



塩崎賢明

Yoshimitsu Shiozaki

復興〈災害〉

— 阪神・淡路大震災と東日本大震災 —

岩波新書

1518

復興〈災害〉

塩崎賢明

Yoshimitsu Shiozaki

— 阪神・淡路大震災と東日本大震災 —

岩波新書

1518

塩崎賢明

1947年生まれ。立命館大学教授、神戸大学名誉教授、都市計画・住宅政策、京都大学大学院工学研究科修了。日本住宅会議理事長、兵庫県震災復興研究センター共同代表理事、阪神・淡路まちづくり支援機構共同代表委員。

著書に『大震災100の教訓』『災害復興ガイド 日本と世界の経験に学ぶ』『大震災15年と復興の備え』（いずれも共著、クリエイツかもがわ）、『住宅政策の再生』『住宅復興とコミュニティ』（いずれも日本経済評論社）、『東日本大震災からの復興まちづくり』（共著、大月書店）、『住まいを再生する——東北復興の政策・制度論』（共著、岩波書店）など多数。

復興〈災害〉

——阪神・淡路大震災と東日本大震災 岩波新書(新赤版)1518

2014年12月19日 第1刷発行

著者 しおぎよしみつ
塩崎賢明

発行者 岡本 厚

発行所 株式会社 岩波書店

〒101-8002 東京都千代田区一ツ橋 2-5-5

案内 03-5210-4000 販売部 03-5210-4111

<http://www.iwanami.co.jp/>

新書編集部 03-5210-4054

<http://www.iwanamishinsho.com/>

印刷・理想社 カバー・半七印刷 製本・中永製本

© Yoshimitsu Shiozaki 2014

ISBN 978-4-00-431518-6 Printed in Japan

はじめに

現代の子どもたちや若者は、これからの人生で、誰もが一度や二度は大災害を経験することになるだろう。自分や家族、親せき、友人の誰かが犠牲となる可能性もある。今後三〇年間に起こると想定されている巨大災害の発生確率をみれば、そう考えておくべきだろう。私たちは、そのようなリスクの高い国土でリスクの高い時代に生きている。

それに対して、いま「減災」対策が行われている。地震や台風、火山噴火などを人間の力で止めることはできず、被害は避けがたい。しかし、その被害をできる限り少なくしようという取組みが減災である。

被害を抑えるには、災害の起こる前の防災対策が重要だ。そして、災害が起こった時に避難し、救出する緊急対応が生死を分ける。しかし、この本では、そうした防災や緊急対応ではなく、災害後について述べる。

災害で運良く命を取り留めた人たちには、家を再建し生活を取り戻す「復興」という長い時

間が待ち構えている。災害の発生や緊急対応は数時間から数日の勝負であるが、復興は数年から一〇年以上の長い過程である。その間に、力尽きて命を落したり、家庭が崩壊したり、町や村が衰退したりすることがある。こうした災害後の被害を「復興災害」と呼ぶ。被害を少なくする減災のためには、事前の防災対策や緊急対応だけでなく、復興災害を防ぐための取り組みが欠かせない。それが本書のテーマである。

筆者が「復興災害」という言葉を初めて使ったのは、阪神・淡路大震災から一〇年が過ぎた二〇〇六年のことである。^(注1)大震災の被災状況調査や避難所、仮設住宅、復興公営住宅、区画整理や再開発といった復興まちづくりに関わる中で、いつまでも孤独死がなくならず、まちづくりで苦闘する人たちを見て、これは災害の後の復興政策や事業が間違っているからではないかと思うようになった。震災で一命をとりとめたにもかかわらず、復興途上で亡くなったり、健康を害して、苦しんだりする人びとが大勢いる。その被害は個人の責任だけに帰することはできないと思えた。この復興による災厄は「復興災害」と呼ぶ以外にあるまい。これは自然の猛威でなく、社会の仕組みによって引き起こされる人災であり、本来、防ぐことが可能な災害である。

今日、「復興災害」は普通名詞のように使われるようになり、防災対策や緊急対応だけでなく、復興にも問題があるという認識はある程度広まってきた。

しかし、復興災害を防ぐ手立て、備えが整えられているかといえば、残念ながら言えない。実は、現在の防災・減災対策の中には、復興施策はほとんど位置づけられていない。命さえ助かれればあとは自分で、という形になっているといっても過言ではない。しかし、それでは多くの被災者は生きていけず、生活再建はできない。そこに復興災害が発生する根本原因がある。

復興の事業の多くは公共施策として行われるが、その内容は貧困で、被災者の実情に合っていないことが多い。

東日本大震災の復興が遅いといわれ、政府は、二五兆円の予算を用意し、復興加速化本部を立ち上げ、復興を急がせている。しかし、復興には、防災対策や緊急対応とは異質の困難が伴う。長年にわたって築き上げられてきた生活を再建しなくてはならない。生活は、地域により人によりさまざまで、プログラムをあてはめて事業を行えば、元通りになるというものではない。復興施策の貧困さや誤りは、被災者に新たな悲劇をもたらすのである。

東日本大震災から三年半が過ぎ、そして阪神・淡路大震災からまもなく二〇年を迎える。阪神・淡路大震災は高度成長やバブル期後の日本人の目を覚まさせた大事件であつた。巨大地震の時代の幕開けともいわれ、そこからの教訓をいかし、次に備えなければならぬといわれた。しかし、本格的な対策が取られないまま、それを上回る歴史的な大災害を迎えてしまったのであつた。いま、東日本大震災の復興に苦しむわれわれは、阪神・淡路大震災の経験を生かしているだろうか。それ以前に阪神・淡路大震災の経験がどれほど理解されているだろうか。

阪神・淡路大震災の被災地では二〇年を迎える今日もなお「復興災害」にさいなまれている人々が存在する。復興災害を繰り返さない、ということがいわば阪神・淡路大震災の最大の教訓であるが、それが東日本で生かされているとはいひ難い。

本書は、二〇年を経過する阪神・淡路大震災の復興施策がもたらした「復興災害」の現状を紹介し、なお数年、十数年を要すると思われる東日本大震災の復興と、さらなる巨大災害に対する備えの一助となることを願うものである。

1 塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター編著『災害復興ガイド』（クリエイツかもがわ、二〇〇七年）のはしがきで初めて「復興災害」という語を使った。また、塩崎賢明『住宅復興とコミュニティ』（日本経済評論社、二〇〇九年）の第1章を「復興災害」として展開した。なお、「復興災害」は英語表記すれば、Reconstruction Disasterであるが、著名な都市計画学者ピーター・ホールが三四年前に「計画災害」(Great Planning Disasters, 1980)という本を書いていることを、のちに、西山康雄東京電機大学教授(故人)から知らされた。サンフランシスコの湾岸鉄道(BART)やシドニーのオペラハウスなど有名な巨大プロジェクトをとりあげ、都市計画や建築活動のもたらす功罪を論じており、興味深い。「復興」や「計画」といった、本来、生活を豊かにするはずの行為が逆に災いをもたらすというパラドクスを指摘しているところに共通するものがある。

岩波新書新赤版一〇〇〇点に際して

ひとつの時代が終わったと言われて久しい。だが、その先にいかなる時代を展望するのか、私たちはその輪郭すら描きえていない。二〇世紀から持ち越した課題の多くは、未だ解決の緒を見つけないままであり、二一世紀が新たに招きよせた問題も少なくない。グローバル資本主義の浸透、憎悪の連鎖、暴力の応酬——世界は混沌として深い不安の只中にある。

現代社会においては変化が常態となり、速さと新しさに絶対的な価値が与えられた。消費社会の深化と情報技術の革命は、種々の境界を無くし、人々の生活やコミュニケーションの様式を根底から変容させてきた。ライフスタイルは多様化し、一面では個人の生き方をそれぞれが選びとる時代が始まっている。同時に、新たな格差が生まれ、様々な次元での亀裂や分断が深まっている。社会や歴史に対する意識が揺らぎ、普遍的な理念に対する根本的な懐疑や、現実を変えることへの無力感がひそかに根を張りつつある。そして生きることに誰もが困難を覚える時代が到来している。

しかし、日常生活のそれぞれの場で、自由と民主主義を獲得し実践することを通じて、私たち自身がそうした閉塞を乗り越え、希望の時代の幕開けを告げてゆくことは不可能ではあるまい。そのために、いま求められていること——それは、個と個の間で開かれた対話を積み重ねながら、人間らしく生きることの条件について一人ひとりが粘り強く思考することではないか。その営みの糧となるものが、教養に外ならないと私たちは考える。歴史とは何か、よく生きるとはいかなることか、世界そして人間はどこへ向かうべきなのか——こうした根源的な問いとの格闘が、文化と知の厚みを作り出し、個人と社会を支える基盤としての教養となった。まさにそのような教養への道案内こそ、岩波新書が創刊以来、追求してきたことである。

岩波新書は、日中戦争下の一九三八年一月に赤版として創刊された。創刊の辞は、道義の精神に則らない日本の行動を憂慮し、批判的精神と良心的行動の欠如を戒めつつ、現代人の現代的教養を刊行の目的とする、と謳っている。以後、青版、黄版、新赤版と装いを改めながら、合計二五〇〇点余りを世に問うてきた。そして、いまだ新赤版が一〇〇〇点を迎えたのを機に、人間の理性と良心への信頼を再確認し、それに裏打ちされた文化を培っていく決意を込めて、新しい装丁のもとに再出発したいと思う。一冊一冊から吹き出す新風が一人でも多くの読者の許に届くこと、そして希望ある時代への想像力を豊かにかき立てることを切に願う。

社会

ひとり親家庭

赤石千衣子

女のからだ フェミニズム以後

荻野美穂

〈老いがい〉の時代

天野正子

子どもの貧困Ⅱ

阿部 彩

子どもの貧困

阿部 彩

性と法律

角田由紀子

ヘイト・スピーチとは何か

師岡康子

生活保護から考える

稲葉 剛

かつお節と日本人

藤宮内泰介

家事労働ハラスメント

竹信三恵子

ルポ 雇用劣化不況

竹信三恵子

福島原発事故 県民健康管理調査の闇

日野行介

電気料金はなぜ上がるのか

朝日新聞経済部

おとなが育つ条件

柏木恵子

在日外国人（第三版）

田中 宏

まち再生の術語集

延藤安弘

震災日録

記憶を記録する

森 まゆみ

原発をつくらせない人びと

山 秋 真

社会人の生き方

暉峻淑子

豊かさの条件

暉峻淑子

豊かさとは何か

暉峻淑子

構造災

科学技術社会に潜む危機

松本三和夫

家族という意志

芹沢俊介

ルポ 良心と義務

田中伸尚

靖国の戦後史

田中伸尚

日の丸・君が代の戦後史

田中伸尚

飯館村は負けない

松野光悦子

夢よりも深い覚醒へ

大澤真幸

不可能性の時代

大澤真幸

3・11 複合被災

大澤真幸

子どもの声を社会へ

外岡秀俊

就職とは何か

桜井智恵子

働きすぎの時代

森岡孝二

日本のデザイン

森岡孝二

ポジティブ・アクション

原 研 哉

辺村みよ子

脱原子力社会へ

希望は絶望のど真ん中に

長谷川公一

戦争絶滅へ、人間復活へ

むのたけじ

福島 原発と人びと

黒岩比佐子聞き手

アスベスト広がる被害

大島 秀利

原発を終わらせる

石橋克彦編

大震災のなかで

内橋克人編

私たちは何をすべきか

中村靖彦

日本の食糧が危ない

中村靖彦

ウォーター・ビジネス

栗原俊雄

勲 章知られざる素顔

白波瀬佐和子

生き方の不平等

風間 孝也

同性愛と異性愛

本間義人

居住の貧困

山田登世子

賢沢の条件

山田登世子

ブランドの条件

濱口桂一郎

新しい労働社会

上野千鶴子

世代間連帯

上野千鶴子

当事者主権

中西正司

上野千鶴子

上野千鶴子

上野千鶴子

上野千鶴子

復興〈災害〉

目次

はじめに

第Ⅰ部 復興の二〇年——阪神・淡路大震災のいま……………1

1 創造的復興と復興災害……………3

(1)復興事業費は何に使われたか……………4

(2)復興公営住宅の暮らし……………9

(3)復興都市計画事業のもたらしたもの……………12

(4)被災者の生活・営業再建……………15

(5)忘れられてきた震災障害者……………17

2 孤独死……………20

3 借上げ公営住宅からの退去……………29

4 新長田駅南地区再開発……………40

第Ⅱ部

東日本大震災——いまとこれから

1

東日本大震災復興の枠組み

(1) 復興の主体

(2) 復興の理念

2

住宅復興とまちづくり

(1) 復興は住まいから

(2) 仮設住宅——プレハブ仮設

(3) 木造仮設住宅

(4) みなし仮設住宅

(5) 仮設住宅政策の改革

(6) 復興公営住宅

(7) 自力再建

(8) 復興まちづくり

123 115 98 96 90 85 72 67 67 59 55 55 53

3	復興予算の流用	134
---	---------	-----

(1)	復興予算と増税	134
-----	---------	-----

(2)	第三次補正予算の検証	138
-----	------------	-----

(3)	流用のしかけ	141
-----	--------	-----

(4)	全国防災	142
-----	------	-----

(5)	その後の流用	144
-----	--------	-----

第Ⅲ部	阪神・淡路、東北から“次”への備え	157
-----	-------------------	-----

1	混線型住宅復興	159
---	---------	-----

2	東日本大震災以後	168
---	----------	-----

3	次への備え	182
---	-------	-----

	あとがき	195
--	------	-----

第 I 部

復興の二〇年

—阪神・淡路大震災のいま—



いまでも苦境のつづく新長田再開発事業(神戸市長田区)

1 創造的復興と復興災害

六四三四人の犠牲者を出した阪神・淡路大震災から二〇年になろうとしている。すでに神戸市の人口の約三分の一は震災を体験していない世代もしくは転入者となっており、街の姿は以前にも増して華やかに立派に見え、時間の経過とともに震災は日々疎く^{うす}なっていくかのようである。そして東日本大震災の復興に直面している人びとに、阪神・淡路大震災の復興はしばしば成功物語として受け止められるが、それはことの一面に過ぎず、いまなお復興災害に苦しむ人びとが存在している。その現実を直視し、事態の打開を図ることは、東日本大震災のよりよき復興にとって重要な示唆を与えるものとなろう。

阪神・淡路大震災の復興は「創造的復興」というメインスローガンで概括される。この言葉は、東日本大震災においても復興構想会議が基本方針で「創造的復興を期す」と述べ、よく知られるところとなったが、その淵源は阪神・淡路大震災にある。