

# 6

## 人間の復興

## Column

# 七つの配慮——災害復興基本法策定に向けての提唱

災害復興基本法の策定にあたっては「七つの配慮」を提唱したい。

## 1. 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。

## 2. 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う不公平感が生じる」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。

## 3. 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、さらに平たくい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。

#### 4. 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は、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う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。

#### 5. 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、ともに生活を再建できるよう支援することを意味する。コミュニティとは、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、教育などの再生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。

#### 6. 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。

#### 7. 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。

[研究紀要『災害復興研究』2010 Vol. 2、2010年3月]

## 災害対策基本法試案

### 序 論

関西学院大学災害復興制度研究所の規定第3条3項に次のような下りがある。「人文・社会科学系の災害復興制度研究における全国的拠点を形成し、《災害復興基本法》の素案を提案する」。また、第4条には「研究所設置5年ごとに（中略）その存続と課題を見直す」ともある。

研究所の創設は阪神・淡路大震災10年の2005年1月17日。5年目は2010年1月にあたる。つまり「Stretch Target（難易度の高い目標）」として掲げた目標に対する一定の回答を示さなければならぬ時期を迎え、ここに一つの試案を提示することとなった。

試案づくりは、決して平坦な道ではなかった。初年度、2年目は法制度部会で基礎的研究と課題の整理を進め、3年目の2007年度、各分野において災害復興とかかわりの深い人たち、いわば「手練れ」のメンバーによって、理念法・実定法策定研究会を編成し、策定作業に手をつけた。しかし、隘路となったのは予想されたこととはいえ「復興」をどう定義するかであった。2005年度には全都道府県・全市区町村を対象に「復旧」と「復興」についての自治体アンケートを実施するなど資料集めも進めたが、われわれには今一つ腹の底にストンと落ちてくれない、いわば消化不良の定義ばかりだったといえる。

これまで復興の定義には、二つの大きな潮流があった。一つは震災を機に、二度と大きな被害を受けない防災のまちづくりを進めるというもの

だ。主に都市計画・建築系の研究者が推進してきた考え方である。もう一つは、既成の秩序が壊されたのを契機にいつそのこと価値観の転換を図り、未来都市をめざそうとの考えだ。この考え方をとる人たちには、関東大震災の折の内務大臣・後藤新平のように為政者が多い。

しかし、われわれは阪神・淡路大震災で、これまでの復興の考え方に沿った政策では救われない。いや、それどころか、さらに負のスパイラルという蟻地獄に陥る階層の存在を知った。大震災は、表向きの社会から隠されてきた脆弱な階層・脆弱な社会（ヴァルネラビリティ）の「危うい均衡」（老朽危険な建物と低家賃、助け合いと絶対的貧困、持ち家願望と虚構の空間所有、経済成長とローン社会）を壊し、それらを表の社会にさらしてみせた。孤独死、アルコール依存症、自殺もすべてこの危うい均衡が壊されたことによる負の回答だったといえるだろう。これを区画整理や再開発、さらには個別の、そして単一の支援策で解決しようとしたところに問題が残された。

極論すれば、防災のまちづくりをめざすだけでは、阪神・淡路大震災の負の側面を再生産するだけである。戸籍謄本を出さずに働けた職場。通勤費もかからない職住近接の町。「危うい均衡」の上に成り立っていた町が破壊され、有機的なつながりを欠いた復興住宅では、人々の再生は極めて困難になる。しかも、これら防災のまちづくりは零細・中小企業から働き手を奪い、地場産業の再開を著しく困難にした。かたや職場から遠く離れた復興住宅では、仕事を求めて働き盛りの年齢層が出て行く「中抜け現象」が起き、家族の崩壊を

招いた。

夢の未来都市づくりも、「衰退国家」のとは口  
に立つ我が国にとって、可視的な像を結ぶま  
では至らず、もちろんのこと脆弱な階層・脆弱な地  
域にまで波及効果を及ぼすものではなかった。詰  
まるところ、こういった脆弱な階層を「救貧」と  
いうカテゴリーの中に追いやり、脆弱な地域をク  
リアランスすることで、復興は成立してきたとい  
えるのではあるまいか。

復興の要諦は、街区の外形的な改変ではなく、  
脆弱な階層を再び受け入れることのできる街への  
質的な改善なのだ。右肩上がりの曲線こそ復興だ  
という常識も、また錯覚であった。少子高齢化、  
デフレ社会で、量的拡大は幻想に過ぎない。その  
ことに、われわれはとっくに気づいていたはずだ。  
災害復興という特赦的現象の中で観念化された  
フィクションを追い求める無意味さにもう気づか  
なければいけない。復興の目盛りを考えるにあつ  
て、われわれは経済成長社会の呪縛から脱却しな  
ければいけない時期にきているといえるだろう。

ただ、それでも「復興」を定義することは極め  
て困難であった。「復興を定義する必要はないの  
ではないか。景観法は達成すべき目標を示してい  
るが、景観の定義はしていない」。こんな意見も  
策定作業の中で有力な考え方として検討された。

この提案もあって、ワーキンググループでは、  
一時、「復興の定義」を棚上げし、憲法、基本法  
の下位にくる実定法の成案づくりに比重を移し  
た。一つは、復興交付金制度であり、もう一つは  
被災者総合支援法である。交付金制度は、これま  
で個別の事業に国が支出していた補助金を、大目  
標に沿ってひとまとめにし、一括して自治体に交  
付する制度である。

一方、被災者総合支援法は、制度疲労に陥つ  
ている災害救助法を解体・再生させることにある。  
災害弔慰金の支給等に関する法律、被災者生活再  
建支援法も一本化の対象として視野に入れた。さ  
らに、生活保護法の災害版として提唱された「災  
害保護」などの理念を具体化する方向で作業に  
入った。

しかし、研究所一期計画の最終年度に当たる  
2009年度は成果を形にする必要があることから、  
災害復興基本法と比較的出口の見えていた復

興交付金制度に絞って少人数の策定チームを立ち  
上げた。チームを少人数にとどめたのは、具体的  
な成果物を得るためである。各分野からの選抜  
チームだと、広範囲な目配りと幅広の議論はでき  
るが、法のめざす方向性が拡散し、まとめきれな  
いと判断したためだ。従って、成果物に対する一  
定の批判は覚悟のうえの作業ともいえる。

と同時に法策定にあたっては、「人間復興」を  
掲げる研究所として、その視座を人間＝被災者に  
置いた。研究所は2008年度、ビジョン・サンタ  
クルーズの和訳本「サンタクルズダウンタウン復  
興計画」を刊行した。1989年10月17日、米国  
サンフランシスコ郊外で起きたロマブリータ地震  
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、徹底した議論の末に復興計画をまとめ  
た。このビジョンのように、まちづくりも経済復  
興も被災者の立場から考え抜かなければいけない  
と考えているからだ。

ここにきて人間復興の概念図が、おぼろげなが  
ら見えてきたように思える。人間復興とは、恩恵  
や施しではない。人が人としての尊厳を回復する  
作業なのだ。再起を助ける支援はモノの支援では  
ない。こころの支援だけでもない。和歌山の生ん  
だ偉人・南方熊楠(1867-1941)がいうように「モノ」  
と「こころ」が重なった「事」の支援でなければ  
ならない。それゆえに支援のメニューは被災者に  
より近いところで決められるべきだろう。たとえ  
ば、こんな制度設計も考えられるのではないか。

被災地に復興特区を設け、復興交付金のような  
形で財源を被災自治体にまかせる。復興は、その  
被災地の尺度にあったものでなければならない。  
ゆえに復興事業は地方分権で進められるべきだ。  
とはいえ、分権は、角度を変えれば地方の首長に  
対する権力のお裾分けともいえる。被災者の権利  
を確保するためには、復興基本法によって、その  
原理・原則を定めておく必要がある。その原則を  
具体化し、地方政府を監視する方法として政策評  
価委員会のような組織を立ち上げる必要もあるだ  
ろう。当然、組織も従来のような地方権力の一端  
を担う団体代表ではなく、裁判員制度のように一  
般の被災者の中から選抜する仕組みをつくってお  
くべきだ。こういった議論をもとに制度設計を進

めた。

もう一つ注意を払ったのは、基本法に行き着くまでの議論と、その素材となる事実をすべて可視化したことだ。なぜ、そういう結論に至ったのか。単に頭の中で描いた条文でなく、その一つひとつに被災現場の思いが込められていることを明らかにしたかったからだ。具体的には、まず被災実態と現行法制とのズレを雲仙普賢岳噴火災害(1991)以降の事例から洗い出し、復興支援に必要な最小公倍数としての「七つの配慮」を指摘した。さらに「七つの配慮」だけでは、言い足りない重要な原則を加えて「三つの尊重と十の配慮事項」に発展させ、一つひとつについて主張論拠を記述、法的な考察を加え、災害復興基本法試案として策定した。あわせて基本法制定の意義を解説した。従って、ハナからある結論に沿って基本法をつくったのではなく、すべて被災現場の要請から生まれた条文だといえよう。

とはいえ、こんな言い回しがある。「地震は自然現象、震災は社会現象、復興は政治現象」というものだ。この伝からいえば、さしずめ、ここに紹介する基本法は極めて政治的かもしれない。当然、立場を異にする人たちからは相当の批判が出るだろう。だが、人間復興の立場はこれまであまりにも少数派で、しかもひ弱であった。ゆえに批判覚悟で強く宣言することが今は必要なことだと考えている。

## 注

災害復興基本法試案については、関西学院大学災害復興制度研究所 HP (<http://www.fukkou.net/>) を開き、刊行物・掲載記事のタブをクリック、左欄の目次から紀要を選び、Vol2 2010 年号をクリックして該当のページ ([http://www.fukkou.net/publications/bulletin/files/book\\_009\\_chapter5.pdf](http://www.fukkou.net/publications/bulletin/files/book_009_chapter5.pdf)) をご覧下さい。

[研究紀要『災害復興研究』2010 Vol. 2、2010年3月]

## 復旧・復興の定義と意義

### 1 復旧・復興の理念と目標

#### 「人間復興」

キーワード

1. 福田徳三
2. 自己決定権
3. 事の支援
4. 共存同衆
5. 権理のための闘争

#### (1) 「人間復興」とは

「人間復興」の概念は、災害復興の主体を「都市＝空間」から、「人間」及び「人間の集団」に置き換えるパラダイム・シフトを意味している。これまで災害復興は、「空間」が対象であった。そこでは、災害の種別・規模・時期・地域に応じて、操作可能な変数としての「街区の改変」を施策とすることで、まさに「目に見える」効果を挙げてきた。しかし、人々の生活再建は「救済」を基準とする特例措置や要綱事業というブラックボックスの中で処理され、不可視化状況が創られることにより、制度としての成熟が妨げられてきたといえるだろう。「人間復興」は単なるスローガンではない。建造物、道路、橋梁などのインフラで構成される「街」ではなく、人々＝コミュニティ＝復興共同体である「まち」を再生させる政策・制度を具体のものにしようという、まさに「空間復興」に対するオルタナティブとしての思想なのだ。

「人間復興」を最初に提唱したのは、大正デモ

クラシーの旗手にして福祉国家論の先駆者である経済学者の福田徳三（1874-1930）である。関東大震災の折、帝都復興の儀を掲げ、「理想的帝都建設の為の絶好の機会なり」として首都の大改造をめざした、時の内務大臣・後藤新平に対し、次のように異議を申し立てた。「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。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」。さらに、「国家は生存する人よりなる。焼溺餓死者の累々たる屍からは成立せぬ。人民生存せざれば国家また生きず。国家最高の必要は生存者の生存権擁護、これである。その生存が危殆に瀕することは、国家の最緊急時である」と喝破した。福田にとって、建造物や道路からなる物的都市は、あくまで「人間復興」のための手立てに過ぎず、「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」として、まさに「コンクリートから人」への通念の転換を主張する画期的なものであった。

#### (2) 「人間復興」を阻むモノ

しかし、「人間の復興」はその後、政策的にも学説的にもメインストリームとはならなかった。

理由は二つある。一つには、法律はこの世界が合理的理性人で成り立っているとの前提に立って

いることだ。自然災害に国家は責任がない。ゆえに被災からの再起は理性人たる個々人の自助努力によって果たされるべきだと結論に行き着くことになる。

もう一つは、復旧・復興事業の公共投資が回り回って被災者の懐を潤すという古典的な「復興経済の地域内循環説」である。

この二つの理由は、日本が右肩上がりの経済成長に支えられた若き国家の時代は通用したが、いまやグローバル経済に翻弄される高齢化時代である。復旧・復興事業の果実は、被災地外、さらには外資によって持ち去られ、高齢者には、自助努力しようにも資金を得るための「未来の担保」が存在しない。それだけではない。派遣止め、ワーキングプア、ネットカフェ難民、さらには限界集落、消滅集落という言葉が時事用語として登場する衰退国家の鳥羽口にわれわれはいる。

これまで「復興は右肩上がりの曲線を描く」のが常であった。しかし、少子高齢化、デフレ社会で、量的拡大は幻想に過ぎない。「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の解決」など、国や地方自治体が掲げる復興像は、災害復興という特赦の現象のなかでデフォルメされたフィクションに過ぎないことをそろそろ自覚しなければいけないだろう。

われわれが、そのことに気づいたのはやはり阪神・淡路大震災だった。大震災は、表向きの社会から隠されてきた脆弱な階層・脆弱な社会（ヴァルネラビリティ）の「危うい均衡」（老朽危険な建物と低家賃、助け合いと絶対的貧困、持ち家願望と虚構の空間所有、経済成長とローン社会）を壊し、それらを表の社会にさらしてみせた。孤独死、アルコール依存症、自殺もすべてこの「危うい均衡」が壊されたことによる負の回答だったといえるだろう。

この反省から住宅共済制度や被災者生活再建支援法、さらには「災害保護」などの制度や概念の提案が相次ぐことになる。これらは、基本的人権や生存権、幸福追求権といった憲法の精神を根拠にしていることはいままでもない。ところが、法は一方で合理的理性人に災害からの復興は自助努

力であると迫る。この「法のジレンマ」が、「私有財産自己責任論」と「公的保障論」とがせめぎあう不毛の論争を生むことになった。

### (3) 憲法の精神具現化する「人間復興」

ここで、われわれは法、延いては国家というものの原点に立ち戻らなくてはならない。

18世紀の啓蒙思想家ジャン＝ジャック・ルソーは、『人間不平等起源論』の中で「人間は理性を授かった唯一の動物」であるとの認識のもと、理性の前提には「自分たちの安寧と自己保存」を願い、「同胞が苦しむことを嫌悪する」という二つの原理が存在するとした。このため、社会の各構成員は、身体と財産を共同の力で保護するような結合の形式を見出す。それが「社会契約」であると説明した。

また、英国の政治哲学者トマス・ホブズは「人間は限られた資源を未来の自己保存のためにつねに争う」ことになる。つまり「万人は万人に対して狼」であるから、「生命の保存」のために契約を結んで共通権力を形成するとした。

「人間復興」は、まさにこの「安寧と自己保存」「生命の保存」のために国家と国民が契約を結んだ原点に立ち戻り、憲法の精神を復興諸制度に具現化する作業にほかならない。

憲法学者・小林直樹は、憲法の一つの主要な目的は「統治者を鎖につなぐことである」と明解にした。ゆえに統治者は憲法を「プログラム規定」として遵守義務をあいまいにしてきたともいえるだろう。

ここで福沢諭吉が『学問のすすめ』で「権利」ではなく、「権理」を採用したことに思いを馳せよう。権理とは、「理」の「<sup>ことわり</sup>権」。何人によっても覆されない「ノモス（ギリシャ語で法の理念）」を意味する。

よって憲法の精神を具現化する「人間復興」とは、ただ一方的に公権力から施しを受ける福祉的救済を意味するものではない。

「人間復興」とは、被災から人間の尊厳を取り戻すための「権理」であるとの法哲学を確立すること。さらに復興共同体たる被災地の自律を認知すること。この二つの原則を法体系や政策制度の中にしかりと位置づけ、災害大国ニッポンなら

ではの支援システムを構築していくことだ。

人間の尊厳を取り戻す復興とは、前段で「個人の尊厳」を規定し、後段で「幸福追求権」を保障している憲法13条から導かれる「人格的自律権（自己決定権）」を明確にうたう「復興基本法」を制定し、憲法と実定法の橋渡しをする。つまり、被災者それぞれが描く復興ストーリーに応じた復興ができるように、支援制度を整備し、被災者が支援制度に最適形でアプローチできるような仕組みを作ること。復興まちづくりも街区の外形的な改変だけでなく、脆弱な階層を再び受け入れることのできる街への質的な改善こそ基本にすべきだと考える。

#### (4) 実定法には「事の支援」を

支援の実定法を策定するにあたっては、「事の支援」に留意したい。「事」とは、「歩くエンサイクロペディア（百科事典）」との異名をとった和歌山出身の博物学者であり、民俗学者であった南方熊楠（1867-1941）の造語である。南方によると、「事」とは、「心」と「物」とが接して生じる人界の現象——つまり宇宙が生まれてからすべての「事」は一度しか起きない「今」だというのがだ。

被災者支援は、家を失えば「住宅再建支援」という「物」の支援、災害の恐怖にさいなまされていれば「カウンセリング」という「心」の支援という風に個別ばらばらで行われる。しかし、借家に入っていたラーメン店の経営者が家を失い、けがをして障害者となった。店の周りは区画整理で客層も戻ってこない。こういった「今」＝「事」

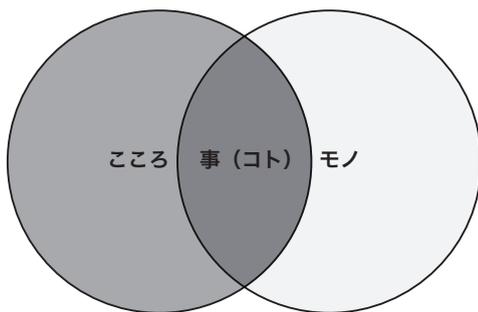


図1 南方熊楠の「事の学」

南方熊楠（1867-1941）

主著『十二支考』『南方随筆』など多数。歩くエンサイクロペディア（百科事典）と呼ばれた。

に着目した総合的支援にこそ着目して支援メニューを考えなければいけない。「事の支援」には、「今の現状」を救うということが大前提となる。「私有財産自己責任」や「焼け太りをつくるな」といったマイナス思考では真の復興支援はできない。

一方、復興共同体の自律的再起を認知するには、地方分権が基本になる。復興は、その被災地の尺度にあったものでなければならない。ゆえに復興事業は地方分権で進められるべきだというのは当然の帰結だろう。とはいえ、分権は、角度を変えれば地方の首長に対する権力のお裾分けともいえる。従って、兵庫県が阪神・淡路大震災のときに設置した被災者復興支援会議のような中間組織や、支援メニューを吟味する政策評価委員会のようなジャッジ組織も必要になってくる。分権だからといって国は復興に無関係ではない。被災地の自律を後方から支援することになるだろう。たとえば、被災地に復興特区を設け、補助金をひとまとめにした復興交付金のような形で財源を被災自治体にまかせるという手法も考えられるはずだ。

#### (5) 「人間復興」のジレンマとリスク

ただ、被災者の復興ストーリーに寄り添った支援制度といっても容易ではない。武者小路公秀が「羅針盤としての『人間の安全保障』」の中で触れている「安全保障のジレンマ」「安全保障の逆説」「安全保障のダウンサイド・リスク（下方リスク）」は、すべて「人間復興」の制度設計にあたって留意しなければならない指摘だろう。

「人間復興」のジレンマが問題になるのは、ある階層、ある集団への復興支援が、他の階層・他の集団には、「脅威」として受け取られる場合のことだ。

例えば、新潟県中越地震で、小千谷市東山地区では防災集団移転事業が実施されたが、残されたグループにとっては、テレビ組合や集落運営費など金銭面、草刈りや道路の清掃、観音様・鎮守様の冬囲いや春の片付けなど共役面、町内会役員の複数役兼任など労務面で負担が増えるなどの「脅威」にさらされた。

武者小路の言葉を借りるなら、国でも地方自治体でも「復興計画」の立案にあたっては対象全体

を包括的に捉えるトップダウンの計画デザインを採用することが多い。その際、「受苦圏」をシステム外の雑音とみなし、「受益圏」を中心に据える計画は、「人間の復興」を見落とすことになる、といえるだろう。

「人間復興」のジレンマをなくすには、常に復興計画の立案や制度設計において、「受苦圏」を想定し、その対策に留意することが大切になる。

「人間復興」の逆説」とは、復興共同体が「再建」を果たすため、その構成員の再起を阻害しかねないという問題である。マンション再建問題における建て替えか、補修かの争いは、その最たるものであろう。区画整理における借家人の処遇などでも同じ問題が起きる。

要するに復興施策が、対象集団の最大公約数である限り、これらの問題は避けて通れない。復興施策を最小公倍数にする知恵が求められる局面である。

「人間復興」を考える場合、人間社会のダウンサイド・リスク (downside-risk) に注意を払うことも重要だ。

ダウンサイド・リスクとは経済用語で、主に株の売買や新事業への投資などの局面で使われ、「損失の不確実性」とか、「うまく行かなかった場合の損失の大きさ」とかを意味する。

「人間復興」におけるダウンサイド・リスクとは、まさに平時の貧困であり、過疎であり、雇用不安であり、高齢化社会だろう。先に指摘した脆弱な階層・脆弱な社会 (ヴァルネラビリティ) の「危うい均衡」(老朽危険な建物と低家賃、助け合いと絶対的貧困、持ち家願望と虚構の空間所有、経済成長とローン社会) というリスクを平時にどれだけ緩和できるかは、「人間復興」において無視できない要素である。

ここで必要なことは、現代社会において希薄になっているコミュニティを再構築すること。そして、現代社会のほころびを紡ぐNPOの育成だろう。「人間復興」は、法律や行政システムだけで達成できないことはいうまでもない。

#### (6) リスク回避は事前復興計画で

しかし、ことは容易ではない。おそらく足下からの地道な積み上げが求められているのだろう。

例えばコミュニティの再構築とダウンサイド・リスクの発見には、トップダウンではなく、ボトムアップの事前復興計画が有効ではないかと考えている。小学校区、町内会単位で復興の局面における「うまくいかない損失」、つまり脆弱性を発見する作業を通じて、地域づくりを進めていくという手法だ。

マンション再建が代表的な例だが、災害からの復興では多数決が採用されるケースが間々ある。しかし、一方が得をし、一方が損をしてその総和がゼロになるゼロ・サム社会ではなく、どちらもがよくなるウィン＝ウインの関係をどうしたらしてくれるのかに住民が知恵を出し合う社会づくりこそ求められているといえるだろう。かつて福祉のまちづくりが叫ばれたころ、最も弱い立場の人に配慮した街は健康な人にも優しい街である、との主張があった。「人間復興」でも、その共同体でもっとも脆弱な、リスク対応能力の低い階層、地域への対応をまず考えるというところから出発してはどうだろう。

とはいえ、「人間復興」という思想体系は茫漠たる萌芽的概念に過ぎない。この思想を独り立ちさせるには当然として前衛的集団が欠かせない。

#### (7) 「人間復興」の実現は共存同衆の力で

関西学院大学災害復興制度研究所は、その前衛たらんとしているが、いささか力不足である。そこで、考えられるのが、「共存同衆」の力だ。「共存同衆」とは、わが国における学会 = Society の原型の一つとなる結社のことである。自由民権運動家の馬場辰猪や東京専門学校 (のちの早稲田大学) をつくった小野梓らが1874 (明治7) 年に結成した。官製の結社で閉ざされた組織だった日本学士会院とは対極にあり、広く門戸を開き、当時としては珍しい女性衆員の参加も認めた。しかも衆員全員が「無形の統御者」としてトップを置かず、会合への参加も自発的・自由な「Voluntary Society」であった。

モデルとなったのは、1857年に英国で結成された「社会科学振興協会」(The National Association for Promotion of Social Science) だ。産業革命を背景にして生じたさまざまな社会問題を解決するために生まれた組織で、当時の英国が直面してい

た法律問題、教育問題、社会経済問題、労働問題などに取り組み、「立法・法改正部会」や「社会経済部会」「教育部会」などを置いて個別のテーマごとに議論をした。副会長に女性を据えるなど進歩的で、クリミア戦争に従軍したことでも知られる看護師・社会起業家のフローレンス・ナイチンゲールも在籍したという。

災害復興制度研究所は、この「共存同衆」をモデルとして出発した。当初は、こんな図式を描いた。真ん中に被災者や復興リーダー、外部支援者、研究者、ジャーナリストらが<sup>つら</sup>列なる全国被災地市民会議を置き、両サイドに研究組織と支援組織を配する。市民会議は全国被災地交流集会を主宰し、ここで支援が必要な問題、研究が求められる課題を抽出し、研究・支援組織に解決を求める。市民会議の下には「法制度部会」「思想部会」「財務部会」などを置き、さまざまな提案をまとめる、というものだ。全体構図は描いていたとおりにはならなかったもののいくつかは実現し、現在も機能している。2008年に発足した日本災害復興学会とも手を携え、来る巨大災害に備えて非ゼロ・サム社会の解を求める努力を続けていかなければならない。

災害復興制度研究所は、阪神・淡路大震災15年にあたる2010年1月、災害復興基本法試案を発表した。「人間復興」を実現する第一歩と考えているが、法案として国会に上程され、成立するまでにはどれだけの年月を要するかは定かでない。「地震は自然現象、震災は社会現象、復興は政治現象」という言葉がある。大学で声をあげたところで、このまま立ち消えになることもあるだろう。

とまれ、「人間復興」という考え方を世に出したことに意義があるといまは考えたい。「空間復興」の対抗軸、さらには「空間復興」と融和した形であらたな思想体系、政策制度が構築されていけばよいのだ。

#### (8) 続けよう「権理のための闘争」

とはいえ、ドイツの法学者ルドルフ・イエーリングは、「法の目標は平和にあり、そのための手段は闘争である」「世界中の法は闘いとられたものである」とも述べている。わが国の憲法も12

条で「自由及び権利」は「国民の不断の努力」が必要だとしている。もちろん、「人間復興」を実現するための権理の獲得は容易でない。ただ、法学者の間ではこういわれているようだ。「今日はまだ達成されていないが、明日には実現するであろうと確信する」ことが法策定の駆動力になると。この言葉を信じて「人間復興」のトーチを掲げ続けていきたい。

#### 参考文献

- 福田徳三「4 復興経済の原理及若干問題」『経済学全集 第6集(下)』同文館、1926年。
- 井上琢智「明六社・日本学士院と共存同衆・交詢社——福沢諭吉・小幡篤次郎・馬場辰猪」近代日本研究第22巻、2005年。
- 村岡到『生存権所得——憲法168条を活かす』社会評論社、2009年。
- 武者小路公秀『人間の安全保障——国家中心主義をこえて』ミネルヴァ書房、2009年。
- 橋爪博幸『南方熊楠と「事の学」』鳥影社、2005年。
- 関西学院大学大学院社会学研究科21世紀COEプログラム『先端社会研究第5号 特集：災害復興制度の研究』関西学院大学出版会、2006年。
- 山中茂樹『いま考えたい 災害からの暮らし再生』岩波書店、2010年。

[公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構編『災害対策全書③「復旧・復興」』2011年5月]

# 復興の定義と指標

## 多義的な復興、認めよう

### ローリングプランで柔軟な復興計画の管理・運営を

#### 1 はじめに

「災害復興」の定義を一つの言葉に集約する危うさを、私たちはまず合意したい。関東大震災の折、時の内務大臣、後藤新平は「理想的帝都建設の為の絶好の機会」と謳い、厚生経済学者の福田徳三は「生存機会の復興」こそ第一であるとして「人間の復興」を掲げた。阪神・淡路大震災で兵庫県知事・貝原俊民が提唱した「創造的復興」は、東日本大震災で宰相・菅直人と野田佳彦、さらには宮城県知事・村井嘉浩に引き継がれたが、その中身は、かたや脱原発、かたやTPP（環太平洋戦略的経済連携協定）参加に水産特区、シングルイシューの政策から新自由主義的経済への舵取りという、次元も方向性も異なる復興政策となって拡散した。阪神・淡路大震災で、作家・小田実（故人）らが推進した「生活基盤の回復」という市民運動は、その後、大きな思想潮流とはならず、むしろ福田徳三の「人間復興」に回帰、新潟県中越地震で「軸ずらし」なる言葉で提起された、経済偏重の復興政策に対する異議申し立ては、ブータン王国の幸福指数や個人々の復興曲線に活路を見つけようとする研究に枝分かれしていくなど、まだまだ先行きが見通せない。いまなお原発事故の収束ができない福島では、地域の再建か、個人の安全か、これまでは同じベクトルで語られてきた復興の方向性が対立するという「復興の衝突」さえも起きている。

#### 2 三つの復興手法

為政者には為政者の、被災者には被災者の復興観がある。復興は多義的であり、定義が難しいとするならば、違った切り口からのアプローチが必要となるだろう。たとえば、復興の主体、復興の対象、復興の手順、復興の理念、復興の戦略、復興の指標など、復興の概念を因数分解し、具象化することによって、即物的な思考を可能にするという取り組みだ。ここでは、復興を実現するための政策手法から復興の全体像に迫るアプローチと、復興をめざす手法を復興の主体から整理してみるという試みを通じて、現行の復興法体制や一見、オーソライズされてきた復興思想の欠陥をあぶりだし、「人間復興」を可能とする指標づくりを提案してみたい。

復興をめざす政策手法としては、代表的なものに、①空間復興 ②人間復興 ③創造的復興の三つがある。

##### (1) 空間復興

空間復興とは、都市空間のことであり、震災で壊れた街並みを回復させるだけでなく、街路の拡幅や建物の耐震・不燃化の促進、防災公園の設置などにより、密集市街地を解消し、災害に強い街並みに改造する復興手法をいう。わが国の災害復興は、長らくこの都市計画と土木・建築工学をベースとした復興手法が主流で、その最たるものが1923年9月6日、後藤新平（1857-1929）が閣議に提出した「帝都復興の儀」だろう。「東京は

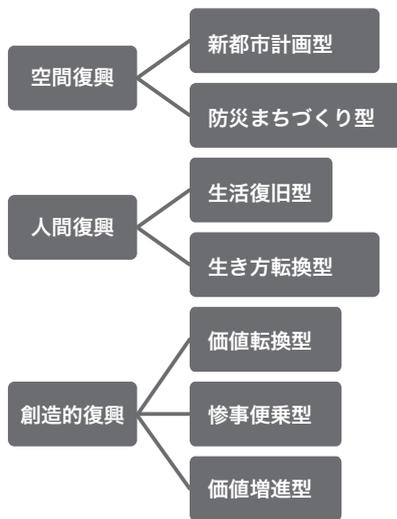


図1 政策手法からみた復興類型

帝国の首都にして、国家政治の中心、国民文化の淵源たり。したがって、この復興はいたずらに一都市の形体回復の問題に非らずして、実に帝国の発展、国民生活改善の根基を形成するにあり」として、「理想的帝都」の建設をめざした。後藤からの助言と来日の要請に応えた米国の都市政策学者ピアードが「新街路を建設せよ。街路決定前の建築を禁止せよ。中央駅を連結・統合せよ」と指示したように、基本は道路であった。

都市計画学者・越澤明は著書「復興計画」（中公新書）の中で、復興は「元の状態に戻す復旧」ではなく、良好で安全な市街地と社会資本を形成することにある、と定義する。ゆえに、「横浜、銀座、函館の大火後、明治時代の為政者は、復旧ではなく復興を実施した。その結果、並木道、公園、洋風建築、煉瓦街などそれまでの日本の都市にはなかった新しい水準の高いインフラ（社会資本）と都市空間が出現し、新しい都市文化が誕生した」と、その成果を賞賛する。

戦後の都市復興は、酒田大火（1976）における防災まちづくりをモデルケースとするように、災害の種別・規模・時期・地域に応じて、操作可能な変数としての「街区の改変」を施策とすることで、まさに「目に見える」効果を挙げてきた。

しかし、土地区画整理事業や都市再開発事業を柱にした「街区の改変」は、往々にして権利を持

たない借家人を復興の埒外におき、新しい都市空間から資力を失った被災者は去り、非被災者が入れ替わるという皮肉な結果を生んだ。たとえ人口が増え、快適な都市インフラが整備されても、被災者にとって、復興は何の意味も持たない。いや、新たな災厄の追い打ちになることさえあるのだ。

つまり、空間復興の最大の弱点は防災や都市の景観、街区の機能性に重点を置いたあまり、人々の生活復旧を政策順位の低位へ置き去りにしたことだろう。

## (2) 人間復興

空間復興が見逃してきた、あるいは慈悲的・救済的措置で「良し」としてきた被災者の再起そのものに、光をあててみせたのが、「復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する」とした大正デモクラシーの旗手にして「福祉国家論」の先駆者である経済学者の福田徳三（1874-1930）であった。

「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」とし、生存者の生存権擁護こそ、国家最高、国家最緊急時の政策であるとした。

「人間復興」の政策・制度化の動きは戦後、山形県と新潟県下越地方を中心に死者104人を出す大惨事となった羽越水害（1967年8月）で、遺児の佐藤隆・自民党参議院議員（1927-1991）が制定運動をめざした「個人災害救済法案」で始まった。1991年の雲仙普賢岳噴火災害では、九州弁護士会が中心になって、長期化大規模災害対策法、災害対策基金創設措置法、損失補償制度、地震等被害住宅共済制度の創設を提案した。四つの法律・制度案は、被災者の二重ローン対策や集団移転に際しての震災前時価による土地買い上げ制度、私財形成といういわばタブーにこだわらない自由な使途が許されるファンドの常設化、災害

危険区域や警戒区域等設定に伴う損失の補償制度など、当時、制定されていれば、東日本大震災の高台移転や原発避難地域で大きな威力を発揮していたと思われるアイデアがそろっていた。

そして、1995年の阪神・淡路大震災。作家の小田実（1932-2007）ら市民グループが「生活再建援助法案」を発表し、生活基盤回復援助金として最高500万円の支給を盛り込んだ。一方、兵庫県は住宅地震災害共済保険制度の創設を提唱。さらに、「住宅再建」のための住宅地震共済制度と、「生活再建」のための基金創設を併せた「総合的国民安心システム」を提案した。この動きを加速させたのが2000年の鳥取県西部地震で、県独自の住宅再建支援に踏み切った知事・片山善博（在任期間：1999-2007年の2期8年）の決断だ。

せっかく動き始めた「人間復興」の具現化を阻んだのは、政府と一部学者による「私有財産自己責任論」である。佐藤の個人災害救済法案は「災害弔慰金の支給等に関する法律（弔慰金法）」という見舞金制度に、本来、住宅再建への支援をめざしていた被災者生活再建支援法は、まるで災害版生活保護法のレベルに矮小化された。支援法が住宅本体への支援金投入を許すようになったのは大震災から実に12年、二度の改正を経てからだ。しかし、わずか最高300万円の支給さえも東日本大震災で原資の基金が破綻すると巨大災害には通用しないというネガティブ・キャンペーンが行われるに至っている。まさに人間復興の弱点は、被災者の、被災者による、被災者のための法体系が整備されていないということだろう。

### (3) 創造的復興

阪神・淡路大震災で提唱され、東日本大震災で多用されることになった創造的復興は、価値転換型、惨事便乗型、価値増進型の3類型に分類できる。創造的復興は、空間復興や人間復興のように復興政策を限定された分野にフォーカスするのではなく、社会・文化・産業構造の転換を視野に入れている点できわめて施策の対象は広い。

災害は平時の脆弱性を顕在化させ、加速させる。中山間地では、過疎化が平時の数倍という速度で進行し、集落の高齢化・無職化・単身化が進む。都市では、借家人の漂流化、ファジーな下町

人情や路地裏文化の消失などインナーシティの消滅が、被災と復興の過程で一気に進む。マクロ的に見れば、復旧・復興までのロスタイムによって、港湾や空港など流通のハブ機能が大きく毀損されることもまれではない。ホテル、大型量販店の流出など元の地域トレンドを維持するだけでも大変である。通常の復興政策では、うまくいってもそれまでの地域トレンドに戻すだけで、復旧・復興による「1回休み」が都市間競争では、取り返しのつかないことになる可能性もある。

そこで、災害を機に、被災し、脆弱性が顕在化した産業や社会にメスを入れ、一気に構造改革を進めようというのが惨事便乗型の創造的復興である。「惨事便乗型」の命名者はカナダ生まれのジャーナリスト、ナオミ・クライン。著書『ショック・ドクトリン』（岩波書店）によれば、「惨事便乗型資本主義＝大惨事につけこんで実施される過激な市場原理主義的改革」と定義する。表紙の裏扉には「アメリカ政府とグローバル企業は、戦争、津波やハリケーンなどの自然災害、政変などの危機につけこんで（中略）、人びとがショックと茫然自失から覚める前に、およそ不可能と思われる過激な経済的改革を強行する」とある。さしずめ野田佳彦が宰相当時に進めようとしたTPP参入や宮城県の漁業権の民間開放などが、この類型にあてはまるのだろう。もちろん、これらの政策が悪いというものではない。非常時ではなく、なぜ平時に議論しなかったのか、ということが問題なのだ。

一方、原発事故のように災害を契機として、これまでの社会・経済構造に疑問を持ち、再生可能エネルギーへの転換など「世直し」の必要性を痛感することもある。これらは価値転換型の創造的復興と呼びたい。兵庫県知事・貝原俊民の創造的復興は、この類型に入ると考える。開発主義者のように批判されることもあるが、貝原の創造的復興は次のような柱からなる。

「中山間地に都市拠点をつくる多核ネットワーク型都市によって、すべてのものを集積させた都市の脆弱性の解消をはかる」「武力とか経済力を競うのではなく、平和の技術、つまり環境、医療、福祉、防災といったソフトパワーによって復興をはかる」「被災地に精神的な支えをつくる被

災者復興支援会議を立ち上げる」「官主導の復興ではなく、いろんなセクションの人たちが自分たちのやりたいようにやる柔構造の復興が大事。そのために予算制度の制約を受けない復興基金制度や経済特区が必要だ」

「バイオマスを使った地域暖房を完備したエコタウンをつくるなど世界でモデルになるような街づくりを進めたい」(2011年4月1日の会見で)とした宰相・菅直人の創造的復興もこの類型に入るが、達成のための具体的なプログラムを用意しない段階での表明だった。

新潟県中越地震で復興ビジョンとして掲げられたのが「創造的復旧」だ。新潟県県民生活・環境部防災局によると、創造的復旧とは、壊れたものをただ元に戻すだけではなく、将来に向けて有益なものを創り出していく。地域ぐるみ型農業への営農体制の再編や農産物の高付加価値化、グリーンツーリズムの推進などにより、被災地が震災前よりも元気を増し、全国の中山間地域に広く活かせるような復興の「新潟モデル」の実現を目指す——とある。地域ベクトルを変えずに技術革新や新産業の導入によって価値を大きく上積みしようという、いわば「機能・価値増進型」の考え方だ。

### 3 統制的復興と市民的復興

これら復興に対するアプローチを、政府・自治体など統治者と被災者ら市民を主体とする二つの分類で整理しなおすと図2のようになる。

これを統制的復興と市民的復興と呼ぶことにする。統制的復興は、個人的価値を超越した社会的価値の最大化に復興政策の重点を置く。つまり集団主義的方法論といえるだろう。

市民的復興は、社会の豊かさを個人ごとにとらえ、個人人の再起が最大化されれば社会全体もよくなるという個別主義的方法論を採る。

しかし、統制的復興には、政策も予算措置も伴うが、市民的復興は、生活が救済ライン以下になれば、生活保護や公営住宅法によるセーフティーネットが発動されるが、通常は自力再建、自助努力の世界だ。しかも、復興の主体が個人人とあって、統一的な意思形成をはかれないなどの問題がある。

とはいえ、市民的復興と統制的復興のすれ違いは不幸である。本来なら被災地の市民は復興の各過程で、復興計画の策定や復興計画の見直しに参画し、集団主義的復興と個別主義的復興の乖離を埋める作業に従事すべきなのだろう。しかし、現実の問題として被災者すべてが計画策定に参画することは事実上困難である。

そこで、二つの方法を提案したい。

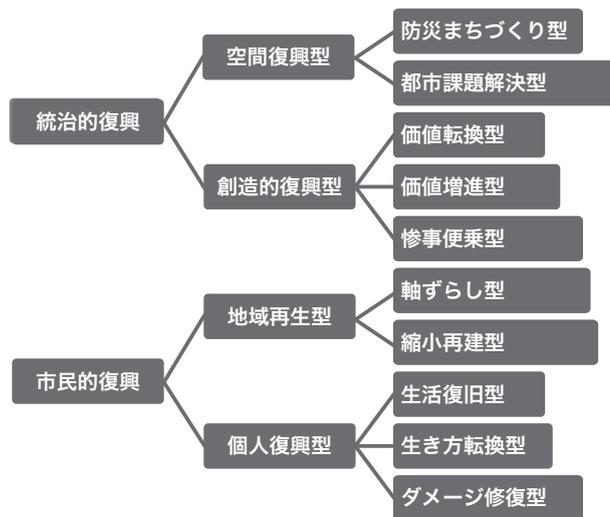


図2 復興主体からみた復興類型

### (1) 地域復興計画

一つは、日常から地域づくりに住民の声が反映されるシステムをつくっておくことだ。例えば地域防災計画と対になる地域復興計画を制度化し、事前復興計画の手法を導入する。町内会一校区一連合自治会一自治体というボトムアップで、平時から計画の策定と見直しを随時、進めておく。事前復興には、あらかじめ発災後の復興手順を決めておくものや被災したと仮定し、復旧・復興の費用を防災に回すという考え方があるが、ここでは地域の脆弱性の発見と、未来志向のまちづくりを進めることを意味する。国や自治体は、地域の要請に応じて、まちづくりコンサルタントや地域起こし協力隊などファシリテーターの派遣費用を助成するなど、合意形成に向けての市民力の向上をはかる取り組みを進め、市民の意思を政策へ反映させる仕組みを定着させる。住民の意思を反映させる方法としては、ロマプリエータ地震（1986）で被災した米 Santa Cruz 市が試みた物語復興が参考になるだろう。ポイントは、地域住民 18 人、行政・有識者 18 人の計 36 人が対等の関係で円卓を囲み、ビジョン委員会を組織したことだ。300 回に及ぶワークショップの開催と街中情報センターからの常時、広報。さらに、市民全員から「将来の街の姿」を作文にしてもらい、集まった意見を集約して復興計画に生かしたことだ。

### (2) ローリングプラン

一つ目が市民の自己決定権をいかに復興計画に反映させていくかならば、二つ目は、ものいえぬ人々の痛みをどう復興計画に反映させていくかだ。ここでのポイントは、経営管理の考え方を復興計画の運営・管理に導入すべきである。経営計画は外部環境の変化に応じて適宜見直しをし、部分的に手直しを加えていくローリングプランを旨とする。硬直化した復興計画ではなく、「住宅再建」「生業再建」「こころの復興」「伝統行事の再興」「産業復興」といった戦略部門別に Plan（計画）→ Do（実行）→ Check（評価）→ Action（改善）の 4 段階を繰り返し、予算配分や制度の新設によって微調整をはかる。通常 3 年とか 5 年でしか見直さない計画ではなく、①災害弔慰金の申請期間 8 カ月②仮設住宅の期限 2 年③被災者生活再建

支援金の加算支援金申請期間 37 カ月といった、復興における重要なトリガーポイントで見直しを行うことはいうまでもない。さらに失業率や疾病率、孤独死数、生活保護世帯数、年金依存率、高齢化率、単身化率など、地域の「痛みの係数」を計画の見直しに反映させ、行政の手にあまれば民間の力を積極的に導入していくシステムを構築することだ。

そもそも復興曲線を常に右肩上がりに想定してきた時代は、過去のものだ。復興曲線を復興事業の終了期を測るための目安にすることなどできるはずもない。むしろ、復興事業をなだらかに平時の事業に移行させていくことを考えるべきだろう。そこで大切なのが、被災地の「痛みの係数」を常に把握しておくことだ。応用可能なのは、日本ペインクリニック学会が採用している「痛みの指数（Visual Analogue Scale）」である。医師と患者の間で痛みの評価を共有する方法だ。左端が「痛みなし」、右端が「想像できる最高の痛み」とする長さ 10cm のスケールを用意、患者に現在の痛みが 10 段階に刻まれた目盛りのどのあたりかを指し示してもらうことにより痛みを可視化する。この痛みの指数を仮設住宅入居者、復興住宅



図3 事業活動や生産活動の活用されているPDCA サイクル図

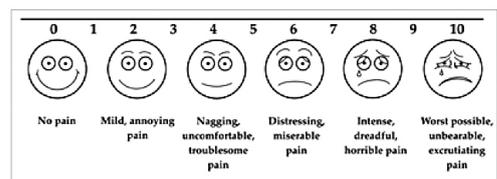


図4 痛みの尺度 (Vas-chart)

入居者、県外避難者、震災障害者ら対象群ごとに収入、健康状態、精神状態、交友関係などの項目を設定して定期的に指数化し、このマイナス状態を極力、ゼロに近づけるよう施策・予算面で配慮していくべきだろう。

災害が凶暴化している今、住民一人ひとりの幸福追求権・自己決定権を尊重し、被災者一人ひとりに寄り添う政策・制度を具体化すべき時期にきている。

### 引用・参考文献

福田徳三著、山中茂樹・井上琢智編『復刻版 復興経済の原理及若干問題』関西学院大学出版会、2013年。

貝原俊民ヒアリング記録（2006年5月、関西学院大学災害復興制度研究所）。

[[「国難」となる巨大災害に備える。』ぎょうせい、2015年刊行予定]

# 創造的復興

## 競争国家と福祉国家の狭間で

### 1 はじめに

1995年の阪神・淡路大震災と2011年の東日本大震災。近年の日本を襲った二つの大災害で、復興をめざして同じスローガンが使われた。「創造的復興」である。最初にこの言葉を使ったのは、当時、被災地・兵庫県の知事だった貝原俊民である。東北の大震災では、発災期と復興期の日本をリードすることになった二人の宰相・菅直人と野田佳彦が「ただ元に戻すという復旧であってはならない」として、この言葉を受け継いだ。

一方、「創造的復興」に反旗を翻し、「棄民」という言葉を使った人たちがいる。棄民とは、移民政策や戦争などで国家責任を追及する際に使われる常套語だが、この言葉を阪神・淡路大震災では、作家小田実(故人)が著書『これは「人間の国」か』の中で、東日本大震災では、福島の詩人・若松丈太郎が詩「神隠しされた街」の中で使った。「自然災害に国は責任がない」として、わが国の災害法体系は、被災者の再起を原則、自力再建・自助努力としている。それまで自明のこととして問題にされることもなかった法理に内在する、この国の歪みに鋭く打ち込まれた楔くさびであった。

為政者たちの掲げた「創造的復興」の背景に見え隠れする、大災害によって毀損された中枢なるものの怯え。その裏返しとしての被災前への決別と被災者をともしれば置き去りにする未来へのテイクオフに非難の眼を向けた人々のめざすところは、「帰民」であった。著書『倒壊』で、大震災で生じたマイホームの二重ローン問題を初めて世

に問うたルポライター島本慈子は、「被災者の想いはユーミンの『あの日に帰りたい』だ」と喝破した。2004年の新潟県中越地震で「山が動いた」といわれ、全村民が避難した旧山古志村の村長・長島忠美は、被災者の心をつなぐのに「帰ろう！山古志へ」を合言葉にした。被災前の生活に戻る。避難を余儀なくされていたふるさとへ戻る。その痛切な思いを「核災棄民」と呼んだ詩人は、消えた街へのかなえられない「帰心」を憤怒の言葉で綴る。「帰民」「回帰」＝「生活復旧」こそ、災害復興の要諦なのだ。東日本大震災と17年前の阪神・淡路大震災。「棄民」と「帰民」——復興に向けての運命を分ける路線の転轍機を動かそうとしたのは、世紀をまたいだ「創造的復興」と「生活復旧」という二つの理念であった。

### 2 創造的復興と人間復興

「マイホームが凶器になった」といわれた阪神・淡路大震災。発生は、1995年1月17日午前5時46分。まだ明けやらぬ厳冬の朝、まどろみの中にいた人も多く、犠牲者6434人の大半は、倒壊した住宅や転倒した家具の下敷きになって、ほぼ瞬時に絶命した。全半壊は25万棟にのぼり、約45万世帯が住まいを失った。「住宅の再建なくして復興はない」。その思いは当時の兵庫県知事・貝原俊民も、被災者もまったく同じであった。しかし、貝原が「創造的復興」を掲げ、20世紀文明のパラダイムシフトを謳えば、小田に象徴される市民グループは、被災者の住宅再建支援を軸に

した生活基盤回復に「公的補償」を求めた。ここにいたって双方の間に微妙なずれが生じることになる。

「ずれ」の根源は、「自然災害に国家は責任を負わない」として、「私有財産自己責任」「復興は自助努力」としてきた、わが国の災害復興に対する基本姿勢にある。

公的施設の復旧は法に定めがあるものの、復興にかかわる法体系はなく、私人に対しては生活保護と公営住宅という最後のセーフティネットが用意されているだけであった。

現に当時の内閣総理大臣・村山富市は、1995年5月19日の参院予算委員会で、次のような趣旨の答弁をしている。

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うということが原則になっている。従って、政府としては、被災者の実情に配慮した支援措置を幅広くかつきめ細かく実施して一日も早い生活再建ができるよう努力している。ただ、個人補償という形は、これまでの災害救援の基本からして難しい問題がある。あくまで自助努力を原則にしなければならない。

そこで、「復興はいらない。復旧でいい」と極言する在野の研究者も現れ、「生活再建援助法案」の実現をめざす市民グループは、小田を旗頭に超党派の議員も巻き込んで市民＝議員立法運動を繰り広げた。

実は、この論争は、今に始まったことではない。関東大震災の折、帝都復興の儀を掲げ、「理想的帝都建設の為の絶好の機会なり」として首都の大改造をめざした、時の内務大臣・後藤新平に対し、大正デモクラシーの旗手にして福祉国家論の先駆者である経済学者の福田徳三（1874-1930）は、次のように異議を申し立てた。

私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。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。

さらに、「国家は生存する人よりなる。焼溺餓死者の累々たる屍からは成立せぬ。人民生存せざれば国家また生きず。国家最高の必要は生存者の生存権擁護、これである。その生存が危殆に瀕することは、国家の最緊急時である」と主張した。

今に続く「人間復興」論の提唱であった。

福田にとって、建造物や道路からなる物的都市は、あくまで「人間復興」のための手立てに過ぎず、「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」とした。

まさに、民主党政権が最初に掲げた「コンクリートから人」への政策転換と相通じる復興理念の転換を主張するものであった。

わが国の災害復興は、関東大震災以来、1995年の阪神・淡路大震災にいたるまで、災害復興の主体は「都市＝空間」であった。この理念を支えたのは、主に都市計画学であり、土木工学であった。商店街など22.5haを焼き尽くすという大火に見舞われながら、わずか8カ月で焼け跡をクリアランスして区画整理を進め、防災都市づくりを果たした1976年の酒田大火は、まさに、この都市復興のモデルケースであった。そこでは、災害の種別・規模・時期・地域に応じて、操作可能な変数としての「街区の改変」を施策とすることで、まさに「目に見える」効果を挙げてきた。

一方、「人間復興論」＝「生活復旧」は「救貧」のカテゴリーの中で処理され、法律にせず、補助金要綱事業や特例措置によって不可視化状況が創られることにより、制度としての成熟を妨げられてきた。人間復興論は、1967年8月、山形県と新潟県下越地方を中心に死者104人を出す大惨事となった羽越水害で、遺児の佐藤隆・参院議員（自民）が粘り強く「個人災害救済法案」の制定運動を進めたあたりから、ようやく反撃の狼煙を挙げ始めた。佐藤議員の発議は、自民党、公明党、社会党まで巻き込んで、国会審議にまで発展するが、被災者の生活・生業、つまり福田徳三流にい

うならば、営生権そのものを復興させる法律にまでは成熟せず、命を失ったり、障害を負ったりしたときに国民互助の精神から見舞金を給付するという「災害弔慰金の支給等に関する法律（弔慰金法）」として決着するにとどまる（1973）。

当時の政府答弁をみると、その後の災害復興めぐる論争の一端が垣間見える。国会議事録によると、政府答弁は次のとおりだ。

総理府といたしましては、何とかしてこれを前向きにいたしたい。実現可能な方向に持って行きたいということで、関係者と意見の出し合いをし、その調整をすべく鋭意検討中でございます。ただ、個人災害の程度をどういう風に考えるかということでございますけれども、総理府の考え方としましては個人の災害による生命及び身体の被害、要するに物的損害を除きまして生命及び身体ということに関する被害という点に限りたいという方向で…。

政府主張の要点は二つある。

一つは、自然災害で国が補償することはありえない。二つ目は、何らかの形で被災者のケアをするにしても生命・身体に限る。「物的損害」は考えていない、ということだ。

この議論が再び世に問われることになるのは1995年の阪神・淡路大震災である。小田は、著書『これは「人間の国」か』の中で次のように述べている。

国と地方自治体がこれまで推進して来た復興は、つまるところ、建物、道路の復旧、さらには人工島、海上空港の建設など乱開発の再開だった。（中略）しかし（中略）判りきった話だが、市民の生活再建を欠いては、経済の回復はない。いくらきらびやかに店舗が建ち並び、電飾がほどこされようとも、客が来なければ、客が来ても物を買わなければ、回復はただの絵に描いたモチだ。

驚くほど福田徳三の主張と似通っていることに驚くほかはない。この主張は、70年余りたっても災害復興をめぐる基本軸に変わりがないこと

を伺わせる。阪神・淡路大震災では、「住まいの再建なくして復興はない」という被災地の思いが公民挙げての立法運動となり、1998年、被災者生活再建支援法として結実した。ただ、住宅本体への直接給付は阻まれ、これが逆に推進力となって、鳥取県西部地震を契機とした「被災者住宅再建支援基金制度」をはじめ、各自治体による独自支援策を生み出すことになった。

この間、不協和音として聞こえてきたのが生活保守主義からのクレームだ。

「被災者は甘えている」「焼け太りをつくるな」。阪神・淡路大震災で浴びせられた中傷だ。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民間賃貸住宅に入居した際の家賃補助や被災高齢者世帯への生活再建支援金に対する攻撃だった。

新潟県の泉田裕彦知事は、新潟県中越地震の折、都市住民から「われわれが収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」と言ったクレームが届いたことを明らかにしている。

バブル期に生まれたこの生活保守主義の風潮は、景気が落ち込むに連れて先鋭化し、被災地への支援が自分たちの生活に増税や社会保障の後退という形で及んでこないかという怯えに変換され、被災者への攻撃に転じていった様子がうかがえる。

### 3 二つの創造的復興

とはいえ、復興自助努力論の本質は財政規律にあり、「創造的復興論」の本質ではない。阪神・淡路大震災が発生したのは、バブル景気がはじけ、日本が景気低迷期の鳥羽口に立った1995年のことだ。被災地は、戦後の高度経済成長を牽引してきた3大工業地帯の一つ、阪神工業地帯の中核都市・神戸。特に被害が集中したのは、労働者が多く居住する木造密集地のインナーシティだった。

一方、東日本大震災は「失われた20年」といわれるデフレ不況下に起きた。被災地は、戦後、

「金の卵」と呼ばれた若年労働者を集団就職で東京を核とする京浜工業地帯に送り込んだ東北地方。現在は電力と食糧の供給基地、さらにはサプライチェーンの裾野を支える工場群を引き受ける。

神戸の大震災では、日本の経済を支える労働者たちが、東北の大震災では、日本の経済を支える地域が大打撃を受けた。

「創造的復興」という言葉を考えるには、この背景を理解する必要があるだろう。

神戸の震災が起きた当時、戦後、日本の牽引役だった鉄鋼を中心とする重厚長大産業はかげりを見せ、加えて神戸製鋼などが大打撃を受けた。ひっきょう、創造的復興は脱重厚長大であり、医療産業都市の建設や中国を意識した上海長江交易促進プロジェクト、一国二制度の特区設置など「神戸の構造改革」をめざすものとなった。

一方、デフレ・円高不況下で起きた東北の大震災。産業空洞化が進む中、日本を競争国家としてテイクオフさせることを政策目標に掲げる民主党政権は、震災を奇貨として「創造的復興」の名のもとに新成長戦略の全面展開を画策することになる。菅総理は再生可能エネルギーを、野田総理は、環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）への参加をめざす。

だが、2012年6月8日、国会が設けた東京電力福島原子力発電所事故調査委員会の黒川清委員長は記者会見で「国家の信頼へのメルトダウンが起きている」と弾劾した。

民主党が「コンクリートから人へ」のキャッチフレーズを掲げ、衆院総選挙で圧勝、政権を奪取したのは2009年8月のこと。それから約1年半後の2011年3月11日に起きたマグニチュード9.0の大地震で、それまでの社会民主主義的な政策から一転、新自由主義に向け、大きく舵を切ることになる。

関西学院大学災害復興制度研究所は、震災直後の昨年3月17日、広域避難者の漂流防止策や被災者生活再建支援基金の積み増し、震災遺児や震災障害者の把握と支援策の構築、自治体間の日本版対口支援（ペアリング支援）の実施など13項目にわたる政策提言を記者発表した。その後、三次にわたる追加提言では、基礎自治体にとって使い勝手の良い復興交付金制度の創設や取り崩し型

復興基金の造成、そして、復興増税には所得税を充てることなどを求めた。

提言から消費増税を外したのは、被災地への増税を避けたかったことと、デフレ不況下では、富の水平分配ではなく、垂直分配、つまり富裕税や資産課税など持てる階層からの所得移転が鉄則だという財政学にとって「イロハのイ」の原則に従ったからだ。

消費増税法案のとりまとめにおける民主・自民・公明の3党合意にいたる交渉過程で、この垂直分配にいたる税制改正が見送られた。

所得税については、課税所得（年収のうち税金がかかる部分）が5000万円を超える人への税率（最高税率）を40%から45%に引き上げる。

相続税は基礎控除（遺産額のうち相続税がかからない部分）のうち、定額の控除を5000万円から3000万円に、遺産を相続する人（法定相続人）一人当たりの控除額を1000万円から600万円に下げ、対象を増やすという案だ。

この件について、朝日新聞2012年6月21日付朝刊のオピニオンのページに次のような投書が掲載されていた。

民主、自民、公明の3党が消費増税法案の修正協議で合意した。私は、消費税の増税も若干はやむを得ないと思う。だが、情けないのは、この協議の中で富裕層の所得税や相続税の増税に自民党が待ったをかけた理由だ。富裕層は増税されれば海外に移住するだろうというのだ。

もちろん、そういう人もいるだろう。だが、所得増税といっても、最高税率を40%から45%へ上げる程度の話だ。それで国の税収に影響するほど、富裕層が一斉に海外へ脱出をはかるとは思えない。そもそも安倍晋三元首相が提唱した「美しい国」をはじめ、自民党議員の話によく出てくる郷土愛とか愛国心とはその程度のものなのか。富める者でありながら、少しくらい多く税金を払っても社会に貢献しようという発想が無いのだろうか。だとしたらそれは自民党議員に「住みづらくなったら日本から逃げだせばいい」という発想があるからではないか。

一方、日本を脱出するすべなど持たぬ私たち庶民は毎日の生活に四苦八苦しながらも消費増

税に耐えるしかない。自民党の主張に同調した民主党や公明党も含めて、こんな幼稚なやり取りで重要政策を決めた議員や政党に将来を託さなければならないかと思うと、情けなくなる。

黒川の指摘は、原発事故の原因解明を待たず、政府が原発再稼動に踏み切ったことへの非難であった。だが、「国家の信頼へのメルトダウン」は、それより政権交代の根幹であった「コンクリートから人へ」の大義が、反古にされたところにあったのではないか。

増大する社会保障費を消費増税で処理し、原発事故の後始末は、東電賠償と除染の枠組みの中に封じ込める。原発事故で全国に散った約6万人及ぶ福島県外避難者に対する支援策は皆無だった。一つの政党に競争国家と福祉国家という違った国家観を持つ集団が共存するその矛盾が震災を機に露呈したといえるのかもしれない。

だが、新旧二つの創造的復興には大きな違いもある。東日本大震災では復興庁の新設により政府主導の復興が進められている。かたや阪神・淡路大震災では地方分権型の復興が基調であった。貝原は、政府主導で一定の計画のもと肅々と進められていくプランテーション（大規模農園）型復興ではダメだ。柔構造の熱帯雨林型でいくべきだとして、復興庁の設置を断っている。もう一つ、旧の創造的復興は「安心・安全・平和」をキーワードに、「経済・軍事が中心だった20世紀文明からの転換」を掲げた。

その結果、当然のことながら、被災者支援において大きな違いが生じる。貝原の提案した住宅災害共済制度と災害相互支援基金制度を二本柱にした「総合的国民安心システム」は、全労済・日本生協連・連合などの協力を得て2400万人の署名を集めるといって大国民運動となり、小田ら市民＝議員立法運動とも相俟って、被災者生活再建支援法を成立させるにいたった。また、兵庫県は別途、年額5000円の掛け金を納めれば最大600万円の給付が受けられる「フェニックス住宅共済基金」を制度化し、国家的な制度へのバージョンアップをめざしている。あわせて特筆できるのは被災者の声を徹底して吸い上げた「被災者復興支援会議」の設置だろう。12分野から選抜した有

識者12人と兵庫県庁の課長・課長補佐クラス12～16人をペアにし、避難所などに出かけて行って生の声を聴く「移動いどばた会議」143回、個別相談など61回、調査・検討会282回、政府や自治体、住民への提言は計13回・約100項目にのぼり、活動日数は1350日にわたった。

#### 4 新自由主義的復興論

一方、東日本大震災。わが国の宰相は「日本経済の復興なくして東北の復興はない」として、住民の声を聞く前にいち早く高台移転を掲げ、新成長戦略としての再生可能エネルギーの導入、漁港集約と水産業への企業参入をうたった。総理のもとに設けられた復興構想会議が東北の被災地を訪ねて歩くような風景はついぞ見られなかった。

あげく復興構想会議が出した復興7原則の第5は、「被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す」というものだった。

東北の復興を被災者の復興ではなく、日本中枢に貢献する「内国植民地としての復興」と位置づけているのではないかと、との指摘が知識人から相次いだのも無理からぬ内容だった。

「ショック・ドクトリン」という言葉がある。「惨事便乗型資本主義＝大惨事につけ込んで実施される過激な市場原理主義」のことだという。カナダのジャーナリスト、ナオミ・クライン(Naomi Klein)が著した本のタイトルだ。岩波書店の出した同書の帯には「ショック・ドクトリンの源は、ケインズ主義に反対して徹底的な市場至上主義、規制撤廃、民営化を主張したアメリカの経済学者ミルトン・フリードマンであり、過激な荒療治の発想には、個人の精神を破壊して言いなりにさせる「ショック療法」＝アメリカCIAによる拷問手法が重なる」とある。

ナオミは2005年8月、ハリケーン・カトリーナがアメリカ南部を襲った直後、現地入りして、被災現場に新自由主義的復興論がとぐるを巻き始めていた状況を取材、次のように紹介している。

その日、避難施設の被災者の中で話題となっていたのは、ニューオーリンズ選出の有名な下院議員リチャード・ペーカーがロビイストたちに向けて語った言葉だった。「これでニューオーリンズの低所得者用公営住宅がきれいさっぱり一掃できた。われわれの力ではとうてい無理だった。これぞ神の御業だ」。ニューオーリンズ屈指の不動産開発業者ジョゼフ・カニザー口も、これとよく似た意見を述べていた。「私が思うに、今なら一から着手できる白紙状態にある。このまっさらな状態は、またないチャンスをもたらせてくれている」。その週からバトンルーージュのルイジアナ州議会には、このビッグチャンス逃すまいと企業ロビイストたちが群がり始めていた。彼らロビイストたちが州議会を通そうとしていたのが、減税、規制緩和、低賃金労働力、そして「より安全でコンパクトな都市」の構想だった。要するに公営住宅の再建計画を潰してマンションを建設しようという案だ。

ショック・ドクトリンに刺激されて、こんな近未来を想像してみた。

漁業への企業参入という特区構想に押し切られ、新エネルギー基地を誘致し、高台移転をはかった地域はどうなったか。漁業者から漁業権を奪い、がら空きになった沿岸部を東京の不動産業者が買い占めているとのうわさがある。企業が手に入れた漁業権はエネルギー基地が沿岸部に建設されることにでもなれば、ただちに転売されるのかもしれない。なにせ、海で生活している漁業者のように強く抵抗することはないのだから。

漁業参入を果たした企業の雇用も最初こそ、地元の漁業者を優先していたが、今では空飛ぶ漁業者、つまり外国人労働者や被災地外から雇われた者たちが中心になりつつある。地元根を張らない海の労働者にとって、沿岸部から遠く離れた高台のアパートで寝泊まりすることに、さして不都合はないようだ。1970年代、新産業都市の工場地帯に中山間地から吸い出された労働者たちがバスで毎日、運ばれて行った

ように、海の労働者たちも毎日、通勤バスに揺られながら海に運ばれていく。

一方、高台に移り住んだお年寄りたちは買い物難民となり、若者たちの多くは阪神・淡路大震災の時、郊外の復興住宅で起きた中抜け現象のように、通勤に不便な高台を嫌い、仕事を求めて都会へ出て行ってしまった。

東日本大震災から1年半。現実はずっと悪化しているようだ。高台の地価の値上がりが始まっており、建築制限のかかった浸水域は値下がりを受け、進むも退くもきわまった状態になりつつある。いずれは「行き場を失った被災者」と「資金のある非被災者」が入れ替わる事態すら考えられる。

## 5 二重螺旋構造の復興

問題の根源は災害復興の定義や基本法がないところにある。これまで、為政者が分析する復興曲線は、縦軸に人口や事業所数、県民所得などを指標として描かれてきた。つまり、被災地や日本がよくなれば、その恩恵は被災者にも及ぶとの考え方だ。一方、人間復興論は、一人ひとりの復興が積み重なって被災地全体の復興が果たせるとの考えだ。財政学でいえば前者は「集団主義的方法論」、後者は「個人主義的方法論」といえるだろうか。

競争国家と福祉国家は、相容れないにせよ、創造的復興論と人間復興論は、対立ではなく、相互補完を果たす方法はないのだろうか。

この対立を解きほぐす立論を災害サイクル図から考えてみたい。

一般的に災害サイクル図は「発災」―「救急・救命」(急性期)―「復旧」―「復興」―「防災」―「発災」の円を描く。だが、果たして、この図だけで議論することが適当なのかどうか。市民サイドは、災害前の「あの日」に帰る「復旧」こそが大切だといい、地方行政や研究者は、元どおりにすることを原則とする原形復旧がいけない。前よりよくするという復興の足かせになっていると指摘する。前者は一般的用語としての「復旧」で

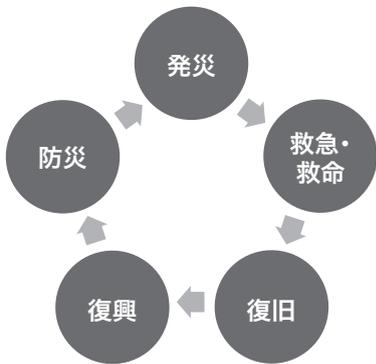


図1 災害サイクル図

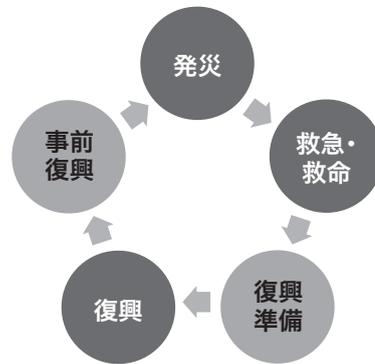


図2 改訂災害サイクル図

あり、後者は法律用語としての「復旧」である。

民間の復旧には、公的資金は一銭も出ない。民間は災害直後こそ、災害救助法で避難所や食事の提供、医療支援、簡単な住宅補修などの援助を受けられるが、あとはすべて自力再建である。民間人にとって、法的には災害サイクル図の「発災」―「救急・救命」―「復旧」―「復興」―「防災」のうち、「復旧」は存在しないのだ。しかも、被災者は「創造的復興」と言ったような大それた野心は持ち合わせていない。ただ、災害前の生活が取り戻せれば、それで十分なのだ。そこで、市民運動の「生活復旧」という主張になる。ただ、被災すれば、住まいを失っていたり、家族の死傷や行方不明という取り返しのつかない痛手を被っていたりする場合も多々ある。まったく、被災前と同じ状態に戻ることはない。そこを補うのが制度支援と民間支援なのだろう。

ならば、「創造的復興」と「生活復旧」を二項対立的に捉えず、もう一つの災害サイクル図を描いてはみてはどうだろうかというのが新たな提案だ。

福田は「創造的復興」でも「生活復旧」でもなく、「向上」という言葉を使っている。つまり、「復旧」―「復興」との間に切れ目はなく、なだらかに続いているのだ。たとえば、橋や堤防の復旧を考えてみよう。元どおりの復旧にせよ、多少、強度や高さを変えた改良復旧にせよ、工事が完成すればそれで終わりである。復興につながる発展性はない。

しかし、人々の生活や事業はそうではないだろ

う。工場の再開がフル操業ではないにせよ、まちづくりが仮設市街地に近いものであるにせよ、人々は明日の完全操業を、未来のまちづくりを夢見て頑張っていくはずだ。

そこで「復旧」を「復興準備・向上」のステージと考えてはどうだろう。高台移転や復興まちづくりも、なにやら頭ごなしに模範解答を用意され、それに自分たちの生活や財力をあてはめろと言われていたようで落ち着かない。やはり、ここは「復興まちそだて」であるべきだ。試行錯誤しながら、自分たちの身の丈に合った、自分たちで考えた町に仕上げていくべきだろう。

復興計画は、いきなり天から降ってくるもので

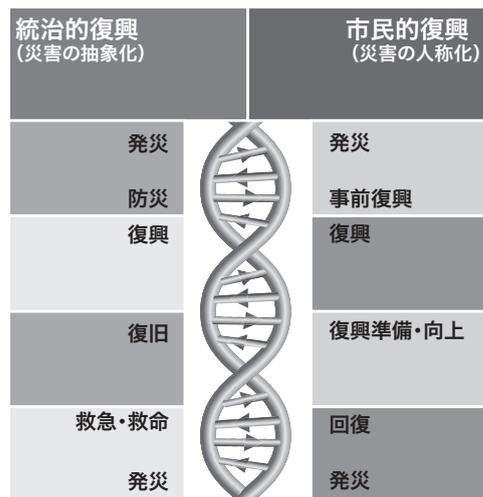


図3 災害復興の二重らせん構造

はなく、可塑的で、何度も創り直せるものであるべきだ。つまり、統治的復興論と市民的復興論を複線にして、互いに補完し合いながら計画を見直していくローリングプランとすべきだろう。この視点が行政にも市民にも求められている。当然のことながら政策・制度も二つの復興論に目配りをし、生業・生活支援にこそ公費を手厚く投入していく復興計画が求められる。

加えて、市民的災害サイクル図では「防災」を「事前復興」に改めるべきだと考えている。震度7に耐える建物、高さ10mの津波を防ぐ堤防……。これらは「防災」ではなく、技術指針に過ぎない。これらを防災と考えたところに「想定外」が起きたのだ。しかも、防災は単体ではない。地域全体で考える必要がある。耐震化しようにもできない下町もある。火山災害の恐れがあっても移転できない温泉街もある。要は、あらかじめ地域の脆弱性を知り、災害発生後に「棄民」をつくらない準備をすることだ。

こう考えていけば、「発災」―「回復」―「復興準備・向上」―「復興」―「事前復興」という市民サイドの災害サイクル図が完成することになる。この二つの災害サイクル図が二重螺旋構造のように互いに寄り添いながら災害復興を果たしていく。そこに新たな復興法体系を構築していくことこそ人間の復興を果たす要諦であろうと考えている。

## 6 復興の主体

ただ、問題は為政者が市民的復興論の主体をどの階層ととらえるか、いかにして市民的復興の総意を把握する手法を確立するかどうかだろう。貝原は地方分権を唱える自治体の首長として、当然のことながら一国の宰相より被災者との距離感は近かった。「被災者復興支援会議」の試みも市民的復興の総意把握とまでは言えないにせよ、方法論としては復興の二重螺旋構造を交差させようとの意図がうかがえる。一方、民主党政権が設置した復興構想会議は、「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」として復興の対象を拡散させた。その結果が、被災地以外の国税庁舎の耐震改修費（財務省）、反捕鯨団体シー・シェパードへ

の対策費（農水省）、海外の青少年交流事業費（外務省）、東京の国立競技場の補修費用（文科省）、もんじゅを運営する原子力機構の核融合エネルギー研究費（文科省）、武器車両等整備費（防衛省）、刑務所での職業訓練費（法務省）など、被災地の復興とかけ離れた便乗的な支出となって、復興予算に計上されることとなったのだろう。地域住民についても意見を聴取する対象に過ぎず、市民を復興の主体ととらえていない。

そもそも為政者の考え一つで復興の方向性や手法が左右されることにこそ問題があると考えられる。われわれは2009年に災害復興基本法試案を発表した。その第3条で、復興の主体を「被災者であり、被災者の自立とその基本的人権を保障するため、国及び地方公共団体はこれを支援し必要な施策を行う責務がある」とうたい、「被災者は、自らの尊厳と生活の再生によって自律的人格の回復を図るところに復興の基本があり、復興のあり方を自ら決定する権利を有する」として、災害復興における幸福追求権と自己決定権を明記した。復興へいたる手続きについては、第11条で「復興には、被災地の民意の反映と、少数者へ配慮が必要であり、復興の手続きは、この調和を損なうことなく、簡素で透明性のあるものでなければならない」と定めた。

このことを実現するために、国、地方自治体は、地域ごとの「事前復興計画策定」に助成する制度を設けるべきだろう。事前復興計画とは、災害が起きる前に、地域が抱える脆弱性を発見し、その脆弱性を克服するための制度設計や人的支援に向けての提言権を保障しようとの考え方だ。さらに災害が起きた後の復興に向けての手順や意思決定方法についても定め、為政者が代わっても住民の自己決定権を担保する復興マグナ・カルタ（大憲章）にはかなならない。マグナ・カルタは1215年、イングランド王国においてジョン王により制定された憲章であり、イングランド国王の権限の制限をその内容とする。我が国の復興大憲章もまた為政者の権限そのものを縛るものでなければならないだろう。

【『東日本大震災と日本——韓国からみた3.11』  
関西学院大学出版会、2013年5月】

# 求められる「人間復興」というパラダイムシフト

## 1 はじめに

「人間復興」の概念を提唱して5年になる。これまで災害復興の主体は「都市＝空間」であった。ゆえに、復興計画は常に「人は街についてくる」という都市計画的通念によって支配され、人々の再起は「被災者支援」という福祉的カテゴリーに仕分けされてきた。しかし、高齢化社会・格差社会といわれて久しい。脆弱な階層に対するセーフティネットの底さえ抜けかねない時代である。首都直下地震や東海・東南海・南海地震といった広域・巨大災害が懸念されるいまだからこそ、復興の主体を「人間」と「人間の集団」に置き換えるという、まさに災害復興のパラダイムシフトが求められているといえるだろう。

## 2 復旧と復興

「地震は自然現象、震災は社会現象、復興は政治現象」という言葉がある。「政治現象」である以上、復興施策は、法律のように「いつ」「どこでも」「だれに対しても」「同じように」実施されるには限らない。

2004年の新潟県中越地震で中山間地の復興に頭を痛めた泉田裕彦知事の次の言葉が災害復興における問題点を的確に言い表しているといえるだろう。

はじめにまずは「復旧」と「復興」の違いを

認識しておく必要があるかと思います。山が動いて道路が喪失してしまうほど地質的に弱い場所に再び同じような道路を建設することは、果たして本当に良いことなのでしょうか。こうした場所について「壊れたものを元の状態に戻す」という「復旧」の概念をそのまま適用することはできないのです。そこで考えるべきは、「要求される機能を回復させる」ということになり、これは「復興」ということになります。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はじめなくてはならないようになっています。

つまり、公共施設や農用地の復旧は法律で、しっかりと財源の手当が定められているが、復興は一般財源の世界、自治体の自助努力にかかっているというのだ。

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、第8条3項と第97条の2カ所だけだ。それも「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」という努力規定と、「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」と定めた財政援助にかかわる部分のみである。この規定を受け、災対法制定翌年に「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)が成立したが、復旧事業の高上げが中心で、復興まで捉えた広がりのあるものではなかった。

わが国がまだ若く、経済が右肩上がりの時代、災害復興は国にとっても社会にとっても大きな政治的課題ではなかった。阪神・淡路大震災で、兵庫県が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ときも、その重要性に気づかれることはなかった。

「人間復興」の要となる住宅再建支援についても、当時の村山富市・総理大臣は、1995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・淡路大震災以降、高齢化・低成長下の社会において相次いだ自然災害の惨状は、これまでのように自助努力・自力再建の原則を振りかざすだけでは、人々も地域も容易に復興できないという実態を浮き彫りにした。

### 3 右肩上がりと計画的復興

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、バラ色の復興像が描かれている。

また、国の防災基本計画には、円滑な復旧・復興をはかるため「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どおりにするのか、それとも、もう一歩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、敷地を一定割合で供出する「減歩」や街区の形を整えるため居住場所を入れ替えたり、ずらしたりする「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整備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、いずれも平時のまちづくり手法。ともすれば脆弱な階層や脆弱な地域は復興青写真のフォーカスから外れ、制度の隙間で負のスパイラルに陥ることがしばしばであった。阪神・淡路大震災は、現代社会を成立させている「危うい均衡」(老朽危険な建物と低家賃、助け合いと絶対的貧困、持ち家願望と虚構の空間所有、経済成長とローン社会)を壊し、それを表の社会にさらけ出してみせた。孤独死、アルコール依存症、自殺もすべてこの危うい均衡が壊されたことによる負の回答といえるだろう。これを区画整理や再開発、さらには個別の、そして単一の支援策で解決しようとしたところに問題が残された。

極論すれば、防災のまちづくりをめざすだけでは、阪神・淡路大震災の負の側面を再生産するだけである。戸籍謄本を出さずに働けた職場。通勤費もかからない職住接近の町。月額6万円程度の年金でも暮らせたささえあいの近隣社会……。危うい均衡の上に成り立っていた下町のコミュニティ。社会の矛盾を飲み込んでいたファジーな「ご近所」が姿を消した復興住宅では、不満と不信をためこんだ行政要求だけが充満することになる。一方、地主復興ともいえる「防災のまちづくり」は借家人である労働者階層を郊外の復興住宅に追いやることで、零細・中小企業から働き手を奪い、地場産業の再開を著しく困難にした。かたや職場から遠く離れた復興住宅では、仕事を求めて働き盛りの年齢層が出て行く「中抜け現象」が起き、家族の崩壊を招いた。夢の未来都市づくりも、「衰退国家」のとば口に立つわが国にとって、

可視的な像を結ぶまでには至らず、もちろんのこと脆弱な階層・脆弱な地域にまで波及効果を及ぼすものではなかった。

詰まるところ、こういった脆弱な階層を「救貧」というカテゴリーの中に追いやり、脆弱な地域をクリアランスすることで、復興は成立してきたといえなくもない。

復興の要諦は、街区の外形的な改変ではなく、脆弱な階層を再び受け入れることのできる街への質的な改善なのだ。右肩上がりの曲線こそ復興だという常識も、また錯覚であった。少子高齢化、デフレ社会で、量的拡大は幻想に過ぎない。災害復興という特赦的現象の中で観念化されたフィクションを追い求める無意味さにもう気づかなければいけない。復興の目盛りを考えるにあたって、われわれは経済成長社会の呪縛から脱却しなければいけない時期にきているといえるだろう。

#### 4 事の支援と人間復興

災害多発時代を迎え、今こそ作家、故小田実のいう「棄民復興」ではなく、人々の尊厳を取り戻す「人間復興」の制度構築を急がなければならない。

「人間復興」とは、被災した地域の人たちが人としての尊厳を取り戻し、憲法で保障された幸福追求の意欲を取り戻す再生的復興を保障する制度的システムを構築することにほかならない。

それには、まず復興基本法を制定し、国は復興の理念・哲学を明確にする必要があるだろう。基本法は基本的人権や生存権、幸福追求権を保障した憲法を精神を汲み、実定法に反映させる役割を負う。こんご整備されるべき復興法体系は、当然のことながら、被災者がそれぞれ描く復興ストーリーに応じた再建・再起ができるように、個々具体的な支援制度を整備し、被災者がその制度に最適形でアプローチできるような仕組みを作ること。復興まちづくりも街区の外形的な改変だけでなく、脆弱な階層を再び受け入れることのできる街への質的な改善こそ基本にすべきだと考える。

支援の実定法を策定するにあたっては、「事の支援」に留意したい。「事」とは、「歩くエンサイクロペディア（百科事典）」との異名をとった和

歌山出身の博物学者であり、民俗学者であった南方熊楠（1867-1941）の造語である。南方によると、「事」とは、「心」と「物」とが接して生じる人界の現象——つまり宇宙が生まれてからすべての「事」は一度しか起きない「今」だというのだ。

現在の被災者支援は、住まいを失えば仮設住宅や復興住宅の給付という「物」の支援、心に傷を負っていれば「カウンセリング」という「心」の支援という風に個別ばらばらで行われる。しかし、借家に入っていたラーメン店の経営者が家を失い、けがをして障害者となった。店の周りは区画整理で客足も戻ってこない。こういった「今」＝「事」に着目した総合的な支援メニューを組み、サポート体制を整えるというのが「事の支援」だ。「私有財産自己責任」や「焼け太りをつくるな」といったマイナス思考では真の復興支援はできない。

その際、被災実態と現行法制の乖離を埋めてきた被災各地の知恵のストックを収集し、制度として磨き上げる努力が必要になる。例えば、雲仙普賢岳噴火災害では「食事供与事業」、有珠山噴火災害では「生活支援事業」、三宅島全島避難では「災害保護特別事業」として実施された、日々の暮らしを支える資金給付の事業などはその典型例だろう。いずれも、避難し、生活のすべを一時的に失った人たちに月額15万円前後を支給する、「救貧」ではなく「防貧」のための支援であった。しかし、いずれも補助金要綱事業といった法律や条例ではない一時的な制度として実施されたことから、可視化されず事態の収束とともに姿を消した。法制化されていれば、2008（平成20）年6月14日に発生した岩手・宮城内陸地震で長期避難を強いられた宮城県栗原市の栗駒耕英地区や花山地区の支援に大きな力となったはずだ。

地域の再建では、福岡県西方沖地震で壊滅的な被害を受けた福岡市玄界島の再建に使われた小規模住宅地区改良事業のような手法を災害用に磨き上げるべきだ。同事業は、被災した住宅や土地を市がいったん買い上げ、分譲地や集合住宅として被災者に返す地域住宅計画である。この手法だと借家人や既存不適格という現行法では違法建築物に住む人たちも救われることになる。

一方、復興共同体の自律的再起を認知するに

は、地方分権が基本になる。復興は、その被災地の尺度にあったものでなければならない。ゆえに復興事業は地方分権で進められるべきだというのは当然の帰結だろう。とはいえ、分権は、角度を変えれば地方の首長に対する権力のお裾分けともいえる。従って、兵庫県が阪神・淡路大震災のときに設置した被災者復興支援会議のような中間組織や、支援メニューを吟味する政策評価委員会のようなジャッジ組織も必要になってくる。もちろん、分権だからといって国は復興に無関係ではない。被災地の自律を後方から支援することになるだろう。たとえば、被災地に復興特区を設け、補助金をひとまとめにした復興交付金のような形で財源を被災自治体にまかせるという手法も考えられるはずだ。

## 5 むすび

これらの考え方は、全国知事会や中央防災会議でようやく議論されるようになってきており、自助努力だった災害復興の世界にもようやく劇的変化がもたらされる兆しをみせている。われわれは、復興のニューウェーブを後押しするために毎年、全国被災地交流集会を開催し、萌芽的な現場の知恵の収集と制度化のための研究会の立ち上げを進めている。今世紀半ばには起きるだろう巨大災害の襲来になんとか間に合わせたいとの思いを込めて。

[季刊『消防科学と情報』No.101 2010 夏号]

# 事前復興計画のススメ

## この国の明日を紡ぐ

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っていいだろう。もともと、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、当然のことにように思える。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。翌2005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。

一つ目は、新潟日報社が2006年10月に出版した『中越地震 復興公論』の中で、新潟県中越地震

(2004年10月23日発生)の災害対応にあ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「われわれが収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1997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、1998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1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い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。2008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2008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2009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、過去災害の知恵が生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(1991)や有珠山噴火災害(2000)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作られていれば、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

学がいるのだ。「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貝宗治市長。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か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。まだ起きてい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、大方の自治体を持っている長期ビジョンとの整合性をとって、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ことにあるのだろう。

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2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1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、1995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1995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。2000年の省庁再編を受け、事業を引き継いだ内閣府が2005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、1998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、2006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（2002）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、余震による二次災害防止のため、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量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、自治体幹部が兼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2009年、一時は大阪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発展であり、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＝当時＝）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の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・ハッピーネス）という考え方がある。1976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<sup>まつりごと</sup>政、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はかならない。

片山善博・鳥取県知事（当時）の「人間こそインフラ」、長島忠美・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（ユーミン）が1975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。

1997年に東京都が発表した都市復興マニュアルで明示され時限的市街地（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頑張ろう。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「二歩後退の復興」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といえるだろうか。

## 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どおりにするのか、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、ずらしたりする「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生、そして人の集合としての被災地の再建こそが復興である。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、いろん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。

2004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、2007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地区の震災前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2005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。被災一避難一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2007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、ついで、「町の暮らしの便利さ」(46.3%)、「仕事場の滅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2004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。

2005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2008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いわれる。

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。

2008年7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、避難所一仮設住宅一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1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でごんばろうとの発想だ。

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う不公平感が生じる」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 過去事例に学ぶ

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。

2000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、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<sup>がけ</sup>。これを2001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・撤去にも高額の費用がかかる。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「が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2004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、対応が違うという事が起きた。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、従来どお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2005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、住宅一戸あたり年額5000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過去事例を収集・整理し、棚卸し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」（2005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」（2008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多い。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もと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。1989年のロマプリア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180km。伊豆諸島のほぼ真ん中に位置する三宅島は2000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2007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、2008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」のムラおこしではなく、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、などやっかいに課題も語られた。

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こない（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、それこそ旧国土庁防災局が2000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。

### 1. 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。

### 2. 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。コミュニティとは、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。

### 3. 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、さらに平たくい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。

### 4. 復興の個性性に配慮せよ。

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う不公平感が生じる」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、個性性に配慮した相対的平等でなければならない。

### 5. 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。

### 6. 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は、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う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。

### 7. 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。

公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（「負担法」昭. 26）

(2) 農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律（「暫定法」昭. 25）

【研究紀要『災害復興研究』2009 Vol.1、2009年3月】

## 被災地域・被災世帯の継続可能性を探る

### 1 はじめに

復興支援の理想形は、被災し、機能停止した地域社会を再び立ち上げ、被災前の社会経済活動を可能な限り継続させる手だてを講じることだ。だが、現実には完全な機能回復は難しく、従来抱えていた社会的な病巣が災害で一気に顕在化し、衰退に拍車をかける。あるいは弱者を切り捨て、災害前とは違った形で再生していく。できうる限り、復興過程で特定の階層が排除されることを食い止め、被災地・被災者が自己決定権を行使できる環境を整えるにはどうすればよいのか。発災から経過年数の異なる被災地・被災世帯の変化を比較検討し、現行の支援システムが抱える限界を明らかにするとともに、地域社会の継続性を担保する支援制度を提案したい。

### 2 集落の変化

#### 2-1 縮む集落

能登半島地震から約8カ月が経過した石川県輪島市と穴水町の仮設住宅で、入居者に震災以前に住まいを構えていた集落の規模が変化したかどうか聞いた。輪島市では33.4%が100世帯以上の集落に住んでいたが、震災後、1割余りの入居者の集落は100世帯を切った。穴水町では3割弱が100世帯以上の集落に住んでいたが、すべて100世帯以下となってしまった。震災で住宅が壊れ、被災者は仮設住宅や親戚宅へ身を寄せている段階

だから当然といえば当然だが、この仮設住宅入居者らに「では、元の居住地に帰るかどうか」聞いてみたところ、輪島、穴水とも再建意欲を示した世帯は、いずれも7割弱。再建意欲が「ない」と答えた人は、輪島市で2割弱、穴水町で2割強もいた。

では、新潟県中越地震から3年余りが経過した小千谷市東山地区<sup>1)</sup>はどうだろう。東山地区は旧山古志村、川口町と接する小千谷市東部の中山間地に点在する10の集落(現在は9集落)を総称する。アンケートによると、震災前は回答者の6割近くが31世帯以上の集落に住んでいたが、現在は約9割が30世帯以下となり、明らかに集落が縮小していた。小千谷市では「防災のための集団移転促進事業」<sup>2)</sup>が積極的に進められ、東山地区を構成する集落の一つ、十二平地区(11戸37人)のようにこぞって小千谷市内の平地に移転するところが出るなど「ムラが裂かれた」(新潟日報)。現地調査をした2007年5月30日のヒアリングでも震災前の約300世帯に対し、156世帯とほぼ半減していた(東山振興協議会会長・片岡哲太郎)。

一方、避難指示が解除される直前の2007年2

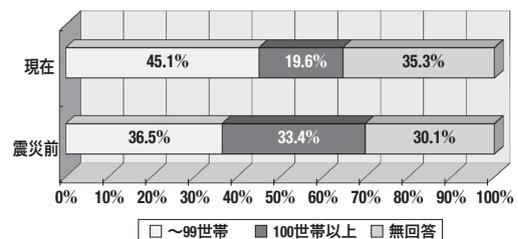


図1 集落規模の変化(輪島市)

月、旧山古志村の全村民に郵送でアンケート<sup>3)</sup>したところ、帰村希望者は約7割いたが、最終的に住まいを構える場所として旧村内を挙げた人は56.4%（態度未定・無回答計21.5%）に止まった。2007年5月15日現在で長岡市山古志支所がまとめた帰村状況は、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%）となっている。

毎日新聞の2007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。中でも減少率が大きかったのは「▽山古志南平48%（100人）小千谷市東山46%（523人）▽川口町田麦山27%▽（191人）など。旧山古志村全体では30%、川口町全体では7%（413人）の減だった。地震前3年間の減少率は最大でも10%（川口町木沢）だった」とし、「急激な人口流出で、これらの地区では集落の維持が困難になっている」と結んでいる。

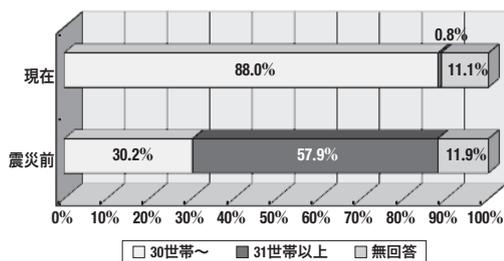


図2 集落規模の変化（小千谷市東山区）

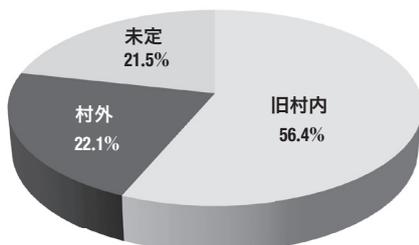


図3 最終的希望居住場所（山古志地域）

表1 山古志地域帰村状況（2007.5.15現在）

集落	世帯			人数		
	住民登録	帰村	帰村率	住民登録	帰村	帰村率
種芋原	159	129	81.1%	446	337	75.6%
虫亀	121	107	88.4%	359	298	83.0%
竹沢	70	58	82.9%	230	157	68.3%
間内平	23	18	78.3%	64	45	70.3%
菖蒲	6	4	66.7%	16	14	87.5%
山中	11	8	72.7%	48	34	70.8%
油夫	12	3	25.0%	33	14	42.4%
桂谷	32	19	59.4%	77	44	57.1%
梶金	26	0	-%	77	0	-%
木籠	21	0	-%	49	0	-%
小松倉	20	9	45.0%	47	24	51.1%
大久保	11	0	-%	21	0	-%
池谷	24	0	-%	55	0	-%
檜木	17	0	-%	63	0	-%
合計	553	335	64.2%	1585	967	61.0%

（長岡市山古志支所による）

また、4年半に及ぶ全島避難が2005年2月1日に解除された東京都三宅村の帰島率も2005年8月31日現在、世帯で75.8%、村民数で67.6%にとどまっており、ここでも災害でムラが細っていく様子が見えてくる。

## 2-2 帰らぬ理由

回答者の居住年数は、東山地区では61年以上が半数を超え、十二平は9割が100年以上と答えている。旧山古志も7割が半世紀を超えるなど、地域に根付いた暮らしをしてきた世帯がほとんどだ。

しかし、それでも帰らないという人たちの理由はなんだろう。

たとえば、旧山古志村民の場合、一番の理由は住まいの喪失（70.1%＝複数回答、以下同じ）だ。ついで、町の暮らしの便利さを挙げた人が46.3%、仕事場の滅失や新しい職場との距離など仕事面と答えた人が29.8%となっている。地盤が修復困難や防災面で不安など安全・安心を理由にした人も23.9%いた。

集落挙げて移転した十二平地区は8割が「土地・建物の修復に莫大な費用がかかるから」と回答。

ここでも「平地の便利さ」と答えた人が半数を超えた。

一方、株式会社サーベイリサーチセンターが<sup>5)</sup>2004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」を尋ねたところ、最も多かったのは「学校の問題があるから」で31.5%にのぼった。

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なっている。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%)が挙げられている。三宅島帰島住民アンケートでは「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%)があがっている。

2005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2008年3月、復興事業が終了するが、約200世帯のうち18世帯が帰らないという。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。

復興は、「医」(医療・福祉・看護)、「職」(仕事)、「住」(住まい)、あるいは「医」、「職」、「習」(教育機関)のどれが欠けてもうまくいかないといわれる。逆に、災害で意に反して疎開させられたものの、都市部の便利さに気づいた人たちがそのまま残留することから集落が細る、縮む現象が起きることが、今回の一連の調査で明らかになった。とくに、この疎開期間が長ければ長いほど影響は大きい。

### 2-3 裂かれたムラ

災害で裂かれたムラ、もともとの居住地ではどんな影響が出ているのだろうか。小千谷市東山地区の自由回答をみると、集団移転が進んで、各集落とも戸数が減り、残された世帯にとっては、テレビ組合の負担や集落運営費の増加など金銭面、草刈りや道路の清掃、観音様・鎮守様の冬囲い及び春の片付けなど共役の負担増、町内役員の複数役兼任など労務面、さらには、耕作放棄による土地の荒廃といった生産面など、各方面で影響が顕著になってきている。

さらに、震災前、生活をともにしていた近隣関係者や友人・知人らとの交流という感情面では、どんな変化が起きているのか「従前交流」について実態を聞いてみた。それぞれ設問が違うため厳密な比較はできないが、傾向をみるため「濃密」「希薄」という大分類で比較してみた。「濃密」は毎日の連絡から月に二、三度まで、「希薄」は交流が月に一度以下を目安とした。すると、能登半島地震の輪島、穴水、旧山古志地域、阪神・淡路大震災で被災し、阪神間の災害復興公営住宅に入居した人たちは、ほぼ同じ傾向を示し、6~7割の人たちが以前の知人・友人たちと連絡をとったり、会ったりしている様子だ。ところが、東山地区の「濃密」グループは3割弱にとどまり、ほかの地域とは全く違った傾向を見せた。

ムラを裂いて出て行ったグループに対する感情的わだかまりが調査結果にも如実に出ており、今後の復興面では他の地域のように旧に復する手法はとれないことがうかがえる。

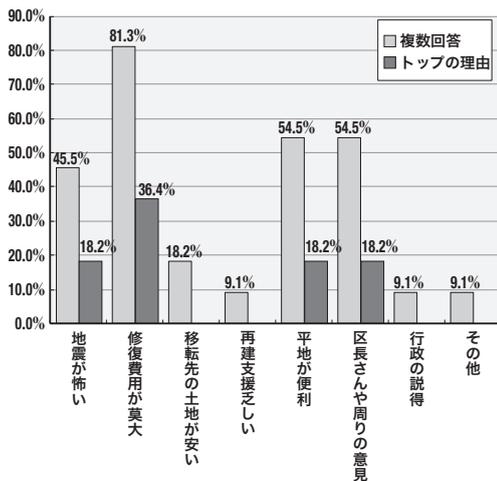


図4 集団移転の理由 (小地谷市十二平地区：割合)

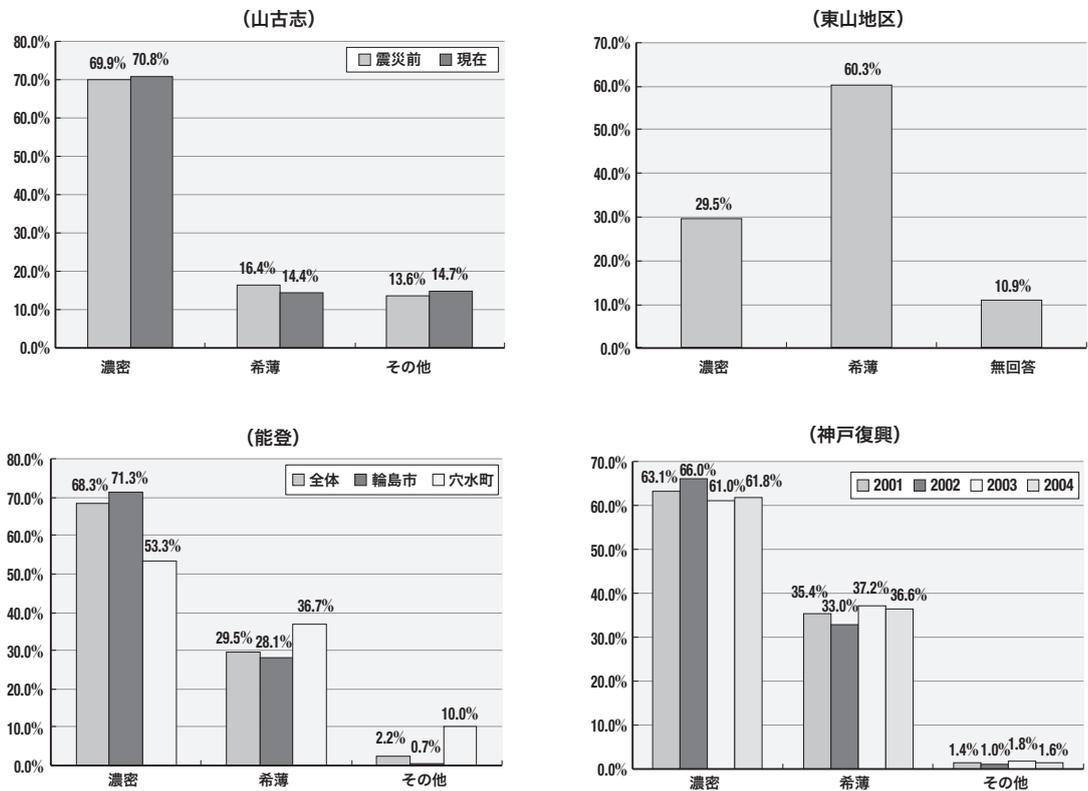


図5 従前交流

### 3 家族の変化

集落が痛手を受けた以上、影響は家族にも及ぶ。調査対象の世帯に対し、能登（輪島・穴水）については「震災前」と「現在」、旧山古志と東山には「震災前」「仮設住宅入居時」「現在」、神戸の復興住宅入居者に対しては「震災前」「復興住宅入居時」「現在」について家族構成の変化を尋ねた。

#### 3-1 高齢化

まず、年齢構成を19歳以下の学齢期、20歳～59歳の働き盛り、60歳以上の高齢者という、3つの年齢階層で比較した。特徴的なのは、軒並み高齢化率が高まっていることだ。それも東山地区を除くと60歳以上の占める割合が半数を超えており、被災地域は超高齢化の様相を呈している。

高齢社会白書（平成19年版）によると、高齢者と子どもの同居率は年々、低下しており、1999年には5割を割った。反面、一人暮らしや夫婦のみの高齢者世帯は大幅に増えており、2005年には51.6%とこちらは5割を超えた。そこで、被災地域を見てみると、単身・夫婦のみ世帯が5割を超えているのは、神戸の復興住宅と能登。神戸73.8%、能登63.4%と、いずれも全国平均を上回った。一方、旧山古志と東山は、高齢化は進んでいるものの多世代同居の家族形態はかろうじて維持されている。

ただ、学齢期（未成年者）の割合は、「神戸復興」以外、軒並み低下している。疎開先、移転先の学校に特例として通学するうち、進学時期を迎えたり、通学の便利さ、塾や友達の関係もあったりして、そのまま居残ってしまうようだ。

### 3-2 中抜け現象

高齢化は同じだが、他の被災地域と異なる特徴的な変化が起きているのは、阪神・淡路大震災で被災した人たちが入居する災害復興公営住宅だ。学齢期の子どもたちが他地域と違って微増、60歳以上は大幅増加しているの、働き盛りの階層だけが細っているのだ。

働き盛りの壮年期層だけが減る、いわゆる「中抜け」といわれる現象は、2004年の震災10年調査<sup>6)</sup>で、すでに顕在化していたが、今回の調査ではこの現象がさらに強まった。

では、こういった中抜け現象がなぜ起きるのか。今回、初めて家族の変動理由を聞いてみた。

すると最も多かったのが、死亡で53.3%。ついで、独立36.2%▽離別7.9%▽単身赴任1.3%▽出稼ぎ0.7%▽蒸発0.7%となった。ただ、この変動理由を生じた構成員が壮年層かどうかまでは聞いていないので、死亡の中には高齢者も随分、含まれていると推測される。

また、高齢者の独立や出稼ぎは、あまり考えられないので、壮年層がいなくなった理由の大半は、独立や仕事のための赴任、出稼ぎと考え

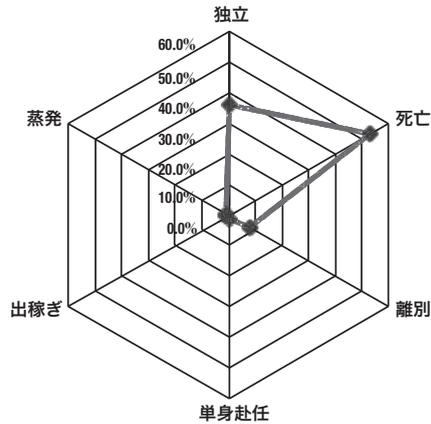


図7 家族減少の理由

られる。

倒壊だけでなく、火災による被害も大きかった神戸市長田区では、地場産業のケミカルシューズ工業が集中した地域と、いくつもの商店街が連なる住商混在地域が壊滅的な被害を受けた。働く場と住まいが混在して建て込んである地域で、住居は長屋や低層のアパート、文化住宅が多く、家賃は2~3万円と低額のところを中心だった。老朽、狭小な建物が多く、安全面からは大きな問題を抱える下町ではあったが、反面、「履歴書なしに働けた」「高齢者が一人暮らし、寝たきりになっても、隣近所の支えで生活できる」といわれた。介護や福祉サービスが受けられない「貧しさ」という負の側面も合ったが、一方では、ここから生きていけるという「コミュニティ」も確かにあった。

2000年の鳥取県西部地震で、当時の片山善博知事が「コミュニティを守る」を理由に住宅再建を公的資金で支援した際、「都市にはコミュニティがないから、公費による住宅再建支援は法制度化できない」という反対論が一部で展開された。しかし、神戸のような大都市でも単に隣り合って住んでいるという地理的な状態ではなく、経済・社会・文化的な統合状態にあるコミュニティが下町にはあるのだ。

現に「従前交流」の意識調査でも、神戸の復興住宅街は、能登や旧山古志と同じように従来、住んでいた地域との交流が依然、濃密である。能登や旧山古志では、その濃密な「想い」は地域社会

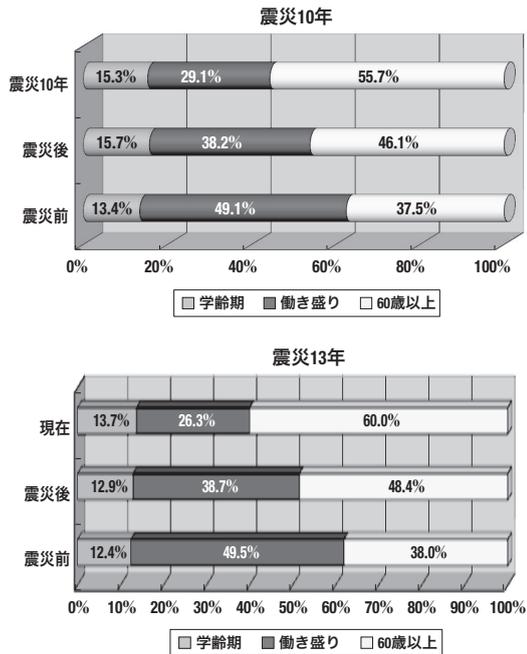


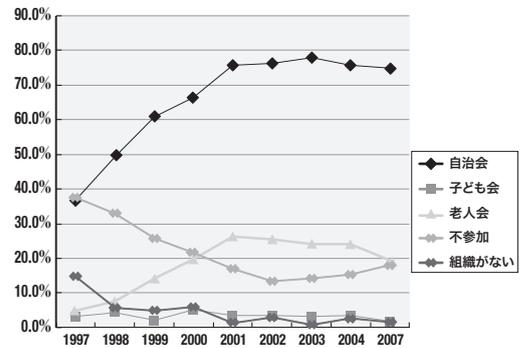
図6 中抜け現象

の復元力として働くが、神戸の場合、すでに従前の居住地は、いわゆる「よそ者」にとって代わられており、あるいは地主階層によって賃貸住宅のない地域への「切り替え」が行われているため、想いは果たせず「行き場のない不満や憤り」に転じることになる。従って、本来は現在居住している復興住宅街を「終の棲家」としななければならないにもかかわらず、「力のある層」は働く場を求めて復興住宅から「吸い出されていく」中抜け現象が起きることになる。復興住宅が中心市街地から遠く離れた地理的に不便な場所に多く建てられたことも中抜け現象を加速させていると見られる。大企業に勤めるサラリーマンのようにマイカー通勤できるような経済状態ではなく、住商混在地だからこそ生活できる、という点が見落とされていた。

壮年層が出て行く中抜け現象のため、残された復興住宅の高齢化は目を覆うばかりで地域活動も行政のてこ入れにもかかわらず、自治会以外はほとんど育っていない。その自治会でさえ、今回の調査では「1人の反対の意見で自治会がなくなり、年寄りの人が不安を感じている。やはり自治会はある方がいいと思うから」「自治会が入居時はあったが、自治会はいらないという人がいて、なくなった。あれば心強いのにと思う」「市住ですが、住んでいる棟だけ自治会がありません。(作ることに反対する人がいますので!!)」「いろんな行事があって良かったが今は無いので淋しい」といった声が寄せられ、震災後は行政や周りの支えで、コミュニティの育成を始めた地域も、高齢化、中抜けとともに活力を失いつつある様子がかがえる。

ただ、よくわからないのは壮年層の中抜け現象が起きているのに学齢期（未成年者）の割合が増えている点だ。従来のような低額家賃の長屋や文化住宅は姿を消している。加えて、新たに働ける場所は低賃金。働きに出るのに子どもは足でまといになる。おじいちゃん、おばあちゃんのもとに置いて、とりあえず働きに出る、という構図が推測できるが、今回の調査では、これを裏付けるデータは得られなかった。

いずれにせよ、ファジーな折り合いをつけて社会的弱者もなんとか生きて行けた下町を一掃し、



	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2007
自治会	36.8%	49.3%	60.8%	66.4%	75.7%	76.2%	77.8%	75.6%	75.0%
子供会	3.2%	4.3%	2.2%	5.2%	3.4%	3.6%	3.2%	3.6%	1.8%
老人会	4.8%	7.7%	14.2%	19.8%	26.3%	25.6%	24.2%	24.2%	19.4%
不参加	37.6%	33.0%	25.8%	21.6%	16.9%	13.4%	14.2%	15.4%	18.2%
組織がない	14.8%	5.7%	5.0%	6.0%	1.2%	3.0%	0.8%	2.6%	1.6%

図8 まちの熱度（神戸復興住宅）

人工的な居住区に変えたところに大きな問題があったことだけは間違いのない。

### 3-3 仕事の変化

各被災地で共通しているのは、災害を境に無職の割合が増えることだ。人為的に高齢者が集められた神戸の復興住宅は別にして、もともと高齢化率の高い中山間地が被災しているとあって、主な収入源を年金とする被災者も多い。

2007年末、被災者生活再建支援法が改正され、全壊し、住宅を建て直す世帯には300万円の支援金が支給されることになったが、それだけでは家は建たない。しかし、年金生活者ではローンを組むこともできないだけに、調査結果は、これからの高齢化時代における復興対策の難しさを先取りした形となっている。

一方、仕事で災害によって大きな影響を受けているのは農業だ。災害を経て農業を再開する割合は極めて低く、そのまま離農してしまうケースも少なくないと思われる。

集団移転した十二平地区も震災前、農業従事者は3人あったが、移転後は1人となった。また、一般に想像されるより中山間地の農業従事者の割合は低く、棚田で有名な旧山古志でさえ震災前、すでに2割を切っていた。農業収入を主な収入源

表4 無職者、年金等を主な収入源とする世帯の割合と農業従事者の割合

		震災前	現在	増減
無職の割合	能登	42.9%	49.9%	7.0
	旧山古志村	33.5%	45.7%	12.2
	東山地区	24.4%	27.1%	2.7
	神戸復興	36.5%	67.2%	30.7
年金・福祉手当などを主な収入源とする世帯割合	能登	42.5%	/	/
	旧山古志村	44.2%		
	東山地区	30.2%		
	神戸復興	43.2%		
農業従事者の割合	能登	2.3%	1.4%	-0.9
	旧山古志村	17.3%	8.4%	-8.9
	東山地区	9.8%	7.7%	-2.1

に挙げた割合も、震災前で、旧山古志が3割弱、東山は2割余り。能登にいたっては3%弱にとどまっており、復興施策を講じる場合、地方は農業という先入観念にとらわれないようにすることが大切だ。

とはいえ、住む場所にあまり左右されない給与生活者が増えるということは災害を経て、人口が流動する恐れが常に潜んでおり、今後の災害でも無視できない要素である。

## 4 まとめ

災害で被災者が動くたびに、都心への「居残り」や、不便な復興住宅からの「吸い出し」などの現象が起き、集落が壊れていく。被災家族も壮年層の「中抜け」現象や学齢期の子どもと母親の「都心残留」、さらに移転などにより棄農が進み、無職化・年金依存など世帯の衰退化に拍車がかかっている。

被災集落を壊さず、従来の社会経済活動を継続させるためには、できうる限り、自宅敷地内仮設住宅や集落内に分散仮設、分散復興住宅を配置するなどして被災世帯を動かさないことが肝要だ。現在、災害救助法の運用にあたって、公然とは認められていない自宅敷地内仮設をメニュー化する必要があるだろう。また、被災し、撤去された被災住宅跡に戸建ての復興住宅を建て、当該被災世帯の入居を認める。行政が被災者に払う地代と被災者が行政に納める家賃で相殺するなどの手法も

あれば、年金生活者でも住宅再建はかなうことになる。

とはいえ、対症療法的な災害復興対策だけでは、限界があるのも事実だ。災害はその社会が抱える病巣を一気に顕在化させるため、根本治療がなければ多少、死期を遅らせるだけになる。もちろん、復興の対象についても議論がある。

たとえば、新潟県中越地震の折、過疎・高齢化が進む山古志村に巨額の公費を投じて復興させる必要があるのかといった是非論がやかましかった。しかし、目先の費用対効果では論じられない日本列島のひずみが背後にあることを忘れてはならない。

### 4-1 集落消滅

朝日新聞が2007年10月5日付朝刊で紹介した集落状況調査に関する解説記事で、その問題点を指摘しよう。

#### 「2643集落消滅の恐れ 限界集落、展望示す時（解説）」

住民の減少と高齢化で、祭りや道路清掃などができなくなった「限界集落」が全国で増えている。山間地の集落で人の姿が消えると、山の荒廃や田畑の放棄が進み、里山の生態系も崩れていく。打つ手はないのだろうか。（地方部 高倉正樹）

限界集落は、65歳以上の高齢者が半数を超え、冠婚葬祭など共同体の機能の維持が難しくなった集落のこと。大野晃・長野大教授（山村環境社会学）が「過疎という言葉では伝えきれない深刻な事態を表したい」と提唱した。

国土交通、総務両省の集落状況調査では、昨年（2006年：筆者注）4月時点で3256集落がこの定義に当てはまる。前回調査（1999年）から7年間で191集落が消滅。さらに2643集落が将来、消滅する恐れがあり、うち423集落は10年以内に消える可能性がある。

高齢者ばかりが残った集落の暮らしは年々厳しさを増している。バスなどの公共交通は廃止され、通院や買い物は片道数千円のタクシーが頼り。自治会が解散した集落では夏祭

りや集会がなくなった。野菜を作っても消費地に運ぶ手段がなく、捨てたり堆肥たいひにしたりする農家もある。

影響は生態系、さらに下流域にも及ぶ。水田が耕せなくなれば、やがてカエルやホタルがいなくなる。間伐が行き届かない山林は本来の保水力を失って沢やわき水が次々と枯れ、逆に大雨の時は鉄砲水や土砂崩れが起きる。高知県の仁淀川や物部川でアユやシラスの不漁が続くのも、上流の山が荒れ、川や海に流れ込む栄養分のバランスが崩れたためとみられている。

また、財団法人・農村開発企画委員会の2005年の実態調査では、衰退した集落を抱える自治体の24%で、耕作放棄地への粗大ゴミ・産業廃棄物の不法投棄がみられた。

国土利用の面でも、現状は極めて不均衡だ。総務省の統計では今年3月、東京、名古屋、関西の3大都市圏の人口が全人口の半数を初めて超えた。農山村の空洞化は食料自給率の低下にもつながる。

(中略)

限界集落に至る過程には後戻りできない「臨界点」がある、というのが小田切徳美・明治大教授（農村政策論）の説だ。各地の実態分析によると、集落の壮年人口（30～64歳）が4人を切ると、どんな対策を打っても効果がないという。限界集落条例を作った綾部市も「集落の住民の中心は70～80歳代。このタイミングを逃したら手遅れになる」と焦燥感をにじませる。

そもそも、まばらにしか人が住まない集落を行政はどこまで支えられるのか。交通の便のよい中心地に住居を集めれば高齢者は安心だし、行政コストも縮減できる——。そんな議論も始まっている。「これだけ限界集落が広がると、すべてを守るのはもう不可能。住民の痛みは伴うが、『集落移転』という選択肢もタブー視すべきではない」と総合地球環境学研究所（京都市）の林直樹研究員は訴える。

限界集落の出現は、これまで耕地や居住地を拡大し続けてきた人間活動が、縮小に転じ

る転換点とみることもできる。7月の参院選で、自民党が農山村部を多く抱える1人区で惨敗し、にわかに地方の疲弊対策が政治課題として浮上したが、今さら急場しのぎの対応は意味がない。人口減・高齢化時代を迎え、バランスのよい国土利用はどうあるべきか。政府が大局的な視点で展望を示す必要がある。

#### 〈集落状況調査〉

過疎地域の市町村に管内の集落についてアンケートしたもの。人口・世帯規模、高齢者割合のほか、消滅の可能性がある集落の推定数も聞いた。今回は6万2273集落が対象。平均人口は約183人で、約1割は10世帯未満の小規模集落。

## 4-2 ネットカフェ難民

一方、都会で問題となりそうなのが、ネットカフェ難民ら住宅喪失者だ。厚労省の2007年6、7月調査によると、ネットカフェや漫画喫茶の終夜利用は1日当たり約6万900人。このうち、住宅喪失者とみられるのが1割弱の5400人と推測されている。内訳は、アルバイトや派遣労働などの「非正規労働者」が約2700人、休職中の「失業者」が約1300人、職を探していない「無業者」が約900人、正社員が約300人などとなっている。この中には「ワーキングプア」と呼ばれる貧困者も多く、首都直下地震などでは避難所、仮設住宅入居などをめぐって社会問題化しそうだ。

いずれにせよ住宅喪失者は、被災者支援施策のほとんどらち外となっており、復旧・復興対策の中でどこにも位置していない。今回の調査でもこの問題は、まったく想定に入れておらず、今後、対応策を考える上での状況分析を進める必要がある。

## 4-3 課題

今回、一連の調査を進めている途中で被災者生活再建支援法が改正され、法制定後、延々と議論が続いていた住宅の本体支援に使えることになった。能登半島地震や中越沖地震にも事実上、遡及

して適用されることから、中越地震や福岡県西方沖地震など過去の災害と住宅再建で違いが生じるかどうかなどを追跡調査、その政策効果を評価する必要がある。

注)

- 1) 寺沢、朝日、中山、小栗山、岩間木、首沢、荷頃、蘭木、塩谷、十二平

交付要綱

平成 17 年 9 月 21 日

告示第 69 号

(趣旨)

第 1 条 本市は、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律（昭和 47 年法律第 132 号）又は新潟県防災のための住宅移転事業実施要綱（昭和 56 年 7 月 1 日制定）に基づいて設定された移転促進区域内から、住宅の移転を行う者に対し、予算の範囲内において補助金を交付するものとし、その交付に関しては、小千谷市補助金等交付規則（昭和 44 年小千谷市規則第 4 号。以下「規則」という。）及びこの要綱の定めるところによる。

(用語の定義)

第 2 条 この要綱において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号の定めるところによる。

- (1) 離農 農業に従事していた主たる生計維持者が、主としてこれらの収入により生計を維持していた場合であって、次のアに該当し、かつ、移転後にイのいずれかの事由により、これらの収入により生計を維持することが困難となった場合をいう。

ア 農業経営面積が 10 アール以上である者

イ 農業に従事することが困難となった事由

(ア) 災害のため経営耕地が 80 パーセント以上壊滅したとき。

(イ) 自己所有地を売却又は賃貸等により継続して耕作を行わなくなったとき。

(ウ) その他これらに類すると認められるとき。

- (2) 補助事業者 補助事業を行う者

(補助対象事業)

第 3 条 補助金の対象となる事業は、次に掲げるとおりとする。

- (1) 移転促進区域内からの住宅移転事業（以下「個別移転事業」という。）
- (2) 移転促進区域内から市が造成する住宅団地に住宅を建設する事業（以下「集団移転事業」という。）

(補助金の額)

第 4 条 前条に規定する事業を行う者に対し、次に定める額を補助するものとする。

- (1) 個別移転事業の場合

ア 住宅の建設又は購入を目的として資金を金融

機関から借り入れた者にあつては、借入金利子（年利率 8.0 パーセントを限度とする。以下同じ。）を計算し、利子総額 3,100,000 円を限度とした利子相当額を補助し、住宅の建設又は購入及び当該住宅のための用地の購入を目的として資金を金融機関から借り入れた者にあつては、借入金利子を計算し、利子総額 4,060,000 円を限度とした利子相当額を補助する。

- イ 従前の家屋の取壊し、家財道具の運搬等を行う者に対し、1 戸当たり 780,000 円を限度として補助する。この場合において、離農する者に対しては、補助の限度額 780,000 円を 2,372,000 円とする。

- (2) 集団移転事業の場合

ア 住宅の建設又は購入を目的として資金を金融機関から借り入れた者にあつては、借入金利子（年利率 8.0 パーセントを限度とする。以下同じ。）を計算し、利子総額 3,100,000 円を限度とした利子相当額を補助し、住宅の建設又は購入及び当該住宅のための用地の購入を目的として資金を金融機関から借り入れた者にあつては、借入金利子を計算し、利子総額 4,060,000 円を限度とした利子相当額を補助する。

- イ 従前の家屋の取壊し、家財道具の運搬等を行う者に対し、1 戸当たり 780,000 円を限度として補助する。この場合において、離農する者に対しては、補助の限度額 780,000 円を 2,372,000 円とする。

- 2 前項の補助対象事業に他からの補助金又はこれに類する収入がある場合は、その額を控除した額を補助対象経費とする。

(補助金の交付申請)

第 5 条 補助事業者は、市長に補助金の交付を申請するものとする。

(交付決定)

第 6 条 市長は、前条の規定による申請があったときは、その内容を審査し、補助金の額を決定したときは、その旨を当該申請をした者に通知するものとする。

- 2 市長は、補助金の交付決定に当たって、補助金の交付目的を達成するために必要な条件を付することができる。

- 2) 小千谷市防災住宅移転事業に係る住宅移転事業費補助金。
- 3) 2007 年 2 月 26 日、2000 年度山古志村電話帳に登録されている全世帯にアンケート用紙を発送、回答のあった 777 通について分析した。
- 4) 2006 年 1 月 17 日、神戸市私学会館で開かれた「阪神・淡路大震災 11 年メモリアル集会」で三宅村村議・寺本恒夫が発表した報告「三宅島婦島者・未婦島者の現状」より。
- 5) 本社：東京都荒川区西日暮里 2 丁目 40 番 10 号、〒116-8581（電話）03-3802-6711

- 6) 朝日新聞在籍時代、2004（平成16）年11月20日～11月28日にかけて、神戸市内15団地、西宮、芦屋、伊丹、宝塚、川西、三田6市の阪神地域7団地、明石、高砂両の西部地域2団地の計24団地500世帯を対象に実施した。

【『2007年度被災地復興意識調査報告』2008年3月31日】