

住まいを再生する
——東日本大震災からの開発復興と生活再建
平山 洋介（神戸大学）

大災害からの復興における重要課題の一つは、住宅対策である。被災者の人生を立て直すために、雇用の創出、地域福祉の拡充、保健・医療の再整備など、さまざまな施策が打たれる。しかし、住む場所の安定を抜きにして、日常の落ち着きは、回復しない。住まいの再生は、生活再建の一環であるだけでなく、その基盤としての位置をもつ。

住宅復興の政策は、災害ごとに固有の条件をもつ。東北沿岸地域の住宅状況を理解するために、必要なのは、土地被害に注目する視点である。阪神・淡路大震災と東日本大震災は、住宅の大量滅失という共通点をもつ。しかし、東北の被災地では、阪神・淡路地域とは異なり、津波によって建物が「根こそぎ」にされ、土地に甚大な被害が発生した。広範な地域が浸水し、地盤沈下が多数のエリアに発生するなかで、津波対策の強化の必要があらためて強調された。東北沿岸地域の住宅状況は、土地の深刻な被災という文脈のなかで把握される必要がある。

では、「土地破壊」を乗り越えようとする政策は、どのように構築されたのか。その特徴は、多数の大型プロジェクトを基軸とする開発型の枠組みをもつ点にある。最大クラスの津波（L2 津波）で浸水深が 2M を超えるエリアを非可住地とする方針が示された。これを根拠とし、大量の可住地創出に向けて、とてつもなく膨大なプロジェクトが計画された。土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、漁業集落防災機能強化事業などの大量実施が決定し、新たに津波復興拠点整備事業が創設された。区画整理は、おもに土地の嵩上げのために使われる。さらに、発生頻度の高い津波（L1 津波）への対応として、総延長約 370KM におよぶ巨大防潮堤の建造が計画された。

開発型の復興政策は、どこから生起してくるのか。震災の被害が計測され、それへの対応のあり方が「科学的」に決められた、といった説明は、説得力をもちえない。土地被害のために、インフラ整備が必要になることは確かである。しかし、プロジェクトの内容とスケールに関する選択の幅は広い。“雄壮”な復興政策は、社会・政治的な構築物でしかありえない。それを説明するのは、“開発主義”なのか、“新自由主義”なのか。

開発型の大がかりな復興事業が「空中」から“降ってわいた”ように展開する一方、住む場所を再生する仕事は、被災現場の「地面」に根ざし、被災した人たちの実態をみるところからしか進まない。そこでは、住む場所の再建に向けて多岐にわたる工夫が重ねられた。

仮設住宅の供給は、生活再建の初期段階を支えるうえで、重要な役割をはたす。阪神・淡路大震災における仮設住宅は、行政建設のプレハブ仮設にほぼ限られていた。これに比べ、東北の被災地では、民営借家を利用した「みなし仮設」が大量に供給された。その技法には多くの課題がある。しかし、仮設住宅の政策手段が増えたことは、重要な発展である。阪神・淡路大震災からの住宅復興は、持ち家再建を助ける手段を備えていなかった。ここから被災者支援の新たな制度を求める市民運動が展開し、被

《第1分科会》
都市の再生

災者生活再建支援法の創設に結びついた（1998年）。その2004年と07年の改正は、住宅再建に対する支援金の供給を可能にした。東日本大震災では、震災前の住宅が持ち家であった世帯が約8割を占める。住宅再建支援の中心手段は住宅ローン供給である。しかし、高齢化が進み、経済停滞が続く状況下では、住宅ローンを利用できない被災者が多く、支援金の役割が重要になる。支援金（最大300万円）だけでは、持ち家を再建できない。このため、東北の被災自治体の多くは、住宅再建促進のために、独自の補助制度をつくった。住宅復興の中心手段の一つは、公営住宅建設である。阪神・淡路地域では、都市縁辺の不便な場所に大規模な中高層団地が開発された。そこに集中した高齢者の多くは、社会関係から切り離され、住戸に閉じこもる傾向をみせた。この反省から、東北沿岸の被災自治体は、農漁村には木造低層の公営住宅を建築し、親しみやすい環境をつくろうとした。

本報告では、開発型復興の形成について考察し、その問題点を指摘したうえで、釜石市で5年間にわたって実施した被災者実態調査の結果をもとに、住宅に関する生活再建の状況をみる。大規模開発のランドスケープが立ち上がり、他方で被災者の実態をふまえた工夫が続くという分裂と対比が、被災地の現在を特徴づけている。