

「復興とは何か」を考える委員会について 議事録

- 日時：2010年5月14日
- 開催場所：関西学院大学 丸の内キャンパス
- 会の名称：「復興とは何か」を考える委員会
- 主催：関西学院大学災害復興制度研究所、日本災害復興学会
- 参加者：中林一樹(首都大学東京)、浦野正樹(早稲田大学)、吉川仁(首都大学東京)、大矢根淳(専修大学)、稲垣文彦(中越防災安全推進機構・復興デザインセンター)、佐藤隆雄(防災科学技術研究所)、君嶋福芳(オールとちぎ)、石川永子(人と防災未来センター)、山中茂樹(関西学院大学)、永松伸吾(人と防災未来センター)、宮本匠(大阪大学大学院)
- 報告者：浦野正樹(早稲田大学)、吉川仁(首都大学東京)

<発表の概要>

○浦野正樹(早稲田大学地域社会と危機管理研究所)

日本ではこれまで高度経済成長の中でのハード面での対策と警報・予知&緊急避難・対応に基づく防災対策がなされてきたが、1990年代以降に発生した災害が、災害からの復旧・復興段階における社会過程に注目を向けさせた。例えば雲仙普賢岳噴火災害は、災害の長期化が家族関係や家族の経済生活を不可逆的な形で変化させ、そこからの生活再建や地域再建の試みは、被災地の社会関係資源の再編成を伴っていく過程となった。阪神・淡路大震災も被災状況の展開が長期に及ぶことで、被災者の生活復旧や生活再建と結びつけられた復旧・復興が論じられることとなった。これらの近年の災害経験が示していることは、従来のハード面での対策と警報・予知&緊急避難・対応に基づく防災対策では捉えきれない、災害現象のもう一つの側面である。それは、「地域の脆弱性(とくに社会的脆弱性)の露出」、「被害経験の多様性やその落差」、「被災を契機にした長期的な被災体験の累積」、「度重なる(継起する)災害との共生」である。こうした問題意識の変化は、時期は前後するがアメリカやヨーロッパの災害研究においても顕在化してきた。例えば、「脆弱性」および「復元=回復力」概念への着目がそれである。脆弱性概念を念頭に置くと、災害は2つの要因すなわち人間集団と破壊を起こす可能性のある災害因の2要因が結び付いたところに起こるのであるが、その2つの要因は、歴史的に作り上げられた脆弱性(vulnerability)のパターンをもつ社会的文脈の中に埋め込まれていると考えることができる。ただし、脆弱性概念を用いた説明は、一方で大状況における脆弱性を促進させる根本原因にすべてを収斂させてしまい、体制批判的な議論にのみ終始して実際の目の前の危険に対する対処や方策に行き着かない危険性も内包している。また、客観的な環境と条件を見る限りでは同程度に脆弱な状況にあると考えられるのに、地域社会の長期的災害の影響に差がみられるのはなぜかといった疑問も呈される。そこで、クローズアップされてきたのが、復元=回復力

(Resilience)概念である。復元＝回復力(Resilience)概念は、大状況の中での客観的な環境や条件を見る過程では見逃しがちな地域や集団の内部に蓄積された結束力やコミュニケーション能力、問題解決能力に目を向けていくための概念装置であり、それ故に地域を復元＝回復してゆく原動力をその地域に埋め込まれ育っていった文化や社会的資源の中にも見ようとするものである。こうした脆弱性や復元＝回復力に着目する研究が盛んになる中で、改めて社会学的災害研究の中での理論的な問いかけとして災害事象の時空間を超えた連鎖と広がりをもどどのように捉えるのかが問われている段階になった。復旧と復興について、ラフなイメージではあるが、復旧とはいわば前出の脆弱性のパターンには基本的な変更を加えずに、従前の状態を回復しようとするのではないだろうか。一方で、復興は復元＝回復力をそれなりに働かせながら増強させ、脆弱性のパターンを恒常的に正の連鎖として改変しうるしかけを社会的に埋め込んでいくプロセスと考えられないか、その恒常的ななしかけが一応安定的に構築できた状態を「復興」と考えていくことはできないだろうか。

○吉川仁（首都大学東京特任教授）

時代と響き合う震災復興～<関東大震災の帝都復興と県下の復興>

1923（大正12）関東大震災後の復興では、後藤新平は当初被災地の復興を一元化した「帝都復興省」を提唱したが、結局、東京・横浜の都市計画だけを担当する「帝都復興院」になり、さらに事業執行は東京市・横浜市も役割を負わされた。ある意味、国が計画には強く関与するが、帝都といえども国の直轄で全面的に復興することはないという先例がつけられた。それ以外の地の復興は内務省など各省と府県が担った。

帝都復興事業は、都市インフラの整備と区画整理事業が主な内容である。予算削減のあおりを受けて区画整理事業が全面的に展開されることになり、以後の復興の定番になった。区画整理は、東京市内で3か所の小規模な先例があったが、これは、大正9年12月に市街地建築物法が施行があり、その後の火事の焼け跡では従来の住居が再建できないという事情に直面して行われたものであった。その他帝都復興では、幹線道路、小公園や不燃化された小学校の建設が進んだが、これらも震災前にその動きがあった。

当時の東京は世界の中でも最悪の市街地とされており、指導者層には帝都改造の必要性は認識されていた。地主家主は火災保険に入って住まい再建は安心していた。庶民には泥濘と土埃に悩まされていた。帝都復興を巡って起きた事柄はこのような時代的背景を考えることが必要である。

帝都復興の区域外の被災地でもそれなりに復興していった。神奈川県では、県が道路の拡幅を指導してくい打ちをして、あとで国から費用を補助してもらった例もある。特にめざましいのは地元有力者と行政が一体になった「復興会」の活動である。鎌倉では自分たちで住宅修理資材を大阪まで手配にいたり、横須賀では復興の道路計画をつくり、後年の都市計画導入を早めた。もっとも活発であったのは横浜の復興会で、当初は港や産業の

回復から始まり、様々な分野の復興を主導した。市の復興計画についても都心や駅の位置の集積を行っている。箱根では温泉主達が自力で国道の復旧にとりくんでいる。千葉県安房郡の復興でも郡と一帯になった復興会が、住まい再建、農業や漁業施設の復興をすすめていった。復興会は町内単位や産業別にも結成されている。

この時代は、災害からの復興は基本的に被災者の負担であった。また、普通選挙前の時代で、各地に地主や資本家や事業者など郷土を担う「旦那衆」が生まれており、彼らが「復興会」を自然発生的に結成し、部会を組織して活動した。地域のリーダーとなる階層が出来ていて、このような組織が立ち上がったと考えられる。小作農や都市の工員など庶民はある意味カヤの外という時代である。

関東大震災の復興において、国の費用負担は大きかった。公債を発行するにあたって返済するための緊縮予算を組んだ。そのために鉄道、道路など地方や海軍の既定予算まで先送りや削減され、政治不安や地方の不満の原因になった。

今後起きるとされている首都直下地震の場合の復興財源はどうか。関東大震災の時と同様に他の予算を削減するか、未来への負債とするか、どちらも大変困難な状況になっている。バブルの時代のように多額の義捐金などの「カネで解決する」といったような構造では、巨大地震の都市復興を語ることはできないであろうが、浦野先生の発表にあったように、日本は今のうちに健全な経済発展などに取り組み、復元＝回復力をつけておかないといけない。