
発刊にあたって

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターの使命は、二度と再びこのような不幸な災害をわが国のみならず、世界で発生させないことにある。そうは言っても、近年においても死者が1万人を超えるような大災害は途上国で毎年のように発生しており、被害軽減は容易ではない。しかし、いつまでも手をこまねいて眺めているわけにはいかない。何とか被災者を少なくする努力が必要である。人は不幸な出来事を時間が経てば忘れると言われるが、当事者の受けた心の深い傷は生きている間癒されない。だから、このような不幸は何としても避けなければならない。

このような理由から、災害の減災につながるあらゆる努力を行う覚悟で、当センターでは災害調査を実施することにしてきた。災害調査を通じて、一体減災のために何が問題であったかが明らかにされるのである。それは災害の種類や風土に依存するものもあろうし、そうでなく共通のものもあろう。だから、地震災害だけでなく洪水、高潮、津波、土石流、火山噴火などの災害調査も必須である。ただし、同じパターンの繰り返しと明らかに分かる場合には調査しなくてもよいだろう。海外の災害調査は、途上国では外力と被害との関係がわが国より単純であるから、災害過程の理解のために行う必要がある。先進国では、わが国の減災に役立つ教訓が得られることが多いので、やはり実施しなければならない。

このように、災害調査は必要理由があって行うのであるが、その結果の整理では、担当者のみ暗黙知が蓄積し、調査に行かなかった者には表面的なことしか伝わらないという弊害があった。しかも、調査結果を解析して執筆された論文はそのエッセンスであって、決して災害の全体像を伝えるものではない。

そこで、当センターでは、「DRI 調査研究レポート」を出版することになった。それは現地調査やさまざまな研究活動で得られた暗黙知と形式知を災害研究者のみならず政府・自治体の防災・減災関係者やマスメディアの人たちと共有し、いわば防災・減災世界を拡大することを目指している。したがって、報告書には調査・研究によって得られたできるだけ多くの知見を含めることにし、センター内での査読を経て出版することにした。これと合わせて、調査担当者の労に報いたいということもある。この報告書が多くの人の目に触れ、今後の防災・減災対策を進める上で、災害という現象の理解を深める上で、そして結果的に被災者を少なくすることにつながることに貢献できれば幸いである。

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター センター長
河田 恵昭

はじめに

本レポートは、文部科学省大都市大震災軽減化特別プロジェクトⅣ－３「大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築」（代表：林敏彦 人と防災未来センター上級研究員）の活動の一環として行われた研究会の記録である。本プロジェクトは、平成14年度から16年度までの3ヶ年の計画で行われたが、本報告書に収められているのは、平成16年5月までのものである。

法学、政治学、経済学という社会科学の中でも多様な専門を持つメンバーが問題意識を共有していくために、我々はそれぞれの分野における代表的な研究者を招いた全体研究会をその活動の柱に据えた。研究会の記録をこのような形で出版することを当初から意図していたわけでは無かったが、研究会を通じて語られる震災復興の問題の奥深さや広がりをおよぼすまでに鮮明に浮き彫りにするものは少ないと判断し、このたびDRI調査研究レポートとして出版することとした。また語られる論点はもちろん震災復興についてであるが、そのほとんどは様々な政策分野にも共通し、公共政策上の重要な論点にもなりうる。そこでタイトルは「震災復興と公共政策」とした。いずれも簡単に答えが出ない問題ばかりであるが、今後の災害へ向けた復興制度の構築に当たって、押さえておくべき重要な論点はかなり抽出されているのではないかと感じている。

一方で、研究会の臨場感を出来るだけ残したいという意図から、話し言葉に特有のあいまいな表現や言い回しについては、大幅な誤解を招かない程度に残している。このため、本稿での講演内容について他で引用する際には、出来る限り講演者自身が発表された原著に当たることをお勧めしたい。特に御厨貴氏と大西一嘉氏については、両氏の都合により、本人による校閲を行わないまま掲載することとなった。

本稿出版の過程では、校正作業にご協力頂いた報告者の皆様に心より感謝申し上げたい。また編集・出版の過程では、神戸新聞OBの大森要氏、および人と防災未来センターの木下直子氏に多大なる協力を頂いた。ここに記して感謝したい。

平成16年12月1日
研究チームを代表して
林 敏彦

はじめに

目次

討論参加者一覧

1. 総論 阪神・淡路大震災のもたらしたもの

「阪神・淡路大震災が投げかけた政治・経済・行政へのメッセージ」	1
室崎益輝（神戸大学都市安全研究センター教授）	
室崎報告を受けて 林 敏彦	20

2. 大震災と経済復興

「阪神・淡路大震災と経済学」	23
豊田利久（神戸大学大学院国際協力研究科教授）	
「阪神・淡路大震災と経済再建」	34
藤本建夫（甲南大学経済学部教授）	
豊田報告を受けて 永松伸吾	48
藤本報告を受けて 永松伸吾	51

3. 大震災と政治過程

「阪神・淡路大震災の教訓—政府、地方自治体の対応—」	54
草野 厚（慶応義塾大学総合政策学部教授）	
「阪神・淡路大震災復興委員会と政策決定過程」	69
御厨 貴（東京大学先端科学技術研究センター教授）	
御厨報告を受けて 堀 要	87
草野報告・御厨報告を受けて 東野裕人	96

4. 大震災と都市・生活再建支援

「被災者生活再建支援制度の拡充について」	98
澁谷和久（内閣府企画官）	
「震災後の大都市復興の実態と課題」	125
小浦久子（大阪大学工学部助教授）	
「震災後のマンション再建の実態と課題」	137
大西一嘉（神戸大学工学部助教授）	
澁谷報告を受けて 山崎栄一	160
小浦報告を受けて 棟居快行	163
大西報告を受けて 伊藤栄寿	165

※肩書きはいずれも報告時点でのもの

討論参加者

林 敏彦	人と防災未来センター上級研究員 放送大学教授
柄谷友香	京都大学大学院工学研究科助手（平成 15 年 9 月まで 人と防災未来センター専任研究員）
越山健治	人と防災未来センター専任研究員
永松伸吾	人と防災未来センター専任研究員
千葉恵美子	名古屋大学大学院法学研究科教授
伊藤栄寿	名古屋大学大学院法学研究科博士後期課程学生
堀 要	大阪国際大学法政経学部教授
東野裕人	大阪国際大学法政経学部助教授
山崎栄一	大分大学教育福祉科学部講師（平成 16 年 9 月まで 西九州大学講師）
棟居快行	北海道大学大学院法学研究科教授（平成 16 年 3 月まで 成城大学法学部教授）
岩橋健定	東京大学大学院新領域創成科学研究科教授
小池貞利	海上保安庁敦賀海上保安部管理業務室長

阪神・淡路大震災が投げかけた政治・経済・行政へのメッセージ

神戸大学都市安全研究センター 教授
室崎益輝

林敏彦（以下林）：ご紹介が遅れましたが、神戸大学の室崎先生です。先ほど御覧いただいた全体の計画の中で、室崎先生のチームは我々のチームよりも上位にありまして（笑）、我々は先生のチームにおこぼれをもらっております。

阪神・淡路大震災の当時から今日に至るまで、震災復興のさまざまな局面でご活躍いただいている方です。研究者データでは20/29におられます。まさに防災の専門家ということで、今日は特別に、われわれのチームに来ていただきまして、現在の防災でどんなことが問題になっているのか、ざっくばらんにお話いただいて、後ほどわれわれの方から質問させていただければと、お招きさせていただいた次第であります。ではお願いいたします。

室崎益輝：資料も何もなくて、申し訳ないのですが、昨日一生懸命書いていたものの、心の底に残っているものを話すことになると思います。

テーマも、「阪神大震災が投げかけた、防災に関わる政治・経済・行政へのメッセージ」というつもりで考えてきております。私自身が震災の前後、いろいろな局面で、これはおかしい、とか、ここはもっとこうしないと、と感じたことの中で、経済や法律に関わることをお話していきたいと思います。むしろ皆様方に、こういうテーマでご研究いただきたいことを申し上げたいと思います。

話の流れは、防災対策のサイクルで、はじめに予防というものがあって、応急対策の段階があって、復旧復興の段階があって、そのサイクルで防災対策が進んでいますので、それぞれの並列に関わって何が問題であるのかを順にお話させていただきます。

■ 予防対策に関して

まずは、予防の段階で何が問題になったのかということですが、予防の段階の話をするときにこの話を是非しておきたいということがあります。これは、どういう風

に思われているか、わかりませんが、阪神大震災で言うと、事後の対応が非常にまずくて、情報収集がまずかったとか、救急救助の対応がまずかったとか、あるいは行政の仮設住宅であるとか避難所の対応が非常にまずかったので、あのような大混乱が起きて沢山の方が亡くなったんだ、という風に理解されている人々が結構いるのはなぜかという、その後の日本の国の防災対策はどこに力を入れているかという、ひとつは情報システムです。被害状況がわからないということで、たとえば膨大なリアルタイムシュミレーションであるとか、携帯端末で被害状況を集めるとか、ヘリテレ、人工衛星などで情報収集を速やかにして、その状況を首相官邸や災害対策本部に知らせて、それによって適切な意思決定をするという、いわゆる情報システムに対する研究も、特に情報に関して言うと、阪神淡路大震災以降IT技術が考えられないほど飛躍的に発展しているわけですから、そういうことも関係しているかも知れませんが、そのような分野が進んでおります。

2つ目に社会的に行われたこととして、ボランティアと自主防災組織というキーワードで代表されるのですが、事後の救急援助の体制をどのように作るのかに力が入られておまして、行政には限界があるので、よく言われるのは、自分たちの町は自分たちで守ろうというのが防災の原則だということ、あなたたちは、自主防災組織を作りなさい、あなたたちはボランティアでがんばりなさい、そうやって助け合いなさいという、きれいな言葉で共助という言葉が使われたりして、今でも盛んに使われております。そういう意味で言うと、自主防災組織というものの育成に国は力を入れており、神戸の場合も同様に防災組織コミュニティというのですけれどもそういう人の育成に力を入れているということが2つ目に挙げられます。

3番目に力を入れているものとして、応急対応マニュアルといいますか、危機管理マニュアルというものを整備することです。それは、地域防災計画の見直しをしております、どの部分を見直しているかという、たとえば職員の参集であるとか、自衛隊の応援協力の申請の

仕方だとか、さまざまな事後の手続きのシステムを見直しをして、マニュアル化をしていかないといけないというところですよ。

大きく言うとこの3つに力点を置かれて国の防災対策は改善されているのですが、逆に言うとそこに力を入れているのはどういうことかという、直後の対応がまずくて大混乱をしたというあたりで、日本の危機管理のシステムがよくないということだと思います。昔から日本の危機管理の防災対策が事後対応であることに象徴されると思います。事後対策に目が行くのですが、実際はそうではなくて、6,400名の方がどうして亡くなったかということ进行分析していくと、途中のプロセスは省略いたしますが、ひとつには、住宅は非常に脆くて、多くの人が下敷きになったからでありまして、最初の30分以内に5,500名のうちの8割が亡くなっているんですよ。救出救助が遅れたというか、そういう意味で言うと30分以内ですから近隣の救出救助が遅れたとはいえるかも知れませんが、基本的には自衛隊の出動が遅れたからではないんです。情報が遅く入っても直後には対応できませんから、みんな家がつぶれて下敷きになって、死因で言うと、窒息死や圧死なんですね。大きな家具なんか自分の上に落ちてきて、呼吸困難になって、亡くなっているものですから、これは家が壊れたことや、大きな家具が壊れたからですし、焼けて亡くなった方も700人くらい居るのですけれども、市街地で沢山の火事が出たこともあるけれども、密集市街地がほったらかされて、木造市街地が放置されていて、それが非常に無残に燃えてしまったということになるわけです。そういう意味でいくと、住宅とか建物とか都市の脆弱な体質が危険だとわかりながら放置され続けてきたところに根本の問題があって、その問題を解決しないといけません。まさに事後の対応より、事前の対応・予防に非常に大きな問題があったという認識をしないといけません。そこが欧米諸国と日本の根本的な違いというか、うちの学生なんか壊れた町や復興過程の町を見ていると、「防災に関しては日本は開発途上国と一緒にですね」と途上国から来た学生がいます。欧米諸国では西暦64年のローマの大火に話が戻るのですが、大きな災害を受けたローマにしる、イギリスにしる、シカゴにしる、ボストンにしる、サンフランシスコにしる、災害の後には、壊れない燃えない街づくりをして相当しっかりした町を作りますが、日本という国は何度も何度もそういうことがあっても、町そのものを安全にするということには、ほ

とんど手がつけられないということです。もっと言うと、日本人は「無常観」というもので片付けてしまいます。家なんかどうでもいいのだという風になります。そこには議論の余地はありますが・・・。

結論から言うと、住宅が老朽化したまま放置されているとか、密集市街地が危険なまま放置されていて、そこにメスを入れないと本当は安全な町はできません。

ところが、震災後の取り組みを見てみると私からしてみたら、一応きれいにはなりますが市街地は元の密集した市街地になってしまう。でも、それは何年かしたら老朽化して、従来と同じような密集市街地ができてしまうわけです。また、たとえば住宅の作り方なんかを見ても、反省をして、きちっと安全な作り方をしているかといえばそうではありませんし、もう少し言うとこの辺から課題につながってくるのですが、実は老朽化してぼろぼろの家が壊れたんだから、大阪でも京都でもそのような家は山のようにあって、次の地震がおきたら絶対死ぬとわれわれにはわかっているわけです。極端に言えば「あなたは（次の地震で）死にます」と私は言いたくないです。必ず死ぬとわかっているのに、行政は、耐震補強は個人の自由だから、行政は知りませんという態度をとります。必ずしもそう言っていませんが、といって「耐震補強しなさい」という代わりに、シンナー遊びをしている子を見つけて、「シンナー吸ってはいけませんよ」というけれども、体を張ってまでシンナーを吸ってはいけなくと止めさせない。震災後も、木造密集市街地の改造をしましょうなどとは言うのですが、結局、本当にそういうことができるように行っているのかという前提条件の認識には議論があるところですが、町の体質そのものを改善するということにしっかり取り組んでいかないと日本の災害に弱いという問題は解決できないと思います。

法律で言うと、「災害対策基本法」というものの中の予防というものに関して、国は防災基本計画の作成を義務付けていて、自治体には地域防災計画というものがあるわけで、その計画の中でいろいろな経過が書かれているわけですが、1つ目は地域防災計画をどのように見るのかが問題です。予防というものに対して考えないといけないのは、日本の法体系あるいは地域防災計画がどのような役割・機能を果たしているのか、どれだけの有効性を持っているのかということがありまして、それは、まさに地域防災計画の予防編、応急対策復興編という風に書いたのですが、地域防災計画が100ページあった

としたら、そのうちの60～70ページが応急対応です。避難所はどこに開くかと言うことが細々と書いてあります。内容の問題としまして予防編というところが、実効性がないといえますか、抽象的といえますか、興味があればお読みいただくとわかりますが、「都市の不燃化に努めます。」「公共住宅の耐震補強に努めます。」などと書いてあるわけです。一方で応急対策編は、極端に言うと、誰々はどこの保育所に集合しますなどと書いてありまして、その精度が違います。(予防編では)努めます。というけれども、財政的な保証もなく、「いつまでに、その対策はどれだけの予算を出して、どれだけやるか」ということにはまったく触れられていません。結論的に言うと、題目が並べられているだけです。逆に言うと、応急対策に従事して、予防を軽視しているということかも知れませんが結局書かれた予防計画では、ちっとも予防計画が進まない仕組みになっていて、誰も咎められないということになっております。もっと言うと、何でそんな計画になっているのかというと、地域防災計画の種本みたいなものがあって、これは笑い話ですが、どこの都市でもいくつかのコンサルがあって高いお金委託するわけですが、委託すること自体おかしな話なのですが、そもそも地域防災計画はその自治体で何をやるべきかの体制を書くべきですから、自分たちで書かないといけなのに、業者に委託するんです。業者は、〇〇市というところだけを入れ替えるんです。ですから、海もないような町に津波に関するものが出てくるんです。(笑)

「お宅、海もないのに」と途中で気がついてあわてて回収したんですが、そこでの問題というものは、ひとつの模範解答があって、その模範解答そのものが予防軽視というものかもしれないし、逆に言えば地域防災計画の制度的な位置づけにどれだけの強制力と責任があるのか、具体的に言うと、中身は議会には掛かりません。議会での承認がないので単に行政のどっか心覚えみたいなものになるんです。法律かどうかよくわからず、結局地域防災計画の制度的な権限をどう見たらいいのか、実行しなくてもいいのか。単純なマニュアルであって、やる気の有無にかかわらず、項目がさまざま書いてあって、その中に耐震補強に努めます。と書いてあっても、どうしてそれをやるのかということまでは言及されてなく、実効性の薄い内容になっているわけです。それは、議会で予算化されればいいのでしょうかけれども、議題にもなりません。

手続きの話になりますが、地域防災計画というもの

は基本的に行政の作業マニュアルというようなものですが。作成の際には、法律によってそれぞれ防災会議というものを作るわけです。防災会議のメンバーというのは、行政の人たち、警察・自衛隊・JR・日赤・放送機関まで入ります。防災に関係する業務の人たちだけで作るということになっていて、当然市民は無関係になります。市民に関わることを決めるのですが、防災基本計画は内内で決めるものであり、神戸市の場合は、地域防災計画の内容というものが市民にオープンになっていなかったのので、「なんであんないい加減な地域防災計画を作ったのか」と震災後に怒られる羽目になったのですが、地域防災計画の作成プロセスそのものが不透明・公開性のない形で作られていて、市民の顔は見えてきません。そのようなプロセスで作成される地域防災計画はどうかという問題があります。逆に、ボランティアでありますとか市民にやってくれと言い始めているときに、地域防災計画の中には市民の顔が見えてこないというところが2つ目として気に掛かるところです。

計画そのものの予防計画という面から見ると、不完全なものになっていて、その不完全性はどこから来ているかということには、計画を作ったものが悪いという話かも知れませんが、制度的にも必ずしも「書いてあるからこれをやりましょう」という方向には行かないというのが、1つ目の予防に関する問題点です。

2つ目は予防に関してもう少し言うと、これは経済学分野ですので永松さん(永松伸吾)が詳しいのですが、最初から言うと、事前対策をしっかりしておかないといけなくて、先ほどの話では木造住宅が壊れたということですので、やはり、事前に壊れないような性能をどのように担保させるかということになるわけです。それを担保させようとする、3つぐらいのことが考えられていて、1つはそもそも作られたときの建築技術基準というものが適正であるかどうか議論になります。技術基準そのものが後追いついて、何か問題になると改正されます。地震よりも火事のほうがよくわかるのですが、何かの事故の後に法律は改正されます。ですから新しい技術の進歩についていけないということがありまして、超高層ビルですとか、高速道路ですとか、一応は過去の経験則の上で作られています。超高層ビルは巨大地震でも倒れたことが無いと言われてはいますが、今度来るといわれる南海地震のように周期の大きな地震のときに、果たして持つかどうかという議論はあるわけですね。そのような技術基準は、どこまで人間が予見できる

かというところに関わってくるわけです。

2つ目は技術基準が定まっても、それを守れないという建築の世界に独特の話なのかもしれませんが、違反建築が大流行、違反建築は当たり前だという土俵ができています。関西では建蔽率違反が特に多くて、検査のシステムがないので、役所に提出する図面と、建築時とは異なるんです。間口の狭い木造3階建て建築の場合、1階部分をガレージにするとしたら法律に要求されている耐震壁を取っ払わないといけないわけです。図面では入れて出します。阪神大震災を教訓に、中間検査が施行されるのですが、中間検査では壁を入れて工事しますが、検査が終われば壁を取り除きます。定められた基準を守れないのか守らないのか微妙ですが、都市と建築に関しては誰も守りません。構造基準・建蔽率制限はそのような感じです。もう一つ言いますと、4メートルの道路に接していないと建物は建て直せなくなっていますがそれも守りません。既存の建築で10坪のところに住んでいた人たちが建て替えようと思うと、建蔽率50パーセントですので、5坪といっても、とても生活できません。それは黙って、建て替えるか、合法的に図面を出して、敷地いっぱい建て替えるかとなります。そこにはチェックするシステムが欠けているのか、守るモラルが欠けているのか、法律なんて破ればいい、と思っているのか、あるいは法律ができないことを要求しているのかも知れません。この辺の議論になりますと、法善寺横町なんかかなり不公平なんです、桂三枝などの文化人が「残せ」と署名活動をするから、2メートルの道路でも残るんです。そんなこといったら、阪神大震災でも建て替えてさせてくれたらいいのに、そこは法律違反だからできないんです。4メートルが本当に必要であれば守らせないといけないのですが、2メートルでもいいのなら、実際は結構厳しい法律が課せられているわけです。ここには守れない人、特に生活の厳しい人や収入の少ない人がそのような法律を守っていたらやっていけない、だから守らない。みんな守らないと大金持ちが守らなくなる。せっかく基準があるのに守らない風潮が出来てしまっているわけでそれが大きな問題のわけです。ですから、木造密集市街地がどんどん燃えていくという時にはみんな建蔽率違反しているという問題点があります。

そのような中で3つ目は、法律は守っていても、建物の性能は劣化していくもので、日本の不良資産というものは、これは林先生（林敏彦）の専門の世界ですが、銀行の金を貸すシステムは土地に金を貸すシステムでし

て、土地が駄目でしたら信用で貸すんですが、今は銀行員も公務員も突然クビになりますので信頼性がないんです。最終的には建物で担保を取らないといけないのに、今のシステムでは建物では担保を取らないんです。建物で担保を取るとなると、建物をいつもメンテナンスしてきれいに保つのですが、現在は建物に関して全く資産価値を認めないので、建物がぼろぼろになり、結局は不良資産になる。結局、物を大切にしない文化が日本にいつの間にか普及してしまって、大掃除もしない、家の手入れもしないし、日曜大工もしない。法律のとおりに作っても10年でボロボロになって、どうせなら作り変えてしまえばいいと思ってしまうわけです。結局性能の落ち方がすごく早く、法律で言う単なる純粋な時間経過での老化、というものが大きな問題であると思います。既存建築が法律にあっていないという議論もありますが、性能の劣化が問題です。建築に関して違反をする、それを整備しないということで体力のない建物や住宅が残されているということで、ストックのマネジメントが十分に日本に確立していないというのが非常に大きな問題だと思います。

3番目に、それに関して言うと、東京や大阪で次の大きな地震が来るときに、先ほど言った、死ぬとわかっている住宅に住んでいる人たちをどうするかというときには、耐震補強というものに対して、必要な性能に戻す管理の手立てを考えないといけません。しかし耐震補強は個人の資産であって、するかしないかは個人の選択であるからというのが、復興のときの住宅債券の論理と一緒に、たとえば海の中におぼれた子供が居て、その子が助かるのは上手に泳げばいいわけで、泳ぎ方を知らない子供は死ぬべきなのかというものと同じ論議になるわけでして、やはり最終的には公共の介入が必要になると思います、どのような形で公共が介入するかという話と、経済学的に言うと、東大の目黒先生（目黒公郎 東京大学生産技術研究所助教授）の計算方法が予防的としてトータルとして効率的だという話があるわけです。阪神大震災で言うと、復旧復興に1世帯あたり700万円くらいの公的資金が使われていたり、逆に言うと入るべきものが入ってこないというところでして、瓦礫の処理でも100万から200万が使われていますし、仮設住宅のレンタルだけで230万でして、そこにクーラーをつけたりガス管を引いたり、壊して処理をするとなると、5万戸だけですけれども、300万から500万掛かる訳です。他方で言うと家賃補助という形で、公営住宅を作ったコ

ストは除いても、収入のない人や民間住宅に家賃補助をしますし、固定資産税、所得税の減免を行います。これは金持ちもしますから、収入が入ってこないというわけで、減免は大きいわけです。また避難所では一日1,200円の食事代を1年間避難所に居る人にお弁当という形で払い続けます。何十万人という避難民が1ヶ月避難所に居るとすると大変な出費です。あと、残業手当を払ったかどうか、定かではないのですが職員が避難所運営などのために忙殺されます。そのようなコストを全部入れて、全壊世帯数を20万として割ると、700万800万という算出になります。要するに壊れたところにあとから800万払う方がいいのか、われわれの事前の予防システムで言うと10年ごとに10万から30万を10年おきに払っていると性能は担保されると思っていますから、そのようなコスト比較をきちっとやるべきとは思いますが、このような予防システムでは、何よりも人の命が助かるわけでして、人の命は被害総額に入れてませんので、そのように考えると予防にどれだけの投資をするのが効率的なのかというのが経済学的な論点になるわけで、予防の方に力を入れたほうがいいわけでして、耐震補強というものが行われていないのは個人の責任だといわれているのですが、その辺の問題とリンクすると思います。耐震補強の場合は個人の資産と関係があり、昔でしたら子供がその家を継ぐのが当たり前で所得資産は何代にもわたるわけですが、今は子供が必ず継ぐわけではありません。どうせ売るか壊すかとなりますから、資産に対して、修理する、補強するという考えが出てきません。結果としまして、補強をしようとしなくてどう考えるべきなのか、が予防を考える上で非常に大きな問題となっているわけです。予防の話はこんな感じでまとまりがなかったかもしれませんが、制度・計画といったストック管理における日本のシステムがうまく機能していないのではないかと思います。さらに言いますと違反しているものをどうして取り締まれないのか、居住権が強いので作ってしまったら勝ちなんですよ。たまには水を止めるとかやるんですが、違反に対する措置はほとんどありません。これは消防法も一緒です。最近消防法が変わりまして、罰金をかけるといってやる気満々ですけれども、なかなか日本の場合は、違反に対して明確なものはありません。たとえば、違反建築を作った一級建築士は名前くらい公表すればいいのにそれも営業妨害だということで公表しないわけです。便宜が図られているわけです。建築士の社会的責任というか製造物責任があるの

ではないかと思います。木造住宅なんかでも、全部裁判にかけたら全部有罪になるのではないかと思います。誰が設計して誰が作ったのかなんて、図面がなかったり、作った工務店がすぐに倒産したりして無いですよ。ですから責任の問えない仕組みになっているんです。ですから、造り得ということもあるかもしれないのですが、つまりは設計者・施工者に社会的責任があって、どこまで自分たちの作ったものに社会的責任を負っていくのかが問題になります。自動車のように車検があってアフターケアまでしっかりしているシステムがあればいいのですが、どうやら建築の世界では製造者責任は非常にあいまいなものになっていて、作った人が本来はその性能について責任を持たないといけないのです。そこにちょっとだけ楔を入れようとしたら、住宅精度保障というシステムが入りだして、30年間は精度保障いたします。などといわれるようになってきていて、多少改善されつつあるのですけれども、結果としては非常に壊れやすくて潰れやすいものが放置されるのです。

それ以外でも、もうひとつ言うと行政の話で、なかなか難しい問題で、あまり言うと都市計画道路をしっかりと作れということで、公害を撒き散らす道路を作れという議論に加担することになるのですが、ここでよくわからないのは非常に議論を重ねた上で都市計画道路、都市計画決定というものをしますが、代表的なものでは、山手道路という都市計画道路は、芦屋市内を通過していく計画を大昔から作っているわけですが、行政としたら、計画決定をしたら作るという責任を負うわけですが、芦屋の市長さんが、「芦屋の住民が反対している」とストップすると永遠に出来ない。都市計画道路の中で決定しながら作られていない道路は山ほどあるんですね。逆に言うと、この道路があれば火事は防げたなどという議論は非常にいっぱいあるんですね。計画決定をしても、買収などがうまくいかないもので、努力したけれどもすみませんなどというのは、それはそれでいかなものなのかと思います。ただ、言えることは、阪神大震災でも、震災後きちっと区画整理をしたところは大火が起きてはいませんし、やっていなかったところだけ燃えているということからいうと、都市計画事業は皆の意見が大切ですが、やると決めたことはやらないといけないのですが、やっていないとか曖昧なところがあって、どこまでやればいいのか難しいのです。

予防というお話から言うと、日本の場合、どうしてこんなに壊れやすくて、燃えやすい建物が市街地に放置さ

れ続けるのだろうか、というのが予防のところでは感じた大きな問題です。

■応急対策に関して

2つ目は、応急対応の世界で、法律で言えば「災害救助法」の世界に入って来るわけですが、端的に言うと、人命の救出救助から始まって、二次災害の防止のあたりの大きなカバーのエリアになって、非常にさまざまな経済的な被害も入ってきますが、そういう意味も含めて、二次災害・間接被害を推し量るとというのが応急対応における大きなポイントになると思っています。

その中の1つ目は、日本の場合、応急の体制の問題で、具体的には、消防と警察と自衛隊とその他関係するセクターがあって、それらの指揮命令系統が全く別で、統一したシステムがなかなか作れないというところに尽きるのではないかと考えているんですね。

たとえば、困っている人をヘリコプターで輸送しないといけないときに、自衛隊にお願いすると、われわれのトップは総理大臣ですからと言われるように指揮の系統が違うんです。このようにうまく連携プレーが取れないというか、自衛隊は自衛隊で勝手に動きますというルールなんです。救出救助に関しては、阪神大震災の時に多少の仕分けはしたんですね。〇〇区は自衛隊が救出活動、△△区は消防、◇◇区は警察というように縄張りで最終的に落ち着いたのですけれども、基本的には、いざというときの指揮命令系統の統一というのが、現在の法律ではなかなか出来なくて、特に自衛隊の取り扱い是非常に難しいんです。自衛隊さんはやる気になられてきちんと防災対策をしようとなっているのですけれども、それが悪いというわけではないのですが、指揮命令権限の違いと、自治体間の応援協定の問題がありまして、ここは申請者がお金を払う仕組みになっていて、どうして応援要請が遅れるかという、自衛隊の応援要請をしたらすべて自衛隊のお金を払わないといけないからです。つまり、公益で動いたときの費用の経費負担のルールというのが申請者負担になっていて、なかなか広域連携が出来ないところがあるんですね。僕なんか思うに、国が「全て払ってあげるよ」と一言言えば済むような話を、実際は、申請者の責任で交通の示談なんかも全て兵庫県がやらないといけないんですね。分かれば分かるほどびっくりすることは沢山あって、示談とか保証金とか全て県の経費なんですね。そのようなものも含めて行政のいろいろなシ

ステムが緊急対応の時にうまく機能しないことによって後手に回ったり、うまく動けないというような体制の問題が生じます。

応急対応の2番目の問題は、細かな事になるのですが、現実問題として非常に困ったことというのは、避難所で多くの方が風邪を引いているという自体が生じてくることがあります。このような時、ストーブを買うか、畳を購入するか何かやらないといけないわけです。このような時、現場に権限が無いんです。市役所に問い合わせると、マニュアルに無いとか前例が無いといわれます。ところが、非常事態が発生すると、今までの法律では対処できないような問題が発生するわけです。たとえばトイレでし尿が溜まる。それを運動場に捨てるということは公衆衛生法が何かに違反をする。このように前例が無いことがおきたとき、今人の命を助ける時になったらそれをやらなければならない。法律違反であろうがなんであろうがやらなければならない。そういうことがうまくやれるような何かが必要になります。こういうことを言うと非常に危険ですが、韓国なんかは、非常事態宣言・大統領令を出すと、今までの法律を全てチャラにして何をやってもよくなるわけです。大統領が責任を持って何でも決めて行くシステムがあるんです。日本でこのようなことをあまりやると戦時中の強権発動を意味することになるのですが、非常時は、日常のシステムと異なる国民の生命の安全という名目での権限と責任のシステムが作れるのかどうか問題です。この裏には行政の縦割りと、役割と、責任逃れというものがあって、「前例がないからしない」というようになるのであって、単に法律の仕組みだけの問題ではないのかも知れないのですが、柔軟にその場その場で適切に行政が動けず、どこかに荷いを立てなければいけないシステム、たとえば自分の庭に自力で垣根を作ろうとしても「それは駄目です」というようなものが山のようにあります。行政がかなり忠実に行くと、後手に回って変な対応をして、大変なことになったということがありました。ですから2番目は、法律の運用の問題をどう考えるべきなのかは応急対応の場で痛感したところです。

応急対応の3番目として、考えておかないといけないと思うのは、地域防災計画の問題かも知れないのですが、出来ないことが定められているという事なのか、難しいところですが、たとえば、地域防災計画の中では、火事を消すのは消防なんですね。人を助けるのも消防です。津波の警戒も消防です。ありとあらゆる事で、消防

と総務がものすごい忙しいのです。そのなかにはとても出来ないことが書いてあるんですね。もうひとつ言うと、罹災証明の判定をする際も、罹災局は筋が通っているんです。なぜかといいますと、財産の低減の度合いを調べるからです。罹災局は人数が少ないので、消防の助けを得ます。そこでどういうことが起こるかという、火事が起きた、火事の原因は消防では分からないと言いながら、火事の起きていないところも消防が罹災証明のために回るんですね。逆に言うと罹災局も消防もあまり建築の構造のことが詳しくない人が認定をするんですけれども、日常のシステムが非常時に突入しても、日常のシステムで動かそうとすると、公園局は公園のことだけやるという形になるんですけれども、ひとつの行政の仕組みとして、一体どうなのだろうかという気はします。地域防災の総務が5人という自治体で、本当に5人でマスコミ対応から災害対策本部の設営、住民の苦情受付から全部やると言うことはどうなのでしょう。行政のマンパワーでは出来ないところに民間のマンパワーをもっと入れていかないといけないと思います。たとえば、僕の極論を言うと、罹災証明は日本中の建築科の学生が3万人くらいいるので、その学生にやらせたらいいですよ。でも、法制度でどうなるかという、罹災証明の結果によって公的資金、税金が全壊だったらいくら、半壊だったらいくら、と全部決まってくるし、公営住宅に入れるかどうか罹災証明の認定によって決まりますので、どこの馬の骨とも分からない素人に証明をさせるのかとなるんです。しかし、効率性の面から言うと、ずっと専門家だし人数もいるし、いいことなんです。それを、法的には、行政や罹災局の職員といった何も分からない人がものすごい時間をかけてぐるぐる回っても何にも決まらないんです。そのようなときに、もっと行政のシステムの中に、もっと民間のマンパワーを上手に組み入れるという問題、これはボランティアの話にもなるんですが、単にボランティアに手伝ってもらうのか、もう少しきちっと権限を与えて、責任を付与するかというような体制やシステムの構築が曖昧で、自主防災組織に火事を消してもらい、時に、あなたたちに消してくださいといったところで、別に責任も権限もないし、ボランティアも別に善意で来ているのに、でも、議会の答弁なんかでは、「こんな食事どうやって配るんだ」という質問に、「ボランティアで配ってもらいます」となるんですよ。でも、ボランティアと配る約束もしたことがないし、神戸のときは春休みだったから動いてくれたけれど、受験戦争の

ときのように、いつでも期待できるのか、また、ボランティアが怪我をしたらどうするのかというのがあって、現在はボランティア保険を用いるのですが、ちょっと曖昧になっていて、そのようなときに、きちっと責任のある体制を作ろうと思ったら、民間のマンパワーを集めて、きちっと制度上のシステムを作っておかないと、曖昧なままでいいのだろうか、ということに3つ目はなるんですが、消防は何でも出来ません、電話番くらいは読売テレビの〇〇大作戦みたいに、ボランティアを集めて電話番させればいいんですけども、電話も、全部既存の電話体制でやるんですよ。ですから交換も「今の余震はなんですか」といわれても、全部の電話が詰まっていますから、局長や部長に、しょうもない全部の電話が繋がるんです。結局、電話の対応で、職員が全く動けなくなる。頭で動いてほしい職員が、身動き取れなくなるんです。そのような仕組み作りの課題ですね。

4つ目は応急対応というよりはむしろ復旧に関わることなんですけれども、間接被害との関係なんですね。経済的被害の問題であるとか、出来るだけ早く立ち上げるということを最優先にしないといけません。ある部分は、復旧部分においてスピードが全てになってくるんですけども、交通機関やガス会社なんかは、非常によく分かっておられて、JRなどは壊れた高架に鉄板をすぐに巻きつけたりするんですね。あとで聞いたら、あれは応急復旧ではなく、恒久復旧だ、もう永遠に大丈夫なんだと、修理をして、すぐに復興させるんです。しかし建築の世界では、マンションが壊れかけて資産価値が下がるんだから建て直さないといけません。ですから、全部を壊せ壊せという形にいつてしまっ、修理ということをほとんどしないんです。実際であれば修理すればすぐに住めるようなものが、木造住宅が全壊で構造的にはダメージを受けていても、ちょっと頬杖を出してちょっと補強したら、当然修理が出来るはずなんです。だけど、それを修理をしない方向にしない方向に流れるんです。いろいろな理由はありますが、結局、大雑把でも、とにかく早くするようなシステムは僕らのプランニングの問題かもしれないんですけども、なかなか機能なくて、再開の事業は、さまざまな調整でものすごく時間が掛かることは分かっているはずなんですけれども、まだ、国の方で6丁目にやっと工事が入ったということで、10年間も建物を建て替えないで、仮店舗で運営させるのは、人も逃げていくし、結果としてとてもマイナスになるんです。ですから震災直後の瓦礫処理から始めて、スム

ーズに立ち上げていくシステムというのを見たときに、やはり気になっているんです。区画整理、再開発事業は復旧の問題として考えているのはいいことなのかと思います。

■復旧に関して

復旧の話をする、復旧の1番目として、アメリカなどではやっているクーポン制度とでも言うんでしょうか、復旧経済の話になるんですが、林先生の領域に土足で足を踏み入れるようなことになるんですが、ひとつ大きな事を言うと、かつての経済のシステムを見ると、奥尻とか雲仙のように、ある程度孤立した経済なら成り立つのですが、日本の復旧経済の方針はなかったわけではなく、原形復旧主義というべきでしょうか、いろいろな復旧主義の一つなんですが、日本には厳然と、前傾復旧主義というものがあって、壊れた道路、堤防、小学校は必ず元に戻す。そのために必要な予算はいくらでも出す。極端な話では、10兆円の被害があったら、被災地に10兆円のお金を出すというシステムなんです。昔は原形復旧主義では、道路を作るとか、堤防を作るとか、奥尻なんかでも、延々と道路を作ってわざと長々とやるんです。そして堤防も作る。そういうことで地域の公共事業を行い、漁師さんは魚を取れなくなっても、道路工事に出て収入を得る。ですから、震災復興の時の復興経済のシステムが防災でも使われていて、公共事業をどんどん投げることで、地域の活性化につなげて、うまくいくと地域が焼け太りするようなところも出てくるシステムなんです。それさえやっていたら地域経済はうまく回るのかと思っていたら、阪神大震災の時には、地域に落とした資金は、地元に一瞬は下りるんですが、どこか他へ回収されてしまって、地域や個人の人々のエネルギーになっていかない。昔は生活再建支援金とか住宅再建支援金を出さなくてもそのような復旧事業のお金が回っていて、同じような動きが期待できたのですけれども、最近はグローバル経済化の中で、そのようにうまくいかない。そうすると復興期の地域経済の活力を高めるというのが、復興の基本戦略になると思います。もっと言うと、現在の日本の復旧対策は住宅に使命が行きすぎていると思います。アメリカなんかの復旧政策なんかを見ますと、中小企業に対する融資といったサポートには相当に重きを置いていると思います。日本は中小企業とか地域経済とか多少は融資はしますし、地域経済の建て直しは復興過程でき

わめて重要なんですが、その辺が、日本の中にどのようなポリシーがあって、どのように動かしているのでしょうか。そうしますと、経済の地盤という話では、クーポンのことを震災直後から言っているんですが、日本人はクーポンというと戦災のときの悪いイメージがあるんです。配給のイメージがあるためにうまくいかないんです。しかしそのあと、地域振興券を配りましたよね。もし、1,200円の食事代が掛かるのなら、弁当で配るのではなくて、1,200円のクーポンを配ればいいんです。そのクーポンは地域の中で使えるというようにすればいいんです。つまり、人口が減るということもあるんですが、うどん屋さんとか散髪屋さんなんかはみんな潰れるわけです。ずーっと弁当を配り続けられると、うどんさんに誰も食べに行かない。八百屋さんに誰も買いに行かないんです。衣類も全部送ってきますから、「私はLサイズのピンクの花柄」といったら、三木のセンターのきれいに整理されているところから、ボランティアが袋に入れて、渡すわけです。このようにして服を1年分手に入ってしまった、洋服屋さんは商売がならない。そうなる地域経済の活性化を促したら、地域の中に金を渡して買ってもらわないと地域が元気にならない。それをずっと物で補っていると、地域が元気になりません。仮設住宅も作って供給する。公営住宅も作って供給する。これはこれである部分はいいいのかもしれませんが、現物支給的なんですね。アメリカとか台湾は、現金でお金を配るという形なんです。阪神では現物主義で、何でもかんでも配った。どちらがいいのかというものでもないのですが、そんなお金を渡して、酒や飲み食いに使われたらどうするんだ、国のお金を、きちんと生活再建に使う何て考えられない。という議論になって、テレビ買いましたというように伝票もってこいということになるんです。その辺が日本は硬直的であると思うんです。少々悪くする人はいるものです。ですからみんなが簡単にお金を使えたらいいんです。ですから、結局、こういう支援の仕組みと地域の立ち上がりというところを見てみると、地域の復旧のシステムは逆に言うと、経済学的にしっかりしてもらわないと、なんていったら怒られてしましますが、ここからはオフレコでいいんですが、僕の率直な感想として、震災のあとで文科系の人たちは、社会学、心理学、遅ればせながら法律学、それに比べて、経済分野は非常に求められているのに、なかなか立ち上がらなかった。もっとクーポンのこととかを市長とか知事に言っていたら、形になったと思います。

僕らの世界だと、ある程度学者が意見を言って、こうしろ！と言ったら、混乱の中では制度は変わるんです。ですので、もっとそういう意味では、なぜ心理学の人ががんばったのかというと、アメリカの心のケアというのを事前に学んでいたのであって、アメリカでは経済学のほうはあまり問題がなく、防災経済学という分野が進んでいなかったということがあるのだと思います。そのような緊急事態における経済学のあり方が、悶々としていたんです。今は、経済不況の中で、兵庫県では全部が落ち込んでいるんです。これは震災によるものではないのかもしれませんが、兵庫県ではあらゆることがうまくいかなくなるし、復興もうまくいっていませんし、どっちがどっちということはどううまく言えないのかも知れませんが、復旧で言うと経済のシステムはどうあるべきかということをととても感じました。

2番目としまして、法律・制度ですね。一番大きいのは、災害救助法というものは直後の法律で、震災直後は災害救助法しかないのですけれども、災害復興法というものもいると思います。救助法は仮設住宅をばっとするところまであるのですけれども、復興住宅を作ってから、どういう都市を再建していくか、住宅政策をしていくかとなると、これだけ災害が長くなると、災害救助法なんて、最初の1年とか数ヶ月は有効ですけれども、それ以上になると、災害救助法なんて全く役に立たない。その間をつなぐような、災害復興法ですとか、特別立法で自由にやりなさいというのと関係してくるかもしれませんが、復興というものを総括的に網羅する法体系がないというのが復興の非常に大きなネックになっていると思うんですよね。

縦割りということにも大きく関連すると思うのですが、復興全体をどういう風に捉えるかという時に、復興のプログラムなどの捉え方を論議されていないということになるんだと思いますが、制度の部分で、ちょっとだけ小さな次元の分野では、住宅再建というところで、住宅が壊れた人たちに対しての住宅再建支援法は通らないと思います。この前、中央防災会議で裏切られましたし、愚痴になるんですが、当初大蔵省が住宅再建支援に関して完全に腰を引いているわけです。住宅再建支援とは住宅の壊れた人に対して支援金を出して再建の手助けをしようというものが提案の趣旨なんです。いろいろな提案が出ていて、兵庫県からも、労働関係団体からも出ていますが、基本的には住宅再建には公共性の部分が認められるので、そのような公共性の部分は国なり自治体が、

お金を出してサポートするというのが住宅再建の基本的なプリンシプルなのですが、結局日本の場合には最終的には認められないという議論になりつつあるんです。それは、公共性というものをきちっと理論化できていない弱みかも知れませんが、一部、鳥取県の片山さんは「公共性がある」としています。というのもそれをやらなかったら、地域の人がますます出て行って、ますます過疎が進んでいって、金をいくらでも使ってくれというわけではないんですが、何でも修理しますと、石垣も直しますよと上限300万円あげるから、がんばれとやったら、みんなが残ったという話なんですね。何で出したかと言うと、まさに地域社会が衰退化する。個々の問題ではなくて、住宅再建で地域経済の衰退化がかかっているということで公共性の問題が掛かっているから、自治体が動いたんです。これはひとつの公共性ですが、いろいろな意味での公共性や住宅再建があるんですけども、日本の場合には住宅再建というのは基本的に個人の自由財産、資産形成であるということで、個人の責任であるので、そこに公的資金をつぎ込むということは問題である。という話になるんです。一時、その流れが変わったかのように見えるのですけれども、最近揺り戻しがあって、この前の中央防災会議で決まったのは個人の資産だから、保険でやりなさいとなるんです。この問題は、日本の実態から見たら、先ほどの復旧復興経済と重なりますが、個々にお金を落とすことで、地域経済の活性化に結びつくと思います。現にアメリカでやっているのはそんなことで、ばっと1万ドルの小切手を無差別に配ったりする大胆さがあるわけですけれども、日本の場合にはここになかなか踏み切れないで、それがやはり復興を遅らせるし、人口の流出を招くし、諸悪の根源になっているので、それを法律論として個人の資産形成云々をどうやって突破したらいいのかと思います。たとえば兄弟が5人いて、下の子が大怪我をして病院に入院しないといけないというときに、お父さんはアメリカに行こうと思っていたけれども、それを止めて、出張旅費を手術代に出すのは当たり前で、国の役割はこういうもので、国民が困っているときに、「わしゃ知らん、個人の問題だ」といえるのか。法律論として、支援に対しての仕組みと制度と、どのように整理したらいいのでしょうか。法律論的には、かなり決着をしていると思うのですけれども、なかなか僕らからしたら、困っている人がいるのに、どうして救えないのかというところはずらいです。制度の話としては、住宅再建の支援の位置づけをどうしたらいい

いのかというのが気になっています。

■復興に関して

3つ目に復興に関して言うと、これは制度の面ではなくて、法律、経済には関係ないのかも知れませんが、同じ事を繰り返してはいけないから安全な町を作らないといけないと思うんですよね。鉄は熱いうちに打てというように、震災直後の町作りで、良くなる場所があるんですよ。過去のいろいろな事例を見ても分かります。そうすると、大きな目的を共有しないとダメです。つまり、安全でいい町を作ろうという目的のために、個人の主権をある程度制限しないといい町は出来ません。区画整理の評価にも関係してくるんですけども、いい町を作ろうというときに、区画整備を反対する人たちに話すことは、友達がこの町を離れていく、というときみんな少しずつお金を出さずして。出さなかったらいいパーティーは出来ないでしょ。みんながいい町を作ろうというときに、私は土地を持っているから少し土地を出す。私はお金があるから、お金を出す。私は土地もお金もないから労力を出します。とみんなで持ち合わなかったらいい町は出来ないし、このような仕組みが必要になるわけです。普段からそうなんですけれども、非常事態には主権の制限というか極端に言ったら、何ヶ月間は仮設住宅しか建ててはいけないというような規制もありますが、都市計画決定のメカニズムから全部関係してくるんですけども、そこはなかなか整理がつかない部分があって、みんなの言うことを聞いていたら、いい町は絶対に出来ないのです。みんながそんなこと言っていたら、神戸の町も、小さな公園が出来ない、せせらぎ通路が出来ない、木も生えない町になっていたんですね。みんなも敷地いっぱい家を建てて、満足する形になるんですけども、やはりそれは計画を作るプロセスの問題の問題か、システムの問題か制度の問題か分からないのですが、結局はいい町を作らずに、元の町を作ることになるんですけど、個々の問題はどこにあるのかが気になります。

大体そんなところですよ。レジュメもなく、資料もなく、畑違いのことを話しましたが、法律とか経済を知らないものが、どう感じているかという風に聞いていただけたいんですけど・・・。

質疑と討論

林：ありがとうございました。大変考えさせられることを含んだお話を聞かせていただきました。経済学者は冷たいというのは、実感としてそう思いました。

室崎：震災後、法律学者はすぐに出てきたのですが、経済学者はなかなか出てこないのですよ。

林：そうですね？あれから3年くらい経ったときに、大阪大学で、日本経済学会の全国大会があったんですよ。震災復興をセッションのテーマにしたら論文がいくつか集まると思ったら、1本しかこなかったんですよ。それでそのセッションは閉鎖になりました。では、パネルディスカッションにしようということになったんですけども、なんとそのとき台風が来て、新幹線が止まって、セッションが出来なくなって、その場にいた人がお茶を濁したという経験があったんです。別の理由ですが、経済学者は冷たいというより、知らないんですね。

室崎：多分、どう関わっていいのかわからないんだと思います。

林：経験不足だと思います。市場経済が順調に働いている時のことばかりやっているわけですから、市場経済が止まったりとか、機能障害を起こしたときの事なんか考えたこともありませんから、私自身も含めて大いに反省させられました。ですから、ぐうの音も出ません。

千葉恵美子（以下千葉）：法律学の観点から、地震についてアプローチする場合、私が専門としている民法学が一番近いというわけではないのですが、先生がお話し頂いた最後の問題が非常に重要な問題であると感じました。明日話そうと思っていたのですが、先生にお目にかかることがないと思いますので、ここでお話をさせて頂きたいと思います。住宅の問題を災害予防と災害復興の両面から考えているのですが、近所の住民間でまず紛争が起こるんですね。その周りの人とも紛争が起こるわけですね。そうすると、その相互の利害調整といいますか、合意作りが非常に問題になってきて、安全な都市を作るために、目的を共有したとしても、どのようにして個々人の権利を調整していくのか、行政がどう関わっていくのかが法律のなかでもかなり大きな問題であると思います。ですから、この研究会のなかでその糸口が見つかれば、と思います。

それから先ほど、林先生のほうから、平常時とそうでないというときのお話があったんですが、平常時にそうでないときのシステムを組み込んだ都市づくりですと

か、計画作りが重要になると思うんですね。古くて燃えやすい住宅、災害に弱い都市について、平常時の法制度の中で異常事態も想定しながらの手直しをしていく必要があるのではないかな、と思うわけです。マンションが倒壊したので再建と言う事になるのですが、再建の際に法律がなかったんですね。老朽化して建て替えるという点については、建物区分所有法に若干の規定はあったのですが、マンションを建て替えるなどは、想定事例ではあったのですが、現実性は全くなかったものですから、いざとなると、この規定が使えないということが判明したわけです。平成8年の「被災マンション法」で何とか対処しようとしたんです。平常時に、みんなが災害に強い建物作りをするとか街作りをするとかは考えておかないといけなくて、そういった意味では、既存の多くの制度を見直していかないといけないと思います。

また、「被災マンション法」を作った当時は、建物の全壊が前提だったんですけれども、神戸市では、マンション・家屋等の壊れたものは市が撤去費用を負担するということになっていました。住民は費用は支弁せずに撤去してもらったんですね。そうすると、どんなことになったのかというと、修理をしようと思えば出来たものを、市の費用で全部撤去しまして、壊した上でマンションに関しては「被災マンション法」に基づいて、マンションの再建に着手したわけです。日本人は普通のときにも、建物にお金をかけずに、建て替えれば良いと考えているというお話でしたけれども、非常時には、どんどん壊して、どんどん作ろうということになりました。その辺もかなり問題かな、と思っています。建替えを促進すればするほど、先ほど室崎先生が最後におっしゃったように、マンションの中の住民とマンションの外にいる住民と行政の合意形成がうまく機能していないときに、そのような作業をするというのが現状で、どうするべきなのかというのが私の抱いている問題点です。何かアドバイスをお願いできればと思います。

室崎：どこに問題があるかはわからないのですが、日本法はとか日本人は、というときに「最近の」という枕詞が必要になるのですが、合意形成を考えるととっても、最近の人たちはそれが出来ないのです。それが一番大きい。自分の利益は主張するけれど、相手の利益を考慮することが出来なくて、調整する力がないんです。そこはかなり大きな問題だと思います。

千葉：最近、多数決でやるというのが多いんですよ。数の論理ということで、ますます紛争の激化に結びつく

んです。

室崎：まさにそういうことです。議論をして、みんなで高まりあっていって、みんなで最適化するというプロセスが重要なのに、そのプロセスなしで、多数決で裁判にかけるとい形になりますよね。

千葉：行政の支援として、たとえばお金を出すというのが先ほど出てきたんですけども、私は専門家ではなく、遅れてきます棟居先生の方が、先ほどの「住宅再建支援法」に関してはご専門であると思うのですが、行政の方も、物を給付するとかお金を給付するだけではなくて、合意を得るためのシステムに関して、形のない支援のあり方といったサービスの方法はあると思うんですね。市民参加とかあるんですけども、同時に市民が中に入ってくるといいますか、そのようなあり方もあると思うんですね。ですから、もう少し行政支援のバリエーションを増やして考えてもいいのではないかと個人的には考えております。

永松伸吾（以下永松）：その話に関連するのですが、先日横須賀市に「市民参画条例」に関して話を聞きに行ってきたのですが、そこは、パブリックコメントに関する条例ももっていて、市民と共同で改善していく条例を持っているんです。しかし、住民投票によって物事を決めていく条例はないんですよ。なぜないのかというと、結局最終的に住民投票しないと決められないというのは最後の手段である。そこでそのようなことをしなくて済むように、合意を形成していくことがむしろ大事であるとの話でした。そこが非常に興味深いところでして、まさに千葉先生がおっしゃったように合意形成というものを、このシステムの中にいかに組み込んでいくのかということが、重要であるなと思いました。

千葉：具体性が必要になると思いますね。抽象的にやってもしょうがなく、それをいかに具体的に組み込んで、ある意味マニュアル化することが必要だと思います。

物とか現金とか形のないもので行政が行うサービスもいろいろな方法があると思います。また、形のある形で、物で支給するにしても、現金で支給するにしても、バリエーションはかなりあると思いますし、その辺の工夫といますか、たとえば、復興のための資金を貸し出すのに、利子補給をするとか、もっといろいろなバリエーションがあると思いますので。

あと、私がよく分からなかったのは、違法建築の話でありまして、違法建築が多いという話はもちろんよく聞

いているんですが、違法建築に対する、警察的・行政的な取締りが少ないというように考えてよろしいのでしょうか。専門家の責任というときに、施工者に公表しろというのは行政側の問題としておっしゃったんでしょうね。

室崎：ひとつは、行政がサボっているというよりは、チェックできないんです。アメリカはインスペクターというチェック機能が充実していますが、日本にはそのような機能はありません。しかも、役所の建築審査員もはるかに少なく、現場に行けないんです。ですから、図面チェックだけのシステムになっているんですね。善意のシステムといえますかあくまで個人責任ということだと思います。

千葉：確かに、阪神大震災のときも白い紙に建築許可が書いてありましたよね。誰が施工主とか書いてあるんですが、審査した人が全部同じ名前なんですね。そうすると、この人がこれだけの審査を現実に行っているはずではないということは容易に想像がつくところでありまして、そういったときに、設計・施工管理というものがあるのですか。

室崎：設計管理というのは、図面どおりに出来ているか、チェックするのが本来の趣旨であるから、設計者が管理をするのですが、設計者が最初から違反してやろうとすると管理が出来ないんですよ。

千葉：それを今度はチェックするシステムはないということですね。

室崎：そうです。

千葉：注文した人が、頼んだものと違うものが出来たという場合には、法律的に問題があるんですね。それは専門家責任といって、専門家が専門家として十分に払う注意を怠ったということになるんです。

室崎：それはむしろ、作った人は、頼んだ人より忠実です。建築違反してでも忠実です。逆に言うと、依頼者の安全に対する意識の問題があって、とにかく広ければいいですか、こういうようにしてほしいという自分の意見があるわけで、その中に安全というものが非常にレベルが低いわけですから、少なくとも建築基準法を守るよりは広い家がいいとか、1階をガレージにしてほしいとか、大きな吹き抜けを作ってほしいとかいわれたら、そのとおり忠実にするわけです。

千葉：そうすると結局、被害を受ける人はそこに住んでいる人かも知れないのですが、注文した人は一時的には自分の住みたい家に住むわけですから、被害を感

じていないけれども、それが回りまわって、近所の人や自分自身の生命や財産に影響を与える、そういうものに対して責任を取らせるシステムがないというのが問題なのです。

室崎：いろいろな問題が複雑に絡んでいるんですね。まず、建築の問題から言うと、民法の世界と一緒に、自分の家で怪我をしたり、被害に遭っても自己責任ですから、その人が責任をとればいいのです。しかし、それが隣の家に寄りかかったり、隣の家が燃えたりしたら、隣の人にも迷惑が掛かるわけですから、問題になるのです。ですから、建築の要件と言うのは2つのことで、命を守るということと、他人に迷惑をかけないということで、合意の体系が出来上がっているんですね。他人に迷惑をかけない限りにおいて、違反建築している奴をそこまでチェックしないということは、たとえば、勝手にガレージ作って死ぬというのは本人の問題であって、違反であっても厳しくはチェックしません。しかし、建蔽率違反なんかは、他人に迷惑をかけるので重大な問題なんです。

千葉：日本の法律で、隣の家の火が自分の家に燃え移ったとき、たとえば建蔽率違反だったから賠償しろというのは、かなりむずかしいんです。そもそも日本は、木造建築が多いので、失火責任法という法律がありまして、重過失でないと責任は追及できないことになっているんですね。ですから、建蔽率違反が重過失にあたるかというところが非常に難しいですね。

室崎：ですから僕が問題にしているのは、それだったら、もっと法律を緩くすればいいんです。法律をみんなで決めたから守らないといけません。という最低限のことを守っていたら最低限の保障は出来るのですが、どこまで守るべきなのか、どこまで保障するべきなのかが分からない場合、みんなが破っているんだから、破らないと損だ、という気風が出てきて、ズルをする人が沢山出てしまう。ですから、駐車違反なんかも、あんなのはお互い様だとみんな思っているし、警察も取り締まる力がないから鬼ごっこみたいになっています。建築基準法も同じですよ。破ったら破っただけ得だとみんな思っているわけですよ。

千葉：関西は、本当にマナーが悪いですからね。

室崎：建築基準法違反も関西ですね。ですが、大なり小なり根本の問題は、日本のチェックのシステムというのが問題だと思います。しかし、僕は、違反というのは貧しい人の知恵だと思うんですよ。鉄筋の数を抜くのも、ちょっとでも安くして儲けようと思うからですし、その

気持ちも良く分かるから仕方ないと思うんですけども、それがずっと悪い方向に行っていて、みんながマナーを守らない方向に行ってしまうということがあるので、そこを何とかしないとイケないと思います。

林：その建築基準法は、条例のレベルではなくて、法律のレベルなんですか？よくあるのは、京都の町屋は、潰れても建て直せないし、でも、あれは文化だからという話が出てきますよね。先ほどの法善寺横町もそうですよね。

もう少しそれを緩くするとすると、全国一律以外の方法は取れないのですか？

室崎：いや、それはあると思います。地域の実情があるから、もっとという戦後の標準化のシステムにのっとって、全部同じ法律で、同じようなものを作っていました。建築なんかは個性とか、多様性を抑えつけてここまで来ているんですね。ですが、地域がこれだけ多様化になってきているときに、画一的な法律でいくのか、ということていくと、京都なんか、京都独自の条例があってもいいとは当然出てきますよね。

永松：話題を変えてもよろしいでしょうか。耐震補強の話なんですけれども、先生がおっしゃるとおり、事が起こったら、一世帯あたり結局700万円くらい使うわけで、事前に補強した方が得ではないかというお話で、目黒先生の考え方も同じようなものだと思うんですね。私は、その考え方にはきっと限界があると思うのは、やはり、地震というものは必ず来ると学者さんは言うのですが、一般庶民の感覚としては、必ず来ると言うより、来るかもしれない、というものなんですね。そこでちょっと考えてみたのですが、大地震が来るサイクルというのは、少なく見積もっても、数百年に1回の単位ですよ。その一方で、現在の日本の住宅のサイクルは、せいぜい50年くらいだと思います。実際に、われわれはそれ以上持つ住宅を必要していないと思います。そうすると、数百年のサイクルで見ますと、50年というのは、われわれにとっては長いものですが、使い捨てたいなものになると思うんですよ。そうすると、それに対して耐震補強をするというものは、ユニクロの服をクリーニングに出すというようなもので、そう考えると、耐震補強が進まないというのは、経済的に見て、きわめて合理的な選択ではないかと思うところがあるわけです。私は、耐震補強に関して、このようなところが根本的なところなのかと思っているわけですが、それはどう思われますか。

室崎：その話は、たとえば、エイズには滅多に罹らないから、エイズの保険に入るとか、そのための準備するのは人生の確率において低いので非常に無駄だ。でも、私が言っているのは、エイズ対策をしろ、とか何百年に一回の地震のために対策をしろと言っているのではなくて、公衆衛生というか、家の対策をすとかは、毎日の生活に関わってくるもので、傷んだ所は修理するというシステムをしっかりしておく、地震のときにも強くなるといったような、エイズのために高額な機械を買えといっているのではなくて、毎日の生活の健康管理をしっかりするといったシステムを考えていきましょうという考えなんです。

もうひとつは、現在の住宅の寿命は20年くらいなんです。ですが、それはおかしくて、やはり300年くらいの寿命に戻って考えないといけないと思っているので、

永松：結局、最終的には、日本人にとって住宅は使い捨てという考え方が非常に大きいと思うんです。その耐震化が進まないというのは、住宅そのものの地位というか、位置づけが変わらないといけないと思うんです。我々は、住宅に関して言うと、下手にお金をかけて、長く使おうという意識はないと思うんです。ですから、そこを置いて、住宅耐震化政策を、横浜市のように大盤振る舞いで補助を出しても進まないという現状があるわけですよね。ですから、こういう次元で物事を考えないといけないのではないかと最近思っているんです。

室崎：ですから、財務省向けの説得と、市民向けの説得と、両方ないと、両方に納得してもらって進めることは出来ないと思います。

永松：もうひとつですね、そう考えたときには、ひょっとしたら耐震補強を無理やり進めるということは、最終的にはコストのかかることなのかもしれない。極端な話、無駄なことかもしれないと思うことがあるんです。実際に私も学会で言いましたけれども、家の下敷きになって人が死ぬ確率でいいますと、交通事故で死ぬ確率よりも低いのではないかなと思うんです。それで死ぬかも知れないからお金をかけて補強するべきだということを、倫理の問題としてどこまで言っているのかということも考えているんです。

林：それは、確率というのは事故に遭う確率とか、震災に遭う確率というのは自分の身に罹る確率ですから、起こったときにどうするか、と自分で考えればいい問題ですけれども、他に及ぶ場合は違うのではないかなと思いま

す。私も100万分の1とかいうオーダーで行くと700万円が高いのか安いのかはまだ良く分かりませんが、でも、室崎先生のいう公衆衛生ということに非常に大きなヒントがあるのではないかなと思うんです。というのは、インターネットで、お宅のパソコンはウイルス対策していますか、というときに、ウイルスにやられる確率が何パーセントで、それに対してウイルスバスターをインストールすることが8,000円から9,000円で出来るときに、コストベネフィット云々、というよりも、そのようなウイルス対策をしたパソコンが沢山あれば、ネットワーク全体のセキュリティを高める、つまりは公衆衛生ですよ。お前が風邪引かないことがみんなが風邪引かないことに大切だ、ということがあって、そのような種類の社会の公共性というものが、密接に絡まっていて、特に大都市とか、インターネットなどのいろいろなところで出てきているのではないかなと思うんです。それに僕らの意識が追いついていないというのものもあるし、まして法律制度が追いついていないということもあると思うので、ここをもう少し理論的に突っ込んでみたいなあと思うんです。

千葉：それに、家の手入れをしたりというのは、日常的にも効用がある話で、単に死なないとか、火事に遭わないというのではなくて、0か700かというのではなく、日々の生活で20や30は帰ってくるものだとすると、効用がバックされるという側面もあるのではないかなと思うんです。

林：その安心を、どのようなもので感じるかというところで、確率計算で感じる人もあれば、なんとなくいいことをしている気分で感じる人もいるので、説得の方法は色々あると思うんです。でも、予防注射と同じで、自分で6,000円払ってインフルエンザの注射しなさいというのと、ある人にはお金は払うから注射してねというのでは、色々な手当てがあると思うんです。

堀要（以下堀）：老朽化住宅の補強もそうですし、都市計画道路の話でもそうですし、やはり主権というものがネックになって、政治家なり何なりが決断してやろうとしても、それが法理論で許されないような部分が必ずあってですね。たとえば補強でも、財務省がOKを出せば、やりたい人には、ただでやりますということは決められると思うのですが、あなたのところはお金がないから、補助でやるよ、というのはおかしな気もするんですよ。

林：それは、酒飲んでばかりいたら野垂れ死にするよ。道端で死んだら、救急車を呼んで社会的なコストもかか

るよ。だからお前が毎日節制することが、公共目的にかなうから酒を飲むなという話でしょう？それは、やはり程度問題だと思いますし。大災害の後という精神的に高揚した雰囲気の中で、ひょっとすると、そういう雰囲気の中でしか、出来ないことがあったのではないかと思うんですよね。みんなが落ち着いてしまったら、やはり生活保護というのが前面に出てきてしまって、取った、取られたということになると、どさくさにまぎれて出来なかったというのは残念だった気がします。

千葉：ただ、そこは多分、法律の方も非常に難しく、所有権絶対の原則というものがあって、個人の所有権を保障するというのが、この国の基本的なスタンスですから、広い意味の公共性というものとどのように調和させるかというのが、非常に問題なのですね。私的な所有権の絶対性か、公共の福祉が優先されるのか、二者択一の問題ではないと考えています。そのあたりについて、明日、どのような報告をするのか相談がまとまっていないのですが、対立の構造で考えている以上は、答えは出てこないです。

林：そうですね。それはもう、革命とか戦争ですね。

千葉：そこで、先ほど述べた私人間の合意のシステムに、公がどのように絡んでいくのか、あるいは、公の政策に対して私がどのように関わっていくのかといった、3面的か4面的か分かりませんが、このような関係を構築するための具体的な作業というものの制度化ということになっていくであろうと思うわけですね。ただ、言うのは簡単で、なかなか難しい問題です。

林：永松君と、北海道のニセコ町に行ったことがあったんですけど、市民参画条例を最初に作った町で、ここで、ごみ処理場をどこへ作ったらいいか、というのを市民に全部投げちゃったそうです。データも、情報も全部出して、集会には町役場の人が出て、最初のうちは、エゴ丸出しで討論が進んでいたのですが、しかし、無いと困るね。ということも共有されてきて、町の財政を考えると、どのような施設なら出来て、どのような施設なら出来ないかということも分かってきて、1年掛かったけれど場所が決まったという話をしていましたね。むしろ、市民が自分たちで決めるのが原則だということで、市は完全に引いて、いわゆる専門家としての情報提供だけを行ったという事例なんですよ。本来はそうだったんでしょね。

室崎：おっしゃるとおり、行政と市民と二極分化してしまったというか、行政依存型システムに移行しつつある

というのが問題で、我々都市建築の分野では、身近な公共をもっと見直そうという話があるんです。自分たちの町は自分たちで守るというのはおかしな話で、むしろ自分たちの町は自分たちで作るというように、みんなの共通の空間をみんなで作って、いこうというシステムを作れば、自分は何をするべきかということがもう少し見えてくるんですけども、今は、一歩家の中に閉じこもっている社会というのがやっぱり問題だと思うんですよ。

柄谷友香：行政と市民という話になるんですが、これは、私の恩師の河田先生（河田恵昭 人と防災未来センターセンター長、京都大学防災研究所巨大災害研究センター長、兵庫県参与）がよくおっしゃることですが、自治体から沢山の仕事に来てその中で仕事をする、もう、どうしようもない。先ほど千葉先生もお忙しいとおっしゃっていましたが、そのときに誰を助けるのか、ということも自分の中でも考えるというんです。ある程度自治体のなかでやってみて、それで出来ない部分はここだから、こういうところを先生に協力してほしい、という地域と、全く何もやらずに、うちはハザードマップなんか出されて、津波なんか来ても逃げるところもない、何もやれないからやってくれという依頼とがあったときに、どちらを選ぶか、と聞かれるんですよ。今までは、先生は、ハザードが来て、やはり逃げ場がないような究極の地域を助けようと思っていたんですけども、最近では、自分たちでやろうと動いている自治体に協力した方が効率がいいんだと言っているんです。それをどうやって数量化するかは分かりませんが、やはりそのような関わり方と、ハザードの中の自治体というのと、そこに住んでいる人たちがどういうことを考えているかという気持ちというものは必ずしも一致しないのだなと感じますね。ですから、「脅しの防災」といわれるような防災が今後、広域的な災害が生じたときに効果を発揮するのかな、という疑問も含めてよくお話しするのですが、関わり方ってすごく難しいな、と思います。

林：研究者のコミュニティも、室崎先生は、予防が大切だというお話をなさって、それには強い町作りが大切だというお話だったんですけども、地震に関して言うと、脅しの防災で、予知にすごい金をかけたんですよ。あちこちにセンサーを仕掛けて、何百億か何千億かというお金を掛けてやっていて、結局10秒前に予知できたとしても何も出来ないという話になって、それだったら、地震が来たあとどうするかを考えた方がいいじゃないかという話になって、国の予算の使い方なんかも動いてき

ますよね。これはアメリカもそうらしくて、この間アメリカ人が、やはり予防・予知を一生懸命言う科学者と、来てからの人命救助が大切だと喧嘩ばかりといていましたが、その点はどうですか？

室崎：昔からこの論争はあって、昔は逆の立場で論争をしていたんですよ。僕らは都市計画ということで、予防というのには地震の予知をすることと、町の体質を改善することと2通りの予防がありまして、都市計画などどうにもならないから、地震の予知をしてくださいよと言っていたわけですね。しかし、地震学者は、地震の予知なんか期待してもらっては困る。むしろ都市計画でやってくれという論争でした。しかし世の中はそのとき逆で、地震学者は予知のためとって、お金をどんどん持っていくわけですね。完全ではないうちに、次の予算を出して、膨大な予算が付いたわけですね。それはそれで、私は、予知は無意味だとは思わないんですけども、やはり、都市の体質を改善しようとするときに短期的に考えても50年ほどじっくり考えていけば、そんなにあせらなくても街は良くなるのですが、街を変えるのは難しいんだ、と考えると、予知をして逃げるんだ、という防災対策になるんですね。やはり、全体的な防災のバランスを考えると、予知が駄目だと、ロボットという話になる。ロボットが駄目だと言っているわけではないのです。全体をどのように見て、防災計画を作るのかというのには、かなり長期的なしっかりした計画がないといけなくて、短期で走ってきている気がするんです。地震のときに問題になったのは、地震学者と、防災学者と防災考古学者の間に、ほとんど連絡がなかったんですよ。地震学者は、地震が起きるかどうかに興味を持っていて、どのくらいの人が死ぬかなんていうことには興味を持っていないわけですね。その社会の影響というものを、本当に考えていたら、体を張って、ストップすることが出来たはずなんです。地震学者は、「起きると言っていたじゃないか、言うことを聞かないで、あんな防災計画を作った奴が悪い」「来るかもわからないと、きちんと言っていた。」と地震直後から言っていたわけですね。

林：「来るかもわからない」なら僕でも言えますよ。

室崎：そのようなことを、地震学会でも報告しているというんです。でも、僕らからしたら、ものすごいお金を使っておいて、予知も出来ずに、体も張らずに、責任はどこにあるのか分からないのですが、論調は、活断層があることが分かっている、地震がくることも分かっている

のに、神戸市の防災計画はなんといい加減だと、このようになるわけですね。それも、結果論でいえば、コミュニケーションが足りなかったということになると思うのです。

千葉：私は神戸に住んで11年になるのですが、私はそれまで、札幌に住んでいたのですが、日高山脈がある関係でよく揺れるんですよ。ですから、これで地震の危機が少ないところに住める、と周りのみんなが言っていたわけですね。もし、地震学者がそのことを知っていたら、もっと早く言ってくれればと思いますね。

室崎：僕もそれは正しいと思うんですよ。地震学者は、地震が来ると言っていた。その「地震が来る」ということを受けて、地震が来たときに、これだけ火事が起きて、これだけ家が潰れて大変なことになるよ。というのは僕らのような防災学者の話だというわけですね。それで、神戸市の被害想定がいい加減だと、震度5の計画を作るなんて、なんと酷い自治体で、それを作ったのは一体誰だ。という話になっていくんですね。だから、その問題の根源にあるのは、防災科学のあり方のようなものだと思うんですけども。

千葉：法律の方も、先ほど言ったように酷い状況でありますから。

林：復興の初期の段階で、ボランティアが駆けつけてくれたり、あるいは義援金やら、義援物資が集まってきて、僕らは、それを贈与経済とあらわしたりしたんですけども、それが返って、合理的な市場経済を阻害したと先ほど話にありましたけれども、ミュージシャンがただでこの地域で演奏したら、プロの演奏家は飯が食えなくなったわけで、商店も被害を受けたし、そのようなことがあって、クーポン配ったらいいというのは本当にいい案だと思うんですよ。これは、日本は平時でもなかなかやらないんですね。これを延長していくと、義務教育を止めろということになるんですね。要するに、公立学校に相当する授業料をクーポンで配れ、公立校に行こうがどうしようが、それは家庭の選択に任せるということになるんです。これはアメリカでは以前からあるんですね。

日本では、竹中平蔵氏が「バウチャー」という言葉を用いても、なかなか感度が鈍いし、やはり、現物支給のほうが皆さん好きなんですかねえ。最近、お歳暮なんていうのは物でもらうほうがいいんですかねえ。最近では結婚式の引き出物も引換券になったりして、「選択の自由」がある。とアメリカ人は思うんですね。

室崎：選択の自由といいますか、内発性、自発性を引

き出すシステムが欠けているというのは大きなことで、色々なところで破綻してきていると思うんですよ。ですから、クーポンを配って、好きなものを食べなさい。好きなものを買いなさい、何か作りなさい。というように自分が関わっていけるというのは、本当は望ましいことだと思うんですよ。それを、押し着せのお弁当なんかは、腐らないように油物だけが毎日配られて、食品栄養学を考えているのかどうか、避難所を見ていると、ほとんど食べないお弁当は全部捨てられていくわけです。それでもお弁当は規則だから配られ続けていくんですよ。こういうのは、誰かが見て、「おかしい」と、違う弁当をくばったりしてもいいのではないかと思うのですが、皆さん貰っているわけだから、文句も言えないし、捨てていくわけですよ。かといって、みんなでおいしい豚汁でも作ろうと思ったら、個人のグループだけが作ったら不公平だとか、給食室使わせてくれといったら、そのために給食室があるわけではない。となったり、そのようなことはしょっちゅうありました。ですから、そのような中に画一的なシステムがこのようなときに、色々破綻していると思うわけですよ。

林：経済学者的に言うと、本当は、何が一番必要かを知っているのは個人ですから、地方分権の最たるもので、消費者個人の判断を尊重するという立場から言うと、なんにでも変わるお金というのが一番いいんですよ。ところが、たとえば補助金付きの融資なんか、現物支給ですよ。仮設住宅にしる、公営住宅にしる、実物給付ですよ。ですから、日本の文化論なんか話しても仕方ないのかも知れませんが、個人の選択を信用しませんね。必ず、子供を学校にやる金で、酒飲みの親父が酒に使ってしまうとかそのようなものが出てくるのですが。

菅磨志保：お弁当の配給という話から震災のときのことを思い出してみると、神戸市が被災者というものをどのように定義するのか非常にもめたという話を聞きました。実は、多くの自治体の方が思っている被災者という方々は、住む家のない方なんですよ。いわゆるホームレスと呼ばれるような方です。ただ、神戸市が取った措置というのが、お弁当をずっと配給し続けた。お弁当代は国が出してくれない。お弁当代は、自分たちで負担しないといけないので、その予算措置をどうするかということ考えたときに、これは知恵とかどうか分かりませんが、お弁当を配って、それを必要として持っていった人たちの数を被災者としようという風に定義して予算措置をしたという話を聞きました。ここで、何

が問題になったかという、お弁当を取りにいても、飽きてしまうわけですね、そうすると、被災地内の人ではなく、被災地外の人たちが、ある意味知恵でしょうか、ほとんど被災地外の人がお弁当を取りに来るものですから、「被災者」のカウントがおかしくなったわけですね。ですから、そのような政策といいますか、自治体の定義まで変えてしまうというおかしな現象が起こっていたという話を聞いて、本当の被災者支援がお弁当を配ることなのか、疑問が非常にありますね。ものを配ることが、本当に必要な人に渡っていないということも含めて、やはりちょっと考えていかなければならないことだなと思っています。

林：無駄が起こったとか、必要どころへ届かなかったということは、沢山報じられているのですが、不正・汚職・腐敗というのは、どうだったのでしょうか。要するに、現物支給とか。国が10兆も金を使うと、そのようなものが、何かしら出てくるものなんですよ。

室崎：難しいですね。なかったことはなく、いろいろなことがあったと思うんですよ。やはり、避難所に入ってくる人の中で、これは不正というよりは、知恵だと思うのですが、大阪のホームレスがお金を貰ったなんていうのはいくらでもあることだと思うんですよ。ただ、復興予算を誰かが猫糞したとかそこまで大きな話ではないのですが、その支給するときに、資格のない人たちに配ってしまったというのは、いくらでもありますよ。

千葉：地域クーポンというものがありますよね。いいアイデアではあると思うのですが、地域振興券を配ったときにもそうですけれども、その人に、その地域の人に支給するというのが前提ですよ。配布のための費用というのは結構大変で、それを届けるのに横浜市はパンクしたんですよ。ですから、アイデアを現実的に実行する資金は結構馬鹿にならないと思います。

林：現物支給にしたほうが安いということですかね。

千葉：来た人に配る方が安いと思うんですよ。

永松：以前、地域振興券配布を行いましたよね。そのときの額が、7,000億くらいだったらしいんですよ。政策執行コストに1,000億くらいかかったということで、非常に割が悪いですね。

室崎：日本の場合は、非常に几帳面にやろうとしますよね。アメリカの場合は、住宅の小切手を配ったときなんて、誰が全壊で、誰が半壊でなんてどうでも良くて、被災地の住民全部に送り届けるわけです。

千葉：被災地の中ならばいいのですが、被災地の外の人

が手にする可能性があるから問題なんですよ。

室崎:そうですね。ですから、アメリカでは、まず送って、修理をする際に、大工さんが、私はこういう修理をしました。という証明を持っていかないとお金は降りないわけですよ。使った人が、その人のために送って現金化していくわけですよ。それで、私が思うに100人の人がいて、そのうち5人くらいがズルをするとしても、いちいちチェックするくらいなら、もうコストとして考えて、そのような人が見つかったら、ものすごい厳罰にすればいいんですよ。ですから、それはそれで、大雑把にすればいいと思うんです。ズルをする人がいたら不公平だなんていえば、議論は全く進みません。全員に対してよければ、すぐに行ってしまう方がいいんですよ。

林:僕も災害の時にはそうだと思います。というのは災害のときに、火事場泥棒でズルして儲けようとする人は、日本人ではあまりいないんですよ。それが10兆円の金 flowed ののに大きな汚職などはなかったですよ。それは、やる方も、受ける方も、そんな精神の高揚状態になって、不正をする気もなかったのではないかと。という話を、以前したら、遠藤さん（元日銀神戸支店長）が、「住宅で半壊、全壊の被害を受けた人が、確定申告をするときに、税控除をしてもらいますよね。その際、税務署の職員の所に持って行ったら、これは駄目ですよ、これは駄目ですよ、と何件かを全部突っ返しておいて、あとになって、全部丸にして、税務署の職員がそれだけの還付金を貰って猫糞した事件があったらしく、そんなのは死刑だ、」っていう話なんですけど・・・。

千葉:確かにそれも、ひとつのやり方だと思いますし、後は、平等主義といいますか、お役所貢献主義といいますか、そういうのが若干残っているのかな。と思いますね。

林:平等の議論を始めるとアリストテレスにたどり着くのですが・・・。

永松:そこが、先ほど先生もおっしゃったのですが、地域の商店などで換金されることで、需要を作り出すということが、以前私が書いた論文で試算したんですよ。そこで贈与が行われたことで、どれだけ被災地の需要が失われたかを見ると、大体神戸市で、直後の2ヶ月で平均、総商品の7.5パーセントくらいが失われているという結果が出たんです。これは大きな数値ですよ。それから、グローバル経済化のお話もありましたけれども、これはすごく重要な話で、被災地にお金を払わずに、結局お金が外に出てしまったということなんですけど、これ

と、先ほどの合意形成の話は、繋がっていると思うんです。というのも、神戸では、やはり復興復旧は急いでやる必要があるということで、東京の建設業者に投げているわけですよ。ここで、面白いのは、建築資材の価格が東京で跳ね上がっているんですよ。これは、それを見るだけで、そのようにしたんだなというのが分かるわけですが、それが、ひとつ地域にお金が回らなかった原因ですよ。では、地域にお金を回すために、全部地域のものでやればよかったかという、それもまた、違う気がするんですよ。ここのところのバランスを、どのように考えるかが、復興復旧を考える際に問題になる気がするんです。経済学的に被害を小さくするためには、そうしたらいいし、地域のためにいいことをしようとしたら、時間がかかる。

林:ここが、一番の基本になりますよね。

堀:たとえばクーポンを配って、好きなものを買いなさいと言ったときに、どの程度、実際に物が流れてくるのかな。という、物理的な問題があると思うのですが。

永松:私は、そこにはあまり問題が無いと思います。というのは実際に救援物資が、弁当が来ているわけですから、それは、何となく出来ると思いますが。

堀:あれは何かの方法でやったのか、それとも、大阪には物が溢れていたのですが、道路がずっと渋滞で、ほとんど動かなかったわけで、物資は、どのように運んだのですか？あの渋滞のなかを運んだわけ？

越山健治:あの渋滞の中を運んだんです。阪神淡路大震災の場合は大阪に集めていただけではなくて、神戸の裏側の明石市なんかでもすぐに集まったんです。避難所で鮪詰めになっている1キロくらい離れた船の上で、洋上生活が送れるところが、がら空きなんですよ。そのようなアンバランスは、ものすごく沢山あったわけですよ。物資にしてもそうですし、住環境にしてもそうなんですけれども、やはり、情報が十分行き渡らないのと、災害の際の被災者の心理的な考え方というものと、実施どれだけ対応させるかには、大きい差があるわけです。実際には準備はされているわけですよ。でも、そこには、何かの理由で人が行かないし、何かの理由で物が回らないというのがあったのは事実ですよ。

永松:もうひとつ、さっきの話に関して話したいのですが、私も、インドで2001年にグジャラートで大きな地震があった際に、現地の調査に行きかけたのが、被災地の特定の地域では、かなりの物価上昇があったんですよ。しかし、所得が増えないんですよ。インフレと

は言わないのかも知れませんね。実質所得が下がっているという現状があって、いわゆる、コスト・プッシュ・インフレといえますか、コストが上がって、物の値段が上がっていて、需要が増えてものの値段が上がったのではない。ということがあったんです。何故かと思って見ていると、実は、あそこの復興事業は、地元の企業にほとんど発注されていないんですよ。何故かという、そのグジャラートの地帯は、過疎地といえますか、そんなに大きな工業的な産業がない地域なんですね。農業とか、手工業が中心であります。仮にあったとしても、復興費用を配っても、十分に出来ないであろうということで、ムンバイなどの大都市の企業が来るわけですね。けれども、資材は、現地で調達するわけですから、資材の価格が急激に上昇して、修理するコストが上がっていくのです。ですから、ホテルなんかは、仕方がないから、料金を上げたりするわけですね。まさに、途上国の場合、その国に技術がないということで復興のために海外から技術が入ってくるわけですね。そうすると、現地でお金が回らないという同じような現象が起こっているということが、今の国際防災を考える際の大きな問題意識としてあるわけです。これをどうしたらいいのかなという事をもとも考えます。

千葉：地域の人にお金が回るといいますか、たとえば、家を建てるにしても、地域の業者に建ててもらおうなどというのか、何を支援したらできるんですかね。

林：それが得策かどうか分からないというのが今の話で、地域の業者に技術があるのかとか、労働力があるかどうか分からない。

千葉：それは速さの問題ですよ。調和が必要だということですけども。ゼロであるべきではない。という発想があれば、配分をするという話になりますよね。

林：そういうことになるのですが、やはり、クーポンとキャッシュでの契約をある比率で混ぜるんでしょうね。地元で回るクーポンと、それから、日本国中で回っている、キャッシュベースでの契約と。

千葉：仮に、そういうやり方をしたとして、地元の方が被災しているということが多いわけですよ。それはどうするんですか。

林：それは、被災している方は事業が出来ないわけですから、出来る人に回ってしまいますよね。

永松：ひとつ、千葉先生のお話と絡んでくるのか、インドの場合は、少なくとも自分たちが早く復興したいから、と言うことで外からの企業が入ってきたのかという

と、どうも違うみたいなんですね。海外の援助というのは、結構、押し付けでされますので、たとえば多少時間は掛かるかもしれないし、生活も苦しくなるかも知れませんが、自分たちで、生活を作り上げるんだ、というのも、地域としてひとつの選択だと思うんですね。ところが、神戸にしても、グジャラートにしても、人々がきちんと選択した結果、そうなったのかという違う気がするんですね。「困っているだろ、やれ！」というように外からの押し付けの論理で、何か自分たちで復興プロセスを選べるといった仕掛けというものが、まさに、見えないサービスという部分で必要なのかな、と考えております。

林：多少ないものねだりのところもあって、困っているときは人にしてもらった方がいいこともあるし、自分たちでやりたいようにやりたい部分もあるし、神戸の場合、150万人ですけども、実際被災したのは、最大で避難所に集まったのは30万人ですよ。ですから、先ほども、話にありましたが、回りに物資は溢れていた、GNPの2パーセントレベルのダメージだったということから考えると、ある種ローカルだったんですよ。

千葉：そうですね。しかし今後はそのようでない場合もありますので、そうすると・・・。

林：さて、その辺はまた、明日の話題にすることにして、室崎先生にもお時間があるようですから、そろそろ今日は十分働いたと思います。本当に大事なお話を沢山聞かせて頂いて、ありがとうございました。これに懲りず、ちよくちよくお願いいたします。

室崎：こちらこそ、ありがとうございました。色々勉強になりましたし、いろんな分野の違う人のご意見を聞かせていただくことが出来ましたので。今後とも宜しくお願いいたします。ありがとうございました。

講演日：平成14年12月6日

室崎報告を受けて

人と防災未来センター 上級研究員、放送大学教授 林 敏彦

室崎報告は、阪神・淡路大震災から9年が経過した時点で、復興の経緯を振り返り、来るべき次の災害への備えを政治・経済・行政へのメッセージとして要点的に指摘したものである。

阪神・淡路大震災は高度に発達した都市の直下を震源地とする大規模地震として、地域住民はもちろんのこと防災担当者、行政、土木・建築、都市計画などの専門家にも未だかつて経験したことのない新たな対応を要求した。連邦危機管理庁（FEMA）が目標に掲げるように、災害発生後の対応は、緊急対応、復旧・復興、減災対策立案、予防対策配備の順に進むべきである。緊急対応と復旧・復興段階が一段落した今、室崎報告が語る大震災の教訓は次の災害への備えとして生かされなければならない。

■ 1. 事後対応から事前防災へ

室崎報告は、まず、緊急対応の経験からいかに都市が震災に脆弱な構造を抱えていたかが明らかになったと指摘する。大震災後の国の防災対策は、情報システムの構築、ボランティアと自主防災組織の奨励、危機管理マニュアルの整備といった面では進展した。しかし、事後の対応も事前の対応・予防なしには大きな限界をもつ。未曾有の災害への事後対応の混乱を指摘するよりも、基本的に、都市および都市生活の頑健さを保障する事前防災の政策が最も重要だと室崎報告は強調する。

■ 2. 阪神・淡路大震災の教訓

阪神・淡路大震災で被害を大きくした理由の一つに、都市の内側に木造住宅の密集市街地が残されていたことがあげられる。日本では、「壊れない燃えない街づくり」よりも「個人資産不可侵」の原則が優先された。発災後の30分で4千名の方々が窒息死、圧死で亡くなったにもかかわらず、区画整理は進まず、行政では耐震補強は個人の自由との立場をとり続けている。民間の側でも、いくら建築技術基準が厳格に定められても、建蔽率違反などを続け、金融機関は建物を融資の担保にとろうとしない。被害が出てからのがれきの撤去、避難所運営、仮設住宅などの対応費用よりも、被害を事前に防止するための住宅予防システムの方がはるかにコスト的にも優れているにもかかわらず、個人資産の形成に資する耐震補強に行政は及び腰である。

災害救助法が適用される局面でも、消防、警察、自衛隊、自治体間の指揮命令系統が統一されていないため、迅速な対応が難しい。緊急出動費用が申請者負担とされている点も、緊急時の対応を遅らせる原因となっている。非常時は、国民の生命・安全を守るために日常のシステムとは異なる責任と権限が必要となる。室崎報告は、民間のマンパワーの活用、スピード最優先の復興、原形復旧主義、現物支給主義の克服が重要だと指摘する。

確かに日本の災害担当組織は、命令系統が異なるだけでなく、使用する言語も、組織構造も異なっている。これらを一元的に統括する緊急対応最高責任者の明確化は国レベルでの危機管理の要諦である。また、災害対策基本法等が想定する原形復旧主義は、死者が生還できず、歴史があともどりできない現実のもとでは、単なる行政上の便宜主義に過ぎないとも考えられる。

■ 3. 経済復興の問題点

経済復興の経験から室崎報告は、現物支給主義から現金支給主義への転換、復旧主義から復興主義への転換、復興事業における地域経済活性化視点の強化をかかげる。

避難所における物資の無償配給や緊急医療等は日常の経済活動とは異なる2つの側面を持っていた。第1は、林⁽¹⁾およびNagamatsu⁽²⁾が「贈与経済」と呼んだ無償の経済行為である点、第2は「配給制度」という非市場的割当制がとられた点である。これに対して室崎報告は、生活支援のためのクーポンの導入を推奨する。この提言は重要である。

さらに、仮設住宅の建設と入居者選定、公的住宅供給などもまさに現物支給に他ならない。クーポン制あるいはバウチャー制はここでも採用されるべきかもしれない。一般に現金支給ではなく現物支給をとるべき根拠は、支援を受けた個人が目的外の用途に支出する危険性であるとされる。バウチャー制は、食料品スタンプや教育バウチャーなどの形で、用途を限定しつつ個人の判断を生かす方法としてアメリカでも平時から採用されている。

復旧か復興かの議論も阪神・淡路大震災においては重要な意味をもった。密集市街地の復元や衰退産業の復元がもたらす社会的損失は明らかであり、復興活動の7割以上を担った民間経済活動は⁽³⁾、人口移動、産業構造の転換、新しい可能性への挑戦などをともなってダイナミックに進展していく。必要な概念は「創造的復興」であり、それを担保する「災害復興法」のような法的根拠であろう。

復興需要のための支出が被災地内に循環しなかったことは惜しまれる。事実、発災後5年間の追加的需要増加は、そのおよそ9割が兵庫県外からの供給によってまかなわれた⁽⁴⁾。しかし、県外からの物資やサービスの供給がなかったなら、復興がさらに遅れていたことも考えられる。重要なことは、復興需要が被災地で循環するような産業構造を平時から作っておくことである。

■ 4. 自主防災と公共性のはざま

阪神・淡路大震災は、日本の現代社会の暗黙の社会契約に根本的な問いを投げかけた。それは自由と公共性の問題である。住宅再建支援について、国は個人の財産形成に資するような公的資金の支出を拒否し続けた。住宅が単なる不動産として個人資産と見なされる限りそのような立論も不可能ではない。しかし、大量の住宅が倒壊し、都市人口が減少し、多数のくらしが破壊され、都市経済が疲弊しているとき、住宅や個人の生活支援を行うことは、優良な公共投資とも考えられる。その収益は早期復興、復興事業の早期解除、税収の早期復活などである。

また、災害被害軽減化のため区画整理を行い、木造密集市街地の解消を進めることには、市民的自由と公共的安全性との相克が伴う。都市に住み、都市サービスを楽しむことと引き替えに、個人が防災、景観などの外部効果を都市に与えることに配慮し、ある程度の公的規制を受け入れることは、安全・安心なまちづくりの基本だとも考えられる。しかし、都市の新たな住まいのルールを作り上げていく主役は市民でなければならない。来るべき災害に備えた防災対策は、住民、行政、

政治、専門家などのステークホルダーの間で、忍耐強く練り上げられなくてはならないだろう。

<注>

- (1) 林敏彦「3ヶ年を振り返って」(財)阪神・淡路大震災記念協会『阪神・淡路大震災復興誌』第3巻, 1999.
- (2) Shingo Nagamatsu 'How much was donated after 1995 Kobe earthquake?' *Proceedings on 7th National Conference on Earthquake Engineering*, EERI, 2002.
- (3) 林敏彦「復興資金－復興財源の確保」兵庫県『復興10年総括検証』最終報告所収。
- (4) 同上。

阪神・淡路大震災と経済学

神戸大学大学院国際協力研究科 教授

豊田利久

■震災の経済学プロローグ

豊田利久：先ほど林先生からご紹介いただきました豊田でございます。

震災の経済学的な側面としては、被害・復興・防災についてなるべく統一的に見てゆくことが重要であろうと考えています。当面の復興について言えば、震災後4年目位から8割方復興、あるいは9割方復興というようにマクロ的に言われていましたが、全国的な不況の影響が加わり、兵庫県あるいは被災地域では震災の影響と不況の影響とが複合的になって、なかなか難しい状態が続いている状態だと思います。

最近になって、経済特区的な方針が医療関係の産業誘致という形で望ましい方向に動き出しておりますが、このようなことは実は林さん等とかなり前から主張して、なかなか突破できなかったというようなこともございました。そういうことも含めながら、今までやってきたこと、そして今考えていることを中心にして、話をさせていただきたいと思います。

今日は、法学の方もたくさんおられますが、私は法律的な視点からのアプローチはほとんどやれませんし、やっております。むしろ後のご発表や、お話の中で教えていただければと思っています。

この震災の問題を経済学の中で考えるというのは決まった方法論があるわけではありません。経済学には学問的な体系がありまして、その中で普段はこのように滅多に起こらない、頻度の少ないものは大きなインパクトを与えるものであっても、一応「与件」という形で分析の外に置きちゃうのですね。したがって、阪神・淡路大震災のようなことが起こった場合に真っ向からどう扱うか、定着した考え方とか分析の手法というものは確立されておりました。

したがって、私自身が自然にそうなったのですけれども、このような場面に出くわして、何か新しいことを切り開いていく機会に恵まれたと思っています。実際には十分結実してないというのが現実なのですが、とにかく私はそういうとらえ方をしております。

地元の被災地の神戸大学にいたわけですがほとんどの同僚も、何かやりたい、やらなければという義務感を感じていました。しかし、なかなかその分析のフレームに入れないので、実際は何もできないというのが、私を含めた地元神戸大学のほとんどの経済学者だったと、非常に反省すべき点があるというふうに思っています。

私自身もその中の1人でうろろろしていました。しかし、現実としてとにかく復興の立ち上げをしなければなりません。神戸市から経済復興委員会の話があり、そこへ参加して具体的に、経済復興を政策的にどのように立ち上げたらいいかの議論をしました。研究が先行していたのではなく、必要にかられて頭を突っ込んだというのが正直な話です。

ちょうど1年前に、ご存じのように、カリフォルニア州ノースリッジで大きな地震がありました。地元の南カリフォルニア大学の地域経済の専門家の方から共同研究をやらないかと、神戸大学宛に手紙がまいりまして、それで何人かが一緒に加わって、分析的にやろうということになりました。それ以後、南カリフォルニア大学のグループと我々は何回も行ったり来たりしました。

その過程でさっきご紹介がありました、日本のいろいろの、特に土木工学あるいは地震工学関係の方々、京大防災研究所、それから東大生産技術研究所等の方々のお誘いを受けて共同で研究をやるということにもなりました。都市安全学会、そのアメリカのカウンターパートである、EERI(Earthquake Engineering Research Institute)という学会がありますが、そこの共同の1年おきのカンファレンスとかにも参加してきました。そこで実感したことなのですが、地震の多い国というのはやはり世界の中で非常に不平等に分布しています(図1)。このような分野で集まる学者もこの地域の人が多いということが分かりました。

この中でも日本はフィリピンプレートと太平洋プレート両方が押し寄せていて、日本全土で小さい地震は絶えず頻繁に起こっているわけで、大きなものもある程度周期的に起こらざるをえない宿命にあります。

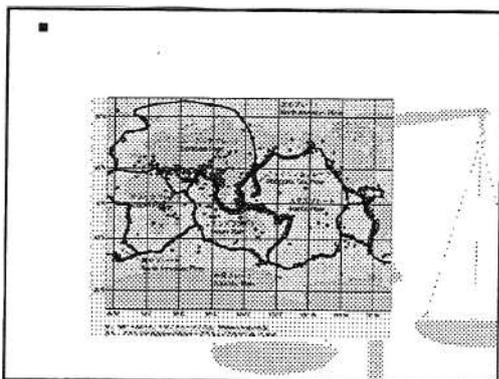


図1

これを見てもわかりますように、このユーラシアプレートの中に位置するアジア、特にイランの方々も神戸大学に地震工学関係の研究にきていますし、地震多発地帯にあるイタリアにも共同研究で出向いたりもしました。

しかし、経済学のメッカであるアメリカ東部、あるいはイギリスというのは、この地図で見たら本当の空白地帯で、あまり地震がない。したがって、アメリカ人でも地震に関心を持つ経済学者は、大体西海岸に集中しています。東海岸でもデラウェア大学等の災害研究センターを持っているところは熱心な先生がいますが、一般に多くの経済学者はあまり地震に関係ないので、その分析をやっている人も非常に少ないというように思います。

それから、ニュージーランドにもウェリントンンのビクトリア大学に行ったことがあります。これは震災研究とは関係なく行ったのですが、ここも非常に地震が多いところですよ。いつ大きなのが起こってもおかしくなく、しかも神戸とよく似た海と坂と丘とある町です。神戸の六甲山脈にみられるよりももっと急激なプレートのせり上げが見られ、いかにも地震で起こったというように思わせる町です。そこの先生にも熱心な方がいました。

経済学の分析はクールヘッド（冷静な頭脳）だけでなくウォームハート（暖かい心）を持たなければならないというのはよく言われることですが、特に震災を対象とした分析をする場合には、これは重要です。被災者が必ず目の前にある、あるいは将来発生し得るというわけです。被災する人間、あるいはその地域ということをまず念頭に置いて、ウォームハートを持つことが重要です。クールヘッドによるきれいな理論的分析だけで終わるような話ではないと思います。

それから、復興するには、やはりお金がかかる、あるいは防災政策にもお金がかかるという問題があります。ここではいわゆるコストとベネフィットの話が、どうし

ても出てまいりますので、クールな分析をすることが必要です。そのときには経済的な損失、あるいは実際に建設費がいくらかかるかという、そういうコスト面の算定ということが必要になってまいります。地震工学の方と一緒に研究会ができ、また向こうから声をかけて下さったのは結局、コストを計る過程で経済学的な知識が必要だということだろうと、私は理解しています。ですから、復興と防災の両面において、被害額の算定というのは、ひとつの重要な鍵になると思いました。私も阪神・淡路大震災の実際の被害額がどうだったのかということに関心を持ちました。つまり、「被害額」と概念が被害・復興・防災をつなぐキーワードであると考えます。

以上のようなことを、私の基本的な考え方にしています。

このスライド（図2）は、地震発生のメカニズムと経済の関係性を簡単に示したものです。地下における地震発生が地表面の物理的ストックの損壊を通じて、地表面で生活している我々の経済生活に影響が及ぶわけです。

地表面での影響については、地域の特徴によって大きく異なる二つの側面があります。第1は、都市と田舎で、人的および経済・社会的な被害が大きく異なることです。人口密集地あるいは産業・経済活動の密集地と、過疎地とでは、大きく違ってきます。最近でも、かなり大きな規模の地震が鳥取西部とか宮城沖で起こったわけですが、その実際の被害ということになると、今回の宮城の場合、幸いなことに死者は出ていません。たまたま阪神・淡路大震災の場合には、この人口・経済活動の集約したところで起こった、歴史的にもまれな激甚災害であったということです。第2に、地表面の地層の特徴も大きく影響します。阪神地域で大きな被害を被ったゾー

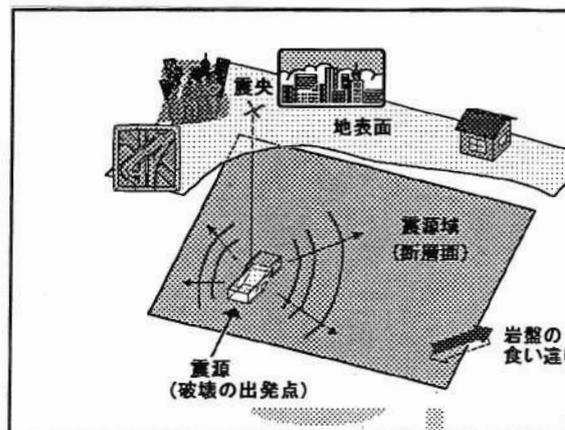


図2

ンの地層の特徴が加わって、大きな被害になったと理解されます。

だから将来、例えば地震の被害予測のために、何か方程式のようなことが考えられないかと構想しています。物理的なマグニチュードの大きさ、その地域の震度の大きさや、震央なり震源地からの距離、あるいはその地域特性の情報（人口密度等）をインプットして、地震被害が計算できるような算定式をというようなことを、求めつつあるのですがなかなか簡単ではありません。

なぜかという、地域によって余りにも差が大きい。差というのはつまり、震源は同じであって、マグニチュードが同じであっても、実際の被害の程度というのは、非常にケースバイケースで差が出ます。それを含めるような形の算定式というものがどうやって表されるか、当面そんなことにちょっと興味を持っていますが、そう簡単ではありません。

ここにおられる方は大体社会経済的なアプローチで地震の影響を研究されていると思います。そういう面では共通なのですが、この地震の研究というのは本当に幅が広いのです。伝統的な地震の研究所は、地下のあるいは地表に現れたこの現象について、特に地質学的な側面に強い関心を持ちます。しかし、我々はそういうことが実際に地表面でどう波及し、どう影響が及ぶか、社会経済的な影響が及ぶかという点に、関心があります。

まず、物的な人工物が影響を受けるということで、この阪神・淡路大震災の場合も、最初に約 10 兆円という直接被害額が発表されました。それから、人的影響、6,400 人を越すほどの大きなものだったわけです。そして、今度は社会的にもいろいろな状況に影響を及ぼす。経済的な影響では図に示されるように、あらゆる分野に影響が及んでまいります。日本の地震災害の影響でも、阪神・淡路大震災は関東大震災以来の激甚的なものであったということは明らかです。

さっき歴史的に関東大震災と比較するというお話がありました。私も非常にそれに関心があります。関東大震災で同様な経験をしているにも関わらず、今回も政策的に非常にもたもたしていた。なぜそうなのだろうという疑問から、両大震災における政策対応を比較・調査した論考を、神戸大学震災研究グループ編で神戸新聞社から出版した『神戸の復興を求めて』の中に収めています。片山恒雄先生と何回か研究でお話しているときに、関東大震災の資料はいくらでも持っているよ、と言って下さりまして、先生の研究室でいくつか貴重なものをお借り

しました。さらに歴史の専門家の方に今回の大震災の位置付け、比較をやっていただきたいと思います。関東大震災の経験があって、やはり政策当局はある程度それを踏まえて、阪神大震災では大々的な公共投資はできなかったのではないかという仮説を立てていますが、歴史家にきちんと検証してもらいたいことです。

しかし、非常に混乱が起きて、いろいろなことが起こったということは、関東大震災当時とほとんど変わらなかったというふうに、私は総括して考えております。予定してないことが起こって、その中でうまくガバメントの緊急対応ができなくて、大混乱が起こったというのが、関東大震災と今回の震災の共通の経験だと理解しています。

■ 経済的被害の推計について

最近、貝原前知事の回顧録を読んでおりましたら、当初すぐに、4 兆数十億円ぐらいの被害じゃないかという案を持っていたことを知りました。ところが、当時の村山総理が震災後の視察に来たときに、県の幹部がこれはどう見ても 10 兆円程度はある、という大まかな話をしたが、大体それが当たっていた。今でもあの勘はずいものだったということ、前知事は書いておられます。このように、被害額については早い段階で 10 兆円というのが定着しました。

これに対して本当にそうなのかなというのが、素朴な疑問としてありました。そこで 1 年数カ月のうちに私なりに利用可能な神戸商工会議所のデータや産業復興推進機構が持っている事業所のデータなどを使って、被災 10 市 10 町の産業面の被害を推計しました。家計部門はもちろんできていませんし、それから公的なインフラも私の能力ではできません。民間の産業および交通機関は J R も入っておりますが、基本的な民間の産業部門の直接的な影響を算出し、それに県がコンサルに計算させた住宅被害額、それから公共インフラ部門の被害を加えて、その結果として直接被害額は 10 兆ではなく 13 兆 3,000 億円になるということを発表いたしました。

それから、間接的な被害があります。これは交通機関が遮断するとか、取引先がつぶれるといったことに起因する経済的な、経済活動上の被害です。それを同商工会議所のアンケートを通じて収集したわけです。その地域別、産業別、それから規模別等々に分けながら、直接と間接と両方全体で集計していくことをやりまし

た。間接の被害というのは非常にとらえにくいのですが、このように具体的に聞いたアンケート調査があったものですから、それでいくと1年目に7兆2,000億円という数字が出ました。そして2年目については、今度はそれをある意味で概算するというのを考えました。これはアンケートではなく、自分の頭の上で計算したのですが、約3兆円になりました。合計で10兆8,000億円。2年間でその被害、間接被害が終わるとすればですが、それ位になると計算しました。

本当は業種別とか、規模別の中小企業の方が、被害が大きいきち直れなかったわけで、復興は2年で終わっていません。少しずつ間接被害が累積しているというのが実態だと思います。

いずれにしても、直接被害は10兆円よりは大きいということを発表した。しかし、大体の政策の指針となったのは直接被害が10兆円ということでした。それに基づいて政策、復興のための資金が公的部門で出るという基本線が引かれたというふうに私は理解しています。これは将来のことにも関係するのですが、いち早くある程度の被害額を出すということは必要なことだろうと思います。しかしながら、それ以後についてはですね、今後は官学を含めたいろいろな識者も入れた再調査をして、できるだけ精密な直接・間接費用を出して、それに基づいてまた政策を逐次的に変えていくというような、伸縮的な政策対応を将来はしてほしいという感想を持っております。

これに関しては、林先生が当時おられた大阪大学大学院国際公共政策研究科で、5年間で公的にどれだけの資金が投入されたかという研究をされておりました。NHKで放映されて私も非常に興味深く拝見したのですが、あのときも確か10兆円には達しないが近い額でした。いろいろ足し引き、重複したところは引かないといけなし、いろいろとややこしい計算されていたと思います。公的な支援は直接国がする場合と、地方公共団体を通じてのルートとがあるわけですが、これらを純額で計算して10兆円というのは極めて興味深い事実発見です。やはり10兆円という基本線が引かれて、予算制約をつけて復興事業が行われたのかなという理解をしております。

この復興のための公的資金額というものが、いったいどのような額なのかということを経済学的に考えることも重要です。やはり被災地にとっては物すごく大きな額です。10兆円としても、例えば県の予算は、およそ

5分の1の2兆円程度です。それから被災10市10町の、その市町民所得というのがありますが、これがおおよそ10兆円であり、これに匹敵する額です。ただし、日本全体のGNPと比較すると、約2パーセントという相対的に小さい値になります。当然ですね。GNPは莫大な額ですから。私も怒ってあるところで書いたのですが、当時の経済白書、その執筆者である当時の経済企画庁の課長は私の友人なのですが、これを2パーセントとして、すぐに復興の公共投資がなされるから、それによる押し上げ効果で復興するだろうという非常に軽いタッチで、95年の経済白書が書かれたわけです。被害額や復興額というのは見る視点で異なる、全く相対的な概念なので、被害規模の比較などをする場合は相当周回の注意が必要になります。

この被害額の私の試算結果では、その間接被害が非常に大きかったということが最大の特徴です。その中でも、産業で見ますと、直接被害だけを見れば製造業は甚大でした。例えば、神戸市の鉄鋼とか電気とか造船とかの基幹産業では、ストックの被害は大きかったのですが、間接被害は非常に小さい。小さいというのは語弊がありますが、相対的に商業とか、金融・不動産等の部門に比べてみると相対的に小さいということが分かりました。具体的にいくつかの論考で表示しています。特に商業、小売及び卸売、その中でも規模の小さいところのインパクトというか、間接被害が大きかったという結果を得ています。

■復興政策に関して

次に、復興過程の話なのですが、1番目に言えることは、その公的部門すなわち、社会インフラの復興というのは非常に早くなされたという点です。民間部門に対しても解体、瓦礫処理については公費負担という特例措置がなされた。そして、仮設住宅建設も非常に速やかになされたと理解されます。しかし、一般的に私的財産の公的補償はしないという原則が貫かれたというのが全体の特徴です。

今までの大きな災害では、例えば雲仙普賢岳のケースなど、被災者が比較的に少ないというケースが多いわけですが、そういう場合は義援金で賄われて、生活の復興がなされるというケースがかなりありました。しかし今回のように、非常に多数の被災者が出た場合に、当然義援金では間に合わないということで、いろいろな運動

や論争がありました。この辺になると、法律の専門家の出番ですが、この問題は現在に続いているわけですね。やっと新しい方向の集約が今できつつある。10年間かけて果たして集約されるのかということだと思いません。

被災者生活再建支援法というのができましたが、住宅の復興に関する法制化というのはまさに議論されております。兵庫県等が主張した共済を用いた地震保険と共済を組み合わすような方向。もう一つは超党派の国会議員を中心にして進められている被災者住宅再建支援ですね。事務的な経費を逆に軽くするためにはむしろ、公的に全額負担するようなシステムをつくった方がいいという方向。二つの方向の接点がどうなるのかは現段階では分かりません。

しかし、これが法的に本当に成り立つのかどうかというのは、また後でぜひ法学の先生にお聞きしたいところです。私は少し日本を離れておりましたので、その詳しいプロセスを必ずしも把握していませんから、今言ったことは間違いかもしれません。やっと10年間でこのような接点を求める方向が出てきたのかというのが率直な感想です。

被災者生活再建支援法は成立して、鳥取の場合も、水害なんかでもどんどん使われておりますので、これは皮肉なのですけども、阪神大震災の場合にはすぐに支援ができなかったわけです。大きな犠牲者が出て、運動がずっと行われたお陰で支援法ができたわけですが、その後は、水害とか震災とかが発生した場合に、条件を満たす場合には、義援金の他にちゃんとこの被災者生活再建支援法での公的支援が行われているというのが現実です。

それから、さっき申したことなのですが、林さんとはいくつかの政策面での研究とか委員会を一緒にさせていただきましたが、神戸市の経済特区構想については、声高に一生懸命いろいろと頑張った時期がございました。残念ながら、当時の大蔵省が、特殊に1地域だけ経済特区を認めることはできないという主張でした。当時は非常に苦い経験をしたのを覚えています。それが、時代が変わって、存知のように、特区構想をいろいろ出せよという、逆に政府の方が呼びかけるような時代になった。時代も非常に変わってきたというふうに感じております。当時はこの経済特区、あるいはエンタープライズゾーンという名前と呼んでおりましたが、これがもし実施されていたらどうなったか。その後沖縄で米軍の

基地の問題と絡んで特区ができたわけですが、もっと違った復興があったらというふうに思っております。この面では、今でも残念に思っております。

それから、経済の場合は、やはりお金がどうしても対策をするためには必要になってきます。さっき述べたように、10兆円を念頭において新措置は取られたという理解を私はしておりますが、全額が国というのではなく、市町および県の負担もその中に入っておりますので、地域財政に厳しい影響が及んでいます。ここに書いているように、災害復旧費の支出だけではなく、被害による税収減、さらには不況でこの税収がさらに下がりました。それから、人口が一時的に減ったので、交付税等の減少もあったということです。国はこの震災がなくても、財政赤字が慢性的に続いているわけですが、特にこの被災地の財政は大きな尾を引いている問題です。事業費の財源としては、公債を発行することで対応している場合が多いので、これは将来納税者が負担することになります。

■ 自助と公助

災害に際して、どなたが言い出したのか非常に良い言葉で、「自助・共助・公助」という定着した言葉があります。これはほぼ皆さんが言っておられることなのですが、適度な組み合わせということが必要だと思います。復興と防災で組み合わせが違うとは思いますが。現に大きな震災が突然起こって、復興しなきゃいけないという段階で、最終まで自助努力でやれというのは、やはり厳しすぎる面があるという考えを私は持っております。特に今回、阪神淡路大震災の場合には、やはり自助努力だけでは立ち上がれない家計がかなり実際にあったということですね。それが世帯主の年齢構成とか、あるいは地域とか、いろんな面で公平性を担保するために結局自助努力でやれというのはあまりにも惨いといえますか、非常に無理な状況もあったというふうに思っております。

私は、国際協力・援助政策の研究や実践にも関わっておりますが、この分野においても、日本は自助努力を1番のプリンシプルとして掲げています。ですけれども、最近無償援助のウェイトが非常に大きくなっています。無償援助をしながら自助努力を促すというのが日本のプリンシプルなのですが、その議論の中でも、非常に貧しい、惨い対象国の場合には無償で援助をするというのが、国際援助でも常識的な政策原理になっているわけです。

ですから、プリンスは自助努力であったとしても、どうしてもできないところには、人権的な配慮と国際的には言うわけですが、そういう面での配慮はもう少し必要であろうと思います。だから復興の段階では、その自助努力の部分がもう少し小さくて、公助の部分が大きくても良いということです。他方で、防災で将来の被害を少なくするためには、自助努力が圧倒的に大きくなるように持っていくべきだというふうに思っております。

防災のためには災害が起こったときのリスクというものを知ることがあります。特にこの人と防災未来センターのような機関は、そのための大きな機能を果たされて非常に重要なものだ、と理解しております。このセンターを初め、いくつかのそういう機関、あるいはそういう専門家の方がたくさん出つつあることは、非常に重要だと思います。

そして、特に住宅の補強ということは、阪神大震災の経験から、人的被害が大きかったのは住宅のダメージが大きいに起因すると思いますと、他の地域でも住宅の補強を重点的に進める必要があるというふうに思います。これには最初に述べましたように、コストがかかるわけです。したがってこれぐらいのリスクをなくするための便益があるのだから、そのためにはこれ位のコストをかけて当然であるというような考え方をできる地域がだんだんと広まれば、自助努力によって耐震補強も普及すると思います。

それから、地震保険も同じような話です。保険の加入率が依然として低いですが、これの工夫も必要です。やはり、この費用と便益との関係で加入が増えるような、そういう仕組みを考えていく必要があるというふうに思っております。

それから、これは意見が分かれるところかもしれませんが、やや私の考えが、過激なところがあるかもしれませんが、阪神大震災のような非常に激甚災害の場合に、到底義援金だけでは当初の生活もできない。移転とか住宅再建、修繕というようなこともすぐにはできないという、非常に多くの世帯が発生するような場合には、生活住宅再建補助金を支給するべきだと思います。しかもできるだけ早い段階で、一回だけで良く、その額もトータルで考えるとそれほど多額でなくてもいいと思います。しかしこれを配分するということが、かえって自助努力を促進すると思います。公助はもうこれで終わりだというふうにして、配分するというわけです。

自助努力を促すために間接的かつ長期的に公助を行う

というのが、日本の国際援助についてのやり方です。私は現地で生活者の再建ぶりを見、あるいは外国のやり方と比較してみると、これは日本独特のやり方で、それを非常に評価するところもあります。しかしどちらが自助努力を本当に早く立ち上げるのかなという点で、私は疑問に思ってるんですね。例えばアメリカの場合は、ノースリッジのときに行われたように、激甚地域の指定がなされると、これは地方自治体からくみ上げていくボトムアップなのですが、最終的にFEMAのトップダウンの財源を持ったところが出てきて、国費で約100万円を一律に支給、しかしそれでももう終わりにするというやり方を行いました。いかにもアメリカ的といえばアメリカ的なのですが、生活再建や転居などは被災者自身でやらなければならないということで、後に期待するものが逆にならないわけです。そうすると、何らかの形で自らが立ち上がらざるを得ないというような効果があります。日本では利子補給とかの税制面で優遇するとか、現金支給ではなく間接的な公助を組み合わせ、自助努力を促しているわけですが、どちらが本当に自助努力をやり、予算的にどちらが本当に効率的のかなと疑問に感じています。ちょうど今の銀行救済のような話とも関連するのかもしれないけれども、公的資金を投入する場合の効果的なやり方というのは、まだまだ議論の余地があるのではないかなと思っております。

最後の論点は、前にも述べましたが、経済特区は非常に残念であったということです。早い段階で、規制緩和と減税で経済特区をやって、それを復興の起爆剤にしたいという現地の要望がありましたが、認められませんでした。これがあつたら何か別な復興の形があつたのではと残念に思っております。それから、経済的に考えますと、神戸の産業あるいは阪神地区の産業で重要な雇用を抱えて、重要な産業であつた造船とか、鉄鋼、あるいは港湾関係等ですね、これら産業が決定的なダメージを受けました。被災の前から産業構造の上でも神戸の地位が落ちつつあり、工場も地域外に移転しつつあつたのですが、その上に今回の震災で決定的なダメージを受けたわけです。今でもこの地域は失業率が高く、雇用状況が良くありません。今日ではサービス経済化が拍車をかけて進んだわけですが、雇用面をふやして所得をふやしていくという、バランスのある経済復興がなされるためには、被災地以外に大きな需用を持つような産業の育成誘致が望ましいと思います。現在進められております医療保健都市構想がありますが、そういう面の産業が伸び、雇用

が増えれば、明るい方向です。既存産業以外に、そういう新しい方向のものができつつあるので、それが雇用を吸収するような方向へ、裾野が広がっていくということになれば、望ましい方向に産業構造はなっていくのかなという感じを受けます。あとは、みなさんとの議論でお話しさせていただきたいと思います。

質疑と討論

林敏彦（以下林）：ありがとうございました。

最初に豊田先生が中心になっておやりになった被害額の推定の方法について伺います。10兆円というのが行政によって導かれた数字なのですけども、本当にいくらだったというのは誰も判らないと思います。そういう緊急事態であって、推定方法についてもいろいろな疑問があるわけです。豊田先生はどのような考え方で被害額の推計に取り組まれたのですか。

豊田：本当にいいのは、悉皆調査です。全部の家計及び事業所あるいは家計が含まれているものが望ましいです。私の調査では家計の方は住宅だけが入っています。先ほどは言い忘れましたが、本当は家具とかの他の被害もあるわけですね。それはそれで、我々は小さい調査をやりました。

本当に理想を言えば、全部の調査ができればより正確に把握できます。だけど、それは非常に難しいと思います。そうなるとやはり統計学の常道としてはサンプル、標本調査になります。それで標本調査になると、今度は標本がバイアスをもたないように、その対象とする地域のいろいろな情報を持つような標本をとることが望ましいということになります。もちろん標本ですから、単なる合計ではなしに、標本に全体の数を加重平均で掛けていって、足し合わせていくというアプローチです。従って、考えは何かと言われれば、そういう考えで、標本はなるべく大きい方がいいということです。

我々の調査では約1,000の事業所が対象です。商工会議所の対象会員は大企業から個人業主までを含み、しかも調査の回答率が高いという特徴を持ちます。使用したデータの回答も、800～900社から返ってきました。それを神戸市の区の単位まで降ろして集計します。これで神戸市については産業別・規模別の被害が判明しました。なお、神戸市の商工会議所のデータは若干播州地域まで含んでいますが、淡路島は含んでおりません。神戸市以外の9市10町については被害額を推計する必要があります。そこで各市町村の産業別、規模別の事業所数のデータを用います。神戸市の産業別・規模別被害額を、被災市町村における産業別あるいは規模別の事業所数の数を用いて加重平均しながら、ここでのデータの情報を被災市町村全体に適用していきます。これで被災地全体の被害金額が一応は求められます。

しかし、産業構造以外にも被災程度を考慮する必要が

あります。神戸市と、例えば三木市あるいは尼崎市とでは、同じ10市10町と言っても、被災の程度がだいぶ違うのですね。だから、神戸市の被害額をそのまま三木市とか、尼崎市に適用するわけにはいきません。ところが、たまたま産業復興機構というところが、各産業別にどの程度の被害を被ったかということについて、非常に多くの企業を対象とした調査をやっているのですね。ここでは被害額の調査はありませんが、そこからこの市町村別の被災率を求めます。これを先ほど求めた被災市町村別の被害額に乗じて最終的な被害額を求めました。被災率を求めるのに用いた阪神・淡路産業復興機構の調査は、調査対象が48,323社もあります。回収率13パーセントと決して高くはありませんが、6,000以上の事業所から有効回答を得ています。

林：阪神・淡路復興推進機構の調査は、震災後何年ぐらいで行われたのですか。

豊田：一番最初は半年後に行ったようですが、半年後は被災企業がまだよく落ち着いておらず、回答のなかに予想が入ってくるという状況でしたので、私たちが使ったのは1年後の調査のものです。

林：その被害推定についても、この研究会での議論でもいろいろしたんですけれども、一つはいわゆる直接被害・間接被害というのは、ここ人と防災未来センターでも絶えず話題になっています。専門分野の違いで直接被害・間接被害の定義が・・・。

豊田：ちょっと違いますね。

林：はい。違うということがあります。それについても豊田先生に一つお伺いしたいことがあるのですが、もう一つ伺いたいことは、1年後に実際にアンケート調査して被害を調べたということなんですけれども、これは予測に使える技術なのでしょうか。例えば、どこかで震災が起ころうだと。そしてメッシュ単位で経済活動の動きというのがわかっているとします。するとこういう衝撃が来た場合に、どういう経済被害が発生すると予想されるのか、それを1年後ではなく、何ヵ月か前に予測できるかっていう問題意識があります。先生は実際にやっごらんになられるわけですから、その感想みたいなのをお聞かせいただきたいと思っています。

まず、最初の直接・間接の定義については、どういう感想をお持ちでしょうか。

豊田：我々は、直接・間接被害と言う言葉を、あくまでも利用可能なデータを用いて当時我々が作成したものの中でしか使っておりません。そういう意味では普遍的な

定義をしたとは考えておりません。今言われたように厳密に言うと、直接・間接の被害っていうのは、使われ方の意味が違うというようなことがあります。何回かコンファレンスなんかで我々も感じております。

私たちがここで言っている直接的っていうのは、まず調査したのは事業所ですね。事業所ベースで、施設、家屋、設備、在庫等々のいわゆるストック面の損失額を聞いています。

ただし、例えば地震工学の方たちは、直接的影響というときに、ストックだけでなく、そのときに起こる所得、フローですね、この減少も直接被害に入れるという場合もあります。

だから、そこの定義は若干違います。ここではあくまでストックの直接的な影響を見えています。また先に申し上げたとおり、公式の統計となっている道路等の公的なインフラの被害も加えています。これもやはりストックですね。

それと、家計部門では住宅もストックです。家計だけではなくに公的部門や企業でも建築物がストックです。これの被害額も加えているわけです。これは発表されている公式統計をそのまま使っています。さっき言ったような加重積み上げ方式で計算したのは、事業所ベースでのストックの影響です。これを我々は直接的被害と呼んでいます。

それから、間接的被害っていうのは、これはとらえ方がまたいろいろあると思っています。これはアンケートの聞き方に依らざるを得ません。ここでは事業所にこう聞いているわけです。取引先の消失とか、交通運輸機関、配達等の機関ですね、そういう流通部門のネックが生じたために起こる生産額、売上額のフローの変化は、この1年間でいくらと思えますか、と形で期間を決めて聞いております。このような調査は3年間行われたのですが、私が先ほど発表したのは、震災から1年間のところを取り出して、計算しております。だから、1番下を書いておきますとおり、全部門の直接的影響のと、産業・家計・公的という形ですが、家計部門等については家具等は入っていません。

千葉恵美子（以下千葉）：経済学者の方が、間接損害、直接損害、ないしは間接的影響、直接的影響といったように被害概念を分けて考える理由は何でしょうか。それは後に政策を考えられる場合、対策が違うという視点で、そういう分析概念を使われるのですか。

永松伸吾（以下永松）：先にこの点を議論したいと思う

のですけれども、私は政策的に決定的に重要なのは、間接的被害だと思っています。例えば、1兆円の直接的な被害が出たときに、例えば全部住宅が1兆円分やられたっていうのと、あるいは電力施設が1兆円分やられたっていう場合は、その後の波及する影響っていうのが全然違います。家が1兆円やられたというのは、その1兆円分の資産を持っている人たちが困るだけなんですけども、1兆円の例えば電力施設が壊れた場合、その電力の供給がストップすることによって、他の産業も影響を受ける。

千葉：じゃあ、波及するかどうかの問題なんですか。

永松：ええ。だから、直接被害っていうのは、物の価値にすぎない。間接被害っていうのは、それがなくなったことによって価値というふうに、フローで考えるとそういうことですね。

東野裕人（以下東野）：つまり直接的に計測できないから、機会概念を使って計測せざるを得ないものを、間接的影響ととらえているんじゃないですか。

永松：機会概念っていうのは、その通りですね。間接被害とはそういう意味では直接には見られないものだと思います。

工学の方々がですね、直接的な間接被害まで直接被害に入れるという話が、先ほど豊田先生からありました。ベルギーにあるCREEDという機関が、災害データベースをつくっているんですが、その中で阪神・淡路大震災について直接被害は大体14兆円ぐらいの金額が出ています。どうもストックの被害と一時的なフローの被害を足した値をデータベースに入れているみたいです。で、よそもそういうふうになっています。経済学者が思っているほど直接間接の被害は世間一般では区別してないのです。

千葉：少なくとも法律的な視点からすると、14兆円の方が、じっくりくるという感じですね。例えば被害があって直ちに商品が流通しなくなったとか、収入が入ってこないとか、労働者の家計を考えても、即その月の給料が遅滞したっていったら、そりゃ直接被害だろうと、私なんか思います。何で財産的な建物とかそういうものが、被害を受けたというのだけが直接的なのかっていう、何のためにそういう概念構成しなきゃならないのかということが、ちょっと見えないんですよ。

永松：これをきちんと説明しようとする時間が必要だと思います。例えば極端な話ですね、全然車が通ってない道路があるとしみましょう。このもうほとんど使われてないという道路が壊れちゃったケースと、普段からいっ

ばい車が通って使われているっていう道路が壊れたケースでは、全然違いますよね。

千葉：だからそれは、波及効果が違うっていうことですよ。全然使われてない道路は、波及効果がないということではないのですか。

永松：その通りです。ストックの被害で見れば、同じ金額かもしれないけども、波及効果、つまり間接被害で見ると全然違いますよという話になりますよね。

で、私が問題意識として持っているのはこういうことです。直接被害で10兆円被害があったから、じゃあ10兆円分の公共投資をしようとするというのは間違いではないかということです。直接被害で考えると、もともと必要でなかったものも、もとに戻そうっていう、非常に保守的な力が働くと思ってるんですよ。間接被害がもっと重要だというのは、そのフローの被害、つまり波及効果が大きいものから順につくっていくっていう発想に基づくのならば、それは決定的に間接被害を重視しなきゃいけないということです。

千葉：つまり、波及効果の大きさを測るために、わざわざ間接被害っていう概念装置を入れて、政策との中で優先度を決めるということが、経済学者の方の頭の中にあるわけですね。

豊田：いや、経済学者がそういう頭を持っているかどうかは、あまりわかりません。本当に議論が今までなかったと思うのですね。

今言われたことについてはほとんど同感なんですけども、もう一つは時間の概念もあるんですね。ご存じのように、直接被害はすぐに起こりますが、間接被害は時間とともに累積していきますから。

千葉：それは随分相対的な問題ですよ。時間っていうのは。直撃されたっていうのをどのようなスパンで考えるのか。

豊田：経済活動というのは継続的に続いていきますのでね、時間概念はやっぱりあると思いますね。

千葉：あるけども、定義は難しいですね。

豊田：それは難しいですよ。

堀要(以下堀)：一時的ってどのぐらいを入れるんですか。

永松：だから、非常に理論的な話をすれば、無限の期間とって割引率入れてとかいうことだってできます。

堀：それはもう、完全にその間接被害を出すときのやり方でしょ。CREDなどが使っている一時的なフローの被害を入れているっていうのは、大体どれぐらいを計算しているのですか。一般的に。

永松：それは、一般的にと言われても、理論のない世界なんですけど。と先生は1年、2年間でやられたのですか。

豊田：1年を2年間に延ばすということをしました、線形に延ばして。

千葉：少なくともこういう時間を取ったらこうなるよと、こういう時間を取ったらこうなるというふうに、比較していくっていうのは手法としてはありますよね。

豊田：私も触れなかったけど、もう1つは産業連関分析で間接被害を、波及効果を出そうという考え方もあります。

これはメリットとデメリットが両方あります。多分、ご存じだと思うのですが、地主君とか県庁の芦谷さんという方は、一生懸命そのために被災地の産業連関表もつくっています。つくだけでも大変な作業だと思うんですけど、彼らはいくまで産業連関の形で間接的な影響を計るということをやっています。今言われたようにこの計り方はいろいろあると思います。

私の分析はといえば、直接聞いたアンケートに基づいているのでリアリティーは高い。逆にデメリットとしては、答えたレスポンスのバイアスがあるのではないかなということなのですね。例えば、派遣会社なんかに調査したら、何かこう将来これに基づいて政策対応があるのなら、多めに言おうとか。そういう意図がもし働いたらデータはバイアスをもってくるのですね。それが無きにしても非ずなんですけど、割に商工会議職の会員というのは、正直に答えているようです。そのときにこの政策があるからというのは認識がほとんどなくて答えているように理解しています。ただ、答えた人は私じゃありませんので、その主観的なものはあります。これは発表するときに必ずコメントとか質問で出てきます。ですから、そういう相対的なものも確かにあります。しかし、データがなかったんで、ある情報ではこれしか得られなかったという限界もあるということです。

小池貞利：すみません。この推計に、人的被害っていうのは入るのですか。例えば交通事故を起こしたら、その人が生きていれば後何年生きるか、どのぐらい産物を出すということで、その交通事故の裁判なんかでは被害額とか、その賠償額って決めますよね。どのぐらいの年代の人が何人死んだとかっていうことで、全然被害の様相も違ってくるでしょうし。

豊田：大変重要なことなんですけど、この経済被害の分析では人的被害は入れてないんです。だけど、本来はそ

れも入れた被害額っていうのは重要だと思います。後はどうやって計るかっていうのもありますけどね。

永松：私は入れなくていいんじゃないかと思います。復興政策を考えると、経済的被害は置き換えることができてですね、人が何兆円だったからといって。

豊田：いや、政策と結びつけてと言えばそうだけど、いわゆる被害の程度はという概念でいくと必要ではないかと思います。

林：10年以降は出来るのではないのでしょうか。それまではちょっと生々しすぎてなかなか触れないでしょ。

千葉：ただ、生活支援の問題を考えると、やはり考えないといけないと思います。どうやって家計を支えるのかということ。

豊田：ここの河田恵昭センター長は、人的被害に物すごく関心をお持ちのようですね。そして、それから全体の経済被害額を算定しようということをやられていますよね。

永松：実際やったのは柄谷友香という専任研究員です。

講演日：平成 15 年 7 月 29 日

阪神・淡路大震災と経済再建

甲南大学経済学部 教授

藤本建夫

■震災復興体制の構築

藤本建夫：なるだけ広く震災と経済という関係で検討してみたわけですが、その結果がどこまで客観的なのか、それが私自身まだよくわかりません。知らないことがたくさん、あまりにもたくさんあります。

きょうの御厨先生の話とか、それから今、林先生がおっしゃってた知事の話とか、神戸市長のインタビューなど、まだ表に現れていないことが全部出てくると、どういうふうな分析になるか、それがまだ私にはわかりません。

出てきた結果っていうのは、何だそんなことだったのか、わかりきったことじゃないかということになるかもしれないし、また全く予期していなかったことかもしれないけれど、そのときに一体我々はどう対処すればいいのかという問いが現場から返される。そういう不安な対応の中で、震災から10年を向えることになるので、私自身どういうふうな震災を受け取っていいのかというのが、まだわからないわけです。

そういう限界を前提にしながら、五つばかり問題点を整理して、それから最後に経済復興の反省点というのを思いつくままに少し挙げてみたいと考えています。

一番最初は、中央と県、市レベルの復旧・復興政策のスタンスの相違、いわゆる温度差の問題をどう考えるかということです。きょうの御厨先生の話とも関係するのですが、復興本部と復興委員会、これはきょうの話聞いていて、そういう問題があったのか、新聞に出ている、あるいは我々に入ってくる情報からすれば、随分変なもの、合点がいけないというところがあったわけです。

まず震災当初の衝撃が非常に大きかった。で、中央政府にとってもその衝撃は想像以上に大きくて、初めは関東大震災の帝都復興委員会を真似て、復興庁みたいなものをつくったらという案が飛び出してきた。ところが、世間からすると、いつの間にかそれが撤回されて、復興本部と復興委員会という2階建て方式になった。

予算は省庁別積み上げ方式で、復旧復興に臨むことに

なる。これも今日の御厨先生のお話を聞いていればそうかなと思うけれど、こういうニュースが流れてくると、何かおかしいんじゃないか、こんどの震災被害は特別なのに、またもや従来の省庁積み上げ方式なのかと、疑問ばかりが頭を駆け巡ったところがあります。

2月22日に復興本部ができました。5年間の時限立法で、国土庁に事務局を置きました。首相を本部長、閣僚を本部員、ネコの目のように変わる首相と大臣を本部員としたんです。

それから、国土庁が本来確固とした官僚組織を持っていないので、各省庁からの出向官僚でスタッフが構成されました。こういう体制でしたから、どれだけ腰の据わった復興体制ができるんだろうかと、素直なところ疑問があったわけです。事情が全然わかりませんでしたので。

復興本部の1週間前に復興委員会がつくられ、これはご存じのように下河辺委員長（下河辺厚 阪神・淡路大震災復興委員会委員長）以下、それぞれの方々が任命されました。

この委員任命の裏話もきょう聞きまして、ああそういうことだったのかと納得のいった次第です。これも今さら言っても仕方ないんですが、この委員会が、震災復興政策にどんな権限を持っていたのか、それから財政的な裏づけはどうか。それから復興委員会は被災地自治体と復興10ヵ年計画を協力してつくり上げて、10月10日の13回目の会合で復興特定事業4プロジェクトを提言しました。国と被災地とのパイプ役的な存在であったけれど、4プロジェクトを提言して、解散してしまった。

被災地が大いに期待していたこれらの復興特定事業は、どのような財政的な裏づけで進められてきたのかわからない。既に、委員会発足当時、川上哲郎関経連会長が、中央と被災地の温度差ということを言っていました。それから政治的リーダーシップが欠如しているという形で不満も漏らしていました。

それから上海・長江交易促進プロジェクトっていうのは、下河辺さんが非常に力を入れてたプロジェクトだと思うんですが、それも、これを実際に進めていく推進部隊になった日本委員会というのが、99年3月にもう解

散される。下河辺さんもこれからは地域主体がよいと言うし、笹山神戸市長も中国との交渉は地元でやっていくからと、そういう決意を述べた。

そうすると、国のプロジェクトとして始まったのに、いつの間にやら地方にボールが投げ返されている。被災地の人たちから見れば、国は何もしてくれないという不満が、ずっとくすぶってきたように思います。これをどういうふうにか考えるのか。政府にとって、震災と国のレベルの政治では、やっぱり国レベルの政治が優先されるわけです。それを3つの点から見てみます。

1つは、復興債か増税か、あるいは予算の組み替えかかってというのが、新聞で随分議論されています。それが最終的には、国債という、安易といえば安易な解決策で、全部がおしまいになりました。例えば、減免債である復興債について考えてみます。これは税金の減免があるわけですから、復興債を発行すると、他の普通の建設国債が売れなくなります。これが売れなくなると、被災地以外の公共事業に対して、悪影響が出ます。だから、復興債というのはだめだという論理なんです。

それから、消費税を前倒して引き上げるという案もありました。つまり、97年の4月に消費税率を3パーセントから5パーセントに引き上げることが決まっていたわけですが、これを1年早めて96年4月にもってきて、それを震災の復興費用に充てたらどうかという案でした。それから、95年の所得税特別減税というのも、95年度分はもうやめて、震災復興に回そうやないかという議論もされました。

それから、予算を組みかえたらどうかという案もありました。これもいろいろ議論されるのですが、ウルグアイラウンド関連の予算、つまり農業関係予算、これらがターゲットになったために、それに対して農林族が反発しておじゃんになりました。

以上述べたように、様々な財源確保案について、全部それぞれの障害ができて、最終的には国債という安易な方向で決着をつけたわけです。

それから、公共事業費を5パーセント、一般公共事業の中で5パーセントほど凍結して、これを震災の復興に充てようという案が出てくる。これは財政赤字のこともあって、大蔵省はこれに大賛成をするという立場でした。

ところが、ここにきて例の大変な円高がやってきます。1ドル80円ぐらいという、とてつもない円高がやってきて、この円高をどうするかということが問題になると、もう今さら震災ではなからうということになって、これ

も流れてしまいました。何もかも流れに流されてしまったんですね。

それから、新産業構造プロジェクトにかかるエンタープライズ構想問題というのがありまして、神戸市としては経済特区の創設をポートアイランドの2期に考えていた。神戸市としては絶対にポートアイランドを何とかしなければいけないという状況がありました。ところが分譲価格がものすごく高かった。それから、外債の償還も近づいていると。神戸市としてはものすごく焦っていたのですが、その焦りとそれからエンタープライズゾーン＝経済の特区というのをうまく結びつけ、これで何とかしてもらおうとしたわけです。ここで非常におもしろいのは、政府あるいは官僚は、なぜ神戸だけ特例を設けるのかということ、特例を設けることには一切反対、全て反対だったんですね。これは関東大震災のときもそうでした。あのときは逆に東京だけ特例を設ける、あるいは東京だけにたくさんの金をつぎ込んで復興させるというのは、地方から物すごい反発があったんですね。

いずれにせよ、被災地の復興のために、他の予算がどんどん削られていくという事情があります。新産業構造プロジェクトの文脈では、神戸市が何とかしてポーアイを処分する。そのために経済特区でいろんな規制なんかを取っ払ってということを考えるんだけど、なぜ神戸市だけ特別かというので、おじゃんになったわけです。

それから3月下旬にオウム事件がありまして、マスメディアが全部そちらに行くと、それに応じて、議会もそちらの方向に行ってしまいました。私この補正予算の国会の議事録を取り寄せて全部見たんですが、一番ショックだったのが、「時間があまりありませんので、簡単にお聞きして、簡単にお答えをいただきたいと思います。」という下りです。これは小里震災特命大臣に対して、代表質問をある社会党議員がやるんですが、時間があまりありませんので、ということ言うんですね。恐縮ですが手短にお答えいただければという質問をする。小里大臣は、本当に手短に答える。で、次の議題に移っていく。この議会の予算委員会の質疑応答はほとんどオウムで終わってしまうわけです。予算額からいうと、2兆7,000億あまりのうちで、1兆4,000億あまりが震災関係だったはずなのに、震災の話ではなくてオウムの話に終始するわけです。これも裏が何かあるかもしれないのですが、知らない一般の庶民からすれば、非常に不思議な感じがします。

このように、中央では震災というのは既に3月末に

は大体終わっていたんじゃないかと思います。だから震災復興とか復旧の熱気というのはもう終わってしまったかのように見受けられます。それを象徴的に表すのは、10月の復興委員会の解散ということだったんじゃないかと思います。

■復興計画と中央—地方関係

中央の震災に対する態度が3月から4月、5月で冷めてしまったけれど、地元の兵庫県はその後で復興計画案を策定します。7月8日に決定して、8月8日にテーマパーク国際コンベンションの誘致を加えて最終決定をします。これは、新聞とかそのほかいろんな資料を読む限りでは、被災者からの提言や、県民アンケート、復興県民会議、学術団体、市民団体、県民などからさまざまな提案を検討した上で、2005年を目標に660の事業にまとめ、全事業費は17兆円と見積もられたわけです。そして、そこには21世紀に対応した福祉の町づくり、世界に開かれた文化豊かな社会づくり、既存産業が高度化し次世代産業もたくましく活動する社会づくり、それから災害に強く安心して暮らせる都市づくり、多角ネットワーク型都市圏の形成についてなど、非常に壮大な構想が語られていたわけです。そして神戸市も、6月30日に目標年次2005年で、1,000事業を盛り込んで、総事業費は約6兆円の復興計画を打ち出しました。中央ではもう熱が冷めているのに、その熱が冷めてから夢豊かな被災地の計画が、非常に大きな復興計画が発表されるというのはどういうことかと私には見えなわけです。

中央と被災地の温度差っていうのはずっと言われてたんですが、この兵庫県・神戸市の復興10カ年計画というのは、やはり夢を思い切り膨らませたものだったと思います。つまり、下河辺さんからすれば、10年、20年、50年先の未来社会を、この兵庫県神戸市の復興プロジェクトの中に、そういう夢を入れ込んだのではないかと思います。

ところが、私はこれらの計画が発表されて間もなく、神戸市の担当課長と会う機会がありました。上海・長江交易プロジェクトについてどう思うかと質問すると、「ここではあんまりはっきりしたことは言えないけれど」という、ほとんど見込みのないような話をしたことが思い出されます。

それから、20世紀博物館群。神戸文化博物館と今は言うようになりましたが、これも、甲南大学に担当者が

いらっしゃって意見交換したことがあったんですが、これも構想どおり実現する見込みがあるのか、ないのか、どれだけ予算を出して、どれぐらいで完成させるつもりなのか、どうもはっきりしない。要するに中央では気分的に震災は終わってたのに、被災地は21世紀を夢見る、こういうすれ違いがかなりあったんじゃないかというふうに思いました。

それから、震災3年後の総括の問題。これは創造的復興への戦略という文章と、震災復興計画推進方策っていう2つの文章が、県から出されています。これを読むと、既存の地場産業等々の状況は非常に悪い。それから将来21世紀の新産業の展望というのは、どうも見えない。それをどういうふうに、どちらの方向にスタンスを置いて考えたらいいか、そこがまだどっちともつかない。苦悩する被災地行政の姿が、こういう文章になって現れているように思います。

復興本部は2000年2月23日に5年の期限を迎えて解散します。そのときに、貝原知事が最後に発言を求めて述べたこととはというと、決して21世紀の夢を語るのではなかった。被災地の高齢者が安心して暮らせるような災害復興公営住宅家賃の負担軽減措置の延長ということと、中小零細企業支援などの産業復興支援と、それから震災復興のための危機的な財政状況にある被災自治体に対する援助、この3点を述べたようです。これが貝原さんにとってはさし当たって、差し迫って必要な事柄だったんじゃないかと思います。だから、21世紀に向かって、神戸市を、あるいは兵庫県をどうするかということなどは、そんなに大きな意味を持っていなかったと感じたわけです。

■地場産業をどうするか

それから2番目ですが、時代に取り残される地場産業の問題です。これについて申し上げます。私は1999年の初めに、毎日新聞の記者とちょっと長田を歩いたことがあります。そのときには両極端のところを訪問しました。

1つは、仮設住宅でファッションバッグをつくっている工場です。奥さんとだんなさんが2人でやってました。年齢は50代から60代ぐらいだったと思います。彼らは工場を震災によって全焼して、その上不況と中国からの安価な製品から、両面から攻撃を受けて、いつ廃業してもおかしくないような状況になったそうです。

それと、もう1つはベンチャー企業の社長です。彼は東大を出てアメリカに留学した経験もあって、若くて才気にあふれています。何をやっているかという、胃とか腸の内視鏡などを電子画像化する医療用ソフトを開発しています。一気に成長した産業です。そこで働いている人たちは、パソコンを前にしていたんですが、非常に若いですね。1日24時間働いてもびくともしないような人たちでした。

ファッションバッグの工場では狭くて、いろんなものが雑然と積み上がっている。そのほんの片隅で、ストーブに当たりながら話を聞かせてもらいました。ベンチャー企業は、明るくて清潔で暖房がきいた大きな部屋でした。

被災地において、本当に打撃を受けていたのは、零細企業です。震災から3年経過時点での調査によると、これは商工会議所と阪神・淡路産業復興推進機構の調査なんですけど、その調査によると、売上高にしても生産高にしても地場産業の落ち込みはかなりひどいものがあります。規模が小さくなればなるほど、生産高売上高は落ちている。で、その分、震災による借入れ資金の返済が苦しくなって倒産する。信用保証協会の代理弁済、信用保証協会が担保の責任を持って、金を貸していたところがどんどんつぶれていく。

例えば、95年には災害融資を利用したところでは、2.3パーセントだったのが、97年には19パーセントへ急増しています。この表(図1)で、震災関連の借入金の有無というのを見ますと、1人から49人までの事業では75.1パーセント、それから50人から299人規模は47.1パーセント。それから300人以上が27.5パーセントという数字です。これを見ても明らかのように、零細規模ほど震災関係の借入金が多くて、それで首が回らなくなるといのが、現実だったんじゃないかと思えます。

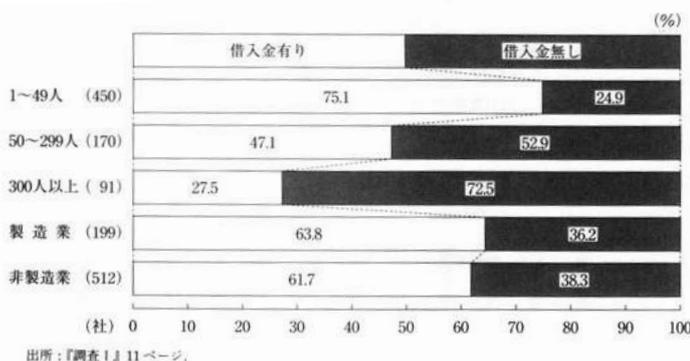


図1 震災関連の借入金の有無(規模・業種)

なぜそういう状態、苦しい状態にあるのかということなのですが、アンケートによれば、ほとんどは国内景気が非常に悪いと答えています。そして、その国内景気の低迷を、例えば復興需要がカバーしてるかっていうと、全くカバーしていません。復興需要はほとんどない、そういう状態です。これは円グラフ(図2)に書いてありますが、今まであったが今後は見込まれないということ。それからほとんどないというので、合わせてほぼ100パーセントぐらい復興需要はないと答えています。これが零細企業の見方なんですね。

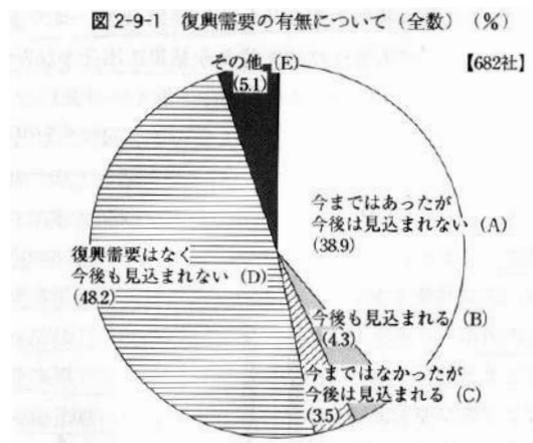


図2 復興需要の有無について

それから、同じアンケートには、21世紀の神戸市がどういう都市だったらいのかという問いがあります。これを見ると、集客観光都市、国際都市、ファッション都市というのが上位を占めています。ハイテク都市とかマルチメディア都市っていうのは全然人気がありません。

被災地でも経済構造は、大きく転換していて、そして景気は非常に低迷しているという状況でした。IT化、グローバル化という大きな波がやってきて、それにどういふふうに対応するのか、それが非常に難しい。加えて景気が低迷している。そのままほっておいても非常に苦しいのに、これに大震災がやってくるわけです。そうすると、景気低迷転換期、それに震災の痛手を受けて、借金はどんどん膨らんでいくわけです。景気が悪いから、その借金を返せない。引くに引かれないような状況というのが、中小企業にはあったのではないかと思います。

彼らを、21世紀的な、あるいはベンチャーの気質に富んだ経営者に育て上げるというのは可能なのかといえ、ほとんど期待はできないだろうと思えます。

それから、中小企業は大体高齢者が多い。高齢者が多

いとベンチャー気質はまず望めないでしょう。その中小企業をそのままつぶれるに任せると、後は彼らは高齢者の仲間に入ることになります。高齢者の仲間に入ると、年金とかいろんな問題が起こってくるわけですから、そういう意味でも中小企業をいかにして生き返らせるのかというのが、極めて現実的かつ非常に重要な政策課題ではないかと。こんなふうに思います。

■神戸経済の現状

それで、現在の経済状況がどうなっているのかをちょっとインターネットで見ってみました。神戸市の機械金属工業は、平成6年を100とすると、15年の3月時点で会社数が78パーセント。それから、従業員数が81パーセント。生産額が78パーセントという状況です。だから、よく8割復興といわれるけれど、あるいはもっと悪いんじゃないかと思えます。それから、ケミカルシューズについても、平成6年を100とすると、平成14年で会社は69パーセント。従業員は53、生産額は78ですから、これも非常に悪い。卸小売についても大体同じようなもんです。これらは震災の影響なのか、不況の影響なのか、あるいは中小企業らの努力が足りないかはわかりませんが、どっちにしても非常に悪い状況にあります。

それから、次に、神戸港の問題があります。神戸市にとって、港湾関連産業というのは観光業と並ぶ中心産業です。神戸市のGDPの大体4割と言われているようです。ここを震災は直撃したわけです。10兆円のストック被害のうちで、1兆円が港湾関係であると試算されています。港は神戸市経済にとって非常に重要で、命運を決するほどの重みがあるわけです。だから、国も市も県もこの港の復興を非常に重要視したわけですね。

ところが、復旧復興の過程で神戸港が持っているいろんな欠陥が白日のもとにさらされます。割高な港湾施設の使用料とか、それから荷役の料金とか、水先案内料とか、日曜荷役問題とか、神戸港が持っている負の条件というのがどんどん表に現れてくる。そこに、猛烈な円高がやってきます。だから、そういう負の点というのがよけいにクローズアップされてくるわけなんですね。では、こういう欠陥がなくなれば神戸港は復活するか、復興するかというと、どうもそうではないようです。神戸港の危機の本質というのは、一時的な震災被害を超えて、かなり中長期的な問題があったのではないかと思います。

その1つは、ハブ港としての地位低下があります。日本のハブ港として神戸港が果たしていた役割を見てみると、日本では震災直前まではナンバーワンでした。外国貿易のコンテナトランシップとか、国内のトランシップ貨物も大体神戸港を経由して行われていました。だから、北米航路とか、ヨーロッパ航路も大体神戸港を経由して、積荷を変えて送られていたり、輸入されていたわけです。ところが震災後、こうしたハブ機能が急速に衰退していくわけです。香港、シンガポール、プサンなどに顧客はどんどん奪われていく。みんなこうした状況というのは、割高な港湾料金等々の問題、円高の問題というふうに見ていた。あるいは、施設をさらに充実させれば問題はないというふうに思われていた節があります。しかしどうもそれだけではだめじゃないかという状況が、国際的にはすでにあったわけです。それがグローバル化への対応の問題です。国際的には船会社の間で、非常に熾烈な競争が繰り広げられておりました。とにかくより早く、より安くというのをモットーに船会社間で熾烈な競争が行われるようになる。そして船会社の間で、グローバルアライアンスという動きが出てきました。そうするとコンテナ船を出来る限り大きくしようとします。大きくして、大量に集めて、飛行機はなるべく少なくして、なるべく早くその目的地に荷物を運ぶ。こういう動きがすでに見られていました。そうすると、神戸港がそういうグローバルアライアンスの動きの中で、競争に打ち勝つだけのキャパシティーを持ってるかどうかの問題です。それは非常に危ういのではないかと思っています。

それから、国内的には、F A Z (Foreign Access Zone) というのがあります。輸入を促進して対内投資事業を円滑にするために、港湾関連施設の建設費に対して国から助成金、補助金が出る、そういう法律なんです。その指定を受けた地方港というのは、どんどん外国と直接的な貿易関係を結び始めました。事実、1995年あたりから急速に地方港が直接外資コンテナ貨物を取り扱い、例えば釜山港を中継港として利用するケースがふえてくる。だから、神戸港がなくても全然問題がなくなっていたわけです。

このように見てくると、時代に取り残される地場産業というのが一方にあり、もう一方では同じように時代に取り残されている神戸港というのがある。だから、震災が仮になくても、神戸港は早晚衰退していったのではないのでしょうか。震災があった後でも、そうした認識がもっと強烈にあってもよかったのではないかと思います。

平成6年を100とすると、平成14年に全国で輸出が129、輸入が150と増大しているわけですね。日本全体で輸出入が増えているのに、神戸港は、輸出が91、輸入が83ですから、どんどん減ってるわけです。

最近(11月30日)の日本経済新聞にこんな記事がありました。日本はアジアの離島になりつつある。1980年に、コンテナ取扱料で世界第4位であった神戸港は、今日27位に転落した。日本から北米に向けて送られる貨物でも、まずプサン港に運ばれ、そこで大型コンテナ船に積み替えられて太平洋を渡ることが珍しくなくなった。つまり、神戸港がかつて持っていたハブ港としての性格を、プサン港が持ち始めたのです。神戸はもうそういうハブ港的な性格は持ち得なくなってきたわけですね。スポーク的なもの、ローカルな位置に今甘んじなければならなくなったというのが、神戸港の現実なのです。時々、ポートアイランドの神戸中央市民病院に行くんですが、そこから見るとほんとに船が少なくなったと感じます。

それから、次は雇用の問題です。失業者、休業者の救済というのは、いろんな形で行われました。例えば新卒者の就職支援とか、休業者に対する雇用調整助成金とか、失業給付の特別支給とか、いろいろ多岐にわたって救済が施されました。これは確かによかったです。どうもおかしいなと思ったのは、求人と求職のミスマッチがかなり見られたということです。つまり、震災で失業した人、休業した人を震災復旧事業で建設作業員として雇い入れるとしましょう。優先的にそういう方を雇うよという県からの指導があったんですが、実際のところほとんどその指導は意味がなかったようです。つまり、今まで事務員をやった人、あるいは営業をやっていた中高年の人たちに、翌日からヘルメットをかぶって、土木事業をやれというのは、現実的に無理な話なんですね。こういった雇用のミスマッチというのがかなり見られたようです。

今なお被災地経済は非常に厳しい状況です。有効求人倍率も全国水準を下回っています。特に中高年の失業者、あるいは休業者は深刻です。彼らは自分が今まで何十年かけて働いてきた生きがいも一緒に、これで終わったといった気になる。生きがいとか、生活意欲がどんどん失われていった。それを、どうするかという問題があるように思います。マクロ的に見て雇用を何千人増やすとか、何万人増やすとかという議論はあるけれど、雇用の問題というのは、生きがいとか、生活意欲に関わる問題

です。それがあって初めて雇用というものが意味を持つだけけれども、それを数の論理でやってしまったら、ちょっといけないのではないかと思います。

5番目に、兵庫経済それから神戸経済は、一体何を柱にすればこれからやっていけるのかという問題です。これは甲南大学の経済学部の同僚たちとも時々話したんだけど、先がなかなか見えてこない。ベンチャー的なものに期待をかけることが、一体どこまで可能なのだろうか疑問に思います。地場産業はもう完全にだめなように見えます。とすると、最後に残るのは観光しかない。でも、観光といっても、一体どういうものがあるのかといえば、ルミナリエ。来場者は平成7年は254万人で、平成10年には516万人でした。さらに平成14年には464万人に減っています。このルミナリエの成功というのを、他のいろんな町がまねました。東京はすぐ始めました。それから、名古屋も始めたようです。いろんなところで同じようなものをやっているの、ああいうものは、長続きしないですね。そうすると、神戸しかないもの、どこにもまねできないような観光資源というのは何なのかなという、またこれもわかりません。山と海がもっとも大きな観光資源なんだけど、あれをどういうふうにするかというのはまだいい案がありません。そこまで来て私たちの議論はあんまり進まなくなりました。

■経済復興政策の反省

最後に経済復興政策の反省点というのを述べたいと思います。

1番目、温度差っていうのはよく言われたけれど、中央から温度差を縮めていくことは考えられません。ならば、被災自治体の方から、より現実的な道が探れなかったのかと思います。例えば、4つの復興特定事業ですが、私自身本当にすばらしいプロジェクトであると、そのときは思ったんだけど、温度差っていうのをもっと真剣に考えたほうがよかったですのではないかと思います。

それから、2番目ですが、復興過程で地元から、兵庫、神戸というのは特別であるという意識が、強く出すぎたきらいがあるというふうに思います。中央との温度差だけではなくて、さまざまな経済問題を抱えた他府県があるということ、被災地はもっと考えるべきであったのではないかと反省しています。地場産業は非常に低迷しているということ、それから新産業へ焦る気持ちっていうのは、これは神戸市に限らずどの府県も持っている

ことです。したがって、経済特区というのを認めてほしいという要望を政府に出し、結局は神戸を例外扱いはできないとすげなく断られたのですが、これに対して他府県から、「神戸頑張れ」というエールが送られたかという、多分なかったのではないかと思います。むしろ、ここで他府県を仲間に入れるような道というのはなかったのだろうか、こういうことを早く気がついておけば良かったと思います。もちろん最近、何でもかんでも特区がはやってまして、どんどん規制緩和が進んでいるようですけれども。

それから3番目は、政策の優先順位を明確にすべきであったように思います。限られた予算の中で、震災被害者をどのようにケアすべきかという、今ある緊急の課題と、それから21世紀的な課題というのが、どうも混同されていたように思います。例えば、1998年度の兵庫県商工部の予算を見ると、次世代産業の創出と地域産業の高度化による新産業構造の形成という項目の中に、中小小売商業対策の総合的推進というのがあります。単なる作文ではないかという印象を持ちます。何でもかんでも21世紀型、あるいは新産業という言葉を使えば、全て解決するといったように、つい作文がそういうふうになってしまったように思えるのです。作文をより現実的な方向にもっていくためにはどうすればいいのか、そういう視点を行政の方から発信してくれば良いのに、ということを感じます。

それから、今後の超高齢化社会のことを考えると、地場産業をどうすれば活性化できるかという点に焦点を絞った方がよかったのかもしれないと思います。新産業は確かにこれからの経済にとって必要不可欠なだけけれど、地場産業に従事している人々から新産業にリクルートされるケースは、まずないと思っていますね。新産業には冒険心と若さというのが求められていますし、またこの分野は兵庫県・神戸市だけが持っている関心ではなくて、他府県が持っているわけです。この分野で比較優位を発揮して、神戸がどんどん成長するというのはちょっと難しいのではないかと思います。

4番目に、兵庫・神戸の不幸というのは、大震災に平成不況と時代の大転換が重なったことにあると思います。だから被災地を一気に新産業の集積地に大改造するという点について、中央政府と被災自治体が意見の一致を見るに至らなかったわけです。震災被害と不況による負債のみが、結局としては重荷として残ってしまうとすれば、それに対処する政策手段は果たして他にあったの

でしょうか。不況期においては、震災負担の解消に目途がつくまで、被災地経済を一定期間優遇する特別区として認めるように働きかけることはできなかったのかと思います。景気面で他府県と競争する、その競争について同じような条件に立つこと、これは平等性を確保するという意味です。好況期だったら、復旧負担というのはいつまでもいつまでも重荷となることはない。だけれども、不況期になると、それが非常に重荷になる。だから、他府県と平等な競争条件を持つところまで、被災地を優遇するということはできなかったのかと思います。

比較として申し上げますが、第2次大戦の敗戦国である日本とドイツがめざましい戦後復興を遂げた理由なのですが、1つは世界全体が大変な好況に恵まれます。戦後の1960年代、70年代の初めぐらいまでは、全世界的に好況だったので、その波に乗ることができたということです。それから、対外的にドイツもそうですけど、日本の場合保護関税というのが割合効果を持っていました。それから為替が固定相場制ですから、これが功を奏して保護的な意味での効果があったんじゃないかと思っています。だから、そういう国際貿易における保護的な観点を、国内の中で取り入れることができないかと考えるわけです。兵庫・神戸の復興について、要地産業を他府県・他地域から保護するような観点があったら良かったのではと思います。

それから、最後に、問題はこれを他府県及び中央政治家、官僚に説得することにあっただけけれど、兵庫県が作成した復興計画案660事業、それから総事業費17兆円についてそれがなされたのかどうか。これは非常に高額に過ぎたんじゃないかと思っています。これでは、神戸の要求に義あり、正義ありとして、他府県をどこまで説得できるだろうかといえばほとんど無理なように思いました。被害総額が10兆円なのに、総事業費が17兆円であれば、神戸だけが非常に先進的な地域になってしまうんじゃないか。そういう恐怖心がむしろ、他の県にも出てきたとしても不思議ではありません。

他府県をどういうふうに分野に入れるかということ、政策の優先順位をはっきりさせるということが、震災復興政策としては必要だったのではないかと、そういう感想を持っています。

経済復興政策をめぐって中央政府・官僚と被災自治体、また後者と被災地経済・住民との間に生じた意識のズレあるいは溝は思いの外大きかった。大震災から10年、その溝は埋められてきたでしょうか。

質疑と討論

■経済特区をめぐる

林：はい、ありがとうございます。

いろんな問題が出てきたと思いますけれども、どうぞディスカッションを始めてください。

永松伸吾（以下永松）：では私から。先生のお話に大変感動いたしました。現場のいろんな問題に目を配っておられる中で、現実的な解決策を探ろうとしていらっしゃる点で、すごく感銘を受けた次第です。

最後のところでおっしゃっていた、保護関税的なものとしての特区の提案というのは、私もなるほどなと思いましたが、当初の提案にあった経済特区というのは、いわゆる免税特区ですね。

藤本：そうです。

永松：こないだも銀行の方と話していたんですけど、やはりそれが財政に絡む話であったということが、国の反発を招いた1番大きい原因ではないかということでした。つまり、今言われている特区というのはですね、ほとんど財源にかかわる話ではありません。規制を緩和するという特区です。いまだに免税特区というものは沖縄ぐらいにしかありません。したがって、今後災害時の経済復興のあり方を考える場合、税金を免除するっていうようなアプローチは、最初から実現の可能性がないと考えるべきではないかと思います。むしろその地域の新しい産業を保護するっていうような形で、逆に規制を与えるといったように、お金の絡まないところでやっていくのは1つの方法かなと、話を伺っていて思いました。

藤本：経済特区案が、最初出たころ、震災が起こったときからですが、沖縄だけが特区としてほぼ認められつつあったと記憶しています。それでその沖縄に、神戸も準ずるような取扱いをしてくれ、とって国に話を持っていったんですね。ちょうどそのころ、沖縄にちょっと調べ物があって行ったときに県庁に行って、いろいろ聞いてみたんだけど、あんまり沖縄も期待はしてなかったところがあります。

でも、この神戸に何らかの形で特区を認めれば、何て言うかな、神戸に対する、神戸の市民に対する激励にもなるだろうと思いました。私も今のところ特区をどういうふうによく使うかというところでは、あまりいい案がありません。神戸だけを一定期間優遇する、ということだけで、具体的な案というのはいないんですけどね。

林：特区の話はいろいろ当時出ました。私が関係したある委員会では、ポートアイランドをDFI(免税島)にしてはどうかと提案したんですが、関税は国税であると。国民制度はだめだということでアウトですよ。それから、97年に消費税が、3パーセントから5パーセントに上がりましたね。被災地は2年間だけ待ってくれという話を下河辺さんに直接したんですけども、やっぱり下河辺さんも消費税は国税であるということ、2つの税率が日本国内にあるということはありませんということ、直ちに却下でした。

それから、その当時は、税金に関係しないことで言うとですね、例えばそのポートアイランド2期に、これ京大の沢さん(佐和隆光 京都大学経済研究所所長/教授)が言い出したことなんですけど、脳死の判定の基準とか、臓器移植とか、そういうのを日本の法律と違う法律でやったらどうかという意見もありました。あそこはもう外国だというふうにみなすわけです。だから、あそこに行くところとそういった高度医療を受けられるというふうにしたらどうかと言ったら、これもアウトでした。それから、他にもいろいろ珍案、名案出たんですが、カジノを誘致したらどうかっていうのも、これもアウトでした。要するに、単に財政に絡むことだけじゃなくて、当時はそういういわゆる規制緩和にしても、一国2制度はだめよという理屈のもとに、全部アウトだって言われたんです。

で、あるときシンポジウムの席上で、確か経済産業省のお役人が、「1国2制度はできないということは、国民的コンセンサスである」と言いました。僕は司会しててね、ちょっと待ってくれて、それぞれの法律の何条に書いてあるんだって聞いたら、調べとくとか言っただけで、そんなことは書いてないはずなんです。だってあれは、法律以前の霞ヶ関的オーラルトラディションですから。そういうものを崩せなかったというのがあります。でもこうした提案が全く無駄だったかということもありません。今ごろになってようやくそのころのアイデアが、少しずつ日の目を見てきているところもありますから。だから神戸の復興とかいうことには間に合わなかったけれども、知恵を出したのは無駄ではなかったかなとは思ってますね。

ただ、これは先生おっしゃるように、中央と地方との温度差の問題がありますし、それから神戸や兵庫県に味方がどれぐらいいたかっていうことにも関係することなのですが、実際のところは、いくらい知恵を出して、日本は地震台の上に乗ってるんだから、明日はあなたの

県ですよと言っても、あるいは今回神戸がやらしてもらったけれども、この次はどこか別の県かもしれませんよと言っても、だからお互い様なんですよという理屈をいくら駆使しても、国や他の地域に対してはなかなか説得力がなかった。発揮できなかったんですね。

でも、それが誰の責任かっていうことになる、みんなそれぞれ責任があるんでしょけれども、ついつい我々は政治の責任ではないかと思ってしまいます。きょうの話で政治が無効だったからよかったという話も出てきて、世の中って複雑怪奇という気がしてますけども。

棟居快行（以下棟居）：今認められている特区というのは神戸にどのようなものがあるんですか。

永松：先端医療特区がありますよね。それからIT関連の特区が淡路島に出来ています、全部は把握していませんが十何カ所ぐらいいろんな特区ができてます。

棟居：それは起爆剤になりそうにないんですか。要するに、被災地だからという理由じゃ通らんというのは、これはある意味当たり前なんでね。それはつまり、租税法律主義とかですね、それから財産権法定主義とかですね、全部法律で決めるものは、全国一律っていうことを意味しているわけです。もちろん政策的な例外を設けることはできますけどもね、だけどそれは、この人だからとかいうのが最終理由であって、これはそもそも規範にならない。だから、そこを崩せなかったというのは、僕は基本的には自治体の政策を一般化する創造力っていうか、能力の限界っていうのはあるんじゃないかなと、そういうふうに思いますけども。

今回でも、10年前から特区、特区と言ってるのがですね、今回みんなもびっくりするようなアイデアで、いいのがぱっと通ってないとなれば、これはやっぱりちょっと知恵が足らんと思います。

よそが言ってるような案しか出ないとか、あるいはもっとびっくりするような案を出したところもあるわけでしょう。それを神戸が提案できてなかったわけですから、これではただ特区、特区と言っても、あんまり意味がないということが今さらながら証明されてしまうわけで。

林：僕は実際担当してなかったから、それほど思わないんですけども、行政マンはくさっちゃったんですね。言っても言っても動かないから、もうわかったと。この線はないんだなど。

棟居：だから、そこへコミュニケーションギャップが発生したとすれば、これは中央の方が聞く耳持たんというのもあったかもしれない。あれだけ金使ったからいいや

ないかと、後はやれというね。だけど他方で、神戸だから、被災地だからっていう論理じゃなくて、もっと一般的な案だという論理構成をする技術が欠けてたんじゃないかと思うんです。

林：少なくとも最初はそうでしたね。6,400人死んだってということが頭にいっぱいあるもんだから、等しくないものは等しくなく扱えと主張していました。アリストテレスが言ってるような話から入って行って、それが聞いてもらえると思ったんですね。最初のうちは聞いてもらえなかったけれども、そのうちに困っているのはあそこだけじゃないと。それぞれの地域がそれぞれの問題を抱えていたんだという話が表に出てきました。知事なんかは苦労したのは例の住宅再建、個人財産の補償の問題ですよ。

あれをどういう制度にするかというときに、できるだけ普遍性を持って、大勢の人が参加できるような、ただ神戸だけを特別扱いするのではないような、あすは我が身っていう人たちの共感を得られるような仕組みに、どうやって設計していくかっていうことを考え始めたんだけど、これもなかなか足並みがそろわない。

で、災害っていうときには、確かにどこでも地震くるんだといいながら、実際こう歴史的にとってみれば、地震の多い地域、少ない地域あります。そうすると統計的にうちにはいらんだろうみたいなことを思う自治体もあります。

棟居：私ですね、震災直後にある新聞投稿をやりましてね、没になってるんですけど、その構想はですね、神戸の震災で更地になったところに首都機能を移転せえと書いたんです。これは長田の人やりに怒られるかもしらんけどね。つまりこれだけインフラが整って、それは高速道路がこけたとかですね、鉄道が壊れたとかあるけど、それはもうすぐ直せるわけですから、ゼロからつくるよりはるかにいいんでね。しかも私権が絡んでるようなところは、もう燃えたりですね、こけたりして更地になってるわけですから。その程度の広さでは、今の東京はもちろん持ってこれませんよ。だけどちょうどあのころ、小さな政府という話になっとったわけだから、霞ヶ関的な機能を、3府県全部かどうかはともかく、それを持ってくるといっのをやればね、これは公益全体に及んでくるわけです。しかもこれは、どこまで本当かわからんけど、当分地震はないということが、こうやって実証されているわけですから。わかりませんがね。

藤本：南海地震がそのうち来ればね、神戸がこの間地震があったから、そのまま置いておいてもらえるかどうか

はわからないでしょう。

棟居：だけど、弱いところはこけて、その南海地震に耐えられるように、再建ができるわけなんです。例えば国会議事堂だってですね、どれだけもつのか知りませんが、あれを今建て直すというわけにもいかんでしょう。実際のところ。神戸はあんときに裸になったわけだから、可能性があったんです。そういう意味では、それをポジティブに結局とらえられなかった。とにかく元へ戻してくれという発想で、特区特区とかね、特例とかいうことを言うから、コンセプトがやっぱり後ろ向きになってしまった。前はよかったなど、今までよかったと。あれに戻してくれと。

永松：それに関係して申し上げます、さっきの特区の話で、林先生はああやって一生懸命やったのが、今実現して、その意味では無駄ではなかったとおっしゃったんですが、でもやっぱり見てみるとですね、今の特区のやり方ってというのは当時に提案されたものと、全然コンセプトが違うような気がするんですね。

というのは、こないだも神戸市の方と話していたら、今の特区というのは弱いものを育てるための特区ではなくて、その地域の持つ特殊性とか、あるいはいわゆるアドバンテージをさらに発展させるような案について認定するのが、国の政策的な方針であるということだそうです。そうすると、この地域は弱いからこの地域に恩恵を与えるために特区をくれているというのは、今でもそれは受け入れられていないと思うんですね。だから、やはりそこが藤本先生がおっしゃってたことにかかわってくるのかなと思います。つまり、我々は被害者なんだから、何かその便益を与えるという形の特区の提案っていうのは、やっぱりそれはなかなか通りにくいっていうものがあるって、今後の災害については、そういった観点からもう1回考え直さなきゃいけないのではないのでしょうか。

■産業復興の戦略とは

林：うん、でもね、ちょっとその県の姿勢を弁護するとね、産業復興に関しては二正面作戦だったんですよ。1つはね、藤本先生がおっしゃるように、地場産業とか困っている産業、こういうところがもう1度元気になってほしいという思いです。もう1つはね、先導的な新しい産業を誘致しようと、これを伸ばそうというのがあって、その伸ばそうという方の話が、言ってみればその今の先端医療につながってるわけですね。

それでITをやったらこれ、こけたんです。これ神戸市がやってこけたんですけど、これは事故があります。物すごくバリバリで頑張ってた担当課長が大台ヶ原にピクニックに行って足滑らせて、滑落して死んだんですね。で、彼がいなくなったらもう、とたんにぼしゃったとか、いろいろ事故があつたりしたんです。だから、新しいものは血眼になって探して、それがあれば伸ばそうという作戦と、もう1つは地場産業の再興を目指す作戦とがあつたわけです。その地場産業について、藤本先生にお伺いしたいのは、地場産業って具体的にどんなものをイメージされているんですか。

藤本：あれは、ケミカルシューズが1番最初に上がるのと、それから洋菓子とか、それからアパレル、それからお酒、それから淡路の瓦製造業とか、線香とか、真珠、観光、そういうものが大体地場産業として。

林：はい、お酒は割と早く復旧してたんですね。

藤本：ええ、はいそうですね。お酒。

林：清酒。灘の生一本という、あれは比較的早く復旧していました。で、淡路の瓦は、これは震災があろうとなかろうと難しかったですよね。大体この辺の家、瓦乗ってませんからね。それから神戸の洋菓子っていうのは、今は割に戻ってるというか、やっぱり洋菓子の神戸で売ってるし、西宮も洋菓子で売ってます。この辺結構多いですね。京都と比較すると非常によくわかるんですけども。

それから、大企業の下請けをやってたところですね、神戸製鋼の下請けとか、町工場みたいなレベルの。これも大企業の庇護下にあったところはそれなりに、で、だめなところはつぶれてますけれども。やっぱり象徴的な意味では、ケミカルシューズが1番大きかったんですよね。

このケミカルシューズもしかし、原因をたどっていくと、もともと構造的な問題を抱えていた。そこへ震災がきた。それからコミュニティー型という特殊な産業形態にあったのが、震災によって相互依存の鎖が断ち切られたということがあります。1番難しかったのは、ワンセットになって互いに相互依存して成り立っているものを復興していくっていうのは、都市そのものがそうですけれども、どっか1カ所直せばいいとかいうものじゃないですね。しかもその人間の絆みたいになってるんで、それは町の復興イコール産業復興イコールというところがあるんで、これがやっぱり難しかったとは思いますがね。

永松：半分雑談みたいな話なんですけど、ケミカルシュ

ーズについてですね、こないだ兵庫銀行で審査をやったってという人の話です。震災直後に銀行は最初に担保調べに行くらしいんです。それで結構長田の町なんかも歩いたりしたらしいんですけど、長田のケミカルシューズがそれなりのマーケットシェアを持っていた、つまりそれだけの競争力があつたのは何かって言うと、老人がすごく多いということ、その老人を低賃金で雇用する事ができたという部分と、それからもう1つは、在日韓国人の方が多そうなんです。そういった方は、就職面でも差別をされてるという中で、教育もしっかり受けてるんだけど就職先がないっていう人が、ケミカルシューズの経営とかをやっていたと聞きます。

つまり、社会的な差別というか、そういった構造の中でケミカルシューズの産業競争力があつたということ。ということは、そのケミカルを再生させるということは、そういったその社会的構造まで再生させないと、競争力を保つことができないということになりはしないかとおっしゃって、なかなか深い話だなと思いました。

林: いや、それは確かにそうだけれども、一方で韓国とか中国からのお土産、国際競争にもさらされていたんです。しかもこの情報化の時代ですから、1つデザインヒットすると、すぐにまねられちゃうわけですよね。コスト優位だけで競争するという時代はもう終わったわけですよね。だから象徴的な事件は、県や市がいくら対策をやるよりも、安室奈美江がヒット飛ばす方が大きかった。あの子の履いてるあの靴がいいっていうわけですね。だから、産業の発展の難しいのは、優遇措置をする、講じれば助かるかというね、なかなかそうもいかないですよ。

棟居: それは競争力が弱くなるだけじゃないですかね。

林: そうなんです。そうなんです。

棟居: 例えば、アシックスとかナイキとかじゃなくって、まず今、神戸シューズっていうね、神戸っていうのをブランド化していく必要があるでしょう。そうでないとね、アシックスのまんま韓国行ったり、中国行ったりされてですね、商社から見たらアシックスやないかということになります。神戸でつくっていいやうが、中国でつくっていいやうが、アシックスはアシックス。そうなるって囲い込みはできないわけですよ。

林: その神戸のブランド力を生かした例はね、これは通販の会社なんですけど、フェリシモっていう会社があつて、これは震災後神戸に本店を移したんですよね。ファッション小物の通販をやってる会社です。カタログ販売

をやってる会社にとって、神戸っていうのは女性誌にも登場するように、すごいブランド力があると考えて、移ってきたところもあるんですよ。

それと、神戸のブランドってなんだと、神戸のアイデンティティーは何だっていうことも、いろいろ考えています。その観光スポットだの観光資源だなんていうのもあるんですけど、これもなかなか難しいんですよ。北野の異人館、ヨーロッパから誰か人が来るかって、来ないですよ。

棟居: それは来ないですよ。だって彼らにとっては当たり前なんですから。アメリカ人を連れて行って、僕大恥かきました。

林: そうでしょ。で、京都はね、アメリカ人とヨーロッパ人が来るんですよ。韓国中国の人はね、京都来ないんですよ。お寺なんてうちになんぼでもあるということ。

棟居: 逆に韓国中国の人はいわばミニヨーロッパとしてね、神戸に来れば、これは近くて安全で安いということになります。

林: そう。ところが今や高層ビル建ち並ぶ上海から来た人は大阪見て田舎ですねって言う時代ですからね。

藤本: ほとんどね、統計で見るとね、観光統計で見ると、海外からの旅行者はほとんどがもう東京で買物です。余った時間で東京周辺を回って帰るかということころです。大阪にくる場合は、韓国人だったら親戚をちょっと頼って訪問して、というのが多いんです。だから、神戸まで足を伸ばして観光しようという外国人は非常に少ないんです。

棟居: 大阪は今ね、U S J の関係だと思んですけど、ホテルが非常に取りにくい。神戸に電話をすると空いてるんですよ。U S J みたいなもんをね、どうしてここへ持って来れなかったんですか。

林: いろいろ話があります。神戸に華僑の団体がいて、リンさんっていうのがトップをやってるんですが、この人がですね、水上レストランという構想を出したんですよね。神戸は水の都だということで、そこへ香港なんかにあるような水上レストラン、中華料理のレストランをやったらどうだっていう案を考えたらしいんですけど、これ瀬戸内法に引っかかったんです。排水がだめだということで。これが規制緩和に合わなかったんですね。

そのとき変なことを聞きましたよ、何か。今でもポートアイランドはそうですねけれども、あそこは大型集客施設はだめなんですよ。排水出たら直接海に捨てちゃいけないっていうんで、ダーッと陸へ持ってきて、そこで

浄化してそれをまた送り返して、そこから流せと、こんなふうな話だったんです。それで中華料理屋がそんなことできるかっていう話なんです。

それから、ルミナリエについてです。ルミナスっていうその船が、ハーバーランドから出てますよね。船が接岸してるわけで、そこでレストランやろうということになったそうです。あの人ですよ。パソナの南部さんがやろうとしたんです。あの人と言うには、集客という意味でいうと、船を岸壁に接岸してお客が出たり入ったり自由にできる方が、レストランとしては効率がいいそうです。それをやるって言ったなら、あれは公の岸壁なので、占有することはできないということだそうです。

つまり、船なんだから、出ていけちゅうわけですね。時々出て行けて。そうすると、お客を乗せて出て行くんですね。出て行って明石大橋あたりまで行ってくる必要があります。そうすると航海しますからね、船長がいる、航海士はいる、何とか航海士がいて、免許持っている人が何人乗らなきゃいけないとなつてね、ものすごくコストがかかるんですよ。何かそんなふうね、結構おもしろいアイデアが次々に出たんだけどね、もうことごとくつぶされたって感じです。

岩橋健定（以下岩橋）：そのぐらいだったら、それこそ何か申請すれば、今なんか許可おりそうな気もする。

林：いや、どうでしょう。特に瀬戸内法なんていうのは、もうあつと言いましたけどもね。水をどれだけきれいにしてお出すって言うてもだめだと。それは瀬戸内法で限定列挙してあるんです。これとこれとこれはだめと。で、その中に飲食店とかホテルとか入ってるんですね。だから、いくら水をきれいにするって言ったってだめだと。この法律変えなきゃいけないっていう話になって。

永松：そんなこと言ったら、神戸空港なんて、

林：だからあれは法律をつくったんですよ。別の。

永松：あそこに神戸空港ができることによって、おそらくポーアイに駅ができることによって、潮のとおりが悪くなって、環境が悪くなるという例もいっぱい報告も出てるのに。

林：それもありますし、プライオリティーの問題から言えばね、震災後ずっと笹山市長が神戸空港はつくりまわっていい続けてね、神戸市民に総すかん食ったんだけどね、それでも当選したんだよね。そんなことするくらいなら、もっと他にやるべきことがあるっていうことを、市民レベルではいろんな人が考えたけれども、財布の出所が違うんだから、空港やめたからって福祉に金は回ら

ないんだという論理でしょ。

小池貞利：港っていうのはこれ、ほんとにだめなんですかね。もうそれは私もプサンとか、インチョンなんかに流れているというのは百も承知なんですけど、神戸から港取ったら、何も残らないんじゃないんですか。

林：あとね、高コスト構想だって言われたんですよ。神戸の港は。コスト高いと。設備の貧困のわりにコストは高い。それで杭州だとか香港だとかが、ハブになっているっていうふうに言われたんですけどね。でも、いくらコストが高くてもね、日本に品物を運んでこようと思うと、日本の港にどっかに着けなきゃいけないんですよ。だから、絶対そういう意味では、地理的優位性はあるんですよ。全部飛行機にしちゃうっていうんなら別ですけど。だから、そういう工夫が足りないんですね。それでポートオーソリティーにするっていう話が出たりしたんですけど、これがまた先程の伝統的な地場のグループがいるでしょ。（笑）

このグループっていうのは、世界中どこでも労働争議になると、1番強いわけ。ロングシャーマンっていうやつでね、これ強いんですよ。そういうのがいてね、もうさっき要するに帰っちゃったけれども、上組っていう倉庫業があるんですよ。山口組とね、それから神戸製鋼。ロゴマーク似てんだって、全部。そういうところでね、なかなか港っていうのは難しいんですよ。

■東京との温度差・意識差

岩橋：1つお伺いしたいんですけど、私震災が起きたときまだ東京の大学院生だったもので、そのあとに阪大に来るんですけども、震災の方は外から見てました。オウムの電車に乗った知り合いはいるんですけど、乗ってる知り合いはいるんですけど、実際被災した知り合いっていうのはほとんどいなかったんですね。

そんなものですから、マスコミの報道しか見てないんですけども、震災直後から強烈な勢いで、お仕着せの援助っていうようなものが、かえって足を引っ張ってるんだっていうタイプの報道が、ものすごい勢いで出たんですよ。

同じような仮設住宅をつくって、その間取りがすごく悪いから、かえって苦労しているとか、何かこう、お金を出して結局従来型の公共事業にしかいかなくて、欲しい物を出してないんだというタイプの報道ですとか、筑紫哲也が何か温泉場みたいだとポロッと云ったん

だとか、むちゃくちゃ叩かれたりとかですね。

とにかく東京の人は、僕はもう東京生まれ東京育ちだったんですけど、東京の人はその震災について口を出すなってというような雰囲気、ものすごい勢いで直後1ヵ月分ぐらいありました。だからもう考えないと、その震災のことは言わないようにしようと、見ないことにしようって、みんな決めてたところでそのサリンがドーンといったって展開だったんですね。

ちょっと、外から見てるとそんな感じで、助けようにもどう助けていいのかわかんない。何を欲しているのかわからない。こっちの発想でやったら怒られる。でもじゃあ何が出てくるかっていうとその後、3ヵ月たって出てきたのは、従来型の公共事業と、震災とは全く関係ないハイテクセンターですね。

ああ結局こうなるんかという感じにもなったようで、僕、外から見てて最初の反応で何かこう、助けてくれるな、っていうのに近いものがあつたように感じるんですけど、そのときに関西エリアにおられた方からすると、その辺はどういうふうにお考えなんでしょう。

藤本：まず、神戸から一步外へ出れば、普通の生活があるというのが、最初は驚きだったんですね。

だから僕は、大学の仕事でまだ混乱状態の中で東京に行ったときに、ビルがまっすぐに建ってるのが不思議で、何度も曲がって見えたというのがありまして、それで東京の人が神戸をどういふふうに見てるかっていうのは、そんなところまで考えが及ばずに。

岩橋：・・・ですけども、なんかの用事があって、9月に神戸に來まして、壊れてるビルがあるのを見て、びっくりしたんですね。やっぱり本当に壊れたんだっていう、それぐらいやっぱり物すごい距離感が、心理的な距離感がありました。それができたのはやっぱり、初期報道及びそれに対するなんか、筑紫哲也あたりが怒られてるっていうような、あれだったような気が、物すごくするんですね。

棟居：それ報道も非常にいいかげんですね、1ヵ所だけなんですよ。つまり道路事情がいいところまで行って、例えば住吉のようなね、テント村みたいなところ、それでボランティアもいっぱいおると。もう風景もそこだけ。で、大体似たような人が来て、それで活動もやっている。毎日毎日それを何時間も流してりゃ、それは他のところの人たちはね、飽きちゃうわけです。またやってるのかと。結局報道が安直で掘り下げないから、飽きられるのも早かった。ドラマ性がないというか、一瞬で終わって

るわけなんです。震災は。復興という独自の物語がなかなかできなくて、単なる災難だととらえられてしまう。これはもう終わってる話ですからね。後は急速に忘れられていく。

藤本：甲南大学は、校舎がほとんど半分ぐらい、半分以上つぶれたから、仮設校舎だったんですね。仮設校舎で入試をやったんですよ。それで、初めて入試を仮設でやることになる、ジャーナリストがですね、ダーツと来たんですよ。それで、試験場について、仮設の試験場についてはもうジャーナリストは全然入れないようにしようと決めました。試験でみんな気が立ってるからね。

受験生のことを考えれば、入れないようにしようということで、話を執行部で決めてたんですね。ところがそういうことを言うとね、ジャーナリストが本気になって怒り出すわけです。「お前たちは見せたくないのか」という、けんかごしで抗議をしてくるわけです。

そうではないというのに、いくら言っても聞かないんですね。「普通の場所を報道したんだったら、報道の価値がない」って言うんですね。報道の価値を持たせるには、仮設校舎でないといけないわけですよ。何度かやり合って、それで彼は学長のところへ行って、撮ってよしいということになったんだけどね、ジャーナリズムの物語のつくり方っていうのは、そういう意味では本当に安直な感じがしましたね。

棟居：こっちもね、要するに被災者を演じ続けたいとかんわけです。そういう意味では。だから、向こうとこっちっていうのは、もう全く切り離されてるわけです。それは現実にも違うんだけど、それをもうより固定化していくことにつながります。

だから、復興ということに対して、いわば拒否されるように思うんですよ。レンズを向けられているっていうのを、お前らは被災者やというわけですからね。だから、そういう場合、それでもうつまり、コミュニケーション取れなくて、それでその状態に慣れたっていうか、飽きたっていうか、くさったちゅうか・・・。

岩橋：それ、ものすごく早くなかった。その何か、コミュニケーションが切れるまで。こんなに早く切れるかっていうぐらい早かったっていうのが、やっぱり東京にいた側の。

藤本：そうするとあれやね、オウムの事件があったころ、待ちかねてたところがあったんでしょうね。その前に。

岩橋：オウムの時点ではもう、切れてたような感じがしますね。

藤本：だから、オウムをきっかけにして、ガラッと変わったんじゃないなくて、もう既に大分前から。もう完全に切れてたような感じがするんですよね。

永松：マスコミの報道のやり方についてもいろいろと問題があるんですが、本質的にですね、やっぱり私もこないだその水俣の現場に行って思ったんですけど、土石流の現場ってすごいにおいがするんですよ。

もうこれは行かないとわかんない。神戸でもそうだったって、先生もおっしゃってましたけれども、あのおいっていうのは絶対電波に乗ってこないわけですよね。

どういう撮り方したって、やっぱりそこはもうテレビだろうが、ラジオだろうが、やっぱり現場とその離れたところっていうのに距離が生じるのは、これある意味で仕方がないっていうところが絶対あると思うんですよ。

だからこそ、義援金にしたって、ばっとメディアに乗ればたくさんお金がくるけども、メディアに全然取り上げられないところには、お金が全然いかないということが起こりえます。そうすると、メディアがすごい力を持つてくるから、被災者を演じ続けなきゃいけないというようなところもあります。1つは被災者の支援とかいうものが、メディアにそういうふうにならされてしまっているのかどうかっていうことは、問題意識としてあります。それはそれとして、その義援金はプラスアルファとして置いて、やはり何らかの国民の安心安全みたいなものは、制度的にきちんと保障するようなものが必要なんじゃないかというのは、僕らも今、こう議論しているところなんですよ。だから、距離感というのは、これはもう絶対あるもんだと思うんですよね。

林：それで、メディアに関しては東京に集中してるからそうなるんでね、だから、東京で同じ規模の災害が起こればもっと違っただろうなと思うんですよね。かといって、じゃあ関西人が情報発信の必要性を痛感して、じゃあ関西にそのメディア基地を置く気になるかという、そこまで考えないんですよ。放送局を持つとうとしないんですよ。そんなもん、儲からんちゅうんですよ。だから、もうこれはしょうがない、自業自得なんですよ。

講演日：平成 15 年 12 月 6 日

豊田報告を受けて

人と防災未来センター 専任研究員 永松伸吾

■はじめに

豊田教授は、阪神・淡路大震災に関する経済的分析にいち早く取り組まれており、また報告の中でも言及されたように、地震工学・土木工学の研究者らとも交流し、それらを経済学の中にどのように取り込んでゆくかについて、先駆的な研究実績を有している。本報告は、それらの著作の中のいくつか代表的なものがベースになっているため、それを紹介しながら以下の討論を進めたい。

豊田教授の問題関心の中核にあるのは、震災を一つの経済問題としてどう把握するか、ということにあるといえよう。地震学では、地震は震源の位置とマグニチュードによって記述される。地震工学の分野では、実際の揺れの大きさを震度階や加速度などを用いて記述される。もちろん地震学も地震工学も、これらのみで地震という現象を完全に記述出来ているわけでは決していない。しかし少なくともこうした統一的な表現方法が存在することに、地震という現象を比較可能な形で記述することができた。そしてそれによってそれぞれの学問が発達してきたという経緯がある。

それに対して、経済学はどうか。震災は様々な経済的問題を生み出した。しかしそうにも関わらず経済学は震災を記述する方法論を何一つ持ち合わせていなかった。豊田教授が、経済的被害の推定（豊田・河内、1997）に取り組まれたのは、経済学者としてこのような問題意識が背景にあったのだと思われる。

■被害推定について

豊田教授はマイクロデータを用いて直接被害額をおよそ 13.3 兆円と算出した。これは兵庫県の公式見解である 10.0 兆円を大きく上回る数字である。後者が震災直後の混乱期にわずか 1 ヶ月程度で求めた数字であることを考慮すると、どちらがより真実に近い数字かは自明である。しかし豊田教授も述べられたように、今日に至るまで 10 兆円という被害額が復興政策の指針となったのである。震災の経済的規模が過小評価されたまま被災地の復興がなされたとすれば、それは被災地にとって不幸な出来事だったのかも知れない。

また、この研究の中でより重要なことは、間接被害額についても同時に推計を行い、その結果 2 年でおおよそ 10 兆円という数字が求められたことである。特に「商業・金融・不動産」などの業種の間接被害は、製造業に比べると大きい、という分析結果は、直接被害だけでは判らない、实体经济の感覚に沿った結果である。しかも 2 年間でおよそ 10 兆円という数字は、その後の累積を考えれば直接被害を上回る被害があったことを予想させる。

但し、間接被害は大変判りにくい、定義が難しい概念である。奇しくも千葉教授が「直接被害と間接被害を分けて考える理由は何か」と指摘したことにもそのわかりにくさが端的に示されている。豊田教授も認められているように、ここでの「間接被害」とは、基となった神戸商工会議所のアンケートの聞き方に依存している。言い換えれば、アンケートの回答者によって異なる定義をしている可能性すらある。一般的に間接被害とは機会損失を指す概念であるが、実際にそれを計算する際に売り上げベースで考えるのか、付加価値ベースで考えるのか、利潤ベースで考えるのかなど

については統一的な見解はない。そもそも、これらの現象が本当に災害に起因しているのかどうかを判別することも容易ではない。どのようにこれらの概念整理を行うかは今後の課題であるが、豊田推計はその議論に具体的な数字をもって一石を投じたものであると考えることができよう。豊田(1997)は、本文中でも言及された関東大震災との比較を試みているが、被害概念や推計手法の標準化は、こうした災害毎の比較をより行いやすくすることが期待される。それは我々が目指す復興政策総合評価システムにとって本質的に重要な課題であろう。

■地震工学との融合

豊田教授は、「地震の被害予測のために、何か方程式のようなこと」に関する構想について述べている。すなわち「物理的なマグニチュードの大きさ、その地域の震度の大きさや、震央なり震源地からの距離、あるいはその地域特性の情報（人口密度等）をインプットして、地震被害が計算できるような算定式」を作ることは出来ないかということである。豊田教授自身も認めておられるように、これはなかなか簡単ではないと思われる。以下ではその理由について、豊田教授と違った角度から私見を述べたい。

豊田教授の問題意識は、早期に経済的被害を把握するための手法の開発にある。現在の地震工学では、人的・物的被害の早期把握のために、データベースを用いた推計を行う技術が実用化されている。これは前もってインプットしてある地盤の情報や建築物の情報に、地震の情報（震源位置やマグニチュード）を与えることで被害を「推計」するのである。但し、この方法による推計精度は必ずしも高くない。例えば内閣府で導入されている DIS (Disaster Information System) はこのアプローチを採用しているが、死者ゼロの地震でも数十名の死者を推定することは日常茶飯事である。しかしながら、初動体制の構築のための参考情報としては、死者数のオーダーが大体予測できるというのが重要であって、仮に死者 200 名の災害を 400 名と推計したとしても、初動体制を構築するための情報としては十分な精度なのである。しかし、経済被害の数字が使われる場面は、主に緊急対応ではなくて、復旧・復興の対応のためである。すなわち経済被害額はそれほどの緊急性がない代わりに、100% も誤差を生じさせることが許容される性格のものではない。

また、経済被害を算出する際には、恐らく通常の被害想定がそうであるように、主に物的被害を金銭換算することが中心の作業になると思われる。だとすればその限りにおいて、物的被害以上に経済被害の精度が向上することはあり得ない。従って経済被害の直後推計モデルについては、現段階においてはそれほど実用的なものは期待できないと考える。そもそも建物被害から経済被害を測定するという考え方自体、阪神・淡路大震災のような都市災害だから可能な方法であり一般性はない。例えば漁港被害、農地被害、畜産物被害などは建物被害から実被害を導くことは困難であるからである。

しかし、これらは経済被害推計の困難性を述べているものであり、経済被害の早期把握の重要性を減じているものではない。経済被害は災害の一側面とはいえ、人々の生活にとって最も重要な要素の一つでもある。従って、経済被害がどのような大きさになるかというのは、その後の復旧・復

興の行政対応が単にエクストラなもので良いのか、それともエクストラオーディナリーなものが必要なのかを判断する基準を与えてくれることになるだろう。もし災害対応・復旧復興のための諸制度に行政がコミット出来ない（言い換えれば裁量の余地を残さざるを得ない）とすれば、このような判断基準としての被害額推計は益々重要になると思われる。

参考文献

- 豊田利久・河内朗 (1997) 阪神・淡路大震災による産業被害の推定, 国民経済雑誌, 176(2),p1.
豊田利久 (2001) 地震と経済学 - 地震工学との接点を求めて, 国民経済雑誌, 183(1)、p.1
豊田利久 (1997) 阪神・淡路大震災の経済的諸問題, 神戸大学<震災研究会>編著, 阪神大震災研究3 : 神戸の復興を求めて, 神戸新聞総合出版センター ,p1.

藤本報告を受けて

人と防災未来センター 専任研究員 永松伸吾

■藤本報告の要点

藤本教授は震災復興財源に関する中央の政治過程に目を向け、「復興債か増税か、あるいは予算組み替えか」という議論について、「全部それぞれの障害が出来て、最終的には国債という安易な方向で決着をつけた」とする。その原因として、第一に神戸に予算を持って行かれるのではないか、なぜ神戸だけが特別なのか、という他地域の警戒感があったとする。そして第2にオウム事件の発生や猛烈な円高など、中央にとっては震災以上に深刻な問題が発生し、震災への関心が薄れていったことも原因だとする。

藤本教授が被災地の経済問題として取り上げた地場産業の問題、雇用の問題、および神戸港の問題は、いずれも震災に直接的に起因するものというよりは、1990年代を通じて進行しつづけた少子高齢化・経済のグローバル化などに起因しており、その意味で構造的な問題である。このため、地域経済の復興にあたっては、長期的な戦略が求められるべきであった。確かに、兵庫県や神戸市が震災からおよそ半年後に発表した復興計画は壮大であり「大きな夢が描かれていた」が、すでにこの頃には中央の熱は冷めていた。その上、1998年には山一証券や北海道拓殖銀行の経営破綻に代表される金融不安が発生した。経済復興の過程で、マクロ的な経済環境は年を追って厳しくなった。このため、被災自治体ももはやそうした夢を語ることは困難となり、目の前にある被災高齢者の問題や中小企業の問題、自治体の財政問題などへの現実的な対処に苦悩することとなった。

復興過程に関するこのような理解に基づき、藤本教授は反省点として次の点を挙げる。第一に被災地と中央、および他地域との温度差を縮める努力をすべきであったとする。例えば直接被害10兆円に対して復興事業17兆円という金額は本当に妥当であったのかどうか、被災地が訴えてきた地場産業の問題や高齢化の問題は本当に被災地だけの問題であったかどうか、などの考慮が足りなかったという。第二に、喫緊の課題と長期的な課題とが混同されていたために、政策の優先順位がややあいまいになってしまったとする。第三に、日本とドイツの戦後復興を範としつつ、被災地に対して産業保護的な観点から経済特区の創設を働きかけるべきであった、とする。

■「温度差」がもたらすもの

藤本報告で強調される震災復興への「温度差」は、極めて重要な問題提起である。政策形成過程において、現場のニーズと立案意図に「ねじれ」が生じることは決して珍しくないが、災害復興の場合はその現場の非日常性ゆえに、より「ねじれ」が顕在化する傾向にある。

筆者は、神戸市復興本部にいたある神戸市職員にヒアリングを行ったことがある。大変印象的だったのは、東南海・南海地震のような広域災害の方が震災復興はやりやすいと思う、と答えたことであった。すなわち神戸だけではなくて西日本のほとんどが被災地になるから、国の対応ももっと理解あるものになっただろう、ということなのである。一方、別の自治体のヒアリングでは「被災自治体に災害対策の予算を持って行かれるのが悔しい」という声も聞いた。恐らくどちらも真実であって、どちらの見方が正しいと決められるものではないが、このような対立が起こること自体が、

被災地の復興にとって不幸であったといえよう。

筆者は、このような見解の相違は現行の災害復興制度に起因する部分が大きいと考える。山中⁽¹⁾によれば、我が国の災害復興制度の特徴に「救貧主義」および「現物主義」があるが、これは被災者支援に限らない。たとえば激甚災害制度は、国民生活に重大な影響を及ぼす災害について、その復旧事業について国庫による補助を上乗せすることによって被災自治体の負担軽減を図っている。しかし、具体的な補助率は自治体の標準税収額によって決まる。極端な場合、税収が豊かな自治体は激甚災害法の恩恵を受けることが出来ない。また補助率の上乗せが行われる事業のメニューは決まっているため、政策的な裁量の余地は小さい。こうした制度のもとで地方行政が支援を最大化するための戦略は、いかに自らが「貧」しさをアピールすること、また補助率の高いメニューを優先して実施することである。例えば雲仙普賢岳の噴火災害に際し、弁護士の立場から被災者支援に携わってきた福崎博孝氏は「島原の復興は、いかに国からお金を引き出すかということに多くのエネルギーが費やされてきた」とある会合で語った。詳しい台所事情を知らない他地域からは、こうした被災地の行動が「ごね得」のように映ったとしても不思議ではないだろう。

■被災地経済の構造的な問題について

藤本教授の指摘通り、阪神・淡路地域の経済は震災以前から構造的な問題を抱えていた。震災から10年経過して、これらの問題を克服出来たのかどうかの評価は極めて難しいが、産業の構造変化は着実に進んでいる。例えば神戸市内の製造業生産高は震災前と比較して19%低下したものの、サービス業は24%の増加を見せている。この意味では、神戸はもはや港湾を中心とし、生産された工業製品を輸出するというかつての経済構造から、よりソフト化の方向へ動き始めていると言える。このような復興過程を振り返れば、既存産業がいかに厳しい状況であったかが改めてわかる。

そもそも被災者の生活再建にとって雇用や産業の問題は極めて重要であった。なぜなら、被災者の雇用が維持され、長期的かつ安定的な収入源が確保されることは、どのような公的支援にもまして被災者の生活再建にとって有効だからである。単に金額の問題だけではなく、藤本教授が言うように仕事は人間にとっての生き甲斐でもあるからである。このため特に中小企業の支援や雇用確保については、例えば雇用調整助成金の特例措置や、災害復旧資金貸付など、比較的多くの政策手段が取られた。

しかしながら、こうした既存の産業に対する復旧支援は同時に副作用も存在した。例えば公的融資の一つである災害復旧資金貸付は、残高の24%にあたる148億円の返済が滞っている⁽²⁾という。長期的な経営の見通しが必ずしもないまま、当座の生活の糧を得るために、あるいは資金繰りのために事業を再開せざるを得なかった企業は少なくなかったのである。

時代とともに産業構造は変化し、その中で市場から撤退を求められる企業や衰退する産業が存在する。こうした長期的な問題と、雇用確保など短期的な問題とを混同するべきではない。震災を機に大胆に産業構造の転換を図るような発想が必要である。そのために必要なことは、災害時に長期的な戦略を描く経済的・時間的余裕が被災者が得られることではないだろうか。当座の資金繰りな

ど短期的な問題から解放されることではじめて、長期的な問題に正面から向かい合うことが可能になる。被災者支援制度を充実させることの意義の一つがここにもある。

<注>

- (1) 山中茂樹「いま、なぜ復興論なのか」関西学院大学 COE 災害復興制度研究会（編）
『災害復興：阪神・淡路大震災から 10 年』関西学院大学出版会，2005
- (2) 神戸新聞（2004 年 12 月 28 日）による。

阪神・淡路大震災の教訓 —政府、地方自治体の対応—

慶應義塾大学総合政策学部 教授

草野 厚

草野厚：慶應大学の草野でございます。お招きいただきましてありがとうございました。

私、実は阪神・淡路大震災のことについては2つ書いたことがあります。ひとつは、きょう主としてお話をする、そして多分皆さんのほうが現場に近かったということで、よくご存じのような内容についてまとめたものです。「官僚組織の病理学」という、これは官僚組織そのものを批判したというよりも、民間を含めた組織というものがどうしてこんなに過ちを犯すのかという、ほとんど学習がされないままに繰り返し似たようなミスを犯すのはなぜかという問題意識からいろんな事例研究を、危機決定と呼ばれるものから平時の政策決定まで、いろんな事例を6つか7つ扱っているんです。その中の1つとして、危機決定の事例としてこの阪神・淡路大震災を扱っております。

もうひとつは、私はメディアのことも非常に関心があって、メディア検証機構というところのNPOの理事長もやっています、PHP新書の「テレビ報道の正しい見方」という本の中で、誘導的報道の検証ということで震災のことを書いております。これは2年半前に出された本ですが、書いた内容は、NHKのスペシャルで「もう1人命を救うために」と、ご存じの方も多と思うんですけれども、阪神・淡路大震災のときの縦割り行政を批判をした番組があるんですけれども、縦割り批判というのがかなり危うい手法によって、メディアが縦割り行政批判をするためにこんなに危うい手法を用いているんですよということを、これは批判の対象になった神戸の消防局だとか、あるいは斉藤さん、今は副知事になられましたけれども、ああいう方に後半にインタビューをして、縦割り行政批判のための危うい手法を書きました。

そのふたつなんですけれども、それに基づいて、できるだけ一般的な防災を含めた危機的な状況における問題点を議論させていただければと思っています。

先ほど、林先生からできるだけディスカッションということで、こんなにレジュメ、項目が並んでおりますけれども、多分30分もかからないんで、その後皆さんと議論ということでよろしいでしょうか。

報告の目的ですけれども、阪神・淡路大震災発生直後の政府ならびに地方自治体の対応を振り返ることによって、どのような問題があったのかを指摘すること。それと、部分的にはその問題点をどのように解決することになったのかも明らかにすること。

実は、ハードなエビデンスが手元にないものですから、ここがこういうふうに変ったというようなことは、きょうお尋ねいただいても十分に答えられるかどうかかわからないところがあります。さらにこのような危機的な状況下での決定と実施に、それ以前にも、またその後においても、政府や地方自治体は直面しているわけで、果たしてそうした折に、教訓は生かされているのかという点についても、これは特にディスカッションの中で皆さんと議論したいと思っております。

既にこの勉強会、もう2年目ということで、きょう私がお話しするような前半の部分についてはよくご存じだろうと思います。すみません、用意してきたものですから、話の最初を、その点に振り向けざるを得ません。

ひとつは、こういうことを申し上げたいと思います。政策過程論というのは、私、理論的な枠組みでは専門なんですけど、これは、日本政府が行う公共政策の決定と実施を分析する学問なんです。

小泉内閣を含めて日本の政府は、あらゆる決定を迫られ、そして実施を行うという義務を負っているわけです。それを時間軸で考えてみますと、危機的な状況、つまり決定をするまでに非常に時間が短い、こういうケースです。これに対して、常時といいますか、例えば、何でもいいんですけれども、環境問題にどういうふうに対応するかとかですね、これはどちらかというときに近い政策決定だと思います。年金の改革にしても、同じことが言えます。

これは、今、例えば1カ月とか2カ月、あるいは1日2日のうちに決定をして実施をしなければ、日本の国民を含めた構成員の利益が大きく損なわれるということではない、というケースもありますよね。時間軸でいえば、平時の決定という、こういうことになるわけです。

時間軸が短い決定と実施は、阪神・淡路大震災が典型

ですし、最近起きました仙台の地震もそうです。あるいは、仮に北朝鮮からミサイルが飛んできたときにどういうふうに対応するか。発射されたときには対応のしようもないので、これは超危機的な話でやや例外的になりますけれども、この本の中では「えひめ丸」事故であるとか、潜水艦「なだしお」の例だとか、東海村の核臨界事故であるとか、今まさに決断をしなければ日本の国民のバイタルな利益というものが損なわれてしまうという、これが危機的な事例となるわけです。

問題は、この阪神・淡路大震災の特徴でもあるんですけれども、震災の現地である兵庫県、神戸市と中央政府、つまり決定する現場が2つある。主たる決定する現場は中央政府にあるんですけれども、細かな事柄に関して決定する権限というのも兵庫県、あるいは神戸市のほうにゆだねられている。そうでなくても、危機的な状況というのは、時間が非常に大きなファクターであるにもかかわらず、今言ったように決定の主体が大きく2つに分かれているという、複雑な状況です。

特に政府レベルでいえば、さらにということになりますけれども、ここに書いてあるような内閣を中心とする組織、そしてまた個人、これだけ関係をしていました。もちろん省庁の再編によって名称は変わっておりますけれどもね。現場レベルでも、兵庫県、神戸市初め各市町、それから消防、警察、自衛隊等々まだまだたくさんあるわけです。阪神・淡路大震災のみならず地震のケースでは、これは避けて通れない。

例えば、テポドンが飛んできた場合、それがどこに落下するか、によってはこれと同じような状況が想定されますけれども、特に地震の場合は、こういうふうに対応と実施の組織が2分、あるいは3分されることによって、そもそも決定というのが危機的な状況ですから、さらにそこに難しさが加わる、こういう話ですね。

実は私、もうひとつ阪神・淡路大震災関連の作品がありまして、これは「テレビ報道の正しい見方」にもうひとつ出ているんです、それは、神戸の仮設住宅がトルコの被災地に、ご存じのように、緊急支援という形で送られました。これもNHKスペシャルなんですけれども、見ておりましたら、ほとんど役に立ってないとかですね、持っていったんだけど寒い冬に間に合わなかったとか、片やイスラエルだとかドイツは非常にすばらしい援助をしているという。この報道ぶりには、おかしな、私は援助専門にやっているものですから、このとおりでいったら大変だというふうに思いました。これは私、10日

後にトルコの被災地の日本村というところに行ってきたんですが、NHKスペシャルの報道は真実の一部でしかなくて、現地では大変に喜ばれていました。神戸での仮設住宅、ふすまも畳もそのまま持って行ったということが、NHKでは批判されていましたが、現地では省スペースで非常にいいし、トルコの文化には畳というのは合うということで、いい側面はほとんど報じられなかったわけです。そんなこともきっかけになってNPOをつくったんです。

そのとき、神戸の仮設住宅を持って行く、これも、このこと同様なアクターが非常に複雑な過程をたどって、ようやく被災地まで届けたということがあるわけです。アリの一穴じゃないんですけれども、非常に細い穴をうまく通してようやく届けた。これは自衛隊の協力もあったわけですが、最初500戸、最終的には数千戸持っていったわけです。

さて、このようなアクターの第一の問題は情報伝達の遅れであるという、ことですね。これは最後の結論のところでも申し上げたいと思っておりますが、縦軸にリーダーシップ、そして横軸に組織の体制という、いわゆる座標軸を描いてみますと、このふたつプラス組織の構成員の意識という点で、この問題は論じることができると思います。このケースでいえば、やはり首相のリーダーシップが非常に重要なポイントになるわけです。それと並んで、弱いリーダーシップに非常に重くのしかかった大きな問題というのが情報の伝達ルート機能不全ということです。

首相はまずいつ知ったかということですが、1月17日の朝5時46分に地震が起きました。「重なった不幸」と書いてありますけれども、「村山の心痛」というのは何かといいますと、この日、後でいろいろメモワールなんかで彼は言いわけをしていますが、実際にその様子を再現してみると、前の日に当時の日本社会党が崩壊の危機にあったわけですね。もう亡くなられましたけれども、山花という副委員長が離党をします。離党の申し入れを、この、まさに阪神・淡路大震災が起きた1月17日の午前中に首相官邸に持ってくるということで、村山さんは日本社会党が分裂しないように、夜も寝ずに、いろんな人と協議をしていて、疲労こんぱいの極にあったわけですね。地震が起きたおかげで、この離党というのは延期になってしまったんですけれども、そういう状況であったわけです。

ですから、このメモワールなどを見ると、自分は午前

6時に起きてテレビの前に座って第一報を知って、これは大変なことになったという話になっているんですけれども、その時間はやはり寝ていたようです。実際のところは、午前7時頃に当時の建設大臣だった野坂浩賢という人が電話をかけて起こして、びっくり仰天という、こういう話が真実のようなんです。それはともかく、それ以上に重要な話というのは、秘書官が不在だったんです。

ご存じの方、多いと思いますが、内閣総理大臣には5人の秘書官がいるわけです。防災担当の秘書官もいるわけです。防災担当の秘書官というのは、当時は警察の人でした。これは非常に不幸だったんですけれども、お父様が亡くなって、身内の不幸だということで九州に帰省していた。その帰省している最中に、この大震災が起ってしまった。ですから、ひとつはそこで正式な連絡ルートが断たれてしまうわけです。

問題は、それが断たれたとしてもバックアップが機能すればよかったんですけれども、バックアップは当時の大蔵省、現在の財務省出向の秘書官がこれをしなければいけないんですけれども、どういうわけかバックアップが機能しなかったんです。

さらに問題なのが、政務秘書官といって日本社会党から園田という秘書官が来てたんですけれども、この人は多分、先ほども言いました日本社会党の問題で徹夜だったということもあって、全く地震のことを知らずして、官邸にたどり着いたのは、これははっきりしないんですけれども非常に遅かった時間ということになっています。というように、内閣が強力なリーダーシップを発揮しなければいけない最も重要な段階で、肝心の情報が入っていません。こういうことです。

さて、「三つの想定シナリオ」と書いてありますが、どういうことかと言いますと、地震発生を確認した時間と的確な措置がとれたかどうかというのを組み合わせて3つのシナリオを描いてみたんです。ベストシナリオは、こういうことです。

地震発生直後に必要な情報を入手して、的確な対応をとる。これが、最善のシナリオですね。これは多分、最高責任者として評価される。

2番目のシナリオは、地震直後に情報は得たものの的確な対応がとれなかった。この場合、批判はされるけれどもその程度はそれほど厳しいものではないでしょう。

3番目は、地震が発生したにもかかわらず、しばらくの間その事実を知らず、そのためもあって的確な対応がとれないという、最悪のケース。この場合、多分その内

閣が責任という意味で、非常に負い目を負わなければいけないということになるわけです。

通常考えられるのは、この3番目のシナリオだけは何とか避けたいはずなんですけれども、残念ながら、今回のケースでは、地震が発生したにもかかわらず、しばらくの間、その事実を知らず、的確な対応がとれなかった。この3つのシナリオの中ではワーストの3番目のシナリオになってしまった。こういうことですね。

既に理由のひとつはお話しましたが、内閣総理大臣を囲む情報伝達ルートは、そのように機能しなかった。それにしても、こういう危機的な状況において、正式な情報伝達ルートというのはなかったのかというと、そんなことはないわけで、ちゃんとあった。

それが、やはりこれもうまく機能しなかった。この2ページ目の「情報伝達の遅れ・その二」(1)国土庁機能せず。国土庁はいま国土交通省に吸収されていますが、一言でいえばマニュアルどおりにいかなかったということになるわけです。

公式のルートでなぜ連絡が行われなかったか。原因は首相官邸を中心とした災害時の関係書記官、各省庁間の情報連絡体制の不備にあったわけです。

ここで当時のですが、災害対策基本法を見ますと、国土庁が中心になるわけですね。関係省庁の情報を集約して、内閣官房に報告することになっていた。地震の規模、被災状況などの情報を気象庁や警察庁、消防庁などから集めて、それを国土庁が束ねて各省庁に連絡をするという、こういう重要な役割を担っていたわけです。

マニュアルなんですけれども、マニュアルでは首相の、先ほども言いました災害担当秘書官や官房長官の秘書官には国土庁の防災部署、幹部に通報されると同時に連絡がなされなければならなかったわけなんですけれども、そのマニュアル自身も機能しなかった。こういうことなんです。

ここに書いていないんですが、気象庁も当然のことながら地震の場合には一定の役割を果たさなければいけないわけです。気象庁、当時ですけれども、首相官邸への直接通報は行われなかったんですね。これはマニュアルでは、気象庁から官邸への直接通報というのは、東京直下型の地震である限りにおいて、官邸に通報しなければならないことになっていた。東京直下型ではなかったことで気象庁は連絡はしなかったと、こういうことですね。

さて、国土庁のほうに話を戻します。今までは連絡の話をしましたが、情報収集がうまくいったかどうかとい

うことに話を戻しますと、情報収集自身が極めて困難になった。これは束ねて言えば、余りに大きな地震であったために、予定していた情報が十分に収集できなかったということになるわけです。ひとつはここに書いてありますように、NTTの一般回線が断線をしてしまいました。NTTのバックアップも、私の記憶の限りでは、バックアップもダウンしてしまった。こういうことです。兵庫県、神戸市と連絡が取れなかった。他の地方自治体とも防災無線システムがなくて取れなかった。

それから、順序が行ったり来たりで恐縮なんですけれども、気象庁の話にもう一度戻しますが、気象庁というのは、先ほど官邸に連絡をしなかったという話をしましたけれども、実は、救援活動の現場である防衛庁、警察庁との間には連絡ルートがなかったんですね。国土庁と消防に限られていたために気象庁が、後でわかった震度6というのを救援活動の現場である防衛庁、警察庁に連絡をしなかった。これはマニュアルどおりですから、彼らにしてみればマニュアルどおりやったのになぜ悪いという話になるんですけれども、連絡はなされなかった。

さて、もう1つ重要な役割を果たす防衛庁と警察、消防については、情報収集、それから連絡ルート双方の問題をここに書いてありますが、警察庁と県警本部と警察署の連絡というのは、これは機能したというふうに、後で振り返ってみますと言われております。

しかし、被災地の、これは例の神戸の現場でのお話でたびたび聞かされましたけれども、警察署と派出所、つまり現場のリアルな被災状況というのは末端の派出所が、持っているわけなんです、この連絡は一般回線であったために連絡が取れなかったという問題があります。それから、消防庁と地方自治体の間の3つの連絡ルートのうち、2つのルートというものが、これも十分機能しなかった。

ですから、こういうような大きな震災を含めた災害が生じたときにはこうやって連絡をするんですよというマニュアルはあったんですけれども、そのマニュアルが十分機能しなかった。

いま手元にきのうの新聞、朝日新聞です。ごらんになった方も多いと思うんですが、社会面で、2、3日前の仙台の地震についての記事が載っています。実は仙台では、2カ月前に同様の地震がありました。5月26日ですけれども、そのときの教訓が生かされているかどうかという、これなかなかおもしろい検証の記事になっています。この記事の中に、いま私が申し上げたような、つ

まりマニュアルではこういうふうになるはずだと想定しているんですけれども、マニュアルが機能しなかったという例が出ているわけですね。

それは何かというと、非常に興味深いんですけれども、今のコミュニケーションルートの話なんです。「鹿島台町は86年、町内の半分が水に浸かる大水害に見舞われた。この直後、約4,200世帯全部に防災無線を配った。まちは災害対策は万全」、マニュアルですよ、「との自信を持っていた。ところが、26日朝の本震直後の停電で、防災無線が入らないといった苦情が相次いだ」

ですから、停電というのがマニュアル自身想定していなかったのかどうかという問題がひとつあります。これは想定してたんだろうと思います。しかし、この記事を読むと非常に興味深いんですけれども、想定していた停電のさいの、つまりバックアップの話がこれから出てきます。そのバックアップが機能しなかったという話なんです。

「各家庭の受信機は、停電時は乾電池で動く仕組みになっていたが、電池交換されていなかった」こういうことで、最終的にこの防災無線による情報が各戸に伝わらなかったという非常にばかばかしい話なんです。こういうときにうまく対応できないという話を突き詰めていくと、ほとんどは、そういう小さなミス積み重ねだということが私、自信を持って最近言えるような気がしています。またそのエビデンスがここに出てきたという感じなんです。

さて、4つの問題というのをここに挙げておきます。やや抽象的な話になりますけれども、1つは「弱体の情報集約機能」。いま申し上げましたように、当時の災害対策基本法によれば、国土庁が主役ということになるわけなんですけれども、これは非常に規模も小さいですし、スタッフもいろんなところの寄り合い所帯だということもあって、この危機管理は内閣主導に移行したのはご存じのとおりです。今、神戸が先行しましたけれども、内閣危機管理官がいて、危機管理センターというものもでき上がって、今、私が指摘したような神戸の問題を解決すべく、体制はできつつあります。

ただ、これは体制ができて実際に機能するかどうかというのは別問題でして、これは「官僚組織の病理学」の冒頭で、えひめ丸事故が分析の対象になっていますが、このとき森内閣なんですけれども、官邸にえひめ丸事故を受けて対策をきちんと議論できるような人員、この人員が一番重要なんですけれども、あったのか検証してみまし

た。

そうしてみましたら、えひめ丸事故のときにも全く阪神・淡路大震災と同じように秘書は外にいました。森さんは、戸塚のカントリークラブでゴルフをしていたわけです。秘書官はいたんですか、秘書官はずっと予算の折衝で疲れていたということもあって、森さん自身が、「きょうは、君らうちで家族サービスでもしろや」ということで、秘書官を全然連れなくて行ったんですね。5人の秘書官の1人も連れずに。これは本来のマニュアルを無視しています。ここで大きな問題が起きているわけです。このえひめ丸事故の一報が、どうやって、森さんに入ったのか。最終的にはS Pの携帯電話でした。

もう、危機管理センターというのができていて、こういう状況のときには官房副長官か、あるいは官房長官か、だれか1人は官邸に残っていなければいけなかったわけですが、これも無視された。内閣官房長官の、福田さんですけども、福田さんは小泉内閣の前から官房長官をやっているわけですが、選挙区に帰っていたんですね。官房副長官2人、安倍官房副長官と上野公正と2人いたんですけども、そのうちの1人を連れて選挙区に帰っているときにこの事故が起きた。安倍官房副長官は富ヶ谷の自宅に帰っていたと。だから、だれも、官邸には最高政策決定者の1人もいなかった。こういう現実が、阪神・淡路大震災が起きて数年後に、せつかく体制は整えたんですけども起きたと、こういう話ですね。

さすがにこれに懲りて、その後は、例えば今回の仙台の地震ときにはすぐ新官邸の下の危機管理センターに内閣総理大臣の小泉さんが入って対応策を協議した。ですからそういう意味では、大分、学習効果ができつつあると、こういうことになっています。

2番目、「組織の縦割り」。実は、大きな組織というのは複数の小さな組織から成っているわけですね。それぞれが組織の利益を拡大しよう、維持しよう、いうならば、組織エゴがあります。ひとつの例として、自衛隊が典型的で、海・空・陸とそれぞれ食事の準備から全くシステムが違います。マニュアルが違ってきます。非常におもしろい経験をお話しますと、ゴラン高原にPKOで日本の自衛隊が行ってます。そこで炊事係として海上自衛隊と陸上自衛隊から人が入っているんですけども、受け継ぎがうまくいかないんですね。なぜかという、日本の国内で活動しているときは、それぞれの炊事の仕方が違うからなんです。日本の国内でやっているときには海上自衛隊と陸上自衛隊、全く縦割りで仕事をしているの

で、独自のマニュアルでやっても何も困らない。ところが、国際平和協力という現場では、自衛隊というひとつの組織として行動しなければいけないわけです。炊事の仕方が違うので、現場では非常に戸惑いがあったという話を聞きました。つまらない話なんですけれども、そういう縦割りの話がコミュニケーションを遮断する可能性が十分にあるということですね。これは永遠の課題でもあるわけです。

それから、「不十分なバックアップ」。マニュアルが機能しなかった場合の予備システムというのが、先ほど言いましたように、あるんですが、これがなかなかどういうわけか機能していない。これを解決する方法というのは何かと言いますと、やはりシミュレーション。石原東京都知事がいろいろ批判されつつも自衛隊を含めて防災の日に訓練をやっていますけれども、やはり訓練、シミュレーション。実際の被害を想定した大がかりな訓練は必要なんだろうと思います。

これも皆さん既に議論をされたと思いますが、この阪神・淡路大震災のケースで言えば、救援活動がうまくいかなかったひとつの理由は、兵庫県と神戸市と自衛隊の関係がうまくいってなかった。防災訓練を十分にやっていた。ある種の人災の部分があったことです。

レジュメの3ページ目に進みます。「人災としての側面」ということで、今もひとつ言ってしまいましたが、希薄な危機感というのは、今回の仙台の状況でもわかります。あれあれ、こんなにひどい状況だったのかというのは、しばらくたってからわかるわけで、現場の情報は、瞬時になかなか中央には伝わらないというイライラがあるわけです。阪神・淡路大震災のケースでどのぐらい温度差があったかというのをご紹介したいと思います。ご存じの方も多いと思いますが、こんな状況でした。

ちょっと読んでみます。「村山首相の地震情報の入手の遅れの理由は、首相の個人的な理由に加えて組織マニュアルが十分に機能しなかったからであり、また情報伝達システムが不備であった。他方、首相周辺も問題であった。それは組織を流れる情報そのものが、当初の情報が災害という危機を十分に伝えるものではなかったために、関係者の危機意識が高まらなかったからである。結果的にそれに対応の遅れを招くことになった。東京で対策を講じなければならない関係者の多くは、当初さほど大きな地震ではないと思っていた。石原官房副長官に加えて、五十嵐広三官房長官も、こんなに被害が大きいとは当初予想もできなかったと述べていたし、村山首相

自身、当日の昼の政府与党連絡会議で、200名以上の犠牲者が出ていると知らされて驚きの声を上げている」と、こういうことですね。

さらに読むと、この点も重要だと思うんですね。「後で振り返ってみると、正確な情報は関係組織、関係者のネットワーク全体のどこかには存在したんだけど、それは首相や災害担当者に的確なタイミングで伝達されなかった。不幸としか言いようがないが、危機にはそうした運の悪さというものが重なっていることが多い」ということですね。

「気象庁火山地震部から送られた地震情報第1号は午前5時46分の地震発生から20分ほどたった午前6時5分になり、マニュアルに従い国土庁、消防庁、さらにテレビ局に伝えられた。しかし、その内容は、」これもご存じの方が多いと思いますが、「豊岡、彦根、京都で震度5とあり、震源地の淡路島や神戸の震度は記録されていなかった」。これが、中央における災害担当者の認識をかなり左右するわけですね。

「淡路島の震度計は破壊され、震度6を記録した神戸海洋気象台では、世界最高水準の気象観測、伝達網の神経部分であるN T Tの専用回線が断線していた」と。つまり、危機であることを示す重要なデータは計測されていたにもかかわらず情報として送信できなかったということです。

「このことに海洋気象台では気がつかなかった」という二重、三重の誤りということになります。

続けますと、「こうして危機感を持たせるはずの正確な情報は、第1報には含まれなかった。災害のプロでさえも楽観的であった。国土庁の防災業務課長であり、国の災害対策本部の実務責任者は、震度5なら大した被害はないと、霞ヶ関に急ぐ電車の中で思っていたほどである。国土庁、消防庁が気象庁から地震情報第2号を受け取り、神戸、淡路島の震度6を知るのはその直後の午前6時19分であった」。こういうふうに、やはりクリティカルな情報というのがタイミングよく伝えられなかったのが災害担当者の楽観論を補強したという、ことになったわけですね。

今の話は気象庁ですけれども、同じようなことがいろんなところで同時並行的にあった。例えば、空撮をしたヘリコプターの映像が、自衛隊、防衛庁にタイミングよく伝わらなかったのも大変に不幸だった。カメラは被災状況をかなり早い段階で写しているのですね。出勤は午前7時14分。村山首相がようやく地震の第1報を得て

N H Kテレビに見入っていたころの時間なんですね。「市街地でも火災が起きていることに気づき、これは大変なことになった、体が震えた」と、搭乗員は自衛隊の新聞に記しているんです。問題は、この録画テープが中央に届かなかった。なぜか、これは解釈は分かれて、幾つかの本によって違うんですけれども、ここにあります読売新聞の「阪神・淡路大震災」だと、これは画像が不鮮明だったので送らなかったと。もう1人の検証の本によれば、電送装置がなかったので送れなかったと、こういう説明になっています。いずれにしろ撮ったV T Rを中央に届けていれば、例えばその後の消火活動なんかには相当役に立っただろうという、話です。

そうこうしているうちに、テレビ画面を通じて高速道路の倒壊の状況だとか被害の実態が、刻々と中央の関係者の目に映る。一般の国民にもわかる。自衛隊の出勤が遅いのはなぜかというような、こういうふうな議論になったということは皆さんよくご存じのとおりです。

最後に、今言ったことを整理する形で、一番最初に挙げました座標軸の話に戻します。こういう危機的な状況で必要なのは3つあると思います。

ひとつは、何と言っても体制、これはマニュアルを含めてです。マニュアルがきちんと機能するような体制をつくらなければいけないですし、そして、またその体制が従来から言われている縦割り行政の弊害から逃れるような形で、総合性が担保されなければいけない。

もうひとつはリーダーシップ。このリーダーシップというのは個人に依拠する部分が非常に多いわけで、村山さんという、なんの準備もなく内閣総理大臣になってしまった。こういうケースは、日本にとって非常に不幸だった。例えば、歴史にifはないわけですが、自分が内閣総理大臣になったらこれとこれとこれをしようと、大学ノートに書きためていた中曽根康弘氏が仮にこの問題に対応することになったら、やっぱりちょっと違ったんじゃないかなど。彼の大学ノートには、自分が内閣総理大臣になったらと、巨大地震の話が最初にくるんですね。という意味で、リーダーシップというのは、相当個人に依存する部分があるなと思います。

同時に、組織の構成員の危機に対応する意識が大きなウエイトを占めるのでは。つまりマニュアルというのは機能すればそれでいいわけですが、先ほど申し上げていますように、二重、三重にバックアップをしても、そのマニュアルがマニュアルどおり動かないという、これは何かというと、やはりそこに、組織を構成

している構成員のその事態に対する、リーダーと同じように認識の問題だろうと思います。そういう意味では、日ごろから訓練を重ねて、どのような想定外の状況が起きたとしても、それに対応できるような措置を執っておかなければいけないのかなど、そんなふうに思った次第です。

最近、地震ほど危機ではありませんけれども、SARSの話が特に関西地区では話題となりました。このSARSに関してうちの学生が、今言ったような観点から非常におもしろいレポートを、幾つか書いています。これは新聞報道でもありましたように、関西空港から厚生労働省のほうに伝達するルートが、ばかばかしいほどつまらない事情によって遮断されてしまったと。

彼は、日表から見えてくるもの、情報ミスの原因を幾つかあげているんですが、そのひとつとして、今回第1の情報ミスの舞台となった関西空港検疫所では、「昼間は外部からの電話は総務課につながるが、午後5時以降は24時間検疫職員がいる詰所へ回していた」と。

「クリニック院長が連絡をしてきた午後7時当時、勤務していたのは職員3人と医師1人の4人だけだった。問診表の確認作業に2人、もう1人は航空機内の検疫作業に出ていた。この日の午後7時台は海外からの到着便が集中し、作業が慌ただしかった。こうした事態が偶然に起こってしまい、連絡を受けた職員は情報の重要性を取り違えてしまった。ミスはそうした小さなすき間をねらって起こるのである」というような分析をしております。大震災の時と同じようなミスがいろんなところに出てきて、危機がうまくマネージできなかったということではないかなと思っています。

残り40分ほどありますので、これで終わらせていただきます。

質疑と討論

林敏彦 (以下林) : 非常におもしろい問題提起をしていただきました。ここから皆さんの議論に入りたいと思います。

棟居快行 (以下棟居) : 成城大学で憲法をやっています。最後の辺で、想定外の状況に対応するということを強調されましたが、これをマニュアルにできるのかという、根本的な矛盾がそこにあると思うんですよ。

ということで、逆にマニュアルをつくと、安心を失って型どおりやればいいと。本当の危機を危機として最初の人間が認識しないという結果が、かえって有害ではないかというようなことをちょっと感じたんですけども、いかがですか。

草野 : おっしゃるとおりなんです。このマニュアルというのはつくったら、それで安心してしまって何もしないと。

ただ、マニュアルというか、何か事態が起きたときにはこういうふうに対処するという対処方針がなければ、それ以上に問題だと私は思っております。

棟居 : 結局、何も人間しませんからね。

草野 : そうです。マニュアルどおりにいく場合もあるわけで、こういう場合にはこういうマニュアルをという複数をつくっておいて、そのマニュアルが機能するかどうかは、先ほど来繰り返し言ってますけれども、防災訓練を含めて訓練を行うことによって、それがいかに陳腐なものかということがわかるかもしれないので。

棟居 : 先ほど電池切れのお話で、そういう道具を備えておけばこれで安心と、電池のことまで気が回らなかった。そのときに、結局本当の危機管理のプロみたいな人が、電池も見なければだめだよという、あらゆるチェック項目を、ロケットを飛ばすときみたいにつぶしていかないと、どこか1個でもチェック漏れがあると、そこにまさに、さっきのレポート表現だと、危機はそこをねらってつけ込んでくるわけですね。

そういうプロというのは、どういう行政システムで育つんですかね、可能なんですかね。

小池貞利 (以下小池) : 私も棟居先生のご意見に賛成です。

やはり、マニュアル化というのは、逆に言いますとマニュアルはありすぎるぐらいあると。例えば、防災基本計画とか、災害対策基本法の下にもいっぱいありますし、そのほかにも新しくできた原子力災害対策基本法だって、JCO事故後にできた原子力災害に関する特別法

みたいなものありますけれども、その下にいっぱい、ごちゃごちゃといっぱいマニュアルとか計画とかがあるんです。

あんなもの覚えている人がいるかといったら、はっきり言っていないと思います。私は全く覚えていません。

棟居 : 特にパニックの時は、ふだん覚えていても忘れる。だから、マニュアルよりもシンプルな直感的なシステムにしておくほうがまだしもかなと。

ただ、それがどういうものかというのは、具体的にはわかりにくいですが、このマニュアルの点がまず1点、また議論していただけるとありがたいと思います。それと、もうひとつ、内閣の権限強化というか、リーダーシップのあるなしについて、最後にご指摘があったんですが、これは当然だと思います。村山さんという最悪の、要するに、55年体制の一番弱いところを危機がすきを突いてきた。一番強かったらろう中曽根さんは避けたわけですね。自然を相手に意地が悪いとか言ってみてもしょうがないんだけど、そういった作為めいたものを、神戸の人間としては感じてしまうです。だけど、他方で憲法学者として言うと、中曽根内閣と村山内閣とどっちが、日本国憲法の観点から、つまり日本国憲法の議院内閣制にとってどっちがより自然な内閣かという、村山内閣は相当ウルトラCで政治的には成立していますが、実はあれがまさに議院内閣制なんです。

つまり、内閣というのはしょせんはサーバントであって、主役は国会。しかも国会中のいろんな国民の利害とかを、ごちゃごちゃ調整していく。その中には、国会での調整をせずに、党でやるのは当たり前になっています。さらに、鈴木宗男さんみたいなのが個人プレーで、族議員でばんばんやっちゃうと。だけど、そこらまで下手すると、日本国憲法、あるいは戦後の運用は折り込みずみで、そういうある種の国会中心主義、内閣というのはそれに従っていればよろしいと。調整役をせいぜいやっていけばいいという、こういう二次的な位置づけで憲法ができたり、あるいは憲法の読み方が確立されているわけです。ですから、それは比喩的に言うと村山内閣というのは、ギャグなんだけれども、日本国憲法が出した一つの答えなんです。

それに対して中曽根内閣というのは、日本国憲法らしくなかったんですね。

草野 : そうですね、大統領的首相とってましたからね。

棟居 : 本人もそういうことを言っているということは、結局リーダーシップとか内閣の権限強化とか、強化を今

やっていますけれども、ますます議院内閣制から離れていってる。首相公選なんていうのは改定しないと、正面から導入できない。具体的に内閣制の否定になるわけで、こういう権限強化の延長上に大統領型の首相公選制とかが見えてくるのであれば、これは日本国憲法の議院内閣制モデルだけで違うわけですよ。

日本国憲法の議院内閣制を前提にする限り、そんなに強いリーダーシップとか権限強化とか、そもそも期待できないよということになる。ですから事実の問題として情報をどう上げるかとか、そういうのもあるでしょうけれども、上げた後で立憲主義の今の憲法秩序の中で、果たしてそんなに内閣が快刀乱麻を断つみたいなのがやれるのか、あるいはやるべきなのか、やるのが正当化されるのか、後で国会との関係でそれが全部却下されるか、そういうことがやっぱり残るとするか、逆に言うと、その言いわけは必ず留保されると思いますね。

自衛隊についても同じことだけど、どうして現場をやらなかったという声もあったわけです。けども、結局シビリアン・コントロールじゃないかとか、自衛隊のような軍事組織こそ法律や命令系統にきっちり従うべきだ。そういう全うな論理で、結局彼らは、彼らって現場の人ではなくて、組織全体として動かなかったことが事後的に正当化できたんですね。

だからといって、シビリアン・コントロールとか法治主義を否定しているつもりは全然ないんだけど、シビリアン・コントロールや法治主義といったら、もうそんなに臨機応変な、その現場の活動というのは期待できないとか、期待する方が間違っているんじゃないかと思うんです。つまり、憲法とかあるいは法治主義とかシビリアン・コントロールとか、平時には非常にありがたい仕組みが、実は危機に向いていない。独裁政権の方がはるかに危機に対応できる。これはどこの国を見ても明らかなので、日本はそうなるかといったら、だれもその方がいいとは思わないわけですよ。ということは、その時点で危機管理をある程度犠牲にしちゃっています。

草野：お答えしていいですかね。

皆さんの議論をお聞きしたほうがいいような気がするんですが、今おっしゃったような方向に、現実はどうなっているかっていってますよね。今回の国家公務員法改正案の大綱、要綱を見ても、権限が内閣に集中するようになっていますし、有事法制の議論の過程でも、これは超党派で、それこそ民主党のほうがかどちらかという危機管理に関しては内閣一元化というのを主張していますしね。

そういった流れからすると、これは法律上、憲法上どういう問題があるかという問題は別にして、実態はそういうふうに動いているんじゃないんですか。

私はいろいろ想定される今後の危機を考えれば、やっぱり大統領型になるのかどうかは別にして、実態としてはそのほうが国民の利益にはなっていると思います。

林：僕は、その議論は非常に大きさに右か左かとわざと議論のためになっているような気がするんですね。というのは、どんな制度や組織でも、草野さんが強調されたように、プレーヤーとしての個人個人が要所要所にいるわけですよ。そして、必ず解釈の余地というのがあって、同じ文言でもウルトラCの解釈ができるかできないかというのは現場の判断で、これが人の命を救ったり救わなかったりするということになる。そういった見方は、最近のアメリカの政治学の流れの中で、ポリシー・アントレプレナーという言葉を使うんですね。政策のアントレプレナー、ビジネス・アントレプレナーの話はみんなしますけれども、そうじゃなくて、ビューロクラシーの中にもアントレプレナーがいるか、いないかでもってパフォーマンスが違ってくるというのがありますから、現行の憲法の体制、議院内閣制のもとでも首相が必ずしもアントレプレナーである必要はないかもしれないですね。秘書官だったり、補佐官だったり、あるいはほかのところにもたまたまいた人でもいいかもしれない。そういう人の重要性をもっとしっかり認識して、制度や法律論とほとんど同じ程度に、それを運用している人たちの創造的なアントレプレナーシップが発揮されて、それが評価されるような仕組みを入れておく必要があるんじゃないかな。

草野さんが強調されたんですが、ミスは確かにあったんです。これはみんな知っていますよね。ところが、英雄もいたはずなんです。我々は英雄物語を余り聞かされないんですよ。日本の組織の中で英雄というのは個人として表彰されないんですね。組織として対応したということで、だから、これはマスコミも含めて、プロジェクトXじゃないですけども、がんじがらめの組織のように見えるシステムの中にいる個人の働きに、もう少し光を当てられるんじゃないかな。

棟居：今で思い出しましたが、五百旗頭先生（五百旗頭真 神戸大学法学研究科教授）が宝塚市の災害復興、これは人命救助とかじゃないですけども、ライフラインの復旧とかで、宝塚市役所の職員組織がどういうふう動いたかという聞き取りをされているんです。それに

よると、ふだんは怠けている、いわゆる問題職員みたいなのに限って、そういう危機のときには非常に頑張っていた。しかも、本人のポジションとは関係ない指揮命令権を勝手に発動している。しかし、非常に適確なので、組織全体は結局その人の指揮に従って、下も上もなしというか、臨時のキャプテンみたいになって動かした。そういう、いわゆるとんでもない男というのが、大体いるんだと。それは、ふだんはむだと思われている組織の2割ぐらいの中に大体おるんだと、のり代のところに。

だけど、プロジェクトXという番組だったら、あれも結構問題男が、取締役会の承認を得ないようなプロジェクトをこっそりやったとか、夜中に研究に行っていたとか何とか、いわば逸脱行動が結果オーライで後から評価され、英雄視されるという、扱いになりますね。でも、宝塚市役所みたいな行政組織の場合には、しょせん逸脱しているわけですから、公務員の指揮命令系統を破っているという、一番むちゃくちゃなことをやっている。英雄だというふうには、恐らく扱えないので、本人も、表に出されると具合が別の意味で悪いことになったりする。これは、だれも表立っては言わないという可能性はあると思いますね。

小池：私の組織の話をさせていただくと、まさに林先生のおっしゃるとおりで、海上保安庁にも、表彰システムというのがありますが、個人表彰するのは決してないですよ。全部課単位とか、グループ単位なんです。これ、もらってもありがたくないんですよ。たまたまその事件に遭遇したとか、たまたまその場に居合わせたというだけの話で、だからあんまりありがたくない。

私は是非、個人表彰するメカニズムをつくらなきゃいけないと、強く思っているんです。トライしている方々、地方にもぼつぼついらっしゃるんですけども、やっぱり表彰基準みたいなものが難しく、なかなかうまくいってないんですね。

永松伸吾（以下永松）：どういったことが表彰の対象になるんですか。

小池：うちだったら、大規模な災害に従事したとか、ナホトカ号でご苦労さんとか。

草野：自衛隊とは違うんですね。自衛隊は個人で表彰しますよね。

小池：自衛隊ではあるんです。うちが遅れているだけかもしれないけど。だから、うちの動機は、ほとんどの職員の動機はマイナスを減らすという動機があるんですね。プラスを取ろうというのではなくて、とにかく悪い

ことをしないと。目立つことをしなければ上がっていき。日本では大体そういう空気があると思っています。

棟居：不審船を銃撃して沈没させたというのは、たまたまそのときのメンバーだからと、ほかのメンツだったら、あのようになっていない可能性もあるんですか。どうなんですか。

小池：だれしもその場に居合わせたらやったんじゃないですか。あれはたまたま機能を持っている船が近くにいましたし、銃撃した船は1999年に能登半島沖でも1回銃撃事件をやっています。あのとき以後、お金が取れましたので、新しい船、高速なものを数隻つくったんです。それが近くにいたもので、それを走らせて、追いついたんですよ。

だから、たまたまその船に乗っていた人がやったというだけで、撃つていいというオーソリゼーションは総理大臣までいっています。

棟居：逸脱行動で、あそこから英雄になったわけじゃないんですね。

小池：あれも、現場の判断やなんか消すと書いてますね。

堀要：先ほど、彼とそういう話をしていたんですが、撃たれても、例えもし現場に権限があっても、恐らく海上保安庁は上にお伺いをどんだたてて行くだろうと。一番上まで行って撃つていいと言われるまで撃たないだろうと。

永松：質問よろしいですか。先ほど先生がおっしゃった、体制づくりって座標の1つですね。縦割りというものを越えた体制でもつくりたくないといけないということですが、我々も今ここで自治体の防災職員の研修なんかやっています、そこで必ず出てくることは、ふだんやっていないことは危機時にもできないということなんです。

日常的に縦割り組織としてやっているものが、危機のときだけ一緒に横断的に行動できるのかということ、絶対にそれは無理だと。

今の防災体制を見ても、やっぱり各省庁なり組織というものが前提で、その連絡調整でしのごうとしている。その方向性自体は、個人的には間違っていないと思っています。

ただ、一方で、やっぱり統一的な動きをとらなきゃいけないということも問題で、平時モードと緊急モードの切りかえが、果たしてどこまでうまくいくのか。いかにいすれば、いかに平時の中に危機の動きを取り込んでいくかという、その辺について先生のお考えがあればお聞かせ願いたいんですが。

草野：現場の方のほうがよほど、その難しさ、あるいは実現の可能性について知識があると思うんですね。

ですから、教科書的なお答えしかできませんが、必ずしも意思を統一した組織をつくれれば問題が解決できるというわけではないと思うんです。だから、民主党が、先ほど紹介しましたアメリカのFEMAに非常に心酔して、あれを導入せよというようなことを、今回の有事法制の議論の過程でも、盛んに言っていましたよね。

あなたが言われたように、ふだんやっていないことを危機時にできるかという話とも関連があるんですけども、個々の独立した組織のコミュニケーションというか、連絡網を平時からきっちりさせておいて、それが危機時により有効に機能するように訓練を重ねるとかですね、そういうほうが現実的である。何か入れ物をつくれれば問題が解決という話でもないと思うんですね。

結局は、そういう組織の統一体をつくったとしても、そこをだれがというと、また寄り合い所帯から始まるんだろうと思うんです。

永松：例えば、都道府県というのはある程度大きな災害になったらきちんと全体を統括するという役割は持っているんです。実際に市町村が消防を持っていますが、その消防の情報が都道府県に行くかと思ったら、そこに行くよりもまず消防庁のほうに行くわけですよ。

消防は消防の仕組みを持っているし、自衛隊なら自衛隊の仕組みを持っている。行政も行政の仕組みをもっての中で、今ここでFEMAを持ってきて、それが全部掌握して動くというのは、どうなんですかね。海上保安庁に、例えばFEMAみたいな組織ができて、その理屈で動くということが果たして現実的なのかどうか。

小池：FEMAというのは誤解されていると思うんですけども、決して司令塔じゃないです。あれはお金を出しているだけです。補助金を出したりして、あと研修プログラムを出したりしているだけで、司令塔みたいなことをやっているわけではない組織です。

私はそういう組織はいると思いますけれども、何か勘違いをされているんじゃないかなと思います。

日本の役所、縦割りをどうやってコーディネーションするかというのは、FEMAを持ってきたからできるようになるという問題じゃなくて、私はちょっと別の次元でご提案したいんで、後でプレゼンテーションの中で、少し時間をいただければやりたいと思います。

やっぱりレスポンス、対応する段階でのプロセスを、いわゆるプロジェクトチームのように、各省庁がコンバ

インした形で、チームをつくるんです。そこの意思決定を全部与えると。

アメリカでインシデント・コマンド・システム（ICS）というのがあるんです。私はこれ非常にいいなと思ってます。うちの中でも、防災課あたりで、ぼちぼち勉強はしているみたいなんですけど、そういうのがあって、そういうような形で関係省庁のコーディネーションを図っていくことができれば、多少はよくなるかもしれません。これ、アメリカと日本で、文化の違いがあって、簡単にいくとは思っていません。

私、何で縦割りが解決できないのかというと、これは文化だと思います。極論言ったら文化論だと思います。

林：でも、ビューロクラシーというのは、まさに引き出しですから、洋の東西を問わず、全部縦割りなんですよ。縦割りだからうまくいくというか、大部分の問題はそれで解決していて、解決できない問題を解決していないという感じがするので、文化と言い切ってしまうより、同じ入れ物でもそれをだれが運用しているかによって違うところが文化的な要素になっていると思うんですね。

それから、きょうのお話は、災害直後のレスポンス、人命救助とか瓦礫の撤去とか、その一番生々しいところを中心にお話をさせていただいたんですが、復興とか再現というところになってきても、やっぱり同じ問題を引きずっていますよね。中央と地方とが命令系統だとか、中央のプログラムに合わせて末端の開発計画を立てなきゃいけない、逆じゃないかとかですね。その危機直後の対応ということから少し時間がたって、復興していくレベルでの問題点について、何か草野先生のほうからお考えをいただければと思いますが。

緊急は緊急なんです、住宅の再建とか緊急なんですけれども、72時間以上たつと人命が救助できないとかいう意味での緊急度ではない。しかし、毎年度やっている公共事業とか福祉政策レベルののんびりした話ではなくて。

草野：こういうことを今ちょっと思ったんです。私、国際平和協力とか平和構築だとか、そういうことにも関心があって、いろいろ議論することがあるんですが、その世界で今最大の問題は、ギャップの問題なんです。

つまり、緊急時の援助と今おっしゃった復興、国づくりにどういうふうな、それも縦割りのメニューの上での縦割りで、緊急援助にかかわりを持ちたい、あるいは実際に持っているNGOやいろんな団体にしても、

ある程度自分たちの役割が終わるとそのまま引き上げてしまうんですね。これは国内の被災地の場合も同じではないかなど。

つまり組織が全然違うとすれば、どうやって平時の、そこをうまくつなげる仕組みを考えておかなければいけないという議論が、援助の世界では今盛んなんです。それを応用できるかもしれないというふうに思いましたね。

棟居：私、5月にアフガニスタンへ行っただけです。支援事業で1週間ほど行ったんですけど、オフのときに市場に出ると、物乞いがやっぱり集まってきましたよね。子供が周りにくるなと思ってひょっと見ると1人大人の顔した、しかし背は子供みたいな人がおるわけです。

よく見ると、足から下がらない、腰から下が。そのときに感じたのは、恐らく地雷か何かで足を吹き飛ばされて、しかし、かなり高度の医療を受けて一命を取りとめているわけですね。両足切断でも、命は取りとめた。しかし、そこから後がないわけです。

ですから、彼は命は助かったけれども、その後の社会復帰とかはできないで、結局そういう自分の体をさらして物乞いをするしかないわけです。

先生がおっしゃったギャップというのを、まさに私はそこで目にしたように思ったんです。だけど、医療NGOとかだとお金も人も集まるけれど、その後、そういう人を社会訓練していくとか、あるいは紛争で傷を負った人がつける仕事をつくっていくというようなところに、なかなかお金も人もつかない。

草野：特に国際的な活動をしているNPOというのは、ファウンデーションにプラスになるように、目立つところに、今、行こうとしている。だからアフガンに日本の関係の国際NGOは大分数少なくなっちゃっているんですね。みんな引き上げてどこに行っているかという、イラクに行こうと。

ですから、国内の災害の場合でも同じだろうと思うんですね。つまり、予算は緊急支援だと比較的出やすい。平時に関しては、それこそ地方分権が進むと余計そういう深刻な問題が出てくるかもしれません。まさにお金ですよね。

林：神戸の場合も、私なんかそういう見方をしていたんですけども、やっぱりボランティアが150万人とか集まってきた、義援金が1,700億円集まって、非常にアテンションが損なわれていって、そこにはある種の贈与経済が出現したんですね。

そうして、確かに一命を取りとめるという意味では、しのいでいけたんですけども、そこからノーマルなマーケットエコノミーへ移っていく。ある程度自然に移るんです。特に、神戸の災害というのは日本経済全体から見ると局所的だったというのがありますから、周りの市場経済は、自然に移行していった部分というのがあるんです。しかし、最初はなかなか難しかったですね。

我々が耳にしたのは、神戸の市民を勇気づけようというボランティアがやってきて盛んに無料コンサートを開くんですね。いいんですけど、おかげで地元の音楽家は飯が食えなくなった。そういう皮肉がたくさん起きるんですよ。弁当をただで配られるとコンビニがもうけがなくなりますよね。

棟居：あのころ、ビールがただでしたからね。支援物資になぜかビールをよこす人が多くてですね、

林：それを求めて大阪からホームレスが移住してきたという話もたくさんあって。

草野：先ほどのご質問、元に戻させていただいてよろしいですかね。

マニュアルのことなんですけれども、もう一度申し上げますが、マニュアルはないよりはあった方がいいだろうと。しかし、マニュアルで行動すると、こういう陳腐なことが起こるよい例があるのです。多分、皆さんの中にはお読みになった方もいらっしゃると思いますが、「エッセンス・オブ・ディシジョン（決定の本質）」という、グレアム・アリソンがキューバ危機のときの旧ソ連の対応、それからホワイトハウスの対応を分析した本です。旧ソ連がキューバに建設途次であったミサイルを、なぜアメリカが発見したのか、いろんな情報ルートがあって、放っていたスパイだとか、あるいは空撮だとか、いろいろあるわけですが、ひとつはマニュアルどおりに行動した結果、それでばれてしまったというのがあるんですね。

どういうことかということ、ミサイルを建設する部署というのはソ連の軍だったわけですね。それが船に乗って、資材と一緒にハバナの港に着くわけです。そのときは一応カモフラージュをして、民間の服を着ているんですね。民間の服を着てる段階では何もわからなかったんですが、その後、トラックに乗るときにどうやって乗ったか、4列縦隊で行進して乗っちゃったんです。それでばれてしまったというのがあるんですね。

ですから、しみついたマニュアルがもとで、そういう陳腐なエピソードがたくさんあるんです。マニュアルがマイナスに働くということはたくさんあるわけですし、

それこそマニュアルの想定外の事態が生じたときは大変でどうということが起きるのかということを計算しておかなければいけないと思うんですね。

棟居：マニュアルを完璧なものにしても、制度上使えない人間が1人いますよね。つまり、首相にはマニュアルというのは与えられないわけです。

下から上に上げるというマニュアルだけを完璧にしても、彼は、マニュアルのない状態で決断しなきゃいけないわけです。

日本の首相が果たしてそれができるのか。そういう人が選ばれる仕組みになっているのか。ふだんそういうことをやっているのか。結局、党に諮ってからとか、これもマニュアルですね、ある種の。

今まで、普通の予算配分なんかで、そういうやり方を取っているときに、あと1時間以内に答えを出せとかというテーマで、果たしてマニュアルのない決断ができるかというところできないだろう。これは何かというと、僕なりの答えとしては、やっぱり価値観だと思いますね。

憲法でもキリスト教でも何でもいいんだけど、何か価値の物差しみたいなものが体にしみ込んでいて、こういうときはこうなんだと、これを優先するんだとか、これぐらいの犠牲を払ってもこっちを守るんだとか、そういう判断が自然に身にしみ込んでいるかどうか。職業政治家として、首相として。あるいは現場の自衛官として。

価値というものがトップにももちろんなきゃいけないし、説明可能な価値で、憲法的な価値なら一番いいですけど。人道主義でも平和主義でも何でもいいんです、何かそういうものがあればマニュアル抜きでも人は動けるし、同じことが現場のほうでも言えるでしょう。ただひたすらマニュアルどおりに情報を上げるとか何とかそういう手続きの話ではなくて、むしろいかなる価値観でそのレベルごとに決めていくかです。

後で手続き云々、書類だとかそんなのはどうにでもなる話で。

草野：いや、どうにでもならないんですよ。おっしゃることは、私は両方重要だと思います。価値観の問題というのは極めて重要だと思います。これからそういうたぐいの決断を迫られることになりまして、特に非常に心配ですよ。

だけど、同時に、僕が政策過程論という学問をやっていて思うのは、先ほど言った例につけ加えれば、つい最近NHKスペシャルで放映された非常に興味深い事例で

す。東京女子医大が医療事故を繰り返し、それを隠したりして特定指定病院を外されました。

今、あの病院は何をやっているかということ、そのミスが、例えばA型とB型の血液型を間違えて輸血するようなミスがどうして起きるのかということを、毎日つぶさにレポートを出させて、いわゆる目安箱みたいなのを置いておいて報告させるんですね。

それを直ちに、これはある種参考になるかもしれませんが、担当の、総看護部長がその原因を究明するためにプロジェクトチームを即座に立てるんです。そして、なぜそういうミスが起きたかということをお医者さんを含めて議論をして、レポートを出させるんですよ。その改善計画ですよ。

それをNHKスペシャルは同時進行でカメラを回して逐一放映したんです。それって、先ほどの決断だとか、それがあればすべてうまくいくというのは、必ずしもそうではない。つまり本当にこういう試験管にAというラベルを張らなかったために、全部が崩れてしまうことがたくさんあるんですよ、という話です。

だから、どうにでも後は決断、意思の決定さえ明確にすればすべてうまく動くといったら、必ずしもそうではないと思います。

越山健治：今の話で、同じように思ったんですが、最初の話に戻って、情報連絡、災害時の緊急時の情報連絡についてです。情報連絡をしていくということとマニュアルで規定するというのと両面いると思うんです。

テクニカルな部分を全部マニュアルで埋めていく。そうすると、その順番を追っていくのと、それをすることによって、いかに重要な目的が果たされるのかを認識することなんですよ。

自分が認識をすることによって、いかにそれが重要であるかというのがわかれば、テクニカルなものは回っていくと思うんです。

それでマニュアルというのは成り立っていくのかなと思ったときに、例えば森首相の、あのえひめ丸事故が1時間早く伝わったとして、何が起こったか。それによってどういう効果が得られたか。下の人間にこの後も伝わらないことには、マニュアルはこなせんだろうなど。

村山さんのケースで、かりに6時に情報がいった。それで官邸が動くというシステムになってたとしても、恐らく6時では官邸では何もできません、あの状態では。多分情報収集をするといっているだけでしょ。というのは、そのときに、内閣が切れるカードがあるかという

と、ないんです。

今現在どうなのか、災害時に今どういうふうな権限を持たされているか。神戸でも1回あの災害があって、すぐに情報が入る。幹部が立ち上がる。そうなったときに、総理にどんな権限があるかという、具体的にはないんですよ。今でもないんです。国がすぐ入って、指揮権を統括してコントロールできません。消防は消防で動く、自衛隊は自衛隊、同じです。連絡がちょっと早く入るぐらいですね。

それによって人が救えるのか救えないのかという議論まで行かないんですよ。情報が早く入ることによってどういう効果があるのか、どれだけプラスになるのかということ議論しないと。それによってどのような権限が必要なのかという話まで持っていけないと、意味がない。いま僕が一番危惧しているのは、情報を上げるといのが何でそんなに重要なのか。トップまで情報を上げると、トップが何かしてくれるという期待があるから情報を早く上げようという意識があったんですけども。

草野：確かにおっしゃるような、つまり情報を上げればいいというものじゃなくて、内閣情報調査室が何でもかんでも情報を24時間ファクスで上げて、そのために、その中からどうやって重要な情報をセレクトするのかという次の問題が起きてしまったという話を聞きましたけれども、それはおっしゃるとおりだと思います。

ただ、こういう感想を持ちました。おっしゃりたいこと、つまり、情報を早く上げたら何がどう変わるんだ。しかし、危機というのは想定外ですから、幾ら議論しても、1時間情報を早く上げたら人命がこれだけ多く助かるということは、予測はできるけれども、確証はできないんですよ。

よく言う、最悪の事態に備えて楽観的に実施せよという言葉があるじゃないですか。だから、情報はできるだけ早く上げた方がいいんです。ただ、この間のブッシュ大統領の対イラク戦争の決断に、情報を早く上げすぎたためにマイナスの効果があったという、そういう情報の上げ方は問題だと思いますけれども。

基本的には、災害時の情報というのは最高政策決定者に、それが確実なものである限りは早く上げた方が、私はいいと思うんです。

東野：先ほど、エッセンス・オブ・ディジションのお話をされました。先生のお書きになりました「政策過程論入門」の中で、エッセンス・オブ・ディジションの第2モデルは、阪神・淡路大震災を分析するのに非常に有効

なモデルだという記述があったと思うんですが、そのところをちょっと。

草野：きょうのお話はそこに尽きていると思うんです。第2モデルという名前は使いませんでした。要するに、組織過程モデルという第2モデルのエッセンスというのは、情報伝達の流れがうまくいかない。

それから組織のエゴ、それと関係がありますけれども、縦割り行政というようなことがポイントになっていきます。まさにきょうお話しした話は第2モデルそのものだと思います。

ご紹介した仙台のバックアップがうまくいかなかった、これも第2モデルで、東京女子医大、みんな第2モデルです。

だから、これは普遍的な話で、縦割り行政というのは日本独特の文化というのが、あるかもしれませんが、基本的には、官僚機構がある限り世界中のどこでも起きている話だというふうに思います。

東野：第2モデルの持っている欠陥はどうすれば・・・

草野：それは先ほど議論があったように、2つあって、連絡調整を密にすることによって解決できるという話と、特別な仕組みをつくるという統合、総合の2つ議論があるわけですよ。

私は、どちらかという、日本の場合には後者よりも前者の方が効率的かなと考えています。実際に今、危機管理体制と呼ばれているものは新しい組織をつくるという形ではなくて、エッセンスをいえば、連絡調整を密にするということですから、前者ではないかなというふうに理解しています。

千葉恵美子（以下千葉）：私は法律が専門ですから視点が異なるのかもしれませんが、今までのお話を伺っていると、まさに阪神・淡路大震災の現場で人が死ぬのをいかに救えるかという問題と、緊急事態になったときに総合的な対策を誰がどのように立てるのかという問題は別のような気がします。

応急対応、調整対応といっても、何に照準を合わせるかによって取るべき策というのが大分違ってくると思うんですよ。マニュアルというお話でちょっと出てきていますが、棟居先生のお話を伺っていると、まさに死ぬ人を幾ら減らすかということについては、現場にいかにか権限を与えるかということですし、よりよい政策をすぐ立ち上げるためにはマニュアルをはっきりさせて、情報がどれだけ早く伝達して、次の策を打てるかということが重要なので。そのように考えると緊急対応とか応急対応

といわれるところのデザインをどのような場面を設定して描くのかと大分話が違うのではないかと思うんですけれども。

草野：ですから、ある種マッピングをして、きょうの議論、私余り整理せずにお話ししましたがけれども、時間軸と対応のねらいをマップをつくってみたら埋まるどころ、埋まらないところ、整理ができるんじゃないかなと思いますけれども。

千葉：縦割り行政の話ではだめだと思うんですね。平常時の問題と重なり合う部分とそうでない部分があるわけです。

広域行政、広域連携ができなかったら、経費負担が…だからという話も伺っていますし、そういう話は幾らでもできるんですね。

ですから、何をねらいにして、どういう改善策を打つかというねらい目のところがはっきりしない。話が全部包括的になりすぎているんじゃないかという気がするんです。

草野：先ほどご指摘がありましたように、ただ、これだけは言えて、平時の問題で縦割りのためにうまく連携ができていないにもかかわらず、緊急時に縦割りではなく総合的に対応ができるということは絶対あり得ないので、やはり平時から連絡を密にして総合的な対策がとれるように体制をつくるということは重要だろうと思います。

千葉：同時に、物すごく…ですね、行政組織というのは、

草野：そういうものだと。そのいい面もあって、先ほど林先生がおっしゃったように縦割りによって、縦割りがなぜ出てきているかというのは機能主義ですよね。それはやっぱり、その方が効率的ですから。

千葉：そういうところは、行政組織と民間との関係をどうするかという、そういう座標軸を入れることによって、その穴を埋めることができるかと思うのですが…。

草野：おっしゃるとおりだと思います。

棟居：残念だけど、実際に、ちょっとの距離でものすごく被害の大きいところとへっちゃらのところがあって、しかし、へっちゃらのところの人は写真だけを撮ったけれども、自分は人助けしないという現象が神戸では非常に見られたわけですよ。犬の散歩に行つて、崩れた家におしっこをかけてそれで帰ってくるとか、そういう人がおったわけです。

これは、市民の連帯とか情感とかそういうのがないところで、ただ命令系統が来て、要するに全部お任せという話ですからね。ちょっとでも自分がけがするかもし

れないぐらいでも人がそれで助かるというときに、さっき、私、価値観と言いましたけれど、体が自動的に動くというような刷り込みがないと。

お疲れさまでした。

講演日：平成 15 年 7 月 29 日

阪神・淡路大震災復興委員会と政策決定過程

東京大学先端科学技術研究センター 教授

御厨 貴

林敏彦（以下林）：早速、きょうの研究会に移りたいと思いますが、阪神淡路大震災復興委員会等、政策決定過程等でお話をいただきたいと思います。オーラルヒストリーという方法で、何がどう進んでいったのか、そのあたりを精力的にご研究していただいております。全部で1時間半、時間がとってありますので、ご報告とそれから質疑とを何分ずつかというのは、裁量でお願いします。

御厨貴：御厨でございます。私は、日本政治史が専門でございまして、その中で、近現代、とりわけ現代にその研究を対象に移すにしたがって、どうもその資料が足りないということ。文字資料が足りないという上に、文字資料があってもそれが読めない。読めないというのは、官僚の世界の中でのある種、特有のジャーゴンというものがございまして、これをどうやったら読むことができるかというのは、やっぱり書いた張本人におしゃべりいただくのが一番いいだろうということで、オーラルヒストリーという形で研究を自覚的に始めまして、大体10年ぐらいになります。

都立大学の時代に立ち上げて、政策研究大学院大学で、いわゆる、今の21世紀C. O. E. の前のC. O. E. ですが、センター・オブ・エクセレンスを5年間いただきまして、それが今、もう終わろうとしているというところで、今そこでやりましたオーラルが、延べ1,000回、そして4年間で延べ1,000回ですね。そして大体、延べ対象者は恐らく100人を超えていると思いますが、そういう方々のオーラルを、今、まさに店じまいをして、私自身は、その店じまいの中で、東大の先端研に移りまして、今度はそちらでまた、新しくそのオーラルの方法を用いた研究を進めようということでやっているところでございます。

きょう、ご報告をいたしますのは、このオーラルヒストリーの研究の一番、多分、最初の段階で、阪神・淡路の大震災にぶつかりまして、たまたま、その復興委員会の委員長に、私がお前前から、国土計画等々の聞き取りをやっておりました下河辺さんが就任をされました。この委員会というものは、今で言いますと内閣府ないし内

閣官房であります。当時においても、その内閣の中にできると。内閣の中にできるということは、そこにできる事務局というのほとんど寄せ集めであると。寄せ集めであれば、多分、そこでの記録というのは恐らくなるであろう、ということをお前は考えまして、であれば、同時進行の形で委員会が開かれていく中で、その下河辺さんとのいわば個人的な信頼関係の中で、下河辺さんにインタビューをさせてほしいということをお申し出まして、いろいろ問題はあったんですけども、すべてクリアをして、それでさせていただきました。たまたま、この復興委員会が1年間のサンセット委員会であったということもございまして、委員会が開かれるたびに、我々は後から集合して、下河辺さんから、その委員会の状況、そして今後どうするべきかということを含めて話を聞いた、そういう記録がございまして。

その記録は、実は、1995年から6年にかけて委員会ができた後にちょうどやったわけで、96年の1月に委員会は一応、終わりました。その後、我々の方のそのオーラルヒストリーも、下河辺さんの予定では、10年間はとにかくふせておこうということで、2005年ぐらいになったら考えようという話で、一応タイムカプセルに入れたということでございます。

ところが、タイムカプセルに入れたつもりが、早くも1年ぐらいたったところで、こういうことをやっていたという、しかもそこに、下河辺ファイルと当時言われましたが、下河辺ファイルというものがあるということが、新聞記者の中に探りあてた者がおまして、それから私も随分、逆に取材を受けまして、いろんなことがありました。結局、だれが漏らしたのか、わからなかったんですが、リークしたのは下河辺さんご本人でありまして、こういうことをやっておったという話をしたんですね。

ただ、それはそこはかとなく彼が言ったらしくて、すべての新聞社が気がついたわけではありませんが、その中で気がついて、私のところに直接、東京まで取材に来たのは読売の記者でありました。

読売の記者、なかなかうまくて、いろんなことを聞くんですね。私は聞く方が専門ですから、普段はいろいろ

聞くんですが、聞かれる方は苦手でありまして、いろいろファイルの話をされて、「ファイルの大きさはこれくらいですか」なんて聞かれると、「いや、それよりは小さい」とか、ついしゃべってしまって、これは全然だめだ。だんだんしゃべって、しゃべらされて、結局あることになって、困った私も下河辺さんに電話をしたんですが、「だれが漏らしたんですか」という話を口にしたら、彼は言を左右にして、「だれだろう」とか何とか言うんです。ご本人であるに決まっているんですけども、結局、彼がしゃべったその真意というのは今でもわかりませんが、多分、彼がしゃべったことによって、読売がかぎつけ、そのファイルを出せという要求を出すことによって、情報公開の時期が早まったことは間違いないんですね。だから、下河辺さん自身は、2005年とは言ったけれど、もうある段階でこれは早く出した方がいいというふうに思われたので、むしろ外圧を利用しようと考えて、多分漏らしたのではないか。というのは、私は、彼の意図を最大限よく解釈しただけで、あるいはうっかりしゃべったのかもしれないけれども、そういうことになりました。

事実、私が最初に恐れていたことは、本当になりました。委員会がなくなり、復興本部がなくなるという中で、この阪神・淡路大震災の復興委員会の正規の議事録というのは、今、残っておりません。もちろん、それを持ち出した方が何人かおられますから、それはあるんですけども、政府内には、ほとんどないという状況の中で、やっぱりこういう試みをやっておいてよかったのかなという気が、そのときにいたしました。

そして、大体5年たった時点で、ほぼ震災復興、これからそのいろいろ細かい政策過程を追うにしても、行政過程を追うにしても、特に現地でやっておられた方は急速に亡くなられているという状況があり、それから、東京で対応していた局長・課長クラスも、次から次へとリタイアするという状況の中で、多分2005年までは、これ秘蔵しておいたらもたないという話が出てきまして、それで読売新聞に限り公開をするということで、確か2000年に報道をされることになりました。

それから、中身を早く出せと言う話もあり、当然、読売だけに出したというのはなぜかという話になりますので、できるだけ内容をきちんとチェックした上でということで、昨年、我々の、私がまだおりました当時、政策研究大学院大学のプロジェクトの冊子として、こういう形で上下2冊であります。2002年の3月、去年のち

ようど3月に出版というか、一応刊行されまして、これは国会図書館とか、大きな図書館にはありますし、それから今でも確か残部があると思いますが、100部前後つくっておいてございます。ご案内があった方には、送料そっち持ちで差し上げております。ご承知のように政策研究大学院大学も国立大学でございまして、独立行政法人に当時まだなっていない。あと半年でなるんですね。本当は、こういうのを大いに我々としては売って、利益を出して、その利益をまた研究費につぎ込みたいということはあったんですが、これだけは絶対に文部省は許さない。これ結構かかったんです。いろんな方を今つくっていますが、仮に100冊としても、これぐらいのものをつくりますと、結構1冊分にしますと、7～8,000円はするんですね。だけどそれは全部ただで差し上げると。しかし郵送料ぐらいは、だから着払いで出すということで、これも着払いでないとだめと言われました。とにかくそういう状況で、今、これが出ました。新聞なんかで、何紙かで報道されたんですけども、やっぱり震災ははるかかなたなりという感じもいたします。つまり、大々的にこれについて言及したものは、まだ余り出ていないということになります。

我々は、じゃあおまえたちがやればいいじゃないかという話になるんですけども、私たちはやっぱり、この復興委員会に関して言えば、後でも申しますけれども、同時期に、いわゆるこのインタビューをしたという経験がございまして、どうしても中に入り込みすぎている、客観的な分析ができない。ですから、これは客観的な資料として、むしろどなたかに分析していただくのが一番いいだろうというのが、この当時インタビューをやった仲間同士で申しております。恐らく、このオーラルヒストリーについて、多かれ少なかれ、これを評価すると申しますか、多分、そこの延長線上での分析にならざるを得ないという、大体人間の悲しいさがありまして、自分がやったことをあしざまに言うというのは、なかなかできないという限界がありますので、したがって、いろんなところで、確か、河田先生（河田恵昭人と防災未来センターセンター長、京都大学防災研究所巨大災害研究センター長、兵庫県参与）のところの京大の防災研究所へも、2部差し上げたという、私、覚えがございまして、ですから、使っていただければというのが正直なところでございます。

ただ、今日は、こういう機会を与えていただきましたので、下河辺さんと一緒にこのオーラルをやった中で、

何が見えて、何が見えなかったかということ、多分、皆様のほうがわかりだと思んですけども、少し、内容に立ち入って、下河辺さんの言われたことと、我々が応答したその応答のプロセスの中で出てきた政策過程の特徴について、これからお話をさせていただいて、あと質疑・応答にお答えするという形が一番いいと思いますので、そういう形で進行させていただきたいと考えております。

神戸大学の名誉教授で、政治思想史をご専攻の野口武彦という方がおられまして、彼が、「幕末気分」という本を書かれて、昨年度、読売文学賞をとられたわけですね。その「幕末気分」という本を読みますと、そのはしがきが非常におもしろくて、なぜ、彼がリタイアされてから、その小説を書くようになったのか、しかも、その維新の時期の小説を書くようになったかということが書かれてまして、何はともあれ、その経験として言うのは、この阪神・淡路の震災に遭ったことであると。阪神・淡路の震災に遭った瞬間に、すべてのものが自分の目の前からなくなった。彼にとってみれば、高度成長を含めての戦後経験というのは全くなくなって、野口さんは、ちょうど前の戦争のときには、東京におられたようでありまして、その東京の大空襲で、東京が壊滅した状況というのは、そこにフラッシュバックのように浮かんだと。こんなもんなんだと。つまり、うたかたの夢だと思ひ出したら、自然災害とそれから政治的な危機が一緒にやってきた時期というのは、やっぱり幕末にもあったんだ。幕末も地震が結構ございましたから。そうすると、その幕末の状況と重ね合わせてということで、幕末の人間の右往左往というのが親しい感じになったと書かれておりました。

そこで、彼が一言書いてあるのは、よりによってどうして村山富市が総理であったのかということを書いてありまして、あのときに、村山さんが後から被災地に行ったら、「総理なんか来てほしくない」と、「水が欲しいんや」と言ったという場面が、テレビに何度も映されて印象的である。あんな総理がいたからというふうに、事後の結果が悪かったことを野口さんは盛んに言っているわけですね。多分、それはある意味で、ことの本質の一面を意味していたのかもしれない。

ただ、私たちが、下河辺さんの委員会をずっとフォローしていった関係で、ときどきその分析をした。それで言いますと、環境的に言うと、下河辺委員会がある種の機能を果たせた。もちろん限界はあったと思いますが、

ある種の機能を果たせた状況というのは、社会党内閣で村山政権であったからできたという意味では、実は非常に大きい。自民政権であれば、恐らくこういう対応はしなかったであろうなということは、大体よくわかってくるわけですね。なぜ、社会党政権で村山さんだったか、特にこれから申し上げますが、この下河辺委員会が具体的にある作業をなし、そして我々の通常いうところの外からは見えない政治過程の中で、ある牽引役を果たしたのは、間違いなく、これ1月に震災が起きて、2月にこの復興委員会が立ち上がりますが、それから、数カ月の間だったと思います。多分、夏前にほぼ下河辺委員会の政治的権威者として役割は終わって、後はいかにして幕引きをするかという話に、既になっていたというふうに思います。

その最初の段階、つまり初期の段階での下河辺委員会の成り立ちと、それにある種の浮揚力ないし、浮力を与えたのは、村山内閣であり、村山内閣のもっと言えば、何もできない、何もしないという状況が、この下河辺委員会をひたすら肥大化させていったということは、まず間違いないと言って、私はよろしいかと思えます。

この下河辺さんのオーラルの最初の段階に出てまいりますけれども、村山総理に最初に会った瞬間に、村山さんが下河辺さんに対して、何をどういう動作をしたかと言うと、まず最初におもむろにノートを開いた。「さあ語ってください。どうしたらいいんでしょう、私は。」と言う、これは非常に印象的ですね。総理大臣は村山さんなんです。総理大臣は村山さんであって、下河辺さんは、ある特殊能力を持った元官僚として現われて、その官僚に向かって、「私は経験したことのない経験だから」、つまり、これを解決するためのある種のレクチャーはあなただと言って、それを全部ふったという。下河辺さんは、その瞬間から、この村山さんのいわばマイナスのエネルギーを徹底的に利用して、それを自分の浮力にするということを、恐らく考えたんだろうと思いますが、そこから、下河辺委員会というのはスタートをしている。

震災が1月17日に起こりまして、これを復興委員会復興本部と復興委員会という形で收拾をしていくという形をとられるまでに、実は1週間という時間が流れたわけです。その1週間という時間の流れの中で、今日、よく言われてますようなさまざまな動きがあって、とりわけ一番大きかったのは、自民党の当時の小淵派の動きでありまして、小淵派は間違いなく堺屋太一を長官とする震災復興院、ないしは震災復興庁というものをつくっ

て、そういうハードな組織はまず必要であると。これは自民党政権とは、すぐそういうふうにと考えるとありまして、ハードな組織があって、そこに、そのハードな組織を動かせる人間を置いてやるべきであるということで、自民党側は、特に小渕派は、そういうふうなのにとたけておりますので、そういうことを構想をした。その歴史的なアナロジーとして引かれたのが、関東大震災のときに、後藤新平は、震災復興院をつくった。そしてみずから総裁になってやったという話が、必ず伝えられて、歴史の上から言うと、まさにそれをするのが筋であると。政治家にとってみても、自民党の政治家に特にしてみれば、事が起きたら、すぐそれを組織にして、制度にして、そこに全部丸投げをして、あとはそこに介入していけばいいというような、大体、自民党が常々、55年体制下でやってきた常套手段でありますので、多分、それをいち早く打ち出そうとしたわけですね。

ところが、今言ったように村山さんの方は、全く要するに白紙であったわけでありまして。これは、白紙であるということは、それがご承知のように、自衛隊の派遣の問題にしても、それからこの震災が起きた直後の行動にしても、結局、出遅れたと後で非難される部分になるんですけれども、ここの部分については、これよかったかどうか、私、わかりませんが、ハードな組織というのはいかにもまずかろうという判断が、やっぱり働いたわけですね。なぜ働いたか。それは当時、行革ということを書いて、行革をやっているのに、震災が起きたらそれでまた組織をつくって、役所が太ったと。つまり震災を利用して、役所が太ったとは言われたくない。村山さんにしてみても、恐らくこれがマイナス点になっては嫌だということがあったんで、しばらくそのところを置いておいた。こういう問題にかけては、特に村山内閣の背後には、ずっと後藤田正晴とか、そういう人たちの力がまだ働いておりましたので、後藤田さんたちはやっぱり、ハードな組織というのは絶対よくないという考えを持っている。そういうものが重なって、復興本部というのをとりあえず立ち上げて、そこは閣僚がやって、そこに諮問委員会としての委員会方式を設けると。多分、下河辺氏を推したのは、下河辺自身が言ってますけれども、これは村山さんとそれから河野洋平、それからこれは武村正義さんでしたかね、とにかくその辺から推されたというふうに彼は言ってますけれども、それ以上に恐らく、下河辺氏をそこに強く推したのは、私は後藤田氏であったと思います。

そういうことで、復興委員会と、それから復興委員、もしくは復興庁と言いますか、それとの攻めぎあいがある最初にあったということでもあります。

委員会の委員をだれにするべきかという問題がありまして、これは下河辺さんが言ってます。まず、委員会に兵庫県知事と神戸市長を入れようという話は比較的、常識的に出たと。自分を委員長にしようというのは、河野洋平、武村正義、村山さんの3人で決めたと。後藤田正晴をそれに入れるかどうかということと言うと、委員ではなくて、特別顧問ということにして、政界から後藤田、それから財界から平岩外四ということで、特別顧問で並べると。あと4人をどうするか。1人は関西の財界人がいいということで、関経連の川上哲郎。ところがその後、どうしても自民党の方からこれを入れたいということで、強引に言ってきたのが例の小渕派の人たちであって、そこに堺屋太一さんが入ることになるわけです。

堺屋さんを入れるならば、やっぱり、またそこでいろいろ言うだろうから、それを牽制する意味でということで、都市計画学会の伊藤滋を入れるという形になった。そうしたら、ここまた傑作なんですけれども、女性を入れないのはおかしいという意見になって、じゃあ女性を1人ということで、最初は縫田さんをお願いしたら断られた。そこで一番ヶ瀬康子さんになった。しかも一番ヶ瀬さんなら福祉のこともあるからいいだろうと。いい加減ですね。こんなことで決まる。こうしてこの7人が決まった。

大体こういう委員会というのは、普通ありますように、その性格が終始はっきりしないわけですね。掲げてあることは大ざっぱでありますから、大ざっぱなことしか話を書けないというのが現実でありまして、恐らく、こういう委員会方式でいくと決めるときに、これがハードな組織ではなくて、今言ったように非常にソフトな、いわば人脈を利用した形で抑えていこうという方針だったでありますから、法律でがちがちに固めるのではなくて、そこは非常にファジーにしておいて、全体を進めていくという形になったんだろうということが、ここから当然、予測できるわけでもあります。

しかも、これは下河辺さんが後に言っていますけれども、委員会方式にすると言っても、普通の審議会型にはしたくない。普通の審議会型であれば、当然、その事務局主導になって、事務局が原案を書くと。事務局が原案を書いて、それを持ってきて、これでスタートをします。

事実、下河辺さん、ここで言っていますけれども、最初に内閣府にできた事務局に投げたら、すぐに、大体スケジュールをもってきて、ヒアリングをやって、そしてある段階で、ぼんと答申案を出すという、極めて従来型を持ってきたわけで、それではないやり方でしたと彼は思ったというふうに言っていますし、それからもうひとつ、当時、臨調型というのがはやっておりまして、この臨調型というのは、議論はさせておいて、割と素人さんがその答申案を書いてという。下河辺さんは、素人さんにこれはできないと、最初から言っておりまして、要するに、官僚に最初に書かせない。それから素人さんにも書かせないということになったら、話は簡単でありまして、下河辺氏が彼の恐らく信頼する人間、ごく内輪の人間と相談をして、そのプランニングを立てていくという、そういう説になったんだろうという気がいたします。

下河辺さんは、自分自身で書いたというふうに、ここでも言っておられますけれども、私が見るところ、彼が1人でそれすべてをやるわけはないので、恐らくそこに何人かのプレーンはいたであろう。それがどういうプレーンであったかというのは、ついに最後までわかりませんけれども、私はそういうふうに見ているわけでありませぬ。

一番の問題は、その委員会ができたときに、これもすぐポイントになりますが、どの順番で、何から手をつけてやるかという、つまり委員会としては、まず何をやるという方針を立てる。いわば、ガイドラインをつくるんですね。これがひとつです。

それから、そのガイドラインは、単にお題目ではなくて、それに予算をつけなくてはいけない。しかも、予算をつけるとすると、当時は、まず補正をつけなくてはならないという話になりますから、その補正予算をつけるために、例えば、瓦礫を片づけるとか、あるいは復興住宅をつくるとか、いろんな問題出てきますけれど、それが多分、縦割りひとつでは処理できない。恐らく幾つかの縦割りを、横に切っていくとできない。そういう話でふっていくだけけれど、それは今度、縦割りにきたときにどういうふうに予算上処理をしていくかという話になる。

当然、横で切っていくとしても、大蔵省は、そういう形の予算はつけませんから、それを具体的に縦割りと横というのをどういうふうに反映させる形でやるか、その辺のところは、かなり入口のところまで、下河辺さんが委員会としてではなく、下河辺委員長として、現実

リードをした面があるというふうに、少なくとも彼のオーラルからは読める。

なぜ、彼が、そういう調整を各省に対してできたのか。ある程度できたのかということでもありますけれども、我々の質問に対して、彼はこの当時、やっている最中に答えているのは、今、局長クラス、それから課長クラスまでもそうだけれども、自分がずっと仕事をしたことのある人たちだ。若いときに仕事をした連中が今、局長、課長のところに来ているから、その連中が初顔合わせではない。だから、自分としてはフェイス・ツー・フェイスで話ができるという、やはりそこで、下河辺さんが使ったのは、私、さっき言ったように、ハードな組織の中で、組織のいわば名前で仕事をするのではなくて、下河辺委員長、まさに下河辺個人がそういうところとつながることによって、パイプを吊るしていくというか、決定の仕方と言いますか、そういう形の政治過程の運用の仕方をしたということが、ここでは非常に効いているということでもあります。

ですから、この委員会は、最初にやるべきことは何かというときに、まず復興計画を立てる。それからもうひとつに、今度は復興住宅をつくる。それから3番目に瓦礫を片づけるというんです。この3つを一番にあげるわけですね。そしてこれをいかに、スピードアップしてやっていくかという話で、さまざまな問題がそこにあるわけですね。とにかく、まず最初にこの3つ。多分、3、3、3と提言をしていって、最後に7と提言をして、全部で10幾つかの提言をしていく。大体、彼は1回の委員会ごとに、そういうスポットライトを浴びれるようなものをつくって行って、そして、それを運営していくという方針をとりました。そういうスポットライト方式でやっていったことは、まず間違いない。これは、下河辺さんが、新全総以来やったやり方でありまして、新全総のときにやっぱり彼は、最初に20という数出すんですね。20の提言というのをやった。今回は3つずつ重ねて行って、確か3、3、3と最後は13ぐらいになるような提言の仕方をしていくというやり方をとったのが、彼のここでのやり方の特色だろうと思います。

問題は、こういう問題をやれば、すぐ出てくるのは、大体復興のときというのはそうですね、汚職の問題が起きるように、すぐに箇所付けが出ると政治家が介入してという話にもなる。その問題が、ここでもないわけではなかった。組織として復興院というのをつくっていけば、当然、そこにいろんな働きがくるわけで、この

場合は、委員会に結構圧力がきたことはあるようですが、その委員会の防壁になったのは、いい意味でも悪い意味でも後藤田氏でありまして、しかも、社会党政権であって、自民党政権でないというところが、自民党の個々の議員が、箇所付けとか、そういう問題で動きにくい状況をつくったということは間違いありません。つまり、我が党内閣であれば、すぐに行って、だれとだれを動かしてという話になるんですけど、我が党内閣でなくて、しかも村山というわけのわからん総理大臣、これは自民党から見てわけのわからん総理大臣になるわけですね。それはせっかくなつくかと思った組織じゃなくて、変な委員会に全部丸投げしちゃって、じゃあ一体どこへ行ったらいいのよ。ですから、港湾の問題なんかだと、港湾局長なんかがいじめられたりするわけですね。港湾局長がいじめられると、そのいじめられた話は、下河辺さんにあがりますから、下河辺さんは、それを今度しかるべきところに手を打つと、それで引っ込むというふうな、そういう形で、多分やっていった。

むしろ、下河辺さんはここで箇所付けの話というのは、村山政権だったがゆえに、全部排除したというふうに彼は言っていますが、恐らくそうではないだろうと思うんですね。つまり、村山政権であるから排除できるであろうというのは、彼の表の論理であって、やってきた話が全部縦割りである。縦割りできたやつをうまく処理してやることによって、逆に縦割りに言うことを聞かせるというんですね。多分、その方式をとることによって、下河辺氏自身は、自分の権力なり、権威を維持したんだろうと、多分、彼が言わなかった部分で、匂わせた部分をこちらで推測と言いますか、憶測と言いますかをすれば、そういう形で事は進んでいったんだろうという気がします。

きょう先ほど、この後の藤本先生の報告をちらっと見えて、ああやっぱりなと思ったんですが、今よく言われていることと同じなんですが、いよいよ復興を本腰を入れてやらなくちゃいけないという時期に、この阪神・淡路大震災を全国区から地方区レベルに、少なくともマスコミレベルで落とす事件が起きた。これが3月のサリン事件であります。サリンが起こったことによって、少なくとも、中央には、この阪神・淡路大震災の話というのは、報道されなくなっちゃうんですね。東京メディアというのは、すべて、今度はサリンでいっぱい。地震の話というのは、つい先ほどまでやっていたのがぴたっと消えるという、そういう状況の中で、どういうふうなマス

コミに対して後はやっていくかというのが、下河辺さんのひとつの苦勞だったんだろうと思います。

ここでは、マスコミに対して、どういうふうにしたという話は、直接はあんまり語られていません。ただ、新全総のときから、下河辺さんのやり方というのは、新聞のキャッチになるコピーを最初に出すというやり方あります。これは新聞記者に対して非常に親切というか、親切というのは変な話なんですけれども、要するに、新聞記者が一番苦勞するのは、見出しをどうするか、ヘッドラインをどうするかという問題と、どこに特色があるかというのを、膨大な施策の中から読み解いていくかっていうところですが、下河辺さんは昔から、そのところをヘッドラインに出しやすい、それか、新聞記事としたら、まとまりやすい部分を最初バーッと出していくというのうまい人ですから、多分、それと同じことを使ったんだろうと思いますし、私、事実ここでそれを聞いたときに、彼はそう言っていました。やっぱりキャッチになることは、毎回出るようにやっただ。

ところが、これももうひとつありまして、私もその後、仲間と一緒に、当時の新聞の報道というのを追っただんですけども、新聞報道に見られる特色というのは、こういう問題があれば必ず、いろんなところでコンフリクトが起きて、そのコンフリクトというのは、かなり地域のコンフリクトだけじゃなくて、それがその上の政策決定の場でのコンフリクトに反映されていく。少なくとも、最初に申しあげましたように、この委員会には、既に不安要因として、最初から堺屋さんを抱えているわけですから、そういう意味では、そういう分裂状況が出てくる。それをどう演出するかというのが、次にひとつ問題でありまして、僕は、下河辺さんはそこを演出するかなと思ったんですけども、結局、そういうことなしに進んでいった。そういうことなしに進んでいくとどうなるかって言うと、新聞記者は興味を持ちません。つまり、復興委員会というのは波風が立たない中でちゃんとやっている。ちゃんとやっていると言うのは、括弧つきですけども、ちゃんとやっているという状況になると、新聞は報道意欲を失うわけですね。つまり新聞が一番報道したいのは、中で何か内紛がある。事が起こると。それが一番報道に値することで、うまくいってご苦勞さまでしたという、毎回毎回、非常にうまくいっていますというのは、絶対に報道に値しない。だから、そこで、阪神・淡路大震災の問題が地方区レベルに落ちていくというのは、サリン効果もあつたけれども、同時に、今申し上げ

ましたように、委員会自体が少なくとも外に対して分裂状況を演出しなかった。これは下河辺さんが演出しなかったのもそうですし、堺屋さん自身が、そういうことを外に対して漏らす行為を少なくともこの時期にはしなかった。なぜ、堺屋さんはそれをしなかったというのは、非常にはっきりしておりまして、堺屋さんが、元気になるのは補正がいよいよついて、来年度予算になると、7月ぐらいからえらく元気になりまして、そこでいろいろ構想を出すんです。つまり、特定の復興プロジェクトをやるときには、こうすべきだということをダーッと出して、そして、堺屋さんの次の意図は、復興委員会が1年で閉じるとずっと言っていますから、その後、特定復興プロジェクトについての組織を組織化すべきであるというのが、堺屋さんの基本的なアイデアでしたから、そこに彼はかけるというところがありまして、だから、9月以降といいますか、来年度予算の概算要求が出て、それが煮詰まっていくプロセスの中で、堺屋氏がまた別の行動をとったことはまず間違いないわけでありまして。

ただ、それは、結局、そういう堺屋さんを迎えるポストにならずに終わる。後年、堺屋さんは、まさに小渊内閣のもとで、経済企画庁の長官になり、国務大臣になったわけですから、場所は違いましたけれども、彼自身のそういうポストにつきたいという意図は、遅ればせながら完成されたということになるんだろうと思います。

そんなところが、大まかな話の筋でございまして、瓦礫をどうやって処理するかという問題。それから、その瓦礫を処理するのに、ひとつの省庁だけでやらなければ、どういふうにほかの省庁の手を借りてくるかということについては、下河辺さんが随分サジェスションも出しています。これが現実に行われたかどうかはわかりません。というのは、ふたつありまして、ひとつは多分、これ厚生省だけでやっておったんでは、数十年かかるという、最初のプランはそうだったようではありますが、数十年かけて瓦礫を片づけていたんでは、とても復興に間に合わないということで、かなりそれを前倒しにしてやった経緯があるようでありまして。その具体的なプロセスについては、ちょっと我々も追うことができませんでした。ただし、別途予算を使ったり、何かいろんなことをしながら、多分、そのところはかなり早めてやったんだろうという気がします。

それからもうひとつ問題は、この時期に出てきた最大の問題のひとつは、神戸港をどうするかという問題でございまして、これをいち早く、この委員会は、仮設埠頭

でいくという話を最初にするわけですね。この仮設埠頭問題が、ひとつまた問題になっています。仮設埠頭では、次に震災が起きたときに、間違いなくつぶれると。

ところが、もうひとつそこには問題がありまして、次の震災は神戸にはもうないと。だから仮設埠頭で十分であるという問題と、仮設埠頭では、しかし、経済界が納得をしないというふうないろんな問題がありまして、地元はそれをめぐるって、問題にしますし、いろんな問題が起きるんですけども、仮設埠頭の問題は、結局は、この段階では、先送りになって、最初に住宅の方がまず先だという話になりますから、当然、住宅の問題が出てきてということに変わっていくんだろうと思います。

等々、私はずっと追ってきた形で言いますと、大体、この復興委員会を我々も一緒に、中からその動きを見ていて、一番、復興委員会の元気だったのは、やっぱり3月、4月、5月ですね。それで、7月あたりでちょっとストップして、9月に確か、こちらで、私、今でも覚えています、国際シンポジウムを確かやられたんですね。海外から人を呼んで、そして、そのときに、堺屋さんが講演をするという、そこを私も実は立ち会って見ていたんですけども、今でも覚えていますけれども、堺屋さんは、報告に遅れてこられて、しかも、真っ昼間から相当真っ赤な顔をしてあらわれたというのが印象的でありまして、話自体も例によって支離滅裂でありまして、堺屋さんはちょっとひどい状態だったんですね。いろいろあったんだと思いますが、それを含めて、今、記憶に残っています。

10月以降は、委員会は、とにかく幕引きを考える。1年間ということで、絶対後へは伸ばさない。これをどう見るかというのがあります。下河辺さんはいさぎいいという見方がひとつある。とにかく、組織というのは、仕事が終わらないし終わろうとするときに、やっぱり早く閉じてしまうのがいいのであって、ぐずぐずしていると仕事をまた探して、ろくでもないことになるから、早くこれはやめた方がいいという。

委員会の中でも、そこは議論があったようでありまして、当然、今しばらくやるべきだ。復興本部が5年やるのに、1年でどうして諮問委員会がなくなるのかという大議論があったんですね。

私は、その後の経緯を見ている限りにおいて、あそこで下河辺さんが幾つかの提言を出し、それから意見を出し、そしていろんなプロジェクト構想を出したものについて、多分、あの時点ではできるかなと思ったものも、

その後どうなるかわかならうと。その際に、復興委員会は全部責任を負うということになるのはまずいという判断が、僕は下河辺さんにあったんだと思うんです。だから、後は復興本部の問題だということで、実行力があると見なされている本部に、全部それをさげて行って、復興委員会自体は、1年間で閉める。終わり方としては、私、きれいな終わり方だったとその点に関しては思います。

もうひとつ、言っとかなければいけないのは、この下河辺委員会の中で、毎回議論が当然ある。先ほど申し上げたような人たちですから、中でみんながだまっているわけではないわけですし、当然、下河辺さんが何か言えば、あるいは、その議事運営そのものについて、いろんな意見が出ていたというふうに思われます。それをですから、下河辺さんとしてどうやって委員長主導で委員会をまとめていくかという、これがまた彼のひとつの行政手法になるわけですが、その行政手法のひとつが、彼がその当時、我々の委員会、我々のオーラルに提示をしました。その資料を後ろにつけました。その資料で見ると、非常におもしろいですが、提言というのを、彼は最初、2月、3月の段階で、いろんな提言を出させる。それは各委員からも出させたやつを彼がまとめていくわけですね。さっき言ったように3、3、4でまとめていくんです。提言1、提言2、提言3というようにまとめていく。この提言のまとめ方というのは、ほぼ1行を原則として、「～こと」でまとめていくという方式をとったんです。それはどういうことかと言うと、例えば、提言の2としましょうか。提言の2、被災者の根本的な不安を緩和するため、最も緊急を要する住宅の復興について提言をする。1. 住宅復興総合政策3カ年計画を3月中をめどに早急に策定すること。2. 復興住宅3カ年10万戸を建設すること。3はとばしますが、4. 復興住宅は小規模でも最小限快適性・利便性・防災性を確保すること。こういう形で全部、「こと」で収めていく。「こと」で収めていくというのは、どういうことかと言うと、これは結論だけなんです。結論だけで理由は書いていない。なぜ、これを今やらなくちゃいけないかという理由は書いていない。しかも、全部、1行の「こと」に収めていく。これを官僚的姑息と言えば姑息なんですけれども、さまざまな意見が出るところで、下河辺さんがやったのは、その意見を全部、どなたの意見も全部その「こと」という1行でまとめていく。1行にまとめると、みんな一応言ったことは、その1行に書いてあるという気分になりますから、そこで納得をするという形に

なっていくんですね。中で、やっぱり一番大変だったのは、下河辺さんが後で言っていましたけど、一番ヶ瀬さんだったと言いますね。一番ヶ瀬さんは、やっぱりそこで常に、福祉の問題であるとか、満たされない当時の神戸の被災民のことを、常に毎回、委員会で話題にする。それは感情問題だ。感情の問題であって、新聞なんかそういう感情問題を主として報道するわけですが、提言をするときに感情問題はどうしたって提言には入らない。一番ヶ瀬さんの思いというのも、福祉でいったらどういふふうにするのか。何々の「こと」。つまり、一番ヶ瀬さんの感情的な問題も全部「こと」でまとめる。“1行「こと」方式”というのは、結局そういう形でまとめていく。

それからもうひとつ、感情問題ではなくて、今度逆に、理念の問題として、そして全体の問題として、組織をつくらうという人がいるわけですね。これは、先ほどから申し上げている堺屋さんですが。だから、堺屋さんの提言なんかも、その組織というところはうまくごまかしながら、彼の言いたい部分、形にしたい部分を、全部1行で、「こと」でまとめていくという方式をとった。これが彼のひとつのやり方であったことは間違いありません。「こと」でまとまらないものについては、いずれ提言するというので、先延ばしにしているようなしなないような格好でまとめていく。あの震災直後のいわばそういう危機的な状況がまだ続いている中で、いろんなことを言う人たちの思いを、こういう形で1行ずつにまとめていくって、次は、それを縦割りに説明をしながらおろしていくという、彼のひとつのやり方であったということになるわけでありませう。

この1行「こと」方式というのは、なかなか私もおもしろいというふうに思いました。つまり、これはどこでも使えるテクニカルな技術的な方法であるというふうには思いません。やはりある種の危機的な状況の中で、しかもその委員会が開かれると、委員会の役割は、もちろん震災からの復興なんですけど、じゃあ震災からの復興で何から手をつけていいのかわからないのか、どうしたらいいのかわからないのか、通常のプログラムとは違うプログラムを恐らくつくらなくてはならないという前提の中で、話しを進めていくとすれば、この1行の「こと」方式でまとめていくというのは、頭の整理になるという意味で効くわけでありまして、これは通常の委員会なんかで、こんな1行の「こと」なんかでいうと、何でやという話になるんですけども、それで少なくとも収まっていく。つまり、7人の委員の語りというのは、そういう中で文章

化されていく、言語表現化されていくという、ある種の効果を持ったというふうに思うわけですね。最後に、私たちの仲間で、一緒にインタビューをやった、今、東大の行政学をやっている田辺君というのがいますが、田辺君が、この分析をした中で言っているんですね。それはやっぱり、下河辺さんだからできた方法で、しかもこういう特殊状況下でやれた方針だから、これをもって一般化すると非常に危ないと。それではやけどをしかねない方式と言ってますけれども、そのやけどをしても、下河辺さんの場合は、もう手が熱いからやけどしてますと言って握りつぶせるというような状況で、そういう方針を多分やれたんだろうという気がするわけです。

それから、もうひとつ、非常におもしろいと思ったのは、当時、東京海上の彼の理事長室に、相当程度、委員会に寄せられた記録がございまして、その多くは多分、こちらのほうに一度来て、全部コピーをとられて、そしてまた戻ったものが私のところにも回ってまいりましたので、皆さんも開いて見られれば、今でも残っているかもしれない。あるいは、あれはとっちゃったかもしれないね。まだ生のままで僕見たから、非常に印象的なんですけれども、不思議なFAXが入っているんですね。このFAXが束ねられてあるから、たまたま僕、見たんですけれども、もう名前言ってもいいでしょう。これは間違いなく出したのは堺屋さんです。堺屋さんが、後藤田顧問のところに行くというそういうFAXがあるんです。ある時間書いてあります。そして、後藤田顧問のところに行ったというのもあるんです。何をしに行ったか、何を話をしたのかというのは書いてないんですね、けれども、多分これは、恐らく僕は、時期的に言えば、予算編成が終わった後、あの委員会を恒常化して、もうちょっと大きな、ハードなものにする。そうしたときに、自分をという売り込みを含めた、恐らくあれを後藤田さんのところに言いに行ったんだと思うんですね。こそこそ行くんではないと。つまり行ったって話はすぐにわかるだろうから、行く前に不思議ですよ、あれは。本当にこんな大きなFAXの紙に、「行く」とだけしか書いてないんですよ。で、「行った」と書いてあって、受けた時間はちゃんと書いてあるから、大体行って帰ってきた時間だというのはわかるんです。これはなかなかおもしろいコミュニケーション手段でありまして、見ようによっては一種の脅かしでもあるし、そういう一種の具体的に委員の間でのやり取りというのは、今でも思いますね。きのうこの記録をもう一遍読んでみて思ったんですが、

95年段階というのは、FAXによる時間差攻撃というのが結構ものを言った時代であって、ああいうものを使うんだというのがよくわかって、今は恐らくFAXは使わないでしょう。多分、Eメールかなんかでやるんだと思います。だけど、あの当時はFAXを使って、そういう自分の行為を知らしめて、ある自分の意思表示をしたというこれもよくわかって、おもしろかったという記憶がございまして。

そんなこんなでございまして、下河辺さんはとにかく、もう秋になると店じまいということで、急速にその方向に。10月に実質委員会は閉じてしまって、翌年の1月には確か、下河辺書簡というのを出したか出さなかったか。そんな形で委員会を閉じるということで、委員会を解散してしまいました。

このように、下河辺氏が、終始、みずから指導した特定のプレーンが私はいたと思いますけれども、委員会がございましたので、資料的に言うとほとんど、その有益な資料がやっぱり内閣には残らずに終わってしまった。

ただ、下河辺さん周辺に残ってますし、幾つかこういうところで語っていただきましたので、そのこと自体は、非常におもしろかったんですけれども、そういう結果であります。

これ、はからずも上下2巻に厚さの上でしたんですけれども、圧倒的に上までが大体その前半期ですから、上がやっぱり一番、改めて読んでみても、こういうことをやっているんだなど、やるべき範囲が広いわけですね。下になりますと、復興した後の記念館をつくるか、商工プロジェクトをどうするかという、もう10年、20年の話になって、これはちょっと実現できるかねという話にだんだんなるんですけれども、それ以前はやっぱり、瓦礫をどうする、こうする。ここにも具体的に、これははっきりとは書きませんでしたけれども、要するに、神戸の場合は、ある非常に力のある集団にそれを依頼するというふうな話もありますし、それそのまま残そうかどうかしようか迷ったんですけれども、下河辺さんは直さなかったんですね。具体的な名前は書いてありましたけれども、さすがに我々編集するときに、それはまずいだろうということで、じゃあある具体的な力のある、昔からいた集団、それでは結局同じことを言っているんじゃないかという気はしましたが、法律家に相談したら、何とかそれで、そこなら何とかあれだろうというので、そういう言い方をしました。

あと少し残された時間で、私がちょうど5年前にこ

れを読んだときに、少し下河辺さんの前で話をしたことがありまして、そのときに書いたことから、少しピックアップをして、ちょっと申し上げておきたいと思います。

こういうふうに言ってますね。「申すまでもなく、今までは毎回毎回、下河辺さんのお話を伺って、いわば、下河辺さんの口から語られる内々の話として、下河辺さんの視点から見た復興委員会像が語られてきました。下河辺さんの口から、やはり後藤田さんはこうでしたよとか、ある委員はこうでしたよとか、そういうことが語られてきたわけです。そういう中で認識してきた話と、私も歴史家の端くれですから、多少、客観的にものを見るという点で申し上げれば、きょう、2時間にわたって、委員会の議事録と各委員のメモを集中的にみたときの印象とでは、やはりどこかにずれがある。ずれがあって当然なんです、そうすると私が今、この時点で、下河辺さんに同時進行オーラルでお話を伺って、復興委員会についても書いたときと、一端それを除いて、ブッキッシュな資料だけで復興委員会について書いたときとでは、どういう違いが出るのだろうかということを考えるわけです」ということを私は言っています。

私は拝見していて、この資料は相当重要であろうと思いました。恐らく委員会で話されていることと、それから具体的に縦割りに流れていくときの話とはちょっと別だと思えます。しかし、少なくとも、委員会レベルで話されている内容、つまり委員会の議事録が出たときに、我々はどう解釈するかというと、やはりかなりの議論があったなという印象を持つわけです。委員長自身がここでお話になるときに、「あれは」と言って、みんな軽く押し倒していったような印象とはやはり違うんですね。これが第一印象ですということで、ですから、やっぱり議事録が残っている資料は、僕はあったと思うんですけども、今はどこにありますか、よくわかりません。

それから、私が見ていて非常におもしろいのは、今回の場合、役割分担がかなり明確で、それぞれの人が何を言うだろうかというのは、大体、下河辺さんは読んでおられたなという感じがするんです。それでも、ひとつ覚えのようにある問題が必ずある委員から出てくるというのが、ずっと読んでいるとわかるんですねという話をしています。先ほど言ったような話が少し出てくるわけですが、

一番最後の会で、この前、下河辺さんもおっしゃいましたが、当時、兵庫県知事が、「やはり基本的には特別法があった方がよかった」と言い、関経連の川上さんも

「ヘッドクォーターみたいなものは残してもらわなくてはいけない」と言い、それを後藤田さんがすごい勢いでたしなめた。「復興本部があるじゃないか。復興本部があって大臣がいるんだぞ」と、「だから、縦割りでできないと思うことは、復興本部にもっていけ」と後藤田さんは言うわけですね。しかし、その声を聞きながら、みんな何となく復興本部を信用していないんですね。もっとまずいことには、社会党の首相と社会党の官房長官という話も出ましたが、野坂浩賢氏の発言を読んでいると、いや、この内閣もそう長いことはないかもしれんし、そうになったら、後藤田さんのほうで処理をしてくれという話が出てくる。いずれ自分たちがいなくなっても、後藤田さんがいるからという話をされていて、非常に情けない話だと思いますが、そういう発言自体が、復興本部自体の信用性を失わせることになるんだというような話がありまして、私はですから、最初に、この環境が、この社会党内閣であることが、下河辺委員会を浮揚する力を持ったということを申しましたが、いよいよこの委員会がなくなるときに、じゃあ最後にフォローアップしてくれる機関はどこにあるの、ということになったときに、既にもう社会党内閣自体も逃げ腰であって、後藤田さんがいるからというふうな、こんな変な話になるんですね。野坂浩賢氏と言う人は、大体そういうことをずっと言った人でありまして、これも有名な話でありますけれども、この時期に、最高裁判所の長官の交代がありました。そのときに、これは社会党の首相であるから、当然、そういう人事をするのではないかといううわさが流れたことがあるんです。新聞記者も当然、それを聞きにいっわけです。だれがその後の長官でしょうか。うわさで聞いたときに、野坂氏は、「最高裁判所の判事とか長官を決めるのは内閣ではない」とはっきり言ったんですね。「だからうるさいことは言うな」ということで、みんな仰天したという話がありまして、後からみんながそのことを言うと「そうか、そんなものまで決めなくちゃいけないから、内閣は忙しいのだ」とこう言った話があって、そういう野坂浩賢氏の、彼なりの色合いというのは、まさにこの内閣もたない。もたなかったら後藤田さんで処理してくれというふうな話になったというところに、出てくると思います。プロがいるというのは安心だということなんですね。

もうひとつ、この問題、つまり、その復興委員会がそれでも、そんなこんなでありながら、多少とも浮揚力がついたということについて申し上げますが、それはです

ね、これは僕もこのときも言ったんですけども、実は、この復興問題に関して言えば、イデオロギーの問題が絡んでいない。イデオロギーの問題が、いったん絡むと、これは安全保障の問題とか、この後出てくる沖縄の基地の使用の問題とか、こういう問題が絡んだときの社会党のしほりというのは、今は社会党はほとんどなくなりましてけれども、当時においてはやっぱりすごかった。官邸は全然違う動きを恐らくするんです。ですから、この場合はそうではないと。むしろイデオロギーの問題は出ないと。イデオロギーは出ないで、ある実務的な話になっていく。だからそこには、プロが当然いるという話になるんです。違憲かどうかとか、中央執行委員会でそれを認めるかどうかとか、自衛隊を認めるかどうかというそんな話にはならないところだから、むしろ丸投げができる。丸投げが今の総理、専門だと思われているかもしれませんが、結構、この社会党内閣のときには、社会党の総理大臣は全部投げていましたから、丸投げは今、2代目といった方がいいんで、このときは1代目ですね。

とにかく、そういう形で、これが行われたということが、非常に大きい問題だろうという気がいたします。

それから、もうひとつ言っておきますと、これは私たち自身の反省で、我々は同時進行オーラルをやって、しばらくそういうことを差し控えて、その後やってないんですね。その後、やっていないということの最大の理由は、やっぱり我々は、純粹客観的に聞いたつもりでいます。ところが、これ終わってみてわかって、ますますその後よくわかるんですが、我々のチームが、彼からずっと聞きとりをしていたということは、やっぱり彼にとっては、委員会運営にすごくよかったんですね、いろんな意味で。つまり、委員会を運営していく、その運営の仕方が、これぐらい意図的であったというのはすごいと思うんですが、それは下河辺氏自身が意図的であったのではなくて、つまり我々にその後、話をしなければいけないというしほりがかかっていますから、1回1回すごく意図的に運営するわけです。これは後からわかりました。多分そうだと思います。つまり、彼自身、その決定者として、身近に何人かの側近はいたでありましょう。しかしながら、自分がやっている行為について、あるレベルの人間に話をして、そのレスポンスを知るということは、ほとんどできないわけです。だから孤独な決定と申しますが、ただ、彼の場合、非常によかったのは、そこに我々がいた。毎回話をする。だから、我々の前で話をすると

きは、話をしながら、次の委員会をどうするかということを考えられるし、今度、委員会の席上では、我々に話すことを前提に、どういうふうにするかっていうことはできる。

したがって、この下河辺委員会が、結果何ができたかということとはとりあえず置いておくとしても、委員会の中での動きというのは、すごく戦略的・合理的に動いていくように見えるのは、これはやっぱり我々が加担したせいだと思うんですね。我々が加担しなければ、もうちょっと破綻があったはずなんです。破綻がないというのは、我々がその破綻部分を皆吸収してしまった。

だから、同時進行で、オーラルをやってみて、ある種ブレインになってしまったかという感じがして、非常に怖いことだと思いました。

後に聞いたことがあります下河辺さんに。「僕らの委員会はどうでした」と言うたら、「君らに話をしたんで助かった」と言ったことがありまして、やっぱりそうだったんだという気がします。でもそのことは逆に、私は、我々がやるとかやらないとかいうことは別にして、本当に決定をする人は、孤独のうちに決定をします。だから、少しでも自分の決定を客観化しようと思うときには、どこかにしゃべるなり、どこかに言うなりということがないと、客観的な自分の意味把握ができないという状態があるんですね。それを考えると、僕は総理大臣とか、ああいう人たちは、1人、2人のブレインではなくて、そういうことを聞けるようなスタンスの人間を抱えておかないと、やっぱり決定は大変であって、よく政治家がいろんな宗教に行って、最後には神のお告げというのをやりますけれども、あれ神のお告げに頼るといのはわかります。自分で決定するのはすごく苦しいから、要するにだれのお告げであれ、何であれ、客観化してくれる人、あるいは客観化しないまでも、この人につかえればいいというのがあれば楽なんでありまして、大平さんだって、結局何とか教に凝ってましたし、いろんな総理大臣がそれなりの占星術に凝ってたという人もいますし、いろんなのがあります。笑い話じゃなくて、やっぱりそこにいくんだということですね。だから、政治というのは、もう少し外に透明になるように、また客観的になるようにということを見ると、そういう語りべ集団とか、聞いている集団というのはいた方がいいのかというのは、改めて後で思いました。

で、その後は、10年間、私はこういうことは作業として、しておりません。オーラル自体をやるのにやっぱ

り少し距離がいるのかなと思ってまして、石原信雄さんのオーラルをやったときに、あれが成功したのは、石原さんは、官房副長官を辞めて、すぐにNHKとの間で、やっぱりインタビューの記録を出しました。それからもうひとつは、1年たったところで毎日新聞にずっと連載しました。これも途中で切れました。3年目に我々が接触してやったのが一番よかったですね。やっぱり3年ぐらいたつと、ようやく距離ができて、自分がやったことについても、多少の客観化があってしゃべれるようになるんだなと思いました。ですから、下河辺さんについても、3年ぐらいたつたところで、恐らくこの委員会の話を聞けば、もうちょっと違った話になったのではないかという気がします。

ですから、オーラルヒストリーというのは、本当に難しいですけども、それじゃそのまま、我々が論文を書いたりなんかするときの資料に即使えるかと言うと、かなりいろんなことを考えて使わないと危ない。これはつくっている本人が言っているんですから、間違いないですね。そういうこともあわせて申し上げまして、ご質問にお答えする形ということにさせていただきます。

質疑と討論

林敏彦（以下林）：さて、それでは、ここから質問を……

棟居快行（以下棟居）：俗論かもしれないですけど、危機管理には強い内閣と、こういう俗説というのか、イメージがありますよね。しかし実際にさっきおっしゃったのは、まさにその強い内閣の対極にある弱い内閣は、ある種の真空内閣ですよ。だからこそ浮揚力を持ったと。これ逆説と思うんですが、これ、一般化はある程度できるとお考えですか。

御厨：いや、これはアメリカなんかの状況だったら、当然、強い権力で、強い知事で、強いあれでという行政や政治のトップにおける人間が、命令を下すことによってやるのが、当然ひとつの道でしょうし、あれですが、日本の場合、しかも、この時期はまだ下河辺淳のような各省を横断的に力を振るうことができる、恐らく僕はこの辺で最後の官僚だと思いますが、後藤田さんもそうでしたが、後藤田、下河辺のような、各省、タコつぼのところを横断的に、多少ともできる、そういう高度成長期の辣腕官僚の生き残りがいる状態だったからできたんであって、今後ともそういうことができるかどうかかわからない。

これから出てくる官僚さんたちというのは、なかなかその横断的にやれる力があるかどうか、ちょっと私も疑問ですから。そうすると、こういう委員長に仮に頼むと、すさまじい縦割りになる可能性があって、機能しない可能性が十分あります。

ですから、高度成長期のこれは最後のなごり、55年体制の最後のなごりだというふうに、むしろ私は思っています、ですから逆に言うと、日本で、こういう危機管理が起きたときに、やっぱり強い総理なり、強いヘッドクォーターなりができてないと、非常にまずいという気がいたします。

棟居：つまり、強い内閣はなかったかわりに、強い官僚がいたという、それが埋め合わせたと。むしろ弱い内閣との組み合わせとしてよかった。

御厨：そういうことです。

東野裕人（以下東野）：強い官僚という意味なんですけれども、強い官僚というのは、要するに、彼のように、いろんな実務経験を横断的に行ってきた結果、実務能力にたけ、しかも、自民党の力のある政治家と関係を持っていれば、今後も、今のようない官僚システムの中で、こういった強い官僚が育ってくるのか。あるいは状況の変

化が、もはや将来的には強い官僚というものを生めないのか、その点について、どうお考えですか。

御厨：下河辺氏自身が本当に強い官僚かどうかと言うのは、これまた定義がいろいろあると思うんですが、少なくとも彼は、何が強さかと言うと、自分の経験を普遍化して言葉に出して、その言葉による支配を周りの官僚に納得させるだけの力がある。そういう意味ですよ。彼はいろんな経験をしている。その経験も甚だ怪しくて、うそもあるのかもしれませんが、しかし、うそも含めて、言葉による支配、つまり言語による官僚に対する支配というのは、非常にうまい人ですから、そこがやっぱりひとつのポイントだと思うんですよ。

だから、今後も、もしこういう人が出てくるならば、言語による支配ができて、しかもその言語の中になんかいろんな未来を語るものも含めて入れて。この人の話というのは、遠い未来の100年、200年の話から、10年の話から、そういうのをしかもそこを適当にごまかして話をやっていく。そういう、ある種の夢を語る才能と、現実を語る才能みたいなのがあり、人を率いてくれる力を、かつての何人かの官僚に見られたように持てばですが、いろんなポジションを単に、僕は経験をしているだけでは、多分だめなんだろうと思います。つまり、いろんなポストを経験することは、いい面もある代わりに、逆に、全体的にそのタコつぼを克服して、横でつなぐなんていうことはできないよねっていう話に、むしろなってしまう可能性がある。下河辺氏にしても、何でもそうですが、こういうことができるのは、意外に出身の官庁は、微弱でだめであるほうが多いわけです。大蔵官僚とか、今なんかいろいろありますが、そういうクラウンプリンスと言われているような官僚は、むしろできません。それはそういう壺の中いますから。だから、大蔵省が手を出してくれるならいいと。自分が手を出してやれるかと言ったら、それはできないですからね。そういう意味で、最近の官僚は、大蔵省と言うか、財務省も今、強くはないように見えますが、そういう殻をかぶったところにいる官僚は、出てきてやろうと思っても、私はとてもこういうようなことはできないと思います。

棟居：夢を語ると言うのは、その夢というのは、原理原則かもしれないんですけど、100年、200年となると、どう転んでも法律やあるいは日本国憲法ってもんじゃないですよ。

御厨：そうですね。

棟居：どうやって正当化される夢なのか。

御厨：彼の場合は、だから憲法とか、まさに言われた、今ある法的秩序というものをとりあえずないものとして考えて、しかも、100年先の技術革新との関係で考えたら、こういうことができる、ああいうことができる。都市についたって、こういうことができるというものを持ち出してくる。田中角栄と発想が似ていると思いますが、官僚にとっては、やっぱり基本的に、現にある法秩序がないと考えると、現にある法秩序を変えた場合にどうなるかということについては、あまり訓練されていませんから、そういう思考実験を与えられるとある種の何て言いますかね、普通とは違う議論の渦に、あるいは議論のアリーナに巻き込まれたということになるんですね。そうすると、そのアリーナにいることは、心地よいと思ってくれば、そこの支配はひとつ確立してくるわけです。現実には。

棟居：その中で、下河辺案が批判されても、もう言語空間の土俵には乗っかっちゃってると。

御厨：そうそう、そういうことなんです。いや下河辺は200年先のことを言っているんだ、批判する方がおかしいよという形のいわば、批判しているんだか、批判していないんだかわからないという。これは、下河辺さんだけじゃなくて、多分、こういう言語象徴を多く、うまく駆使する人間はやることだと思いますが、何度も言いますが、今のこと、それからつい1年先のこと、10年先のこと、100年先のことで、ちょっとずつ言葉遣いが違うんでしょうけれども、その言葉遣いの違いをうまく散りばめたところに相手を巻き込む。一種、目くらましという状態になる。もっと単純化してやったのが田中角栄ですから、下河辺さんの方がもうちょっとそこの手が込んでいるわけですね。知識・知恵が入っていますから。

棟居：秀才の騙し方がうまいという。

御厨：だから、あるレベルの人は、これに騙されるわけです。やっぱり。

棟居：役人がむきになって、詰めた議論をし出したら、あとはほっとけばいいと。

御厨：そういうことなんです。

林：いろんなところで何度も言っているんですけど、5年目のその評価というのをデイビッド・マメンというニューヨークの行政研究所長が、震災復興、意外に早く達成できたということ、まず評価していただいてですね。エクストラマネーはたくさん出たけれども、エクストラ・オーディナリー・メジャーは何にもとられていないとい

うことで、それから、どこを押せば金が出るかっていうことにたけた人たちがプランをつくって、事実、善良なる人のもとに、できる限りのお金が流れてきたという意味では、早い復興だった。

しかしながら、例外的な事態に対応する例外的な立法というのが、得られたかどうかという評価をしたんですけども、それときょうのお話をあわせて考えると、何かいろんな意味でラッキーだったという気がするんですね。災害のサイズもひよっとするとラッキーだったかもしれない。これ以上大きくて、何か新しい法律をじゃんじゃんつくらなければ、何もできないような場合だったら、果たして下河辺方式でできたんだろうかということをおもいますし、それから、あの当時、700兆円ですか、公共事業をアメリカに約束していなければ、それだけのお金の準備はできなかったであろうし、また新しい、そのラッキーな条件があったんだなというのを聞いて、非常に感心したんですけども。

御厨：おっしゃるとおりですね。だから、状況は非常によかったですね。しかも、今、林先生、重要な点、ご指摘になりましたけれども、できる限り国会をバイパスしてやったということです。新規立法なんかやろうとしたら、そこでものすごくもめますから、つまりやらない。新規立法はやらずに、国会にかけるのは全部予算だけです。予算は全部補正でやると。補正でやるから、とにかく金は出るぞという話が最初からずっときているわけです。下河辺さんも、ここで言っていますけども、とにかく早くプランを出せと言うんだけれども、要するに市からもあれからもこれで精一杯ですという小さな案しか出てこない。それじゃ予算書はできないだろうというので、次から次に投げていくという状況の中で、復興が進んでいく。だから、復興が進んでいくプロセスの中では、すごくお金はよく出たと、私は思います。まずは短期的な意味で。長期的では出ませんでしたけれども、短期的には出て。だから、これは非常におもしろいのは、下河辺さんの委員会が成功したのは、対症療法の部分で成功したんです。彼が語っている夢の部分は、何一つ成功しなかったんです。というのが、今、読んでみるとよくわかるんですね。

林：だから一方で、プロセスを評価をするときに、実際に復興に携わった県庁の人たちにとって、お金が十分に出てきたという意味では、成功だった。よかったというふうに評価するわけですね。

しかし、こういう異例な事態に対応できる、異例な

立法とか仕組みとか、何ひとつできなかったという点では、不満足だというのがネガティブな評価をする方なんです。ネガティブな評価をするほうは、どちらかと言うと、政治家の彼らに、さっきおっしゃったようにバイパス化されていたところを、特にアメリカなんかの強力なリーダーシップと比較の上で、政治家は何もしなかったという印象を持ってしまうんですね。

棟居：それはあれですか、自社連立で、いわば議論すべき当事者が、くつついちゃってるから、この国会の場で議論は成立しないという、そういう事情はありましたけれども。

御厨：そうですね。やっぱり、自社連立だから、結局、社会党主導内閣といっても、つまりある種の立法とか何とかということになれば、全部、これは自民党が受けなきゃならないです。だから、自民党としてみれば、勝手なことを言ってる社会党の連中を、今までだって面倒くさかったのに、こんなもんでまた面倒見るのはものすごく嫌だったわけですね。従来だったら、自分たちが自分たちの立法の面倒見て、そこから当然、利権を引き出せますからいいんだけど、今度はそうじゃないわけですから。そうすると、社会党の面倒見てまでという感じがすごくあって、だからやっぱり、橋本政権にそのまま変わっていくのはすごくよくわかるんで、そろそろ自分たちが顔を出そうという話になってくる。そのぎりぎりのところですよ。

だから、下河辺委員会が終わると、村山さんが政権を投げ出すのは一緒ですから。橋本内閣に変わるわけですよ。あれは本当にいいタイミングです。下河辺さんもそうなったらまた面倒くさい。今度は橋本内閣ですから。その前に身を引いて、今度は彼があと、沖縄の問題に飛ぶわけですけど、それは全く別のケースの話で、この話で言えば、そういうのはよく読んでいましたね。

棟居：村山内閣だったからよかったという話は、初めて聞いた。

御厨：それはそうだったんだと、私はこの点だけは、何遍聞いてもそうだと思いますね。でなければ、はっきり申し上げて、小淵さんが企画していた復興院なんてのができていたら、これは大変だったと思いますよ。その復興院に予算も丸投げしてという、そこにみんなはげたかのようにたかるわけですから。そうすると、多分、長期的にはものすごいスキャンダルが起きた可能性が高いんです。

林：それも外国の人の目から見ると、10兆円という大きなお金が動いたにもかかわらず、何も起こっていないとか、もちろん被災の現場において、暴動が起きなかったとか、いろいろ外国人の目には不思議に映ることあるんですけど、そのひとつの理由はそういうことにあるんですか。

御厨：あると思いますね。ハードな組織をつくるというのは、しかも臨時のハードな組織というのは、ある種オールマイティを与えられたという話になりますから、そこに集う官僚の、みんな肩書きで仕事をして、その肩書きを目指して、いろんなものが来ますから。これは後藤新平のときの震災復興院でも、ものすごく後で汚職が出てくるわけですから。

林：事実そのことが、現場レベルにおいても、今回の場合、非常に汚職が少なく、例外的な小さいものなど、いろいろありますけれども、しかし、非常に少なかったというのは、貴重だと思うんです。

御厨：そうですね。

林：オーラルヒストリーのことについて、ひとつお伺いしたいのは、アメリカだと大統領がメモアールというのがあって、あれと性格は違うわけですね。

御厨：いえ、基本的に似ていまして、アメリカの場合は、メモアール書きますし、当然、大統領図書館ができますから、そこで全部、自分がかかわった書類は整理してくれるし、自分が書く場合もあるし、自分がしゃべって、しゃべったものをまとめてもらうこともあります。とにかく、メモアールを出すまでが大統領にとっての仕事ですから。それで、メモアールを書いて何ぼのものという世界ですよ。それは一種の説明責任なんですけども、日本の場合は、それをやりませんので、唯一やったのは中曽根さんだけで、中曽根さんはまたあれ、そういうのを悪い人ですから、何度も回顧録を変えたりして、ニクソンと似ているんですけども、ちょこちょこ小出しに、資料というのにみんな飛びつくってことをあの人がわかっていますから、日記と称するものを出すわけです。僕は一遍なるほどと思ったのは、後藤田さんにインタビューしたときに、「中曽根の日記が出てますよ」という話をして、彼に読んで聞かせたことがあるんです。そしたら、彼は「それは皆嘘だ」と言って、「嘘だと言っても書いてあるんですよ」「いや、中曽根はそんな、その程度をつくり話と改ざんをやる男だから、それを信用しちゃいけない」と言われて、そうかと思ったんですけども、案の定、彼は、小出しにまたいろんな日記を出しますね。

多分、在任中から、気分によっていろんな日記をつけているのは間違いないです。ああいう人は、やっぱり歴史をも操作しようと、悪いやつだと思えますけどもね。そういう意図。だから、オーラルは、その点では、我々がやっていることだから、やっぱりそういうものを含めて、とにかく個人にずっと聞いていこうというあるスタンスでやりますから、中曽根さんが自分でやるよりは、こちらがやったほうがやや客観性が僕はあると思えますけどね。

林：全くおっしゃるとおりで、ですから、メモアールをどうせ出さなきゃいけないからと思うから、それなりの資料というものを用意するし、さっきおっしゃったように、聞き役がいて、委員会がスムーズに運営されたというのと同じことで、もう1回説明しなきゃいけないと思う気持ちで絶えず仕事しているんですね。

御厨：そうです。

林：それでも出すメモアールは、みんな自己正当化で、注意しているんですけども。

御厨：それはもちろんそうだと思います。ただ、自己正当化に何にせよ、やっぱり出す風習があるところの方がいいのであって、日本の場合はそれもない。一番いけないのは、とにかく自画自賛の何かそういう回顧録みたいなものを出して、一族郎党でお祝いやっておしまいと。後は、叙勲を待つと。これは一番いけないんですね。

永松伸吾（以下永松）：先ほど、紹介された何とか「こと」方式というのは、あの中で、読み上げられた中で、住宅の話をされていましたが、10万戸を供給するというような3カ年の中で。我々も復興政策の後を研究していく中で、特に経済学の立場から私は出ておったんですが、結局、兵庫県は公的な住宅を全部で7万戸を供給するという壮大な計画をやってしまったわけですね。社会主義的なやり方のように、今振り返ってみれば見えます。民間の住宅もいっぱい増えてきた中で。これとは全く別の話で、うちのセンター長なんかが言うのは、下河辺さんというのはすごく開発志向の人だから、そうなったんじゃないか。つまりそういった開発志向的な政策というのが、下河辺委員長のパーソナリティの部分によるものなのか、それともそうやって回していく中で、うまくその復興委員会という組織がですね。その組織の中の政治過程としてそういう形になっていったのか、それについてはどう思われますか。

御厨：住宅については、彼の回顧を読んでいた感じでいうと、後者だと思いますね。彼自身が云々と言うんでは

ないと思います。これ、彼の回顧に出てくるんですよ。今、一応、「住宅は委員会としては3年10万戸ということだけを言ったわけです。それは中身が確定していなかったの、特別な措置を講じながら、3年間で10万戸ということだけを言って、住宅政策は政府に任せるという態度をとったんですね。そうしたら、地元と住宅局とが話し合って、12万戸だったら、14万戸だったら、その住宅計画つくって持ってきたわけです。そして、12万戸の中で政府関係の公的供給は7万戸ぐらいと。そのほか、住宅公庫とかを入ると10万戸になりますというように、復興委員会の3年10万戸と、戸数のつじつま合わせをするように、住宅局を中心に今、骨を折ってくれているわけです。それに私が反対してまして、戸数合わせにはほとんど意味がない。住宅政策フロンがないということを言っています。云々」こういう話があります。だから、そのところは、これは多分僕、マッチ・ポンプだったんだと思えますよ。多分、最初に10万戸だということ下河辺さん漏らして、それにあわせて持ってきたところで、これ下河辺さんがよくやる方式ですが、そういうものを持ってきたら数合わせになるだろうと。だから政策論があるんだよという投げかけをするという。多分マッチポンプでやったんだらうと思えますけども、そういう話だと思いますね、僕は。

林：被害金額の10兆円という数字については、これはかなり早い段階で、3カ月になったかならないかですけども、これは委員会はかかわった。

御厨：委員会はかかわったのかな。10兆円については、委員会自体が僕は主導したとはちょっと思えないようなところがありますから、やっぱりどこからか出た数字なんだと思います。これを受けた形だと思います。

堀要：先生の12、3年前におやりになったという国土計画のことですが、その研究を私、今やっております、先生がお書きになった「戦後国土政策の検証」というのを読ませていただいたんですが、ああいうのは非常に貴重な資料だと思まして。今回のこういう地震の研究のプロジェクトのお話がきたときも、関係者にヒアリングをするというのは、非常に貴重な資料をつくるんだなと思まして、取っ掛かりでやっておるんですが、しょっぱなからですね、この部分についてはだまっておいてくれというみたいな、そういう話題が出てくるんですけども、そういう場合は、どういうふうに扱うのがよろしいんでしょうか。

御厨：そういうのはよくあります。だから、ベタで起こ

すときは、それはそのまま起こします。この部分については、何とかしておいてくれと言ったものまで一緒に書いて、全部書いて、ベタのままです。それでご本人に渡すと、結構活字になって、これ不思議なものですけれど、明らかに自分の口から出た話ですよ。そのまま書いてあるとね、これを削るとするのは、またなかなか難しいものでありまして、だからまあいいかとなるか、あるいはもうちょっと柔らかい表現にするかっていうので、全部消すというのはなかなかできないですよ、これ。今までの経験で言うと、全部消す場合は、これははっきりしてしまっていて、自分で書き直すという人がいるんです。これはまた全然違って、いやこれはいかんと言って、自分で書き直すんです。そしたら自分でやってくださいという話になるんですが、そうならない限り、あるリズムで自分がしゃべっていることのある部分を消すというのは、やっぱり、一たんこれは本当によくみんなと言うんですけど、口から出ちゃって、それが音として消えないで、残ったとなると、また消せないですね。

特に、政治家はそれでもよく消しますがね。官僚というのは、悲しいくらい自分の言ったことについて、拘束されるんです。自己拘束されるんですね。だから、言っちゃいけないことだけど、言っちゃったねというのがあって。あれがそうでした、石原信雄さんがそうでしたね。石原さんがしゃべり過ぎたんですね、実は。あの当時においては、国家公務員法違反とか何とかいろいろ言われて問題になったんですけれども、しかし、そうは言ってもしゃべっちゃたんだからしょうがないだろうという話になって、ある程度、全体のそのしゃべる水域が下がると、すると、今度ひとりがしゃべるとみんな安心するわけです。あいつがしゃべったんだから、おれは責任負わないと言ってしゃべりますからね。これは言わした方がいいですよ、絶対。

東野：今日、阪神大震災に関するお話をしていただいたわけですが、関東大震災とその後の復興過程と、この震災とを比べられて、お感じになられた点などを教えていただきたいと思うんですが。

御厨：どうでしょうか。非常に共通している点は、政府がどういう復興計画を立てようとも、たちまちのうちにバラックが建って、そのバラックから何か生きる力が出てきて、みんなが勝手に住宅つくって、結局都市計画というのはいまよくいえないね、というのは同じだったんじゃないでしょうかね。本当に、あのときは後藤新平、本当に区画整理をやりたかったんですけどね。あつという

間にバラック建っちゃったんですからね。第二次大戦後もそれに似たようなところがありまして、今回は、多少その点に関して、うまくいった面もあると思いますけれども、でもやっぱり、バラックを建てるとか、ああいう何て言うのか、そういう住民のとか、そこに住んでいる人の、ここは俺の土地だから、同じ土地に自分の家をとにかくもう一遍建てようというふうな気概みたいなものは、どっかで保障してやらないと、多分元気出ないんだと思いますね。

だから、最初からそこをどいてしまってという話には、恐らくならないんじゃないかなという気がしますけどね。それがひとつです。

そうそう、もうひとつありましたね。関東大震災のときは、周辺の国々も含めて、特に欧米の日本に対する援助が多かったですよ。あれはよくやってくれました。そこはすごく違ったんじゃないですか。あのころまでは、すごく日本に対する対外イメージがよかったですから、それがすごくあったということが、ちょっと違うかもしれませぬね。

それから、関東大震災がしたのは、確かに江戸は東側全滅しましたけれども、西側に発展するというあれを残しておいて、そっちへダーといきましたでしょう。あれは大きかったんだと思うんです。みんなが、東京の発展は西へ西へと寄ったわけですから。

東野：先生のお話に関連すると思うんですが、街路を中心と言いますか、都市計画あるいは道ですよ。そういう思想が生まれにくいのは、これは日本人の特質なんじゃないかな。

御厨：日本人の特質論というのは、余りしてもぐるぐる回って意味がないとは思いますが、しかし、それ以外に説明しようがないというのが本当にありますから。ですが、多分こういうことだと思えます。幾つか、僕も印象があるんですけども、商店街のおじさんと付き合っているときの印象ですが、彼らは、国全体の大きな都市の計画については全く興味ありません。それから、区レベルの話でも興味ありません。自分のとこの商店街のこっち側の領域についても興味ありません。自分とこの商店街だけはどうかというの、これだけは必死ですからね。あれは本当に驚くぐらい、これについては熱心ですよ。だけど、ちょっと離れると、やはりよそごとこういう話ですから。見るべきところが非常に限られている。アメリカでもそれはないとは言いませんが、自分が住んでいるところをもっと周辺まで含めて考えるだ

けのあれがあるし、タウンミーティングがあるところで、それに政治参加したりしますから、そこが大きく違うんじゃないですか。日本の場合はこの商店街だけですよ、本当に。よその商店街が栄えたりすると、うらんだりしてね。よくないですよ、本当に。あっちにとられるとか、そういう話なんですよ。住宅街もそうでしょう。自分との住宅のとこだけという発想ですからね。だから、なかなか難しい。いい例があるんですけど、私が前にいた東京都立大学というのがありまして、そこは、深沢という地域に校舎をつくったんですけど、その深沢が駒場公園の隣なんですよ。全部、土地売ったんです。土地売ってそこにもすごい高層住宅ができて、2,000戸入るわけですよ。その2,000戸入る住宅のすぐ手前の道路というのは2車線で、700戸今度パーキングつくるのかな。まず間違いなく交通麻痺する。だけど、どんどんプロジェクトは推進しているし、一応、裁判で訴えられたんだけど、それもあれしないでつくってますから、できた暁にはすごいと思いますね。2,000戸入って、700戸パーキングがあって、前は2車線のところだけですからね。昔は、込んでいるときもみんなバイパス道路になっていたんですけど、多分あれはもうバイパスじゃなくて、あのバイパスを探して次に並んでいる。そういう問題があるってことについて、新聞も報道しません、全く。できたら大変です。本当に。とみんな周りが思っているんだけど。という状況ですから。

東野：そうしますと、むしろ、第二次世界大戦後の札幌や名古屋が特異な例だということですか。

御厨：特異な例ですね。だから、東京もよくやりますけども、戦後すぐに、東京はちゃんとかういうふうにしようと言うんで、満州からの引き上げ組が、随分、当時の安井都政に働きかけて、自分たちが満州でやった都市計画を、今こそ東京で実行できると、随分やるんですけどね。結局それはだめ、排除されました。

林：はい、ありがとうございます。ちょうど時間となりましたので、御厨先生のお話はこの辺にさせていただきますと思います。

講演日：平成 15 年 12 月 6 日

御厨報告を受けて — 震災復興体制 —

大阪国際大学法政経学部 教授 堀 要

■ 下河辺淳委員長

「阪神・淡路大震災復興委員会と政策決定過程」と題された御厨貴氏の講演は、同氏が中心になって行った阪神・淡路震災復興委員会委員長・下河辺淳氏に対する一連のインタビュー「同時進行オーラル・ヒストリー」の結果に基づくものである。この記録は、政策研究大学院大学から『「阪神・淡路震災復興委員会」(1995 - 1996) 委員長下河辺淳「同時進行」オーラル・ヒストリー〈上・下巻〉』という形で公表されている。

「阪神・淡路大震災復興委員会と政策決定過程」と題された御厨貴氏の講演は、同氏が中心になって行った阪神・淡路震災復興委員会委員長・下河辺淳氏に対する一連のインタビュー「同時進行オーラル・ヒストリー」の結果に基づくものである。この記録は、政策研究大学院大学から『「阪神・淡路震災復興委員会」(1995 - 1996) 委員長下河辺淳「同時進行」オーラル・ヒストリー〈上・下巻〉』という形で公表されている。

ここではまず、下河辺氏とはどういう人物であるかを紹介しておく必要がある。

資料によれば⁽¹⁾、下河辺氏は、1923年東京生まれ、47年東京大学第一工学部建築学科卒業、戦災復興院技術研究所入所。その後、経済審議庁、建設省を経て62年8月経済企画庁入り。このとき同庁は新産業都市の指定段階にあり、「全国44の候補都市が猛烈な陳情を繰り返して収拾がつかなくなった。その真っ最中に、何の因果か僕が建設省から呼び出されて企画庁に移って、担当調査官にさせられた」⁽²⁾と下河辺氏は述べている。

72年6月経済企画庁総合開発局長、74年6月には国土庁発足とともに同計画・調整局長。77年11月国土事務次官。79年7月退官し、総合研究開発機構理事長や東京海上研究所理事長を歴任。

62年8月経済企画庁に入って以来、下河辺氏は官僚として、あるいは、国土審議会会長等として、最初の全総から最後の全総といわれる五全総まで、すべての全総に関わるようになった。またこの間、黒い霧事件で一線を退いていた田中角栄氏が自民党都市政策調査会会長としてまとめた『自民党都市政策大綱』(1968年)の作成に関わるなど⁽³⁾、政治家との付き合いも深いものがある。また、各省庁の局長クラスにも国土庁へ出向した経験のある者が多いなど、下河辺氏の「政治力」が震災復興委員会の委員長に担ぎ出された理由であると考えられる。

次に、講演者の御厨氏と下河辺氏の関係について一言触れておこう。下河辺氏の言によると、わが国では従来地域や国土政策という分野について政治学者や経済学者の関心が薄く、欧米とは対照的であったという⁽⁴⁾。その分野に参入してきた政治学における先駆者が御厨氏であり、御厨氏自身「国土計画史も僕が始めたときに本当に僕の上にはいなかったですね。だから本当にはじめは手探りでした・・・」と述べている⁽⁵⁾。御厨氏が『中央公論』に書いた論文がきっかけで、1989年に下河辺氏と知り合ったということである⁽⁶⁾。御厨氏は「オーラル・ヒストリー」という手法の日本での第一人者であり、数多くの成果をあげられているが、下河辺氏との関係でも、下河辺(1994)や総合研究開発機構(1996)という成果を公表されている。前者は本間義人氏らと下河辺氏にインタビューし、戦後の国土計画について語ってもらったものである。後者は、新全総から日本列島改造論あたりを中心に、関係者に対してインタビューを行った結果であるが、研究者間の

討論（論点整理）の部分では、御厨氏や他の研究者の質問に対して下河辺氏が答えるという部分が多くを占めている。

このような両氏の関係から、阪神・淡路大震災時の「同時進行」オーラル・ヒストリーが実現したのであろう。

■「同時進行」オーラル・ヒストリー

下河辺氏が阪神・淡路震災復興委員会の委員長となった後、御厨氏から申し入れ、この「同時進行」オーラル・ヒストリーは実現したそうである。その際の受諾条件は、「オーラル・ヒストリーを10年はタイムカプセルに入れるというものであった」という⁽⁷⁾。ところが、読売新聞の記者にその存在が知れ（今回の講演ではその記者に知らせたのは下河辺氏本人であると御厨氏は述べている）、5年後に読売新聞のみに公開。「阪神大震災 再生への道 第16部復興委」（2000年1月12日から19日の8回と20日の番外編の計9回連載）という特集記事になった後、2002年に当時御厨氏が所属していた政策研究大学院大学より公刊された。

さて、この「同時進行」オーラル・ヒストリーのインタビューは、1995年3月7日から1996年2月21日までの12回行われている。聞き手は御厨氏の他、玉井克哉氏、田辺国昭氏、小塩和人氏、黒澤良氏である。復興委員会は1996年の2月まで存在したが、委員会は1995年2月16日の第1回から10月30日まで計14回開かれている（他に2回ヒアリングを実施）。最後の委員会の様子を聞いた11月7日のインタビュー以後3回の「同時進行」オーラル・ヒストリーは、聞き手の側のレポートやその時々的情勢に関する質疑、下河辺氏の過去の経験や危機管理論、国土政策についての質疑になっている。なお、復興委員会の活動・各回の話題については、例えば、総理府阪神・淡路復興対策本部事務局（2000）にまとめられている。

以下、御厨氏の講演で触れられている話題の中から、「復興院」構想と復興委員会の進め方について述べることにする。

■復興の枠組み

震災直後から、復興の枠組みや復興財源等々についてさまざまな構想や意見が表明され、「震災復興『新組織』『新法案』浮かんでは消え—調整なく進言続々」（読売新聞2月2日朝刊）という状態であった。

中央政府における阪神・淡路大震災の復興政策の立案と実行は、結局「阪神・淡路復興対策本部」とその諮問機関としての「阪神・淡路復興委員会」の二本立ての体制で進められることになったが、そこに収まるまでの過程で復興院構想など、いくつかの政治的動きがあった。また、復興予算の配分についても、従来通り各公共事業を所管する中央省庁を通して配分するのか、あるいは、地元自治体に一括補助金のような形で与え、どの事業をどのような形で行い、いくら使うのかは地元自治体の判断に任せるのかという選択があった。

■復興院構想

3月7日に行われた第1回のインタビューにおける下河辺氏の証言は、「1月17日に地震が起きたわけですね。それから、ゴタゴタしたことは抜きにして、1月25日の夜に私が官邸に呼ばれたわけです」というところから始まる⁽⁸⁾。そして質疑の部分で、「ゴタゴタしたところ」をなぜ省かれたのかと問われて、「地震が発生してから25日までの間には、官邸の遅れへの対応と、復興院への対応の話が入るだけです」と答えている⁽⁹⁾。

震災発生後、政府・与党内では復興をどのような組織で進めるかについて、さまざまな動きがあったようである。当時の新聞報道で追ってみると、まず、1月19日に自民党政調会の部会で「関西復興院」（仮称）の新設が提案されたとの報道がある（読売新聞1995年1月20日朝刊）。関東大震災の際に設けられた「復興院」をモデルにした構想で、杓掛哲男・自民党兵庫県南部地震非常災害対策本部事務局長（参議員議員・元建設技監）らが強く提唱していると述べている。

これについては、後に復興委員会の委員になった堺屋太一氏が、震災から5年後の1998年、神戸新聞のインタビューに答えて、「震災当日の午後4時、官邸で村山総理にお目にかかった。19日、自民党の小淵副総裁に『関東大震災の時のような復興院をつくらないと』と話すと、副総裁は了承して動いた。最初は復興本部をかなりの規模でつくろうとしたが、いろんな抵抗があって、復興委員会の形になった」と述べている⁽¹⁰⁾。さらに、20日に小淵氏と加藤紘一氏（当時自民党政調会長）が党本部に堺屋氏を招いて、復興計画について意見を聴いたという報道がある（朝日新聞1995年1月23日朝刊）。

堺屋氏の提案を受けた形で杓掛氏が政調部会で発言したのかどうかは不明であるが、「同時進行」オーラル・ヒストリーで下河辺氏は、「……裏側では政治が動いていたんです。その政治の動きというのは、小淵さんたちの一派を中心に、阪神大震災の復興院をつくろうという提案なんですね」と述べ⁽¹¹⁾、堺屋氏の実名は出さないものの、「その人は、地震が起きたあと、自民党に自分の提案の売込みをしたんですね。小淵さんたちがそれを背負ったんです。『震災復興院』というのも、彼の知恵だったんじゃないかと思ったりもするんですね」と述べている⁽¹²⁾。これについて今回の講演で御厨氏は、「小淵派は間違いなく堺屋太一を長官とする震災復興院、ないしは震災復興庁というものをつくって…」とより断定的に述べている。

堺屋氏が最初の発案者かどうかはともかく、田中・竹下の流れを汲み、建設族をはじめとする公共事業関係議員を多く抱える小淵派を中心に、復興院あるいは復興庁の設立が提案されたということである。

当時の国会会議録や新聞報道によって、このあたりの動きを追ってみよう。

1月23日 衆議院の代表質問で当時の森喜朗自民党幹事長が、「関東大震災の折は、関東復興院並びに全国民の力をおかりして復興する免税債の発行などの先例があります」と述べる（第132回国会・本会議議事録）。

- 1月24日 政府筋は、自民党内で浮上している「復興院」構想など、国が復興を一元的に進める組織の設置について否定的（読売新聞24日夕刊）。
- 1月25日 「村山富一首相は同日（25日）夕、記者団から『復興庁のようなものが必要か』と問われたのに対し、『そういうことも必要になるだろう』と述べて、新たな復興体制を整える必要があるとの考えを示した」（読売新聞26日朝刊、朝日新聞にも同様の記事がある）。
- 1月26日 日本経済新聞朝刊が関東大震災時の帝都復興院の紹介記事を掲載。
- 同日 衆議院予算委員会で自民党の深谷隆司氏が、関東大震災時には復興院を設けたことを引き合いに出し、今回も「何らかの行政組織をつくるべきだと申し上げたいと思う」と質問。村山首相は「私は、どういう機構をつくるが一番いいのかというのはこれから真剣に検討しなければならぬと思いますけれども、しかし、考えなければならぬことは、各省が縦割りで持ち分をそれぞれやり合うというのではなくて、やっぱり一体的に取り組めるような機構というものは考えていく必要があるのではないかというふうに考えておりますから、その御意見も踏まえながら、今後そごのないような形で、内閣が一体となって復興に取り組めるような、そういう体制というものを十分検討していく必要があるというふうに思っている」と答弁（第132回国会・衆議院予算委員会会議録）。
- 同日 小渕自民党副総裁、都内の講演で首相直属の近畿復興本部の設置を提言。27日首相に同構想を説明（朝日新聞27日および30日朝刊）。この構想は関東大震災時の帝都復興院をモデルとしたもの（読売新聞28日朝刊）。
- 同日 五十嵐官房長官は記者会見で「復興事業はそれぞれ責任ある役所が対応していくが、同時にそれを集約して、指示がおろされ、それを各省庁が実行していくという機関をどういう形でつくるか論議している」と述べる（読売新聞27日朝刊）。
- 1月27日 「政府・与党内では（1）関東大震災の後に設置された「復興院」のような独立した政府機関（2）官邸内に首相の直属機関として設ける復興本部（3）国土庁が建設省内に設ける復興のための新たな部局（4）国土庁防災局などの中に設ける復興事業を専門とする新設の課、など大小さまざまな案が浮上している」（読売新聞27日朝刊）
- 同日 与党三党の政策責任者（加藤紘一、関山信之、菅直人）、復興院の新設に関しては、「行政改革の趣旨に反する」との認識で一致。ただし、「復興に関する業務の一元化は必要」（読売新聞27日夕刊）。
- 同日 野坂建設相と山口総務庁長官（どちらも社会党）が閣議後の記者会見で復興院などの新設に慎重姿勢を示す（日本経済新聞27日夕刊）。
- 同日 社会党の久保書記長が記者会見で『復興庁』構想に関しても『災害復旧や防災都市作りなどを総合的に検討して方針を出していく組織が必要だ』と語り、実現に意欲を示した（日本経済新聞28日朝刊）。
- 1月28日 亀井運輸相が「復興庁のような組織が必要だ」と述べる（日本経済新聞29日朝刊）。
- 2月1日 復興に当たる行政組織について、計画・執行の二部門に分離する案が政府部内で有力に。執行部門については、「復興庁」のような省庁新設は行政改革の趣旨に反することから、

政府筋も否定。復興計画は「地元自治体の考え方を土台にする」との方針(読売新聞2日朝刊)。

2月4日、政府与党首脳、復興計画に当たる「阪神復興委員会」(仮称)を早急に設置し、計画立案を急ぐとともに、新法を制定し、これに基づいて首相を本部長とする「阪神復興実施本部」(仮称)を設置することを決めた。

この辺りで、ほぼ復興の枠組みが決定したことになる。そして、2月16日に「阪神・淡路復興委員会」が、2月25日に「阪神・淡路復興対策本部」(本部長・村山首相)が発足ということになる。

この間、下河辺氏が官邸に呼ばれたのは1月25日の夜である。同時進行オーラル・ヒストリーによると、下河辺氏は、復興院について「私は訊かれたものですから、一喝の下に『意味がない』と言ったわけです。これは結果として知ったんですが、総理は自民党あたりから、それを言われて、私にどうしたらいいかを質問したと言う形なんですね。」と述べている⁽¹³⁾。

また、当時の貝原兵庫県知事は著書の中で、「ある夜、官邸から一本の電話が知事室にかかってきた。五十嵐官房長官からで、内容は、復興の進め方の基本について、地元の意見も酌んでおきたいというものであった。・・・『復興計画は地元で発案し、これを政府が支援する体制を編み上げてはいただけないでしょうか』と官房長官に懇請した。官房長官としては、『復興院』構想を進める意図はもとよりなく、私の意見をもっともだといった受け止め方をされたようだった」と述べている⁽¹⁴⁾。この点に関連して、今回われわれが進めているインタビューでは、貝原氏が兵庫県東京事務所長に命じて、中央(開発庁)で開発・振興計画を決定している沖縄と北海道がどのようなやり方をやっているのかを調査させていたという証言を得ている⁽¹⁵⁾。地元で計画を作るのと、中央で作るのとでは、やはりタイム・ラグがあるとのことであった。このようなことで、「確かに『復興院』構想にもそれなりのメリットがある。とりわけ、復興財源の確保という面から考えると、政府機関で復興計画を立てるほうが、スムーズにことが運ぶことは目に見えている」⁽¹⁶⁾にもかかわらず、地方で計画を立てたいと懇請したのであろう。

この知事にかかってきた官房長官の電話が何日の夜であったのかは定かではないが、新聞報道などを追っていくと、1月26日あたりから、首相や官房長官が「復興院」について言葉を選んで触れなくなり、社会党の閣僚らが「復興院」構想に対して消極的姿勢を表明するなどの変化が見られる。このあたりが節目であったのかもしれない。

復興院構想をはじめとする復興体制の政治経済学的分析については後に述べることにする。

■復興事業予算とその財源について

先程紹介した読売新聞の「下河辺ファイル」に基づく特集記事によると、復興委員会の委員長である下河辺氏は、委員会に諮る前の関係省庁(ここでは大蔵省)とのすり合わせ段階での原案で、「政府は復興事業予算については一括計上して、・・・」と書いているという。この案は結局、大蔵省の反対で修正されることになるが、貝原兵庫県知事の意向を配慮してのものであったという(読売新聞2000年1月15日大阪版朝刊)。

その貝原知事も、復興委員会の初会合で配布した県の復興計画の素案に、「国は復興特別措置法を制定し、財政負担を法律で約束してほしい」という方針を織り込んだという。この要求は、94年度第2次補正予算などでつけられた復旧・復興予算の巨額さを見た下河辺氏の判断で、取り上げられなかったという（同上）。

この復興事業を別枠予算でという要請は、95年夏の96年度予算の概算要求時に、小里震災対策担当相からもあったという。しかしこれもまた、大蔵省主計局によって拒否されている（同上）。

■復興体制の政治経済学

さて、これらの動きを関係アクターの利害、思惑を中心に政治経済学的に分析すると、以下のよう考えることができる。

復興事業の内容は、住宅や道路、港湾など建設省所管の公共事業が中心となると考えられる。したがって、「復興院」のような新組織がつくられれば、そこにおける建設省の比重は大きく、自民党、特に小渕派は多大な影響力を持つことになる。この時点では復興にどれほどの予算が投入されるかは不明であったが、多額の予算が投入されることは明白であった。かつてチャーメーズ・ジョンソンが述べたように⁽¹⁷⁾、あるいは共同通信社社会部（1994）が田中角栄元首相について述べているように⁽¹⁸⁾、事業費の3%が手数料として自民党に還流するとして計算すれば、復興事業費が10兆円ならば3,000億円、5兆円としても1,500億円の資金が、自民党の派閥や政治家に還流することになる。このような資金の還流がたとえないとしても、事業計画の決定や業者の選定に関して影響力を行使することによって、多大な政治的利益を得られることは明白である。

御厨氏が「小渕さんが企画していた復興院なんてのができていたら、これはたいへんだと思いますよ。その復興院に予算も丸投げしてというと、そこにみんなはげたかのようにたかるわけですから」（質疑の部分）と言うのも、このようなことを指しているのであろう。

社会党出身である村山首相、五十嵐官房長官らの政府首脳、あるいは、連立与党の一角を占めるさきがけがこのようなことを望むはずはない。宮沢派の加藤紘一にしても、これは好ましいことではない。そういった点から、行政改革や地方の意向の重視を理由に、「復興院」構想を潰しにかかったと考えることができる。

また、復興予算の一括計上という問題に関して言えば、総額が決まった予算をどのような事業にいくら使うのかといった配分を、どこがあるいは誰がやるのかという問題は残るにせよ、一括計上ということになれば、その配分をするのは主計局ではないということになる。すなわち、その時点で主計局の復興予算に関する権限はゼロということになる。さらに、この復興予算が一括補助金のような形で地方に渡され、事業の決定、予算の配分を地方自治体が行うということになれば、他の中央省庁の利益も大幅に損なわれることになる。それはまた、それら省庁と関係の深い族議員などの政治家についても同様である。

このように考えていくと、復興対策本部と復興委員会という2本立ての組織、地元には各種の優遇措置をとり、巨額の予算は落とすものの、事業は各中央省庁が用意した補助事業のメニューから選ばせ、予算は各省庁から申請し、配分するという枠組みは、首相周辺、連立与党の3政党、

自民党内の各派閥、各中央省庁等々の各アクターが、満足とはいかないまでもまずは我慢できるある意味での“均衡”として採用されたものであると考えることができる。また、巨額の予算を認めることは、地元の不満を和らげるとともに、国民世論の支持を獲得することにも貢献したといえよう。

■復興委員会の進め方

さて、上に述べたように復興院あるいは復興庁構想とのせめぎ合いの中から生まれた復興委員会であるが、政府の委員会、審議会としてはかなり特殊な運営が行われることになった。下河辺氏は通常の審議会型でも臨調型でも駄目だと言う。少し長くなるが C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト（2002）から下河辺氏の発言を引用しよう。

私は、この委員会を臨調型にしたくない。つまり、委員会が何か結論をまとめても、それは役人として受けられないとなると、委員は「悪いのは役人で、『縦割り』で駄目だ」と言って、終わり……。そういうことにはこの委員会ではできない。被災者を前にして、「役人が悪いので、できません」ということで免責されるなら、こんな簡単なことはない。だからと言って、「縦割り」の仕事だけを指摘するのでは、委員会は必要ない。各省が引き受けられることで、今まで「縦割り」が言っていない側面を指摘したい。（p.12）

それでは、この復興委員会は現実にはどのような手順で進められたのであろうか。「同時進行」オーラル・ヒストリーの第2回で下河辺氏が述べているところによると、委員会が出す「提言」などは下河辺委員長自身が自分で書いているという。そして、「私が書いた原稿を所管官庁に送りつけて、『異存はないな』ということを確認しています。そのために、各省から『ちょっと、これだけは勘弁してくれ』というようなことが出てきますと、多少私の原稿を部分修正していることも幾つかあります。それぞれの官庁に渡しまして、『これでいくよ。一度いいと言ったら、あとから知らないとは言わせないよ』ということをやっています」⁽¹⁹⁾という。さらに、「委員会で一番手強いのは後藤田さんで、後藤田さんが反対だと言ったら、ちょっと委員会は通らないと思いますから、後藤田さんにだけは、私から直接、事前説明を7テーマともしました」⁽²⁰⁾と述べている。

すなわち、委員長自身が原案の作成、所管省庁への根回し、委員会における最大の権威であり、かつ、政界特に自民党を押さえるキーマンである後藤田氏への根回しを行っていたのである。その上で委員会を開き、委員長から提案を行う。そして自由討論を行うが、そこで出た意見を10カ年計画のときに入れようとか、長期ビジョンのときなどに「スケジュール表をベースに捌いて」原案の承認をとると言う⁽²¹⁾。

最後の委員会では、委員会の存続を求める委員たちを後藤田氏が嗜めるという場面も出てくる。このように、この復興委員会は下河辺氏と後藤田氏両氏の人脈なり権威なりで運営され、一定の役割を果たし得たと言えるのではなかろうか。

後藤田氏は内務官僚（警察官僚）出身で、田中内閣を事務方として支えた後、国会議員に転じ、田中がキングメーカーとして君臨した時期の側近であるとともに、中曽根内閣を重要閣僚として支えた。下河辺氏は冒頭でも述べたが、自民党都市政策大綱の作成の時期には田中角栄氏を囲む官僚の1人であったし、大平内閣時に三全総を、中曽根内閣時に四全総をまとめた。新全総時には当時蔵相の福田赳夫氏に説明に行き、いい計画だと絶賛されたと下河辺氏自身が話している⁽²²⁾。このように両者とも官僚出身の大物であると同時に、前世代の大物にかわいがられていたわけで、震災時の与野党幹部は当時の若手議員である。それ故、政界・官界に抑えが利いたのである。

実は、このような見解に対して、下河辺氏の否定的なコメントがインタビューの中にある⁽²³⁾。確かに後藤田、下河辺両氏でなければというわけではないが、両氏の政界・官界への影響力・抑止力が利いて、弱体の村山政権でも復興政策の決定はそれなりにうまくやれたと言えるのではなからうか。

<注>

- (1) C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト（2002）、下河辺淳（1994）、新潟日報（1994）、総合研究開発機構ホームページなど。
- (2) エコノミスト編集部（1999） p.104
- (3) これについて、下河辺氏は新潟日報のインタビューに答えて、「早坂茂三さんと麓邦明さんという二人の秘書を中心に作業を始めた。われわれ役人は呼ばれて参考人になっただけなんです。・・・われわれは一字も書いていない。二人が執筆して角栄さんが監修した」と述べている。新潟日報 1994年6月23日朝刊。
- (4) 総合研究開発機構（1996） pp.30-31 および pp.247-248
- (5) 総合研究開発機構（1996） p.31
- (6) 総合研究開発機構（1996） p.10
- (7) 御厨（2002） p.193
- (8) C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト（2002） p.9
- (9) C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト（2002） p.24
- (10) 神戸新聞 1998年1月21日朝刊
- (11) C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト（2002） p.9
- (12) C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト（2002） p.13
- (13) C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト（2002） pp.9-10
- (14) 貝原（1995） pp.145-147
- (15) 堀・東野による鈴木和夫氏（震災当時兵庫県東京事務所次長）に対するインタビュー。2003年11月28日。
- (16) 貝原（1995） p.146
- (17) Johnson（1986） p.25

- (18) 共同通信社社会部（1994） p.58
- (19) C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト（2002） p.39
- (20) C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト（2002） p.39
- (21) C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト（2002） p.39
- (22) エコノミスト編集部（1999） p.114
- (23) C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト（2002） p.108

<参考文献>

- C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト（2002）『「阪神・淡路震災復興委員会」（1995-1996）委員長 下河辺 淳 「同時進行」オーラル・ヒストリー（上・下）』政策研究大学院大学.
- Johnson, Chalmers（1986）“Tanaka Kakuei, Structural Corruption, and the Advent of Machine Politics in Japan,” *Journal of Japanese Studies*, 12:1, 1-28（邦訳:「構造汚職と『軍団』の誕生」『中央公論』1986年10月号, 162-171）.
- エコノミスト編集部（1999）『高度成長期への証言（上）』日本経済評論社.
- 貝原俊民（1995）『大震災100日の記録』ぎょうせい.
- 共同通信社社会部（1994）『談合の病理』共同通信社.
- 下河辺淳（1994）『戦後国土計画への提言』日本評論社.
- 総合研究開発機構（1996）『戦後国土政策の検証（上・下）』総合研究開発機構.
- 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局（2000）『阪神・淡路大震災復興誌』大蔵省印刷局.
- 御厨貴（2002）『オーラル・ヒストリー』中公新書, 中央公論新社.

草野・御厨報告を受けて

大阪国際大学法政経学部 助教授 東野裕人

草野教授は、阪神・淡路大震災発生時における政府の対応を、グラハム・アリソンの政策過程分析モデルを用いて議論している。アリソンの第2モデル、すなわち、組織過程モデルが、本ケースを分析するに際して有効であるとの主張である。

阪神・淡路大震災は、社会党政権時に発生し、しかも、予想もしていないような都市で起こった大規模災害であった。あまりの巨大な災害ゆえに、多くの正式な情報伝達ルートは機能しなかった。危機対応のケースにおいては、意思決定と実施が速やかに行われなければならない、そのために、良質の情報が一元的に集められ、すばやいリーダーシップの発揮が要求される。ところが、実際は、政府中枢への情報伝達が遅れ、当然の結果として、意思決定も遅れることとなった。また、情報が有効に共有されず、情報のバック・アップ体制も充分なものではなかった。

組織過程モデルは、組織は独自の行動原理をもち、そのために、複数の組織が参加する政策過程では、合理的な決定がなされにくいというインプリケーションを備えている。組織過程モデルが指摘する本質的な欠陥が、阪神・淡路大震災の際、随所に見られたのである。こうした問題点が指摘され、問題点の解消のためには、強いリーダーシップやマニュアルの整備、さらには、危機に備える意識を組織的に高めることが鍵であると議論された。

草野教授が、阪神・淡路大震災発生時の危機対応について、モデルを踏まえて議論されたのに対して、御厨教授は、危機的状況がひとまずおさまった後の、復興の政治を論じたものであった。御厨教授は、復興の政策過程において重要な役割を果たした下河辺委員会について、村山社会党内閣という弱いリーダーシップを利用するかたちで存在しつつも、内閣の政策を牽引する役割を果たしたとの評価をくだしている。時の最高権力者が、実務にたけた下河辺氏を前に、「私に語って下さい」とレクチャーを受けるところより、復興政策は始まったのである。

その下河辺氏を委員長に推薦したとされる政治家は、河野洋平、武村正義、後藤田正晴氏で、下河辺氏の実務能力と人脈を利用したソフトな組織を期待したのであった。実際、ハードな組織をつくらずに、委員会方式を採用した理由のひとつに、後藤田氏の意向が反映されていると考えられている。下河辺氏自身は、委員会方式とはいえ、いわゆる官僚主導におわる「普通」の審議会のやり方や、当時しばしば採用された臨調方式にも賛成はしなかった様子である。官僚にも素人にも、この仕事はできないとの判断があったからであろう。

さて、このような経緯で誕生した下河辺委員会であったが、仕事の手順は、まずガイドラインをつくり、それを予算化してゆくというものであった。公共事業の支出に関しては、アメリカとの国際公約が既に存在していたこともあり、比較的、スムーズに行われた。

こうした背景もあり、新規立法を成立させずに、国会をバイパスにしつつ、政策執行がなされたのである。10兆円に及ぶ支出がなされたにも関わらず、比較的汚職が少なかった点も、こうした方式がもたらしたものの評価が与えられている。しかし、一方、災い転じての「異例」な仕組みがつけられなかった点が悔やまれるとの指摘もあった。

復興過程における下河辺委員会については、弱い内閣と強い官僚との組み合わせの妙が指摘された。そこでは、55年体制下のおそらく最後であろう強い官僚が、弱い内閣を浮揚力とし、横断的に力をふるったスタイルが強調されている。復興のスピード・アップをはかった委員会も、夏まで

の4、5、6月に主要な役割を果たし、10月頃には実質的な役割を終えることとなった。

以上のように、草野教授は、危機時における対応について、組織過程モデルを用い分析し、統治経験の欠如した村山社会党政権のリーダーシップの弱さや、縦割り行政のもつ問題点を指摘した。一方、御厨教授は、オーラル・ヒストリーの手法に基づき復興過程を分析し、弱い内閣と強い官僚とのコンビネーションが機能したとの斬新な評価をくださった。つまり、組織というハードな仕組みのもつ意義や欠陥と、逆説的とも言えるまでの組み合わせの妙、すなわち、属人的な要素のもたらすソフトの重要性についてとが、期せずして語られたのである。

その後、震災を教訓として、官邸の権限が強化されることとなった。リーダーシップ強化のための制度補強がなされたのである。同様に、人材育成のための投資も活発になされるようになった。しかし、大規模災害は、再び訪れるだろう。あたかも初めてのような残酷さで、社会の弱点を突いてくるに違いない。災害は進化するのである。こうした災害に対する備えを兼ねても、社会科学的な視点に基づく災害研究の一層の広がりを期待するとともに、研究成果が多岐にわたり反映されることを強く願う次第である。

被災者生活再建支援制度の拡充について

内閣府企画官

澁谷和久

■生活再建支援制度の経緯

澁谷和久：きょうは、今、私がやっております一番大きな仕事、被災者生活再建支援制度の見直しの中身につきまして、ご説明をしたいと思います。

この生活再建支援制度の内容、つまり問題点等については、先生方もよくご存じのとおりだと思います。後ほど詳しく説明いたしますが、2003年の8月末の来年度予算の概算要求で、いわゆる住宅再建の要素を盛り込んだ形で、生活再建支援法の拡充・見直しを予算要求しております。現在、財務省と折衝中でして、財務省は絶対だめだと言っていますが、何とか頑張りたいと思っています。首尾よく12月までに結論が得られれば、来年1月の通常国会に、被災者生活再建支援法の改正法を出す。予算関連法案として、3月までに法改正をして、4月から新制度導入を目指したいと考えております。

議員立法で5年前にできた法律でございますけれども、今回は、政府提出法案、閣法と言っております。内閣提出法案として一部改正を行って、あわせて政令も整備をして、きちんとした形で2004年4月から制度を立ち上げたいと思っております。その現状をお話をして、私どものその見直しの考え方をご説明して、むしろ先生方にいろんな建設的なご批判をいただければありがたいと思っております。

お配りした紙、いろんなところで使っているものとかいろいろ取り混ぜて持ってきたものです。まず、7ページ（資料1）をごらん下さい。これは、私どもが内部用にまとめた紙なんです、「住宅再建支援これまでの経緯」と書いてあるところ、ご存じのように阪神・淡路大震災の後、兵庫県から、「住宅再建に関する共済制度」のご提案がございました。全国の住宅所有者が掛け金を出し合って、その共済制度によって全壊した家屋の所有者に1,700万円を上限として支給するシステムをつくらうのではないかとのご提案がありました。

その後、1997年に、「総合的国民安心システム」という形で提案を求められて、いわゆる住宅再建は、国民共済的な新しい共済の仕組みで、住宅を再建する人には

再建資金を支給すると。それとは別に、必要最低限の生活再建、これは公的支援、公費を投入して行うという形で、住宅再建と生活再建を概念的に峻別をして、それぞれ実現を図っていくべきだというご提案をされて、それがその後の全国知事会の意見のベースになったものです。

超党派で小田実さん、いわゆる市民派の方々が、別途、住宅再建を支援するような法案をつくられています。この法案では、所得の2,000万円未満の方を対象にして、全壊500万円、半壊250万円を支給すると、こういう法案も出されておりました。

住宅再建支援

1. これまでの経緯

H17.10 兵庫県、「住宅再建に関する共済制度」提案

住宅所有者が掛金（固定資産税同時徴収）、全壊1700万円
H9.5「総合的国民安心システム」（その後の知事会意見のベース）
住宅再建＝共済制度、生活再建＝公的支援

※超党派で住宅再建支援に関する法案
（所得2000万円未満世帯対象、全壊500万円、半壊250万円支給、使途特定せず）

H10.5 被災者生活再建支援法成立（自、さ、民、公、由、社民共同提案）

真に支援が必要な者に対し、一地方公共団体では対応困難な一定規模以上の災害について、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して支援金を支給、国が助成する。

- 家財道具、引越代、医療費等に要する経費を支援（最大100万円）
- 原資 都道府県拠出基金（300億円）運用益1/2、国費補助1/2
- 対象災害 市町村内全壊10世帯以上等
対象世帯 全壊、年収800万円以下、年齢制限（全世帯の約5割が対象）

【附則】住宅再建支援のあり方について総合的な見地から検討

自然災害により住宅が全壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする。

【附帯決議】施行後5年を目途として総合的な検討、必要な措置を講ずる

この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行状況を勘案し、総合的な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。

H12.10 市長会・町村会が、共済方式による住宅再建支援（拠出金を固定資産税と同時徴収）に対する反対意見 【以後、自然災害関連は、公費負担による住宅再建支援を軸に検討】

H12.10 鳥取県西部地震 県が住宅建設300万円、補修150万円支給

H12.11 民主党「被災者生活再建支援法一部改正法案」提出
（年収1000万円以下、全壊500万円、半壊250万円、全額国費）

H12.12 国土庁「被災者住宅再建支援検討委員会」（委員長：廣井東大教授）報告書

資料1 住宅再建支援 これまでの経緯

いろいろ紆余曲折があったんですが、最終的には共産党以外の全政党が、共同提案という形で、1998年の5月に現行の被災者生活再建支援法が成立したわけです。

■被災者生活再建支援法の適用対象・支給額・財政

この現行の被災者生活再建支援法、6ページ（資料2）に概要がござりますが、まず、どんな自然災害でもいいというわけではなくて、ある程度大きな災害という前提に立っております。旧国土庁と旧大蔵省が内々検討した案では、災害救助法が適用される災害に限定していたようですが、いろいろあって、全壊が1戸でも対象にするべきで、要するにすべての自然災害を対象にするべきだということから、救助法と整合性を図るべきだという両極端の意見があって、間をとるような形で、1市町村の中で全壊が10世帯以上発生した災害というような要件が加わりました。1都道府県の中で100世帯以上という要件もあるんですけども、現在、発動されている主な要件は、この1市町村当たり10世帯以上ということになっています。

ですから、この間の九州の水害ですと、ある市で全壊9戸だと。「もう1戸だ」という感じで。この10になるかならないかで全然違って来ると、大変な騒ぎですよ。十勝沖のこの間の地震は、北海道で現在12戸なんです。全北海道で12戸ですから、ちょっと十勝沖は厳しいかもしれません。7月26日にあった宮城県の北部地震は、全壊1,000何戸を超えていますので、何の問題もなく支援法の適応ということになっています。

なぜ、10世帯以上かと言うと、この被災者生活再建支援制度の基本的な考え方は、本来は被災している地方自治体が、被災者の面倒を見るべきだというそういう考えが、まず前提にありまして、ただ、大きな災害の場合は、都道府県が総合扶助の観点から、お互いにお金を出し合っただけで、その基金から拠出すると。したがって、都道府県が基金を出し合っただけで支援しなきゃいけないような、ある程度の災害ということで、10戸以上というようなメルクマールができたという話です。

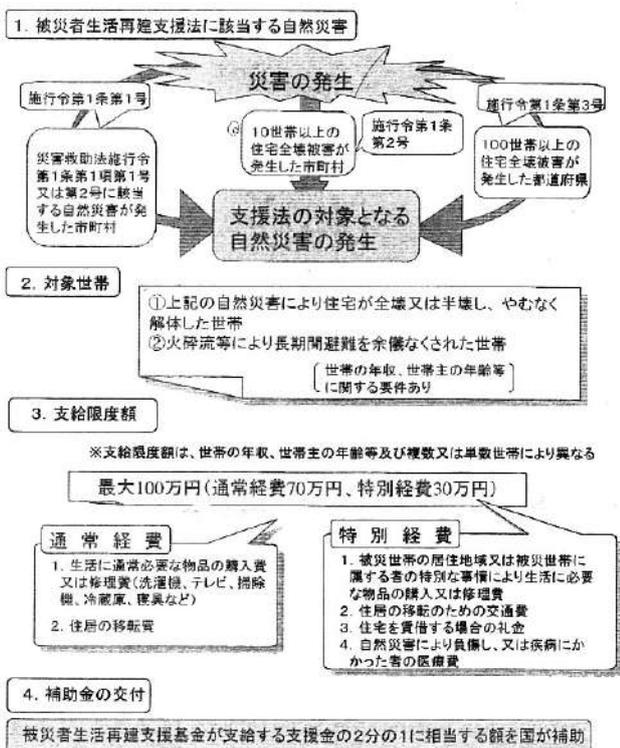
これも、何で10戸かと言いますと、どこまで言っているかわかりませんが、かなり政治的に決まったという話を聞いています。

ちなみに、現在、毎年全壊した住宅、そのトータル戸数の82%近くの方がこの支援法の適応を受けているという形にはなっています。

それから、対象世帯ですが、いろいろ議論がありまして、全壊した住宅の世帯に限っております。半壊は一部加わりますが、これはやむなく解体をした場合ですから、物理的に住宅が滅失した世帯じゃないと対象にしないと。半壊の人も入れるべきじゃないかという議論が随分あったんですけども、この制度のモデルになった兵庫県独自の制度が、全壊を対象にしていたということもあって、ここは本当にかわいそうな人、すぐに支援が必要な人を支援するんだということで、一応全壊ということになっています。

なお、三宅島のように火砕流等により長期間避難を余儀なくされた世帯も、事実上、家に帰れないので、家がないのと一緒だということで、これも全壊と同様の扱いを受けています。

それから、プラスして、世帯の年収とか、年齢に関する要件がありまして、年収500万円以下の方は年齢に関係なくもらえます。年収が500万円から700万円の間の人は45歳以上、700万円から800万円の間の人は60歳以上ということで、3段階のブラケット（bracket＝所得階層）があります。何でこういう階層をつかった



★制度開始時（平成11年度）からの支給実績
2,562世帯、約20億2,200万円（平成15年7月末現在）

資料2 被災者生活再建支援制度（現行）の概要

かと言うと、その1998年当時、この3段階のブラケットでこの要件を満たす世帯が、日本中の世帯の約半分であるということで、半数近くの人を大体対象にするような仕組みにしようということで、こういう形になりました。

その後、5年たって、自然増がありまして、今、57%近くにこの条件を当てはめる形になっています。

支給限度額ですが、通常経費と特別経費とに分けてあります。基本的には家財道具、当時ミニマム家財という言葉をしていましたけれども、住宅が全壊したような人は、家財も失われたであろうと。最低限に言えば、洗濯機、テレビ、掃除機、冷蔵庫、オーブントースターとか、いろいろありますが、通常必要な物品の購入費、これを通常経費として70万円。それから特別に、個人的な事情で特別に買ったものについては、30万円を上限として特別経費、合わせて100万円を支給するというものです。

この通常経費は、申告さえすれば、レシートを見せなくてももらえるということで、ほとんどの人が70万円を満額もらっています。特別経費は、実際に買ったというレシートが必要で、エアコンですとか、ベビーカー、学生服、眼鏡とかコンタクトレンズとか、その手の類でして、これは実際に買わないとだめということになっています。この特別経費のほうは、レシートがなければだめで、30万円丸々もらえる人はなかなかいない。8割ぐらいもらっているんじゃないかと思います。

この70万円と30万円の区別も、レシートなしでももらえるほうがいいに決まっているので、すべてレシートなしにしてくれとか、いろんな話があって、当時の大蔵省は、通常経費30万円、特別経費70万円という案で最初を出した。要するにレシートある方が原則だということで出したんですが、今、これも政治的にいろいろあって、レシートなしで使えるのは70万円という決着になったということです。

都道府県が抛出した基金、この基金から支援金を支給するんですけども、その支援金の支給者は都道府県ということになります。都道府県が、全国知事会が所管する都道府県会館という財団法人に事務の委託をして、その財団が基金から被災者に支援金を支給するという仕組みです。実際に、支援金が払われた場合には、国がその2分の1を基金に補助金を出すという仕組みになっています。

この辺は、財務規律というんでしょうか、国費を直接、

個人に渡さないというところがありまして、基金に対する補助であって、被災者個人に対する補助じゃないという、そういう仕組みになっています。

1999年度から制度が開始されていまして、ことしは災害が非常に多いんで、支援金はかつてないほどの支給額になるんじゃないかと思われます。まだ、申請事務等がまとまっていませんので、ことしの7月の豪雨災害の起きる前までの実績として、約4年間で2,562世帯を対象にして、20億2,200万円が支給されています。

20億円ですから、このうちの10億円が国費で、10億円が都道府県の基金からということになります。

都道府県の基金は、現在、300億円が基金として積みまわってまして、2000年度にさらに300億円を追加抛出して600億円の基金でやるという想定を5年前はしておりました。

ちなみに、この20億円の支援金のうち、12億円が三宅島の被災者の方々に対する支援金となっています。ことし、宮城県の7月の地震だけで、1,000戸以上の全壊が発生していますので、それだけでかなりの金額になるんじゃないかと思います。

■制度設計の基本的コンセプト

次に、2ページ(資料3)を見て下さい。そこに、「基本的考え方」というところで、点線の枠囲いの中に書いてある表現がございます。被災者生活再建支援法の創設当時の考え方は、この3つが原則になっております。

1つ目ですが、「居住する住居が全壊(または同等の被害)を受けた被災者のうち、みずから生活を再建しようとする者で、特に社会政策的な観点から支援する必要がある者、これを対象にする」ということで、所得、年齢要件をつける形で出す。法制的に言いますと、所得、年齢要件をつけたものは、社会政策的観点から、特にかわいそうな人に対する支援なんだと、こういう位置づけです。政策目標は何かと問われれば、これはまさに社会政策的な観点ですという言い方をします。

災害弔慰金は、年収・年齢要件にかかわらず、その人が一家の大黒柱だったかどうかで変わってきます。要するに金銭的な給付をする法律の中に幾つか制度がありますけれども、所得要件を設けるものと、設けないものがありまして、設けるものは、基本的には社会政策の範疇だという整理を一応、政府のほうはしています。

この被災者生活再建支援法をつくる時も、やはり個

人に対して直接金銭給付をするということに対して、当時の大蔵省の限定的にとらえたいという考え方が、かなり反映されています。震災に遭ってかわいそうだからお金を出すんだというふうにすると、かわいそうな人はほかにもいるじゃないかということで、芋ずる的にいっぱい制度ができてしまう。このことを非常に恐れまして、単に、震災に遭ってかわいそうだとただだけではなくて、家が全壊していると、非常にかわいそうだと。ここに「非常に」がつくわけですね。さらにお金がない、年齢が高いといった、特にかわいそうな人を支援する。これまさに、よってもって社会政策的な仕組みであると、こういうような位置づけをしています。いいか悪いかじゃなくて、当時、そういう議論をしていたということをご紹介しているわけです。

2. 制度設計にあたっての基本的考え方と留意点

(1) 基本的考え方

- ① 居住する住居が全壊（または同等の被害）した被災者のうち、自ら生活を再建しようとする者で、特に社会政策的観点から支援する必要がある者（所得、年齢要件等）を対象とする。
- ② 都道府県が、基金を設置してまで被災者の生活再建を支援する必要があると判断するような災害に適用する。
- ③ 支援金の用途については、現行の災害対策では対応困難な経費を特定し、その実費（相当）を助成する。

(2) 留意点

- ① 真に支援が必要な者を対象とする
- ② 公助として合理的な範囲での支援
- ③ 財産損失に着目しない
c f. 「住宅再建」 vs 「居住安定支援」

(参考)

居住安定確保に係る現行の災害対策について

- (1) 災害応急対策としての避難所、仮設住宅（災害救助法）
- (2) 住宅の応急修理（災害救助法）
- (3) 公営住宅

資料3 制度設計にあたっての基本的考え方と留意点

2つ目ですが、本来は1都道府県、1自治体が被災者の支援をするべきである。「都道府県が基金を設置してまで、被災者の生活再建を支援する必要があると判断する災害に適用する」と。これは、都道府県の相互扶助なんだと。だから全壊10戸以上という要件を設けたんだという説明です。

3つ目に、「支援金の用途」については、現行の災害対策では、対応困難な経費とは何かと議論してまして、税制とか融資とかものすごい調査をして、このアイテムは、税金ですでに優遇されているじゃないかなどチェックをした結果、家財道具のたぐいに税金を入れている例はないと。例えば、家屋の修理なんかは、災害救助法で応急修理の規程があって、一応、公費で修理する制度上はあるじゃないかと。だから修理費はだめだとか。家を建てる金は、これは個人の財産形成に資するから、これは論外だというような議論から出発をして、家財道具のたぐいは、公費で助成する仕組みはないんだからいいじゃないかということになった。ミニマム家財と言ってますけれども、他の現行の災害対策でカバーされていないような経費について、その用途を限定して、それについて助成するという仕組みをつくったわけです。

見舞金のように、用途を限定せずにお金をキャッシュで渡せばいいじゃないかという意見が、当時、国会等でいろいろありました。たとえば、見舞金のようにつかみ金で渡したら、パチンコとかギャンブルに使ってしまうのではないかと。実際に、その家財道具に充てる金に使われない、生活再建にならないという、当時の公式答弁にあるんですが、そういうものの言い方で、用途が限定できたということです。ですから、これ小田実さんなんかがつくられた、いわゆる市民派法案との違いは、「真に支援が必要な物を対象とする」ことです。市民派の法案は、年収2,000万円以下ということで、ほとんどの恐らくブラケット（bracket＝所得階層）で98%ぐらいの人が対象になるのに対して、支援法は、一応、半分ぐらいの世帯が対象になるようなものに限定をしているというのが1点目です。

2点目は、小田実さんの法案は、全壊が1戸でも対象にするのに対して、こちらは10戸以上という思想です。

3点目に、市民派法案は、全壊したら無条件に500万円ということでした。こちらは無条件じゃなくて、用途限定方式ということですね。ですから、個人に対して金銭給付するということについていろんな問題点をクリアする形で、こういう仕組みにしたのが、当時の。5年前の制度設計に当たっての考え方になります。

■支援法見直しの動き

さらに、経緯に戻りますが、この支援法ができた

きに、まず、非常に不十分である、100万円しかもらえないじゃないかと。しかも、対象がえらい限定されているではないか。ないよりはいいけれども、非常に不満であるという声が強かった。当時のどなたがおっしゃったか、小さく生んで大きく育てるということで、とにかく制度をスタートさせることが大事だ。5年後にはこの制度の見直しをして、必要な制度拡充を行ってほしいじゃないかということでした。それで1998年5月14日の衆議院災害対策特別委員会で、この法案を通すときに附帯決議をつけまして、「この法律の施行後、5年を目途として、法律の施行状況を勘案し、総合的な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講じること」と、こういう附帯決議がついています。

この法律の施行が1998年の11月ですので、来月で施行後5年を迎えます。ことしはその見直しの年ということですよ。

それから、非常に異例なんですけど、この支援法に附則がついてまして、附則というのは普通手続を決めるんです。この法律の施行は何年何月からとか、その前の法律は廃止するとか、手続的なものが附則なんですけれども、なぜかこの附則の2条に、「自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援のあり方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講じられるものとする」と。附則の中にこういう条文が入っています。

これは当時ですね、住宅が全半壊した世帯の住宅再建支援のあり方は、やはり兵庫県のご提案の共済制度をかなりイメージして、生活再建は公的支援で、100万円のミニマムで構わないけれども、住宅再建については別途、共済制度を軸にして検討すべきだと。要するに国が真剣に検討しろという内容の附則になります。

これを受けまして、7ページ（資料1）ですが、一番下の行で、この法律ができた直後に、旧国土庁防災局に、被災者住宅再建支援検討委員会というのが廣井脩先生（東京大学社会情報研究所長）が座長になっていただいて、委員会をつくりました。毎回、激論に次ぐ激論で延々17回ぐらいやったんでしょうか。2000年の12月に報告書をまとめられましたが、両論併記の形で、住宅には公共性を認めてもいいではないかと、共済は検討すべきだけどいろいろ問題があると。何か大変苦しい感じの報告書が一応でき上がっております。

そうこうしているうちに、2000年の10月に、全国の市長会・町村会が、兵庫県とか知事会が提案している

共済方式による住宅再建支援で、固定資産税と同時に拠出金を徴収することはやめてくださいという意見を出したんですね。固定資産税と同時徴収だと、固定資産税がその分、増税されたと思ってしまいます。たださえ、固定資産税の徴収は大変なのがいい迷惑であるとおまけに、免税点以下で固定資産税を払っていない世帯に対しても拠出金を集めなきゃいけないとなると、かなり大変だと。しかも、床面積を調べたり、いろいろ過重な負担が市町村に負担させられるのは嫌だということで、反対の意見を表明しました。

市長会・町村会が反対意見をすると、国会議員の先生方は、今後、この制度はだめだということになって、方針をがらっと転換しました。以後、「自然災害から国民を守る国会議員の会」、これはいわゆる自然災害議連という国会議員の議員連盟なんですけど、この先生方は、共済制度をやめて、全額公費負担によって住宅再建支援制度をつくるんだという形で検討を開始されたということでもあります。

ちょうど同じころに、鳥取県の西部地震が起きまして、片山知事が住宅の建設費300万円、補修費150万円を支給するという仕組みをつくります。これが全国から拍手喝采のような形で紹介されて、やっぱりこういうことは国の制度としてもつくるべきじゃないかと言われたということですよ。

それから8ページ（資料4）ですが、2002年の6月になります。自然災害議連の会長が原田昇三右先生だったんですが、ことしの春にご病気になられて、現在は相沢英之先生が会長になられています。ご当地の谷先生とか、奈良県の滝先生とか、柿沢弘治先生とか、5年前に支援法をつくる時にご尽力された先生方がメンバーになっておられます。社民党の中川先生とか、民主党の先生方も入って、超党派で構成されています。

この先生方が、被災住宅再建支援法案をまとめられて、まず、すべての自然災害を対象にしますと。それから全壊だけでなく半壊も対象にしますと。年収・年齢要件は一切なしということで、生活再建支援法は、社会政策的な観点で限定しているけれども、これはそうじゃないと。単純に住宅を再建することを支援する法律だから、年収・年齢要件一切つけない。当然、自然災害にも区別をつけないと。これはこれで、法制的には理にかなった整理だと思います。

それから、全壊をした世帯は、床面積に応じて変わるんですが、上限が750万円、半壊の世帯は250万円を

上限にする。風水害は半分、非再建者は3分の1ということで、再建しない人にもあげる。何で再建しない人にあげるかという、個人の資産である住宅が壊れて、その損失を被ったんだから、かわいそうだからあげるということ。

原資は、国と都道府県と市町村が出し合って、負担割合は災害の規模に応じて、規模がでかくなればなるほど国の負担が上がるというような提案になっています。

この自然災害議連がこの案をつくられて、ことしが見直しの年だということで、大変な攻勢をかけられました。国としてもやはり何か対案を考えなきゃいけないということで、当時、村井大臣だったんですが、防災大臣を中心に、いろいろ検討いたしまして、知事会とも内々の協議をいたしまして、どうしようかと。5年後の見直しの年である今年に、これだけ議連の先生方も盛り上がっていて、なおかつ5年前の生活再建支援法は、これではとても不十分だという認識を多くの方が持っている中で、内閣として全く何もしないということは、難しいんじゃないかということで、どうしようかと随分議論しました。

H14.6 「自然災害から国民を守る国会議員の会」(原田、相沢、谷、滝議員等)が「被災者住宅再建支援法案(骨子案)」の財源案了承

- すべての自然災害対象、全半壊世帯対象(年収、年齢要件なし)
- 全壊750万円、半壊250万円(風水害は半額、非再建者は1/3)
- 原資 国、都道府県、市町村(負担割合は災害規模による)

H14.7 中央防災会議報告「防災体制の強化に対する提言」(防災基本計画専門調査会)

行政としては、住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要。国は、現行の支援に加えて、安定した居住の確保のための支援策を講じるべきである。

2. 最近の動き

H14

1.2.4 全国知事会地震対策特別委員会専門部会 住宅再建支援制度創設及び生活再建支援制度見直しの検討に着手

H15

1.8 兵庫県、共済制度は県において検討と公表

※ この間、「自助、共助」とバランスのとれた「公助」として居住確保支援策を構築することを軸に、内閣府、知事会事務局と意見交換

7.2 自然災害議連総会 新たな「試案」紹介
(全壊500万円、非所有者には生活再建追加支援金50万円等)

7.17 全国知事会議「自然災害被災者支援制度の創設等に関する緊急決議」

7.23 衆・災対特 鴻池大臣答弁
「知事会の決議は国としても真実に受け止め、来年度予算編成過程を通じて必要な措置」

8.8 全国知事会議「自然災害被災者支援制度の創設に係る制度設計等に関する緊急要望」

資料4

■専門委員会報告

中央防災会議に、防災対策の強化に関する提言をまとめていただく専門調査会をつくったんです。被災者生活再建支援のこと以外にも、さまざまなことをご議論いただいた調査会なんです。この調査会の中に、静岡県石川知事が入っておられまして、石川知事がリードするような形で、この生活再建支援、住宅再建支援の問題は、いつまでも議論・検討している状態ではない、早く結論を出すべきだと。東海地震がいつ起きるかわからないんだから、とにかく早く制度を作るべきだと。来年が、来年と言ったら今年ですが、2003年が見直しの年なんだから、それに向けて、こうしたらいいんじゃないかという案を専門調査会でまとめようということで、精力的に議論してまとめていただきました。

そのまとめた内容が9ページ(資料5)です。中央防災会議の専門調査会報告というのがありまして、この中に、「被災者の生活再建の支援の充実」というのがあります。その中で、「安定した居住の確保については、被

○被災者生活再建支援法(平成10年5月22日法律第66号)

附 則

(検討)

第二条 自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする。

○被災者生活再建支援法案に対する附帯決議

(平成10年5月14日 衆議院災害対策特別委員会)

本法施行にあたり、次の事項について適切な措置を講じ、その運用に遺憾なきを期すべきである。

1 (略)

2 この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行状況を勘案し、総合的な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。

○中央防災会議防災基本計画専門調査会報告(抄)

「防災体制の強化に関する提言」(平成14年7月)

6 被災者支援の充実

1) 生活再建支援のあり方

① 現行制度と従来の経緯 (略)

② 被災者の生活再建支援の充実

被災者の生活再建支援については、国や地方公共団体などがそれぞれの役割分担を踏まえながら、被災者生活再建支援法の見直しを含め、被災者のニーズに適合した支援策の一層の充実を図るべきである。

また、安定した居住の確保については、被災者の生活再建を支援する上で最重要課題の一つである。

しかし、私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うことは、持家世帯と借家世帯との公平性が確保されるか、自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないかなどの問題がある。これに対する備えとしては、地震保険や共済制度への加入により対処することが基本である。

行政としては、被災者の生活再建を支援するという観点から、住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要である。国は、都道府県や関係機関と調整の上、生活の再建にあたって必要となる家財道具の調達等に対する現行の支援に加えて、安定した居住の確保のための支援策を講じるべきである。

資料5

災者の生活再建を支援する上で、最重要課題の一つである」とこう言って、「しかし、私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うことは、持家世帯と借家世帯との公平性が確保されるか、自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないかなどの問題がある。これに対する備えとしては、地震保険や共済制度への加入により対処することが基本である」と言っております。本音は、財産の損失補てんは公費で行うことはだめだという、これは財務省の強い主張ですね。ただそれをストレートに書くと、また、哲学論争になるので、5年前、その議論を延々として水かけ論になるんですよ。どうあるべきかはひとつの判断になるんですよ。財産の損失補てんを公費で行っちゃいかんとはどこにも書いてないんです。けれども、ローマ法以来の当然の法原則だという主張する人もいれば、そんな法原則はないと主張する方もいらっしゃるって、これは何とも言えない話です。財務省のドグマであるといえばドグマですし、ただ、ドグマかどうかは別にして、一たん広げてしまうといろんな制度要求に耐えられなくなるという、これは一つの行政判断、政策判断でして、この行政判断が非常に重かった。そこで、損失補てんを公費で行うことはあり得ないと書くのではなくて、いろいろ問題があるということで、持家世帯だけもらえて、借家世帯がもらえないのは不公平じゃないかとか、自助努力を阻害する、モラルハザードになるんじゃないかとか。これはどっちかというと周延的な理由でして、本音は、要するに国が個人にお金を給付するのは、これは公共事業なんかによる損失補償ですね。要するに、私的財産を公的目的のために使用する場合、必要な損失補償はしますと。それから、過失等の責任があった場合には国家賠償、これは賠償はしますと。損失補償と損害賠償はしますと。国が個人に対して金銭を給付するのは、この2種類が原則で、それ以外のものは、基本的には社会政策的観点からの給付であると。これは、ものの本にはどこにも書いてないんですが、そういう政府の行政上の頭の整理がありまして、単純に住宅が壊れた人に対して、それを理由にしてお金を出すということは、以上三原則のどれにも当てはまらないという理由です。とにかく、基本的には私有財産にロスが生じたことを理由に金銭給付をすることはしませんという宣言ですね。

ただし、ということで、「行政としては、被災者の生活再建を支援するという観点から、住宅の所有・非所有にかかわらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・

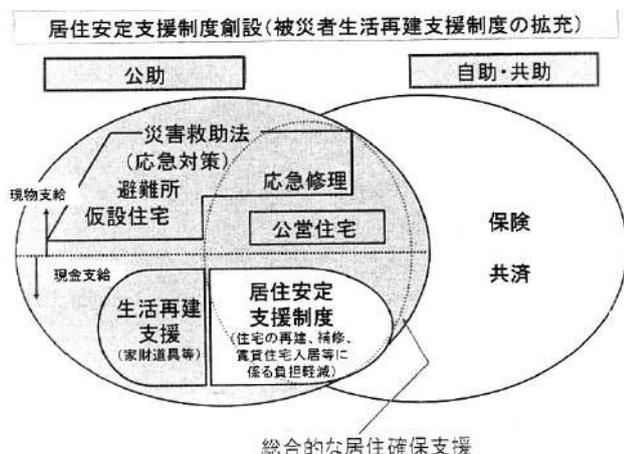
補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要である。国は、都道府県や関係機関と調整の上」、その次ですけども、「生活の再建にあたって必要となる家財道具の調達等に対する現行の支援」、これが今の生活再建支援法の100万円の支援金ですけども、これに加えて、「安定した居住の確保のための支援策を講じるべきである。」ということで、要するに、この生活再建支援法の一部拡充という形で、安定した居住確保の支援を講ずるべきだという方向性が定義されました。これは静岡県知事さんの大変なリーダーシップでこういう表現になりました。財務省は、相当抵抗したようですけども、一応、押し切った形でこれを入れたと聞いています。

何を言っているかということ、住宅再建支援を、生活再建支援と全く別な概念として、新たな制度を構築するのではなくて、現行の生活再建支援制度の拡充という形で、居住の場を確保することに対する支援を行おうではないかと。こういう方向性であります。

いいか悪いかは別にして、そういう報告が出されて、実際に、どういう制度を仕組むか。そこから私が昨年赴任しまして、「報告書がまとまったから、あとは制度設計をやってね」と言われて、「うーん」と頭抱えまして、どうしたものかと。要するに、住宅を再建しようとしている被災者の方に、実態上、やはり何らかの形で支援金がいくような制度はつくらなきゃいけないと。だけど、いわゆる住宅再建的な制度、先ほどのナントかドグマに抵触するようなものではあってはならないと。何と云うんでしょうか、実質、被災者にそういう支援金はあたるけれども、行政のそういう何か思想信条みたいなものに余り抵触しない形で、制度がつくれぬかという無理難題に近いものが与えられまして、どうしようかといういろいろ考えて、今日に至っているわけであります。

■新たな居住安定支援制度の位置づけ

それでも、考えたのは、3ページ（資料6）の絵ですね。本当に長い間考え続けて、どうしようかなと思って、この3ページの絵は私が書いたんですけども、兵庫県とか知事会はやはり共済というものが大事だと。いまだにそういう主張がありまして、つまり本来、住宅の再建のようなものは、公費でやるべきものじゃなくて、基本的には自助・共助、ここで言う共助というのは、共済制度のイメージです。住宅所有者の共助といえば、こ



資料6

の新たな共済制度と言うんですけども、あと保険とか、個人で本来カバーすべきもので住宅の再建は本来やるべきだと。これは大変ごもつともな話であります。別な極に、自然災害議連の先生方のように、住宅再建に要する金額の半分近くをキャッシュで、公費で支給するべきだと。ただし、これはさっき言いましたように、ナントかドグマに抵触はしますけれども、法制的にはそういう仕組みは、十分にあり得るんです。社会政策じゃなくて、再建する人に必要な金額を支給するのは、これは政策判断そういう立法判断をすれば、全然問題はない。一応、そういう思想的に相対立する2つの意見がここにあるわけですね。思想的に相対立する2つの方向性があるときに、行政としては、間をいくのが一番いいのではないかと。ということで、本来、住宅のような個人の財産を再建する、あるいは新築する人もいらっしゃると思いますが、再建・新築は、保険とか、共助とか、自助・共助の世界でやるのが原則。これは兵庫県の言うとおりでと思います。

ただ、今現在、公助という形で、例えば、災害救助法では、居住の場を確保するために、その避難所あるいは仮設住宅を提供したり、あと応急修理の規定がございまして、現在の規定では54万円まで一応何か応急修理をすることができる。ただし、救助法の応急修理は、現物支給ですので、修理代を払ってくれるわけじゃなくて、申請をすれば、その被災者の家に大工さんが来て、大工さんがワーッと台所とトイレだけ直して、それで帰っていくんですね。ほかがどんなに壊れていてもそのままにして、台所とトイレだけ直して帰っていくんです。一応、現物支給ですね。救助法には現金支給の規定もあるんですが、いまだかつて発動されたことはなくて、現物支給

なんです。

今の応急修理のように、個人の住宅に大工さんが来て、台所とトイレだけしか修理しなくて、一応、個人の家を修理するという、公的な支援の規定が現在あるじゃないかと。それから、公営住宅、災害復旧住宅なんかそうですが、これもやはり個人に家を提供する。しかも、公費で提供するというまさに典型的な公助としての住宅政策じゃないかと。

今まで、その災害救助の関係は、現物支給の原則が中心だったものが、4年前に生活再建支援法ができて、被災者個人に対して、現金を支給するという道を開いたんです。被災者個人に公助として、住宅関連の支援金を一部支給をして、足らざるものは、本来の自助・共助によると。そういう発想で、応急修理をしたり、公営住宅を提供したり、あるいは仮設住宅をつくるという仕組みがあるんだとしたら、それに代えるような形でお金を出してもいいんじゃないか。そういう理屈は成り立たないかと考えたわけです。

一番美しい制度は、この居住安定支援をすることによって、自力で再建する人が増えて、よってよってその公営住宅と仮設住宅の需要が抑制されて、トータルとしては費用対効果に合うんだという形を、政策評価的に言うと、そういう制度がうまく仕組みれば、非常に美しい政策として定義できるんです。けれども、非常に計測が難しいということと、仮に計測がされたとしても、公営住宅とか仮設住宅というのは、何も無い平常時は、公営住宅、仮設住宅に代えて、自力で再建するという仕組みがあってもいいじゃないかと言うと、みんなそうかと言うんです。しかし、いざ、災害が起きると、やはり仮設住宅をつくれの大合唱、公営住宅をつくれの大合唱ですから、やはり、あまりはっきりと仮設住宅や公営住宅に代替する措置だと言いつけるのは、制度的に非常に難しいんじゃないかなという判断がありました。公営住宅や仮設住宅があるけれども、個人の選択として自分で再建したい、だけちょっとお金が足りないという人に、その背中をちょっと押すということは、公的な支援、公助の世界で十分あり得るのではないのかと。だけど、それはあくまで公助としてちょっと背中を押すという程度の金額であって、そういう限りでは支給できるけれども、家が建つぐらいのお金はお渡しするわけにはいきません。残りは保険とか共済でやるのが原則ですというような形で、頭の中を整理しまして、それで知事会の方々と内々にいろんな議論を、ブレイクストーンミグをしました。一番

厳しかったのは、兵庫県の方でして、本来、共済が原則だという言い方をずっとしてたんですけども、今の説明を聞いておられて、基本は共済とか、自助努力だということをやを全然崩していないのであれば、それは非常にいい話だと。もちろん、ちょっと背中を押す程度の公助があるのは、それはそれで、すごくいいことだということになって、兵庫県も納得の上で、兵庫県としても共済について、自分たちも勉強させてくださいということで、独自に勉強会をされておられます。要するに、何と言うかバランスをとって、公助として出せる範囲の公助はします。だけど、それは額としては非常に小さいものだろうから、やはり公助・自助・共助の道を探る必要性は依然としてあると。兵庫県の知事さんも一生懸命頑張っておられるので、公助としてできる範囲の制度を今年でつくるということを、知事会として全面的にプッシュしましょうという話になりました。

■全国知事会の動き

大変前置きが長くなったのですが、ようやくことしの7月17日に、全国知事会が飛騨高山であったときに、緊急決議をいたしまして、「都道府県は、住宅再建支援制度の創設のために、新たに拠出する」と。何か日本語として変ですが、これは原文のままです。新たに300億円を拠出するという、「300億円を」という表現が緊急決議を出す直前に削除されたようです。5年前に、今の生活再建支援金を支給するために300億円の基金が今、貯まっています。今、その運用費で支援金を出しているんですが、300億円でも足りないということで、5年後のつまり来年、2004年ですね、新たに300億円を追加拠出して、生活再建支援金として600億円の基金で回していくというのが、5年前の知事会の申し合わせで約束になっています。どうせ300億円出すんだったら、それを住宅再建の財源に充てようじゃないかと。これだけ低金利の時代なんで、その運用費で回す基金制度というのは、何か余り効率的じゃないんで、基金を取り崩し型にしまえばいいじゃないかという話になって、どうせ出すつもりだった300億円を住宅再建に振り向けて、それで新しい制度をつくらうじゃないかと、こういうことです。

今の生活再建支援法は、法の中身をつぶさに読んでいくと、都道府県が支援金を支給する。支給主体が都道府県県となってまして、都道府県はそのために基金を拠出し

なきゃならないと書いてあって、そういう基金から支援金が支給された場合には、国は2分の1を補助するという仕組みになっています。国が金を積極的に拠出すという立場にはないんですね。知事会が決議をして、みずから基金をふやしてまで、こういう支援金をつくりたいと要望を出して初めて国が動ける。国が制度改正ができる。こういう仕組みになっていますんで、知事会の決議がどうしても必要だったわけです。

知事会として300億円の拠出をするという決議を受けて、すぐ、我々としては立法の作業と言いますか、検討にとりかかる予定だったんですが、たまたま知事会長さん、埼玉の知事だったんですが辞められたり、事務総長がその後の選挙に出るとか、不測の事態が発生して、ちょっと根回し不足というのがありました。全国の知事さんへの根回し不足で、知事会の前の日に初めて300億円を聞いた知事さんがいらっしゃったらしくて、聞いてねえという話があって、300億円という数字は、前の知事会ではえらく紛糾したらしいんですけども、これは中身が悪いというんじゃなくて、その事前に根回し不足だというその1点で削除させられたと聞いています。

この300億円はちなみに、仕切り直しになってまして、新たな知事会の要望として300億円を出すことにしましたという話は、もうすぐ出てくることになっています。だから、それは大丈夫なんですね。一応、300億円出すという話はほぼ決まりだと思います。

国は真剣に受けとめ、2004年度予算および住宅再建支援法の立法措置を早期に構築しなさいという決議をされました。8月8日に追加的に緊急要望が出されまして、知事会としては「居住している住宅が所有、非所有を問わず、全壊・半壊した世帯を対象に、新築修理、賃貸住宅への入居に関して支給」。これも知事会の事務局と、兵庫県とか主だった県で、ワーキンググループをつくって、その検討結果は、住宅が全壊した世帯に200万円、半壊して補修する世帯には100万円、賃貸住宅に入る人には50万円という形で、200万、100万、50万という案で、知事会が国に要望すると聞いておったんですが、これも根回し不足で、この時点では数字は入っていません。ただ、静岡県知事が防災大臣のところを要望書を手渡すときに、知事会の総意はそうだと思っただいて構いませんと公式におっしゃったんで、僕たちは200万、100万、50万というのは知事会の意見だという前提で、今、制度の制度設計をしています。

■現行の支援制度の改正—その1

あと、現行の生活再建支援のほうの改正も、対象災害要件で、現在、全壊10戸、さっき言いました9戸だともう少し足りないという話で、全壊9戸だともらえないんですね。9戸と10戸で何でこんなに差があるんだろうかということ、大変な不満がやはりあると。じゃあ、その10世帯要件を例えば5世帯に引き下げたらどうかという案も一部あったようですが、それも4世帯の人がどうしても救われなかったりするんで、どこまでいっても結局だめじゃないか。やっぱり5年前に都道府県が相互扶助の観点から、抛出してまで見なきゃいけない一定規模以上の災害ということに合意したんだから、この哲学を崩すのは難しいんじゃないか。これは知事会内部の発言で、大変、常識的な議論だと思います。こういうことがあって、今のご要望は、ある町が10戸、全壊10戸で、隣町が8戸でしたというときに、せめて隣町ぐらいは対象にしてないと。いわば生活圏が同じで、その1つの生活圏で18戸全壊があるのに、たまたま行政境が区切られていて、こっちの村は8戸だからアウトですよというのは、いくら何でもおかしいじゃないですかと。例えば、鳥取県西部のように、鳥取県だけで100戸以上超えると、全壊が1つの市町村で2戸でも対象になるんですね。だから、余りにもそれはという話で、こういうのを我々の業界用語で「にじみ出し」と言っているんですが、その「にじみ出し」のところぐらいは救ってあげたいというのが、今の知事会の要望になっています。

このほか、収入とか年齢区分を簡素化してくれとか、通常経費と特別経費の区分を廃止してくれと。要するに、すべてレシートなしで100万円もらえるようにしてくれと、こういう要望。これはかなり強い要望です。

5番の「長期避難者について」は、これは三宅島のことです。三宅島の被災者の方々は、もう3年ほど長期避難生活が続いています。今、既に23区内の都営住宅に皆さん住んでいますけれども、生活再建は都営住宅でも必要だということで、既に支援金100万円をほぼ全員に配っています。現行法では100万円もらいきってますから、これ以上もらえないんですけれども、ガスが収まって島に帰れるような状態になったときに、島に帰ったらまたそこで生活再建しないといけないんじゃないかということで、何とか特例をお願いしたいと。去年までの内閣は非常に冷たくて、今の生活再建支援法は、家

財道具を買うための法律ですと。あなた方は100万円の家財道具を買ったでしょうと、それを持っていけばいいじゃないですかと。だから出さないんですと。何でこんな冷たいことを国の人間は言うんだろうと私は思いました。だからだめだの一点張りだったんですが、だからだめなんじゃなくて、どういう経費が必要なのかと、必要性からアプローチしないとだめじゃないかということで、東京都と話し合いをして、三宅島の人が島に帰ったときに、今の制度で救われないもので、どんな経費が必要なんだろうかと。よく冷静に考えてみようじゃないかと。そういう提案をして、考えてみると、引越し代はもう1回どうしても要るんですね。既に、1回分の引越し代はもらっているんですけども、また戻るので、これは三宅島だけじゃなくて、長期避難世帯の人は、避難指示が解除になったときに、必ずもう1回引越し代がいるんじゃないかと。これは出してあげてもいいんじゃないかということになりました。それから、こっちで必要なテーブルだとか、冷蔵庫とか、洗濯機は買いました。それは確かに持っていけばいいじゃないかという形になるかもしれませんが、現地に備えつけの家財道具は家に帰れないので修理ができないんですね。当然それは、すぐには使えない状態にあるので修理しなきゃいけませんねと。その物品補修費というのは、今でも通常経費に入っているんですけども、それはあくまでこっちの物品補修であって、向こうの物品補修は見えてないじゃないか、払ってもいいじゃないかと。何かそういう工夫をして、いわゆる2度払いを正当化できるような経費がないかと一生懸命整理をしているところです。そういうものがあれば、それは特別経費パート2という形で認めてあげてもいいんじゃないかなと、そういうふうに今、思っています。ただ、これは財務省が絶対だめだと言っていますんで、どうなることでしょうか。というような話ですが、三宅島はちょっと特殊な話ということです。

■居住安定支援制度の支援イメージ

そういうのがあって、で、4ページ(資料7)。この4ページの紙は、ことしの8月の20何日かの、私どもの概算要求の記者発表資料であります。以上述べたことが簡単に書いてあります。

それで、「支援イメージ」と書いてありますけれども、居住安定確保のための支援ということで、全壊した住宅の再建に係る経費が最大200万円、大規模に被災した

住宅の補修に係る経費 100 万円、居住する賃貸住宅が全壊し、みずから居住先を確保する場合に係る経費 50 万円ということで、あくまでイメージとして書いています。これは実はまだ、私どもは制度設計を十分、論点を詰めておりません。今、まさに詰めているところです。

被災者生活再建支援制度の拡充（居住安定確保のための支援制度創設を含む）について

内閣府政策統括官(防災担当)

1 居住安定確保のための支援について

【現行の被災者生活再建支援法(平成 10 年 11 月施行)】
 ・附則 住宅再建支援について検討を行い、必要な措置を講じる
 ・附帯決議 施行後 5 年を目途に総合的な検討を加え、必要な措置を講じる

【全国知事会議】
 ・7 月 17 日「自然災害被災者支援制度の創設等に関する緊急決議」
 ・8 月 8 日「自然災害被災者支援制度の創設に係る制度設計等に関する緊急要望」



- 知事会の決議の内容を真摯に受け止め、また宮城県北部を震源とする地震等、頻発する昨今の災害の状況に鑑み、被災者の安定した居住確保のための支援策も含めた被災者生活再建支援の充実について、予算要求を行う。
- 具体的には、自然災害で住宅が全壊したこと等により、住宅の再建、補修、賃貸住宅への入居等を余儀なくされる被災者に対し、自助努力のみでは円滑な居住の確保が図られないおそれがある場合に、必要となる経費等の負担軽減を図ることで、被災者の安定した居住確保のための支援を行う方向で、被災者支援制度の拡充を図る。

<支援イメージ>

全壊した自宅の再建に係る経費	最大 200 万円
大規模に被災した自宅の補修に係る経費	100 万円
居住する賃貸住宅が全壊し、自ら居住先を確保する場合に係る経費	50 万円

資料 7 被災者生活再建支援制度の拡充（居住安定確保のための支援制度創設を含む）について

では、現段階で何が問題になっているのか。

1 番目に、例えば、賃貸住宅ですけれども、従前、賃貸住宅に居住していた人が、そのアパートが壊れたので、災害を契機にまた別のアパートに移るとした場合、その災害によって生じた経費とは一体なんだろうかと考えてみると、もともと家賃を払って生活していた人が、別のアパートに移って、また家賃生活に入るとということで、全く変わらないじゃないかと。ただ、引越し代と新しいアパートに払う礼金は要りますねと。この引越し代と礼金は、現在の生活再建支援金のメニューに入っているわけですね。ただ、ここは自分で自分を縛るんですが、先ほどの中央防災会議の報告にありましたように、資産を持っていた人が、自分の住宅が壊れたから直すんだとい

う場合にだけ提供するんじゃないかと、賃貸住宅に入る人にも等しく支援をしなければいけませんかじゃないですかという、新しい考えを提示した以上、賃貸住宅に入る人は、これで支援金は払えませんかとはなかなか言いづらくて、困ったなと思っています。今、考えているのは、本来、仮設住宅に入れるような人が、仮設住宅に入らなかったり、あるいは早めに出て行って、自力でアパートを探すような場合には、それはどんどん支援していいことにしようかと。一応、仮設住宅は 2 年間ということになっていますから、発災後、2 年間に生じた経費の中に、民間の賃貸住宅が含まれていれば、それは仮設の代わりに民間の賃貸住宅を選択したと。まさに官から民へじゃないかということで、これは支援してあげてもいいんじゃないかということですね。

2 番目は、この神戸の、8 年前もそうだったんですけども、災害後、復興されてきれいになった町では、当然、アパートの家賃がぐんと跳ね上がりますね。要するに、ポロアパートはみんななくなって、きれいなアパートになりますから、家賃は高くなる。そうすると、従前 1 万円の家賃だったのが 3 万円の家賃になったと。住めないじゃないかという、現実にもそういう問題があるんです。そこで、家賃全額は補助しないとか、そういう想定される差額分ぐらいは、最初の 2 年ぐらいは補てんしてあげてもバチは当たらないんじゃないとか、ほかにも考えがいろいろあるかもしれません。あと、7 月の宮城の地震の後に急に思いついたのは、あの辺の皆さん、農家で大変大きな敷地に住んでおられて、庭にトレーラーハウスみたいなバスが置いてあるんです。そこで、母屋が全壊認定されて赤紙張られて、危険だからだめです、使えませんと。けれども、仮設住宅なんか入りたくない。親戚の家に世話になるのも嫌だと言って、庭にトレーラーハウスと言いますか、テントと言うか、ドーム型の、ああいうのが何かレンタルで、リースであるんですね。そういうのが結構多いんです。仮設に代えて、そういうのをを使うのであれば、リース料ぐらい少し支援してあげてもいいんじゃないかと。これ、ついさっき思いついたアイディアなんで、まだこれから折衝するんですが、そんなものがこの中に入っていいんじゃないかなと感じはしています。

3 番目の論点は、大規模に被災した住宅の補修、あえて半壊と書かなかったのは、これが悩ましいところで、半壊すべてを対象にすると、これは理屈でも何でもなくて、すさまじく対象が広がってしまって、半壊世帯

というのは全壊のざっと5、6倍はあるんですね。幾ら200万円の半分ですと言っても、半壊の人をすべて対象にするというのは財政的にももたない。これは理屈じゃなくて、物理的にできませんということなんです。すべてを対象にするというわけにいかないでしょうね。では、どういう絞り込みをするかとを今、検討している最中です。

ただし、財務省は何度も言いますが、半壊世帯は、半壊を対象に一部とはいえ、加えることは5年前の哲学を変えることになるから、まかりならんと。これは厳しい。きのうも財務省と夜遅くまで議論していましたが、そういう議論を今、している最中だということです。

■現行の支援制度の改正—その2

5ページ(資料8)ですが、「上記の支援を行うために、被災者生活再建支援法による支援金支給上限を、現行の100万円から300万円に引き上げる等、所要の法改正を行うことが必要」とあります。説明を省きましたが、今、考えているのは、被災者生活再建支援法の枠組みをそのまま維持して、通常経費70万円という家財道具分ということで、これは概算払いで、レシートなしで渡すわけです。残り30万円は、エアコン買った人には幾ら、学生服買った人には幾らと、これは実費払いということなんです。この実費払いをずっと広げて、家を再建した人は幾ら、家を補修した人は幾らとか、賃貸住宅に入った人は幾らという形で、ちゃんとレシートを持ってきてもらって、それでお支払をします。そういう形で、特別経費のアイテムをたくさんふやす。いわば、今まで最初の5年間はオープニングセールで、ほんのさわりしか特別

- 上記の支援を行うためには、被災者生活再建支援法による支援金支給上限を、現行の100万円から300万円に引き上げる等、所要の法改正を行うことが必要。

2 支援対象世帯等の拡充

全国知事会議の要望等を踏まえ、被災者生活再建支援制度(上記の居住安定確保のための支援を含む)の要件等について、下記の見直しを行うことを検討する。

- 対象世帯要件、適用災害要件の一部緩和を行う。
○ 火山噴火災害等により長期避難を余儀なくされている世帯の特例についても検討する。

3 平成16年度予算概算要求について

要求内容： 国費 1億5千万円

資料8

経費がなかったのが、いよいよ居住の部分を含めて、たくさんメニューを用意しましたと。これを300万円の範疇でどうぞお使いくださいと。こういうような方向で考えています。

次に、支援対象世帯の拡充ですが、対象世帯要件は、さっきのにじみ出しの話と、対象世帯要件というのは、これは半壊をどの程度認めるかという話ですね。適用災害要件は、先ほどの10戸の隣町までを対象にするかとかどうかという話です。それから、三宅村のような特例。予算要求の額は1億5,000万円というのは、これは余り意味がなくて、今でも生活再建支援法の支援金は、毎年1億円要求して、1億円当初予算でつくります。けれども、これは前の年の予算要求で、来年はこれだけの災害が起きるだろうからという詰めができるはずがない。ちなみに平成10年度は、災害が1件も起きていなくて0円なんですね。三宅村のときは、さっきの12億円なんですよ。ゼロのときもあれば、17億のときもあるという、そういう予算です。ただ、制度ができていますから、これ10億円かかろうと、100億円かかろうと、阪神・淡路圏で起きたら何100億円になりますけども、500億円かかろうと、制度がある以上は当然国が払うんですね。それは予備費を取り崩して、予備費でも足りなければ補正を組んでもこれはやらなきゃいけない。だけど、当初予算に幾ら計上するかというのは、俗に言う「枠どり」ということでして、一応こういう経費の枠を、費目として計上するというだけで、よくやる予算上の手口なんですけども、要するに1億円仮に予算を立てておいて、かかった分だけそれは予備費かなんかで出していくと、こういうやり方です。

今、現行で1億円が計上されています。したがって、枠なんだから別に居住部分が入ったからと言って、1億円でもいいという考え方があったんですが、その後全然ふえてないじゃないかと言われそうなので、2億とか3億にするのも何か欲張りなんで1億5,000万円という理屈は、過去4年間の平均的なものは、三宅とかを除くと毎年5,000万円ぐらいしか国費を使ってないので、その3倍ぐらいですかねということで、一応、これも仮の姿として出しています。

■制度設計にあたっての留意点

さて、それで今は、まさに予算を財務省と折衝中でありまして、きのうも随分、折衝してまいりましたが、

財務省は非常に厳しいです。ゼロ回答だと言っていますので、きょう、私がこんなにお話したことが、何の意味もないということがあるかもしれないんです。けれども、9月に「公費投入へ、動き出す国」として神戸新聞が、私の名前も載せてくれて、一生懸命頑張っているというふうに書いていただいて、大変うれしいんですが、頑張っているんですけども、壁は非常に固いですね。それで、その固い壁を切り崩すために、どうしているかと言いますと、2ページ（資料3）にありますように、生活再建支援法の基本的な考え方1、2、3は踏襲しますと。したがって、社会政策的な観点ということで、年齢・年収要件をかぶせることは維持しますと。今よりも厳しくはしないつもりですけども、自然災害議連のように、年齢・年収というのは一切かかわらず、住宅を再建する人には金を出せということには、ちょっとのっかりませんということです。それを踏まえた上で制度設計の留意点を考えてみました。

留意点の1番目は、「真に支援が必要な者を対象とする」ということでして、今の支援法の要件は、まず、全壊と同等並みの物理的な被害が生じたという要件と、年齢で年収による生活再建力、経済的な理由による生活再建力と、この「リャンハン縛り」で出しているんです。であるならば、半壊を対象にするときは、全壊よりも半壊の方が物理的な要件は緩和されるけれども、……後半は少し強めに、よりかわいそう度合いが高い人に限定すれば、半壊の人も対象にしていいいんではないかと個人的にふとと思っているんです。けれども、半壊に歳出することはまかりならんというのが財務省の言い方でして、今、調整をしている最中です。

2番目は、「公助として合理的な範囲での支援」ということで200万円、生活再建を100万円を置いておいて、200万円ということです。自然災害議連が750万円という案が何でおかしいかと言うと、一家の大黒柱が死んでしまった場合にも500万しか災害弔慰金を出さないのに、家を建てる元気のある人に750万円も払うというのは、一体いかなる理屈かと阿部先生（阿部泰隆神戸大学法学研究科教授）がおっしゃったのもちょっと念頭にありました。そこで、災害弔慰金等法で障害を受けた、重い障害、重度の障害、両手両足切断のような大変重い障害を受けた人に250万円というのがありますが、両手両足切断で250万円、家建てた人に300万円というのはどうかと。ちょっとそういうバランス感覚がありまして、知事会も200万円というのは、その

自分たちの拠出額に影響してくるから200万円で切っているんですが、知事会も200万円と言っていることだしということで、200万円を一応上限にと考えております。これはまさに「公助としての、合理的な範囲」。後押しするという意味での範囲なのかなと思っています。

3番目の、「財産損失に着目しない」というのは、これは家が壊れたから補てんするんじゃないんだよという理屈です。従前、持っていた家が自宅だったのか、賃貸だったのか、で、支援金に差がつくんじゃなくて、言っていることは同じなんですが、どういう経費が必要だったかによって支援金の額に差がつくという言い方ですね。だから結果として、再建する人の方が多くもらえるんですけども、それはあくまで経費がより多くかかるからという理屈にしようかなと思っています。

「住宅再建」vs「居住安定支援」と書いていますが、「住宅再建」というこの4文字の意味するところ、その包含するところは、住宅再建というのは、まず、資産としての個人の住宅が、何か損失を被った場合に、それをカバーするものだというイメージがまず非常に強いというのと、2つ目に住宅を再建するのに、十分なそれなりの金額が支給されるという、この2つのコノテーションを持っているんです。けれども、この2つとも一応、そうじゃないと説明することで、だから我々は、「住宅再建」と言わずに、「居住安定支援」と呼ぶんです。生活再建支援の延長線上に、居住安定支援を実現していくんですという言い方を我々はしています。ただ、実態上、住宅を再建する人にと。それで、これは支援法の政令に書くんですけども、経費として何を認めるかが、今、大きな論点になってまして、建築費そのものはなかなか切りづらいんで、例えば、解体整地費、解体して、家を解体して、瓦礫を撤去して、整地をする。これだけで200～300万円かかるんですが、阪神・淡路のときは全額公費でやりまして、阪神・淡路のときに公費でやって、別の災害のときは国は一銭も出さないというのは何だと、災害が起きるたびに言われる話なんですね。これは所得税でも、雑損控除の対象になっているぐらいですから、そこは公的な形で支援するということがあってもいいんじゃないかなと。例えばそういう経費とか、いろいろ今、考えてはいるところでもあります。

■居住安定支援制度の必要性

1 ページ（資料9）に戻っていただきまして、「居住安定支援制度の必要性」について説明していきたいと思えます。

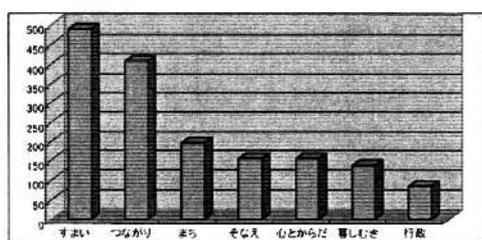
平成15年10月4日

居住安定支援制度の創設（被災者生活再建支援制度の拡充）について

内閣府防災担当企画官 渋谷 和久
E-mail: kshibuy@op.cao.go.jp

1 居住安定支援制度の必要性

(1) 居住安定は生活再建の基本



(1999, 神戸市「震災復興総括・検証研究会」生活再建部会)

(2) 自助努力原則との関係

① 保険、共済等によることが基本

② 社会政策的見地からの支援

(3) 災害対策としての有効性

① 仮設住宅や公営住宅等の需要抑制

② 公助として対応可能な範囲を明確

③ 事前の減災対策と相互補完的な総合的防災対策

資料9

第1に、「居住安定は生活再建の基本」ということで、これは神戸市の5年目の復興の検証で、これ林春男先生らがまとめられたものです。被災者の方々の生活再建で何が重要ですかと言うと、やっぱり住まいです。これは言わずもがなのことでして、だから居住安定は大事なんですという言い方をあちこちにしています。

第2に、「自助努力原則との関係」は、保険、共済によることが基本で、ただし社会政策的な観点から、必要な人に対して支援をするという、居住安定についての支援をすることにしましたという説明もしています。

第3に、仮設住宅とか、公営住宅等の需要も抑制するとしていますが、政治家の方からこんなこと1回も言われたことないんですが、プロの方から必ず言われるのは③の「事前の減災対策」の論点です。今、住宅の耐震化とか、いろいろ事前のミティゲーション (mitigation) の減災対策に力を入れていて、それはすごく大事なこ

なのに、家がつぶれたらお金を出すという政策をつくってしまうと、この事前のミティゲーションに対して、マイナスに働くんではないのかをおっしゃる方が、これはプロの方からそういう声がよく聞かれます。こういうことを言うマスコミは1人もいないし、政治家も1人もいませんけれども。

例えば、東大の目黒先生（目黒公郎 東京大学生産技術研究所助教授）は、耐震化をしたけれどもつぶれた人には、優遇的に補助金を出す。そうじゃない者は一切面倒見ないというふうにすると、結局、そこは事前の減災対策を促進する効果につながるんじゃないのかというお話をされています。お話はわかるんですけども、政策目標が違うんですね。要するに、大都市の大会社の渋滞解消のための道路整備と、鳥取県の道路整備と、政策目標が全く違うということと全く一緒でして、それを同じリニア（linear）な事業評価で優先理由をつけるのは、これはできないのと全く同じことなんです。事前の減災対策はもちろん、これは人の命を守るという非常に大事な政策目標と思っていますけれども、今回のこの被災者生活再建支援、あるいは居住安定支援は、現にそこに困っている被災者が存在することを前提にして、この人たちを社会政策の観点から救ってあげなきゃいけないというのが、今回のその支援策の政策目標なんです。これはこれではほかの政策目標によって、禁じられてはいけないものかと思っていますので、その公助の額をどうするかというところで、そこはバランスを考えることになります。ですから、僕たちが今、やろうとしている生活再建支援の拡充で、1,000万円とか、2,000万円も金を出すということになると、それはミティゲーションの方の政策目標実現にマイナスの効果が働くでしょうけれども、200万円ではそういうマイナスの効果までないんじゃないか。そこで、さっき言った事前の減災対策を促進するという政策目標を実現するための手段としては、3ページ（資料6）の絵でいきますと、保険とか共済がありまして、たとえば、今まででも地震保険に入るときに耐震化していれば、少しだけ保険料が減額されるといったやり方があります。本来はそういった分野で、減災への誘導策が政策的に講じられるべきであって、これと本当に困っている被災者、社会政策観点から救わなきゃいけないという政策目的とが二律背反的なものとしてとらえるんじゃないかと、相互に補完的にやるんです、総合的なものなんですよと、我々は今、説明をしているところです。この辺はちょっとまたいろいろご意見があ

るかもしれません。

ということで、雑駁というか、あっちいたりこっちいたりしながらの説明でしたが、結論から言いますと、まだこれは決まっています。あくまでも調整中のリアルタイムの現時点のお話をさせていただきました。したがって、1カ月後にお呼びいただいたら、全く違うことを言っている可能性があります。で、2カ月後にお呼びいただいたら、10月に話したことはすべて忘れてくださいという可能性もありますので、そのへんをお含みおきいただきまして、きょうお話したことをそのまま彼がそう言ってたと、公なものに書いたりされないように、ぜひよろしくお願ひしたいと思います。

以上でございます。ありがとうございました。

質疑と討論

■公助の範囲について

林敏彦（以下林）： きょうは、役所関係で気を遣うような人は1人もおりませんので、ざっくばらんなどところをお話していただいて、大変有意義だったと思います。さて、では例によって、今から質疑に入らせていただきたいと思います。質問等ございましたらどうぞ。

永松伸吾（以下永松）：確認なんですけれども、結局、共済による住宅再建支援というのは、市町村長会の反対によって、徴収事務ができないということで、生活再建支援の公費の方にいったと。したがって、その公費を軸にやらざるを得ないので、結局、共済によるものがあるのか、公費によるものがあるのかという議論が、実現可能性のところでもう決まっちゃっていると。

澁谷：我々は別に共済は捨てていないんです。市長会・町村会は、ちょっと大きさに言っているような感じがしないでもないんです。ただ、そこは、共済制度についていろいろ問題があることは事実なんで、兵庫県さんの方が言い出しっぺとして、責任を持ってその課題を詰める宣言されて、今、詰めておられます。その結果を見て、また考えようということで、とりあえず、今この瞬間にも大地震が来るかもしれないので、やっぱり公助の仕組みを早くつくることを優先させよう。共済の方は議論が詰まり次第、また検討していくという形ですね。

現に、宮城で1,000戸もつぶれてて、宮城県が100万円出すという話をしていますけれども、そうこうしているうちに十勝沖で地震が起きたりですね、こうなると、共済の制度を待って、公助の制度をつくらないといって検討していますということは許されない状況になってきているんじゃないのかなと。だから、煮詰まったところから早く制度化してしまうというのが必要なのかなというそういうことです。

永松：ということは、もし、共済みたいなものをつくるのであれば、それは、今、議論されている公助の制度というものができ上がったときに、その上に上乗せする感じなんじゃないですか。

澁谷：上乗せですね。だから、200万円とか多分、そこは十分両立可能なんです。200万円が公助で出されるので、200万円を除いた分について、共済でどれだけカバーするかという議論を展開することになります。だから、逆に公助の額を先に決めていただくことを

ありがたいと。

千葉恵美子（以下千葉）：社会政策的観点から制度をつくるという発想を、どのぐらいの範囲まで広げてゆくべきか、オーバーラップしているところが多ければ多いほど、公助と自助・共助が重なる部分とはどのようなものか、そこで働く原理とは何かを考えなければならないのですね。両者が離れば離れるほど、別々な原理なんだからということになるので、その塊の割合を特に知りたいというのが、この表（資料6）を見て感じたところですね。それによって居住安定支援制度の位置づけなども変わってくるのかなという感じなんですけれども。

澁谷：そうですね。

永松：この種の理解というのは、新しく公助の範囲を拡大するというのではなくて、もともと公助の範疇にあったものをやるんだという意味にとったんですけど、そういうことではないんですか。

澁谷：これはあくまで、余り深い意味がないので。

千葉：だから、そのもともとの範囲というのはどこまでなのか、もう少しはっきりと…

永松：結局、仮設住宅で出したり、公営住宅とかやったりとか、そういった形で公的な支援はやっているんですよ。それを形を変えて、総合的な居住確保支援という形で、再構成してやりましょうという意味なのかなと。

澁谷：これは人によって説明をいろいろ変えられるようにやっているの、例えば、仮設住宅で1戸当たり300万円ぐらいかかるんですね。なので、その仮設住宅に300万円払うんだとしたら、同じような金額を居住安定支援で被災者に現金で支給してもいいじゃないかと、公営住宅だともっとかかるんですよとか。応急修理で50万円も出しているんだとしたら、100万円ぐらい補修費として出してもいいんじゃないかと、要するに、この政策の代替性で、こっちの方が費用価格が高いんだということを説明すると、納得してくれる人にはそういう説明をしていますし、こっちが大事だと言っている人には、原則はこっちなんですという説明をしています。人によって、これは、一番言いたいことは、総合的な居住確保支援をいうことで、現在、救助法が何かよくわからないバラバラな状態で明示されていますねと。災害が起これると判で押したように仮設住宅を大量に供給するケースが出てきますねと。その後、公営住宅をたくさんつくれと言われて、ダーッとつくると。かたや民間のほうも、たくさんアパートとか、結果的にその神戸も震災後、大変な空家率になったじゃないですかと。ストックが過剰

に供給されているというような現状が、仮にあるとすると、そこはトータルとしてその総合的な居住確保について、行政としてどのような対策を講ずるのが全体として望ましい姿になるのかと。それぞれが頑張るという、部分最適をそのままやってしまうと、全体として過剰になってしまうじゃないかと。だから全体最適は何かということ、だれかが考えなきゃいけないんじゃないですかと。そういうことを考えるための総合的な居住安定確保パッケージを考える中の1つのメニューとして、居住安定支援というのがあると、相当オプションが広がるんじゃないでしょうかというのを、一番言いたいところなんです。だけど、その定量的にどうかという話は、これは人によっていろいろ使い分けなきゃいけないところですよ。

■個人補償論について

堀要（以下堀）：いわゆる基本であるドグマという話なんじゃないですか。結局、個人補償をすることが、法理的的には別におかしくはないということなんじゃないですか。つまり、政治判断で、その大蔵省というか、財務省のドグマは突破できるものなのかどうか。

澁谷：だから、立法政策上での判断だということじゃないでしょうかね。別に憲法で禁止されているわけでもないんです。

堀：ということは、あれなんですかね、政治判断さえすれば…

澁谷：だから、自然災害議連が頑張って議員立法つくれば、それでとめる人いないということじゃないでしょうかね。だけど、その自然災害議連がなぜ、議員立法にならないかという、それは別に財務省だけじゃないと思うんですよ。例えば今の官邸にしても、ばらまきはよくないという判断だし、官から民へという話をしていますから、これは、立法政策上の判断としても、必ずしもその個人の財産に損失を被った人に、それだけを理由に金を出すことが、果たしてどうだろうか。それは、個人の資産形成に資するからだめだということじゃなくて、立法政策上の判断として、ほかにも福祉だとか教育だとか、あるいは治安だとか、いろんな政策上の課題がある中で、なぜこの人たちにそんな多額のお金を出さなきゃいけないんだろうかという意味で、自然災害議連の提案がいまだに日の目を見ないんじゃないかなということだと思います。

■公的資金導入の根拠

林：公的資金、復興への公的資金の導入というのは、現地では特別な考えがありましてね。それこそ可哀相な個人が家を失ったのに対し100万出すとか、出さないかで、大もめにもめている霞が関を見てですね、一方で何兆という資金がまだ6,000人も死んでいないのに、システムを守るべく出ていくというところが、庶民的感情として非常に素朴な不合理を感じるんですよ。

きょうの話で、澁谷さんの話の中でもありましたけれども、非常に近い類似の制度で手や足がなくなった人の補償がこれこれで、家のなくなった人の補償がどうだとか、非常にローカルな範囲内の比較論があるんだけど、じゃ、りそな（銀行）とどう比較するかという話はないんですか。そういうのは素人なんですか。

澁谷：それを言うと社会全体に影響を与えるものと、インディビジュアルの話なんだという答えが返ってきちゃう。まあ難しいところですね。

林：でも社会全体に影響を与えても6,000人死にませんからね。

豊田利久（以下豊田）：日本の政府の見識について、これもまだ外国と違った独特なものがあるんですけども、基本的に、いくつかあって、今年8月にちょっと会議をしたんですが、基本的にはですね、本当に困っているところには、とにかく無償で、人道支援という概念を使うんですね。人道的支援で本格的につける。同時に自助努力、自立ということをものすごく言いますね。これはそういう面では日本の国の考え方のひとつの理念であって、災害を経験して、自然災害については、この面がものすごく強くて、外国に対して人道支援という概念で援助をする。そのところが、今度の地震災害については、ほとんどなかった。しかし、今回いろいろな面で少しずつ出てきたかなと私は思うんですが。本当に困ったところには無償で出す。ちゃんとそうしたプリンシプルがある。そういう面では、何かこの共通の日本人の資質として考えられる。相互扶助といいますか、そういう何か外国の援助でやっていることと同じような感じで、徐々にそういう方向にいつているのかなと思うんですけども、自然災害に関しては基本的に「個」とか「私」というもの、プライベートなものに対しての援助が…。

林：だから人道援助というのが、この社会福祉政策だと、国内的に。だから貧しい人とか、困っている人に人道的

に支援するというのは、賛同が得られやすい。

澁谷：一人ひとりの個人に金銭給付をするということに関しては、別に震災に限らないんですよ。北朝鮮の拉致被害者に対する支援法というのは、できている、できたんですけども、あれですら所得制限をつけてるんですよ。拉致被害者の所得がこれ以上になったら支給金額を打ち切ると、はっきり法律に書いてある。だから、あれは社会政策なんだという説明なんですよ。だから、自然災害に限らないんですよ。

それはわが国政府のやり方で、私もなんですけれども、やっぱりそういう法律だったら、あまり大した議論をせずに通ると。北朝鮮の拉致被害者に対して、何で国がというところ、そもそも議論すると、大変な議論をしなきゃいけないと。その大変な議論をすっ飛ばして、とりあえず所得制限をつければ、およそ議論しなくてもすむ。とりあえず法律はできますと。実態上、金はいくらもないんじゃないですかというのが、今の仕組みですね。だから、大変な議論をすると、大変なんで、まさに被災者支援はそういったことと全く同じなんですよ。

小浦久子（以下小浦）：だから、緊急性を考えると、それはそれでいいと思うんですけど、でも、ずっとそればかりやったら、ぐじゃぐじゃになってきそうな気がするわけですよ。

澁谷：全部そうなんですよ。私が今までかかわってきたいろんな仕事でも、例えば、住宅ローン減税というのは私も昔、建設省にいたときに、でっかいのを、やりました。本来はローンの利子所得控除制度みたいなものを欧米並みに、入れるべきじゃないかという話でずっと通したんですけども、なかなかそれは賛同が得られなくて、結果的に小渕内閣の経済対策、景気刺激対策ですということで、それが政策目的だということ、そんならいいや、ということで、できたんですよ。

だから、本来の税制がいかにあるべきかという議論をすると、そういう本来の議論をするのは、ものすごく大変ですと。とりあえず、こっちらすぐできそうだといいんで、乗かってしまうということです。

あと、一昨年前だったか、国交省へ行ったときに、住宅の耐震化、私、防災担当やってたんですけども、個人が住宅の耐震化をしたときに、国費で助成するというと住宅局が、個人に対しては駄目だ、という話になってダメになりそうだったので、じゃ、密集市街地の中で、という要件をつけた途端に、個々の住宅じゃなくて、地域の安全性確保という公共目的だということになって、

そんならいいやという話になりました、まあ、要するに、財務省的に言うと、どこの費目も政策目的が変わると、代替財源が見つかるわけですね。

個人に対しての金銭給付は、あまり代替財源がないんで、新設しなきゃいけなくなって、既存の政策目的があれば、それに乗っかればですね、何か適当に削って、お金をつけばいいと。大変技術的な話なんですけれども、要するに、そういうことで毎年毎年の予算編成をしていく過程で、どうしても12月に結論をださなくちゃいけないと、政治的にゼロ回答ができなくなると、そういう政策目的を、まあ言えばバーチャルな政策目的を掲げて、実態上措置するのが、これまでの仕事のやり方だという感じがしますね。

永松：さっきの話、公共性の話ですが、つまり被災した人の数が増えていくことによって、公共性がまた生まれるみたいな…。今、やられている住宅再建支援の制度は、一応10軒からという要件があって、しかし、それは何も9軒未満の災害に対して全く支援しなきゃいけないということではなくて、それは恐らく、都道府県単位とか各市町村単位でやれるだろうと。だから、国として支援するのは、それ以上からだろうと、多分そういう制度主旨だと理解していますが…。

澁谷：そうそう、そうです。

永松：だから、恐らく数が多いから公共性があるとかいうんじゃないかと、単に負担の問題だと理解しているんです。しかし、そうなると、じゃ1軒からでもやらなきゃいけないのかという、別の問題が出てくるような気がするんですよ。例えば、トラックがたまたまハンドル操作を間違っ、ある住宅にドーンとぶち込んだと。それで1軒全壊した場合に、この法の趣旨に乗かって、例えば、都道府県や市町村がそれを出すと。再建支援をするということまでつながっていくのかどうか。恐らく、これは何かつながっていかない気がするんですよ。

そうなると、災害の場合と事故の場合と、何が、どう違うのかという話になってくる気がして、単純に私の理解では数の問題ではないと思うんですけども、でも、何か数の問題のような気もするということ、ちょっと自分自身、整理できてないんです。

■災害救助法のタテマエとしての理念

千葉：いろいろ眺めてて疑問が浮かんだのは、災害救助法のところの応急修理ですね。これは所得制限とか、要

するに社会政策的な観点からというようなところで、支給要件を厳格にするという措置をとられてるんですか。

澁谷：災害救助法というのは、実にいい加減な法律でして、要件がほとんど何も決まっていなんです。ただし、被災者の個人の努力ではどうにもならないときにという要件がついてまして、別に所得要件が幾らとか、そういうことは一切書いてないんです。

だけど、自分でできることは自分でしなさいという大原則はあるんですね。だから、屋根にビニールシートをかぶせたりする宮城の地震とかでは、ビニールシートぐらい自分で買いなさいと、修理はしませんとか。だけど何も書いてないんです。やっぱり行政の裁量が多いですね。かなり化石のような法律じゃないかと私、思いますね。これだけいろんな要件を決めなきゃいけない時代に、ほとんど何も要件が決まっていなくて、自分でできることは自分でしなさいが原則で、自分でできないところを、なおかつ本当に緊急に必要なところだけを直しますと。ですから、屋根に穴が開いてても、大工さんが来て、トイレと台所だけ直して、屋根は自分でビニールシートかぶせないさいと言って帰っていく。こういうように今されてるということです。

ただ、お金持ちは当然、自分で台所もトイレも直せるだろうからと言って、お金持ちから要請があったら行かないというふうに厚生省は答えています。

千葉：それは、厚生省がそういうふうに、自分の運用上そうしていると…。

澁谷：運用上、そうしています。

千葉：災害が起こって、公営住宅に住んでいる人についてはどうでしょう。

澁谷：公営住宅も基本的には、年齢・年収要件をつけて、さらにかわいそうな順番から入れるというのは、どこの公営住宅でもされています。

千葉：仮設住宅もそれでは同じですね。

澁谷：仮設住宅もそうですね。基本的には自力で住宅を確保できない人というふうに、救助法に書いてありますんで。その要件が非常にあいまいなんですけども。

千葉：自力で住宅が確保できないという判断はどの時点を基準に判断するのですか。

澁谷：何も明快なものはありません。

山崎栄一（以下山崎）：事務手引きという本を見れば、要援護者に限られるんだというふうに書かれているのですが…。

澁谷：それは事務手引きであって、厚生労働省に言わせ

れば、あれは単なるひとつの参考事例であって、救助法というのは特別基準を都道府県が申請してくれさえすれば、それを厚生大臣が認めれば、その基準はOKなんだと。だから、例えば、宮城県が、こういう人に仮設住宅を提供しようと思うという特別基準を県がつくって、それを厚生労働大臣に申請して、厚生労働大臣がそれを認めれば、例えば年収2,000万円未満の人すべてに仮設を提供したいという基準をつくっても、厚生省がそれをOKさえすればOKなんです。とにかく救助法というのは、ほとんど要件を決めずに、その県の実情に伴う特別基準で判断するのだというそういう仕組みになっているんです。ですから、その神戸の阪神・淡路大震災のときに、救助法をほとんど使えなかったじゃないかと、後で兵庫県知事が言ったときに、だって特別基準の申請、あんたがしなかったじゃないかと、当時の厚生大臣が言ったわけですね。それで兵庫県の人が大変怒ったらしいんですけども、そういう法体系になっているということです。

千葉：そのときに、厚生大臣はどういう場合に認めるという基準はないわけですね。

澁谷：ないです。救助法をもっと全面的に内閣所管にして、全面的に被災者支援という感じでつくり変えれば、いい法律なるんじゃないかと、個人的には思っていますけども、一応、これは手つかずにしているんで、話がちょっとややこしいです。

■災害救助法の運用実態—支援メニューの貧困さ

小浦：災害救助法と、それから今の支援制度の関係、さっき、その災害救助法はほとんど使えなかったとおっしゃられました。そこで、厚生省がいいか悪いかちょっと置いておくとして、少なくとも地方が、あるいは現場がこういうことをしたいと言え、都合がよければそれで動けるというのは、ある意味でいい仕組みだと思えますね。ある程度、現場で判断できるという。そう動くかどうかは別だけれども、地域バージョンタイプの支援で、範囲が限られてますけれども。それから、公的支援というのは、ある意味で全国的な災害に対して行われる。いってみれば、災害が何処で起こったかという問題じゃなくて、災害が起こった場所がまさに国の中であったという認識に基づいた支援。国の中に国民がいて、その一部が被害を受けてると。そうならば国民全体の問題として、みんなでそこを支援すると。他方、ある地域に起こった

災害に対して行う個別的な支援というのもあって、東京と島根と北海道は違うから、地域の特性に応じて支援のメニューを組み立てましょうと。やっぱり、日本には全国的な支援と地域的な個別的支援という2つの考え方があって、それぞれ違うような気はするんですけど。

澁谷：本来やっぱり多様な選択肢を認める必要性があるような気がして、それを阻害している制度が国としてあるんだしたら、それを改めなきゃいかん。そういう目で見なきゃいかんと思いますね。

僕は災害救助法の最大の問題点はあまりにも仮設住宅に特化しすぎて、それ以外に救助法にサブメニューがあるのに、それはほとんど使わないんです。救助法という仮設、やっぱり戸数なんです。それは何でかという、災害が起きますよね。でっかい災害であればあるほど、その政府としてどうしてくれるんだと、どうしてくれるんだと、わっと言われて、わかりやすい数字が必要だと。仮設住宅何万戸供給しますと。必ず数字なんです。そのヘリコプターを何機飛ばすとかですね、自衛隊を何部隊派遣するとか。

とにかく三宅島が3年前の6月に噴火したときに、全省庁いろんな特殊車両をどっと出してですね、そのときはすぐ鎮火したんで、そのまま帰ったんです。けれども、全島避難のときに、みんな、なす術なく呆然と見てたんです。要するに、あまり役に立つかどうか別に、とにかく数で、数で一生懸命やっていますということをアピールしたいという思いがあって、だから仮設住宅って、非常にいい指標なんです。

それはやっぱり変じゃないかという、じゃあ、政府が一生懸命やっている。国としてこんなふう一生懸命被災者のためにやっていますということを、いかなる指標なり、目標でそれを出せるかを、内閣府である僕たちが真剣に検討しなきゃいかんと思ってるんですが、やっぱり、いざとなると、仮設、仮設何万戸ですとかね、そういう話になっちゃうんですね。

今、そんなに災害がないんで、仮設に代えて、こういう支援法で何とかという議論はできます。だけど、実際に東海地震が起きたらですね、やっぱり時の政権として、仮設住宅何十万戸と言えというふうに言われる可能性が大いにあるんです。そこを平和な時代に早く、緊急時にこういう政策目標が大事だという話を早めに確立しとかないと、という気持ちではあります。

小浦：仮設何万戸がトータルいくらだから、その分自由に使っていいよっていうのは、ないんですか。

澁谷：という議論を中央防災会議でまさにしてたんですけども、実際政治家がいざというときに、そういう判断してくれるかどうか。だから、平和な時代にちゃんと、そうですね、そうですねって、みんなに確認を取らないと危ないなと思って。この間の7月の宮城県北部の地震で、河南町という町が、仮設住宅の供給適地がほんのちょっとしかなかったんで、隣の石巻市にですね、民間のアパートで空いてるのがいっぱいあるんで、そこに町が補助金を出して、そこに住んでくださいというような選択を提示したんですよ。

これなんか、典型的な仮設住宅に代わる救助法の事例だから、当然厚生労働省はこれに補助するのかなと思ったら、仮設住宅じゃないから、駄目ですと言って、町の単費でやられたようですね。まあ特別交付税ぐらいは面倒みるんでしょけれども、みないかもしれませんが、それって何だろうというのが全く個人的な意見ですけども。

小浦：そうですね。

■支援制度の対象について

山崎：すみません、いいでしょうか。被災者生活再建支援法では、その生活再建力を考慮するというので、収入という要件を設けている。そして、支援法は被災前の所得をその判断材料としているんですけども、生活再建力と考えたら、被災後の収入というのを見ないと、本当の意味での要件になりませんね。

澁谷：それは知事会からも要望がきていまして、前年度の収入じゃなくて、当年度の収入にしてくれと要望がきているんですが、これは物理的に無理なんです。当年度の収入がわからないから。

これは、おっしゃるとおりなんです。まさに、当年度の収入で図るべきなんですけれども、確定したものがなければ、その当年度の収入が確定するまで待って、それから支援金を支給するというのでよろしければ、そういう仕組みができるんです。けれども、一刻も早く払えと。今すぐ現金が必要な人に、とにかく早く払えという迅速性を優先させると、こういうことになるということです。これはまさに執行上の物理的な問題ということです。

豊田：そういう面から言うと、はっきり言うと請求書なんかどんどんチェックするのに時間がかかるんですね。だからそういう部分では、国会議員の会の例えば制限な

しという案を出して、それから全壊・半壊という要件も、半壊も含めて出す。それから、8月8日の知事会要望も半壊を含む。それに対して、基本的考え方のところでは、半壊は含めないと。

渋谷：半壊をどこまで含めればいいのか、今検討しているところです。

豊田：まだ検討中ですか。

渋谷：はい、検討中です。

豊田：完全に排除するというでもない…。

渋谷：個人的には完全に排除したくないと思ってますが、全部を対象にするのは財政的にもたないから、どこまでかというところ、今、いろいろシミュレーションをやっております。なおかつ、理屈の整理が法制上大変難しい。法制的に言うと被災者世帯要件が、まずガチッと決まっています、それは政令に一たん下ろしているんですけども、被災者対象要件に半壊を入れることは、政令事項じゃなくて法律事項になっちゃって、そこをいじると根幹がいじられるので、だから全壊とみなし、全壊同等ということで、政令に落とせる範囲で、半壊をどこまで取り込めるかという議論を今、しているところです。

それともう一つ、FEMAの話、アメリカなんかは、確か2万5千ドルかなんかをお渡しをして、どうぞご自由にとということなんですね。この制度、大変誤解があるんですけども、一応、概算払いまで全部認めていますので、基本的にレシートなんかのチェックは事後でいいという仕組みなんです。だからとりえず、100万円を概算払いして、実際に後になってエアコンが18万5,000円までと書いてあるんですが、今ときエアコン18万5,000円もしないんですよ。だから、安く買ったらその分、お金を返していただく。これは、アメリカも全くも同じですが、事後的に精算するということになります。迅速性を重んじるので、概算払いの制度を活用して、どんどん払って、後で精算するという仕組みが今の制度上なっているんですけども、委託をしている市町村の方々が、後で返せというのは嫌なもんだから、概算払いじゃなくて、事前にチェックをしたがるということで、運用上、非常に少ない。これはまだ運用の問題なんです。居住安定の場合は、恐らくちょっと細かく詰めてませんけども、実際に再建する人に対してこれだけ払いますと言ったときに、その再建すると言った以上は、建築確認申請とか、あるいは何かないと具合が悪い。今、宮城県が、宮城県知事の独自の判断で100万円をこの間の地震の人に払うというのは、あれは、家が建ったのを

確認してから払うということで、要するに、3年後かに払うような仕組みで、ちょっとそれはいくら何でもないんじゃないかなと。そこはまだこれからの話ですけども、運用の話は、法律制度で全部つくった後でもう1回整理するんですけども、今のところそんなふうに考えています。

山崎：その支援金を支払う世帯というのは、被災した当時の状況の世帯ということになるんですけど、支援金の申請とか考えたら、1年とか、最大20何カ月も被災時よりも間隔が開くんですけど、その間に世帯が変わる、例えば離婚してしまって、申請はしたけれど、世帯主の方にお金がもらえて、片一方にはもらえないとかになると、それはどうなります。不公平とかそういうのが出てきませんか。

渋谷：知事会からそういういろんな運用上の話は、問題点として別途きてまして、やっているんですけども、そういう話はちょっと後で議論しよう。とりあえず、今、こういうでかい話をしているので、大枠まず、12月までに政令まで含めて全部法令の審査をクリアしなきゃいけないんですよ。今、おっしゃっているような話は、かなり運用上の話になるので、実際に制度をつくった後で、市町村のご意見なんかも別途伺ってやろうと。知事会としても、新しい制度についていろんな、運用上のいろんな意見もきちんとした形で調整をしたいと言っているんです。ただ、都道府県のほうは、新しい制度がどうなるか決まってからでない判断できないと言っていますので、例えば、申請期間についても、その経費をどう見るかによってだいぶ違ってくるわけですね。対象経費を政令でどう書くかによって全然、申請の期間が違ってくるので、そこはまず、中身を詰めてから議論しましょうとそういう話をしています。

■地域のニーズに応じた支援のあり方

一国と自治体の関係

越山健治：住宅再建の話に戻りたいんですけども、今までの日本の災害の住宅再建で個人の復興資金、再建資金というのは8割が義援金で、そこにローンを組む。そのローンを、その補助を公的に行っているぐらいで、その次に保険があるのかなと思うんですが。例えば、神戸の地震と十勝沖とか宮城の地震とか受ける側は全然違うんですね。そういうのを見ると、やっぱり災害によって住宅再建の話はレベル分けしていかないと、一概に個

人支援ということで同じようにはいかないと思うんですね。宮城の人にも100万円、神戸の人にも100万円というのは、ちょっと違和感があってですね。多分、地域によって、災害の大きさ、出方によって、何らかの違いというのはあるのかなという気がするんですけどね。

それを考えるためには、やっぱり住宅再建のときに、どんなルートがあって、防災側がそのルートのうち、どこに割合が高いかの話をして、分析していかないと、一体どこを造るのかというのが、見えてこないと思うんですね。どの人たちに、その資金を投入することになるのか。非常に限定的に、法律で資金を投入するということは、地域に投入するわけじゃないので、優遇性のある、例えば、神戸市に何億出ますという言い方は今は多分ないと思うんで、やっぱり対象を絞って、地域に入れていく。そういうときに住宅再建というルートが一体どういう風に、例えば仮設組か、公営住宅組とか、自立再建組がどれくらいの割合かというのを、やっぱりきちんと分析していかないと。生活再建資金というのが、どのポイントの、どこに行くのかという話はちょっと抜けているのかなという気がするでもないんですね。

同じような災害が起こるわけじゃないので、また違う災害が起こることもある。じゃ、これからの住宅再建は多分効かなくてですね、また変えていかないといけないという話になっていくと思うんで、そこら辺の分析とかですね、ルートはどうで、じゃこのルートを増やすためにこの資金を投入するとか、そういうふうな議論というのは、どこがやるんだろうと思います。

澁谷：全くおっしゃるとおりなんですが、そういう分析を経てですね、こういう額がそういう分析なり、評価の結果、妥当であるという金額を、算出するほど定量的なサンプルがあるわけでもないし、データがあるわけでもないし、合意が得られるとも、とても思えないので、今回はいかなる分析をしようと、この程度の額は全国一律の最低限の額として供与されるに違いないというところに、逆に絞り込んだんですよ。

だから、例えば仮に東海、東南海、南海がセットで何10年後に起きて、もうとてもじゃないけど、こんな金額じゃ駄目だということになったときに、それこそ居住安定支援の公共性が、極度に高まったときは、それは特別法をつかってやるということだと思います。全国の4割が壊滅的な被害を受ければ、義援金どころの話じゃなくなるわけですから、それはまさに国家戦略として、きちんと対応するという話だと思います。

だから、いろんな対応によって、追加的に地域の特殊性に応じた特別措置を講じるというのは、本来予定されていることで、いかなる特別措置があろうが、なかろうが、ベーシックな部分として、最低全国一律、最低限これぐらいの支援は供与されるんじゃないかというレベル、したがって公助としての最低限のレベルというところで、初めて合意が得られるんじゃないかなという、そういう主旨なんですね。

実際は多分、災害が起きて、足りないという話になれば、それはまた、そのときの政権の判断で、対応によってだいぶ違ってくると思いますね。

その三宅村みたいに東京都が不交付団体だという、その理由で三宅村の被災者に対して東京都が冷たいとか、そんな、いろんなその場その場のいろんな特殊事情で災害というのは違うんですよ。その場合にに応じていろんな対応を考えていかなきゃいけないなという感じがします。

豊田：今の、今の議論は、例えば島原の場合は義援金で、600万円か何か…。

澁谷：島原とか奥尻は義援金で家が建ちますね。

豊田：受益者が最終的に受ける額の公平性という、そういった議論がないですか。

小浦：それはない。

澁谷：それは、少なくとも義援金は直接被災者個人に流れるわけではありませんから、一旦、その自治体がプールして、活用を考えるわけですね、基金をつくって。だからその場合は、200万その制度でもらえるということ的前提にして、その上で、その配分を考えるんじゃないかと思うんですよ。

だから、住宅にこんなに出さなくてもいいと思ったら、別の目的に使うし、そこは、結局、この200万が、もう所与のものとしてあって、逆に言うと、その現金の使い道の選択肢が広がるということじゃないかと思うんです。

林：さっきね、おっしゃった仮設に代わる方法を公的な支援の法律の枠内では、あり得るにもかかわらず、それを厚生省に持っていったときに、それは駄目だろうという判断が出たという話ですよ。

澁谷：持って行ってないみたいですけど。

林：持って行ってないわけか。

澁谷：どうせ駄目だと言われると、さっき言いましたように、福祉部局が担当してるんで、こんなことでお願いすると、ほかのことでいじめられそうだからとか。じゃ

あ、内閣から言ってあげましょうかと言ったら、余計なことしないでくださいと、いう、なかなかむずかしいところがありまして…。

林：逆に思ったのは、日本では行政訴訟が少な過ぎるんですけども、仮に証拠があってですね、ちゃんと法律で唱えていることを拒否されたというようなことを証拠立てれば、裁判所によって厚生省とは別の解釈が行われて救済される…ということではできないんですか。

澁谷：だから拒否はしてない。

林：自己規制として自治体が持っていかなかったわけですから。

小浦：考え方としては、いけるはずですよ。

澁谷：いけると思いますよ。三宅島なんて、民宿を仮設住宅に使って、民宿の再建に充てたらいいんじゃないかっていうふうに思ったりしますが、そういうこと言うと、何か馬鹿にされるんですけどね。どう考えても、そのようなことを禁止する条項がないんですけど。

小浦：目的があって、それに対して、今ある条文で読み倒して、達成するというような、そういうしんどいこと今いっぱいやっていますよね、別にこの震災の対応だけじゃなくて。私たちがやってるのは、地域整備、都市計画とか、こうやりたいということをするために、その辺にある法律を読み倒して、まとめ直して、ぐじゃぐじゃにして、するっていう、そういうしんどさに比べれば、この災害救助法のように、ある程度地域側からこういう枠組みで、こうしてほしいということが言えるっていう、ある種、授權法的な形に持っていけるような枠組みをもうちょっとアピール出来ないんですかね。それを承認するのを厚生省はいいかどうかは問題だけれども、やっぱりそういう枠組みがあるっていうのは、すごく1つ有効なことじゃないかと思うんですよ。ベースとしてのこの居住安定支援が、何でこれがうまいこと動かへんのですか。

澁谷：だから法律の運用の問題。

小浦：単に運用の問題であって、だれも使わないだけで…。

澁谷：使わないというか、その所管してる人が、生活保護とかを所管している社会援護局でして、実は生活保護なんて思いっきり厳しい運用してるわけですよ。その生活保護を担当している部局が同じく担当してるんで、特定のところだけ、何か少し優遇的な措置をすると、ずるい、ずるいって言われちゃうという、何か思い込みがあるんだという話を聞いたことがあるんです。だから、

自治体から言ってきたら、それは話は聞きますよという制度にしてるけども、結局、自治体の方も同じように生活保護を担当しているということになってるんで、基本的に、皆が抑制気味な、そういったマインドの人が運用してるんで、だれかが悪いとかいうことよりも、何でか知らないけども、使われてないという、端から見て非常にこうなんか…。

小浦：不思議な状況に…。

澁谷：何かこう、本当にうまく使えればいいのになあと。それで、普段、厚生労働省は救助法なんてもう嫌で、嫌でしょうがないと言ってるくせに、じゃ、内閣府にくださいと言ったら、嫌だ言うんで、それもよくわからない。

■支援制度のグランドデザイン

永松：それに関連してなんですけれども、この議論の中で、地震保険の話が出てきてなかったんですが、この絡み、すごく私、重要かなと思っています。つまり、もっとトータルで見て、災害があったときに、そういった人たちを救うのは、いろんな制度も含めてどこまでカバーしていけばいいのかという議論が最初にあってもいいのではないかと思っています。

現在の地震保険、火災保険の2分の1から3分の1ということで、実際、火災保険だって建築額いっぱい掛ける人ってそんなにいないですから、例えば、3,000万円建てたら2,000万円の保険掛けて、実際に補償されるのは地震の場合1,000万円というケースがほとんどだと思うんですよ。まず、その1,000万円、つまり自助努力を幾らしていても、1,000万円しか補償されないという現状をまずどう考えるのかと、私は思っているんですよ。やはり、公的な支援制度というものがあれば、マーケットで見た場合に、それは自然災害の家財リスクというものを軽減することにつながって、地震保険がより拡充していく可能性がある。そういう観点から言うと、今は自助努力をやれやれと、自助努力が基本だと言いながら、自助努力ができる環境は整ってないじゃないかと。したがって、その自助努力の環境を整えるために、一定部分のリスクは公的に補助しましょうと。ここに公助の意味があるような気がしているんですよ。私の意見なんですけれども、例えば、財務省と折衝するときに、この実はこういう制度が実現すれば、財務省が持っている地震保険特別会計のほうもちょっと楽になるんじゃないですかとか、そういう議論の仕方は財務省とできない

のかなと思ったんですけども。地震保険との絡みですね。全くこれは地震保険の話は切り離されているのでしょうか。

澁谷：そんなことはないですけども、お時間さえいただければ、被災者生活再建支援1時間、地震保険1時間、住宅の耐震化1時間という感じで、総合的基本をお話しても構わないが、時間的な問題があります。地震保険に関して言うと、何で地震保険がその火災保険の3割ないし5割しかカバーされていないかというと、地震保険法の規定に社会の安定が法目的だと、被災者個人の救済ではないんだと書いてあって、社会の安定で被災者じゃないんだということはなんですかと言ったら、基本的にはその家を建てるのは個人の責任で、個人財産の資産形成の話だから、国が再保険するような仕組みで、家を全部カバーするようなことがあってはいかんと。だから、最大でも半分なんだという理屈で、新潟地震以降、ずっと今までその理屈でいた。結局、根っこはそこにあるわけですよ。だから、地震保険だけで先に議論しても、その議論に帰着するので、今回、せっかくそういうドグマを別な切り口で、言い方を変えれば、結構やろうと思ったことの数割程度はできるじゃないかと。今回、これが実現すれば、被災者生活再建支援の形で切り崩すことで、多少、そのドグマに一步踏み入れることができるのであれば、地震保険のほうも、ここでもこうやっているじゃないかと言って被災者個人の救済へと話を押し込んでいける。国庫補助の住宅基金が言っている、個人住宅に対する耐震化について、国費で直接助成するという仕組みは、あんなに抵抗してなかなかできないんです。それも、ここで突破することによって、きちんと制度化できるようになるんじゃないのかという話をしているんです。一遍にそれらを全部トータルでやろうとすると、全部ボツになってしまうので、まずこの問題を、ことし5年目の見直しだからといって、せっかく財務省も話は聞かなきゃだめだと思ってくれているところで、ここをがんがん押ししていく。その上で、実績をつくれれば、あとは地震保険の話、耐震化の話とトータルでやっぱりいろんな制度を仕組むと、そういうふうになるのかなと思っています。とりあえず、ランドデザインから入るとつぶれるというのが今までの経験ですので、まず、ここから突破しようという。これは戦略上の問題です。

永松：澁谷さんご自身としては、ランドデザインということで、実際にそれがこれからの政策に反映されていくかどうかは別として、個人的な意見として、そもそも

災害で守られるべき範囲を、あえてランドデザインという形で書くとしたら、例えば、こういった姿が理想であるんですか。

澁谷：ランドデザインをつくるにあたって、もっといろんな人のアイデアを聞きたいなと思いますね。個人的には、耐震化と地震保険と、この生活再建支援の3つぐらいしかメニューがないのに、何が総合的かという意見をもってまして、今、別な形で民間と市場の力を活用した防災力向上の専門調査会というのをつくっていますが、何か民間でいろんなアイデアが転がっているんじゃないか。例えばの話ですけども、住宅の耐震化をすると、全然関係のないとこの銀行の融資がすごく安くなるとか、社会全体として、そういうものを優遇するような仕組みが、いろんな市場便宜を使ってできないかなと今、いろいろをと別途勉強しているんですよ。そうすると、耐震化だとか、保険だとか、こういう公的支援以外のいろんな仕組みが見えてくるのかなと。そういうのを今、少額の制度を含めてトータルで勉強しても、結局、何だ200万円かと言われるのもおちだと思わず、じゃあそれを超えるものを、公的支援以外の道で、トータルでどういうものができるかということにまた、いろんな人に聞きながら勉強したいなと思ってます。

私個人として言えば、住宅の耐震化を進めることはどうしても必要なんですけども、従来の補助金行政では絶対無理なんです。無理と言うのは、金がないからやらないわけではない思うんですよ、きっと。5年目の検証のときのアンケートでも、姫路と神戸のアンケートで、1回目のアンケートでは金がないからやらないと思うんですけども、金があったらどうするんですかと聞いても、それでもやらないと答えているわけですね。邪魔くさいからやらないというわけなんで、邪魔くさいと思っている人を、その気にさせるにはどうしたらいいかというのは、従来の補助金行政では絶対できない話ですね。そこからトータルで考えるような仕組みを防災として持っていないと、難しいんじゃないかなと思います。だから逆に言うと、この被災者生活再建支援の方は非常にわかりやすい。そこに現に困っている人がいるんじゃないかと。困っている人にお金をあげるというのは、むしろ非常にわかりやすいことで、そういうところをいつまでも検討検討じゃなくて、できるところからどんどん早くやればいいじゃないかという静岡県の知事の話も全くそのとおりだと思って、これを今年やろうかということです。

永松：確かに、耐震目標というのはやれやれと言ったっ

て、すぐ済むものではないですから、これは制度ができてしまえば、その1日後に災害が起こってもできるわけですからね。

渋谷：そうですね。

■支援制度を新たに創設するための戦略

林：もうひとつの視点はですね、個人的な支援をするって、我々経済学者は常にそう思うわけですけども、考え方に個人の財産を補償するとか、何か私的な権利とか公的なこととかで、法律論、哲学論争があるんですけども、経済的プラグマティズムに欠けていると。つまり、これは投資だと。財政資金や目的は何でもいいから、ドバツと出して、早くその地域を復興して、早く税金が上がるようになったら、あるいは、早くいろんな補助を打ち切ることができれば、ペイするじゃないかと。だから、いろいろ言うよりも、さっさとやって、元へ戻した方が長い目でみれば、いい投資だと。それを理屈をつけて、ごちゃごちゃやって、じくじくやって、いつまでも長いことかかって、結果、大きな財政資金を投入してしまったというのは、経営者としては失格ですよ。こういう視点が感じられないんですよ。これは、単年度予算とか、いろんな理由があると思うんですけども、そういう批判は、霞が関的には、痛くも、かゆくもないわけなんですかね。

渋谷：何と言いましょかね、役人に任せるからそういうことになっちゃうんじゃないかと思うんですけどもね。役人に制度をつくらせようとする、どうしても資産がどうした、こうしたという話になって。この話は超党派でいる当時の自社さ政権で、社会党とかが入っていたから、5年前はこの話に熱心だったと思うんです。自民党はこの問題には大変クールだったですね。なかなかできなくて、参議院選挙の直前になったら急につくろう、つくろうという話になって、わっとできたという経緯がありますので、少なくとも選挙を意識して、これが何か票になるという意識というのは、ある意味では正常な感覚かもしれませんね。

被災者のために何かしてあげようという思い、国が被災者のことを一生懸命考えてるぞと思うことは、それなりにやっぱりインパクトがあるという、そういうマクロな判断というのは、非常に正しい判断だったと思っています。今回も一応200万円を個人に出すということを個人の効用曲線に置き替えて議論をするのはやめましょ

うと。やっぱり自助努力で、自分たちの街を、自分の生活を再建して、仕事に復帰して、また自分たちの街を元通りにしたいと、人々が思う意欲をなくさないうちに、その意欲の後押しをすることは、ものすごくそれは社会全体の効用としてあるんじゃないかというような言い方を今しているんです。だから、住宅とか、そういうことじゃないんです。あくまでも、生活再建、自助努力による生活再建を支援するんですという言い方をしてるんですよ。

ただ、これは役人の世界ではあまり評判がよろしくない。例えば、鳥取西部で地域安全学会のアンケート調査があって、300万円を片山知事が出したけれども、ありがたいと思うかと。大変ありがたいとほとんどが答えていますよね。じゃ仮にこの補助金がなければ、あなた、家を再建しませんでしたか。いや、そんなことはない、しましたという、ほとんどの人がそう答えています。だから、意味ないじゃないかと財務省の人が言うんです。政策効果がないじゃないかと。だけど、政策効果だから、そういうところで、そういうものの費用対効果にしちゃいかん、そういう言い方を今しているんです。

小浦：何ちゅうことを、そんなん…。

林：財務省は利子の感覚ないんと思うんですよ。財務省が払うべきお金を遅れて払っても延滞利子払わないんですよ。国民が税金を滞納すると、課徴金とか、延滞利子などを取るくせに、自分が遅れる分には全然利子の感覚がないんですよ。

渋谷：やっぱり財務省で考えると、1戸1戸という考え方なんですよ。今回の話も何を言われているかという、ぼろ家がつぶれて、ぴかぴかの家を建てると。何でそんなものに税金を突っ込まなくてはいけないんだと。そんなもんだって、100万とか200万じゃないですかと。ぴかぴかの家は100万、200万では建たないですよ。ベーシックな部分じゃないですかと、いくら言ってもですね、ぼろ家がつぶれて、ぴかぴかの家に税金が入っているということは、国民感情的に、それは納得されなはずなんだという言い方、どうしても個々で見ちゃうんですよ。僕は1軒1軒じゃないんですよ。社会全体として被災地の居住の安定なんですよという言い方を一生懸命してるんですけども、そこがやっぱり考え方の問題なんじゃないか。

山崎：災害救助法の適用場面でも、結局は仮設じゃなくて、ほかの公営住宅に代えてやるのも駄目だということで、結局、被災していない一般国民の感情とか、妬みと

か、そういう感情を何か政策の中に考慮しているというのが、多いような感じがしますけどね。

澁谷：何か、判で押したように仮設住宅大量供給とか、公営住宅大量供給という、社会主義的な政策を取るのかなというところがあって…。やっぱり今回のものを少し起爆剤にして、きっかけにして、ちっちゃい穴かもしれませんが、少しでも何か選択肢の多様な、まさに官から民へという小泉さんもおっしゃるような流れを少しでも汲んでいけばという感じはあるんですがね。というところに大きな政策目標があるのかなと。やっぱり1戸1戸の住宅だとか何とかという問題で議論せずに、今まで、1戸の住宅じゃ駄目だけど、10戸ならいいという話は全然受け入れられなかったという反省の上に立って、今回は方針をがらっと変えて、生活再建です、居住ですという言い方で攻めたら、多少は、ひよっとしたら、ひよっとするかなというところまできたんで、もうちょっと頑張りたいと思いますけど。

小浦：攻め方はそれでいいと思いますけれども、やっぱり同時に、1戸1戸の住宅が資産であるかもしれないけれども、やっぱり街というかね、公的空間を形成しているわけですよね。そういう概念も日本の中で醸成していかないとは、別にこれだけじゃなくて、あらゆるものが崩壊していきそうな状況になっているわけなんですよ。

澁谷：ハードな、物としての住宅ではなくて、その公共性をどう考えるか、パブリックというのをどう考えるかということだと思えますけれども、一人ひとりの人間が街全体のことを考えて、何か一緒に行動しようとする気持ちがあれば、それは十分パブリックな問題であって、それを支援することはまさに公共性があるんじゃないかなと思えますよ。だから、景観というのは、まさにそういう問題だと思うんですね。みんなのことを考えて、自分の行動をそういうふうに合わせてしようとするという、その気持ちがパブリックなものだと思うんですね。

物じゃなくて、そういう気持ちに着目して、そこにアウトカムを見いだして、何とかうまく政策目標をつくれれば、いいんじゃないかなと思えます。行政がやることがパブリックなんじゃなくて、やっぱり一人ひとりの気持ち、そういう気持ちをいかに醸成していくかということが、大前提なわけで…。その街並みとか、まちづくりとかって、基本的に出来上がったハードなものがアウトカムなんではなくて、みんなでまちづくりをして、みんなが街をつくっていくんだという気持ちに、どちら

かと言うと公共性があるような気がするんですけど、それは駄目なんですかね。

小浦：いや、私は両方だと思います。出来上がったものも当然公共性あるという風にしなないと、おかしいと思います。街並みもある種の公共的なものだと思いますし、それって、突然出来たわけじゃなくて、そこに蓄積されたその地域の時間の歴史の中で生まれてきてますよね。

澁谷：出来上がったものって言うと、今までも出来上がったものに公共性があるんだということから、スタートしちゃって、道路が何メートルがとか、面積がどうだとか、緑地率がどうだとか、そっちの方に行ってしまうわけですよ。だから、もっとソフトな面に…。

小浦：もちろん、それは公共性はもちろん、そのとおりだと思います。

東野裕人：結局行政が判子をもうついたらとか、そういうことがもう前提になるとですね、地域住民の思いとかですね、過去の歴史とかですね、言い出す半前で終わっちゃうんですよ。それが現実なんですよ。

林：被災地ではそれとは多少違うものもあったと思いますよ。行政の側も学習したところがありまして、何でもかんでも、全部自分たちの力でコントロールできないということも学習しているし、地域住民のほうでも行政任せでは、うまくいかないということもありますし。それはタイミング、時間によって意識がずれて、最初みんな盛り上がったけれども、みんな忙しくなるやら、関心がなくなってきたり、だけどパーマネントな形で、いわゆるパブリックな部分を担うような組織とか仕組みとか、そういうものに向かってきて、それがまた公的な認定を受けるようなプロセスも起こってるので、僕はあながち無理ではない。むしろ、神戸の震災で学んだことは、やっぱりそういうもんだっただんじゃないかなと。72時間のうちに人命を一番たくさん救助したのは隣人の手だったというわけで、システムでもなければ、法律でもないし、自衛隊でもなかったということですよ。

そんなことというのは、やっぱり被災地からの経験、貴重な学習例として発信していかないといけないし、それから、ぐちゃぐちゃと、いつの間にか醜い街に埋まったということであれば、その経過もきちんと検証して、発信していかないといけないだろうし、それでも、生活ができたということで、あれはあれで仕方がなかったんだと。それがきれいになるのに、また50年かかるということかもしれないですが、していかないといけない。

だけど、最後に澁谷さん言われたように一人の人の個

人的財産が失われたとかということであれば、預金、保険をどうするかというレベルの話じゃなくて、暮らしというのは、街というのは相互依存関係、仕事、人間関係、自然との関係なんですから、それが損なわれたときに、それを早く元に、元というのは違う形で新しい街にするという形で活性化していくということを、やっぱりどこまで、広い国民の共感が得られる形でできるかと。これが地域エゴに移るようでは公的資金の投入なんていうのは、初めから期待が持てないかなと思います。ぜひ澁谷さんには頑張っていただいて、エールを送りますし、これはアリの一穴にして制度を変えていく方向にしていただければと思うんですが、署名運動が必要でしたら…。

それでは、澁谷さんの発表はこれまでということで……。どうもありがとうございました。

講演日：平成 15 年 10 月 4 日

震災後の大都市復興の実態と課題

大阪大学工学部 助教授

小浦久子

■災害時の研究者の仕事

小浦久子：今、ご紹介いただきました大阪大学の小浦です。自宅が芦屋にありまして、震度7の帯の真ただ中におりました。震災を実際に体験し、それから、以降の復興過程の調査にかかわってきました。震災直後の被災地を見れば、まちが元に戻るにはかなり時間がかかると思いました。まだ大学は3年目で、コンサルタントの目でみているとことがあり、どうかかわるべきか、随分、悩みました。

そのときに、ある人が言われました。大学の先生としてすべきことを考えるべきだと。それで、ふと我に返ったわけなんです。つまり、大学の仕事をしている立場では、現場で次々に起こるであろうことを解決していくことに責任はとれないことを、これまでコンサルを長くしてまいりましたので、自覚しました。自分の問題意識だけで現場の仕事をしてはいけなくて、むしろ迷惑になるのですが、その自覚のない方もおられました。

それで私ができることは、記録をすること、その記録を読みとくこと、それをきちんとフィードバックして、現場に戻すことが、今の立場での責任であるということです。緊急時は、社会的な仕組みも被災して混乱しますので、うまく機能しないことがよくわかりました。役割分担を意識することも大事だと思いました。

今回の阪神・淡路大震災は、大都市で起こりました。それは農村部とか、山間部とか、あるいは中小都市とかで発生する場合と、全然状況が違います。物的な被害以上に、どんな人が、どんな暮らしをし、どういう経済的な状況の中にいるかということが、都市では多様です。その多くが住まいに問題をかかえることになったのですが、そうした多様ではあるけれど、被災者という人に対する支援という概念が、初期段階ではあまり議論されませんでした。

物が壊れる状況は見えますから、壊れた物を早く復旧しなければならない、建て替えなければならない、元に戻そうという議論は多くなされましたし、財源をどうするかという議論もしたわけですが、人がどう生き直すか

ということへの公的な関心は低かったのではないのでしょうか。多くの生活がこわれた社会的状況の初期段階で、生活の復旧への緊急対応の問題は大きかったと、私自身感じます。

この課題に一番近かったのは、中小事業者への無担保での融資だったと思います。200万円くらいでしたでしょうか。だれも貸してもらおうなんて思ってませんよね。県にしても市にしても。うまく活用した人もいますし、使い込んだ人もあるでしょうが。

ところで、お渡ししている資料は、この3月の日米防災会議のときに、住宅復興の経過を室崎先生と見直して書いたペーパーの一部と、兵庫県が取り組んでいる「街の復興カルテ」、現在は阪神・淡路大震災復興記念協会からの委託ですが、の一部です。カルテは10年間定点調査をするもので、私ども阪大は、芦屋市を担当しています。

第7章とあるカルテの資料は、震災後ちょうど5年目に芦屋市の全市調査をやったときの資料です。それから、77ページ、第6章と書いてあるのは、震災後3年目、4年目のときの調査を入れております。被災建物の急激な建て替えが一段落し、ようやく景観や身の回りのことが言えるようになった頃です。

当初は、物的な復興、建築物がどれだけ再建されたかが問題で、街並みについてはあまり言えなかった。景観が混乱していても、地域の風景が失われていても、なかなかそのことを問題にする状況ではなくて、そんなこと言ってる場合じゃないみたいなどころがありました。震災後5年以降、新しい景観が見えてきたところで、これまでの記録から景観を考えるのが役割なのではないかということで、今日はお話しようと思っています。

■建物被災と震災後の建物変化

まず、復興は元に戻ることでないことは、もう皆さん、おわかりになっていることだと思います。震災によって発生した状況もありますが、同時に震災を機に、平常時に起こっているいろんなトレンドが、マイナスに向

かったり、プラスに向かったり、加速されたり、減速されたりして引き起こされた変化があり、その社会的インパクトは、被災地以外にもいざれ起こりうる事が多く含まれています。復興における変化には、震災時以前の状況が、その地域のバックグラウンドとして、必ずあります。

そのような変化を景観から考えてみたいと思います。復興過程では、多くの家が再建され立ち上がってくるわけですが。その多くは自力再建です。特に戸建て住宅には、共同住宅と比べ、公的支援はほとんどありません。

ところで阪神間は、比較的豊かなサラリーマンが多かった。ほとんど大阪で働いています。一部神戸の方もいますが、多くの人は職を失っていません。ですから、基本的に定常的な所得を大きく失った人は少なかったと思います。それに対して神戸西部では、職も家も失っている人が多かった。これは復興に現れます。

しかも阪神間では大企業のサラリーマンも結構いました。何が起こったかという、震災直後ほとんどの賃貸の空き家は企業によって押さえられました。公的機関が動く前にすべて終わってました。それから、ホテルも押さえられました。ですから、避難を要する状況での企業の対応は早く、大企業に雇用されている人の緊急対応と、そういった支援も何もない中での対応では、全く違ったのです。

資料では「必要以上に解体が進んだ」と書いていますが、それを助長したのが公費解体だったと思います。補修という選択肢が全く提示されなかったのです。選択肢がなければ、選択肢のある方に動くのが基本ですから、しかも古い住宅が多い地域でしたから、お金があるから、多少頑張れるから、この機に建て直そうということも起こるわけです。必要以上に解体が進んだと思います。

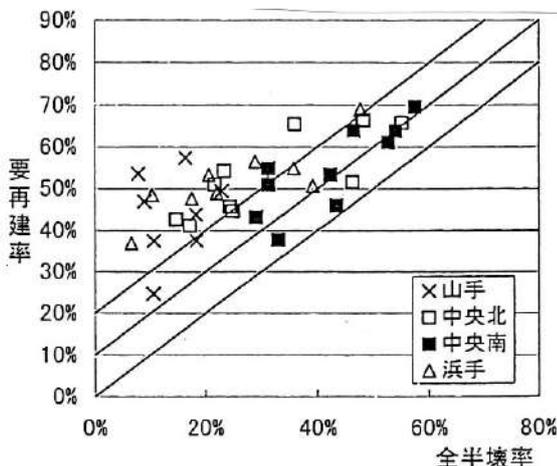


図1 全半壊率と要再建率

これ(図1)は、芦屋の場合ですけれども、横軸に全半壊率、縦軸に要再建率をとっています。要再建率は、震災時に建物が建っていた敷地のうち、一旦更地になった敷地の割合です。このグラフは5年後ですから、被災による解体がもうほとんど終わって、一部震災とは関係ない建て替えに伴う更地化も少し入ってきてるぐらいの時期です。要再建率と全半壊率を比較しますと、全半壊率に比べ、一旦更地になった割合が高い。しかも山手で高くなっています。山手というのは、阪急線より上の地域で全半壊率の比較的低いエリアですが、建物を壊した割合は高い。中央北(四角)とか、浜手(三角)、中央南(黒の四角)といった国道2号と43号の間の地域は被害がひどかったところですが、山手の要再建率は、こうした地域とあまり変わりません。

山手は敷地が大きいので、中に入らないと建物の被災状況はわかりにくいので、実際に全半壊率が高かったという可能性もあるわけですが。全半壊率を要再建の指標として比較していますが、この被災度判定は、緊急時にはかなり難しいのも事実です。それから、付け加えておきますと、全半壊率の数値はいろいろあります。このデータは、都市計画学会を中心に調査したのですが、芦屋の場合は、消防署が震災直後に実施した調査とほぼ近いですし、固定資産税対応のために行った調査とも近い数値です。しかし全半壊の罹災証明の発行件数とは全く違います。罹災証明は、その後の税控除や公的支援の受給条件と関わりますので、社会的対応が入ったことから、件数はもっと多くなっています。

全半壊と言いますが、何をもちって全半壊っていうかは、かなり難しく、また、被災の大きな地域と被災の割合の小さな地域では、判断が異なることが起こっています。技術的に判定基準をつくることは可能ですが、実際の現場での判断は難しい。

ところで、芦屋の場合は、震災前に世帯の50%以上は、もうすでに共同住宅居住だったので。イメージ的には、芦屋は戸建ての持ち家の多い良好な住宅地というイメージですが、そんなことは全然なかった。人口の1割が9割の税金を払っているそうで、実態はイメージとは違いますが、芦屋市の財政からは、こうした人々が住み続けていただかないと、成り立たないわけで、イメージに見合う対応が必要だと市も考えていました。震災後、生け垣助成を大幅に増やした事など、景観への関心はそういうところにあります。

それで、実際の住宅再建の状況を見ますと、戸建て住

宅戸数が減って、共同住宅戸数が増えているのです。地域によって傾向の違いはありますが（図2）、ほとんどの地区で戸建てが減って、共同住宅が増えている。このような5年目の状況を、この第7章の芦屋市のところに書いていますが、住宅再建は元に戻るということではなく、震災のインパクトを受けて、これまでの趨勢であった共同住宅が増えるというトレンドが加速したといえます。

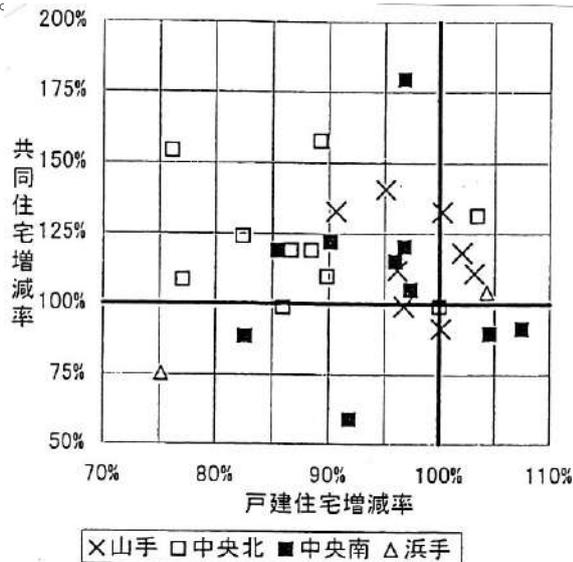


図2 共同住宅・戸建て住宅の戸数増減率

芦屋は住宅都市として、都市計画規制は比較的厳しいですので、市街地の中に5階以上の建物は建ちません。住宅地の評価が高く、西宮とか東灘のように高さの規制が緩やかな地域と比べ、同じ敷地面積であれば戸数を増やすことが難しいので、比較的単価の高いものが建つことになり、地価が維持され、それほど土地が動かなかったのですが、震災によりかなり土地が流動化し、分譲マンションが増えました。その多くはお屋敷跡です。相続など社会的条件や経済的事情によって、家を失った人が同じところで再建することばかりが復興ではないのです。結局、元に戻るということではないということです。

なぜ解体するかは、その人その人の社会的・経済的状況によって違いますし、社会的な制度や公的支援の選択肢などによっても修復を選ぶか、解体を選ぶか、異なります。

■人口構成の変化

次に人口の変化です。芦屋の場合、平常時には毎年約1割が出入りしていました。転出・転入が1割ずつづら

いで、人口は比較的安定してるというのが、芦屋の状況でした。また内々の移動とか、近隣市への移動は非常に多いのが、この阪神間の状況です。

5年目の調査のときに表札調査をしました。全市（埋立地・奥池・六麓荘をのぞく）を対象に、震災前の住宅地図に載っている名前があるか、ないかという調査をやりました。その結果、半分ぐらい変わっていました。ただ、住宅地図では名字と名前が書いてあるケースとか、名字だけのケースとかいろいろあるわけで、「地域別移動率」のグラフにありますように、○は、表札と姓名が全く一致したところ、△は、名字は確認できていて多分同じだろうけれども確認できないもの、×は、全く違うケースで、どの地域もそんなに差はなく、半分ぐらいの名前が変わっていました。

これは、戸建てと共同住宅を比較したもので、戸建てのほうは比較的安定していますが、共同住宅の方は6割方が名前が全く変わっている状況でした。

今年は、芦屋市にお願いして、住民基本台帳の変化を追いました。2003年7月時点で芦屋に居住している人について、震災時の1995年1月の時点で、その人の名前があるかないか、名前がある場合は、現在の住所と被災時の住所が同じか違うか、という調査をしました。町別の平均でやっぱり半分近く、3、4割から半分近い割合で変わっていました。

これが多いか少ないかは、なかなか難しい問題だと思います。基本的に、都市は、人の移動、流動性があることで元気がでるわけですし、流動性がないというのは、ニュータウンの高齢化のような問題に至るわけです。都市は、人が動くのが当然なところなんです。定住を前提とするのか、人口の流動が当然だという発想で考えるのかによって、都市の活力の議論って違ってくる可能性があります。

私は人が動かないと、都市は死んでいくと思っていますから、世代をつないで住んでいる人が支える環境の質と常に動く人をいかに適切に受け止めていくかが、大事なことだと思っています。大体、都心部では、神戸も大阪も京都も戸数の5割は賃貸です。ですから、賃貸層の選択肢が大きく変わってしまったことが、震災の後の状況のなかで1つの課題だと認識しています。戸建て、持ち家層はあんまり大きくは変わっていません。

都市にとってその賃貸の選択肢を大きく変えたということは、どういう影響が出てくるかというのは、今のところちょっとまだよくわかりません。

■住宅再建における地域性

阪神間の場合、利便性が高く住宅地としての評価も高いため、住宅供給という意味での回復力が強かった。土地は動いてしまったということです。家を失った人が同じところで家を建てる、あるいは借家経営していた人がもう一度建てるというのであれば、元に戻ることの支援であり、その人を支援するとか、その地域を支援することですが、他にも生活再建のため、相続対応のため、土地を売るという選択も可能だった。

それを支えたのが、民間のマーケットと区画整理事業です。区画整理事業では、清算金の運用で、事業者は土地が買えるようになっていました。区画整理区域内で土地の小さい方で、生活再建資金がしんどい方はかなり早い時期に売っています。芦屋の場合は、役所が良心的というか、事業をあまり知らないからとか、いろいろいわれていますが、売却希望の人の土地をかなり買っています。売却して、引っ越して、生活を立て直すという選択があります。どうやって自力生活再建するかというときに、土地があれば売る。区画整理区域の中であれば買ってもらえるというんで、土地を売って動いた方はたくさんあります。事業者はその結果苦労していますが。

事業地区以外の一般市街地では、土地が売られたところがマンションになっていく。開発事業者が買うと、経済合理性以外のことは一切考えません。これは住宅が、商品になることです。商品になったとたんに、地域性も街並みも、歴史も時間も生活も消えます。

それが加速度的に起こったのが、この阪神間の復興過程での現象であったわけです。家が商品になってしまったのです。戸建ではカタログから選ぶ、マンションは物件でしかないというのは、今の日本の住宅市場の実態であり、早く再建したいという状況では、ある意味で仕方がないことかもしれません。でも、住まい方や生活文化を失うことを、震災がくるたびに繰り返してしまっているのは、問題だと思えます。

ですから、鳥取県が住宅再建のための支援金を独自で出したというのは、彼らは自分のまちを守ったということなんです。商品としての住宅を持ち込むのではなく、その場所での生活を守ろうとしたことだというふうに私には見えます。そういうことを、やっぱり知るべきじゃないかと思っています。

確かに住戸数という数を指標とした場合、復興のスピードはすごく早かったのですが、阪神間という地域がど

う生き続けるかということを考える余地はほとんどなかったのが実情です。これは仕方がないと思います。それは、だれの問題でもなくて、大災害のときは、そういうものだということを知っておくべきじゃないかなと思います。

それから、時間が経つとやっぱり新しい住民が入ってきます。当然、新しくできたマンションに、被災された方も入りますけれども、多くは外から入ってくるわけですから、いろんなずれが起こってくるわけです。まちに対するイメージ、生活のルールに。それに都市型社会ですから、相互扶助なんて、みんな思っていないよ。なかなか一筋縄でいかない。

被災地の西の方は、確かに復興は遅れましたけれども、東部地域とは全く違う状況で、地域の再建が動いているように見えました。それはスピードが遅いとか、早いとかというだけの問題ではなくて、どのように地域性を維持するかということから、見たいと思うわけです。

■住戸計画と生活再建

確かに東西では住戸供給にアンバランスがあるのですけれども、大きな問題は、住宅政策が、日本の場合ずっと住戸供給計画だったことでしょう。住戸供給政策であって、その多くは民間供給が前提となっています。それ以外、福祉的な部分は、公営住宅が担いますけれども。だから今回も、住戸数としてしか再建計画はできなかったし、供給される戸数でしか評価できなかったという状況になるわけです。結局、マーケットをマネージメントできていないのが実態です。ですから、結果的に供給過多だったり、ニーズに対してアンバランスが起こったり、住宅タイプに多様性がなくなっていったりとか、いろんなことが起こってきているわけです。

今まで平常時にやってきた政策を、突然変えることはできないわけです。震災の復興過程で、今までやってきたことを突然変えることはできない。

これからは人口が減っていくことが予想されており、既に空き家率は上がってきていますし、これまでの供給拡大の方向を、縮小型に直していかなくちゃならない。だから、ここで震災が起きたときに、対応は地域ごとに違うとは思いますが、これからはもう拡大ではないと思うんです。結局、神戸阪神の住宅復興を支えたのは、高度成長期の拡大型住戸供給計画であり、住戸供給マーケッ

トだったわけです。1997年は、何とか、その住戸政策でぎりぎり復興を支えることができた最後だと思いません。住戸供給計画にかわる対応を、これから長期的な住宅政策とか、都市計画の中で議論されておくべき課題ではないかと思えます。

いまだに各自治体の総合計画の人口フレームは人口増を期待していますよね。京都市は下げましたけれども。まだ安定化、むしろ、ちょっとずつでも上がりたいという気持ちですよ。もっと現実的に考えて、拡大にかわるどのようなフレームをもつことで、その地域のパワーが最適になるのか、考えないといけないんじゃないかなという気はします。

賃貸の選択肢が減ったと言いましたが、都市に、最初に入ってきた人たちが、安く、一時的に住まう場所の選択肢は、必要ですね。それを今回の震災によってほとんど失ったところがあります。これまでの民間賃貸住宅に代わって供給されたのが公営住宅で、今後この公営住宅は今まで福祉型のものから、都市型の賃貸に成り得るかということですね。

地域によって、経済情勢も社会情勢も、どんな人がどういう暮らしをして、どんな文化を持っているかも違うわけですから、何かインパクトが起こったときにも、地域のもつ特性を離れて全く違う生活が出てくることはないと思います。

■芦屋市の景観変化

住宅再建についてみてきたのですが、それが目に見える変化として現れる景観の話を見せてもらおうと思いません。芦屋で継続して調査をしていますが、7割復興とか、8割復興と言われているんですが、3年目で再建が止まるんです。一旦更地になったところに家が建ったかどうかというのを再建率にしています。何が建ったかにかかわらず、あるいは2つの敷地が1つになっても、そこに家が建てばもとの2つの敷地が再建したというふうに見えています。震災の前の敷地ベースで建物が建ったかどうかということですよ。

新たに建てられた住宅（新設）と元々建っている住宅（本設）を比べますと、プレハブ住宅は、本設では、1割、2割なんです。新設では、地域によって違いはありますが、5割前後に増加しています。ところでなぜプレハブ風と書いているのかというと、プレハブのように見えても、プレハブとは限らないんです。多くの場合は在来

木造です。壁面をプレハブのようなパネルを張って仕上げますので、一般の人はプレハブや思うのです。プレハブが増えたというのは、そういう壁面仕上げの住宅が増えたということなんです。

それはどんなものかと言いますと、震災バージョンと呼んでいますが、こういう箱型のかたちで、屋根が寄せ棟で、壁面にパネルを張ってあって、塀や柵は、このリブつきのブロックに、黒の柵をあわせているものが多いのです。何か在庫処分ではないかと思うぐらい、同じような材料でつくられています。震災バージョンと呼んでいる風景ですね。

これは規模に関係ありません。壁面が乾いてべらっとしたところに、窓枠をぴたっと張ってある感じで、屋根が瓦屋根から軽量の素材に変わってですね、外構がブロックにこう柵が付いてですね、ほとんど庭木がない。何で庭木がなくなるかというですよ、解体するとき、生け垣や庭木が残っていても重機が入ると、じゃまになってなくなってしまいます。だから家を解体すると同時に、地域にあった緑をすべて持っていくというのが、解体の現実なわけです。

航空写真で、敷地の中の緑の変遷を追ってみました。戦後すぐに米軍が撮った航空写真から、その後、国土地理院の航空写真で敷地内の緑を拾っています。最後の98年は、震災後の現地調査をした分です。震災後は緑が激減しています。戦災後、緑は少しづつ増えて、70年代は緑は残ってる。その後、少しづつ減り、80年代からはかなり減ってるのは何かといたら、敷地が空いて駐車場に変わったというのがあります。

芦屋は、緑が豊かな住宅地と言われるんですが、その緑は、ほとんどすべて、敷地内の緑です。つまり、私たち生活者がつくってきた緑なんですよ。住宅地の風景、景観とか環境は、1戸1戸の建築行為がつくっているのです。1戸1戸の生活のメンテナンス、それがまちの風景であり、環境をつくっているわけです。

震災後に建てられた家は、以前に比べて容積率も建蔽率も上がっています。目いっぱい建てていますから、建蔽率60%、容積率200%に近い家が多くなっています。住宅地がかなり過密になっています。その中で緑が減っているのです。これは聞いた話ですが、プレハブメーカーですと、住宅は相談に応じますが、外構は知らんということもあるわけですね。パンフレットの建設コストの中に、外構費が入っていないことがあるわけです。生活する空間は、建物だけでなく、庭や駐車スペース、ちょっ

とした隙間も含めて、敷地全体の空間が住むための空間なんです、家を買うことにしかなっていない。

カタログから選んだ家が売られただけです。まずは住宅を建てる。住むところを造って生活を始めることが、被災からの再建の最初に必要なことで、どんなものを建てようが、気にはなるけれど、みんなお互いに、どこかしゃあないよねえ、と思うのです。

1年半後に調査をしたんですが、芦屋に住んでいるいろんな方に写真を撮ってもらってヒアリングをしました。気になる風景って何ですかと聞くと、マンションと空地とプレハブだったんですね。空地に対しては、かつてあった建物や場所のイメージについて語られる。マンションに対しては、すごく批判的です。でもプレハブに対しては、違和感はあるけど、決して批判をされないんです。見慣れた風景とは違う違和感はあるのですが、近所の人が生活を再建するために建てた家であり、批判できないというか、しかたがないというか、気にはなるけれども、決して批判的なことはおっしゃいませんでした。

■住宅再建を支えるプログラムの欠如

再建状況を見ていて、最初の1年くらいは、何でこんな住宅を造るのだらうと思いました。今まで住んでいた家と全く違う、窓の開け方にしても、庭の取り方も、阪神間の地域性とは全く関係ないような作り方が多く、何でこんなプレハブのような住宅を選ばれたんだらうと思ったんですね。

でも、必ずしも自分で家を建てたことがある人ばかりではないですし、親の家に住んでいる人、家を買って手を入れて住んでる人もあるでしょうし、そうすると、全くの更地に家を建てる経験のない人は、急に建ててはならなくなったとき、難しいですよ。家を自分で建てることは、一生に持ち家だとせいぜい1回ですよ。2回するといったら、その一生に1回のことを緊急時にするわけですから、これまで考えてもいなかったのですから、どうしていいかわからないですよ。

そこへ住宅メーカーの人とか、ゼネコンの人とかが、パンフレット持って回ってくるわけです。考える余裕はないです。それで例えば、近所で誰かが再建して、なかなかよかったよ、親切やったよとなったら、ダーッと3軒くらい同じ家が建ったりするわけです。結局、最初は何でこんなもん建てはったのかと思ったのですが、しだいに、それは供給サイドに問題があると思うようになり

ました。建築や都市を教えている自分自身も含めて、供給サイドが悪いと思ったんですね。その地域で建てるということへの配慮がなさすぎる。確かに緊急時で、選択肢はあまりないかもしれないけれど、それでもちょっとぐらいの配慮というか、まちのことを考えると、生活空間を時間をかけてつくっていくことへの配慮がいるのではないかと思います。もっと言えば、そういう供給しかできない日本の住宅供給システムだったわけです。

災害時に、大量に計画的に住宅を供給するしくみは、公営住宅しかなかった。公営住宅の供給しか機能しない住宅政策システムだったわけです。ある意味では仕方がなかったと思っています。可能な選択肢のなかでできるだけのことをやったというのが実態だと思うんです。当時は住戸数しか計画指標がなかったし、復興の評価も住戸数によるしかなかったのですが、まちの姿がみえるようになってきて、ようやく、もうちょっと考えればよかったとか、いろんな人が入ってきてまちはどうなるのかなとか、ようやく、これからのことを話をはじめの時期にきたということです。

芦屋は9割くらいは自力再建ですよ。急速に再建したところもあれば、比較的豊かだったから、ゆっくり建て替えたところもあります。初期の建て替えでコンクリート張ってあったところをはがして、庭にしているとか、駐車場のコンクリート張ってあったところを少し削って、緑を植えたりとか、時間の経過とともに、それぞれの人が住むということに対して、手をかけ始めたのが、5年目以降に見られるようになってきました。

まちの変化をみてみますと、例えば、とりあえず家を建て、少しずつ完成させていくような供給をするとか、手をかけながら住めるような供給のあり方とか、あるいは被災者が考える余裕をもてるように敷地内では仮設を建てることを認めるとか、もっと多様な再建過程があってもいいのではないかとということです。

現在の法制度では、仮設でも、トレーラー置くのでも基準法上の確認申請がいるんですね。自分の敷地に仮設を建てるときも申請がいるわけです。バラック街になることを心配しているのですが、そういうのを全部なしにして、建てさせたらいいじゃないのか。仮設期間を決めておくとか、自分の家で仮設をつくるだけでなく、空き地や駐車場など近所で融通きかせて場所を生み出し、仮設的に生活を戻しながら、もう少し時間をつないでいく、再建のプロセスをつないでいくような、そういう仕組みもセットする必要があるんじゃないか。これについては、

随分と議論があったところだと思います。

仮設の議論は、確かに現実的でないところもあります。現在の所有権の形態、あるいは土地の占有と権利との関係とか、いろんなことを考えると、理想論をいうのは簡単ですが、実際は非常に難しいですよ。例えば、半年ぐらい、空いてる空き地をうまく使いながら動かしていくことも、論理上は考えられるわけですよ。大きな家がつぶれて、そこへしばらく仮設を建てさせてもらってということも、あるいは、阪神間では大地主さんがかなり多いですから、借家人さんや、借地していた人が判断に困っているとき、共同化してまとまった土地を使わせてもらおうとか、理論上はいろんな可能性を議論してきましたが、実際は難しいところがいっぱいあります。

個人の生活再建と地域の再生をつないでいくことを考えると、もう少し多様な選択肢の組み合わせがほしいところです。緊急対応の支援の個人への支給は、その時間をつなぐという意味でも、大事で、一旦賃貸住宅に住んで、戻ってこようということもあるかもしれないし、いろんな選択肢が出ることは、まちの持続にとっても大事なことだと思います。

被災地西部については、状況を十分把握していませんが、東部に比べ、仕事と生活が相互に関わり、それが地域の再生と連続していることが実感されていて、かなりしんどいわけですし、再建も遅れました。大きな損失を被りながらも、地域と一体でないと生活が戻らないところでの対応は、住戸数でははかれないこともよくわかったと思います。

けれども、おじいちゃん、おばあちゃんにとっては、復興の時間、10年はとても長い時間だし、5年でも長い時間なわけですね。5年、10年のスパンで考えるのか、1年のスパンで考えるかによって、選択肢も変わるはず。緊急時には、1年どころか3日とかそんなオーダーしか考えられんわけです。被災者にとっては、次のことを考えるのに、1日のオーダーを1週間に、1カ月にしていくことを可能とすることを、どの時点で、どのような支援でできるかというのは、復興を考えるうえで大きな問題ではないかと思っています。

■生活再建にみる公共性

先ほど、罹災証明の全半壊と調査結果の全半壊は一致しないという話をしましたが、被害が大きくなればいろんなことが起こってくるわけ。被災時にみんな同じ

ように平等にというのは、非常に難しいことであって、そのなかで一定の公正さをどのように維持できるかということについて、コンセプトをもつことは必要ではないかと思うのです。

自分自身のまちの町並みや町の環境については、当たり前になっていて、自分の家がこの町に建っていることは、緊急時には普通は忘れるんです。どのように建っていたかも、思い起こせないのです。被災者には無理です。生きること必死ですから。余裕のある側が考えるべきでしょう。けれども、住宅の作り手とか、支援する側とか、多少の余裕を持って、地域性を理解した建て方やまちのことをマネジメントしていくという概念もなかったと思うんですね。自力再建のところはなかなか難しいですが。

JR新長田駅北は区画整理事業区域です。区画整理事業と合わせて、地区計画をかけています。地区計画は、都市計画で、計画決定すると計画にあっているかどうかの届出先が市になります。すると、地域に建築行為の情報が入ってこなくなります。今までずっとまちづくり協議会でやってきて、まちづくりをマネジメントしていこうと思うと、地域内の動きを知る仕組みが必要で、まちづくり協定とか景観市民協定を活用して、何か建てる時は、協定にもとづいて、協議会の景観の委員会に届出してもらってという仕組みをつくっています。

これには、地元の人々の努力も大きいですが、コンサルタントの状況判断と適切な時期に取り組みを提案してきたことの大きな力になっています。時間はかかりましたが、次第に理解されてきていますし、苦勞していろんなことやって得たものがいっぱいあります。そういうことを発信していく時期になってきている。まちと関わる公共性とか、地域とその個人との関係とかに読み替えて、発信していくべき時期かと思います。

景観や生活環境は個人の建設行為がまちのかたちに現れるという意味で再建の公共性に関わる場所ですが、その課題の1つがマンションの問題です。また、密集市街地は、震災で燃えたり、壊れたりして、その再建によって、密集市街地が改善されたというか、解消されたという言い方もあるでしょうし、ある意味では、大きく生活環境を変えてしまったという言い方も出来ます。どうやって建て方をしたかによって、市街地が全く異なるわけ。いろんな可能性の中から選んでやってきたわけで、一体それがどういうことなのかを考える時期にあります。

住戸数だったり、あるいは、空地率だったり、あるいは、人口密度だったり、あるいは、木造率だったり、そういった数値で評価するだけではなく、もう少し環境の質みたいなものを、地域で選択することの意味と合わせて考えることが必要です。確かに、事業をしますと、空地率も、道路率も向上しますし、耐火建築物の率も上がります。まちの防災安全上はよくなると思いますが、そこで生まれてくる環境、あるいは、街並みの質は、全く変わってしまうことがあります。それは悪いわけじゃないですね。ただ、違うものになることを知らせていくことによって、それぞれの地域の人がまちのあり方を選ぶことが、地域にとっては今大事になってきていると思います。

大都市部で災害が起こったとき、一見、市街地という意味では同じような場所かもしれませんが、それぞれの地域ごとに全く異なる生活のスタイルとか、環境があるわけですが、事業や現在の住宅供給はどれも同じ基準で動いたのであって、地域の違いを全部一緒にした復興だったように思います。

ところで、さっき指摘したマンションのことですが、共同住宅への公的支援はいろいろあって、「マンション復興における緩和措置」もその1つです。どういうことかということ、被災したマンションの再建を支援するための総合設計制度で、容積率、高さ、日影などの基準について緩和措置をして再建を支援しました。都市計画法や建築基準法が変わって、容積制へ移行したことによって、それ以前の高さ規制だけで建っていた建物は、既存不適格になっており、そういった古いマンションが、みんな壊れたんですね。

400%くらいで建っていたマンションに住んでいたのが、現在の規制だと200%しか建てられなくて、半分の床面積になったら、みんな住めないというので、再建マンションに限り緩和しています。それが本当によかったのか、私はいまだに、答えが出せません。つまり、生活を戻すという意味では、正しかったと思うのですが、都市計画からみると、いくら緊急時でも、適切な選択肢だったのかと思うわけです。

例えば200%分を公共が買って、それで半分の方は違う再建の選択をせざるを得ないということもあったかもしれないし、もっといろんな考え方があったかもしれない。でも震災復興では、住民が元へ戻ることを否定するような考え方は、ものすごい非難を受けるわけです。同じものを次は建てることはできない。しかも高層化して

まわりの町並みからは突出してしまう。これでよかったのか、少なくとも、再建した人々には、そのような状況を理解してもらいたいと思うのですが、誰も言っていない。

もう1つは、「密集市街地の更新」についてです。市街地再建を区画整理とするのか、それとも、密集事業などと組み合わせて個別の建て替え促進という形であるのかという選択肢があるわけです。どちらで対応するかによって、まちの風景が変わる。これも随分難しい評価です。個別敷地に対して、地区計画などのまちづくりのルールによって、建蔽率や斜線制限を緩和することによって、建て替えを促進し、できるだけ耐火性能を上げて、まち全体の安全性を高めることは、ある程度これまでの地域の町並みの基本が継承されて評価できると思っていますが、密集市街地の改善には区画整理をちゃんとするべきという議論はずっとあるわけで、これも難しい問題だと思います。

住宅地の建蔽率は60%が基本ですが、70%、80%まで、どこまで緩和していいのか、まだ検証されていませんし、それをもうちょっと整理して、数値による評価ではなくて、復興過程でのいろいろな試みを、そして5年経って見えてきた環境を、生活環境の持続とか、個々の敷地とまちとの関わりをマネジメントする仕組みとか、何かそういう観点から議論し直す、あるいは評価し直すということをやっておく必要があるんじゃないかなということでお話させていただきました。

住宅再建や生活再建は、一人ひとりの問題なんだけど、個人的な出来事だったんだけど、それは地域と関わるという意味において全体の問題であって、その関係は緊急時においては平常時を引きずっている。地域と生活の関係は変わらないはずなのに、緊急時には個人へのインパクトが大きく、その関係の取り方は、個人からは難しくなってくることを実感として思っているところです。

質疑と討論

■震災復興の公共性

林敏彦（以下林）： ありがとうございます。いろんなことがめぐってまして。

小浦： 景観には全部現れてくるのです。見えなかったらいいのですが。

林： 都市の景観と災害復興というのはもう1つ、脈絡がないように思えるけど、どこか深いところで、つながってるような気がします。私自身でもなかなか分かりにくい問題をお話して、議論のタネにさせていただければと思います。

というのは、亡くなった方の数なんですけど、6,400人を超える数字が出ていますね。これ小浦先生がおっしゃるように、数字なんですね。震災復興誌というのを編集してまして、10年間やることになって、今、8巻目を編集してるんです。そろそろ10年目の企画を立てるんですが、10年目の最後、復興誌として最後になりますが、その時に、6,433人の被害者の個人名を、記録として全部載せたらどうだという、提案したんですね。

これに対する反発が以外に強いんです。変な言い方すると、当局は6,433人、人が死んだと言ってるけど、「本当なの」と言われたときに、証拠はないんですよ。どう言うかという、その名簿は、このセンターの下のあの水に浮いてるあのモニュメントの中に、名簿として納められてるって言うんですね。だから、「ある」と言うんですよ。

それで、ニューヨークの9.11の事件のことを思い出したんですが、あのあと、やってるセレモニーでは、最初から最後まで個人の名前を読み上げてますよね。だから、ニューヨークの事件の場合に、死んだ人は、個人の名前を読み上げるところから復興がスタートする。つまり、これだけの人の生活があったのだということを確認するところから、復興がスタートするというイメージですよ。

ところが日本の場合は、亡くなった方の名前をそっとしておいてほしいとか、思い出したくないとか、せっかく忘れかけてるのに、今更とか、そういう、つまり個人の名前というのが、極めてプライベートな、プライバシーの中の問題であると考えられるんですね。ここの感覚の違いが僕にはよくわからないんですよ。

そうするとやっぱり実際に、被害にあって、両親を亡

くした人たちのトラウマみたいなものをね、理解できない奴が、個人名を出すのに何がおかしいというんですね。反対に、そういうのをよくわかる人が、いや、気持ちよくわかるから、そっとしておいてほしいよと言うんですがね。この間、ジャーナリズムの人と話をしたら、じゃ事件、交通事故、そのときに名前出ますね。事件報道ならいいらしいですよ、飛行機落ちた。御巢鷹山で大勢が亡くなった、こういうのはいいらしいんですよ。

私よくわからないんですが、実はきょうの芦屋のね、家の緑があるとかないとか、どんな家を建ててるかというのは、私有地における、プライベートな生活空間設計ですから、私事ですよ。しかし、そういう私事が集まると街の雰囲気とか、景観というのが出来てくる。それってというのは、ある種の共通のイメージ、公共的な生活空間、そこを、まず行政がじゃまくさいからやりたくないという判断があるんですが、それより何となく釈然としないからということところかもしれないですね。

三題嚙みたいになりましたけれども、きょうは最初に澁谷さんにお話いただいたのは、住宅再建支援をどうするかということ、公的資金という話ですけども、公的資金って、あれ税金なんですね。ですから、日本国民が集めた、出した金ですよ。政府を経由しているだけのお金ですよ。そうすると、それを住宅を失った人のために、何らかの理由をつけて支援をするというからには、可哀相だからというだけじゃなくて、もう少し公的な側面ということがなければ、逆に意味がつかない。

そこで個人の住宅を再建するということの公的性というのは、どこにあるのか。それは自分の問題だといっているのは財務省の見解ですよ。自分の問題を抱えている人が何百人も何千人もいるというのは、公的な問題じゃないの、という話になるし、住宅地の開発に何となく、そんな気がするし、個人の名簿もあるし…。話を横においときますけれども、個人の名簿でプライバシーで最近感動的な話があったんです。水俣病の写真で有名なユージン・スミスが写したトモコさんという、脳性マヒの女の子をお母さんが風呂に入れている写真がありますね。あれは写真家の視点からですね、あのイメージは公的なものか、私的なものかという論争があったんですね。

あの写真は世界中に日本でひどいことが起こっているということを知らせたというんで、非常にインパクトが大きかった写真なんですね。30年間、それをずっと写真集にも出したし、いろんなところで、展覧会にも発表してきたんですけども、ユージン・スミスが亡くな

って、奥さんが残っていて、トモコさんのお母さんがそろそろトモコを休ましてください。30年間頑張ったね、もう休んでいいよ、と言ってやりたいというんですね。スミスさんの奥さんがそれに合意して、今後新しいプリントはしないという決断をしたんです。

ここで、論争が起きた。あのイメージは果たしてパブリックなものなのか。みんなの知る権利、そういうものにかかるパブリックなものなのか。果たして、家族がもう休ませてやりたいと言ったら、消えるべきものなのか。何だって、公と私がつながって来てるんですよ。さあ、どうぞ皆さんのご意見を伺いたいんですけどね。その上、恐らくアメリカと日本という国が違えば、感じ方が違うし、それから、何かこう緊急時と落ち着いてからの考え方が違うし、多分、男性と女性でも考えが違いますね。どう整理したらいいのかが、全然わからない。

■住宅政策の特色

澁谷和久（以下澁谷）：小浦先生の話でそうだなと思うのは、住宅政策は住戸計画であるという、まさにそうなんです。国交省で防災担当をしていた人間として言うと、住宅政策というと、戸数なんです。で、新規住宅着工件数というのが、ある意味では、住宅局の業績指標になっちゃてるんですよ。いまだに、そうなんです。

実は3、4年前に住宅政策の大幅な見直しをしましょうとかいって、政策目標を新たに掲げようと、市場の環境整備だとか、いろいろ格好いい言葉を並べたんです。あるいは、更新をすとか、有料居住水準をもっと増やすとか、住宅に住んでいる人の満足度を指標にしようとか、いろいろ議論したんですが、そういうものは、いろいろあってもいいと。だけど、やっぱり新規着工戸数は重要な指標の1つだと。だから、いろんな目標が追加されるのは、ウエルカムだけれども、やっぱりコアになるものは、捨てられないと。どうしても、ハンドルが切れないんですね。見なければいけないメーターがいっぱい増える。やっぱり進む方向は一緒にしようじゃないかということで、なかなか政策転換というのは難しい。

今年住宅ローン減税の見直しが大きな政治的な話題になってますけれども、やっぱり政策目標が変わらない、変えられないから、デッドロックになっているとこだと思うんですね。

それで、住宅という言葉が、どうしても戸数にいく、これはしょうがないんですよ。ここまできた以上は、住

宅といたら戸数だと、こう思い込むことにする。それで別な政策の目標の議論をするときは、居住という言葉を使うというのが、最近の我々の常なんです。居住安定支援という言葉捨てまして、住宅としてみたらずね、廣井先生（廣井脩 東京大学社会情報研究所長）の住宅再建の国土庁でやった検討会が2年もかけて全然結論が出なかったんです。住宅がたくさん集まれば、公共性があるじゃないかとか、いろいろ議論したんですけども、全くもって賛同は得られない議論、住宅といたら、個人資産の最たるものじゃないかという思い込みがずっとあるんで、これはやはり無理なんです。やっぱり住宅は戸数なんです。

それで、あえて全壊住宅が10戸とか言わないで、10世帯とかですね、ものすごい細かいところで気を遣って、そういう細かい配慮をしているわけですね。だから、今回の居住安定支援だとか、住宅局もですね、気をつけて住宅局を見ていただくと、居住という言葉が最近増えてきてます。それは、新しい戸数以外の政策目標を立てようということで、全部居住という言葉を使ってやってるんです。

徐々に徐々に、わからないような形で政策転換をしようとしているんですけども、やっぱり、使い古された言葉は、違う言葉を使わないとですね、新しいものはできないという状況になっているような感じです。それがいいかどうかは別にしてですね、まさに住宅政策は住戸計画であると、これはそうだと思ひ込むしかないんです。

僕なんか、新規の着工じゃなくて、更新だとか、あるいは、耐久性だとか、あるいは、もっと本来の中古の市場が欧米に比べて全然できてないんじゃないか。だから、みんな家を大事にしないんじゃないかとか、いろんな話がありますけど、そういう議論をするときは、中古住宅の市場といたら全然駄目なんです。だから、最近何かリフォーム市場というのを住宅局ですね、中古住宅市場とは全然言わないで、リフォーム市場と言っているんです。やっぱり、そういう新しい言葉を使って、新しい政策目標を作ろうという流れをですね、ご理解いただいて、そういう目で見てもコメントをいただくと非常に生産的じゃないかなと思います。

東野裕人：イメージからしてね。刷新を図って政策が変わっていくためのコンセンサスを作るには、やはり政治が官僚の上に立ってですね、合意を形成していかなければ動かないんじゃないですか。

澁谷：それはそうだと思いますよ。全くおっしゃるとお

りだと思えます。小泉内閣になって、骨太の方針だって、我々は非常に喜んだんですよ、政治家が戦略を立ててくれると。それで、例えば、非常に評判のいい道路もですね、事業評価を1本1本しているんです。けれども、あんなの優先順位は使えないんですよ。アウトカムに優先順位がついてないと、個々の事業評価をしても無理なんですよ。だから、最初、都市再生が重点課題だと言ったんで、僕たちはものすごく喜んだんですよ。これで田舎の道路を切り捨てられると。

そしたらですね、経済政策諮問会議の重点目標の中に都市再生と地域活性化の両方並列で入ったんです。これじゃどうしようもないんですよ。鳥取の道路と東京の道路は、これはアウトカムが違うんだから、政策目標が違って、その間に価値序列がついてないと、比較のしようがないんですよ。鳥取と島根の道路は比較できますけれども、東京の道路と鳥取の道路は、これは比較できなくなる。これは判断になるんですよ。それを、価値序列による重み付けを数値化するようなところまで、ちゃんとその判断まで政治家にやってもらわないと、僕たち執行部隊が全く動けない状態になるんですね。

本当はそういうことをやってほしいんですよ。マニフェストとって、そういうことをやってくれないと、イギリスみたいに労働党の公約がそのまま各省の政策目標になるというふうに早くなしないと、なかなか難しいなという感じはあるんですけどね。

■震災後の人口流動—その地域特性

豊田利久（以下豊田）：小浦さん、1つ質問ですけど、1つは住宅供給のことで、神戸市の場合は個別に見られてるんですが、トータルとして見た場合は、供給の方が多くないですか。

小浦：供給の方が多いですよ。

豊田：ということは、やはり外部から、阪神間からもかなり…。

小浦：いや、ものすごい入ってますよ、はい。

豊田：それとの関連で、一方で、例えば長田なんかは、非常にアンバランスで、ということグラフで書かれているんで。そういうことで、コミュニティーといってもいろいろあるんですけど、同時に小浦さんが言われた言葉の中で、街ってというのは、すごい動くんだと。移動があるんだと。そこで活動づくんだと言うことなんですが、多分若い人は割にそれで意識の中で違和感がない。例え

ば、高齢者の実情を考えた場合にはアンバランスというので、非常に問題が起こっている。

小浦：人が動くというのは、若いとか年寄りとか、そういうんじゃなくて、まち全体でみますと、定住者もいますし、動いている人もいるし、定住者をベースに流動性があるところが都市でしょう。平常時の一般的状態として、人口は流動していると。反対に、緊急時には、今まで住み続けていた人、そこで定住することで生活が成り立っていた人たちが動かざるを得ないことは、大きな問題でしょう。定住を必要としない人は、もう出ていますから、別に動くとか、動かないという問題じゃないわけですね。緊急時の問題じゃなくて、一般的状態として人口の流動性を、都市は持っているということです。

その人口の流動性を住宅政策は意識してきていないのです。都市には、分譲型の定住層を支えている供給と賃貸型の流動層を支えている供給と、両方あるわけですよ。阪神・淡路大震災のときは、長屋とか、木賃文化が壊滅しました。つまり、流動層を支えてた都市型民間賃貸の安いところがなくなってしまったわけです。そして、定住型でこのような賃貸に住んでいた人たちは、ほとんど公営住宅に移ったわけです。

今、市場の中で、家賃の安い民間賃貸住宅がなくなっています。民間の廉価な住宅が支えてきた都市の流動性のある人口層の居住の選択肢はすごく減っています。だけど、そういうことは、あまりデータとしては出てなくて、ほとんど住戸数と、その人がどう動いたかという、それだけのデータになってしまっている。けれども、都市における復興っていうのは、元へ戻るっていうことではないことは、よくわかってるわけです。ですから、もう少し住戸数以外のね、一体どういうものがなくなって、どういうものができて、どういう状態になってるかっていうことを、ちゃんとやっていかないとですね。

だから、住宅支援じゃないというのは、そのとおりなんです。つまり、住戸を確保するための支援じゃないんです、この200万とか、私の感覚的には。被災者が立ち上がるための最初の一步なんですね。

豊田：早い方がいいんですか。

小浦：早い方がいいんです。被災者にとっての共通の基礎的費用として100万、200万ということだど。ただ、その全半壊という線引きは物理的に結構難しく運用上の問題は出ると思います。けれども、全半壊という線引きが問題なら、何を基準に対象を決めるのかですよ。こういう問題は、残るかもしれない。

豊田：もうひとつはね、全体の議論との関連なんですけど、それを法的にこうやるというところに非常に繊細さがあるのは、公的支援の難しさなんです。地域特性、阪神・淡路の震災は大規模だったけども、私、あるところで書いたんですが、まだ比較的生活の豊かなところで起こったんですね、灘区から特に東灘、西宮、芦屋あたりの…。どこから所得を得ているかという、圧倒的に地域外、すなわち大阪とか、関西のですね。結構その人たちは、家が全半壊、一部損壊にしてもですね、職場がある。それに対して、小浦さん西部っていっておられたけど、中西部のことだと思うんですね。本当の西は西区なんですよ。西区、北区、これはですね、結構都心部へ通勤してます。向こうから。多分、東京の特性というのやはり郊外に行ったらかなり多くの人勤めている。東京がもし、やられた場合は、この阪神間と同様でしょう。それと、外部から入ってくるのは、西区、北区はあまり入ってないですよ。須磨区っていうのは南と北で全然違う。同じ灘区でも、さっきも経験を言われましたけど、灘区で私は震度7でした。神戸大学に上がったとき、さっき言われた違う世界を同じく経験しているんですね。その大学に、その北に帰るだけでもものすごく疲れます。

なぜかという、大学に行くと、北区、西区から通っておられる方が、車でどンドン来てるんですね。ほとんど被害がない。大学には全国からの見舞金、物資がごっついきてる。そうした中で、同じ神戸市灘区にいて、同じように勤めていてもですね、そこにギャップがすごくある。だから、話でごじゃごじゃしましたが、要するに、災害の場合は、地域特性というのが、ものすごくあると…。

神戸市の場合でもそういうことがあって、案外言われてないのが、例えば神戸市の職員や県庁の職員でもものすごく活躍したのが、西区、北区等から通っておられる。家は大丈夫だからということがあったりして、それを突き詰めていけば、よく私はそこまで完全に文章化できてないんですが、神戸市の都市政策の批判ということがよく言われています。人災だというんですね。私はですね、逆にそれまで何十年間かけて、再開発をして、環境問題は別にあるんですが、新興住宅地が造られて、そっちの方は全く被害が少ない。その間に人口移動がかなりあったりする。それにもかかわらず、再開発をせずに残った所があって、それが大きな被害になってます。しかし、阪神・淡路大震災は大都市に起こったもんですから、これ東海、静岡とか東京ですね、何か教訓をそういうとこ

ろから掘り起こしていったらと。

小浦：そうですね。

林：時間がきましたので、それでは今日はこれで。小浦先生、どうもありがとうございました。

講演日：平成15年10月4日

震災後のマンション再建の実態と課題

神戸大学工学部 助教授

大西一嘉

■なぜ、マンションなのか？

大西一嘉：神戸大学の大西と申します。初めまして。今日はお呼びいただきまして、ありがとうございます。林先生（林敏彦）、永松先生（永松伸吾）グループと同じように、大大特の復興・復旧のほうのグループに所属しております、私の方は被災集合住宅、いわゆる分譲マンションがたくさん被災をしたということがありますので、その復旧プロセスを追っていくことを主要テーマにしております。

2年間やってきましたので、大体どういうふうなことが起こったのかということ把握して、かつここ数年、ご承知のようにマンションにかかわる法律の制度が、かなり変わりました。制度の改正に対応して、次に大きな地震が起こったときに、被災したマンションの復旧をスムーズにするために、今の仕組みだけで、どういう点が問題なのか、どういう点ができるようになったのかということも大事なんですけれども、被災地では何が残されているのか、というようなあたりを少し整理してきたというのが現在の状況です。

今日お話しするのは、先日、2003年度の報告をやったわけなんですけれども、その中の一部を3月に東京の方で発表をいたしました。大大特のシンポジウムの際に連絡会がありまして、そこで御紹介をした内容を中心に用意してきました。

今このグループで、大きな復興政策の中での大きなテーマとして、マンションの問題を扱っておられるのに対して、我々はマンションそのものをテーマにしております。

何でマンションをやるのかという理由を述べてみたいと思います。

第1の理由は、大都市の大震災の問題を取り扱う際には、大都市特有の問題が何かということを引きと整理をしないとけない。今の大都市で、割と住宅で問題になってるのは、木造密集市街地、これは非常に大きな問題なんですけど、マンション、いわゆる分譲集合住宅も、大都市特有の都市住宅の典型でして、それも最近、かな

りの人がこういったマンションに住むようになってきたということで、それを扱うのは、大都市の震災の問題をやる上では、非常に重要なテーマであろうということが1つの理由であります。

第2の理由は、高度成長期にかなりこういうマンションが、大量にできたわけですけども、それがそろそろ築30年を迎える。築30年というのは人間で言うと、60、70ということですので、かなりロートルになってしまって、これをどうするのかということになる。ストックとして生かしていくのか、あるいは更新を図っていくのか、そういう時期にさしかかってくるマンションが非常に大量に存在している。これは首都圏でも同じですし、大阪でもそういうのはあるわけです。

そうすると、それは住宅政策の問題でもあるわけで、こういった老朽マンションというのは、往々にして耐震性の問題を抱えているということです。

耐震性の問題は、木造住宅でも同じことがいえますが、木造住宅で耐震補強をやっていくのと、マンションでやっていくのでは、やはり区分所有が関わりますので、耐震補強のやり方も、そこに横たわる問題も大分違うだろうし、防災の分野でも、非常に重要な政策課題になっているということで、マンションをとり上げたわけです。

■調査研究の着眼点・スタッフ構成

2004年度につきましては、大きく3つのテーマに分けて取り組みました。

1つ目は、「専門家の役割」ということです。マンションは大勢の人が共有で1つの建物を持つてるわけで、復旧・復興をやっていく際、合意にたどり着くのはなかなか難しい。自分たちではできないので、専門家がかかわらないといけないんですけども、うまくかかわった例もあるし、うまくなかった例もある。それから、本当の専門家というか、オールマイティーにこううまくできる人がかかわって、うまくいった例もあるし、何でもやりますという人がかかわって、かえってこじれてしまった例もある。

専門家のかかわり方や、その役割が非常に難しいというのが、今回の震災から明らかになった1つの大きな点なんです。

2つ目は、事例的にそういう「復興のプロセス」を追っていきこうということです。つまり、マンションの管理組合が中心になって補修をしたり、あるいは建替えたりしたわけですが、今になって見れば、そのプロセスにおいていろいろ問題もあるし、さまざまな復興のパターンがありますので、それをパターン分けして、どういう問題があったかを検証したのが2つ目のテーマです。

3つ目は、「組合運営のあり方」ということです。先ほど言いましたように、最近になって法律がいろいろできたり、あるいは改正されましたので、それと対応する中で、運営がスムーズになった部分もあるし、まだまだうまくいかないだろうと思われるところもあります。この辺を少し考えてみようということです。

今日は時間もありませんので、全部やるわけにはいきませんが、大体2つ目の「復興のプロセス」が中心になって、3つ目の「運営のあり方」の話の一部を、そんな段取りかと思えます。

どんなグループでやっているのかを、説明していきたいと思います。分野から言いますと、建築とか、土木工学、住居学、法律関係でいうと弁護士さんとか、NPOなどです。それと、これはどう言ったらいいか、なかなか難しいですが、建築というのか、都市計画というのか、あるいはもうちょっと広いゼネラルな人もいるわけです。それから設計事務所とか、防災をやっている人、行政から県と市の人が参加していただいと。こういうグループで検討をやっているわけです。

■被災マンションの復旧・復興プロセス概観

随時、国の人を呼んだり、大体2カ月に1回ぐらいのペースで、研究会を開いてまして、そのときどきのテーマに応じて、いろんな議論をしているということです。ところで、こういうお話をする際に、どのあたりまでご存じなのかというのが重要で、大体わかっておられるという前提で話したらいいんですかね。

永松伸吾（以下永松）：ものすごい玄人ともものすごい素人が……。

大西：おられるわけですね。どれに合わせて話しているのか、よくわからないわけですが。プロの方には今ごろ

何を言っているのかということなんですけれども、素人向けに話をします。

マンションが壊れたときに、どういう手続きがあるのかということ整理したのが、この図（図1）なんです。ここのところがわからないと、後の話が全然理解できないということです。

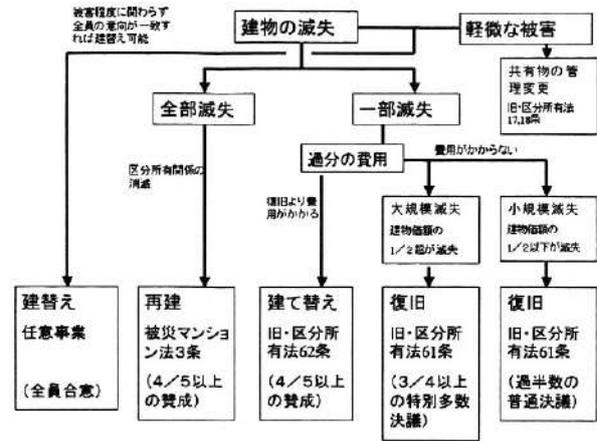


図1

まず、大きく分けると、被害が軽かった場合と重かった場合に分かれます。

軽かった場合は、簡単な話ですね。直せばいいわけで、これは共有物の管理変更という、区分所有法でいくと17条、18条が適用されるわけですね。

重要なことは、どれだけ壊れてるかということによって、適用される条文とか法律が変わるということなんです。

それぞれ手続きが全部違います。全部違うので、自分のマンションがどの法律ならびに条文が適用されるのかということ、まず、最初に決めないといけない。

これを決めるのが大変難しいわけですね。つまり専門家は一人もいない場合もあって、あるいは自称専門家という人が山ほどいる場合もあって、どちらも難しいです。

一番深刻なのが、自称専門家がいる場合です。私、建築わかります。私、法律がわかります。弁護士とか法律家ほど当てにならない人はいないというのは、テレビ番組で「行列の出来る法律相談所」というのがありますよね。人によって意見が違うわけですね、あるひとつの問題があったとしても、法律があって決まってるということがあって、えらい目に遭うことがいっぱいあったわ

けです。

根本は、どういう壊れ方かということによって、やり方が違うということなんです。

まず軽くないとすると、これは滅失という手続きに入っていくわけですが、一番重要なのは、全部滅失か、一部滅失かという判断をしないといけない。

■復旧・復興プロセスの分かれ目その1 —「全部滅失」か「一部滅失」か

「全部滅失」というのは壊れちゃったということですね。壊れちゃったということは、物がもう使いものにならんということです。普通は、例えばこういう物があれば、1つの物は1つの権利なんです。私の物は私の物なんです。しかし、区分所有法はちょっと異例で、1つの物をちょこちょこっと分けて、これだけはあなた、これだけはあなた、というふうにやってるわけです。これは物として使える価値を持つから、その共有関係が成り立つわけだけど、これが壊れてただのゴミになってしまいますと、共有ではなくなるわけです。

そうすると何が残るかという土地しか残らない。これが全部滅失といわれるものなんですね。区分所有関係が消滅してしまう。そうすると、土地は民法による手続きになる、民法の共有関係になりますから、分割もできますし、全員合意でしかものが進まない。みんなが持っているわけですから、だれかが1人、イヤだと言えば、何も進まなくなるので、非常にややこしい。

要するに、マンションが物として使えないというふうな判断をしたときには、全部滅失にいくわけで、それが民法の全員合意だと、これはとてもじゃないがうまくいかないということで、慌ててつくったのが被災マンション法と言われる法律です。

区分所有法というのは、基本的に5分の4以上の賛成がないと建替えができないわけですが、少なくとも多数決議によって、物事が決められるという点で、全員合意に比べて多少楽なわけです。

仮に全部壊れたとしても、区分所有法に準じた扱いをしようというのが被災マンション法です。かなりのマンションはこれによって、再建をされたということです。

もう1つは、「一部滅失」だと。つまり、建物として何とか使えるんだけど、老朽マンションと一緒に、住めるけれどもこんなところにはもう住みたくはない。この際建替えてしまえというような手続きが、こちらの

図の右側の部分になってくるわけです。

そうしますと、このときに重要なのは大規模に滅失したのか、小規模に滅失したのか、あるいはそのまま修理するにはどうしようもないので、この際建替えてしまおうというような話が出てくるわけです。

■復旧・復興プロセスの分かれ目その2 —旧・区分所有法における「過分性」の判断基準

それです、建替えようということになると、この場合、「過分性」が重要な論点になったわけです。

今の新しい区分所有法では、この過分性という規定はなくなって、多数決議だけでいけるようになったんですが、当時は多数決議と同時に、過分の費用が復旧するにはかかってしまうんだという条件（「過分性」）が必要だったわけですね。

この2つの条件が満たされることによって、この建替えをすることができると。これもなかなか難しく、過分の費用とは何なのかと。その復旧の費用と建替えの費用を、本当にきちんと算定できるのかというところが、一番争点になったわけです。

4件ほどが裁判になって、1つは途中でリタイアしてやめちゃって、あとの3つがこの前、全部終わりました。結局のところは過分性という議論がいろいろあったんですけども、あんまり裁判所は詳しいところに立ち入らないで、みんなが費用がかかるいうんやったら、みんなの主観が客観的な過分性の判断の根拠になっていいんじゃないかと、何かもうひとつよくわからない。主観が客観になるというふうな、そういう裁判所の判断で、そうかなという気もいたします。そういうことで建替えのほうにいくことができる。

それから復旧にする際にも、大規模な滅失になっているのか、小規模な滅失になっているのか、この判断をしないといけない。そうしないと普通決議でいくのか、この多数決議でいくのか、すなわち、半数でいいのか、4分の3でいいのかというのが問題になります。

これが何によって決まるかと言いますと、建物の価値の半分が滅失したら大規模だということで、壊れたマンションの価値とは何なのかと。これもよくわからないんですね。よくわからないんだけど、とにかく何となく、みんな、やってしまってるわけです。これは半分以上危ないなあというふうなことを思ったら、多数決議の4分の3でやってますし、そうじゃないというのであれば、

普通決議の半数でやっているわけです。

大方の場合は、復旧する場合も、4分の3以上の賛成を何とか得ようということで、頑張っているマンションがほとんどだと思いますし、ここのところあまり採めたというのは聞きません。

もう1つは、こういったどれだけ壊れてるとか、何だかんだということは関係なく、全員が一致すれば建替えはできるわけで、それが左の端っこにある任意事業としての、全員合意に基づく建替えというのがあります。

老朽化の場合には、これでやられてたわけです。ですから、今回の震災の前、幾つかのマンションは建替えられているわけです。

それは区分所有法に基づく多数決議に基づくのではなくて、老朽化ということから、あくまでも全員が建替えましようということで、一致して賛成してやったと。それでも大体10年かかっているんですね、合意するまでに。ここにいう、10年かかったマンションはどんなマンションかと言うと、芦屋に翠ヶ丘マンションという有名なマンションがありまして、ほとんど自分のお金を使っていないんですね。なぜかと言うと、そこは容積率が山ほど余っていて、それで芦屋という割といい環境で高い値段で売れるという好条件の物件でして、何十年も前に買ってますから、自分たちはローンも全部払い終わってるわけですね。ですから壊そうと思ったら、いつでも壊せると。そういう条件で高層化したために、お金を払わなくても、面積がふえて、まっさらの新しいのになっている。こんなおいしい話なんですけれども、それでも10年かかるわけですね。そのプロジェクトをずっとやろうと思ったら、それだけ難しい。全員合意というのは難しいし、みんなそれぞれのいろんな条件がありますから、なかなか大変なんです。意向が一致すればいけるということで、マンションの建替えの第1号として、東灘区のマンションがありますけれども、そこはこの全員合意でやっているということです。

あと、結構もめて裁判になったケースは、全員合意を得られず、この5分の4の賛成を何とか獲得したものの、この5分の4の数え方が争われたというケースです。つまり、10戸のマンションがあった場合に、普通は10に対する5分の4ということなんですけれども、その10戸のマンションを、10の人が持っているとは限らなくて、ある住戸とある住戸は同じ人が持っていたりするわけですね。そうすると区分所有の住戸の数と権利者の数が違うと。両方もこれ5分の4とらないといけな

ということがあって、権利上の名義がだれなのかとか、いろんな扱いがややこしくて、裁判になったということです。これは兵庫区のマンションの例です。

結局、今数え方が間違っていた、おかしいという裁判所の判断が出たために、またもめているということで、いずれのマンションも壊れたまま、姿をさらしているのが現状なんです。

このように、マンションの壊れ方によって取扱いが違うということが、まず重要な問題として横たわっています。

■建て替えを選んだマンション

そうすると、どういう壊れ方をしたのかについて、どのように判断したのかがすごく大事なんですけど、ここで建替えたマンションについて聞いてみました。

建替えを選んだ理由を聞いたところ、「被害調査により判断した」とあります(図2)。本当かという話なんですけど、ほとんどのマンションはこう答えるんです。けれども、重要なことは過分の費用がかかるかどうかと言うと、建替えがいいのか、補修がいいのか、その費用を十分算定をして、比較、検討をした上で、これは建替えしかない。そういうふうなシナリオで進まないといけな

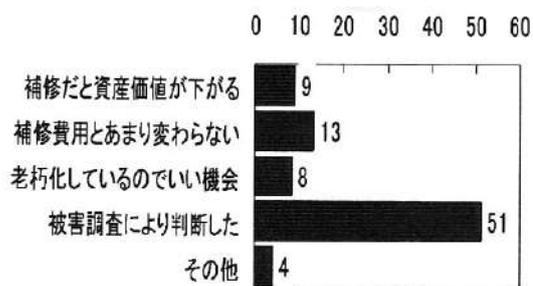


図2 建て替えを選んだ理由 (67棟)

ここで行われた被害調査の調査とは何なのかということなんですけど、往々にして、ウウーンと車でゼネコンが来て、パパパッと見て、ああこんなものだったら、5億ぐらいでできますとかね、3億でできますとかそういう話なんです。そんなもので調査と言えるのかということなんです。

本当に調査しようとする、今度は建物のコンクリートピースを抜いて、試験をしてというようなことになるわけで、破壊検査をしないといけな

られているかどうかになると、1本調査するのに300万ぐらいかかるわけですね。そうしたことをずっとやって、そんなお金をかけて調査をして、これでは補修をするのにお金がかかりますという結果をもらったところで、建替えをしたいと思ってる立場の人にとってみたら、むだ金、捨て金なんですね。その捨て金を支出するというのが、まず合意できないので、本格的な調査はほとんど行われてないのが、建替えのケースでは多いわけですね。

■補修を選んだマンション

補修をしたほうについてはどうかということなんです、これも一緒なんですね。補修を決定した理由は被害程度で判断したというのが73%です。つまり、調査をした結果、建替えるほどではない、補修でいけるという根拠を得て補修と決めたと云ってるんです。

この場合もそんなに真面目にやったとは思えないようなことが結構あります。というのは、補修をしたマンションは、結局のところ、耐震性がかなり上がったところもあるんですけども、そうでないところも結構ある。つまり本来の意味で、耐震補強まで含めてきちんとやったかどうかというのは、割といいかげんなところがどうしてもあるんですね。

大規模なことをやる以上は、確認申請を出して、いろいろやるわけですから、お化粧直しだけということはありません。次に同じ規模の地震が来たときに、本当に被害が出たりしないかどうかということまで含めて、きちんとやったかどうかはよくわかりません。というのは、補修をするケースでも、今はとりあえずお金がないから補修するけれど、これはいずれ近いうちに建替えないといけないからという心積もりを持っている人も多いわけですね。万全のことをやれば2億ですと、ええかげんなことをやれば8,000万でいけますと、どっちしますかというふうに言われると、なるべく安く、安くという方向で補修の工事内容を決める場合が多いわけですね。

■正確な被害程度の把握

一番重要なことは、正確な被害程度の把握ができてないということなんです。できてないだけけれど、一方で先ほど言ったような、マンションの住民が意思決定を行

って、その方針の合意形成を進めるという立場からすると、本当の意味できちっと精度の高い被害調査、結果というのは、極めて重要な情報であるはずなんです。けれども、そこのとこが割とあいまいなまま進められるケースが多かったということです。

もう一つ重要な問題として、行政の責任というのがあります。何となくみんなが調査をしたつもりになったという背景には、いろんな被害度調査というのを、行政がやったことがあるんです。赤紙、黄紙みたいなものを貼ったことがありますし、罹災証明でまた被害程度みたいなものを判定してるわけですね。それぞれをばらばらにやっているとこが問題なんです。

そうすると、全壊とか危険度が高いとか言われてしまうと、居住者にとってみたら、それはイコール、もう先行きだめだと、建替えるしかないというふうな思いにつながっても、無理はないだろうということなんですね。

行政は、いろんな理由で被害度調査をやりましたけれども、本来の意味でマンションの復興方針を検討するとき、重要な情報になるはずの、技術的な調査ということについては、あまり支援をしなかった。

どちらかという、行政の方針は、大体震災から10日目ぐらいに出たと言われてるんですけども、マンションの被害がひどいから、これを何とか建替える方向でいきましょうと。県の人に聞いても、そういうふうに進んでしまったと。正直のところ、あんまり補修のことは考えてなかったと。どう建替えたらいいか、そういうことばかり一生懸命やったわけですね。

阪神高速の復旧・復興を見てもわかるように、あれだけひどかった阪神高速でも、ごそっと全部取りかえたって所、そんなになんてですね。かなりの部分は鉄板を巻いたりして、復旧と言うか、補修でやってるわけですね。ですから、かなり被害がひどくても、技術的に復旧でやるということはそんなに難しくない。

それからマンションの場合、大抵の場合はピロティーがやられてるわけですから、そのピロティーより柱の部分だけを起こしてやるのは、本当はそんなに難しくないことなんですけれども、そういう方向で行政も動かなかったということがあります。

ちょっと先走った話になりますが、問題があるのは区分所有法の62条です。今回は建替え手続が見直されました。

まず、一番問題になった訳の分からない過分性という議論は、もうやめましょうということになりました。そ

のかわりに、客観的要件をどのように入れたらいいかについて、山のような議論がありました。最初は30年とか、20年とか、いろんなことを言っていたんですけども、何だかんだという議論の果てに、結局やめてしまえということで、5分の4という多数決議だけでいこうということになりました。これがいいか悪いかいろんな議論が分かれるところなんですけど、決まっちゃいましたので、それを前提にやらざるを得ないということです。

もうひとつは、その5分の4という多数決議に基づいて、建替えが決まるということになったんですけど、その条件として、必要理由とか、補修額と内訳とか、修繕計画の内容とか、そういったことを十分検討しなさいということも併せて決められていますので、次に地震が起こったときは、今よりはもうちょっと補修についての調査とかもやらないといけないことになっています。

ただ、これはマンションの管理組合で、全部やれというのはなかなか難しいわけです。調査費用と言っても、例えば、私も築12年のマンションに住んで、ついこの間、大規模修繕をやりました。地区10年のマンションということは新耐震ですし、どこも傷んでないわけです。それでも大規模修繕をやるためには調査費用として、300万かかってるんですね。それだけのために。

ですから、柱も折れてもいないし、ただ震災を経験しましたから、ちょっとタイルの剥落があって、それでもそれぐらいかかるといえることですから、地震でぽっきり柱が折れたのをどうするかというと、やっぱりかなり費用がかかることが予想されると。

この費用は建替えになってしまった場合、先ほども言ったように、捨て金になってしまいますので、それを管理組合の中で支出を決めるというのは非常に難しい。そこで、何とか行政の方で支援する仕組みを、自治体なりに、十分に考えていかないといけないと思います。

もう1つの問題があります。それできちっとしたデータがとれた、万全の調査ができた。そこで、工学的な数値がいくらだと出るわけですね。それが出てどうするんだという話が次の話でして、技術的データがそろったとして、素人である管理組合の役員が数値を見せられたって結局わからない。建替えか、復旧かについて、こちらがいいですという答えが書いてあるわけではないんです。このコンクリートはこれくらいの強度があって、これこれこうだというふうなことが書いてあるだけなんです。

それを専門的に判断をすることが必要になってくる。

そうすると、専門家がうまく関与をして、連携をして、支援するという仕組みがどうしても出てくる。この場合の専門家というのは、建替えという立場から関与する専門家と、補修という立場から関与する専門家とで、やっぱり判断が違ってくるわけですね。ですから、セカンドオピニオンがちゃんと手に入れられるような、そういう専門家支援の仕組みということが、次の段階として非常に重要であると思うんです。

■さまざまな被害判定の存在

この表(図3)は、先ほど言った被害程度の判定調査について、いろんな調査があったというのを示しています。

被災度調査	判定区分	調査主体	判定根拠
復旧、建替手続きのための基準調査	全部滅失 一部滅失 大規模滅失 小規模滅失	規定なし	区分所有法 (被災マンション法) 建物価格の1/2
応急危険度判定	危険 (立入禁止) 要注意 調査済	自治体 (被災度判定士)	被災建築物 応急危険度 判定マニュアル
罹災証明	全壊(焼) 半壊(焼) 一部損傷	自治体	災害救助法 内閣総理大臣 官房審議室長の 通達(1968)
被災度区分判定	倒壊、大破、 中破、小破、 軽微、無被害	建築士等	日本建築防 災協会作成 マニュアル
その他	自治体(仮設住宅入居資格や罹災証明再調査)、建設会社、損害(地震)保険会社、学会、大学など		

図3 建物被害程度の各種判定調査

1番目が、今言いましたマンションの「復旧、建替手続きのための基準調査」として、定められているわけです。ここで区分所有法ではその建物価格の半分かどうかとかでこの辺の判定区分にしなさいと書いていますけれども、だれがやるかは何も書いてないですね。ですからもめるんですね。

マンションの理事長が「私が、判定をやりました」というような話になって、そうすると普通の住民は私が見たところでは違うとか、そこで問題になってくるわけですね。

じゃゼネコンに頼めばいいじゃないかというふうに思いがちなんですけど、ゼネコンほどあてにならないものはないですね。ゼネコンというのは、何の仕事をしてるかということを考えれば、すぐわかります。ゼネコンは何もない土地に、建物を新しく建てる仕事をしてるわけで

すね。ということは、新しく建てるということに対して言えば、プロですから、幾らかかるといのはわかるんですね。非常に正確に算出します。

でも、壊れたものを直すプロではないんですね。竹中工務店も、鹿島建設も。あんなにマンションがばかばか倒れたということは、やったことがないわけですから、これをいくらかかると言われても、不確定要素が多すぎるんですね。ひょっとしたら、補修してる最中に基礎がやられてるということになったら、基礎を直さないかんわけですね。そうすると膨大な費用がかかる。

ところが、日本のゼネコンの受注の仕組みというのは、なかなかややこしくて、1億でやりますという契約をすると、ちょっとオーバーした分はゼネコンが泣いてくれるというような話になるんですね。ですから、ちょっとしたオーバーであれば、もうゼネコンで全部カバーしないといけないという受注の仕組みになってますので、どうやるかという、復旧という判断をしていくらかという算定をさせると、万が一のリスクがありますから、水膨れしてしまうんですね。あとになって請求するというのは、後だしじゃんけんみたいで、住民がなかなか納得しないので、もめるもとになります。そうすると本当は1億ぐらいで直るやつも、見積もりでは3億ぐらいで出すんですね。

他方、建替えということではいくらかということになると、これはきちっと積算の方法が決まっていますから、きっちり5億でスツといく。そうすると5億と3億でどうしますかと言われると、みんなは3億もかかるんやったら、5億で。実際には5億で建替えはできませんけれど、5億でやりましょうかと。そういうことになってくるわけですね。結局のところ、なかなかどう判断して、だれがやるかというのは難しい。

2番目に、「応急危険度判定」というのがあって、これはもともと直後の危険度を判定をすることで、被災度判定士がやりました。実際には自治体の建築の職員が全国から手伝いに来て行われたのが、応急危険度判定ということなんです。これは地震の後、2週間ぐらいにやって、赤紙をべたべた貼っていったんですね。赤紙しか貼らなかつたことは、やっぱり大きな問題だと思いますね。情報が少なすぎるんですね。

3番目に、「罹災証明」というのがあって、これが自治体がやったんですが、これも大きな問題で、だれがやったかということですね。

私の友達に私立保育所の保母さんをしている人がいる

んですけど。私立保育所の保母さん、地震の後、仕事がないんですね。子供がみんな避難所に行ってますから。暇だからお前がやれと言われて、保育所の保母さんが、夜中に懐中電灯を持って、全壊、半壊を判定しているんですね。見えないから、この辺は全部全壊とかいって出しているんですね。それが現実なんです。というのは、建築の職員がものすごく忙しいわけです。仮設住宅をつくったり、復興住宅の計画をしたりとかですね。ですから、人数も知れてますから、こんなもの一々やるわけにいかんということで、大体のやり方だけ、パパッと行って、その後実際に判定しているのは福祉系の職員だったり、それから重要なのは税務の財政の職員がやっていますね。この人たちは、建築のハードなんて全然知らないし、壁にガタガタと剪断のひび割れが入ると、もうだめだ、全壊だというんですけれども、大きな間違いですね。壁にヒビが入ってるのは、そこで壁で力を受けて壊れるから、大丈夫なんですね。柱がヒビが入るとちょっとしんどいわけですね。

そういうことは、建築をやれば基礎的なこととして習うんですけれど、一般の人は外から見て、壁がペケぽんになったら、もうだめだ、これが全壊だと思うわけですね。ですから、その辺を見ると結構これもいいかげんだったと言えます。

4番目は、「被災度区分判定」というのがあって、これは建築防災協会のマニュアルで、倒壊とか大破とか、小破とか区分があるんですが、仮設住宅に入るかどうかという段階でまた調査をやってるんですね。ちゃんと本当に家屋が壊れてるかどうかを判定しています。

5番目の「その他」を見てもらうと、損害保険会社が地震保険などの給付の問題で、別の判定をまたしてるんですね。同じ建物にいろんな主体がよってたかって、さまざまな判断をしてしまったために、一体何を信じていいのかわからなくなってしまったと。

というのは、判定をやった分、それぞれの真実があるわけなんですけれども、その様々な判定の中でマンションの被害は大規模なのか、小規模なのか、建替えとするのか、そういうことを決めざると得なかったということなんです。

■被災マンション建替えにおける合意プロセス・フロー

それから、建替えをしたということで、どんな進め方をしたのかということをお調べしました。地震が起こって被

害が出ると大体どうするのかということですが、まず、管理組合の中で体制づくりを行います。アンケートなどをやって方針決議ということを行います。方針を検討するわけですね。建替えか、補修かということはある程度検討しないといけない。そのための方針をまず決めるわけですね。

方針を決めてから、建替えということになれば、建替えの計画をつくる、補修ということになれば、補修の計画をつくるということです。現在の区分所有法では、両方つくれということ、両方つくるわけです。この当時は、方針を決めたら大体それに沿って進んでいく。もちろん、それを検討する際に、補修の方もちょっとは検討して、計画はつくってるんですけども、あんまりまともな計画をつくってるケースは少ないですね。

建替え計画をつくって、建替えの決議をしますと。ここが一番重要なんです。建替えの決議をするということから、本当はいろんなことがスタートするわけですね。その後で詳細ないろんなことを決める。だれがどの部屋に入るかとか、決めていくということが1つの流れなんです。

まず、これにかかわる話として、「公費解体」というのがありました。1年でやめますというふうなことを言われて、大慌てでみんな壊したというやつなんですけれども。いつ壊したかと聞いてると、方針を決める前に壊してるんですね。どういうことなのかということなんです。つまり、どうするかということを決める前に、今壊さないと役所には予算というものがあるから、予算からもれたら、ただで壊してくれなくなると。とにかく先に壊しましょうということで、管理組合の理事長がザーッと入居者全員のハンコをもらって役所に届ければ、役所はパッと壊すお金をくれますので、方針を決める前に着手してるんですね、1割ぐらいが。壊してから、どうしましょうかということ。そうすると建替えるしかないわけですね。壊してから補修の方針は決められないんですけども、何もせんうちに壊してるんですね。

次いで、方針が決まったら、もう建替えだということで、ここで壊してるというのが35%あるんですね。ということは45%で、ほぼ半分ぐらいはまともに建替えを決める前に、壊してしまってるんですね。これは公費解体という制度があって、いろんなデマが飛んでしまっただけで、これはもう壊すしかない。

赤紙貼られた。罹災証明も全壊やと。もう決まってるんだと。でも、もうちょっと考えたらいいんじゃないか

とまともな人が言っても、「何言うてるの、アンタのハンコがあったら壊せるんやから」と言って、管理組合の理事長が夜中に押しかけて行って、ハンコを無理やり押させて、結局やっちゃったというのが現実なんです。通常は、建替え決議というのをしてから、壊するのが普通なんです。老朽等で。それは正式なプロセスなんです。ですから方針を決めても、いろいろ問題があれば、補修に移ったっていいわけです。まともなやり方をしたのが、35%しかない。これは大体、全部を調べたわけではないんですけども、大体こういうふうな傾向は多かったということです。

あとは、そのコンサルタントが、どういうふうにかかわるかと言うと、アンケートなどの段階でもうすでに関わっている場合もあるし、建替え計画の作成の段階で、関わっている場合もあります。ただ、そういう段階でも、いわゆる第三者的なコンサルタントというのは、あんまり関わっていないケースも結構あります。

どういうことかと言うと、ゼネコンに丸投げというやつですね。大体、こういう場合は理事の関係者が勤めている会社とか、知り合いとかいうケースですね。某何とか建設とかが関わって、うまくやっちゃってるということがあって、後になって結構深刻な問題になってる場合もあると。

通常の手続きとは別に、解体決議をやってるんですね。滅多やたらに解体してるわけではなくて、解体決議をやってはいますが、これも本当はおかしいと言えばおかしい話です。方針決議というのは、建替えか補修かを決議するんですけど、その前に細かい手続きだとかそんなものは多少相前後したって、まあいいんだということなんだと思うんですが、理屈からすると、どうも奇妙なことが起こってしまったと。

これは通常の老朽建替えではまずこんなことは考えられないですけども、公費解体という制度があったために、そういうことがあったということです。

■補修の合意形成パターン

それからもう1つは補修についての話なんですけれども、補修でもいろんなケースがあります(図4)。ここでは6つのタイプなんですけれども、全体として補修をしたというのは、そんな実は多くないですね。というのはほとんどの場合、建替えにいつちゃったというようなことがあります。

- ア) 補修一貫型 (4例) — 初期段階から補修の方向性を持っており建替は検討せずの方針決定
- イ) 被害調査一任型 (3例) — 詳細調査を待って判断
- ウ) 補修説得型 (7例) — 当初、建替意見が強かったものの、被害調査により補修に転換し、残る建替え派を説得
- エ) 局所被害型 (1例) — 棟が分かれており被害が一部で深刻なケース。費用分担で合意形成が難しく、結局補修で復旧を果たしたものの
- オ) 建替断念型 (1例) — 既存不適格問題がネックになって建替をうきらめざるを得なかったもの
- カ) とりあえず補修型 (1例) — まず当面必要な補修を行い、住民の生活拠点確保を優先させた。後にコンサルタントを導入して建替を決済

図4 補修の合意形成パターン

この場合の補修という調査対象は、独自に調べた被害調査というのがありまして、先ほど言ったように、さまざま被害調査が存在するので、もう人任せにはできないということで、私、マンション学会というところの理事をしてるんですが、マンション学会の震災復興特別調査委員会というのがあって、そこが独自に調べました。これは大被害だろう、これは中被害だろうということを勝手に決めました。住んでる人にも無断で決めたという。大規模だ、大規模な被害だという判定を、我々がしたもののなかで、建替えたものと補修をしたものというように分けて、その補修をしたケースを表にあげております。

ア) のような、「補修一貫型」は割と楽なんですね。4例ぐらい。

イ) のような、「被害調査一任型」は、調査をかなりちゃんとやったケース。ある程度補修をするというふうなシナリオを理事会のほうに持って行って、詳細な検査をして、それに基づいて決めたというのが3例。

ウ) のような、「補修説得型」というのはこれは結構多いんですね。最初は建替えというふうに進んでたわけですね。けれども、この場合は大体理事会とか、住民の中で慎重な人がいて、その意見がきちんと通ったということなんです。本当に建替えしかないんだろうかと、もうちょっとちゃんと考えようよということで、対立はしていたんですけども、その建替え派を説得することで、補修の方に転換をしたと。ですから、過半数が建替えだったのをひっくり返したというのが7例。結構多いです。

エ) は、「局所被害型」で、これも結構なかなか難しく。大体、こういうふうな建物の被害が多いんですね。バランスの悪いやつが。こっちだけ被害がひどくて、こっちはまともだというのがあって、一番もめるんですね。みんな同じように建替えの場合にはお金出さんといかんわけですからね。棟が分かれて、被害が一部で深刻な場合に、分担をめぐって難しい。もうこれ以上ケンカするの

は嫌なので、もう補修でいこうというのが局所被害型というものです。大体はこのタイプは建替えのほうになって、ものすごくもめてるわけですけども。

オ) は、「建替断念型」でして、これは・・・不適格。容積オーバーです。有名な大森一樹という映画監督のマンションですね。それがこれですね。建替えよということでジャッキアップということで、全部決めて、さあやろうと思ったら、建替えをすると何軒かはもとに戻られへんという、同じ容積でつくられへんということがわかった。もっと早よう勉強せんかい、と思うんですけど、もうあかんやないかということで、慌てて補修に変えたというのが断念型というわけですね。この場合は補修費用が結構高くてついています。かなりひどかったんです。

カ) として、「とりあえず補修型」というのがあるんですね。これはとりあえず、応急的でいいからあんまりお金をかけないでいいから、補修してみんなで住もうやと。それでとにかく住んでから、建替え、もうどうせ古いから、建替えを考えましょと。それは本当にいいやり方だと思います。なぜこれができたか、そこが重要ですね。管理組合で地震保険に入っていたんですね。地震保険に入っていたんで、地震保険で補修ができたんですね。逆に言うと、地震保険で払える範囲の補修をまずやると。それが合意しやすいんですね。自分の財布から出ていきませんからね。とりあえず傾いたマンションをきちっと起こして、住めるようにして、それで何年か住んでから、みんなで建替えのことをきちんと考えて、2、3年後に建替えたんです。そういう形での補修というケースがあったと。

ですから補修でもいろいろあるわけですけども、どういうやり方をしているかということをよく見ると、本来どうあるべきかということが、いろいろ見えてくるんじゃないかと思います。

■被害調査の重要性

先ほど言ったのを整理しますと、まずは復興方針を判断する。基本的で重要な情報である被害程度の実態というものが、今は住民任せになってしまっていると。これを何か支援する仕組みをもうちょっと考えられないか。

それからもう1つは、その一方で自治体がいろんな調査と勝手にやっちゃってしまっていると。やること自体いいんですけど、目的と意義が全然理解されてない。それでや

ってしまったと。何となく危険とか、何となく全壊という認定は大きな問題になっていると思います。これで居住者は「ああ、もう死刑宣告だ」とか、「死亡診断をされた」と思ってしまった場合が多いということです。

■優良建築物等整備事業の補助実績

次に、優良建築物整備事業というのは、建替えに対する補助事業としてつくられたものです。見てほしいのは、戸あたりの平均補助金額と平均負担額です。大体、総コストの18%、大体2割ぐらいが補助されたと思っています。結構大きいですね。2割もということは2,000万のマンションだと、そのうち1,600万が自己負担で、残りの400万が補助されているんですから、なかなか大きいですね。

これのもう1つの問題は何かというと、これは通称、優建と言うんですけども、この優建事業というのは自治体の裏負担があるわけですね。国もありますけれども。震災の特例で、国の補助率がかなりかさ上げされましたが、それでがんがんやってしまったと。今、兵庫県も神戸市も財政破綻してるんですね。ですから神戸市はお金ないですから、今マンションを優建で建替えようと思っても、優建の制度はありません。ありませんと言うか、制度はあるんですが、神戸市がその裏負担を出すお金がない。ですから、事業を受け付けられないことになっています。今、老朽化したマンションを建替えるのに際して、こういう補助制度がなくなっているのが現状なんです。それは非常に大きな問題です。

■仮住まいの場所・費用

仮住まいについて、これは建替えたマンションの居住者に聞いた調査です。どこに仮住まいを設けたかということを知りたいんですが、大体民間賃貸に設けているということで、結構遠いということと、それと賃貸に入るとするのが重要なところなんです。

普通の老朽の建替えと、震災による復興建替えの大きな違いがここにあるんだと思います。普通の老朽化であれば、そこに住みながら、議論をして、いろんなことができるわけですが、地震で被害を受けたマンションの建替えの場合には、そこに住めないで、民間の賃貸を借りないといけない。そうすると、民間の賃貸、ファミリーマンションだと安くても1ヶ月あたり15万か

ら20万ぐらいかかるわけです。建替えに要する時間がかかればかかるほど、この家賃負担がかかってくるわけですね。へたすると2年ぐらいもめるマンションがあります。そうすると、無視できないコストがかかるんですね。建築の工事費用を安くしようとか何とかという努力をする。それで例えば1月、2月工期が延びれば延びるほど、家賃で出ていくのが20万、30万ふえていくわけですから、意思決定にスピードが求められると。そういう点で、時間がストレートにお金と直結して、その中で議論をしないといけないというそういう難しさが、その復興の建替えにはあるということが、ここで出ているということです。

大体仮住まい費用で200万ぐらいかかったというのが3分の1、それから400万以上かかったということですから、さっきの補助率で200万ですから、かなり大きな額ですね。これも財布から出ると言うことで言うと、補助とかと逆の意味でこういうコストを、トータルにどういうふうに組み込んで判断するかという意味で、重要なことだと思っています。

■5つの課題と教訓

課題と教訓を整理すると5つあります。先ほど言いました公費解体の問題、応急危険度判定調査の問題、耐震性向上の問題、地震保険制度の話、それから管理組合の社会的認知の話があります。

■その1—公費解体について

公費解体について、マンション1住戸あたりになおすと100万とか、130万ぐらいの費用がかかることになります。これは結構大きい金額です。優建事業の補助が400万ということですから、公費解体で100万とか130万かかると言うことは、結構大きな補助率になってくるわけですね。平均的な再建費用の6.4%ぐらい。ですからやっぱり魅力的なんですね。解体をするということ、あるいは建替えをするというふうなシナリオにいくというのは。

それで建替えという方向に進んだところで話を聞くと、大抵そこにはコンサルタントと称する専門家が出てきて、今、公費解体をしますと、全部行政のお金でやってくれます、非常に有利です。今ここで決断をしてもらわなければ、1年を逃してしまうと、公費解体の期限

が過ぎてしまいでできません、どうしますかと、そういう言い方をするんですね。そうすると建替えにシフトしてしまうということがあります。

それから重要なことは、今、被災者生活再建支援法が見直されて、今ごろ、公費解体というのはよくないといっているんですけど、公費解体が支援プログラムに入ってしまったということがあって、どうするねんという話があるんです。この運用は十分注意しないとイケない。補修を選択をしても、公費解体を選択した場合と遜色のない支援を受けられるといった、支援プログラムのバランスがとれないと、結局、同じような建替え誘導ということになってしまうんじゃないかなと思います。

■その2—応急危険度判定調査の効用と目的

第1に、応急危険度判定というのは、みなさんよくご存じの通り、目的は余震対策なんですけれども、その危険度判定が本当に必要なのかという議論があるわけです。

余震対策と言っても、例えば宮城県北部地震というのが去年の7月にありましたけれども、そんなにひどい地震じゃなくても、応急危険度が調査が組織的にできたのは、3日後だと言われてるんですね。つまり3日間は結局、応急危険度判定は大事だ、大事だと言ってるわりには、何もできないんですね。

ところが余震で怖いというのは3日ぐらい結構怖いわけですね。家が傾いたりしているわけですからね。3日ぐらいたつと、ゼネコンが来て突っかい棒したりするわけです。多少いいんですけど、3日間怖いのとその間何もしないで、その後で2週間ぐらいかけて、応急危険度判定をして、よかった、よかったと言ってるんです。それが本当に効果のあることなのか。そんなものを外からやらないで、その3日間の危険度を、きちんと自分たちで判断をできる人を、中で育てる方が大事じゃないかなというのが、私の意見なんですけれども、どうもなかなか通用しないんですね。

いろいろ研修をしてるんですけども、プロを一生懸命研修するよりも、応急危険度判定というのは、目視でいきますから、住民を組織的に研修して、目視でいけるぐらいの知識を何とか与えて、多少の間違いはあっても、それは後で相談で対応するというふうにして、直後の3日間をどうするかということ、もっと真剣に考えるのが、本当の意味の応急危険度判定の意味じゃない

かなと思います。

第2に、危険度調査にある「立ち入り禁止」というのは赤紙の意味なんです。3日後に行った調査でも、十分意味があると仮定したときに、家に貼られている赤紙を見て入らない人がどれぐらいいるかという、大抵は「ああ赤紙」と言いながらも、ちゃんと入ってるわけですね。赤紙言いながら、エレベーター乗って住んでるわけですね。何の意味があるんやと。赤というのは立ち入り禁止、危ないということですから、入っちゃいかんわけですね。強制力も何もないんですね。警察官がいて、赤を無視して入った人は撃って、殺してしまうということがあったら、それは強制力がありますので、だれも入りませんけれども。アメリカは州兵にはそういう権限があるんですね。州兵にバアーンと撃たれても、もめのないような仕組みがあるわけです。日本はそんなことはやらないわけで、せめて警察官がバアーンと赤の前に立って、ダメですと言ったら、多少聞くとは思いますが、今のところ赤貼るだけでは、赤の意味がないんじゃないかということですね。

むしろ、どういうふうに赤を貼った後を、貼ってる意味に沿って、立ち入り禁止なら禁止とする、あるいは禁止の実効性の確保を考えないとイケない。そういうプログラムなしにやったら、意味がない。

第3に、危険度調査の結果が安心情報になるかならないかという話があって、その危険度判定をする意味としては、危険なところに入らないということと、大丈夫だよと言ってあげるという両面の意味があるわけですね。大丈夫だよと言ってあげれば、余計な人が避難所に来ないで済むから、避難所が楽だというそういう計算もあるんです。

本当に安心情報になるかと言うと、これはだれが判定したかというのがわかりますから、判定した人が緑だと言っておいて、余震でバアーンと壊れたら、その人の責任にはならないと思いますけれど、道義的責任がでてきます。そうすると、どうしても判定士は安全側、つまり赤を貼りたいがるわけですね。ということは、安心情報にあまりならへんのではないかと。だれが見ても大丈夫なやつにしか緑を貼らへんと。そういうふうになるのではないかと。専門家が見て、一般の人が見たら、危ないかなと思っても、いやいやこれは大丈夫ですと緑を貼るような人がどんどん出てくれば別なんですけれども、そうはならないだろうということですね。

第4は、危険度調査が罹災証明とか全然リンクしてな

いということ。これは前から言われてる問題なんですね。

罹災証明というのが、いろんな後の施策に対して有効なんですね。被災者支援は、応急危険度判定の結果に基づいて支給されるのではなくて、罹災証明で全壊だから支援金が300万あるといったプログラムなんです。そうすると、被災者が支援を受けるために重要なのは罹災証明なんですけれども、応急危険度判定で建築のプロが一生懸命行って、罹災証明で何で保母さんが行かなあかんねんと。それで保母さんが行ったやつで、その支援が決まる、どう考えてもおかしいと。もちろん、その後で2次調査とか3次調査とかやりますけれども、どうも専門家の、マンパワーの使い方を間違えてるんじゃないかなというのがあります。

■その3—耐震性向上

それから耐震性向上についての話ですが、一般的耐震改修の促進法の対象に、分譲マンションがなってないんですね。賃貸住宅は対象になってるんですね。ですから同じ共同住宅でも、賃貸と分譲によって違うと。これも何となくそうかなと言われたらそうなんですけれども、やっぱりおかしいですよ。分譲マンションは普通の住宅と一緒に、自分のものなんだから、無理やり改修の促進法で、義務づけなくてもいいんじゃないかと言われてますけれども、やっぱり一定規模以上のマンションというのは、社会的効用価値を持つわけだから、それがこういう促進法の対象に含めたらどうかと思います。今はそうになってないですね。ですからあなた任せになっちゃってるわけです。

それからもう1つは、性能表示制度が中古制度にも適用されて、構造安全性の判定というふうなことができるようになってきました。

ただし、マンションの耐震安全性を判定しようとする、戸建て住宅に比べてお金がかかっちゃうわけですね。ですから、なかなか普及しない。この辺の助成プログラムはちょっと考えないといけないという気がします。それから、負の結果が出たとき、つまり、住宅性能表示制度というのは、それを受けることによって、中古市場で優良なものであると認定されて、価値を持つというところにねらいがあるんですけども、やってみると、これちょっと危ないですわという結果が出たときには、どないするねんという話があって、あんまりそれは考えられてないというのがあります。

■その4—地震保険制度

地震保険制度に関しましては、見直すべき点が幾つかあります。例えば、地震保険料率というのは、ほとんど地域によってしか、決まってないんですね。あとは新耐震か、旧耐震かという年代によって、保険料率が違います。ところが、古い家屋を耐震補強しても保険料が上がらないですね。その辺がおかしいんですけども、保険料という部分で、構造安全性を高めるようなインセンティブが働かない。これは何とかしなければいけないと思っています。

具体的にもうちょっと使いやすい制度にするためには、積立団地保険というのがあって、これは割と管理組合を対象に入ってる保険なんですけれども、この中に地震保険を含めてしまったらどうかと。そういう制度設計をしてくれと保険会社に今、お話をしています。その方が加入しやすいんですね。要するに、普通の保険とは別に地震保険に入りましょう、といくら言っても、管理組合の中で合意を得るのはものすごく大変なんですね。まず否決されます。そんなもの、起こるかどうかわからへんねんから、ええという話もありますし、いずれもう出て行こうと思ってる人は、絶対賛成しませんしね。なかなか合意できないですね。

ところが、団地保険というのは、当たり前のものとしてありますから、それは割と入って当然だと思っている人が多いので、最初から団地保険の中に、地震保険の部分を入れてしまったらどうかと。そういうふうに売ってほしいと言ってるんですけども、なかなかうんと言わないんです。そういうものをつくってくれと、楽だなと思います。

他方、区分所有者を対象とした保険としては、この財産を何とかするというのが、地震保険の役割なので、それはそれでいいです。

財産を何とかするという側面に加えて、人的な被害という側面に注目してみたいと思います。今度は復旧、復興とはちょっと違いますが、直後対応というかマンションでの、いろんな問題というふうなことを考えていくときには、やっぱり家具固定という問題がものすごく重要なんです。

マンションがあれだけ大きな被害を受けましたけれども、そんなに人は死んでません。とはいえ、やっぱり死んでるんですね。何で死んでるか。大体家具の下敷きになって死んでるんですね。ガクンと斜めになったら、斜め

になったらその下の駐車場に落ちて死んだ人はいないんですね。大体ガクンと斜めになって、家具が全部倒れて、その下敷きになって死んでる人が多いんです。何で、家具を固定しないかという、今のマンションは家具を固定できるようにつくり方になってないからなんですね。

そこが一番大きな問題で、その家具固定措置を講じれば、何か保険料が安くなる仕組みをつくってほしいんです。なかなかそういう仕組みにならないので、地震保険ぐらいでしか、その辺ができないのかなと思っています。

■その5—マンションの社会的認知

それから、マンションの社会的認知の問題がありました。管理適正化法とか、それから建替え円滑化法というのが新しくできまして、マンションに関する法律が飛躍的に進みました。一言で言うと、マンションというのが法律の世界の中で、ようやく市民権を得たと。今まではマンションという言葉はどこにもなかった。区分所有法にもマンションという言葉はなかった。だから、法律の先生の世界ではマンションというのは存在しなかったんですね。今回初めて、そういうのが登場したということで、登場した以上は行政の責務として、マンション対策をせないかと。

問題になるのは、一体何をもちってマンションというのかという、マンションの定義付けの問題です。神戸市にマンションが何軒あるか。何軒あると思いますか。実はわからない。どこにもデータがないんですね。2,500ぐらいやろうと、何となく言っている。つまり、マンション対策をせないかんのですけれども、やる対象がわからへんわけですね。どうしてるかという、コンサルに頼んで、これはマンションだろうというのは大体拾い集めて、それを対象にやってるとというのが、今の神戸市のマンションの施策です。多分、これはほかの自治体でも一緒ですね。似たようなものですね。区分所有の共同住宅ということで言うと、2戸以上がマンションというふうなことになるんですけれども、一体行政が手を出すべきマンションというのはどのあたりで線を引くべきかというのなかなか難しいですね。

この区分所有法の共同住宅というので、あるマンションから相談がありました。どういう区分所有かと言うと、お兄ちゃんと弟が持ってるんですよ。それは一応区分所有なんですけれども、それは相続対策やないかと。それでもめてるんですね。それは管理組合でもめてるんやっ

ら、兄弟げんかやないかと。それはマンションの相談じゃなくて、家庭裁判所に行った方がいいんじゃないかというふうに思うんですけれども。それも一応ここで言うマンションになってしまうんですけれども。これを一体どう定義して、どういうふうに社会的に認知していくかというのは、結構大きな問題なんです。

もう一つの問題として、管理組合を対象にした融資制度は少ないんですね。まともな制度は公庫融資ぐらいですね。銀行は融資してくれない。私のマンションはこの前、去年1年間で大規模修繕をやったんですけれども、積立金の中から2億5,000万払ってるんです。積立金で費用を払いきれない場合には融資を受けないといけない。銀行に行ってもなかなか融資してくれません。

今の世の中、管理組合ほど優良な借り手はないんですね。倒産することはないですし、担保もあるし、取りぱくくれないから、銀行としてはおいしいはずなんですけれども、なかなか信用してくれないんですね。個々人には貸してくれるんですけれども、組合対象には融資しないという傾向が強くて、こういう制度はもうちょっと充実するようにしたらいいんじゃないかと思います。

金融公庫の方は生き残り、もうマンションしかないということで、組合対象の融資制度をいろいろ考えようと、今してるみたいなんですけれども。メニューはちょっと少ないだろうと。

それからもう1つの問題は、被災マンションのその後というのがあって、裁判は全部終わりました。もう決着はついてしまいました。大規模修繕の時期がそろそろ到来しています。第1号のマンションの理事長の人に、この前話を聞いたら、大規模修繕の専門委員会を立ち上げたと言っています。ですから、被災マンションの建替え、建替えと言ってたんですけれども、もうそろそろその被災マンションの大規模修繕とか、そういう次への備えの話が出てきております。老朽化の話がその後に来るわけなんですけれども。

「建替えマンション」はいろんな問題が実はあって、ダブルローンの問題で破産をしまったり、いろんな費用負担の問題でもめたりしているわけです。

それ以外にマンションには2つのタイプがありまして、1つは更地に全く新しく建てた「新築マンション」なんですけれども、これは管理組合の管理能力を上げるための組織化の努力というのが、これから重要になってきます。

それから、「共同化マンション」というのがあります。

これがなかなか大変なマンションですね。例えば、複数の建物が被災をしたときに、専門家が一生懸命苦労して、それを共同化するプロジェクトが被災地の中でいっぱいあるんですね。これは従来から共同建替えというのが必要だと言われながら、なかなかできなかったんですね。今回被災地の中で山ほど、共同化プロジェクトが成功しました。都市計画的にはすごくいいんです。

この共同化マンションは、マンション管理という立場からすると、ものすごくいびつな権利の形態を持ってますので、これがもし被災をしたり、あるいは大規模な修繕をしたりということになると、大変大きな問題が残されてきます。

例えば、その設備の管理区分1つとっても、非常にあいまいなままやったりしているために、つまり共同化をまとめたときの専門家は、いわゆる都市計画コンサルなので、マンションの詳しい区分所有の仕組みなどをあんまり知らないまま、やってるんですね。それが次の段階で、非常に大きな問題になって噴出してくるというふうに見えています。

■次年度の研究課題

1つ目ですが、「マンションの価値評価」をやりたいと思っています

安全投資のためのインセンティブを、どういうふうに考えていくのかということなんですが、安全性能を貨幣価値に反映するというふうなことを、いろいろやっていけないといけないんですが、それがなかなか難しい。例えば、耐震補強をすると、安全性は上がるんです。何で、耐震補強について管理組合が合意しづらいかということ、いろんな要因がありますが、そのひとつに耐震補強をしてしまうと、固定資産としての価値が上がるので、税金が上がるんですね。国が政策として安全にきなさい、地震対策をきなさいと言ってるのに、それに沿ってやったら、税金として持っていかれるというのはどう考えても理不尽な気がするわけです。耐震補強のために、居住者みんながコストを抱えてるわけですね。

例えば、新築の場合は、5年間固定資産税が2分の1に減額をするというふうなことがあるわけですから、そういう施策的な減税というのを考えてもいいんじゃないかなと思っています。

それから、マンションが今どういう状態かというのは、耐震性能調査、診断調査とは別に、建物の定期点検調査

報告制度というのが今あります。建築基準法で決まってるんですけども、これはなかなか形骸化してしまってるんですけれども、もうちょっと車検に見合ったような、住宅の定期検査制度のようなものを充実すべきじゃないかと。それを中古市場の価格に、うまく反映する仕組みが大事じゃないかなと思っています。そこら辺を、次の年度でやっていこうと思っています。

2つ目は、「中古住宅価格形成メカニズム」の解明です。ここでは、さまざまな立場の人たちの行動原理の分析がなされます。

例えば、1つのマンションを再生する場合でも、住もうと思っている人と、売ろうと思ってる人と、貸そうと思ってる人とで全然立場が違って、マンションをどうするかという意味決定をする場合でも、なかなか合意ができない1つの要因になってると思います。

それから老朽化すればするほど、その住宅をよくしていくための、目標の設定が人によって違ってくる。一番もめる建替えか、それともそのままストックとして活用するか、という判断をしなければならぬときに、一番重要な問題は建替えをするとすると、目標設定は結構みんな高くなるんですね。今ちょっと70だから次、建替えるんだったら85ぐらいほしいなとかね。今はバリアフリーになってないから、次はエレベーターがほしいなというふうになってくる。

ところが、維持補修をするというレベルだと、目標設定は建替えで想定しているよりもずっと低いところで、できれば安くやりたいというふうな形で決まってくるわけですね。そうすると目指すべき目標が違うのに、それぞれで見積もりを出して、お金を出して、それで本当にイーブンに比較できるのかという問題があるわけですね。その辺をきちんと整理をしないとけない。

それから、法律がいっぱいできました。特に建替え円滑法ができたんですけども、一番重要なのは建替えについての事業法というのはものすごく充実したのに、補修についての事業法は全然だめなんですね。これはもっとちゃんとやる必要がある。

3つ目は、「組合解散の手続き」についてです。こういった手続も大事なんですが、あんまり定められていないんですね。ものすごく不十分です。すなわち、再開発という形でその場所で復旧・復興をやっていくだけではなくて、その区分所有の人たちのグループで、土地を売って、好きなようにするというのも1つの選択肢だと思います。それをスムーズにやるための仕組みというの

を、ちゃんとやっぱり準備すべきだと思うんですけども、それが十分できてない。

今回の震災でも、4例か5例ぐらい解散をしたのがあります。一生懸命調べようと思いましたが、わかりません。何でかという、行ったら土地しかないですから、だれも住んでいませんので、わからないんですね。権利者はどこかの不動産屋になってますから、わからない。それでずっともとにたどればわかるんでしょうけれども。要するに、その人が今どこに住んでるかわからないし、それをやった人がだれなのかもわからないので、結局のところどういう形で解散に至ったのか、解散をするに当たって、やっぱり壊さんといかんわけですから、いろんな権利、例えば、抵当権とか問題があったと思うんですけども、それ一体どんなふうに解消していったかは、いまだにわからないですね。

これは何とか調べたいと思っているんですけども、わかりませんから、あんまりちゃんとしたことは言えませんけれども。そういうふうなことをいろいろ予想しながら、解散のためのスキームというのはどうあるべきかを、この次の段階で考えていきたいと思っています。

質疑と討論

■公費解体制度再考—瓦礫撤去の公共性・ねらい

林敏彦（以下林）：はい、ありがとうございました。前回も我々は、私なんかは素人なんですけど、法律の先生の方から、マンションというのは、そのうちえらいことになりますよというような警告をいただきました。

話は変わりますが、ここに来られた小浦久子さん、都市計画の専門家ですけども、この人は大阪の高層マンションを、禁止する手だてではないものですかというメールを送ってこられて、署名運動でもして世の中から追放したいという、非常に過激な意見をもっておられて、高層マンションというのを経済学者のお知恵をお借りして追放したいと。それやったら法学者の千葉先生の話が聞かれた方が、というメールを返したんです。まあ、高層マンションも権利関係が相当やばいようなんですけども、今日もまた、やばい話をいっぱい聞かしていただきました。それでも、何でマンションに住み続けているのかと思うんですけども、例によって、どこからでも質問なり、御意見なりいただければと思います。

棟居快行（以下棟居）：公費解体制度が、いろんな意味で意思決定をゆがめたということについて、行政側にしてみると、とにかく解体、再建というのをやってもらわんと、固定資産税がガタ減りになってしまうと。公費解体制度のねらいを考えると、資産税を確保したいという、下心というか、そういう行政サイドの利益が制度の背景にあったんでしょうか。

もし、そうだとすると、当然中立的な制度ではあり得ないですね。このような固定資産税をとりあえず確保したいわけですね。資産税というのは、どれだけ取れるか目に見えてわかるわけですから、そしたら自分らのカネで固定資産の価値を住民に確保させておけば、あとは入ってくるばかり。これを瓦礫の山にされたんでは、固定資産税が全く意味がない。もし行政がそれで動いているとすると、これは要するに中立的な政策は出てくるはずがなく、利害が対立する関係になります。

大西：こういう公費解体が出てきた背景としては、要するに早く復旧したいというそれだけの話だったと思うんです。今はマンションの話に限って話をしましたが、それ以上にたくさん木造住宅が倒れたわけですね。倒れてるとそれが大体道路をふさいでいたわけですね。例えば三宮でも大きなビルが完全に横倒しに倒れましたけれ

ども、あれなんか、全く道路をふさいでいたわけですね。これをその持ち主に撤去させるということになると、撤去するにあたって、先ほど言ったように、いろんな手続きがあるので、すぐには進まない。進まなければ、道路ふさいでいると邪魔だとか、いろんなことに困るだろうということで、この際ゴミだから、ゴミとして処分してしまおうと。だから道路を塞いでないゴミも同じようにやらないといけないので、結局ばたばた壊してしまったということです。もともとはそういう道路復旧とかをスムーズに進めていくために、これを採用するしかなかったと言われてるんですけども。

永松：そこはやっぱり、例えば行政がやってあげたかわりに、後でその料金を請求するとか、そのやっぱり持ち主に負担させるといったことは、できなかったんですかね。

千葉恵美子（以下千葉）：だって、倒れてる物をね、それはビルの所有者の物だから、行政は勝手に手は出せないですね。

棟居：いや、だから、行政代執行ができるんです。

永松：うん、そうそう。

千葉：ああ、道路だから。

棟居：そうそう、邪魔だから代執行。つまり、行政の金で退かしてまって、それで費用請求を持ち主にすると。ただ、そのときに費用を減額するとか、そういう形の補助はあり得たわけですよ。結局、代執行だと、道を邪魔してるやつだけに絞った公費解体という格好になりますけれども。

大西：まあ、道路だけじゃなくて、問題は鉄道、阪急電車の軌道上にこう傾いたやつがあると、復旧できないんです。例えば、尼崎あたりで阪急の線路を塞いでいたら、全然鉄道が通れないと。じゃあ、それを阪急電鉄に線路を塞いでいるゴミの所有者といろいろ、一々やってというのでは難しいと。すると、タダにすることで、えさをぶらさげれば、勝手にのけてくれると。それは1年と切ってしまうと、みんな早くどけてくれるだろうと。多分そういう目論見があったんだと思います。

その意味では、鉄道復旧も早くいきましたし、道路もちゃんと通れるようになりましたからね。公費解体の制度というのはある一定程度、効果はあるわけですけども、反面、いろんな問題を引き起こしてしまったと。そのところも両方考えないといけなくなると。

林：道路とか、鉄道とかじゃなくて、敷地の中で壊れてる木造住宅なんかは、壊れてそのままになってるという

のまでやりましたよね。

大西：全部そうやね。

林：はい。これは何か理屈があったんですか。

大西：ですから、もう要するにゴミを片付けるという発想なので、一種の被災者支援だと考えたんですね。どっちにしても先ほど言ったように、マンションの場合ですと1戸当たり100万とか150万ぐらいの費用を負担しないと解体できないわけですね。その解体費用というものを、ゴミだと認定すれば、行政が出せると。そして、それは被災者の支援になるだろうと。そういうふうに判断したと。

ですから、その背景には壊れた建物が多ければ、そのように建替えていった方がいいと。無理して補修してということは頭にはなくて、そうすると公費解体もいい制度だという思いでやったと。

千葉：道路を塞いでいる建物の所有者で解体費用がゼロの人と、同じように建物が壊れているのに自分で解体費用を全部負担しなきゃならない人がいると、それは不平等だという主張が出てくる可能性も多分、あったんじゃないかなと思います。もちろん、その区別をつけてもよかったんじゃないかなという気もするんですけど。

大西：緊急性の高いものだけにするとかね。それはあったと思います。

棟居：要するに、全壊というのでもいいかげんな判定をしてきたということですけども、木造住宅の場合、本当に全壊してるわけですね。隣の家にかぶってるなんていうのはね。それはもうゴミなんですよ。

だけど、マンションでゴミでもないやつを、ゴミだと言って公費ねらいだけのために、とにかくぶっ壊してしまうと、壊してしまえばもうわかりませんから。そういうゆがんだ住民合意につながったわけですね。これはものすごい環境破壊になったし、それから資源のむだ使いになったし、それで何より結局住民は大地震がもう一度来るんじゃないかとパニックになっている。そこを突いて、行政が建替えをするように、煽っているわけですね。南海大震災とか言ってますけれど、再度大地震が訪れる危険が高いということは、素人考えではあり得ない。

これは例えば、ドイツの場合は地震じゃなくて、戦争ですけど、ドレスデンという有名な協会が破壊されて、今でもそこは瓦礫がそのまま積んであるわけですよ。今でもというか、その瓦礫にマジックで番号がつけてあって、もうそろそろ再建が終わるんですかね。とにかく彼らは、やられた教会をそのままとの材料を使って戻

すと。もともとそれだけ価値のある建物を持つとったわけですね。

ところが、神戸ではマンションがちょっとでも傷ができたと言ったら、もう壊すんでしょ。新しい方がいいということで。それがまた古くなる、そういうことが繰り返される。これをやっている限りは、結局、まちなんていうのは、全然、伝統あるまちなんてあり得るわけがない。だから、環境とか歴史環境とかいろいろなことを考えても、政策として補修をメインにした制度をつくらないと。新しいほどいいというのは……。

大西：文化としては、日本は国際的に言ってもものすごく短いんですけど、建物のサイクルは圧倒的に短いですよ。木造住宅ではね。向こうだと100年近く使ってるのに。

千葉：こないだもちょっとお話しましたが、ヨーロッパとかはあまり壊して建替えをしたという、そういう経験があんまりないですよ。韓国が比較的マンションの建替えをかなりやっているという話を聞いてるんですけども、ヨーロッパとかはあんまり参考にならないですね。制度が違うので……。

大西：全然違いますね。

豊田利久（以下豊田）：ヨーロッパでも地震があるところと、ないところでは違いが……。

千葉：違いますね。先生のお話にはないですけども。地震がたくさんあるところではまた別なのかもしれない。

■罹災証明の実態

豊田：私も、実は震度7のところのマンションに住んでいた時期がありまして、今も住んでいます。住んでいる住民として、今もまざまざと経験してるんです、ストーリーを。集会とか、その紙を貼られて、それをどう判断するとか。お話をずっと聞いている中で、1つ参考として、本当に保育士が被害判定をしていたというのは、私、ショックです。

大西：紙貼ったのは、大阪府とかから来た建築の行政職員ですよ。大体、木造住宅の火災エリアで、全焼か半焼かとか、全壊とか半壊とかいう判定をしていったのは、税務と福祉の関係の職員が多かったということです。

千葉：罹災証明は手が回らなくて、地域ごとに1戸1戸見るじゃなくて、この地域は全部全壊とかそういうやり方してましたね。

大西：そうですね。該当地域に丸をして。

千葉：うちなんかもそうだったんですけど、震度7で、何軒か壊れてるから、この地区は全部見なくても全壊と、こういうやり方をやりましたね。

豊田：我々はそうじゃないですね。隣はもう全壊で、いろいろのケースが隣、近所にありました。

千葉：1戸建ては比較的そのようなのが多かったんじゃないかなと……。

豊田：マンションに住んでる者として、いろいろと議論があって、その一部損壊でいいのか、いやもっとひどい判定にしてもらったほうがいいのかというのは、税額控除での援助の問題とそれから財産価値なんかとのからみで問題になるんですよ。

■建替えの促進要因

—公費解体と被災マンション法の関連性

千葉：被災マンション建替えにおける合意形成プロセスのフローというところで、解体の着手時期について3パターン書かれているのですが、これは何件ぐらいを調査されて、このパーセンテージが出ているんでしょうか。

大西：これは、さっき説明した図「建替えを選んだ理由(67件)」(図2)という調査項目と一緒に、70件ぐらいです。

千葉：70件ぐらいですか。公費解体に期限があるという情報が流れたから建替えが進んだというお話があったんですけども、もう1つは、被災マンション法が、それも緊急にできましたよね。

あの法律に従うと、5分の4で建替えができるので、その適用を受けるために解体してしまえと。そうすると、滅失してる状態、全部滅失してる状態になりますので、適用が可能になると。そうじゃないと全員合意しなきゃいけないという話になって、それもコンサルタントの口から随分言われてですね。ですからその公費解体の話だけで、建替えに拍車がかかったわけではないとは思いますがね。

大西：でも、建替えは公費解体とセットの話になってるんです。

千葉：まあ、セットかもしれませんね。

大西：つまり、最初に申し上げたように、全部か一部滅失かという中で、全部滅失というのは何をもって全部滅失とするのかと。要するに解体してしまったら、それは滅失したことと一緒にこととなって……。

千葉：で、我々のほうからすれば、たしかに公費解体が

無料で、公費でできるという話もあったんですけども、法律家の方の面からすると、被災マンション法の適用を受けるために、わざわざ全部滅失にしたと……。

大西：でもね。その1住戸を解体するのに150万ぐらしかかるわけですよ。だからもし、公費解体がなかったとしたら、マンションを解体するという意思決定をするのに150万を支出するということを決めないといけなわけですよ。

千葉：そういうことをいうと、まさにセットですね。

大西：うん。1住戸150万ということは、100戸のマンションでしたら、1億5,000万かけて壊すという決議をしないかんわけですね。積立金1億5,000万消えるわけですよ。大体、そんなに積立金がないわけですから、それを意思決定するとなると、これはものすごくややこしい。

千葉：そっちの要因の方がやっぱり大きかったわけですね。

大西：だって1,000万とか2,000万の補修の調査を決めるのも、すったもんだして結局決まらないわけですから。それをタダでやってくれるというのは、大きかったのではないかな。ただ、先ほど言ったように、大規模滅失か一部滅失かを決めるときに、壊してしまえば大規模になるから、大体、7割か、8割ぐらいの建替えマンションは被災マンション法でいってるんですね。

千葉：そうですね。

大西：というのは最初に壊してしまってるから、それでいくしかないわけです。

千葉：そうですね。この解体の着手時期がこういう時期にあらわれてくるというのも、そういうことも関係してくんですよ。

大西：そういうことです。はい。もう被災マンション法ができたから、解体してしまっても建替えが容易にできるという……。被災マンション法がなければ、解体をやっちゃうと大変なことになると思いますね。だから、建替えを促進した要因は、公費解体と被災マンション法の両方だと思いますね。

■復興行政に対する評価

林：今の話との関連で、下河辺さんにヒアリングしたときに、今回の地震のことで後から振り返って、「比較的うまくいった」と考えられることは何ですかと質問したんですね。そしたら、最初に出てきたのは瓦礫の撤去で

すと。瓦礫の撤去を無料で、比較的短い時間の間にできたと。これはうまくいったというふうに行政サイドでは評価してるんですね。

それはなぜそういうことができたかという、ラッキーな面があったと、神戸は。芦屋の奥や北部の山間に瓦れきを持って行って捨てられたと。だからもし、持って行って捨てる場所がなかったら、そうはいかなかったでしょうねと言ってました。

千葉：でも環境問題はどうかという……。

林：もちろんそうですね。

豊田：そういうことは、棟居先生が言っていた。固定資産税が確保できるようにという、財政的なことを考慮してないんですね。

林：全然していません。

豊田：それからあのときに国から何割かな。補償があった。

林：瓦礫撤去は国費でやったと思います。

豊田：全部国費だった。

林：今、棟居先生がおっしゃられた、非常に巧妙なる財政収入に対する計算というのは、復興委員会レベルでは皆無ですね。全くないですね。

棟居：しかし、役人は本能的にスラム化とかを怖がりますよね。結局、補修では、日本人の感覚ではオーナーがもうそこに住まないんじゃないかと。皆、賃貸に回して、しかも賃料はがくと下がると。すると、神戸市の山手の今までは、中から上ぐらいの裕福な層が住んでいたところが、どんどん、この低所得者増になってくると。まちづくりとしてそれは失敗なんだと。こう頭をよぎって、とにかく真っ新にするがいいんだと。真っ新にした後は、管理があるかないか、とにかく強いもの勝ちの世界ですよ。この5分の4という建替え要件も、お前ところはないんかとか、出せとかそういうレベルの話に。結局、強者の論理になってくる。だからそういう物差しが行政の根底にあるんじゃないんですか。

特定のまちづくりというのはやっぱり行政的なイメージというのがあって、今の神戸市は、まさに行政にとっても100点満点のまちづくりになるとるわけですよ、全部新しくして。

大西：ですから、私も役所の人に聞くと、同じような回答が返ってきて、基本的には瓦礫撤去で、町の復興がすぐスムーズにいったと。あれがなかったらもうとんでもないことになっていたと。つまり、戦後の闇市がずっと残ったように、半分壊れたような建物があっ

ちに残ってしまって、20年、30年たっても都市計画上の大きな問題が、そこに存在したかもしれない。あれを全部とってしまったために、そういう問題がなくなってきれいになったと。そういう意味では、役所の評価はよかったです。

棟居：役所の評価というのは、決して中立的に出ないと思います。さっきから申し上げている訳で……。それからもう1つ、専門家の評価は、これが当てにならないというか、そうするとないのかなと……。

林：それはあらゆるところに問題になるわけですよ。だから今日も何か万能の解決策はないような話ですよ。専門家の評価もいろいろ立場によって違う。しかも緊急時でまともな判断ができない。思惑を持って動いて。住民には十分な知識がない。

しかし、法律ではある程度のルールが義務づけられている。そういった柵の中でどうすればいいのかが、ますますわからなくなった。だから、建てた方も正解、補修した方も正解なんですかね、それぞれ。

大西：そうですね。建てたマンションが全部悪いとは思わないですね。というのは、壊れるのは壊れるなりの理由があったわけで、やっぱり耐震的に問題があったわけですよ。

ですから、これだけの100棟を超えるマンションが一時に、それも数年のうちにパッと建替えちゃったというのは、それなりのものすごいエネルギーが投下された結果だし、全体からすれば老朽化するはずのマンションが、建替えられたわけですからね。社会的ストックとしてはいいものが増えた。そういう意味では部分的評価をしないといけないと思ってるんですね。

思ってるんだけど、その例えば補修をしたところと、その建替えたところの最大の違いは何かということ、やっぱり費用負担なんですね。

補修をしたマンションの平均的な補修額というのを調査したんですね。500万円以下なんです。大体200万、300万で収まっているんですね。先ほど言ったように補修をするとすると、できるだけ安くしようということで、実際の見積り額より、ずっと安くなっちゃったわけですね。

500万を超えるようなマンションは、先ほど説明した、補修の合意形成パターンにある「オ」建替断念型(図4)の芦屋のマンションで、本来建替えしかないのを、無理やり補修したために、ものすごい補修費用がかかっちゃったという。これは特例なんですけれども。大体その程

度です。200万と言えば、何とか普通のサラリーマンでも払っていけると。

これは建替えた場合には、1,800万とか1,000万近いお金がかかっていく。ローンを組まないといけない。そうすると破産者が出てくるという。建物はきれいになったんだけど、生活が破綻しちゃったという問題が1つあります。

■誰のための復興政策か？

それから、もう1つの大きな問題は、今日はちょっと言わなかったんですけど、今回のマンション建替えて、僕は一番の問題かもしれないと思っているのは、もとの居住者がほとんど戻ってないんです。ですから、地震前から、マンションを持って住んでる人というのはその半分もいないんですね。

そうなると、だれのための建替えやったのかという話になると。この点、復興のまちづくりと決定的に違うところだと思います。

復興のまちづくりは、その区画整理にしる、再開発にしる、従前の権利者というのは何だかんだといって、何とかそこへ住もうということで、継続しているわけですけども、マンションの場合には建替えると決める意志決定の心の裏にはですね、この際、1,500万ぐらいか1,800万ぐらいだったら、新しいマンションを建てて、補助をもらって、建てたとたんに、転売をして儲けようという、そろばん勘定が働いてたというのが現実にあると思うんですね。

その結果、前の区分所有者がそんなに、たくさん住んでいないんですね。みんな転売しちゃったんですね。本当にそこにいた人が自分の住まいを売するために、あの事業をやったのかというと、マンションの場合には必ずしもそうとは言えない。それは建替えの大きな問題やと思うんですね。

何のために、あんなに特例で国のお金をかけたのか。そこで住めると、住みたいという希望を叶えるためだったはずなんですけれども。被災者に聞くと、マンションを建替えて、そのために出したお金を、後にマンションを売って、それで別のところに住んじゃってるとか。それで儲けた人は少ないんですけども、そういう人は結構多い。

千葉：しかし、その転売した原因というのはいろいろあるんじゃないんですか。

大西：いろいろありますね。いろいろありますけれども、個別に聞いてみると、最初から売る気でいたという人もいます。

棟居：だって、そのとりあえず、よそへ引越ししてるわけですね。

大西：引越ししてます。

棟居：さっきの賃貸の半分ぐらいでしょう。もうそっちに2年とか居るわけですから、それからなかなかもどるということにならない。

千葉：戻るとするのが難しい面もありますよね。

棟居：ですから、建替えというのはいろんな意味で、こうコミュニティを破壊してるわけですね。とにかくそこで暮らしたい人は、まずもって、補修を検討するはずですよ。でもあんまり真剣にしてない。

豊田：住民の意識は非常に違うでしょうね。戸建てとマンションの場合と。

いろいろ理由はあるだろうけど、マンションの場合は戸建てほどには元に戻ろうという意識は非常に少ない。それから建て替えしなくてもやはり、5年、10年たったら、随分かわりますから。

大西：ただ、補修の場合は残ってるケースが多いですね。建替えはもうあまり残らないみたいです。というのも、マンションを建替えるのかという議論で、住民同士がケンカばかりしてるのもあるんですよ。まちづくりの場合には、ケンカする相手が神戸市だったりするんですけども、マンションの場合には、マンションの中で揉めちゃうから、「もうそんな人とは住めない」ということがある。いろんな要因があると思いますけれども、そのまま住んでる人は結構少ない。

■マンションの社会的認知と融資制度

千葉：この、今日お話ししていただいた中で、「マンションの社会的認知」という箇所があるんですけども、行政がマンションの実態調査をすることができないのはいろいろ理由があると私は思うんですね。たしかに、マンションという言葉が認知されてなかったというのは、そのとおりで思うんですけども、区分所有法というのは非常に対象が広いんですよ。

先生がお話しいただいたマンションは大体、分譲型のいわゆるファミリーマンションというようなものを念頭に置かれてるいうように思うんですけども、店舗と住居が一体になったものもリゾートのようなマンション、

あるいは先ほどの兄弟で持ってるという形態もあると。

例えば、1つの家を3つに分けてるような状態も独立性があれば、区分所有を認めるという形になりますので、調査をするときにどういう視点で調査をするかという、やりづらいですね。そういう背景があって、マンションの調査をやってみると、今いったような形態の建物を全部マンションと呼ぶということもやっています。こういった調査にどういう意味があるのか。調査するには調査の目的が必要ですので、そういう要素が社会的認知の困難性の原因にあるんじゃないかというのが1つです。

それからもう1つ。これとの関係で、さっき管理組合を対象とした融資制度が少ないとおっしゃったんですけども、いわゆる占有部分については、これは個人の所有権があるわけですし、そこについて管理組合が管理するという話はないんですね。区分所有権の場合。

ですから、管理組合が管理対象にしているのは、いわゆる共有部分ですよね。要するに、建物の基礎的な部分とか、あるいは廊下とか、エレベーターとか、バルコニーとか、そういう部分について、融資対象にするといってもその建物の全体の価値からすると、一部ということになりますね。

それから、管理組合というのは、今度の新しくできた法律ができるまでは、法人の資格をとれなかったわけですから、銀行の融資の対象と考えた場合に、「はっきりしない主体」と言った方が素人受けすると思うんですが、要するに権利関係がはっきりしない主体なんですよ。ですから、これまで融資制度が、発達してこなかったことについては、それなりの理由があると思うんですね。

管理組合というのは、実は現在の法律でも認知されていないんですね。管理組合者という言葉があるだけで、管理者というのがどうも管理組合らしいということだけなんです。そのあたりもあって、融資制度が発達してないというふうに思います。先生のお話では、管理組合ほど優良なものはないと先ほどおっしゃったんですが、先ほど申しましたように管理をしている対象も限定されますし、管理組合自身が別にその共用部分の所有者でもないんですね。ですから、担保とおっしゃっても、広い意味で考えれば、それは管理費という形で担保ということが考えられるかもしれませんが、担保対象になるものはあまりないんですね。要するに、はっきりしているのは、毎月徴収する管理費が、管理組合のところにあるということだけだと思っ

うことになると思います。

その今の2点については私の意見です。

大西：千葉先生がおっしゃったのは、大分異論があつてですね。反論したいことが山ほどあるんですけども、それは置いときます。先生の御意見のとおりではないと僕は思っています。5分しかなくなりましたが、しゃべると相当の時間がかかるんですけども……。

千葉：次回でもよろしいですけど。

大西：では、別の機会にお話ししたいと思います。

■共同化マンションについて

千葉：ちょっとお伺いしたいことがあるんですが、まず、興味深いと思ったのは、「共同化マンション」というお話を先ほどいただきまして、これはかなり問題がありそうだというふうに思ったんですが。ここで、建築家の先生としては、どういうものを念頭に置いて、「共同化」というふうにおっしゃってるのか、具体的なケースをご教示いただけると非常にありがたいと思います。

大西：御質問のほうから言うと、共同化の話と団地型の話をする。共同化というもののイメージはわかりやすく言うと、長屋が例えば4軒あって、こちら側に独立住宅があって、そういう1画が被災をしてしまったと。

ところが、前面道路幅員が2メートルしかない。1軒、1軒建替えられない。そういうふうな場合は、全部をまとめて建てないと多分どうしようもない。それから、隣に空き地を持っている地主さんがおって、それも含めて建てると、何とかまとめた形の建物が積層で建てられる。それを長屋のほうの人と独立住宅の人とこっちの地主さんと、みんなまとめて、1つの建物にして、立体的に換地して、権利をうまくやっていく。これが共同化プロジェクトの典型的な例として、関与している主体が一番バラバラなパターンを取り上げてみました。

千葉：これが一番ばらばらなんですね。あと、どういうパターンがありますか。

棟居：私の友人でやったのが、古いマンションが2つ、くっついているんですが、これは別々なんです。それぞれで建替えはできるけど、2つとも全部くっつけて、1棟の大き目のをつくったという例がありますね。

大西：2棟が1つと……。それは、要するに1棟で解決できない問題を、一緒にすることで、敷地を大きくしたり、いろんなことをして、できるようにすると。それが

共同化のプロジェクトでして、程度は異なりますが、棟居先生が今おっしゃったような2戸でやったやつもありますし、複数でやったやつもありますし、もっと複雑なことをやった場合もあります。

千葉：これはかなりのケースになっていますか。

大西：ケースとしてはかなり多いですね。10戸や20戸やなくて、100とか200とかいうオーダーで、いろんなケースがあるんですね。

千葉：補修で共同化したというのはいないんですか。今のお話は、一応全部壊して、作り直しというケースですけども、例えば、一部壊れているのを建物として合体させて、1棟にするというそういう発想はないんですか。

大西：それはないですね。基本的には建替えて積層しない。要するに、建蔽率とか容積率とかの、法律の規定を満足できないわけですよ。それから、共同化すればするほど、総合設計ができるといった、いろんなボーナス制度があるので、それを得るためにまとめていこうと。

千葉：まとめるのに反対はないんですか。例えば、先ほど、2つ、一応建って、建物としては2つのように見えるんだけど、法律上は1戸だというような場合にですね、一方が非常に壊れたと。例えば、2棟建っていて、一応つながってる。こっち側だけ被害を受けたと。一方の人は費用負担したくないんで、これを分けるという発想はなかったんですか。

大西：ああ、それが一番もめたところです。ただ、もめるのは、結局2棟建っているながら1管理組合でやってるわけですね。団地型の話と重複しているんですけども、連棟タイプで1管理組合でやっている場合にどうするかと。

1管理組合でやっている以上は、たまたまこっちが被害が出たからと言って、ある日突然、2管理組合に分けて、私は知りませんよというのは、道義的に問題だということもあって、1つの管理組合を分けてやるということはまずないですね。

千葉：なかったですか。もし分けるという話になると……。

大西：分けるという話は当然出ました。これはアンタのところなんだから、アンタのところでもやりなさいと、こっちは大丈夫なんだから、こっちは修理しますと。それぞれ修理の費用だけもちます、建替えの費用はアンタがもちなさい。これはなかなか難しかった。

棟居：それはでも、道義的とおっしゃったけれど、法的にそんなことができますか。

千葉：だから、建物を分けるわけです。分筆にして、ただ問題は……。

棟居：そういうときはどういう要件になるんですか。

大西：それぞれが合意しないと……。

千葉：合意しないといけないんだけど、ただ、もう1つ問題なのは修繕積立金をどうするかという問題がありますね。すでにプールしていたものを、割るとか割らないとかそこで問題になってくる。

大西：それは、手続きの問題ですね

■団地型マンションについて

千葉：それからもう1点。団地についてどのようなお考えを持っていらっしゃるのか。今日のお話は大体1棟を念頭に置いたお話だと思いますけれども、団地の中に数棟建ってる場合、これが被災してるというケースも多分あるのではないかと思います。これについて1棟の場合と違った問題は出てきてないのでしょうか。このあたり、もし、お考えをお持ちになっていたら……。

大西：団地型は話すとそれだけで1時間かかるんですが、これいろいろわかっている人と、わかっていない人がいる中で団地型を言い出すと話しがややこしくなりますし、連棟型の話と団地型の話がまた別のもので、ものすごいややこしくなるので、あえて講演では言及しなかったんですが、問題はいっぱいあります。

それで一つ言いますと、団地型で一番問題なのは、「容積の先食い」を防ぐ手だてがなかったことなんですね。例えば、10棟ある団地で、1棟だけ壊れたケースがあるわけですね。垂水でもありますし、御影でもあるわけです。そこで、やろうと思えば、壊れた1棟だけで団地全部の敷地に対する容積率を食って超高層を建てることもできる。極端に言えば、ただでできるようなんですね。その代わりに、残りの住棟は何もできなくなるので、今回は現状のままでは建替えられなくなる。そういった団地も結局は、原型どおり建替えているんですけども。

これをきれいに按分するよなきまりというのはなかったわけですから、何ていうのかな、話し合いで決めたというしかない。

今回の場合、それを無理やりやったという団地はなくて、とりあえずそういう団地型のマンションは、割と容積的に余裕があったものですから、もし、全部が建替えるとしたときでも、みんながその容積の持分がとれるよ

うな配分をして、その範囲内で建替えるようにコンサルが計画案をつくって、それで全体が合意をしたということなんです。

だから、棟別管理組合と団地管理組合とで、両方の合意とらないといけないとか、合意と比率が違うとか、結構いろいろややこしい話がありますけれども、一応それで深刻な問題は回避できています。

ただ、場合によっては、壊れた棟だけ拡張して建替えてしまった場合にでも、ある程度がうんと言えれば進んじったかもしれないし、そんなややこしい話を知らないまま、話を進められてしまうと、みんなが反対できないということもあります。

だって、その自分のところが既存不適格で、容積不適格かどうかも知らないようなところがいっぱいあるわけですから、そんなややこしい話はみんなわからないですね。その場になってみないとわからない。そういう問題が1つあります。

千葉：大分多いですか。団地の被災は……。

大西：被災をしたというのはそんなに多くはないです。ただ、結構最初はもめていた。一番もめたのが、東灘区の本山の団地なんですけれども、これは1棟が壊れてしまって、ほかは全く大丈夫だったというケースなんです。この壊れた1棟だけ壊れたマンションを、結果的には建替えたんですけれども、それを全体として、どういう費用負担をするかというところで一番もめて、結果的にここは弁護士さんとかも入って、いろんな案を出してですね。みんなが合意した案というのは結局、みんなで負担した、みんなで。

ただし、この1棟を建てるにあたっては、国から補助金がでますよね。1住戸あたりでいうと、先ほど200万ぐらいと言いましたよね。それで、その補助金に見合う額を、建替えたところの人が自分のポケットからもう一遍出した。要するに、補助金がなかったと考えて、その人たちが200万、300万出した。そうするとほかの人に比べたら、出す額が多いと。それで、何とかならないかということで、大体それでみんながこの建物に対する新築の費用を出すことに合意した。

幸いなことに、これが一番小さな建物で、壊れていない建物の人が多かったと。割り算すると一人一人の負担額はそれほどでもなくて、こっちの人は何百万も出したと。だから両方ともまたそれでしょうかということで、うまいこと収めたということです。

林：そろそろ時間なんですけれども、今日は議論はこれ

でおしまいにして……、しかし、先生の話はまだ終わっていませんので、続きがあるとぜひ期待したいと思います。大西先生、本日はどうもありがとうございました。

講演日：平成16年5月12日

澁谷報告を受けて 被災者生活再建支援制度の制定過程と理念—居住安定支援制度を中心として

大分大学教育福祉科学部 講師 山崎栄一

■澁谷報告ならびに議論に関する感想

第一の印象としては、政策過程の裏側を伺うことができたことが大きな収穫であった。一つの法制度を新設するにあたって、多くの政策の担い手の了承を得ていく作業の中で、内閣府にとっては、財務省が国是としている「個人補償否定論」をどれだけかわしていくのかで苦心をしていたようである。

居住安定支援制度を説明する際に用いられた概念図は、あまりにも、公助が自然災害のリスクの相当部分をカバーしているような印象を持たせるが、いってみれば「過大広告」ではないだろうか。

澁谷氏の報告において、被災者支援の公共性について議論がなされた。このような議論を積み重ねることで、どこまで国・自治体による支援が可能なのかという、いわゆる「公助の守備範囲」の確定が行われていくことを期待したい。

■なぜ、被災者支援を行うのか—憲法上の根拠

そもそも論として、なぜ、被災者に支援を行うのかという根拠付けというものが憲法レベルでは消極的であった。すなわち、憲法 29 条の私有財産制から派生する「個人補償否定論」に制度が抵触しているかいないかという議論に終始していたきらいがある。

被災者支援制度を憲法上積極的に位置づけるのであれば、どのような根拠規定がありそうかという、まず、憲法 25 条の生存権である。被災者支援は其中でも 2 項の「防貧施策」に該当すると思われるが、25 条 2 項の規定自体が漠然とした規定で、どこまで根拠付けに役立つかは分からない。

ついで、憲法 29 条の財産権である。先では、消極的な根拠付けとしてしか位置づけがなされていなかったが、私有財産制を堅持する、自助努力を促進するという大義名分はつけられるのではないか。財産権の保護という側面を強調するならば、強制加入を前提とした共済制度も政策のオプションとして取り上げてもいいのではないか。

さらに、様々な生活困窮が存在する中で、「なぜ、被災者を支援するのか」という憲法 14 条の公平性の議論も、憲法上の根拠付けを強化する上では不可欠だ。

■被災者支援制度のこれまでの理念

基本的には国（中央）は何もしないのが原則である。支援法ができた現在もそれは変わらない。自治体は、見舞金程度の支給にとどまるところもあるが、最近は独自の支援策を打ち出している。とはいえ、義援金だよりのところが多い。

自然災害のリスク対策について、国民全体の十分なコンセンサスもなく、訳が変わらないうちに被災者が自然災害のリスクを甘受してしまっているのが現状だと思う。まず、国と自治体がどこま

で支援をすることができるのかを明確に示すことが必要である。地震保険なりの保険に加入しておかないと、損害はすべて被災者が被らなければならないのが現状。ここで、自助としての民間保険の加入状況や加入促進策を真っ正面に検討する必要性がある。

被災者支援に関する包括的なビジョンがないため、理念というものが果たして存在するのか自体が疑問視される。

■被災者支援と市民的公共性

市民レベルでは、被災者支援というものが、実際に被害を受けた被災者だけが議論しているような感じがする。被災者支援を政策の課題と考えている人はむしろ少数派であって、多くの人々は、被災者支援の問題を公共の問題としては自覚しきれていないのではないか。

16年4月から施行された、居住安定支援制度があまりにも国民に難解かつ複雑、そして救済範囲が狭いことから、国民に失望感をもたらしている。これも、市民的公共性の欠如がもたらしたものでないか。居住安定支援制度に関する議論も、国民不在のまま終わっている。

これまでは、公助—共助—自助についての守備範囲の議論がなされてこなかった。これは、被災者支援領域における公共性の欠如といってもかまわないのではないだろうか。個々の政策の担い手には、「グランドデザイン」があるかも知れないが、それを公の場で議論しあうことが重要だ。

これは、被災者支援制度のこれまでの理念に関するコメントともかみ合う議論である。

■居住安定支援制度の問題点

澁谷氏の報告後の2004年4月に居住安定支援制度が発足した。しかし、以下のような問題点を指摘することができる。

①発動要件

被災者生活再建支援法の発動要件は、1 災害救助法施行令第1条第1項第1号又は第2号の被害が発生した市町村における自然災害 2 10以上の世帯の住宅が全壊した市町村における自然災害 3 100以上の世帯の住宅が全壊した都道府県における自然災害（施行令第1条）となっている。そして、今回の制度改正により、法適用自然災害の対象となる市町村に隣接する市町村（人口10万人未満のものに限る）において、当該自然災害により5以上の世帯の住宅が全壊した場合、その隣接する市町村についても法の適用を行うこととなった。確かに支援法の発動要件は緩和されているが、それより小さい規模の災害に対するスタイルが不明確である。仮に、全壊世帯が発動要件に満たなかった場合は、どうするのか。

②支援対象

家屋の被害については、全壊か半壊でも取り壊しがなされる場合に限定されていたのに対し、大規模半壊が追加されたが、年齢・所得要件についてはなんの変化もない。「本当に生活に困っている人」に限定している（高齢者の所得要件が優遇されているが、高齢者が常に生活困窮者であるという考えがどこまで合理性があるかは疑問である）。日本における社会福祉政策の特徴である「限定主義」の現れである。

③支援メニューの拡充？

従来は、家財道具調達等を支援するために支給されていた「生活再建支援金（最高 100 万円）」に加え、居住関係経費にあてられる「居住安定支援金（最高 200 万円）」が支給される。ここにいう居住関係経費とは、建て替え、補修に係る解体撤去・整地費及び借入金関係経費、家賃等の諸経費である。被災者が住宅の再建をあきらめて賃貸住宅に入居した場合も、支援金が支給される。居住安定支援制度の発足で支援メニューが拡大されたかのように見えるが、その多くは、これまでアンオフィシャルな形で行われてきた支援メニューを、制度化したものにはすぎない。また、家屋自体の補修には支援が出来ない。これは、いまだに個人補償論が被災者支援制度の中核にあるからである。

④支援対象の把握

これは、従来の支援法でも指摘されてきた事柄であるが、収入の把握の仕方については被災以前の収入を基準としているので、被災後の生活困窮度を反映していない。また、被災後の世帯変動（離婚・世帯員の独立等）についても対応ができていない。

⑤制度の不便さ

全壊の場合では、補修をしたとしても、建て替えではないので支援の対象外とされる。また、大規模半壊の場合には、従来支給されてきた生活再建支援金が支給されない。大規模半壊の場合でも、家財に対して損害が出ているはずである。そのため、制度の初適用となった佐賀県突風被害（2004年6月27日に発生）において、「補修をしたいので全壊判定ではなくて大規模半壊判定にして欲しい」という住民もいた。

小浦報告を受けて

北海道大学大学院法学研究科 教授 棟居快行

■ 1 財産権保障と震災復興

- (1) 憲法 29 条は財産権を保障するが、財産権そのものを定義しているわけではない。
- (2) 憲法上の財産権（以下、単に「財産権」という）は、憲法によって立つ個人主義（同 13 条参照）に忠実に解される必要があるとともに、私有財産制度（すなわち資本主義制度）の保障という面も持つ。
- (3) 財産権の個人主義的側面は、財産権を人格的自律の物理的基盤・前提条件と見ることを要請すると考えられる。
- (4) 財産権の私有財産制度の制度的保障としての側面は、資本主義制度の本質的部分を立法その他の国の施策が侵害することを許さないと考えられる。
- (5) 財産権保障は公権力による侵害の不作为を求める「自由権」であるが、人格的自律の前提であること、資本主義制度の本質的保障を含むことからすれば、国家は財産権の侵害を行わなければいいというだけではないと考えられる。原因が自然災害であっても、個人の自律を可能としてきた財産権の滅失ないし機能喪失、および資本主義を制度として不可能とするような財産権の大規模な滅失ないし機能喪失に対しては、まさに財産権保障の法的効果として、国の一定程度の公的支援が憲法上の要請となると考えられる。
- (6) 公的支援の具体的水準は、人格的自律および資本主義の再展開にとっての仮の救済となる必要最小限を基準として考えられるべきである。
- (7) 個人の家屋、および零細企業の事業所については、再建のための低利融資、つなぎ融資、さらには将来の固定資産税・住民税・事業所税などで回収可能と考えられる範囲内での支援金給付が、憲法上の要請として考えられるところである。
- (8) 復興に名を借りた行政計画の遂行は、既存の財産権秩序を破壊するものとなりうる。なぜなら、財産権秩序は単なる経済的法律関係であるにとどまらず、人格的コミュニケーションと資本主義の展開が絡み合って形成された具体的な「まちの風景」であるからである。「まちの風景」が地震によって事実上破壊されたことに便乗して行われる、既存の「まちの風景」と無関係な都市計画は、法的にも「まちの風景」を終焉させるものに他ならない。

■ 2 「風景」としての財産権秩序

- (1) 上記のような筆者の憲法論は、小浦氏の報告とも整合すると考える。
- (2) 小浦報告では、個人の「生き直し」にとって、今回の震災後の選択肢は狭すぎたとの指摘がある。人の出入り、入れ替わりは都市の活力そのものであり、震災によってそれが加速されたとしても、同報告の視点では、そのこと自体はマイナス評価される事柄ではないようである。
- (3) 問題は、芦屋という具体的な報告の素材でいえば、景観ないし街並みの「質」が損なわれた

ことにある。質とは生活の質であり、高所得者にとってはなじみの商店がなくなったことで、低所得者にとっては比較的安い家賃で便利なロケーションと良い行政サービスが享受できなくなったことで、ともに生活の質が大幅に落ちている。行政はそうした質の復興を企てずに、安易に高家賃のきれいな高層住宅を被災地の再開発によって建てたのである。

(4) 復興施策は、なによりも「まちの風景」の復興を目指すべきであった。それは憲法の財産権保障の要請するところであることに加えて、街のもつ活力の源そのものでもあるからである。

大西報告を受けて —マンションの建替え制度とその評価—

名古屋大学大学院法学研究科博士後期課程 伊藤栄寿

■マンションの建替え問題と議論状況

マンションの建替えは、2002年の「建物の区分所有等に関する法律」（以下「区分所有法」という）の改正により、区分所有者および議決権の各5分の4以上の多数決のみで行えることとなった。従来、マンションの建替えには、多数決以外に「老朽、損傷、一部の滅失その他の事由により、建物の価額その他の事情に照らし、建物がその効用を維持し、又は回復するのに過分の費用を要すること」（いわゆる客観的要件）が必要とされていた（区分所有法旧62条）。しかし、大西氏が指摘するように、この要件の充足性の判断が実際上容易ではなく、改正前の裁判所による判断も、費用を客観的に積算して行うのではなく、区分所有者の主観、すなわち区分所有者の多数にしたがうものがあった。それゆえ、改正によりこの客観的要件（費用の過分性）は削除されるに至った。

さて、多数決のみでの建替えを許す新制度に対しては、肯定的な評価を行う見解と否定的な評価を行う見解が激しく対立している。この対立は、従来の客観的要件に対する評価と平行な関係にある。すなわち、新制度に対して肯定的な評価を行う見解は、客観的要件を、建替えに反対する少数者が建替え決議の有効性を争うための手段となっており、建替えの円滑な事業遂行を妨害するものと評価する。これに対し、否定的な評価を行う見解は、客観的要件を、区分所有権の処分という結果につながる建替えを多数決のみによって強制されることを防ぎ、少数者の権利を保護するために機能するものと評価する。

大西氏は、いかなる場合にマンションの建替えを認めるべきか、そして建替えが認められるべき場合にいかに円滑な事業遂行を行うかについて、阪神大震災における区分所有者の対応についての実態調査に基づき検討を行っておられる。そこでは、マンションの状態の正確な把握、また建替えに至る合意形成プロセスが重要であることが指摘される。新制度に対する明確な評価は行われていないが、マンションに何らかの処置が必要となった場合には、建物の財産的価値を基準として方策を検討すべきとされる。財産的価値を基準として、円滑な建替え事業を行うという考え方からすれば、新制度に肯定的な評価を下しているようにも思われる。しかしながら、マンションの建替えを単なる財産的価値の側面のみから検討することが妥当であるのか。マンションは居住し生活するための空間でもあり、とりわけ金銭的な事情により建替えに参加できない少数者が存在する場合もあることを考えると、財産的価値のみを判断基準として、建替えか補修かを決定してよいのかについては、批判があるものと思われる。

■建替え問題を考える視点

改正前の区分所有法において客観的要件が定められていた理由は、建替え決議が行われた場合に認められる売渡請求権（区分所有法63条）が、少数者の所有権を強制的に剥奪するという結果をもたらすため、その正当性を保障する必要があると考えられたからであった。それゆえ、客観的要件の必要性は、区分所有権をいかなる権利と考えるかによって異なってくる。大西氏も、法律の解釈が人それぞれであり、マンション建替えに際して、この点が問題として生じてくることを指摘す

る。そこで、まず区分所有権そのものについて検討を加える必要がある。

区分所有権をいかなる権利と考え、建替え制度をどのように根拠づけるかについては、区分所有権があくまで所有権であることを前提に、建替えは限定的な場合にのみ認められるとする見解、区分所有権はその物理的一体性から団体性が存在し、多数決による建替えということが内在的に認められる権利であるとする見解などが主張されている。この点に関する議論に決着をつけるためには、①区分所有権を民法上の所有権法体系の中にどのように位置づけるか、②区分所有関係における団体（区分所有法3条）とは何か、いかなる根拠で成立するか、③区分所有関係における団体は、区分所有権に対しどのような影響を及ぼしうるか（いわゆる「団体的拘束」とは何か）、ということを検討する必要がある。

区分所有関係における権利構造を分析すると、区分所有者は、専有部分への区分所有権、共用部分への共有持分権、敷地への共有持分権という3つの権利から構成されることになる。建替えの場面において、不参加者は、売渡請求権によりすべての権利を剥奪されることから、それぞれの権利についての検討を加える必要があると考えられる。

もっとも、前述した区分所有関係の団体性をその物理的一体性から導き、建替えは内在的に認められるという見解からすると、3つの権利ではなく、一体としての区分所有権そのものについての再構成が必要となるが、いずれにせよその前提作業として、それぞれの権利内容を明確にする必要性がなお存在すると考えられる。

■建替えが区分所有権に及ぼす影響

まず、区分所有権については、所有権として規定されていることから、理論的には、原則として全員一致原則を貫くことが好ましいと考えられる。ただし、一部の少数者の反対によって建替えが行えなくなり、多数者の「所有権を処分する自由」が奪われることは防がれなければならない、少数者による権利濫用が認められるべき場合が存在する。これに対して、区分所有権が一つの建物に存在するということから、所有権という性質を強調するのではなく、団体的な権利として理解することも考えられる。この場合には、金銭的な理由等で建替えに参加できない少数者を保護するために、多数者による権利濫用が認められるべき場合が存在する。前者は「全員一致原則＋少数者の権利濫用」、後者は「多数決原則＋多数者の権利濫用」という枠組みをとっており、原則が正反対であるために相容れないようにもみえる。しかしながら、両者とも「多数者と少数者の両方の保護」を図っており、目指す方向性は同様といえる。そして、前者の考え方からは、少数者を実体的に保護することの重要性が認識でき、後者の考え方からは、区分所有者の「団体に対する権利」、とりわけ手続的な権利の重要性を導くことができる。両者が基本的に同じ機能を果たすことができるならば、建替え事業を円滑に行えること、団体性により手続的権利を強く認識できることから、後者の枠組みが優れていると評価できる。2002年の改正はこの方向を目指しており、この点では評価することができる。

しかしながら、後者を採用する場合、「団体性」を強調し、多数決原理を採用するため、前者に

比べて少数者の実体的保護が薄くなる可能性がある。この点、区分所有法 62 条は、建替え決議を多数決のみで認めるのみであり、少数者保護の方策を採っていないことから、財産権を保障する憲法 29 条に違反しないかが問われなければならない。加えて、具体的な事案においては、生存権を保障する憲法 25 条などに違反しないかが問題となりうる。たとえば、居住することが十分に可能なマンションについて、効用増のみを目的とする建替え決議を行うことが可能であるが、金銭的負担に耐えられない高齢者などの経済的弱者が存在する場合に問題が生じるであろう。これらの憲法的価値を考慮した上で、少数者の実体的保護の具体的方策についてさらに検討する必要性がある。

共用部分および敷地への共有持分権は、共有関係にあることを原因として団体的拘束がなされており、建替えに際しては、共有物の全面的価額賠償を認めた最高裁平成 8 年 10 月 31 日判決の基準が満たされるかを検討しなければならないと考えられる。

以上のような点について検討を加え、区分所有関係において権利を制約する根拠および限界、すなわちマンションの建替えが許される具体的な限界、また今後建替えの要件がさらに緩和される場合の限界に関する判断を行うことが重要であると考えられる。

■合意プロセスの重要性

建替え制度の評価に際しては、以上のような決議段階での検討に加えて、決議に至るまでのプロセスについても考察を行う必要がある。大西氏の研究によれば、阪神淡路大震災で損壊したマンションの中には、正確な被害程度の把握ができていないにもかかわらず、建替えか補修かの方針を決めたものが存在するようである。大西氏も指摘するように、十分な判断材料が提供されない状態での建替え決議は許されるのであろうか。

建替え決議は、建替え不参加者に対して、売渡請求により区分所有権の剥奪を可能にするという重大な効果を伴うものである。この決議は団体的拘束たる多数決原理により行われるから、その手続に重大な瑕疵がある場合、また内容が不十分であったり区分所有者間に不均衡がある場合、団体的拘束は正当化できず、決議は無効とすべきである。

この点、2002 年の改正区分所有法は、建替え決議の手続的保障を行う。建替え決議をしようとする集会の招集通知は、集会日より少なくとも 2 ヶ月前になされなければならない（区分所有法 62 条 4 項）、その際、①再建建物の設計の概要、②従前建物の取壊しと再建建物の建築に要する費用の概算額、③これらの費用の分担に関する事項、④再建建物の区分所有権の帰属に関する事項、⑤建替えを必要とする理由、⑥建物の建替えをしないとした場合における建物の効用の維持・回復・確保をするのに要する費用の額およびその内訳、⑦建物の修繕に関する計画が定められているときのその計画の内容、⑧建物につき修繕積立金として積み立てられている金額の各事項が、明らかにされていなければならない（同 2 項 5 項）。さらに、集会の招集者は集会日より少なくとも 1 ヶ月前までに、①～⑧の事項に関して、説明会を開催しなければならない（同 6 項）。以上の集会の招集や説明会の開催について重大な瑕疵がある場合、建替え決議は無効である。

以上の手続的保障の中でもっとも重要なことは、取壊し・再建費用と補修費用の計算であろう。

大西氏は、建替えを推進する者がこれらの計算を行う場合、建替えの費用を低く見積もるのに対し、補修を高く見積もる傾向があったことを指摘する。それゆえ、建替えや補修の費用計算を公正に行う手段を確保することが求められる。また、マンションの再建費用や補修費用を計算するためには、十分な調査を行うことが必要となるが、その調査自体に多額の費用がかかると考えられる。それゆえ、このような調査費用を行政が補助することなども検討されるべきではないだろうか。

DRI調査研究レポート 2004-01
DRI Technical Report Series [vol.4]

震災復興と公共政策

大都市大震災軽減化特別プロジェクトⅣ-3

『大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築』研究会講演録

Earthquake Disaster Recovery and Public Policy

Proceedings on 'Establishment of a Comprehensive Evaluation System
of Recovery Policy from Earthquake Disasters in Urban Area,'

Ⅳ-3, Special Project for Earthquake Disaster Mitigation in Urban Area.

— 発 行 —

阪神・淡路大震災記念 **人と防災未来センター**

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2

tel(078) 262-5060 fax(078) 262-5082

<http://www.dri.ne.jp>

— 印 刷 —

株式会社 旭成社

〒651-0094 神戸市中央区琴ノ緒町1丁目5-9

tel(078) 222-5800 fax(078) 222-8559