

□東日本大震災からの復興の教訓

～復興の時間に着目して～

兵庫県立大学大学院・減災復興政策研究科

科長・教授 室 崎 益 輝

東日本大震災では、復興における時間のあり方をいろいろ考えさせられた。復興が長期化したことが、人口の流出や孤独死の増加につながるなど、復興の混乱を招いたからである。ここでは、復興の時間設計をいかにすべきかを、東日本大震災の復興の検証を通して、考察したい。

1. 復興長期化の問題点

東日本大震災では、復興の長期化が問題になっている。東日本大震災が10年を経過しても、苦しんでいる被災者が少なくなく、活気を失ったままのコミュニティも少なくない。復興が道半ばであるといってよい。まず、迅速な復興の必要性を確認するために、復興長期化の問題点を明らかにしておきたい。

(1) 住宅再建の実態

復興の遅れを仮設住宅解消の時期で見ておこう。岩手県と宮城県は、10年目の3月で仮設住宅が解消された。阪神・淡路大震災の5年、中越地震の3年、熊本地震の4年と比較して、遅い。環境の良くない建設型仮設あるいはコミュニティと切り離されたみなし仮設で、長期の生活を強いられている。

なお、再建支援が必要なのに支援が得られない被災者、公営住宅への入居を希望しながら叶わない被災者が、厳しい環境の下で暮らしている現実

のあることを忘れてならない。

(2) 被災者アンケートの結果

復興10年ということで、NHKを含むメディアが被災者に向けアンケート調査を行っている。その結果をみると、復興が進んだという人と進んでいないという人が相半ばしている。交通インフラや住宅団地さらには商店街などが整備された姿を見た人は、遅ればせながら復興が進んできたと感じている。

NHKが今年の1月に実施したアンケートによると、「思い描いていたよりも悪い」と答えた人が、53%と過半を占めている。そう感じる理由に、「住民同士のつながり」、「にぎわい」、「商業施設の充実」、「暮らしやすさ」などを挙げている。ハードが整備され形式が整っても、人のつながりや暮らしやすさがないと、復興が進んだと感じられないことがわかる。

(3) 長期化がもたらす悪影響

復興の長期化は、被災者自身にも、地域コミュニティにも、さらに国にも悪影響を及ぼす。劣悪な生活の継続や将来への見通しの無さが、被災者の心身の破壊をもたらす。震災関連死や孤独死にもつながりかねない。夜眠れないと訴える人も増えていると聞く。

それ以上に深刻な影響を受けるのが地域コミュニティである。住宅再建の見通しがつかない、仕

事や活動の場が見つからない、店舗等がなく暮らしにくいといった理由で、人口が被災地外にどんどん流出してゆく。被災地全体で、約40万人もの人口が減少している。人口流出により、働き手や購買力が失われ、地域経済の衰退にもつながる。活気のなさや賑わいのなさにもつながる。

国の財政にも、大きな影響がでる。歳出と歳入の両面から財政面のダメージが避けられない。歳出では、財政面からの復興支援が引き続き必要となる。歳出では、経済復興が進まないため家計や企業の所得減の状態が続き、税収の回復が見込めない。

2. 復興長期化の原因

復興の長期化を避けようとするれば、その原因がどこにあるかを明らかにし、その克服に努める必要がある。その原因の中には、私たちの減災対策や復興施策の改善で克服できるものが少なくない。

(1) 時間を規定する要因

一般に、目標を達成するために必要な時間は、タスク、リソース、マネージメントの3要素で説明することができる。タスクはニーズ、リソースはシーズ、マネージメントはスケジューリングに置き換えることもできる。

復興に即して考えると、タスクは復興のニーズや事業総量で、道路の修復や被災者の救済などの復興需要にあてはまる。リソースは復興のシーズや処理能力で、建設の資機材や支援のマンパワーなど復興資源にあてはまる。そのタスクとリソースをいかに関係づけるかがマネージメントで、復興の対応戦略や手順選択のあり方によって復興の時間が変わってくる。

これらの要素のうち、社会的要因や人為的要因に規定されるものが少なくない。高齢化社会で地域が被害を受けやすくなっていること、行政職員のリストラで災害対応体制が脆弱になっているこ

と、復興の法制度が巨大災害の実態に合わなくなっていることなど、災害の長期化との関りで見直すべき社会的な問題が少なくない。

(2) 大震災の被害の特質

災害の長期化に最も深くかかわっているのが、東日本大震災の被害の「巨大広域」、「長期間接」、「複合多重」といった特質である。巨大な被害が広範囲に発生したこと、被災が長期に及び間接被害が大きくなったこと、原発事故や社会不安が重複したことが被害の増殖と拡散を生み、結果として復興対応のニーズを大きくすることになった。

沿岸部が600kmにわたって津波に襲われ、535km²にも及ぶ範囲が浸水被害を受けている。阪神・淡路大震災と比較すると、人的被害も経済被害も約3倍と膨らんでいる。こうした超巨大災害が発生した時に、復興の長期化という側面から、災害対応の法制も含めてそのあり方を見直すことが求められている。

(3) 被災地の社会的対応力

災害の長期化をもたらしたもう1つの大きな要因に、低成長期という時代の特性と地方都市圏という地域の特性がある。一極集中の弊害が拡大し地域格差が広がる中で、衰退し疲弊していた地域社会が震災の洗礼を受けることになった。地域産業の低迷、若年労働力の流出、少子高齢化の進行に加え、自治機能の弱体化や行政防災力の低下の中で、大震災が起きている。被災地には、被害を防ぐ力も復興を進める力も不足していた。

3. 復興の全体プロセスの制御

そこで、復興の長時間化による弊害を克服するための方策について、検討しておこう。ニーズに比してシーズが不足していることが、復興の長時間を引き起こす。そこでここでは、ニーズとシーズに分けて検討する。

(1) 需要の極小化と平準化

ニーズでは、その極小化と平準化が求められる。極小化ということでは、事前に耐震補強や集団移転などの予防措置を講じて被害そのものを少なくすることが、何よりも大切である。それに加えて、不要不急の手間のかかる事業を避けて、事業量そのものを減らすようにしなければならない。空き家利用を積極的にはかること、修理を奨励して新築ニーズを抑えること、仮設を飛び越して本格工事にかかること、大規模な土地造成などは極力避けることが、求められる。

平準化ということでは、建設工事などの事業が短期間に集中しないようにスケジュール面で工夫する必要がある。みなし仮設などで時間を稼いで本格的な再建を遅らせること、とりあえずの復旧は最小限に止めてゴールに向けての復興は段階的に進めることなどが考えられる。段階的に住宅の再建を果たすということでは、住宅のコア部分だけを先に建設し必要に応じ暫時増築してゆく、インドネシアの「コアハウス」に学ぶところが多い。

(2) 資源の確保と体制の整備

シーズでは、人材を含めた資源の確保に加えて、復興体制やシステムの整備が欠かせない。資源の確保では、木材などの地域資源の活用をはかること、空き家などの既存ストックの利用をはかること、トレーラーハウスやキャンピングカーなどのモバイル型資源を受け入れること、加えて用地も含めた復興資材の備蓄に心がけておくことを、ここでは推奨したい。

復興期間中は被災地外での建設活動を禁止する、あるいは被災地内での建設活動に優遇措置を講じて、資材と人員が被災地に集中するようにすることも考えられる。この被災地外の建設活動の禁止は、1666年のロンドン大火の時に採用されている。

体制の整備では、自治体間の広域応援体制の整備、復興支援ボランティアや復興まちづくり支援員の確保などが求められる。復興に欠かせない専

門技能や支援体験を持った専門家集団との連携を、事前にはかかっておくことも考えられる。

4. 復興の個別プロセスの制御

復興の過程では、最終ゴールに至るまでの段階を踏んだ緻密なタイムスケジュールが求められる。状況により急がなければならないこともあるが、急いでならないこともある。

(1) 合意形成の時間

料理は「始めチョコチョコ、中パッパッ」といわれるが、復興は「始めパッパで、中チョコチョコ」でなければならない。復興は、汚れたキャンパスに絵を描きなおすのと同じで、キャンパスの泥を急いで取り除くように、瓦礫の山は初動期に急いで撤去しなければならない。ここでは拙速要諦が求められる。

泥が取れてキャンパスが白くなった後では、どういう絵を描くかの構想づくりに十分な時間をかけなければならない。構想がよければ、いい作品ができるし、スムーズに絵は仕上がる。これと同様に、復興の構想や計画策定には時間をかけて論議し、合意形成に努めなければならない。ここでは急がば回れである。

東日本大震災の復興では、合意形成に時間をかけた地域や被災者や専門家の意見を丹念に聞いた地域では、その後の復興が迅速に進んでいる。また、復興協議会やワークショップで活発な議論を展開したところで、素晴らしい復興がみられる。女川町の女川シーパルピアの整備や気仙沼市の内湾地区の整備が、その好例である。

東日本大震災の復興の初期に、「急いで高台移転を決めないと復興予算がつかない」、「合意形成に時間をかけていると復興が遅れてしまう」といった、必ずしも正しくない誘導情報が流布された。その結果、十分に議論することなく復興の方針を決めたところが少なくなかった。そのことが、

コミュニティの分裂を生み、人口の流出につながったことを反省しなければならない。

(2) 仮住まいの時間

被災者の苦しみの総和は、日々の苦しみの時間積分で与えられるので、日々の苦しみをもたらす劣悪な環境の下での避難生活は、1日も早く終わるようにしなければならない。仮設住宅や恒久住宅の建設が急がれる所以である。災害救助法等では、原則として避難所は1週間、仮設住宅は2年と定められており、そのタイムリミットを守るようにしなければならない。

東日本大震災に見られたような避難所生活が数か月、仮設住宅生活が数年という事態は、どんなことがあっても避けなければならない。この住宅再建の遅れは、用地確保などの事前準備の欠如に加えて、被災調査などの手続きの煩雑さからもたらされている。拙速要諦という原則に立ち戻り、手続きの簡便化をはかる必要がある。

なお、大規模なかさ上げ工事や新たな街並み形成のため、あるいは放射能回避のために、被災地外での長期の仮住まいが必要となるケースがある。復興の多様化にも関連することであるが、長期の仮住まいや避難が余儀なくされる人については、日々の苦しみをなくす形での健康な生活を保障しながら、じっくり時間をかけて再建をはかりうる道を用意しなければならない。

2009年のイタリアのラクイラ地震では、被災地の歴史景観を保持しながら復興するために、居住者を郊外に長期に渡り移住させる道を選んだ。10年以上たった今も復興が完了しておらず、郊外の

移住集落に居住している人が少なくない。その移住に対しては、別荘地のような仮設団地を建設し、コミュニティの維持と共に快適な生活を保障している。

ところで、仮住まいは必ず短期にということではなく、災害の規模や復興の選択によっては、長期にという選択肢もある。その時はイタリアのように、日々の苦しみを緩和することを目指し、恒久性のある快適な住環境を提供しなければならない。原発被災地の長期避難に対しても、こうした段階避難の考え方を導入すべきであったし、今からでも取り入れるべきだと思う。

(3) 復興検証の時間

復興というゴールに至る過程では、復興の実行管理としてのPDCAサイクルを回す必要がある。このサイクルの中では、チェックからアクションという検証から改善のつながりが特に大切である。より良い復興のためには、繰り返し検証することが欠かせない。阪神・淡路大震災の復興では、1年、3年、5年、10年、15年と、それぞれ1年ほどの時間をかけて検証を行っている。

この検証については、検証の時間よりも頻度が問題になる。繰り返し検証し、復興の修正をはかることが求められるからである。東日本大震災では、当面の復興の作業に追われるあまり、やや検証の作業の時間が疎かになっている。これからも復興が続くのであれば意識的に検証の時間をとって、今の復興だけでなくこれからの復興に役立てるようにしてもらいたい。