

## 報告 災害復興基本法の策定にあたって

山中 茂樹\*

少し私的な話から始めたい。「山中さん、被災者のための復興基本法をつくらないとだめだ」。2000年末、今は亡き廣井脩先生（享年59）の一言が、5年後に立ち上がる災害復興制度研究所のかたちと進むべき道筋を照射してくれたように思える。

約25万棟の住家が全半壊した1995年の阪神・淡路大震災。「住まいの再建なくして復興なし」が被災地の合言葉となり、住宅再建支援を求める官民の運動は1998年5月、被災者生活再建支援法として実を結んだ。「公的支援は個人財産の補償につながる」として、かたくなに制度化を拒んできた国の厚い壁に風穴をあけたとはいえ、支給額は住宅の全壊世帯でさえ100万円。それも年齢、所得に制限があり、領収書のいない定額支給分は、わずか70万円、それも購入品目が事細かに決められた生活保護に準じるともいえる救貧措置だった。民側から公的支援運動を推進した「市民＝議員立法実現推進本部」の小田実代表（故人）は直後に兵庫県庁で記者会見し、「不備が多く、額も不十分。新たな市民立法案を国会に提案するため活動を再開する」と決意表明した。

法の付帯決議にある見直し期間の5年を待たず、公的支援をめぐる攻防は第2ラウンドを迎えたが、その足掛かりになったのが、支援法付則第2条にある「住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行う」の一文だった。

この一節を挿入するにあたって「生活再建を基軸とする法案に、別課題である住宅再建事項を組み込むことはできない」と官僚側が激しく抵抗し、「それこそ関係議員のもとには夜討ち朝駆けで説得が続いた」と当時、社民党代議士だった中川智子・現宝塚市長。何度も削除の瀬戸際に立たされた、この条文が、公的支援の拡充を求める勢力の橋頭保となった。

一方、わが国の災害救助政策を大きく転換させる官側の中心だった兵庫県も法成立の半年後、全労済協会、日本生活協同組合連合会、日本労働組合総連合会ともども新たに「自然災害被災者支援促進協議会」を旗揚げし、超党派の「日本を地震から守る国会議員の会（地震議連）」とともに住宅再建支援策を探る検討会を旧国土庁長官のもとに設置するよう求めることになった。

この動きを受け、翌1999年1月、旧国土庁は「被災者の住宅再建の在り方に関する検討委員会」を防災局長のもとに設置し、東京大学大学院教授だった廣井先生が委員長に就いた。ただ、「私が委員長だったら、思うようにまとめられると思ったんでしょう」と生前、語られていたように廣井さんは災害情報の専門家で住宅再建については門外漢。確かに旧国土庁のアリバイづくりのような委員会

\*関西学院大学災害復興制度研究所

だった。

しかし、ふたを開けると会議をまとめるはずの委員長が先頭切って議論を仕掛け、「住宅再建は自力再建が原則」とする事務方や一部委員を相手に回し、「不意の大災害で生活基盤を、社会基盤を失った人たちが自力で立ち直れるわけがない」と切り込んだ。当時、私のもとへ、委員会が開かれるたびに廣井さんからメールが届いた。一画面で表示しきれず、何度も巻物を巻くように画面をスクロールしなければならないほど、びっしりと書き込まれた立論。「山中さん、この部分が入れられなかったら私は怒る」と、いつも自身を叱咤<sup>しった</sup>激励するように書かれていた。鬼気迫るほどの決意と、行間にあふれる被災者への温かなまなざし。廣井さんの真骨頂に初めて触れた気がした。

結果、1年10カ月にも及んだ委員会の報告書には「住宅にはある種の公共性がある」との文言が入れられた。しかし、残念ながら、住宅再建に公的支援を求める勢力にとって決定打とはならなかった。

「復興基本法で国を抑え込む」という廣井先生と私の思いは、災害を研究する各地の大学に説明しても受け入れてもらえず、いたずらに時が過ぎた。阪神・淡路大震災から15年を目前に控えた2003年、ちょうど文部科学省の研究拠点形成等補助金事業、21世紀COEプログラムに「『人類の幸福に資する社会調査』の研究」が採択され、災害研究にも力を入れるようになっていた関西学院大学がわれわれの思いを受け止め、兵庫県の元知事・貝原俊民氏（故人）や齊藤富雄・副知事（当時）らの支援を受けて、2005年1月17日、災害復興制度研究所を創設した。そして、もちろん研究所規定には「人文・社会科学系の災害復興制度研究における全国的拠点を形成し、『災害復興基本法』の素案を提案する」（第3条3項）という「Stretch Target（難易度の高い目標）」が盛り込まれた。

しかし、基本法の草案づくりは、思ったより平坦な道のりではなかった。初年度、2年目は法制度部会で基礎的研究と課題の整理を進め、3年目の2007年度、各分野において災害復興とかかわりの深い人たちを選抜して、「理念法・実定法策定ワーキンググループ」を編成し、策定作業に手をつけた。しかし、隘路となったのは予想されたこととはいえ「復興」をどう定義するかであった。2005年度には全都道府県・全市区町村を対象に「復旧」と「復興」についての自治体アンケートを実施するなど資料集めも進めたが、理想的な「答え」には巡り会えず、いわば消化不良の状態が続いた。

それまで復興の定義には、関東大震災以来、主に都市計画・建築系の官僚や研究者が推進してきた「防災のまちづくり」をメインにする空間復興論という大きな潮流があった。ところが、公共投資にあまり国費が避けない低成長時代「失われた20年」の入り口で起きた阪神・淡路大震災では、災害を契機に価値観の転換を図り、一気に未来都市を目指そうという、兵庫県の貝原知事が唱えた、いわゆる「創造的復興」が登場した。

しかし、その一方、われわれは阪神・淡路大震災で、これまでの復興の考え方に沿った政策では救われない。いや、それどころか、さらに負のスパイラルという蟻地獄に陥る階層の存在を知った。大震災は、表向きの社会から隠されてきた脆弱な階層・脆弱な社会（ヴァルネラビリティ）の「危うい均衡」（老朽危険な建物を温存する低家賃と助け合いの貧困社会、持ち家願望につけ込む虚構の空間所有、高度経済成長を支えたローン社会）を壊し、それらを表の社会にさらしてみせた。孤独死、アルコール依存症、自殺もすべてこの危うい均衡が壊されたことによると負の回答といえるだろう。これを区画整理や再開発というハード事業と救貧という支援策で解決しようとしたところに問題が残された。

極論すれば、防災のまちづくりを目指すだけでは、阪神・淡路大震災の負の側面を再生産するだけである。戸籍謄本を出さずに働いた職場。通勤費もかからない職住接近の町。「危うい均衡」のうえに成り立っていた町が破壊され、有機的なつながりを欠いた復興住宅では、人々の再生はきわめて困難

になった。しかも、これら防災のまちづくりは零細・中小企業から働き手を奪い、地場産業の再開を著しく困難にした。かたや職場から遠く離れた復興住宅では、仕事を求めて働き盛りの年齢層が出て行く「中抜け現象」が起き、家族の崩壊を招いた。

夢の未来都市づくりも、「衰退国家」との口口に立つわが国にとって、可視的な像を結ぶまでには至らず、もちろんのこと脆弱な階層・脆弱な地域にまで波及効果を及ぼすものではなかった。詰まるところ、こういった脆弱な階層を「救貧」というカテゴリーの中に追いやり、脆弱な地域をクリアランスすることで、復興は成立してきたといえるのではあるまいか。

復興の要諦は、街区の外形的な改変ではなく、脆弱な階層を再び受け入れることのできる街への質的な改善なのだ。右肩上がりの曲線こそ復興だという常識も、また錯覚であった。少子高齢化、デフレ社会で、量的拡大は幻想に過ぎない。そのことに、われわれはとっくに気づいていたはずだ。災害復興という特赦的現象の中で観念化されたフィクションを追いかける無意味さにもう気づかなければいけない。復興の目盛りを考えるにあたって、われわれは経済成長社会の呪縛から脱却しなければいけない時期にきていたといえるだろう。

ただ、それでも「復興」を定義することはさきわめて困難であった。「復興を定義する必要はないのではないか。景観法は達成すべき目標を示しているが、景観の定義はしていない」。こんな意見も策定作業のなかで有力な考え方として検討された。

この提案もあって、ワーキンググループでは、一時、「復興の定義」を棚上げし、憲法、基本法の下位にくる実定法の成案づくりに比重を移した。一つは、復興交付金制度であり、もう一つは被災者総合支援法である。交付金制度は、これまで個別の事業に国が支出していた補助金を、大目標に沿ってひとまとめにし、一括して自治体に交付する制度である。

一方、被災者総合支援法は、制度疲労に陥っている災害救助法を解体・再生させることにあった。災害弔慰金の支給等に関する法律、被災者生活再建支援法も一本化の対象として視野に入れた。さらに、生活保護法の災害版として提唱された「災害保護」などの理念を具体化する方向で作業に入った。

しかし、研究所一期計画の最終年度にあたる2009年度は成果を形にする必要があることから、災害復興基本法と比較的出口の見えていた復興交付金制度に絞って少人数の策定チームを立ち上げた。チームを少人数にとどめたのは、具体的な成果物を得るためである。各分野からの選抜チームだと、広範囲な目配りと幅広の議論はできるが、法の目指す方向性が拡散し、まとめきれないと判断したためだ。したがって、成果物に対する一定の批判は覚悟のうえの作業だったともいえる。と同時に法策定にあたっては、「人間復興」を掲げる研究所として、その視座を人間＝被災者に置いた。研究所は2008年度、ビジョン・サンタクルーズの和訳本「サンタクルズダウンタウン復興計画」を刊行した。1989年10月17日、米国サンフランシスコ郊外で起きたロマプリータ地震で大きな被害を受けたカリフォルニア州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、徹底した議論の末に復興計画をまとめた。このビジョンのように、まちづくりも経済復興も被災者の立場から考え抜かなければいけないと考えたからだ。

ここにきて人間復興の概念図が、おぼろげながら見えてきた。被災地に復興特区を設け、復興交付金のような形で財源を被災自治体にまかせる。復興は、その被災地の尺度にあったものでなければならない。ゆえに復興事業は地方分権で進められるべきだ。とはいえ、分権は、角度を変えれば地方の首長に対する権力のお裾分けともいえる。被災者の権利を確保するためには、復興基本法によって、その原理・原則を定めておく必要がある。その原則を具体化し、地方政府を監視する方法として政策

評価委員会のような組織を立ち上げる必要があるだろう。その組織も従来のような地方権力の一端を担う団体代表ではなく、裁判員裁判制度のように一般の被災者の中から委員を選抜する仕組みをつくっておくべきだ。こういった議論をもとに制度設計を進めた。

ただ、「地震は自然現象、震災は社会現象、復興は政治現象」という言い回しがある。この伝からいえば、さしずめ、ここに紹介する基本法はきわめて政治的かもしれない。当然、立場を異にする人たちからは相当の批判があるだろう。

だが、後藤新平が災害からの再起・再生に「復興」という二文字を採用したときから、被災者は復興の踊り場に取り残され、「救貧」の枠組みに押し込められることになった。空間復興であれ、創造的復興であれ、為政者の思い描く復興は、国家の、都市の「Renaissance」であって、被災者の「restart」ではない。統制的復興は、個人的価値を超越した社会的価値の最大化に復興政策の重点を置く。だが、それは往々にして被災者の数を災害の規模を示す記号として扱い、漠然とした「復興感」という言葉のもとに個々の無念を消化してしまう。福田徳三が唱えた「人間の復興」とは、「人間の」という形容詞を冠することで、復興を「統治者」から、被災者一人ひとりの手許にたぐり寄せた。KOBEのボランティアが掲げる「最後の一人」まで再起を見届けるという、まさに「復興の個人主義」への価値転換であったといえるだろう。人間復興の主張はこれまであまりにも少数派で、しかも、ひ弱であった。だからこそ、われわれは「復興基本法」を足掛かりに「復興リベラリズム」の理念を構築し、制度の体系化を進めていく作業をこれからも続けていかなければならない。

最後に災害復興基本法策定チームの顔ぶれを示す。(50音順)

青田良介、荏原明則、津久井進、山崎栄一、山地久美子、山中茂樹、山本晋吾