

東日本大震災から15年を迎えて



神戸大学名誉教授・兵庫県立大学名誉教授 室崎 益輝

1. はじめに

東日本大震災から15年が経過しました。巨大災害だっただけに、被害は甚大でしたし、復興も至難でした。地獄のような現実から決死の再起をはかる15年だったといえます。再生と自立のための血のにじむような努力が強いられました。その結果、一方で報われない努力が大きな課題を残し、他方で報われた努力が大きな成果を生んでいます。そこで、復興の転換期ともいうべき震災15年の節目に、15年間の意味を問い直して、未来に繋げるための減災と復興の教訓を明らかにしたいと思います。

2. 東日本大震災の特質

東日本大震災の被災と復興の実態を簡単に振り返っておきます。災害は、加害力と減災力の両面から捉えることができます。加害力からみると「不測広域複合災害」であったと特徴づけられます。減災力からみると「高齢過疎貧困災害」であったと特徴づけられます。不測広域複合ということでは、第1に巨大な津波に代表されるように、想定をはるかに超える加害がもたらされました、第2に被災が12都道府県の広範囲に及んで、手の届かない地域が無数にもたらされました、第3に深刻な津波や原子力事故が重なって、被災の複合や連鎖がもたらされました。

ところで災害の特質を捉えようとする時、被災側の要因としての社会の脆弱性や人為の至らなさに目を向けなければなりません。経済の低成長期にあったという時代背景、減災の基盤体力が弱いという地域状況を見なければなりません。高齢過疎貧困ということでは、第1に高齢化が進んだ地域のため、高齢者の孤立や関連死がもたらされました、第2に人口減少と過疎化が進んだ地域のため、コミュニティの機能停止や崩壊がもたらされました、第3に経済的に貧しい地域のため、再建や再生の著しい遅れがもたらされました。

その中で、特質として強調しておかなければならないことは、津波のリスクとの関りで沿岸部の多くが災害危険区域に指定されたこと、放射能汚染のリスクとの関りで原発周辺地域の多くが居住禁止区域に指定されたことのために、遠方への高台移転や超長期の避難疎開を強いられたことです。

3. 震災15年を見る視点

震災の教訓を明らかにする視点に触れておきます。まず、同じ苦しみを繰り返さないために、自省的に振りかえって教訓を引き出すことです。事前の想定や準備が充分であったか、事後の復旧や復興が的確であったかを問わなければなりません。次に、包括的に全体像を見て教訓を引き出すことです。インフラ復興から人間復興さらには経済復興や地域復興へと視野を広げることが求められます。それだけにハードだけでなくソフトにも、事後だけでなく事前にも、ローカルだけでなくグローバルにも目を向けなければなりません。さらに、戦略的に捉えて教訓を引き出すことも欠かせません。難事業ほど、ステップバイステップで段階を追って進めることが求められます。「思いを先に形を後に」「住宅を先にその他を後に」「自立を先に改変を後に」といった原則に照らして、施策の検証をすることが求められます。ここでは、与える支援ではなく引き出す支援が求められ、生活だけでなく生業や生態の回復をはか

ることが求められます。避難から復旧さらには復興へのサイクルを回すことも欠かせません。

ところで、この15年は、「苦悩持続の15年」「減災進化の15年」「教訓伝承の15年」として位置づけられます。先に述べた震災の特質ゆえに、災害が長期化してダメージや苦しみが何時までも癒えない15年でした。その一方で、未来につながる新たな減災の考え方が芽生えた15年でもありました。苦悩という「影」の部分だけでなく希望という「光」の部分にも、目を向ける必要があります。

4. 苦悩持続の15年

42兆円という巨額の財源が投下されたことにより、ハードなインフラの復興事業については、原発周辺地域を除いてほぼ終了しています。がしかし、ソフトな支援事業は遅々として進んでいません。被災者の生活や被災地の生業の回復は、立ち遅れています。ここでは紙面の関係もあり、被災者の苦悩に焦点をあてて、復興の問題点を見ておきます。

災害救助法の建前からは本来2年で解消されるべき仮設住宅が、図に示されるように10年を経過しても解消されていません。劣悪で狭隘な「建設型仮設」あるいは離散と孤立につながる「みなし仮設」に長期にわたって居住することが強いられています。5年経過した時点でも10万人以上が仮設居住をしています。加えて、原発周辺地域を中心に被災地外に長期にわたって居住することが強いられています。5年経過した時点でも、16万人以上が遠隔地で避難生活をしています。

劣悪な居住環境の中に、無数の人が長時間放置させられることになりました。被災者の苦しみの総和は、日々の苦しみの時間積分で与えられるのですが、その厳しい生活が長期に及ぶことで、心身の苦しみは極限に達しています。

それに、コミュニティ崩壊や生業の喪失などによる苦しさが加わって、生活だけでなく生命が失われていきます。具体的には、震災関連死、間連自死、孤独死がもたらされています。関連死では、表に示されるように被災3県で4千名近くの尊い命が失われています。孤独死では、仮設住宅と公営住宅を合わせ800名ほどの尊い命が失われています。それ以上に注目しなければならないのは、自殺者が少なからず発生していることです。厚生労働省自殺対策推進班のデータ(2026)によると、被災地で250人を超す犠牲がもたらされています。

生活の再生では、原発周辺部の避難困難地域指定が解除されても、元の居住地にもどれない被災者が非常に多いことが課題です。帰還率をみると、双葉町は3%、大熊町は10%、浪江町は16%と厳しい状況にあります。元の居住地に戻ってきた少数の人だけでは、地域の経済活動も文化活動

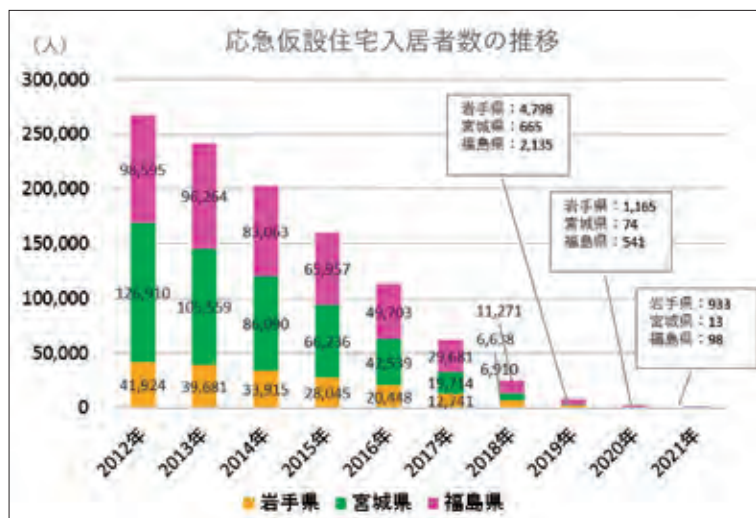


図 応急仮設住宅入居者数の推移

出典：緊急災害対策本部「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について」

も維持することはできません。生活の利便性を確保して帰還者を迎え入れようと、先行投資の形で商業施設の整備を進めているのですが、顧客の回復ができないため廃業に追い込まれる状況にあります。

5. 減災進化の15年

震災後の応急対応では、緊急消防隊やボランティアの広域連携のシステムが整備されています。カウンターパート方式と呼ばれる広域応援のシステムが消防では確立されました。JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）と呼ばれる市民団体連携のシステムが民間支援では整備されました。

コミュニティ単位の防災の重要性が確認されました。そのことにより、「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」が制定され、同時にボトムアップ型の「地区防災計画」が奨励されるようになりました。

「ぼうさいこくたい」もこの流れの中で生まれています。民間主導の防災、地域密着の防災が大きく広がりました。現在は、1万以上のコミュニティで、地区防災計画が取り組まれる状況にあります。

災害や被災さらには主体の多様化は、公衆衛生的な取り組みや個別対応的な取り組みを促すことになりました。その中で、被災者一人ひとりに寄り添う「災害ケースマネジメント」の取り組みが生まれています。個々の置かれている状況に応じて、様々な専門家と連携しながら持続的に関わって、被災者の自立をはかってゆく取り組みです。ここでは、包括的ケア、持続的ケア、専門的ケア、伴走的ケアの融合が企図されています。地域包括ケアにもつながるシステムです。

こうした制度やシステムの開発に加えて、復興事業やまちづくりの創発的な事例が少なからず生み出されています。既成の枠で解決できない現実に直面し、自由かつ大胆に解答を引き出すことを余儀なくされ、結果として斬新なモデルが生まれています。新旧のコミュニティを融合し、移住者や関係者も取り込む弾力的なコミュニティが生まれています。大船渡の差し込み型の災害公営住宅などはその例です。鉄骨造の仮設あるいはRC造の公営にこだわらず、地場の木材を生かした低層の戸建木造の仮設や公営が登場しています。石巻の渡波の地元業者による低層木造の公営住宅（写真1）などはその例です。

防潮堤などの巨大工作物の弊害を克服し、自然との融合や市街地との整合をはかる取り組みも現れています。巨大な防潮堤をあえてつくらず、自然との融合をはかった事例も少なくありません。女川駅前

東日本大震災における震災関連死の死者数(都道府県・年齢別)
(令和7年12月31日現在)

(人)

都道府県	合計	町田との者	年齢別		
			49歳以下	50歳以上 64歳以下	65歳以上
岩手県	472	(0)	1	65	406
宮城県	932	(0)	2	120	810
山形県	2	(0)	0	1	1
福島県	2,350	(2)	4	234	2,112
茨城県	42	(0)	2	0	34
埼玉県	1	(0)	0	1	0
千葉県	4	(0)	0	1	3
東京都	1	(0)	1	0	0
神奈川県	3	(0)	0	1	2
長野県	3	(0)	0	0	3
合計	3,810	(2)	10	429	3,371

※注1 令和7年12月31日までに把握できた数。
 ※注2 平成23年3月12日に発生した長野県北部を震源とする地震による者を含む。
 ※注3 本調査は、各都道府県を通じて市区町村に問合せ、回答を得たもの。
 ※注4 「震災関連死の死者」とは、「東日本大震災による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律(昭和46年法律第82号)に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの(実態には災害弔慰金が支給されていないものも含めるが、当該災害が原因で所在が不明なものを除く。）」と定義。

表 震災関連死の死者数
出展：復興庁「復興・創生 その先へ」

