

復興リベラリズムに裏打ちされた災害対応を ——逆回り災害サイクルからの発想

山中 茂樹*

1 はじめに

「人間復興」という壮大な思想体系の構築をめざし、災害復興制度研究所を立ち上げて1期5年。第1期は被災実態と現行法制度・社会システムとの乖離^{かいり}を発見し、被災地で生まれた知恵や教訓を研究所がネットワークハブとなり、一時的な「フロー」(消え去る知恵・体験)ではなく、ストック(制度・思想)として定着させる作業を進めてきた。2010年度からの第2期5カ年計画では、「復興思想の体系化」「復興思想の制度化」「復興思想の実践化」を三つの柱に、わが国の災害サイクル(防災—救急—救命—復旧—復興)の中で、制度・システム・理念とも最も脆弱^{ぜいじやく}な「復興」の分野を学問的にも行政的にも厚みのあるものにするのが大きな戦略目標となる。

戦略目標を具体化するにあたって次のような三つの流れを想定している。

一つ目は、1期で発表した復興基本法を実効性のあるものにする。憲法—復興基本法とつながる復興思想を現実のものにするための実定法の研究、現行法の改正提案をめざすことである。

二つ目は、「安心・安全社会」を実現することは「防災」だけでは不可能であるとの認識を明確にすることである。被災後の再起・再生計画があつてこそ社会の持続性は確保されることを強く打ち出し、各級の防災計画の中に位置づけさせることをめざしたい。

三つ目は、復興学は現在の社会が抱える病巣^{びょうそ}・脆弱^{ぜいじやく}性を発見する学問でもあることを確認する

ことである。そのためには社会のひずみ是正や、社会の再生を視野に入れたすそ野の広い研究体制の構築を急ぎたい。

つまり、実務・学問の両分野において災害対応を「防災」から説き起こすのではなく、復興から考える逆転の発想を提案していきたい。

2 人間復興とは

まず、研究所がめざす「人間復興」について一定の概念を定義しておきたい。「人間復興」の概念とは、災害復興の主体を「都市=空間」から、「人間」及び「人間の集団」に置き換えるパラダイム・シフトを意味している。これまで災害復興は、「空間」が対象であった。そこでは、災害の種別・規模・時期・地域に応じて、操作可能な変数としての「街区の改変」を施策とすることで、まさに「目に見える」効果を挙げてきた。しかし、人々の生活再建は「救貧」を基準とする特例措置や要綱事業というブラックボックスの中で処理され、不可視化状況が創られることにより、制度としての成熟が妨げられてきたといえるだろう。「人間復興」は単なるスローガンではない。建築物、道路、橋梁などのインフラで構成される「街」ではなく、人々=コミュニティ=復興共同体である「まち」を再生させる政策・制度を具体のものにしよという、まさに「空間復興」に対するオルタナティブとしての思想なのだ。

「人間復興」を最初に提唱したのは、大正デモクラシーの旗手にして福祉国家論の先駆者である

* 関西学院大学災害復興制度研究所 教授・主任研究員

経済学者の福田徳三（1874-1930）である。関東大震災の折、帝都復興の儀を掲げ、「理想的帝都建設の為の絶好の機会なり」として首都の大改造をめざした、時の内務大臣・後藤新平に対し、次のように異議を申し立てた。「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する」。さらに、「国家は生存する人よりなる。焼溺餓死者の累々たる屍からは成立せぬ。人民生存せざれば国家また生きず。国家最高の必要は生存者の生存権擁護、これである。その生存が危殆に瀕することは、国家の最緊急時である」と喝破した。福田にとって、建造物や道路からなる物的都市は、あくまで「人間復興」のための手立てに過ぎず、「今日の人間は、生存するために生活し、営業し、労働せねばならぬ。すなわち生存機会の復興は、生活・営業及び労働機会（これを総称して営生という）の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し、擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである」として、まさに「コンクリートから人」への通念の転換を主張する画期的なものであった。

もとより「都市復興と人間復興は同時並行的に進められるべきだ」。「コンクリートから人へ」ではなく、「コンクリートも人も、だ」と言った反論が寄せられることは承知のうえだ。都市も被災者も、との論理は一見、良識的であり、大方の人が首肯する穏健な意見と受け止められがちである。だが、この場合、「人の復興」は慈恵的であり、福祉的であることが言外に含まれている。その証左は、これまでの行政的措置の中で「被災者支援は福祉分野」がメインストリームであったことでも明らかだろう。「人の復興」は、極論すれば「為政者による施し」であり、「被災者の権理」ではなかったのである。

ここでいう「権理」とは「権利」ではない。権理とは、「理（ことわり）」の「権（ちから）」。何人によっても覆されない「ノモス（ギリシャ語で法の理念）」を意味する。

18世紀の啓蒙思想家ジャン=ジャック・ルソーは、『人間不平等起源論』の中で「人間は理性を

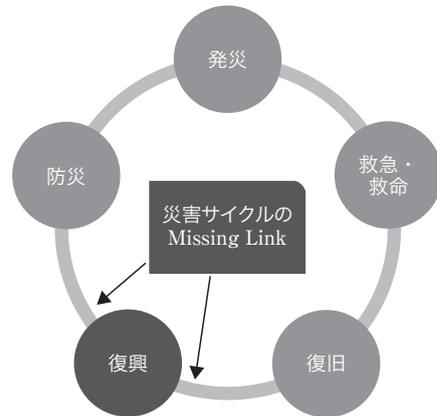


図1 「災害サイクルの Missing Link」

授かった唯一の動物」と規定し、理性は「安寧と自己保存」を求め、「同胞が苦しむことを嫌悪する」。このため、社会の各構成員は、身体と財産を共同の力で保護するため社会契約をすることとした。英国の政治哲学者トマス・ホッブスもまた「人間は限られた資源を未来の自己保存のためにつねに争う」ことになる。つまり「万人は万人に対して狼」であるから、「生命の保存」のために契約を結んで共通権力を形成することとした。

「人間復興」とは、まさにこの「安寧と自己保存」「生命の保存」のために社会契約を結ぶことなのだ。「人間復興」とは、自己の運命を誰かに預け、慈愛を待つことではない。被災からの再起を自らの手に取り戻す「権理」の闘いであるべきなのだ。

これまで「人間復興=被災からの再起」は、「発災→救急・救命→復旧→復興→防災」と巡る災害サイクルの中で失われたピースであった。だが、福田が言うように「人民生存せざれば国家また生きず」ならば、都市の復興と人間の復興は同時並列的に進むのではなく、都市復興は「人間復興という物差し」で設計されなければならない。

2期計画の初年度に当たる2010年度、九つの研究会を立ち上げた。さまざまな被災の態様、脆弱さの度合いに応じて人間復興という物差しの目盛りを明らかにする作業を始めるためだ。

3 復興曲線とは

人間復興という物差しを考えるに当たって、これまで復興曲線が、常に右肩上がりに描かれてきたことに、まず疑義をはさまなければならない。復興の座標軸の X 軸に刻まれる指標は、人口、事業者数、地域の所得、地価、観光客数、税収入……、果ては復興感なるものまで登場したが、どうにも行政や研究者たちは懸命に右肩上がりの指標を探していたようにさえ思える。

日本人の多くが抜け出せない「成長神話」。その胡散臭さ^{うさんくさ}に最初の異議申し立てをしたのが、2004 年の新潟県中越地震の際に発足した「復興デザイン研究会」だろう。過疎が進む中山間地を襲った災害。被災者生活再建支援法の適用対象となる大規模半壊以上の住宅被害が全世界の 5 割を超える旧山古志村など 10 地区では、被災後 3 年間に総人口が 27% も減少し、震災により過疎化が 5 倍以上の速度で進んだ。

そもそも復興の定義に疑義があることは 2009 年の紀要『災害復興研究 Vol. 1』に書いた通りだ。新潟県中越地震で被災したある自治体は復興を「災害前と全く同じ施設、機能に戻すのではなく、地域が災害に見舞われる前以上の活力を備えるように、暮らしと環境を再建していく活動」と定義。多くの自治体も地域防災計画の中で、復旧・復興を「都市構造や産業基盤のよりよき改変」「中長期的課題の解決」「地域振興のための基礎的

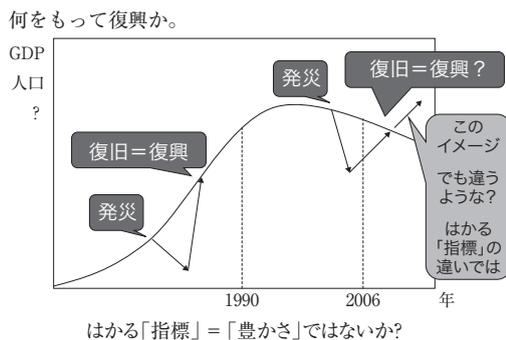


図2 「軸ずらし」の概念を提唱した復興デザイン研究会の復興曲線

な環境づくり」「より安全で快適な空間創造」「被災前の地域が抱える課題を解決」など、右肩上がりのバラ色の未来図で想定している。

しかし、平時の日本でさえ素朴な成長神話を信じられなくなった今日。被災した地域が右肩上がりの復興曲線など描けるはずがないのだ。まさに、復興デザイン研究会は、「裸の王様は、やはり裸だ」と言い切った最初のケースだろう。X 軸に経済成長を想定した指標ではなく、別の指標をとる「軸ずらし」なる概念を提起したのもデザイン研究会である。

ヒマラヤ山麓にあるブータン王国の第 4 代国王（在位 1972 年 7 月 21 日-2006 年 12 月 14 日）ジグミ・シンゲ・ワンチュク（Jigme Singye Wangchuck）が 1976 年 12 月に国民総生産（GNP）に代わる国家目標として提唱した「GNH（Gross National Happiness）= 国民総幸福量・国民総幸福度」こそ軸ずらしの最たるものだろう。ブータン王国は総人口 70 万人足らずの農業国。森林面積は国土の 7 割にも達する。GNH に必要な要素として、「持続可能かつ公正な社会経済学的発展」「環境の保全」「文化の保護と促進（再生）」「良い統治」の五つを挙げており、ブータン総合研究所（Centre of Bhutan Study; CBS）が GNH を計測する指標モデルを研究している。われわれが考える人間復興の座標軸も軸をずらした指標の一つに幸福指数があることはいうまでもない。元兵庫県知事の貝原俊民氏は阪神・淡路大震災で「創造的復興」なるスローガンを掲げた。ともすれば開発至上主義ととられがちな造語だが、貝原氏の真意は「文明から文化」に軸ずらしすることだった。神戸市の東遊園地にある阪神・淡路大震災の希望の灯のモニュメントにも「震災が残してくれたもの やさしさ 思いやり 絆 仲間」と刻まれている。大震災の被災者こそ真っ先に、この国の「軸ずらし」を提起したのではなかったか。われわれは、どうやら震災復興に限らず米国型のグローバルスタンダードではない、日本固有の幸福像、ひいては国家目標を持つべき時に来ているのだろう。

復興曲線については、別の視点から取り組まれた試みにも触れなければいけない。大阪大学大学院の宮本匠が 2010 年 1 月の全国被災地交流集會

(関西学院大学災害復興制度研究所主催)で発表した「被災者が描く復興曲線」である。「軸ずらし」が右肩上がりの復興曲線に対する異議申し立てなら、「被災者が描く復興曲線」は、多くの被災者の復興感を束ねることによって被災者一人ひとりの人生が埋没してしまう手法に対する強烈な異議申し立てであった。

彼の手法は、インタビューをしながら、震災から15年、被災した人たちの人生の浮き沈みを座標軸に描いてもらうというものだ。そこからは、「自助努力」というこれまでの復興の考え方に沿った施策では救われない。いや、それどころか、さらに負のスパイラルという蟻地獄に陥る階層の存在が浮き彫りになった。

大震災は、平時の社会が抱える脆弱な階層・脆弱な社会(ヴァルネラビリティ)の危うい均衡(老朽危険な建物と低家賃、助け合いと絶対的貧困、持ち家願望と虚構の空間所有、経済成長とローン社会)を壊し、それを表の社会にさらしてみせた。対症療法的な被災者支援では救えない階層の存在をわれわれは目の当たりにしてきたのだ。

この「被災者が描く復興曲線」をさらに科学的なものにできないか、との発想で2010年度に立ち上げたのが「VAS研究会」である。VASとは、Visual Analogue Scaleの略。東京大学大学院生体管理医学講座、麻酔科・痛みセンター教授(当時)の花岡一雄氏が考案した痛みの測定法を指す。我慢できない症状を10、症状なしを0として、そのときどきの痛みを目盛りで表す手法だ。

スケールで表現できない子供には大泣きから笑顔までの顔の表情をスケールの代わりにした「Face Pain Rating Scale (Face Scale)」がある。

このVASを被災者支援の際、行政と被災者と中間支援者との共通の尺度として使えるようにできないかというのが研究会立ち上げの動機だ。経済的、社会的、心理的目盛りをつくることで、経年変化をみることもできる。事例を増やせば、(資金的、精神的な)緊急支援が必要な目盛りを発見することも期待できるのではないか。また、我慢できない症状の最高を震災時にするのか、それとも人生における最悪時とするのかによって、この国の貧困度を測る指標ともなりうるというのが研究会の趣旨だ。

4 防災ファシスト

「痛みのスケール」で、被災者・被災世帯がたどる右肩下がりの復興曲線を測るのは指数が落ち込む要因を探り、どんな施策、どんな支援が必要かを検討するためだ。被災世帯が負のスパイラルに巻き込まれるのは一つの要因だけではない。家が全壊し、家族が負傷し、仕事を失い、生きていくのに精一杯でいるうち、子どもが心の病にかかっている。あるいは脳に機能障害を負っている。そのことに気づいたとき震災から何年も経っていた、というケースさえあるのだ。阪神・淡路大震災から15年経って、ようやく行政課題として取り上げられた事象に震災障害者問題がある。震災で負傷し、ハンディを負うことになった人たちに問題があるわけではない。その事実気づかず、15年も放置していたわれわれを含む社会に問題があるのだ。また、「障害」を「障がい」と表記することが一般慣例化していることにも触れておきたい。

かつて、障害者解放運動の前衛にいたグループが「われわれに障害があるのではない。社会に障害があるのだ」との主張を展開した。福祉マップをつくるにあたって、街角の音響信号機や点字ブロック、駅のスロープの所在を書き込むのではなく、あの階段で若者が車いすを担いでくれた、あの交差点で女の人が手を引いてくれた、といった

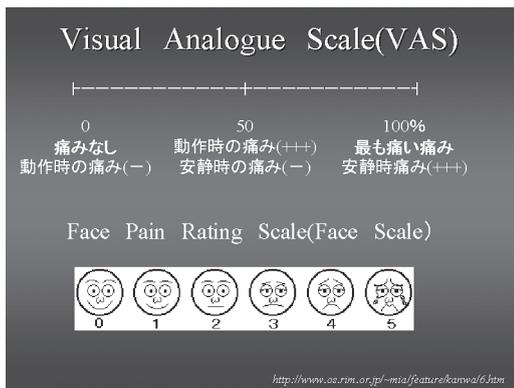


図3 痛みのスケール

できごとを毎年、書き込んでいく地図をつくっているグループもあった。音響信号機や点字ブロックが施策・制度なら、車いすを担ぐ行為は「やさしさ 思いやり 絆」だろう。どちらかではなく、どちらも大切なのだが、災害復興の世界では残念ながら、いずれも十分ではない。

家が全壊した世帯に年齢・所得に関係なく最高300万円を支給する被災者生活再建支援法の改正案が成立した2007年の11月、内閣府の検討会に出席したある代議士からメールをもらったことがある。この日は9日に成立した被災者生活再建支援法の改正案について説明があり、各委員に中長期的課題についての意見が求められた。改正支援法については、概ね好意的な意見が続く中、ある大学教員の委員が支給要件から年取要件を外したことに憤慨。住宅を再建する被災者に一律300万円が支給されるならば、「首都直下地震での支給総額は3兆円になり、パニックを引き起こす要因になる」「私なら庭にすぐつぶれるような掘っ立て小屋を建てる」と手厳しい批判を加えたというのだ。

「脆弱さへの支援」を許さない、こういう市場原理主義者たちを私は「防災ファシスト」と呼んでいる。ファシストとは「結束した同盟者の集まり」。ファシズムとは「個々人の意思や思想を律し、型にはめるための権威」と定義されている。

そもそも命が危ないのに住宅再建の支援金がもらえるからと言って、家が壊れるまで放置しておく人がどこにいるのだろうか。阪神・淡路大震災で一番、死亡率が高かったのは独り暮らしの高齢女性だ。月額10万円足らずの年金で暮らしを立て、家賃1万円あまりの棟割り長屋に住む。家主も資力のない高齢者。この人たちを前にして「自分で自分の命を守る。自助が第一」とだれがいえるのだろうか。いや、それより新耐震基準でも3割の木造住宅が壊れるという統計があり、2005年の福岡県西方沖地震では新築マンションにも大きな被害が出た。「いや壊れるのは折り込み済み。命さえ守られればよい設計になっている」と言っただけの専門家の無神経さに憤りさえ覚える。

いや、とまれ。それを今さら責めても仕方がないだろう。「完全なる防災などない」と、防災ファシストたちも認めているではないか。ならば、被

災者支援もあってしかるべきだろう。

私たちは今こそ復興リベラリズムの旗を大きく掲げなければならない。リベラリズムとは、機会平等と最小不幸、国や社会による富の再配分を是とする立場だ。復興を人口の回復率や空き地率などでは測らない。被災者一人ひとりの再生を集積したところから測るべきだ。その指標には無機質な都市サイズの係数ではなく、希望の明かりのモニュメントのように、心の福祉マップを創る人たちのように、そして国民総幸福量を国の指針とするブータン王国のように、豊かさ、楽しさ、絆、思いやりといった人間サイズの物差しを当てるべきなのだ。私たちは被災地の人たちと手を結び、復興リベラリズムに基づく再建支援のシステムを構築していかなければならない、と考えている。

5 個人災害救済法案

復興リベラリズムに基づく脆弱な階層・脆弱な地域のための再建支援システムを構築していくことを目的に、2010年度、従来からの「法制度研究会」に加え、次の四つの研究会を立ち上げた。

1. 「ジェンダーと災害復興——制度設計と生活再建をめぐる課題に関する国際比較研究」(略称・ジェンダーと災害復興研究会)
2. 「首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」(略称・震災疎開研究会)
3. 「中山間地における孤立集落の事前復興に関する災害復興学的研究」(略称・中山間地研究会)

この三つの研究会は、2010年度から3カ年、科学研究費の助成を受けて研究を進める。阪神・淡路大震災で一番、死亡率が高かった独り暮らしの高齢女性の問題(人口比率の問題は別にしても)は、当然、ジェンダー研究会の視野に入っているだろうし、災害で被災地外に避難をしたものの情報過疎から帰れなくなり、支援の狭間で漂流を余儀なくされている域外被災者の問題は疎開研究会の対象だ。人口の過半数を65歳以上の高齢者が占める「限界集落」が急増し、東海・東南海・

表1 研究会一覧

| 分野 | 研究所第2期研究会一覧 | 備考 |
|---------------------------------|---|--------------------------|
| 科 研 研 究 会 | 首都直下型地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究（震災疎開研究会） | ・メンバー固定 ・2010年度～12年度 |
| | 中山間地における孤立集落の事前復興に関する災害復興学的研究（中山間地研究会） | ・メンバー固定 ・2010年度～12年度 |
| | ジェンダーと災害復興—制度設計と生活再建をめぐる課題に関する国際比較研究（ジェンダーと災害復興研究会） | ・メンバー固定 ・2010年度～12年度 |
| 制 度 つ く り 部 会 | 法制度研究会 | ・公開・中心メンバー固定 ・2010年度～ |
| | 震災障がい者法制度研究会 | ・公開・中心メンバー固定 ・2010年度～ |
| | トリアージ法制度研究会 | ・公開・中心メンバー固定 ・近々スタート |
| 現 研 融 合 | VAS研究会 | ・公開・中心メンバー固定 |
| | 被災地フォローアップ研究会 | ・公開・中心メンバー固定 |
| | 災害復興における国際連携・国際協力を考える研究会（国際連携研究会） | ・公開・中心メンバー固定 |
| 共 同 | 復興とは何かを考える研究会 | ・公開・中心メンバー固定 |

南海地震など大きな災害が発生すれば「孤立する集落」が多く出現すると予想されている脆弱な地域・中山間地については、中山間地研究会が取り扱う。

当初、2010年度の日本災害復興学会神戸大会でフォーラムを開催し、政策提言をめぐりとの提案があったことから、時限的研究会として立ち上げたのが、「震災障害者法制度研究会」だ。これまで震災や災害で障害を負ったり、精神的に病んだりした人たちの支援は制度の隙間にあって、実態の把握すら進んでいない。兵庫県・神戸市も同年度から実態調査に入ったが、一筋縄ではいかないテーマであることが、徐々にわかってきたことから、今後1年は継続して研究を続けていくことにした。

震災で障害を負った人たちのうち身体障害では、体幹機能の障害や下肢障害が多かった。「だから、耐震化が必要だ」という議論は至極まっとうだが、そこで終わってはいけないというのが研究会を存続させることにした大きな理由だ。

車検制度のように家検制度が必要だという当研究所の室崎益輝所長の提案や民法の瑕疵担保責任では十分、対応できない欠陥住宅や手抜き工事に

対するPL法（製造物責任法）の住宅版なども長年の検討課題だが、ここでは復興システムが個人を対象にしていないことに注目したい。

被災者の災害からの再起は自助努力・自己責任が阪神・淡路大震災の当時、当然視されていた。とことん自助努力だけで再起できない人に限って生活保護法など福祉の措置がなされたが、これに異議を唱えたのが、亡くなった作家・小田実氏や兵庫県の貝原俊民氏だった。ところが、この議論は30年余り前にも国会で議論されていたのだ。

1998年1月の神戸新聞には次のような記事がある。

阪神大震災を機に盛り上がる被災者の支援法案制定をめぐる動きについて、成立を目指す議員らは「災害犠牲者の遺族に見舞金を支払う『災害弔慰金法』成立当時と同じ議論が繰り返されている」と指摘する。同法成立は1973年。自然災害による個人被害に、個人責任の原則を修正した画期的な法制度と言われたが、私有財産制度や公平と平等の原則などの論議が続き、創設まで6年以上の歳月を費やした。

被災者個人に国が援護措置を講ずるという論議

に先べんを付けたのは、災害対策基本法が制定された1961（昭和36）年だった。

社会党の辻原弘氏は、衆院災害対策特別委で、第二室戸台風の被害に触れ、「被害は比較的低所得の人に手痛く当たった。政府としても、個人的災害を救う意味の諸施策をすべきだ」と発言した。これに対し当時の池田首相は「財政の状況、公平の原則などから案が見当たらない。貸付金などで対応したい」と述べ、当時間も財源や公平性の問題がネックになったことがうかがえる。

議論が本格化するのは67年8月、新潟県下越地区で起きた羽越水害以降だ。死者、行方不明者134人に上る災害で、現職の参議院議員とその孫が命を落とした。

訃報を聞いた息子の佐藤隆氏は、父母と長男、三男の死に「この怒り、悲しみをだれにぶつけたらいいのか」と、参院補選に出馬、自然災害救済の法律制定に乗り出す。

同年、衆院災害対策特別委の小委員会に、災害対策の基本問題を各党がまとめた「災害対策要綱案」が出された。被災者への見舞金や弔慰金などが含まれ、大蔵省は「個人災害は、現在の社会制度の下では、補償することはできない」と否定的だった。

一方で佐藤首相が「共済制度なら考慮の余地もある」との趣旨を発言、共済制度が浮上する。70年には、共済型の法案として初めて、公明党から「災害救済法案」が出されたが、審議未了に。この間、全国知事会も「国民災害共済制度構想」をまとめた。

政府も総理府を中心に関係省庁と共済制度を検討したが、強制加入を採用するだけの公益性がない▽掛け金徴収が困難▽負担と給付の不均衡などの問題が挙げられ、壁に当たった。

72年には、衆院に「災害対策の基本問題に関する小委員会」が設けられ、共済から再び個人救済に議論が移った。

同小委員会がまとめた「災害弔慰金構想案」を災害対策特別委に報告したところ、政府側の砂田重民・総理府総務副長官が「どこにも苦情を持って行き難いこと、人命の損失への弔慰金であること、相互扶助による拠出が難しいことな

どから、国が補助することは、十分に意義がある」と述べ、政府として取り組むことを表明。法案制定の流れが固まった。

政府は、この構想発表に伴い、同年10月に「市町村災害弔慰金補助制度要綱」を発表。同年6月1日以降の災害にさかのぼって適用した。被害を受けた市町村が、死亡者の遺族に災害弔慰金を支給した際、10万円を限度に、国が2分の1、都道府県が4分の1を補助する内容だった。

そして翌年、佐藤隆氏が委員長を務める自民党の小委員会で、住居、家財などの物的損失に対する災害援護資金の貸し付けと、弔慰金の引き上げを盛り込んだ「災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付けに関する法律案」をまとめ、委員長提案し可決。8月に参院本会議、9月に衆院本会議で可決、成立した。法案で弔慰金は、50万円以内に引き上げられた。

佐藤氏の父母、そして二人の息子の七回忌の年だった。

（神戸新聞掲載日：1998年1月13日）

注目されるのは、個人災害救済法案、そして救済法案の落としどころとして浮上した弔慰金法の審議の中で、こののち住宅再建支援をめぐる論争の主要な論点^{えんきよく}が、^{えんきよく}婉曲にはあるが、すでに表明されていることだ。

1点目は、自然災害で国が補償することはありえない。

2点目は、何らかの形で被災者のケアをしても生命・身体に限る。「物的損害」は考えていない。

1971年9月17日、衆院災害対策特別委員会での政府答弁は次の通りだ。

総理府といたしましては、何とかしてこれを前向きにいたしたい。実現可能な方向に持って行きたいということで、関係者と意見の出し合いをし、その調整をすべく鋭意検討中でございます。ただ、個人災害の程度をどういう風に考えるかということでございますけれども、総理府の考え方としましては個人の災害による生命及び身体の被害、要するに物的損害を除きまし

て生命及び身体ということに関する被害という点に限りたいという方向で…。

しかし、このときの決着が37年経って、震災障害者を苦しめることになる。

2010年12月28日付の毎日新聞夕刊は、兵庫県と神戸市の実態調査の結果を次のように伝えている。

『震災障害者3割が失業 7割転居強いられる——兵庫県と神戸市調査』

兵庫県と神戸市は28日、阪神大震災（95年）で身体障害を負った震災障害者を対象とした初の実態調査の中間集計を公表した。回答者の約3割が震災によるけがの影響で失職し、約7割が転居を余儀なくされるなど、震災障害者の直面した過酷な実態の一端が震災16年を前に初めて明らかになった。

調査は、震災によるけがで身障者手帳を取得したことが判明した328人が対象。本人や遺族に調査票を送付し、87人が回答した。回答者は60代が30.3%、70代が21.1%で、22.4%が現在1人暮らしだった。障害部位は下肢（脚）が70.1%と多く、上肢（腕）21.8%など。

震災によるけがで失職した人は28.9%に上り、休職や雇用形態の変化も含めると56.6%が仕事上の影響を受けていた。震災後に転居を余儀なくされた人は69.8%。住居の損壊で避難し、元に戻れなかった人が多かったとみられる。

この記事に補足するなら、半数近くが51日以上も入院、7割近くが転院を経験していた。手帳の交付時期は3割近くが3年たってから。就業に影響がなかったと答えた人はわずか3.6%で、3割強は失職・もしくは雇用形態が変わったといっている。

ところが、甲慰金法の障害見舞金の対象は、両眼が失明したり、両手がひじ関節以上で切断したりなど、大変重い障害のみとなっている。労災事故の1級相当で、ほかの法律に比べても大変重く、しかも支給金額は生計維持者で250万円、それ以外で125万円と極めて低額だ。精神障害は対象となっておらず、阪神・淡路の被災者で受給し

たのは、わずか64人とどまっている。このため、兵庫県の井戸敏三知事は「阪神・淡路のような大被害を想定していない制度で、（支給）対象範囲の拡大で議論が必要。国に対して働き掛けていきたい」としている。

まさに関東大震災の折、福田徳三が「国家は生存する人よりなる。焼溺餓死者の累々たる屍からは成立せぬ。人民生存せざれば国家また生きず。国家最高の必要は生存者の生存権擁護、これである。その生存が危殆に瀕することは、国家の最緊急時である」と指摘した観点がいまだわが国の復興法制度に生かされていないところに問題があるといえるだろう。

6 逆回り災害サイクルからの発想

防災をはじめとする災害対応は、発災からフィードバックするのでは限界がある。発災からの発想は、ハザードマップ、緊急参集、待機宿舎、図上訓練、災害対策本部、避難指示・勧告……と、どうしても行政対応が主体となる。では、住民はどうすればよいのか。思わずこう問えば、「自分の命は自分で責任を持つべきだ」と突き放したような専門家とも思えぬ回答が戻ってくる。この「自助・共助・公助」という一連のフレーズには胡散臭さがぬぐえない。ともすれば「自助」を強調したい、という本音が衣の下からチラリうかがえるのだ。「一億総ざんげ」「欲しがりません 勝つまでは」といった日本のダークエイジに造られた、お上が庶民を道連れにして責任の所在をあいまいにする標語が連想される。そもそも自分の命を粗末にする人がいるだろうか。おそらく自殺願望者だけだろう。

耐震化にしても、自己責任を問うならば、そんな建物の建築を許可した行政の責任は、地震に弱い建物を作った業者の責任は、と声を荒げたくもなる。一般的に学識高いと思われる人たちが「被災者生活支援法が耐震化を妨げている」「家が壊れて300万円もらえるなら掘立小屋に住む」と言ったよ迷いごとをいう暇があったら、「なぜ人々は地震が来れば壊れる家に住んでいたのか」という疑問を解き明かすことこそ学者の務めでは

ないだろうか。

阪神・淡路大震災から10年の2005年に実施した全国防災意識調査では、持ち家層で耐震診断を「受けた・受けたい」と答えた人のうち、耐震不足と診断されても7割が「補強するかどうかは費用次第」と答えている。子供の進学、親の介護、家族の病気……。一生に一度あるかないかの地震対策より明日の生活なのだ。また、壊れそうな文化住宅、改修能力のない家主、低額家賃でなんとか暮らしている低所得者という構図も大都市では少なくない。中山間地ではこんなケースもある。鳥取県西部地震で、老朽化した家屋に一人暮らしの被災したお年寄りを訪ねたことがある。部分補修だけで済まし、震災5年経ってもボランティアがブルーシートを毎月張り替えてくれる家で、そのお年寄りは暮らしていた。「子供たちが帰ってこないんだから、自分の暮らす部屋だけ直せばええ」と話した。この人たちに「耐震改修しないのは自己責任。自助が大切だ」と言い切れるだろうか。

阪神・淡路大震災で被災した人たちが暮らす災害復興公営住宅を訪ねてみるがよい。支給を受けた給付金が何のお金かわからないお年寄りたちもいるのだ。

地位も、学識も、財力もある学者たちが「公に頼りすぎるな」「自助が大切だ」と被災者たちを

責める図はあまりみっともないものではない。

社会的責任を負う人たちは、もっと「なぜ、自助ができないのか」という命題に思いを馳せるべきだろう。できないなら、できるような社会システムの整備と支援策を用意すべきなのだ。

自分を助けるための情報も入手できない、手だてもわからない人たちのために、復興士という制度の創設を提唱している。復興サポーター、復興ファイナンシャルプランナー。名称はまだまだ考慮の余地があるが、要するに住民と行政の間に立って支援の前裁きをする人たちのことだ。行政の仕組みや種々の手続き、支援のため諸制度に精通している人たちを養成し、地域の脆弱な階層の発掘にも手を貸してもらおう。当然、守秘義務が求められるから、想定されるのは社会福祉士や民生委員といった人たちだ。組織的に対応してもらおうのが理想だが、難しければまず有志を募り、養成することから始めてはどうだろう。

合わせて被災者台帳の整備が大切だ。幸い、こちらは兵庫県西宮市情報センターの開発した被災者支援システムがある。すでに総務省の外郭団体・地方自治情報センターがこのソフトの普及に力を入れており、全国的なネットワーク化も夢ではない。ただ、このシステムの大敵は個人情報保護法である。被災者台帳は、住民基本台帳をベースに福祉総合データベースや要援護者データベース、学齢簿など行政が持つすべての情報と乗り入れする必要がある。ところが、そこで個人情報保護法が各データベースの乗り入れを許さない壁になるのだ。そもそも個人情報保護法は天下の悪法と言ってもいい。悪用する連中には何の痛痒もなく、連帯しようとしている被害者や仕事を効率よく進めたいと考えている人たちの前に意地悪く立ちちはだかる。自分たちの仕事を増やしたくない。縦割り社会の中でぬくぬくとしていたい。被害者に手をつながれては困る。こういう後ろ向きの人たちを利している法律なのだ。そろそろこの法律を見直す時が来ているとっていいだろう。当面は個人情報保護法に災害免除の条項をもうけさせる算段をしなければならない。

要は災害サイクルを180度、ひっくり返し、被災者支援—復興のところから、災害対応全般を発想するよう提案したい。さすれば防災の底の浅

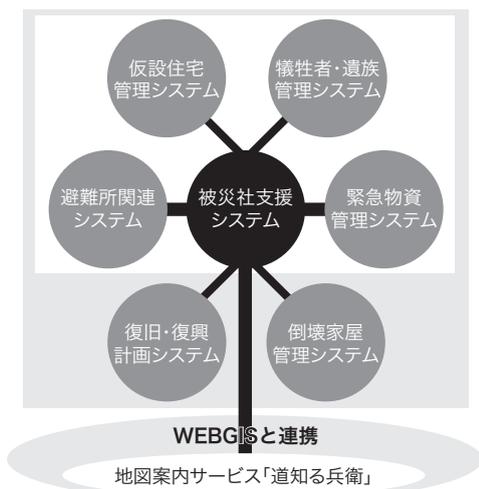


図4 被災者台帳の仕組み

さ、本質を見ていない現状が浮き彫りになるに違いない。

真の防災を確立するためには、復興士をファンリテーターに町内会—小学校区単位で足元の脆弱性を発見するための事前復興計画づくりを進めるのもよいだろう。

2010年度に立ち上げた九つの研究会は、脆弱な階層、脆弱な地域から日本の災害体系を見直そうという災害サイクルを逆転させた発想を出発点にしている。各研究会は、人間復興という大きな構図に向かって、一つひとつジグソーパズルを埋めていくような作業を今、始めている。

止