過去の復興研究とダム生活再建地づくりの体験から 東日本大震災復旧・復興における新たな政策展開に向けて

—福島第一原発災害による中・遠距離避難者の生活再建問題を問う—

Towards Developing New Policy for Recovery and Reconstruction for Area damaged by the Great East Japan Earthquake through Studying on Reconstruction for Disaster Area in the Past and Constructing Reliving-area for Residents from Dam-site: how to relive Middle-or-long Distance Refugees from Fukushima First Atomic Power Plant Generation Disaster

石 丸 紀 興*

Norioki ISHIMARU

はじめに

広島の実態とその復興過程についても考察を続けてきた。また一方ではダム建設に伴う生活再建地の計画づくりに関わり、かつその前後における集落の実態や生活再建地計画に関する評価などのトレースを進めてきた。従来の戦災復興や震災復興などの復興計画は、現地あるいは近隣地復興が大前提であった。従来の生活再建地計画もダム建設地に隣接・接近した場所での計画を前提としたものであった。しかし、東日本大震災における大津波災害、特に第一原発事故災害からの復興は、従来の枠組みだけでは対応できないことが明らかとなっている。現地・近接地で復旧・復興を目指している住民に加えて、すでに居住地を移転した住民、今後移転を余儀なくされる住民、そして移転した住民も近い将来現地に復帰したい住民、相当期間現地に復帰しない住民、さらには児童と別居形態家族の大量出現等、様々な条件の違いを加味しながら新たな対応が要請される事態となっている。

このような状況の中で、東日本大震災復旧・復興を必ずしも全体的に展望したり、あるいは特定の復旧・復興課題に深く取り組んだりしている立場ではないが、福島第一原発災害問題への対応があまりに十分でないことに鑑み、少しでも早い段階で提案をしておくべきと考え、ここに試行的に政策展開を進めるものである。福島の問題は、原発事故が終息・一段落するまでは取り組むべきでないとか、もう少し様子を見て取り組むべきであるとか、それなりに尤もな見解であるかもしれないが、結果

的にあまりにもこの問題の取り組みが遅れ、あるいは必要な政策が展開されないままに放置されているようなことになっている。

本稿は、日本都市計画学会において2011年度研究交流組織として採択された「ダム建設に伴う生活再建地追跡調査・再建地整備展開研究会」のもとで一定の研究を進めていたが、3・11東日本大震災が発生し際し、また特に福島第一原発災害という未曾有の事態に見舞われ、研究への問題意識と取り組み内容に大転換が必要となったことを反映させたものであった。また、その延長として2011年11月20日、都市計画学会研究発表会開催時におけるワークショップの成果を取り入れてまとめたものである。

1 戦災とその戦災復興計画・事業

日本においては災害が発生すれば、災害が小規模であったり、農村地域に分散していたりして、自力復興に任される場合もあったが、災害の規模が大きくなると公的事業として復旧・復興ということが重要な課題となった。1923年9月の関東大震災に対して震災復興がなされ、戦中末期の空襲・戦災に対して戦災復興計画・事業がなされた。全国的に進められた戦災復興計画は、1945年11月に設立された戦災復興院のもとで、戦災都市として指定された都市に対して、県(都道府県)あるいは市(市町村)が事業担当となって実施された。その基本的な方針は、1945年12月30日閣議決定された「戦災地復興計画基本方針」(資料1)に基づいてなされた。ここで重要と思われるのは、①「戦災地復興計画基本方針」の趣旨にあるように基本的には1億6千万坪の焼失区域で

*広島諸事・地域再生研究所 Institute of Researching Hiroshima and-or-of Severals & Area Reliving
Key Words: 1) 戦災復興, 2) 現地復興, 3) 生活再建, 4) 避難型生活再建, 5) 帰還システム

昭和20年12月30日 閣議決定

5、土地整理
(1) 街路公園其ノ他ノ公共用地等ノ提供及市街地ノ利用増進ヲ目的トシテ罹災区域ノ全体ニ亘リ急速ニ土地整備

568 農村計画学会誌 Vol. 30, No. 4, 2012年3月

図2 広島における土地区画整理設計図
(東部復興、西部復興区域(第一工区、第二工区))

られる百メートル道路が計画され、事業化されたこと、⑧いくつかの川沿いに緑地が計画され、河岸緑地という形で実現したこと、等である。その結果として藩政時代の都市構造を少しずつ近代化しつつあった都市が、一気に整備されて様相を一変したこと(図2)、その中にもあっても平和記念都市を形成しようという意図の下に、それなりに特徴的な都市空間が実現したこと、等である。

震災復興計画から学ぶことは多くないかも知れないが、しかし記録して残しておくべきことは多いと思われる。震災復興計画研究のテーマとしては、初期段階に提示された復興構想を可能な限り収集し考察すること、復興計画と事業にまつわるエピソードや資料・情報を収集し、継承し、考察すること、当該対象地の復興計画と事業の主要な特徴を把握すること、などであった。広島においては研究当初は、関係者も多く健在であって、直接様々な情報を収集できた。今になってみれば貴重な証言的なデータになっている。

2 過去の震災復興計画・事業から

震災においてみられた特筆すべき事項をいくつか指摘しておこう。阪神大震災復興計画では土地区画整理一本やりでなく、多くの復興手法のメニューが用意された。しかし復興過程や復興後においては多くの問題点、とりわけ物理的な復興過程から疎外された人達への配慮の必要性が指摘された。鳥取県西部地震においては被害を受けた個人住宅に関わる再建費用の補助がなされる制度が創設されるという画期的な事態がみられた。芸予地震においては、特に呉地域の斜面の石垣に大きな被害が集中し、石垣が修復されることなく景観が著しく変容すると

写真1 復興後の玄界島(2008年3月25日撮影)
(福岡市玄界島復興担当部編「玄界島復興事業」より引用)

いう問題点を現出した。それは鳥取県西部地震と芸予地震ともに、多くの優れた集落景観、地域景観を失うという事態となったことが指摘され、こういった景観の耐震性という視点も提起された。

新潟県中越地震においては、特に旧山古志村(現在は長岡市に合併)における動向が大きく注目され、結果的には様々な事業手法が展開されてかなりの旧村民が復帰を果たした。

2005年3月の福岡県西方沖地震においては、特に玄界島における被害が突出して153棟全半壊、ほぼ全戸の214戸が被災し、そこでの復興計画・事業が注目された。3年という極めて短期間に斜面に分譲の戸建て、平地部に公営住宅を中心とした集合住宅が建設されて700人中583人の帰島が実現したのである(写真1)。玄界島における復興過程のように短期に多くの人が現地復帰した事例は稀であろう。そのようになった理由は、漁業に依存して生活している人達が多く、地震によってその生産基盤が直接的に打撃を受けるということにならなかったため、生活再建が比較的容易に決定できたのである。災害復興といっても、どこに住むかという住宅の問題だけではなく、どのように生活できるかという問題を考慮しなければならないことを、明確に示唆したのである。

このようにみれば、従来の震災復興では現地・隣接地復興が、人口減対策あるいは比較的スムーズな復興に一定程度貢献したこともあるが、現地復興だけに馴染まず、あるいは潜在的にはより広範な政策による支援を求めて、災害地から離れていった人達存在も指摘できるのである。もはや物理的な復旧・復興だけでは十分でない時代に突入していたのである。それを意識的に政策としてフォローするかしないか、という段階に至っていたということである。

3 ダム建設に伴う生活再建地計画・建設

たまたま備北地域を調査しているときに、灰塚ダム建設反対運動と取り組んでいるグループに出会い、広島大学石丸研究室として灰塚地区の集落の成り立ち方を調査した。反対運動は長期にわたっていたが、やがて地元は条件付き賛成（灰塚方式）に転じて、生活再建地計画（集落空間計画）づくりが始まった。すなわち、1984年から1988年までの要求行動の時代（灰塚ダム方式の堅持）を経て、1989年6月からの交渉と再建の時代において本格的な灰塚生活再建地空間計画検討が進められ、そこに参加を要請された。ダム建設による移転対象は3町で323戸、三良坂町の生活再建地への移転は150戸規模となった。そこでは、一定の生活の場所でのコミュニティが形成され、機能するように配慮したが、同時に生活の

写真2 のぞみが丘生活再建地の全景写真

抛り所、精神の抛り所を無理なく形成し、継承することとし、灰塚生活再建地では神社を景観の中心に置き、参道が象徴的な役割も果たせるよう配置したのである。

1989年11月に生活再建地起工式、1990年3月には集落空間計画がまとめられ、1993年地鎮祭執行、「のぞみが丘」と名称決定、造成工事完了、開村式（写真2）、1995年4月灰塚小学校開校、再建地への入居が進行し、ダム本体工事は2001年より着手、2006年ダム完成となった。

結果的には、灰塚地区の生活再建地への評価は概ね良いとされたが（図3）、この生活再建地計画時において住宅を中心とした生活の場を提供することだけを考慮し、ダム建設で移転を迫られた人達全体のこと、とりわけ生活再建のことにほとんど意を払わなかった反省される。灰塚地区の残った人々を対象として調査しても当然偏った結果しか出ないのであるが、それでもここから出ていくかどうかという苦悩したことがうかがえる結果となっている（図4）。すなわち、「全く迷いなくこの生活再建地を選択した」とする回答は37.5%で、「少し迷ったがこの生活再建地を選択した」が、28.7%、「いろいろと可能性を検討してこの生活再建地を選択した」が37.5%と必ずしも迷いなく選択・決定というわけではないということになる。そして地区外に移転した人達も迷いながら転出したのであろう。このようなことを、従来の生活再建地計画はほとんど考慮せずに計画づくりを進めたことになる。すなわち、生活再建地といいながら居住地再建を主たる対象として、ダム建設でいえば移転補償等はなされるものの、生活再建は自力によるべき問題として再建地計画の中で考慮することをしなかったのである。これは震災復興にしても震災復興にしても、基本的構図は同じであった（図5）。当時はそれでよかったのかもしれないが、今や新たな事態が出現しているともいえる。

このような生活再建地は、現段階で生活再建地計画時

図3 生活再建地移転後の住民の感想

図4 生活再建地移転後の住民の感想

図5 従来の生活再建地づくり・研究の枠組み

にない新たな問題が出現し、細部においていくつかの取り組みの必要性も生じている。改めて生活再建地としてのどのような可能性があるかといった検討も進める必要がある。特に再建地における世代交代というより世代継承過程の創出や、空間計画過程でのテーマ、話題、課題等を語り継いでいくしくみづくり、常に集落づくり（まちづくり）の新しいテーマを掲げて取り組むこと、地域の生産力を向上させること、地域の魅力を向上させること、景観を形成していくこと（例えば 軸線の再構成、充実化）、などが指摘できる。

4 復旧・復興の推進と併せた生活再建政策の展開

今回の大災害は、2011年3月11日に発生した東日本大震災とはほぼ同時に起きた大津波、さらにその後に被害が拡大した福島第一原発災害であり、こういった地域における復興は今や大きな課題となっている。ここでは従来の復旧・復興の概念や過去の事例から多くのヒントを得るべきであろう。しかし今回まったく異なる条件が多いので、過去の参考事例だけに頼るわけにはいかない。その最も端的な課題が、津波対策などで現地・隣接地での復興というだけでなく、かなりの離れた場所での復興が必要となる場合があるということである。さらには全く別の土地に移転した住民もあり、そこでの復興、これはもう復興というよりも生活再建というべき観点での施策が必要となる場合が想定されることである。福島県が公表しているデータ、「福島県から県外への避難状況」によれば、2011年9月22日調査時点では総数56,469人であったが、同年12月15日調査時点では61,659人に増加している（表1）。最も多いのは隣県の山形県へ12,945人、ついで東京都へ7,421人、新潟県へ6,692人、埼玉県へ4,701人といたるところが目立ち、北海道への

表1 福島県から県外への避難状況

23、12、26（月）
県災害対策本部県外避難者支援チーム
（編纂 飯田） 024-523-4290

福島県から県外への避難状況

調査時点：平成23年12月15日（木）
復興対策本部からのデータ提供：平成23年12月22日（木）

地方名	都道府県	A 避難所 (公民館、 学校等)	B 旅館・ ホテル	C その他 (親族・ 知人宅等)	D 住宅等 (公営、仮設、 民間、施設含む)	合計	
北海道 東北	北海道			483	1,342	1,825	
	青森			306	333	639	
	岩手			337	263	600	
	宮城			896	791	1,687	
	秋田		2	376	795	1,173	
	山形		82	479	12,384	12,945	
	福島						
関東	茨城		8	589	2,553	3,150	
	栃木		1	871	1,630	2,502	
	群馬			284	1,693	1,977	
	埼玉	648	1		4,052	4,701	
	千葉			3,126		3,126	
	東京	6	125	1,806	5,484	7,421	
	神奈川				2,449	2,449	
中部	新潟			403	6,289	6,692	
	富山			58	255	311	
	石川			72	326	398	
	福井		6	70	326	402	
	山梨			232	486	718	
	長野			164	803	967	
	岐阜			122	170	292	
近畿	静岡		16	317	682	1,015	
	愛知			146	888	814	
	三重			88	145	213	
	滋賀			152	97	249	
	京都			142	629	771	
	大阪			138	785	903	
	兵庫			195	357	552	
中国	奈良			31	66	87	
	和歌山			20	49	69	
	鳥取			20	95	115	
	島根			13	105	118	
	岡山			81	185	266	
	広島			100	194	294	
	山口			20	69	89	
四国	徳島			17	70	87	
	香川			18	32	50	
	愛媛			78	80	158	
	高知			32	29	61	
	福岡			90	257	347	
	佐賀			14	142	156	
	長崎			29	82	111	
九州	熊本			47	52	99	
	大分			34	162	196	
	宮崎			81	69	130	
	鹿児島			44	106	150	
	沖縄	沖縄	22	47	515	584	
	合計		654	263	12,626	46,116	61,659

※東日本大震災復興対策本部「震災による避難者の避難場所別人数調査」のうち福島県分を抽出。
※岩手県及び宮城県の避難者数は、12月15日現在で両県から当県に対して提供のあった全国避難者情報システムの人数を計上。

1,825人、沖縄県への584人もそれぞれ東北地方や九州地方と比べて突出している。こういった中で広島県へは294人と多くはないが、確実に広島を選択している人達がいるということである。

こういった中・遠距離の避難者に対しては、東北現地で推進されようとしている復興計画は、帰還するとなれば自らの生活の場となるのであるが、原発災害の終息が極めて不確定になっている現在、先行き不明である。中にはか帰還を諦めたような人達も出現しているのである。となれば、現地での復旧・復興を進めるだけでなく、生活再建というより広範で総合的な概念が必要なことを示している。いずれにしても必要な施策総体の全体像を早急につかむ必要があり、柔軟に施策を展開、必要に応じて変換していく覚悟も必要である。

そのため居住地は住宅の場所というだけでなく生活を成り立たせる要件の備えが必要であり、また生活再建を成し遂げるための様々な条件の整備が必要となるため、新たな問題把握と政策・施策の提案を行い、枠組み作りを促進していくことが求められる。災害義捐金、移転補

図6 見出し項目のみでのワークショップまとめ

償、原災災害補償金等はもちろん必要であるが、それが長期的な生活基盤づくりに関わる使い方がなされなければ、逆に生活再建の基盤脆弱化につながってしまう。すなわち、補償金をいつまでも当てにすることは危険で、長期的な生産基盤づくり、雇用創出、生活環境づくりが進まなければ、生活再建は崩壊していく可能性がある。

こういった課題の中で、2011年11月20日日本都市計画学会学術講演会に併せてワークショップを開催したので、その詳しい報告は別途機会を改めてするとして、概略はまず、石丸が趣旨説明の後、引き続き「戦後戦災から様々な災害への復旧・復興対策を経て新たな生活再建の課題の拡大」について述べ、佐賀大学の後藤隆太郎氏が「近年における被災地域における災害復旧・復興対策と生活再建の課題」と題して玄界島を中心としてその震災被害と復興計画、復興状況について報告があり、ついで日本大学の糸長浩司氏は、「東京電力福島第一原発災害の飯館村の被害実態と移住を含めた復興・再生の課題」として、現地での厳しい被害状況と復旧・復興について展望した。さらに、飯館村に居住経験を有する小暮俊和氏は「福島県飯館村から移転居住者の立場からの災害実態と生活再建の課題」として自らの災害体験といくつかの課題を展開し、最後に石丸が、福島から広島に遠

隔地避難している移転居住者6人からのヒヤリング結果を報告し、要望されている生活再建の課題を報告した。

このような報告をもとに、ハードの復興だけでなく生活再建という課題に反映させるべく、参加者全員によるワークショップを実施した。ここで主たる見出し項目と提案内容を提示すると、①自主避難者に対しては保育園入園や選挙権、住民税などで住民票の2重（あるいは3重）システムの必要性（国レベルでの制度改革）、②避難者が多く移転している地域（少なくとも都道府県単位）では生活再建のための各種相談・支援拠点となるセンター（福島センターといったもの）の設置の必要性（特に児童の心身ケアの必要性あり）、③50年後、100年後帰還という筋書きも用意しておく必要性あり（土地所有・利用の問題の多様な扱い）、④雇用対策、新たな雇用源の確保、医療産業・福祉施設等の大々的整備拡充（三次補正予算等における対応の不十分性の早期是正修正）、⑤各種集団・グループ間の相互対立・しこりの解消・修復・役割化、⑥中・遠距離での避難者への対応が現地における復旧・復興計画を阻害したりするのでなく、将来的に整合・統合する方向性を形成すること、さらに前提条件として、⑦福島第一原発の冷温停止状態（真の意味で）への到達と可能な限りの周辺地域の放射線量低減化・除染の実現であること、である。

おわりに

日本においては災害からの復旧・復興の都市計画、地域計画が、幾度か試練を受けながらそれなりに発展してきたといえるが、同時に多くの反省を迫られてきたといえるが、今や東日本大震災は従来の枠組みだけでは対応できないような新たな試練にさらされている。まさに、復興計画そのものの存在の意味自身が問われているといえよう。今後数十年内に、災害を受けた被害者と、現地から離れて避難した人たちが、生活環境に中で持続的な生活の場を獲得できているかどうか、日本の最も基本的な姿・形が問われているのである。