

# 2

## 東日本大震災

## 今、私たちにできること 東日本大震災

東日本大震災から1週間が経った。テレビ画面からは、見ている私たちも苦しくなるような場面が次々に映し出される。目の前で妻を津波にさらわれた夫、安否のわからない家族を捜し回る女子生徒、すべてを失い避難所で魂を飛ばしたような老女……。心に受けた痛み、喪失感はいかばかりだろう。臨床心理士の同僚教員によると、家族や住まいを失った衝撃がトラウマ（心的外傷）になるのではなく、その衝撃に対する無力感がトラウマになるのだという。凍えるような避難所で、待てど暮らせどやっけない救援物資やボランティア。その「見捨てられ感」がトラウマになるのだ。

だれかが見守ってくれている。寄り添ってくれている。私たちのことを発信してくれている。実は、その「つながり感」が心理的ケアになる、と同僚教員は力説する。決して、専門家といわれる人たちだけが、被災者を救うのではない。だったら、募金箱にお金を入れるだけでなく、メッセージを添えて顔の見える関係にしては、との発想から、私どもの大学では、選定した被災地の学校や福祉施設、漁業組合などへ募金のときに集めた手紙とともに義援金を送る「Heart on Coin “絆”プロジェクト」をスタートさせた。「一日も早く現地へ」という学生たちのはやる気持ちを阻む原発事故。しかし、若者たちは知恵と工夫で、この距離を一気に飛び越え、被災地とつながってみせる。

広域・巨大・複合災害とあって、被災者たちの集団疎開が予想以上に早いテンポで始まっている。私たちやあなたたちの街の公営住宅、学校にも被災者、津波遺児たちが順次やってくるのだ

う。阪神・淡路大震災では12万人といわれる人たちが「被災地の負担になってはいけない」と、ふるさとへの思いを引きずりながら全国へ散った。しかし、被災地から離れるにつれ、支援情報も届かなくなり、「震災漂流」することになった。当時と違いインターネットなど電子情報で、支援情報を探る方法もある。だが、無機質な文字が連なり、しかも日に日に情報が重なっていくお役所のホームページから、必要な情報を得ることは極めて困難だ。ならば、疎開者たちを受け入れた地域で「情報検索隊」をつくってはどうかだろう。雄山の噴火で4年半も避難指示が出され、全島避難という厳しい生活に追い込まれた三宅村の人たちに対し、東京や北海道、東北のボランティアらが情報支援を行ったことがある。

三宅村の噴火災害では、子どもたちの多くが東京都あきる野市の全寮制高校に避難した。だが、避難生活が長引くにつれ、子どもたちは精神的に不安定になったという。慣れない風土のなかで、いつまで続くかわからない避難生活である。今回は、とりわけ感情表現が控え目な東北の人たちだ。肩身も狭いだろう。言いたいこともいえないだろう。だったら、地域の中から東北にルーツを持つ人たちを探し、輪番制の「震災ホームステイ」を試みる、という企画があってもいい。

阪神・淡路大震災では、公営住宅で疎開被災者を受け入れた他県の自治体が、被災者たちに住民票を移すことを迫る場面もあった。確かに公営住宅は地域の税金で運営されている。1年、2年なら被災地に住民票を残したまま、受け入れる特例措置も可能だろう。しかし、時間が過ぎれば「甘

えている」という心ない言葉がささやかれるようになる。そんな事態が繰り返されないよう、みんなまで監視して欲しい。新潟県中越地震では、全村避難した山古志村（現長岡市）の村民を、巨額の公費を投じて元の居住地へ戻すことに、都市に住む人たちが「ムダだ」と異議申し立てをした。雲仙普賢岳噴火災害や奥尻島の津波災害（北海道南西沖地震）では、種々の支援金や義援金を受け、家を再建した人たちに「焼け太り」という言葉が投げつけられた。今はまだいい。しかし、数年後には必ず起きる「心ない動き」に、私たちはイエローカードを出す役割を引き受けたい。同じ災害列島に住む者として。

神戸市の東遊園地にある阪神・淡路大震災の祈念碑「希望の灯り」にはこうある。

震災が奪ったもの  
命 仕事 団らん 街並み 思い出  
震災が残してくれたもの  
やさしさ 思いやり 絆 仲間

今、私たちに何ができるのか。そのことを一生懸命、考えようではないか。

〔熊本日日新聞、2011年3月21日付〕

## 「つながり」の復元を復興計画の基本に 東日本大震災

東日本大震災の復興をめぐる、テレビや雑誌で威勢のよい提言が続く。「復興を成長戦略の一環に」「ニッポン、前へ」「復興に外国資本の投資を」等々。だが、被災者・被災地の実態とかけ離れた復興像の論議は、「棄民政策」につながりかねない危うさをはらんでいることを強く認識すべきだろう。

復興とは、被災者が災害によって失った「つながり」を復元していく作業にほかならない。被災地内にとどまった人たちは、「住まい」はもちろん、通勤（営業）・通学・通院、さらにはコミュニティの中で営んできた「日常」という暮らしそのものを失っている。とりわけ今回は被災地が広いうえ、福島原発の事故もあって、物資や作業員の投入が大幅に遅れた。加えて自身の土地の上に、他人の家や船・車が載っている。時には遺体さえ見つかる。阪神・淡路大震災の時のように、「がれき」を「廃棄物」として撤去し、人海戦術でライフラインを復旧させることができないのだ。復旧期を迎えているながら、場所によっては、依然、亜急性期が続いているのもこのためだ。3月末、現地を訪ねた際、沢水をホースで引き、がれきの中からガスボンベや木切れを拾ってきて、ドラム缶を利用したかまどで煮炊きしている七世帯の孤立集落を見つけた。これらの情報を行政はどの程度、把握しているのだろうか。まず、人々の「命」をつなぐことが急がれる。スキルを持った専門家集団によるボランティアと長期の支援が不可欠だ。

被災地外に出た人たちは、時間の経過とともにコミュニティの核となる「自治体」とのつながり

を断たれる恐れを抱えている。支援情報が届かない。復興計画に乗り遅れる。阪神・淡路大震災では、各地を転々とする多くの漂流被災者を生んだのも情報というつながりが切れたためだ。被災者台帳をつくり、被災自治体と被災者を受け入れた自治体が共有することから始めなければいけない。

このあと、いよいよ復興まちづくりのグランドデザインを策定する作業が始まる。菅首相は4月1日の記者会見で、「山を削って高台に住む所を置き、海岸沿いの水産業（企業）、漁港等までは通勤する」。さらに、「植物、バイオマス（生物由来資源）を使った、地域暖房が完備したエコタウンを作り、福祉都市の性格も持たせる」と説明した。

しかし、海が陸を呑んだ今次の大震災は、行方不明者が圧倒的に多いという特徴を持つ。家族を失った人たちにとって、最愛の人たちを偲べる最後の場所、いつも家族とつながっていられる場所は、今まで住んでいたところなのだ。そして、そこは漁をする人たちにとって、いつも海とつながっておられる場所なのだ。インド洋大津波でも居住禁止になった海沿いに住む人たちが次第に増えてきているという。

2004年の新潟県中越地震の折、「山が動いた」といわれるほど大きな被害をうけた旧山古志村を復興させることに対し、「私たちの税金をそんなところに使うな。村民を平地に下ろせばよい」という意見が都市住民から新潟県庁に多数寄せられた、と泉田裕彦知事がインタビューの中で明かしている。2000年の有珠山噴火災害のときは、洞爺湖温泉街を移転させる案も検討されたが、結

局、断念された。私たちは2000もの活断層の上に町を築き、108もある活火山と共存している。およそ危険の無いところに住むことなど不可能なのだ。復興計画は、霞が関や永田町でつくるのではなく、現場でつくるべきだ、と考える。被災者、被災地の思いにじっくりと耳を傾けるところから始めようではないか。

では、元の場所に住むための工夫はないか。私たちは、これまで防災まちづくりにおいて、津波に対し、「防ぐ」と「逃げる」を基本にしてきた。しかし、今度は、「避ける」も加えるべきだろう。土地の嵩上げや防浪ビルの建設。地元や専門家の間でも検討が始まっている。政府には、元の場所に住めるような技術と知恵を提示することを求めたい。

阪神・淡路大震災の直後、米国から来た調査団が「サンタクルーズに学べ」と言い残して去った。1989年のロマプリエータ地震で大きな被害を受けたサンタクルーズ地域は、地域住民も交えた復興委員会を立ち上げ、徹底した議論の末、「ビジョン・サンタクルーズ」という復興計画をまとめた。ユニークなのは、住民が自分たちの将来図をそれぞれ提示し、全員が可否を投票するという方法をとったことだ。「物語復興」と名付けられ、新潟県中越地震の復興でもその手法がまねられた。

岩手県の達増拓也知事は「ビジョンは犠牲になった人への古里の思いをしっかりと継承するという精神でつくっていくべきだ」と語っている。私たちの社会は映画「おくりびと」を生む文化を持っている。死者への想いを中心に据えた復興まちづくりこそ考えるべきだろう。

[月刊『水』2011年6月号]

## 前例のない対応求めたい

東日本は何としてでも蘇らせる。ひるむことなく、私たちはこのメッセージを大震災の被災地に送り続けなければならない。

未曾有の災害である。だからこそ「前例のない事態には、前例のない対応を」と政府に求めたい。阪神大震災以降、幾多の災害で、制度化されている、あるいは政府や一部専門家が唱える「原形復旧」「私有財産自己責任」「復興成長主義」の三つが、むしろ災害復興の足かせになってきた。

「原形復旧」は、元どおりにすれば国費が出るが、前より良くしようとすれば、それは「復興」だから自前でやりなさい。おおざっぱに言えばそういう原則だ。

私有財産自己責任論は、住まいの再建に公費を投入する被災者生活再建支援法をめぐって大きな議論となった。住宅には一定の支援金が出るようにはなったが、生業や商店街の復興は依然、直接公費の投入はなく、融資のみが原則だ。

復興成長主義とは、関東大震災の折、後藤新平が「理想的帝都建設の為の絶好の機会なり」として首都の大改造を目指して以来、支配的な考え方を指す。つまり、災害復興は右肩上がりで行なければならないという幻想があるのだ。

では、原形復旧だからといって、津波に破壊された防波堤を元どおりにするだけでよいのだろうか。町の地盤の嵩上げや高原都市の造成などに公費投入を転じるべきだろう。私たちは復旧費を一括交付金として、自治体に交付するよう提案している。用途を限定せず、自治体の裁量に任せようという考え方だ。事後に政策評価をし、軌道修正をはかっていけばよい。

私有財産だからといって、漁業の再建を漁業者たちの自助努力にまかせることはできない。政府内部から「漁船のリース方式」といったアイデアも聞かれるが、この際、漁業公社を設立し、漁船や水産施設の再建を、国が直接めんどろみではどうだろう。復興基金を設立し、商店街や地場産業などの支援にも公費を投じるべきではないか。その負担は同時代の私たちが負おうと「連帯復興税」の創設を提案した。

右肩上がりの復興をイメージするのはよい。しかし、2004年の新潟県中越地震の際、巨費を投じて旧山古志村を復興させることに、都市住民は「われわれが納めた税金をそんなことに使うな」と新潟県に非難の矢を向けた。

そんな愚は、もう繰り返すまい。私たちは、復興の指標を経済中心主義から、心の豊かさや絆に置き換える「軸ずらし」という考え方を提唱している。「あの日に帰りたい」——今こそ被災者の素朴な願いに、寄り添おうではないか。

[朝日新聞「私の視点」2011年4月28日]

## 被災地域の復興には停滞 人口減少が急激に進む

10年前の夏、私たちは時の政権が示した復興指針に背を向け、独自の道を選んだ。高台移転ではなく、「避災」の思想を取り入れた街の再建、「復興のまちづくり」ではなく、「復興のまちそだて」、漁業の企業化ではなく、漁業の公社化、日本経済の復興ではなく、日本社会の分権化……。それは東北の反乱と呼ばれた。

私は10年前の3・11を知る数少ない首長として、震災復興の総括を依頼され、筆を執っている。しかし、震災復興の評価は容易ではない。なぜなら、被災地の復興と被災者の復興は必ずしも一致しないからだ。日本経済の利益を享受する「政」「官」「アカデミズム」の目から復興の成果を判断するのか。それとも東北の文化と歴史の中で呼吸してきた生活者としての視点から捉えるのかでも違ってくる。

今から思えば10年前、日本の知を結集したとの触れ込みでメンバーが集められた復興構想会議の提言には、この視座が文脈に応じ、巧みにすり替えられていた。「被災地域の復興なくして日本経済の再生はない」。原則5に登場した、この一節は、被災地に寄り添うがごとく装いながら、実は東北に「内国植民地」としての役割を露骨に押しつけたものではなかったか。その後続く「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」とのくだりが、まさに日本財界の本音をかいまみせていることに、これまで気づかなかったことは不覚というほかない。

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いうわさがある。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、地元の漁業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という。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だろう。1970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すっかり水産業から離れ、細々と内職に明け暮れる日々だ。都会に仕事を求めて出て行った若者たちも少くないという。

阪神・淡路大震災の折、被災地から遠く離れた郊外の復興住宅で「中抜け現象」という奇妙な事態が生じたことを随分以前、耳にしたことがある。神戸の震災から10年後の復興住宅調査によると、震災前に比べ、高齢者と未成年の割合は増えているのに、働き盛りの階層が大幅に減っていたというのだ。避災した人たちの多くは、ケミカルシューズ業界など、職住一体の零細企業で働いていた人たちだった。東京の学者は車通勤すれば

よいというが、それは夢物語だ。必然、遠く離れた復興住宅を捨て、都心部に移り住むようになった。そうこうしているうちに震災の心労からか亡くなったり、あるいは家族を捨てて蒸発したり、随所で家族崩壊が起こった結果の現象というのだ。

10年前、時の宰相が「車で通勤する漁業者」を提案したとき、直感的に、神戸の教訓を思い出した。

当時、私は学者のアドバイスもあって必要なのは水産特区ではなく、漁具、漁船、漁港、流通など生産手段の「復旧」だと考えた。東北の水産業は漁獲の生産額に比べて、加工の生産額が倍の規模にのぼる。加工部門を含めた一体的な「復旧」こそ、地域の再興につながる。だから、私はまず公社方式で沿岸部に仮設工場を建て、漁船を公費で買い付け、漁業者にリース方式で支給した。

「まち」の復興は、実現に何年かかるか分からない高台への全面移転は早々と断念し、移転は学校や病院、福祉施設などの一部にとどめた。

市街地は逃げ場を確保しつつ、防災情報の伝達方法なども工夫しながら、仮設市街地を元の場所に建設、徐々に「まち」としての熟度を高めていく仮設市街地構想を採用した。「まちはつくるものではなく、育てるものだ」という神戸の人たちの教訓を生かしたわけだ。

もちろん、巨大津波に対しては「逃げる」だけで対抗できるとは考えていない。防潮堤や防波堤の整備は進めているし、将来的には200m間隔で外階段を備えた高層の再開発ビル建設も視野に入れている。土地を公費で買い上げ、地域の人たちに分譲、あるいは公営住宅を建設し、賃貸する方法も検討中だ。いずれも5階建て以上の建物にし、4階までは公的施設にして、津波にやられても住民の生活には支障がないようにする。つまり、災害を避ける——「避災」の思想に基づくまちづくりだ。

一方、職を失った若者たちは、地域の再建に連絡・調整役としてかかわる集落支援員として雇用し、主婦や元気なお年寄りが高齢者宅や復興住宅を見回る生活支援員に委嘱した。県外に出て行った人たちをもう一度、ふるさとへ呼び戻すため、都道府県ごとにリエゾン・オフィサーを配置し、広域避難者たちが漂流しないように配慮した。

私たち改革派の「首長連合」は、東北の最終的な復興は「地方分権」、さらにいえば首都機能の移転しかない、と考えている。

災害は地域の脆弱さを顕在化させる。鳥取や新潟、石川などで起きた災害では、被災地の人口は3～4割の減少を見た。そもそも日本の人口の約半分が東京、名古屋、大阪の大都市圏に集中している現状は異常としかいいようがない。森や田畑を守り、海と共に生きる原日本人が急速に高齢化している今、日本は大変な危機にあることに気づかなければいけない。

\*\*\*\*\*

この原稿は架空の首長を執筆者に東北のあるべき復興とこれから想定される復興災害について、フィクションの形で書いた。読者が東日本大震災の復興に複眼的視座で迫られることを願ってやまない。

[月刊『リベラルタイム』2011年10月号]

## パンドラの箱に「希望」は残っているのか 東日本大震災に立ち向かうニッポンの混沌

東日本大震災の復興の遅れは目を覆うばかりだ。だが、その責めをわが宰相だけに負わせるのは酷だろう。戦後政治の末期的症状、深化なきアカデミズム、自治の気概乏しきローカルガバメント、災害のたび経験則のみを消費するジャーナリズム、帰属陣営に身を潜め、一方通行の誹謗中傷か、過剰弁護に終始する利害集団……。津波、地震、放射能という災厄が一度に飛び出した平成ニッポンというパンドラの箱に、果たして「希望」は残っているのだろうか。政治不信と放射能に対する恐怖に、けだるい無力感が支配する真夏の節電列島。それでも気持ちを奮い立たせ、「人間復興」という道筋をなんとか描いてみせなければならない。それが阪神・淡路大震災を体験した者たちの「被災者責任」と信じるからだ。

過日、東北の地方紙から電話インタビューを受けた。いわく「義援金を受け取ったのに、いまだ給食サービスを受けている自宅避難者がいる。自立を促すにはどうしたらいいのでしょうか」というのだ。啞然とし、一瞬、言葉を失った。自宅避難といっても周囲は津波で壊滅状態。ライフラインも途絶したままに違いない。住まいを、仕事を、暮らしを、地域を無くした人たちに、わずかな義援金だけで、どうやって自立せよというのだろうか。被災者を愚民視するような自治体のお先棒を担ぐ記者の不甲斐なさに苛立ちながら、「知恵を出さないやつは助けないぞ」と宮城県知事を恫喝した松本龍復興担当相（辞任）のことを思い出していた。

思えば、戦後、農山村から人々を新産業都市建設の最前線に狩り出し、高度成長を遂げた経済の

お裾分けを、今度は公共事業という形で地方にばらまいて、地方の、農村の自立を奪った戦後政治。遅れている地方を中央が引っ張っていくという支配・服従の関係を創り出した自民党政治。中央—地方の垂直構造のもと、「まつろわぬ民」に服従を強いるという関係性は、民主党政権に変わった今、これまで以上に加速しているように思える。一方で、「義援金を受け取れば生活保護を打ち切る」と居丈高になり、震災関連死の認定基準については国にお願いすると卑屈になる被災自治体の二面性に、被抑圧の歴史が色濃く映し出されているとはいえまいか。「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」と東北を人質にとり、「国民全体の連帯と分かち合いによって復興を推進するものとする」と、暗に増税をにおわせた復興構想会議の提言は、まさしくその延長線上にあるのだろう。

そもそも復興は右肩上がりという成長幻想に、「政」も「官」もとらわれているのは、アカデミズムの怠慢だ。新潟県中越地震で「戻ろう山古志へ」の合言葉のもと、一般財源の30倍近い公的資金を投入した旧山古志村（現長岡市）でさえ、平時の5倍の速度で過疎が進んだ。大学の知恵を借り、復興を「災害前と全く同じ施設、機能に戻すのではなく、地域が災害に見舞われる前以上の活力を備えるように、暮らしと環境を再建していく活動」と定義した市は、人口、事業所数とも衰退の一途をたどっている。

阪神・淡路大震災では、首相の諮問機関である阪神・淡路復興委員会が、上海長江交易促進プロジェクトやヘルスケアパークといった壮大なプロ

ジェクトを、神戸市も医療産業都市やアーバンリゾートシティ建設などの都市構想を打ち上げた。しかし、住まいを失った被災者への住宅再建支援や二重ローン解消の手立てはなく、以前から住んでいた借家人のための「受け皿住宅」という公的住宅の建設も大幅に遅れ、作家小田実（故人）をして「これは『人間の国』か」といわしめた。損壊したアパートや賃貸住宅は再建されず、あるいは再建されても家賃がはねあがり、借家人の多くは元のコミュニティに戻れないまま、5万4000人とも推定される県外被災者となった。値を下げたマンションには関西一円から「もう大きな地震は数百年起きない」と信じた人たちが移り住み、被災地の人口は回復しても住民は被災者から非被災者へ入れ替わった。壊滅的被害を受けた神戸市長田区には、アーバンリゾートシティ（都会的なリゾート都市）のうたい文句のもと、再開発の手が入り、高層ビルが林立したが、下町という地域性には合わず、各フロアには「シャッター通り」のような風景も現れた。中央のアカデミズムが「車通勤すればよい」と言った郊外の復興住宅では、老親と未成年者を残して働き盛りがいなくなる「中抜け減少」が起きた。ケミカルシューズなど職住一体の零細企業で働いていた人たちに車通勤は、想定も出来ない「非日常の世界」。職を求めて都心部へ移り住み、亡くなったり、家族崩壊が起きたりしたあげくの「中抜け現象」だった。

災害は平時の脆弱性を一気に顕在化させる。大きなポテンシャルを持った都市では、外形的復興はなるものの、被災者にとっては「地主復興」「高所得者復興」に過ぎない。地方はどれだけ公費を投入しても、復興の時間速度と比例して過疎は進行する。

とまれ、「復興の軸ずらし」なる考え方がある。復興の座標軸におけるY軸に人口や地価、事業所数など経済指標をとるのではなく、豊かさや絆といった人々の幸福度をとるべきだという主張だ。新潟県中越地震の折、市民によってつくられた中間支援組織「中越復興市民会議」が提唱した。それまでの成長復興主義と訣別する新たな思想の芽生えであった。

しかし、東日本大震災の復興構想会議提言では、相も変わらず再生可能エネルギーの拠点形成

や漁業へ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るというビジョンが謳われた。半面、被災者の生活再建や人権の回復といった言葉は一度も登場しない。まさに『「フクシマ」論』の開沼博がいうように、東北の内国植民地化によって、政権が掲げた「元気な日本」復活の推進力にしようという、内なる中華思想（哲学者・内田樹）で貫かれた提言とみるのはうがちすぎか。しかし、構想どおりに進めば、結果として疲弊した東北の被災者は退場し、都市が養い切れない雇い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う未来構図も考えられなくもない。被災自治体は、被災地と被災者の復興が必ずしも一致しないということを認識し、政府の復興方針をしっかりと見据えて、被災者に寄り添う判断をする必要があるだろう。

そもそも被災者の自立を促すには、仕事の再開と住まい再建のための施策を早く実施に移すことだ。菅直人首相は4月12日の記者会見で「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」と述べた。しかし、被災者の切実な望みは10年後のエコタウンではなく、あすの生活再建なのだ。被災自治体の財政破綻も懸念される高台移転や漁協の頑強な抵抗が予想される海区の自由化を進めているうちに震災関連死や孤独死、生活破綻が急増することは間違いない。

被災者は、震災前の「あの日」に戻りたいだけなのだ。しかし、津波で根こそぎ街をさらわれ、いまだに放射線被曝が心配される被災地で「あの日」に戻ることは容易ではない。だからこそ政治の力とアカデミズムの知恵が必要とされる。壊れた沿岸線を修復しつつ、逃げ道を確保しながら、とりあえず漁業を再開させる。漁協への融資を通じて、漁師の船を確保する奥尻島方式や漁業公社によって養殖漁業を再開させる方式もいいたろう。水産加工施設には仮設工場を用意することだ。

災害復興には、「医」（医療・福祉）「職」（仕事）「住」（住まい）、もしくは「習」（学習＝教育）が欠かせないことは過去の災害から明らかである。ゆえに仮設住宅をコミュニティから遠く離れた場所につくってはいけない。地域から切り離された

居住区は、いくら購買所やふれあい喫茶が用意されても、しょせんゲッター、双六の一回休みにほかならない。仮設の住宅や仮設の事務所、仮設の工場からなる仮設市街地をつくり、被災者たちの手で恒久的な街に育て上げていく。行政はバラックの街が気がかりならば、年限を切って時限式でやればよい。街はつくるものではなく、育てるものなのだ。この連続復興の手法を導入するための法制度の整備や技術の導入、資金の手当てこそ、いま最も必要な自立のための手立てだと考える。

復興のためのロスタイムが増えれば増えるほど、震災関連死や自殺、孤独死、生活破綻、県外避難はとめどもなく増えていく。関連死は共同通信の7月23日調査によると600人近いと見られるにもかかわらず災害弔慰金法に基づく認定は33人にとどまっているという。阪神・淡路大震災では900人を超える関連死が認定された。今回は1000人を超えるとみられており、遺族に対する手厚い支援が急がれる。また、生活破綻の恐れのある人たちには生活保護ではなく、災害保護という概念で保護しようという政策が三宅島噴火災害の折、都で制度化された。にもかかわらず、今回は生活保護の認定さえ厳しい状況だ。保有預金高を緩和し、生活保護の収入基準に満たない世帯には自治体独自でも支援をしていくべきだろう。震災遺児に対する支援も遅れがちだ。あしなが育英会によれば、すでに1000人を超える遺児が確認されているというのに公的調査はほとんど進んでいない。基礎自治体は「ボーダーラインは、疑わしきは被災者の利益に」との姿勢で救いの手をさしのべるべきだろう。そのために、職を失った、あるいは内定を取り消された若者たちを避難所や仮設住宅を巡回する生活支援員や地域復興のサポートをする集落支援員に雇用する。線路がはずたずたになって当面仕事のない交通会社に地域内を巡回する復興バスの運行を任す。隣地との境界線も不明になった津波被災地を行政が一括して買い上げ、高層の復興ビルを建設、地域の人たちに分譲、もしくは賃貸で提供する。県外被災者と出身自治体をつなぐリエゾン・オフィサーに県外被災者自身を任命する。地域に雇用をつくり、金を循環させる「キャッシュ・フォー・ワーク」(CFW)などと、さももったいぶって言わずともよい。被

災地に活力を与える方法はいくらでもあるのだ。

要は、支援にあたって、「事の支援」に留意するということだろう。「事」とは、「歩くエンサイクロペディア(百科事典)」との異名をとった和歌山出身の博物学者であり、民俗学者であった南方熊楠(1867-1941)の造語である。南方によると、「事」とは、「こころ」と「モノ」とが接して生じる人界の現象——つまり宇宙が生まれてからすべての「事」は一度しか起きない「今」だ——というのだ。

たとえば、鳥取県西部地震の折、当時の片山善博知事(現総務大臣)は被災地に入り、被災者の要望に耳を傾けたところ、人々は「住まいの再建」に心を痛めていることがわかった。片山知事はそこで、財務省の「憲法違反だ」という恫喝を押し切り、住宅再建に県・市町村が公費を投入する制度を構築。この結果、鳥取大学医学部の調査では、こころのケアがほとんど不要だったという。家を建てられるとわかって被災者の心に屈託がなくなったというのだ。これが「事の支援」というものだろう。こころとモノとが一致するところ——「事」は時々刻々と変化していく。避難所、仮設住宅、復興公営住宅、仕事の再開と、被災のステージが移るたびに変化する「事」を的確に読み取って、次々と支援の手を打っていかなくてはいけない。

それは復興担当相の役割でもある。だから復興庁は置いてもよいが、置くなら現地に置くべきだろう。上から目線で「聞いてやる」のではなく、県や市町村の小間使いになって、地元ができないことを政府に提案していく。そういう役割こそ果たすべきだろう。

復興構想会議の提言のように「地域住民のニーズを尊重するため、住民の意見をとりまとめ、行政に反映するシステム作りが不可欠である。その際、住民・事業者・関係権利者等が構成員となって地域づくりに取り組むための『まちづくり協議会』、『むらづくり協議会』などを活用することも考えられる。なお、住民意見の集約にあたっては、女性、子ども、高齢者、障害者、外国人等の意見についても、これを適切に反映させ、また将来世代にも十分配慮しなければならない」などと納まり返ってはいけぬ。東京にいるおのれ

たちこそ何も知らない。地域から学び、地域の声を中央に生かす、といった姿勢こそ求められているのだ。

避難所や仮設住宅街では、被災者たちを巻き込んで「物語復興」の手法で未来を議論すればよい。物語復興とは、1989年10月17日のロマ・ブリータ地震で被災した米国西海岸の町、サンタクルーズで用いられた復興手法だ。

計画策定は震災翌年の1990年1月にスタート。商店街の代表や書店・宝石店の店主ら民間人18人、市長ら行政関係者、学識者ら18人の計36人で検討委員会が組織された。全員が対等であるとの趣旨から円卓が用意され、徹底して市民の意見を聴く方針がとられる。復興計画の名称は「Vision Santa Cruz (ビジョン・サンタクルーズ)」。計画の第1原則は「子どもたちの住む50年後のサンタクルーズを考えよう」。300回を超えるワークショップが開かれ、会議の内容を常に知らせる情報センターも街中に設置された。復興計画のキーワードに決まったのは中心市街地を市民の憩いの場にしようという「Civic Living Room (市民の茶の間)」。ワークショップやイベントを通じて市民から将来の希望や夢が次々に寄せられた。「リビングには座る場所が必要だ」「カフェがあって、並木がきれいで」「鳥が鳴いている」「若者が集う」「人が集まって楽しめる映画館が欲しい」「ベニスのように水路を引こう」……。キーワードで綴られた物語を専門家が形にまとめ、1991年9月、市街地復興計画が発表された。

計画書がユニークなのは、たくさんの絵を使用して街並みのガイドラインを紹介するデザインガイドのようになっていることや、巻末に「こんな街をつくりたい」という、さまざまな市民の作文集がついている点だ。「文学のような復興計画」と呼ばれた「Vision Santa Cruz」は、上から突然、降ってきた復興計画ではなく、住民自身が考え、発信し、練り上げた。「これこそが本当の復興計画ではないか」と専門家をもうならせた物語復興は、阪神・淡路大震災のとき、米国からの視察団によって日本にももたらされ、2007年の新潟県中越沖地震の折、柏崎市の「えんま通り商店街」の復興に援用された。

この手法を被災地でやるべきだと、私たちはずっと主張している。避難所や仮設住宅では時間はありあまるほどある。まちづくりのプランナーや都市計画の学者は、あくまでファシリテーター(会議が順調に進むよう口添えする役)に徹するべきだ。被災者自身が意見をとりまとめ、行政に提案していく。復興構想会議なんかやるより、ずっと効果的ではないか。第一、被災者自身の生き甲斐にもなるはずだ。

私たちは「人間復興」なる思想を主張している。「人間復興」を最初に提唱したのは、大正デモクラシーの旗手にして福祉国家論の先駆者である経済学者の福田徳三(1874-1930)である。関東大震災の折、帝都復興の儀を掲げ、「理想的帝都建設の為の絶好の機会なり」として首都の大改造をめざした、時の内務大臣・後藤新平に対し、次のように異議を申し立てた。「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」。さらに、「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きず。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」と喝破した。福田にとって、建造物や道路からなる物的都市は、あくまで「人間復興」のための手立てに過ぎず、「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」として、まさに「コンクリートから人」への通念の転換を主張する画期的なものであった。この主張こそ民主党結党の志ではなかったか。今こそ、初心に戻り、愚直に被災者主体の復興に心を砕くべきだろう。

【『自治労通信』2011年9月10日号をもとに改訂】

# 集団主義的復興論に立ち向かう被災者責任のネットワークを 公布された法律をネグレクトするこの国の構造を考える

## 1 漂流被災者

関東大震災から50年の1973年に刊行された小松左京のベストセラー小説『日本沈没<sup>1)</sup>』。このSF小説の続編あるいはアレンジ編として、二つの物語がある。バトンタッチを受け、谷甲州が書き継いだ小説『日本沈没 第二部<sup>2)</sup>』と、漫画家・一色登希彦によるコミック版の『日本沈没<sup>3)</sup>』である。2006年に草薙剛主演で制作された映画『日本沈没』は、ハリウッド映画『アルマゲドン』(1998)さながらに、草薙演じる小野寺が、一身を犠牲にして列島の沈没を食い止めるが、小説・コミック版は、ともに当初の構想どおりとでもいうか、悲しいことに日本は海底に沈む。ただ、小説版では、日本は領土を持たない国家として存続を許される。一方、コミック版では、日本国は消滅し、日本人は日本国籍を失うという、より過酷な未来が用意されている。

元々、小松は「日本人が国を失い放浪の民になったらどうなるのか」をテーマに小説を構想したとされており、プレートテクトニクスによる列島沈没という仕掛けは、あくまでその舞台設定であったという。とはいえ、東日本大震災における東京電力福島第一原子力発電所事故による福島県民のありさまを目の当たりにするに連れ、小説を寓話的というには、あまりに厳しい現実の符合に慄然とする。「30年は帰れない」という首長の宣言に「仮の町」を求めてさまよう双葉や大熊、富岡町の住民。「自主避難者」というレッテルを貼られ、支援の外にはじき出されて、県外を漂流す

る母子避難者たち。まさに両者は、小説版とコミック版の日本人そのものである。

一方、2002年に刊行された石黒耀著の『死都日本<sup>4)</sup>』は南九州・加久藤火山の破局的噴火によって、日本が滅亡寸前にまで追い詰められるパニック小説である。だが、この小説が単なる災害小説にとどまらないのは、終盤、18頁(ノベルズ版)にもわたって、内閣総理大臣・菅原和則が世界に向かって日本再生への協力を呼びかける演説部分である。「昔からわが国は愛国者を自称する人達の活動が盛んな国でしたが、その大半が政治的愛国者であり、日本の国土・自然を愛する意味での愛国者でなかったことは、いささか残念なことであります。(中略)国土を失った民族の運命は誠に不幸です。(中略)私達日本人はこれ程美しい国を御先祖から受け継ぎながら、いささか愛国的でなさ過ぎ、貴重な国土を自ら失おうとしていたのではないのでしょうか?」という切々たる訴えは、原発事故による放射能汚染に怯える今日、あまりに暗示的だ。

阪神・淡路大震災では、「私有財産自己責任」の名のもと、家を失った被災者たちは復興から切り捨てられた。新潟県中越地震や三宅島噴火災害では、戦後の経済発展から取り残された中山間地や離島の脆弱さが浮き彫りになった。東日本大震災で、復興構想会議は「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」と謳いあげた。だが、それは東北の破滅が自身の足下に及ぶことを恐れた「中枢なるものの」悲鳴ではなかったか。

NHKの2013年大河ドラマ「八重の桜」は、

東日本大震災で多くの漂流被災者を生んだ福島が舞台となった。ただ、厳密に言えば強制避難を強いられている双葉地方ではなく、奥羽山脈を越えた会津の物語である。主人公は「幕末のジャンヌダルク」といわれた山本八重だが、前半はむしろ将軍家に忠誠を尽くすあまり会津を滅ぼすことになった会津藩主・松平容保であるかもしれない。容保の先祖は徳川家4代将軍家綱を輔佐した会津藩の藩祖・保科正之<sup>6)</sup>である。正之は、明暦の大火(1657)で焼失した江戸城天守閣を「庶民の迷惑になる」とまで言い切って再建せず、被災民の救済に16万両を支給したことで名高い。幕閣の間からは「それでは、ご金蔵がカラになってしまう」と反対する声が上がったにもかかわらず、「幕府の貯蓄はこういう時に使って民衆を安堵させるためのもの。いま使わなければ、貯蓄がないと同然だ」と一喝したという。2代将軍秀忠の側室の子で3代将軍家光の異母弟でありながら、松平姓を名乗ることも、葵の紋を家紋として用いることも辞退し、藩政の改革に努力した。現代で言う基金にあたる社倉制度を創設し、飢饉の年に餓死者を1人も出さず、年金制度や救急医療制度を創設した名君として知られる。「八重の桜」を復興応援のシンボルとするようなあざとい手法ではなく、政財官の指導者層は、被災者の再生に惜しげもなく公金を投じた保科正之の潔さにこそ学ぶべきだろう。

## 2 復興予算

2012年6月、民主党政権下で「原発事故子ども被災者支援法」が議員立法によって成立した。被曝したかもしれない子どもを抱える母親や、我が家への帰還を長期にわたって禁じられた避難者たちにとって、大きな朗報であった。しかし、民主党政権が終わりを告げ、自公政権に代わって、大型補正予算が組まれた2012年度末になっても、同法の実効性を担保する予算措置は一切執られておらず、いわば「店ざらし」の状態に置かれている。

一方、2012年9月9日、NHKは報道番組「シリーズ東日本大震災」で、復興増税を前提に組ま

れた巨額の復興予算が東北の被災地以外で流用されている実態を「追跡 復興予算19兆円」と題して取り上げた。

復興予算流用の実態は、こうだ。

\*\*\*\*\*

【経済産業省】 海外のレアアース（希土類）鉱山の買収資金に80億円を計上。「中国への調達依存から抜け出さないと、国内の自動車産業の競争力が弱まり、空洞化が加速しかねない。被災地には自動車部品業も多く、復興に役立つ」と説明。

【農林水産省】 調査捕鯨の支援経費として23億円を計上。「捕鯨基地がある宮城県石巻市の復興につながる」というのが理由。しかし、実際には事業主体である財団法人「日本鯨類研究所」に18億円が回った。反捕鯨団体「シー・シェパード」による妨害活動で鯨の捕獲頭数が目標に達せず販売収入が激減、同財団が債務超過に陥ったためだ。

【全国防災対策費】 首都直下地震や東南海地震など将来の災害に備える名目で、道路や橋、岸壁の整備や庁舎改修など被災地以外の防災事業にも予算を回す制度。5年間で1兆円超を充てる予定だったが、12年度当初予算までにほぼ枠を使い切った。

【国税庁】 全国の税務署の耐震改修費として12億円を計上した。首都圏など被災地以外の税務署も含まれる。

【防衛省】 武器車両等整備費669億円、航空機整備費99億円を計上。同省は「津波で被災した弾薬、ヘリコプターの復旧などに使う。復興特会の予算ではおかしいという批判がありますが、認識の差です」と話す。

【法務省】 北海道と埼玉県の刑務所で行う職業訓練の経費2765万2000円を計上した。「出所した受刑者の再犯防止のため、労働需要の高まっている被災地で働けるよう小型建設機械の運転資格を取らせることを目的としている」と説明。

【文部科学省】 東京・国立競技場の補修工事費に3億3000万円。震災でひび割れた<sup>とい</sup>樋や壁を補修する。競技場を管理・運営する独立行

政法人「日本スポーツ振興センター」は昨年度、施設整備だけで約30億円もの補助金を国から受けており、緊急なら他の事業を削るべきだったとの指摘もある。

【同省】 所管する独立行政法人・日本原子力研究開発機構の運営費や設備費などに計約107億円。同機構は「もんじゅ」を運営している。文科省の研究開発戦略官付の担当者は「除染などの研究開発などに約65億円、青森県と茨城県に核融合に関する国際的な研究開発拠点を構築するために42億円を使う。地元大学などと連携して核融合に必要な基礎的な研究を行い、成果を蓄積すれば被災地の復興、発展の原動力になる」と説明する。除染の研究はともかく、核融合の研究開発拠点がどう復興に役立つのか。文科省は13年度予算でも引き続き復興特会で48億円を要求している。

【外務省】 独立行政法人・国際交流基金の運営費に1億1900万円。被災地の芸術家らによる海外公演などを行う予算で、同省文化交流・海外広報課は「被災地は元気だと海外に発信するとともに、放射能の不安を払拭したい。何回も実施して復興の努力を伝えていきたい」と説明する。

\*\*\*\*\*

だが、メディアの流用批判に当時の政権中枢や官僚は「心外だ」との表情を見せた。一見、開き直りともとれる姿勢の根拠は、2011年6月施行の東日本大震災復興基本法にある。第1条は、法の目的に「復興推進」とともに「活力ある日本再生」を掲げる。さらに、第2条の5で、「次に掲げる施策が推進されるべきこと」として、「地震その他の天災地変による災害の防止の効果が高く、何人も将来にわたって安心して暮らすことのできる安全な地域づくりを進めるための施策」を挙げた。防災を名目にした全国での公共事業の積み増しは、与野党双方の国会議員が働きかけた結果でもあるだけに、復興予算の「流用」を批判する野党に対し、政府・民主党は「自民党や公明党から被災地に限定しないで全国で予算を使えるようにすべきだとの議論があった」(蓮舫・元行政刷新相)と反論。野田佳彦首相も「法に従ったまでだ」と

いわんばかりであった。

そもそも、その伏線は、2011年6月25日、東日本大震災復興構想会議が打ち出した、復興構想7原則「復興への提言～悲惨のなかの希望～」にある。さらに東日本大震災復興対策本部の「東日本大震災からの復興の基本方針」(2011年7月21日)が、この思想を受け継いだ。

東北の避難所に、あふれんばかりの避難者がまだいた段階で、復興構想会議が、はやばやと謳いあげた復興7原則の一つには「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」(原則5)とある。さらに、復興基本方針は、この原則のだめ押しをするように「被災地域の復興は、活力のある日本の再生の先導的役割を担うものであり、また、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認識を共有(する)」とした。

まさに、復興予算の目的外使用は、「こっそり流用」ではなく、「確信的執行」であった。

「子ども被災者支援法」のように、法はあっても実行されず、一方では法の目的外使用がおおびらにまかり通る。この国の「法治」とはいったいいかなるものであろう。「政治主導」を掲げながら、官僚にそっぽを向かれ、立ち往生した政権と、「決断する政治」と胸を張りながら、実は官僚の振り付けどおりに踊って見せた政権。この国の政治の貧しさに慄然としながらも、かつて「この程度の国民には、この程度の政治」とうそぶいてみせた保守政治家の警句が頭をよぎる。

### 3 行政不作為

民主党政権末期に「復興予算奪還プロジェクト」なるものが立ち上がった。「真に被災者に役立つ予算」の実現をめざす超党派の議員連盟と弁護士・大学人らがタッグを組んだ有志の会である。私も末席に名を連ねたが、政権交代のどさくさで、問題追及は立ち消えとなってしまった。

一方、2012年6月21日に成立した原発事故子ども被災者支援法は年末までには基本方針が固ま

り、事業実施に向け、予算措置がなされるはずであった。ところが、政権交代後も動きはなく、2013年3月15日、復興庁から突如として、「原子力災害による被災者支援施策パッケージ」なるものが発表された。根元匠・復興大臣は記者会見で「支援法の目的・趣旨をしっかりと読み込んで、それに対して具体的な施策を総合的に取りまとめたものが今回の施策パッケージです。(中略)子ども被災者支援法による必要な施策については、この対策で盛り込んだと考えております」と述べた。事実上、支援法を塩漬けにするとの宣言であった。

この政府の対応に「行政不作為だ」として、3月末現在、抗議の声が上がっている。しかし、残念ながら行政不作為は今に始まったことではない。

代表的なものは、災害救助法第23条第1項第7号の「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」にある「資金の給与」だろう。この問題について、1997年1月19日の衆議院予算委員会で「給与は実施されているのか」との質問があったが、厚生省(当時)の社会・援護局長は、実施されたことはない旨、答弁している。いわゆる「第7号の運用停止問題」である。一方、第23条第2項では、現物支給を原則とする災害救助法だが、場合によって現金支給も可能である旨、規定している。しかし、こちらも国の運用にあたっての一般基準では、災害の混乱期において緊急に被災者の衣食住を確保し、保護しなければならない趣旨に鑑み、現物支給で徹底しており、過去に、埋葬料について金銭による支給をしたことはあるが、それ以外の例はないとしている。

これはほんの一例である。不作為だけでなく、自治体に対しても担当省庁が不作為を迫る事例は、多々みられた。兵庫県が阪神・淡路大震災の折、復興基金で実施しようとした「生活再建支援金」や「中高年自立支援金」に対しては「焼け太りをつくるな」という中央からの圧力があつたことを当時の担当職員が明らかにしている。2000年の鳥取県西部地震では、住宅が全壊した世帯に最高300万円の財政援助を決めた鳥取県に対し、財務省の官僚から「憲法違反だ」という攻撃があり、当時の県知事・片山善博(後の総務大臣)が「訴えられるものなら訴えてみる」と応酬した話は有

名だ。

1999年2月、旧国土庁の防災局長のもとに設置された「被災者の住宅再建支援に関する検討委員会」では、こんなエピソードがある。この委員会は前年の1998年に成立した被災者生活再建支援法の付則第2条、「住宅再建支援のあり方については総合的な見地から検討を行う」を根拠に設置された。住宅再建に公的支援をとという「自然災害から国民を守る国会議員の会(災害議連)」や被災自治体と、私有財産自己責任を盾に要求を突っぱねる官僚群との妥協の産物であった。委員長を委嘱されたのは、当時、東京大学社会情報研究所教授であった廣井脩先生(故人)。先生は、災害情報研究の第一人者だったが、この方面の専門家ではなく、後に「私が委員長だったら(官僚側が)思うようにまとめられると思ったんでしょね」と述べられたほど、官側の意図が透けて見える委員会だった。ところが、ふたをあけてみると、委員長自ら論争を挑み、結果、1年10カ月、17回の審議という異常に長丁場の委員会になった。だが、それでも報告書には「住宅にはある種の公共性がある」との一文が盛り込まれるなど一定の前進はあつたものの、やはり住宅再建は自力再建という原則までは崩せなかった。この国における官僚の権限の強さを痛感した委員会であった。

委員会が終わつたあと、私と廣井先生の思いははからずも一致した。「このうえは(官僚や政治家の恣意的判断を押さえ込む)復興基本法をつくるしかない」と。しかし、復興基本法試案の策定作業は、思いの外、容易ではなかった。

そもそも災害大国であるにもかかわらず、この国に災害復興について定めた法体系がない。

唯一、災害対策基本法の第8条と第97条に登場するだけである。

第8条には第3項に「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない」とある。また、第97条には「政府は、著しく激甚である災害(以下「激甚災害」という)が発生したときは、別に法律で定めるところにより、応急措置及び災害復旧が迅速かつ適切に行なわれるよう措置するとともに、激甚災害を受けた地方公共団体等の経費の負担の適正を図

るため、又は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」とある。

しかし、いずれも災害復興を定義するものではない。

## 4 復興法体系

なぜ、災害大国であるにもかかわらず、復興法が整備されないのだろうか？

一般的には四つほどの理由が有力である。

### (1) 復興定義不能説

一つは、そもそも復興像を定義することは不可能である、という「定義不能説」である。

災害からの復興は、国家の体制、時代背景、財政状況、復興を定義する立場、復興の対象となる年代・階層ごとに異なる。例えば、阪神・淡路大震災では「住まいの再建なくして復興なし」と言われたが、当然のことに持ち家比率は、時代によって変わる。2009年が72%だったのに対し、戦前は2割である。借家を中心だった関東大震災の復興で、阪神・淡路大震災のキャッチフレーズを使ったら、おそらく的外れなものとなったに違いない。

一方、「中位数年齢」という国民の年齢構造を示す指標がある。総人口を年齢区分で同数のグループに分けた場合、その境目となる年齢のことである。例えば、1960年の「26歳」に対し、2012年は「42歳」と20歳近くも高齢化している。当然のことながら、被災地の年齢構造が異なれば被災した場合の対応も異なるだろう。

数理社会学の世界で、災害で負債額が資産額をどの程度上回ったかをみる「資産ダメージ率」という推計法<sup>8)</sup>がある。阪神・淡路大震災当時の計算によると、住宅が全壊すると総資産が5000万円以下の場合、「借金暮らし」になる確率が高まるとされた。

中位数年齢と資産ダメージ率を合わせて考えると、超高齢化時代の今日、多少の蓄えがあっても災害で持ち家が壊れると、貧困のスパイラルに陥るお年寄りが多数、発生するということである。ところが、高齢化社会の国家は一方で税収が減

り、社会保障費が増加するという厳しい財政状況下に置かれている。被災者支援に投じることができない資金量にも自ずと限界があることになる。

となると、関東大震災当時とはまったく違った復興施策を考えなければならない。いわゆる「いけいけどんどん」の景気のよい復興像など描けるはずもない。しかし、東日本大震災発生当時、宰相・菅直人は「旧に復する復旧であってはならない」といって「創造的復興」を提唱した。しかし、被災した人々の暮らしのレベルや被災前のささやかな日々の幸せを震災前に戻すだけでも大変なことであるという認識は、どの程度あっただろう。

あらかじめ復興の目標を決めることが難しいならば、復興を定義せず、復興に向けての手法だけ定めておけばよいとの考え方が出てくる。いわゆる「復興プロセス論」がある。その際、常に引き合いに出されるのが「景観法」である。同法は第一条で次のように定める。「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」をめざすとしている。しかし、ここでいう「良好な景観」とか、「美しく風格のある国土」についての定義は、どこにもない。それぞれがそれぞれにイメージをするということになる。

しかし、これは考えようによっては危険な取り決めともいえるだろう。東日本大震災で復興7原則や復興基本方針、さらには復興基本法が「日本の再生なくして東北の復興はない」と宣言したばかりに復興予算の流用を正当化してしまったともいえるからだ。いかようにも解釈できるということは、たいていの場合、為政者からの解釈となり、決して弱い立場の被災者からの解釈とならないことは、歴史が証明している。そのことは、復興を定義できないという、次の理由からも明らかである。

### (2) 理性人自助努力説

法律は人々が法の下で正しく行動するという理性人説を前提にして成り立っている、という。例えば道路交通法は赤信号で人や車は飛び出してこないという前提で運用されている。同じように災害についても、次のような理屈が成り立つことに

なる。日本は災害大国である。ならば、いざという時に備えて、家を耐震化したり、地震保険に入ったり、非常時への備えをしたり、自助努力を積み重ねて、災害に備えるのが理性人たる行いである、というわけだ。

一方、国家財政については、以下のような鉄則があるとされている。税金で成り立っている国家は、個人に対して金銭の贈与はできない。できるのは、国家があやまちを犯した場合の国家賠償と、公のために私有財産に損害を与えた場合の損失補填、そして、国民がお互いに助け合うという互助連帯の精神に基づく社会政策の三つのケースに限られるというのだ。

阪神・淡路大震災の折、「公的補償論」を掲げ、住宅再建支援を求めた市民グループに対し、政府や政府と同じ立場に立つ学者グループは、これに強く反発した。あげく時の総理大臣、村山富市は社会党出身であるにもかかわらず、財政当局のように1995年5月19日の参議院予算委員会で次のような趣旨の答弁をした。

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ない。

これが世に言う私有財産自己責任論である。

私有財産自己責任論は、憲法が「財産権不可侵」を保障している以上、その裏返しとして存在する、という論法で使われている。しかし、憲法29条は「財産権は、これを侵してはならない」と定めるものの、第2項で「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める」とし、第3項で「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」としている。

つまり、財産権は、私有財産権をまったく認めようとしなないアンシャン・レジユウムに対する近

代ブルジョワジーの戦いの標語として存在した、フランスの人権宣言(1789)当時のような「神聖不可侵の権利」ではないのだ。自由国家が確立され、私有財産権が保障されてみると、これを社会国家的見地から修正する必要が痛感されるようになり、ワイマール憲法(1919)は「財産権は義務を伴う。その行使は、同時に公共の福祉に役立つを要する」と定めた。

工藤達朗・中央大学大学院法務研究科教授のように「国家が立法政策の問題として被災者救済をはかること、具体的には公的支援を行うことは、憲法上禁止されているわけではない」とする学者も少なくない。

どうも理性人自助努力論、私有財産自己責任論は被災者支援に関して、「ためにする議論」と言い切ってもよいように考えられる。さすがに、国もこの論理だけでは通用しないと思ってか、被災者生活再建支援法が住宅再建にも使えるようになってからは、国民の互助連帯に基づく社会政策を、この法律の根拠に援用しているようだ。つまり、被災者への援助は、犯罪被害者や拉致被害者への支援と同様というわけだ。

ならば、いっそのこと被災者支援は「国家にとっての国民保護義務」という大原則を打ち立ててはどうだろう。もちろん、国民保護義務を災害復興へ援用することについては、また異論があるようだが、この議論は別の機会に譲ろう。

### (3) 財政規律論

国が私有財産自己責任論を振りかざさざるを得ないのは、当然のことながら、財政規律論が表裏一体にあることは否めない。

このため、災害復興にかかわる諸施策の多くは、法の制定ではなく、補助金要綱事業や特別交付税措置、既存法の拡大解釈や援用など特例措置で行われ、法律として財政が縛られることになることを極度に嫌う。これは地方も同じで支援措置は条例として恒常化されることは少なく、一時的、限定的な要綱で済まされることが多い。「地震は自然現象、震災は社会現象、復興は政治現象」といわれる所以だ。

しかし、特例措置は同じような災害でありながら、支援措置が被災地によって異なるという法

的安定性を損なう一面がある。例えば、2001年3月、広島県呉市の傾斜地に戦時中、開発された住宅街が大きな被害を受けた芸予地震では、私有財産である擁壁の修理に国が急傾斜地崩壊対策事業の特例措置を講じて手当てした。公費の投入は阪神・淡路大震災での事例に継いで2例目だったが、決定的に違ったのは、神戸では補修したがけをいったん公共用地とした後、無償で所有権者に貸す便法をとり、私的財産への税金投入を可能にした。ところが、呉では、家屋を撤去し、土地を寄付することなどが条件となった。前年の10月に起きた鳥取県西部地震では、県が石垣の補修に150万円を限度に補助しており、呉の被災者を憤慨させることとなった。

大火碎流で43人の犠牲を出した1991年の雲仙普賢岳噴火災害では、警戒区域が設定され、強制的に避難を命じられた地域の人達に対し、1人1日1000円、4人家族だと月額12万円の食費相当分が給付される旧国土庁と長崎県の食事供与事業が補助金要綱事業として実施された。ところが、2000年の有珠山噴火災害や三宅島火山災害では、この食事供与事業が行われることはなく、やむなく北海道が全町避難の旧虻田町民に対し生活支援事業を、三宅島全島避難では三宅村と東京都が災害保護特別事業を実施し、雲仙とはほぼ同等の支援給付をした。

法治国家である以上、国民は先の災害で実施された支援は当然、継続して行われると期待する。それだけに、災害ごとに支援が異なると、被災民に無用のストレスと努力を強いることになる。現に2005年の福岡県西方沖地震で居住区域のほぼ全域が被害を受け、立ち入り禁止の警戒区域となった玄界島の住民は、過去の被災地を訪ね歩いて各地の知恵を集め、自らの手で支援策を練ることになった。三宅村の村会議員らも過去の被災地を行脚して埋もれている支援策の発掘に努めた。

被災しながら各地を訪ね歩き、本来なら法制度として定着しているはずの支援策を掘り起こして国に陳情を繰り返す努力を被災民に強いる災害法体系というのは、やはり異常だろう。

#### (4) 復興特需地域内循環説

被災者支援のメニューに財政出動が縛られるこ

とがないよう、次のような論理も展開されている。被災地では、復旧・復興のために多くの公共事業が発注されることになる。これにより、被災地域内の雇用が生まれ、ひいては消費も増大し、金が回るようになって被災者も立ち直ることになるというのだ。従って、特別に復興法を設けなくとも、予算措置で十分だという考え方だ。このため、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法や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など、公的施設や食糧供給の基盤の立て直しには自動的に公費が投入されることになっている。

しかし、この復興特需が地域内で循環するという考え方が通用するのは、経済の営みが比較的、地域内でとどまり、しかも被災地住民の年齢構成が若いときに限られている。フロー（所得）のないストック（資産）のみに頼っている高齢化社会では、あまり効果はなく、むしろ公共事業で生み出された資金が被災地外のゼネコンなどに流出することになる。

## 5 人間復興

災害復興における法体系が整備されない理由をいくつか挙げてきたが、本質はもっと別のところにあるのではないかと考えている。2009年から翌年にかけて、日本災害復興学会は「復興とは何かを考える委員会<sup>9)</sup>」を立ち上げ、議論を重ねた。そのまとめにあたって関西大学社会安全学部准教授・永松伸吾が用いた『「復興とは何か」という問いに対する回答の四つのアプローチ』というカテゴリーの一部を拝借し、筆者なりの考えを述べてみたい。

### (1) メカニズム的アプローチ (mechanism)

災害復興のメカニズムを考えた場合、「集団主義的復興論」と「個別主義的復興論」に大別される。集団主義的復興論とは、災害からの復興を被災地全体で捉え、個人的価値を超越した社会的価値の最大化を復興の目標として求める考え方だ。関東大震災以降、わが国の災害復興は、おおむねこの路線を主流として実施されてきた。いわゆる

「都市復興」「空間復興」といわれる土木・建築が主導するインフラ中心の復興である。もっとも東日本大震災以降は、復興の新たな地平として、強いニッポンを指向する経済優先の復興思想も顕著となってきている。

対して、個別主義的復興論とは、個々人の幸福追求権を最大化すれば社会全体も復興していくとの考え方である。この主張の代表格は、関東大震災の折、生存機会の復興を第一義と捉え、「人間の復興」を唱えた厚生経済学者の福田徳三だろう。厚生経済学は、個人を基本的な測定単位と仮定し、集団・共同体・社会に相對するものとしての「個人の福利」を強調する。

集団主義的復興論は、阪神・淡路大震災のとき生じたように被災者と非被災者とが入れ替わっても、総体として人口が増え、経済活動が活発化すれば復興は成ったと考える。

個別主義的復興論は、一人ひとりの幸せを最大限重視するから、たとえ被災地から離れた避難者であっても、その復興＝生活再建を視野に入れた政策を重要と考える。

原発事故子ども被災者支援法が店ざらしになっている問題も、この文脈で理解すれば、自ずと政府の方針が見えてくる。平たくいえば、福島に帰り、福島復興に寄与するならば支援をするが、福島から離れるなら、それは自己責任の世界ですよ、というのだろう。まして、北関東から逃れた自主避難者は支援の視野にも入っていない様子なのだ。

1967年の羽越水害で自民党衆院議員の佐藤隆は「個人災害救済法案」を提案したが、依然、被災した人々の生活再建は「救済」を基準とする特例措置や要綱事業というブラックボックスの中で処理され、不可視化状況が創られることにより、制度としての成熟が妨げられている。「人間復興」は単なるスローガンではない。建造物、道路、橋梁などのインフラで構成される「街」、経済活動の単位で測られる「都市」ではなく、人々＝コミュニティ＝復興共同体である「まち」を再生させる政策・制度を具体のものにしようという、まさに「都市復興」に対するオルタナティブとしての思想なのだ。

## (2) 理念的アプローチ (philosophy)

復興を考える上での二つ目の大きな対立概念は、理念としての復興が「未来創造」なのか、それとも「生活復旧」なのかということだろう。国の防災基本計画などには、復興を「災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決をも図る計画的復興を目指す」とある。

東日本大震災で菅直人首相が2011年4月12日の記者会見で「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」と述べた、まさに「創造的復興」である。

一方、「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である。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。

クラインは2005年8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・ベーカーがロビイストたちに向けて語った言葉だった。「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見逃すまいと企業ロビイストたちが群がり始めていた。彼らロビ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。

一人ひとりの生活再建より、地域としての未来創造を、という極限例であろう。復興のメカニズムで一方の考え方として示した「集団主義的復興論」と通底するところがある。

一方、阪神・淡路大震災の折、市民グループは「創造的復興」という言葉に反発して、「復興はいろいろな。復旧でいい」とまで極言し、作家小田実を旗頭に「生活再建援助法案」の実現をめざして、市民＝議員立法運動を繰り広げた。

このたぐいの論争は、関東大震災の折、「帝都復興の儀」を掲げ、「理想的帝都建設の為の絶好の機会なり」として首都の大改造をめざした、時の内務大臣・後藤新平に対し、福祉国家論の先駆者である福田徳三が「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<sup>10)</sup>」と反論したのが最初と思われる。

福田にとって、建造物や道路からなる物的都市は、あくまで「人間復興」のための手立てに過ぎず、「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」とした。まさにこちらは「個別主義的復興論」につながるものだろう。

この論争を突き詰めていけば、「小さな政府」か「大きな政府」か、「競争国家」か「福祉国家」か、といった国家観、世界観の違いにまで発展していくようにも思える。

### (3) ガバナンス的アプローチ (governance)

復興の合意形成というアプローチは、その手法と同時に復興の主体がだれなのかという課題に突きあたる。いわゆるガバメントなのかガバナンスなのか。上意下達型かボトムアップ型かという捉え方になるのだろうが、ここは、あえてビジョン先行型か、自己決定権優先型かという対立軸で考えたい。

「理想的帝都建設のための機会なり」(後藤新平)「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」(復興構想会議)といったたぐいは、ビジョン先行型なのだろう。

対して、「市民はつねに自らの生存・生活を守り、自らの社会の民主主義政治の形成・維持に対して必要な法制度の確立を發議する権利と義務を有する」(生活再建援助法案)との發議は、日本国憲法が認める自己決定権を具現化しようとしたものであろう。

## 6 被災者責任

もちろん、これらをすべて二項対立的に捉えることは生産的ではないとの議論も当然にあるだろう。統治者のビジョンと被災者の思い、街区再建と暮らし再生、経済と労働とが一体になって復興はなるものだ、という教科書的な反論も予想されるところだ。しかしながら、未来創造というビジョンを掲げ、被災者より被災地を重視するという集団主義的復興は、復興予算の流用を容易にするほどの権力機構が担っているだけに市民からのクレームは、なかなか届かない。せいぜい慈恵的福祉施策の中に被災者支援がちりばめられるだけで、被災者本位の復興など、いまのところ夢物語なのだ。

ゆえに、われわれは「被災者責任」という被災地・KOBEが生んだスローガンを掲げ、被災地のネットワークを結び、被災地の知恵をフローではなく、ストックにして、集団主義的復興論に立ち向かう闘いを続けていくしかない。今は、そう、あえて、「復興リベラリズム」の旗を掲げ、二項対立的な論争を繰り広げていくしかない、と考えている。

## 注

集団主義的復興論に立ち向かう被災者責任のネットワークを公布された法律をネグレクトするこの国の構造を考える

- 1) 1973年に光文社カッパ・ノベルスより書き下ろしで上下2巻が同時刊行されたSF小説。上下合わせて出版部数約400万部というベストセラーになった。映画は、1973年と2006年に、ラジオドラマは1973年と1980年、漫画は1970年代と2006年に二度ずつ製作された。
- 2) 1973年に発表され大ベストセラーとなった小説『日本沈没』の33年ぶりに書き下ろされた続編。2006年、リメイク版の映画に合わせて小学館より発売された。日本列島が海面下に没し、国土を失った日本人たちの25年後を描く。
- 3) 小松左京のSF小説『日本沈没』を原作とした漫画。1970年代にさいとう・プロが『週刊少年チャンピオン』に連載した作品と、2000年代に一色登希彦が『ビッグコミックスピリッツ』に連載した作品の2作がある。一色版は、2006年から2008年まで『ビッグコミックスピリッツ』で連載された。
- 4) 講談社から2002年に刊行された石黒耀によるデビュー作。火山学者をも熱狂させ、メフィスト賞、宮沢賢治賞奨励賞などを受賞した。
- 5) 2013年1月6日から2013年12月15日まで綾瀬はるか主演で放送されたNHK大河ドラマ。福島県会津出身で、同志社の創設者・新島襄の妻となった八重の生涯を描く作品。東北復興を応援する趣旨で制作されたという。
- 6) 慶長16年5月7日(1611年6月17日)一寛文12年12月18日(1673年2月4日)。会津松平家初代藩主。家康の孫にあたる。江戸幕府3代将軍徳川家光の異母弟で、家光と4代将軍家綱を輔佐し、幕閣に重きをなした。
- 7) 19兆円にのぼる復興予算、とりわけ国内立地推進事業費補助金、中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業補助金の執行状況を調査し、真に被災民に役立つ予算であったか否かを検証、「被災者主権」による「予算の民主化」をめざすことを目的に2012年秋に結成された。発足時のメンバーは、亀井亜紀子(参、みどりの風)、川田龍平(参、みんな)、谷岡郁子(参、みどりの風)、吉田忠智(参、社会民主党)ら11人の議員(党派など当時)と有識者11人。
- 8) 雑誌『世界』2005年12月号で、関西学院大学社会学部教授(当時)の高坂健次が発表した「進む階層化社会のなかで「被害の階層性」は克服できるか——総資産5000万円の壁をどう考えるか」の中で明らかにした。
- 9) 第1回研究会(2009年5月30日)から第14回研究会(2010年9月18日)までの記録は日本災害復興学会のHP(<http://f-gakkai.net/>)にアップされているが、閲覧するには復興学会員となり、パスワードの交付を受ける必要がある。
- 10) 2012年3月に復刻版『復興経済の原理及若干問題』(関西学院大学出版会)が出た。