

減災論から見た伝統的集落

梶座圭太郎（富山大学人間発達科学部）

1-1 災害でみえた集落・住いの重要さ

(1) 個人の住環境としての集落

都市とは、人対人、人対物の出会いが、新しい試みを促し、様々な利益や文化を生み出す場である。自給自足を前提とした田園文化（rural life）に対して、相互依存によって人は時間や空間を生み出すことで都市文化（urban life）を可能にしてきた。

ここでは集落というものを、都市文化を持つ住環境として最小単位のものとする。田園地帯の住宅機能だけのところもあれば、新しい住宅地に飲み込まれている古い街並みもある。首都圏であれば、かつてはそのような小さな駅前商店街であったものが、大都市の一部として変貌しており、今やそこを行き交う人がその街の歴史を知らない所もある。それでも古くからの地元関係者が、古い町並みの修景を通じて、地元を再確認していこうとするところが増えている。バブル期の町並み破壊あるいは衰退は、急激なものであり、誰の目にもわかったからであろう。

(2) 人格の一部としての住環境や生活の記憶

そのような都市が災害に見舞われると、人や物が集中している分、人的・経済的被害が大きくなり文化も失われる。特に、阪神大震災で明らかになったように、個人が住宅や街並みを失うことは、生きる意欲の喪失にもつながり、都市の復興の原動力が弱くなる。

1993年の北海道南西沖地震（奥尻島）と1995年の阪神大震災後に心理学者が調査を行い、街や家がなくなることは、住む所がないだけでなく、そこに生き、かかわりをもってきた人間の記憶すべての喪失をも意味するということがわかった（野田，1995）。

PTSDや復興への意欲を考える場合、死者数や倒壊家屋数、被害額など統計になじむものを元に戻せばいいという考え方は誤りである。人の心の安定は、住み慣れた家や家具、家族、地域社会など、個人の文化や精神のよりどころが継続することでもたらされる。災害はこれらを一挙に失わせるものであることを認識すべきである。

従って、災害対策では、住み慣れた家や地域を失わないよう、事前に住宅耐震化などが必要である。

1-2 伝統的集落とは何か

(1) 歴史的価値・観光資源の有無

伝統的という言葉は、様々な意味で使われている。伝統とは創るものであるとの考えもある。人々のイメージや理想を再現できるものを伝統的とすることも出来る。

集落については、1980年代は、保存修景の対象を指すという使い方もあった（西川ほか、1980）。例えば、西川ほかの本に取り上げられた街は、鎌倉や北陸では高田、高岡、井波、輪島、金沢などであり、今日的に古い住宅に加えてなんらかの観光資源があるとされている所である。一方、一般的な江戸から明治にかけての住居が残るだけの街並みや集落、および周囲の田畑は、戦後高度成長期の開発の対象になることがよいとされ、そうでない時は時代に取り残された所であるとされた。

(2) 近代化による富山県の街並みの変遷

富山県の町や集落は、伏木のように万葉時代からの港町であった所もあるが、多くは滑川など北陸道の宿場町として発達した所が残っていることが多く、江戸末期から明治にかけてのものであり、それほど古くはない（富山県、1983）。

街は、時代と共に、主たる機能が変わったり中心が移動する所もある。高岡は、宿場町（戸出）であると共に、1600年代からの城下町の工場街（金屋町）として発達した。明治33年大火で、土蔵造りの街（小馬出町など）が出来たが、それまで蓄えた財力があつたからである。

八尾は、16世紀から養蚕の町、17世紀から紙の町としてはじまった。その頃の住居の間口は広い。しかし1830年頃から富山藩の財政悪化のための課税増を避けるため、1軒の住居を分割して間口を狭くする割屋が行われた（諏訪町など）。戦後、養蚕などがすたれると共に、1960年代にバス運行のために商店街の道路拡幅が進み、伝統的な家並みが消失した。近年は、おわら観光の街となり、諏訪町の修景が行われたた道100選に選ばれている。

従って、伝統的という時、どこに着目するかによって対象となる時代や街は異なる。そのことが、伝統を創ることにもつながる。

(3) 固定的保存か発展的な修景か

妻籠・馬籠などの街並み保存は、開発から取り残されていたために、固定的に保存した例である。しかし、固定的な保存では若い人が働く場などできないので、保存開始から40年近くなり、保存運動をした人が高齢化して、後継者不足になやむようになっている。

長野県小布施町は、伝統的イメージをすべて創った街である。宿場町として発展したが旧街道沿いの古い建物は殆ど残っていなかった。そこで1980年代に町長と建築家が組んで、町役場、小学校、銀行や酒造工場などを和風イメージで新築したり、古

い家屋を移築改装して、それらの間に人がなごむような空間や小道をあちこちに配した。観光化を意識せず、街には宿泊施設を作らなかった。長野オリンピックをきっかけに来日したアメリカ人女性が、街並みにひかれて住みつき、酒蔵再生や文化的イベントを中心にイメージアップをはかり、一気に観光地として賑わうようになった（清野，2002）。

1-3 集落を論じる視点としての住宅人権

(1) なぜ住まいが必要か

ヨーロッパの人々や政治家は、住居を政治の中心にする考え方が強い。1944年にイギリス首相チャーチルは、国土の復興は家庭の復興から行わねばならないこと、家庭の復興は生活の根拠である住宅の供給にあることを力説している（早川，1979）。

早川（1979）は、住宅は人権を守る基礎的な施設であり、民主主義の基礎であると考え、このことをないがしろにする日本の状態に対して「住宅貧乏物語」を書いた。1982年、早川が創設にかかわった日本住宅会議が「住まいは人権」を提唱。住まいは人権、居住は福祉という考えである（早川，1991）。

日本は、世界一の経済大国になった1980年代のバブル期においても、住宅問題は解決しなかった。暉峻（1989）は、国の豊かさとは財界の豊かさは、1人1人の豊かさを保証するものになってないことから「豊かさとは何か」を問うた。暉峻は、日本の住宅環境が悪いことを指摘し、ドイツではどの家を訪問しても家中を案内してくれることを例に、住宅は人格の一部であり、容れものではないと主張している。

近年は、雇用の流動化がすすむからこそ住まいが必要である。お金がなくても、住むところがあればという意味で精神的な保険となるはずである。さらに日本では、住所・住居がないと社会保障を含む権利にアクセスできない。雇用や所得保障よりも居住保証が優先されるべきである。まさしく住宅は人権問題である。

(2) 経済優先による日本の住環境政策

1976年に第1回国連人間居住会議「通称ハビタット」が開催され、適切な住居に対する権利（居住権）について議論された。会議で採択されたアジェンダ（行動指針）は、「生活条件や労働条件を公平で持続可能という原則で、すべての人が健康で、安全で、入手しやすく、低廉で適切な住宅を持ち、住宅に関して差別されず、保有権の法的保証を受けられるようにする。」というものであった。当時早くもホームレスが多かったアメリカは反対したが、日本政府も調印している（島本，2005）。

しかし、日本の住宅政策は、今日に至るまで経済優先であり、個人からの発想がない。1996年に、国連人間居住会議の来日調査により、阪神大震災の被災者の住環境について「居住の権利」の概念の欠落と諸問題を指摘し、勧告と提言を行われている。2001年には、国連社会権規約委員会（1966の国連人権規約（世界人権宣言の実行の

ため) ; 1979 日本政府批准) は、日本政府に対して住宅関連ではマイノリティに対する差別をなくすことを勧告。震災については、復興計画について行政と被災当事者との協議不足や再建ローン負担など具体的な指摘もあり。しかし政府や兵庫県などは事実誤認だとしてとりあっていない。

(3) 住宅人権思想からみた未来の集落

伝統的集落は、地震災害などで観察されたように、人格の一部としての住環境や生活の記憶の場として重要である。しかし住宅人権思想からみれば、伝統的集落は経済発展の結果によるものであり、必ずしもそこに住む人々の自立的な活動によって変容してきたものでない。その意味で、伝統的という言葉には、そのまま固定的に、あるいは懐古的に保存していくというイメージが強いと考えることができる。実際の町の発達史とは関係なく、理想像あるいは懐古イメージに合うものを伝統的と称している可能性は、すでに指摘した。

一方、伝統的と称される地域や地方は、経済的に衰退していつているだけでなく、若い世代の流出を止まらず、新しい人々の参入が難しくなっているところであるとも言える。地域のしきたりや家制度を伝統的に受け継ぐことが招いたと考えることもできる。本来、集落とは、人が集まり、行き交うことが活力の源泉なので、そのような視点からの変容なしに集落の未来はないと考えられる。本報告では、住宅人権の思想に沿った未来志向の集落への変容をめざして、集落を良い方向にも悪い方向にも変える外的・内的要因について考察する。

2 経済的破壊から集落を守る

2-1 経済効率優先の住環境政策

(1) 建ぺい率と用途指定に見る日欧の住環境比較

ヨーロッパと日本の住宅の考え方の違いは、土地の用途指定と建坪率に現れている。建ぺい率とは、敷地面積に対する建物の面積の比であり、容積率とは敷地面積に対する建物内の延べ床面積の比である。例えば 100 坪の土地に投影面積が 40 坪の建物があれば建ぺい率は 40% であり、その家が 2 階建てで床面積が 1、2 階合わせて 80 坪ならば、容積率は 80% である。

世界の主要国には、人間の住空間である都市を住みやすく魅力あるものにするための法律がある。例えば、旧西ドイツの都市計画法では、住居地域には、2 階建て以下、容積率 80% 以下、建ぺい率 40% 以下という制限があり、住宅地に雑居ビルが建つことはない。また用途制限が厳密で、住居地域にはコンビニなどの店舗が建つこともない。すなわち、ヨーロッパの街並みや田園都市の美しさは、法規によっても示されている。

日本の都市計画法（1968）は、都市計画区域とそうでない区域（多くの田園地帯）に分け、都市計画区域は、市街化区域と市街化調整区域に分けた。後者は、市街化を抑制して、優良農地の保全を計る地域とされたが、都市同化を前提として、宅地供給源として認識されていた（山崎，1991）。

市街化区域では、住居地域ですら、高さ制限がなく容積率 200%になる。従って、中小の雑居ビルが建てやすい。また全体として住居地域でも、表通りに面する所は商業用地として指定されて、高層のビルが建設できる。そのため、住宅地として環境が悪くなる。

（2）住環境を壊す法改正

日本では、経済活性化のため、地方自治体の判断で用途指定そのものがコロコロ変更される。住居地域などの用途地域の指定が、行政によって住民の意見を聞くこともないまま次々と変更されることである。突然、高層マンションが建設されて、用途指定が変更されていたことに気づくことになる。

2-2 追い立てられる住民

（1）合法的な集落解体

富山県八尾町の養蚕業の開始から割屋の形成のように、江戸時代以降の日本の集落の形成や解体には、政治権力の意向や許認可が大きく影響してきた。この中央集権型の街づくりのしくみは、戦後日本でも続いている。集落解体は常に合法的に行われる。集落を乱開発などから守るには、行政のあり方や法律に注意していく必要がある。

日本の国土のあり方や土地の利用法を方向付けてきた基本法は、都市三法と呼ばれる都市計画法、都市再開発法、建築基準法がある。このうち 1969 年に制定された都市再開発法は、特に経済効率追求のために、すでに生活している反対者を追い出す性質を持つものである（五十嵐・小川、2003）。

（2）どのように追い立てられるのか

高度利用地区を制定し容積率や建坪率緩和して経済効率が上がるようにする。容積率が緩和されると、土地を取得したことと同じなので、地価は上がる。街並みを守ってきた地元中小零細業者は、地価上昇で、固定資産税が上がるのに加えて、跡地に建つビル家賃や維持管理費が高く、結局出て行かざるをえない。また権利変換制度の導入（地権者などは権利床、残りを保留床として事業費をまかなう）して、等価交換のため権利床は小さくなり、さらに新ビルの内装や維持費は高いので、元の土地で商売していた零細業者の 3-6 割は転出していった。

さらに 2/3 の地権者による再開発組合、自治体、住宅公団などが施行主体になれるようにした。この方法により、反対派の排除が容易になる。2001 年の都市再生特別措置法制定に伴う改正では、地権者と民間事業者からなる再開発会社をつくり施工者になれるようになった。最初から賛成派の地権者を取り込んだ開発が容易になる。さら

に再開発会社は、強制排除もできる土地収用法を発動できる第二種市街地再開発事業（道路公園工事など）もできるようになった。

また住宅地では、容積率が上がっても、日照権などのために、狭い敷地では高い建物は建てられない。そこで業者は、高層マンションを建設のために、地上げをする。1980年代のバブル期の東京やリゾート地では、暴力団がダンプトラックを住宅に飛び込ませたり、ピストル抗争を起こすなど、脅迫まがいの地上げが横行した。

2-3 住環境を守る最後の砦：景観法

(1) 景観法の誕生とねらい

都市三法による合法的な環境破壊に対抗するには、同じく3文字法である景観法が有効である。景観法以前の景観規制は、どちらかというと京都や鎌倉など有名観光地を念頭においている。しかし法体系上、下位の景観条例などでは、いざ裁判になると勝ち目はなかった。

景観法は、平成16年に誕生した。その第一章 総則（目的）、第一条には「この法律は、我が国の都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定その他の施策を総合的に講ずることにより、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び个性的で活力ある地域社会の実現を図り、もって国民生活の向上並びに国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的とする」とある。

景観法は、都市計画法対象地域以外でも、自治体あるいはNPOなどの市民団体（地権者の2/3の人数と所有面積が条件：きつい）が申請すれば景観法対象地域となる「景観地区」の指定が可能であり、予算や税法上の支援が受けられる。観光地だけでなく、自分たちの住む街並みや田園風景も対象とすることができる。自治体は、景観法を根拠に、細かい条例を策定すれば、それに従わない民間業者を業務停止処分にもできる。

ただし、景観法が成立した背景には、第一条に景観の形成とあるように、国がより開発事業を進めやすくするという考えもある。「公共事業」に対する国民の意識の高まりから、その問題をカムフラージュするために、新しく「美しい景観形成」と称しているのである。

(2) 生存権として景観を認めた東京地裁

建築紛争は、しばしば裁判に至る。しかし、裁判で住民の訴えが容れられることはまれである。裁判では、「景観は主観的なもの」「景観を守るために法律を求めるに至っていない」などとして、景観を守るべきとの判断は、ほとんどされてこなかった。しかし、東京都国立市の高層マンション建設で起こされた裁判では、東京地裁がはじめて景観権を認めた判決を出した。

<2002.12 一審判決 景観権を認める>

地権者が長い間努力しながら良好な景観を築き、その土地の価値を高めた場合、地

権者は景観を維持する義務を負う一方、ほかの地権者にも景観の維持を求めることができる。

すなわち、2002年12月の一審判決は、住民の長い努力で美しい景観が作られたとき、それを守らせる利益が住民に生じると判断し、通りに面した棟の20 ㍍を超える部分（7階以上）の撤去を命じた。このとき、裁判所は、「地権者が長い間努力しながら良好な景観を築き、その土地の価値を高めた場合、地権者は景観を維持する義務を負う一方、ほかの地権者にも景観の維持を求める『景観利益』をもつ」という判断を示した。

この裁判は、一審では景観を生存権として認めたという意味で画期的であるが、二審以降から逆転敗訴している。景観権が認められると、国の行政指導がやりにくくなり日本中が混乱すると考える国の意向を受けたとも言えるし、景観は主観なので規制できないとする法技術論の限界とも言える。

（3）景観法を生かすも殺すも市民

日本では、景観を守るという点については、私有財産性の壁がある。どのような地域であれ、建物の形や色、あるいは材料について、土地の私有制を前提に建築主の自由である。欧米は、景観は地域住民の共有のものとされ、看板のデザインに至るまで、地域の委員会の承認が必要である。土地は神から与えられたものであり、私有の概念は弱い。

さらに都市部では、当然のように規制限度いっばいの高さや規模が追求される。これは、財産権が厚く保護され、土地利用規制・建築規制が緩いためである。また、社会には景観保全等の重要性についての合意がないため、経済利益が追求される。

一方、景観は官がつくるものだろうか。日本は私有財産性のために、建築自由で、防火など最低限のことを都市計画法や建築基準法で規制してきた。景観法においても、原則自由で、それを官が規制していくという仕組みである。市民には、自分たちで、美しい、住みたくなる街をつくる意識と行動力があるという立場ではない。現在はなくとも、そのような意識を育てていく姿勢が必要である。

景観権は法的には「人格権（自己の生命・身体・自由・名誉などの人格的利益について有する権利）」の一部とみなされている。景観は、自分らしさを追究する場であり、確認する場である。従って、多くの市民の住む都市では、何が美しいのか、どのような街を作りたいのかについての市民の合意形成が重要である。観光地的景観を念頭に置くのではなく、人が人らしく集まり暮らすことも含んだ景観と捉える。

3 人災となった自然災害から集落を守る

災害のきっかけは地震や豪雨などの自然的な外力であっても、人的・経済的被害は

社会的要因によって大きくなる。人災ならば減災は可能である。例えば、耐震性のない住宅の倒壊は人災であり、原因を取り除くことで災害を減らすことができる。例えば地震を止めることは出来ないが、住宅の耐震化を進めたり、東海地震の想定震源区域の直上にある耐震性のない静岡県浜岡原発の運転をやめることは出来る。

3-1 人は災害危険地帯に都市をつくる

(1) 河川の氾濫区域に発達する都市

集落の未来のためには、自然災害とのうまく折り合いをつける必要がある。しかし、集落の発生場所は、災害の視点からは問題になるところも多々ある。災害学的な構造を読みとることが重要である。

日本人の2人に1人は、河川の氾濫区域に住む。河川の側は、交通や農耕などに便利である。大河川は、しばしば氾濫するので、土地が肥沃であり農業生産性も高い。

さらに大都市は、海と陸の境界である大河川の三角州に発達してきたものが多い。物資の運搬に大河川が便利であるとともに、海を利用した運搬との接点として、河口付近に物資の集散地として都市が発達してきた。富山県でも、例えば四方や岩瀬は、神通川がしばしば洪水で流れを変えるで、街並みが変わってきた。

さらに高度成長期に地下水を汲み上げが盛んになり地盤沈下が起きた。そのために海面下になった土地も多く「ゼロメートル地帯」と呼ばれる。堤防などの補修が追いつかず、洪水や高潮の水害が発生する。

(2) 地震断層を利用した街道や原発

直線的な街道は、御母衣断層によって庄川の流れが決まるように（梶原, 1997）、地震断層に関係したものが多い。断層による地層のズレのために、崖から地下水が湧き、きれいな小川が発達する。そのような所に人が住みつくのは合理的であり、山城が築かれる。しかし、地震災害の視点からは、わざわざ直下型地震の想定震源域に集落が出来たことになる。

この関係は、現在に至っても同じである。中央道は、糸魚川静岡構造線につくられ、四国自動車道は、徳島から松山まで見事に中央構造線にある。富山市の水源地である有峰ダムは、安政跡津川地震を起こした跡津川断層上につくられた。敦賀第一原発は、人里を離れ、人目につかないように半島の湾奥に作られたが、最近構内から活断層が発見された。1970年代の原発建設時では、半島が地震断層の水没で出来ていることを知らなかったのである。このような断層でできた半島やリヤス式海岸は、湾奥で海水が盛り上がるので津波にも弱い。一方、中部電力の浜岡原発は、人里離れた砂丘に作られたが、東海地震の想定震源域の直上であり、数分で津波が押し寄せることがわかり、原発震災が危惧されている（石橋, 1997; 原発老朽化問題研究会, 2008）。

3-2 都市化による水害

(1) 下水道整備で起きる洪水

下水道システムの設計は、雨量の半分が地面に浸透すると仮定して、かつては時間雨量 20mm に耐えるものとして行われてきた。しかし、地面がビルや舗装道路に覆われるようになり、すなわちアスファルトジャングルになり、今日では雨水の 7-8 割が、下水道や都市の中小河川に流れ込む。このことは、雨量が 2-3 割増したことと等しい。

さらに都市がかつての田園地帯まで拡大したために、下水道が複数の自治体にまたがり、上流の自治体の下水道整備で集められた水が下流の洪水を起こす時代になってきた。

またヒートアイランド化のため、想定水量を超える都市型集中豪雨が発生するようになってきた。東京と福岡では 1999 年夏、それぞれ 1 時間に 91mm と 77mm という豪雨で地下室で水死者が出た。1 時間に 75mm の雨は 15 年に一度、100mm の雨は 70 年に一度降るとされるが、「30-40 年に一度」の雨が実際に降っており、基準が追いついていないのが現状である。

(2) ダムが原因となる洪水

江戸時代から利根川流域の城下町では、水運や農耕への利便性確保と水害対策で藩の行政として大型堤防をつくり、そこに人が住むようになったが、一旦堤防が決壊すると、大被害を被るという繰り返しがあった。

第二次世界戦争による森林と堤防の荒廃で洪水が増えると、八ツ場ダム関連の利根川などで、ダムによる治水が大規模に行われるようになった。地域住民は、ダムや堤防による治水などの行政依存症が強まっていった。

しかし、多目的ダムでは治水は出来ない。発電用や用水や水道用のためには、ダムを満杯にする必要がある。一方、治水のためには空にしておく必要がある。実際は、天気予報から雨量を予測して、あらかじめ放水しておく。しかし電力用を確保することを意識するため、集中豪雨では後手に回ることがあり、ダムの決壊を防ぐために大量に放水せざるをえないため人為的な洪水を起こす（天野，2005）。2004 年 7 月の新潟県三条市を中心とした洪水では、五十嵐川上流の笠堀ダムの放水を知らせる警報後、2 時間で水位が 2.5m 上昇して下流の三条市の堤防が決壊して 9 人が自宅での床上浸水などで亡くなった。

3-3 都市化による地震災害の大型化・複合化

(1) 阪神大震災死者の 9 割が住宅倒壊による

阪神大震災の死者約 6000 人の約 9 割の死因が、住宅倒壊によるものである。朝 6 時前なので、自宅の倒壊が多く、耐震性があればはるかに死者が減っていたという意味で、自然災害や天災ではなく、人災と考えてよい。

また死者の年齢構成は、20 代の若者と高齢者が多い。高齢者が老朽化した住宅に住むだけでなく、安い賃貸住宅の 1 階に住む学生や単身労働者が亡くなった。貧困が生死を分けたのである。

(2) 地震火災も住宅倒壊から

関東大震災（1923）の火災死（10 万人）も、住宅倒壊が原因である。火災はわずか 129 件で、初期消火できなかった 76 件から延焼した。延焼の火元となった 76 件は震度 6 弱（全壊率は 1～10%未満）以上揺れた地域に集中しており、うち 45 件で建物が倒壊している。もしこれが、1981 年以降の耐震規制による住宅だとすると、そのうち 6 割は倒壊を免れ、延焼につながる火元は 40 件に減る（目黒，2003）。

地震火災は同時多発が特徴であり、平時を想定した消防力では対応できない。消防署や消防士も被災し、道路や消火栓の破壊などで、消火能力は激減する。防災計画では、地震で建物が損傷すると防火性能が落ちることが考慮されていない。例えば、防火のための外壁が損傷した木造住宅は、容易に燃える。窓ガラスが熱で割れたビルは、煙突の役目をして火災を大きくする。

同時多発の火災は放置され、やがて火災合流が起きる。広範囲に燃えると火災の中心部が酸欠になり、竜巻状に上昇した未燃焼ガスが上空で新鮮な空気と触れて爆発的な火災を起こす（火災合流）。合流した炎は、酸素を求めて動き回り、風上に向かうこともあれば、通常の火災が毎時 80m 程度で拡がるのに対して関東大震災では最高 820m に達する速度で移動する。

(3) 複合災害の危険性

東海地震や首都直下型地震被害想定額 40-120 兆円は、建物倒壊などの直接的なものだけでなく、物流や情報の停止なども含む複合的なものである。想定には、新幹線転覆・原発震災などは前例がないという理由で、含まれていない。しかし実際、東海地震で原発震災が起きれば、金額的なものだけでなく、東海地方から関東にかけて、死の灰の影響で住むことも近づくことも出来なくなる。それをきっかけとして、日本は経済的に沈没する。安政江戸地震が幕府崩壊の一因とされるように（野口，1997），日本の政治経済のシステムが止まるところまでいく可能性が高い。

4 住宅の耐震化と集落の安全性

4-1 安全神話の崩壊

(1) 誰もが守れる法律は最低基準

阪神大震災の 1 年前のロサンゼルスでのマプリータ地震を視察した建築土木関係者は、高速道路の倒壊現場などから、日本の耐震基準は世界一なので、こんなことにならないと発言していた。1 年後、同じ人たちが、神戸からこれは未曾有の災害で天災であると発言していた。しかし、法体系を考えると起こるべくして起こった災害である。

そもそも法律は、違反すれば罪になるので、誰もが守れる最低レベルでルールを定

めている。建築基準法も例外ではなく、最低レベルの耐震規定があるにすぎない。よい面は、最低基準が保証されることである。わるい面は、法律ぎりぎりの粗悪で画一的な建物を作りうること、新しい科学技術の取り入れが難しいことである。もう1つの特長は、法律が施行される前のことには、遡って適用されないことである。古い建物は、それが建てられた時に法律に違反してなければよいのであり、現在の法律に合っているかどうかは問われない。このような建物を既存不適格と呼ぶ。

(2) 改正を繰り返した耐震基準

1923年の関東大震災をきっかけに耐震規定を盛り込んだ「市街地建築物法」を原型として作られた法律である。1948年の直下型地震で震度7をもたらした福井地震を受けて、東京など特定の都市を対象としていたものを「建築基準法」として全国を対象としたものになった。

その後、建築基準法の耐震規定は、度重なる地震災害とのいたちごっこで改正されてきた。そのたびに、都市には既存不適格な建物が増えていく。江戸時代に建てられた建物が、そのまま使えるのも、既存不適格が認められるという法律の性質による。

住宅だけでなく、地域の避難所となる学校建築にも、既存不適格問題がある。2009年4月時点では、富山市小中学校の耐震化率は70.1%、高岡市が41.7%、魚津市51.7%である。すなわち、避難所になるべき学校の半分弱が、避難所として使えないことになる。

(3) もう一息の住宅の耐震化

震度7でも多くの住宅は倒壊しない。神戸市長田区でも倒壊率は約3割であり、全壊した家屋の周辺の建物には被害がないことも多い。ところで耐震化率とは、建築基準法の1981年改正後の耐震性レベルの達成率のことであり、現在ようやく7割に達している。しかし、耐震化されていない住宅が全て倒壊すれば、阪神大震災並みの倒壊率3割に達するという意味で、街全体が安全であるというレベルとは言えない。

4-2 木造住宅の構造と耐震規制

(1) 木造住宅の構造分類と俗称

木造住宅は、構造の特徴により、伝統工法と在来工法に分けられる。

・伝統工法：太い（5寸角以上）柱と梁を、貫（穴と差込継ぎ手）あるいは縄（合掌造り）で留めて立方体（ジャングルジム）構造をつくる。柱が太いので自立しやすいのと構造がやわらかいのである程度の振動は吸収復元するが、大きな変形では倒壊する。基礎が割く石の乗せただけのもの場合は、垂直振動で飛び上がったり、割く石ごとの地盤強度の違いが不等沈降するので、家全体がゆがみやすく、倒壊につながる。

・在来工法：木造軸組工法とも呼ぶ。4寸角（3.5寸角は戦後の物質不足時代の粗悪品）の通し柱と梁でジャングルジム構造を作るものである。筋交い（垂直壁方向）と火打

ち（水平方向）でねじれを防ぐ。接合部は「ほぞ」を切ってはめ込む。筋交いや柱の抜け防止に、金属板や通しボルトで固定する。柱が細いためにつなぎ目の強度に余裕がなく、筋交いの取り付けが悪い場合や腐食した場合は容易に倒壊する。

この他の木造建築には、南極観測の開始と共に開発された木質パネル工法（俗称：プレハブ住宅：ミサワホームなど）や、アメリカから輸入された木造枠組壁工法（俗称：2×4あるいはツーバイフォー住宅：三井ホーム、積水ハウスなど）がある。接着剤を劣化や、気密性が良いため湿気がたまり腐食するなどしない限りは、地震に強い。

(2) 住宅に対する建築基準法はゆるい

建築基準法の耐震規定は、建物の規格によって異なる。世界一厳しいとされる耐震規定は超高層ビルに対するものである。中低層ビルや木造住宅に対するものはゆるい。特に、2階建てまでの木造住宅については、伝統的な住宅工法を許容すること、建築士抜きで大工が建てるという日本の住宅建築風習に合わせるためにゆるい。

(3) 筋交いの誕生と住宅の耐震規定のはじまり

1891年の濃尾地震で、日本古来の木造住宅が地震に弱いことが明らかになり、筋交いや留め金具が用いられるようになった。そのことは、1923年の関東大震災後に出来た市街地建築物法で法制化された。

法隆寺などの搭が残っていることから、木造建築は地震に強いのではないかという考えもあるが、木材を積み上げた構造のため、固有振動周期が長くなり地震動と共振しにくいことと、木材間がずれ動く時の摩擦として振動エネルギーを吸収する性質（ある意味での免震構造）のためたまたま倒壊しなかっただけである（坂本，2000）。

(4) 壁率の導入（1971年改正）

戦後すぐの1943年の福井地震後に市街地建築物法が新たに建築基準法となった時に、住宅の耐震設計の基準として「壁率」の考えが導入された。壁率とは、柱と柱の間の空間のうち、筋交いやパネルで耐震強度を持たされた耐力壁が、壁全体に対してどのくらいの比率かを示したものである。

1981年の建築基準法新耐震基準では、木造住宅についてはおおきな改正はないが、300-400ガルで倒壊しないことを条件づけた。従って1995年の阪神大震災当時の木造住宅の耐震基準は、実質1971年のものである。

4-3 阪神大震災における住宅倒壊の原因

倒壊した建物の特徴は、以下の7点にまとめられる；

(1) 耐力壁不足・偏った壁配置

庭に面して開口部を大きくとった開放的な作りが倒壊を招いた。別荘地として発達

してきた芦屋を中心とする戦前の古いお屋敷に多い。一方、1980年以降に建てられた新しい木造住宅では、小さい建物ほど倒壊が多いという統計がある。狭い間口に玄関と居室の窓を確保すると、壁がなくなるという配置になっていたためである。

(2) 基礎の強度不足と現在の基礎

外から床下が見える、地面に埋めた大きな石などに直接柱を立てる古いタイプの基礎は、強い上下動やねじれ的な揺れに弱い。

現在は「布基礎」が標準である。布基礎とは、鉄筋コンクリート製の壁を住宅の下で連続している埋め込んだものである。壁だけの構造なので、地震時の地盤のねじれなどには弱い。

より確実な耐震性のためには「べた基礎」にする。布基礎に全面鉄筋コンクリートの底部を加えてプールのようなものを言う。地盤のねじれや不等沈下に強い。べた基礎のコンクリートに防水シートや断熱材などを入れることで、地面から水分や冷気を防ぎ、建物の寿命を延ばし、快適にする効果もある。費用は、布基礎よりも20万から100万円上がる。

(3) 接合部が抜ける

在来の木造住宅では、柱や桁を接合する時には、それぞれに凸凹をつけて差し込む方法を用いる。筋交いなども、釘止めだけという例も多い。しかし阪神大震災では、建物の変形量が大きく、柱や筋交いが抜けて倒壊した。2000年の建築基準法改正では、接合部や基礎との連結部全てに金属板やボルトによる補強が義務づけられた。

(4) 屋根が重い

関西など台風常襲地域の古い時代の民家では、屋根が飛ばないように瓦屋根を粘土などの下地材で張り付ける材料・施工方法が用いられている。見た目はともかく、金属屋根が軽くてよい。

(5) 湿気による木材劣化

材木の腐敗や白アリ被害や、釘の錆などにより建物強度は下がる。原因としては、床下の地面が湿っている、基礎が低いために雨の跳ね返りがある、窓の結露による水がかかる、台所風呂場など水漏れ、などがある。対策には、防水シートを埋めた「べた基礎」にする、基礎を高くする(40cm以上)、結露しないように窓、壁、柱の断熱を計る、通気を良くするなどがある。

(6) 手抜き工事

阪神大震災では、倒壊した木造建築から鉄筋コンクリート造の建築まで多数の手抜き工事がみつかった(山室ほか, 1995)。例えば, 1980年以降の建て売り住宅の場合、大工の手間賃は家一軒単位での契約なので、なるべく工期を短くするために、筋交い

の接合の場合、通常は三つ又の金具を用いてその固定に釘や木ねじを 12 本以上を用いるのを、金具を用いず釘 1 本で固定して、11 本分の作業時間を節約したりする。釘のコストと時間が稼げるのである。

(7) 地盤の問題

地盤が悪い所では、無傷の建物が傾いている例があった。建物だけを丈夫にしてもダメである。土地選び、土地作りが重要。

4-4 木造住宅の耐震化プラン

(1) 2000 年改正の耐震基準が目安

建築基準法の改正と、阪神大震災の倒壊原因を考慮すると、伝統工法であろうが在来工法であろうが、耐震化の具体策は共通している。すなわち (1) 鉄筋コンクリートの布基礎 (1971 改正)、あるいはベタ基礎 (2000 改正) にする。(2) 筋交いや合板を用いた耐震壁を適正量配置する (1981 改正)、および (3) 垂直振動による柱や筋交いの抜け防止のための締結ボルトを使用する (2000 改正) ことが考えられる。耐震壁のない伝統工法の住宅では、多数のふすまなどの一部を耐震壁にするとよい。

(2) 生活利便性のための改造と合わせる

耐震化工事は、外部からの補強のタイプであれば、工法の工夫で住みながらで 200 万円以下で出来ることもある。しかし耐震化だけでは日常生活でのメリットが感じられないので、リフォーム、バリアフリー化、景観保全と合わせて工事をやり、様々な補助金を利用する。

(3) 防火帯となる街並み形成を考慮する

道路だけで防火帯の機能を持たせるには数 10m 幅が必要である。しかし、それでは、景観と人にとっての利便性が失われる。そこで耐震化工事と合わせて、倒壊しやすいブロック塀に代えて、火を防ぐ生け垣にすれば、景観的にも人を中心とした街づくりに貢献できる。

5 新しい公共から考える費用負担論

5-1 なぜ人々は耐震化をしないのか

(1) 低頻度災害から経験では学べない

地震災害は、多くて 100 年に 1 回のことなので、低頻度災害にあたり、経験から学ぶことが困難である (廣瀬, 2004)。1983 年に秋田県沖の日本海中部地震による津波被害があった北海道奥尻島の人々は、1993 年の北海道南西沖地震でも津波被害にあっ

た。秋田県沖から約 30 分かかって到達した津波を手本にしたために、奥尻島の横が震源であった地震に対処する時間がなかったのである。「前回はこちら」という素朴な記憶が、震源からの距離で津波到達時間が変わるということを考えさせなくしていたのである（梶座・松井、2004）。

(2) 無関心、正常性バイアスと行政依存症

長年、行政による防災工事をあたり前と思い、公共土木工事への依存が強くなると、災害に無関心になる。行政がハザードマップを配布しても、配布されたことに気づくのが 3 割、読むのは 1 割以下であるという調査がある。読まないような人は、避難勧告を出しても無視する。にもかかわらず、いざ危機感を覚えると、行政に電話で救助を求めてくる（梶座・松井、2005）。

(3) メディアスピンと情報公開不足

メディアは絵になる情報を出し、政治に不都合な情報はださない。阪神大震災の主たる死亡原因は建物倒壊による圧死であるが、ある調査では火災とする人が 7 割に達する（梶座・松井、2005）。夕方に東京から現地入りした報道が、絵になる背景として火災現場からの中継を多くしたために、誤ったイメージが視聴者に刷り込まれたのである。このような現象をメディアスピンと呼ぶ。中越地震では、積雪をさけるために高床式ベタ基礎にしていた住宅が倒壊しなかったことは報道されていない。各テレビ局の映像は、同じもの建物を映していた。その建物は古くて倒壊したものであり、両隣の高床式ベタ基礎で倒壊していない住宅は写されなかった。

メディアは、阪神大震災での新築ビルの倒壊が手抜き工事にあることを、大手ゼネコンや監督官庁である国土交通省に気遣ってあえて扱わなかった。耐震偽装事件後の科学技術コミュニケーション系の学会のシンポジウムで、当時のメディア幹部たちが、阪神大震災の時に手抜き工事を報道しておけば、耐震偽装事件は起こらなかったかもしれないと発言していた。メディアに登場する専門家は、自然の驚異、未曾有や天災という言葉を連発していた。

(4) 見えないものに多額の費用はださない

住宅耐震化は、安くて 150 万円くらいから数 100 万円かかる。多くの人は、情報不足から、地震災害を身近に感じず、工事内容や費用もわからず、効果もわからない場合、そのような大金を出すことはしない（梶座・松井、2005）。

5-2 住宅耐震化の自助・共助・公助論

(1) 国は税金を私有財産形成に使わないを原則

耐震改修しない理由の 1 つの費用問題では、行政の支援がほとんどないことも影響している。国は耐震化を啓発するだけで改修費用は自助ですること原則としている。支援は耐震診断や解体費用、利子補助などに限定される。税金で個人資産を増やすこ

とはしないという考えによる。

(2) 横浜市の公共についての新解釈

しかし、横浜市は 1999 年に、関東大震災で横浜市での死者約 2 万人が、住宅倒壊をきっかけとする火災によるものであることを念頭に、一軒の倒壊による火災が地域を損失させるので、公費で耐震改修することに公共の利益ありと判断した。そこで約 600 万円までの補助する制度をつくった。ただし工法開発による工事費用の低下と、助成条件が厳しく利用率が低かったことへの対応として、現在は利用条件を緩和して 150 万円になっている。

(3) 鳥取県の仮設住宅の代わりに修理代

事前の耐震改修ではないが、個人住宅に税金を使えるのか、すなわち公助できるかという問題の回答として、2000 年の鳥取西部地震後の補助金の使い方の例があげられる。当時の片山知事が、過疎地で道路、農地は公費で修復されても住人がいなくなるのは無意味ではないかということで、仮設住宅建設と撤去費用 400 万円を念頭に、仮設住宅なしを条件に現金 300 万円給付するとした（新築修理問わず居住を続けることが条件）。県営ダム建設中止による数百億円を財源にあてた。国土交通省は、私有財産論に基づき猛反対したが、自治省に法的根拠がないことを確認して、結局認められた。このことが、被災者生活再建支援法の、用途を限定せずに 300 万円を給付ができるようにするという 2007 年の改正につながった。

(4) これからの自助・公助の関係論

横浜市や鳥取県の実践は、国の公助論に根拠がないことが確認されたことが大きい。にもかかわらず、国や多くの自治体では、事前型である住宅耐震化については、財源難を背景として従来の公助論をやめない。

そもそも自助・公助論を費用負担者論とするのがおかしい。本来は、自助とは市民が考え行動することであり、それを公助すなわち費用を支援することで公共の利益を高めるのが本筋であろう。高齢社会、格差社会、貧困社会において、従来型の自助努力論には限界があり、地域の安全性は高まらない。

5-3 財源論

(1) 縦割り行政からの転換で財源確保

財源論については、縦割り行政をやめて、予算の無駄と情報の閉鎖性をなくすことである程度解決すると考えられる。多くの自治体では、防災は消防防災課、耐震化は生活部や建築指導課、一方バリアフリー化などの高齢社会対応は生活部などで情報や支援を提供している。もし市民が、工事期間の不便性や費用を考えて、これらの項目を一緒に考えても、これだけ支援と担当部署が分断されていたり、同時には申請できないなどの制度的不備があると、やる気をなくすと考えられる。

そのような弊害をなくすために、行政窓口の一本化、すなわちワンストップサービスを展開できるように組織改革や補助金制度の統合をはかるべきである。さらに窓や壁の工事が発生する断熱化やバリアフリー化の工事のついでに耐震化することにメリットがあるようにするべきである。手続きが楽になり、快適性やコストダウンなど日常生活でメリットが感じられるようになれば、耐震化が進むと考えられる。

地方では、地域や部落への愛着が高く、先祖代々住み続けている人も多い。富山県の場合は、世帯収入が高く、住宅、仏壇、墓などへの投資額も大きい。耐震化の促進のためには、このような地域の人々の気質にあわせた広報や相互支援体制のあり方も考えていくべきであろう。

(2) 内需拡大策としての住宅耐震化、景観整備

住宅耐震化や景観整備は内需拡大策としても重要である。耐震化や断熱化は人手間がかかるものであり、スーパーゼネコンなどの参入は難しく、地元工務店や材木や建材店を利用した地産地消の経済活動となる。中古住宅の耐震化や断熱化の費用は少ないが、件数が多いので総合的には大きく、公助でやれば大きな公共工事となる。このような地域経済活性化の視点を取り込んで、地方自治体と地域住民が一体となって、リフォーム、バリアフリー化、断熱化、景観保全と合わせて耐震化について自助・公助論を考えていくべきである。

住宅耐震化に象徴される地域の活性化は長時間かかるものであり、次世代の地域住民としての子供たちに、学校教育によって上記のような地域コミュニティー、住空間の創設や維持の価値や、それらにはコストがかかること、それを支援するのが公助であるなどを当事者として学ばせていくべきだ。地震のことを理科で、家にかかわることだから家庭科でなど、断片的な知識を教えるのではない。教育の力に待つべきことが多い(例えば、梅田ほか、1999)。

6 住宅人権からの集落保全の思想

伝統的集落が、持続発展していくには、経済活性化策的なものだけでは限界がある。住宅人権論的に住みたくなる集落に変貌していく必要があるだろう。さらに田園や里山などと合わせて地球環境や食料問題、内需拡大などのグローバル視点からの集落の再評価も必要である。

そのためには、集落内でのコミュニケーションのあり方を考え直す必要がある。少なくとも、家父長的な家制度を背景とした町内会的運営ではうまくいかない。阪神大震災からの復興では、町内会幹部が選挙で選ばれていた地域は、行政や専門家との対話もうまく、町内での合意形成もうまくいったが、ボス支配的に運営されていた所は行政の下達機関となったため、合意形成に時間がかかり内容がとぼしいものになり、

多くの人が離散してしまった。

6-1 仮設住宅神話と問題点

(1) 避難所→仮設住宅→復興住宅神話

仮設住宅神話とは、行政も市民も阪神大震災の災害対策・復興イメージに追従し、地域に応じた対応策がとれないことを言う。

阪神大震災以後の中越地震や能登半島地震では、行政も市民も阪神大震災のイメージに追従して、避難所→仮設住宅→復興住宅という流れを作った。仮設住宅神話のばかばかしさは、例えば 2004 年の中越地震の時、避難所となった小千谷中学校の体育館が余震で倒壊のおそれがあり、避難民が校庭でテント生活をしていた。その横には、高床式ベタ基礎の住宅が残り、近くのコンビニは営業を再開していた。コンビニでは暖かいみそ汁が買えるのに、なぜ避難所のみそ汁は冷たいのかという苦情が出るという光景に見ることができる。地震災害の規模や様子も多様であり、都市部も田園都市部、さらに限界集落でのこれからの復興イメージも異なるはずであるのに、それが同じ対応策になるのは、地元の利益よりも災害復興ビジネス側の利益のためであると考えられる。

この仮設住宅神話は、地域コミュニティの破壊すら招きかねない。全半壊の住宅を前に途方にくれる人々にとって、倒壊住宅の公費解体=仮設住宅のイメージは、実は半壊で修理できたかもしれない住宅の解体を急がせる。仮設住宅に移ることは、都市部の場合は地域コミュニティの解体を意味し、仮設住宅の期限である 2 年後には、退去後の個人の経済的負担がのしかかる。

(2) 結局経済負担が大きい

仮設住宅神話のスタートは、全半壊住宅の公費解体である。倒壊住宅を自費で解体すれば、能登半島地震の門前町の住宅で 200 万円くらいかかるので、公費解体の申し込み期間が短いので、修理可能な建物でも解体してしまう。

しかし、仮設住宅は法的に 2 年間限定なので、仮設住宅退去後に復興住宅に入るか、自費再建しなくてはならない。しかし復興住宅は限られるので、高額な自費再建は、仕事がなくなったりする確率も高いなかでは、大きな経済的負担となる。解体費用を改築費用として公助していれば、地域の解体と個人の費用負担もなかった可能性がある。

(3) 地域の経済活動が先食いされる

仮設住宅神話には、地域の経済活動を先食いするという問題点も含まれる。地元業者は被災者でもあり営業活動できないが、仮設住宅→復興ビジネスで地元ではない多くは東京資本の関係業者は潤う。神戸では 10 年分の住宅関連工事が消えてしまった。そのため、ようやく営業を再開した地元業者には仕事がなく倒産が相次いだ。

これを防ぐには、半壊などの場合は、災害救助法、すなわち公助による住宅修復を

行い、その間は、周辺宿泊施設、空き賃貸の借り上げなどでしのぎ、地域の解体を防ぐべきである。その方が、地元業者、すなわち地域経済も活性化する。

(4) 仮設住宅神話からの逆転の発想

仮設住宅神話の基本的な問題点は、事前型の減災対策やコミュニケーションのルールがないために、緊急性に鑑み、従来パターンを踏襲せざるを得ないという点にある。行政や財界主導の経済政策や市町村合併などによって集落の運命が決まってきたことに慣れすぎて、自ら地域ないしは集落主導で行動するきっかけが見つけられなかったためもある。これから集落の持続発展させるには、逆転の発想で、行政制度を変えるぐらゐのレベルで、注文を出し、行動していかななくてはならない。

6-2 新しい集落コミュニケーションのあり方

(1) 公助の優先順位を決める

集落コミュニケーションのあり方論として、まずしておくべきことは、安全安心環境を確保するための事前型の対策であり、その内容を決めていくことである。自治体の限られた財源では、全ての住宅に公費助成することは難しい。そこで、地域主導、おそらく集落主導で、地域の安全安心環境や景観づくりのボトムネックとなるような建物を選び、優先的に耐震化等行うことが、費用負担効率が高まる。すなわち行政の支援を、具体的にどこの家に、どこの街並みに行うのかを、地域で決めていくことである。

欧米の街並みが快適であるのは、地域の委員会に強い権限があり、新築や改築にあたり、壁の色から商店の場合看板のあり方まで審査しているからである。この考えを、耐震化まで広げるのである。地域主導で事前対応として住宅の耐震化と減災を考慮した街並み再生を計画的に進める。災害が発生した場合に備えて、公費による修理や解体の選別や順位付けなども、あらかじめやっておくとよい。

(2) 住宅人権に適う集落づくり

地域主導で意思決定する場合の集約のコミュニケーションルールとして、まず民主的な組織運営が必要であることは、住宅人権の思想からも阪神大震災の復興過程からも明らかである。そのような運営を担う構成員として、女性を対等に扱う必要がある。家制度がきつい集落では、組織運営の構成員として家長あるいはそれに準ずるものが出てくることが多いと考えられる。そのものの意見は、必ずしも女性も含めた集落の全構成員の意見を反映しているとは考えにくい。

女性は、世継ぎを生むことから家の日常維持するための存在であり、必ずしも家庭内で人権が守られているとは限らない。家や墓の維持のために、よそから来た嫁の預金や日々の収入は、家長の預かるところとなり、嫁の合意なしに使われることが多い。このことは、戦後の農地解放が、小作人の家単位で行われ、必ずしも嫁も含めた個人単位で行われていなかったことにも原因があると考えられる。

その結果、高度成長期の頃からバブル期にかけて農家の嫁不足が起こった。明らかに人権が無視されることがわかっている環境に、都会や異業種から入ってくる女性は少ない。従って、集落からの若者の脱出や後継者不足の根本原因は、日本の集落の特性としての人権無視の構造にあったものと考えられる。水の分割から刈り取りまで、集団でことにあたらなければならない農業のルールを、家族関係にまで持ち込んだことが、時代とともに問題点になったものと考えられる。この問題の解決は、男社会として是とされてきた集落ルールや家庭内のルールを、個人の人権に重きをおく住宅人権の思想で再構築するしかない。

一つの方法として参考になるのは、嫁不足解消のための国際結婚が、家制度のどのような変化をもたらしかについての調査がある。武田（2008）は、新潟県六日町地域の国際結婚花嫁、結婚移民の実態調査を行い、グローバル化のために女系社会的な祖国での権利を失い、再チャレンジ的な意味で国際結婚を選んだが日本の家制度と語学の壁でいったんは挫折すること、しかしボランティアの助けで行政レベルの識字能力とコミュニケーション能力の高まりと航空運賃の低下による祖国との往来自由の環境を得て、夫の意識を変えていく人が増えてきたことを報告した。潜在的に外部とのコミュニケーション能力と需要があった結婚移民であったために、必要な環境が整うと変化が速かったことを示している。

このことは、集落の持続発展のためにも、日本人に対しても、嫁の人権を認め、集落の構成員として対等な発言を認めるという集落のコミュニケーションルールの確立が必要であることを示唆している。家や集落を守るということは、実は家や集落をオープンにしていくことにほかならない。同じことは農業の新規参入希望者に対しても言えるだろう。集落のおきてに従うなら認めるが、そうではない場合は門前払いか、入植してからは無視するでは集落の明日はない。農業技術的なルールといわゆるおきての区別を合理的に行い、グレーゾーンを議論していくというコミュニケーションのあり方がもとめられる。互いを信頼できるからこそ議論ができるのであり、議論を避ける和の構造というのは、人権を尊重していないことになるだろう。

6-3 国家戦略としての集落の再評価

(1) 雇用創出空間として集落

旧国鉄のディスカバージャパン以来の伝統的集落の観光資源化は一巡し、残された伝統的集落を観光化するのは、高速道路や新幹線開業などアクセスが飛躍的に改善されない限り難しい。日本が貧困化するなかでは、遠方であることは致命的なハンディキャップになる。従って、これからの集落保全は、観光客という通過客ではなく、グローバルな価値付けによるローカルな活動に共感できる人が不定期にかかわるような、ある種の精神的な集落になっていく必要がある。

グローバルな価値として見えやすいものとしては、食料の安全保障や水資源・水害対策の場としての集落や田園であろう。最近話題になっている TPP（宇沢、2011）と集落の関係も重要なテーマになっていく。その意味を理解し、必要な技術を取得し実

践する意欲がある者が必要とされる。個人住宅耐震化や集落の環境改善、森林や里山の維持管理などの手間がかかる業務も、雇用創出の場となる。人材が枯渇している集落にあっては、集落のおきてを守る定住者にこだわる限り動かないだろう。投資が無駄になり、ますます過疎化する。一方、観光客に対するようなもてなしとサービスをするのでは、地元の人々の負担が大きくなり続かない

そこで考えられるのが、雇用創出を兼ねて、国が当面の仕事と生活費の個人への直接給付を行うことである。これまでの多くに地域振興策は、様々な特殊法人や外郭団体によって用途が制限され、かつ事務管理費などとして中抜きされてきた。さらに地元での事業も、資格を有する外部の業者が請け負うので、そのような業者がない地域では、地元で落ちるのは日雇い人件費ぐらいになる。これに対して生活費の直接給付とすれば、地元で落ちるお金が増えるとともに、その人たちが持ってくる情報や人脈がいろんな形で集落の経営資源となる。サービス業は、人が集まり、資金が動く所に移動するので、国家政策として地方に人と資金を誘導すれば、サービス業の人も移動する。

大都市圏の知事は、都会の税金で地方を食べさせているということ言うが、原子力発電が典型であるが地方があつてこそその都会という視点がかけている。地方は、人材と資金の供給源である。人口当たり法人所得は東京は富山の 10 倍であるのは、多くの企業が東京に本社を置くためである。この偏りが海外投資などで加速すれば、地方が疲弊して、この仕組みそのものや日本の活力の持続が困難になる。地方の人材と資金を還流する仕組みが必要である。

従って国政選挙における 1 票の格差は、むしろ必要である。人口だけでなく、田園や森林の生産性やエネルギー供給能力も加味した一票の重みづけが必要である。

(2) リスクマネジメントとしての集落経営

東京、名古屋、大阪という太平洋側に資本や情報拠点が集中しているが、地震国である日本の国家経営論的には、非常にリスクが高い状態にある。プレート境界型の M8 クラスの地震は、年間 10cm ぐらいプレート運動のために、100 年ぐらいの周期で繰り返し起きている。最後の大都市がそのような地震災害を被ったのは 1944 年と 1946 年の紀伊半島沖を震源とする南海地震、東南海地震であるが、敗戦の前後である日本軍および GHQ の情報統制のために、国民レベルでの災害の共有はない。その後、日本は超高層ビルと原発に象徴される経済時代に突入し、災害のことは忘れられている。東海地震説によって一時は緊張したが、時間とともに「オオカミ少年効果」のため急速に関心が薄れている。しかし、2040 年前後には確実に大都市は地震災害を被り、東海地震の想定震源域の真上にある浜岡原発の被災すれば、いわゆる原発震災になり、太平洋ベルト地帯は住むことができない地域になる。

リスクマネジメントの視点からは、早めに民族大移動する必要がある。首都の移転だけでなく、地方分権を進めて、中央集権型の行政システムからネットワーク型のシステムに変えていく必要がある。そのような人の移動を受け入れる住環境として、住

宅人権思想に沿った新しい集落が必要とされる。まず、そのために知恵を集めていく仕掛けを考えていくことが重要である。

文献

- 天野礼子 (2005) だめダムが水害をつくる！？ 講談社α新書, pp185.
- 五十嵐敬喜・小川明雄 (2003) 都市再生を問う-建築無制限時代の到来. 岩波新書 赤 832, pp242.
- 石橋克彦 (1997) 原発震災-破滅を避けるために 科学, 67, 720-724.
- 宇沢弘文 (2011) 菅政権のめざすことと、その背景. 農業共同組合新聞 2011.2.14-23.
- 梅田好子・相馬恒雄・梶原圭太郎 (1999) 阪神大震災と学校 (4) 小学校における「総合的な学習の時間」で行う減災教育. 富山大学教育学部研究論集, 2, 59-77.
- 清野由美 (2002) セーラが町にやってきた. プレジデント社, pp222.
- 梶原圭太郎・松井陽子 (2005) 減災教育の再構築：特に津波災害リスクと耐震性住宅の必要性について. 富山大学教育学部研究論集, 8, 57-74.
- 原発老朽化問題研究会 (2008) まるで原発などがないかのように 地震列島, 原発の真実, 現代書館, 253, 9月
- 坂本功 (2000), 木造建築を見直す 岩波新書 赤 672, pp218.
- 塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター (2002) 大震災 100 の教訓. クリエイツかもがわ, pp254.
- 島本慈子 (2005) 住宅喪失 ちくま新書 515, pp219.
- 武田里子 (2008) 農村地域における結婚移民女性の社会的文化的状態—新潟県南魚沼市におけるサーベイ調査— 日本大学大学院総合社会情報研究科紀要, 9, 305-316.
- 暉峻淑子 (1989) 豊かさとは何か 岩波新書赤 85, pp246.
- 富山県 (1983) 住まいと街並み 100 年のあゆみ. 富山県土木部建築住宅課編, pp412.
- 西川幸治・小木新造・山岸健 (1980) 歴史の町なみ 関東・中部・北陸篇. NHK ブックス C11, pp190.
- 日本住宅会議 (2008) 若者たちに「住まい」を！. 岩波ブックレット 744, pp79.
- 野口武彦 (1997) 安政江戸地震-災害と政治権力. ちくま新書 100, pp236.
- 野田正彰 (1995) 災害救援 岩波新書赤 401 pp214.
- 早川和男 (1979) 住宅貧乏物語 岩波新書 黄 77, pp200.
- 早川和男 (1991) 住宅人権思想と生活空間. 早川和男編 住宅人権の思想. 学陽書房, 1-19.
- 広瀬弘忠 (2004) 人はなぜ逃げ遅れるのか-災害心理学 集英社新書 228, pp238.
- 目黒公郎 (2003) 今後の地震対策のあり方について 建築雑誌, 118, 3, 46-47.

- 山室寛之・戸谷英世・小林一輔・須賀好富・長谷川武久（1995）阪神大震災の教訓（検証）建造物はなぜ壊れたのか 第三書館, p252.
- 山秋真（2007）ためされた地方自治 原発の代理戦争によれた能登半島・珠洲市民の13年, 桂書房, 271, 5月
- 山崎寿一（1991）都市内農地と生活環境形成. 早川和男編 住宅人権の思想. 学陽書房, 246-261.
- 吉川肇子（2000）リスクとつきあう 危険な時代のコミュニケーション 有斐閣選書 1641, pp230.