮設住宅が約7千戸建設・供給されたことが大きな特徴である。この木造仮設は居住性も良く、居住者からも喜ばれ、入居率も高いものとなっている。また、木造仮設は本設住宅として利用可能な仕様となっている住宅が多く見られる。今後の本設住宅への移行（移築・増築を含む）を検討し、実施すべきであり、利用者への払い下げなども検討されてよい。

I-2-5 仮設住宅への人的サポート(生活サポートやパーソナル・サポート)の配置

居住者は様々な課題を抱えて入居しており、今後の生活と就業への不安や心身の不調が表面化し、さらに依存症やストレスによる暴力や孤独死の恐れもあり、こうした二次的被害を許してはならない。これに対して仙台市の絆支援やパーソナル・サポート・サービスが活動を組織的に始めているが、仮設住宅団地には、個々人の居住の安定と生活課題の解決をはかるための人的サポートを行政責任で必ず配置すべきである。

I-3 借上げ仮設住宅の諸問題と制度・運用の改善について

災害救助法に基づく「応急仮設住宅の設置に代えて、賃貸住宅の居室の借上げを実施」による住宅の提供が借上げ仮設(みなし仮設とも呼ばれる)住宅である。10月20日現在の借上げ仮設は、①民間賃貸住宅60,779戸、②公営住宅7,391戸(公社住宅等含む)、③雇用促進住宅6,891戸、④UR賃貸住宅933戸、⑤国家公務員宿舎1,406戸、合計77,400戸となっている。

I-3-1 借上げ仮設住宅の位置づけと全居住者への対応について

借上げ仮設住宅は前記のように5種の住宅が存在し、居住戸数は民間賃貸住宅の6万戸をはじめ合計7.7万戸あり、被災者の住宅確保に重要な役割を果たしている。これらの住宅は、いずれも災害救助法に基づく応急仮設住宅の位置づけと取り扱いが求められるが、公的住宅などは必ずしもそうっていない現状にある。これらの借上げ住宅について、法による応急仮設住宅の取り扱いを適用し、すべての居住者への十分な対応を図るべきである。そのためこれら5種の住宅の取り扱いの現状を把握し、問題点の解消を居住者の要望と家主側の意見も取り入れて行う必要がある。

I-3-2 各借り上げ仮設住宅の改善等について

(1) 民間賃貸住宅について

民間賃貸住宅の借上げは、被災3県で5万1千戸であり、宮城県、福島県では応急仮設住宅の

入居を上回っている。したがって民間賃貸借上げによる居住を重要な課題として、居住に関わる必要な機器・備品の提供をはじめ、各種の問題解決を図る必要がある。とくに家賃支給については、上限等を一律に定めるのではなく、地域の実情に応じて対応すべきである。また入居初期費用や契約更新、入居期間の問題についても対応を行う必要がある。

(2) 雇用促進住宅について

雇用促進住宅は、被災3県で3,171戸(それ以外の都道府県で3,720戸)の入居があり、3県では公営住宅入居(916戸)を大きく上回っている。被災3県での既存公営住宅の量的不足を補完する役割を果たしている。この雇用促進住宅は今後廃止される政府方針が出されているがこれを撤回し、恒久住宅として維持・管理し、復興公的住宅として必要な改善を行い、提供すべきである。

(3) 公的賃貸住宅について

雇用促進住宅を含め、公的賃貸住宅(公営住宅、UR賃貸住宅等)の入居期間は「6ヵ月ごとに最長2年まで更新可能」などとなっている。応急仮設住宅の居住と同様に入居年数が2年を超えることが考えられるので継続居住への対応が求められる。また、駐車場料金やエアコン等の附帯設備の設置についても公務員宿舎を含め、統一的対応を行うべきである

なお、公営住宅等への入居は提供可能23,848戸に対し7.4千戸、UR賃貸住宅は同5,134戸に対し約9.3百戸であり、実際の居住戸数が大きく下回っている。これらの原因について把握し、これからの対応について検討する必要がある。そして、公的賃貸住宅の縮小・削減計画等は取止め、震災や災害に即対応できる住宅として維持し、改善を図るべきである。

I-3-3 借上げ仮設住宅の継続居住について

前記のように、借上げ仮設住宅は「最長2年まで更新可能」等の入居期間となっている。これを超える継続居住の対応を今から用意する必要がある。後出の民間賃貸住宅居住に対する継続的な家賃補助、あるいは公営住宅として借り上げる施策を検討すべきである。

また、借上げ仮設住宅の居住者は、全国各地に分散している。前記「県外避難者に対する情報システム、支援システム」の活用等、孤立化を招かない方策を取るべきである。そして、借上げ仮設住宅においても、水光熱費の減免措置を適用する必要がある。

I-4 災害救助法による応急仮設住宅供給の抜本的見直しについて

東日本大震災と福島原発大災害による応急仮設住宅の建設と供給、そして居住の実態は、現行の災害救助法による仮設住宅のあり方、制度と運用、実施に多くの問題と課題を投げかけている。従来のプレハブ仮設住宅の限界と問題点も示されている。借上げ仮設住宅の増大、木造仮設住宅の建設と地元業者・地元材の活用、民間賃貸住宅の確保と居住問題、公的住宅の役割と問題点、仮設住宅建設とその労働問題などなど、多くの検討すべき課題がある。

従来の協定等によるプレハブ仮設建設の枠を大きく脱却して地産地消に配慮し、民間、公共の既存住宅の活用、改善を大きな柱にした仮設住宅供給の抜本的見直しと制度、運用の改善を災害救助法の必要な改正も視野に行うべきである。

第2部 住宅復興、住宅再建、まちづくりについての提言

Ⅱ-1 災害復興公営住宅の大量建設と供給について

東日本大震災による住宅・建物の被害は全壊11万8千戸、半壊18万2千戸にのぼる。これは阪神・淡路大震災の全壊10万5千棟、半壊14万4千棟を超える大被害である。住宅を失い、自らの力では住宅の再建・確保ができない被災者に対しては、災害復興公営住宅などの公的住宅が極めて重要な役割を果たす。災害復興公営住宅については、阪神・淡路大震災やその後の各地の震災でも多くの経験があり、全財産を失った被災者の生活再建を実現する上で最も大きな柱となるものである。ところが現状(10月初旬)では、被災3県の42市町村で復興公営住宅の計画があるのは7市町村で2,200戸程度にとどまっている。このような状態を一刻も早く打開する必要がある。

そのためには、仮設住宅入居者から全数アンケート調査を行い、年齢、世帯構成、収入、職の有無、もとの街・集落に戻りたいか否か、希望する住宅(公営か賃貸か持ち家再建か)、等の実態の把握が重要である。

Ⅱ-1-1 災害復興公営住宅の建設・供給の目標と計画について

災害公営住宅の建設・供給は、政府の計画(第1次補正予算)で「1万戸」というものである。これは、阪神・淡路大震災の4.2万戸の4分の1にしか過ぎない現状の計画(第3次補正で2万戸追加される予定)である。前記の住宅全壊12万戸の被害から見ても、4万戸以上の公営住宅の建設・供給が必要であると考えられる。各自治体は被災者の実状と要求を速やかに把握し、建設・供給計画を立てること、国はそれに必要な予算を確保し、十分な支援を行うべきである。なお、この災害公営住宅の計画には、後記の借上げ公営住宅を含めたものとしていく。

Ⅱ-1-2 復興公営住宅の建設のあり方について

- (1) 復興公営住宅の建設は、従前居住地に近い安全な場所に、集落ごとに計画し、地域コミュニティが保持される建設を行う必要がある。入居選考においても優先入居者とともにコミュニティを重視したものとしていく。
- (2) 経済性や効率性を重視した大規模集合住宅の建設ではなく、被災者の従前の生活実態や地方性に配慮した小規模で多様な建設・供給とし、多様な世代の居住にも配慮すべきである。
- (3) この点で、応急仮設住宅で建設された木造住宅の経験は重要であり、木造仮設の復興公

営住宅としての転用、利活用を検討し、実施するとともに、新設の復興公営住宅についても木造の戸建、小規模集合住宅の建設を重視すべきである。

Ⅱ-1-3 借上げ公営住宅の積極活用について

前記のように、民間賃貸住宅を借り上げて仮設住宅として使用しているものが被災3県で5万1千戸ある。これらのうち、借上げ公営住宅として相応しい住宅については、積極的に活用すべきである。その際、契約期間の更新を含め収入に応じた家賃補助を行うなど、被災者の生活継続を保障していくことが重要である。

Ⅱ-1-4 公営住宅の払い下げについて

現行制度では、耐用年数(木造で30年)の4分の1が経過すれば入居者への払い下げが可能となっている。この期間の短縮などが検討対象となっている。払い下げの価格等を含め検討を行い、実施をめざすことも一案である。

Ⅱ-1-5 高齢者、障がい者に対応したグループホーム、ケア付き公営住宅の供給

自力で生活再建が困難な高齢者や障がい者にふさわしいグループホーム型公営住宅や、ケア付き公営住宅、コレクティブハウジングやペット共生住宅等の供給は、居住者の困難を発見しやすく、また支援しやすい形態の住宅として有効であり、中・長期的にみても重要課題として取り組む必要がある。また、阪神・淡路大震災で実施された準公営住宅(民間借上げ住宅等)についても検討すべきである。この場合にも、仮設住宅で述べたような人的サポートを行う必要がある。

Ⅱ-2 住宅再建、住宅復興への支援の抜本拡充について

一定の資力があり、自力再建の可能性のある被災者に対しては、最大限の支援を行うことが重要である。住宅の自力再建は被災者にとって、生活の継続、コミュニティの保持が可能であり、望ましい居住となる。被災者が自力再建できるかどうかは、支援金などの額によるところが大きいのであり、その確実な見通しと拡充、上乘せが必要となっている。

Ⅱ-2-1 被災者生活再建支援の抜本拡充と適用の拡大

現状での支援の中心は被災者生活支援法による支援金であり、全壊世帯に対して最高300万円の支援金が支給されてきたが、これでは不十分であり、以下の制度改善をすべきである。

- (1) 全壊世帯は500万円(基礎支援金100万、建設400万円、補修200万)とする

- (2) 大規模半壊は450万円(基礎支援金50万、建設400万、補修200万)とする
- (3) 半壊世帯にも適用すること(補修200万円)。
- (4) 国の補助率の引き上げを行うこと
- (5) 液状化や地すべり被害住宅への適用を行うこと

Ⅱ-2-2 民間賃貸住宅、分譲マンションの再建・補修に対する支援の拡充

民間賃貸住宅、分譲マンションの再建・補修に対して、災害救助法による応急修理補助の実施とともに、前記の「被災者生活再建支援」の適用を行い、支援を拡充すること。また、住宅リフォーム助成制度の適用拡大や助成額の上乗せ(宮古市の18万円上乗せ等)について、地域住宅交付金制度の活用を含め必要な援助を行うこと。

Ⅱ-2-3 住宅ローンの2重負担の解消、救済策の実施

大震災により被害を受けた住宅等については、住宅ローン等の2重負担の解消を図り、住宅復興を実現するため、既往ローンの返済免除、返済猶予、金利の引き下げ等の措置をとること。この措置は住宅金融支援機構とともにすべての民間金融機関についても実施すること。

Ⅱ-2-4 各県の支援金、義援金による上乗せの早期支給

被災者生活再建支援金に加えて、中越地震、能登地震では県による支援金が支給され、また独自の制度による支援金の上積みも行われた。さらに義援金の配分もあり、被災者には最高で約700万円の支援金が届けられた。こうした経緯からも、各県の独自施策や支援金額、義援金の額などの情報を早急に示すべきである。

県の独自政策としては、石川県の「能登ふるさと住宅」モデル(地元木材使用、地場産材の活用等)による補助金制度や新潟県のリーバースモーゲージ制度などを参考にしつつ、より実情にあった支援策を打ち出すべきである。

Ⅱ-2-5 ローコスト住宅、木造住宅建設の推進

ローコスト住宅による住宅再建では、柏崎市で1㎡当り10万円で建設された事例が多数あり、被災者に歓迎された。また、今回岩手県住田町でのローコストの木造仮設住宅の建設もある。国や県はこうした低コスト住宅、木造住宅の建設を奨励、推進する施策に取り組む必要がある。

その際、福島県での仮設住宅建設の公募(福島方式)で行われたように、地元中小建設業者の活用、地元材の活用、被災者の雇用などを重視した推進施策を復興公営住宅の建設にも拡げて実施すべきである。

Ⅱ－3 居住の安定と居住支援・住宅施策の強化について

「はじめ」で明らかにしているように、大震災と原発被害の被災者の居住の安定は、何よりもコミュニティ重視の住宅復興と居住支援の強化が必要であり、第1部、第2部の提言を確実に実施することが求められる。それと共に、東日本大震災における住宅・居住問題の幾多の教訓、課題からも次の施策の実現が切実となっている。

Ⅱ－3－1 居住支援協議会の本格導入と各地での設置について

大震災での借上げ仮設住宅として、民間賃貸住宅に6万戸入居する従来の経験を越える新たな状況が生まれている。震災直後から賃貸住宅の空き家や居住の問題については、地方公共団体や国がほとんど把握していない事態が続き、多くの困難と問題を発生させ、今日にいたっても様々な課題を抱えるに至っている。住宅セーフティネット法に規定され、国交省も今年度から重視するとされている「居住支援協議会」の設置と役割が極めて重要となっている。

国および地方公共団体は、大震災被災地での「居住支援協議会」の設置を具体化し、進めるべきである。そして、被災地にとどまらず全国各地に「居住支援協議会」の設置を行う必要がある。その際、協議会は基礎的自治体や行政区、あるいは集落や団地単位での設置が求められる。

そのため、協議会設置に係わる諸条件の緩和等を行い、自治会などの住民組織や借地・借家人組合、居住支援のNPO等が広く参加できるように大幅な改善が必要となっている。また、各地の協議会に対する補助金の確保、予算措置を国、地方公共団体がを行い、保障すべきである。

Ⅱ－3－2 民間賃貸住宅等への家賃補助制度の実施について

当面、借上げ仮設の期限後の民間賃貸住宅居住者に対する家賃補助制度の実施を、厚生労働省が行っている(2011年度末まで)「住宅手当緊急特別措置事業」を土台として、事業継続と抜本拡充の制度改善を行い、具体化すること。その際、「第2のセーフティネット」をめざす方向で検討し、具体化していくことが重要である。

また、借上げ仮設扱いとすべき公的住宅(雇用促進住宅、UR賃貸住宅、公社賃貸住宅等)についても家賃補助制度ないし家賃減額制度を実施すること。

こうした大震災被災者に対する家賃補助制度の実施を踏まえ、民間賃貸住宅への家賃補助を公営住宅入居階層を対象として具体化し、恒久的な制度として確立していくべきである。

Ⅱ－3－3 公的住宅政策の抜本強化について

大震災での公的住宅の活用は全国で約1万7千戸となっている。この公的住宅の活用は不十分であるが、被災者の住宅確保に必要な役割を果たしている。この中で被災3県での公営住宅への

入居は約9百戸にとどまっている。これは、被災3県の既存公営住宅が量的に少ないためである。

数十年にわたる公的住宅政策の縮小、撤退路線が、大震災の住宅保障にも大きな影を落としている現実にある。公営住宅を柱にしつつ、雇用促進住宅、UR(公団)賃貸住宅、公社賃貸住宅、住宅金融支援機構等の公的機関の役割について、これまでの市場化志向を全面的に改め、公共性の発揮を中心とする改革を行う必要がある。

緊急的には、公営住宅をはじめ公的賃貸住宅のこれ以上の縮減策は直ちにやめ、新規建設・供給の計画を立て、今後の大震災等への対応を含めた公的住宅政策の抜本的強化をはかるべきである。

第3部 住宅復興を柱としたまちづくりについて

Ⅲ－1 まちづくりの計画と3つのカギ

被災者の住宅再建と被災地の復興をすすめる上で、まちづくり・むらづくりが重要な鍵となっている。津波で甚大な被害をうけた地区では、いまま冠水している土地が広がり、そのままでは建物の再建はできない。また、将来にわたって津波被害を避けるためには、元通りにまちや村を作り直すのか、それとも別の場所に移転するのが大きな争点になっている。

津波被害の大きかった地区では高台移転が推奨され、また、平地を利用する場合は、防波堤・防潮堤・2線堤(道路や鉄道敷の盛土)によって安全性を高めた地区に住宅を移し、危険な地区は常時人が住まない倉庫や業務施設を立地させるといった土地利用計画が検討されている。

このような地区の将来計画を決定するには、①科学的裏付けに基づいた土地利用方針、②事業実施のための財源や新制度の裏付け、③住民の参加と理解、合意が不可欠である。

Ⅲ－1－1 科学的根拠を持った計画の前提

現状では、個々の地域に即して十分な根拠をもった津波の将来予測や危険性・安全性を判断することができていない。1000年に1度といった頻度で起こる地震・津波(いわゆるレベル2)の予測は難しいし、それに対してどの程度の安全性を確保するのか、またできるのか、その根拠は確かか、などの点は十分に解明できていない。三陸地方で幾度となく経験している、百数十年もしくは数十年に1度の地震・津波(レベル1)に対しては人命の確保、経済被害の相当程度の軽減は必要であろう。しかし、それを実現するに2線堤はどの程度効果があるのか、それを町なかに建設することによるデメリットはどうかなどの情報もまだ乏しい。

Ⅲ－1－2 事業実施の財源的裏付け

事業実施のための財源的裏付けも大きな問題である。国は第3次補正予算案の概要で復興特

別区域法案や復興庁法案の基本的な考え方や東日本大震災復興交付金制度の概要を示した(10月7日復興対策本部)。これにより、復興地域のまちづくりに必要なハード事業に対しては基本的に市町村負担がゼロになるよう予算措置を行うこととしている。

すなわち、防災集団移転事業や区画整理事業、漁村集落整備事業などの基幹事業(40事業)について国庫補助金の大幅な投入と交付金の活用によって市町村負担が実質ゼロになるようにするというものである。また、集団移転事業では民間住宅の用地となる土地についても自治体が取得し、民間に売却できるようにする。これらの制度の導入によって、復興事業を促進するという方向がひとまずは示された。今後各市町村の復興計画が国に提出され、それにもとづいて予算の配分がなされるわけで、実際にどの市町村のどの計画に予算がつくかは不透明である。

また、こうした事業の基盤整備については自治体負担無しで進めることができたとしても、そこで宅地を確保し住宅を建設する個々人の負担がゼロで済むわけではないから、従前の土地の買い上げや、住宅再建のための支援金の支給がなければ、終の棲家に到達できない。

Ⅲ-1-3 地域住民の参加、理解と合意

地域住民の理解や合意という点でも、大きな課題を抱えている。被災地が広域にわたり、その中には合併で一つの市に組み入れられているが、生活域としてはまったく独立した集落などが多く、計画はその集落ごとに異なったものにならざるを得ない。しかし、そうした集落での計画案の周知や合意形成が十分にできているとは言い難い。

さらには、仮に移転したとしても、その居住地が将来的に存続する(サステイナブルな)条件があるかどうか重要な問題である。そこで雇用の機会はあるのか、農業・漁業の仕事はうまくいくのか、後の世代が継続して住み継ぐことができるかといった点である。莫大な費用をかけて造成した宅地が、10年、20年で廃墟になるのでは、真の復興とはいえない。

結局、こうしたことは、地域住民がさまざまな可能性について理解を深め、納得した上で決めなければならない。現場を見ずに被災者の意向もふまえず、外部から、上から一方的に決め付けることは、当然避けなければならない。

Ⅲ-2 まちづくりに向けての具体的提言

1. 自主的まちづくりとその支援

国や県は市町村が自主的にまちづくりの計画を策定できるよう、津波の危険性や安全確保の条件に関する科学的知見を得られるよう最大限の支援をすべきである。

2. 合意形成の重視と技術的支援

県や市町村の計画策定ができあがりつつあり、今後はその具体的な事業実施に向かうが、地区や集落のレベルで、災害の危険性や地域の産業・雇用、伝統や歴史などの諸条件をよく勘案して、

自主的に合意形成ができるよう、話しあいを行い、計画・事業をすすめるための技術的サポートが必要である。

阪神・淡路大震災では復興まちづくりのための「まちづくり協議会」がつけられ、コンサルタントやアドバイザーがサポートしたところ(尼崎築地、芦屋など)は、コミュニティも復興し、違和感のない街がつけられたが、行政主導で復興再開発事業や区画整理事業が強行されたところは、未だに閑散とした街で、むしろ“復興災害”ともいえる状況を創りだしている。

そうした技術的支援がなければ、被災者が議論をしていくこと自身がむづかしい。今回の被災地は広大で、アクセス困難であり、被災の質や程度も多様である。被災地の近傍に大学や研究機関、民間の専門技術者が少ないことから、国・県はマンパワーを大量に継続的に投入し、民主的な合意形成・計画作りのための支援を早急に実施すべきである。

3. 大規模事業誘導でなく、住宅復興を柱に

高台移転や平地での津波防御施設づくりなどで、市町村の意向を尊重し、国は最大限の財政支援を行うべきである。ただし、やみくもに大規模事業に誘導することは地域の真の復興にはならず、かえって地域を疲弊させる結果を招くことになる。あくまでも、科学的知見に基づいた地域の自主的判断を尊重しなければならない。

また、移転事業などの場合は、個人の住宅や店舗の再建・復興に対する支援も欠かせず、水没地の買い上げや被災者生活再建支援金の大幅な増額などが必要である。

4. 仮設的な建築等による地域復興を

まちづくりの方向性が住宅や店舗などの再建を左右する面があるものの、それが定まらない限り住宅もなく、仕事もできないという状況が長引くと、被災地を離れる人が増えていく可能性がある。また、計画ができたとしても事業が完成するのは何年も先のことであり。その間、被災者は収入を確保し、生きていかねばならない。このような地域の復興計画と個別被災者の生活再建の間のギャップを埋めなければ、復興計画は足元から掘り崩される。宮城県下における広大な建築制限はそうした点が懸念される。

こうした問題を考えれば、むしろ、事業が具体化し実際に完成するまでの間は、仮設的に自由な建築活動・営業活動を行うことをみとめるべきである。そして、事業の推進にともなって、仮設的な建築や事業の補償も含めて地域づくりを行うことが現実的であり、そのほうが被災地に人が定着し、地域の復興にとって有益である。