

東日本大震災の復興： オーバースペックと周辺化

田 中 重 好*

構成

1. 東日本大震災の特徴
2. 復興事業と復興まちづくり・住宅再建
3. 復興まちづくりと住宅再建
 - 3.1 区画整理事業
 - 3.2 防災集団移転事業
 - 3.3 住宅再建
4. 復興まちづくりの基礎となるリスク評価と危険区域設定
 - 4.1 危険区域設定
 - 4.2 危険地区設定の基礎にある防災対策の理念変更
 - 4.3 防災対策の変更された理念の政策への転換
 - 4.4 街づくり・住宅再建の復興事業の全体像
5. 復興事業の特徴
 - 5.1 オーバースペックな復興事業
 - 5.2 リスク評価と危険区域指定
 - 5.3 被災者と被災地の周辺化
 - 5.4 地域の持続可能性への問題
6. 要約と課題

キーワード

復興まちづくり、住宅再建、集団移転、オーバースペックな復興、周辺化

1. 東日本大震災の特徴

戦後の日本社会との関連において、東日本大震災は次の三つの顕著な特徴をもっている。第一に、三陸地域は世界の中でももっとも津波対策が進んだ地域であるにもかかわらず、戦後日本の災害の中で突出した2万人にも上る犠牲者が出てしまった。戦後、防災体制が確立し防災力が格段に向上してきた。その防災力向上の一環として、津波対策も進められ、ハードな防災施設とソフトな対策は「世界一のレベル」となった。なかでも、津波常習地帯の三陸沿岸は、国内でもっとも津波対策が進んだ地域であった。第二に、東日本大震災では、戦後もっとも大きな被害額を記録し、同時に、復興のために最高額の財政投資をした。それまで最大の被害額を記録したのは約150万人の大都市・神戸を襲った1995年の阪神淡路大震災であったが、その被害額は9兆6千億円（国土庁推計）、復興計画の総事業費は16兆3千億円であった。一方、東日本大震災では被害額は16兆9千億円（内閣府推計）、発災から10年間の政府復興予算は32兆円が計上された（注1）。第三に、東日本大震災は、日本が人

* 尚絅学院大学 特任教授

口減少の時代になってはじめて直面した大災害であった。それまでは、右肩上がりの社会的趨勢のなかで、災害復興をとげてきたが、そうした復興の仕方はもはや望めない。

本稿は、上記三点の特徴のうち、第二の特徴を取り上げ、そこから明らかになる東日本大震災の特徴を指摘し、最後に先進国の大災害が解決すべき課題を述べる。なお本稿では、主に津波被災地を対象にしている。また、被災状況や復興過程には地域間の差異も少なくないが、そうした地域的差異よりも全体的特徴を描き出すことを目的とする。一方、防災対策や復興対策に関する政策的解答を導き出すことを直接的な目的とはしていない（注2）。

2. 復興事業と復興まちづくり・住宅再建

津波の強大な力によって、ほとんどの建物は跡形もなく破壊された。被災地では瓦礫を処理した後に、「新しい安全なまち」を再建することを目指した。そのため、復興事業の中でも中心的な事業は住宅再建・復興まちづくり事業であった。復興庁『東日本大震災からの復興の状況と取組み』（2020年9月）で、2011～2019年度の復興予算の執行状況（「その他」を除く）をみると、住宅再建・復興まちづくりに12.9兆円（34.8%）、次いで原子力災害からの復興・再生6.7兆円（17.9%）、震災復興特別交付税5.5兆円（14.9%）、産業・生業の再生4.3兆円（11.7%）、被災者支援2.2兆円（6.0%）となっており、住宅再建・まちづくりが復興事業の中心となっていることが分かる。以下、この事業に焦点を当てて、復興の過程を見てゆく。

復興まちづくりの事業は、防災集団移転促進事業（防集事業）、土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業、漁業集落防災機能強化事業（漁集事業）である。集団移転事業は被災地から安全な高台の住宅地へ移転促進する事業、土地区画整理事業は市街地復興では盛土による地盤の嵩上げした土地を区画整理し安全なまちを創造する事業、復興拠点整備事業は新しい公共施設を作り新たな市街地を形成する事業、漁業集落防災機能強化事業は住宅移転も含む、漁村の防災機能を強化するための基盤整備事業である。さらに、災害公営住宅建設事業が加わって、被災地のまちの復興と被災者の住宅再建を支援した。一部の火山災害を除いて、日本の災害復興は原則的に「現地復興」で進められてきた。だが、今回の災害復興は大規模な居住地の移転が進められ、まちの姿が一変した。

こうした事業の全体規模は表1にみるとおりである。復興まちづくり事業の中心をなす区画整理事業、防災集団移転事業、災害公営住宅整備を含む住宅再建という三つの事業を取り上げて、復興事業の進展とその帰結をみてみよう。

表1 被災三県の住宅再建のための災害公営住宅の整備・宅地造成戸数（計画戸数）

	合計	民間住宅等用地		災害公営住宅	漁集事業
		区画整理事業	防集事業		
岩手県	13,310	4,911	2,101	5,833	465
宮城県	24,715	3,230	5,638	15,823	24
福島県	9,431	1,207	650	7,574	0
3県合計	47,456	9,348	8,389	29,230	489

復興庁、2019「第3回東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループ 資料3」

3. 復興まちづくりと住宅再建

3.1 区画整理事業

区画整理事業は、1919年の旧都市計画法によって、さらに、関東大震災の復興のために制定された旧特別都市計画法によって制度化された。事業実施としては、1923年の関東大震災後の震災復興に大規模に活用された復興手法である。関東大震災では東京において65地区、3,041 haで区画整理事業が実施された（中央防災会議、2008）。それ以降、戦後の戦災都市復興事業のなかで、「戦災復興区画整

理は115都市、6万haで計画され、最終的には112都市、1万9,600haに縮小されて実施された」（安藤元夫、1998：365）。1995年の阪神淡路大震災では20区域、約250haを対象として実施された。市町別でみると、西宮市は41.7ha、芦屋市34.6ha、神戸市143.2ha、北淡町20.5ha、尼崎市13.7haで、合計253.7haある（安藤元夫、1998：364）。東日本大震災の復興事業では居住系50地区、約2,800haで区画整理事業が実施された。

東日本大震災の区画整理事業を関東大震災と比べると、大都市東京（東京府の当時の人口は約450万人）で実施された区画整理と近い規模で実施されたことになる。阪神淡路大震災と比べると、全区画整理面積でみると10倍以上の規模で事業が行われている。個々の市町村別でみても、人口10,051人（2010年国調）の宮城県女川町だけで218.7haの区画整理が実施されたが、それは150万都市神戸市の震災復興の規模を上回っている。以上のように、これまでの区画整理事業と比べて、東日本大震災では従来の事業規模と比較にならない面積を対象として区画整理事業が実施された。

東日本大震災での区画整理事業をこれまでの事業規模と比較すると、この事業が「驚異的な規模」であったという量的な面だけではなく、次の三つの点で、これまでの区画整理事業とは質的にも異なっていた。

第一に 従来、区画整理事業は都市基盤（公共用地）整備と私有地を一体的・総合的に整備し良好な都市環境を創造する事業として実施されてきた。だが、東日本大震災での区画整理事業は、「良好な都市環境」のなかでも「災害への安全な環境」を形成するという目的が最も優先して、あるいは他の目的を排除して（「防災帝国主義的に」とも名付けられる）進められた。その「安全性の追求」という目的に関しても、一般の区画整理事業では「安全性の向上」といった時には、緊急車両のアクセスの確保、延焼遮断効果の向上や避難路の確保、交通事故の減少などと説明されるが、その「安全」の内容も異なっている。東日本大震災の多くの区画整地事業では、一定の条件を満たした場合には、土地の高上げ工事もなったが、通常の区画整理事業ではこうした土木工事は前提とされない。

第二に、これまでの区画整理事業は、都市中心部や新興住宅地で実施されることが一般的であった。こうした地域では、区画整理にともなう私有地の減歩を、事業完成後の地価の上昇や、投資の誘発によって補うことが期待されていた。この期待が実現可能な地域は共通して開発圧力が強い地域である。それに比べて、東日本大震災で区画整理が実施された地域の多くは、もともと開発圧力が低い地域であるばかりか、仮に区画整理事業が実施されても地価の上昇の可能性は低かった。

そのため、区画整理事業での減価補償制度が一般より多く適用されたのだと推測される。第三に、東日本大震災では、区画整理事業のなかの「減価補償制度」のもっている役割がこれまでの区画整理事業とは異なっていた。通常の減価補償制度は次のように活用されてきた。区画整理施行後の公共用地率が大きい地区等においては、宅地の利用価値が高くなり平均単価は上がるものの、宅地の面積の減少が大きく、地区全体の宅地総価額が減少する。このような地区を『減価補償地区』といい、宅地総価額の減少分が『減価補償金』として地権者に交付される。ここでは、区画整理事業を実施することで地域全体の宅地価格総額が減少する分を補填することで、事業を円滑に進めるといった目的がある。実際の事業のなかでは、減価補償金相当額をもって私有の宅地の一部を先行買収し、公共用地に充てることにより、事業以前の宅地総価額を小さくし、減価補償金を個々の地主に交付しなくてすむようにしている。このように通常は、減価補償金は区画整理事業後の宅地価格の絶対額の減少に対してなされる補償を意味している。だが、東日本大震災の復興事業においては、減価補償制度は「実質的には被災者の土地を買い取る希望を叶えるという役割」（姥浦、2014：52）に重点が置かれた。その結果、従来の区画整理事業よりも、区画整理対象地区の土地の公共的買収が多かったと推測される。

このように量的にも質的にも従来とは大きく異なる形で（事業実施主体の立場では「無理をしなから最大の努力を払って」）実施された区画整理事業であったが、それは次のような問題を生んだ。

第一に、区画整理事業に復興交付金から約4,600億円という莫大な費用が投資された。岩手県陸前高田市を例にすると、市の区画整理事業は、市の中心市街地である高田地区（186.1ha）、今泉地区（112.4ha）で、合計298.4haで実施された。ここでは、両地区ともに嵩上げ工事（高田地区ではおよそ10m）とともに区画整理事業が実施され、その費用は高田地区646億円、今泉地区901億円、合計

1,547億円に上っている（陸前高田市「陸前高田市震災復興実施計画 平成31年3月改定」）。

第二の問題は、土地区画整理後の未利用地の発生である。巨額の公的費用をかけたにもかかわらず、表2にみるように、土地活用の意向の定まらない土地が全体の3分の1近くに達している。

こうした未利用地が大量に発生した原因の一つは、区画整理事業に長時間を要したことであった。これまでの経験に照らしても区画整理事業は長期間を要する事業であることはわかっていたが、時間を短縮する特別な制度設計はなされなかった、さらに、過疎地域では、土地所有の相続手続きが住んでいない場合が多いために、さらに、その確認や法定相続人全員の了解を得るために多くの時間が必要となった（注3）。これまでの区画整理事業は数年、時には10年を超える時間がかかって実施されてきた。大震災後の、地価が極めて高額な神戸市の事例をみても、仮換地指定ですら2年以上を経過している（安藤、1998：364）。このように、土地所有者間の合意形成が必要でそれに要する時間が長期間かかることが経験的に分かっていた区画整理の手法は、果たして、災害復興に、通常の仕方で導入することは妥当だったのか、疑問が残る。

表2 被災3県の宅地活用状況（% 国交省調べ）

	防災集団移転 促進事業	土地区画整理事業	
		居住系	非居住系
岩手県	95.6	54	48
宮城県	97.0	81	61
福島県	94.9	60	97
全 体	96.4	68	63

防災集団移転促進事業は移転先の造成団地の戸数、土地区画整理事業は面積で算出
出所：国交省都市局 菊池雅彦、2021「東日本大震災からの復興の現状と検証」都市計
画学会 東日本大震災10周年シンポジウム 資料

3.2 防災集団移転促進事業

区画整理事業とどうよう、津波で大きな被害をうけた地域から集団移転を促す防集事業も大規模に展開された。

そもそも、集団移転促進事業は、1972年に制定された「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」に基づき、災害危険地区から住宅の移転を促進する事業手法として行われてきた。だが、制度開始から震災前まで40年間の実績戸数はわずか1,854戸にすぎなかった。

それと比べると、東日本大震災では、約10倍以上の規模、約23,300戸で実施された。ただし、集団移転事業の対象となった世帯がすべて集団移転先団地に移転したわけではない。移転元地から移転事業によってそれまでの居住地を離れた人約23,000世帯のうち、集団移転事業に参加した人は、用意された住宅敷地からみると約8,400戸（賃貸・分譲を含めて）にすぎなかった。

この事業は災害危険区域にある住宅を安全な場所に移転することを促すために、その住宅地を自治体を買取り、移転先の住宅団地を自治体が造成し、住民に貸出す、あるいは分譲する事業である。ここには二段階の過程があり、第一に危険区域の住民に移転を促すこと、第二に、その地区の住民が集団で新しい住宅団地に移転することである。この事業は「強制力のない任意事業」であるため、住民各自の、さらに集団移転に参加する場合には「関係者の合意形成」が事業を進める上で重要となると、本事業を主管する国交省からも説明されている（国交省、2012）。

危険区域からの住民の集団移転を効率的に進めるために、東日本大震災の集団移転促進事業は被災地にとって、従来の制度よりも大幅に使いやすいものに変更された。第一に地元自治体の負担がゼロとなり全額が政府からの補助となり、市町村の財政状況を考慮することなく、危険と判断した地域の住民に集団移転を提案することが可能となった。また、補助対象となる条件も、従来までの参加戸数10戸から5戸へと緩和された。さらに、移転する住民にとっても、移転元地の買上はもちろん、所得税の特別措置、移転費用の補助、住宅ローンの利子相当分の補助（従来は406万円であったが、722.7

万円に引き上げられた)、住宅ローン減税措置など、従来の集団移転よりもはるかに資金面でも手厚く支援されている。このように、実施主体の自治体に対しても、移転する住民に対しても、これまでの集団移転事業と比べて格段の支援がなされたのである(注4)。

また、防災集団移転促進事業に関連して、移転促進地域から移転するが集団移転に参加しない人に対しては、がけ地近接等危険住宅移転事業という「別メニュー」が用意された。この事業を活用すると、危険住宅の除去費用や住宅ローンの利子相当分の補助があり、それを活用して個人で住宅地を求めて住宅を新築することもできる。

以上のように、移転促進区域面積は300地区以上、3,349ha(鈴木涼也ほか、2018)で大規模に防災集団移転事業が展開され、移転先の団地としても838haの用地が造成された。

この事業は多くの問題点が指摘されている。第一に防災のための「集団移転促進事業」と名づけられているが、実際の事業においては、被災地の集落全戸と一緒に安全な地区に移転するケースは皆無であり、ほとんどの集落では元の住民の半分以下の住民しか集団移転に参加していない。さらに、集団移転世帯の3分の1は移転先に建設された災害公営住宅に入居している。

平野部の集団移転事業は、移転先の用地造成が容易だった。そのなかでも、もっとも早く移転が完了し「成功した事例」と称賛されている集団移転の事例、岩沼市玉浦西団地においても、被災地の6集落から約6割の人しか集団移転事業に参加していない(田中暁子、2017:144)。一方、リアス式海岸部では平野部とは異なり、平地が少なく小さな入り江に張り付くように小規模集落が存在しており、移転先の住宅地を確保するためにも、丘陵地を整地するなどの大規模な土木工事を必要とした。そうした地域の事例を女川町の中心市街地以外の15集落でみる(表3参照)と、全戸数642戸のうち集団移転に参加したのは223戸、参加率34.7%にとどまっている(女川町、2015)。さらに、この世帯のうち戸建て住宅(敷地の分譲・賃貸を含む)114戸、災害公営住宅109戸で、それまでの持家戸建て住宅に大半の人が暮らしていた地域とは、大きく性格を変化させている。

表3 女川町 周辺部の漁業集落の移転状況

集落名	死亡率 %	全壊率	全戸数	最終的移転			
				合計	参加率	住宅	公営
指ヶ浜	12.6	96.9	32	17	53.1	10	7
御前浜	13.1	95.2	63	16	25.4	12	4
尾浦	8.0	98.7	75	44	58.7	21	23
竹浦	8.0	95.6	68	34	50.0	24	10
桐崎	0.0	100.0	28	17	60.7	6	11
高白浜	6.4	89.3	28	13	46.4	3	10
横浦	9.6	97.1	35	17	48.6	11	6
大石原	0.0	100.0	7	0	0.0	0	*1
野々浜	4.5	96.3	27	6	22.2	1	5
飯子浜	6.7	100.0	28	15	53.6	14	1
塚浜	7.7	100.0	55	12	21.8	10	2
小屋取	2.8	なし	防集なし	0	0.0	0	*1
寺間	6.2	63.4	93	7	7.5	1	6
出島	3.7	80.6	103	25	24.3	1	24
江島	0.0	なし	防集なし				
中心以外	6.8		642	223	34.7	114	109 *111

* 防集事業の説明にはなし、公営住宅の建設戸数の資料にはあり
女川町、2015『女川町防災集団移転促進事業計画書 平成24～27年度』

集団移転事業が結果的に、被災地のコミュニティ居住者をバラバラにし、半数以上の人は元のコミュニティから離れてしまった。しかも、新しい住宅地は借家型地域の性格が強くなり、その分、移転後のコミュニティのもつ定住性は低下した。そればかりか、移転に際して、農漁村に多く見られた三世帯家族が高齢者世帯と若者世帯に世帯分離する（注5）ことにより、次世代での定住性も著しく低下させた。

第二に、こうした離散を促す結果となった集団移転事業は、それまでの小規模集落を一層小規模なものにした。人間関係が濃密で小規模な漁業集落を形成して地域が、さらに規模が小さくなった。極端な事例では、石巻市雄勝町分浜集落では、大震災以前43戸の住民が高台に集団移転を計画したが、最終的に高所に造成された団地に転居したのはわずか2世帯のみであった。こうした小規模集落では集団移転に際して、若年層が転出し高齢者だけが地元に残るケースが多く、そのため高齢化が進んでおり、今後ますます、人口減少が予想される。高齢化や世帯の減少の影響を受け、将来、こうした集落ではコミュニティとしての共同活動すら成り立たなくなることが危惧される。

第三に、以上の点を被災者からみると、集団移転事業に「乗れなかった」人が多いということである。「乗れなかった」ということは、行政が用意した集団移転事業による生活再建の仕方と、被災者が希望し、あるいは自分が選択可能であった生活再建方法が一致しなかったことを意味している。集団移転事業全体を見ると、たとえば、石巻市では「半島部で造成した612区画のうち、86区画は空き地のまま。被災者以外にも対象を広げて募集しているが、買い手は見つからない。市街地に造った852区画は人気が高く、空き区画がないのと対照的だ」（KHB東日本放送、2020年5月31日）といわれるように、過疎地域ほど、元々の集落に近くに造成された集団移転団地への移動が少なかった。

第四に、集団移転事業によって発生した土地問題である。とくに深刻なのは、移転の元地の問題である。調査時期によって状況は異なるが、2014年の津波被災12市町の調査では元地利用について「計画策定中」25%、「見通しが立たない」が47%であった（都市計画コンサルタント協会、2014）。最近の復興庁によれば、「移転元地の約7割で利活用が決まっている」（復興庁、2019）と報告されているが、逆に言えば、現在でも集団移転のために買い上げた公有地のうち3割の土地の活用方法が未定であることになる。

このように集団移転元地が未利用のままであるのは、①もともと人口減少が続いているため土地への需要が低いこと、②移転住宅の市町村による買取りした公有地と、買取りの対象とならなかった土地（あるいは、所有者が買取りを希望しなかった土地）が混在し「公有地と私有地の混在」している状態となり利用しにくいこと、③漁村部を中心に漁港周辺の土地利用が漁業関係に限られているため、元地の新たな利用者が少ないことが原因である。

第五に、リアス沿岸部を中心に、高所移転先は山地を切り崩して団地を造成する工事をする必要があるため、集団移転事業費は高額となった。たとえば、女川町の周辺15漁業集落の集団移転事業では、移転する一世帯当たりの費用は0.18億円～1.05億円、平均一世帯当たり0.73億円の費用を要した。

第六に、広範囲に実施された集団移転事業は、人口減少地域にいつそう分散的な地域構造を作り出した。集団移転後に、リアス沿岸の三陸地域では住宅団地が小高い丘の上に点在し、商業や業務地域は臨海部の低地にあるといった分散型の地域構造が出現した。そのため、現時点でも、生活上の問題点として買い物や公共交通の点で生活環境が悪化したといわれている（室井、2022：14）が、分散型の地域構造の中で今後、生活を続けるためには、過疎地域で維持が難しい公共交通を維持し、通学・医療・買い物の利便性をどう確保できるかという将来の課題を自治体に背負わせた。このことは、住民からみれば、こうした生活上の不便さを補うコストをどう負担するかという課題である。

3.3 住宅再建

大震災で全壊が約12万戸、半壊が19万戸、合計約31万戸が被害を受けた。被災時点から、被災地での住宅再建の動きをトレースしてみると次のようになる。緊急期から応急期にかけて避難所が開設された。その後、応急仮設住宅、借上仮設住宅、公営住宅などへと一時的ながら、世帯ごとに住居が確保された。被災三県では、応急仮設住宅が51,867戸、借上仮設住宅が54,067戸、公営住宅など5,165戸用

意された（米野史健：26）。被災地全体では、仮設住宅の供給のピークは2012年4月で、応急仮設住宅48,913戸、民間賃貸住宅68,616戸、公営住宅等6,164戸、合計123,723戸供給された（復興庁、2017：3）。

本格的な住宅再建に向けて、防災集団移転の推進のために、全壊となった被災家屋3.7万戸の住宅地を自治体を買取った。その世帯は、防災集団移転団地に0.54万戸、災害公営住宅に0.45万戸入居したが、残りの大半、2.4万戸はそれ以外の地区へ移転していった。

復興事業が完成した時点から見ると、防災集団移転団地に0.84万戸、復興事業で進められた区画整理地内には0.93万の宅地がつくられ、災害公営住宅は3.0万戸建築された。これらの住宅地や公営住宅がすべて利用されていると仮定して、以上を合計すると、4.77万戸が行政による復興事業で新たに作られた住宅地や住宅で生活を再建していることになる。大震災後の新築住宅建設戸数を、被災者生活再建支援法による新築家屋建設者への支援金（法的には、被災者生活再建支援金の加算支援金）支給件数で推計すると、その件数は13.5万件である。以上から、全住宅再建戸数13.5万戸のうち、防災集団移転事業、区画整理事業、災害公営建設という、行政による復興事業によって新しい住居に入居した世帯は4.77万戸に過ぎず、8.73万戸は行政が用意した住宅地や公営住宅以外に、自主的に住宅再建したことが分かる。

行政的に「安全な住宅団地の造成と被災者の移転促進」、自己資金で住宅再建ができない被災者への公営住宅の提供、被災地の現地復興を支援するための土地の高上げと区画整理といった行政の復興事業は、巨額な費用と長期間の時間を使って計画通り完成した。このことは、行政からみれば「計画通り」復興事業が完成したことになり、図1のように、その事業成果が説明されている。それにもか

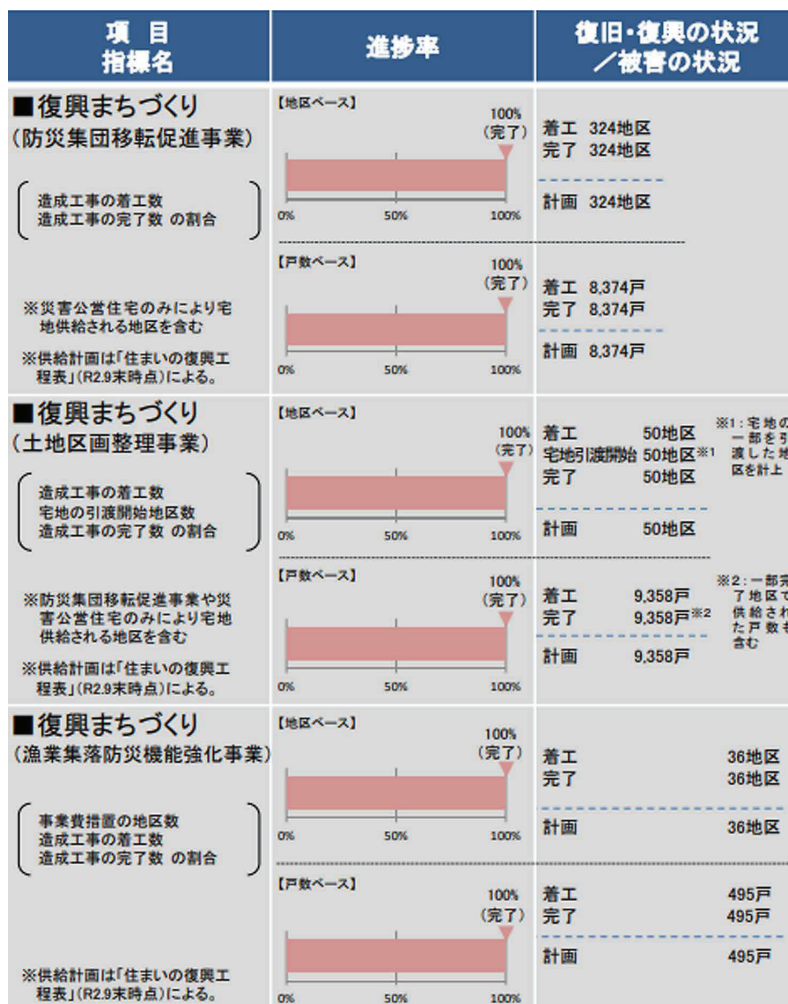


図1 公営住宅・まちづくりの復興状況
復興庁「復興の現状 令和3年3月10日」(復興庁HP)

かわらず、その行政が提供した三つの住宅再建支援事業を使って住宅再建した人は全体の3分の1の被災者にすぎなかった。残りの3分の2の人々の住宅再建はこの国の政策の枠外にあり、行政の復興事業を使わずに自己再建したのである。

このことは何を意味しているのであろうか。たしかに行政的には住宅支援の復興事業は完成した。だが、被災者がその恩恵を受けたのは3分の1にすぎず、被災者からみると、行政が進めた復興事業は「自分の希望とは異なるもの」ものであったのである。ここには、行政が提供する住宅再建築と被災者の住宅再建方法の選択には大きなずれがあったのである。

4. 復興まちづくりの基礎となるリスク評価と危険区域設定

上の復興まちづくり事業の出発点には、津波の激甚な被災を受けた地域を危険区域に指定して、住宅建設を規制することによって「安全な地域」を構築するという政策があった。そして、この危険区域指定の基礎には、災害対策の考え方の転換があった。まず、危険区域指定についてみてゆこう。

4.1 危険区域設定

区画整理事業、防災集団移転事業、被災者の住宅再建は、津波の激甚被災地から住宅を安全な場所に移転させるという方針のもとに進められ、そのために、どの区域を危険区域として設定するかを決定しなければならなかった。このように、この危険区域指定のあり方が、復興まちづくりの大枠を規定していたのである。

危険区域を決めるにあたって多くの自治体が基準にしたのは、「2・2ルール」であったといわれている。それは、「今回の津波災害や、世界各地の津波災害から推計された津波被害関数の研究により、浸水2m、流速2m/秒を越えると一気に建物の流出率が高まる…ことから、L2津波が来た場合、シミュレーションによって、浸水2m流速2m/秒を越えるところは、居住を制限しようというものである」（平野、2012：21）。東日本大震災の被災地の実証的な調査からも、「浸水深と建物被災状況の全般的な傾向を把握したところ、浸水深2m前後で被災状況に大きな差があり、浸水深2m以下の場合には建物が全壊となる割合は大幅に低下する傾向がみられる」ことが、図2のように示されている。この調査を行った国交省の立場では、「浸水深と建物被災状況の調査結果は、安全性の基準を示すものではない」（すなわち、国交省がこの結果に基づいて自治体にこの基準の採用を指示するものではない）としながらも、復興の現場では、「各地域において、復興計画の検討にあたり、津波浸水シミュレーションや土地利用調整ガイドラインと併せ、被災リスクを評価するための基礎資料として活用された。例えば、岩手県では、復興まちづくりや土地利用の考え方において、被災現況調査による浸水深と建物被災の状況や過去の学術研究等から判断して、建築物に壊滅的被害を及ぼさな

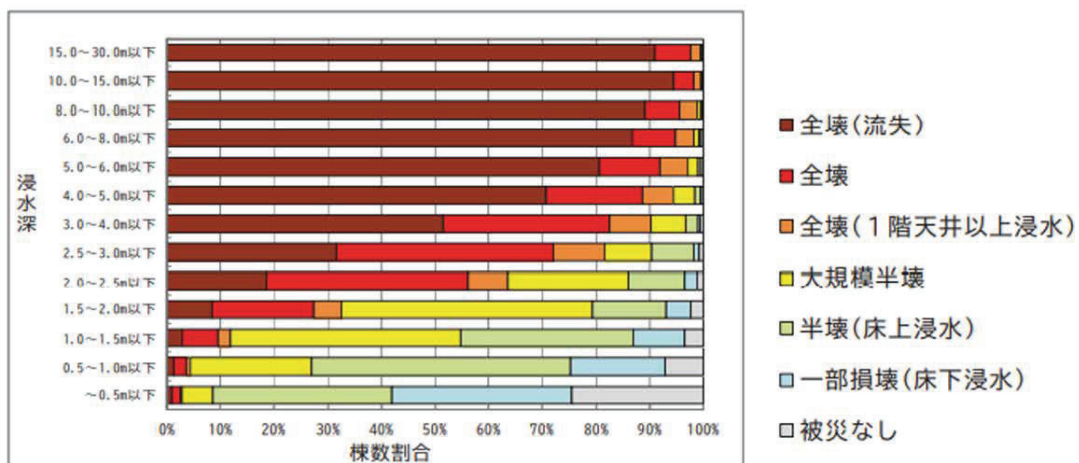


図2 浸水深に対する建物被害の割合

い許容浸水深の目安を概ね2m以下としている」(国交省、2012a)と述べ、政府として指示はしていないが、自治体の側で、この基準で危険区域指定の基準としていることを認めている。各自治体の危険区域指定の基準の調査からも、大きな傾向としては、東日本大震災での2mの浸水があった地域を基準に危険地区していることが報告されている(松本英里・姥浦道生、2015；鈴木涼也・川崎興太、2018)。

具体的にどの地区を危険区域に指定するかは自治体の選択に委ねられた。危険区域は、制度的な手続きとしては建築基準法第39条に基づき、市町村が条例によって区域指定した。

その結果、被災三県で、危険区域指定している市町村の浸水面積(約47,100ha)のうち33.4%、15,700haという広大な面積が危険区域に指定された。自治体にとっては、激甚被災地についても危険地区に指定せずに、嵩上げ工事をした後、区画整理をして新しい市街地を造成するという選択肢もあった。この選択は、居住を、従前の土地状態では危険と判断したという意味では、危険区域指定していないだけで、実質的にはそのままでは居住するには危険として判断したのである(もちろん、集団移転先の団地の例のように、嵩上げ、区画整理を実施した地域はすべて居住可能な地区として取り扱われているわけではない)。そうした解釈に立てば、実質的な危険区域として扱われた浸水地域は、33.4%よりもさらに広いことになる。

この危険区域指定は、市町村ごとに広狭の違い、浸水面積当たりの危険区域面積率の違い、指定の仕方(一律居住禁止区域にするか、危険区域内でも段階を設けて条件付きの居住を認めるかなど)の違い(松本英里・姥浦道生、2015；鈴木涼也・川崎興太、2018)がある。本稿では、地域ごとの差異ではなく、復興の全般的な特徴を明らかにするという目的から、この地域ごとの差異は小さくはないが、この差異は別の機会に論ずることとする。

4.2 危険地区設定の基礎にある防災対策の理念変更

この危険区域の設定の基礎には、次のような二つの重要な防災対策の考え方の転換があった。

第一に、これまで復旧の基準として「既往最大の原則」が採用されてきた。この原則は、これまで経験したもっとも大きなハザードに対して対応できる防災施設を整備するという考え方である。しかし、今回のような10m、場所によっては20mを越えるような津波高を基準に、防潮堤を三陸海岸全体に築くことは不可能である。日本の防災対策の基本的な方針を決定する中央防災会議において、「千年に一度」とも称される低頻度大災害であった東日本大震災のようなハザードについては、「最大クラスの津波に備えて、海岸保全施設等の整備の対象とする津波高を大幅に高くすることは、施設整備に必要な費用、海岸の環境や利用に及ぼす影響などの観点から現実的ではない」との認識が示された(中央防災会議、2011：10)(注6)。そのため、東日本大震災での津波高を前提とした防潮堤の整備はなされないことになった。

「既往最大の原則」の放棄は、第二に、「防災から減災」という原則の転換につながってゆく。「防災から減災へ」の転換を復興構想会議では、「今回の津波は…この規模の津波を防波堤・防潮堤を中心とする最前線のみで防御することは、もはやできないということが明らかとなった。…今後の復興にあたっては、大自然災害を完全に封ずることができるとの思想ではなく、災害時の被害を最小化する『減災』の考え方が重要である。この考え方によって、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また経済的被害ができるだけ少なくなるような観点から、災害に備えなければならない」(東日本大震災復興構想会議、2011：5)と説明している。「減災の原則」はすべてのハザードの被害をゼロにすることはできないことを前提に、最低限人命を守り、その被害をどう減衰させるかに注力すべきだという考え方である。今回の被害を踏まえて、「海岸保全施設等に過度に依存した防災対策には限界があった」(中央防災会議、2011：6)ことを反省し、今後は「最大クラスの巨大な地震・津波」を想定に加えながら、「ソフト対策とハード対策のとりうる手段を組み合わせ」(中央防災会議、2011：15)た総合的な対策を採用してゆくべきだとしている。このことは、「住民等の避難を軸に、土地利用、避難施設、防災施設などを組み合わせ、とりうる手段を尽くした総合的な津波対策」(中央防災会議、2011：9)とも説明される。

既往最大の原則の放棄と減災の考え方の導入という理念変更のもとに、今後の津波対策の前提として、津波をL1、L2の二種類に区分した。「発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波」をL2とした。L1津波は、「最大クラスの津波に比べ発生頻度は高く、津波高は低いものの大きな被害をもたらす津波」で、「防潮堤など構造物によって津波の内陸への侵入を防ぐ海岸保全施設等の建設を行う上で想定する津波」（中央防災会議、2011：9）である。このように、L1津波は従来通り防潮堤等に対応するが、L2津波は海岸保全施設による防災対策では対応できないため、「被害の最小化を主眼とする『減災』の考え方にに基づき、対策を講ずる」（中央防災会議、2011：15）べきだとした。

4.3 防災対策の変更された理念の政策への転換

こうした安全性確保の基本的な考え方に基づいて、具体的には、L1津波に備えて防潮堤などの防災施設を整備する。L2津波に対しては、中央防災会議レベルの議論では「住民等の避難を軸に、土地利用、避難施設、防災施設などを組み合わせ」た「総合的な津波対策」が必要だとされた。東日本大震災の発災後、政府の復興基本方針の素案作りのために設置された東日本大震災復興構想会議は『復興への提言』において、今回のような大規模な津波の前では「海岸保全施設等に過度に依存した」防災対策では不十分であると述べ、「『逃げる』ことを前提とした地域づくりが基本」（東日本大震災復興構想会議、2011：6）としながらも、被災地の復興パターンとして5つの地域類型を提示した。第5パターンの液状化被害の地域を除いて、基本的には被災地の復興は「住居などを高台に移転することを基本」に、「平地においてはできるだけ産業機能などのみの立地」（東日本大震災復興構想会議、2011：7）とするよう、将来の津波リスクを避けるために、高台移転を提言している。

復興事業の実施段階では、「総合的な対策」のなかの特定項目、土地利用規制が前面に押し出されてくる。具体的にみると、東日本大震災で大きな被害を受けた地区（あるいは、津波のシミュレーションで浸水する可能性がある低地）を危険地区に指定し、非居住用の土地利用に限定し、住宅は原則としてL2津波でも浸水しない地域に建設する。そのため、甚大な被害を受けた地域では、住宅を高所移転するか、あるいは、その住宅市街地の土地を嵩上げして安全を確保するか、いずれかの対応が求められた。

その事業を国交省は自治体に対して、図3のように進めると説明している。L1の津波に対して海岸堤防を整備し、陸上への侵入を防止する。整備された防潮堤が越えてL2の津波が発生した際の対策としては、第一に住宅の高台移転、第二に盛土による地盤の嵩上げ、第三に二線堤の構築（あるいは多重防護）という三つの選択肢を示した。

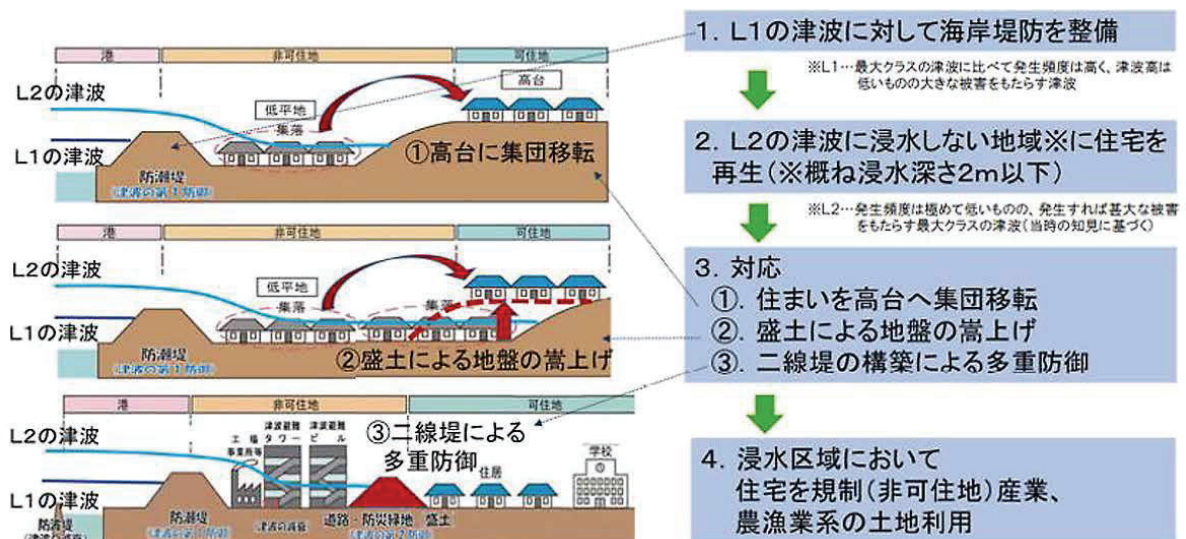


図3 国交省の安全な市街地の確保のための復興まちづくり計画モデル（復興庁HP）

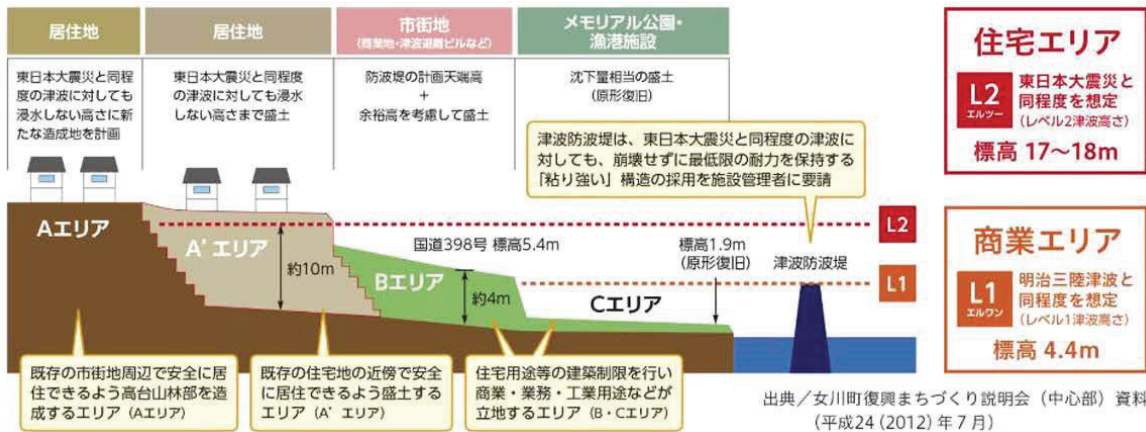


図4 女川町での復興まちづくりの説明(『女川町 復興記録誌 2011-2021』: 62)

こうした政府の示した方針に基づいて、自治体は自分の地域の実情を踏まえて、三つの選択肢のなかから事業の選択を行った。復興まちづくりを宮城県女川町の例を示せば、図4のようになる。この図において、L1津波を防げるよう防潮堤を整備し、それを越えてくるL2津波に対しては、居住地に被害を及ぼさないように嵩上げするか、高地移転するかという土地利用規制をかける形で対処する。嵩上げか高地移転かの選択については、財政投資の効率性の観点から、嵩上げ・区画整理事業の対象は復興事業完了後の計画人口密度が40人/ha以上という基準が示され、その基準に達しない農漁村部では集団移転事業が選択された。そして、政府から「防災上必要となる土地の嵩上げについては、計画人口密度(40人/ha)以上の区域について、計画されている海岸保全施設等を前提として既往最大津波(今次津波等)に対して浸水しない程度までの土地の嵩上で費用を限度に国費算定対象経費(限度額)へ算入することが可能である」(国交省都市局、2012)との方針が示された。ここでは、一定以上の人口密度を有する市街地は嵩上げ事業を行うことが可能であり、その事業費は全額国からの補助金によって賄われた。ただし、港湾都市の性格上、臨海地域に立地する漁業関連施設や工場などは高台移転できないため、L1対応の防潮堤の後背地を利用することとした。

この女川町の事例にみるように、自治体側からすれば、政府が全額、集団移転事業費を負担してくれるのであれば、住民に対して、安全な高台に居住地を移し、あるいは、高台移転ではなく嵩上げによって安全を確保することを勧めることが「最良の選択肢」となる。非居住の商店街や業務地域はL1津波に浸水しないレベルまで嵩上げして、安全を確保する。臨海部から移すことのできない漁港施設等は地震による地盤沈下の埋め戻した土地に立地するといった復興事業が進められた。

ここで第一に注目すべきは、津波防災対策上は「既往最大原則の放棄」が示されたが、住宅地の再建については、既往最大津波(今次津波等)に対して浸水しない高台への移転はもちろん、浸水しない程度までの土地の嵩上げが、事業ベースでは認められたのである。第二の注目点は、「手のひらを返したような」土地利用規制の導入である。東日本大震災が起こるまで、三陸地域では津波防災のための土地利用規制はまったく行われてこなかった。全く行われていなかったばかりか、むしろ、戦後、津波浸水危険区域への開発や埋め立てが進んだ。だが東日本大震災の復興事業では、以上にみてきたように、土地利用規制が広範囲に導入された。それは、180度の政策的な転換であった。

4.4 街づくり・住宅再建の復興事業の全体像

図5にみるように、市町村が主体となって進められてきた街づくり・住宅再建の復興事業は、防災対策の転換にともなう危険地区指定のあり方のうえに成り立っていた。

そして、後に述べるように、危険地区指定と防災対策の転換は、リスク評価のあり方によって規定されていた。

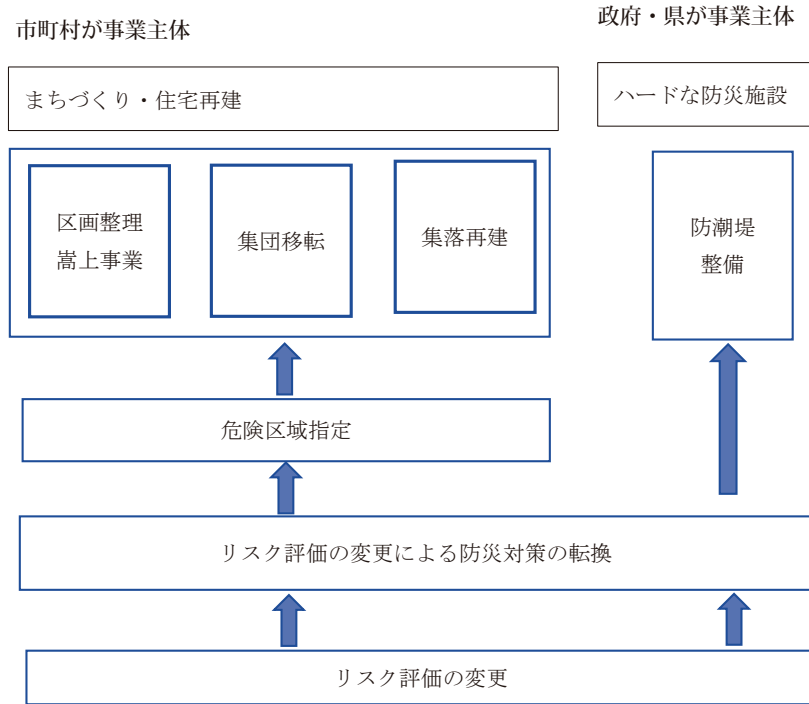


図5 まちづくり・住宅再建の復興事業と防潮堤整備の基礎にあるリスク評価

5. 復興事業の特徴

以上、復興事業をまちの復興と住宅再建を中心にみてきた。ここから見えてくる復興事業の特徴は、第一に復興がオーバースペックであったこと、第二に復興事業は被災地や被災者を周辺化するものであったという点である。この点をもう少し詳しく見てみよう。

5.1 オーバースペックな復興事業

復興事業がオーバースペックだった（注7）ということは、なによりも事業規模が過大であったことに現れている。過去の集団移転事業や区画整理事業の過去の実績に比べて、東日本大震災の事業規模は比較にならないほど大規模である。そのことは当然のことながら、巨額な事業費を必要とした。そのため、復興事業の実行主体であった自治体の財政規模は被災前の数倍あるいは十数倍になった。その結果、この事業実施には自治体職員だけでは足りずに、政府、非被災地自治体、公共事業に携わる民間機関からの大量の人的応援が必要となった。

以上のことを「復興のトップランナー」ともいわれた宮城県女川町の事例で具体的にみてみよう。女川町の普通会計は、震災以前の2010年の普通会計の歳入は61.5億円であったが、震災の年には283.9億円と4.6倍に、翌2012年はピークを迎え839.0億円と13.6倍に膨張した。こうした事業規模が一挙に拡大したため、「女川町は、未曾有の災害に伴う復興事業に対し大規模造成工事の経験やノウハウをほとんど持っていないばかりか、流出した行政機能の回復のほか、住民の生活再建支援に係る業務が膨大で、復興まちづくりに携われる人材が極度に不足していた」（宇野、2021：108）。女川町職員では足りずに、たとえば、2015年4月1日現在で派遣職員が63名（町職員182名）、同年度中では延べ人数で24,157人の派遣職員の人的応援が必要となった。

こうした過大な事業規模のため、復興事業には長期間の時間を要した。たとえば、集団移転した住民に住宅用地を提供するには、計画の半分の量を達成するまでも5～6年を要した。自分で住宅再建が可能である世帯をとってみると、2年～3年で新しい住宅建設に着手している（矢ヶ崎・吉次、2014：226）ということを見ると、被災者は2・3年で恒久的な住宅に落ち着いたかったのであるが、そうした被災者の希望とはお構いなく、行政はいったん決定した事業計画を計画通りに実施したので

ある。ここでは、復興事業の「行政の時間」は、「人びとの生活の時間」から大きくかけ離れていた。

以上見てきたように、莫大な復興費用を投下して進められた市街地や住宅のための空間整備であったが、新規に作られた住宅団地や区画整理が完了した市街地では利用が未定の空地などが大量に生み出された。加えて、震災前に3.7万戸の住宅があった土地を自治体を買取った移転跡地も、公有地と民有地が混在するなど、利用しにくいままに残された土地が少なくなかった。そうでない場合でも、移転元地の土地利用計画がなかなか立たなかった。利用を積極的に進めたケースでも、もともと土地の需要の少ない過疎地域であった地域では、自治体が「工夫して」公園やスポーツ施設を建設したとしても、将来的には、期待どおりの利用がなされるかどうか疑問である。さらに、そうした公園や施設の維持管理のための費用負担が自治体財政を圧迫しないかも危惧される（注8）。

災害公営住宅は、自己資金で住宅を再建できない被災者のために、安価に住宅を提供するものである。災害公営住宅の建設は、計画段階で、家を失った被災者に公営住宅入居の希望調査を繰り返し実施し、希望世帯数の変化に応じて建設戸数を調整した市町村が多い。しかし、結果的には、災害公営住宅完成後、空き家が発生している。それは表4にみるように、被災3県全体で7%、なかでも、原発避難を余儀なくされた福島県での空き家率が11.9%に達している（復興庁、2019「住まいとまちの復興」）。

災害公営住宅の空き家問題は、現時点での問題だけにとどまらない。現在、災害公営住宅は高齢者率が高いが、そのことは、近い将来、入居者が亡くなることを意味しており、かりに「目的外使用」あるいは「目的転換」として、被災者以外の入居を積極的に進めるとしても、仙台大都市圏や地方中心都市市街地には入居希望者が見込めるが、それ以外の地域では、地域全体の人口減少傾向の中で、入居者が確保できない可能性がある。さらに将来の公営住宅問題としては、一定期間は、家賃は低額に据え置かれるが、その期間を経過後は、一般の公営住宅と同様、入居者の収入に応じて家賃が値上げされることになり、そのための退所者が増える可能性がある。この2つの可能性のなかで、自治体は公営住宅の入居者確保の問題に直面することになりかねない。

こうした入居者の確保の問題に並行して、公営住宅を維持管理する自治体が、十分維持管理費を負担できるかという問題にも直面することになる。将来、人口減少が進み、地方税の収入が十分確保できない場合、その管理費用な大きな負担となりかねない。

このように、復興事業は事業規模が過大であり、事業費が過大であり、その事業遂行のための人的資源も不足して、過大な事業を遂行するために復興に長期間を要した。さらに、以上のような過大な費用や時間、人的資源を投下して作り上げた空間が将来の需要に対してどころか、現在の需要に対してすら過大であった。これらを一括して、ここでは、オーバースペックな復興であったと評価する。

ここで再度、何に対して過大なのかを考えてみよう。第一に土地の需給関係において、復興事業によって生まれた土地、とくに住宅用地が過剰であった。第二に、投下された復興予算が過大であった。過大な復興事業はこの過大な復興予算に支えられていた。第三に、この地域の現状の人口にとって、復興事業規模全体が過大であったために、その事業が生み出した市街地、公営住宅、防災施設、公園やスポーツ施設などが過大である。さらに、将来推計人口を勘案すれば、この過大さはさらに増幅される。

表4 東日本大震災の被災3県における災害公営住宅の入居率（戸数ベース）
2019年3月末時点

	管理戸数 (A)	入居決定戸数 (B)	率 (B/A) %
岩手県	5,543	5,102	92.0
宮城県	15,814	15,130	95.7
福島県	7,574	6,673	88.1
被災3県計	28,931	26,905	93.0

* 調整中及び原発避難からの帰還者向け災害公営住宅の戸数を含んでいない
復興庁、2019「住まいとまちの復興」

一般に、市町村の総合計画は将来の地域の人口規模を基礎に策定される。復興計画も例外ではない。実際の復興計画をみると、それらは、それまでの人口減少傾向を全く無視して、現状維持、或いは人口増加を前提として策定された。岩手県では12市町村中11市町村、宮城県では18市町村中16市町村の復興計画では人口減少、少子高齢化の視点が欠落していた（佐々木昌二、掲載日未記入）。こうした、それまでの人口減少を復興計画に織り込まずに策定したことについて、陸前高田市市長は次のように述べている。「『2万5千人』。11年末の計画で陸前高田市は目標人口をこう掲げた。実際には人口減が見込まれていたが、当時の2万2千人から3千人増やす、とした」。なぜ、こうしたのかを、戸羽太市長は17年の朝日新聞の記者に「『みんな泣いている状態で、現実的な数字では頑張ろうという気が起きない。市民を励ます数字だった』と述べた」（朝日新聞2021年1月11日）。続いて、記事は、かように過大な人口見積もりにもとづいて計画された復興「巨大工事には時間がかかり、内陸部で自宅を再建する人が相次いだ。造成した宅地の希望者は減り、利用予定のない空き地が6割を占める。いまの人口は1万9千人を割っている」と現状を解説している。過大な人口予測を基にオーバースペックな事業を展開したことは結果的に、地域と市民を「励ます」ことにならなかったばかりか、事業の長期化につながり、ますます人口の流出を招いた。

こうした問題に対して、行政は何も対策をしなかったわけではない。行政は、住宅地や住戸を供給過多にならないように繰り返し被災者への意向調査を実施し、その結果から復興事業の実施計画を修正してきた。また、遅れがちな復興事業の迅速化を促す政策（復興交付金の活用による「効果促進事業」）を打ち出し、さらに、政府は自治体の事業計画の膨張に一定の歯止めをかけるため、一部地元負担制度を途中から導入した（注9）。しかし、復興事業の制度設計の根幹を変えることはなかった。

復興事業がオーバースペックになった背景には、さまざまな要因が指摘できる。第一には財政上の要因（過大な被災額推計、復興予算の過大さ（注10）、復興予算の運用の仕方としての地元負担ゼロによる「モラルハザード」）、第二に政治行政的要因（政権政党内の政治的混乱、とくに、原発事故を伴ったことによって生じた混乱、その後の政権交代、従来までのハード中心の復興事業の継承、復興付加税の成立、財政規律の弛緩）、第三に経済的な要因（経済の浮揚策としての復興事業の推進、財界からの期待、とくに公共事業の冷え込みの脱出の期待）などがあった。これらの背景的要因がどう絡まり合っていたのかを、今後検討しなければならない。

5.2 リスク評価と危険区域指定

この復興事業の根幹にあったのは「安全性の確保を最優先して復興事業を進める」という方針を支えているリスクの考え方の大転換である。その考え方に立って、15,700 haと広範に危険地区を指定し、その危険区域からの大規模な移転を進めてきた。この結果、復興事業の規模は否応なく膨張した。逆に言えば、こうした広範な危険地区指定を前提とすれば、オーバースペックな事業にならざるをえなかったのである。

では、広大な危険区域指定を導いたものはなんだったのであろうか。その根底的要因はリスク評価の変更であり、そのリスク評価の変更にもなって行われた津波防災対策の転換であった。

まず、リスク評価の変更からみてゆこう。

ただし、東日本大震災発生後のリスク評価の転換について、政府レベルでも自治体レベルでも、正面切って検討がなされたことも、明確な基準が示されたこともない（注記11）。むしろ、日本の都市計画事業が事業中心主義的に実施されてきた（渡辺、1998：9；田中、2010）のとどうように、こうした基本的な原理的な議論がなされないままに、リスク評価の転換が「関係者の暗黙の理解」のもとに進められた。しかし、こうした事業の根底にあったリスク評価の転換を正面切って再検討しないままに放置すると、今後の復興事業も同じ運命をたどることになる。同じ過ちを繰り返さないためには、どこにオーバースペックな復興事業に導いた原因があったのか、その根底にあるリスク評価の転換を議論の俎上にのせなければならない。

さまざまな断片的な理念の変更と、復興事業の進め方を繋ぎ合わせながら、リスク評価の転換を整理してみよう。

大災害が発生すると、リスク評価が大きく変化することは「自然のこと」である。たとえば、東日本大震災にともなう福島第一原発事故の発生を受けて、すべての原発は「安全なもの」から「危険なもの」にリスク評価が逆転し、それに基づいて、日本のすべての原子力発電所は停止を余儀なくされた。日本各地の原子力発電所は大地震の揺れなどの影響がみられないにおもかわらず、そうしたリスク評価が転換したことによって、停止にいたった。どうように、津波を経験した住民は、自分の住んでいる場所が「安全な場所」から「危険な場所」へと評価を変え、移転を目指した。

政府レベルでの津波のリスクについて考えてみよう。ここでは、リスク評価という言葉は使っていない。リスク評価の前提となる「想定」という形で議論している。発災から約半年後に出された中央防災会議、「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」の「報告」において、今回の地震は「過去数百年間の地震の発生履歴からは想定することができなかった」（中央防災会議、2011：3）とし、「従前の想定手法の限界」があったことを認めている。その上で、「今後、地震・津波の想定を行うにあたっては、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討してゆくべき」（中央防災会議、2011：7）との見解を述べている。防災対策立案の過程では、一般に、リスクは「発生頻度×破壊の程度」を考えられてきた。しかも、いかに破壊の程度が大きいものであっても、発生頻度が極めて低いハザードに対しては、費用対効果の面から、そうした低頻度大災害を対策上カバーすることは例外的であった。原子力発電所の防災対策においても、福島第一原発事故では、理由はさまざまであれ、貞観の地震津波についての知識はあったが、それに直ちに備えることはしてこなかったのもそのためである。

その上で、先に説明したように、津波をL1津波と、「発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波」であるL2津波とを分け、それぞれに対策を提案した。ここでは、発生頻度の極めて低い災害をも含めてリスク評価するという方針が示された。

このリスク評価は政府側からのものであるが、では、被災者自身はどうリスク評価を変更したのだろうか。住民自身もリスク評価という言葉では語っていない。むしろ、素朴な感情のなかで、今まで生活してきた場所のリスクを語っている。津波浸水域の被災者の声を拾ってみると、これまで暮らしてきた名取市「閑上を愛しているが、あの津波を経験すれば、とてもあそこには住めない」（朝日 20131011）、仙台市宮城野区蒲生地区住民は「家族はみな津波が怖いから移りたい」（朝日 20120318）、岩手県野田村で移転を希望する住民は「もう低地はこりこり。津波でばたばたと逃げたくない」（朝日 20120415）と述べ、それまで暮らしてきた地域のリスク評価が一変したことを述べている。こうした意見が大勢を占めるなかで、仙台市若林区荒浜地区の住民は、自分の住み地域が危険地区に指定されることに反対し、その反対の理由として、「今回は千年に一度の異常な天災。重い自己負担を強いてまで移転しろなんておかしい」（朝日 20111205）として、リスクを発生頻度との関連で認識している。ただし、荒浜地区の住民の大多数は、荒浜地区が危険区域に指定されて移転すべきだとしていた。その点で、災害論では一般に「リスク＝発生頻度×影響の大きさ」と説明されるが、東日本大震災においては、将来のリスクを評価するにあたって、極めて低い発生頻度であることを考慮せずに、被害の大きさだけに注目が集まっている。

以上みてきたように、政府レベルでは、従来防災対策の際に考慮してこなかった超低頻度のハザードの発生を加味して防災対策を立てるべきだとしたことと、住民間では今回のハザードが超低頻度であることを無視して津波の恐ろしさや破壊力をみて移転したいという希望とは、ある点で、共振している。

以上のようなリスク評価の変更が、前述のような危険区域設定になって現れ、それが復興事業の実施過程において、土地利用規制に収斂されたのであった。

5.3 被災者と被災地の周辺化

復興の第二の特徴は、被災者の周辺化と被災地コミュニティの周辺化である。

被災者の周辺化とは、被災者が復興事業の「周辺に置かれた」という意味である。行政が押し進めてきた復興事業が、被災者本人が希望する復興の方向とは大きくずれており、結果的には、中心的復

興事業の恩恵を受けられた被災者は半数以下にとどまり、半数以上の人々は復興事業の「ルールからはずれた」ことをさしている。その具体的な姿は、住宅再建において、行政が用意した集団移転事業と区画整理事業での住宅再建や災害公営住宅への入居者が、住宅再建した人全体の3分の1にとどまっていることに現れている。

被災者個人の周辺化だけではなく、被災コミュニティも周辺化された。たしかに、東日本大震災の復興政策を立案する段階では、コミュニティを重視すべきだと提唱され、その段階ではコミュニティの周辺化はみられない。政府の復興基本方針の素案ともいべき東日本大震災復興構想会議『復興への提言』（2011）において、7つの原則が示され、そのうち「原則2」では「被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする」と明記された。復興を進める過程でも、「まちづくり協議会」、「むらづくり協議会」などを活用しながら、「地域住民のニーズを尊重するため、住民の意見をとりまとめ、行政に反映するシステム作り」が必要だと提言された。こうした考え方のもと、政策実施過程でも、具体的に集団移転をすすめるにあたって「参加と合意形成」が重要だとされた（注12）。

だが、こうした理念にもかかわらず、行政による復興事業はコミュニティの維持再生とは反対の結果をもたらした。

大部分の被災地では、発災直後の緊急の避難所から仮設住宅に入居する段階で、これまでのコミュニティのまとまりは断絶させられた。たしかに、岩沼市などでは、既存の集落単位で避難所の利用や仮設住宅での入居をすすめた自治体もあったが、それは少数にすぎなかった。日本のこれまでの災害では、被災地の近くに仮設住宅が建設され、被災者がその仮設住宅に入居することによって、コミュニティは連続していた。しかし、東日本大震災においては、被災地近くに建設された仮設住宅への入居者と、既存の民間の賃貸住宅（「みなし仮設住宅」）への入居者とに分かれた。さらに、被害が甚大であったこともあり、同じ地域の人々が遠く離れた複数の仮設住宅へと分散せざるをえなかった。加えて、集団移転先の住宅団地整備や区画整理事業が長期にわたったため、原則2年の入居とされる仮設住宅での生活がかなり長期間継続した。こうした生活をした人々の間には、「仮設住宅コミュニティ」とも呼ぶべき繋がりすら形成された。

仮設住宅から恒久住宅への移動の段階でも、コミュニティの連続は断ち切られた。防災集団移転事業は一見すると、被災地の全住民が安全な移転先に集団移転するイメージがある。しかし、実際には、移転先の団地で戸建て住宅を建設する人と災害公営住宅に住む人を合わせても、被災地のコミュニティの半数以下の住民しか集団移転に参加していない。ここに、コミュニティの周辺化がみられる。

大災害の場合、住民の死、住宅の大量破壊、避難所や仮設住宅入居時の一時的な分散の避難、その後の恒久住居選択時の住民の離散などに直面するために、一般に被災前のコミュニティの維持は難しい。とくに、過疎地域では将来の地域の状況を考えると、高齢者を除く住民にとっては、もともとの地区に家屋を新築し継続的に居住する選択を困難にしている。たしかに、東日本大震災では従来は異なっており、復興支援員を配置した仮設住宅や災害公営住宅でのコミュニティ支援、集団移転団地や公営住宅内の集会施設の整備など、これまでの災害ではみられないきめ細やかなコミュニティ支援が行われた。だが、それは被災者の居住選択の後の「手当て」であり、被災者を元のコミュニティにとどめる力にはならなかった。以上の社会的条件を考えたとき、コミュニティを周辺化しない復興政策は、時間の経過を見越した特別の制度設計が必要であった。

5.4 地域の持続可能性への問題

近代になって起こったもっとも巨大な津波によって広範囲に市街地、農漁村の集落が破壊された。その跡に復興事業によって「新しいまち」「新しい住宅団地」が各地に出現した。津波被災地の岩手県、宮城県両県19市町村には、集団移転によって321の住宅団地が生まれた。さらに、住居系の区画整理が50カ所、災害公営住宅は約3万戸建設された。そのため、復興後の被災地には高台に新築の住宅が立ち並び、嵩上げされ区画整理が完了した後、整然とした市街地が出現した。

しかし、仙台市とそれに隣接する名取市を除いて、震災以前の人口減少傾向は止まらない。それは

かりか、人口減少が加速化している地域も少なくない。とくに、中心市街地が一新した女川町や南三陸町では人口減少が続いており、震災から10年間に女川町では36%減少、陸前高田市では21.6%減少している。それと並んで人口減少が激しいのは宮城県の一歩南の端、山元町でも27.9%減少を記録している。皮肉なことに、これら三町はいずれも、街並みの復興としては成功例と位置づけられるが、「真新しい街並み」と人口の流出が好対照をなしている。

復興事業が、それまでの人口減少に歯止めをかけ、人口増加へと転化することは困難だとしても、巨額の費用を投下して進められた復興事業が、そうした人口減少傾向に一定の歯止めをかけ、将来にわたって、地域の内的な力で持続可能な地域社会へ構造転換させることは可能はずである。まだ、この時点で最終的な判断を下すことは難しいとしても、「コンパクトシティをめざした復興事業」と謳いながらも、結果的に居住地の外縁の拡大、低密度の市街地の形成、さらに、職住分離を基本とした分散型の地域構造を作り出したことは確かである。今後、被災地が持続可能な地域となってゆくかどうかをわれわれは注意深く見守る必要があるが、現時点においては、その確信を持てる道筋は見えてこない。

6. 要約と課題

本稿では、東日本大震災の特徴、最高額の資金を使って復興が進められた災害であった点に注目して議論を進めてきた。巨額の政府資金を投下して進められた復興事業は被災者や被災地を周辺化しながら、オーバースペックな復興をもたらしたと結論した。被災地の大半が過疎地域で展開された復興事業ははたして、その地域の将来の内発的な持続可能性を高めたかどうか疑問である。

大災害が発生した時に政府がいかに対処するかは国家にとってますます重要な課題になってきた。パンデミックスを含めて災害に対して政府が対応を誤れば、社会経済的な影響は甚大となるばかりか、政府への信頼は低下する。そのために、近代国家では復興事業が今後ますます重要な「政治行政的な課題」となり、政府は今後一層、災害復興に尽力せざるをえなくなる。同時に、行政中心の復興政策は、被災者・被災地は周辺化される危険性を秘めている。今後、被災者と被災地を周辺化しない復興戦略をどう組み立てるかが社会的に問われてくる。

注記

注1

この復興予算32兆円には、原発事故対策のための費用は含まれてはいない。事故後「廃炉や賠償、除染などにかかった費用の総額が2021年度末までに約12兆1千億円」で、政府が試算する事故対策の総額は21兆5千億にのぼる。12兆1千億の内訳は、廃炉や汚染水対策が1兆7,019億円、被災者への賠償が7兆1,472億円、除染が2兆9,954億円、中間貯蔵施設が2,682億円である（東奥日報 20221109）。

事故対策費の試算されている費用を合算すると、復興のために約53兆5千億円が投下されることになる。

注2

この点で本論は、私が以前に提唱した「後衛の防災論」（田中、2001）であり、さらに、より後衛の立場からの災害論としてはニクソンの医療人文学の研究（ニクソン、2021=2022）がある。ニクソンはがパンデミック研究のなかで医療人文学を次のように説明する。「医学倫理、医学・科学史、文学における医療描写などを含む一種の“包括的な分野”」であり、この研究は「健康についての助言」をすることが目的ではなく、医療というテーマを通して、「人間と社会」と医療との関連性を探求することが目的である。この研究を通して、「先人たちの物語を学び、彼らが住んでいた世界と、彼らのなかに、彼らとともに、そして彼らを介して生きてきたウイルスや細菌に深く知ることで…いつか向かわざるをえない次の新たな病気に備える方法を学ぶことができる」（ニクソン、2021=2022：xviii）ののだという。この分野では、パンデミックについていえば、薬理的介入ではなく、非薬理的介入こそが研究の中心になる。防災論に立ち返っていえば、直接防災に役立つ議論ではない、非防災論的な側面が重要なのだという議論である。

注3

区画整理事業に限定されないが、多くの災害復興事業を進めるにあたって、行政は土地所有者の権利関係を調査する必要があった。東北大学公共政策グループの岩手県での権利者調査の状況では、県内で懸案件数は1550件であったが、そのうち相続未処理は665件、42.9%にのぼっていた（東北大学公共政策、2014：92）。

大槌町の事例を紹介すると、「所有者がすでに亡くなっていたり、複数の地権者がいる共有地で代表者の氏名しか記載されていなかったり。古いものでは、明治時代から100年近く相続登記が行われていないところがありました。登記簿上の地権者を起点に、相続権のある親族を追ってみると、最終的にその数が100名以上に及んだ土地もありました」といわれている。そうした土地を集団移転先に利用しようとする、「所有者不明の移転予定地について、所有者を突き止めるところから始めなければならなかった。すなわち、地権者に該当する親族を辿ったうえ、手紙を送り、電話をかけ、あるいは現地まで出向いて行って、地権者本人と確認する。町内や近県にとどまらず、遠方に住むケースも少なくない」という。(庄司、2016)。

注4

集団移転の実施主体は自治体である。中越地震の集団移転事業では、政府は自治体に対して「転先の土地造成やインフラ整備などに1世帯あたり最大で1,753万円の4分の3を助成」した(朝日 20050714)。これとは別個に、移転する住民には、住宅ローンの利子補給や移転費用を補助している。ただし、その額も東日本大震災の算定よりも低額である。

新聞報道から推測すると、2011年7月19日時点では、「東日本大震災の場合、自治体の負債を地方交付税で負担する分も含めると1戸あたりの事業費1,655万円を上限に実質94%を国が補助する」(朝日 20110719)と説明されているが、2011年度の第三次補正予算成立後には、その限度額が不適用となった(国交省の説明資料)。当初、政府は2012年「5月以降、対象地区から実際に集団で移転する戸数だけに5千万円を掛けた額を上限とするよう一部自治体に説明」してきた。しかし、「巨額との批判を後から招きかねないから」(復興庁)という理由でその後、この上限額を見直し、「その上限は移転対象地区の全戸数に3,500万円を掛けた額」と変更した(朝日 20130929)。ここでの説明はないが、中越地震等の例を参考にすると、ここでの上限額は、移転希望者への支援額を除いた、自治体が支出する移転先の団地造成やインフラ整備費用だと推測される。したがって、移転支援額はこの上限額に上積みされる。そのため、当初移転希望していた住民数が減少することにも影響されて、最終的に、集団移転費用が1戸当たり1億円を超える事例がみられるのである。

注5

宮城県南三陸町、女川町、山元町という被災地のなかでも人口減少率が高い津波浸水域住民を対象とした調査(2021年10～11月実施、対象者数2,800、回収者数1,185)によれば、「多世代同居の比率は33.3%であったが、震災後には21.6%に低下、反対に、夫婦のみの世帯や単独世帯の比率が大きく増加したと報告されている(室井、2022:7)。

注6

この「既往最大の原則」の放棄は、河川防災ですでに導入されている確率主義、ハザードの発生確率に応じた防災対策をとるという考え方に近づいたものと考えられる。

河川の防災対策においても、戦後直後は「全国の8～9割の河川は既往最大主義によって計画対象流量が設定されていた」(中村晋一郎、2021:83)が、1950年代前半期から、「既往最大主義の限界」が指摘されるようになり、その後、「確率主義」を基準とした河川整備計画が立てられるようになった。計画対象流量(あるいは基本高水)とは、本稿の表現では「設計外力」である。河川行政での「確率主義」とは、純粋にハザード発生の確率だけでなく、それぞれの河川のもつ「重要度、経済効果、既往洪水を総合的に考慮して決定される」。確率主義とは、そうして決定された「年超過確率によって表される計画規模に基づいて基本高水を設定する考え方」(中村晋一郎、2021:7)である。年超過確率とは、「ある一定の降雨量を超える降雨が発生する確率を年あたりで示すもの」(岡川梓、2013:64)で、たとえば、年超過率1/10とは、10年に一度経験するような規模という意味である。大都市の河川の整備計画(たとえば、名古屋市を流れる庄内川では枇杷島の地点)では現在、年超過率が1/200に設定されている。

河川の防災対策を津波対策を比べると、河川における洪水の頻度や降雨量データが、津波発生頻度やデータと比較にならないほど豊かであること、洪水は全国でも起こる現象であるのに対して津波発生は偏在性が高いことが、大きな違いである。

河川の確率主義による防災対策は、全国の河川を公平に整備する(一度、偶然に洪水が発生したから堤防工事を進めるということを抑制する)ことにつながる。そのことは「被災地特権」の抑制でもある。それに対して、東日本大震災後の津波対策の一環で進められている防災施設整備は、そうした地域的公平性への配慮がない(配慮しようとしても、現象そのものが偏在的である)ために、ある種、「被災地特権」のように対策が進められている。実際、南海トラフでの地震が予想されている静岡県から九州東岸においては、東日本大震災以前において三陸地方に整備されていたような高い、強固な防潮堤は、現在ですら整備されていない。このように、既往最大の原則の裏には、この「被災地特権」があることを見逃してはならない。

注7

復興がオーバースペックだと評価した議論は少ない。その例外的な記事は、Wedge編集部「オーバースペックの復興 1,100億円で12mかさ上げる陸前高田」『月刊Wedge』2015年5月号がある。事業ベースで考えて、オーバースペックではなく、「1・5重投資」と指摘する論者もある。L1津波に対応するために防潮堤整備を進めながら、同時に、L2津波対応で集団移転事業を進めている現状に対して、土木の平野勝也も、防潮堤整備と高台移転事業が「二重投資とまでは言えなくとも、『1・5重投資』になってしまった」と指摘した(朝日 2020年11月2日)。どうように、

姥浦道生は都市計画の立場から、津波リスクへの対応が「過剰防衛」になっていると批判する。「そもそも自治体を使う津波シミュレーション自体が完璧ではない。[それにもかからず]それが絶対視され、可住可能区域〔逆からいえば、危険区域〕や堤防の高さが決まっているのは問題でしょう。安全性は確保されても、不便で使いづらい街になるなら、コストがかさみ、逆に地域の衰退が加速しかねません。再びL2の津波が来るまで、[生活がしづらく、維持するのにコストが高む]街を残せるでしょうか」(朝日 20131222)。

そもそも、オーバースペックという言葉は、それほど一般的ではない。日本語の辞書でも、わずか大辞泉が「機械などに、多くの機能を取り入れすぎること…元来は、軍関係者が用いていた言葉」とあるだけで、広辞苑や日本国語大辞典にも項目がない。

電子辞書ではランダムハウスやOEDでも“Overspec”という項目が見当たらない。なぜならば、この言葉は和製英語であるからである。

本稿では、オーバースペックという言葉のイメージは「ぶかぶかの上着を着ている」というイメージで使用している。

注8

2019年の東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループでの「東日本大震災の復興施策の総括」においても、次のようなコメントがある。「地方公共団体負担がほとんど生じなかったこともあり、結果として、多くの公共施設等が復興事業として集中的に整備され、被災地方公共団体にとって将来の維持管理に課題を残したとの指摘もある」と批判的な意見を紹介している。

注9

東日本大震災の復興事業において地元負担ゼロという仕組みが導入された背景には、被災地が人口減少地域で財政力も低く、地元負担を導入すると、将来の自治体財政が危機に陥るという懸念もあってのことだと推察される。だが、復興事業が進むなかで、負担ゼロを決定した政府部内からも、「住民や企業が自らの力で発展する『自立』を目指さなければならない」という意見が出て、2014年8月、一部地元負担を導入を決定した。だが、仮に地元負担を過大にすると、「被災自治体から『今後の復興』事業ができなくなる」などと声が上がリ、金額圧縮の交渉の末、決まった地元の負担額は約220億円。後半5年の復興予算〔総額〕、6.5兆円の0.3%という水準に落ち着いた(朝日 2021年1月11日)。実際のところ、地元負担の方針を決定したが、その負担額は被災地が支払える金額の枠内に収まった。

注10

復興予算が過大になった原因の一つは、その復興資金を算定する過程での、過大な被害額の評価算定があった。その点を、阪神淡路大震災と比較して、斎藤誠は次のように説明している。「被災地域人口一人当たりで見ると、東日本大震災の復興予算規模(19兆円/60.2万人=3,156万円/人)は、阪神淡路大震災のそれ(9.5兆円/164.0万人=579万円/人)と比較して5倍以上にも達した。すなわち、東日本大震災の復興予算は、津波浸水地域人口の大きさに比べて過大な規模になった。同様に被災地域の市町村に配分された復興交付についても、津波浸水地域人口に応じて公布されたとはいいがたかった」(斎藤、2015:269)。

その被害額の推定額を基礎に、発災した翌年の予算と補正予算で、発災後5年間の復興のために19兆円という復興予算が計上された。その後、民主党政権から自民政権へと政権交代にともなって、さらに復興予算が引き上げられ、19兆円から25兆円となった。

注11

中央防災会議防災対策推進検討会議での「最終報告」(20120731)では、リスク評価の転換については触れられていない。ここでは、具体的な災害のフェーズごとの対策、自助共助公助などの対応主体間の関連などが中心。せいぜい、「最悪のシナリオを念頭に」青くべき(中央防災会議防災対策推進検討会議、2012:2)、「東日本大震災により自然災害リスクの大きさが改めて明らかに」なった(中央防災会議防災対策推進検討会議、2012:4)ことくらいしか議論されていない。

注12

集団移転事業は「任意事業」であるため、参加と合意が必要だという国交省は、自治体に向けて説明している。

国交省は「市街地整備事業ガイドンス」で、区画整備事業は「強制力のない任意事業」であるため、住民各自の、さらに集団移転に参加する場合には「関係者の合意形成」が、事業を進める上で重要となる(国交省「市街地整備ガイドンス」)と述べている。集団移転事業についても、国土交通省「東日本大震災の被災地で行なわれる防災集団移転促進事業」(パンフレット)においても、被災者の集団移転に対する合意形成の必要性が説かれている。

参考文献

- 安藤元夫、1998「震災復興区画整理の論点と展望」三村浩史+地域共生編集委員会編『地域共生のまちづくり』学芸出版社
- 中央防災会議、2008『1923年 関東大震災報告書 第三編』
- 中央防災会議、2011『東北地方太平洋地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門委員会報告案』

- 中央防災会議防災対策推進検討会議、2012「最終報告」
復興庁、2017『東日本大震災からの復興の状況と取組』
復興庁、2019『住まいとまちの復興』
東日本大震災復興構想会議、2011『復興への提言：悲惨のなかの希望』
平野勝也、2012「防災事業とまちづくりの相克」『季刊 まちづくり』34号
国交省都市局、2012a「津波被災市街地復興手法検討調査（とりまとめ）」
国交省都市局、2012b『東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）』
米野史健「被災者に対する住宅供給の現状と課題」BRI-H23講演会テキスト
岡川梓、2013「治水対策の便益の算定」馬奈木俊介編『災害の経済学』中央経済社
松本英里・姥浦道生、2015「東日本大震災後の災害危険区域の指定に関する研究」日本都市計画学会『都市計画論文
集』50-3
室井研二、2022『東日本大震災後の復興に関する意識調査報告書（速報版）』名古屋大学大学院環境学研究科コミュニ
ニティ防災研究会
中村晋一郎、2021『洪水と確率』東京大学出版会
Nixon, Kari, 2021, QUARANTINE LIFE FROM CHOLERA TO COVID-19, 桐谷知未訳『パンデミックから何を学ぶ
か』みすず書房
女川町、2015『女川町防災集団移転促進事業計画書 平成24～27年度』
齊藤誠、2015、『災害復興の政治経済学』日本評論社
佐々木昌二「大規模災害からの復興に関する復興まちづくりに関して」掲載日未記入 [http://www.minto.or.jp/print/
urbanstudy/pdf/u57_04](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u57_04) 2019年1月31日閲覧
鈴木涼也・川崎興太、2018「岩手県・宮城県・福島県における防集移転元地の土地利用に関する研究」『都市計画報
告集』No.16
庄司里紗、2016「地権者は『ゴースト』」Yahoo!ニュース編集部<http://news.yahoo.co.jp/feature/212> 2016年6月22
日閲覧
田中暁子、2017「岩沼市における『玉浦西』への集団移転と住まいの再建」『都市調査報告17 東日本大震災からの復
興と自治』後藤・安田記念都市研究所
田中重好、2001「阪神淡路大震災研究から都市研究へ」金子勇・森岡清志編著『都市化とコミュニティの社会学』ミ
ネルヴァ書房
東北大学、2014『公共政策ワークショップ I 最終報告書 ワークショップA 東日本大震災に照らした我が国災
害対策法制の問題点と課題に対する実証研究 III』
都市計画コンサルタント協会、2014『防災集団移転促進事業の跡地利用について』
姥浦道生、2014「3年目を迎える復興計画策定の現状と課題」『復興』9号
宇野健一、2021「100年先を見据えた復興まちづくりはいかにして実現されたか」『造景』2021特集号
渡辺俊一、1998「わが国都市計画制度の史的特徴」『都市問題研究』40巻4号
Wedge編集部、2015「オーバースペックの復興 1100億円で12mかさ上げる陸前高田」『月刊 Wedge』2015年5月号