

## 東日本大震災 10 年と住宅復興

神戸大学

名誉教授 塩崎賢明



### 1. はじめに

東日本大震災の発生した 9 日後の 2011 年 3 月 20 日、筆者は「東北関東大震災のよりよき復興にむけて」という文書を作成した。未曾有の大災害の復興の困難を予想し、阪神・淡路大震災から得た知見をもとに何が想定されるかをメモしたものである（注 1）。このなかで生活再建のプロセスにおい重視すべき点として、概略以下のように述べた。震災直後に筆者が持っていた視点である。

①復興は被災者の生活再建を第 1 義とすべきである。被災者の生活再建より優先させるべき課題はない。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。

②国は、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。「被災者生活再建支援法」は重要であるが、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。

③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いと、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。

10 年という一つの節目を迎えるが、いまだ復興が果たせていない被災者も少なくない。果たして上記のような観点から復興は進められてきたのだろうか。

### 2. 被害と復興の到達点

復興庁によれば、ピーク時 47 万人に上った避難者は 4.3 万人に減り（2020 年 11 月）、全壊家屋 12 万棟の被害に対して、15.4 万件が自主再建、災害公営住宅は約 3 万戸が完成し、高台移転で 1.8 万戸の宅地完成し、学校・病院等の施設はおおむね復旧されたという（注 2）。

こうした数字からは、復興が順調に進んできたように見えるが、それでも 10 年を迎えるのになお 4 万人以上が避難状態にあるというのも復興の現実である。

東日本大震災は死者 19729 人、行方不明 2559 人、の犠牲者を出したが、注目すべきは直接的な人的被害だけでなく、関連死・孤独死・自殺などの間接的な人的被害も大きいということである。これらは地震や津波の自然の猛威で亡くなったわけではなく、災害を生き延びたにもかかわらず、その後亡くなった人々である。災害が一段落した後の復興過程における施策が被災者の生活再建に寄り添うものとなっていないとき、様々な災厄が人々に降りかかり、「復興災害」をもたらす。

災害で一命をとりとめた被災者が復興に向かう前にまず直面するのが避難であるが、関連死の多くは、避難所への移動や避難所での生活による心身への打撃によって引き起こされている（注 3）。体育館などでの密集した雑魚寝、冷たい食事、不便なトイレなどの前近代的で非人間的な避難所の環境が主な原因である。

福島県では直接死よりも間接死のほうが多くなっている。原発事故によって余儀なくされた避難過程での死亡である。避難者は現在でも 42,415 人に及ぶが、そのうちの約 70%（29,307 人）は福島県から他県へ

の避難者である（復興庁、2020年12月25日）。いわゆる「自主避難」と言われる人々に対する住宅支援はすでに打ち切れ厳しい状況に置かれている。このような東日本大震災の経験から災害直後の避難の在り方を早急に抜本的に改善し、次なる災害への備えに活かさなければならない。

表1 東日本大震災の直接死と間接死

	福島	宮城	岩手	計
直接死(*1)	1,810	10,760	5,787	18,357
関連死(*2)	2,313	929	469	3,711
孤独死(*3)	75	114	54	243
自殺(*4)	99	53	48	200
計	4,297	11,856	6,358	22,511
*1警察庁2020.1、*2復興庁2020.9.30、*3河北新報2018.3.4、*4福島民報2018.3.3				
直接死には行方不明者を含む				

### 3. 復興の枠組み

東日本大震災の復興について忘れてはならないのは、復興の初期段階で作られた基本的な枠組みである。

すなわち、復興構想会議の提言や復興基本法、増税による財源確保、復興庁の設置などなどである。

2011年4月11日に東日本大震災復興構想会議が設置され、6月25日には、「復興への提言」が提出された。また、6月20日に「東日本大震災復興基本法」が成立し、同月24日に公布・施行された。復興の枠組みは、復興基本法と復興基本方針（その下書きは復興構想会議の提言）によって作られた。その後、復興財源確保法が2011年12月2日に、また復興庁設置法が12月16日に成立し、復興庁が2012年2月10日によりやく発足する。以上が大まかな流れであるが、この中で復興構想会議は先頭を切って復興の方向付けを発信してきたが、その構えは被災者目線とはいえないものであった。

構想会議は2011年5月10日に復興構想7原則を発表したが、そこでは「失われたおびたしいのちへの追悼と鎮魂こそ生き残った者にとって復興の起点である」とし、「鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、科学的に分析し、教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する」ことが復興の第

1原則だと謳った。むろん追悼・鎮魂は大切なことであるが、しかし亡くなった人の問題ではなく生き残った被災者の生活を立て直すことが復興の課題であり、第1原則でなければならない。しかし、この7つの原則のなかには「被災者」という語句はまったく登場しない。

原則の5番目では「被災地域の復興なくして日本経済の復興はない。日本経済の再生なくして被災地の真の復興はない。この認識にたち、大震災からの復興と日本再生に同時進行をめざす」と述べている。

このとらえ方は、復興基本法に反映し、「東日本大震災からの復興」と「活力ある日本の再生」の2つを法の目的として並列することとなり、その後の復興予算が被災地以外で流用されることに法的根拠を与えるものとなっていった。

ところで復興基本法が一方の目的とした「活力ある日本の再生」はどこまで達成されたのだろうか。例えば、日本の一人当たりGDPをみると、2011年時点では48160ドルであったが（世界ランキング17位）、その後下落の一途をたどり、2019年には40256ドル（25位）にまで落ちている。この間2014年、2019年と2度にわたる消費税増税も行われ、2019年度の経済成長率は新型コロナの影響もあって、0.3%のマイナス成長となるに至り、この10年で復興基本法の目的たる「活力ある日本の再生」が達成されたとは到底言い難い状況である。

### 4. 住まいの復興—仮設住宅

東日本大震災では3種類の仮設住宅が提供され、恒久住宅の確保については災害公営住宅の建設と自力再建支援が行われた。

応急仮設住宅については、阪神・淡路大震災以降鉄骨プレハブ住宅の建設が広く行われてきたが、東日本大震災ではそれに加えて、木造仮設住宅の建設と、いわゆる「みなし仮設住宅」の提供が行われた（表2）。これらはプレハブ仮設の建設が間に合わない中での苦肉の策であったが、従来になかった施策であり、そ

の後の熊本地震等でもおおいに活用された。プレハブ仮設住宅は夏は暑く冬は寒い、熱中症や呼吸器系の病気を招くなど、その低質性は広く知られてきたところであり、木造仮設住宅やみなし仮設住宅は生活水準を確保するうえで優れている。プレハブ仮設住宅が自明のようになっていた背景には、全都道府県とプレハブ建築協会の協定があるが、東日本大震災後、都道府県と木造住宅建設事業者との災害協定が全国に広がっている（2020年現在 37 都道府県+8 市）。

仮設住宅の居住水準が低いことの批判をうけて、国は 2017 年 4 月 1 日より、仮設住宅一戸当たり 29.7 m<sup>2</sup>の面積基準を廃止し、自治体が実情に合わせて広さや間取りを決められることとし、国の支給する建設費も 238.7 万円から 551.6 万円に引き上げた。それでも実際にかかる費用は 700 万円以上と言われており、なお不十分であるが、東日本大震災の経験がもたらした一つの前進面ではある。

みなし仮設住宅は既存の民間アパートなどを借り上げて仮設住宅として提供しその家賃を災害救助法によって国が支給するものであるが、被災者が自ら選んだ物件が認められることとなり、建設型仮設住宅以上に普及が進んだ。

しかし、みなし仮設住宅にも問題がある。一つは民間アパートなどの空き物件が都市部に多いため被災者が地元を離れて都市部に引き寄せられるという側面である。じっさい東日本大震災では沿岸部の被災市町村の人口は軒並み減少し、人口が増加しているのは仙台市、名取市、利府町のみである。都市部のアパートなどに数年暮らした場合そこでの就職や進学などの生活が始まり、元の地域に戻ることに困難になると想像される。

また、民間アパートに一般の入居者に交じって入居するため、建設型の仮設住宅とは違って被災者の存在が見えにくい。被災者自身にとっても誰が被災者かわからず、孤立を招くという面もあり、ボランティアなどの支援の手が届きにくい。

さらには、借り上げ期間が終了した時点で家賃が一

気に跳ね上がるという問題もある。この点については、多くのみなし仮設入居者は現在の住宅での生活継続を望んでいるから、家賃の全額支給を終了した後も公営住宅並みの家賃に下がるよう家賃補助を行うことが望ましいが、わが国では一般的に家賃補助制度が設けられておらず、今後の重要課題である。

表2 東日本大震災の仮設住宅

	建設仮設		みなし仮設	
	入居戸数	入居者	入居戸数	入居者
岩手県	2,411	4,924	555	1,338
宮城県	1,199	2,420	1,468	3,279
福島県	1,058	1,645	3,923	7,490
計	4,668	8,989	5,946	12,107

(2018.4現在。各県HPより作成。)

## 5. 在宅被災者

生活再建、住宅再建が果たせない重要問題として「在宅被災者」がある。災害で命は助かったが、破壊された住宅で何年も暮らしている人々である。さまざまな理由で避難所や仮設住宅に行かずあるいは行くことができずに、かろうじて残った1部屋で電気や水道、トイレや風呂が使えない状態で非人間的な生活を強いられている彼らは、行政から「被災者」として認定されない。自ら避難所に行かない人々も本来は被災者であり、支援を受けるべきであるが、行政側も避難所にいる被災者のことだけで忙殺され、姿の見えない在宅被災者を積極的に調べて支援する余力がない。

在宅被災者が発生する理由は、第1に避難所がすべての被災者を受け入れる状態にないことである。避難所の生活環境は極めて非人間的で、健康な人にとっても過酷である。持病を抱えた人や障害のある人、介護を必要とする人々にとって快適ではなく、かえって苦しみが増す恐れがあり、避難所に行くことがためらわれる。

第2に、被災者にとって自宅が一番安心な場所であり、また被害をまぬかれた家財などを守り、思い出の品などを保全したいという心情も働く。

第3に、壊れた住宅を修理する場合、災害救助法に

よる応急修理制度があり、最大で 58 万 4 千円の支援金が受けられる（2018 年現在）が、この支援制度を利用すると、避難所での支援や仮設住宅・災害公営住宅の申し込み応募ができなくなる。しかし、実際には 58 万円で修理できる部分のごくわずかで、自分が寝起きする 1 部屋を確保するのが精一杯で、雨漏りや隙間風、部屋の傾きなどがそのまま放置されているという例が少なくない。

在宅被災者の救済に自治体は積極的に対処すべきである。被災者の申告を待って行動するのではなく、行政側から一人ひとりの被災者を訪ね問題を個別に把握して解決策を見出していくという「災害ケースマネジメント」の考え方が重要である。そうした活動の端緒は仙台におけるパーソナルサポートの活動にみられ、鳥取県では条例を改正し担当者をおいて取り組まれている（注 4）。全国的な一般化がのぞまれる。

## 6. 恒久住宅の確保

住宅を失った被災者にとって、災害公営住宅は終の棲家を確保する上で大変重要な施策である。

災害公営住宅は 3 県で 29,653 戸建設された（2020 年 12 月末、復興庁）。政府は「復興加速化」をスローガンに、公営住宅の建設を急がせてきた。しかし、手っ取り早く建設戸数の実績を上げようとする、計画・設計に十分な時間をかけることなく、標準的なプランで大量建設という方向に流れる。完成している公営住宅の中には、木造のものや小規模で地域密着型のものもあるが、仙台市などでは大規模な高層集合住宅も建設されている。

災害公営住宅の建設は早いに越したことはないが、実際には、入居してからの生活がより大きな問題である。大規模な高層住宅に抽選によって互いに見知らぬ人々が住むことになれば、コミュニティがなく生活の孤立化を招きかねない。阪神・淡路大震災の災害公営住宅では多くの被災者が従前の居住地を離れコミュニティを失った状態で住むこととなり、いまなお毎年 60~70 人の孤独死を発生させている（2020 年末まで

の孤独死は仮設住宅で 233 人、災害公営住宅で 1242 人、合計 1475 人に上る）。この経験にてらせば、わずかな時間の短縮よりも、被災者の生活をよく考えた計画・設計、入居システムに力を注ぐことが重要である。

将来の管理問題も重要である。被災自治体では、震災前の公営住宅の 2 倍、3 倍もの戸数を抱え込むことになっているが、多くの被災者は高齢化しており、いずれ入居者数は減少していく。すでに少なからぬ自治体で公営住宅の空家が発生し、管理が大きな負担になっている。

住宅復興のいまひとつのオプションは自力再建であるが、これには資金面での支援が欠かせない。自力再建の支援には、被災者生活再建支援制度があるが、全壊の場合、基礎支援金 100 万円、加算支援金 200 万円で、最高 300 万円が支給され、大規模半壊には最高 250 万円が支給される。しかし、300 万円という額は住宅再建にとって不十分であるし、また半壊以下の場合には支援の対象にならなかったが、2020 年 11 月によりやく法改正がなされ、損害割合が 30%以上の中規模半壊について最高 100 万円の支援金が支給されることとなった。これは近年の水害では被害の多くが半壊や一部損壊と認定され、支援の対象にならないために全国知事会等が法改正を強く求めてきたことに対する対応であり、一定の前進ではあるが、なお 300 万円という支援金の大枠は変わらず大きな問題を残している。

2007 年以来長らく国の支援額が低いままであったことに対して、被災自治体が独自の上乗せ施策を講じてきた。2007 年 3 月に発生した能登半島地震では 300 万円が遡及適用されたが、額が不十分であったために石川県は様々なメニューを用意し最高 700 万円になる施策を講じた。東日本大震災では県や市町村がさらに上乗せ策を行った。大船渡では最高額が 1000 万円に達する施策を講じた。こうした努力はそれ自身、高く評価できるが、自治体の財政事情によってばらつきがあり、同じ災害によって被災しながら住んでいる自

治体によって受けられる支援が異なるのは被災者にとって公平とは言えない。やはり国レベルでの全国的な制度改善が不可欠であり、その際全壊 10 世帯以上の市町村、100 世帯以上の都道府県にのみ適用するといった不合理も改めるべきである。

東日本大震災で、これまでに支払われた被災者生活再建支援金は、20 万 4 千世帯に対して総額 3731 億円である（2020 年 11 月 30 日現在）。この額は決して大きいものとはいえない。この 9 年間で復興に投じられた 31 兆円の 1%強にすぎず、仮に支援金を倍にしたところで国家財政が破綻するといったレベルの問題にはならないだろう。

## 7. 復興まちづくりと住宅再建

東日本大震災では津波による被害が大きく将来においても同様の被害を受ける恐れがあることから、元の地で復興することができない場合が生じた。このため津波防災地域づくり法が制定され、県が津波シミュレーションを示し、市町村が復興まちづくりの土地利用計画を策定することとなった。津波の危険性が高い地域では住宅建築の禁止や制限を設け、防災集団移転促進事業や土地区画整理事業、漁業集落防災機能強化事業などによって、高台・内陸への移転をすすめ、市街地のかさ上げなどが行われた。東日本大震災ではこの復興まちづくりが住まいの再建に寄与した面とハードルとなった面がある。

被災 3 県の高台移転にかかわる事業は、防災集団移転事業 321 地区、区画整理事業 50 地区（住居系）でおこなわれ、これらによって住宅用地が 17678 戸整備された（2020 年 3 月現在、国交省資料）。

復興庁は災害公営住宅と防災集団移転等による民間住宅地の供給状況を随時発表しているが、2012 年 12 月時点で被災 3 県の災害公営住宅の計画戸数は 24,256 戸で、移転住宅地の計画戸数は 28,060 戸であり、集団移転戸数の方が多かった。ところが、その後、集団移転の計画はどんどん減少し、2020 年 12 月には災害公営住宅の完成戸数は 29,653 戸に増加し、集

団移転の戸数は 18,227 戸に減少している。防災集団移転事業は完成までに平均で 4 年 3 か月、土地区画整理事業は平均で 6 年 10 か月かかったとされている。東日本大震災の被災者の多くは従前持家世帯であり、津波の危険がない地区であれば元の宅地で自宅を再建し、危険地域の場合は高台移転地での自宅再建を望んだと思われる。しかし、まちづくり事業の完成を待てない、あるいは住宅建設の費用が足りないなどの困難さによって自宅建設をあきらめ、公営住宅希望を増加させたとみられる。

災害公営住宅への入居は被災者にとって必ずしも最優先の選択肢であったとは思われない。そして従前地を離れて公営住宅に移り住んだものの、加齢とともに亡くなったり介護施設への入所などによって公営住宅の空き家が増加するといった状況が生まれているのである。他方、この復興まちづくりでは区画整理事業によって土地のかさ上げが行われたが、被災 3 県の 17 市町村で造成された宅地 675 ヘクタールの約 35%に当たる 238 ヘクタールが未利用になっている。未利用の割合が最も大きいのは陸前高田市の 55%で、次いで気仙沼市が 51%、いわき市が 49%であった（朝日新聞、2020 年 3 月 10 日）。

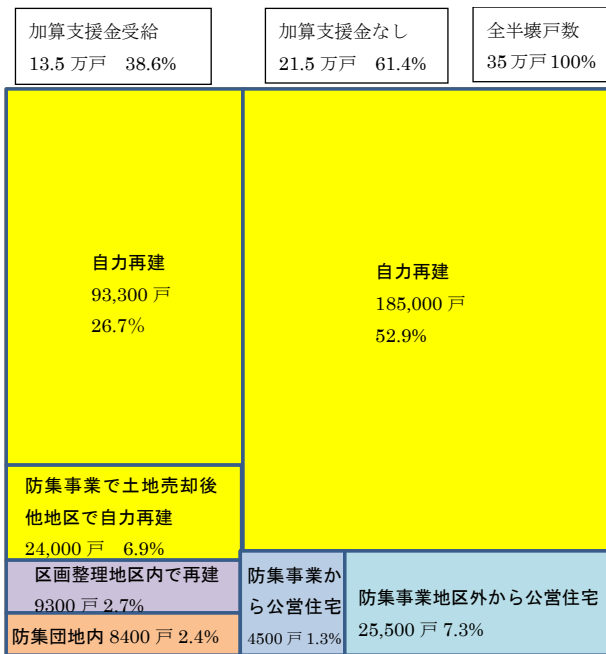
住まいを失った被災者の住宅再建はどのように行われたのか、その全体像を把握するのはむづかしいが、国交省の資料等によって概略を描いてみる（注 5）。

被災 3 県の全半壊住宅は約 35 万戸で、その住宅再建がどう行われたかについてみる。住宅再建のために支給される被災者生活再建支援法による加算支援金の受給者は 3 県で 13.5 万世帯であるので、加算支援金を受け取らずに再建した世帯を 21.5 万世帯とする。

他方、国交省の資料によれば防災集団移転促進事業で整備された宅地は 8400 戸、区画整理で整備された宅地は 9300 戸とされている。また、浸水地域で自治体が買い取った従前の宅地は 36900 戸となっている。復興まちづくりによって民間等住宅用地が防災集団移転団地内に 8400 戸、区画整理地区内に 9300 戸整備され、津波浸水地域の被災者がそこに住宅を建設す

ることができた。しかし、3 県の全半壊住宅 35 万棟の再建を図にしてみると圧倒的多数は自力再建であり、しかも加算支援金を受け取らずに自力再建したものが多（図 1）。この時点では被災者生活再建支援金は半壊世帯には支給されないからであろう。その中で公営住宅（3 万戸）は比較的大きなシェアをしめ、一定の役割を果たしている。他方防災集団移転や区画整理事業地区内で住宅再建を果たしたものはそれほど多くない。

図 1 住宅復興の全体像



復興まちづくりと集団移転による住宅再建のプロジェクトは被災自治体で様々な形で展開され、多くは非常な困難なプロセスを伴った。数少ない成功例と目されるケースでは、早い段階から被災者の議論が行われ合意形成がなされたこと、行政が早い段階から情報をオープンにし事業の見通しを住民に提示したこと、などが読みとれる。各自治体におけるプロジェクトには格差が現れてくると思われるが、その評価は今後委ねられる。

## 8. 復興予算

被災者の生活や住まいの再建が必ずしも満足いく形になっていないとすれば、復興に投じられた巨額の予算はどう使われたのか。

復興庁によれば（「復興の現状と課題」2020年11月）、過去10年間の復興に約31兆円が投じられ、今後の5年間でさらに1兆円を投じるという見通しだという。ではこれまでの復興に投じられた予算はどのように使われたのか。財務省主計局の「令和元年度決算の説明」という資料には2011～2019年度の復興予算の累計が示されている（表3）。

復興特別会計における9年間の支出は37兆1294億円となっており、復興債の償還費3兆7218億円をのぞく実質的な支出は33兆4075億円であり（見込み額を含む）、31兆円より2兆円多い。このうち最大の支出項目は復興関係公共事業等の7兆5689億円で、全体の22.7%を占める。これは災害復旧等事業、一般公共事業、施設費等に分かれるが、おおむねインフラ施設やハード系の事業とみられる。

ついで大きな項目は「その他の東日本大震災関係経費（6兆9054億円）」や「原子力災害復興関係経費」（6兆2,616億円）であるが、前者には様々なものが含まれている。その中で被災者の生活再建に密接に関係すると思われるのは「被災者生活再建支援金補助金」（3049億円）や「住宅関係」（4517億円）であるが、「立地補助金」（8445億円）などに比べていずれも大きな額ではない。

このほか大きな支出項目として地方交付税交付金（5兆5392億円）や東日本大震災復興交付金（3兆3346億円）がある。前者は大部分が国直轄事業の地方負担分の補填として自治体に交付されたもので、自治体にとってはこれによってさまざまな経費が実質100%国に面倒を見てもらった形になった。後者は国指定の基幹事業や効果促進事業に対して交付されたもので国交省・農水省所管のハード事業であるが、災害公営住宅の整備や高台移転のための防災集団移転促進事業も含まれる。

表3 東日本大震災の復興予算（2011～2019 累計）

区 分	(億円)	%
(1)災害救助等関係経費	10,251	3.1
(イ)災害救助費	7,289	2.2
(ロ)被災者緊急支援経費	2,961	0.9
(2)災害廃棄物処理事業費	11,426	3.4
(3)復興関係公共事業等	75,689	22.7
(イ)災害復旧等事業費	34,330	10.3
(ロ)一般公共事業関係費	34,701	10.4
(ハ)施設費等	6,658	2.0
(4)災害関連融資関係経費	16,299	4.9
(イ)中小企業等関係費	14,562	4.4
(ロ)農林漁業者等関係費	1,437	0.4
(ハ)株式会社東日本大震災事業者再生支援機構出資金	300	0.1
(5)地方交付税交付金	55,392	16.6
(6)東日本大震災復興交付金	33,346	10.0
(7)原子力災害復興関係経費	62,616	18.7
(イ)除去土壌等の適正管理・搬出等	45,798	13.7
(ロ)福島再生加速化交付金等	16,817	5.0
(8)その他の東日本大震災関係経費	69,054	20.7
(イ)被災者生活再建支援金補助金	3,049	0.9
(ロ)警察・消防活動経費等	5,418	1.6
(ハ)教育支援等	1,011	0.3
(ニ)医療、介護、福祉等	4,366	1.3
(ホ)雇用関係	5,508	1.6
(ヘ)農林業関係	2,678	0.8
(ト)水産業関係	3,166	0.9
(チ)中小企業対策	4,389	1.3
(リ)立地補助金	8,445	2.5
(ヌ)住宅関係	4,517	1.4
(ル)その他	26,502	7.9
計	334,076	100.0

(注) 1 23 年度から30 年度までの支出済出額は、元年度の支出済出額との比較対照のため、組替えをしてある。  
 2 復旧・復興事業の規模(30 兆円程度)の進捗状況については、復興事業費から東京電力への求償対象経費、復興償還費等を除外等したものであり、上記累計額とは一致しない。  
 出所:財務省主計局「令和元年度決算の説明」

なお「その他の東日本大震災関係経費」のなかにはさらに「その他」と表記されている項目があり、2兆6502億円もの大金が支出されている。「その他」の「その他」では、全く中身がわからないが、この中には主に被災地以外の地域で使用された「全国防災」が含まれていると思われる。

これらの支出項目では実際にどのような事業に予算が使われたのかはわからないが、最近の報道では、災害公営住宅に9000億円、高台移転とかさ上げに1兆円、復興道路・復興支援道路に1.8兆円、集団移転に絡む道路事業に5700億円、防潮堤に1兆円、全国防災1.7兆円、避難所・仮設住宅などに7000億円と報じている(河北新報、2021年1月21日)。

こうした情報をもとに、被災者の生活や住まいの再建に直接結びつく事業に復興予算がどの程度使われたのかを大づかみにまとめてみると、その総額はおよそ2兆9000億円程度となり、33兆円の8.8%である。インフラ整備のハード系事業に比べてきわめて少な

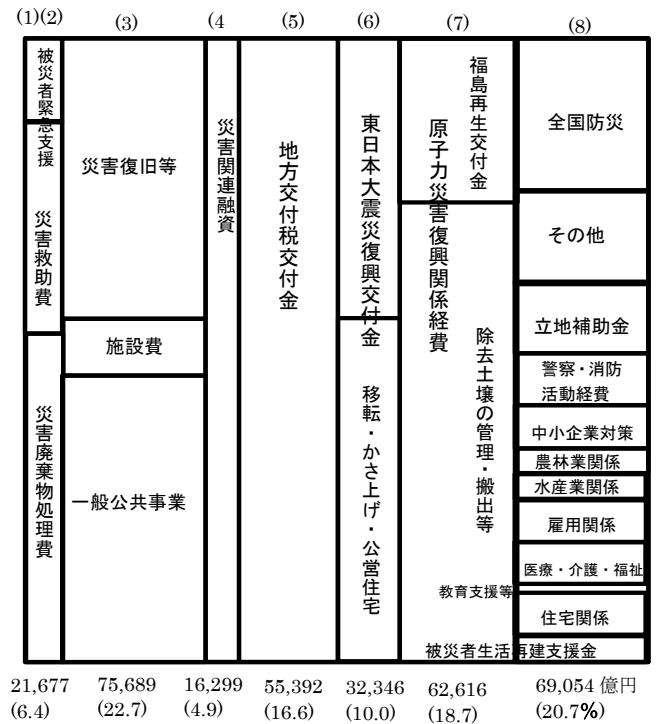
い額である。図2は表3をもとに各復興予算の割合を面積の大きさに表現したものである。

表4 被災者向け事業の予算（2011～2019 年累計）

被災者関連支出	(億円)
避難所・仮設住宅など	7,000
災害公営住宅	9,000
集団移転・かさ上げ	10,000
被災者生活再建支援金(国費)	3,000
計	29,000

出典:河北新報2021.1.21により作成

図2 復興予算33.4兆円の全体像



こうしてみると、東日本大震災の復興に投じられている資金のアンバランスぶりがよくわかる。とりわけ、被災地外での全国防災対策費が災害公営住宅や被災者生活再建支援金をはるかに上回っていることは異常というほかない。

## 9. おわりに

東日本大震災の復興における住宅再建や復興予算の使われ方を通観すると以下のような特徴が浮かび

上がってくる。第1に膨大な予算を投入しながら、被災者の生活・住宅再建に直接届く金額は少なく、今も苦しんでいる人々がいること、第2に被災直後の避難についての配慮が乏しく、避難過程で少なからぬ人命や健康が失われていること、第3に仮設住宅から恒久住宅の確保に至る施策メニューがバラバラで被災者のニーズになっていないことなどである。

避難所—仮設住宅—恒久住宅の全プロセスのわかりやすい統一的なプログラムが必要である。

仮設住宅については、木造仮設やみなし仮設の提供は一步前進であるが、なお問題を残しており、他方でムービングハウスなどの新しい技術も登場している。仮設住宅と恒久住宅を必ずしも段階的にとらえる必要はなく、被災者の状況に応じて柔軟な対応を可能とすべきである。

公営住宅は重要な施策であるが、必ずしもすべての被災者のニーズに合致するわけではない。むしろ支援金の増額などによって自力再建を支援するほうが合理的である場合もある。特に東日本大震災のように従前持ち家だった被災者にとっては自力再建が望ましいし、行政にとっても費用も安く抑えられる。

近い将来南海トラフ巨大地震の発生が確実視されているなかで、国内外の経験を踏まえて合理的な最善のプログラムを組み立てることが急がれる。現状のまま推移すれば、南海トラフ巨大地震などの発生があれば、再び同じことを繰り返すことになる。

将来の災害に対して、事前復興計画などの取り組みが推奨されている。住民自らが地域のリスクを認識し、災害への備えの意識を高める上で有用と思われるが、注意しなければならないのは、事前復興計画を絶対視してはならない点である。なぜなら、どういう被害が発生するかわからない段階で現行の法制度の範囲内で行う計画づくりはおのずと限界があるからである。実際に発生する被害みきわめ、必要な制度を新たに作ることも含めて柔軟な対応が必要である。

我が国は災害大国と言われ数々の災害に見舞われた経験があるにもかかわらず災害対策がバラバラで

あるのはいわゆる縦割り行政の弊害であり、その場しのぎの対策をつぎはぎ的に行ってきたからである。こうした弊害を払拭し、国内の過去や諸外国の経験を系統的に学び、合理的で総合的な対策を構築するには、絶えずこの問題に取り組む常設の「防災・復興省」といった組織を早急に設置すべきであろう。

#### 補注

1) 新建築家技術者集団 災害復興支援会議 HP

<https://www.fukkoushien-nuae.org/提言・声明など-1/>

塩崎個人 HP ; <http://www.asahi-net.or.jp/~GQ7Y-SOZK/>

2) 復興庁「復興の現状と課題」2020年11月

3) 復興庁「東日本大震災における震災関連死に関する報告(案)」2012年8月21日

4) 仙台市におけるパーソナルサポートについては菅野拓「つながりが生み出すイノベーション」(ナカニシヤ出版、2020年)参照。また、「鳥取県防災及び危機管理に関する基本条例」(2018年3月改正)

5) 国土交通省都市局「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会事務局説明資料」令和2年6月

#### 参考文献

塩崎賢明「復興〈災害〉」岩波新書、2014年