

## 《論文》

# 理念の変遷からたどる災害復興の系譜学

## —復興の個人主義と集団主義の構造的解明を試みる

山中 茂樹\*

### 要約

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」の枠組みに押し込まれることになった。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、社会構造の「Renaissance」であって、被災者の「restart」ではない。統治的復興は、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。日本書紀の復興から説き起こし、後藤新平の帝都復興、そして戦後復興から酒田大火にかけての空間復興の変遷をたどり、対抗軸として登場した個人災害救済法案、被災者生活再建支援法の理念論争から人間復興をめざす理念の成熟を追う。さらに、デフレ不況の中から生まれてきた「創造的復興」とネオリベリズムの関係を分析。「人間復興」を単なる理念にとどめず、実現可能性のある政策・制度に具体化するための道筋を提示する。

**キーワード**：空間復興、人間復興、創造的復興、戦災復興、都市復興、個人災害救済法案、後藤新平、福田徳三、貝原俊民

### はじめに

「復興」という言葉の使用が、被災者にとって不幸の始まりとなっていないか。「バラ色の夢」を描く為政者の復興は、必ずしも被災者にハッピーエンドの結末を約束するものではないからだ。被災地では、お決まりのように「復旧より復興を」というスローガンが聞かれるが、被災者にとって問題の本質は、予算の多寡にあるのではなく、復

興の照準がどこにフォーカスされているかだろう。関東大震災で厚生経済学者の福田徳三が「道路や建物より生存機会の復興」を唱え、阪神・淡路大震災で被災者が「創造的復興より生活復旧を」と主張したのは、まさしく政策化・事業化される復興の対象について統治者と被災者の間に認識のズレがあるからにはほかならない。関東大震災で後藤新平が災害からの再起・再生に「復興」という言葉を採用したときから、この内在する矛盾がくすぶっていたといえる。本稿の目的は、「復興」と

\*関西学院大学災害復興制度研究所

いう言葉の本来の意味を考察することにより、関東大震災以来つづく復興をめぐる対立の構造を解き明かし、被災者が求める真の人間復興を実現する術を探ろうというものである。

## 1 復興の言語学的考察

### 1-1 もともとは漢語の「復興」

「復興」という言葉は、「史記」などにもみられる中国からの外来語、つまりは漢語である。わが国における「復興」の初出は、奈良時代に編まれた『日本書紀』(720年に完成)にまでさかのぼる。

たとえば「卷第十三允恭天皇～安康天皇」には、次のくだりがある。

(原文)穴穂皇子而密設兵。穴穂皇子、復興兵將戰、故穴穂括箭・輕括箭、始起于此時也。

[小島・直木・西宮・蔵中・毛利 1996 : p. 130]

(和訳)穴穂皇子も同じように兵を集めて戦おうとされた。そこで穴穂矢(銅製鏃)とから軽矢(鉄製鏃)とかがこのとき初めて作られた。

[宇治谷 1988 : p. 276]

続いて「卷第十七継体天皇紀」の中のくだりである。

(原文)江毛野臣率衆六萬、欲往任那爲復興建新羅所破南加羅・喙己吞而合任那。

[小島・直木・西宮・蔵中・毛利 1996 : p. 308]

(和訳)近江の毛野臣、兵6万を率いて任那に行き、新羅に破られた南加羅・喙己吞を回復し、任那に合わせようとした。

[宇治谷 1988 : p. 358-359]

もう一節みてみよう。「卷第二十敏達天皇紀」である。

(原文)不成其志。是以、朕當奉助神謀復興任那。

[小島・直木・西宮・蔵中・毛利 1996 : p. 478]

(和訳) [先帝(欽明天皇)は、任那の回復を図られた。] = 筆者が挿入 = しかし、果たされないままで亡くなられた。それで、自分は尊い計画をお助けして、任那を復興しようと思う。

[宇治谷 1988 : p. 63]

「復興」は、復(マタ)興(オコル)、復(マタ)興(オコス)と訓読できる。復興の対象は、「任那」であったり、「南加羅」であったりする。ブリタニカ国際大百科事典によれば、「任那」とは、4-6世紀頃、朝鮮半島南部に日本(倭)が領有していた属領的諸国の総称とある。「加羅/伽羅」は、古代朝鮮の南東部にあった国名で、伽耶、駕洛なども称する。韓国時代劇にも時折、登場する国名で、韓流ファンにはなじみがあるかもしれない。現在なら、復興より再興とか、建国の方が合っているとも思える。

一方、「復興兵將戰」は、拳兵と訳した方がわかりやすい。いずれも復興の対象は、国であったり、体制であったり、軍勢である。

中国では、災害復興に「災後重建」の言葉を充てる。さしずめ「Reconstruction」だろう。

なぜ、わが国では、災害に復興という言葉を使うようになったのか。いつから使うようになったのか。この疑問を解明することが、災害復興をめぐる理念的な認識のズレを解き明かす第一歩になると思える。

### 1-2 「災害復興」はいつから

本来なら、わが国の代表的史書、たとえば、『古語拾遺』(807)、『日本三代実録』(901)、『日本紀略』(平安時代末期)、『平家物語』(13世紀前半)、『吾妻鏡』(14世紀初頭)、『太平記』(1370)、『本朝通鑑』(1670)、『本外史』(1827)、『大日本史』(1906)など時代を追って通読し、時代時代で、「復興」という言葉が登場するかどうか。登場するなら、どのように使われているかを調べるのが順序かもしれないが、歴史研究ではないので、一氣に対象を絞ることにしたい。

そこで、まず「復興」という言葉が災害に使われるようになった最初の時期を特定し、その時代における「復興」の使用例を探ることで、なぜ災害に復興という言葉が採用されたかを推し測りたい。つまり、答えを先に求め、あとから理由を考えようというわけだ。

### ①関東大震災と復興

最初に答えを明かすようだが、まず関西学院大学図書館利用サービス課の調べをみてみたい。

紹介されたのは、学術論文ではないが、『讀賣新聞』2012年3月12日朝刊10面（東京本社版）に掲載された中国文学者で東京大学准教授（当時）の齋藤希史の「翻訳語事情」というコラムだ。「renaissance 復興」について執筆されている。

復興は古くからある漢語だ。〔中略〕『史記』にも『日本書紀』にも復興の2文字は見える。〔中略〕実際に、明治期における復興という語はおもに歴史教科書などでよく使われた。〔中略〕それが一気に日常のことばとなったのは、大正12年（1923年）9月1日の関東大震災がきっかけである。詔勅に帝都復興が掲げられ、政府に帝都復興院、のちに復興局が設けられた。〔後略〕

阪神・淡路大震災から20年の2015年1月17日、日本テレビ系列のニュース番組「ウェークアップ! ぷらす」で、司会の辛坊治郎氏が「復興という言葉は阪神・淡路大震災のあとに使われ始めた」と発言していた、というのが、これは間違いである。

関学図書館によると、明治時代の新聞記事では、「大火災からの復旧が進む」という内容の記事があっても、「復興」という言葉は使われていなかった。「復興」がいつから災害と結びついたかを具体的に明示した学術書や論文を見つけることはできなかったが、多数の図書・雑誌記事において「復旧・復興の定義と意義」などといった個所で、ほぼ関東大震災への記載があることから、この震災が「被災地の再生・再建」に大きな影響を与えたことは明らかかなようだ、と結論づけている。

### ②復興の一般化

一方、災害史研究でわが国第一人者の北原糸子によると、関東大震災以前の災害として、1914（大正3）年の桜島噴火、1909（明治42）年の姉川地震、さらに1896（明治29）年の明治三陸地震にまでさかのぼっても「復興」という言葉は出てこない。

1914（大正3）年の桜島噴火災害では、鹿児島県の公式記録『桜島大正噴火誌』（1927）によると、罹災者数1万8526人（鹿児島市などへの降灰被害による罹災なども含む）を数え、死者・行方不明者は58人にのぼった（これは、直接噴石に当たるといよりは、海を泳いで渡る最中の死亡者などを含む）。この災害では、周辺各地への移住が行政指導で行われた。「実業振興」の意味で、前田正名翁を招いて実業講和会が開催された（1914年2月15日）とある。だが、復旧、善後策、救済などの項目はあるが、「復興<sup>1)</sup>」という用語は出てこない。

一方、1926（大正15）年の十勝岳噴火では、北海道庁「十勝岳爆発災害復旧復興予算」（『1926 十勝岳噴火報告書』〔中央防災会議 災害教訓の継承に関する専門調査会編、p.62〕とあるように、行政用語として「復興」が使われている。

以上からして、関東大震災において、後藤新平が復旧ではなく復興を意図した災害後の対策は、この震災後に一般化していくとみてよいのではないか。災害をきっかけに地方の産業を建て直し、発展させる。これを社会の課題とした模様だ。その際、地方において、産業組合（明治33年産業組合法）が核となる手掛かりであったと思われる、というのが北原の見解だ。

## 1-3 関東大震災以前における「復興」の使用例

齋藤によると、「明治期における復興という語はおもに歴史教科書などでよく使われた」とある。とはいえ、なぜ関東大震災で「復興」という言葉が用いられたのかを探るには、当時の言語環境として「復興」がどういう対象、どういう場面で使われていたかを明らかにする必要がある。そこで、関東大震災が起きる1923（大正12）年以前の5年間（1918-1922）を対象に朝日新聞データ

ベースで「復興」という語を検索した。

検索の結果、239カ所で「復興」が使われていた。これを便宜的に「体制（組織・集団）」「都市・地域」「政策・制度」「経済・産業」「思想」「芸術・芸能」「その他」の7分野に分類して、「復興」がどういう対象について使われているかを調べてみた。

すると、もっとも多かったのが「政策・制度」の55項目、次いで「体制」の50項目、「経済・産業」の36項目などとなった。

この時代は、第一次世界大戦（1914-1918）の勃発と終戦、ロシア革命によるロマノフ王朝の最期

と世界最初の社会主義政権ソヴィエトの誕生（1917）、ドイツの敗戦と国際連盟の発足（1920）という世界的にエポックメイキングなできごとが相次いだ時期だ。

国内では、大正デモクラシーの高揚による婦人解放運動や日本社会主義同盟の旗揚げなどが続いていた。

こういった歴史的な流れを反映して、「復興」の対象として調査対象5年間の前半は、ロシア革命で滅びたロシア帝国の復興が最大の関心事となり、露国復興、帝政復興が36項目を数えた。

一方、後半は第一次世界大戦の戦場となった

表1 新聞記事にみる「復興」の使用例（朝日新聞）

1918-1922年(239項目)						
体制	都市・地域	政策・制度	経済・産業	思想	芸術・芸能	その他(状態・動作)
露国復興・帝政復興・王政復興運動、王朝復興陰謀など50項目	荒廃地域復興、ヨーロッパ復興、独逸荒地復興など23項目	欧州復興会議、欧州経済復興会議、通商復興など55項目	産業復興、製造業復興、経済復興、独逸工業復興など36項目	ラテン人種復興運動、ユダヤ復興問題、国粋復興など21項目	文芸復興、ヘレニズム復興、ベーター文芸復興など16項目	大高麗国の建設を夢む、新首班帝政復興を高調するなど38項目

表2 関東大震災当時の世界情勢

年	アジア・オセアニア	ヨーロッパ	アメリカ	日本
1917(大正6)		ソビエト政権樹立宣言	アメリカがドイツに宣戦布告	
1918(大正7)	シベリア出兵(日英米など~1922)	ドイツ革命		富山米騒動。
		第一次世界大戦終結(-1914) 独ソ(露)講和		吉野作造「大正デモクラシー」
1919(大正8)	朝鮮で3・1独立運動	コミンテルン成立		平塚らいてうらが新婦人協会を結成する(女性解放運動)
	中国で五・四運動(日本帝国主義反対運動)	ワイマール憲法公布(ドイツ) ベルサイユ条約調印		
1920(大正9)	ロシア極東で尼港事件	国際連盟の発足	アメリカで禁酒法を施行(-1933)	山川均が日本社会主義同盟を結成
1921(大正10)	中国共産党の創設(陳独秀)		ワシントン会議(-1922)(四カ国条約、九カ国条約、ワシントン海軍軍縮条約)	原敬暗殺事件
1922(大正11)		ソビエト社会主義共和国連邦の成立		
1923(大正12)		フランス・ベルギー軍がドイツのルール地方を占領		関東大震災

ヨーロッパの復興や荒廃地復興、さらには欧州の産業復興などが中心となった。

「思想」の分野では、1917年にイギリス外相が「パレスチナにおけるユダヤ人居住地の建設とその支援」を約束したバルフォア宣言が出されたことなどを受け、「猶太復興資金」や「ユダヤ民族復興委員長」「ユダヤ国復興運動者」「ユダヤ復興問題」などシオニズムに関連した用語が登場している。歴史辞書などによれば、シオニズムとは、イスラエルの地（パレスチナ）に故郷を再建しよう、あるいはユダヤ教、ユダヤ・イディッシュ・イスラエル文化の復興運動（ルネサンス）を興そうとするユダヤ人の近代的運動とある。民族意識の芽生えからか、ラテン人種復興運動などの記事もみられた。

「芸術」の分野では、もっともポピュラーな文芸復興をはじめ、ヘレニズム復興、ペーター文芸復興のほか、文人画復興などが登場している。

このほか、経学（儒教の聖典）復興、仏蹟（釈迦の聖地）復興、漢族復興、エジプト奴隷制度復興、(娼婦の)自由廃業復興策、母性の復興、市常磐会（議会の会派）復興など、復興の使用例は実に幅広い。どうやら、歴史教科書だけでなく、新聞紙上でも比較的、ひんぱんに使われていたようだ。

これらの用法から、特徴をまとめ、考察してみると以下のようなことが考えられる。

#### ▽特徴

- a) 古代から復興という言葉は、比較的、ポピュラーに使われていた。
- b) 中国からの外来語であるが故に、漢文を素養とする知識階級では容易に使われたのではない。
- c) 現代なら「回復」「再建」「再出発」「再生」「再発見」と使うべき場面でも「復興」の言葉が使われている。

#### ▽考察

- a) 復興の対象は、組織や制度、一定の固まりに対する思想・理念など、集団や全体である（これを仮に「復興の集団主義」と呼ぶことにする）。
- b) 一度、勢いを失ったり、滅びたりした集団や一定の固まりに関するものの復活を図る場

合に使われることが多い（これを仮に「復興の社会化」と呼ぶ）。

- c) したがって「一度衰えた（こわれた）ものが、再び盛んに、また整った状態になること。また、そうすること」という広辞苑の定義どおりであることが確認される。それも単一の機能回復ではなく、体制や経済・思想など全体的な復活を指していることがわかる（これを「復興の総合化」と呼ぶ）。

## 2 後藤新平の「復興」

### 2-1 「復興」の音頭取りは

これで、この時代、政治や思想を語るうえで、比較的、容易に復興という言葉が使われていたことがわかる。問題は、関東大震災で、この言葉が使われたとして、言い始めたのが後藤新平だったのか、それとも政府官僚たちであったのかということだ。官僚たちだとすると、その意図が説明されていることはまだだが、後藤なら旗振り役として「復興」を使う意味、「復興」の対象が明らかにされていると考えるからだ。

後藤新平(1857年7月24日-1929年4月13日)は、岩手県奥州市水沢出身の医師・官僚・政治家。台湾総督府民政長官、満鉄初代総裁、通信大臣、内務大臣、外務大臣、東京市第7代市長、ボーイスカウト日本連盟初代総長、東京放送局（のちの日本放送協会）初代総裁、拓殖大学第3代学長を歴任し、関東大震災では、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ことで知られる。

後藤の関東大震災前後の動静を振り返ると、1923（大正12）年8月24日、加藤友三郎首相が死去。この事態に同月28日、海軍大将・山本権兵衛に組閣の大命が降下する。山本は後藤に入閣を打診するものの、外相を希望していた後藤と山本の人事構想とが合わず、入閣を保留にしていたところ、9月1日午前11時58分、関東大震災が発生した。翌9月2日、再度、山本、後藤の会談があり、後藤は、即時、入閣を決断。内務大臣を引き受ける。9月2日夕、山本内閣親任式があり、式を終えて帰宅した後藤は、その夜、奥2階日本

間の一室に籠もって想を練り、帝都復興根本策をまとめたとある(娘婿で政治家の鶴見祐輔)[後藤新平研究会 2011:p. 28]。

このとき、すでに「帝都復興根本策」として「復興」の二文字が使われていた。根本策には帝都復興の骨格を成す次の4箇条がまとめられている。

1. 遷都すべからず。
2. 復興費に30億円を要すべし。
3. 欧米最新の都市計画を採用して、我国に相応しき新都を造営せざるべからず。
4. 新都市計画実施の爲には、地主に断固たる態度を取らざるべからず。

[後藤新平研究会 2011:p. 28]

そして、9月4日に「帝都復興ノ議」を立案。6日には、閣議に「帝都復興ノ議」を提出している。

これをみると到底、官僚につけいるすきはなさそうだ。後藤が「復興」の言葉を使ったとみて間違いないだろう。

## 2-2 復興の対象は

では、復興の対象は何だったのだろうか。まず有名な「帝都復興ノ議」をみてみよう。

東京ハ帝国ノ首都ニシテ国家政治ノ中心、国民文化ノ淵源タリ。従テ其ノ復興ハ第一ニ都市ノ形態回復ノ問題ニ非スシテ帝国ノ発展、国民生活改善ノ根基ヲ形成スルニ在リ。サレハ今次ノ震災ハ帝都ヲ化シテ焦土ト成シ、其ノ惨害言フニ忍ヒサルモノアリト雖モ、理想的帝都建設ノ為真ニ絶好ノ機会ナリ。此ノ機ニ際シ宜シク一大英断ヲ以テ帝都建設ノ大策ヲ確立シ之カ実現ヲ期セサルヘカラス。躊躇逡巡此ノ好機ヲ逸セムカ国家永遠ノ悔ヲ遺スニ至ルヘシ。

[後藤 1923]

10万人余りが犠牲になった大災害だったが、その点には「其ノ惨害言フニ忍ヒサルモノアリト雖モ」と、さらりと触れただけで、「理想的帝都建設ノ為真ニ絶好ノ機会ナリ」と前のめりの政策目

標を掲げている。

大阪朝日新聞は1923(大正12)年9月9日付1面に、「帝都とは読んで字の如く、帝王の都である。日本帝国臣民7千万の尊崇する聖天子の居住したまふ城都をいふのである」との論説を掲げ、東京での帝都復興ではなく、災害が少なく、大阪、神戸という物資供給基地も近い京都へ遷都するよう主張している。当然、ここでも震災復興ではなく、帝王の住む都の造営が議論の中心になっている。

しかし、後藤らは遷都論を一蹴。東京での新都造営に突き進む。

1919(大正8)年の都市計画法制定を受け、後藤は東京市長時代、すでに東京市政要綱に、いわゆる8億円計画、「欧米最新の都市計画を採用し、我が国に相応しき新都を造営する」と明記。後藤に内務大臣を引き継いだ水野錬太郎も「いろいろの引き継ぎをした。そのときに先生が第一に私に言った言葉は『君、東京はまた元の武蔵野になったね。月は草より出でて草に入るという武蔵野になった。この際に東京市は大改造をやるのだ。これが一番良い機会だ』と言われた。外のことは言わないで、そればかり言っておられた」と回想していたように、理想的帝都建設は、後藤が震災前から温めていた構想だった[後藤新平研究会 2011:p. 29]。

それは、山本権兵衛首相に宛てた書簡(大正12年11月25日付)に「帝都の復興は、小にしては都市、大にしては帝国の『ルネサンス』に関する重大事なり」と記しているように、復興の対象は、帝都、被災者の暮らしではなく、帝王の住む都の再生・蘇生であった。関東大震災の発生を「奇貨」として、あたためていた都市計画を実行に移し、前近代的な江戸の色彩をとどめる東京を理想的な帝都に生まれ変わらせようという野心であった[後藤 1923]。

復興院総裁就任の辞では「すべからく世界的資金をもって世界的都市を再建するの概をもって進むべきであって、もし単に震災前における市街の旧態を回復するに止まらしむるが如きことでは、何の面目ありて列国にまみゆることができましよう」と、あくまで復旧でなく、復興でなければならないとの執念をにじませている[後藤

1923]。

後藤が東京市長時代、さらに関東大震災後に招聘したニューヨーク市政調査会専務理事のチャールズ・オースチン・ビアード (Charles A. Beard) も『東京復興に関する意見』で「日本の帝都が、帝都としての特異性を有たねばならぬといふことには深奥なる意義を有する。蓋し貧弱なる帝都は列強の間に伍するとき、國家の尊嚴と威容とを傷(つ)けるであらう」としており、ともに世界に誇れる帝都の建設を夢見ていたことがうかがえる [C・A・ビアード 1924]。

まさしく復興の対象は「帝都」であった。

## 2-3 空間復興と焼土全部買上案

1924 (大正 13) 年 4 月 10 日、日本工業倶楽部における講演にもあるとおり、後藤の帝都復興策は「震災地域の土地は公債を発行して買収し、もって土地の整理を實行したる上、必要に応じてさらに適宜公平にその売却または貸付をなす」という焼土全部買上案が中心となっている [後藤 1924]。

現代でいえば、クリアランス型の「復興まちづくり」といえようか。

後藤が内務大臣の親任後、女婿の鶴見祐輔に「ニューヨークのビアード<sup>2)</sup>に電報を打ってすぐ来るように言ってくれ」と命じた。後藤新平が2階にこもって帝都復興根本策を立案したが、ビアードも「新街路を決定せよ。街路決定前の建築を禁止せよ。鉄道の駅を統一せよ」と、後藤宛に電報を打電。後藤は「わが意を得たり」と思ったとあるように、帝都復興事業がその後の「都市空間復興」という手法の先駆けとなった [奥州市立後藤新平記念館]。

日本が右肩上がりの時代、災害からの復興は都市計画や土木・建築工学をベースとする空間復興が主流であった。越澤は、復興とは「元の状態に戻す復旧」ではなく、良好で安全な市街地と社会資本を形成することにある、と定義する。ゆえに、「横浜、銀座、函館の大火後、明治時代の為政者は、復旧ではなく復興を実施した。その結果、並木道、公園、洋風建築、煉瓦街などそれまでの日本の都市にはなかった新しい水準の高いイ

ンフラ (社会資本) と都市空間が出現し、新しい都市文化が誕生した」と、その成果を賞賛する [越澤 2005]。

一方、越山健治、室崎益輝も「関東大震災の復興により、さまざまな計画理論・技術・デザインが確立され、後の都市計画の流れの基幹となる」と評価する [越山・室崎 1999]。

これは、戦後の復旧・復興計画の基本方向を定めることにもなり、高度経済成長と公共事業に支えられ、復興とは「防災まちづくり」か、「中長期的課題の解決」か、という街区の改変に収斂されていくことになる。

## 3 福田徳三の「復興」

### 3-1 人間の復興

この後藤の帝都復興策に激しくかみついたのが、大正デモクラシーの旗手であり、福祉国家論の先駆者、福田徳三である。

福田徳三 (1874 年 12 月 2 日-1930 年 5 月 8 日) は、東京神田の生まれで、12 歳のときに洗礼を受けたプロテスタントで、東京高等商業学校 (現・一橋大学) を卒業後、ドイツに留学。東京高等商業学校教授 (経済原論、経済史担当) をはじめ慶応義塾大学教授を経て、再び東京商科大学で教授を務めた。吉野作造とともに黎明会を組織し、民本主義の啓蒙に努める。第一次世界大戦後はマルクス主義への批判的立場から、民本主義、自由主義の立場に立ち、政府による社会・労働問題の解決を主張した。また内務省社会局参与として政策立案にも携わった。

福田の研究者、井上琢智によると、関東大震災に遭遇した福田は、眼前の惨状を「速成地獄」と表現し、それは「無能にして怠慢なる市区吏員」のせいであり、最終責任者である「復興院」の「復興空説者」後藤新平であり、彼は「最大の殺人罪」に問われるべきだとさえ指弾している [井上 2012]。

井上の報告を今少しトレースする。

福田にとっての復興とはどのようなものか。「人間は、生存するために生活し、営業し、労働しなければならない」。したがって、生存機会の

復興をはかるためには「生活、営業および労働機会（これを総称して営生という）」の回復が必要だと指摘。「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」。だから、それらを復旧しても「営生の機会が復興せられなければ何にもならない」と主張する。しかし、「今、政府のなしつつあるところを見ると、この一事について、ほとんど何事をも施設しておらぬ」とし、「罹災者はもちろん非罹災者に至るまで、まさに与えらるべき営生の機会を与えられず、民衆の生存は、罹災によりてよりも、むしろ災後の当局者の怠慢放縦失態のために、いよいよますます脅かされるほかない」（一部現代仮名遣いにした）と、政府を強く非難している。

福田が著書『復興経済の原理及若干問題』の中で唱えた「人間復興」の思想潮流は戦後、1967年の羽越水害を契機に国会議員・佐藤隆らが行った個人災害救済法制定運動、そして阪神・淡路大震災で被災者生活再建支援法に結実した公的保障（初期は公的補償）運動などへと発展していくことになる。

### 3-2 復興の対象としての「人間」

福田の唱えた人間の復興に対して、後藤新平の帝都復興は決して「人間」を無視したものではないとの主張も当然にある。

東京都副知事も務めたことのある青山侑は、「この構想は東京市長時代の東京市政要綱を下敷きとして人間生活中心の都市論が貫かれ、近代的な生活を目指した不燃建築の同潤会アパート、吾妻橋、駒形橋、言問橋、厩橋など、隅田川を橋の博物館として鉄製の名橋、日本初の海辺公園と言うべき横浜の山下公園、日本初の川辺公園となった東京の隅田公園など多くの公園、市民が集い議論する日比谷公会堂など、人間中心の各種都市施設が震災復興でつくられた」とする〔青山2013〕。これに対し、福田は「政府の復興に関する方針や施設は、依然として物本位のものであって、人本位の施設に至っては、ほとんど聞くことを得ないからである。後藤子が企てる復興は形式復興に偏し、道路、建物、公園等に主として着眼し、物の技師は八方から集めてくるが、これらを利用すべ

き人間の復興について一体、いかにするつもりか一向わからないのである」と批判。「罹災救護と復興とは、決して同一視すべきものではない」としたうえで、「親戚知人の下に避難しているものと市営のバラックに救護せられている者とを問わず、少数の者を除いては、いずれも徒手遊食を余儀なくせられ、強制的惰民となっている。東京市とその隣接町村とは、今日、現在、何十万というこれら不本意惰民を收容しつつあるのである。かくて、いかに内外の同情厚くとも到底、長く支えるものではない。1日も早く収入の源泉を確保すべき生存機会の擁護が行われなければ、復興などということは問題とならないのである」として、手厚い被災者支援を求めている〔福田1924〕。

後藤と福田の違いは、復興の恩恵をこうむる都民に絞ったとしても、いつの時代の都民を対象にしているのか、どんな都民を対象にしているのか。この違いを認識する必要があるだろう。

福田がバラックに收容され、あすの生きる糧さえ得られない被災者を対象としているのに対し、後藤に見えているのは川辺公園で集い、公会堂で議論を交わす人たち。それは彼が帝都復興への協力を求めた「名流の人たち」（日本工業倶楽部における講演。大正13年4月10日）を想定していたのかもしれない。

一方、対象とする人間についてはどうだろう。富国強兵のための健康管理と衛生行政の理論を著書『国家衛生原理』で説いた後藤が、主として社会ダーウィニズムの理論を基調としていたことは

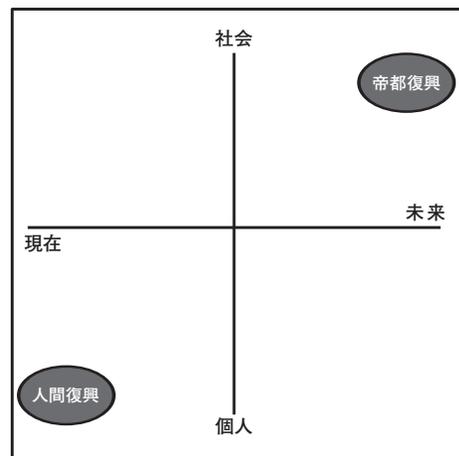


図1 理念による復興理念の相違

研究者の間では定説だ。

社会ダーウィニズムは、ダーウィンの生物進化論を、社会的諸関係に適用し、社会も次第に高次なものへと進化すると考える理論とされる。ダーウィンの生存競争による最適者生存の理論を誤解ないし拡大解釈して、社会進化における自然淘汰説を導き出そうとする。19世紀末から20世紀初頭にスペンサー、グンプロビチらが唱えた。このような主張は利潤追求や特定人種の支配・征服を合理化するために用いられ、ナチズムの人種理論、優生学、帝国主義の思想的正当化の一翼をになった。

瀧澤利行によると、後藤はいわゆる「殺身以成仁」の成句を引き、これまた「多数人ノ衛生ノ為メニ其生命ヲ犠牲ニ供スルニ外ナラス」として、多数の幸福のために個人の生命を犠牲にすることもまた衛生の原理としてははずれるものではないと説いている [瀧澤 2009]。

つまり後藤にとって10万人の犠牲者や虐殺された朝鮮人・社会主義者より世界に誇れる帝国の首都を造ることの方が重要だったのではないか。

関東大震災から84年後の2007年、戦争、津波やハリケーンのような自然災害、政変などの危機につけこんで、あるいはそれを意識的に招いて、人びとが茫然自失から覚める前に、およそ不可能と思われた過激な市場主義経済改革を強行するという、アメリカ政府とグローバル企業による「ショック療法」の世界を描いたカナダのジャーナリスト、ナオミ・クラインの『ショック・ドクトリン』(岩波書店)が出版される。その後、この本の書名は、「災害を奇貨」として、復興の名の下に自分が思い描く都市を建設する手法を表すようになるが、帝都復興論はその「はしり」だったかもしれない。

## 4 空間復興と人間復興の相剋

### 4-1 都市計画体系の整備

後藤新平が先鞭をつけた都市計画体系は、皮肉にも帝都をはじめ日本の主要都市が焼き尽くされた戦火と戦後の相次ぐ大火で整備が促進されたともいえる。

越山・室崎は、現代(1986年以降)までの都市計画史の時代区分と特徴を(1)都市計画制度の確立(1919-1945年の約25年間)(2)災害対策制度の確立(1946-1965年の20年間)(3)新都市計画制度の導入(1966-1985年の20年間)(4)現代(1986年以降)と区分する。この区分を基本にしながら他の考察も加え、空間復興の足取りをみてみることにしよう。

第一期は、関東大震災の復興により、さまざまな計画理論・技術・デザインが確立され、後の都市計画の流れの基幹となる。

戦後、国は1945年12月30日に「戦災地復興計画基本方針」を閣議決定し、翌1946年に特別都市計画法(昭和21年9月11日法律第19号)を制定、全国37都道府県115市町村(後に119市町村)を「戦災都市」に指定して復興事業に乗り出すことになった。

少し寄り道をして、全国の都市に大きな影響を与えた戦災復興を考えてみることにする。

基本方針では主要幹線道路の幅員は大都市50m以上、中小都市36m以上で、必要個所に50-100mの広幅員街路または広場を設ける。緑地の総面積は市街地面積の10%以上で、必要に応じて市街外周に緑地帯をつくる。さらに、市街地整備にともない共同溝を設置、都心部および防火帯地区は堅牢な建築物以外の建物を禁止し、その他の地区もできるだけ耐火にする計画であった。

ところが、甲村謙友によると、当時の戦災復興院の総裁・小林一三(阪急電鉄創業者)は、憲法が変わったのだから自治体に任せようと主張。5大都市も、ぜひ自治体でやらせてほしいとのことで、結局、補助事業として自治体が施行することになった。各自治体の首長が戦災復興に熱心ならよかったのだが、東京都知事はちょうど官選から民選に変わった時期で、安井誠一郎知事は、現在、寝る家もなく、路頭をさまよう都民の住宅確保こそ最優先課題だとして、戦災復興都市計画を握りつぶしたと非難する。とりわけ疎開跡地を広島や京都は公有地化したのに、東京都は民間に払い下げてしまった。延焼防止の防空緑地も耕作を許していたために農地解放の対象となって、小作人に払い下げられてしまうなどして、広幅員道路や緑地の種地を失ってしまったとする [甲村 2011]。

表3 特別都市計画法により「戦災都市」の指定を受けた市町村

内閣告示第30号

特別都市計画法第一条第三項の規定によって、次の市町村を指定する。

昭和21年10月9日 内閣総理大臣 吉田茂

北海道	根室町（現・根室市）、釧路市、函館市、本別町
青森県	青森市
岩手県	釜石市、宮古市、盛岡市、花巻町（現・花巻市）
宮城県	仙台市、塩竈市
福島県	郡山市、平市（現・いわき市）
東京都	東京都の区に存する区域、八王子市
神奈川県	横浜市、川崎市、平塚市、小田原市
千葉県	千葉市、銚子市
埼玉県	熊谷市
茨城県	水戸市、日立市、高萩町（現・高萩市）、多賀町（現・日立市）、豊浦町（現・日立市）
栃木県	宇都宮市、鹿沼町（現・鹿沼市）
群馬県	前橋市、高崎市、伊勢崎市
新潟県	長岡市
山梨県	甲府市
愛知県	名古屋市、豊橋市、岡崎市、一宮市
静岡県	静岡市、浜松市、清水市（現・静岡市）、沼津市
岐阜県	岐阜市、大垣市
三重県	津市、四日市市、桑名市、宇治山田市（現・伊勢市）
富山県	富山市
大阪府	大阪市、堺市、布施市（現・東大阪市）
兵庫県	神戸市、西宮市、姫路市、明石市、尼崎市、芦屋市、御影町（現・神戸市）、魚崎町（現・神戸市）、鳴尾村（現・西宮市）、本山村（現・神戸市）、住吉村（現・神戸市）、本庄村（現・神戸市）
和歌山県	和歌山市、海南市、田辺市、新宮市、勝浦町（現・那智勝浦町）
福井県	福井市、敦賀市
広島県	広島市、呉市、福山市
岡山県	岡山市
山口県	下関市、宇部市、徳山市（現・周南市）、岩国市
鳥取県	境町（現・境港市）
香川県	高松市
徳島県	徳島市
愛媛県	松山市、宇和島市、今治市
高知県	高知市
福岡県	福岡市、門司市（現・北九州市）、八幡市（現・北九州市）、大牟田市、久留米市、若松市（現・北九州市）
長崎県	長崎市、佐世保市
熊本県	熊本市、荒尾市、水俣町（現・水俣市）、宇土町（現・宇土市）
大分県	大分市
宮崎県	宮崎市、延岡市、都城市、高鍋町、油津町（現・日南市）、富島町（現・日向市）
鹿児島県	鹿児島市、川内市（現・薩摩川内市）、串木野町（現・いちき串木野市）、阿久根町（阿久根市）、加治木町（現・始良市）、枕崎町（現・枕崎市）、山川町（現・指宿市）、垂水町（現・垂水市）、東市来町（現・日置市）、西ノ表町（現・西之表市）

注：昭和22年7月29日、総理庁告示第24号……鹿児島県鹿屋市

昭和23年5月8日、総理庁告示第82号……静岡県袖師町（現・静岡市）、有度村（現・静岡市）、飯田村（現・浜松市）戦災都市に指定された市町村は以上の119であったが、このうち、7市町村（伊勢崎市、田辺市、東市来町、袖師町、有度村、飯田村、鹿屋市）は事業実施に至らなかった。

※越沢明著「復興計画」から引用したものを改定。

東京都の都市計画課が1946年に製作した「二十年後の東京」というPRフィルムのナレーションは「新しい時代にふさわしい、新しい形の都をつくり出すための絶好のチャンス。どこの国も望んで得られない理由、絶好のチャンス。この千載一遇の好機会をむなしく見送ってしまうようだったら、私たち日本人は、今度こそ本当に、救われがたい劣等民族だと世界中の物笑いの種にならなくてはならないでしょう」と訴える。まさに戦災を奇禍とした東京の大改造、後藤新平の帝都復興を受け継ぐ考え方だ。ナオミ・クラインの名づけた「ショック・ドクトリン」のさきがけだろう。

ナレーションは「敗戦国に何の都市計画ぞ、放っておくがいい、という人もいるが、その結果、東京は5年もたたないうちに貧民窟のような町になってしまう」と脅す。

だが、都市空間復興論者の主張には二つの問題がある。第一には、何を復興の対象にしているのか、ということだ。空間復興論者の考える復興の理想像は、抽象的な都民が働き、暮らす未来の首都だ。現実に家を、家族を失い明日もみえない被災住民ではない。ハイパーインフレと闇市、復員兵や引揚者の失業問題と犯罪の増加、戦災孤児や進駐軍兵士を相手にした街娼（パンパンガール）の大量出現など、山積みの問題を解決しなくて何が理想的な首都建設だ。当時の安井知事を非難するなら、後知恵でもよい。どのような被災者救済策（住宅再建や生業再建を含む）が考えられるのかを示したうえでのことにするべきだろう。

第二に、理想的な都市像は時代とともに変化するが、被災者の支援は、よほどの独裁者でもない限り為政者にとって真っ先に取り組まなければならない施策だろう。戦災復興の基本方針は、広幅員道路が計画の主軸だが、時代の変化とともに交通量が増大、今度は交通公害が社会問題となり、都市の周縁に駐車場を設け、都心へは公共交通機関を利用する「パークアンドライド」システムの採用が声高に主張されもした。阪神・淡路大震災では、「阪神高速道路を再建すべきではない」との意見もあった。甲村は、関東大震災以降、東京市内（当時）の舗装率が急上昇したことを評価しているようだが、路地裏までアスファルトで覆われた都市では「ヒートアイランド現象」が起き、「釘

刺し」「三角ベース」「にくだん」など地面が土でなければできない遊びはなくなり、横丁から子ども集団を放逐してしまった。

この問題は次章の「個人災害救済法案」をめぐる動きの中で再検証したい。

一方、1947年には災害救助法、さらに、1959年の伊勢湾台風を機に災害対策基本法（1961）が制定され、この期間には災害に対する法律の整備も始まった。この期間には多くの大災害が生じており、特に地方都市において大火が頻発した。これは戦後で消防能力が著しく低下していたこと、戦災を免れた地域では区画整理が行われず木造バラックなどが残っていたこと、などが原因として挙げられる。

この期には、道路幅員の大幅拡張や緑地帯（防火帯）の設定、都市内の空地の計画など積極的な対応による空間復興の技法が地方都市でも推進された。

山内宏泰は、戦災都市の指定の有無が地方都市にとって、その後の都市化に大きな影響を与えたと主張する。逆に、一般的にあるのが「空間形態が画一的で地方色が希薄になった」との批判だ。ただ、いずれにせよこの時期、一定の都市計画は必要だったのだろう [山内 2018]。

第三期は、1968年に新都市計画法が制定され、市街地の区画整理・都市計画事業が全面的に改良されるなど、都市計画は新しい時期に入った。日本経済の高度経済成長と共に超巨大都市の出現と都市への人口集中、渋滞や通勤地獄などの交通問題など多くの都市問題が顕著になったが、具体的な対応が遅れ、問題を増長させる結果となった。しかしながら、都市再開発法の制定などにより、旧市街地の改革は進み、特に幹線道路をはじめ道路網の整備に伴い、狭小な宅地・街路が徐々に解消されていった。

## 4-2 酒田復興の特徴

この時代は消防能力が向上したことで、都市大火は激減したが、その中で起きた酒田大火はきわめてインパクトが大きく、現代都市における大火災の危険性がまだ十分に存在していることを改めて印象づけた、と越山・室崎は分析している [越

表4 戦後の大火と都市計画関連制度

1946年	9月11日		特別都市計画法（(戦災復興都市計画)	
1947年	4月20日	飯田大火	長野県飯田市で煙突の飛び火から大火。48万1985m <sup>2</sup> 焼失	3742戸焼失
	4月29日	那珂湊大火	茨城県那珂郡那珂湊町（現在のひたちなか市）。町内の明神町から出火し、町の半分8万451m <sup>2</sup> を焼失。6人負傷	1508戸焼失
1948年	6月28日	福井地震	福井市、丸岡町など大火。3769人死亡	3851戸焼失
1949年	2月20日	能代大火	秋田県能代市で、作業場ストープの残り火から出火。21万411m <sup>2</sup> 焼失。3人焼死。874人負傷	2238戸焼失
1950年	4月13日	熱海大火	たばこの火がガソリンに引火。14万1900m <sup>2</sup> 焼失。3277人負傷	1461戸焼失
	5月24日		建築基準法（前身は市街地建築物法）	
1952年	4月17日	鳥取大火	延焼。旧市街地の3分の2に当たる44万9295m <sup>2</sup> を焼き尽くした。死者3人。負傷3963人	7240戸焼失
	5月31日		耐火建築物促進法	
1954年	5月20日		土地区画整理法	
	9月26日	岩内大火	洞爺丸台風の襲来時、西口アパートから出火。市街の8割、32万1311m <sup>2</sup> が焼失。死者33人、負傷551人	3299戸焼失
1955年	12月3日	名瀬大火	鹿児島県名瀬市（現奄美市）で、たばこの吸い殻から出火。6万5997m <sup>2</sup> を焼失	1361戸焼失
1956年	3月20日	能代大火	秋田県能代市で、七輪の残り火の不始末から出火。17万8933m <sup>2</sup> を焼失。19人負傷	1475戸焼失
	4月20日		都市公園法	
	4月26日		首都圏整備法	
	8月18日	大館大火	秋田県大館市の駅前旅館から出火、台風9号通過後のフェーン現象による強風にあおられて燃え広がり、中心市街地の大町一帯15万6984m <sup>2</sup> を焼失。16人けが	1344戸焼失
	9月10日	魚津大火	富山県魚津市の繁華街で大火。17万5966m <sup>2</sup> を焼失。死者5人。負傷者170人	1677戸焼失
1958年	12月27日	古仁屋大火	鹿児島県瀬戸内町でマーケットの七輪から出火。建物6万6314m <sup>2</sup> 、林野600haを焼失。48人負傷	1628戸焼失
1960年	5月17日		住宅地区改良法	
1961年	5月29日	三陸大火	岩手県新里村二又山の炭焼き小屋から発生した火事は、折からの強風にあおられ宮古・下閉伊地区に燃え広がり、建物5万3047m <sup>2</sup> 、山林4万366haを焼いた。死者5人、負傷者97人	1062戸焼失
	11月7日		宅地造成等規制法	
1963年	7月11日		新住宅市街地開発法（複合都市機能を持ったニュータウンづくりが本格化）	
1966年	6月30日		首都圏近郊緑地保全法	
1968年	6月15日		都市計画法（新）	
1969年	6月3日		都市再開発法	
1972年			日本列島改造論	
1973年	9月1日		都市緑地法（制定時は都市緑地保全法）	
1974年	6月1日		生産緑地法	
	6月25日		国土利用計画法	
1976年	10月29日	酒田大火	山形県酒田市の映画館から出火、風速12mを越える西風にあおられ、市街地中心部を焼く大火となった。15万2105m <sup>2</sup> を焼失。死者1人。負傷者1003人	1774戸焼失

注)『昭和災害史』（社団法人 日本災害保険協会）、『都市計画とまちづくりがわかる本』（彰国社）より作成

山・室崎 1999]。

この酒田大火後のクリアランスによる市街地大改造こそ都市空間復興手法の一つのピークだろう。

酒田大火は、1976（昭和 51）年 10 月 29 日、酒田市の古くからの市街地中心部の映画館から出火、周辺建物に延焼する一方で隣接するデパートを類焼させた。これによりデパート全館が吹き抜けの火災状態となった。出火当時、風速 12m を超える西風が吹いており、デパートの開口部から大量の炎と飛び火が噴出。飛び火が周辺商店に着火し、市街地を延焼していった。この市街地火災が消火されたのは翌 30 日の朝 5 時であった。

この火災による被害は、死者 1 人（消防職員）、焼失家屋数 1774 棟、罹災世帯数 1023 世帯、罹災者数 3300 人。焼失面積は 22.5ha に及んだ。

大火は、午後 7 時の NHK ニュースで実況中継され、これを見た建設省の土地区画整理担当者は夜行列車で現地に入り、31 日早朝から、酒田市役所において、建設省、山形県、庄内支庁建設部、酒田市都市計画課など国と県と市が一体となって火災復興都市計画の作業が開始され、徹夜作業の末、11 月 1 日深夜には復興計画の原案がほぼできあがったという。

復興は土地区画整理事業を中心に、約 2 年半をかけて焼失区域を含む 32ha の区域を大改造するという大掛かりなものであった。平井邦彦は、東西 800m、南北 300m に及ぶ広大な焼失地を、8 カ月間も更地のまま保持できたという、ほぼ完璧な建築制限が、この都市計画を可能にした鍵だと分析する [平井 1985]。

その理由として、平井は——①大火災に対する脅威の共有化があったこと②種地があり、減歩率を最小に抑えられたこと③国、山形県の全面的バックアップが得られたこと——などの項目を挙げる。<sup>3)</sup>

酒田市は、江戸時代以降、1000 戸以上焼失する大火を 10 回近く経験しただけでなく、商店街はモータリゼーションによる買い物行動の変化や駅前へのスーパー立地等で地盤沈下が進んでいた。一方、住宅街は低湿地で道路が狭小、不整形とあって、市街地改造への動機は十分あったとする。

しかし、酒田復興が成功した一番の理由は、大

火直後の復興原案では 20% 以上だった減歩率を 12.3% に抑えることができたことにある。大規模な市街地改造には、事業遂行に弾力性を与える「種地」の存在が必要不可欠であるが、酒田市では、たまたま郊外で進められていた組合施行の区画整理済み用地が被災者吸収用の代替地となった。商店経営者は移転の意思がないとしても、一般住宅地居住者は、代替地さえ確保されれば、有利な居住地へと移転行動をとる。市は被災者の用地を買い上げ、被災者はその金で郊外により広い宅地を確保できる。結果、市、被災者、郊外部区画整理施行者の利害が一致する形で被災地における用地取得が進行した、と平井は分析している。だが、空間復興では、優等生となった酒田復興だが、空間復興の原点ともいえる関東大震災での後藤の帝都復興とは、大きく異なる点が三つある。

一つは、帝都復興が新都造営をめざす〔（後藤の）一人称の復興〕であったのに対し、酒田復興は、あくまで被災者たちの再起・再生をめざす〔三人称の復興〕であったことだ。それは同時に、帝都復興のめざすところが、後藤の頭の中にある「未来の創造」であるのに対し、酒田復興は、酒田市民が江戸時代から悩まされてきた大火を二度と起こさないまちづくりという「過去の克服」が目標であった点だ。復興の対象となる人々も帝都復興が「未来住民」であり、酒田復興は「現在住民」である。もちろん帝都復興も被災地・被災者の再起という側面はあるものの、焼土全土買上げと希望者への払い下げは、現在住民を対象にしたものとは限らない。当然、そこには、よそから流入してきた人たちが焼土を買い占めることも想定されていたはずだ。

平井が、今後、大都市で同じような災害が起きた場合、酒田方式は通用しないだろうと分析している点と照合すれば、後藤の帝都復興の特殊性がより浮き彫りになるだろう。

平井は大都市で大火が起きた場合、次のような理由で酒田方式は困難だろうとする。

一番の問題は、被災者を吸収する用地、つまり種地を見いだすことがきわめて困難な点だ。来る首都直下地震の被害想定では、公園や運動場など空き地という空き地が震災ガレキで埋め尽くされ、仮設住宅の用地にも事欠くだろうとの推定も

あるくらいだ。さらに、地縁性が乏しく、郷土愛という共通項もない都市住民に新しい街建設への意欲を求めても無理だろう。結果として、建築制限は無視され、焼け跡にバラックや簡易プレハブが林立することになる。あるいは、被災者が全国に散らばり、合意形成や区画整理などの手続きが困難になる事態も考えられる。東京の戦災復興を非難する向きもあるが、当然の結果ともいえるのだ。

つまり、大都市、とりわけ首都の復興は、後藤のようにある種、独裁的に進めなければ為政者の思い描く都市復興はできないということだ。ところが、不幸なことに、この後藤の都市復興が「特殊解」ではなく、すべての復興の理想像として語り継がれたところに「災害復興の問題点」が内在され、その後の理念対立の遠因になったといえる。

### 4-3 個人災害救済法案の胎動

都市計画の整備が進むなかで、福田徳三が唱えた人間復興の考え方が、個人災害救済法案という形で顕在化する。1961（昭和36）年10月6日、第39回臨時国会の参議院本会議で、民社党の田上松衛議員が災害対策基本法案の審議の中で弔慰金や生業資金の貸付を骨子とした被災者救護法の制定を求め、その後の議論の口火を切った。

個人災害救済法案をめぐる議論は1973年に「災害弔慰金の支給等に関する法律（災害弔慰金法）」が成立するまでの12年間にわたって続き、各党からいくつかのアイデアが出され、最終的には自民党の佐藤隆委員が推進役となり、政府・自民党が弔慰金法として成立させることとなる。

この間に議論されたアイデアは、給付の性格からみれば補償、見舞金、共済金、財源から分類すれば起債、賦課、補助の3方式となる。

とりわけ論点となったのは、給付の概念としての「補償」、徴収方式としての「共済掛け金」、給付対象としての「家財など物品」だ。

補償について、政府は「救済はあっても自然災害に補償はない」として難色を示した。全戸加入による共済掛け金の徴収については、「法制上、実行上、採算上、きわめて問題が多い」として事実上、不可能との立場をとった。給付対象として

の「家財など物品」については、「物的損害を除き、生命および身体に関する被害に限りたい」として私有財産自己責任の姿勢を崩さなかった。

阪神・淡路大震災で提起された被災者生活再建支援金の制定過程でもこれと同じ議論が延々と繰り返された。国会議事録にこの議論は記録されているのに、なぜ論点は被災者支援という高次の目的に向かって止揚（aufheben）され、整理され、新しい論理の構築に向かうことはなかったのだろうか。復興という用語が、いかに後藤の都市復興という呪縛にからめとられていたかがうかがえる。

結局、12年にわたった個人災害救済法案の攻防は、自然災害における犠牲者らへの見舞金と被災者への貸付金を柱とした弔慰金法という形で決着をみる。

### 4-4 「命・身体から住まいの再建」へ

この胎動が再び議論の俎上へのぼるのは、20世紀終盤に起きた二つの災害においてだ。まず、1991年の雲仙普賢岳噴火災害では、九州弁護士会が中心になって、長期化大規模災害対策法、災害対策基金創設措置法、損失補償制度、地震等被害住宅共済制度の創設を提案した。四つの法律・制度案は、被災者の二重ローン対策や、集団移転に際しての震災前時価による土地買い上げ制度、「私財形成」といういわば“タブー”にこだわらない自由な使途が許されるファンドの常設化、災害危険区域や警戒区域等設定にともなう損失の補償制度など、当時、制定されていれば、東日本大震災の高台移転や原発避難で大きな威力を発揮していたと思われるアイデアがそろっていた。

そして、1995年の阪神・淡路大震災。「住まいの再建なくして復興なし」といわれ、作家の小田実<sup>5)</sup>ら市民グループが「生活再建援助法案」を発表し、生活基盤回復援助金として最高500万円の支給を盛り込んだ。ただ、当初は「公的補償（個人補償）」という言葉を使ったために政府側が過剰に反応、拒絶反応が大きかったため、「公的保障」「公的支援」と言葉を置き変えていくことになる。小田は著書の中で「国と地方自治体がこれまで推進して来た復興は、つまるところ、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

表5 個人災害救済法をめぐる論議 (1/4)

年月日	発言者	発言要旨	場面
昭和36 (1961) 年			
9月16日		第2室戸台風。死者194人。全半壊6万2000戸	
10月6日	〈問〉田上松衛議員 (民社)	個人災害に対する国の救護措置は、直接的には何にもありませんが、このことは、人道上の見地からも、政治責任のうえからも、見逃されてならない重要な点であります。せめて見舞金、弔慰金の給付及び立ち上がり生業資金の貸付等を内容としたしする被災者救護法というようなものを制定することが望ましいと思いますが(後略)	
10月27日	〈問〉辻原弘市議員 (社会)	個人的災害を救う(略)諸施策をやって、(略)完全な生業につき得る(略)方途を講ずべきじゃないか(第2室戸台風の被害を踏まえ)	参院本会議
	池田総理大臣	(災害対策基本法案趣旨説明)国民の方々に対しては、災害救助法をもっと将来拡充していきたい	
	灘尾厚生大臣	世帯更正資金、母子福祉資金の貸し付け制度の貸付条件を緩和する	
		国民健康保険、国民年金等における保険料の減免 福祉年金の支給に関し、罹災者について支給要件を緩和する	
池田総理大臣	(個人的災害の救済について)財政の状況、その他公平の原則などから、なかなか案が見あたりにくい 個人間の権衡から考えて、なかなか難しい 個人の災害による損害を政府が今補償するという建前を、私はとりません		
10月27日	※社会党より「被災者援護法案」が衆議院に提出されたが、審議未了となる		
11月15日	※災害対策基本法公布。翌年7月2日施行		
昭和40 (1965) 年			
10月19日	〈問〉中村波男(社会)	個人被害に対して何とかしろということが国会なり地域なりで強く要望されているのに、ほとんど前進がない	参院災害対策特別委員会
	瀬戸山建設大臣	個人災害的なものにも各種助成が行われているが、個人全体についての災害の措置を国がみるべきかどうかということは、簡単に割り切れない点があるので、将来の検討に委ねていきたい	
昭和41 (1966) 年			
4月4日	政府委員	個人災害補償という問題は現行法上は難しい。公のものと考えられぬかどうか、(中略)私どものほうの連絡会議を開きまして、各省に知恵を出してもらおう……	衆院災対委員会
4月22日	政府委員	あくまでも融資という考え方が基本になっている 結局、影響するところが非常に大きなものになってきますし、いろいろ各般のものとの権衡といったような問題も起こってくるわけです	参院災対委員会

表5 個人災害救済法をめぐる論議 (2/4)

年月日	発言者	発言要旨	場面
9月29日	森総務長官	(台風24,26号による災害に関連して) 今回の災害を契機として、何とかして個人的にも災害援助の手がさしのべられるような方法で鋭意検討して、可及的すみやかにこれを審議願いたい	参院災対委員会
※昭和41年2月、社会党より「被災者援護法案」提案される。10月1日に社会党国対委員長、災害対策特別委員長名で「個人救済に万全の措置を講じる」よう総務長官に申し入れ			
昭和42(1967)年			
7月20日	政府委員	何か対象を特定化するという方向におきまして、ひとつ検討をいたしていきたい	衆院災対委員会
	(問) 小川新一郎議員(公明)	死亡者に対して300万円とかいう交通事故のような補償というものはない。これに対して、将来個人災害で天災を受けた方々に対する損害補償という者に対する見解は?	衆院災対委員会
9月8日	西村建設大臣	国家が、(中略)個人に対抗するという事は、これはなかなかできないと思います。(中略)やはり一定の条件のもとに一定の限度を決めて、そうして間接的な方法によって、(中略)報いるという方法論もあるんじゃないか	衆院災対委員会
7月7日	※7月豪雨、新潟、山形地方等の集中豪雨(羽越水害)、西日本の干ばつ		
10月6日	※衆院災害対策特別委員会、基本問題小委員会を設け「災害対策要綱案」まとめる		
	◆被災者援護対策		
	・見舞金 = 住居・家財の全部滅失5万円以内▽半壊程度2万円以内		
	・葬祭料 = 死者一人につき3万円以内		
	(上記の財源: 市町村、都道府県、国1/3ずつ)		
	・援護資金(貸し付け) = 20万円限度(償還期間2年据え置き、10年以内: 無利子、無担保)		
	・援護資金の財源: 市町村の起債(国が全額引き受け、利子補給)		
10月6日	井手以誠・小委員(社会)	個人災害について国は補償できないという従来の考えはあったが、国土保全が充分でないために起こった気の毒な個人災害に対しては、十分な補償ができないまでも、死んだ人には葬祭料、全壊家屋には見舞金あるいは立ち上がり資金としての若干の無利子、無担保の融資であるとかの援護措置をとることが与野党を通じ各委員から長い間要望されてきた。もう時期であり、何らかの措置をすることが国として筋であると思う	衆院災対委員会
10月6日	大蔵省	大蔵省としては、個人災害については、現在の社会制度あるいは法制度のもとにおいては、それに対しては補償するということとはできない	衆院災対委員会
昭和43(1968)年			
※昭和43年には、衆参両院の災対委員会で個人災害問題を扱っているが、ともすれば個人災害の「補償」という概念が用いられるため、政府側からは個人災害については救済は考えられても補償は建前上できないというように、補償という考え方には神経を使っていることがうかがえる			

表5 個人災害救済法をめぐる論議 (3/4)

年月日	発言者	発言要旨	場面
5月28日	〈問〉小川新一郎議員 (公明)	現在交通共済制度というものが市町村でできております。埼玉県(略)川口市で1日1円の市民共済を積み立て(略)死亡した場合には50万円、けがをした場合には10万円(略)支払う(略)。これを拡大いたしまして、全国災害共済制度なるものを打ち立てて、(略)罹災者救済援護法とあわせて個人救済(略)をはかっていくべきである	衆院災対委員会
	佐藤総理	これはなかなかいい着想だなと考えながらいま答弁に立った(略)。しばらく、その答えは私に預らせていただきたい	衆院災対委員会
6月16日	公明党から「国民災害共済制度要綱」が発表される		
10月8日	佐藤隆議員、自民党災害対策特別委員会に対し「国民災害共済基金制度要綱」を提出		
11月	局地激甚災害の指定基準定められる。関連した質疑の中で水害で家財がやられた場合、商品等は激甚法によって金融等の適用対象となるが、家財については措置がないという問題が指摘される		
昭和44(1969)年			
4月8日	佐藤総理	(国民災害共済制度の立法化について)本来、個人災害は、個人の自主的回復に待つべきもので、国が関与するのが適当かどうか。また、その関与する場合のあり方には難しい問題がありますので(後略)	衆院本会議
4月28日	佐藤隆委員	国民全部が失われた人命に対して弔意を表する。これは必要じゃないか。昨年の飛騨川の事故に際してもバスに乗っておった方は自賠責の拡大解釈によって、300万円の弔慰金をもらった。その奥地で土砂崩れによってつぶされた農家と亡くなられた14名の方々にはそうした措置がなされていない	参院災害対策委員会
昭和45(1970)年			
昭和45年度予算に、「災害共済制度」の調査費として477万2000円が計上される			
昭和46(1971)年			
3月に公明党より「災害共済法案」が議員提案で提出されるが、審議未了となる			
◆災害共済法案の主な内容			
		<ul style="list-style-type: none"> <li>・死亡見舞金100万円・障害見舞金100万円を限度に障害の程度に応じて定める・傷病見舞金50万円を限度に程度に応じて定める</li> <li>・年額400円を超えない範囲で条例で定める</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>・加入資格：当該市町村に住所を有し、住民基本台帳、もしくは外国人登録原票に登録されている者</li> <li>・災害共済事業の実施主体は市町村。都道府県は紛争が生じた際、解決にあたる災害共済審査会を設ける</li> <li>・国、都道府県は、事務費用について、所用の補助を行う</li> </ul>	
8月	総理府において、強制加入方式の「個人災害共済制度要綱案」が作成される		
【問題点】各省庁で協議の結果			
①強制加入方式を採用するだけの「公益性」が認めがたい②掛け金徴収について、法制上、実行上、採算上、きわめて問題が多い③災害発生頻度の地域的相違が大きすぎるため、負担と給付の不均衡が生じる④他の制度との調整をどうするか			

表5 個人災害救済法をめぐる論議 (4/4)

年月日	発言者	発言要旨	場面
9月17日	説明員	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、個人災害の程度ををどう風にか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および身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……	参院災害対策委員会
	政府委員	(要旨) 国民を対象にした実態調査では88.1%が制度に賛同したが、市町村長を対象にした調査では、加入者は1~2割程度に止まるだろうとの見解だった。任意加入では制度が成り立たない恐れがある	参院災害対策委員会
※「個人災害共済制度要綱案」は基本的問題に突き当たり、結局、任意加入方式でさらに1年間検討することになる			
昭和47(1972)年			
2月3日	衆議院に「災害対策の基本問題に関する小委員会」が設けられ、個人災害問題について審議することになる		
5月	3月3日の第7回小委員会で天野光晴小委員長(自民)から提示された私案を基礎に「災害弔慰金構想案」が決議され、災害対策特別委員会に報告される		
10月26日	政府、各省庁連絡会議を開催し、「市町村災害弔慰金補助制度要綱」を決定		
昭和48(1973)年			
7月13日	自民党の「個人災害制度小委員会」が「災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付に関する法律案」をまとめ、各党と共同提案することに		
9月18日	災害弔慰金の支給等に関する法律		

出所：佐藤隆『自然災害に対する個人救済制度』（中央法規出版）および国会会議録から作成

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。いくらさ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」と主張したが、驚くほど関東大震災当時の福田徳三の論調と似ていることに驚く〔小田1998〕。

一方、兵庫県は住宅地震災害共済保険制度の創設を提唱。さらに、共済制度と「生活再建」のための基金創設を併せた「総合的国民安心システム」を提案した。公と民の双方がしのぎを削りながらも相乗効果を挙げ、1998年5月、被災者生活再建支援法が議員立法で成立した。ただ、当初は「災害版生活保護」の色彩が濃く「小さく産んで大きく育てよう」を合言葉に改正運動が続くことにな

る。

この動きを加速させたのが2000年の鳥取県西部地震において、県独自の住宅再建支援に踏み切った知事・片山善博の決断だ。

2000年10月6日に起きた鳥取県西部地震は、成立以来、硬直した議論の続く被災者生活再建支援法の改正に大きな弾みをつけるものとなった。住まいを再建する人には最高300万円を支給する補助金施策。「憲法違反だ」という霞が関の非難ものともせずに実施された公的支援は「住まいの再建なくして、地域の再建はない」という阪神・淡路大震災で提示された課題に一つの回答を示してみせた。とはいえ、「被災者の立場に立った大英断」「仮設住宅のような家を増やすだけ」などと、賞賛があれば、批判もあり、賛否の論議が渦巻いた。

鳥取県西部地震の震源は、鳥取県西部の中国山地。地震の規模を示すマグニチュードは、阪神・淡路大震災と同規模の7.3。幸い死者はなかったが、重軽傷者は143人、住宅の全半壊は2888棟に及んだ。とりわけ、震源付近で震度6強の烈震に襲われた同県日野町は、実に全1575世帯の96%が何らかの被害を受けた。「地域のコミュニティは守れるのか」。誰しもが人口の流失を懸念していた震災からわずか11日後の10月17日、住宅の建設には300万、住宅補修には150万、石垣やよう壁の復旧にも150万円を限度に補助するという住宅復興補助金制度による支援策が発表された。額こそ大きくなかったが、災害の住宅被害に自治体が公的支援するのは初めてのこと。しかも、鳥取県が打ち出した住宅復興補助金の特徴は、仕組みがきわめてわかりやすかった。被災の程度や、補助を受ける住民の所得、年齢など一切問わない。唯一の条件は、もといた居住地域内に家を建て直すことだった。この決断は、政官界はもちろん学界にまで、大きな波紋を広げた。

つまり壊れた家の補償ではなく、再出発するためのバネにしてもらおうという「restart 支援金」だった。

当時の片山知事の説明は明快だった。

「災害復興というのは、将来の街づくりではなく、今、目の前で苦しんでいる人をどう救うか、ということだろう。長年住んだ土地を離れたくない、年老いてから都会には行きたくないという不安をできるだけ解消し、元の生活に戻すことを最大に優先した」「道路はパブリックだから直しましょう。橋もパブリックだから架け直しましょう。でも住宅は個人の資産だから財政資金を投じるべきではない、といっているうちに肝心の住民がいなくなり、地域が崩壊した、ではギャグにもならない。地域にとって道路も橋も住宅もインフラなんです」[2005年10月20日付『朝日新聞』大阪本社発行朝刊32頁]。

まさに、空間復興論者に対する人間復興論からの回答であった。

この決断に加え、2004年には議員立法で成立した被災者生活再建支援法を閣法で改正するという担当官僚の離れ業もあって、支援を住宅の解体撤去費やローン利子等の居住関係経費にまで拡大

する居住安定支援制度が導入されることとなった。

しかし、同年には台風が10個（平年なら3個）も上陸、さらには新潟県中越地震が発生するなど「今年の漢字」に「災」が選ばれる災害の年となり、各県とも支援法の不十分さを痛感、独自の上乗せ・横出し支援などで、30を超える自治体が各自で被災者支援に知恵を絞ることとなった。この結果、同年7月には全国知事会が「1.住宅本体の建築費、補修費を支給対象とすること。2.全壊と認定された世帯が住宅を補修する場合、補修費を支給対象とすること。3.現行制度で対象となる自然災害が発生した場合には、居住する市町村又は都道府県によって被災者間で不均衡が生じないように、全ての被災区域に適用すること。4.支給要件となっている年齢・年取要件を緩和すること」など10項目の緊急要望をまとめ、国を突き上げた。

ここにきて、支援法の「できの悪さ」の根本にメスを入れる必要が国会でも認識されるようになり、とうとう2007年の法改正で財務省や財政規律派が徹底的に抵抗していた住宅本体への支援にも突破口が開かれることになった。

当時は、参院の勢力が与野党で逆転している「ねじれ国会」とあって、与党、野党それぞれに改正案を出し合い、最悪の場合、相撃ちの恐れさえあった。だが、成立した改正支援法の「知恵」は「定額渡しきり」という住宅再建支援にかかわる神学論争をパス。住まいが全壊すれば、まず100万円、大規模半壊には50万円の基礎支援金が支給され、住宅を建設・購入する世帯には200万円、補修する世帯には100万円、賃借する世帯には50万円が加算支給されることになった。その際、用途を問わない見舞金方式としたことから、霞が関、被災者双方がぎりぎりでも飲める結論となったといえなくもない。しかも、ねじれ国会の緊張関係がプラスに働き、与党案に民主党案の「過去災害への遡及」項目が入れられ、新潟県中越沖地震、能登半島地震など特定4災害にさかのぼって適用されることになった。さらに、所得要件を問わないという「おまけ」までつき、関係者の話によると財務省を少々あわてさせたという。

表6 被災者生活再建支援法（1998年5月22日交付）をめぐる動き

日付	経緯
1991年 6月 3日	雲仙普賢岳で大火碎流発生
1994年 2月 18日	災害対策基本法の改善点を検討していた日本弁護士連合会が、被災者個人への損失補償制度の創設など5項目の提言を柱とする意見書まとめる
1995年 1月 17日	阪神・淡路大震災発生
1995年 10月 17日	兵庫県が兵庫県政学会で「住宅地震災害共済保険制度」を提唱、全国に向け公表
1996年 5月 29日	作家の小田実氏らが「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500万円の支給を盛り込む
1996年 7月 19日	全国労働者福祉・共済協会などをつくる「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」が発足。自然災害被災者の住宅再建助成制度の確立をめざす。各都道府県単位の「県民会議」の設置を決定
1996年 9月 26日	小田実氏ら市民グループが市民立法による公的支援の実現をめざす「市民＝議員立法実現推進本部」を設置
1997年 2月 20日	「国民会議」が橋本首相に約2400万人（最終署名2485万8964人）分の署名を提出
1997年 7月 17日	全国知事会が自民答案の基礎となる「災害相互支援基金制度」の創設を政府に求めることを決議
1998年 5月 15日	被災者生活再建支援法、衆院でも可決。成立。附則第2条「自然災害により住宅が全半壊した世帯に対す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ものとし、そのための必要な措置が講ぜられるものとする」
1998年 11月 16日	被災者生活再建支援法、被災者生活再建支援法試行令、同試行規則、同日から試行。阪神・淡路大震災被災地への行政措置も11月から支給開始
1998年 12月 21日	全国知事会、被災者生活再建支援基金への拠出金は600億円とする。H11（1999）年度に300億円、H16（2004）年度に300億円拠出。拠出額の20%は均等割、80%は世帯数により按分
2000年 10月 6日	鳥取県西部地震
2000年 10月 17日	片山善博鳥取県知事、地震で被災した住宅の再建に補助金（最高300万円：県1/2、市町村1/4、本人1/4）を支給する考えを表明
2004年 4月 1日	居住安定支援制度スタート（対象が大規模半壊世帯まで広げられ、住宅の解体撤去費、ローン利子等の居住関係経費にまで拡大された）
2007年 11月 9日	改正支援法成立、12月14日から施行。最高300万円支給

## 5 ネオリベリズムの登場

### 5-1 自由経済原理主義からの攻撃

被災者生活再建支援法の支給額が最高300万円、住宅本体への用途も認められるという改正支援法の成立前後、市場原理主義の信奉者や自由経済の原理主義とでもいうべき識者たちからメディアを介しての攻撃が一段と強まった。公的支援に対する非難の主な論点と反論を列挙する。

※

○私有財産制を前提にする限り、公的支援はその根本原則に反する。財産を所有することには常にリスクがつきまとう。代わりに財産から生じる利益をすべて自分のものにできるのであって、リスクを背負わず、利益だけを得

る制度はあり得ない。

○日本は私有財産を中心とした経済制度の国だ。地価や住宅価格の上昇による利益も、自然災害によるリスクも、所有者が責任を負うのが基本だ。典型的な私有財産である住宅の再建を税金で賄うのは、経済制度の根幹にかかわる基本的な問題だ。私有財産制を否定するならば話は別だが。利益だけを得てリスクを担わない「いい所取り」では、社会が成り立たない。

○たとえば、服を着ることで仕事もでき、社会も良くなっているからといって、国が衣服を支給すべきだとはならないでしょう。税金を支出するのは、市場で取引できないものに対してであって、どんな目的にも、というわけ

表7 東日本大震災での特例（被災者生活再建支援法）

●東日本大震災での特例「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成23年5月2日制定）	
支援金見込額：4400億円	
▽国（8割）	3520億円（被災者生活再建支援法の特例措置）
▽基金（2割）	880億円（基金残高：538億円、今回都道府県拠出額342億円）
●基金への積み戻し	
▽都道府県	538億円
※東日本大震災における支援基金の破綻にともなう都道府県の拠出額は、総額で880億円にのぼった。	
※都道府県の拠出額は、各都道府県の人口割と均等割で算出。	

にはゆかない。

※

そして、この攻撃は、東日本大震災で都道府県の拠出により運営されていた被災者生活再建支援基金が破綻、急遽、成立した「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成23年5月2日制定）に基づき、国が特別に約4000億円を投入して制度を維持したことで、一段と激しくなる。

※

- こうした一連の改正の結果、都道府県の共助の精神を柱とする被災者生活再建支援法の骨格までも喪失することになった。もし都道府県の知事が、自然災害で被災した人々を自前の財源を出して支え合うという共助の精神を放棄するというのであれば、国主導のもとに、①被災時の個人支援は生活費までとし、②バラマキを避けるための世帯の所得要件を設けた新たなフレームワーク作りが必要となる。
- 災害によって毀損したとはいえ、個人財産まで公的支援を行うべきではない。また、そうした支援は、これまであった場所に住宅を建て替える誘因を高める結果、防災強化につながるだけでなく、被災後の地域の発展を阻害することも考えられる。
- 問題は、数百～数千世帯程度が支援を受ける程度の地震が起こった場合だ。マスコミは支援を受けた被災者に支援制度の感想を尋ねるだろう。支援を受けた被災者は、タックスペイヤーの視点はなく、タックスイーターの視

点から、「支援は本当にありがたい。このような制度があって本当に助かった」と涙ながらに答えるだろう。マスコミはさらに質問を続ける。「この制度に関して何か要望や意見はありませんか？」支援を受けた被災者は、「300万円はありがたいが、これだけでは不十分だ。何とか増額して欲しい」と答える。このような発言を受けて、マスコミや一般社会、そして政治家はどう対応するだろうか？

※

これまで積み上げられてきた論争や政策・制度を振り出しに戻すような主張の数々だが、一番の争点は、やはり私財である住宅の再建に公的資金の投入は許さないという原理主義者の執拗な攻撃である。

これに対し、支援法推進派の反論の要旨は以下のとおりだ。

まず、法的正当性について。

憲法29条1項で保障されている「財産権」規定には、二つの意味がある。

一つは、個々人による財産権の行使を保障するという意味での「財産権」。これは国家権力による不当な侵害を排除することをその核心としている。

二つ目は、個々人による財産権の行使の前提となる社会システムという意味での「私有財産制」だ。具体的には、民法の制定 裁判所の設置 インフラの整備等であり、これらは「私有財産権のスキーム」と言い換えることもできる。自然災害によって破壊された「私有財産権のスキーム」を再構築するという目的を達成する手段として被災した個人へ私有財産への補てんは許される。財産

権を行使するのは自由だけれども、自由を保障するために、国家はいろいろな法律で介入しているのだから、完全に「私有財産のスキーム」を壊してしまえば自由な経済活動ができない。したがって、私有財産を自由に使うための「スキーム」だけは再構築しなければいけない。その限りにおいて被災した個人の私有財産への補てんは許されるという論理展開だ。

国家や地方行政体は、国民の経済活動をすべて放任しているわけではない。この場合、問題となっている住宅一つとっても取得税や固定資産税、都市計画税、相続税など税制面をはじめ、種々の建築制限（接道義務、建坪率、斜線制限など）、究極の土地収用まで、さまざま形で私権に介入をしている。この点から考えると個人の経済活動はまったく自由放任というわけではない。一方、自由に経済活動をしようにも、町が破壊され、住宅がなければ、店舗を開くこともできない。つまり、自由な経済活動を保障する一定のインフラを国や地方自治体は整備する必要がある。被災者生活再建支援法によって住宅再建にインセンティブを与えることもこの条文から導き出されるといえるだろう。

一方、実体面からの正当性である。

個人が住宅を再建できないとなると、自治体は公営住宅法の災害特例に従い、応急仮設住宅、さらには災害復興公営住宅を用意しなければならない。東日本大震災の例を引くと、仮設住宅の建設に約500万円、解体撤去に100万円はかかる。さらに、阪神・淡路大震災の例では、復興公営住宅の建設、維持に1700万円はかかっている。

300万円です立再建が促せるとするならば、行政コストの面からも財政面に貢献することは間違いない。

鳥取県西部地震では、住宅復興補助金の給付を受けた8割の人たちが「うれしかった」「がんばろうと思った」「見捨てられていないと思った」と答えているだけでなく、心のケアをする必要がほとんどなかったとの調査報告もある。

それに支援法は、元の場所で住宅再建をしてもらい、災害による人口減少を防ごうとの狙いもある。「同じ場所に建設すれば防災にならない」という論理展開は、問題のすり替えともとれる。

支援法は耐震補強のインセンティブを損なうという論旨も見当外れの指摘だろう。そもそも命が危ないのに壊れたときの支援金をもらうために危ない家に住み続けるという発想がどこから出てくるのか、理解に苦しむ。むしろ、耐震化が進まないのは高齢化や貧困という切り口で考えるべきだろう。

とはいえ、私有財産をめぐる論争に決着がついたわけではなく、首都直下地震や南海トラフ巨大地震が起きれば、また論争の再燃や角度を変えた議論に火がつく恐れは十分にある。

## 5-2 創造的復興

①貝原ドクトリン 関東大震災以降、災害復興の本流だった都市空間復興から、新自由主義的経済復興に大きく舵を切ったのが、阪神・淡路大震災で提唱され、東日本大震災、熊本地震で多用されることになった創造的復興だ。

阪神・淡路大震災は、1990年代初頭のバブル崩壊後、20年以上にわたって続いた経済停滞期の入り口で起きた。土建国家といわれた公共事業に巨額の予算を投じる復興手法は厳しい財政環境のもとで「伝家の宝刀」とはならず、経済政策で右肩下がりの地域ベクトルを力業で上向きに変えようという手法が発想されたのも時代の必然と言えるかもしれない。

提唱者は、震災当時、兵庫県知事だった貝原俊民（故人）だ。貝原は震災10年の折、研究所が実施した聞き取りで、「軍事と経済競争の20世紀」から「安全・安心・平和の21世紀」へ価値を転換させる意味を込めたと説明した。

さらに「多核ネットワーク型都市によって、都市の脆弱性の解消をはかる」「武力とか経済力を競うのではなく、平和の技術、つまり環境、医療、福祉、防災といったソフトパワーによって復興をはかる」と持論を展開した。

併せて「官主導の復興ではなく、いろんなセクションの人たちが自分たちのやりたいようにやる柔構造の復興が大事。そのために予算制度の制約を受けない復興基金制度や経済特区が必要」として、一国二制度のはしりともいえるエンタープライズゾーンを提唱した。

その意味からすると、貝原の創造的復興は次の3点が軸となると考えられる。

- i. その政策が、従来の国や地方創成の思想を劇的に変えるパラダイムシフト (paradigm shift) であること。
- ii. 政策目標が、平和や安心・安全であり、覇権を求めるものではないこと。
- iii. その政策を実現するために現行制度にとらわれない時代を先取りする試みが超法規的に実施されること。

この3原則を仮に「貝原ドクトリン」と呼び、創造的復興のプロトタイプであることを改めて確認したい。

もっとも貝原ドクトリンの具体的な政策化・事業化では、神戸市の長期計画なども混じり、「開発型」との批判を受けたという事実もある。もちろん、一つ一つの事業については、賛否があるだろうし、その評価は理念とは別になされるべきであろうが、関東大震災から続いてきた空間復興に代わる復興理念を提示したことは特筆すべきだろう。

この理念は、東日本大震災で「バイオマスを使った地域暖房を完備したエコタウンをつくるなど世界でモデルになるような街づくりを進めたい」(2011年4月1日の会見で)とした宰相・菅直人の創造的復興にも影響を与えたと考えられる。もちろん、原発を推進するとしていた菅内閣にとっては、一つのパラダイムシフトだったことは間違いない。その意味では、創造的復興の類型に入れてもいいだろう。ただ、達成のための具体的なプログラムが用意されていない段階での表明だったことが残念だった。

②**惨事便乗型** マクロ的にみれば、復旧・復興までのロスタイムによって、港湾や空港など流通のハブ機能が大きく毀損されることもまれではない。ホテル、大型量販店、サプライチェーンの流出・断絶など元の地域トレンドを維持するだけでも大変である。通常の復興政策では、せいぜいそれまでの地域トレンドに戻すだけで、復旧・復興による「1回休み」が都市間競争では、取り返しのつかないことになる可能性もある。

そこで、災害を機に、被災し、脆弱性が顕在化した産業や社会にメスを入れ、一気に構造改革を

進めようというのが惨事便乗型の創造的復興である。

「惨事便乗型」の命名者はカナダ生まれのジャーナリスト、ナオミ・クライン。著書『ショック・ドクトリン』(岩波書店)によれば、「惨事便乗型資本主義=大惨事につけこんで実施される過激な市場原理主義的改革」と定義する。表紙の裏扉には「アメリカ政府とグローバル企業は、戦争、津波やハリケーンなどの自然災害、政変などの危機につけこんで[中略]、人びとがショックと茫然自失から覚める前に、およそ不可能と思われた過激な経済的改革を強行する」とある。さしずめ野田佳彦が宰相当時に進めようとしたTPP 参入や宮城県の漁業権の民間開放などが、この類型にあてはまるのではないか。もちろん、これらの政策が一方向的に悪いというものではない。非常時ではなく、なぜ平時に議論しなかったのか、ということが問題なのだ。さらに、被災者・被災企業に対する再建・再生策が同時並行的に用意されているのかもチェックする必要があるだろう。

表8は、東日本大震災における宮城県知事と岩手県知事の発言を比較できるように似た項目ごとに並べたものである。村井宮城県知事は「惨事便乗型」、達増岩手県知事は「人間復興」に近い考えを表明している。もちろん、両知事の評価は発言内容だけでなく、実際の政策・事業を通じて行われるべきで、この対比表だけで採点すべきではないだろうが、同じ被災した県のトップでもこれだけ考え方が違うことがわかって興味深い。

③**復興国家主義** 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

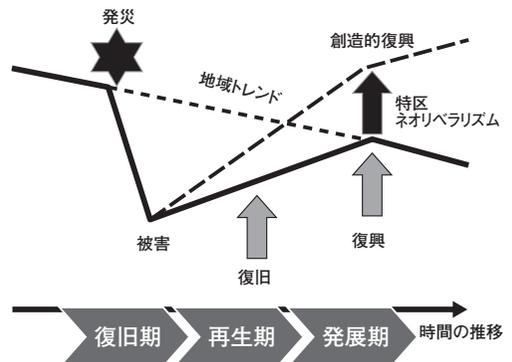


図2 創造的復興

表8 復興理念・復興手法の比較

村井嘉浩 宮城県知事	達増拓也 岩手県知事
私が最も恐れたのは暴動や略奪でした。(中略) 宮城の被災者の皆さんは一つのおにぎりを分け合って力を合わせて乗り切ってくれました	避難先の体育館で毛布にくるまって雑魚寝、食事は三食おにぎりやカップラーメンといった状況が長く続くようでは、とても先進国の災害対策とはいえません
阪神・淡路大震災では、被害のあった場所にまた新たな街をつくることができました。しかし今回の場合、津波のあった場所にまた同じような街をつくるべきでないとは判断しました	大原則は、憲法13条の幸福追求権の保障と犠牲者のふるさとへの思いの継承、それが復旧・復興の一つの理念と思います
災害に強い安心して暮らせるまちづくり。「復旧」にとどまらない抜本的な「再構築」。復興モデルの構築	人間本位の復興を考えています。まちづくりをどうする産業構造をどうするなどさまざまな視点がありますが、そこでくらす人間のしあわせということが基底に据えられなければ、どんな復興計画も空疎なものになってしまうのではないのでしょうか
県外委員10名、県内委員2名。県内は、多くの対策会議が組織され、地元の皆様のご意見を聞くことができるようになっており、今回は、とくに日本全体を俯瞰しながら作る計画にしたいという思いがあったからです	「オール岩手」の布陣——県内諸分野を代表する委員構成具体的にどうすればよいかを考えた時、答えは現場にあると思うのです
特区導入で規制緩和により農漁業への民間資本の導入。大規模化、集約化を進める水産特区の実現	地元の自由度を高めることが基本です。参入規制の緩和など外から、入りやすくするような方向性は考えていません。国の助成措置のウエイトを高めた復興特区のようなイメージを持っています。たとえば、県の提案している特区の具体的内容は、今回の地震津波で地盤沈下した土地を国が買い上げ、水産関連用地として整備し、利用者に無償で貸与することなどです
富県共創！ 活力とやすらぎの邦づくり	「宮沢賢治は『世界ぜんたいが幸福にならないうちは個人の幸福はあり得ない』という言葉を残しました。私たち岩手県民は、皆で痛みを分かち合い、心をつなげて、被災された方々が『衣』『食』『住』や『学ぶ機会』『働く機会』を確保し、再び幸せな生活を送ることができるようになっていきます」(がんばろう！ 岩手宣言)

出所：村井嘉浩『復興に命をかける』（PHP 研究所、2012年）、達増拓也「答えは現場にある」（『世界』2011年9月号）、『東日本大震災 復興の検証』（合同出版）より抜粋・要約

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。

各メディアが伝えた省庁ごとの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」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」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、この原則のだけ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。

まさに国家主義的な復興感といえるだろう。国家主義とは、「国家に至上の価値を認め、国家の秩序や命令、その軍事的栄光を他のすべての価値に優先させる政治的主張だ」とある。

復興構想 7 原則の「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」という発想はまさに全体主義、国家主義的発想だろう。

その典型例が、東京電力福島第一原子力発電所の廃炉事業だろう。2017 年 5 月に成立した原子力損害賠償・廃炉等支援機構法の一部を改正する法律により創設された廃炉等積立金制度に基づき、2018 年 3 月 14 日、東京電力ホールディングス株式会社と福島第一廃炉推進カンパニーは「廃炉等実施計画書」をとりまとめ、原子力損害賠償・廃炉等支援機構を經由して経済産業大臣へ届出た。これにより、今後 30～40 年をかけ、廃炉事業を進めることになるが、その総額は実に 8 兆円。チェルノブイリのように原子炉をコンクリートで

おおい、放射能を封じ込める「石棺方式」だと費用は廃炉の30分の1、約2600億円で済むという。しかし、これだと福島県双葉地方は単なる「アトムの墓場」となるだけだ。産業界にとっては、廃炉を進めれば、ロボット、ドローン、凍土壁、ALPS（高性能多核種除去設備）など、新技術のテスト、開発を思う存分進められる。一方、福島県にとっても原発避難で人口が減っても新たな労働者という人口流入がはかれるうえ、原発に代わってロボット産業などの拠点となる可能生もある。東電は廃炉費用をすべて電気料金や託送料（送電線の利用料）に上乗せして回収するわけだから腹は痛まない。

一方、2017年3月、避難指示区域外から全国へ避難している、いわゆる「自主避難者」に対する福島県の住宅無償提供が打ち切られ、研究所の調査によると、7年経っても震災前まで回復したと答えた世帯は約1割余りで、大半は家族崩壊や生活苦、健康被害などで苦しんでいる。廃炉費用の半分でも研究所が提唱している県外避難者支援の基金造成に回せば再起・再生できる人たちが一気に増えることだろう。

増税でかき集めた復興予算の中で政府の考える復興と被災者の願う復興とは利益相反の関係にあることを理解しなければいけない。

### 5-3 創造的復旧

創造的復興から派生した創造的復旧という概念は2004年の新潟県中越地震で生まれた。

新潟県県民生活・環境部防災局によると、創造的復旧とは、壊れたものをただ元に戻すだけではなく、将来に向けて有益なものを創り出していく。地域ぐるみ型農業への営農体制の再編や農産物の高付加価値化、グリーンツーリズムの推進などにより、被災地が震災前よりも元気を増し、全国の中山間地域に広く活かせるような復興の「新潟モデル」の実現を目指す——とある。地域ベクトルを変えずに技術革新や新産業の導入によって価値を大きく上積みしようという、いわば「機能・価値増進型」の考え方だ。創造的復興が「外発的」とするならば、創造的復旧は「内発的」ともいえるだろう。

## 6 復興の個人主義

### 6-1 憲法13条と人間の復興

後藤新平が災害からの再起・再建に復興という言葉を使って以来、被災者は「救貧」という狭いカテゴリーに追いやられ、復興の戦闘正面からは長く退場を余儀なくされていた。

福祉国家論の先駆者・福田徳三が「人間の復興」を掲げて、後藤に異議を申し立てたのは、この「後藤的復興」の持つ「集団主義」「全体主義」「国家主義」的色彩に強い違和感を覚えたからに違いない。

福田の言う「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。

福田は、復興の担い手について、震災直後は「救世軍、東西本願寺、基督教青年會、同愛會、同心會、櫻楓會等少数の健気なる人々のみ」だが、これらは「慈善救済」に過ぎず、この時期を過ぎると「真の復興者は罹災者自らをおいてほかにない」と喝破。「復興の最根本動力」は「自らの働きをもって生きて行かんとする堅い決意を持っている人」とした。

まさに「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」として、「自己決定による幸福追求」を国民の権利として認めた憲法13条の精神こそ「人間復興」の神髄であることを見抜いていた。

デジタル大辞泉によると、個人主義（英：individualism）とは、「国家・社会の権威に対して個人の意義と価値を重視し、その権利と自由を尊重することを主張する立場や理論」とある。

では、この復興の個人主義を単なるスローガンではなく、実効性のある政策・制度にしていくにはどうしたらよいのだろう。

## 6-2 素因数分解と最大公約数

災害とは、社会的に考えると、私たちが生きていくうえで必要な「つながり」を突然、断ち切ってしまう「外力」と定義できる。命、健康、家族、仕事、収入、住まい、仲間、地域、勤め先、役所……など、切れた「つながり」を繕い、繕えないものは代替物で補完する作業が復興の第一段階となる。そのためには、被害実態を素因数分解し、被害素数ごとに対応策を考えることが必要だ。「日本の再生」などといった漠然とした目標ではなく、「生業」「暮らし」「住まい」「まち」「健康」「遺児」「こころ」など分野別に再生計画を立てる。一方、稲作、棚田、漁業、水産業、酒造業など、地域の最大公約数を見つけて、地域別復興計画を立案し、その積み上げのうえで、全体の復興理念と復興戦略を導きだすべきだろう。

## 6-3 統治的復興と市民的復興

これら地域別、分野別復興計画に基づく各事業を今度は自治体など統治者が望む「統治的復興」と被災者ら市民が願う「市民的復興」に分類、整理しなおす。統治的復興は、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立場だ。市民的復興は、社会の豊かさを個々人ごとにとらえ、個々人の再起が最大化されれば社会全体もよくなるという個別主義的方法論を採る。

これまですれ違いが多かった統治的復興と市民的復興をクロスさせることで双方の乖離を埋めようというわけだ。

①物語復興 そのため、一つには復興計画や政策・事業評価の各課程に、いわば裁判員裁判のように市民（被災者）の中からあらかじめ選んでおいた「復興員」を加える仕組みを設けることだ。とはいえ、いきなり選ばれても十分、役割を果たせない恐れもある。

そこで参考になるのが、米国カリフォルニア州サンタクルーズで起きたロマ・プリータ地震の際、復興計画の立案に使われた「物語復興」という手法を参考にしたい。地震は1989年10月17日午後5時過ぎに発生、多くの住宅が被災したほか、サンフランシスコ対岸のオークランド郊外を

走る高速道路が倒壊するなどして60人を超える人たちが亡くなった。その後、物語復興として知られるようになるのは、サンタクルーズ市の中心市街地復興計画の策定過程でとられた手法である。

計画策定は震災翌年の90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」「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、91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、07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。

この手法を使って町内会ごとに事前地区復興計画の策定を奨励。ここで復興員の養成を進め、大きな災害が発生した場合、この復興員の中から計画策定委員や政策・事業評価委員を選任する仕組みをふだんからつくっておくことを制度化する。

事前復興とは、その地域で起きる可能生のある災害を想定し、起きる前に地域の脆弱性を発見し、その手当をするとともに起きた場合の対応策をあらかじめ考え、地域で合意をはかっておくことをいう。

②**社区营造** 一方、台湾で始まった「社区総体营造」方式も参考になるだろう。同方式は、1999年の台湾大地震での復興で注目されるようになった「参加型まちづくり」である。「社区」とはコミュニティ、「营造」とは建物や空間を建設する意味で、「营」はソフトウェア、「造」はハードウェアを指す。もともとは1970年代、民主化や文化開放が進む中、反公害運動や反環境悪化運動を背景に都市部で始まったが、台湾大地震で大きな被害を受けた農村部の参加型まちづくりとして発展した。

なぜ、このような運動が起きたかについて、台湾大学の陳亮全教授（当時）は次のように説明する。

一つには、大規模災害の復興は非常に複雑かつ難しい仕事であったため、政府だけでなく、民間や住民たちも力を合わせ、協働で復興を推進すべきであると考えられた。

二つ目に、大震災復興においては、建物や道路などハード面の再建と生活や産業などソフト面の復興が共に重要である。前者の仕事は政府が主になって担うが、後者については、住民参加や協働が大変必要である。

三つ目には、各村や社区は個別の条件とニーズを有し、それに合った復興の道筋が必要であった。実際の活動は、被災地を四区に分け、それぞれに社区营造中心（センター）が設けられた。社区营造中心には、大学やNPO組織が競争で政府・県市から委託を受けて運営する。センターは研究者や専門家数人、4～5人の専任助手、それに数人の顧問から構成され、このセンターを核に複数の社区营造点が設けられ、各点に1～2人の社区营造員を配置、彼・彼女らを育てながら復興まちづくりを進めた。

この社区総体营造には、六つの特徴があるといわれている。

一つは、生活・文化にかかわるものはすべて対象となる。二つ目には、自発性・自主性が重視さ

れる。三つ目は参加・対話・協力・学習が必要とされる。四つ目は、少数民族や異なる地域の特性を重視すること。五つ目は実践のプロセスが大切にされる。六つ目には社会正義や公平性を重視していることという。

一方、これらの指導的役割を果たしたのが、学識経験者や弁護士、会計士らの専門家、さらにはNPOらによって立ち上げられた被災者支援のための民間中間組織「全国災後民間重建聯盟（＝全盟）」である。

この中間組織をわが国でも、たとえば北海道、東北、関東、東京、北陸、東海、近畿、中国、四国、九州など全国10ブロックにわけ、各ブロック内に存在する大学、専門機関、NPO、NGOであらかじめ組織化しておけばどうだろう。

③**災害ケアマネと復興士** 福田徳三は「復興の最根本動力」は「自らの働きをもって生きて行かんとする堅い決意を持っている人」としたが、必ずしも自立できる人ばかりではない。そこで、「災害ケースマネジメント」の仕組みを導入しようとの考えがある。津久井進によると、災害ケースマネジメントとは、災害によってダメージを受けた一人ひとりの被災者（被害者、避難者を含む）に寄り添い、生活全体における状況を的確に把握したうえで、それぞれの課題に応じた生活再建の計画を立て、情報提供や人的支援などさまざまな制度を組み合わせて計画を実施する取り組みをいう。分かりやすく言えば、「介護保険制度におけるケアマネジメントの災害バージョン」といったイメージであるとする。すでに、仙台市では、「被災者生活再建加速プログラム」として実践されたのをはじめ、岩手県大船渡市、同県岩泉町、宮城県名取市、熊本県熊本市、益城町、鳥取県などで実践例や制度化の動きがある〔津久井 2017〕。

もう一つの問題点は、全人格的支援が必要な被災者支援の壁となっている縦割り行政と役所の申請主義をどう打ち破るかである。

「被災者にとっての壁」とは、中央省庁による「縦割り行政」によって成り立っている窓口業務と、行政サービスの「申請主義」による業務を、従来通りに「これからもそのように進めて当然」考えている自治体職員による抵抗である。

「申請主義」は、住民が自ら自治体の窓口を訪れ

ることが前提となるため、自治体の職員は「住民が行政サービスを受けたい、もしくは住民が何らかの届出を行うのは法律で決められているのだから、必要に応じて住民が窓口に向いてくるのは当然である」という思考になりがちだ。こうなると、自治体の職員は、住民が“たらい回し”されることに何の疑問も感じなくなってしまう。震災障害者や原発避難者、家族を失った震災遺族らがこの縦割り行政や申請主義によって、受けられるべき支援を受けられなかったという事態も各地で生じている。

そこで、いつも太陽に向かって立ち上がっている「ミーアキャット」のように常に被災者と行政の間に立って、目を光らせ、的確なアドバイスを送るとともに、行政手続きの支援などをする災害版行政書士とでもいうべき「復興士」を制度化、災害ケースマネージャーや生活援助員（ライフサポートアドバイザー）とチームを組んで要援護者支援をはかる仕組みをつくるべきだと考えている。

## おわりに

人間の復興を具体化する諸制度や復興員、災害ケアマネ、復興士ら人的資源の養成、さらには復興政策や事業などを評価する手法の開発など、まだまだ人間復興の理念化、制度化、実践化に向けての課題は少なくない。これらについては稿を改めて論じたい。

経済成長の率の推移

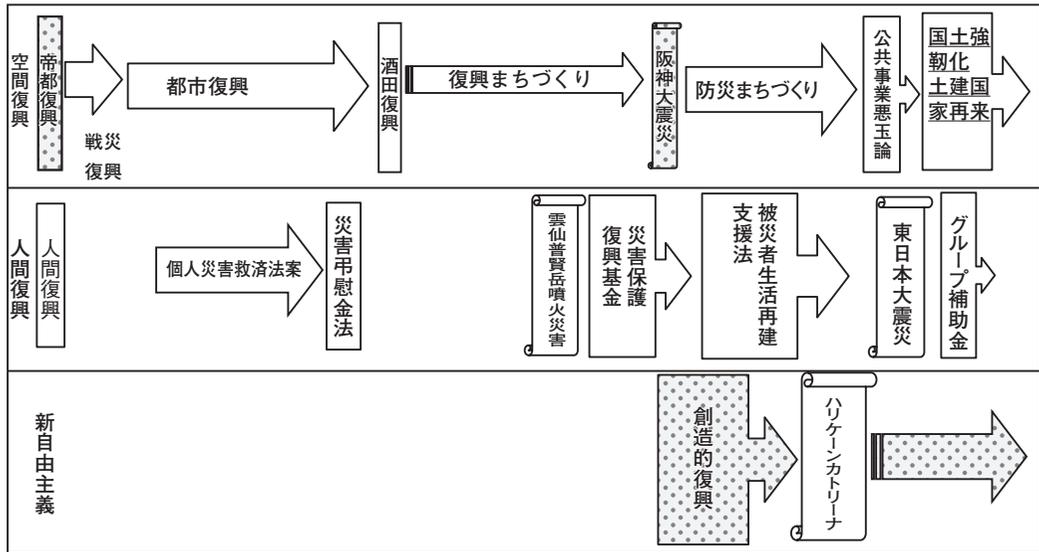
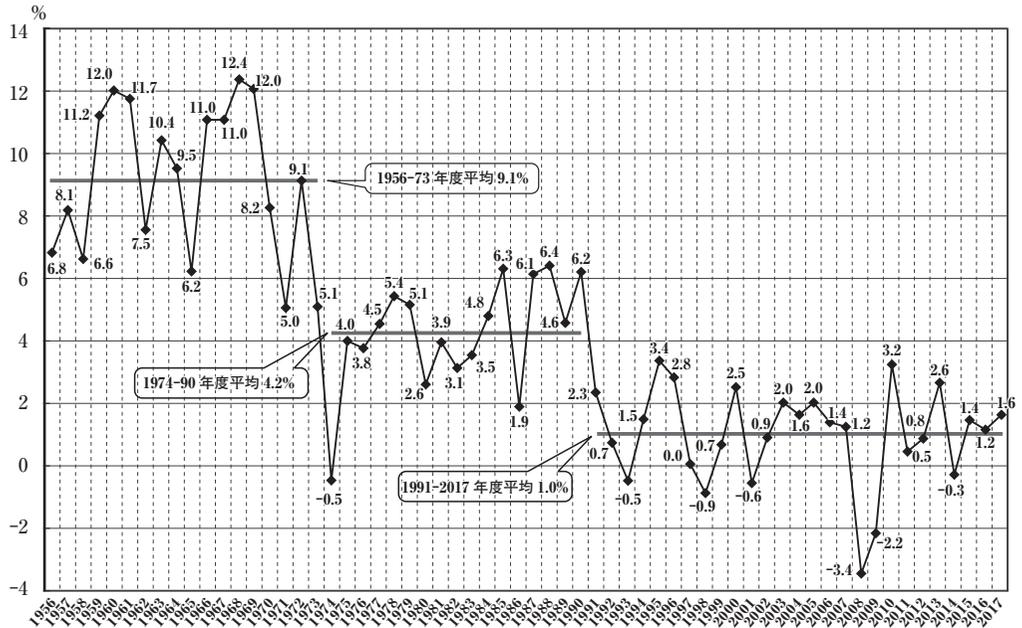


図3 経済動向と災害復興

表9 戦後ニッポンと災害 (1/4)

主なできごと			災害		統治的復興	市民的復興
戦前						
1918-20	大正 8 年	スペイン風邪流行。死者 15 万人超			都市計画法、市街地建築物法	
1923	大正 12 年	山本権兵衛内閣 (9.2)	1923.9.1	関東大震災	空間復興「帝都復興」	人間復興の提唱
太平洋戦争						
戦後混乱期						
1945	昭和 20 年	終戦	1945.1.13	三河地震	特別都市計画法	
		財閥解体、農地改革、労働改革			戦災復興	
		ハイパーインフレーション (戦後インフレ) が発生。18 年間で物価が約 300 倍に	1945.9	枕崎台風		
			1945.10	阿久根台風		
			1946.12.21	南海地震		
		財閥解体、農地改革、労働改革	1947.9	カスリーン台風	災害救助法 (47)	
			1948.6.28	福井地震		
1949.4	昭和 24 年	ドッジ・ライン (3 月 7 日発表)	1949.6	デラ台風		
		1ドル=360円実施【固定相場制へ】	1948.9	アイオン台風		
戦後復興期						
1950.6	昭和 25 年	朝鮮戦争-53、特需景気	1950.9	ジェーン台風	建築基準法	
1951	昭和 26 年	サンフランシスコ平和条約	1951.10	ルース台風		
1952	昭和 27 年	IMF 加盟	1952.3.4	十勝沖地震	耐火建築物促進法	
高度経済成長期 (1954-1973)						
1954.12	昭和 29 年	神武景気 (-1957.6) 31 カ月	1954.9	洞爺丸台風	土地区画整理法	
1957-58	昭和 32-33 年	なべ底不況	1957.7	諫早豪雨災害		
1958.7	昭和 33 年	岩戸景気 (-1961.12) 42 カ月	1958.9	狩野川台風災害		
1960.12	昭和 35 年	国民所得倍増計画	1959.9	伊勢湾台風	防災の日 (60)	
1962	昭和 37 年	全国総合開発計画策定。目標年次は 1970 年。地域格差の是正。都市基盤整備の充実をめざす	1961.6	昭和 36 年梅雨前線豪雨災害	災害対策基本法 (61)	

表9 戦後ニッポンと災害 (2/4)

主なできごと			災害		統治的復興	市民的復興
1962			1961.9	第2室戸台風	激甚法 (62)	
1962-64		オリンピック景気	1963.1	38 豪雪		
1964	昭和 39 年	東海道新幹線開通、東京オリンピック開催	1964.6.16	新潟地震		地震保険法 (66)
1965	昭和 40 年	四十年不況(証券不況)				
1965.11	昭和 40 年	いざなぎ景気 (-1970年7月)	1967.8	羽越水害		個人災害救済法案の胎動
1968	昭和 43 年	GNP 世界第 2 位へ	1968.5	十勝沖地震	新都市計画法	
1969	昭和 44 年	新全国総合開発計画。新幹線や高速道路等のネットワークを整備による大規模プロジェクト構想の推進。目標年次は 1985 年	1968.8	台風 7 号・前線(飛騨川豪雨)	都市再開発法 (69)	
1972.6	昭和 47 年	日本列島改造論	1972.7	昭和 47 年 7 月豪雨災害	防災集団移転促進法 (72)	
安定成長期 (1973-1980)						
1973.1	昭和 48 年	石油ショック (第一次)	1972.7	繁藤災害 [二次災害で死者・行方不明者 60 名]		災害弔慰金法 (73)
1973.2		円が変動相場制へ移行				
1974	昭和 49 年	マイナス成長、戦後初				
1975	昭和 50 年	赤字国債発行				
1977	昭和 52 年	第三次全国総合開発計画。地域格差是正をめざした定住構想。目標年次はおおむね 10 年	1976.10.29	酒田大火	空間復興手法のピーク	
1979	昭和 54 年	第二次石油ショック	1978.6.12	宮城県沖地震	大規模地震対策基本法 (78)	
			1982.7.23	長崎大水害		
			1983.5.26	日本海中部地震		
バブル経済 (1985-1991)						
1985.9	昭和 60 年	プラザ合意、円高ドル安				
1985		円高不況				
1986-91		平成景気 (51 カ月)、バブル経済				
1987	昭和 62 年	第四次全国総合開発計画。東京圏への一局集中が目立つため、多極分散型国土の形成をめざし、「交流ネットワーク構想」を打ち出す				

表9 戦後ニッポンと災害 (3/4)

主なできごと			災害		統治的復興	市民的復興
1989.4	平成元年	消費税実施 =3%				
1989.12		東西冷戦終結				
1990.4	平成2年	大蔵省が不動産融資総量規制 バブル崩壊へ				
1991	平成3年	バブル経済崩壊				
低成長期						
1991	平成3年	失われた20年	1991.6.3	雲仙・普賢岳大火砕流		食事供与事業
			1993.7.12	北海道南西沖地震		
1994.6	平成6年	自社さ政権誕生				
1995.1	平成7年	阪神・淡路大震災	1995.1.17	阪神・淡路大震災	創造的復興の提唱	被災者生活再建支援法 (98)
1995.3		オウム真理教 地下鉄サリン事件			被災市街地復興特別措置法 (95.2)	
1997.4	平成9年	消費税を5%に引き上げ				
1997.11		三洋証券が会社更生法適用を申請				
1997.11		北海道拓殖銀行が営業権を譲渡				
1997.11		山一証券が自主廃業				
1998.1	平成10年	日本長期信用銀行を一時国有化				
1998.3	平成10年	「21世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創造—」を閣議決定。人口減少、高齢化時代を迎え、多軸型国土構造形成の基礎づくりを打ち出す。開発方式を提示せず、「地方や民間企業に委ねる方式」に転換				
1998.12		日本債券信用銀行を一時国有化				
1999.2	平成11年	日銀がゼロ金利への誘導策				
1999		失業率が米国を上回る				
			2000.3.31	有珠山噴火災害		(北海道)生活支援事業(00.7)
			2000.9.2	三宅島全島避難		(東京都・三宅村)災害保護特別事業(03.2)

表9 戦後ニッポンと災害 (4/4)

主なできごと			災害		統治的復興	市民的復興
2000.7	平成 12 年	「そごう」が破綻	2000.10.6	鳥取県西部地震		鳥取県住宅再 建支援金
2001.3	平成 13 年	日銀が量的緩和政策 へ、聖域なき構造改革				
2002.11	平成 14 年	総合デフレ対策				
2005	平成 17 年	人口減少時代に突入	2004.10.23	新潟県中越地震	創造的復旧の 提唱	
2007.8	平成 19 年	国土交通省の H18 年 度調査によると、全国 423 集落に「10 年以内 に消滅する恐れ」あり	2007.3.25	能登半島地震		
2007.8	平成 19 年	サブプライム問題で世 界金融危機	2007.7.16	新潟県中越沖地震		改正被災者生 活再建支援法
2008.9	平成 20 年	リーマンショック	2008.6.14	岩手・宮城内陸地震		
2008 末	平成 20 年	年越し派遣村話題に				
2009.9	平成 21 年	民主党政権誕生。鳩 山由紀夫内閣で、行政 刷新会議が国家歳出 の無駄の削減に事業仕 分け。公共事業悪玉 論	2011.3.11	東日本大震災	首相、自治体 首長が創造的 復興を追唱	
2012.12	平成 24 年	自民政権。アベノミ クス				
2014.4	平成 26 年	消費増税 5% から 8% に				
2014.6	平成 26 年	国土強靱化基本計 画、閣議決定	2016.4.14	熊本地震	国土強靱化政 策の始動	

(注) カッコ内は西暦年

## 注

- 1) 内閣府の災害教訓の継承に関する専門調査会報告書には、復興の項目が出てくるが、農地や道路の復旧、学校の再開などで、本来の復興についての記述はない。今日のカテゴリでわざわざこの項目をつくったものとみられるが、災害史を研究する立場からは好ましくない。
- 2) 一般的にはピアードと表記されているが、奥州市立後藤新平記念館に限って、「ピアード」と表記されている。
- 3) 減歩とは区画整理などで、道路・公園などの公共用地を生み出すために、各所有者の宅地面積を整理前より減らすこと。減歩率は、その換地処分が行われた際の、処分前の土地面積に対する処分後の面積の割合。
- 4) 佐藤隆(1927年12月11日-1991年4月17日)新潟県中蒲原郡亀田町生まれ。東京農業大学農業経済学科(1949)卒。1949(昭和24)年、農林中金に入庫。1966(昭和41)年より参院議員の父の秘書となる。1967(昭和42)年の集中豪雨「羽越水害」で両親と二人の息子を

亡くし、同年暮れの参院補選で初当選。二期を経て、衆院議員に転じる。当選6回。農林水産常任委員長を経て、自民党副幹事長(三期)、筆頭幹事長、全国組織委員長、1987(昭和62)年、竹下内閣の農水相。安倍派。自然災害の被害者への救済に尽力し、「自然災害に対する個人救済制度」などの著書がある。

- 5) 小田実(1932年6月2日-2007年7月30日)。小説家、評論家。大阪府生まれ。東京大学卒業。米国留学中に世界を巡った旅行記「何でも見てやろう」がベストセラーとなる。「ベトナムに平和を!市民連合」(ベ平連)を結成、反戦運動に取り組む。阪神・淡路大震災では、「市民=議員立法実現推進本部」を立ち上げ、被災者生活再建支援法の実現に向け、指導的役割を果たした。

## 参考文献

- 青山尙「都市計画の父 後藤新平」『月刊事業構想』11、事業構想大学院大学出版部、pp. 120-121、2013年。
- 伊藤雅春・小林郁雄・澤田雅浩ほか『都市計画とまちづくりがわかる本』彰国社、pp. 045-047、2011年。
- 井上琢智「復興とは『人間の復興』である——ボランティアの根底にあるもの」(財)日立みらい財団『犯罪と非行』No. 171、pp. 1-5、2012年。
- 宇治谷孟『全現代語訳 日本書記 上下』講談社、1988年。
- 小田実『これは「人間の国」か——西方ニ異説アリ』筑摩書房、1998年。
- 甲村謙友「震災復興・戦災復興の成果・失敗とその反省を踏まえて～東京の失敗を東北に持ってくるな！～」国土政策研究所講演会、[http://www.jice.or.jp/cms/kokudo/pdf/tech/reports/20/jice\\_rpt20\\_03.pdf](http://www.jice.or.jp/cms/kokudo/pdf/tech/reports/20/jice_rpt20_03.pdf)、2011年。
- 小島憲之・直木孝次郎・西宮一民・蔵中進・毛利正守『日本書紀②』新編日本古典文学全集3、小学館、1996年。
- 越澤明『復興計画——幕末・明治の大火から阪神・淡路大震災まで』(中公新書)中央公論新社、2005年。
- 越山健治・室崎益輝「日本における過去の復興都市計画の比較研究」『地域安全学会論文集』No. 1、pp. 189-194、1999年。
- 後藤新平研究会編著『震災復興 後藤新平の120日』藤原書店、2011年。
- 後藤新平『帝都復興ノ議』公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所市政専門図書館蔵、1923年。
- 後藤新平「復興院総裁就任の辞」『世紀の復興計画 後藤新平かく語りき』毎日ワンス、p. 57、2011年。
- 後藤新平「復興の既往および将来」大正13年4月10日、日本工業倶楽部における講演『世紀の復興計画 後藤新平かく語りき』毎日ワンス、pp. 73-92、2011年。
- 後藤新平「山本権兵衛宛首相書簡」『世紀の復興計画 後藤新平かく語りき』毎日ワンス、p. 67、2011年。
- 後藤新平ゆかりの人々 ビーアド (Charles Austin Beard)、奥州市立後藤新兵記館、<http://www.city.oshu.wate.jp/shinpei/rel/14.html>
- 佐藤隆『自然災害に対する個人救済制度(改訂版)』中央法規出版、1987年。
- C. ビアード「第十一 帝都の尊厳及び美観に関する考察」『東京復興に関する意見』東京市政調査会、pp. 35-37、<https://www.timr.or.jp/library/docs/mr10903-02-05.pdf>、1924年。
- 菅野拓「みなし仮設を主体とした仮設住宅供与および災害ケースマネジメントの意義と今後の論点—東日本大震災の研究成果を応用した熊本市におけるアクションリサーチを中心に」日本学術会議/第3回防災学術連携シンポジウム論考集。
- 瀧澤利行「近代日本の公衆衛生・労働衛生思想における体力観」『スポーツ社会学研究』17(1)、pp. 15-30、2009年。
- 達増拓也「答えは現場にある 岩手のめざす人間と故郷の復興」『世界』(9)岩波書店、pp. 41-59、2011年。
- 中央防災会議 災害教訓の継承に関する専門調査会編『1926 十勝岳噴火報告書』1926年。
- 津久井進「原発避難者支援と災害ケースマネジメント」『災害復興研究』9、関西学院大学災害復興制度研究所、pp. 57-60、2017年。
- 網島不二雄・岡田知弘・塩崎賢明・宮入興一『東日本大震災 復興の検証』合同出版、2016年。
- ナオミ・クライン『ショック・ドクトリン——惨事便乗型資本主義の正体を暴く』幾島幸子・村上由見子訳岩波書店、2011年。
- 福田徳三著・山中茂樹・井上琢智編『復刻版 経済の原理及若干問題』関西学院大学出版部、2012年(1924年)。
- 平井邦彦「酒田大火と復興都市計画」都市計画/日本都市計画学会編、pp. 69-74、1985年。
- 水越義幸ほか『昭和災害史』社団法人 日本損害保険協会、1990年。
- 村井嘉浩『復興に命をかける』PHP研究所、2012年。
- 山内宏泰「復興という概念の一般的な定義が包含するズレを修正するために必要な準備(研究)について」日本災害復興学会東北復興研究会、2018年。

# Genealogy of Disaster Recovery from the Viewpoint of Changing Principles: A Structural Analysis of “Individualism” versus “Collectivism” in Reconstruction

Shigeki Yamanaka

## Abstract:

Ever since GOTŌ Shinpei (1857–1929), Home Minister at the time of the Great Kanto Earthquake of 1923, adopted the term *fukkō* to describe recovery and reconstruction from a disaster, victims of disasters have been left behind in the process of reconstruction and their needs forced into the framework of “poor relief.” Reconstruction as envisioned by the government, whether it is “spatial reconstruction” (*kūkan fukkō*; reconstruction of urban space) or “creative reconstruction” (*sōzōteki fukkō*; reconstruction taking into account structural reforms of society, culture, and industry), has been seen as national and urban “renaissance” (rebirth), not “restart” for disaster victims. Governance-based reconstruction places the priority of recovery policy upon maximization of social values transcending individuals’ values. It all too often treats the number of victims simply as indicating the scale of a disaster and submerges individual sufferers’ grief and sadness under the vague term of “feelings of recovery.” Following the 1923 earthquake, economist FUKUDA Tokuzō (1874–1930) advocated the idea of “human recovery” (*ningen fukkō*) in an attempt to shift the emphasis of reconstruction away from the rulers and closer to individual victims. That can be seen as a value shift to individualism in recovery as later found in the slogan “recovery to the very last sufferer” upheld by the volunteers who helped at the time of the 1995 Kobe earthquake. The present article starts by discussing recovery efforts depicted in the *Nihon shoki* (The Chronicles of Japan); it looks at GOTŌ Shinpei’s program of reconstruction for 1920s Tokyo and traces the trajectory of spatial reconstruction from the recovery from World War II up to the Great Sakata Fire of 1976; it follows the process by which the principle of “human recovery” matured through the individual-based disaster relief bill and the Natural Disaster Victims Relief Law. Finally, it analyzes the relationship between “creative reconstruction,” born out of the deflation-led recession, and neo-liberalism. The article lays out ways for building feasible policies and institutions so that “human reconstruction” does not end up being merely an idea.

**Keywords:**

spatial reconstruction, human recovery, creative reconstruction, recovery from war, urban reconstruction, Individual-based Disaster Relief Bill, GOTŌ Shinpei, FUKUDA Tokuzō, KAIHARA Toshitami