

## 「復興とは何かを考える連続ワークショップ」の展開と到達点

### －「復興」とはいかなるものなのか－

#### A Consideration on the meaning of “Disaster Recovery” － From experience of “What is Disaster Recovery” Workshop－

○小林秀行\*<sup>1</sup>

Hideyuki Kobayashi\*<sup>1</sup>

本稿は、日本災害復興学会設立10周年事業の1つである「復興とは何かを考える連続ワークショップ」の展開について、あらためて整理することを通して、その成果と課題を明らかにしようとしたものである。本稿では、同企画の内容を、公助・共助・自助の接合部分が災害復興の現場においてどのように紡ぎあげられ、そして、今後どのように考えればよいのかという軸から整理した。その結果として、当事者が、その生活再建について自らの為したいように為す選択肢を権利として法的に保証し、また諸主体によって選択肢を選び取るための支援が広範になされたうえで、理想像としての当事者の意志と、現実としての復興政策のもつ制約条件との間での調整が、政策を変更させる力をもつものとして展開されていく、という形へと、行政・市民・支援者などすべての当事者がそのあり方を変えていくことが、災害復興を進める社会、もしくはいずれ災害の発生が予測されている社会には求められていることを示した。

キーワード: 災害、災害復興、災害復興概念

Keywords: Disaster, Disaster Recovery, Concept of Disaster Recovery

### 1. はじめに

本稿は、2018年度に日本災害復興学会が学会設立10周年事業として実施した試みの1つである「復興とは何かを考える連続ワークショップ」について、その成果と課題を整理しようとするものである。

とはいえ、後述するように、このワークショップ企画は全7回、15事例の報告と総合討論会からなり、延べ時間では24時間を越える議論が行われている。そのため、本稿でその内容を網羅的に取り上げるとは困難であり、議論の軸を定めて議論を進めていくこととしたい。

なお、「災害復興」の議論では、概念自体が多義的であることがまず指摘されるが、本稿ではワークショップ企画の方向性なども踏まえたうえで、おおむね以下のような理解として扱いたい。すなわち、災害復興とは自然現象の被害に対する社会の回復もしくは適応の過程である。その最小単位は、被災者である個人であるものの、その個人がどのように災害復興を経験するかは、被災した社会がもつ構造や文脈、制度によって大きく変化し、またその渦中においても当事者間の調整によって変動するため、個

人という単位では語る事が困難な過程である。この意味で災害復興を、いわゆる生活再建の議論を包含する、より上位の概念として扱いたい。

さて、このように述べたときに考えねばならないのが、議論の軸としてどのようなものを設定するかという問題であろう。この点については、議論の成果を先取りする形となってしまうが、いわゆる補完性の原理に示される、公助・共助・自助の接合部分が、災害復興の現場においてどのように紡ぎあげられ、そして、今後どのように考えればよいのか、このようなことを軸として設定してみたい。

### 2. 先行研究における「復興とは」の問い直し

ここでまず、なぜ「復興」とは何かということが改めて問われねばならないのだろうか、ということ先行研究の検討を通じて考えてみたい。

近年に進められてきた日本における災害復興研究、とくに人文社会科学領域におけるそれは概して、被災下という過酷な環境における当事者の限界には十分な理解を払いつつも、同時に政策的に展開されてきた「災害パターンリズム」<sup>1)</sup>、すなわち「リスクの

\*<sup>1</sup> 明治大学情報コミュニケーション学部 専任講師

Senior Assistant Professor, School of Information and Communication, Meiji University

締め出しと引き換えに結果として生活弱者を生み出しても仕方がないという社会的排除をとまってしまう<sup>2)</sup>という方法論への批判を通して成立をしてきたといっただろう。

たとえば「創造的復興」<sup>3)</sup>などは、理念として既存の構造への批判としての人間中心主義を打ち出したとモノとして理解できる。また、「復興災害」<sup>4)</sup>という指摘のような、現状の構造そのものが被害の拡大要因として作用しているという批判も災害復興研究の典型例としてみるができる。

こうした考えは、国際的な議論にも同期し、いわゆる“Build(ing) Back Better (より良い復興)”の概念などに回収されていくが、そもそも“Build(ing) Back Better”は2004年のインド洋大津波における東南・南アジア諸国の復興において、社会のVulnerability(脆弱性)が多く被害をもたらし、それを低減させることがすなわち次の災害の被害を低減させることにつながるという理解から、Resilience(回復力)を向上させるという目的のもとで提唱されてきた概念である<sup>5)</sup>。

もちろん、この議論そのものが重要であることは論を俟たないが、同時に日本における議論に“Build(ing) Back Better”をそのまま導入できるわけでもない。前述のように、“Build(ing) Back Better”は、「より良く」を考えざるを得ない明確かつ深刻な脆弱性が存在している状況を前提としてきた。

一方で、日本における議論はむしろ、歴史的展開のなかで国家によって担われてきたVulnerability(脆弱性)の低減が、人びとの生活領域におけるResilienceを削ぎ落とし、いまやそうした社会システムそのものが自身を再強化し、人間という存在が問題の周縁に追いやられてしまっているのではないか、という点を問題としている。

そして、そこでは「『誰が誰の生をどこまでコントロールするのか』」という根本的な問題を不問に付す圧力<sup>6)</sup>の存在に抵抗することと、社会的対応を制限する被災下という社会的・経済的・環境的・技術的制約のなかで、被災下の社会における再分配の仕組みをどのように作り出していくかの狭間で、どのような社会や制度を構想していくかが鋭く問われてきた。

その意味で、Resilienceの醸成に着目している国際的な展開としての“Build(ing) Back Better”の概念は、国内における議論の潮流とはややずれがみられる。

さらに言うのであれば、東日本大震災においては津波被災地における自治会解散の事例や、福島原発

事故における広域避難のなかで地域へ帰還しないことを選択する事例もみられている。“Build(ing) Back Better”を復興とするのならば、こうした事例において復興は達成されないものと位置づけられてしまうのだろうか。換言すれば、“Build(ing) Back Better”が、より望ましい選択としての社会の前進を意味するのならば、移動・縮小・撤退といった苦渋の選択としての「より望ましい適応としての後退」という選択は、復興とはみなされないという価値判断が行われているようにも思われる。

しかし、現実的には、災害復興としてコミュニティの解散・再編・放棄や、コミュニティからの転出などの移動は世界的に行われており、後述するようにそれを支える支援の枠組みも存在する。重要なことは制度上でも実態上でも、選択ができるということであり、どのように選択するかという自由は侵害されるべきではない。そのうえで、被災という状況におけるさまざまな制約により、その災害に固有の選択肢が作り上げられ、選択肢から何を選び取るかが当事者によって議論され、現実の選択に至るといって過程が展開されていくのであって、復興という概念がその価値をあらかじめ判断すべきではない。

このように考えたとき、“Build(ing) Back Better”をはじめとした国際的な展開として災害復興の文脈からみたととき、現代日本の際が復興とはどのように特徴づけられるのだろうか、ということを検討していく必要があらわれる。この点についての検討を行った取り組みが、「復興とは何かを考える連続ワークショップ」となる。

### 3. 「復興とは何かを考える連続ワークショップ」の趣旨と経緯

先述の通り、「復興とは何かを考える連続ワークショップ(以下、復興とはWS)」は日本災害復興学会10周年記念事業にて実施されたいくつかの1企画として位置づけられており、このような日本災害復興学会の根幹となるテーマについて、学会創設から10周年の節目にあらためて学会全体での議論を行おうとしたものと言える。企画は2017年6月に立ち上げられ、その後、約半年をかけて構想や進め方が議論された。この議論において焦点があてられたのが、前章に示したような、国内外における「復興」という概念の捉え方・表れ方の差異である。

災害復興は被災者のその後の生活に直結するため、当然ではあるが被災者個別の事情を出来るだけ汲みあげ、議論を重ねながら慎重に進めていかねばなら

ない。反面、災害は社会において起こる出来事であるから、その災害が発生した社会が有する環境の制限により、一定の制約は課されざるをえない。そうしたせめぎ合いのもとで歩まれた過程が、これまで災害復興として表れてきたものであるといえる。

それでは、そうした復興のあらわれ方の背後にあるそうした条件や過程を我々の社会は正確に読み取り、引き継ぎ、修正できているのだろうか。さらに言うのであれば、我々の社会は、自らが暮らす社会にあらわれた災害復興という過程の何を見て、何を見てこなかったのだろうか。このような問いへの回答は、構造の内側から眺めることでは見出しづらい。

筆者らは、こうした問いに対する総合的議論を実施し、論点を整理することで、今後の研究に対する学術的基盤の積み上げを行うことを企画の目的とした。その名称も、一部の参加者に限らず、「災害復興」について広く、自由に議論できる場としたいという意味で「ワークショップ」の名を冠し、2018年4月から全7回、6回のワークショップと最終討論会という構成で実施をした。

6回のワークショップの登壇者は15名にもおよび、各講師から40分程度の講演、その後20分程度の質疑応答を実施した。そして、各回の最後には講師を含む全参加者が40分～1時間程度の総合討論を行う、という形で企画を進行していった(表1)。

表1 「復興とは何かを考える連続ワークショップ」開催一覧

	日程	時間	会場	テーマ(講師)	参加者数
第1回	4月21日(土)	14:00-17:00	関西大学東京センター	四国地震(加藤孝明・都市工学・東京大学) マルチ地震(木村開平・文化人類学・筑波大学)	16名
第2回	5月19日(土)	14:00-17:00	関西大学高槻ミュージアム キャンパス高槻M801	バブアニューギニアの津波災害(林鶴男・人類学・国立民族学博物館) ピナツボ火山噴火(清水英・文化人類学・京都大学)	12名
第3回	6月9日(土)	14:00-17:00	東北大学災害科学国際研究所	平成25年台風ハイエン(杉安和也・都市工学・東北大学) ハリケーン・サンディ(Liz Mary・都市計画・東北大学)	7名
第4回	7月21日(土)	13:30-18:00	関西大学高槻ミュージアム キャンパス高槻M801	四国地震(矢守亮也・心理学・京都大学) ハリケーン・カトリナ(近藤真代・都市計画・神戸大学) 広島、長崎の原爆被害(梶谷多恵子・政治学・長崎大学)	14名
第5回	9月29日(土)	13:30-18:00	明治大学駿河台キャンパス バスターミナルタワー6 階1064教室	インド津波(田中重好・社会学・尚美学園大学) インド津波(西芳実・地域研究(地上部)・京都大学) チェルノブイリ原発事故(高松亮・ロシア研究・関西学院大学)	11名
第6回	12月1日(土)	13:30-18:00	明治大学駿河台キャンパス バスターミナルタワー3階 第2会議室	タイラ地震(益子智之・早大院・都市計画) 三陸の復興史(岡村謙太郎・東大・建築史) カトリナ(原口啓生・茨城大・環境社会学)	12名
最終討論会	3月2日(土)	13:30-17:00	関西大学東京センター	現代日本における「災害復興」の何が問題か	30名

各回における報告は、主催者側から講師に対して復興とはWSの趣旨説明を行うのみで、テーマを指定することはしていない。各WSにおける講師の組み合わせについては、ある程度まで議論が共通性をもつよう調整を行っているものの、開催地との近接性や日程の兼ね合いもあり、異なる種別の災害についての報告が組み合わせられている場合もある。

反面、これは当初の想定にはなかったことながら、

ワークショップにおける総合討論の際には、上記の理由から異なる災害事例・学問領域の知見が交錯し、新たな発見がなされるという事例が見られたことも付記しておく。

#### 4. メタ的視点からの復興

さて、ここからはWSにおける議論を整理し、検討を行っていくことになる。「復興とは何かWS」の目的からも、第1に議論すべきは、復興では何が議論されるべきかというメタ的視点であるように思われる。

この点について、たとえば田中重好は東日本大震災やインド洋大津波を念頭に置きながら、日本の災害復興研究の大きな課題は、「理念とか目標を語る復興論と、現実的な政策を語る復興論を分けて議論」できておらず、「被災者に寄り添いながら、被災者のニーズに合わせて」といった観念的な議論にとどまってきた点にあると指摘する。

田中は、復興を議論することの難しさをステージごとに政策原理そのものを変えざるを得ない反面で、復興という社会過程がどのように変化するかは、その災害が起こった社会の背景・構造・文脈、すなわち「経路依存性」によって変容するため、あらかじめ整理し、制度設計をしておくということが難しいというところにあると指摘する。日本で言うならば、「中央集権的な行政主導という考え方と科学主義的な防災計画の立案、そして中央が予算に関する権限を掌握することによる、地方に対する強力なコントロール」という方向性が存在し、それは日本社会の基本構造が災害によって破壊される経験を繰り返してきた中で積み上げられた日本独自のものであるが、その積み上げとなった各事例においては、よりミクロな社会構造が、復興に影響をあたえている。

復興を議論するという事は、こうした政策論のような「意図的に作り出したメカニズム」と、時間論・社会変動論のような「意図せずに出てくるメカニズム」が、復興という社会過程へどのように働きかけを行ったのかということをはっきりと示していくことであり、複数の社会的主体の関係性や、そのシステムを総体的に考えることが求められる。

こうした指摘のうえで田中は、現実的な政策として復興を議論していくということは、「公共性という、国民が合意できるようなある種の基準を国民的議論としてどうするかが問題になる。現状は、行政機関という意味での公共と、国民全体が納得して決めたある種の基準という意味での公共が混在して理解されている」という日本の社会そのものの再構築

から考えていかなければならない巨大な問いであるという提起を行った。

このような田中の提起に対して、WSにおいて1991年に発生したフィリピンのピナツボ山噴火における先住民族アエタ族の経験を事例としつつ、同様にメタ的な視点からの指摘を行ったのが清水展である。

清水は、フィリピンにおけるピナツボ山噴火を、フィリピンという国家の経験と、その中のアエタという部族の経験から捉えている。前者は、噴火の影響による在比米軍基地の撤退を契機に、アメリカの影響下にあったフィリピンが、自らによってアジアにおける自らの立ち位置を決める必要に迫られたという経験であり、後者は、つねにフィリピンの内部で「もっとも遅れた人々」として捉えられてきたアエタ族が、噴火によって1,000名を超える被害を出しながらも、フィリピン社会、そしてそれを超えて世界からまなざしと支援を向けられるなかで、元々の移動焼畑耕作から、国外への出稼ぎ労働への転換など貨幣経済が急速に浸透していくなど、その生活は大きく変容を遂げていったという経験である。

清水は、特にアエタ族のこのような変化を、噴火を契機として、世界から特別な注目と援助を与えられる中で、自らへの眼差しに気づき、その眼差しに望まれているアエタ族の像を取り込みながら、遅れた人々としてのアエタから脱却していったという、「生みの苦しみ」を通して行われたアエタ族の「創造」の過程であったと指摘する。

清水は、その過程で想定される近代社会なるもの前提の限界を、「自己決定、自分が責任を負った自立した行動主体であるということは近代社会の前提だが、人が実際に、自分の足で立って、自己完結的な合理的な判断ができるか」というとそうではない。被災者が常に『正しい』希望を言うわけではない。根源的な欲望以外のところでの欲望は、周辺からの宣伝とか周りを見て啓発されてくる。(中略) 遠くから山に戻りたいと言いつつ、アイスクリーム美味しいなとか」と述べ、「フィリピン人としての権利と、アエタの民としての民族的な伝統の『ずるい二重取り』を望む」と表現するように、災害復興という過程では、公共性、もしくは何が「より良い復興」なのかはきわめて揺れ動きやすく、社会内外とのあらゆる関係性のなかで作り上げられていく動的なものではないかと指摘する。

そして清水は、「行政が、一定の時間制限のなかで、外部社会に対しても説明可能な形で災害復興の議論をまとめ、計画化していかなければならないの

ならば、それは最適解の追求ではなく、“lesser evil”、最悪だけは免れるための判断にならざるを得ない」と述べつつ、しかし同時に、往々にして理想的な近代化の実現に向かおうとする行政計画に対して、現実の状況に則したカウンターイデオロギーを提示することで、交渉の余地を見出していくことの重要性をあわせて指摘する。

このような議論について、1998年にパプアニューギニアで発生したアイタペ津波災害を紹介した林勲男は、“Build(ing) Back Better”が現実に対して理念先行となっていることを指摘する。

国家の側に政治経済的な力がほぼ存在しないパプアニューギニアにおける災害復興は、「NGOが展開するか、現地で勝手に進めるほかない」と林は指摘するが、その際、被災地であるアイタペの人々は、歴史的に力をもつカトリック教会主導のもと、すなわち一面では教会の影響力を高めるという目的も内包された形で、教会によって「学校や病院といった公共サービスがどこに再建されるかを常に見据えながら、自分たちの再建場所を描いていく」という。そこではもちろん、病院や学校といった公共施設にいかにか近接するかという点をめぐって、駆け引きが行われていく。その駆け引きの中でvillage council、長老、集落における富裕層などが、それぞれが保有する人間関係を用いながら、交渉していくという形をとるのが、アイタペ津波災害における復興の実態であると林は述べる。

このとき林は、“Build(ing) Back Better”という言葉は「人々の生活の実態とか、その生活の実態の中には、悩み事を抱えながら何かの決断をしようと喘いでいるような。そういう状況を知らずに、非常に体裁のいい言葉だけで言ってしまう」状況があるとし、生活・体験の中に積みあげのなかから実態を語っていくことの必要性を指摘している。

こうした議論の近年における事例を説明するのが、インド洋大津波におけるインドネシアのアチェが迎った災害復興の過程を紹介した西芳実の議論である。

西は、「災害復興というのは、被災前からの他の課題の手当てをする過程が同時に進行するということ」であり、災害の前の状態をみていなければ、災害時に何が起きているのかを本当の意味で理解することはできないと述べる。

西は、まずアチェの置かれた歴史的環境に目を向ける。そもそも、津波災害以前のアチェは、インドネシアにおいては分離独立を主張する“インドネシアを壊すアチェ”であり、インドネシア政府の立ち

入り規制により外界から遮断された地域であったとする。しかし、津波被害は、「インドネシアが泣いている」というキャッチフレーズが象徴するように、厄介者であったアチェをインドネシアの同胞として迎え入れるという契機を作り出した。このなかで、集落の情報連絡拠点としてのポスコ、そして専門的ボランティアによる支援の文化であるレラワンといった、インドネシアが従来から有していた文化が災害下位文化として定着していったという。

西は、その動きを「弔い」という視点から時系列的に整理していく中で、発災3年目以降から集団埋葬された遺体の再埋葬から始まり、5年目頃から記念碑や博物館といった形でコミュニティ単位で犠牲者を出したことの意味づけが行われ、そして7年目以降には、津波の犠牲者を正面に据えた劇映画が製作されるようになったと述べる。西はこのことを、「被災地だけではなく、それ以外の所を含めた被災国であるインドネシアで、津波犠牲者について、ある程度距離を持ちつつ、物語として共有することが可能になった、という意味で、1つの大きなステップだ」と指摘し、時間経過のなかで、被災地から被災国、アチェという単位からインドネシアという単位へ、災害を共有する社会的単位が拡大してきていると述べる。それはまさに、清水や林が指摘するような視点の表れであると考えられる。

## 5. 復興の権力性

「復興とはWS」における議論のなかで、このような事例報告を通じて常に指摘されたことは、社会における復興の動きを規定するものとして、権力のあり方が重要なものとなるということであった。

もちろん、ここでいう権力の問題は、いたずらな権力批判として問いたいわけではもちろんない。災害復興の過程にあらわれる諸権力は、何を可能とし、何を困難としたのか、そのことを明らかにすることが、復興を理解するためには必要な作業と思われる、という意味において問いたい、ということである。

たとえば、2008年に中華人民共和国(以下、中国)で発生した四川地震を事例とした加藤孝明は、社会が成長局面にある場合、復興の動きそのものを都市の成長が飲み込んでいくため、開発の枠組みが機能しやすいと述べる。四川地震発生時の中国は、まさにそうした成長局面にあり、市場価値があるところでは移転促進と再開を積極的に行い、市場価値のないところでは補強と修復を優先するという2つの方針により、都市が拡大する力を農村へと引き込む

ことで、都市の中心市街地再開と新農村建設を同時に実現していった、と加藤は指摘する。

加藤は、中国は政府の権力が強い社会構造であり、「政府が計画をして、民間に建物を建てさせて、それを分譲していく」という仕組みをもちつつも、「住民意見を尊重する(中略)市民の人に、かなり積極的に情報公開」を行っているという特徴をもち、それは災害復興だけではなく日常から行われているものであるとする。また加藤は、情報公開と同時に、将来の発展を見越した住宅再建計画を、「住民の意向を聞いた上で」計画しているとし、一方的に中央の計画を押し付ける性格のものではないと指摘する。

反面、住民がより豊かな暮らしを求めて移動したため、再建が完了したあとの被災地では住民が大きく入れ替わってしまったといったという事実が見られたことも、社会の連続性という視点では記述しておくべきだろう。

同様に成長局面の社会における災害復興の事例として、「復興とはWS」では、杉安和也からフィリピンにおける2013年のヨランダ台風が紹介された。杉安は、レイテ島タクロバン市を中心に約3万7千名の死傷者を発生させたこの台風災害を、フィリピン政府は町自体の構造を変え、経済発展へとつなげていく機会として捉えるという姿勢を、その体制において明確に示したという点を評価する反面、その姿勢が現地に混乱をもたらしたことも指摘する。

フィリピン政府は、ヨランダ台風の被害に対する復興計画としてReconstruction Assistance on Yolanda(RAY)を2次にわたって策定するが、このRAYにおいてフィリピン政府は、既存法令(PD1067)で定められた、海岸線から40m以内では安全のために建築規制を実施する、という規定を厳格に適用すると記載し、海岸線に規制を示す看板を設置していった。

しかし、現実には規制区域内に不法占拠者(Squatter)が多数居住している状態にあり、移転先の確保や、その土地を取得するための地権者への金銭的補償にかかる費用の予算処置などがいまだ決定していない状態での看板が設置されたところで、不法占拠者側としても対応のしようがなく、法令の情報だけが先行したという時期が存在したという。

また、ヨランダ台風の事例ではこの後、住宅再建として大量の住宅需要が発生し、財政的に限界のある政府に代わって、国際NPOが広範に住宅支援を展開していく。しかし、種々のNPOが展開するなかでの団体からの支援を受けることになるかは、NPO間の十分な調整もないなかで、被災者の側に選択の

権利がなく、偶然にその地域へ展開したNPOの支援を受けるとこととなる。このとき、NPO間での支援基準の格差などから、支援を受けた団体によって被災者の選択とは無縁に、被災者間に格差が発生するなど、NPOが、その支援を通して権力化していくという動きも見受けられている。

## 6. 社会と人びとの強かさ

このような権力性に対して、しかし社会の側を見てみれば、それに柔軟に対応するしたたかさ、ある種のResilienceの存在も確認できる。ここでは、そうした社会と人びとのしたたかさを捉えてみたい。

たとえばトルコのマルマラ地震について報告を行った木村は、トルコでは社会的な流動性の高さによって、公的な復興と個人的な経験というのが乖離しているところがあり、マハレと呼ばれる地縁・血縁関係を基盤とした関係性を通して人々は個別に対応を試みている。親族のネットワークやイスラムのお祭り、結婚式を通して、自らの出自とのつながりを意識し、共有しているため、故郷を離れることに対して、そこまで強い断絶感がなく、移動に寛容な社会であると指摘する。反面で、お互いに高い頻度で電話をかけあうなど、関係性の維持に日常生活上で多大なコストを支払っており、そのコストによって成り立っている社会であるとも木村は指摘する。

こうした社会的文脈から、トルコでは、そもそも人々が移動するものであると捉え、ある自治体とか行政の範囲内で、元の条件に戻していくという形ではなく、ネットワークの中で、それぞれの状況に対応しているという形になるという。そのため、マルマラは復興というより「変わっていった、全然知らない街になってしまった」という言い方がされると木村は述べる。

トルコにおいては、公的な行政単位の中でやっていく復興と、人々がバラバラになって流動的にやっていく復興が混在しており、役職というよりは、人間関係で繋がっているところがある。社会の表裏・功罪が渾然一体となったところで災害復興の現実が展開しており、それでもなお、対応が難しい部分には、イスラム教におけるアッラーを説明として用いるなど、文化的なコンテキストが災害の理解に援用されることも行われていると木村は指摘する。

トルコのように、公的な復興政策と向き合いつつも、同時に私的領域での復興の取り組みを併存的に行い、時には両者の接続を試みていくようなあり方は、我が国の事例にも一部みられており、たとえば

岡村健太郎は、昭和三陸津波における大槌町吉里吉里地区の事例を紹介している。

岡村は、昭和三陸津波からの復興においては、官僚の意思として、新しい漁村・新しい理想村としての吉里吉里集落をつくっていかうというのが、明確な意思として存在したと述べる。そのなかで現地では、県と地域の代表が国からの補助と低利融資を受けて進められたが、借金となるため、どれぐらいの規模であれば、返せるのかということも含めた、ある種の経営判断として復興計画が立てられた可能性を岡村は指摘する。地域では、産業組合が事業主体になったが、岡村はこの組織について、「国からお金はもらっているのですが、地域もそれに単に従うだけではなくて、かなり強かに利用してやろう、ぐらいの気概があつて。実際に、そういう計画を、要はトップダウンで作られているだけではなくて、地元の産業振興をその場で一緒にやっ飛ばさうと。かなり強かに生きている」という点で現代とはやや異なる復興の姿が我が国にも存在していたと指摘する。

## 7. アメリカ合衆国における災害復興の捉え方

ここまで復興の権力性と、それに対する社会の強かさをみてきたが、このような強かさをResilienceと呼ぶとすれば、この概念に関する議論が早期から展開してきたアメリカ合衆国(以下、アメリカ)は、災害復興をどのように捉えているのだろうか。本節では、WSにおけるアメリカのハリケーン災害に関する3報告から、この点を捉えてみたい。

2005年のハリケーン・カトリーナで被害を受けたニューオーリンズ市を事例とした近藤民代と原口弥生は、ハリケーン・カトリーナの災害復興計画の策定過程を以下のように説明する。

すなわち、ニューオーリンズ市は当初、被害の軽微な箇所を中心として復興を行うものとし、洪水で甚大な被害を被った地域の復興は、4ヶ月以内に十分な数の住民が戻った場所以外に行わないという方針を打ち出した。しかし、洪水で甚大な被害を被った場所とは、水害に対する脆弱性が高く地価の安い場所であったためにアフリカ系アメリカ人らが集住していた土地でもある。現実として上記の計画案は、その人種差別的な側面が強く批判され、撤回された。その後、第三者の専門家集団を中心に、広域避難者も含めて、住民の意見を聞きながらワークショップ等を行っていくというプロセスを経て、復興計画がまとめられていくことになる。

近藤はアメリカにおける災害復興の論理を、「支

援というよりも補償だ」と指摘する。復興計画に関する文書では“assistance”ではなく“compensation”という言葉で必ず表現されており、そこには被害の補償と、その再発を防ぐことを主眼とする、という思想が明確に示されていると近藤はいう。

原口は、こうした被害の再発防止を地域社会全体のResilienceだとするとき、その一方で、より小規模なコミュニティという単位や個別の市民という単位でのResilienceも存在し、「同じケースでも誰のResilience、誰の能力を議論するのかによって(中略)、実は相克すると言いますか、矛盾を抱えている場合もよくある」と指摘する。原口は、その事例として、当初の復興計画案にて事業の対象外に置かれた地域のベトナム系コミュニティに着目する。ニューオーリンズ市の周縁部に位置する同コミュニティはベトナム戦争の難民によって築かれたコミュニティであり、その来歴や立地からニューオーリンズにおいては「忘れられた存在」として扱われてきたという。

しかし、その来歴を基盤とした土地への強い愛着、コミュニティの閉鎖性、母国語以外でのコミュニケーションが困難であること、アジア系の生活様式を維持していることなどの点で、被災後の生活再建の可能性をもつ場所として、水害の危険性などを踏まえてもなお「選択肢はここしかなかった」という特殊性をコミュニティでもあった。この特殊性は、同コミュニティが、ニューオーリンズ市内で最も早期の2005年末頃に現地への帰還に成功した一因となり、その後起こったニューオーリンズ市近郊の災害廃棄物の受け入れ施設建設計画に対して、市内で唯一、帰還済みであり、集団として地元から声を挙げられる集団という立場を獲得する契機となった。

原口は、この経験を通してベトナム人コミュニティの人びとが自らを「We became American」と表現するに至ったと述べ、ハリケーン・カトリーナを通じた、ニューオーリンズ市全体とは異なる、独自のResilienceを醸成した過程であったと指摘する。

こうした集団としてのResilienceに対して、個別の市民のResilienceを支援する仕組みも、重要な知見として取り上げられなければならないだろう。

Elizabeth=Malyは、ハリケーン・カトリーナの被害から7年後の2012年に、ニューヨーク市へ被害をあたえたハリケーン・サンディの事例について報告を行い、市が住宅再建支援事業として、政府の補助のもとで展開した”Build It Back”事業を紹介した。

アメリカの場合、我が国とは異なり、いわゆる「スタフォード法(The Robert T. Stafford Disaster Relief

and Emergency Assistance Act)」の規程により私有財産の補償が法律によって認められており、「『災害の中で被った公私両方の諸損失に対する連邦支援計画を策定する』として、人命や心身の傷害はもちろん、個人の財産や所得の損失についても、一定の公的支援を実施しようとする議会の意思を明確に宣言し(中略) 災害のために自助努力の基盤を奪われた被災者に対して、その基盤の回復のために、公的援助」<sup>7)</sup>が行われている。

“Build It Back”事業は、ハリケーン・カトリーナでも実施された事業をより改善したもので、自治体が工務店への直接発注するなど幾つかの手法を用いて、災害によって全損もしくは損傷した住宅と同規模の住宅を建築し、被災者に提供するという事業であるという。E.Malyは、この事業は被災者支援として有効であった反面、自治体対応の遅れによって住宅再建が遅々として進まない事例が続発したと指摘し、その対応にUnmet Needs Roundtable (UNR) と呼ばれる組織による支援が有効に機能したとする。

Unmet Needs Roundtable (UNR) とは、生活再建上のニーズが未解決の人びとをいかに支えるか、という目的で立ち上げられた集まりで、ニューヨーク市にある色々な宗教団体・サービスが連携したネットワークとなっている。これらのネットワークに加盟する組織がUNRを管理しており、各組織体が独自の財源を有していることや、ネットワーク内で支援の紹介や、組織間での予算の調整もできるといった特徴をもつ。これらを被災者の状況や希望に応じて組み合わせ、選択肢として提示していくのがケースマネージャーであり、このような専門的な役職を担う人々を潤沢に供給可能という点が、アメリカにおける支援の1つの強みであるとE.Malyは指摘する。

このように、本WSでの報告にみえるアメリカの災害復興は、自力での救済の基盤を失った人々に対する被害補償と、Resilienceの醸成による被害の再発防止という方針のもとで展開している。そこでは、各主体間でのResilienceの競合や、権力による災害資本主義の展開への批判なども指摘されるが、全体を通じてみれば各主体が自らの意志を少なくとも主張できるような仕組みが整えられてきているものとみることができるとはならないだろう。

さて、アメリカに関する議論のなかで、近藤は興味深い指摘を行っている。ハリケーン・カトリーナの際に、民間のシンクタンクが発行していたニューオーリンズ市の統計資料をみると、被災から1年目は、「カトリーナ・インデックス」として、人口や経済



という指標から復興の進捗を捉えていた。しかし、翌年には「ニューオーリンズ・インデックス」という名称となっていたという。

近藤は、「恐らく、これは復興指標だとか、復興インデックスということではなくて、災害というのは、長い街の歴史で1つのある出来事に過ぎないので。それを受けた都市がどう変化しているのか、として淡々と見て」おり、そこにRecoveryという視点や言葉は含まれていないのではないかと述べる。近藤は1事例にすぎないとしつつも、日本の捉え方を比較すると、日本の「復興計画等を見ると、明らかに出来事(中略)から書いてある。ゼロが、時間のスタートが災害発生時点」に置かれている、と発災時を時間軸上の原点において復興が議論されているという点で特徴づけられるのではないかと指摘する。

このような復興の時間論は矢守<sup>8)</sup>の論考などにもみられ、災害復興を議論するうえで非常に重要な視点といえる。

## 8. 進まれる場所／戻られる場所の困難

こうした復興の時間と空間をどのように捉えるかということは、「復興とはWS」の議論を通底する重要な視点であり、それは前章までの各報告のなかにも示され続けてきた視点である。

たとえば益子智之はその報告において、イタリアにおける災害復興の歴史的展開を示しているが、ローマ帝国以来の建築物が数多く残るイタリアでは、その復興において文化財保護、観光資源、そして地域のアイデンティティという様々な文脈から、こうした歴史的建造物によって構成される歴史的町並みをいかに再生するかという点が重視されるという特徴を有している。その復興においては、町というよりは地域全体という意識が強く、歴史的市街地だけではなくて郊外の小さな分離集落までを含めて、地域全体で元々の歴史的な環境を守っていこうとする試みがなされているという。

益子の指摘するところでは、たとえば、1968年のベリーチェ地震や2009年のラクイラ地震の事例では、郊外での大規模な新市街地の建設が行われ、旧市街地の再生が後置されてしまったことがイタリアの災害復興における大きな失敗として記憶されているという。この経験から、2016年のイタリア中部地震などでは、1972年のフリウリ地震を1つの模範的事例として、こうした従前の歴史的な地域構造の再生という視点で、住宅再建の自由度を高めるといよりは、事業の範囲の中で可能な限りできることを行うとい

う方針がとられ、そこに住民参加という仕組みも織り込まれていると益子は指摘する。

災害復興において、いわゆる都市基盤整備は被害復旧に重要な役割をもち、またそのあり方が被災地の社会に大きな影響をあたえていくことは、ここまでの議論からも疑いようはないが、反面で、その方向性は当事者や社会の承認が求められるものでもある。その意味でイタリアという社会は、被災下の社会が戻るべき場所がローマ帝国以来の歴史的市街地という形で共有されていたことが、こうしたイタリアにおける災害復興政策の展開からは読み取れる。

しかし、このような戻るべき場所が不在となる事例を桐谷多恵子と矢守克也は議論する。

大戦期に原爆被害をうけた広島・長崎を事例とする桐谷は、敗戦によって日本社会そのものが大転換を迎えたなかで、両都市にも平和都市という進むべき都市像が提示され、政策として進められていく一方で、その像は、そこに暮らす人々にとっての戻るべき場所との乖離があったと指摘する。すなわち、桐谷は、日常に対して侵入した非日常を取り戻したいという意志の行為を復興と呼ぶとすれば、物的指標で計測可能なものとしての行政における日常と、より総合的なものとしての個人における日常は乖離をしており、行政の示す日常の回復に上手く乗れなかった個人たちは、取り残されたという気持ちを抱きつつけていくと述べる。

この指摘に対して矢守は、自身の提唱する「世直し・立て直し論」(矢守,前掲)を背景としつつ、非日常の後で戻ってくるはずの日常というのは、この場合は戦時下ということになる。どう考えても、そこに戻ることが復興とは言えないだろう、という状況の中で復興を考えている。それは、行政と市民のずれというだけでなく、別の対立軸が存在しているのではないかと応答する。矢守は、平和都市という都市像で復興すればするほど、平和や繁栄を肯定することになり、同時に軍国主義とか戦前の価値観を否定することになる。しかし、自分の周りに暮らしていた人たちは、今となっては否定される価値観かもしれないが、その中でも皆幸せに暮らしていた事実もある。こうした事実すべてを否定するということ、平和都市を目標とする復興は内包している。

矢守は、そうした戻るべき場所の不在、歴史の断絶と否定のなかでの復興は、どのように経験されたかという視点の重要性を指摘する。

桐谷はさらに、こうした指摘に以下のように回答している。すなわち、人びとがそこで生きてこうと



する覚悟としての復興という言葉が存在する一方で、その覚悟を行政計画へと回収し、人々を押し流していく巧みな動きとしての、行政の用いる復興という言葉も存在する。復興という言葉が使われると、やはり公共の福祉のためにと、共鳴して着いていってしまう、着いていかざるを得ない部分がある。しかし、それでもなお回収されきらない戻るべき場所への憧れは、現在にまでなお引き継がれている。

こうした動きに対して、人びとの選択の自由について法的な権利保障の必要性を指摘する尾松は、チェルノブイリ原発爆発事件(注1)について次のように指摘している。同事例での被害者への対応を定める「チェルノブイリ・カタストロフィの被害者救済法(以下、チェルノブイリ法)」は、そもそも原子力発電所への緊急対応に参加した国家英雄への補償として始まり、やがてソビエト連邦からの独立運動の一側面として、同発電所の運用主体であったソビエト連邦の責任を確定させていく動きへとつながるなかで形成されていったという背景が存在する。こうした背景をもつチェルノブイリ法は、そのため「居住リスク補償」という考え方を示し、本来、存在しなかったリスクを押し付けられた人々に対して、「怪我や病気ではないのだから被害者とは認定しない」であるとか、「移住の権利があるのに自由意志で残ったのだから自己責任だ」という議論を行わない。

故郷に住み続けたいというのは当然の発想であり、その人たちがもつ居住の権利は尊重されるべきものである。そのため同法は、30km圏内の立ち入り禁止区域の外部では居住の権利を認める、居住に伴うリスクを低減させるという法律として運用されている。尾松はこれを、「『住み続けるのを受忍しなさい』ということではなくて、『国が責任をもってサポートする』というのが、少なくとも法律の考え方」と述べる。現実的にはチェルノブイリ法関連予算は縮小し続けているとするものの、少なくともその理念が明確に法として規定されているのがチェルノブイリ原子力発電所周辺国の状況ということになる。

繰り返すように、そもそもチェルノブイリ原子力発電所が封印しているのみで、解決はしていないという中で、その補償を定めるチェルノブイリ法にも、目標像も終わりもない。ただ、影響下にある人々がその土地に存在する限りは、その権利を保障するという規定が存在するだけである。

翻って、日本の状況を考えたとき、無批判に福島に対して復興という言葉に当てはめていることは、責任追及の無意味さを暗黙裡に主張し、社会を復興

という”より良い”地点へ向けてつき動かそうとする圧力を感じさせると尾松は指摘し、災害復興という概念を福島原子力発電所の事例にまで拡大して適用させることで、むしろ桐谷の議論における権力による回収というメカニズムが作動してしまっているのではないかと述べている。

## 9. 当事者の“生”を成立させる

「復興とはWS」の議論はこのように、それぞれの報告自体は別個の災害について異なる専門領域から検討されたものではある。しかし、本稿のような整理からその議論を通覧したとき、そこに共有された「復興とは何か」という問への回答が、おぼろげながら浮かび上がってきたようにも思われる。本稿における議論の最後として、「復興とはWS」における議論および、本稿でここまで示してきた議論から、日本における災害復興の特徴を以下の6点として整理し、若干の検討を行ってみたい。

すなわち、日本における災害復興の特徴とは、

- ①成長局面にある社会では、災害復興は社会の発展にやがて包含されていくが、現在の日本が直面しているような低成長社会において、災害復興は発展を直接は意味しない。しかし、戦後復興などの成功体験が引き継がれ、災害復興は発展につながる、もしくは発展へつなげなければならないという意味での復興という言葉への憧れが、共同幻想を生み出している
- ②政府・自治体が大部分を担おうとしており、また、それを一定程度、実現する能力も有している。政府・自治体が担うことを、国民は自明のものとして捉えている。「文句を言いながらも、まだ行政が助けてくれると信じている」。結果、市民側から取り組みを展開する力が弱い。そうした活動の多くは一時的な物資支援などにとどまってしまう、災害復興という長期的な過程を通じた支援という枠組みにまでは届かない。
- ③その手法として、私権の制限による大規模な空間変容（公共事業）を行う、つまり、公共の福祉が当事者の私権に優先するという論理が復興政策の基盤に存在している。それは、結果として被災者支援の役割を果たしてはきたものの、その内実は、行政計画にもとづいて“まち”を作り替えることであり、被災者支援を主たる目的とはしていない。
- ④反面で、大部分を担うことを求められる行政としては、一定期間内に、一応の同意が得られる形で

政策をまとめざるを得ず、予算を付ける名目がたったところに、予算をつけるという”lesser evil”になってしまうのは現実的に仕方がない面もある。しかし、その境界線をめぐる調整の機会が、制度・現場の両面で十分に用意されているとはいいがたい。

- ⑤私有財産への補償が原則として認められていないことに代表されるように、「暮らしをいとなんでいく」ということへの支援が、社会基盤整備に比べ弱い。
- ⑥生活再建を中心とする被災者の復興と、都市基盤の再生を中心とする被災地復興が、政策的にも混同して用いられているため、政策目標から外れる被災者復興の希望を支援する仕組みが弱い。そのことが、どのような成果につながるかは明確ではないが、展開の可能性や必要性をもつ新しい試み(something new, something unknown)を実施する自由度の低さをも生み出している。

というものだと、「復興とはWS」における議論および、本稿の議論からは整理できる。

その含意を筆者なりに解釈するとすれば、災害復興というものは、戻るべき過去に復していくこと、被害を再発させないために新しい未来へと進んでいくことなどを含めた「災後の社会」の再編成、そしてそうした「災後の社会」への適応という悪戦苦闘の過程であるように思われる。

その際、文化や制度的な差異という部分はありながらも、国際的に求められている視点からみたととき、それは少なくとも当事者が、その生活再建について自らの為したいように為す選択肢を権利として法的に保証し、また諸主体によって選択肢を選び取るための支援が広範になされたうえで、理想像としての当事者の意志と、現実としての復興政策のもつ制約条件との間での調整が、政策を変更させる力をもつものとして展開されていく、という形へと、行政・市民・支援者などすべての当事者がそのあり方を変えていくことが、災害復興を進める社会、もしくはいずれ災害の発生が予測されている社会には求められている。

そして、そこにおいて、当事者が自らの選択に納得可能な状態に置かれていること、筆者はこれを「当事者の”生”を成立させる」という概念として提起しているが、本稿の議論をふまえればやはり、このようなものが目指されるべきではないだろうか。

もちろん、こうした議論は、たとえば住宅再建の

支援をめぐって、当事者の多様な状況に応じて柔軟に支援を選択可能な「複線の復興」という概念など、復興をめぐる既存の議論においてすでに問われてきた視点でもある。その意味で、「復興とはWS」もしくは、その整理を行った本稿の主張は、既知の議論を整理したというものに過ぎないかもしれない。

しかし、たとえそうであったとしても、日本災害復興学会創設10周年の節目に、このような整理があらためてなされたということは、その活動を振り返るうえで、また今後の活動を展開していくうえで、1つの意味があるように思われる。

#### 謝辞

本稿の知見は、連続ワークショップの議論を整理するなかから導出されたものとなります。ご多忙の中、本連続ワークショップにご登壇、ご参加を頂きました皆様に、この場をお借りし、あらためて感謝申し上げます。

#### 補注

(1)尾松は、責任主体が存在する原子力発電所については、事故ではなく事件として扱うべきだと主張する。そのため、ここではチェルノブイリ原発爆発事件と表記する。

#### 参考文献

- 1) 植田今日子(2012)「なぜ被災者が津波常習地へと帰るのか—気仙沼市唐桑町の高難史のなかの津波—」『環境社会学研究』,18巻,pp.60-81
- 2) 金菱清・植田今日子(2013)「災害リスクの“包括的制御”災害パターンリズムに抗するために」『社会学評論』,64巻,3号,pp.386-401
- 3) 貝原俊氏(2005)「震災復興の課題」関西学院大学COE災害復興制度研究会[編]『災害復興 阪神・淡路大震災から10年』関西学院大学出版会,pp.21-38
- 4) 塩崎賢明(2014)『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書
- 5) UNDRR(2017)“Build Back Better”,UNDRR,“Terminology”(https://www.undrr.org/terminology/build-back-better,20/01/30最終閲覧)
- 6) 渥美公秀(2014)『災害ボランティア 新しい社会へのグループダイナミクス』弘文堂
- 7) 宮入興一(1997)「震災復興と公的支援 —『災害保障』の提起にむけて—」『経営と経済』,77巻,2号, pp.245-307
- 8) 矢守克也(2010)「災害復興における『立て直し』志向と『世直し』志向」『日本災害復興学会論文集』,No.1,pp.6-11