

5

災害復興のデザイン

序論・復興の指標を見つけよう

首都直下地震や東海・東南海・南海地震の発生が懸念される今日、いったん被災した社会は、これまでの自力再建を基調とした復興施策で果たして立ち直れるのだろうか。なにしろワーキングプアやインターネット日雇い、出勤ホームレスという新たな下流階層の登場が取り沙汰されるご時世だ。夕張市ほどでなくとも地方自治体の財政状況は軒並み芳しくない。高齢化時代の格差社会は、人や町から「復興バネ」という治癒力を奪いつつあるように思える。災害多発時代を生き抜くためにも、私たちは今、被災する前に「復興見取り図」をデザインする、という極めて想像力のいる作業を始めなければならない。

阪神・淡路大震災と新潟県中越地震。二つの被災地を結んで昨年、「復興デザイン研究会」が旗揚げした。そもそもわが国の災害対策関連法規には「復興」についての定義がない。運動論、制度論、地域論、文化論、いろんな切り口から「復興」とは何かに迫ろうという集いだ。

関東大震災の復興に辣腕をふるった、時の内務大臣・後藤新平は約10万人が亡くなった大惨事でさえ「理想的帝都建設の為の絶好の機会なり」と捉えた。

以来、「復興の座標」が示すのは、常に都市の関数であった。横軸（X軸）に時間を取り、縦軸（Y軸）で復興度合いを表す。復興度合いを構成する要素は人口であり、所得であり、生産量であり、大きな幹線道路の建設だった。復興とはあくなき経済的発展であり、絶えざる成長であった。

「軸ずらし」——その縦軸を変更してみませんか。意表をついた提案が、デザイン研究会のメン

バーである中越復興市民会議事務局長の稲垣文彦さんや大阪大学助教授の渥美公秀さんから相次いでいる。

2004年10月の新潟県中越地震で地盤の崩壊が全村を襲い、いまだに仮設住宅の生活が続く旧山古志村。旧村の財政力をはるかに上回る復旧費がかかるであって、地震後、「わざわざ村民を村に戻す必要があるのか。山古志を合併した長岡市のニュータウンに移住させた方がよい」といった意見が政治家や研究者の間から飛び出した。

旧山古志村は高齢化と過疎が進む中山間地だ。地震が無くとも右肩下がりのグラフしか描けない村に「復興の座標」を適用できるわけがない、という論法だ。

だが、その縦軸は経済指標だけだろうか、というのがデザイン研究会の問いかけだ。

国民総幸福量（GNH＝グロス・ナショナル・ハッピーネス）という考え方がある。1976年、スリランカのコロombo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「創造的復興」を掲げた元兵庫県知事の貝原俊民。ともすれば開発至上主義にとられがちな言葉だが、貝原の真意は縦軸の指標を「文明から文化に」軸ずらしすることだった。

これからは、幸福や文化、公正を縦軸にとった「復興の座標」こそ必要なのだろう、と考えている。

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だろう。

2004年の台風23号で手痛い被害を被った兵庫県豊岡市の中貝宗治市長は「コウノトリの棲める町を再建することが復興のコンセプトだった」という。同市は絶滅の危機にあるコウノトリの人工繁殖に取り組み、現在、野生化計画に手をつけたばかりだ。コウノトリが棲める町とは、豊かな自然、農業をあまり使わない農業、野鳥と共生を育む市民の文化性などを維持し、その輪を広げていくことだろう。その目標から自ずと復興計画は決まってくるというわけだ。

阪神・淡路大震災10年を期して創設された関西学院大学災害復興制度研究所は「人間復興」を研究の大きな柱に据える。「復興の座標」を都市ではなく、人間＝被災者に置き換えて復興制度を構築していこうという試みだ。

一人の被災者を再生させる。失ったものが大きければ新たに生きる道を探せるように支援する。その大きなコンセプトさえあれば、私有財産自己責任論など取るに足りない法的技術論に見えてくる。

阪神・淡路大震災以降、住宅再建支援への公費投入をめぐる、いまだに不毛の議論が繰り返されている。鳥取県西部地震で住宅再建支援への公費投入に踏み切った当時の片山善博知事は「人こそ一番大切な社会インフラ」としてコミュニティの維持をコンセプトに掲げた。

阪神・淡路大震災の直後、米国からやってきた調査団が「サンタクルーズの事例を参考にしろ」と言い残していった、との話を神戸大学名誉教授の室崎益輝さんから聞いたことがある。1989年のロマプリエータ地震で大きな被害を受けた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。

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だ。格差社会といわれる現代だからこそ、デザイン論を語り合う作業を今、始めようではないか。

災害復興 災害対策基本法は、第9条3項で「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、災害からの復興を図らなければならない」と定める。また、防災基本計画には、「防災には、時間の経過とともに、災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興の3段階」があるとされているが、いずれにも復興の定義はない。公共施設や農業などの生産施設についての復旧費は原形復旧の場合は3分の2の、前より施設を強化する改良復旧については2分の1の国庫補助が予算化されるが、復興についてはゼロ査定から予算折衝を始めなければならない。

【月刊『ガバナンス』2007年4月号】
(肩書きは当時)

首都直下地震キーワードに 深めよう、復興論議

一つのターニングポイントになるかもしれない。内閣府が今年初め、真正面から「震災復興」と取り組む検討会を設けたことだ。これまで復旧や応急対応については、関連の法規もあり、さまざまな機会をとらえて改善に向けての検討が加えられてきた。だが、復興は予算面ではゼロ査定から。被災者個人については「自力再建」が原則とされてきた。それだけに、国が「復興」に目を向けてきた今こそ、被災自治体や研究者、さらには支援グループまで巻き込んで抜本的な法改正も見据えた幅広い論議を展開していくことが必要だろう。

とはいえ、対象災害はまだ起きてもない「首都直下地震」である。2005年2月に中央防災会議が近く起きる可能性が高いとして被害想定を公表した。検討会はこれを受け、被災後の復興について、どのような課題があるかをまず洗い出すために設けられた。想定は、東京湾北部を震源に冬の夕方、マグニチュード7.3の地震が発生。風速15mの強風にあおられ、下町を中心に火災も起きたという最悪のシナリオに基づく。

興味深いのは、想定が被害状況にとどまらず、復旧・復興段階でどの程度の支援資源が必要かをはじいている点だ。

例えば、避難所に身を寄せる人は阪神・淡路大震災の13.5倍にのぼる270万人。応急仮設住宅の必要数27万戸を供給するのに、なんと1年1カ月を要する。首都圏から脱出して地方に疎開する人は地震発生1カ月後で約140万人、半年から1年経っても91万人を数える。鳥取県の人口(約60万7000人)を上回る被災者が首都圏から全国にあふれ出す勘定だ。

さらに、驚くべきは震災廃棄物が東京中の公園や空き地を埋め尽くすという懸念だ。推定排出量は阪神の6.5倍にのぼる9600万t。恐らくゴミ置き場が仮設住宅と用地を奪い合うことになるだろう。対応を誤れば、おびただしい数の「震災ホームレス」が出現するに違いない。

復興対策の要諦は、どうやら二つあるように思える。

一つは、首都機能の維持回復と生活の場としての東京復興とを分けて考えることだ。

首都機能を維持する場合は、必ずしも地理上の「東京」でなくともよい。国土全体でバックアップ機能を高める。列島を俯瞰した国土計画が求められるだろう。産業面では、阪神・淡路大震災の折、被災した神戸新聞が京都新聞に製作を依頼したように距離の離れた同業他社に生産委託するようなシステムを準備しておくことも必要に思える。

もう一つは、復興の座標軸にこれまでと同じようなグラフを描かないことだ。縦軸を「発展・成長」ではなく、「生活の持続」に書き直す。

その上で、生活の場としての東京復興には、まず可能な限り建物を壊さないようにすることだ。家を壊さないためには、事前に耐震化を進めること。被災後は補修支援を手厚くして解体・撤去する家屋を極力減らす努力をすることだ。

合わせて支援の迅速化・簡素化が大切になる。「私有財産に公費は投入できない」「焼け太りはつくるな」といった不毛の議論に時間を費やしている暇はない。なにしろ住宅の全壊数は110万戸(阪神の約7倍)。マンションの倒壊は都内だけで1600棟にも及ぶのだ。災害救助法、被災者生活

再建支援法、災害弔慰金法などを統合整理し、居住安定や生活安定、営業維持などに一括して交付金を支給するようなシステムに改める。年齢、所得、家族構成などの支給要件を大幅緩和するとともに、支援の軸足を「回復」から「再出発」に移す。つまり、ローンの利子補給や整地費はいいが、住宅本体に使ってはいけない、などといった縛りをかけず、家を再建する、補修する、といった目的別に支援メニューをつくる。現金支給が難しければ、バウチャー制度や地域通貨の導入を考えても良い。とにかく、できるだけスピーディーに被災者が再出発できる体制を整えなければいけない。

復興住宅の供給やまちづくり、震災疎開のケースは、「医・職・習・住」一体の支援システムを心がける。神戸の復興住宅では10歳未満の子どもと60歳以上の高齢者を残し、20～50歳代の働き盛りがいなくなるという「中抜け現象」が起きた。新潟県長岡市にある旧山古志村の仮設住宅街でも一時、40歳代がムラに帰らないという「中抜け先取り現象」が見られた。全島民が4年半も本土に疎開した三宅島火山災害では本土の学校に子供を通わせるようになった若い世代の帰島が際だって鈍いという。医療機関（医）、教育機関（習）、働き口（職）が近くにあってこそ生活だ。不便なところに復興住宅を大量に建てる。これまでのような「住まいの現物支給」だけでは暮らしの復興は難しい。

ことに「震災疎開」が「震災移住」に質的転換する場合を想定して、従業員だけでなく事業所ぐるみの移転を視野に入れた都市と地方のマッチングシステムを構築していく大胆な発想があってもよいのではないか。「リタイアする団塊の世代の受け皿になりたい」とした旧山古志村役場の首脳陣。彼らの発想を発展させる構想は、極端に列島の機能が首都圏に集中している「いびつさ」を少しでも解消するきっかけになるかもしれない。

これらの復興対策は、なにも首都直下地震にのみ温存しておく必要はないだろう。現在、議論が始まっている被災者生活再建支援法の見直しや、今後30年以内に発生するといわれる東海・東南海・南海地震、さらには3月25日に発生した能登半島地震の復興にも反映させることは十分、可能であるに違いない。

首都直下地震 こんご30年以内の発生確率が70%といわれる首都直下地震について、中央防災会議の専門調査会は18タイプの地震を想定。うち、特に発生の確率が高く被害規模も大きい東京湾北部地震（マグニチュード7.3、冬の午後6時、風速15m）、死者が最も多く出る都心西部直下地震（マグニチュード6.9、ほかは同様想定）について、詳細な被害想定を実施した。これによると、最悪の場合、死者は1万3000人、交通寸断による物流停滞や企業活動の停止など直接・間接的な経済被害額は112兆円にものぼる。いわゆる帰宅困難者も首都圏で650万人にも発生すると推定されている。

[月刊『ガバナンス』2007年5月号]

能登半島地震に見る 中山間地復興の厳しさ

「中越・KOBÉ 足湯隊」と命名された学生たちのグループが能登半島地震の被災地で、被災者たちの体と心をもみほぐしながら、ふと漏れる「つぶやき」を拾い集めている。高齢化と過疎化が進む集落を突然襲った激震に、ただ立ちすくむしかないお年寄りたち。いつもなら、ため息とともに消え去る悲しみや不安、ささやかな願いのつぶやきを若者たちが「カード」に書き留めた。今度は行政が、専門家が「つぶやきカード」の束を読み解き、復興支援の道筋を見つける作業を始めなければならない。

——阪神・淡路大震災で生まれ、新潟県中越地震で育てられ、被災者に喜ばれた「足湯隊」を能登半島に派遣することになりました——。

こんな電文が3月29日、私たちの研究所が運営するメーリングリストに届いた。発信人は国内のみならず海外の被災地でも活動する神戸のボランティア団体「被災地 NGO 協働センター」代表の村井雅清さん。湯をはった洗面器に足を浸してもらい、もみほぐしながら被災者のところに寄り添う足湯ボランティア。仮設住宅で被災者の怒りやほやきを記録し、「100の提言」として世に問いかけた訪問ボランティア。阪神・淡路大震災で生まれた二つの活動を融合したのが「中越・KOBÉ 足湯隊」だ。

神戸大、神戸学院大、神戸外大、大阪大、長岡技術科学大の5大学に神戸、名古屋のNPO団体が加わる。

訪ね歩く被災地は、石川県輪島市や穴水町、七尾市などの避難所、仮設住宅街。一帯には、65歳以上の高齢者が地域人口の半数以上を占める限

界集落が多いという。なかでも全壊率の高かった旧門前町（昨年2月、輪島市に合併）の高齢化率は47.61%。この事実が能登半島地震の復興の難しさを象徴しているといえるだろう。

「つぶやきノート」をのぞいても「地域の老い」が重くのしかかる。

「守る墓がある。暮らす家がある。何があっても、ここを動かない。たとえ、子どもに強く求められても」(82歳。女性)、「今の家に住みたい。若い人とは、自分の子どもでも一緒に暮らすのは大変」(70歳。女性)、「金沢にいる子どもが、こっちに來いというが住み慣れたとこがいい」(80歳。男性)。

これを一概にお年寄りのわがままといえるだろうか。

能登にいればワカメ採りや岩のりの採取、畑仕事とお年寄りを元気にする「仕事」がある。仲間との団らん、地域の世話、それに守っていかなければならない先祖代々の墓地があるのだ。

鳥取県西部地震の被災地・日野町でも、インタビューした70歳代の男性は、まだ町内会の班長をしていた。「米子にいる息子宅に身を寄せたら、地域の世話役は数少ない60歳代に集中することになる。気の毒だ」と気遣った。一人暮らしの女性は、なけなしの蓄えをまず墓地の修復に投じた。「(各地にいる)親戚に顔向けできないから」というのが理由だった。そんなとき、当時の知事片山善博が打ち出したのが住宅の再建・補修に現金支援をするという県独自の措置だった。「うれしかった。また頑張ろうと思った」と女性は涙ぐんだ。

今回、石川県も被災者生活再建支援法の上乗せ・横出し支援策をいち早く打ち出した。全壊判定でも修理できるなら応急修理を認める特例措置も用意した。

「だが、それだけでは難しいだろう」。私たちが調査に訪問した被災市町の職員たちは声を落とした。支援法で支給されるのは、壊れた家の解体・撤去費や再建のために資金を借りた場合の利子補給が中心だ。高齢化で融資を受けられない被災者にはほとんど役立たない。県の上乗せ・横出し支援の100万円(上限)だけが実質使える資金だが、これで家が建つわけでもない。

再建できるだけの自己資金がどの程度あるのか、JA 共済の建物更正共済でどれだけの保険金が出るのか。今後の調査に待たなければ検討できない要素もいくつかある。だが、避難住民の7割に自宅再建費用のめどが立っていない、との新聞報道もあった。

曹洞宗大本山として栄えた総持寺祖院の門前町や江戸時代から北前船の船乗りの町として知られる黒島町など、残さなければならぬ奥能登の風景もある。解体撤去され、歯抜けのようになった更地に小さなプレハブ住宅が入り込んできても正直困るというのが自治体の本音だ。それは町の伝統的な町並み景観を壊し、ひいては数少ない「外資」を落とす観光客の足を遠ざけ、過疎化に拍車をかける恐れがあるからだ。とはいえ、朝日新聞の調査によると、黒島町でアンケートに答えた151世帯のうち140世帯が被災後も町を出る気はないと回答したが、跡を継ぐ子どもがいないと答えたのは31世帯に過ぎなかった。

だれが大枚はたいて家を再建するというのか。つまるところ、公営住宅しかないのではないか、というのが地元市幹部と懇談した際の私的結論だ。

更地を借り上げ、一戸建ての公営住宅を建て、行政が支払う地代を家賃にしてもらおう。公営住宅の建設は激甚法が適用されるので3分の2は国庫負担となる。建設に県産材を使うことを条件に県の補助も入れてもらい、家賃負担をさらに軽減する。大きな家が無理なら間口だけでも敷地いっぱいになるような細長い家にするか。町並み景観の保護を名目にもうひと声かさ上げの補助も、と最後は苦し紛れの結論となったが、それだけ過疎高

齢地の復興は難しいということだろう。

鳥取、新潟、石川……。被災地連合を結成し、政府・永田町を説得できるだけの復興案を提言する、というのは夢だろうか。

能登半島地震 3月25日午前9時42分ごろ

石川県能登半島沖の日本海で発生したマグニチュード6.9の地震。石川県七尾市、輪島市、穴水町で震度6強を記録したほか、石川、富山、新潟で強い揺れが観測され、死者1人、重軽傷者336人、全壊593棟、半壊1206棟、一部損壊1万889棟の被害が出た(5月7日内閣府調べ)。石川県は上限を100万円とする被災者生活再建支援法の上乗せ・横出し支援策や300億円規模の被災中小企業復興支援基金の創設などの支援策を打ち出した。また、県は輪島市を中心に334戸の仮設住宅を建設、4月末から入居が始まった。

[月刊『ガバナンス』2007年6月号]

中山間地の復興は 格差社会へのレジスタンス?

水が引かれ、3年ぶりの田植えを終えたばかりの棚田が5月の陽光を受け、谷間にまばゆく光っていた。新潟県中越地震から約2年半。4月1日に避難指示が全面解除された長岡市山古志地域を訪ねた。すでに帰村は始まっているが、研究所で3月に試みた住民調査では仕事の再開は、まだ2割程度。避難先の長岡市街にそのまま止まると答えた世帯も2割近くいる。各世帯、各集落がこんご、「復興の座標」にどんなグラフを描いていくのか。見極めるには、いましばらく時間がかかりそうだ。

日本の原風景といわれた旧山古志村の様変わり、ただただ仰天した。案内してくれたのは中越復興市民会議のメンバー。車窓からながめる景観に同僚の先生が「まるで土木ミュージアムですね」と舌を巻いた。山肌や溪谷に、それぞれ土木技術の粋を凝らしたような工作物が次々に姿を現す。

「中越の大規模な土木工事を見て驚いた。遅かった。まさか、あんなことになっているとは思わなかった。山の砂防工事なんて、棚田で十分である。あの工事費を集落整備に回せばどんなによかっただろうか」。ある高名な先生の一文だ。まったく同感なのだが、国の仕組みほど融通のきかないものはない。

ある雑誌の座談会で新潟県の泉田裕彦知事がこう語っている。「国の制度上、元の状態に戻すこと、すなわち『復旧』という名目については財源が支給されるようになっていますが、『復興』という名目についてはゼロ査定から始めなくてはならないのです」。つまり国庫負担法で災害復旧には、巨額だろうが、ほぼ自動的に予算がつくのだ。

泉田知事は地元紙のインタビューに答えて、こんなエピソードも紹介している。都市住民から「われわれが納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」「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」といった声があったという。格差社会の特徴は、都市住民が「地域格差」を是認しだしたことだろう。

しかし、手掘りトンネルで有名な中山隧道近くの小松倉集落に昨年11月、木造の古民家を改築して喫茶や食事のできる「DORAKU（道楽）カフェ」を開いた長岡市の経営コンサルタント丸山結香さんの反論は実に明快だ。「山村が災害を封じ込めている。その費用は都市住民も含めた流域全体で考えるべきでしょう」。治山・治水はもちろん清浄な水や空気などの環境を守っているのが中山間地だという。

さらに、「いま中山間地は日本の最後尾を走っているかもしれないけど、いつ最先端と入れ替わっても不思議ではない」と物騒なことをいう。人が人として生きていく。スローライフ、ロハス（健康と持続可能性のライフスタイル）、エコ……。これからの日本が求める先端のものがここにはあるというのだ。

ポジティブなのは丸山さんだけではなかった。長岡市山古志支所の青木勝支所長も「活動人口を増やしたい」という。

「今後、都会で定年を迎えた団塊の世代をどう呼び込むか。いきなり山村生活は無理だろうから、長岡の中心市街地に住んでもらい、そこから山古志に通って働いてもらう。なに車なら2、30

分ですよ」と屈託がない。

昼間都民ならぬ「昼間村民」増殖計画だ。その将来拠点の一つになるのが罹災者公営住宅（復興住宅）なのだろう。阪神・淡路大震災の被災地神戸では「孤独死生む」、福岡県西方沖地震の玄界島では「景観にそぐわない」として不評だった中低層のコンクリート造りではない。地元の杉材を使った木造二階建て。3K二種類、2DK、1LDKの4タイプがあり、基本は2連と呼ばれる「2戸1」だが、一戸建ても一棟ある。もちろん、住まいが全壊し、自力では再建できない人たちが入居するのだが、将来、空き屋になった場合、2連の仕切り壁を外し、セミナーハウスに転用するなどして活動市民の拠点にする算段とみた。建築費は平均1800万円と神戸の一戸あたり1500万円に比べるとやや割高だが、豪雪地帯であることを考えると十分、許されるだろう。

いや、それより発電や食糧の供給、果てはゴミの始末まで地方に押しつけておきながら、「われわれの税金を使うな」とうそぶく都市住民の傲慢さに対するしたたかな抵抗の象徴といえるかもしれない。

とはいえ、景気のいい話ばかりではない。研究所の調査によると、山古志の復興には元の世帯の7割以上の帰村が必要との回答が半数を超えた。

テレビの共同アンテナの維持管理費や地区役員の手当など各戸で分担し合う経費、溝さらえやお祭りなどの労務の分担……。集落の維持には各戸のさまざまな協力が欠かせない。昼間村民では、これらの分担は無理だ。それだけではない。農地を手放さずに平場へ降りられたら、いずれ耕作放棄となり、周辺の農地に迷惑をかけることになるに違いない。山古志に限らず、小千谷市の山間部でも山里に止まった人たち、戻った人たちの心配は尽きない。

帰村しない人たちの理由は積極的なものと消極的なものに分類できるようだ。帰らない消極的理由のトップは住まいを再建できない、というものだ。ついで、防災面での不安、仕事の喪失と続く。積極的に離村を選んだ最大の理由は「町の便利さ」だ。

「住まいの再建なくして復興なし」——。阪神・淡路大震災以降、叫ばれ続けているこの命題に、

いまだ答えを出せないこの国とは一体、どんな国なんだろう。被災地を巡るたび、むなしくなる無情な論理に山里が始めたレジスタンスの成功を祈ってやまない。

新潟県中越地震 2004年10月23日午後5時56分ごろ、新潟県中越地方を震源に発生したマグニチュード6.8の地震。北魚沼郡川口町では、阪神・淡路大震災以来の震度7を記録した。新潟県は、この地震を「新潟県中越大震災」と呼称している。消防庁の調べ（2006年9月22日）によると、この地震の被害は新潟県を中心に死者67人、負傷者4805人、全壊3175棟、半壊1万3794棟にのぼった。山崩れや土砂崩れがいたるところで起き、主要幹線が分断された山古志村に10月25日午前9時、全村690世帯・2167人の避難指示が出された。同村は地震翌年の2005年4月1日、長岡市に編入合併されている。

【月刊『ガバナンス』2007年7月号】

ローカル復興のネットワーク化目指そう 災害復興学会立ち上げへ

新潟県中越沖地震の発生には、正直、度肝を抜かれた。東海・東南海・南海地震が起きる今世紀半ばまでは列島の各地で大地のひずみがエネルギーを解放しつづける、とはわかっていたものの、まさか中越地震の傷もまだ癒えない新潟で起きるとは。心から被災された方々、復旧・復興に取り組まれている自治体のみなさまにお見舞いを申し上げたい。それにしても新潟県の財政負担、被災者の家計圧迫は並大抵ではないだろう。ますます災害復興制度の整備が急がれるとの思いを強くした。

目の前の災害に直ちには役立たないが、将来を見据えた対策を考えるうえで是非とも創設したいと願っていた日本災害復興学会を来年1月、ようやく立ち上げる手はずが整った。これまで各被災地に封じ込められていた再生への想いを解き放ち、「地方のテーマを全国の課題」に、「フローの知恵をストックの制度」に転化させる取り組みを全国的に始める場となるはずだ。

地震、火山、自然災害、災害情報、地域安全、大規模災害など災害関連の学会やNPOは、あまたあるが、これまで「復興」を正面に据えた学会だけはなぜかなかった。

一昨年、研究所で実施した全国自治体調査の回答をつぶさに点検してみると、おぼろげながら、その理由が浮かんでくる。

当時、3000余りあった全自治体にアンケートするという極めて膨大な調査だった。今回、再度、復旧・復興について尋ねた設問の回答を分類してみた。

すると、もっとも多かった復興のイメージは、

おおむね次のようなものになる。災害を契機に「地域の抱える課題を解決」し、「都市構造や産業構造をよりよいものに改変」する。あるいは「災害に強い街、県土づくり」を進めるとある。

これらをひとまず「都市改造系」と呼ぼう。この右肩上がりの成長信仰は、都道府県で6割、市区町村でも46%を占めた。

少し乱暴なまとめ方をすると、ここには学問の入る余地はあまりない。「政治とゼネコンの世界」といえなくもない。

そういえば、財務省の主計官らと話したとき、気になった言い回しに「災害復旧の世界」という一節があった。道路や橋、堤防など都市インフラの復旧には、さすがの財務省も口出しできない。国庫負担法によって自動的に予算がつく、ということだった。復旧も復興も都市の修繕・改造という公共土木工事がメインストリームなのだ。

翻って、私たちは「人間復興」を掲げている。憲法13条で保証された幸福追求権を「被災者自決権」に読み替えることができないか。住宅再建支援は、被災者の「機会の平等」だけでなく、「条件の平等」にまで引き上げてよいのではないか。「こころの支援」でも「モノの支援」でもない「事の支援」とは。開発指向ではない「復興座標軸」をどう描くのか。人間復興のグラフを描こうとした途端、さまざまな議論が巻き起こる。学会の叡智が必要とされるゆえندろう。

とはいえ、人間復興とは難解な哲学ではない。被災した人たちに、もう一度、生きてみようという意欲を持ってもらう「再生の思想」なのだ。

この至極あたり前の考え方が、私たちが提起す

るまでなぜ論じられなかったのか。密かに自負をしていたら、大恥をかくところだった。下関市立大学の池田清教授によると、関東大震災の折、福田徳三（1874-1930）という経済学者がすでに人間復興論を唱えていた。福田は高等商業学校（現一橋大学）や慶応大学の教授を歴任し、大正デモクラシー期には吉野作造らと黎明会を組織、民本主義の啓蒙につとめた。また、福祉国家論の先駆者としても知られる。震災を奇禍として「理想的帝都の建設」を掲げた政府の後藤新平らに対し、「道路や建物は営生（生活や営業のこと）の機会を維持する道具立てに過ぎない」と論破し、「大災によって破壊された生存の機会の復興」を主張したという。さらに、「国、社会は、各人に対し、居住権または営生本拠権（生存本拠権と営業本拠権を合わせた権利）を保証せねばならぬ」として、住宅再建支援の必要性を論じた。

だが、大正デモクラシーは、その後、台頭してくるファシズムに敗北し、人間復興論も帝都復興論に押し切られ、大日本帝国は大震災の痛手を補てんするため、大陸進出を企てることとなる。

憲法改正が論じられ、格差社会を是認する市場原理主義が主流となっている現在と関東大震災当時とを重ね合わせるのは短絡的過ぎるかもしれない。しかし、首都直下地震や東海・東南海・南海地震の発生が懸念されるとき、今度は敗退しない「人間復興論」をしっかり固めておく必要があると考えている。

人間復興論を阻害する大きな要因には、「温度差」という被災地と被災地外の意識格差がある。阪神・淡路大震災のあと、災害復興公営住宅に入居した人たちに、家賃減免措置がとられたとき、東京で「被災者は甘えている」という批判があった。ところが、神戸の被災者たちは地元メディアに「なぜ神戸の声が東京に載らないのだ」と詰め寄っていた。新潟県中越地震でも旧山古志村の復興をめぐる同じような議論が都会と地元で交わされた。

学会は、その温度差を埋める役割も果たさなければいけない。神戸で提唱された「被災地責任」——被災地外で「まだそんなことを言っているのか」と嫌みを言われてもなお被災の教訓を伝え続ける役割——をネットワーク化する。学

問だけでなく、そんな運動論を担える場となることを願っている。

日本災害復興学会 英訳は「Japan Society for Disaster Recovery and Revitalization」。

2008年1月13、14両日に発足の記念大会を兵庫県西宮市の関西学院大学で開催する。

入会金は、いずれも年額で正会員7000円、学生会員3000円、購読会員6000円、賛助会員50000円（1口）、入会金3000円。入会申し込みは、〒662-8501 兵庫県西宮市上ヶ原一番町1-155 関西学院大学災害復興制度研究所内、日本災害復興学会準備委員会事務局（電話0798-54-6996、ファクス0798-54-7997）まで。研究組織として、すでに神戸と新潟を拠点に活動している復興デザイン研究会をはじめ、復興制度研究会、被災地プレス会議（復興報道研究会）の設置を予定している。

【月刊『ガバナンス』2007年8月号】

総合的な枠組み必要 住宅再建支援、第3ラウンドへ

国会決議で2008年に法改正が予定されている「被災者生活再建支援法」の見直し点を議論している内閣府の検討会が7月30日、中間報告をまとめた。奇しくもこの日、同法の誕生に深く関わった作家の小田実が都内の病院で死去した。75歳だった。阪神・淡路大震災で、住まいを失った人たちに何らかの公的支援がない現状を憤り、「これは人間の国か」と告発の書を上梓、市民＝議員立法運動まで組織して闘った。あれから約10年。住宅再建支援をめぐる論戦は第3ラウンドを迎えている。

「住宅本体にも支援金検討 改正中間報告」（毎日新聞）、「住宅再建へ助成盛る 大規模災害の被災者支援で中間報告」（朝日新聞）、「被災者支援制度 住宅再建にも適用を」（Nikkei-Net）……。中間報告を伝えるメディアの見出しは極めて前向きだ。参議院で主導権を握った民主党が支給限度額を300万円から500万円に引き上げ、現行法では認めていない住宅本体の建築・補修費も支給対象とする改正案を秋の臨時国会に提出する方針を固めたとの報道もあった。

知人からは「数年前には夢だにできなかったこと」と感激のメールまでもらった。一方、霞が関の友人の話によると、参院選の投票日直前、「安倍首相が住宅本体への支給を決断。それも新潟県中越沖地震にさかのぼって適用する」との怪情報が永田町を駆けめぐったという。

政府は、これまで「住宅は典型的な私有財産、税金の投入はあり得ない」としてきた。だから、支援法が認めるのは、あくまで壊れた家の解体・撤去費や住宅を再建する際、資金を借り入れた場

合の利子援助など居住安定支援に限られてきた。もし安倍発言が本当なら、これまでの政府見解を180度転換させることになる。草葉の陰で、小田さんもさぞかし喜んでいないに違いない。

とまあ、公的保障を求めるサイドにとっては、うますぎる話が続いたが、ことはそう容易ではない。

少し取材を進めてみると、「安倍発言はまったくのガセ。某大臣のミスリードらしい」「財務省の方針はまったく変わっていない。万が一にも住宅再建に公金を投入する改正になったら、恐らく徹底して使いにくい制約をつけてくるだろう」といった内幕話を聞いた。

中間報告にしてからが、改正を勧告するような体裁にはなっていない。あくまで論点整理。組上りのぼっている35の改正項目について「趣旨・利点」と「問題点・疑問」を並記しているに過ぎないのだ。住宅本体（建設費、購入費、補修費）への支援についても次のような問題点が指摘されている。

①住宅は個人財産。その保全は自己責任によるべきである②災害発生後の支援措置を過度に充実すると耐震化や地震保険への加入など自助努力を阻害する③大規模災害発生時にはインフラ等の復旧にも莫大な資金が必要。住宅本体まで支援できるか疑問だ。

議論のレベルは第3ラウンドに入っても、支援法ができるまでの第1ラウンド、2004年に居住安定支援制度が導入されるまでの第2ラウンドと何ら変化はない。自助努力にこだわる原理主義者は「公的保障を求める論理は聞き飽きた」という

が、原理主義者の言い分こそ聞き飽きた。

今は神学論争に明け暮れているときではないだろう。検討会が開かれている間にも能登半島地震、新潟県中越沖地震、さらには豪雨災害と列島を自然災害が席捲し続けている。

議論するなら、もっとコスト比較など実務的な問題を詰めるべきだろう。例えば、復興住宅の建設費は約 1500 万円、これに家賃減免措置などを加えると 1800 万円余りとなる。一方、仮設住宅は建設・撤去に約 400 万円。電気・ガス・水道などライフラインの敷設費、集会所の建設費、撤去後の整地費などを加えていくと 1000 万円近くになるとの試算もある。住宅再建に 500 万円出しても仮設住宅や復興住宅の建設数が抑えられれば公費の削減につながることになる。これらを過去の災害に当てはめてシミュレーションしてみるべきだろう。

また、首都直下地震では推定 9600 万 t の震災廃棄物が出る。住宅の応急修理に 150 万円出せば、このゴミをどの程度減らせるか。こういった試算をすることこそ検討会の役目ではないのか。

とはいえ、「住宅の本体支援に 500 万円出せばよい」と言い切るのはやや楽天的過ぎるようにも思える。

まず気がかりなのは財政負担が国や自治体に重くのしかかるとの懸念だ。「自然災害から国民を守る国家議員の会」（略称・災害議連）が 2000 年に試算したところによると、全半壊した世帯に最高 850 万円を支給するのに必要な額は向こう 100 年間で 27 兆円。このうち 8 兆円を自治体が負担するとして毎年、800 億円を都道府県と市区町村で積み立てなければいけない。支給額を 500 万円に抑えても毎年の拠出額は 470 億円になる。果たして自治体が負担できるのか。来年で 10 年になる支援金の運用基金は 600 億円。これで目一杯だろう。

もう一つは、住宅本体に 500 万円支給したところで年金生活の高齢被災者にはあまり役に立たないという懸念だ。500 万円の家は建たない。超過分を工面できなければ制度そのものが絵に描いた餅になる。

どうやら支援法だけにこだわった局地戦だけでは、根本解決にはならない。既存の法律をご破算

にして、総合的な「被災者援護法」をつくる。小田さんの願った「人間の国」をつくる叡智を結集する取り組みこそ始めなければいけない。

「被災者生活再建支援法」 阪神・淡路大震災を契機に全労済や兵庫県で組織された「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」や、小田実さんを代表とする「市民＝議員立法実現推進本部」の運動が実り、1998 年 5 月、議員立法で成立した。自然災害の被災者で自力再建が困難な世帯に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して、生活支援金（100 万円）を支給し、被災者の自立した生活の開始を支援する制度。その後、がれきの撤去や住宅ローンの利子補給などに最高 200 万円を支給する居住安定支援制度が導入され、2004 年 4 月から実施されている。支給にあたっては国が半額助成する。

【月刊『ガバナンス』2007 年 9 月号】

「塩ザケ」と「ワークシート」 復興の道筋示唆した二つのキーワード

東京から南南西に約 180km。伊豆諸島のほぼ真ん中に位置する三宅島を 9 月中旬、日本災害情報学会の仲間たちと訪ねた。三宅島雄山の噴火による 4 年半の全島避難を経て、ようやく帰島 3 年目を迎えた島は活気を取り戻しつつあるように見えた。11 月には英国のマン島 TT レースにヒントを得たバイク・フェスティバルが予定され、来春には念願の空路も再開される。だが、復興の道筋は、むしろ学会のロングシンポジウムで語られた島の日常性の中にこそ潜んでいるような気がした。

三宅高校体育館を会場に「三宅島火山災害から 7 年」と題して開かれたシンポは、基調講演 3 本、特別講演 1 本、発表 2 本、パネル討論 3 コマ、延々 8 時間にも及ぶ、まさにロングランの話し合いだった。

講演者、パネリストは（私を含め）学会員の大学教員や官僚、ジャーナリストが中心だったが、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も多数、出演したのが大きな特徴だ。

「火山災害時の情報伝達のあり方」という、まさに学会らしいタイトルのセッションもあったが、多くの時間が割かれたテーマは、それぞれが描く「復興物語」であった。

そこでは、東京都知事の石原慎太郎（なにせ島は都三宅村なので、知事が登場することになる）が、トップダウンで持ち込んだバイクフェスタのような「借り物」のムラおこしではなく、自分たちの手で何とかなる——島の人たちが復興の担い手になりうる物語が語られた。

その一つのキーワードが「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 38km の島をめぐる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るながら、民宿で 3 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 5 月、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、などやっかいに課題も語られた。

「危険な場所に住民を戻す必要はない。安全な地域へ移せ」「過疎の中山間地や離島に巨額の公費を投入してまで復興させる意味があるのか」——災害のたびに聞かれた心ない声を私は「防災ファシズム」「経済ファシスト」と呼んでいる。

島原（雲仙普賢岳噴火災害）、神戸・長田（阪神・淡路大震災）、鳥取・日野（鳥取県西部地震）、洞爺湖（有珠山噴火災害）、そして新潟（中越大地震）と、各被災地で、負けることのできない復興まちおこしの闘いが今なお続いている。

被災地の町おこしには、期せずして三宅と同様、二つの潮流がある。一つは災害を逆手にとったミュージアム構想。もう一つは地元にも埋もれている「宝物」に光をあてる掘り起こしだ。

北海道・壮瞥町では噴火跡を活用した洞爺湖周辺地域エコミュージアムの整備が進み、それを支える NPO 組織も旗揚げしていた。大震災の被災地をめぐりながら町づくりや法制度を学ぶ神戸復興塾の取り組みは、もう 10 年になる。新潟では今年、山菜料理などを中心にした「やまこし道楽村」や民宿「山古志亭」が開業した。

災害は、その地域が抱える社会的脆弱性を顕在化させ、一気に加速させる。高齢化、過疎化、斜陽産業の衰退化……。平時なら徐々にむしばまれ、気づいたときには夕張のように手遅れとなっているケースも少なくない。被災を嘆くより、災害によって、早期の病根発見につながったと考えた方がよいのだろう。そして、程度の差こそあれ、災害による危機感を復興バネにしようとの努力が各地で展開されている。

ただ、復興町おこしにあたっては、「都市性」と「田舎性」、「洗練さ」と「素朴さ」の損益分岐点を早めに見つけることが大切だ。都市性がまさると文化は薄っぺらになり、田舎性が強すぎるとサービスが泥臭くなる。企業の目と NPO の心が調和した、ここだけの観光文化をつくれるかどうか成否のカギとなる。

よそ者の目と地元の力をコラボレーションさせることも重要だろう。三宅島には、仲間由紀恵主演の映画「大奥」で取り上げられた江戸時代のスキャンダル「江島生島事件」で遠島にされた歌舞伎役者・生島新五郎の墓がある。「人間機関車」の異名で大衆に愛されながら、右翼少年に刺殺された日本社会党委員長・浅沼稻次郎の生家という歴史資料もある。これら資源が生かされていないのも地元の人にとってはあたり前の風景だからかもしれない。

もっとも、町おこしという「美しい物語」だけ見ていては本質から目を背けたことになる。住民組織「三宅島再生ネットワーク」によると、今なお帰島を果たせていない人は約 1000 人。とくに中年女性の中抜け現象が島の労働力調整に重大な影響を及ぼしているという。高齢化が一段と進み、復興まちづくりの担い手の戦力不足が懸念されているのだ。立ち入りが規制されている高濃度地区住民の生活維持も大変だ。13 年前、長崎県弁護士会が提唱した長期化大規模災害対策法は検

討されることもなくホコリをかぶっている。先行被災地の知恵をもう一度掘り起こす作業を始めなければいけない。

「三宅島火山災害」 2000 年 6 月 26 日の群発地震に端を発し、今なお火山ガスの放出が続く異例の長期にわたる火山災害。2000 年 8 月 25 日には三宅島の小中高校生、9 月 2 日には防災関係者を除く全島民に対して島外避難指示が発令され、2005 年 2 月 1 日の避難指示解除まで約 4 年半に及ぶ避難生活が続いた。同年 5 月からは「高感受性者」（二酸化硫黄が低濃度でも影響を受けやすい人）の帰島や観光客の受け入れも再開され、今年 3 月 1 日現在の人口は、1760 世帯、2903 人。観光客にはガスマスクの常時携帯が義務づけられているが、阿古の高濃度地区については今年夏、住民の一時滞在が認められるなど徐々に改善もみられる。

〔月刊『ガバナンス』2007 年 10 月号〕

地域間・業種内 BCP の立案を 国家的危機に備えて

新潟県中越沖地震以降、「BCP」の重要性が、各方面でこれまで以上に認識されている。BCPとは「事業継続計画」の呼称。自然災害やテロ、感染症など企業にとって不測の事態が生じたとき、いかにして業務を続けていくか、あるいは早期に再開させるかの段取りをあらかじめ決めておくことだ。しかし、現行の企業内、あるいはたかだか系列間の計画だけで大災害時代を乗り切れるのだろうか。企業活動の再開は地域復興の成否にもかかわるだけに発想の転換が必要だろう。

「山中さん。それを言うのはタブーですよ」。国が設置した首都直下地震の復興対策委員会で、ご一緒した委員から「忠告」を受けたことがある。直下地震が起きた後の復興対策を協議するより、あらかじめ危険を減らす首都機能の分散を考えた方がよい、と委員会の席上、主張したのがお気にめさなかったらしい。首都移転の論議が石原慎太郎都知事に封じられて、すでに久しい。被災しても政府機能や企業活動はBCPによって継続しているという「神話」が復興計画の前提となっている。いや、前提にしようとしているようだ。

ところが、7月16日に発生した新潟県中越沖地震で、とんでもないことが起きた。柏崎市にある一つの自動車部品工場が被災しただけで、世界に冠たる自動車メーカー12社が生産休止に追い込まれてしまった。

皮肉にも「必要なものを必要な時に必要な量だけ生産する」という「ジャストインタイム生産方式」と呼ばれる効率一辺倒のシステムが徒^{あだ}となってしまうのだ。併せて、そのシステムを支える「サプライチェーンマネジメント(供給連鎖管理)」

という受発注から、資材の調達、在庫管理、製品の発送まで事業活動をコンピューターで支配する総合管理方式の脆弱さも露呈した。危機管理に必要なリダンダンシー(ゆとり)さえ、コストや在庫と同様に、費用削減の対象とする経済活動の危うさ。オフィスビルの耐震化やコンピューターネットワークのバックアップだけで危機管理ができと思ったら大間違いなのだ。

企業自身の手でどうにもならないこともある。首都直下地震が起きると都区部で56万人分の避難所が不足し、発生から半年たっても一都三県で約27万世帯64万人が避難所生活を余儀なくされるという。果たして、まともに出社できる従業員を普段の何割確保できるのだろうか。しかも、総務省の労働力調査によると、2005年のパート労働者は1266万人に達し、雇用者に占める割合は24%にものぼる。非常時には、一人が何役も担わなければならない。「部分的請負」であるパートや派遣の人たちに全面的な責任を負わせることは難しいだろう。超高層ビルのエレベーター停止、ライフラインや交通機関の途絶など企業活動を妨げる要素は山ほどある。そのときになって、「都市化が災害を進化させる」という教訓をかみしめても遅いだろう。

実は、企業の継続性は地域の継続性と深く関わっている。9月末、「原発震災」という新語の生みの親・石橋克彦神戸大学教授(地震学)を招き、神戸の市民グループとともに学外勉強会を開いた。石橋教授は柏崎刈羽原子力発電所の閉鎖を主張する「柏崎刈羽原発の閉鎖を訴える科学者・技術者の会呼びかけ人」の一人。実は石橋さんの

話を聞きながら、東京電力柏崎刈羽原子力発電所のサービスホールに立ち寄ったときのことを思い出していた。地震からすでに2カ月近くが経っていたが、原発はまだ停止したまま。原子炉内の点検もこれからという時期だった。若い女性社員が説明に立ち、地震に伴う事故の概要や現況、これからの見通しなどについて解説してくれた。若い女性なら風あたりも弱まるだろうというあざとい手法かと勘ぐったが、その真偽はともかく、彼女は柏崎市民だという。原発で働く地元住民は約6000人。柏崎市と刈羽村の人口を合わせると、約10万人だから、1家族3人で計算すると約2割が原発の仕事で生計を立てていることになる。原発関係者の消費力や電源三法に基づく交付金などを考えると地元自治体の原発依存度はもっと高くなるだろう。この原発が閉鎖に追い込まれたら、地元市村にとっては相当な痛手に違いない。夕張市の二の舞にもなりかねない。企業城下町のもろさがはからずも浮き彫りになった格好だ。「街」の持続性が企業の死命を制する東京と、企業の持続性が「町」の死命を制することになる地方。一つの街に頼る。一つの企業に未来を託す。リダンダンシーのないもたれ合いは災害多発時代の危機管理とはならない。街も企業もシャッフルする必要があるようだ。

この10月1日、「あっ」と驚く業務提携が発表された。日本経済新聞と朝日新聞、読売新聞が新聞発行の事業継続について相互に援助するというのだ。神戸新聞と京都新聞の相互援助協定は阪神・淡路大震災以来、有名だ。9月22日にも神戸新聞の紙面制作システムがダウンし、京都新聞が印刷を代行した。

遠隔地の同業他社で助け合いのタッグを組む。どうだろう。各地方の企業は東京はじめ東海・東南海・南海地震の「被災予定地」に向け、「こんな助けならできる」というシグナルを出す。各地方の自治体は、県人会などを通じて「震災時事業計画」を提案していくのだ。

遠く離れた大都市間の「復興応援協定」も考えていい。被災者の長期受け入れ、震災ゴミの代行処理、従業員まるごとの事業所移転などいろいろなメニューが考えられる。漁網式の相互応援協定を列島に張り巡らせていく。国はそんな全国総合

計画を考えてはどうだろう。

「BCP」(business continuity plan) 事業継続計画とは、企業が自然災害やテロ、感染症、大規模なコンピューター障害など予期せぬ事故に遭遇したとき、限られた資源で中核となる事業の継続、あるいは業務を復旧させるための行動計画。運用や教育、見直しなど全体の管理を「BCM」という。米国のニューヨークテロやスマトラ大地震などが相次いだ2000年代半ばから重要視されるようになり、日本でも経済産業省、内閣府中央防災会議、中小企業庁などからガイドラインや策定指針が発表されている。また、BCPを国際標準規格(ISO)化しようとの動きもあり、将来は企業の格付けや海外との取引条件になる可能性も出てきている。

[月刊『ガバナンス』2007年11月号]

改正支援法が成立 10 年論争に一旦休止符

住宅再建への公費投入を可能にする被災者生活再建支援法の改正案が9日、成立した。この間、「私有財産自己責任論」の壁に阻まれ、わが家の再建をあきらめた多くの被災者に思いを馳せるとき、「10年に及ぶ論争」は一体何だったのかと、憤りさえ覚える。とまれ、災害列島である。ひとまずは喜ぶべきなのだろう。参院の勢力が与野党逆転の「ねじれ国会」で、与党、野党それぞれに改正案を出し合い、最悪の場合、相撃ちの恐れさえあっただけに、あっけないほどの合意は、政治家の良心と受け止めておこう。しかし、これで被災者支援にかかわるすべての件を「落着」とする思惑が、政府のどこかにあるとするならば、警戒を強めなければならない。

支援法は誕生のときから、被災者にとっても、政府にとっても、不満のくすぶる「できの悪い子」だった。住宅再建支援を求める阪神大震災の被災者側に対し、成立した法は100万円を限度とする生活支援。それも購入品目が事細かに決められた生活保護に準じる救済措置だった。

ただ、1カ所、被災者側が徳俵で踏みとどまったのは、付則2条に書き込まれた留保条件だった。「住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行う」。この一節を挿入するにあたって官僚側の抵抗は、ことのほか激しかったと当時、法の成立に尽力した代議士から聞いたことがある。

「生活再建を基軸とする法案に、別課題である住宅再建事項を組み込むことはできない」。官僚特有の建前論を掲げ、「それこそ夜討ち朝駆けの説得が関係議員のもとに続いた」という。

この付則に基づいて1999年2月、旧国土庁が防災局長の下に置いた「被災者の住宅再建の在り方に関する検討委員会」でも修羅場は続いた。委員長に委嘱されたのは、東京大学教授だった故廣井脩先生。「私が委員長だったら、思うようにまとめられると思ったんでしょう」と生前、話されていたように廣井さんはこの種の問題に関しては門外漢。だが、ふたを開けると展開は全く異なった。会議をまとめるはずの委員長が先頭切って議論を仕掛けた。「住宅再建は自力再建が原則」とする事務方や一部委員を相手に回し、「不意の大災害で生活基盤を、社会基盤を失った人たちが自力で立ち直れるわけがない」と切り込んだ。結果、委員会の審議は1年10カ月にも及び、報告書には、かろうじて「住宅にはある種の公共性がある」との文言が入れられた。

2000年の鳥取県西部地震の折、当時の鳥取県知事、片山善博が霞が関の「憲法違反だ」との圧力をはねのけて、住宅再建への公費負担に踏み切った決断と相まって、2004年の法改正で居住安定支援制度が導入される力となった。

今回成立した改正支援法の「知恵」は「定額渡しきり」という住宅再建支援にかかわる神学論争をパスしたところにある。住まいが全壊すれば、まず100万円、大規模半壊には50万円が支給される。加えて住宅を建設・購入する世帯には200万円、補修する世帯には100万円、賃借する世帯には50万円の支給がある。その際、用途を問わない見舞金方式としたことから、少々持ち上げるなら霞が関、被災者双方の顔が立つ「大岡裁きになった」といえなくもない。しかも、ねじれ国会

の緊張関係がプラスに働き、与党案に民主党案の「過去災害への遡及」項目が入れられ、中越沖地震、能登半島地震など特定4災害にさかのぼって適用されることになった。さらに、所得要件を問わないという「おまけ」までつき、関係者の話によると財務省を少々あわてさせたという。

とはいえ、すべての問題が解決されたわけではない。能登半島地震など中山間地の災害では、年金生活のお年寄りの被災が多い。当然のことながら300万円の家が建つわけではない。しかも、石川県輪島市の調査をみると8割から9割の被災者が元いた場所での住宅再建を望んでいる。

私有地に一戸建ての復興公営住宅を建設し、「入居する被災者」の家賃と「土地所有者である被災者」への地代とを相殺にする——などの新たな制度構築も必要だろう。

一方、支援法は東海・東南海・南海地震や首都直下地震といった巨大災害には通用しないという問題だ。静岡県が以前試算したところによると、東海地震で必要とされる支援総額は優に9000億円を超える。都道府県が支援法の運用のために拠出した基金は600億円。同額を国が支出するが、それでも1200億円に過ぎない。新たに負担を求めるのか、支給額を値切るのか。それとも支援法とは別に特別立法を考えるべきなのか。頭の痛い問題は先送りされた。

兵庫県が2006年9月から実施している持ち家の所有者らが積み立てた掛金で助け合う共済制度のようなシステムを全国的に実施可能な制度に練り上げる知恵も必要となってくる。

もう一つ、注意したいのは各都道府県が自衛の策として、これまで実施してきた支援法の上乗せ・横出し・独自支援策を今後どうするかだ。全国的に注目された鳥取県の被災者住宅再建支援制度は目標50億円に対し、現在14億円が集まっているが、今後見直しを含め市町村と相談するという。

各自治体の上乗せ・横出し支援策は、暫定的な措置や当該災害に限るとした限定的なものも多い。また財政の苦しい自治体も少なくないだけに、今後姿を消すケースも少ないと予想されるが、災害はいろんな顔をしてやってくるという。迎え撃つこちらもできるだけ多様な支援策を用意

して準備を整えるべきだろう。

遡及適用 付則に盛り込む特例で、能登半島地震、新潟県中越沖地震、台風11、12号の特定4災害に限り、改正支援法の遡及適用が認められる。支援法では災害から37カ月間で7回の申請ができることから、「事実上、新制度で対応できる」としている。遡及適用される石川、新潟両県のうち、石川県は県独自の上乗せ・横出し支援策について、すでに支給が始まっているとして手直しせずに続行する方針。新潟県は、大規模半壊に対する支給額が手厚くなったため、所得階層によって全壊世帯と大規模半壊世帯との支援額が同額になる。あるいは国の施策で支援がない半壊との間の支給額に大きな開きが出るなど矛盾が生じるため微調整が必要としている。

[月刊『ガバナンス』2007年12月号]

災害復興の基本は痛みの共有から

災害復興は依然、学問的にも、社会的にも、「日陰の花」なのだと少々、すねている。というのも内閣府に設けられた「被災者生活再建支援制度に関する検討会」で、ある学者から改正支援法がこっぴどくののしられたからだ。大手航空会社の機内誌に来年1月、掲載されるはずだった「復興学」がテーマの私の原稿は「表現が不穏当」と修正を迫れ、こちらは私の方から出稿をお断りした。「足を踏まれた者にしか痛みは分からない」という決まり文句は使いたくない。とはいえ、社会的弱者の痛みを共有できない学者や組織の精神構造はどうなっているのだろうと、その存在意義を問わずにはいられない。

11月12日、内閣府の検討会に出席したある代議士からメールをいただいた。この日は9日に成立した被災者生活再建支援法の改正案について説明があり、各委員に中長期的課題についての意見が求められた。改正支援法については、概ね好意的な意見が続く中、ある委員が支給要件から年収要件を外したことに憤慨。住宅を再建する被災者に一律300万円が支給されるならば、「首都直下地震での支給総額は3兆円になり、パニックを引き起こす要因になる」「私なら庭にすぐつぶれるような掘っ立て小屋を建てる」と手厳しい批判を加えたというのだ。

しかし、神戸の仲間達は「3兆円で済むのなら安いものだ」と笑う。第一に人口の流出を食い止められる。各被災地では、災害ごとに働き盛りがいなくなる、あるいは戻らない「中抜け現象」が起きている。首都機能を維持するには官公庁の、企業の、事業所の、商店の人たちが被災地に止

まって復興に従事することが大切だ。それには家の再建・補修が必須条件となる。

二つ目の効用は、震災ゴミの減量に貢献できるということだ。国の推定によると震災廃棄物の発生量は約9600万t。東京中の空き地をがれきの山が埋め尽くすことになる。仮設住宅の用地さえ食い潰してだ。再建する場合は300万円、補修する世帯には150万円を県が支給するとした鳥取県西部地震では補修が圧倒的に多かった。300万円の支給があるといっても実際、住宅を新築するには、相当の自己負担がいるからだ。とすれば、首都直下でも補修派が増えるに違いない。結果、震災ゴミの発生量はぐんと減る勘定になる。

第三に当然のことながら、仮設住宅や復興住宅の建設戸数は想定より少なくなるはずだ。

お金の問題を持ち出すなら、これらのプラス面も金銭換算して比較考量する必要があるだろう。

「300万円もらえるなら、掘っ立て小屋のような住まいを建てる」という批判は、非論理的ないがかりとしかいいようがない。支援金をもらおうとすれば、掘っ立て小屋が主たる住居でなければならぬ。都内に小屋を建てられるような庭がある「豪邸」に住む人が、暑さ寒さも厳しいあばら屋で生活できるのだろうか。それも、場合によっては命と引き替えることになる、というのに。

「支援法は耐震化への意欲を削ぐ」という批判もあった。2004年、支援法の改正にあたって居住安定支援を制度に加えた政府官僚に「人殺しの悪法をつくった」との批判が浴びせられた。家がつぶれたら300万円という支援金がもらえるから耐震補強をしない人が増えるという論法だ。命を

かけて、いつ起こるかわからない地震を待つ。そんな酔狂な人がいるのだろうか。とてもまっとうな批判とは思えない。

「掘って立て小屋をつくる」といった学者。「支援法は悪法」と言った人たち。そこに共通するのは強者の論理ではないか。「耐震補強しないような人は怠惰な愚か者。被災しても自業自得だ」というおごりが垣間見えるといったら言い過ぎだろうか。

阪神・淡路大震災の折、各種の支援策を講じた兵庫県に一部の学者や政治家、官僚から「焼け太りをつくるな」という心ない言葉が投げつけられた。ここにも、「被災者は甘えるな」という陰湿な住民への不信感がある。

「関連死」「孤独死」「震災障害者」。これらの単語を削って欲しい。関西学院大学が広告料を出し、頁を買い切って連載している「スカイセミナー」というコーナーに、求めに応じて「災害復興学」の紹介を書いたところクレームがついた。機内でも配られる新聞や週刊誌に当然のごとく登場する単語が被災者にフラッシュバックを引き起こす恐れがあるというのだ。臨床心理士の同僚教員から、わざわざ「そんなことはない」というお墨付きももらったが、今度は「これらの単語が楽しく過ごしてもらおう機内での読み物にふさわしくない」というのだ。

雪もちらつき始めた新潟県中越沖地震や能登半島地震の仮設住宅に今なお住む人たちに、しばし思いを馳せる。あるいは普段、想像すらしない数々の巨大地震での復興のありようを機内のひととき考えることは決して無駄ではないはずだ。

確かに復興の課題は常にローカルである。阪神・淡路大震災でさえ首都圏にとってはローカル災害だった。「言葉狩り」の背後には地方の復興などしょせんよそ事という寒々しい「切り捨ての心理」が働いてはいないか。

「被災者責任」。被災地のことを言いつのると首都圏の人たちは決していい顔をしない。それでも私たちは被災体験を伝えなければならない。それが被災した者の責任だ、と大震災の地で人々が宣言した。いまさらながら、この言葉の持つ意味の重さをかみしめている。

全国防災意識 朝日新聞社に在籍していた折、阪神・淡路大震災10年に際して、全国3000人の有権者を対象に防災意識調査を実施したことがある。このうち、耐震診断・耐震補強についても意識を聞いたが、持ち家層が耐震診断を受けない一番の理由は何と「大地震が起きたら補強してもムダだと思う」だった。この「あきらめ」にも似た無常観を抱いている人は実に35%にのぼった。ついで「お金がかかるから」という台所事情を挙げた人は24%だった。一方、「耐震力不足」と診断された場合、どうするかとの問いでも「補強にかかる費用によってどうするか考える」(66%)という生活派が大半を占めた。耐震化より住み心地を優先するというグループも11%いた。

[月刊『ガバナンス』2008年1月号]

改正支援法が終わりではない

日本災害復興学会がようやく産声を上げた。構想8年、1年の準備期間を経て1月13、14両日、兵庫県西宮市にある関西学院大学で発足学会を開き、被災した人々の再起、被災した地域の再建に寄与することをめざしてキックオフした。とはいえ、「復興の定義は」「財源の手当は」「現場に即した支援とは」など研究会やシンポジウムでの問いかけは多く、私たちは今後、精力的な議論をこなし、これらの宿題に答えを出していかなければならない。

初日は総会と発足大会、2日目は復興デザイン研究会と記念シンポジウムを開催した。シンポでは、被災自治体の首長が顔をそろえた。中越と中越沖の二度の地震に見舞われた新潟県の泉田裕彦知事、阪神・淡路大震災の後遺症がまだ癒えない地元兵庫県の井戸敏三知事、能登半島地震の激震地、石川県輪島市の梶文秋市長、それに阪神と中越の地震を体験したタレントの大桃美代子がパネリストとして顔をそろえ、学会長に就任したばかりの総務省消防庁消防研究センター所長の室崎益輝・神戸大名誉教授がコーディネーターとして議論をさばいた。

テーマは「格差時代の復興戦略を問う」。思えば、わが国は有史以来、格差社会であった。時代時代の権力者は、その格差が社会を不安定化させないように知恵を絞ってきた。それは力の支配であったり、仕組みの工夫であったり、思想による洗脳であった。

戦後長くは、公共事業のバラマキという「富の再分配」によって、地方の、アンダークラスの不満を抑え込んできた。ところが、その「つけ」と

もいえる財政難から、再分配が機能しにくくなってきたところへ災害多発時代がやってきた。道路や橋、堤防といった社会インフラを元どおりにする復旧という「公共事業」によって、失われた富を補填する手法も当然のことながら行き詰まることになる。

なにしろ、高度経済成長からバブル経済を経た「豊かな時代」である。失われる富に対し、財源には限りがある。「自力再建が原則」「焼け太りはつくるな」「私財形成に税は使えない」……。財務官僚の悲鳴にも似た威嚇は、金を出したくない一心からの理論武装だということに気づけば問題の本質はわかりやすい。

「元に戻すだけという『原形復旧』の原則に縛られた」(泉田知事)「市の財政調整基金がなくなった。頑張った自治体を国はつぶさない」と信じているが、裏切られたら大変だ(梶市長)。首長たちの嘆きは、「災害復興のシビルミニマム(最低限度の水準)」があまりに限定的なところにあるのだろう。

阪神・淡路大震災から10年の2005年、全国の自治体を対象に「復旧と復興」の違いについて尋ねたことがある。「復旧は回復、復興は強化」「改良が復旧、復興は未来創造」「復旧の足し算は0、復興は1にも2にも3にもなる」「復興とは新しい価値や質を付加すること」。

これらが自治体の願いだとすると、公共施設や生産施設の復旧と生活保護水準を基準とした救済措置を原則とする国の施策との間に乖離が出るのは、当然の帰結といえるだろう。

自治体にとって「復興」とは、道路の復旧や住

宅再建などという単品の集合体ではない。被災地域の持続性を担保するための総合施策にあるのだろう。2000年の鳥取県西部地震で復興の指揮をとった当時の片山善博知事は「コミュニティの維持」を掲げた。新潟県は「創造的復旧」という言葉を編み出し、被災地を本来あるべき姿に戻すことを目標に掲げた。

シンポジウムで泉田知事が、こんなエピソードを披露した。2004年の中越地震でのことだ。老後の世過ぎにと老夫婦が退職金すべてをつぎこんで建てたアパートが全壊したが、商売だということで支援の対象外となった。一方で、アパートに住民票を移したばかりの大学生は生活者ということで義援金など数百万円が支給された。現行制度では支援が必要な人とそうでない人の区別ができていない。

2000年の有珠山噴火災害でも同じようなことがあった。町中の火山灰を取り除く作業が、洞爺湖温泉街の各旅館・ホテルの入り口でストップしたのだ。そこから先は商業地。公に支援するわけにはいかないという。復興を確かなものにするには、温泉街の早期再開がカギを握っているというのだ。

補助金をかき集め、自治体に一括して渡し、自由に使ってもらう「復興交付金制度」というアイデアが、わが研究所の研究会の中で芽生えている。すでに実施されている「まちづくり交付金制度」や「住宅交付金制度」の災害版だ。新たな財源を必要としない。自治体の裁量で行える部分が多い。従って、私財にかかわる部分への公費投入も容易になる、といった利点がある。ただ、ふだんから補助金が存在している先行の交付金制度は平時の施策だ。災害バージョンは災害が発生しないと補助金が姿を見せないところにひと工夫の必要がある。

災害発生と同時に仮設住宅や復興住宅の必要量を算定し、交付金に換算する作業が求められる。急場の力業だ。復旧・復興を遅らせないためには、事前復興計画をつくり、事業費の見積もりを常に見直しておくことが必須となるだろう。ならば、これからは地域防災計画だけでなく、事前復興計画も義務づけるべきだ。

と同時に、復興の理念を明文化しなければなら

ない。首長の恣意的な資金投入を防ぐためだ。国に災害からの国民保護義務を課すことも大切だろう。「ぜひ災害復興基本法をつくっていただきたい」という泉田知事の訴えに、私たちは答えを出す作業を始めなければならない。

日本災害復興学会 「大会・企画」「広報・デジタル」「学術誌編集」の三つの委員会と「復興デザイン」「法制度研究」「災害報道研究（通称プレス会議）」の三つ研究会からなる。発足時の会員数は正会員184人、学生会員2人、購読会員2人、賛助会員4団体。会費はいずれも年額で、正会員7000円、学生会員3000円、購読会員6000円、賛助会員5万円（1口）、それに入会金3000円がいる。事務局は当面、兵庫県西宮市上ヶ原一番町1-155の関西学院大学災害復興制度研究所内に置く。まだ、検討中だが、2008年度の大会は東京で「首都直下地震からの復興」をテーマに、2009年度は新潟県中越地震から5年の新潟県で開催する予定だ。2008年度にはホームページを開設し、復興用語集などもデジタルで掲載していく計画でいる。

【月刊『ガバナンス』2008年2月号】

いまこそ復興リベラリズムの旗を掲げよう

震災から丸13年の神戸、3年が過ぎたばかりの新潟、間もなく1年を迎える能登で昨年末、被災者の再起と被災地の再生の相関関係を探るため住民意識調査を実施した。さらに、三宅島（雄山噴火による全島避難）や玄界島（福岡県西方沖地震）の復興従事者らから聞き取り調査を進め、地域社会の持続可能性を検証した。すると、災害をきっかけに、それぞれの地域が抱える脆弱性が一気に顕在化し、この国の地域政策の貧しさまで透けて見えてくる結末に慄然とさせられた。しかし、途方に暮れてばかりいられない。災害復興を切り口に「日本の病巣」にまでメスを入れる作業を今始めなければいけない。

「吸い出し」と「残留」。調査した被災地では、どちらかの現象で地域のほころびが始まっていた。

たとえば、阪神・淡路大震災の被災地に建てられた災害復興公営住宅。ここでは、すでに報告したとおり、壮年層が流出する「中抜け」という現象が起きている。昨年末、500世帯を対象に調べた結果でも「中抜け現象」は顕著に現れた。震災前に比べ60歳以上の構成比は38%から60%へと22ポイントも増加。逆に、20歳から59歳の働き盛りは49.5%から26.3%へと23.2ポイントも減っていた。不思議なのは20歳未満が12.4%から13.7%へ1.3ポイント増えていることだ。

今回はこの原因を探るべく家族構成が変化した理由を聞いてみた。最も多かったのは死亡で53.3%、ついで、家族からの独立36.2%▽離別7.9%▽単身赴任1.3%▽出稼ぎ0.7%▽蒸発0.7%の順となっていた。ごく少数だが、未成年者のみの新たな同居というのもあった。単に若い世帯が

親元から独立していくというより、何らかの家族崩壊が起きている様子だ。問題の住宅は都心から離れている遠隔地が多く、働き先を求める壮年層の「吸い出し現象」が起きているとみられる。

問題は家族の崩壊だけではない。行政がさまざまなコミュニティ育成策をとってきたにもかかわらず、自治会や老人会への加入率が下降傾向をたどり始めていることだ。「入居時は自治会があったのに、いないという人がいてなくなった」「一人の反対で自治会がなくなった」など、人工的に積み上げられてきた地域社会が住民の高齢化とともに衰退して行く様子が伺える。

新潟県中越地震で被災した小千谷市の東山地区で起きているのは、都市部の仮設住宅などに疎開していた壮年層が元の集落へ戻らず、そのまま「残留」、都市住民になってしまう中抜け現象だ。集落復帰率が平均より高いのは50歳以上の世代。逆に落ち込みが急激なのは10歳代と30歳代だ。一方、東山地区の悩みは家族の分解だけでなく、世帯単位で都市部への「吸い出し」が起きたことだ。住宅再建の支援策が乏しく、集団移転には手厚い支援策がとられたことが直接の原因だが、根底には中山間地でも農林業が主たる収入源になっていないという産業構造の変化がある。なにせ給与生活者が半数を占めるのだから、集落に執着する経済的理由はない。

対して、農業従事者は主のいなくなった土地の荒廃による自作地への影響を懸念、草刈りや道路清掃という共役の負担増に頭を痛める。この悪循環が中山間地の過疎化に一層、拍車をかける心配さえある。

福岡市の博多湾に浮かぶ玄界島。2003年の福岡県西方沖地震で200世帯余りの集落が壊滅的な被害を受けた。土地を市が買い上げて壊れた集落を一掃、公営住宅と分譲地をつくるという「小規模住宅地区改良事業」が進められた。この間、博多湾の「かもめ広場」に建設された仮設住宅にいたお年寄りらが、少数ながら島に戻らず、都心に「残留」したというのだ。理由は「医療」と「介護」。渡船で行き来する離島では、採算上、ヘルパーの常駐は無理だ、という。しかも、油の値上がりで、島の主産業である漁業の先行きにもかげりが見える。道路特定財源をめぐる国会での論争が、どこか寒々しく思えてくるのも災害現場ゆえのことだろうか。

避難中だった東京都心に子どもの教育のために残留した三宅島の母親たちもいる。

つくづく、災害復興には医（医療）職（仕事）習（教育）住（住宅）の総合的な支援策をプログラムしなければいけないことを痛感させられた。

復興とは、人々の生活や地域の営みの持続可能性を制度的に保障することだろう。しかし、解決策を模索するうち、必ず突きあたるのが、戦後の産業政策や国土政策が作り出したこの国のいびつさだ。衰退する農林業、過疎高齢化が進む中山間地、押し寄せる輸入食材、階層間格差の拡大……。とても、対症療法的な被災者支援制度だけでは太刀打ちできない現状がある。

しかし、だからこそ、私たちは今、復興リベリズムの旗を大きく掲げなければいけないのではないか。リベリズムとは、機会平等と最小不幸、国や社会による富の再配分を是とする立場だ。まだ見ぬ復興基本法に、この国に欠けている理念を書き込む。災害復興とは、この国を問い直す作業でもあるのだ。

「震災が奪ったもの／命 仕事 団欒（だんらん） 町並み 思い出／たった1秒先が予知できない人間の限界／震災が残してくれたもの／やさしさ 思いやり 絆 仲間」

神戸市の東遊園地に立つガス灯「1・17希望の灯り」の台座に刻まれた詩の一節だ。

私たちはこの碑が謳い上げる再生の世界を大切にする制度を構築したいと考えている。大震災から13年。現実には厳しい。だが、日本災害復興学

会も立ちあがった。再度、戦線を立て直し、復興リベリズムの旗を推し進めようではないか。

「1・17希望の灯り」 阪神・淡路大震災から5年目の2000年1月17日に神戸市中央区の東遊園地に設置された。震災で失われた命と、培われた人と人のつながりを語り継ぐため、被災10市10町と全国から寄せられた種火を一つにして点火されたガス灯だ。台座には、隣接する「慰霊と復興のモニュメント」の理念を綴った碑文が刻まれている。モニュメントの地下には、直接死・関連死・遠因死など震災が原因で亡くなった人たちの名前を記したプレートが壁一面に掲示された「瞑想の空間」もあり、毎年1月17日には慰霊の人たちが多数訪れる。また、2002年7月には灯りを管理するNPO「阪神淡路大震災1・17希望の灯り」が設立された。

【月刊『ガバナンス』2008年3月号】