

《評論》

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

山中 茂樹*

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』。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2部』と、漫画家・一色登希彦によるコミック版の『日本沈没』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年)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、ともに当初の構想通りとでもいうか、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1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』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ページ(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、

* 関西学院大学災害復興制度研究所 教授

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」と言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・保科正之である。正之は、明暦の大火(1657年)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、貯蓄がないのと同然だ」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^{とい}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～悲慘のなかの希望～」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っぴらにまかり通る。この国の「法治」とはいった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通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っ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・片山善博氏(後の総務大臣)

が「訴えられるものなら訴えてみろ」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行う」を根拠に設置された。住宅再建に公的支援をという「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ったものの、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。

委員会が終わったあと、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。借家が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」という国家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る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・菅直人氏は「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、村山富市氏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ならないアンシャン・レジュ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年)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年)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」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・永松伸吾氏が用いた『「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・社会に相対するものとしての「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。平たく言えば、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ろ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・ペ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、「復興はいらない。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」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当たる。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発議する権利と義務を有する」(生活再建援助法案)との発議は、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・KOBÉ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。