

# 近代日本における災害復興の特徴と課題

——災害復興政策の形成過程の歴史的な分析から——

岩手県立大学 吉野英岐

## 1. 目的

未曾有の大災害であった東日本大震災以降、あるいはそれ以前も日本列島はたびたび大きな災害に見舞われている。今後も東海地震や南海トラフ地震の発生の可能性が指摘されている。しかし、多くの被災地は災害後に救助、援助、復旧を経て、復興をとげてきた。では、東日本大震災からの復興はどのような特性と課題があるのだろうか。本報告では近代日本における救助・災害対策法制と復興関連法制の整備過程を概観したうえで、明治以降、災害対策基本法が制定された1961年までと、1990年代以降に発災した大規模災害と復興事例を取り上げ、それぞれの災害と復興の実態を検証し、東日本大震災からの復興の特性と課題を災害復興史のなかで検討する。

## 2. 方法

本報告では、まず近代日本におけるこれまでの救助、復興、災害対策に関する法律、制度、政策の展開過程を既存文献から確認する。具体的には、1891年の濃尾地震、5年後の1896年の三陸地震津波以降に本格化し、1896年の明治三陸大津波、1923年の関東大震災、1933年の昭和三陸大津波を経て、1946年の昭和南海地震後に成立した災害救助法、1959年の伊勢湾台風と1960年のチリ津波後に整備された災害対策基本法と激甚災害法までを概観する。特に、この期間に確立した復興法制と復興政策に着目し、国による復興、災害対策の方向性を明らかにする。ついで、1990年代以降の災害と復興の事例について、1993年の北海道南西沖地震、1995年の阪神淡路大震災、2004年の新潟県中越地震、そして2011年の東日本大震災を事例に近代復興政策の今日的な影響を明らかにする。

## 3. 結果

近代以降、日本における災害から復興のスキームは、発災直後の救済・救援という体制から生活や産業の再建や再生までを視野に入れる復興という考え方が次第に定着し、その主体として国、都道府県が想定され、法律の整備も進んだ。1990年代の災害からの復興は、被災の規模や内容が異なるが、国による災害復興関連法の整備が確立し、復興のスキームがある程度定まった中での復興という共通点がある。特に大規模な土木建設プロジェクトを立ち上げ、被災地を大きくつくり変えていく特徴をもっている。一方、2000年代に入ってから発生した災害に対する復興の手法は大きく異なっている。政府による直轄型の復興から、現場密着型の復興に変化し、復興基金の創設や地区ごとの特性を生かした復興の取り組みなど、きめ細かい復興メニューや手法が用意された。その後、発災した東日本大震災からの復興は、こうした復興の二つの特性をあわせもつ形で進められていることが確認できた。

## 4. 考察

復興法制が整備され、中央からの地方の分権化と復興政策の標準化が進む中で、国や自治体の果たす役割や責任の明確が図られてきた。一方、地域社会や住民が復興に果たす役割や責任は明文化されているわけではない。そのため、政府や自治体の責任がクローズアップされ、被災者は復興政策の対象者という側面が強くなっている。東日本大震災後に住民発議の復興計画や住民合意の重要性は指摘されているが、現実には国や自治体主導の復興政策が中心となっている。昭和三陸大津波後の岩手県綾里村でみられた住民主体の復興計画づくりのような動きはむしろ減少してきているのではないかと考えられる。

付記：本研究は JSPS 科研費（基盤研究(B)：25285155 および 17H02594）とともに代表：吉野英岐）の研究成果の一部である。