

「棄民」と「帰民」を分けた創造的復興

日本の災害復興を考える

関西学院大学災害復興制度研究所主任研究員

山中 茂樹

はじめに

「棄民」という言葉がある。移民政策や戦争などで国家責任を追及する際に使われる常套語だが、この言葉を作家小田実（故人）は、阪神・淡路大震災の折、著書『これは「人間の国」か』の中で使用した。「自然災害に国は責任がない」として、わが国の災害法体系は、被災者の再起を原則、自力再建・自助努力としている。それまで自明のこととして問題にされることもなかった法理に内在する、この国の歪みに鋭く打ち込まれた楔であった。一方、「帰民」という言葉を考えたい。著書『倒壊』で、大震災で生じた

マイホームの二重ローン問題を初めて世に問うたルポライターの島本慈子は「被災者の想いは、ユーマンの『あの日にかえりたい』だ」と喝破した。二〇〇四年の新潟県中越地震で「山が動いた」といわれ、全村民が避難した旧山古志村の村長・長島忠美は、被災者の心をつなぐのに「帰ろう！山古志へ」を合言葉にした。被災前の生活に戻る。避難を余儀なくされていたふるさとへ戻る。「帰民」こそ、災害復興の要諦ではないのか。東日本大震災と一七年前の阪神・淡路大震災。「棄民」と「帰民」——復興に向けての運命を分ける路線の転軸機を動かそうとしたのは、世紀をまたいだ「創造的復興」と「生活復旧」という二つの理念であった。

創造的復興と生活復旧

「マイホームが凶器になった」といわれた阪神・淡路大震災。発生は、一九九五年一月一七日午前五時四六分。まだ明けやらぬ厳冬の朝、まどろみの中にいた人も多く、犠牲者六四三四人の大半は、倒壊した住宅や転倒した家具の下敷きになって、ほぼ瞬時に絶命した。全半壊二五万棟、四五万世帯が住まいを失った。「住宅の再建なくして復興はない」。その思いは当時の兵庫県知事・貝原俊民も、被災者もまったく同じであった。しかし、貝原が「創造的復興」を掲げ、二〇世紀文明のパラダイムシフトを謳えば、小田に象徴される市民グループは、被災者の住宅再建支援を軸にした生活基盤回復に「公的補償」を求めた。ここにいたって双方の間に微妙なずれが生じることになる。

「ずれ」の根源を「開発か、人権か」という単純な二項対立に求めるのは間違いだらう。この国には、もともと復興に対する体系的な法制度や仕組みがない。ゆえに災害復興の定義もない。ここに両者の思いのずれが生じた。それは、また立場の違いゆえでもあった。

災害対策基本法は第八条で、国や地方公共団体は「災害からの復興に努めなければならない」と定め、第九七条で、

「被災者の災害復興の意欲を振作するため、必要な施策を講ずるものとする」としている。が、もとより「自然災害に国は責任がない」との基本姿勢である。いずれも訓示・努力規定の枠を出ず、被災者に対してなんら責任を負うものではなかった。

現に当時の内閣総理大臣・村山富市は、一九九五年五月一九日の参院予算委員会で、次のように答えている。「一般的に自然災害等によって生じた被害に対して個人補償をしない、自助努力によって回復してもらおうということが原則になっている。従って、政府としては、被災者の実情に配慮した支援措置を幅広くかつきめ細かく実施して一日も早い生活再建ができるよう努力している。ただ、個人補償という形は、これまでの災害救援の基本からして難しい問題がある。あくまで自助努力を原則にしなければならぬ」

つまり国の災害時における基本動作はこうだ。発災時は、災害救助法によってあまねく被災者を助けましょう。しかし、その後は、自助努力が原則。とことん立ち直れない人たちには、生活保護法や公営住宅法によって最低限の生活や住まいは保障する。しかし、国民は一般的に法の前では理性人。ゆえに国に責任がない自然災害に対しては自分で備えるなり、民間同士の助け合いで立ち直るのが原則です。

国が私人にお金を給付できるのは、国に責任がある場合の国家賠償か、国家的な施策や法の遂行によって国民に迷惑をかける場合の損害賠償。それ以外は国民の互助連帯の精神から行われる社会政策です。だから、お亡くなりになったり、世帯主が障害を負って働けなくなったりした場合、見舞金を出す程度ですよ、というものだった。

被災者の再起に公金を投じない理屈としては、もう一つある。災害からの復旧・復興では、さまざまな公共事業が復興特需として発生し、そこで生まれる利潤が回り回って被災者の懐も潤して、立ち直りを助ける。きわめて古典的な「復興特需の地域内循環説」という理屈だ。国民が若く、経済が地域内でとどまっていた時代はそれでも通用しただろう。しかし、いまや経済はグローバル化し、すべての業種で大手による寡占状態が進む。復興バブルが一地域のみを潤すことなど、すでに「フィクション」となった。しかも、かつてない格差社会、そして高齢化時代である。復興需要の裾野にもたどりつけない復興弱者が多く発生しているのだ。

復興をめぐる議論を複雑にしている要素は、まだある。「災害復旧」である。マクロ的な復興をめざす勢力は「現行法の原形復旧はよくない」という。かたやミクロ的な生活復旧を求める市民勢力は「復興でなく復旧でいい」という。

には何の制度もないからだ。震災や津波災害の傷も癒えない時期に、為政者や学者がバラ色の未来構想を語ったり、政府や自治体が震災前、社会が抱えていた矛盾を一気に解決しようとしたりする姿勢にいらだちを覚え、「あの日に帰りたいだけだ」と嘆くことになる。

ことに阪神・淡路大震災では、社会的弱者に対する支援の乏しさが社会問題となった。街中をせせらぎが流れる復興まちづくりは、家を失った借家人が区画整理から閉め出された結果の地主復興であった。居住面積四畳半一間、家賃は生活保護基準以下という劣悪な居住環境でも日々の助け合いがあった下町から、コンクリートの壁と鉄の扉で閉ざされた災害復興公営住宅に移った人たちの間では、杓子ざされた災害復興公営住宅に不満が充満した。東京の学者が定規な対応とやり場のない不満が充満した。東京の学者たちが「通勤すればよい」と言った郊外の復興住宅からは、子どもとお年寄りを残して仕事を求める働き盛りの階層がいなくなるという「中抜け現象」が起きた。一時的な仮住まいのつもりで県外に疎開した人たちは「戻りたいけれど戻れない」という広域避難者となり、わずかな支援が終了していくに連れ「漂流被災者」となった。

震災関連死、震災障害者、孤独死、自殺、アルコール依存……。 「棄民」された復興弱者にとって未来を紡ぐ災害復興など夢のまた夢、別世界の議論であった。

議論が公平にならないのは、法制度で復旧の対象となっているのが、ほぼ公的施設に限られているからだ。例示的にいえば、こういうことだろう。地震や津波で港湾が破壊されたという。元通りにする場合は「原形復旧」ということで全額、国から補助が出る。ところが、「旧に復する復旧」では次の災害で同じように壊れるから強くしようとしたり、「改良復旧」ということになり、補助額は半額となる。さらに、せっかく直すのだから、これからの国際競争に打ち勝てるよう未来を先取りした近代的な港湾に造り替えようとするれば、これは復興となり、全額、自治体負担となる。マクロ的な復興をめざす人たち——おもに為政者や財界人、これらに連なる業者やアカデミズムは、「この制度がおかしい」と批判する。「帝都復興の儀」を上梓し、理想的帝都建設をめざした後藤新平らにとっては、もっとも許せない考え方だろう。新潟県中越地震のように、元の場所に道路がつけられず、同じ機能をトンネルや橋に求めた新潟県にとっても、この原形復旧は解せない制度であった。「創造的復旧」——元の機能をほかの手段で回復させるのに新潟県は新たな造語で原形復旧に異議申し立てをした。

一方、市民サイドからすれば、この復旧そのものが国民主権ではないと映る。民間人の住まいや仕事場の復旧支援

二つの創造的復興

確かに、阪神・淡路大震災の折、貝原ら有識者七人で構成された阪神・淡路復興委員会¹²は、上海長江交易促進事業やヘルスケアパーク構想など未来を紡ぐ長期構想を提案している。一方、東日本大震災発災当時の宰相・菅直人は、二〇一一年四月二二日、発災から一カ月後の記者会見で「今回のこの大震災に対する復興は、ただ元に戻すという復旧であってはならないと思っています。つまり、新しい未来の社会をつくっていく、創造する、そういう復興でなくてはならない、このように思っています」と述べ、貝原の「創造的復興」をリメイクしてみた。

しかし、まだ体系だった分析はないが、貝原と菅の創造的復興には決定的な違いがあるように思える。東日本大震災では復興庁の新設により政府主導の復興が進められようとしている。かたや阪神・淡路大震災では地方分権型の復興が基調であった。貝原は、政府主導で一定の計画のもと粛々と進められていくプランテーション（大規模農園）型復興ではダメだ。柔構造の熱帯雨林型でいくべきだとして、復興庁の設置を断っている。

とりわけ貝原と菅の違いを際立たせているのは、被災者

支援においてであろう。貝原の提案した住宅災害共済制度と災害相互支援基金制度を二本柱にした「総合的国民安心システム」は、全労済・日本生協連・連合などの協力を得て二四〇〇万人の署名を集めるといふ大国民運動となり、小田ら市民議員立法運動とも相俟って、被災者生活再建支援法を成立させるにいたった。また、兵庫県は別途、年額五〇〇〇円の掛け金を納めれば最大六〇〇万円の給付が受けられる「フェニックス住宅共済基金」を制度化し、国家的な制度へのバージョンアップをめざしている。あわせて特筆できるのは被災者の声を徹底して吸い上げた「被災者復興支援会議」の設置だろう。一二分野から選抜した有識者二人と兵庫県庁の課長・課長補佐クラス一二〜一六人をベアにして、避難所などに出かけて行って生の声を聴く「移動いどばた会議」一四三回、個別相談など六一回、調査・検討会二八二回、政府や自治体、住民への提言は計一三回・約一〇〇項目にのぼり、活動日数は一三五〇日にわたった。

対する菅は、「日本経済の復興なくして東北の復興はない」として、住民の声を聞く前にいち早く高台移転を掲げ、新成長戦略としての再生可能エネルギーの導入、漁港集約と水産業への企業参入をうたった。とりわけ驚くべきは、発災一カ月の記者会見で「被災者の再起」という言葉が一

切、聞かれなかったことだ。東北の復興を被災者の復興ではなく、日本中枢に貢献する「内国植民地としての復興」と位置づけているのではないかとの指摘が知識人から相次いだのも無理からぬ内容だった。

「ショック・ドクトリン」という言葉がある。「惨事便乗型資本主義」大惨事につけ込んで実施される過激な市場原理主義」のことだという。カナダのジャーナリスト、ナオミ・クライン (Naomi Klein) が著した本のタイトルだ。岩波書店の出した同書の帯には「ショック・ドクトリンの源は、ケインズ主義に反対して徹底的な市場至上主義、規制撤廃、民営化を主張したアメリカの経済学者ミルトン・フリードマンであり、過激な荒療治の発想には、個人の精神を破壊して言いなりにさせる「ショック療法」アメリカCIAによる拷問手法が重なる」とある。

ナオミは二〇〇五年八月、ハリケーン・カトリーナがアメリカ南部を襲った直後、現地入りして、被災現場に新自由主義的復興論がとぐるを巻き始めていた状況を取材、次のように紹介している。

その日、避難施設の被災者の間で話題となっていたのは、ニューオーリンズ選出の有名な下院議員リチャード・ベーカーがロピイストたちに向けて語った言葉だった。

岸部に建設されることにでもなれば、ただちに転売されるのかもしれない。なにせ、海で生活している漁業者のように強く抵抗することはないのだから。

漁業参入を果たした企業の雇用も最初こそ、地元の人労働者を優先していたが、今では空飛ぶ漁業者、つまり外国人労働者や被災地外から雇われた者たちが中心になりつつある。地元を根を張らない海の労働者にとって、沿岸部から遠く離れた高台のアパートで寝泊まりすることに、さして不都合はないようだ。一九七〇年代、新産業都市の工場地帯に中山間地から吸い出された労働者たちがバスで毎日、運ばれて行ったように、海の労働者たちも毎日、通勤バスに揺られながら海に運ばれていく。

一方、高台に移り住んだお年寄りたちは買い物難民となり、若者たちの多くは阪神・淡路大震災の時、郊外の復興住宅で起きた中抜け現象のように、通勤に不便な高台を嫌い、仕事を求めて都会へ出て行ってしまった。

東日本大震災から一年。現実をもっと悪化しているようだ。高台の地価の値上がりが始まっており、建築制限のなかった浸水域は値下がりを受け、進むも退くもきまわった状態になりつつある。いずれは「行き場を失った被災者」と「資金のある非被災者」が入れ替わる事態すら考えられ

「これでニューオーリンズの低所得者用公営住宅がきれいさっぱり一掃できた。われわれの力ではとうてい無理だった。これぞ神の御業だ」。ニューオーリンズ屈指の不動産開発業者ジョゼフ・カニザーロも、これとよく似た意見を述べていた。「私が思うに、今なら一から着手できる白紙状態にある。このまっさらな状態は、またとないチャンスをもたらしてくれている。その週からバトンルージュのルイジアナ州議会には、このビッグチャンスを逃すまいと企業ロピイストたちが群がり始めた。彼らロピイストたちが州議会を通そうとしていたのが、減税、規制緩和、低賃金労働力、そして「より安全でコンパクトな都市」の構想だった。要するに公営住宅の再建計画を潰してマンションを建設しようという案だ。ショック・ドクトリンに刺激されて、こんな近未来を想像してみた。

漁業への企業参入という特区構想に押し切られ、新エネルギー基地を誘致し、高台移転をはかった地域はどうなったか。漁業者から漁業権を奪い、がら空きになった沿岸部を東京の不動産業者が買い占めているとのうわさがある。企業が手に入れた漁業権はエネルギー基地が沿

	統治的復興論	災害	市民的復興論
1923.9	都市復興 (列強コンプレックス)	関東大震災	人間復興
1967.8		羽越水害	個人災害救済法案 (命と健康)
1976.10	空間復興	酒田大火	
1990.11		雲仙普賢岳噴火災害	食事供与事業
1995.1	財政規律 (私有財産自己責任論)	阪神・淡路大震災	公的補償論 (住まい)
2000.9		三宅島全島避難 (ハリケーン・カトリナ)	災害保護特別事業
2005.8		能登半島地震	中小企業復興支援基金 能登ふるさと住宅(生業支援)
2007.3			改正被災者生活再建支援法成立
2007.11		東日本大震災	
2011.3	市場原理主義		

表1 統治的復興論と市民的復興論

統治的復興論と市民的復興論

実は、創造的復興と生活復旧をめぐる議論は、関東大震災のときから始まっている。

関東大震災では、「帝都復興の儀」を掲げ、帝都の大改造をめざした時の内務大臣・後藤新平ばかりがもてはやされるが、この後藤に異議を申立てた男がいる。厚生経済学・福祉国家論の先駆者で、大正デモクラシーの旗手でもあった経済学者・福田徳三だ。福田は「人間の復興」を掲げ、著書『復興経済の原理及若干問題』の中で次のように述べている。

私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存するために生活し、営業し、労働せねばならぬ。すなわち生存機会の復興は、生活・営業・及び労働機会(これを総称して営生という)の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し、擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである。(中略)。

国家は生存する人よりなる。焼溺餓死者の累々たる屍からは成立せぬ。人民生存せざれば国家また生かす。国家最高の必要は生存者の生存権擁護、これである。その生存が危殆に瀕することは、国家の最緊急時である。

福田は、関東大震災における復興について、表現を変え、言葉を重ね、くどいと思えるほど「人的要件」の保証、すなわち被災者に収入を得る道を与えることこそ急務だと主張する。避難所、もしくは仮設住宅にあたる東京市営のバラックに押し込められ、政府によって「強制的惰民」であることを余儀なくされている人たちに生を営む源泉を確保すべきである。彼らが持つ技能・熟練と言った「無形の財物」を活用することによってこそ、震災によって被害を受けた有形財物の損失を補えると力説した。高台移転と原発事故で東北の人々が長期にわたって「強制的惰民」に一つ間違えば「棄民」となりかねない状態に強いられている東日本大震災の被災現場に思いをはせるたび、福田徳三の主張にこそ今日の意義があると強調しておきたい。

どうやら災害復興を考えるにあたって二つの視点があるようだ。一つは為政者の視点、もう一つは被災者の視点である。それは後藤新平と福田徳三の目線の違いでもある。この目線の先では、当然のことながら異なる復興施策が実

る。取材でやってきた新潟県のある地域紙の記者は、「阪神・淡路大震災、新潟県中越地震と取材してきましたが」と前置きをした後、「復興政策は、阪神以前、すっかり先祖返りしてしまいましたね」と嘆いた。

世紀をまたいで掲げられた「創造的復興」の乙旗。だが、被災現場の様相はどこか違う。もちろん国家財政の困窮度や被災範囲の広さの違い、地震だけでなく、津波、原発事故といった災害態様の複雑さも背景にはあるだろう。しかし、ことは為政者の思想的基盤にあるようにも思える。戦後、自治庁の創設時に身を投じ、地方分権を生涯の目標に掲げてきた貝原と、前衛が大衆をリードして社会を変革するという六〇年代市民運動の残滓を抱え、すべてトップダウンで処理しようとした菅。そのパーソナリティーの違いが、同じ「創造的復興」という旗印を掲げながらも実際の施策では大きく異なる結果となったのではないか。災害復興をめぐる制度的未熟さに加え、この政治家の個性の違いが、同じ創造的復興でも転軸機の方をより大きく棄民に向けて動かしてしまったともいえるかもしれない。

いずれにせよ、安易に「創造的復興」という言葉が使われ、実態のないバラ色の未来図が独り歩きすることを警戒しなければならない。一見、耳あたりのよいデマゴグたちのかげ声の陰で「棄民」が増えているのだから。

施され、異なる復興像が結ばれることになる。これを仮に「統治的復興論」と「市民的復興論」と呼ぼう。もちろん、二つの復興観は相反するものではなく、互いに相補いながら、よりよい災害復興を果たすものだという理想論に近い模範回答もあるだろう。

だが、現実には、そして残念ながら、このような理想論は感傷的過ぎると思われ知らされる場面に遭遇することがたびたびある。一〇万人からの犠牲者が出ているにもかかわらず「理想的帝都建設の為の絶好の機会なり」と言っていた後藤新平にとどまらず、「災害を奇貨」として、政治的野心を実現させようとした為政者の例は枚挙にいとまがない。真相はさておくとして、ローマ大火の後、黄金宮殿を建設し、放火の噂が絶えなかった皇帝ネロの逸話は、その典型例だろう。阪神・淡路大震災の折も下町の長田区が燃えたことを「幸か不幸か」と言って物議を醸した神戸市幹部の例がある。

貝原は、この二つの統治的・市民的復興論を複線化し、同時並行的に実現させようとした。にもかかわらず、「復興国家主義」として今も非難を受けていることも事実だ。いかに災害復興が難しいかの証左だろう。

しかも、やっかいなことにアカデミズムは被災者ではなく、為政者に寄り添って統治的復興論を推し進めることが

往々にしてある。「人間の復興」という市民的復興論をオーソライズする学問分野はなく、せいぜい生活支援という慈善的福祉施策に矮小化されてきた。作家・故小田実ならずとも「これが人間の国か」と異議申し立てしたくなるのも無理からぬところだろう。

わが国の災害復興は、関東大震災以来、一九九五年の阪神・淡路大震災にいたるまで、災害復興の主体は「都市空間」であった。この理念を支えたのは、主に都市計画学であり、土木工学であった。商店街など二二・五ヘクタールを焼き尽くすという大火に見舞われながら、わずか八カ月で焼け跡をクリアランスして区画整理を進め、防災都市づくりを果たした一九七六年の酒田大火は、まさに、この都市復興のモデルケースであった。

この、いわゆる「空間復興論」は、災害の種類・規模・時期・地域に応じて、操作可能な変数としての「街区の改変」を施策とすることで、まさに「目に見える」効果を挙げてきた。

一方、市民的復興論、つまり「人間復興論」は「救貧」のカテゴリの中で処理され、法律や条例でなく、要綱事業や現行法の拡大解釈によって不可視化状況が創られることにより、制度としての成熟を妨げられてきた。市民的復興論のサイドからは、一九六七年八月、山形県と新潟県下

体ということに関する被害という点に限りたいという方向で（後略）。

政府主張の要点は二つある。

一つ目は、自然災害で国が補償することはありえない。二つ目は、何らかの形で被災者のケアをするにしても生命・身体に限る。「物的損害」は考えていない、ということだ。

菅生権をめぐる議論が再び世に問われることになるのは一九九五年の阪神・淡路大震災だ。作家小田実は、著書「これは「人間の国」か」の中で次のように述べている。

当時の政府答弁をみると、その後の人間復興論をめぐる論争の一端が垣間見える。国会議事録によると、政府答弁は次の通りだ。

総理府といたしましては、何とかしてこれを前向きにいたしたい。実現可能な方向に持って行きたいということで、関係者と意見の出し合いをし、その調整をすべく鋭意検討中でございます。ただ、個人災害の程度をどういう風に考えるかということでございますけれども、総理府の考え方としましては個人の災害による生命及び身体の被害、要するに物的損害を除きまして生命及び身

国と地方自治体がこれまで推進して来た復興は、つまりところ、建物、道路の復旧、さらには人工島、海上空港の建設など乱開発の再開だった。（中略）しかし（中略）判りきった話だが、市民の生活再建を欠いては、経済の回復はない。いくらきらびやかに店舗が建ち並び、電飾がほどこされようとも、客が来なければ、客が来ても物を買わなければ、回復はただの絵に描いたモチだ。（二二四頁）

福田徳三の主張とあまりにも似通っていることに驚かされ

る。いや七〇年余りたっても災害復興をめぐる状況が変わっていないこの国のありように驚くしかない。阪神・淡路大震災では、「住まいの再建なくして復興はない」という被災地の思いが自治体、市民運動挙げての立法運動となり、被災者生活再建支援法として結実した。ただ、住宅本体への直接給付は阻まれ、これが逆に推進力となって、鳥取県西部地震を契機とした「被災者住宅再建支援基金制度」をはじめ、各自治体による独自支援策を生み出すことになった。

この間、新たに不協和音として聞こえてきたのが生活保守主義からのクレームだ。

まず、阪神・淡路大震災では「被災者は甘えている」「焼け太りをつくるな」という陰湿な中傷・皮肉が、あるときはおおっぴらに、あるときはひそやかに自治体職員や市民に浴びせられた。公営住宅の大量供給は直ちに難しいことから、補完的な制度として実施された民間賃貸住宅に入居した際の家賃補助や、被災者生活再建支援法が阪神・淡路大震災の被災地には適用されないことから、兵庫県が独自に創設した被災高齢者世帯への生活再建支援金制度などに対する攻撃だった。

二〇〇四年の新潟県中越地震では、旧山古志村の復興に都市住民から「われわれが収めた税金をそこまで使うな。(山間集落の被災者は)山から出た方がいい」「公共事業を

主義的復興論が表舞台に登場してきた。東日本大震災の現場では、防災を盾にとった空間復興論(高台移転・一〇メートルを超える防潮堤の建設)と日本経済の復興という錦の御旗を掲げた新自由主義的復興論がせめぎあい、時には合体をして市民的復興論を退場させようとしているようにみえる。

確かに、住宅の再建支援に三〇〇万円を支給するという被災者生活再建支援基金は破綻し、新たな制度設計が求められている。三宅島噴火災害の折には、長期避難者の支援に生活保護を緩和した「災害保護特別事業」が創設されたが、東日本大震災の被災地では、災害保護どころか、義援金の支給を受けただけで生活保護さえ打ち切りという苛酷な事態が生じた。一九六三年に厚生省から出された「災害等によって損害を受けたことにより臨時的に受ける補償金、保険金、または見舞金のうち当該被保護世帯の自立更生に当てられる額は収入として認定しない」という次官通達までも反古にされるといふ危機的状况を迎えているのだ。

まさに、復興構想会議の「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」との文言は、被災地東北に対するこっぴどくにも聞こえ、被災地を新たな収奪の場とするこへの釈明でもあるように思える。具体的にいえば、構想会議は提言で、再生可能エネルギーの拠点形成や水産業へ

やめて山間集落から人を(平場に)下ろし、一軒ずつお金を配分すればいい」と言ったクレームが届いたことを新潟県の泉田裕彦知事が地元紙の出版した本の中で明らかにしている。

バブル期に生まれたこの生活保守主義の風潮は、景気が落ち込むに連れ先鋭化し、被災地への支援が自分たちの生活に増税や社会保障の後退という形で及んでこないかという怯えに変換され、被災者への攻撃に転じていった様子がかがえる。

一方、東日本大震災。菅の肝いりで設置された復興構想会議は、復興構想七原則の中で次のように書いた。

「原則五……被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す」。

東北地方、いや地方は戦後、日本中枢に「内国植民地」として収奪され、その利潤は公共事業という形で地方に還元されてきた。しかし、バブル景気が弾け、国家財政が厳しくなるにつれ、公共事業は先細りし、パイの奪い合いが始まったところへ災害多発時代を迎えてしまった。

当然のことながら、公共事業はなやかなりし頃、統治的復興論を支えてきた空間復興論は脇に追いやられ、新自由

の企業導入など日本経済の再生を図る先導的役割を、満身創痍になった被災地に担わせようとしている。しかし、構想通りに進んだとしても疲弊した東北の被災者は退場し、都市が養い切れない雇止め止めの派遣労働者たちが、新たなエンジン役として取って代わるといふ未来構図も考えられなくもない。人口や事業所数、県民所得など、これまでの復興指標で測る復興曲線からは「棄民」の姿は見えない。つまり被災地の復興と被災者の復興とは、必ずしも一致しない事態も考えられるのだ。

二重螺旋構造の復興

復旧・復興をめぐる議論は果てしなく、いまだ災害復興の定義さえ確立していない。この混乱の原因は、ある立場からの災害サイクル図で議論を進めようとしているところにあるのではないかと考えている。

一般的に災害サイクル図は「発災」―「救急・救命」(急性期)―「復旧」―「復興」―「防災」―「発災」の円を描く。だが、果たして、この図だけで議論することが適当なのかどうか。市民サイドは、災害前の「あの日」に帰る「復旧」こそが大切だといひ、行政は、元通りにする

ことを原則とする原形復旧がいけない。前よりよくするという復興の足かせになっていると指摘する。前者は一般的な用語としての「復旧」であり、後者は法律用語としての「復旧」である。

何度も言うが、民間の復旧には、公的資金は一銭も出ない。民間は災害直後こそ、災害救助法で避難所や食事の提供、医療支援、簡単な住宅補修などの援助を受けられるが、あとはすべて自力再建である。民間人にとって、法的には災害サイクル図の「発災」―「救急・救命」―「復旧」―「復興」―「防災」のうち、「復旧」は存在しないのだ。しかも、被災者は「創造的復興」と言ったような大それた野心は持ち合わせていない。ただ、災害前の生活を取り戻せれば、それで十分なのだ。そこで、市民運動の「生活復旧」という主張になる。ただ、被災すれば、住まいを失ったり、家族の死傷や行方不明という取り返しのない痛手を被っていたりする場合も多々ある。まったく、被災前と同じ状態に戻ることはない。

ならば、「創造的復興」と「生活復旧」を二項対立的に捉えず、もう一つの災害サイクル図を描いてみてはどうだろうかというのが新たな提案だ。

福田は「創造的復興」でも「生活復旧」でもなく、「向上」という言葉を使っている。つまり、「復旧」―「復興」

との間に切れ目はなく、なだらかに続いているのだ。たとえば、橋や堤防の復旧を考えてみよう。元通りの復旧にせよ、多少、強度や高さを変えた改良復旧にせよ、工事が完成すればそれで終わりである。復興につながる発展性はない。

しかし、人々の生活や事業はそうではないだろう。工場の再開がフル操業ではないにせよ、まちづくりが仮設市街地に近いものであるにせよ、人々は明日の完全操業を、未来のまちづくりを夢見て頑張っていくはずだ。

そこで「復旧」を「復興準備・向上」のステージと考えてはどうだろう。高台移転や復興まちづくりも、なにやら頭ごなしに模範解答を用意され、それに自分たちの生活や財力をあてはめると言われているようで落ち着かない。やはり、ここは「復興まちそだて」であるべきだ。試行錯誤しながら、自分たちの身の丈に合った、自分たちで考えた町に仕上げていくべきだろう。

復興計画は、いきなり天から降ってくるものではなく、可塑的で、何度も創り直せるものであるべきだ。つまり、創造的復興論と市民的復興論を複線にして、互いに補完し合いながら計画を見直していくローリングプランとすべきだろう。この視点が行政にも市民にも求められている。当然のことながら政策・制度も二つの復興論に目配りをし、生業・生活支援にこそ公費を手厚く投入していく復興計画

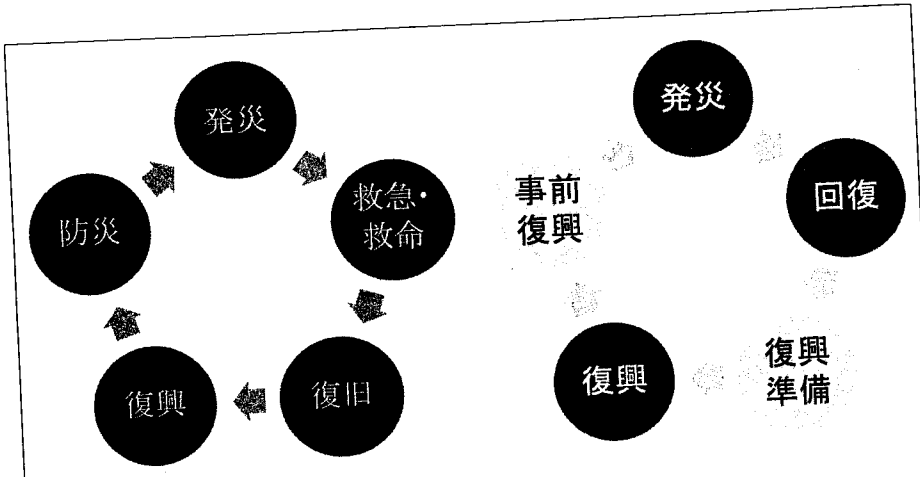


図1 災害サイクル図

図2 改訂災害サイクル図

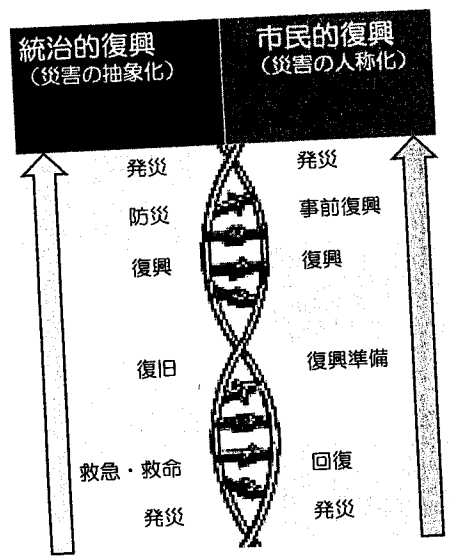


図3 災害復興の二重らせん構造

が求められる。

加えて、市民的災害サイクル図では「防災」を「事前復興」に改めるべきだと考えている。震度七に耐える建物、高さ一〇メートルの津波を防ぐ堤防……。これらは「防災」ではなく、技術指針に過ぎない。これらを防災と考えたところに「想定外」が起きたのだ。しかも、防災は単体ではない。地域全体で考える必要がある。耐震化しようにもできない下町もある。火山災害の恐れがあっても移転できない温泉街もある。要は、あらかじめ地域の脆弱性を知り、災害発生後に「棄民」をつくらない準備をすることだ。

こう考えていけば、「発災」―「回復」―「復興準備・向上」―「復興」―「事前復興」という市民サイドの災害サイクル図が完成することになる。この二つの災害サイクル図が二重螺旋構造のように互いに寄り添いながら災害復興を果たしていく。そこに新たな復興法体系を構築していくことこそ人間の復興を果たす要諦であろうと考えている。

注

- *1 作家・政治活動家。一九三二―二〇〇七年。
- *2 『これは「人間の国」か―西方ニ異説アリ』（筑摩書房）一九九八年一月発売。

*3 「倒壊―大震災で住宅ローンはどうなったか」（ちくま文庫）二〇〇五年一月発売。

*4 一九七五年一〇月五日に東芝EMIからリリースされた荒井由実（ユージン）の六枚目のシングル。TBS系ドラマ『家庭の秘密』主題歌。

*5 二〇〇四年（平成一六年）一〇月二三日一七時五十分、新潟県中越地方を震源として発生したM6・8、震源の深さ一三キロメートルの直下型地震。

*6 自民党政治家。一九五一年一月九日。

*7 第五代兵庫県知事（在任期間／一九八六年一月二四日～二〇〇一年七月二二日、四期）。一九三三年八月二四日。

*8 作家の小田実さんらが「生活再建援助法案」を発表。生活基盤回復援助金として最高五〇〇万円の支給を盛り込む。

*9 第八一代内閣総理大臣（在任期間／一九九四年七月～一九九六年一月）。社会民主党名誉党首。一九二四年三月三日。

*10 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法、公立学校施設災害復旧費国庫負担法、農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律。

*11 一八五七～一九二九年。関東大震災後に内務大臣兼帝都復興院総裁として東京の帝都復興計画を立案した。

*12 メンバーは下河辺淳委員長（元国土事務次官）はじめ、貝原俊民（兵庫県知事）、笹山幸俊（神戸市長）、川上哲郎（関経連会長）、堺屋太一（評論家）、伊藤滋（慶大教授・都市計画）、一番ヶ瀬康子（東洋大教授・社会

山中茂樹（やまなか・しげき）

一九四六年、大阪府生まれ。関西学院大学災害復興制度研究所主任研究員・教授。関西学院大学法学部卒業。朝日新聞神戸支局次長在職中に阪神・淡路大震災に遭遇。震災・防災担当の編集委員となる。二〇〇五年、関西学院大学災害復興制度研究所創設に参加し、主任研究員・教授に就任。日本災害復興学会理事。減災・復興支援機構副理事長。専門は災害復興論。著書に『震災漂流者―「人間復興」のための提言』（河出書房新社）、『いま考えたい―災害からの暮らし再生』（岩波ブックレット）など多数。

福祉）。特別顧問に後藤田正晴（元法相）、平岩外四（経団連名誉会長）。

*13 市民グループ「公的援助法」実現ネットワークや小田らを中心に設立された「市民議員立法実現推進本部」が超党派の議員らとともに進めた運動。

*14 一九九八年五月に議員立法で成立した被災者の支援を目的にした法律。

*15 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、全国に先駆けて二〇〇五年九月に創設された兵庫県独自の住宅再建共済制度。

*16 一八七四～一九三〇年。東京商科大学（現・一橋大学）教授、慶應義塾大学教授、フランス学士院文科部外国会員等を歴任。

*17 二〇〇一年、中央省庁再編により内閣府に統合された。

*18 二〇〇〇年六月の噴火で、全島民が二〇〇〇年九月二日から二〇〇五年二月一日まで四年五カ月にわたって避難した。

*19 長期の避難生活を余儀なくされた村民に対し、避難生活が困窮状態に陥らないようにするとともに、帰島してから自らの努力により生活の再建が可能となるよう支援することを目的に、東京都と三宅村が、生活保護基準に準用する基準額と収入額の差額を月単位で支給した。