

東日本大震災復興対策の錯誤と故郷概念の変遷

鳥飼 行博*

1. 東日本大震災の被害

2011年3月11日14時46分、三陸沖の深さ24キロメートルに発生した東北地方太平洋沖地震は、マグニチュード9.0という日本で過去最大、世界でも1900年以降4番目の大地震で、東北地方から関東北部では震度6を記録した。また、地震により引き起こされた津波は、東北地方の沿岸部を中心に、甚大な被害をもたらした。

この地震とその後の津波・余震によって引き起こされたのが、東日本大震災であり、2012年5月の警察庁発表では、全国12都道府県の死者1万5,859人、行方不明者3,021人に達し、1923年の関東大震災、1896年の明治三陸地震に次いで、過去3番目の深刻な被害をもたらした。家屋の被害も全壊12万9,914棟、半壊25万8,591棟、一部破損71万1,376棟に達した。土砂災害は、土石流13件、地すべり29件、崖崩れ97件、雪崩れ2件の合計141件が発生し、死者は19人となった¹⁾。そして、居住地を離れることを余儀なくされた避難者は、2012年4月5日現在、34万4000人に達し、そのうち32万7000人が、公営住宅、応急仮設住宅、民間賃貸住宅に入居することになった²⁾。

教育関係の人的被害は、死者654名、行方不明者79名、負傷者262名（うち、幼稚園から大学までの学校の在学者は、死者616名、行方不明者71名、負傷者195名。これらの学校の教職員は、死者38名、行方不明者8名、負傷者67名）となっている。また、両親とも死亡又は行方不明となった18歳未満の子どもの数（ひとり親家庭であって、そのひとり親が死亡又は行方不明となった18歳未満の子どもを含む）は、2012年3月28日現在、241名ある。教育関係の物的被害は、学校、社会教育・体育・文化施設、文化財などの被害が全国24都道府県で1万2000件以上発生した。このうち、公立学校（幼稚園、小学校・中学校・高等学校・中等教育学校・特別支援学校）については、建て替え又は大規模な復旧工事が必要な学校数は約100校に上っており、私立学校については、沿岸部で津波により全半壊の被害を受けた幼稚園が21園に及ぶなど、公

受理日2018年11月22日

*教養学部人間環境学科社会環境課程教授

立・私立を問わず甚大な被害を受けた³⁾。

さらに、被災地や危険区域からの避難者も多数発生し、震災直後の避難者数は、連絡の困難から把握困難であるが、2日目は、37万1900人が1340か所の緊急避難所にあり、3日目には46万8600人とピークを迎えた避難者が1250か所の避難所にあった。震災3日目の避難所1か所当たりの平均収容者数は375人とやはりピークに達しており、公共施設や学校の体育館などで不安な夜を明かしていた多数の避難者があった。その後、4日目43万9300人、5日目41万6119人に達しており、6日目になって38万2612人と40万人を下回ったが、10日目になっても31万9121人と30万人を上回る避難者が、2130か所の緊急避難所で夜を明かしていた(図1参照)。避難者数は、被災11目の26万3951人から16日目の24万2881人までは20万人台、17日目の18万868人からは31日目の15万1106人まで減ったが、これら避難者の大半は、震災で家屋を失った人々であり、避難者のために早急に多数の仮設住宅を供与する必要が生まれた。避難所1か所当たりの平均収容者数は、震災6日目176人から16日目の117人までが100人台、17日の89人から31日目の66名まで漸減しているものの、避難者の保護は緊急の最優先課題と考えられた。震災2か月後の避難者は11万5098人で、避難所2344か所に寝泊まりしているが、3か月後も、公民館・学校・宿泊施設・親類知人宅の避難民は10万1640人もあり、6か月後も2万7531人が残っている(図2参照)。

以上は、東日本大震災から1年後の被害まとめであるが、その後、総務省消防庁の2018年9月の報告では、震災被害は死者1万9,667人、行方不明2,566人、家屋(住家)の全壊12万1,783棟、半壊28万965棟、一部破損74万5,162棟、公共建物の被害1万4527棟、その他の建物9万2012棟に修正されている(表1参照)。そして、震災被害は、東北の宮城県、岩手県、福島県

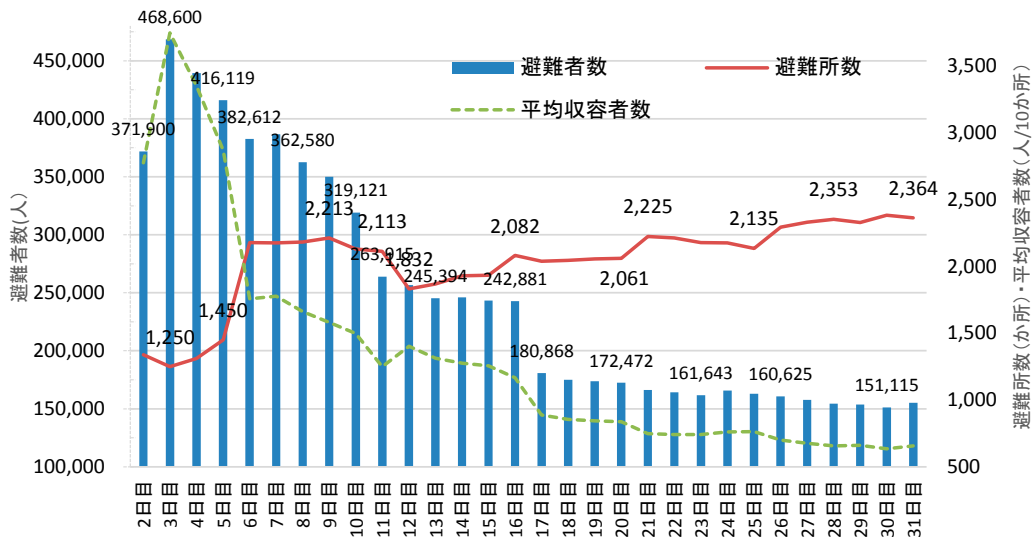


図1 東日本大震災の避難者数と避難所の推移

注) 平均収容者数とは避難所10か所当たりの避難者人数(人/10か所)
出所) 国土交通省(2011)『平成22年度 国土交通白書』図表25より作成。

の三県で大きく、死者・行方不明の99%以上、家屋全壊の96.7%、半壊の86.3%、一部破損の21.6%を占めていて、重大な被害が集中している。

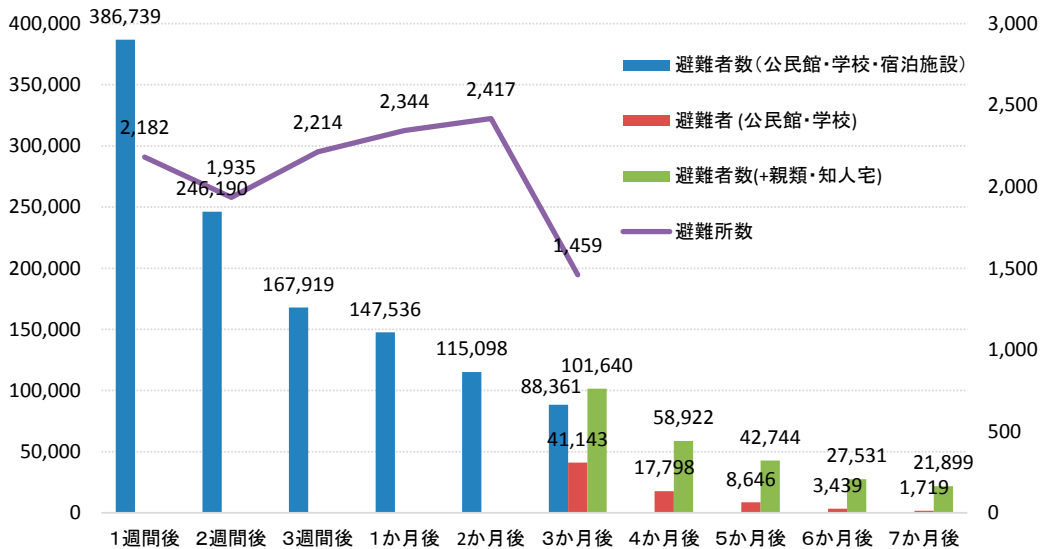


図2 東日本大震災後の避難所と避難者人数の推移

出所)復興庁(2011)「避難所生活者・避難所の推移(東日本大震災、阪神・淡路大震災及び中越地震の比較)」[平成23年10月12日]より作成。

表1 2011年3月11日の東日本大震災の被害状況(2018年現在)

	岩手県	陸前高田市	宮城県	石巻市	気仙沼市	福島県	全国
死者(人)	5,140	1,604	10,566	3,554	1,217	3,846	19,667
行方不明(人)	1,115	202	1,223	421	215	224	2,566
負傷(人)	合計	211	4,148			183	6,231
	重傷	4	502			20	700
	軽傷	50	3,618			163	5,346
	不明	157	28			15,224	185
住宅(棟)	全壊	19,508	3,807	83,004	20,043	8,483	121,783
	半壊	6,571	240	155,130	13,049	2,571	280,965
	一部破損	19,061	3,987	224,202	19,948	4,761	745,162
	床上浸水						1,628
	床下浸水	6		7,796			351
公共建物(棟)	529	61	9,948	3,667	9,605	1,010	14,527
その他建物(棟)	4,178	不明	16,848			36,882	92,012
火災(件)	33	1	137	24	8	38	330

出所)総務省消防庁(2018)『平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について(第158報)』(http://www.fdma.go.jp/bn/higaihou_new.html)より作成。

2. 日本経済団体連合会と日本政府の震災復興方針

東日本大震災の5日後、2011年3月16日に「未曾有の震災からの早期復旧に向けた緊急アピール」を建議した経済団体連合会は、次のような要請を政府に対して行った。

- 1) 人命救助・被災地支援：燃料・水・食料・医薬品など生活物資の輸送体制の早期確立と民間からの支援の受入窓口・体制の整備
- 2) 生活再建：電力、ガス、通信、水道、物流というライフラインの確保・安定化と輸送インフラ（鉄道、道路、空港、港湾）の早期復旧（写真1・2参照）、仮設住宅の確保、医療・教育施設の早期復旧、被災者への租税減免措置・義援金の配分
- 3) 地域・経済基盤復旧：緊急雇用創出、農水漁業者を含む事業者金融支援、被災地向け公共事業費の大幅増額、被災企業の租税優遇

そして、日本経済団体連合会は、2011年3月31日に、震災復興に向けた緊急提言を発し「一日も早い被災地復興と新たな日本の創造に向けて」で次のような震災復興の方針を示した⁴⁾。

この復興緊急提言は、巻頭で「わが国はいままさに国難に直面している。全国民が一致団結し、災害からの早期復興と新しい日本の創造に取り組んでいかなければならない。最も重要なことは、スピード感を持って被災者支援、被災地復興、原子力問題の早期収束、そして、日本経済の立て直しに国を挙げて取り組むことである。そのためには、政治の強いリーダーシップ



写真1 宮城県気仙沼市本吉町、東日本旅客鉄道気仙沼線の陸前小泉駅付近の高架残骸。後方では盛り土により高台が整備途上。JR東日本は、震災を契機に赤字路線の廃線を本格化し、2012年8月、線路を専用道路としたバス高速輸送システム（BRT）を採用。北の三陸鉄道は復旧の予定で、鉄道輸送に不整合が生じている。後方は、高架化工事中の国道45号線。近くの気仙沼市立小泉小学校は、仮設住宅の撤去とともに通学者は減少し、2018年4月現在、全校児童50名、教職員13名。2017年3月27日、筆者撮影。



写真2 気仙沼市波路上崎野、JR東日本の気仙沼線の線路を使ったBRT（バス高速輸送システム）「陸前階上」駅近くの踏切。気仙沼線「気仙沼」駅南9km。気仙沼線は、震災1年9か月後の2012年12月22日からJR東日本が運行を開始し「仮復旧」を果たした。地震・津波発生時も大型バス（定員70人）であれば自力走行可能で、避難に利用できることが鉄道を早期に復旧しない理由とされている。2017年4月2日、筆者撮影。

が不可欠である」と述べて被災地の復興にとどまらない日本全国を対象とした、中央集権的な経済開発を主張している。つまり、国家主導の中央集権に依拠して、地域のインフラ復旧、経済活性化、さらに地域を超えた日本の創造という国家主義的方针を掲げて、その下に、住民の補償・生活再建が置かれるのである。

経団連では、災害復興の方針として、次の5点を掲げている。

- 1) 早期復興に向けた強力な体制整備
- 2) 新しい地域と街づくり
- 3) 産業復興
- 4) 被災地を中心とする雇用の維持・確保
- 5) 復興財源の確保

ここから言えることは、第一に、政府の強力な指揮命令権を確立して、中央集権的な復興を図ることとし、国の施策を基準として地方自治体はそれに従う形で一元的な地域復興を提言している。

第二に、新しい地域と街づくりにあたっては、広域復興基本計画、広域インフラ整備計画は、私権を制限して、災害廃棄物の処理、建築制限、住宅再建、地場産業の復興をすすめるとした。これは、避難した被災者というより、インフラ整備による被災地の復興を第一とする方針である。

第三の産業復興についても、農林水畜産業を現地で復興することとし、農林水畜産業者・建設業・中小企業の復興のためには、迅速性を確保するために規制緩和を求めている。被災者・被災企業支援のためには納税申告を柔軟に対応しつつ、金融緩和の継続、被災地への緊急融資を充実することを求め、被災地の復興を早急に進めるべきであるとする。

第四の被災地を中心とする雇用の維持・確保は、新たな復興事業による新規雇用、被災事業主への助成金、失業者への再就職支援、被災地における労働相談窓口の整備、復興のための公共事業に被災者の優先的雇用することを提言している。これは、建設など公共事業を通じて、被災地を復旧することが、復興の意味とされている。

第五の復興財源の確保は、復興予算を準備し、その負担を国債発行や時限増税で賄うべきであるとしている。

経団連は、復興需要が高まる当初の5年間を「集中復興期間」とし、復興期間は10年間と区切って、早期の地域復興を提言した。そして、経団連は、2011年3月11日の「震災復興に向けた緊急提言—一日も早い被災地復興と新たな日本の創造に向けて」を発表して、東日本大震災の地域復興を防災の観点で新日本の創造につなげる公共事業の推進、とりわけインフラの整備を提言した。つまり、甚大な被害を受けた東北地方だけではなく、国規模の需要拡大を押し進めるべきであるとして、震災復興を理由とした巨大な予算、財政支出を求めたのである。

日本政府が新設した東日本大震災復興対策本部は、2011年7月21日に「東日本大震災からの復興の基本方針」、8月11日「東日本大震災復興対策本部が決定した復興基本方針」を発表した。ここでは、国の中央集権的な復興を、現地の特性を熟知しているとして、市町村にまで分権化し、地域ごとに復興を進めるとした。

この方針では復興の3つの柱として、①災害に強い地域づくり、②地域における暮らしの再生、③地域経済活動の再生、を掲げて、大震災の教訓を踏まえた国づくり、原子力災害からの復興を主な復興施策とした。つまり、復興を担う行政主体は、住民に最も身近で地域の特性を理解した市町村が基本であるとして、国の役割は、復興の基本方針を示して、市町村が最大限に能力を発揮できるように、財政、人材、ノウハウの面から支援することとされた。そして、「被災地域の復興は、活力ある日本の再生の先導的役割を担うものであり、また、日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はないとの認識を共有」するとした。これは、被災地復興による経済活性化、日本全国での公共事業拡大を企図したものであり、住民や避難民への配慮は、暗黙裡に二義的なものとされている。

地方レベルでは、甚大な被害を被った東北三県の復興計画の策定日は、岩手県が、震災5か月後の2011年8月11日に計画を策定したのが最初である。次の宮城県が震災から7か月後の10月19日の作成、最も遅い福島県が震災9か月後の2011年12月28日の計画策定である⁵⁾。

これら自治体の復興の方針は、地域復旧・原状回復であり、国の方針を踏襲しているが、これは、道路・港湾・空港・発電所など経済インフラ、学校・上下水道・医療機関など社会インフラ、農業・工業の生産基盤という三種類のインフラを整備することを軸として、住宅、商店など街を原状回復が第一に進められることとなった(写真3・4参照)。換言すれば、新日本創生にも繋がるような大規模な国家予算が、復興計画の名の下に、物的資本の原状回復と津波・地震への防災設備に充てられることが決まったのである。したがって、故郷を離れざるを



写真3 岩手県九戸郡野田村下米田は、復旧工事中で、人家も農地も全くない。復旧された国道45号線沿い、津波浸水地区の看板で、前方1480m、後方1980mと3.5kmにわたって津波が押し寄せた。野田村では、2016年度末に防災集団移転促進事業、災害公営住宅整備事業、2017年度末に漁業集落防災機能強化事業、2018年度末に土地区画整理事業、津波防災緑地事業が完了した。2017年4月1日、筆者撮影。



写真4 岩手県九戸郡野田村下安家、復旧された国道45号線の2011年3月11日の津波浸水区の表示、左奥は下安家漁港。奥右の架橋は、2014年に宮古-久慈間71キロが復旧した三陸鉄道北リアス線の架橋。2017年4月1日、筆者撮影。

得なくなった避難民の救済や生活の回復という人的復興が相対的に劣位に置かれるという問題が、復興計画の基本方針が決定された当初の2011年から内在していたといえる。

3. 2011年東日本大震災復興基本法

2011年6月24日に公布・施行された東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号）は、東日本大震災からの復興の基本理念を次のように示した⁶⁾。

- 1) 甚大な被害を受けた地域の経済活動の停滞が連鎖的に全国の企業活動や国民生活に支障を及ぼしているとして、「被害を受けた施設を原形に復旧すること等の単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策」と「災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすること」を目的にした復興を進めて、「新たな地域社会の構築」「二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿」を目指す。
- 2) 国・地方公共団体の役割分担・連携協力を確保し、「被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと」とし、「防災により本来果たすべき機能を十全に発揮することができない地方公共団体」への配慮をする。
- 3) 被災者・国民の連帯協力の下、民間部門で自発的に協働、役割を分担する。
- 4) 少子高齢化・人口減少・グローバル化への対応という全国的課題、食料・エネルギーの利用、環境負荷という人類共通の課題の解決に資する「先導的な施策」に取り組むこと。
- 5) 地震など災害を防止し将来も安心して暮らすことのできる安全な地域づくり、被災地域の雇用創出、地域社会の絆の維持・強化、共生社会の実現

このような復興の基本方針は、被災地域の原型復旧、防災の視点での全国規模の日本再生というとてつもなく大きな目標を掲げていることが分かる。本来、30万人を上回った避難者を早期に救援し、その生活を再建することが第一に優先されるべき緊急課題であると考えるが、そのような市民生活の再建は、短期的目標、近視眼的発想とされたために、日本再建、地域復旧という長期の物的・経済的目標の下位に置かれていることは明白である。

実は、東日本大震災の90年近く前の1923年9月1日の関東大震災の際、当時帝都と呼ばれていた東京を中心に死者・行方不明者10万5,000人を出している。これは、1896年の明治三陸地震の死者・行方不明者2万2,000人を上回り、日本史上最大の地震被害だった。この関東大震災後の帝都復興についても、今回の東日本大震災と同じく新たに巨大な帝都を復興・創生することが早急に計画され、外債も公募して多額の資金を投入するとした。それに対して、1923年に京都帝大の山本美越乃は、「震災教訓と復興問題」と題して、帝都復興事業は、日本経済の現況から見て、楽観を許さないのであって、巨額の借金に国民に重い負担をかけ、新規インフラの拡張整備の完成を急ぐ性質のものではないと看破した⁷⁾。日本経済の制約を考慮すれば、現在は先ず分相応の施設を作るに留めて、経済発展を遂げた段階で、随時、復興を完成させればよいとした。そして、「復興事業に於ても政府及国民の共に「モットー」となすべきは飽く迄冷静に現在の国力に相応せる施殺を以て満足すべし」というのが結論だった。つまり、関東

大震災と東日本大震災に対して、共通している日本政府の対策は、早急に新たな巨大な復旧をし、それを全国規模の日本再生・創生に繋げるという復興方針であり、これほどの規模の復興計画を短期間に打ち出したが、共に、被災者の視点に乏しく、帝都復興、日本創生といった公共事業に依存したインフラの拡張整備が核とされている。つまり、被災者の被災直後の地域復興・原状回復の要望を反映してか、防災を重視した物的資本のインフラの拡張整備を目指したが、その後の長期の復興方針であれば、予算規模や復興の方法を巡って、学識者や被災者と十分に議論したうえで方針決定をすべきであった。にもかかわらず、さまざまな可能性、選択肢を考慮しないままに、拙速に大規模な拡張的再生計画を打ち出し、これに依拠して公共事業が実施され、その修正・見直しが困難な状況を作ってしまった。近日中に災害の起こる確率、防災計画の完成する期日、その財政負担、被災者のその後の心境変化について、十分に考慮する余裕のない復興基本方針を定めたことで、その後に長期復興計画を見直し、修正することが非常に困難な状況に陥ることとなったのである。

他方、1959年の伊勢湾台風で死者・行方不明5,098人ももの被害を出したことを踏まえ、1951年に災害対策基本法が制定されていた⁸⁾。これは、国民の生命・財産を災害から保護し、公共の福祉を確保することを最終目標に、防災体制の整備を総合的、計画的に進めることを企図したのである。その後、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災で、死者・行方不明者6,437人、家屋の全壊・半壊25万棟を出した教訓から、災害対策の推進を円滑にする改正が行われた。

1995年の災害対策基本法改正の主要内容は、災害緊急事態の布告がなされる以前に、大規模災害に対して、迅速に緊急災害対策本部、現地対策本部を置くことができるとし、国・地方公共団体が自主防災組織、ボランティアによる防災活動、高齢者・障害者に配慮すべきことを定めた。また、地方公共団体の相互の連携した救助を進めるとともに、市町村長が都道府県知事に対して立法措置と被災調査の実施、自衛隊の災害出動を要請することができる⁹⁾。

こうして、災害対策基本法は、防災計画、災害予防、災害応急対策（警報の伝達、事前措置・避難、応急措置）、災害復旧、財政金融措置、災害緊急事態について定めたのである。

4. 東日本大震災復興特別区域法と大規模災害復興法

2011年東日本大震災復興特別区域法では、財産権保護の制約が緩和される復興整備事業として、具体的に、市街地開発事業、土地改良事業、復興一体事業、集団移転促進事業、住宅地区改良事業、都市計画整備事業、小規模団地住宅施設整備事業（1団地5戸以上50戸未満）、津波防護施設、漁港漁場整備事業、保安施設事業（森林法の保安施設事業）、液状化対策事業（地盤が液状化した市街地の防災事業）、造成宅地滑動崩落対策事業（地盤崩落により被害を受けた造成宅地の工事）、地籍調査事業、住宅・水産物加工施設の迅速な復興を図る施設の整備事業が挙げられている¹⁰⁾。

日本国憲法第29条1項の「財産権の不可侵」について、国民の財産権は最大限に尊重され、3項の「正当な補償」によって初めて公共利用に供される。この公共利用のための法律が、土地取用法で、厳格な収用要件があり、事業者が事前認定の告示、土地調査、物件調査の作成、

現地調査も必要である。この調書は、共有者・権利者全員が確認して作成しなければならない。それから、権利取得裁決、明渡裁決申請、公告縦覧、裁決・審理、権利取得・明渡裁決となり、最終段階では、補償金支払い、権利取得、明渡しとなる。つまり、適正手続、正当な補償をするには、手続きを完了するまで、少なくとも2年以上はかかることとなり、迅速な復興にとって、障害になる。そこで、特例によって被災地における財産権への対処に簡略化した手続きを導入し、インフラ整備などの物的復興を推進しようとしたといえる。

例えば「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」の一部改正で、被災したマンションを所有者の多数決を取って、撤去、更地化して売却し、新しく工事を進めることができるようになった。インフラ整備を順調に推進するために、都市計画法、土地改良法、森林法などの土地や不動産など財産権を制限する特別措置を行使可能にしたのである。県道、漁港、道路、海岸保全施設、河川などの災害復旧事業が推進できた理由は、錯綜した個々の財産権を特例措置によって緩和し、財源を負担できる国がインフラ整備を代行したことによる。

しかし、東日本大震災復興特別区域法においては、復興推進計画、復興整備計画、復興交付金事業計画が定められたが、原状復帰、再建のためのインフラ拡充整備の計画を策定する手続きの上で、住民参加の規定がなかった。そこで、住民参加について、第10条第5項に「公聴会の開催その他住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」と追記された。

2012年4月末現在、被災した227市町村は、被災地において、特例措置を活用し復興計画を作成できるとしたが、これには次のような特例措置が存在する。

- 1) 許認可・ゾーニング手続きの簡素化や許可基準の緩和
- 2) 宅地と農地の交換・整備のための新事業の採用
- 3) 公営住宅への入居基準の緩和
- 4) 被災自治体の地域復興事業への復興交付金

復興交付金は、2011年度第3次補正予算で、事業ベース1兆9300億円、国費ベース1兆5600億円で、住宅団地の高台移転、漁港整備といったインフラ整備を中核とした被災地復興が進められた。これらの事業は、国庫補助、地方交付税の追加措置によって財源不足の地方自治体にも配慮している。復興庁は、2012年3月、第1回目の事業費を3,053億円とし2012年5月の第2回目の事業費を3,166億円とした。この事業予算の内訳は、災害公営住宅整備事業29%、防災集団移転促進事業28%、造成宅地滑動崩落対策事業5%である¹¹⁾。

2013年6月21日に公布・施行の「大規模災害からの復興に関する法律」、いわゆる大規模災害復興法は、大規模な災害からの復興のための特別措置に関する法律で、東日本大震災の経験を踏まえて2013年8月30日に施行された。ここでは、政府による復興対策本部の設置、復興基本方針の策定、市町村の復興計画の作成という方針を打ち出し、災害発生後の特別法の制定を待たずに、閣議決定により復興対策本部を設置して迅速に復興の基本方針を策定するとした。地方公共団体も、国の支援を受けて、迅速に復興計画を作成することができるとされた。そこで、首長のポピュリズム的発想から、財源を十分に考慮しないまま、早急に巨大プロジェクトの推進が決められる傾向が生まれたのである¹²⁾。

災害対策基本法第28条の緊急災害対策本部設置と同様に、内閣総理大臣を本部長とする復興



写真5 三陸自動車道路。宮城県・岩手県の沿岸の自動車交通網の基軸となるのが三陸自動車道路である。復興に必要な物資輸送を担うトラックが頻繁に通行する高速道路で、通行料は無料で運営されている。ただし、三陸自動車道路は、2018年4月現在、全通しておらず、至る所で、一般道に降りなければならない。2018年3月29日、筆者撮影。



写真6 宮城県気仙沼市港町と其の周辺、産業ビジネス地区のコンクリート建物が復旧しているが、防潮堤は建設しない。港町では、高さ5m、長さ460mの巨大防潮堤を建設する計画だったが、住民との話し合いで、海沿いの景観悪化、財政負担、2020年までの竣工困難といった理由で、2017年12月14日、宮城県は防潮堤を建設しないこととし、住民は防潮堤を山側に伸ばして短縮する代替案を了承した。2017年3月27日、筆者撮影。

対策本部を設けて、国・地方公共団体の役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ被災地の生活再建・経済復興を図るとともに、「災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを円滑かつ迅速に推進する」ことを基本理念とした。つまり、地域の原状復帰というインフラ整備が中核となった物的復興を義務づけているために、財政的制約に拘束されない大型案件が計画されるようになったともいえる（写真5・6参照）。

被災した市町村の原状復帰を基本とした復興計画については、市街地、農地など地域の総合的復興を進めるために、被災者・被災地の高台への集団移転、巨大防潮堤による防災措置など、復興整備事業、地域住民の生活再建事業、地域経済の再建事業を定めることになる。再開発と同じく復興・再建には、土地や不動産に関わる個々の財産権・私権が強固に確立しており、そのままでは総合的な復興計画を迅速に進めることはできない。そこで、すでに東日本大震災復興特別区域法を受けて復興計画を進めていた被災自治体・国は、復旧事業を進める際に、個人の財産権保護という制約を緩和することにしたのである¹³⁾。

5. 被災者の応急仮設住宅

(1) 災害救助法

東日本大震災では、多数の住民が避難を余儀なくされたが、災害救助法第一条では「災害に

際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする」として、被災者の救助を優先している。換言すれば、災害救助法は、地域の原状回復を目指すものではない。この点で、東日本大震災の復興方針である地域の原状回復を基盤として進める物的復興優先とは異なっている。東日本大震災の避難所数・避難者数、すなわち行政の定めた「避難所生活者」は、被災者とともに、災害救助法の救助対象者であるが、救助の種類は、次の通りである¹⁴⁾。

- 1) 避難所・応急仮設住宅の供与
- 2) 炊き出しなど食料・飲料水の供給
- 3) 被服・寝具など生活必需品の給与あるいは貸与
- 4) 医療・助産
- 5) 被災者の救出
- 6) 被災住宅の応急修理
- 7) 生業に必要な資金・機材の給与あるいは貸与
- 8) 学用品の給与
- 9) 埋葬

そして、これら救助に要する費用は、救助事務経費も含めて、救助対象地域の都道府県が支弁するが、都道府県は、その財源に充てるため、都道府県の前年度の前三年間における地方税法に定める普通税の平均年額の0.5%相当額を災害救助基金を設けて積み立てておかなければならないとされている。

ここで、東日本大震災の避難者数の推移をみると、公民館・学校など公共施設と旅館・ホテルの合計を避難所とし、そこへの避難者数を警察が公表している。それによれば、避難所と避難者の数は、発災日の3月11日2万499人、1週間後38万6,739人、2,182か所、2週間後24万6,190人、1,935か所、3週間後16万7,919人、2,214か所、1か月後14万7,536人、2,344人、2か月後11万5,098人、2,417か所、3か月後8万8,361人、1,459か所と避難者も避難所は減少してきた(図1参照)。東日本大震災の3か月後からは、避難所を上記の公共施設、旅館・ホテルに加えて親族・知人宅その他へも拡大した統計とされたため、3か月後10万1,640人と増加しているが、4か月後5万8,922人、5か月後4万2,744人、6か月後2万7,531人、7か月2万1,899人へと暫時減少している。

(2) 応急仮設住宅の供与

震災後数か月で避難所数、避難者数が大きく減少した理由は、一時的な緊急避難所に代わって、「応急仮設住宅」が整備され、避難者の入居が進んだためである。「避難所」とは、学校や公共体育館などを緊急の寝泊りの空間として、避難者を緊急に避難させる施設であり、プライバシーも長期生活も考慮されていない。

他方、応急仮設住宅は、曲がりなりにも簡易住宅としての機能を備えている。応急仮設住宅とは、災害救助法に基づいて、住居を失った被災者に供給されるプレハブ住宅など簡易住宅で、都道府県が建設し、被害者に供給する。つまり、家屋が全壊・流失し、①住居がない者、②自

分の資力で住居を取得できない者、が入居対象者である。応急仮設住宅は、「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（平成25年内閣府告示第228号）」によって2013年度は1戸当たり平均29.7平方メートル（9坪）で建築費用は1戸当たり平均240万1,000円以内で、同一敷地内に50戸以上設置した場合には集会所も設置できることが定められている。地方自治体は、災害発生の日から20日以内に着工することを義務付けられており、住宅の使用期間は完成後2年以内（2年3か月）を原則とした。しかし、東日本大震災の場合は、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」（平成8年法律第85号）に基づく特定非常災害に指定され、応急仮設住宅の存続期間の特例措置が政令で適用されたために、随時延長が認められている（写真7・8参照）。

応急仮設住宅の供与方式は、公共の公園、公立学校の校庭などに臨時の場所に、民間業者が「応急建築住宅」を建設するのが一般的であるが、地方自治体が賃貸住宅の借上げた「応急借上げ住宅」で代替する措置も認められている¹⁵⁾。つまり、家屋の外観・構造の上で、広義の「応急仮設住宅」は、都道府県が建築主として事業経費を負担し被災者を対象とした住居ではあるが、急遽建設・供与された「応急建設住宅」と民間・公共の賃貸住宅を借上げたり、公営住宅の空室を提供したりする「応急借上げ住宅」の2種類がある。さらに分類すれば、応急仮設住宅の供給形態は、①全国にある既存の公営住宅を被災者に開放し提供する、②被災地・全国の民間賃貸住宅を借上げる、③公的機関・民間業者が建設した応急仮設住宅を提供する、という3形態に分けられる。

新たに建設された「応急建築住宅」の工法は、プレハブ建築が大半であり、これは工場生



写真7 宮城県気仙沼市田中前四丁目、気仙沼市立条南中学校の校舎と校庭に設けられた応急仮設プレハブ住宅団地。2017年8月、気仙沼市では、気仙沼中学校、条南中学校、松岩中学校、水梨小学校、階上中学校、面瀬中学校、小泉中学校、大谷中学校の校庭に設けた応急仮設住宅を、2017年10月から解体し2018年3月までに撤去することとなった。2017年4月2日、筆者撮影。



写真8 気仙沼市立条南中学校の校庭にあった応急仮設プレハブ住宅撤去作業の最終段階。住宅を撤去して、整地作業をしている。撤去対象の19団地を既存の23の拠点団地に集約したが、再建による退去完了後解体する予定となっている団地は50団地もある。2018年3月28日、筆者撮影。

産・加工した建築資材を現場に運搬し、組立てる仮設建築物である。家屋の構造は、軽量鉄骨の骨組みに外板を張り屋根を葺いた規格建築であるため、現場での建築作業は容易であり、工期の短縮、建築費用の節減が可能である。しかし、応急建設住宅のために居住性、断熱性、遮音性は低く、被災者の入居後、断熱材の追加、窓の二重サッシ化、風呂追い炊き機能の追加、出入り口のスロープ整備、段差の解消など追加工事が施された。行政は、入居者の要望を聞き入れたために、応急建設住宅1戸当たりの建設費用が市場価格を大幅に超過したとする。つまり、東日本大震災の応急建築住宅の建設費用は、2013年1月時点で、談話室・集会所、造成、追加工事を含めて、岩手県617万円、宮城県730万円、福島県689万円と災害救助法の一般基準238万7,000円よりも2-3倍も高価なものとなっている¹⁶⁾。

応急建設住宅の建設は、阪神・淡路大震災の場合と同じくプレハブ建築協会の会員企業が中心になって行ったが、岩手・宮城・福島3県では、公募によって選定された地元工務店も参加した。地元業者の公募には、被災地の雇用創出ともなるが、地方自治体の事務作業の負担がかかることとされ、工期の長期化を理由に、行政が率先して採用しているとは必ずしも言えない状況にある。しかし、地元業者の中には、プレハブ建築ではなく、木造住宅の建設をした場合もある。この木造住宅は、熱性や遮音性等の居住性能が高く入居者からの評価も高いとされる。

応急建築住宅への入居者配分方式は、避難者の中から機械的に抽選するのではなく、被災前の地区単位での入居など従来の地域コミュニティ、住民構成に配慮した選別、高齢者・障害



写真9 気仙沼市上田中二丁目の反松公園（敷地面積9,224平方メートル）に設置された応急仮設住宅団地。6戸長屋が16棟、合計96戸が入居可能な応急プレハブ仮設住宅が並んでいる。敷地には余裕があり、空き地は駐車場となっている。2018年4月1日、筆者撮影。



写真10 気仙沼市反松公園の応急仮設住宅用の上水道多層式水槽。プリヂストン2011年5月製造。縦3m、横7m、高さ2mの容積がある。右奥は、応急プレハブ仮設住宅で、どの団地にも上下水道の簡易施設（水槽式）が設けられている。2018年4月1日、筆者撮影。



写真11 気仙沼市反松公園の応急仮設住宅用の下水処理浄化水槽。嫌気ろ床接触曝気方式で、水槽に空気を送り微生物を繁殖させて汚物を分解、沈殿させる。排水は消毒槽に送られる。反松公園の仮設住宅団地は、2019年に撤去予定とされている。2018年4月1日、筆者撮影。

者・乳幼児を優先した選別が行われた。

しかし、応急仮設住宅の問題として、居住性だけではなく、①応急建設住宅の立地条件の悪さ、②応急仮設住宅へ入居した被災者の孤立化、③応急建築住宅団地の入居者の高齢者比率の高さ、④入居者退去に伴う空室の増加、などが指摘されている。

「応急仮設」住宅は、被災者が、災害発生後、都道府県が災害救助法に基づき準備した避難所から出て、定住する住宅を確保するまでの「応急」の「仮の」住み家であるという意味である。災害救助のための措置として、応急仮設住宅には家賃は発生しない。応急仮設住宅の供与対象とならなかった半壊世帯は、災害救助法の住宅の応急修理を受けられるが、東日本大震災の場合は、多数の家屋が半壊し修理が間に合わず、余震の危険も避けるために、半壊世帯の多くに応急仮設住宅が供与された。被災者は、応急仮設住宅に家賃無料で借り暮らしをしている間に、自宅を再建・修理したり、地方自治体が建設した災害公営住宅に入居したりして、応急仮設住宅を出て、定住地に転居することになる（写真9・10・11参照）。

（3）応急仮設住宅の着工・完成戸数

東日本大震災に関する応急仮設住宅の着工・完成戸数の推移については、2012年10月1日時点で、全国で完成した仮設住宅5万3000戸、入居者11万3,956人である。入居者の分布は、全国の公営住宅2万9,822人、民間住宅16万2,056人の合計19万1878人であり、民間の仮設住宅入居者が84.5%に達している¹⁷⁾。応急仮設住宅への被災者の入居状況を見ると、2013年4月時点で、応急建設住宅4万8120戸、民間賃貸住宅5万9098戸、公営住宅1万474戸あったが、2014年には各々4万3898戸、4万8790戸、8440戸へと減少した（写真12・13参照）。そして、2016年から2017年には、応急建設住宅は2万7348戸から1万5459戸に、民間賃貸住宅は2万8863戸から1万5958戸へ、公営住宅は4834戸から2108戸へと減少している（図3参照）。

ここで被害の大きかった東北三県の応急仮設住宅の供与について、岩手県は、震災翌日2011年3月12日に被災市町村の応急仮設住宅の建設希望調査をし、3月13日に社団法人プレハブ建築協会に8,800戸の緊急建設の予定を連絡し、翌3月14日にプレハブ建築協会に正式要請した。被災地における仮設住宅建設候補地の現地調査は、3月16日に開始され、初めての着工は、3月19日の陸前高田市と釜石市で、4月に入ると週に2,000戸ペースで着工が続いた。応急仮設

住宅の必要戸数1万3,984戸が完成したのは、8月11日であり、8月末までに全避難者の応急仮設住宅への移転、入居が完了している。応急仮設住宅への移転に伴って、2011年10月7日には避難所は閉鎖された。応急仮設住宅には、50戸以上の団地を対象に合計40棟の仮設集会所が



写真12 宮城県旧女川第三小学校の廃校跡のグラウンドに設けられた応急仮設住宅。国道398号線沿いの奥の校舎には、2011年7月1日現在、61名が避難していた。2011年11月30日、「平成23年度旧女川第三小学校グラウンド応急仮設住宅追加工事」25戸の入札は、予定価格1,021万3,000円で、セルコホーム(株)が第1回に935万2,000円で落札した。2018年3月27日、筆者撮影。



写真13 宮城県旧女川第三小学校の廃校跡のグラウンドに設けられた応急仮設住宅。左は集会所、右は学校のプール。廃校となった校舎は、物資の保管庫、避難者の物置、作業室として開放されている。徒歩20分圏に商店など生活関連施設はない。2018年3月27日、筆者撮影。

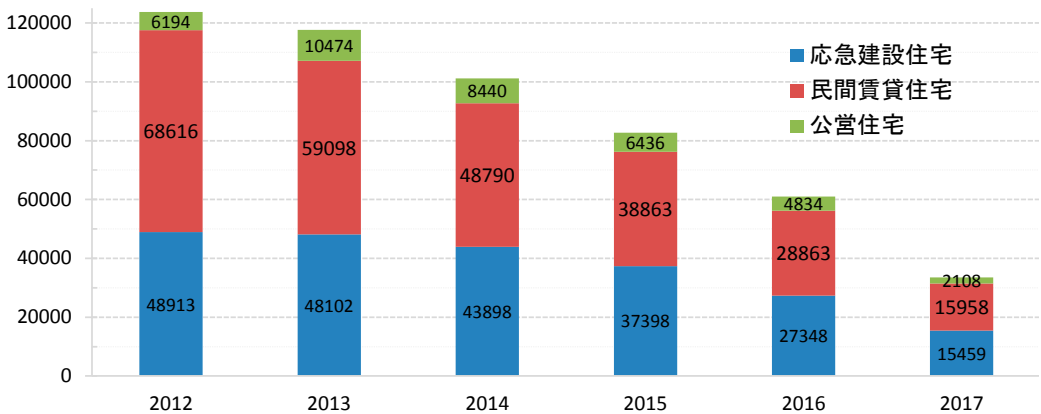


図3 全国の応急仮設住宅の入居者戸数の推移

注) 応急仮設住宅には緊急に建設された「応急建設住宅」と民間賃貸住宅を借上げた「応急借上げ住宅」がある。入居は各年4月時点の数値。

出所) 内閣府「避難者・仮設住宅の状況」より筆者作成。

建設された。また、主に高齢者・要介護者を対象とした福祉型・グループホーム型の応急仮設住宅120戸、高齢者サポート拠点6棟も建設された。

宮城県の場合、2011年3月14日、社団法人プレハブ建築協会に仮設住宅1万戸の建設要請をし、福祉型・グループホーム型の応急仮設住宅の建設が進められた。そして、10月3日、寒さ対策の追加工事がプレハブ建築協会に要請された。宮城県の応急仮設住宅の建設は、2011年3月28日に着工され、12月26日には、15市町に406団地に応急仮設住宅2万2,095戸が全て完成した。避難所の閉鎖は、2012年1月4日である。

福島県の場合、県は、発災翌日3月12日に社団法人プレハブ建築協会に1,560戸以上の応急仮設住宅の建設を要請し、3月23日から着工が始まり、入居は40日後の4月21日から可能になった。しかし、東京電力の福島原子力発電所の放射能事故の影響から、優先的に取り組みがなされ、2012年11月1日時点で、必要戸数1万7,613戸に対して着工済は1万6,800戸と順調に工事が進んでいる。福島県内の避難所は、2011年12月28日に全て閉鎖された一方で、福島県外には、引き続き避難所が残されたままとなった。

こうして、被害の甚大だった岩手県と宮城県の応急仮設住宅は、2011年中に全て完成し、避難者の入居も完了したものの、東京電力福島第一原子力発電所の放射能事故の起きた福島県では、放射能警戒区域内への立ち入りが制限されたために、被災した市町村の外に仮設住宅を設けることになり、困難が加わった。

国土交通省住宅局の2013年の発表によれば、2013年4月1日時点で、応急仮設住宅の設置数・着工戸数・完成戸数は、岩手県で319地区、着工1万3,984戸、全戸完成、宮城県で406地区、着工2万2,095戸、全戸完成、福島県で188地区、着工1万7,143戸、全戸完成であり、全国の応急仮設住宅921地区で着工5万3,537戸、完成は5万3,537戸で、全戸完成している¹⁸⁾。

(4) 応急仮設住宅と被災者への支援

応急仮設住宅に入居した被災者は、住宅修理や追加工事など現物給付として資力に応じて1戸当たり最高253万円の工事を要請できる。家賃は無料である。他方、家屋半壊で応急修理が必要な被災者には、修理工事の現物給付として資力に応じて1世帯当たり最高54.7万円である。また、被災者に対しては、資力にかかわらず、生活再建支援金として全壊世帯には基礎額100万円、半壊世帯には基礎額50万円が支給されるが、単身世帯は3/4の給付に減額される。

被災者生活再建支援金は、資力にかかわらず自宅の建設・購入には1世帯当たり200万円、自宅補修には1世帯当たり100万円で、借家は原則対象外である。半壊でも、やむを得ず家屋を解体した場合は、支援対象となる。賃借の場合、被災者生活再建支援金は1世帯当たり50万円で、公営住宅の場合は支給されず、単身世帯は3/4に減額される。

被災者生活再建支援金に代えて、災害公営住宅に入居した被災者は、収入に応じた家賃は減免される。災害により住宅を失った低所得者が、災害公営住宅に入居を認められるが、災害公営住宅の家賃は、全損住宅戸数の3割（激甚災害の場合は5割）以内が国庫補助率引上げ対象となり、割安の家賃が適用される。

災害復興住宅融資は、被災して住宅が全壊・半壊などして「罹災証明書」を交付された被



写真14 女川町尾浦地区災害公営住宅。海岸平野から国道398号線沿いの高台に集団移転した。被災者が女川町内に住宅を再建する場合、被災者生活再建支援金200万円、定住促進事業補助金300万円、住宅などローン契約をした場合は住宅再建支援事業補助金738万円、合計で最高1,238万円が支援される。2018年3月27日、筆者撮影。

災者を対象に、住宅復旧のための建設資金、購入資金、補修資金を優柔条件で融資する制度である。融資限度額は、新規建設は床面積13平方メートルから175平方メートル、新規・中古購入は50平方メートルから175平方メートル以内以下であること。新規建設の場合の基本融資額は建設費1,650万円、土地取得費970万円、整地費440万円で、建設特例加算額は510万円である。購入の融資限度額は新築購入2,620万円、中古購入2,320万円で、建設特例加算額は510万円である。返済期間は、建設・新築購入の場合、耐火構造・木造耐久構造35年、一般木造中古住宅25年で、金利は基本融資額に対していずれも0.63%、特例加算額に対して1.53%であり、長期低利の優遇条件となっている¹⁹⁾。ただし、最長返済期間は、申込者が80歳までであり、親子二世代返済でも後継者の年齢が80歳までである。つまり、家賃無料の応急仮設住宅の最大の課題は、高齢入居者の場合は、災害復興住宅融資を受けて定住するための家屋を建設、購入するだけのインセンティブがなく、そのまま応急仮設住宅に居住期間を特例措置で延長してもらい住み続けることが選択肢として有利である。

災害公営住宅整備事業は、岩手県、福島県と30市町村のほか、東北三県以外の22市町村において実施されており、集中復興期間において、759地区を対象に計画2万9,575戸に対して1万6,747戸が完成（完成率56.6%）し、完成した災害公営住宅の整備額は4383億円である。集中復興期間に完成した災害公営住宅の入居の状況は、入居可能戸数1万5,617戸のうち1万4,754戸に入居者があり、入居率は94.4%と高く、未入居の空家863戸（空家率5.5%）と少ない。

防災集団移転促進事業は、東北三県と沿岸31市町村のうち22市町村のほか、その他の4市町で実施された。集中復興期間には、324地区における計画8,840区画に対して6,484区画が完成、完成率は73.3%で、そのために要した整備額は1252億円となっている。集中復興期間に整備された宅地の分譲については、6,484区画のうち5,775区画が分譲済み・分譲手続中であり、入居率は89.0%に達する。空き区画は709区画で、10.9%が分譲未定であるが、これは一般的な住宅地の分譲率と大差ないであろう（写真14参照）。

東北三県の整備した応急仮設住宅のなかで応急建設住宅は、合計5万2,822戸整備され、市町村が民間住宅を借り上げ被災者に供与した借上型応急仮設住宅は、合計2万4,856戸が借上げられた。この応急建設住宅の集中復興期間における整備費は3370億円、維持管理費は574億円、撤去費は14億余円である。応急借上げ住宅の維持管理費は1449億円である²⁰⁾。応急建設

住宅の維持管理費は、2011年度が344億円でピークであり、2012年度以降は、統廃合・廃止によって、減少傾向となった。

6. 東日本大震災復興予算の問題点

(1) 復興予算の執行率の低さと不用率の高さ

復興支援の体制の核となる機関として、2012年2月に復興庁が設置され、住宅再建・復興まちづくりが提唱され、用地取得手続の迅速化、技術者・技能者の確保、資材の円滑な確保が進みつつある。そして、2014年6月、産業復興創造戦略が策定され、集中復興期間終了後の2016年度から2020年度までの5年間で「復興・創生期間」と位置付けられて、東日本大震災復興基本方針が2016年3月に定められた。

復興庁によれば、2011年度から2016年度の6年間の復興関連予算31兆7265億円の執行状況を見ると、被災者支援は2兆22億円（構成比6.3%）、住宅再建・復興まちづくり10兆7783億円（34.0%）、産業再生4兆1656億円（13.1%）、原子力災害復興4兆9116億円（15.5%）、震災復興特別交付税（地方自治体交付金）4兆5846億円（14.5%）、全国防災対策・復興償還費5兆2842億円（16.7%）となっている（図4参照）。つまり、インフラの整備による被災地の復興を進めるために、多額の予算が執行されたのである。

しかし、会計検査院による東日本大震災からの復興事業の2017年の実施報告によれば、当初5年間の集中復興期間は2016年3月に終了し、復興期間10年の過半は過ぎている状況で、2017年2月13日時点で、全国に避難者12万3,168人があり、その63%の7万7,946人が岩手県・宮城県・福島県にいる²¹⁾。つまり、主に被災地の原状回復・再建を目的としたインフラの拡充整備が、避難者、被災者に対してどのような役割を果たしたのかを検討すべきであるが、今後、残された避難者に対する善後策について、政府は新たな方針を示すことはしていない。つまり、

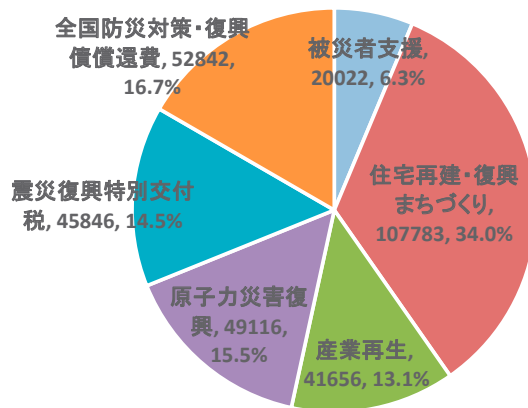


図4 2011-2016年度6年間の復興関連予算の執行内容（単位：億円）
出所）復興庁（2017）『平成28年度 東日本大震災復興関連予算の執行状況について』より筆者作成。

既存のインフラ整備事業を大きく見直すことなく、引き続き推進しようとしている。

集中復興期間の復興予算現額は、歳出予算額（当初予算額，補正予算額，予算移替額の合計）に予備費使用額，流用の増減額を加減した値であり，前年度から繰り越された額は含まない。この予算現額の5年間の合計は33兆4922億円で，2015年度末の支出済歳出額は27兆6231億円，2016年度繰越額1兆4111億円，不用額4兆4579億余円である。したがって，集中復興期間5か年度全体の支出済歳出額の予算現額に対する比率，すなわち予算執行率は82.4%にとどまり，繰越率（繰越額の予算現額に対する比率）は4.2%，不用率（不用額の予算現額に対する比率）は13.3%にも達しており，計画的な予算消化ができていない²²⁾。

集中復興期間における復旧・復興予算の項目別の支出済歳出額は，「災害対応公共事業関係費」「施設費災害復旧費等」「公共事業等の追加」「復興関係公共事業等」の4項目の合計が4兆144億円であり，特別措置3事業については「原子力災害復興関係経費」2兆5087億円となっている。

他方，2018年度の東日本大震災復興特別会計の歳入2兆3593億円の財源は，復興公債金9563億円（構成比40.5%），一般会計よりの受入5869億円（24.9%），復興特別所得税4003億円（17.0%），雑収入3471億円（14.7%）などである（図5参照）。

集中復興期間の復旧・復興事業の財源については，予算額33兆3261億円，決算額36兆7576億余円で，財源は歳出を賄うに充分であった。財源の中核となる復興債の発行は計画額17兆3535億円に対して実績額14兆9932億円と下回った（図5参照）。このように，復興債の発行は減少したために，復興債の年度末現在額は，2011年度末の11兆2574億円から2015年度末の7兆2612億円に減少している。

集中復興期間における復旧・復興事業の成果については，東北三県と沿岸31市町村における公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法に基づく災害復旧事業・交付金事業の計画事業費は，

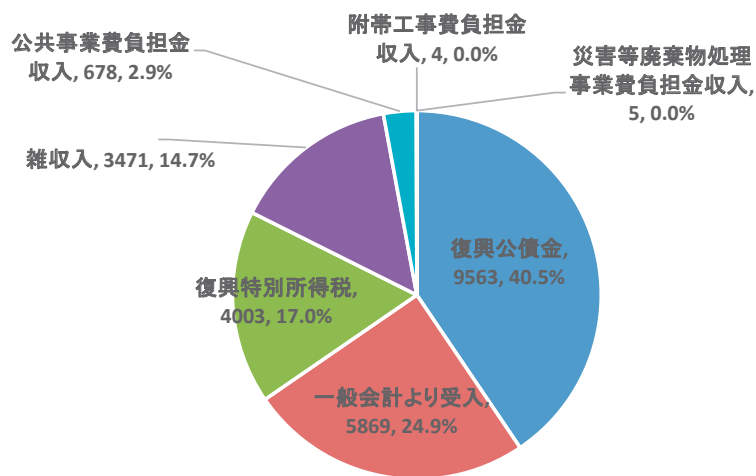


図5 2018年度東日本大震災復興特別会計歳入（億円）

出所）「平成30年度東日本大震災復興特別会計歳入歳出予算額各目明細書」より筆者作成。

2015年度末現在、7兆2786億円あるが、これに対する完成施設の完成分事業費2兆2452億円（うち国庫補助金1兆8433億円）と30.8%しか完成していない。

（2）少ない被災者支援

震災によって多数の被災者が避難したが、その被災者支援としては、災害弔慰金が、災害により死亡した遺族へ支給された。これは、生計維持者死亡には500万円を上限とする市町村条例で定める額、その他の者の死亡には上限250万円を支給する。災害障害見舞金は、生計維持者が重度の障害を受けた場合は上限250万円、その他の者が重度の障害を受けた場合、上限125万円を支給する。これらの申請に際しては、被災地における弁護士、行政書士、建築士、司法書士、社会福祉士、社会保険労務士、税理士、土地家屋調査士など専門家による無料相談が実施された。

教育支援としては、小・中学生の就学援助、専修学校・大学授業料減免、就学が困難な生徒の保護者を対象に、就学に必要な学用品、通学、校外活動、給食などの費用が援助された。また、被災者に対する児童扶養手当・特別児童扶養手当、特別障害者手当・障害児福祉手当の所得制限が廃止された²³⁾。

租税優遇措置としては、地方税（住民税固定資産税・都市計画税・不動産取得税）の減免、税控除拡大しての所得税軽減、自動車重量税の還付、国民健康保険・後期高齢者医療保険料の減免、健康保険料・介護保険料・利用者負担額の減免、公共料金・使用料の減免、NHK放送受信料の免除がある。

生活保護についても手続きが緩和され、標準3人世帯で、居住地が東京都区部で17万2170円、地方で13万5868円の給付が受けやすくなった。また、雇用保険の失業給付、登記事項証明書交付手数料の特別減免、公営住宅への低所得者の優先入居などが認められた。被災者生活再建支援金は、基礎額は住居全壊・解体・長期避難で100万円、半壊で50万円、単身世帯はその四分の三の額である。加算額は、住宅建設・購入で200万円、補修で100万円、賃貸で50万円、単身世帯はその四分の三の額である。この支援金の用途は自由である。

以上の被災者支援を見れば、家屋、不動産、仕事の一切を失い、家族も亡くした被災者に対して、無償の一般的な支援金は、災害弔慰金・被災者生活再建支援金に限られ、新たな家屋を建築する場合でも700万円、応急仮設住宅に住み続けるなら500万円のみである。これは、その他の住宅再建・復興まちづくり事業、産業再生事業といったインフラ整備の予算と比較すれば過小である。被災者は自由意思で使うことができる資金はほとんどなく、多くは行政の復興計画に即して物的資本を充足する予算であり、中央集権的で硬直的な計画の下で、被災者が故郷を離れる選択をしようにも、そのための支援は等閑視されている。

東日本大震災の地震・津波による親族・友人の死亡・行方不明によって、悲しい思いをした被災者は、家屋・土地など不動産に大損害を被り、思い出の品々も失った。こうした経験から、トラウマを抱えている被災者もあり、この状態が持続すると個人の自己概念、他者への信頼、世界観などへの疑惑が生まれ、PTSD（Post Traumatic Stress Disorder：心的外傷後ストレス障害）となる可能性もある。これは、住宅再建・復興まちづくり事業によるインフラ整備では

癒すことはできない²⁴⁾。避難者にとって安心できる家屋、家族と、同じ経験をした被災者相互のつながりが重要である。しかし、被災者支援は、故郷に戻ることを前提としやむを得ず離郷する場合、復興予算の大半を占める住宅再建・復興まちづくり、産業再生などインフラ整備の恩恵を受けることはできない。

(3) 防潮堤など海岸インフラ整備の遅れ

復興対策はインフラ整備を中核としているとはいっても、その進捗状況は、はかばかしくない。項目別の計画施設数に対する完成施設数の比率を完成率とすると、鉄道・空港は100%、公営住宅・養殖施設は100%に対して、港湾、造成宅地の滑動崩落防止は80%以上だが、防潮



写真15 岩手県大船渡市末崎町、門之浜湾に沿って、岩手県が巨大防潮堤を建設中。防潮堤は、海拔12.8m、地面からの高さ8m。震災前250戸あった家屋は、震災後100戸以下に減少している。2017年3月27日、筆者撮影。



写真16 岩手県大船渡市末崎町、門之浜湾に沿って完成した海拔12.8mの巨大防潮堤。岩手県は、2013年7月に着工、工期は2年9か月遅れて2018年に完成。津波浸水区域だった末崎町字大田の分譲地の地価は、2018年11月現在、1平方メートル当たり1万円と安価である。2018年3月29日、筆者撮影。



写真17 岩手県下閉伊郡田野畑村岸、津波によって決壊した「明戸海岸防潮堤」(震災遺構)。後方の内陸側には2016年3月完成した堤高12mの巨大防潮堤が見える。旧防潮堤は、17mの津波で破壊され、波よけブロックで囲まれた形状で残された。震災遺構として、2016年末の整備完了までに、通路や駐車場の整備に総事業費1億7000万円がかかった。2018年3月29日、筆者撮影。



写真18 岩手県下閉伊郡普代村の高さ普代水門：海岸高潮対策工事として1973年2月着工，1984年3月完成，堤高15.5m，堤長205m。2011年3月11日，津波が乗り越えたが，水門は破壊されず，津波の勢いを弱めた。そのため，人口3000人の普代村では行方不明者1人で，浸水・倒壊した住宅はなかった。そこで，普代水門建設を主導した当時の和村幸得普代村長の先見の明が顕彰されている。2017年4月1日，筆者撮影。

堤の新設・改修の海岸整備，海岸防災林，上水道，都市再生区画整理事業は20%以下と進捗しておらず，時間だけが過ぎていく。そのため，2015年度末現在，沿岸36市町村の576海岸で防潮堤の整備の復旧・復興事業が計画されたものの，集中復興期間に完成したのは87海岸に過ぎず，完成率は僅かに15.1%にとどまっている（写真15・16・17参照）。

しかし，岩手県下閉伊郡普代村では，海岸高潮対策工事として堤高15.5メートル，堤長205メートルの巨大な普代水門を1973年2月に着工し，1984年3月に完成している。東日本大震災の大津波は，この水門を乗り越えはしたが，水門は頑丈だったために，破壊されることなく津波の勢いを弱めることに成功した（写真18参照）。そのために，人口3000人の普代村では行方不明者1人を出したものの，浸水・倒壊した住宅は出さずに済んだ。そこで，震災後，普代水門のような海岸インフラを整備することが，防災の正しい方針とされ，すべての被災地で防潮堤を建設する計画が持ち上がった。

防潮堤の新設・改修の海岸整備を中核とする計画事業費1兆3433億円のうち2015年度末までの支出済事業費は4605億円，支出済事業費の割合は34.2%と低く，完成分事業費に至っては332億円（うち国庫補助金等302億円）で，支出済事業費は0.5%に過ぎない。したがって，このような海岸堤防整備事業の予算未消化，計画未完成の状況を見れば，計画は大失敗であり，財政資金投入だけが今後も続けられることは回避すべきであり，失敗の責任を行政と施工業者が取るべきである。



写真19 岩手県九戸郡野田村，三陸復興国立公園（陸中海岸国立公園）十府ヶ浦海岸，国道45号沿いの堤高13.8mの巨大防潮堤工事。4km近くあった海水浴場の砂浜，ハマナス群生は，建設工事現場に変貌した。2012年度に完成予定。2017年3月25日，三陸鉄道北リアス線の新駅「十府ヶ浦海岸駅」開業直後，2017年4月1日，筆者撮影。



写真20 宮城県東松島市洲崎海岸（野蒜海水浴場）、海岸堤防の復旧延長は2.9km、海拔7.2m。1個2tのコンクリートブロックを組み合わせ、堤防を乗り越えた津波の引き波にも耐える構造となっている。事業経費108億円、2017年度末に完成。右奥、堤防背後の県道奥松島公園線は、本土と陸繋島の宮戸島宮戸地区との交通を確保する道路で、6.2m 高上げされる。2018年3月26日、筆者撮影。



写真21 宮城県女川町女川港の湾口防波堤、手前は北防波堤で全長388m、奥は南防波堤366m。2012年7月着工、2016年3月末に完成。総事業費81億円。東日本大震災の時期に、女川港には津波を想定した県内唯一の湾口防波堤があったが、津波で崩壊。そこで、全長や高さはほぼ同じで、潜堤部分の対津波強化を図った。2018年3月27日、筆者撮影。

県別にみると、防潮堤整備計画の施設数と完成率は、岩手県111海岸で完成は11海岸、完成率9.9%、宮城県370海岸で完成は54海岸、完成率14.2%、福島県95海岸で完成は22海岸、完成率23.1%と、計画倒れのまま集中復興期間を終えている（写真19・20・21参照）。

また、市町村別にみると、2015年度末現在、36市町村の防潮堤整備計画対象の施設で、全て完成した市町村は1村のみ、一部完成の市町村でも17市町村しかなく、残りの18市町村では完成した防潮堤は一つもない状況に低迷している。

2015年度末で556海岸の防潮堤整備計画が実施されていたが、2014年度末の見込みより延長されたものが299海岸もあり、毎年のように計画が拡張され、完成は遅れるのが常態化しているのである。

（4）復興まちづくり整備の遅れ

被災市街地の復興土地区画整理事業は、計画面積1,532ヘクタールに対して実績面積319ヘクタールで、整備率は20.8%と低く、計画は進捗していない²⁵⁾。津波復興拠点整備事業も計画面積260ヘクタールに対して実績面積145ヘクタール、整備率55.7%でしかない。特に、復興土地区画整理事業の高上げは、計画面積761ヘクタールに対して実績面積169ヘクタールで、整備率は22.3%でしかない。津波復興拠点整備事業は、計画面積143ヘクタールに対して実施面積90



写真22 宮城県東松島市宮戸島月浜地区。宮戸島の人口は2010年3月末971人、2014年3月末618人。東日本大震災での死者14名。月浜地区に死者はなかったが、津波で海岸平野（左）の家屋が流されたため、高台（奥）への集団移転が実施され、2014年に完了。2018年3月26日、筆者撮影。



写真23 宮城県女川町小乗浜。造成により新たな市街地を整備（小乗浜地区。女川町の人口は、2010年1万51人、2015年6,334人）。津波被災エリアと高台移転地を対象とする被災自治体最大規模の区画整理（計画面積合計226.4ha）。2015年3月に「JR女川駅」開業。整備可能な地区からの段階整備により早期復興を目指して、巨大公共事業を続けている。2018年3月27日、筆者撮影。



写真24 気仙沼市松崎片浜、津波対策として嵩上げ高台化工事が行われているが、震災6年後でも完成には程遠い。2017年12月20日、気仙沼市は、東日本大震災で被災した松崎片浜地区に小規模区域の土地区画整理事業（敷地整序型）を導入し、防災集団移転事業で換地によって土地を集約化、市が買取った住宅地を産業用地に転換するとした。事業費は2億円の見込みで、国の復興交付金を活用し、2018年7月着工、2020年3月末の完成を目指す。それまでに、土地嵩上げ高台化工事が完了しなければ、計画は頓挫する。2017年4月2日、筆者撮影。



写真25 岩手県陸前高田市「岩手県立高田病院合同公舎」跡：14時46分、三陸沖で地震発生、15時25分津波が市に達し、高田病院は医療機能を完全に喪失。患者・職員・避難者は屋上に避難し一夜を明かした。翌朝10時、ヘリコプターによる救助活動が開始、患者は花巻空港へ、市民は高田一中に避難。17時、救助終了。建築物は撤去され盛り土による嵩上げ工事中。2018年3月31日、筆者撮影。



写真26 宮城県牡鹿郡女川町御前浜、被災前人口160人、震災の犠牲者113人、63世帯のうち59世帯が半壊以上の津波被害を受けた。残った20世帯は集落近隣の高台への集団移転を希望。防災集団移転促進事業による住宅団地工事は、山林尾根部を切土して宅地を配置。2016年3月末に完成予定。2014年12月に入札した御前漁港海岸災害復旧事業離岸堤工事は4599.6万円で田中建設が落札した。被災前2008年10月完成の堤防は高さ3.43mだったが、復旧後は6.4m、長さ654mで2014年6月着工、2016年完成。2018年3月27日、津波を免れた高台にある熊野神社から筆者撮影。

ヘクタールであり、整備率は62.9%であるが、計画の著しい遅延は明らかである（写真22・23参照）。

市町村別に見ると、復興土地区画整理事業について、実施した20市町村のうち整備完了が1村、整備率80%以上は1町のみで、整備率20%以下が10市町も残っている。津波復興拠点整備事業については、実施した16市町のうち整備完了が4市町、整備率80%以上は1市、整備率20%以下が4市も残っている（写真24・25参照）。

漁業集落防災機能強化事業は、13市町村で実施され、集中復興期間に計画500区画に対して完成276区画と完成率55.2%で低い（写真26参照）。

都市再生区画整理事業は、17市町村で実施され、集中復興期間で、50地区において、計画1万129区画に対して完成1,652区画と、完成率は16.3%と極めて低い。この完了した都市再生区画整理事業費は59億円と少額であるが、これは完成率が低いためである。したがって、防潮堤など海岸整備の完成率の低さと並んで、復興土地区画整理事業・津波復興拠点整備事業という防災を念頭に置いた復興まちづくり整備が大幅に遅れており、計画の失敗は明らかである。

（5）計画遅れの復興まちづくり支出の継続と被災者支援の減少

復興庁によれば、2011年度の復興関連予算の被災者支援は1兆2244億円と支出済み歳出額の構成比は13.7%を占めていたが、2012年度は3523億円、構成比5.6%に急減した。震災から5年経過した2016年度には847億円、構成比2.9%にまで落ち込んでいる。他方、インフラ整備の住宅再建・復興まちづくりの支出済歳出額は、2012年度2兆6544億円、構成比42.00%に達し、2013年度は1兆8020億円、構成比37.1%、2016年度になっても1兆1250億円、構成比38.0%と復興予算の中核を占め続けている。産業再生の支出額は2011年2兆7204億円、構成比30.4%と極めて高かったが、2016年度は1108億円、構成比3.7%に落ち込んでいる（図6参照）。

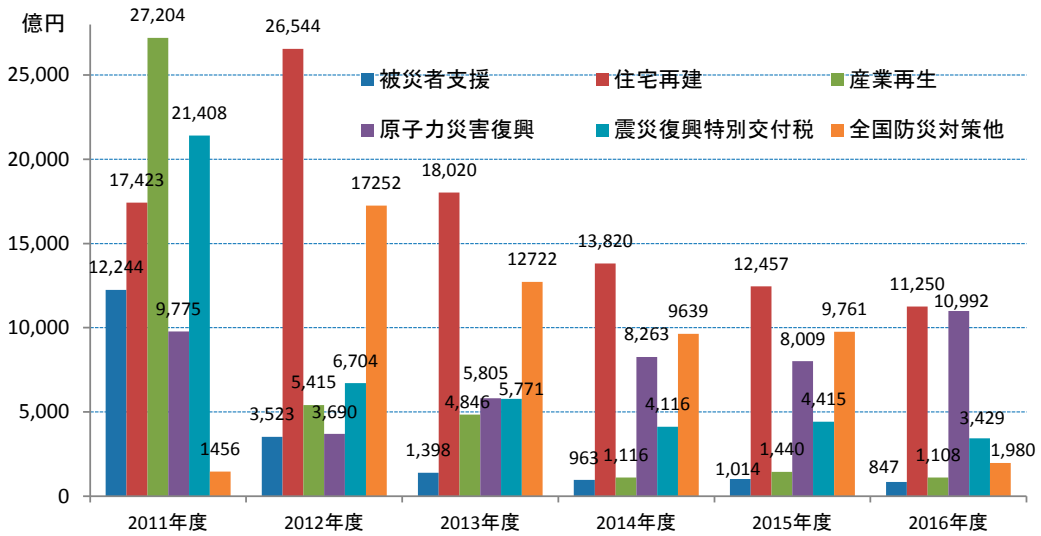


図6 震災復興予算の支出済歳出額の推移

出所) 財務省(2016)『復興関係について』および復興庁(2017)『平成28年度 東日本大震災復興関連予算の執行状況について』より筆者作成。

復興のためには、日本政府が自地方自治体や企業を対象にして、地域のインフラ整備を支援したり、助成金を交付したりするプログラムが多数用意されている。これには、市街地再開発事業、市街地再開発事業、土地区画整理事業、市街地液状化対策事業、津波復興拠点整備事業、街なみ環境整備事業、住宅市街地総合整備事業、住宅地区改良事業、小規模住宅地区等改良事業、優良建築物等整備事業、防災集団移転促進事業、がけ地近接等危険住宅移転事業、造成宅地滑動崩落緊急対策事業、公営住宅整備事業、地域優良賃貸住宅整備事業、公営住宅等ストック総合改善事業、改良住宅整備事業、住宅市街地基盤整備事業が用意されている。そして、個人も対象となる民間住宅の耐震改修・バリアフリー改修助成、公営住宅等と社会福祉施設の一体的整備、住宅相談・住情報提供、民間都市開発推進機構による支援制度、住民参加型まちづくりファンド支援事業、まち再生出資事業も、物的資本の整備のために資金が充当されている。

7. 東日本大震災の復興なった被災地(?)

東日本大震災の場合は、2011年3月11日の地震・津波・原子力発電所の事故で、故郷を追われた大量の避難民が生まれた。そして、故郷が破壊され、故郷から引き離される中で、「故郷」が強く自覚されて、故郷の「復興」が意識化された。他方、農林水産業、製造業、商業、サービス業などにも甚大な被害が生じたが、それらの地域では、震災以前からの労働力・住民の高齢化、産業空洞化、人口減少・過疎化といった問題は、急速に進行していた。こうして、東日本大震災後、三陸における被害復旧、経済復興が課題となり、震災復興事業が開始された。

2011年3月11日に東日本大震災が発生して、2018年11月の当論文執筆時点で7年半以上が経過しているが、被災地復興への新たな提言なされなくなり、既存の復興工事が延々と継続され

るに至っている。つまり、復興予算の用途や復興の根本的な方針を巡っては、見直しがなされることなく、経費負担だけが増えている。

他方、東日本大震災からの復興のために投入された国の予算は、2011年（平成23年度）から2015年末（平成27年度）までの5年間のいわゆる「集中復興期間」の事業規模は、国・地方を合わせて、19兆円程度とされている。そして、2011年から2020年までの10年間の復旧・復興対策の事業規模は、少なくとも23兆円程度と見込まれると財務省は発表している。

2017年（平成29年度）の東日本大震災復興特別会計の歳入は、復興公債金1兆5145億円、一般会計の受入5億7100億円、復興特別所得税3764億円、公共事業負担金収入774.7億円、災害等廃棄物処理事業費負担金収入25.6億円、雑収入1470億円である。歳出は、災害救助費が222.7億円で、これは1947年災害救助法に基づいて、県が提供する応急仮設住宅の家賃、建築した仮設住宅の補修工事の経費の一部である。被災者緊急支援経費は、135.1億円で、これは震災で就学困難となった児童生徒への就学支援経費である²⁶⁾。災害廃棄物処理事業費は72億円で、これは被災地で発生した災害廃棄物の処理代行事業に必要な経費で、産業廃棄物は元来、排出者責任が定められているが、2011年の「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法」によって、公的負担により処理されている。

災害復旧等事業費は、2264億円で、この経費は、震災被害を受けた公共土木施設の災害復旧の経費であり、交通・農業施設・漁業施設などの復旧に2153億円と大半が充当されている。このほかには、水道施設災害復旧に108.2億円、公営住宅の復旧に2.6億円が充てられている。

一般公共事業関係費は、4509.6億円で、復興道路・復興支援道路の整備のための道路整備事業費が2399.5億円、道路・堤防・港湾・河川海岸管理・都市再生整備計画・住環境整備防災などの社会資本総合整備事業費1089.5億円が主な支出である。ただし、学校建設の経費はここには含まれない。施設費は、被災した公立学校施設を地方公共団体復旧する際の費用の一部を負担する文教施設災害復旧費が100.6億円、その他は104.1億円、所得税、法人税、住民税の増税がなされ、あわせて復興債償還に充てられている。

こういった復興予算の用途は、被害を受けた地区のインフラや住宅・商業地の復興や、そのための新たな自動車専用道路（高速道路）の建設、津波被害や東京電力福島第1原発事故の悪影響を避けるために、危険地域を離れた避難民を支援するもので、国会の審議を得て決まる一般会計とは別に、国・財務省主導で配分される特別会計とされ、特に復興特別会計として管理されることとなった。したがって、事業が、省庁・用途と一貫せず錯綜し、国会の審議も、専門家の精査も受けないまま当初予算（計画）が執行され、その過程で、当初計画の変更、例えば支払額の超過、予算未消化、支払時期の遅れ、支払い不明などの問題が生じやすくなっている。日本政府の予算は、OECDの基準に照らして、特別会計が存在するなど不透明性があるために、国際比較に耐えられない程度の正確さしか備えていない。そのため、5年間の復興予算についても、19兆円程度と見込まれるといった責任回避的な曖昧な表現である。

2018年度一般会計の当初予算の歳入は、租税57.7兆円、国債収入34.3兆円など合計97.5兆円であり、歳出は財政支出73.9兆円、国債費（国債償還費）23.5兆円など合計97.5兆円である。これと比較すれば、5年間の集中復興期間の復興予算19兆円は、国家予算の25.7%に達する膨

大な金額である。しかし、防災のための防潮堤建設、盛り土をした嵩上げ建築用地、高台の移転住宅団地整備は、工事途上であり、復興庁は「2018年度以降完成」と事実上期限を定めておらず、2018年4月の工事進捗状況から見て、工事完了までには、あと何年間も必要となると考えられる。こうして、被災した市街地の整備が遅れ、住民の帰郷も実現していない、というのであれば、地域の原状回復を目指す復興のあり方自体が不適切であったと考えられる。復興予算の規模というよりも、復興の基本方針が実現困難であった、あるいは不適切であったために、応急仮設住宅の入居者に対する延長を繰り返し、津波によって甚大な被害を被った地域の復興も進まないでいるのではないだろうか。本稿は、復興基本方針の見直しを試みるものである。

国土交通省所管は、地方公共団体向け個別補助金として、2012年度に「社会資本整備総合交付金制度」を創設し、住宅分野については、2005年度創設の「地域住宅交付金」とあわせて、公的賃貸住宅、居住環境の整備が進められた。このような交付金制度で家屋を提供し、故郷が復旧できるであろうか。

復興庁が2016年3月に公表した「復興5年間の現状と課題」によれば、「避難者は、当初の47万人から17万人まで減少」「介護サポート拠点や相談員の見守りなどにより、医療や心身のケア、孤立を防止」と述べて、順調に住宅が再建され、故郷への帰還も進んでいるかのように記している。そして、住宅の再建は、政府の支援を受けて自主再建されるのは13万戸を見込み、高台移転や盛り土嵩上げ地への建設は2016年3月末までに9000戸、2017年3月末までに1万4000戸、政府が全面的に支援する災害公営住宅は13万件が再建中又は再建済みであり、2016年3月末までに1万7000戸、2017年3月末までに2万5000戸とされている。

こうした政府の住宅再建によって、「平成27年9月末時点住まいの確保に関する事業を行う66市町村のうち、平成27年度までに全て完了予定としている市町村は32市町村。残り34市町村は、平成30年度までにおおむね完了見込み」と避難者の大半に住まいが確保されると自信を示している。産業再生についても「生産設備はほぼ復旧、売上げは業種でばらつき」と資本やインフラは、復旧したとしている。そして、今後の2016年度から2018年度の「復興・創生期間」には「被災者の心身のケアや、産業の再生が重要」と政策を転換するとした。

復興庁が2018年3月に公表した「復興7年間の現状と課題」によれば、「避難者は、当初の47万人から7万3000人まで減少」「住宅・生活再建に関する相談支援や生きがいづくりのための「心の復興」、新たなコミュニティの形成等を支援」を強調し、「住宅再建は着実に進捗、平成30年度までに概ね完了」と宣言した。

住宅の再建については、自主再建として14万件を見込み、高台移転や盛り土嵩上げ地への建設は2018年1月末までに1万5000戸完成、2018年3月末までに1万7000戸完成見込み、災害公営住宅は13万件が再建中又は再建済みで、2016年3月末までに2万7000戸完成、2018年3月末までに2万5900戸完成見込みを誇っている。こうした政府の住宅再建によって、「平成28年度までに39市町村において住まいの確保に関する事業が完了残り25市町村も、平成30年度までに概ね完了見込み」とした。しかし、住宅再建の進捗状況を見ると、2018年度以降も住宅再建を続ける市町村は、山田町、釜石市、大船渡市、一関市、盛岡市、花巻市、北上市、遠野市、奥州市、石巻市、女川町、東松島市、塩竈市、七ヶ浜町、大槌町、陸前高田市、気仙沼市、名取

市、福島市と残っており、これら19の市町について住宅再建は完了してないはずである。

復興庁は、復興工程表をもとにして、計画戸数に対する高台移転の完成率（原発被災地を除く）は2015年45%、2016年70%、2017年91%、2018年以降100%と見込んでいる。また、災害公営住宅の完成率も2015年58%、2016年84%、2017年96%、2018年以降100%と見込んでいる。道路、鉄道、上下水道、電気、通信のインフラ整備も、「一部を除き復旧」とし、学校施設の復旧は計画した2,340校中2,301校が完了し、病院施設の復旧計画した182か所中177か所が完了したとして、「おおむね完了」と判定している²⁷⁾。

被災3県の産業の再生についても、農地では89%で作付け再開可能、水産加工施設は95%で業務再開として、「生産の水準は、ほぼ回復、観光振興や風評の払拭等を支援」を今後の課題とする。

2018年3月から4月に筆者が行った現地調査によっても、被災した海岸平野では、土地区画整理事業の遅れのためか、盛り土嵩上げた建築用地が工事中であり、高台の住宅造成も途上である箇所が多数残っている。これらの地域では、復興計画の延長・遅延、計画見直しといった理由で、引き続き工事を続けざるを得なくなると考えられる。産業再生についても「生産設備はほぼ復旧、売上げは業種でばらつき」と資本やインフラは、復旧したとしているが、被災者の職場復帰や新規の雇用についての記述は全くない。そして、今後の2016年度から2018年度の「復興・創生期間」には「被災者の心身のケアや、産業の再生が重要」と被災者の支援は、物的、金銭的には終了し、精神面のケアを重視した政策転換の方針を打ち出している。

復興庁の2018年「復興7年間の現状と課題」の結論部分では、被災から7年が経過した現時点で、重点的な復興施策として以下の3点を挙げている。

- 1) 地震・津波被災地域においては、インフラ復旧は概ね終了、住宅の再建も着実に進捗しており、今後は被災者の心身のケアや、産業の再生が重要である。
- 2) 福島の原子力発電所の放射能汚染からの避難指示が解除され、住民の帰還に向けた環境整備を進めるとともに、放射能リスクに対する風評（被害）を払拭するための取組みと放射線に対する過剰反応をおさえるための正しい知識の情報発信を強化する。
- 3) 2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会において、復興した日本を世界に発信する「復興五輪」を推進する。

復興予算の使途は「東日本大震災からの復興の基本方針」で示されており、被災地以外にも、防災のために「全国防災」の項目が認められている。これは「東日本大震災を教訓として、全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災、減災等のための施策」を実施するための資金である。つまり、東日本大震災の復興には直接寄与することのない全国防災の費用も復興予算に含まれている。復興基本方針の「全国防災」に当てはまれば、被災地以外にも予算を使用することができるが、これは被災地・被災者の復興と競合するもので、復興予算が投じられるべき対象は被災地または被災者であるという常識に反している。にもかかわらず、日本政府は、東日本大震災の復興について、他の災害と相対化しつつ、残された被災者への支援をメンタルケアに限定しようとしているのではないかと思えてくる。政府による被災者への直接支援は、東日本大震災の復興対策の中でも軽んじられてきているのが現状である²⁸⁾。

さらに、復興庁が言うように、インフラ整備の進捗状況が順調であるというわけではなく、防潮堤や防災に配慮した街づくりは工事途上であり、「平成30年以降」完了する見込みというだけでは、事実上、完成期日は未定というに等しい。こうしてみると、日本政府は、すでに被災地の復興もなり、今後は被災地復興を世界に向けて情報発信して、創生なった新生日本を誇ろうとしているかのようである。しかし、被災者の気持ちを相談やメンタルケアだけで済ませることができるのか、本当に被災地の復興、地域の復旧ができたのかという点を、以下で再検討してみたい。

8. 故郷の復興と被災者の生活再建との相克

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、家屋が破壊された被災地では、ガレキの撤去が進み、整地されたが、2018年4月現在でも、盛り土で嵩上げされた用地の工事が進んでいる。市街化地域は、土地整備事業の対象となり、区画・街並みは整然としたものに新たに仕切り直される。海岸には巨大な防潮堤が建設され、海は見えなくなる。海岸平野にあった古くからあった家屋は、平野から後方の高台にある新たな住宅造成地に集団移転させられた。海岸平野にあった祖先の眠る墓地は津波で破壊された。

漁港や港湾など原状復帰が進んだのは、原状復帰であれば、作成に時間のかかる詳細な地域再建計画を立案しないでも、国からの交付金を受けて、インフラ再建を迅速に開始できるからである。震災前から少子高齢化していた東北三県の地方や小規模集落にあって、漁港が現状復帰し、防潮堤が完成し、防災のために高台や盛り土嵩上げされた用地が整備されれば、住民が「故郷」に帰ってくるのであろうか。

国の震災復興の基本方針は、大規模公共事業を軸とした被災地域の原状回復、全国の防災施設の整備などインフラ拡充整備を通じた全国を対象とした復興創生であった。復興創生とは、震災を契機、理由にして、緊急措置として、大規模な公共事業を被災地のみならず全国で展開し、日本再生という大規模再開発を進めるもので、そのために巨額の公共資金を投入して、土地区画整理、道路・架橋・港湾の建設、住宅地造成というインフラ拡充整備を早急に進めるとのことである。また、防災に強い街づくりをするために、被災地では巨大防潮堤の建設、住宅・商店などの盛り土による用地嵩上げあるいは高台への住宅地・新市街地の新規造成、寸断された道路・架橋・鉄道の復旧、被害を受けた漁港・港湾の復旧という物的復興が、原状回復を遥かに上回る規模で進められた。

しかし、大きな被害の出た被災地には、このような公共事業を担うことのできる民間企業・資本はないために、その建設需要は、被災地の外に求めることになる。したがって、復興の基本方針では創生復興を唱えても、公共資金を吸収するのは、主に被災地外の企業であり、地域経済の復興は、インフラ整備という供給曲面が先導することになる。これが、被災地の経済復興と被災者の生活再建へとつながりにくいからである。関東大震災時（1923年）において、すでに人間復興の理念が提唱され、被災地という地域に限定した復興だけではなく、被災者の生活・生業再建、雇用やコミュニティ再生を優先する復興のあり方も提唱されていた²⁹⁾。しかし、

東日本大震災の場合、震災直後は30万人以上の避難民に対する生活支援が緊急課題となり、そこに予算が投入されたものの、その後は、新規の復興計画を必要としない地域の原状回復を目的とした道路・漁港などへの公共事業が始まり、その後は、計画的な復興まちづくり事業の中で、インフラの拡充整備に優先的に財政資金が投入された。この間、応急仮設住宅の整備も実施されたが、これは一時的な措置であり、長期的には、被災地の地域復興のために、道路を敷設し、巨大防潮堤を建設し、高台への市街地移転、盛り土嵩上げ用地の整備への支出であり、政府主導の中央集権的な物的復興であった。また、専門家の法律相談の経費、災害復興住宅融資など被災者への優遇貸付なども、事実上、用途が限定された現物支給援助であり、被災者のイニシアチブによる生活再建を支援できるとは限らなかった。

被災者に対する生活再建支援制度についても、部分的な改善はあったものの、抜本的な改革は見られなかった。東日本大震災では、災害救助法の特別措置が認められ、予算補助が設けられ、さらに、国民健康保険・高齢者医療・介護保険料の自己負担の減免が実施された。

しかし、被災者（健常者）が自らの判断で自由に使用できる資金は、震災直後に支給された災害弔慰金、災害見舞金だけであった。障害者であっても、特別措置は災害障害見舞金だけである。これらの金額は、総額500万円程度であり、雇用保険の給付期間の延長を受けたとしても、親族・財産を流出したり破壊されたりした被災者にとって、あまりにも少額である。仮設住宅の家賃がかからない、児童の就学が無料になるなど特別措置を受けられたとしても、雇用され、所得が確保できない以上、「復興」がなかったとは、言えない状況である。つまり、被災者への継続的な生活資金の支出など、直接的な生活再建への支出は、インフラ整備と比較してはるかに少額であり、人間復興に対して十分な支出が行われたことはなかった。

さらに、被災者にとって不利なことは、災害が長期化する下で、応急仮設住宅の入居の特別延長を認めない傾向が強まり、保険・負担免除の特別措置は次々と縮小され適用の制約が強まったことである。被災者生活再建支援法が改正されても、生活再建支援金（最高300万円支給）の増額、支給対象の半壊・一部損壊者への支給枠の拡張もなされなかった。

甚大な被害が発生した後の政府のいう「復興」とは、かつての居住地の家屋・施設を破壊され、故郷を離れざるを得なくなった人々が帰ることのできる地域を復興するという意味であり、故郷をはなれざるを得なくなった被災者が、再び故郷を帰ることを前提としている。故郷から引き離された被災者にとって、故郷の帰還は、生活再建を意味するのであり、「故郷に帰りたいですか」とアンケートをすれば帰りたいと回答する³⁰⁾。このような前提で、被災地の復興、地域復興を進めることが復興方針でも決まった。しかし、実際に復興するのは本当に故郷かどうか考えなおして見る必要がある。

一般的に、故郷はかけがいのないものであり、その語句自体がプラスの意味を持っている。被災地を復興して、故郷に帰ることは、地域住民にとっての共同的、集団的記憶を呼び起こし、故郷から引き離された被災者というアイデンティティを新たに生み出した。こうして、故郷は個人を超えて、故郷から引き離された被災者の中で、共通の思いでをもって語られる空間となる。この思い出には、楽しかった日常生活も、悲しく辛い被災の経験も含まれる。こうして、重みをもった故郷に帰り、そこで再び元のような生活を始めたいとの共同の希望は、復興の中

で、被災者にも行政にも大きな意味を持つてくる³¹⁾。つまり、被災者共同の故郷を復興することは、故郷から引き離され、故郷を喪失した住民にとって、当然のこととされるだけでなく、被災者と同じ日本人、日本に住んでいるものとして、日本社会にあっても、優先事項とされ、そのように認識される。故郷から引き離された住民の生活を再び元に戻すための復興は、緊急の課題であると認められたが、そこで、錯誤が生じた。

被災地に住民が帰還するに際して、第一に、津波に耐えられる防潮堤は未完成で、防災型街づくりは未だに整備されておらず、防潮堤が未完成の状況では、居住が禁止・制限されている。第二に、高台への集団的な住宅移転にしても、分散移転であり、山地・高台に造成したため坂道が多く、商業・公共施設へのアクセスが困難であり、高齢者にも自動車の運転できない者にも適切な立地ではない。第三に、風景・街並みは、防潮堤で海が見えなくなりアクセスできなくなったり、嵩上げ高台化されたりしたことで、もはや故郷とは呼べない別の人工空間となってしまっている。そして、居住地の変更・新規の住宅地のなかで、故郷の思い出が喪失することになる。他方、離郷して6年も経過すれば、特に子供たちにとっては、新しい故郷が生まれているであろう。第四に、復興地域での雇用機会は、建築工事、農漁業には残っているが、その所得は生計を維持するためには十分でなく以外、避難中のサービス業の雇用といった現在の仕事を続けることが選択される場合が多い。第五に、故郷に帰る住民が少ないのであれば、元の住民不在の中で、従前の地域コミュニティも人間関係も再建できず、それが故郷に帰ってきたとは実感できなくさせる（表2参照）。

このように被災地に帰還することに困難を感じる元住民は少なくなく、それが故郷に帰らず、新たな土地に移転する選択を促している。にもかかわらず、日本政府は地域復興に拘泥し、いまだ未整備だとする新規道路の建設や復興まちづくり事業を実施しインフラ拡充整備を強行し続けている。これは被災地に帰らず、新たな生活の場を見つけてそこで生活を再建する被災者に対する支援には全くつながらぬのみならず、帰ってこない元住民を「故郷に帰す」ことを理由にした無駄な公共事業になる可能性がある。

表2 被災地への住民帰還の困難さ

1	津波に耐えられる防災型街づくりの未整備 ⇒防潮堤・盛土が未完成で居住禁止・制限
2	高台への住宅の分散移転 ⇒山地・高台に造成したため坂道が多く不便 ⇒商業・公共施設の欠如とアクセス困難 ⇒障害者・高齢者への負担
3	故郷風景の喪失 ⇒街並み・家屋・海の見える風景の欠如 ⇒居住地の変更・新規の住宅地 ⇒思い出の喪失
4	復興地域での雇用機会（建築工事・農漁業以外）の不足 ⇒避難中の仕事継続
5	元の住民不在 ⇒地域コミュニティ・人的関係の欠如

出所) 筆者作成。

表3 応急仮設住宅での生活継続

1	生活費の工面 ⇒家賃・光熱費・上下水道の無料
2	過疎地・少子高齢化 ⇒高齢化・過疎化の加速 ⇒地元へ復帰しても状況は改善しない
3	地域の復興よりも生活の保障 ⇒故郷での生活再建よりも現在の場所での生活継続
4	高齢化・過疎化の急速な進行 ⇒老後生活の保障
5	借金・保証人の不要 ⇒借家・不動産購入の資金不要

出所) 筆者作成。

対照的に、応急仮設住宅での生活は、特に高齢者、低所得者には、最低限度の生活をするうえで、大いに助けになってきた。これは、無料の家賃であり、生活費の工面が容易になり、過疎化・少子高齢化が進んだ故郷に戻っても、変わらない。そこで、地域の復興よりも、自分たちの生活保障を優先せざるを得ず、現在いる応急仮設住宅での生活維持を選択するのはもったいである。高齢化・過疎化が老後の生活保障を一層不安なものにしている現状で、新たに借金をしたり、保証人を頼んだりして生活を新規再建する余裕はないものが少なくないのである(表3参照)。

復興庁は、世界中が知ることになった東日本大震災の被災を逆手にとって、震災遺構を整備して、それを観光資源とした観光開発を進めるとの方針を打ち出し「三陸復興国立公園」を設定したが、これにも疑問が残る。確かに、震災遺産は、観光資源化によって経済活性化に寄与する上に、震災を歴史的に伝える機能があり、防災教育にも有用である。

例えば、岩手県宮古市崎山の三陸復興国立公園・震災遺構「震災メモリアルパーク中の浜」は、津波で破壊された中の浜のキャンプ場跡地に設けられているが、中央に震災がれきをトラック2800台分集めて作った人工の丘があり、高さ13mの展望台を設けて、被災し、復興した地域を海まで見渡せるようにしてある(写真27・28参照)。岩手県宮古市崎山は、巨大堤防を



写真27 岩手県宮古市崎山の三陸復興国立公園・震災遺構「震災メモリアルパーク中の浜」：津波で破壊された中の浜のキャンプ場跡地にはトラック2800台分の震災ガレキでできた高さ13mの展望台がある。2018年3月31日、筆者撮影。



写真28 岩手県宮古市崎山の三陸復興国立公園・震災遺構「震災メモリアルパーク中の浜」：2011年3月11日、高さ15mの津波が中の浜のキャンプ場コンクリート製トイレ施設、周囲の林を破壊した。2018年3月31日、筆者撮影。

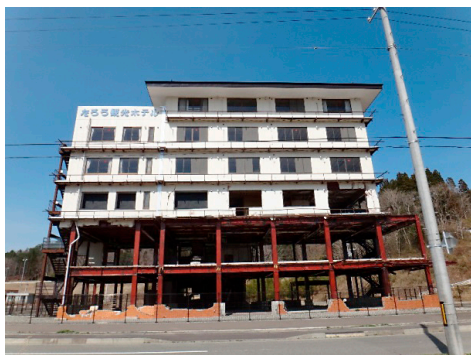


写真29 岩手県宮古市崎山の三陸復興国立公園・震災遺構「たろう観光ホテル」：高さ17メートルの津波によりホテル4階まで浸水、2階以下は柱を残して完全に流失した。被災地では損傷した建物の撤去が進んだが、震災3年後の2016年3月、このホテル跡は、宮古市が取得し震災遺構として保存することが決定した。2018年3月31日、筆者撮影。

破壊して、高さ17メートルの津波が押し寄せ、「たろう観光ホテル」は4階まで浸水、2階以下は柱を残して完全に流失した。被災地では損傷した建物の撤去が進んだが、震災3年後の2016年3月、このホテル跡は、宮古市が取得し三陸復興国立公園・震災遺構「たろう観光ホテル」として保存することが決定した（写真29参照）。

また、気仙沼市は2015年5月に気仙沼市波路上崎野、県立気仙沼向洋高校（旧県立気仙沼水産高校）の旧南校舎（4階建て）の保存を決定、2017年1月、解体予定だった気仙沼向洋高北校舎（4階建て）など校舎全体を保存するとした。この県立気仙沼向洋高校は、2011年3月11日の大津波来襲時に、在校生（1・2年生）約220名の内、170名近くが学校で補習、クラス行事、部活動に従事していた。地震で停電したため、情報が制限され、在校生の多くは校庭に避難した。しかし、教師の携帯電話で津波来襲を知り、教師の引率で、指定避難場所である地福寺へ多くが避難した。他方、学校に留まったり、付近から逃げ込んだりした避難者は、校舎3階に避難した。地震37分後に来襲した津波は4階にも達したが、避難者約50名は校舎屋上に避難することで難を逃れた（写真30・31参照）。結果として、県立気仙沼向洋高では、震災当日校内に残っていた生徒、教職員は全員が助かったのである。

県立気仙沼向洋高は、震災後、2キロメートル内陸の高台に移転したが、向洋高校の校舎は1・2階には、流されて漂着した乗用車や流木などが残り、水圧で破壊された扉や教室が現存しており、そこに、震災前の生活から、震災と復興の様子を伝える映像室・防災教育体験室な



写真30 気仙沼市波路上崎野，県立気仙沼向洋高。気仙沼市は2015年5月に旧南校舎の保存を決定，2017年1月，解体予定だった北校舎など校舎全体を保存する変更を行った。ここには映像室・防災教育体験室などを備えた伝承館も建設される予定。この旧校舎保存，伝承館建設の総事業費は11億8600万円。2018年4月1日，筆者撮影。



写真31 気仙沼市波路上崎野，県立気仙沼向洋高（後方）前に集められていた震災時に破損した車輜と資材。震災遺構となる向洋高校の1階，2階には津波で破損した乗用車が漂着し，現在もそのまま残されている。2017年4月2日，筆者撮影。この破損車輜などは2018年4月1日には全て撤去されていた。

どを備えた伝承館を建設する予定である。この県立気仙沼向洋高の場合，旧校舎保存と伝承館建設の総事業費は11億8600万円で，建設後も毎年のように運営維持管理費の負担が必要となる。したがって，震災遺構の歴史的意義，防災教育の意味は高く評価できるが，負担する経費を考慮すれば，観光化による地域振興によっても，純収益を生むことは容易ではない。つまり，震災遺構は，歴史と教育には有用な遺物ではあるが，観光客を誘致しての金もうけにはそれほど役に立たないと考えられる。

さらに，震災遺構は，同時に，震災の辛さを思い出させ，恐怖・悲しみを再現するものでもある。そこで，それを観光化し金もうけに使うことには，反対の声も少なくない。例えば，宮城県石巻市釜谷山根，石巻市立大川小学校では，2014年3月11日，教員の判断で待機していた児童の避難が遅れ，避難場所も北上川の土手という津波の遡上する場所に当たっていた。そこで，津波に巻き込まれた生徒23人が亡くなった。1985年完成のコンクリート製の石巻市立大川小学校校舎を乗り越える大津波のために，校舎の鉄筋コンクリート柱の一部も倒壊するほどで，たとえ校舎屋上に逃げても津波に襲われ安全ではなかったが，大川小学校のすぐ近くの裏山に登れば，津波に襲われず済んだと思われる。しかし，震災当日，小学校の裏山は，地震で崖崩れ・地割れの危険があると教師は判断し，北上川の堤防の上に避難しようとしたが，襲ってきた津波は，この堤防を覆ってしまったのである（写真32・33参照）。

石巻市立大川小学校生徒の遺族は，宮城県と石巻市に，時期を失した不適切な避難方法だっ



写真32 宮城県石巻市釜谷山根、石巻市立大川小学校前に建てられた慰霊碑。2014年3月、教員の引率で避難しようとしていた生徒23人が津波で死亡、遺族は宮城県と石巻市に、時期を失した不適切な避難方法だったとして損害賠償を求める訴訟を起こした。2016年10月、仙台地裁は学校側の過失を認定、県と市に14億2658万円の支払いを命じた。2018年4月1日、筆者撮影。



写真33 宮城県石巻市釜谷山根、1985年完成のコンクリート製の石巻市立大川小学校校舎（奥）とプレハブ家屋の「大川地区前ふるさとの記憶」。学校周囲の金谷の街並みは全て津波で破壊され、現在は更地にされた。小学校の裏山では、崖崩れ・地割れの危険があると考え、北上川の堤防の上に避難しようとした。大川小学校の108名の児童のうち74名が犠牲になった。2016年、校舎の保存が決まったが、閉校されたのは2018年。2018年4月1日、北上川堤防の上から筆者撮影。

表4 震災遺構の意義

	プラス面		マイナス面
1	震災の伝承 ⇒歴史的意義	1	恐怖・悲しみの再現 ⇒苦しみ・悲しみの金銭化
2	防災教育 ⇒防災資料の利用・防災意識向上	2	復興の物理的障害 ⇒用地制約
3	観光による地域活性化・復興 ⇒雇用・ビジネスの創出 ⇒過疎化の阻止	3	整備・維持経費の負担 ⇒通路・駐車場の整備 ⇒安全性の確保

出所) 筆者作成。

たとして損害賠償を求める訴訟を起こした。2016年10月、仙台地裁は学校側の過失を認定、県と市に14億2658万円の支払いを命じた。

多数の犠牲者を出した石巻市立大川小学校の事例は、難を逃れた宮城県立気仙沼向洋高の事例とは対照的に、追悼、慰霊の空間が求められている。つまり、遺族の悲嘆に暮れる感情を無視して、震災遺構の観光化を進めることはできない。また、町中にある大きな震災遺構の場合には、有用な土地を占めることで復興の障害になる可能性もある。

なにより、震災遺構は、破損した物的資本であり、安全性を考えると補強工事が必要であり、維持経費もかかる上に、観光化するためには、アクセスする道路や歩道を整備しなければなら



写真34 気仙沼市波路上明戸、海岸沿いの墓地。墓石は倒壊し遺骨も流出してしまった。墓石銘が確認できる墓石でも元の位置には戻っていない。2018年1月、近くの内陸にある波路上共葬墓地整備工事の一般競争入札は、村上工業（気仙沼市）が1億1100万円で落札。施工面積4953平方メートル、5440立方メートルの盛土工事をし、植栽・雨水排水設備・園路広場・管理施設を整備する。2017年4月2日、筆者撮影。

ないのであって、経費負担がかかる（表4参照）。

実は、故郷という地域は、そこに住民がいるわけであるが、その住民がほとんど被災した故郷から離れている被災者の場合、元の市町村に戻らなくとも、新たな場所に移転して、そこで生活を再建するという選択もあるということである。しかし、このような選択をすると、被災地に戻ることを前提とした政府の各種の優遇措置を失ってしまう。元の市町村に戻れば、住宅の建設・新規取得、用地の取得、教育・医療の機会、税制上の優遇措置でも適用範囲が広く、その現物支給の利益も大きい。しかし、元の市町村に戻らないとの意思決定をし、移転し自ら生活を再建すれば、もはや避難民とはみなされず、被災者ではあっても、避難者としての支援は受けられなくなってしまう。

被災者といっても、個々の被害も故郷全般の被害の程度も異なり、被災者の年齢・家族構成・資産保有の程度・職業・所得など大きく異なっているのであって、それを踏まえて最適な生活再建の判断を下すことのできるのは、被災者本人、その家族である。被災者や家族を差しおいて、行政は、インフラ拡充整備によって復興創生を目的として復興計画を立案したが、そのなかでも防災を目的とした防潮堤建設、防災型の市街地・住宅地の復旧は、当初の予定よりも遅れており、被災した故郷への復帰を諦めて、新たな移転先で生活再建を望む被災者が増えていると思われる。

故郷では、津波で破壊された先祖伝来の墓が放置されているが、これも遺骨は流出しており、悲しい思いを再現することになる墓地の復興に被災者が手を付けられない、墓地を復興すべき家族が亡くなっているという事情のためであろう。墓所を放置したままにして連絡がない場合、無縁仏として処理するとの看板が出されてしまうほど寂れた場所になっているところもある（写真34参照）。故郷に戻るといっても、故郷を喪失したと感じている被災者が少なくないのではないであろうか。彼らは、被災した「故郷」を離れて、新たに生活再建をする場所を見つげたいと感じているはずだ。

つまり、インフラの拡充整備によって被災地の原状回復、地域復興を目指す既存の復興創生の基本方針が被災者の生活再建の上で効果を十分に果たしていない現状を見直して、今後は順調な進捗現状を踏まえ、被災者が直面する問題にどのように対処するかを、被災者自らが選択できる自由度を上げることが重要である。そして、そのためには既存のインフラ整備を縮小し

被災者に対して自由に使用できる、用途の制限のない資金を供与、増額し、人間復興を推進することが重要であると考えられる。

注

- 1) 震災の被害は、内閣府（2013b）『平成24年版 防災白書』、すなわち第180回国会（常会）提出の「防災に関してとった措置の概況 平成24年度の防災に関する計画」を参照。消防庁（2011）『平成23年版 消防白書』によれば、11月11日時点で、住居の被害は、全壊約12万棟、半壊約19万棟であり、人的被害については、死者1万6,079名、行方不明者3,499名に達したとする。
- 2) 避難者は、国土交通省（2012）『平成23年度 国土交通白書』参照。ここでは、東日本大震災によって、12万棟を超える住家が全壊、24万棟を超える住家が半壊したとされる。
- 3) 学校の被害は、文部科学省（2011）『平成23年度文部科学白書』参照。
- 4) 経団連の3月16日「未曾有の震災からの早期復旧に向けた緊急アピール」は <https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2011/019.html> 参照。ここでは、巻頭に「東北地方太平洋沖地震は、想像を絶する被害をもたらした。国民全員が力を合わせ、人命救助、被災地支援、生活・経済の復旧に総力を挙げなければならない。今こそ、政治のリーダーシップが求められる」と述べている。3月31日「震災復興に向けた緊急提言」は <https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2011/022.html> 参照。この巻頭では「わが国はいままさに国難に直面している。全国民が一致団結し、災害からの早期復興と新しい日本の創造に取り組んでいかなければならない。最も重要なことは、スピード感を持って被災者支援、被災地復興、原子力問題の早期収束、そして、日本経済の立て直しに国を挙げて取り組むことである。そのためには、政治の強いリーダーシップが不可欠である」と迅速な対応を強調しつつ、全国規模の経済再建を中央集権的に強行すべきと掲げている。
- 5) 東北三県における復興計画の策定日は、高森順子（2018）「東日本大震災における復興計画策定・運用プロセスの分析」『総合政策研究』（関西学院大学）55号、pp. 53-62参照。
- 6) 東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号）は、内閣府 e-Gov (elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=423AC1000000076) 参照。
- 7) 1923年の関東大震災後の帝都の分を超えた拙速な復興への批判は、山本美越乃（1923）「震災の教訓と復興問題」『経済論叢』（京都帝國大學經濟學會）第17巻 第5号参照。
- 8) 災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）は e-Gov 法令検索 (elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?openerCode=1&lawId=336AC0000000223_20160520_428AC0000000047) 参照。この法律の目的（第一条）は「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資すること」である。
- 9) 災害対策法制の見直しは、村田和彦（2013）「東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策法制の見直し—災害対策基本法、大規模災害復興法」参照。ここでは「東日本大震災から得られた教訓を今後にかし災害対策の強化を図るため、災害対策基本法については、阪神・淡路大震災後の改正以来となる大幅改正が、第180回国会及び第183回国会の2度にわたって行われた」とし、巻末で「復興法には、産業、雇用等に関する内容が盛り込まれていないが、これについて、『経済、産業、雇用関係分野の規制緩和措置については、個別の被害状況、被災地域の主要産業等を踏まえて、その必要性について具体的に検討していく必要があるので、あらかじめ法制化することは困難である。そのため、大規模災害が発生した場合に、特別の必要があると認めるときには、別途

- 法律で定めるところにより、規制の特例などを含めてその他の措置を速やかに講ずるべきであると規定した』旨の答弁がなされている。しかしながら、これに関連して参考人からは、『生業だとか生きがいだとか仕事だとか、そういう一人一人の復興が課題として残っている』との意見が述べられている」と災害対策基本法の欠点を指摘している。
- 10) 東日本大震災復興特別区域法（平成二十三年法律第二百二十二号）は e-Gov 法令検索（elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=423AC0000000122）参照。この第一条には「この法律は、東日本大震災からの復興が、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の連携協力が確保され、かつ、被災地域の住民の意向が尊重され、地域における創意工夫を生かして行われるべきものであることに鑑み、東日本大震災復興基本法（平成二十三年法律第七十六号）第十条の規定の趣旨にのっとり、復興特別区域基本方針、復興推進計画の認定及び特別の措置、復興整備計画の実施に係る特別の措置、復興交付金事業計画に係る復興交付金の交付等について定めることにより、東日本大震災からの復興に向けた取組の推進を図り、もって同法第二条の基本理念に則した東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生に資することを目的とする」とある。つまり、被災地に留まらない全国的規模で公共事業を展開する方針を打ち出し、東日本大震災を財政主導の需要拡大の起爆剤とみなしているのである。
 - 11) 復興まちづくりのための特例措置や復興交付金は、国土交通省（2012）『平成23年度 国土交通白書』第1章「第1節 震災からの復興」参照。ここでは、巻頭に「未曾有の大震災であった東日本大震災の発生から1年余が過ぎ、被災地においてインフラ・交通の復旧が進むとともに、新しいまちづくりへ向けた復興が動きはじめている。被災地を含む東北地方の現状を概観する」として、まちづくり＝インフラ整備との判断を下しているように思われる。また、防潮堤や嵩上げ高台化の工事は、当分の間、完成しないことがあるとは想像だにできなかったようだ。
 - 12) 都市研究センター副所長兼研究理事 前内閣府大臣官房審議官（防災担当）兼災害対策法制企画室長 佐々木晶二「大規模災害からの復興に関する法律と復興まちづくりについて」（www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u57_04.pdf）を参照。
 - 13) 宮前良平・渥美公秀（2018）「東日本大震災・現地調査の軌跡（6・7）生活再建・コミュニティ再興の災害社会学の研究実践に向けて（覚書）」『専修人間科学論集 社会学篇』8号, pp. 127-140では、「東日本大震災を受けて、2013年夏に災害対策基本法が改正されて、第42条に地区防災計画が位置づけられ、これに基づいて各地で地区防災計画づくりが始まったことを指摘している。しかし、これも原状回復を目指すもので、物的資本の復興を進めることが優先され、故郷を離れた被災者への配慮が足りなかった。
 - 14) 災害救助法（昭和二十二年法律第百十八号）は e-Gov 法令検索（elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000118）参照。災害救助法施行規則（昭和二十二年十月十八日法律第百十八号）は e-Gov 法令検索（elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322CO0000000225）参照。1947年に定められた第二条では、救助の種類は、①死体の搜索・処理、②災害によって住居・ガレキで生活に著しい支障を及ぼしているものの除去、であった。
 - 15) 震災初期の応急仮設住宅は、「応急仮設住宅の概要」（www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/wg/pdf/dailkai/siryu4.pdf）、国土交通省住宅局住宅生産課（2012）「応急仮設住宅建設必携 中間とりまとめ」平成24年5月（www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/wg/pdf/dailkai/sankou5.pdf）参照。前2者では、住宅供与期間は2年を原則とするとされている。
 - 16) 応急建築住宅の価格は、国土交通省住宅局住宅生産課（2012）「応急仮設住宅建設必携—中間とりまとめ」参照。応急建築住宅は、福田健志（2017）「応急仮設住宅制度の現状と課題」『調査と情報』（国立国会図書館 調査及び立法考査局）第966号参照。ここでは、応急仮設住宅の居住期間は、最長2年3か月とする。
 - 17) 応急仮設住宅の進捗状況は、消防庁（2013）『東日本大震災記録集』3.6避難の状況を参照。東

- 日本大震災に関する応急仮設住宅の着工・完成戸数の推移については、2012年10月1日時点で、全国で完成した仮設住宅5万3000戸、入居者11万3,956人である。入居者の分布は、全国の公営住宅2万9,822人、民間住宅16万2,056人の合計19万1878人であり、民間の仮設住宅入居者が84.5%に達している。
- 18) 応急仮設住宅着工・完成の状況は、国土交通省住宅局（2013）「応急仮設住宅着工・完成状況」平成24年12月3日（http://www.mlit.go.jp/report/daisinsai_kasetu.html）平成25年1月21日参照。
 - 19) 被災者生活再建支援金は、被災者生活再建支援法人・交易財団法人道道府県センター被災者生活再建支援基金部（2018）「自然災害による被災者のための被災者生活再建支援制度」公益財団法人道道府県センター（<http://www.tkai.jp/Default.aspx?TabId=82>）参照。
 - 20) 応急仮設住宅整備費は、会計検査院（2017b）「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」（report.jbaudit.go.jp/org/h28/YOUSEI2/2016-h28-Y2000-0.htm）参照。
 - 21) 東日本大震災の最新の被害報告は、会計検査院（2017a）「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（要旨）平成28年4月」（www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/29/h290412.html）参照。
 - 22) 復興予算の執行状況については、会計検査院（2017b）「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」参照。復興基本方針では、原子力事故災害からの復興再生についても、遅くとも2017年3月までに避難指示解除準備区域、居住制限区域の避難指示を解除できるよう汚染された土壌の除染、放射性物質の中間貯蔵施設の整備、原子力発電所の解体に取り組むとされた。しかし、原子力関連の対策は、三陸の復興よりも遅れている。
 - 23) 被災者支援は、申請手続き等を含めて、内閣府大臣官房政府広報室（2012a）政府広報「生活・事業再建ハンドブック vol5」、同（2012b）政府広報「生活支援ハンドブック」、同（2012c）政府広報「税制支援ハンドブック」、同（2012d）政府広報「生活再建ハンドブック vol4－生活再建版」、同「事業再建ハンドブック vol4－事業再建版」参照。ハンドブックは、主に被災者支援の申請を分かりやすく解いた冊子であるが、手続自体が複雑なため、被災者にとって申請は負担だった。他方、ボランティアによる支援は、その場で即応するのが容易だった。
 - 24) 池埜聡（2018）「東日本大震災県外避難者が描く「復興曲線」から見えてくるもの－トラウマの視点から」『災害復興研究』9号、pp. 61-71によれば、「トラウマは、出来事（events）、経験（experiences）、そして広範囲にわたる影響（effects）という三つの側面（3e）の複雑な相互関連性からとらえる必要がある。「自己の物体化とは、自由、意志、価値観、尊厳といった人間性の剥奪であり、非力感に打ちのめされた状態です。この状態が持続すると個人の自己概念、他者への信頼、世界観などそれまで疑うことのなかった基本的な価値観が歪みます。これが定着するとPTSDとなるのです。避難者の内に鳴り響くトラウマの脅威が今も続いているという現実、まわりの人々が気づくことができるかどうか。過去を消すのではなく、また闇雲に未来への展望を促すのでもなく、一人の尊厳ある存在として避難者一人ひとりを尊重し、今、この瞬間を共にするようなつながりが創出されるかどうか」とある。
 - 25) 田中正人・塩崎賢明・堀田祐三子（2007）「復興土地区画整理事業による市街地空間の再編とその評価に関する研究：阪神・淡路大震災における御菅地区の事例を通して」『日本建築学会計画系論文集』72巻618号、pp. 57-64によれば、被災市街地の復興土地区画整理事業は、①コミュニティの喪失（住民変化・自治会の消滅）、②インフラ整備（道路・公園）、③用途純化（商店・工場の減少）、という変化が生活再建の阻害要因となってきたと結論している。そして、市街地再編の便益を享受した層としていない層が存在するとした。
 - 26) 2017年度の歳出歳入は、財務省「25. 東日本大震災復興特別会計歳入歳出予算－財務省」（www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin_geppo/hyou/g781/781_25.xls）参照。財務省主計局（2012）「復興関係予算 平成24年11月」によれば、救助・復旧事業（災害救助・生活再建4兆円・ガレキ処

- 理・インフラ復旧6兆円)に10兆円程度、復興に向けた事業(インフラ投資・ソフト事業8兆円・全国緊急防災事業1兆円)に最低9兆円程度、合計少なくとも19兆円が必要となるとして、「10年間の復旧・復興対策の規模については、少なくとも23兆円程度と見込まれる」と述べていた。ただし、この予算には、原子力損害賠償法・原子力賠償機構法に基づいて事業者が負担すべき経費は含まない。他方、財源は、所得税・法人税9.7兆円程度、歳出カット・税外収入等11兆円程度、地方住民税0.8兆円程度の合計21.5兆円を課題に見込んでいた。つまり、復旧・復興事業に対する財源不足は生じないという予測である。
- 27) 政府による被災者支援、住宅の再建、産業の再生の成果は、復興庁(2016)「復興5年間の現状と課題」平成28年3月10日(www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/dai39/siryou1.pdf)と復興大臣吉野正芳(2018)「復興7年間の現状と課題」平成30年3月9日(www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/dai46/siryou1.pdf)参照。復興庁:被災者等の状況「避難所生活者・避難所の推移(東日本大震災、阪神・淡路大震災及び中越地震の比較)」(www.reconstruction.go.jp/topics/hikaku2.pdf)、復興庁「全国の避難者の数(所在都道府県別・所在施設別の数)」(www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/hinanshasuu.html)も参照。
- 28) 内閣府(2012b)『平成24年版 防災白書』(本文19頁)では、第1編 東日本大震災の概要と復興に向けた取組として第1章「被災地の復旧と復興に向けた取組」、第2章「原子力災害への対応」pp. 5-6、内閣府(2018)『平成30年版 防災白書』(本文249頁・附表83頁)では第4章4節「日本大震災に関する復興対策」p. 168と、部分的に取り上げられているに過ぎない。内閣府(2018)『平成30年版 防災白書』の記述している復興庁の東日本大震災復興に関する被災者関連予算は、現物給付(サービス供与を含む)も含めて、次のものであり、とても十分とは言えない。(1)個人債務者の私的整理に係る支援(平成28年度決算額 300万円)(2)復興庁における対応(平成28年度決算額 24,802百万円)(3)震災復興特別交付税(平成28年度 地方財政計画額 475,395百万円)(4)日本司法支援センター(法テラス)における復興対策(平成28年度決算額 596百万円)(5)登記事務処理の復興対策(平成28年度決算額 63百万円)(6)人権擁護活動の強化(平成28年度決算額 25百万円)。
- 29) 人間復興は、宮入興一(2018)「東日本大震災と復興財源問題」『総合政策』7巻2号, pp. 1-20参照。ここでは、福田徳三の「人間復興」の理念を指摘し、次のように述べている。「政府や国によって主張されてきた災害復興の理念は、大規模公共事業をテコとする経済成長・開発優先型の復興であった。この成長・開発優先型 復興は、阪神・淡路大震災では「創造的復興」と呼ばれ、それ以後の復興政策へも踏襲されてきた」「創造的復興」の本質は次の2点に集約される。①大震災を「千載一遇のチャンス」として、上述のように、平時では進められなかった大規模な都市再開や区画整理、都市計画、幹線道路計画、高層ビル建設、新空港建設、港湾改築などハードな都市づくりを一挙に押し進めること、②規制緩和などにより経済開発・成長の妨げとなるルールを取り払い、大企業のための新たなビジネスチャンスを一気に作り出すこと、である。しかし、その結果は、兵庫県・復興10年委員会の検証によってさえ、阪神・淡路大震災での14兆円を越す県内復興需要の約90%が域外に流出し、地元還元率をもっと高ければ復興はずっと早かったであろうと指摘されている。なぜなら、「創造的復興」では、被災地以外の大手企業を中心に復興による特需と利益が域外に流出し、域内経済循環が回復できず、被災地の経済復興と被災者の生活再建へとつながりにくいからである。」そして、東日本大震災の復興予算に関しては、「災害救助等関係費は0.96兆円(3.9%)、また生活再建支援金・医療・介護・福祉・教育・雇用等の「人間的復興」に関わる経費は1.2兆円(5.1%)に過ぎない」とした。
- 30) 被災者生活アンケートは、内閣府(防災担当)(2018)「平成29年度被災者生活再建支援法関連調査報告書」平成30年3月、参照。災害復興住宅融資は、住宅金融支援機構「災害復興住宅融資」(www.jhf.go.jp/loan/yushi/info/saigai1.html)参照。
- 31) 故郷については、成田龍一(1998)『「故郷」という物語—都市空間の歴史学(ニューヒストリ

一近代日本)』参照。

参考文献

- 浅川達人 (2018) 「食品摂取多様性調査による分析—大槌町災害復興公営住宅入居者調査より」『明治学院大学社会学部附属研究所研究所年報』48号, pp. 143-149
- 池埜聡 (2018) 「東日本大震災県外避難者が描く「復興曲線」から見えてくるもの：トラウマの視点から」『災害復興研究』9号, pp. 61-71
- 市野澤潤平, 木村周平, 清水展, 林勲男 (2011) 「東日本大震災によせて (資料と通信)」『文化人類学』76巻1号, pp. 89-93
- 井上直 (2014) 「住宅再建・復興まちづくりに向けた復興庁の取組み」『コンクリート工学』53巻1号, p. 46-51
- 大矢根淳 (2018) 「東日本大震災・現地調査の軌跡 (6・7) 生活再建・コミュニティ再興の災害社会学の研究実践に向けて (覚書)」『専修人間科学論集 社会学篇』8号, pp. 127-140
- 会計検査院 (2017a) 「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 (要旨) 平成29年4月」
- 会計検査院 (2017b) 「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」
- 海堀安喜 (2013) 「住宅復興の現状と課題」『都市住宅学』2013巻81号, pp. 36-40
- 近藤民代・柄谷友香 (2018) 「東日本大震災5年までの自主住宅移転再建者の意思決定と満足度の関連要因—岩手県および宮城県沿岸9市町の新規着工戸建住宅を対象とした質問紙調査を通して」『日本建築学会計画系論文集』83巻 (2018) 747号
- 栗田但馬 (2018) 「岩手沿岸市町村の震災対応財政6年間：土地利用関連事業を中心に」『総合政策』(岩手県立大学総合政策学会) 19号, pp. 77-99
- 国土交通省 (2011) 『平成22年度 国土交通白書』ぎょうせい
- 国土交通省 (2012) 『平成23年度 国土交通白書』ぎょうせい
- 国土交通省住宅局住宅生産課 (2012) 「応急仮設住宅建設必携—中間とりまとめ」
- 財務省主計局 (2012) 「復興関係予算 平成24年11月」
- 消防庁 (2011) 『平成23年版 消防白書』日経印刷
- 消防庁 (2013) 『東日本大震災記録集』消防庁
- 消防庁災害対策本部 (2018) 「平成23年 (2011年) 東北地方太平洋沖地震 (東日本大震災) について (第158報)」
- 大門大朗 (2018) 「東日本大震災から7年を迎えて：デラウェア大学において岩手九戸郡野田村の復興を振り返る」『災害と共生』2巻1号, pp. 41-43
- 高森順子 (2018) 「東日本大震災における復興計画策定・運用プロセスの分析」『総合政策研究』(関西学院大学) 55号, pp. 53-62
- 田中正人・塩崎賢明・堀田祐三子 (2007) 「復興土地区画整理事業による市街地空間の再編とその評価に関する研究：阪神・淡路大震災における御菅地区の事例を通して」『日本建築学会計画系論文集』72巻618号, pp. 57-64
- 陳鳳明・吉田浩・林承煥 (2018) 「東日本大震災後7年目の暮らしと健康に関するアンケート調査 (基本集計結果)」『TERG Discussion Papers』(東北大学大学院経済学研究科) 383号, pp. 1-90
- 富田宏 (2013) 「東日本漁村復興3年目の無力感の本質—沈黙と思考停止からの脱出」『農村計画学会誌』32巻 (2013) 4号
- 内閣府 (2012a) 『被災者支援に関する各種制度の概要 (東日本大震災編)』内閣府政策統計官 (防災担当)

- 内閣府 (2012b) 『平成24年版 防災白書』日経印刷
- 内閣府 (2018) 『平成30年版 防災白書』日経印刷
- 内閣府 (防災担当) (2018) 「平成29年度 被災者生活再建支援法関連調査報告書」平成30年3月
- 内閣府大臣官房政府広報室 (2012a) 政府広報「生活・事業再建ハンドブック vol5」(平成24年4月改訂) 平成24年4月12日(木) 内閣府大臣官房政府広報室発行
- 内閣府大臣官房政府広報室 (2012b) 政府広報「生活支援ハンドブック」4月28日(木) 発行
- 内閣府大臣官房政府広報室 (2012c) 政府広報「税制支援ハンドブック」(改訂版) (平成24年5月15日(火) 発行)
- 内閣府大臣官房政府広報室 (2012d) 政府広報「生活再建ハンドブック vol4-生活再建版」(改訂増補版) 11月30日(水) 発行
- 内閣府大臣官房政府広報室 (2012e) 政府広報「事業再建ハンドブック vol4-事業再建版」(改訂増補版) 11月30日(水) 発行
- 成田龍一 (1998) 『「故郷」という物語—都市空間の歴史学 (ニューヒストリー近代日本)』吉川弘文館
- 被災者生活再建支援法人・交易財団法人道府県センター被災者生活再建支援基金部 (2018) 「自然災害による被災者のための被災者生活再建支援制度」公益財団法人道府県センター
- 福田健志 (2017) 「応急仮設住宅制度の現状と課題」『調査と情報』(国立国会図書館調査及び立法考査局) 第966号
- 復興庁 (2015) 「集中復興期間の総括及び平成28年度以降の復旧・復興事業のあり方 平成27年5月12日」
- 復興庁 (2016) 「復興5年間の現状と課題」平成28年3月10日
- 復興庁 (2017) 『東日本大震災からの復興の状況と取組』復興庁
- 復興大臣吉野正芳 (2018) 「復興7年間の現状と課題」平成30年3月9日
- 宮入興一 (2018) 「東日本大震災と復興財源問題」『総合政策』7巻2号, pp. 1-20
- 宮前良平・渥美公秀 (2018) 「復興における死者との共生に関する一考察: 犠牲のシステムを手がかりにして」『災害と共生』2巻1号, pp. 1-11
- 村上純一・宮田浩二 (2018) 「被災地の「レジリエンス」を喚起する施設・空間に関する考察: 東日本大震災被災地の事例から」『生活科学研究』(文教大学) 40号, pp. 1-10
- 村田和彦 (2013) 「東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策法制の見直し—害対策基本法, 大規模災害復興法」『立法と調査』(参議院事務局企画調整室編集・発行) 345号
- 文部科学省 (2011) 『平成23年度 文部科学白書』佐伯印刷
- 山川充夫・加藤恵正・横山貴史・小山良太・末吉健治・土屋純・千葉昭彦・柳井雅也 (2011) 「東日本大震災の復旧・復興と経済地理学の課題 (フォーラム)」『経済地理学年報』第57巻, pp. 239-251
- 山本美越乃 (1923) 「震災の教訓と復興問題」『経済論叢』(京都帝國大學經濟學會) 第17巻 第5号

Abstract

Recovery and Reconstruction from the Great East Japan Earthquake

Yukihiro TORIKAI

The Great East Japan Earthquake, which occurred on March 11, 2011, was a natural catastrophe that devastated an area of eastern Japan together with following tsunamis (big seismic sea waves) and was compounded by an accident of Fukushima nuclear power plant.

The Reconstruction Agency, which is established on February 2, 2012, is the principal agency of the Government of Japan tasked with the reconstruction process following the Great East Japan Earthquake. The Agency coordinates the following reconstruction strategy of providing health and living support, restoration of towns and housings, reviving industry and livelihoods and revitalizing radiation zones of Fukushima. In order to reconstruct the damaged areas, Japan quickly formulated a framework for formulating governmental reconstruction guidelines, especially for rehabilitating and improving local infrastructure such as roads, bridges, water supply, sewers, fishing ports, electrical grids, hospitals and schools. Infrastructure is generally defined as the physical framework of facilities through which goods and services are provided to the public for development. It covers many activities relating to social, economic and physical overhead capital, that are responsible for creating conducive environment Hence infrastructure refers to such core elements of economic and social change which serve as a support system to production activity in the economy.

However refugees from the Great East Japan earthquake have been under the poor living environment at the evacuation centers or temporary housing, and relocation processes displace them to the place where they lived. Disaster victims have to move from shelters to temporary housing to permanent housing, the Japanese national and local governments attempted to move refugees to the same city or town with neighborhood. Reconstruction of the affected area is under construction although seven years is sufficient time to finish construction of public housing complexes or for victims to rebuild their own homes. The government has to support those who wish to live in the place where they like with notification of change in address. Free chose of different housing is important for refugees.