

人間復興の制度化・実践化に向け、体系化した「山中メソッド」を提示するための考察・第1ステップ

山中 茂樹*

はじめに

災害における「人間の復興」は、ジョン・ロールズの唱えた正義の実現であり、格差・貧困の解消をめざす社会民主主義や、主権在民・基本的人権の尊重を定めた日本国憲法の思想的体系を具現化することでもある。ロールズの正義は、参政権、言論の自由、人身の自由、私的所有権などの基本的自由と、もっとも恵まれていない人に最大限の恩恵が与えられる格差原理からなる。「人間の復興」を初めて唱えた福田徳三は、加えて復興の担い手について「罹災者自らをおいてほかにない」と喝破し、「復興の最根本動力」は「自らの働きをもって生きて行かんとする堅い決意を持っている人」と定義した。これは、アメリカ独立宣言の掲げる「生命、自由及び幸福追求の権利」であり、日本国憲法第13条に規定される「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」を意味するものでもある。

これまで往々にして、為政者や財界、都市計画論者が唱える「空間復興」や「創造的復興」に比べ、元どおりの生活を求める人間復興は、いささか後ろ向きの理念として忌避されるきらいがあった。だが、大きな誤解は空間復興や創造的復興は、災害復興に向けての手段、手立てに過ぎず、災害から再起した末にどのような社会を目指すかの理念ではなかった。一方、人間復興は、復興の先の理想は描くものの、そこへ向かう手立て・手順が示されていないところに空想的ユートピアともいえる弱点があった。そこで、被災者主権、最

小不幸、富の再配分という三つの基本原理をもとに人間復興の制度化、そして実践化に向けた具体的な手順「山中メソッド」を示すのが本論考の目的である。

1 手段か目的か

1.1 空間復興の野心

空間復興や創造的復興に「理念はない」といえば語弊があるかもしれない。確かに、空間復興は道路の拡幅や敷地の整形など街区の改変によって、災害に強いまちづくりをめざす。しかし、防災は、被災者がめざす復興像ではない。防火や耐震は、まちやマイホームをつくるうえでの必要条件ではあるが、それだけで復興まちづくりや家庭の再生ができるとは誰も思わないだろう。

たとえば、関東大震災の折の内務大臣・後藤新平の知恵袋だったニューヨーク市政調査会専務理事のチャールズ・オースチン・ピアード (Charles A. Beard) は『東京復興に関する意見』で「日本の帝都が、帝都としての特異性を有たねばならぬといふことには深奥なる意義を有する。蓋し貧弱なる帝都は列強の間に伍するとき、國家の尊厳と威容とを傷(つ)けるであらう」と述べ、後藤自身も山本権兵衛首相に宛てた書簡(大正12年=1923年11月25日付)で、「帝都の復興は、小にしては都市、大にしては帝国の『ルネサンス』に関する重大事なり」と記した。後藤らのめざすところは、江戸の色彩が色濃く残る東京を大改造し、列強に伍する理想的帝都を建設することであ

*関西学院大学災害復興制度研究所

り、空間復興はそのための手段であった。そもそも、後藤が大震災からわずか5日後に閣議へ提出した「帝都復興ノ議」に、「被災者支援」や「被災者の再生・再建」という言葉はまったく登場しない。重ねていうが、後藤やピアードの頭にあったのは、空間復興という手法を使って、大日本帝国の世界に誇れる帝都を建設することにあった、といえるだろう。

一方、視点を変えれば、空間復興はお年寄りや体の不自由な人たちにやさしいまちづくりの手法にも使えるだろうし、新潟県中越地震（2004年10月23日）の旧山古志村のように従来のコミュニティのつながりを壊さないまちづくりにも当然、使えるはずだ。

つまり、空間復興は手段であって目的ではない。ところが、手段が目的化したところに相克が生まれた。

たとえば、都市計画学者の越沢明は「横浜、銀座、函館の大火後、明治時代の為政者は、復旧ではなく復興を実施した。その結果、並木道、公園、洋風建築、煉瓦街などそれまでの日本の都市にはなかった新しい水準の高いインフラ（社会資本）と都市空間が出現し、新しい都市文化が誕生した」と、その成果を賞賛する（越沢 2005）。

東京都の都市計画課が太平洋戦争終戦後の1946年に製作した「二十年後の東京」というPRフィルムのナレーションは「新しい時代にふさわしい、新しい形の都をつくり出すための絶好のチャンス。どこの国も望んで得られない絶好のチャンス。この千載一遇の好機会をむなしく見送ってしまうようだったら、私たち日本人は、今度こそ本当に、救われがたい劣等民族だと世界中の物笑いの種にならなくてはならないでしょう」と訴えた。

もう一つ、旧建設省（現・国土交通省）の元技監で筑波大学客員教授（当時）の甲村謙友が2011年5月30日、「震災復興・戦災復興の成果・失敗とその反省を踏まえて～東京の失敗を東北に持ってくるな！～」と題して講演した一節をみてみよう。

内務省の戦災復興院事務方は、「関東大震災のときに国と市で役割分担をしたのだから、

今回も国が施行すべき」と主張していました。しかし、当時の戦災復興院の総裁・小林一三（阪急電鉄創業者）は、憲法が変わったのだから自治体に任せようと主張。5大都市も、ぜひ自治体でやらせてほしいとのことで、結局、補助事業として自治体が施行することになりました。

各自治体の首長が戦災復興に熱心ならよかったです。しかし、東京都知事はちょうど官選から民選に変わった時期でした。その安井誠一郎知事は、現在、寝る家もなく、路頭をさまよう都民の住宅確保こそ最優先課題と、戦災復興都市計画を握りつぶしたんです。この件で後世、非難されるのは覚悟のうえと安井都知事は言っているのです、この際、私も批判します。戦災復興をしないで、当面の住宅、食料確保を優先した東京と、復興に熱心だった名古屋や広島と比較すると、その成果に大きな差が出てきているのです。

だが、これらの主張には二つの問題がある。第一に空間復興を推進する人たちの頭には、復興とは街区の再建しかないことだ。被災者や被害者を救済し、再起・再生させることこそ復興の第一歩ではないのか。

関東大震災の折、後藤新平に異議を申し立てた厚生経済学者の福田徳三（1874-1930）は次のように述べる。

私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならむと主張する。人間の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。今日の人間は、生存するために生活し、営業し、労働せねばならぬ。すなわち生存機会の復興は、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。

戦前の被災者支援といえば、災害ならば農民を対象とした備荒貯蓄法（明治13-32年）や罹災者

救助基金法（明治32-昭和21年）のほか、義捐金や時には恩賜金などもあったが、十分なものではなかった。

とりわけ、終戦直後など、上野の地下街では親を亡くした戦災孤児が腹を空かせ、空襲に遭った人たちは手作りのバラックで雨露をしのいでいたのだ。終戦後の食糧難の時代に、闇市の闇米を拒否して食糧管理法に沿った配給食糧のみを食べ続け、栄養失調で餓死した判事もいたような社会情勢だったことを空間復興の信奉者たちはどう考えるのだろうか。

甲村は昭和天皇の言葉を引用して、後藤新平の膨大な都市計画がそのまま実行されていたら、太平洋戦争で東京の戦災による被害はもっと少なく済んだのではないかとしているが、これこそ本末転倒だろう。なぜ、あのような戦争を起こしたのかという視点がまったく抜け落ちているだけでなく、広島や長崎に落とされた原爆による被災に対する贖罪がまったくみられない。空間復興を絶対視する向きには、「人間を目的として尊重し、単なる手段として利用してはならない」というカントの言葉を贈りたい。

第二には、街の大改造が災害を奇貨として実施されていたのではないかという問題だ。ショック・ドクトリンという言葉がある。「戦争、津波やハリケーンなどの自然災害、政変などの危機につけこんで、あるいはそれを意識的に招いて、人々がショックと呆然自失から覚める前に、およそ不可能と思われた過激な経済改革を強行する」（ナオミ・クライン）ことをいう。新自由主義を象徴する言葉だが、経済改革を空間復興と置き換えてもよい。

そもそも戦争や災害からの再起をめざす場面で、都市計画や建築の技術者たちが自分たちの野心を遂げようということ自体、不純ではないか。

たとえば「市長は船場の真真中に飛行場でもつくる気か」と浪速っ子を驚かせた大阪の大動脈・御堂筋の建設は、まったく平時に行われた。大正15（1926）年に工事着手したが、道幅を旧来の約8倍という44mに、しかも当時、東京にしかなかった地下鉄を通すという大工事だった。ところが、予算の大半は住民の立ち退き料に支払われたため、工事費は「受益者負担金制度」といって、

御堂筋拡幅後の沿道の商家にどれだけの利益が生まれるかを算出し、その額に応じた税金を前もって納めてもらうという奇策で捻出された。当然、市民の猛反発を買い、工事は難航を極めたが、第七代大阪市長、関一は、住民が立ち退きに同意してくれるまで、何度でも頭を下げに回り、元号も大正から昭和に変わった11年後の1937年、ようやく完成にこぎつけたという。とりわけ、ビルの高さを一律百尺（約30m）に制限して揃えるという画期的な方針により御堂筋は美しい景観を誇るようになった（大阪市のHP「御堂筋の歴史」から）。

災時には、人の命を支え、平時には人の暮らしを潤す。空間復興は技術自体を目的にするのではなく、その時々人々が求めている世界に寄り添うべきだろう。

1.2 創造的復興のこころ

一方、遅れて登場してきた言葉に「創造的復興」がある。阪神・淡路大震災の当時、兵庫県知事だった故貝原俊民（1933-2014）が唱え、その後、為政者たちに好んで使われている。貝原の創造的復興は①国の中央集権の政策を劇的に変えるパラダイム・シフトであること、②政策目標が、軍事・経済競争という覇権を求める20世紀型から、「平和・安心・安全」へ転換する21世紀型理念であること、③政策を実現するため現行制度にとらわれない時代を先取りする試みが超法規的に実施されること、の三つが原則として貫かれていた。バブル経済がはじけ、日本経済が「失われた20年」といわれた景気の低迷期に突入しようとしていた時期とあって、通常の復旧・復興事業では、いったん下向きになったベクトルを上向きにすることは難しいと考えた貝原の起死回生の鬼手であった。

ところが、その後の創造的復興は、為政者にネーミングの新奇性が好まれたのか、用語だけが一人歩きすることになる。

たとえば、関連死を含め273人が犠牲になった2016年4月14日発生の熊本地震で、「くまもと復旧・復興有識者会議」が同年6月19日に出した「熊本地震からの創造的な復興の実現に向けた提言」によれば、後藤の帝都復興も創造的復興と

され、2015年3月に仙台で開かれた国連防災会議で提唱された“Build Back Better”（より良く再建する）も創造的復興と訳されるなど、創造的復興の大盤振る舞いとなっている。

具体的な施策では、被災農地復旧の際の大区画化、地域営農組織など担い手への農地集積の加速化などが「創造的復興」の具体的取り組みとして挙げられている。TPP（環太平洋パートナーシップ）協定を意識した新自由主義的な農業の構造改革で、農水省の方針に寄り添う内容となっている。

また、樺島郁夫熊本県知事は内閣府「政府広報」のページでインタビューに答え、「熊本を単に地震の前の姿に戻すのではなく、より良い状態にすることが創造的復興です。創造的復興のための取り組みの一つは、海外との交流をさらに拡大することです。たとえば、環境省は今年7月、訪日外国人観光客を国立公園に誘致するため、取り組みを集中的に行う八つの国立公園の一つに阿蘇くじゅう国立公園を選定しました。阿蘇のアクセスや公園施設をさらに充実させることで、阿蘇カルデラの雄大な自然を、より多くの海外の方々に楽しんでいただけるようにしたいです。さらに、阿蘇くまもと空港での国際線増便、八代港での大型クルーズ船寄港を増加させるための整備などを進め、九州におけるアジアのゲートウェイを目指します」と政府と同様のインバウンド政策を創造的復興の政策としてあげている。

いずれも貝原のいう国の中央集権的政策を劇的に転換するものでも、時代を先取りする超法規的な政策でもない。強いて「創造的復興」という言葉を使わなくとも済む政策とも思われるが、県としてやりたい政策を「創造的復興」として権威付けしただけといえれば言い過ぎだろうか。

“Build Back Better”（より良く再建する）と創造的復興、さらには空間復興を混在させた次のような解説もインターネットの時事用語事典では、まかり通っている。

災害の発生後の復興段階において、次の災害発生に備えて、より災害に対して強靱な地域づくりを行うという考え方。「より良い復興」とも呼ばれる。最初は、1995年阪神・淡路大震災に際して兵庫県が提唱した概念であ

り、その後、東日本大震災や熊本地震でも提唱されている。2015年仙台で開催された第3回国連防災世界会議でも仙台防災枠組の一つとして、2030年までの行動目標に採択された。潜在的な災害リスクを削減するには、できるだけ災害リスクの低いところに住宅を築くことや、都市の構造そのものを強靱にしていく必要がある。被災後の復興段階は、災害から得た教訓を生かし、土地利用や構造的な対応など抜本的な対策を取るチャンスでもある。我が国ではその自然的な条件から多くの災害に見舞われてきたが、その度に同じような被害を出さないような対策を講じており、「創造的復興」の考え方を古くから実践してきた。国際的にも、2013年にフィリピンに甚大な被害をもたらした台風ハイエンからの復旧・復興でも活かされている。

Build Back Better は、2015年に仙台で開催された第3回国連防災世界会議で日本が提唱した防災まちづくりをめざすスローガンである。創造的復興は、あくまで地方分権に根ざした、経済政策であり、工学的な防災まちづくりではない。しかも、失われた20年とよばれる経済政策の失敗の中で発生した災害に対応するために考えられた政策で、国際的なものではない。あくまでわが国固有の理念であることを、この解説は認識していないといえるだろう。

一方、これと正反対なのが、東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所の炉心熔融事故を受けて、2011年4月12日、民主党の菅直人首相が記者会見で述べた、これまでの原子力政策を大転換させる方針だ。

「今回のこの大震災に対する復興は、ただ元に戻すという復旧であってはならないと思っています。つまり、新しい未来の社会をつくっていく、創造する、そういう復興でなくてはならない、このようにと思っています」と述べ、「バイオマスを使った、地域暖房を完備したエコタウンをつくるなど世界でモデルになるような街づくりを進めたい」として、「福祉とエコのまちづくり」を約束した。

後を継いだ野田佳彦政権は2012年9月、2030

年代に原発稼働ゼロを目指す方針を盛り込んだ新たなエネルギー・環境戦略「革新的エネルギー・環境戦略」をまとめた。福島原発事故を機に高まった「脱原発」の世論を踏まえ、これまでの「原発依存」によるエネルギー政策を180度転換させるものだった。

民主党政権は、福島原発事故が起こる前は、14基以上の原発を新設し、2030年の電力供給に占める原発比率を事故前の26%から50%強に引き上げる計画だった。CO₂を排出しない原発への依存を高めることで、2020年に温室効果ガスの排出量を1990年比25%削減するという民主党政権の国際公約を果たすための計画だった。

民主党が政権奪取の折に掲げた「コンクリートから人へ」の公約に沿った政策とも思われるが、前述のとおり原発全面依存から原発ゼロへのドラスティックな舵切りだった。この迷走ぶりが政権を失う原因となっていくのだが、とまれ、ここではその分析はしない。

だが、現実とは違った。東日本大震災からの復興政策は、東北メディカル・バンク構想や医療ツーリズム、仙台空港民営化、カジノ構想など、災害を奇貨とした特区制度やビッグデータを活用したネオリベラリズム的創造的復興に転化することになる。

1.3 元に戻さない復興

改めて言おう。空間復興も創造的復興も災害からの再起、再建に向かうための手法に過ぎず、どのような復興社会にするかまではフォーカスしていない。ただ、災害復興を主導するのは国や地方自治体であることから、どうしても復興像は右肩上がりの経済成長をめざすことになる。

一方、阪神・淡路大震災で、人間復興をめざす市民グループが「復興でなくて復旧でいい。生活復旧でいい」との主張を展開したことから、人間復興は変革を求めない後ろ向きの主張のように思われがちだ。

同時に、人間復興と「元に戻さない復興」とは親和性が高い。阪神・淡路大震災では、神戸市東灘区で635mにわたって倒壊した阪神高速道路神戸線について、神戸の学識者や文化人らによって

組織された「ひょうご創生研究会」は1995年3月、神戸線の廃止を掲げ、海上、鉄道輸送への転換や地下化などの代替案を示した。行政の内部にさえ、「まちを分断し、景観も悪化させる」と、復旧を疑問視する声が少なくなかった。「震災復興・関西環境NGOネットワーク」は「上を向いて歩こう」と題して、高架部分が姿を消した倒壊現場で、都市部の高架道路を問う市民の集いを開いた。

しかし、地元政財界の「復興を急ぐためにも、1日も早い開通を」という強い要請のもと、廃止論はいつの間にか消され、まちに見合った道づくりを、という沿線住民の願いもねじ伏せられた。

東日本大震災では菅直人首相が、原発を元に戻さず、「1000万戸の家庭の屋根に太陽光発電パネルを置く」との構想を披露した。ただ、政権交代や原子力村の巻き返しもあって、「太陽光パネル1000万戸構想」は構想倒れに終わった。

とまれ、人間復興は、人々の再起・再生については「あの日に戻りたい」と考えるが、政治・経済体制については、右肩上がりの成長一辺倒という「元の社会」には戻さない。代わって、環境や生活の質を求める「社会変革」をめざしているといえるだろう。

2 正義論と災害復興

2.1 最大多数の最大幸福

空間復興と創造的復興の根底にある理念は「最大多数の最大幸福」であろう。「最大多数の最大幸福」を原理とする功利主義は、幸福（善）を人生や社会の最大目的とする倫理・政治学説である。19世紀、イギリスで盛んになった思想で、哲学者のジェレミー・ベンサムやジョン・スチュアート・ミルらによって提唱された。とりわけ、幸福と快楽を同一視し、苦を悪として、快楽の計量可能性を主張した。

ネットでも「政治とは利益の調整なので、功利主義的なものである」として、「有史以前から、日本は功利主義的な進歩を続けてきた。より多くの人が、より多くの幸福を得られるように、努力

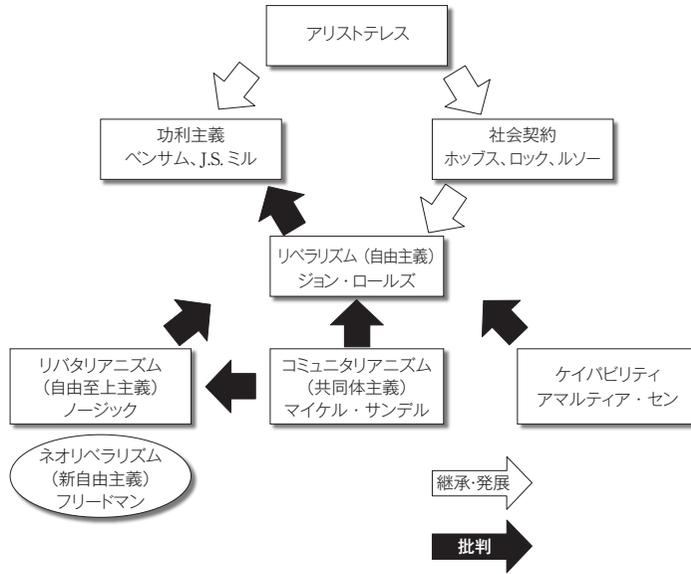


図1 さまざまな正義論

してきた」と、随分、好意的な論評もみられる。

確かに功利主義は、「幸福＝善」を最大化することが正義である。しかし、これには多くの反論がある。ハーバード大学の白熱教室で有名になった米国の政治哲学者マイケル・サンデルの具体的事例を挙げての功利主義批判をみてみよう。

(例1) コロセウムでキリスト教徒をライオンに投げ与え、庶民の娯楽としていた古代ローマ。この恐ろしい見世物から十分な数のローマの市民が十分な快楽を得るとしたら、功利主義者がこの見世物を非難できる根拠はあるだろうか。

(例2) テロ容疑者の尋問において拷問は正当化されるだろうか。容疑者がその日のうちに爆発する核爆弾をマンハッタンに仕掛けたと信じられる情報があるとき拷問を加えることが正しいことだろうか。一人の容疑者に苦痛を与えても、何千もの無辜の命が救われるとしたら、道徳的に正当化されるだろうか。

(例3) 19世紀末、南大西洋で船が難破、英国人船乗り4人が小型の救命ボートで漂流していた。食糧も底をついたとき、船長は海水を飲んで弱っていた17歳の雑用係を犠牲にすることを提案し、殺害、その人肉を食することで生き延びた。3人は救助されたが、逮捕され、起訴された。このおぞましい事件の裁判官になったとき、

どう判断するのかとサンデルは問いかける。法律問題は横に置いておくとして、少年の殺害は道徳的に許されるだろうか。弁護側は、誰も殺されなかったら、4人全員衰弱死していただろう。少年は係累もいなかった、と主張した。しかし、相手の弱みにつけ込んで命を奪う。人間を利用することは、他の者に利益を与えるとしても、間違っているのではないだろうか。

サンデルは事例を紹介したうえで、次のように功利主義を分析する。

「功利主義の最も目につく弱みは個人の権利を尊重しないことだ」

「満足の総和だけを気にするため、個人を踏みつけにしてしまう場合がある」

「功利主義を徹底すると、品位や敬意といったわれわれが基本的規範と考えるものを侵害するような人間の扱いを認めることになりかねない」

そして「人間の権利や尊厳は、効用を超えた道徳的基盤を持っている」と締めくくる。

災害現場に話しを戻そう。現場のボランティアは「最後の一人まで」という。しかし、実際の復興政策は、少数の災害弱者への目配りを強調するものの、実際は「最大多数の最大幸福」である。では、多数とは誰々なのか。それを誰が決めている

るのか。私たちは「最大多数の幸福」という美辞に惑わされず、しっかりとこの問題を考えなければいけない。サンデルのように具体的な事例を引こう。

Case1：東日本大震災によって引き起こされた東京電力福島第一原子力発電所の炉心溶融事故では、一時、福島県だけで6万人を超える人たちが北海道から沖縄まで広域避難をした。少数だが、国外避難もあった。福島県周辺や関東で放射線量が周辺より極端に高くなった「ホットスポット」の人たちも避難したが、この人たちの人数は今にいたるも把握されていない。多くは、子どもの被爆を心配した母親たち。とりわけ、厳しい立場に追い込まれたのが政府によって設定された避難指示区域の区域外から避難した人たちだった。

原発事故当初は、警戒区域、緊急時避難準備区域、計画的避難区域、飛び地の特定避難勧奨地点、除染が進んでくると帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域と人為的な線引きは次々と変わり、人々は線の内にいるか外にいるかで支援の有無に左右されることになった。

本来なら、空間線量ときめ細かい土壌調査の結果を示し、さまざまな防護策を提示する一方、不安を感じる人たち・地域には避難と法的裏付けのある二地域居住を保障すべきであった。ところが、人為的な線引きに安心できず避難した人たちは

「自主避難者」とよばれ、家族や友人、職場の人たちから非難されることになり、人間関係やふるさととの間に大きな断絶を招くことになった。この結果、2015年に実施した関西の調査では約3割の人たちが離婚に追い込まれ、親子の断絶も生じることとなった。

一方、追加被ばく線量限度（年1mSv以下）の地域に住む人たちに「被ばくを避ける権利」を認め、とどまる人たちと同様に手厚い支援をするはずだった「原発事故子ども被災者支援法」は、肝心の基準を決めるはずの基本方針策定が長らく政府のサボタージュで放置された。あげくは、同法を担当する復興庁の水野靖久参事官が2013年3月7日に、国会内で開かれた「どうする？放射線による健康被害への対応——市民・専門家による提言」という集会のあと、「左翼のクソどもから、ひたすら罵声を浴びせられる集会」に出席。感じるのは、相手の知性の欠如に対する哀れみのみ」とツイートするありさま。この集会の翌日に水野参事官は、「きょうは懸案が一つ解決。正確に言うと、白黒つけずにあいまいなままにしておくことに、関係者が同意しただけなんだけど、こんな解決策もあるということ」など、課題の先送りを歓迎するようなツイートも行なっている。

業を煮やした被災者19人が同年8月22日、国を相手取り、子ども被災者支援法の速やかな実施



図2 避難指示区域

出所：朝日新聞 DIGITAL (<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201106160566.html>)。



図3 避難区域再編

出所：朝日新聞 DIGITAL (<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201211300374.html>)。

表1 警戒区域などの再編で設定される区域

| 区域名 (年間放射線量) | 概要 |
|-----------------------|--|
| 帰還困難区域 (50mSv 以上) | 5年経過しても生活が可能とされる年間20mSvを下回らない地域。引き続き避難の徹底を求める。 |
| 居住制限区域 (20-50mSv 未満) | 年間20mSvを下回るのに数年かかるとみられる地域。一時帰宅は可。除染で線量が下がれば帰還可能。 |
| 避難指示解除準備区域 (20mSv 以下) | 早期帰還に向けた除染、都市基盤復旧、雇用対策などを早急に行い、生活環境が整えば、順次解除される。 |

出所：避難区域の変遷について（福島県HP）などから作成。

を求めて提訴。これにあわてたのか、10月11日、具体的実施に向けて基本方針が閣議決定された。しかし、支援対象地域は「事故後、相当な線量が広がっていた地域」というあいまいな表現にとどまり、追加被ばく線量は無視され、支援対象地域はわずか33市町村にとどまった。

さらに同年11月、自民・公明の政府与党は「福島復興加速化案」を安倍晋三首相に提言した。民主党前政権時代から続く「住民の全員帰還」の方針を転換、高線量で長期間帰還が困難な地域の住民の他地域への移住を支援するという命目を掲げるとともに、早期帰還の対象となる区域の空間線量を、「国際放射線防護委員会 (ICRP)」が「許容範囲」としている年20mSv以下とし、住民個人が実際の線量データをもとに被ばく低減策を講じるように求めた。

高線量の汚染地に自己管理を強いて帰還させ、一方、県外へ避難した人たちには戻らなくてもいい、といわんばかりの棄民政策は、果たして最大多数に最大幸福をもたらすものだったのだろうか。

復興加速化を急いだ理由の一つは、目の前に迫っていたオリンピック招致に向けて「フクシマ」の正常化を演出したかったのだろうという推測だ。2013年9月7日、プエノスアイレスでのIOC総会で安倍晋三首相は、福島状況を「The situation is under control」（状況はコントロール下にある）と最終プレゼンテーションで言った。現場では、どうしようもなく汚染水が出続けているというのだ。

オリンピック誘致では「経済効果は3兆円」などという皮算用もはじかれていた。また「アベノミクスの第四の矢が放たれた」などという経済界の声も伝えられ、アベノミクスなる造語も報

道されていた。しかし、オリンピックの誘致成功を喜ぶ国民も福島の窮状を知らされたら、手放しでは喜ばなかっただろう。フクシマを犠牲にしても、喜ぶのは誰なのか？ 東京五輪を総理退陣のレガシーにしたいとする人物とその周辺だとしたら、それは一体、最大多数といえるだろうか。

研究所では、2014年秋に双葉、大熊、富岡、浪江4町から避難し、県内の仮設住宅（見なし仮設住宅を含む）に住む約5000世帯、2015年秋には近畿2府4県に県外避難した人たち約1800人を対象にアンケート、2017年夏には関西に居住する原発避難者（関東からの避難者も含む）59人に被災から現在にいたる生活状況や心の変化をグラフにした復興曲線を描いてもらった。

これによると、関西在住の避難者は8割が住民票を避難先に移しており、福島4町の県内避難者は除染が進んでも元の場所へ帰ると答えた人は、わずか25%。自然災害での長期避難だと、帰還割合は5割から6割という点と比較しても原発避難者の帰還率は極めて低い。また、復興曲線を見ると、震災前までに生活レベルか、心の平穏が戻ったと答えた人たちは1割余りにとどまった。

とりわけ、気になったのが7年経っても、「低迷」と「記入できず」と答えた人が半数強あったことだ。中身をみると、夫との関係については、離婚や不和が半数近くを占め、残りは夫の自死や病気、失職。子どもについての心配は、いじめや不登校、中退など「心の荒廃」と、甲状腺腫やリンパ腫、鼻血、死産などの健康不安がきっかけだった。一方、一人置き去りにしてきた祖母らの心配、いまだに避難に反対する夫など、複雑な家族状況も復興曲線に影を落としていた。「父親には関西へ来る気は無く、子どもは東へ戻る気が無

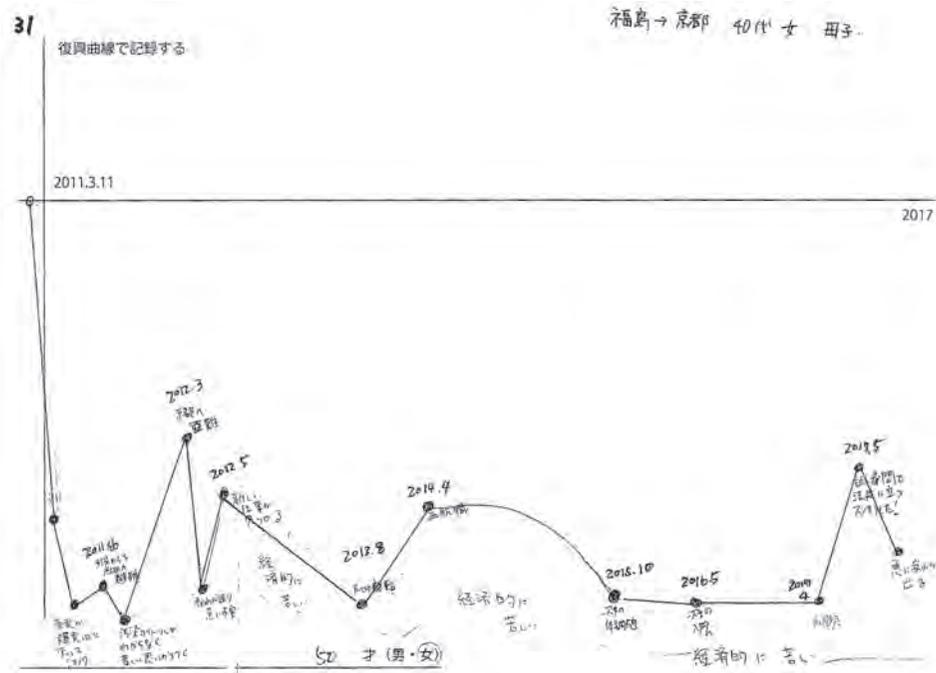


図4 関西への避難者が描いた復興曲線

い」「姑が帰ってこい、という。子どもを連れて行かれるのではないかと不安」「夫が子どもに会いに来たのは6年間で、卒業式の1回だけ。でも、いっさい口をきかず、泣いて追いかける子どもを振り切って帰ってしまった」など、家族崩壊が起きていた実態をみるにつけ、多くの人がオリンピックを歓迎しているとはいえ、原発避難者への措置は、あまりに理不尽、不正義といわざるをえない。

Case2: 阪神・淡路大震災の被災から20年を前に「借り上げ復興公営住宅」に住む被災者たちが退去を求められる事態が起きた。

神戸公務員ボランティアの髯本郁（はしもと・かおる）がまとめた「復興公営住宅から退去を求められる被災者——今なお続く阪神・淡路大震災被災者への人権侵害」（2016年3月14日）がわかりやすいので、少し長いが引用しよう（法学館憲法研究所HP）。

神戸市は借り上げ復興公営住宅である「キャナルタウン」（神戸市兵庫区駅南通）に住む3名の方に対して、2016年2月16日、明け

請求訴訟を提起した。それに続き、3月7日には、同じキャナルタウンの5世帯に退去通知を行った。

明け渡しを求められている入居者は、阪神・淡路大震災の被災者で、約20年前に復興公営住宅である神戸市営住宅に入居し、家賃滞納もせず普通に暮らしてきた市民である。

阪神・淡路大震災の被災者が入居する公営住宅から退去を求めることは、築き上げられた地域コミュニティを破壊することや、環境変化に対応が困難な入居者の存在など様々な問題が指摘されている。

こんなことが許されるのか、阪神・淡路大震災から21年、被災者が終の棲家として暮らす公営住宅から退去を求められるというとは一体どういうことなのか。この問題を考えてみた。

阪神・淡路大震災では、10万棟以上の住宅が全壊し、全半壊は25万棟以上とされている。多くの市民が住宅を失い、生活基盤を失った。その中で、復興公営住宅の建設がどれだけ、どこに建設されるのかは重要な課題であった。

郊外に多くの復興公営住宅が建設される中、被災者の公営住宅入居のニーズに急いで応えるために借上げ住宅の制度が活用された。

借上げ住宅は、震災翌年の1996(平成8)年の公営住宅法改正により、それまでの直接建設方式に加えて、民間住宅ストックを活用した公営住宅の供給方式として導入されたものである。

阪神・淡路大震災後、この制度を活用して兵庫県内では兵庫県、神戸市、西宮市、尼崎市、伊丹市、宝塚市で住宅・都市整備公団(現在の「独立行政法人都市再生機構」(UR))や民間マンションなどが借り上げられ、公営住宅として以下のとおり供給された。

兵庫県 3120戸(UR)、神戸市 3952戸(UR、市公社、民間)、西宮市 447戸(UR)、尼崎市 120戸(UR)、伊丹市 42戸(民間)、宝塚市 30戸(民間)。

これらの住宅が次々と当初の借り上げ期間である20年を迎え、各自治体の対応が問われるようになってきた。現在、各自治体の借上げ住宅の入居状況は以下のとおりである。

○兵庫県 ①期限満了時に80歳以上②要介護度3以上③重度障害者のいずれかがいる世帯④前記①～③に準じる人で「判定委員会」が認めた世帯は継続して居住を認める。

○神戸市 ①期限満了時に85歳②要介護度3以上④重度の障害者のいずれかがいる世帯は継続入居を認める。

○西宮市 全世帯退去(重度障害、要介護3以上がいる世帯は車椅子住宅などの空家が出るまで最長5年間住替えを猶予)

○尼崎市 対応は未定

○伊丹市 全世帯継続入居

○宝塚市 全世帯継続入居

兵庫県の場合、昨年(2015年)12月に第1回の判定委員会が開催され、対象135世帯(11月末時点)のうち87世帯が継続入居を申請し、85世帯が認められ、継続入居が「不可」とされたのは2世帯で、そのうち1世帯は再度継続入居申請を行っている。

この対応の違いを見てもわかるように、法律上、制度上、20年を経過すれば借上げ住

宅から退去せざるを得ないというわけではなく、各自治体が継続入居を認めると判断すれば20年経過後の居住も可能なのである。

そもそも借上げ住宅が20年期限とされたのは、1996年の法改正時の民法第604条第1項の賃貸借契約の規定による制約によるものであったが、1999年の借地借家法第29条第2項の改正(民法第604条の規定は賃貸借には適用しない)により意味を持たなくなっている。

補助金の問題が言われることがあるが、国は20年経過後も補助金は継続するとしている。財政的負担というのは公営住宅、被災者向け復興住宅という性格からして理由にはならないだろう。公営住宅法はその目的として「国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足る住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする。」(第1条)としており、憲法25条の生存権保障規定に則ったものであることを考えると、財政的負担があるというようなことを理由に挙げること自体、見識に欠けると言わざるを得ない。

借上げ住宅問題の解決は難しいことではない。要するに借上げを継続しますと自治体が判断すればいいだけのことなのである。

今回の借上げ住宅退去問題は、被災者支援の在り方、公営住宅のコミュニティなどからも問題があることは明らかであるが、その適正な手続きを欠いていることも特徴である。

今回、明渡請求訴訟を起こされた入居者は入居時に20年で退去しなければならないという説明は一切聞いていないし、入居許可書にもそのことは書いていないのである。

そのような入居者に明渡請求訴訟を起こすことができるのかという根本的疑問は払拭できない。

また、公営住宅法第25条第2項では「事業主体の長は、借上げに係る公営住宅の入居者を決定したときは、当該入居者に対し、当該公営住宅の借上げの期間の満了時に当該公

営住宅を明け渡さなければならない旨を通知しなければならない。」とされるが、そのような通知はなされていない。

また、自治体が訴訟を提起するときは議会の承認が必要である（地方自治法第96条第1項第12号）。しかし、「議会の権限に属する軽易な事項」で「その議決により特に指定したもの」は市長の専決処分ができることとされており（地方自治法第180条）、神戸市では「市長専決処分事項指定の件」（昭和48年2月18日市会議決）で、市長専決処分可能な事項を定めており、その中に「不動産（賃借その他の権原に係るものを含む。）の管理上必要な訴えの提起」という内容がある。市営住宅の家賃滞納者に対する明渡請求訴訟などは、この規定に基づいて提起されているのだが。専決処分した時は後で議会に報告をする必要がある。

そうすると、この提訴は震災復興や被災者支援、特に復興住宅から退去を求めるといったことなど「軽易な事項」と神戸市が理解しているということになるのである。しかし、阪神・淡路大震災の復興施策をめぐる最大の課題であると言っても過言ではないこの問題が「軽易な事項」であるはずがない。この点、市議会も当局も何の疑問も持たずに明渡請求訴訟を推進あるいは容認しており、その役割や任務に疑問を感じるのは私だけではないだろう。

ところで、「応訴事件に係る和解のすべてを専決処分とすることは、本条第1項に違反する無効なものとする」判例（東京高裁平成13年8月27日、平成13年（行コ）第74号、判例時報1764号56頁、判例タイムス1088号140頁）があり、今回のような公営住宅からの明け渡し請求全てを専決処分とすること、すなわち、復興借上げ住宅の明け渡し請求訴訟の提起までも市長の専決処分で行うことができるということは法律の趣旨を逸脱したものと言わざるを得ない。

また、公営住宅の入居許可は行政処分であり、その取消は不利益処分（行政手続法第2条）にあたる。決められた家賃を支払い、許

可条件には反した行為をしていない入居者の入居許可を取り消して明渡を求めるのは不利益処分の典型である。そうであるなら、行政手続法第13条の規定に基づいて聴聞手続きを行う必要があり、それを欠いた決定（行政処分）は違法である。

このような基本的なことさえ行わないまま、被災者を公営住宅から退去させようとするにどれだけの正当性があるのか、大きな疑問を感じざるを得ないのである。

震災直後しばらくして避難所を解消することが行政の至上命令となり、避難所から仮設住宅への転居が相当強引な方法も含めて行われたが、避難所解消後は、仮設住宅解消が至上命令となり、復興公営住宅への転居が強力に進められた。その中で、被災者の希望と募集された復興公営住宅の立地には大きなミスマッチが存在した。それを解決する有効な手段であったのが借上げ公営住宅であることは間違いない。

阪神・淡路大震災当時、私も市職員として多くの被災者の相談を受け、その中には公営住宅入居申込みに関するものも相当数あった。20年の借り上げ期間のある市営住宅、県営住宅について「20年後はどうなるのでしょうか」という質問を受けたことがあるが、「20年後に追い出されるということはありませんよ」と答えた。退去を求めるといったことは当時考えも及ばなかった。そんなことができるはずがないというのが、被災者の相談にのっていた多くの職員の正直な感覚である。もし、20年後には退去を求められるということなら「この借上げ住宅はやめておいた方が良いでしょう」とアドバイスしていた。なので、神戸市が「第2次市営住宅マネジメント計画」（2010年6月）で財政的な問題を挙げながら「借上げ公営住宅入居者への退去を求める」という方針を明らかにしたときは、本当に驚き、そんなことが許されるはずがない、行政の被災者支援のスタンスがここまで劣化してしまったのかと憤りを感じるとともに、被災者支援の原点に戻って取り組みを続けていくことが何より重要なのだと認

識させられたのである。今回の問題は東日本大震災での「みなし仮設問題」とも共通する問題でもある。借り上げ住宅問題を被災者の人権という立場で解決することは、阪神・淡路だけでなく、東日本大震災の被災者支援にも通じていくのである。

○髯本 郁（はしもと かおる）

元神戸市職員。阪神・淡路大震災後、ホームレス支援やニューカマー外国人を支援するNGOの活動に関わるとともに、市民の活動に学ぶ行政の在り方を求め神戸公務員ボランティアを結成。

震災をくぐり抜け、高齢になった被災者を法廷にまで引っ張り出す「最大多数の幸福」とは何だろう。借り上げ復興住宅に費やしてきた予算を節約し、その分、市民の福利厚生に回せるとでもいうのだろうか。どうやら、このような問題の成否を判定できるのは、法律の字面のみに左右される裁判所ではないようだ。

2.2 災害復興における正義論

要するに災害復興における正義とは何かを私たちは、もう一度考える必要がある。

原発避難者を切り捨てた善と借り上げ復興住宅から高齢被災者を追い出す善。これらの善=幸福=快楽を計量することは可能だろうか。これらの善と原発避難者や高齢被災者の悲しみ、一連の措置を不快に思う人たちの憤りの総和を比較考量することが本当に可能なのだろうか。そして、計量しているのは誰なのか。

権力を握る為政者が一方的に計量しているのだとしたら、われわれはそれに対抗しうる正義を持たなければならない。現代社会では「何が『善』なのか?」という価値観そのものが多様化している。善=幸福を最大化することが正義にはならない、という論理の拠り所、その一つが『政治的リベラリズム』で知られるジョン・ロールズ(1921-2002)の正義論だ。

ロールズは「正義は善に優先する」といい、「個

人の権利は社会全体の善(幸福)のために決して犠牲にされてはならない」とした。それは、「種々の善に対する正義の中立性」という意味でもある。

ロールズの正義論は、二つの原理からなる。

一つは、政治的自由や言論の自由、身体の自由などを含む基本的諸自由を全員に平等に配分するという第一原理だ。

もし、われわれが「無知のヴェール」をかぶせられ、自分の能力や財産などまったく知らない「原初状態」で社会契約を結ぶとしたら、まず基本的な諸自由を選ぼう。

第二に、ヴェールが剥がされた時に最悪の状況に置かれていることは避けたいから最も不遇な人々の利益を最大化することを選ぶはずだ。この結果、最も公正な正義の原理が導かれると主張した。

放射線被ばくを恐れて避難した人たち、震災から20年も経って、ようやくなじんだコミュニティを追い出されそうになっているお年寄りたち。災害で最も不遇な立場に置かれた人たちに最大限の支援をすることこそ行政の正義ではないのか。

3 山中メソッド

3.1 被災者主権

われわれは、災害復興にあたって「最大多数の最大幸福」、それも為政者が一方的に計量した「最大幸福」より、被災者一人ひとりの正義が優先すると主張してきた。それは、被災者が不条理、不正義と感じる政策を検証し、被災者の権利や基本的人権がないがしろにされることがない政策を対抗的に示すことでもある。いやしくも被災者が茫然自失として政治的権利を行使できない状態のとき、為政者が「災害を奇貨として」、これまで実行できなかった政策を強行するようなことがあってはならない。

とはいえ、では、われわれはどのような対抗策がとれるのだろうか。

「人間復興」を具体化する一つの手立ては、「被災者の、被災者による、被災者のための復興」を実現する制度設計を確立することだ。しかし、果たして具体的な制度設計が可能だろうか。当然、被災者は一様ではない。大きなダメージを受けた

なかで、冷静な議論などできようもない。近代市民としてルールに則った議論ができる人ばかりでもない。災害復興にはさまざまな専門知識が求められる。素人の被災者集団にそのような知見を求めること自体、無理があるのではないか。当然、こういった反論が殺到することは予想される。

したがって、われわれも将来の被災者に「無知のヴェール」をかぶせることにしよう。それは被災してからではなく事前に被災したと想定して議論を始めることだ。被災前なら、被災でもっとも不利益を被る階層への手厚い施策を用意することに多くの異論は出ないだろう。復興にあたっての政治的自由や冷静な議論など基本的な諸自由をあらかじめ担保しておくことも可能なはずだ。その準備段階で復興議論を担える人材を見つけ、発災後の中核的役割を果たせる人材を育てていくことにしたい。

被災者主権を確立する仕組みとは次のとおりだ。災害対策基本法に、すでに定めがある防災基本計画、地域防災計画と対をなす復興準備基本計画、地域復興準備計画の策定義務を設けたい。全国47都道府県の市区町村に約30万ある自治会(町内会、町会、部落会、区会など)に地区復興準備会議を置き、上部団体として市区町村復興準備会議、都道府県復興準備会議、そして中央復興準備会議を設ける。

復興準備会議は、裁判員のように市民から無作為に選ばれた復興準備委員で構成され、発災後は復興委員となる。

地区復興準備会議の一つの目的は、地域が抱える脆弱性を見つけ、発災までに対策を講じることだ。密集市街地である。背後地に急傾斜地がある。そばに天井川がある、といった地形的、物理的なものから、高齢者が多い、新住民と旧住民の間にコミュニケーションがない、といったソフト面まで、さまざまにある地域の弱点を見つけることが第一の目的だ。そのうえで急性期、復旧・復興期における課題を浮き彫りにし、地域で解決できる問題、行政の手助けがいる問題、法改正など国家的な課題に分類し、短期的、中期的、長期的な課題解決の道を探る。

とはいえ、住民だけでいきなり、ここまでの議論は難しい。

3.2 復興士

そこで、提案したいのが急性期から復興期にかけての知恵や過去の被災地での経験などを伝授しながら、会議をサポートできる専門家の養成だ。

将来的には地域や被災者個々の法的な課題や経済的な将来設計にアドバイスできる「復興士」を大学の社会人講座などで養成し、ゆくゆくは国家資格とする。「復興士」には二つの資格があり、ボランティアな初級資格としての「復興アドバイザー(RA: Recovery Adviser)」とアドバイザーを5年以上経験して、再教育を受け、試験に合格した上級資格を「復興プランナー(ERP: Executive Recovery Planner)」とする。

復興プランナー、復興アドバイザーを束ねる「日本復興士協会」を置き、47都道府県に支部を配置する。

全国の復興準備会議をサポートできるだけの復興士が養成できるまでの間は、これまで復旧・復興に関わってきた大学教員や研究機関の専門家、弁護士、ファイナンシャルプランナーらを復興士に任命し、キックオフの初期段階を担わせる。

復興士の活動は有償とし、基本的には行政が費用に責任を持つ。被災者個人で復興プランナーに依頼する場合は、個人の負担となる。一般対象に有償で活動できるのは復興プランナーのみとする。

3.3 四面会議システム

被災者主権を実現する一つの手法としての復興準備会議は組織されても会議を構成するメンバーの多くは、復旧・復興に関する知識も乏しく、会議の進め方にも精通していない一般住民が多い。もちろんファシリテーターとして復興士がつくが、いきなり起きてもない未来災害についての議論は難しい。そこで、会議を進めるにあたって、議論しやすい環境を整備することが必要だろう。

用意するのは「四面会議システム」とよばれる山間過疎地域での活性化計画作りの手法だ。鳥取県智頭町で開発された卓上ゲームのような仕掛けで、これにKJ法を用いたSWOT分析などを交え、ブレインストーミングを進めていく。

2014年10月17日付朝日新聞朝刊に——(新防

災力)「四面会議」で地域を強く「高台ない」徳島県松茂町の住民組織——と題した記事が掲載されているので、そちらをみてみよう。

南海トラフの巨大地震に備え、四国の沿岸部では津波対策が進む。徳島空港のある徳島県松茂町では、「四面会議システム」という計画立案手法を活用し、住民主導の防災まちづくりが始まった。自分の暮らすまちの課題に向き合い、大地震が起きる前に被災状況をイメージして、復興のプロセスを先取りする「事前復興」の取り組みにつなげる試みだ。

紀伊水道に面した松茂町は人口1万5512人。旧吉野川と今切川に囲まれた13.94平方キロメートルの町域は標高1~2メートルで、高台がほとんどない。

県の想定では、南海トラフの巨大地震で、揺れ始めから61分で最大5.5メートルの津波が徳島空港の滑走路東端に到達。住民の居住域すべてが浸水し、最悪の場合1900人が犠牲になる。

防災まちづくりに取り組むのは、町役場のある広島地区の自主防災会。9月27日、関西学院大学災害復興制度研究所が主催した四面会議に、地区内にある三つの自主防災会の代表ら11人が参加した。

広島地区941世帯のうち、3分の1は自主防災会に未加入だ。マンション住民との交流は少なく、若い世代の行事への関心も薄い。そうした地区の課題を挙げながら、防災の取り組みについて話し合った。

行動計画づくりでは3カ月、6カ月、1年と区切って、それぞれの時期にできる身近なことを確認。6カ月以内に津波避難訓練をすることを決めた。

この会議で住民らの議論が活発になるよう先導役をつとめたのは、NPO法人「徳島防災ネットワーク」のメンバーだ。理事長の鎌田啓三さん(67)は徳島県の初代防災局長。県南部の美波町出身で、昭和南海地震の時、自分を身ごもっていた母親から高台に逃げた話を聴かされてきた。

東日本大震災の被災状況を目の当たりにし

て、地元で防災活動を啓発しようと2013年6月にNPOを立ち上げた。危機管理を担当した県職員OBのほか、大震災で宮城県に応援で派遣された現職の県職員ら計18人が会員に名を連ねる。

鎌田さんは「防災には息の長い取り組みが必要です。住民の活動をサポートしたい」と言う。

松茂町のほぼ全域が津波防災地域づくり法に基づく津波災害警戒区域に指定され、町は大震災後に津波避難ビルの見直しを進めた。自主防災会のある20地区の代表を集めて昨夏、3日間のワークショップを開催。どこに逃げるのかを地区ごとに聞き取り、津波避難場所を新たに25カ所指定し、計45カ所になった。

町南端の長原地区にある長原小学校では9月21日の日曜、津波避難ビルに指定されている校区内の津波防災センターに避難する訓練をした。隣接する幼稚園の児童も含め37人の子どもたちが参加した。

藤島則之教頭(53)は「避難経路で危ない所を確認しながら、保護者や地域の人たちと一緒に迂回路も考えてもらった。命を守るために自ら考えて行動できるような学習の機会を増やしたい」と話す。

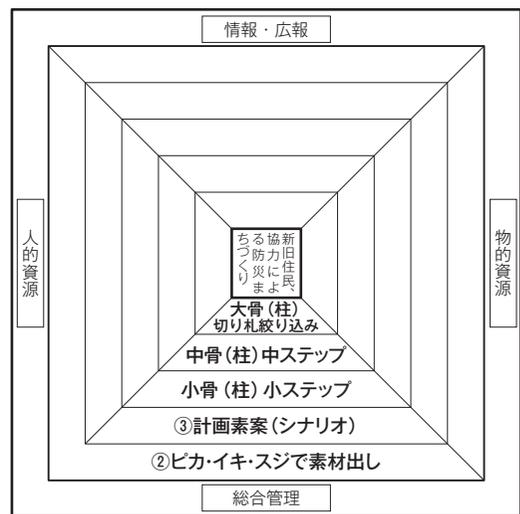


図5 四面会議図

出所:『地域経営まちづくり』(岡田憲夫編著)から作成。

広島地区の自主防災会が取り組む四面会議システムは、住民主導によるボトムアップ型のまちづくり手法だ。人的資源（ヒト）、物的資源（モノ）、情報・広報、総合管理（カネ）の4グループに分かれ、地域の将来の姿を思い描きながら話し合う。

正方形にした模造紙に折り目を入れて、各辺から真ん中のゴール（目標）に向かって四つの三角形をつくる。中央に向かって三角形を時間軸で区切り、各グループが話し合った行動計画案を目標に向かって書き込んでいく。

そのうえでグループごとに計画案を説明するディベートを行う。次に、立ち位置を変えた逆転ディベートで、計画案の問題点を指摘し合う。

この手法は鳥取県智頭町の郵便局長だった寺谷篤志さん（66）が考え出した。過疎に悩む集落の特性を生かした村おこしに活用すると、智頭町あげての「1 / 0（ゼロブンノイチ）村おこし運動」につながった。ゼロ（無）からイチ（有）を生み出すため、住民自ら一歩踏み出して事を起こすという意味だ。

四面会議システムでは、立場の異なる人たちが議論を重ね、身の丈にあった解決策を見だしやすい。その手法を広げようと昨春、一般社団法人「日本・地域経営実践士協会」ができた。

寺谷さんは協会の理事を務める。地域経営まちづくり塾を定期的に関き、先導役となるファシリテーターを養成。一定の技量を身につけると、地域経営実践士に認定する制度を設けている。

〈四面会議を主催した関西学院大学の山泰幸教授の話〉 南海トラフの巨大地震を見据えて、自主防災組織を活性化させるとともに、脆弱化が進む地域そのものを復興させるのが狙い。地域の弱点を住民が自ら認識し、その解決のために小さくても実行できそうなことを考える。そして決めたことは必ず実行し、弱点を少しずつ克服していく。このプロジェクトは事前復興の計画づくりも視野に入れ、長期的に続ける方針だ。

四面会議に入る前の作業として大切なのがSWOT分析とよばれる自己分析だ。地域の特性としてのStrength（強み）、Weakness（弱み）、Opportunity（機会）、Threat（脅威）をみんなで出し合い、KJ法で整理していく。KJ法とは、ブレンストーミングなどで得た情報をカードに書き、同じ系統のカードをグループ化して、系統ごとに分類したデータを整理、分析する手法だ。ここでは地域の持つ特性を一目でわかりやすくし、全員で共有するのに用いた。

KJ法は、文化人類学者の川喜田二郎（東京工業大学名誉教授）がデータをまとめるために考案した手法で、KJは考案者のイニシャルに因む。

3.4 共同体主義

SWOT分析から四面会議を経て、目的を達成するための計画を立案し、それを実行していくには、相当な地域力が求められることになる。

正義論には、ロールズのリベラリズムや、そこから分化したロバート・ノージックに代表される個人の自由に対する制約を最小化しようとするリバタリアン（リバタリアニズム：libertarianism＝自由至上主義）がある。これらは個人を優先するのに対し、歴史的に形成されてきた共同体の伝統の中でこそ個人は人間として完成され、生きていけるとするコミュニタリアニズム（communitarianism＝共同体主義）の考え方もある。

コミュニタリアニズム登場の背景には、アメリカ社会が極端な個人主義に陥った結果、公共心が衰退し、そのことがさまざまな社会問題を引き起こしているという洞察があったとされ、日本社会にそのまま適用はできないが、阪神・淡路大震災でコミュニティの大切さが強調されるなど、「助け合い」が求められる日本の災害現場でも共同体の再評価が続いた。

Case1：377戸が全半壊、一人が亡くなり、重軽傷者1,000余人を出した2005年3月20日の福岡県西方沖地震で、8世帯39人が三日三晩、ビニールハウスで助け合って生き抜いた福岡市西区西浦地区。糸島半島の突端に位置する、この漁村では、1940年代から戦後にかけて約40年間も、男



図6 玄界島

出所：博多湾大図鑑 (<http://www.asocie.jp/hakatawan/date/date1.html>)。

子は中学卒業の翌日から青年宿に入宿、結婚するまで共同生活を送った。最初の1、2年は「使い組」とよばれ、雑用を担当し、目上の人との接し方や漁のしきたり、緊急時の行動などを学んで、地域の大人に仲間入りした。難破船の人命救助を最優先する意識も徹底的に植え付けられた。一人の失敗は同期生全員の連帯責任で、80畳の大部屋で120人前後が暮らし、強い絆がうまれた、という。

一方、島に建つ家屋の約7割、214戸が全半壊するなど多大な被害を受けた博多湾に浮かぶ周囲4km、約700人が暮らす玄界島。被災した住宅以外にも含め全地域で、不良住宅を除去し、新しい住宅を再配置する小規模住宅地区改良事業を展開し3年間で復興を成し遂げた。

玄界島は、お椀を伏せたような形をした島で、島のほとんどは斜面地。漁港埋立地以外に平坦な土地はない。このため、島の斜面を開発するにあたって、「がんぎ段」とよばれる石段を下から積み上げて道をつくっていったことで、民俗学的にも知られている。

それだけに島民の結束力を物語るエピソードは枚挙にいとまがない。

家を建てるときは、多くの人が漁を休み、資材を港から現場に運びあげる。2004年7月、当時の寺田至・自治会長が、古家を解体して家を新築した際、約150人の若手漁師が手伝った。それでも提供するのには昼と夜の食事だけという。

1971年7月に設立された「少年少女消防クラブ(BGFC)」は、昼間の島を守る貴重な戦力で、夕刻の島内放送も担当する。20人近い中学生全員が隊員で、今回の地震でも地震直後、ブレイカーを落とし、ガスの元栓を閉め、足の悪いお年寄りを背負って公民館へ避難した。

絆を強めるきっかけとなったのは、昭和30年代の漁業不況や漁協の公共事業の放漫経営で島全体が経済危機に陥った時のことだ。経済再建に取り組むため、渡海船で運ぶのは生活必需品だけ(菓子・清涼飲料水はダメ)、禁酒・禁煙を毎月10、20、30日に実施(違約金1,000円)し、未成年者はネクタイを禁止したという。

*

コミュニタリアンは、共同体が個人を磨くという。しかし、逆に個人=被災者が「ムラ残し」のために協力を強いられるケースもある。

Case2: 東日本大震災で放射線量が年間積算20mSvに達するおそれがあるとする「計画的避難区域」に指定された福島県飯館村だ。“農家の嫁”を村のお金でヨーロッパへ研修旅行に行かせる「若妻の翼」プロジェクトはじめ、「丁寧に、心を込めて、大切に」、という意味の「までい(両手)」を冠した「までいライフ」をキャッチフレーズにしたスローライフで一躍有名になったムラだ。

第五代村長、菅野典雄が、男性職員の育児休暇制度、子育てクーポンの支給、学校給食の100%村内産食材化へのチャレンジ、合併しない「自主自立の村づくり」などを強力なリーダーシップで推し進め、全国的にも有名な村を創った。

ところが、2011年3月11日、東日本大震災の発生で東京電力福島第一原子力発電所の炉心溶融事故が発生した。当初、政府は同心円状に避難を強制したが、原発から北西に約40km離れた飯館村にも4月22日、計画的避難区域の網がかけられた。原発事故から約1週間後の3月29日には、すでに京大原子炉実験所(現・複合原子力科学研究所)の今中哲二助教が放射線量の測定結果を菅野村長に報告。「(旧ソ連の)チェルノブイリ原発事故での地域区分なら、全住民が移住するレベルを何倍も超える汚染だと確信を持って言えます」と避難を直談判していた。しかし、村長は「人

為的に（放射線量を）下げていく方法とか、こういう点に注意すれば下げられるというのを教えていただきたい。わらをもつかむ思いだ」として、全村避難を拒んだ。

『原発に「ふるさと」を奪われて——福島県飯館村・酪農家の叫び』の著者で飯館村前田地区の区長だった長谷川健一さんは近畿各地での講演で次のように述べている。

私たちは、村に対して「御用学者だけじゃなくて、今中哲二さんのような立場の人の話を聞くべきだ」と訴えましたが、聞き入れられることはありませんでした。

これには理由があります。今中さんたちは、3月下旬に飯館村の測定を行い、村長に結果を報告し、「すぐにも避難すべきだ」と提言したのですが、村長は「公表しないで欲しい」と頼んだうえで、「ここで生活する方法を考えて欲しい」と訴えたそうです。

犠牲となっているのは、子どもたちです。村長たちがムラにしがみついたために、村民の避難を止めようとしています。避難区域指定の前日も、近畿大学から来たという「専門家」が、「マスクなんて要らない」とまで言っていたのです。避難指示を聞いて村民は、「人をバカにするのもいい加減にしろ！」と怒りました。

飯館村は安全だと言われ続けたために村民の避難が遅れ、たいへんな被曝を強いられました。先日発表された「県民放射能生涯被曝予想」を見ても、飯館村は非常に高いのです。飯館村の子どもたちは、広島・長崎の被曝者のような差別の対象になる可能性があります。

これ以降、長谷川区長と菅野村長は帰還をめぐってことごとく意見を異にするようになる。

菅野村長は6月22日、避難先の「飯館村飯野出張所」で開いた開所式で「2年ぐらいで一部の村民だけでも村に戻りたい」と述べて以来、「このままでは村がなくなる」と一貫して帰還を画策、帰還につながる政策を強行してきた、といわれる。

月刊『政経東北』の2019年8月号は、菅野村

長の復興策を厳しく批判する。

本誌6月号「菅野飯館村長の復興・帰還政策に異議アリ!!」という記事で触れたとおり、村ではこの間、道の駅や交流センター、葬祭場など数多くの施設を建設してきた。その事業費合計は軽く100億円を超える。いずれも国の復興関連交付金が投じられており、村の持ち出し分はわずかだ。現在も道の駅裏に多目的交流広場が整備され、パークゴルフ場計画なども進められている。

菅野村長としては「復興事業に関する補助金が潤沢に使えるのは復興・創生期間の間だけなので、いまのうちに補助金を活用して復興を推進する」という認識のようだが、当然ながら、施設が存在し続ける限り、維持管理費は発生する。中学生が懸念を抱くのは当然なのだ（飯館村の予算の現状を中学生に知ってもらおうと、菅野典雄村長が3日、飯館中を訪れ、全校生徒35人に説明した。震災後、復興事業で予算額が大幅に増えていることに対し、生徒からは「こんなにたくさんのお金を使って村は大丈夫ですか」という質問も出た。＝朝日新聞6月4日付福島版）。

教育・子育て環境の充実に関しても、飯館中学校の敷地内に村内の3小学校を統合した新小学校と認定こども園を約40億円かけて整備（2018年4月1日開校開園）。

そのうえ、子どもたちのために、教材費や新入学にともなう学用品費、給食費、有名デザイナー・コシノヒロコさんデザインの制服購入費、部活動費、遠足・修学旅行の参加費などをすべて無料化した。開校時資料によると、村で負担する一人当たり年間費用は、乳児・幼児10～15万円、小学生約10～16万円、中学生約20～25万円（年齢・学年によって異なる）。開校時の子どもたちの数に当てはめると、年間負担総額は約1700万円。

さらに避難先に無料でスクールバスを運行し、それでも足りない場合は民間タクシー会社へ送迎を委託して、村外からでも通えるようにした。複数の村民によると、子どもがいる世帯には村教育委員会から「村の学校に通

わないか」と案内が来たという。要するに、子どもたちの村外流出を防ぐため、あらゆる手段を使って、村の学校に通わせようとしたわけ。

こうした村の姿勢は中学生の目にも異様に映るようで、冒頭に紹介した質問以外にも「スクールバスの運行費が約1億1000万円というのは高すぎるのではないか」という質問が飛び出したようだ（村教育委員会によると、こども園は29人、小学校は33人、中学校は42人が通う予定だ。8人は村内から、他は村外から合わせて11台のスクールバスなどで通学する。=朝日新聞2018年4月2日付福島版）。

スクールバスの運行費は実際、近隣市町村と比べて高い。たとえば伊達市では市内5コース、1日2便（登下校）運行し、年間約3200万円かかっている。6コース、1日2便を走らせている国見町でも費用は毎年2千数百万円程度だ。

なぜ飯館村だけ高いのか。村学校教育係によると、その理由は、ルートの多さと走行距離の長さにあるという。

同村人口5585人のうち、大半を占めるのは県内避難者4008人（同約72%）で、中でも福島市には2643人（同約47%）が住んでいる（6月1日現在）。そのため、スクールバスも福島市を中心に8ルートにわたり運行している。

スクールバスは児童・生徒や家族への負担を考慮して移動時間30分程度に設定されているが、福島市から飯館村までは約1時間かかる。しかも、こども園、小学校、中学校でそれぞれ帰宅時間が異なるため、集団下校させるわけにもいかず、帰りも複数の便を出さなければならない。そのため、多くの費用がかかる、と。

なお、運転手は委託業務として採用し、村所有のバスを運転している。基本は中型バスやマイクロバスだが、人数が少ないルートではワゴンタクシーを走らせている。

中学生からの率直な質問に対し、菅野村長は「運転手8人の給料や、燃料やスノータイヤも必要で経費がかかる。もったいないと思

うかもしれないけど、村の未来のみなさんのためだから、もったいないと言っはられない」と返答した。

しかし、そもそも放射能汚染の不安が残る村の学校に、村外に住む子どもたちを1億円かけて通わせること自体が常軌を逸している。

3.5 サンタクルーズに学べ

手塩にかけて育ててきたムラを取り戻したいという村長の思いがわからないでもない。しかし、震災を境に村長の評価は180度変わってしまったようだ。

そもそも功利主義にせよ、共同体主義にせよ、善=幸福を一人の為政者が「災害を奇貨として」決めるところに問題がある。もちろん、為政者は自治体幹部や議会と相談して決めたというのだろうが、大統領制の自治体トップの意見は思った以上に強い。

では、この独走や思い込みをどうやって牽制し、被災者の手元に決定権を取り戻すかだ。

阪神・淡路大震災の直後、米国からやってきた調査団が、帰国時にこう言い残したという。「サンタクルーズに学べ」と。

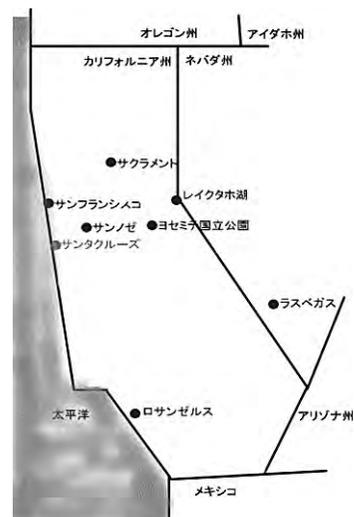


図7 サンタクルーズの位置

出所：まるくる「まるちゃんとサンタクルーズ」<http://www.marukuri.com/sc/santacruz.htm>より作成。

サンタクルーズは、アメリカ合衆国カリフォルニア州中部サンタクルーズ郡最大の都市であり、同郡の郡庁所在地である。人口は約6万人。モンレー湾の北端にあり、サンフランシスコ市からは南約116kmのところにある

1989年10月17日、このモンレー湾一帯から北のサンフランシスコ、オークランド周辺にかけて大被害をもたらしたのが、ロマ・プリータ地震だ。カリフォルニア州中部のサンタクルーズ山地にあるロマ・プリータ山を震源とし、サンアンドレアス断層によって引き起こされたとみられるマグニチュード6.9の地震だ。死者63人、負傷者3208人、被災者5万5000人にのぼった。ビルなどの建造物のほか、高速道路などが倒壊する被害が発生した。

この地震で大きな被害を受けたサンタクルーズ地域は、地域住民も交えた復興委員会を立ち上げ、徹底した議論の末、「ビジョン・サンタクルーズ」という復興計画をまとめた。

この計画のユニークさは「物語復興」とよばれたように、市民が分かるようにと小説と絵を組み合わせたもので復興の青写真が描かれていることだ。教会の横の広場でお年寄りが休んでいる。その隣で猫があくびをし、道には花が咲いている。そんな夢を実現するために、どんな制度が使えるのか、予算はどうするのかを専門家たちが考える。

復興委員会は委員36人のうち、半数の18人は商店主ら普通の市民。残り半数が市長や学識経験者で、市民が市当局の幹部と同量の発言権を持った。さらに、300回開かれた委員会の議事録はすべて町中情報センターを通じて市民に広報された。また、市民全員に書いてもらった復興物語は、体育館で町作りコンサルタントの司会のもと投票によって採否が決められた。

この手法は復興準備会議にも応用できる。災害が起きれば、復興準備会議は「準備」がとれて、復興会議となるが、必ず半数は被災者から選出する。さらに、発言者を明記した議事録を毎回、公表する。

このような仕組みをつくることによって為政者が復興の善を一方的に決めることがないよう担保するわけだ。

3.6 被災者支援システム

福田徳三は、復興の担い手について、震災直後は「救世軍、東西本願寺、基督教青年會、同愛會、同心會、櫻楓會等少数の健気なる人々のみ」だが、これらは「慈善救済」に過ぎず、この時期を過ぎると「真の復興者は罹災者自らをおいてほかにない」と喝破。「復興の最根本動力」は「自らの働きをもって生きて行かんとする堅い決意を持っている人」と檄を飛ばした。

ただ、過疎・高齢化した地域や津波で壊滅的な被害を受けた地域など、ただちに被災者自らが立ち上がれない被災地も少なくない。しかも、地球温暖化の影響などで災害が凶暴化しており、これまでの防災システムでは防ぎ切れないことも多い。そこで、やはり支援システムを整えておく必要があるだろう。表2は被災地内の被災者支援スキームだ。これまで各被災地で考案されたさまざまな支援プログラムを一般化すると同時に全体の支援体制の中での役割を明確化した。これにより復興会議と復興支援会議を核とした長期にわたる支援システムができることになる。

と同時に近隣各地や全国から駆けつける災害ボランティア、大学・研究機関、実務家、医師会、災害看護連盟、福祉団体などの交通整理にあたり、人的資源の乏しい地域への目配りをする学際的な広域組織が必要になる。ヒントになるのは、1999年の台湾大地震で創設された「全国民間災後重建連盟（全盟）」だ。民間支援をコーディネートし、政府に政策提言する中間支援組織で、日本では青田良介（兵庫県立大学）が「全国民間再建支援連盟（略称：全盟）」の名称で設立を呼びかけている。

これを日本学術会議に付置される常設機関とし、北海道・東北ブロック、関東ブロック、中部（東海・甲信越・北陸）ブロック、近畿ブロック、中国・四国ブロック、九州・沖縄ブロックの6ブロックにサテライトを置く。サテライトの拠点は各ブロックの大学が輪番制で受け持つことにする。

費用は資産を1億円以上持っている人から、毎年1%程度徴収する復興富裕税でファンドを造成して運営費や各団体への助成金に充てることが考えられる。

表2 被災者支援スキーム

| 名称 | 概要 | (1) 新設 or 既設 (2) 支援対象 (3) 役割 |
|-----------------------------------|--|--|
| 復興支援会議 | 阪神・淡路大震災の後、兵庫県が行政と被災した人々の間と繋ぐ「中間組織」として設立した。福祉、医療、教育、都市計画、法律など各分野の専門家と県庁内のプロジェクトチームで構成。現場に出向き、問題をリアルにとらえることを重視し、現行のルールにとらわれずに、政策提言した。 【制度化】知事の直属機関とする。職員は課長級を充て、通常業務を外して専従とする。支援会議議長は、復興会議のメンバーとし、復興会議と連携して政策制度提言をする。 | (1) 既設 (2) 被災者、被災地全般 (3) 政策提言 |
| LSA (Life Support Adviser: 生活援助員) | 災害復興公営住宅で、入居者の見回りや生活相談などにあたる。 【制度化】仮設住宅、災害復興公営住宅の「民生委員」。居住被災者のうち生活困窮者や高齢者を対象に見守りや生活相談に当たる。 | (1) 既設 (2) 限定地域居住者 (3) 生活相談 |
| 復興士 | 【制度化】地区復興準備会議および地区復興会議のファシリテーターとしての公的役割の一方、自立指向の被災者を対象にした生活再建にあたっての法的・経済的相談に対応する。このうち、復興アドバイザーは、急性期、主にボランティアとして被災者に法制度や各種減免措置など行政の打ち出す支援措置について案内や解説の業務に当たる。復興プランナーは、復旧・復興期に有償で、生活設計や業務再建などの事業計画について、いくつかプランを策定、被災顧客に提供する。 | (1) 新設 (2) 自立指向被災者 (3) 生活設計や業務計画の策定 / 地区復興準備会議、復興会議のファシリテーター |
| 生活再建専門員、生活再建支援員 | 災害にケースマネジメントを導入したのが、東日本大震災での仙台市。市は生活再建支援員をシルバー人材センターに委託。市は2012-13年にかけて、市内の全仮設住宅約1万戸を対象に訪問調査を実施し、住宅再建の見通しや就労、健康状態を一人ずつ聞き取った。集めた情報は市や支援団体でつくるワーキンググループで共有し、一人ずつの生活再建計画を立てた。その後、災害ケアマネ制度は鳥取県で導入された。 【制度化】生活再建専門員は、災害支援制度と福祉の視点を組み合わせた伴走型支援「災害ケースマネジメント制度」の中核を担い、被災世帯の生活上の悩みや課題を聞き取って、個々の実情に応じた再建計画を作成、必要に応じて法律家や保健師、建築士ら専門家につなぐ。生活再建支援員はLSAと強力しながら、被災者を継続して訪ね、抱える問題を聞き取り、生活再建専門員とともに生活再建計画を立案する。 | (1) 既設 (2) 仮設住宅やみなし仮設住宅入居者 (3) 自立困難者の生活再建 |
| 復興支援員 | 新潟県中越地震で地域復興支援員として創設され、その後、2008年には過疎問題懇談会が「集落支援員」の創設を提言、東日本大震災では総務省の支援のもと復興支援員が創設された。被災者の見守りやケア、地域おこし活動の支援等の「復興にともなう地域協力活動」を通じ、コミュニティ再構築を図る。 【制度化】主に過疎高齢化集落に長期間、駐在し、災害復興においては、集落間の合意形成などの調整にあたる。復興士の配置できない地域については、復興支援員が地区復興準備会議や復興会議でファシリテーターの役割を果たす。 | (1) 既設 (2) 過疎地域の集落 (3) 地域おこしや住民間の合意形成にあたる。 |

出所：被災各県の記録などをもとに作成。

併せて全盟は、復興政策・事業のうち、賛否の多いものについて、いくつかの手法を用いて政策評価を実施する。これまで、災害復興における政策評価は、行政主導による復興事業の進捗率等の評価にとどまり、被災者の視点が基本的に抜け落ちていた。そこで、被災者の求める復興政策の重要度や優先度が具体的な数値として表せる階層分析法を導入し、定量的な評価手法を実施する。

政策評価の手法については稿を改める。

また、東日本大震災で被災地復興支援費を私的に流用していたNPO法人の代表が業務上横領の疑いで逮捕された不祥事などにも目を光らせる業務も担うことになる。

4 暴走する行政国家

このような仕組みを構想しなければならないの

は、議会制民主主義が形骸化し、統治が主権のコントロールを逃れて暴走を始めているという事態があるからだ。国民主権の国家ならば、国民が統治に関しても最終的な決定権を持っているはずだが、それは名目上の優位であって、実際は行政（政権）が立法（国会）を事実上、支配するという政治状況が起きている。

そもそも行政には議会や民主的な手続きをできる限り遠ざけて、効率よく物事を処理したいという危険な本能がある。それを近代国家は、「政治的公開性」を制度的に担保することにより、統治が国民のチェックのもとで民主的にコントロールされるという虚構を現実近づけようと努力してきた。しかし、現代国家は、行政機能の増大と複雑化・専門化によって、事実上、行政権が、立法権・司法権に優位に立つ傾向がある。

4.1 安倍政権の罪

それを露骨な形で強化しようとしてきたのが、2012年末、政権に返り咲いた安倍晋三首相だろう（安倍首相は2020年9月、健康上の理由から辞職）。

象徴的な出来事がある。

2016年5月16日、衆院予算委員会で、首相は民進党の山尾志桜里政調会長（当時）への答弁の中で、「議会についてはですね。私は立法府、立法府の長であります」と述べたのだ。行政府の長が立法府の長も兼ねることはできない。おそらく言い間違いだろうというのが大方の見方だが、次の出来事と重ね合わせて考えると、どのような風景が見えてくるだろう。

2016年2月12日の衆院予算委員会で、立憲民主党、国民民主党など共同会派の辻元清美議員が、安倍首相の国政私物化を批判して質問を終えた直後、首相は自席から「意味のない質問だ」などとヤジを飛ばした。首相は、森友・加計学園問題や桜を見る会など、自らが疑惑追及の矢面に立たされると質問をけなしたり、揶揄したりするヤジや答弁を繰り返してきた。首相は旧民主党系の野党議員と論争したり、批判をしたりするとき、「悪夢のような民主党政権」というおどろおどろしい言葉を「決めぜりふ」のように使う。

首相は国会質疑では説明を尽くそうとせず、憲法に基づく召集要求にも後ろ向きだった。

政治のグラウンドは荒れ、憲法も解釈改憲で傷ついた。2014年2月12日の衆議院予算委員会で、首相は委員の質問に対し、集団的自衛権の行使を認める憲法解釈の変更をめぐって、「（憲法解釈の）最高責任者は私だ。政府の答弁に私が責任をもって、その上において選挙で審判を受ける。審判を受けるのは法制局長官ではない。私だ」と答弁した。内閣法制局における議論の積み重ねを尊重してきた歴代内閣の基本見解を覆すだけでなく、時の政権の思惑により、いつでも自由に憲法解釈の変更ができるとするものであり、憲法学者らから厳しい批判を受けた。

まさに「法や主権の方が、効率的な統治のための道具になってしまうという倒錯した状況」が生まれていたのだ。

その傲慢さが最も顕著にあらわれたのが、安倍政権が推し進める憲法改正の一つの柱となる緊急事態条項であろう。

これによると、政府が緊急事態を宣言すると「内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができるほか、内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行い、地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる」とされている。もちろん、政令の制定については、「事後に国会の承認を得なければならない」とされているが、与党が過半数を占める国会では追認されることは自明の理だ。

2016年5月1日、東京・霞が関の弁護士会館で、「災害対策を理由とする『国家緊急権』（緊急事態条項）の創設に反対する被災地弁護士会による共同記者会見」が開かれた。

集会では、兵庫の永井幸寿弁護士が、自民党が創設を目指す「国家緊急権」は「ナチス以上」の強権性を帯びていると指摘した。

ナチスが推し進めた国家緊急権は、全権委任法、または授権法とよばれる。ナチス政権下のドイツで1933年に制定された「民族及び帝国の困難を除去するための法律」の通称である。立法権や憲法改正権が内閣に委譲され、ヒトラーは強大な権力を掌握した。

この安倍政権の姿勢について2016年5月2日付

の朝日新聞は、「(憲法を考える) 立憲 vs 非立憲多数で決めて何が悪い?」と題した論説委員・坪井ゆづるの主張を載せている。一部を引用しよう。

「立憲主義って何だ?」

「これだ!」

4月29日夜。安全保障関連法の廃止を求める高校生ら約500人のコールが、国会前に響いた。

これまでの護憲派とは異なるリズム、新しい言葉。

いま問われているのは護憲か改憲かではない。そんな議論のはるか手前に前提としてあるはずの立憲主義、政府は憲法に従って政治を行わなければならないという「当たり前」が当たり前でなくなっている——立憲に非(あら)ず。こんな現状を許していいのか? そう訴えたくて集まった。

安倍晋三首相は国会で、憲法解釈の「最高責任者は私」と言い切った。「立憲主義ののって政治を行うことは当然だ」と繰り返しているが、本当にそうしているだろうか。

2014年7月、首相は集団的自衛権の行使容認を閣議決定した。それまでの内閣が重ねてきた憲法解釈を、ひっくり返した。

その前年、内閣法制局長官に集団的自衛権の行使容認に前向きな外交官を起用したところから、この流れは想定された。権力者が「法の番人」を自分色に変える。日銀総裁。NHK人事。みずからの力をこれほどためらいなく行使する首相はかつてない。

権力を分散させて相互間の「均衡と抑制」を図る憲法の考え方からは遠い。

昨年6月の衆院憲法審査会。参考人の憲法学者3人がそろって安保関連法案を「違憲だ」と指摘した。だが耳を傾けることなく採決を強行した。説得して納得を広げるより、結論ありきで走る政治手法が目立つ。

数の力がすべてだ。○か×か、多数で決めて何が悪いのか——。ぎすぎすとした政治が広がっている。

安倍首相は、憲法とは「日本という国の形、理

想と未来、目標を語るもの」と語る。しかし、国民主権を掲げる今の憲法は、基本的には国民が権力を縛るための約束であり、権力の制御装置だ。首相の憲法観とは相当のずれがある。この、安倍政権の在任期間は2020年8月24日で2799日となり、歴代最長となった。だが、いまだに安倍首相の悲願、憲法改正は実現していない。

不思議なことに、ここまで安倍政権に信任を与えてきた国民だが、2020年5月の憲法に関する世論調査をみても、改憲について、時事通信の調査では、反対52.4%、賛成46.0%、朝日新聞の調査だと反対58%、賛成32%と、いずれも護憲派が上回った。

数々のスキャンダルにまみれ、憲法を壊し、三権分立さえ危うくしてきた政権が、なぜここまで長らえることができたのか。その要因の一端を明らかにすることは、憲法に則った人間復興の道筋を制度化するうえで何が障害になるのかを探ることにもなるはずだ。

4.2 自発的隷従

日本経済新聞の2020年5月19日付朝刊に、「安倍政権支える「自発的隷従」(大機小機)」という記事がある。そこには、なぜ、長期政権が可能になったのかを解くカギが描かれている。

39県の緊急事態宣言が解除され、政府の新型コロナ対策は第2段階に入ったが、横浜市の筆者宅にはいまだにマスクは届かず、10万円一律給付の便りもない。

これは政府の不手際を示すささやかな一例にすぎないが、独りよがりの政策決定、行政の緊張感欠如、強権的な政策遂行など、このところ安倍長期政権の問題点が鮮明になってきているように思う。今回の検察庁法改正のゴリ押しは最近の典型例であろう。

それでも政権交代を求める強力な勢力はどこからも現れてこない。なぜだろうか。

当欄で昨年、安倍政権を支える最強の要因は好景気だ、と書いた。しかし、新型コロナショックでこの条件は消える。それでは長期政権の基盤は揺らぐのだろうか。どうもそう

とは思えない。

最近、某紙で紹介されていたエティエンヌ・ド・ラ・ボエシの「自発的隷従論」（西谷修監修・山上浩嗣訳、筑摩書房）を読んでそう考えるようになった。この本の著者は16世紀のフランス人で、有名な思想家モンテーニュの親友だったという。

なぜ人々は権力者に従うのか。彼の論理によると、人々は強制されて従うのではなく、自発的に従うのである。自分が得をするからだ。まず数人が権力者の信頼を得る。この数人は権力者に尽くし、それによって甘い汁を吸う。この数人のそれぞれが、甘い汁を吸う人間を数人抱える。この連鎖が続いて圧制者の権力システムができあがる。

この自発的隷従論を今に当てはめてみよう。まず官僚。2014年に安倍内閣の下で内閣人事局が発足、審議官以上の高級官僚の人事が官邸主導で行われることになった。これにより官僚の自発的隷従システムが完成したといつてよい。森友問題で取りざたされた官僚の付度行為もここから発生する。

実は政権与党の自民党の内部でも同様の行動原理が働いているのではないか。小選挙区制となって、派閥はなくなったといわれる。かつては内閣の運営に問題が出ると、自民党内部の派閥の有力者から政権批判が出て、首相が交代するというのが普通だった。こうした与党内部の自浄機能が消えうせている。

われわれ国民も自発的隷従から自由な立場にいるのかどうか。一人一人、真剣に問い直してみたい。（一直）

さらに、2019年12月30日付朝日新聞の社説をみてみよう。

ことしも荒涼たる政治の光景が続いた。歴代最長になった安倍政権の三つの問題点が、はっきりと見えている。

第一に「責任の放棄」、第二は「国会軽視」、第三が「官僚の変質」だ。

いずれも民主主義の基盤を掘り崩している。この一年のできごとをたどれば、事態の

深刻さが増しているのがわかる。

■不都合に背を向ける

「事実関係を確認して説明責任を果たしたい」

秘書が有権者に香典を渡した菅原一秀前経産相は10月、こう言って辞任した。翌週、妻の参院選での公職選挙法違反疑惑で引責した河井克行前法相も同じような発言をした。

だが、2人は何も語らないまま年を越そうとしている。

安倍首相は、ただ「任命責任は私にある」と言っただけだ。

この政権で説明責任が果たされないのは、毎度おなじみである。不都合なことに、ことごとく背を向ける姿勢が、森友学園や加計学園問題でも疑問が残っている事実を思い出させる。

説明から逃げ回るのは、政策論議においても同じだ。

6月、麻生財務・金融相は金融庁審議会の部会報告書の受け取りを拒んだ。「老後に2千万円必要」という内容が参院選に不利だとみて幕引きを急いだ。国民の不安や疑問には何ら答えていない。

首相も変わらない。北方領土問題で2島返還に方針転換をしておきながら「交渉方針について述べることは差し控える」。

沖縄の普天間飛行場の移設問題は「辺野古が唯一の解決策」と繰り返すだけ。2月の県民投票で反対が7割を超えた事実には目もくれない。

政権内では政治責任も軽んじられている。

茂木敏充前経済再生相は、選挙区で秘書が線香を配って批判されたが、外相に起用された。大臣室で現金を受け取って経済再生相を追われた甘利明氏も、自民党税制調査会長に就いた。

未曾有の公文書改ざんでも、麻生氏が続投したのだから、もう怖いものなしということか。

■国会軽視、極まる

一方で、政権は世論の動向を気にかける。内閣支持率の底堅さが「安倍1強」の力の源

泉になっているからだ。

「桜を見る会」の中止を即決したのも世論を見ての判断だ。でも、そこで終わり。数々の疑問には答えない。つまり、いったんやめれば批判は収まる。そのうちに忘れられる。そんな見立てなのだろう。

ずいぶんと、有権者もみくびられたものだ。

政権はこれまで何度も、その場しのぎのほおかむりで事態の沈静化を図り、内閣支持率の続落をしのいできた。

政権が批判される舞台は徹底的に回避する。それで「国会軽視」がどんどん進んでいる。

野党は4月に参院予算委の開催を求めて委員3分の1以上で要求書を提出した。国会規則に従えば「委員長は委員会を開かなければならない」。しかし、予算委は10月の臨時国会まで開かれなかった。

野党の参考人招致要求も、ほとんど無視され続けた。

国会軽視の極め付きが、自衛隊の中東派遣だ。国会を素通りし、年末に閣議決定だけで決めてしまった。

政権の長期化に伴い、官僚も変質した。政治主導の名のもとで、とりわけ官邸の意向に付き従う姿が目につく。

文化庁は9月、慰安婦を表現した少女像などが話題になった「あいちトリエンナーレ」への補助金の不交付を決めた。専門家の審査で採択されたものを、官僚の判断で止めた。菅官房長官らが事実関係を確認すると言い出したあとだ。

■公僕の矜持はどこへ

桜を見る会での内閣府の対応も目に余る。招待者名簿などの再調査を拒む官房長官に必死で歩調を合わせている。

首相の推薦枠でマルチまがい商法の元会長が招待された可能性を問う野党議員に対し、担当者は「調査の必要はない」。電子データの廃棄についても、実務上は履歴の確認はできるというのに、調査はしないという。

官僚の応答からは、公文書が「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」だ

という認識がうかがえない。公文書を破棄、隠蔽（いんぺい）、改ざんまでした土壌が、ますます広がっていると懸念せざるをえない。

この政権で発足した内閣人事局が幹部人事を差配し始めてから、官僚の「付度（そんたく）」が目立つようになった。

裏を返せば、政治による官僚統制が進んだといえる。もはや官僚が社会に貢献するという公僕としての矜持（きょうじ）を失い、政権に貢献する従者になっているかのようだ。

この政権は、民主主義をどこまで壊してゆくのだろうか。

答えは第2次安倍政権のこの7年間で明らかだ。

有権者が政治の現状を漫然と放置し続けるのであれば、どこまでも壊されてゆく。

そして、このような状況が次のような事態を生むことになる。

2020年7月7日付朝日新聞朝刊に次のような記事が掲載されている。

「情報開示「1年延期は違法」 森友文書改ざん、自殺職員の妻が国提訴」

学校法人森友学園（大阪市）を巡る財務省の公文書改ざん問題で、自殺した近畿財務局（近財）の赤木俊夫さん（当時54）の公務災害に関する文書を開示請求したのに、近財が開示決定期限を約1年延ばしたのは違法として、赤木さんの妻雅子さん（49）が6日、速やかな開示決定を求めて大阪地裁に提訴した。

この問題の情報開示を巡っては、近財と学園側の国有地売却交渉に関する文書開示をめぐる訴訟で6月、大阪地裁判決が「意図的に不開示としており相当に悪質だ」と指摘するなど、国の姿勢を厳しく批判する司法判断が続く。今回の訴訟でも情報開示のあり方が改めて問われそうだ。

訴状によると、俊夫さんは改ざんの強制などでうつ病となり2018年3月に自殺。2019年2月、公務災害に認定された。雅子さんは同年9月、近財とともに公務災害認定に関わった人事院に対して情報開示請求し、約2

カ月後、文書の開示決定を受け、翌月に大半が黒塗りにされた約70ページの文書が開示された。

雅子さんは今年4月、俊夫さんの公務災害を認定した近財にも認定の経緯がわかる情報を開示するよう請求。だが5月、新型コロナウイルス禍による「緊急事態宣言に伴う業務多忙」などとして部分開示した10ページの文書以外は、来年5月まで開示の可否を決める期限を延ばすと通知された。

行政機関個人情報保護法は、開示請求から30日以内の開示決定を原則とするが、文書が著しく大量で事務遂行に著しい支障が出るおそれがある場合、開示決定を「相当の期間内」で延長できると規定する。

原告側は、近財が開示対象とする文書は人事院が開示した約70ページの文書と共通部分が多いはずで「著しく大量」と評価できないと指摘。さらに、緊急事態宣言が5月25日に解除されたことなどから、「業務多忙」を理由に開示決定を人事院の約6倍もの期間を要する1年先としたのは「相当の期間内」を超え、裁量権を逸脱して違法だなどと訴えている。

財務省は「訴状が届いておらずコメントは差し控えたい」としている。

■「夫はなぜ…早く開示して」

「夫はなぜうつ病になってしまったのか？近畿財務局は早急に文書を開示してほしいです」

雅子さんの弁護士は提訴後の会見で、雅子さんのメッセージを読み上げた。俊夫さんの出退勤などの記録だけでなく、自殺後の職場内であった可能性のある職員らへの聞き取り調査の結果などが開示資料から明らかになることを期待する。

雅子さんは、俊夫さんは改ざんを強制されたことを苦に自殺したなどとして、国などに計約1億1200万円の損害賠償を求める訴訟も起こしている。弁護士は今回の訴訟を通じて近財から開示された資料を、損害賠償請求訴訟での真相解明に生かしたい構えだ。

「過労死弁護士全国連絡会議」の代表幹事

を務める弁護士メンバーの松丸正弁護士は「一般的な過労死事案なら、60日以内の開示決定が普通。1年先というのは異例の事態だ。何らかの配慮が行われているとしか思えない」と憤る。訴状でも、近財が速やかに開示に応じない理由を「正当なものか疑わしいといわざるを得ない」と批判した。

市民の知る権利の観点から公的機関の情報公開に取り組むNPO法人「情報公開クリアリングハウス」（東京）の三木由希子理事長は「特定の職員1人の情報で開示に必要な作業量が多いとは思えず、1年後は長すぎる。時間がかかりすぎると請求者の不利益が大きくなるので迅速に決定を出すべきだ」と指摘する（遠藤隆史、米田優人）。

5 むすび

国でも地方でも、このような不条理、不正義がまかり通るなか、われわれは災害復興という世界から正義を貫くシステムを構築しなければならない。巨大災害では通用しない被災者生活再建支援法に代わる居住安定支援システム、大都市を疎にして、地方に人々が集える二地域居住を可能とする居住ネットワークシステム、復興政策や事業をさまざまな角度から評価できる手法の開発など人間復興を実現する「山中メソッド」の完成をめざして論じなければならない課題は、まだまだ多い。

参考文献

- ピアードC., 1924, 「東京復興に関する意見」『東京市政調査会』1-37, (2020年8月31日取得, <https://www.timr.or.jp/library/docs/mrl0903-02-05.pdf>).
- 福田徳三著・山中茂樹・井上琢智編, 2012, 『復刻版 経済の原理及若干問題』関西学院大学出版会.
- 後藤新平, 1923, 『帝都復興ノ議』公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所市政専門図書館蔵.
- 後藤新平, 2011, 『世紀の復興計画——後藤新平かく語りき』毎日ワンス.
- 後藤新平研究会編著, 2011, 『震災復興——後藤新平の120日』藤原書店.
- 奥州市立後藤新兵記念館, 「後藤新平ゆかりの人々」ピア

- ド (Charles Austin Beard) (2020年8月31日閲覧, <http://www.city.oshu.iwate.jp/shinpei/rel/14.html>).
- 井上琢智, 2012, 「復興とは『人間の復興』である——ポランティアの根底にあるもの」『犯罪と非行』(171): 1-5.
- 越澤明, 2005, 『復興計画——幕末・明治の大火から阪神・淡路大震災まで』中公新書.
- 甲村謙友, 2011, 「震災復興・戦災復興の成果・失敗とその反省を踏まえて～東京の失敗を東北に持ってくるな!～」『JICE REPORT』20: 21-31, (2020年8月31日取得, http://www.jice.or.jp/cms/kokudo/pdf/tech/reports/20/jice_rpt20_03.pdf).
- マイケル・サンデル, 2011, 『これからの「正義」の話をしよう——いまを生き延びるための哲学』早川書房.
- ナオミ・クライン, 2011, 『ショック・ドクトリン——惨事便乗型資本主義の正体を暴く(上下)』岩波書店.
- 大阪市建設局企画部企画課道路空間再編担当, 2019, 「御堂筋の歴史」(2020年8月31日閲覧, <https://www.city.osaka.lg.jp/kensetsu/page/0000239175.html>).
- 岡田憲夫, 2015, 『ひとりから始める事起こしのすすめ——地域(マチ)復興のためのゼロからの挑戦と実践システム理論 鳥取県智頭町30年の地域経営モデル』関西学院大学出版会.
- 津久井進, 2017, 「原発避難者支援と災害ケースマネジメント」『災害復興研究』(9): 57-60.