

復興の今と今後

(社)減災・復興支援機構理事長

((株)社会安全研究所顧問)

木村 拓郎

1. いま何が問題になっているか

復興問題が社会の関心を集めるようになったのは、1991年に発生した雲仙・普賢岳噴火災害からと思われる。このときなぜ復興が問題になったかという点、この災害では被災地内の宅地、農地、道路、鉄道、河川などが被災、個々の復旧・復興よりも面的復興の基本方針が問われたからである。このためそれまでの災害では計画されなかった集落再建のための総合的な復興計画の策定が必要となった。この災害の後国内では、1993年に北海道南西沖地震、1995年に阪神・淡路大震災、2004年に新潟県中越地震が発生、そのたびに復興が大きな課題として注目を浴びようになった。2～3年前までは被災した住宅の再建問題が復興を検討するときの最大の課題であったが、現在は被災者生活再建支援法の改正によって住宅再建にもお金が出るようになり、この問題はひとまず決着したといえる。残された課題はいろいろあるが、とりわけ大きな課題は被災地の産業の再生である。地域経済を支えている産業が復活しなければ被災者は職を求めて被災地から流出し、人口の減少は被災地の復興をいっそう遅滞させることになる。

2007年の能登半島地震ではこのような事態の回避を目的として被災した地場産業を守るために復興基金が創設された。

一方、山間地では基幹産業である農地の再生が問題になっている。その原因は限界集落の再建問題である。どの限界集落も子供の姿はまったく見えず、後継者が不在なことから農業は衰退の一途をたどっている。つまり被災地にまったくといいほど再生力がないのである。このため被災後は離農者が相次ぎ、このことが地域の衰退ひいては国土荒廃の原因ともなっている。このような課題の解決を模索するため2008年に日本災害復興学会が発足した。

2. 復興の定義

我が国には、災害対策のための法律として1961年に制定された「災害対策基本法」がある。しかしこの法律は主に災害の予防や応急対策を定めていることから制度の中に「復旧」という言葉は出てくるが「復興」という文字を見つけることはできない。このため各自治体で策定している「地域防災計画書」にも「復旧・復興」という章はあ

るもののその内容はさまざまである。

広辞苑によると復興は「ふたたび盛んになること」と書いてあるが、ではどのような状態になったら復興が達成できたといえるのか、その辺はまったく曖昧である。このため復興学会では現在「復興とは」という委員会を立ち上げ、ある程度共通の理念や認識ができないかどうかの模索を始めた。しかし、学会として今後一定程度の結論が出せるかどうかはまったく未定である。

3. 生活復興

被災者の生活再建の第一歩を支援する制度が「災害救助法」である。この法律は1947年にできた制度で、その特色は被災直後の応急的な生活の確保を目的として食事や応急仮設住宅などの現物を直接被災者に提供することにある。1995年の阪神・淡路大震災では、地震から1週間後には被災地内の店舗が徐々に営業を再開したが、避難所でお弁当が無償で配られているためにお店の商品が売れないという事態が発生した。このため被災地の復興を危惧した住民から食券や金券を発行して被災地の復興が進むようにしてほしいという要望が出されたが、この提案は法の趣旨に反するとして実現しなかった。その結果、被災者個人への現物救済に固執すればするほど被災地の復興は遅れることとなった。今はこの法律ができたころと違い商品は豊富でしかも流通システムも整っていることから被災地の商業の再開はかなり早くなっている。今後は現物の支給にこだわらず被災地の復興も考慮した

柔軟な支援方法が求められる。

次に被災者の生活再建の大きなよりどころとなっている法律が「被災者生活再建支援法」である。以前は禁止されていたが2007年の法改正によって住宅の再建にも支援金が活用できるようになったことが制度の評価をたいへん高めている。このように被災者の生活再建を支援する制度は着実に充実してきているが、未解決の課題がある。それは長期避難者への支援である。火山災害などでは仕事を失った上に避難生活が長期化することが多い。このため生計が成り立たないことから生活再建は困難を極め、中には古里での生活復興を断念する人も出ている。今後の大きな課題といえる。

4. 地域復興

今や復興は、個人から地域にテーマが移行しつつある。いま、大災害に見舞われたとき自治体に最も求められることは、長年住みなれた土地で被災者が生活を再開できる環境を整えてあげることである。そこで問題になるのが、すでに述べたように産業の再生が大きなキーワードになる。この産業を再生させるための方策としては、まず再建資金を確保することが何よりも不可欠である。具体的には、これまで既に実施されてきた復興基金の創設が有効と思われるし、また復興交付金のような制度の新設も検討されるべきである。

再建資金の次は、被災地の再生を助けるサポート体制の確立である。ほとんどの被災者は、初めて災害を体験することから生

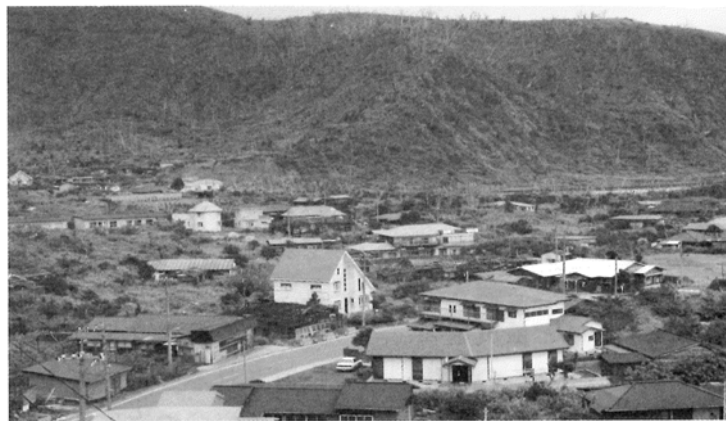
活再建の方法が分からないのが実情である。また高齢者の多い地域では、被災後に減少した世帯数でどのように地域を再生させれば良いのかということについて戸惑っているのが実態である。このような課題に対処するために新潟県中越地震では「復興支援員」の制度が創設され、大きな成果を上げている。今後の災害復興を考えた場合、新潟で培われたノウハウは恒久的なシステムとし

て残すべきであり、さらにはこれらのノウハウが新潟県以外の被災地にも活かせるようにすべきである。

今や地域復興に向けた研究や手法は、確実に成長してきている。その一方で課題も明らかになってきた。これらの課題に対する解決策が見えてきたときに我が国の将来像も明確になるような気がする。



新潟県中越地震で出来た天然ダムによって水没した集落



三宅島噴火災害で10年間も居住が禁止されている集落