

第7章 (研究ノート) 被災地から考える自律した「個人」像とは

—「憲法」が掲げる理想と現実の狭間で—

菊地 洋（岩手大学）

はじめに

日本国憲法第13条では「すべて国民は個人として尊重される」と規定され、幸福追求権が保障されている。しかし、自然災害などで被災し途方に暮れている被災者に「個人として尊重される」という文言は、虚しい絵空事のように思われがちである。確かに、第25条で規定される生存権をはじめとする社会保障制度のもと、被災者の応急的な救済は行われる。その意味では、諸個人が文化的最低限の生活を営むための最低ラインを憲法は保障しているといえるだろう。しかし、発災後、国家や地元自治体は、どこまで疲弊した諸個人に寄り添い、自立した生活へと後押しすることを憲法上で要請されているのであろうか。政治家は、「被災者の一人一人に支援を・・・」と常套句にするが、実際に被災者に寄り添い、被災者の声を政治へ反映させる政治家はどれほどいたのだろうか。

東日本大震災の発災から9年が経ち、被災者の多くは応急仮設住宅から災害復興住宅へと移り、被災者支援の特別な制度枠組みから、一般の福祉などの枠組みでの対応へと移行されようとしている。しかし、被災者がそれぞれに憲法学でいうところの自律した「個人」という存在へと回復したといえるのだろうか。

筆者は東日本大震災の被災県のひとつである岩手に着任して9年目となる。これまで何度も大槌町の応急仮設住宅で生活を営まれている方々への調査に同行し、住民の方々の声を直接に伺ってきた。憲法学を専攻する筆者としては、諸個人の集合体である仮設住宅でのアンケートを基にして、自律した「個人」への回復プロセスと行政支援の在り方について考察したい。

1. 災害時の「個人」と憲法

いつ災害に遭遇するのか誰もが想定していない。だからこそ、災害時には、いわゆる公共空間においても自己保存のために私利私欲の生身の「個人」がむき出しになるとも考えられるが、東日本大震災の発災当時はそのようなことはあまり感じられなかったのではないだろうか。確かに、原発事故にともない、水などの一部商品の買い占めなどは発生したが、むしろ、このような非常事態だからこそ、みんなが一緒になってがんばろう（いわゆる「絆」キャンペーン）という同調バイアスがかかり、自粛という名の下で私利私欲が抑えられていたと考えられる。特に、首都圏などの計画停電では、まさにみんなが協力しなければという雰囲気醸成していたともいえる。これは被災地でも同じであって、発災時から当面の生活拠点となった避難所では、仮設住宅へ移るまでの間、それぞれに支援物資を譲り合い、一定の秩序が保たれていたといえる。それは、被災者という意味では皆が同

じ条件であるという形式的平等が担保された状態であったから出来たことなのかもしれない。

しかし、応急仮設住宅が建設され、それぞれの自治体で抽選などによる入居者が決まり、自分自身の生活を見つめることができるようになった時点で、それぞれの生身の「個人」が露わになってきたのではないだろうか。被災者それぞれに日本国憲法が重んじていた価値としての「個人の尊厳」やそれを支えるはずの基底的权利が失われていることに気づき、国はそれを補うために様々な施策を打ち出すことになる。

例えば、経済的損失に関して「自力再建」を建前とする日本であるが、生活基盤が失われている場合、住宅再建のための費用や生業を再開させるための費用といった財政的支援などを国や自治体は打ち出し、被災者の暮らしの再建を応援する。しかし、これが被災者の人権保障としてなされているのかというと、必ずしもそうとは言い切れない。なぜなら、経済的損失は憲法上の財産権との問題から消極的にならざるを得ず、それに引きずられるかたちで、本来は生存権に基礎づけられる被災者の生活基本権というべき保障の内容について、これまで具体的な検討がなされていない。あくまで、災害対策基本法と関連法に基づき、五月雨式に、それぞれの災害に応じて場当たり的な施策を打ち出し、給付がなされてきたにすぎないのである。具体的に言うならば、被災者が保障されるべき生活の質については、「文化的な最低限度の生活」なのか、それを上回る「より快適な生活」なのかといった本質的な議論はなされていない。どちらの質を求めるにしても、現在の社会保障制度のもと給付として行われる以上、実際に生活を営む生身の「個人」ではなく、何らかの基準で示されたモデルとしての「個人」像が給付基準として規定されてしまう。給付内容については、個々の事情を配慮することなく、一定の基準による財政上での制約が生じることになる。

このような生身の「個人」を無視した施策は、発災から復興期に移行するにつれて重要となる、個人の自律を妨げることになったのではないだろうか。換言するならば、個人が自律した存在であるためには、確固たる生活基盤としてのコミュニティが必要であるが、これを無視した施策ではなかったのだろうか。実際に、東日本大震災の被災地では、自治体によって、高齢者や若い子供がいる世帯などの困窮度の高い人々から先に仮設住宅への入居をさせたり、元の地域コミュニティを考慮する余裕もないままに抽選で仮設住宅への入居をすすめたりした。被災者もそれぞれにやむを得ないものとして納得していたのかもしれない。しかし、時を経るにつれ、自力再建をして早々に仮設住宅から転居できた人、災害復興住宅が完成するまで仮設住宅に残らざるを得なかった人とは、目には見えない大きな隔たりを感じたと思われる。心に負った痛手をどのように回復させるのかについては、阪神大震災での経験はあるものの、人権保障という視点では議論はあまりなされていなかったといえるだろう。このように仮設住宅に関する施策ひとつをとってみても、このような基準で入居を推し進めたことによって、結果として、日本国憲法が掲げる価値である「個人の尊厳」を脅かし、個人の自律を妨げたのではないかと筆者は考えるのである。このこ

とについて、岩手県大槌町において実施してきた仮設住宅調査結果から検討していきたい。

2. 大槌町仮設住宅調査から読み解く「個人」とは

私たちが発災後から調査をしている岩手県大槌町のアンケート結果を検討していく。このデータは大槌町の仮設住宅に居住する被災者全員へアンケートを実施した結果である。なお、仮設住宅に居住する人々は、発災から一定期間を経て、徐々に自力再建をして仮設住宅を退去し、最後まで入居している人の多くは高齢者や低所得者などの生活困難者であることを理解したうえでこのデータを読み解く必要があるだろう。

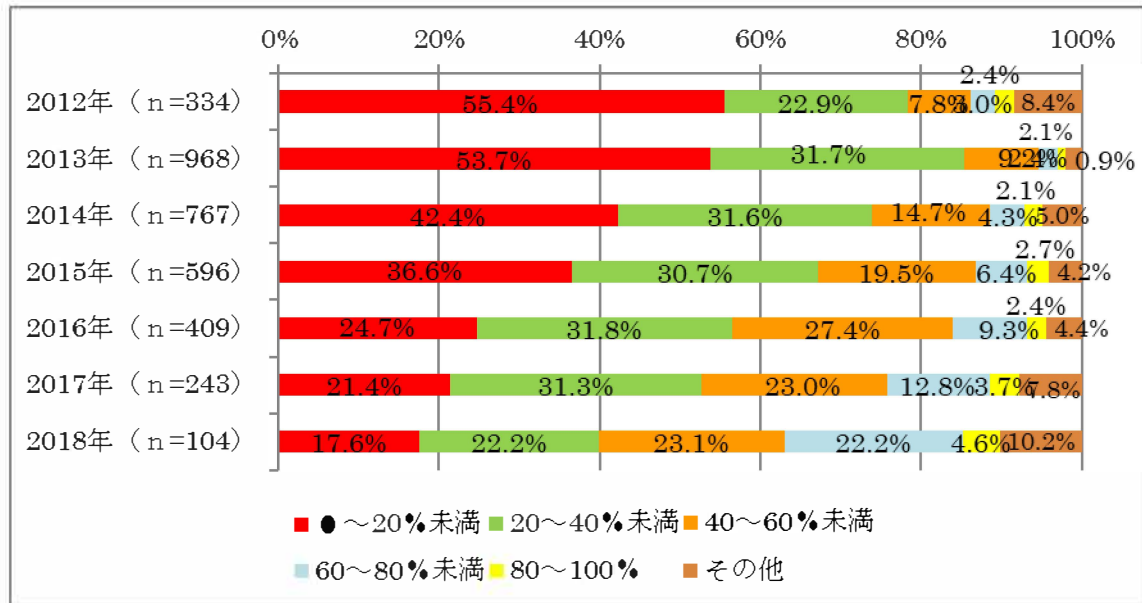


図1：自分自身の復興状況

図1は、自分自身の復興状況を問う内容である。発災から一定の年月を経ることで、20%未満と答える割合は減少し、40%～60%未満、60%～80%未満と答える割合が多くなってきている。この割合の増加は、被災者に対する様々な施策（被災者個人に対するもの、被災地に対して行われるもののどちらも含む）によって、自分の生活基盤がしっかりしてきた＝健康で文化的な最低限度の生活が維持できるようになったと解釈できるかもしれない。一方で、一定の割合で存在する復興状況に低い評価しかできない人々、換言すれば、自己肯定感の低い人々に対して、国や自治体はどのような支援ができるのだろうか。実際に自己肯定感の低さとは、「個人の尊厳」を脅かされている状況であることの現れであって、諸個人の基底的権利が未だに失われているとも解釈できるのではないだろうか。その意味では、現在のような生身の「個人」を捨象した一定の基準による給付型の被災者支援の限界が垣間見える事例であるともいえるだろう。

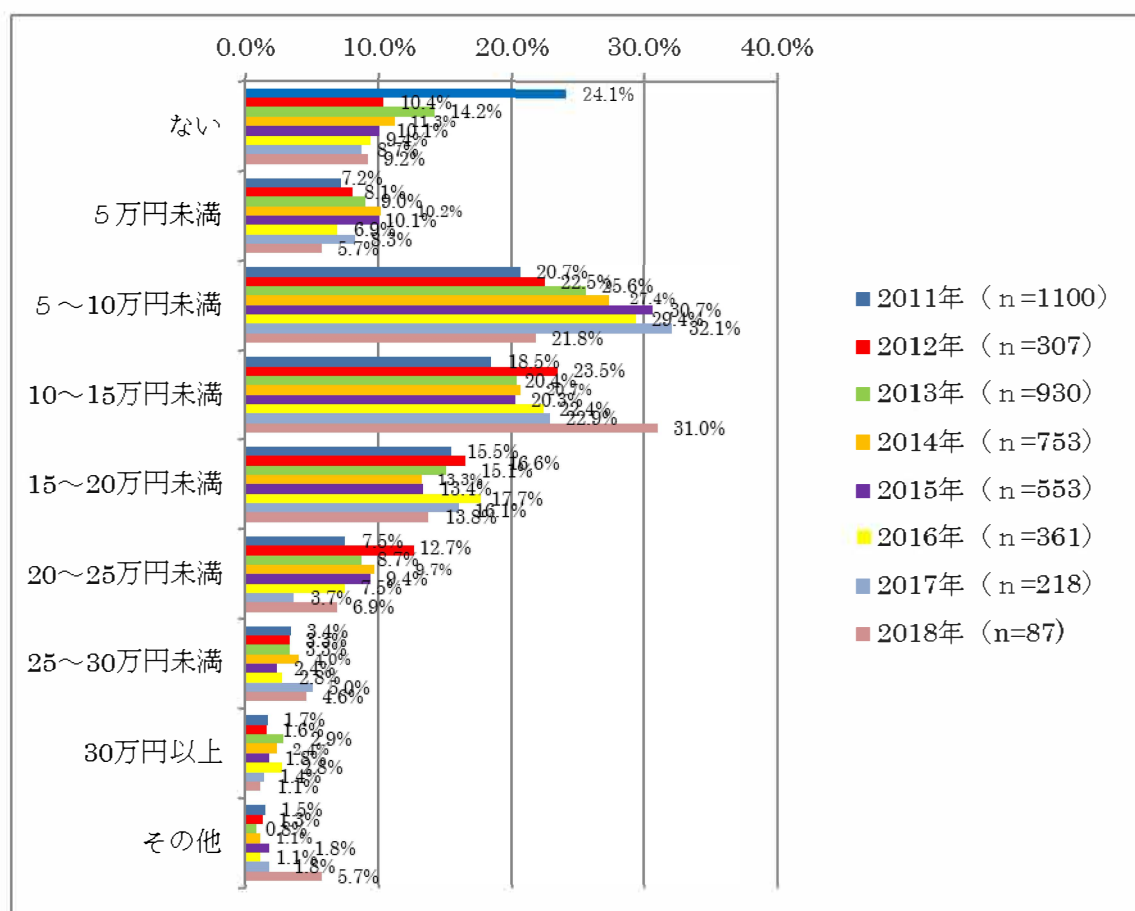


図2 現在のあなたの収入

図2は、アンケートに答えていただいた方の収入である。この図だけからは、世帯数や家族の総収入は明らかとはいえないが、図1と重ね合わせることでいくつかのことがいえるのではないかな。この調査では、収入が5～10万円未満、10～15万円未満の層が多く、その層が自分自身の復興状況も比較的高く評価しているといえるだろう。しかし、家賃の発生しない応急仮設住宅から災害復興住宅へ移り、家賃を支払う状況になった途端、この程度の収入では生活が立ち行かなくなってしまう可能性がもっとも高い層ともいえるのではないだろうか。特に、最近、仮設住宅から災害公営住宅へ移られ一定の年月を経て、「収入超過世帯」「低所得世帯」への家賃補助が段階的に減額されていることが問題とされているなかで、それぞれの収入が健康的で文化的な最低限度の生活を維持するうえで適切な金額といえるのかは検討を要するだろう。

個人の自律とは、金銭面での生活の安定だけで終わらない。人とかかわりの中で、自分が必要とされていることを再確認できる仕組みがあって、自己肯定感が高まり、個人としての自律が促されるのではないだろうか。そのひとつに地域コミュニティとかかわりをあげることができるかもしれない。

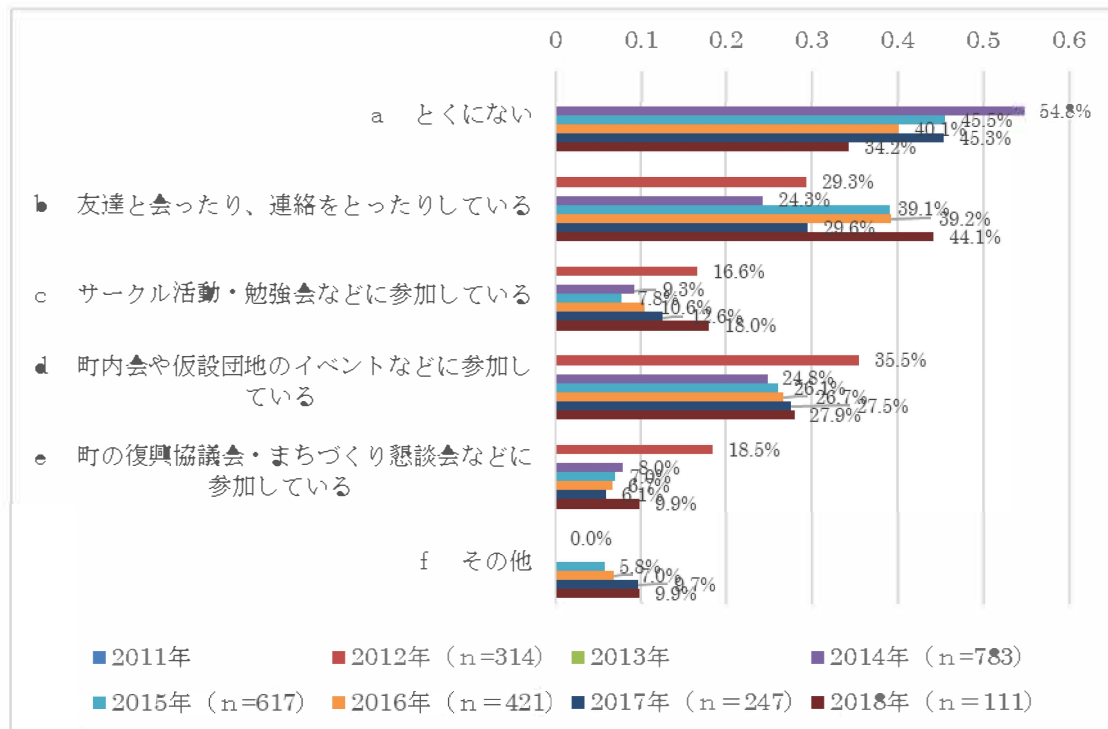


図3：あなたは現在、次のような活動をしていますか？

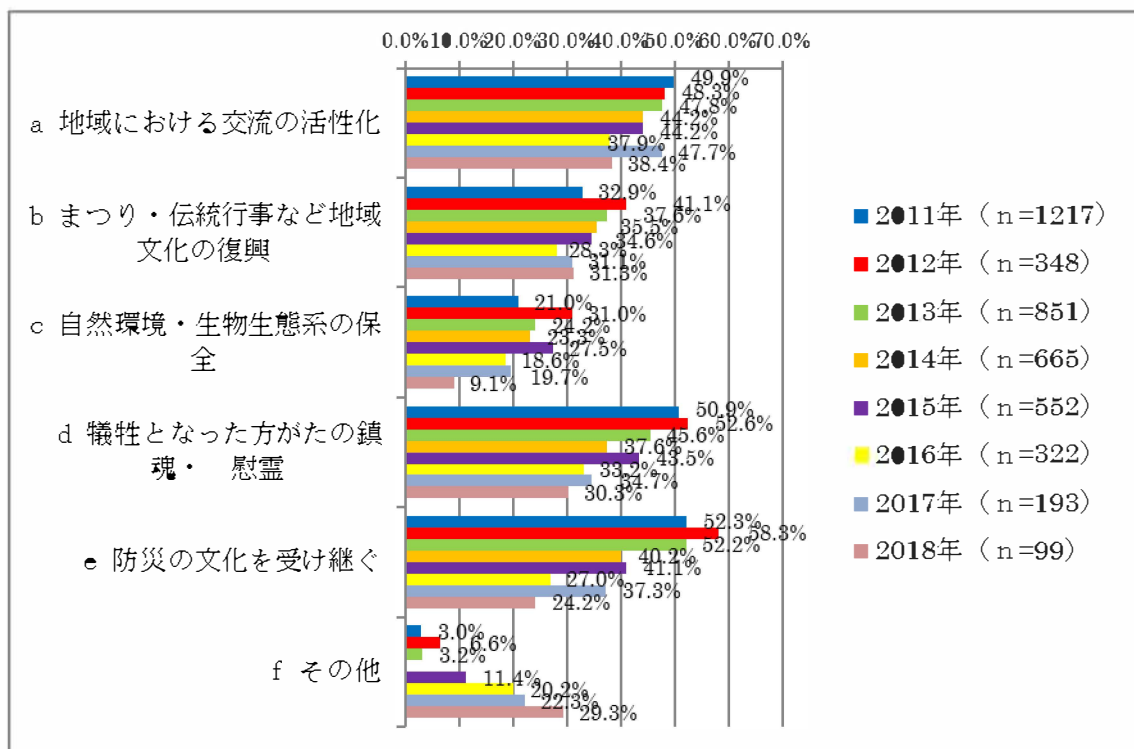


図4：自分自身がまちづくりにどのようにかかわるのか

図3と図4は、個人と地域コミュニティとのかかわりについて調査した結果である。図

3では、発災当初は自分の住むまちがどのように復興を遂げていくのか興味をもつ人が多いなゆえに、復興協議会などへの参加もそれなりにいるが、それよりも地域のイベントへ参加することによって新たなコミュニティでの繋がりを構築したいという人々、自分自身の役割の確認をしたいという人々が多かったのではないかと推察される。しかし、仮設住宅に居住する人々が減少するなかで、地域社会の交流活動の縮小が生じ、いずれ退去しなければならないというあきらめがこのように活動に対して消極的な人々が増やしたともいえる。

このようなまちづくりに対する消極的な姿勢は、憲法で語られる個人像と大きく乖離しているもののひとつと考えられるのではないだろうか。憲法では、地方自治が規定され、地方自治の本旨として、「住民自治」「団体自治」が保障されるとされている。仮設住宅での生活は自然発生的なものではなく、期間限定の一時的な仮住まいであるとしても、仮設での自治組織の運営に何かしらのかたちで参画することは、住民自治・団体自治のどちらからでも要請されうることではないだろうか。被災者それぞれに置かれた状況は異なるが、自分たちが住む一定の領域の自治にも関心が持てないまでに日々の生活に疲弊する「個人」が取り残されているのであれば、それによりそうことが憲法上も要請されうるとも考えられる。または、仮設住宅への入居の時点で、地域コミュニティが壊されない、隣人とのつながりを維持したままでの入居を検討することが「団体自治」から要請され得たのかもしれない。自然災害により被害を受け、仮設住宅へ入居することは想定されているが、「自律した個人」を堅持するためにどのような仕掛けが必要であるかは検討されていないのではないだろうか。既存のコミュニティを大切にしたい復興計画とするのか、新たなコミュニティを構築するかは、状況により異なるが、それぞれの住民が「自律した個人」と回復するための手段として、避難所や仮設住宅における「自治」もあり得るのではないかと考えられる。

3. 「個人像」の乖離—理想と現実の狭間で—

アンケート結果のひとつに、図5大槌への愛着について調べた結果がある。この結果を読み解くと、仮設住宅で暮らす人々は、困窮度が高いと思われる仮設に最後まで残られておられる人々であっても、その土地への愛着が強いことが明かとなる。そうであるならば、まちの復興に主体的にかかわるのが自律的な個人であるともいえるが、実際には日々の生活で精一杯というところなのかもしれない。

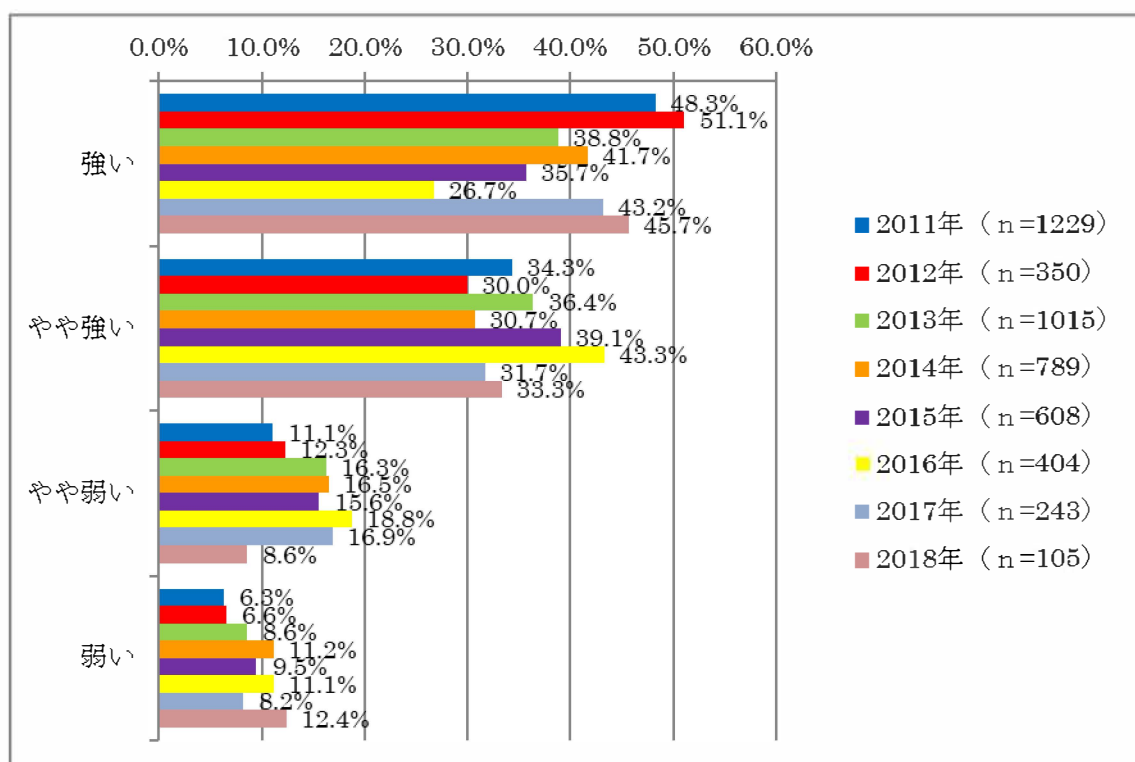


図5：大槌への愛着

憲法が想定する「個人」とは、様々な違いを捨象された人一般としての「個人」であるのだが、実際には捨象される前の生身の「個人」をどのように支えるのかが人権として保障されるべき問題といえる。従来、災害復興における「個人」には、生存権などから導かれる生活権の保障が行われるだけでよいと考えられていた。しかし、生活基盤を固めることだけが、自律した個人に必要なのだろうか。むしろ、自己統治という観点から、避難所や仮設住宅などを既存のコミュニティを温存させ、自治を行う機会を保障することも重要なのではないだろうか。

アンケートの自由記述部分に、「落ち込んでいる。なにをして良いかわからない」という回答がいくつも見受けられた。これは、コミュニティにおける役割が喪失していることに他ならない。諸個人の自己肯定感を高めるためにも、人との関わりなどを創出させることが国家には責務として課されてもよいのかもしれない。

大槌での調査を通じて、個人の自律には、生存権といった基底的な権利保障だけではなく、社会的な役割や関係性の創出という側面での自治の復活まで国には要請されうのではないかと考えるに至った。

今回は、あくまで調査データからの論点提示にとどめ、学説などの詳細な検討は別稿にて論じたい。