

「課題解決型災害復興」概念の再検討 Reconsideration for an Idea of Problem-solving Disaster Revitalization

小林秀行¹, 宮本匠², 松田曜子³, 若田謙一⁴,
中沢峻⁵, 山崎麻里子⁶, 稲垣文彦⁶, 上村靖司³
Hideyuki KOBAYASHI¹, Takumi MIYAMOTO², Yoko MATSUDA³,
Kenichi WAKATA⁴, Shun NAKAZAWA⁵, Mariko YAMAZAKI⁶,
Humihiko INAGAKI⁶, and Seiji KAMIMURA³

¹ 明治大学 情報コミュニケーション学部

School of Information and Communication, Meiji University

² 兵庫県立大学総合教育機構

Graduate School of Disaster Resilience and Governance, University of Hyogo

³ 長岡技術科学大学

Faculty of Engineering, Nagaoka University of Technology

⁴ 一般社団法人 RCF

RCF, General Incorporated Association

⁵ 一般社団法人 みやぎ連携復興センター

Miyagi Cooperative Reconstruction Center, General Incorporated Association

⁶ 公益社団法人 中越防災安全推進機構

Chuetsu Organization for Safe and Secure Society, Public Interest Incorporated Group Corporation

This paper aims to present a new disaster revitalization approach which is called an Idea of Concept-Making Disaster Revitalization. Today, we have an idea for disaster recovery which is called an Idea of Problem-solving Disaster Revitalization. This idea is constructed through several experiences as large-scale urban redevelopment and focuses on revealing social vulnerable points, making plan and solving them. In contrast to it, an Idea of Concept-Making Disaster Revitalization is an alternative way against that idea. This idea focuses on finding a new vision of disaster impacted areas through some community movements. Social needs and sufferers demand changes along transition of disaster impacted areas' situation. This idea accepts these changes and rediscover the new vision over and over.

Keywords : *Disaster Revitalization, Idea of Problem-solving Disaster Revitalization, Idea of Concept-making Disaster Revitalization*

1. 「災害復興」とは何を意味する語なのか

伊豆大島土砂災害、熊本地震、関東・東北豪雨や糸魚川大火など、東日本大震災の発生以降も毎年のように新たな災害が発生をしてくている。いずれの災害も、ハザードの種別、被害形態、地域の状況など固有の条件をもち、それぞれに丁寧な議論が必要となるが、いかにして災害から立ち直っていくかという災害復興への期待自体は共通するところであろう。

我が国では、自然災害の経験も多いことから、災害復興の事例はすでにいくつも存在しており、こうした災害を受けた際の初動体制や支援制度も整備が進んできている。

とはいえ、制度が十分に整備されていれば、災害復興は円滑に進むかと言えば、そうとも言い切れないことは、様々な研究が既に指摘してきたとおりである。

災害復興は、被災地の社会において行われていくものであるから、被災地にかかわりをもつ人々が、その地域を復興させるということを如何に捉え、取り組んでいくのかによって、そのあり方は大きく変わってくる。

こうした、復興のあり方や理念に関する議論は、すで

にさまざまになされてきているが、その複雑さのために、いまもって単一の定義は与えられていない。たとえば、日本災害復興学会が実施した「復興とは何かを考える委員会」（日本災害復興学会, 2010）では、復興の概念整理が試みられ、復興に関する研究は、研究課題について理念・ガバナンス・メカニズム・能力の4つのアプローチに分類できるという整理がなされた。そこでは復興の定義について、学問領域や論者によって定義が様々な「多義的な概念」（永松, 2010）であり、単一の定義は与えられないと結論されるにとどまっている。

とはいえ、「復興とは何かを考える委員会」の活動以降も様々な災害を経験する中で、こうした議論はさらに積み上げられてきている。本研究では、こうした災害復興概念、なかでも災害復興のあり方や理念について、再整理を行おうとするものである。

2. 既往研究における災害復興

災害復興のあり方や理念について、前述した「復興とは何かを考える委員会」の整理を見てみると、こうした点をとりあつかう研究は理念的アプローチに分類され、

委員会でも報告を行っている室崎は、「復興とは再生あるいは再建であるが、決して旧態に戻すことではない。震災前と違った『新しい質』を獲得する過程」（室崎, 2013:57-58）であると、災害を契機として変動を起こしていく一連の社会過程に着目している。

大矢根は、さらにコミュニティを構成する住民までを射程に入れ、「『復興』とは何らかのゴールではなくプロセスである（中略）『復興』には共有されるイメージは一義的には存在しない。それに向かって皆で紡ぎ出す物語が復興であり、その過程において『復興』の像が柔軟に描かれ続ける」（大矢根, 2007:22）と定義している。

また、越山も「その言葉を使用する人および使用する社会が、能動的に何かを定義する為に使うものといえよう。『復興』が定義するのは、『復興』という状態を作り上げる意図の存在であり、またそのための道筋や活動内容をかたちづける概念」（越山, 2014:213-214）であるとし、復興は目標ではなく過程を意味する概念であると述べている。

小林は、復興を「被災下の地域社会が新たな地域社会の目標像へ至る社会過程」（小林, 2016:57）と定義する。小林はさらに、そこで重視されるのは、復興の成否ではなく、復興という過程の中で獲得された課題解決の経験であると指摘している。

これらの定義に共通するのは、復興は、被災下の地域社会において、災害前後で発見された社会課題に対していかに「災害復興を積極的な『機会』として生かす」（越山, 2014:220）すのかを考えながら、コミュニティや地域住民が作り上げた地域の目標像へ至る道筋であると解釈できる。

すなわち、災害復興とは、「被災という出来事からの長期にわたる復興過程というオープン・エンドに展開してゆく事態」（清水・木村, 2015:10）であり、そこでは個別事業に対しての定義や評価はあり得ても、全体の過程に対して一律の定義や評価を与えることが難しいといえることができる。復興とは「『物語』であり、物語的な理解が要請される」（清水・木村, 前掲:10）ことで初めて、それが被災地にとってどのような出来事であったのかを理解することが可能となるのである。

このような議論は、「大きな災厄を経験した社会にとって、そこから回復するということは、以前の状態の単なる復元ではありえない。新しい条件を受け入れ、そのなかでの生を生き続けること、その強さとしなやかさ」（川喜田, 2016:7）としてのレジリエンス概念にもつながる。災害復興とはこのような意味で、破壊を契機としながらも、より良い明日を模索しようと続ける動きであり、社会の試みであると考えることが出来る。

3. 「課題解決型災害復興」概念

反面で、我が国の災害復興がこのような考えのもとで進められてきたかと言えば、そうとも言えない部分がある。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（越沢, 2012）。

この際、災害復興が大規模な都市計画事業として実施され、その後、二次大戦終結後の戦後復興や、相次いだ都市大火からの復興も同様の手法をもって行われていったことで、都市基盤整備による災害復興と考え方が、徐々に定式化されていった（吉川, 2013）。ここでは都市

基盤整備の実施が既定のものとして扱われるため、小泉はこれを「都市基盤整備型近代復興概念」（小泉, 2015:162）と定義している。

大矢根は、我が国が関東大震災以来、歴史的に形成してきたこのような復興の手法を「既定（の）復興」（大矢根, 2015:54）と呼び表している。「既定（の）復興」（大矢根, 前掲:54）とは、前述のように「既存の基盤整備の公共事業（復興都市計画事業）が疑義なく重ねられていく」（大矢根, 前掲:54）動きを指す。そこでは法制度によって規定された事業メニューを、いかに現場の状況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・支援者らの間で駆け引きが重ねられていく。

こうした復興のあり方に対しては、これまでも「土木建築公共事業を中心とした巨大なハコモノ復興計画を立案・実行しようとし、『復興』を『開発・再開発』につなげないではいられない構造的な傾き」（塩崎ほか, 2005:192）という批判や、被災者の視点を軽視した「人間サイズの視点の欠落」（山中, 2006:295）といった批判がなされてきた。

現在では、こうした批判を背景に被災者生活再建支援法のような、被災者生活をいかに支援するかという視点からも制度設計がなされてきており、2004年の新潟県中越地震では、「個人や世帯の生活再建、復旧復興を支えるだけではなく、被災者が日々の暮らしを営む地域にも着目した支援」（澤田, 2015:119）を行う必要性が認識され、復興支援員制度が立ちあげられた。こうした試みは東日本大震災において更に大規模に展開され、各被災集落に支援員が派遣され、さらに岩手・宮城・福島 の 3 県にそれぞれ創設された連携復興センターのような中間支援組織が現地で活動する支援員の後方支援を担うという仕組みがとられた。

ここで重要となるのは、基盤整備から生活支援へと復興の枠組みが広がってきたという点ではない。重要なのは、「既定（の）復興」（大矢根, 前掲:54）はもとより、そうした新たな試みさえもが、その事業にどれほどの効果が見られたのかという従来の政策評価スキームによって評価されているという点である。

述べたように、災害復興とは、「被災という出来事からの長期にわたる復興過程というオープン・エンドに展開してゆく事態」（清水・木村, 前掲:10）であり、その推移はそれにかかわる人々によって容易に変化する。さらに、そもそも生活再建の進捗や被災地の状況の変化によって被災者の心情や要望は当然に変化していくから、当初に設定されたミッションがやがて現地の状況と齟齬を興すということは日常的に発生しうる。

しかし、米国から我が国へ導入されたニーズ評価、セオリー評価、実施評価、アウトカム評価、効率性評価を一連の流れとした政策評価としての復興評価（牧, 2008）は、あくまで当初に設定したミッションの達成度を測定するものであり、こうした事業中の状況の変化を考慮するようなものではない。結果として、一旦、動き始めた復興事業は政策目標を達成するまで動き続けてしまうことになる。

この問題の象徴的な出来事として、山下は東日本大震災の現場において、現地の人々の思いとは異なる事業が粛々と進められていった結果として、「これは自分たちの復興ではない」（山下, 2017:200）という声が聞かれていると述べている。

この、「これは自分たちの復興ではない」（山下, 前

掲:200) という感覚からは、少なくとも前述したような「被災下の地域社会が新たな地域社会の目標像へ至る社会過程」(小林,前掲:57)としての災害復興が展開されているとは言えないものと考えられる。

では、なぜこうした災害復興が繰り返されてしまうのだろうか。山下は、「いったんあるところで決まってしまう政策が、既成事実化して路線変更できないような構造を作り出しており、当事者にとってはその事業に『のる』か『のらない』かの二者択一しか選択が残されていない——そういう事態が生じている」(山下,2017:203)と指摘している。このときに、先ほどの政策評価を再度振り返ってみると、そこではつねに、ニーズの発見が前提とされていることは注意して考えるべきことのように思われる。

論理的にいえば、復興事業とは災害によって損傷した何がしかを回復させ、場合によってより良いものに改良していくものであるから、そこには回復されるべき何がしか、つまりニーズや課題が存在しなければならない。したがって、被災地はつねに回復されるべき課題を発見することが求められるが、復興事業として計画化される中で、それは住民というよりは行政がなすべきこととして扱われていくようになる。この繰り返しの中で表れてくるのが、従前の状態に対する欠如を語る視点を強めていく「『Xがない』ことをめぐる問題」(上村ら,2015:201)である。

このようにニーズや課題の発見と、その解決によって進展していく「既定(の)復興」は、政策評価という視点から見れば合理的であるものの、その硬直性ゆえにやがて計画や事業と被災地の現実との間に歪みを引き起こしてしまう危険をはらんでいる。本研究では、このような復興のあり方を、仮に「課題解決型災害復興」概念と呼んでみたい。

4. 補完としての「理念探索型災害復興」概念

筆者は、こうした「課題解決型災害復興」概念を取りやめるべきだと指摘しているわけではない。都市基盤整備や住宅再建、被災者の生活支援は十分になされるべきであり、それを実施するためには復興計画を策定し、予算を配分し、個別事業の実施へと展開させていく必要がある。こうしたことを実現するためには、当初的には何を回復させるべきかというニーズや課題を明らかにし、その解決策を検討していくことも重要となる。

問題は、「オープン・エンドに展開してゆく事態」(清水・木村,2015:10)である災害復興の捉え方は、それだけでは十分ではないということにある。宮本はこの点について、「災害復興においても、こうした大文字の復興と小文字の復興があるように思う。大文字の復興とは、さまざまな制度を通して実現される復興過程である。それは、権威づけられた機関を通して承認された計画に基づいて、予算を獲得し進められる。一方で、小文字の復興とは、被災や生活の実感をもった地域の有志によって自発的に試みられ、自由な連結を繰り返しながら、当初は思いもよらなかったものを生みだす過程である」(宮本,2012)と指摘し、基本的には大文字の復興が既定であることを前提に、小文字の復興を丁寧に積み上げていくほかないのではないかと指摘している。

ここで、復興とは「『物語』であり、物語的な理解が要請される」(清水・木村,前掲:10)というとき、これをどのように理解すべきだろうか。たとえば、東日本大

震災における「これは自分たちの復興ではない」(山下,前掲:200)という声が、復興への評価であるとするれば、これはどのようにして評価されたのであろうか。

それは、ある一時点においてのみ判断されることなく、それまで被災地がたどってきた経緯の積み重ねがある時点で振り返ったときに、その積み重ねの総体に対する評価であると考えられる。いわば、復興とは振り返ったときに、その過程に納得できたかどうかの問題となり、前述の声は納得できなかったからこそ、「これは自分たちの復興ではない」(山下,前掲:200)と言わざるを得なかったと考えられる。

これに対して、たとえば新潟県中越地震では、まさにこうした問題について、復興を自分たちの問題にするための試みが、支援者によって丹念に紡がれていった。

ところで、ロマプリエタ地震からの復興を目指したサントクルーズ市において、復興計画である「ビジョン・サントクルーズ」の策定には300回以上の市民・行政合同の議論が繰り返されたことは「物語復興」として我が国でも紹介されている(関西学院大学災害復興制度研究所,2009)。

室崎は、この取り組みを参照しつつ、復興において重要な視点として「思いを先に形を後に」(室崎,2009:4)という考えを提起している。室崎が、「復興では被災者の思いを形にするプロセスが大切で<中略>そのプロセスは『急がば回れ』で、多少の時間がかかっても議論を尽くし、皆が納得できる道筋しかも未来につながる道筋を見出すように努めるべきだ<中略>時間をかけなければ、皆が納得する正しい結論に行き着くことは難しい」

(室崎,2015:131)と述べるように、復興においては「総論」(室崎,前掲:130)、すなわち、この出来事を踏まえて、これからの社会はどのように成りたいのか、どのように在りたいのかということが重要であるとされる。

新潟県中越地震からの復興は、少子高齢化・過疎化に直面した中山間地、歴史的な中央一周縁関係のなかで自発性を奪われてきた地域という特性の中で、「依存性が蔓延した地域において『自分ごと』として復興をとらえる」(上村ら,前掲:223)のために、「こう成りたい」「こう在りたい」(上村ら,前掲:223)といった「総論」(室崎,前掲:4)が支援者らの助力も受けながら徹底して議論されていった。

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が肝要である」(上村ら,前掲:193)ことも取り組みを通じて発見され、こうした議論はその後に「Days-before」(矢守・杉山,2015)として展開をみせている。

重要なことは、ここでいう「災害より前のこと」(上村ら,前掲:193)とは、地域において解決されるべき課題であるということ必ずしも意味しない点にある。社会は経路依然性を有し、災害の以前に地域で営まれていた生活の体系やその背景としての歴史的経緯は、直後の一時的な解体が見られたとしても、長期的に捉えれば、災害が発生したからといって急激に変化するものではない。既存の「課題解決型災害復興」概念では、これを地域社会における課題として、その解決を図ろうとするが、そうして計画される10年程度の復興計画では、歴史的経緯によって形成された課題、ひいては社会そのものを変化させようとすることはそもそも困難であると考えられる。中越地震の事例などで見られるのは、それを社会の現

実として受け止めたうえで、その解決を他者に依存するのではなく、被災者や支援者、行政といった人々のかかわりの中で、いかに自らの力によって変容させていくのかという試みであった。

そこでは、「総論」（室崎, 前掲:4）としての復興の理念が立ちあげられ、それをもとに生活再建や地域再生の取り組みが進められていく。こうした取り組みによる発見や反省を経て、総論を見直し、自らの地域はいかなる地域となっていくのかについて発見を繰り返す。

こうした動きは、宮本の言うところの「小文字の復興」（宮本, 前掲）に対応するものであり、「課題解決型災害復興」概念のオルタナティブとしてもみることが可能である。本研究ではこれを復興の理念を探索し、編み上げながら進んでいくという意味で、「理念探索型災害復興」概念と呼ぶこととしたい。

「理念探索型災害復興」概念は、これまでの議論を踏まえつつ、小林（前掲）の災害復興の定義を修正する形で説明するならば、「多様な取り組みを展開することを通して、新たな地域社会の目標像を再発見しつづけることによって、被災下の地域社会が、より良い新たな地域社会の目標像へ至る社会過程」だと考えることが出来る。

これは「オープン・エンドに展開してゆく事態」（清水・木村, 2015:10）である災害復興に対応した捉え方だといえるものの、そうであるがために政策評価のような一貫した評価が行いづらい。

よって、復興政策への用いやすさという意味では、「課題解決型災害復興」概念には劣る面もあり、早期の機能復旧が目指される局面など解決されるべき課題が明確である場合には、「課題解決型災害復興」概念の方が適している局面もある。

一方、長期的に被災地がどのように成りたいのか、在りたいのかを問う局面では、「理念探索型災害復興」概念として災害復興を捉えてこそ、理念を創出させていくという動きが実現可能となる。

重要なことは、この2概念を対立的に捉えるのではなく、常にとりうるオルタナティブな選択肢としてみること、で、「既定（の）復興」（大矢根, 前掲:54）とは異なる復興のあり方を構想できるのではないかという点にある。

復興は社会過程であるため、いつ終わるとも知れない長期の動きであり、取り組みとなる。そのため、復興が終わる条件というものを一律に定めることは困難と思われるが、しかし、少なくともそこには、その復興にかかわりをもった人々の納得があるべきように思われる。

「既定（の）復興」（大矢根, 前掲:54）を押し進めた先にあるものが、「これは自分たちの復興ではない」（山下, 前掲:200）という声が復興の結果であるならば、それは政策的にも社会的にも成功と評価されることはないであろう。本研究が行ってきた概念の再整理は、そうした現状を変化させるための1つの手掛かりとなるのではないだろうか。

参考文献

上村靖司・稲垣文彦・宮本匠, 2015, 「被災地における10年目のコミュニティ復興感」中越防災安全推進機構・復興プロセス研究会『中越地震から3800日～復興しない被災地はない～』ぎょうせい, pp. 194-244

関西学院大学災害復興制度研究所, 2009, 『サンタクルズダウンタウン復興計画〔和文訳〕』関西学院大学災害復興制度研究

所

川喜田敦子, 2016, 「はじめに—『歴史としてのレジリエンスを考える』」川喜田敦子・西芳美編著『災害対応の地域研究4 歴史としてのレジリエンス 戦争・独立・災害』京都大学出版会

小林秀行, 2016, 「復興期のコミュニティ組織における調整機能の維持戦略」『東京大学大学院情報学環紀要 情報学研究』N o. 90, pp. 55-69

小泉秀樹, 2015, 「復興とコミュニティ論再考 連携協働復興のコミュニティ・デザインにむけて」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. 159-182

越山健二, 2001, 「災害後の都市復興計画と住宅供給計画に関する事例的研究」神戸大学博士論文

越澤明, 2012, 『叢書 震災と社会 大災害と復旧・復興』岩波書店

牧紀男, 2013, 『復興の防災計画 巨大災害に向けて』鹿島出版会

牧紀男・田中聡・田村圭子・木村玲欧・太田敏一, 2008, 「総合的な復興評価のあり方に関する検討：阪神・淡路大震災と新潟県中越地震の復興検証」地域安全学会論文集, no. 10, pp. 225-232

宮本匠, 2015, 「アクションリサーチの主体形成について—新潟県中越地震の復興過程から—」『人間福祉学研究』vol. 8, no. 1, pp. 41-54

宮本匠, 2012, 「『津波後は旅の者に満たされる』：大文字の復興と小文字の復興」『Synodos』2012年8月2日 (<http://synodos.jp/fukkou/2457/2>)

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

室崎益輝, 2009, 「災害後の復興のあり方について」関西学院大学災害復興制度研究所『災害復興研究』vol. 1, pp. 1-8

永松伸吾, 2010, 「復興とは何かを考える委員会 第14回研究会資料」日本災害復興学会『復興とは何かを考える委員会 第14回研究会』（<http://www.f-gakkai.net/uploads/fukkotowa/100918nagamatsu.pdf>, 2017/09/11最終閲覧）

日本災害復興学会, 2010, 「復興とは何かを考える委員会」（<http://f-gakkai.net/modules/tiny2/index.php?id=1>, 2017/09/11最終閲覧）

大矢根淳, 2016, 「現場で組み上げられる再生のガバナンス—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

大矢根淳, 2007, 「被災地におけるコミュニティの復興とは」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『シリーズ災害と社会2 復興コミュニティ論入門』弘文堂, pp. 18-23

清水展・木村周平, 2015, 「はじめに—災害から新しい人間と社会の想像=創造へ」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. 1-16

山中茂樹, 2005, 「資料 年表 研究会活動記録」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. 261-268

山中茂樹, 2006, 「災害復興基本法への道」『先端社会研究』vol. 5, pp. 287-324

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』(14), pp. 110-127

山下祐介, 2017, 『「復興」が奪う地域の未来 東日本大震災・原発事故の検証と提言』岩波書店