

中山間地域等の地震防災と復興対策への提言
新潟県中越地震に鑑みて

2005年10月23日

社団法人 日本建築学会

中山間地域等の地震防災と復興対策への提言 新潟県中越地震に鑑みて

(提言にあたって)

新潟県中越地震の被害は、中山間の集落地域を中心に、平地農村から地方都市までの広い地域に及ぶものであった。日本建築学会では、阪神・淡路大震災のあと「建築および都市の防災性向上に関する提言 - 阪神・淡路大震災に鑑みて - 」(第3次<最終>提言/1998年)をとりまとめた。これも一つの契機となって、大都市地域における地震災害対策は強化されつつある。しかし中山間地域・沿岸地域など農山漁村集落地域を対象とした地震災害対策は、十分に検討・強化が行われてきていない。

ここ数年間に起きた鳥取県西部地震、芸予地震、十勝沖地震、宮城県北部地震、福岡県西方沖地震は中越地震と同様に、中山間地域・沿岸地域に被害をもたらしている。さらには2004年12月に発生したインドネシア・スマトラ島西方の地震によるインド洋沿岸の広汎で深刻な被害は、あらためて沿岸地域における津波対策の重要性を認識させるものであった。

中山間地域は国土面積の7割強、全耕地面積の4割を占め、流域の中・上流部を構成し、総人口の14%ほどの暮らしの場である。そこは、日本の原風景といわれる文化景観の場であり、そして何よりも食糧生産・木材生産の場である。また、森林のみならず農耕地を含めた流域保水機能(水源涵養・洪水調整)、沿岸漁場にまで影響する土壌涵養機能、CO₂固定化と酸素供給といった環境保全機能を果たしており、多様な動植物種の生息域であって、国土環境の根源をなす生命維持機能を有している。この地域が持続可能で安定的であり、災害に対する安全性が確保されていれば、下流に広がる農業地域や都市地域の安定と安全が保障されることになる。災害に強い国土づくりと地球環境問題の解決という意味でも、中山間地域の保全を国民的な課題ととらえなければならない。

日本建築学会ではこういった状況認識のもとに、中山間・沿岸集落から地方都市に至る地域での地震災害、特に中越地震の被害とその復興過程であらわれた諸問題を検討し、また、阪神・淡路大震災以降明らかになってきた知見も念頭に、<これら地域の安全性と持続性の確保>に重きをおいた提言を行うこととした(したがって本提言では、阪神・淡路大震災の提言、およびその検証作業(「阪神・淡路大震災10周年行事 どう活かす地震の教訓 - 地震防災総合研究10年に学ぶ - 」(2005年)における大都市地域等を対象とした検討と重複する指摘はしていない)。

本提言は次の三者、すなわち地震防災・減災・復興対策を政策・制度として策定し実施する国・地方公共団体、また、それら対策の対象であり取組みの主体でもある国民・住民や市民団体、そして新たな対策や技術の開発を担う本学会など、専門家とその団体に対して行うものである。

それぞれの立場で役立てていただくとともに、日本建築学会としても、本提言に関して継続的な取り組みを続ける所存である。

提言は、日本建築学会における、学術推進委員会主催の協議会や常置研究委員会・支部等からの意見をふまえて、中越震災復興総合研究小委員会(主査:重村力/前副会長)が案をとりまとめ、学術推進委員会(委員長:斎藤公男/副会長)での審議を経て、理事会(会長:村上周三)で決定したものである。

(提言項目)

A 中山間地域等の社会と空間の特性に配慮した防災・減災への事前対応(予防対策)

ここでは、中越地震の被災から得られた知見も含め、中山間地域等において必要とされる、予防的対策について5項目を述べる。

1. 既存住宅・建築の耐震性強化につとめる
2. 集落生活圏域ごとに防災点検を行い、地域の特性に即した参加型の防災システムを構築する
3. 孤立危険性の高い集落生活圏域では、自立性の維持向上を図り情報伝達網・緊急輸送網を整備する
4. 公共施設など緊急時利用が不可欠な施設・空地等の点検を行って災害直後に備える
5. 地域面積の大きな自治体では、地域単位のまとまりと防災対策を継承し、域内の連携体制をつくる

B 災害発生直後からの対応の充実(緊急・応急対策)

ここでは、災害発生直後の対応につき、中越地震後の様々な経験もふまえて8項目の提言を行う。もちろんこれらには、発生直後を見すえて、予防的に検討されるべき事項が多く含まれている。

B - 1 緊急調査から避難所の適切な設置まで

6. 家屋等の危険度調査をはじめとする緊急調査の方法・役割を再確認し、円滑に実施する
7. 指定避難所の多様化と段階的運用システムを構築する
8. 避難生活を支える緊急物資配送システムを構築する

B - 2 コミュニティを重視した応急仮設住宅の設置

9. 被災地近傍に集落を単位として応急仮設住宅を設置し、生活の場を確保する
10. 中山間地域等の気候風土を考慮した応急仮設住宅の設計が必要である
11. 応急仮設住宅以外の住まいの確保に対して、多様な支援方を講ずる

B - 3 既存住宅の修理と生活の再建

12. 良好な住宅ストックを本格修理するために、被災住宅修理制度を拡充する
13. 被災者の生活と住宅の再建支援を拡充し柔軟に運用する

C 集落の復興計画とその着実な実現(復興対策)

ここでは、被災地域で現在進みつつある復興の動向も踏まえ、全国の中山間地域等において災害が生じた時の復興問題と、その根底にある今後の地域づくりに関し、7項目の提言をする。

C - 1 地形や風土に調和した復興の目標と集落の再構築

14. 伝統的に維持されてきた集住空間・集落文化を継承する集落復興をめざす
15. 地形・風土に調和した復興目標を策定し、適切な土地利用・美しい景観の再生を図る
16. 地域特性と気候・風土に対応し、弾力的・段階的に復興を行う

C - 2 中山間地域等の特性に配慮した住宅再建

17. 伝統的な工法による住宅を現代的に改善する方策をとる
18. 現実の必要性にあわせて段階的に住宅を再建し、地域特性に配慮した公的復興住宅をつくる

C - 3 住民が主体になった地域復興とその支援

19. 住民が主体性をもって復興目標を設定することと、それを実現するための参加と協議の場を用意し、専門家を活用する
20. 地域を離れている被災者の復興への参加を可能とするとともに、日常的な都市と中山間地域等の交流を実現する

(提言本文)

A 中山間地域等の社会と空間の特性に配慮した防災・減災への事前対応(予防対策)

ここでは、中越地震の被災から得られた知見も含め、中山間地域等において必要とされる、予防的対策について5項目を述べる。

1. 既存住宅・建築の耐震性強化につとめる

最も急がれる事前対策は、地震がいつ起きても被害が最小限にとどまるよう、住宅、子どもの通う学校、入院患者のいる病院などの〈建物そのもの〉の耐震性を高めることである。

文部科学省から公表されている「30年以内に震度6弱以上の揺れに見舞われる確率の分布」をみると、十勝沖地震を例外として、最近に発生した鳥取県西部地震などのすべての地震は、いずれも0.1~3%の確率の場所で発生している。宮城県沖(99%)、首都直下(70%)、東海(86% <参考値>)、東南海(60%)、南海(50%)の危険性についてはよく知られるようになってきているが、むしろ発生確率がきわめて低いところでの地震発生が続いている。地震は発生確率の高い順に起きるとは限らず、国土の7割を超える中山間地域や沿岸地域の方が〈地震災害をこうむる危険性が広く分布している〉とさえいえる。

災害時に重要な公共・民間の建築施設とともに、あらゆる地域で、個人の宅地・住宅を対象に安全性・耐震性の点検を行い、事前に耐震補強を施して被害軽減に取り組むべきである。点検と対応の責任は、行政のみならず個々人にあることが強調される。安全性・耐震性の強化は地震防災の基本であり、最も優先されるべき予防対策であることをあらためて確認したい。

2. 集落生活圏域ごとに防災点検を行い、地域の特性に即した参加型の防災システムを構築する

中山間地域等には、人々が深い絆で結ばれた日常生活の場として、数集落よりなる集落生活圏域が存在している。この集落生活圏域ごとに、地理的・社会的条件を反映した防災システムが必要である。災害発生時の人命安全の確保、情報の収集伝達、緊急物資や傷病者の緊急輸送に重点を置いて、集落生活圏域ごとの防災性確保の方策を講ずべきである。

住民側・行政側の責任者、相互間の連絡網、情報収集・伝達手段、緊急輸送手段、避難システムなどを点検し、あらかじめ集落住民と行政とが協働で防災計画を用意しておくとともに、日頃からそれを運用する準備をしておくことが必要である。とくに、安全確保を最優先する短期間利用の緊急避難場所を指定し、周知しておくとともに、その開設や運営の訓練を行っておくことの重要性が大きい。

またその前提としては、地震、風水害、地滑り・土石流、及び沿岸地域では津波、高潮、火山地域では火山噴火、積雪地域では雪害など、想定される自然災害に対するハザードマップや防災マップを行政や専門家の支援を得て居住者参加で策定し、住民自らが集落生活圏域での防災・減災に備えられるようにする必要がある。

3. 孤立危険性の高い集落生活圏域では、自立性の維持向上を図り情報伝達網・緊急輸送網を整備する

孤立する危険性が高い集落生活圏域では、災害後数日間の生活が可能となるような、自立性の高い防災システムの構築が重要である。農家がかんりの食材を備蓄している中山間地域等の実情も考慮しつつ、災害用備蓄(医薬品、生活用品、道具など)と、多様な情報手段-有線電話・一般電話・行政電話・携帯電話・衛星電話など-、さらに太陽光等の発電システム等の整備が必要とされる。それらの再点検が、ハードとソフト(それをを用いる人の問題)両面について必要であり、特に過疎地、雪国、連絡道路の少ない地域といった中山間地域や沿岸・島嶼漁村等ではその特性を踏まえ、情報収集・伝達方法確保につ

いては綿密に検討されるべきである。

自立性を高めても外部からの救援が必要なというまでもなく、交通対策として、可能な場合は複数の道路の確保を講じ、また、緊急時ヘリコプター離発着場や地震に耐えられる船着場を整備するなど、沿岸地域や中山間地域では空と海からの緊急物資や傷病者の緊急輸送手段を確保することが重要である。

4．公共施設など緊急時利用が不可欠な施設・空地等の点検を行って災害直後に備える

役場や支所、医療保健施設など災害対策中枢となる公共施設、さらには民間施設を含め、指定避難所の候補となる施設に対する耐震性能調査が必要である。安全性の不足する建物については、早急に耐震補強を進めるべきである。その際には構造的安全性はもちろん、二次部材など付帯設備、とくに天井や照明器具、出入り口などの安全性の点検と確保が重要になる。避難所については、防災備蓄倉庫の設置、通信手段の確保、水・食料・医療の安定供給・トイレ対策や入浴・洗濯設備の後付などができる排水システムなどをあらかじめ検討し、暮らしの場としての準備をしておく必要がある。また、中長期の避難では、いわゆる災害時要援護者への対応も必要となるので、集落生活圏域ごとに福祉的避難施設の検討を行い、必要な生活用品を備蓄しておくなどの取り組みを進めておくべきである。

地域内の空地も、緊急避難場所などとしての利用可能性を積極的に検討しておく必要がある。避難のみならず瓦礫処理や応急仮設住宅の建設など多様な空地需要が発生するので、災害時のオープンスペース利用計画をつくり、必要性が高い民間空地の所有者とは事前に災害時利用契約を取り交わしておくなど、空地を積極的に地域防災計画に位置づけておくべきである。

5．地域面積の大きな自治体では、地域単位のまとまりと防災対策を継承し、域内の連携体制をつくる

中山間地域等には区域面積のきわめて大きい自治体（市町村）も多い。しかし災害時の対応には、従来から培ってきたそれぞれの地域社会の伝統と文化に支えられた集落生活圏域での防災対策の継承が重要である。とくに大規模合併による新自治体では、従来の地域単位の住民組織に依拠した防災対応を継承してそれらの連携を図り、集落生活圏域 - 旧市町村地域 - 新自治体という「自治体内連携防災システム」を構築すべきである。

B 災害発生直後からの対応の充実（緊急・応急対策）

ここでは、災害発生直後の対応につき、中越地震後の様々な経験もふまえて8項目の提言を行う。もちろんこれらには、発生直後を見すえて、予防的に検討されるべき事項が多く含まれている。

B - 1 緊急調査から避難所の適切な設置まで

6．家屋等の危険度調査をはじめとする緊急調査の方法・役割を再確認し、円滑に実施する

震災後、被災地では建築および宅地の被害に関する多様な調査が必要となる。強い余震が続発した中越地震では、阪神・淡路大震災の教訓がいかされ、余震対策として当面の立入りの可否を判断する応急危険度判定調査が県内外からの判定士や各機関の協力・支援によって行われた。また学会・研究者が関与する詳細な被害調査も行われたが、建築学会では、北陸支部が中心となり他の支部との連携のもと、被災建物の悉皆調査が実施された。さらに、被災者生活再建支援法適用を前提とした建物被災度区分判定調査も行われた。

しかし、行政が中心となる調査においては必要性の周知、基準の徹底、被災者への説明に多くの混乱

が見られ、また、孤立地域の調査は大きく遅れた。他方、被災者が求める被災建物の修理の可能性への判断や、経済的損失の判定などと緊急調査の関係性が十分に説明されず、誤解が生じたことも少なくなかった。

学会等が行う調査も含め、これら各種家屋・宅地調査の位置づけ、進め方、方法とそれぞれの関係性や相違点につき行政および関係学会・団体等で協議・調整をして、その周知徹底をはかり、被災直後の諸調査が円滑に進められるよう、改めて検討をすべきである。

7. 指定避難所の多様化と段階的運用システムを構築する

各自治体では、公共施設のみならず民間施設（災害時の一時利用契約を事前に締結して）を含めて避難所候補建物をリストアップし、指定する避難所を多様化しておくべきである。余震などが多発する災害直後に必要なのは、第一に安全な避難空間の確保である。したがって、避難所計画に関しては、直後の緊急避難と、その後の中長期的な収容避難を区分した「段階的避難所運用システム」を検討しておくべきである。災害直後には、安全性を最優先として選定した「緊急避難場所」への緊急避難を行い、その後自宅を失って避難生活が必要となった段階ではプライバシーの確保や集落単位での共同生活などを重視した「生活避難所」へ配置替えしていくシステムである。

8. 避難生活を支える緊急物資配送システムを構築する

分散居住している中山間地域等では物資の流通分配が問題となる。飲料水や食糧に関しては、各指定避難所ごとに一定の量を備蓄することも可能であるが、その他の物資については、大量の備蓄は費用的にも困難である。量販店や流通・運送企業と災害時対応の契約を行うなど、流通備蓄とその配送のシステムを検討しておくことが必要である。また輸送手段としても情報収集手段としても自動車やバイクの役割は中山間地域ゆえに大きく、ガソリンや軽油の供給が重要となる。停電時でもガソリン等の安定供給が可能となるよう手動給油ポンプを配備することや、ガソリンスタンドに自家発電装置を付設することなども必要である。

B - 2 コミュニティを重視した応急仮設住宅の設置

9. 被災地近傍に集落を単位として応急仮設住宅を設置し、生活の場を確保する

中越地震では、応急仮設住宅は積雪までの2ヶ月間にすべてが供給された。阪神・淡路大震災の教訓を生かして、配置と入居計画では、もとの集落単位を基本として配置された。集落との関係などから、民有地を借り上げて配置されたものもある。積雪地仕様化、除雪のための通路の舗装、コミュニケーションを促進するための玄関向かい合わせ配置、生活に不可欠な駐車場の設置、ふれあいの場の確保など、生活の場として一定程度の配慮がなされた。中山間地域等での応急仮設住宅では、集落生活圏域単位で時限的な生活の場とする、「仮設市街地・仮設集落」という概念を計画原理とし、住宅地サービス、集会コミュニケーション等や憩いの機能も含み、また畑の借用や小作業の小屋など農作業の臨時的な場も備えるなどの総合的な対策が必要である。

10. 中山間地域等の気候風土を考慮した応急仮設住宅の設計が必要である

寒冷地域や酷暑地域、積雪地域、多雨地域などでは、その地域の気候風土に対応した応急仮設住宅の設計・施工の工夫によって、応急生活の快適性を確保する必要がある。各都道府県は、自らの地域の気候風土や地域特性を考慮した応急仮設住宅の設計指針を事前に準備しておくべきである。積雪対応は建

物構造の問題のみならず、床下からくる湿気、風除け室の問題、結露やそれに関連する漏電対策などにも及ぶ。また空間性能のほか、屋根の雪下ろし対策など、生活運営面への配慮も必要である。こうした、中山間地域等の気候風土など地域性を考慮した応急仮設住宅の供給計画については、関連する業界団体と所管省庁・地方公共団体が協議し、その災害業務計画を事前に準備しておくべきである。

11. 応急仮設住宅以外の住まいの確保に対して、多様な支援方策を構ずる

応急仮設住宅に入居資格を有する被災者が仮設住宅以外での居住を希望する場合には、被災者生活再建支援法による支援に加えて、仮設住宅の建設費用を超えない範囲の補助を行う制度の創設を検討すべきである。こういった「自力で建築する仮設住宅」の諸経費への手当てや、中山間地域外の遠隔地に応急居住の場を移す必要がある被災者については、公的賃貸住宅の一時利用のみならず、アパート・寮など民間住宅、空き家や空き店舗の賃貸などに対する公的助成措置を強化するとともに、当該被災地域を超えた広域的な運用を可能とする、応急期住宅への対応システムを構築する必要がある。

B - 3 既存住宅の修理と生活の再建

12. 良好な住宅ストックを本格修理するために、被災住宅修理制度を拡充する

災害救助法による住宅応急修理は、対象住宅、修理費用の助成額、その用途等において限定的・硬直的に過ぎる。在来工法による農村伝統住宅など中山間地域等の良好な既存住宅ストックであった被災住宅に対しては、取り壊しよりもむしろ本格修理を迅速かつ効率的に行える仕組みと、その修理費用を支援する仕組みを構築すべきである。

修理の可能性への判断を助言し、その内容、費用や工事・工程の確認、工務店等への依頼などの業務を合理的かつ効率的に進める必要があり、自治体や専門職能団体、施工者やその団体等で連携体制を構築し、被災者への確かな情報提供・支援を行うことが必要である。

13. 被災者の生活と住宅の再建支援を拡充し柔軟に運用する

被災者生活再建支援法の対象は年収 500 万円未満の世帯となっている。そして〈住宅本体への支援ではない〉との前提で、全壊の場合に 300 万円、大規模半壊の場合に 100 万円の支給であり、用途は住宅解体・整地費、建築確認・完了検査等の申請費用、(再建建物の)登記費用、借入金関係諸経費(利子や手続き経費)、再建までの家賃等である。〈直接支援をしない〉とはするが、結果的には、住宅再建にかかわる支援であるともみられる。

これの適用に際して中越地震の場合には、県や市町村は所得制限を行わなかったし、全壊・大規模半壊への支給額に上乘せをし、半壊の場合にも支給を行うなどの運用が行われた。福岡県西方沖地震においても、ニーズに合わせた工夫がほどこされている。これらの支援は、実質的に住宅本体の再建や修理への支援になったとみられる。災害救助法の応急修理制度とも関連させて、被災者の生活と住宅の再建支援の制度拡充と運用の柔軟化が一層に図られるべきであり、あわせて住宅再建共済制度などの導入も視野に入れる必要がある。

C 集落の復興計画とその着実な実現(復興対策)

ここでは、被災地域で現在進みつつある復興の動向も踏まえ、全国の中山間地域等において災害が生じた時の復興問題と、その根底にある今後の地域づくりに関し、提言をする。

C - 1 地形や風土に調和した復興の目標と集落の再構築

14. 伝統的に維持されてきた集住空間・集落文化を継承する集落復興をめざす

中山間地域等の集落、とくに塊村（集居）は、狭くはあるが稠密な道路網によって構成されていることが多く、この空間構成を背景に集落生活圏域としてのコミュニティが形成されてきた。これら空間と生活のありようは、地域文化や地域社会の基礎をなし、集落におけるコミュニティ・人づき合い・地域活動は住空間の構成と密接に関係している。集落の復興計画にあたって宅地割り、住宅の入口や開口部と道路との関係などの構成を継承発展する工夫が必要である。新たな計画がこれまでの集落文化を完全に壊してしまわないように配慮し、これまでの集住空間との連続性を保った基盤整備、環境整備を行うべきである。

また集落の移転が避けられない場合にも、安全の確保を第一に用地を選定し、生活基盤（宅地基盤・敷地へのアクセス道路・緊急車両通路等）は、旧来からの集落のまとまり、たずまいに最大限の配慮を行って計画することが必要である。

15. 地形・風土に調和した復興目標を策定し、適切な土地利用・美しい景観の再生を図る

中山間地域や沿岸地域の地震災害は、道路の崩壊、斜面の崩壊、宅地・農地・林地の地盤災害、河川の被害、津波による海岸・港湾の被害など多岐にわたって発生する。長い歴史としてみれば、むしろ地震をはじめとする自然災害の繰り返しの中で道路・宅地などの生活基盤、農地などの生産基盤が構築されてきたといえる。しかし近年の技術開発と公共・民間の投資は、こういった歴史の積み上げとは異なる形での基盤整備に傾きがちだったし、従来は不適切とされた斜面地での宅地造成も少なからず行われてきた。

そのような中で、杓子定規に被災前の姿に戻す「原形復旧」は、地形・地質的に不可能であったり、安全上・機能上適切ではない場合もある。

公共施設の復旧事業への補助を弾力的に運用できるようにし、風土を無視して技術で自然を押さえ込むような手法は再考すべきである。適切な土地利用を構築しつつ、美しい景観の再生を図ることに復興の目標をすえる必要がある。

16. 地域特性と気候・風土に対応し、弾力的・段階的に復興を行う

阪神・淡路大震災では、災害後の避難期から復旧・復興に向けて切れ目なく進める「連続復興」と、被災者の復興への様々な要望に対応する「複線復興」という2つの考え方が学会等から提示された。高齢化等が進んでいる中山間地域等では、時間の推移にあわせて復興目標・復興計画を弾力的に見直していく柔軟な復興プロセスとしての「弾力復興」の考え方が必要である。また、災害からの復旧復興事業制度は一律的な会計年度によっているが、中山間地域等では農繁期と積雪期などのサイクルに依存している場合が多く、また河川・道路・農業用水・農地・住宅などの個々の復旧事業が生活の再建とも関係し、複合的である。その意味で当初の復興目標に加えて、段階的に目標を設定し、必要な修正もしていく「段階復興」の仕組みを取り入れるべきである。

C - 2 中山間地域等の特性に配慮した住宅再建

17. 伝統的な工法による住宅を現代的に改善する方策をとる

農山漁村の伝統住宅は、地域の気候・風土・資源と対応した地域景観の原点であって、地域文化の表

象でもある。そして当然のことだが住宅は仕事・生業の場でもある。被災した伝統住宅は、古いとして解体することを考える前に修理の可能性についても追求する必要がある。

しかしそれらの住宅は、現代の生活では不都合な点も少なくない。修理にせよ再建にせよ、地域ごとの住宅の特徴や景観を重視し、継承しつつ、高齢者等への対応、設備性能の向上、健康・保健性能の向上など弱点を克服し、安全を重視する建築計画が必要である。

また、伝統的な住宅は、地震に対し壁で抵抗する最近の住宅と異なり、柱・梁などの部材および接合部の変形能力に頼るところが大きい。被災した伝統住宅の改修や建ち残った伝統住宅の改修補強のためには、行政・研究者・職能技術者が協働して、地域の構造的な特徴を考慮した改修・補強のガイドライン(方針)を作成し、共有することが必要である。その方針には、構造面では、部材の強度と変形能力、仕口の性能の確保が書かれるべきである。建物としての耐震性の確保のためには、構造的特性を考慮した制震装置などの最新技術の導入も視野にいたした検討を行う必要がある。山間地等で地盤の安全性が確保できない場合でも、基礎構造を剛強に作れば上部構造の被害は最小限に抑えられることも強調されるべきである。なお、農山漁村の住宅に付随する作業小屋や車庫は、その耐震性能は著しく低い場合も少なくない。作業中の被災防止のためにも、これらの建物の耐震化も必要である。

18. 現実の必要性にあわせて段階的に住宅を再建し、地域特性に配慮した公的復興住宅をつくる

中山間地域等の伝統住宅は、一般に規模が大きく、日本の良好な住宅ストックである。しかし、少子高齢化の中では、住宅規模が過大である場合も少なくない。被災した伝統住宅の補修では、経済負担が過大とならないように、構造的安全を確保した上で内装を施さない未利用空間を残したり、新規に住宅を再建する場合にも、当初から大きな規模で完成させるのではなく、適切な規模の住宅を計画することが検討されるべきである。そして、必要に応じて居室を増築したり、あるいは当初の未利用空間に手を入れて居室化するなど、住宅の段階的な建築方策を推進し、過度な経済的負担を避ける必要がある。

自力では住宅復興が困難な被災者へは公的復興住宅の必要性が生じる。その際に地域の特徴を維持しつつ行政負担を軽減するためには、公営賃貸住宅とともに公的融資を活用した分譲方式の公的復興住宅の仕組みを整備していくことが考えられる。これらの公的住宅では、従来の伝統的な住宅景観・街並みや住文化に調和するデザインを心がけ、また小規模なものも用意する必要があるし、将来的な用途の変更も視野に入れて、設計と運用・活用が図られるべきである。

さらには地域の遊休施設や空き家などの地域の既存ストックも、買い上げや借り上げを通じて公的に被災者へ提供していく仕組みも現実性のあるものとして検討されるべきである。

C - 3 住民が主体になった地域復興とその支援

19. 住民が主体性をもって復興目標を設定することと、それを実現するための参加と協議の場を用意し、専門家を活用する

阪神・淡路大震災では、行政が先行的に掲げた復興像と住民の意識との間に齟齬が生じ、10年を経た今日でも問題が生じている例もみられる。もとより復興の主役はあくまでも住民である。とりわけ中山間地域や沿岸地域では、住まい(住空間・住環境)と暮らし(就業・漁業・農業などの生業)を一体化する取り組みが不可欠であり、それに向けて地域の多くの知恵が結集されなければならない。

そのためには居住者が主体性をもって参加できる場をつくり、必要に応じて専門家の支援を受けながら住民が行政と協議し、生活圏域の復興目標の共有と合意に至るしくみの構築が必要である。その過程では、複数の案を比較検討することも必要であろう。そのようにして復興目標への認識が深まり、合意

が形成されることと並行して、具体的な実施計画が積み上げられていくべきものであろう。

中山間地域等には専門家が少なく、自治体内にも専門職能にかかわる職員は十分には存在しないことが多い。復興目標・計画の合意や実施の過程で、被災地外の専門家組織・人材が果たす役割は大きく、住民も行政も、NPOや専門家の積極的な活用を図るべきである。復興にあたっての行政費や復興基金を、このような支援組織や専門家の活動のために活用する必要がある。

20. 地域を離れている被災者の復興への参加を可能とするとともに、日常的な都市と中山間地域等の交流を実現する

職場への通勤や子どもの学校の関係等で近隣の都市部など他地域に移転した居住者も、集落生活圏域ごとの住民参加や協働による事業推進のプロセスに関われるようにすべきである。人口減少や高齢化が進む中山間地域等では地域社会の持続性を確保する上で、地域を離れた人々の継続的な復興プロセスへの参加は、集落としての絆を維持していくために、極めて重要である。

また日常的に中山間地域等の住民と都市住民との交流を促進し、これら地域の豊かな文化や生産機能・環境保全機能を都市住民に体験させ、認識を深めさせるべきである。このことはまた、災害時における救援ボランティアや様々な専門家の派遣などが相互依存的に行われる基礎ともなる。中越地震の際にも、以前からの交流が即座の救援に結びついた例が多くみられた。

日常的な都市・農山漁村交流による訪問人口も、定住人口とともに地域の復興、ひいては地域の未来を共につくる役割を担うと位置づけられよう。

(以上)

(本提言をとりまとめた委員会メンバーなど)

本提言は、学会全国大会における研究協議会での検討等を経て、下記のメンバーで案を作成したのち、諸研究分野の代表よりなる学術推進委員会で審議し理事会の議決によって決定されたものである。

中越震災復興総合研究小委員会委員

重村 力 (主査/神戸大学・建築設計/農村計画)*

高見澤邦郎 (副査/首都大学東京・都市計画)*

澤田雅浩 (幹事/長岡造形大学・都市防災)*

山崎義人 (幹事/神戸大学・農村計画)*

五十田博 (信州大学・建築構造)

内田文雄 (山口大学・建築計画)

加藤大介 (新潟大学・建築構造)

塩崎賢明 (神戸大学・住宅政策)

中林一樹 (首都大学東京・都市防災)*

中出文平 (長岡技術科学大学・都市計画)

久田嘉章 (工学院大学・建築構造)

樋口 秀 (長岡技術科学大学・都市計画)

平井邦彦 (長岡造形大学・都市防災)*

西村伸也 (新潟大学・建築計画)

三橋伸夫 (宇都宮大学・農村計画)

*は提言起草委員