

## コミュニティ復興の集団主義を超克する 人間復興の制度構築に向けての一考察

山中 茂樹<sup>1</sup>

### 要約:

災害からの再生を考える際、「人間の復興」を究極の理念と考え、政策・制度化をめざすのだが、どうしても相性の良くないのがコミュニティ復興だ。もともと関東大震災の折、人間復興を提唱した厚生経済学者・福田徳三がコミュニティの復興にいっさい言及していないことがある。借家文化だった大正期の東京、とりわけ文化人にはコミュニティの認識が乏しかったことがあるのかもしれない。現に被災した地方出身者たちは出身県が東京に設けた出先機関で無料切符をもらい、復旧・復興期間、ふるさとへ帰っている。東京でコミュニティ再建に頑張った話をあまり聞かないのは必然といえるかもしれない。また、人間の復興はJ・ロールズの唱えたりベラリズムと親和性が高い。政治・信条の自由を正義の原理とするだけに戦時中の隣組や江戸時代の五人組など相互監視組織とは相容れない。ともすれば集団主義に走りがちな地域組織には、どうしても警戒感が先行するのだ。とはいえ、現代日本の地方では依然として集落の地域組織は健在で、しかも災害の急性期や亜急性期には力を発揮する。大都市部でも下町ではご近所の底力が再認識され、阪神・淡路大震災の直後は、ことあるたびに「コミュニティは大切だ」と合言葉のように唱えられた。独居老人にいたっては寝ている部屋を近隣の人たちに知っておいてもらえば、いざというとき助けが来るとの神話まで生まれた。しかし、2004年には長野県で有線放送の電話番号簿に載っていた、家族構成などの個人情報から独居老人を見つけて盗みに入る連続強盗殺人事件が発生した。有線放送電話番号簿には、検索の便宜を図るため代表者（世帯主）以外に同居家族欄が設けられ、同居者全員の氏名を掲載している事例があった。地方の同じ地区内だと同姓が多いことや、3世代同居が多く、相手先を探しにくいという事情もあって、利用者から家族欄公開の需要があった。この形式の番号簿では、独居者だと家族欄が空欄となり、容易に判別されてしまう。個人情報の公開は、一つ間違えれば地縁ストーカーを生み出すことにもなりかねない。この難しい個人の尊重と地域社会の維持という関係に新しい制度的視点を持ち込み、人口減少時代の人間復興とコミュニティ再建を考えようというのが本論考の目的である。

**キーワード:** 人間復興、正義論、コミュニティ、集団主義的復興、アイデンティティ、二地域居住、準市民制度

<sup>1</sup> 関西学院大学災害復興制度研究所顧問・指定研究員

## はじめに

災害復興をめぐって、個人と地域（コミュニティ）の利害が相反する場合、地方政府は安心・安全情報を隠匿したり、ねじ曲げたりすることにより、個人に同調行動や協力的行動を強いる集団主義的復興をめざすことがあることを私たちは東日本大震災で学んだ。被災して住まいを失い、避難所から応急仮設住宅、さらに災害復興公営住宅に移るとき三度にわたってコミュニティが壊されたとの教訓を学んだはずの阪神・淡路大震災の被災地で、四度目のコミュニティ破壊が自治体によって強行されるというあり得ない現実も目の当たりにした。関東大震災の折、帝都復興を推し進める内務大臣・後藤新平（1857-1929）に異議を申し立て、「生存権擁護」を主張した厚生経済学者・福田徳三（1874-1930）の想いである「人間の復興」を思想化し、制度化していくことこそ集団主義的復興を克服する手立てになるだろう。生まれついで格差を是正し、「社会の正義」と「個人の幸福」が合致する道筋を探り当てようとした米国の政治哲学者、ジョン・ロールズ（1921-2002）の正義論は福田の厚生経済の思想を強化するものであり、「最も不遇な人々の状態を改善することこそが社会の厚生・福祉」という最小不幸の考え方は、災害復興にも相通じるものである。一方で、人それぞれの人間性は、共同体の文脈の中に埋め込まれており、文脈の中で豊かな関係性を築いてこそ、人々は「自分は何者なのか」という「アイデンティティ」を認識することになるという考え方がある。NHKの「白熱教室」で話題になったハーバード大学のマイケル・サンデル教授らが唱える「共同体主義（コミュニタリアニズム）」だ。東京電力福島第一原子力発電所の炉心溶融事故で全国に避難した人たちを支えるのもアイデンティティ、一種の帰属意識であり、災害復興において決してコミュニティ（ふるさと）を無視できるわけではない。本論考は、時として利益が相反する人間復興とコミュニティ復興とを共存させる手立てを考え、いくつか解決策の原型提示をめざしている。

## 1 災害復興とコミュニティ

一口に「コミュニティ」というが、どのように定義するのか。1969年9月、経済企画庁の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会が発した報告書「コミュニティ——生活の場における人間性の回復」によると、コミュニティとは「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」と、いささかきれいな事過ぎると思われる定義がなされている（横道 2009）。また、1971年4月、自治省（現総務省）は「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を定め、同年度、全国に40のモデル・コミュニティ地区を設置した。おおむね小学校の通学区域程度の規模を基準とし、市町村には住民参加のもとコミュニティ整備計画を策定することを求めている（自治総合センター 1983）。

国民生活審議会調査部会の報告書によると、都市化にともなう職住の空間的分離から「町内会群—住民一般」という戦前からのルートが断絶、無関心型住民層が生まれ、町内会・部落会など従来の地域共同体が崩壊していく中、生活の充実を目標としてめざめた市民型住民層に支持を受けたコミュニティの成立が望まれる、としている（国民生活審議会 1969）。

しかし、官製のコミュニティづくりは全国津々浦々に浸透したとは思えず、被災地では依然として旧来の地域共同体が健在だった。

いくつかの事例をみてみたい。

### 【福岡県西方沖地震】

たとえば、77戸が全半壊、一人が亡くなり、重軽傷者1,000余人を出した2005年3月20日の福岡県西方沖地震で、8世帯39人が三日三晩、ビニールハウスで助け合って生き抜いた福岡市西区西浦地区など、その典型例だろう。糸島半島の突端に位置する、この漁村では、1940年代から戦後にかけて約40年間も、男子は中学卒業の翌日から「青年宿」<sup>1)</sup>に入宿、結婚するまで共同生活を送った。最初の1,2年は「使い組」とよばれ、



図1 玄界島と糸島半島

出所 博多湾大図鑑

<http://www.asocie.jp/hakatawandatedate1.html> 20220422

雑用を担当し、目上の人との接し方や漁のしきたり、緊急時の行動などを学んで、地域の大人に仲間入りした。難破船の人命救助を最優先する意識も徹底的に植え付けられた。一人の失敗は同期生全員の連帯責任で、80畳の大部屋で120人前後が暮らし、強い絆が生まれた、という。

この地震で、やはり大きな被害を受けた、博多湾に浮かぶ周囲約4km、約700人が暮らす玄界島でも同じような例がみられた。被害は、島に建つ家屋の約7割、214戸が全半壊する壊滅的なものだったが、復興にあたっては、被災した住宅以外も含め全地域で、不良住宅を除去し、新しい住宅を再配置する小規模住宅地区改良事業を展開、3年間で復興を成し遂げた。

玄界島は、お椀を伏せたような形をした島で、島のほとんどは斜面地。漁港埋立地以外に平坦な土地はない。このため、島の斜面を開発するにあたって、「がんぎ段」とよばれる石段を下から積み上げて坂道をつくっていったことで、民俗学的にも知られている。それだけに島民の結束力を物語るエピソードは枚挙にいとまがない。家を建てる時は、多くの人が漁を休み、資材を港から現場に運びあげる。2004年7月、当時の寺田至・自治会長が、古家を解体して家を新築した際、約150人の若手漁師が手伝った。それでも提供するのには昼と夜の食事だけだったという。1971年7月に設立された「少年少女消防クラブ(BGFC)」は、昼間の島を守る貴重な戦力で、夕刻の島内放



写真1 福岡県西方沖地震で斜面に建つ住宅の7割が壊れた玄界島(2006年6月山中撮影)

送も担当する。20人近い中学生全員が隊員で、今回の地震でも地震直後、ブレーカーを落とし、ガスの元栓を閉め、足の悪いお年寄りを背負って公民館へ避難した。絆を強めるきっかけとなったのは、昭和30年代(1955-1964)の漁業不況や漁協の公共事業の放漫経営によって島全体が経済危機に陥ったときのことだ。経済再建に取り組むため、渡海船で運ぶのは生活必需品だけ(菓子・清涼飲料水はダメ)、禁酒・禁煙を毎月10、20、30日に実施(違約金1,000円)し、未成年者はネクタイを禁止するまでしたという(宮本常一1970)。

### 【新潟県中越地震】

死者68人、全半壊1万7000棟に上った2004年10月23日の新潟県中越地震では、震源地の北魚沼郡川口町(現長岡市)木沢地区で、集落外につながるすべての道が寸断し、孤立したため、2日目、住民自身が重機を持ち出し、3日目に道を切り開いた。ビニールハウスには近隣の住民が集まり、「みんなにマンマ食わせねばなんないから古い米でいいから、ある人はもってきた。大きな釜がある人は出して。薪ストーブがある人はもってきて」避難生活をしのいだ。

一方、小千谷市塩谷集落でも、多くの家が崩壊したが、人々が発電機、投光器、チェーンソー、ジャッキを持ち寄り、9人を救出。二人の村民が13km離れた市街地へ徒歩で助けを求めに向かった。



図2 神城断層

出所 (株)土木管理総合試験所  
<https://www.dksiken.co.jp/blog/newsdate201530354>

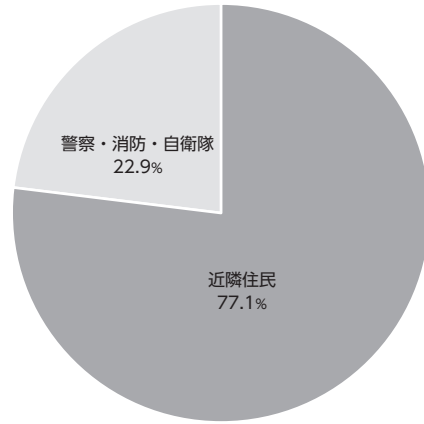


図3 近隣救出

出所 平成26年防災白書

【長野県神城断層地震】

全半壊が200棟を超えた2014年11月22日発生の「長野県神城断層地震」だが、近隣の住民が、下敷きになった人を家屋の中から救出すなどして、一人の犠牲者も出さなかったことから「白馬の奇跡」とよばれた。被害が大きかった白馬村神城(堀之内地区)では、26人が倒壊した民家の下敷きになるなどしたが、全員が救出された。農村部ということもあり、農機具や山林整備に使う機具を持っている家が多く、チェーンソーやジャッキを使って救出にあたった。白馬村では地震の4年前から「災害時住民支え合いマップ」を作成。災害時に自力避難が困難な高齢者や障がい者ら要支援者のいる住宅には赤い○印のマーク、手助けする側に青い○印のマークをつけるなど、住民が助け合える仕組みを構築していた。

【2019年台風15号】

道路は倒木や電柱でふさがれ、電気も電話も使えない——。台風15号が直撃し、ほぼ孤立状態となった千葉県南房総市の大井地区。270人ほどが暮らし、多くが65歳以上のお年寄りという集落を9月9日、猛烈な風が襲った。市街地に向かう道は使えなくなり、一時、孤立状態となったが、住民はチェーンソーなどを使って倒木を切り、車1台分だけ通れる道を確保。しかし、市内は当初、全域が停電したため、区長の芳賀裕(ゆたか)さん(67)らは「行政による支援は期待で

きない」と、地区独自の「災害対策本部」を2日後に立ち上げた。毎日午後1時に地区内七つの組の代表者らが集まり、住民の様子や生活に必要なものについての情報を共有。地区にあった10台の発電機を集め、集会所で携帯電話の充電のほか、炊飯器や洗濯機を使えるようにした。各家庭にあった米や給食センターが譲ってくれた食材などで、女性らが連日約100食分の弁当をつくり、お年寄りらに配達。さらに発電機で全世界帯を給電して回り、風呂にも入れるようにした。中心となったのは、2012年に地区でつくった自主防災組織「かわせみ」のメンバーたち。8年前の東日本大震災を機に「この地域は地震で道が崩れたらすぐに孤立する。1週間くらい自力で乗り切れるようにしないとイケない」と、備蓄品を定期的に見直し、防災訓練を繰り返すなどして災害に備えてきた。停電は17日に解消。翌18日、集会所で開かれた災害対策本部の最後の定期会議で、芳賀さんは「多くの協力で乗り切ることができ、感謝します」と住民に話しかけた(朝日新聞2019年09月19日付夕刊社会面を簡略化)。

※

災害とコミュニティの関係に強い関心が集まったのは、阪神・淡路大震災での「近隣救出」がきっかけだ。防災白書によれば、いくつかの抽出調査や推計があるが、瞬時に家が倒壊し、生き埋めになった人たちの77%余りが近所の人たちに救出された、との説が有力だ。

以来、「コミュニティが大切だ」と会議や講演



会、研究発表などで耳にたこができるほど繰り返されてきた。しかし、緊急時に力を発揮したのは「めざめた市民型住民層」ではなく、旧来型の地縁組織だった。

町内会や部落会など日本の代表的なコミュニティが「前近代的遺制」だとして、GHQ (General Headquartersの略。連合国最高司令官総司令部) に組織根絶を求められたのは戦後間もなくのこと。日本政府は1947年5月、「町内会部落会またはその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する政令」を公布し、サンフランシスコ講和条約が発効する5年後まで、この状態が続いた。町内会・部落会が復活してからも、学界では「封建遺制」だという議論は続いていたが、約40年後の阪神・淡路大震災で「旧来型」が一気に見直される格好となった。

とはいえ、政府がめざしたコミュニティは、町内会・部落会とは異なり、「市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭」によって構成される「開放的で信頼感のある集団」である。果たして、阪神・淡路大震災の教訓を語る人たちがどこまで、この定義を意識していたかは不明だ。

### 1.1 コミュニティ方程式

これまで見てきたとおり災害時に旧来型の「地域（コミュニティ）」が強く意識されたのは、主に農山漁村だ。雨露をしのげるビニールハウスがあったり、ガレキの下敷きになった人を助け出すチェーンソーや土砂で埋まった道路を開削する重機などが身近にあったりするの、都会では考えられない地域のスキルだろう。

もう一つ、被災者たちは漁業や農業など生業によって強い絆で結ばれているという要素も大きい。そこでは、小学校校区単位とか部落会とかいう単位はあまり意味がない。むしろ、その地域を成立させている構成要素にこそ注目すべきだろう。

たとえば、この構成要素を数式のように表せば次のようなコミュニティ方程式が成立する。

<p><b>地縁</b>（血縁・近隣住民）+ <b>地域性</b>（地域産業 + 安心・安全・希望 + 風土 + 習俗 + 言葉 + 食事） + <b>共同体感情</b>（共属意識） = <b>地域社会</b>（地域共同体）</p>
--

この方程式は、あくまで農山漁村を想定しており、成立するなら地域（コミュニティ）のサイズは、厳密に規定する必要はないだろう。大は自治体規模、小は部落会単位となる。

構成要素を少し細かく見ていくと、たとえば食事はソウルフードだ。能登井は奥能登地区で提供されているご当地グルメ丼である。2007年3月25日の能登半島地震の復興にあたって、石川県輪島市、珠洲市、穴水町、能登町や民間事業者、地域づくり団体によって設立された「奥能登ウェルカムプロジェクト推進協議会」が推進する「奥能登食彩紀行プロジェクト」のもとで開発された。食材は、奥能登産のコシヒカリを使用し、奥能登の水で調理、メイン食材に地場でとれた旬の魚介類や能登で育まれた野菜または地元産の伝統保存食を使用している。食器は能登産の器を使用し、能登産の箸は客にプレゼントされる。よく似たグルメ丼に東日本大震災の復興にあたって、開発された「南三陸キラキラ春告げ丼」がある。その特徴は何と言っても見た目の鮮やかさ。旬の海産物が華やかに盛り付けられ、「一口食べればお口いっぱい春の味覚が広がります」とある。東日本大震災の被災地で、典型的なソウルフードといえば、福島県双葉郡浪江町で、昔から親しまれている極太麺の「なみえ焼そば」だろう。約50年前、労働者のために食べ応えと腹持ちをよくするために考案されたという。通常の約3倍もある太い麺と、うまみたっぷりの濃厚ソース、豚肉とモヤシだけのシンプルな具が特徴だ。一味唐辛子を振りかけて食べるのが通な食べ方とされている。

ソウルフードとは、ある程度の歴史をもち好意的な思い入れをもたれている、その地域特有の食べ物のこと。もともとは米国南部の黒人の伝統的な料理のことだが、特に2000年以降の日本ではソウル（魂、精神）の意味から派生し、各地特有の郷土料理などを指すようになっていく。

言葉といえば、当然、方言のことだ。2011年

の原発事故で全村避難を余儀なくされた福島県飯館村の会社員渡辺富士男さんは福島市で約7年間、避難生活を送った。住み慣れた古里を追われ、ふだんの言葉で話せず方言への思いが募り、「方言に触れることができれば、少しは飯館を懐かしむことができるのではないかと考え、万人にどう分かりやすく伝えるか頭を悩ませながら村の方言をまとめた冊子を約1年かけて編集。2021年7月に700部を製作し、村役場や村内の道の駅などに置いたほか、住民にも配った。タイトルは「福島 飯館の方言『ほっと…』と『うそんこ』」。全99ページのカラー、A5判。900語以上の方言をあいうえお順に並べて、意味と例文、訳なども載せた（河北新報2021年8月22日6:00<https://kahoku.news/articles/20210821khn000048.html>）。

方言は、地域に暮らす人々の連携の基盤であると同時に、当該地域の文化財産でもあるが、医療現場や支援現場などでは方言が壁になり、意思疎通がうまくいかないこともある。このため、方言通訳の養成や方言データベースの構築なども検討され始めている。

風土、習俗は、自分の存在証明、つまり「アイデンティティ」を形成するうえで大きな役割を担っている。2014年秋に関西学院大学災害復興制度研究所が実施した福島県双葉郡大熊、双葉、浪江、富岡4町の避難住民調査で回答のあった1154人（回収率22.5%）についてアンケート結果を分析したところ、避難先で日ごろ、「ふるさと」について語ることがある人は76.5%にのぼった。「相馬野馬追<sup>3)</sup>」や「双葉ダルマ市<sup>4)</sup>」「夜ノ森桜まつり<sup>5)</sup>」など、有名な祭りや行事を挙げる人もいたが、圧倒的に多かったのは、春には山へわらびとり、夏は裏の川で鮎釣り、秋には山へきのことりや干し柿作り、さらには、「石熊にある神社で、毎年正月に御礼をもらう時、みんなで大きなたき火にあたり、今年1年の幸を語り合ったこと」といった具合に、神仏、自然、生活環境などを介した人と人との「関係」が生きていることへの想いが強かった。

豊かな近隣関係は、貨幣経済では得られない豊かな暮らしを保障してくれるはずだ。とりわけ近隣間の贈与経済は、現代の都会暮らしにはほとんどない慣習だろう。三宅島噴火災害で2000年9

月2日から4年半に及ぶ全島避難を終え、島に帰った平野祐康村長（当時）は、われわれのインタビューに「東京にいるときは魚も野菜もお金を出して買わなければいけなかったが、島に帰った途端、朝になったらどこからか食卓に魚や野菜がわいて出る」といって笑った。

南太平洋のマーシャル諸島で1954年3月1日に行われた米国のブラボー水爆実験によって被ばくしたロンゲラップ環礁の人たちが島々を転々としながら最終的にクワジュリン環礁のメジャト島に避難したのは1985年5月のこと。この島でようやくアイデンティティを復活させることができたのは、2000年にタコノキという植物の接ぎ木に成功し、タコノキの実を乾燥させてつくる「ジェンコン」というロンゲラップの伝統的保存食、この島の研究者・中原聖乃の言葉を借りれば「タコノキ羊羹」の生産を再開させてからだ。タコノキ羊羹で避難先の島人たちとの贈与経済を成立させることができ、ロンゲラップの人たちは心の安らぎ＝安心を取り戻せたという。まさにソウルフードによる贈与経済の成立が自分たちのアイデンティティ復活につながり、避難先でのコミュニティ再生のカギになったというのだ（中原2012）。

コミュニティ方程式で、とりわけ大切なのは、「地域産業＋安心・安全・希望」が地域性の中に含まれていることだろう。外来資本や企業城下町の産業は、この地域性の外に位置づけられる（これについては別途説明する）。

たとえば、三陸地方のような沿岸漁業の場合、地域産業は漁業、それも養殖漁業が中心になる。江戸時代に成文化された「山野海川入会」には「磯漁は地付き次第なり、沖は入会」とある。つまり「沖合は誰もが自由に魚介類を捕獲してもよい」が、「磯漁、つまり地先の漁業権は陸の村落境を基準にそれぞれの村落に帰属」と定められている。複雑な海岸線を持ち、沿岸漁業が盛んな岩手、宮城では、風波や潮流等、気象や海象の微妙な変化に応じて、養殖や定置網は1日に何度も施設の管理や操業が必要となる。また、定着性のアワビやウニの密漁監視はじめ、資源管理は海上にきめ細かく配置された漁業権と漁村との対の関係で成立するなど、生業と地域が密接な関係を持つ

ている。

一方、零細な漁家は、漁業以外の兼業所得や家族所得、多様な漁業の組み合わせ操業などにより漁獲変動の波を平準化して、漁家所得を維持する柔軟性を有することで漁村の存続を可能にしてきた。たとえば、NHK朝の連続テレビ小説「おかえりモネ」<sup>6</sup>でも、主人公は気象予報士、母は塾の教師、妹は水産試験場の職員、父は銀行員（後に漁師）、そして祖父が漁師という組み合わせで家庭を維持し、地域を守っていた。

地域産業が観光の場合どうだろう。すぐれた例として九州の湯布院（由布院）温泉街がある。「最も暮らしやすい町こそ最もすぐれた観光地である」をコンセプトに「生活型観光地」を標榜したのが成功の秘訣とされる。これといった名所旧跡もないが、ヨーロッパ型温泉保養地づくりをめざした。原木を温泉に浸ける「ゆがき丸太」、温泉熱を利用した花のハウス栽培。地元産の野菜を旅館で出し、農業と観光を結ぶことを心がけた。1970年代、畜産農家の経営難のため放牧地が売られそうになった際、町づくりグループが、全国に呼び掛けて牛のオーナーを募集する「牛一頭牧場運動」を展開。利子を払う代わりに、オーナーを招待して高原でバーベキュー・パーティーを開いたのがきっかけで、その後、名物イベントとなる絶叫大会も始められた。「湯布院映画祭」は、昔、映画会社で助監督をしていた旅館の主人が映画館のない湯布院で始めた「良い映画を見る会」が始まりだった。

特に気を配ってきたのが、外資の乱入や景観の乱れ、交通混雑だ。リゾートブームと共に押し寄せた外資の乱入は「ゆふいん」というブランドを使い捨てにする恐れがある。地場産業として地域で作ったものを地域の人たちが自分たちで加工して、自分たちで売っていくという地域内経済が、外からの大きな資本によってだんだん壊されていく。同時に、あちこちにいろんな店ができ始め、景観が乱れだし、町中で交通渋滞が起きる。そこで、1990（平成2）年に「潤いのある町づくり条例」や「景観デザインガイドブック」を作り、1000m<sup>2</sup>以上の開発行為を規制、建物の高さも5階建てまでとし、「小ぢんまりとした佇まいのある風景」を大切にしてきた。由布院駅の一つ手前の南由布

駅というところに大きな駐車場を設けて、一駅だけ電車に乗ってもらう「パーク・アンド・レールライド」やレンタサイクルを始め、村道に客馬車を走らせた。これこそ地域性の中で生業が存在しているいい例だろう（第220回都市経営フォーラム<sup>7</sup>『「ゆふいん」のこれまでとこれから』要約 <https://www.nikken-ri.com/forum/220.htm>）。

一方、産業が地域性の外にある場合はどうだろう。たとえば、福島県の原子力発電所だ。方程式で表せば次のようになる。二重取り消し線は、原発事故で毀損したコミュニティの構成要素だ。

**地縁**（血縁・近隣住民）+ **地域性**（風土+習俗+言葉+食事）+（-**共同体感情**）+ **地域産業**（税+雇用+安心・安全+希望）= **地域社会**（企業城下町）

2011年3月11日の東日本大震災を引き起こした地震・津波被害でメルトダウンを引き起こした東京電力福島第一原子力発電所の原発災害がコミュニティ方程式を根底から揺るがした。原発を頂点とする地域産業は壊滅的被害を受け、除染作業員や廃炉作業員が従来の住民にとって代わり、共同体感情も負の感情となってしまった。放射線の被ばくで、安心・安全要素もなくなり、明日への希望も持てないなか、全国へ避難した人たちは残留した近隣住民から、冷たい視線を向けられた。廃炉にともなうロボット事業やドローンの研究などの進出は地域性と何らかかわらない外資とあって、再びいつなるとき出ていくかわからず、依然として不安定なコミュニティ方程式となっている。

福島県選出で一時、復興大臣になった代議士が「私はロボット産業に期待しているんですよ」とテレビで答えていたが、地域性からはみ出た産業は決してコミュニティ復興につながらないことは原発誘致が失敗に終わったことから明らかだろう。地方にとって、いわば“外資”とでもいうべき産業は、一般的に頭脳部分は東京にあり、地方には単純労働力しか求めている。社員は東京に戻る日を指折り数えて出世競争に明け暮れ、業績が悪くなれば、たちまち現地工場は閉鎖されてしまう。共同体の中で個人を磨くといった機能は

まったく期待できない「進駐軍」であることを肝に銘じなければいけない。どうしても外資を導入するならば、一つの企業に頼る「プランテーション型<sup>8)</sup>」ではなく、多くの企業を競わせる「熱帯雨林型」をめざすべきだ。

## 2 ムラが縮む

地域産業と並んで、コミュニティを安定させるには「安心・安全・希望」が盤石であることが求められる。しかし、災害は地域産業と同様にこの大切な要素を揺るがせ、ムラを縮めるとともに、家族を壊す場合もある。過疎・高齢化といった地域が従来から抱えている社会的な病巣を一気に顕在化させ、衰退に拍車をかけるのだ。とくに「安心・安全・希望」を支えている「医」（医療、健康、福祉）、「職」（仕事、生業）、「住」（住まい）に「習」（教育）を加えた4要素が毀損されることは地域の存続に致命的な傷を負わせることもある。

### 2.1 縮む集落

2007年3月25日発生の能登半島地震から約8カ月が経過した同年末、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。輪島市では震災前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(2004年10月23日発生)から3年余りが経過した小千谷市東山地区はどうだろう。東山地区は旧山古志村、旧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<sup>10)</sup>)を総称する。2007年11月に実

施した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」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月、旧山古志村の全村民に郵送でアンケートしたところ、帰村希望者は約7割いたが<sup>11)</sup>、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%)にとどまった。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」とある。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。

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うかがえた。



## 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。次いで、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。地盤が修復困難といった防災面での不安など安全・安心面を理由にした人も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。複数回答ながら、「地震が怖い」と答えた人も45.6%にのぼり、安心・安全が保障されない中山間地の生活に区切りをつけたことがわかった。

一方、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」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。寄留している子どもの進学などに伴い、付き添っている母親も長期避難となっている様子だ。

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

月に復興事業が終了したが、当時、約200世帯のうち18世帯が「帰らない」と答えた。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時訪問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。いずれも暮らしの安心・安全を支える要素だ。

## 2.3 裂かれたムラ

災害で裂かれたムラのうち、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、春の片付けなど共役の負担増、および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交際にもなう感情面では、どんな変化が起きているのか「従前交流」についても実態を聞いてみた。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、三度までの交際を、「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、旧山古志地域で被災し、災害復興公営住宅など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った。ところが、東山地区の「濃密」グループは3割弱にとどまり、ほかの地域とはまった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、共同体感情にも毀損がみられた。

## 2.4 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」について家族構成の変化を尋ねた。

### 2.4.1 高齢化・単身化

まず、年齢構成を19歳以下の学齢期、20歳から59歳の働き盛り、60歳以上の高齢者という、三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。半面、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能登63.4%と、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た。

ただ、学齢期（未成年者）の割合は、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つたりして、そのまま居残ってしまうようだ。

### 2.4.2 無職化・年金依存

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。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300万円の支援金が交付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だ。

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、移転後は一人となった。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に挙げた割合でも、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%弱にとどまっておられ、復興施策を講じる場合、地方は農業という先入観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。

避難所開設や仮設住宅の建設などで被災者が移動するたびに、都心への「居残り」や、不便な場所に立地した復興住宅からの「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ろう。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。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制度があれば、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、衰退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も忘れてはならない。

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「2643集落消滅の恐れ 限界集落、展望示す時（解説）」で、そのあたりの問題点が指摘されている。

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られることもできる。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、にわかには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。

### 3 集団主義的復興

#### 3.1 原発災害

災害で避難が多ければ、ムラが壊れ、帰村も6～7割に止まる。しかも、帰ってくるのは高齢者が中心で、地域の高齢化・単身化・年金依存・病弱化が進む。この実態を背景に東日本大震災の放射線被ばく地では、村民の残留を画策して安心・安全を欺瞞し、集団主義的復興を推し進めようとしたケースがある。まさに、地縁で成立している旧来型コミュニティの負の側面が露呈した実例といえるだろう。

放射線量が年間積算20mSvに達するおそれがあるとする「計画的避難区域」に指定された福島県飯舘村だ。「農家の嫁」を村のお金でヨーロッパへ研修旅行に行かせる「若妻の翼」プロジェクトはじめ、「丁寧に、心を込めて、大切に」、という意味の「までい(両手)」を冠した「までいライフ」をキャッチフレーズにしたスローライフで一躍有名になったムラである。第5代村長、菅野典雄<sup>12)</sup>が、男性職員の育児休暇制度、子育てクーポンの支給、学校給食の100%村内産食材化へのチャレンジ、合併しない「自主自立の村づくり」などを強力なリーダーシップを発揮して全国的にも有名な村づくりを進めた。

ところが、2011年3月11日、東日本大震災の発生で東京電力福島第1原子力発電所の炉心溶融事故が発生した。

飯舘村前田地区の区長だった酪農家・故長谷川健一<sup>13)</sup>さんの著書『原発に「ふるさと」を奪われて——福島県飯舘村・酪農家の叫び』によると、

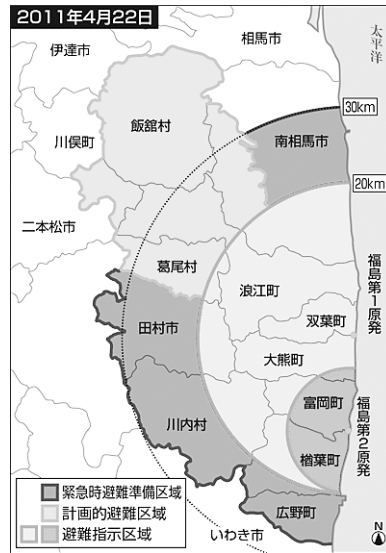


図4 飯舘村

出所 福島民友新聞【避難区域の変遷】原発事故から9年半…「全面解除」見えぬ将来  
<https://www.minyu-net.com/news/sinsai/serial/0906/03/FM20200911-535681.php>

菅野村長のムラへの執着は次のとおりだ。

当初、政府は同心円状に避難を進めたが、原発から北西に約40km離れた飯舘村に計画的避難区域の網がかけられたのは4月22日。しかし、原発事故から約1週間後の3月29日には、すでに京都大学原子炉実験所(現・複合原子力科学研究所)の今中哲二助教が放射線量の測定結果を菅野村長に報告(今中2014)。「(旧ソ連の)チェルノブイリ原発事故での地域区分なら、全住民が移住するレベルを何倍も超える汚染だと確信を持って言えます」と避難するよう勧告した<sup>14)</sup>。しかし、村長は「こういう放射線量を浴びながら生活できる術(すべ)はないのか」と涙を流しながら訊ねる。今中先生が「いや、そんなことはとても無理だ」と答えると、村長が「とにかくこのデータは公表しないでほしい」といった問答が、しばらく続いたという。このやり取りは、同席していた日本大学生物資源科学部の糸長浩司教授の証言だ(長谷川2012)。長谷川の著書から経過をたどってみよう。

3月30日

IAEA(国際原子力機関)が飯舘村の土壌を



測定。避難の基準として定めている 1m<sup>2</sup> あたり 10MBq の二倍に相当する約 20MBq の放射性ヨウ素が検出される。

#### 4月1日

長崎大学の山下俊一教授（当時）が村役場で村議や区長を対象に講演。「国の言うことは正確なんだから、あなたたちは国の言うことに従ってください。私は学者であり、私の言うことに間違いはないのだから、私の言うことをキチッと聞いていれば、何の心配もない」とのこと。とにかく「大丈夫」「大丈夫」のオンパレードです。(p. 48) (中略) 菅野村長は講演後、山下氏に、「いやいや、安心しました。ありがとうございます」(p. 49)

#### 4月10日

菅野村長、福島県の知事公館で、村の全域が「計画的避難区域」に指定されるという政府からの内示を受ける。

#### 4月12日

福島原発事故の国際評価尺度、チェルノブイリ事故と同じ「レベル7」まで引き上げられる。

#### 4月16日

福山哲郎官房副長官、平野達男内閣副大臣、松下忠洋経産副大臣（当時）が来村。飯館中学校で村民 150 人を対象に「計画的避難区域」について説明

#### 4月25日

行政区長会、子どもの避難について論議

・村長「子どもたちを福島市の飯坂温泉に避難させることになりました。これは県で行う事業で、従って費用はかかりません。全部、県の負担になります。つきましては、3歳以下の乳幼児を持つご家庭のお母さんは、その乳幼児と一緒に避難してください」(p. 81)

・私（長谷川：筆者注）は、そのやり方に異議を唱えました。「3歳、4歳、5歳と、小さな年子を抱えている世帯はどうなる？ 3歳の子だけ連れて避難して、上の4歳と5歳はどうするんだ？ 小さい子たちを離ればなれにすんのか？」

・しかも、この避難も緊急に実施するのではなく、「順番制を取る」とのことでした。こんな悠長なやり方をしているのは、村から子ど

もたち全員が避難するまでに相当時間がかかることになってしまい、その分だけ、子どもたちの被ばく量もどんどん増えてしまう。

・この頃、東京の練馬区などから緊急的に2000人の避難を受け入れるとの申し入れが飯館村にあったと、後に聞きました。しかし、菅野村長がその話をすべて断ってしまったというのです。理由は「村の近くに避難させるから」というものでした。

#### 6月22日

村長、避難先の「飯館村飯野出張所」で開いた開所式で「2年ぐらいで一部の村民だけでも村に戻りたい」と述べて以来、「このままでは村がなくなる」と一貫して帰還を画策、帰還につながる政策を強行してきた、といわれる。

月刊『政経東北』<sup>15)</sup>の2019年8月号は、菅野村長の復興策を厳しく批判する。

——本誌6月号「菅野飯館村長の復興・帰還政策に異議アリ!!」という記事で触れた通り、村ではこの間、道の駅や交流センター、葬祭場など数多くの施設を建設してきた。その事業費合計は軽く100億円を超える。いずれも国の復興関連交付金が投じられており、村の持ち出し分はわずかだ。現在も道の駅裏に多目的交流広場が整備され、パークゴルフ場計画なども進められている。

菅野村長としては「復興事業に関する補助金が潤沢に使えるのは復興・創生期間の間だけなので、いまのうちに補助金を活用して復興を推進する」という認識のようだが、当然ながら、施設が存在し続ける限り、維持管理費は発生する。中学生が懸念を抱くのは当然なのだ。

（飯館村の予算の現状を中学生に知ってもらおうと、菅野典雄村長が3日、飯館中を訪れ、全校生徒35人に説明した。震災後、復興事業で予算額が大幅に増えていることに対し、生徒からは「こんなにたくさんのお金を使って村は大丈夫ですか」という質問も出た。＝朝日新聞6月4日付福島版）

教育・子育て環境の充実に関しても、飯館

中学校の敷地内に村内の3小学校を統合した新小学校と認定こども園を約40億円かけて整備。(2018年4月1日開校開園)

そのうえ、子どもたちのために、教材費や新入学に伴う学用品費、給食費、有名デザイナー・コシノヒロコさんデザインの制服購入費、部活動費、遠足・修学旅行の参加費などをすべて無料化した。開校時資料によると、村で負担する一人当たり年間費用は、乳児・幼児10～15万円、小学生約10～16万円、中学生約20～25万円(年齢・学年によって異なる)。開校時の子どもたちの数に当てはめると、年間負担総額は約1700万円。

さらに避難先に無料でスクールバスを運行し、それでも足りない場合は民間タクシー会社に送迎を委託して、村外からでも通えるようにした。複数の村民によると、子どもがいる世帯には村教育委員会から「村の学校に通わないか」と案内が来たという。要するに、子どもたちの村外流出を防ぐため、あらゆる手段を使って、村の学校に通わせようとしたわけ。

こうした村の姿勢は中学生の目にも異様に映るようで、冒頭に紹介した質問以外にも「スクールバスの運行費が約1億1000万円というのは高すぎるのではないか」という質問が飛び出したようだ。(村教育委員会によると、こども園は29人、小学校は33人、中学校は42人が通う予定だ。8人は村内から、他は村外から合わせて11台のスクールバスなどで通学する。)(朝日新聞2018年4月2日付福島版)

スクールバスの運行費は実際、近隣市町村と比べて高い。たとえば伊達市では市内5コース、1日2便(登下校)運行し、年間約3200万円かかっている。6コース、1日2便を走らせている国見町でも費用は毎年2千数百万円程度だ。

なぜ飯舘村だけ高いのか。村学校教育係によると、その理由は、ルートの多さと走行距離の長さにあるという。

同村人口5585人のうち、大半を占めるのは県内避難者4008人(同約72%)で、中で

も福島市には2643人(同約47%)が住んでいる(6月1日現在)。そのため、スクールバスも福島市を中心に8ルートにわたり運行している。

スクールバスは児童・生徒や家族への負担を考慮して移動時間30分程度に設定されているが、福島市から飯舘村までは約1時間かかる。しかも、こども園、小学校、中学校でそれぞれ帰宅時間が異なるため、集団下校させるわけにもいかず、帰りも複数の便を出さなければならない。そのため、多くの費用がかかる、と。

なお、運転手は委託業務として採用し、村所有のバスを運転している。基本は中型バスやマイクロバスだが、人数が少ないルートではワゴンタクシーを走らせている。

中学生からの率直な質問に対し、菅野村長は「運転手8人の給料や、燃料やスノータイヤも必要で経費がかかる。もったいないと思うかもしれないけど、村の未来のみなさんのためだから、もったいないと言ってはられない」と返答した。

しかし、そもそも放射能汚染の不安が残る村の学校に、村外に住む子どもたちを1億円かけて通わせること自体が常軌を逸している。――

#### ※

自分の意見を曲げて集団の意見に従うという「同調行動」や自分の利益を犠牲にしても集団に献身するという「協力的行動」を強いる動きは為政者だけではなく、普通の住民の間でもみられた。

当研究所では、原発災害で関西へ避難した人々を対象に2015年9～11月にかけて、毎日新聞社や東日本大震災県外避難者西日本連絡会(略称: まるっと西日本)の協力を得てアンケートを実施した。アンケートの配布数は約1800票で、208人から回答を得た。出身は、福島県がもっとも多く、121人(58.2%)と半数強を占めた。ほかは宮城県35人(16.8%)、茨城県11人(5.3%)、千葉県9人(4.3%)、岩手県8人(3.8%)、その他東京都、神奈川県、埼玉県など関東一円を中心に24人(11.5%)となっていた。

関西避難者の現在の居住先は、大阪府 60 人 (29%)、京都府 50 人 (24%)、兵庫県 47 人 (23%)、奈良県 24 人 (11%)、滋賀県 18 人 (9%)、和歌山県 4 人 (2%)、無回答 5 人 (2%) で、大阪、京都、兵庫 3 府県で 80% 近くを占めた。避難先に関西を選んだ理由 (複数回答) としては、「自分や配偶者の実家や親戚がある」「勤め先の本支店や取引先がある」「昔、住んだことがある」といった土地勘にかかわる理由が 53.4% でもっとも多かった。次いで、「受け入れ住宅の情報を得た」「受け入れ自治体がよさそうだった」という受入態勢にかかわる答えが 43.7%、「仕事がありそう」「交通の便がよい」という都市性に重点を置いた理由は 23.1% だった。たった一つの理由でこれらと同等の重みを持っていたのが「放射能の影響がほとんどなさそう」で 34.6% にのぼり、避難者、とくに女性や小さな子どもを抱える母親にとって、安全・安心がいかに大切かを浮き彫りにした。

ところが、関西避難者は二人に一人が、避難するにあたって近い関係の人たちから何らかの非難を受けていた。非難した相手方は、友人がトップで 45.2%、次いで近所の人 (28.8%) ▽配偶者の親 (26.9%) ▽両親 (25.0%) ▽職場の人 (21.2%) ▽配偶者、きょうだい (19.2%) などの順になっていた。この結果、非難した人との間で、わだかまりが生じ、関係が悪化したケースも多々見受けられた。とりわけ、配偶者の親、近所の人、職場の人とは 6 割以上の割合で関係を修復できないままとなっている。さすがに両親、配偶者とは、そこまで悪化するケースは少ないようだが、それでも現在、配偶者と別居している関西避難者のうち、すでに 15% が離婚、7% が離婚の恐れがあると答えている。

### 3.2 借り上げ復興住宅

コミュニティの存続が危ぶまれる時は、危険情報を隠し、子どもが心配するほど公金を投じて住民を引き留めようとする自治体があれば、震災から 15 年経過し、被災地もほぼ落ち着いてきた途端、「ごね得を許さないで欲しいという声もある」と市長自らが言っているの、借り上げ復興公営住宅から被災者を追い出そうとする自治体も出てくる

など、「共同体の伝統の中でこそ個人は人間として完成され、生きていける」とする地域型コミュニティアニズムは、わが国には存在しないのか、と思わず悲観的になってしまう事例も生じている。

阪神・淡路大震災の被災地で起きた借り上げ復興公営住宅からの退去問題だ。借上復興住宅とは、震災で 25 万棟が全半壊・焼失し、自力で自宅を再建できない被災者が続出したことにより、公営住宅の需要が高まった。折しも 1996 (平成 8) 年の公営住宅法の改正で、それまでの公営住宅の供給方式である直接建設方式に加え、民間住宅ストックを活用した公営住宅の供給方式として導入されたことから、兵庫県と県内 5 市が、都市再生機構 (UR) や民間などから住宅を借り上げ、被災者向けに最多時で 7,000 戸超を提供したのが始まりだ。借り上げ費用と入居者が払う公営住宅並みの家賃との差額を、国と自治体で負担していたが、2010 年、神戸市が「第 2 次市営住宅マネジメント計画」で、会計健全化のため市営住宅の管理戸数を減らそうと、20 年の借上期間満了を錦の御旗に被災者に「退去」を求める政策に方針転換したこと社会問題化した。しかも、20 年間の借り上げ期間後、神戸市は 12 世帯、西宮市は 7 世帯に退去を求めて提訴する事態にまで発展した。

借り上げ復興公営住宅問題は、「復興災害だ」として、この問題が発覚以来、神戸市や兵庫県庁に請願書や要請書を提出、行政当局との交渉、神戸市議会への陳情書を提出するとともに意見陳述、シンポジウムや集会の開催、新聞紙上での意見表明、さらに書籍の発行、署名活動や裁判傍聴と支援活動を続けてきた兵庫県震災復興研究センター<sup>16)</sup>の資料をもとに対立点をまとめてみよう (出口 2019)。

※

〈神戸市〉

制度上の期限である 20 年で返還することを原則とすべきである。

〈兵庫県震災復興研究センター〉

借り上げ方式がスタートした 1996 年時点では民法 604 条 1 項により「賃貸借の存続期間は 20

年を超えることはできない。契約でこれより長い期間を定めたときであっても、その期間は20年とする」とあった。しかし、1999年、借地借家法29条の改正により、民法604条の既定は建物の賃貸借については、適用しない、となった。

しかも、情報公開で入手した資料によると、入居期限の示されていない「神戸市市営住宅入居許可書」が432戸（12.1%）あった。兵庫県、西宮市の書類には期限の項目自体がなかった。

〈神戸市〉

公営住宅法17条項には「国は、(中略)事業主体が災害により滅失した住宅に居住していた低額所得者に転貸するため借上げをした公営住宅について、(中略)、政令で定めるところにより、当該公営住宅の管理の開始の日から起算して5年以上20年以内で政令で定める期間、毎年度、予算の範囲内において、当該公営住宅の近傍同種の住宅の家賃の額から入居者負担基準額を控除した額に3分の2を乗じて得た額を補助するものとする」

〈兵庫県震災復興研究センター〉

国土交通省は「補助期間の延長については協議に応じる」としている。

〈神戸市〉

民間のオーナーが100名を超え、意向がさまざまであるため、オーナーの意向に沿うと各住宅の入居者間で扱いが異なることとなり、公平に問題があること。

〈兵庫県震災復興研究センター〉

2010年12月9日、情報公開請求によって入手した資料によると、神戸市が2007年6月に民間家主（オーナー）を対象にアンケート調査していた（借り上げ問題を審議していた「神戸市住まい審議会」にも報告されていなかった）。これによると、全オーナー86人のうち、83人（96.2%）が契約の継続を求めている。

URとの契約書第4条2項には「(略)継続して居住することを希望し、かつ、甲（UR）が定める入居資格を有するときは、甲（UR）は、当

該者との間で甲（UR）の定める賃貸借契約を締結する」とあり、期限延長は可能である。

〈神戸市〉

住宅困窮者とのバランス（公平性）、市の財政負担を考慮すれば、制度上の期限である20年で返還することを原則とすべきである。

〈兵庫県震災復興研究センター〉

当センターは、震災5年の時点で、神戸市に対し、（壊れた家にもローンの支払いを続け、新しい住まいにもローンが発生する）二重ローンの被災者に公的支援が必要なことを訴えたが、神戸市は「現行の制度では、できません。（県の）復興基金の方に求めてください」と、極めて冷淡な姿勢であった。住宅困窮者と比較して公平性を欠くということ自体、何も住宅政策をしてこなかった無策を吐露することであり、比較すること自体間違っている。

宝塚市、伊丹市は継続入居としており、それとのバランスをどう考えるのか。

〈神戸市〉

約35億円の借上住宅の借上料となっており、これらが管理事業費を著しく圧迫している。

〈兵庫県震災復興研究センター〉

入居者の家賃、国庫補助、国税からの税源移譲分を差し引くと神戸市の負担額は14億円になる。神戸市は自らの事業の失敗には3億円を工面していた。神戸市の総予算規模は約2兆円、財源のことは心配不要である。

〈<sup>はしもとかおる</sup> 弊本 郁 NPO法人神戸の冬を支える会 理事〉

国は20年経過後も補助金は継続するとしている。財政的負担というのは公営住宅、被災者向け復興住宅という性格からして理由にはならないだろう。

※

震災当時の3万世帯を対象にした仮設住宅調査では4割が65歳以上、7割が年収300万円未満の低所得者だった。この多くの人が復興住宅に入居したとみられる。災害直後は、「震災ユートピ



ア」といわれ、所得の多寡、年齢の違い、役職の有無など関係なく、避難所で助け合いの毎日が送られていた。だが、時間が経つにつれ、金銭的にゆとりのある者は自宅を再建し、平時に戻っていった。震災から約20年が経ち、その格差はますます拡大し、為政者が最弱者を「ごね得」「居座り」などとののしり、行政職員は「いつまで公営住宅に頼るのだ」と平然と言っている。

一方、東日本大震災の被災地で、避難所を避け、自宅避難した人に避難所同様、役所から食料が配られていたことを指摘し、「この人たちを自立させるにはどうすればいいでしょうか」と、脳天気インタビューしてきた若い記者がいた。

新聞労連近畿地連が震災から5年後の2000年2月11日に神戸市で開いた「見つめよう、震災報道2000——今、新聞は何を伝えるべきか」で、コーディネーターを務めた服部孝司・神戸新聞記者（元新聞労連本部委員長）が東京でのこんな体験を披露した。

新聞労連の本部は、東京ドームがある水道橋に事務所がある。近くに行きつけの飲み屋があり、そこでママさんと震災の話をしていると、『神戸の人はわがままだ』という言い方をする。要するに「これだけ家賃補助を受けたり、いろんな援助を受けたりして、これ以上まだ何を欲張りなことをいうの、もういい加減にしたらどうなの」と。

同じ格差意識が20年経った被災地神戸や西宮の為政者たち、東日本の若い記者の深層心理にあるとしたら、われわれは被災から何を学んできたのか。まさか神戸市は借り上げ料と入居者が払う賃料との差額、1世帯当たり月約7万円（2018年度末の平均値）の穴埋めを税金でまかない続けるより、公営住宅の会計を健全化の方が、市民全体に「最大幸福」をもたらすともいうのだろうか。

われわれは、災害復興にあたって、為政者が一方的に計量した「最大幸福」より、被災者一人ひとりの正義が優先すると主張してきた。それは、被災者が不条理、不正義と感じる政策を検証し、被災者の権利や基本的人権がないがしろにされることがない政策を対抗的に示すことでもある。

神戸市と兵庫県震災復興研究センターの論争

は、どうみても復興研究センターの主張に分があるように見える。そもそも、会計健全化が公営住宅法の趣旨とは到底思えないのだが、そこに行政自体の思い上がり、格差意識が潜んでいるとしたら、被災地に正義はないことになる。

災害における「人間の復興」は、ジョン・ロールズの唱えた正義の実現であり、格差・貧困の解消をめざす社会民主主義や、主権在民・基本的人権の尊重を定めた日本国憲法の思想的体系を具現化することでもある。ロールズの正義は、参政権、言論の自由、人身の自由、私的所有権などの基本的自由と、もっとも恵まれていない人に最大限の恩恵が与えられる機会平等原理からなる。そこを人権に係わる行政に携わる人たちは、もう一度、認識する必要があるだろう。

もう一つ、コミュニティからみた問題がある。兵庫県震災復興研究センターの出口俊一事務局長は「市長には別の市営住宅を用意するのだから、なにがいけないのか」という意識があるのではないかと指摘する。

だが、1960年代から始まった欧米の高齢者の引越しに関する研究では、非自発的で身体機能が低い高齢者の引越しは、罹患率や死亡率が高くなることが明らかにされている。「高齢者の意に添わない転居は、転倒リスクやコミュニティからの孤立を招く。命を縮めかねない」というのが一般的な見方だ。工藤によると、都市部に引越した独居高齢者の多くは、リスクとして、「認知症発症の可能性」「健康状態の悪化」「生活機能の低下」を訴えており、心身機能の低下は、誰にでも起こりうる最も重大なリスクであるという（工藤2013）。

地縁（知縁・近隣関係）+ 地域性（利便性・快適性+安心・安全・希望+文化性・娯楽性）+ 仕事群+ 共同体意識 = 地域社会

これをコミュニティ方程式で見ると、農山漁村部とは違い、個人を支えるコミュニティはきわめて狭い。利便性や快適性の多くは金銭によってまかなわれるだけに、引越しによって知縁を失うと、自分を取り巻く小さなコミュニティはたちまち崩壊していく。

※

2000年の三宅島噴火災害による全島避難で約3,800人の島民は東京だけで55市区に約3,300人が分散居住、全国では21の都道府県、183の市区町村に避難が広がり、「三宅村は東京で一番広い村になった」(村社会福祉協議会)といわれた。東京都は企業などから、パソコンの寄付を募り、「電子の糸」で全島民を結ぶ脳三宅村の構想を進めた。

一方、「三宅島災害・東京ボランティア支援センター」を支える東京災害ボランティアネットワークは、ファクス約160台を島民に配った。それも一人1台ではなく、十数世帯に1台とした。上原泰男事務局長(当時)は「ファクスのある家に流した情報を、周辺に住む人たちに取りに行ってもらいたいからだ。そこに小さなコミュニティが生まれ、安否確認もできる。三宅島の高齢化率は30%を超える。果たしてパソコンを使いこなせるのかという問題もある。もちろんパソコンを否定するものではない。しかし、人は人のまなごしを感じていないと、生きていけないのではないか」と話した。島民たちも口伝えに島民が固まって住む地区へ引っ越しを重ね、小さなコロニーを作っていた。そこに共同体感情が生まれるからだ。

借り上げ復興公営住宅に住んでいた阪神・淡路大震災の被災者たちは、被災後、元の住まいから避難所一仮設住宅へ復興公営住宅に移り住んだ。それも抽選による移住であったことから、コミュニティを三度も壊されたといわれてきた。そして、20年かけて共同体感情を培ってきた小さなコミュニティを行政によって追われることになるとは、予想すらしなかっただろう。

## 4 属人主義

### 4.1 準市民

コミュニティと個人との利益が相反する場合、災害復興は属地主義ではなく、属人主義への転換が必要である。と同時に、関東大震災の折、後藤新平に帝都復興に異議を申し立てた福祉国家論の先駆者・福田徳三の人間の復興という原点に立ち

戻るべきだ。「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」と謳い、生存権擁護と極窮権の獲得を唱えた。極窮権とは「人の生存権が危殆に瀕するとき発動する本来権」であり、生存権とは「すべての生存するものが平等、かつ完全に共有すべき最根本的、最本来的の権利」であるとする。われわれは、この意味を具現化し、今日の法制度体系になじむ形にして提示しなければならない。

たとえば、2011年8月公布の原発避難者特例法は県外避難者でも避難先で福島県内と同じ市民サービスが受けられるという、阪神・淡路大震災での県外避難者対策の反省を生かして制定された制度だが、対象は大熊、富岡、双葉など13市町村の住民に限られた。これを原発避難者はじめ災害にともなう避難者すべてに拡大適用する「準市民制度」として発展させてはどうか。避難元と避難先に住民票を二重に持つ二重住民制度も提案されているが、これは選挙権が二重になるなどの隘路がある。準市民制度は選挙権を一方の自治体のみとし、納税は避難元、避難先で協議し、按分することを考えている。

原発避難者に対する現行の支援制度は、一部家賃補助などを除くと原則として福島県内に住んでいる人か、帰ってきた人のみを対象とする「属地主義」で構成されている。しかし、原発災害に限らず災害による避難は、都道府県境という人為的な線引きには何の意味もない。

1889(明治22)年8月の大水害で奈良県十津川村の被災者約2,500人は、遠く北海道に避難し、新十津川町を創っている。関東大震災では、東北から東京に働きに出ていて被災した人たちが、無料切符を支給されるなど東北各県の支援を得て故郷へ一時帰郷している。かつての日本は長期・広域避難問題に全国的な視点で対応してきた。今後、起きるであろう南海トラフ巨大地震や首都直下地震では、もっと多くの人が全国に避難するはずだ。復興法制度の視点を「地域復興」と同時に「人間復興」へ転換する対応こそが来る巨大災害の時代には求められているといえるだろう。

## 4.2 二地域居住制度の創設

東京電力福島第一原子力発電所の炉心溶融事故で汚染され、全域避難となった地域を中心に「セカンドタウン」や「仮の町」「町外コミュニティ」など2地域居住論が検討された。しかし、いずれも制度として熟さず、アイデアレベルで終わったが、わが国は津波常襲地域や噴火の危険地帯も少なくない。しかも、少子高齢化、人口減少時代である。防災、事前復興のみならず、過疎対策としての2地域居住論を真剣に検討すべき段階にきているだろう。

個人の安心・安全を守りたい、という自由意思を尊重するとともに、コミュニティの継続性にも配慮した2地域居住論としては、次のようなアイデアがある。

a) 「セカンドタウン」は、いわば新たな自治体の建設である。ほかの考え方とは法制度面でも町の運営面でも大きく立場を異にする。かつて19世紀末に奈良県十津川村の人たちが水害をきっかけに北海道空知地方に入植し、原野を切り拓いて「新十津川村」（現新十津川町）を建設した例はあるが、戦後、わが国では合併の失敗による分割はあっても、すでに境界が確定している自治体の一部を割いて新たな自治体をつくった前例はない。

それだけに新たな立法が必要となる。たとえば地方自治法に「分割自治区」という新たな特別地方公共団体の制度を設ける。あるいは、飛び地の分離自治体でもよい。分割する自治体に迷惑をかけないように山林原野を切り拓いてニュータウンをつくるか、すでに開発されているが利用されていない遊休地を利用することになる。ニュータウンの建設には津波防災地域づくり法を読み替えてインフラを整備し、住宅としては地域外復興公営住宅を建設する。

一方、国は住めなくなっている元の町を借り上げ、その支払うべき賃料を、分割自治区を受け入れた自治体に交付する。いわば分割される自治体への迷惑料である。

元の町（ファーストタウン）へ帰られるようになって、セカンドタウンが無人のデッドストックとならないよう半永久的に2地域居住とする。

b) 「仮の町」だが、こちらはニュータウンを

造成するものの、地方自治法上の自治体ではない。あくまで受入自治体の地域内に間借りをする格好である。したがって、ファーストタウンが安全になれば、帰ることになる。ゴミ処理や上下水道などは、間借りしている自治体に使用料等を支払うことになる。一部事務組合や広域連合の手法で行政事務を処理する方法もある。もちろん、帰郷する人たちが出れば、空き住宅や空き地は新たに入居者を募り、あるいは分譲をして、新たなコミュニティとして育成していくことになる。

c) 浪江町が復興計画の中で試みた「町外コミュニティ」は、三宅島噴火災害の折、東京都に分散避難した島民たちが、次第に口コミで島民が多く住むエリアに集まってコロニーつくった方式を人為的に創出する方式と整理したい。各地に分散している住民を役場が避難している二本松市の中心部、数カ所に集め、顔の見えるコミュニティを形成したが、この場合、既存の町並みを活用するから、復興公営住宅を限定的に建設するだけで済むなど実現性は容易だ。ただ、避難してきた商店などの事業者は町外コミュニティを設営する町にすでに存在する商店と競合関係になることから出店を見合わせるなどの問題も生じた。両者が並び立つ複合ビルの建設などに公的支援が必要だろう。

d) このほか、合併特例法に基づく「地域自治区」として避難先の市町村に避難元の町村名で一定のエリアを確保する方法もある。元の地域は当面住めないから、合併先の街に住居を構え、何十年先かに帰還可能となれば、合併を解消して、元の自治体に戻るという方法もあるだろう。この場合は、現行法を適用するので、比較的、実現が容易だが、分離のための制度が新たに必要となる。

### イ) 町の経営

自治体の避難が長くなれば、自治体の経営についても特別な措置が必要になってくる。以前のようにフルスペックの町をつくることは困難と考えられるだけに固定資産税や住民税が大幅に減収する。減収補てん債の発行や特別交付税での措置にしても長期にわたっての手立てとしては適当ではないだろう。いずれにせよ、新たな財源をみつけることが必要となる。そこで、セカンドタウンにせよ、仮の町にせよ、避難自治体が、受け入れ市町村と一部事務組合や広域連合を組織し、共同し

て自治体を経営する方法も検討する必要がある。

#### ロ) 土地の手当て

一方、フルスベックではないにしても、セカンドタウンや仮の町を建設する以上、ある程度、まとまった土地の確保が必須だ。しかし、一筆ずつ土地を借り上げていくのも事実上困難だろう。そこで、多くの地主に土地を提供してもらい、その地主たちを株主とした「土地保有株式会社」を設立して疎開自治体が一括借り上げをし、セカンドタウンとして運用する方式を特別立法で可能にするのも一つの方法ではないか。もっとも、1カ所でまかなえないとすれば、「分散自治体」の発想も必要になる。町の建設（インフラ整備・公共施設の建設）にあたっては、津波防災地域づくり法を読み替えてインフラを国費で整備し、住宅は復興住宅方式で再建する。住民には準市民制度を適用し、セカンドタウン受入自治体が行政サービスしやすい環境をつくる。

ただ、仕事の創出がない限り、新しい町も立ち枯れる恐れがある。また、お年寄りだけが住むシルバータウンとなる可能性も否定できない。いかに仕事とセットにして新しい町をつくるか。町づくり会社を自治体がつくり、発生する行政サービスをこの会社に任せ、被災者を雇用するという案もある。いわば民営自治体だ。

#### ハ) デッドストック活用

新潟県中越地震で被災した旧山古志村の復興住宅は、一戸建てや二戸一の画期的な建築様式をとったが、さらにユニークなのは、居住者が亡くなってデッドストックとなった場合、仕切り壁を外してセミナーハウスに模様替えし、都会からの企業研修や学生の宿舎に活用してもらうことを考えた設計となっていることだ。まち全体でもこのような転用を想定した街区的设计があるのではないか。

#### ニ) コミュニティの必要性

セカンドタウン構想に対し、「どこに住んでも同じだ。わざわざ町を作る必要がない」との批判もある。新潟県中越地震の折しも旧山古志村の復興に当たって、住民を平地に下ろしてコンパクトシティをつくった方がよいとの意見があった。中山間地では、難視聴区域でのテレビ組合や社寺の氏子・檀家組織、農道の下草刈りや農業用水の見

回りなどコミュニティの維持は、地域住民が生きていくうえで欠かせない。コミュニティの中から伝統芸能や特有の習俗が生まれ、それが地域文化として日本を豊かなものにしてきたともいえる。

たとえば、大水害の惨事から逃れ、“北の防人”として未開の大地を切り拓いて集団移住した奈良県十津川郷士は、自身のアイデンティティをいかにして維持したのか。2013年9月29日から10月3日にかけて、北海道樺戸郡新十津川町を訪ね、世紀を超える「地域アイデンティティ」の存在を探るべくインタビューを重ねた。奈良の十津川出身者は、すでに人口の1割にも満たないにもかかわらず、町挙げて奈良の十津川村を「母村」とよび、北陸や四国をルーツとする人たちも母村をふるさとのように慈しんでいることだ。小学生は副読本で北の大地に移り住んだ先人たちの労苦を学び、町章は母村と同じ十字をひし形が囲んだ「菱十」<sup>ひしじゅう</sup>を採用している。十津川郷士が幕末に京都御所を交代で警備した功績により、朝廷から賜ったものだという。また、2011年9月の台風12号で母村が大きく傷ついたときは、一般町民から2000万円を超える義援金が集まっただけでなく、町は一般会計予算から5000万円を支援金として特別に支出し、職員や福祉施設の職員たちが応援に母村へ入った。一方、母村の奈良県十津川村は2011年9月の台風12号で被災した時の支援のお礼などとして2013年3月、ヒノキ製の机と椅子80組を新十津川町へ贈っている。明治時代の廃仏毀釈以来、十津川郷士が信仰した「出雲大社教」は、すっかり十津川出身者の間で定着し、町には同教の分院が開設されている。とはいえ、メイフラワー号の清教徒のような選ばれた存在といった意識はなく、ルーツの異なる人たちと見事な共働関係を築いている。林業を生業とした十津川の人たちが石狩川沿いの原生林を切り拓き、農業に長けた富山県人たちが水稻栽培を広げたという町の成り立ちが、この共存関係を築いた原点となっているようだ。一方、十津川郷士たちは開墾の間も屯田兵たちと竹刀を交わしたというエピソードが今に伝わるように剣道は町技とっていいほど盛んで、中学校の全国優勝は数知れず、7段という高段者が実に9人もいるという「剣豪の里」だ。集団移住を支えたのは、避難元



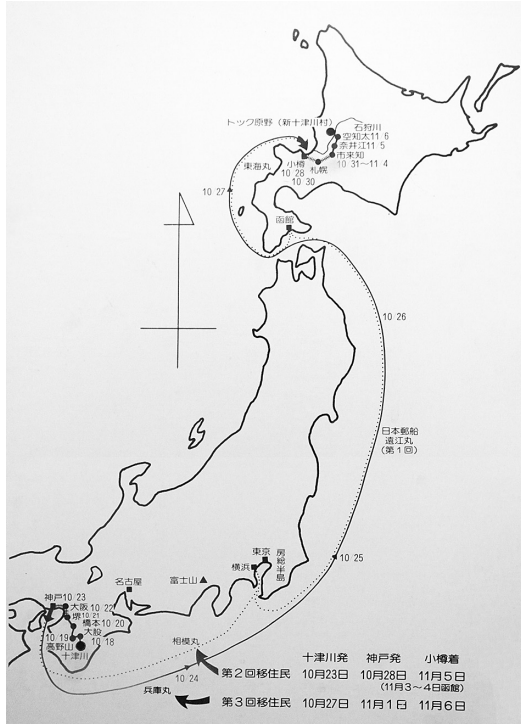


写真2 奈良県十津川村住民の避難経路図

(北海道新十津川町所蔵)

の「誇り」かもしれないが、いずれにせよ、林業が得意の十津川衆が北海道トック原野を切り拓き、富山からの移住者がそこに水田をつくっていった関係づくり・調和が成功したように、「同郷コミュニティ」の保存ではなく、新しいメンバーも受け入れ、閉鎖的集団にならないことが肝要なようだ。

## 5 むすび

個人と地域（コミュニティ）が利益相反する関係に陥ったとき、まずは個人の復興を優先すべきだろう。災害とは、外力によって生きていくうえでの生物学的、かつ社会的な「つながり」が突然、断ち切られる現象である。命、健康、家族、仕事、収入、住まい、仲間、地域、勤め先、役所……。まず、この断たれた「つながり」を繕う作業が優先されるべきだ。その際、心がけるべきことはJ. ロールズが『正義論』（1971）において唱

えた「格差原理」—差別原理ともいう正義の原理の一つで、最も不利な立場におかれた人の利益を最大化することに力を注ぐことである。また、わが国の復旧・復興制度は原則、属地主義となっており、被災コミュニティの中においてこそ支援の施策が講じられる。コミュニティの外に出たときも系統だった支援が受けられる制度の構築が今こそ求められている、といえるだろう。南海トラフ巨大地震や首都直下地震では、相当数の地域外避難者が出る想定されている。東日本大震災のような被災者でも転居者でもない「漂流被災者」を出さないよう支援制度の整備が急務となっているのだ。避難先と避難元での二地域居住を可能にする準市民制度や住民票を移さない避難者も暮らしていける旧外国人登録法を下敷きにした在留登録制度の新設なども検討すべきだろう。一方、災害で地域社会が毀損し、コミュニティが縮小しても耐えうる自治体を構想する必要がある。一つの自治体が複数個所に分散するネットワーク自治体や逆に疎開したセカンドタウンを複数の自治体が管理する地域自治区など、さまざまなコミュニティを構想したい。少子高齢化の人口減少時代である。今こそ、柔軟な地方制度や人間復興を可能にする支援制度を構築し、さまざまなアイデアを提示して検討していくことが求められているといえるだろう。

## 注

- 1) 若者宿ともいう。若者組の本拠とする建物。村内の有力者の家などにおかれるのが普通であったが、なかには専用の建物をもつところもあった。また、未婚の青年たちが合宿する寝宿であったところと、寝泊りはせずに、単に集会所として使用したところがあった。若者宿の頭や宿親の指導、監督のもとで、若者たちは、夜なべ仕事のかたわら、村人として知らなければならない知識や技術を学び、また娘宿の女子とも交流して結婚の準備を整えたりした。（ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典）
- 2) 糸魚川静岡構造線断層帯の北端部にあり、長野県北西部の小谷村から白馬村を経て大町市の青木湖、木崎湖に至る約28kmの逆断層。
- 3) 福島県の相馬地方で7月最終週3日間にわたって行われる祭典で、国の重要無形民俗文化財に指定されている。約400騎の騎馬武者が甲冑をまとい、太刀を運び、先祖伝来の旗指物を風になびかせながら、神輿を擁して市中を進軍する「お行列」。土埃が舞う中を、人馬一体に

- なって駆け抜ける「甲冑競馬」。舞い降りる御神旗を数百の騎馬武者が奪いあう「神旗争奪戦」などが繰り広げられる。起源は、鎌倉開府前に、相馬氏の遠祖である平将門が、領内の下総国相馬郡小金原に野生馬を放し、敵兵に見立てて軍事訓練をした事に始まるといわれている。
- 4) 双葉町ではおよそ300年前の江戸時代からダルマ市が行われていた。このダルマ市ではさまざまな縁起物のダルマが販売されていたが、双葉町独自のダルマがなかった。そこでおよそ30年前にJAふたば女性部双葉支部ダルマ部会がデザインを考案。双葉ダルマとして広く知られるようになった。七転び八起きの意味をもつ縁起物の双葉ダルマは東日本大震災と原発事故の被害を受けた双葉町にとって復興のシンボルとなっている。名物イベント「巨大ダルマ引き」は、東が勝てば家内安全と商売繁盛、西が勝てば無病息災と身体健固の1年になるとして行われる。
- 5) 福島県双葉郡富岡町夜ノ森の桜並木は、戊辰戦争後の1900年に、旧中村藩士の息子である半谷清寿が、農村開発の着手を期して桜の木を植えたことに始まる。樹齢100年を超えたソメイヨシノを含め、約1500本の桜がL字型に続く全長約2.5kmの桜のトンネルであり、浜通りを代表する桜の名所として知られている。東日本大震災前には、毎年4月に「夜ノ森桜祭」が開催され、夜ノ森公園付近には出店が立ち並び、全国各地からのお花見客によって宴が開かれ、夜には桜がライトアップされていた。
- 6) 2021年度前期放送のNHK「連続テレビ小説」第104作であり、放送60周年記念作品として、5月17日から10月29日まで放送された。脚本安達奈緒子、主演清原果耶。
- 7) 2006年4月13日、東京都文京区の日中友好会館で開催された。講師は、元由布市議会議員の小林華弥子。小林華弥子は、英国系銀行の東京支店ディレクター勤務を経て、都市計画・まちづくりコンサルタント会社で、主に九州地方の自治体の行政計画、地域まちづくり計画の策定に携わった。その後、1997年に大分県由布市湯布院町に移住し、14年間（3期半）由布市の市議会議員を務めた。議員時代には議会改革に積極的に取り組み、多くの議員提案による条例策定や政策提言にかかわった。観光まちづくりにも通じており、全国の地方自治体関係者とのコネクションを多く持ち、2006年に第1回「マニフェスト大賞」審査員特別賞、翌年には日経「ウーマン・オブ・ザ・イヤー2008」を受賞。その後、自治体学会評議員、大分県由布市まちづくり審議員などを務めた。
- 8) 単一作物を大量に栽培する大規模農園。モノカルチャー。
- 9) 能登半島地震の復興意識調査は、2007年11月14日から25日にかけて実施した。対象は石川県輪島市と鳳至郡穴水町の仮設住宅で、輪島では214世帯に配布して153世帯から回答を得た（回収率71.5%）。穴水町では45世帯を対象に調査し31世帯から回答があった（回収率68.9%）。
- 10) 首沢、寺沢、塩谷、岩間木、荷頃、十二平、朝日、小栗山、中山、蘭木の各集落。
- 11) 2007年2月末、新潟県・旧山古志地域の777世帯に郵送で調査、353世帯から回答を得た（回収率44.4%）。
- 12) 菅野典雄（かんの・のりお）飯館村出身。1946年生まれ。帯広畜産大卒。村公民館長などを経て1996（平成8）年の村長選で初当選。2020年まで村長を6期務める。著書に『「まていの村」にかえろう——飯館村長が綴る「あの日」からの7年』（ワニブックス）など。
- 13) 長谷川健一（はせがわ・けんいち）「原発事故被害者団体連絡会」共同代表。2021年10月22日、甲状腺がんのため死去、68歳。飯館村前田地区区長、福島県酪農業協同組合理事などを務めていたが、2011年3月の東京電力福島第一原発事故で、酪農を営んでいた福島県飯館村から避難を強いられた。被災者団体の全国組織、原発事故被害者団体連絡会（ひだんれん）の共同代表、飯館村民の約半数が裁判外紛争解決手続き（ADR）で慰謝料増額などを求めた申立団の団長を務めた。著書に『証言 奪われた故郷 あの日飯館村で何が起こったのか』（オフィスエム）、『写真集 飯館村』（七つ森書館）など。
- 14) 今中ら放射能汚染調査チームが飯館村に入ったのは3月28日だった。その時の役場周辺の放射線量率は5～7μSv/hで、最大は村南部の長泥地区での30μSv/hであった。今中の職場の研究用原子炉では20μSv/hを超える場所には放射線管理部が“高放射線量率区域”の標識をして、普通の放射線作業従事者はみだりに立ち入らないようになっている。飯館村全体に信じがたいようなレベルの放射能汚染が拡がっており、そうした中で人々が普通の暮らしを続けているのをみて、調査チームは言葉を使い茫然とするしかなかった（論文「飯館村住民の初期外部被曝量の見積もり」から）。
- 15) 株式会社東邦出版（福島県福島市南矢野目鼓原1-2）が「東北圏と中央を結ぶユニークな政治経済情報誌」をキャッチフレーズに、1972年7月1日から発行している月刊誌。発行部数は公称1万5000部。
- 16) 震災発生3カ月後の1995年4月に設立。都市計画や防災、土木、医療、法律などの有識者が復旧・復興の課題を共有し、被災者の生活再建や再開発の在り方、仮設住宅や復興住宅でのコミュニティ維持など幅広い分野で行政に改善を訴えてきた。所在地は兵庫県神戸市長田区久保町7-4-10。

## 参考文献

- 出口俊一、2019、『震災復興研究序説——復興の人権思想と実際』クリエイツかもがわ、293-325。
- 長谷川健一、2012、『原発に「ふるさと」を奪われて——福島県飯館村・酪農家の叫び』宝島社。
- 今中哲二、2014、「飯館村住民の初期外部被曝量の見積もり」『特集震災・原発事故3年』KAGAKU、84: 0322-0332。京都大学複合原子力科学研究所。
- 自治総合センター、1983、「コミュニティ推進地区指定」昭和58年11月7日付自治行第73号 各都道府県知事宛 自治省行政局長通知、日本財団図書館（電子図書館）。
- <http://www.zaidan.info/seikabutsu/1997/00546/contents/040.htm>
- 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会、

- 1969, 『コミュニティ——生活の場における人間性の回復』経済企画庁（現内閣府）国民生活課, 153-185.
- 工藤禎子, 2013, 「都市部に引越した独居高齢者の危機管理」『北海道医療大学看護福祉学部学会誌』9 (1): 43-53.
- 宮本常一, 1970, 『日本の離島 第2集 宮本常一著作集 第5巻』未来社, 36-103.
- 中原聖乃, 2012, 『放射能難民から生活圏再生へ——マシヤルからフクシマへの伝言』法律文化社.
- 横道清孝, 2009, 『日本における最近のコミュニティ政策』アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 5: 1-15.

# Building Institutions for Human Recovery that Transcend Community Recovery Collectivism

Shigeki Yamanaka

## Abstract:

When considering recovery from disasters, policies and establishment of institutions are considered with “human recovery” as the guiding principle, but that principle does not seem to fit well with community recovery. Welfare economist Tokuzo Fukuda, the original advocate of human recovery following the Great Kanto Earthquake of 1923, made no mention of community recovery. It may be that Tokyo in the Taisho era (1912–1926), with its culture of rented housing, and especially among cultural leaders like Fukuda, had little awareness of community. In fact, people of rural origin who were affected by the disaster received free tickets to return to their hometowns through agencies set up by their respective home prefectures and returned home during the recovery and reconstruction period. We do not hear much about their efforts to rebuild their communities in Tokyo. The notion of “human recovery” is closely associated with the liberalism of John Rawls. Embracing political liberty and freedom of belief as its principle of justice, human recovery is incompatible with mutual surveillance organizations such as the *tonarigumi* (neighborhood association) during World War II and the *goningumi* (five family group) in the Edo period. Local organizations, which tend to be collectivist, inevitably arouse a sense of caution. Nevertheless, community organizations are still alive and well in rural areas of modern Japan, and their strengths come to the fore in the acute and sub-acute phases of disasters. Even in large cities, the fundamental strength of neighbourhoods has been reaffirmed in downtown areas, and immediately following the Great Hanshin-Awaji Earthquake of 1995, “community is important” was an often-repeated watchword. There even arose the myth that if neighbours knew where elderly persons were living alone, help would come more quickly in case of an emergency. However, in 2004, a series of robberies and murders occurred in Nagano Prefecture, in which elderly people who were living alone were robbed and killed based on availability of their personal information, such as family structure, in the “wire-broadcasting telephone directory.” Such telephone directories sometimes included a column on family members living together in addition to identifying the representative (head



of household), giving the names of all of them for the convenience of the search. There was demand from users for the publication of the family column due to the fact that many people in the same district in rural areas have the same surname, and that many households included three generations. In this form of telephone directory, if a person lives alone, the family column is blank, making it easy to identify elderly persons living alone. The disclosure of personal information could lead to the creation of geo-stalkers. The purpose of this paper is to bring a new institutional perspective on this difficult relationship between individual recovery and maintenance of community, and to consider human recovery and community reconstruction in an era of population decline.

**Keywords:**

human recovery, justice theory, community, collectivist recovery, identity, bi-regional settlement, quasi-citizenship