特集　中国・四川大地震

□四川大地震からの復興について

関西学院大学災害復興制度研究所　室　﨑　益　輝

はじめに

四川大地震が発生して約半年が経過した。被災地では、救援救護あるいは応急避難の段階を経て、復旧復興の段階へと移行しつつある。この復興への移行期にあたって、四川大地震後の復興についての、私なりの意見を述べておきたい。

復興をみる 2 つの視点

私は、今回の四川大地震の復興については、以下に述べる 2 つの視点から、そのあり方を考えるようにしている。その第1は、被災地と被災者の立場に立って、今の四川における復興のあり方を考える、ということである。その第 2 は、四川の復興の取り組みに学んで、わが国の今後の復興のあり方を考える、ということである。

前者の今のあり方ということでは、内政干渉的な発言をすることには多少の躊躇があるが、復興支援に国境はないということで、遠慮なく率直に意見を述べるように心がけている。また、後者のこれからのあり方ということでは、四川においてすでに日本の復興体験を乗り越えている部分があり、謙虚かつ真摯に教訓を学ぶように心がけている。

復興のもつ特殊性と普遍性

発信する場合においても受信する場合においても、地震被害や復興需要のもつ個別性や特殊性に留意する必要がある。地震の規模や被害の態様あるいは地域の風土や社会の態勢によって、その復興のあり方は大きく違ってくるからである。従って、阪神・淡路大震災の教訓がすべてそのまま四川大震災にあてはまるとは限らないし、四川の教訓をそのままわが国の今後の復興に生かしうるとは限らない。教訓の押し売りも教訓の鵜呑みも避けなければならないのである。それだけに、地震の特徴や地域の特性をしっかり把握したうえで、それとの関わりで復興を科学的に議論し学習する相対化の姿勢が欠かせない。

とはいえ、相互に教訓を学びあうことは、重要不可欠である。被災者の住まいや暮ら

しの迅速な回復を第一義にする、被災者のニーズや被災地の実態に即してあり方を考える、復興の中で災害の再現を許さない安全な社会の建設を目指す、地域社会の抱える諸課題や諸矛盾の解決を復興の中はかる、といった目標や戦略あるいは実践については、災害の違いや地域の違いを超えて共通する部分が少なくないからである。

復興には、個別性や特殊性とともに共通性や普遍性がある、ということである。そこで、この共通する部分については、その熟達のために相互に学びあうことが求められる。

大震災の特徴と復興の課題

そこでまず、復興のあり方を考えるうえで見逃せない四川大地震の特徴について整理しておきたい。その第 1 は、被害規模の甚大性である。被災地域の範囲は約 6 万平方キロメートル、建物の全半壊戸数は約 500 万戸に及ぶ。被災面積で阪神・淡路大震災の 100 倍、被災戸数で 25 倍に相当する。被害量が大規模だということは、それだけ復興の需要が大きく、それに対しての資源不足を乗り越える復興を、協働と連携によって如何にはかるかが問われている。

第 2 は、被害地域の多様性である。被害は、高山僻地から中山間地さらには平坦丘陵地までに及び、都市だけではなく農村や山村も大きな被害を受けている。その中で、建物被害から地盤被害、歴史文化被害から近代産業被害、農業被害から商業被害までの多様な被害が生まれている。そこで、その多様性に見合った画一的でない復興を、被災現場に根ざして如何に展開するかが問われている。

第 3 は、震災発生の時代性である。中国が開放経済政策に転換してからの最初の大規模震災で、一方での経済成長の進展、他方での経済格差の拡大のもとでの復興のあり方が問われる、ということである。なお、この時代背景に関わる問題としては、少数民族との軋轢あるいは融合の問題も無視できない。経済的に余力の無い被災地や被災者の復興を、その自立性を尊重しつつ如何にはかるかが問われている。

計画の策定と事業の展開

以上の特性や課題に、中国政府や被災地はどのように応えようとしているのであろうか。被災地における復興計画の概要を示しておこう。中国政府は、6 月 8 日に「波川地震震災復興再建条例」を定めて、震災復興の基本指針及び基本原則を提示している。また、827 日に「四川大地震復興再建総体計画」を定めて、復興計画の全体像を提示している。

それらによると、①自力更生と社会扶助、②政府主導と社会参加、③現地再建と移転建設、④経済発展と環境保護、⑤短期回復と長期創造といった、質の異なる課題の融合や結合をはかることを、主要課題として提起している。またその実践にあたっては、①自然の尊重、②科学の重視、③民生の優先、④歴史の保全、⑤組織の協調などに留意することを、基本方針として提示している。これらをみる限りにおいては、非常に高い理

念と優れた戦略をもった計画として評価できる。

なお、この復興計画の策定や事業の実施においては、「対口支援(1 対 1 支援)」という方式が採用されている。被災地の復興計画を策定する機関、被災地の復興事業を実施する地方政府が被災地域ごとに指定され、それぞれの責任のもとに復興を迅速かつ効果的に推進するシステムである。都江堰は上海市、綿竹市は江蘇省といった形で、比較的経済力や技術力のある都市や行政機関が、被災地の住宅の再建はもとより学校や病院の復興支援を担うように義務づけられている。

ところで問題は、具体的な復興の中で、こうした理念や原則が貫徹できるかどうかである。被災地では、農村の疲弊あるいは格差の増大といった諸矛盾が少なからず存在する。復興に必要な財源が十分にある訳ではない。中国特有の戸籍問題や出稼ぎ問題も影を落としている。こうした中で復興を成功裏に進めるためには、復興における公的支援の充実と民主主義の徹底が欠かせない、といえよう。

提起されている復興課題

そのなかで、とくに重要と思われる復興の課題について、意見を述べておきたい。

第 1 は、公的な仮設住宅の建設問題である。被災者の仮設住宅ニーズに応えるために、100 万戸といわれる大量の公的仮設住宅の建設を進めている。が、果たしてこれだけの公的な仮設住宅の建設が必要なのかどうか。公的仮設に投じられる膨大な人的あるいは金銭的資源を考えると、低コストで済む自力仮設の比率をもっと高めてもいいのではないか、と思う。被災者のエンパワーメントをはかる、被災地とのつながりを維持するうえでは、自力仮設が果たす役割が非常に大きいからである。

第2は、被災集落の移転再建問題である。地滑りなどの災害危険地域や僻地限界集落については、集団的な集落移転が検討されている。私は、現地再建至上主義者ではないが、無闇に移転を進めることが適切とは考えていない。というのは、危険なところあるいは不便なところであっても、そこに集落が存在してきたのにはそれなりの理由があり、その理由を無視しての移転は好ましくないと考えているからである。そこで、どのような場合に移転を選択しなければならないのか、移転を選択した場合において配慮すべき点は何かといった、条件整理や環境整備が急がれよう。

第3は、農村農地の再生復興問題である。復興計画においては、「農民の要望を尊重し、耕地の保護をはかる」とある。しかし、農村の復興の実態をみる限りにおいては、農民の都市への出稼ぎの加速化、既存農地の売却や休耕が進んで、農村が急速に衰退するのではないかと危惧される。農村や農地は、自然との共生をはかるうえで、食糧の自給をはかるうえで欠かすことの出来ないものであり、工業化政策の犠牲にしてはならない。それだけに、農村復興のためのもっと手厚い支援策が欠かせない、と感じている。

第4は、伝統建築の継承保全問題である。被災地には、数多くの歴史的建造物が存在

する。伝統様式による住宅も広範に存在している。これらの歴史的建造物の保全をはかり、伝統様式住宅の継承をはかることは、地域の文化を大切にするうえでも、観光の資源を保持するうえでも、欠かせない。重要建造物に限定した保全ではなく、歴史文化の裾野としての地域全体の保全を如何にはかるかが、問われているように思う。

四川の復興計画に学ぶ

先に述べたように、四川では復興に向けて様々な努力が講じられている。その復興の展開から、日本が学ぶべきことが少なくないように思う。日本においても首都直下地震、あるいは東海地震や南海地震などの発生が懸念されているが、そのような超巨大地震が発生した場合における復興のあり方を考えるうえでの数多くの示唆が、そこには存在するからである。

四川においては大量の公的仮設住宅が建設されたが、その仮設住宅には専用のトイレや厨房がなかった。これについて、居住水準が低い粗雑なものだと批判する見解がわが国にあった。しかし、トイレや風呂を共同化することによって、閉じこもり防止がはかられており、何よりも短期間に多量の公的仮設を建設することを可能にしている。仮設の質を多少落としても建設の大量性や迅速性を優先するという、この「四川の方式」は来るべき巨大地震時におけるわが国の復興に参考になるのではないかと思う。

ところで、もっとも我々が学ぶべきは、四川における復興計画の作成過程にあるのではないか、と私は考えている。復興にあたっては、可能な限り優れた知見や経験を吸収すること、また可能な限り被災地の民意に耳を傾けることが、求められる。まず、大学などの研究機関の専門家の意見を尊重して計画を策定していること、諸外国の震災復興の経験を吸収して計画を策定していること、復興に関する国際コンペなどにより幅広く提案を求めて計画を策定していること、パブリックコメントによって民意を集めて計画を策定していることである。阪神・淡路大震災においては、こうした幅広く意見や提案を求める仕組みに欠けていた。それだけに、この総意を集めて計画を作るというプロセスは見習いたい、と思う。

おわりに

四川大地震は、私自身が経験したことのない大規模な災害であり、政治風土や社会文化を異にする地域の災害である。それゆえに、私の過去の経験や研究の成果では、とても捉えきれない問題を多く含んでいる。それに加えて、私のわずか 4 日間という限られた視察で、四川地震における被害や復興の全体像を正しく理解できた訳でもない。最後は言い訳になってしまったが、上述の内容を誤謬を含んだ一個人の主観的な見解として、批判的に受け止めていただければと思う。