

東日本大震災 復興の課題

立命館大学政策科学部教授・神戸大学名誉教授
塩崎 賢明

要約 東日本大震災からまもなく2年になるが、復興の歩みは早いとは言えない。復興に仕事と住まいの確保が欠かせないが、住まいの復興において何がネックになっているのか。仮設住宅ではこれまでの経験が生かされていない面と新たな取組みが見られる。今後の本格的な恒久住宅の確保にとって、復興公営住宅は重要であり、その計画・設計にはこれまでの教訓を充分生かさなければならぬ。同時に自力再建を中心に据えた住宅復興政策が重要で、被災者生活再建支援法の抜本的な改正、拡充が必要である。住宅復興とまちづくりが不可分の関係にあることから、復興まちづくりをすすめるためにも、個人の住宅再建を支援する必要がある、同時にまちづくりの合意形成を推進するためには資金やマンパワーが必要である。「防災」を旗印にした公共事業への資金投入が唱導されているが、被災地の根底からの復興をすすめる施策にはさらなる資金・資源の投入が不可欠である。

はじめに

東日本大震災からまもなく2年になろうとしている。

震災の犠牲者数は、死者1万5879人、行方不明者2712人にのぼり、その後の関連死は2303人を数える（復興庁、2013年1月10日）。関連死のうち1121人（49%）は福島県民である。

避難所や仮設住宅などで暮らす被災者は32万人、県外に出た避難者は7万人をこえるが、その大部分（6.2万人）は福島県からの被災者である。

東日本大震災の復興が遅いと言われている。実際そのとおりであるが、そこには、これまでの大災害とは異なる様々な事情があり、阪神・淡路大震災や中越地震と機械的に比較しても、あまり意味がない。1000年に一度の大津波と史上初の原発震災に見舞われた被災地は、復興の方向さえ定まらない部分がある。阪神・淡路大震災での被害も甚大ではあったが、いわば元の地での復興は自明のことであり、それをいかに早く成し遂げるかということが課題であったが、今回は原発被災地でも津波被災地でも元の地での復興が自明とは言えないのである。

復興には様々な課題があるが、個々の被災者の生活再建という点では、仕事と住まいの確保がまず重要である。本稿では、原発被災者・被災地の問題について正面から論じるこ

とができない。津波被災地での住宅復興とまちづくりを中心に考察したい。

1 応急仮設住宅

住まいの再建という点では、被災者の多くは現在仮設居住の段階にあるが、今後その入居期限が迫る中で恒久住宅確保の道を見出していかなければならない。従来、仮設住宅の中心はプレハブであったが、今回、相当戸数の木造仮設住宅やみなし仮設住宅が大規模に展開されたのは、新たな経験である。

応急仮設住宅には、設置型のプレハブと木造仮設住宅、及び民間賃貸住宅を借り上げたみなし仮設住宅の3種類がある。

設置型の応急仮設住宅は約5万2000戸建設されたが、その多くはプレハブ建物で、床面積は約30m²が上限である。東北の被災者の中には、大家族で広い敷地の大きな家に住んでいた人も多く、家族が2戸以上の仮設住宅に別れて入居している例もある。当初、「お盆までに完成」という掛け声のもとに急ごしらえで建設され、施工不良等の問題を引き起こした。また、元来の居住性能の低さから、暑さ・寒さ、騒音などの住みづらさをもたらした。入居後に断熱材の後付けなど何回もの追加工事が必要となり、最近まで追い焚き機能のついた風呂釜に交換する工事が行われている。仮設住宅建設は阪神・淡路大震災以来、様々な経験があるにもかかわらず、こうした問題を引き起こしているということは、現行の応急仮設住宅供給のシステムに重大な欠陥があることを示している。

仮設住宅の建設費用は1戸当たり平均600万円と言われているが、追加工事の連続で、最終的には700～800万円に及ぶのではないか。ちなみに阪神・淡路大震災では4.8万戸の仮設住宅をつくり、撤去費用をふくめて1戸当たり400万円であった。

仮設住宅には住戸の性能だけでなく、立地場所や生活施設、コミュニティなどの問題もある。被災地では、土地が水没したり、津波や放射能の危険があるなどの理由で、相当離れた場所に仮設住宅が建設され、その結果、従前居住地から離れた不便な団地で、買い物や通院に難渋するという事態も起こっている。原発事故の避難者は浜通りから遠く離れた福島や会津の仮設住宅、さらには県外の住宅に入居している。生活条件があまりに異なるため、再び浜通りのいわき市に仮設住宅を移設するプロジェクトも進められている。

2 木造仮設住宅

プレハブ仮設住宅以外に木造仮設住宅が多数供給されたことは大きな前進である。岩手県住田町はほとんど被害を受けなかったが、近隣市の被災者向けにいち早く、木造仮設住宅を約100戸建設した。30m²の1戸建てで、居住性がよく、建設費は1戸当たり250万円である。住田町は従来から地元の気仙杉を使った地域おこし活動を展開し、木造町営住宅も建設してきたが、偶然にも、震災の1週間前に木造仮設住宅の設計図ができていて、すぐ

さま、陸前高田市や大船渡市の被災者向けに建設した。

福島県ではプレハブの仮設住宅供給が間に合わない分を公募したところ、木造仮設住宅の応募が多数あり、結局6000戸が建設され、主に原発被災者が入居した。岩手県では2500戸、宮城県では250戸の木造仮設住宅が建設された。

木造仮設住宅は、断熱性・遮音性などの居住性が良く、入居者の評判はきわめて高い。また、建物の可変性・柔軟性に優れ、地域資源の活用、地元工務店による施工などで価格も安く、地域産業の活性化など様々な長所を持っており、今後の災害に生かすべき重要な経験である。

阪神・淡路大震災以降、全都道府県がプレハブ建築協会と協定を結び、仮設住宅はプレハブが当たり前と考えられてきたが、木材は日本のどこでも余っており、将来の災害に向けて木造仮設住宅の導入を重視すべきである。既に、全国木造建設事業協会は愛知・徳島・高知など7県と災害協定を結び、16県に要請を行うなどの取組みを行っている。

3 みなし仮設住宅

民間賃貸住宅を県が借上げ、国費で家賃等を家主に支払う仕組みで被災者に仮設住宅として供給するものがいわゆるみなし仮設（借上げ仮設）住宅である。みなし仮設住宅は物件を被災者が自分で選択できるから、被災者に人気で、6万戸以上にのぼる。その結果、当初7万戸といわれたプレハブ仮設住宅の必要戸数を5.2万戸に減らした。

しかし、このみなし仮設住宅についても以下のような問題がある。

第1に、民間賃貸住宅の物件が仙台市などの都市部に集中しているため、被災者の地元離れを促進する。

第2に、個人情報保護の観点から、みなし仮設住宅の所在場所などをオープンにできないために、被災者に対する支援活動が届かないといった状況がある。また、入居している被災者自身も同じ被災者の存在がわからず、孤立化する傾向にある。

第3に、西日本のいくつかの府県では、みなし仮設住宅の制度を受け入れず、公営住宅の空き住戸活用を優先している。県と家主と入居者の3者が契約することにより、国費で家賃を家主に支払うという仕組みをとっているため、県がこの制度を実施しないと運用できないのである。しかし本来は、災害救助法23条2項を正しく運用すれば、入居者に対して直接家賃を支給することが可能である。

第4に、災害前に賃貸集合住宅に居住していた場合、自分自身の住戸に被害がなくても、集合住宅全体が被害を受けると、みなし仮設住宅に入居することができ、家賃が支給される。新たに入居する賃貸住宅の一般住民は家賃を支払っているのに、公平感を欠くことになる。これは、民間賃貸住宅に対する一般的な家賃補助制度がないことによる、アンバランスの発生である。すなわち、公営住宅入居階層で民間賃貸住宅に住む人々全体に対して、

家賃補助制度が行われていれば、こうした問題は避けられる。

今後首都直下地震や南海トラフの地震でも、みなし仮設住宅は重要な役割を果たすと考えられるが、現状のままでは混乱が予想され、制度整備が急がれる。

4 安定した長期仮設居住

仮設住宅の被災者支援の面では、阪神・淡路大震災の経験を踏まえて早くから取り組まれているが、先に述べたように、既に関連死が2303人に達しており、問題は深刻である。関連死のうち47%（福島県に限れば57%）は避難生活における心身の疲れが原因であるとされている。従前の土地から遠く離れた場所での、長期にわたる避難生活は過酷である。仮設住宅は狭く、周辺に野菜作りをする畑などもなく、体を動かすことも少なく、また閉じこもる傾向も進み、高齢の被災者は、日々弱っていくという。阪神・淡路大震災では、関連死は932人であったが、東日本大震災では1年半で既にそれを大きく上回っている。復興庁の資料では、震災1年経過後の関連死は25人と、極めて少ないが、しだいに関連死の「認定」が少なくなっているのである。しかし、震災や原発事故と過酷避難がなければ亡くならなかったはずの命が失われているのが現実である。

今後、恒久住宅の確保・本格復興まで仮設居住がどのように推移するのかを見通し、被災者に対するサポートを抜本的に考える必要がある。仮設住宅は現時点では1年延長して3年までと言われているが、現実にあっていない。津波被災地でも、本格復興はそれまでに十分進むとは考えにくい。福島県は2020年までに県内外の避難者を解消する計画というが、それ自体仮設住宅の期限を超えているし、帰還困難区域の被災者は最低でも5年は戻れない。こうした長期避難が避けがたい状況の被災者には、現状の仮設住宅居住ではまったく生活の質が維持できないのであって、安定的な長期居住を保障する第2の仮設居住を計画すべき段階にきているといえよう。

5 復興公営住宅

恒久住宅確保の方法には、大別して自力再建と復興公営住宅がある。

復興公営住宅の建設計画は、現在までのところ、岩手県5539戸、宮城県3956戸、福島県約1300戸となっている。しかし、この計画のうち、着工しているのは岩手県359戸、宮城県654戸、福島県58戸で、計画戸数の10%に満たない（各県ホームページなど）。

他方、国は復興交付金のなかで災害公営住宅整備事業に対する交付金として、48市町村に対し合計2013億円を交付可能額としているが、このうち24年度中に着工し25年度に完成する災害公営住宅は約8300戸という（復興庁、2012年10月16日）。

いうまでもなく、復興公営住宅は住まいを失った被災者にとって最も頼りになる住宅である。通常の公営住宅は入居に当たって収入基準などの制約があるが、復興公営住宅では

災害によって住まいを失い（全壊、大規模半壊又は半壊で解体）、自力で再建できない人は申し込むことができる（ただし、居住期間は3年間。その後、収入超過者は明け渡し義務あり）。また、今回は、原発災害で自宅に住むことができなくなった被災者も入居資格がある。

復興公営住宅は被災者にとっていわばセーフティネットであるが、しかし、必ずしも最善の選択肢とはいえ、住宅復興を公営住宅頼みにすることは要注意である。

第1に、公営住宅は被災者の生活に合致するとは限らない。多くの場合、公営住宅は、画一的な設計で、入居者はそれに合わせて住むことを求められる。住宅の面積は限られるし、間取りや設備を変えることもできない。子や孫が訪ねてきた時に泊める部屋や野菜や草花を育てる土地もない。住宅の位置も抽選で決められる。

阪神・淡路大震災では、鉄筋コンクリートの集合住宅3万8000戸を復興公営住宅として供給した。建物は災害に対して強く、設備も充実しており、家賃も安い。最大の問題点は、抽選入居により従前の人間関係が断ち切れ、居住者が孤立化したことであった。その結果、仮設住宅と災害公営住宅での孤独死はこの18年間で1011人に上っている。支援員による見守り活動も行われてきたが、その効果には限界がある。

東日本大震災では、こうした問題を避けるために復興公営住宅の計画・設計には十分な配慮が必要である。木造戸建ての町営住宅を大量に建設してきた住田町などの経験や、二^に戸一^こや戸建ての木造公営住宅建設した中越地震の経験を十分に踏まえるべきである。

同時に、高齢者の生活を考えると、介護を含む様々なサービスの供給も重要である。昔からのコミュニティを期待できない公営住宅団地では、そうしたサービスを公的に提供することが必要である。それには集まって住む集合住宅が合理的であるが、しかし、それがこの地域の暮らし方に合うかどうか、被災者の住要求の把握が必要である。公営住宅の建設は急がれる反面、十分検討して建てることも重要で、拙速は、結局のちに問題を招くことになる。

第2に、公営住宅の管理問題にも注意が必要である。建設時には国の補助金があるので自治体にとって建てやすいが、その後の管理は自治体がやらねばならず、大きな負担になる。石巻市では震災前の公営住宅は1700戸であったが、復興計画では最大4000戸を建設するという。南三陸町では1000戸、大船渡市では900戸など、似たような状況である。これまでに経験したことのない住宅管理業務が発生することになる。既に高齢に達している被災者が公営住宅に入居しても、いずれ大量の空家が発生する可能性が高い。過疎化の進む地域で新たな入居者が期待できるのか。復興事業が後に大きな課題を残すことになる。

6 自力再建

上記の点を考えるならば、復興公営住宅の必要戸数はできるだけ少なくし、自力再建で

きる人を増やす方が望ましい。被災者にとっては以前と同じように住むことができれば、それに越したことはない。その意味で、住宅復興の基本は自力再建におくべきである。しかし、自力再建は簡単でなく、様々な問題が存在する。

自力再建の障害は、第1に住宅建設の資金不足であり、第2に、津波による土地の破壊（沈下）や将来の津波危険性、放射能汚染など、土地そのものの条件である。

自力再建を資金面で支援する制度は、被災者生活再建支援法である。この法律は、阪神・淡路大震災の被災者の声を端を発し全国的な運動によって、1998年に制定されたものである。しかし、法制定当時は支援金は最高100万円にすぎず、個人の財産である住宅建設に使用することは禁じられていた。その後、2000年の鳥取県西部地震に際して、片山知事（当時）は被災者の流出を防ぎ村を守る観点から、県独自の住宅再建支援施策（全壊で300万円）を実行した。当時は公金を個人財産形成に投入することは憲法違反だ、といった論調が幅を利かせていた。国の官僚から憲法違反と批判された片山氏は、憲法第何条に違反するのか、と反論したという。今では憲法違反論は力を失っている。

その後2度にわたる法改正を経て、全壊の場合、基礎支援金100万円、加算支援金200万円で、最高300万円が住宅再建に利用できるようになった。しかし、300万円という額は住宅再建にとってきわめて不十分であるし、また半壊以下の場合には支援の対象にならない。さらには、自然災害が対象ということで、原発災害で家を失った被災者には適用されないなどの問題を残している。

東日本大震災では、これまでに基礎支援金が18万3264世帯（うち被災3県では16万7468世帯）に、加算支援金が8万9426世帯（3県では7万8549世帯）に、総額2482億円（3県で2227億円）が支払われている（2012年10月末）。

国の支援金だけでは十分でないことから、能登半島地震では、県独自の上乗せ支援金100万円のほか、独自のメニューを用意し、さらに義捐金をも加えると、支援金は最高で770万円に達した。その結果、輪島市では当初公営住宅を希望していた被災者のうち26人が自力再建に転じたのである。また、中越沖地震の場合でも、支援金の総額は最高で650万円に達した。

東日本大震災では、支援金上積みの取組みが活発とは言えないが、岩手県は従来の水準を超える施策を打ち出している（表1）。県の上乗せ支援金100万円、宅地被害の復旧費補助200万円、ローン利子補給135万円のほか県独自の住宅補助130万円に義捐金152万円と国の支援金300万円を加えると全壊の場合、最高1017万円に達する。もっとも、宅地復旧は津波被害を受けた場合で、利子補給はローンを借りた場合なので、実際には全部のメニューを満足するケースは少ないであろう。それでも、600～700万円にはなると思われるが、この支援策が大いに成果を上げているかどうか定かでない。

新聞報道によれば、この支援金による住宅再建は必ずしも進んでおらず、津波被害が甚

大であった沿岸部での受給が少ないなど、地域差があるという（朝日新聞、2013年1月7日）。これには、次に述べる移転などのまちづくりとの関係も大きい。住宅復興における公営住宅と自力再建は密接に関連している。支援金額の増額などの法改正を急ぎ、自力再建を強力に推進すべきである。

表1 自力再建の支援金

自力再建支援金	(万円)	石川県	岩手県
被災者生活再建支援（国）		300	300
被災者生活再建支援（県上乗せ）		100	100
県独自 住宅補助		200	130
県独自 宅地復旧費補助			200
県独自 ローン利子補給			135
義捐金		170	152
合計		770	1017

（いずれも、最高額。岩手県の義捐金は全壊の1次2次配分合計）

7 まちづくり

恒久住宅の確保はまちづくりと複雑に絡み合っている。津波被災地や原発被災地では、従前の土地にそのまま住宅を再建することができないからである。

多くの津波被災地では、2通りの津波（数十年ないし百年に1度の津波=L1、千年に1度の巨大津波=L2）に対して、防波堤、防潮堤、2線堤（鉄道や幹線道路の盛土）の3段階構えによる多重防御で、津波浸水の範囲を想定して、浸水地域は非住居地域とし、高台などに移転するといった計画が進められている。しかしこうした土地利用方針に従って移転せよといっても、住みたい場所の希望や仕事の確保といった問題があるし、巨大な防潮堤・2線堤の築造に対しては、日常生活や商業・観光への影響などもあり、簡単には決められない。

まちづくりと住宅再建の相互規定関係も重要である。被災者は、まちづくりの方針の下で自らの住宅確保の道を定めなければならないが、逆にまちづくりの合意形成は、移転先で自分の家を建てることができるか、資金はあるか、従前の土地はいくらで買い上げられるのかといった住宅確保の可能性によって左右されるのである。仙台平野などでは、移転先の土地の方が地価が高く、住宅建設に手が届かない。また、集団移転の対象地とならない地域では、浸水した土地のかさ上げに復興交付金が使えず、住民は家が建てられない。復興交付金によって自治体はまちづくりの事業費はカバーされるが、個々の被災者の懐に資金が来るわけではないのである。復興がなかなか進まない原因のかなりの部分はそうした被災者自身の困窮にあり、そこへのダイレクトな支援が不可欠である。

いまひとつの問題は合意形成への人的支援不足である。地域や集落ごとに議論し合意を形成することが求められているが、納得ずくの住民参加でまちづくりが行われている地区はごく少数である。大抵の場合、被災者はまちづくりや住宅復興に関する十分な知識や経験がなく、また行政職員のマンパワーも著しく不足している。

そして、さらに緊急を要する問題は当面の生活・生業の安定である。まちづくり事業は

完成までには、早くて3年、場合によっては5年、7年といった長期の時間を必要とする。その間、健康を維持し、仕事・収入の確保ができなければまちづくりの議論も足元から崩壊する。グループ補助金が採択されずに、生業の立ち上げがストップするといったことが起こると、まちづくりそのものが立ち行かなくなるのである。生活問題はまちづくり事業の範囲外とされるが、被災者にとっては一体の問題である。復興を進めるには、そうした捉え方で総合的な施策を講じなければならない。そこにはもっと資金投入が必要である。

おわりに

東日本大震災の復興に対して政府は、集中復興期間の5年間で19兆円の復興特別会計を組んだ。しかし、そのうち少なくとも2.4兆円が被災地とは関係の薄い事業に流用された（拙稿『世界』2012年12月号）。その一方で、被災地には資金が十分届かず、これまでに見たような現状がある。

流用が社会問題化した結果、2013年度の概算要求に関して「新仕分け」がなされたが、まったくアリバイ的なものである。復興特別会計には431事業、4.5兆円の概算要求が出ているが、仕分けの対象となったのは17事業にすぎず、そのうち支出が認められないとしたのはわずか5事業、85億円である（朝日新聞、2011年11月17日）。他方、税務署の耐震化（3億円）や小学校の耐震化（2333億円）は認められた。

年末の総選挙で自公政権が成立し、あらたに13兆円の補正予算を組むという。そのうち5.3兆円が公共事業で、うち1.7兆円復興分野とされている。しかし、管見するところ、多くは学校耐震化などの今後の防災に関するものであり、眼前の被災者を救うものは少ない。新政権は公共事業への財政投入でインフレ化を促進したいという狙いであるが、被災地の復興にはまだまだ資金が届いていないし、さらには原発被災者の生活再建や汚染地域の回復問題など、今後見当もつかないほどの資金が必要である。加えて、物価を2%上昇させるという政策のもとで既に建設費の値上がりが現れ始めている。カンフル注射的な施策でなく、被災地に人がとどまり、再興していくための施策にさらなる資源の投入が急がれる。