

# 《報告》 災害後の復興のあり方について

室崎 益輝\*

## 要約

スマトラ津波や四川大地震など巨大災害が相次ぐなかで、災害復興のあり方が厳しく問われる状況にある。そこで本稿は、今後の災害復興に資するために、阪神・淡路大震災などで得られた教訓を体系化することにより、復興に関する知見の共有化をはかろうとするものである。

復興のあり方を、大きく理念的検討と実践的検討に分けて論述している。理念的検討では、「復興のバネによる新しい社会の質を獲得する過程」としての復興の概念を定式化するとともに、復興の目標や復興の原則さらには復興の戦略に関わる重要な視点を提起している。復興の原則については、被災者の自立を尊重すること、地域社会の持続に心がけること、歴史文化の継承に努めることの大切さを、述べている。

実践的検討では、復興政策のあり方を計画、制度、運動の3つの側面から具体的に論述している。計画論では復興ビジョンの共有、制度論では制度の弾力的な運用の大切さを指摘している。運動論では、時間的つながりとしての段階復興、空間的つながりとしての布石復興、人間的つながりとしての協働復興の重要性について論述している。

## はじめに

阪神・淡路大震災や四川大地震のような巨大な災害は、同じ地域でしばしば発生するものではない。被災地においては、過去における大規模被災の体験もなければ復興の経験もないというのが一般的である。

そうした未経験の状況の下で復興を成功裏に達成するためには、過去の経験から導きだされる復興についての知見や教訓に学んで、それを活用することが欠かせない。つまり、復興の経験知を集めて復興の政策指針とすることが、求められるのである。

そこでここでは、その効果的な復興につなげる

経験知集成の一助として、日本における阪神・淡路大震災とその後の震災復興の経験の中から得られた、復興の原則や政策に関わる知見を提起させていただくことにする。

## 1 教訓の学びあいについて

復興のあり方に言及する前に、復興の教訓の学びあいについて述べておきたい。体験や教訓を学ぶにあたっての留意点は、以下の2点である。

第1の点は、成功した経験とともに失敗した経験からも、復興の教訓をひきだすことが欠かせない、ということである。復興体験者は、往々にして成功体験だけを語りがちである。ところが、成

\* 関西学院大学災害復興制度研究所所長・総合政策学部教授

功体験よりも重要なのは失敗体験である。復興において取り返しのつかない同じ過ちを繰り返さないためにも、なぜ復興がうまく行かなかったかの教訓を学ぶ必要がある。ということで、神戸の復興の誤りについても、率直に話をしなければならぬ、と思っている。

第2の点は、震災および復興の特殊性や個性に留意して、復興の教訓をひきだすことが欠かせない、ということである。地震の規模や被害の態様あるいは地域の風土や社会の態勢によって、復興のあり方は大きく違って来るからである。従って、阪神・淡路大震災の教訓がすべてそのまま四川大震災にあてはまるとは限らないし、中国の教訓をそのまま日本の今後の復興に生かすとは限らない。

震災の特徴や地域の特性をしっかりと把握したうえで、それとの関わりで復興を科学的に相対化して議論する姿勢が欠かせないのである。四川と神戸との違いをしっかりと把握して、批判的かつ選別的に教訓の吸収をはかる必要がある。四川大地震については、被害規模が神戸と何十倍も違うということから、復興のあり方も大きく変わってくるものと、私は考えている。

## 2 復興の概念と目標

最初に、やや抽象的になるが、「復興とは何か」について論じておきたい。

### 2-1 復興の概念

復興とは、再生あるいは再建ではあるが、決して旧態に戻すことではない。震災前と違った「新しい質」を獲得する過程だと、私は考えている。復興においては、向上をはかろうとするバネ、旧態を変えようとするバネが必ず働く。そのバネを、効果的に生かせるかどうかは、私たちの復興に対する姿勢や取り組み方にかかっている。

この復興のバネには、気概のバネ、事業のバネ、反省のバネがある。気概のバネというのは、負けじ魂というか、困難な時に発奮する人間のチャレンジ精神である。事業のバネというのは、

復興のための事業が集中的に実施されることによる、資源や機会の増大をいう。この資源や機会を活かすことが復興の成否の鍵となる。ところで最も大切なのは、反省のバネである。この反省のバネというのは、被災を生みだした原因を取り除こうとする社会正義である。この反省のバネが、新しい社会や新しい技術を獲得するための原動力となる。そのためにも、何が震災被害をもたらしたのかの原因の究明を疎かにしてはならない。

### 2-2 復興の目標

アメリカなどの欧米の先進諸国においては、1874年のシカゴ大火後の復興や1906年のサンフランシスコ地震後の復興に見られるように、災害後の復興において防災面はいうに及ばず景観面や機能面でも理想を追求して、防災的にも文化的にも優れた都市の再建に成功している。これらの先進事例に示されるように、災害後の復興においては、「安全な都市を構築すること」、「理想の都市像を追求すること」が目標とされる。しかし、それ以前に「被災地の機能や被災者の生活の回復をはかること」という目標のあることを忘れてならない。被災者を後回しにしての災害復興はありえないからである。

とはいえ、復興が機能回復あるいは生活再生のレベルに止まってしまってはならない。「新しい質」を獲得するためにも、機能回復段階から理想実現段階へとさらにレベルアップをはかることが、復興には求められる。ここに「連続復興」あるいは「段階復興」という考え方が必要になってくる。第1段階で機能回復をはかり、第2段階で理想実現をはかるのである。第2段階にまで復興を高める力を、第1段階で獲得することが肝要で、そのために後述するようなエンパワーメント（市民の自立力の醸成）に努めることが、欠かせない。

## 3 復興の要件と原則

復興を円滑に進めるには、「3つの要件」を獲得すること、また「3つの原則」を堅持すること

が欠かせない。この3つの要件と3つの原則は、私が唐山地震や神戸地震だけではなく、メキシコ地震（1985）、サンフランシスコ地震（1989）、トルコ地震（1999）、台湾地震（1999）などの復興に関する調査研究から、一般的な法則として学んだことである。

### 3-1 復興の3要件

復興を成功裏に進めるためには、復興の思想、復興の技術、復興の体制の3つが欠かせない。復興の思想とは、復興に関わる意識や理念をいう。復興に立ち向かう気持ちあるいは復興でめざす目標などがこれに該当する。とりわけ、反省のバネのところで述べたように、社会の歪みや人間の過ちを正そうとする自省の気持ちが、とりわけ大切である。

復興の技術では、復興に関わるハードな技術に加えてソフトな技術も要求される。復興には、建築の耐震技術や治山の砂防技術などのハードな技術も欠かせないが、今もっとも求められているのは、復興計画の立案や復興戦略の策定に関わるソフトな技術である。復興に関わる計画論、制度論、運動論などの体系化が求められている、ということである。私は、災害復興学という科学の確立が国際的にも必要だと、感じている。

最後の復興の体制は、復興に必要なマンパワーや財源その他必要な資源をマネジメントするためのシステムをいう。市民や行政あるいは専門家組織との連携、国際的応援を含む広域的な支援体制づくり、合意形成や相互調整のための合議システムなどが、これに該当する。

### 3-2 復興の3原則

復興計画を策定するにあたって遵守すべき原則がある。それは、被災者の自立を尊重すること、地域社会の持続に心がけること、歴史文化の継承に努めることの3つである。

被災者の自立というのは、被災者や被災地が自立し自活できるようにエンパワーメントすることが、支援の基本だということである。住宅の再建などにおいても、自力での再建を促すことが大切

である。被災者の自立には、住宅のほかに生業が欠かせないので、仕事の支援も欠かせない。

地域社会の持続というのは、地域社会における暮らしに必要な様々な結びつきの持続をはかる、ということである。地域社会をベースとした、人間との結びつき、土地との結びつきを大切に、復興をはかることが求められる。仮設住宅に転居する場合も、集落ぐるみで入居するなど、それまでの人間関係が維持されるようにするのがよい。

歴史文化の継承というのは、風土や歴史が築いてきた伝統を大切に、復興をはかることが求められる。伝統的な建築様式の継承をはかる、歴史的な街並み景観を大切にする、地域で産出される建築材料を活用する、といったことがここでは求められる。

## 4 復興の戦略と支援

さて、復興計画の実現には、その実現を確実にするための緻密な戦略と手厚い支援が欠かせない。

### 4-1 復興の戦略

復興の過程においては、限られた時間内に、限られた資源で、無数の課題を遂行しなければならず、そのためには課題間の関連性や優先性を明らかにして、戦略的に取り組むことが欠かせない。この戦略としては、課題の時系列的な展開に関わる時間戦略と課題の地域的な展開に関わる空間戦略と課題の包括的な展開に関わる体系戦略の3つある。

時間的な戦略では、復興事業の時系列的な展開をいかにはかるかが問題となる。総論から各論への移行、また復旧から復興への移行をいかに成し遂げるかの、戦略を持つ必要がある。復興事業の骨格となる幹線道路や基幹公園などは早期に決定し、地区内の道路やコミュニティ公園などは時間をかけて決定する、とりあえずテントでもバラックでもいいから被災地に仮設的な住居や応急的な店舗づくり、そのあとで恒久的な住宅建設や再

開発事業などの都市復興にゆっくり取り組む、というものである。

1989年のサンフランシスコで起きたロマプリエタ地震後のサンタクルーズの都市復興の中では、「総論を先に各論を後に」という提起がされ、復興の全体像あるいは基本方針については速やかに合意の形成をはかり、利害が個々人に直接及ぶ敷地の確定などはじっくり議論をして時間をかけて進めることが行われている。

空間的な戦略では、復興事業の空間的展開のいかにはかるかが問題となる。1976年の中国の唐山地震の後の復興では「地下を先に地上を後に」「外部を先に中心を後に」という空間戦略がとられている。前者の「地下を先に」というのは、市街地の復興をはかるにあたっては、ライフラインの復興を先行的に行う、ということである。後者の「外部を先に」というのは、被害の大きい内部の中心市街地の整備よりもまず、外部における住宅の再建やコミュニティの整備を優先させる、ということである。

体系的な戦略では、住宅だけではなく、福祉、経済、教育、都市など多様な復興の課題の遂行を、いかに連関させて効果的に復興をはかるかが問題となる。被災地の活性化のために、住宅支援だけではなく経済支援を重視する、迅速な人口回復のためには学校と福祉の復興を急ぐ、といった視点がここでは求められる。

## 4-2 復興の支援

復興には、人道的あるいは政策的な支援が欠かせない。この復興には、財源の支援と智恵の支援が欠かせない。また、これらの支援においては、被災地内からの支援だけでなく被災地外からの支援が、また公的な行政の支援だけでなくボランティアな支援や民間組織の支援が、欠かせない。これらの支援の有機的なシステムを如何につくりあげるかが、ここでは問われることになる。日本においては、「自助、共助、公助」の有機的な関係性を構築することに、腐心した。

財政面の支援は、復興の意欲的で自発的な取り組みを促すために、補助金や見舞金等による支援をはかることをいう。この金銭の支援は、第1に

被災者の自由な選択を可能にする、第2に被災地の内発的なエネルギーを引き出す、ということで非常に効果がある。行政が住宅を建設して被災者に与えるよりも、財政支援をして被災者自らに建設させるほうが、費用対効果大きい。なお、この財政支援では、アメリカなどで行われている、被災地から復興事業の提案をさせ優れた企画や提案については補助金をあたえる、という「提案型包括補助金」の仕組みが、参考になろう。

それ以上に重要なのが、智恵の支援である。被災地の復興計画の策定から、被災者の生活再建の相談まで、専門家の知識やアドバイスが欠かせない。大学や研究機関その他の専門家が積極的に被災地の中に入り、被災者と連携して復興に取り組むことが、この智恵の支援では求められる。

## 5 理想を追求する復興

復興の理念的検討の最後に、復興の長期的課題としての理想追求について、言及しておきたい。震災は、現代社会が将来において解決すべき諸課題を前倒しするような形で噴出させる。地球環境問題、少子高齢化問題、地域格差問題などがもたらす社会的な歪みが露呈する。それゆえに、こうした社会的問題あるいは未来的課題の解決を、同時にはかることが求められる。理想追求とは、まさに21世紀社会が解決すべき課題にも、勇気を持って取り組むことをいう。自然や歴史との共生を如何にはかるか、新しい市民社会を如何に実現するか、都市と農村の有機的なつながりを如何に構築するか、安定した成長経済の仕組みを如何につくるか、などの課題についてももしっかり取り組んでいくことが求められる。

## 6 復興政策の包括的展開

さてここから、復興の実践的検討に話を移そう。災害復興の目標や課題を効果的に達成するためには、先に述べた復興の3つのソフト——計画、制度、運動それぞれについて、行政は必要な方針や解決策を提示しなければならない。

計画策定のプロセスは、復興の全体的な目標像やビジョンあるいは基本方針などを定める構想計画づくりと復興の個別的な詳細設計や実施プログラムなどを定める実施計画づくりに大別される。構想計画は総論、実施計画は各論にあたる。総論は急いで、各論はゆっくりということになる。大局着眼、小局着手ということでもある。

制度設計のプロセスでは、不測の事態あるいは緊急の事態に即して、既存法制度の弾力的活用により対応する場合と、臨時法制度の特例的措置により対応する場合とが考えられる。いずれにしろ、復興を迅速的に、また弾力的に、さらには創造的に進めるために、柔軟性のある復興の制度システムを構築する必要がある。

運動促進のプロセスでは、復興を効果的に進めるために、時間、空間、人間の3つの関係性をデザインする必要がある。先に述べた3つの戦略を運動化することで、時間のつながりを意識した戦略、空間のつながりを意識した戦略、人間のつながりを意識した戦略が必要だということである。ここでは、段階復興、布石復興、協働復興ということが、キーワードとなる。

## 6-1 復興計画の策定

復興計画の策定で最も大切なことは、まず第1に民意と叡知を広く集め生かすこと、第2に被災のあるがままの実態から出発すること、である。第1の民意を集めるということでは、現場に入って細やかにニーズを把握するアウトリーチの取り組みが欠かせない。復興の原点が被災者の悲しみや苦しみにある以上、その生の声を聞くことなくして計画はないからである。その他、ワークショップやパブリックコメントなど参加型の取り組みを活用することも、忘れないようにしたい。後者の叡知では、内外の復興の経験から学ぶこと、専門家の意見を広く聴取することなどを、提唱しておきたい。なお、先にも述べたように、教訓に学ぶ場合は、成功の教訓だけでなく失敗の教訓に学ぶことを忘れてならない。

第2のポイントの被災実態を大切にすることでは、被災状況調査の科学化と精緻化が欠かせない。被災調査が大切なのは、自省的に復興を

はかるうえでは、被災の原因を明らかにすることが不可欠で、そのために調査が欠かせないからである。その上さらに、調査なくして計画なしといわれるように、適正な復興計画を作成するうえでは、復興ニーズの正確な把握が欠かせないからである。

適正な被災調査は、被災地の復興計画の立案に寄与するとともに、被災者の生活再建の支援に寄与するもので、それに時間と人手を惜しむようなことがあってはならない。阪神・淡路大震災では都市計画学会と建築学会が、被災地のすべての建物の被害状況を調査して精密な被災度マップを作り上げたが、それはその後の復興計画や被災救援さらには学術研究に大きな役割を果たした。こうした調査が効率よく進められるよう、住宅の被災度認定も含めて、被災調査のあり方を今後検討する必要がある。

さて、計画の策定においては、現地再建か集団移転か、大規模改造か小規模修復か、建替優先か修復優先かといった点について、基本方針を定める必要に迫られる。その場合、被害状況が重要な判断材料となる。例えば、地盤や地質が悪いという状況が明らかな場合は、移転を検討することも選択肢となる。また、広範囲かつ大量に被災した状況であれば、とりあえずは修復を優先した形での復興が推奨される。

ところで、計画の基本方針を左右するのは、被災の実態だけではない。そのほかに、その時代や社会の懸案事項、被災地の風土や歴史・文化、被災地の資源や経済の制約が、基本方針を左右する要件となる。先に述べた復興計画の目標や原則とも関わるが、地球環境問題などにも配慮して計画すること、地域の資源や文化を生かすように計画をすること、地域経済の活性化につながるように計画することが、望まれる。

## 6-2 復興制度の準備

非常事態の復興であっても、社会的な公平性ということから、復興に関わる法律や制度に従って、遂行される。それゆえ、その法制度や手続きに不十分があると、復興の内容も結果もまた不十分なものとなる。阪神・淡路大震災では、住宅

再建のための公的な支援制度が欠落していたために、被災者はその再建に多大な困難を強いられることになったのは、周知の事実である。

ところで、復興に関わる制度は、被災者の住宅再建や生活支援をはかる制度だけではない。再開発や区画整理といった都市計画的な事業のための制度、地域コミュニティや地域経済などの活性化をはかるための制度、復興時における被災者の権利関係を保護したり調整したりする制度など、多様な復興のそれぞれの課題や局面に即した形で、包括的あるいは多面的に準備されていなければならない。

この法制度の整備において留意しなければならないことは、以下の4点である。

第1は、何よりも被災者の立場にたつて法制度が準備され適用されなければならない、ということである。最も弱い立場に立たされる被災者の、人権が守られるように、希望が与えられるように、自立がはかられるように、救援や復興の制度を整備しておかなければならない。

第2は、法制度は、非常時あるいは復興時の特殊性や不測性を配慮したものでなければならない、ということである。往々にして日常時の制度や基準を準用しがちであるが、非常時と日常時ではその前提条件が大きく違っており、日常時のシステムで対処するには無理がある。非常事態や不測事態に対応できるように、弾力性や融通性のある制度システムを構築しておく必要がある。

第3は、自助、互助、共助、公助の、復興における責任と権利の分担関係を正しく反映したものでなければならない、ということである。復興責任における、国と国民あるいは民間との関係、中央政府と地方政府との関係を、如何にデザインするかがここでは問われる。

第4は、包括的なシステムとしての連関性や体系性をもったものとして整備されなければならない、ということである。多種多様な復興制度の包括性や総合性を担保するための、復興にターゲットを絞った「災害復興法」の確立が急がれる所以である。

なお、この法制度の整備において忘れてならないことは、復興の財源を確保する制度の充実強化である。復興には、被災ニーズや復興ニーズに柔

軟に対応できる財源の確保が欠かせない。ここでは、被災地の実情に即して運用できる包括的交付金や復興基金の充実強化をはかる方向での制度の構築が急がれる。また、共済制度や募金制度などの共助の財源確保システムについても、更なる検討が欠かせない。

### 6-3 復興態勢の構築

復興の運動論のうち、時間戦略と空間戦略については既に述べたので、ここでは組織戦略についてのみ言及しておきたい。

復興においては、行政と市民との連携に止まらず、ボランティア、自治会、消防団、民生委員、学校、事業所、福祉団体、職能団体など多様な組織やマンパワーとの連携が欠かせない。この連携のシステムを如何にデザインするかが、ここでは問われている。

この組織態勢づくりにおいては、何よりも被災者と被災地が復興の主人公となるシステムの構築を重視しなければならない。まちづくり協議会の構成や運営のあり方について、その内発的なエネルギーを如何に引き出すかの観点から、阪神・淡路大震災の教訓をしっかりと学んでおく必要がある。

それに加えて、様々な担い手の連携システムをどう構築するかも問われている。この連携システムの構築において、阪神・淡路大震災のなかで設置された「被災者復興支援会議」という中間支援組織の果たした役割を積極的に評価することが欠かせない。被災者復興支援会議は、アウトリーチとアドボカシーを活動の基本として、被災者の声をくみ上げ、その声を政策化して、被災現場と復興行政をつなぐうえで大きな役割を果たした。大災害時における、細やかさに欠けるという行政の限界を中間支援組織やボランタリー組織でカバーする仕組みづくりが、欠かせないということである。

## おわりに

日本においては、こうした災害復興に関わる経験の集約と理論化を目指して、災害復興学会が結成された。日本だけでなく、世界の国々でこうした災害復興についての学会がつくられて、経験の交流や深化がはかられることを期待したい。

(なおこの報告は、昨年7月(北京)及び12月(成都)に開催された、四川大地震住宅生活復興日中学術交流円卓会議での発表に、加筆修正したものである)。

