

災対連 2015 inみやぎ

復興と減災

—復興災害を絶つために—

2015.11.20

塩崎賢明
立命館大学

あらすじ

1. 東日本大震災の復興の現状をどうみるか

2. 阪神・淡路大震災などの経験は生かされたのか

- 復興災害；災害が過ぎ去った後の復旧・復興の過程で降りかかってくる災厄（人災）

3. 次なる災害への備えは十分か

- 被害を減らすには、予防・緊急対応・復興の各段階での施策が大事
- 復興についての施策がきわめて弱い
- その改善・強化が急務

災害リスクの過去・現在・未来

	地震・津波・台風など ＜自然災害＞	原発災害 ＜人災＞
これまで	阪神・淡路大震災他	TMI・チェルノブイリ
いま	東北津波	フクシマ
これから	南海・首都・巨大台風など	54基
特徴	必ず来る 防げない 減災 復興	低頻度？しかし破局 復興はない 防げる

I. 東日本大震災の復興

■ 災害の特徴

- 広域複合災害、地震・津波と原発震災
- 地方小都市、集落の被災、高齢化、人口減少
- 日本経済の低成長、政治の混迷

■ 津波被災地と原発被災地

- 国策＝原発政策の結末
- 事故の真相不明、収束不透明、復旧・復興の遅れ

復興の現状—何が問題か

- 約2万人の死者・行方不明
- 4年半を経て、20万人の避難者、福島からの避難者13万人、県外に8万人
- 関連死3331人、福島の関連死は直接死より多い
- 仮設住宅に8万人
- 災害公営住宅の完成約3割
- お金がない？→すでに26兆円。今後6.5兆円
(フィンランドやチリのGDPに相当)
- どこに問題があるのか。

復興の枠組みと復興の遅れ

- 復興理念、復興構想会議
- 復興対策本部
- 復興基本法の目的;「活力ある日本の再生」
- 復興庁;司令塔か屋上屋か
- 復興増税
- 復興予算の流用・未使用
- 被災自治体の力量;予算、人員、ノウハウ
- 震災前からの問題;合併、「合理化」

東日本大震災復興基本法

- (目的)第一条 この法律は、
- 復興についての基本理念を定め、
- 復興のための資金の確保、復興特別区域制度の基本事項を定める
- 東日本大震災復興対策本部の設置及び復興庁の設置に関する基本方針を定め
- 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を図ることを目的とする。

住宅復興—仮設住宅の問題

- プレハブ仮設（4万戸）；阪神より進歩したのか
- 木造仮設（1.3万戸）；安価で高性能。地域経済に貢献。
- みなし仮設（6.7万戸）；好評だが問題も。制度設計不十分。次の巨大災害に向けて、課題山積。
- 仮設住宅の集約化、撤収問題。



高価で劣悪な居住環境。カビの発生など。



住田町の木造仮設住宅

恒久住宅の確保

- 災害公営住宅＝約3万戸計画、3割程度の完成
入居後の生活支援問題。維持管理問題。
- 自力再建支援；支援法改正せず。全壊世帯に最高300万円。岩手県や一部市町村で上乘せ支援金。
- 被災者の選択に迷い



仙台市内



陸前高田市



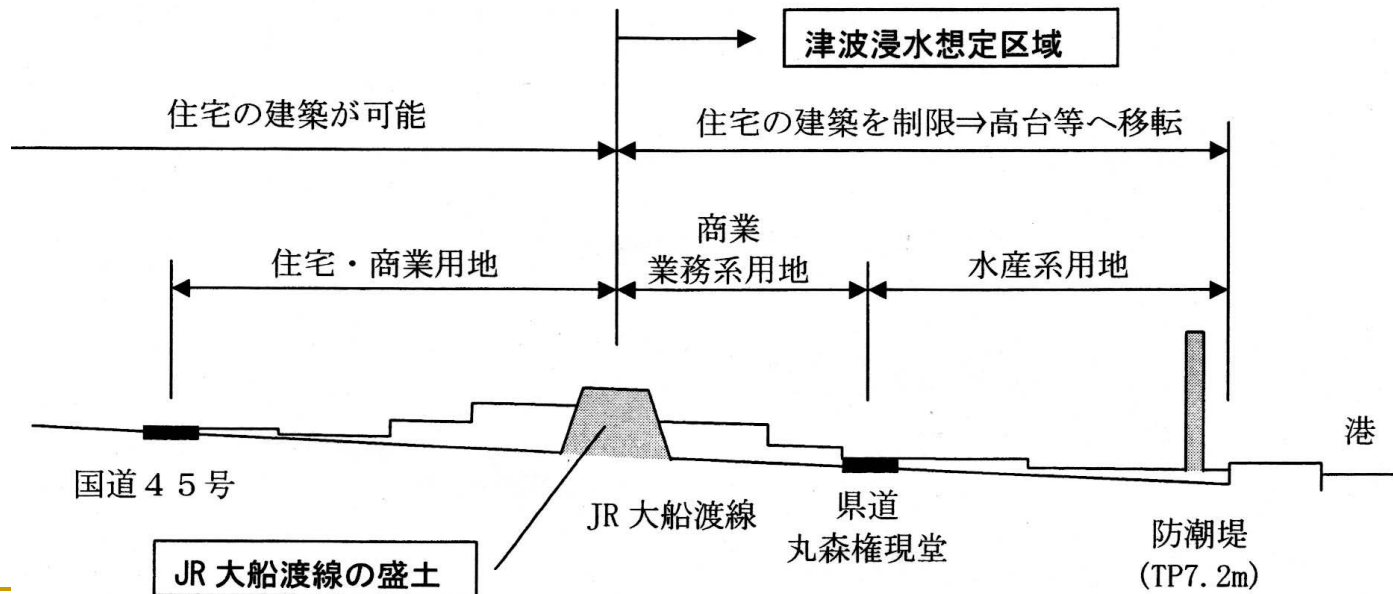
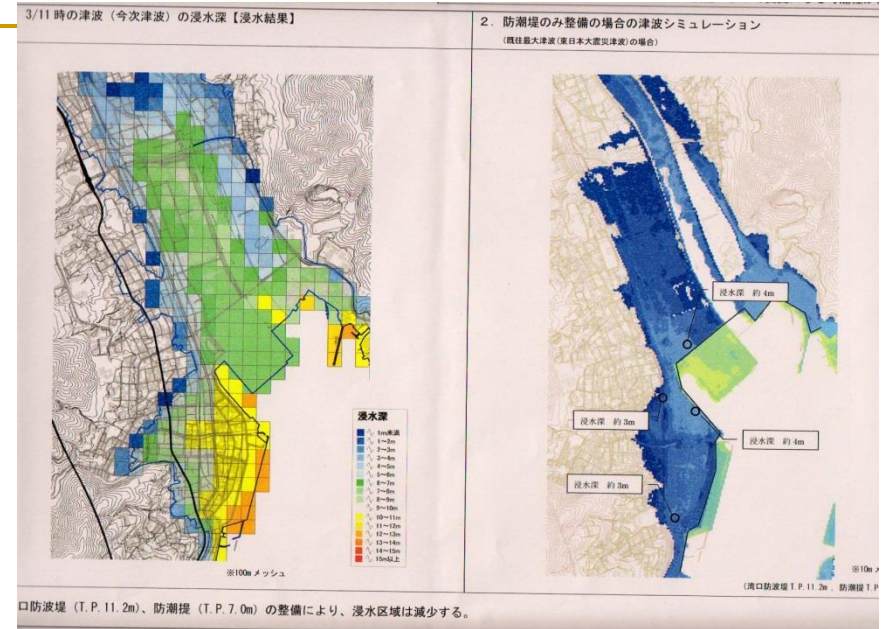
大船渡市

住宅再建の前にまちづくりの問題

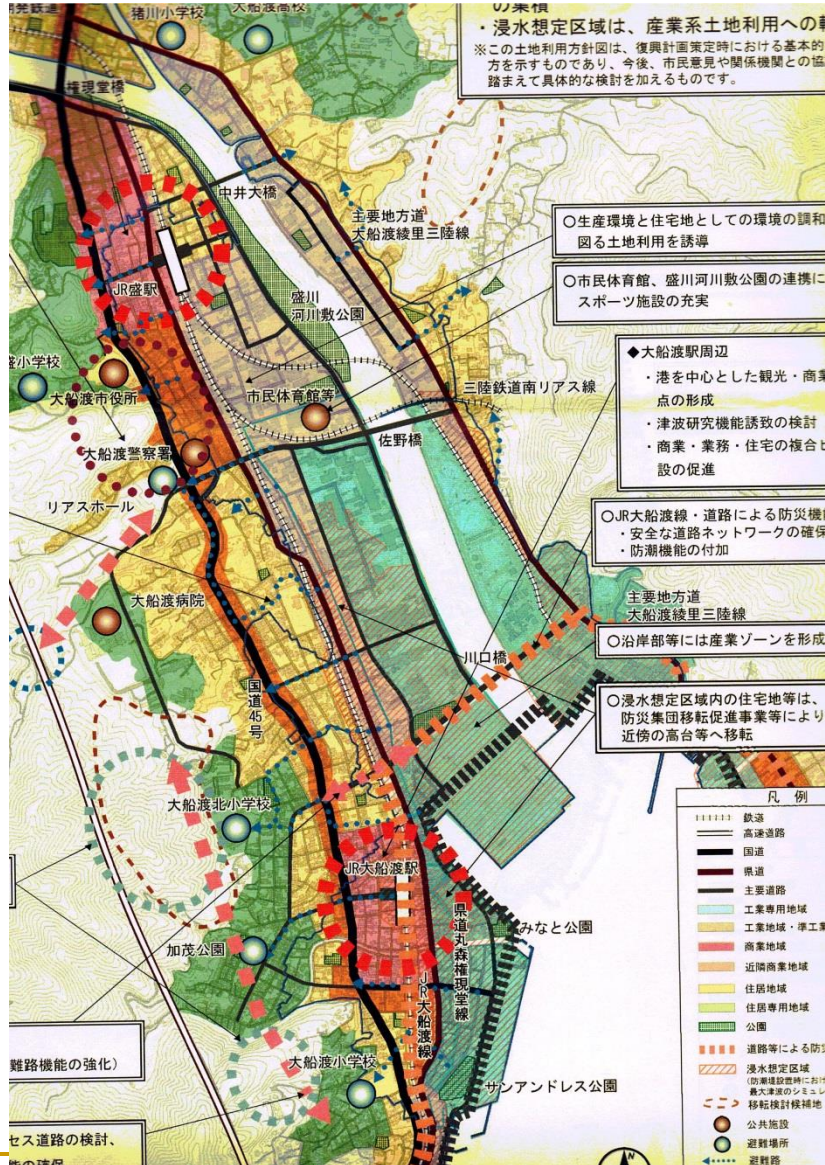
- 土地の水没、津波の危険性
- 阪神・淡路大震災との違い
- 津波防災地域づくり法
 - 津波浸水想定の提示(県)
 - 市町村がまちづくり(土地利用)の計画
 - 浸水地域は居住を禁止・制限
- 防災集団移転促進事業などで高台や内陸に移転。浸水地域は盛土して、商業・業務用地などに。



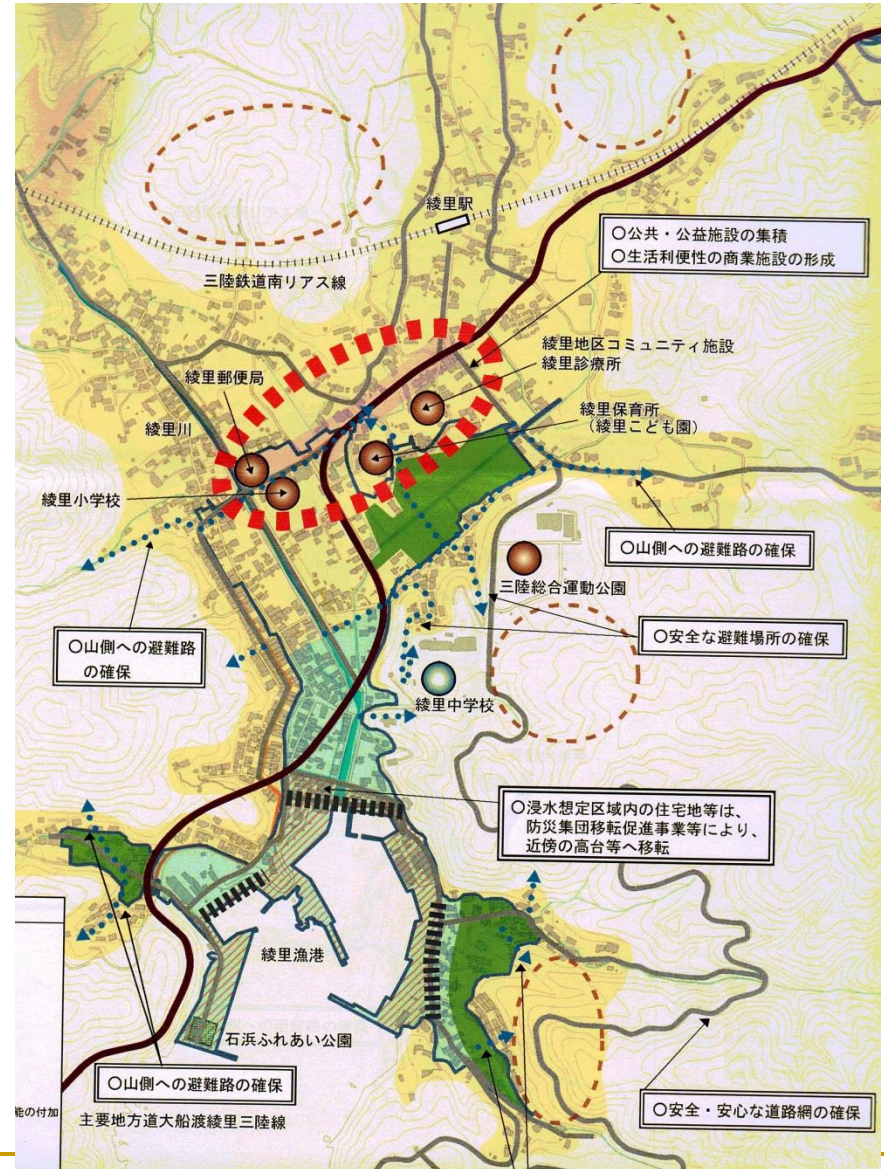
津波シミュレーションと土地利用方針



土地利用方針



大船渡地区



綾里地区

防災集団移転事業の造成地の例

防災集団移転事業＝5戸以上の
集団、住宅のみ移転
宅地規模100坪以下

大船渡市 碁石・泊地区



差込型移転（大船渡市 佐野地区）

大規模な宅地造成や盛土

陸前高田



女川



関上

まちづくりと住宅復興の関連

- 巨大防潮堤＋復興まちづくりへの賛否
- 復興まちづくり＝高台、内陸移転事業等の遅れ
- 事業完成まで待てない。土地は入手できても住宅再建費用が足りない、など。
- 高台・内陸移転か自力再建か、意向調査の揺れ。高台造成地の区画や公営住宅に空きも。
- →住宅再建・生活再建の遅れ。

阪神・淡路大震災から20年

- 外見的には完全に復興。
- 神戸市民の多くは、震災後に誕生。もしくは外からの転入。
- 被災体験者は相対的に縮小。
- しかし、震災の傷跡や復興未達成の状況はなお存在。
- 復興過程での、追加的な災厄＝復興災害

Ⅱ. 阪神大震災の復興

- 復興のスローガン＝「創造的復興」
- 単に元に戻すのではなく、21世紀の成熟社会にふさわしい復興
- 原形復旧でなく改良復旧を、との意味合いも
- 実態としては「開発的復興」
- 復興事業費16.3兆円の使われ方

創造的復興の事業費は何に使われたか

- 復興事業費16.3兆円(被害10兆円)
- 大部分が「多核・ネットワーク型都市圏の形成」に
- 使われ方を仕分けてみると
- 実際の復興には10.8兆円
- 開発や防災事業に5.5兆円

	事業数	事業費計 (百万円)	復旧・復興事業	防災事業	通常事業
1 21世紀に対応した福祉のまちづくり	150	2,834,532	2,717,994	0	116,538
2 世界に開かれた、文化豊かな社会づくり	176	370,367	267,861	96	102,411
3 既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり	214	2,948,618	2,550,935	17	397,666
4 災害に強く、安心して暮らせる都市づくり	104	314,918	26,108	288,810	0
5 <u>多核・ネットワーク型都市圏の形成</u>	179	9,831,090	5,271,266	1,340,640	3,219,185
計	823	16,299,524	10,834,164	1,629,562	3,835,800
%		100.0	66.5	10.0	23.5

復興災害 20年後の現在

- いまなお止まぬ孤独死
- 長年放置されてきた震災障害者
- 今後拡大するアスベスト被害
- 泥沼状態の新長田再開発
- 借上げ公営住宅からの追い出し
- 神戸空港、地下鉄海岸線、上海長江プロジェクト
—いずれも破綻

阪神・淡路大震災の孤独死

■ 震災後の19年間で

復興公営住宅で864人(2014年末)

応急仮設住宅で233人

■ 合計 1097人

直接死	5502人
間接死	932人
孤独死	1097人
総計	7531人

孤独死 4つの原因

- ①低所得 (金がない)
- ②慢性疾患 (アルコール依存症も)
- ③社会的孤立 (家族とも切れている)
- ④劣悪住環境 (人間らしい住まいの欠如)

(額田勲「孤独死」より)

新長田再開発

3階以上のマンションは「完売」

2階以下の商業・業務床は全く売れず、シャッター通り。



事業採算

- 地区面積20.1ha, ビル計画43棟
完成23棟、工事中4棟、年内着工1棟。管理処分計画決定15.7ha
- これまでの事業費1,632億円 事業収入1,540億円、△92億円
、ただし収入には保留床処分済み475億円＋未処分床(賃貸運用資産)221億円を含むので、実質赤字は現時点で313億円

(単位:億円)	新長田	六甲道
事業費(A)	1632	892
事業収入(B)	1540	878
補助金(c)	844	535
保留床処分見込み額(d)	696	343
売却処分金(e)	475	247
賃貸運用資産(f)	221	96
収支 B-A	-92	-14
収支 B-f-A	-313	-110

泥沼の現状

- 空き床を埋めるために、賃料ダンピング
- タダ同然の床も(145m²、月1万円)
- 新規テナントに内装費(数百万~1千万円)
- ビルの床に値段がつかない状態
- 廃業しようにも、保有床の処分ができない
- 税金と共益費に追われる地元商業者
- 最近、兵庫県+神戸市が行政機関の移転を表明(1000人規模)→数十億円のビル建設

神戸空港 は「希望の星」だったか



事業費 3,140億円

国庫補助302億、市債2108億、土地売却
607億、その他53億円

ここ3年間は単年度収支ゼロ

2011年7月の便数 計27便

札幌5、茨城1、羽田8、熊本2、長崎4、鹿
児島2、沖縄5

建設費の財源は、国の補助金、借入金など。
市民の皆さんに負担はかけません。借入金
は土地を処分して返していきます。

(仮に、処分が予定どおりに進まない場合でも、市税を使わず、開発事業の資金で一時立て替えて返済します。)

神戸市HP

地下鉄海岸線 赤字770億円

開通10年 神戸市営地下鉄海岸線

赤字脱却“特効薬”なし？

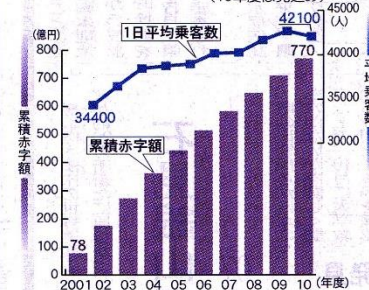
2001年に開業した神戸市営地下鉄海岸線(新長田・三宮・花時計前駅、7・9分)が、7日で10周年を迎えた。神戸市南部の住居の「足」として定着したとはいえ、乗客数の伸び悩みは深刻。累積赤字は約770億円(2010年度末見込み)と開業当初の10倍に膨らみ、収支計画の見通しの甘さは否めない。赤字脱却の「特効薬」は見当たらないが、市などは来年のNHK大河ドラマ「平清盛」関連イベントも大規模用地の活用を期待をかける。

(三島大一郎)

累積770億円、開業当初の10倍

海岸線は、人口流出や下鉄事業と同時に進める人と見込んでいた乗客数高齢化進む兵庫、長田住宅整備や大型施設の誘致は、10年度で4万人の臨海部活性化の致などで人減少に一定に低下する。神戸市が総事業費約2400億円を投じた。しかし、当初1日平均10万人の乗客数を想定していたが、実際は約4万人に落ち込んだ。5年後には13万の乗客数を想定していたが、実際は約8万人に落ち込んだ。収支の黒字転換は困難

地下鉄海岸線の1日平均乗客数と累積赤字額の推移 (10年度は見込み)



し、市は07年、20年度の乗客予測数を5万人に下方修正。西送される大河ドラマ「平清盛」関連イベントも大規模用地の活用を期待をかける。

全体で赤字解消のめどを43年度に先送した。そんな中、市が沿線で進めてきた兵庫運河周辺への遊歩道整備事業に思わぬ援軍が現れた。来年放

大河「清盛」で集客狙う

供養塔などが立つ清盛(兵庫区)なゆかりの地が数多くあり、市は地域の魅力を発信して「ヤン」を意気込み、また、新たな利用が見込める事業として、中央卸売市場西側跡地(約6分)と中部下水処理場跡地(約2・4分)の活用構想がある。いまだにこの計画は具体化していないが、大学関連施設の誘致などで若者を呼び寄せた集客や人口増を狙う。

吉武肇一・市交通局長は「沿線は大きな可能性を秘めた地域が多い。住民と連携し、乗客増につなげたい」と話している。

- 約8km、事業費2400億円
- 2001年開業
- 乗客見込み8万人／日
- 実績4万人／日
- 大赤字

復興災害の原因

- 便乗型開発プロジェクト
- 縦割り、官僚的、時代遅れ、不作為の復興施策

創造的復興と復興災害の因果関係

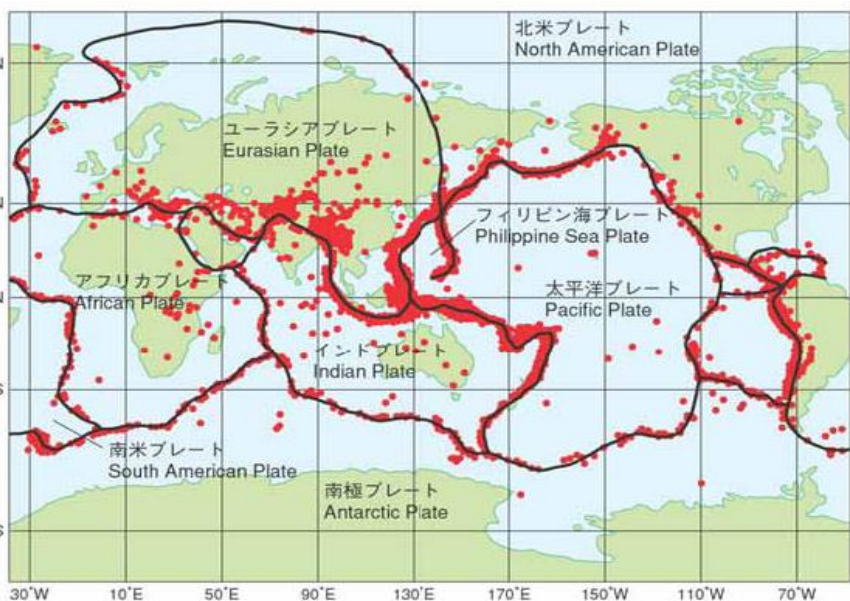
	復興災害の例	孤独死	震災障害者	アスベスト	借上げ公営住宅の追い出し	新長田再開発	神戸空港	地下鉄海岸線
創造的復興	便乗型開発事業					○	○	○
	復興政策の非人間性・官僚性・後進性・無知・不作為	○	○	○	○	○		

Ⅲ. 次なる巨大災害への備え

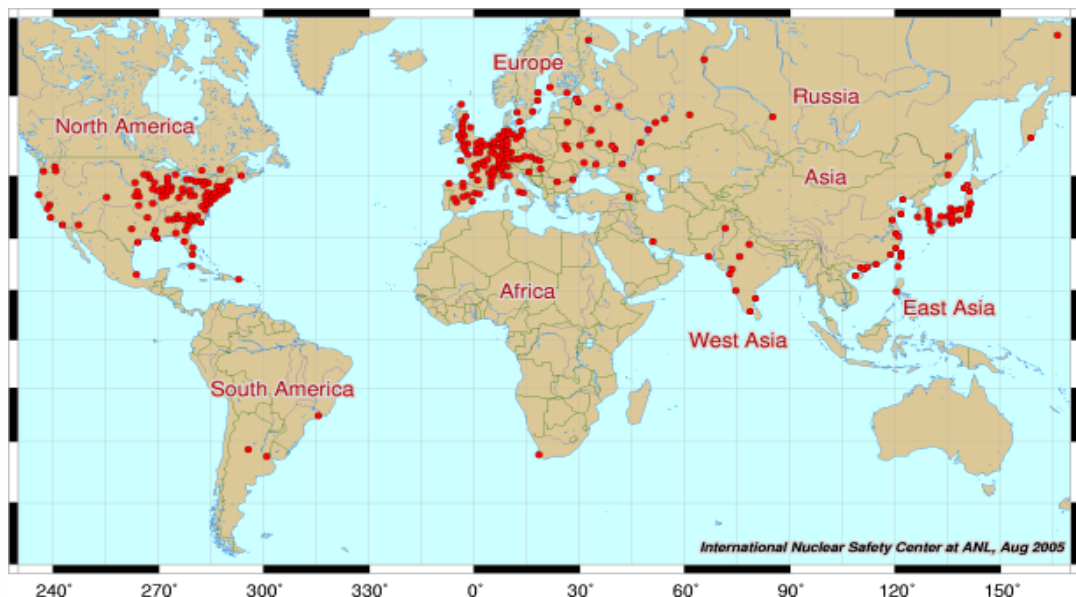
- 原発災害対策
- 世界のどの国とも異なる特殊な条件；国土面積当たりの巨大地震回数 × 原発基数
- フクシマの対応に数十年かかり、その間にもう一度起これば、日本破滅。
- → 日本では原発全廃しかない

原発災害を防ぐことが死活的に重要

日本は地震多発&原発密集の国



注) 1991~2001年, マグニチュード5以上, 100kmより浅い地震。
資料: アメリカ地質調査所の震源データをもとに気象庁において作成



International Nuclear Safety Center at ANL, Aug 2005

世界の地震の2割以上が日本で発生(1994~2003年、M6.0以上の地震)
狭い国土に54基の原発

地震×原発 のリスク

	地震回数 (*)	原発基数	国土面積 (1万km ²)	国土面積 10万km ² 当り地震	国土面積 10万km ² 当り原発	地震×原発
中国	17	13	960	0.2	0.1	0.02
トルコ	16	0	78	2.1	0.0	0.00
イラン	15	0	165	0.9	0.0	0.00
日本	10	55	38	2.6	14.5	38.09
インド	5	18	329	0.2	0.5	0.08
インドネシア	5	0	191	0.3	0.0	0.00
イタリア	4	0	30	1.3	0.0	0.00
パキスタン	3	2	80	0.4	0.3	0.09
アフガニスタン	2	0	65	0.3	0.0	0.00
アルジェリア	2	0	23.8	0.8	0.0	0.00
ニカラグア	2	0	13	1.5	0.0	0.00
アメリカ	0	104	963	0.0	1.1	0.00
フランス	0	59	55	0.0	10.7	0.00
韓国	0	20	10	0.0	20.0	0.00

(*) 1900年以降の死者1000人超の地震回数

原発を1基にしても、日本の数値は0.69で世界最悪。

地震・津波・台風などの自然災害

- 必ず来る（風水害は毎年、かつ巨大化）
- 止めることができない→減災対策が必要
- 事前予防＋緊急対応＋復旧・復興の備え



茨城水害、常総市、2015.9.20

急がれる「復興への備え」

- 関連死を防ぐ＝避難所における人間的生活の確保
 - ・福祉避難所、医療施設、簡易ベッドなど
 - 「避難所・避難生活学会」の設立
 - ・憲法「健康で文化的な最低限度の生活」の保障
- 「国はすべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」
- 「災害時は除く」わけではない

避難所の改善

- 要配慮者への支援体制のある市区町村66%
- 福祉避難所があるのは 45%
- 東日本大震災の関連死、半数は避難所生活が原因

茨城県常総市、石下総合運動公園避難所、2015.9.20

Jパック(株)の尽力で、ダンボールベッドが入っている。大好評。



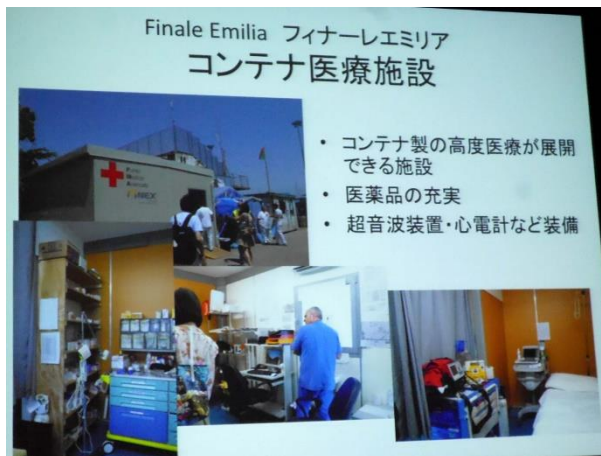
イタリア ラクイラ地震(2009年)の例

救援活動



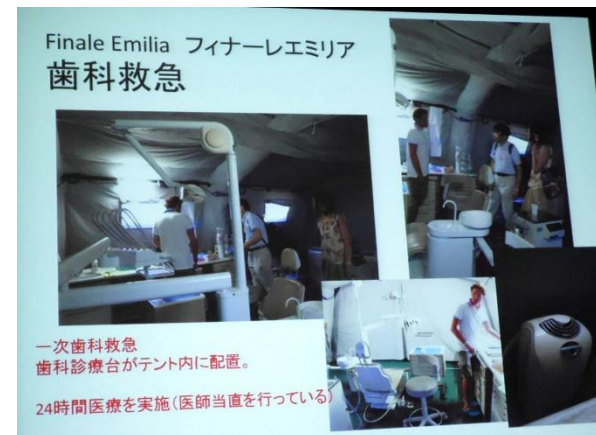
- Protezione Civile
 - 1992年2月に施行
 - 人的災害、および自然災害に対し、予防を含め、対策を講じる
 - 統括責任者: イタリア首相
 - ボランティア組織との連携
- Croce Rossa ITALIAN

Finale Emilia フィナーレエミリア コンテナ医療施設



- コンテナ製の高度医療が展開できる施設
- 医薬品の充実
- 超音波装置・心電計など装備

Finale Emilia フィナーレエミリア 歯科救急



一次歯科救急
歯科診療台がテント内に配置。
24時間医療を実施(医師当直を行っている)

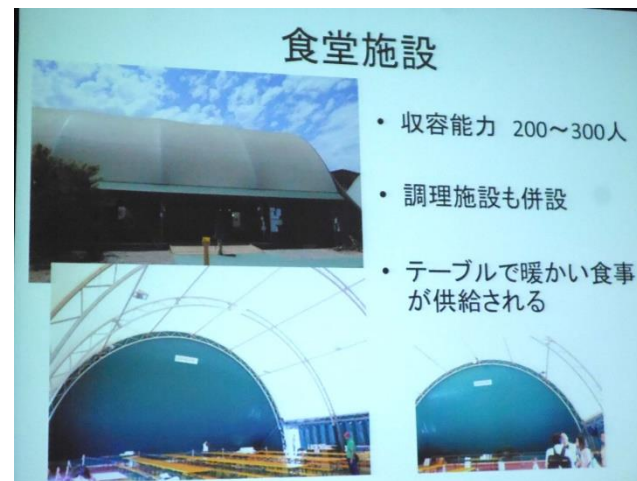
簡易ベッド



トイレ・シャワー



食堂施設



- 収容能力 200~300人
- 調理施設も併設
- テーブルで暖かい食事が供給される

(新潟大学医学部榛沢和彦講師による)

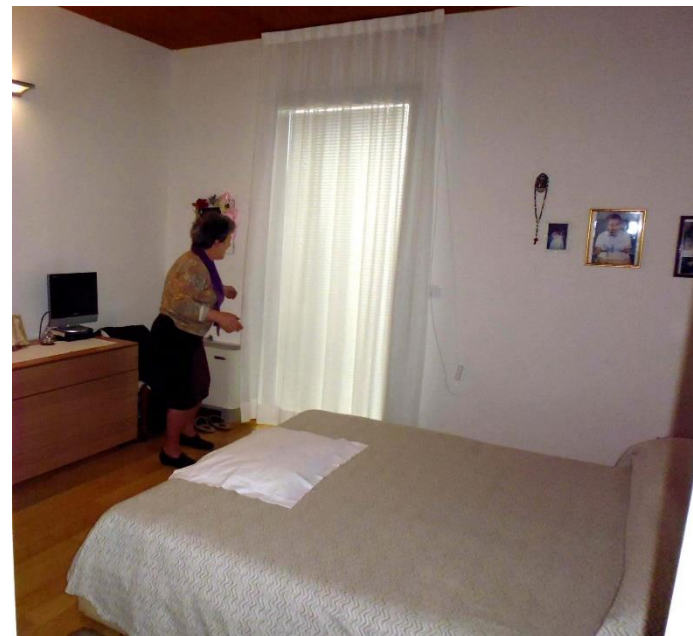
CASE事業によるニュータウン

本設建物、仮設利用。震災後6か月～1年で完成。



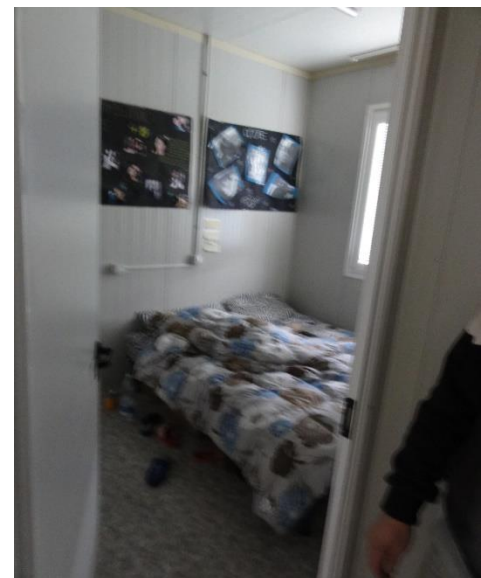
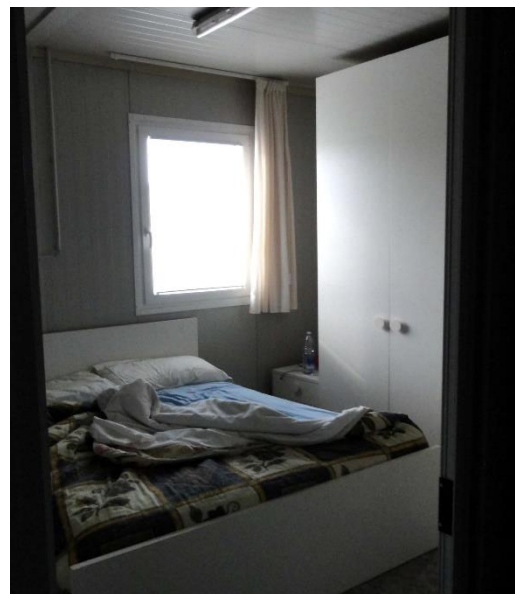
「CASE住宅」の内部

60m²、2LDK、電化製品、家具、食器付き



ラクイラ、2015. 1(塩崎撮影)

プレハブ仮設住宅も60㎡、3LDK。庭付き。(モデナ近郊、2015. 1)

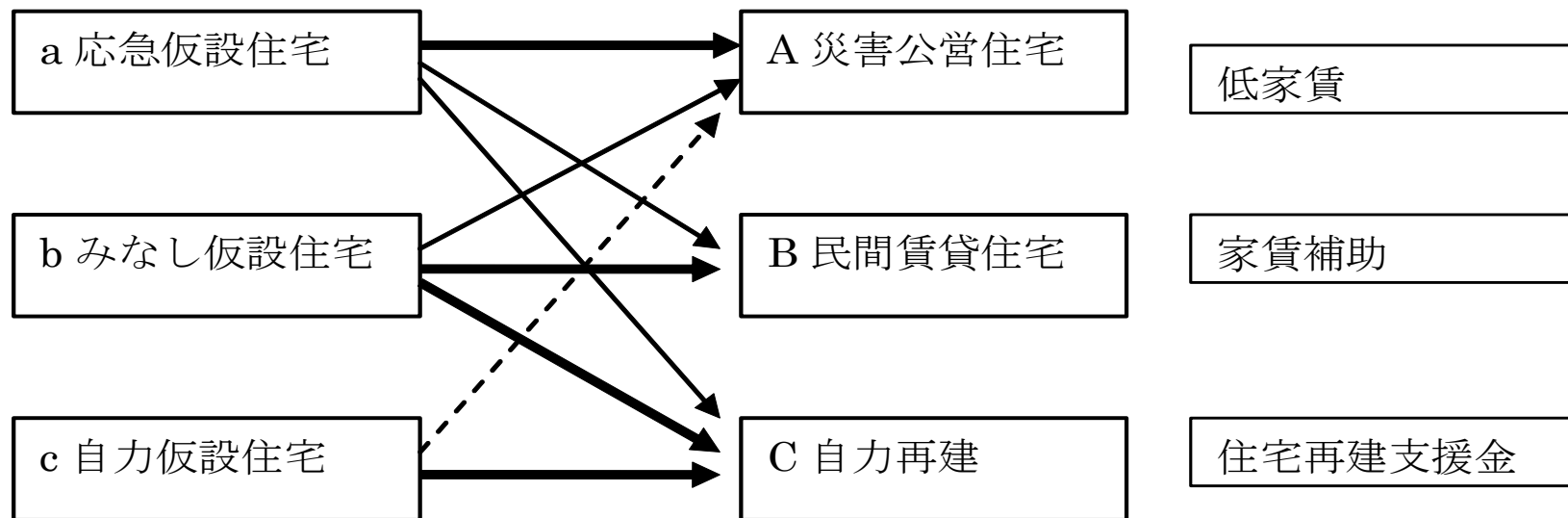


MAP事業による仮設住宅団地



住宅復興の総合的なシステムを

- 縦割り行政を超えて、仮設から恒久住宅確保にいたる総合的なプログラムを作るべき
- 単線型・混線型ではなく、わかりやすい複線型。
- 被災者に早くから、どういうコースがあるのか説明。



次に備えるべき復興基本法制の確立

- 東日本大震災後、災害対策基本法、災害救助法の改正、大規模災害復興法の制定がなされたが、全く不十分。
- 被災者の救済、生活・住宅再建を第1義に据えた復興基本法制を確立しなければならない。
- →「一人ひとりが大事にされる災害復興法をつくる会」

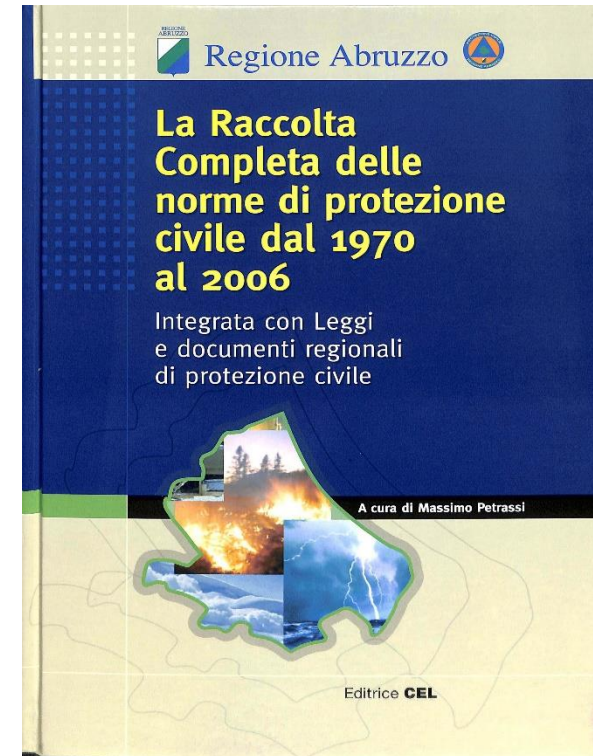
防災・復興省の創設

- 災害の経験・教訓の系統的な蓄積、人材の育成
- 内閣府、復興庁（時限組織）では限界
- 確実にくる巨大災害の前に常設の組織必要
- アメリカのFEMA、イタリアのProtezione Civileなど

イタリアの経験の光と影

- 迅速な緊急対応、医療、緊急物資、避難所
- Protezione Civile(災害防護庁)の成果
- 「仮設住宅」=恒久住宅も半年～1年で建
- C.A.S.A事業によるニュータウン、M.A.P事業による仮設住宅
- 被災市街地の復興の遅れ(レッドゾーンで放置)
- 被災地から遠いニュータウン
- 画一的な住宅供給(災害防護庁のトップダウン)

イタリアには市民安全省（災害防護庁）



FINE

ご静聴ありがとうございました。