

復興の歴史的展開から導き出される復興の普遍的原理

Universal principles of reconstruction

derived from historical development of reconstructions

○室崎益輝*¹
Yoshiteru Murosaki*¹

大規模な災害が相次ぐ時代を迎えている。災害の被害が多くなれば、それだけ復興のニーズが質量ともに大きくなる。その結果、復興の長期化や迷走化が起こり、被災者と被災地の負担がますます大きくなっている。その負担を可能な限り少なくするために、過去の復興事例とその教訓を考察して、次の大災害の復興に生かせる普遍的な原理を見出すことが欠かせない。そこで、わが国の明治以降の主要な災害を歴史的に考察し、復興の概念と手段についての共通原理を見出した。その概念の検討では、震災で顕在化した社会の歪みに向き合って改革をはかることの重要性を指摘した。その手段の検討では、事前復興の構えと備えが必要で、構えでは復興制度の整備が、備えでは復興人材や復興財源の確保が欠かせないことを指摘した。この歴史的考察から導き出される普遍的な原理を生かし、復興の進化が図られることを期待したい。

キーワード: 災害復興、復興原理、事前復興

Keywords: Disaster Reconstruction, Reconstruction Principle, Prior Reconstruction

1. はじめに

大規模な災害が相次ぐ時代を迎えている。その中で、復興が長期化したり迷走化したりして、「復興災害」ともいふべき間接被害に苦しむ人々が、増えている。災害の時代を迎え、復興のあり方が改めて問われているのである。そこで、ここでは過去の災害後の復興を概観しながら、復興の原理や戦略などを考えなおしてみたい。

2. 復興の特殊性と普遍性

ここで論じようとする復興は、社会変革を求められるような大規模な災害からの復興である。ところで、この大災害からの復興の教訓は、他の地域や次の時代に引き継がれにくい。発生の頻度が低く、発生の事例が少ないために、それぞれが特殊事例として扱われる傾向にあり、地域の違いや時代の違いを超えて適用できる「汎用的な教訓」や「普遍的な原理」が見出しにくいからである。それゆえに、復興の目標や手段が、慣行や制度として明確になっておらず、いつも試行錯誤を繰り返す羽目に陥っている。

復興の教訓が忘れられ、復興の概念が明確になっていないのは、なぜか。復興の事例が少なく、経験

則が見出しにくいこともあるが、復興の概念や戦略を明らかにしようとして来なかったこともある。いつ来るかわからない大災害のために、あえて事前に備える必要性を感じていなかったためである。その証拠に、災害復興に関する制度化がはかられたのは、阪神・淡路大震災後のことであった。その制度化も、東日本大震災の復興の混乱を見ても明らかのように、決して十分なものでない。わが国においては、幾多の大災害を受けながらも最近に至るまで、復興についての概念化や制度化は十分になされてこなかった。制度面で見ても、救助法があっても復興法がない時代が長くつづいた。

ところが、大災害の激甚化や多発化の中で、被害軽減での災害復興の役割が増大しており、その成功の裏付けとなる復興の普遍的な原理の抽出が必要となっている。ところで、「不易流行」という言葉がある。この言葉は、低頻度の災害復興にもあてはまる。復興はそれぞれが特殊なものに見えるけれども、その中に成功の秘訣としての普遍性があるからである。不易流行ということでは、流行という変化の中に不易という本質があるといわれている。復興が多様なものは、その時代の状況やその地域の実態に、強く規

*¹ 兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科 教授

Professor, Graduate School of Disaster Resilience and Governance, University of Hyogo

定されるからである。歴史性と地域性が色濃く出て、多様性や特殊性が際立つ。それゆえに、普遍性が見えにくくなる。

不易流行ということである。過去の災害復興の事例と教訓を歴史性と地域性の関りの下に分析し、その中から復興の普遍性を見出すようにしなければならない。例えば、より良い復興を目指す熱い思いがあれば、大なり小なり復興は成功するということが、過去の事例分析から指摘できる。ロンドン大火の復興やリスボン地震の復興、濃尾地震の復興や函館大火の復興などの優れた事例をみると、「思いが先で形は後で」という原理に行き着く。復興への強い動機があれば、復興の概念があいまいで制度が用意されていなくても、復興が前に進むことがわかる。

そこで、不易流行あるいは温故知新の原点に立ち戻って、復興事例の歴史的考察を行い、そこから復興のあるべき姿を見出したい。

3. 災害復興の歴史的展開

紙面の関係もあり、日本の明治以降の災害復興にしばって、その歴史と特質を明らかにする。わが国の明治以降の災害復興は、75年前の終戦の前後、さらには25年前の阪神・淡路大震災の前後で大きく変化する。なお、75年前の終戦後の復興の変質は、「災害救助法」の成立と密接に関わっている。ということで、終戦以前、終戦から阪神・淡路大震災まで、阪神・淡路大震災以降の3つの時期に分けて、主要な災害復興の歴史的展開を見ることにする。

3.1 終戦以前の復興

この時期の復興では、地震では1891年の濃尾地震、1896年の明治三陸地震、1923年の関東大震災、1925年の北但馬地震などがある。大火では、1872年の銀座大火、1938年の函館大火などがある。

明治になって、富国強兵という流れの中に身を置き、国の威信をかけて近代化を進めることになる。近代国家としての基盤整備に力を入れ、西洋文化の移入や模倣に努めることになる。この近代化あるいは西洋化のニーズは、この時代の災害復興にも色濃く反映される。近代化ということでは、鉄道はもとより道路や上下水道などのインフラ整備に重点が置かれることになり、西洋化ということでは、西洋の法制度の導入はもとより建築構造や都市計画の技術輸入に重点が置かれることになる。

1872年の銀座大火は、丸の内、銀座、築地一帯の95haを焦土と化した。江戸時代からの木造密集と狭隘な道路網の脆弱性が、大火により露呈した。これ

以降の災害もそうであるが、災害復興を梃子にして社会の改造や地域の防火が進む。日常時にできない大改造が、火事場泥棒ではないが、非常時にはできる。この銀座大火後の復興では、西洋の街並みを模して「銀座煉瓦街」の整備がはかられている。煉瓦建築と広幅員の街路整備により、火災に強い街並みをつくらうとするものであったが、国策としての文明開化のモデルとして進められた。

この銀座の大火を契機として、1988年に「市区改正条例」という都市計画の制度が制定される。道路などの都市インフラの整備などを通して、都市改造をはかるための事業制度である。この市区改正の考え方に基づき、道路整備や区画整理を基本とした復興が、1891年の濃尾地震での名古屋や1896年の明治三陸地震での釜石などで進められている。とりわけ、濃尾地震の復興は国の威信をかけ巨額の投資により、進められている。

この「インフラ+国策」という復興の図式が、関東大震災の復興でより強く押し出されることになる。1923年の関東大震災では、約10万人が死亡、約32万棟が全壊と全焼の被害を受けている。首都が壊滅的な被害を受けたということで、国を挙げての帝都復興事業¹⁾が展開されている。市区改正条例に代わり、「市街地建築物法」と「都市計画法」が1919年に制定されていたこともあって、よりハード中心でインフラ中心の巨大な復興が展開される。ハード中心といっても、今の経済優先的な視点からの過剰な事業ではない。濃尾地震などでもそうであったが、都市の近代化あるいは都市の基盤整備のニーズに社会的に応えようとする開発事業であった。

ところで、関東大震災ではそれまでの復興にも増して、市民目線での復興が積極的に進められている。とりわけ、市民生活に関わる公共施設の整備が積極的にはかられている。公的な学校、市場、浴場、公園などの整備に力が置かれている。「同潤会」²⁾という素晴らしい災害復興住宅も作られている。加えて、社会事業や福祉事業などのソフトな事業にも力が入っている。国家的視点に加えて市民的目線が貫かれていることを、見逃してはならない。

この関東大震災からの復興における都市基盤整備と生活基盤整備を融合させる路線、欧米の都市計画理論を取り入れ近代化をはかる路線は、1925年の北但馬地震や1935年の台湾の台中地震に、規模を縮小した形で受け継がれている。関東大震災の復興で作られた3階建ての耐火共同ビルは、北但馬の豊岡でも台中の嘉儀でも建設されている。同様に、西欧風

のロータリーは豊岡でも嘉儀でも作られている。

生活基盤を重視するという点では、防災一辺倒でない復興が、この時期に生まれている。北但馬地震での城崎の復興³⁾である。「温泉復興」あるいは「教育復興」といわれるこの復興では、木造密集地であったがために大火の洗礼を受けたにもかかわらず、あえて木造3階建ての街並みを選択している。街並み景観を大切に、温泉街の賑わいを大切にしようとしたからである。今の城崎温泉の繁栄は、この時の復興の選択に負うところが大きい。

もう一つ、関東大震災を契機に始まった重要な復興スタイルがある。1871年のシカゴ大火後の復興で取り入れられた「パークシステム」⁴⁾の導入である。緑の公園や街路で延焼遮断をはかる取り組みである。それは、北但馬地震の復興でも取り入れられたが、1938年の函館大火の復興⁵⁾で本格的に取り入れられることになる。広幅員のグリーンベルトを延焼遮断帯として張り巡らし、市街地を20ほどの防火ブロックに分割している。緑地計画の本多静六が、ここでは大きな役割を果たしている。

このパークシステムは、戦前の防空計画や戦後の復興計画に受け継がれた。防災と景観の融合、非常と日常の融合が、そこでは追及されている。防空計画では東京や大阪の防空緑地帯⁶⁾の整備、戦災復興では名古屋の百メートル道路や神戸の河川緑地帯⁷⁾の整備が実現している。

3.2 戦後から阪神・淡路大震災まで

この時期の復興には、戦争では1945年からの戦災復興、地震では1948年の福井地震、1964年の新潟地震、1993年の北海道南西沖地震などがある。大火では1947年の飯田大火、1952年の鳥取大火、1976年の酒田大火などがある。台風では1959年の伊勢湾台風、火山では1991年の雲仙普賢岳噴火などがある。

戦災で、約6万haが焦土と化した。都市基盤、生活基盤、経済基盤が荒廃した中で、再出発が余儀なくされた。戦後まもなくは、その荒廃に追い打ちをかけるように、大規模な豪雨災害や都市大火が相次いだ。その厳しい状況にあって、憲法をはじめ、地方自治法、災害救助法、建築基準法などの「新しい力」を梃子に、戦災復興が進められる。45年制定の「戦災地復興計画基本方針」では、過大都市の抑制、中小都市の振興、国民生活の向上などが謳われ、新生日本への意気込みがうかがわれる。

ただ、混乱期の財政面や態勢面などの障壁により、計画通りの復興がはかれなかった自治体が少なくない。その中で、仙台、名古屋、広島などでは、関東

大震災の復興からさらに進化したともいえる素晴らしい成果がみられる。土地区画整理を軸としたハード中心の復興という基本は変わらないが、景観と休息と防災を統合した緑地空間の創出という点では、復興をより包括的にとらえようとしている。戦災復興の目標が、次の戦争に備えるということではなく、良好なストックを未来に残すということにあったためである。

飯田大火からの復興⁸⁾は、函館大火のグリーンベルトによる復興を継承している。リンゴ並木と桜並木といわれる幅員30mの2本の防火緑地帯をクロスさせ、4つの防火ブロックに分割している。この緑地でブロックするという手法が、耐火造の建築でブロックするという手法に代わる。「耐火建築促進法」が1952年に制定されたことによる変化である。この後の、大館大火や魚津大火の復興でも、この耐火建築による防火帯がつくられている。大火復興だけでなく戦災復興でも、この防火建築帯が少なからず建設されている。事業制度における形の変化が、復興手法という内容の変化につながっている。

さて、福井地震からの復興⁹⁾は、災害救助法が初めて適用された災害であった。災害救助法は、戦後の民主化の流れの中で作られている。福井地震では、被災者の自助努力を引き出すという視点が貫かれており、2年から3年で住宅再建が達成できている。再建に必要な資材を提供し、再建に求められる手続きを簡略化して、被災者の自力再建を応援したからである。福井地震の後、この引き出す支援が「与える支援」に変わってしまう。それに伴って、被災者の自律や自覚が後退して行く。

伊勢湾台風は、1961年の「災害対策基本法」の制定につながった大規模な水害で、死者は3千人を超えた。防潮堤や河川堤防の工事は別として、都市インフラなどの都市基盤整備にさほど力を入れる必要がなかったため、暮らしやコミュニティの再開など生活基盤の整備が復興の主要課題に躍り出ている。その中で、仮設住宅を許容量以上に建設する、災害危険区域にも住宅の再建を認めるなど、被災者に寄り添った柔軟な復興がはかられている。阪神・淡路大震災で主流化することになる生活復興の端緒を、ここに見出すことができる。ただ、制度そのものを変えようとするのではなく、制度の枠内で弾力的に対応することにより、被災者のニーズに応えようとしている。

伊勢湾台風の復興でもそうだが酒田大火の復興¹⁰⁾でも、復興の指針となる災害復興計画の策定に力を

入れるようになる。それは、復興を体系的かつ包括的にとらえようとする動きの反映である。ハードだけでなくソフトも含めた形で課題を包括的にとらえようとしている。公助だけでなく共助も自助もという形で手段を包括的にとらえようとしている。酒田大火では、防災強化と経済開発の両立を目指した「商店街の近代化」が、大火復興計画の基本目標に設定されている。その目標の達成を、幹線道路の整備、商店街の活性化、生活環境の改善などの事業を組み合わせ、総合的に追及している。この復興で再生された商店街が、郊外ショッピングセンターの攻勢にもめげず、今なお元気に生き続けている。時代の流れをも見通した復興の総合性が、この成果をもたらしたと思う。

復興計画の策定を重視する動きは、その策定過程の民主化あるいはボトムアップ化につながっている。酒田大火、雲仙普賢岳噴火、北海道南西沖地震などの復興では、公聴会などによる合意形成はもとより、作成過程への市民参加が目指されている。雲仙普賢岳の復興では、「市民全員参加の復興を目指す」ことが、復興の目標に掲げられている。この動きは、阪神・淡路大震災の復興でのまちづくり協議会につながっていく。

復興が総合化し課題が多様化してゆくと、復興の事業規模が大きくなり、その財源確保が問題になる。その解決策の一つとして、新潟地震を受けて地震保険制度が確立している。それに加えて、義援金による共助のシステムが、雲仙普賢岳の島原や北海道南西沖の奥尻では大きな力となっている。この中で、雲仙普賢岳噴火では、義援金を原資に「復興基金」が創出されている。既存の支援制度や事業手法で賄えない部分を、この自由に使える復興基金で補うことができている。この動きは、阪神・淡路大震災の復興での復興基金につながっていく。

3.3 阪神・淡路大震災以降

この時期の復興には、地震では1995年の阪神・淡路大震災、2004年の中越地震、2007年の能登半島地震や中越沖地震、2011年の東日本大震災、2016年の熊本地震などがある。豪雨では2017年の九州北部豪雨や2018年の西日本豪雨などがある。

阪神・淡路大震災では、死者が6千人以上、全半壊家屋と全焼家屋を合わせて25万棟以上、という甚大な被害が生まれている。膨大なニーズと不測の事態に、限られた資源と不十分な制度でいかに応えるかが、厳しく問われた。戦後50年の節目で高度成長の陰りが見え始めた時期に、この大震災が発生して

いる。高度に発達した大都市の直下で発生したこともあって、人的被害や物的被害だけでなく、経済被害や機能被害、文化被害や生態被害など、被害は広範な領域に及んでいる。直接被害以上に間接被害が大きくなるという事態も生まれている。こうした状況の中で、災害復興のあり方が根底から問われることになる。

復興目標としての生活復興や人間復興、復興体制としての市民参加や連携協働、復興基盤としての制度改革と基金創設など、大きな変革が復興に求められた。その結果として、1998年に「被災者生活再建支援法」が誕生している。被災者支援の視点から、個人財産に公的資金を投入しないとしてきた固定観念を打ち破る、大きな制度の変革である。前例のない事態から前例のない対応が生まれたのである。この生活支援法を、まちづくり協議会、復興基金と合わせ、阪神・淡路大震災が生んだ「復興の3種の神器」と位置づけ、私は評価している。

阪神・淡路大震災で災害復興の姿は抜本的に変わった。その変化としての成果は、大震災に関わる多くの検証報告などにまとめられているので、ここでは詳しく触れない。いずれにしろ、阪神・淡路大震災の成果は、中越地震や能登半島地震などの復興に受け継がれ、さらに発展させられてゆく。阪神・淡路での生活支援員の取り組みは中越の復興支援員の取り組みに、阪神・淡路でのコミュニティビジネスの取り組みは中越の復興ツーリズムの取り組みに、阪神・淡路での復興基金の取り組みは中越の復興基金の取り組みに、阪神・淡路大震災の被災者復興支援会議の取り組みは中越の中越復興市民会議の取り組みに受け継がれた。

その一方で、阪神・淡路でうまく行かなかった課題の解決が、中越や能登半島、中越沖ではかられている。地域の伝統文化を受け継ぐ取り組みが、伝統工法を生かした木造の災害復興住宅の建設という形で実現している。地域のコミュニティ持続をはかる取り組みが、コミュニティ単位の仮設住宅入居という形で実現している。地域経済の活性化を促進する取り組みが、観光を軸とした復興や震災ツーリズムの推進という形で実現している。

東日本大震災は、阪神・淡路大震災を上回る甚大な被害をもたらした。阪神・淡路大震災に比べて、その被災の範囲が著しく広い。被害は、南北500km、面積550km²に及んでいる。被害の種類も、多様かつ深刻であった。地震動や火災による被害に加え、巨大津波による被害や原発事故による被害が起きてい

る。この範囲の広さと被害の多様性が、復興を困難にした。復興が暗礁に乗り上げたために、復興が長期化し間接被害が膨れ上がっている。阪神・淡路大震災後に制定された被災者生活再建支援法では解決しきれない問題が、山のように発生した。高台への集団移転の問題、被災地外への長期避難の問題、農漁業など基幹産業崩壊の問題、復興の遅れに伴う人口流出の問題など、既存の経験知や制度では対応しきれない課題が突き付けられた。

その中で、生活再建支援法といった個別の制度ではなく、総合に復興を進めるため復興基本法などの、体系的な法制の整備をはかる必要性が明らかになっている。そのほか、生活復興だけでなく産業復興や地域復興をはかる仕組みの構築、住宅再建の連続性のあるプログラムとタイムラインの整備、自律的で自発的な参画と協働を促す被災者主体の復興プロセスの創出などの必要性が明らかになっている。

さて、東日本大震災の後、今日までの1つの特徴は、復興が思うように進まない状況が生まれているというところにある。その要因は、経済成長のストップ、激甚災害の多発といった外部要因だけでなく、阪神・淡路大震災以降の経験が十分に伝達されていないことや、歴史的に形成されてきた復興にかかわる法制度が時代に見合わなくなってきたこと、といった災害復興そのものをめぐる問題にも、みることができる。既存のストックを生かすために修理による再建を促す、被災者の意欲を引き出すために自力再建支援に力を入れるといった、原点に立ち戻った復興戦略が求められている。

3.4 歴史的展開のまとめ

以上から、個別復興から包括復興へ、インフラ復興から生活復興や地域復興へ、トップダウン復興からボトムアップ復興へ、硬直的復興から弾力的復興へ、請負復興から協働復興へと、時代の流れとともに復興の概念も形態も変化していることがわかる。その変化を見極め、不易流行ということで、復興の本質を今一度とらえなおし、明日の災害復興の糧にすることが求められている。

4. 復興の本質とフレーム

過去の復興の歴史的考察とそこで得られる教訓をふまえ、復興の概念やフレームを明らかにしておきたい。復興の普遍的な原理や原則³⁾を見出して、次の復興に役立てたいと思うからである。

4.1 復興の理念

広辞苑などの辞書を見ると、復興は「衰えていた

ものが、再び盛んになること」とある。ここでは、そこでの「衰えていたもの」とは何を指すのかが、問われる。それは、必ずしも生存基盤の衰退だけをいうのではない。生活や福祉の衰退もあるし、経済や文化の衰退もある。さらには、地球環境や生態系の衰退もある。復興の課題として、それらの中で何を対象とするかは、時代や社会のニーズによって変わってくる。ニューディールのような経済の復興やルネッサンスのような文明の復興も念頭に置かなければならない。何れにしても、文明論的な視点あるいは社会政策的な視点から、復興の対象や課題を幅広く捉える必要がある。

この復興を、災害復興に焦点をあてて考えると、災害によって衰えたものの回復をはかるのか、それだけでなく災害以前から衰えていたものも含めて回復をはかるのかで、復興の意味づけや復興の目標が大きく変わってくる。比較的小規模の災害では、ただ単に災害で失われたものをもとに戻すという、原状回復的な復旧がはかられることが多い。私は、この原状回復的な復旧を「小さな復興」と呼んでいる。しかし、阪神・淡路大震災や東日本大震災のような大規模な災害になると、現状に戻すだけでは駄目だという声が大きくなる。量的にも質的にも前よりも進んだ状態に押し上げる「Build Back Better」が目指されるのである。私は、この前よりも盛んにする復興を「大きな復興」と呼んでいる。

この大きな復興では、量よりも質が問われることになる。というのも、その災害によって、社会が従前から持っていた衰えとしての社会的矛盾が顕在化し、その改善をはかることを余儀なくされるからである。表面的な衰えを克服するだけでなく、本質的な衰えを克服することが、復興の課題として突きつけられる。復興が軸ずらしであり、世直しであり、レジスタンスであるといわれるのは、質の変化を伴う改革が大きな復興では欠かせないからである。リスボン地震がフランス革命につながり、安政江戸地震が明治維新につながった歴史を見れば、質の変化として復興を位置づけることが、いかに大切かが分かる。

4.2 復興の目標

上述の復興の性格を踏まえつつ、後述の復興のプロセスをも念頭に置いて、災害復興の目標を考えると、以下の3つに要約される。その第1は、何よりも被災によって受けた様々なダメージを克服し、被災者や被災地の暮らしを回復し、元気や希望を取り戻すことである。ここでは、「生活、生業、生態」の

3つの「生」と、「自由、自立、自治」の3つの「自」の回復が求められる。この中でも、自立の回復はとても大切である。自立は、復興の目標としてだけでなく、復興プロセスの要件としても欠かせない。復興の入り口では、何よりもまず被災者が自立できるよう、その力を引き出す支援が求められるのである。

第2の目標は、安全で安心できる地域社会をつくることである。2度と同じ悲劇を繰り返さないように、災害に弱い地域構造や社会体質の改善に努めることが、求められる。ところで、この改善にあたっては、被害をもたらした原因を正しく捉えることが欠かせない。原因の正しい把握が、復興の正しい改善につながるからである。ということでは、地震動や津波といった自然現象だけに原因を求めてはならず、社会の体質や市民の意識などにも厳しくメスを入れなければならない。

第3の目標は、災害によって顕在化した社会の矛盾や欠陥に向き合って、その克服をはかって新しい社会への扉を開くことである。これは、上述の大きな復興を目指すということに通じる。私は、復興はReconstructionではなくRevitalizationでなければならない、と主張している。形だけの復興では駄目だ、もとに戻すだけでは駄目だ、新しい生命と精神の息吹を吹き込むものでなければならない、と思うからである。

再生と自立、減災と安心、改革と進歩という3つの目標の達成を、総合的にはかっていくことが、大きな復興あるいは真の復興には求められるのである。ここでは、安全化をはかることだけが復興の目標でないことを、確認しておきたい。

4.3 復興のプロセス

復興では、そのプロセスのあり方が厳しく問われる。それは、皆の思いを持ち寄って社会をデザインしてゆく運動であり、人々が希望を取り戻し立ち上がっていく過程であるからである。ということで、説得と納得、ビジョンの共有、まちづくりといったことが、復興では繰り返し強調されることになる。

この復興のプロセスに関わって、物語復興と段階復興という2つのキーワードを大切にしたい。物語復興は、物語を皆で作っていくように復興を進める、というものである。物語の脚本も皆で書き、物語の実演も皆で行うのである。ところで、復興に際して「被災者の声を聞く」と言いつつ、アンケートで賛否を問うことがしばしば行われている。しかし、それは本当の意味で被災者の声を聞くことではない。

被災者自身が復興への思いを語りあい、その思いを形にしてゆくプロセスこそ、被災者の声を反映させる道なのである。復興への思いを語り合える場をどう作るかが、ここでは問われる。

段階復興は、1976年の中国の唐山地震からの復興¹¹⁾でも、1989年のアメリカのサンフランシスコ地震からの復興でも、強調されている。総論から各論へ、自立から展開へ、仮設から本格へ、力を溜める段階から力を発揮する段階へといった形で、その段階的プロセスは語られている。一気にゴールにたどり着こうとせず、戦略的に中間ステージを設定して復興をはかることが、求められるのである。ところで、この段階論を時間の問題と捉え、短期と長期といった形で論じる傾向がある。しかし、単なる時間の問題として捉えていては駄目である。中間ステージとして何を求めるかという、戦略の問題として捉えなければならない。

ということで、生活の安定をはかることやコミュニティの自治を回復することが、中間ステージでは必須の要件となる。産業基盤の回復や伝統文化の再生も、ここでは欠かせない目標である。さて、この中間段階を戦略的に捉えて追求することを、私は「復興の踊り場の設計」と呼んでいる。東日本などの復興を見ていると、この踊り場が見えにくくなっている。踊り場が見えないことで、復興の進捗感も感じられにくくなり、路頭に迷う状況が生まれている。それだけに、仮設の市街地やセカンドシティといった形で、中間ステージとしての踊り場をデザインすることが、震災復興では特に欠かせない。

5. 復興の要件と資源

過去の復興を考察していると、共通した反省点があることに気づく。それは、「災害が起きてからでは遅い」ということである。復興を成功裏に収めるには、事前の構えと備えがいるということだ。事前の構えというのは、復興の理念や目標を抑えて、復興への覚悟を決めることである。しかし、その構えだけでは、復興は進まない。事前の備えもいる。復興に欠かせない要件としての資源や駆動力を事前に準備しておかなければならない。

復興のためには、「人、モノ、仕組み」さらにそれに加えて「夢」といった資源がいる。人は人材、モノは知恵や財源、仕組みは制度や体勢、夢はビジョンをいう。これらの資源をいかに準備し、いかに運用するかが問われる。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補填が

欠かせない。

人材では、復興を計画し、資源を調達し、復興をマネジメントできる人材が必要となる。災害のメカニズムにも通じ、プロジェクトにも運営にも通じ、協働や連携にも通じた人材が必要になる。ところで、この人材育成に関しては、NPO法人プラス・アーツの永田宏和さんが、土にまかれた種が花を咲かすプロセスに例えて、「風の人」、「水の人」、「土の人」がいるといわれている。

風の中は、高度な知見を持った専門的なアドバイザー、水の中は、被災地において復興の舵取りをするコーディネーター、土の中は、被災者そのもので復興の主人公としてのプレイヤーである。それぞれが、復興に欠かせない人材で、日ごろの研修などで能力を磨いておかなければならない。兵庫県立大学の減災復興政策研究科は、こうした人材を育成するために存在している。

中越地震などの復興で活躍した、水の中としての復興まちづくり支援員などの育成が急がれる。それに加えて、被災判定や再建相談等に関わる専門的ボランティアの育成も求められる。現場サイドの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。

財源については、確保する課題と配分する課題とがある。確保の問題では、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の確実な財源を持つようにしなければならない。その中でも、中越地震などで復興の大きな力となった、使途の自由度の高い復興基金は極めて重要である。

積立や寄付などにより、事前にその財政基盤を確立し、十分な資金を確保しておかねばならない。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ので、保険などとも連携した基金づくりに努めたい。この事前の確保では、兵庫県が阪神・淡路大震災の教訓を生かす形で始めた、義援金の前払い的な性格を持つ「住宅再建共済制度」を、評価したい。

後者の配分の問題では、必要性に応じて適切に財源を配分する仕組みがある。限られた財源であるので、バラマキを避け民主的に配分するようにしなければならない。アメリカのプロジェクトインパクトのような、優れた被災地の提案に予算をつけるといった仕組みも必要であろう。

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でしまった。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さないといけない。事前の備えとして、時代を先取りする形で、事前に法制度の整備をはかっておくことは重要で、それは国の責任である。

さて資源としては、制度と共にビジョンがある。ところで、復興の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検討が、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。

さらに、復興の資源で忘れてならないものが、復興のエンジンとなるバネである。災害ユートピアの成立と崩壊という過程が、災害後の初期に現れることは良く知られている。その崩壊の後で、被災回復と社会創造という過程が求められる。その創造の過程では、資源を生かすエンジンがある。そのエンジンが「復興のバネ」と呼ばれる。気概のバネ、自省のバネ、連帯のバネ、事業のバネといった駆動力が欠かせない。

気概のバネは、負けじ魂というか何くそという気持ちで、どん底から立ち上がろうとする力をいう。自省のバネは、災害を招いた社会的歪みに気付いて、それを正そうとする自浄的な力をいう。連帯のバネは、苦境の中で生まれた絆によって、共に前に進もうとする協働的な力をいう。事業のバネは、復興の資源を束ねるためのプロジェクトの推進力をいう。このうち、気概と自省は、先に述べた目標と密接に関わっており、連帯と事業は、先に述べたプロセスと密接に関わっている。これらのバネは、復興のためのコミュニケーションにより育まれる。まちづくり協議会を通じての内発的な復興バネづくりに心がけたい。

6. 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」という考え方があがるが、災害後に素早く先手を取れるように、今からしっかり復興の準備しておく必要がある。

参考文献

- 1) 内閣府災害教訓の継承に関する専門調査会(2012)、帝都復興の展開, 1923 関東大震災(第3編), 内閣府, pp.5-39, [http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1923_kanto_daishinsai_3/index.html/\(2020-05-01\)](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1923_kanto_daishinsai_3/index.html/(2020-05-01))
- 2) 同潤会(1942), 同潤会 10 年史, 同潤会
- 3) 室崎益輝(1998), 都市復興計画論の再構成, 地域共生のまちづくり(三村浩史編), 学芸出版社, pp.332-347
- 4) 石川幹子(1996), パークシステムの都市防災計画における意義, 都市計画論文集, No.31
- 5) 室崎益輝, 坂口美加, 大西一嘉(1963), 昭和9年函館大火の復興計画に関する研究, 都市計画論文集, No.23, pp.475-480
- 6) 真田純子(2003), 東京緑地計画における環状緑地帯の計画作成過程とその位置づけに関する研究, 都市計画論文集, No.38
- 7) 室崎益輝(1998), 神戸市の戦災復興都市計画に関する研究, 日本建築学会近畿支部研究報告集, 38号
- 8) 室崎益輝, 越山健治(2001), 戦後の大火に見る復興都市計画に関する研究, 日本建築学会計画系論文集, 553号, pp.217-224
- 9) 内閣府災害教訓の継承に関する専門調査会(2011)、福井地震からの都市復興の特徴, 1948 福井地震, 内閣府, pp.162-205 [http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1948_fukui_jishin/index.html/\(2020-05-01\)](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1948_fukui_jishin/index.html/(2020-05-01))
- 10) 内閣府災害教訓の継承に関する専門調査会(2006)、大火復興の歩み, 1976 酒田大火, 内閣府, pp.119-131 [http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1976_sakata_taika/index.html/\(2020-05-01\)](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1976_sakata_taika/index.html/(2020-05-01))
- 11) 室崎益輝(1997), 中国唐山地震における復興都市計画に関する研究, 日本建築学会近畿支部研究報告集, 37号
- 12) 室崎益輝(2013), 災害後の復興のあり方について, 災害復興研究, 関西学院大学災害復興制度研究所, Vol.5 pp. 55-62