

## 特集論文：東日本大震災後の生活再建に向けて

## 東日本大震災後の生活再建に向けて

室崎 益輝

関西学院大学災害復興制度研究所顧問・神戸大学名誉教授

## ● 要約 ●

東日本大震災からの復興では、1人ひとりの生活再建のあり方が厳しく問われている。そこで本稿では、第1に最初に災害復興や生活再建の概念や目標を明らかにするとともに、それを踏まえての生活再建のあり方を提示した。第2に、被災地での復興の実態を踏まえて、具体的に東日本大震災からの生活再建の方向性を具体的に考察した。第3に、生活再建を進めるための制度や体制のあり方を論じている。

● Key words : 災害復興, 生活再建, 住宅再建, 心のケア, 東日本大震災

人間福祉学研究, 6 (1) : 9-18, 2013

## はじめに

関西学院大学の災害復興制度研究所は、「人間復興」という視点に立脚して、災害からの復興のあり方を一貫して追求している。それは、災害で被害を受けたのは、何よりも一人ひとりの人間であり、その人間が一人残らず立ち上がることなくして、災害からの真の復興はないと考えるからである。

この人間復興という視点に立つとき、被災者が元通りの人間らしい生活を回復することや生きる希望や勇気を取り戻すことを、復興の根幹的な課題として位置づけることが求められる。道路や住宅といった物理的指標だけではなく、暮らしや生きがいといった生活的指標にも目を向けて、望ましい復興のあり方を追求しなければならないのである。

にもかかわらず、現時点における東日本大震災後の復興の論議を見ていると、住宅再建や集団移転あるいは産業復興といった側面から復興が語ら

れることはあっても、生活再建という側面から語られることはきわめて限定的である。一人ひとりの暮らしに目を向ける姿勢が極めて弱い、と言ってよい。

ということで、本稿では人間復興と生活再建の重要性を改めて強調するとともに、東日本大震災でのこれからの生活再建のあり方を論じることにはしたい。

## 1. 災害復興のあり方

生活再建について論じる前に、災害復興そのものについて簡単に論じておきたい。

## 1.1 復興の要件

復興を広辞苑などの辞書で引くと、「衰えていたものが、再び勢いを取り戻すこと」とある。ここではまず、この「衰えていたもの」に触れておく。衰えていたものには、災害によって衰えたものと、災害の前から衰えていたものの2つがある。

このうちの前者の災害によって衰えたものを取り戻す、あるいは災害による傷の回復をはかるのは、「小さな復興」あるいは「もとに戻す復旧」と位置づけられる。後者の災害の前から衰えていたものを取り戻す、あるいは抱え込んでいた歪みを解消するのは、「大きな復興」あるいは「創造を伴う改革」と位置づけられる。

ところで、小さな災害では復旧でよいが、大きな災害では改革が必要となる。というのは、災害が大きくなると、その時代やその社会が持っていた歪みや誤りが、被害とともに顕在化してくるからである。阪神・淡路大震災では少子高齢化社会の問題が、中越震災では過疎化による限界集落の問題が明らかになったが、復興の中でそれを同時に解決することが避けられないからである。ということでは、東日本大震災の復興では、それにより投げかけられた貧困な地域経済の問題や脆弱な医療福祉の問題にもメスを入れることが欠かせない。復興では、立て直しだけではなく世直しも欠かせない、ということができる。

最初の復興の定義に戻って、「再び勢いを取り戻す」ということについても、触れておきたい。失った形や物を取り戻すのではなく、「勢い」を取り戻すのである。ここでは、ダイナミックな運動として復興を捉える、生命力の再生過程として復興を捉える視点が、示されている。ところで、かねてから私は「復興は Reconstruction ではなく Revitalization でなければならない」と主張してきているが、まさにこの勢いを取り戻すという運動論的な理解に基づいてのことである。

この運動論的理解から、新しい生命力というか、自立し自活する力あるいは創造し変革する力を獲得することが、復興の基本目標であり要件だということができる。ということで、被災地が元気や活力を取り戻したかどうか、被災者が勇気や希望を取り戻したかどうか、何よりも先に復興では問われることになる。この生きる力に関わって、「生命、生活、生業」の3つの「生」と、「自由、自立、自治」の3つの「自」の回復が欠かせない。

この中でも、生活と自立の回復はとても大切である。復興では、逞しく生きてゆくための基盤の回復が欠かせない、といえよう。

## 1.2 復興の目標

以上の復興の要件の考察を踏まえて、復興の目標あるいは課題についても触れておきたい。

復興の目標は、以下の3つに集約される。その第1は、言うまでもないことであるが、安全で安心できる地域社会をつくることである。2度と同じ悲劇を繰り返さないように、減災環境の整備や防災対策の強化に心がけ、災害に弱い地域構造や社会体質の改善に努めることが、災害からの復興ゆえに求められるのである。ところで、ここで求める安全な社会は、堤防などのハードウェアだけでなく、情報システムなどのソフトウェアや意識啓発などのヒューマンウェアなども含め、総合的に実現されるものであることを、防災の専門家として特に強調しておきたい。コミュニティの維持や生活規範の継承といったソフトウェアは、とても重要な防災の要素なのである。従って、それらを破壊するような復興は、防災に背を向けるもので許されない。

その第2は、何よりも被災によって受けた物心両面のダメージを克服し、被災者や被災地の暮らしを回復し、元気や希望を取り戻すことである。これは、上述の生きる力を回復することが復興の原点である、ということに深く関わっている。復興を主体的に進めるためには、被災者の自立や被災地の自治が欠かせない。それゆえに、自立や自治の回復を復興の入り口では最優先しなければならないのである。この自立や自治に加え、生活や生業を回復することは、被災者の生きる力を生み、復興を発展させる力につながる。復興の支援において「与える支援ではなく引き出す支援」とよく言われるが、まさに被災者や被災地の力を引き出すことが、復興には欠かせないからである。

その第3は、災害によって顕在化した社会の矛盾や欠陥に向き合い、その改善や克服をはかって

社会の改革をはかることである。これは、上述の大きな復興における世直しに他ならない。今回の震災では、経済効率優先の問題、自然環境破壊の問題、貧困格差社会の問題などが問われており、それに対する回答を復興の中で出す必要がある。新しい市民社会をつくる、豊かな福祉社会をつくる、持続的な共生社会をつくるといった挑戦を、これからの復興の中で期待したい。

以上から、減災と安心、再生と自立、改革と進歩という3つの目標の達成を、総合的にはかつていくことが、真の復興には求められる。ここでは、安全化をはかることだけが復興の目標でないことを、改めて確認しておきたい。

## 2. 生活再建のあり方

人間復興という視点あるいは Revitalization という視点からは、生きる力を育む基盤としての「生活と生活環境」の再建が厳しく問われることになる。生活の復興なくして人間の復興がなく、人間の復興なくして地域の復興もないからである。

### 2.1 被災地の復興と被災者の復興

被災者の復興を論じる前に、それと被災地の復興の関係性を見ておきたい。人間の復興なくして被災地の復興はないのだが、被災地の復興なくして人間の復興もないからである。

被災者と被災地の再建や回復は、相互に補完し合う関係にある。被災者の再建が迅速かつ円滑に進めば、被災地人口の回復も早く、再建の担い手の確保も容易になる。その結果として、被災地の再建がスムーズにはかられる。なお、阪神・淡路大震災で、被災者の住宅再建が遅れ、その結果として人口の回復が遅れ、被災地の再建が長期に及んだこと、さらにその結果として地域活力や地域競争力の低下を招いたことなどは、被災者と被災地の再建の連関の負のスパイラルの例である。

ところで、それ以上に重要なのが、被災地の効果的な再建が被災者の迅速で円滑な再建をもたら

す、という関係である。地域を対象とした経済対策が効果的に行われれば、地域の雇用の増大がはかられ、被災者の生活再建も容易になる。コミュニティを対象とした活動助成が効果的に行われれば、地域の支援力や自治力の復活がなされ、被災者の生活再建も容易になる。

被災者の再建と被災地の再建は、そのどちらを先に成すべきかという優先順位の問題としてではなく、相互補完の併行的な課題として捉えて、地域の再建にも相当の力を入れることが求められる。

### 2.2 被災者の復興と生活再建

さて本題の生活再建に話を進めよう。被災者が、災害によって受けた種々のダメージを克服して、災害前のように自立して生活ができるようになることを、被災者の生活再建と呼ぶことにする。この被災者の生活再建においては、生活の総体を捉えて再建を目指すこと、生活の拠点としての住宅再建を優先すること、心のケアや精神の回復に努めること、暮らしの基盤としての仕事の獲得に力を入れることなどが、主要なテーマとなる。

#### 2.2.1 生活総体の回復

その自立した生活の回復のためには、健康な体とそれを支える医療、生活の糧とそれを育む職業、心身の安らぎとそれを保証する住居、子供の健全な発達を保障する教育、という「医・職・住・育」の4要素が欠かせない。

ここで留意しなければならないのは、生活再建における住宅の再建の位置づけである。それは、住宅再建は生活再建の必要条件であっても十分条件ではない、ということである。住宅が人間にとっていかに大切かは、災害で住宅を失った状態をみるとよくわかる。住宅がないということは、傷ついた健康を回復するにも安らぎの場所がない、家族と支え合うにも心を通わせる場所がない、地域社会の再建に取り組むにも拠点となる場所がない、ということである。こうしたことから、生活

再建では何よりもまず住宅再建が重視される。

ところが、阪神・淡路大震災以降の災害の復旧過程では、目標の住宅再建が達成できても、心身の障害が回復しないために、また仕事や雇用が確保できないために、さらには人間関係が回復できないために、生活再建が成しえないという状況が広範囲に生まれた。こうした状況は、住宅再建だけでは生活再建はできない、ということを教えている。つまり、4要素である「医・職・住・育」は、相互に密接に関係しており、コミュニティや地域の物的環境とも関係している。これらの関係性に注目しながら、暮らしの総体を回復させるようにしなければならないのである。

### 2.2.2 生業支援と生きがいごと

生活あるいは暮らしの総体を捉えることに関わって、暮らしの経済基盤を失った被災者に対する生業支援の必要性を、指摘しておきたい。災害とその回復の遅れは、操業の停止や雇用の縮小さらには顧客の減少をもたらす。その結果、多くの人々が職業を失い、生業の道を断たれることになる。今回の東日本大震災においても、生産基盤や産業基盤が津波によってことごとく失われ、被災者の圧倒的多数が生計の道を閉ざされる状況が生まれた。

この仕事の喪失は、生きがいの喪失と密接に関わっている。それは、特に高齢者に顕著に表れる。仕事だけでなく人のつながりも失った高齢者が、気力や生きがいを失って、アルコール依存や閉じこもりに陥るケースが少なからず生まれてしまう。こうした状況の中では、被災者を雇用創出ということで復旧工事などに狩りだすのもいいが、忘れてならないことは、「一日も早く元の仕事に戻れる」ように支援することである。

### 2.2.3 心のケアと地域とのつながり

巨大災害では、物的な被害だけではなく、精神的な被害がもたらされる。災害に対する無力感や大切なものを失った喪失感、あるいは見放された

という孤立感、さらには復旧の取り組みでの疲労感が、心的ストレスを生み被災者を苦しめる。このメンタルな傷の治癒や回復をはかることが、被災者の生活再建では欠かせないのである。ところでこの心のケアは、コミュニティやボランティアの見守りを含めた、社会福祉的なケアの中で行われることが望ましい。ここでは、人と人のつながりが心のケアにも生活再建にも欠かせない、ということを再確認しておきたい。

阪神・淡路大震災の復興過程では、仮設住宅への入居や復興住宅の入居を通して、今までの人のつながりが絶たれることがあり、それがもとの閉じこもりや孤独死が生まれたことが知られている。この反省から、人と人のつながりを大切にし、コミュニティの維持をはかって、住宅再建や生活再建をはかるべきことが確認されている。仮設住宅や公営住宅に入居するときは、それまでの地域コミュニティ単位で入居をはかることが推奨されるのは、そのためである。

さて、この心のケアや精神的な復興という面では、人のつながりだけでなく、土地とのつながりも、大切にしなければならない。生まれ親しんだ地域の文化や自然の景色が、心を癒し元気をくれるからである。過去の歴史や思い出とのつながりも大切にしなければならない、ということでもある。伝統的な住まいの様式や街並みの形式で、住宅やまちの再建をはかることも忘れてならない。なお、安易に高台へ移転しようとすることに、私が異議を唱えるのは、土地との結びつきや歴史とのつながりが、人間にとってとても大切だと考えるからである。

## 3. これからの生活再建の課題

東日本大震災の被災地では、震災後2年を経て、本格的な生活再建期に入りつつある。そこで、これからの生活再建に資するために、主要な課題についてもう少し具体的に、そのあり方を論じることとする。ここでは、生活の再建の骨格をなす、

住宅の再建、仕事の再建、心身の再建、地域の再建の4つについて検討する。

### 3.1 住宅再建の課題

生活再建にとって、住宅の再建は最も基本的なもので、欠かすことができない。住宅は人権であると言われるように、人間は住宅がなければ暮らしてゆくことができないからである。阪神・淡路大震災で、住宅再建に対する公的支援を求めての、2,500万人以上の署名を集める大運動が巻き起こったのも、住宅が人間にとって、住宅再建が復興にとって、欠くべからざるものだからである。

ところで、東日本大震災からの復興では、住宅再建が阪神・淡路大震災にも増して大きな困難に直面している。震災後2年を過ぎても、約12万世帯の人が仮住まいの状態にある。まだ、30万もの人々が仮の住まいでの応急生活を余儀なくされている。この中には、5万人を超える福島県の被災者を含め、遠く故郷を離れて仮住まいをする人々が多数含まれている。

その中でとりわけ看過できないのは、その再建のスピードが極めて遅いということである。放射能の影響の少ない宮城県でみても、3年後の27年度末にいたっても、公営住宅の建設で約7割、自力再建用地の確保で約5割でしかないという、遅々たる整備見通しである。住宅再建をさらに3年以上待たされる人々が、少なくないという厳しい現実がある。

何故それほどまでに、住宅再建が遅れるのかというと、最大の問題は建設用地の確保がままならないということである。沿岸部の津波に襲われた居住地为災害危険地域にして住宅の建設を禁止したこともあり、被災地周辺で用地を確保することが難しくなっているからである。山を削って高台に宅地を造成するにしても、岩盤が固い、平坦な部分が少ない、元の居住地から遠いといったこともあって、皆が移転できる十分な土地を確保するのに苦労している。

何れにしろ、福島県の原発周辺の被災者は言う

までもないことだが、三陸の沿岸部の用地のないところでは、住宅再建のゴールにたどり着くまでに、まだまだ時間があるということになる。となると、踊り場のデザインというか、恒久住宅にたどりつくまでの時期における仮の住宅をいかにするかということが、厳しく問われることになる。従来の、仮設だから粗末でよいとか、不便でも我慢しろという論理は通用しない。限りなく恒久住宅に近い居住性の住まいを、仮住まい期においても提供するという課題が突きつけられている。

仮設居住についても、県外避難についても、その長期化を前提にした住環境の改善が求められている。心安らかに見通しを持って、仮住まい期を過ごすための、生活再建プランがあるのである。仮設住宅を本格的に改修して居住性の良いものにする、みなし仮設住宅の期限延長をはかって長期避難を可能にする、短期間使用の暫定公営住宅を比較的危険性のない場所に急いで建設する、といった対応が求められる。でなければ、危険な場所へのゲリラ的な住宅建設が加速されるか、被災地外への人口流出が止まらなくなる。

さて、住宅再建計画の抜本的な見直しも必要である。後述の地域の再建とも密接に関わるのであるが、もとの場所になるべく近いところで、みんなと一緒に住むというのが、多くの被災者の共通の願いである。この願いに応えるためにも、土地のかさ上げや避難ビルの建設などの対策を講じることが要件となるが、沿岸部の低地を住宅地として活用する可能性をもっと追求すべきだと、私は考えている。そのうえで、沿岸部の低地居住と高台部の高地居住を一体化し、海から山への連続性を持ったコミュニティのつながりを生み出すのである。「住みたくなる街」「住みやすい町」を作らなければ、真の住宅再建とは言えないからである。

この住宅再建では、未来に向けた新しい住宅の創造が欠かせない。阪神・淡路大震災では、コレクティブハウジング等の高齢化社会にふさわしい住宅の提案がはかられた。東日本大震災の被災地でも、福祉ケア住宅や環境共生住宅など、時代を

先取りする住まいの積極的な提案を望みたい。それに加えて、地域文化や伝統様式を受け継いだ住宅にすることも、大切である。東日本の復興では、東北地方のアイデンティティをいかに受け継ぐかが、問われているからである。鉄筋コンクリートの箱をつくる、都会の分譲住宅地を押し付けることだけは、避けなければならない。

住宅再建の可能性というか、リアリティの問題にも言及しておきたい。もともと必ずしも裕福な土地柄ではないことに加え、津波で仕事も含めて全てを失ったという状況を踏まえて、資金のない人でも住宅再建ができるプログラムを用意することが望まれる。一挙に最終ゴールを目指すのではなく、段階的に権利変換や規模増殖などを行って、最終的に希望通りの住まいに到達するようにするのである。これは、空き家だらけの鉄筋公営住宅など、無駄なストックをつくらないためにも欠かせない。

その一つは、「戸建て払下げ型公営住宅」の提供である。すぐに持ち家を建てられない人のために、集団移転先の土地などに木造の戸建ての公営住宅を建設し、時期が来れば払下げをして持ち家をはかる、というものである。2番目には、「長期避難後里帰り住宅再建」の支援である。被災地外のアパート等で生活をして急場をしのいだ人が、数年後に故郷で住宅再建をはかろうとした時にも、住宅再建の支援金を受け取れるようにする、というものである。3番目には、「段階的増殖型自力再建」の支援である。とりあえずは最低限の規模の家を建設し、蓄えができれば順次増築をしていこうとする人のために、段階的財政支援のプログラムを組んで応援する、というものである。

### 3.2 仕事の再建

今回の震災では、住宅の再建以上に産業あるいは生業の再建を優先すべきだとの声が強い。先にも述べたように、津波によって産業がことごとく崩壊し生活の糧が奪われてしまったからである。仕事がなければ生きがいも生まれてこないし、生

活の糧がなければ住宅の再建もままならない。さらに、やむなく遠隔地に職を求める結果、被災地にとどまることも家族と一緒に住むことさえも困難になる。それだけに、今回の震災では、仕事の再建や雇用の確保が、生活再建におけるとても重要な課題となっている。

仕事の再建の実態を、被災3県の雇用の状況で見ると、震災直後に0.5以下に落ち込んだ有効求人倍率が1.0程度まで回復、また震災直後に約20万人いた完全失業者が約15万人に減少するなど、数字で見ると震災前の水準に回復しつつあると言われている。しかし実態を詳しく見ると、被災沿岸部での雇用者数は震災前を下回っており、同じく沿岸部での求職者が1万人以上いることが確認されている。望む仕事に就けない人が少なからず存在しているのだ。ここで留意すべきは、内陸部と沿岸部の間に格差が広がっていることである。仙台や盛岡などの内陸部は、復興特需もあって活況を呈しているが、石巻や気仙沼などの沿岸部は、漁業や水産業の復興が今一つで、停滞状況を脱していない。

ところで、もう一つ見逃してはならないことがある。それは、復興特需が一段落しつつあり、その余波を受けて景気や雇用に陰りが見え始めていることである。過去の災害からの復興が教えてくれていることだが、復興特需にあまりに依存しすぎると、その反動が大きく大きな破滅を招く。その特需依存型復興にかかわって、雇用においても被災者のニーズとのミスマッチが起きている。その一つは、雇用されていたとしてもその多くは非正規であり期間限定である、ということである。将来につながる安定的な仕事ではなく、自ら持っている能力や経験を生かす仕事ではない、ということである。もう一つは、事務や販売あるいは食品加工など、女性が家庭と両立できる身近な仕事は極めて少ない、ということである。女性の仕事と同様、中高年の仕事も少ない。こうした中高年や女性といった、地域の復興の担い手となるべき階層での仕事の不足は、生活再建や地域再建の足

かせとなっている。

こうした状況の中で、被災地の資源を生かす産業、地域生活に密着した産業、地域の持続発展につながる産業の復興を軸に、産業再建をはかっていく必要がある。漁業や農業さらには観光業などの東北の豊かな資源を生かす産業の再建を、全面に押し出すべきであろう。第一次産業による生産物に、加工によって高付加価値をつけ、さらには流通経路の改革をはかって、地元を高収益をもたらす産業構造の改革も、同時に必要である。

仕事の再建とコミュニティの再建を連動させる視点も、忘れてならない。商店街は、地域のリビングルームともいえるべき存在で、買い物を媒介にした交流を身近に提供してくれる。消防団や自治会活動の担い手としても、商店街は大きな役割を果たす。小規模なまちや集落にとって欠かせない存在の商店を、復興の中で失わないようにしなければならない。商店の復興にも共通するのだが、「小さな仕事場」を住まいの周辺に整備することも、忘れてならない。手作りの手芸品をつくる作業場、野菜などが作れる小規模農園、野菜や果物などの即売所などを、職住近接の形でつくること、高齢者などの生活再建には欠かせない。

### 3.3 心身の再建

先に、被災者の生活再建においては、災害とその後の避難生活等で傷ついた心身の傷を治癒し、心身の疲労の回復をはかることが欠かせない、と述べた。再建と復興に立ち向かうためには、何よりもまず心身の健康を取り戻すことがかかせない。ところで、仮住まいゆえの生活環境の劣悪さ、復興への見通しの無さからくるストレス、家族やコミュニティを失った寂しさなどのために、被災後において傷の回復どころか傷の悪化を招くことが、少なくない。それだけに、被災者の生活再建期においては、健康の管理、心のケア、生活の支援など、様々な側面からのケアをはかって、被災者の心身の疲弊を防ぎ、その再建をはかっていくことが求められる。

東日本大震災後の被災地においては、阪神・淡路大震災の教訓に学んで、見守りのための拠点の設置、見守りのための支援員の配置、地域に根差した支援体制の構築を意識的にはかっている。そのため、阪神・淡路大震災の時のように孤独死が多発する悲しい状況は、何とか防ぎえている。とはいえ、震災関連死は2500名を超え、自死は100名を超えている。東日本大震災の悲惨さと復興の困難さが原因とはいえ、こうした「防ぎうる死」が発生していることは看過できない。

さて、東日本大震災の被災地では、これから大きな試練を迎える。住宅再建や地域再建が修羅場を迎えるが、そこには極めて大きな壁が立ちはだかって、被災者を苦しめよう。それに加えて、極めて長期にわたる避難あるいは仮住まいの影響も出てくる。劣悪な環境での仮住まい生活や家族離ればなれの生活は、それが長期に及ぶと人間を追い詰めてしまう。震災離婚といった言葉は聞きたくないが避けられない。被災者のストレスや苦悩が、そうしたことでより大きくなると考えられ、心身のケアをはかる取り組みをより強化しなければならない。

暮らしの見守りや心身のケアでは、第1にコミュニティづくり、第2に生きがいづくり、第3に見守り支援体制の整備、第4に心身のケア体制の整備が、必要となる。コミュニティづくりでは、仮設や公営住宅などでの自治会活動の醸成をボランティアなどの力を借りてはかること、生きがいづくりでは、社会参画の推進を交流の場づくりや身近な仕事づくりではかること、見守り支援では、支援員やボランティアなどによる訪問活動や相談活動を展開すること、心身のケアでは、保健師や看護師などの協力も得て健康管理のサポートをはかることが、課題となろう。最後の健康サポートでは、阪神・淡路大震災で大活躍をした「まちの保健室」の取り組みが参考になろう。

この見守りやケアに関わって、見守りに関わる多様な支援者相互の連携とネットワークが必要になってくる。個別バラバラに支援しては、矛

盾したケアが行われるなど、害があっても益がないからである。行政ケアと地域ケアの連携、コミュニティケアとボランティアケアの融合、医療介護ケアと生活支援ケアの協働など、被災者に密着して地域ぐるみで支えるシステムをつくっていくことが求められる。そのために、自治会長、民生委員、社協職員、介護スタッフ、見守り支援員、NPOなどが共通のプラットフォームを持って、情報共有をはかりつつ連携することが欠かせない。

### 3.4 地域の再建

今回の震災で、生活再建を困難にしている最大の問題は、コミュニティが分裂し、被災地コミュニティからの人口流出が止まらない、ということである。復興の将来像についての合意形成を十分に取らないまま走りだしたこともあって、高台等の集団移転先で再建をはかろうとする層、津波の洗礼を受けた現地で再建をはかろうとする層、さらに被災地に留まることをあきらめ現地から離脱する層といった形で、コミュニティが分断され分裂していく。

ただでさえ人口の少ない地域社会が分裂すると、限界集落化するというか、生活に必要な学校や病院さらには商業施設などが成り立たなくなる。防災に欠かせないコミュニティの絆も弱くなってしまふ。人口の減少が産業の衰退を生み、産業の衰退が地域の衰退を生み、地域の衰退が更なる人口の衰退を生むという、悪循環が起きてしまふ。それを避けるためには、できる限り多くの人々が集合して住めるような可能性を、あきらめずに追求する必要がある。

そのうえで、高台や内陸に建設される新たな住宅地を、誰でもが住みたくなるような街、生き生きと豊かに暮らせる町にするための努力を、最大限講じなければならない。住宅だけでは、まちも暮らしも成り立たない。仕事や学校の関係をどう改善するのか、買物や医療などの利便性をどう高めるのか、伝統文化の継承をいかにはかるのかなどについても、答えを見出していく必要がある。

ここでは、地域再建の目標は防災だけではない、地域再建の手段はハードだけでないことを、確認しておく必要がある。安全性だけでなく、健康性や利便性さらには快適性をも総合的に追及しなければならない。また、道路や住宅といった箱モノだけで再建を考えるのではなく、人のつながりを含むソフトウェアをしっかりと考えて再建をはからなければならない。

なお、この地域再建のあり方を考え、その具体化をはかろうとする時、皆の思いを語り合い、その思いを形にするというプロセスが大切である。地域再建の主体は被災者自身であり、そのために被災者が自立することが欠かせず、自立するためには積極的に再建のプロセスに関わらないといけないからである。

## 4. 生活再建のための社会的フレーム

ところで、生活再建は被災者がいくら頑張っても達成できるものではない。それを支える社会的なシステムがあってこそ、達成できるものである。そこで最後に、そのための社会システムとして、制度と体制について述べておく。

### 4.1 再建支援制度の見直し

生活再建を効果的にはかするには、それを支援する制度の整備が不可欠である。しかし、災害は進化と言われるように、災害は常に未経験の新しい事態を引き起こすので、既存の制度をそのまま適用しようとする、間に合わないというか役立たない。それだけに、被災実態や被災者ニーズに合わせて、既存制度を弾力的に運用するか、新たな制度を後だしジャンケン風に創設するしかない。

今回の震災では、津波により生産の基盤を失い、多くの人が仕事を失った。ということで、住宅再建支援もさることながら、生業再建支援がより重要になっている。しかし、現行の被災者生活再建支援法では、その対象が住宅部分に限定されてい

るために、生業支援ができない。生業支援については、融資などの支援策があるが、自営業や中小企業では有効に活用できない。そこで将来的には、生活再建支援法あるいは災害救助法等を改正して、生業支援にも道を開くようにしなければならない、といえる。といっても、現在の再建には間に合わないので、復興基金などを活用して生業支援を積極的にはかることを進言したい。

ところで、住宅再建については再建支援法で支援金が出るからといって、問題がないとは言えない。津波で家も土地も失ったという状況では、最高300万円の支給ではとても足りないという声が多い。また、支援金が出ない半壊であっても、住宅の再建や移転を余儀なくされる人も少なくない。となると、これも基金などを活用しての上乗措置や別枠措置で、財政支援をはかることが必要になってくるかもしれない。地場の木材を利用して再建するとプラスアルファする、被災地外から戻ってきて再建すると助成金を追加支給する、といった対応がここでは求められよう。

今回の震災における復興では、集団移転地での生活環境整備がうまくゆかないという問題がある。防災集団移転事業を使って集団移転をはかるケースが多いが、防災集団移転事業では住宅の移転しか認めていない。もともと集団移転事業は、山間地の不便なところから市街地近辺の便利な所への移転を前提としているため、移転先に商業施設や福祉施設などを建設することを考えていない。それゆえ、集団移転した移転先は、利便施設や生活施設のない不便なところになってしまう。これこそ、制度が生活再建を阻んでいる例だと言えよう。

制度の杓子定規な運用や、縦割りの事業メニュー方式が、生活再建を困難にしているのである。ここでは、制度に合わせて生活再建を押し込むのではなく、生活再建のニーズに合わせて制度を変えることを、提唱しておきたい。

## 4.2 再建支援体制の見直し

被災者自身が再建の主体ではあるが、傷ついた被災者だけでは自立することも再建をはかることも困難である。その被災者と一緒になって復興や再建をはかるための支援体制の構築が、急がれる。この支援体制では、個々の被災者に寄り添って見守りをはかる体制、被災者が相互に力を合わせて課題解決をはかる体制、被災者の声をくみ上げ施策の提言をはかる体制、支援者相互が連携を取るための体制の4つが欠かせない。

見守りの体制では、阪神・淡路大震災の経験の中から生まれた生活援助員や見守りボランティアを効果的に活用することである。この見守りでは、被災者との密着性が鍵となるので、可能な限り被災者の近くに常駐する体制を作って、持続的なケアに努める必要がある。ここでは、仮設団地や復興住宅の中にふれあいセンターや支援ポストをつくるのが推奨される。これから、孤独死などの発生が危惧されるので、見守りを通じて孤立を生まないコミュニティづくりに努めてほしい。

相互協力の体制では、まちづくり協議会の活性化や自律的コミュニティの再構築が必要となる。先にも述べたように、今回の震災ではコミュニティがズタズタに引き裂かれてしまっている。それゆえに、被災者が力を合わせる事が難しいと諦める傾向が広範に生まれている。復興や再建のためのまちづくり協議会が機能していないところも多い。がしかし、コミュニティが分断された形では、復興も生活再建も前に進まない。ここでは、協働あるいは共助の体制をどうつくるかが問われている。復興支援員やコミュニティ支援員などの力も借りて、自治会や協議会の構築をはからなければならない。

施策提言の体制では、被災者の声を施策に反映するための第三者的な中間組織の確立が欠かせない。阪神・淡路大震災の時の被災者復興支援会議、中越地震の時の中越復興市民会議のような、行政に対しての発言力のある第三者組織がこれからの生活再建では欠かせない。この中間組織が、現地

で移動井戸端会議のような集まりを開催し、被災者が抱えている問題を具体的に把握するとともに、その実態に即した現実性のある解決策を提言して、生活再建に貢献することが期待される。

最後の支援者相互の体制では、相互の効果的な協働をはかるためのネットワークやプラットホームの構築が欠かせない。支援者や専門家がバラバラに活動しては、支援情報も共有されないし、成功体験を伝えることもできない。弁護士や税理士あるいは建築士などの専門家が職種を超えて連携する「まちづくり支援機構」のような仕組みや、支援に関わる各種団体やボランティアグループなどが立場を超えて連携する「生活復興支援ネット」のような態勢が、ここでは求められる。

## おわりに

関西学院大学の災害復興制度研究所は、「人間復興」とともに「社会包摂」という視点を重視している。人間の復興を個人の問題として捉えるのではなく、社会全体の問題として捉えて、その実現をはかるべきことを提唱している。東日本大震災からの復興は、私たちの社会に課せられた責務であり、社会として被災者を包摂して一緒になって復興をはかること、さらには社会の変革に創造的に挑戦することが求められている。生活再建に、社会がどう機能しどう責任を果たすかが、問われている。

## Life reconstruction after the Great East Japan Earthquake

Yoshiteru Murosaki

Emeritus Professor, Kobe University

In the process of recovery from the Great East Japan Earthquake, the reconstruction of each person's life is urgently required. So, in this paper, we first discuss the direction of life reconstruction, based on the key concepts and targets of post-emergency recovery and the reconstruction of life.

Then, based on the actual conditions of revival in one particular stricken area, concrete issues and solutions for life reconstruction are considered. Finally, the systems and the organization for advancing life reconstruction are discussed.

---

**Key words:** post-emergency recovery, life reconstruction, housing reconstruction, psychological support, the Great East Japan Earthquake