

## □次の大震災の復興に備えての課題

関西学院大学 室 崎 益 輝

## はじめに

阪神・淡路大震災から15年が経過した。前の大震災から15年経過したということは、次の大震災に15年近づいたということである。次の大震災が近づいたということで、阪神・淡路大震災や中越大地震などの教訓を、着実に生かして次に備えることが喫緊の課題となっている。ところで、この教訓を生かすのは、予防対応や応急対応の領域だけではない。復興対応の領域についても、教訓を生かす必要がある。そこでここでは、阪神・淡路大震災以降の復興の教訓を踏まえながら、首都直下地震や東海地震あるいは南海地震に備えての、復興の課題を明らかにしたいと思う。

## 復興対応の現代的意義

まず、最初に確認しなければならないことは、災害後の復興対応の重要性が極めて大きくなっている、ということである。高度成長期以降の、国際化や高齢化さらには都市化などによって社会情勢が大きく変化する中で、災害後の復興対応の役割や比重が

かつてないほどに大きくなっている。震災による被害の軽減をはかるという点でも、被災からの社会の再建をはかるという点でも、復興が果たす役割が大きく膨らんでいる。

## (1) 減災の視点から

まず、被害の軽減という視点から見てみよう。最近の災害をみると、都市の高機能化や経済のグローバル化の中で、被災の影響が広範囲に波及する傾向にある。その結果、災害の長期化や広域化がもたらされ、間接被害が極めて大きくなる。阪神・淡路大震災の場合、被害を金銭的な損害額で見た場合は、間接被害が直接被害の倍以上になっている。この間接被害をみると、経済的被害だけでなく、心の傷などの精神的被害あるいはコミュニティの崩壊などの社会的被害といった被害も、看過できない状況にある。

こうした間接被害を軽減するには、復興過程の中で、被害軽減措置を迅速かつ効果的に進める必要がある。住宅再建のための施策だけでなく、生業再建やコミュニティ再建のための施策などを包括的に講じて、災害による被害の連鎖を断ち切り、速やかな回復をはかるよう努めなければならない。それゆえに、単なる被災者の保護という視

点からの復興ではなく、社会全体の活力の回復をはかるという視点、あるいは被害の総量を極小化するという視点からの復興が求められるのである。

## (2) 変革の視点から

阪神・淡路大震災以降、「復旧ではなく復興を」ということが盛んにいわれるようになった。「創造的復興」という言葉や「世直し復興」という言葉も使われている。それは、現代社会においては、単に旧態に戻すだけでは不十分だという認識によるものである。その変革や創造の必要性は、安心安全の要求と歪み克服の要求の2つから説明できる。安心安全ということでは、災害が頻発する危機の時代にあつて社会を以前より安全な状態にすることは、緊急性の高い課題として避けられない。「とりあえず旧態に戻しておき、そのうち時間をかけて安全にすればよい」という先送りは、許されないのである。

それ以上に重要なのが、現代社会が抱えている社会的歪みの解決を、復興の中ではかかることである。現代社会は、高齢社会の問題や地球環境の問題さらには経済格差の問題や限界集落の問題などを抱え込んでいる。高度成長期以降、こうした問題が大きくなり、その解決が急がれる状況におかれている。ところで大規模な災害では、こうした社会的歪みが一機に噴出して顕在化し、被害をより深刻なものとする。阪神・淡路大震災で、高齢者の見守りや自然との共生が厳しく問われたのは、その1例である。また、中越地震などの中山間地災害では、限界集落のあり方が厳しく問われている。となると、こうした社会的課題に向き合つて、その解決をはかることが避けて通れない。現代

においては、持続共生社会の創造に努めることが復興の責務として求められている、と云つてよい。

## 復興のための事前の備え

さて、復興を迅速かつ効果的に進めようとすれば、事前に復興のための備えをしておかなければならない。復興に必要な資源を確保しておくこと、復興に必要な制度を整備しておくこと、さらには復興に必要な理論を構築しておくことが、ここでは求められる。

### (1) 資源の確保について

復興には財源、空間、資材さらにはマンパワーといった資源が欠かせない。それらの資源の多くは、災害が起きてから確保していたのでは間に合わない。大規模な災害ほど、こうした資源が枯渇するので、あらかじめその確保や調達法の検討が欠かせない。この中で、復興財源の確保は極めて重要である。財源が不足すると、被災者の救済を含む復興の諸課題の達成が困難となるからである。財源では、義援金などの不確実な財源に頼るだけでなく、復興税や復興基金などによる確実な財源の充実確保が欠かせない。

それに加えて、被災判定や再建相談さらには復興まちづくり等に関わる専門家やボランティアの養成が急がれる。マンパワーの不足が、復興のボトルネックとなることが予測されるからである。

### (2) 制度の整備について

阪神・淡路大震災では、公的な住宅再建の

支援制度がないなど、復興に関する法制度が不十分であったことが、大きな問題となった。災害救助法があっても災害復興法がなかったことが、長期にわたる復興の理想的な展開を阻んだということができる。

こうした中で、災害復興基本法の制定を求める声も大きくなっている。いずれにせよ、災害に関わる現行の法制度は、一時代前の状況を反映したもので、復興の現代的意義と相いれないものとなっている。原形復旧主義や現物支給主義あるいは救貧保護主義などの古い救済理念を見直すなど、総合的な復興法制度の確立を目指すことが急がれる。

### (3)理論の構築について

復興の目標やビジョンあるいは規範やプログラムについての科学的な理論が、必ずしも十分ではない。日本において災害復興学会が創設されたのも、復興の計画論や運動論の欠落を憂慮してのことである。再建における自助と公助とのバランス、短期的な復旧と長期的な復興との関係、現地再建と移転再建との選択基準、コミュニティの持続や歴史文化の継承の規範など、理論的に検討すべき課題が少なからず残されている。

### 復興の備えとしての事前減災

復興の事前の備えということでは、事前に社会や地域の減災力を高めるという「事前減災」の取り組みが欠かせない。災害時に復興がとりわけ困難になるのは、被害が甚大な時である。それゆえ、災害後の復興を容

易に進めようとすれば、災害が起きる前に耐震化やまちづくりに取り組み、地域社会の活性化や連帯化に取り組み、被害の軽減化につなげることが欠かせない。日常から非日常の連続、非日常から日常への連続というサイクルを意識した、日常的な復興の取り組みが必要ということである。

住宅の再建や復興に即して考えると、復興の過程で住宅再建の支援をはかることは不可欠であるが、震災以前に耐震補強の支援をはかって、震災による倒壊戸数を少なくする取り組みを行っておれば、行政の財政的負担も少なくなり、被災者の心理的負担も軽くなる。公的な住宅再建支援制度の構築にあたって、被災住宅の再建に公的資金を投入することは、首都直下のケースなどを考えると、国家財政の破たんにつながるといった主張がなされたが、しっかりと耐震補強の取り組みをして、財政破たんにつながらないようにするのが本筋なのである。

阪神・淡路大震災の後で、私は「震災の前から復興に取り組むことが大切」という意味で「事前復興」ということを提案した。

防災まちづくりは震災の後からでは遅い、という反省を込めての提案であった。ここでは、事前に復興の計画を策定することに加えて、事前に復興の事業を実施することの必要性を強調したつもりであった。復興事業の骨格となる公園整備や耐震化などの事業を、事後ではなく事前に実施して脆弱性の克服をはかることが、減災の基本だと痛感してのことであった。

しかしながら、この「事前復興」が、言葉の持つ響きから「事前に復興計画をつくる

こと」と矮小化されてしまったために、私の企図する事前の減災事業の展開があまり表に出なくなってしまっている。そこで、事前の被害軽減をはかる取り組みを「事前減災」と呼んで、事前に復興の訓練をする「事前復興」と区別するようにしている。事前復興も大切であるが、それ以上に事前減災が大切であることを、強調しておきたい。

### 復興に求められる包括性と弾力性

最後に、復興のあり方を論じる時に忘れてならない、復興の必要条件としての「弾力性」と「包括性」について論じておきたい。

#### (1) 弾力性について

首都直下地震などに対する復興計画のあり方が、被害想定の結果をもとに検討されている。しかし、その被害想定通りに被害が起きるとは限らない。火災の態様にも関わりますが、どれだけの住宅が失われるかについていうと、少なくとも一桁オーダーの誤差を覚悟しなければならない。災害で滅失する住宅が、30万棟か300万棟かによって、とるべき復興対策は大きく変わってくる。

建替えを中心に進めるか修繕を中心に進めるか、公的供給を基本とするか自力再建を基本とするか、被害の状況を見てからしか決断できないことが少なくない。

この被害の不測性は、上述の量的な問題だけではない。過去に経験したことのないような質的な問題が起きることも、念頭に入れておく必要がある。三宅島や山古志村の全村避難や集団疎開などは、その1例であろう。この質的な問題では、この20～30

年間で起きる社会的変化がいかなる問題をもたらすかについての、予見が欠かせない。例えば、これ以上に超高齢化社会が進展すると、コミュニティの自力再生そのものが幻想となろう。

こうした不測性や不確実性に対して、被害規模や被害種別に応じて複数の復興プログラムを準備しておくこと、被害の実態や被災者の要求に応じて柔軟に対応できるような制度面で弾力性を確保しておくことなどが、求められる。

#### (2) 包括性について

最初に述べたように、災害後の復興の役割や課題が変化してきている。従来は、極貧の被災者に限って最低限の生活を仮設住宅等によって保障するというのが、復興施策の中心となっていた。しかし、被災者の再建は地域の復興と密接に結びついている、経済や生業の復興があつて生活の再建がはかれる、多様な人々の自立と活性化があつて地域が復興するといった、阪神・淡路大震災後の復興の経験を踏まえるならば、住宅だけではなく生業の支援をはかる、被災者個人だけでなく被災コミュニティの支援をはかる、原型復旧だけでなく創造復興の支援をはかるという、包括的で総合的な復興システムの構築が欠かせない。

この包括的ということでは、被災地については、まちづくりやコミュニティ再建といったハードとソフトを融合した面的な復興事業を通じて、地域経済や集落景観なども含めた包括的な復興が促進されるようにしなければならない。この中では、高齢者の見守りや自然との環境共生などの将来に向けた改革をはかることも忘れてならないで

あろう。中越地震の被災地で行われている集落復興の先進的な教訓に学んで、被災地主導型の地域再生プロジェクトを軸とした包括的な復興の必要性を強調しておきたい。

被災者に対しては、暮らしの総体を対象とした復興システムの構築を提唱しておきたい。ここでは、災害保護という視点からの医職住の全域にわたる支援システムの整備が必要である。なかでも、零細自営業者や震災失業者に対する、基金等を活用した生業支援システムの整備は急がれる。さらに被災者の支援ということでは、紙面の都合で

詳しく触れることができないが、震災障害者や震災遺児などに対する持続的なケアシステムの確立も、焦眉の課題となっている。

## おわりに

次の大震災は、すぐそこまで近づいている。それだけに、復興への備えは「待ったなし」である。「後の先」という考え方があるが、災害後に素早く先手を取れるように、今からしっかり準備しておく必要がある。