

東日本大震災の物理的復興と人間復興の相克

鳥飼 行博*

1. 東日本大震災の被害

2011年3月11日の東日本大震災によって、日本全国の死者は1万9,667人、行方不明者は2,566人、物理的被害は、家屋の全壊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1万4,527棟、その他の建物の被害9万2,012棟に及んだ(表1参照)。特に、宮城県、岩手県、福島県という被災三県の全国に対する比率は、死者・行方不明者の99.4%以上、負傷者の72.9%、家屋全壊の96.7%、家屋半壊の86.3%、家屋浸水の80.9%に達しているがこれは、津波による被害が大きかったためである。

被災地や危険区域からの避難者は、震災2日目に37万1900人が1340か所の緊急の避難所に、3日目には46万8,600人が1250か所の避難所(1か所当たり平均375人収容)であった。避難者の推移は、震災4日目43万9,300人、5日目41万6,119人で、6日目になって38万2,612人と40万人を下回ったが、10日目になっても31万9,121人の避難者が2,130か所の避難所に滞在していた。避難者数は、被災11日から16日目までは20万人台、17日目から31日目までは15万名以上あった¹⁾。震災直後の47万人の避難者には、停電・断水あるいは被害はなくとも危険を回避するために逃げた者が半分以上含まれていたと思われる。

こうした東日本大震災に対して、日本政府は、防災型のまちづくりを含む原状回復を復興方針とし、現在までそのための公共事業が大規模予算の下で継続されている。しかし、復興の問題点として、(1)故郷を離れざるを得なくなった避難者・被災者に対する直接支援・生活再建という人間復興が、被災地限定の物理的復興よりも劣位に置かれた、(2)復興予算が適切に執行できず、翌年度繰越額と不用額が多く、復興計画自体が不適切、特に被災者・避難者との情報共有ができていなかった、という2点が検討されるべきではないかと考える。そこで、本稿では、経済団体連合会の復興方針、東日本大震災復興基本法の打ち出された震災当初から、これら2点の問題点が内在していたことを指摘しつつ、震災復興の課題を明らかにしてみたい。

投稿日2019年11月27日 受理日2019年12月4日

*教養学部人間環境学科社会環境課程教授

表1 2011年3月11日 東日本大震災の被害（2018年現在）

		岩手県	宮城県	福島県	被災三県比率	全国
死者（人）		5,140	10,566	3,846	99.4%	19,667
行方不明（人）		1,115	1,223	224	99.8%	2,566
負傷（人）	合計	4,148	183	211	72.9%	6,231
	重傷	502	20	4	75.1%	700
	軽傷	3,618	163	50	71.7%	5,346
	不明	28	15,224	157	100.0%	185
住宅（棟）	全壊	83,004	80,803	19,508	96.7%	121,783
	半壊	155,130	141,044	6,571	86.3%	280,965
	一部破損	224,202	1,061	19,061	21.6%	745,162
	床下浸水	7,796	351	6	80.9%	10,075
公共建物（棟）		529	9,948	1,010	79.1%	79.1%
その他建物（棟）		4,178	16,848	36,882	62.9%	92,012
火災（件）		33	137	38	63.0%	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. 震災復興の基本方針

2-1 経済団体連合会・政府の復興方針

震災直後の2011年3月16日・31日、日本経済団体連合会の震災復興緊急提言は、（1）人命救助・被災地支援、（2）ライフライン・インフラ再建、（3）地域・経済基盤復旧と公共事業拡大・雇用創出、を掲げ、「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」と述べた²⁾。また、経団連は、当初5年間で「集中復興期間」と定めて、10年間で被災地の復旧をすることを提言しつつ、全国の防災再点検、新日本の創造のための公共事業の拡大を追加提唱している。

経団連の方針を継承した日本政府は、「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」するとして、被災地復興を全国の経済活性化の起爆剤とする発想を引き継いだ。つまり、政府は、被災地の原状回復・物理的復旧、インフラ整備を基軸として進めつつ、それを全国的な公共事業の展開に繋げることを基本方針とした。そこでは、物理的復興が中心となり、避難者・被災者への配慮は、被災地の復旧の枠組みに限定され、被災地を離れ新たな土地に移った避難者・被災者がそこを新規生活と定住の場所とすることは考慮されていない。

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³⁾。「スピード感を持って」早急に復興計画が策定されたが、それは被災地の原状回復・物理的復旧を基本としたため、避難者が元の場所、故郷に帰還することを前提としていた。しかし、震災から8年が経過した今日でも、避難者の帰還が進まないまま応急仮設住宅が存続し、当初の大規模インフラ整備が継続されている（写真1参照）。物理的復興が進んでも帰還する避難者が少ないことは、復興対策が失敗したことを示唆している。

2-2 物理的復興と人間復興

2011年6月24日公布・施行の東日本大震災復興基本法は、東日本大震災からの復興の基本理念を、(1)被災地の原形復旧と活力ある日本の再生、(2)国・地方公共団体の役割分担・連携協力、(3)民間部門の活力導入、(4)少子高齢化・人口減少・グローバル化・エネルギーなど先導的な施策、(5)災害防止・安全な地域づくり、とした。そして、1951年の災害対策基本法に依拠した災害予防、災害復旧、財政金融措置が被災地に適用された⁴⁾。

日本史上最大の震災は、1923年9月1日に発生した関東大震災で、帝都東京を中心に死者・行方不明者10万5,000人を出したが、この時も東日本大震災と同じく、帝都復興計画が早急に策定され、外債公募も含めて、多額の公的資金を投入した物理的復興が進められた。これに対して、京都帝大教授山本美越乃は、「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指摘した⁵⁾。日本経済の制約を考慮して、復興事業の「[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」と結論した。つまり、東日本大震災の場合と同様、関東大震災の復興計画でも、政府は大規模な公共事業によるインフラ整備をし、被災地の物理的復興を最優先しつつ、全国規模の再生に繋げるという壮大な基本方針を掲げている。しかし、被災地の物理的復興は、避難先での生活再建には寄与しないのであって、故郷の被災地に様々な理由で戻れない被災者・避難者にとっては、復興計画事業は、大きな助けにはならない。インフラ整備を軸とする被災地



写真1 宮城県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。2020年3月末までに解体・撤去の予定。2019年3月24日、筆者撮影。

の原状回復は徐々に進んでも、被災者が被災地に戻らないで新しい定着場所で生活を再建するための支援は手薄なまま残されることになった。

2-3 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）、液化化対策事業、造成宅地滑動崩落対策事業、地籍調査事業、住宅・水産物加工施設の整備事業が挙げられている⁶⁾。

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、土地収用法で、厳格な収用要件があり、事業者が事前認定の告示、土地調書、物件調書の作成、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。そこで、財産権への対処に簡略化した手続きを導入し、復興推進を企図したといえる。具体的には、都市計画法、土地改良法、森林法などの土地や不動産の財産権を制限する特別措置を設けたのである。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。

復興交付金は、2011年度第3次補正予算で、事業ベース1兆9,300億円、国費ベース1兆5600兆円で、住宅団地の高台移転、漁港整備などインフラ整備が進められた。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⁷⁾。

2013年6月21日に公布・施行の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⁸⁾。そして、内閣総理大臣を本部長とする復興対策本部が、被災地の生活再建・経済復興を図るとして、地域の物理的復興・原状回復のためのインフラ整備を復興と見なしている。

被災した市町村の原状回復を基本とした復興計画は、被災者・被災地の高台への集団移転、防潮堤整備など復興整備事業、地域住民の生活再建事業、地域経済の再建事業を定めるとしたが、計画を迅速に実施するために、土地や不動産に関わる私権の制約を緩和することとなった。

3. 被災者への対応

3-1 避難者と応急仮設住宅

震災1年後の2012年4月の避難者は34.4万人であるが、この時点では仮設住宅の建設が進み、仮設住宅入居戸数は12万3723戸であった。震災2年後の2013年4月時点では、避難者30.9万人が仮設住宅11万7674カ所に残っており、震災3年後の2013年4月でも避難者26.3万人が仮設住宅10万1128戸に暮らしていた（図1参照）。避難者と仮設住宅入居数は、震災5年目で各々16.5万人、6万589戸、震災6年目で11.9万人、3万3,525戸、震災7年目の2018年4月で6.8万人、1万4,409戸である。したがって、震災復興当初5年の集中復興期間には、被災した仮設住宅の被災避難者に対する支援が緊急の課題だった。そして、災害救助法第一条では「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」として、被災者の救助を優先している。この「避難所生活者」への救助の種類は、(1)衣食住・教育・衛生・医療のベーシックヒューマンニーズの供給（給与・貸与）、(3)生業に必要な資金・機材の供給、(3)埋葬、である⁹⁾。

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を対象に「簡単な住宅を仮設し一時的な居住の安定を図る」もので、都道府県が建設する。応急仮設住宅入居対象者は、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、である。応急仮設住宅の仕様は、「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」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

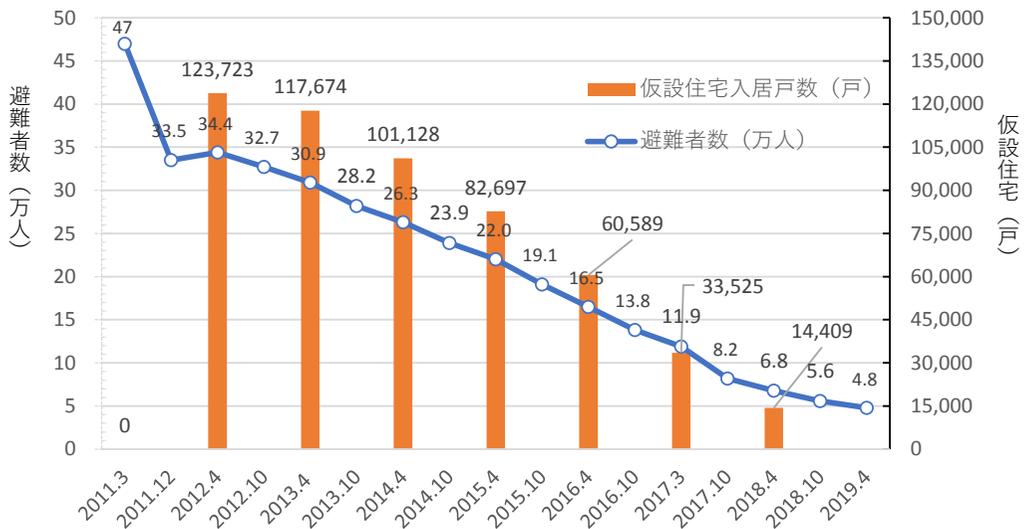


図1 東日本大震災の避難者数と仮設住宅入居数の推移

出所) 復興庁>全国の避難者の数 (<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/hinanshasuu.html>)、住まい・インフラの復旧・復興 (https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat15/house-etc/sumai-infura_no_hukkou.html) より筆者作成

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。地方自治体は、災害発生の日から20日以内に応急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（最長2年3か月）を原則とした。しかし、東日本大震災の場合は、特定非常災害として、応急仮設住宅の存続期間の特例措置が適用されたために、随時延長が認められている。

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「応急建設住宅」を建設するのが原則である（写真1参照）。応急仮設住宅は、都道府県が経費を負担して、被災者の一時的な入居を図る住宅であり、新規に建設・供与された応急建設住宅のほかに、既存の民間賃貸住宅を借上げる応急民間借上げ住宅、公営住宅の空室を提供する応急公営借上げ住宅の3種類がある¹⁰⁾。

震災1年後2012年4月時点では、応急仮設住宅入居戸数は、建設応急仮設住宅4万8913戸、民間賃貸住宅6万8616戸、公営借上げ住宅6194戸の合計12万3723戸であったが、2013年4月は各々4万8102戸、5万98戸、1万474戸の合計11万7674戸へ若干減少し、震災4年後2015年4月には合計8万2697戸と10万戸を下回った。2018年4月には、建設応急仮設住宅5722戸、民間賃貸住宅7834戸、公営借上げ住宅853戸の合計1万4409戸と2012年の11.6%水準にまで大きく減少している（図2参照）。

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るが、上下水道などの衛生施設も備える必要がある（写真2・3参照）。応急建設住宅の居住性、断熱性、遮音性は低かったが、被災者の長期入居に配慮し、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、出入り口の段差解消が施された。そのため、1棟当たり建設費は、2013年1月時

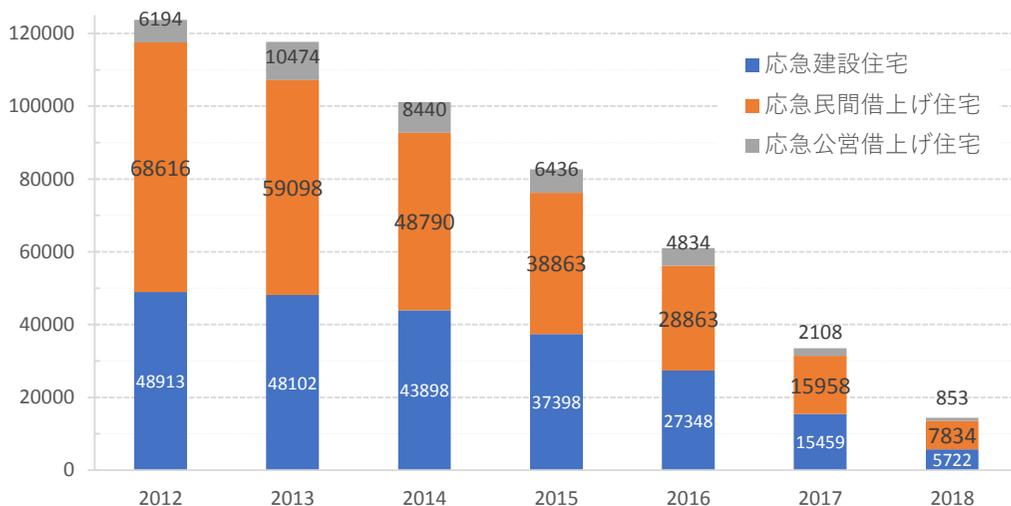


図2 応急仮設住宅の入居者戸数の推移

注) 3種の応急仮設住宅入居者は各年4月時点の数値。

出所) 復興庁「住まい・インフラの復旧・復興」避難者・仮設住宅の状況 (https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat15/house-etc/sumai-infura_no_hukkou.html) より筆者作成。



写真2 宮城県気仙沼市立条南中学校校庭の仮設住宅（応急建設住宅）用の上水道多層式水槽。三菱樹脂2011年7月製造、長さ10m、幅・高さ2m、水道法34条の簡易専用水道を供給。右奥の応急プレハブ仮設住宅は、長屋式で12棟、1棟当たり5戸から7戸が入居する。2017年4月2日、筆者撮影。2018年3月には、応急仮設住宅も衛生施設も撤去され、中学校の校庭復旧作業中だった。



写真3 宮城県気仙沼市田中前、気仙沼市立条南中学校の校舎、校庭の応急仮設住宅団、地水処理浄化水槽（嫌気ろ床接触曝気方式）。気仙沼市の気仙沼中学校、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、大谷中学校の応急仮設住宅は、2017年10月から解体し2018年3月までに撤去完了。2017年4月2日、筆者撮影。

点で、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基準238万7,000円よりも2-3倍も高額になった¹¹⁾。他方、災害救助のための応急仮設住宅には家賃は発生せず、収入の少ない高齢者にとって仮設住宅は長期の住み家とされている。

東日本大震災に関する応急仮設住宅の入居者は、2012年10月1日時点で、仮設住宅入居者11万3,956人に対して、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%に達していた¹²⁾。応急仮設住宅への被災者の入居状況は、2013年4月時点で、建設応急仮設住宅4万8120戸、借上げ民間賃貸住宅5万9098戸、借上げ公営住宅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3参照）。そして、2016年から2018年には、建設建設住宅は2万7348戸から5722戸に、民間賃貸住宅は2万8863戸から7834戸へ、公営住宅は4834戸から853戸へと大幅に減少している（図2参照）。2013年4月1日時点で、応急仮設住宅は岩手県、宮城県、福島県で全戸完成し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、やはり全戸完成している¹³⁾。

3-2 被災者への直接支援

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。また、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、給食などの費用も援助された。そして、被災者の児童扶養手当・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¹⁴⁾。

租税優遇としては、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り、生活保護手続きも緩和された。

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253万円の工事が可能で、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、生活再建支援金が全壊世帯100万円、半壊世帯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、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、民間賃貸住宅で50万円、単身世帯はその四分の三の額である。この用途は自由である。被災者生活再建支援金は、借家は対象外である。

被災して住宅を失った低所得者は、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¹⁵⁾。つまり、被災者生活再建支援金の支給対象外の災害公営住宅の入居者は、収入に応じて家賃が減免される。

災害復興住宅融資は、被災して住宅が全壊・半壊し罹災証明書を交付された被災者を対象に、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。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¹⁶⁾。つまり、家賃無料の応急仮設住宅に入居する高齢者は、返済困難な災害復興住宅融資を受けられず、新たな住宅に移るのが困難であるため、そのまま応急仮設住宅に住み続ける選択をせざるを得ない。こうして、応急仮設住宅の居住期間（2年3カ月）を特例措置で再延長してもらい住み続ける避難者が、震災から7年が経過した2018年4月時点でも1万4409戸も残っている（図2参照）。

災害公営住宅整備事業は、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¹⁷⁾。

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。つまり、被災者が自由意思で使うことができる援助金はほとんどなく、多くは復興計画に即した物的資本を復旧する現物支給の予算である。

3-3 避難者の県外滞在と第二の故郷

東日本大震災では、太平洋沿岸の原子力発電所5ヵ所11基の原子炉が緊急自動停止したが、東京電力の福島第一原子力発電所では、津波により全電源が喪失し、炉心冷却が不可能になり、周辺に放射性物質が拡散される大事故を引き起こした。これは、1986年のウクライナ、チェルノブイリ原子力発電所事故と並びレベル7の最高危険度であり、福島第一原子力発電所から半径20キロメートル圏内、福島第二原子力発電所から半径10キロメートル圏内の全住民に対する避難指示が出された。また、半径20から30キロメートル圏内の住民には、屋内待避、その後、自主避難が指示された。そして、4月22日以降、放射性物質の積算線量上昇から、第一原子力発電所から半径20キロメートル圏内が立ち入り禁止の「警戒区域」、第二原子力発電所から半径8キロメートル圏内が避難区域とされた¹⁸⁾。

こうして被災県から県外への避難者が急増し、2011年12月時点で、岩手県から1,536人、宮城県から8,603人、福島県から5万9,464人と被災三県からだけ合計6万9,603人が県外に避難した。復興庁は、順調に復興まちづくりが進んでいると報告したが、2015年12月時点でも県外避難者は、岩手県1,496人、宮城県6,533人、福島県4万3,497人、合計5万1,526人もあった。そして、震災から8年半が経過した2019年8月時点での県外避難者は、岩手県984人、宮城県4,052人、福島県3万1,374人の合計3万6,410人も残っている（図3参照）。したがって、震災8年後の県外避難者の滞留率（2011年12月基準）は、岩手県64.1%、宮城県47.1%、福島県52.8%、三県合計52.3%と高く、避難したまま県外に留まった避難者が半数以上に達している。そして、帰還できないまま孤独死した被災者は2016年末までで243人に上っている¹⁹⁾。

震災による親族・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が、これはインフラ整備では癒すことはできない。対照的に、家賃無料の応急仮設住宅での生活は、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。故郷が高齢化・過疎化し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、故郷で住宅を再建する余裕はない。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²⁰⁾。このような前提で、被災地の原状回復、物理的復興を進めることが基本方針として決まったが、震災から8年も経

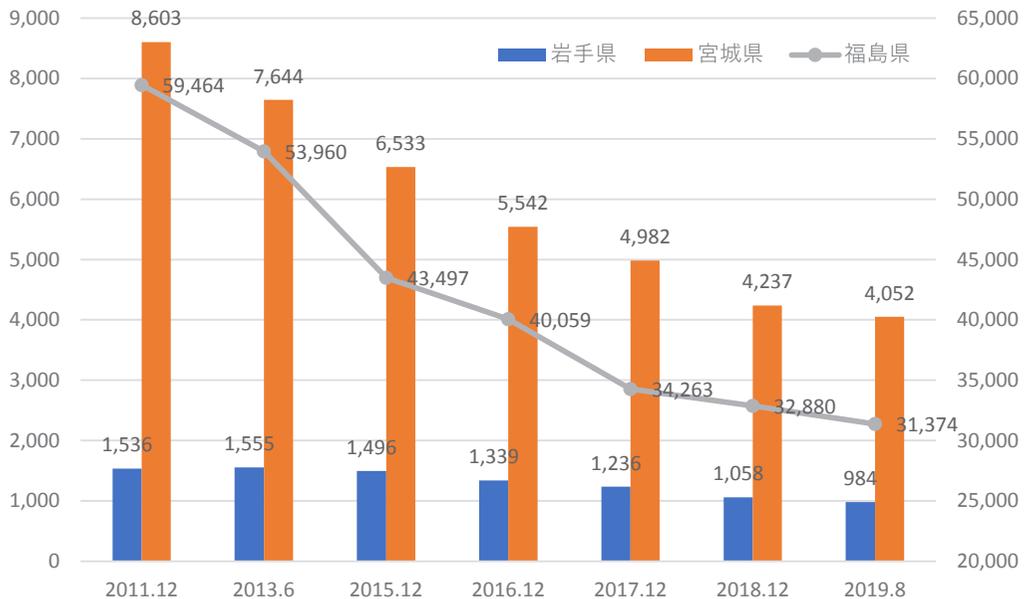


図3 被災県から県外への避難者数の推移

出所) 復興庁>全国の避難者の数 (<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/hinanshasuu.html>) より筆者作成。

過した時点では、故郷に戻るという選択をしないで、避難先で新たに生活再建を目指すという選択肢が増えてきた。また、住宅再建・復興まちづくりで生まれた空間は、区画整理の上、嵩上げ盛土され、街並みも景観も、隣人兼関係も記憶にある故郷とは全く異なるものとなった。したがって、避難者は、故郷には帰りたいが、もはや故郷は喪失したと考えるようになっており、それが復興まちづくりで新設された居住地に移転することを躊躇させている。

復興計画策定の過程で、震災後に途方に暮れていた被災者には、自己開示、公論形成はできず、情報も十分には受けとることは困難であったと考えられる。このように住民参加が不十分なまま、半年で拙速に復興計画が作成され、原状回復を基本に、公共事業によりインフラ整備が進められた。しかし、避難生活を余儀なくされた被災者にとって、故郷に戻ることが唯一生活再建の道ではなく、避難者が新たな場所に定着して、そこを第二の故郷とする選択もあり得る。つまり、被災地の物理的復興だけではなく、移転先での人間復興も支援する価値がある。

被災地した三県の海岸部には、農林漁業に依存していた小集落も多かったが、そこは、少子高齢化していた過疎地域であり、被災後にインフラが整備され、物理的復興が成ったとしても、雇用機会の欠如、高齢化による就業断念などを理由に故郷に住民は帰還しない。また、被災して故郷を離れて、8年も経過した今日、避難先で雇用機会を獲得したり、生業を営んだりして生活を再建した避難者もある。そして、子供たちが避難先の学校に通学、そこを卒業したのであれば、子供の故郷は避難先である。したがって、被災地には戻らずに、そのまま避難先を第二の故郷として生活を再建した避難者も少なくない。特に、被災した高齢者・無職・障害者の場合、従来の地域コミュニティから引き離され、社会関係が変貌して、ローカル・コモン

ズへのアクセスが抑制されるものが少なくなかった。このローカル・コモنزとは、血縁や地縁を契機にした協調・連携によって生み出された人々の相互の信頼関係、社会的規範（ルール）、ネットワークであり、空間的には「故郷」と位置付けられる。換言すれば、共有無体の公共財であり、ソーシャル・キャピタルとも繋がっている²¹⁾。

住宅再建・復興まちづくりの問題は、物理的復興のなされた被災地は、高台化され、土地区画が変更され、景観・隣人関係も異なり、故郷とは言えなくなった。原状回復、物理的な復興が成っても、自宅は新たな土地区画整理された場所で、住宅・街並みなど景観は様変わりし、新たな隣人と暮らすことになる。つまり、ローカル・コモنزを喪失した避難者にとって、雇用機会や生活が大幅に向上しない限り、被災地に戻ることは、不安感、リスクが強い。したがって、政府のこのような復興が成った故郷は、被災者・避難者にとっては「故郷」というローカル・コモنزの範疇には入ってこないのであって、被災地に戻る選択は忌避される傾向が生まれる。これは人間関係、景観、記憶の中の本来の故郷が復活することはないと悟った被災者にとっては、深刻な合理的選択であって、復興庁が今後、復興・創生期間で進めようとする被災者の心身ケアによって、その不安感、リスクが償われることはないと考えられる。

故郷の概念は、親しんだ景観の中で、家族と住民・顧客など血縁地縁関係を契機にした地域コミュニティが形成されていることを意味し、その故郷概念が家族住民に共有されている。そして、人々の間で共有された故郷の概念が、家族・住民の協働・連携の契機となり、インセンティブ、分業・協業の利点を活かすことができる。そこで、個人一人の活動よりも、集合体としての家族・住民の活動のほうが、個人の帰属意識を高めて、生活の充実感を得ることができる。つまり、故郷概念を共有する人々は、住民相互の信頼関係、社会的規範（ルール）、ネットワークという共有無体の公共財、すなわち地域コミュニティのローカル・コモنزの受益者であり、生産と消費の両面で、高いパフォーマンスを得ることができる。

しかし、被災した避難者は、震災によってローカル・コモنزを喪失したが、物理的復興でその喪失感を埋めることは困難である。従来のご郷で過ごしていた地域コミュニティとは異なる生活空間で暮らすことを強いられる避難者は、故郷に帰りたいとの思いは強いものの、住宅再建・復興まちづくりが創生した地方は、高台化された土地区画整理された空間で、街並み・隣人関係・景観は失われ、故郷の原状回復はできていない。帰郷しても、変貌した地域は、従来のローカル・コモنزを喪失したままである。他方、被災して長らく避難先で暮らすうちに、そこでローカル・コモنزを形成し、第二の故郷が生まれる可能性がある。特に、被災後8年間と人生の過半を暮らした子供にとって、被災地は故郷ではなく、「避難先」が故郷なのである。このように被災地に戻らない住民にとって、被災地の物理的復興は生活再建には役に立たないのであって、原状回復の基本方針が不適切であったことは明白である。

4．東日本大震災の復興予算

4-1 被災者支援

東日本大震災の発生した2011年度から2018年度までの8年間の復興関連予算は、復興庁「平

成30年度東日本大震災復興関連予算の執行状況について」によれば総額35兆2533億円である。8年間の復興予算の執行内容は、生活支援・教育医療福祉支援、救助活動など被災者支援2兆1669億円（構成比6.1%）、災害廃棄物等処理、公共事業、施設等の災害復旧、復興交付金など住宅再建まちづくりが12兆1306億円（34.4%）、災害関連融資、中小企業への補助事業、農林水産業の復興支援、観光復興、イノベーション・コースト構想など産業・生業の再生が4兆3130億円（12.2%）、汚染廃棄物処理、ふるさと復活など原子力災害復興6兆550億円（17.2%）、震災復興特別交付5兆1642億円（14.6%）、復興債償還費他5兆4236億円（15.4%）である（図4参照）。

ここで、被災者支援は、2011年度の復興予算では、1兆2244億円、予算構成上は13.7%に達していたが、仮設住宅への入居が進んだ段階で、2012年度3,523億円（5.6%）と大きく減少し、その後も2013年度1,398億円（2.9%）、2014年度963億円（2.5%）、2015年度1,014億円（2.7%）、2016年度847億円（2.9%）、2017年度969億円（4.4%）、2018年度660億円（3.5%）へと予算額は漸減している（図5・6参照）。

被災三県の応急建設住宅は5万2,822戸、集中復興期間の応急建設住宅整備費は3370億円、維持管理費は574億円、撤去費は14億余円で、借上型応急仮設住宅は2万4,856戸、維持管理費は1449億円である。こうした応急建設住宅の維持管理費は、2011年度の344億円がピークで、2012年度以降は、統廃合・廃止によって減少しており、被災者支援の歳出予算に対する比率も2013年度から2018年度は2.5%から4.4%と低い（図6参照）。

復興庁の2016年3月公表「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

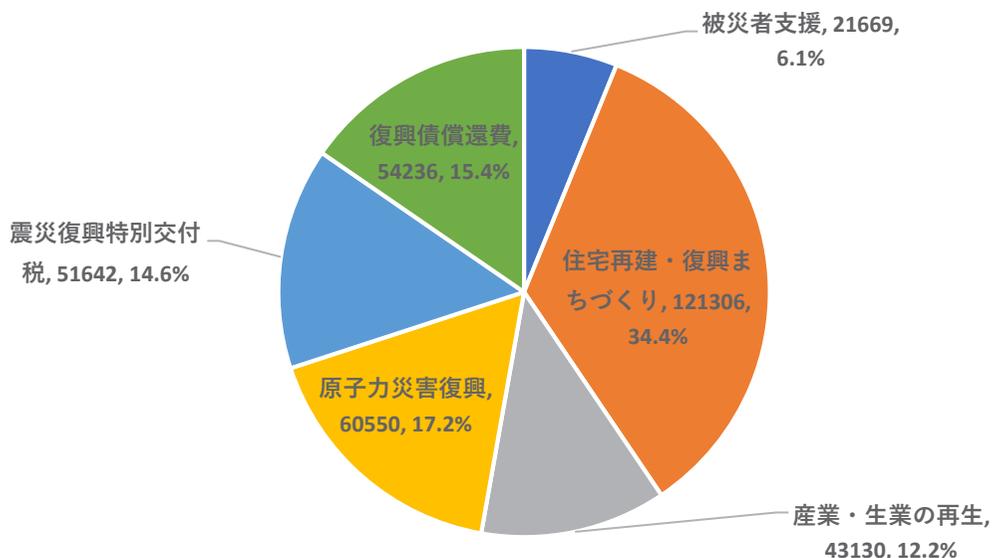


図4 2011-2018年度8年間の復興関連予算の執行状況（単位：億円）

出所）復興庁「平成30年度東日本大震災復興関連予算の執行状況について」（https://www.reconstruction.go.jp/topics/post_154.html）より筆者作成。

から17万人まで減少」と述べているが、この47万人という避難者数は、2011年度末には33万人に、2015年4月には17万人に減少しており、復興対策が減少させたのではない。そして、「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」とソフト面の

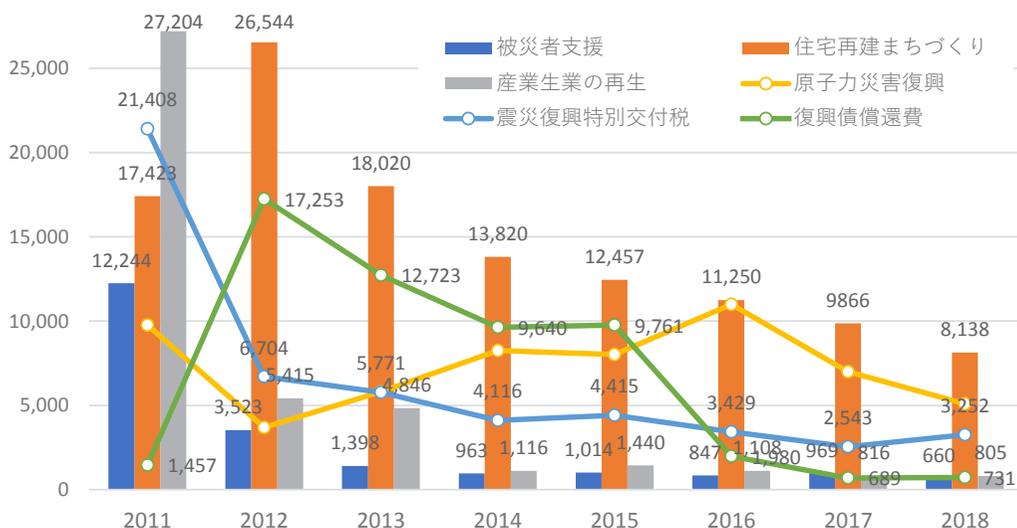


図5 復興予算の推移 (2011～2018年度)

出所) 復興庁 復興関連予算の執行状況 (https://www.reconstruction.go.jp/topics/post_154.html) より筆者作成。

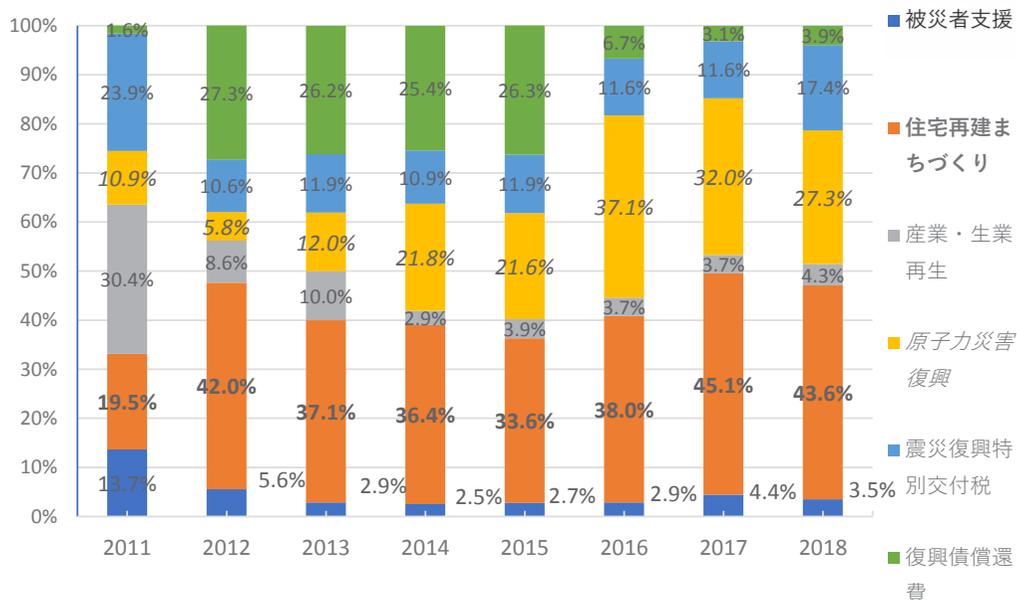


図6 復興予算の配分比率 (2011～2018年度)

出所) 復興庁 復興関連予算の執行状況 (https://www.reconstruction.go.jp/topics/post_154.html) より筆者作成。

支援の重要性を強調し、ハード面の住宅再建が一段落したかのような印象を与えている。産業再生も「生産設備はほぼ復旧」と物理的復興が成り、原状回復が達成されたかのように記している。

復興庁の2018年3月公表「復興7年間の現状と課題」では、「避難者は、当初の47万人から7万3000人まで減少」「避難者は、当初の47万人から7万3000人まで減少」と再び2011年末に達成していた数値を繰り返して「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月発末までに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2016年3月末までに2万7000戸完成、2018年3月発末までに2万5900戸完成見込みという。そして、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。

2019年、復興庁「東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し[令和元年9月版]」は、2011年度から2015年の5年間の集中復興期間中に、被災者支援として、最大47万人もあった避難者が2016年3月17.1万人から、2019年8月5万人に減少、最大12.3万戸もあった応急仮設住宅への入居戸数も2017年4月には3.4万戸に減少したことを誇っている²²⁾。被災者生活再建支援金の支給は、概ね完了して、住宅の自主再建が2011年度までに7.1万件、2012年度までに9.8万件、2015年度までに11.9万件、2017年度までに14.1万件、2018年度までに14.8万件も進展したと自己評価する。

また、集中復興期間中に、地域の病院の97%が復旧し、医療の再生が成り、被災地児童生徒延べ29万人に学用品を支給したことを記して、医療・教育の課題も解決に向かったとする。こうした被災者支援の多大な成果を踏まえ、2016年度から2020年度の復興・創生期間には、被災者の心身ケア、コミュニティ形成など心の復興を目指すとした。

ここで、復興庁は、震災直後、津浪・地震の再来を危惧した避難者を含めて47万人の避難者が発生したことを繰り返し強調し、家屋を喪失せず、安全が確認された避難者が自主的に帰還したことには触れていない。したがって、被災者支援、住宅再建・復興まちづくりのために、避難者が47万人から急減したというのは、事業の過大評価である。また、応急仮設住宅入居戸数が、2012年12.4万戸、2014年10.1万戸、2016年6.1万戸、2018年1.4万戸あり、そこでの生活難、雇用不足を考慮すると、被災者の住宅再建は、生活再建を意味しない(図2参照)。

復興庁の見込みと住宅再建完了見込みとの楽観的な記述とは裏腹に、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、福島市で、これら19の市町の住宅再建は途上である。したがって、2016年以降の復興・創生期間にあって、被災者支援を、心身ケアという精神面・ソフト面に重点を置くという方針は、未だに仮設住宅に暮らす特に高齢・一人暮らしの被災者、生活再建ができないままの被災者を留め置くことを意味している。

4-2 住宅再建・復興まちづくり

住宅再建まちづくり予算は、災害復旧等事業費で公共土木施設の復旧経費を負担し、水道施設災害復旧、公営住宅の復旧も行われる。一般公共事業関係費は、道路整備事業費が多く、防潮堤・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社会資本総合整備事業費も含まれる。このような住宅再建まちづくり予算は、2011年度1兆7,423億円、2012年度2兆6,544億円、2013年度1兆8,020億円、2014年度1兆3,820億円、2015年度1兆2,457億円、2016年度1兆1,250億円と減少し、2017年度9866億円、2018年度8,138億円と1兆円未満に落ち込んだ(図5参照)。

他方、住宅再建・復興まちづくり全体の支出済歳出額は、2012年度2兆6544億円、構成比42.0%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。つまり、住宅再建・復興まちづくり予算の歳出予算に対する比率は、2013年度から2018年度までは33.6%から45.1%もあり、項目別配分比率は高いまま維持されている。また、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)。

地方税法で定められた個人県民税、法人事業税、不動産取得税、自動車取得税、自動車税、地方法人特別譲与税は、東日本大震災によって大幅な減収が見込まれ、この減収見込額を補填するために、「地方税法の一部を改正する法律」、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための地方税及び東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の一部を改正する法律」に依拠して震災復興特別交付税の措置がとられた。また、県税減免によって、地方税の減収、条例規定にもとづく使用料・手数料の減収は、やはり震災復興特別交付税によって補填された。

震災復興特別交付税は2011年度2兆1,408億円で予算の23.9%を占めていたが、2012年度6,704億円、2013年度5,771億円、2014年度4,116億円、2015年度4,415億円、2016年度3,429億円、2017年度2,543億円と減少傾向を示したが、予算構成比はこの間、10.6%から11.6%と安定していた。2018年度の震災復興特別交付税は3,252億円、予算構成比17.4%を占めている(図5・6参照)。つまり、震災復興特別交付税によって減収補填措置が講じられて、被災し経済基盤が破壊され、地域住民が被災者となった自治体でも、その地方財政が破綻することを免れたのである。

住宅再建・復興まちづくりは、2013年3月時点での完成戸数が民間住宅用宅地100戸、災害公営住宅300戸から、2016年3月には各々8000戸、1万7000戸が、2019年7月には民間住宅用宅地1万8000戸、災害公営住宅3万戸が完成した。

ここで、復興交付金は、復興特区法に基づき、被災地復興に対して被災地方公共団体へ交付金を交付するもので、物理的復興を支える資金である。予算額は、2011年度補正予算から2018年度予算の8年間の合計計上額は、国費3兆4,078億円、事業費4兆2,377億円で、配分額は、国費3兆2,072億円、事業費4兆143億円である。また、地方自治体の負担する復旧・復興事業に対して、国の支援をする震災復興特別交付税(復興交付税)が新設され、地方自治体の策定した復興交付金事業計画に対して国庫補助が復興交付金として支給された。復興交付金は、2011年度から2018年度の8年間で、災害公営住宅整備事業(63市町村)7,145億円、防災集団

移転促進事業（28市町村）5,742億円，都市再生区画整理事業（22市町村）4,377億円，都市機能の形成・津波復興拠点整備事業（17市町）1,363億円，道路事業（50市町村）5,367億円，下水道事業（27市町村）2,600億円，都市公園事業（21市町村）634億円が支出されている。

原子力災害復興は，2011年度の9,775億円から，2012年度3,690億円，2013年度5,805億円，2014年度8,263億円，2015年度8,009億円，2016年度1兆992億円，2017年度6990億円，2018年度5,092億円と，他の歳出項目が減少傾向を示しているのと対照的に，歳出額は維持されている。そのため，原子力災害復興予算の歳出予算に対する比率は，2014年度から2018年度までは21.6%から37.1%と高い比率を示している（図5・6参照）。

原子力発電所事故直後に福島県住民の避難者は最大16.4万人あったが，田村市，川内村の一部，楢葉町で避難指示が解除され，2016年3月には9.7万人に減少した。その後，葛尾村（一部），川内村，南相馬市（一部），飯館村（一部），川俣町，浪江町（一部），富岡町（一部），大熊町（一部）で避難指示が解除され，2017年度から帰還困難区域の特定復興再生拠点整備が開始されて，2019年7月には避難者は4.2万人に減少した。

復興庁の「公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況（令和元年6月末時点）」と「復興の現状と課題」によれば，復興工程表からみて，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%を目指していた。2019年7月時点の災害公営住宅（計画戸数3万戸）の完了率99%，民間住宅用宅地（計画戸数1.8万戸）の完了率98%であり，「住まいの再建は，概ね完了」と報告し，「学校，病院施設の復旧は概ね完了」としている道路，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²³⁾。

復興庁「復興の現状と課題」によれば，被災した地域のインフラ復旧は，復興道路の計画済延長（事業中区間と供用済区間の合計）570キロメートルのうち，工事に着手した区間着工延長と工事が完了した道路延長の比率は，2012年度は着工63%，完工37%，2013年度は着工86%，完工39%，2015年度は着工98%，完工42%だったが，2016年度には着工100%，完工49%に高まったとする。そして，復興道路の完工は，2017年度58%，2018年度71%，2019年7月72%に向上しており，三陸沿岸道路の開通も間近いという。

4-3 復興まちづくりの遅滞

会計検査院が2015年4月公表した「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」によると，「住宅再建・復興まちづくり」のうち，2014年度末までの集中復興期間において，公営住宅は全て完成し，防災集団移転促進事業も計画施設数8,840戸のうち完成施設数が6,484戸，完成率は73.3%と高かった。しかし，応急仮設住宅全体を見ると，計画した5万6,946戸のうち完成したのは3万3,061戸と完成率は58.1%にとどまっている。社会福祉施設と小中学校等の完成率は各々95.1%，93.9%であったから，緊急課題となっていた被災者への住まい提供が計画通りには進展しなかった。

会計検査院によると、集中期間の復興土地区画整理事業では計画面積1,532ha、実績面積319ha、整備率20.8%となっており、特に津波復興拠点整備事業では計画面積260ha、実績面積145ha、整備率55.7%となっており、事業は大幅に遅れている（写真4・5参照）。これは、嵩上げ盛土による高台化の対象区域が、計画面積の半分を占め、高台化に要する土砂は、復興土地区画整理事業で2,476万立方メートル、津波復興拠点整備事業で466万立方メートルである。高台



写真4 岩手県釜石市片岸地区の片岸防潮堤と区画整理・盛土による宅地整備中の片岸町。被災前から海面6.4mの防潮堤の上に、鶴住居川水門（長さ236m）と一体化した片岸防潮堤（高さ14.5m、延長818m）を建設。鋼鉄製の杭1100本を深さ30mまで打ち込んだ。2019年3月に防潮堤完成、水門は未完成。工費は、水門188億円、防潮堤123億円、合計311億円。23ha片岸町の区画整理は未完成。震災時の862人・332世帯から2015年の195人・122世帯に激減。2019年3月19日、筆者撮影。



写真5 南三陸町志津川汐見町の高台化嵩上げ工事：15.5mの津波で南三陸町の6割が全半壊。10トン積みダンプカー60万台分の土砂を搬入、土地を10m嵩上げする。2011年2月の志津川地区の人口8,213人・2,723世帯から、2019年3月末の5,249人・2,071世帯に減少。2019年3月24日、筆者撮影。



写真6 岩手県陸前高田市気仙町・県立高田病院（鉄筋コンクリ4階）解体跡地。1960年5月24日、チリ地震津波により床上浸水、1961年7月、災害復旧し本館新築・病棟増（病床151床）、1976年8月、全面改築。1998年11月、全面改修。2018年3月11日、14時46分、三陸沖地震発生、15時25分津波来襲、4階まで浸水し、職員6人・患者16人死亡。2018年3月1日、1.5キロ離れた標高51メートルの高台に移転、鉄筋コンクリ2階建ての新病院（病床60床）で診療開始。2018年3月31日、筆者撮影。

化される面積は、復興土地地区画整理事業で761ヘクタールあるが、完成したのは169ヘクタールで、整備率は22.3%と低水準である。津波復興拠点整備事業の高台化計画面積は143ヘクタール、完成したのは90ヘクタールで、整備率は62.9%と復興計画は大幅に遅れている²⁴⁾。

市町村別にみると、20市町村のうち復興土地地区画整理事業が完了したものが1村、整備率が80%を超えているものが1町、整備率が20%以下のものが10市町となっている。高台化を計画したのは、20市町村中15市町で、高台化整備率が20%以下のものが7市町も残っている。特に、大規模な高台化を計画した自治体は計画が大幅に遅れており、高台化完成率は、陸前高田市（計画面積128ヘクタール）2.9%、女川町（同128ヘクタール）11.6%、釜石市（同107ヘクタール）6.6%と著しく低い。また、津波復興拠点整備事業を計画していた17市町、着工済み16市町のうち、工事完了は4市町、完成率80%以上が1市、整備率20%以下が4市となっていて、津波復興拠点整備も大幅に遅れている。高台化計画の対象となる13市町のうち、高台化の整備率が20%以下のものが4市町も残っている（写真6参照）。つまり、被災地における住宅再建・復興まちづくりのために始まった高台化事業は、大幅に遅滞しており、物理的復興にも問題点が指摘できるが、より大きな問題は、被災した避難者が戻ってきていないことであろう。

被災市街地の復興土地地区画整理事業は、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、完成率は20.8%と低く、計画は進捗していない。特に、復興土地地区画整理事業の嵩上げは、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、完成率は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ヘクタールであり、完成率は62.9%である。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、完成率55.7%でしかない。

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区画の中で竣工したのは276区画と完成率55.2%で低い。都市再生区画整理事業は、17市町村で実施され、集中復興期間中、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。したがって、防潮堤など海岸整備の整備が進んでいない状況は、復興土地地区画整理事業・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の大幅な遅滞を意味しており、復興計画自体にも問題があったことを窺わせる。

4-4 インフラ整備の遅滞

会計検査院（2017）によれば、集中復興期間（2011年3月から2016年3月）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%以上と計画は順当といえるが、防潮堤の新設・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%以下である。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%にとどまっていた。

防潮堤など海岸堤防の修理・新設を中核とする海岸整備事業費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）0.5%に過ぎない。したがって、予算未消化、事業未完成の海岸堤防整備事業は、見直すべきであり、復興庁や施工業者は、復興事業上の失態を広く公開し、その理由を説明するべきである。

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%という未整備なまの状態で集中復興期間を終えた（写真7・8参照）。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。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遅れるのが常態化している²⁵⁾。そして、復興庁は、毎年のように、将来は完了見込みとの空約束を繰り返している。



写真7 気仙沼市階上地区波路上杉ノ下で建設中の防潮堤。震災時の杉の下は人口294人、死亡93人。階上地区では、全壊1,746戸、半壊・損壊922戸、計2,668戸。波路上杉の下地区の住宅再建は5世帯のみ。2019年3月、筆者撮影。



写真8 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の防潮堤工事。4kmの海水浴場の砂浜、ハマナス群生は、建設工事現場に変貌した。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。

表2 被災6県の海岸堤防の復旧・復興事業進捗状況（2019年6月末時点）

	地区数	事業比率	堤防延長	延長完成率
事業対象地区	624	100%	427km	
完成事業	368	59%	292km	68%
着工事業	251	40%	114km	△27%
未着工事業	5	1%	21km	△5%

注) 福島原子力被災12市町村を除く。延長完成率とは、計画に対する完成した堤防延長の比率。△は未整備比率となる。

出所) 復興庁「復旧・復興事業の進捗状況（令和元年6月末時点）」(<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-2/20130730183653.html>)より筆者作成。

復興庁「復旧・復興事業の進捗状況（令和元年6月末時点）」によれば、集中復興期間後、復興・創生期間になって、状況は若干改善し、海岸対策の復旧・復興624事業のうち、着工した地区海岸は、619ヵ所で着工率は99%であるが、完了率は59%に留まっている（写真7・8参照）。海岸防災輪再生可能エネルギーは要復旧延長164キロメートルのうち、着工率は100%であるが、完了したのは119キロメートルで、完成率は73%止まりである。三陸沿岸道路など道路網整備は計画延長570キロメートルのうち、着工済みは570キロメートルで着工率100%であるが、竣工したのは413キロメートルで完成率は72%である（表2参照）。

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、2018年の国家予算の25.7%に達する。しかし、防潮堤建設、盛り土・嵩上げなど高台移転住宅団地整備は、遅れており、復興庁は「2018年度以降完成」というも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。このように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、復興の基本方針が不適切であったために、地域の復興が進展していないといえる。

第一に、被災地から避難していた住民が、被災地に帰還するといっても、防潮堤など海岸堤防も高台化も未整備であれば、被災地への帰還は制限されてしまう。また、避難民も帰還を望まないかもしれない。第二に、復興街づくり計画では、土地区画整理・高台化・住宅移転によって、従来の便利な海岸平野の住宅への帰還が望めなくなり、不便を甘受しなくてはならなくなった。学校・病院・郵便局など公共施設の配置も公共交通網も大きく変わり、市街地・商業地区へのアクセスも制約を受ける（写真9参照）。特に、障害者や高齢者にとって、行動圏内に必要な施設が揃っていない場合、大きな負担となる。第三に、街並み・海の見える風景など景観、居住血の変更、から、もはや故郷も思い出も喪失したというローカル・コモンズの喪失から、「故郷に戻る」という行為が不可能になったことである。これは、同じ市町村に戻ったとしても、移転と同じ感覚であり、故郷に戻ることを意味しない。他方、応急仮設住宅など避



写真9 宮城県東松島市松島市野蒜（のびる）字亀岡の野蒜小学校（3階建て）の敷地（9,310㎡）に設けられた野蒜郵便局。元の郵便局は津波で流失。野蒜小学校の上層階に避難した住民は助かった。2018年4月16日、野蒜郵便局は廃止、高台に移転し野蒜ヶ丘郵便局として開業。野蒜小学校も高台に移転。住民は帰還していない。2017年3月27日、筆者撮影。

難者が数年間暮らした場所から離れること、すなわち避難先での新生活を放棄せざるをえなくなる。第四に、大規模公共事業によって復興した地域の雇用機会が建築業以外は乏しいという状況で、数年間暮らしていた避難先での仕事をやめなければならず、移転するには収入の上でリスクがある。第五に、被災地に戻っても、元の住民の地域コミュニティがそこに形成されているとは言えず、人間関係の上から、生活不安がある。(表3参照)。

表3 被災地への住民帰還が困難な理由

1	津波に耐えられる街づくりの未整備 ⇒防潮堤・高台化が未完成で居住禁止
2	復興まちづくり計画の不適切さ ⇒土地区画整理・高台化(嵩上げ盛土)・住宅移転による不便さ ⇒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・思い出という commons の喪失 ⇒街並み・家屋・海の見える風景の欠如 ⇒居住地の変更・移住と同じ感覚(避難先での新生活の放棄)
4	復興地域の雇用機会(建築工事以外)の不足 ⇒避難先での仕事をやめ、移住することの生活不安 ⇒避難先における仕事の継続
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4 仮設住宅における生活継続の理由

1	生活費の工面 ⇒家賃・光熱費・上下水道の無料 ⇒借金・保証人の不要—生活保護(?)
2	過疎地・少子高齢化 ⇒高齢化・過疎化の加速 ⇒地元に戻っても状況は改善しない
3	地域の復興よりも生活の保障 ⇒故郷復帰よりも生活維持・老後生活の保障の保障
4	第二の故郷(避難先)での子供たちの教育・生活 ⇒避難生活の長期化で、次世代重視、故郷復帰の断念 ⇒子どもにとっての故郷(避難先)での生活継続

出所) 筆者作成。

対照的に、一見不便と思われる応急仮設住宅での生活にも、利点がある。第一に、家賃・光熱費・上下水道など生活費用が無償であり、仕事についていない高齢者や障害者にとって、生活費の工面のために働く必要が少なくなる。借金をしたり、保証人を引き受けてもらったりと苦勞が絶えない場合でも、被災者支援を受ければ、状況は改善されているのであって、本来、自立が困難だった住民にとっては、応急仮設住宅の生活は、生活保護の意味を持っている。第二に、被災地、特に小規模で農林水産業に依存していた小集落では、震災前から過疎化・高齢化が進展しており、震災によって、過疎化・高齢化が加速したのであれば、避難して何年も過ぎた後に、より高齢となった避難者が、被災地に戻ってくる必然性は、全くない。第三に、被災者の関心は、被災地の物理的復興以上に、今後の生活の維持や道後の生活の保証であり、被災地・故郷に戻るかどうかの判断は、地域よりも生活の視点が重視されていると考えられる。なるほど被災した故郷に戻るのであれば、被災者支援のための優遇措置を受ける機会は増えるが、住宅再建には、自己負担も必要である。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²⁶⁾。第四に、避難生活が長期化する中で、次世代の子供たちの避難先での教育や友人関係を重視し、故郷復帰を断念する親も少なくないと考えられる。被災地での生活を忘れてしまったり、被災地で生活したことがなかったりする子供たちにとって、被災地は故郷ではない。そこで、次世代の子供たちが、避難先で慣れ親しんで生活しているのであれば、避難先が子供たちにとっての故郷である。また、宮城県石巻市釜谷山根、石巻市立大川小学校のように、子供たちが津波で亡くなった「故郷」はつらい記憶を思い起こさせる（写真10参照）。つまり、避難先は、子供たちにとっては慣れ親しんだ故郷であり、親にとっても第二の故郷と呼ぶことができる（表4参照）。また、先祖伝来の墓地が震災で破壊され、墓石も遺骨も流出してしまい、「先祖伝来の墓地」ではなくなってしまった（写真11・12参照）。

以上のように、第二の故郷（避難先）での生活継続このように、被災地への住民帰還は、たとえ住宅再建・復興まちづくりの計画がひと段落したとしても困難である。特に、障害者や高齢者にとっては、故郷・思い出といったコモンズを失った被災地に戻ることは、苦痛を感じることにもなりかねない。したがって、避難者の自由な意思決定を尊重すべきであり、被災地を物理的に復興し、そこに避難者を戻すべきであるということとはできないのである。換言すれば、



写真10 宮城県石巻市釜谷山根、石巻市立大川小学校は保存が決定。学校周辺に栄えていた金谷の街は津波で消失し更地化。学校裏山は崖崩れ・地割れの危険があると教師は判断し、高台に避難できず108名の児童のうち74名が死亡。遺族の一部が宮城県と石巻市に損害賠償請求訴訟。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11 気仙沼市波路上明戸、海岸沿いの波路上共葬墓地と倒壊しなかった「海の殉職者慰霊塔」。墓石は倒壊し遺骨も流出。放置された墓所は、無縁仏として撤去するとの看板がたてられた。2017年4月2日、筆者撮影。



写真12 気仙沼市波路上明戸、波路上共葬墓地。2018年1月、内陸の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、盛土5440立方メートル、植栽・雨水排水設備・園路広場・管理施設を整備したが、新墓所区画に墓石はない。2019年3月24日、筆者撮影。

住宅再建・復興まちづくりで、住民が戻ってこないことには、十分な理由があるのであって、被災からの避難者の自由意思の選択を尊重すれば、被災地の物理的復興よりも、被災者が新たな土地で新生活を再建することを支援する人間復興を重視すべきであると考えられる。

4-5 産業・生業の再生

2011年3月11日の東日本大震災によって、被災地の製造業・商業事業所は大きな打撃を受けた。平成20年工業統計によれば、被災地の製造業は、3.1万事業所（全国比7.0%）、従業者83.4万人（全国比9.6%）、製造品出荷額30.2兆円（全国比8.9%）の規模で、業種別出荷額の上では、情報通信機械器具（全国比16.5%）、飲料・たばこ・飼料（15.0%）、業務用機械器具（14.7%）が大きかった。経済産業省・復興庁は、被災地の鉱工業生産指数を表示して、震災発生直前の2011年2月の指数97.9から3月の82.7に前月比マイナス15.5%に低下したが、4月は84.0（1.6%増）、5月は89.2（6.2%増）、6月は92.6（3.8%増）、7月は93.2（0.6%増）と4か月連続の上昇したため、震災直前2月の鉱工業生産指数の95.2まで回復したとする²⁷⁾。

営農再開可能面積は、2013年4月には震災前の38%に過ぎなかったが、2016年度に74%、2019年3月の92%に回復し、2019年度中に農業復旧事業は概ね完了するとした。水産加工施設の再開は2012年3月の55%から2016年度の87%に、2019年3月の96%に向上したとする。ただし、人口希薄・後継者不足の地域に漁港が復旧したとしても、漁業不振から、産業再生には繋がらないであろう。津波浸水地域に所在する鉱工業事業所の生産の回復状況も、震災直後の2011年5月はマイナス99%だったが、その後2011年9月マイナス76%、2011年11月マイナス66%、2012年3月マイナス31%、2012年7月マイナス20%、2013年1月マイナス19%、2013年5月マイナス4%、2013年7月プラス5%と回復したことを誇っている。

復興庁は、被災地の鉱工業指数が順調に回復したことを持って、産業再生についても被災地

の「生産設備はほぼ復旧、売上げは業種でばらつき」と述べて、被災地の産業再生が進展したとする。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。

しかし、被災地の鉱工業生産指数とは、被災地を、青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉7県における災害救助法適用市町村としており、被災3県（岩手、宮城、福島）は全域が含まれ、事業所数でも、茨城県の80.5%、栃木県の40.7%、千葉県の12.9%がカバーされている。そこで、付加価値額で見ると、被災地における茨城県・栃木県・千葉県の合計額は、被災地の付加価値額の55.8%を占めている。つまり、被災3県（岩手、宮城、福島）、特に津波の大被害を受けた沿岸部の鉱工業指数は、内陸部や茨城県・栃木県・千葉県を含めた鉱工業生産指数とは異なっていると思われるが、この点には言及されていない。

他方、営農再開にも大きな制約があった。防災集団移転促進事業により市町が買収した住宅予定地は、農業地帯にも及んだために、大規模農業の障害が大きく、被災地との換地制度を活用して農地の集積・再配置も課題となった。宮城県では、東日本大震災復興交付金を農山漁村地域復興基盤総合整備事業に投入して、県内6,543ヘクタールの地域で大区画圃場整備に取り組むこととした。このための換地や土地改良区には、地元受益者の取りまとめや調整が不可欠であり、そのための専門家も地元農家の参加が求められる。また、事業期間中は県からの受託業務で、専門家の人件費を賄うことができるが、事業完了後は受託収入が支給されないために、圃場整備に取り組む経験豊富な職員、農家の協力を得ることは容易ではない²⁸⁾。

復興庁の2018年「復興7年間の現状と課題」の結論では、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。

復興予算の用途は、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。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めているが、これは被災地・被災者の復興と競合する。つまり、復興予算は、被災した市町村と被災者への直接支援を軽んじることになる²⁹⁾。さらに、インフラ整備や復興まちづくりは順調に進捗しているとは言えない状況であり、防潮堤や防災に配慮した街づくりは「平成30年以降」完了する見込みというだけで、事実上、完成期日は未定というに等しい。しかし、政府は、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するとしている。被災者支援を、相談やメンタルケアだけで済ますことができるのか、既に被災地の復興、地方創生ができたのか、大いに疑問が残る。

2019年3月に筆者が行った岩手県・宮城県海岸部の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。

5. 復興予算の不適切さ

5-1 復興予算の翌年繰越額・不用額

経済成長まで視野に入れ、行政主導で国から市町村に至るまで、原状回復を基本とする物理的復興計画が採択され、そのための復興交付金への申請も含め、膨大な復興関連予算が迅速に成立した。しかし、現状を踏まえた緻密な計画の立案がおろそかになり、被災者・避難者・現地住民からの情報収集、意見交換が遅れ、自治体・住民との調整も遅れたために、翌年への繰越額が多くなる過大な予算だったり、不用額の多い予算だったりとして杜撰な財政計画が指摘できる²⁹⁾。

2012年度から2018年度の7年間について、復興予算歳出予算額（当初予算額、補正予算額、予算移替額など）は、合計34兆4945億円であり、内訳は支出済歳出額22兆722億円、翌年度繰越額9兆600億円、事業計画が不在で支出できなかった不用額3兆3867/円である（表5参照）。つまり、復興期間7年間の予算執行率（繰越額／予算現額）は64.0%に留まっており、繰越率（繰越額／予算現額）26.3%、不用率（不用額／予算現額）9.6%に達している（図7参照）。

この復興予算の問題は、第一に、予算年度に支出できなかった翌年度繰越額が膨大であり、7年間の累計復興予算の26.3%にも達していることである。確かに、復興予算の中には、巨大な防潮堤や嵩上げ・盛り土を伴う土地整備など長期計画も含まれているとはいえ、予算が毎年のように翌年度に繰り越され、不用となった予算も残ってしまったのは、明らかに事業計画が

表5 東日本大震災の復興予算（歳出）の執行状況

（単位：億円）

歳出額	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	7年合計	比率 (%)
歳出予算	49,706	69,386	62,542	56,328	46,345	33,082	27,556	344,945	100.0
支出済歳出	31,522	44,067	37,921	37,098	29,609	21,875	18,680	220,772	64.0
翌年度繰越	16,327	19,604	15,652	14,111	11,426	7,341	6,139	90,600	26.3
不用額	1,857	5,714	9,268	5,118	5,309	3,865	2,736	33,867	9.8

注) 不用額 = 歳出予算現額 - 支出済歳出額 - 翌年度繰越額
出所) 復興庁 執行状況 (https://www.reconstruction.go.jp/topics/post_154.html) より筆者作成。

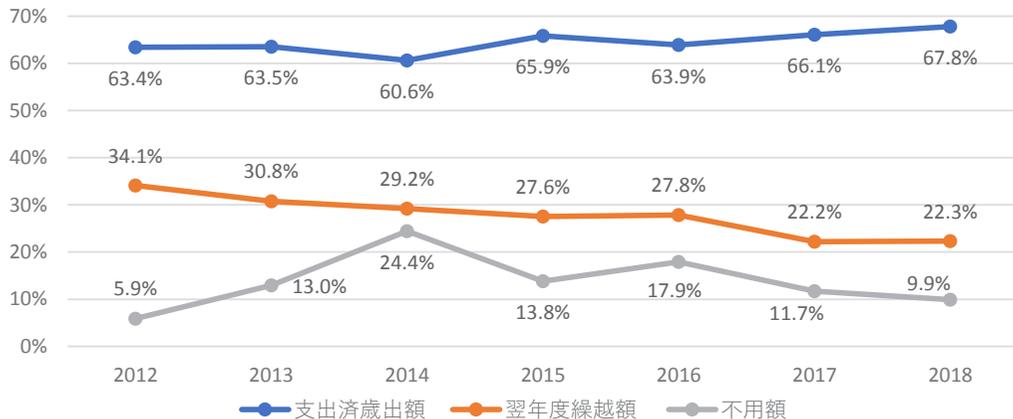


図7 震災復興予算の歳出比率

出所) 復興庁 復興関連予算の執行状況 (https://www.reconstruction.go.jp/topics/post_154.html) より筆者作成。

不適切だったためである。

第二の復興予算執行上の問題は、支出できず不用となった不用額が膨大で、累計予算の9.6%に及んでいることである。不用額として支出できなかった理由は様々であろうが、物理的復興を進める計画に対する予算措置が不適切であることが、その根本理由であり、不用額の大きさは、当該復興計画の失敗を意味している。

5-2 復興事業の実施と地元自治体・住民

2011-2014年度の震災復興関連予算の主な不用額は、国土交通省の災害復旧等事業費（公共土木）が2011年度3,554億円、2012年度1,858億円、2013年度762億円、2014年度644億円が突出している。インフラ整備を中核とした被災地の物理的復興を進める多額の予算が執行されたが、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、計画通りに進んでいないのであれば、政府は復興方針を再検討して、既存のインフラ整備事業を大きく見直す必要がある。

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、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%しか完成していなかった。不用となった理由は、地元地方公共団策定の復興計画の遅れ、復興計画および他機関との調整の遅れ、関係機関との調整による施工計画の変更、用地取得の難航があげられている（表6参照）。

農林水産省の農林水産業施設の災害復旧事業費は、2011年度315億円、2012年度2,215億円、2013年度528億円で、理由は、震災跡地の住宅解体の遅れ、地元住民との調整の遅れ、土地利用計画の決定の遅れを挙げている。

文部科学省の教育関連施設災害復旧費（耐震化を含む）の不用額は、2011年度857億円、2012年度760億円、2013年度407億円で、理由は、設計の見直しによる基本計画の変更、学校整

表6 2011-2014年度の震災復興予算の主な不用額

(単位 億円)

事業項目(担当省庁)	2011	2012	2013	2014	不用となった理由
災害復旧(公共土木) (国交省)	3,554	1,858	762	644	事業費の過大予測、復興計画の遅延 他事業との調整の遅れ
災害公営住宅等整備 (国交省)	1,112				高台移転・まちづくりの一体的整備 計画の遅延、応急仮設での代替
学校・社会教育施設災害復旧(文科省)	857	760	407		被害額の見込み過大、地域住民の合 意形成の遅れ、設計の見直し
農林水産業施設の災害復旧(農水省)	315	2,215	528		事業費の過大予測、計画の遅れ 地元住民との調整の遅れ
被災者生活再建支援 金(内閣府)		1,401			震災跡地の住宅解体の遅れ
放射性物質汚染廃棄 物処理(環境省)		1,011	574	1008	地元自治体・地元住民との協議・調整 の遅れ
中間貯蔵施設の整備 (環境省)				561	地元関係者との調整の遅れ 事業発注規模の見直し
災害廃棄物処理事業 費補助金(環境省)			421		災害廃棄物の発生量の過大予測 家屋の解体数の過大予測
地方交付税交付金 (総務省)				1607	復旧・復興事業の直轄補助事業の進 捗に伴う地方負担額の変更
福島再生加速化交付 金(復興庁)				864	事業計画策定に係る住民合意の遅れ

出所) 復興庁 執行状況 (https://www.reconstruction.go.jp/topics/post_154.html) より筆者作成。

備計画の検討・調整の遅れ、地域住民の合意形成の遅れ、である。

環境省の放射性物質汚染廃棄物処理・除染事業の不用額は、2012年度1,011億円、2013年度574億円、2014年度1008億円で、理由は、地方公共団体・地元住民との調整の遅れである。

以上のように、復興関連予算の不用額は、計画遂行時の地元住民・自治体との調整の遅れが多く、復興計画策定にあたって、地元における合意形成が不十分だったことをうかがわせる。国の復興基本方針では、国の強力なリーダーシップをもとに原状回復、物理的復興、インフラ整備の公共事業を迅速に推進して、それを新日本の創生に結びつけると掲げていたが、その基本方針が、地元住民との意見交換、情報共有の慎重で時間のかかる適正な手続きを軽視することに繋がったと考えられる。民主主義を軽視した政府・大企業中心のリーダーシップは、適切な復興計画の策定にも、予算の執行にも対応できなかった。

6. 人間復興に向けて

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、盛り土で嵩上げしても復興まちづくりは未整備なままである。海岸には巨大な防潮堤が建設され、海は見えなくなっているが、その防潮堤も計画より大幅に遅れており、未整備である。海岸平野にあった家屋の中には、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したものもあるが、それは一部に過ぎない。漁港や港湾など原状復帰は進んだが、そこに従事する漁業者は、女川町、気仙沼市の一部の漁港・港湾を除いて、少ないままである。原状復帰は、地域再建計画を立案しないままで、国の復興交付金を受領し、インフラを再建できたために、物理的復興はできても、人間復興は進んでいない。また、震災前から少子高齢化が進んでいた東北三県の地方の農漁村、小集落では、インフラが原状復帰しても、住民は「故郷」に帰ってきてはいない。

他方、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物理的復興であった。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、その建設需要の多くは、被災地の外の企業に求めることになる。そこで、復興の基本方針では地域創生を唱えても、公共資金を吸収するのは、公共事業を受注した主に被災地外の企業が多く、地域経済の活性化は、公共事業、インフラ整備のための外部資金が先導することになる。これは、被災地の経済活性化にも被災者の生活再建にも寄与度が小さい資金である。行政は地方創生を唱えても、被災者が故郷を離れたまま、避難先を第二の故郷として定着し、そこで生活再建をする選択も広まっている。

他方、関東大震災に直面した1世紀近く前、すでに人間復興の理念が提唱され、被災地に限定した原状回復・物理的復興だけではなく、被災者の生活再建を新たな定住地を視野に入れて、人間復興を目指すことが必要であると考えられる。

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、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に対する歳出は続いている。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被災者に対する支援は、用途が限定された現物支給援助であり、多くは被災地への復帰を前提としている。被災避難者が現在暮らしている新たな定着場所での生活再建を支援するものは少ない。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る。障害者であっても、特別措置は災害障害見舞金だけで、総額500万円程度という金額は、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。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。被災地に帰還することに困難を感じた元住民は少なくなく、彼らが、避難先で育った子供たち次世代を思いやって、そこを第二の故郷として、被災地に戻らない選択をするのであれば、避難先での生活再建のための被災者支援を充実すべきである。

日本政府は被災地の物理的復興に拘泥しており、未整備な海岸堤防、嵩上げ盛土で高台化した住宅地や商業地、新規道路の建設など住宅再建・復興まちづくり事業を9年間も継続し、膨

大な予算を投じている。しかし、復興計画は大幅に遅れ、被災地に帰らず、新たな生活の場を見つけて暮らす避難者が多い状況では、元住民を「故郷に戻す」ための公共事業は無駄になる可能性が高い。

他方、被災者にとって、避難生活が長期化する中で、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た。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。

2012年1月に策定されその後頻繁に改正されている東日本大震災復興交付金制度要綱では、復興交付金は「個人・法人の負担に直接充当する事業又は事務及び専ら個人・法人の資産を形成するための事業又は事務」を除くと規定しており、次のような制約が課されている³⁰⁾。

第一は被災地限定で、復興交付金事業計画の対象は、東日本大震災により、相当数の住宅や使節が滅失・損壊して、著しい被害を受けた地域であり、その迅速な物理的復興のための事業を行う地域に限定されている。したがって、被災者を非難した被災者が、避難先で支援を受けることはできないのである。

第二に、インフラ整備の物理的復興に限定していることで、復興事業は、地震被害からの復興、津波被害からの復興、地盤沈下・液状化被害からの復興など東日本大震災の被害からの復興のために行う事業に限定されているが、この被害とは住宅やインフラなど物理的な復興事業のことである。

第三に、被災者への直接支援が制限されていることである。効果促進事業として、物理的復興と一体となった事業・事務、被災地の復興のために基幹事業と関連した事業・事務には助成されるが、次に該当する事業・事務は除外されている。この除外対象が、(1) 事業実施主体の運営に必要な人件費・賃借料その他の経常的な経費、(2) 個人・法人の負担に直接充当する事業・事務、(3) 専ら個人・法人の資産を形成するための事業・事務、である。つまり、被災者であっても、生活の直接支援・資金支援のような私有財産の形成に繋がる援助は禁じられており、被災者の自由な支出が認められる被災者支援ができないことである。これでは、条文で「創意工夫を発揮して、その区域の特性に即して自主的かつ主体的に実施されることに十分に配慮」といっても、被災地の物理的復興が中核となり、被災地に戻らない避難者に対する直接支援はほとんどできないことになる。

阪神淡路大震災の時期に、資本主義の理念に則って、被災者の私権を過剰に保護したり、私有財産を過大に保証したりすることが戒めたが、この枠組みの中で、復興を図ろうとすれば、経済の要素であるカネ・モノ・ヒト・ワザの中で、モノ（施設、資本、インフラなど）を重視した物理的復興が復興事業と復興関連予算の中核とならざるをえない。換言すれば、政府の進める地方創生は、被災地の原状回復が中核で、被災者が避難先を第二の故郷として生活を再建することを直接支援する施策は限られたものになっている。東日本大震災の復興の問題点を見直して、被災者の直接支援を重視して、人間的復興によって生活創生を目指すことが、今後の「復興・創生期間」で重要になると結論できる。

注

- 1) 震災当初の被害は、内閣府（2013）、避難者は、国土交通省（2012）参照。
- 2) 経団連「未曾有の震災からの早期復旧に向けた緊急アピール」（<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2011/019.html>）「震災復興に向けた緊急提言」（<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2011/022.html>）参照。
- 3) 復興計画の策定日は、高森順子（2018）pp. 53-62参照。
- 4) 東日本大震災復興基本法は、内閣府 e-Gov（elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=423AC1000000076）、災害対策法制の見直しは、村田和彦（2013）参照。
- 5) 帝都復興への批判は、山本美越乃（1923）参照。
- 6) 東日本大震災復興特別区域法（elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=423AC0000000122）第一条に「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」とある。
- 7) 国土交通省（2012）第1章「第1節 震災からの復興」参照。
- 8) 「大規模災害からの復興に関する法律」は、佐々木晶二（2013）参照。
- 9) 災害救助法は e-Gov 法令検索（elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000118）、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。
- 10) 国土交通省住宅局住宅生産課（2012）参照。
- 11) 応急建築住宅は、国土交通省住宅局住宅生産課（2012）、福田健志（2017）参照。
- 12) 応急仮設住宅は、消防庁（2013）「3.6避難の状況」を参照。
- 13) 国土交通省住宅局「応急仮設住宅着工・完成状況」（<http://www.mlit.go.jp/report/daisinsai-kasetu.html>）参照。
- 14) 被災者支援は、内閣府大臣官房政府広報室（2012a）、同（2012b）、同（2012c）、同（2012d）など各種「ハンドブック」、飯塚智規（2015）、同（2019）参照。
- 15) 都道府県センター「被災者生活再建支援事業」（<https://www.tkai.jp/reconstruction/tabid/82/Default.aspx>）参照
- 16) 最長返済期間は、親子二世代返済でも後継者の年齢が80歳まで。住宅金融支援機構「災害復興住宅融資」（<https://www.jhf.go.jp/loan/yushi/info/saigai1.html>）参照。
- 17) 整備事業は、会計検査院（2017）参照。
- 18) 原子力発電所事故は、国土交通省（2019）第1章参照。
- 19) 薛欣怡（2019）は、高齢者の心身機能低下、老朽家屋や密集地への集住などの危険な居住環境、対人関係・社会的接触の縮小、情報へのアクセス困難、に注目して、高齢者が持つ災害時の脆弱性を指摘している。
- 20) 被災者生活アンケートは、内閣府（2018）、陳鳳明・吉田浩他（2018）参照。小笠原浩一（2012）は、経済成長・産業再生と財政の観点から拙速に策定された復興計画や復興予算は、硬直的な申請主義や受益者負担原則を国から市町村に至るまで蔓延させ、被災者の自己開示や被災の公論形成を弱体化させたとする。
- 21) 故郷概念は、成田龍一（1998）、三俣学・井上真・菅豊（2010）、鳥飼行博（2007）、同（2019）参照。
- 22) 復興庁「東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し [令和元年9月版]」（<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20190903093330.html>）参照。
- 23) 復興庁「復興の現状と取組 [平成30年10月4日]」（<http://www.reconstruction.go.jp/topics/>）参照。

- main-cat1/sub-cat1-1/20190122154454.html), 復興庁「東日本大震災復興交付金制度概要 [令和元年6月更新]」(https://www.reconstruction.go.jp/topics/post_90.html) 参照。井上博夫(2014)は、復興交付金が私的な領域には踏み込まないとしたうえで、国の予算の中で「私」の領域を対象とした支出は、災害救助関係、災害復興住宅融資、被災者生活再建支援金、医療・介護・福祉等の医療保険制度の保険料免除分、雇用関係で約1兆7000億円、融資分を控除して約1兆5000億円が個人の生活支援に充てられたとする。
- 24) 復興庁「公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況」(<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-2/20130730183653.html>), 会計検査院(2017)参照。
- 25) 安部真理子(2013)が指摘するように、1998年の時点で日本の自然海岸は531しか残っておらず、生物多様性の海と陸との連続性を失うことは問題が多い。
- 26) 田中正人・塩崎賢明・堀田祐三子(2007) pp. 57-64参照。丹治肇(2011)は、公共投資拡大の過程で、国の施策がモノとカネに集中していてヒトを考慮していないことを批判していた。
- 27) 経済産業省「東北地方太平洋沖地震による被災地域の製造業・商業の経済規模について」(<https://www.meti.go.jp/statistics/toppage/infomation/eeu.html>), 「震災に係る地域別鉱工業指数の動向について(平成23年4-6月期発表)」(<https://www.meti.go.jp/statistics/toppage/report/bunseki/shinsai.html>)参照。
- 28) 菅農は、郷古雅春・千葉克己他(2015), 服部俊宏・齋藤朱未(2016)参照。
- 29) 塩崎賢明(2014)によれば、2011年から2012年の復興予算11.4兆円のうち2兆円が全国防災など本来の復興関連支出とは異なるとし「市町村は主体になれるだけの人的、財政的な状況にはなくて、そんなよそで使うお金があったら、その金で人をどんどん投入し、自由に使えるお金も欲しいというのが、いまの現状だ」と述べている。
- 30) 東日本大震災復興交付金制度要綱は、国土交通省(https://www.mlit.go.jp/page/kanbo05_hy_000229.html)参照。

参考文献

- 安部真理子(2013)「日本の海岸整備のあり方について」『日本地理学会発表要旨集』67号, 2013
- 飯塚智規(2015)「ガバナンスにおけるインタラクションの条件に関する考察：合意形成のためのファシリテーターとインタラクションゾーンの可能性に着目して」『城西現代政策研究』第8巻第1号, pp. 35-46
- 飯塚智規(2016)「防災レポート 洪水・土砂災害対応における基礎自治体の課題」『消防防災の科学』124号, pp. 35-38
- 飯塚智規(2019)「教育実践報告 地域防災というテーマを通じて受講者達は何を学び何に気づいたのか：地域イノベーション I Aにおける3つの取組から」『城西現代政策研究』第12巻第1号, pp. 151-162
- 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
- 井上博夫(2014)「<特集2>2013年 冬のシンポジウム「大震災と『分権型・参加型福祉国家』」『財政と公共政策』第55号, pp. 48-53
- 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
- 小笠原浩一(2012)「『復興』の社会政策：「人間の安全保障」と「脱成長」(〈特集2〉2震災・災害と社会政策)」『社会政策』4巻(2012)3号

- 会計検査院 (2017) 「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」 (<http://report.jbaudit.go.jp/org/h28/YOUSEI2/2016-h28-Y2000-0.htm>)
- 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
- 国土交通省 (2011) 『平成22年度 国土交通白書 (2011) 平成22年度年次報告』日経印刷
- 国土交通省 (2012) 『平成23年度 国土交通白書2012 平成23年度年次報告』ぎょうせい
- 国土交通省 (2019) 『令和元年版 国土交通白書 (2019) 新しい時代に応える国土交通政策—技術の進歩と日本人の感性 (美意識) を活かして』日経印刷
- 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」 (www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/wg/pdf/dai1kai/sankou5.pdf)
- 佐々木晶二 (2013) 「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」 *Urban study* (民間都市開発推進機構都市研究センター), 57, pp. 41-50
- 塩崎賢明 (2014) 「2013年 冬のシンポジウム 「東日本大震災—復興予算の検証」」『財政と公共政策』第55号, pp. 54-62
- 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』 (https://www.fdma.go.jp/relocation/concern/publication/higashinihondaishinsai_kirokushu/index.html)
- 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)」
- 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
- 丹治肇 (2011) 「東日本大震災・財政再建・人口減少の影響下の社会資本整備の方向」『農業農村工学会誌』79巻7号
- 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4号
- 鳥飼行博 (2007) 『地域コミュニティの環境経済学—開発途上国の草の根民活論と持続可能な開発』多賀出版
- 鳥飼行博 (2019) 「東日本大震災復興対策の錯誤と故郷概念の変遷」『東海大学紀要 教養学部』第49輯, pp. 183-226
- 内閣府 (2012) 『平成24年版 防災白書』日経印刷
- 内閣府 (2013) 『被災者支援に関する各種制度の概要 (東日本大震災編)』 (<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisagyousei/index.html>)
- 内閣府 (2018) 『平成30年版 防災白書』日経印刷
- 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 vol 5」(平成24年4月改訂) 内閣府大臣官房政府広報室
- 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」内閣府大臣官房政府広報室
- 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) 内閣府大臣官房政府広報室
- 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 vol 4 - 生活再建版」(改訂増補版) 内閣府大臣官房政府広報室

- 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 vol 4 - 事業再建版」（改訂増補版）内閣府大臣官房政府広報室
- 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
- 服部俊宏・齋藤朱未（2016）「津波被災農地の再生と集落営農の構築：一岩手県陸前高田市小友・広田地区を事例に」『農村計画学会誌』35号 PP.180-185
- 被災者生活再建支援法人・都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」公益財団法人都道府県センター
- 薛欣怡 [Hsueh Hsinyi]（2019）「個人レベルのソーシャル・キャピタルの視点から見た復旧・復興過程研究の論点整理：高齢者に焦点をあてて」『情報学研究：東京大学大学院情報学環紀要』第96号, pp. 75-90
- 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（2017）『東日本大震災からの復興の状況と取組 [平成29年1月版]』復興庁
- 復興庁（2018）『東日本大震災からの復興の状況と取組 [平成30年1月版]』復興庁
- 復興大臣渡辺博道（2019）「復興8年間の現状と課題」復興庁
- 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
- 三保学・井上真・菅豊（2010）『ローカル・コモンズの可能性—自治と環境の新たな関係』ミネルヴァ書房
- 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

The Problems of Plan-Making for Recovery After the Great East Japan Earthquake

Yukihiro TORIKAI

This paper provides an overview of the main problems and issues related to the 被災地 reconstruction process and policies towards the recovery efforts undertaken after the Great East Japan Earthquake, which occurred on March 11, 2011. The study concludes that the planning in Japan lacks the terms meaning the recovery for the people who are not able to go back the place where they have lived and the planning without a clear idea of recovery of the livelihood of the people.

The Great East Japan Earthquake 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.