災害復興における住民合意の課題

—多様化する価値観に対する復興に向けた参加のデザイン—

Problem of Consensus Building in Earthquake & Tsunami Disaster Reconstruction

井 原 満 明*

Mitsuaki IHARA

はじめに—多発する震災

2011年2月、霧島火山帯に属する新燃岳で、大きな噴火があった。筆者は、25日に都城市に入りその被害状況を視察した。そこでは降り積もった火山灰の除去が進まず、道路沿いに高く野積みされていた。さらに高齢世帯の屋根の除去も進まずその状態で雨が降ると火山灰の重みで家の倒壊が予想されるという。畑の農産物に火山灰が覆っていた。特に深夜に起きた噴火は、地震のような大きな揺れと空震による窓ガラスの損壊があり、外に出ると火山灰というよりも小石のような礫岩が降り、大変な惨状であったことを聞いた。

そのときに被災者の一人から「死都日本（石黒耀著；講談社文庫／2008年11月発行）」という本を頂いた。それはあたかも新燃岳が噴火することを予言するかのように、霧島火山帯が大噴火し、南九州は崩壊、さらに噴煙は国境を越え北半球を覆うというフィクションである。1991年6月に起きた普賢岳の大火砕流も世界的に見ると小規模でもあると指摘している。

時代背景もちょうど日本の政権が変わり、震災後に新たな日本創造に向け、新首相が復興のための壮大な構想の提案で終えている。

その新燃岳の視察を終え、間もなく3月11日に東日本大震災が起きた。

2012年12月には、今後30年以内に震度6弱以上の揺れに見舞われる確立を地図上で示す「全国地震動予測地図」が発表され、西日本の「南海トラフ」沿いでは、高知、徳島、大阪、名古屋、そしてその北側に位置する駿河トラフ（東海地震）では静岡、そして東京にも直下型の地震が高い確率で予測されている。

このような状況の中で、未曾有の甚大な被害を受けた東日本大震災復興・復興の取組みは、これからの日本の国土形成にとっても、大きな役割を担うはずである。

さらに、今後予測される震災を考えれば、今回の震災

の復旧と復興の取組みは、日本人の知恵と国民的な支援をもとに、確実な復興への道筋を作るべきと考える。

その延長には、現代の計画技術や価値観にとらわれず、従来の考え方の延長ではなく、あらゆるものに対して「ひとつの時代が終わり、新しい時代への一歩」を踏み出す復旧・復興でなければならない。

旧山古志で経験したことは、近代的な技術で作られたバイパスはことごとく崩壊し、かつて山裾の微地形を活かしながら作られた旧道をたよりに現場へ通ったことがあった。東日本震災の復興には、伝統的な暮らしと生業の中から築き上げた農村の技術を再評価し、復興への取組みが必要であると考ええる。

1 震災時における住民の意識と復旧・復興

筆者は、中越大震災で旧山古志村の全壊集落の1つの集落の復興計画に関わった。旧山古志では、復帰までに3年かかり4年目に帰村が出来た。豪雪のため11月から翌年の4月頃まで現地での作業が出来なかったところもあるが、遅れた理由の一つに、被災者の帰村意向にもあったと考える。震災復旧に関しては、帰村することによって宅地基盤の現状復帰（地盤の復旧工事）が実施されるが、帰村する意向がない場合には放置したままである。

避難生活を余儀なくされている状況での帰村への判断は被災者にとっても厳しい選択になる。

帰村したくない理由には、山古志の場合大きな揺れと共に集落全体の地盤が流動化し、さらなる震災の再来の不安によることが大きい。

震災後2年が経過し、それぞれの地域では復旧から復興へと「復興計画」が打ち出されているものの、それへの実施に向けては、まだまだこれからの課題であり、住民とりわけ被災者の意向が反映される状況を作り出すためには、まだまだ時間が掛かるといえる。

*（株）地域計画研究所 Urban & Rural Planning Corporation／長野県木島平村農村文明塾

Key Words：1）震災、2）復興、3）参加のデザイン、4）合意形成

それは多くの被災地で聞くことだが、「戻る人と戻らない（戻れない）人、そして意向が定まっていない人と」の比率が1/3ずつである」ということに象徴されている。

復旧に関しては、どのくらいの人たちが戻るかということが大きな条件となる。しかし、被災者にとって生活を取り巻く多くの環境を整えることが最優先であり、地域の復興は次のステップを待つことも大切である。とはいえ、ある程度の復旧に入ることは、自らの将来像を描くためにも必要なことであり、現場で復興計画に関わっているプランナー達が苦慮するところである。

ここで述べることは、被災地での集団移転（高台移転）について反対を唱えるものではなく、もう一つの方法として「戻る」事を想定したときの取組みについても考えてみようとする提案である。

批判をおそれずにいえば、被災者の意向を踏まえながら復旧に取りかかるためには、全員（より多くの被災者）が戻る（戻られる）という意思表示が出来るかが課題で、戻ることを前提として考えることが、復興計画にとっては大切なことではないだろうか。

もちろん戻る時期や居住形態（例えば二地域居住なども含めて）については、被災者にとってそれぞれの条件の上で判断することであり、特に今回のような甚大な被害を受け、復興の目途そのものが描けない状況の中で、被災後2～3年で戻るか戻らないかという判断そのものが難しい状況にあるからである。まして、今回の大震災は、地盤の大きな沈下、目の当たりで長時間目に焼き付いた津波の恐ろしさ、農村という就労の場とそれに必要な機具の喪失、それに加えて福島では、目に見えない放射能の問題などがあり、戻るための環境（基盤）づくりにとっても時間がかかる。それだけ甚大な被災の中での復興計画であり、限界がある。

2 被災地へ戻らない、戻れない理由の特徴

断片的な聴取調査の中で、今回の災害の特異性を感じ取ることが出来た。それは1つに津波という一定程度の時間の中でその被害状況を目の当たりで見せつけられたこと。2つには直接的な被害地ではなくても高齢化が進む農山村や漁村を抱えていることである。もちろんその他に賠償額の問題やかつてコミュニティを築いてきた隣近所の意向などもある。

前者については、三世代家族の場合、親や子どもが帰りたくても、孫が直接津波の光景を見ており、それへの恐怖感を抱いていることがある。孫の将来を考えると新たな地域での再建が望まれる。後者については、特に今回の災害では、地方都市の中核的な地域の被害も大きい、その周辺部での軽微な被害でもその地域にとっては

大きな要素を持っていることであり、中心地域の復興だけを考えても、周辺地域の農山村、漁村の再生も合わせて考えなければ、本当の復興（地域の再生）にならないからである。

特に放射能の被害を受けている地域では、廃炉の手続きもとられない中でいくら除染が進もうと本当の安全安心にはつながらないのである。

親子と孫、親同士、親と子ども孫などとの意見の違いがあり、地域での合意形成には新たな視点が求められる。

3 復興に向けた合意形成とは

様々な場面（会議）で、相対立する意見が飛び交い、それぞれの立場の違いが、さらなる意見の相違を生み出す。復興を目指した合意形成とは何だろうか、あるいは合意形成は必要なのか、いろいろと逡巡する中で、合意形成の目的も、従来の方法とは異なるところにあるのではないかと考える。

住民参加や住民主体の地域づくりが言われて久しいが、その成果は何であろうか。その成果とは突き詰めれば、住民自治の確立ではないだろうか。そう考えると今までの住民参加や住民主体のまちづくりはもう一度見直す機会でもある。

従来の考えでは、違いのある意見をまとめていく事に重視されてきた。言い換えれば「ピラミッド型」の合意形成ではなかったかと思う。合意形成の元に物事（計画や事業）が進められてきたことも大きい。

しかしこれからは、ネットワーク型社会に対応した合意形成が求められている。ネットワーク型とは、一人ひとりが対等の平等の立場に立つことである。ネットワーク型社会の良いところは、一人ひとりの個性（特技）が活かせる（大切にされる）ことである。これが自治の基本であると考えます。

地域の条件を踏まえて合意形成の仕組みを考えることが重要である。

4 ネットワーク型合意形成と復興計画

この「ネットワーク型」の合意形成を復興計画に当てはめれば、合意形成とは、いずれ「自分たちの住み慣れた町に戻ろう。」と言う事への合意形成である。そして「ピラミッド型」と違うのは、だからといって以前の町を作り、被災者を早急に戻す事ではなく、いずれ戻りましょう、そして戻る決意が着くまで、じっくりと自分たちの暮らしと生業を築き、戻る準備をしっかりとすることではないだろうか。たとえそれが5年後、10年後であろうと、あるいは直接の居住ではなく、二地域居住の形態でも良いのではないかと考える。

復興の兆しが見えてくれば、戻る時期の判断もよりしやういものとなるであろう。

5 戻る場合の復興計画のイメージ

戻らない、戻れない様々な理由があることを前述したが、戻る場合の復興計画とはどのような内容を持つものだろうか。いくつか机上ではあるが提案したい。

(1) インフラを確保した段階的な整備の可能性

かつて区画整理事業の調査研究で、波多野憲男氏（元都立大学）とともに、段階型区画整理を提案したことがある。その背景には、当時区画整理を実施しても民有地でも市街化率は年間3%に過ぎず、10年後を考えても全体の1/3の市街化である。10年も経過すれば社会環境等も異なってくるので、区画道路まで整備する必要はなく、骨格的なスーパーブロック的な道路の整備を行い、次の段階（二次開発）で、市街地に相応しい宅地割りに基づいた区画道路の整備を行う事である。

今回の復興計画で言えば、いずれ戻することを前提として、被災前の骨格的な道路を多少計画的に変更しても、嵩上げも含めて優先的に整備することは出来ないだろうか。これら道路の実現によって、復興の兆し（槌音）を感じ、地域づくりへの関心と呼び起こすことが可能であれば復興に向けて大きな一歩になるのではと考える。

かつて、原爆を投下された広島では、市内を走る市電を3日後に一部区間で開通させ、1週間無料で乗せたことが、多くの市民に対して復興への勇気を与えた。もちろん福島原発は比べられず、帰還困難区域に通じる道路にはバリケードを設置するという異常事態が起きているが、その事例として、飯館村による「いいたて までない復興計画（第3版）—4つの重点施策の推進—平成25年2月27日」に見ることが出来る。

その4つの重点施策の1つが村内拠点の整備と2つ目に村外拠点の整備を上げている。もちろん帰村の見通しとして除染の進捗状況や放射能の問題があるものの、いずれ帰村宣言を行うという前提で多様な居住の選択を実現していこうという施策である。そして何よりも「一人ひとりの復興をめざす」という方針である。

(2) 避難活動を日常生活の中に

あるニュースで被災地の事を紹介していた番組のことである。「江戸時代の津波により、漁の安全を祭る神社が流され、津波が及ばなかった小高い丘に再建した。当初は、被害者を偲ぶために毎日参拝していたが時間と共に毎日が週に2～3回に、そのうちに月に1回程度になり、気が付いてみれば面倒だからと言って海岸端に移して、今回また被災した。」言い換えれば、毎日の参拝が日常的な避難訓練になっていたのである。

英国ツーリズムでの表示案内、写真左は広域的な地図、中は地域レベルの地図、右は地区レベル、つまり自分が今いる場所がわかる地図。どこへ行ってもそれぞれの場所の地図が変わるだけで、3枚がセットになっている。このような配慮の地図を避難ルートや避難場所の看板に活かさないだろうか

過去のデータで、1958年7月にアラスカのリツヤ湾を襲った津波が史上最高で、500メートルの高さまで達したという。国内では明和8年（1771年）4月24日、地震津波が沖縄南方の石垣島に襲来、島民17,000人のうち8,500人を死者と化した。津波の高さは85メートルあったと言われている。（両者とも「三陸海岸大津波：吉村昭／文春文庫」より）

今、7メートルや9メートル、14.7メートルという巨大な防潮堤が作られようとしている。あまりにも高い防潮堤に反対をして撤回させている地域もあるが、大方は「復興」という大義名分に反対すれば、復興が遅れてしまうという理由もあり、黙認してしまう地域が少なからずあるような報道もある。

避難を日常的な暮らしに活かすことは、どんな場合でも必要なことである。安全でいち早く避難できる場所やルートをしっかりと身につける訓練こそが大切である。

避難ルートについても、今回のように広域的なエリアでは、避難ルートや避難場所の案内などにも工夫がいる。

英国のグリーンツーリズムを推進している地域では、3種類の案内地図が掲載されている。1枚は広域的な地図、次の1枚は地域レベルの地図、そしてもう一枚は自分たちがいる地区の地図、自分の居場所を広域的に把握することが出来る。そんな工夫も必要だろう

6 原発に避難を余儀なくされた村

長野県木島平村では、平成の大合併によって600近くあった村が、184になってしまったこともあり、全国の村長との連携を図ろうと「全国村長サミット in 木島平」を昨年の7月に開催した。全国48の村から村長さん達が集まった。そのときに村の特産を届けていただきチャリティバザーを開催しその収益金を義援金として、原発で避難を余儀なくされた「飯館村」「川内村」「葛尾村」

に届けることになり、訪問した。

川内村は避難解除が行われ、一部の山林部分を除き、昨年の3月から帰村が可能となり、役場は元に戻った。しかし、村民は1年経って40%（実質的には50%とも）の帰村である。放射能の影響についての戸惑いがある。飯舘村では、除染の遅れがあり帰村の目途が立っていない。葛尾村でも今回の見直しを受けて、避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難地域に区分され、帰還困難区域に通じる道路にバリケードが設置された。避難指示解除準備区域については、まさに名称の通り、今後の測定で線量が低下すれば、避難解除区域になり帰村宣言を出すことになるであろう。

原子力の問題では「スモール イズ ビューティフル(E・F・シューマッハ)」の一説に原子力の項があり一部引用すると「人間が、自然界に加えた変化の中で、もっとも危険で深刻なものは、大規模な原子核分裂である。(中略)一般の人たちが原子爆弾の方に注意を奪われるのはうなずけるが、それが将来二度と使われないという希望はまだまだ持てる。ところが、いわゆる原子力の平和利用が人類に及ぼす危険の方が、はるかに大きいかも知れないのである。」と指摘している。

私たちは、平和利用という名の下に放射能の持つ問題を科学的にとらえることなく暮らしてきた。

まとめにかえて一被災地の復旧から地域の復興へ

まず第1に考えなければならないことは、今回の災害を契機にして、大きな価値観の転換を図ることである。あらゆる分野での価値観の転換が求められている。今回の復興計画に関しても、計画技術も含めて、一極集中を図ってきた国土計画そのものの地方分散の政策への転換を意味する。そして、一極集中の政策は国家的なものだとすれば、地方分散はまさに地方自治体による政策である。そして、それが今回の復興計画の根底に置かなければならない。

冒頭の「ひとつの時代が終わり、新しい時代への一步を踏み出した。」という言葉は、2013年3月11日の中日新聞の社説で、原発をやめて自然エネルギーを選んだデンマークで、当時市の職員そして新産業の育成に取り組んだ市議の言葉を引用したものである。

まさに今回の東日本大震災を経験した日本は、新たな国造りへの転換を図るべきである。それが、これから予測されている震災に対する国家的防災計画である。

第2には、幸いにして災害を免れた都市住民も含めて日本国民が考えなければならないライフスタイルの転換である。原子力に頼らないライフスタイルをどう受け入れるかである。2年経った今でも東京は何事もなかった

かのように電飾で活気を帯びている。これらの電気を本当に必要なものとして消費しているのだろうか。

筆者は、40年程前に八ッ場ダムの問題を探る地域調査を行った。当時は、ダム建設に反対が大方であった。東京都は八ッ場ダムが出来ないと水飢饉になる、というのが最大の推進理由だったが、それほどの水飢饉は起きていない。原発に頼らないライフスタイルは求めるものではなく実践することである。

第3には、今回のタイトルにある住民合意の課題である。総体として全体を導くものの合意形成ではなく、一定の将来方向をもとめ、一人ひとりが自主主体的に判断できる環境を作ることに対する合意形成である。ピラミッド型ではなく、ネットワーク型の合意形成を提起したが、それは一人ひとりの自己実現の場であることと住民自治を構築することでもある。

戦後、高度経済成長時期やバブル期を除けば、一貫として個人を取り巻く環境（家族も含めた生活環境、地域に自治をなす社会環境、それを支える個人の所得や地域経済を担う企業の経済環境）は衰退し、本来はそれらの環境を秩序立てる政治的環境も低下している状況の中で、今必要なことは、一人ひとりを支える事である。そしてその実践は自らが知り得る範囲の地域（集落）レベルからの取組みが必要である。そのような合意形成を図るためには、外部からは人的なサポートも必要であり、現場でリーダー的な存在で復興に取り組んでいる人たちがサポートすることでもある。

最後に、今回の被災地を通じて感じることは、被災地だけの復旧・復興ではなく、それを取り巻く農山村漁村の再生が必要である。いくつかの合併をした地域では、被災前からの人口減少があり、さらに周辺地域の農山村漁村の衰退が顕著である。今回の集団移転等を考えると、周辺の農山村漁村への「人」の環流も必要である。大きな被災の後には、他出した子ども達がふるさとの再生を目指して戻ってくる傾向が見られる。

今回の東北大震災は農山村漁村を含む地域である。被災地復旧と周辺の農山村漁村の再生が、本当の地域の復興になると考える。

左：周辺農山村漁村と地方都市の衰退。右：地方への人の環流による被災地の復旧から地域の復興（矢印：人の流れ）