

## 雲仙から阪神を経て、復興への取り組みの実相とその概念の延伸

The Concrete Example and the Development of the Concept on Disaster Recovery and Vitalization

—Mt. Unzen Fugen Eruption Disaster and Thereafter—

○大矢根 淳\*<sup>1</sup>

Jun Oyane\*<sup>1</sup>

雲仙・普賢岳噴火災害(1991-95)の復興を概観して、直接被災地の一被災集落で組み上げられてきた復興団体活動の実績と、それに学びつつ展開を見た住民創案の大規模復興公共土木事業の実例を、復興課程論(第1~4階梯)として検討する。ここでは科学的、法定民主的な組織活動展開の勘所、古今内外の取り組みの伝播・学び合いの意義・重要性に着目した。被災者自身が構想する生活再建のあり様に伴奏しつつ、眼前の被災状況を適切に分節化して捉えて、その対応策を古今内外の事例・ストックから適切に引き出しそこに接ぎ木していくこと、そこに学会の研究実践が適切に介入していく意義を論じた。

キーワード: 雲仙・普賢岳噴火災害、上木場スタイル、復興課程

Keywords: Mt. Unzen Fugen Eruption Disaster, Kamikoba Style, Curriculum of Disaster Recovery

### 1. はじめに

元号が昭和から平成にかわるころ、地学領域から「地学的平穏の時代の終焉」がそろそろ日本列島が「大地動乱の時代」<sup>1)</sup>の時代に再突入するのではないかとの警告がなされ、その皮切りが雲仙・普賢岳噴火災害であった。江戸時代以来、約200年ぶりの噴火(1792年/1990年)に際して、地元では「雲仙大変・肥後迷惑」の歴史的な大惨事の記憶が想起されて、島原市街地の眉山崩壊(火山性地震による山体崩壊)が懸念されたが、幸いにもこれは発生せず、普賢岳本体の噴火活動が大規模化して火砕流が頻発することとなった。そして1991年6月3日に大火砕流が発生して、報道関係者やそれらを何とか避難させようと奔走していた多くの地元消防団員など43名の死者・行方不明者を出してしまった。

その後、火砕流発生は6千回を数え、これが雨のたびに土石流となって水無川を荒れ下り、川筋から溢れて家屋や田畑を襲い・覆い、ライフラインである国道・鉄道が寸断されるなどして、一時は島原市街地が孤立する事態に陥った。噴火によるこうした直接的な被害に加えて、観光客の減少(温泉地に及んだ風評被害)や人・物・金の流れの停滞、さらには人口流出などで、島原半島全体に様々な経済的・社会的被害が波及した(間接被害)。大火砕流発生の日後には警戒区域が設定されて居住者の立ち入りが制限されたことで、その後は大規模な火砕流・土石流が発生するも人的被害が累積することはなかったが、

噴火はその後4年半にわたって継続した。噴火(という自然現象=災害因)の終息の目途が立たないところで応急対応が漸次投入されるものの、次々に被災・避難状況が拡大し、所々復旧事業が始まったそのすぐ脇で新たな被災・避難状況が発生し、いわゆるタイムライン(災害対応行動計画)が複数同時併走する状況が継続した。地震や台風と異なり、災害因終息の目途の立たない長期災害の様相を呈した。

しかしながら一方で、そうした難しい状況の中で、雲仙・普賢岳噴火災害の対応(応急対応、復旧・復興)にはあらゆる工夫が詰まっている、と言われてきたのもまた事実である。本稿では雲仙・普賢岳噴火災害で顕現した復興への取り組みについて、その後の復興施策の礎となりうる事例を取り上げながら、そこにおける復興概念の内実を検討してみる。

### 2. 生活再建への着目

#### ~21分野100項目の被災者等救済対策

警戒区域が設定されて入域が制限されたことから、復旧作業にすら就けないという状況のなか、土砂排出作業はラジコンカー(ショベルカーやダンプカー)を使った無人化工法で行われるなどの工夫が見られた。このような土木的な復旧事業への取り組みの工夫に加えて、この度の災害では、被災者の生活再建に向けて、実に数多くの工夫・取り組みが重ねられた。ここではそれらを俯瞰しておこう。

土石流被害による災害救助法適用の後、応急仮設

\*1 専修大学人間科学部 教授・博士(社会学)

Professor, School of Human Sciences, Ph.D.(Sociology).

住宅の建設がはじまったが、供与開始まで時間を要したこともあって、その間、客船や旅館・ホテルの借り上げ<sup>(1)</sup>などが行われた。また、後に東日本大震災(2011年)では「みなし仮設」が一般化した<sup>(2)</sup>が、雲仙ではそれに類する家賃補助<sup>(2)</sup>がすでに実施されていた。

災害救助法による炊き出しは応急仮設住宅に移行した時点で終了することとなるが、従前の生活拠点で収入の目途が断たれてしまった被災者からのニーズに応じて、食事供与事業が実施された。合わせて、生活再建に対する不安やプライバシーのない避難所暮らしによるストレスに対応するために、避難所や応急仮設住宅において健康診断や健康相談が継続的に実施された。

さらに、間接被害が顕著になってきたことで、国・県ではその領域の救済策にまで射程を広げ、現行法の拡大解釈及び弾力的運用からなる「21分野100項目」<sup>(3)</sup>を積み上げていくことになる。また、「雲仙岳災害対策基金」<sup>(4)</sup>を設立して対応を進めた。基金は災害の長期化に伴い順次増額されて1,000億円に達した。災害対策基金は我が国では初めての制度で、被災者の自立支援や被災地の復興・振興事業の支援に使われた。この基金運用と並存して島原市・深江町義援金基金<sup>(5)</sup>も創設されて、21分野100項目では取り扱えない狭間の補完がこれによって行われた。

生活再建の中では、住宅再建に向けた取り組みが手厚く行われた。家屋流焼失・警戒区域の設定により従前居住地での住宅再建が難しくなった被災者や、砂防事業の対象者(強制的な移転対象者)には、防災集団移転促進事業、がけ地近接等危険住宅移転事業が適用されて、それらには基金助成による支援が行われた<sup>(6)</sup>。農業再興や商工業の間接被害に対しても、従来の制度的融資(低利の資金融資など)のほか、各種基金から助成が行われた。

雲仙復興にはあらゆる工夫が詰まっていると言われるその内実は、このように、戦後の被災者対応システム(災害救助法適用範囲)の限界を超えようとする果敢な取り組みが多々構想されて実現されていたことを意味する。

### 3. 雲仙復興の三つの柱

巷で復興が検討されるとき、しばしばそこでは、「復興」を冠した公共土木事業の竣工がそれと同一視されるきらいがある。「公共」事業の御旗のもとで、被災前後に何とか繋いできた現況生活を喪う層が顕

現してくることとなって、それは昨今では「災害復興における復興災害」<sup>(2)</sup>とされているところであるが、雲仙災害の当時、それは「法災」、「政災」<sup>(7)</sup>等と糾弾された。

#### 3. 1 生活再建

そうした被災地世論を背景に、島原市では「復興の三本柱」(①生活再建/②災害に強いまちづくり/③半島振興)が掲げられた。したがってその第一の柱は必然的に「生活再建」とされ、「災害強いまちづくり」は、その次に位置付けられることとなった。これについての具体策については、21分野100項目や基金運用実績などに示してきたとおりである。

#### 3. 2 災害に強いまちづくり

第二の柱である「災害に強いまちづくり」に関しては、当然損傷した都市インフラ(国道、鉄道、河川等)の再整備(復興事業)があげられるが、本稿では、雲仙災害復興の一つの目玉となってきた「安中三角地帯嵩上げ事業」をとり上げ、これが「お上による(行政主導)」というところにおける復興「公共」事業としてではなく、十分に住民参加がはかられている意味での官民協働の事業であるという次元すらはるかに超えて、被災者創案の復興事業、ゆえに宇義どおりの公共(私たちみんなの)事業であるところを示しておきたいと思う(本稿5節において詳述)。

#### 3. 3 半島振興

そして、第三の柱である半島振興について、ここでは、「復興は振興にリエゾンし収斂する」ものであることを批判的に検討しておくこととする。

災害が発生すると、一般的に地元自治体には具体的災害対応を担う災害対策本部が置かれる。これは主に総務部防災課などに置かれることとなるが、復興業務はそうした現場対応から一線を画して、市長公室や企画課の担当となる。復興は、被害の現場を単に復旧するのではなく、より安全性を高めた新しい姿・社会を創造することが求められるが、それではそのためには何をしたらいいのだろう、と地元首長らは逡巡することとなる。そこで、手持ちの資料・資源としての、未だ実現を見ていない中長期的な振興計画を前倒して実施していこうという思考が発動する。これは総務部(災害対策本部)ではなく企画担当部局の所管であり、したがって復興は市長公室や企画室で練られることとなる。そうした企画は、より上位の県・国の開発計画(国土軸構想など)に有

機能的・戦略的に連携させて構想される。そうした開発構想は、被災以前に地元自治体においてすでに広く・十分に周知されて議論が尽くされており、すなわち、その導入について地元議会でも民主的に合意形成がなされているので、このたびは「復興」の名を付して採用することが可能となる。したがって復興構想は、当該地方自治体が中長期的な開発計画に既に書き込んであるもの、さらにその事業誘致活動まですでに始めているものの中から、まずは選択され組み合わせられていくこととなる。災害時という非常時であるとしても、適切に民主的な手続きを経た施策の導入が求められるから、事前に検討済みでストックされている中長期計画が前倒しで日の目を見ることとなる。

ライフラインなどの基本インフラの再整備に合わせて、地域内の産業基盤再整備などでも、当該地域で懸案となっていた事業構想が、この機に前倒しで実施されることとなる。例えば、島原半島の基幹産業である農業においては、この噴火災害対応事業の中で、長年の懸案であった畑地灌漑、施設園芸などがその担い手の再編・集約(離農者農地の再配分)を含めて推し進められた。結果的にこれらの取り組みは、噴火災害に伴う「農業復興」と呼ばれている。

島原市では、国・県が構想・施行する復興公共土木事業計画(大型砂防ダム、導流堤防など)が出揃ったところで、それらの枠組みに抵触・矛盾しないように生活再建のための諸メニュー(復興公営住宅団地、農地基盤整備など)を揃え、まずは『島原市復興計画』を作成した(1991~1993年)。生活再建メニューが走り出し復興の道筋が定まると、それは県の半島復興計画『島原半島復興振興計画』(1993)に接続される。県の半島復興計画は、噴火災害からの復興の延長に作成されるものであることから、タイトルも『新・しまばら創造へのみち(雲仙岳災害・島原半島復興振興計画)』とつけられた。直接被災地の島原市や深江町を包含して、島原半島全域の復興計画が国の国土軸構想とすり合わせながら進められた。そしてこれが被災現場の復興の進捗状況に合わせて改めて作られる『島原市復興計画改訂版』(1995年)に反映されていく。こうして市復興計画は国・県の復興計画にすり合わせられながら、被災前から続く市振興計画のリニューアル版にリエゾンされる。島原市の場合、『島原市復興計画改訂版』が『第五次島原市勢振興計画』(1995)にリエゾンされていくこととなり、こうして復興は振興に収斂してルーティーンが回復する。

この度の噴火災害復興に際しては、振興というルーティーン回復の時期(1995年)に噴火活動の沈静化が重なり、これに合わせて長期的復興メニューが再検討され始めたことで(そのために雲仙岳災害対策基金が増額・延長された)、1997年より半島全体を視野に入れた地域再生対策としての『島原地域再生行動計画』(計画期間:1997~2001年度、愛称:「がまだす計画」)が策定されることとなった。これに基づき雲仙岳災害記念館(2002年開館)、県立島原病院(2001年)が完成し、こうした大型施設建設事業を含む半島復興計画は長崎県が21世紀に向けての羅針盤として策定した『長崎県長期総合計画』に引き継がれていく。災害対応が復旧事業・生活再建メニューの創出・実施を経て復興計画につながられ、この復興計画が状況に即して改訂されつつ従前の地域振興の前倒し実施を導いて、ルーティーンが回復して地域長期総合計画に吸収されていく。

### 3.4 復興—振興リエゾンの裏面

ここでこうした復興スタイルの裏面について触れておこう。復興が振興にリエゾンすることで被災が潜在化し、そしてそれは一定の時間軸で露呈するところとなって「復興時限爆弾の炸裂」を導く。

例えば阪神・淡路大震災(1995年)では各分野で独自に復興宣言を出していて、港湾に関しては「神戸港復興宣言」(1997年5月)、また、県市では1999年6月末の仮設住宅入居期限を期に「復興は順調にすすんでいる」と宣明して、震災発生5周年目の記念日2000年1月17日に「阪神・淡路大震災復興対策本部」を解散したが、「仮設住宅解消≠復興」との世論の反発が大きかったことで、市としての復興宣言は発せられていない。その流れで、各方面で被災・復興10年検証が重ねられて、例えば県では被災10年目の2014年度予算で「復興10年計画の最終年度」と記述上の区切りをつけつつ、防犯・防災、経済・雇用対策、共生社会づくりなどの枠に事業予算を盛り込み、県復興本部総括部は、「復興10年総括検証・提言事業」に取り組んだ。その検証結果を踏まえて、「終了するもの」と「一般施策として引き継ぐもの」が明らかにされ、「ポスト10年」につなぐための総合調整が始まった。「ポスト10年」と区切りを表出した上で「一般施策として引き継ぐ」形をとることとして、被災態様の直接的記述は行政メニューの一線からは姿を消すこととなる。しかしながら現実的には、地元では誰の目にもあきらかな連続する被災生活の実態(復興公営住宅団地での相次ぐ高齢者の孤独死など)があ

ることから、県では2005年に「復興フォローアップ委員会」機能を残して被災地実態調査を行い、運用終了となる復興基金を整理しつつも運用益の残余分をあてて高齢者支援を延長していくこととした<sup>3)</sup>。

阪神・淡路大震災で兵庫県は、状況・世論を睨みつつ復興宣言を発することは控えた。それだけ被災者の生活再建の諸問題が、次から次へと顕現してきていたからである。民主的に審議されて事業予算化された復興公共土木事業が、数年の遅れは伴ったものの、復興の名を冠した公共事業として竣工することで、誰の目にも(特に地域外の人々の目にはさらに鮮やかに)潇洒な復興空間としてとらえられたことで、その視角・イメージにおいて復興は完了したこととされる。いわゆるハードの復興(竣工)である。しかし被災者の生活再建状況に目を向けてみると、その様々な側面において未だに被災に喘いでいる層が認知されることとなっており、いわゆるソフトの復興が未だ道半ばであることが認識されることとなる。

雲仙・普賢岳噴火災害の復興においても、あるいはその後の各種災害の復興においても、このような「ソフト復興未達」事情は、その都度、現場から鋭く告発され続けて来た。果敢な現場活動により露わにされてきた潜在化しつつあった復興災害の数々である。本稿では、阪神・淡路大震災後の二つの問題、「二重ローン問題」、「借上げ復興住宅20年問題」の名を挙げておくにとどめておくこととする。

災害弱者の足許で復興時限爆弾が炸裂する事例は、島原ではまた違う形で発現した。2008年4月1日、島原鉄道が島原半島の南半分、地元で呼ぶところの南目(みなんめ)線が廃止されて、高齢者層にとっての足(ライフライン)がリストラされたのである。しかしながらこうなることは、復興-振興リエゾンの枠組みにおいて計画的に予め黙認されていた。

噴火災害において、まず、1991年に火砕流で南島原-布津間が約半年間不通となり、翌92年には島原外港-深江間が土石流により不通となり、1993年からこの区間の運行を休止して防災工事が行われて、1997年に島原外港-深江間の高架化が完成し、やっとのことで運行が再開された。この工事は、島原半島のライフラインである国道57号、251号、島原鉄道の水無川付近での高架化・防災工事で、半島振興のための高規格・高速交通網構築計画の前倒し実施であり、九州全域にわたる高速交通網構築の一環に位置づけられてきたものである。島原では噴火災害復興に関わらせて、これら半島振興のための高速交通網の前倒し実現を目論んだ。自動車道については

「三県架橋」(九州中西部地域整備計画)があつて、本州から続く高速道路網との接続が希求された。これは地域高規格道路「島原道路」(長崎県南島原市から長崎県諫早市に至る総延長約50kmの地域高規格道路。諫早市で長崎自動車道に接続)として計画され、一部(島原市出平町-愛野町間)が「がまだすロード」として実現した(2004年)。

そして鉄道については、九州新幹線西九州ルート(諫早~長崎間)に島原鉄道を有機的にリンクさせようという計画が練られた。フライングしたアイデアとして「九州新幹線島原ルート」などがささやかれたこともあったが、現実的には新幹線は島原半島のつけ根・諫早に停車した後は、そのまま南・熊本に向かうこととなった。諫早から島原鉄道の高速化が夢想された。ところが島原鉄道では1997年に運転再開したものの赤字が続き、2004年度から廃止が検討され始めた。運転再開直前には、経営基盤増強のため増資が行われ、長崎県や地元市町が一部株式を保有するようになっていた。ここに平成の町村合併が被ってきた。島原市の南側で南高来郡の8町が合併して南島原市が誕生した。廃線の自治体交渉は難航するものであるが、交渉相手の一つ・南島原市となったタイミングで、島原鉄道は南目・南島原市以南を廃止することとした。島原鉄道は高速化されず、さらに南半分が廃線され、代わりに残った島原-諫早間がわずかに増便されたにとどまる。すなわち、噴火災害の直接被災地(水無川)とその南側(南目)では、ローカル線がリストラされて、国土軸構想に連結する道路網(がまだすロード)が選択された。古里の風景として、ローカルアイデンティティとして、そして何より直裁的には高齢者層のライフライン(日常の「足」)としての島原鉄道が、復興にリンクする振興の一環として消えていった。振興にリエゾン・収斂して、潜伏していた復興災害が、復興時限爆弾として災害弱者の足許で炸裂した。

#### 4. 上木場スタイルの創成と展開

##### 4.1 上木場スタイル<sup>4)</sup>

それでは次に、ローカルの現場における生活再建に向けた果敢な取り組みの実相を検討していこう。

雲仙・普賢岳噴火災害に際しては、様々な復興関連団体が組織された。本稿で取り上げる上木場復興実行委員会のような被災地区住民団体のほかにも、被災類型別団体(「火砕流土石流流焼失家屋被災者の会」等)、産業別団体(「雲仙岳災害被災者安中農業者の会」等)、包括的被災者団体(「島原生き残り」と復興

対策協議会」等)などがある。ここでは、直接被災地で創設された被災地区住民団体の事例を見ていく。上木場は大火砕流で43人の犠牲者を出した現場(水無川上流地区)である。その後、土石流被害が水無川下流に拡大し世論・関心がそちらに傾斜して、上木場は次第に目を向けられなくなっていったが、その間、93年夏くらいまでの足かけ3年間に、上木場ではまず「古里」での「生活再建」をキーワードに設定して復興を模索しだす。その間、日々刻々と火山噴出物が堆積してこれが雨のたびに土石流となって流れ下り、これが水無川下流に大きな被害をもたらした始めたところで、下流からは「早く上流に砂防ダムを造れ」との声が大きくなってきた。下流の人々の生活空間を守ることは、上流の集落がダム内に埋没して消滅することを意味する。町内での激論・苦渋の選択の結果、上流の上木場では、「住み慣れた古里での復興をあきらめる(下流域の皆さんの安全確保のため、砂防ダムに埋没・消滅することを容認する)」と明言することとなり、これと引き替えに、生活再建の「原資」である土地の補償獲得に向けて町内会をあげての活動を展開していくこととなった。

そこではまず、住民の総意を担保する地域住民組織を結成した(南・北上木場町内会をベースに「上木場復興実行委員会」を組織)。そしてその時期ごとの町内会メンバーの被災状況・将来の希望を客観的に調査し(アンケート調査および戸別ヒアリング調査)、その統計解析結果・自由記述を盛り込んで「要望書」を作成した。その文書を代表一名が交渉の場となる役場窓口=災害復興課に持参して回答を受け取る(=文書回答を獲得する)ことを穏やかに地道に繰り返し、実質的に生活再建資金(一世帯数千万円)を獲得してきた(表1参照)。鉢巻きをして「要求貫徹」を叫んで座り込んでも、それはそうした情景があったこととして、その日一度だけメディアに取り上げられて終わり、実を取ることはない。また、文を手渡す際には、回答の時期と方法(体裁)を双方で、確約すること。これを忘れると、「聞き置いた」として放置される。二年間にわたって4回の調査、5回の要望

書提出で、各種税の減免や農業再開希望者への支援(倉庫代・農機具代まで)はもちろん、警戒区域設定により立ち入りできないにも関わらずその土地の測量を実施する確約・算段(数年前に撮影されていた地元の航空写真の利用)も発見した。また、土地の買収価格については、被災前8割で買収した1982年・長崎水害の前例を発掘してきて提示した。さらには、焼け落ちずに現存している家屋を移転させるという名目での現存家屋補償、その家財の補償、さらにはイエとともに墓の移転、それに付随する読経費の獲得等々まで、これらはダム建設による水没集落の移転補償獲得のノウハウとして学んできたものを援用した。これらを見れば上木場がいかに過去の他被災事例に学び、それらを自らの生活再建過程に被せるべく模索を重ねてきたか理解できるだろう。

こうした対復興行政窓口との交渉スタイルを創案・駆使できたのは、同町内会在住の山下一郎元・市議会事務局長が上木場復興実行委員会の代表となって指揮をとったことが大きい。山下氏は対行政交渉の勘所としての、データを添えた要望書提出・回答書要求(文書主義)スタイルを元市議会事務局長として体得してこれを堅持した。また、同委員会では噴火災害調査に訪れていた在京のシンクタンクの木村拓郎氏<sup>(8)</sup>をブレーンとして取り込み、意向調査を設計・実施させて、これを要望書の添付データとした。また、県外の過去の他被災地訪問を木村氏に企画させて、復興の具体的メニューの学習を重ねた。そして二度と住み戻ることのできなくなった古里・上木場を諦めてこれを公共事業用地として差し出すかわりに、各種補償金を獲得して、これに「防災集団移転促進事業(通称:集団移転)」や「がけ地近接等危険住宅移転事業(通称:崖地移転)」を組み合わせて、従前居住地の隣接地域に、生活再建のための住宅団地を作り上げていく算段を見出すに至った。

この復興団体の交渉スタイルは「上木場スタイル」(あるいは「上木場方式」・「上木場方程式」とも)と呼ばれて、木村氏の支援の下、隣接する下流の集落にも取り入れられていく。行政サイドは前例を踏襲す

表1 上木場復興実行委員会の組織活動の特徴

◇住民の総意を担保した組織の結成	: 上木場復興実行委員会	組 織
◇復興専門知識の導入	: 防災都市計画研究所・木村氏	知 識
◇地域復興に向けてキー概念の設定	: 「古里」での「生活再建」	戦略言語
◇住民意向調査の積み重ね	: 戸別ヒアリング/アンケート	データ
◇要望書提出・文書回答・要求獲得の積み重ね	: 一対一の交渉	交 渉
◇次被災地への貢献(被災地間交流)	: 記録書刊行・激励訪問	伝 播

るのが日本の慣例であるから、前例を適切に示すことができれば、それを採用させて成果とすることができる。小さな被災集落では、カウンターの向こう側にいる行政職員も実は被災者、親戚・知人である。敵ではなく共に生活再建を模索する仲間うちだ。したがって、要望書を携えた交渉の現場は、口角泡を飛ばす闘争の修羅場ではなく、厳しくも協働的な討議の場<sup>(9)</sup>となった。

復興公共土木事業に異議申し立てをする住民運動の姿は、メディアからは大きく取り上げられるが、それは悲しいかな一過性で、被災者自身の実質的要求獲得には遠く及ばない。それよりは、被災者自らが発案して被災地既存の素材・諸社会関係をもとに、これに過去の他地区対応例を涉猟・接続して示しつつ、マルチステークホルダー参画型で復興の物語を共作・共演していくことが望ましい。雲仙では被災直後に、そうしたスタイルのあり方、当該首長の心構えや舵取り・戦法を北海道・有珠山噴火災害(1977年)の被災経験地・虻田町から伝えられた<sup>(10)</sup>。伝えられたこのスタイルに、雲仙では上木場スタイルなど町内会ベースの復興組織活動の体制構築過程や戦略を書き込み、これを復興の極意として一冊の本<sup>5)</sup>にまとめあげた。この本はその後の被災各地にその折々に、新旧被災地間でお見舞い・お土産として贈り伝え続けられている。

有珠の前・被災者が、1990年代に島原を助けた。有珠の人々は、もがきながらぐり抜けてきた復旧・復興の茨の道筋を、僅かずつ思い起こしながら、似たような状況で苦しんでいるように見える島原の人々に手を差し伸べた。重い深い経験の、自らの扉を少しずつ開けながら、あの記憶を反芻した。思い起こす度に苦しい記憶だ。臨床心理学における被災者カウンセリングでは、デブリーフィングという手法が採られる。カウンセラーや精神科医が、被災者のこのころのケアを行う際、その体験が被災者自身によって整理・受容されていくように根気よく対話(カウンセリング)を重ねていく。この有珠と雲仙の交流は、いわば地域版デブリーフィングの様相を呈していたと言われる。そしてそれは実は、有珠の人々にとってのケアにもなっていたのである。有珠の人々は、自らのあの重い貴重な体験を島原の人々に語り始める時、結果的に少しずつ、自分があの体験を整理・受容し始めていることに気づき出した。自らの、あの時の「たら・れば」も折り込んで、眼前の島原の被災者に向き合う。そして数日の交流の後、有珠の人達は「一緒に頑張っていきましょう」との言葉を発

するに至る。自らの辛い体験が、この交流を通して、無駄なものではなかったこととして理解・確信され、整理・受容された(15年後にやっと腑に落ちた)。伝えることで助けるのではなく(それだけではなく)、同時に助けられて(楽になって)いる自分に気づくこととなる。give & takeではなく、give & given(伝えることで自らの平穏が与えられる)であることに気付くこととなる。被災から数年、自らの生活再建は未だ道半ばとの焦燥感・無念に苛まされることもあるが、それらをも含めて自らの歩んできた道を顕して対象化したところで、次のステップへの道灯を自ら獲得することとなった。

雲仙噴火から10年後の2000年、北海道・有珠山が再び煙を上げだした。東京・三宅島でも再び煙が上がり、帰島の見込みのたたない全島避難が始まった。今度は、島原の人達が有珠を、そして三宅を訪ね、自らの体験と組織活動のノウハウ・成果を伝え返した(そのために刊行を急いだのが上述の一冊である)。これがきちんと言説化されることで、あの被災体験は被災者のこのころの中で初めて整理・受容されるのである。それが完了するまでは彼らの噴火災害は収束しなかった。

#### 4.2 課程・第一階梯:復興の主体としての気づき

ここでこうした復興に関わるローカルな諸活動の展開過程を俯瞰しておこう。ここではこの過程を4つの階梯(課程)としてまとめておくこととする<sup>6)</sup>。これまで「既定復興」批判の住民運動として把握されてきた復興過程(第1・第2階梯)に、上で触れたgive & givenとしての、新たな成果獲得のための方法論の学び合い・伝播(第3階梯)、そしてその後の政治過程としての復興関連法制度化(第4階梯)までを含めて、これを復興課程とあらわしていくこととする。教育・教習機関で、一定期間に修得される学習・作業の範囲や順序を規程する「課程」(教職課程や自動車運転免許取得課程)に倣ってこれを復興課程と表す。

まず課程の第一階梯は、被災者が客体として復興公共土木事業を被せられる立場に甘んじることなく、自らの窮状・諸制度の限界を提示・告発しつつ、法制度の弾力的解釈・運用を要求して成果を獲得する、その端緒につく、いわば「気づき」の段階である。多くの復興現場では、復興公共土木事業への反対運動が発動して、しばらくはその激しい鏝迫り合いが報道されて世間の関心を集めるが、公共土木事業は規定・既定のルート(地元合意形成母胎としての街づく

り協議会等を介して)、ペース(年度事業としての合意形成・事業進捗の諸段階)で粛々と進められて竣工する。これによって、事業は完了したとされて幕を閉じる。被災者は同事業に関わる権利関係者等と位置づけられ処遇されるから、例えば都市計画事業では底地権者でなければ(すなわち、借家権者などであれば事業の非対象と目されて)補償対象外となる(僅かな見舞金の支給)。一生に一度あるかないかの被災状況に遭遇して、そうした位置に自らが置かれているということに適切・迅速に気づくことは難しい。適宜、被災の窮状を訴えて、復旧・復興事業へ異議申し立てを行うところで、予めその成就の道筋はそこまで閉ざされていたことに、事後に気づくこととなるのが一般的だ。

#### 4.3 課程・第二階梯

##### ：住民総意を担保する組織の設置～組織活動

課程・第二階梯は、そうした復興の道筋の行く末・限界を自覚・見通して、被災地における自らの生活再建・告発成就模索の体制をなんとか築く段階である。この段階は、構想・構築した体制にのって、当初の(生活再建についての)目的のいくらかを獲得する段階である。ここでは上木場スタイルとして把握された体制構築・成果獲得の道程を再確認しておこう。第二階梯は、感情的な闘争スタイルを卒業・回避して、科学的に武装した法定民主的な組織運営・対行政交渉に乗り出し、成果を一つずつ獲得し地道にそれを継続する段階である。

#### 4.4 課程・第三階梯：伝播(水平展開／学びあい)

課程・第三階梯は、こうしたスタイルの他地区への伝播・水平展開の段階である。被災地区には隣接・関連地区があって、今回のような大規模な長期的災害では順次被災地区は拡大し多様な被害としてモザイク状に重層化していく。噴火災害に伴う火砕流・土石流被害は斜面・河川の上から下に展開するから、最初に被災した水無川上流の上木場地区は、未被災地区の中・下流域の地区からは喫緊の対応を求められるなど、復旧・復興と防災をめぐる立場・視角のズレという集団力学的摩擦にさらされることとなった。しかしながら、いずれは同事情に陥ることとなることが自明な隣接地区に対して、自らが第二階梯で体得したスタイルを伝播する準備・作業を始める。

これによって同じ視角・方法論を擁する仲間が増える。被災程度・時期、生活再建諸資源が異なることで互いに妬み牽制しあうことは得策ではない。最

小限のコストで復興公共土木事業を竣工したい施行者サイドからは、被災者グループ分断の様々なテクニックが駆使されて攻め寄られるが、これにのせられてつけ込まれる愚も、上述の仲間づくりの際には慎重に語り伝えられ申し合わされる。

#### 4.5 課程・第四階梯：法制度化

課程・第四階梯は、こうして醸成されてきた組織的復興活動環境のもとで、具体的な復興メニューを法制度化していく段階である。そこではまずは、復興履歴の物語(第三段階までに語り継いできた事柄)を書簡化・記録映像化するなどして、同型被災状況に適用できるデータ・アーカイブを作成する(これは第一階梯で参画した学術組織やメディアの仕事となる)。一被災地区での奮闘努力の姿が、次の異なる災害因の被災地で照会されることで、その汎用性が証明されて、法制度化への道が拓かれることとなる。雲仙では被災者(警戒区域設定による各種不利益=「法災」の被害者)に対する個人補償が希求・懇願されたが、これは「前例なし」、「焼け太りは許さじ」として大蔵・厚生行政からは門前払いされて叶わなかった。そこで、代わって市町・県が独自に復興基金を創設して、これを運用して個人の生活支援に充てることとした。雲仙の工夫で復興基金が制度化された。こうした制度的工夫に加えて被災者個人サイドでは、寄せられて配分された義援金や、工夫・交渉して獲得した損害保険金などを合わせることで、何とか生活再建資金を捻出することとなったが、こうした表裏様々な工夫例が蓄積されたことで、数年後にそれらが適切に参照されて被災者生活再建支援法の制定につながっていった。

#### 5. 安中三角地帯嵩上げ事業～グラスルーツの公共事業

上木場スタイルは、水無川下流=安中地区の諸町内会に学び取られて、そこで大きな成果を生み出すこととなった。復興事業のウルトラCと呼称される「三角地帯嵩上げ事業」の創案・竣工である。

土石流が下流域に広がり、国から砂防事業の構想が発表されて、水無川上流に「スーパー砂防ダム」が、水無川下流に「セーフティゾーン」とその両側に「導流堤」が建設されるとの構想が発表されて、水無川上流の上木場は完全にダムに埋没することとなり、「死刑宣告」を受けることとなった。一方、下流域では相次ぐ土石流の発生により、被害が拡大・深刻化していった。床下・床上に堆積した土砂を幾度もボランティアの手を借りて除去し続けたが、もはや排

除しきれないほどの土砂が堆積してしまったことで、次第にこの地域、すなわち、水無川本流と導流堤に挟まれる三角形の地区、通称=三角地帯を、それでは水無川や導流堤が溢れても安全なように十分に嵩上げしてはどうか…、という住民案が夢物語のように語り始められることとなった。このようにして、住民発案の夢物語としての土木事業が、水無川下流の安中地区において「安中三角地帯嵩上げ事業」として語られ始めた。これはその後、以下のような4期の展開<sup>7)</sup>を見た。

### 5.1 第一期:再建模索期(1992.8~)

上木場の大火砕流(1991年)から丸一年、次第に土石流被害が下流に広がりだした1992年夏、度重なる土石流被害に直面して水無川下流のいくつかの町内会では嵩上げを真剣に考え始めたが、まだ周辺全域が危険というわけではなかったことから、嵩上げの話に耳を貸す人はほとんどおらず、「嵩上げ論者は奇人扱いをされるありさまであった」。自地区を嵩上げして安全性を高めれば自分達の帰還の可能性が生まれるのではないかと考えられた。

ところが当該地区の住民の中には、まだ自宅が土石流で被災していない者もあったから、彼らの無傷の家の上に土砂を積んで嵩上げするという意見に賛同を得ることは難しかった。しかしながら日を追う毎に土石流被災エリアは拡大していき、同構想への賛意も増加していった。

上木場から復興団体活動のノウハウは導入されていたものの、アンケートの実施は控えられた。徒に賛否をとって町内会を色分け・分断することはしないようにと、町内会の班毎、毎夜、事業についての勉強会が重ねられることとなった。この毎夜の勉強会が、同事業への暫時合意形成の場となっていた。

島原市が「島原市復興基本構想」を策定すべく一般提言を求めることとなり、そこに安中地区からこの嵩上げ事業が提案された。これが災害復興推進会議(市長を議長とする市内部の会議体)で採択されることとなって、復興事業の一つとして盛り込まれることとなった。しかしながらこの時期、前代未聞の夢物語・一地区住民発案の嵩上げ事業を、どのような先例に照らし合わせて復興事業として組み上げていくべきか、市当局に妙案があるわけではなかった。これ以降、この夢物語を実現すべく、地区住民からも多くの提案が重ねられ、これが少しずつ前進していくこととなる。

### 5.2 第二期:嵩上げ定着期(1993.1~)

住民発案の嵩上げ事業が市復興当局においてメニューとして認知されて、すなわち復興公共土木事業のとば口に着いたところで、第二期は、これが漸次地区住民に浸透して、地元9町内会から嵩上げ推進を求める要望書が市に出され、その機運が高まり定着した時期である。

復興公共土木事業の一つとして位置づけられたことで、1993年2月、まずは水無川下流の2町内会(大南上・大南下町内会)から市に「嵩上げ推進要望書」が提出された。4月には隣の浜の町町内会がこれに加わり、3町内会連名の要望書が新たに提出され、1993年6月、安中地区町内会連絡会と9町内会連名による嵩上げ推進の要望書が市役所に提出された。

木村氏を交えて地区の町内会連合では、地権者の合意形成を進めるとともに、以下のように現実問題を解決する手法の組み合わせを案出していった。

一つは、この事業の基盤となる合意形成の問題である。一般的に、公共土木事業が構想され施行者による住民説明が始めると賛否両論が噴出して、その合意形成には数年から数十年、場合によっては数世代かかることがあるが、今回は住民発案であることで、また、数ヶ月の期間(その間の土石流被害の広がりによる賛意の広がり)に住民自身によって重ねられてきた個別勉強会によって、実質的に合意形成がはかられてきており、そうした民意を背景に事業推進要望書が提出されてきた。

二つ目は、際限なく堆積する土砂の排出対処法についてで、この点がこの度、住民サイドから打ち出されて土木行政を揺さぶり、新たな公共土木事業として採用されたプランである。雨が降るたびに発生する土石流、これによる大量の土砂の処理に市では頭を悩ませていた。ダンプが幹線道路を占有して渋滞が甚だしく、交通事故、騒音、道路損傷などが問題となっていた。島原市では県の出先機関である島原振興局と住民を交えた打合会を開催し、その場で、三角地帯にこれらの土砂を積み上げることができるならば、すなわち、被災現地から搬出しなくてその場に盛り上げていくことができるのであれば(ダンプ搬送は不要となり)、そしてそれに対して地権者全員の同意が得られるのであれば、そこに土砂を捨てることに公金を支出してもよい、という県の考え方が引き出された。これによって三角地帯嵩上げの事業費が土捨て場方式として捻出されることとなった。住民サイドではその同意を取り付ける役回りを担うことを確約して、この事業案が実現に向かって



動き出した。この会談で見出されたこの手法は「嵩上げマジック」として語り継がれている。

三つ目は、この「嵩上げマジック」を実現するための行財政システムの創案・組み上げである。類似の公共事業としては土地区画整理事業があることから、一般的に同事業が施工されるときに事業枠組みに倣い、公社の利用が検討された。そして公社が国・長崎県から土捨て対策費をいったん受領し、これで工事発注し、あわせて地権者への移転補償費に充てるという方式が創案された。「土捨て対策費」を公費で捻出していく作法については、すでに前年に水無川中流で実施済みで前例となっている。遊砂地と呼ばれるものである。水無川上流の上木場のわずかに下流に、河川治水事業の遊水池に倣って遊砂地を設定して、そこに広く薄く土石流を遊ばせて下流域への被害を緩和しようという構想で、その土地の地権者に賃貸料を支払うというものである。

地権者には500円/年・㎡という額で所有面積に応じて収入が生まれ、これが将来の生活再建費用あるいは当座の避難生活費用に充てられることとなった。被災して二束三文あるいは無価値となった土地に、あらためて価値が付与された。上流の大型砂防ダムや下流の導流堤が完成して土石流氾濫の危険性がなくなるまでの時限的砂防施設である。こうして獲得できることとなった土捨て対策費が、それが間違いなく自分たち被災者に環流するように計画されて、「被災者=地権者」の個人的移転補償費に充てられることとなった。

壮大な夢物語が大規模公共土木事業に昇華して、底地が民地のまま、被災者救済策(個人補償費)を盛り込んで実現することとなった。「嵩上げマジック」は夜毎の勉強会の中で次第に精緻化されて、同時に被害状況の拡大に合わせて賛同者を集めていったのであった。

### 5.3 第三期:事業化確定期(1993.6～)

嵩上げ対象の9町内会で合意形成が進み、これを母胎に1993年6月末、「安中三角地帯嵩上推進協議会」が立ち上げられた。7月末、「嵩上げ総決起大会」が開催されて、8月末には同協議会から市に対して初めて嵩上げ推進に関する要望書が提出された。

第二期は住民が主導して夢物語を公共事業として組み上げてきたが、第三期はこれを受けて行政サイドが本格的な取り組みを開始した。8月末には建物物件調査を開始して対象者の正確な把握に取りかかり、10月には「安中三角地帯嵩上げ計画」をまとめて

同時に、事業窓口として島原市土地開発公社を開設した。

しかしながらここに至る段階、すなわち、被災者と市・県が歩み寄ってこのような枠組みを固めだしている最中に、国は忘れずに横槍を入れてきた。

“砂防施設(大型砂防ダムと導流堤など)が完成すれば地域の安全は確保されるのであるから嵩上げの必要はない”との趣旨のもと、“土砂の流出量は天候に左右されることから嵩上げがいつ完成するか見通しが立たず、そのようなリスクの高い事業は公共事業としてふさわしくない”と非公式ながら建設省が県・市に申し入れてきた。これに対して市は「ご指摘の内容は、いちいちごもっともであるが、あくまでも地元住民の希望を尊重したい」と回答し、このクレームを押し切るという一幕があった。このような市の固い意志を確認して、建設省は嵩上げ事業を承認することとなった。こうした国の姿勢の変化を読みとりつつ地元町内会からは、さらに、「嵩上げをした宅地・農地は区画整理や基盤整備をし、安全で高度化された農業生産地となることを切望しております」と記した要望書を提出して、農地再生、土地区画整理事業や幹線道路の整備など、国費を投じる諸事業の支援を要求して確約させることに成功した。

住民発案の夢物語が市・県の総意を得て公共事業として位置づけられて、国をも説得して支援を取り付けることに成功し、事業化が進んだ。

### 5.4 第四期:集落再建期(1995.3～)

「構想提案から2年半が経過した1995年6月、…嵩上げ工事の起工式が実施された」。そして「3年後の1998年3月には土地区画整理事業が開始された」。嵩上げ「工事は5年の歳月を要し2000年3月に全体が完成した。…1999年12月には既に工事が終わっていた地区に第1号の住宅が建設された」<sup>8)</sup>。このように三角地帯嵩上げ事業は、従前居住地での住宅再建を含めて進められた。

## 6. むすびにかえて

### ～雲仙から阪神を経て:復興への取り組み

本稿では、雲仙・普賢岳噴火災害復興を概観して、直接被災地の被災集落で組み上げられてきた復興団体活動と、それに学びつつ展開を見たマルチステークホルダー参画型の復興公共事業の実例を、復興課程論として検討してみた。そこでは課程・第2階梯における組織活動展開の勘所、課程・第3階梯における

古今内外の取り組みの伝播・学びあい、give & givenの連関に着目した。

被災者自身が構想(夢想)する生活再建のあり様を、眼前の被災状況を適切に分節化して捉えて、その対応策を古今内外の事例・ストックから適切に引き出し現場に接ぎ木していくこと、その意義を確認していただければ本稿の目的は達せられたことになる。そうした事例や主体は、実は様々に存在している。学会・復興支援委員会の取り組み、それらを含む学会周辺の各種支援活動の詳細な履歴が広く閲覧・援用されることを祈念する。

#### 補注

- (1) 1泊素泊まり1人4,000円。食事は、避難所と同様に弁当を配布した。
- (2) 例えば、民間賃貸住宅に住んでいる被災者には、基金から月額2万円までは全額、それを超える額についてはその1/2を加算して4万円を限度に補助するというもの。6万円の家賃の場合、2万円は全額補助で、残りの4万円のうち1/2にあたる2万円は補助されるから、家賃6万円までであれば結果として全額が基金補助で賄えた。
- (3) 内閣府「21分野100項目」,pp.100-102、  
[http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1990\\_unzen\\_funka/pdf/8\\_chap4.pdf](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1990_unzen_funka/pdf/8_chap4.pdf) (2019-12-15)
- (4) 内閣府「雲仙岳災害対策基金」および「義援金基金」,pp.103-106、  
[http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1990\\_unzen\\_funka/pdf/8\\_chap4.pdf](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1990_unzen_funka/pdf/8_chap4.pdf) (2019-12-15)。
- (5) 義援金は使途制約がないため、被災住民に適宜配分された。島原市・深江町では、被災者救済を目的として「島原市義援金基金」・「深江町災害対策基金」を設立して、きめ細かい救済システムとして活用され(国・県、市町行政による災害対策制度の谷間を埋めた)、生活再建費用として活用できるように配分された。
- (6) 後に被災者生活再建支援法(1998年)によって住宅再建費用が一部助成される道が開かれたが、雲仙ではそれ以前にすでに、被災者の住宅再建費用が基金助成により実現していた。
- (7) 「長期にわたる警戒区域設定に伴う経済的、社会的被害」は災害対策基本法の第63条=警戒区域設定によって発生している「法災」なのであるから、政府による「何らかの損失補償が必要だ」と九州弁護士連合会は主張していた(三原浩良「異聞余聞：「法災」「政災」「人災」」『毎日新聞』1993.6.7)。こうした考え方の延長において、現行法制度運用の限界点の露呈、その弾力的運用の不十分さが顕現している現場で、それは「法災」「政災」そして「人災」として糾

弾された。

- (8) 日本災害復興学会名誉会員(元・学会復興支援委員長)、一般社団法人減災・復興支援機構理事長。
- (9) 「…土地部会の要望は続く第五回要望書(93年2月)でも「土地買収価格に特段の配慮を」として盛り込まれた。これに対する行政側の回答は「個別交渉で実現していきたい」というものであった。個別に交渉されたのは、いわゆる「地目」と「現況」をめぐる解釈などであった。山下氏は要望書を携えての交渉の場で担当者の目を見据えて「現況ですな」とひとこと念を押して双方納得を得るといふ凄みのある一幕が展開された」<sup>9)</sup>。
- (10) 「被災者が一致団結して、そのトップに立つ首長が命をかけて交渉に臨む覚悟と戦術、これを島原に伝えたのは前回の有珠山噴火災害(1977年)を乗り切ってきた虻田町長だった。『我々の要求が聞き入れられないのであれば、私はここで切腹します。私の後ろには腹をくくった住民がっています』と、短刀を覗かせて永田町での交渉に臨んだ彼はまた、虻田町・洞爺湖温泉から観光客団を組織して、観光客減に悩む雲仙の温泉街に大金を落としにやってきた。迎えた島原の旅館の女将たちは泣いていた」<sup>10)</sup>。

#### 参考文献

- 1) 石橋克彦(1994)『大地動乱の時代』岩波新書
- 2) 塩崎賢明(2014)『復興〈災害〉—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書
- 3) 阪神・淡路大震災記念協会(2005)『阪神・淡路大震災復興誌(第10巻)』pp.97-105
- 4) 大矢根淳(2015)「現場で組み上げられる再生のガバナンス—既定復興を乗り越える実践例から—」,清水展他編『新しい人間、新しい社会—復興の物語を再創造する—』京都大学学術出版会
- 5) 「雲仙普賢岳噴火災害を体験して」編集委員会(雲仙普賢会)(2000)『雲仙・普賢岳噴火災害を体験して～被災者からの報告』NPO雲仙普賢会
- 6) 大矢根淳(2016)『生活再建・コミュニティ再興の社会学的研究—噴火災害直接被災地の復興課程—』(慶應義塾大学博士学位論文)
- 7) 木村拓郎(1999)「雲仙・普賢岳噴火災害の復興～安中三角地帯嵩上事業の記録」『砂防学会誌』Vol.52, No.2。
- 8) 木村拓郎(2006)『噴火災害時における住宅・集落再建に関する基礎的研究—雲仙・普賢岳噴火災害をケースにして—』(長崎大学博士学位論文)
- 9) 大矢根淳(1996)「災害復旧・復興課程における組織活動の展開—雲仙・普賢岳噴火災害・直接被災地＝上木場の取り組み—」『社会科学討究』No.122
- 10) 大矢根淳(2004)「Calamity(惨禍)へのまなざし—雲仙・普賢岳噴火災害をめぐる社会学の知見—」『現文研』No.80