

「災害復興」の含意をめぐる一考察

A Consideration on the meaning of “Disaster Recovery”

○小林秀行*¹Hideyuki Kobayashi*¹

本稿は、災害復興という語について、われわれはそこに何を読み取るのか、なぜ災害復興という語を用いて説明しようとするのか、という問いを既往研究のレビューからあらためて整理しつつ、ショック＝ドクトリンやBuild Back Betterといった近年の概念への批判の妥当性を明らかにしたものである。検討の結果、近年の研究における災害復興とは、自らが災害復興に何を求めていくのかを議論し、調整し、妥協し、責任を負う社会創造の過程であり、その過程において社会像を形成する過程を経験しえたかが問題とされていること、同時に、全体最適という意味での「公共の福祉」の理念が、このような社会創造の過程をこれまで付随的なものにおしとどめてきた状況があらためて明らかとされた。そのなかで、ショック＝ドクトリンやBuild Back Betterは単純な開発批判としてではなく、中央集権による一律的な整備が展開する構造への批判であるという批判の妥当性も示された。

キーワード: 災害復興、ショック＝ドクトリン、Build Back Better、納得、合意

Keywords: Disaster Recovery, Shock Doctrine, Build Back Better, Consent, Consensus

1. はじめに

2018年12月、COP24の場で温室効果ガスの排出量削減にむけた統一的ルールが採択されることとなった。この統一的ルール採択のため、参加国では1年間をかけてタラノア対話という試みが実践された。タラノアとは、COP23の議長国であったフィジーの言葉で、「包摂的・参加型・透明性を有する対話の過程」¹⁾を指す。その効果については、もちろん今後の展開をみる必要があるものの、諸国間の利害調整が大きく、難航しがちな国際政治の舞台において、こうした「共考」²⁾の思想が中核に据えられ、参加国により実践されたことは、1つの進展といえよう。

翻って、同じく社会もしくは人類に共有される脅威としての災害、とりわけ困難に見舞われた人々を支える災害復興の現状はどうであろうか。災害復興においては、残念ながら、達成されるべき目標というものがかならずしも明瞭なものではない。国際的な共通理念としてBuild Back Better(以下、BBB)³⁾という概念が、国連防災機関(UNDRR)によって示されているものの、実態としては災害事例への個別対応が主流であり、国際的にはもちろん、国内においてさえ、その一致はみられていない。むしろ、BBBという概念が、ナオミ＝クラインが指摘するショック＝ドクトリン、すなわち「壊滅的な出来事が発生

した直後、災害処理をまたとない市場チャンスと捉える」⁴⁾政策のあり方と結びついて、被災地に対する開発圧力として作用することさえある。

本稿が問題とするのは、まさにこの点にあり、そもそも語の多義性ゆえに問題設定の難しさが付きまとう、この災害復興という概念は、あらためてどのように整理ができるのだろうか。さらに、その概念のもとで、BBBやショック＝ドクトリンはやはり批判されるべきものとして解釈されるのだろうかという点を、先行研究の広範なレビューを通して、明らかにすることを目的としている。

2. 我が国における災害復興のこれまで

まずは、ここで、近代化以降の日本における災害復興について、その特徴を簡単に振り返っておきたい。たとえば、大矢根淳が「既定(の)復興」⁵⁾と指摘するように、近代化以来の災害復興の経験をもつ我が国においては、災害復興の政策的スキームが一定程度まで形成されており、それが経路依存性をもつ形で、現代にまで引き継がれてきている。

越澤⁶⁾によれば、近代以降における我が国の災害復興は、明治期における函館大火・銀座大火の経験を踏まえて実施された、関東大震災における帝都復興計画に始まるとされる。そして、この際の経験か

*1 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

ら、日本の災害復興は都市基盤整備、とりわけ区画整理事業がその中心に位置づけられることとなり、徐々に定式化されていった。

とくに、1970年代から1990年代を中心にわが国に現出した「土建国家 (Construction State)」⁷⁾の時代、「公共事業による利益散布が福祉国家における社会保障の機能的代替物としての役割を果たしてきた(中略)そうした『土建国家』としてのふるまひは、当然災害時においてもみられ、災害復興の過程において積極的な公共投資が行われたきた」⁸⁾と指摘されるとおり、福祉国家の試みの一部という形で、都市基盤整備としての災害復興は実践されていった。

大矢根はさらに、その根幹にある問題として、「恐らく『復興』は、日本独特の考え方であるし、言説なのです。(中略)その公共事業というのは、生活者は関係ないわけです。(中略)その人がどれだけ苦しくても、公共の福祉に適うのであればやっても良い」¹⁾という点を見出している。

この指摘を、たとえば窪は次のような憲法解釈から読み解く。すなわち、憲法第十三条の解釈を紐解き、「第十三条『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』という既定の趣旨を反対に解釈することによって、人権よりもまず『公共の福祉』が優先する、ということにしてしまった」⁹⁾と批判しており、その背景に「『民は公に共しる』、『民とは公に共する存在である』という考え方を、日本における『公共』の思想と呼ぶ」⁹⁾構造が、古来から歴史的に形成されてきた点があると指摘している。

このような構造は、災害復興の領域では「災害パターンリズム」¹⁰⁾とも呼ばれる。そして、その現場で起きているのは、法制度によって規定された公共の福祉を理念とする事業メニューを、いかに現場の状況、個別の被災者の事情に適合するように解釈をするかということをめぐる、自治体・住民・支援者らの間での、「どのように駆け引きして譲歩を引き出すかという」¹¹⁾過程にほかならない。

もちろん、このような枠組みのもと、進められてきた災害復興が、批判されるばかりのものでないことは自明である。こうした災害復興のあり方は、戦災復興を含むさまざまな被害からの回復を推進し、社会基盤の整備による社会全体の防災性の向上を達成していった。それはまさに、多種の災害を経験してきたなかで形成されていった、日本独自の災害へ

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9の向きあい方であり、認められなければならないだろう。現実的な対応として、損傷してしまった建築物や社会基盤の再建というのは、たとえその土地での暮らしのあり方が大きく変容するとしても、一定程度は確保されなければならないから、こうした復興政策への批判は単純なハード対策への批判というわけではない。

とはいえ、そのことが上述のように、国家を代表とする被災地の外部から挿入される災害復興の方針に、被災地が強く影響を受けてしまうという問題を生み出してきたことも事実である¹²⁾。

そして、そうした公共事業による大規模な空間変容を中心として、災害復興が展開されてきたなかで、課題も生み出されてきている。たとえば、被害構造の把握は十分なものはなっていないこと¹³⁾、事業化の際に、被災地外の企業による受注が行われ、そのために被災地の外部に予算が流出してしまうこと¹⁴⁾、さらに、平時の制度のもとでの対応となるため、被災による混乱のなかで、短期的に復興計画の策定にあたらねばならず、被災自治体にも被災者にも、十分な検討の余裕がなくなること¹⁵⁾、そしてそれらの問題が二次的に多数の被災者を生み出していくという「復興災害」¹⁶⁾にもつながっているといった問題群である。

3. ショック＝ドクトリンとBuild Back Better

3. 1 概念の整理

このような議論を行ったうえで、あらためてショック＝ドクトリン、そしてさらに現在の国際的な災害復興の目標とされるBuild Back Better(以下、BBB)について、検討を行ってみたい。

ショック＝ドクトリン、BBBのいずれも、概念として広く展開したのは2000年代のことである。前者については、ナオミ＝クラインが指摘した、惨事の衝撃を利用して極端な市場原理の導入が急速に進められる政策的な動きを指し、災害においては開発政策を主軸とした各種の事業が、地域再生という名目をもって被災地に持ち込まれるものとされる。

このような方策は、一般に貧困が広がり、国家の財政基盤も脆弱な後発国において作用しやすいとされるが、アメリカにおけるハリケーン＝カトリーナや同時多発テロ事件(9.11)が事例として取り上げられるように、先進国においてもみることができる。

たとえば、災害を含む危機に直面した社会をソーシャル・キャピタルの観点から分析するアルドリッチは、「ショック＝ドクトリン」⁴⁾を念頭に、「政府

は既存の組織や体制を、ときに議論を呼ぶほどの計画によって新しいものへと変えるための機会として大災害を捉えている。(中略)政府のトップが地域住民を無視して『より優れた街への再生』を目指そうとする先進工業国は日本だけではない¹⁷⁾と指摘している。こうした指摘からは、その文脈が成立する経緯の差異はあれ、この種の議論が国際的に共通の論点であることがみてとれる。

一方、スマトラ沖地震津波を契機として、おおむね同時期に広まった概念がBBB、「より良い復興」であり、同概念は、2015年の第3回国連防災世界会議にて策定された「仙台防災枠組み」のなかで、その実践が強調されている。「仙台防災枠組み」は、2005年の第2回国連防災世界会議において策定された「兵庫行動枠組み」の後継であり、「兵庫行動枠組み」が重視した、後発国における災害と貧困の関係性を断ち、災害による被害を抑制するための事前投資を重視するという考え方を引きついでいる。

したがって、「仙台防災枠組み」の一部であるBBBもまた、そうした方針を含みこんだものであり、「災害後の復興・回復・再建過程を機会として捉え、減災の手法を物的な社会基盤と社会システムの修復へと統合することで、国家とコミュニティのレジリエンスの向上をさせ、それをもって、生活、経済および環境の再活性化を導く³⁾ものとして定義されている。BBBの展開過程を検討した豊田は、「物的な安全面でのレジリエンスを求めるだけではなく、生活再建や経済・環境面の改善を重視する包括的な政策体系をBBBは意味している¹⁸⁾と指摘し、災害復興に特化したものではなく、広く減災の達成を目標に置いた概念であると述べる。

同時期に展開したこれらの議論は、過度な市場原理の導入、多様な対策の実施によるレジリエンスの向上という形で異なる向きを指しているようで、現実的には開発政策として符合してきた。

ただし、ここで指摘したいことは、このような政策に対する徒な開発批判ではない。貧困や災害、環境汚染といったさまざまなリスクに取り巻かれる後発国の社会において、持続可能な発展という意味での開発は必要なものであるし、また、種々の研究が示しているように、これらの社会において人々が開発、もしくは巨大な影響力を有した国際支援の犠牲になるばかりかといえ、それを巧妙に利用しながら、新たな社会を構築していく動きもある¹⁹⁾²⁰⁾。

むしろ問題となるのは、そのような切迫した事情をもつ後発国とは異なる先進国においても、アメリ

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9
カ合衆国や日本における事例のように、ショック＝ドクトリンとBBBのもとでの開発が展開しているのではないかという点である。

3. 2 日本における展開

日本ではそもそも、BBBの源流として、阪神・淡路大震災における「創造的復興²¹⁾の提起と実践があったことは、ときおり指摘されることである。法制度上における災害復興の理念を歴史的に紐解いた山中は、上記のような国家主体の災害復興という構造が展開されていくなかで、その動きに対して異なる視角を切り開いた「貝原ドクトリン²²⁾を評価している。「貝原ドクトリン²²⁾は「創造的復興」とも呼ばれ、その特徴は、既存の政策的な潮流を踏襲せず、むしろその復興政策を通して、国家や地域の戦略を大きく変化させようとする点にあるといえ、その実現のためには既存の制度にとらわれず、新たな制度の試みを積極的に実施する²²⁾。

しかし、こうした思想は、現実的には阪神・淡路大震災での復興事業が設備重視にかたよる要因となったという批判がなされている。また、その後の東日本大震災などでも、むしろ「ショック＝ドクトリン⁴⁾の文脈に取り込まれ、従前から存在していた開発政策を維持・強化するものとなってしまっている状況も指摘される²³⁾²⁴⁾。

岩崎は、「『創造的復興』の『創造的』には、しかしながら、『過去のことは知ったことではない』という過去清算の含意がある。(中略)『創造的復興』は災害便乗資本主義を覆い隠す美しい言葉となる²⁾と、BBBが本来の国際理念とは異なる、日本における経験とより合わされた独自の解釈をもったものとして展開し、そのことによってBBBが、いわばショック＝ドクトリンを導入する経路として作用してしまっていることを厳しく批判している²⁵⁾。

たとえば、財政面から東日本大震災を捉える宮入は、「東日本大震災復興交付金」「震災復興特別交付税」といった東日本大震災において創設された各種の制度は、被災地の要望に対する財源保障と、柔軟な予算執行を容易化させたという点で、漸進性を認めているものの、「被災自治体の『地方分権・住民自治型復興』の面では、なおいずれも大きな限界と課題を抱えて²⁶⁾いると指摘する。

浅野は、こうした動きが維持される「最も根本的な原因は、震災復興の目的(＝合理性の評価基準)自体の多様さにあると思われる。被災者にとっての生活再建、被災自治体にとっての地域再建、資本にとっての利潤増殖・資本蓄積、そして国家にとって

の生活再建を基軸とする国益最大化等、主体によって目的は多様である。そして復興事業の主なアクターが国家・資本である以上、『創造的復興＝資本蓄積を主目的とするショック・ドクトリン』が主流になるのは必然である²⁷⁾、その意味で「既定(の)復興」⁵⁾は、「資本・国家にとって、目的の合理的達成、順調な『成功である』」²⁷⁾と指摘する。

その動きの中では、「被災住民にとっても、復興の議論はしばしば解のないものとなり、マイナスの『創造的復興』に合意するか、さもなければ放置されるかの二者択一となる。そこで住民内部に不毛な分裂・対立が生まれ、それを避けるには、民主的な議論・合意形成が重要と言いつつも募るしかないが、しかしそれもまた生活・地域の再建を担保しない」²⁷⁾とし、ここに被災者が災害復興に取り組む際の困難が生み出されると、浅野はあわせて指摘する。

さらに桐谷は、「既定(の)復興」⁵⁾という構造は、被災地における生活者の次元で、その土地で災害の後も再び生きていく覚悟として語られる「復興」という言葉さえも、公共事業としての復興政策に回収していく²⁾と批判する。このように、「復興」と表現されるものでありながらも、公共の福祉という意味での多数者への利益を示す政策としての災害復興は、被災地の生活者にとって抗いがたい正しさとして現出することになる。

たとえば、内尾が宮城県南三陸町を事例に、「町の将来に陰鬱なシナリオを思い描く人々は同時に、復興に大きな希望を抱く人々でもある。彼らが、まちづくりの主導権をめぐって対峙していた圧倒的な権力の主体は、皮肉にも彼らの『生命、身体、財産』の保護を力強く公言する県であり、国家であった(中略)行政主導で築かれてゆく堅牢なコンクリート製の巨大防潮堤は、抗いがたい権力を象徴する建造物にもなり得る」²⁸⁾と述べるように、災害の被害に対する「行政の無謬性」²⁹⁾を担保するための保護、すなわち行政の責任としての保護が、生命、身体、財産の保護という抵抗の困難な正しさによって展開していく。そのようにみれば内尾の議論もやはり、災害パターンリズムのもとで「支援されるべき被災者」像に追い込まれていく被災者の姿を指摘していると言えよう。

3. 3 被災コミュニティからの応答

このような展開を、それではもっとも直接的な当事者の集団である被災コミュニティは、いかに受け止めたのだろうか。このことについては、すでに研究の蓄積が多様に存在しているが、ここではショッ

ク＝ドクトリンを能動的な動きとして取り込んでいく被災コミュニティの存在を指摘する金菱の「内なるショック・ドクトリン」³⁰⁾に目を向けてみたい。

金菱は漁村集落の対応過程から、「危機対応が伝承され万全の態勢を整えてある程度の災禍に順応した対応策を発展させてきたといえる。これがコミュニティにおける内なるショック・ドクトリンである。(中略)身の丈にあった問題の解決は、大災害という外部の自然条件を文化的社会的要件という内部システムに取り込み転向させることで、創造的破壊を生み出すことでクリアされた」³⁰⁾と述べる。被災コミュニティが自らの内部システムを十分に理解したうえで、災禍に順応するための自身の破壊と修復を自らによって選び取るというこの仕組みは、実のところ、他の事例における災害復興の振り返りにおいても、見られている¹⁵⁾。

反対に、小松は福島県いわき市の事例から、「『文化の自己決定能力』がなかった(中略)何によって資本や文化の収奪に抗っていくのか。それを判断する能力が欠けていたため、復興ビジョンを示すことができず、国の論理や補助金の期限(中略)など、理想や想像力を差し入れる余白のない現実的な条件、いわば『現実のリアリティ』に押し切られてしまった」³¹⁾と述べ、その困難の要因を、自らのコミュニティへの理解不足にあったと指摘する。

すなわち、これらの議論は、ハード主体か、ソフト主体かという話をしているのではなく、どのように目標像の設定をしていくのか、決定した目標像を状況の変化に応じて組みなおす余白をどのように従前から確保していくのかという議論である。我が国におけるショック＝ドクトリン、もしくはBBB批判とは、単純な開発批判、公共土木事業不要論ではなく、日本の経験のもとに独自解釈をされた理念を背景に、中央集権による一律的な整備を仕掛けていくという仕組みへの批判だということができよう。

したがって、状況を変容させるためには、被災コミュニティの自己決定権を醸成するための方策が求められる。このことについて、たとえば上村³²⁾や小林³³⁾は、「課題解決と主体形成」という言葉から整理を試みている。すなわち、災害によって顕在化した短期的な困難・課題に対する対症療法をはかり、その手法を、経験を通して合理化させていく既存の手法は、応急期には適切な手法だという。しかし、そもそも目標設定自体がオープン・エンドに開かれている災害復興では、顕在化した課題への対症療法は、目にみえる問題を改善するものの、地域社会が

抱える根本的な脆弱性、すなわち地域の持続可能性低下や少子高齢化といったものへの対策にはつながらず、そのため、次の災害ではこのような根本的な脆弱性を起点として、形を変えて新たな課題・困難が生み出される。その繰り返しを防ぐためには、災害を含む危機全般に対する、自らの「生」に対する主体性の形成こそが重要であると述べる。

4. 現代日本社会における「災害復興」

このように整理をしてきたうえで、あらためて問わねばならないのが、災害復興とは何を目指しているのか、そして我々は災害復興になぜここまでこだわるのか、という根本的な問いであろう。もちろん、災害復興とはそもそも多義的であるから、そこに一義的な定義をあてることは困難であろう。

しかし、「災害復興とは何か」という問いを、「災害復興とは何を目指しているのか」という問いに置き換えるのならば、回答は可能なようにも思われる。このことを考えていくために、まずは、上記のような災害復興が現出する、現代社会という時代について検討する必要がある。

Wisnerらの古典的な研究³⁴⁾にも示されるように、災害とは自然現象の規模と社会の脆弱性の積によって、その被害のあらわれ方が決定されるから、現代社会、本稿でいうならば現代日本社会の特徴を理解しておかなければ、災害の姿を正確に理解することは難しい。そこで、現代社会を説明する理論の1つであり、災害を含むリスクと社会との関係を論じるリスク社会論の視点を取り上げ、検討してみたい。

矢守は、「リスク社会」³⁵⁾としての現代社会を「何がリスクかを指定する『真理』へと漸近していないのではないかという不安によって彩られる社会」³⁶⁾と定義し、災害という生と死に直接かかわる問題に対して、諸個人にとって「真に有効な選択（自己決定）は、(中略)その選択の正当性を認定するようなく規範>とともになされる必要がある」³⁶⁾と指摘する。そして、「<規範>は、常に、多くの人びとによって妥当なものだと認定される必要がある社会的な存在である」³⁶⁾にもかかわらず、その「『真理』という<規範>」³⁶⁾への信頼が揺らいでいるがために、<規範>の源泉を個人に求めようとする動きが表れていることを批判するのである。

対抗的な動きとして、三上は「阪神大震災直後から、行政を中心とした『安全・安心社会』の大合唱が始まった」³⁷⁾と指摘する。このような社会的連帯を要請する動きは、東日本大震災においても「絆」

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9 言説などの形でみられているが、三上はこれらの動きを近代的シンボリズムの「延命」³⁷⁾にすぎないと批判する。こうした延命による「既定(の)復興」³⁾の繰り返しと、震災復興の目的(=合理性の評価基準)自体の多様さ²⁷⁾の狭間に置かれながら、一方ではグローバル化・情報化・技術の高度化といった急激に変化していく現代への適応を求められているのが、現在のわが国の置かれた状況であろう。

そのために、急激な発展が望めない成熟型社会にもかかわらず、創造的復興という言葉の下で“ご一新”が称揚され、社会的に共有された価値、国家・資本が設定した目的に、個人の生活再建を沿わせることを災害復興とする方法論が再来する。しかし、述べてきたように、そうした方法論の有効性はすでに失われている。

では、どのように考えるべきであろうか。端的に述べるならば、それは過去と向き合うことから始まるのではないだろうか。もちろん、それは無批判に過去を肯定し、回帰するということではない。災害という出来事に直面するまでに、個人や社会に何が起こってきたのかを明らかにすることで、はじめて何をしたいのか、何をすべきなのか、すなわち、「何を達成するための災害復興であるのか」が、それぞれの主体において形作られてくる³⁾。

ここで災害復興を仮に、各主体の目的が達成できるかどうかに関するリスクの問題として捉えるならば、広原が「復興は政治現象」³⁸⁾と説明するように、限られた資源をいかに配分することで、できるだけ多様な目的を達成するかが重要になる。その際の問題は「社会はどの程度のリスクを受容するかということである。その判断基準は二つであろう。一つは効率的な配分で、社会にある財を『無駄なく』配分して効用(被災は負の効用となる)を最大にするかどうか、もう一つは正義への適合で、誰に何を与え、何を奪うかを『納得できるように』決定しているかどうか、である」³⁹⁾。この妥協点、そしてそれを成り立たせる論理が、公共の福祉を重視する日本の災害復興において、正しいことだとされる。

しかし、リスク社会において「真理」³⁶⁾は揺らいでいるから、いずれの判断基準も、その判断基準自体を「議論の積み重ねの中から、特定の政策的課題に関連して何が道徳性と合理性を備えた解決であるのかということについて、そのつど民衆の意思を反映する形で、判断を積み重ねて行く必要がある」⁴⁰⁾。それは時に、「コンセンサスという意味での妥協を何処にもとめるか」⁴⁾という調整の過程となるが、

このような妥協のあり方に対して、もちろん考え方は当事者によって千差万別ながら、そうした困難な問いに向き合う姿勢が重なり合うとき、我々は妥協し、合意をすることができる⁴¹⁾。

もちろん、それは決して容易なことではない。新潟県中越地震の被災コミュニティで長期支援に携わる宮本は、「既定(の)復興⁵⁾を前提とする中では、被災コミュニティの価値を再発見し、内発的な復興を駆動させていく取り組みを、被災コミュニティの現状を肯定するようなコミュニケーションによって丁寧に積み上げていくほかないのではないかと指摘する⁴²⁾。とはいえ当事者、とりわけ被災者の自律性が災害復興の要件となり得るといふ指摘は多くみられていることもまた確かである⁴³⁾⁴⁴⁾。

このような妥協点を見出していくための調整の仕組みを、伝統的な農村集落の構造のなかに見出した守田は、「誰かがいくらかの我慢をしなければならない。(中略)その我慢の仕方なさをふくめて部落の全会一致の議決論理がなりたつ」⁴⁵⁾とする。こうした妥協は、たとえば法政治学者のサンスティーンが説明するような「不完全に理論化された合意」⁴⁶⁾、各々が自身の利益を最大化させた際に、その利益を最大公約数的に保障することができる部分での合意、ということではなく、「我慢」⁴⁵⁾という不利益をふまえたうえでのものとなる。

斎藤は、こうした妥協のあり方を支える1つの論理として「『自分が自分に負う』責任」²⁹⁾という考え方を提示する。それは、「法体系が強制する責任(法的責任)や社会が強いてくる責任(社会的責任)と重なるところも多いが、法や社会に強いられたものではなく、それぞれの人々の自らの意志で担われた責任という意味では性格が異なっている。危機対応の失敗に関する納得(失敗を納得して受け入れる覚悟)を担保するのも、法的責任や社会的責任ではなく、熟議を通じて見出された『自分が自分に負う』責任」²⁹⁾であるという考え方を指す。

すなわちそれは、前述したような現代社会における規範への信頼の揺らぎ、公共の福祉の重視、そして当事者間での利害対立といった災害をめぐる諸問題を超越するために、当事者自らは不利益をどこまで受け止めるかまでを踏まえて、災害復興に対する立ち位置を見出さなければならない、という考え方が提示されてきているとみることができる。

とはいえ、そのためには長期的な取り組みの展開が必要となり、実施にむけた時間的猶予を引き出すためには、災害復興の初動期において、少なくとも

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9 被災コミュニティが「国家・資本」²⁷⁾の論理のもとで、その方向性を決定づけられることは避けなければならない。たとえば、新潟県中越地震においては、「帰ろう、山古志へ」という言葉が共有され、中山間地集落の再編という動きへの抵抗となった⁴⁷⁾。こうした現状の中で、なお「何を達成するための災害復興であるのか」を出来るだけ早期に獲得し、提示することを考えるとき、それをどのように行えばよいのだろうか。少なくとも現状における1つの課題は、災害復興における諸主体間のコミュニケーションを円滑化し、調整を進めるための道具立てがあまりにも少ないという点であろう⁴⁸⁾⁴⁹⁾。

5. 社会創造の過程としての災害復興

このようなことを考えるとき、当事者自らが災害復興における立ち位置を見出すことが重要となると提起すること、換言するならば、当事者、とりわけ災害の困難に見舞われている被災者にそうしたことを求めてしまうほどに、われわれは「災害復興」という社会過程にこだわりを見せているということは十分に自覚しておかなければならないだろう。

では、なぜ我々はこれほどに災害復興という概念を重視するのであるだろうか。もう1つの回答として、近年、社会創造の過程として災害復興をとらえる見方があらわれてきている。たとえば清水は、災害が圧倒的な悲劇を生み出すということを十分に踏まえるべきだと述べたうえで、「自然災害による生活基盤(自然環境・社会インフラ等)の徹底的な破壊が、結果として新しい人間と新しい社会を生み出す可能性である。言いかえれば、生みの苦しみとして自然災害をみること」⁵⁰⁾が可能だと指摘している。同様に寺田は、そうした災害復興という過程を物語る記録や記憶を「しなかやかさ」⁵¹⁾などとは呼べない、「あの災厄を社会はどう受け止めたのか」⁵¹⁾ということが残された「悪戦苦闘のあと」⁵¹⁾だと述べる。

国内の事例では、たとえば前述した新潟県中越地震からの復興にその例を見ることができる。この災害における被災コミュニティでは、「自分が自分に負う責任」²⁹⁾として災害を捉えることが、支援者らとの協力のなかで、まず目指されていた。その中では、「『災害から後のこと』を考えるのと同じくらい、『災害より前のこと』、つまり被災地がどのような歴史的背景のもとで、どのような状況にあったのかを理解すること」⁵²⁾の重要性が発見された。

ここで重要なことは、「災害より前のこと」⁵²⁾を理解することが、それを災害復興のなかで改善して

いこうという方向性とは必ずしも結びつかなかった、という点にある。被災コミュニティの、少子高齢化・過疎化に直面した中山間地という特徴を踏まえて、自らが災害復興を果たした故郷でどのように過ごしたいかということを経営者にわたって当事者間で議論したことが、いわゆる「近代復興」⁸⁾とは異なる災害復興のあり方を実現させたといえる。

こうした事例にみられることは、つまり、災害復興とは、災害による破壊を契機にして、社会が形成してきた経路依存性から、いったん距離をとって自らの社会をながめることによって、現代という時代、もしくはこれからの未来に適応的な社会を構想することが可能になるという特性をもっている。このような社会創造という視角こそが、「『真理』という<規範>」³⁶⁾への信頼が揺らいでいる現代において、災害復興という言葉がこだわり続けられる1つの理由であるように考えられる。

したがって、「なぜ復興を問うのか」という問いへの1つの回答は、災害復興そのものというよりは、旧来の災害復興概念に対するオルタナティブの提起と、それによる現代社会に適した都市・地域・個人のあり方を見出そうとする試みとしてである、というものであろう。もちろん、実際には社会の辿ってきた経路や歴史性から大きく離脱すること、たとえば矢守が説明するところの「世直し路線」⁵³⁾の復興が実施されることは稀ながら、しかし、そうした大変動の可能性を災害復興は常に有しているのである。

まさにこのことが、「復旧」と「復興」という2語を峻別することにもなる。現在、「改良復旧」や「BBB」などの言葉が広がり、「復旧」という語が、従前の社会における課題を改善する形で、被害を回復させるという意味合いでも用いられるようになり、「復旧」と「復興」の差は曖昧なものとなっている。

しかし、ここでの議論からこの2語を振り返ると、その差は社会創造を志向するか否かという点で明らかだと思われる。「復旧」は、従前の社会課題を改善という形で部分的に補修・補強するため、社会の構造自体は維持しようという力学が働く。そして、そのように経路依存性のもとにあるからこそ、改善の方向性はある程度まで決定づけられている。

反面、「復興」とは社会創造であり、「悪戦苦闘」⁵¹⁾を経て、自らが災害復興に何を求めていくのかを議論し、調整し、妥協し、責任を負う過程となる。そこでは回復の過程で新たな生活像、社会像を形成しえたかどうか、形成の過程を経験しえたかどうか問題となり、そうであるからこそ、ある災害の当

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9
事者が災害復興をなしえたかどうかは、事後的に振り返ることでしか判断ができない。

別の言い方をすれば、何をどのように直すかという議論は、いかに制度設計を行ったとしても改良復旧の枠組みの中にあり、それに対して災害復興とは、そもそも社会をどう変えるか、資源の分配ルールをどのように見直すかということを開き直して決めていく試みを指す。したがって、復旧と復興は現代においてはまったく性質の異なる過程を指し、いずれの場合においても災害復興が最適なわけではなく、また当事者がそれを求めなければ、災害復興にはなりえないといえよう。

災害の被害を受けた地域は、公共の福祉と生活の論理のせめぎ合いの中で、これまでの社会のあり方が再審されざるをえなくなるからこそ、「復旧」ではなく「復興」が選択されていくのであり、同時に、次の社会を描こうとする試みが、そのせめぎ合いの中で否応なく展開され、それが、ひいては旧来の災害復興政策への抵抗力へとつながることとなる。

とはいえ、このような災害復興を実現させることは、当事者にとっては大きな負担にもなる。こうした議論は、経営学において「適応課題(adaptive challenge)」⁵⁴⁾という概念で知られている。適応課題とは、「人々が持つ(成長し成功することをもたらす)価値観と、目の前にある現実(その価値観を実現する力が不足している現況)とのギャップ」⁵⁵⁾であり、解決のためには1人1人が「価値観、考え方、日々の行動を見直して、自らを新しい環境に適応」⁵⁵⁾させていくことが求められるような課題を指す。

適応課題が困難な課題となりやすい要因として、Heifetzは「人は問いではなく、答えを聞きながら。喪失にどう耐えるかではなく、変わることの苦痛からどう守ってもらえるのかを聞きたい」⁵⁶⁾と指摘し、その態度を変容させることが困難なために、適応課題は困難な課題となりやすいと述べる。

これは災害復興の現場や研究の領域において「覚悟」⁵⁶⁾や「納得」⁵⁷⁾といった、個人の内面性を問う語が用いられることにも通じていよう。この2語は、学術的には看護領域、とくに子どもが手術に臨む際の自己コントロールの過程を説明するために用いられることが多い語だが、「覚悟」とは「子どもが処置を受けるにあたり、情緒的(やりたくないという気持ち)・認知的(やらなければならないという理解)・精神運動的(それでもやるんだというコントロールする力)側面のバランスを取り、処置を主体的に受容している状態」⁵⁸⁾、「納得」とは「ある事象に対し

て、自分のもつ価値や自分への利益を明確にすることで理解を深め、認知的にも感情的にも受容した状態であり、主体的かつ他者との信頼関係のなかで生み出される流動的な状態⁵⁹⁾をそれぞれ指している。

ここで理解しておくべきことは、いずれもが認知的側面と情緒的側面の葛藤を経て、何らかの判断や行動を主体的に受容し、選択することを指しているが、同時にそれは他者との信頼関係の中で構築される流動的なものであり、個人の内面によってのみ確立されていくものではないということにある。

このような言葉が災害復興の現場や研究の領域でみられているという時、そこでは、災害復興とはあらゆる意味において、個人の問題ではなく、社会の問題であるということが、示唆されていると理解できる。当事者それぞれが「覚悟」⁵⁹⁾、「納得」⁶⁰⁾を感じる復興の姿、そうしたものがまずもって充足されること、このように生きたいという考えを成り立たせる、すなわち「当事者の『生』を成立させる」という考え方が重要にはなるだろう。

とはいえ、みてきたように「覚悟」⁵⁸⁾や「納得」⁵⁹⁾は他者との関係性の中に見出されるもので、個人の内面でのみ確立されるものではない。Kegan&Laheyが、「産みの苦しみは、そのときはつらく感じるかもしれないが、新しい命を生み出す。(中略)重要なのは、弱さを経験している人がしっかり支援されるかどうかだ」⁶⁰⁾と述べるように、災害復興という「悪戦苦闘」⁵¹⁾の過程が認められ、支えられるということが重要になる。そこに限らずとも、災害復興政策、個人の生活再建、災害復興をめぐる様々な過程は、当事者が相互に影響を与え合うなかで形成されてくるものであるから、「覚悟」⁵⁸⁾や「納得」⁵⁹⁾、「自分が自分に負う責任」²⁹⁾を基盤とした「コンセンサス」という意味での妥協を何処にもとめるか⁽⁴⁾に到達するための、関係性構築の支援が求められる。この意味で、災害復興には支援者という当事者も、やはり重要な存在となってくる。

6. まとめ

以上のようにみてきたとき、災害復興を考える、災害復興を問うということは、災害という現象を通して社会のありようを改めて捉えなおすという試みだといえる。だからこそ、災害が起こるといふ不可逆的な変化の前も後も、そこに人は生きており、そこで社会は動いているということ、そして当事者は、その変化を生きているということへの着目が、あらためて求められる。その困難を支援すること、当事

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9 者の「生」を成立させていくことは、もちろん災害復興研究の1つの役割である。

しかし、同時に、そうした個別の災害事例において、人々はときに生活再建を超えて社会創造を問い始める。それは災害という経験を意味付けしようとする行いであり、「既定の復興」⁵⁾への抗いであり、同時に、被災した自らの故郷の持続可能性を確保するための運動でもある。

その際、ショック＝ドクトリン、もしくは日本において読み替えられたBBBは、災害パターンリズムを被災地へと導入させるものとして機能している、という意味での同概念に対する批判は、本稿での議論からは一定の妥当性がみられるといえよう。

これは、災害復興をめぐる技術開発や土地開発、公共事業に対する、単純な批判としてのものではない。災害復興、もしくはBBBの本来の理念である災害に対する地域のレジリエンスの向上において、技術開発や土地開発、公共事業といったものは重要な位置を占める。しかし同時に、それらの発現においては被災地、さらにいえば、より直接的な当事者である、被災コミュニティによるガバナンスの権利がさらに認められるべきであることは、本稿の後半部において検討してきたとおりである。

とはいえ、本稿はあくまで概念の検討にとどまっておき、制度論として、これらをどのように位置づけなおしていくのかという点にまでは踏み込めていない。こうした点については、すでに議論を重ねつつある⁶¹⁾ものの、今後、より検討を深めていきたい。

補注

- (1) 2018年5月19日日本災害復興学会「第2回復興と何かを考える連続ワークショップ」における大矢根淳の発言より
- (2) 2019年3月2日日本災害復興学会「復興と何かを考える連続ワークショップ最終討論会」における桐谷多恵子の発言より
- (3) 発災以前の社会に目を向けることの重要性は、矢守らのDays-beforeの議論⁶²⁾や、中林の事前復興論⁶³⁾など、減災の文脈ですでに指摘されている。
- (4) 2014年11月19日 明治大学科学技術研究所「東日本大震災からの復興」シンポジウムにおける野崎隆一の報告での発言

参考文献

- 1) United Nations Framework Convention on Climate Change, 2018, "Synthesis Report of the Preparatory Phase for the Talanoa Dialogue" (<https://talanoa>

- dialogue.com/,2019/4/29最終閲覧)
- 2) 木下富雄,2016,『リスク・コミュニケーションの思想と技術: 共考と信頼の技法』ナカニシヤ出版
 - 3) UNDRR(2017)“Build Back Better”,UNDRR,“Terminology”(https://www.undrr.org/terminology/build-back-better,2020/05/30最終閲覧)
 - 4) ナオミクライン(著)幾島幸子・村上由見子(訳),2011,『ショック・ドクトリン(上) —惨事便乗型資本主義の正体を暴く』岩波書店
 - 5) 大矢根淳(2015)「現場で組み上げられる再生のガバナンスー規定復興を乗り越える実践例から」清水展・木村周平編著『災害対応の地域研究5新しい人間、新しい社会復興の物語を再創造する』京都大学学術出版会,pp.51-78
 - 6) 越澤明(2012)『叢書 震災と社会大災害と復旧・復興』岩波書店
 - 7) 井出英策(2011)「なぜ土建国家だったのか」井出英策編『雇用連帯社会 脱土建国家の公共事業』岩波書店,pp.1-28
 - 8) 岡村健太郎(2017)「『三陸津波』と集落再編 ポスト近代復興に向けて」鹿島出版会
 - 9) 窪誠(2013)「震災と人権」竹内常善・斉藤日出治編,『東日本大震災と社会認識 社会科学の眼を通して災害を考える』ナカニシヤ出版,pp.61-87
 - 10) 金菱清・植田今日子(2013)「災害リスクの”包括的制御”: 災害パターナリズムに抗するために」『社会学評論』64巻,3号, pp.386-401
 - 11) 山本博之(2015)「復興の物語を読み替える スマトラの『標準の復興』に学ぶ」清水展・木村周平編著『災害対応の地域研究5新しい人間、新しい社会復興の物語を再創造する』京都大学学術出版会,pp.79-106
 - 12) 船橋晴俊(監修)・田中重好(監修)・長谷川公一(監修)・吉野英岐(編集)・加藤眞義(編集)(2019)『シリーズ被災地から未来を考える(3) 震災復興と展望ー持続可能な地域社会をめざして』有斐閣
 - 13) 岡田知弘(2017)「『災害の地域経済学』の構築に向けてー問題提起に変えてー」『地域経済学研究』第33号, pp.1-16
 - 14) 林敏彦(2006)「復興資金-復興財源の確保」兵庫県『復興10年総括・検証・提言データベース』(https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/wd33_000000126.html,2020/05/28最終閲覧)
 - 15) 小林秀行(2020)『初動期大規模災害復興の実証的研究』東信堂
 - 16) 塩崎賢明(2014)『復興(災害)ー阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波書店
 - 17) D.P.アルドリッチ(著), 石田祐・藤澤由和(訳)(2015)『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か: 地域再建とレジリエンスの構築』ミネルヴァ書房
 - 18) 豊田利久(2020)「災害対応における国際協力の枠組みー『より良い復興』の国内外の課題をめぐってー」『国際協力論集』27巻,2号,pp.1-15
 - 19) 清水展・木村周平編著(2015)『災害対応の地域研究5新しい人間、新しい社会復興の物語を再創造する』京都大学学術出版会
 - 20) 西芳実(2014)『災害対応の地域研究2 災害復興で内戦を乗り越える スマトラ島沖地震・津波とアチェ紛争』京都大学学術出版会
 - 21) 岡田知弘(2012)「『創造的復興』論の批判的検討」『現代思想』青土社,pp.147-151
 - 22) 山中茂樹(2018)「理念の変遷からたどる災害復興の系譜学ー復興の個人主義と集団主義の構造的解明を試みる」『災害復興研究』vol.10,pp.1-38
 - 23) 山川充夫(2016)「福島県商業まちづくりと東日本大震災」『経済地理学年報』第62巻,pp.130-140
 - 24) 古川美穂(2015)『東北ショックドクトリン』岩波書店
 - 25) 岩崎信彦(2016)「災害資本主義とリスクマネジメントー阪神大震災20年と東日本大震災4年から見えてくることー」『地域社会学会年報』第28集,pp.45-60
 - 26) 宮入興一(2018)「東日本大震災と復興財源問題」『地域政策学ジャーナル』第7巻、第2号,pp.1-20
 - 27) 浅野慎一(2015)「東日本大震災が突きつける問いを受けてー国土のランドデザインと『生活圏としての地域社会』ー」『地域社会学会年報』第27集,pp.45-59
 - 28) 内尾太一(2018)『復興と尊厳 震災後を生きる南三陸町の軌跡』東京大学出版会
 - 29) 齊藤誠(2018)『<危機の領域>非ゼロリスク社会における納得と責任』勁草書房
 - 30) 金菱清(2013)「内なるショック・ドクトリン:第二の津波に抗する生活戦略」『学術の動向』18巻,10号,pp.50-53
 - 31) 小松理虔(2018)『ゲンロン叢書 新復興論』ゲンロン
 - 32) 上村靖司(2017)「『課題解決』か『主体形成』か」『消防防災の科学』2017秋号,pp.4-6
 - 33) 小林秀行・宮本匠・松田曜子・若田謙一・中沢峻・山崎麻里子・稲垣文彦・上村靖司(2017)「『課題解決型災害復興』概念の再検討」『2017年地域安全学会梗概集』,no.41,pp.29-32
 - 34) Wisner,Ben,Piers Blakie,Terry Cannon and Ian Davis(2004)“At Risk : Natural Hazards, people’s vulnerability and disaster”Second Edition, Routledge

- e.
- 35) Ulrich Beck (著), 東廉 (訳), 伊藤美登里 (訳)(1998) 『危険社会: 新しい近代への道』 法政大学出版局
- 36) 矢守克也 (2009) 『防災人間科学』 東京大学出版会
- 37) 三上剛史(2014) 「リスク社会と理論的シンボリズムの隘路」 東北社会学研究会 『社会学研究』 第94巻,pp.29-54
- 38) 広原盛明(2007) 「持続的なまちづくり活動の一環として」 『復興デザイン研究』 vol.4,pp.2
- 39) 長谷部俊二(2012) 「制度的なリスク制御の破綻—原発事故の制度問題—」 長谷部俊治・舩橋晴俊編著 『持続可能性の危機 地震・津波・原発事故災害に向き合っ』 御茶の水書房,pp.63-91
- 40) 舩橋晴敏(2012) 「持続可能性をめぐる制御不能性と制御可能性」 長谷部俊治・舩橋晴俊編著 『持続可能性の危機 自身・津波・原発事故災害に向き合っ』 御茶の水書房,pp.33-61
- 41) 中田英樹・高村竜平編(2018) 『復興に抗する 地域開発の経験と東日本大震災後の日本』 有志舎
- 42) 宮本匠(2017) 「『災害と共生』を前にして: 内発的であるとは何か」 『災害と共生』,Vol.1,No.1,pp.21-26
- 43) 復興まちづくり研究所編(2017) 『陸前高田・長洞元気村 復興の闘いと支援 2011~2017 実践!復興まちづくり』 合同フォレスト
- 44) 窪田亜矢・黒瀬武史・上條慎司・萩原拓也・田中暁子・益邑明伸・新妻直人(2018) 『津波被災集落の復興検証 プランナーが振り返る大槌町赤浜の復興』 萌文社
- 45) 守田志郎(2003) 『人間選書248 日本の村—小さい部落—』 農村漁村文化研究会=守田志郎(1973) 『小さい部落』 朝日新聞社
- 46) キャス・サンスティーン(著)・田沢恭子(訳)(2012) 『最悪のシナリオ 巨大リスクにどこまで備えるのか』 みすず書房
- 47) 東洋大学福祉社会開発研究センター(2013) 『山あいの小さな村の未来—山古志を生きる人々—』 東信堂
- 48) 小林秀行(2018) 「災害復興のシンボルに関する一考察—一定式化された復興への抗いとしてのシンボル—」 『第4回震災問題研究交流会研究報告書』,pp.14-19
- 49) 小林秀行(2017) 「復興スローガンは何を表そうとしたのか—東日本大震災における復興計画を事例として—」 『自然災害科学』 vol.35,no.2,pp.179-196
- 50) 清水展(2015) 「先住民アエタの誕生と脱米軍基地の実現 大噴火が生んだ新しい人間、新しい社会」 清水展・木村周平編著,『災害対応の地域研究5 新しい人間、新しい社会 復興の物語を再創造する』 京都大学学術出版会,pp.17-50
- 日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9
- 51) 寺田匡宏(2015) 『地球研叢書 人は火山に何を見るのか—環境と記憶/歴史』 昭和堂
- 52) 中越防災安全推進機構・復興プロセス研究会(2015) 『中越地震から3800日~復興しない被災地はない~』 ぎょうせい
- 53) 矢守克也(2018) 「『世直し』・『立て直し』・『やり直し』—四川大地震から10年を経て—」 『日本災害復興学会2018東京大会予稿集』,pp.104-105
- 54) R.Heifetz(著)・M.Linsky(著)・A.Grashow(著)・水上雅人(訳)(2017) 『最難関のリーダーシップ 変革をやり遂げる意志とスキル』 英治出版
- 55) R.Heifetz(著)・M.Linsky(著)・竹中平蔵(監訳)・ハーバードMIT卒業生翻訳チーム(訳)(2007) 『最前線のリーダーシップ 危機を乗り越える技術』 株式会社ファーストプレス
- 56) 坂口奈央(2017) 「2017年度 岩手県大槌町における現地研修会報告」 『日本災害復興学会 news letter』 vol.28,pp.4
- 57) 室崎益輝(2015) 「減災・復興と都市計画・まちづくり」 似田貝香門・吉原直樹編 『震災と市民 I 連帯経済とコミュニティ再生』 東京大学出版会,pp.119-138
- 58) 勝田仁美・片田範子・蝦名美智子・二宮啓子・半田浩美・鈴木敦子・檜木野裕美・鎌田佳奈美・筒井真優美・飯村直子・込山洋美(2001) 「検査・処置を受ける幼児・学童の“覚悟”と覚悟に至る要因の検討」 日本看護科学会誌 ,21巻,2号,pp.12-25
- 59) 今井芳枝・雄西智恵美・板東孝枝(2016) 「納得の概念分析—国内文献レビュー—」 『日本看護研究学会雑誌』,39巻,2号,pp.73-85
- 60) R.Kegan・L.L.Lahey・中土井僚監訳・池村千秋訳(2017) 『なぜ弱さを見せあえる組織が強いのか すべての人が自己変革に取り組む「発達志向型組織」をつくる』 英治出版
- 61) 小林秀行(2020) 「『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—」 『日本災害復興学会論文集』 特集号(印刷中)
- 62) 矢守克也・杉山高志(2015) 「『Days-Before』の語りに関する理論的考察」 『質的心理学研究』 第14号,No.4,pp.110-127
- 63) 中林一樹(2005) 「『事前復興計画』の理念と展望」 『都市計画』 No.205,pp.23-26