

1

阪神・淡路大震災20年

# 神戸の震災復興と今後の課題

## Challenges and future earthquake reconstruction of Kobe

### 1 大震災 20 年

阪神・淡路大震災からの 20 年は、復興の定義をめぐる「相克の 20 年」だったといえる。失われた 20 年の鳥羽口に差し掛かっていた 1995 年 1 月 17 日、マグニチュード 7.3、神戸の都心を切り裂く震度 7 の帯は、すべてが右肩上がりだった時代の余韻を一気に打ち砕いた。それはまた、統治者の考える復興と被災者の願う復興に大きな相違のあることを気づかせる一撃でもあった。

### 2 創造的復興

「災害は平時の脆弱性を顕在化させる」という。円高に加え、アジア諸国からの輸入攻勢、鉄・石油など重厚長大産業の翳りなど、構造転換を迫られていた日本経済の停滞の中で、物理的な破壊を受けた神戸経済は大きく失速した。その代表例は神戸港の衰退だろう。世界の港湾別コンテナ取扱量で、1980 年には世界第 3 位だったが、震災で 23 位に急落し、2014 年現在、52 位に沈む。国内でも横浜港、東京港に抜かれ、国内首位の座を明け渡したままだ。

東京への一極集中が進む中での都市間競争という双六は、たとえ理由が被災でも「1 回休み」は、致命的なダメージになる。しかも、日本経済全体が右肩下がりのトレンドの中にある。従来の産業構造にてこ入れするだけでは、衰退の流れをせき止めることはできない。そこから発想されたのが

兵庫県知事・貝原俊民の「創造的復興」であった。鉄鋼・造船といった従来の神戸経済を支えてきたハードタイプから、医療・環境・防災といったソフトパワーへの転換、予算制度の制約を受けない復興基金や経済特区による柔構造の仕掛けによって、地域トレンドを一気に上昇へ転じさせようとの政策だった。

一方、東北の大震災では、発災期と復興期の日本をリードすることになった二人の宰相・菅直人と野田佳彦が「ただ元に戻すという復旧であってはならない」として、この復興思想に目をつけた。「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」（2011 年 4 月 1 日の会見で）とした宰相・菅直人は、さしずめ兵庫県タイプの価値転換型復興をめざそうとしたのだろう。対してドラスティックな針路変更をめざしたのが野田佳彦であり、宮城県知事の村井嘉浩であった。

「惨事便乗型」という過激な冠のついた復興手法がある。命名者はカナダ生まれのジャーナリスト、ナオミ・クライン。著書『ショック・ドクトリン』（岩波書店）によれば、「惨事便乗型資本主義＝大惨事につけこんで実施される過激な市場原理主義的改革」と定義する。表紙の裏扉には「アメリカ政府とグローバル企業は、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（中略）、人びとがショックと茫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的改革を強行する」とある。さしずめ野田佳彦が進めようとした TPP（環太平洋戦略的経済連携協定）参入による競争国家への転進や宮城県の

漁業権の民間開放など新自由主義的経済への舵取りが、この類型にあてはまるのだろう。

統治者は、価値転換型であれ、惨事便乗型であれ、災害復興にあたっては、個人的価値を超越した社会的価値を認め、その最大化に財政の存在意義を求める集団主義的方法論をとる。復興の成果を個人個人の積み重ねではなく、社会の総和に求める。つまり、被災地全体がよくなれば、その成果は回り回って被災者個人にももたらされるという循環論的な考え方だ。

### 3 人間復興

これに対し、被災地・兵庫県西宮市に在住していた作家、故・小田実（1932-2007）は統治者の復興に真っ向から対峙する姿勢をとった。著書『これは「人間の国」か——西方二異説アリ』（筑摩書房）の中に次のようなくだりがある。

国と地方自治体がこれまで推進して来た復興は、つまるところ、建物、道路の復旧、さらには人工島、海上空港の建設など乱開発の再開だった。（中略）しかし（中略）判りきった話だが、市民の生活再建を欠いては、経済の回復はない。いくらきらびやかに店舗が建ち並び、電飾がほどこされようとも、客が来なければ、客が来ても物を買わなければ、回復はただの絵に描いたモチだ

実は同じような主張が72年前の関東大震災で、すでに展開されていた。

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

（福田徳三『復興経済の原理及若干問題』）

帝都復興の儀を掲げ、「理想的帝都建設の為の絶好の機会なり」として帝都・東京の大改造をめざした、時の内務大臣・後藤新平に対し、「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。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」として異議申し立てをしたのが、大正デモクラシーの旗手にして福祉国家論の先駆者である経済学者の福田徳三（1874-1930）であった。

福田は、さらに続ける。「国家は生存する人よりなる。焼溺餓死者の累々たる屍からは成立せぬ。人民生存せざれば国家また生きず。国家最高の必要は生存者の生存権擁護、これである。その生存が危殆に瀕することは、国家の最緊急時である」と主張した。都市基盤の整備や都市空間の形成を復興事業の中核とする「空間復興」に対抗する「人間復興論」の登場であった。

人間復興論は、戦後、山形県と新潟県下越地方を中心に死者104人を出す大惨事となった羽越水害（1967年8月）で、遺児の佐藤隆・参院議員（自民）が制定運動をめざした「個人災害救済法案」に引き継がれる。さらに、1991年の雲仙普賢岳噴火災害では、九州弁護士会が中心になって、長期化大規模災害対策法、災害対策基金創設措置法、損失補償制度、地震等被害住宅共済制度の創設を提案し、人間復興論を実体法として形にしてみせた。

しかし、統治者の考える復興と被災地市民の求める復興に隔たりがあることを市民自身が、明確に認識したのが阪神・淡路大震災といえるだろう。

日本が右肩上がりの時代、災害からの復興は都市計画や土木・建築工学をベースとする空間復興が主流であった。都市計画学者・越澤明は著書『復興計画』（中公新書）の中で、復興は「元の状態に戻す復旧」ではなく、良好で安全な市街地と社会資本を形成することにある、と定義する。ゆえに、「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。

これに対し、神戸の大震災では、空間復興や創

造的復興に対し、「復興はいらない。復旧でいい」と極言する在野の研究者も現れ、『倒壊』（筑摩書房）の著者でルポライターの島本慈子は「被災者の思いは『あの日に帰りたい』だ」とユーミンのヒット曲を引用して、被災者の本音は未来志向の復興ではないと喝破した。

生活基盤の回復に最高 500 万円の公的補償を求める「生活再建援助法案」の実現をめざして、小田を旗頭に超党派の議員も巻き込んで市民＝議員立法運動を繰り広げた市民グループの思いもまさにこの生活復旧であった。

## 4 コミュニティ維持

ところが、当時の政府は、内閣総理大臣・村山富市の参院予算委員会答弁（1995 年 5 月 19 日・要旨）に見られるとおり、公的補償論を真っ向から否定した。

一般的に自然災害等によって生じた被害に対して個人補償をしない、自助努力によって回復してもらうということが原則になっている。従って、政府としては、被災者の実情に配慮した支援措置を幅広くかつきめ細かく実施して一日も早い生活再建ができるよう努力している。ただ、個人補償という形は、これまでの災害救援の基本からして難しい問題がある。あくまで自助努力を原則にしなければならない

国が個人に現金を給付するのは、国家賠償か、損失補填、社会政策の三つしかない。国家は自然災害には責任がない。ゆえに国家賠償や損失補填などの公的補償は認められない、という論理だった。

財政学者の一部も「私有財産制を前提にする限り、公的支援はその根本原則に反する。財産を所有することには常にリスクがつきまとう。代わりに財産から生じる利益をすべて自分のものにできるのであって、リスクを背負わず、利益だけを得る制度はあり得ない」などといった見解を示すなど、いわゆる「私有財産自己責任論」が大きな壁となって立ち上がった。

この結果、1973 年成立の災害弔慰金法は見舞金方式、1998 年成立の被災者生活再建支援法は災害版生活保護にとどまり、本来、必要だった生業支援や住宅本体への再建支援には届かなかった。拉致被害者や犯罪被害者への支援と同様、国民の互助連帯による社会政策との考え方をとり、あくまで私財の形成には公金を投じないとの姿勢をとった。

しかし、「シュリンクする日本」の現実が、財政事情のみに依拠した復興観を許さなかった。

一つは、高齢化だ。日本の高齢化率（65 歳以上人口割合）は、1950 年に 4.9% だったものが、阪神・淡路大震災のあった 1995 年には 14.6% にも増加、東日本大震災発生前年の 2010 年には 23.0%、そして 2060 年には 39.9% にも増える予想されている（内閣府資料）。神戸の大震災では死者の半数以上を 60 歳以上の高齢者が占め、「成熟社会の災害」と言われたことは記憶に新しい。一方、持ち家率は関東大震災のあった戦前には 2 割程度だったのに対し、2009 年には 70% を超えており、神戸の復興では「住まいの再建なくして復興なし」が合言葉となった。だが、高齢者は資産があっても所得がない。しかも、都市の高齢者は独居、もしくは高齢夫婦だけで住宅再建に銀行の融資を受けられないケースが多い。2005 年に関西学院大学社会学部の高坂健次教授（当時）が雑誌「世界」に発表した「5000 万円の壁」は、5000 万円以下の資産では住宅が全壊すると借金生活に陥るというショッキングな内容であった。

二つ目は、地方の衰退だ。

国土交通省は 2007 年 8 月 18 日、「全国 423 集落に 10 年以内に消滅する恐れあり」との調査結果をまとめた。調査では、「いずれ消滅するおそれがある」集落も 2220 あり、消滅が予測される集落の合計は 2643、全体の 4.2% にあたるとされた。山奥や海沿いなどの集落は 2 割以上が消滅するとみられる、という恐るべき報告だった。確かに 2004 年 10 月 23 日に発生した新潟県中越地震では、「過疎が平時の 5 倍の速度で進んだ」と言われた。都市部では、被災者と他地域から流入する非被災者が入れ替わり、人口規模そのものは維持されるケースがあるが、中山間地はそうはいかない。被災地域の住民が他地域に集団避難した場



合、帰村率はおおむね6～7割にとどまる。しかも、帰るのは高齢者が中心だ。結果、被災地域の高齢化、単身化、無職化、病弱化が進み、年金依存率が高まる。被災自治体は、被災者ができるだけ元の居住地にとどまる施策を打たざるを得ないのだ。

この高齢化と地方の衰退という日本の抱える二つの病巣が「人間復興」を後押ししたのは、皮肉な話だ。

兵庫県が提唱した住宅地震災害共済保険制度は、現在、兵庫県のみで「フェニックス共済基金」として事業化されており、関心を示す都府県も少なくない。一方、「住宅再建」のための住宅地震共済制度と、「生活再建」のための基金創設を併せた「総合的国民安心システム」の提案は、市民運動の生活再建援助法案とも合体して被災者生活再建支援法となった。

当初、生活保護的色彩が強かった同法をさらに、改正させる動きを加速させたのが2000年10月6日の鳥取県西部地震で、県独自の住宅再建支援に踏み切った知事・片山善博の決断だ。

「道路はパブリックだから直しましょう。橋もパブリックだから架け直しましょう。でも住宅は個人の資産だから財政資金を投じるべきではない、といっているうちに肝心の住民がいなくなり、地域が崩壊した、ではギャグにもならない。地域にとって道路も橋も住宅もインフラなんです」。片山の理屈は、表現こそ違い、福田徳三や小田実の言い分と極めて似通っている。

さらに、10個の台風が上陸し、新潟県中越地震が発生するなど災厄の年となった2004年、被災者生活再建支援法の支給金額を増額する「上乗せ」や、対象を広げる「横出し」などの緊急施策に踏み切る自治体が都道府県を中心に相次ぎ、その数約40に及んだ。

とはいえ、地方レベルでは進んだ「人間復興」の制度化は、国家レベルでは、そう容易ではなかった。コミュニティを理由にした支援については、「地方ではそうだろうが、都市は違う。全国一律でなければ法律にはならない」、高齢化に対しては「生活保護もあれば、公営住宅法に基づく災害復興住宅もある」と反論し、片山鳥取県知事の決断には「憲法違反だ」と詰め寄る中央官僚も

いたという（片山談）。

日本全体が貧しいけれど若く、成長しか考えられない時代には「自助努力」や「自己責任」も良いだろう。しかし、かつてない少子高齢化時代を迎えた今、地方政府にとって、災害時の公的支援は「背に腹はかえられぬ」施策であった。このため、全国知事会の強い後押しと「ねじれ国会」が生んだ与野党のチキンレースともいえる法の改正競争の結果、2007年11月、住宅本体にも公金投入ができる改正被災者生活再建支援法が成立した。

## 5 中枢なるもの

順調にみえた公的支援制度の積み上げが、思わぬ展開となったのが2011年3月の東日本大震災だ。復興法制度のうえでは二つの大きなできごとがあった。一つは、恐れていたこととはいえ、被災者生活再建支援法の運用基金が破綻したことだ。もう一つは、特定災害に限定とはいえ東日本大震災復興基本法が誕生したことである。

支援法は都道府県が拠出した600億円の基金をもとに運用されており、給付の際は国が同額、助成する。いわば地方の共助の仕組みとも言えるが、東日本大震災では約4400億円の給付見込みとなり、基金は破綻状態となった。地方だけでは対応できないため、国8、都道府県2の負担割合で乗り切ることとなったが、「これでは共助ではなく、公助だ」と、私財への公的支援に反対する勢力がまたぞろ勢いを盛り返す気配が出てきた。近い将来、発生が予想される首都直下地震や東海・東南海・南海地震では数兆円の規模で支援金が必要になると試算されているだけに、阪神・淡路が生み出した知恵をどう発展させていくかが、こんごの課題となっている。

一方、阪神・淡路大震災以来、人間復興論の具現化・体系化をめざすリベラル勢力にとって、悲願となっていた復興基本法の制定は、東日本大震災復興基本法の誕生で一気に実現したともみえた。

ところが、基本法のベースとなった、東日本大震災の復興構想会議提言では、日本経済の再生を図る先導的役割を被災地に担わせるビジョンが謳われている反面、被災者の生活再建や人権の回復

といった言葉は一度も登場しない。

そして、リベラル派の懸念は、現実のものとなった。

2012 年 9 月 9 日、NHK は報道番組「シリーズ東日本大震災」で、復興増税を前提に組まれた巨額の復興予算が東北の被災地以外で流用されている実態を「追跡 復興予算 19 兆円」と題して取り上げた。復興予算流用の報道はその後、他の報道機関でも相次ぎ、驚くべき実態が次々に明らかになった。

【経済産業省】 海外のレアアース（希土類）鉱山の買収資金に 80 億円。「中国への調達依存から抜け出さないと、国内の自動車産業の競争力が弱まり、空洞化が加速しかねない。被災地には自動車部品業も多く、復興に役立つ」と説明。

【農林水産省】 調査捕鯨の支援経費として 23 億円。「捕鯨基地がある宮城県石巻市の復興につながる」。

【国税庁】 全国の税務署の耐震改修費として 12 億円。

【防衛省】 武器車両等整備費 669 億円、航空機整備費 99 億円。「津波で被災した弾薬、ヘリコプターの復旧などに使う。復興特会の予算ではおかしいという批判がありますが、認識の差です」。

【法務省】 北海道と埼玉県の刑務所で行う職業訓練の経費 2765 万 2000 円。「出所した受刑者の再犯防止のため、労働需要の高まっている被災地で働けるよう小型建設機械の運転資格を取らせることを目的としている」。

【文部科学省】 東京・国立競技場の補修工事費に 3 億 3000 万円。「震災でひび割れた<sup>とい</sup>樋や壁を補修する」。所管する独立行政法人・日本原子力研究開発機構の運営費や設備費などに計約 107 億円。同機構は「もんじゅ」を運営している。「除染などの研究開発などに約 65 億円、青森県と茨城県に核融合に関する国際的な研究開発拠点を構築するために 42 億円を使う。地元大学などと連携して核融合に必要な基礎的な研究を行い、成果を蓄積すれば被災地の復興、発展の原動力になる」。

【外務省】 独立行政法人・国際交流基金の運営

費に 1 億 1900 万円。「被災地は元気だと海外に発信するとともに、放射能の不安を払拭したい。何回も実施して復興の努力を伝えていきたい」。

——などなど枚挙にいとまがないほど、あきれる事実がメディアにあふれた。

だが、メディアの流用批判に当時の政権中枢や官僚は「心外だ」との表情を見せた。一見、開き直りともとれる姿勢の根拠は、2011 年 6 月施行の東日本大震災復興基本法にある。第 1 条は、法の目的に「復興推進」とともに「活力ある日本再生」を掲げる。さらに、第 2 条の 5 で、「次に掲げる施策が推進されるべきこと」として、「地震その他の天災地変による災害の防止の効果が高く、何人も将来にわたって安心して暮らすことのできる安全な地域づくりを進めるための施策」を挙げた。防災を名目にした全国での公共事業の積み増しは、与野党双方の国会議員が働きかけた結果でもあるだけに、復興予算の「流用」を批判する野党に対し、政府・民主党は「自民党や公明党から被災地に限定しないで全国で予算を使えるようにすべきだとの議論があった」(蓮舫・元行政刷新相)と反論。野田佳彦首相も「法に従ったまでだ」といわんばかりであった。

東北の避難所に、あふれんばかりの避難者がまだいた段階で、復興構想会議が、はやばやと謳いあげた復興 7 原則の一つには「被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す」(原則 5) とある。さらに、復興基本方針は、この原則のだめ押しをするように「被災地域の復興は、活力のある日本の再生の先導的役割を担うものであり、また、日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はないとの認識を共有（する）」とした。まさに、復興基本法の目的は被災地の復興よりデフレスパイラルに陥っていた日本経済の建て直しにあるようにさえ思える。いや、大災害の影響が東京なる街に住まう日本中枢にまで及ぶことを恐れるあまりの提言ではなかったのか。

平成 25 (2013) 年 6 月に成立した「大規模災害からの復興に関する法律」も東日本大震災復興

基本法の枠組みをなぞっており、復興理念や復興基本方針を定めるのは政府の対策本部や本部に置かれる復興対策委員会となっている。

人間復興論の法制度化にあたっての要は、憲法13条で認める自己決定に基づく幸福追求権を復興過程にどう反映させるかであった。ところが、制度化された復興法はいずれも統治者に決定権が委ねられ、福田徳三が描いた人間復興論とは似ても似つかぬものとなった。

阪神・淡路大震災から20年。復興リベラリズムの旗をもう一度、担ぎ上げ、大災害時代に向けた人間復興へのロードマップを描き直す作業が求められている。

〔『int'lecowk——国際経済労働研究』2014年10月号〕

## 復興とは何か

### 阪神・淡路大震災から 20 年

#### 復興は最小不幸の保証から

災害からの復興は、被災者の「最小不幸」を政策・制度的に保証するところから出発すべきだろうと考えている。さまざまな指数を束ねた右肩上がりの復興曲線の中に傷ついた被災者を埋没させることがあってはならない。「最後の一人まで」。関東大震災で唱えられた「人間復興」の理念を、阪神・淡路大震災で NPO はこう翻訳し、神戸の市民たちは「被災者生活再建支援法」という形にして災時法制の中に足がかりをつくった。だが、大震災から 20 年。ネオリベリズムや財政規律論、「国土強靱化」を掲げたハード中心の防災まちづくりが、復興政策をめぐる議論を大震災以前に引き戻し、「未曾有の恐怖」も加わって混沌たる様相を呈し始めている。

#### 人間復興の実定化めざす

1923 年の関東大震災の折、帝都復興の儀を掲げ、首都の大改造をめざした、時の内務大臣・後藤新平（1857-1929）に対し、「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬ」と経済学者・福田徳三（1874-1930）が主張した理念は、戦後、「個人災害救済法案」として引き継がれた。羽越水害（1967）で両親と二人の子息を失った佐藤隆参院議員（1927-1991）が提唱し、紆余曲折はあったものの災害弔慰金法として結実した。

さらに、阪神・淡路大震災では、作家・小田実（1932-2007）ら市民グループの「生活再建援助法案」や、兵庫県などの「総合的国民安心システム」という制度案として具体化し、1998 年 5 月、被災者生活再建支援法として成立、現金給付による

公的支援の道を切り拓いた。

ところが、2011 年 3 月の東日本大震災で、これまで積み重ねてきた人間復興への努力は大きく揺らぐ。都道府県の拠出金で運営されていた生活再建支援基金が破綻し、巨額の国費投入で、制度を卡ろうじて維持した。しかし、「私有財産は自己責任」とする財政規律論者から「共助の精神を柱とする支援法の骨格までも喪失した」との攻撃を受けることとなった。首都直下地震や南海トラフ巨大地震など、さらなる未曾有の脅威に国は被災者支援のあり方を根底から再検討する姿勢を見せ、支援法反対論者を勢いづかせている。

一方、「人間の復興」という理念も、東日本大震災で掲げられた「日本の再生」という漠とした復興ビジョンで拡散し、復興予算の流用を招くに至った。

混乱の原因は国の検討会も指摘するように支援施策が「被災者支援全体を貫く理念や基本方針が不明確なまま、災害の発生ごとに、個別的、後追いで実施されている」ところにある。

#### 災害復興基本法の策定を

ことここに至っては、いささか乱暴な議論になるが、被災者の願う復興は、統治者の考える復興とは異なることを明確にする。そこから再出発するしかないと考えている。

われわれは、2010 年 1 月に発表した災害復興基本法試案において、復興の目的を「人間の尊厳と生存基盤を確保し、被災地の社会機能を再生、活性化させるところにある」と謳った。復興の主体は、あくまで「被災者」であり、被災者は「復

興のあり方を自ら決定する権利を有する」として、自己決定に基づく幸福追求権を明示した。併せて、「国及び地方公共団体はこれを支援し必要な施策を行う責務がある」とする義務規定も設けた。

財源については、基本法試案と合わせて「復興交付金制度」を提案。東日本大震災では、義援金も取り込んだ広域の復興基金制度も提唱している。

復興交付金は復旧・復興関係の省庁予算を串刺しにして一括交付、自治体で自由に使える財源を確保しようとのアイデアだ。東日本大震災で実施された交付金のメニューは道路、漁港整備、学校整備など、複数の基幹事業に限定されていたが、こちらは8割方を自治体の裁量で使える自由度の高いものとするところがポイントだ。

また、復興基金は通常、金融機関からの借入金を原資とするが、義援金のみならず、競馬、競輪、競艇などの公営競技の利益からも一定徴収することを考える。

### ポイントは住民参加

復興の事業権限は限りなく「分権」に近づけることが大切だ。ただ、基礎自治体に、これだけの復興財源をさばくだけの定見と実務能力があるのかとの疑念もつきまとう。そこで大切なのが、復興の意思形成過程に住民参加を効果的に組み込むことだ。

とはいえ、災害が起きてからの住民合意は容易でない。そこで、事前復興計画の策定を自治体に義務づける。事前復興とは、地域の脆弱性を見つけ、克服の方策を話し合うとともに、被災した後の復興のあり方を前もって定めておく手法だ。町内会単位で審議を積み上げ、全体計画の策定にあたっては、住民代表と自治体首脳部が円卓で議論を進めるワークショップ形式をとる。1989年のロマプリエータ地震で、米サンタクルーズ市が実施した手法だ。街中に情報センターを設け、議論の内容を常に市民に公開する。住民代表や町内会でのファシリテーター役は裁判員制度にならって住民の中から選抜する。国や自治体は選抜住民に一定期間、災害法体系などの講習を進め、防災・復興意識について住民全体の底上げをはかる。

外部有識者らも住民と同じテーブルについて議

論を進める。われわれの運命を専門家といわれる人たちに委ねるのではなく、人々の意思の集合体で復興の道筋を決めていく。それこそが、われわれが掲げる「最小不幸、機会均等、富の再分配」を基本とする復興リベラリズムにほかならないからだ。

【月刊『福祉』2015年5月号】



## 震災 20 年と御用学者

### 専門家の適用限界を超える言説を防ぐには

「御用学者」という言葉がある。公害が社会問題化していた 1970 年代、市民運動の間で、蔑みと憤りをもって語られた。最近では、すっかり死語になった感があつたが、東日本大震災で再び取り上げられるようになった。岩波書店が出している雑誌『科学』の 2011 年 9 月号に『御用学者がつくられる理由』という実に興味深い論考が掲載されている。もちろん論者らの念頭には原発や被曝問題があるのだが、阪神・淡路大震災から 20 年、被災者支援に知恵を絞ってきたわれわれもこの存在に悩まされてきたと正直に打ち明けよう。

広辞苑によると「御用学者」とは、「学問的節操を守らず、権力に迎合・追従する学者」とある。この類の学者は無視すればよいのだが、彼らの専門的知見が、社会的な問題の方向性を決めるのに影響力を持つとするならば、事は容易ではない。御用学者が生まれる理由はさまざまあるが、岩波の論考は「価値判断を学者に丸投げする」社会にも問題があるとする。そこで、専門家は、しばしば研究者としての適用限界を超え、決定者を僭称し、被災者を含む社会に対するパターンリズムに陥ってしまうという。パターンリズムとは、父権主義などと訳されるが、当事者の利益のためにと称して、当事者に代わって意思決定をする一種の支配形式のことだ。

被災者生活再建支援法が現行の形になるまで、さまざまな委員会や検討会の中で語られた言葉を思い出してみよう。「公共性を有するか疑問」「他制度とのバランスから適当かどうか」「過剰な援助は被災者の自立に向けた意欲をそぎかねない」等々、まさしく父親が子どもに干渉・統御するよ

うな言葉が震災 20 年の裏面史の中で綴られてきた。

岩波の論考は、一つの対処法として、オーストラリア・ニューサウスウェールズ州の土地環境裁判所や州最高裁判所などで採用されている「コンカレント・エビデンス (concurrent evidence)」という専門家証言方式の応用を挙げている。「協働鑑定」「寄り合い鑑定」などと言った訳語が提示されているが、要するに複数の専門家がそれぞれ証拠を用意し、レポートによって異なる意見を整理し、専門家同士の質疑応答によって、問題の差異がなぜ生じているのを明らかにする、というものだ。さしずめ被災者生活再建支援法の問題なら、支援幅の拡大派と縮小派の専門家が公開の審議会で意見を闘わし、その主張点、差異点を広く国民に公開していく方式などが考えられるだろう。

と同時に、裁判員ならぬ復興委員の制度化を提唱したい。20 年前、被災地 KOBE を訪れた米国の研究者は「サンタクルーズに学べ」という言葉を遺して去った、という都市伝説のような逸話がある。1989 年 10 月のロマブリエータ地震で大きな被害を被った米国西海岸にあるサンタクルーズ市が設置した、復興を審議する円卓会議の構成員は 36 人、うち半数は一般市民だった。しかも、ワークショップ（審議）は 300 回にも及び、審議内容は、その都度、街中の情報ステーションを通じて市民に伝えられたという。関西学院大学災害復興制度研究所では 2009 年、米国サンタクルーズ市から当時の復興計画を取り寄せ、和訳本を刊行した。災害復興や被災者支援にかかわる国や地方自治体の会議には、この方式にならい、一定数

の委員は必ず被災者の中から選ぶことを法律で義務づける。

さらにいえば、制度の審議にかかわる専門家たちに「利益相反申告義務」を課すことだ。「利益相反」とは、外部からの経済的な利益関係に伴い生じる個人の利益と社会的責任が衝突・相反し、公的業務の遂行並びに公的研究の遂行に必要とされる公正・適正な判断が損なわれる、または損なわれるのではないかと、第三者から懸念が表明されかねない状態をいう。端的に言えば研究費の出所や関係する業界・団体の公開だ。

これらの歯止めにより、専門家のパターンリズムを排し、被災者の自己決定権を拡大していくことができる。これこそが、国の「まとめ」や「中間整理」で、好んで使われる「被災者の自立」につながっていくのではないか。震災 20 年の総括は数多く上梓されているが、今こそ水面下で密やかに語られてきた裏面史の相克についても公に整理する時期がきているといえるだろう。

【『日本災害復興学会 News letter』Vol. 21、2015 年 3 月】

## Column

## かけがえのない二人を奪った震災 20 年

阪神・淡路大震災 20 年を前に私たちの盟友、黒田裕子さんが亡くなった。阪神高齢者・障害者支援ネットワーク理事長。「魔除けの黒田さん」と被災者から頼られ、彼女の再訪を心待ちにしている被災地も少なくなかった。1941 年生まれ。震災後、宝塚市立病院副総婦長を辞職、「看護婦（士）にはいつでも戻れるが、今しかできないことを」とボランティアに専念し、19 年間、1 日として休まなかった。「やりたいことと家庭は両立できないから」と生涯、独り身でもあった。

「黒田さんが末期がん」。それこそ魂消るような知らせを聞いたのは 9 月に入ってから。「山中さんに会いたがっている」と聞いて、西宮市内の病院に何の心構えもなく飛んでいった。「ごめんなさい。授業にはもう行けない」。病床から私の手をとって、本当にすまなさそうにわびられた。災害復興制度研究所は、阪神・淡路大震災 20 年企画授業として「震災バネ」をテーマに秋学期、震災にくじけず新たな人生を歩んだ人たちをゲストに一連の講座を構えている。黒田さんは 7 回目、11 月 14 日の講師をお願いしていた。一瞬、だれに代役を頼もうかという思いがよぎったが、それより黒田さんの弱りように声を失った。

日本の各地で災害が起き、われわれがどうやって被災地に入ろうか、相談しているとき、ふとテレビを見ると、黒田さんが避難所に座ってお年寄りの手をとっている姿がいつもあった。都心の待ち合わせでは、たいてい迷子になるのに、被災地ではコンパスで測ったように、ぴったりと激基地に入っている。携帯電話がつながるのは、いつも午前 1 時過ぎ。そんな不死身とも思えた黒田さんが、やせ細り病室の天井をにらんで、「死ぬのはこわくないけど、時間が欲しい。もう時間がない。伝えたいことがまだまだあるのに。山中さん、若い人たちは、ただがれきを片付けるだけではだめ。“がれきの向こう”に被災した人がいることをもっと理解しなければ」と声を絞りだして話されるのに言葉もなかった。

「防災は実学でなければならない」。このとき、6 年前に亡くなった東京大学の廣井脩先生のことを思い出していた。廣井先生の起こした日本災害情報学会の大会に参加していたところ、携帯電話が鳴り、先生から研究発表の内容を尋ねられた。「ツールの特性など技術面に偏った発表が多いような気がします」と答えると、当時、がんが悪化し、入院中だったが、「だろう。人間の登場しない情報はだめなんだよ」と強く言われたことが印象的だった。

現場を大切に、人に寄り添う。研究者と実務家という活躍する世界の違いはあったが、お二人は敬愛する間柄だった。病室を去るとき、「黒田さん、向こうで大好きな廣井先生が待っているよ。これからは時間を気にせず、対談ができるね」と心の中で、話しかけた。

震災 20 年は、私から大切な二人を奪う残酷な歳月でもあった。

【関西学院大学災害復興制度研究所ニュースレター『FUKKOU』25 号、2014 年 11 月】

## 貝原前兵庫県知事の悲報に接して

それは衝撃のひとつだった。「貝原前知事が交通事故で亡くなられた」。11月13日夕、研究所に神戸新聞の記者からもたらされた一報に、わが耳を疑った。貝原さんには、10月3日に災害復興学の授業で登壇していただいたばかりだった。11月14日の授業では講師に黒田裕子さんを予定していたが、黒田さんも9月24日、肝臓がんで死去されており、14日の授業では、はからずも大震災からの復興に貢献された二人の死を学生に伝えるはめとなった。

実は10月3日の授業のあとで、貝原さんに会食をお願いしていた。「創造的復興」について、確かめたいことがあったからだ。しかし、会食はその日の朝、突然、予定が入ったことでキャンセルされ、私の疑問は今なお未消化のまま、宙ぶらりんとなっている。

新潟県中越地震のあと、中越復興市民会議の中心メンバーだった稲垣文彦さんが、「軸ずらし」なる考え方を発表した。デフレスパイル下での災害復興は、高度経済成長時代のように常に右肩上がりの復興曲線を描くことはあり得ない。35億円の税収しかない村に1000億円の復興予算を投じる経済効率の悪さに苛立ったのか、新潟県に寄せられた声の中には「山古志村を復興させる必要はない。一人ひとりに補償金を渡して山から下ろした方が良い」という乱暴なものもあった。メディアや研究者の間でも、過疎が進む村に巨額の投資をする無駄を指摘し、平地にコンパクトシティをつくればよいとの提案もあった。

これに対し、「軸ずらし」なる考え方は、経済優先の考え方に異議を申し立て、復興曲線の縦軸

を従来の経済指数や人口ではなく、地域の絆や暮らしの豊かさに置き換えようという価値観の転換を呼びかけるものだった。

ともすれば、開発指向として批判にさらされる貝原さんの創造的復興も、実は「都市復興の軸ずらし」ではなかったのか、というのが私のかねてからの考えだ。

復興事業を従来どおり大型公共事業のばらまきと大企業優先の財政出動を踏襲するだけでは、右

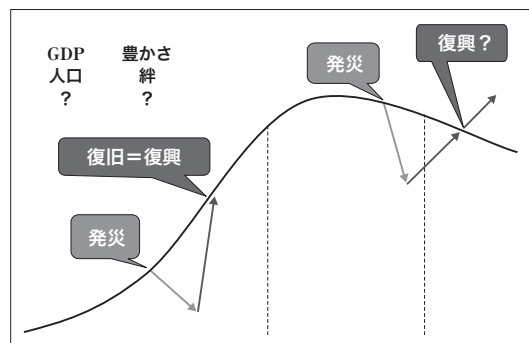


図1 中越復興市民会議が提唱した軸ずらしの考え方

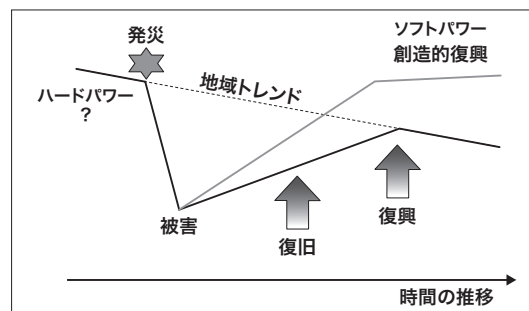


図2 創造的復興の考え方

肩下がりとなっている都市成長のベクトルはせいぜい震災前と同レベルに回復するのがせきのやまだ。そこで、縦軸の目盛りを安心・安全というソフトパワーに置き換える。さらにいえば、「武力と経済開発」という 20 世紀型国家から「平和と安心・安全」という 21 世紀型国家への「軸ずらし」をはかる、というのが貝原さんの壮大な知恵だったのではなかろうか。しかし、「軸ずらし」を推進するための特区構想は頑迷な政府官僚によって潰され、柔軟な使い道を模索した復興基金も財政当局によって数々の制約を受け、貝原さんの志は道半ばになったのではないか。

そう考えなければ、あの日の貝原さんの笑顔が理解できないからだ。「あの日」——2010 年 1 月 9 日、震災 15 年を前にした研究所主催のシンポジウムに貝原さんの出演をお願いしていた。その直前、われわれは「災害復興基本法試案」を発表。原案は貝原さんの手元にもわたっていたし、当日朝には新聞紙上をにぎやかさせていた。人間復興を基調に、ともすれば創造的復興を暗に批判するような内容だ。

どんな顔をして貝原さんに会おうかと思案しながら、会場に入ったところ、楽屋裏でばったり貝原さんに出くわした。「やったじゃないか」。貝原さんは、私の肩をぽんとたたいて、にこやかに笑われた。

あの日の笑顔は、どのような意味だったのか。「創造的復興」の私なりの解釈は正しかったのか。東日本大震災で大安売りされた「創造的復興」を貝原さんはどう思っていたのか。今となっては確かめようもない。

[日本災害復興学会誌『復興』12 号、2014 年 12 月に加筆]