

研究ノート

自然災害と原発災害、それぞれの住宅政策の課題 —災害復興過程における居住地選択機会はなぜ縮小するのか?—

田 中 正 人

Natural and Nuclear Disasters: Respective Housing Policy Issues Why are Opportunities to Choose Where to Live Shrinking in the Disaster Recovery Process?

Masato TANAKA

要 約

居住地選択機会の保障は、災害復興過程における重大な論点のひとつである。住まいや居住地は、被災によって激しく損なわれた暮らしをふたたび立て直すための生活拠点にほかならない。だが復興過程において、この機会は総じて拡大ではなく縮小に向かう。背景には住宅再建を制御する復興政策の構造がある。1919年の都市計画法制定以降の100年余りの実践を通してたどりついた、その政策の現在地は以下の3点として特徴づけられる。

第1に、南海トラフ地震や首都直下地震をはじめとした巨大な災害リスクの高まりに直面している点である。第2に、法的・制度的分断の深まり、すなわち住宅政策や福祉政策と連動しないままに、減災・復興政策が独自に展開している点である。第3に、それら独自の政策の多くが **Build Back Better** というコンセプトのもとに統合されつつあるという点である。

つまり復興という営為は、厳しいリスクを前に、個々の被災者の暮らしから切り離されたところで次なる災害に備えた「より良い復興 (**Build Back Better**)」に邁進する。このような現行政策のもと、被災地では住宅困窮に陥る人びとほど居住地選択の機会から遠のき、災害公営住宅に代表される住宅セーフティネット需要が本来の必要以上に膨張する事態が出来た。

他方、地震や津波、豪雨等の自然災害ではない、たとえば放射性物質の拡散を伴う原発災害の被災地では、上記とはまるで異なる復興政策が展開されることになる。なぜな

ら被災地は汚染され、Building Back できる可能性はきわめて限定的であるからだ。原発被災地では、発災当初、強制的な避難政策が実行され、やがてそれは帰還政策へと転換されてきた。たしかに、強制避難を要請された人びとに対しては住宅取得を可能にする賠償金が支払われてきた。しかし、その過程にはそもそも居住継続というオプションはなく、のちの帰還政策への移行のなかでは避難継続というオプションも消えていった。

従前居住地が生活拠点になり得ないなかで、住宅政策はどのような選択肢を用意すべきなのか。いや、それ以前に何が用意できるのか。こうした問いにアプローチするためには、まずは原発災害における住宅政策が、いかに地震や津波災害の被災地におけるそれと前提を異にしているかを詳らかにする必要がある。

キーワード：自然災害、原発災害、住宅政策、居住地選択、Build Back Better

1. はじめに

ふたたびどこに住むのか。それを誰が決めるのか。居住地選択機会をどう保障するのか。これらは災害復興過程における一連の重大な論点と言ってよい。居住地選択の機会を保障することは、被災者の生活再建にとっての基本的条件であり、その機会からの疎外は彼らの生命・生活の破綻に直結する（田中 2022 a）。

このことは自然災害も人為災害も同様だ。ただ、地震や津波、豪雨など自然災害からの復興と、たとえば原発事故による放射性物質の拡散を起点とした復興、この2つの局面における居住地選択は、はたして同じ地平に立つ問題なのだろうか。前者の「選択」とは、利便性や経済性とともに、再度の被災リスク（危機が生じる確実性）に基づく選択である。言い換えれば、その判断過程には、どこまでリスクと共存するかという問いが介在する。だが後者の「選択」において、その問いは成り立たない。なぜなら、原発被災地にあるのは再度の被災リスクではなく、今なお継続する危機であるからだ。復興過程は被災「後」ではなく、継続し、累積する被災に並走する（山川 2017）。その途上にあらわれる居住地選択の機会は、継続する危機と被害、その蓄積と累積のプロセスと分かちがたく結びつくことになる。

そもそも、居住地の選択によって被災者が手にするべきは、将来を見据えて再スタートを切るための生活拠点だ。かつての日常を、安定した生活を、自らの人生を立て直すための拠点を定めるために、人びとは住まいを、居住地を選ぶ。だが復興過程において、この機会は総じて拡大ではなく、縮小に向かう。背景には住宅再建を制御する復興政策の構造がある。その構造は、地震等の自然災害と原発災害において明らかな違いを有すると考えられる。本稿は、その違いについて考察するものである。

2. 災害復興政策の現在地

本年（2023年）は大正関東地震（関東大震災）から100年に当たる。まずは、この100年を経て日本の復興政策がたどりついた特質についてみておきたい⁽¹⁾。

1919年に、我が国最初の都市計画法が制定され、それを待っていたかのように関東大震災が発生する。日本の都市計画制度はまずもって、関東大震災の復興事業によってかたちを整えてきたといえる。その後も自然災害は多発し、太平洋戦争に突入するまでの10年における年間平均犠牲者数は9,000人を超えている（田中2022a）。もっとも、これは関東大震災での死者105,000人という数字にかなり引っ張られているのは確かだ。ただ、第二次世界大戦中においてもほぼ毎年、3桁を超える死者が自然災害によって発生し、終戦までの平均は1,000人を超えている。

戦後復興都市計画のもとで、さらに自然現象は猛威をふるい、犠牲者の数は平均2,000人を超えるに至っている。ところが、1959年の伊勢湾台風を最後に、突如、自然災害は散発的になる。それはちょうど、日本の高度経済成長期に重なる。犠牲者数は平均200人台へと激減する。さらに、オイルショック後の経済停滞期からバブル経済期にかけて、犠牲者数は100人からついに2桁まで減少した。だが、言うまでもなくこの間に進展した全国的な開発行為は、防災性能の向上と同時に、新たな災害リスクの蓄積を意味していた。

バブルの崩壊とほぼ同時期の1995年に阪神・淡路大震災が発生する。都市の耐震化・不燃化が喫緊の課題となり、多くの法整備が進んだ。そのような中で、やがて東日本大震災が発生し、日本はいわば第二次災害多発期を迎えている。平均犠牲者数はふたたび4桁に至り、明らかに増加の兆しを見せている。我々は自然現象を制御できず、よって厳しいハザードからは退避すべきであるという考え方が主流化した。このような災害の多発、散発、多発というスイッチを通して復興政策は、居住地を制限し、移転させ、あるいは新たに強靱な街を作る／強靱な街に作り変える、というコンセプトを強調するものとなってきたと言える。

復興政策の現在地は、次の3点として整理される。第1に、未だ第二次災害多発期の途上にあるという点である。南海トラフ地震や首都直下地震をはじめ、気候変動の影響が本格化し、超高齢化とその地域間格差の拡大といった、災害リスクの高まりがある。第2に、法的・制度的分断の深まりである。そもそもごく最近まで災害法制と都市計画は連動しておらず、都市計画と住宅政策、住宅政策と福祉政策もまた、今なお溝は深いまだ。本来、防災は都市計画や住宅政策や福祉政策がそれぞれに盛り込むべき課題であるにもかかわらず、そうした分断のなかで、単独の政策として、防災政策の独走あるいは暴走があるように思える。

第3に、Build Back Betterという考え方の浸潤がある。たとえば大規模災害復興法には「災害に対して将来にわたる安全な地域づくり」という基本理念が示されている。また、国際的なリスク削減ガイドラインとして採択された仙台防災枠組にも、「より良い復興（Build Back Better）」

が優先事項のひとつに掲げられた。つまり、「復興」がめざすのは元の生活の回復ではなく、将来の安全の向上であるという前提がここにはある。たしかに途上国をはじめ、平時の劣悪な環境が災害を引き起こし、あるいは激化させていることを鑑みれば、元の生活ではなく将来の安全に目を向けることの妥当性は疑うところがない。ただ、将来の安全とは元の生活に対する切実なニーズに基づいて構想されるべきものである。両者は時間的・空間的に連続した課題であり、当事者はその連続した時空のなかで、ふたたび暮らしを立て直す。「より良い復興」は、しかしながら、しばしばそうした連続性とはかけ離れた「安全」を指向する。元の生活への視線を持たないままに展開される「復興」が、当事者の暮らしの連続性を断ち切るのは明らかである。このような、人びとのニーズから乖離し、国家・行政主導で安全の向上を図る「復興」のあり方を筆者は「Build Back Better 主義」と名付けた（田中 2022 a; 2022 d）。

一方、Build Back Better という概念に関しては、すでにいくつかの批判が提出されている。ケネディらによれば、そもそも「より良い復興」という考えにはさまざまな解釈があり得るが、今なお共有された正確な定義は不在である（Kennedy et al. 2008）。結果、それは物理的な安全性の確保を図る一方で、当事者の生活への影響を考慮しないといった問題を引き起こす（Maly 2017; 2018）。また、「より良い復興」には発災前よりも高い目標を設定することが含意されるが、すでに人口減少にある日本においては、あらかじめ目標を下げることにこそ合理性がある（中林 2020、矢守 2020）。

こうしたコンセプトのレベルにおける批判に加え、具体的な政策レベルにおいても問題を明らかにする必要がある。なぜなら、後述するように、現行政策・制度の多くがこのコンセプトのもとに統合されつつあるとみられるからだ。「より良い復興」という考え方をベースにした、すなわち Build Back Better 主義に基づく住宅復興政策は、いかなる構造を有し、被災者の居住地選択の機会をどのように制御するのかが問われる。一方、人為災害の場合、とりわけ Building Back が困難な原子力災害の場合は、まったく様相が異なるはずであるが、まずは自然災害からの復興過程の問題をみておきたい。

3. 住宅復興政策の課題——「防ぎえた災害死」をいかに防ぐか？

復興過程での住宅政策において災害関連死⁽²⁾は間違いなく最大の問題のひとつと言える。なぜなら、多くの関連死は「防ぎ得る」ものだからだ。関連死の原因は、医療体制の逼迫などの問題ではなく、圧倒的に避難環境の劣悪さ、つまり非常時の居住の問題であることがわかっている。また、いわゆる孤独死についても災害関連死の一種として捉えるべきだと考えられる（田中 2022 a）。

よく知られるように、阪神・淡路大震災では、直接死およそ 5,500 人に対し、919 人の災害関連死が発生した⁽³⁾。また 2004 年の新潟県中越地震では直接死 16 人に対して 52 人、2016 年の熊

本地震では直接死 50 人に対して 218 人がそれぞれ関連死となっている。東日本大震災では、その数は実に 3,700 人以上に及ぶ。年齢別の内訳としては、圧倒的に高齢層に偏る。もっとも、通常の死亡例においても高齢層への偏りがあるが、80 歳以上の割合は明らかに関連死の場合に高くなっている（田中 2022 a）。もともと脆弱な傾向にあった避難者が、過酷な環境下で一気に寿命を縮めていることがわかる。

こうした関連死の主たる舞台となってきた避難所の環境は、およそ戦前から戦後の伊勢湾台風、阪神・淡路大震災、熊本地震、西日本豪雨を通してほとんど改善をみていない。むしろ、最近では段ボールベッドやプライバシーに配慮した間仕切り等が徐々に普及しているものの、基本的な性能は大きくは変わっていないと言える。

それに対し、仮設住宅は顕著な変化がみられる。現在普及しているいわゆるプレハブ仮設住宅は、1964 年の新潟地震で採用されたのが最初と言われるが、それから約 30 年後に発生した阪神・淡路大震災では、10 万棟以上の住宅の滅失に対して 48,000 戸の仮設住宅が建設された。当時、これほどの仮設住宅を建てた経験はだれにもなく、当初は、いったいどれくらい必要になるのかも予測が困難であった。数が確定したとしても、実際、どこに建てられるのか、そんな土地がどこにあるのか、まるで手探りの中で行われたと言ってよい。最低限、水道や電気が引けなければ住宅としては機能せず、実際、48,000 戸もの住宅の用地は簡単には見つからず、被災地から遠く離れた場所に多くが作られることになった。

避難所に比べれば室内環境は改善されるが、問題は立地にあった。多くの団地は元の居住地から遠く、しかも入居先は抽選によって決められた。被災者らはまったく見知らぬ地域で、見知らぬ人のあいだで暮らすことになった。知らない者どうし、すぐに助け合うような関係を築くことは困難であった。それでも避難所の過密で不衛生な環境は改善されたため、災害関連死は抑えられた。だが一方で、仮設住宅は一人ひとりが孤立する状況を作り出してしまった。体調が悪化しても、誰もまわりに気にする人はおらず、かかりつけの医師は近くにはいない。そうした状況のなかで、いわゆる孤独死が続発することになった（田中他 2010）。

その後、被災者の孤立の防止は、仮設住宅における最大の課題となった。そしてその課題は、当初は見守りなど人的な対応が中心であった。たしかに人的支援は重要である。しかしながら、被災者の多くはもともと見守ってもらふ必要のある人びとではない。なるべく普段通りの生活を送れば、だれも孤立しないはずだった。そのためには、見守りを強化するだけでなく、被災者の生活空間をどうデザインするのが根本的には重要である。論点は 2 つある。ひとつは、どのような住宅・居住地の選択肢を用意すべきか、いまひとつは、どのような団地・住棟・住戸を計画・設計すべきか。

前者に関しては、避難所から仮設住宅、そして後述する災害公営住宅へという住宅復興の経路の「単線性」が問われた（平山 1998）。被災による住宅困窮者は、この経路への依存が唯一の選択肢となり、他の経路、すなわち住まいや居住地を選ぶ機会は著しく制限された。やがて、2011

年の東日本大震災では、民間賃貸住宅を活用したいわゆる「みなし仮設住宅」が大々的に採用され、住宅復興の経路の「複線化」が進んだ。一方、後者に関しては、木造の仮設住宅の導入が代表的な変化として挙げられる。さらに、2016年の熊本地震ではトレーラーハウスを活用した事例⁽⁴⁾が注目され、2018年の西日本豪雨の際にはムービングハウスと呼ばれるシステムの導入もあった(写真1)。

このように、仮設住宅の質は徐々に洗練されてきたと言える。ところが、孤独死問題に限定するならば、事態は必ずしも改善に向かっているとは言い切れない。発災から10年間における、仮設住宅での孤独死の発生率は、阪神淡路で0.48%、東日本で0.53%となっている(田中2022b)。



2011年 紀伊半島大水害
@十津川村



2016年 熊本地震
@益城町



2018年 西日本豪雨(平成30年7月豪雨)
@倉敷市真備



2020年 熊本豪雨(令和2年7月豪雨)
@人吉市

写真1 東日本大震災以降の建設型仮設住宅の新たなバリエーション

では災害公営住宅はどうか。阪神・淡路大震災では、限られた公共用地にできるだけ多くの戸数を確保するべく、大規模な高層住宅が主流となった(塩崎他2007)。また仮設住宅と同様、入居は抽選に基づいていたため、またしても見知らぬ被災者どうしが集まることになった。むしろ、その状況はただ放置されてきたわけではない。団地には生活援助員(LSA)や見守り支援員といったスタッフが配置され、孤立しがちな高齢者等の安否確認が続けられてきた。住棟や団地ごとに設けられた集会所ではさまざまな行事を通して入居者どうしの交流促進が図られた。知り合いどうしで入居申し込みが可能な「グループ入居」制度も一部で採用されることになった。さらに、入居に先立って交流機会を設けた南芦屋浜でのプロジェクトや共用のリビングやダイニングキッチンを備えた「コレクティブハウジング」の導入も試みられた(石東2003、大江他2000、

佐々木他 2003; 2004)。場当たりのではあったが、官民が一体となって被災者の孤立を防ぐための多彩な取り組みが展開されてきたと言える。

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、その後の災害公営住宅もまた、仮設住宅と同じく多くの新たな試みが実装されてきた（写真 2）。2004 年の新潟県中越地震では、集落ごとに分散的に小規模な公営住宅が配置されたケースや、防災集団移転促進事業に併せて、自力再建が困難な世帯に対して災害公営住宅が準備されたケース（小規模住宅地区改良事業による）など、従前居住地や従前集落とのつながりに対する配慮がみられた（田中・中北 2010、田中 2011）。

東日本大震災でも、発災直後から孤立の防止が強く意識されてきた。財政的裏付けを伴う手厚い見守り等の人的支援が行われ、また丹念な意向調査をふまえた抽選ではない入居手続きが浸透していた（西田 2021）。抽選を前提とする場合でも、供給主体の約 3 割が「グループ入居」を導入し、半ば定着を見せた（西田 2021）。自治会の結成にも力が注がれ、全体での加入率は 7 割を超えているという（吉野 20212）。

画一的であった住棟や間取りのデザインは多様化し（小野田他 2021）、「コレクティブハウジング」に類似する「共助型」と呼ばれる災害公営住宅など、数々の挑戦的な試みがあった。また、仮設住宅団地との地理的な近さ（須沢他 2018）や、中越地震でみられた防災集団移転促進事業と組み合わせた災害公営住宅整備の普及⁽⁵⁾など、顕著な進展があった。しかしながら、やはり孤独死の発生実態からみるならば、問題は劇的に改善されたとは言えない。発災から 10 年間における災害公営住宅での孤独死は、阪神・淡路大震災で 396 人（供給戸数 25、421 戸に対する



2004年 新潟県中越地震
◎長岡市（旧川口町） | 貝の沢



2011年 東日本大震災
◎相馬市 | 井戸端長屋



2016年 熊本地震
◎宇土市 | 境目



2018年 西日本豪雨災害
◎大洲市 | 下鹿野川

写真 2 阪神・淡路大震災以降の災害公営住宅の新たなバリエーション

割合は1.56%)、東日本大震災で341人(供給戸数29,683戸に対する割合は1.15%)となっている(田中2022b)。

そもそも被災地の孤独死問題には、平時とは異なる固有のプロセスが含まれるということに留意すべきである(図1)。言うまでもなく、被災という経験がまずあり、それに伴うさまざまな生活資源の喪失、さらには仕事を失うという場合がある。失業は社会的接点の喪失を意味し、そこから社会的な孤立に至り、アルコールへの依存、治療の放棄からさらなる孤立というスパイラルが存在する(田中2022c)。

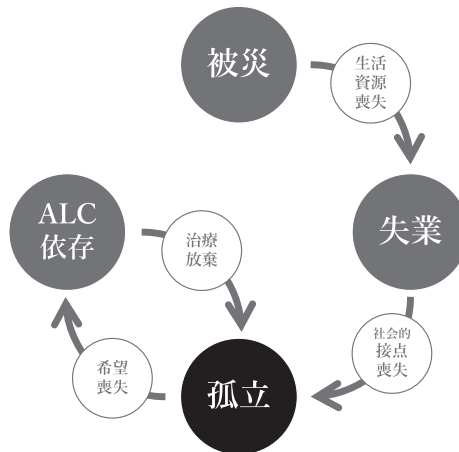


図1 被災者の孤立のスパイラル

こうしたスパイラルを止めるべく、東日本大震災やそれ以降の災害公営住宅では、社会的接点の回復あるいは形成を促すための多様な建築的試みがあった(小野田他2021)。こうした試みが、どれだけ入居者の孤立を防ぎ得たのか、今後の十分な検証が求められる。ただ、それとは別に、もうひとつより根本的な問題への切り込みが必要であるように思われる。すなわち、居住地の選択・再選択の機会の保障である。どれだけ災害公営住宅の入居・設計上の工夫を凝らしたとしても、そこが入居者にとって生活再建の拠点として適切でなければ、暮らしの立て直しは困難である。

ところが、前章で述べた Build Back Better 主義に基づく現行の復興政策は、居住地選択の機会を拡大の方向ではなく、逆に縮減するようにデザインされている。その構造について見ていきたい。

4. 復興政策のもとでの住宅セーフティネット需要の膨張⁽⁶⁾

まずは、図2のとおり、2つの軸をからなる4象限を設定してみたい。横軸は住宅被害の大き

さ、縦軸は生活困窮度の高さである。「A」は相対的に住宅被害が小さく、生活困窮度も高くないため、被災後の生活の安定性を維持できる可能性が最も高いグループ、「B」は住宅被害が大きく、しかし生活困窮度は高くないため、住宅被害をカバーできれば生活の安定性が維持できるグループ、「C」は生活困窮度が高く、しかし住宅被害が小さいため、少なくとも居住面においては辛うじて安定性を維持できるグループ、「D」は生活困窮度が高く、しかも住宅被害が大きいため、そのままでは生活の安定性を維持できる可能性が最も低いグループである（図2（1））。

通常、住宅被害が小さく、生活困窮度が低い「A」の場合は、軽微な修繕等で持家に居住継続が可能である。被害が大きい「B」の場合でも、住宅再建のための補助があれば、そのもとで自宅の再建可能性が高まる。他方、生活困窮度が高く、低家賃の借家などに居住している場合、被害が小さい「C」であれば、やはり軽微な修繕等で居住継続が可能だが、被害が大きく、再居住ができない「D」の場合は、仮設住宅や災害公営住宅が主要な選択肢になる。この「D」に当たる部分が公的な住宅セーフティネットの主な対象と考えられる。

しかしながら、今の住宅復興政策のもとでは、生活困窮度がさほど高くない場合でも、「A」や「B」、すなわち自力再建できる可能性は大きく狭まる（図2（2））。なぜなら第1に、基礎的な要因として持家再建補助制度の脆弱性がある。そもそも持家は個人の所有物であり、個人の資産形成につながるような現金支給は公金ではできないという考え方が長らく支配的であった。そこに最初の風穴を開けたのが1998年に成立する被災者生活再建支援法である。2007年の法改正によってようやく現金給付制度が位置づけられ、最大300万円の支給が可能となっているが、自己負担の原則は大きくは変わっていない。住宅ローンの残債を抱えてのさらなる借入は多大なリスクを伴い、高齢での借入が困難であることに変わりはない。

第2に、市街地や集落を強靱に作り変えるための大規模開発事業の影響がある。都市のインフラを全面的に刷新する土地区画整理や市街地再開発、大がかりな盛土や造成を伴う防災集団移転、巨大な防潮堤や堤防、砂防堰堤の建設など、事業規模が大きいほど事業期間は一般的に長期化する。それはしばしば仮住まい期間の長期化を意味し、仮住まいの長期化はたいてい安定した居住から遠のくことを意味する。そのプロセスは当事者らの高齢化のプロセスにほかならない。やがて新しいまちの姿が見えはじめるころには、貯蓄は減り、あるいは住宅ローンを組むことはもはやできなくなる。こうして生活困窮度がそれほど高くない場合でも、自力再建が困難になるという構造がある。

住宅被害がさほど大きくない場合も同様だ。今の住宅復興政策のもとでは、自力再建できる可能性は大きく狭まる（図2（3））。そもそも被災者生活再建支援法は、中規模半壊以上の被害を受けた場合でなければ基礎支援金の支給対象にならない。加えて、第1に、震災直後の時限的な建築制限の問題がある。阪神・淡路大震災では、無秩序な再建による復興都市計画への妨げを回避するため、建築基準法第84条による建築制限がかけられた。2ヶ月間の制限はその後、期限が切れる3月17日に都市計画決定が行われ、さらに制限は継続したという経緯がある。東日本

大震災もまた、既存の制度に加えて最大8ヶ月の制限を敷くことができる特例法が設けられ、やはり期限が切れた後には、土地区画整理や防災集団移転と連動した災害危険区域の指定があった。

第2に、「公費解体」の問題である。公費解体とは被災した家屋等を所有者に代わって市町村が解体・撤去を行うものであるが、解体には期限が設けられ、期限を超過すると費用は自己負担となる。一見、合理的に思えるが、被災者は再居住できるかどうか不確かな住まいを前に、修繕か解体かの二者択一を迫られることになる。公費解体を選択することは、修繕による住宅再建という選択肢を棄てることを意味するが、被災後の混乱のなかで、将来の生活を見通すことは容易ではない。

第3に、住宅の「応急修理制度」の問題である。この補助を受給した場合、仮設住宅への入居が著しく制限される。つまりここでも被災者は、仮設住宅に入居して修繕をあきらめるのか、修繕の不完全な住宅に住みつづけるのかといった二者択一を迫られることになる。一連の施策は、被災者の生活再建の歩みとは無関係に、残った住まいをできるだけ多く、できるだけ早くスクラップし、被災地を新たに作り変えるための準備を整えるものだと言える。結果、住宅被害がそれほど大きくない場合でも自力再建が困難になっていく。

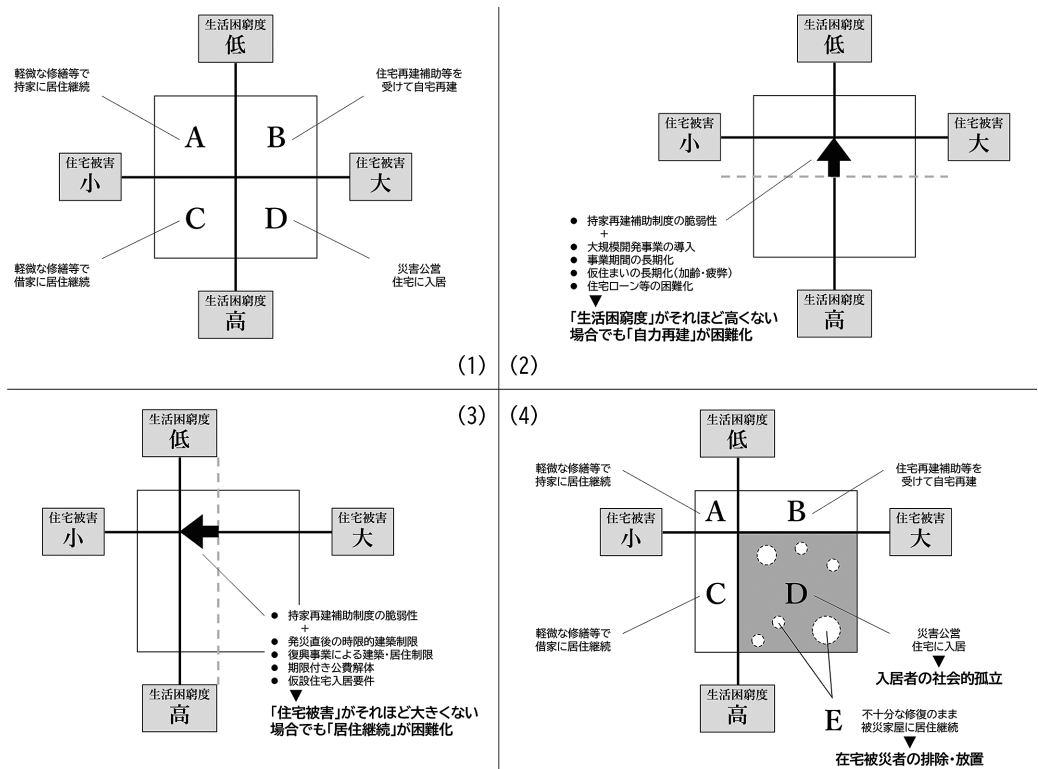


図2 復興政策のもとでの住宅セーフティネット需要の膨張

このように、本来、自宅に住み続けることが可能であったはずの「A」「B」「C」の領域が大きく狭まり、反対に、公的な住宅セーフティネットのニーズが膨らんでいく。たしかに、公的な住宅ストックの増加は望ましい方向なのかもしれない。しかし、それ以前に住宅復興政策がもたらしめているのは、居住地選択の機会を失い、セーフティネットに依存せざるを得ない人びとの拡大だという点を見過ごしてはならないだろう。

さらに、この拡大した「D」の領域に含まれる人びとは、必ずしも適切なセーフティネットに包摂されているとはまったく言えない。たとえば、被災した自宅での居住継続、すなわち在宅被災者と呼ばれる人びとの問題がある。彼らは二次被害のリスクを抱えているのはもちろんのこと、食糧や医療支援からも疎外されてきた。東日本大震災の被災地では、例えば石巻市だけで4万人規模の在宅被災者が発生したと言われる（岡田 2015）。つまり「D」の領域には無数の空隙が散在している（図2（4））。この空隙の集合「E」は可視化されず、ゆえに排除されつつ放置されてきた。他方、公的なセーフティネットに頼ることができた被災者はどうか。災害公営住宅のアフォーダビリティは保障されており、物的なクオリティも十分に高い。ところが入居者の孤立という問題があった。前述の孤独死は、その最悪の結末であったと言えるだろう。

以上が **Build Back Better** 主義に基づく住宅復興政策の構造である。次章では、原発災害の被災地に目を向けたい。

5. 「**Building Back**」不可能性のもとでの自己決定機会からの排除

原発災害は、放射性物質の拡散のもとで、そもそも被災地をビルドバックすることが不可能である。長期避難が要請されるなかで、いかなる住宅政策が講じられ、それは被災者の居住地選択にどのような影響を与えてきたのか。先ほどと同じ4象限をもとに考えてみたい（図3）。

まず、元の居住地に住み続ける、元の住宅を修繕する、再建するという選択肢はいったん無効になった。発災時点で被災者に残されたのは、強制的な避難要請のもとでの移住または避難指示の解除後の帰還という選択肢、あるいは避難の継続、あるいは災害公営住宅・復興公営住宅への入居という選択肢であった（図3（1））。

このような前提のもとで、いくつかの損害賠償が行われた⁽⁷⁾。精神的賠償や就労不能損害への賠償は、金銭面に限って言えば生活困窮度を緩和し、自力再建の可能性を引き上げたと言える（図3（2））。他方、避難指示区域においても、地震・津波の影響がないエリアでは、建築構造的には住宅被害が少ないと言えるが、そのような場合でも、福島特措法等により公営住宅入居が可能となった⁽⁸⁾。また宅地建物に関する賠償や住宅確保費用賠償、その他財物に関する賠償によって、自力再建の可能性も拡大したと言える（図3（3））。つまり自然災害の場合の住宅政策とは対照的に、「A」の領域が拡大したことになる。

だが言うまでもなく、これは自律的な住宅・居住地選択の可能性が拡張されたことをまったく

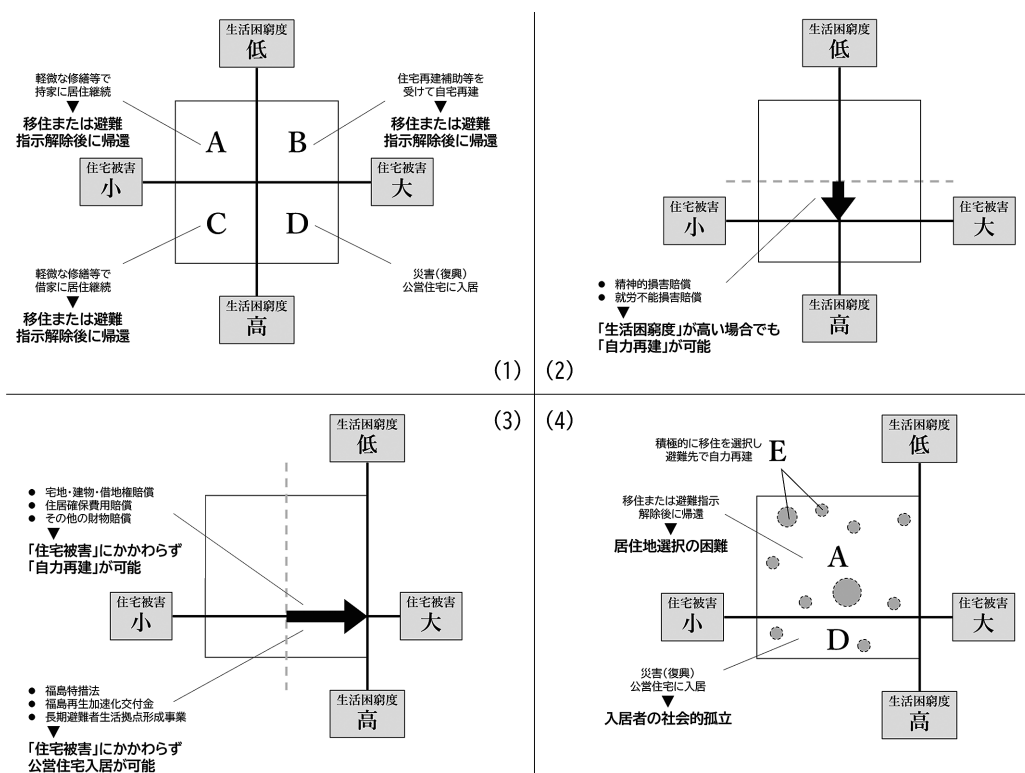


図3 「Building Back」不可能性のもとでの自己決定機会からの排除

意味していない。「A」の領域において、その可能性を有するのは積極的に移住を選択し、避難先で自力再建を果たそうという人びとに限られ、他の大部分を占めるのは居住地選択の困難という事態にはかならない。また、公営住宅への入居に関しても、自然災害の場合と同様、入居者の社会的孤立という問題を免れてはいないと思われる（図3（4））。

6. 結語

このように、自然災害における Build Back Better 主義のもとでの住宅復興政策と、原発災害における長期にわたる避難政策（あるいはその後の帰還政策）のもとでの住宅復興政策は、まったく異なる構造を持っていることがわかる。前者は、被災者の居住地選択の機会を断続的に縮小しながら、災害公営住宅に代表される住宅セーフティネット需要を膨張させてきた。後者は、住宅取得を可能にする「手厚い」賠償を用意しつつ、しかしあらかじめ居住継続というオプションはなく、その後は避難継続というオプションが消えていくという仕組みを内在させていた。

そもそも前提として、自然災害、特に地震・津波の被害は突発的で、その外力は発災時に最大

値を示すのに対し、原発災害の影響は持続的・累積的であるという違いがある。このことは、被災者の生活再建の起点の違いを意味する（図4）。自然災害の場合、被災者の生活は、すぐに回復に向かうかどうかは別として、その起点は発災時であるのに対し、原発災害の場合は累積する被害の途上にあらわれることを余儀なくされる。すぐに再スタートを切るのは難しく、回復に向かう時期は後ろにずれる。よって、原発災害からの復興における居住地選択とは、今なお継続する危機のもとでの検討にならざるを得ないし、累積する被災のもとでの決定が要請されることになる。

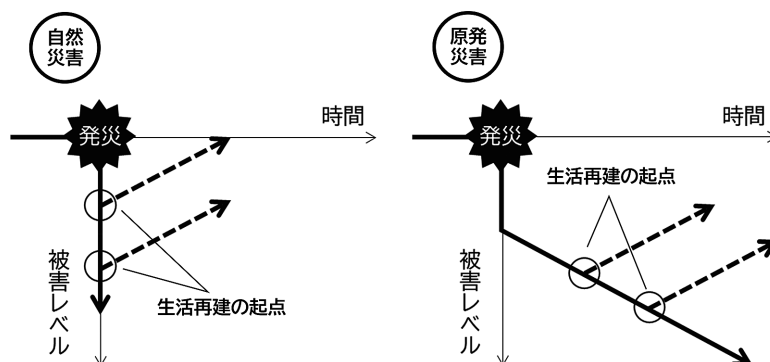


図4 生活再建の起点の違い

発災時に生活再建の起点があるべき自然災害においては、なぜすぐに回復への歩を進めることができない事態が生じるのか、早期に回復する人びとと、いつまでも回復できない人びとが分かれたるのとはなぜか、回復に向けた生活拠点を定めるための居住地選択機会をいかに保障すべきか——、こうした点が問われる。一方、原発災害においてはどうか。どのような状態が生活再建の起点になり得るのか、従前居住地が生活拠点になり得ないなかで住宅政策はどのような選択肢を用意すべきなのか／用意できるのか、そうした選択肢の保障はどこまで被災者の生活再建の手がかりになり得るのか——、このような自然災害の場合とはまったく異なる問いへのアプローチが必要になるだろう。以上のように、災害復興過程における住宅政策は、両者の違いを適切に踏まえた課題設定が求められる。

注

- (1) 詳しくは田中（2022 a）で論じた。
- (2) 家屋の倒壊による圧死や津波による溺死など、発災時の出来事による直接的な犠牲が「直接死」であり、発災時を生き延びたものの、避難過程において亡くなり、このうち災害との因果関係の認められたケースが「関連死」とされる。関連死の根拠となっているのは「災害弔慰金の支給等に関する法律」であるが、厚生労働省によれば「認定基準はそれぞれの自治体が独自に判断するもの」であり、いまのところ統一的な公式基準は不在である。
- (3) 阪神・淡路大震災当時、関連死は公式な呼称としては存在せず、神戸協同病院・上田耕蔵院長が「震

- 「震災関連死」と名づけ、その後マスメディアによって「震災関連死」として広まったとされる（上田 2009）。さらに震災以外の自然災害を含め「災害関連死」とも言われる。
- (4) ただ、このときは仮設住宅としてではなく福祉避難所として活用された。熊本県ウェブサイト「熊本災害デジタルアーカイブ」, <https://www.kumamoto-archiv.jp/post/58-99991j100044u0>（2023年2月9日アクセス）などを参照。
 - (5) ただし、このしくみが普及する背景には、そもそも居住者の合意に基づき進められるべき任意事業である集団移転が、国・自治体主導によって半ば強制的に実行されてきた実態がある。田中（2022 a）を参照。
 - (6) 本章は、田中（2022 d）と大幅な重複がある。論述の構成上の必要から、再度の記述となることをお断りしておく。
 - (7) 賠償の課題についてはすでに多くの議論がある。たとえば、除本（2015）、淡路他（2015）、山川（2017）などを参照。また、東京電力による賠償の概要は以下を参照。東京電力ホールディングス「原子力損害賠償について」, https://www.tepco.co.jp/fukushima_hq/compensation/（2023年2月9日アクセス）。
 - (8) 本来、災害公営住宅の入居対象は「災害により滅失した住宅に住んでいた低額所得者」（公営住宅法8条1項）とされている。ところが原発被災地（特に沿岸部以外）においては、住宅被害は総じて軽微であったことから、発災時において警戒区域または帰還困難区域（後に避難指示区域に拡大）に居住していた場合の入居を可能にすることが決定された（福島復興再生特別措置法、2012年3月施行）。

参考文献

- Kennedy, J., Ashmore, J., Babister, E., Kelman, I., 2008, "The Meaning of 'Build Back Better': Evidence From Post-Tsunami Aceh and Sri Lanka", *Journal of Contingencies Crisis Management*, 16(1), 24-36.
- Maly, Elizabeth, 2017, "Rethinking 'Build Back Better' in Housing Reconstruction: A Proposal for 'People Centered Housing Recovery'", *10TH ACEH INTERNATIONAL WORKSHOP AND EXPO ON SUSTAINABLE TSUNAMI DISASTER RECOVERY (AIWEST-DR 2016)*, 56.
- Maly, Elizabeth, 2018, "Building Back Better with People Centered Housing Recovery", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 29, 84-93.
- 淡路剛久・吉村良一・除本理史編（2015）『福島原発事故賠償の研究』日本評論社。
- 石東直子（2003）「日本型コレクティブ住宅の展開」『都市住宅学』41号, 20-25。
- 上田耕蔵（2009）「震災関連死におけるインフルエンザ関連死の重大さ」『都市問題』100巻12号, 63-77。
- 大江七恵・上野勝代・佐々木伸子（2000）「公営住宅におけるコレクティブハウジングのコミュニティ形成に関する研究——ひょうご災害復興型住宅の入居後一年半の変化より」『都市計画論文集』35巻, 25-30。
- 岡田広行（2015）『被災弱者』岩波書店。
- 小野田泰明・佃悠・鈴木さち（2021）『復興を実装する』鹿島出版会。
- 佐々木伸子・上野勝代（2003）「高齢者向け公営コレクティブ住宅における住まい方の経年変化に関する研究——ひょうご復興コレクティブハウジング入居後4年半の継続調査より」『都市住宅学』43号, 54-59。
- 佐々木伸子・上野勝代・村谷絵美（2004）「コレクティブ住宅のコミュニティ形成効果とその要因——再開発受皿公営住宅におけるコレクティブ棟と一般棟の比較より」『日本建築学会計画系論文集』69巻580号, 1-8。
- 塩崎賢明・田中正人・堀田祐三子（2007）「災害復興公営住宅入居世帯における居住空間特性の変化と社会的「孤立化」——阪神・淡路大震災の事例を通して」『日本建築学会計画系論文集』72巻611号, 109-116。
- 須沢栄・新井信幸・岩佐明彦・黒野弘靖・大月敏雄・井本佐保里（2018）「仮設住宅コミュニティを基盤とした復興公営住宅への近隣移転の有効性——環境移行の視点からの検証」『日本建築学会計画系論

田中：自然災害と原発災害、それぞれの住宅政策の課題

- 文集』83巻750号, 1391-1401。
- 田中正人(2011)「集団移転事業による居住者の移転実態とその背景——新潟県中越地震における長岡市西谷地区及び小高地区の事例」『日本建築学会計画系論文集』76巻665号, 1251-1257。
- 田中正人(2022 a)「減災・復興政策と社会的不平等——居住地選択機会の保障に向けて」日本経済評論社。
- 田中正人(2022 b)「災害公営住宅は被災者の孤立にどうアプローチすべきか?」『住宅会議』115号, 14-19。
- 田中正人(2022 c)「被災地の公的住宅セーフティネットにおける「孤独死」の実態と空間特性の影響——阪神・淡路大震災と東日本大震災の事例を通して」『都市住宅学会研究発表論文集』2022年度, 14-21。
- 田中正人(2022 d)「災害復興における住宅政策の課題——「Build Back Better 主義」をいかに乗り越えるか?」『住宅会議』116号, 22-25。
- 田中正人・高橋知香子・上野易弘(2010)「応急仮設住宅における『孤独死』の発生実態とその背景——阪神・淡路大震災の事例を通して」『日本建築学会計画系論文集』75巻654号, 1815~1823頁。
- 田中正人・中北衣美(2010)「集団移転による被災集落の分割実態とその影響——新潟県長岡市西谷地区の事例を通して」『地域安全学会論文集』12号, 463-470。
- 中林一樹(2020)「日本における「復興」とは何か——成長社会の復興と持続可能社会の復興」『日本災害復興学会論文集』No.15 (Special Issue), 1-10。
- 西田奈保子(2021)「東日本大震災からの復興政策における災害公営住宅の供給」吉野英岐編著『災害公営住宅の社会学』東信堂, 26-44。
- 平山洋介(1998)「破壊と再生を超えて——復興住宅政策のプロセス」日本建築学会建築経済委員会『大震災三年半・住宅復興の検証と課題』7-8。
- 山川充夫(2017)「強制避難者の自主避難化を避けるために——原災避難待機制度の確立と住宅費補助の継続」『学術の動向』22巻4号, 62-66。
- 矢守克也(2020)「災害復興のパラダイムシフト」『日本災害復興学会論文集』No.15 (Special Issue), 37-43。
- 除本理史(2015)「原発事故被害の包括的把握と福島復興政策」『「不均等な復興」と被害者の「分断」をめぐって』『経営研究』66巻2号, 1-19。
- 吉野英岐(2021)「これからの住宅復興の課題と展望」吉野英岐編著『災害公営住宅の社会学』東信堂, 242-257。

2023年2月13日受理