

佐用町の災害復興計画「きらめきプラン」について

兵庫県立大学 防災教育センター
特任教授 室崎益輝



1. はじめに

1938年の阪神大水害や1961年の伊勢湾台風などの大規模な風水害はともかくとして、被害の比較的小規模な水害では、原型復旧的な防災工事主体の復興がはかれることが一般的で、未来社会を見据えた総合的な復興がはかれることは、珍しい。その中において、2009年の台風9号後の佐用町では、災害の規模の如何にかかわらず、それが投げかけた課題に答えるという視点から「総合性を持った復興計画」をまとめあげ、その具体化に取り組んでいる。この佐用町の実践は、今日の集中豪雨が多発する時代において、水害後の復興のあり方を考えるうえで、参考にすべき点が少ない。そこでここでは、佐用町の災害復興計画の経緯と内容と実践を紹介しつつ、そこから学ぶべき点を提示することにした。

2. 佐用水害の概況

災害復興計画に触れる前に、水害の概況について簡単に述べておきたい。佐用町は、兵庫県西部の岡山県との境にある、人口約2万人弱の山間部の小さな町である。

2009年の8月、台風9号により前線が刺激され、佐用町では観測史上最大の1時間雨量89㎜、日降水量326.5㎜の豪雨が降って、町内を流れる千種川と佐用川が氾濫し、中心市街地がほぼ全域にわたって浸水した。その結果、全半壊が881棟、床上床下浸水が909棟、合計1790棟の建物被害がもたらされている。浸水に加えて断水や停電なども含めると、町内の8割にあたる約5000世帯が何らかの被害を受けた。

経済的被害も甚大で、農地が冠水や土砂の堆積などで被害を受けるとともに、農業用施設や農作物に大き

な被害が出ている。それに加えて、商業施設の被害も深刻で、地域の核となっていた中心地の商店街が軒並み被害を受け、廃業に追い込まれたところもある。

ところで、この水害では死者18名、行方不明者2名という、浸水面積規模の割には大きな人的被害が生まれている。その多くは、徒歩で避難中あるいは自動車で行行中に濁流に巻き込まれ、犠牲になっている。この逃げ遅れあるいは危険走行に関わって、避難情報の発令や伝達のあり方、さらには小規模自治体の防災態勢のあり方が厳しく問われることになった。

3. 復興計画の策定

この水害後の佐用町では、災害からの迅速な復旧と復興を目指すとともに、災害による人口の流出や経済の停滞を避ける方途を示すことを目的にして、2009年の11月に「佐用町災害復興検討委員会」が設置された。この検討委員会は精力的に議論を戦わせ、翌年3月末に「きらめきプラン」と呼称される災害復興計画を取りまとめている。

復興では、そのプロセスがとても大切である。プロセスが正しければ、自ずと正しい結果がついてくる。それゆえ、被災者や住民の声が反映できる、計画策定や合意形成のプロセスを大切にしなければならない、ということである。そこで、復興計画の具体的な内容の検討に入る前に、佐用の復興計画の検討プロセスで評価できる2つの特徴について、言及しておきたい。

(1) 災害検証との連動・・自省的視点

災害で多大な被害がもたらされる原因には、自然の破壊力の大きさに加えて、地域社会や防災行政が持っていた弱さがある。それゆえ、災害によって問いかけられた被災の原因を、復興の中で正すことが求められ

る。ということでは、被災の原因やその背後にある問題点を正しく把握し認識することが、復興計画策定の入り口では欠かせない。そこで、佐用町では、復興計画の策定と並行する形で、災害検証の委員会を設置して被災原因の究明をはかるように努め、そこでの検討結果を復興計画に積極的に反映するように努めた。

検証委員会の報告では、行政の防災体制、災害情報の伝達、地域防災のシステム、災害救援のあり方などについて検証した結果を、90項目の提言にまとめている。その中で、災害情報の伝達と共有、地域連携と防災力の向上、要援護者の避難誘導、総合的な治水治水対策の推進などが強調されているが、それらの提言を反映する形で復興計画がまとめられた。

(2) 地域住民の声の反映・協働的視点

復興は、行政だけでなすものではない。地域内の事業所や自治会さらには個々の住民が、行政と連携することによってなすものである。ということから、佐用町の復興では、地域コミュニティや住民が復興の主体になれるよう、計画策定の段階から住民主体あるいは官民協働型のプロセスをとるよう、心がけている。

策定委員会の構成を有識者中心ではなく地元住民中心にしたこと、策定過程の中で住民アンケートを実施して復興への思いを聞いたこと、地区ごとに協議会を開催して自治会代表者等と意見交換をはかったことなどに、官民協働型のプロセスの一端を見ることができる(図1)。

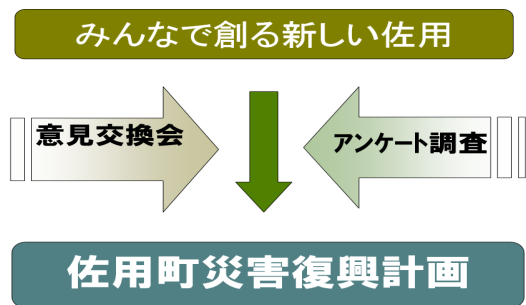


図1 災害復興計画の策定プロセス

策定委員会の構成をみると、自治会代表者5名の

ほか町会議員2名、さらに商工会長や消防団長、農業委員会、小学校長など地域の責任者や代表者が主体で、それ以外の有識者等の4名に比してはるかに多い。この佐用町の構成は、同じ復興計画策定の委員会であっても、有識者主体の東日本大震災の被災地の構成とは、極めて対照的である。復興が、行政主導か被災者主体か、責任の自覚か責任の放棄かは、委員会の構成メンバーを見ればわかる、ということであろう。

ところで、佐用町の災害復興計画書では、地域との意見交換会の中で出された提案や住民アンケートで示された要望などを、「地域の意向」という章を特別に設けて、こと細かに記載している。これは、地域や住民の声を尊重して計画をつくっていることの、強い表れである。

先に述べた意見交換会は、13の地域づくり協議会ごとに実施され、324名の自治会等の代表がそこには参加している。また、住民に対するアンケートでは、対象者を15才以上の10人に1人の割合で抽出し、613人から回答を得ている。その中では、農林業の再生や地域防災力の強化、地域ケアの充実など、地域に根差した意見が数多く出されたが、その主なものはすべて復興計画の中に取り入れられている。

3. 災害復興計画の内容

それでは、復興計画の内容について見ておこう。

(1) 復興の理念と基本方針

災害復興計画の冒頭に、以下の言葉が記されている。「災害により甚大な被害を受けると、まちは加速度的に衰退してしまふことがあります。こうした事態にならないように、一日も早くまちを復旧して住民が元の暮らしを取り戻すこと、また、同じような被害が起こらないよう安全であんしんなまちを創っていくことが不可欠です。さらに、この災害を契機に21世紀の新しいまちとして佐用町が再びきらめくことが重要です。」

ここに、復興の理念と基本方針が端的に示されている。私は、阪神・淡路大震災の復興の経験と反省から、

復興の基本的な理念が、生活の回復、安全の獲得、理想の追求にあると考えていたので、その理念が具現化されたと思っている。

それに加えて、「絆」、「きらめき」、「ふるさと」といったキーワードを大切にしたいという住民の思いを込めて、復興計画の標題を「絆から始まるふるさとの復興」、略称を「きらめきプラン」と定めている。被災者や地域の思いを一つにするうえでは、こうしたメッセージ性のある方針の提起は、欠かせないと言えよう。

(2) 復興の課題と施策

以上の理念や意見交換会とアンケート調査の結果を踏まえ、「生活基盤の再生」、「災害に強いまちづくり」、「地域の活力向上」を3本柱とする復興の基本課題と施策の体系が図2のようにまとめられている。



図2 復興計画の基本フレーム

生活基盤の再生では、「安心して暮らせるふるさと」を目標に、安心の回復の基本施策を治水治水に、暮らしの回復の基本施策を住宅の再建におくとともに、その両者を包括する施策として農林業の基盤整備をおいている。ここで留意すべきは、農林業の回復を重点施策として位置づけていることである。美しい自然を守り、それとの共生をはかることが、生活の回復にも

産業の回復にもつながると、考えてのことである。林業の衰退が山の荒廃を招き、今回の水害の遠因となったことの反省の上に、生活と生業と生態を一体のものとして捉え、復興の軸に自立経営が可能な農林業の育成をおいている。

第2の災害に強いまちづくりでは、人と人のつながり、地域と防災とのつながりといった「絆」を重視する視点が、前面に押し出されている。人と人のつながりや地域と人のつながりを重視するということで、コミュニティ密着型あるいはコミュニティ主導型の防災が志向されている。

ここで特筆されるのは、つながりを支えるインフラとして、情報伝達システムの整備が主要な課題に設定されていることである。携帯電話やCATVなどを活用した多様な情報システムの構築が目指されている。ここでは、共助としてのコミュニティづくりを、公助としての情報システム整備が支えるという形で、地域と行政の共同をはかることも意識されている。

第3の地域の活力向上では、「地域がきらめくにぎわいづくり」とあるように、地域の未来を見据えた地域おこしの方向性が示されている。交流人口の拡大による賑わいづくり、超高齢化に備えての健康まちづくり、経済衰退に抗しての商店街活性化、人口減少を補うボランティアとの交流持続などが、具体策として提示されている。

4. 災害復興事業の実施

復興計画に基づく、主な復興事業の実施状況を以下に示しておく。

(1) 住宅の再建

佐用水害では、全壊13棟、大規模損壊269棟、半壊483棟を含む、1790棟が被災した。当時の佐用町の住宅の21%が、建物に被害を受けた計算になる。こうした甚大な被害の割には、住宅の再建は比較的スムーズにはかられている。災害後ほぼ2年半で、住宅の再建あるいは補修が完了している。最後まで仮設住宅に残っていた被災者も、2012年の1月に新しく

できた復興公営住宅に移転している。住宅再建がスムーズに進んだ理由として、第1に被災者の要望を行政がきめ細かく聞いたこと、第2に多様な再建支援メニューが講じられたことを、指摘できる。

ここでは、住宅再建の支援について、もう少し詳しく触れておきたい。この再建支援では、国の被災者生活再建支援法による支援金の給付に加えて、兵庫県が独自に制度化していた住宅再建共済制度（フェニックス共済）による給付が、大きな役割を果たしている。最大300万円の生活再建支援法による支援は465世帯、最大600万円のフェニックス共済による支援は182世帯に対して行われている。

ここで、見逃してならないことは、これらの支援を受けられない世帯に対して、「横出し」あるいは「上乘せ」といった県や町独自の支援策が提供されたことである。生活支援法では、半壊や床上浸水の住宅は対象から外れるが、その外れた780世帯に対して、県が独自に半壊に対して25万円、床上浸水に対して15万円の給付を行っている。さらに、高齢者住宅再建支援、一時転居者支援といった制度をつくって、きめ細かく再建支援をはかっている。

フェニックス共済は、阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、住宅再建の共助の仕組みとして作られたもので、生活支援法による公助の仕組みと足し合わせて、住宅再建を容易に行えるようにしたものである。今回の佐用水害は、このフェニックス共済の有効性を実証した。というのも、フェニックス共済に入っていて建替えが必要となったほぼすべての世帯が、1年前後でその住宅再建を果たしている。

ところが残念なことに、この共済は任意加入のため、共済に入っていない人はフェニックス共済からの給付を受けられなかった。この反省を踏まえて、佐用町では町会ぐるみで共済への加入運動を展開するようになっており、その結果として加入率は約32%と、兵庫県平均の9%をはるかに上回るものとなっている。このフェニックス共済の加入促進も、復興の大きな成果と見なすことができる。

（2）治山治水の促進

佐用水害後の復興の中心は、何よりも2度と同じ災害を繰り返さないために、河川堤防などの復旧をはかるとともに、総合的な治山治水に取り組むことであった。河川に対して、堤防補強や河積拡大などの復旧工事、山地に対しては、治山事業や砂防事業などの緊急事業が実施されている。これらの復旧あるいは緊急事業については、災害4年目にしてほぼ100%完成する状況にある。住宅再建と並んで、復興が順調に進んでいる分野といえよう。

2013年の9月に降り始めからの雨量が265mmに達する豪雨があったが、改修により川幅を12m、断面を2倍に拡張していた効果があって、整備前に比べて水位が1.5mも低下し、洪水を安全に下流に流すことができていた。復旧が遅れていると、2009年の災害のように氾濫を招いたと考えられるだけに、前よりも安全にするという改良型の復旧工事の有効性が、実証されたと言えよう。

ところで、河川改修などの復興で評価すべきことが、いくつかある。その1つは、生態系や水辺景観を配慮した河川整備に力を入れていることである。生物多様性に配慮して、オオサンショウウオの保護をはかる取り組み、水辺景観保全に配慮して、平福という街並みの護岸景観を保全する取り組み（図3）などが、行われている。



図3 復興された平福の護岸景観

もう1つは、減災あるいは総合治水という視点からの多重防備的な治水が目指されていることである。例

えば、水田やため池、森林さらには学校などの管理者とも協力して、雨水の貯留性能を高める努力が積極的に講じられている。それに加えて、二線堤や輪中堤を造って、集落を防護しようとする取り組みも行われている。

(3) 地域経済の再建

今回の復興では、農林業の基盤整備をはかることが重要施策として位置づけられている。農地の被害で15億円、山林の被害で14億円という大きな経済被害がもたらされたこともあるが、林業の衰退に伴う山間部の荒廃が水害の拡大を引き起こし、農業の衰退が水田貯留の機能を弱めたという反省もあって、農林業の再興が、地域の活性化にも地域の減災にも欠かせない、と考えたからである。

この農林業の再興では、緩衝林の整備、倒木の処理、間伐の実施、農地の復旧といった防災事業あるいは復旧事業としては、順調に復興が進んでいると評価できる。しかし、農林業の振興をはかる面では、竹炭を生産する取り組み、酒米を生産する取り組みなどが行われているが、大きく農林業の基盤を広げるまでには至っていない。間伐材などを活用した林業の新展開、新規作物の導入による農業の新展開を、如何にはかるかが問われている。

さて、産業の復興で農林業以上に深刻というか重要なのは、商業の再興である。商業では、農林業をはるかにしのぐ、42億円という大きな被害を受けている。佐用町は、佐用と久崎という2つの商店街により、支えられてきた。地域の元気を生み出す中核的存在であったと言える。その2つの商店街が壊滅的被害を受けた。それだけに、地域の賑わいを取り戻し、地域の活性化をはかるうえでは、商店街の再興が欠かせない。

この商店街の再興をはかるために、実に多様な取り組みが展開されている。空き店舗の有効活用をはかること、高齢化集落への移動販売を支援すること、特産品の販売を促進すること、後継者の育成を支援することなど様々である。

その中で特筆すべきは、行政等の支援も受けて、様々なイベントが毎週のような開催されていることである。感謝の集い、復興フェスティバル、水害復興ステージはもとより、ぼうさい朝市、竹炭祭り、さようマラソン、桜祭り、大収穫祭、ひまわり祭り、むし開き、コスプレ大会など、実に多彩である。そのイベントには、佐用町の「ホルモン焼きうどん」などの代表するグルメや名産品の仮設店舗が設置され、他地域からの支援者や観光客で賑わう。

このイベントは、人口減少による地域活力の減退を、交流人口の増大で補おうとするもので、大きな成果をあげている。その結果として、廃業に追い込まれた商店は極めて少なく、商店街としての活力を取り戻しつつある。この交流人口の増大に関して、見逃せないのは、小学生から大学生までのキャンプ目的の訪問が絶えない、ということである。美しい自然を生かした試みとして、評価できよう。

それに加え、水害復興で支援を行った若者や学生グループが、継続的に佐用町を訪れて交流活動を展開している。神戸大学、大阪大学、関西学院大学などの学生が、空き店舗や廃村の民家を活用して拠点を築き、定期的に活動している。山村に開設された「若州学生村」や久崎の商店街に開設された「ふれあい喫茶」がその例である。復興計画で施策の主要な柱に置いた「ボランティアとの交流による活力向上」が、それなりに成果をあげていると評価できる。

(4) 情報伝達システムの整備

佐用町の復興の中で、全国に発信できる先進的な取り組みとして評価できるのが、多様な情報伝達手段を活用した情報システムの構築である。水害時に防災行政無線が有効に機能しなかったという反省を踏まえ、さらには携帯電話の不感地域が少なからず残されている中で、高度な情報技術を活用した冗長性のあるシステムの構築に挑戦し、成功している。

この情報システムの構築で評価される点は、以下の3点にある。その第1は、防災行政無線の改善を積極的にはかったことである。全ての自治会に遠隔端末装

置の設置をはかるとともに、その日常利用を促進することにより、非常時において確実に住民に情報が届く態勢をつくる、また自主防災組織が主体になって、全戸に配備した個別受信機のメンテナンスを行うことにより、故障による不達を少なくする、といった改善がはかられている。

その第2は、多様な情報手段を有効に活用できる統合的なシステムを構築したことである。佐用町ホームページを再構築し、ケーブルテレビ、ホームページ、携帯電話、広報誌などの情報を一元的に管理するシステムをつくりあげている。「佐用チャンネル」といわれるケーブルテレビは、町内11カ所に設置された河川監視カメラの映像を、リアルタイムで放送し水位の情報を伝達することができる。

第3は、これが一番大切なことと私は思っているが、関係団体間の情報共有と連絡体制の確立をはかったことである。平時から、国や県はもとより、周辺自治体や道路管理者、ライフライン関係機関と、公共コモンズなどを通じて情報の共有をはかるように努め、災害時においても迅速に相互に連絡できるシステムをつくりあげていることは、高く評価できる。

(5) 地域防災力の強化

最後に触れておきたいのは、行政と地域の信頼関係や協働態勢を築きあげつつ、最終的には地域の防災力を飛躍的に高めることを、復興の大きな目標に設定して、その実践に努めていることである。自治体の力だけで被害を軽減することはとても難しい。とりわけ、佐用町のような小規模自治体では無理である。そこで、地域コミュニティを主体とした減災の取り組みが不可欠になる。

復興計画の策定の中で地域の声に耳を傾けたのも、地域力の向上なくして減災の実現はない、という思いからであった。そこで佐用町では、自治会単位に、家族、隣保、地域の相互でコミュニケーションを取りながら、「防災マップ」、「支え合いマップ」、「防災行動計画」を順次作成し、防災力を高めてゆく取り組みを展開している。

この取り組みは、自治会や自主防災組織が主人公となって行われている。そのコミュニティ単位の取り組みを支援するために、極力小さな単位で「防災研修会」を開催し、できる限り多くの住民が参加するようにしている。こうしたコミュニティの防災マップづくりを専門ボランティアが支援する取り組みも取り入れているので、手作り感があって、我がことと感じられる、地域密着型のマップや行動計画が作成されている。

5. おわりに

このように復興の取り組みを見てくると、復興計画に掲げられたことが、進捗の程度には差があるものの、着実に実践され成果が上がっていることが、確認できる。それは、何よりも住民が参画してつくりあげた計画であること、ハードよりもソフトに重点を置いた計画であること、行政とコミュニティさらには専門家やボランティアの協働が実現していることが、そうした成果につながっている。

とはいえ、商店街の賑わいづくりや農林業の復興は遅々として進んでいないことは確かである。全国レベルでの中小都市のおかれた厳しい状況の中で、地域の活性化をはかることは並み大抵のものではない。その中で、人口の減少に歯止めをかけ、商店街の衰退に歯止めをかけるには、息の長い取り組みが必要で、そのための夢や希望を育むことが、復興には欠かせない。

地域コミュニティだけでなく若者が主人公となる、復興の取り組みをもっと強く大きくしなければ、夢も希望も育まれなと思う。今の成果に浮かれることなく、未来を見据えた形での復興の仕切り直しをすることを忘れてならない。

参考文献

- 1) 兵庫県佐用町、佐用町災害復興計画「きらめきプラン」、絆からはじまるふるさとの復興～きらめくために、がんばろう佐用～、平成22年3月
- 2) 佐用町台風第9号災害検証委員会、台風第9号災害検証報告書、平成22年7月