日本災害復興学会誌　復興 通巻 第25号（Vol.9, No.2）
（Disaster Recovery and Revitalization Review, Vol.9, No.2）

編　集：日本災害復興学会学会誌編集委員会
発　行：日本災害復興学会
発行日：2021年3月31日

【目次】

特集　東日本大震災10年｜災害復興と暮らしの再生

東日本大震災10年と住宅復興
塩崎賢明（神戸大学　名誉教授）……3

復興のパラダイムシフトとしての復原
窪田亜矢（東京大学工学部　特任教授）……11

災害からの安全と復興
復興事業への批判から考える
山﨑雅人（名古屋大学　減災連携研究センター　特任准教授）……21

東日本大震災が残した災害復興法制の課題
金子由芳（神戸大学社会システムイノベーションセンター　教授）……27

被災者イニシアティブを目指して
～サポートからエンパワーへ～
野崎隆一（特定非営利活動法人 神戸まちづくり研究所　理事長）……33

東日本大震災からの市民活動、これまでとこれから
気仙沼の一例
塚本　卓（一般社団法人気仙沼まちづくり支援センター　代表理事）……37

投稿論文

福島県産農産物の風評被害の推移と市場課題
消費者意識と卸売段階の動向を中心に
遠藤明子（福島大学　経済経営学類　准教授）……49

東日本大震災から10年。「海と生きる」気仙沼の復興とは
巨大防潮堤問題のその後、住宅再建の結果などを報告します
今川　悟（元三陸新報社記者、宮城県気仙沼市議会議員）……59

編集後記・学会誌編集委員会委員名簿

特集　東日本大震災 10 年｜災害復興と暮らしの再生

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。未曽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。

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 万戸の宅地が完成し、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、その後に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ら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 日にようやく発足する。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いがたいものであった。

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「失われたおびただしい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 をみてみると、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 ㎡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が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はごくわずかで、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と、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は支援の対象にならなかったが、2020 年 11 月によう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）。

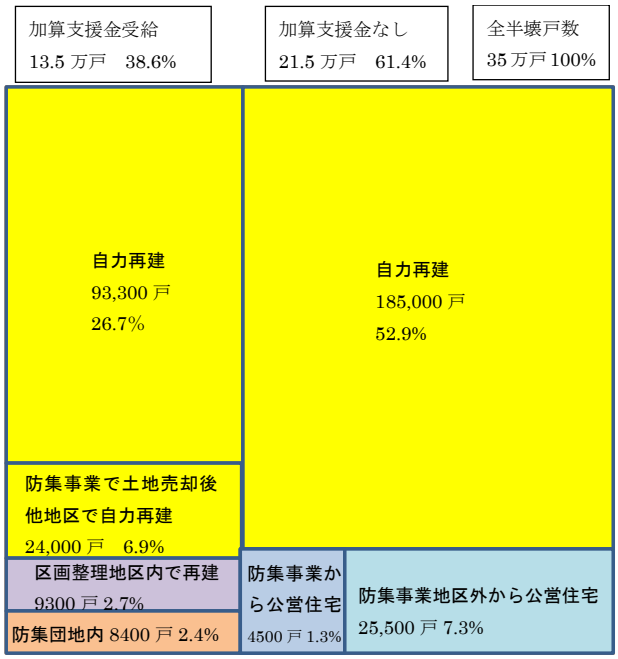
住まいを失った被災者の住宅再建はどのように行われたのか、その全体像を把握するのはむつかしいが、国交省の資料等によって概略を描いてみる（注 5）。

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い（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、その評価は今後に委ねられる。

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 年度までの支出済歳出額は、元年度の支出済歳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、復興債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）。

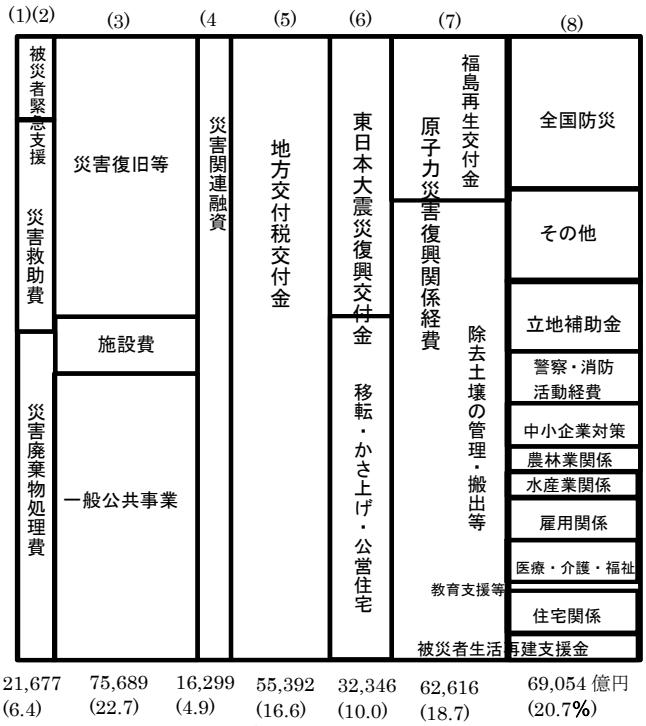
こうした情報をもとに、被災者の生活や住まいの再建に直接結びつく事業に復興予算がどの程度使われたのかを大づかみにまとめてみると、その総額はおよそ 2 兆 9000 億円程度となり、33 兆円の 8.8%である。インフラ整備のハード系事業に比べてきわめて少ない額である。図 2 は表 3 をもとに各復興予算の割合を面積の大きさで表現したものである。

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歩前進であるが、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

復興のパラダイムシフトとしての復原

東京大学　工学部　都市工学科　地域デザイン研究室
特任教授　窪田亜矢

１．パラダイムシフトの必要性

災害が生じたときに、「もし」あなたが災害地域にいたら、すなわち当事者ならば、とにかく避難するだろうし、離れた地域であればとりあえず被害実態を知ろうとするだろう。緊急避難期が過ぎて応急避難期になってくると、ボランティアの機会を探るかもしれない。さらに経つと、災害地域の復興を話題にしているだろう。

災害に事前に備えるために、このような「もし」という態度で臨むことは有益だ。避難訓練が良い例だ。本稿では、災後についても「もし」という態度を採用したい。それによって、今とは異なる災後のあり方を考えることができるからだ。

復旧ではなく復興を、という方向性は近世城下町における大火後の蔵造りや広小路にすでに見受けられる。関東大震災の後に、後藤新平は欧米の最新都市計画による新たな帝都復興像を掲げたが、そのためには国家予算の倍の事業費を想定し、土地収用も辞さないつもりだった。もしかしたら、そのような復興が遂行されることで、1666 年の大火後に復旧という態度をとることができたロンドンのようになれる、と憧れたのかもしれない。復興という目標の掲げ方は、とりわけ阪神・淡路大震災後の「創造的復興」というスローガンとして明確に受け継がれ、東日本大震災を経て、Build Back Better として世界に広まった。惨事便乗型の復興批判は高まっているようにみえるが、より良い姿があるという信念のもとで目指される復興という災後の方向性が一般的に普及したことの裏返しでもある。

だから災害地域において社会が策定しようとするのは「復興」計画だ。東日本大震災時にはまだ法的根拠がなかったにもかかわらず、被災自治体や住民は当然のように復興計画に取り組んだ(1)。

冒頭の「もし」に戻ると、あなたは、住民として復興計画の策定議論に加わるか、技術者や研究者として復興像を描いたり、制度の適用を提案したり、地域の履歴を地図で整理したりするかもしれない。こうして決められた復興計画・事業は、しかし想定よりも完成までに要する期間は長引く。避難生活の間に健康が悪化したり、仕事がうまくいかなくなったり、子供の学校の事情が変わったりして、帰還を断念する人も出てくる。さらに、復興計画による物理的空間は完成しても、そこでの活動は想定していたものにはならないという事態が生じる(2)。

東日本大震災から 10 年を経た現場では、津波防災の嵩上げ工事後の区画整理事業区域内には未建設の敷地が残り、土木工事がまだ続いている海岸沿いの集落もある。原発複合被災地域では、イノベーションコースト構想による大規模な新設建物が建つ一方、避難時から全く人の手が入っていない帰還困難区域もあり、混沌としている。いずれにしても、被災だけでなく災後の復興計画によって、まちは変わった。

これらは復興が目指していた変わり方だったのか。復興という常識を疑ってみるべきではないか。

こうした問題意識に基づき、本論考では、復興を考える前提となる災害と災後という状態について、哲学や政治学の分野における緊急事態・例外状況の議論を復興計画に引き寄せて理解することを目論む。そのために、被害者＝「当事者」としての視点と被害者ではない「社会」の視点を提示したい。なぜなら復興計画は、当事者と社会によって必要とされることを存在理由としているはずだからだ。そのような視点から災害

と災後の現場を理解したうえで、通常の検証ではなく反実仮想の思考によって、復興ではないもう一つの災後のあり方「復原」を提案したい。併せて当事者と社会を、当事者性によってつなぐ可能性も示したい。

２．緊急例外・当事者のモデル

災害と災後は、緊急事態、危機、例外状況、非常事態など様々な言葉で表される状態だ。この状態に関する議論には蓄積がある。政治学者のカール・シュミット（1888-1985 ドイツ）は、主権者とは例外状態について決断する者であると定義した。決断の中身は、例外状態かどうか、と、例外状態であるときにどうするか、という両方にわたる。法が予想できないと例外状態が生じるが、主権者の論拠となる国家さえ存在していれば主権者による秩序＝「政治的なもの」が機能するというのがシュミットの考え方だ[3]。このような例外状態を、哲学者のジョルジョ・アガンベン（1942-イタリア）は現代の強制収容所に見出して、そこでの人々のむき出しの生を生成維持している主権権力、さらにはそうした状態を不可視化したり擬制したりすることで、放置もしくは黙認している法のあり方を批判する（図 1）[4]。

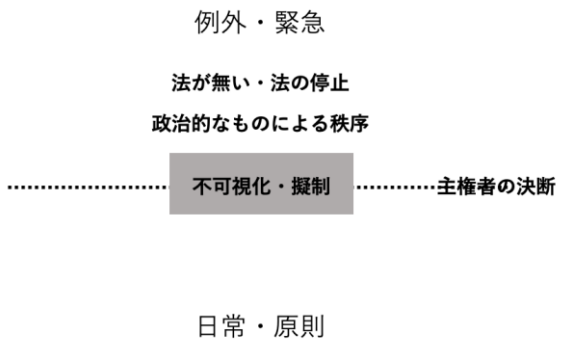


図 1

こうした議論をふまえて復興計画を必要とする状況の緊急性は、どのように整理できるだろうか。

まず重要なこととして、被災の当事者である個人や地域と、被災の当事者ではない他者という二者の視点の関係を理解しなければならない。災後にどうするかを誰が決めているのか、という点に関わる。特に被害が激甚で政策規模が大きくなるほど、他者の集団としての影響は強くなる。増税などとなると誰も他者ではないともいえ、当事者と他者の境は整理すべき論点だが、本論考では深入りせず、他者の集団を社会と呼ぶ。なぜこの視点が重要かといえば、空間計画とは、「公共の福祉」という集合的な目的を掲げて、個人の存在を支える空間のあり方に介入する工学技術だからだ。空間は独立して存在できず、必ず連担しており、集合的な性質を持っている[5]。つまり、被災後の空間に身を置く当事者と、社会に受益をもたらす「公共の福祉」は、常に順接や相補的な関係にあるわけではなく、むしろ逆接・衝突する可能性を原理的に含んでいる。

もう一つ、緊急や例外の状態と、日常や原則という状態の違いも重要だ。両者の状態は連続的につながっていることもあるし、断絶していることもある。緊急的な状況において、良くも悪くも、いつも通りの行動が生じることもある。よって、両者の状態の関係も、本来は精査すべき論点だが、本論考では具体的な事象の個別的判断は避けて観念的な整理にとどめておく。

以上、当事者・社会、と、緊急例外・日常原則、という視点を組み合わせて、

当事者である個人や地域にとっての緊急と日常の軸
他者の集団である社会にとっての例外と原則の軸

という二つの軸、すなわち四象限で整理してみる。緊急と例外や日常と原則という言葉を、本論考ではこのような軸に沿って区別して使用することとする。図 1 との連続性を保持するため、軸を斜めに配置し、便宜上、上・下・右・左という象限名としておく（図 2）。緊急例外と当事者を理解するために、日常原則と社会を対置させたモデルだ。

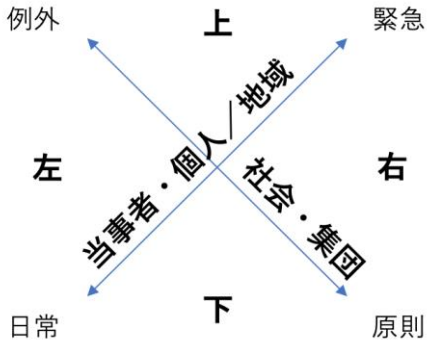


図 2

３．当事者地域の災後の変容

このモデルを使うと、当事者地域の災後の変容は、どのように説明できるだろうか。

まず災害とは、当事者にとって緊急、社会にとって例外、すなわち上の領域だ。逆に平時は、当事者にとっては日常、社会にとっては原則、下の領域に該当するというのが一般的認識といえよう（図 3）。

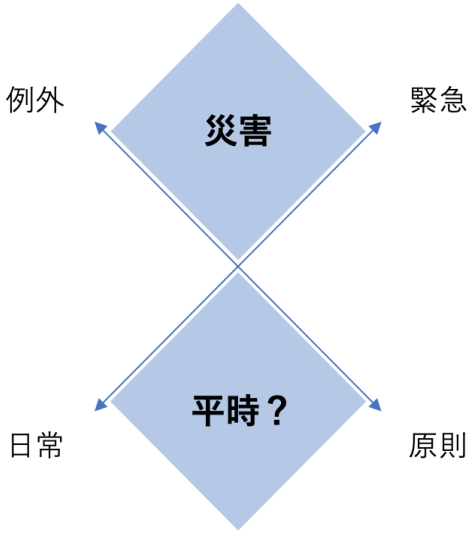


図 3

災害が生じると、多くの当事者は避難行動を起こす。そして避難所での共同生活が始まる。さらに経てば仮設の住まいや事業所を自力で建てたり、本設に取り組んだりする当事者も出てくる。図 4 の上から左の流れだ。避難行動の項目が上と左にまたがっているのは、避難行動は緊急時下のものではあるが、避難訓練によって避難行動そのものは日常であることを示している。避難所運営も、日常の町内会活動などの延長に展開される。すでに都市部に退出していた子供のところに親世代が転居していく現象も、災害がタイミングを早めたかもしれないが、日常の延長にあるといえよう。

一方、社会は、平時に決めていた災後の原則に則って、必要であれば法制度を整えながら、仮設住宅を供給し、建築制限を行い、復興事業を進める。図 4 の上から右への流れだ。避難指示が上と右にまたがっているのは、行政による指示を示しているが、防災無線の有効性や原発事故被害における避難命令のあり方など、深刻な禍根を残したままだ。

上の領域は、次第に左と右の領域へと移行していく。当事者としては日々の生活を送らなくてはならないので、上から左、すなわち、予てからの日常のあり方に依拠しながら緊急事態から避難生活という日常に移行していく。どのような日常に移行するかという当事者の判断には、事前に決めていた原則に従う右の領域のあり方が影響している。

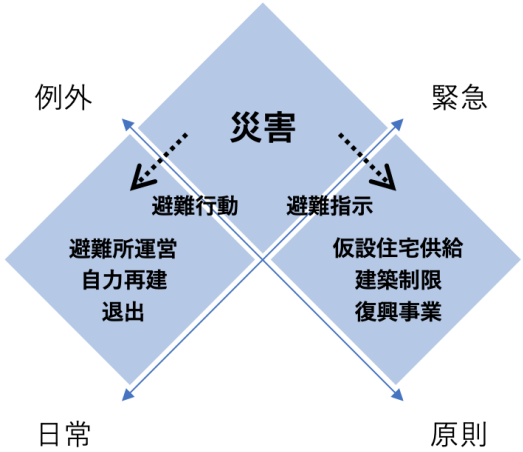


図 4

復興事業が進んで、建築制限や避難指示がなくなり、復興土地区画整理事業や防災集団移転促進事業が竣工し、当事者の一部は移転して、被災地域は復興事業後の風景となっていく。

こうした災後の過程で、災害直後の自力再建の建物は、復興事業の造成工事などにより壊されることもある。災後に被災地域に流入してくる人は、被災者や被災地域に貢献する活動を行なっていたとしても、法制度に位置付けられていないので、原則通りの復興事業完成後に居場所はなくなることも多い（図 5 の左）。

長引く復興事業などにより帰還できずに当事者地域から退出した当事者のみならず、帰還した当事者にとっても、身の回りの住環境は激変した。住環境の激変が当事者にとって如何に緊急事態であり、同時に社会にとっては原則の範疇になっているかということは、毎年増え続ける震災関連死 3,773 人（2021 年 1 月 31 日現在:復興庁把握人数）から読み解くべきだ。今も緊急事態中の当事者がいる（図 5 の右）。

住環境の激変は、復興のあり方に、予防原則が強く機能したことと、土地所有を重んじる法制度が反映したことが影響する。当事者地域が緊急事態で社会も例

外状態にあった中で、予防原則が強化され（ときに暴走も含んだが）、未来からの借金による事業費が担保されて、復興計画は策定され、実現した。また、土地所有者ではない人は、被災当事者や災後の当事者であっても、土地のあり方の決断に関われなかった。土地所有者と当事者地域が土地のあり方について合意に到達できない事態も散見された（図 5 の右）。

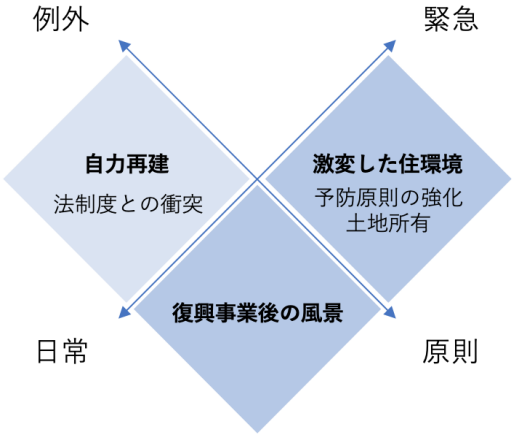


図 5

では、激変前の当事者地域とはどのようなものだったのだろうか。土台となっていたものは、近代以降の工学技術を背景とした法化社会の原則ではなかった。当事者地域のかつての日常の暮らし方は、地形や地質や立地に応じた、そこにしかない固有のもので、社会全体からみれば例外だった。家の建て方、敷地の使い方や規模、それらの多様さと混在の仕方、敷地と公共空間のつながり方、道路の線形、幅員、交差の仕方、神社や小学校や集会所などの公共的施設の位置、町内会や祭りなどの自治のあり方、生業を通じた共同作業や組織。それらが改善すべきものなのか、継承すべきものなのかは個別の判断を要するが、少なくとも災害直前までの地域を支えていた。

日常であれば、社会の原則による空間改変が多少あっても、生活の中で地域に馴染んだものへと調整していくことも可能だったろう。しかし災害はそのような調整の時間を許容しない。被災後の法制度による事業は原則そのものだ。それによって当事者地域の固有性は失われる。被災前から被災後の変化とは、左（点線四角）から右（薄い塗りつぶし）への移動だ（図 6）。

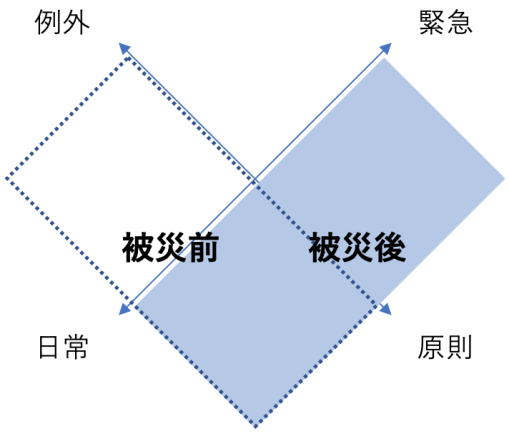


図 6

４．反実仮想による「もうひとつの災後」

災害や災後のあり方を検討するために、すでに取り組まれた計画や事業を検証することは重要だ。

検証のあり方としては、特定の計画や事業を対象にして、どのような状況のもとで、どのような判断がなされたのか、その背景は何か、判断の結果はどのような影響を及ぼしているのか、といった一連のプロセスを事実として記述したうえで、それに対する分析や考察を加えていく、というスタイルが基本だろう。そのためには、当事者地域の地理的な条件や歴史的な履歴、自治の様相などの理解に努めることや、計画や事業に携われなかった多様な立場の意見を集めることが必須だ[6]。しかし一連のプロセスは極めて複雑だ。必ずしも円満な合意が形成されたから判断が為されたのではなく、どうしようもない妥協の連続ということが実態だろう。意見が反映されなかったどころか、そもそも意見すら述べられなかった人が大勢いる。こうした状況の中で、実施された計画や事業を、正攻法で検証しても、妥協を受け入れざるを得なかった人や受け入れられなかった意見を持っていた人の思い描いた「もうひとつの災後」を理解することはできない。

そこで、反実仮想という方法を用いたい。反実仮想とは、事実に反する想像や想定の思考だ。

たとえば「もし今、巨大地震が来たらどうする？」という冒頭の問いに対する答えを考えるとき、（今、本論考を読んでいるということは大地震が来ていないと思われるので）事実ではないから反実仮想の方法

をとっていることになる。「安全な場所に避難する」とか「大切な人を守る」という答えの背景には、巨大地震の当事者としての自分という想定と、生き延びよう、大切な人を守ろうという根源的な意思がある。しかし「もし今」が外されて、本当に巨大地震が来ているとき、安全な場所に避難できるとは限らない。避難したが安全な場所にたどり着けなかったという場合もあるし、身体的な能力としては避難可能なはずでも避難しないという現象が生じるのは周知の通りだ。その理由を追うのは本論での目的ではないが、「もし今」が外れたときに「もし今」の想定と同様の行動をとることができる理由は考えておきたい。たとえば釜石市で小・中学生を対象に取り組まれてきた避難訓練だ。避難訓練の最中には「お母さんが死んじゃったらどうしよう」と泣き出す児童もいたという。「お父さんもお母さんも地震があったら逃げて。自分も必ず逃げるから。避難場所で会おう」という約束が交わされた。釜石東中学校と鵜住居小学校の子どもや先生らは、1）想定を信じるな、2）最善を尽くせ、3）最初の避難者たれ、という教えを守り、近所の大人たちと共に、鉄筋コンクリート造 3 階建という安全そうな建物だったにもかかわらず、避難を開始し、想定の避難場所よりもさらに遠くへ、中学生が幼い小学生の手を握りながら必死に避難した。最後尾にいた人は津波の水に濡れたと伺った[7]。この事実は、図 2 でいえば左、すなわち社会からすれば例外的な状態であるが、当事者にとっては緊急時を日常として行動する術を習得していたといえよう。避難行動をした当事者は、反実仮想によって津波の「今」をすでに経験していた。

反実仮想の可能性はさらに広がっている。

社会学者の赤上裕幸によれば、「史実以外にもありえた可能性に思いを巡らせる反実仮想は、想像力を触発して、歴史のなかの「敗者」を救済する唯一の方法である（…）当時の人々の期待や不安、満たされなかった願望、実現しなかった数々の計画なども、それらが後世に引き継がれていない場合は、歴史のなかの「敗者」と言えるだろう」。そして「「現在」に生きるわれわれは、歴史上の人々にとっては「未来人」であり、「未来の他者」である。われわれの試みによって、救済の光が当てられた歴史上の「敗者」たちは、「過去」から「現在」へと呼びもどされ、最終的には「現在」のものの見方を変えていく。この意味において反実仮想は、過去／現在／未来のすべてを対象とした革命的なアプローチになりうるのである」と主張する[10]。

本論考では、この主張に沿って、東日本大震災の原発被災地域において実現しなかった「町外コミュニティ」計画にみられる本質と、津波被災地域で議論すらされなかった「復原」という考え方を、ありえたかもしれない「もう一つの災後の姿」として救済したい。

このような設定は、自分が当事者ではないからできてしまうのであり、災害と災後を生きてきた当事者に対する暴力かもしれない。しかし当事者ではないからこそ、考える責務があるとも考えている。

５．原発被災地域において実現しなかった「町外コミュニティ」計画[8]

福島第一原発から北へ 10km の太平洋岸から阿武隈山系に向けて広がる浪江町には、被害前 20,905 人 7,176 世帯（2010 年 10 月 1 日現在）が住んでいたが、避難指示解除を経て 1,579 人 989 世帯（2021 年 1 月 31 日現在）になっている。被害から六年あまりが経った 2017 年 3 月 31 日の帰還困難区域以外の避難指示解除を目前にして、当時の馬場有町長は「『町残し』をしなければならない。震災前は『町おこし』だったが、今は町が存続するのか、なくなるのかという岐路に立っている」と述べた。馬場町長は 2007 年 12 月から原発被害を経て 2018 年 6 月 27 日にお亡くなりになるまで町長だった。

馬場町長のいう「震災前の町おこし」は災後の復興と同義だといえよう。そして「町残し」とは何か。復興に携わる当事者は、この問いを考えねばならない。

では馬場町長の災後の町政はどのようなものだったのかといえば、津波浸水した範囲の大部分を災害危

険区域に指定し、既存の中心市街地ではまとまった土地が確保できなかったので国道 6 号の東側に小中学校や復興公営住宅を改築新設し、公設民営の仮設店舗や道の駅で賑わいの拠点づくりを計った。一方、非帰還者同士やふるさととのつながりを支える支援は、次第に手薄になっていった。これらは通常の復興にありがちな特徴にみえる。

経緯をたどってみると、2011 年 5 月 9 日に馬場町長は「暗中八策」と題した今後の方針の中で、バラバラになった町民の絆を再生するため、広報広聴のネットワーク強化、避難所への情報伝達強化、避難所や仮設住宅の自治組織強化を掲げた。放射性物質の飛散情報も隠蔽され、避難に関する指示もなく、町は、国や東京電力への信頼を完全に失っていた。同年 9 月の会議では、希望的観測として 3 年、できれば 2 年で町民一緒に戻りたい旨、答弁している。このあたりは、後述する「町外コミュニティ」計画と同じ発想だったといえる。しかし 12 月には最悪のシナリオ、すなわち全員一緒に帰れないかもしれないという厳しい感触に変わっていく。膨大な放射性物質と解体や除染事業による廃棄物の処理、水素爆発した原発の後始末の行方、復興公営住宅や工場団地の建設など、いずれも町政では対応不可能な未曾有の状況に追い込まれて、町長は国が示す復興政策を受け入れる決断をした。2 万人の浪江町民は、仮の町役場の設置を受け入れた二本松市の他、いわき、南相馬などに一定程度の集まりはみられるものの、バラバラになったままだ(9)。町政にとって、浪江町という地理的範囲の避難指示を解除すること、そこに一人でも多くの浪江町民を迎えて、商業施設や教育施設を配置して、浪江町での生活を支えることが、町残しであったといえよう。空間計画の事業を駆使すれば、帰還する町民を迎え入れるにふさわしいまちができると期待していたかもしれない。「町外コミュニティ」に力を入れてしまったら、ただでさえ町民の激減が予想される中、帰還者数をさらに減らしてしまう恐れもあったかもしれない。

別の選択肢はなかったのだろうか。

実は、商店会を中心にしたメンバーが、2011 年 5 月には、ふるさと浪江町の復興について自分たちで考える場を立ち上げ、各所と協議交渉を重ねて、福島市のとあるエリアに 2,000-3,000 人規模を受け入れられる「町外コミュニティ」計画を進めていた。近隣にはロードサイド型の店舗もあり、若い世帯の雇用先になり得る市街地も近かった。当時、避難先の各地では、戸建て住宅の価格が高騰したり、日常生活を支える公共サービスが元からの住民に手薄になったりして、原発避難者を迷惑扱いする現象が起きていた中で、やっとの思いでまとめた理想的な計画だった。中心メンバーの一人であった原田雄一氏は「いつか浪江に帰るまで、じっくり腰を据えて、でも集まって住んでいたら、やっぱり浪江はいいな、ということになって、帰るときも一緒に帰ろうということになる」、「ふるさとは生まれ育った場所というだけでなく、人間関係ができたことが重要」という。ここにみられる残すものとは、人のつながりだ。「町外コミュニティ」とは、その維持を目的とする手段でもあるが、残すべきものとしての目的そのものだったといえよう。2014 年には町民千人の署名と共に、町に「町外コミュニティ」計画を提出した。あとは福島市長に浪江町長が正式な打診をするところまで整えた。しかし町長は動かなかった。

この「町外コミュニティ」計画が実現していたら、今、どうなっていただろう。もしかしたら、町外コミュニティの居心地が良くて現在の帰還者数はさらに少なくなっていたかもしれない。もしかしたら、避難者が分散せずに集住して人のつながりが継承され、早期帰還者とのつながりへと展開し、早期帰還者にとっても有益だったかもしれない。公営住宅の建設戸数も抑制できたかもしれない。避難者が孤立せずに済んで避けられた困難の数々もあったかもしれない。帰還の方法をはじめとして、今後の見通しを町民らで議論し実践する自治のある「まち」が町外に形成維持されて、いずれ「まち」が残ったと思える状況が生み出されるかもしれない。

これらの考察は「かもしれない」でしかない。しか

し絶対になかったともいえない。強調したいことは、反実仮想という方法は、町政を批判する根拠にはなり得ないが、あり得たかもしれない、もう一つの災後の姿を想像することを可能にするという点だ。

同時に、両者の災後の姿に共通するものもみえてくる。町長が実際にとった町政は、地理的な範囲で町に戻ることを主眼とし、そこから次第に被災前の町の姿が現れていくことを願っていたと思われる。一方で「町外コミュニティ」は人のつながりを経て、被災前の町の姿が現れると考えている。いずれも被災前の町を取り戻したい、さらにいえば、残したい、復原したい、という思いだったことは共通している。

６. 津波被災地域において議論すらされなかった「復原」

次に、津波被災地域での「復原」を考えたい。反実仮想として、より良い姿を目指す復興ではなく、被災前の原形に戻す「復原」が災後の理念であったなら、今どうなっていただろう。

亡くなった人を悼み、膨大な瓦礫を粛々と片付けながら、体育館などでの共同避難生活を送り、仮設住宅が供給されるところまでは、実際の東日本大震災後と変わりない。しかし、高台移転や面的な地盤の嵩上げ、防潮堤の巨大化などの選択肢は存在せず、建築制限もない。自分の住んでいたところに、再び住めるように建て直すしかない。

そのような「復原」が実現するように、平時から例外状態における原則が決められている。たとえば、再建資金の目処が立たない人は、緊急事態にあるので、社会的な例外として補助金を得られる。家族を亡くすなどして生活が継続できない人も同様に緊急事態にあるので、福祉政策での対応や公営住宅が用意される。被災前の建物が建築基準法などに違反していたとしても、例外状態として被災前と同じように建て直すことができる。全く同じ建物でなくとも、同じ場所で同じような暮らし方を、なるべく早く復原するということが理念である。

こうした復原だったなら、どうなっていただろう。

津波の直後を思い返せば、こんな恐ろしいところにはもう住めないという意見が圧倒的だった(10)。「復原」しか選択肢がないとなったら理不尽だと暴動が起きるかもしれない。低地部に再び住みたくないから内陸部への移転を希望する人も出てくるだろう。その場合は、低地部の土地を売却し、それでも再建資金が足りなければ、やはり緊急事態であるのだから社会的な例外として補助金が得られるべきだろう。また、転出希望者を受け入れる側、すなわち社会は、緊急的な状態の人を常に受け入れることを義務とせねばならない。転出希望者にとって、家は狭くなり、周辺環境は変わるかもしれないが、津波に襲われる心配のない場所を探すことはできるだろう。このような原則の例外があったら、津波被災地域に住み続ける住民は「復興」よりもさらに減ったかもしれない。

それでもやはり「復原」していたらどうだろう。

まちのあちこちから、場合によっては家の中からも、相変わらず海がみえる。お祭りも、湧水を生かした水場も昔のままだ。「復興」理念のもとで実現した計画や事業よりも、本設住宅に住み始める時期は早まったに違いない。たとえば震災の二年後には本設が終わり、災後の日常生活が始まっていただろうか。時期が早まったことで「復興」よりも帰還できた人が増えて、商業や業務の事業再開率や事業継続率も高まったかもしれない。仮設住宅が早く空くので、全国から駆けつけて常駐して働いていたボランティアたちに使ってもらったら、居着く人ももっといたかもしれない。

被災前の大きかった家を、居住人数や荷物の量に合わせて、少し小さく建て直す人もいるだろう。しかしお祭りのときに使う座敷や庭、お隣さんが気軽にお茶っこに来ていた縁側、常居を中心とする部屋構成などは変わらないかもしれない。それぞれの敷地をちょっとずつ引っ込めて、道路の幅を多少広げ、見通しの良い交差点にして避難しやすくするかもしれないが、基本的な道路網は変わらない。被災前から閉校が決まっていた小学校の建物は、次の被災時にみんなで集まれ

るような工夫がなされ、浸水した校庭は自分たちの手で土盛りをしたかもしれない。津波の到達点には碑を建てて、地震が来たらもっと上に逃げろと刻み、後世に事実を伝えようとするだろう。人が亡くなった場所には、木を植えるか、花を絶やさず、悲しみを悲しめる場所にもできる。散歩の途中に体育館の横を通り過ぎるとき、共同避難生活を送った記憶を懐かしみながら、そのことを隣を歩く孫に語るかもしれない。空き地をみて、ご近所さんが減ったのを寂しむであろうが、いなくなった人がいることを忘れないことはできる。そんな津波被災からの 10 年後の今を、当事者地域は迎えていたのではないだろうか。

津波被災地域の「復原」という反実仮想は、原発被災地域の考察に比べてさらに弱い。津波被災地域の事例のように「復原」を実現しようとした事実に基づいているのではなく、筆者の空想だからだ。しかし、そのような反実仮想による当事者地域は、図 6 で示した「被災後」より「被災前」に近いことは確かだ。図 6 に示す被災前後の変化が生じることは、復興計画策定時には気づかなかっただろうし、今も明確に意識できていないかもしれない。失われたものを理解することは困難だ。

「復原」を理念とした津波被災地域は、凄惨で悲しい記憶と、個々の当事者の多様な創意工夫によってまちのあちこちが少しだけ住みやすくなり、災害と災後という経験が風景に蓄積されて、固有性は失われるどころか、強まる。社会からは例外として位置付けられる固有性をどう改変していくのか、継承していくのか、という判断をするのは、当事者であるべきではなかろうか。固有性とは当事者地域の暮らしそのものだからだ。であれば、災後の原則によって改変するのではなく、まずは被災前の状態に復原しなければならない。

7．災後に「例外としての日常」を復原する

曲がりなりにも全ての現場（今ここ）は、その社会の存続を支えている。現場とはそれゆえに大切なものだ。その大切なものを奪われた当事者が、それを取り戻したい、復原したいと願うのは至極当然ではなかろうか。しかし、災後にはいつも、それは無理だという声が社会のあちこちから聞かれる。安全ではないから、隣人が帰らないから、時間がかかるから、高齢者しかいないから、お金がかかるから、そんな不便なところに若い人は戻ってこないから。理由はいくらでもある。そのうえで「復興」という理念を掲げ、もっと安全でもっと賑わいのあるまちがあるはずだ、と社会は想定した。それは当事者にも伝播した。否、もっと安全でもっと賑わいのあるまちは当事者の願いだったのかもしれない。しかし、だとすれば、なぜ災後ではなく災害前に取り組んでいなかったのだろうか。

災後の理念を、災害前の状態（原発被災地域の事例でみたように、災害前の状態の本質とは物理的な空間や同じ地点とは限らない）を取り戻す「復原」にしたら、まだ当事者になっていない社会はどう対応するだろう。社会は「当事者になったとき、何を復原したいのか」という問いを突きつけられることになる。復原したいものを探したり、そのとき復原したいと思えるものを生み出そうとしたり、災害に間に合うように真面目な議論と実践が生まれたりしないだろうか。もし生み出せるのだとしたら、それでよいのではないか。災害によって一時的に「復原」が止まることはあっても、災後も同じように「復原」を継続すればよい。

災後、当事者は自然（じねん）的実践を始める。自然（じねん）的実践とは、被害を受けた当事者がそれまでの経験や知見に基づいて、変容する周囲との関係を調整する行為であり、主体の代替が効かない暮らしそのものであり、当事者地域自身が再生しようとする超計画的行為である(11)。

どのような自然（じねん）的実践が始まるのか、災後の状態は事前には予測がつかないので、例外状態に関する原則には例外を残しておかなければならない。そのような状態が陥りかねない怖さは、シュミットやアガンベンの議論をふまえても想像はたやすい。「例外としての日常」を復原する原則は危険な挑戦だ。しかし、釜石の子どもたちが「今」の前に「今」を経験

していたように、当事者になる前に社会が当事者性(12)を共有することが、自分の固有の暮らし方を守る方法だ。「例外としての日常」の復原を原則として掲げながら、復原したいものの議論と、復原したい暮らしであろうとする日常の自然（じねん）的実践の過程において、そのような当事者性を育むことができる。なぜならそれはまだ経験していない災後の時間だからだ。

補注

(1) 復興計画の策定は、法的根拠となる「東日本大震災復興特別区域法 2011.12.26」や「大規模災害からの復興に関する法律 2013.6.21」よりも早い時期から取り組まれた。
(2) 計画災害は空間計画の分野では Peter Hall が Great Planning Disasters として 1980 年代初頭にまとめているが 1)、開発政策や行動経済学の分野では 1960 年代から指摘されている。時間とコストが計画よりもかかることで、受益も減少する。塩崎賢明によれば、復興予算は災害地域以外にも流出する 2)。
(3) シュミットは、主権者が例外状態において敵か友かの決断を担うことを正当化し、敵にユダヤ人を含めた。その帰結は周知の通りだが、現代社会において難民は激増しており、例外状態の考察の重要性は益々重い。
(4) アガンベンは、ホモ・サケル（むき出しの生）すなわち殺害が処罰されない、同時に、犠牲となることは禁止されているという例外状態を問いとして明らかにした 3) 4)。
(5) 個人と空間計画の集合的な性質については、例外状態と個人の移動の自由の関係 5)、原則と個人が今居る場所に居る「在居」の関係 6）という点から、別途論じた。
(6) 津波被災者の方から「被災前から自分が住んでいたまちは好きではなかった、津波を契機に外に出られてよかった」と伺ったことがある。また「故郷に戻りたいけれど、同居家族を失い、娘の嫁ぎ先である西日本に引っ越すしかなかった」と言いながら、亡き夫との被災地域での思い出を延々と 3 時間ほど語り続けてくださった方もいた。「被災後に自分がここに留まるのか、出るのか、判断ができずに、復興計画に関連する会議には出にくかった」という話もたびたび伺った。「自分の家族親戚がみな無事で家も流されていないと、やはり意見が言いにくかった」という話も度々伺った。こうした状況への対応は簡単ではないが、記録を残すことには意味がある。次の当事者に解釈の自由を与えるからだ。筆者らが赤浜地区の書籍 7)を記録としてまとめたら「当時は遠方に避難していたけれど、本書を読んで何が起きていたのか、よくわかって嬉しかった、若い世代にも勧めている」というご意見を伺った。それ以来、拙著だが、人に勧めるようになった。
(7) 釜石での避難訓練を指導してきた片田敏孝先生は、奇跡とは呼ぶなとおっしゃる 8)。様々な事情で逃げられなかった子どもたちがいるからであり、「やるべき」ことを「やれる」ことに一致させる訓練の結果が実現しただけだという考え方をすべきだからだ。「今」という時間や「やるべき」ことと「やれる」ことの関係は 9)で論じた。
(8) 5 章の詳細は 11)で詳しく論じたので参照いただきたい。
(9) 浪江町のホームページによれば、2021 年 1 月 31 日現在、福島県外避難者 6,051 人、福島県内ではいわき市 3,167 人、福島市 2,479 人、南相馬市 1,963 人、郡山市 1,706 人に続いて浪江町 1,084 人、二本松市 1,024 人となっている。この事実をホームページで示し続けている町の姿勢には「どこにいても浪江町民」という思いが継承されていることが感じられる(アクセス日 2021-2-7)。
(10) 2011 年秋に大槌町に泊まる必要が生じた。当時まだ宿がなく、山の上の中央公民館の一室をお借りすることになった。明け方だれもいない中央公民館のソファで寝ていたら余震があった。固い岩盤の山の上で津波が来るわけもなかったが、怖くて慌てふためいた。当事者にとって余震が頻繁に続き常に津波の恐怖にさらされている状態は緊急事態が継続していると、社会は理解すべきだ。
(11) 自然（じねん）的実践の意味は 12)などで論じた。
(12) 当事者性という概念は、筆者のとある査読論文に対する匿名の査読者の方からいただいた。当事者性の普遍的な意味を考察できた。心より感謝したい。初稿の段階で丁寧なコメントをくださった田中正人氏にも感謝したい。13)の関心と本論考は強く重なっているので参照されたい。

参考文献

1) Hall, Peter(1982)Great Planning Disasters, University of California Press
2) 塩崎賢明(2014) 復興<災害> -阪神・淡路大震災と東日本大震災, 岩波新書
3) ジョルジョ・アガンベン, 高桑和巳訳(2003 訳 1995) ホモ・サケル –主権権力と剥き出しの生, 以文社
4) ジョルジョ・アガンベン, 上村忠男・中村勝己訳(2007 訳 2003) 例外状態, 未來社
5) 窪田亜矢(2020) 都市計画における移動の自由の制限の再考 –東日本大震災後の状況を素材として, 日本都市計画学会論文集, 55-3, pp.1358-1364
6) 窪田亜矢(2021) 都市空間政策は「在居」をどのように扱っているか？ -在居に関連する法制度と事業の基礎的研究, 日本建築学会計画系論文集, vol.86, no.779, pp.209-217
7) 窪田亜矢・黒瀬武史・上條慎司・萩原拓也・益邑明伸・新妻直人(2018) 津波被災集落の復興検証 –プランナーが振り返る大槌町赤浜の復興検証, 萌文社
8) 片田敏孝(2012) 人が死なない防災, 集英社新書
9) 窪田亜矢(2021) 空間計画のパラダイムシフトとしての空間倫理, 『都市問題』3 月号, 後藤・安田記念東京都市研究所, pp.64-72
10) 赤上裕幸(2018) 「もしもあの時」の社会学 –歴史に if があったなら, 筑摩書房
11) 窪田亜矢(2020) 原発被害のまちの存続とは何か？ -事例研究：浪江町における町外コミュニティの様相, 日本建築学会計画系論文集, vol.85, no.777, pp.2351-2361
12) 窪田亜矢(2020) 不可能で必要な責務としての空間計画 –原発被災地域の実践にみる示唆, 『都市問題』11 月号, 後藤・安田記念東京都市研究所, pp.42-48
13) 田中正人(2020) 被災地再生へのまなざし –何を変えずに残すのか？, 『都市問題』11 月号, 後藤・安田記念東京都市研究所, pp.4-10

災害からの安全と復興

復興事業への批判から考える

名古屋大学　減災連携研究センター
特任准教授　山﨑雅人

１．はじめに

東日本大震災後、東北地方沿岸部の津波被災地では復興事業が進む。事業内容は多岐に渡るが、主たるものは津波被災地におけるレベル 1 防潮堤の建設、災害危険区域の指定とそれに伴う住民の高台移転やかさ上げ造成等の土木事業である。復興の理念は様々に謳われるが、これらの事業内容から、次の大津波から住民を徹底的に守る街を建設することが事業の目的と考えられる。ただし次の大津波がいつどの程度の規模で発生するのかについて強い不確実性を伴う。さらにこれらの復興事業に対して莫大な金銭的および非金銭的費用が既に発生している。ここで非金銭的費用とは、被災者の避難の長期化や事業完了後の生活環境の変化等を意味する。特に津波からの安全を象徴する防潮堤の計画高が高すぎるとの批判が被災地内外からあがった。これに対して宮城県知事は「批判があるのは十分わかっている。でも、次に大津波が来たときに私の判断が正しかったのか証明される」と述べている[1]。防潮堤の高さは住民の生活に大きな影響を与える。その住民の生活とは復興の対象そのものである。住民の災害からの安全と復興のあり方は行政が決めるというかたくなな意志を感じる。それでは批判する方が誤っており安全や復興については行政に任せれば良いのであろうか。この考え方には検討の余地がある。本稿では、安全と復興の考え方を改めて検討し、これらはパターナリスティックに決められる性質のものではないことを示す。

まず今回の復興事業で生じている問題点を次節において整理する。

２．津波被災地の復興事業の問題点

今回の復興事業は大規模土木事業ゆえに被災者の避難の長期化や帰還した住民の生活環境の変化が生じている。これらは次の大津波からの安全の代償として被災者により負担されている。

経緯を振り返ると、東日本大震災後に国の中央防災会議は津波を 2 種類に大別し、それぞれへの対応の基本方針を示した。1 つは、発生頻度は極めて低いものの発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波であり「レベル 2 津波」と呼ばれる。もう 1 つはレベル 2 津波に対して発生頻度は高いが（数十年から百数十年に一度の頻度）、一定規模の被害をもたらす津波であり「レベル 1 津波」と呼ばれる。レベル 2 津波に対しては、何より人命を保護することを目的とし、防潮堤等のハード対策のみに頼らず、避難等のソフト対策も含めた総合的な対策が必要であるとしている。レベル 1 津波については、原則として防潮堤等のハード対策で対応し、人命だけでなく防潮堤の背後の生産設備や社会インフラ等の資産も守る方針である。この考え方が東北地方沿岸部の被災自治体の復興計画に反映されると様々な問題が生じてきた。1 つは巨大防潮堤の出現である。レベル 1 津波への対応とはいえ 10 メートルを超える高さの防潮堤建設計画が示されると被災地内外から「圧迫感を感じる」、「海が見えない」といった反対意見が出された。さらに東日本大震災と同じもしくはレベル 2 相当の津波が来た場合に、レベル 1 津波の防潮堤を越え浸水する地域は災害危険区域（建築基準法 39 条）に指定され新規の住宅建築等が制限された。新規に住宅を建設するならば、盛り土でかさ上げされた土地か、山を切り崩して作った高台か、あるいは内陸エリアに移らなければならない。資金面では防災集団移転事業が

浸水した土地の買い上げと移転に伴う補助を可能とし住民の移転を促進した。こうした復興事業は自治体により若干の違いはあるものの津波被災地の多くで実施され、次の大津波に対して安全な街づくりが土木工事として進められた。

図１は宮城県の復興計画のイメージ図である[2)]。上段は三陸地域を対象とした復興計画のイメージである。防潮堤を建設しつつも住宅は高台に移転させ、防潮堤の背後は産業エリアとする計画である。下段は仙台湾南部地域や石巻市平野部を対象とした復興計画のイメージである。防潮堤を建設しつつも住宅エリアはより内陸側に移転させ、その間に農地やかさ上げされた道路等を建設する。「多重防御」と呼ばれる。後背地に居住エリアが確保できる平野部で多重防御の街づくりは現実的である。しかし三陸地域の場合は事情が異なる。沿岸部の多くは山地と海岸が近く平地の少ないリアス式海岸である。多くの集落が災害危険区域に指定され防災集団移転の対象となったが、大津波から安全でかつ集団移転できる土地は近くにはない。レベル 2 津波はレベル 1 防潮堤を乗り越えるため防潮堤の背後も災害危険区域に指定された。もともと養殖や漁業を生業とする人々と関連産業に従事する人々が集まりコミュニティが形成されていた地域である。十分な土地が無い場合は、住民はばらばらに高台等に移転せざるを得ず、集落が解体してしまった地域もある。また長期に渡る土木工事である。工事の完成を待ちきれずに他の地域に移住する人々も多い。大津波に対して安全な街となっているが、従来の生業や住まいは制限され、故郷を離れる被災者も多い。住民を大津波から安全な場所へ移動させる一方で、住み慣れた土地からの移住や地域コミュニティの解体、景観や環境の変化といった非金銭的負担を住民が背負っている。住民の安全を確保するため行政が進める事業である。高台に住んでいれば夜間に地震があっても、体が不自由であって避難できない場合でも津波からは安全である。やむを得ないと考えるべきなのか。

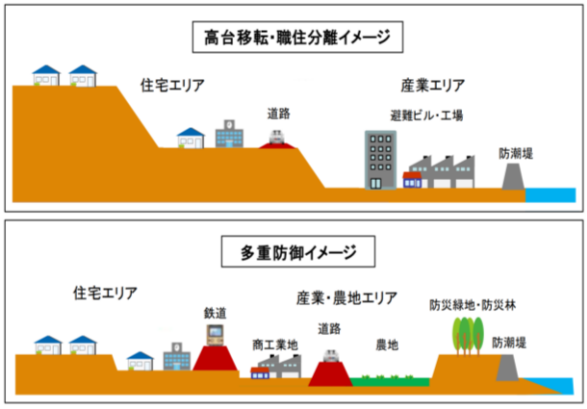


図１　宮城県による復興計画のイメージ図

このことを考えるため「安全」の概念を改めて検討したい。

３．「安全」の再検討

（１）リスク間トレードオフ

行動経済学者として著名なキャス・サンスティーン（2012）は、大災害のリスクをゼロにしようとすると別の分野でリスクが生起するリスク間トレードオフに警鐘を鳴らす[3)]。特に厳格な予防原則、すなわち事象の発生に強い不確実性が存在しても、被害が甚大でありかつ不可逆であると考えられれば対策は実施すべきとする原則は矛盾をはらむと指摘する。例えば、2003 年の米国によるイラク攻撃が挙げられる。イラク攻撃の背景には当時チェイニー副大統領の「1%ドクトリン」という考えがあったとされる。これは米国に深刻な被害をもたらすテロの可能性が 1%でもあれば、その可能性は徹底的に排除しなくてはならないとの考えである。大量破壊兵器は見つからなかったが、わずかな可能性でも脅威は排除するという考えには沿った行動であった。しかしイラク戦争がその後の中東情勢の不安定化とテロ活動の活発化という新しいリスクを米国にもたらすことになる。より身近な例を挙げよう。交通事故に遭うことを極端に恐れる人がいるとしよう。この社会では交通ルールを守る限り交通事故に遭う可能性は小さいとする。その人は交通事故の可能性を排除するため自宅から一歩も出ないとい

う対策を計画した。しかし長期に渡り自宅に引きこもれば心身の健康に悪影響が生じ、何らかの病を患うかもしれない。それが生存に関わる場合には交通事故からは安全になるが命を脅かす別のリスクに直面することになる。リスク間トレードオフとは、あるリスクを徹底的に排除しようとすると別のリスクが出現する場合があり、そのことを十分に考慮しなくてはいけないことを示唆する。

リスク間トレードオフの考えは、今回の復興事業についても示唆を与える。次の大津波の発生確率について正確なことは分からない。次の大津波がレベル２クラスである可能性も小さいかもしれないが排除できない。厳格な予防原則の立場からは、再び多くの犠牲者を出さないために事前に巨大防潮堤を建設し，住民を高台に移住させておくべきである。これにより津波被害のリスクはほぼ排除できる。しかし次の大津波による被害発生のリスクを減らすほど、別のリスク、つまり住民の生活環境の悪化が生じ得る。住民の避難は長期化し、対策が完了しても総合的にみれば生活環境は悪化するリスクがある。リスク間トレードオフの対策の基本は、ある特定のリスクだけに着目せず、関連し得る多くのリスクを同時に考慮することである。津波災害への対策も例外ではない。

（２）安全の決まり方

多くの人にとって、安全は「絶対安全」の意味である。例えば「この水は安全である」と国が認めればいくら飲んでも健康を害することは無いと考える。安全と安心を分けて使用する場合もある。その際、安全とは科学的および客観的に決められるものであり、安心とは主観的なものであるされる。この場合においても安全は国の基準値等の形で数値として示される場合が多い。しかし安全を保障する基準値が科学的か否かは別の話である。岸本（2012）は、安全とは社会的合意に基づき暫定的に決められる約束事であるという[4]。例えば特定の大気汚染物質や水道水中に含まれる化学物質の水準は、10 万人に 1 人が癌になる水準に決められている。ただし 10 万人に 1 人という数字が安全である科学的根拠はない。専門家が 10 万人に 1 人という基準値が守られていることが安全であるとみなしたのである。他の例として、第 10 次交通安全基本計画というものがある。そこでは年間の交通事故死亡者数の目標を 2,500 人以下とした。この場合 2,000 人が死亡していたとしても「安全」の目標は達成されたことになる。なお第 9 次交通安全基本計画の年間死亡者数の目標は 3,000 人以下であった。この様に「安全」の目標は変化することがある。岸本（2012）が、安全は社会的合意に基づき暫定的に決められるという意味は以上の例から理解することができる。「10 万人に 1 人」という数字も「2,500 人」という数字も完璧な論理展開から導出されたものではなく社会が決めている。ただし社会の全ての構成員が議論し合意した基準ではない。多くは専門家が適切であると判断した基準が採用されている。対象によってはその方が適切な場合もある。

工業製品等に関わる国際的なガイドラインである「ISO/IEC GUIDE 51」における「安全」も環境や健康に関する基準値や交通安全の目標と親和的である。同ガイドラインでは「安全」とは「許容不可能なリスクがないこと」と定義されている。日本の JIS においても「安全」は「人への危害または資（機）材の損傷の危険性が、許容可能な水準に抑えられている状態」と定義されている。すなわちリスクが存在していても許容可能であれば安全なのである。上述の国際規格で「許容可能なリスク」とは「その時代の社会の価値観に基づく所与の状況下で，受け入れられるリスク」と定義している。向殿（2016）は「現実には、どこまでやったら安全かという目標は、リスク、コスト、ベネフィット、および他のリスクとのコンフリクト等とのせめぎ合いで決まる」と述べる[5]。村上他（2014）は安全に関わる様々な「基準値」がいかなる経緯を経て決まったかを詳しく説明しており、「「受け入れられないリスク」は時代や社会、文化的習慣のなかで育まれるものであり、自然現象を物理学で解き明かすようには決められない」と述べている[6]。

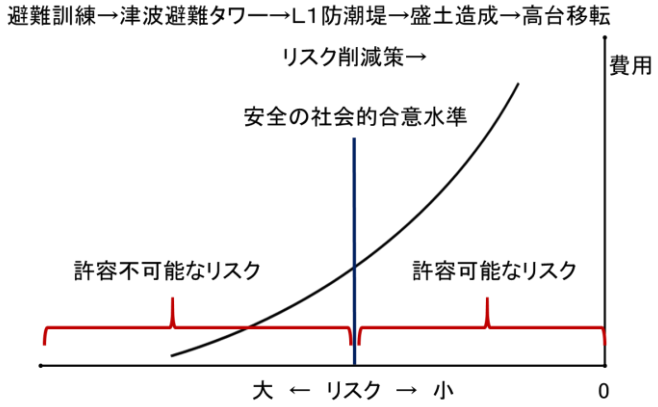


図 2　リスクと安全の関係

上述の「安全」に対する考え方を我々は事実上受け入れている。例えば交通事故により毎年多くの人が死亡している。多くの人が交通事故は身近な死亡リスクの 1 つと考えている。それでも我々は自動車が道路を走ることを許容している。我々の圧倒的多数が、自動車の走行を禁止すれば我々の日常生活と経済活動に著しい不便をもたらすと考えるからである。すなわち我々は、交通事故で死亡するリスクをゼロにしようと思えば莫大な費用が個人および社会に生じることを懸念しており、「絶対安全」をあきらめている。ただし自動車の運転には法律が定められ、運転には運転免許証の取得が必要である。危険な運転には厳しい罰則が伴う。自動車も定期的に車検を通さなければならない。自動車の安全性能や道路環境も改善されている。また幼い頃から交通安全教育は実施される。私たちの社会はリスクを許容しつつもそのリスクを減らす社会的努力を不断に行っている。

私たちは、安全といえば絶対に安全であると想起しがちであるが、実際には様々な便益との妥協の結果として決まる安全を受け入れて日常生活を送っている。しかし復興事業は名実ともに絶対安全を追求した側面があった。次の津波からのあるべき安全の水準は、生活の利便性や環境の保全といったその他の便益を考慮し、行政と住民の間で時間をかけて決められるべきだったのである。図 2 はリスクと安全の関係をグラフ化したものである。横軸はリスクを測っており、右端はリスクがゼロの状態、左側に行くほどリスクは高まることが示される。縦軸はリスク削減の累積の費用を測っている。図中の右上がりの曲線はリスクと費用の関係を表しており、あるリスクを小さくするほどそのための費用が増大することを表している。津波対策の例では、避難訓練や津波避難タワーの建設といった施策をすれば大津波が大災害となるリスクは小さくなる。しかもそれらの費用は比較的安価である。加えてレベル 1 防潮堤の建設を行えばリスクはさらに小さくなるが費用は急速に増加する。この費用の中には住民の生活環境の悪化といった非金銭的な費用も含まれる。さて、リスクを小さくすればするほど費用は急速に増加する。どこかで我々はリスクを許容しなければならない。図中の縦線は、費用を考慮した上で、社会的に許容可能なリスクの水準を示しており、そのリスクの水準こそが安全の社会的合意水準である。この水準は向殿（2016）が述べている様に、「リスク、コスト、ベネフィット、および他のリスクとのコンフリクト等とのせめぎ合い」で決まる。

（３）行政と住民の間での合意形成の必要性

安全とは「許容不可能なリスクがないこと」であると述べた。それならばどれだけのリスクが許容不可能かということを決めなければ津波からの安全を達成する手段が決まらない。水道水中の化学物質については、利害関係者はあまりに多く、またその化学物質を減らすことにより発癌確率が 10 万分の 1 から 50 万分の 1 となっても専門家以外の人々にはその意義はわかりにくい。そのため一部の専門家がその他の人々を代表して安全の水準を決定することも合理的である。しかし防潮堤建設や高台移転の問題は性質が異なる。被災地の住民は日常的に津波の恐怖を感じながらも海からの恩恵を受けて暮らしきた。防潮堤や高台移転は住民の生活を大きく変えるであろう。そのことを最も理解しているのは被災地の住民である。そのために住民と行政の間で時間をかけ丁寧に話し合う必要がある。実際に話し合いを行った地域では防潮堤の高さが当初計画より下がっている地域もある。気仙沼市

市議の今川悟氏は「防潮堤計画の見直しに成功した地区では、地域の代表と行政による小規模な話し合いを重ねた後に、地域全体に説明して同意を得た。逆に住民がまとまらなかった地域では、こうした話し合いができず、計画の見直しができるのに、できなかったケースもある。結局は地域力の問題なのだが、普段からの地域コミュニティが震災後に問われることになる」と指摘する[7]。ここで住民と行政の話し合いは実質的には「許容不可能なリスク」を探るプロセスであると考えられる。

安全は最終的には社会的合意により決定されるが，意思決定のプロセスにおいて科学が果たす役割は大きい。キャス・サンスティーン（2012）は可能な限りリスクと対策費用を定量評価し対比させ議論すべきであると主張する。定量評価にあたってはシミュレーション等の科学的手法が欠かせない。リスクと対策費用の定量化は費用便益分析の価値観を持ち込むことになるが、同氏はそこに予防原則の視点も入れた現実的な提案をする。それは、例え発生頻度は低くても壊滅的な被害を社会にもたらすならば、そうした災害を合理的な形で特別視すべきであるとする点である。具体的には大規模災害は社会に行く末に関わるインパクトを持ちうるため、定量評価の際にある種の安全率を設けることを提案する。いずれにせよ安全の水準を決めるため専門家と行政、住民との丁寧な話し合いが必要である。そして合意形成に至るプロセスにおいて科学は欠かせない。ただし科学的知見も不確実性を含むためその扱いには注意が必要である。防潮堤の問題に関しては、宮城県気仙沼市鮪立地区で行われた津波シミュレーションのやり直しがよく知られている。海底地形の詳細化という形で津波シミュレーションをやり直し、同地区の防潮堤は当初計画の高さ 9.9m から 8.1m に変更となった。

（４）復興事業の評価

安全は社会的に決定されるものであるという事実を踏まえれば、現在の復興事業の正当化は難しい。行政にとって津波からの安全とは絶対安全を意味し、その達成に伴い莫大な金銭的および非金銭的費用が生じた。この絶対安全という安全の水準について行政と住民の間で十分な話し合いが行われ、合意されていたのであれば問題はない。しかし今回の復興事業の計画段階でその様な合意がなされていたとは思えない。行政は住民と時間をかけて話し合い「許容不可能なリスク」あるいは実質的な安全の水準について合意しなければ安全な防潮堤の高さは本来決まらないはずである。防潮堤の高さが適切なプロセスを省いて決定されたのであれば防潮堤建設の正当性は保てない。

次の大津波はいつ発生するのか分からず、防潮堤が壊れている地域でじっくり話し合う時間はないという考えもある。しかしその場合にも安全とは何かという問いに突き当たる。話し合いに時間をかければ不意に起きる大津波に対処できないかもしれない。しかし時間をかければ住民にとってより良い津波対策が実現するかもしれない。話し合いを続けるリスクをどれだけ許容するのかは、最初に行政と住民が合意すべきことなのである。

４．地域の復興と人間の復興

ここまで、津波対策事業のあり方を安全の実質的な姿を確認しながら検討してきた。忘れてはならないことは、東北地方沿岸部の津波対策事業は復興事業として行われているということである。既に見た通り、今回の復興事業はパターナリスティックに進められ，結果として問題が生じている。このことは復興の考え方も検討が必要であることを意味する。

これまでの復興とは建築物の空間的な集まりである街を復興することであった。復興の指標として被災地の人口や産業の出荷額が用いられることがあるが、これらは集計量であり、個々の被災者が抱える問題を明らかにするものではない。さらに内閣府の「復旧・復興ハンドブック」にあるように「被災地において、被災前の状況と比較して「安全性の向上」や「生活環境の向上」、「産業の高度化や地域振興」が図られる等の質的な向上を目指すこと、の両者を併せて「（被災

地の）復興対策」と呼ぶこととする」とある様に[8]、安全性のみならず生活環境や地域経済の向上が求められている。過疎化と高齢化が著しい地方においてその様な街を設計し実現させることは極めて難しい。復興についても考え方を転換させなければならない。

経済学者の福田徳三は、復興とは人間の復興であると主張した[9]。福田の説く人間の復興とは、被災者の生活、営業、労働の機会の復興を意味する。この考えの背景には、「今日の人間は、生存するために生活し、営業し、労働せねばならぬ」との考えがある。この考えに基づけば、政府の復興事業とは、被災者が再び生活と営業、労働の機会が得られるよう支援することとなる。また復興のための土木事業は人間の復興を実現するための手段となる。津波からの安全も生存の条件に含まれるべきであろう。そのため人間の復興のためには防潮堤の再建も含まれ得ると考えられる。ただしそれは生活や営業、労働の機会を大きく制限すべきものとなってはならない。津波からの安全だけでは人々は生存できないのであり、生活、営業、労働との調和を十分に考慮しなければならない。福田の唱える人間の復興は、安全のあるべき考え方と親和的である。

５．おわりに

今回の復興事業の問題の根底には、復興の対象を、建築物の空間的な集まりである街としていたことがある。復興事業は、土木事業も経済政策もその内容として含むが、その目的は個々の被災者が災害を乗り越えることを支援することにある。災害を乗り越える方法は被災者により大きく異なるであろう。それゆえに本来的にパターナリスティックなものではない。ましてや復興は地域経済の低迷を解消するものではない。国家の役割は、被災者が復興を目指す過程において、支援をしたり、人々の間の利害調整をしたりすることにあると考えられる。

巨大防潮堤とそれをめぐる議論が出現したことは、成熟した日本において復興のあり方が転換点にあることを示している。

補注

(1) 本稿ではリスクという用語を、ある有害な事象の発生確率という意味で用いている。なお工学的にはリスクとは、事象の発生確率と被害量の積として定義される場合が多い。本稿でのリスクという言葉は、被害量を与件とした場合の発生確率とも考えらえる。

参考文献

1) 朝日新聞 2020 年 9 月 28 日付.
2) 宮城県(2011), 宮城県震災復興計画～宮城・東北・日本の絆 再生からさらなる発展へ～, 宮城県.
3) キャス・サンスティーン(2012) ,最悪のシナリオ：巨大リスクにどこまで備えるか, みすず書房.
4) 岸本充生(2012), 安全とは何かという問いにいま一度立ち返ろう, 中谷内一也編「リスクの社会心理学」収,pp.111-112.
5) 向殿政男(2016), 入門テキスト安全学, 東洋経済新報社.
6) 村上道夫・永井孝志・小野恭子・岸本充生(2014), 基準値のからくり 安全はこうして数字になった, 講談社.
7) 今川悟（2017）, 気仙沼復興レポート 037 防潮堤に学ぶ合意形成, https://imakawa.net/report/3940.html (2021-02-10).
8) 内閣府(2016), 復旧・復興ハンドブック.
9) 福田徳三(2012), 山中茂樹・井上琢智編, 復刻版 復興経済の原理及若干問題関西学院大学出版会.

東日本大震災が残した災害復興法制の課題

神戸大学社会システムイノベーションセンター
教授　金子由芳

１．はじめに

東日本大震災 10 年に当たり、これを節目に、被災者・被災地の復興に仕向けられてきた様々な施策や活動が終了へ向かっている。復興公共事業はこの十年粛々と完成に漕ぎつけ、復興庁評価や県民意識調査等で高く評価されているが、そのことをもって「復興」が達成されたと言い換えることはできない。震災で現実に人的物的被害を被った被災者の視点で、「復興」はいかに評価されているのか。筆者らは東日本大震災から 10 年を迎える岩手県・宮城県沿岸の被災地域にて質問紙調査を実施した[1]。回答の 8～9 割を、全壊・流出の罹災証明を受けた被災者が占めた[2]。本稿は、この調査結果に依拠しつつ、災害復興法制の残された課題を抽出することを意図する。

２．被災者による復興評価―「復興」は達成されていない

筆者らの上記調査の主要な評価項目は、2013 年制定の大規模災害復興法（3 条）が復興の基本理念として掲げた、生活再建、経済復興、将来にわたって安全な地域づくりの３側面である。

まず住宅復興について、震災前は自己所有地上の持家が７割を占め、借地上の持家を合わせると持家世帯は８割に及んでいたが、震災後は４割の世帯が災害公営住宅の選択を余儀なくされている[3]。背景要因の一つとして、復興公共事業の手法の違いが住宅復興に与えた影響が示唆される[4]。

家計面では、収入減・預貯金減を指摘する回答が６割に上り、また支出増や借金増の訴えが５割を占めた[5]。生計の状況については、震災前水準まで回復したとする回答は３割弱にとどまり[6]、回復の遅れの原因として「建物設備復旧の遅れ」や「顧客喪失」が指摘された[7]。ただし業種別には、建設業・卸小売業で再建達成が６割に及び、他方、農林業で廃業・転業が目立ち、また製造業や宿泊飲食業では再建・廃業の明暗が分かれた[8]。このような業種別の相違の背景に、復興特需や各種補助金などの公的支援の恩恵に浴した向きと、地盤嵩上げ事業により事業再建の長期待機を余儀なくされその間の人口流出に苦しむ向き、また住宅・事業の分離を前提する防災集団移転促進事業により安全が確保されない災害危険区域での事業再開を余儀なくされ顧客が戻らない向きなどとの「復興格差」が考えられ、公的介入のあり方に疑問を投げかけている。

地域経済の回復状況について、被災者の認識は地域差があり、復興公共事業の長期化した地域では震災前の 4～5 割に留まるとする回答が多かった[9]。人口回復状況についても同様に回答の地域差があり、人口流出の原因についての最多回答（回答者の６割）が「復興工事で待たされた」ことを理由として挙げた[10]。

地域コミュニティの状況については、震災前に盛んであった「伝統行事・祭り」「運動会」「老人会」などを中心に地域活動が大幅に減少しており[11]、これを活性化する公的支援に見るものはなく[12]、とくに高齢者層や災害公営住宅居住者の回答でリーダーや相談先の不足が指摘された[13]。将来活性化したい活動としては、「伝統行事・祭り」が「環境整備」「地域づくり」とともに挙がり、地域文化の掘り起こしを本格的な地域再建に結び付けていきたい心情がうかがわれた。

他方、阪神・淡路大震災当時に個々の被災者の復興状況を分析する手法として登場した「復興カレンダー」は、被災者の復興感に依拠した復興評価の手法として多用されている[14]。阪神・淡路大震災の復興では「⑩地域経済が災害の影響を脱した」の遅れが長く尾

を引いたことが知られているが、東日本大震災の本調査では「⑩地域経済が災害の影響を脱した」のみならず、「⑨自分が被災者だと意識しなくなった」、「⑧地域の活動がもとに戻った」、「⑥家計への災害の影響がなくなった」の多数の項目について、復興十年を経ていまだ 50%の回答水準が達成されていない。とくにいまなお⑨「被災者」意識をぬぐい得ていないとする回答が７～8 割に上ったことは注目される。

本調査の復興カレンダーではまた、「②もう安全だと思った」、「⑤すまいの問題が最終的に解決した」、「⑦毎日の生活が落ち着いた」、「⑧地域の活動がもとに戻った」、「⑩地域経済が災害の影響を脱した」、「⑪地域の道路が復旧した」、「⑫地域の学校教育が復旧した」の多数の項目について、地域別の回答の有意差が認められた。このことは、復興公共事業の手法や完成時期などの違いが[15]、被災者のくらし・地域経済・地域コミュニティの全般に及ぶ影響を与えたことをうかがわせる。

以上の調査結果は、東日本大震災復興 10 年に当たり、多くの被災者にとって「復興」がいまだ現在進行形の課題であることを語っている。

３．安全対策の選択手続

こうした被災者の認識から学ぶ法的課題の一つは、災害復興における安全対策の選択に被災者の参加を組込む法制度の構築と考えられる。さかのぼれば関東大震災以来、日本の災害復興は都市計画法制による行政単独の意思決定に既定されてきた。阪神・淡路大震災後も土地区画整理事業や都市再開発事業が行政決定され、復興 25 年を経てなおその経済的成果に疑問が向けられているが、住民参加の制度改革もまたその大きな積残し課題であり、「まちづくり協議会」等の制度設計の模索が続いた。しかし東日本大震災復興における安全対策は、2011 年制定の東日本大震災復興特別区域法によるいわゆる「特区」方式に依拠し、あたかも時間軸を関東大震災に逆戻りさせたかのように、既存手続を排除し、迅速な行政単独決定を可能にした。さらに 2013 年制定の大規模災害復興法はこの「特区」方式を恒久化した。同法は被災市町村に「公聴会の開催その他の住民の意見を反映させるために必要な措置」を求める一文を置くが（10 条 5 項）、情報開示義務や手続保障は一切定められていない。「復興計画」は行政計画に過ぎず、私権に直接かかわる「処分性」がないとされるため、司法審査が及ばない。個々の事業計画に至って初めて司法審査が可能とされ[16]、しかしその段階ではすでに手遅れとなる[17]。迅速であるかもしれないが間違った行政判断を、糾す者のない仕組みである。

東日本大震災の安全対策は「多重防災」と称し、防潮堤建設・嵩上げ区画整理・防災集団移転などの大規模な復興公共事業を複雑に組み合わせるものとなった。その成果検証は課題である。メリットであるはずの「安全」の実現はレベル１対応に留まり、将来襲うレベル２クラス（東日本大震災規模）の津波に対応できず、各自が走って逃げる自助・共助が前提とされている。デメリットとしては、高さ 10m 超の巨大防潮堤建設に伴う漁業操業や景観等の侵害が指摘されているが、何よりも長期の工期が、被災者の住宅再建と生計手段たる事業再建を数年間にわたって阻んだことが最大の問題であり、被災者に多重被災ともいうべき多大な犠牲を強いるものとなったことが銘記されねばならない。

不完全な「安全」と、著しい生活再建の犠牲。巨大防潮堤の背後で、地震の揺れを感じるたびに「レベル２」津波が来たのではないかと怯えながら生きる被災地は、十年待っても「安全」を手にしてはいないことは、上記調査にも表れた[18]。子育て世代を中心とする人口流出は、安全対策の限界を見据えた住民の合理的判断の結果であろう。安全対策の決定過程が、地域に生き地域を知る住民自身の実質的な選択に委ねられていたならば、上記調査にみる人口流出は避けられたと思われる。

法治国家・日本の災害復興が、災害対応の迅速性を錦の御旗に、戦前の行政独裁型制度を踏襲し、司法審

査を廃し、いつまでも「法の支配」の埒外で進んでよいとは思われない。「安全」という地域社会の最大関心事を、地域自身が自主選択するべきことは憲法（29 条 2 項）上の要請と考えられる。ことに長年に及び住民の土地所有権等の基本的な財産権行使を停止する復興公共工事の可否決定について、住民の自主判断を実質化することは現代立憲国家の要請と言える。いかに市民運動を喚起しても、法的手続がなければ住民意思を行政過程に反映することは難しいことから、災害復興法制の役割が待たれる点である。

関東大震災の帝都復興以来の土地区画整理法は、行政と地権者だけで決する手続である。阪神・淡路大震災を契機に、都市計画法に紐づけされたまちづくり協議会条例が活用され、借家人やテナント事業者など一般住民が参加でき、市長の意思決定を左右するための制度根拠を得た。大規模災害復興法の「特区」方式の改正が困難であるとしても、先進的な自治体が、同法を授権根拠とする災害復興条例を起草し、住民参加手続を詳述していく道は残されている。日本のあらゆる地域で災害が多発する今、各地でそのような条例を具現化する機は熟していると考えられる。

４．被災者支援を連結し活かす共助

日本の被災者支援の諸制度は、戦後の福祉国家観のもとで制定された 1947 年災害救助法のいう「被災者の保護と社会の秩序の保全」の一念に根ざし、被災世帯に直接支給される災害弔慰金法（1973 年）や被災者生活再建支援法（1998 年）を携え、また生業面の支援としても農林水産業や中小企業を対象とする激甚災害法（1954 年）や各種の要綱措置があり、国際比較で見れば公助中心の制度例と考えられる。

ところが国家財政の赤字累積を背景に、公助よりも自助・共助を強調する国の路線が強化され、被災者支援の諸制度は運用上の足かせに苦しんでいる。被災地行政にとっては、災害対策基本法（91-104 条）や災害救助法（18-30 条）が地方財源を基本とし、国の補助が定かでないことに怯えがある。東日本大震災後は、仮設住宅の完工引渡しをもって災害救助会計を終了し、「災害対策本部」の看板を「復興対策本部」に架け替え、復興段階では国の 10/10 の手当てを陳情する自治体の姿があった。その帰結が 2011 年 12 月成立の東日本大震災復興特別区域法であり、国の 10/10 の財政負担が措置された。これにより、公助による「復興」の範囲は主に復興推進事業や復興整備事業と称するハード型事業に狭められ、また被災者支援についても国庫による地方負担率減免の枠内で弔慰金（地方負担率 25%が 17.5%に）や被災者生活再建支援金（県負担率 50%が 20%に、市町村負担率 0%）などが運用された。

被災自治体にとって、国の補助範囲を超える被災者支援の余裕はなく、別途財源の捻出が必要であった。岩手県が雇用調整助成金制度を利用し雇用した生活支援相談員制度などが稀有な例である。国は使い切りの「復興基金」を設けたが[19]、主に復興公共事業に伴い正規の国家会計ではカバーが認められない項目に充てる意図で利用されたと見られ、いわば国から被災自治体への手切れ金のような性格であり、被災者支援を主眼として運用されてはいない。なお岩手県・県下自治体が復興基金を住宅再建世帯に対する補助金積増しに利用したけれども、これは後述のように、被災者支援というよりも、震災後の岩手県の行政指導による居住制限が 1 年余りの長期に亘ったことに対する「損失補償」の文脈がうかがわれる。

国家財政・地方財政のひっ迫は、高度成長時代に積増しされてきた公助制度を統廃合する議論につながりやすい。被災者の生活再建は各自の問題だとする自助・共助論である。

しかし東日本大震災は他方で、32 兆円に上る巨額の復興特別会計を設け、毎年度、果敢に支出された。復興庁の例年の歳出項目をみれば、この巨額はひたすら土木工事に投入され続けたことが見え、他方で被災者の生活再建に資すると見られる生活基盤行政復興・消費生活復興・社会保障等復興・教育・農林水産業復興・地域活性化・金融機能安定円滑化などの事業項目はわずかな配分に留まってきた。

このような東日本大震災復興の予算使用の実情に鑑みれば、新自由主義時代の被災者支援の問題は、財政ひっ迫にあるというよりも、財政が過剰に公共土木工事に投入されている現実にあることが浮き彫りになる。

背景に、復興予算を活用し日本経済全体の活性化を図らんとするケインズ主義的財政政策が見え隠れし、またこれに群がる族議員・業界ぐるみの硬直的な既得権益が存在する。21 世紀の現代において、百年前のニューディール政策のフーバーダム建設と変わらぬ公共土木工事の乗数効果に期待する千年一日の財政政策に終始しているようであっては、国家財政を預かる官僚制度の行き詰まり感を見出さざるを得ない。

実体経済の復興は、被災者・被災地のくらしが実際に成り立ち、家計として活発に消費し、事業者・労働者として生産性を高めてこそ導かれる。くらしが成り立ってこそ人としての尊厳が確保され、心理面・健康面の問題も改善し、被災地経済は再生に向かうことができる。上記の筆者らの復興 10 年調査で、８割の被災者が「被災者」意識をぬぐい得ていないと回答した現状は、現行の被災者支援制度の失敗を意味していると言わざるを得ない。2018 年に公表された山崎栄一らの「被災者総合支援法」提案は、公助を応急段階で終了させず、被災者の自立的な生活再建を可能にする連続的な制度として再編することを促している。

筆者は「被災者総合支援法」の射程に、災害救助法からシームレスにつながる住宅支援や社会福祉・医療的ケアのみならず、被災者の生計再建を実現する諸施策が、住民参加型の復興地域づくりと連動しながら有機的に組み込まれていくことが望まれると考えている。東日本大震災後には中小企業グループ補助金を嚆矢とする経済系補助金が登場し、多くの事業者の窮地を救ったことは事実だが、しかし立ち上がりの早い軽度被災者が率先して利用し、重篤な被災者ほど恩恵に預かりにくかったなどの「復興格差」は、上記の筆者らの調査結果にも表れた。また既得権益の救済にとどまり、若者世代の新規参入には支援がないなど、市場に対する公的介入のあり方を考えさせた。

そうしたなか筆者の注目する一例は岩手県山田町の復興である。地元商工会がリードし、三鉄駅前に災害公営住宅や住宅店舗一体型商店等を集約する衣食住集約型の「生活街」構想を掲げ、町行政による復興まちづくり計画の策定過程に食い込むとともに、中小企業グループ補助金等の公助を団体で活用することにより、多くの被災事業者の共同による地域づくりを実施した。復興予算の使途が上記のように圧倒的に公共土木工事が占めるなか、グループ補助金等の地域経済活性化型の補助金は、地域経済の再生に仕向けられた稀有な公助であったが、多くの自治体行政はそのような経済系補助金を個別事業者への分配に費消してしまった。山田の例は、商工会のイニシアティブによって、あえて個別再建と地域再生とを結びつける視点で、個々の公助を共同で受容する地域力を発揮し、有効に活用した例と考えられる。

被災者支援をめぐる今後の制度化の課題は、世帯別の補助金支給をいかに拡充するかという従来の「公助→自助」の軸とともに、「共助」が軸となって公助・自助を取り込みつつ復興まちづくりを集約する方向性が課題であると考えられる。現行の公助は住宅・店舗など個人資産の再建に仕向けられ、それは今後とも維持されるべきだが、しかしそうした個別の補助金が、世帯別の意思を分断し行政統制下に置く手段として終わらないためにも、わずかな「公助→共助」の軸を、法制度により行政に義務づけることが有効と考えられる[20]。

５．私権の尊重と損失補償

筆者らの上記調査で実施した「復興カレンダー」では、上記のように②安全、⑤すまい、⑦毎日の生活、⑧地域の活動、⑩地域経済、⑪地域の道路、⑫地域の学校、の諸項目で地域別の有意差があり、工期が数年にわたる安全対策事業が実施された地域で、被災者の生活やコミュニティ機能の再建により深刻な影響がうかがわれた。このことは、公共事業における私権制

限と損失補償の古典的なテーマを改めて想起させる。

安全対策事業がいかに地域の「公共の福祉」にとって重要であるとしても、被災者の居住・生計の基盤を、数年もの長くにわたって侵害することは許されない。震災直後に再建を開始できていれば、物価高騰前に住宅再建費は半額で済み、人口流出を止め顧客を維持し、被災地は雇用を回復できていたかもしれない。小屋掛け同然の仮設住宅と百万円の生活再建支援金基礎給付の提供のみで、損失補償が果たされたということはできない。

「生存権」（憲法 25 条）に依拠して公助強化の立論を図っても、新自由主義時代の政府は、同条は「プログラム規定」に過ぎず行政裁量に服すると一蹴し、生活再建支援金の基礎給付を口封じのごとく配布して終わらせてしまう。これに対して、私的財産権保障（憲法 29 条 1 項）は近代国家の確立された「自由権」であり、行政裁量の余地はない。新型コロナ禍では、新型インフルエンザ特措法による緊急事態宣言下でわずか 1 ～2 か月の休業要請すら補償問題を招きかねないとして、行政は発出をためらった。しかし東日本大震災被災地では数年に及び被災者の生活再建が停止されてきた。コロナ禍はこのことの不条理に気づく良い機会である。被災者を数年待たせて憚らない復興公共工事を行政にとって高くつくものとさせ、他方で、近隣高台で果敢な用地取得を実施し集団移転を早めた地域の成功例を高く評価していく必要がある。

東日本大震災後には、建築基準法 39 条や 48 条を根拠に数か月に及ぶ土地利用制限が無償で実施され、被災者が再建に立上がり生きようとする意欲を抑圧した。その後、土地区画整理等の復興整備事業は、家屋・店舗等の私的資産が全壊流出したことを奇貨として補償価値をゼロ査定し、町はずれの仮設店舗・工場を当てがう以外の営業補償を行わなかった。また借地権の保護を定めた罹災法を廃止し、震災 2 年後に法務省は滅失家屋について職権による一斉登記抹消事業を実施し、また裁判所は登記を欠く土地を所有者不明地と宣言するなど、国家を挙げて被災者の私権抹消や過小評価に奔走する姿があった。コロナ禍でパチンコ店の営業をわずか 1 か月止めることをも躊躇する同じ議論を、私達は東日本の被災地に向けるべきではなかったのだろうか。復興公共工事を超然的な公権力発動として市民の頭越しに実現する大規模災害復興法はアナクロニズムであり、現代の私権保障にふさわしくない。復興公共工事の実現する安全対策と、それによって阻害される土地・家屋の所有権、借地権、漁業権などの財産的権利を適正に拾い出し積み上げ、厳しい比例原則の天秤のもとでぎりぎりの損失補償の一線を追及する公権力と私権の攻防が、コロナ禍の事業者とともに、被災各地で声を大に闘われていく必要がある。

６．おわりに

災害復興を国土開発の機会ととらえる関東大震災以来の土木国家の法制設計は、IT 革命以降の現代の災害復興にはそぐわない。「復興計画」イコール復興公共事業の迅速化手続として設計された大規模災害復興法の改革から、まずは手を付ける必要がある。それが既得権益の関係で難しいのならば、その上位に「災害復興基本法」を定立し、安全で暮らしよい地域づくりを行政と地域住民が手を携えて計画・実施するための手続として「復興計画」を再定義する道が考えられる。大規模災害復興法による復興公共事業が、住民参加手続を経ずに「特区」方式を強行するならば、上位法の手続違法であり、司法審査に持ち込みうる。「災害復興基本法」はまた、地方条例を通じて、「復興計画」の住民参加手続のさらなる作り込みや、被災者支援の独自積み増しのための基金を可能にし、また将来の復興計画に盛り込まれるべき地域の基本的合意事項を事前に明示する「事前復興計画」を推進する制度基盤としても役立つことが期待される。災害対策基本法にいう「地区防災計画」が、そのような将来構想と有意義に連結していくことも期待される。住民参加手続は、地域の顔役しか集まらないまち協や世帯主の意見しか反映しない住民アンケートを越えて、SNS

等を駆使した女性や若年世代の意思決定参加を保障する新たな手続メカニズムを作り込むことも期待される。行政による助成金や専門家派遣制度も、組み込まれるべきである。東日本大震災被災地が受忍した十年の痛みから十分に学びきるためにも、本格的な復興法制の実現が求められる。

参考文献

-木村玲欧・林春男・立木茂雄・田村圭子他（2004）「被災者の主観的時間評価からみた生活再建過程―復興カレンダーの構築」、『地域安全学会論文集』No.6、pp.241-250

-金子由芳・北後明彦・本荘雄一・豊田利久・塩見有美・Abel T. K. Pinheiro・Yegane Ghezelloo（2021）「東日本大震災復興十年の被災商工業者復興状況調査の結果と考察」『国際協力論集』29 巻 1 号所収予定。

-豊田利久（2014）「東日本大震災における復興基金」『都市政策』156 号（特集号・東日本大震災からの復旧・復興の現状分析と今後の課題）p.53-62

-北後明彦・金子由芳・本荘雄一・豊田利久・塩見有美・Abel T. K. Pinheiro・Yegane Ghezelloo（2021）「東日本大震災復興十年の被災地における住民の生活復興意識調査の結果と考察」『国際協力論集』28 巻 2 号 p.23-63

-本荘雄一・塩見有美・豊田利久・北後明彦・金子由芳・Abel T. K. Pinheiro・Yegane Ghezelloo（2021）『東日本大震災被災地生活復興調査報告書』人と防災未来センター

-東日本大震災生活復興調査チーム（2016）『震災から５年が経過するなかでの東日本大震災生活復興調査』復興庁

- NHK(2020)、東日本大震災 9 年　被災者アンケート https://www3.nhk.or.jp/news/special/shinsai9portal/questionnaire/　（アクセス日 2021-02-10）」

[1] 2020 年 3 月実施の初回調査分では、宮城県岩沼市玉浦西地区・同気仙沼市鹿折地区・岩手県大槌町町方地区・同赤浜地区・宮古市社会福祉協議会管轄地区にて、留置調査法により合計 1,554 件の対象全戸配布を行い、回収は 263 件（回収率 16.9%）であった。回答結果の速報につき、北後・金子・本荘・豊田・塩見・Pinheiro・Ghezelloo（2021）参照。また 2020 年 10 月の第二回実施分（宮古市鍬ケ崎地区・山田町山田地区・釜石市平田地区・陸前高田市高田地区・同今泉地区・大船渡市末崎町・南三陸町新志津川地区他・石巻市新蛇田南地区・同新門脇地区・仙台市若林区新井東地区）の速報について、本荘・塩見・豊田・北後・金子・Pinheiro・Ghezelloo（2021）所収予定。また関連して商工復興調査（宮古市商工会議所・山田町商工会・大槌町商工会・釜石商工会議所）について、金子・北後・本荘・豊田・塩見・Pinheiro・Ghezelloo（2021）所収予定。

[2] 前掲・北後他の表5・表 67 参照。

[3] 前掲・表 4 および表 7 参照。

[4] 地域別の回答（前掲・表 7 および図 2）をみると、コンパクト・シティ型の早期の集団移転が中心的手法であった宮城県岩沼市では回答の5割が震災3年目以降に住宅再建を実現したが、数年に及ぶ嵩上げ区画整理事業が中心的手法であった宮城県気仙沼市や岩手県大槌町の回答では、住宅再建時期はそれぞれ震災5年目以降、震災7年目以降と遅れを示している。

[5] 前掲・表 20～23・表 74～77 参照。

[6] 前掲・表 14・表 72-73 参照。

[7] 前掲・表 15 参照。

[8] 前掲・表 12 参照。

[9] 地域別の回答（前掲・表 27）をみると、岩沼市では「ほぼ復興」とする回答が最多（3 割）だったが、気仙沼市ではいまだ震災前の 6～8 割とする回答が最多、大槌町では震災前の 4～5 割とする回答が最多であった。地域別の商店街の回復状況につても同様の結果であった（表 29）。また復興カレンダー（図2）における「⑩地域経済」の復興状況についても、震災9年（2020 年 3 月）時点で、岩沼市の回答では4割、気仙沼で2割、大槌町で1割と地域的相違が表れた。このように復興まちづくり事業の完成が遅れた地域で、被災者の経済復興感が低い傾向がうかがわれる。

[10] 前掲・表 37 参照。

[11] 前掲・表 78～表 79 において、コミュニティ活動の実施度数が震災前 418 件から震災後 287 件へと激減している。

[12] 前掲・表 60 や表 61 参照。

[13] 前掲・表 90 や表 99 参照。

[14] 木村他（2004）、東日本大震災生活復興調査チーム（2016）、NHK(2020)等。

[15] コンパクトシティ型の迅速な集団移転が実施された岩沼町、広域の区画整理事業の実施された気仙沼市鹿折地区、大規模な土地嵩上げの実施された大槌町町方等の相違である。

[16] かつて区画整理事業は最終段階の換地決定まで司法審査が及ばないとされていたが、最近の最高裁判例（（最判平成 20 年 9 月 10 日大法廷判決・民集 62 巻 8 号 2029 頁）が土地区画整理事業の事業計画決定に処分性を認めるに至った。

[17] 公費により進捗中の事業の差止めは困難で、また完成済事業では行政事件訴訟法 31 条の「事情判決」により請求棄却が予想される。

[18] 大槌町の回答者による復興カレンダーは、2020 年 3 月調査時点で「②もう安全だと思った」とする回答がいまだ 50%に達していない（前掲北後他の図7参照）。

[19]「復興基金」の使途について、被災自治体へのアンケート調査に基づく希少な検討として、豊田（2014）参照。

[20] 阪神・淡路大震災当時の神戸市のまちづくり条例（17-18 条）に見るように、外部アドバイザーの雇用、住民企画の研修会の弁当代、地域若手を取り込むアルバイト謝金などのわずかな呼び水も貴重な効果を上げる期待がある。

被災者イニシアティブを目指して

～サポートからエンパワーへ～

特定非営利活動法人 神戸まちづくり研究所
理事長　野崎隆一

１．はじめに

東日本大震災（以下、東日本）の 10 年を一実践者として語ることは、データを駆使して被災と復興について大きなパースペクティブを描くことにはなり難い。行政でもなく計画者でもなく、研究者でもない立場から経験の背景にあるものを出来るだけあぶりだすことを試みたい。そこから、支援の仕組みや制度、被災者や支援者との間に欠けている「接点・視点・基盤」を浮き彫りにできればと願う。後段では東日本の振り返り、総括の不十分さが、後発する災害における混乱の原因となっていることにも言及できればと思う。

始まりは、東日本大震災の起こる１週間前、阪神・淡路（1995 年）、台湾集集（1999 年）、中国四川（2008 年）の連携で始まった３国学生交流会が神戸で開催されていた。その時のテーマは「集団移転」であった。阪神・淡路では「被災マンション再建」だということで、再建現場を案内し、報告を行った。その時、私の中で**「集団移転」**と**「被災マンション再建」**が繋がった。**「想像力は越境する」（谷川雁）**である。走りながら学び考えて悪戦苦闘した阪神・淡路の経験が、東日本で生かされることになる結節点が、このタイミングで芽生えていたことになる。

２．はじまり

3.11 から１週間後の 18 日、兵庫県からの連絡があり、知事も同乗する第一陣の視察派遣バスに乗ることになった。支援物資と医師看護士と共に、行き先は、松島町、東松島市であった。12 時間かけて到着し、遭遇した被災地は、野蒜地区の想像を超える惨状だった。

４月末から**阪神・淡路まちづくり支援機構**（士業連携団体、現在は**近畿災害対策まちづくり支援機構**）の有志で「ワンストップ専門家相談隊」を立ち上げ、宮古～石巻～陸前高田～いわき～仙台をまわり、各地で相談会を開催し、各地の行政職や専門家との意見交換を行った。

６月になり、兵庫県庁前の路上で派遣バスにも同行した知事と出会い、東日本への支援の話（余計なお節介案：知事）になり、担当幹部職員と意見交換の後、８月には、東日本支援のための**まちづくり専門家派遣制度**が生まれた。あくまで、被災自治体で自前の制度が生まれるまでの支援という限定ではあったが、これが、その後の長きにわたる継続的な支援を支えてくれた。

図１　気仙沼市唐桑町只越地区の被災者グループとの出会い。
「あなたたちのような専門家を待っていた」の言葉に感動した。
（2011 年 12 月）

３．気仙沼へ

デベロッパー時代の同期の友人が、気仙沼で津波により配偶者と母親を亡くし。見舞いの訪問がきっかけで、現地通いが始まった。ほぼ同時期に、阪神・淡路

で苦労を共にした友人が、現地滞在して気仙沼の避難所支援を始めた。地元出身の友人の人的つながりと現地入りした友人の被災者情報を活用しながら活動をスタートさせることが出来た。何人かの**地域リーダー**と出会ったが、振り返って考えると、継続的な連携ができたのは、行政に依存しない、ある種の自立ベクトル（自尊心と自信）を内包している人たちであった。元東映悪役俳優だった公民館長、地域の雑貨屋の傍ら遠洋漁業の物資調達を行う商店主、長年の船暮らしを降りた船乗り、皆付き合うほど新たな発見のある魅力溢れる人たちだった。後述する被災者イニシアティブの実現には、欠かせない要素である。

図 2　気仙沼市鹿折地区、まちづくり牽引役の公民館長との打ち合わせ（2012 年 6 月）

気仙沼に限らず、東日本の被災地全般で特徴的だったのは、阪神のような、まちづくり専門家の派遣制度がなかったこともあり、地域の復興まちづくり支援の担い手の主力が、**大学研究室**であったことではないだろうか。研究者のスタンスも一様ではなく、人文系（社会、文化）の研究室は、伴走型であったが、自然系（都市計画、建築・土木）は、提案型アプローチが多く、事業を進める行政との間で役割が重なり、協力関係が構築された現場もあれば、軋轢が生じた例もあった。

阪神・淡路の時は、すでにまちづくり活動の歴史と下敷きがあり、住民主体のまちづくりを支える制度や担い手が存在していたので、実務を担うまちづくりコンサルタントや設計者が、実践者として関わり、大学研究者は、それに伴走するか、それぞれの視点で調査分析などを行うことが多かった。まちづくり経験者の不足も、情報交換の場（ネットワーク会議）から人が育ち、多様な復興現場に対応できた。こうしたことから、阪神・淡路の経験を伝えるという使命もあり、**まちづくりセンター**（被災者に伴走する専門家派遣）の必要性を伝えようと、宮城県庁、気仙沼市役所などに資料を持ち込んだが、復興事業の実施が最優先とされている中では、採用されることはなかった。「意義や効果は理解できるが、それに取り掛かる人も時間も無い」という市の企画部長の言葉が、全てを表していた。

その後、2015 年には、兵庫県の派遣制度の終了に直面し、間際になって、被災者の声に押され市会議員や復興庁の支所長の進言により、**「気仙沼市まちづくり支援センター」**が誕生し、大学研究室や支援専門家への実費助成を行うことができるようになった。2018 年 1 月に一般社団法人となり現在に至っている。地域の活動支援をサポートする仕組みが誕生した数少ない事例である。

4．阪神・淡路と東日本

今になり考えると、発災時期の 16 年の時間的ギャップと、近畿圏と東北圏という地勢的歴史的バックグラウンドの違いは、結構大きなものであったと思う。阪神・淡路の当時は、前例のない被災で、国も県も手探りで復興に取り組んだ。それは、現場の支援者にも伝わり、各分野の支援者が集まって、情報交換しながら創意工夫を競い合う場ができた。住まい・まちづくりのネットワークからは、グループハウスやコレクティブハウジングなど新しい共同の住まい方が生まれた。2 年目に広範囲の支援者が集った「NGO と市民の国際防災フォーラム」の開催がきっかけとなり、「まちづくり」以外の生活再建分野の支援者たちとの連携も生まれ「市民が作る復興計画」の策定に見られるよ

うな、政策提言につながる総合的視点が市民の間にも生まれ始めていた。行政との連携も「参画・協働」の条例化と共に定着し始めた。それでも、10 年後、15 年後に振り返ってみると、走りながら行ってきたことには、まだまだ不十分な点が感じられた。

その後、中越地震、能登半島地震と大地震が頻発し、阪神での経験を伝えたいと願ったが、現場とは意見交換の域を出ることが出来ないまま、東日本大震災を迎えることになり、前述のような状況で気仙沼市通いが始まった。最初は、住まい再建とまちづくりをテーマに、避難所での聞き取り、仮設住宅での意見交換を行った。その結果、８地区で「防災集団移転」グループの立ち上げを行い、移転先選定、行政への申請までの支援を行なった。内２地区は、新しい住宅に移転するまで、伴走支援を行なった。区画整理事業では、「鹿折地区まちづくり協議会」設立を支援し、事業の終了を見届けるまで支援を行なった。我々神戸チームが、支援行動の規範としたのは、**「被災者ニーズを最優先にすること」「計画を作らない、提案しないこと」**であった。プランナーとしては、自らの手を縛ったことになるが、あくまで被災当事者の気づきや想いを大事にしたかった。他の地区で外部支援専門家と業務受託者とのトラブルを見てきたからである。行政から委託を受けたコンサルタントとの橋渡しに徹するという決意であった。

被災地に、今回のように長期にわたって密度の濃い関わりを持ったのは、阪神・淡路以来のことであったが、昨今の事象に結びつけて振り返ると「わきまえる東北」と「わきまえない近畿」ともいうべき文化の違いが、再認識されてとても興味深い。

５．スキマ（ギャップ）を考察する

（１）スキマの弊害

被災した地域において、ハードの復旧は、行政と建設コンサルタントが、被災者の福祉見守りは、社会福祉協議会がと、なんとなく役割分担が存在している。その背景には、法律や制度で規定された行動が、それぞれの枠組みの中に収まっていることがある。一見、整理され、全てがカバーされているように見えるが、実際の現場で多様な個別の事態に直面すると、枠組みだけでは解決できない事象が次々と出現してしまう。その結果、時には、たらい回しや責任回避が行われ、支援の取りこぼしが発生することになる。被災者に寄り添って支援している支援者からは、制度や枠組みの不備として批判の槍玉にあげられることになる。責められ批判されることに反発して門戸を閉じてしまう組織も出現しているのが現実である。東日本以降の被災地で、特に顕著であるように思う。

（２）スキマの意味

スキマについて考える上で、まず知っておかなければならないことは、スキマは、必ずしも無意味に存在しているものではないということ。物理的にも、ハードな構造物がそれぞれ違う動きをするときには、スキマがいろんな役割を果たしている。医学でいうと骨の間の「軟骨」の働きであり、建築・土木では、構造物を分割することで安全性を高める「エキスパンション・ジョイント」や機械工学での「遊び（トレランス）」「潤滑油」も同様である。スキマ自体に存在理由があるので、単に埋めれば良いというのではなく、スキマの機能や繋げる方法を考えることが、重要な意味を持つ。社会も同様で、中間的なスキマへの対応から新たな活動や担い手が生まれ、全体が円滑に動くようになることが、社会の成熟そのものであるように思う。

図 3　仮設住宅の談話室で移転協議会の定例会（2012 年 1 月）

（３）スキマへの対応

対応はいくつか考えられる。役割の抜け落ちであれば、守備範囲を拡大して、スキマそのものをなくす方法が一つ。調整の必要性であれば、新たな役割として中間的な活動（中間支援）を位置付ける方法もある。どちらもやらず、予算がない、人手が足りないと放置しているのは？問題である。ボランタリーな活動そのものは、そうした社会的補完を目指すものであると思うが、特に復興のような危機対応においては、補完調整機能が求められる。所詮スキマだと卑下するのではなく、複雑多様化する社会においては、重要不可欠な営為であることを述べておきたい。

制度と予算があれば十分だと考えるのは、油をささずにエンジンをかけるようなものだと言いたい。多様な隙間対策（調整機能）の創設が、成熟社会の実現につながる。

６．公助の拡大と分権の縮小

東日本で特徴的だったのは、国が被災自治体の負担をなくすために全面的な支援を打ち出したことと復興庁の設置だった。これは、一時的に被災地に大きな安堵をもたらしたが、同時に思考停止と当事者意識の低下（人任せ）を招いたと言える。特に、公助のない中での阪神・淡路を経験した我々には、なぜこんなことに、との思いは強かった。復興過程で培われる「当事者意識」や「シビックプライド」は、公的な復興事業の終了した、概ね 10 年以降のフォローアップ期において重要になるが、事象を見る限り、公助の充実が、国や行政依存を誘導して、当事者意識の醸成を妨げているように思われてならない。一時的な人気取り施策に終わってはならない。コロナ禍に対しても強靭なコミュニティ形成につながるプログラムに裏打ちされた施策につながることを見守っていきたい。

７．被災者イニシアティブ

復興は、被災当事者が主体でなければならないと、スローガンとしては繰り返し語られている。しかし、主体である個々の被災者の声を汲み上げる仕組みはほとんど無い。統計の数字やアンケートのパーセンテージで示されることが大半である。復興のプロセスに被災者イニシアティブが貫かれていることは重要だが、そのためには被災者の定義を「災害の影響を受けた全ての人々」に拡大し、地域全体を巻き込むこと、個々のケースにアウトリーチすることで、多様で個別的な課題を見逃さないことも重要だ。被災者イニシアティブを実現するためには、**「かわいそうな人たちを救う支援（サポート）」**から**「自ら地域を担う人たちを勇気付ける（エンパワー）」**に支援の軸足を移すことが求められているように思う。

図 4　気仙沼市唐桑町只越地区、移転先の団地で住民と再会（2018 年 2 月）

東日本大震災からの市民活動、これまでとこれから

気仙沼の一例

一般社団法人気仙沼まちづくり支援センター
代表理事 塚本　卓（つかもと　たかし）

１．はじめに　～あの日のこと～

2011 年 3 月 11 日（木）14 時 46 分、気仙沼市の高台に位置するリアス･アーク美術館の職員として学芸補助を担当していた私は、主任学芸員（当時）とともに収蔵庫で作業している最中にその時が訪れた。強烈な揺れに、「とうとう来たか」という思いが強かった。経験したことのない長さの揺れが収まった後に、来館者の安全を確認しながら屋外に避難した。そして、“津波”の襲来を危惧しながら、海面は目視できない環境ではあったが、眼下に広がるまち並みを注視していた。防災無線がけたたましく大津波が押し寄せてくることを告げ続けていた。美術館の駐車場には続々と避難の車が詰めかけていたが、中には、まちへ戻る車も少なからずあった。15 時を過ぎて、第一波到達の報。海岸線のあるあたりに目をやると、一面に茶色の煙が舞い上がっていた。

インフラが寸断された状況で、火災が発生し闇夜を赤く染める光景を見つめながら美術館で一夜を過ごし、まちの惨状を目の当たりにするのは翌 12 日であった。慣れ親しんだ景色はどこにも存在しないありさまに打ちのめされていたが、同時に「気仙沼」回復のために尽くすことが生まれ育った地へのせめてもの恩返しという思いが沸き上がっていた。

あの日から 10 年。自身の活動で重要であったと思われる初動対応を中心に振り返りながら、災害からの回復に市民活動がどのように寄与したのか、また、課題はどこにあるのかを考察し、これから必要となることは何かについての所感を述べたい。

２．できることを考え実践する

（１）記録と記憶を残す　リアス・アーク美術館職員ーボランティアとして（～2011 年 4 月）

初めに携わったことは、美術館＝博物館の使命（歴史や美術、科学技術、自然や動植物などに関する資料を収集し、調査研究によって資料の価値を明らかにして、その価値をわかりやすく社会に発信する）遂行であった。直後から記録を開始してはいたが、3 月 23 日からは、公式に気仙沼市長の任を受け、学芸係の職員 3 名が被害の調査と記録を行うこととなった。私もその補助として 3 月末日までは職員の立場で、美術館の休館決定に伴い失職した後はボランティアとして 4 月末まで活動を共にした。

活動目的やその経緯は、リアス・アーク美術館ホームページ[1]に詳しい。また、成果は「東日本大震災の記録と津波の災害史」として常設展示され、図録としてまとめられている。

記録のためにカメラを向ける先には、そこに家があったであろう場所で作業する方の姿がある。記録を残す重要さは理解していても、直接手伝いができない後ろめたさがついて回っていたのも事実である。この思いが次の行動につながることとなった。

写真 1　気仙沼市片浜地区（2011 年 3 月 12 日著者撮影）

なお、調査活動では基本的に津波被害を受けた当事者に対してのヒアリングは行っていない。目の前に広がる現実を調査に赴いた職員それぞれが、ありのままを記録したものである。

（２）市民活動団体職員として

①人をつなぐ　一般社団法人気仙沼復興協会福祉部の活動（2011 年 7 月～2013 年 3 月）

美術館の活動を離れてからは、知人の被災家屋政争の手伝い等をしながら、自分にできることを考える日々が続いていた。

そんな時、「一般社団法人気仙沼復興協会[2]（以下、KRA とする）」という団体の求人広告が目に入る。それは、気仙沼市で建設された、グループホーム 3 戸を除く 90 の応急仮設住宅団地（以下、仮設住宅とする）に抽選のうえ入居した住民の孤立を防ぎ、自立を促す新たな地域コミュニティ作り支援を行うという、気仙沼市の委託業務を実施する新たな部署「福祉部」立ち上げに必要な職員募集であった。

もしかしたら自分にできることがそこにあるかもしれないとの思いから、応募し採用されたことから、市民活動の世界に身を置くこととなった。（KRA は、2019 年 3 月から「気仙沼市東日本大震災遺構・伝承館[3]」の管理運営業務を行っている。）

活動開始時（2011 年 7 月）の福祉部職員のほとんどが津波による住居被害を免れてはいたものの、震災で仕事を失った、支援の経験もほぼない者が中心であった。しかし、幸いだったことは、東日本大震災を機に国内活動を開始した兵庫県神戸市に拠点を置く国際 NGO 団体「特定非営利活動法人 SEEDS Asia[4]」が、ニーズ調査の実施過程で KRA と出会い、協力関係にあったことであった。そして、SEEDS Asia の現地駐在員と事務所をともにして、阪神・淡路大震災の際に交流促進効果のあったという「お茶会（茶話会、気仙沼では“お茶っこ”と言う）」を実施することから KRA 福祉部の活動が始動した。

活動の入口がお茶会という、特別なものでなかったことが、職員の負担を多少なりとも和らげていたように思う。開催前に仮設住宅の状況調査（環境、住民の様子、イベントの開催状況等の確認）を十分に行った上で、団地全戸に告知チラシを配布。その後、敷地の一角にテントを張らせてもらい、外にいる住民に声をかけ、来てくれた方に飲物と茶菓子を提供し、話を聞くことに力を注いだ。そこから、同席した住民間の接点を見つけてつなぐ。何気ない会話に潜む課題を聞き逃さず、できる限りその場で関係機関につなぐ。必要と思われる情報を提供する。この積み重ねが信頼を生むこととなり、何もないお茶会に住民が集まるようになっていった。

人が集まるという評判から、活動を共にさせてほしいという問い合わせも舞い込むようになり、支援活動がつながる場としての機能も有するようになった。これも、当初は弱点と考えていた経験のなさが、住民にとって必要な活動ができる団体（個人）を受け入れる余地となり、結果として場づくりができたと考える。ある時耳にした「このお茶会は何もないのが良い…」という呟きは、最高の誉め言葉として受け止めている。

それでも、津波被害は受けていないが“被災者”でもある職員が仮設住宅で支援活動をすることは、大きく心理的な負担を伴うものであった。

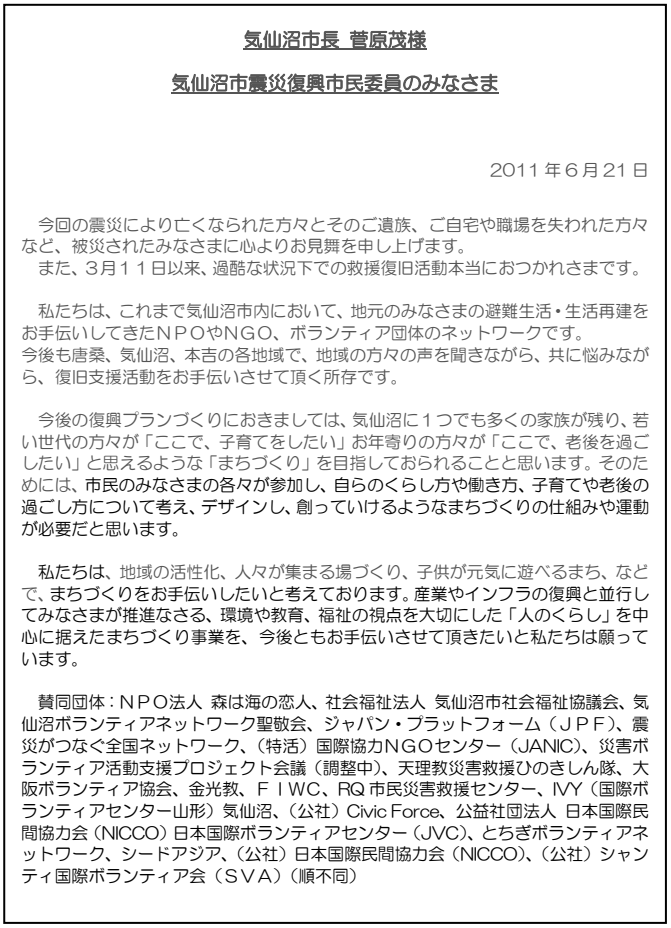
大切なものを失った方々が涙ながらに吐露する思いには、かけてあげる言葉もないまま、ただただ耳を傾けるのみ。「あなたたちは家があるのか？」「給料をもらっての仕事なのか？」そんな住民からの何気ない言葉が圧し掛かる。1 日の活動を終え、事務所に戻った職員の表情は暗く疲労にまみれ、言葉もないような状態がしばらく続いた。しかし、その負担軽減策も SEEDS Asia からもたらされた。精神保健福祉士を講師に招いての研修会、心理カウンセラーの職員個別相談会による職員向けの心のケアが、早期に行われたことで心的負担が軽減された。その他にも、コミュニティペーパーの作成提案や、災害支援活動経験者の講話等の機会を提供されたことは、未経験の事態に対処する術を持ち合わせない我々の大きな力となった。

特に重要だったことは、SEEDS Asia の駐在員が活動内容を強制せず、選択肢としての提示にとどめていたことである。自分たちで考える余地を残してくれたことが、その後の主体的活動思考に役立ったと考える。

一方で、活動により新たな課題を生じさせることになったという反省もある。お茶会という性質上、参加者の多くは女性が中心で男性が参加する機会となりにくかった。また、活動を重ねて行くほどに集まる人が固定化し、新規で参加しづらい空間となったこと、職員も参加する住民とのつながりが深くなるに従い、来ていない住民への意識が薄らぐ傾向があった。仮設住宅団地支援は手厚いものであった一方、自宅を修繕して生活する住民・民間賃貸住宅借り上げによるみなし仮設住宅住民等の支援格差を生じさせてしまったこと、既存住民との交流を十分に生み出せなかったこと。そしてこれらは、10 年経った今でも、住民交流の障壁として少なからず残っている。

②団体をつなぐ　― 気仙沼 NPO/NGO 連絡会 ―（2011 年 6 月～継続中）

気仙沼では、気仙沼市社会福祉協議会、気仙沼市危機管理課が、ともに津波による建物被害を受け混乱状態にあったが、いち早く現地入りした「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議[5]（大阪ボランティア協会[6]職員）」、「シャンティ国際ボランティア会[7]」、「日本国際ボランティアセンター[8]」といった外部支援 NPO/NGO 団体の活動が、災害ボランティアセンターの立ち上げ（3 月 28 日）と、運営の支えとなり、その初動活動が NPO に対する信頼を生むこととなった。行政、社協、自衛隊、NPO 間では炊き出し等の支援調整も行われていたが、引き続き、生活再建に向けた長期の支援が必要となる状況であることから、更なる活動調整と情報共有をする団体間の緩やかな連携の場が必要ということになった。また、住民に向けて、支援団体の活動を認識してもらうことが重要と考えたことから、6 月 21 日に開催される「第 1 回気仙沼市災害復興市民委員会[9]」に『活動趣意書（図 1）』を提出することとなった。その内容を取りまとめるために、6 月 17 日に団体が参集し開催されたものが「気仙沼 NPO/NGO 連絡会」で、連携の場が誕生した。（気仙沼市は、特性の異なる 3 市町（旧気仙沼市＋2006 年に唐桑町＋2009 年に本吉町）が合併してできたこともあるため、以前の地域単位で会合が行われた。5 月 13 日に唐桑で開催された会合、「唐桑ボランティア団」を皮切りに、6 月 17 日の気仙沼旧市街を中心に全域を包括する「気仙沼 NPO/NGO 連絡会」、6 月 20 日には本吉で「もとよしボランティア連絡会」が開始された。2021 年まで継続開催しているのは「気仙沼 NPO/NGO 連絡会」のみである。）



気仙沼市長 菅原茂様

気仙沼市震災復興市民委員のみなさま

2011 年６月 21 日

今回の震災により亡くなられた方々とそのご遺族、ご自宅や職場を失われた方々など、被災されたみなさまに心よりお見舞を申し上げます。
また、３月１１日以来、過酷な状況下での救援復旧活動本当におつかれさまです。

私たちは、これまで気仙沼市内において、地元のみなさまの避難生活・生活再建をお手伝いしてきたＮＰＯやＮＧＯ、ボランティア団体のネットワークです。
今後も唐桑、気仙沼、本吉の各地域で、地域の方々の声を聞きながら、共に悩みながら、復旧支援活動をお手伝いさせて頂く所存です。

今後の復興プランづくりにおきましては、気仙沼に１つでも多くの家族が残り、若い世代の方々が「ここで、子育てをしたい」お年寄りの方々が「ここで、老後を過ごしたい」と思えるような「まちづくり」を目指しておられることと思います。そのためには、市民のみなさまの各々が参加し、自らのくらし方や働き方、子育てや老後の過ごし方について考え、デザインし、創っていけるようなまちづくりの仕組みや運動が必要だと思います。

私たちは、地域の活性化、人々が集まる場づくり、子供が元気に遊べるまち、などで、まちづくりをお手伝いしたいと考えております。産業やインフラの復興と並行してみなさまが推進なさる、環境や教育、福祉の視点を大切にした「人のくらし」を中心に据えたまちづくり事業を、今後ともお手伝いさせて頂きたいと私たちは願っています。

賛同団体：ＮＰＯ法人 森は海の恋人、社会福祉法人 気仙沼市社会福祉協議会、気仙沼ボランティアネットワーク聖敬会、ジャパン・プラットフォーム（ＪＰＦ）、震災がつなぐ全国ネットワーク、（特活）国際協力ＮＧＯセンター（JANIC）、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（調整中）、天理教災害救援ひのきしん隊、大阪ボランティア協会、金光教、ＦＩＷＣ、RQ 市民災害救援センター、IVY（国際ボランティアセンター山形）気仙沼、（公社）Civic Force、公益社団法人 日本国際民間協力会（NICCO）日本国際ボランティアセンター（JVC）、とちぎボランティアネットワーク、シードアジア、（公社）日本国際民間協力会（NICCO）、（公社）シャンティ国際ボランティア会（ＳＶＡ）（順不同）

図 1　NPO・NGO の『活動趣意書』

ところで、仮設住宅団地の情報は、市のホームページ等にも掲載され、所在地が明白であったこともあり、

内外問わず多くの支援者が絶え間なく活動していた。特に大規模仮設住宅では、限られた時間の中で、少しでも多くの住民に支援を届けようとする遠方からの単発支援活動が集中した。このような動きについて、事前調査だけでは十分に把握できず、その活動が重複することで住民負担となり、大きな課題となっていた。

活動開始から 1 ヶ月を過ぎた頃、SEEDS Asia の駐在員から「気仙沼 NPO/NGO 連絡会」（以下、連絡会とする）の存在を知らされ、参加することとなった。

当初は、そこで扱われる情報量の多さと白熱した議論にただ圧倒されるばかりではあったが、どのような団体がどこで何をしているかを知ることとなり、活動の重複という課題を大幅に解消できたのである。その上、活動経験の浅い我々にとっては、支援の在り方、“誰のために何を目的として活動するのか”、を学ぶことのできる重要な場となった。さらに、NPO/NGO 団体の活動調整のみならず、次々に実施される新たな被災者支援業務の役割分担を現場レベルで行い、住民負担を軽減に取り組んだ。（図 2 参照）

また、津波被災者の生活再建に向けた環境を整える一環として、仮設住宅団地の課題解決に関わる行政部署を横断的に集めた会議開催（仮設住宅分科会：14 回開催）も行った。

このように、組織の枠を超えた協力体制を築けていたことは大きく、KRA のお茶会においても、連絡会を通じて、他団体とともに問題解消のアイディア共有し、協力を仰ぎながら活動を行っていた。

2011 年 9 月からは、「防災集団移転事業」の行政説明会が開始されたが、多くの住民から「制度内容がよくわからない。」という声が上がった。そこで、団地単位での説明会開催を行政職員にお願いしたほか、市議会議員や専門知識を有する方を講師として、制度の咀嚼説明会を開催した。それでも、参加者は一部だったため、集団移転制度の理解に差異が生じ、計画決定後に離脱者が出る遠因となった可能性もある。

さらに、地域を二分するような大きな問題となる計画が 2012 年 6 月から開始された説明会で露わとなる。

それが、「防潮堤建設計画」である。

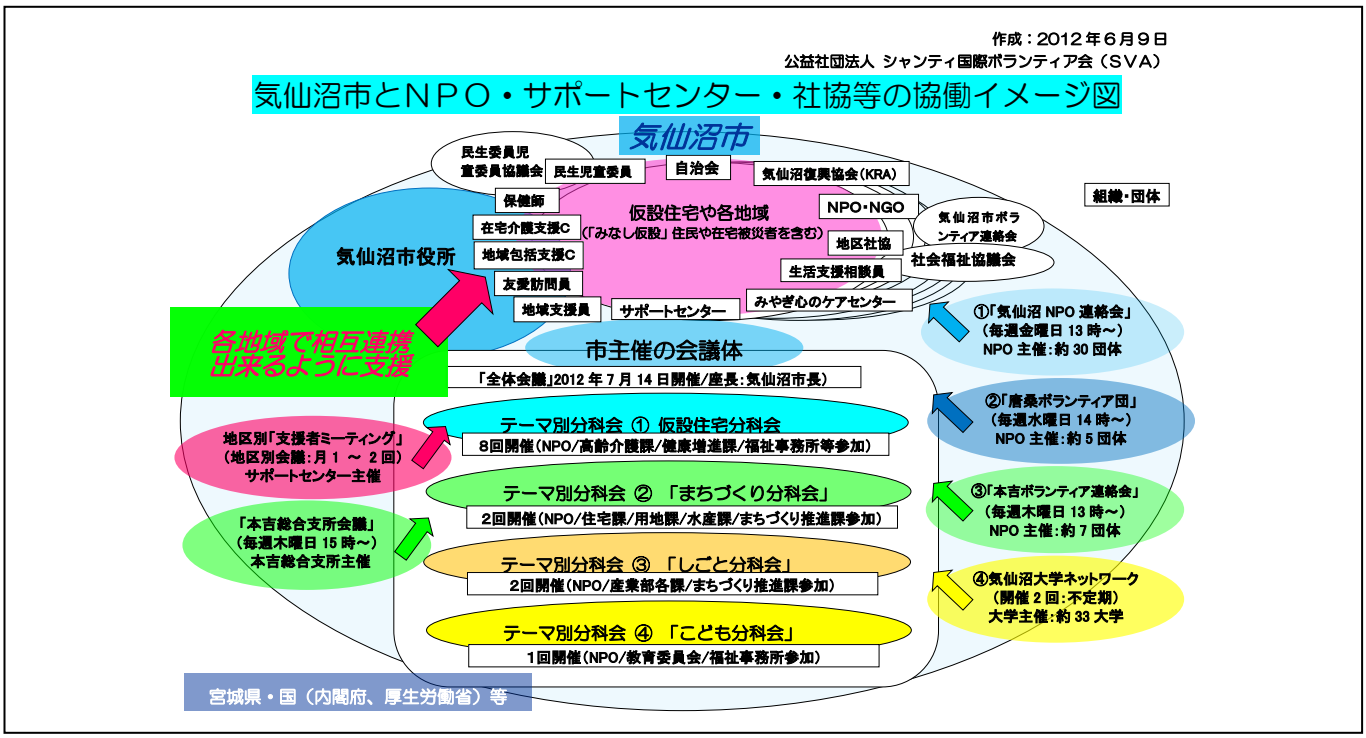


図 2　協働イメージ図

③思いをつなぐ　～防潮堤を勉強する会～（2012 年 8 月～2013 年 12 月）

「海と生きる」。これは、気仙沼市震災復興計画のキャッチフレーズで、市民・出身者から募集した中から、2011 年 9 月 24 日の「第 12 回気仙沼市震災復興市民委員会[10]」で決定されたものである。

これまで幾度となく津波に襲われながらも、海の恩恵を受けながら生きてきたこの地に住む者にとって、眼前に海が広がっていることが当たり前という思いがある。1960 年のチリ地震津波の被害後から防潮堤の整備は進んだが、それでも海が見える高さとなっているところが主であった。

ところが、2011 年 6 月に「中央防災会議」が津波防災対策のひとつとして、堤防復旧の基本方針に基づき設計・提示したものは、復旧という言葉に似つかわしくない巨大なものであった。

気仙沼市では 2012 年 6 月より行政による住民説明会が地域を分けて開催された。その周知方法は、市のホームページによる告知や対象地域の自治会長経由が主であったが、住民の多くはばらばらの仮設団地に入居している等で連絡困難な状況にあり、住民周知が十分とは言い難いものであった。結果、地権者・地元の有力者・漁業関係者等が主な参加者となっていた。

勿論、行政の説明会＝決定事項の報告ととらえ、出ても仕方がないものとする住民や、計画そのものに興味がない住民もいたことは付け加えておく。

そのような状況下で行われた住民に対する説明は、「高さは T.P.（Tokyo Peil の略：東京湾の平均潮位をもとに定められた全国の標高の基準となる海水面の高さ）何 m で、L1（数十年～百数十年の頻度で発生する津波）対応」で設計された等、多くの住民にとって聞き馴染みのない用語が飛び交い、提示期限までに計画決定しないと「予算がつかなくなる」、決定しなければ「まちづくりができない」かのようにとらえられるようなものであった。その内容に違和感を抱く住民からの質問に対しても、「命や財産を守るために必要」との返答に終始し、意見が出なければ異論がないものとして計画を進めるというもので、計画ありきにも感じ取れるようなものであった。

説明会に参加し、その方針と計画決定のプロセスに強烈な危機感を抱いた住民有志が発起人となり、「防潮堤を勉強する会[11]」が設立される事となった。

活動目的（抜粋）は以下となる。

『現在（2012 年当時）、進められている防潮堤計画について、正しい知識をもとに市民が納得して進められるよう、その根本となる法的根拠や行政の基本方針、根本的なルール、決定・建設のスケジュールなどの基本情報を整理し、各地区における情報を交換することにより、それぞれの地区住民そして市民の多くが将来に向かって納得のいくまちづくりを実現するためのベースとなることを目的とする。』

2012 年 8 月に「第一回発起人会」開催。以降、2013 年 4 月まで、1 人でも多くの住民が制度や用語・専門家の研究成果・他地域の事例・その功罪を学ぶ機会となる「勉強会」を計 14 回（図 3）実施した。

賛成か反対かの二元論ではなく、話し合いによる住民間の合意形成の一助となり、さらには、その意見が反映された設計となるよう、行政との歩み寄りによる解決を見出そうとする大きな市民活動となった。

本活動は、計画決定プロセスに及ぼした影響は少なくないと思われるが、浜ごとの住民による意思決定を重視していたこともあり、全ての地域で発展的解決とはならなかった。そこには、再建事情等が絡み、制度を理解した上での冷静、且つ十分な話し合いが必要なことに対して、最初期に予算執行のために計画決定の期限が提示されたことで、それに従わなければ防潮堤ができなくなると思う人が存在したこと、被災の恐怖強く残っており、津波が防げるものであれば話し合いの必要なく建造してほしいという声が大きかったこと、高さが想像できていなかったこと、防潮堤があれば元の場所で住めるとおもっていたこと等が大きくその決定に影響した場所も多い。

「防潮堤を勉強する会」開催表

2012 8/5	Sun	発起人会　15:00～／ワンテン大ホール ①設立趣意書の説明 ②計画案の説明 ③スケジュール案の提示 8/6（月）記者発表　於：市役所記者クラブ
8/8	We d	第１回勉強会　18:00～／魚市場３階会議室 勉強会の趣旨説明 ①「基本的な流れとルール」 ②「議会で取り上げている経緯」
8/14	Tue	第２回勉強会　15:00～／　ワンテン大ホール 「防潮堤、国の考え方と県・市の役割」代議士として考える圏域の最良の方向性 「背後地利用によるパターン別防潮堤の考察」
8/16	Thu	第３回勉強会　1. 13:00～　2. 16:00～／ワンテン大ホール 1-①　市域防潮堤計画の全体像と地区説明会からの課題 1-②　防潮と合わせた防災整備計画について 2-①　浮上式堤防の検証　2-②　パターン別防潮堤の検証 市長との意見交換
8/19	Sun	第４回勉強会　15:00～ ①各地域（６地域）の現在の状況と課題を共有する。 ②浜々の状況についてそれぞれの地域から現状について報告。
8/24	Fri	第５回勉強会　18:00～ ①各地域（５地域）の現在の状況と課題を共有する。 ②浜々の状況についてそれぞれの地域から現状について報告。
8/29	We d	第６回勉強会　18:00～ ①「防潮堤の法的制度・功罪、今後の選択肢の可能性」 ②　支援専門家（合意形成、３D、ﾌｫﾚｽﾄﾍﾞﾝﾁ、CGなど）の紹介、共有
9/3	Mo n	第７回勉強会　18:00～／ワンテン大ホール 「防潮堤を含む復興への議会の取り組みと、今後の勉強会との協働の方法」
9/11	Tue	第８回勉強会　18:00～／気仙沼小体育館 「ワークショップ『守るべきものは何か？』から体感する合意形成」
9/14	Fri	第９回勉強会　18:00～／健康ｾﾝﾀｰすこやか ①　「砂浜地形変化メカニズムと防潮堤の影響」 ②　「奥尻町に学ぶ、防潮堤建設の経緯とその後の影響」
9/18	Tue	第１０回勉強会　18:00～／ワンテン大ホール 「防潮堤とまちづくり、今後の進め方」
9/27	Thu	第１１回勉強会　16:00～／本郷　アーバン 「巨大堤防の検証と国の考え方、津波防災の考え方」
10/3	We d	第１２回勉強会　18:00～／ワンテン大ホール 勉強会のまとめ「分かったことと課題　市長への質問」
10/1 8	Thu	第１３回勉強会 報告会　18:00～／ワンテン大ホール ①　中間報告会 ②　市長との意見交換「防潮堤の各課題への取り組みと、防災のまちづくり」
2013 4/6	Sat	第１４回勉強会　18:00～／市民会館中ホール 大学教授による講義

図 3「防潮堤を勉強する会」開催表

以下、代表的な 3 地域の事例を記す。

■地域住民全てが高台移転した地域：舞根

計画される防潮提の背後地に“守るべきもの”＝生命・財産や避難に必要な道路等がないことから、住民合意の上で防潮堤建設撤回の要望書を行政に提出し、計画が取り消された。

■観光資源の海水浴場があった地域：大谷

地域の宝である砂浜の真上に設計された防潮堤。予算執行期限を提示され計画決定を迫られる中、砂浜を守るために、制度勉強会と住民ワークショップを重ね、地域意見をまとめながら、5 年にわたり行政との折衝を重ねた。その結果、他地域では例のなかった、海岸直近の国道と一体化した設計の防潮堤となり、砂浜を大きく残すことが可能となった。

■震災前から住民活動が活発だった地域：内湾

海が見えることが生活の一部であり、観光面でも「気仙沼の顔」であることを自覚したまちづくりを震災前から進めていた地域。そこに海を遮るかのような T.P.6.2m（2012 年当初計画高）の防潮堤計画が宮城県から提示されたため、反発する住民は多かった。その危機感から、地域では毎日のように話し合いを重ね続け、専門家のアドバイスを受けながら具体的な対案を重ねた。「浮上式防潮堤（海底に設置した円柱型の鋼管が浮上し機能する）」や、「フラップゲート（津波の襲来時に浮力で起き上がり機能する）」の導入を県側に提案。同時に、施設の建設が予定される区間では、防潮堤を建物と一体化することで景観への影響を最小限に抑える設計にする提案もした。その間にも津波の再シミュレーション（2012 年 12 月と 2013 年 12 月）が行われたことで、防潮堤の高さは T.P.5.1m に見直されている。

県側は、前例のない構造物は受け入れないとしてきたが、粘り強い話し合いを続けた結果、L1 津波に対する余裕高として含まれていた 1m 分のみフラップゲート設置が可能となった。これで、通常時の高さが T.P.4.1m、背後は 2.8m かさ上げしたので、陸側から見た高さは 1.08m。住民がこだわっていた「子供から海が見える高さ」を確保した着地点であった。その後、震災で沈下した地盤が 0.22m 隆起し、T.P.が 4.32m となったため、計画高を超える 0.22m を差し引いた上で工事を行うと県側から確約されていた。

ところが、2018 年 3 月に地盤隆起分の 0.22m を差し引かないままフラップゲート設置区間で工事が進んでいたことが発覚。県側から、「①防潮堤の作り直し」、「②背後地の 22cm 追加嵩上げ」、「③そのまま工事を進めるが地域振興策を予算に盛り込む。」という 3 つの対策案が提示された。

それを受け、住民がさらに話し合いを重ねた結論と

して、「①防潮堤の作り直し」を要望したが、県知事は「県民全体の利益を考え③そのままで進める」と一方的に宣言、地域住民の猛反発を招くことになった。

この事態が報道された際、地区住民がネット等でいわれのない批判を受けることとなったため、県側はホームページに経緯説明[12]を掲載することとなった。

話し合いを十分に重ねた上で合意形成に至った地域で皮肉にも発生した施工ミスへの対応は、“復興”に対する現地住民側合意が軽視されたかのような出来事に、県側との距離感を象徴するかのような、あまりにも重い事例となってしまった。

④-1 地域をつなぐ - 特定非営利活動法人気仙沼まちづくりセンターの職員として - （2013 年 4 月～2018 年 3 月）

KRA 福祉部と、防潮堤を勉強する会の活動を通じて見えてきたことは、住宅再建、防潮堤を含む津波浸水地域の跡地利用等の課題解決支援の必要性であり、その実現に向け新たな団体の設立を準備していた。

そんな時、2011 年 3 月 23 日から臨時災害 FM 局を立ち上げ活動していた地元団体、「特定非営利活動法人気仙沼まちづくりセンター（2000 年設立）」の新たな動きが耳に入る。当該団体が、2013 年度から開始される気仙沼市「まちづくり支援総合マネジメント事業（復興交付金による防災集団移転促進事業）」の業務委託を受け、その実施にあたり職員を募集しているというものだ。自身で新団体設立をするより早く、思い描いていた活動に近いことができるとの思いから応募し、入職することとなった。

委託業務については、民間提案から事業化されたものであり、内容は以下の通りである。

・地域での防災集団移転などによる住宅再建や、地域コミュニティの形成・再構築を進めるため、地域住民の意見の調整や現地での事業支援を行う

・NPO/NGO や大学関係者などの「地域コーディネーター」を調整・派遣する仕組みを構築し、事業の円滑な推進と新しい地域づくり、コミュニティづくりを支援する。（図 4）

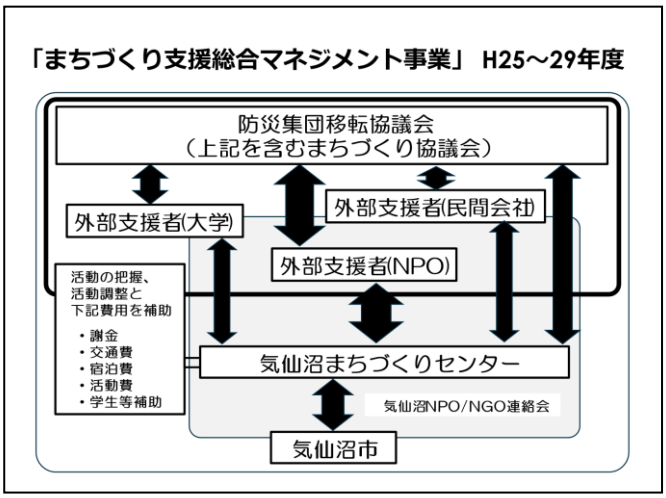


図 4 まちづくり支援総合マネジメント事業チャート図

当初は防災集団移転協議会のみが対象であったが、その協議会が含まれる地域に設立されたまちづくり団体も対象となるように対象を拡大するなど制度を実情に沿うよう修正を加えながら実施した。

これにより、ボランティアベースで活動していた専門知識を有する支援者（以下、専門家とする）に対し交通費等の費用を担保することで、新たなまちづくりに対する長期的で安定した支援活動を可能にした。

専門家が関わることで、制度理解が進み、再建についても、その方法が複数提案されることで、最良の選択ができるようになった。何より、地域外の第三者という地域を俯瞰できる中立の立場であったため、話し合いのまとめ役（ファシリテーター）として、会合が円滑に進む一因となったことは極めて重要であり、住民間の交流も促進されることとなった。

専門家に対しては、関わる地域の特徴を伝えることで、より住民理解を深めてもらうようにした。また、他地域の情報提供や、専門家間の情報交換の場を設けることで、支援活動の一助となるように努めた。

それでも、防災集団移転促進というハード整備の復

興予算であるが故の制限は大きく、防災集団移転協議会に係る地域以外では活用することができなかった。また、専門家の中には、住民意思を尊重せず、自らの提案を強要する事例もあったようで、専門家という言葉に対する警戒心が強く働き、外部支援を受け入れない地域が少なからずあった。結果、全 38 防災集団移転協議会中、半数以下の利用（表 1）にとどまり、ここでも利用地域とその他の地域に格差を生み出したことが課題としてあげられる。

表 1　2013～2017 年度事業実績

年度	利用協議会数	回数
2013	14	272
2014	18	320
2015	18	274
2016	15	187
2017	14	165

④-2 地域をつなぐ　- 一般社団法人気仙沼まちづくり支援センター設立 -（2018 年 3 月～）

防災集団移転事業の完了に伴い「まちづくり支援マネジメント事業」は 2017 年度で終了した。同時に、気仙沼まちづくりセンターから独立し、「一般社団法人気仙沼まちづくり支援センター」を立ち上げ、住民が主体となったまちづくりがより促進するよう支援する活動を開始した。気仙沼市でも「まちづくり支援総合マネジメント事業」に代わる新たな事業として、2018 年度から「コミュニティ形成支援事業」を開始することとなり、その事業委託を気仙沼まちづくり支援センターが以下の内容で実施することになった。

・防災集団移転や災害公営住宅等の住宅再建先において、被災者同士の交流及び移転先住民との融和を図る
・地域課題についての話し合いや復興まちづくりの取り組みを支援し、自立したコミュニティを形成するため、専門家の派遣や補助金の交付を行う（図 5）

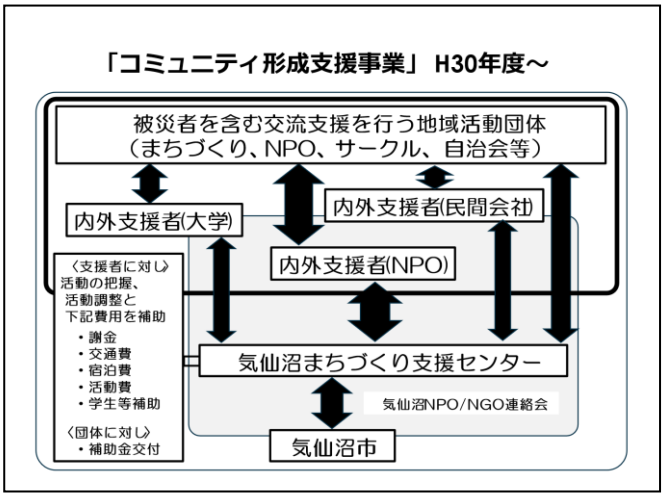


図 5　コミュニティ形成支援事業チャート図

財源は、復興予算の被災者支援総合交付金によるもので、ハード整備からソフト面＝住民対象となった。勿論、被災者支援が基本となるが、利用対象が広がったため、ようやく包括的な地域支援ができることとなった。被災から 7 年目のことだ。

この事業では、まちづくり団体のみならず、任意団体を含む NPO 等の市民活動団体、自治会、自治会結成に向けた会合に対しても、専門家の派遣や、補助金の活用が可能となり、専門家も外部だけでなく、市内の人材も登用できるようになった。

市民活動団体それぞれの目的も明確となり、子供支援・母子支援・高齢者支援・防災活動支援等に細分化されてきた。それぞれの団体内交流は活発となっているが、目的の異なる団体間の交流、特に世代を超えた交流は逆に薄れてきている感が強い。

そこに追い打ちをかけているのが、新型コロナウイルスである。地域交流を広めていこうとしている時に「集まることができない」。特に、高齢者の警戒心は非常に強く、行政指針に沿った会合を開いても参加を見合わせる人が多くなった。オンラインを活用しようとしても、新しい技術に対する拒否反応が先に立つため、利用者が若年層に限られてしまうような状況で、新たな地域づくりを目指す上で大打撃となっている。（2021 年 1 月現在、事業継続は未定。）

３．これからのために

震災からの 10 年、津波被災者にとって分断の積み重ねとなり（図 6）、支援者はそれをつなぐ活動の繰り返しとなった。

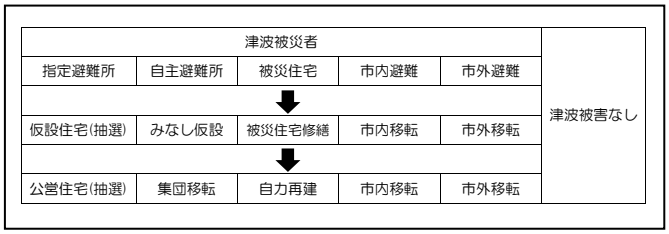


図 6　被災後の居住形態の変遷

分断したものをつなぐ支援ではなく、分断させない支援はどのようにすればできるのか。まだまだ研究と議論が必要なことと思われるが、それでもなお早い段階から被災者一人一人へのきめ細やかな対応が必要と考える。“まち”（ハード）の整備を優先し、“ひと”（ソフト）をそこにあてはめていくような形から脱却し、“ひと”がいてこその“まち”であるとの考えをもとに、事業を進めていくことが大切ではないか。

それぞれの環境に見合った生活再建の道筋を立てることで将来への不安を軽減した上で、震災後のまちのありかたについて時間をかけて考える。特に防潮堤のような巨大事業は、ひとの心に余裕がある中でゆっくりと検討し、妥協点を見出した方が地域への禍根を残す可能性が低かったのではないかと思っている。

「復興の完遂」が叫ばれているが、私には何をもって“復興”したというのか正直わからない。ハード事業の“復興”完遂は目に見える。しかし、被災者にとっての“復興”完遂は目に見えるものではないし、計れる物差しはないに等しい。時間を重ねるに従い、悲しみが深まっている方もいるのに、それでも“復興”に期限が区切られることに疑問を感じざるを得ない。

防潮堤に囲まれ、マンションタイプの災害公営住宅が建ち並ぶ景色に、震災前のまちの面影はない。かさ上げされた土地は、過去を葬り埋めたかのようにも感じられる。沿岸部の更地に集客施設が増えていく様子は、安全に対する意識が変わったかのようでもある。

とらえ方は人それぞれであり、単純に成功・失敗で論じられるものでもないが、誰のために「制度」があり、その「情報」を、どのように「説明」し、「安全」を担保しながら、「財産」を守るのか。どのように「合意」を形成し、「民意」を反映できるようにするのか。様々な事例を検証・再考し、未来へつなぐ機会として 10 年目を迎えたい。

謝辞

日本災害復興学会の田中正人氏、荒木裕子氏には、本執筆の機会を賜りましたこと、心から感謝の意を表します。

田中氏には、幾度となく発表の機会を賜りましたこと、また、荒木氏には、2011 年 7 月からの KRA 福祉部活動開始時に SEEDS Asia 気仙沼駐在員として多く示唆と支援を賜りましたことに対し、あらためてお礼申し上げます。

補注

1 リアス・アーク美術館
http://rias-ark.sakura.ne.jp/2/shinsai/（2021-01-28）
2 一般社団法人気仙沼復興協会
https://kesennuma-memorial.jp/（2021-01-28）
3 気仙沼市東日本大震災遺構・伝承館
https://kesennuma-memorial.jp/（2021-01-28）
4 特定非営利活動法人 SEEDS Asia
https://www.seedsasia.org/category/the-great-east-japan-earthquake（2021-01-28）
5 支援プロジェクト会議
https://shienp.net/category/report/h23-higashinihon（2021-01-28）
6 社会福祉法人大阪ボランティア協会
http://www.osakavol.org/10/report/2011/2011_5.pdf（2021-01-28）
7 公益社団法人シャンティ国際ボランティア会
https://sva.or.jp/activity/domestic/kesennuma/（2021-01-28）
8 特定非営利活動法人日本国際ボランティアセンター
https://www.ngo-jvc.net/jp/projects/touhoku/（2021-01-28）
9 第 1 回気仙沼市震災復興市民委員会会議要旨（2011）
https://www.kesennuma.miyagi.jp/sec/s019/010/010/040/003/shimin3shiryo1.pdf（2021-01-28）
10 第 12 回気仙沼市震災復興市民委員会会議要旨（2011）
https://www.kesennuma.miyagi.jp/sec/s019/010/050/010/hukko_keikaku_hyoushi.pdf（2021-01-28）
11 防潮堤を勉強する会（2012）
https://seawall.info/（2021-01-28）
12 宮城県（2018-9-3）
https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/gyofuku/kesennuma-sakanamachi-boutyoutei.html（2021-01-28）

参考文献

1）スローフード気仙沼（2012/11）「まるかじり気仙沼ガイドブック（復刻版）」発行協力 公益社団法人 CIVIC FORCE
2）リアス・アーク美術館（2006/9/9～10/20 開催）「描かれた惨状-風俗画報に見る三陸大海嘯の実態-」展図録
3）リアス・アーク美術館（2014/3）「東日本大震災の記録と津波の災害史」常設展示図録
4）岡村 こず恵（2011/12）『現場は語る』「ウォロ」: pp.30-35. 大阪ボランティア協会
5）土方 正夫（編著）（2018/5）「地域計画情報論」成文堂
6）山内 ヒロヤス（2008/10）「砂の城」近代文藝社

引用

1）気仙沼市社協ボランティアセンター/社会福祉法人大阪ボランティア協会（2011/9 作成）、公益社団法人シャンティ国際ボランティア会（2012/6 加筆修正）図 2.「協働イメージ図」（2012/6 取得）
2）防潮堤を勉強する会スケジュール
https://seawall.info/schedule.html（2018/12 取得）

本寄稿に際し、以下の発表内容を加筆修正のうえ使用した。

(1) 2018 年度日本災害復興学会大会 分科会Ⅳ（2018/10/27）
(2) 東北学院大学（2019/1）「震災学 vol.13」第 3 章 被災地からの提言 東北復興研究学会中間報告
(3) 2019 年度日本災害復興学会大会 分科会 4（2019/11/9）
(4) 河北新報夕刊（2020/12/21）「イブニングカフェ志民の輪 私の視点から」

投稿論文

福島県産農産物の風評被害の推移と市場課題

消費者意識と卸売段階の動向を中心に

福島大学　経済経営学類
准教授　遠藤明子

１．はじめに

2011年3月の東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、福島原発事故）から10年が経った。

この間、生産者、行政機関、学識経験者など様々な分野の専門家を中心に、福島県産農産物の安全性を担保するための努力が投じられてきた。その結果、放射性物質の汚染対策や検査体制の整備が進み、福島県産食品から放射性物質による汚染がほとんど検出されない状況に達している。

また、風評被害、すなわち「科学的には安全でありながらも福島県産食品に付随していた消費者の忌避感」は、原発事故直後から数年の状況とは異なり、大きく改善している。

にもかかわらず、卸売段階に目を向けると事故前の価格水準に依然として回復できていない。本稿の目的は、このギャップを説明することである。

本稿の構成は以下の通りである。まず、「風評被害」の定義を改めて確認する。次に、福島原発事故によって生じた福島県産食品に対する風評被害の推移を、大規模で経時的な消費者調査に基づいて整理する。さらに、福島県産農産物（和牛、米）の卸売価格の推移を整理することで、市場構造の変化について指摘する。最後に、これらの考察に基づき、風評対策を超えた、マーケティング視点の市場開拓・形成の必要性について提起する。

２．風評被害に関する代表的な先行研究

（１）風評被害の定義

原子力災害において事故直後から継続的に課題となり、復興の妨げになるのが「風評被害」である。まずはこの用語の定義について先行研究に基づいて確認しておこう。

原子力災害に関わる風評被害の代表的研究に、関谷（2011）がある。関谷は、原子力船「むつ号」の放射能漏れ事故（1968年）や東海村におけるJCO臨界事故（1999年）などの原子力災害(1)をはじめとして、これまで「風評被害」とされてきた様々な事例に共通する要素を整理し、風評被害を次のように定義している。すなわち「ある社会問題（事件・事故・環境汚染・災害・不況）が報道されることによって、本来『安全』とされるもの（食品・商品・土地・企業）を人々が危険視し、消費、観光、取引をやめることなどによって引き起こされる経済的被害」である。

一方、福島原発事故後、日本政府として風評被害を定義したものが、原子力損害賠償紛争審査会（2011）である。文部科学省の設置諮問機関の１つである、同審査会は、風評被害を次のように定義している。すなわち、「報道等により広く知らされた事実によって、商品又はサービスに関する放射性物質による汚染の危険性を懸念した消費者又は取引先により当該商品又はサービスの買い控え、取引停止等をされたために生じた被害」である。これは、実際の損害賠償を行う上で、商取引上の損害を明確にするための指針として定義されたものである。

これを受け、日本学術会議東日本大震災復興支援委員会福島復興部会（2013）では、風評被害を改めて定義し、復興政策推進において、風評被害という用語を明確に位置づけている。その定義とは、「当該農産物が実際には安全であるにも関わらず、消費者が安全ではないという噂を信じて不買行動をとることによって、被災地の生産者（農家）に不利益をもたらすこと」である。

関谷（2011）は原子力災害にとどまらない、より一般化した定義づけであり、原子力損害賠償紛争審査会（2011）および日本学術会議東日本大震災復興支援委員会福島復興部会（2013）は原子力災害という文脈に限っているという違いがあるものの、これらの定義に共通しているのは、本来「安全」であるものが報道等の影響で忌避されることで生じる経済的被害(2)を、風評被害としていることだ。したがって、そもそも「安全でない」ものが売れない現象を風評被害とはいわないことに注意すべきである。

本稿では、これらの先行研究に従い、「実際には安全であるにも関わらず、報道等により消費者が安全ではないという噂を信じて不買行動をとる、または消費者の動向を先取りし流通業者が取引を停止することによって、被災地の生産者（農家）に（経済的）不利益をもたらすこと」と定義する。

（２）福島原発事故による福島県農業への影響

次に、福島原発事故がもたらした風評被害に関する代表的な先行研究をいくつか示そう。

まず、原子力災害の被害を受けた福島県の農業および農産物流通に関する先行研究には、門間（2013）がある。門間（2013）は、農業経済、農村社会、フードシステムに関わる関連学会を対象に、福島原発事故後の研究成果を整理している。その結果、農地の汚染、農作物への影響（放射性物質移行メカニズム）、農村経済の損害などの研究動向を示した上で、今後の課題として風評被害問題の克服に関する研究が必要であること提示している。

また、根本（2017）は、原発事故と農業に関して、東京大学農学チームの研究成果を取りまとめたものだが、農業生産段階における安全対策の取り組み（作物別移行係数の解明、吸収抑制対策、農地と樹皮の除染）の到達点を示した上で、産地復興の課題（売れる産地を取り戻せるか）について言及している。つまり、農業における安全性が確保できたとしても、それだけで風評被害問題を解決することはできないという指摘である。

さらに新山（2012）は、放射性物質の風評被害問題に関して、科学的に正しい情報を提供したとしても、それを伝えることは難しく、現実に風評被害を克服することができない現状を指摘している。その要因として、新山（2012）は、情報の複雑性、対話の困難性、情報の出し手・受け手相互の信頼関係の再構築を挙げている。

以上からわかるとおり、福島原発事故による福島県農業への影響は、自然科学的アプローチでは確実に解決への道筋が見えてきているものの、風評被害の問題は依然として大きく残されており、社会科学的アプローチの必要性があることを示している。

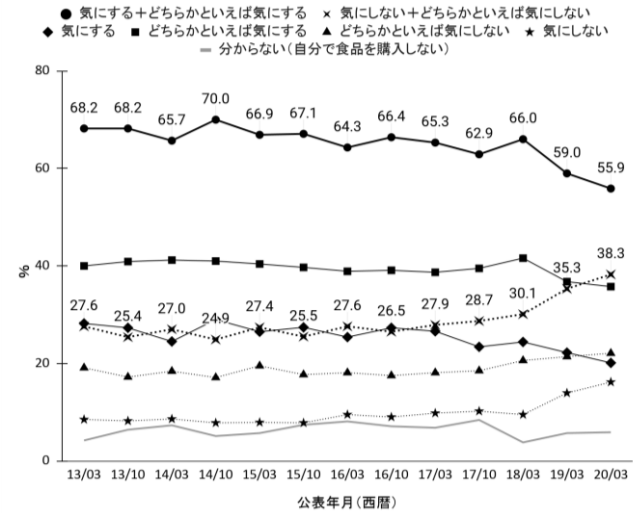
３．食品の風評被害に関する消費者動向調査

では、福島原発事故による風評被害は、事故発生から10年近く経過する中でどのような推移をたどっているのだろうか。

本稿では、(1) 消費者庁の調査、そして (2) 東京大学・福島大学の共同調査（関谷、2019）に基づいて、特に日本の消費者による食品忌避意識・行動に焦点を当て、その経時的な変化を整理しよう(3)。

（１）消費者庁「風評被害に関する消費者意識の実態調査」

消費者庁が実施している風評被害の調査は「風評被害に関する消費者意識の実態調査」である。これは、同庁の消費安全課「食品と放射能に関する消費者理解増進チーム」がとりまとめているインターネット調査である。第1回の2013年から最新の2020年まで計13回(4)実施されている。回答者は、被災県および被災県産農林水産物の主要仕向先県等(5)に居住する20-60代の男女(6)であり、各回5,176名が回答している。政府が実施する長期的な大規模調査であり、原子力災害の風評被害を議論する上で基礎となるデータといえる。



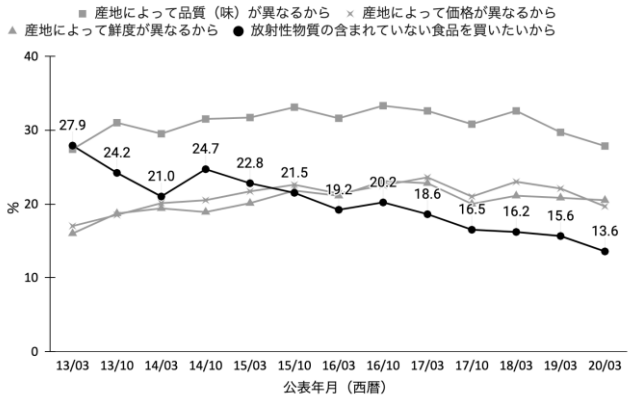
消費者庁（2020）「風評被害に関する消費者意識の実態調査」を元に筆者作成。

図 1 食品産地への意識

まず、原発事故に関わらず「普段の買い物で食品の生産地を気にするか」を尋ねた結果をみてみよう（図 1）。「気にする」（◆印）と「どちらかといえば気にする」（■印）の回答者を合計した値（●印）は 62.9-70.0%で推移してきているが、2019 年（第 12 回）には 60%を切り、2020 年（第 13 回）では 55.9%と、以前よりも 7-15 ポイント程度減っている。その分「気にしない」（★印）および「どちらかといえば気にしない」（▲印）が増えており、それを合わせた値（×印）は 2020 年で 38.3%と過去最高になっている。

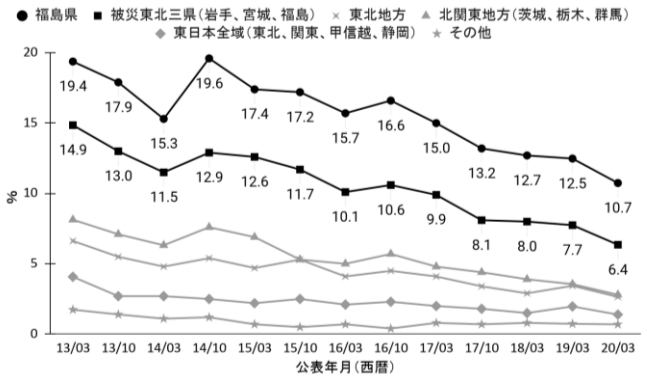
さらに、「普段の買い物で食品の生産地を気にするか」（図 1）で「気にする」または「どちらかと言えば気にする」と回答した人の中から、「放射性物質の含まれていない食品を買いたいから」と回答した人（図 2）を対象として、「購入をためらう食品産地」を同調査は尋ねている（図 3：複数回答可）。

これをみると、どの地域も概ね減少傾向にあるが、原発事故以降最も忌避されやすかった福島県（●印）や被災東北三県（■印）を回答する人の割合は、いずれも 2020 年（第 13 回）調査で過去最小となり、第 1 回調査からほぼ半減していることがわかる。



消費者庁（2020）「風評被害に関する消費者意識の実態調査」を元に筆者作成。

図 2 食品産地を気にする理由（複数回答可）



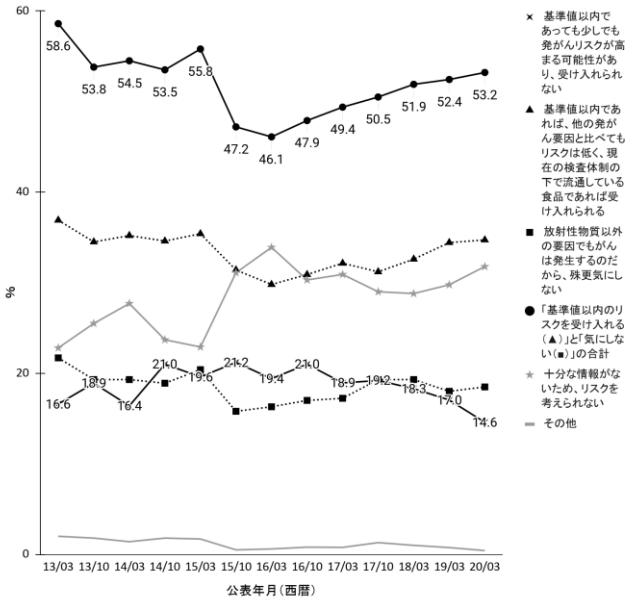
消費者庁（2020）「風評被害に関する消費者意識の実態調査」を元に筆者作成。

図 3 購入をためらう食品産地（複数回答可）

さてここからは再び、回答者全体を対象とした設問についてみてみよう。

図 4 は「放射線による健康影響が確認できないほど小さな低線量のリスクに対する意識」について尋ねたものである。「基準値以内であっても受け入れられない」と回答した人（×印）は調査期間を通して概ね 19%前後で推移しているが、2017 年 10 月（第 10 回）を境に下降傾向にあり、最新の 2020 年 3 月（第 13 回）では 14.6%にまで減っている。

他方、「基準値以内であればリスクを受け入れられる」または「殊更気にしない」と回答する、リスク受容的な人々の割合を合計すると（●印）、当初は減少傾向にあったものの[7]、2016 年 3 月（第 7 回）調査を底として、増加傾向にあるのが特徴的である。

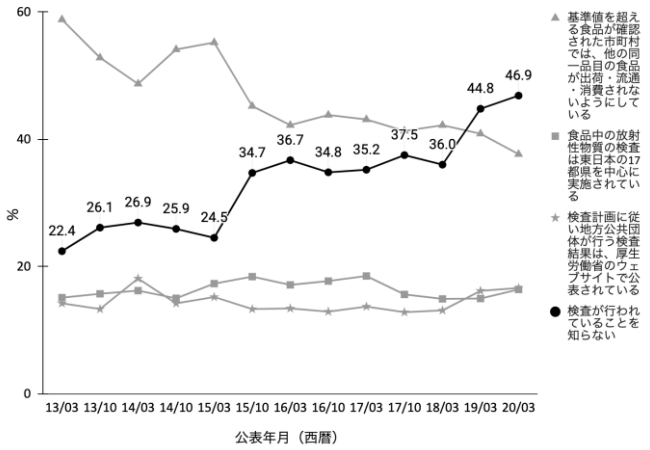


消費者庁「風評被害に関する消費者意識の実態調査」を元に筆者作成。

図 4 食品の低線量リスクに対する意識

さらに「食品中の放射性物質に関する検査の知識」を尋ねたのが図 5 である。「基準値を超える食品が確認された市町村では、他の同一品目の食品が出荷・流通・消費されないようにしている」ことを知っていると回答した人（▲印）の割合は 2013 年 3 月（第 1 回）から 2014 年 10 月（第 5 回）まで概ね 50%台にのぼったが、2015 年 10 月（第 6 回）以降は減少傾向にあり、最新データでは 37.6%と、これまでで最小となっている。

他方、検査対象地域（■印）や公表方法（★印）の知識については、計 13 回の調査期間を通じていずれも大きく変動することなく概ね 15%前後で推移しており、全体に占める割合は決して多くない。そして何より、「検査が行われていることを知らない」と回答した人（●印）は増加傾向にあり、最新の 2020 年 3 月（第 13 回）調査ではこれまでで最も高く 46.9%にのぼっていることは注目に値する。



消費者庁「風評被害に関する消費者意識の実態調査」を元に筆者作成。

図 5 食品中の放射性物質に関する検査の知識（複数回答可）

さて、これまで 13 回にわたり実施されてきた消費者庁の調査結果をまとめると、大きく 2 つのことがいえる。

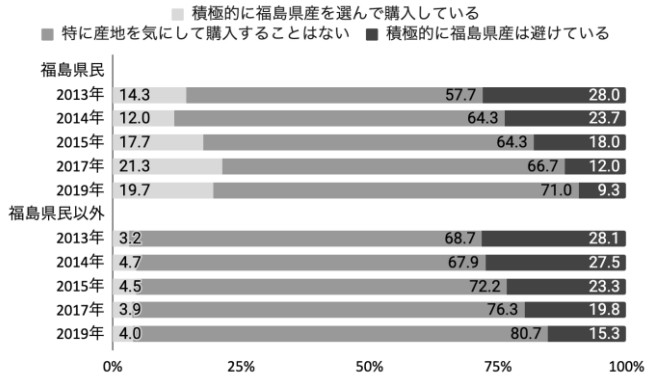
第一に、消費者の意識から生じる風評被害が明らかに減少していることである。具体的にいうと、(1)消費者が食品産地を気にする理由として「放射性物質の含まれていない食品を買いたいから」と回答した人の割合は、調査開始以来最も少なくなっている。また、(2)放射性物質を理由に購入をためらう産地として「福島県」および「被災東北三県」と回答した人の割合も、同様に調査開始以降、最少である。さらに、(3)食品中の放射性物質のリスクについても「基準値以内であればリスクを受け入れられる」および「殊更気にしない」を合わせた回答の割合は、2016 年 3 月（第 7 回）調査を底にして増加傾向にある。

第二に、食品中の放射性物質の検査についての知識は風化しつつあることだ。検査対象地域や公表方法はもともと認知度が低かったが、「基準値を超える食

品が確認された市町村では他の同一品目の食品が出荷・流通・消費されない」ことや「検査が実施されている」ことは、年を追うごとに忘れられる傾向にある。

（２）東京大学・福島大学の共同調査

消費者を対象とした、原子力災害による風評被害の経時的調査には、上述の消費者庁のほかに、東京大学と福島大学の研究者チームによる共同調査[7]（関谷、2019）がある。この共同調査においても、福島県産食品への忌避感が福島県の内外を問わず年々低下してきていることが、消費者庁調査と同様に確認できる（図 6）。

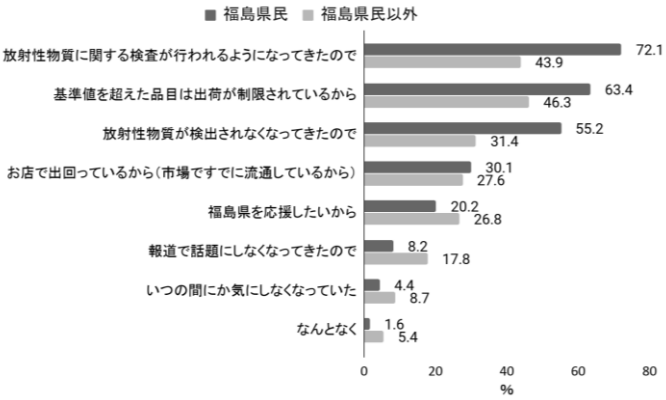


関谷（2019）より筆者作成。

図 6 福島県産食品についての購買態度

消費者庁の調査と大きく異なるのは、福島県民と福島県民以外とで消費者意識を比較している点である。その結果、食品への忌避感の低下が福島県民以外よりも福島県民のほうが大きいことが示されている。

関谷（2019）は、この差が、検査体制や検査結果の認知度に福島県の内外で差があることを反映した結果ではないかと指摘している（図 7）。具体的に言えば、福島県の消費者は、忌避感が低下した理由として、(1)「食品の含有放射性物質検査の実施」、(2)「基準値を超えた品目の出荷制限」、(3)「放射性物質はほぼ検出されていない（ND: Not Detective）」という 3 つを挙げる割合が、県外の消費者よりもはるかに高い。一方、福島県以外の消費者が「忌避感が低下した理由」として挙げる項目の中で、福島県の消費者よりも高い値を示す項目は次のとおりである。すなわち、(1)「福島県を応援したい」、(2)「報道で話題にしなくなってきた」、(3)「いつの間にか気にしなくなった」、(4)「なんとなく」である。しかもこれらは、理由全体の中では回答割合が低い。こうしたことから、検査体制や検査結果の認知度の高さが福島県産食品への忌避感の払拭につながる可能性が、この共同調査の結果から読み取ることができる。



関谷（2019）より筆者作成。

図 7 福島県産食品への忌避感が低減した理由

（３）小括

以上、2 種類の経時的な消費者意識調査をみてきたが、いずれにおいても、福島県産農産物に対する消費者の忌避感が年々薄れてきていることが明らかになった。

ただしここで留意しなければならないのは、消費者庁の調査では放射性物質検査についての消費者知識が風化傾向にある点で、東京大学・福島大学共同調査の結果と矛盾するようにみえることである。これについては次のように解釈することができる。それは、消費者庁の調査では、福島県内の消費者と県外の消費者を分けてクロス集計されていないため、福島県内の消費者の回答傾向が県外の消費者の回答傾向に打ち

消された可能性が高いことである。これまでのところ単純集計のみの公表である以上、このことは推測の域を出ないため、消費者庁にはクロス集計データの公表を望みたい。

４．福島県産農産物の卸売価格の動向

福島県産農産物の風評問題を捉えるには、消費者意識とは別に、卸売段階での価格水準についても考察する必要がある。詳しくは後述するが、消費者の忌避感が低下傾向にあるにもかかわらず、福島県産農産物の多くが原発事故前の価格水準に回復できていないからである。

このような現象を考察するには、園芸作物のような季節性の農作物よりも、畜産物や穀物のような貯蔵性の農産物のほうがより風評被害の影響を考察するのに適していると考えられる。なぜなら、季節性の農作物（代表的なのは首都圏シェア日本一であった福島県産の夏秋キュウリ）は旬によって取引時期が限定されるため、他の産地の作物が少ない時期（夏秋）は福島県産の作物がスーパーの棚に並ぶことになるからである[8]。これに対して、貯蔵性の農産物は、通年で取引が行われ他の産地との競争も常時行われるため、価格差が生じやすいと考えられるのである。

そこで以下では、畜産物と穀物において取引量の多い和牛（生体枝肉）と米（コメ）を対象に、卸売価格の推移を分析する。

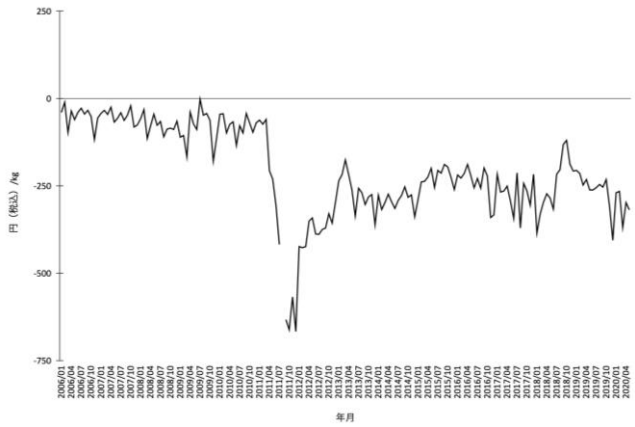
（１）和牛の価格推移の比較

図８は、和牛（生体枝肉）の価格推移（東京都中央卸売市場・月次平均）を福島県産と全国平均[9]で比較したものである（円/kg、税込）。

また、図９は両者の価格差（差分）である[10]。値が０円であれば価格差がなく、０円を下回ると全国平均よりも福島県産が平均的に安く取引されていることを示す。

東京都中央卸売市場「市場統計情報（月報・年報）」を元に筆者作成。

図 8 和牛（生体枝肉）の卸売価格（福島県産と全国平均）



東京都中央卸売市場「市場統計情報（月報・年報）」を元に筆者作成。

図 9 和牛（生体枝肉）の卸売価格差（福島県産と全国平均）

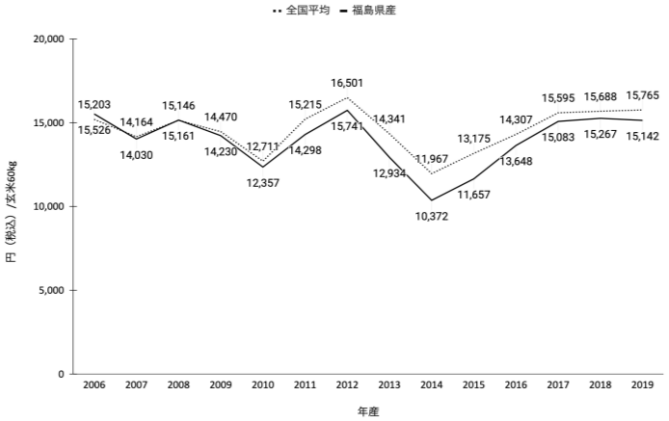
原発事故前には、全国平均と福島県産の和牛の価格水準に大きな差はなかったとみてよいだろう。このデータ期間において福島県産が全国平均を上回ったことは１度もないものの、2006 年１月から 2011 年２月までの価格差は平均 67 円[11]にとどまり、2009 年７月には価格差１円に肉薄しているからである。

しかし原発事故を契機に、福島県産和牛が卸売段階において低位に位置づいてしまっている。原発事故以降の 2011 年４月以降、価格差は平均 287 円[12]に広がっており、事故以前の価格差の水準に回復できず

にいる。原発事故前で最も価格差が大きい 2009 年 11 月（179 円）と、原発事故後で最も価格差が小さい 2018 年 10 月（119 円）を比べると、いかに原発事故後に価格差が広がったかがわかるだろう。

（２）コメの価格推移の比較

次に、穀物の代表としてコメ（米）の価格に注目してみよう。図 10 は、米の価格推移（相対取引・通年平均）を福島県産と全国平均で比べたものである（円/玄米 60kg、税込）[13]。

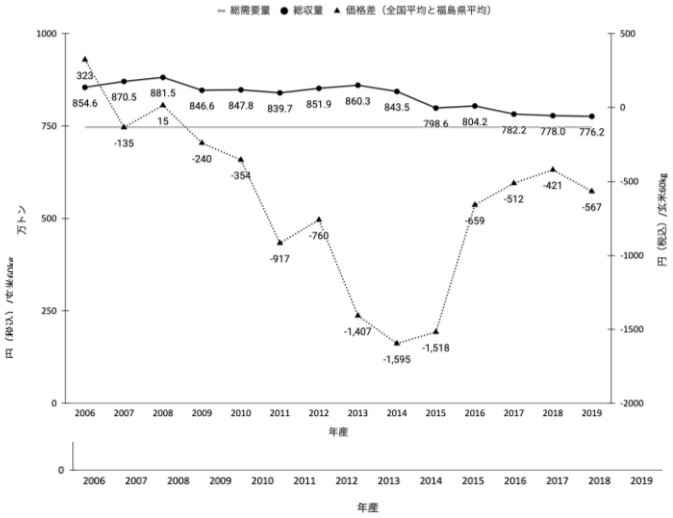


農林水産省「米穀の取引に関する報告」各年版より筆者作成。

図 10 コメの相対取引価格（福島県産と全国通年平均）

原発事故以前の価格水準[14]は、福島県産と全国平均にほとんど差がない。2006 年産と 2008 年産に至っては、福島県産のほうが全国平均よりも平均価格を上回っている。つまり米の産地として、福島県の卸売での評価はもともと低くなかったといえる。

一方、原発事故後の価格下落は深刻である。事故から約半年後に収穫された 2011 年産において、福島県産は全国平均から 917 円も価格が下がっている。さらに 2013 年産から 2015 年産に至っては、全国平均よりも 3 箇年平均で 1,507 円[15]の差があり、文字通り桁違いの価格下落であった。なお 2016 年産以降は 4 箇年平均で 554 円の価格差にとどまっており、最悪は脱したともいえるが、原発事故前の水準には今も回復していないのが現状である。



農林水産省「作物統計」および「米穀の取引に関する報告」各年版より筆者作成。

図 11 コメの収量（全国）と相対取引価格差（福島県産と全国通年平均）

問題は、卸売段階で価格差が生じる背景である。図 11 は、福島県産と全国平均の米の価格差と全国総収量を組み合わせたものであるが、日本の米の総需要量は 747 万トン程度[16]であることから、とりわけ 2013 年産と 2014 年産は豊作/コメ余りであり、福島産米と全国平均の価格差が大きく広がっている。2016 年産からは大幅に価格差が縮まるが、前年の余波を受けた 2015 年産を除くと、原発事故以降、米の需給が拮抗するにつれて全国平均と福島県産との価格差が縮小していくという傾向が概ねみられるのである。

これを裏付けるように、全農福島の調査においても、卸売段階における福島県産農産物の取引形態は震災前に比べ大きく変化しているという（JA 全農福島米穀部、2014）。

例えば米の取引形態は、複数の産地の米が取引される際、市場からの「引き」（需要）の大きい産地から優先的に契約が成立し、出荷時期も早い。典型的には、新潟県魚沼市のように「新米」として付加価値販売が可能なブランド米などである。

一方、契約が遅くなるほど、倉庫における保管料が嵩み、契約後も出荷時期が遅くなるほどコストがかかり、農家手取り価格は安くなる。例えば、業務用米や「国産」とだけ表記される一般米である。

重要なことは、原発事故以降の福島県産米が、卸売段階において業務用米や一般米と同様、他県産の出荷が減少したときにやむなく取引が行われる位置づけに変わってしまった、ということである。つまり、原発事故によってブランド価値が毀損し、そのような低位な産地として扱われているのである。これは流通過程での風評被害というべきものであり、原子力災害をきっかけに市場構造が変化したことを示唆している。

５．おわりに

本稿は、原発事故以降の消費者意識と卸売段階の価格水準を経時的に把握することで、福島県産農畜産物の風評被害の現状を把握してきた。

その結果、現在では消費者の忌避感を払拭する風評対策よりも、毀損された産地ブランド価値を回復し、卸売段階での取引形態が変化したことへの対策が必要であることがわかった。

このことは、リスク・コミュニケーションや福島応援イベントといった風評対策だけでは対応できない段階に突入していることを意味する。つまり既存の農産物市場における福島県産の価値が低下している中で新たな市場開拓に力を入れていく必要があるということだ。したがって、震災 10 年を期に復興政策が転換する中で、新規市場開拓に関する営業強化や加工工程も組み込んだ新商品開発など、産地段階の取り組みに復興政策の軸足をシフトすることが急務なのである。

補注

(1) 風評被害は、もともと原子力分野において、放射性物質による汚染がない状況にもかかわらず食品や土地が忌避される現象として問題視されてきた（関谷、2011）。

(2)「風評被害」という言葉は、元々経済的被害だけを指していたが、現在は精神的被害を含む場合がある（関谷、2011）。

(3) 他にも日本の消費者を対象とした風評被害の調査に、楠見・三浦・小倉（2018）があるが、食品忌避意識・行動についての時系列データが公表されていないため、本稿では除外した。

(4) 調査頻度は、2013 年（第 1 回）から 2017 年（第 10 回）までは年 2 回（公表月は 3 月と 10 月）、2018 年（第 11 回）以降は年 1 回（公表月は 3 月）である。

(5) 被災県および被災県産農林水産物の主要仕向先県等とは、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、大阪府、兵庫県を指す。

(6) インターネットモニターであり、性別×年齢層で分けた各集団が回答者全体に占める割合は最小 8.2%から最大 11.2%（平均 10%）に収まっている。

(7) 同一の調査会社を利用し、全国の都道府県、年齢層（20 代～60 代）、男女を割当法で抽出している。調査年と回答者数は次のとおりである。2013 年は n=14,091、2017 年は n=9,489、2019 年は n=9,500 である。なお、2014 年と 2015 年は同一手法であるものの、2014 年は東北地方・東京・名古屋・大阪（n=1,779）、2015 年は東北地方・主要都市（n=3,839）と、調査地域が限定されているため参考値である。

(8) ただし青果でも贈答需要の場合は風評被害の影響をより強く受けるため、原発事故前の価格水準に回復しにくい。則藤（2020）では建値産地であった福島県須賀川市産のキュウリが震災初年度に暴落したが 2013 年以降回復傾向にあることを明らかにしている。また、福島県（2020）では、米、肉用牛に関して全国平均と福島県産の価格差が縮まらない状況を示している。

(9) 全国平均の価格には、輸入和牛も含まれている。

（10）図 8 と図 9 いずれも、元データにおいて 2011 年 8 月の福島県産のデータが欠損値となっている。

（11）最大値は 179 円（2009 年 11 月）、最小値は 1 円（2009 年 7 月）である。

（12）最大値は 666 円（2011 年 12 月）、最小値は 119 円（2018 年 10 月）である。

（13）各年のデータ期間は、収穫時期に合わせて 10 月を起点とし翌 9 月までとなっている。例えば 2019 年産米は、2019 年 10 月から 2020 年 9 月までに販売されたものを示す。

（14）2010 年産米は原発事故前に収穫されたものだが、販売時期が 2011 年 9 月まであるため、風評被害で価格が下落した可能性がある。

（15）最大は 1,595 円（2014 年産）、最小は 1,407 円（2013 年産）の差である。

（16）政府米在庫は除く。

引用文献

1）原子力損害賠償紛争審査会（2011）「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」文部科学省。https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/16/houkoku/1309452.htm （2020-9-22）

2）福島県（2020）『ふくしま復興のあゆみ』第 28 版，2020 年 8 月 25 日。

3）JA 全農福島米穀部（2014）「米穀事業の風評被害の状況について」JA 全農福島。

3）門間敏幸（2013）「放射能汚染地域の農業・食料消費に関する研究動向」『農業經濟研究』第 85 巻第 1 号, pp16-27。

4）根本圭介（2017）『原発事故と福島の農業』東京大学出版会。

5）唐木英明（2014）「福島県産農産物の風評被害に関する日本学術会議『緊急提言』の疑問点」『ISOTOPE NEWS』No.718、pp.38-41。

6）小山良太（2013）「風評問題と食品の放射能検査態勢の体系化」『農業市場研究』第 22 巻第 3 号，pp.27-36。

7）小山良太（2019）「福島の風評被害の実態を考察する」『エネルギーレビュー』第 39 巻第 9 号、エネルギーレビューセンター、pp.13-16。

8）楠見孝・三浦麻子・小倉加奈代（2018）「福島第一原発事故による食品放射線リスクへの態度の縦断研究」2018 年度第 3 回「災害からの復興のための実践活動及び研究」成果報告書、日本心理学会。https://psych.or.jp/wp-content/uploads/2019/11/18002.pdf （2020-9-22）

9）日本学術会議東日本大震災復興支援委員会福島復興支援分科会（2013）「原子力災害に伴う食と農の『風評』問題対策としての検査態勢の体系化に関する緊急提言」日本学術会議。

10）新山陽子（2012）「放射性物質のリスクコミュニケーションはどこまでできたか」日本リスク研究学会誌 22(1), 1-3.

11）則藤孝志（2020）「福島県における農産物産地の流通課題：広域流通と地場流通、そして中規模流通」『財界ふくしま』2020 年 2 月号、pp.113-120。

12）関谷直也（2011）『風評被害：そのメカニズムを考える』光文社。

13）関谷直也（2015）「風評被害の構造と 5 年目の対策」『にじ（協同組合経営研究誌）』No.652、pp.109-120。

14）関谷直也（2016）「東京電力福島第一原子力発電所事故後の放射性物質汚染に関する消費者心理の調査研究：福島における農業の再生、風評被害払拭のための要因分析」『地域安全学会論文集』No.29、pp.143-153。

15）関谷直也（2017）「風評被害とリスク・コミュニケーション」『消防防災の科学』128 号、 pp.32-36。

16）関谷直也（2019）「風評問題、トリチウム処理問題からみる産地・消費地の連帯：東京大学・福島大学共同調査（2019 年度）を中心に」日本協同組合学会福島部会「原発事故後の食と農と地域の再生と協同組合間協同」予稿集。

17）関谷直也・則藤孝志・中村陽人（2015）『郡山市における地域課題調査研究調査報告書：原子力災害による風評被害の現状と払拭の取組み』特定非営利活動法人超学際

的研究機構。

18）消費者庁消費者安全課（2013-2020）「風評被害に関する消費者意識の実態調査」消費者庁。https://www.caa.go.jp/disaster/earthquake/understanding_food_and_radiation/#harmful_rumor （2020-9-22）

19）山川充夫・小山良太・石井秀樹（2014）「唐木英明氏『福島県産農産物の風評被害に関する日本学術会議「緊急提言」の疑問点』への回答」『ISOTOPE NEWS』No.723、pp.38-43。

東日本大震災から10年。「海と生きる」気仙沼の復興とは

巨大防潮堤問題のその後、住宅再建の結果などを報告します

元三陸新報社記者
宮城県気仙沼市議会議員　今川　悟

１．はじめに

私は震災当時、気仙沼市と南三陸町をエリアとする三陸新報社の記者で、避難した魚市場屋上で大津波を撮影しました。それから３年間は震災から立ち直る古里の様子を取材し続けましたが、2014 年に気仙沼市議会議員に転身しました。そして、説明会や現場にできる限り足を運んで情報を収集し、2014 年３月から４年間、気仙沼復興レポートを毎月 11 日に発表してきました。震災 10 年を迎えるに当たり、その総集編をまとめました。その中から、大きな津波被害を受けても復興のテーマに「海と生きる」を選んだ気仙沼の現状を報告します。

２．なぜ巨大防潮堤が必要だったのか

（１）２０１９年夏にようやく全地区で合意

気仙沼の復興といえば、防潮堤問題を避けることはできません。それはリアス式で海岸の地形が複雑なために漁港が多く、防潮堤の計画数、事業費ともに被災地では断トツで、多様な防潮堤が計画されたからです。しかし、気仙沼市は水産業が基幹産業で、漁師が森に木を植える「森は海の恋人」運動が生まれた地であり、コンクリートの巨大構造物に対する抵抗が大きく、賛否が分かれました。そのため、地域の合意形成に時間がかかり、防潮堤計画を撤回したり、大胆に修正したりする海岸も少なくありませんでした。

結果的に、気仙沼市の海岸線 172 ㎞のうち 44ｋｍの 106 カ所で防潮堤の復旧・新設が検討されましたが、レベル 1 津波（数十年から百数十年の頻度で発生する津波）に対応した巨大防潮堤は不要と判断した 34 カ所は原形復旧となりました。巨大防潮堤が必要な海岸でも、海への影響などを考えて 43 カ所は引き堤（陸側へセットバック）としました。

表１ 防潮堤事業費の上位５市町（2015 年度末現在

	市町	計画数	事業費
1	気仙沼市	84	2197 億円
2	石巻市	67	1321 億円
3	大船渡市	25	1007 億円
4	南三陸町	55	882 億円
5	東松島市	38	838 億円
	３県合計	556	１兆 3401 億円

※会計検査院「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果についての報告書」から

写真１ 気仙沼市階上・大谷地区の防潮堤工事

話し合いの末、防潮堤の形を「壁型」から「傾斜型」に変更したり、津波で起立するフラップゲートを堤防本体に設置して見た目の高さを下げたりした事例もあります。このほか、最初は行政にダメだと言われていた道路との兼用堤を認めたり、アクリルの窓を付けたり、震災後の地盤隆起分を堤防高から差し引いたり、コンクリート堤に覆土して緑化など、さまざまな改善が行われました。

そして 2019 年夏、最後まで残っていた宮城県所管

の日門漁港の計画に地域が合意し、震災から 8 年以上かけてすべて防潮堤計画が決まりました。しかし、計画には合意しても未着工の防潮堤もあり、すべて完成するのは数年先になりそうです。本来なら復興まちづくりに向けられるべき住民と行政のエネルギーと時間をずいぶん費やしてしまいましたが、それほど大きな問題でした。

表 2 説明会で出た賛成意見と反対意見（著者まとめ）

賛成意見	・津波から命と財産を守るべき ・津波が不安で夜も眠れない ・いま批判されても、100 年後に津波が来れば防潮を造ったことに感謝される ・建設費用に地元負担がないうちに造るべきだ
反対意見	・海が見えず、津波襲来に気付けない ・壁に囲まれた刑務所みたい ・磯や砂浜がなくなってしまう ・海の恵みを 100 年先に残したい ・守るべきものがない海岸には必要ない ・大切な税金がもったいない

（２）災害危険区域や沿岸かさ上げにも影響

新聞報道などでは防潮堤問題だけを取り上げて賛否を問うことが目立ちましたが、津波被災地の復興まちづくりは多重防御で成り立っています。それらは防潮堤を前提に設定されているため、もし防潮堤の有無や高さを変更すると、居住を制限するとともに防災集団移転の参加条件となる災害危険区域のエリア、土地区画整理による宅地のかさ上げの高さにも影響するのです。そのため、「これは本当に必要だろうか」と思う防潮堤でも、計画を変更できなかったケースがあります。

特に災害危険区域は、住宅再建方法の大きな判断材料となるため、震災翌年の 2012 年 7 月にはエリアを指定しました。このとき、まだ防潮堤の議論はスタートしていませんでしたが、行政の当初計画案通りに整備されることを前提に津波シミュレーションをかけたため、防潮堤計画の変更は災害危険区域の変更につながってしまいます。しかし、すでに自宅を修繕したり、解体に応じて高台移転を決めたりしている中で、簡単に災害危険区域を変更することはできませんでした。

何よりも難しかったのは、「生活や景観」と「生命」を天秤にかけるような議論となってしまったことです。生活が不便になったり、海が見えなくなったりすることが嫌で反対意見が圧倒的に多くても、防潮堤で守られるエリアに 1 人でも住んでいれば、行政は基本的に計画を進めるしかありませんでした。復興予算で整備費用を確保できているのに、もし防潮堤を造らずに再び津波被害に遭ってしまったときの責任を考えると、そうした行政の姿勢も仕方なかったのかもしれません。地元負担のない公共事業の仕組みに問題があったと思います。

３．被災世帯の住宅再建方法

（１）目立った自力再建

防災集団移転団地や災害公営住宅が完成し、遅れていた土地区画整理も進んだことで、被災世帯の住宅再建はほぼ完了し、その実態を分析できるようになりました。気仙沼市のまとめ（表 3）によると、市内では 9130 世帯が被災し、その 21%が災害公営住宅、9%が防災集団移転団地を選択しました。目立ったのは自力（個別）再建で、民間アパートを含めると 38%を占めます。

住宅再建は防災集団移転団地や災害公営住宅が注目されがちですが、公的な施設整備に頼らない自力再建の成果や課題についてもっと研究してほしいと感じています。足かけ 9 年もかかった土地区画整理でのマイホームの再建はわずか 135 世帯で、計画人口を補うために大規模な災害公営住宅を配置したことを考えると、住宅再建と市街地再建を区分する必要もあります。

なお、震災直後の意向調査と比べると、防災集団移転団地を選択する人が約 1 割減った一方で、災害公営住宅は約 2 割増えました。自力再建が増えた一因

に、独自支援制度の充実が挙げられます。この独自支援は、がけ地近接等危険住宅移転事業による個別再建、防災集団移転のように利子補給などの支援を受けられない人のために創設されましたが、国県から交付された財源が余りそうだったことで補助額が段階的に引き上げられ、当初は上限 50 万円だった建設費への直接補助は 2018 年 1 月の改定で 350 万円になりました。さらに余った財源から一律 5 万円を追加配分することも決まっています。低金利の利子補給よりも、独自支援の補助額が大きくなることもあり、津波被災地での住宅再建支援制度の問題点が明らかになりました。

表 3 気仙沼市の被災世帯の再建方法の見込み

（気仙沼市まとめ 2018 年 7 月時点）

再建方法			世帯数
防災集団移転			859
災害公営住宅		市内	1,863
		市外	76
土地区画整理内での再建			135
個別再建	災害危険区域外	建築取得	1,716
		修繕	950
	災害危険区域内		194
民間アパート			601
市外転出			1,745
親戚宅に同居			188
再建前に死亡			332
国外転出			153
結婚・他の被災者と同居			318
合 計			9,130

宅地を安全な高さまで盛土する土地区画整理については、当初計画より長引き、事業費が当初計画の 3 倍になった地区もあります。それでも、気仙沼市は何度も意向調査を繰り返したり、土地を売却・貸付したい地権者と利用したい事業者のマッチングを支援したりして、被災地の中では空き地が比較的少なく済んでいます。

写真 2 集合タイプの災害公営住宅

（２）災害公営住宅の空き室は 5%弱

防災集団移転団地と災害公営住宅は、空き区画と空き室が心配されました。しかし、いずれも一般公募が人気で、2020 年末現在、防災集団移転団地は 20 団地 907 区画のうち空きは 12 区画、災害公営住宅は 35 団地 2087 戸のうち空きは 98 戸に抑えています。

災害公営住宅は転居や死亡などですでに 231 世帯が退去した一方、一般公募を含めて 158 戸が入居しました。空き室が目立っている団地では地域対応活用制度を導入し、移住者向けに月 1 万円ほどで貸し出す事業を始めました。第 1 弾として 13 戸を用意しましたが、募集して 1 カ月もたたないうちに全て埋まるほど人気でした。

公営住宅は払下げが検討されています。気仙沼市は家賃低減措置を 5 年間延長しているのでまだ問題となっていませんが、入居申請の段階では 4 割が購入を希望していました。建設から 5 年経過したことで、あらためて希望調査を行います。老朽化した既存の市営住宅も約 500 戸あり、災害公営住宅への集約は大きな課題ですが、国の手厚い支援により、公営住宅の運営にかかる財政的な不安は解消されています。

震災 10 年に合わせてまとめた気仙沼復興レポートの総集編は、私のホームページ（http://imakawa.net）で公表しています。最近では、災害危険区域の見直しを検討するために気仙沼市が実施した津波シミュレーション結果を非公表としたことについて、問題点をまとめました。今後も情報発信を続け、被災地の課題から教訓を抽出することで、次の災害の備えとして頂きたいです。

編集後記

東北地方太平洋沖地震の発生から10年が経過しました。被災地では、防潮堤と高台移転に代表される津波浸水リスクの回避措置が取られ、人びとの生活や地域構造には大きな変化がもたらされています。大規模災害からの復興においては、被災により損なわれた暮らしの再生と、災害の素因である脆弱性や暴露量の低減の方法をめぐってしばしば対立が起き、その対立を融和するための方法が模索されます。この対立と融和のプロセスは、復興のあゆみのなかでリアルタイムに進行し、すなわち、安全確保の方針や方法の多くは発災後に判断され、ゆだねられてきたと言えます。融和は不完全なまま、対立は持続し、時に拡大してきました。集落の分解、コミュニティ機能の破綻、被災者の孤立などは、その結果と言えるのではないかと思われます。

被災者の日常の再生と被災地の持続可能性を確保するためには、平時から安全確保のあり方を検討する必要があります。本特集では、東日本大震災の10年をふりかえり、生活再建と安全確保をめぐる対立と融和の実態を確認し、今後いかに両立を図っていくべきかを多面的な視点で議論いただきました。ご寄稿くださった執筆者の皆様に心よりお礼申し上げます。

第25号特集編集担当：田中正人・荒木裕子

学会誌編集委員会委員名簿

委員長	飯　考行	専修大学
副委員長	近藤誠司	関西大学
副委員長	田中正人	追手門学院大学
委員	荒木裕子	名古屋大学
	石川永子	横浜市立大学
	石原凌河	龍谷大学
	近藤誠司	関西大学
	近藤民代	神戸大学
	田並尚恵	川崎医療福祉大学
	山﨑栄一	関西大学

日本災害復興学会誌復興通巻第25号（Vol.9 No.2）

2021年3月31日発行
発行者 日本災害復興学会
事務局 〒662—8501 西宮市上ケ原一番町1-155
関西学院大学災害復興制度研究所 内
日本災害復興学会事務局 TEL.0798-54-6996