

## 《評論》

# 事前復興計画のススメ ——この国の明日を紡ぐ

山中 茂樹\*

事前復興計画の策定は、地域の脆弱性を見つける作業である。事前復興計画の策定は、被災の現実と法制度との乖離を見つける作業でもある。そして、事前復興計画をつくることは、地域から日本の明日を紡ぐことである。

## 1 二つの事前復興

「事前復興」なる言葉がある。一般にはなじみの薄い言葉だが、災害研究の世界では一応、市民権を得ているとあっていいだろう。もっとも、用法には二通りあり、誤解を生じやすいのが難点だ。

いずれの用法が優位にあるかは定かでないが、一方は「災害が発生した際のことを想定し、被害の最小化につながる都市計画やまちづくりを推進すること。減災や防災まちづくりの一環として行われる取り組みの一つである」と定義する。平時から被災したと思って防災に力を入れる。それを「事前に復興する」という言葉で表現したというわけだ。ここで「復興」はハード系、土木工学的な意味で使われている。

かたや、「発災後、限られた時間内に復興に関する意思決定や組織の立ち上げを急ぐ必要がある。そこで、復興対策の手順の明確化、復興に関する基礎データの収集・確認などを事前に進めておくこと」こそ「事前復興」だという考え方もある。「まさか」の時に備え、企業が危機管理マニュアルを用意したり、保険に入ったりと似通っている。つまり、ここでの「復興」はソフ

ト系、知恵や教訓の伝承・集積の具現化を意味しているといえるだろう。

日本は災害大国である。近年、主要活断層の活動確率や想定地震の被害想定など、ある程度、算出することが可能になってきた。だが、被害を完全に防げる技術は、いまだにない。ならば、被災したとき、あわてないように準備しておくことは至極、当然のことに思える。ところが、自治体の動きは、一部を除いて鈍いのが実情だ。現に2004年、新潟県中越地震が起きたとき、新潟の自治体は、阪神・淡路大震災を経験した兵庫県に復興のノウハウを学んだ。07年、能登半島地震が起きた際に石川県や輪島市は、その知恵を新潟県や長岡市に求めた。発災してから修羅場で対応しては試行錯誤も少なくない。担当職員や被災者の焦慮感も並大抵ではないだろう。防災や応急対応に熱心な行政が、どうして知恵と教訓の集積である事前復興には目を向けないのだろうか。その理由を明らかにし、事前復興計画の普及を進めることこそ災害多発時代の今、急務であることを強く提唱していきたい。それは災害をキーワードに、それぞれの地域が抱える脆弱性を見つけ、地域という足下から明日の日本を紡ぎ出す作業でもあるからだ。

## 2 非難の矢

事前復興計画をつくる意味を考えるために、三つのエピソードを紹介しよう。

その一。新潟日報社が06年10月に出版した

\* 関西学院大学災害復興制度研究所教授・主任研究員

『中越地震 復興公論』の中で、新潟県中越地震（04年10月23日発生）の災害対応に当たった泉田裕彦知事が、旧山古志村など中山間地の復興に思わぬ横やりが入った実態を生々しく語っている。

「都会からの便りには『われわれが取めた税金をそこまで使うな。（山間集落の被災者は）山から出た方がいい』という意見もあった」「都市住民からは『公共事業をやめて山間集落から人を（平場に）下ろし、一軒ずつお金を配分すればいい』という声もあった」。

「都会からの便り」は単なる一般市民ではない。政治家であり、研究者であったことは容易に想像できる。現に高名な学者や評論家が臆面もなく「地盤災害が起きるような危険なところに巨額の投資をしてまで、なぜ戻すのか。平地の安全な場所に集めて住まわせればよい」という憲法で保障された居住権を無視するような主張をいとも簡単に展開するのを目の当たりにしてきた。

対して、治山、治水、水源涵養、電源開発、食糧供給、環境・景観保護、伝統文化……、中山間地は、都市住民のためにこれだけのことを引き受けている。それなら東京のと真ん中に原発をおつくりになったらいかがだろう、という地方からの痛烈な反論を、これまた何度も耳にしてきた。お年寄り小さな田畑さえあれば年金だけで暮らしていける。生活すべてが商品経済で支えられている都市で暮らすことなど、とてもできない。そんな言い分もあった。

同じような不協和音は阪神・淡路大震災でもあった。二つ目のエピソードである。被災3年目の97年、家を失った被災者の住まい安定を図るため、兵庫県など被災自治体はいくつかの施策を実施に移した。一つは民間賃貸住宅に入居した際の家賃補助だ。公営住宅の大量供給は直ちには難しいことから、補完的な制度として実施された。財源は復興基金。支援初年度は、家賃が6万円以下の場合半額の3万円以下、6万円を超える場合は3万円が家主に交付され、同額が家賃から減額されるという仕組みだった。一方、被災高齢者世帯等生活再建支援金と被災中高年恒久住宅自立支援制度は、98年に成立する被災者生活再建支援法の原形となった。前者は世帯主が65歳以上

の場合、生活支援として原則一世帯当たり月額2万円、支給期間5年で総額50万円から150万円を給付するという内容だった。後者は、この支給対象を45歳までに拡大し、支給期間を2年とした。住居や家財を失い、時には仕事や健康まで損なうことになった被災者に対する支援としては、国民連帯の精神からしても当然と言えば当然の支援だったが、心ない中傷が相次いだ。「被災者は甘えている」「焼け太りはつくるな」。兵庫県職員に対する陰湿なささやきは高級官僚からのものもあった。

非難の矢は突然、思わぬところから飛んでくる。被災自治体の責任者や担当職員がよほどしっかりした方針を持っていない限り、動揺し、施策がぶれないとも限らない。こんな時、事前に明確な方針を掲げた復興計画を用意していれば雑音をはねのけ、施策の遂行に自信をもって邁進することができるだろう。

三つ目は、前二者とは逆のケースだ。08年6月14日に発生した岩手・宮城内陸地震で被災し、長期避難を余儀なくされた宮城県栗原市の栗駒耕英地区や花山地区の人達の生活支援だが、こちらは少々事情が異なる。『花山震災復興の会「がんばっぺ」』と『くりこま耕英震災復興の会』が08年12月10日に出した要望書に対する回答が栗原市の佐藤勇市長名で示されたのは年が明けた09年1月28日。年末・年始を挟んだとはいえ、1カ月の検討期間を要したにもかかわらず、ほとんどゼロ回答に近く、とりわけ長期避難に対する支援策については、過去災害の知恵が活かされたとは到底いえず、住民の落胆は大きいものだった。雲仙普賢岳噴火災害（91年）や有珠山噴火災害（00年）では、食事供与事業や生活支援事業の名目で4人家族なら月額12万円から15万円が支給された。また4年半にわたって全島民が島外へ避難した三宅島噴火災害では災害保護特別事業の名称で、収入が生活保護水準に満たない場合、その差額が支給された。もし、住民参加で過去災害の教訓を盛り込んだ事前復興計画がつけられていれば、厳しい被災生活下で、こんなやりとりをする必要はなかったはずだ。為政者が替わっても計画によって復興方針は担保され、いきなり指針と逆行した施策がとられることはないだ

ろう。

おそらく事前復興計画を策定するには地域の哲学があるのだ。「人こそインフラだ」として、鳥取県西部地震の被災住宅再建に初めて公費を投入した片山善博知事（当時）。新潟県中越地震の折、都市からの攻撃にさらされながらも、「山へ帰ろう」を旗印に掲げ続けた旧山古志村の長島忠美村長（当時）。市内を流れる円山川が氾濫した台風23号災害で「コウノトリの棲む町」を復興の象徴的目標に掲げた兵庫県豊岡市の中具宗治市長。いずれも復興のビジョンは、具体的でわかりやすい。復興の道筋＝シナリオを描くのも容易に思える。阪神・淡路大震災の折、「がんばろう神戸」が合言葉となった。だが、どんな目標＝ビジョンに向かって頑張るのが行政と市民との間で共有できなかった。事前復興計画は「精神力」ではなく、「構想力」でなければならない。目標を共有できるメッセージが発信されなければならないのだ。

ただ、これらの事例は、いずれも発災後に描かれた復興のシナリオだ。まだ起きてもない災害をイメージしながら、シナリオを書き進めるのは容易ではない。将来、どんな地域をつくるのか。住民と根気よくキャッチボールをしながら、大方の自治体が持っている長期ビジョンとの整合性をとりながら、復興の物語を紡いでいく必要がある。

### 3 準備計画の陥穽

とはいえ、多くの自治体は国の指針を大きなよすがにしている。事前復興計画に目が向きにくい大きな理由の一つは、復興の定義が定まっていないというところにあるのだろう。

そもそも、総合的な防災行政の整備・推進を図る災害対策基本法ですら「復興」は、ほとんど視野に入っていない。全117条のうち、「復興」という言葉が登場するのは、たった二カ所だ。最初に登場するのは、「施策における防災上の配慮等」を定めた第8条3項。「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努

めなければならない」とある。もう一カ所、第97条は「被災者の災害復興の意欲を振作するため、必要な施策を講ずるものとする」と定める。

前者は努力規程に過ぎず、もちろん復興の定義はない。後者は、激甚災害について特別立法や必要な措置を国に義務づけたもので、災対法制定翌年には「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（昭和37年9月6日法律第150号）が成立した。

自治体や農林水産業への特別の助成措置を想定しているが、あくまで復旧事業の嵩上げが中心で、復興まで考えた広がりのあるものではない。

阪神・淡路大震災が起きるまで国の視界内で「復興」は大きな像を結んでいなかった。兵庫県は発生当初、地元主導の復興と財源措置を法的に位置づけた包括的な特別措置法を求めたが、実現しなかった。住宅再建支援についても、当時の村山富市・総理大臣は、95年5月19日の参院予算委員会で「一般的に自然災害等によって生じた被害に対して個人補償をしない、自助努力によって回復してもらおうということが原則になっている」と答弁している。

つまり、国、特に財政当局にとって、「災害復旧の世界」が「彼らの世界」であり、復興や生活再建は自治体や個人の自助努力の世界であった。ところが、阪神・淡路大震災で目の当たりにした大都市直下型地震の惨状は、これまでの手順では処理しきれず、自治体の財力・能力を遙かに超えるものであることを、政府関係者にも痛感させることになった。

このため、中央防災会議は、大震災発生から半年後の95年7月に防災基本計画を改訂し、「東海地震等あらかじめ大規模災害等が予想されている場合について、事前復興計画の作成、復興シミュレーションの実施について研究を行うものとする」とした。

この方針に基づき、旧国土庁では東海地震や南関東地域直下型地震を想定した事前復興計画の策定に向けた指針づくりなどに着手。00年の省庁再編を受け、事業を引き継いだ内閣府が05年3月には「災害復旧・復興施策の手引き」を作成するなど一貫して事前復興計画の普及に努めてきた。もっとも国は「事前復興計画」の用語がわか

りにくいことから、98年度より「復興準備計画」と言い換えている。

ただ復興の準備計画としたところに、事前復興計画に多くの自治体職員が意義を見いだせないことの本質が潜んでいるような気がする。用語の変更は、単なる言葉の言い換えではなく、事前復興計画の発想を貧困にってしまったと思えるからだ。準備とは段取りであり、段取りできるものは既存の制度や仕組みである。省庁・部局別に散在する制度や仕組みを整理し、体系化しておくことも無駄ではないだろう。しかし、発災後、既定の制度は遅かれ早かれ発動されるものであり、自治体の担当職員が、あえてそれらを地域防災計画にまとめる意義を見いだせないとするなら、それはそれで理解できないこともない。逆に被災者生活再建支援法や弔慰金法、激甚法の詳細説明をただただ転記しただけの地域防災計画は、なにやらアリバイづくりのようで紙幅の無駄遣いと思えなくもない。

例えば、06年3月作成の「地方公共団体における災害復旧・復興対策に関する実態調査報告書」を見てもその傾向は顕著にみてとれる。平成14年度（02年度）に比べ復興の事前準備が3年間でどの程度進んだかを52の分野で点検した取組状況調査だが、「十分できている」との回答団体がもっとも増えたのは「応急危険度判定調査体制の検討」である。応急危険度判定は、余震による2次災害防止のため、応急危険度判定士が被災した建物を点検し、「危険」（赤紙）、「要注意」（黄紙）、「調査済」（緑紙）の3区分で判定、建物の入り口に掲示して注意を促す仕組みで、阪神・淡路大震災以降、導入された。ただ、これなど登録、応援派遣、判定の手順、張り紙の書式など、すでに制度として定着しており、せいぜい全般的に確認する程度のことには過ぎない。

逆に進んでいないのは、「集団移転による新市街地候補地の検討」「復興整備条例の制定・検討」「地区類型別の復興対策上の課題、留意点、重点施策の検討」など、正解のないものばかりだ。

こんな警句がある。「地震は自然現象、震災は社会現象、復興は政治現象」。つまり、人によって復興像はまちまちであり、最終到達地点、つま

りゴールは時の為政者、時代状況、被災地のおかれている環境、地域の特性によっても異なってくる。既定の法制度ではとらえきれないということだろう。しかし、復興像が明確になっていない限り、復興の手順や道筋を描くことは難しい。いわんや目標の達成に向けて、現行制度の欠けている部分や想定と現実との乖離に気づくことなどあり得ない。となれば、行政としては災害発生後、現行の諸制度に則って手堅く復旧・復興事業をこなしていくしかない。政治が関与する特別立法や超法規的措置は、起きてからの世界だ。あらかじめ考えられるものでもない以上、日々の執務に追われる行政が多大の労力を割いてまで「被災後」を描く作業に人員と時間を投入するとは考えにくい。

従って、復興準備計画がおざなりになるか、停滞し、放置されたままになっているのもむべなるかな、とも思える。

#### 4 復興は右肩上がり？

もう一つの問題は、復興は右肩上がりとの発想が当然視されている点だ。内閣府の災害復旧・復興施策の手引きでは、復興対策を次のように定義している。

被災地において、被災前の状況と比較して「安全性の向上」や「生活環境の向上」、「産業の高度化や地域振興」が図られる等の質的な向上を目指すこと、の両者を併せて「（被災地の）復興対策」と呼ぶこととする。

新潟県中越地震で被災したある自治体の復興の定義もえらく威勢がよい。

「災害前と全く同じ施設、機能に戻すのではなく、地域が災害に見舞われる前以上の活力を備えるように、暮らしと環境を再建していく活動」とする。

しかし、当該自治体の統計調査によると人口、事業所数、従業員数ともに減少傾向をたどっている。

いや、この自治体だけをあげつらうのは不公平だろう。各自治体の地域防災計画を見ると、復旧・復興の章や編に「都市構造や産業基盤のより

よき改変」「中長期的課題の解決」「地域振興のための基礎的な環境づくり」「より安全で快適な空間創造」「被災前の地域が抱える課題を解決」など、バラ色の、しかし空疎な言葉がちりばめられている。

そもそも、被災を奇禍として、平時にできなかった地域の課題解決をはかろうという姿勢にはいささか釈然としないものを感じる。関東大震災の折、時の内務大臣・後藤新平は閣議に提出した「帝都復興の議」の中で、10万人にも及ぶ犠牲者が出ているにもかかわらず、「理想的帝都建設の為の絶好の機会なり」と断じた。阪神・淡路大震災の時も、かねて再開発が課題だった神戸市長田区で大火災があったことを「不幸中の幸い」と称して物議を醸すといった事例があった。

右肩上がりの復興像は、高度経済成長期の発想であり、大都市居住者の視点なのだ。いや、リーマン・ショックが世界を襲った09年、一時は大坂さえ抜いたと豪語していた名古屋経済圏ですら金融不況の波に呑み込まれた。高齢化社会のニッポンで右肩上がりの復興を成し遂げられるのは大東京以外にないのかもしれない。

研究者が「復興の座標」を描く場合、往々にして目盛りは成長の関数であった。横軸（X軸）に時間を取り、縦軸（Y軸）で復興度合いを表す。復興度合いを測る要素は人口であり、所得であり、生産量であり、事業所数であり、地価であった。復興とはあくなき経済的發展であり、絶えざる成長を念頭に設計された。

ところが、中越地震をきっかけに結成された「復興デザイン研究会」（代表：渥美公秀・大阪大学大学院准教授）が「軸ずらし」なる発想の転換を提唱した。成熟・高齢化・人口減少社会の日本では、平時でもほとんどの地域が右肩下がりグラフしか描けない。ならば、縦軸の目盛りを変えようというのだ。

国民総幸福量（GNH＝グロス・ナショナル・ハピネス）という考え方がある。76年、スリランカのロンボで開催された第5回非同盟諸国会議でブータン国王が「国民総幸福量は国民総生産（GNP）よりも重要である」と述べて以来、有名になった言葉だ。人間開発、文化と遺産、バランスのとれていて公正な開発、ガバナンス、環

境保全、社会規範などを指標とする。

阪神・淡路大震災で元兵庫県知事の貝原俊民氏が「創造的復興」なるスローガンを掲げた。ともすれば開発至上主義にとられがちな言葉だが、貝原氏の真意は縦軸の目盛りを「文明から文化に」軸ずらしすることだった。

これからは、地域のぬくもり、家族の絆、地産地消の消費生活、公正な政<sup>まつりごと</sup>、暮らしや歴史に根ざした文化などを縦軸にとった「復興の座標」こそ必要なだろう。

幸福・文化を指標にとる「復興の座標」とは、まず復興のコンセプト、言葉を変えれば「どんな町をめざすのか」という思想を描き出すことにほかならない。

片山鳥取県知事（当時）の「人間こそインフラ」、長島山古志村村長（当時）の「山へ帰ろう」は、まさに回復と持続がテーマであった。荒井由実（ユーマン）が75年に歌った「あの日にかえりたい」の歌通り、被災者・被災地は右肩上がりの成長より、元の生活に戻りたいのだ。

97年に東京都が発表した都市復興マニュアルで明示された時限的市街地（仮設市街地）という構想は「暫定的な生活の場として被災市街地に形成される応急仮設住宅、自力仮設住宅、仮設店舗・事務所及び残存する利用可能な建築物からなる市街地」をまず設けて、復興にあたろうという考え方だ。つまり、右肩上がりの復興ではなく、とりあえず元いた場所でがんばろう。被災しているが、できる範囲で元の生活を取り戻そうという発想なのだ。

「一日一歩 三日で三歩 三歩進んで 二歩さがる」。演歌歌手水前寺清子が歌ってヒットした365歩のマーチのように「2歩後退の復興」もこれからは視野に入れなければならない。いずれにせよ、国の方針が右肩上がりの復興像を描く限り、自治体は絵空事の復興計画を作文するだけでは、ある意味、しらけるばかりだろう。

事前復興計画を実のあるものにするには、住民合意のもと「市場原理主義的な競争社会ではなく、コミュニティの絆を大切に共生社会」を復興の目標に掲げることができるかどうかにかかっているといえるだろう。

## 5 誤解招く防災まちづくり

右肩上がりの復興イメージと並んで、肝心なことを伝えていない一節が防災基本計画にある。震災、風水害、火山災害の各対策編で復興の基本方向を決定するにあたってのアドバイスだ。円滑な復旧・復興をはかるために「地方公共団体は、被災の状況、地域の特性、関係公共施設管理者の意向等を勘案しつつ、迅速な原状復旧を目指すか、又は更に災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決をも図る計画的復興を目指すかについて早急に検討し、復旧・復興の基本方向を定めるものとする。必要な場合には、これに基づき復興計画を作成するものとする」とある。

二つの選択肢が示されているが、要は道路や橋などの公共施設を元通りにするのか、それとも、もう一步進めて防災のまちづくりまで視野に入れて復興を図るのかというハード中心の見取り図だ。防災まちづくりは、密集市街地を道路の拡幅や区画整理、再開発によって秩序あるゆったりとした街に創り変える。そのために建築制限をかけ、敷地面積を供出する「減歩」や街区の形を整えるため居住場所を入れ替えたり、ずらす「換地」などの手法を用いる。さらには、街の構成を平面から垂直に変え、道路拡幅や防災公園の余剰面積を生み出す、といった手法を紹介している。

しかし、この前のめりの防災まちづくりが、阪神・淡路大震災では被災者の自立を置き去りにして進められ、多くの怨嗟を生んだことには触れていない。地域から借家人をはじき出した家主復興、ミドルクラスを負のスパイラルに追い込んだ二重ローン、近代的ビル街が抹殺した下町商業、マンション群が拒絶した長屋コミュニティ等々、大震災後に発生した、これらのさまざまな問題をどうやって乗り越えるのか。また、「被災後は被災者の生活再建やコミュニティの継続を最優先させ、防災のまちづくりなどは平時にやるべきだ」という片山鳥取県知事（当時）らの考え方とどう折り合いをつけていくのかといった多くの問題があることを指摘しておかなければ誠実ではないだろう。

また、防災まちづくりが決して復興とイコールで

はないことは、震災10年後、人口も、街のにぎわいも戻っていない神戸市長田区、「山に帰ろう」を合言葉にしていたにもかかわらず住民の帰村率は6割程度という旧山古志村を見ても明らかだろう。

しかるに被災者支援は別の項目にまとめられ、それも既存の支援法を列挙しているに過ぎない。コミュニティの復興と被災者の生活再建は、まったく別々に行われるものではなく、複雑に絡み合い、時にはそれぞれの復興が相反することもありうることを過去災害の事例から紹介しておくべきだろう。

関東大震災の折、経済学者の福田徳三は、首都の大改造を目指した後藤新平を「後藤子が企てる復興は形式復興に偏し、道路、建物、公園等に主として着眼し、物の技師は八方から集めてくるが、これらを利用すべき人間の復興について一体、いかにするつもりかが一向わからないのである」と批判。「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならむと主張する。人間の復興とは大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存するために生活し、営業し、労働せねばならぬ。すなわち生存機会の復興は、生活・営業・及び労働機会（これを総称して営生という）の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し、擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである」と論じた。さらに、「私のもっとも恐るところは、生存の肯定力の薄弱化、これである。ことに正しく人らしく生きんとする意思の減損これである」として人間復興を唱えた。

被災者支援とは、福祉的救済措置ではない。まさしく被災者の再建、そして人の集合としての被災地の再生こそが復興である。わが国の災害復興は、これまで「公共事業中心」「インフラ復興優先」であった。しかし、その結果、「被災者の拠点喪失・漂流化」「コミュニティの萎縮」「地場産業の衰退」など、いろいろな問題を生じさせる結果となった。格差社会、高齢化社会である。この問題を放置しておけば、災害を契機に被災者の貧困化や限界集落・消滅集落の増加、地場産業の衰退、地方文化の断絶など、取り返しのつかない地域問題や人権問題を引き起こしかねない。

## 6 総合的視点が必要

ゆえに、人の復興と街の復興は、わけて考えるべきではない、との視点をしっかりと事前復興計画の中に位置づけるべきだろう。

04年の新潟県中越地震で全村避難となった旧山古志村。「山に帰ろう」を合言葉に3年余りの仮設住宅暮らしに耐えたが、07年5月1日現在の帰村状況は、住民登録数553世帯1585人に対し、355世帯（帰村率64.2%）967人（帰村率61%）に止まっている（長岡市山古志支所調べ）。毎日新聞の同年10月23日付朝刊政治面によると「新潟県中越地震で特に被害が大きかった小千谷市、川口町、旧山古志村（現長岡市）の全27地区のうち、被災者生活再建支援法の適用対象となる大規模半壊以上の住宅被害が全世帯の5割を超える10地区では、この3年間に総人口が27%も減少していた」ことが判明。10地区の地震前3年間の減少率は5.2%だから「震災により過疎化が5倍以上の速度で進んだことになる」と報じている。また、4年半に及ぶ全島避難が05年2月1日に解除された東京都三宅村の帰島率も同年8月31日現在、世帯で75.8%、村民数で67.6%に過ぎない。被災—避難—帰還の間に地域が細っていく様子が伺える。

関西学院大学災害復興制度研究所が07年度に実施した一連の被災地復興意識調査によると、帰らぬ理由として、旧山古志村民が挙げた一番の理由は当然のことながら「住まいの喪失」（70.1%：複数回答、以下同じ）だ。ところが、次いで、「町の暮らしの便利さ」（46.3%）、「仕事場の減失や新しい職場との距離など仕事面」（29.8%）が挙げられている。

株式会社サーベイリサーチセンターが04年5月に実施した「第2回三宅島帰島住民アンケート調査」によると、「現在帰島していない家族の方が、帰島していない理由はなにか」との問いに最も多かったのは、「学校の問題」で31.5%にのぼった。本土の学校へ通う子どもとその母親が帰島せず、島は季節労働力としての女性が不足するという思わぬ余波を受けている。

能登半島地震や新潟県中越地震の被災地は高齢

化率の高い地域だけに、介護や医療面の不安も未帰還の大きな理由として挙げられた（関学調査）。旧山古志地域を対象にしたアンケートでは、「帰村の決め手」として、「地域への愛着」（48.5%）▽「道路の復旧」（44.7%）について、「診療所の再開」（33.5%）が挙げられた。三宅島帰島住民アンケートでも「帰島しない理由」として、「病気や高齢の家族がいて、十分な医療・福祉サービスが必要だから」（15.3%）が挙げられている。

05年3月20日の福岡県西方沖地震で、集落全体が大きな被害を受けた玄界島では08年3月、復興事業が終了したが、約200世帯のうち18世帯が帰らない。玄界島は福岡市に属するものの博多港沖にあり、本土との交通路は船便のみ。片道840円することからヘルパーが常駐するには採算が合わないという。漁民以外は復旧事業中、博多港のかもめ広場に設置された仮設住宅に住んでいたことから、本土側の医療や福祉面での充実ぶりに残留を決意したのではないかと推測されている。

一方、阪神・淡路大震災の災害復興公営住宅では、20～50歳代の働き盛りが減少するという「中抜け現象」が起きている。復興住宅が元いた地域から遠く離れた郊外に建設されたため、仕事場に通うのに不便だとして、家族を置いて出て行くケースが増えているらしい。

復興は、「医」（医療・福祉・看護）、「職」（仕事）、「住」（住まい）、「習」（教育機関）のどれが欠けてもうまくいかないと言われる。

阪神・淡路大震災では、「コミュニティが二度壊された」と言われた。「医」「職」「習」を無視し、元の居住地から離れた不便な場所に仮設住宅、復興住宅を大量に建設したためだ。

08年6月に発生した岩手・宮城内陸地震でも宮城県栗原市栗駒耕英地区の人たちは、家や農地はほとんど無傷なのに避難所や仮設住宅に集められ、イチゴの収穫やイワナの養殖ができない避難生活に大きな不安を抱えていた。

阪神・淡路大震災の当時から、避難所—仮設住宅—復興住宅という住まいのワンウェイ方式には疑問があり、国に自宅敷地内仮設住宅を認めるなど柔軟な対応を求める声が強かった。岩手・宮城内陸地震では、「例えば一週間分の食糧を空輸す

れば災害前の集落で生活を維持できるであろうし、集落の近くに避難所や仮設住宅をつくれれば通勤農業も可能になるであろう」という自宅避難の考えも提起されている。

首都直下地震に備えては、仮設市街地で暫定復興に取り組むという「時限的市街地構想」も発表されている。いずれも、できるだけ元いた場所のでんぼうろとの発想だ。

ところが、国や研究者の中には住宅再建支援に対しては私有財産自己責任論を盾に支援を拒み、自宅敷地内仮設住宅については、「土地を保有している者が結果的に有利な取り扱いを受けるといふ不公平感が生じる」と消極姿勢に終始、仮設市街地に対しては「恒久的な住宅の再建に支障が出る」と懸念を見せる勢力もある。

事前復興計画は、これらのタブーに挑戦していく作業でもある。担当者のレベルでは責任を負えない分野でもある。為政者の理解と住民との協働作業が欠かせないものであることを認識する必要があるだろう。

## 7 過去事例に学べ

事前復興計画の策定にあたっては、過去災害の棚卸しが不可欠だが、それもトップダウンではなく、ボトムアップの視点が必要だ。末端の基礎自治体が現行法制度と被災実態の乖離の間で、何に困り、どんな独自施策を講じたのか。過去事例の収集から始めるべきだろう。

例えば生活支援ひとつとっても災害ごとに特例措置がとられ、それも成文化されていない事例が少なくない。雲仙普賢岳噴火災害では、災害対策基本法に基づく警戒区域に設定され強制的に立ち退きを命じられた人たちに、長崎県は旧国土庁の補助金要綱事業による食事供与事業を実施した。実際に食事の支給を受けてもよいが、現金で受け取っても良いという制度で、1人1日1000円、4人家族なら1カ月に12万円が支給された。

00年に起きた有珠山噴火災害では食事供与事業は行われず、北海道が道の単独事業として同様の生活支援事業を実施した。さらに、同年、三宅島・雄山の噴火で、三宅村は全島避難となり、避

難生活は結果として4年半に及んだが、この際は、東京都と三宅村が、生活保護に準じた収入がない場合、基準額から実際の収入を差し引いた額を給付する災害保護特別事業という新タイプの支援事業を創設した。生活保護は資産ゼロが支給を受ける前提だが、国の特例で災害時には約200万円まで預貯金の保有が認められる。この預貯金保有限度額を500万円にまで拡大したのが大きな特徴だ。

急傾斜地崩壊対策事業の特例措置による混乱もあった。公共事業である同事業の対象は自然崖。これを01年の芸予地震では、特例措置として人工の宅地擁壁にも適用した。宅地擁壁は私有財産だから本来なら個人の負担で修復しなければならない。旧海軍が造成した急傾斜地で、重機が入らず、建物の解体・撤去にも高額のコストがかかる。このため、災害関連緊急急傾斜地崩壊対策事業として行われることになったが、事業後は宅地、宅地擁壁とも、「危険区域」に指定され、居住が禁止される。このため、立ち退きを促進させる「かけ地近接等危険住宅移転事業」が適用され、特例的に200万円という支援金が出されたが、解体撤去するだけで500万円前後かかるとあって廃材を搬出せず、その場に埋め立てた世帯もあったという。ところが、阪神・淡路大震災のときは、同じように災害特例としての急傾斜地崩壊対策事業が実施されたが、その後、宅地擁壁を元の所有者に無償貸与、居住が続けられるようにした。一方、鳥取県西部地震では、鳥取県が石垣の補修費として150万円を出している。

災害救助法に基づく仮設住宅についても災害ごとに取り扱いが違うという不安定な事態が続いている。自宅敷地内に仮設住宅を建設することは、阪神・淡路大震災では認められなかった。ところが、新潟県中越地震では、自宅を補修、仮設住宅へ入らない人に限って敷地内へのユニットハウス設置が認められた。ただし、このユニットハウスは分散型避難所という扱いで、トイレや台所などの水回りは設けないのが条件となった。

ところが、宮崎県椎葉村では04年、自宅敷地内への仮設住宅が認められている。村が当該住宅内の敷地を借り上げ、仮設住宅をつくって、その家の人に住まわせる。急峻な地形で適当な遊休地



がないというのが理由だ。

災害救助法に基づく応急修理では、同じ年に起きた災害でありながら、対応が違うということが起きた。通常は、半壊の認定を受けた住宅が対象で、資力が乏しいなどの要件が適合すれば現物支給方式（大工の派遣など）によって修理の支援を受けられる。修理金額は51万円とか60万円とか、物価にスライドして年度ごと、災害ごとに変わる。ところが、新潟県中越地震では、応急修理費60万円と新潟県の上乗せ支援100万円が「資力の乏しい人」ではなく、被災者生活再建支援法の支給基準に準じて相当程度、年取のある人にも支給された。ところが、同時に兵庫県で起きていた台風23号被害では、この緩和措置が採られず、従来通りの基準による応急修理となった（後に緩和）。

一方、住宅再建支援ではさまざまな試みが行われている。例えば、石川県輪島市では、被災家屋を解体・撤去した自宅敷地を被災者が市に寄付。寄付された土地に市が一戸建ての復興住宅を建て、そこへ元の所有者を入居させる。10年たてば、住宅を入居者に払下げ、土地を返却するという複雑な輪島方式が考案された。また、新潟、石川両県では低価格住宅を開発するとともに、県産材の使用や景観に配慮したデザインの採用、バリアフリー設計の導入などメニューを追加するたびに建築費の助成を積み上げていく事実上の住宅再建支援システムを制度化するなどいろいろな工夫が試みられている。

高齢化が進む中山間地や漁村、<sup>とうしょぶ</sup>島嶼部の被災は、高齢者が再建を断念、都市部にいる子どもの元へ身を寄せるなどして集落の過疎化が一気に進むだけに、支援は自治体にとって地域防衛の意味もある。

また、兵庫県が05年9月から同県内のみで運用を始めた住宅再建共済制度は、住宅1戸あたり年額5千円の掛け金で、全半壊した場合には住宅の再建・購入に600万円を給付するという独自のシステムだ。

このほか、阪神・淡路大震災の折、震災ゴミを産業廃棄物として処理する特例措置「公費解体」は壊さなくてもよい家まで解体・撤去されることになったという思わぬ副作用が出たなどの事例も

ある。

こういったさまざまな過去事例を収集・整理し、棚卸しておくことも事前復興計画をつくるうえで、大切な作業であり、すぐ始められることだ。

内閣府の作成した「災害復旧・復興施策の手引き」（05年3月）や「災害復興対策に関する今後の普及・啓発方策に関する調査報告書」（08年3月）には、過去事例の紹介なども収録されているが、ややもすれば行政や専門家目線のものが少なくない。

必要なのは災害の実態と現行法制度との乖離を摘出し、棚卸していく作業なのだ。この災害限りといった暫定措置や制度・支援メニューとして定着しにくい通達・連絡事項をデータベース化し、未来の被災地が「当然の権利」として獲得していく作業こそ事前復興計画のなかでやるべきだろう。

特例措置だらけといってもいい災害救助法の運用について「だからこそ災害に対して柔軟に対応できるのだ」との意見もある。だが、それは行政官性善説に基づくあまりにも楽天的過ぎる見方だろう。「特例的とはできるだけ何もしないのが通常であり、柔軟な措置とはメディアや世間が騒いだときに講じる措置」と意地悪く定義できなくもない。だから、これまでの被災地でも住民の復興運動が成功するかどうかは、善良な行政官を見つけることができるかどうかにかかっていた。

行政と住民、NPOによる協働作業によって事前復興計画をつくることにより、この行政官のさじ加減で被災地の運命が決まるといった不確定要素をできるだけ排除する必要があるのだ。

## 8 物語復興

「サンタクルーズに学べ」。阪神・淡路大震災の直後、米国からやってきた調査団が、こう言い残して帰国したという。89年のロマブリエータ地震で大きな被害を受けたカリフォルニア州サンタクルーズ地域は、地域住民も交えた復興委員会を立ち上げ、徹底した議論の末、「ビジョン・サンタクルーズ」という復興計画をまとめた。この計画のユニークさは、みんなが分かるようにと小説

と絵を組み合わせたようなもので復興青写真が描かれていることだ。教会の横の広場でお年寄りが休んでいる。その隣で猫があくびをし、道には花が咲いている。そんな夢を実現するために、どんな制度が使えるのか、予算はどうするのかを専門家たちが考える。この手法こそ事前復興計画にも有効ではないかと考える。災害からの復興をあらかじめデザインすることは、私たちが、どんな町を、どんな国をめざすかを考えることにほかならない。

東京から南南西に約180キロ。伊豆諸島のほぼ真ん中に位置する三宅島は00年の雄山噴火による4年半に及ぶ全島避難を経て、島の復興が大きな課題となっている。

この島で07年夏、「三宅島火山災害から7年」と題してロングシンポジウムが開かれた。会場の三宅高校体育館で三宅高校の生徒をはじめ漁協、商工会の構成員、民宿業者ら地元住民らが参加、それぞれが描く「復興物語」を語った。同年11月には都知事肝いりの英国マン島TTレースにヒントを得たバイク・フェスティバルが実施され、08年春には念願の空路も再開された。だが、復興の道筋は、トップダウンで持ち込まれたバイクフェスタのような「借り物」のむらおこしではなく、むしろ島の日常性の中にこそ潜んでいる。

ロングシンポで、そのキーワードが示された。一つは「ワークシート」である。三宅高校で地学を学ぶ生徒たちが作った島や火山にちなむクイズ集。「防災教育チャレンジプラン」の副題がついており、クイズを解きながら一周38キロの島をめぐってもらおうとのアイデアだ。本土の学校を対象にした火山・防災研修の誘致にはじまり、エコツーリズムやジオパーク（地質遺産を含む自然公園）の構想にまで夢は及んだ。

もう一つのキーワードは「塩ザケ」。周囲を太平洋の海原に囲まれていながら、民宿で三日も「塩ザケ」が出た話から、地元で獲れる海産物を使った「おもてなし」のグレードアップこそ重要との声が出た。島の漁協はこの年の5月に、ようやく定置網を再開させたばかり。地元民宿などに新鮮な海産物を卸す流通ルートをどう構築するか。漁業後継者の育成をどう図るか、などやっかいな課題も語られた。

新潟県中越地震で被災した小千谷市東山地区でもNPOの世話で、復興むらおこしをテーマに車座談義が続けられている。

幸い近頃は自主防災組織の組織化が進んでいる。しかし、災害はなかなかやっけない（良いことだが）。どうしても活動が形骸化し、風化していくという悩みを静岡県で聞いたことがある。ならば、自主防災で事前復興に名を借りたまちづくりの車座談義を始めてはどうだろう。

「例外状況は常態をあぶりだす」という。「例外状況」、つまり災害は、その社会の「常態」、病巣や脆弱性を顕在化させる。事前復興計画の策定作業は、その「常態」を見つけ、脆弱性を克服し、よりよきまちづくりについて話し合うところに意味がある。地域からの話し合いを積みあげ、それぞれ旧国土庁防災局が00年3月に出した「東海地震等からの復興準備計画検証調査報告書」にもあるとおり「復興準備計画作成時の検討において、日常の計画にも反映すべき点が見出せれば、『総合計画』や『都市計画』等へのフィードバックも考えられる」のである。

## 9 七つの配慮

最後に復興計画をつくるにあたって「七つの配慮」を提唱したい。

### 一、被災地の自決権に配慮せよ。

被災地の自決権とは、被災者の自己決定権の集合体である集団的権利であり、大多数の非被災者の中で、ともすれば「焼け太りをつくるな」「甘えるな」と排除されがちな少数者としての被災地・被災者の基本的人権、生存権、幸福追求権を守ろうとの趣旨だ。復興財源は使途の限定されていない復興交付金のような形でまとめて交付され、被災地が復興ビジョンに従って、復興を進めていく「分権復興」の実現をめざすべきだろう。

### 二、コミュニティの継続性に配慮せよ。

コミュニティの継続性とは、地域・集落を構成する人たちができうる限り元いた場所で生活を再建できるように支援することを意味する。コ

コミュニティーとは、自然集落であり、町内会であり、人為的に居住をともにする集合住宅でもある。コミュニティーが継続していくには、地場産業、地域文化、郷土芸能、習俗、年中行事、医療、福祉、教育などが不可欠であることも強く認識するべきである。従って、外力によってコミュニティーの継続性が唐突に断ち切られることがあってはならない。

### 三. 被災者の営生権に配慮せよ。

営生権とは、働く権利であり、営業する権利であり、生活する権利である。従って、雇用と営業、さらに平たく言えば勤め人と商売人が支援の面において区別されることがあってはならない。被災地で働く人達がすべて等しく復興の支援の対象とならなければならない。また、人々の営生権が「都市づくり」や「防災」という抽象的概念によって、ないがしろにされることもあってはならない。

### 四. 復興の個別性に配慮せよ。

都市と農山村、持ち家層と借家層、一戸建てと集合住宅、サラリーマンと商店主、高齢者と若年層……。属性や置かれている状況、さらには復興の道筋が違えば、当然、必要な支援も異なってくる。仮設住宅の建設は、空き地の少ない都市では公共用地の利用が当然だが、自宅の敷地が広く家畜や田畑の管理に目配りが欠かせない農村なら敷地内仮設住宅の方が合理的だ。元厚生官僚の著書に「土地を保有している者が結果的に有利な取り扱いを受けるといふ不公平感が生じる」と自宅敷地内仮設住宅を否定する下りがあった。だが、絶対的平等は不平等であることを知らなければいけない。法的権利に対する機会均等、つまり形式的平等を保障するとともに、復興支援は、個別性に配慮した相対的平等でなければならない。

### 五. 一歩後退の復興に配慮せよ。

建築制限をかけ、「中長期的課題の解決をも図る計画的復興を目指す」（防災基本計画）だけが復興のまちづくりではないだろう。やみくもに、まちの復興をはかるのではなく、バラック建ての営業再開や補修しただけの傷ついた家での再生が

あってもよい。まず、人々がどんな形にせよ、元の暮らしに近い日常を取り戻すところから被災地の再建を考えるべきだ。復興の主役は「街」ではなく、「人」なのだから。

### 六. 法的弱者の救済に配慮せよ。

被災マンションの再建・補修をめぐる区分所有法や区画整理、再開発など、まちづくりを進めるうえで、多数決もやむを得ないだろう。だが、そのために法的弱者ともいふべき少数者が切り捨てられることがあってはならない。法的弱者を救済するセーフティーネットを常に用意しておくべきだろう。

### 七. 多様な復興指標に配慮せよ。

一般的に復興とは「いったん衰えた物事が再び盛んになること」と定義されている。だが、いったん疎開や仮設住宅に移った住民の従前居住地への回帰率はおおむね7割前後にとどまり、現実には「盛んになる」例はきわめて少ない。そもそも少子高齢化社会である。しかも、東京への一極集中はあらがうことのできない現実となっている。経済成長のみを肯定的復興とは考えない「まちづくり」の思想を構築することが必要だろう。自然や景観に配慮した街、高齢者から社会的弱者に優しい街、自然エネルギーを創り出す街など、住民の総意によってさまざまな価値観を復興の指標とする発想の転換が求められる。

## 10 むすび

アメリカ中心のグローバリズムと貧しい国土計画で日本の地方は、年々疲弊していつている。一方で、宮城県沖地震や首都直下地震、東海・東南海・南海地震など巨大災害の発生が懸念されている。未曾有の金融不況、かつてない少子高齢化社会。これから到来するであろう危機の時代をわれわれは、うまく乗り切ることができるのだろうか。事前復興計画づくりを単なる災害対策でなく、ニッポンの危機に対峙する自立市民を育てるための格好の取り組みとしなければならない。