

大震災復興過程の比較研究 ～関東、阪神・淡路、東日本の三大震災を中心に～

研究調査報告書

2016年3月



(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究調査本部

研究体制

| | | |
|-------|-------|---|
| 委員 長 | 御厨 貴 | (公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部政策コーディネーター、東京大学客員教授、放送大学教授 *総括担当 |
| 研究会委員 | 奥菌 淳二 | 海上保安大学校講師 *第 4 章担当 |
| | 砂原 庸介 | 大阪大学大学院法学研究科准教授 *第 8 章担当 |
| | 善教 将大 | 関西学院大学法学部助教 *第 9 章担当 |
| | 辻 由希 | 東海大学政治経済学部准教授 *第 10 章担当 |
| | 筒井 清忠 | 帝京大学文学部教授 *第 1 章担当 |
| | 手塚 洋輔 | 大阪市立大学大学院法学研究科准教授 *第 7 章担当 |
| | 林 昌宏 | 常葉大学法学部講師 *第 6 章担当 |
| | 牧原 出 | 東京大学先端科学技術研究センター教授 *第 11 章担当 |
| | 村井 良太 | 駒澤大学法学部教授 *第 2 章担当 |
| | 森 道哉 | 立命館大学大学院公務研究科教授 *第 5 章担当 |
| | 渡邊 公太 | 帝京大学文学部講師 *第 3 章担当 |
| 担当研究員 | 金 恩貞 | (公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部主任研究員 |
| 事務局 | 柳井 政則 | (公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部長 |
| | 山本 弘 | (公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部研究調査課長 |

目次

| | |
|---|-----|
| 研究の概要 | 1 |
| 要約 | 4 |
| 第1部 災害における政治過程と政治リーダーシップ | 9 |
| 第1章 関東大震災後の政治過程（筒井清忠） | 9 |
| 第2章 創造的復興の政治力学 —政権交代をめぐる三大震災比較から—（村井良太） | 19 |
| 第3章 三大震災時の受援をめぐる比較考察 —「災害外交」の視点から—（渡邊公太） | 29 |
| 第2部 復旧・復興をめぐる政府の危機管理の実態 | 37 |
| 第4章 人命救助期の受援計画の重要性とそのあり方 —大震災に於ける応急対応に関する政策提言—（奥藺淳二） | 37 |
| 第5章 災害廃棄物処理における都道府県の役割（森道哉） | 46 |
| 第6章 被災港湾の復旧・復興とその政治的動態 —変容する制度と政府間関係の視点から—（林昌宏） | 56 |
| 第7章 被災者への現金支給をめぐる制度と政治（手塚洋輔） | 66 |
| 第8章 災害復興と都市・住宅政策（砂原庸介） | 76 |
| 第3部 震災をめぐる社会的認識及び災害の教訓 | 84 |
| 第9章 震災記憶の風化 —阪神・淡路大震災と東日本大震災に関する新聞記事の比較分析— （善教将大） | 84 |
| 第10章 男女共同参画を社会の回復力に結び付けるために（辻由希） | 94 |
| 第11章 巨大災害の後、記憶はどう記録されてきたか —三大震災を振り返って—（牧原出） | 106 |
| 総括（御厨貴） | 116 |
| 政策提言 | 118 |

研究の概要

1. 問題意識

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、東北・関東地方を中心に、筆舌に尽くし難い甚大な被害をもたらした。それだけではなく、人々に次なる大災害の発生に対する備えの重要性を改めて認識させる重要な契機となった。しかしながら、いずれ発生するに違いない次なる大災害に対して、どのような「備え」をすればよいのかという点、とりわけ復旧・復興を担当することになる政治や行政のあり方についての明確な答えは、存在していないのが実情である。

こうした状況を踏まえて本研究は、関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災の3つの震災における復旧・復興過程を、①災害における政治過程と政治リーダーシップ、②復旧・復興過程における政府の対応の実態、③震災をめぐる社会的認識及び災害の教訓といった点に注目して比較検討を行った。特に、政治学的な研究アプローチをとり、大震災発生からの復旧・復興に関する一次資料や関連文献、近年公開が進められているオーラル・ヒストリー等、豊富な資料群を用いながら、研究を進めてきた。そして、三大震災の比較から導き出された知見をもとに、今後の震災に備えて、復旧・復興体制、災害時の強固な統治体制、今後のわが国の社会のあり方についての認識を深めることをねらいとした。

2. 分析視角

本研究会では、以下のとおり5つの政治学的な分析視角を設定した。各委員は、これらの分析視角を念頭に置きながら、個別の研究、及び三大震災の復旧・復興過程に対する総合的な検討を進めてきた。

①政権運営についての分析

3つの大震災時の政権運営に注目する。(1) 首相不在時に震災が起き、その翌日ようやく組閣された関東大震災、(2) 自社さ連立政権でありながらも、自民党の政治家や石原信雄官房副長官率いる官僚機構が被災自治体と連携しつつ効率的復旧を図った阪神・淡路大震災、(3) 政権交代後の民主党政権が混乱や確執止まない中で広域複合災害に直面した東日本大震災といった特徴がある。三者それぞれの国難を政権がどう対処したのかを分析し、政府による危機管理や応急対応、復興体制構築のあり方を比較の中で明らかにしていく。

②リーダーシップの分析

後藤新平、貝原俊民、下河辺淳、菅直人といった復旧・復興で中心的な役割を果たした首相や首長、復興機関の責任者などのリーダーシップの型とその問題点を分析する。分析にあたっては、本人の日記やオーラル・ヒストリー記録を用いるほか、周辺人物のそれらや一次資料も調査・収集し、復旧・復興過程におけるリーダーシップのあり方について検討する。

③政府間関係の分析

過去の大震災の復旧・復興に関する研究ではほとんど注目されてこなかった、政府間関係を分析する。具体的には、中央政府と県・市町村などの地方政府との関係、県と市町村、市町村と市町村などの地方－地方政府間関係などを研究対象とする。この分析をもとに、復旧・復興過程の行政体制の実態や、その問題点を明らかにする。

④行政の役割についての分析

大震災からの復旧・復興過程にあって、被災自治体－県－国の各レベルで事態対処を担う行政の役割を分析する。これに関連して、地方自治体職員を含む事態対処を担う官僚の役割について検討する。官僚の役割に注目するのは、文献・資料調査の過程で阪神・淡路大震災や東日本大震災では、復旧・復興にあたって官僚（地方自治体職員も含む）がどのような役割を果たしたのかについての検討が不十分であるという認識を得たためである。

⑤復興過程における民間の参加及び災害認識についての分析

三震災における民間の参加や認識、そしてその役割は著しく異なる。本研究プロジェクトは、復旧・復興過程における女性の役割の変化とその背景、災害に関する世論の態度や忘却のプロセス、災害記録をめぐる社会認識の変容など、いくつかのケース・スタディーを設定・分析した上で、災害時の行政と市民のあり方について検討する。行政と市民による連携・協調のプロセスならびに、その具体的詳細を明らかにすることは、将来の市民参加型の復旧・復興を検討していくうえで重要と考えられる。

3. 政策提言

以上のように、三つの大震災時の政権運営や政治リーダーシップ、復旧・復興過程における政府間関係及び行政の役割、行政と市民の関係、大震災及び復旧・復興過程における社会的認識の実態が解明された。こうした学術的成果をもとに、次なる大震災に備えた有効な政策提言も可能となった。政策提言に関する詳細な説明は、118 頁以降で行なうが、簡単にあげると以下のようなとなる。

【国レベルにおける復興システムの再検討】

提言① 緊急時中央政府が積極的関与し、その際長の指導性の確保や超党派的協調を制度化する。

提言② 政権交代によっても当初計画の大きな改廃や混乱が無いようルール化する。

提言③ 女性の役割を拡大するよう復興体制を構築する。

提言④ 各地で進みつつある保存記録をネットワーク化し、共有化する。

【「事前復興」及び「災害復興」における行政の役割】

提言⑤ 平常時の行政は、災害時の行政を意識した上で形成する。

提言⑥ 災害時の住宅政策との関連性を意識した上で、従来の住宅政策を再考する。

提言⑦ 外国からの支援を受け入れる体制を整備する。

【被災者への復興支援のあり方】

提言⑧ 被災者というステータスから一般的福祉政策による生活自立支援に転換し、従来の福祉政策を活用する。

提言⑨ 被災者生活支援における自治体間の制度的、財政的格差、及び財政的持続可能性を再検討する。

提言⑩ 災害記録を残す事業及びその組織に対する被災者の不信や不満を緩和する。

要 約

第 1 章 関東大震災後の政治過程

(筒井清忠)

関東大震災後の政治過程の主たる政治焦点は、普選・新党問題であった。反対勢力を抱えた後藤らは、政界策士利用・内務省人事などで新党形成を策したが、その冒険的で強引な手法は一時的成功に終わった。復興問題上最も重要な帝都復興審議会の政治的利用は後藤の側から仕掛けながら、十分な根回しを怠り反対派の反転攻勢の舞台となった。政府の最大の武器である「解散総選挙」が後藤らの閣内地位の低下と閣内の不統一のために駆使できないと見定めた反対党の政友会の判断により、最後の政治的勝敗は決した。

大震災後というような混乱時には、権力を握った政治家が一举に政策を実現しようとして行動することがおきやすい。後藤が新党結成に向けて憲政会乗っ取りのため復興審議会を利用しようとしたのはそれであった。それは短期的には成功しかけたが、むしろその政治生命をうばった。非常事態及びその後の政治過程に際しては、リーダーに大幅な権限を委譲することになるが、その際、その限度を平和時に明確に規定しておくべきである。

第 2 章 創造的復興の政治力学

—政権交代をめぐる三大震災比較から—

(村井良太)

大規模地震災害からの創造的復興が計画・承認され政権交代を超えて継承されていくメカニズムを、近代日本が経験した三大震災である 1923 年の関東大震災、1995 年の阪神・淡路大震災、そして 2011 年の東日本大震災の例を比較することで考察するとともに、その間の政治変動の中に位置づけ、将来を展望する。結果得られた教訓として、発災後 1 か月を目処に設置されるべき復興構想機関に求められること、政権交代への事前準備、そして復興が大規模化・長期化する中で地域や世代を超えた国民や国際社会との共感の重要性を指摘した。震災復興過程における政権交代を問い、政権交代の中での震災復興過程を明らかにすることは、将来の震災対応時の指針となるとともに、日常的な政治と社会の関係についても示唆を与える。

第3章 三大震災時の受援をめぐる比較考察

—「災害外交」の視点から—

(渡邊公太)

近年の世界各地における大規模な自然災害により、「災害外交 (Disaster Diplomacy)」は国際関係理論における重要な一分野として定着しつつある。これは、ある地域での自然災害に対する各国の救助支援活動を外交論として分析する点に特徴があり、人道主義や国家間関係の強化に結びつく可能性を有した理論として注目されている。

本研究では、この「災害外交」の理論を日本の三大震災に応用することで、将来起こりうるさらなる災害への備えを外交の視点から考察するものである。特に強調するのは、三大震災においてとりわけ重要な役割を果たした米国の対日支援であり、日本にとって最も重要なパートナーである米国との関係を「災害外交」の観点から捉えることである。本研究が問題意識とするのは、主として、三大震災における米国の支援内容の実態、日本の受援過程とその受入れシステム、災害後の日米関係に与えた影響、である。

第4章 人命救助期の受援計画の重要性とそのあり方

—大震災に於ける応急対応に関する政策提言—

(奥藺淳二)

人命救助の応援派遣について、東日本大震災においては、各機関が阪神淡路大震災の教訓を活かした制度作りに取り組んでいた結果、一定程度円滑な救助活動が展開された。しかしながら、被災地における応援部隊のマネジメントには一定の課題が残された。本稿は、この課題に対する 1 つの答えとして、大震災における応急対応の最初期である人命救助期における受援計画の標準化の重要性とその計画を構成すべき要素について提言しつつ、これからの震災対策に必要なのは、教訓の共有だけでなく、それを活かす取り組みの共有化の必要性を論じたものである。

第5章 災害廃棄物処理における都道府県の役割

(森道哉)

災害時に発生する大量かつ多様な災害廃棄物は、「廃棄物処理法」に基づいて一般廃棄物と整理されており、その処理は基礎自治体が担う。しかし、東日本大震災に際して東北地方で独自に処理を行えた市町村は多くはなく、地方自治法の運用を通じた県への事務委託も行われた。本稿では、新たな役割を担うことになった県が、一般廃棄物の処理技術やノウ

ハウを有していないなかで、どのようにそれらを補完しうるのかという点に関心を寄せる。具体的には、行政学的な観点から、阪神・淡路大震災後に兵庫県が、また東日本大震災後に宮城県が作成した報告書の検討を通じて、幅広く災害廃棄物処理における都道府県の役割について考察していく。結論としては、「災害廃棄物処理業務に対する都道府県の準備と教訓の見直し」、「災害廃棄物の処理における非常時と平常時の関係」、そして「国による制度の改変に対する各地の事情の要望役としての都道府県」という相互に関連する 3 点について理解を深めておくことを強調している。

第 6 章 被災港湾の復旧・復興とその政治的動態

—変容する制度と政府間関係の視点から—

(林昌宏)

本研究は、関東、阪神・淡路、そして東日本の各大震災で被害を受けた港湾（横浜港、神戸港、東北 14 港）が、どのような復旧・復興のプロセスをたどり、いかなる特徴を備えていたのかを明らかにしたものである。

まず、本研究は、港湾をめぐる行政体制は、制度すなわち 1950 年に制定された港湾法によって、戦前と戦後で差異が生じている点に着目し、それが関東大震災や阪神・淡路大震災で、被災港湾の復旧・復興の内容に差異をもたらしていた点を明らかにした。

つづいて本研究は、関東、阪神・淡路の両大震災ともに、被災港湾の復旧・復興にあたって中央政府と地方自治体の結びつきは強固なものとなっていたことや、震災を契機に国内で地方自治体の間で港湾間競争が激化している実態を明らかにした。

最後に、本研究では、阪神・淡路大震災で得られた教訓は、東日本大震災において活かされたほか、東日本大震災で得られた教訓も活かされようとしている実態を明らかにした。ただし、大津波のような過去の大震災で未経験の災害への備えが不十分であったことは否めない。付言すると、巨大災害の発生時に国土交通省や地方政府が、どのような役割を担うかについて検討し、それを事前に明確化しておく必要がある。

第 7 章 被災者への現金支給をめぐる制度と政治

(手塚洋輔)

今日では、災害における住宅被害に対して数百万円から 1,000 万円超の公的支援を受ける仕組みがある。本研究は、その発端・拡充をめぐる政治過程の解明を目的とし、次の 4 点を指摘するものである。

第 1 に、行政の公的責任範囲にかかわる人々の需要面での社会経済面の変化、とくに高

度成長を経て持ち家率が全国で6割を超え、自力での住宅再建がより困難になったことが大きい。第2に、雲仙や奥尻の事例で多額の義援金が集まったという「偶然」により、後の震災対応において「対応すべき事柄」とされていくことになった。第3に、被災者生活再建支援法制定・改正時における全国知事会の影響力の増加、公費型基金に対する規制緩和、首長のリーダーシップなど、地方分権化の影響も甚大である。第4に、連立政権やねじれ国会の政治情勢の中で政権与党（自民党）の弱体化による機会の提供も無視しえない。こと被災者支援に関する限り、その拡充は弱いリーダーシップであったがゆえ、ともいえる。だがその一方で、結果として生じている財政的な持続可能性の問題や、自治体間格差の問題なども問題であり、行政の公的責任範囲がいかにあるべきかという政策的な議論を積み重ねることが課題である。

第8章 災害復興と都市・住宅政策

（砂原庸介）

関東大震災・阪神・淡路大震災・東日本大震災のような大震災が発生すると、災害に対して脆弱な地域・住宅に住む人々が大きな被害を受け、住宅価格が高騰する復興の過程において、それまでの生活から排除されることも少なくない。また、そもそも復興過程で大量の住宅を供給することは、人口減少や財政制約に悩む現在の日本にとって好ましいとは言えない。

そこで、今後発生しうる大災害を見据えては、既存の住宅ストックを利用することによって仮設住宅や復興公営住宅の建設を極力小規模に止め、被災者ステータスの時限化を前提に、「みなし仮設」等の家賃補助によって対応する必要があると考えられる。そのためにも、災害前の住宅福祉を、公営住宅中心から所得に応じた家賃補助中心へと転換することが検討されるべきである。

第9章 震災記憶の風化

—阪神・淡路大震災と東日本大震災に関する新聞記事の比較分析—

（善教将大）

本稿では、震災への記憶が「風化」していく過程を、阪神・淡路大震災と東日本大震災という異なる2つの震災を対象とする比較分析から明らかにする。これらは2つの震災は、発災時期や被害の規模と言った様々な点において異なるが、他方でいくつかの共通点も存在する。特に人々の意識変動については、共通する部分が多い。本研究ではこの点に着目し、いかなる過程を経ながら震災への関心が薄れていくのかを、新聞記事データを用いて

分析する。その結果、①どちらの震災についても発災から約3ヶ月後には、震災に対する関心が薄れること、②風化の過程には「積極的」なものと「消極的」なものの2つが存在する、という2点が主に明らかとなった。これらの知見は、被災地「外」での防災・地震教育の必要性や、震災記憶を「消去したい」人へのケアの必要性などを示唆するものであり、そのための措置を講じていく必要があると言える。

第10章 男女共同参画を社会の回復力に結び付けるために

(辻由希)

災害に対する脆弱性を左右する社会的要因の一つにジェンダーがある。大災害に対する社会の回復力を高めるためには、脆弱性とその克服(サバイバル)の経験をもつ女性たちの経験、視点や意見が防災・復興政策に取り入れられることが不可欠である。本稿では三つの大震災において女性たちが被災者支援や復興過程にどのように関わってきたのかを検証し、今後の課題について考察する。またその際にとくに女性センターの果たす役割に注目する。地方分権化や公的サービスの民営化、外部委託が進められる現代日本においては、男女共同参画についても政府だけでなく民間セクターにおける理解と推進体制の整備が必須である。防災・復興政策に男女共同参画の考えを浸透させ、実践に結び付けるためには政府だけでなく地域団体、営利・非営利アクターとの共通認識を構築しなければならない。

第11章 巨大災害の後、記憶はどう記録されてきたか

—三大震災を振り返って—

(牧原出)

東日本大震災後、あちこちで「アーカイブ」という言葉が聞かれるようになった。阪神・淡路大震災で「ボランティア」が脚光を浴びたことと対比するならば、東日本大震災は「アーカイブ」を根付かせつつある。過去の2大震災でのアーカイブは『復興誌』編纂であり、その特徴は記録全体の俯瞰であった。その点で、東日本大震災のデジタル・アーカイブにおける記録の俯瞰は何もまして必要である。一つの対応は、記録保存に形を与える被災の記念施設である。東日本大震災では、被災地が広域に渡ることから、単一の施設への集約は想定されていない。だからこそ、多数の記念施設のネットワーク化が不可欠の課題である。また、デジタル・アーカイブについては、もろもろのプロジェクトが集めた電子資料を相互に俯瞰し、全体をつかむ仕組みが必要である。いわば「メタ・アーカイブ」としてデジタル・アーカイブの歩みそのものを記録することが今後の課題である。

第1部 災害における政治過程と政治リーダーシップ

第1章 関東大震災後の政治過程

筒井清忠（帝京大学）

はじめに

本研究は大震災がその後の政治過程にどのような影響を与えたか、また逆に震災後の政治過程が震災からの復興にどのような影響を与えたかを、関東大震災を中心にして明らかにし、震災からの復興と政治との関係に示唆をえることを目的としている。

1. 第二次山本権兵衛内閣の成立

加藤友三郎内閣後の山本権兵衛内閣の組閣の最中、大正12（1923）年9月1日関東大震災が起きた。山本はシーメンス事件でその内閣が潰れた後、ほぼ10年ぶりの登場であり「世間も事の意外に驚いた」*組閣であった（古島、1951、202頁）。

組閣は山之内一次ら薩派の側近を中心にして進められ、そのことが政党人の反発を招いた。山本は、政友会総裁高橋是清と憲政会総裁加藤高明に入閣を要請し拒絶された。革新倶楽部党首犬養毅のみが入閣したのである。山本はシーメンス事件の時の、政友会の冷淡な態度を忘れていなかったらしく、議会の多数派であった政友会が期待したような入閣交渉はしなかった。また、シーメンス事件で山本を激しく攻撃した同志会が憲政会となったのであるから、憲政会総裁加藤高明が身代わりを出すといってもそのままにしたといわれている。ただ、第一次山本内閣で加藤に入閣を勧めたという経緯があった仲と見られている。

書記官長となる薩派の樺山資英から組閣情報を入手していた革新倶楽部の古島一雄は、犬養の入閣交渉を頼まれ、名古屋にいた犬養に帰京するよう電報を打ち、深夜沼津で会い山本の意向を伝えると、犬養は「普選で勝負しよう」と一言だけ言った。翌日、犬養が山本に会うと、山本は「普選のことはよく知らないから宜しく頼む」と言った。そして、山本は組閣について犬養に相談もしたという。

その頃、後藤新平はしきりに古島のもとに人をよこして内相としての入閣を望んだ。そこで、普選のためには犬養が内相となった方がいいのだが、それほど望むならということで、古島は犬養に逡信相を勧め、組閣本部にいた山之内一次に会い、犬養・後藤新平らで翌日組閣の相談をすることとしたが、そうした相談中に突如、関東大震災が起きたのだった。

後藤新平は山本の組閣に不満を持ち始めた所であったが、急がれた組閣に協力し、連絡がむづかしいため困難があったが、9月2日に組閣はなり内閣は成立する。赤坂離宮御庭園前の四阿に裕仁摂政宮が野立ちし、余震でゆらぐ蠟燭の中、親任式が行われた（古島、1951、202—205頁）。

従ってそれは、薩摩出身の山本を中心にした伊集院彦吉・財部彪・山之内一次・樺山資英ら薩派という出身地域閥を基底とし、そこに寺内内閣の外交調査会以来提携関係にあった犬養毅と後藤新平の二人が大きく加わった形で成立した内閣であった。

2. 山本内閣と新聞世論

この内閣に対し、『東京朝日新聞』は、多数党たる政友会が腐敗し、第二党にも期待できないので、既成政党打破と既成政党外の真に国民の意志を代表する新勢力の台頭を期待しており、『東京日日新聞』も、既成政党は国民から厄介者扱いされており、超然内閣による政界の廓清^{かくせい}を期待するとした（朝日、8月28、29日、9月1日。東京日日新聞、8月27、29日、9月1日。岡、1969、208～210頁）。

超然内閣ではあったが山本内閣は新聞世論から期待されたことがわかる。季武嘉也氏は、「大正後期になると、政友会・憲政会はジャーナリズムの間で既成政党と呼ばれるようになった」*としているが、日本共産党の結成は1922年であり、マルクス主義・社会主義が台頭し知識人に影響を与えたと、保守的な政党をブルジョア政党と規定し、既成政党と名づけることによって、「真に国民の意志を代表する新勢力」＝社会主義勢力の台頭が期待されだしたのである*（季武嘉也・武田知己、2011年、123頁）。それは、後述の後藤新平の無党派勢力結集論にも影響を与えていたものと見られる。

3. 山本内閣と政党

山本内閣に対し、議会の多数派であった政友会の非総裁派は多数党の政友会に政権が来なかったことを総裁の高橋是清の責任とし、総裁交代・党改革を主張、高橋是清擁護の総裁派と対立した（升味、1979、53～55頁。石上、1960、63～72頁。松尾、1989、277頁）。

これに対し、憲政会は、前述の山本と加藤総裁との関係のことなどもあり「好意的中立」の態度をとった。そして非政党内閣に対して掲げていた「憲政常道」論を棚上げすることにした。これは、元老の普選への不安感の除去のため加藤総裁がしたこと見られている。大震災は、特定の政策を引込めるための口実に使われることもあるのである（村井、2005、128～130頁。奈良岡、2006、241～242頁）。

革新倶楽部についてはすでに著したが、犬養が「普選一本槍」*で入閣したと語ったように、入閣を機会に普通選挙制を実現させようとしたのである。それだけに、(後述のように)普通選挙制実現の見通しがたたなくなると、あっさりと総辞職に賛成することになる。その点で、犬養のほうが、後藤よりも政治的態度は明確であった。ただ、政党人の犬養と非政党人の後藤という違いもあるかもしれない(鷲尾、1968、中巻540頁)。

4. 後藤・犬養と新党運動

1) 普選実施へ向けて

この内閣の一つの柱であった後藤新平は犬養とともに普選実施体制の構築をしようとして普選断行を含む施政要綱を山本首相に提示した。そして、新聞が、既存政党を批判し新勢力の台頭を言いつのっている中、「無党派聯盟」の重要性を強調した。山本内閣を「無党派聯盟的ナル有機的組織」(鶴見、2006、135頁)にしようというのである。無党派聯盟を作るには普通選挙の実施は当然のことであった。

10月15日の閣議においての普選についての閣僚への意見聴取で「概おおむね賛成」ということになり、後藤・岡野・田・犬養・平沼に政綱政策とくに普選についての講究が委嘱され、翌10月16日に五大臣会議で「納税資格全廃」等五つの普選原則が決められた。さらに、18日、首相の諮問機関たる法制審議会が開かれ、後藤内相が首相の審議促進の要請を伝達(これは、12月5日の最終答申書提出となる)。10月23日、内務省が法案起草開始。11月12日地方長官会議の訓示で三大政綱(綱紀肅正・普選即時断行・行財政整理)を発表、普選案は来議会に提出とされた。わずか3~4ヶ月での普選実施体制の構築へ向けての急激な展開であった(松尾、1989、264~289頁参照)。

2) 新党計画

9月5日、第一次加藤高明内閣法制局長官、第二次加藤高明内閣・第一次若槻礼次郎内閣書記官長となる塚本清治を内務次官に、第一次加藤高明内閣内務次官となる塚本清治を任命することが発表された。後藤内相の行った反政友会・憲政会系の内務省人事である。震災後4日目であった。

9月27日、後藤が総裁となる帝都復興院官制が公布施行されるが、この復興院の作った復興計画を審議するのが19日に公布された帝都復興審議会官制により作られた復興審議会であった。

委員は19名で、閣僚10名のほかは高橋是清政友会総裁、加藤高明憲政会総裁、伊東巳

代治枢密顧問官（山県系官僚）、市来^{いちき}乙彦日銀総裁（前蔵相、薩、貴）、渋沢栄一、和田豊治（富士紡社長、貴）、青木信光貴族院研究会幹部、江木^{かずゆき}千之貴族院茶話会幹部（文部・内務官僚、憲政会幹部江木翼の父）、大石正巳であった。万一多数決の時は、閣外者が9名で閣僚10名より1名少なく、内閣の意志が通るように構成されたと見られている。

大石は、自由民権運動以来の古い政党人であり、政界を引退していると一般には見られていたから新聞は「大石正巳氏の如き（中略）何を以て民間政治家を代表する権利を有するか。」「之によって他の政治的目的を達せんとした跡歴然、此^{かく}の如き機関によって此^{この}大事業を達成すること思ひもよらず」（朝日、9月21、25日）と書きたてた。

枢密顧問官三浦梧楼は、田健治郎系の政界情報収集家松本^{ごうきち}剛吉に「此の震災を利用して審議会^{など}杯^{こしら}を拵へ、大石杯を入れ、新政党の下拵へを為すとは先が見え過ぎて可笑しくてならぬ」*と言っている（岡・林、1959、10月8日）。犬養の盟友古島一雄は、犬養が「老友（大石）の埋れるのを惜しんで推薦したのである」*としているが、新党樹立の工作に使うため箔付けしたと見られるしかない人事であった（古島、1951、206頁）。

実は山本内閣工作というものは前年頃から始まっており、後藤・犬養に、大石も加わっていたのである。犬養は前年暮れに「大石も権兵衛^{いよいよ}が瘡々出るといふことであれば、何時でも飛び出して来て助けると云ふて待つて居る」と語っており、この年8月15日に大石は「先ず憲政会と革新倶楽部との合同を計らなければならぬ。たとひ権兵衛内閣が出来たにしても、これがバックになるべき政党がなければ、折角成立はしても直ぐ投げ出さなければならぬやうな事では困る。」と語っていた（村上、1924、68、120頁。季武、339～344頁）。

さらに、10月25日、地方長官大異動人事が発表されたが、政友会系知事13名を休職処分とした。内務次官・警視総監人事に次ぐ露骨な反政友会人事であるが、ストレート過ぎるのは、後藤は本来あまり寝業師的な性格ではないということなのか、地震の後ということで自身も慌てていたのか。いずれにせよ人事による熱心な工作が続けられたのである。

10月中旬頃からは大石幹旋・中心の新党計画の報道が始まりだし、11月22日には庚申倶楽部の普選派3名が、憲政会・革新倶楽部の両党を訪問し、普選三派を基礎に「広く天下同志を糾合し新党樹立を為し、以て更始一新の実を挙げんと欲します」として協力を要請した（朝日、11月11、17、23日。松尾、1989、281～282頁）。

憲政会では、下岡忠治・仙石貢・箕浦^{みのうらかつんど}勝人らが加藤高明総裁の政治指導への不満と普選

実施の主体となることによる党勢挽回を期し「元老方面の気受けがいい」と考えられた（誤解だが）後藤新平と加藤とを「握手させれば、場合によっては政権にありつける」と考えた。若槻によれば「どうかすると、加藤を押しよけようという空気さえあった」という。こうして加藤・後藤二人総裁論ないし後藤総裁論が台頭、総務委員合議制論なども検討された（若槻、1983、249頁。松尾、1989、283頁。横山・樋口、1985、下巻527～528頁。村井、2005、131頁。奈良岡、2006、264～265頁）。

しかし、実は少し前ごろから「此節の様に後藤万能では」（三浦観樹の言については、岡・林、1959、10月8日、266頁）といわれるほど後藤の勢力は伸びきっており、また危うかった。十分な補給の準備もなく戦線を拡大しきり、勢力が一見最大限に見えるときが、その後に来る急速な没落の前兆点なのである。

「実は山本首相も後藤には困り居るものと見え」（松本剛吉、10・10）（岡・林、1959、10月10日、269頁）、「内閣も後藤の為に先が見えた（中略）後藤は駄目である」（三浦観樹、10・23）（岡・林、1959、10月23日、270頁）等、後藤の「説得不足」と「独走」は急速に人望を失わせていたのである。

5. 新党計画の挫折

1) 憲政会の動き

加藤憲政会総裁は11月下旬以降連続幹部会を開催し合同への慎重姿勢を確認し、12月2日・4日に自邸で開かれた総務会と異例の多数幹部会で、引退と政治資金拋出を断る可能性を示唆した。憲政会の政治資金は加藤の女婿岩崎弥太郎・三菱財閥にほとんど依存していたと見られている。（奈良岡、2006、265頁）。

12月5日憲政会は合同打ち切りを正式に決定し、加藤の意を受けた安達謙蔵と政友会幹部岡崎邦輔が政友会・憲政会の第1回の提携交渉を開始した（奈良岡、2006、265頁）。「第二次護憲運動は、第二次山本内閣の下で準備されていた」（村井、2005、133頁）。

2) 後藤の失墜

11月24～27日に開かれた帝都復興審議会総会で後藤の復興計画は伊東巳代治・大石正巳・田中義一らから攻撃された。田中義一内閣を目指す横田千之助と政界策士西原亀三が大石・田中・貴族院研究会間を策動していたのである（松尾、1989、283～284頁。西原亀三関係文書〔国会図書館憲政資料室〕、29冊。季武、1998、388頁）。

伊東巳代治が自分の「土地を高く売りつけようとする」ので、後藤が「そんなことをいっては困る、われわれに委せてくれと云って巳代治のことを聴かぬ。後藤は安田善次郎に金を出させる肚があるから巳代治のことには耳をかさない。そこで巳代治が腹を立てたんだ」というのが、犬養・古島サイドの理解である（古島、1951、208頁）。

大石は新党計画のために後藤らが帝都復興審議会メンバーにしたのだが、後藤に反旗を翻したのであり、後藤が復興院のほうに復興計画のほとんどを委ね、帝都復興審議会を無視したことが原因とみられる。

復興院について、朝日新聞は「連絡なく統一なき」「行政各機関が互に割拠して ^{ことごと} 事毎に矛盾衝突」している状況下「復興院の組織の欠点は之等の弊害を除去することを得ない」と批判していた（朝日、9月25日）。セクショナリズムで官僚機構が充分機能しないというマイナスが大きい中、そこにまた複雑な組織を作ったので、ますますセクショナリズムの弊が大きいという的確な批判であった。

復興院の副総裁人事に対して、後藤は2人のところ4人に交渉をしていた。これは『正伝 後藤新平』ですら「人事上の不謹慎」とし、復興計画に支障をきたしたことを認めている（鶴見、2006、205頁）が、こういう計画性のないやり方だったから、土地区画整理をめぐって、反対派の宮尾舜治副総裁・池田宏計画局長と推進派の松木幹一郎副総裁・^{としかた}佐野 利器 建築局長の対立が始まると、その対立は深刻化した。最後には土地区画整理は折衷案で実施されることになる。後に永田秀次郎らは民政党に接近、宮尾舜治副総裁は政友会に近づくなどして後藤系官僚は分裂するが、その原因の一つはこの復興院での路線対立にあるという説が有力である（駄馬、2007、174～177頁。中邨、1993、279～280、291頁。越沢、2005、48頁）。また後年復興局で一連の不幸事が起きた原因の一つがここにあることは間違いなからう。

さて、議会が近づくと普選尚早（制限）論であった薩派の樺山書記官長は、議会多数派で普選尚早論の政友会への接近を策する。11月18・21日両日の閣議では実施論と尚早論とが対立し、山本首相も尚早論へ傾き始めた（松尾、1989、284頁）。

12月4日に犬養が古島一雄宛に書いた書簡には「昨夜後藤子と打合 ^{そうろうところ} 候 処 同子ハ頗る曖昧に化し、戸主制（戸主のみに選挙権を与える制度）^{ほか} 外 なるべしとか或あるいハ総理の考次第とか申迄ニ変化致シ居候」。（鷲尾、1940、379頁。松尾、1989、284頁）とある。

12月6日に首相は政友会の岡崎邦輔らを招請、岡崎は政友会の持論の普選尚早論を説

き首相に「一体あなたは普選に賛成したのかどうか」と聞いたところ、山本首相は「犬養後藤両君は頻りに普選即行を提唱しているが、之れは只両君だけの意嚮いこうであて政府の決定した意見ではない」と述べたと報道された。これは11月12日の地方長官会議訓示の否定となる。そこで古島は山本に会い「あなたは新聞にこういうことを書かせたが、怪しからんじゃないか」と言ったら、山本は「意思表示じゃない」と言う。そこで、古島は新聞でこの発言を否定した（古島、1951、209頁）。山本は行き当たりばったりのようになってきたのである。

12月12日の閣議で、薩派は大正17年頃施行等の普選尚早（制限）論を展開、犬養・平沼の無条件翌年5月総選挙実施論と対立し、「内閣成立以来最も緊張した場面」を現出したと報道された（朝日、12月7日、13日。松尾、1989、284～285頁）。古島によると、伊集院外相が「普選なんか急がないでもいいじゃないか」と言ったので、「その時は犬養もひどく怒って、『貴様なんかの知ったことではない、余計なことをいうな』とひどくこきおろした」という（古島、1951、209～210頁）。

3) 後藤攻撃と後藤の挫折

12月9日、財部海相の下で、危機打開のため後藤を逡相にし岡野を内相とするなどの内閣改造プランが練られたが、この相談に乗った松本剛吉は「予は現内閣の命数幾何いくばくもなきことを確めたり」と著した（岡・林、1959、12月9日、274～275頁）。

12月18日、政友会は後藤内相の作った復興院予算の大幅削減と復興院そのものの廃止を決定した。こうして12月19日の閣議は解散総選挙か政友会への屈服かを迫られる閣議となった。後藤らの攻勢で、加藤が追い詰められてから、2週間ほどしか立っていないという、事態の急激な展開であった。

この日の朝、大阪朝日新聞は次のような記事を掲載している。「妥協政治の仮面を去れ」—「降って湧いた震災をタネに、挙国一致の看板をかけて政略的に立ち上げた仮面・復興審議会は今やむしろ山本内閣の威信を傷つけるものになった」。「審議会に先立ち重要案件を決めるなどして審議会を猫扱いしていたが虎の如く咆哮した」。「不純な動機」を持っていたのが間違いで「有害な機関であるとは始めから知れてある」。「審議会の廃止を断行せよ」。国民は復興と普選をこの内閣に託したが、復興計画においては「国民の信頼に反き」「普選即行もごまかすのでは」「何処に山本内閣の存在の理由があるか」。（大阪朝日、12月19日）。

閣議では、犬養が解散を主張し、平沼がこれに同調、田中・財部が解散乃至総辞職論を

主張したのに対し、後藤は屈服を選択した。「意外亦甚」(田日記)であった。(田、1923、12月19日。鳥海、1972、108頁)「解散を主張した(中略)各大臣も肝腎の後藤内相の鮮かな軟化振りに力瘤の入れ処を失つて呆気にとられ肝腎の後藤内相が我慢すると云ふものを、それでもとは云ひ兼て茲に閣議は解散を避くる事に決定した」(朝日、12月20日)。

その翌日、後藤は突然財部海相に予算成立後の解散を提言、これを聞いた山本首相は田農商相に相談したが、田は「解散するならば衆議院で復興予算が削減された時にすべきで、その時、「削られたる予算にて責任を以て遂行する」と言っておきながら予算成立後解散するというのでは「内相の真意何れに在りや甚だ了解に苦しむ」と拒絶を進言。山本は「何うも後藤はぐらつくから困る、困ったものだと言せり」という状態で、さらに田が「後藤のぐらつくのに、又々あなたが辞表杯申出でられては全く内閣の中心を失する」と言うのと、「首相は後藤は駄目だ駄目だ、困った困ったと言せり」という有様だった(岡・林、1959、12月22日、278~279頁)。

12月23日、その田農商相が主務的に担当した火災保険貸付法案が審議未了となった責任をとり、田農商相は辞任した。新聞は田の辞任との対比で後藤を激しく批判した。「後藤子の行動の如きはお話にならない。審議会で復興計画を目茶目茶に縮小されても堂々と争ふことも出来ぬ癖に(中略)衆議院が更に復興案を縮小し自己の立脚せる復興院を廃止しても恬として其の地位に止まり閣議で解散説起るや自ら非解散派の張本となるなどは責任ある政治家の行動といふ事は出来ない我等は田男今回の勇退に鑑みて後藤子の出所の明快でないことを一層切実に感ずる。」(国民新聞、12月24日)。

12月27日、虎ノ門事件が起こり、翌々29日、山本内閣は総辞職する。この時、山本の辞表提出に対して元老西園寺は留任の優諛ゆうじょうが妥当と助言したので、摂政から辞表聴許せずとの優諛が下付された。閣議が開かれ犬養が強硬に引責総辞職を主張したので、結局総辞職と決まった。「犬養は早くから普選が駄目と見てうまく退陣の機会をつかんだ」(古島一雄)のだった(古島、1951、210頁。村井、2005、134頁)。

本人はこの「失敗ノ原因」をどのように分析していたのだろうか。

後年、後藤本人が記した「失敗ノ原因」と題された文章には、「議会解散ヲナスベキニ躊躇逡巡シテ勇断ヲ欠キ、大削減ヲ被リ議会ニ服従シ、不名誉ナル因循微力ノ内閣タルノ譏そしりヲ免レザル中ニ引責総辞職ヲ為スニ至リタルコト」(鶴見、2006、409~414頁)とある。後藤の主張で行った「服従」を、「躊躇逡巡」とか「勇断」を欠いているとか批評

しているのである。

6. 小括

1) 震災復興行政の検討

①大きく言うと、復興院で復興計画を立て、それを復興審議会で審査したうえで、閣議にかけ決定し、議会を通すという設定がなされたことになる。しかし、復興審議会を新党結成に利用しようとした上、復興計画は復興院ばかりに委ね無視したので、政友会や審議会メンバーの反発を受け、復興審議会の方が反対派の拠点となり、復興計画は縮小する一方であった。復興院→復興審議会→閣議→議会、というコースは一つのモデルとしては、悪くないが、新設の復興院・復興審議会はその構成・連携に失敗すればたちどころに破綻することになるという悪しきモデルを示したことになった。

②復興院は、最初の人事の失敗に始まり内部で激しい路線対立が起き、その結果妥協的なプランしか出せず、後年の後藤系官僚の分裂や復興局をめぐる諸事件につながる官庁になった。復興院的なものの設置自体が妥当かどうかケースに応じた検討が為される必要がある。

③復興審議会もほとんどポジティブに機能しえなかった。人選に公平性・機能性を欠いたからである。9人のうち、高橋、加藤、青木、江木の4人は超党派の政治勢力の結集・議会対策として、市来^{いちき}、渋沢、和田は経済界への配慮として、仕方ないとしても、伊東、大石はあまりにも露骨な政治的盟友の厚遇であり、国民的賛同を得にくいものであった。公開性・民主性という視点を欠いたこうした審議会の設置は失敗するというこれもまた悪しきモデルケースとなったのである。

2) 政治状況についての整理

①関東大震災後の政治過程の主たる政治焦点は、復興問題ばかりではなく、普選・新党問題であった。

②閣内では薩派、閣外では既成政党勢力という反対勢力を抱えた後藤らは、政界策士利用・内務省人事などで一部政党の乗っ取りによる新党形成を策したが、その冒険的で強引な手法は一時的成功に終わった。

③復興問題上最も重要な帝都復興審議会の政治的利用は後藤の側から仕掛けながら、十分な根回しを怠り反対派の反転攻勢の舞台となった。

④政府の最大の武器である「解散総選挙」が後藤らの閣内地位の低下と閣内の不統一のために駆使できないと見定めた反対党の政友会の判断により、最後の政治的勝敗は決した。

⑤政党政治確立期に政党的基盤を持たなかった後藤は、大衆的人気を支えにするしかなく、いつも壮大なアイデアを出して耳目を引いたが、それを確実に遂行する誠実な持続力や安定感を持たなかった。

3) 震災復興の政治過程

①大震災後というような混乱時には、通常の政治過程時には時間のかかり容易に実現できそうにない政策を、権力を握った政治家が一举に実現しようとして行動することがおきやすい。罹災者を中心にメシア待望の姿勢になっているからである。後藤が新党結成に向けて憲政会乗っ取りのため復興審議会を利用しようとしたのはそれであった。

②しかし、それは短期的には成功しかけたが、追いつめられかけた加藤憲政会総裁の反転攻勢などにより実力以上に伸びきった戦線は遮断され後藤の企図は挫折して、むしろその政治生命をうばった。それは、後藤にとっても不幸なことであった。

③非常事態及びその後の政治過程に際しては、リーダーに大幅な権限を委譲することになるが、その際、その限度を平時に明確に規定しておくべきであろう。それも、地震、大火災、津波、火山噴火、安全保障（陸・海・空）への障害など想定される事態によって内容が異なってくるので個別ケース・類型ごとにもとめられるであろう。そうすれば、震災後数ヶ月という緊急時に解散総選挙か内閣総辞職かというような事態は避けられ、後藤のような政治家も、震災復興に専心し本来の力を発揮するものと思われるのである。

*本稿全体にわたり、拙著『帝都復興の時代 関東大震災以後』中公選書、2011年と重複した箇所がある。

第2章 創造的復興の政治力学

—政権交代をめぐる三大震災比較から—

村井良太（駒澤大学）

はじめに

東日本大震災から4年が過ぎ、復興の槌音がいよいよ本格化する一方、発災当初には考えられなかった問題や状況も次第に明らかになってきている。そのような時々刻々と変化する課題に政治はどう応えていくのか。現在、私達の生活は人権とデモクラシーを基盤とし、それは政党政治、なかでも複数の政党が競い合って政権の獲得や政策の実現を図る複数政党制によって支えられている。こうした自由民主主義体制下では選挙の結果や連立の組み替えなどの理由からしばしば政権交代が行われる。そこでここでは政権交代と震災復興との関係に注目する。東日本大震災でも発生時には民主党政権であったが、その後、総選挙によって自民党・公明党連立政権が誕生し、復興の加速が論じられている。また、この場合の復興とは創造的復興である。大震災の後、被災地から住民が逃散することや、もう一度生活できるよう復旧するという過程にはさしたる政治力は必要でなく、創造的復興であればこそ推進力となる強い政治力が求められる。創造的復興が計画・承認されるメカニズムと、創造的復興がサバイバルしていくメカニズムの双方に留意したい。

そしてここでは歴史の中から知見を得ることを目指して、近代日本が経験した大規模地震災害である関東大震災（1923年）、阪神・淡路大震災（1995年）、そして東日本大震災（2011年）を比較する。三大震災はいずれも旧来の復旧に止まらない創造的復興を目指し、また、いずれも個々の政権交代に止まらず、新たに政権交代を通じた日本政治の運用を模索する政治変動下に起こった点で興味深い。すなわち、関東大震災では1923年9月の発災から約半年で政党を中心とする政府反対運動である第二次憲政擁護運動が起こり、総選挙後の1924年6月に「護憲三派」内閣と呼ばれた第一次加藤高明内閣が誕生すると、以後8年間、政党間での政権交代が行われた。次に阪神・淡路大震災では、日本国憲法下で1955年の結党以来の長期政権を維持した自民党が1993年8月に細川護熙政権誕生で下野した後、短命の羽田孜政権を挟んで村山富市社会党党首を首班とする連立内閣で政権に復帰して約半年後の1995年1月に起こった。そして東日本大震災は2009年9月の総選挙で自民党から民主党に政権が移行してから約1年半後の2011年3月の出来事であった。

三大震災の間には約100年間の時間的な幅があり、政権交代に注目する上で発災時の政治体制間の相違は無視できない。政党政治に注目すると近代日本の政治変動は大きく次のように時期区分できる。まず、帝国議会が設置されるも政党が数ある政治主体の一つに過

ぎなかった 1868 年の明治新政府誕生から「憲政擁護」をスローガンに議会政治の強化を求める第一次憲政擁護運動が起こった 1912 年まで（第 1 期）、次に、制度的制約の中でも政党政治が比較的高い正統性を有し、男子普通選挙制に立脚した政党間での政権交代を経験した 1912 年から 1936 年の二・二六事件まで（第 2 期）、そして、内外危機と占領と性質は違うにせよ政党政治を抑制する権力が外在した 1936 年から 1952 年まで（第 3 期）、最後に政党政治が権力と正統性を確立した敗戦・講和後の 1952 年以降である。さらに 1952 年以降を日本の国力と国際環境の大きな変化によってそれぞれ 1952 年から 1970 年までの経済復興期（第 4 期）、1970 年から 1989 年までの復興後の冷戦期（第 5 期）、そして 1989 年から現在の冷戦後（第 6 期）とする。震災には集中する時期とそうでない時期があるが、それぞれの震災復興の経験が教訓によって継受されるように、日本政治の大きな潮流の中で三大震災を考えたい。またこのような近代日本の政治変動を考える上で軍事組織の位置づけは重要であり、三大震災時の軍事組織の活動にも簡単に触れたい。

1. 関東大震災

1853 年のペリー来航を契機に江戸幕府は倒れ、1868 年に設立された新政府の下で近代国家の建設が進んだ。第 1 期（1868-1912）は 1889 年に発布された大日本帝国憲法で民選議会が設立されるも、立憲主義下の相互牽制や権威主義的な藩閥・軍官僚に対してなおも政党勢力が充分権力や正統性を確立していなかった時期である。1885 年には内閣制度が発足したが、明治憲法で首相指名は天皇の大権であり、実質的には明治維新変革を主導した薩摩・長州両藩出身者を中心とする有力政治家ら（元老）の話し合いで決め、当初両藩出身者の相互交代が続いた。とはいえ立憲国家の中で政党勢力は次第に地位を向上させ、中でも伊藤博文が 1900 年に組織した立憲政友会は官僚勢力と交互に政権を担いうる力をつけていった。そして 1912 年、「憲政擁護」「閥族打破」を掲げる第一次憲政擁護運動が起き、以後第 2 期（1912-1936）には次第に立憲政治の中に民主政治が生まれ、1924 年から 1932 年まで政党間で政権交代が行われて「憲政の常道」と呼称されるに至る。関東大震災はそのような言わば民主化の途上期に発生した。

1923 年 9 月 1 日に発災した関東大震災からの復興で大きな役割を果たしたのが第二次山本権兵衛内閣で内務大臣を務めた後藤新平である。しかし、まず発災時に首相がいなかったことに注目したい。8 月 24 日に加藤友三郎首相が病死し、28 日、同じく海軍出身の山本に大命が降下、30 日から組閣作業を進めていた。そこで臨時首相の内田康哉外相が初期対応に努め、2 日に首相を総裁、内務大臣を副総裁とする臨時震災救護事務局を発足させた。また非常徴発令を発し、戒厳令中必要の規定を東京市他 5 郡、東京府、神奈川県、埼玉県、

千葉県へと適用していった。当時、府県行政は内務省に一元化されており、初動時には他府県からの個人的応援もあって対応に努めた。第二次山本内閣は、2日に衆議院での多数派工作もままならぬまま急ぎ内閣を発足させたが、秩序の回復という課題にまず直面した。大震火災の不安が被災地を覆う中で、自警団による朝鮮人らの虐殺事件が発生したことはよく知られるが、他方、帝国陸海軍は関東戒厳司令部の下で治安に当たり、陸軍内の事件については海軍出身の山本が田中義一陸相とも協力して処分に指導力を発揮した。また、陸海軍は治安活動のみならず、発災直後から物資の供給や橋梁の仮設など救護応急活動に努め、高い評価を受けた。

復興の責任を担う後藤内相は、2日夜には「帝都復興根本策」を練り、6日の閣議には帝都復興に関する特設官庁の設置を求める「帝都復興の議」を提出した。この時期は日本で都市計画が本格化する時期で、後藤は震災を理想的な帝都を建設する絶好の機会と考えた。政府は9月12日に「帝都復興に関する詔書」を発し、復興の基本方針として、遷都論を否定し、復旧を越えた復興を目指すことを示した。そして新たに帝都復興審議会と帝都復興院が設置された。9月19日に勅令で設置された帝都復興審議会は山本首相を総裁、後藤内相を幹事に他10名の閣内委員と9名の閣外委員からなる。閣外委員には高橋是清政友会総裁、加藤高明憲政会総裁、伊東巳代治枢密顧問官、貴族院議員、実業家などが就いた。憲政会は官僚内閣に常に否定的な態度をとってきたが、震災後であることから協力に転じていた。他方、9月27日に設置された帝都復興院は後藤内相を総裁として副総裁2名、技監1名、理事7名に総裁官房、計画局、土地整理局、建築局土木局、物資供給局、経理局からなる技術官庁であった。戒厳司令部が廃止されるなど11月に入って被災地が落ち着きを取り戻していく中、帝都復興院で作成された復興案はまず11月1日に設けられた東京横浜両市長、各省次官、専門家などからなる復興院総裁の諮問機関帝都復興院参与会で審議され、さらに15日に設けられた阪谷芳郎や鳩山一郎など70人の政界・実業界・学識者からなる帝都復興院評議会でも議論された。

しかし、復興院案は21日に井上準之助蔵相率いる大蔵省との予算調整で縮小され、24日からの帝都復興審議会では、私権尊重を唱える伊東枢密顧問官の強い反対で土地区画整理を焼失地域に限定するなどさらに刈り込まれた。そして12月10日召集の臨時議会では多数党政友会によって4億4800万円の復興事業費の内1億600万円が削減され、帝都復興院も廃止された。後藤は解散総選挙による政界再編に期待したが、山本内閣は多数派である政友会との妥協を模索し、これに反発した犬養毅通相は摂政狙撃事件である虎ノ門事件を機に内側から総辞職を主張して震災内閣は約4ヶ月で倒れた。こうした後藤の「理想的」な復興案の蹉跌は空襲に苛まれた第二次世界大戦後に惜しまれ、党派政治に非が求められ

ることが多かった。しかし、第一にすでに筒井清忠が指摘したように、男子普通選挙制の導入を旗印に政治的攻勢をかけたのは後藤自身であった。第二に後藤の「理想的」復興案は大蔵省の財政規律によってすでに大幅に縮小されていた。そして第三に民主化途上における官僚内閣の弱さであるとともに復興指導者としての後藤の権力調達には問題があった。すなわち、民主的正統性が高まる中で衆議院に多数をもたない内閣の困難に止まらず、後藤の復興構想は山本首相など閣内でも理解を得ていなかったのであった。昭和天皇も後藤の復興案を支持した一人であるが、1923年11月28日に復興計画に関して「その規模があまりに小さい」と侍従に漏らしたという（「昭和天皇実録」1923年11月28日条）。昭和天皇が惜しんだのは臨時議会前の復興審議会時点なのであった。それは専ら財政上の拘束であり、明治憲法の立憲主義を重視した私権尊重の観点からの縮減であった。創造的復興のアイデアは充分であったが政治的原動力と財政的な客観条件に欠けたと言えよう。

にもかかわらず関東大震災からの復興は復興公園の設置など創造的復興となったと評価される。創造的復興はどのようにサバイバルしたのか。すでに現場の人材が継承されたことが指摘されているが、ここではその後の政権交代に注目したい。次の清浦奎吾内閣で内相兼復興院総裁に就いたのは、発災直後に加藤内閣で初動に当たった水野錬太郎であった。また、政権交代を機に土地区画整理事業の一層の縮減を求める声もあったが、水野内相は東京市長と市会の意見を求めて計画の実行を決め、清浦首相も既に決定した計画の速やかな実行を期した。前内閣提出の臨時予算は全て踏襲され、復興院廃止後には内務省外局として復興局が設置されて、東京市、横浜市によって事業は継続された。

他方、清浦内閣は貴族院中心の組閣が諸政党の強い反発を招き、第二次憲政擁護運動という政府反対運動に揉まれて衆議院を解散し、1924年5月に総選挙を実施した。結果、清浦内閣の与党は少数に留まり内閣は退陣した。山本内閣から清浦内閣への政権交代は元老の指名による官僚内閣間での継続性が期待できたが、清浦内閣の次には総選挙で第一党となった憲政会の加藤高明が指名された。ところが、復興予算を削減した政友会を与党に含む憲政会・政友会・革新倶楽部の連立内閣で復興院関連以外の1億500万円の追加予算が復活した。なぜこのようなことが起きたのか、第1に、復興を担った若槻礼次郎内相と憲政会に注目しなければならない。憲政会は先の総選挙に向けた政策の最後11番目に災害地復興を掲げ、既定の計画の速やかな完成を謳っていた。若槻もまた復興には区画整理をしてもなくても2つの方法があったが、すでに区画整理を前提に復興が進んでいる中で今更方針を変えることは被災者全体の期待に大きく反すると既定事業の完成を説いたのであった。政党システムにおいても、憲政会には政権交代によって官僚内閣の事績を全否定しようという衝動はなく、変更すべき政策と継承すべき政策を慎重に選り分けた。また内部

で首都圏という先進地域への過度な国費投入に疑問の声があった政友会も与党内の協調を重視し、野党の政友本党は先に清浦内閣を支持していたことから復興政策に異論はなかった。さらに9月1日には若槻は昭和天皇に45分間にわたって1年間の復旧状況を報告した（「昭和天皇実録」1924年9月1日条）。ここにも創造的復興がサバイバルする精神的基盤があり得よう。その後、日本政治は政党内閣が連続する中で1927年には政友会と立憲民政党との間で二大政党化し相互に政権交代していったが、創造的復興は、1930年、昭和天皇の行幸を得た帝都復興祭で事業の完成を見、1932年3月に復興事務局が廃止された。

後藤の理想的復興案は野心通りにはいかなかったとはいえ、山本内閣で詔勅に始まり審議会を経て予算承認に至った復興案がすでに十分に大規模であり、その後の政治変動にもかかわらず、すでに諸勢力間で合意された創造的復興計画が政権交代の中でも継承されていった。ところが1929年に始まった世界的な恐慌は第一次世界大戦後の内に政党内閣制、外にヴェルサイユ＝ワシントン体制と言われた日本の国際協調路線を傷つけ、1931年の満州事変、1932年の五・一五事件、1936年の二・二六事件を経て関東大震災の災後体制とも言える政党政治が失われ、第3期（1936-1952）を迎えることになった。1936年から1945年までは軍事優勢の時代であり、1945年から1952年までは占領の時代であった。なお、戦災復興に際しては戦災復興院が設置されるなど関東大震災からの復興が参考にされた。

2. 阪神・淡路大震災

敗戦後、占領下に出発した廃墟からの復興は1947年施行の日本国憲法、1952年に発効した対日平和条約と日米安保条約、そして1955年に左右社会党統一と保守合同によってその後の政治対立軸を形成した1955年体制が支えた。第4期（1952-1970）において、経済復興を最優先する吉田茂政権は軽武装と対米防衛依存を貫き、対米一辺倒を批判する鳩山一郎政権の日ソ国交回復、対米従属を批判する岸信介政権の安保改定によって逆に強化されることで国内における民主主義と対外的な平和と繁栄の基盤としての対米協調とが路線化されていった。政党政治においても1949年に吉田の民主自由党が過半数を得、1955年に自由民主党が結成されると、以後自民党内での政権交代が続いていく。そして第5期（1970-1989）には佐藤栄作政権下の1970年に沖縄返還合意を経て日米安保条約が日本国内に定着し、大阪万博でその平和と繁栄が海外に顕示された後も、日本らしい生き方として専守防衛が唱えられ、繁栄と平和を非軍事的手段によって追求する経済大国としての役割を模索しつつ自民党政権が続く中で吉田路線と呼ばれたあり方は受け継がれていった。

ところが、この様な内外の調和は第6期（1989-）に入ると大きく揺さぶられた。戦後世界の基本構造を提供してきた東西冷戦が終焉を迎え、湾岸危機・戦争は日本の経済大国と

しての生き方に再考を迫った。すなわち自衛隊の海外派遣が実現し、他方、国内政治においても自民党長期政権が途切れ、並行して政治改革が進められたのであった。阪神・淡路大震災はその渦中の1995年1月17日に発生した。この時、1955年体制下では鋭く対立していたかに見えた自民党と社会党が村山富市社会党委員長を首相に新党さきがけも加えて連立内閣を組織しており、社会党は方針転換して自衛隊合憲と日米安保条約堅持を宣言したばかりであった。村山は野党も災害対策については協力してくれたと回想する。村山政権は関東大震災以来の都市直下型地震に対応が遅れ、本格化したのは20日に専任の阪神・淡路大震災担当大臣を置いてからであった。自衛隊も小規模の近傍派遣を行いながらも午前10時頃、兵庫県知事の要請意思確認後に出動した部隊は渋滞で進路を阻まれ、その後被災地で十全の活動を遂げながらも、生存者救出においては決定的な後れを取った。自衛隊の災害出動には時々の経験が蓄積されてきており、政治的承認という点でも際どく間に合ったのではあったが、想定外の規模に機能できなかったのであった。

村山政権は首相自らが本部長を務める5年任期の阪神・淡路復興対策本部と諮問委員会である1年任期の阪神・淡路復興委員会を設置した。当初、関東大震災や戦災時の実績から復興院の設置が議論されたが、行政改革の最中でもあり委員会に落ちついた。復興委員会の長には三党首合意で下河辺淳元国土事務次官が選ばれた。復興委員会は1995年2月の初会合から1996年まで14回開催され、委員にはさらに兵庫県知事と神戸市長、関西経済界、学識者など7人をあて、政界と財界から後藤田正晴と平岩外四を特別顧問にした。復興委員会は復興計画・復興住宅・がれき除去を優先課題と位置づけ、国・県・市の3か年、10か年の計画や長期ビジョンに意見を付していく形で、住民と地方公共団体を中心とした創造的復興計画に補正予算や次年度予算の策定をにらんでスピード感を与えていった。委員会を主導したのは官僚OBである下河辺委員長の強い指導力であり、縦割りの官僚機構を後輩達を通じて活性化させるとともに、連立政権の中心であった自民党からは顧問に迎えた後藤田を通じて全幅の支持を得ることができた。また、復興対策本部副本部長の官房長官と阪神・淡路大震災担当大臣は常に委員会に出席し、首相もできるかぎり出席することで委員会の政治力を支えた面も無視できない。

ところが村山内閣は震災1年を前に突如退陣を表明した。それは当初より1年間の活動を予定した復興委員会が解散する1ヶ月以上も前のことであった。ここに創造的復興は再びサバイバルを問われることになる。次の首相は連立内から橋本龍太郎自民党総裁が選ばれた。村山は三党合意がある限り、連立与党内で首相が交代しても変更はないと理解していた。とはいえ震災後の1年間でも地下鉄サリン事件や戦後50周年の国会決議、村山首相談話、沖縄での米兵による少女暴行事件が起こるなど震災が風化するには充分なめまぐる

しい 1 年であった。したがって、橋本政権では明らかに震災復興の政治的優先順位が下がり、新たな三党合意でも新たな重点政策の 1 番目に記されるに止まった。このような政治面での風化は時限的復興委員会のその後が見えないこともあって復興委員会の延長が議論され、後藤田も心配するところであった。

そこで阪神・淡路大震災における創造的復興のサバイバルを考える場合にさらに 2 点に注目しておきたい。1 つは牽引力としての地方自治体の果たす役割である。1990 年代は地方分権改革の時代であり、復興過程においても地方自治体の位置づけは高かった。もう 1 つは復興委員会の提起した創造的復興が必ずしも外延のはっきりしない長期ビジョンを含み、その後の政治的变化の中で実現していったことである。橋本内閣が経済問題で退陣すると同じく自民党の小渕恵三内閣は経済再生のために大型補正予算を組み、また復興委員会委員を務めた堺屋太一が経済企画庁長官として入閣する中で、地方自治体の積極的な取り組みに応じて「人と防災未来センター」が設立された。2000 年には阪神・淡路大震災復興本部が解散され、阪神・淡路大震災復興関係省庁連絡会議を残すのみとなったが、2005 年の震災 10 周年には国連防災世界会議が神戸で開催され、追悼式とともに天皇の行幸を得た。心の復興が重視されたこともあって関東大震災時の復興祭のような明確な幕引きはないが、復興後への一里塚となった。

3. 東日本大震災

関東大震災から阪神・淡路大震災までが 72 年であるのに対して、次の大震災はその 16 年後に起こった。したがって 2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、先に機能しなかった政府などの初動態勢がおおむね改善された段階で、しかも先の大震災時の経験が失われない中で再び同じ失敗を繰り返すことはなかった。民主党の菅直人首相も阪神・淡路大震災時に与党新党さきがけの政務調査会長を務めており、当時との対比で自衛隊の早急かつ大規模な動員を心がけたという。しかし、津波によって被災地が比較にならないほど広域に及び、さらに原子力発電所での未経験の重大事故によって政府は翻弄された。

阪神・淡路大震災の後しばらくは自民党政権が連続していたが 2009 年の総選挙で与野党間で政権交代が起こった。菅政権は防災担当大臣を東日本大震災対策担当大臣にして初動応急に努めるとともに原発事故の終息に向けて奮闘した。他方、野党自民党、公明党は一般的な協力の意思を示し、菅首相はさらに復興担当大臣に自民党総裁の入閣を模索したがそれは果たせなかった。しかし、その後も政党システムにおいては関東大震災、阪神・淡路大震災と同様、政府の復興政策に基本的支持を与えている。

それは復興構想立案過程の中立性にも原因を求め得る。政府は阪神・淡路大震災時を意

識して1か月後の4月11日に東日本大震災復興構想会議の設置を閣議決定し、単なる復旧ではなく未来に向けた創造的復興方針を示した。復興構想会議は五百旗頭真防衛大学校長を議長に岩手、宮城、福島県知事を含む15名と顧問からなり、さらに19名の専門家からなる検討部会を併置した。五百旗頭議長は民主党の首相はもとより、自民党、公明党にも国民的視点に立った超党派での会議運営に協力を求め、好意的な反応を得ていたという。復興構想会議は5月10日に「復興構想7原則」を公表し、6月25日には「復興への提言―悲惨のなかの希望」を首相に手交した。飯尾潤政策研究大学院大学教授を部会長とする検討部会では少数の専門委員等による個別テーマでのワークショップや官僚組織も巻き込む形で練り上げた政策を構想会議に投入し、構想会議はヒアリングや現地視察を重ね提言をまとめていった。提言の草案起草は議長代理の御厨貴東大教授が務めた。大臣である後藤が主導した関東大震災の復興過程、官僚OBがその経験と人脈で牽引した阪神・淡路大震災の復興過程とは異なり、3人の政治学者によるトロイカ方式であった。また首相はほとんど毎回出席して会議の重みを示した。それは100年の中でのシヴィル・ソサエティの発展と、政府と社会の協働性の進展を表すとも言えよう。ここでも先の震災復興を引き継いで復興の主体は被災自治体であり、県や国が協力するためにその広域性と多様性に鑑みて復興に向けて利用しうる施策の類型が提供された。

ところが再び創造的復興はサバイバルを求められた。復興構想会議の最終提言が出る前の6月1日、野党から内閣不信任案が提出され、民主党内にも同調する動きがあつて菅首相は退陣に言及した。後は退陣時期が議論される中で6月24日には民主、自民、公明の三党合意によって復興基本法が成立し、さらに第二次補正予算、特例公債法、再生可能エネルギー特別措置法の成立を見届けて退陣した。退陣過程に復興政策を押し込んだのは興味深いことであるが、9月に成立した野田佳彦民主党政権は復興基本法と復興の基本方針に基づいた政策の実行を心掛けた。設置の決まっていた復興庁の詳細を決め、原発事故への取り組みを続け、福島復興再生特別措置法を制定した。2012年2月には10年間の時限つき官庁として復興庁が発足し、復興構想会議は復興庁下の復興推進委員会へと発展的解消を遂げた。その後12月の総選挙で自民党が圧勝し、第2次安倍晋三内閣が誕生した。自民党と公明党の連立内閣であったが、連立合意では東日本大震災からの復興と万全な防災・減災対策が筆頭に掲げられ、復興の加速化を喧伝して復興推進委員会委員の大幅な入れ替えも行った。東日本大震災からの復興はなおも進行中であり、引き続き検証が求められる。

教訓と提言

以上、創造的復興の計画・承認とサバイバルのメカニズムについて、政権交代に注目して概観してきた。ある時に成功したことが再び成功するとは限らない。とはいえ政治は教訓と試行錯誤の積み重ねである。最後に考察から得た教訓と提言に触れておきたい。まず前提条件として、大規模地震災害は発生する場所、時間帯、状況によっても被害や復興に向けた基本的条件は大きく異なる。また、震災後の取り組みは事前の準備に左右される。そして現代日本においては復興は創造的復興を基本とし、大規模かつ長期化する傾向があるとともに地方自治体の主体的な復興が求められる。これらの傾向は今後とも前提となると考えられる上で、以下、3つの提言を述べておきたい。

第1に、政治は被災状況に応じつつ発災後1か月を目処に社会（官民）の叡智を集めて被災地域と中央の仲介、官僚組織の総合、国民的方针と施策の設定を担う復興構想機関を設置する。その場合、長の指導性が発揮できるようにし、超党派の支持の下に構想の実現を図る。第2に、10年間の復興期間の1つの目処とするとその間の政権交代は当然起こりうることである。そこで政権交代によっても当初計画の大きな改廃や混乱が無いよう、政権発足毎に連立内閣や与野党間で大規模災害対処への基本的協力姿勢を合意確認し、発災時の意思疎通を担保する。第3に、復興の大規模化・長期化が進む中、地域や世代を越えた国民や国際社会との共感が重要である。政府、政党、政治家は多様なメディアや対話集会など社会とも協働して説明応答によるその醸成に努め、かつ復興施策が地域や世代を越えた意義を持つよう留意する。

さらに付言するならば、大震災時には平素からの国と諸地方の双方におけるそれぞれの特徴に応じたデモクラシーの質（信頼性と効率性）が問われるのであり、その意味での防災の主流化や事前復興といった考え方は政治体制においても意義がある。復興過程は学際的な検証を必要とする総合的な課題であり、その中で復興と政治というテーマについても実践面を意識しながら多角的に考察されなければならない。そして、複数政党制に基づく政権交代のある民主政治下に生活する私達にとって、震災復興過程における政権交代を問い、政権交代の中での震災復興過程を明らかにすることは、将来の震災対応時の指針となるとともに、日常的な政治と社会の関係についても示唆を与えるのである。

主要参考文献

- 飯尾潤 (2014) 「復興政策への期待と政府の能力」サントリー文化財団「震災後の日本に関する研究会」編／御厨貴・飯尾潤責任編集『「災後」の文明』阪急コミュニケーションズ。
- 五百旗頭真 (2014) 『日本は衰退するのか』千倉書房。
- 五百旗頭真 (2015) 「近代日本の三大震災」ひょうご震災記念 21 世紀研究機構編／兵庫県編集『翔ベフェニックスⅡ』ひょうご震災記念 21 世紀研究機構。
- 五百旗頭真 (2015) 「東日本大震災復興構想会議の役割」ひょうご震災記念 21 世紀研究機構「国難」となる巨大災害に備える編集会議編『「国難」となる巨大災害に備える』同編集会議。
- 五百旗頭真・伊藤元重・薬師寺克行編 (2008) 『野中広務』朝日新聞社。
- 国立国会図書館帝国議会会議録検索システム (<http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/> 2015 年 7 月 31 日閲覧)。
- 後藤新平 (2011) 『世紀の復興計画』毎日ワーズ。
- 後藤新平研究会編 (2011) 『震災復興』藤原書店。
- 後藤田正晴／御厨貴監修 (2006) 『情と理』下巻、講談社。
- 齊藤富雄 (2005) 「人と防災未来センター—減災への貢献」阪神・淡路大震災記念協会編『翔ベフェニックス』同協会。
- サントリー文化財団「震災後の日本に関する研究会」編／御厨貴・飯尾潤責任編集 (2014) 『「災後」の文明』阪急コミュニケーションズ。
- C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト (2002) 『下河辺淳「同時進行」オーラルヒストリー』上下巻、政策研究大学院大学。
- 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会「1923 関東大震災 (第 2 編、第 3 編)」(<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/> 2015 年 7 月 31 日閲覧)。
- 筒井清忠 (2011) 『帝都復興の時代』中央公論新社。
- 日本学術振興会東日本大震災学術調査委員会『大震災に学ぶ社会科学(東日本大震災学術調査事業報告書)』2015 年 (<https://www.jsps.go.jp/j-gakujutsuchosa/data/report.pdf> 2015 年 9 月 7 日閲覧)。
- 服部龍二 (2014) 「連立政権合意文書 1993-2012」『中央大学論集』35 号。
- 藤村修／竹中治堅インタビュー・構成 (2014) 『民主党を見つめ直す』毎日新聞社年。
- 御厨貴 (2011) 『「戦後」が終わり、「災後」が始まる。』千倉書房。
- 御厨貴編 (2016 年出版予定) 『大震災復興過程の比較研究』ミネルヴァ書房。
- 御厨貴・牧原出・佐藤信 (2013) 『政権交代を超えて』岩波書店。
- 村井良太 (2014) 『政党内閣制の展開と崩壊一九二七～三六年』有斐閣。
- 村山富市／金森和行インタビュー構成 (1996) 『村山富市が語る「天命」の五六一日』ベストセラーズ
薬師寺克行編 (2012) 『村山富市回顧録』岩波書店。
- 山口二郎・中北浩爾編 (2014) 『民主党政権とは何だったのか』岩波書店。

第3章 三大震災時の受援をめぐる比較考察

—「災害外交」の視点から—

渡邊公太（帝京大学）

はじめに

日本にとっての三大震災は、その被害の規模からして多大な衝撃を与えた歴史的出来事として記憶されている。それは単に日本という範囲にとどまらず、世界史上からしても類例を見ることがないほど大規模な自然災害であった。そしてそうした大災害であったがゆえに、海外から数多くの国々や非政府組織などにより、大規模な復興支援がなされたことも忘れてはならない。

なかでも重要なのは、米国からの支援である。三大震災を通じて米国は日本に惜しみない支援を送り、それは他国と比較しても抜きん出ていることがわかる。東日本大震災時の「トモダチ作戦（Operation Tomodachi）」による被災地支援は記憶に新しいが、それは日本と米国との友好的な国家間関係があつてこそ実現したのである。言い換えるならば、災害支援を通じて日米両国はその関係性を具体的な形で示したと同時に、さらにその親密な関係を強化したのであろう。

このように、災害救助をめぐる国家間関係の変化を理論的に分析する学問ジャンルは、「災害外交（Disaster Diplomacy）」と呼ばれ、近年注目を集めている。「災害外交」の理論によれば、災害からの復旧・復興という苦難を共有することで、国家間の信頼が醸成されるとされ、それは復興後の国家間の経済・福祉交流の発展につながるとさえされる¹。

ただし「災害外交」は支援を行う国だけでなく、それを受援する国の姿勢と併せて検討する必要がある。そこで本稿では以下、三大震災における米国の対日支援と日本の受援の実態について分析し、将来的にあるべき日本の受援体制を政策提言として提示する。

1. 関東大震災

1) 直後の支援

1923年8月24日、加藤友三郎首相が急死し、28日に山本権兵衛へ組閣命令が下された。山本は30日に組閣準備を開始し、閣僚たちの選定にあたることになった。

そうした折、9月1日に突如関東大震災が発生した。外務省をはじめ、いくつかの省庁は機能停止状態となり、組閣中だった山本はその作業を急がねばならなくなった。

¹ Michael Renner and Zoe Chafe, “Beyond Disasters: Creating Opportunities for Peace,” *Worldwatch Report*, Worldwatch Institute, 2007.

震災により混乱に陥ったのは、当然ながら内閣や省庁だけにとどまらない。在京の外国大使館もまた機能不全に陥り、早急に混乱状態から脱する必要に迫られた。そうした緊急時において、ウッズ駐日米国大使は発災当日に山本首相と会談した。ここでウッズは、今回の日本の大災害に対して、米国からでき得る限りの支援を行うつもりであるとの意思を伝えた。しかし山本は、政府として災害の実態を把握していない現状において、何も依頼することができないと返答した。その一方でウッズは本国へ、東京の被災状況が深刻であり、すぐさま米国からの支援が必要である旨の電報を送った。

ウッズからの電報を受け、クーリッジ政権は直ちに行動した。まずクーリッジから大正天皇へ見舞電報を送り、関係省庁と米国赤十字社に、三つの対日支援指針を支持した。その内容は、①陸海軍への出動命令、②米国船舶局に太平洋航路にある汽船を救済活動へ当たらせる、③フィリピンと中国に駐留する赤十字社に、陸海軍とともに日本へ向けて即時に出発する、というものであった²。その後、クーリッジは全米に向けて、対日救済資金寄付を訴える声明を二度にわたって発表している。

4日、東京の被害状況がある程度判明してきたところで、ウッズはヒューズ國務長官へ宛て、深刻な食糧不足とフィリピンからの物資・食料支援を申し出た。同日には國務省を介し、米国赤十字社から日本赤十字社へ約10万ドルの寄付金が贈られた³。さらに日本政府は米国政府に対し正式に、緊急に必要となる物資の援助の依頼がなされている。

5日になると、早くも米国のアジア艦隊駆逐艦その他が救援物資を積んで横浜港へ入港した。また商船シカゴ丸が大量の米を日本海軍へ送っている⁴。このように、発災から短い時間に多くの支援が米国から送られていることがわかる。

しかし、米国からの対日支援には問題があった。それは災害という非常時にありがちであるが、この混乱に乗じて米国が日本を乗っ取ろうといった野望を抱いているという類の噂が流布したことである。当時の日本では、一般民衆のレベルで国際交流はほとんどなされていないこともあり、支援のためとはいえ、他国の軍艦・軍人がやってくることに警戒心が強かった。

そこで11日、政府は閣議を開き、今後の海外からの支援は、「カネ、ヒト、モノ」という優先順位によって受入れることを決定した。これにより、米を除く食料を中心とした必需品は受入れるが、救護にあたる人員については、すでに日本が各機関から確保している

² 斎藤達志「関東大震災における米国の支援活動の役割と影響」『軍事史学』48巻1号、2012年6月、52頁。

³ Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1923*, vol. 2 (以下、FRUSと略記), Washington D.C., 1938, pp. 466-477。

⁴ 「救護品輸送陸揚」(「海軍公文備考類」防衛省防衛研究所図書館所蔵、アジア歴史資料センター、Ref. C080509821600)。

との理由から辞退することになった。急な大災害に際し、日本政府は受援の準備ができておらず、また国内の流言蜚語をいたずらに刺激しないようにする必要に迫られた上での措置であったといえよう。13日には山本は各国駐在の大公使館に向け、東京・品川沖合への外国船の入港を禁じ、今後は横浜港に支援物資の受入れを限定するとの通知を送っている⁵。

2) 民間からの支援

米国において、日本の大災害に対し、同情の念と人道の観点から支援の必要性を痛感したのは政府だけではなかった。民間レベルでも様々な対日支援の活動が活発となっていた。以下ではそのいくつかを紹介したい。

シカゴの街中では、女性たちが中心となって“Japan needs you”と書かれたプラカードを掲げ、道行く人々へ寄付金を募る活動がなされていた。この模様は10月13日の『東京日日新聞』紙上でもとり上げられており、日本人からの反響を呼んだようである。また一種の記念事業として、富士山と赤十字のロゴを組み合わせた切手が販売され、その売り上げの一部が日本へ義援金として送られた⁶。

また各州でも対日義援金の目標額が設定され(9月5日)、最終的には約2,500万ドル(現在の660億円相当)が集まった。とりわけ在米日系人のコミュニティは活発な募金活動を行い、米国の対日義援金の約20%を占めるに至った⁷。

上記のように、米国の公的・私的機関からなされた迅速かつ多額の支援は、この時期の良好な日米関係を反映したものだといえる。つまり、単なる人道的支援の枠組みを超え、日米両国の、ある種成熟した国家間関係に基づいた支援だった。事実、ヒューズ国務長官は、このときの対日支援の背景には、大きく二つの要因があったことを語っている。一つ目は、1906年に発生したサンフランシスコ大震災の際、日本政府が多額の支援を行ったことである。関東大震災での米国政府の対日支援は、「サンフランシスコ震災時の10~100倍の義捐を送っても足りないくらい」の返礼でもあった。さらに関東大震災の直前、ワシントン会議において日米両国代表が提携し、戦後国際秩序の構築に努力したことは、米国民に忘れられないほどの大きなインパクトを与えたという⁸。こうした日米両国の有効な取り組みの積み重ねが、今回の大震災における米国の暖かい支援につながったのである。

⁵ 外務省編『日本外交文書 大正十二年第一冊』外務省、1978年、569頁。

⁶ ジェニファー・ワイゼンフェルド(篠儀直子訳)『関東大震災の想像力——災害と復興の視覚文化論』青土社、2014年、101-103頁。

⁷ 伊津野和行編『日本災害資料集 地震編8 東京対象震災誌』クレス出版、2013年、93-100頁。

⁸ FRUS、p. 469。

2. 阪神・淡路大震災

1) 受援体制の問題

1995年1月に発生した阪神・淡路大震災は、戦後日本が初めて直面した都市型大震災であった。それゆえ、初の経験に伴う混乱と、準備不足を露呈した。それは本稿のテーマである海外支援の受入れにおいても例外ではなかった。

一方、世界有数の経済大国である日本で起こった大都市災害に対し、世界各国は大きな関心を寄せた。特に在日本の国際ジャーナリストやそのネットワークを用い、映像情報や現地被災状況などの様子が世界中に広まっていった。これらは当然ながら関東大震災時にはなかった現象であり、現代の情報通信技術の発展によるものである。

問題は、こうした被災地報道のなかに、一部その悲惨さを過度に強調して報道する向きがあったことである。これにより、被災者たちは先進国・日本で考えられないほどの苦しい被災生活を強いられているとの偏った情報が知れわたってしまった。そしてこうした現状に同情を寄せる声が高まり、各国政府・非政府機関等が人道的見地から、被災地への人的・物資援助を次から次へと申し入れるようになった。

こうした状況に、被災地は混乱した。自治体は被災に際して海外から支援がなされることを想定しておらず、受入れの方法がわからなかったのである。被災自治体は海外からの支援よりも、言葉が通じ、融通も利く国内の消防や警察チームの支援を求めており、いかなる装備を有し、いかなる手法で作業を行うのかわからない海外の支援チームに困惑しかなかったのである。

たとえば、瓦礫の下に眠る遺体の発見のため、スイスやフランスなどから厳しい訓練を積んだ探索救助犬チームが派遣された。しかし、環境の違いなどのためか、救助犬による探索はほとんど成果を見ることはなく、短期間で引き揚げられた⁹。またギリシャ、スロバキア、バングラデシュなど数多くの国々から申し出のあった医療チームの受け入れについて、当初は兵庫県や神戸市の医務担当者が彼らに日本の医師免許がないことを理由に受け入れを拒否していたが、1月23日に厚生省が自治体へ指示を送り、一定の範囲での医療活動がようやく認められるようになった¹⁰。こうした事例からは、日本側がいかに自国の災害復旧において、海外からの援助に無頓着であるかを端的に示している。

⁹ 西川智「阪神・淡路大震災にみられた国際救援活動のミスマッチ」『地域安全学会論文報告集』6、1996年11月、265頁。

¹⁰ 尋木真也「東日本大震災における支援する外国人、支援を受ける外国人——災害医療の問題を中心に」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』4号、2012年、90頁。

2) 震災後の制度改革

様々な課題を露呈した阪神・淡路大震災を経験したことで、日本は中央政府を中心に、災害発生時のあらゆる復旧・復興の手立てを講ずる機会を得た。受援の問題に関しても、政府や関係省庁はかなりの程度、改善する動きが見られる。

まず、震災発生から約半年後の1995年7月、「防災基本計画」の見直しがなされ、そのなかでは海外からの支援受入れの円滑化の方法が論じられている¹¹。さらに1998年には、内閣府が海外からの支援分野ごとに受入れを担当する省庁を設定し、受援の際の混乱を避けるための措置が練られた¹²。

さらにこの後、課題であった在日米軍と自衛隊との連携強化も図られている。2004年に結ばれた「日米物品役務相互提供協定改正協定」では、その第一義的な目的を、日本に対する武力攻撃への対処とされつつ、大規模災害時の日米協力も盛られることになった¹³。

これらの改革は一部にすぎず、他にも多くの災害時の受援体制の整備につながる方策が練られている。次節で説明するように、これらは東日本大震災時に少なからず重要な役割を果たすことになる。すなわち、日本の「災害外交」にとって、阪神・淡路大震災の教訓は重要な転換をもたらしたのである。

3. 東日本大震災

1) 発災直後の米軍支援

震災発生直後、阪神・淡路大震災を上回る規模の支援申し出が世界中からなされた。日本は阪神・淡路大震災の教訓により、受援体制の整備に取り組んでいたこともあり、こうした支援申し出にこれまでにないほど円滑な受け入れを実施することができた。

まず海外からの支援申し出に対し、窓口となったのは外務省であった。それを内閣府に設置された「海外支援受入れ調整担当（C7班）」が管理し、関係省庁と打合せを行うという形式がとられた¹⁴。

また外務省では、阪神・淡路大震災時の混乱を踏まえ、支援内容を明確化した。被災地に送る支援物には当然ながら優劣があり、また支援する外国側に対し、迅速な情報提供を行う必要があったのである。したがって外務省は、東日本大震災発生直後に、①海外支援

¹¹ 内閣府「緊急対策本部（被災者生活支援特別対策本部）におけるC7班（海外支援受入れ調整班）の活動」2011年10月、<http://www.bousai.go.jp/oukyu/higashinihon/6/pdf/naikakufu1.pdf> (2015-11-20 閲覧)。

¹² 同上。

¹³ 「日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定を改正する協定」。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/treaty159_10.html (2015-11-20 閲覧)。

¹⁴ 大江伸一郎「東日本大震災における海外からの支援受入れについて」2014年2月、<http://www.hemri21.jp/bunmeiseminar22/pdf/2013a6.pdf> (2015-11-20 閲覧)。

の受け入れ、②在日外国人の安否確認、③海外への被災状況に関する情報発信、を重視した。もっとも、原発事故の発生により、国内外の被災への関心は拡大し、外務省が想定していた作業内容の焦点が原発問題へ移行してしまう。

周知のように、発災直後からなされた米国の対日支援は、極めて迅速かつ大規模に展開された。発災からわずか2日後の3月13日には、三沢飛行場に米国国際開発庁（USAID）のレスキューチームが到着した。また同日からは米国の空母「ロナルド・レーガン」が支援活動を開始した。国内外に多大な衝撃を与えた福島原発問題についても、16日に米国原子力規制委員会（NRC）の専門家らが来日し、復旧にあたっての支援を開始した¹⁵。

ところが、一見円滑に見えた米国からの支援に対しても、日本国内では一律的に好意で迎えられたわけではなかった。被災現地の自治体や警察庁、消防庁などは、言葉や文化の異なる他国のチームと共同で活動することで、かえってパフォーマンスが低下するとの恐れから、海外支援に疑問を抱いていた。これに対し、外務省や内閣官房では、受援することそのものに意義を見出す傾向があり、現地へ行けば必ず何かニーズがあるはずと主張していた¹⁶。このように、外交にあたる機関と現地で復旧作業にあたる機関との間に、受援に対する明確な認識の相違が存在していたのである。

にもかかわらず、従来の震災時と比較すると、はるかに円滑かつ効果的な受援が実施されたと評価すべきであろう。それはつまり、阪神・淡路大震災の教訓を経て、中央政府や各省庁の受援に対する意識に変化が生じたためであり、すなわち受援が外交の一環であるという認識がかなりの程度において共有されつつあることを意味している。

2) 残された課題

東日本大震災時に見られた米国の迅速かつ大規模な対日支援は、日米両国が長年にわたって築き上げてきた友好関係と同時に、阪神・淡路大震災で日本が受援に対して本格的に制度整備を行っていたことから実を結んだといえる。その意味で、これは現代日本における「災害外交」のひとつの到達点と評価することも可能であろう。

ただその一方で、依然として残された問題も存在している。以下では、特に重要と考えられるものに限って若干の問題提起を行っておきたい。

¹⁵ 外務省ホームページ「わかる！国際情勢 vol. 72 東日本大震災においてクローズアップされた日米の絆」2011年5月、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol72/>（2015-11-20閲覧）。

¹⁶ 片山裕「東日本大震災時の国際緊急支援受入れと外務省」『国際協力論集』20巻2・3号、2013年1月、48頁。

課題1 被災現地や自治体との連携強化

中央政府や外務省を中心に受援への意識が高まった一方で、現地で復旧・復興活動にあたる自治体や機関にとっては必ずしも海外からの支援チームは望ましいことではない。阪神・淡路大震災時に露呈した受援の問題、すなわち海外からの支援申し出をいかに現地被災地にとって必要なものへと誘導するかという問題を克服するに至っていない。

課題2 海外支援の積極的な発信

海外からの支援を受け入れることは重要な「災害外交」の一部であるが、その事実を積極的に世界へ発信し、感謝の念を伝えることも重要な一部をなす。もちろん、そうした報道がなかったわけでは決してないが、よりよい感謝の意の表明の仕方などについてはまだまだ改善の余地が残されている。

課題3 在日米軍への認識

既述したように、米国からの支援の中心となったのは在日米軍であった。ところが、在日米軍や日米安保に関する国民の認識には、震災前後で大きな変化はない。わずか震災直後のみに対米イメージが好転したにすぎないのである。

本来、在日米軍にせよ自衛隊にせよ、その本来の目的は日本の主権を侵害する侵略行為に対抗することにある。したがって災害復旧・復興は本来の目的とは異なるが、日本の現状では米軍や自衛隊が災害時のレスキュー隊の役割を担っているという事実がある。そうであれば、平時より日米両軍の提携を強化する必要性がある。

軍事的侵略行為のみならず、自然災害にも在日米軍や自衛隊を活用するためには（本来の目的からすれば決して望ましいことではないが）、その平時からの連携の方法を議論する必要がある。また一般国民のレベルでも、特に沖縄での普天間移設などでは過激な反米的論調がしばしばなされるが、冷静に米軍基地や自衛隊の意義を見つめ直す必要がある。

おわりに

以上、三大震災における米国からの支援に対する日本の受援の問題について論じてきた。それは近現代日本の「災害外交」の発展の歴史でもあった。特に日本が自国の大災害に際し、海外からの支援を受入れることの重要性を認知するようになったことは、国際社会の一員として極めて重要なことである。なぜなら他国へ支援や援助をするだけでなく、他国からのそれを円滑に受入れることも重要な外交の一分野だからである。

ところが上述したように、日本の災害外交としての受援にはまだまだ課題が残されてい

る。そもそも災害外交の理論によれば、支援を通じて形成された国家間の良好な関係は必ずしも長続きするわけではなく、原則短期的なものでしかない。それは海外からの支援が当面の復旧に必要な最小限に抑えられるためであり、とりわけすでに先進国である日本が長期にわたって他国からの支援を受け続け、支援チームを駐留させ続けることは極めて困難である。そのため、支援による国家間イメージの好転も一時的なもので、支援終了後には再び災害以前の状態に戻るのが通例である。

それでは災害外交は非常時のみに限定され、平時における重要性がないのかといえば、決してそうではない。現に関東大震災や東日本大震災で米国が日本に対して行った支援がその後の復旧・復興に一定の役割を果たしたことは明らかであるし、将来的に起こりうる自然災害に対しても米国の果たすであろう役割は想像に難くない。優れた救援システムを有する在日米軍を活用することは、国民からの期待も大きいと考えられる。そのためにも、平時から非常事態に備えて米国や米軍との連携を強化しておくことは、極めて重要なのである。

第2部 復旧・復興をめぐる政府の危機管理の実態

第4章 人命救助期の受援計画の重要性とそのあり方

—大震災に於ける応急対応に関する政策提言—

奥藺淳二（海上保安大学校）¹

序論

近年、災後72時間という言葉がニュースで頻繁に聞かれるようになってきた。災害発生後72時間の人命救助活動の成功が救命率を高めるというのである²。72時間という数字の適否はともかく、不幸にも救助されるのが遅れてしまえば、脱水や低体温により尊い人命が失われる危険性が高まってしまふことを端的に示した非常に残酷な数字といえるだろう。

東日本大震災においては、発災から5日目及び6日目に救助された被災者もあり、この被災者がおかれている状況に応じて生存可能時間は大きく異なる。この72時間を以て応急対応のフェーズを変えるべきだとする言説は、管見の限り存在しないが、「あきらめること」を検討する時間としては不適切だと考えられる。しかしながら、震災に限らず災害において、いかにスピーディーに部隊を編成し、それを被災地に送り込み、効率的に搜索救助を実施するかというのが非常に重要であることに疑いの余地はあるまい。

他方、大震災のような災害の場合、救助を必要とする人が一度に数多く発生し、警察、消防、海上保安庁など通常の災害における応急対応に従事する組織のキャパシティを大きく超える事態に発展する可能性が高い。さらに、当然ながらこれら組織の施設や装備、職員も被災するため、彼らが本来のパフォーマンスをすぐに発揮できるとは限らない。そこで被災しなかった地域から応援部隊が派遣され、救助体制が一時的に拡充されたり、自衛隊に災害派遣要請がだされたりすることとなる。本報告書は公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構における研究会である「大震災復興過程の比較研究～関東、阪神・淡路、東日本の三大震災を中心に～」において得られた知見から、地方公共団体が次なる震災に備えて検討すべき政策について提言しようとするものである。具体的には、兵庫県発の受援計画ガイドラインをさらに発展させた人命救助期の計画を各自治体が決定すべきこと、および、その計画のタイトルおよび内容は全国的に統一的な基準に基づいて作成されるべきであることを論じる。

災害対策のうち、本報告書に関連する基本的な事項について確認しておきたい。

我が国の災害対応の一般法は災害対策基本法である。この法律では、防災を「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ること

をいう（災害対策基本法第2条第1項第2号）」ものとしている。このうち被害の拡大を防ぐ、すなわち、実際に災害が発生した時、あるいは災害が発生するおそれがあるときに、災害の発生を防御しまたは応急的救助を行う等、災害の拡大を防止するために行うのが災害応急対策である。その具体的な内容の一部として「警報の発令及び伝達並びに避難の勧告または指示に関する事項」、「消防、水防その他の応急措置に関する事項」、「被災者の避難、救助その他保護に関する事項」といった、発災直後から必要になる、人の命にダイレクトにかかわってくるような対応、すなわち、人命救助がある。

1. 三大震災の概要

表1に示す通り、三大震災はいずれもマグニチュード7を超える大きな規模の地震であり、それが人口密集地を含む地域で発生した。この結果、関東大震災は10万5,000人、阪神・淡路大震災では6,434人、そして東日本大震災では1万8,131人の尊い命が失われた。その原因となったのは当然地震だが、直接の死因となったのは地震ではない。関東大震災における死者の90%が火災による焼死であり、阪神・淡路大震災の死者の多くは建物等の下敷きとなって圧死した。東日本大震災における死因の約90%は溺死であった。このように一くくりに地震あるいは大震災といっても特徴が明確にあらわれる。よって、一見単純に見える要救助者を助けるという救助活動もその災害全体の特徴に呼応して変化することとなる。たとえば、東日本大震災の被害の大きな原因は津波だったことから、海上保安庁が人命救助において果たした役割は大きかった。津波で海に引き込まれるだけでなく、船舶内に取り残されたまま津波で流された者も多く、海上における救助活動が重要だったからである。また、急性期を過ぎた後でも、海は行方不明者の搜索の舞台であり続けた。潜水士による海底搜索や巡視船艇航空機による外洋の搜索も頻繁かつ長期にわたって実施されている。他方、阪神・淡路大震災では、発災日から急患輸送や物資輸送、被害状況調査が海上保安庁の巡視船艇航空機の業務の中核であった。

このように、被害の状況に応じて実施される救助活動も変化することから、人命救助期といえども、どのような部隊がどの程度必要になるのかは、震災ごとに異なる。

さらに、制度的な組織の変化も三震災における応急対応を比較する上では無視できない。例えば、関東大震災当時、警察は内務省に属する国家機関であったし、消防も警察が所掌していた。知事も多くは内務官僚が官選知事として赴任していた。また、軍による戒厳の制度もあり、国家レベルでの災害応急対応に関する意思決定は、比較的容易であった。戦前の軍は、阪神・淡路大震災当時の自衛隊ほど応急対応に活用されにくい存在ではなかった可能性もある。他方、情報伝達や移動で取りうる手段は今日とは大きく異なる。

| | 関東大震災 | 阪神・淡路大震災 | 東日本大震災 |
|---------|-----------------|----------------------------|--|
| 発災日時 | 1923.9.1 11:58 | 1995.1.17 05:46 | 2011.3.11 14:46 |
| 震源 | 神奈川県相模湾北西沖 80km | 明石海峡付近 | 三陸沖 |
| 地震の規模 | M7.9 | M7.3 | M9.0 |
| 死者数 | 約 10 万 5000 人 | 6434 人 | 1 万 9225 人 |
| 行方不明者数 | 不明 | 3 人 | 2614 人 (H27.3.1 現在) |
| 人的被害の特徴 | 地震に伴う火災による被害 | 死因の 70%以上が圧死 | 死因の約 90%は溺死 |
| 備考 | ・戒厳の発令 ・軍の存在 | ・戦後初の大震災 ・地方公共団体中心の災害対策 | ・阪神淡路大震災以降の制度見直し ・震災経験（中越、福岡県西方沖など） |

表 1 三大震災における人的被害³

逆に阪神・淡路大震災では、関東大震災において急性期中核的な役割を担った軍という存在はなくなっており、これに代わって自衛隊が大規模な勢力として期待されるべき存在となっていた。しかし、その自衛隊は正式な要請もなく独断で大規模な部隊の出動を決定できるような組織ではない。また、戦後、警察は都道府県の組織であり、消防は市町村に属する組織となった。平時においては地域に根ざした活動を期待できる都道府県警察、市町村消防だが、他の地域からの応援を前提とした応急対応が必要な大震災への対応となれば、装備の互換性に問題が生じたり、テクニカルタームに齟齬が生じたりすることとなる。

これに対し東日本大震災では阪神・淡路大震災を受けて制度の見直しが行われ、各組織では応援派遣のための制度がつけられ、自衛隊については災害派遣のシステムがより実際のものとなった。逆に言えば、多くの応援部隊が被災地に駆けつけたのである。

無論、早期に多くの応援部隊が被災地入りしたことは人命救助活動の助けとなった（奥藪 2016）。その一方、残された課題も示された。すなわち、発災後早期にかつ適切な規模の部隊を被災地に投入し、活動させることを目指して、それぞれがそれぞれに得た教訓を活かして応援派遣のシステムを構築した。それが、消防における緊急消防援助隊であり、警察における広域緊急援助隊であった。また、自衛隊は災害派遣にかかる手続きを簡略化し、ある程度自律的に活動開始できる制度とした。その結果、東日本大震災が阪神・淡路大震災に比べて被災範囲が広がったために、阪神・淡路大震災よりも広い地域から大規模な応

援派遣が行われたにもかかわらず、スピーディーな応援派遣がなされ、より円滑な活動が展開されるに至った。しかし、だからこそ新たな課題も浮き彫りとなっていった。その一つが、大規模な応援派遣部隊を被災地がどうマネジメントするかが明確でないことであった⁴。

応援派遣が大規模になればそれだけこれをマネジするための部門の能力が要求される。部隊の待機・休養場所、資機材の待機、保管場所などのハード面のリソース、相互間の連絡調整手段、地理、言葉(方言)などといったソフト面のリソースの両方が不足することとなる。たとえば、応援派遣部隊の拠点として予定されていた土地や施設がほかの用途に使われていたり(土地の用途の調整不足)、応援派遣部隊の活動にあたって、道案内や通が必要となったりといった現象が発生していたのである。

このような問題は、事前の計画で一定程度解決可能なはずである。その計画として期待されるのが、「受援計画」といわれるものである。次節においては、このありようについて、先進的な地方公共団体の受援計画を示しつつ論じたい。

2. 地方公共団体における受援計画

東日本大震災を契機に災害対策基本法 40 条第 3 項及び同法第 42 条第 4 項において、都道府県及び市町村の防災会議が防災計画を立てるにあたっては、他の者の応援を受け、又は他の者を応援することができるよう配慮するものとされた。

しかし、平成 26 年の総務省行政評価局の調査において明確になったのは、こうした受援計画が策定されているのは、29 都道府県中 11 都道府県、及び 168 市町中 11 市町にとどまっているということである⁴。また、この一部は緊急消防援助隊にかかる応援計画及び受援計画であり、警察や自衛隊、D-MAT やボランティアなどとの協働を前提としていない。

このように、多くの地方公共団体において、人命救助期の受援計画が策定されない理由として、同調査では、以下のような理由が示されている⁵。

- ・災害発生後、他の地方公共団体から応援を受けるような事態は想定しておらず、あらかじめ計画を策定する必要がないため
- ・その時々災害により、派遣職員の必要数や他市町村の派遣可能数等が不明な中であらかじめ計画を策定することは困難なため。
- ・知識やノウハウが不足しているため。

また、被災後に発生する様々な行政需要全てを包括した計画を想定した結果、それが極めて複雑かつ膨大なものとならざるを得ないこととなり、策定に時間がかかっている可能性も考えられる。たとえば、重川(2013)は、消防や警察はプロであることから、警察に

よる警察の応援と受援、消防による消防に対する応援と受援などはそれぞれの組織ごとに検討されるべき性質のものであるという発想から、地方公共団体における「受援力」や「受援計画」は、人命救助期とほぼ同時並行に始まる被災直後の自治体業務、つまり、消防や警察による人命救助以外の、生き残った被災者の生活を維持するための災害応急対応である応急的な衣食住の確保や医療、教育の継続を対象としている。これらの業務は量的にはもちろん、質的にも平時と大震災発生後とは異なることから、応援と受援の体制整備が必要だと議論している⁶。

その結果として、様々な災害応急対応業務に関する需要と供給が入り乱れる環境を想定せざるを得なくなり、計画が複雑化してしまうのである。このため、国に対して、マニュアル、ひな型、ガイドライン等や先進事例を提供してほしいといった単純な要望から、「応援・受援の範囲、相手方などにより策定方針は異なり、どのような定義、考え方、事態を想定して応援・受援計画を位置付けるのか、明確にしてほしい」など、自治体間での考え方の相違のために計画を立てることができないことが示されるような問いかけもなされることとなってしまっている可能性も否定できない⁷。

こうした状況にあって、まず設定されるべきは、受援側の受け入れ総合窓口と、その総合窓口を中核とした内外への調整システムということとなる。現実には、東日本大震災で被害を受けたX県の受援計画(平成27年度改訂済み)は、人命救助期をそもそも想定しておらず、受援の窓口である受援班の設定、他県の連絡先の明確化、費用負担、想定される受け入れ業務等を明確にし、応援の要請にあたって何を明らかにすべきかをリストアップするにとどまったものとなっている。すくなくとも、誰が受援の窓口で、誰にどのように要請すれば良いのかを明らかにしている点で、部内用の受援要領としての意義が大きい文書となっている一方で、応援側にとってはどのように受け入れてもらえるのが不明確な内容となっていることは否定できない。

3. 兵庫県の発信と受援計画の多様化

阪神・淡路大震災に直面し、教訓をまとめ上げ、発信する機能を備えるに至った兵庫県は受援の難しさとそれを克服するための先進的な取り組みを行い、それを発信する試みを実施しつつある。兵庫県は全国に先駆けて受援計画を策定し⁸、兵庫県では、平成27年5月、「他の自治体や関係期間、民間事業者、ボランティアなど組織の外からの支援を円滑に受け入れるための基本的な考え方や留意点を示すとともに、市長受援計画の策定を促し、発災時の混乱期においても躊躇なく早期の応援要請を可能とすることにより、効果的な災害応急対策を遂行し、迅速・円滑な被災者支援の実現を目指す」ために、市町向けの「災

害時応援受け入れガイドライン」を作成したのである。

ガイドラインに於ける活動拠点に関する記述は、以下の点に集約される⁹。

- ・複数の団体から多数の応援職員が集まるため、駐車場と詰め所が必要であること
- ・駐屯のために被災地の近辺で大規模な施設や用地が必要であること
- ・避難所、がれきの仮置き場との競合があり得ること
- ・用地の不足に備えて域外の代替拠点を検討すべきこと。
- ・応援部隊に配布する資料を用意すること、地名にふりがなを付すなど、域外からの応援に配慮すること。
- ・職員と応援チームは同じ業務マニュアルを使用すること。

このガイドラインは受援にあたって必要となる事項について要点を押さえた記述がなされており、応援要請は早期に行うべきことなど基礎的なことから、中長期にわたる場合の留意点まで示されている。

このように、阪神・淡路大震災における受援と東日本大震災における支援との2つの経験から策定されたガイドラインは兵庫県内の市町向けのものであるが、兵庫県と県下市町の取り組みが全国に波及し、次なる災害における応援・受援体制の充実が期待されている¹⁰。

これに対し、自衛隊OBが参画して千葉県が策定した「千葉県防災支援ネットワーク基本計画」は、「基本計画」という「計画」に比べて抽象度の高い印象を受ける名称ではあるが、兵庫県のガイドラインとは異なる意味で緻密な検討の上に人命救助部隊の受け入れ方法が明確化されている¹¹。

まず、人命救助期に千葉県に乗り入れる組織である、消防、警察、自衛隊がそれぞれ活動拠点にどのような機能を求めているのかを検討している。たとえば、消防の大型車両が駐車し、ドアを開放することができるのに必要な面積は71.3㎡であること、中型車は37.5㎡であり、消防用テント1張りには54㎡を必要とすることなど、具体的な必要面積をすべて算出の上、本部指揮機能やベースキャンプ機能に必要な施設の要件を明示している。そして、これと同様の作業を自衛隊、警察についても実施し、県内各地域の災害において、どの部隊が何のためにどの施設を使うのかをあらかじめ明示している。

さらに、これらの設定にあたっては、事前に施設の所有・管理者と調整し、災害があれば自動的に拠点としての機能が始まることとなっている。そして、これらの拠点は、千葉県の地図上に明記され、どのルートからアクセスが可能なのかが明確化されており、どこにどの部隊が駐屯し、ヘリポートがどこに設置されているのかも、同時に認識できるよう配慮されている。

なお、拠点によっては、警察、消防、自衛隊の3組織が同時に利用することが想定され

ているが、これについては平成 27 年度中に策定される計画において、ゾーニングすべきところについてはゾーニングする計画となっている¹²。

4. 次の震災に備えて

大震災において共通しているのは、人命救助の局面が必然的に生じること、広域的な対応が求められること、応援派遣が必要になりうること、その期間の活動如何によって死者数が増減してしまうということである。このことを前提としたとき、応援派遣部隊が早期に迷いなく活動を開始できる環境を事前に整えておくことは必要である。たとえば、千葉県の子隊が、上述の X 県に応援部隊として派遣されることを想定したとき、千葉県の部隊は X 県のどこに進出すればよいのか、それがいつわかるのかを知らないまま千葉県を出発することとなる。なぜなら、X 県の受援計画を見てもその記述が見当たらないからである。このような状況で大規模な応援派遣がなされれば、東日本大震災において仙台市消防局のある消防署が体験したように、発災後の混乱期に現れた、行き場のない応援派遣部隊の車両の駐車スペースを探すためのマンパワーを受援側が提供しなければならないなどという事態を繰り返すことになってしまう¹³。だからこそ、人命救助期、すなわち大震災直後の最も混乱した時期に行政が円滑に機能するためにも、事前の綿密な受援計画が必要である。

そして、その受援計画は一定程度標準化された内容であるべきだと考えられる。

すなわち、必要なスペースの算出基準のような細かい内容から、文書の名称や章立てに至るまでが全国統一されるべきだと考えられる。本稿の執筆にあたって、筆者はインターネットの検索サービスを用いて各都道府県の受援計画を検索し、ヒットしなければ各県のホームページ内のリンクをたどってこれを探し出すことを試みた。しかし、それぞれ名称がばらばらであり、受援計画の対象となっている支援の内容にもヴァリエーションがあったために、必要な情報を取り出すのに、あるいはその不存在を確認するのに多大な時間を必要とした。

平時における地方公共団体の営みとして、他の地方公共団体との間で何らかの協力関係を構築し、協働するのであれば、地方公共団体間の相違は地方分権時代の多様性ということができる。しかし、大規模災害における応急対応、特に緊急性が高く、多数の人命に関わる事態を想定した計画となるとヴァリエーションにどれほどの利があるのかは疑問である。こうしたヴァリエーションが仮に市町村の単位で存在するとすれば、警察、消防、自衛隊の応援派遣部隊はそれぞれの活動拠点を探すのに大量の文書を参照する必要にさらされることとなりかねない。文書の数を減らすためにも、少なくとも何らかの基準に基づいた都道府県レベルにおける受援計画は必要であり、それは域内の市町村の地域防災計画と

の整合性が担保されたものであるべきである。そして、その内容は、千葉県の基本計画や兵庫県のガイドラインが示すように、人のスペースだけでなく、車両や航空機、資機材の置き場所や、取り回しに必要な十分な広さがあるのか否か明記されるべきであるし、予定の場所が被災して使えなかった場合の代替地についても言及されるべきである。また、報告様式や組織名称、用語の定義を統一することも必要である。

支援の基本は、ロジスティックスを被災地に頼ってはならないということであり、多くの言説においてもそのような主張がなされている。しかしながら、このことは被災地が受援にあたっての準備を怠ってよいということにはならない。受援側にしか用意できない活動基盤が存在するからである。

これまで、災害の教訓を蓄積し、それを活かそうとする取り組みが様々なところで行われ、そのための書籍も多く出版されてきた。中には、予算やマンパワーの制約、既存の諸制度により、実施が困難なものや、不可能なものも存在する。しかし、これら制約の中で、綿密な検討に基づく実効性の高い取り組みを展開している地方公共団体も多く存在している。こうした検討結果もまた共有化されるとすれば、日本の応急対応はさらに向上すると考えられる。

教訓の次に共有されるべきは、教訓を活かした取り組みなのである。

- 1 本報告は筆者の個人的見解であり筆者の所属する組織の見解とは無関係である。本報告における誤りは全て筆者の責任である。
- 2 新聞報道やテレビ報道などでよく見られる（朝日新聞 2011 年 3 月 11 日付夕刊 11 ページなど）だけでなく、中央防災会議の最終報告書にも 72 時間の重要性を指摘する記述が見受けられる。中央防災会議防災対策推進検討会議(2012 年 7 月 31 日)「防災対策推進検討会議最終報告～ゆるぎない日本の再構築を目指して～」 p. 10。
- 3 奥薗(2016)から引用。
- 4 総務省行政評価局(2014 年 6 月)「震災対策の推進に関する行政評価・監視—災害応急対策を中心として—結果報告書」 p. 38。
- 5 同上。
- 6 この議論が掲載された都市政策第 151 号には東日本大震災を教訓とした受援力強化に向けた新たな取り組みと題する特集が組まれており、重川(2013)もそのうちの一部だが、その他の議論においても人命救助機関以外の災害応急対応業務の受援にスポットを当てている。
- 7 前掲、4。
- 8 静岡県においては、東海地震に備えた国の計画を反映した受援計画を早期に策定している。
- 9 災害時受援体制検討委員会「災害時受援受け入れガイドライン」2015 年 4 月、11 ページ。
- 10 前掲、p. 2

11 千葉県（2014年2月）「千葉県防災支援ネットワーク基本計画」

<http://www.pref.chiba.lg.jp/bousaik/bousaishienetwork/documents/networkall.pdf>（2015-11-28 閲覧）。

12 千葉県防災危機管理部防災政策課に対する電話インタビュー。

13 「3月13日の午後、消防署に二人の見たことのない活動服を着た消防職員が訪れた。対応すると緊急消防援助隊の派遣隊の方で、消防署の前に50台の車両が停まっているとのこと。警防本部指示書による指示もなく、急に上司から対応してくれと言われて非常に慌てた。隣接施設の敷地駐車場に入れることができたから良かったが、受け入れる場所が違う消防署では相当混乱したと思う。」（仙台市消防局，2012:123 ページ）。

第5章 災害廃棄物処理における都道府県の役割

森道哉（立命館大学）

はじめに

大震災は大量かつ多様な災害廃棄物をごく短期間のうちにもたらすが、その処理は「廃棄物処理法」に基づき、一般廃棄物の処理と同様に、基礎自治体が行うこととされている。具体的には、阪神・淡路大震災後に「震災廃棄物対策指針」（厚生省生活衛生局 1998）が示されていたものの、東日本大震災後には、津波による被害などへの対応も踏まえた「災害廃棄物処理特措法」（2011年8月公布）や「災害廃棄物対策指針」（環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部 2014）が定められ、それらも参照しつつ進められた。

東日本大震災に際して問題となったのは、災害廃棄物には「木くず」、「コンクリートがら等」を含む12種類の産業廃棄物と捉えられるものが含まれており、被災市町村の標準的な処理能力との間にズレが生じていたことである。このズレを補正する試みが、地方自治法252条の14の運用による被災市町村からの県への事務委託であり、災害廃棄物処理特措法4条および5条の運用による、国による代行処理や被災市町村における負担費を実質的になしにすることなどの支援の枠組みの拡充であった。そうした試みには、被災地での処理に困難がある場合に行われる広域処理という手法も加えられる（山本・切川 2015）。

災害廃棄物の処理において、被災市町村には第一義的かつ大きな役割が期待されているものの、東日本大震災への対応を見ると、被害の大きかった東北地方で独自処理を行えた市町村は多くはなかった。「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」（環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部 2011）によれば、岩手県では12市町村のうち7市町村が、宮城県では15市町村のうち12市町村が、それぞれ県に事務を委託した。この事実は、当該市町村において独自処理が選択されうる条件を探ることと並行して（河合 2015）、新たな役割を担うことになった県が、一般廃棄物の処理技術やノウハウを有していないなかで、どのようにそれらを補完しうるのかを考えることの重要性を示している（森 2014、2015、近刊）¹。

本稿では、阪神・淡路大震災における兵庫県と東日本大震災における宮城県の報告書の検討を通じて、災害廃棄物処理における都道府県の役割について考察したい。両県を取り上げるのは、兵庫県は1997年と2015年に、また宮城県は2014年と2015年に、検証の期間の幅に差はあるものの、それぞれ異なる時点で大震災の経験を報告書にまとめており、

¹ なお、国による代行処理は、原発事故の影響下にある福島県の2市2町を除いて、結果的に要請されなかった。福島県では、放射性物質汚染対策措置法に基づいて国による処理が行われている。

この点から学ぶことを積極的に捉えているためである。以下では、両県の知見の概要を確認した上で（1節）、都道府県に期待される役割を考え（2節）、若干の含意も得たい（おわりに）。

その作業に入る前に、災害廃棄物の処理という観点から両大震災を概観しておこう。表1を見ると、災害廃棄物の発生量は同程度であるものの、津波や福島第一原子力発電所事故の影響を受けて、廃棄物の性状や被災の面積規模、そして処理体制を構築する際の状況などにおいて異なっていたことがわかる。

| | 東日本大震災（2011. 3. 11） | 阪神・淡路大震災（1995. 1. 17） |
|--------------|--|---|
| 地震概要 | <ul style="list-style-type: none"> ・マグニチュード9.0, 最大震度7 ・東北太平洋沿岸域に大規模な津波 | <ul style="list-style-type: none"> ・マグニチュード7.3, 最大震度7 ・主な被災地：神戸市, 西宮市, 淡路島 |
| 発生量 | <ul style="list-style-type: none"> ・災害廃棄物 1,706 万トン（東北3県） ・津波堆積物 1,094 万トン（東北3県） ・地震動による発生は一部, 大半は大津波により発生。一部の廃棄物が海に流出 | <ul style="list-style-type: none"> ・災害廃棄物 約2,000 万トン |
| 廃棄物性状 | <ul style="list-style-type: none"> ・津波による攪乱により混合廃棄物化 ・木造の損壊家屋由来の木屑が多い ・津波堆積物等の塩分を含む泥土付着 ・海水由来の塩分含有 ・一部の地域で火災 ・一部の原発事故に伴う放射性セシウムの汚染 | <ul style="list-style-type: none"> ・コンクリートの建物や構造物等からのコンクリートがらなどの不燃物系が比較的多い ・一部の地域で火災 |
| 面積規模 | <ul style="list-style-type: none"> ・青森県から千葉県にかけて津波浸水域は広域 | <ul style="list-style-type: none"> ・神戸市を中心に活断層に沿った一部地域 |
| 処理体制構築における制約 | <ul style="list-style-type: none"> ・仙台市以外は小自治体がほとんど ・行政関係者の被災により行政機能自体ダメージ ・近隣自治体がすべて被災している状況 ・三陸地域は沿岸部が孤立化 ・放射能問題の影響で広域処理体制整備に遅れ | <ul style="list-style-type: none"> ・大規模自治体が多い ・ダメージの少ない周辺自治体の支援可能 ・大阪湾フェニックス事業の処分場を用いた大量受入 |
| その他の特徴 | <ul style="list-style-type: none"> ・放射性物質汚染により問題複合化 ・沈下等により埠頭にダメージ ・湾内に海中がれきが存在 | |

表1：東日本大震災と阪神・淡路大震災における災害廃棄物処理を進める上での特徴と制約条件等
 出典 大迫・遠藤（2013、46頁）に、「3県沿岸市町村（岩手県・宮城県・福島県（避難区域を除く））の災害廃棄物等の処理状況」（環境省、2014年3月31日）などを参照しながら、筆者が一部加筆修正。

1. 兵庫県と宮城県による災害廃棄物処理の検証

1) 兵庫県と阪神・淡路大震災

阪神・淡路大震災後に、兵庫県生活文化部環境局環境整備課（1997）が「今回の災害廃棄物処理を通して得られた教訓」として挙げたのは、①広域的な連携の強化、②仮設トイレの備蓄等、③仮置き場の必要性、④計画的な解体の必要性、⑤解体現場における分別の重要性、⑥搬送ルートの確保、⑦廃棄物処理施設の余裕度、⑧技術開発である。教訓の引き出し方に関する基準は明示されていないものの、前提となっている関係情報の整理の仕方に注意を払いながら、本稿の関心から統一的に整理してみたい。すなわち、①と②では、日頃からの市町間および府県間での連携を、広域処分場の確保および仮設トイレの備蓄の観点とつなげておくことの重要性に加え、民間業者との連携も重要と位置づけている。③から⑦では、災害廃棄物の分別や破碎にはスペースが必要となるが、処理施設の余力を考えると、一般廃棄物と産業廃棄物が「混合状態」となっているそれらを現場で分別することが効率的であり、かつそれらの搬送ルートを熟慮した上で仮置場に運び込む量を確認し、建物を解体すべきであるとしている。そして⑧においては、そうした経験を「分別技術の開発」につなげる必要性が指摘されているのである。「被害は想像を絶するものであり、関東大震災以来の大きな被害をもたらした」という認識の下では、災害廃棄物の処理も「手探り状態で取りかかることとなっ」たとはいえ（1 頁）、後述のように、東日本大震災後にも確認された多くの論点を扱っていたことがわかる。

これらを後に検証したのが、災害廃棄物処理に係る阪神・淡路大震災 20 年検証委員会（2015）である²。まず、上の八つの教訓がその後どのように生かされたのかを問い、いずれも基本的に対応策が強化されてきている点をより詳細に記し、強調もしている。また、東日本大震災への対応を踏まえて、⑨「災害直後の対応（体制整備）」、⑩「廃棄物発生量の推計等」という 2 点も重要であったとして追記している。ここからは、両大震災からの経験が相互の知見の集約に影響を与えていることがうかがえる。興味深いのは、「兵庫県及び県内市町等からの東日本大震災への支援」という章を立てて、自らの支援の経過や実績を示し、阪神・淡路大震災で得た「教訓・経験を生かし、できる限りの支援を行うことができたと考えている」（7 頁）と記していることである。さらに、両大震災を比較した章では、事業主体と処理期間、リサイクル率、広域処理、廃棄物処理後者の活用、そして津波による流出という観点からの分析を行っている。表 1 でも確認できるような両大震災の特徴の差異、またそれに応じた関係者の経験の特性を反映して記述量の濃淡はあるけれども、

² 兵庫県防災企画局復興支援課（2015）は、災害廃棄物の処理を含む両大震災の 12 分野を比較検討し、「東日本大震災被災地への支援と南海トラフ地震をはじめ大規模災害への備えに活用できる提言」をしている。

多くの調査、研究が取り組んでいる主要な論点に言及しているといえる。今後の「備え・提言等」を積極的に行っている点も見逃せない。具体的には、基礎自治体は従来通りに事業主体とし、県には事前準備を含めての助言・指導や広域処理の調整を求め、そして国がすべきことは基本的に「制度づくりと財政支援に尽きる」としたほか、損壊家屋等の解体や仮設焼却炉の取扱い、そして仮置き場の確保といった観点についての「制度改善の提案」も行っている³。

2) 宮城県と東日本大震災

宮城県環境生活部震災廃棄物対策課（2014）の特徴は、県における災害廃棄物処理の実務の経過を記した後、二次仮置き場の設置などとの関係で、県内12市町を気仙沼・南三陸処理区（気仙沼ブロック）、石巻ブロック、宮城東部ブロック、名取・岩沼・亶理・山元処理区（亶理名取ブロック）に分けてそれぞれの進捗状況を丁寧に記している点、さらには、それらの連携の様子を記録している点にある。たとえば、現場でのリサイクル率の最大化を追求しながら、最終処分先の選定、災害廃棄物の搬出、また広域処理に関する業務を進めた様子が見られる一方で、ブロックおよび処理区ごとにその処理の進捗も社会経済的かつ地理的な事情も異なるなかでの、原状回復までを見据えての県の調整役としての活動も伝わるものとなっている。そして、「災害廃棄物処理業務の課題等（まとめ）」とする章では、反省点と課題を「発災後6カ月後の主な取り組み上の反省点」や「災害廃棄物処理場の課題と対応策等」で整理し直し、34の「所見等」が箇条書きの形で提出されている⁴。

こうした記録を参照しながら、「客観的に検証し、得られた知見や課題を明らかに」（1頁）しようとしたのが、宮城県東日本大震災に係る災害廃棄物処理業務総括検討委員会（2015）である（事務局は、宮城県環境生活部震災廃棄物対策課）。そこでは、「これまでの被害想定を大きく超える南海トラフ巨大地震、首都直下地震等の巨大災害」（1頁）に備えた取り組みとしての、環境省巨大地震発生時における災害廃棄物対策検討委員会（2014）の四つの時期区分（「発生前」、「初動期：発災後数日間」、「応急対応期（前半）：～3週間程度」、「応

³ 兵庫県の災害廃棄物処理に関する検証としては、阪神・淡路大震災から10年後の時点での和田（2006）もある。そこで取り組まれている課題は、「震災とそれからの復興の経験による大規模災害に備えた平時からの体制整備と災害時の緊急対応」と「持続可能な循環型都市づくりと循環型社会への取り組み」である（410頁）。本稿と直接関連する前者で述べられている提言は、兵庫県生活文化部環境局環境整備課（1997）とほぼ同様の内容であるため（406-407頁）、注記に留める。むしろ本稿が着目するのは、その前者と「不確実な地球規模の変動に対し、都市住民の価値観や行政の役割の方向も考えながら長期的に取り組んでいかなければならない問題」とされている後者を関連付けている点であり（410頁）、阪神・淡路大震災以後の社会の動きを踏まえた検証とみることができる。災害廃棄物のリサイクルへの関心は、2011年5月に環境省がまとめた「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）」でも強調されているように、東日本大震災の際はさらに高まっていたと考えられる（山本・切川 2015も参照）。

⁴ 筆者による聞き取りを参考にしている（2014年8月8日）。

急対応期（後半）から復旧・復興期：～3年程度」に沿って、県が実施した処理業務の23項目について「評価」と「課題」を示した後、「大規模災害発生時における災害廃棄物処理の在り方についての提言」をまとめている。

19の提言では、県が事前に取り組んでおくべき事柄を中心に、「大規模災害に対する備え」や「災害廃棄物処理を行うに当たっての優先順位等」が示されており、関係者間の連携の重要性や時々における災害廃棄物の把握と平常時からの技術、そして処理施設の整備の重要性も示されている。さらに、「法制度の見直し」と「財源や各種事業体制の弾力化・一元化」とする節では、「廃棄物処理法の各種手続きの緩和と特例措置」や「補助金制度に代わる交付金制度の創設」などを、国に対して述べている。たとえば、「廃棄物処理法の各種手続きの緩和と特例措置」には、次のようなものがある（55頁）。

○国は、大規模災害発生時における災害廃棄物を迅速かつ円滑に処理するため、一般廃棄物・産業廃棄物の枠組みにとらわれず柔軟な対応ができるよう、廃棄物処理法を点検し、運用等の改善を図るべきである。

○国は、迅速な災害廃棄物の処理のため、市町村以外が処理主体となる場合を想定した届出・許可制度の明確化、処理施設設置に関する手続きの簡素化、産業廃棄物処理施設の一般廃棄物処理施設への転用範囲の拡大等、廃棄物処理法における各種手続きを緩和すべきである。

○国は、災害廃棄物の処理に関し、廃棄物処理法における処理の再委託を認めるべきである。ただしその際には、災害廃棄物の流入が不適正処理や地元の廃棄物処理市況への影響が懸念されることに留意すべきである。

※具体的には、二次仮置き場内及び二次仮置き場間の再委託を認め、さらには再々委託を条件を付すなどして認めるほか、広域処理等外部施設を活用する場合には再委託までとすることを想定。

これは一例に過ぎないが、同委員会の提言には、前述の兵庫県の項で確認した10の教訓が網羅されているだけでなく、前段の記録集における「所見等」を踏まえながら「提言」として集約されていることもうかがえる⁵。

3) 小括

本節では、災害廃棄物の処理に関して、兵庫県と宮城県が、阪神・淡路大震災と東日本大震災から汲み取った教訓の内容と外部に発信しようとしている事柄の概略を記した。そ

⁵ 本稿の構成上、同じく東北地方の事例ながら岩手県（2015）に言及していないが、宮城県と同様に、詳細な記録を残しつつ、多くの「本県からの提言」を残している。

れらに見られる関心は、大括りにすれば、①関係者それぞれができることとは何かおよび関係者間の連携のあり方とは何か、②非常時と平常時の関係をどのように捉えるべきか、そして③自治体から国の諸制度に対して何を求めておくかといった点を、県の立場から問い直すものになっていると考えられる。このような災害廃棄物の処理に必ずしもとどまらない問いかけは、実は両大震災の後に公表された先行研究の関心と親和性が高い(森 近刊)。その意味では、実務面でも研究面でも教訓の導出および今後のその利活用について、見据えている方向性はかなりの程度一致しているといえよう⁶。

多くの教訓があることは言を俟たないが、次節では相互に関連する①から③について検討を加えたい。

2. 災害廃棄物処理における都道府県の役割——今後に向けて

1) 災害廃棄物処理業務に対する都道府県の準備と教訓の見直し

* 災害廃棄物の処理における都道府県による関係者の調整の意義と限界を検討するとともに、平常時から、支援および受援の両面において、都道府県が保有しておくべき「資源」の確認を適宜行う必要がある。

様々な広域事務、連絡調整事務および補完事務を処理する都道府県をもってしても、災害廃棄物行政に関する実務は経験が浅い分野である。多くの先行研究や報告書などが示唆するように、東日本大大震災では県の内外を含む関係者間の調整に時間を要した。まずは、都道府県の立場から実質的な関係者のネットワークの構築を急ぐとともに、時々の現地の被災の度合いに応じた役割分担のあり方を管内の「ブロック」や「処理区」ごとに問うておくなど、関係者それぞれの貢献の仕方を確認していく必要がある。さらに今後の巨大災害に対する実務的な準備としては、すぐ後で言及する国の制度の改変のほか、庁内の人事異動や新たな専門技術的な知見の追加といった変化に対応しながら、ネットワークを機能させるための工夫を考えていく必要もあるだろう⁷。

もっとも、「準備」は制度的な側面の整備に留まらず、それ自体を相対化する視点を堅持することでも深めうる。両大震災後の複数の県や国の報告書を読むと、上述のような将来への危機感と同時に、時々の危機を乗り切った高揚感や自らの成果の強調も見受けられ

⁶ なお、災害廃棄物処理研究における実務面と研究面の接近は、たとえば、国立環境研究所や廃棄物資源循環学会が復旧・復興への貢献の観点から積極的に被災地支援を行いつつ(山本・切川 2015)、そこでの研究が同時代的に公表されていること、さらには実務家と研究者による複数の共著論文が著されていることからもうかがえる。

⁷ これらについては、「災害廃棄物処理マネジメントシステム」と三重県が呼んでいる考え方が参考になると思われる(「三重県災害廃棄物処理計画」、2015、29-30頁)。高知県、静岡県、徳島県、和歌山県なども策定済みであり、全国における今後の進捗が注目される。

た。それぞれにおいて対応できた部分については自信を深め、伝えたい教訓を押し出しておくことは、ポイントを絞ったその後の検証を促す契機にもなりうるため、重要と考えられる。だが、そこでの課題は、大震災が当該被災地域に唯一無二の事態を突きつけてきた（突きつけてくる）という事実を、どの程度まで想像した上で検証し、教訓を思い起こせるかにあるだろう⁸。十全な対応を採るのは至難であるからこそ、被災地にあっては兵庫県が期間の幅を長くとって複数回の検証を行ったように、また宮城県が記録の公刊を先行させた後、期間の幅は短くとも検証においては広く関係者を集めて別途委員会を設けたように⁹、各種報告書に記載された経験を見直す機会を作り出すことには意味がある。教訓を学び直すという視点からすれば、各種報告書を提出しっぱなしにしないことが重要である¹⁰。

2) 災害廃棄物の処理における非常時と平常時の関係

* 都道府県においても、平常時の廃棄物行政（一般廃棄物および産業廃棄物）との関連を強く意識した上で、非常時の災害廃棄物行政を捉える必要がある。

災害廃棄物は、前述のように、基礎自治体が担当する一般廃棄物として整理されるが、コンクリートがらなどの産業廃棄物も混在した状態となる。東日本大震災に際して、たとえば、一般廃棄物と産業廃棄物の両方の処理に技術とノウハウを有していた仙台市ではこの整理自体は問題視しなかったようであるけれども¹¹、一般廃棄物に関する実務的な役割をも担った宮城県は、報告書においてその整理に違和感を表明していた。その後の実務上の課題の修正と運用に向けては、各地で「災害廃棄物処理計画」の策定が進められているところであるが、市町村、都道府県、国のそれぞれにおいてそうした「違和感」を解消しておく必要がある。

さらに、発災時にも平常時の廃棄物行政を提供し続ける必要があることに改めて目を向けておく必要もある（山田 2015も参照）。各種報告書を読む限り、災害廃棄物の処理の情報の整理は重点的に行われた一方で、それと平常時の廃棄物行政サービスとの連関についての叙述は、一般的に言って、少ない。それは、当該報告書の目的や都道府県レベルの業

⁸ これを考える上で、環境省東北地方環境事務所（2015）の「8-2 今後に向けての課題等」は参考になる。

⁹ 委員の所属は次の通りである。石巻ブロック災害廃棄物処理業務JV次長（鹿島建設株式会社所属）、東京都環境局資源循環推進部一般廃棄物対策課災害廃棄物処理事業担当係長、仙台環境開発株式会社代表取締役副社長、仙台市環境局廃棄物事業部長、石巻市生活環境部廃棄物対策課長、環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課課長補佐、宮城県環境生活部参与、東北大学大学院環境科学研究科教授（委員長）。

¹⁰ 大震災の検証作業を進める場として、たとえば、本研究プロジェクトがかかわるひょうご震災記念21世紀研究機構は、そのプラットフォームになりうると思われる。災害廃棄物分野に関して言えば、2014年から国立環境研究所がウェブサイト「災害廃棄物情報プラットフォーム」において各地の情報を収集、整理している（<https://dwasteinfo.nies.go.jp/index.html> 最終確認日2015年11月25日）。将来的には、様々な政策領域のプラットフォーム間の協力関係のあり方といったことも議論されるべきかもしれない。

¹¹ 筆者による聞き取りを参考にしている（2014年8月7日）。

務からはズレているために書いていないということであろうし、相対的に問題が生じていなかったことを示唆しているのかもしれない。しかしそうだとすると、災害廃棄物の特性やそれへの多くの関係者の多様な係わり方を想起するとき、その事実自体が蓄積されるべき情報とも考えられる。

阪神・淡路大震災と東日本大震災に関する研究では、非常時において、さらには復興期においても平常時の行政組織が機能しているとの指摘がある（たとえば、橋本 2005、天川 2015、松井 2015）。災害廃棄物の処理は、まさに「災害」という非常時の経験であることで、かえって平常時との関係への目配せの重要性が高まるように思われる。

3) 国による制度の改変に対する各地の事情の要望役としての都道府県

* 来る巨大災害を見据えた国のリーダーシップの強調と広域的な処理の対策の強化という文脈において、都道府県は各地の事情を集約し、提示することが求められる。

前節の引用にも見られるように、両県の提言の多くは、主に国の制度やその運用に対する要望である。阪神・淡路大震災と東日本大震災を経て、都道府県に期待される役割が増大し、かつ来る巨大災害における災害廃棄物の処理業務の重大さが想像されるために、その内容は具体的かつ率直なものになっていると考えられる。

時同じくして、国はどう対応してきたか。巨大地震発生時における災害廃棄物対策検討委員会（2014）は、「都道府県・市町村への調査結果」も踏まえた議論を重ねていた（1頁）。①膨大な災害廃棄物の円滑な処理の確保、②東日本大震災の教訓を踏まえた、発災前の周到な事前準備と発災後の迅速な対応、③衛生状態の悪化・環境汚染の最小化による国民の健康の維持、④強靱な廃棄物処理システムの確保と資源循環への貢献、⑤大規模広域災害を念頭に置いたバックアップ機能の確保、という五つの「巨大災害の発生に向けた対策のあるべき方向」についての関係者それぞれの適切な役割を前提としつつ、「連携・協力し、地域ブロック毎のより具体的な取組の検討を進めていく」とした（1頁）。さらに、それを受けた巨大地震発生時における災害廃棄物対策検討委員会（2015）は、国のリーダーシップの下で、「地域ブロック単位での災害廃棄物処理体制を構築すべく、地方環境事務所が中心となり地域ブロック協議会等を立ち上げ、それぞれの地域において巨大災害の発生に備えた災害廃棄物対策の行動計画の策定を推進するとともに」、「その基礎となる巨大災害発生時の災害廃棄物対策に向けた行動指針案」の取りまとめを任務としたとされる（1頁）。その法律としての表現が、廃棄物処理法及び災害対策基本法の一部を改正する法律の公布（2015年7月17日）・施行（同8月6日）である（山田 2015）。

こうした動きの背景には、たとえば、東日本大震災において「放射能問題の影響で広域処理体制整備に遅れ」（表1）が出たことのほか、今後の巨大災害に国の立場から即応することへの危機感があつたことがうかがえる。ただ、広域処理に引きつけて言えば、その重要性は両県の提言においても強調されていたけれども、「地域ブロック単位」という発想はそれ自体には書き込まれていなかったのであり、どのように機能しうるのかを見極めていく必要があると思われる¹²。国への各地の要望役としての都道府県には、「都道府県・市町村への調査結果」に含まれる前述のような「違和感」が消化されて、議論が進んでいるのかを確認し続けることが求められる。「地域ブロック単位」を通じての国のリーダーシップが強調される一方で、災害廃棄物処理の実務のノウハウは基礎自治体に集中しているという事実がある。改めてその環境の下での都道府県の役割が問われているといえよう。

おわりに

本稿で取り上げた兵庫県と宮城県を中心とした報告書を概観するだけでも、得た教訓を広く今後の対策につなげることを願って書かれていることがわかる。確かに、本稿が検討の俎上に載せたのは報告書であって、実務を具体的に動かしていくための各種の計画などではない。しかし、それらを準備するにあたっての現在の、また将来に向けての「思想」をうかがい知ることはできたと考える。実務の体制を整えつつ、その背景にある教訓の考え方を考え続けることこそが「強靱」な備えにつながる。これが、本稿の含意である。

参考文献

- 天川晃「自治体行政の『非常時』と『平時』」小原隆治・稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、2015。
- 岩手県『東日本大震災津波により発生した災害廃棄物の岩手県における処理の記録』、2015。
- 大迫政浩・遠藤和人「災害廃棄物処理の実態と課題」『地球環境』18巻1号、2013。
- 河合晃一「瓦礫処理をめぐる自治体の行動選択」小原隆治・稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、2015。
- 環境省東北地方環境事務所『巨大災害により発生する災害廃棄物の処理に自治体はどう備えるか——東日本大震災の事例から学ぶもの』、2015。
- 巨大地震発生時における災害廃棄物対策検討委員会（環境省）『巨大地震発生時における災害廃棄物対策のグランドデザインについて 中間とりまとめ』、2014。
- 巨大地震発生時における災害廃棄物対策検討委員会（環境省）『巨大地震発生時における災害廃棄物処理

¹² この点に関して、東日本大震災における関西広域連合の被災地支援の研究から学ぶことは多い。たとえば、（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部（2015）を参照。

- に係る対策スキームについて——制度的な側面からの論点整理を踏まえた基本的な考え』、2015。
- (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部『災害時の広域連携支援の役割の考察 研究調査平成26年度末報告書』、2015。
- 災害廃棄物処理に係る阪神・淡路大震災20年検証委員会(事務局 兵庫県農政環境部環境管理局環境整備課・公益財団法人ひょうご環境創造協会)『災害廃棄物処理に係る阪神・淡路大震災20年の検証』、2015。
- 橋本信之『サイモン理論と日本の行政——行政組織と意思決定』関西学院大学出版会、2005。
- 兵庫県生活文化部環境局環境整備課『阪神・淡路大震災における災害廃棄物処理について』、1997。
- 兵庫県防災企画局復興支援課『復興制度等提言事業調査報告書』、2015。
- 松井望「復興計画の設計と運用」小原隆治・稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、2015。
- 宮城県環境生活部震災廃棄物対策課(作成協力 一般社団法人東北地域づくり協議会・公益社団法人宮城県建設センター)『廃棄物処理業務の記録<宮城県>』、2014。
- 宮城県東日本大震災に係る災害廃棄物処理業務総括検討委員会『東日本大震災に係る災害廃棄物処理業務総括検討報告書』、2015。
- 森道哉「災害廃棄物の広域処理の政治学——阪神・淡路大震災と東日本大震災を中心に」(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部『大震災復興過程の比較研究プロジェクト—関東、阪神・淡路、東日本の三大震災を中心に—研究調査平成25年度末報告書』、2014。
- 森道哉「災害廃棄物処理の行政と政治」(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部『大震災復興過程の比較研究プロジェクト—関東、阪神・淡路、東日本の三大震災を中心に—研究調査平成26年度末報告書』、2015。
- 森道哉「災害廃棄物処理の行政——阪神・淡路大震災、東日本大震災における教訓とその行方」御厨貴編『大震災復興過程の比較研究』ミネルヴァ書房、近刊。
- 山田智子「災害廃棄物対策の強化・推進に向けて——廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び災害対策基本法の一部を改正する法律(平成27年法律第58号)」『時の法令』No.1989、2015。
- 山本昌宏・切川卓也「東日本大震災における災害廃棄物処理を振り返って」『環境研究』No.157、2015。
- 和田安彦「検証テーマ『循環型社会づくりに向けた取り組み』」復興10年委員会(企画 兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部復興企画課)『復興10年総括検証・提言報告<第2編 総括検証>』、2006。

第6章 被災港湾の復旧・復興とその政治的動態

—変容する制度と政府間関係の視点から—

林昌宏（常葉大学）

はじめに

大災害の発生時に、主要な課題の一つとなるのが、被災した諸種のインフラストラクチャー（以下「インフラ」と略す）を、どのようにして早期に復旧（原状回復）させ、復興（さらなる発展）へと導いていくかである。とりわけ行政は、生活関連のインフラ（たとえば上下水道）のみならず、社会・経済活動に深く密接した道路、鉄道、港湾、空港などを、迅速に復旧、復興へと導いていくという重要な役割を担っている。

さて、本研究プロジェクトでは、三つの大震災と、それらの比較分析を試みるもので、筆者の主たる問題関心は、被災したインフラの早期かつ望ましい復旧・復興のあり方を探ることにある。しかしながら、関東大震災から阪神・淡路大震災を経て、東日本大震災の発生に至るまでに約90年という時空の隔たりが存在している。そのような前提のもとで、比較分析が可能なインフラは、決して多くないと言える。

こうした制約があるなかで、わが国のライフラインを担っている港湾が、それぞれの大震災で被災していることや、被害が甚大であったにも関わらず、いずれも早期の復旧を成し遂げているという事実が浮かび上がってきた。筆者は、これらの港湾の発災から復旧までのプロセスならびに復興プランについて、土木工学的なアプローチではなく、政治学、行政学的に分析し、その特徴を見出してみたいと考えている。

そこで本研究は、関東、阪神・淡路、そして東日本の各大震災で被害を受けた港湾（横浜港、神戸港、東北14港）が、どのような復旧・復興のプロセスをたどり、いかなる特徴を備えていたのかについて明らかにする。具体的には、戦前と戦後で大きな差異が見られる港湾整備事業をめぐる制度を前提に、中央—地方ならびに地方—地方の政府間関係に焦点を当てながら分析を進めていく。これによって得られた知見は、次なる大災害に襲われ、被害を受けたインフラの復旧・復興を、いかにして進めていくべきかを検討していくための一助になるであろう。

1. 分析視角とその方法

—港湾の管理・整備をめぐる制度と行政体制の変容を踏まえて—

1) 戦前の港湾整備事業の特徴

明治期より1950年に港湾法が制定されるまで約80年にわたって港湾は、中央政府（主

に大蔵省、内務省)によって管理・整備されてきた¹。ちなみに市町村は、港湾施設の造成費の負担を主たる役割としていた。

港湾をめぐるシステムは、中央集権的であった。他方で、それを管理・整備する行政体制は相当に複雑で、換言すると中央政府内部で多元化していた。たとえば、明治末期から大正期にかけては、大蔵省が税関業務や第1種重要港湾の外貨施設の建設を担当し、内務省がそれ以外の直轄工事の施行ならびに府県工事に対する監督を所管していた。こうした状況を危惧した内務省は、港湾行政の一元化を図る目的から1919年から1938年の間に10度にわたって港湾法の制定を目指した。しかしながら、これは大蔵、逓信、農林の各省から賛同を得られず、ことごとく失敗に終わっている。その後、アジア・太平洋戦争が激化したことにより、1943年11月に運輸通信省が設立され、港湾の管理・整備については、ひとまずこちらに一元化された。なお、1945年5月に運輸通信省は、運輸部門と通信部門に分離された。これによって「運輸省」が新設され、同省は陸海輸送部門を所管した。

こうした特徴を念頭に置きながら、本研究では、戦前の港湾をめぐる複雑なシステムが、1923年の関東大震災の発生と、被災した横浜港の復旧に、どのような影響を及ぼしていたかを明らかにする。

2) 戦後の港湾整備事業の特徴

1945年8月15日にアジア・太平洋戦争に敗れたわが国は、GHQの統治下に置かれた。GHQによる占領改革は、中央集権的な性格を帯びていた港湾整備事業に及び、1950年5月に港湾法が制定された。同法の制定にあたっては、港湾を所管する運輸省が激しく抵抗した。しかし、最終的には港湾管理権を地方政府に移譲することや、複数の港湾管理者(地方政府)で港務局(ポートオーソリティ)を設立することが認められている。この法律を根拠に、主に都道府県や政令指定都市(制定当時は五大市)レベルの地方政府が港湾を管理・整備することになったのである。

戦後の港湾整備事業の特徴は、まず戦前と異なり、基本的に地方分権的な性格を備えているところにある²。ただし、その結果として、港湾管理権を備えた地方政府が、港湾整備事業によって得られる利益の確保を目的として、他のそれらと港湾の大規模化競争を展開したことにより、地域内競争³や地域間競争が引き起こされるという帰結を招いた。東京湾や大阪湾において港湾の一体的な管理・整備が困難になっていたのは、その一例である⁴。

¹ 戦前の港湾行政については、稲吉(2014)、日本港湾協会編(1960)に詳しい。

² 田尾・奥菌(2009)。

³ 大阪湾において地方政府が展開した港湾の大規模化競争については、林(2015)を参照されたい。

⁴ 詳細は、林(2010)に譲る。

つづいて、運輸省（現：国土交通省）が港湾管理者である地方政府の動きを統制しようとして、両者の間でたびたび確執が生じていた点があげられる。1950年にGHQの指令によって港湾法が制定されたが、運輸省は1950年代から1960年代にかけて同法の改正を試み、地方政府の側はこれに反発を続けた。1960年代半ばからは、運輸省と地方政府は巨額な費用が必要となるコンテナ埠頭の建設で歩み寄りを見せるものの、外貿埠頭公団の設立・廃止や、名古屋コンテナ埠頭株式会社の設立をめぐる、両者は度々対立していた。

戦後も港湾整備事業をめぐる行政体制が多元化し、解消され得ない状況が長く続いた。こうしたところに発生したのが1995年の阪神・淡路大震災や2011年の東日本大震災であった。特に、前者では国内最大のコンテナ港であった神戸港が被災し、同港の国際競争力が大きく落ち込むという帰結が引き起こされた。そこで本研究では、戦後の港湾をめぐる制度が、被災港湾の復旧・復興に、どのように影響していたのか、また、阪神・淡路と東日本の両大震災の間で、復旧・復興に、いかなる差異があるのかについて明らかにする。

2. 関東大震災からの横浜港の復旧・復興とその特徴

横浜港は、1889（明治22）年から1920（大正9）年にかけて大規模な港湾整備が実施され、2kmの岸壁が建設されたほか各種の荷役機械が設置されている。さらに1921（大正10）年4月からは内務省によって横浜港第3期拡張工事が開始された。1922年の横浜港の外貿貨物量は468万トン、貿易額は15.5億円（全国貿易総額の55%）を記録している⁵。

ところが、1923（大正12）年9月1日に関東大震災が発生し、上記の横浜港の施設や造成中の埠頭は壊滅した。政府は、内務省や大蔵省横浜税関の機能が低下したことから、横浜港の仮修理を陸海軍に要請した。海軍は、主に栈橋の修理や浮栈橋の仮設、陸軍は、岸壁の仮修理などを、それぞれ担当し、これらの作業は1923年11月15日まで続けられた。

横浜港の震災復旧工事は、帝都復興院の事業に組み込まれ、1923年10月21日に全額国庫支出金をもって実施することが決定された。復旧工事費は、906万円が計上され、防波堤や岸壁などの施設の復旧工事を内務省横浜土木出張所が担当した。復旧工事は急ピッチで進められ、1924年に外貿貨物量が451万トンに回復し、1925年からは横浜港第3期拡張工事が再開されている。

さて、震災で横浜港が壊滅したことにより、同港の国内最大の貿易港としての地位は、大きく揺らぐことになった。ライバルの神戸港では、横浜港で独占的に取り扱われていた生糸の取り扱いが開始された⁶。東京市は、横浜港の壊滅を契機として内務省に東京築港な

⁵ 社団法人横浜港振興協会編(1989)p.136。

⁶ 詳細は、新修神戸市史編集委員会編(2000)p.419に譲る。

らびに京浜運河の開削⁷を強力に陳情した。そのため港湾の整備のあり方をめぐり、同市と横浜市との関係は一時期、内務省を巻き込む形で険悪なものになったのである。

このような状況を受けて横浜市は、横浜港内の大防波堤の築造を内務省に要請し実現させた。そのほか横浜市は、浅野財閥の民間資本なども導入し、臨海部に 200 万坪を超える埋立地を造成している。こちらには造船、鉄鋼などの工場が相次いで進出し、京浜工業地帯の一角が形成された。

以上を小括すると、関東大震災によって壊滅した横浜港は、一時的に貨物の取扱の中断を余儀なくされたものの、巨額の国費投入により早期の復旧を果たしている。ただし、関東大震災の発生を機に、地方政府の競争的な性質が現出した。具体的には、それまで横浜港に独占されていた生糸を取り扱うことにより経済的な利益を得ようとした神戸港（神戸市や地元経済界）の動向や、東京港の大規模化により後背地の拡大をねらった東京市の動きがあげられる。これらに対して、被災した横浜市も港湾施設の新規整備や工業地帯の開発などにより利益の維持確保を目指していた。特に、横浜市と東京市の競合は、内務省を巻き込んだ形で展開されており、一定程度の内務省によるリソース配分と統制も認められるのである。

3. 阪神・淡路大震災からの神戸港の復旧・復興とその特徴

神戸港の港湾管理者は、1951 年から神戸市となり、同港では「山、海へ行く」と呼ばれた埋立地の造成、コンテナバースやフェリー埠頭の整備が進められた。これらは、地元負担に加えて、神戸市が国庫補助を活用したり、阪神外貿埠頭公団（1982 年に、神戸市埠頭公社に改組）を設立したりしながら進められたものである。震災前の 1994 年には、神戸港のコンテナ取扱個数は、世界第 6 位、国内第 1 位を誇っていた。ただし、同時期に国内で経済減速が進み、国外では東アジア各国の港湾が大規模化を遂げ、コンテナ取扱個数も急伸していた。このように、当時の神戸港を取り巻く環境は、厳しさを増していたと言える。

そこに発生したのが、1995 年 1 月 17 日の阪神・淡路大震災（兵庫県南部地震）である。これによって神戸港は、耐震・免振対策が十分に施されていなかったこともあり、約 116km の水際線の大部分が被害を受けた。とりわけ、コンテナ埠頭では、コンテナクレーンが全機使用不能になるなど、甚大な被害が生じている⁸。

神戸港の復旧に向けて 1995 年 2 月 10 日に運輸省が神戸港の復興の基本方針を策定し、それを踏まえて神戸市が同年 4 月 28 日に、概ね 2 年以内に港湾機能の回復を目指し、21 世

⁷ 京浜運河の開削については、東京都港湾局ほか編(1994) pp. 89-91 に詳しい。

⁸ 神戸港の被害の詳細は、神戸市港湾整備局編(1997) pp. 38-39 に譲る。

紀の新たな港づくりを目指す内容の「神戸港復興計画」をとりまとめた⁹。そのほか神戸市は、既設埠頭の再開発や瓦礫の処分場所の確保するため「神戸港港湾計画」を改訂し、これは1995年2月10日の運輸省港湾審議会でも認可されている。政府の動きとしては、1995年2月16日に設置された阪神・淡路復興委員会（下河辺淳委員長）が上海・長江交易促進プロジェクトの推進や仮設栈橋埠頭の建設を提言し、後者については六甲アイランドに整備された。

神戸港の復旧工事は、運輸省第三港湾建設局、神戸市、神戸港埠頭公社の三者で実施されることになった。なお、復旧に際して、港湾施設を大幅に刷新もしくは著しい大規模化は、なされずに終わっている。復旧に必要な事業費は、約5,700億円と計上され、国からの特別な財政支援等がなされている。こうして24時間体制で復旧工事が実施されることになり、1995年4月に神戸港でのコンテナ荷役が本格的に再開され、同年8月にはフェリー寄港も再開された。震災発生から2年後の1997年3月に、神戸港の復旧工事は、完了した。

震災を契機として、国内外でコンテナ貨物の争奪戦が激化し、神戸港の貨物は、周辺のライバル港に奪われていった。当然の帰結として神戸港は、国際コンテナ取扱個数ランキングの上位から転落し、2013年現在で56位と低迷している。ランキングの上位は、シンガポール港、上海港、釜山港など東アジア各国の港湾が独占することになった。そのうえ国内のコンテナ取扱個数ランキングでも神戸港は、東京港、横浜港、名古屋港の後塵を拝している。さらに震災後には、兵庫県が管理・整備する姫路港をはじめとして、国内の多くの地方港がコンテナ港化するに至った。これらを受けて神戸港ではポートサービスの見直しが進められたほか、今日では国土交通省の主導で神戸港の国際競争力回復に向けた施策（たとえば、2004年のスーパー中枢港湾政策や2010年の国際コンテナ戦略港湾政策）が採られている。しかし、後者についての実効性は、不透明なところも多く、将来的かつ戦略的な政策のあり方を検討することが急務であろう。

4. 東日本大震災の発生と広域的な港湾の被害

2000年代は鳥取県西部地震（2000年10月）、新潟県中越地震（2004年10月）をはじめとする大地震が各地で頻発した。こうした中で、新たな被害予測システム（コンピュータを利用した地震の被害状況を迅速に推測するシステムが開発され、それらは2004年の緊急地震速報の導入に繋がっていった。また、阪神・淡路大震災で地震に対するインフラストラクチャーの「安全神話」は崩壊した。そのことから「キラーパルス」の研究が進められたほか、耐震設計法の見直し（1996年）、兵庫県三木市のE-ディフェンスを活用した耐震

⁹ 神戸港復興計画委員会（1995）pp. 7-10。

研究の進展が見られるようになった¹⁰。こうした知見を踏まえて、新幹線や高速道路については、高架橋倒壊や橋梁の落下防止のために柱や橋脚の耐震補強が実施された。本研究で取り上げている港湾では、免震コンテナクレーンの開発、耐震強化岸壁の整備が進められたのである。そのほか、2001年1月には、中央省庁再編の一環として、運輸省、建設省、北海道開発庁、国土庁を統合した国土交通省が誕生した。とりわけ、運輸省と建設省の統合により国土開発に関する業務が国土交通省に一元化されたことは、後述するとおり大災害からの復旧・復興や、将来への備えに少なからず影響を及ぼすことに繋がっていった。

こうしたなかで、2011年3月11日に東日本大震災が発生した。この大震災で、東日本にある国際拠点港湾および重要港湾の14港が地震と、その後に襲来した津波により被災した。付言すると、仙台付近の南北で地震動の被害にギャップが生じたことにより、被害の状況は、一様ではなかった。南北約500kmにわたる範囲で港湾機能が一時全面的に停止し、原材料や部品、燃油等のサプライチェーンが寸断された。そのほか、燃料油の生産・中継がストップしたことで、東北全域でそれが不足するといった事態も発生した¹¹。

港湾施設は、防波堤（湾口防波堤を含む）の損壊、傾斜や岸壁の沈下、荷役機械の地震動による倒壊や津波による浸水といった被害を受けた。また、航路・泊地などの水域施設では津波によってコンテナ、自動車、ガレキ、土砂などが港湾内外に流出した。そのほか、仙台塩釜港の石油精製工場で火災が発生し、気仙沼港では石油タンクが流出するなど、数多くの港湾周辺の工場施設が被災した。2012年1月時点での港湾関連公共土木施設の被害報告額（国土交通省調べ）は、約4126億円であった¹²。ただし、阪神・淡路大震災の被害の反省から、多数の港湾で耐震強化岸壁を整備していたために、一部の岸壁の早期供用再開が可能になったことは、過去（阪神・淡路大震災）の教訓を活かした好例と言える。

さて、発災直後の初動・応急対応は、国土交通省を中心に実施された¹³。国土交通省は、発災当日の15時15分に国土交通省緊急災害対策本部、港湾局緊急災害対策本部を設置し、その翌日からはTEC-FORCE（国土交通省緊急災害対策派遣隊）を派遣して事態の状況把握に努めた。そして同省は、津波警報・津波注意報が解除された3月13日から本格的な応急対応を開始し、主要14港における航路、泊地などの障害物（家屋、車両、コンテナなど）を取り除く啓開作業を進めた。この作業は、港湾施設の被災状況や地理的バランスを考慮し、緊急物資などを搬入するために宮古、釜石、仙台塩釜の各港が優先された。こうして、3月24日までに主要14港全てにおいて、一部の利用可能になり、緊急物資、燃料油などの搬入

¹⁰ 以上については、廣井(2003)、堀(2003)を参照。

¹¹ 被害状況については、角(2011)pp. 99-101を参照。

¹² 国土交通省港湾局(2012)p. 2。

¹³ 国土交通省ならびに同省東北地方整備局の初動、応急復旧をめぐる対応については、角(2011)、大畠編(2012)、国土交通省港湾局(2012)、宮本(2012)に詳しい。

が可能になった。そのほか、発災から3カ月後には、水深-4.5m以深の公共岸壁数373バースのうち167バースが利用可能になり、入港船舶も徐々に増加するなどの効果が見られたのである。

その後、被災した各港では港湾管理者である地方自治体や国土交通省を中心に復興会議が設けられ、2011年8月に復旧・復興方針が決められている。これらは、地震被害を中心とした応急対応、後背地の企業の操業と密接に関係した早期の復旧作業、そして特定の港湾で国土交通省によるバックアップという共通の特徴がみられる。国土交通省のバックアップの具体例として、仙台塩釜港における「公道で45フィートコンテナを輸送できる」構造改革特区の認定¹⁴、小名浜港における2011年5月の国際バルク戦略港湾¹⁵ならびに2013年12月に全国初となる特定貨物輸入拠点港湾としての指定があげられる。ただし、こうした取り組みが、どのような効果をもたらしたかについては、今後の検討すべき課題である。

5. 東日本大震災で得られた経験の活用－「局地」から「広域」への視点の変化－

東日本大震災の被害は筆舌に尽くしがたいものであった。しかし、この経験は活かされ、既にいくつかの取り組みがなされている¹⁶。第1は、2013年6月の港湾法の改正である。これにより「緊急確保航路」の指定、船舶の退避用の泊地の確保、民有港湾施設の適切な維持管理の促進、港湾施設の点検方法の明確化、「港湾広域協議会」（後述の港湾広域防災協議会）の設立が規定された。

第2は、港湾法の改正に基づき港湾広域防災協議会が設立されたことである。こちらの協議会は、2014年3月に関東、大阪湾、伊勢湾で設立され、国や複数の港湾管理者（地方自治体）の間で港湾機能の維持に関し必要な協議を行うことなどが決められている。なお、これに関連して港湾BCP（Business Continuity Plan・事業継続計画）の策定が注目されるようになった。たとえば大阪港が直下型地震で被災した場合は、神戸港や堺泉北港などにおいて大阪港の貨物を受け入れるなど、大阪湾における港湾の機能を広域的に維持することになっている。また、被災した港湾には、緊急物資の荷役用の荷役機械、作業員などの派遣、復旧用の建設資材の支援、清掃船などの派遣を行なうものである。

第3は、コンビナート災害、津波避難の対策の進展である。具体的には、国土交通省と資源エネルギー庁によるコンビナート港湾の強靱化に向けた取り組み、2013年10月の「港湾の津波避難対策に関するガイドライン」の策定、港湾施設や防波堤の設計条件の見直しがあげられる。

¹⁴ 詳細は、国土交通省東北地方整備局塩釜港湾・空港整備事務所(2012)p.38。

¹⁵ 国土交通省東北地方整備局(2014)p.51、木本(2015)p.68による。

¹⁶ 以下は、石橋(2014)、土居(2014)、新井田(2013)を参照。

以上のとおり、2013年の港湾法の改正によって、港湾をめぐる施設については、耐震化の深化や、阪神・淡路大震災の際には見当たらなかった津波への対策が講じられつつあるほか、災害時に、地域内で被災した港湾を周辺の港湾がバックアップするといった体制構築も進められようとしている。阪神・淡路大震災の発生により生じた神戸港の急激な国際競争力の落ち込みといった問題を防止するためにも、このような政策は、一定程度の効果を発揮すると考えられる。

ただし、これらを主導しているのは、港湾管理者としての地方政府ではなく、国土交通省である。また、港湾BCPは、あくまで地域「内」を前提とした策定に、とどまっている。こうした点は、いかなる政策課題を残しているのかについて、最後に考えてみたい。

おわりに

1) 本研究で得られた知見

以上の分析をもとに、本研究で得られた知見をまとめたい。

まず、港湾をめぐる行政体制は、制度すなわち1950年に制定された港湾法によって、戦前と戦後で差異が生み出されていた。関東大震災では中央政府、主に内務省の主導によって横浜港の復旧がなされ、地方自治体は同省への陳情や、工業地帯の開発といった利益の獲得に向けた動きを見せている。これに対して阪神・淡路大震災では、港湾法制定以後に実施されてきた過去の港湾整備の内容を反映しつつ、中央政府と地方自治体が連携しながら港湾の復旧・復興を進めた。そのため、復興計画や工事分担も複雑化することになった。

つづいて本研究では、関東、阪神・淡路の両大震災ともに、港湾の復旧・復興にあたり中央政府と地方自治体の結びつきは強固なものとなっていたことを明らかにした。特に阪神・淡路大震災については、その後の国土交通省主導による港湾の国際競争力強化に向けた動きにも繋がっていると考えられる。また本研究の分析から、震災を契機に国内で地方自治体の間で港湾間競争（取扱貨物の争奪、港湾の大規模化競争）が激化している実態が明らかになった。

第3に、本研究では、阪神・淡路大震災で得られた教訓は、東日本大震災において活かされたほか、東日本大震災で得られた教訓も活かされようとしている実態を明らかにすることができた。ただし、東日本大震災で発生した大津波のような、過去の大震災で未経験の災害への備えが不十分であったことは否めない。また、巨大災害の発生時に国土交通省や地方政府が、どのような役割を担うかを検討し、それを事前に明確化しておくことが急務であると考えられる。

最後に、これらを総括すると、港湾をめぐる制度が中央集権的あるいは地方分権的であっても、被災した港湾の復旧・復興にあたって中央政府は、中心のかつ多面的な役割を担わざるを得ない実態を指摘することもできよう。

2) 政策提言

第 1 に、平時において地方自治体は、他のそれらとの横並びや政策の相互参照を志向する。筆者の研究では、この性質が大災害発生時に、より一層顕著に現出することになり、被災した地方自治体の有していた利益を他のそれらが奪取しようとする傾向が認められた。今後の方策としては、こうした性質を地方自治体が備えていることを認識しながら復旧・復興対策を講じることや、こうした性質を復旧・復興への助力とするような政策形成が求められる。

第 2 に、わが国のインフラストラクチャーが大災害の発生によって一時的に使用不能となるといったリスクは、欧米や東アジアの諸国に比べると格段に高い。こうした中で、物流の国際間競争（たとえば港湾におけるコンテナ取扱量）に勝利するために、過度に特定のインフラストラクチャーの極大化を試みるような政策は、大災害（特に、大地震と大津波）の発生時において国内の経済や社会の麻痺を深刻化させる危険性がある。筆者は、行政機関が、こうしたリスクが存在することを念頭に置いた上で、わが国のインフラストラクチャーの整備のあり方を考えることや、単なる数字上の勝利を求めるのではなく、それぞれの強みを発揮できるような施設整備を進めていくことを強く望むものである。

参考文献

- 石橋洋信(2014)「災害時に島国日本の生命線「港」の機能の維持・早期復旧をいかに進めるか」『運輸と経済』第 74 巻第 3 号。
- 稲吉晃(2014)『海港の政治史—明治から戦後へ』名古屋大学出版会。
- 大島章宏編(2012)『東日本大震災緊急対応 88 の知恵—国交省初動の記録』勉誠出版。
- 角浩美(2011)「東日本大震災における港湾の被災状況と復旧状況」『運輸と経済』第 71 巻第 8 号。
- 木本仁(2015)「小名浜港の液状化+津波被害からの復旧」『基礎工』Vol. 43, No. 7。
- 神戸港復興計画委員会(1995)『神戸港復興計画委員会報告書』。
- 神戸市港湾整備局編(1997)『神戸港復興記録—阪神・淡路大震災を乗り越えて』神戸市港湾整備局。
- 国土交通省港湾局(2012)『東日本大震災における港湾の被災から復興まで～震災の記録と今後の課題・改善点～』(<https://www.mlit.go.jp/common/000204223.pdf> : アクセス日 : 2015 年 11 月 30 日)。
- 国土交通省東北地方整備局港湾空港部(2014)「産業・物流を支える東北港湾の復旧・復興」『人と国土 21』第 39 巻第 6 号。

- 国土交通省東北地方整備局塩釜港湾・空港整備事務所(2012)「仙台塩釜港(仙台港区)復旧・復興の歩み」『セメント・コンクリート』No. 781。
- 社団法人横浜港振興協会編(1989)『横浜港史 総論編』横浜市港湾局企画課。
- 新修神戸市史編集委員会編(2000)『新修神戸市史』産業経済編Ⅱ、神戸市。
- 田尾雅夫、奥藪淳二(2009)「地方政府間の連携促進要因と中央政府の役割ースーパー中枢港湾政策における地方政府間連携を素材として」『愛知学院大学論叢 経営学研究』第18巻第1・2合併号。
- 土居佳以(2014)「東日本大震災の経験を踏まえた港湾における防災・減災対策及び産業競争力の強化」『時の法令』第1947号。
- 東京都港湾局ほか編(1994)『東京港史』第1巻通史(総論)、東京都港湾局。
- 新井田浩(2013)「東日本大震災の教訓を踏まえた国土交通省の防災・減災への取り組み」『河川』第69巻第3号。
- 日本港湾協会編(1960)『各国港湾行政の実態』日本港湾協会。
- 林昌宏(2010)「港湾整備事業における行政体制の実態と今後のあり方についてー大阪湾の港湾整備事業の分析をもとに」『地域開発』第555号。
- 林昌宏(2015)「中間自治体間の公共投資をめぐる競合とその帰結ー大阪湾ベイエリア開発を事例に」『常葉法学』第2号、2015年。
- 廣井侑(2003)「危機管理としての地震防災」『科学』第73巻第9号。
- 堀宗朗(2003)「インフラストラクチャーの耐震研究」『科学』第73巻第9号。
- 宮本卓次郎(2012)「国土交通省東北地方整備局の対応」『港湾学術交流会年報』第46号。

<付記>

紙幅の関係から参考文献の提示は、必要最小限に留めた。

なお本稿の一部は、平成24年度ならびに平成26年度兵庫自治学会研究発表大会の報告要旨に大幅な加筆修正を加えたものである。同学会での報告に際しては、学識コーディネーター、行政アドバイザーの先生方から多数のコメントを多数頂戴した。記して感謝申し上げます。

第7章 被災者への現金支給をめぐる制度と政治

手塚洋輔（大阪市立大学）

1. 問題の構図——なぜ現金支給が拡大したのか？

地震などの災害は、怪我や死亡などの身体的損害だけでなく、経済的にも大きな打撃を与える。とりわけ最大の資産ともいべき住居を失えば、生活基盤が大きく損なわれることとなり、その後の生活再建にとっての足枷にもなりかねない。そのため、今日では、住宅への被害の程度に応じて数百万円から 1,000 万円超の公的支援を受ける仕組みがある。もっともそれが震災後の生活の立て直しに向けて十分かどうかはなお議論の余地がある。しかしながら、ここで着目されるのは、こうした現金支給政策が始まったのはそう古いことではないことである。長い間、住宅被害への補償は人々から寄せられた義援金の配分により細々と行われていたに過ぎなかったのである。

こうした状況に変化が訪れたのは、1990 年代に入ってからであった。そして、その後の今日に至る 20 年で、税による現金支給が本格的に導入され、住宅本体以外の損害に対する「生活再建のみ」から住宅本体も含めた「住宅再建も」へと対象が拡大するとともに、財源面でも義援金主体から税を用いる割合が段階的に拡大してきた。

ではなぜ、現金支給が導入され、拡充されてきたのだろうか。この問題は、近年、災害研究の観点からも研究の蓄積が進んでいる¹。ここでは、こうした成果に依拠しつつも、制度創設や制度改正に際しての政治過程を跡づけることで、新たな知見を得ようとするものである。そして、最終的にはこの政策展開が、真正面から「公的責任範囲」が議論された結果というよりも、突発した災害に対応するための、良く言えば政策革新の積み重ね、悪く言えば場当たりの対応が接合された側面が強いことを示す。だがその一方で、現金支給の場当たりの拡充は、90 年代の改革の「必然」でもあったことを議論したい。

2. 近代日本における義援金体制

1) 税金・義援金・下賜金

戦前、大規模災害が発生した後の応急対応・復興は、大きく 3 つの資金によって担われてきた。第 1 は、人々から強制的に徴収した税を元手とした政府財政からの支出である。またこうした支出はしばしば「公費」とも呼ばれる（資金源には「税」を、税を資金源として支出を「公費」と表記する）。応急局面における食糧や避難所といった被災者への現物

¹ 青田良介（2011）「被災者住宅・生活再建に対する公的支援に関する考察：被災者の私有財産と公的支援の関係の変遷」『地域安全学会論文集』14 号、関西学院大学災害復興制度研究所被災者生活再建支援法効

給付と、復興局面での損壊したインフラの整備や都市改造が対象であった。

これに対して、被災者への現金給付に関しては、税以外の資金、すなわち、民間からの「義援金」（「義捐金」とも呼ばれる）と皇室からの「下賜金」で行われた。第2の義援金は、明治初期から主に新聞を通じて全国的に集められる慣習が定着してきていた。新聞紙面に企業・氏名が公表されることもあって競って寄付がなされたのである²。戦前に特徴的なものとして、第3の下賜金の役割も忘れることはできない。相応に潤沢な皇室財政を背景に、災害時のみならず、社会福祉や公衆衛生といった分野において、金品の下賜が継続的に行われてきた。明治以降、平均して罹災救助基金の措置額の10%強程度の資金が加えて下賜されてきたのである³。これらの資金の使用ルールは、その都度地域の事情に応じて分権的に決定されていた。多くの場合、死亡などの人的被害だけでなく、家屋の損壊といった物的被害にも応じた配分がなされていたが、その支給区分や支給額に多様性がうかがえるのである⁴。

2) 関東大震災後の住宅再建支援

1923年9月に発生した関東大震災でも、家を失った被災者が多数発生し、その住居の確保が復旧・復興において重要な課題となった⁵。だが、当時は資材不足もあって、圧倒的に住宅供給が少なくそのため家賃が著しく高騰していた。少なくない被災者は（場合によっては地主や家主に無断で）自ら「バラック」を建てて生活再建へと向かったのである。

そしてこうした中での被災者支援は、それまでと同様に、民間からの義援金と皇室からの下賜金によって担われた。ただ前者が避難所等の現物サービスに費消されたため、現金支給という点からいえば、後者の下賜金がより重要であった。とはいえ、その支給額は、死者と行方不明者1名あたり16円、住宅全焼12円、住宅全壊（全潰）8円、負傷者4円、半焼・半壊（半潰）4円に過ぎなかった。

こうしたこともあって、東京での生活の見通しがたたない大多数の被災者は自分の故郷に戻ることを選んだ。地方から出てきた者が多く、帰郷すべき故郷と頼ることのできる地縁・血縁関係があったためである。政府もそうした低所得者には鉄道運賃を無料化するなどして積極的に市外に出す施策をとり、地方も積極的に救護・受け入れを進めることで住宅問題の收拾をはかることが可能だったのである。

果検証研究会（2014）『検証被災者生活再建支援法』自然災害被災者支援促進連絡会、など。

² 北原糸子（2011）『関東大震災の社会史』朝日選書。

³ 遠藤興一（2010）『天皇制慈恵主義の成立』学文社。

⁴ 関英男（2008）「明治時代の義援金支給における行政対応の変遷」『都市問題』99巻3号。

⁵ 田中傑（2006）『帝都復興と生活空間：関東大震災後の市街地形成の論理』東京大学出版会。

3) 戦後の義援金体制

戦後になると、皇室からの下賜金が振る舞われるということが徐々になくなり、主に民間からの義援金と公費によって災害対応がなされていく。ただ戦前と同様に、義援金が被災者への現金支給に、公費は現物支給にという区分けは継続された。現金支給に関しては、自治体レベルでは些少ではあるが見舞金や弔慰金のようなかたちで実施例がないわけではなかったものの、国は財政上の制約などを理由に消極的な姿勢を貫き⁶、現金支給は長らく義援金主体で行われてきたのである。

1970年代に入ると、被災者個人への現金支給への要望が強まり、議員立法にて災害弔慰金制度が創設され、遺族や後遺障害を負った個人に対して弔慰金が支払われるようになった。これは人的被害を条件とした公費による恒久的な現金支給制度といえる。当初50万円であった上限額は災害発生を契機に段階的に引き上げられ、雲仙普賢岳噴火後の1991年に現行の500万円まで支給されるようになった。しかし弔慰金制度の最大の弱みは、支給条件が人的被害のみで住宅被害が含まれなかったことである。そのため、住宅被害のみの場合、概して支給額はごくわずかなものに留まっていた。

3. 住宅再建の公的領域化——1990年代の社会変動

1) 義援金体制の到達点と「基金」——雲仙普賢岳噴火の場合

1991年に発生した雲仙普賢岳の噴火は、現金給付問題を顕在化させ、大きな転換を促す事例となった。噴火の影響によって警戒区域が設定された市街地への立ち入りが長期にわたり制約を受けることになったからである。住宅再建を含む生活を立て直す見通しが困難な状況にあった住民や地元自治体からは、住宅再建や当座の生活に必要な現金給付の強い要望が噴出した。

こうした警戒区域の設定に伴う損失補償の求めに押されるかたちで、これまでであれば義援金のみで対応してきたような物的・経済的被害に対する現金支援に公費を充当する門戸を事実上開くこととなった。ここで生み出されたのが、食事供与事1,000円の現金給付を選べるという国の施策であり、警戒区域の設定を背景とした特例的な措置ではあれ、人的被害ではなく経済的被害を条件とした公費による現金給付であった。

後者の基金は、基金を造成することでより自由な支援を可能にしようとする手法であり、

⁶ 八木寿明（2007）「被災者の生活再建支援をめぐる論議と立法の経緯」『レファレンス』57巻11号。

その後の大規模災害対応ではほぼ標準的に実施されるものである。雲仙普賢岳で中心となった長崎県の基金は、事業にかかる経費を実質的に税で賄う「行政基金」（以下では、より一般的に「公費型基金」と呼ぶ）と県に配分された義援金による「義援金基金」から構成され、産業復興も含めて多様な支援を行った。

住宅再建を用途とした現金給付についても、住宅再建時助成事業（最大 300 万円）が設けられた。警戒区域の設定に伴う損失補償という側面もあってその2分の1（最大 150 万円）が税を原資とした公費型基金から行われたこと。このような基金からの支出と義援金配分を組み合わせることで、全壊に対する住宅再建支援は最高 1,150 万円を給付することを可能にした。同様の方法で相当額を給付する仕組みは、1993 年の北海道南西沖地震での奥尻への支援（最高 1,410 万円）にも引き継がれた。

このように雲仙と奥尻での支援は、義援金・義援金基金・公費型基金により合計 1,000 万円を超える住宅再建への現金支給が行われた。ただし、基金といっても、住宅再建支援に用いられた基金の原資はほとんどが義援金によるものだったということに留意する必要がある⁷。基金を媒介することで、私的支援である義援金が「公的支援」に化けたと見ることできるだろう。

2) 戦後義援金体制の限界と支援要求の激化——阪神大震災の場合

雲仙や奥尻での高いレベルでの現金給付は、集まった義援金に比して被災世帯が相対的に少なかったからこそ可能であった。これに対して、阪神・淡路の場合、被災者の多さから義援金配分額は、全壊の場合でも最高 55 万円に留まった。しかも、国が「自然災害により個人が被害を受けた場合には自助努力による回復が原則」で「全面的な個人補償という形は困難」と従来からの主張を堅持した。さらに、公費型基金のみで構成された復興基金では、警戒区域という特別の事由がない以上、従来論理を踏襲すればそこから現金支給を行うことは困難であったのである。

こうした中で、兵庫県は、「生活再建」のための現金支給策として基金による現金支給を認めるよう国に働きかけ、最終的には、高齢者等の低所得者のみに対象をごく限定した生活再建支援制度という基金事業に結実した。他方、「住宅再建」への現金支給策については、全国の住宅を持つ全世帯が加入して相互に援助することで最高 1,700 万円の支給を可能とする「住宅共済制度」の創設を提案していったが、遡及適用が困難といった大蔵省の強力

⁷ 宮入興一（1999）「自然災害における被災者災害保障と財源問題：雲仙火山災害と阪神淡路大震災との比較視点から」『経営と経済』79 巻 2 号。

な反対や全国知事会の合意を得られず頓挫した⁸。

3)被災者生活再建支援制度の創設——連立政権の政治過程

当時のメディア報道で繰り返されていたように、雲仙・奥尻では原資が義援金とはいえ基金による公的支援がなされたのに引き替え、神戸では何ら手当てがなされない現状への不満があった。こうして、義援金を補完する新たな現金給付の要求は弥が上にも強まっていくことになる。

生活再建に向けた現金支給を目指す動きは、大きく2つの経路で制度の立案へと進んでいった。第1の経路は、被災地の市民団体から超党派の国会議員を通じた経路である。市民団体は「国の責任」として運動を拡大し、超党派の国会議員を巻き込み「市民＝議員立法実現推進本部」を立ち上げ、当時連立政権を組んでいた社民党議員が窓口となって法案化に進んでいった⁹。しかし最終的には1997年5月、全壊の場合に上限500万円を支給する内容の「災害被災者等支援法案」が議員立法により参議院に提案されたものの、これに対する政府や与党自民党の態度は、財政負担の大きさからきわめて冷淡であり、当初は廃案とする方向で審議入りすらしなかった。好運だったのは、連立相手の社民党が廃案に強硬に反対したため、連立維持を第一に優先する自民党も継続審議とすることで折れ、かろうじてアジェンダとして残ることができたことである。

こうした動きと平行して第2に、兵庫県から全国知事会、さらに自民党へという経路もあった。住宅共済制度が困難とみた兵庫県は、折から知事会の中で議論されていた、国と都道府県が費用を出して基金を作りそれをもとに「生活再建」の現金支給を可能とする恒久制度の構築へと戦略を変え、知事会の調整と政府与党に働きかけに邁進し、97年7月の知事会総会において「災害相互支援基金」の要望が特別決議された。この案では、総額3,000億円の基金を国と都道府県が8:2の割合を念頭に積み立てて、被災世帯に最大100万円を支給するというものであった¹⁰。

自民党はこの知事会案をベースに法案の具体化に乗り出すことになる。アジェンダ化に成功した第1の経路と、制度のアイデアを提供した第2の経路がここで合流することになったのである。そして自民党は、市民法案に賛成する社会党を巻き込んで与党案を策定し、さらに、野党も成立を第一に内容面では譲歩することによって、法案成立にこぎつけ

⁸ 和久克明(2004)『風穴をあける：「被災者生活再建支援法」成立の奇跡』兵庫ジャーナル社。

⁹ 市民＝議員立法実現推進本部・山村雅治(1999)『自録「市民立法」：阪神・淡路大震災市民が動いた!』藤原書店。

¹⁰ 毎日新聞大阪本社震災取材班(1999)『法律を「つくった」記者たち：「被災者生活再建支援法」成立まで』六甲出版。

た。こうして創設された被災者生活再建支援制度は、自治体が拠出した基金を作って災害被害に対応し、その支給額の2分の1を国が負担するしくみであった。それは確かに義援金体制からの脱却を目指したという点で重要な転機となったといえるかもしれない。対象や用途も狭く、支給金額も最高100万円に留まったため、さらなる拡充が求められていく。

4. 義援金から税金へ——2000年代の公費拡充

1) 現金支給における「地方分権」——自治体独自施策と知事会

2000年代に入ると、被災者生活再建支援法の不十分な状況の改善を目指す動きが活発化する。第1は、自治体レベルで独自に住宅再建施策を補完的に行うところが出てきたことであり、第2は、国・地方で多元的に進んだ被災者再建支援法の見直しをめぐる検討である。最終的には2004年の法改正へと結実するが、いずれもその鍵は、地方の影響力が増大したことに求められる。

まず前者の独自政策において、後に影響を与えたという意味で重要だったのは、2000年10月に発生した鳥取県西部地震に対する鳥取県の施策である。当時の片山善博・鳥取県知事は被災した中山間地域では住宅再建がなければコミュニティが崩壊してしまうとの危機感を募らせ、国の反対を押し切り、県独自の施策として、市町村と協力して最大300万円の助成を行う画期的な「住宅復興補助金制度」を導入した。この制度の特質は、一つには、支援法の定める年齢・所得制限を撤廃したことであり、二つには、支援法では支給されない住宅本体の再建・補修を内容としたことであった。

次に支援法見直し問題では、支援法で取り入れられなかった住宅再建の問題について、政府・国会・地方の各レベルで多元的に共済制度の導入の是非を軸に議論が続けられていた。まず、所管の国土庁や超党派の「自然災害から国民を守る国会議員の会（災害議連）」も共済制度の創設にまで踏み込まず、知事会も2003年8月に現行の基金による制度を拡充するかたちでの住宅再建支援制度の設置を国に要望するに至った¹¹。

この知事会提案を受けて、中央省庁再編で国土庁の防災担当部局を引き継いだ内閣府は被災者生活再建支援法の改正作業に着手し、2004年に被災者生活再建支援法が改正された。新たに、大規模半壊も支援対象に含めるとともに、支給額もそれまでの生活関係経費最高100万円に加えて、新たに居住関係経費として最高200万円が追加され、住宅の解体費用や住宅ローンの利子などに使用することが可能になった。だが、知事会などが求めた住宅本体への充当は財務省の根強い反対によって見送られ、居住関係費用についても詳細な領収

¹¹ 出口俊一（2014）「生活・住宅再建をめぐる立法運動」, 前掲, 関西学院大学災害復興制度研究所被災者生活再建支援法効果検証研究会編（2014）所収。

書の提出といった清算手続きを必要するなど、煩雑な作業を要求する仕組みであった。

2) 四重支援とその負担——中越地震の場合

2004 年改正を起爆剤に、自治体レベルでも、各県で発生した地震や台風などの災害をきっかけとしつつも、支援法の適用基準を緩和して小規模災害や浸水・半壊世帯に対象を拡大したり、年齢・所得の基準を緩和したりする動きが広がっていった¹²。

加えて、この時期にみられる重要な転換として、公費型基金による住宅再建への現金支給策の普及を指摘することができる。すなわち、2004 年に新潟県で発生した中越地震において設置された公費型基金である「中越地震大地震復興基金」では、新たに雪国住まいづくり支援（上限 145.2 万円）、県産瓦使用屋根復旧支援（上限 85 万円）、越後杉で家づくり復興支援（上限 100 万円）などの名目のもと、一定の制約を設けつつも事実上住宅本体の再建に使うことのできる現金支給策が講じられた。こうした手法はその後の能登半島地震や中越沖地震、東日本大震災でも見られる。このように支給額の充実によって、額面だけでみればそれまでと比べて格段に高いレベルの現金給付が整備された。中越地震の場合、義援金・公費型基金・支援金（国）・独自施策（県）という 4 種の現金給付の経路が存在し、総額で 1,000 万円前後の現金給付が可能となったのである。

しかしながら他方で、そもそもこうした複雑な仕組みに住民の理解が追いつかないのも事実であった。そのため、支給事務は、担当する被災市町村にとって多大な負担となっていたのである¹³。これらの強い批判は、2004 年改正時の附帯決議を受けた制度見直しのために内閣府が設置した「被災者生活再建支援制度に関する検討会」でも表明されていた。検討会では、現行制度に問題があることを踏まえて議論が行われ、2007 年 7 月の中間報告では、使途の拡大、生活関係経費と居住関係経費の区分の撤廃、年齢年収要件の緩和、見舞金化などの多様な論点についてメリット・デメリットの整理を列挙するところまで至ったのである。

3) ねじれ国会と被災者支援

この検討作業は、2007 年夏の参議院選挙をきっかけに政治の場で一足飛びに進むことになる。というのも、この選挙で民主党が勝利し、いわゆるねじれ国会となる中で、住宅本体への支援を公約としてきた同党の意向を無視することができなくなったからである。そ

¹² 山崎栄一（2011）「自治体による独自施策の現状：災害復興制度研究所アンケートを踏まえて」『災害復興研究』3号。

¹³ 山本晋吾（2014）「新潟の 2 つの地震・制度改正過渡期の事例」前掲，関西学院大学災害復興制度研究所被災者生活再建支援法効果検証研究会編（2014）所収。

もそも民主党には、それまでに野党共同提出を含めて 4 回、住宅本体に適用範囲を拡げる被災者生活再建支援法の改正案を提出してきたものの、そのたびに税金での私有財産形成になるとの理由で政府・与党の反対を受けて廃案となってきたという経緯もあって、被災者生活再建支援法を含む独自法案を精力的に参議院へと提出し、与野党が激突する構図を作っていたのである。

国会審議を進めるべく、福田自民党と小沢民主党との間で、大連立も含めた与野党の協調が模索されていた。被災者生活再建支援法もこの俎上に載せられ、修正協議を重ねられた。最終的には、与党案をベースとしつつも、当初にはなかった年収要件の撤廃というかたちで民主党の主張を入れて与野党合意が成立し、ねじれ国会下で初めて成立した法案として被災者生活再建支援法の改正が行われた。

この改正によって、従前の生活関係経費／居住関係経費の区分ではなく、住宅の被災程度によって支給される部分（最高 100 万円）と住宅を再建・補修等の際に支給される部分（最高 200 万円）となり、清算事務の不要な渡し切りの定額支給となった。その結果として住宅本体への充当が事実上可能になった。しかも所得・年齢要件が撤廃されたこともあり、こうした変化を「支援金」から「見舞金」に性格が変わり、公共性が失われたのではないかと否定的に評価もある¹⁴。

5. 薄氷の上の現金支給—2010 年代の実像

1) 被災者生活再建支援制度の実質的破綻——東日本大震災の場合 (1)

2011 年 3 月の東日本大震災は、その被害からみて、既存の基金で対応可能な範囲を大幅に超過し、他の災害対応に必要な基金も枯渇することが確実であった。これに対応するため、「元の仕組みは放棄され、国が全面的に支援する」ことを余儀なくされた¹⁵。具体的には、今回に限り国が 8 割負担する仕組みとし、さらに都道府県の拠出する基金の積み増し分については全額を、東日本大震災によって枯渇した 538 億円分については 95%を交付税措置して国が負担することとしたのである。

既存の被災者生活再建支援制度で賄えるのは国と都道府県の負担をあわせて最大でも 1,200 億円程度に過ぎず、大規模震災への対応ができないことはかねてから指摘されてきたところであり、事実、東日本ではそれが露呈した結果となった。

¹⁴ 生田長人 (2009) 「被災者・被災地に対する再建支援制度についての考察」『法律時報』81 巻 9 号。

¹⁵ 田近栄治・宮崎毅 (2013) 「震災における被災者生活再建支援のあり方：制度の変遷と課題」『季刊社会保障研究』49 巻 3 号。

2) 復興基金と自治体間格差——東日本大震災の場合 (2)

2000年代に入ってから住宅再建の一翼を担うようになった公費型基金も、東日本大震災において活用された。だが、これまでの場合と異なり、取り崩し型であるのに加え、自治体が直接運営を可能としていることから、実態として税そのものと言っても良い。

この復興基金を使って、多くの自治体では独自の住宅支援策を設けた。その背景として、国費で支給される防災集団移転事業と市町村内で均衡をはかる意図があるという¹⁶。例えば、被害の大きかった自治体の一つである岩手県陸前高田市を例に各種上限額をあげると、基金を使った県レベルの施策で300万円(宅地復旧を含む)、同じく基金を使った市レベルで100万円、さらに地元産材を活用した場合の補助金として県市あわせて90万円など、最大で540万円にのぼる補助を受けることが可能となっている(この他に利子補給もある)。これに対して、隣接する宮城県気仙沼市の場合、最高で786万円の利子補給(ローン利用)か150万円の直接補助を選択するにとどまる。

こうした住宅再建に対する支援金・基金・義援金の金額を比較すると、全般的に岩手県の額が大きく、宮城県は小さい。岩手では人口流出を防ぐために自治体間競争が起きているとの指摘がある一方で、こうした自治体間格差は被災者から疑問の声も上がっているのも確かである。もちろんこれを地方自治の姿として評価することもできよう。しかし先に見たように今回の基金が国の全面的な支援によりなされていることも踏まえれば自治体のモラルハザードという側面も否定できない¹⁷。

6. 偶然と必然、そして課題

以上見てきたように、住宅本体の再建に充当可能な現金を支給する施策は着実に拡大し、その原資も、義援金中心のものから税を直接的・間接的に用いるようになってきているといえよう。要するに、あれほど抵抗の強かった、住宅本体に税を実質的に投入することがいわば公然と行われるようになったのである。

まずその要因として、90年代の「偶然」を指摘できる。すなわち、雲仙や奥尻の事例で多額の義援金が集まったというバブル期の僥倖が直接の契機であった。一旦“公的”支援の実施例ができてしまったことによって、後の震災対応において「対応すべき事柄」とされていったということができよう。事実、阪神大震災後に被災者生活支援法が必要とされ

¹⁶ 竹内直人(2015)「震災復興における被災者住宅再建支援制度の展開」小原隆治・稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス(大震災に学ぶ社会科学2)』東洋経済新報社。

¹⁷ 前掲、関西学院大学災害復興制度研究所被災者生活再建支援法効果検証研究会編(2014)。

たのも結局は必要額を義援金で賄うことができなかつたことが大きい。その後、公的責任範囲が拡張していくのも議論の結果というよりは、義援金の不足分に対して、税を使った支援金や基金でアドホックに補完しそれが既成事実化して次の震災に蓄積されていくという事態が進行したと理解することができる。

だがそれは自動的に進むものでもない。被災者生活再建支援法の立案過程や改正過程に影響を与えた要因をみると、90年代における「必然」の結果であったように思われる。ここでは2点指摘できよう。

第1に、地方分権化である。1990年代後半は地方分権が進んだ時期でもあり、分権改革の際にも知事会などの地方6団体の影響力が高まった。法制定時や2004年改正ではいずれも全国知事会からの提案を受けるというかたちとなっており、国や与党にとっても無視し得ないものであった。もちろん、鳥取の例でも明らかなように、国の意向に真っ向挑むことのできる首長のリーダーシップが大きくなったことも一因である。公費型基金でも、かつては旧自治省によるかなり強固な事前統制があったとされ、住宅再建への投入にはきわめて抑制的であった。しかしこれも地方分権の流れの中でずいぶんと統制が緩和され、住宅再建への投入、さらにはその額や方式など自治体の裁量が拡大したのである。

第2が、自民党の弱体化である。1998年の法制定の際には、連立相手である社民党が市民運動の後押しもあってアジェンダ設定の面で重要な役割を果たした。2007年の法改正では、ねじれ国会のもとで野党・民主党の普遍主義的な政策志向が年収・年齢要件の撤廃へとつながったのである。裏を返せば、55年体制下において一般的に見られたような所管省庁が中心となって政策を立案し、族議員などの与党政治家と協力して法制化するというかたちで仕切ることができなかつたということでもある。現金支給の拡充を目指す被災者団体や被災自治体などの勢力はその間隙を突いて「私有財産に公費を投入しない」という中央省庁の壁を打ち崩したのである。

こうして既成事実化の積み重ねによって公的支援の拡充が行われた。だが、それゆえに複雑な仕組みとなっていることも事実である。また、財政的な持続可能性の問題や、自治体間格差の問題なども生じている。いずれにせよ国税で担保されている実態をみれば、給付制度の一元化やさらなる手続きの簡素化が今後の課題であり、あるいは、共済制度の導入も検討されるべきだろう。そのためにも行政の公的責任範囲がいかにあるべきかという政策的な議論を積み重ねることが求められる。

第8章 災害復興と都市・住宅政策

砂原庸介（大阪大学）

1. 災害後の復興重視から災害前の備えの重視へ

大震災に代表されるような大きな災害があるたびに、その後に作成される都市計画が「復興計画」として注目される。しかし本来の防災や減災の観点から言えば、災害前の都市計画こそが重要なはずである。災害に対して脆弱な地域は、例えば「木造密集市街地」のように、被災以前から政策当局者をはじめとした関係者に認識されていることは少なくないからである。そうは言っても、当然ながら、災害の規模を正確に予測することは不可能であるし、いつ来るかわからない災害への備えが全てに優先されるわけではなく、「予想通り」災害への脆弱さを露呈する地域は少なくない。

われわれは、しばしば大規模な災害のあとではじめて発動してくる土地や住宅をめぐるポリティクスを目にする。少しでも早く元の状態に近いかたちで居住を再開することを望む被災者に対して、ここぞとばかりに防災の都市計画を進める政策当局者との深刻な対立が生じるのである。以前にその土地に住んでいた人々は、引き続き住む権利を主張するが、都市計画という観点からは、その主張が常に受け入れられるわけではない。災害に対して脆弱な地域を、脆弱なままで復活させることはできないのである。これは、言い換えると、多くの場合その危険性が十分に指摘されているにもかかわらず、災害に脆弱な地域がそのままに残されてしまったということでもある。

日本における最も深刻な大災害であった関東大震災・阪神・淡路大震災・東日本大震災という三大震災後の復興計画では、常にこのようなポリティクスが出現している。それを経験したわれわれは、大きな災害を受けたあとで都市を改造するということを半ば自然に受け入れているのではないだろうか。しかし、災害にあわせて都市を作り替えることには、現実には非常に大きなコストがかかる。本来は、むしろ災害の前に、災害に強い都市を作る、すなわち脆弱な地域からは人々を離し、それでも住まなくてはならないとすればそのための手当をすることが必要なはずである。

本稿では、このような問題を考えるために、まず三大震災からの復興計画、とりわけ住宅再建に焦点を当てて分析を行う。それぞれの復興において、住宅再建がどのように位置づけられ、どのような公的支援が行われてきたかを確認する。そのうえで、それぞれの復興における住宅再建の支援が生み出した問題点について検討する。それをふまえて、震災復興における住宅再建が、再分配の側面を強く持っていることを踏まえて、震災発生以前からの都市計画・住宅政策による予備的な対応を検討し、政策的な選択肢を検討する。

2. 震災復興と住宅再建

1) 関東大震災

1923年に発生した関東大震災では、東京の広大な面積が火災によって消失した。震災を受けて、東京市長を経験し、当時内務大臣であった後藤新平による大規模な帝都復興計画が構想された（越澤 2011;2012）。震災直後に後藤がまとめた「帝都復興の議」は、東京を旧のままに戻すのではなく、復興に合わせて東京を抜本的に改造する意欲的なものであったと評価されるが、復興をめぐる政治過程を経てインフラ再整備の事業は大幅に縮小され、少なくない密集市街地がそのまま残存することになった。

復興事業においては、地主が対象となる区画整理が進められる一方で、借りていた住宅から焼け出された人々は、新しい住宅を探す必要に迫られた。しかし復興事業の中心は区画整理であり、被災者に向けた建築関係の補助金はほとんど存在しなかった（小野 2014）。多くの被災者が緊急避難的にバラックに収容されたが、震災後の住宅価格の高騰のため、復興後も東京での暮らしを続けることが容易ではなかった。関東大震災の復興過程では、住宅価格の高騰に対応する公的な住宅供給もきわめて少なかったのである。

2) 阪神・淡路大震災

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、第二次世界大戦後に戦災復興を通じた区画整理がされていないような木造密集市街地に大きなダメージを与えた。特に被害の大きい地域では、数日にわたって火災が続き、多くの住宅が焼失した。そのような状況に対して、神戸市では、震災直後から区画整理・再開発に関する計画の策定を進め、2ヶ月後の3月17日に新たな都市計画決定を行った。この間、区画整理事業が行われる予定区域では、建築基準法による建築制限が行われ、被災者による独自の住宅建設が禁止されている。

都市計画を踏まえて、実際の区画整理事業は「まちづくり協議会」などを通じて住民の意見を取り入れる「二段階」方式で進められていった。区画整理事業の対象とならない地域では、持家を中心に震災直後から再建が始まったのに対して、対象となった地域では再建に時間がかかる。その間、再建を待つ被災者に対しては仮設住宅が提供され、また自力では再建が困難な被災者に対しては災害復興公営住宅が提供された。

多くの公営住宅が供給されたものの、問題がなかったわけではない。ひとつは関東大震災のときと同様に、家賃が高いということが問題となった。特に震災以前に木造密集市街地に住み、年金暮らしをする高齢者世帯などにとっては深刻であった。また、公営住宅が多く建設されたものの、必ずしも被害の甚大でなかった地域にも多く建てられており、需

要と供給がマッチしていなかったと指摘されている。結果として、被災者が従来のコミュニティから切り離されるという問題が広く生じるようになった（塩崎 2009）。

3) 東日本大震災

東日本大震災では、地震というよりも津波のために、極めて広い面積で甚大な被害が発生し、多くの人々が住宅再建を必要とすることになった。阪神・淡路大震災では、当座の住宅として仮設住宅が数多く建築されたのに対して、東日本大震災では「みなし仮設」と呼ばれる政策的革新が生まれている。これは、既に存在する賃貸住宅を仮設住宅と「みなして」入居させる、つまり、被災者に対して実質的に家賃補助を与えるというものである。

もともと民間賃貸住宅であった「みなし仮設」は、当然ながら仮設の時期が終わったあとで撤去するような住宅ではない。撤去が予定されている仮設住宅ではなく、恒久的な住宅を「仮設とみなして」運用するのは、従来型の仮設住宅から二つの意味で大きな政策転換を起こすものであった。まずひとつは、現物給付からの転換である。仮設住宅は、住宅という「現物」を地方自治体が被災者に対して提供するものであったのに対して、「みなし仮設」では住宅そのものを提供するというよりも、実質的に民間賃貸住宅を借りるための「現金」を提供することによって被災者の住宅を確保しようとするものになっている。そしてもうひとつは、現地主義からの転換である。仮設住宅は、原則的に発災していたときに住んでいた自治体が、その住民に対して提供するものであったのに対して、「みなし仮設」の場合に被災者は自治体の境界を超えて他の自治体での民間賃貸住宅を借りることも可能となったのである。

東日本大震災の場合、特定の自治体の都市計画で復興を進めるというよりは、内閣総理大臣の諮問機関である復興構想会議が発表した提言によりながら、各被災自治体が被災の種類を検討し、それぞれに復興の手法を検討・決定する形式が採られている。それぞれの地域の実情を踏まえた判断は可能であるが、合意には時間がかかることになり、そもそも住宅をどこに建設すればよいのかははっきりしない状況に陥ることになった。特に、自力で住宅を建てるのが難しい人々に向けた災害復興公営住宅は、建築資材の高騰という要因もあって、震災から2年経った2013年3月の時点で計画の4割程度が着手されていたに過ぎない（復興庁 2014）。原発事故のあった福島県では調整に非常に時間がかかったために、はじめての被災者向け住宅ができたのが、2014年9月になってからであった。

3. 平時の都市・住宅政策との連続性

1) 再分配としての住宅再建

三大震災の経験を踏まえると、まず強調すべき点として、大震災において住宅が破損する被害を受けるのは、高齢者や低所得層などの社会的弱者が多くなることである。特に関東大震災と阪神・淡路大震災という都市型の大震災では、もともと木造密集市街地のように災害に対して脆弱な地域に集住する人々がいて、公営住宅の入居基準よりもさらに家賃の低い、極めて古い木賃アパートに住む人々も多い。東日本大震災の場合には、特定地域に被害が集中する地震よりも、広範囲の津波の被害が大きかったが、過疎の地域で若い人が比較的少ない高齢化した地域で大きな被害が生じていた。そのように、高齢者や低所得層で重点的に被害が大きくなると、その中で十分な資源を持たない人々が独自に住宅再建を行うのは非常に困難となる。

住宅再建の資源として重要なのはまず地震保険だが、全ての人が保険にアクセスできるわけではない。被災者生活再建支援金のように政府などが給付する公的な支援はあるが、東日本大震災のような広範囲の甚大な被害の場合は、一人あたりの現金給付の規模が小さくなってしまう。さらに問題なのは、政府がどのような理由で現金給付を行うか、ということが必ずしも定かではないことである。損壊した住宅はあくまでも個人財産であり、これを公的に補償するのは難しいからである。

そのため、住宅の再建が、全ての人々にとって可能になるわけではない。とりわけ、厳しい状況にある社会的弱者にとっては再建支援が十分ではない。さらに、災害によって仕事を失うケースがあると、そこから生活を立て直すことの困難が大きい。そこで、災害復興公営住宅の建設のような公的な住宅の提供が、必要な支援になる。そして、このような支援は、単に大規模な災害の被害を受けた「被災者」に対する支援というだけでなく、その中でも厳しい状況にある人々への「再分配」という側面を強く持つことになる。

このような特徴を考えると、震災復興における住宅再建は、「被災者」に特別なものとして切り離すのではなく、平時の公営住宅政策との連続性を考えるべきである。日本の公営住宅は、供給の乏しさからもともと入居が強く制限されており、かつ、一度入居した人々がなかなか離れにくいとされる（平山 2011）。そのため、公営住宅の入居者の流動性が低く、大災害があるとそこに大量の被災者が流れこむために、急に住宅が不足することになる。しかし、特に住宅再建の困難に陥る被災者が、災害前からも潜在的に再分配の対象になり得るとすれば、公営住宅を量的に拡大することによって事前に対応することも検討されるべきであろう。

2) 資産としての住宅

再分配という視点に加えて、住宅復興を考えるとときに無視できないのは、住宅が社会における重要な資産だという点である。住宅を建設するには多額の費用がかかり、不要になったとすれば撤去するのにも費用がかかる。全国的に「空き家」が問題になっている現在の状況を考えると、とにかく必要だから作ればよいということにはならない。

住宅を資産として考えるときに、まず検討すべきは仮設住宅のあり方である。撤去される仮設住宅には、多額の費用がかかるが、資産として次代に残ることがない。阪神・淡路大震災が発生した神戸のように地価の高いところであれば、その負担は非常に大きなものになるが（児島 1999）、同時期にすでに大阪市だけでも 10 万戸以上の空き家があったという推計がある（宇南山 2012）。大量の仮設住宅を建てなくても、大阪市内の空き家を用いることで、被災者の住宅を確保できたのではないか、ということである。

資産の活用という意味では、東日本大震災における「みなし仮設」は大きな意義を持つ試みだったと評価できる。しかし、少なくとも 2 つの課題が検討されるべきだろう。その 1 つは、恒久的な住宅への実質的な家賃補助である「みなし仮設」の場合には、仮設住宅の撤去ではなく家賃補助の停止が必要になることである。それは応急的な援助が必要である「被災者」というステータスが終了することを意味するわけだが、そのようなステータスの変更には抵抗が伴う。もう一つは、「コミュニティ」の喪失という批判である。「みなし仮設」の場合には既存の賃貸住宅にそれぞれが入居していく形式をとるために、従来のコミュニティを維持することが難しい。「みなし仮設」ではなく従来の仮設住宅を維持する論拠として、このようなコミュニティをどう考えるかという問題が残る（大水 2013）。

次に、災害直後の仮設住宅だけではなく、恒久的な住宅についても、その質を考える必要がある。大災害が起きると、復興の過程で大量の住宅需要が出現し、そのために住宅建設の費用が高騰する。他方で、一定数の公的な住宅供給を行うことが求められると、限定された予算でなるべく安い住宅を建設しなくてはならない。数値目標を達成するためにとにかく住宅供給を優先すると、不便な立地・簡素な設備という意味で、「質」の低い住宅が多く生産されることになる。短期間で大量に住宅を供給しようとすることで、「質」の低い住宅を作ると、そのような住宅でもよい、あるいはそのような住宅しか選べない人々だけが残る、さらに住宅の価値が落ちる可能性がある。

人口減少社会においては、新たな住宅を供給する際に、長期的な価値を考える必要がある。相対的に質の低い住宅を供給すると、その住宅の多くが空き家となっていく可能性が高い。そこで重要なのは、「みなし仮設」と同様に、既存の住宅ストックの活用という方法だろう。もちろん、恒久的な住宅において、既存の住宅ストックを利用する方法を広げれ

ば、「みなし仮設」と同様に、被災者としてのステータスや「コミュニティ」の問題が生じるために、これらの点についてあらかじめ検討しておくことが必要である。

3) 自治体の役割・国との関係

以上のように、災害復興における住宅再建が、再分配的な性格を強く持つということと、住宅を公共的な資産として運営することを考えると、地方自治体にはどのような取り組みが求められるだろうか。重要な前提は、地方自治体が災害後の住宅再建において中心的な役割を果たすだけでなく、災害が起こる前の都市計画の主要な担い手だということである。

「みなし仮設」のように家賃補助を災害復興における中心的な手段として位置づけると、東日本大震災がそうであるように、現地主義に基づいた復興が行われるとは限らなくなる。家賃補助を用いて他の地域に移り住んでしまうと、住み慣れた土地といえども他の地域へと移ることは十分に有り得る。しかも、震災によって住宅供給が逼迫し、元の地域での住宅再建に相対的に費用がかさむことになるとその傾向は強まるだろう。反対に言えば、これまでの現地主義的な復興は、そのような費用がかかったとしても現地の復興をめざしたものであったと理解できる。

しかし、財政資源の制約や、平時における住宅の過剰供給（空き家の増加）の問題などを考えると、これからも無制約的に現地主義的な復興を続けることが望ましいとは言えない。大きな災害が起こったとしても、その地域を維持することをめざすのであれば、復興よりもむしろ災害以前の都市計画において木造密集市街地のような脆弱な地域をあらかじめ減らしておく努力が極めて重要なものとなる。阪神・淡路大震災において、第二次世界大戦の戦争被害による区画整理を行った地域に被害が少なかったように（越澤 2012）、事前に災害に強いまちづくりを実現しておくことが、当然だが何より重要なのである。

事前に災害に強いまちづくりを実現する、というのは容易だが、実際には非常に難しい。そこで、災害前後の都市計画を連続させるようなかたちで、次の二点について検討が行われるべきだと考えられる。まずは、危険地域からの移住をうながす手法である。基本的に危険地域は資産価値が低いので、資産を処分して移住しようとしても極めて難しい。そこで、あらかじめ再分配的に移住をうながすような給付を考える必要がある。具体的な手法としては、公営住宅の拡充（現物給付）や家賃補助政策（現金給付）である。木造密集市街地など、移動が生じないことが問題視されることは少なくないが、その背景には、住宅にかかる費用が大きいため移動が困難だということもある。公営住宅の拡充や家賃補助によって、住宅のコストを低減し、移動を促すということである。

次に、国と地方自治体の関係を見直す必要がある。もし災害に対して十分な備えがない

ままに、大きな被害が生じたとしても、国が十分な援助を行って復興を進めてくれるという期待があれば、地方自治体が減災のための都市計画に取り組む動機付けは弱くなる (Goodspeed and Haughwout 2012、田近・宮崎 2013)。そこで重要なのは、地方自治体の責任を強調して、中央政府が十分な援助を行わないというコミットメントであろう。もちろん、そのコミットメントは簡単ではなく、しばしば守られないことになるが、地方自治体の責任を強調することによって事前の減災を進めることが重要なポイントとなる。

4. 公共政策への含意—住宅からみた災害復興

平時との連続性を見据えて災害復興における住宅再建を考えると、政策含意は復興だけでなく都市・住宅政策全般にも及ぶ。復興だからといって、すぐに撤去してしまう仮設住宅や、長期的に残余化する可能性が高い災害復興公営住宅を建設することは望ましくない。財政資源の制約が厳しい現代においては、既存の住宅ストックを利用し、また、平時の住宅ストックとしても遜色ない質の高い住宅を建設していくことが肝要となる。

本稿の議論をふまれば、そのために地方自治体を中心として、あらかじめ大きな被害が予想される地域から住民を動かすことの重要性が強調される。住宅の被害が大きい復興期でさえ困難である区画整理事業のような政策を、現に住宅が存在して居住する平時に行うのはさらに大きな困難があるのは確かだが、災害に対して脆弱な地域をそのままにしておくことは、「減災」のような考え方からも望ましくない。

そこで検討すべき政策手段は、これまでよりも規模が大きい家賃補助の実施である。家賃補助は、すでに欧米諸国などにおいて重要な政策手段として多くの予算が割かれている。従来の公営住宅のように、特定の地域において国や自治体が直接住宅を提供するのではなく、人々がその所得などに応じて家賃補助を受けつつ、自由に居住地を選択するという方法である。また、実際に災害が発生した場合には、「みなし仮設」のような家賃補助というかたちになるが、その際には「被災者」としてどの程度特別な補償を受けることができるのかについて定める必要がある。例えば台湾のように、一律の補償を被災者に対して行うようなしくみは参考になる点が多い (邵・室崎 2001)。それで足りない部分については、通常の再分配政策へとシームレスに引き継がれることが望ましい。

また、国の災害復興に対するコミットメントも再考する必要がある。被災者の個人財産への補償のような慈善的な政策は、しばしばマスメディアなどの喝采を浴び、政治家としても人気につながると考えられることはあるが、事後に偏った政策は、平時の都市計画事業を歪ませる可能性がある。地方自治体が進めなくてはならない以上、国が全て再分配的な救済を行うというのではなく、あらかじめ地方自治体が再分配可能な部分を

広げながら、その責任を明確にして、危機時に中央政府への依存を許さないという姿勢を取ることが検討されるべきだろう。とりわけ、今後大災害が予見されている首都圏をはじめ「減災」が急務となっている地域に対しては、従来のような仮設住宅や災害復興公営住宅のような大災害における現地主義が困難となりつつあることを示しながら、独自に事前の対策をうながすことが求められる。

参考文献

- 宇南山卓、「応急仮設住宅の建設と被災者の支援：阪神・淡路大震災のケースを中心に」RIETI Discussion Paper Series 12-J-011、2012年。
- 大水敏弘、『実証・仮設住宅－東日本大震災の現場から』学芸出版社、2013年。
- 小野浩、『住空間の経済史－戦前期東京の都市形成と借家・借間市場』日本経済評論社、2014年。
- 越澤明、『後藤新平－大震災と帝都復興』ちくま新書、2011年。
- 越澤明、『大災害と復旧・復興計画』岩波書店、2012年。
- 児島達也、「阪神・淡路大震災における応急仮設住宅の費用算定に関する研究」神戸大学大学院自然科学研究科修士論文、1999年。
- http://www.arch.kobe-u.ac.jp/~a7o/activity/theses-data/gra-mas/h11_m_kojima.pdf
- 塩崎賢明、『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社、2009年。
- 邵珮君・室崎益輝、「台湾地震における住宅復興に関する研究－1年半後の住宅再建の考察について」『地域安全学会論文集』3：157-162、2001年。
- 田近栄治・宮崎毅、「震災における被災者生活再建支援のあり方－制度の変遷と課題」『季刊社会保障研究』49(3)：270-282。
- 復興庁『東日本大震災から3年 復興の状況と最新の取組』、2014年。
- Goodspeed, Timothy J., and Andrew F. Haughwout “On the optimal design of disaster insurance in a federation,” *Economics of Governance*. 13: 1-27, 2012。

第3部 震災をめぐる社会的認識及び災害の教訓

第9章 震災記憶の風化

—阪神・淡路大震災と東日本大震災に関する新聞記事の比較分析—

善教将大（関西学院大学）

はじめに

本稿は、震災に関する人びとの関心や記憶の風化現象のプロセスを、新聞記事を手がかりに分析し、その結果からどのような問題や課題に取り組むべきと言えるのかを明らかにすることを目的としている。よく知られているように、自然災害に対する関心は、発災直後に急激に高まるが、時間の経過とともに低下していく。しかし、災害への関心がいつ頃、どのような形で失われていくのか、またそのプロセスはどのようなものかは、意外なことに実証的に明らかにされているとは言い難い。つまりこれらの諸点を明らかにすることが、本稿の課題である。

このように「風化」の過程を詳細に分析する理由は、誰の関心が失われがちなのかを知らなければ、誰に対して震災教育等の啓発アプローチをすべきなのかはわからないからである。さらに言えば、風化のプロセスの内実を理解することは、風化を防ぐ上でどのようなことが問題ないし課題となるのかを理解することに繋がる。このような問題意識に基づき本稿では、阪神・淡路大震災と東日本大震災への人びとの関心の比較分析を通じて震災に関する人びとの関心や記憶の風化現象のプロセスを分析する。そして、今後取り組むべき問題や課題を明らかにする。

本稿の結論を先取りして述べれば、震災に対する人びとの関心のあり方には、意外と言えるほど類似する特徴があることが明らかとなっている。具体的には第1に、震災への関心は、被災地に住んでいる地域の人の中で、より早く失われていく。この知見は一見すると当然のように思われるかもしれない。しかし、阪神・淡路大震災の経験をした関西地域でも早く失われるという事実は重要だと考える。第2に関心や記憶が失われていく過程には、2つの大きく異なる過程が存在する。1つは、時間経過とともに失われていくというものである。本稿ではこれを「消極的」なプロセスと呼ぶ。いま1つはあえて「忘れようとする」というものである。思い出したくないからこそ、あえて忘れたい人もいる。本稿ではこれを「積極的」なプロセスと呼ぶ。この知見は、震災記憶をどのように残すべきかと言う点に関わる重要な問題である。

これら2つの知見に基づいて政策提言をするならば、以下に示す①から③となる。

提言①：被災地「外」から被災地に人びとを招致するための補助制度の整備・拡充

提言②：震災記録を残すことに対する検討を定期的に行うワーキンググループの設置

提言③：震災記録を残すことに対する不安や不信を解消するための組織・制度等の整備

以下、本稿では、これら政策提言を述べるに至る背景等を説明しながら、具体的に何が問題や課題となるのか、それらを解決する上で上記政策提言はどのように位置づけられるのかを論じていく。

本稿の構成は以下の通りである。1. では、震災記憶の風化の過程を明らかにするための方法や資料について説明する。2. では、分析結果を整理しながら、本稿が明らかにした知見を整理する。3. では結論に代えて、本研究の分析結果や知見を基に、震災の記録を残すことの問題や課題、そしてこれらを解決するために必要なことを提言する。

1. 風化のプロセスを把握するための方法

1) なぜ新聞記事を用いるのか

人びとの意識を明らかにする方法は様々である。一般にはアンケート調査がその方法として用いられている。しかし本稿では、新聞記事を用いた分析から、人びとの震災に対する意識を明らかにする。

新聞記事によって人びとの意識を知ることができるという意見には異論もある。しかし、肯定的に評価する論者もいる。改めて指摘するまでもなく、新聞記事はあくまで「記者」が書くものである。ゆえに人びとの意識を明らかにするための直接的な資料とはなりにくい。しかし間接的ないし代替的に人びとの意識を知る方法として利用することができないわけではない。新聞記事を用いて推論するという方法には一定の妥当性が認められており、実際に、震災記憶の風化や災害学習に関する研究の一部においても、新聞記事の分析という方法論が採用されている¹⁾。

新聞記事を用いて人びとの意識を代替的に把握する方法は、マスコミによる議題設定機能 (agenda setting) に関する理論を根拠に、その妥当性を主張することができる。マスコミの議題設定機能とは、簡単に言えば、人びとが「どのように考えるのか」ではなく、「何について考えるのか」をマスコミは規定する、という理論である。新聞やテレビが報じたトピックスについて、どのような意見を人びとがもつかはわからない。しかし、報じたトピックスについてより多くの人々が考えるように、マスコミは人びとに影響を与えることができる。この「何について考えるのか」という観点からマスコミの効果について論じるも

のが、議題設定機能の理論である。

議題設定効果の実証研究は主にアメリカを中心に蓄積されてきたが、日本でも分析が行われている²⁾。論者によってどの程度、議題設定効果があるというかは異なるが、概ね議題設定論に肯定的な結果が得られていると見てよい。つまり、ある事柄について、どの程度関心が寄せられているのかについて検討するなら、新聞記事を用いた分析にも一定の妥当性が認められるのである。

以上に加えて、新聞記事を用いた分析には、異なる震災の比較を可能にするという利点も存在する。震災を報道するメディアは新聞に限らず、テレビやラジオなどもある。近年ではインターネットや Twitter などソーシャルネットワークワーキングシステム (SNS) も、その 1 つとして位置づけられる。特に、東日本大震災においては Twitter を用いたコミュニケーションに注目が集まった。それゆえに、東日本大震災に関する「震災の語られ方」について言及するには、ネットあるいは SNS の分析を欠かすことができないことは周知の通りである³⁾。

しかし、インターネットが発達する以前の阪神・淡路大震災でのコミュニケーションのあり方は、今とは大きく異なる。阪神・淡路大震災でのコミュニケーションのあり方を分析する際に、インターネットや SNS でのそれを対象とすることはできない。異なる震災を比較するには、比較するための「共通のモノサシ」が必要である。そして新聞はそのモノサシとして機能し得る。

以上より、本稿では新聞記事を用いて、阪神・淡路大震災および東日本大震災における人びとの震災に対する関心の変遷とそのメカニズムを明らかにする。

2) 用いる新聞記事

震災への関心の変化を把握するための資料として、本稿では読売新聞の記事を用いる。読売新聞は発行部数をもっとも多く、多くの人びとが目を通して新聞として適切だと判断したことがその理由である。読売新聞には全国版と地域版の 2 つがあるが両者を区別せず、一つにまとめて分析する。

記事を収集する期間は、次の通りである。①東日本大震災は 2011 年 3 月 11 日から 2014 年 12 月 31 日までの約 4 年間、②阪神・淡路大震災は 1995 年 1 月 17 日から 1998 年 12 月 31 日である。ただし、東日本大震災が発生した後の報道傾向を知るために、2011 年 1 月から 2014 年 12 月末までも収集した。なお、収集に際しては「ヨミダス歴史館」を利用した。検索の設定は、①阪神・淡路大震災は「阪神 AND (震災 OR 地震) OR 兵庫県南部地震」であり、②東日本大震災は「東日本 AND (震災 OR 地震)」である。

以上の検索設定から推察されるように、本稿では記事内容を何らかの形で限定することなく、逆にあまり震災とは関係がない可能性がある記事も含めるような形でデータを収集している。このような設定として理由はデータ収集に係る分析者の認知バイアスを軽減するためである。しかし他方でこのような検索ワードを用いたことから、阪神・淡路大震災については 50、087 件が、東日本大震災については 90、062 件がヒットした。これらをすべて分析対象とすることは実質的には困難である。そこで先行研究等での指摘を参考に⁴⁾、いくつかの記事を無作為に抽出して本稿では分析することになっている。具体的には、どちらの震災についても(a)発災月から約 1 年後まで、(b)それ以降、という 2 つの時期に区分した上で、それぞれから約 1、200 件ずつ記事を抽出した^{注1)}。抽出方法は等間隔抽出である^{注2)}。

最後に、いくつか注意点を述べておく。第 1 に、抽出されたすべての記事を用いているわけではない。被害者に関する情報掲示板や単なる広告といった、震災に関する「記事」とはみなせないものについては対象から除外している。そのため実際に用いる記事数は 1、200 件より少ない。第 2 に、分析を行う際は、(a)記事のタイトル、(b)執筆している記者名、(c)お問い合わせ先の情報、(d)どの地域版かを示す情報、(e)シンポジウムでの発言者の名前といった、直接内容とは関係がない情報や重複する文言を削除している。これらの処理は分析者の意図する結果を導き出すためのものではなく、結果に付随する「ノイズ」を除去し、推定精度を高めるための前処理であり、必要な作業である。

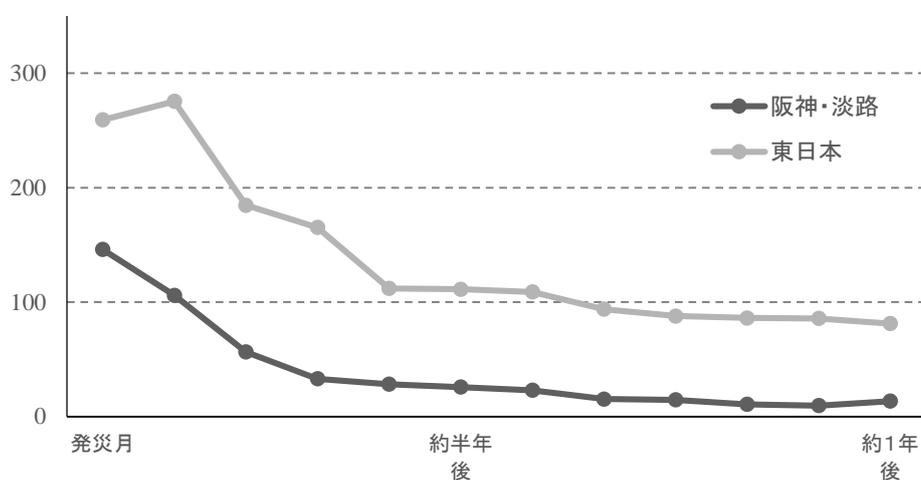
2. 分析結果

1) 風化のタイミング

震災に関する記事件数はどのように推移しているのか。以下では、1 ヶ月ごとに 1 日あたりの平均記事件数を計算し、その推移を比較することで、阪神・淡路大震災と東日本大震災への関心が、それぞれどの程度、またどのように低下していったのかを分析する^{注3)}。

まず、発災月から約 1 年後までの震災に関する記事件数の推移を整理した図表 1 を確認する。目を引くのは、阪神・淡路大震災と東日本大震災の件数の差である。東日本大震災は、地震による被害に加えて津波の被害もあるなど被害規模が甚大であったこと、また原発事故の影響などがその原因として考えられる。ただし実際の震災に対する関心度は、この図に示されているほど大きいわけではない。阪神・淡路大震災については、地域版の記事がデータベースに所収されておらず、そもそも検索対象の数が東日本大震災とは、厳密には異なる。その意味で阪神・淡路大震災の記事件数はやや過小評価されていると見た方がよい。

実際に、読売新聞東京版に限定して記事数を確認したところ、東日本大震災に関する記事数の方が多いいものの、その差は2ないし3件程度であり、極端に差があるわけではなかった。どちらの震災に対する関心も、発災直後は同程度に高まると見るべきである。もう少し詳しく図表1を確認する。阪神・淡路大震災と東日本大震災に対する意識（記事件数）の推移は、被害の規模等が異なるにもかかわらず近似する。どちらの震災に対する件数も、発災月から約半年ほどの間に、一定の水準に収斂する。そしてその後、ゆっくりと時間をかけて報道件数は通減している。阪神・淡路大震災と東日本大震災の間に明確な推移傾向の差は存在しないことをこの図表は示している。



図表1 発災月から1年後までの震災に関連する記事数の推移

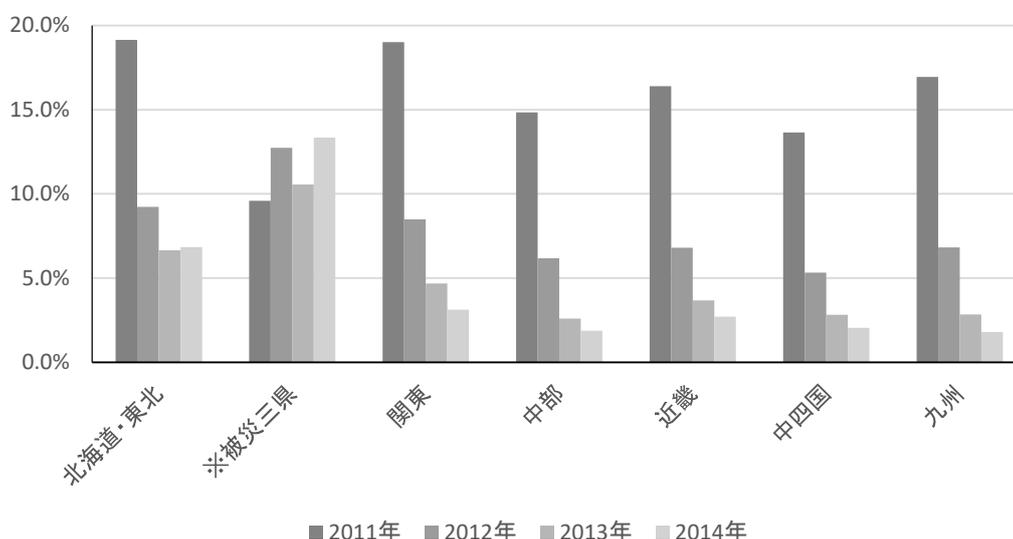
2) 風化の地域差

震災への関心には地域差が存在するのか。この疑問は、震災に関する報道量、あるいは新聞記事数を見ていく上で避けて通ることができない問題である。先行研究で述べられているように⁵⁾、阪神・淡路大震災の記事数には、「東西格差」と呼ばれる明確な地域差が存在する。阪神・淡路大震災への関心に大きな地域差が存在するなら、当然、東日本大震災にも地域差があると考えられる。以下では、報道件数の推移に加えて、地域差という点についても分析する。

図表2は、地域版を6つのブロックに分けた上で、それぞれの地域ブロックにおいて、東日本大震災の記事がどの程度あるのかを、1年毎に計算し、比較したものである。ただし、記事数ではなく、記事掲載「率」という形で、調査した結果を整理した^{注4)}。なお、2011年については3月11日から12月31日まで、それ以降は1月1日から12月31日までの掲

載率となっている。全国版の記事は、ここには含まれていない。

この図表2からは、次の2点を指摘することができる。第1に、被災地からの地理的距離の長短は、記事掲載率とほとんど関係がない。被災三県を除き、どの地域も、一定年数が経過すると、同じような形で記事掲載率は低下している。逆に被災三県では、そのような傾向は見られない。第2に、被災三県を除くすべての地域において、震災に関する記事の掲載率は発災から1年経過すると大幅に低下する。図表1の分析結果とあわせて考えると、どの地域でも、発災から3ヵ月から半年後までの間に、震災への関心は失われてしまうことをこの分析結果は含意する。



図表2 地域ブロックごとの震災に関する記事掲載率の推移

* 被災三県は岩手県、宮城県、福島県を指す

以上の分析結果は、震災記憶の風化が「どこで」生じるのかを知る上で重要な含意を提供する。すなわち、ある意味では常識的な見解ではあるが、記憶の風化とは被災地以外で生じているのであって、被災地域ではそれほど急激には生じない。言い換えるなら、被災地においては、良くも悪くも半ば必然的に震災に関する記憶は残存する。この点に加えて、過去の震災経験はそれほど震災風化に影響を与えないという知見も重要である。阪神・淡路大震災を直接的に経験した関西圏であっても、東日本大震災への関心は、他地域と同様の推移で希薄化しているのである。

3) 風化の原因

人びとの震災への関心は、どのようなプロセスで低下するのか。そこには「他の地域のことだから」という被災者か否かという点とは異なる、震災ならではの特徴もあると考えられる。本稿ではこの点についても分析する。

本稿では、次のような2つの異なる風化のプロセスが存在すると考える。1つは、人びとが関心や記憶を「自動的」あるいは「消極的」な形で失っていく過程である。いま1つは、辛い記憶だからこそ「意図的」あるいは「消極的」に忘れようとするプロセスである。このプロセスにおいては、震災の被害を被った人が、そのことについてどのような認識を抱いているのか、を考えることが重要である。震災の記憶は、須らく大勢が残そうとするものでは決してない。逆に、忘れなければならない、忘れたいと考える人も多いのである。

そのようなエピソードの1つとして、被災地の小学生が先生に対して発した、あるメッセージを紹介する。「ねえ、先生。俺たちは、いつまで震災の時のことを覚えていなくちゃいけないの？忘れちゃだめなの？毎年この時期には、嫌でも思い出さなきゃいけないの？」^{注5)}。震災に関する多くの情報を残し後世に伝えていく必要性は否定されるべきではない。しかし、辛く悲しい記憶を消し去りたいと考える人も被災地には多いという現実も忘れてはならない。震災への関心を検討するに際しては、「積極的な忘却／無関心」についても考慮しなければならない。

この点について確かめるために、発災から1年後の新聞記事に対象を限定した上で、「思い出す」と「記憶」という2つの単語について、これと関連する単語がどのような単語かを分析した^{注6)}。その結果を整理したものが図表3である。「記憶」という単語には「薄れる」「忘れる」「風化」「生かす」といった単語が強く関連する。これはいわゆる記憶や関心の風化について議論する際に頻出する単語である。つまり、「薄れ」「忘れられ」「風化」しかけている震災の記憶を次世代に「生かす」ために残そう、という形の記事が多いことがわかる。他方で、「記憶」と近い「思い出す」についてどのような単語と関連するのかを見ると、阪神・淡路大震災に関しては「泣く」「死」「亡くなる」といった単語が、東日本大震災については「怖い」「出来事」「校庭」といった単語が「思い出す」と強く関連する。「辛い」ことを思い出す、「悲しい」ことや「怖かった」できごとを思い出す、という記事が多いことが、ここからはわかる。

図表3 「思い出す」「記憶」と関連する単語(上位10語)

| | 阪神・淡路 | | 東日本 | |
|-----|--------|------|--------|-------|
| | 「思い出す」 | 「記憶」 | 「思い出す」 | 「記憶」 |
| 1位 | 思い出 | 薄れる | 怖い | 忘れる |
| 2位 | 泣く | 忘れる | 様子 | 伝える |
| 3位 | 作文 | 見つかる | アドバイス | 後世 |
| 4位 | 突然 | 生々しい | 帰宅 | 阪神大震災 |
| 5位 | 母親 | 風化 | 出来事 | 文章 |
| 6位 | 感動 | 所長 | 校庭 | 神戸市 |
| 7位 | 死 | 揺れる | 新聞 | 風化 |
| 8位 | お母さん | 友人 | 返す | 気 |
| 9位 | 亡くなる | 生かす | 隣 | 話 |
| 10位 | 体 | 新しい | 好き | 流れる |

図表3の結果は、被災者が震災の記憶を残すことと忘れることの間で、悩み続けていることを示唆する。もちろんそれは東日本大震災だけではなく、阪神・淡路大震災についても同様にあてはまる。両者の差は、実はそれほど大きくない。東日本大震災だけではなく阪神・淡路大震災においても、そのことを思い出したくないと考える人は、一定数存在するのである。

直接的な被害を被っていない「対岸の火事」とみなす傾向にある被災地外の人びとは、時の経過とともに震災への関心を失っていく。しかし、直接的な被害を被った人の間においても、震災への関心は「積極的」な形で失われていくことがある。本稿の分析は、この異なる2つの風化の過程が存在することを暗にであれ示すものだと言える。

3. 今後の課題と政策提言

本稿では、新聞記事データを手がかりに、震災に対する人びとの関心の推移を分析した。分析結果を整理すれば、次の3点にまとめることができる。第1に、震災に対する関心は3ヵ月から半年ほどで全国的に失われていく。第2に、被災地と被災地以外の、震災に対する関心の格差が存在する。第3に、関心低下のプロセスとしては、自然に関心が失われていくもののほかに、あえて忘れよう、関心をもたないようにしようとするものもある。

これらの本研究の知見を前提に、震災に関する記憶ないし記録を残すことの問題や課題について検討していきたい。特に、東日本大震災に関する記憶や記録だけではなく、阪神・淡路大震災のそれを公的機関が保管し、残すことについて、考えていく。

第1に、震災に関する関心を維持したり、あるいは高めたりするためには何らかの形で

の広報や啓発活動が必要だが、その「対象者」について、より詳細な分析と検討が必要だと言える。より具体的には、被災地に住む人々に対してではなく、直接的な被害を被っていない人びとに対して、何をすべきかを考えた方がよい。被災地では半ば必然的に震災に関する記憶が残されるのに対して、被災地以外では記憶の風化が「自動的に」生じる可能性が高いからである。いうなれば、被災地の住民だけではなく、被災地以外の住民に対しても震災に関する記憶や記録を伝えていくことが、記憶の風化を防ぎ、後世にそれを伝えるという点では重要なのである。そのため、本研究では、第1の提言として「被災地『外』から被災地に人びとを招致するための補助制度の整備・拡充」を述べたい。既にそのような制度があるならばさらなる予算措置を、ないならば、そのような予算措置を講じるための提案をすることを考えてみたらよい^{注7)}。

第2に、震災に関する記録を残す際に、そのことに対して不信感や不安感を抱く人がいるということについて、より詳細な検討が必要だと考えるこれは東日本大震災の記憶や記録を残す際にしばしば論争点となるが、東日本大震災に限定される問題というわけでは決していない。阪神・淡路大震災の記憶を残し、後世に伝えようとする活動にもあてはまる問題だというのが、本稿の主張である。どの程度不安を抱いている人がいるのかについて、正確に把握されているわけではない。そこで本稿は第2の提言として「震災記録を残すことに対する検討を定期的に行うワーキンググループの設置」を述べたい。具体的に、震災の記録を残すことに対して、どの程度の人が、どのような認識や感情を抱いているのかを把握することを調査することを含め、資料の保存に対する「説明責任」を果たし得るための組織を構築することが考えられる。例えば、震災に関する認識や感情1つをとっても、その把握は存外難しい。なぜならこれらの問題は、被災地住民にとっては敏感に反応する問題であり、調査の際に「社会的期待迎合バイアス」が発生する可能性が高いからである。これらの方法論的課題を含めて、資料保存に対する問題を検討することは重要だと考えられる。

第3に記録が残されることで生じる不安感や不信感に、より積極的に対応していくべきである。これは第2の提言とも重複するが、仮に不安や不信感を抱いている人が少なからず存在する場合、その人たちの不安を払拭するような措置が必要だと考えられる。ここから「震災記録を残すことに対する不安や不信を解消するための組織・制度等の整備」を最後に提言したい。精神的ケアに関する取り組みは東日本大震災後の被災三県でも議論が積み重ねられている。それらを参照しながら、たとえば「こころのケアセンター」との共同プロジェクトを推進するなど、何らかの対策を講じていくことが、記録を残す際の取り組みとして、今後、重要になっていくと考える。

注

- 1) 一般に母比率を±3%の誤差で、95%の確率で推定するには、無作為に抽出された 1068 件のサンプルサイズが必要とされている。1200 件という基準は、この計算結果を参考にしたものである。
- 2) 例えばある時期における記事総数が 12000 ある場合、これを 1200 で除すると 10 になるので、10 番目の記事、20 番目の記事、30 番目の記事・・・という形で抽出していくことになる。
- 3) 例えば、1995 年 2 月 1 日から 28 日までの間に、阪神・淡路大震災に関する記事の件数が 2968 件あった場合、1995 年 2 月の 1 日あたり記事件数は $2968/28 \approx 106$ 件となる。
- 4) 記事掲載率とは、具体的には東日本大震災に関する記事件数が当該期間中の記事全体に占める割合である。掲載されている割合にしている理由は、地域ブロックごとに記事件数の総数が異なるためである。
- 5) 『讀賣新聞』2014 年 3 月 11 日付記事より。
- 6) 具体的には、ジャカード係数という単語間の類似性を意味する係数値を計算することで、どのような単語間の連関を分析している。
- 7) 例えば、兵庫県「外」の高校の教員・生徒が団体で人と防災未来センターに来る場合、その交通費などを全額補助する、といったことが考えられる。

参考文献

- 1) 山中茂樹(2005)『震災とメディア：復興報道の視点』世界思想社。村上大和・田中重好(1996)「阪神・淡路大震災の間接的被災体験：新聞記事を事例として」『地域安全学会論文報告集』6 巻、299-306 頁。
- 2) 竹下俊郎(2008)『メディアの議題設定機能：マスコミ効果研究における理論と実証[増補版]』学文社。
樋口耕一(2014)『社会調査のための計量テキスト分析：内容分析の継承と発展を目指して』ナカニシヤ出版。
- 3) 柴内康文・稲増一憲(2015)「震災期の新聞・TV、Yahoo!トピックス、ブログ記事と投稿の特徴」池田謙一編『震災から見える情報メディアとネットワーク』東洋経済新報社、85-106 頁。
- 4) 樋口耕一(2014)『社会調査のための計量テキスト分析：内容分析の継承と発展を目指して』ナカニシヤ出版。
- 5) 山中茂樹(2005)『震災とメディア：復興報道の視点』世界思想社。

第10章 男女共同参画を社会の回復力に結び付けるために

辻由希（東海大学）

1. 分析の視点

1) 脆弱性、回復力とジェンダー

自然災害は、老若男女の区別なく地域住民を襲う。しかし、それがどのような被害に結びつくかについては性別や年齢のほか、健康状態、居住地域や家屋、経済状態や家族や友人・近隣住民との関係など、さまざまな要因によって違いが生じる。なかでも性別は、他の要因と合わさることによって被害の程度を左右する。先行研究では、社会にもともと存在する構造的な不平等や格差が災害をきっかけに顕在化すること、それゆえ災害はとりわけ子どもや女性、高齢者、障がい者やその家族、言語的障壁をもつ住人など、社会的に弱い立場にある人々に大きな被害を与えることが指摘されている。これは「脆弱性（vulnerability）」という概念で表される。「脆弱性の社会モデル」といわれる考え方は、災害に対する脆弱性は個人に由来するのではなく、社会に原因があると捉える。つまり、災害が生じたとき、社会的に構造化された脆弱性が顕在化し、特定の被災者の被害を増大させると考えるのである。例えば、頑丈な建物に住んでいるか、他人と一緒に働いているか、一人で自宅にいるか、逃げるための手段をもっているか、子どもやお年寄りの世話をまかされているか、誰かに世話されているか等の諸要因が、個人の被害を拡大または減少させる。そしてこれらの社会的な脆弱性の構成要素の一つとして、ジェンダーがある²⁾。

しかしまた同時に脆弱性は、被災状態からの回復をもたらす力、すなわち社会の「回復力」ともつながっている。なぜなら、平常時から脆弱性を補うために人々が蓄積してきた様々なリソース（例えばどこに行けば支援が得られるかについての情報や人脈、経験）は、災害によって急に脆弱な立場に立たされた多くの被災者にとっても役立つはずだからである⁶⁾。そこで将来の震災からの回復力を高めるためには、脆弱性とその克服の経験をもつ人々の視点や意見が復興・防災政策に盛り込まれることが不可欠である⁵⁾。

このように考えると、女性の視点や経験から得られた知見を防災、被災者支援や復興のための政策・計画に活用することは重要である。なぜなら、女性はしばしば社会的に構造化された脆弱性にさらされる存在であるからである。もちろん社会や時代によって変化するが、女性は防災や緊急避難、復興に必要な資源へのアクセスについて不利な立場に置かれがちである。しかし他方で、ケア（育児や介護）の担い手であることが多い女性は、脆弱性をかかえながら（自分自身だけでなく弱った他者の生命を背負って）どうやって生き残っていくかというサバイバルの経験をもっているとも期待される。

このような視点は近年になってようやく世界各国で認知され始めたばかりである。被災者支援や復興において女性が果たしてきた役割の検証と、それをどのように政策形成に結び付けていくかを検討する必要がある。そこで本稿では、日本の三つの大震災において女性たちが被災者支援や復興過程にどのように関わってきたのかを検討し、その上で今後の政策に向けた課題を検討したい。

2) 「女性センター」の役割

前項で述べた目的をもって調査を進めるにあたり、本稿ではとりわけ「女性センター」の役割に注目した。女性センターには、婦人会館や男女共同参画センターなど様々な呼び方がある。本稿では、「女性を主な利用者と想定して設置された建築物であり、女性に対する教育・啓蒙、福祉供給機能や、女性たちに社会・政治活動の拠点を提供する機能をもった公共性の高い複合施設」のことを女性センターと総称する。設置主体は、私人であったり政府や自治体であったり様々である。

後で述べるように、女性センターは関東大震災の前後に市井の女性たちによって建設され始めたが、1970年代以降は政府や自治体による設置が増え、現在では全国各地に存在している。災害にあたって公的施設は被災者の避難場所となりうるが、女性センターはそれだけでなく、日常業務を通じて培われた様々な資源をもっている。尼川によれば、女性センターのもつ資源には学習プログラムの提供から生まれるもの（講師や教材、学習プログラム等）、女性グループの活動拠点となっていることから生まれるもの（グループとのつながり、チラシや資料、ミニコミ紙等）、女性関連情報の収集・提供事業から生じるもの（ライブラリ機能）、女性関連の相談事業から生じるもの（課題の認知、他分野・機関との連携）に要約できる¹⁾。これらの資源は災害時の被災者支援にも役立つ。

日本の女性センターの特徴の一つは、諸外国に比べて国や地方公共団体によって設置、運営されているものが多いことである。公設の女性センターは、国家（中央政府や地方府の行政機構）と市民社会との接点という位置にあるものと考えられ、政府の（女性）政策を市民へと展開していくという機能と、地域の女性団体・グループの活動拠点を提供するという機能の両方をもつ⁵⁾。しかし、この二つの機能はときに対立することもあるし、行財政改革の流れのなかで女性センターの縮小や他のセンターとの統合がなされることもある。しかし震災時には、女性センターやそこを利用して活動してきた女性団体が、平常時に培ってきた資源を活用し、被災者と支援者をつなぐ拠点となり、行政主導の支援活動や復興計画においては軽視されがちな女性のニーズや視点を打ち出す場となる可能性もある。そこで、本稿では、震災後に女性センターという公的空間がどのような機能を果たしたの

かも検討する。

2. 関東大震災

関東大震災は、二つの点で女性たちに影響を与えた。第一に、それまで別々に行動していた女性団体の間に恒常的な組織的ネットワークが形成されたこと、第二に、民間女性団体と国家（中央および地方の行政部局）との関係を近づけたことである。

震災後の救護活動をきっかけとして、女性たちは拡大しつつあった社会事業の担い手として活動し始めた。震災後の東京では、日本基督教婦人矯風会や女学校やその同窓会、愛国婦人会その他の女性団体が物資の配給や被災した母子の保護を行った^{3) 12)}。また、全関西連合婦人会は大阪朝日新聞の読者に呼びかけて布団などの物資を集め、東京に送った。首都圏では、震災救護活動をきっかけに、それまでばらばらに活動していたさまざまな目的をもった各種の女性団体間の連合が形成された¹²⁾。東京連合婦人会や、横浜連合婦人会がその例である。東京連合婦人会にはキリスト教系女性団体、女学校同窓会、看護婦や派出婦などの職業団体、さらに山川菊栄、平塚らいてう、山田わかなどの女性運動家が次々に加入した。後にこれらのメンバーによって、公娼制度廃止運動や婦選運動などが展開されていくことになる^{3) 12)}。

第二の点は、震災救護事業を女性団体が請け負うという経験を通じて、行政機能の一部を民間の女性団体が肩代わりするという新たな役割分担が試みられたことである。この関係は行政にとって有益であっただけでなく、女性たちの側から国家に対する異議申し立てを行ったり、請願活動を活発化させることにもつながった。たとえば東京連合婦人会は救護活動を請け負う一方で、帝都復興計画に対して意見を申し立てた。当時、帝都復興院総裁に就任した後藤新平が都市計画についての助言を受けるためにピアード博士を招聘したのであるが、東京連合婦人会は復興計画についての建議をまとめるべく総会にピアード博士夫人を招いて議論を行った。

震災後に女性たちが活発に運動したイシューの一つが公娼制度廃止であった。矯風会の久布白、守屋は、震災で吉原・洲崎遊郭が焼失し多数の娼妓が逃げ遅れて死亡したことを受け、早くも9月13日に首相、内務相、市長、警視総監を訪問して遊郭再建を行わないよう請願した¹²⁾。公娼廃止運動は、この後矯風会のほか各地の女性団体を巻き込んで全国的な運動となっていく。そして署名集めや請願、建議提出といった対議会活動を通じて、公娼廃止を実現するためには帝国議会や府会・県会で賛同してくれる議員を増やす必要があることが痛感され、矯風会は婦人参政権運動にも積極的に関与していく。

また女性たちはこの後、婦人会館の建設運動に乗り出すことになった⁷⁾。東京や横浜で、

民間の女性たちが寄付を集めて会館を設立した例がみられる。会館には、会合を開くことができるようなホールや会議室、事務所、困窮した女性たちを支援し、自立を助けるための宿泊所、託児所、身の上相談所や職業紹介所、授産場などが備えられた。婦人会館が果たした機能は、①女性団体間のネットワーク形成・円滑化機能と、②一般女性（とりわけ低所得層や勤労女性）への社会福祉・教育機能とに分けられる。これらの会館の中には、現代の男女共同参画センターにつながったものもあるし、また一部の会館はその後、女子の職業教育学校や高等学校へと継承されたり、別のものは母子生活支援施設（旧母子寮）の原型となったりしている⁷⁾。

以上のように関東大震災は女性たちに大きな変化をもたらした。それまでは婦人参政権、公娼廃止、無産女性運動など団体ごとに限定されていた活動目的・範囲が、震災をきっかけに社会事業全般へと拡大した。そして東京連合婦人会に多様な立場・思想をもった女性たちが集ったことによって、女性問題の全体構造を捉えるパースペクティブが構築された。翻って、このような女性たちの活躍は社会や国家の側の認識をも変化させた。国家の側からいえば、1910年代からすでに拡大しつつあった社会事業の担い手として女性団体を見出したきっかけとなったが、関東大震災であった。行政部局は女性たちに救護活動の一部を委ね、女性たちはその要請に応えた。

その後日本が戦時体制に移行するなかでやがて女性たちの政治運動は抑制され、女性団体は翼賛体制に取り込まれていく。政府は女性運動の指導者（市川房枝、吉岡彌生）を翼賛体制の役職に就けることで女性たちを動員しようとした。このように政府と女性たちの関係の変化は、一方では後の総動員体制へとつながるような国家による市民社会の包摂と統制の深化という側面があった。しかし同時にそれは、一時的にせよ、女性リーダーたちに社会変革をもたらす政治権力を握る可能性を垣間見せた出来事であった。

3. 阪神・淡路大震災

阪神・淡路大震災は、日本の国家と市民社会の関係が大きく転換する過渡期に発生したため、潜在的には異なる方向性をもついくつかの特徴がみられた。

第一に阪神・淡路大震災では、日本型生産・福祉レジームの問題点が、災害弱者というかたちで顕在化した。具体的には、老朽化した住宅に代表される貧困や都市政策の欠陥、高齢者・障がい者・外国人等の社会的孤立、ハード面だけでなくこころのケア等ソフト面での支援の必要性である。また、女性特有のニーズや女性・子どもへの暴力等への対処の必要性も指摘された。第二に、このような個別ニーズに対応するため、女性を含む市民グループの活動が活性化した。それは後に NPO 法制の整備につながる。また仮設住宅におけ

る孤立死をどう防止するかという課題に直面するなかで、地域に住まう人々との関係を再構築しようとする「まちづくり」への関心も高まった。阪神・淡路大震災は、被災者の個別ニーズに対応しにくい行政組織・公共政策の弱点が再認識される一方で、市民ボランティアへの期待が上昇するきっかけを提供した。これは一方では市民社会やボランティア・セクターの役割に対する期待の拡大、他方では民営化や公務員削減の正当化にもつながる新自由主義的な思想の普及という側面ももっていた。これとも関係するが第三に、阪神・淡路大震災で多くの女性が支援活動に携わったことから、防災・復興政策には男女共同参画の視点が不可欠であるという認識が生まれるきっかけとなった。

震災後の女性たちの支援活動の概要は下記の通りである。古山の調査によると、婦人会など地域女性団体の支援活動の開始は、非常に早かった¹¹⁾。中心被災地の外の地域女性団体は震災当日から3日以内に活動開始したのが50%強、4日から1週間以内を含めると77%に上る。被災地域が比較的限定されていたため、周辺の婦人会がすぐに支援活動に入ることができたようだ。震災直後の1995年1月から3月末までの支援活動の内訳は、食糧支援、炊き出し、避難所支援、物資の提供、被災者招待、入浴介助、洗濯ボランティア等であった。活動費用は会の積立金や会員の個人負担が多かったという。その後の復旧・復興期には、仮設住宅・復興住宅への引越しの手伝い、新生活に必要な物資提供、声かけ運動、ふれあいづくり、掃除、話し相手、食事会などを仮設住宅がなくなるまで継続し、復興住宅では支援活動は1年から5年半に及んだ。被災者支援にあたっては、婦人会と自治体との間には普段から連絡ルートがあるため、迅速に連絡を取り合い、民生委員や自治会、社会福祉協議会が婦人会の会員と一緒に被災者を訪問するなどの連携が行われたという¹¹⁾。ただ、アンケートのなかには民生委員と婦人会との協調が難しかったという回答もあった。

また環境や福祉といった特定のテーマに関心をもつ女性たちによって設立されていた新しい団体・グループ（テーマ系、志縁系などとよばれる）も支援活動を行った。何ができるか分からないままに、女性たちはとりあえず周囲の人に呼びかけて協力者を集め、被災者のニーズを聴き取りながら手探りで活動を行っていった。新聞やラジオを使った情報発信を行ったり、全国の多様な人々を結び付けたり、と様々な工夫がみられた。支援活動は、炊き出しや在宅高齢者への弁当配達、物資の提供、洗濯ボランティア、保育ルーム、ふれあい喫茶、スポーツ大会や映画会イベント等の多岐にわたるが、地域女性団体と同様、時間の経過とともに被災者の状態に沿って活動内容が変化していった。その他にも、婦人消防隊、婦人警察官による炊き出しやパトロール活動、看護師や保健師、民生委員やケースワーカー等による地域の見守り活動も行われた。

そして、これら女性グループの活動を側面的に支援したのが、兵庫県の県立女性センタ

一が行った元気アップ自立活動助成事業とフェニックス・ステーション事業であった⁹⁾。元気アップ自立活動助成事業は、被災者自らが企画・運営する活動を支援するために助成金を支給するもので、初年度（1995年度）には70グループが助成を受けた。またフェニックス・ステーション事業は被災地の小・中学校区を1単位として、人と人をつなぐことを目的に避難所や仮設住宅における支援の拠点づくりをサポートした事業である。女性センターが公募したフェニックス推進員に応募した住民にファクス、パソコン、掲示板、カタログスタンドなどが無償貸与され、活動費も助成された。震災前から活動していた女性グループや、震災をきっかけにグループをつくった女性たちがこの事業に応募し、ミニコミ紙の作成といった情報提供活動や、イベント、セミナー等の催しを行った。さらに女性センターは、男女共同参画の視点を復興政策に反映するためにも意見の集約と提言を行った。2月には女性センターに「男女共生のまちづくり推進会議」を設置、地域別フォーラムや県民フォーラムを開催し、そのほか手紙や電話・FAX等も利用して市民から意見を募集した。こうして集約された市民の意見は5月に「一復興の兵庫へー男女共生のまちづくり提言」として発表され、7月に策定する兵庫県阪神・淡路震災復興計画への反映をはかった。

支援活動をきっかけに、関西を中心に多くの女性リーダーが育っていった。これらの経験を経て政界に進出する者や、NPO法人を作る者もあらわれた。また政府においてもこの頃から男女共同参画社会の推進体制の構築や法整備も行われていく。2000年代に入ると防災基本計画（2005、2008）、第二次男女共同参画基本計画（2005）、第三次男女共同参画基本計画（2010）において、災害対応・防災に際し男女共同参画の視点を導入することが定められた。

4. 東日本大震災

1990年代後半以降、政府は男女共同参画の法制度の整備を進めてきた。東日本大震災では過去の経験やこれらの法制度がいかされた。

東日本大震災における女性たちの活動の特徴は、「点」と「面」の支援が組み合わさったところにある。広域災害であったために交通と情報が途絶して被害の全体像が把握できず、また燃料や道路事情が悪かったために、必要な場所に必要な支援を届ける体制をとることは難しく、各主体が震災以前にもっていた被災地の内と外をつなぐネットワークをたどりスポット支援を行っていった。被災地の女性グループは、支援物資配布、避難所の状況改善、お茶のみ・交流サロン、マッサージ・セラピー、被災者相談、手工芸品等の作成、暴力被害等についての相談などを行った¹⁰⁾。女性団体は、女性特有のニーズに対応した物資やサービスを手配することに重点を置き、受け渡し方法についてもプライバシーに配慮し

た。また、我慢強く弱音をはかない傾向がある被災地の女性たちの本音を引き出すために、お茶のみ・交流サロンやマッサージ・セラピーを行うことによって信頼関係を築いていくという工夫もなされた。

そしてこれら「点」の支援を支えるかたちで「面」の支援が行われた。面の支援とは、全国と被災地を仲介したり、被災地で活動する団体では手が回らない部分を、被災地には直接入らない団体が引き受けるような支援のことである。もともと被災地には外部からのNPOを受け入れる受け皿がなく、被災地に入れなかった支援団体が多かった。自治体、社会福祉協議会やボランティアセンターの職員らはすでに業務が飽和状態で外部支援団体のコーディネートまで手が回らず、それを補うため被災地の女性団体に、コーディネート業務を担うことが求められた。このようななか、2011年5月、全国の女性団体・NPOの連携により、東日本大震災女性支援ネットワークが立ち上げられた。ネットワークは、被災地での調査、行政職員やNPOスタッフ等への研修を実施し、被災地からの情報を全国、メディアへ発信し、政府に対しては政策提言活動を行った。

その他にも東日本大震災では、これまでの災害の経験に基づいた全国的な支援体制が構築された。これも「面」的な支援といえる。医療・看護職の派遣もその一つである。日本看護協会は、被災三県の看護協会と協力して災害支援ナースを避難所へ派遣した（JMAT）。全国から志願した看護師が被災三県の看護協会に派遣され、看護協会スタッフのコーディネートによって、各避難所や施設に数日間派遣された。帰還する際には看護師は避難所や施設で不足している物資や被災者の状況を看護協会に報告し、情報の集約・更新が行われた。また、避難所に入らず自宅で被災生活を送っている人たちの状況を把握するため、地元保健師による個別訪問が行われたほか、「まちの保健室」を設置して健康相談も実施された。その他にも、公的セクターの女性の派遣も行われた。自治体職員のほか、女性自衛官や女性警察官も被災地に多数派遣され、物資支給、情報収集・相談、秩序維持等の活動に携わった。

以上のように、女性の社会参加が多様化してきた現代にあって、女性団体、専門職女性、自衛官・警察官などがそれぞれの専門領域において支援活動を行った。また、被災地の「点」の支援と、全国の「面」の支援とを組み合わせる方法もかなり整備されてきた。このような仕組みづくりには、阪神・淡路大震災や中越地震など、これまでの震災の経験が確実にいかされている。しかし他方で、異なる活動目的や組織体系をもつ団体間の横の連携は、支援者同士の個人的なネットワークに依存していたようだ。たとえば女性団体からは、被災地で並行して活動している多様な団体（心のケアチーム、医療チームなど）の間の連携が不足しており、その背景には平常時からの連携不足があるという意見が出された¹⁰⁾。

とくにジェンダーや男女共同参画に配慮した応急対応や避難所運営については、避難所リーダー等の現場責任者がもつ認識に左右されがちであった。避難所は自主管理なので、避難所リーダー（その多くは自治会長など男性の地域リーダー）の考え方、あるいは避難所で声を挙げられる女性がいるかどうかによって対応が分かれた。同様に、災害対策本部や自治体の男女共同参画に対する理解が低いことも女性団体の支援活動にとっては壁になった。女性支援団体が被災地に入ろうとして自治体・災害対策本部に許可を求めた際に、放置されたケースがあったという¹⁰⁾。

とくに大きな被害を受けた沿岸地域の自治体では、従来から自治体およびそれと古くから協力してきた地域団体や第一次産業を中心とする業界団体の存在感がやはり大きい^{注1)}。各地域で組織された復興まちづくり協議会等においても、こういった団体が中心となりがちで、役職は男性が占めることが多い。これらの地域では NPO など新しいタイプの市民・女性団体への認知度があまり高くなかったり、外部団体と被災地ニーズのコーディネートを担える人・機関が不足しがちであった。これらは災害対応・被災者支援・復興にあたりジェンダーの視点を反映していく際にハードルとなりうる要因である。

しかしその裏返しであるが、被災者であり支援者でもあるという二重性をもちながら支援活動する女性たちは、活動を通して、地域の伝統的な慣習・文化からの解放感を感じたりしている。従来、行政機関や地域団体・業界団体の長を男性が独占してきた傾向が強かった地域であっても、震災によって女性たちが独自の考えで活躍できる余地が出来たのである。また被災地の女性たちは、全国から駆けつけた支援者たちと交流・協力することで、新しい知識や人脈を蓄積し、エンパワーメントされたりしている。たとえば東北地方沿岸部には大学等の高等教育機関がない地域が多いが、そこで生まれ育ち結婚・仕事をしてきた女性たちが、震災を機に、大学の研究者らと交流することにより、それまでとは異なる視点を獲得することがありうる。これまで「当たり前」と思ってきたものとは異なる考えや視点ということを知ることは、既存の社会構造や慣行、ジェンダー関係を批判的に検討する視点を獲得するきっかけになる。もちろん逆に、研究者や外からの支援者、あるいは政府による独善的、一方的な認識枠組に対して批判し、当事者による知の構築を行うという役割も重要である。このような批判的な視点・分析が、復興の「回復力」へと結び付けられることが重要であり、多様な経験や視点をもった女性や住民が、防災・復興政策の立案過程に参加することが不可欠である。

東日本大震災でも、女性センターは一定の役割を果たした。被災地以外の女性センターも何らかの支援活動を行ったところが多い。内閣府男女共同参画局等の共同調査によれば、回答があった 82 のセンターのうち 71 箇所が、発災後 6 ヶ月間に何らかの震災関連の活動

を実施している⁸⁾。被災地の女性センターのスタッフらは、女性の声を聴き取ること、場（設備）の提供・活用、被災者同士や被災者と支援者をつなぐ役割を積極的に果たした。そこから浮かび上がった課題として、支援者の心身の負担が重いこと、研究者や外部支援者と、自身が被災者でもあるスタッフの間でギャップを感じることに、女性センターの業務として支援活動が位置づけられていないために、活動への着手が現場判断に委ねられたこと等が指摘されている⁴⁾。

また東日本大震災では、内閣府男女共同参画局が迅速に動いたことも特筆されるべきである。男女共同参画局災害チームは、職員を被災地へ派遣し、収集した情報をもとに各省庁へ働きかけた。また地震の数日後から参画局より自治体へ数回の依頼文書を送付し、避難所等での女性や子育てのニーズを踏まえた対応を求めた。しかし自治体職員も目の前の仕事に忙殺されている状況であり、この文書の認知度は高くなかったようだ。

災害ボランティア担当として首相補佐官となった辻元清美は、「女性を色々な場所に入れてください」と内閣府や関係部門へ要請した。復興対策本部事務局に男女共同参画担当の参事官が配置され、復興担当の内閣府政務官には郡和子衆議院議員が就任した。また中央防災会議やその下に設置された調査会・会議には、当時兵庫県参与であった清原桂子（元兵庫県立女性センター所長）や、イコールネット仙台代表の宗方恵美子らが委員として入り、報告書や基本計画に男女共同参画の視点を盛り込んだ。また地方レベルでは、都道府県の地域防災会議における女性委員等の増員も進められている。

5. 結びにかえて

1) 知見の要約

関東大震災は、近代国家の形成・発展にあたり構築されてきた国家と市民社会の緊密な相互関係のなかで女性たちの貢献する領域が拡大する契機となった。女性たちは救護活動、そして社会事業の担い手として政府の任務を分担し、その経験を通じて社会的課題を政府と共有するだけでなく、課題を解決するための政治活動にも乗り出した。その活動の途上で建設された婦人会館は、困窮した女性の救済保護と自立支援の場でもあり、国家が要請するジェンダー・モデルや家族像を市民社会へと啓蒙しようとする場でもあったが、それにとどまらず、国家への異議申し立てを行うための連帯の拠点となりうる可能性を秘めたものでもあった。

次に阪神・淡路大震災は、1980年代までに成熟した日本型レジームの改革が模索されつつあった時期に発生した。ジェンダー、階層、身体など様々な理由に基づく「脆弱性」をもつ人々の多様なニーズに対応しきれない行政の限界が認知され、その代わりに個別ニー

ズに機動的に対応できる市民ボランティアの有効性が賞賛された。女性たちは、このように拡大した市民社会への期待のなかでますます活躍するようになる。同時期に政治、労働、社会貢献といった各領域への女性の進出が奨励されてきた。

その延長線上に東日本大震災は位置付けられる。2000年代以降の日本では、新自由主義のロジックによって行政が直接供給する公的サービスが切り詰められていく一方で、それを補うかたちで市民社会が果たす役割に期待が寄せられている。政府も社会保障サービスの供給責任を「共助」や「公共」と呼ぶ領域が分担することを求めている。「公共」領域に属する主体には、民間企業、ボランティア・NPO、そして地域コミュニティが含まれる。

このような潮流と並行して進められてきた男女共同参画政策は、いわば、切り詰められる「公」と拡大される「公共」という二つの領域への女性の参入を促そうというものである。しかし「公」が切り詰められるということは女性をさらに脆弱な存在にしかねない。女性の不安定雇用や賃金格差は社会的な問題であるが、被災地ではさらに酷くなる。平常時に共働き世帯であったとしても、災害で保育所・介護施設が失われたり、被災地で雇用が減った場合、女性が仕事をやめて家族の面倒を一手に引き受けるという性別役割分業が強化される可能性が高い。他方で、「公共」領域における女性の進出をジェンダー平等の実現につなげるためには、幾重にも仕組みを整えることが必要である。民間セクターにおいては、男女平等、男女共同参画を法令や行政指導によって遵守させるという方法がとりにくい。企業や市民団体、地域団体それぞれの現場でジェンダー問題についての理解度やジェンダー平等への姿勢が異なるだろう。また東日本大震災後にみられた「絆」や「コミュニティ」の過度の称揚は、ときに既存の権力構造への異論や批判を抑圧しかねないことにも注意すべきである。さらに、公共領域におけるボランティアは、女性（および大学生や定年後男性）の無償労働に依存しているとすれば、女性の経済的な自立という点に関して問題を含んでいる。

現在政府が進めている男女共同参画の推進体制は、基本的には決定の分権化、実施における現場レベルへの委任を機軸にしている体制であるため、個々の現場でのポリティクスが重要となるだろう。そのような現場レベルのポリティクスを動かすためには、法制度はもとより、それを活用する個人、個人を支援する団体、そしてネットワークの役割が重要である。また女性センターは、それらを結び付ける情報と人と場を提供するだろう。

東日本大震災の支援活動や復興過程で活動した多様な女性たちの意見を聴き取る仕組み、それを防災・復興政策に結び付けていく仕組みを、民間セクターや下位政府・地域レベルで構築させていくために、「上」（政府）と「下」（女性住民）、そして「横」（全国ネットワーク）から働きかけていくことが重要である。

2) 政策提言

以上を踏まえて本稿は、今後の防災・復興政策に関し4点の提言を行う。第一に、都道府県や基礎自治体が定める男女共同参画条例および防災計画のなかに、災害対応・復興のプロセスにおいて男女共同参画センターが果たすべき役割を明記する。その際、センターのもつ強みを充分にいかすことに留意する。第二に、被災者支援活動に関わる各種の公的機関および民間支援団体、なかでも医療、看護、介護、福祉、保育、女性支援、障がい者支援などケアに関わる団体間の横ネットワークを平常時から基礎自治体レベルで構築する。そのためにはそれぞれの機関・団体に男女共同参画への理解が浸透することが重要である。第三に、復興まちづくり協議会など住民主体の機関を設置する際に、男女共同参画の理念に則り女性委員を2名以上加えるよう、基礎自治体から地域団体等へ呼びかける。第四に、復興にあたっては女性の経済的自立を支援するような産業・雇用の創出も重要な課題である。雇用創出助成金等において、中央・地方政府は女性の雇用創出を支援する仕組みを設けるべきである。以上の政策を実地することにより、防災・復興過程における男女共同参画を社会の各部分、各レベルで推進することが、回復力のある社会の形成につながるはずである。

脚注

注 1) 以下の 2 段落の分析は、筆者による被災地での観察や聴き取りに基づく。

参考文献

- 1) 尼川洋子(2000)「女性センターのリソースと男女共同参画社会づくりパートナーシップ」, 『女性関連施設に関する総合調査 男女共同参画時代の女性センター』 全国婦人会館協議会, pp. 127-131。
- 2) 池田恵子(2010)「ジェンダーの視点を取り込んだ災害脆弱性の分析：バングラデシュの事例から」, 『静岡大学教育学部研究報告（人文・社会・自然科学篇）』 60 号, pp. 1-16。
- 3) 奥むめお・久布白落実(1946)『婦選と政治』 創建社。
- 4) 公益財団法人日本女性学習財団(2012)『東日本大震災復興支援事業報告書 被災地支援者のエンパワメントに関する調査研究』 公益財団法人日本女性学習財団。
- 5) 全国婦人会館協議会(1999)『女性関連施設に関する総合調査<学習・研修>事業に関する調査報告書』 全国婦人会館協議会。
- 6) 辻由希(2014)「男女共同参画の時代とローカルなジェンダー政治」, 畑山敏夫・平井一臣編著『ポスト・フクシマの政治学—新しい実践の政治学をめざして』 法律文化社, pp. 141-170。
- 7) 辻由希(2015)「関東大震災後の「女性の空間」—婦人会館建設運動を通して見る日本国家と市民社会—」, 落合恵美子・橘木俊詔編著『変革の鍵としてのジェンダー』 ミネルヴァ書房。
- 8) 内閣府男女共同参画局・特定非営利活動法人全国女性会館協議会・公益財団法人横浜市男女共同参画推進協会(2012)『災害時における男女共同参画センターの役割調査 報告書』。
- 9) 中村順子・森綾子・清原桂子(2004)『火の鳥の女性たち—市民がつむぐ新しい公への挑戦—』(阪神・淡路大震災 10 年記念出版・ひょうご双書 6) 兵庫ジャーナル社。
- 10) 東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム(2012)『東日本大震災における支援活動の経験に関する調査報告書第 I 部』。
- 11) 古山桂子(2006)「検証テーマ『女性と男性の視点からみた協働』」, 兵庫県・復興 10 年総括検証・提言データベース, 第 3 編分野別検証【2】 社会・文化分野 5
(http://web.pref.hyogo.lg.jp/wd33/wd33_000000126.html)
- 12) 楊善英(2005)「関東大震災と廢娼運動—日本キリスト教婦人矯風会の活動を中心に—」, 『国立女性教育会館研究紀要』 9 卷, pp. 95-105。

第11章 巨大災害の後、記憶はどう記録されてきたか

—三大震災を振り返って—

牧原出（東京大学）

はじめに

東日本大震災後、あちこちで「アーカイブ」という言葉が聞かれるようになった。公的な制度からいえば、3月11日に震災が起こり、翌4月1日に公文書管理法が施行された。国の歴史的公文書作成と保存のプロセスが法律上に明記された。未曾有の災害に政府はどうか対応したのか、次の災害にどう生かせばよいのかという問いが重要となった。震災からの復旧・復興が進む中で、行政文書の保存が政府の重要な課題となったのである。

また、スマートフォンの普及が進んでいた当時、災害現場での記録を写真に撮ったり、自分の機器に保存したり、友人と共有したり、ウェブ上に公開したりという営みが、ごく日常的な風景となった。被災企業や復興に協力する企業もまた、様々な電子媒体を活用して電子データを大量に保存した。「高度な情報社会」の中で、蓄積されつつあるデータが「ビッグ・データ」と呼ばれるようになり、これらをどう共有し活用するかがテーマとなった。結果として、震災についての「デジタル・アーカイブ」の構築が、国、被災自治体をはじめ広く日本社会で重要課題と認識されるようになったのである（高野明彦・吉見俊哉・三浦伸也、2012、2～31頁）。

ふりかえれば阪神・淡路大震災では、「ボランティア」が脚光を浴びた。当時は、被災地域に救援と復興のため多くの人々が訪れた。それは、災害ボランティアと認知され、以後ボランティアの育成、組織化が課題となっていた。実際この震災後、さまざまな地域地震が各地で起こり、そのたびに「ボランティア」が活躍したのである。このように阪神・淡路大震災が「ボランティア」を日本社会に根付かせた。これと対比するならば、東日本大震災は「アーカイブ」を根付かせつつある。

もっとも、「アーカイブ」の発想は、阪神・淡路大震災でも当然の如く意識されていた。行政官庁、マスメディア、一般市民による様々な記録が公刊された。テレビ番組のビデオや、市民が撮影した映像も編集され、保存されている。大災害後にそうした営みは自然発生するとも言えるのである。これは古くは、関東大震災も同様であった。たとえば、内務省社会局は『大正震災志』を1925年から1926年にかけて発刊している。そのうちの『写真帖』は緒言でこう述べている。

大正十二年の大震災に会し、震災府県の実情を伝ふるに、文字の記録以外、写真の記録も

亦重要な修史の一たるを思ふ。

こうして24年10月から府県と公私の応援を得て写真が収集され、さらには「技術者を督して実地を撮影」といった活動も進んだ。その結果震災発生後2年ほどで写真の収集と編集を終えたのである（内務省社会局、1926、緒言）。数千の写真の内、458葉をこの『写真帖』は掲載している。

このように以下では、関東大震災以降の三大震災を振り返りながら、「震災アーカイブ」を今後どのように構築していけばよいか提言したい。まず関東大震災の際に、内務省社会局とその前身組織である臨時震災救護事務局が、なぜ震災後の比較的早い段階から、こうした記録の収集と保存とを考え始めたのかという問いを立ててみる。すると、アーカイブを作ろうと思いつき、つかれたようにその構築に突き進む力のありようを検討したい。それこそが、震災を「記憶」する原動力となるからである。そこから東日本大震災までを見渡して、記録保存の動機とその意義及び効果について検討することにしたい。

1. 関東大震災と記録保存

1) 情報収集から記録保存へ

阪神・淡路大震災の後、長期にわたって被災地の取材を続けた朝日新聞記者の外岡秀俊は、取材を通じて、「地震と社会のかかわりを包括的に示す資料の蓄積」が不足していることを痛感したと述べている。確かに、行政機関や専門家がそれぞれの角度から復旧・復興について記録をとりまとめ分析を進めてはいる。だが被災者の視点を重視し、「人々にその教訓が伝わる」ように整理されたものは少ないというのである（外岡、1997、3～10頁）。

以前を振り返ると、個別の記録自体は関東大震災一つをとっても数多く残されている。新聞、作家・詩人、科学者など、この災害に直面して記録を残さない方が不自然ですらある。しかし、後になって、こうした記録を逐一発掘して読み返すのはやはり困難である。ましてや記録全体を見渡す視点をなかなかもてないのである。また、個々の記録を読んだとして、その内容に入り込み共感しつつ理解するのは、書き手の個性に関わる面が強く、そう簡単ではない。過去の記録であって、現在とは断絶した歴史的イベントである。また災害はどれもが個別であり、それぞれの災害の特質、たとえば発生時間、地理的条件、政府の財政余力などの要因を一つ一つ確定した上で、書き手はどの地区を見ているのか、その地区の特性は何なのかをつかまないと、記録の意味を読み取れない。そして、関東大震災の復興事業が終了した後、日本は満州事変以後の戦争の時代に突入した。人々の関心は自然災害よりは対外関係に移っていく。太平洋戦争から戦後復興にかけての時代にも次々と巨

大地震は勃発していたが、人々も政府もそうした災害を歴史的に見渡し、関連づける意識をもてないまま、現在へと至ったのである。

こうして、関東大震災後、数多くの記録が散逸した後に、大規模災害として阪神・淡路大震災が勃発した。そこで、人々はボランティアを通じて助け合う一方で、過去の災害とは断絶した目の前の災害について、何とか記録を保存しなければという思いに駆られたのである。

こうしてみると、関東大震災と阪神・淡路大震災とでは、歴史的状況は異なるが、災害の発生後、よすがとする先例のないまま、徐々に「記録の収集と保存」の重要性を意識したという共通点がある。

これら二大震災と比べて、阪神・淡路大震災から16年後に勃発した東日本大震災では、阪神・淡路大震災を始め、以後各地で次々に発生した大規模な地震や自然災害についての記憶と記録が蓄積されていた。そのため、数多くの先例を手本にしながら、記録を保存することが可能だったのである。そこではまた、阪神・淡路大震災を機に改めて発掘された関東大震災の記録なども前提として、復旧・復興の取り組みが進められた。つまり「アーカイブ」が事実上存在しているところに、より自覚的に「アーカイブ」を構築しようとした点が特徴となっているのである。

それでは、先例のない中で人々はどう記録を保存しようとしたのだろうか。行政の側と市民の側とのそれぞれについて簡単に振り返りたい。関東大震災の場合、行政の側は内務省社会局が編纂した『大正震災志』である。市民の側は、明治新聞雑誌文庫の設立である。

2) 『大正震災志』

1925年9月に内務省社会局は関東大震災の記録として『大正震災志』を編纂した。上下2巻と、図録、写真帖という4部構成の大著である。

だが、この編纂は、震災直後の1923年10月に着手されていた。すなわち「臨時震災救護事務局は、大正12年10月、総務部内に震災志編纂係を置き、笹川種郎、藤澤衛彦、其他の諸員をして専ら之に当らしめ、救護事務局廃止の後は、之を社会局内に移し、月を経ること旬余にして、此書を成すを得たり」とする（内務省社会局、1925、巻首に冕す）。発足直後から臨時震災救護事務局は、情報部より『震災彙報』を精力的に発行していた。震災の被害状況を時々刻々伝えるとは、被害・救護・復旧の状況を整理し発信する作業である。その中で救護局がこれを記録することを考えるのは、きわめて自然である。だが担当者には編集経験がなく、本来業務を行う必要が出ると、情報発信をやめて記録保存へと切り替える。そのため保存業務については、歴史家・俳人の笹川臨風、民俗学者の藤

澤衛彦という専門家を委員に任命してこれに委任した。つまり、『震災志』は内務省の公的な震災についての史書でありながら、その編纂は民間委託されていた。

特に興味深いのは、様々な被害と復旧状況が書かれた後に収録された下巻附録である。ここには、「芸術品並に史的古物及古典籍の損害」として、編纂段階で把握されていた焼失した工芸品、古文書・書籍のリストが、各区の機関・諸家ごとに記載されている。関東大震災は、「我国史創まって以来の典籍の最大厄難」と編纂者は見ていた（内務省社会局、1925、749頁）。震災の人的被害、都市基盤の被害とその当座の復旧を記録した後に、震災によって、それ以前の社会を記録した資料が失われたことが、判明可能な範囲で記録される。ここに以後の課題が少しずつ現れていくのである。

3) 『震災画報』

こうした焼失した資料への眼差しは、市民からも生まれていく。その一例として、ジャーナリスト宮武外骨をとりあげたい。大日本帝国憲法発布に対して抗議の意味を込めて『頓智協会雑誌』を発行し、以後も数々の新聞・雑誌の発刊を主導した「反官僚的ジャーナリスト」であった宮武は、関東大震災直後から翌年1月まで『震災画報』全6冊を発行した。宮武は、震災直後から焼失した本や活字などの印刷機器について報じ、また次々と出版される新聞雑誌や『震災誌』が「飛ぶように売れ」たものの、内容に問題があることも記録していく。

他方で、宮武は震災後の取材の中で、『大正震災志』が記載するような明治以前の貴重書のみならず、明治以後に発刊された数多くの本、雑誌、新聞が焼失したのを知った。すでに第1次世界大戦中から東京帝国大学法学部の吉野作造と知己であった宮武は、震災前後に法制史家の中田薫など法学部教授と交流を始めた。その中で明治文化研究会が組織され、これを資料的に支える史料館として、宮武の提唱したのが「新聞雑誌文庫」の設立であった。これは紆余曲折を経て、1926年に東大法学部での文庫設立が決定された。その後、吉野、中田、穂積重遠などの法学部教授や、博報堂主瀬木博尚らの協力で、明治新聞雑誌文庫が設立されて現在に至っている（西田、1995、195～199頁）

4) ハイテクとローテク

そもそも関東大震災では、被災状況を知るために航空機や気球からの写真が撮影された。軍縮が進む中で、合理化・機械化を進めつつあった軍は、その成果の宣伝も兼ねて、写真を新聞社に配信し、それが各紙に掲載された。『大正震災志写真帖』もまたその一部を収録している。つまり、震災は飛行機という先端的な科学技術が活用された場でもあった。

他方で、震災による秩序の崩壊は、過去が失われていくという感覚を人々に味わさせた。宮武に典型的なように、手元の印刷機で震災後の復旧状況を手作業で活写する作業を経て、明治期の新聞・雑誌を保存するため、明治新聞雑誌文庫が創設される。

ハイテクとローテクの双方が記録の保存を促すのである。前者は未来へ向けた利活用の可能性を示している。後者は過去への懐しさを大切に保存しようとする。この2つこそ、災害の「アーカイブ」を構築する動機なのである。

2. 阪神・淡路大震災と「記録保存」の記録

1) 記録の不備による記録作成

関東大震災から70年ほど経過した阪神・淡路大震災の発生時、特に関西地域には1946年の南海大地震をのぞいて直近大型地震の記録はなかった。そのため地震に直面した政策担当者の多くは記録の不備を痛感した。記録がないことは、記憶すらないということである。阪神・淡路大震災は、かつてない都市直下型大地震の中で、瞬間瞬間の記憶を確かめつつ記録を残すことを人々にそれとなく促したのである。

2) 『阪神・淡路大震災誌』

このように未経験の事態について、まずは記録をとろうとする動機から、様々な記録が積み重なる。阪神・淡路大震災では、新聞社から、震災1年後に記録集成が進んだ。朝日、読売、毎日の主要3紙は、この時点までに以前の報道を中心とした震災記録を出版した。600頁を越えるもっとも大部の『震災誌』を発行したのは朝日新聞(1996)であった。これは、第1部どんな地震だったか、第2部被害の実態、第3部どう対応したか、第4部被災後のくらし、第5部復興後今後の防災、という構成をとっている。地震発生から1年経過した段階なので、第3部までが過去を振り返る記録であるが、その上で、可能な限りこの段階での仮設住宅における被災者の生活上の困難や、国・地方の政府の対応について展望を記しているのである。また、この記録では説明に写真を使用しておらず、文字による簡素なレイアウトとなっている。文章と図表に限ることで、今から見ても、冷静な記録作成を目指していると判断できるように思われる。

もっとも発生後1年というのが、速報性を本質とする新聞社によるぎりぎりの対応である。その後の息の長い震災の記録は行政と市民に委ねられた。

3) 『阪神・淡路大震災復興誌』

未経験の大規模災害の中、人々は手探りで記憶を保存し始めた。阪神・淡路大震災の

場合、朝日新聞社など新聞各社が地震発生後1年をめぐりに『震災誌』を発刊した。これに対して、甚大な被害を受けた地方自治体は、震災後から『復興誌』の編集を開始した。兵庫県・21世紀ひょうご創造協会『阪神・淡路大震災復興誌』は、編年体で『復興誌』を10年間継続して発行したのである。ここでは、震災誌と復興誌とが同時に編集されたことが特徴となっている。さらにこの『震災誌』は、市民レベルの記録保存の継続を基礎としていた。「今回の震災の大きな特徴は、あらゆる団体、あらゆる人たちによって、膨大な記録が残されたことである。被災を受けた人、被災地に入った人、救助活動をした人、ボランティア、それに子どもたちから、若者、主婦、お年寄りら、無数の人が、無数の体験記を書いた。また、すべての企業、調査機関、行政がそれぞれの立場で克明な調査結果をまとめた。」というのである（兵庫県・21世紀兵庫創造協会、1997、196頁）。

10年にわたる『復興誌』の構成は、各年の活動を全体として記録した総論部分と、各論とに分かれる。各論の叙述は、生活、文化、住宅、福祉、保健・医療、教育、産業・雇用、都市計画・まちづくり、都市インフラ、防災といった分野におおむね分けて構成されている。市民活動を前半に、行政の活動を後半に置くというスタイルである。

さらにこのうち文化の章の1項目として毎年挙げられた「震災記録活動」の部分に着目して通読すると、ボランティア→市民・図書館・大学→行政という方向で多様な記録が保存されていったことが読み取れる。最初は資料が膨大であったことが保存の動機であるが、次第に散逸されていることが意識され、それを防ぐためにこそ記録保存が重要であるとあらためて思い直すようになる。こうして、ボランティアさらには市民主体で手探りの作業が積み重なる。10年間の『復興誌』を見渡すと、現在で言う「アーカイブ」が自然発生的に構築されていったと考えることができるのである。

3. 東日本大震災と「アーカイブ」を見渡す視線

1) アーカイブの前史

手探りで「アーカイブ」を構築したという阪神・淡路大震災の経験とともに、この後の10年間に鳥取西地震や中越地震のような大規模な揺れを伴う地域地震が相次いで起こっていく。阪神・淡路大震災による復興と記録活動はこれらの地震にとっても先例となり、いずれも『震災誌』が作成されていく。特に阪神・淡路大震災から10年近く経つ2004年10月に発生した中越地震では、記録は、「阪神・淡路大震災と同クラスの震度7の大地震」という比較の中で自らを位置づけた（新潟県、2007b、35頁）。県災害対策本部には兵庫県と人と未来防災センターが招聘された（新潟県、2007a、58頁）。また復興計画である『震災復興ビジョン』の作成時には、人と未来防災センター河田恵昭センター長が総合

アドバイザーとなる。そして『ビジョン』は次のような仕掛けをとった。まず10年後の被災地の未来図を考えてみる。そこから振り返って、発生10年後に記録される復興過程はいかなるものとなるかと問いかけるのである。10年後に「出してはならない記録」と「出すことを目指す記録」という2つのシナリオがあるが、後者を目指すべきだという結論を導いた。「出すことを目指す記録」とは、この地震が「日本の中山間地を再生・新生させた地震」であったとする「記録」を指す。こうして「アーカイブ」の発想を取り入れつつ、復興への決意を新たにするのが「ビジョン」の基本的なモチーフなのである。

このように「記録」されるものはどうあるべきかという「アーカイブ」構築の観点から、復興ビジョンを編み出すのが中越地震後の復興計画の策定過程である。ここには阪神・淡路大震災における記録作成と保存の努力が、復興計画にそのまま反映されているのである。

こうして阪神・淡路大震災の復興と記録保存をもとに各地で記録保存に取り組む動きが生まれ始めた。その後に東日本大震災が発生したのである。

2) 記録保存の現状

こうした阪神・淡路大震災とその後が生じた地域地震の特徴は「局地性」であった（計盛、2005、20頁）。これに対して東日本大震災では、地震の揺れは東日本のみならず一部の西日本でも感じ取られ、津波被害は北海道から千葉県の太平洋沿岸に及んだ。福島第一原発事故の影響は日本全体に波及した。その意味で「広域性」を特徴とする地震であった。

「広域性」とは、記録の種類と範囲は果てしないことである。津波で印刷機械が破壊された石巻日日新聞は、記者が手書きで記事を張り出す「石巻壁新聞」を作成し、それは全国的にも話題となり、ニューヨーク・タイムズでも報じられ世界に知られていった。他方、各地区の状況については、普及しつつあったスマートフォンないしは携帯電話・パソコンを通じて、ツイッターなどの形で時々刻々と発せられていった。津波被害の状況、物資不足の地区などについて、ネットを眺めると次々と情報が流れ込んでくる。このように初期段階でローテクからハイテクまで、使えるものは何でも使われたのである。

県や市町村、自衛隊など国の機関は、早い段階で復旧過程についての報告書を作成・公表した。情報公開制度の定着や、ウェブによる政府情報の発信が進んでいたからである。そして、本震の規模があまりにも甚大であったため、余震という形で再び大規模な地震が起こる可能性があり、当座可能な範囲で初動がいかなる形で行われたかを確認する意味もあったと見ることもできるだろう。

ただし、こうした記録はいずれも一機関・一地方自治体からの局地的な情報発信であり、被災地域の被害状況と時々刻々変化するその復旧過程の全体像ではない。そのためである

うが、震災後1年経過したところで、写真と映像記録集を除いて、関東大震災や阪神・淡路大震災のように、全体を見渡す『震災誌』は作成されていない。

ほぼ唯一、それに近い編集書が、『3. 1 1大震災の記録』である（震災対応セミナー実行委員会, 2012）。行政機関、弁護士、行政書士、司法書士、社会保険労務士など「各士業」すなわち専門家団体がどのように復興支援に従事したかを記録している。ここでは、広域性もさることながら、関与した団体の多様性に特徴がある。復旧・復興支援に各種の団体に関わるのは、震災が広域に及び、被害が甚大である上に、やはり阪神・淡路大震災後の「ボランティア」による復興支援が日常化したからであろう。「アーカイブ」作成が「ボランティア」から出発した点で、阪神・淡路大震災と共通しているのである。

そして、デジタル機器の革新が加速した2000年代を経て勃発した東日本大震災では、多くの記録が機器の中に電子化されていた。メモであれ、写真、映像であれ手軽に電子化されている。それは、保存・共有がきわめて容易である。

そこで、これら大量のデータを収集し、その分類と利活用を考えるため、デジタル・アーカイブの構築が至るところで唱えられていった。行政文書、市民の撮影した画像動画、さらには震災の記録をオーラル・ヒストリーとして語った記録など、様々なデータの保存が目指された。国立国会図書館のひなぎくアーカイブ、東北大学災害科学国際研究所のみちのく震録伝、さらにはハーバード大学ライシャワー日本研究所の2011年東日本大震災デジタルアーカイブなどが、データの提供を受けてこれを公開する取り組みに従事している。こうしたプロジェクトを通じて、随時資料が収集され、公開されていく。阪神・淡路大震災では、10年間毎年『復興誌』を編纂したのに対して、これらは財政的措置が続く限り、継続的に資料の整理と公開を続ける。いわばアーカイブ自体が未完の『復興誌』となりつつある。

おわりに

関東大震災と阪神・淡路大震災とは、被災者にとってはまったく前例のない自然災害であった。そのため、記録保存は3段階を経た。第1に、とりあえず当座の被害を記録することである。それは状況把握のための必要条件であった。第2に、失われたものを記録することである。かけがえのないものが失われたという驚きと悲しみから、記録保存への強い動機が生まれていく。第3に、記録することそれ自体が記録された。それこそが『震災誌』と『復興誌』である。

これら過去の2大震災における『震災誌』・『復興誌』の最大の特徴は、記録全体の俯瞰であった。その点で、東日本大震災のデジタル・アーカイブでもまた記録の俯瞰は何にも

まして必要である。それは果たした可能なのだろうか。アーカイブという「ビッグ・データ」の利活用はどうなるのであろうか。貴重なデータが活用されないまま、ただただ蓄積されるのみなのであろうか。

また、関東大震災後の明治新聞雑誌文庫の設立や、阪神・淡路大震災後の長田区「震災・まちづくりアーカイブ」のように、失われた貴重な記録への愛着こそが記録保存の原動力であった。その基盤となるのは、地域の風景やコミュニティの紐帯であった。これらをどうデジタル・データに溶け込ませ、一層の記録保存とその整理を進めるのかが問われている。

一つの対応は、記録保存に形を与える被災の記念施設である。阪神・淡路大震災で発災後5～6年後から、記録保存を施設に集約する取り組みが進められた。これに対して東日本大震災では、被災地が広域に渡ることから、単一の施設への集約は想定されていない。現在の所、県ないしは市町村レベルで施設の設置が構想されつつある。だからこそ、一層の記念施設のネットワーク化が不可欠の課題である。

たとえば、中越地震では「中越メモリアル回廊」として、行政区域を越えた被災地の4施設3メモリアル・パークが連携し、来訪者が施設等を順に訪問することで、記憶の伝承を広域で進める取り組みが進んでいる。東日本大震災では、現在被災3県でそれぞれ施設建設の方針が決定されている。また国は陸前高田市、石巻市の公園整備の中で国立施設を建設することを閣議決定している。各市レベルでもメモリアル・パークや博物館・アーカイブなどの建設を検討中である。これらがどう連携し、それによってどのように記憶の伝承が図られるのかは、今後の国・自治体・市民の取り組みにかかっている。

また広域性を特徴とする東日本大震災と、西日本の震災の記録とが連結するならば、全国的な記念施設と記録のネットワーク化が可能となる。その点で、阪神・淡路大震災記念人と防災未来センターが、こうした東日本大震災の記念施設のネットワークと連携し、それを深めることは喫緊の課題である。

他方で、デジタル・アーカイブについては、もろもろのプロジェクトが電子資料を集めるだけでは相互に俯瞰し全体をつかむことができない。いわば「メタ・アーカイブ」としてデジタル・アーカイブの歩みそのものを記録することが必要となる。デジタル・アーカイブでは、高度な先端的情報技術が不可欠であるが、この「メタ・アーカイブ」は手作業によって各アーカイブを見渡す作業も欠かせない。すでにアーカイブの現状を見渡した報告も出ているが（今村・柴山・佐藤、2014）、こうした作業を継続するには、ハイテクの中でローテクが必要となる。阪神・淡路大震災時の『復興誌』編集といった記録保存の経験を、『復興誌』なき時代に生かしていくことが、デジタル時代のアーカイブの課題と言える

であろう。

参考文献

- 朝日新聞社編『阪神・淡路大震災誌 一九九五年兵庫県南部地震』1996年。
- 今村文彦・柴山明寛・佐藤翔輔「東日本大震災記録のアーカイブの現状と課題」『情報の科学と技術』第64巻第9号、2014年。
- 計盛哲夫「第一章 阪神・淡路震災復興計画」財団法人阪神・淡路大震災記念協会『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス』2005年。
- 震災対応セミナー実行委員会『3. 1 1大震災の記録——中央省庁・被災自治体・各士業等の対応』民法研究会、2012年。
- 高野明彦・吉見俊哉・三浦伸也『3 1 1情報学——メディアは何を伝えたか』岩波書店、2012年。
- 内務省社会局『大正震災志 上』1925年。
- 内務省社会局『大正震災志写真帖』1926年。
- 新潟県『中越大震災 前編 雪が降る前に』ぎょうせい、2007年。
- 新潟県『中越大震災 後編 復旧・復興への道』ぎょうせい、2007年。
- 西田長寿「明治新聞雑誌文庫の思い出」吉野孝雄『宮武外骨此中にあり 2 6 宮武外骨研究』ゆまに書房、1995年。
- 兵庫県・21世紀兵庫創造協会『阪神・淡路大震災復興誌第1巻』1997年。
- 復興調査協会編『帝都復興史』1930年。
- 宮武外骨『震災画報』ちくま学芸文庫版、2013年。

総括

御厨貴（東京大学）

近現代史の中で日本が経験したもっとも大きな地震は、関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災である。この3つの大震災は、「前例のない」被災をもたらした上、復興過程にも様々な課題を生み出した。1995年に起こった阪神・淡路大震災後、「復興」「減災」「防災」の重要性に対する認識が高まり、兵庫県では「(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構」を設立し、「復興」「減災」「防災」などに関する研究に意欲的に取り組んできた。災害に直面した日本の有り様が、様々な視点から研究され、注目すべき研究成果も多く出ている。しかし、災害時の復旧・復興を統括する日本政治の動態に焦点を当てた研究は皆無に近い。

こうした問題意識に立って、「大震災復興過程の比較研究」研究会は、政治史学的研究アプローチにより、災害時における日本政治の有り様を検討した。11人の研究会委員は、それぞれの専門分野において積み重ねてきた知見と研究成果を土台に、次なる災害に日本はいかに備えるべきかという政策課題にも真剣に向き合った。歴史研究という特性上、主に文献や史料の調査と解析に基づき、東北地方へ赴き、東日本大震災における初動対応や復旧・復興に関わった関係者に対するオーラル・ヒストリー調査を行った。現状と歴史のつながりを強く意識するゆえんである。もっとも、当初膨大と認識されていた問題群をいかなる共通の文脈に落とし込み、3つの大震災をいかなる視点に絞って比較するかは重要な課題であり、我々にとっては挑戦的でもあった。その困難の中で我が研究会は、4年間の研究過程を通じて、論点を着々と絞り出すことに成功し、三大震災の比較そのものを明確にしたのみならず、さらに有効な知見の獲得に成果をあげた。

第1部を構成する3編の報告書では、歴史の中からいかなる知見が得られるのかという問いについて、復興過程における日本政治の様子に焦点を当て、包括的に解明している。第2部を構成する5編の報告書では、第1部で述べられた政治の有り様が政府や行政の役割をいかに規定したかについて、個別事例をもって説明している。復興過程においてもっとも課題とされている、人命救助、廃棄物処理、インフラの回復、生活支援制度、住宅政策といった各事例を通じて、復興過程における「光と影」「成功と失敗」を検討した。第3部における3編の報告書では、災害の教訓や災害記録をどのように保存し、将来活かすべきかを考察した。最後に、被災者個人に対する復興と支援をめぐる問

題、復興過程における行政の役割、日本にふさわしい復興システムの形成を俯瞰するための政策的デザインなど、多岐にわたる政策提言を行っている。

同研究プロジェクトは、災害研究に関する学問的知見を広げ、またさらなる研究の進展を促す土台を提供したのみならず、災害における政治や行政の役割を見直すための重要な示唆を与えた。4年間共同研究を行った研究会委員、このプロジェクトの遂行と本報告書の刊行にあたりご支援とご協力をいただいたすべての皆さまに改めて感謝申しあげたい。さらに、同プロジェクトに対し長期にわたる支援をいただいた「(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構」にも深く感謝する。

政策提言

本研究会における政策提言は、以下の三つのレベルで行なわれている。

【国レベルにおける復興システムの再検討】

提言① 緊急時中央政府が積極的関与し、その際長の指導性の確保や超党派の協調を制度化する。

…政治は被災状況に応じつつ発災後1か月を目処に、被災地域と中央の仲介、官僚組織の総合、国民の方針と施策の設定を担う、復興構想機関を設置する。その場合、長の指導性が発揮できるようにし、超党派の支持の下に構想の実現を図る。これを制度化することが考えられる。

提言② 政権交代によっても当初計画の大きな改廃や混乱が無いようルール化する。

…10年間を復興期間の1つの目処とするとその間の政権交代は当然起こる。そこで政権交代によっても当初計画の大きな改廃や混乱が無いよう、政権発足毎に連立内閣や与野党間で大規模災害対処への基本的協力姿勢を合意確認し、発災時の意思疎通を担保する。

提言③ 女性の役割を拡大するよう復興体制を構築する。

…被災者支援活動に関わる各種の公的機関および民間支援団体を、基礎自治体レベルで構築するとともに、それぞれの機関・団体にキャンペーンなどを通じて男女共同参画への認識を浸透させ、復興システムにおける女性の役割を拡大する。また、復興にあたっては、女性の経済的自立を支援するような産業・雇用の創出も重要な課題である。雇用創出助成金等において、中央・地方政府は女性の雇用創出を支援する仕組みを設けるべきである。

提言④ 各地にある保存された記録をネットワーク化し、共有化する。

…国会図書館の「ひなぎく」や東北大学災害科学国際研究所の「みちのく震録伝」などのデジタル・アーカイブのプロジェクトなど、各団体で進められている。しかし、こうした記録がそれぞれどのように行われているかという取り組みを全体的にとりまとめて保存することが現在欠けている。阪神・淡路大震災では毎年発行された『震災復興誌』の記録保存の項目がその役割をある程度果たしてきたが、こうした作業を東日本大震災でも受け継ぎ、東日本大震災におけるもろもろのアーカイブ活動の総合的な記録を作成する必要がある。特に、「人と防災センター」が蓄積してきた経験が全国的な公共財となるべく機能を強化する。

【「事前復興」及び「災害復興」における行政の役割】

提言⑤ 平常時の行政は、災害時の行政を意識した上で形成する。

…廃棄物処理に関する平常時の行政は、非常時の災害廃棄物行政（一般廃棄物、産業廃棄物）との関連を強く意識した上で形成する。また、港湾施設の過度な特定インフラストラクチャーの極大化政策は、非常時において国内の経済や社会が麻痺する危険性を有しているため、非常時の港湾施設の復興過程における国内経済や社会的麻痺の危険性を軽減するような考察が必要である。

提言⑥ 災害時の住宅政策との関連性を意識した上で、従来の住宅政策を再考する。

…密集市街地や山際の急峻な地形など、災害による被害があらかじめ予想されている地域への危険指定を行うなどして、当該地域からの移動をうながす。すなわち、居住していた市町村にこだわらず、より安全な場所に住宅を再建するほうが減災という点で優れていることもある。こうした減災の観点と、コミュニティ維持をいかにバランスさせるかは重要な論点であり、予め検討しておくべき課題と思われる。家賃補助を中心とした定額の補助を検討する。また、危険指定がなされた地域に住宅開発がなされたプロセスについて検討し、将来に備える。

提言⑦ 外国からの支援を受け入れる体制を整備する。

…平常時、外国救助隊との連携や研修制度などを導入する他、非常時の相互支援に関する協定を締結するなど、外国からの支援を受け入れる体制を整備する。東日本大震災では、被災現地における外国救助隊に外務省のリエゾン・オフィサーが同行する体制をとったが、十分とは言えない。外国救助隊との連携をより効果的にするため、平時における研修制度などを導入する。また、災害により政府機能が麻痺した場合を想定し、国内外からの支援を迅速に被災地へ届けるための協定を関係各国とあらかじめ取りつける。

【被災者への復興支援のあり方】

提言⑧ 被災者というステータスから一般的福祉政策による生活自立支援に転換し、従来の福祉政策を活用する。

…大きな災害から長くとも数年間で被災者というステータスを解除する。そして、被災者から一般的福祉政策による生活自立支援に転換し、高齢者・障害者・児童・母子等それぞれの分野の福祉政策を可能な限り活用する。

提言⑨ 被災者生活支援における自治体間の制度的、財政的格差、及び財政的持続可能性を再検討する。

…自治体間の偏差を縮小し、公正な制度運営に配慮する。また、被災者生活再建支援をめぐって近年、支援額が充実・増加し、その意味で一定の役割を果たしているとも言えるが、他方で財政面も含めて持続可能性に疑問符がついている。自治体が競って導入している復興基金による独自支給を見直す必要がある。

提言⑩ 災害記録を残す事業及びその組織に対する被災者の不信や不満を緩和する。

…被災の記録を残す事業ないし組織の正統性を担保するためには、被災者の不信・不満に対する心的に配慮し、定期的な心理的ケアを行うことに注意を払わなければならない。