

「創造的復興」「人間の復興」をめぐって（第一次草稿）

元山形大学教授 綱島不二雄

I. はじめに

「創造的復興」は、美しく力強い言葉である。しかし、この言葉は大震災からの復興の中で、被災者にとって力強い復興への道を拓くものとはならなかった。

震災復興の理念として政府内で「創造的復興」の語を考えたといわれる佐藤慎一・元財務事務次官は、震災当時内閣副長官補付という立場で、東日本大震災からの復興の青写真づくりを仕切った。部下に関東大震災（1923年）、阪神淡路大震災（1995年）での政府の対応を調べさせ、復興基本法の骨子案を一週間ほどで作成した。その過程で、三陸は何度も津波に襲われてきた、津波に強いまちづくりにつくりかえ、よりよい地域を次世代に残さないと、歴史に学ばなかったことになる。そう考え、浮かんだ言葉が創造的復興だったと言う。ただ、「創造的復興」は政府部内であいまいだという指摘があり、2011年6月に成立した復興基本法では「災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れ……新たな地域社会の構築と21世紀半ばの日本のあるべき姿を目指す」という表現になった。しかし、この表現は、復興過程でより一層“悲惨のなかのあいまい”の度を増すものとなった。

あいまいの原因は、政策当局の地域・くらしへの目線不足、数百年に一度といわれる大震災の経験の中から生まれた減災目線の不足にあったと考えるべきであろう。

三陸は、たしかに幾度となく、地震津波に襲われている。しかし、その度ごとに一部高台へ移転したり、逃げ道を確認したりして、生活圏を維持してきたのであり、その地域ならではの自然生態系との共生文化を形成してきたとの評価も必要と思われる。

被災地は、平野部もあれば大半はリアス式海岸の分散小集落であり、そこには、多様な地域文化の集積があり、復興の目線にもまた多様性が求められるのではあるまいか。あいまいのままでの復興理念の一元的適応は、大きな禍根を残しがちである。

「創造的復興」という言葉は、2014年仙台市で開催された「国連世界防災会議」において行動目標として「ビルドバックベター」という言葉が採択されたことで、復興行政においてはまさに世界的共通語となったのである。その一方で、2011年8月に日本でも刊行されたナオミクライン著「ショック・ドクトリン」は、惨事便乗型資本主義の一つの典型として復興事業を見直す必要性をという警鐘を鳴らすことになった。東日本大震災からの復興に対しても誰に、何を、どうすべきなのか、があらためて問われることになった。被災者支援はどうあるべきか、被災者の権利はどう保障されるべきかが問われることにもなり、そこで、福田徳三の人間の復興も注目されることになった。

福田は、関東大震災の折、9月2日夜に発足した第2次山本権平衛内閣から「帝都復興」を托された新内務大臣後藤新平に対峙して「復興の第一は、人間復興でなければならぬ」と説いた。

「人間復興とは、大災によって、破壊せられた生存の機会の復興を意味する。……生活・営業・及び労働機会（これを総称して営生という）の復興を意味する。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それらを復興しても本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ、何にもならないのである」と論じたのである。

東日本大震災の宮城・岩手被災二県では、創造的復興が宮城、人間の復興か岩手と言える復興施策が展開された。本稿においては、この両県の復興理念、施策の比較検討を通じて、両者の帰結と課題について考察するとともに、人間の復興が提起された過程を、後藤新平の「帝都復興」との対峙の構図の下で後付け、人間の復興の課題に迫ろうとするものである。

II. 復興構想会議の発足と被災県の復興理念・施策

1. 復興構想会議—その位置と役割

2011年4月14日、震災発生から1ヶ月後に政府の復興構想会議が発足、初会合が開催された。被災三県知事もメンバーとして参加していた。復興構想会議は、提言されたすべてが政策化されるという重要な役割を担っていた。しかし、会議の冒頭、五百旗頭議長から、復興構想会議では、福島原発事故は扱わないとする政権からの指示が伝えられた。被災三県が共同して、大地震・大津波、原発過酷事故を総体的に未曾有の大災害と捉えて復興を論議するという機会は設けられないことになった。後に、東京オリンピック招致行動の中で、「フクシマはコントロールされている」との安倍首相の言は、あらためて主は変れど原子力政策のあいまいな政権の立ち位置をうかがわせるものである。

この復興構想会議発足当初の政権指示の背景には、政権が東京電力の存続を決め、膨大な損害賠償システム構築を意図した時期と復興構想会議の発足とが、ほぼ機を一にしていることにある。復興構想会議で原発事故被災福島の復興が議論されるのは、何としても避けたいところであった。復興構想会議の「復興への提言—悲惨のなかの希望—」が提出されたのが6月25日、一方国の原発事故への損害と賠償システムとしての「原子力損害賠償支援機構法」が閣議決定されたのが、6月14日である。「支援機構法」の成立は東京電力の株主には安心を与え、福島の被災者は、原発過酷事故被災者と大震災被災者という二重の立場に置かれることになったのである。きわめて過酷な立場は依然として今日まで続いているのである。

では、何故政権は、復興構想会議での原発事故討議を遮断してまで「支援機構法」成立の準備を急いだのであろうか。そこには、1961年成立している「原子力損害賠償法」に世界水準とは大きくかけ離れた不備があるからである。原発事故による損害賠償は、原則「事業者の有限責任+国の補償」が世界水準であるのに対して、日本は「事業者の無限責任+国の援助」となっている。これでは、国の役割があいまいで、結果として今回の過酷事故には、国家が対応しきれないことが明らかになったからである。新しい国

の損害賠償システムとしての「支援機構法」の法制化が急務となったからである。過酷事故に直面して何でいまさらという問いかけに「原子力損害賠償制度の研究」(2013年岩波書店)の著者は「原発の安全性を信じるという『思考停止』の状態が長く続いてきたから」と言い切っている。

復興事業は開始され、防潮堤に沿岸道路の嵩上げによる堤防機能をもたせた二線堤、これらを組み合わせた多重防御、高台移転等の事業は、結果として復興構想会議の専門家から、たしかに触れた、しかし我々の想定を超えた大土木事業となったと言わしめる復興事業に終始した事例も多々散見される。当初ふれた「あいまい」が拡大解釈されて実行された結果といえよう。

こうした大土木事業が実行されたのは、10年間総額32兆円にのぼる巨大な復興財源が準備されたことによる。しかも巨大災害、巨大復興予算は、同時に巨大赤字も抱える国家財源のもとでは、国際的信用を失いかねないとの懸念から、それを補填すべく復興増税を予定した上で準備されたものである。阪神淡路大震災への対応と比較するとその巨大さが実感される。それには、復興構想会議を福島原発事故には踏み込ませないとの枠をはめた政権の思惑を垣間見ることができるのである。「フクシマ」と「他の被災二県」として、復興を進めるために、財政的に「他の二県」が不満を感じないほどの予算準備しかも、地元負担なしという措置が実行されたと推測できるのである。

福島県佐藤知事は、原発事故の収束の目途も立たず、離散した避難者、帰村の目途も立たない状況の下で、苦渋の対応を余儀なくされ、他の二県知事は「十分な」復興財源を背景にそれぞれの復興像に取り組むことになったのである。

2. 被災二県(宮城・岩手)の復興理念、復興施策

この項は、基本的には「日本の科学者」(2020年1月号)での記述は踏襲し若干の補筆をする。

最近、復興にかかわった官、政の関係者の発言等が、新聞誌上で紹介されている。これら発言は、知事の復興理念、施策に関する認識を深める機会となった。その点をふまえての補足である。

村井知事は「創造的復興」と呼ばれる現地事業(防潮堤、高台移転、多重防御、職住分離、生業近代化、特区<水産特区>、空港民営化、等)のすべてに手を染め、そのほとんどはただ手を着いただけ、後は他者任せの態度をとりつづけた。

宮城村井知事に関しては、復興理念に基づく言動は感じられない。ただし、被災者の自助を促すべく公助先導に専念しているように見える。高台移転、防潮堤事業が特徴的である。将来の住民の命を守るためには、高台移転、防潮堤は不可欠であり、当初の5年間と想定された復興期間の中ではともかく実行しなければ、時期を失うとの認識が強

く働き、事業最優先、しかも被災者との対話に応じない姿勢は、知事の独断専行を思わせるものであった。

しかし、地元選出の西村明宏衆議院議員は、「議員に復帰した当時は、空港民営化の法制定に関わり、国交副大臣のときは常磐線の復旧を検討会座長として仕切るなどした」と語っている。村井知事の空港民営化への取り組み、また山元町のJR常磐線の内陸移転、そこを拠点とした山元町コンパクトシティー構想へ取り組みも決して独断先行だけではないことを伺わせて興味深い。

三陸沿岸道路の気仙沼湾横断橋の名称が「かなえおおはし」と決まった。

三陸沿岸道は、今年、県内区間（126km）は全線開通する。村井知事は「一気に岩手まで引っ張ってくれました。私が思っていたよりはるかに短期間で、それも9年、10年です。防潮堤もそうです。必要な財源では、必要なものをやりました」と満面の笑み、しかし、その横断橋の下の内湾地区では、防潮堤の高さをめぐり、不必要な時間を浪費された地区商店街の被災者が9年おくれの復興に取り組んでいる。こうした長い空白は、被災各地で、人口流失の一つの要因となっているのである。村井知事は、先導的公助が、被災者の自立を促すよりは、復興を妨げているという現実を50年後の評価にゆだねるのではなく、被災者の今後の50年のあり方に責任の一端をもつべきで、それが政治家の役目である。しっかり直視すべきである。

2020年2月に、岩手県から発行された「東日本大震災津波からの復興—岩手からの提案」のはしがきにおいて、達増知事は、発災時から復興計画策定に至るまでの過程を振り返って、大変興味深い見解を述べている。

発災当初—日本全体が災害対策に関わっていくような視点を持たなければいけないということで「開かれた復興」という方針をかかげた。

これは「日本全体を俯瞰しながら作る計画」とした宮城とは、正反対の地域に根ざした視線である。「開かれた復興」は、国と県と現場の市町村が一体となり、そこに団体・企業等の様々な主体が参加し、事態に対処する“オール岩手”の体制づくりが要請される。そこに共通の理念を掲げるべく「犠牲になった方々のふるさとへの想いを継承すること、さらに難を逃れた被災者の一人ひとりの「幸福追求権を保障する」ことを打ち出したと述べている。

また復興計画の取りまとめにあたっては、きちっと調べて科学的、技術的な必然性に基づいて、その上に社会的、経済的必要性を踏まえた計画にすることを考えたと述べている。

これまでふれた周到な準備の上で“答えは現場にあり”に基づき復興事業は、実行された。

震災復興事業は、得てして惨事便乗型事業に陥りやすい、その最たるものは、道路等の土木事業である。

岩手県は、中央に北上山地が位置し、沿岸部と内陸部を結ぶ幹線道路は少ない。震災

前に県横断幹線道路の整備に取り組んでいたが、震災時には、沿岸縦断道路が寸断されたため沿岸被災市町村との連携が困難をきわめ県は、県内主要横断幹線道とそれを結ぶ縦断主要道路、三陸沿岸道を含む、復興道路ネットワーク整備計画を2011年4月30日開催の第3回復興構想会議に「三陸沿岸の復興は復興道路から」として提出した。

重点整備、全線開通、地元負担への全面的財政支援を訴えた。その結果、復興道路は2020年度までに開通した。これは、地域の実情をしっかりと把握した上での惨事対応型土木事業として、今後重視されるべき例といえよう。

岩手の復興事業は、「人間の復興」理念の新しい地平を招くものとなるか、検討を深めたい。達増知事は、前掲書のはしがきで関東大震災直後単なる復旧ではなく、将来を見えた復興を唱え壮大な東京復興の都市計画を策定した後藤新平の考え方や動き方が非常に参考になったと述べている。

残念ながら、福田徳三への言及はない。知事は実務家である。学説検討は不明である。しかし、福田徳三「復興経済の原理及若干問題」の復刻版出版を主導した山中茂樹（関西大学災害復興制度研究所教授、現顧問）は、「人間復興の今日的意義—福田徳三的『市民的災害復興論』を構築しよう」（復刻版、末尾に掲載）において、「いまこそ人間復興の原点を見据え、新自由主義に太刀打ちできる市民的復興論を構築しなければならない。そこでもう一度、福田徳三に立ち戻そうではないか」と訴えかけている。普通の常識人にとって、「人間復興」の理由には、なんの違和感もないであろう。災害復興の主体に「人間」及び「人間の集団」を据えようというのである。しかし、このまっとうな考えが、なぜか災害復興の現場では、政策的にも学說的にもメインストリームとはならなかったのだ。その理由を明らかにすることが、きわめて重要のように思えると述べている。

福田徳三は、「帝都復興」構想を唱えた後藤新平に対峙し、営生の機会の復興を唱え、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すぎないと主張したのである。

本稿では、両者の関係を「帝都復興」の内容、手法と福田の構想を比較し、山中の提起に応えようとするものである。

Ⅲ. 後藤新平「帝都復興」と福田徳三「人間の復興」

1. 後藤新平「帝都復興」構想について

- ① 「帝都復興」事業は、震災前6年の蓄積と多くの人材集団によって実現されたもの
後藤新平の東京市長時代に「東京市区改正」（今日の土地利用計画）が多数の人材によって練り上げられ、実施直前までいっていた。
- ② 江戸の名残り、不衛生な裏小路の改良、風塵巻き上がる狭い街路の整備が中心
- ③ 「帝都復興」に取り組むに当り、復興院総裁となりそこに人材を集中（市長時代の担当職員がそのまま）←福田は、いたずらに人集めに終始と批判
- ④ 後藤「帝都復興」基本構想練り上げ

- (イ) 遷都を否定→大阪遷都との声あり
- (ロ) 復興費 30 億円→最終的には 7 億円
- (ハ) 欧米の最新計画を適用
 - 盟友本多静六（東大林学教授）に彼のもつ・バルセロナ都市計画の知識の活用
- (ニ) 都市計画（区画整理事業）実施のため地主に断固たる態度
- ⑤ 以上を踏まえ、9月6日の閣議に提案
- ⑥ 主幹事業「区画整理」「都市計画」のため東大教授佐野利器を理事、建築局長を委嘱
- ⑦ 「帝都復興」の主幹事業
 - 区画整理事業の実施（永田秀次郎<市長>、佐野利器が主導）
 - 幹線道路整備（今日も現役）
 - 生活道路の整備
 - 公園整備
 - 小学校、小公園とセットで鉄筋コンクリート建て
 - 泰明小学校などで近代化、都心、下町にも、泰明小は、福田徳三の母校
 - 水洗トイレの設置→衛生教育の起点
 - 同潤会アパート
 - 当時の区画は、東京空襲後も変わらず、今日まで継続（約 100 年）
 - 日本橋の町内会役員は、今も当時の小学校の卒業生で活発

2. 福田徳三（東京商大教授）

- ① 震災関連の業績は、唯一「復興経済の原理及若干問題」のみ
- ② 大震災発生時は箱根滞在中、2～3 日後に徒歩で下山
 - 箱根大學駅伝と同一コースを 4 日かけて歩破、ただちに本務へ
- ③ 著書には、序文が 2 つ（序列、序の 2）
 - 序の 1 欧米に習って、大災害の経験を糧に、学問の発展を
 - 序の 2 福田が所属した、帝国経済会議総会において、福田が主張した生存権、生活本拠権の擁護としての住宅立法と営生の機会の確保としての失業防止の対案とか、本書校了間際に可決された報に接し、「私は大いなる喜びを以て、ここに記録しておきたいと思うのである」として、時事新報記事ともども掲載したもの
- ④ 帰京して間もなく、市内の状況視察後、学生同道での東京市からの委託調査に従事し、帰宅後は執筆活動の毎日を過す（別表一 1 参考）ともかく強靱である。福田の調査、執筆活動は、9月10日から11月30日まで間ほぼ無休で続いた。まことに凝縮された3ヶ月間といえる。
- ⑤ 福田の論は、時として、後藤の言と同じトーンである。「何を復興すべきか」とい

う問いに私の答は、次の如くである。「復興日本は首都を復興すべし、旧東京を復興すべからず」(p.93)

⑥ 「如何に復興すべきか」は、主として技術上の問題である。

私は、他日機会を得たならば、其についても論じてみたいと思っている。(→残念ながら実現せず)

IV. まとめー「創造的復興」と「人間の復興」

ともかく、事前復興への取り組みが重要
以下、草生せず！！