

□求められる「人間復興」という パラダイムシフト

関西学院大学災害復興制度研究所 主任研究員/教授

(日本災害復興学会総務理事) 山中茂樹

1. はじめに

「人間復興」の概念を提唱して5年になる。これまで災害復興の主体は「都市＝空間」であった。ゆえに、復興計画は常に「人は街についてくる」という都市計画的通念によって支配され、人々の再起は「被災者支援」という福祉的カテゴリーに仕分けされてきた。しかし、高齢化社会・格差社会といわれて久しい。脆弱な階層に対するセーフティネットの底さえ抜けかねない時代である。首都直下地震や東海・東南海・南海地震といった広域・巨大災害が懸念されるいまだからこそ、復興の主体を「人間」と「人間の集団」に置き換えるという、まさに災害復興のパラダイムシフトが求められているといえるだろう。

2. 復旧と復興

「地震は自然現象、震災は社会現象、復興は政治現象」という言葉がある。「政治現象」である以上、復興施策は、法律のように「いつ」「どこでも」「だれに対しても」「同

じように」実施されるとは限らない。

2004年の新潟県中越地震で中山間地の復興に頭を痛めた泉田裕彦知事の次の言葉が災害復興における問題点を的確に言い表しているといえるだろう。

—はじめにまずは「復旧」と「復興」の違いを認識しておく必要があるかと思えます。山が動いて道路が喪失してしまうほど地質的に弱い場所に再び同じような道路を建設することは、果たして本当に良いことなのでしょうか。こうした場所について「壊れたものを元の状態に戻す」という「復旧」の概念をそのまま適用することはできないのです。そこで考えるべきは、「要求される機能を回復させる」ということになり、これは「復興」ということになります。国の制度上、元の状態に戻すこと、すなわち「復旧」という名目については財源が支給されるようになっていますが、「復興」という名目についてはゼロ査定からはじめなくてはならないようになっています。—

つまり、公共施設や農用地の復旧は法律で、しっかりと財源の手当が定められているが、復興は一般財源の世界、自治体の自助努力にかかっているというのだ。

そもそも、総合的な防災行政の整備・推進を図る災害対策基本法ですら「復興」は、ほとんど視野に入っていない。全 117 条のうち、「復興」という言葉が登場するのは、第 8 条 3 項と第 97 条の二カ所だけだ。それも「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」という努力規定と、「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」と定めた財政援助にかかわる部分のみである。この規定を受け、災対法制定翌年に「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（昭和 37 年 9 月 6 日法律第 150 号）が成立したが、復旧事業の嵩上げが中心で、復興まで捉えた広がりのあるものではなかった。

わが国がまだ若く、経済が右肩上がりの時代、災害復興は国にとっても社会にとっても大きな政治的課題ではなかった。阪神・淡路大震災で、兵庫県が地元主導の復興と財源措置を法的に位置づけた包括的な特別措置法を求めたときも、その重要性に気づかれることはなかった。

「人間復興」の要となる住宅再建支援についても、当時の村山富市・総理大臣は、1995 年 5 月 19 日の参院予算委員会で「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」と答弁している。

つまり、国、特に財政当局にとって、「災害復旧の世界」が「彼らの世界」であり、復興や生活再建は自治体や個人の自助努力の世界であった。

ところが、阪神・淡路大震災以降、高齢化・低成長下の社会において相次いだ自然災害の惨状は、これまでのように自助努力・自力再建の原則を振りかざすだけでは、人々も地域も容易に復興できないという実態を浮き彫りにした。

3. 右肩上がりと計画的復興

各自治体の地域防災計画を見ると、復旧・復興の章や編に「都市構造や産業基盤のよりよき改変」「中長期的課題の解決」「地域振興のための基礎的な環境づくり」より安全で快適な空間創造」「被災前の地域が抱える課題を解決」など、バラ色の復興像が描かれている。

また、国の防災基本計画には、円滑な復旧・復興をはかるため「地方公共団体は、被災の状況、地域の特性、関係公共施設管理者の意向等を勘案しつつ、迅速な原状復旧を目指すか、又は更に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かについて早急に検討し、復旧・復興の基本方向を定めるものとする。必要な場合には、これに基づき復興計画を作成するものとする」とある。

二つの選択肢が示されているが、要は道路や橋などの公共施設を元通りにするのか、それとも、もう一歩進めて防災のまちづくりまで視野に入れて復興を図るのかというハード中心の見取り図だ。防災まちづくりは、密集市街地を道路の拡幅や区画整理、再開発によって秩序あるゆったりとした街に創り変える。そのために建築制限をかけ、敷

地を一定割合で供出する「減歩」や街区の形を整えるため居住場所を入れ替えたり、ずらしたりする「換地」などの手法を用いる。さらには、街の構成を平面から垂直に変え、道路拡幅や防災公園整備の余剰面積を生み出す、といった手法を紹介している。

しかし、いずれも平時のまちづくり手法。ともすれば脆弱な階層や脆弱な地域は復興青写真のフォーカスから外れ、制度の隙間で負のスパイラルに陥ることがしばしばであった。阪神・淡路大震災は、現代社会を成立させている「危うい均衡」（老朽危険な建物と低家賃、助け合いと絶対的貧困、持ち家願望と虚構の空間所有、経済成長とローン社会）を壊し、それを表の社会にさらけ出してみせた。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負の回答といえるだろう。これを区画整理や再開発、さらには個別の、そして単一の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めざすだけでは、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けた職場。通勤費もかからない職住接近の町。月額 6 万円程度の年金でも暮らせたささえあいの近隣社会……。危うい均衡の上に成り立っていた下町のコミュニティ。社会の矛盾を飲み込んでいたフアジーな「ご近所」が姿を消した復興住宅では、不満と不信をためこんだ行政要求だけが充満することになる。一方、地主復興ともいえる「防災のまちづくり」は借家人である労働者階層を郊外の復興住宅に追いやることで、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」のとば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なくもない。

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。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求め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るといえるだろう。

4. 事の支援と人間復興

災害多発時代を迎え、今こそ作家、故小田実氏のいう「棄民復興」ではなく、人々の尊厳を取り戻す「人間復興」の制度構築を急がなければならない。

「人間復興」とは、被災した地域の人たちが人としての尊厳を取り戻し、憲法で保障

された幸福追求の意欲を取り戻す再生的復興を保障する制度的システムを構築することにほかならない。

それには、まず復興基本法を制定し、国は復興の理念・哲学を明確にする必要があるだろう。基本法は基本的人権や生存権、幸福追求権を保障した憲法の精神を汲み、実定法に反映させる役割を負う。こんご整備されるべき復興法体系は、当然のことながら、被災者がそれぞれ描く復興ストーリーに応じた再建・再起ができるように、個々具体的な支援制度を整備し、被災者がその制度に最適な形でアプローチできるような仕組みを作ること。復興まちづくりも街区の外形的な改変だけでなく、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こそ基本にすべきだと考える。

支援の実定法を策定するにあたっては、「事の支援」に留意したい。「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年)の造語である。南方によると、「事」とは、「心」と「物」とが接して生じる人界の現象一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。

現在の被災者支援は、住まいを失えば仮設住宅や復興住宅の給付という「物」の支援、心に傷を負っていれば「カウンセリング」という「心」の支援という風に個別ばらばらで行われる。しかし、借家に入っていたラーメン店の経営者が家を失い、けがをして障害者となった。店の周りは区画整理で客層も戻ってこない。こういった「今」で「事」に

着目した総合的な支援メニューを組み、サポート体制を整えるというのが「事の支援」だ。「私有財産自己責任」や「焼け太りをつくるな」といったマイナス思考では真の復興支援はできない。

その際、被災実態と現行法制の乖離を埋めてきた被災各地の知恵のストックを収集し、制度として磨き上げる努力が必要になる。例えば、雲仙普賢岳噴火災害では「食事供与事業」、有珠山噴火災害では「生活支援事業」、三宅島全島避難では「災害保護特別事業」として実施された日々の暮らしを支える資金給付の事業などはその典型例だろう。いずれも避難し、生活のすべを一時的に失った人たちに月額15万円前後を支給する、「救貧」ではなく「防貧」のための支援であった。しかし、いずれも補助金要綱事業といった法律や条例ではない—

時的な制度として実施されたことから、可視化されず事態の収束とともに姿を消した。法制化されていれば、2008年(平成20年)6月14日に発生した岩手・宮城内陸地震で長期避難を強いられた宮城県栗原市の栗駒耕英地区や花山地区の支援に大きな力となったはずだ。

地域の再建では、福岡県西方沖地震で壊滅的な被害を受けた福岡市玄界島の再建に使われた小規模住宅地区改良事業のような手法を災害用に磨き上げるべきだ。同事業は、被災した住宅や土地を市がいったん買い上げ、分譲地や集合住宅として被災者に返す地域住宅計画である。この手法だと借家人や既存不適格という現行法では違法建築物に住む人たちも救われることになる。

一方、復興共同体の自律的再起を認知す

るには、地方分権が基本になる。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いうのは当然の帰結だろう。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。従って、兵庫県が阪神・淡路大震災のときに設置した被災者復興支援会議のような中間組織や、支援メニューを吟味する政策評価委員会のようなジャッジ組織も必要になってくる。もちろん、分権だからといって国は復興に無関係ではない。被災地の自律を後方から支援することになるだろう。たとえば、被災地に復興特区を設け、補助金をひとまとめにした復興交付金のような形で財源を被災自治体にまかせるという手法も考えられるはずだ。

5. むすび

これらの考え方は、全国知事会や中央防災会議でようやく議論されるようになってきており、自助努力だった災害復興の世界にもようやく劇的な変化がもたらされる兆しをみせている。われわれは、復興のニューウェーブを後押しするために毎年、全国被災地交流集会を開催し、萌芽的な現場の知恵の収集と制度化のための研究会の立ち上げを進めている。今世紀半ばには起きるだろう巨大災害の襲来になんとか間に合わせた
いとの思いを込めて。