

勤労者福祉研究

緊急提言集

東日本大震災

今後の日本社会の向かうべき道

全労済協会

# 緊急提言集

## 「東日本大震災・今後の日本社会の向かうべき道」

発刊にあたって	高木剛全労済協会理事長 ……………	1
「共に生きる」社会への復興を求めて	神野直彦東京大学名誉教授 ……………	4
震災復興と地方自治のあり方	西尾勝東京市政調査会理事長 ……………	14
震災復興と雇用の再構築	宮本太郎北海道大学大学院教授 ……………	22
住宅復興とまちづくりの方向	塩崎賢明神戸大学大学院教授 ……………	32
地域コミュニティの再生に向けて	広井良典千葉大学教授 ……………	42
東日本大震災と新しい社会経済システム、社会保障制度	駒村康平慶應義塾大学教授 ……………	52
大規模災害時の地域医療・介護	小松秀樹亀田総合病院副院長 ……………	64
震災復興とエネルギー政策の転換	植田和弘京都大学大学院教授 ……………	76
復興を支える財政政策	高端正幸新潟県立大学准教授 ……………	86
今後の防災・減災に向けて	河田恵昭関西大学教授 ……………	94

※先生方には、2011年6月中～下旬にご執筆いただきました。



## 緊急提言集

### 「東日本大震災・今後の日本社会の向かうべき道」 発刊にあたって



全労済協会 理事長 高木 剛

2011年3月11日午後2時46分、三陸沖、牡鹿半島の東南東130km付近、深さ24kmを震源とする国内観測史上最大のマグニチュード9.0の東日本大震災が起きた。宮城県北部で震度7、東北・関東8県で震度6以上の強い揺れ、続いて最高潮位9.3M、遡上高国内観測史上最大の40.5Mの津波の襲来、加えて東京電力福島第一原子力発電所における津波による電源喪失等による炉心溶融を含む事故の発生と放射能被爆問題が同時に起きた複合災害であった。

この東日本大震災の発災直後から、被災者の救出・捜索をはじめ、東北・北関東と広域に及ぶ被災地に対し、複合災害が故の多岐多様な復旧・復興ニーズに阪神・淡路大震災等の経験・教訓も生かしながら対処してきているが、被災後4ヶ月を経過した今も、政府の復旧・復興対策等の遅れや対処方針の一貫性の欠如に対する被災地のイライラが募るという状況にある。

こうした状況を打開し、一日も早く復旧・復興対策を軌道に乗せ、東北の再生、日本の再生を図っていくために、今、何を為さなければならないのか、まさに日本は崖っ淵に立っている。

それでは未曾有の複合災害である東日本大震災からの復旧・復興、そして再生のために、どんな処方箋を描けば良いのか。政府は、有識者による「東日本大震災復興構想会議（五百旗頭真座長）」を設け、3ヶ月ほどの期間をかけて「復興への提言 ～悲惨の中の希望～」をまとめ、6月25日、その内容を中間報告の形で明らかにしたが、復興対策を考えるに当たっての7つの原則を掲げ、地域（まち・むら）づくりの考え方や「減災」型のアプローチ、土地利用のあり方、復興事業の担い手や復興支援の手法、くらしと仕事の再生、特区手法の活用、復興財源の確保策等を示しつつ、併せて原子力災害への対応策、そして復興にあたっての理念や方向性等について網羅的に記述している。今後、この復興構想会議の報告をベースに政府として復興基本方針を7月中に取りまとめ、その具体化のための補正予算を8月中を目処に編成、国会へ本年度第三次補正予算として提出し、漸く本格的な復興・再生計画の具体化の緒につくという。

ところで、私共、全労済協会では、3月11日の発災直後から、未曾有の複合災害である今回の東日本大震災からの復興・再生について、どんな対応をしていくのが良いのか運営委員会等の場で議論が行なわれたが、その中で各界の有識者の皆さんにいろいろなお考えをまとめて頂き、それを社会的なメッセージとして発信してはどうか、という意見が出され、今回の緊急提言集の発刊に至った次第である。

緊急提言については、神野直彦、西尾勝、宮本太郎、塩崎賢明、広井良典、駒村康平、小松秀樹、植田和弘、高端正幸、河田恵昭の各先生にご多忙の中、執筆の労をとって頂いた。ご執筆頂いた十人の先生方はそれぞれご執筆頂いたテーマに関する造詣の深さは言うに及ばず、関連分野についても幅広く深い識見をお持ちの方ばかりで、十人の先生方の提言は、復興構想会議の中間報告とは異なるスコープからの問題提起や復興に向けてのアイディアの提案も多い。

この十人の碩学の提言集は、当協会より個別に執筆をお願いし、相互に調整し合っていたいただくことは一切行なわないままそれぞれのお考えで執筆いただいたものだが、「東日本大震災」、「今後の日本」という二つのキーワードを念頭に置いたモチーフで書いていただいたという面もあり、一体的なものとしてお読みいただいても良いのでは、という捉え方でこのような形で一冊にまとめさせて頂いた。

東日本大震災からの復興と東北、日本の再生はまさにこれからが正念場、日本の社会の在り様をしっかりと見据えながら、この提言集において提起された考え方、具体的な方策が今後の諸対策に生かされていくことを切望し、またご多忙中ご執筆頂いた先生方に重ねてお礼を申し上げ、発刊にあたってのご挨拶としたい。

# 緊急提言集

「東日本大震災・今後の日本社会の向かうべき道」

# 「共に生きる」社会への復興を求めて

東京大学名誉教授 神野 直彦



## 1. 東日本大震災の歴史的責任

暗黒の津波が海面を這うように、東日本を残酷にも襲い、信じ難いほどの尊い人命が奪われてしまった。人間の社会にとって、社会の構成員の尊い人命が奪われていくほどの危機はない。東日本大震災の惨劇を経験して、日本国民の誰もが改めて学び直したことは、人間の生命の尊さだといってよい。

しかも、日本国民の誰も死せる犠牲者を前に、人間の生命に最高位の価値を置く社会を必ずや築いていくことを誓ったといえるだろう。死せる者が何も語れない以上、それこそが生き残った者の責任だからである。

しかし、大災害にしる、戦争にしる、社会が最も尊重しなければならない人間の生命が、<sup>おびただ</sup>夥しく奪われてしまう危機で、問われなければならないのは、事後責任ではなく、事前責任である。東日本大震災が生じる一年ほど前から、巨大な太平洋プレートに不穏な動きが生じていた。太平洋プレートの南東のナスカ・プレートでは、2010年2月27日に、マグニチュード8.8のチリ大地震が発生している。さらに太平洋プレートの南西にあたるニュージーランドで、マグニチュード6.3の地震が起きていたからである。

しかも、環太平洋地震帯は津波をとまなう活動期に入り、「大津波時代」に足を踏み入れたといわれていた。2004年のスマトラ沖大地震による大津波、2010年には前述した2月のチリ大地震による津波に加え、10月にはスマトラ沖地震による津波が、東日本大震災への警告となっていたといえることができる。

確かに、未来は予測不可能である。しかし、大変化の予兆は、見落しがちだとしても、必ず存在する。前述したような環太平洋地震帯の不穏な予兆を感知すれば、古き時代より地震と津波に苦悩してきた日本が果すべき歴史的使命は、環太平洋での地震対策であり、津波対策であったはずである。ところが、日本は地震対策や津波対策に総力を傾けるどころか、TPPなどの環太平洋での「儲け話」にうつつを抜かしていたのである。

TPPは「第三の開国」だと声高に叫ばれた。もちろん、「第一の開国」は、1854年（安政元年）にアメリカ東インド艦隊を率いたペリー（M. C. Perry）が、傲慢にも迫った日米和親条約の締結にある。しかし、この屈辱の歴史の時を、「第一の開国」と讚美することよりも、忘れてはならない歴史的教訓を、1854年から学ぶ必要があったといわなければならない。

というのも、1854年11月4日に、安政東海地震に襲われているからである。しかも、翌日の11

月5日には、安政南海地震が発生してしまう。つまり、「第1の開国」の年である1854年には、現在も発生するのではないかと恐れられている東海大地震と、南海大地震の同時発生という悲劇に見舞われていたのである。

しかも、悲劇はそれだけでは終らなかった。翌年の1855年（安政二年）11月11日には、東京湾北部を震源地とする安政江戸地震という直下型地震に、江戸が直撃される。そのマグニチュードは7で、地盤の弱い江戸の下町では、震度は6強に達したのである。

大災害は必ず発生するのが、自然の鉄則である。大災害の歴史の教訓に学ばなければ、大災害への事前責任を果すことはできない。そこで物理学者であり、随筆家であった寺田寅彦は、関東大震災後に「二十世紀の文明という空虚な名にたのんで、安政の昔の経験を馬鹿にした東京は大正十二年の地震で焼き払われたのである」と断罪していたのである。

加えて寺田寅彦は、「悪い年回りは、むしろいつかは回って来るのが自然の鉄則である覚悟を定めて、良い年回りの間に十分の用意をして置かなければならない」と、大災害における事前責任の重要性を説いている。東日本大震災を前にして、事前責任に人事を尽したとはいいがたい。それは「想定外」を連呼し、いつ果てるともしれない福島原発事故が雄弁に物語っている。

夥しい犠牲者を出した大震災への事前責任を果していなかったとしても、生き残った者の責任は、事後責任を果すことしかない。しかし、その事後責任は、来るべき大震災への事前責任となっていなければならない。

しかし、東日本大震災への事後責任を果すことで、未来への事前責任を果そうとしても、それは担えないほどの大きな責任となることは間違いない。それは「ホモサピエンス (Homo sapiens)」、つまり「知恵のある人」として創造された人類が、「宇宙のオアシス」と讃えられる「生命」を宿した「水色の惑星」である、地球とともに歩んだ旅路に、終止符を打つことにも結びつきかねない、原発事故を起こしてしまっているからである。

原発を推進してきた科学者、つまり「原子力村」の科学者の歴史的責任を問うても意味がない。ジャーナリスト内橋克人氏が指摘するように、「時の秩序形成者の意図を先読みして道を掃き清め、論理を築き、その功と引き替えに手にした政治力を巧みに駆使」しようとする経済学者の歴史的責任を、問うても意味がないのと同じである。そもそも真実に忠実に生きるつもりのない人間に、真実に忠実に生きていないと批判しても意味がないからである。

というよりも、福島原発事故には私の責任が大きいと、自己批判しなければなるまい。私の学生時代から原子炉の建設が始まるけれども、ストックの管理つまり数十年で寿命の尽きる原子炉をいかに解体し、処置していくのかという目途さえついていないことを知りながら、狭い日本の国土に、原発が乱立するという現在の状況を許してしまったからである。

『きけわだつみのこえ』を読み返せば、罪なき学徒が世界国民の怒りのなかで、自分は絞首刑になっていくけれども、日本国民がこれまで犯した非道を考えれば、それもやむをえないと、歴史の責任を自己の死をもって引き受けている。原発に自分は賛成ではなかったと言ってみたとこで、歴史の責任では無罪の弁明とはならない。原発事故への事後責任を、日本国民は果さなければ、未来の歴史の裁判では、重い罪の判決を引き受けざるをえないだろう。



## 2. 自然的基礎と人間的基礎の復位

アメリカ・インディアンの文化では、自然には生命が満ち溢れていると考えられていた。生命を宿しているとは想定できないような自然である岩にも、川にも、山にも、湖にもである。そのため生命が宿る自然には「トモダチ」として接し、友情という心遣いを示すことが当然だと認識されていたのである。

ところが、そこへ侵略してきた白い肌の人間達が、自然を「トモダチ」ではなく、「敵」だと考え、凌辱していくことに、アメリカ・インディアンは驚愕した。アメリカ・インディアンからすれば、敬わなければならない自然の権威を犯し、「自然の君主」になることを白い肌の人間達は、傲慢にも志したと思えたからである。

その結果は恵み豊かな自然が、不毛の大地と化することになる。地下水の水位は下がり、表土は破滅的に流出してしまったのである。

「自然の君主」として君臨するというアメリカ文明の象徴こそ、「フクシマ原発」である。もちろん、結果は不毛の大地をもたらすことは、歴史が証言している。

日本の文化はアメリカ・インディアン文化と同様に、自然に畏敬を払って生活を営む文化である。というのも、日本では木や森という生命ある自然は言うまでもなく、岩にも、川にも、山にも、湖にも神々が宿ると考え、畏敬の念を払って生活を営んできたからである。

日本の自然は、優しい自然である。抱かれると、心が癒される。そうした恵み豊かな自然に包まれて、日本では人間の生活が営まれてきたのである。

日本庭園をみれば、優しき日本の自然に融合するような庭園となっている。日本の自然に対して、ヨーロッパの自然は厳しい。そのためヨーロッパの庭園をみれば、自然を征服したことを誇るような庭園である。庭木をみれば、自然には存在しないような幾何学模様で切り込まれている。つまり、日本庭園が風景式庭園なのに対して、ヨーロッパの庭園はバロック庭園を典型とする整形庭園なのである。

もっとも、日本の自然は優しいけれども、ひと度暴れ始めると手が付けられなくなる。そうした自然の猛威にも、神々の意志を見出し、神々の意志に敬意を払いながら、それと協調していく生活の営みを、日本人は文化として創り出してきたのである。

このように考察してみると、東日本大震災には夥しい尊い生命を奪った突発的自然災害以上の意味が見えてくる。それは関東大震災や阪神・淡路大震災という歴史的教訓を引き出さなければならない大災害ともまったく相違している。

もちろん、地震の規模を示すマグニチュードを見れば、関東大震災が7.9、阪神・淡路大震災が7.3であるのに対して、東日本大震災が9.0と圧倒的に大きい。しかし、犠牲者の数で見れば、関東大震災が10万5000人と圧倒的であり、阪神・淡路大震災の犠牲者6434人を大幅に上回るものの、東日本大震災の犠牲者は関東大震災のそれには遠く及ばない。もちろん、経済的打撃からいっても、東日本大震災は首都圏を襲った関東大震災を遥かに下回っている。

しかし、関東大震災も阪神・淡路大震災にしる、大都市という同質の地域社会が襲われたにすぎない。ところが、東日本大震災では漁村・農村から、中小地方都市や大都市にいたるまで、大地の上に存在する様々な地域社会が、ことごとく破壊されている。

シベリヤの無人の大平原に、大きな隕石が落下しても災害とはいわない。しかし、人間が集住する大都市に隕石が落下すれば、大災害になってしまう。

大地震にしろ大津波にしろ、それ自身は自然現象であって災害ではない。自然現象と人間の生活の営みが結びついて初めて、災害という現象が生じることになる。つまり、突発的自然現象が人間の生活の自然的基礎を変化させることによって、人間の生活の営みが困難に陥ることが災害なのである。

しかも、自然には、自然景観と呼ばれる地域ごとの「自然の顔」がある。つまり、地域ごとに日射量、雨量、風量などに規定されて、固有の自然景観が形成される。こうした個性ある自然景観に、人間は働きかけて、人間の生命を維持する生活を営む。

そうした人間の個性ある地域の自然への働きかけは、人間の価値観と感受性をも形成する。もちろん、このような自然への働きかけは、共同作業をとまなうため、人間の絆であるコミュニティが形成され、それぞれの地域社会に固有の人間の生活様式というべき文化が創り出されることになる。

災害は人間の生活を支える自然的基礎を破壊することによって、その自然的基礎の上に築かれていたコミュニティという人間的基礎をも破壊する。東日本大震災は多様な自然的基礎を破壊し、しかも大地の上に存在する多様な人間的基礎をも破壊したのである。

さらに付言すれば、関東大震災の災害の中心が火災、阪神・淡路大震災の災害の中心が倒壊なのに対して、東日本大震災の災害の中心は津波である。大都市という同質の地域社会を、火災あるいは倒壊という災害が襲うと、産業的には工業と商業が被災の中心となる。

ところが、津波では沿岸に集積する漁業と農業が被災する。つまり、東日本大震災では仙台以北では漁業、仙台以南では漁業と農業との被災が中心となる。

工業は「死せる自然」を原材料とする産業である。というよりも、工業はエンクロージャー・ムーブメント、つまり「囲い込み運動」によって、人間を自然的基礎、さらには入会地などの共有地とともに存在していた人間的基礎から引き離すことによって成立する産業である。換言すると、工業は人間をコミュニティから、離床させることによって成立したのである。

ところが、農業と漁業は「生ける自然」を原材料とする産業である。それぞれの地域に固有な自然的基礎とのコミュニケーションの上に成り立っている。したがって、大災害からの復興といっても、自然的基礎とどのような関係を取り結ぶのかが、決定的に重要となる。これに対して工業は、生命なき市場という力学モデルによって機能させることができる。したがって、東日本大震災の復興は、地域社会ごとに個性ある自然的基礎と、人間的基礎の復位を実現しなければならないのである。

### 3. 分権型「生活復興」プラン

リーマン・ショックは1929年の世界恐慌を最後に、忘却の彼方に置き去られていた「恐慌」という市場社会に付きものの、宿命の悲劇が復活したことを想起させた。そのためグリーンズパン（Alan Greenspan）が思わず叫んだ「百年に一度の危機」という言葉が、たちまち野火の如くに世界を駆け巡った。

しかし、正確に表現すれば、グリーンズパンは「百年に一度の危機」といったのではない。「百

年に一度のTSUNAMI（津波）」と表現したのである。

「嘘<sup>うそ</sup>から出た<sup>まこと</sup>実」と言い表すのには、余りにも悲しい出来事だけれども、その言葉どおりに東日本に大津波が押し寄せてきた。しかも、このグリーンスパンの言葉は、いみじくも現在の日本を襲っている二重の「危機」を喝破している。

もちろん、一つの危機は東日本大震災の「津波」によってもたらされている、「3.11」の危機である。もう一つの危機は「3.11」が生じる前から、日本が苦悩してきた「リーマン・ショック」に象徴される、世界経済の荒海から押し寄せる「TSUNAMI」による危機である。

この「TSUNAMI」の危機は、第二次大戦後に形成されたアメリカを覇権国とする「パクス・アメリカーナ」と呼ばれる世界秩序が最終的に崩壊していくことを意味している。したがって、「TSUNAMI」による危機と「津波」による危機の接点には、「フクシマ原発」の崩壊が位置していることになる。

「TSUNAMI」の危機である「パクス・アメリカーナ」の危機は、重化学工業を基軸にした産業構造の行き詰まりを示している。しかも、この行き詰まりを打開すると称して、社会のあらゆる領域に市場原理を適用しようとする新自由主義が、大手を振って闊歩していた。その結果として、「強盗文化」が花開いてしまったのである。

「強盗文化」とは「あらゆるものを、欲望のおもむくままに自分のものにしてしまう傾向が支配的な文化」と説明されている。つまり、「強盗文化」とは自然と人間とを、欲望のままに貪り食う文化なのである。

「危機の時代」にはローマ法皇が必ず、新しき事柄を意味する「レールム・ノヴァルム」という回勅を出す。1991年にヨハネ・パウロⅡ世が宇沢弘文東京大学名誉教授のアドバイスを得て、「レールム・ノヴァルム」を発せられている。

この「レールム・ノヴァルム」でヨハネ・パウロⅡ世は、二つの環境破壊を指摘している。一つは自然環境の破壊であり、もう一つは人的環境の破壊である。ヨハネ・パウロⅡ世は自然環境の破壊については、まだまだ十分とはいえないまでも正しく配慮されるようになってきたものの、人的環境の破壊については、保護する努力が余りにも少なすぎると嘆いている。

つまり、ヨハネ・パウロ二世は「強盗文化」によって、自然環境と人的環境の破壊が、現在の「危機」を招いていると説いている。もちろん、こうした「危機」克服のシナリオは、自然環境と人的環境を再創造することである。ということは、現代の危機である「TSUNAMI」を克服するシナリオと、「津波」から復興するシナリオとは、重ね書きをする必要のあることを意味しているといつてよい。

「津波」から復興するシナリオも、前述のように地域社会に固有の自然的基礎と、人間的基礎とを再創造することにあるからである。それは地域社会に固有な自然と人間が「生を共にすること」であり、それを基礎に人間と人間とが「生を共にする」開かれたコミュニティを再創造することだといえる。

それは工業と市場による「生命なき世界」からの脱出のシナリオだといってもよい。市場機構という抽象的空間を想定して、価格と収益性をシグナルとして、効率性を追求していくことからの離別を意味するからである。ということは、東日本大震災の復興のシナリオは、工業と市場による「開発の思想」にもとづく復興を拒否することだといってもよい。

そうしたシナリオは、過去からの教訓でもある。関東大震災も阪神・淡路大震災も「開発復興」と呼ばれる。中元孝迪姫路獨協大学副学長によれば、阪神・淡路大震災から2年8カ月後に、EUのジャーナリスト達が集まり、神戸新聞が基調報告した会議が開催された。その会議でEUのジャーナリスト達は街並みや道路の復興の見事さに驚き、フランスの記者はフランスなら10年かかると讚美したという。しかし、そうした復興の裏側で、仮設住宅が3万近くも残り、被災者の生活が一向に好転していないことに驚いていたのである。

こうした歴史の教訓に学べば、東日本大震災からの復興は「開発復興」ではなく、「生活復興」とならなければならない。そのためには地域社会を支える自然的基礎と、人間的基礎の再生が必要となる。つまり、コミュニティの再創造こそがポイントなのである。

そうだとすれば、東日本大震災の復興プランは、コミュニティの共同作業を最基底にして、「下から上へ」と形成される必要がある。しかも、こうした共同作業こそがコミュニティの結集力を強化していくことにもなる。

このようにコミュニティを強化していく共同作業とともに、「生活復興」のプランが「下から上へ」と形成されなければならない。つまり、東日本大震災の復興プランは、集権型「開発復興」プランではなく、分権型「生活復興」プランでなくてはならないのである。

#### 4. 「生を共にする社会」の創造

社会全体が危機に陥れば、市場社会では財政を動員して危機を解消しなければならない。そのため社会全体が危機に陥れば、財政は必ず危機に陥る。

社会全体の危機の結果にすぎない財政危機を克服しても、社会全体の危機が解消されるわけではない。逆に財政危機を解消するために、経費支出を削減して、社会全体の危機を深刻化させて、それが克服不能となれば何の意味もない。

財政はあくまでも、手段であって目的ではない。日本は目的と手段を転倒させた「疎外社会」に陥っているので、財政赤字の解消のために、東日本大震災の復興に失敗し、かえって社会的危機や経済危機を深刻化させてしまう怖れがある。

歴史の教訓に学びながら、東日本大震災の事後責任を果そうとすれば、東日本大震災からの復興は、前述のように分権型「生活復興」でなくてはならない。確かに、関東大震災も阪神・淡路大震災も、集権的「開発復興」という形態が採られた。関東大震災では中央政府に復興院が設置され、震災復興が実施された。阪神・淡路大震災の復興も、「陳情復興」と呼ばれるほど、地方自治体の首長が中央政府に陳情し、地域社会の望む復興事業が実現しなかったといってもよい。

敢えて繰り返すと、関東大震災も阪神・淡路大震災も、大都市という同質の地域社会を襲った大災害であることを忘れてはならない。ところが、今回の東日本大震災では、大都市から地方中小都市にとどまらず、農村から漁村まで、大地の上に付着する人間の多様な地域社会が広域に巻き込まれていることは、既に指摘したとおりである。

危機を克服するという財政の使命を果すためには、国民あるいは住民の生活の「場」で、生活を保障するセーフティ・ネットを張ることである。もう一つは生産の「場」に生産活動の前提条件で

あるインフラストラクチャのネットを張ることである。

東日本大震災でも、この二つが財政の使命となる。もちろん、大災害という非常時には、セーフティ・ネットは消費財の配給まで及ぶことになる。しかし、セーフティ・ネットとインフラストラクチャのネットを張って、東日本の被災地で創り出さなければならない経済は、重化学工業を基軸とした工業社会ではなく、サービス業や知識集約産業を基軸とする知識社会であることを忘れてはならない。

それは「量」の経済を「質」の経済に転換させることだといってもよい。大量生産・大量消費による「量」の経済は、自然資源を多消費するため既に行き詰まっている。しかも、大量生産・大量消費の「量」の経済は、飢餓的貧困の恐怖を解消する。

しかし、人間の生存に必要な基礎的なニーズが充足され、飢餓的貧困から解放されると、より高次の欲求が芽生えてくる。つまり、人間はより清潔なもの、より美しいもの、より優雅なものを求めるようになる。つまり、「量」よりも「質」を求めるようになる。

「量」を「質」に置き換えることは、自然資源多消費型の産業構造が逢着している環境制約をブレイク・スルーすることを意味する。それは人間と自然との最適な質量変換を追求する経済を形成することにほかならないからである。しかも、自然の顔は地域によって相違するため、それぞれの地域社会に適した「量」から「質」への転換が目指される必要がある。

「量」を「質」に置き換えるのは、知識・情報である。人間は知識・情報を投入して、自然から人間にとっての有用物を生産する。自然に存在する物量に対して、投入する知識・情報を飛躍的に増加させれば、自然に存在する物量の使用は飛躍的に節約される。しかも、高次の欲求を充足すれば、洗練され、優雅で耐久性のある生産物を提供できるようになる。

ポスト工業社会である知識社会とは、人間の人的な能力としての「知恵」を開花させる社会である。つまり、自然や機械に働きかける時に使用した筋肉系統の能力よりも、人間を人間たらしめている神経系統の能力が要求される社会となる。

東日本の被災地に築く経済は、時代遅れの工業社会ではなく、より人間的な社会としての知識社会なのである。こうした知識社会を東日本の被災地に築くために、有利な条件が被災地にはある。

それは日本の農業の崩壊が、西日本の中国地方・中山間地から進行しているのに、東北地方はむしろ農業を拡大させている。それは農業あるいは漁業を展開していくための祖先から伝わる「暗黙知」が、東北地方には蓄積されていることを意味している。

しかも、知識社会は工業社会のように、生命の源泉を破壊するように使用してはならない社会である。つまり、生命の破壊を喰いとめ、生命の可能性を開花させ、「生を共にする」社会を創造しなければならない。というのも、「知恵のある人」である人間に与えられている使命が、生命を持続可能にすることだからである。

これまで日本の農業政策は、農業の工業化を進めてきた。農業という生命の論理で営まれる産業を、工業の生命なき力学モデルの論理が適用できると考えてきた。そのため農業を大規模化し、コンクリートなどの資本を投下すれば発展すると想定してきたのである。

もちろん、結果は農業と漁業の衰退である。農業も漁業も生命の論理で営まれる必要がある。知識産業は人間という生命の主体の論理で動く。知識産業は惜しみなく与え合い、共同作業で発展する。その点では農業も漁業も同様である。つまり、農業も漁業も人間と自然との共同作業として、

工業化ではなく、知識産業化を進めるべきなのである。

こうした産業構造の転換を被災地で進めていくためには、第一に、人間の人的能力を高める教育サービス、さらには再教育・再訓練のサービスを提供することである。第二に、人間の健全な生命活動を保障する医療サービスが提供されることである。第三に、人間と人間との信頼の絆を形成していくような社会活動が展開されることである。もちろん、これには東北地方に根付いている「祭り」が重要な役割を果たす。「祭り」はあらゆる職業の機能を超えて、コミュニティの構成員が準備するものであり、それ自体がコミュニティの活動を強化していくからである。

復興といえば、ともすればハードの復興に焦点があてられる。しかし、今回の復興はハードよりも、ソフトを重視した公共サービスが財政から提供される必要がある。

## 5. 「分権型生活復興」を支える財源

東日本大震災の復興プランは、コミュニティを最基底に、「下から上へ」と形成されなければならない。そうだとすると復興財源は、中央政府が責任をとらざるをえない。被災地は減免税や徴収猶予こそが必要で、財政収入は急減することにならざるをえないからである。

しかし、東日本大震災からの復興がコミュニティが主導する「陳情復興」ではなく、「分権型生活復興」である必要があるとすると、中央政府からの被災地への財政支援も、被災地が自由に使用できる一般財源が重要となる。

こうした一般財源を保障する財政調整制度として、日本には交付税制度がある。ところが、交付税のルールをそのまま適用した、被災地域への財源の再分配には限界がある。被災地の復興財源が巨額となるからである。

そこで東西ドイツ統一の際に、東ドイツの財政支援のために設置した「統一基金」に学ぶ必要がある。ドイツでは財政調整のルールを東ドイツにもそのまま適用すると、調整財源はすべて東ドイツに移転されてしまい、西ドイツで財政調整交付金が交付されていた地方政府には財源が交付されなくなってしまう。

そこで5年間の年限を区切って「統一基金」を設置し、この基金から東ドイツの地方政府に支援する。東ドイツの地方政府も5年後には、政府の財政調整ルールのもとに参加できるように努力するという構想である。この「統一基金」の財源として、ドイツでは所得税と法人税に7.5%の付加税率を課税する「連帯付加税」を時限的に課税していた。

東日本大震災でも時限的に「連帯復興基金特別会計」を設置し、「連帯復興税」を課税すべきである。「連帯復興基金特別会計」は「連帯復興税」とともに、この特別会計が起債する「連帯復興債」と、経費節約で財源を調達し、中央政府の復興事業だけではなく、地方政府の復興事業への財政支援を実施する。

時限的増税である「連帯復興税」の対象は、被災地への負担増を回避するためにも、所得税や法人税などの直接税が中心とならざるをえない。ドイツの連帯付加税でも所得税と法人税の税率が引き上げられている。

この大震災でも復興需要が生じ、景気が回復する。その景気回復は必ず跛行的となる。しかも、

阪神・淡路大震災でも被災地に「復興格差」が生じている。こうした不均衡や格差を是正するためにも、所得税や法人税の増税は欠かせない。同時に所得税や法人税は景気回復とともに、自然増収が生じる。

消費税では被災地の生活必需品にも重く課税されるし、不均衡や格差も是正できず、自然増収も期待できない。間接税を増税するのであれば、この非常時に控えるべき行為に課税する消費行為税を創設してもよい。節電のために電力使用量や、ネオン・サインなどの広告、あるいは遊興・娯楽への課税などが考えられる。あるいは貴金属や装飾品などの奢侈品に小売段階で課税してもよい。

復興財源のすべてを国債に求めた関東大震災では、かえって緊縮財政への転換を余儀なくされ、デフレを深刻化させて、金融恐慌を招いている。こうした歴史的教訓に学んでも、今回は復興財源を国債にのみ依存するのではなく、増税と組み合わせた財源調達を選択すべきである。

1929年の世界恐慌という危機の年に、アカデミー主演女優賞に輝いたのは、「アメリカの恋人」と呼ばれた清純な女優メアリー・ピックフォード (Mary Pickford) である。この二重の危機を克服するにあたって、そのピックフォードの次の言葉を今こそ反芻すべきだろう。

間違いをしても  
やり直す機会は  
かならずあります  
なぜなら  
わたしたちが  
「失敗」と呼ぶものは  
転んだことではなく  
転んだまま  
起き上がらないことなのですから

## プロフィール

じんの なおひこ  
【神野 直彦】 東京大学名誉教授

1946年生まれ。東京大学経済学部卒業。東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。大阪市立大学経済学部助教授、東京大学経済学部教授、同大学大学院経済学研究科教授等を経て、2010年4月より地方財政審議会会長。

地域主権戦略会議議員、税制調査会専門家委員会委員長、日本自治学会会長なども務める。2009年紫綬褒章受章。

『システム改革の政治経済学』（岩波書店 1998）にてエコノミスト賞、『地域再生の経済学』（中央公論新社 2002）にて石橋湛山賞、『財政学』（有斐閣 2002）にて租税資料館賞を受賞。

### <著書>

『「分かち合い」の経済学』（岩波書店 2010）、『自壊社会からの脱却』（岩波書店 2011）、『教育再生の条件』（岩波書店 2007）、『財政のしくみがわかる本』（岩波ジュニア新書 2007）、『脱「格差社会」への戦略』、『希望の構想』（岩波書店 2006）、『地方交付税 何が問題か』（東洋経済新報社 2003）、『「希望の島」への改革』（NHK出版 2001）など



## 震災復興と地方自治のあり方

(財)東京市政調査会 理事長 西尾 勝



- 1 復興計画の策定主体は、国ではなく、被災地の市町村にせよ
- 2 「職員派遣」を安定的に継続するための行財政措置を検討せよ
- 3 区域外移住者の全貌把握を急ぐとともに、「避難元住民」に対する行政サービスの提供に関する特例法を早急に制定せよ
- 4 東北地方六県による広域連携は経済復興を焦点とせよ

### 1. 復興計画の策定主体は市町村に

私事にわたる話から始めて恐縮であるが、現在筆者が理事長を務めている財団法人東京市政調査会はその当時東京市長であった後藤新平の提唱に基づいて大正11年2月に創立され、後藤新平自身はその初代会長に就任した。ところが、その翌年の大正12年9月1日に関東大震災が勃発し、後藤新平はこの震災の最中に発足した山本権兵衛内閣に入閣し、内務大臣・帝都復興院総裁として帝都復興に尽力することになった。

このような経緯から、東京市政調査会に設置されている市政専門図書館には、後藤新平関係の図書資料を初め、関東大震災や帝都復興に関する図書資料が豊富に収蔵されている。そのため、本年3月11日に東日本大震災が発生して以来、東京市政調査会の市政専門図書館には、これらの図書資料の閲覧を求める各省行政官及び研究者や、帝都復興の経緯や後藤新平の業績について解説を求めるマスメディアの記者たちの来訪が増え、新聞各紙や各種の雑誌に後藤新平の業績を誉め称える記事が目立つようになった。

それだけでなく、このたびの東日本大震災からの復旧・復興に際しても、関東大震災のときの先例に倣い、国の震災担当行政機関として復興庁、復興院、あるいは復興再生院を創設すべしと主張する人々が現れ、先般国会の衆参両院を通過成立したばかりの復興基本法をめぐる与野党間折衝においても、復興再生院を創設するかしないかという点が一つの焦点になっていた。

東京市政調査会の関係者としては、本会の創立者である後藤新平の業績が思い起こされ顕彰されることは、嬉しいことであり、誇らしいことでもある。しかしながら、その一方で、このように、後藤新平の業績を無闇矢鱈に誉め称え、後藤新平の帝都復興の先行業績に学ぶべしとする現在の風潮に対して、強い危惧の念も抱いているのである。

何故か。後藤新平が活躍した関東大震災の当時とこのたびの東日本大震災に直面している現在では、わが国の政治の仕組みも行政の仕組みも、大きく変化してしまっている。なかでも地方自治の

仕組み、すなわち国・都道府県・市区町村の関係が大きく変わってしまっている。都市計画法・建築基準法・農地法・農振法・森林法等々、土地の利用を計画し規制する諸々の法令に定められた仕組みも、大きく違ってきているのである。

それ以上に重要なのは、関東大震災と東日本大震災では、被災の状況が全く異なっているということである。関東大震災の被災は主に地震に伴う火災によるものであった。これに対し、今回の東日本大震災の被災は主に地震に伴う津波と原発事故によるものである。したがって、復興対策の課題も、火災に強いマチから津波に耐えられるマチに変わっている。また、関東大震災の被災地は関東地方一円に及んでいたが、激甚被災地となったのは帝都東京とその海外に向けて開かれた玄関口というべき横浜であった。すなわち、それは大都市型災害であった。対するに、今回の東日本大震災の被災地は、北は青森県から南は千葉県に至る、太平洋沿岸部のきわめて広域にわたる地帯であり、地震に伴う津波と原発事故を被った激甚被災地は、いずれも中小地方都市と農山漁村の町村である（仙台市の一部も被災しているが、この大都市の中心市街地が壊滅したのではない）。すなわち、これは農山漁村型災害である。その意味で、関東大震災や阪神・淡路大震災とは全く異なり、むしろ、どちらかと言えば、中越地震の被災状況に類似している。しかも、この震災を被った市町村の総数は150を越え、太平洋沿岸部の激甚被災地だけに対象を限定したとしても、その市町村数は優に40を越えているのである。さらに、津波による被害の様相は地形に大きく左右されるので、これらの激甚被災地の市町村の復興計画において講じ得る対策、講じられなければならない対策は、マチやムラごとに異ならざるを得ないのである。

要するに、筆者がここでまず強調しておきたいのは、関東大震災のときに後藤新平が採用した仕組みや手法に学び、これをこのたびの東日本大震災からの復旧・復興にそのまま応用したりしたら、決して良好な成果を上げることはできない、ということである。

問題は、現在の民主党中心政権が主張してきたように阪神・淡路大震災のときの先例に倣って内閣の下に震災復興対策本部を設置して対処する仕組みの方が賢明か、それとも自民党が主張してきたように帝都復興院の先例に倣って復興再生院を創設した方が良いか、ではない。この点に関するかぎり、筆者は、復興特別措置法を制定するまでの間は、ことをできるだけ迅速に進めるために、内閣の下に震災復興対策本部を設置する方式の方が良いが、この復興特別措置法に基づいて復興計画を策定し復興事業を実施する段階に至ったならば、国と被災地の府県・市町村との意思疎通と折衝を円滑にするために、国の中央には復興再生院を、被災地の現地には復興事業実施本部を設置し、国の側の窓口をできるだけ一元化した方が良いと判断している。

それ以上に重要なことは、誰が復興計画を策定すべきなのかという、復興計画の策定主体の問題である。関東大震災のときの帝都復興では、国の帝都復興院が東京市と横浜市の市域を対象区域とする帝都復興計画を実質僅か3～4ヶ月のうちに迅速に策定してしまったのであった（もっとも、帝都復興計画がこのように短期間のうちに迅速に策定できたのは、東京市がそれ以前にすでに後藤新平市長の下で東京を近代的な大都市に改造するための「八億円計画」を策定していたので、この東京市が策定した「八億円計画」を帝都復興計画の下敷きに活用することができたためであった。それ故にまた、国の帝都復興院が策定した帝都復興計画に対して自治体である東京市の側からさしたる反発も生じなかったのであった）。そして、東京市と横浜市の両自治体に任されたのは、この帝都復興計画に定められた復興事業のうち、一定範囲の区画整理事業の執行のみであった。要する

に、帝都復興院による帝都復興は強度に中央集権的な仕組みの下で決定され実施されたのである。

今回の東日本大震災からの復旧・復興に当たっても、この、国が復興計画の策定主体になるという中央集権的な仕組みを踏襲すべきなのであろうか。それではたして支障が生じないのであろうか。ここが最も重要な問題なのである。実は、この点は、先般国会を通過成立した復興基本法では、まだ明確にされていない。この点は、この復興基本法を受けて、これから立案され制定される復興特別措置法案の段階に至って初めて明確にされるものと思われるのだが、これまで復興基本法案をめぐる与野党間折衝に従事して来られた与野党の政治家たちは、「このたびの復興計画の策定に当たっては、被災地市町村の意向を最大限に尊重しなければならないけれども、復興計画を最終的に策定する主体は国でなければならない」、と考えるように見受けられるのである。しかし、そうであってはならない。このたびの復興計画の策定主体は被災地市町村自身でなければならない、というのが筆者の提言なのである。

被災地の地理的な諸条件やそこでの人々の生活形態を知り尽くしているのは、被災地の住民たち自身である。そこをどのように復興し再生させるのが最善の方策かを判断できるのも被災地の住民たち自身である。繰り返しになるが、激甚被災地だけでも優に40市町村を越え、それぞれの市町村ごとに諸条件が異なっているのである。このように多数で多様な市町村の復興計画を国が一手に引き受けて策定することなど、およそ不可能である。

しかも、津波に襲われマチやムラが壊滅した数ある被災地のうちには、この機会に新しいマチやムラを高台の新天地に再建しようとするケースも生じるはずである。このような、土地利用の形態を大きく再編成しようとする復興計画を策定せざるを得ない被災地市町村では、少なくとも当面は、従来の市街地の跡地に住宅を再建することを禁じ、従来の農地の跡地で耕作を再開することを禁じる必要が生じる。要するに、土地を所有し使用する私的な権利（私権）に対して異例に強い制限を課すことにならざるを得ない。この種の私権の強い制限を伴う復興計画の策定と復興事業の実施を成功に導くには、住民自身が「再建の方策はこれしかない」と心の底から納得し、この種の復興計画の策定に賛成していなければならない。そのような住民の合意を形成するには、住民の代表である市町村長及び市町村議会議員がみずから陣頭に立って、住民と車座で、それこそ膝と膝をつき合わせて、幾度となく、徹底して話し合うほかない。それこそが地方自治の根幹であり真髄にほかならないのである。

国の復興再生院が復興計画を策定し、市町村も住民も黙ってこれに従いなさいと、住民の私権を上から高圧的に、強権的に制限したりしたのでは、被災地住民の強い反発を招く結果に終わるのである。

被災地の町村の多くは、もともと小規模な自治体で、その役場の職員数もごく少人数である。その上に、このたびの震災で町村役場の職員も相当数被災されてしまっている。そこで、このように弱体化してしまっている町村がみずから復興計画を策定し復興事業を実施することなど、はたしてできるのでしょうかと疑問視する人々も少なくないが、職員数の不足、あるいは職員の能力の不足は、全国の市区町村からの支援、なかでも「職員派遣」という形態の支援によって、いくらかでも補充することが可能である。国であれ、府県であれ、他の市区町村であれ、要するに「よそ者」には、決して手を貸して差し上げられないのが、住民自身による意思決定なのである。この肝心要の住民自身による意思決定は、住民の代表である市町村長及び市町村議会議員のリーダーシップに期待す

るほかないのである。何はともあれ、このことだけは、肝に銘じておくべきである。

裏返して言えば、このたびの東日本大震災からの復旧・復興を順調に進めていくためには、被災地自治体に対する、なかでも被災地市町村に対する全国の市区町村からの「職員派遣」という形態の支援を、かなり長期にわたって安定的に継続することができるような体制の確立が不可欠の要件になる。

震災直後の救援・復旧のためのボランティア要員としての職員の派遣は「出張」扱いであった。それ以降の避難所での罹災証明事務等に従事する職員の一週間交替の派遣は、いわば被災地市町村の職員の不足を補うための「職員派遣」であり、その経費は、当面、国が特別地方交付税で措置することになっている。しかし、これから始まる復興計画の策定と復興事業の実施を担当する職員の補充ということになると、それぞれの業務に熟達した、経験豊かな専門職員の派遣が求められ、しかもそれぞれの専門職員が派遣先で少なくとも1～2年腰を据えて勤務することが求められる。さらに補足しておけば、都市計画事務は市と府県の所掌事務であって、原則として町村の所掌事務ではない。したがって、町村にはもともと、復興計画の策定といった事務に熟達している専門職員がいないのである。それ故に、復興計画の策定を迫られた町村に対しては、同レベルの町村からの職員の派遣では間に合わず、大中都市の市役所から熟達した専門職員を派遣してもらわなければならないことになる。

これからの「職員派遣」は、派遣される職員個人やその家族にとってはもちろんのこと、派遣元の市町村にとっても、かなりの犠牲と負担を強いられる事柄である。それだけに、このような「職員派遣」を安定的に継続することができるようにするためには、特段の行財政措置が講じられなければならない。この問題は、このたび漸く法制化されたばかりの「国と地方の協議の場」の俎上に乗せて協議するのに最もふさわしい事項であるように思われるので、地方六団体による早急な対応を望みたい。

## 2. 区域外避難民に対する行政サービスの提供方法

このたびの震災を受け、これまで居住していた市町村の区域外に移住している被災地住民の総数は、一説によると、12万人にものぼると推計されている。親戚・知人その他の縁を頼って個々バラバラに移住している人々もあれば、集団で避難村に移住している人々もある。一日も早く元の市町村に帰りたいと切望している人々もあれば、これを機に故郷を離れ、移住先で新しい人生を始めようと覚悟を決めた人々もある。移住の態様は、一時的な避難、短中期的な疎開、「転出」と、実に多様である。

ともあれ、国の総務省は全国避難者情報システムを立ち上げ、このたびの震災で移住した人々に向けて移住先の届出を呼びかけているが、被災地市町村による移住者の把握はなかなか進まず、その全貌はいまだにつかみ切れていない。

移住先で新しい人生を始めようと覚悟を決めた人々は住民登録上の「転出」の手続を踏むことになろうが、いまのところ一時的な避難や短中期的な疎開のつもりでいる人々も、移住している期間が長引けば長引くほど、生活に必要な不可欠な行政サービスの提供を移住元市町村に対して求めるべきなのか、それとも移住先市町村に対して求めるべきなのか、思い迷わざるを得ない状況に追い詰

められる。すなわち、生活保護、介護保険サービス、義務教育、保育サービス等々の行政サービスの提供を今後とも安定的に継続して受けようとする、移住先市町村への「転出」の手続を踏むことを求められるようになる。こうして、一時的な避難や短中期的な疎開のつもりで移住していた人々までが徐々に「転出」していく（住民登録を移住元から移住先へ移していく）と、被災地市町村の住民登録人口は徐々に減少し、町村によってはやがて住民登録人口が零に近づく（ということは、有権者人口も零に近づく）可能性すら否定できない。そうなってしまうと、自治体としての存亡が問われ、いかに復興を唱えてみても、そもそも復興を図るべき主体が消滅してしまう結果になりかねないのである。このように、この間に発生した多様な態様の移住人口をどのように扱うかはきわめて深刻な問題であるにもかかわらず、この問題にどのように対処するのか、国の側の方針はなかなか定まらなかった。

6月4日に、福島第一原発周辺の12町村の町村長と総務大臣との会談が行われ、その場で、総務省は初めて、「原子力災害により住民が区域外に避難している市町村の機能及び行政サービスのあり方について（たたき台）」なる文書を提示した。この「たたき台」では、移住元市町村の区域外に移住している人々を、①まだ他市町村へ転出していない「避難元住民」と、②すでに他市町村へ転出してしまった「旧住民」とに、二分している。

前者の①「避難元住民」に対する行政サービスの提供に関しては、（1）「避難元市町村が行政サービスを提供することが原則であるが、事実上対応が困難な行政サービス（主に現物サービスが想定される）は、避難先市町村に提供してもらうことが必要となる。」とし、（2）「避難先でのサービス提供について、法令上義務付けられている場合もあるが、そうでない場合には、避難元市町村から避難先市町村に事務の委託をすることが必要になる。」とする。さらに（3）「必要に応じ、個別事務の根拠法令の特例（住所地でない避難先市町村によるサービス提供の確保）を設けることや、事務の委託に関し、迅速かつ簡易に手続がなされるような仕組みを検討する必要がある。」として、所要の「法令改正の検討」を約束している。

そして、後者の②「旧住民」に対しては、（1）これら旧住民のうち、「届出をした者を名簿に記載し、証明書を発行する。」こととし、（2）上記の届出を行い証明書の交付を受けた者を「住所移転者」と呼び、これらの「住所移転者は、避難元市町村のあり方に関心を有すると考えられ、行政運営について参画の機会を確保する方策を講ずる。」としている。要するに、「住所移転者」には、避難元市町村で実施される選挙に参画する資格を認めることはできないものの、選挙以外の方法による参画の方途を工夫し、避難元市町村との絆や一体感の維持を図ろうとする提案である。

この「たたき台」に示された総務省の考え方は概ね妥当なものであるように思われるが、この考え方を具体化し実施に移すためには、関係法令を一括して一部改正する特例法の制定が不可欠であり、また移住者の実態を早急に把握することが不可欠なのである。この特例法の立案・制定と移住者の実態把握に手間取っていると、その間に、前者の①「避難元住民」から後者の②「旧住民」へ移行してしまう人々が増え、復興の前途をさらに一層むずかしくしてしまうおそれが強いので、先の震災復興特別措置法にこの特例法を併せて、この二本の法案の早急な立案・制定を強く提言しておきたい。

### 3. 経済復興と生活再建

以上までのところでは、マチやムラの復興、生産と消費の場の再建、いいかえれば土地利用形態の再編成に関するかぎりでの復興に焦点を絞って論じてきたので、被災地の生産活動そのものの復興や罹災者の消費活動そのものの再建については、ほとんど全く論及しなかった。しかしながら、マチやムラをどのように復興しようとも、そこで暮らす人々の自営業または雇用と最低限度以上の所得が保障されなければ、マチやムラがそもそも持続不可能であることは、改めて言うまでもない。そこで最後に、被災地の経済復興と罹災者の生活再建に直接に関連する若干の事項について、補足的な意見を述べておきたい。

このたびの東日本大震災が発生した直後から、東北地方の復興に際しては、激甚被災地となった岩手・宮城・福島の三県だけでなく、青森・秋田・山形まで含めた東北地方六県が一体となって取り組むべきであるとする提言、さらには関東地方の都県まで含めて東日本の都県が一体になって取り組むべきであるとする提言などが続出している。そして、その広域連携の形態としては、広域行政機構や広域連合の結成を推奨する提言もあれば、道州制への移行を推奨する提言まである。

筆者は、このたびの震災を奇貨としこれを好機として国の各省の出先機関からの事務権限の移譲を実現させようとする策動には、とても同調できない。それは、被災地の復旧・復興のあり方をめぐる論議を必要以上に錯綜させ、結果的には被災地の復旧・復興を遅らせることになることと確信しているからである。また、この種の各種の提言が、被災地のマチやムラの復興計画の策定主体を国ではなしに、東北または東北・関東の広域連合または道州にすることを企図しているのであれば、これにも強く反対せざるを得ない。すでに縷々述べてきたように、復興計画の策定主体は被災地市町村自身でなければならないと確信しているが故である。

しかしながら、東北地方六県による広域行政機構や広域連合の結成を提言している趣旨が、もっぱら東北地方の経済復興のあり方をめぐる論議と広域連携の実現に焦点を絞っているのであれば、それは国まで巻き込む話では全くなく、東北地方六県の歩調さえ整えば、いつからでも実行に移せる事項である。そういう趣旨であれば、筆者もこの種の提言に諸手を挙げて賛同したい。

被災地市町村の復興計画の策定にあたっては、漁港を原状どおりに復旧するのか、この機会にある程度の統合を目指すのかが一つの大きな論点になるであろうし、農地についても同様に、これをできるだけ原状どおりに復旧するのか、それともこの機をとらえてある程度の集約化を図るのかが一つの大きな論点にならざるを得ないであろう。この種の第一次産業のあり方は、全国を支える優良な食糧基地であった東北地方にとって、とりわけ重要な課題である。それは、このたび偶々激甚被災地となった岩手・宮城・福島三県だけの課題ではなく、このたびは激甚被災を免れた青森・秋田・山形三県まで含めた東北地方の各県に共通する重要な課題である。そして、これまで東北地方で営々として築き上げられてきた工業製品の部品製造に占める大きな比重をこれからいかにして再構築するのかといった、第二次産業をめぐる課題は市町村単位の復興計画では適切に対応できない課題であり、東北地方六県が協働して知恵を絞るべき課題である。そのほか、医療保健施設や介護福祉施設のネットワークの再建、三陸鉄道の問題を含め東北地方全体の交通運輸体系の再構築、東北電力管内の電力供給計画の見直し等々、東北地方六県が一堂に会して意見を交換し、広域的に連携して取り組むべき課題は決して少なくないと考えるからである。

罹災者の生活再建について言えば、何より緊急に必要なのは、雇用の創出である。漁民も農民も、ただちに漁獲や耕作を再開することができない厳しい状況におかれている。復興事業の実施が本格化すれば、その公共事業に働き口を見出す余地もある程度は生まれる。しかし、それまでの間は、無為徒食の日々を過ごすことを強いられるのであろうか。

畠山重篤氏は、このたびの激甚被災地のうちの一つである気仙沼湾で牡蠣の養殖業を営む傍ら、「森は海の恋人」という素敵なキャッチ・コピーを定着させ、海辺の漁師たちが河川上流の山々の植林に従事する運動を全国各地に波及させた著名人である。この畠山氏の発案にかかる運動をいまこそ事業化できないものであろうか。被災地で罹災し、当面は職を失っている漁師や農民に、東北地方全域の荒廃した山々を蘇生させる種々の山仕事に従事していただくのである。もちろん、山仕事は、林業を体験したことのない人々が直ちに従事することができるほど、手軽で安全な仕事ではない。一定の訓練が必要である。そこで、まずはそのための職業訓練を有給で受講していただいた上で、種々の山仕事に従事していただくのである。一種の失業対策事業ではあるが、東北地方全域の復興と振興に役立つ有意義な公共事業であるように思われるのだが。

仕事をして稼ぐ途がなければ、罹災者の生活費を金銭で支給するしかなくなる。そして、それは究極において生活保護の問題に帰着してしまうことになるが、それ以外に有効な方法はないものであろうか。

筆者は、このたびの震災からの復興に際しては、かつて小笠原諸島が日本に復帰した際に制定された小笠原諸島復帰特別措置法に定められた法定賃借権の方式を活用し、復興計画が策定され、それぞれの土地の新しい用途が確定するまでの間、復興計画区域内のすべての私有地を暫定的に市町村が賃借することにして、これらの私有地の所有者及び使用者に対して相応の地代を支払うことにしてはどうかと考え、これを「21世紀臨調」の緊急提言に盛り込んでおいた。この法定賃借権の設定は、私有地における一切の開発行為や建築行為を停止させるために有効な措置であるとともに、罹災者の生活費を若干でも補填する上に有効な措置である、と考えたのである。しかしながら、まことに残念なことに、その後の復興構想会議における議論を垣間見ているかぎり、この筆者の提言は一顧だにされていない模様である。

## プロフィール

にしお まさる  
【西尾 勝】 財団法人東京市政調査会理事長（東京大学名誉教授）

1938年東京生まれ。東京大学法学部卒業後、東京大学法学部助手、助教授を経て、同大教授。1992～1994年東京大学法学部長。東京大学を定年退職後国際基督教大学教授に就任。2006年に国際基督教大学を退職し、現職の財団法人東京市政調査会理事長に就任。

日本学士院会員、「21世紀臨調」共同代表。

### <著書>

『地方分権改革』（東京大学出版会 2007）、『行政学』（有斐閣 2001）、『行政学の基礎概念』（東京大学出版会 1990）、『権力と参加』（東京大学出版会 1984）など



\*避難先を知らせる伝言





## 震災復興と雇用の再構築

北海道大学大学院法学研究科 教授 宮本 太郎



- 1 被災地における自治体、労働局、労働組合、事業者などによる就労支援ネットワーク形成とワンストップサービス化の推進
- 2 パーソナルサポート事業の先行実施で被災した求職者のそれぞれの事情に寄り添った対応を
- 3 求職者支援制度を利用しやすくして、公共職業訓練の利用にも道を開く
- 4 緊急雇用創出のための基金事業にとどまらず、とくに次の5つの分野で将来の生活展望と地域とのかかわりが見通せる、希望のもてる雇用を
  - ①ものづくり産業を高度の技術力形成支援で支える
  - ②第六次産業化に向けての被災地の取り組みが再スタートできるよう、人材育成面での支援を強める
  - ③地域に安心を拡げる医療、介護、保育分野の雇用創出
  - ④グリーンジョブを雇用創出の柱にすえ、訓練プログラムの充実を
  - ⑤地域の安心を高め、既存施設の補修や耐震性をたかめる公共事業への転換
- 5 連帯経済の発想で雇用創出の資金と主体（社会的企業）を拡大

### 1. 二重の危機

#### 震災をどうとらえるか？

東日本大震災は、それに続いた原発事故の災禍とも相まって、この国を大きな不安の影で覆いつけている。人々は、慣れ親しんだ仕事に就きながら地域のつながりのなかで生きていく生活が、一瞬のうちに失われてしまうという事態を体験し、あるいは目の当たりにして、大きな衝撃を受けた。

だが、そのような生活が当たり前であった時代は、震災の前からすでに過去のものとなっていた。ここ15年ほどの間に、人々の雇用が急速に不安定化し、また家族や地域のつながりが弱体化したことが指摘されていた。今回の震災の衝撃が大きいのは、すでに社会的な変化のなかで進行していた雇用と生活の危機が、自然災害を契機にさらに根本から揺さぶられることになったことによる。喩えて言えば、日本社会はすでに内部疾患が広がっていたところに、大きな外傷を負ったのである。これはたしかにきびしい試練である。

日本社会の内部疾患と外傷は深く連関している。一方では、内部疾患が進行していたがゆえに、外傷の傷口が広がったという面がある。先端部門と一次産業、大企業と中小零細企業、正規労働者と非正規労働者などの間で広がっていた格差は、地方の財政力格差となって現れていた。ここに公共サービス全般の削減や財政の三位一体改革が重なり、自治体ごとの公共サービスの水準には大きな相違が生まれ、さらに平成の市町村合併の進行によって、自治体内部でも地域によって公共サービスに濃淡が見られていた。

被害が集中した被災三県の臨海部は、広がる一連の格差のなかでの弱い側の極であった。人口あたりの保健師の数、医師数、病院数などで全国平均を下回っていたところに震災に直面し、被災者へのケアが回らず、施設で多くの高齢者が亡くなるなどの事態につながった。被災三県では、ハローワークの正規職員がこの10年で100人以上削減されていて、これが震災後の雇用対策に多大な困難をもたらしている。

また、毎日新聞が被災者におこなった調査では、当面の生活資金がない、あるいはまったくないと答えた人が37%におよび、もともと経済基盤が弱いところで被災にあった人々の多さを示す。仮設住宅の自己負担が支払えない故に、避難所に残って生活する人が相当数いることも指摘されている。

他方で、外傷が内部疾患を深刻化しているという面がある。震災による鉱工業生産の落ち込みや節電の影響から、全国的に雇用が縮小している。非正規労働者の雇止めなどで雇用調整が図られる傾向は顕著で、3月には前月比で1.5倍に相当する7,000人が職を失った。その後も、製造業におけるサプライチェーンの乱れから親工場の生産が止まり、長期にわたる休業を強いられる中小企業が増大する一方で、震災を理由にしてパート・アルバイトの賃金未払いを続けたり、あるいは解雇予告手当を支払わずに「便乗解雇」という事例が急増している。震災の打撃は、被災地の外でも経済的立場の弱い人々に集中し、貧困や格差を拡げつつある。

このように、内部疾患と外傷は密接に関連している。であるからこそ、この二つの問題を総合的にとらえて対処しなければならない。生産年齢人口が相対的に減少するなか、老若男女の雇用をいかに拡大し社会の担い手を増やすかが課題となっていた。大震災は、この課題の重要性を高めた。ところが、震災による財政的支出を理由として、社会保障改革への支出を節減する動きもある。その結果、内部疾患からの脱却が遅れ、老若男女が社会参加して能力を発揮することができなければ、震災からの復興そのものが遅れていくことも明らかである。

## 失われた15年

思い返してみると、日本社会の雇用と生活の揺らぎが顕著になり内部疾患が深刻化したのは、1995年の阪神淡路大震災の前後からであった。この年、それまでの日本型生活保障のかたちが揺らぎ始めた。日経連は「新時代の日本的経営」を発表し、すべての従業員に長期的雇用や企業内福利厚生を保障する仕組みを見直すことを表明した。また、地方で雇用を支えてきた公共事業への国の支出も、この年をピークに急速に減少していった。この年に非正規労働者が1,000万人を突破し、国民一人あたりGDPは4万ドルに達してから下降線を辿り始める。

またこの年は、日本の家族のかたちが大きく変化したことを示す点でも象徴的な年であった。家族類型から見ると、単独世帯がこれも1,000万を超えた年であった。後に「無縁社会」の出現を物語

るものとして注目された「孤独死」が最初に注目されるようになったのは、阪神淡路大震災の翌年、仮設住宅において高齢者がひっそりと死去する事例が相次いだからであった。仮設住宅での孤独死は、兵庫県では震災後5年で233件に及んだ。

日本社会のかたちが大きく変わるなかで、生活保障の基盤が根本から揺らぎ始めたのが、この年だったのである。自社さ政権の村山富市首相は、震災の初動対応の遅さを批判されてから辞任を口にするようになり、翌年その後を継いだ橋本龍太郎首相によって市場主義的な構造改革路線が開始される。しかしそれは、雇用と生活の揺らぎを解決するどころか、日本社会の内部疾患を深刻化させるものに他ならなかった。

こうして、人々が働きながらつながりあっていくという、生活の基本が大きく崩れ始めて15年が経過してしまった。そこに今回の東日本大震災が起きたのである。震災は、決して人間の力のおよび得ない神の領域ではない。震災とは、社会の脆弱性（ヴァルネラビリティ）というフィルターをとおして現れた地震、津波災害なのである。内部疾患として現れている社会の脆弱性をいかにコントロールできるかが、自然災害の打撃の抑制、いわゆる減災につながる。逆に言えば被災地の復興には、地震と津波の爪痕から回復することと併せて、雇用と社会保障の再構築を実現し、日本の生活保障の再建にもつなげていくという課題が重なっているのである。

## 2. 雇用をめぐる提言

### 雇用支援の現状と課題

被災して仕事を失った人々の雇用をいかに実現するかは、震災後に復興のプロセスで重要な課題となる。朝日新聞が震災後3ヶ月の時点でおこなった被災42市町村長へのアンケートでは、これからの最大の課題は「雇用の確保・創出」であると答えた市町村長が7割に上った。震災後、失業手当の受給手続きに入った雇用保険加入者の割合は、釜石15.9%、大船渡30.6%、気仙沼39.6%、石巻25.2%、南相馬40.6%などとなっている。岩手、宮城、福島の前年3県で失業手当の受給手続きを始めた人は、5月末の段階で11万人に及び、前年同期の2.4倍となった。これに第一次産業従事者で仕事に戻れない人の数を加えて考えれば、被災者にとって当面の生活不安の根源が雇用であることは明らかである。

ところがこの国では、長期的雇用慣行や中小企業保護などで雇用が確保されてきたその分、いったん安定雇用から外れてしまった人々に対する就労支援は一貫して弱かった。失業者を新しい雇用への誘導を図る積極的労働市場政策への支出はGDP比の0.3%に留まり、これはOECD諸国の平均の半分ほどの水準であった。とくに自治体が雇用の分野で果たす役割は限定されていた。地域主権戦略会議などでは、自治体が運営協議会などを設置して、職業紹介、職業訓練、福祉についての相談業務などをワンストップサービスとしておこなっていくことを目指すアクションプランが着手されていたが、まだ積極的な成果にはむすびついていなかった。

この点で、大震災は日本の雇用政策そのものの刷新を迫り、またその効果を試す重要な試金石となっている。被災地においてこそ、自治体と労働局、労働組合、事業者団体などが密接に連携する協議体を設置し、職業紹介、公共職業訓練、福祉や住宅サービスとの連携などのワンストップサービスを先行的に実施するべきである。また、ハローワーク職員や自治体の担当者など、雇用支援業

務にかかわる人員が不足している。経験者の臨時採用など、この点でも柔軟な対応が求められる。さらに、ワンストップサービス化と連携しつつ、内閣府がモデルプロジェクトを開始しているパーソナルサポートについても、被災地でまず施行が試みられてよい。パーソナルサポートは、就労を目指しつつも、資格やこころの問題、家族や住居の問題など複数の要因によってスムーズな就労が困難になっている人々を対象とした伴走型の就労支援である。被災地の人々こそ、複数の問題が複合化した困難に直面しているからである。

現在政府によってすすめられている震災対応の雇用政策は、休業を余儀なくされた労働者への失業手当の特例支給（離職していなくても失業手当の受給が可能）、雇用保険の延長給付、雇用調整助成金の支給要件緩和などである。失業手当の特例支給は最大120日延長されるが、復興が長期化するなかで、これからは給付期間が終了する被災者も増大すると思われる。とくに次項で示す分野の公共職業訓練の強化と平行して、職業訓練給付としての手当の延長などが検討されるべきである。

また、厚生労働省は求職者支援制度の枠組みを活用して、被災地においては同制度を利用するにあたって所得・資産条件を緩和したり、訓練講座の複数受講を認めるなどの措置を打ち出している。ただ、求職者支援制度の枠組みで専門学校などがおこなう職業訓練には、長期的な雇用にもつづく質という点で疑問視されるものも少なくない。地域の雇用ニーズを汲み上げながら訓練の質をコントロールする仕組みを確立し、また公共職業訓練との連携も強めつつ、併せて通所手当の支給など訓練期間中の生活保障を強化していく必要がある。

そして、とくに雇用機会の創出については、「重点分野雇用創造事業」や「緊急雇用創出事業」などの雇用創出基金事業に自治体ごとに取り組み、被災者を雇用していくことが中心となる。2011年度の第一次補正予算では、約500億円がそのために予算化された。5月末の段階で、厚生労働省は、約20万人の雇用が創出されるという見通しを示した。

しかしながら、こうした事業にはいくつかの問題がつきまとう。雇用創出基金で作りだされる雇用の中身を見ると、岩手県では臨時職員としての直接雇用（役所の事務作業やがれきの片付け等）、民間では三陸鉄道や人材派遣会社等への委託による雇用を想定している。宮城県や福島県も、臨時職員として被災地のパトロール、避難所での見守り、がれきの仕分け、住民票などの発行業務を挙げている。がれきの除去については労災の危険が指摘されていることに加えて、厚生労働省の調査では、そもそもこうした雇用創出基金事業で一年以上仕事が継続するケースは5%程度に留まる。その先の持続的な雇用確保こそ課題となってくる。

## 5つの雇用領域

この点で、大きく5つのタイプの雇用創出が課題として浮上する。

第一に、震災後の製造業のサプライチェーンをめぐる混乱は、被災地でもグローバルな市場経済のネットワークのなかで重要な役割を果たす中核的企業が少なからず存在していたことを示した。たとえば岩手県宮古市は、電子機器のコネクター生産において東京、大阪に次ぐ規模を誇っていた。岩手大学や高等学校、公共職業訓練、業界団体などが密接に連携して金型加工の能力開発に取り組んできたのである。このような高度な技術力の形成を支援しつつ、グローバル市場の直接に連携する先端部門を育てていくことは、依然として重要な課題である。

この分野では、とくに地域の技術ニーズを汲み上げて公共職業訓練などに連携させていく仕組みが問われていく。雇用・能力開発機構では、そのために各地域のポリテクセンターで地域労組、事業主団体関係者、学識経験者などが運営する「ものづくり人材育成推進協議会」や「人材育成研究会」などを連携させて、地域のニーズにあわせた職業訓練を実現するという構想を示している。

第二に、しかしながらこのような先端部門だけで地域の雇用を支えていくことは困難であり、現実的ではない。たとえば被災地の雇用では他の地域に比べて第一次産業が比較的大きな比重を占めるが、平均耕地面積などの制約から考えても、日本の第一次産業が直ちに強い国際競争力を獲得するという事は考えられない。しかしながら、だからといって第一次産業を保護産業と決めつけてしまうことも誤りであろう。たとえば、第一次産業を第二次産業、第三次産業と連携させていく「第六次産業化」の展開によって、より能動的に雇用を拡大させていくというビジョンが示されてきた。そしてこの方向での取り組みは、被災三県でも先駆的に取り組まれてきたのである。

宮城県気仙沼市は、刺身用のサンマを使つての高級缶詰の製品化など、漁業の第六次産業化の取り組みがあった。岩手県は国の基金事業も活用しながら県を挙げて「六次産業チャレンジ支援事業」を展開し、2月には陸前高田市、大船渡市、釜石市などで委託事業が決定していた。

こうした展開が実を結ぶためには、地域で異業種の協議と連携がすすむと同時に、そのための人材育成が急務であり、内閣府や農林水産省ではプロジェクトチームを立ちあげて第六次産業の人材育成に向けた検討をすすめていた。基金訓練や教育訓練給付金の対象としても、フードコーディネーター科などの充実が図られていた。ただし、いずれの試みも端緒的であり、この分野への人材供給のノウハウが体系的に整理されるまでには至っていない。震災以前から被災地で取り組まれてきた第一次産業の活性化戦略を支援するなかで、全国的に通用する展望が示されるべきなのである。

第三に、保健、医療、介護、保育などの分野での雇用創出である。これは一般的にいえば、労働集約的で高い生産性は期待できない雇用領域である。しかし、地域の安心と安全を確保していく上でも、また老若男女が幅広く社会参加の機会を得るためにも、さらにはNPOなどによる柔軟な働き方を実現する場としても、大きな可能性をもった分野でもある。

たとえば保健師は、自治体財政の逼迫や資格試験制度の変更なども重なって、全国的に不足傾向であったが、被災地では保健師不足がとくに深刻になっている。朝日新聞の調査では、福島県大熊町や浪江町、富岡町では避難者3,000人に対して保健師一人、楡葉町、双葉町では2,000人に対して一人という状況で、被災3県臨海部42市町村のうち、保健師一人あたりの避難者が1,000人以上というところが8町村あるという。保健師の不足は、これから深刻化する避難所を中心とした被災地のメンタルヘルス、高齢者ケアなどに深刻な影響を及ぼしつつある。

加えて、介護、医療などの人材を確保していくことが復興の視点からも重視されている。とくに被災地に、保健、介護、医療が連携する地域包括ケアの仕組みを位置づけていく提言が、「社会保障に関する集中検討会議」や「復興構想会議」のなかで打ち出されている。これもまた、高齢化に対応した雇用の質的量的な拡大という課題を、被災地復興と重ね合わせる発想である。また被災地を日本の生活保障再建の先駆的なモデルとして位置づけようという点で重要である。

介護職について言えば、需要も雇用も増大はしているが、かねてから指摘されているように、その賃金と労働条件から離職率が高い。2009年度の補正予算で介護労働者の賃金を月に15,000円引き上げる処遇改善交付金が導入されたが、これが2011年度末で期限切れになる。他方で、社会保障に関する集中検討会議では、医療介護従事者を1.6倍として地域包括ケアを実現していくために1.1兆円程度の支出を見込んでいる。ここには、雇用と社会保障改革と震災復興の接合点があるのである。

第四に、再生エネルギー生産や、建物のエネルギー効率を高めるなどグリーンジョブの創出である。福島第一原子力発電所の事故を受けて、東北被災地を太陽光、バイオマス、風力などの再生可能エネルギー生産の拠点に、という声は強い。復興構想会議も、東北が日照時間や気温などの点で太陽光発電に好適であり、また地熱資源や森林資源が豊富で、かつ風況が良好な地点が多いことを指摘している。

一般にグリーンジョブは、さほど技術水準が高度ではなく、中短期的な訓練で習得できるものが多く、仕事の中身からして地域密着型の雇用になる可能性が高い。他方で強い競争力をもった産業に育てることも不可能ではなく、デンマークでは、公共職業訓練と流動的な労働市場を組み合わせ、風力発電機を主要な輸出産業に育て上げた。約3万人が風力発電関連で雇用されているとされ、労働人口の比率では100人に一人という割合になる。

日本でも新成長戦略が140万人の環境分野の雇用創出を掲げたことを受けて、公共職業訓練の専門課程に省エネルギー技術にかかわる「電気エネルギー制御科」を、また応用課程に新エネルギー技術に関する「生産電気システム技術科」を設置することが決まっている。こうした支援をテコとして、被災地からグリーンジョブを創出していることは、地域の安全、持続可能な自然と社会、雇用の安心の鼎立を実現するという意義もある。

第五の領域としてつけ加えるべきは、公共事業改革である。震災復興にかかわっては巨額の公共事業費が動くが、他方でWTO基準などにより一定規模以上の事業では被災地業者に優先的に発注することは難しい。被災地の道路、住宅、施設、港湾などが一日も早く復旧することが優先されるべきはいうまでもない。けれども、地域の雇用の視点がおろそかにされ、コンクリートの街が復活しても、そこに職がなく人々が去っていくことになってはならない。

「コンクリートから人へ」という流れが、「人からコンクリートへ」と逆転してはいけない。しかしながら、日本の生活保障のなかでは、とくに雇用にかかわって「人を支えるコンクリート」もあったことは否定できない。大型ハコモノ事業は過去の遺物としても、地域の安全を高め、建物の耐震性やエネルギー効率を改善し、また既存施設やインフラの安全管理と補修にかかわる公共事業の重要性はむしろ増している。建設業者が現在の機材や技術にとらわれることなく、新しいニーズに向き合うことができる支援によって、公共事業改革をすすめてつつ地域雇用にむすびつけることが必要である。

以上のような雇用機会の創出と併せて留意されなければならないのは、まず、子育て支援など女性を含めて働くことができる条件づくりである。被災地は第一次産業などを基盤に女性の就労がすすんでいた地域でもあった。他方で女性の就労は、三世同居などに依拠する傾向もあった、この伝統を保育サービスや放課後学級などの公共サービスと接合することで維持していくべきである。保育所施設の復旧が成るまで、他の施設や避難所における保育サービスの提供が可能なように制度

を運用し、運営費なども柔軟に支弁していく必要がある。

また、第一次産業や介護、医療、保育などの分野では、依然として給与水準の低い雇用も少なくない。また、被災地の最低賃金は全国的に見ても低い水準に留まっている。こうした雇用条件の見直しをすすめつつ、給付付き税額控除のような就労連携型の社会的給付と連携させながら、まず被災地においてこそ、働けば生活が成り立つ条件を実現していくことが求められる。

### 3. リスク社会における新しい連帯

#### リスク社会の到来

チェルノブイリ原発事故の起きた1986年に、ドイツの社会学者ウーリッヒ・ベックは「リスク社会」という本を著し新しい連帯の可能性を語った。リスク社会には、自然災害、原発事故、失業から家族の解体に至る多様なリスクが広がる。それは、冒頭の比喻に戻って言えば、内部疾患と外傷のいずれかが、あるいは双方が、いつでも人々を襲いうる社会である。そこでは何らかのリスクに直面するか否かは、決して固定した運命ではない。いわば、頭上につり下げられいつ誰のところに落ちてくるか分からない「ダモクレスの剣」の下に皆がいる社会である。

20世紀の産業社会においては、雇用者と失業者、健常者と障がい者、災害多発地と相対的に安全な地域が区分でき、それぞれが異なった利害を有していた。そこでは「利害による連帯」が人々を異なった陣営に帰属させた。ところがリスク社会においては、人々はいつ職を失うかもしれず、いつ重大な感染症によって健康を失うか分からず、また原発事故による放射能汚染は世界に広がる。そのような社会だからこそ、狭い「利害による連帯」を超えた幅広い「不安による連帯」が可能になりまた必要になる、というのがベックの主張であった。

震災前から雇用や社会保障をめぐる不安が広がり、改革気運は部分的には高まっていた。そして、前節でも見たように、震災復興と生活保障の再建という二つの課題は、実は相互に深くつながったものとなっている。震災と生活保障の再建を別々に、財政的にも対立させてとらえる見方は間違っているし、そのような見方からはいずれの課題もが解決できない。

政治の世界では、この二つの課題の解決に求められる負担を国民に訴えるのを回避したいがために、二つの課題を共に追求することから遠ざかる傾向すら見られる。しかし、これはまったくの責任放棄と言わざるをえない。国民が嫌っているのは負担そのものではない。復興や不安の解消につながる負担、一部の利権を肥え太らせるような類の負担なのである。そして国民が求めているのは、税の使い道を明確にして、見返りのある負担が実現することなのである。

#### 連帯経済の可能性

ただし公共的資金とは税金のように政府を経由するものだけではない。震災に対応する新しい連帯の試みのなかからは、政府を経由しないかたちも見えてきた。巨額の義援金はその一つであるがそればかりではない。もっと日常的な経済的営みを支援にむすびつけようとする試みが広がっている。

被災地の産品をアンテナショップなどで積極的に購入していく「応援消費」にかかわる人が増えた。被災地近辺の観光地を積極的に訪れる支援型ツーリズムも、応援消費の一形態とみてよいであ

ろう。消費活動をとおして社会的責任を果たそうとする発想は、近年ヨーロッパで「社会的責任消費」と呼ばれている考え方に近い。

加えて、被災地の産品を割り増し価格で購入したり、あるいは被災した地域の生産物を優先的に店頭に並べたりするならば、それは「フェア・トレード」と重なってくる。フェア・トレードは通常は途上国との貿易関係に使われる言葉であるが、経済関係をとおして甚だしい不遇や不公正に対処しようとする点では共通する面がある。

さらに、特定自治体への寄付が税控除される「ふるさと納税」の仕組みをとおして被災自治体に寄せられたお金は、たとえば宮城県では2009年度の100倍に達しているという。寄付者や貸し手の連帯意識をお金の流れに反映させる制度は「連帯ファイナンス」や「社会的金融」などと呼ばれる。

こうした一連の新しい経済活動のかたちは、ヨーロッパでは一括して「連帯経済」と呼ばれることが多い。それは第一に、「お金に意志を与え、経済活動に社会的意義をもたせる」ことを意味する。日本であれヨーロッパであれ、高齢社会では巨額の年金基金などが有効な投資先を模索する。しかし多くの人々は、資金が貸し出されあるいは投資される際には、たんに利回りのよいだけではなく、意義のあるかたちで活用されることが大事と考えるようになっている。

第二に連帯経済は、社会的弱者や大きな不遇を被った人々への支援を政府任せにしないという考え方に基づいている。それは他の人々への支援を、誰でも参加できる経済的繋がりを通して、市民社会のなかでの信頼醸成をとおして追求する方法である。見方によっては、強い行政不信ゆえの代替手段に見えるかもしれない。しかしながら、実は社会のなかでの相互関係をめぐる水平的な信頼が確立しなければ、政府に対する垂直的な信頼も実現しないということは、近年の信頼研究が示すところでもある。

第三に連帯経済は、社会的弱者や被災者への支援を、上から目線の「救済」ではなく、雇用の場を確保し社会参加を実現することをとおして実現しようとする方法である。連帯経済が、雇用についての新しい連帯のかたちとしてとくに重要な所以である。

## 未来へ続くつながりを

震災復興を雇用を軸に考える際に肝に銘じるべきは、仕事とは人々にとって収入の源以上の何かであったこと、その事実を震災が改めて示したということである。津波で船も港も失った漁師たちが、なぜなお再び漁に出る日を待ち望むのか。その理由は仕事が単に生活の糧にすぎないとしたら説明できない。原発事故でふるさとを離れることを強いられた人々は、収入が不安定になったというのに還元できないはるかに深い苦しみや焦燥感を味わっている。

この15年の間、日本社会において揺らぎ始め、そして震災が破壊してしまったこと、そして被災地を軸に全国で再構築されるべきことは、コミュニティのなかで参加の場をもち、他の人々と認め認められる関係にあるというその日常のかたちである。人々の幸福感情をめぐる近年の研究が示すのは、失業が幸福感への深刻な脅威となるのも、それが社会とのつながりの喪失を意味するからである。とくに成長期を終えた成熟経済にあっては、つながりの維持が所得以上に幸福感の規定要因になっていることが明らかにされている。

リスク社会論を唱えるベックらが併せて掲げていたのは、再帰的近代という主張であった。それ



は、職場であれ家族であれ、近代社会が依拠してきたコミュニティが、決して自然に続いていくものではなく、私たちはこうした絆をいかに維持していくか、政策や制度をとおして能動的に取り組まなければならない、という考え方のことである。

リスク社会に新しい連帯が求められる背景も、誰もがもっとも大切な関係を失いかねない時代に私たちがいるからである。この点を考えると、雇用の再建とは、ワークライフバランスにも配慮した豊かな生活関係の再建であることが分かる。復興需要にかかわって公共工事などで雇用を確保していくことはもちろん大切である。しかしながら、被災地における雇用再構築においてもっとも重要な事柄は、地域の長期的な発展に求められる安定的な仕事に就くことをとおして、職場であるいは地域で、つながりが広がっていくという見通しなのである。そのような見通しこそが希望の支えとなるのである。

## プロフィール

みやもと たろう  
【宮本 太郎】 北海道大学大学院法学研究科教授

1958年生まれ。1988年中央大学大学院法学研究科博士課程修了。立命館大学政策科学部教授、北海道大学公共政策大学院教授などを経て現職。

現在、政府「新成長戦略実現会議」委員、政府・与党社会保障改革検討本部の「社会保障改革に関する集中検討会議」の幹事委員（民間）を務める。

### <著書>

『社会保障と福祉国家のゆくえ』（ナカニシヤ出版 2011）、『自壊社会からの脱却』（岩波書店 2011）、『社会保障 ～セキュリティの構造転換へ（自由への問い 第2巻）』（岩波書店 2010）、『生活保障』（岩波新書 2009）、『福祉政治学』（有斐閣 2008）、『比較福祉政治』（早稲田大学出版 2006）、『脱「格差社会」への戦略』（岩波書店 2006）など



\* 壁面ボードに「連帯」の証



\* 臨時コンビニエンスストア

# 住宅復興とまちづくりの方向

神戸大学大学院工学研究科 教授 塩崎 賢明



東日本大震災の復興では住宅復興とまちづくり大きな課題である。本稿では、まず災害復興の理念について検討した上で、住宅復興の今後の展望を論じた。

現在は避難から仮住まいへの移行期にあり、仮設住宅の確保が重要課題である。通常、プレハブ形式の応急仮設住宅の建設が進められるが、それだけに頼るのではなく、被災者のニーズに沿ったさまざまな形態の仮設居住を支援すること、また仮設住宅から恒久住宅へ連続的に移行する住宅復興が追求されなければならない。

また恒久住宅の確保も自力再建を基本とし、それを支援すること、自力再建が無理な被災者に対しては、公営住宅を適切な形で供給することの必要性を指摘した。

東日本大震災からの復旧・復興は、今後長期にわたることが予想され、その中身はこれまでにない困難性をともなうことから、過去の経験をふまえると同時に、新たなとりくみが求められよう。以下では、住宅復興を中心に今後の復興において求められる点について述べる。

## 1. 東日本大震災の特徴と復興の困難性

東日本大震災は、過去の関東大震災や阪神・淡路大震災とも異なる特徴を持つ災害であり、一言でいえば、地方都市とその周辺地域の高齢社会を襲った超広域・複合災害である。

第1に、今回の地震は予想されていた宮城県沖地震の範囲にとどまらず、岩手県から茨城県沖の南北400 km、東西200 kmの岩盤が破壊され、地震の規模はM9.0に達した。平安時代（896年）の貞観地震津波と同時タイプで、それを超える規模だという。巨大津波が発生し、南北500 kmの被災地は、リアス式海岸の湾奥に点在しており、被害の様相もさまざまである。

しかし、この種の地震・津波はまったく想定できなかったわけではなく、貞観地震をもとに、最悪の場合、こういう事態が起こりうることは指摘されていたのである。

第2の特徴は、同時多発性の複合災害である。地震動、津波、火災、地すべり、原発事故がほぼ同時に発生し、地域によってはこれらの被害を2重、3重にこうむっている。奥尻型の津波・火災がスマトラ並みの規模で起こり、四川のような広域に点在する小都市・集落を襲ったのであるが、さらに、そこに原発事故が加わり、地震・津波と複合した例は歴史上初めてである。

第3に、被災地が高齢化の進む地方小都市・集落であることが重要な特徴である。

阪神・淡路大震災の場合は、大都市とその都市圏内にある都市・集落が被災地であったが、今回

の被災地は、仙台都市圏も含まれるものの、大部分は大都市から離れた小都市と集落である。その点では中越地震や能登半島地震に似ているが、その規模範囲は比較にならないほど大きい。

また、阪神・淡路大震災のときに比べて、日本経済の力は低下しており、高齢化の進行、失業率の上昇など、復旧・復興に際しての困難さが増している。

このような災害の特徴が復旧・復興、生活再建を従来になく困難にするとと思われる。

第1に、津波による甚大な被害のため、安否確認、遺体捜索などに相当長期間を要する。被災者の関心もそこから離れることができず、復興や生活再建の取り組みを遅らせる。また、津波によって多数の人々が犠牲になり、家族や地域社会の崩壊、自治体機能のマヒといった事態が復興を遅らせる。

第2に、地震・津波と複合した原発事故は歴史上初めてであり、原発災害はなお進行中で、今後どれだけの時間を要するか不透明であり、沈静化したとしても、すぐには原発に対する不安が解消せず、地域の復興の在り方を大きく左右するであろう。

第3に、津波によって、土地の移動が起り、境界が不明となり、従前地の権利確認が困難となる地区が相当あると思われる。地震や火事だけの被害とは異なる、復興の障害である。地盤沈下が起り、いまま大潮や満潮で冠水する地区が広範囲に存在し、復興の見通しが立たない。また土地の垂直・水平方向の移動で従前地の確認が困難となっており、復興にとって大きな障害となる。

第4に、被災地は国土幹線から離れた過疎化、高齢化の進む地方小都市・集落であり、被災地へのアクセスそのものが簡単でない。いったん被災地を離れて広域避難した人たちが地元に戻るにも困難が伴う。

第5に、阪神・淡路大震災の1995年に比べて、日本経済の力は低下しており、高齢化の進行、若者の失業など、復旧・復興に際しての困難さが増している。国政におけるリーダーシップの欠如、国全体の危機的状況に対する政治の力の弱さを多くの国民が感じているのではないか。

## 2. 復興の理念

震災からの復興でもっとも大事な問題は復興のミッション（使命）をどこに設定するかということである。その点で、いわば自明のことではあるが、復興は、被災者の生活再建を第一義とすべきだということをあらためて確認し、強調しておくことは無意味ではない。

復旧・復興の課題は山のようにあり、今後、復興構想や計画策定において、日本社会の未来像や原発・エネルギー政策の見直しなどなど、さまざまな論点を取りざたされているが、いずれにしても被災者の生活再建を無視して優先させるべき課題はない。すべての被災者が元の生活を取り戻し、立ち上がることを復興の基本理念にすえなければならない。復興は遠い未来のためにあるのではなく、今日の前の被災者を救うことに使命がある。

このことを再確認するのは、自明のことといいながら、復興の過程の中で、被災者の生活再建に果たして結びつくのかどうか、疑問の多い事業が展開され、それに膨大な資金が投じられたりするからである。

被災者の生活再建を速やかに実現するには、個々の被災者に事情に応じた復興の道筋（オプション）をできるだけ早く提示し、相談に応じ一人ひとりが希望を持てるように支援することが必要で

ある。

漁業や農業などの生業が立ち上がるように、すばやい支援が必要である。そういうことを後回しにしていたのでは、遠大な復興計画を立て、復興事業が行われたとしても、そこに被災者がいないという結果を招きかねない。

また、被災者の生活を元通りかそれ以上の豊かなものに取り戻すことを、重要視しない場合、地震・津波の災害で一命を取り留めた被災者が、その後の避難生活・仮設居住・復興の過程で困窮し、命を落とすといった「復興災害」を生む。このことは、阪神・淡路大震災の最も重要な教訓のひとつである。東日本大震災においてもすでに、避難生活の中で30数名の被災者が命を落としている。被災者本位の復興戦略を速やかに立ち上げ、生き残ったものがすべて、速やかに生活を回復できるようにしなければならない。復興災害を絶対に招かないことは、復興プロセス全体を通じる至上命題である。

復興を担う政府や関係機関は復興の理念をどのように捉えているだろうか。

首相の諮問機関である復興構想会議は、4月14日に、基本方針として、①超党派の、国と国民のための復興会議とする、②被災地主体の復興を基本としつつ、国としての全体計画をつくる、③単なる復興ではなく創造的復興を期す、④全国的な支援と負担が不可欠である、⑤明日の日本への希望となる青写真を描く、という5項目を示した。

この中で、「創造的復興」というキーワードは注目しなければならない。この点の説明として「もう一度津波にさらわれる家と街の再建に終わってはならない。高台に住宅・学校・病院等を、港や漁業などの拠点に5階建て以上の強いビルを、避難できる丘の公園を、瓦礫を利用してつくる」と述べている。ここで「創造的」という言葉の内容として示されているのは、まったくハードなものづくりだけである。

他方、「被災地主体の復興」という項目では、「東北の人々のふるさとへの思いは格別に強い。それが復興の原点であり、被災自治体が復興の主体である。そのニーズや意向を受け止めつつ、日本社会が共有すべき安全水準に照らして全体計画をつくる」という説明がつけられている。

「創造的復興」と「被災地主体の復興」との関連を考えると、両者の整合性がはたしてとれるのか、疑問である。

構想会議は5月10日に、あらたに復興構想7原則を決定したが、そこでは「創造的復興」の文言は消えている。基本方針になかった点として、第1に犠牲者への追悼・鎮魂、記録の伝承が掲げられ、また、自然エネルギーの強調や日本再生との一体不可分性などが打ち出されている。しかし、不思議なことにこの7原則の中には「被災者」という語句がまったく登場しない。復興は、亡くなった人の問題ではなく生き残った被災者の生活を立て直すことを第1原則としなければならないのではないか。

一方、6月20日にはようやくして復興基本法が成立した。この法律は、復興についての基本理念を定め、復興のための資金の確保、復興特別区域制度の基本事項を定め、東日本大震災復興対策本部の設置及び復興庁の設置に関する基本方針を定めることを目的としている(第1条)。その上で、第2条には6項目にわたって長々と理念を掲げ、その第1項では、復興が「被害を受けた施設を原形に復旧すること等の単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策及び一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすることを旨と

して行われる復興のための施策の推進により、新たな地域社会の構築がなされるとともに、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われるべきこと」としている。

「単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策」といった文言には、復興構想会議で消えた創造的復興に結びつく表現が見られる。しかし、これは、単に「施設」について原型復旧でなく改良復旧をめざす意味と解することもできる。より重要な点は「一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすること」としている点であるが、しかしそれ自体を復興の中心理念にすえると言い切らず、それを「旨として行われる復興のための施策の推進により」と逃げており、曖昧さが残る。復興は、まさに一人一人の被災者が従前の生活を取り戻し、豊かな人生を送ることができるよう保障しなければならないのである。

### 3. 住宅復興

暮らしを取り戻すうえでもっとも基本的なことは住まいの確保である。住宅はあらゆる人にとって生活の基盤であり、住宅を中心に人と人とのつながりのなかで暮らしが営まれている。住宅とそれを取り巻く環境・コミュニティを回復することが暮らし再建の第1歩である。

通常、住宅復興は避難・仮住まい・恒久住宅の確保という3段階に沿って進んでいくと考えられるが、今回の災害では、先行き不透明な原発事故があり、また広域避難が膨大な数に上ることから、そうした段階設定は困難、もしくは該当しない場合も考えられる。

#### (1) 避難

内閣府の調査によると、6月2日現在、避難者・転居者は12万4千人にのぼるといふ。このうち、いわゆる避難所にいるものが4万1千人である。

現地の避難所での生活は、さまざまであるがなお生命・健康が脅威にさらされている状況がある。食事、医療、プライバシーなどの面で、早急に改善を図らねばならない。

政府は4月末までに避難所の実態調査を行っているが(536ヶ所の調査)、そこでも、下着がないかもしくは洗濯ができない、間仕切りがない、医師の巡回が十分でないといった避難所があり、特に沿岸部の津波被害にあった地域の避難所の状況がよくないことが明らかになっている。

他方、広域避難者への対策も重要である。原発事故によって、自宅から強制的に退去させられている人々をはじめ、全国各地に避難している被災者への情報提供を隙間無く行うことが不可欠であり、このために、被災者カルテのようなデータベースを作成し、被災自治体と受け入れ先自治体の間で緊密な連携をとるべきである。加えて、情報提供だけでは今後の生活再建の見通しが確立できないのであって、さまざまな支援策の提示、適切なアドバイスや相談活動が必要であり、おなじ被災地から避難している者同士の連絡やネットワークづくりの支援などが必要である。この点では、個人情報の保護などを理由に、被災者が相互に連絡を取り合うことが困難となっている場合があるが、自治体が責任を持って、NPOなどの協力を得ながら事態を打開していく必要がある。また、受け入れ側で、公的住宅の使用期限を1年などに限っている場合があるが、原発事故の回復日程からして1年間は戻れないことがほぼ確定している避難者もいるのであり、安定的な生活を保障するべきである。

## （２）応急仮設住宅

仮住まいの施策として仮設住宅が大きな位置を占めている。劣悪な避難所生活から逃れ、一刻も早く人間的な生活を確保するために、応急仮設住宅の建設は急がなければならない。当初7万2千戸が必要とされていたが、その後4月になって、民間賃貸住宅に対する家賃支給をもって仮設住宅並みに扱う施策が導入されたことに伴って、現在では5万2千戸が必要とされており、これまでに完成しているのは3万1千戸である。

応急仮設住宅は、できる限り従前居住地に近い安全な場所に建設すると共に、集落ごとなど従前の人間関係とコミュニティが保持され、復興が継続的に行われるよう十分配慮することが重要である。

応急仮設住宅の資金は国が出し、市町村が用地を確保し、建設は県が担当する。その際、被災市町村は災害で打撃を受け、マンパワーも低下しており建設地の確保に難渋している。国公有地だけでなく民有地の借地利用も行いながら、国・県は現場での土地の確保業務まで含めて、実際的な支援を行うべきである。

被災者が民間賃貸住宅に入居した場合、これを仮設住宅とみなして2年間にわたって月額6万円程度の家賃補助を行う措置が4月末からおこなわれている。この方法は自ら住む場所を選択できるので生活の必要性にあわせて仮住まいの形を決めることができ、抽選などで住む場所が決められる応急仮設住宅よりも合理的で、被災者の要求にかなっている。この選択肢が登場したことにより、応急仮設住宅への希望が減少したのは当然で、もっと早く行うべきであったであろう。応急仮設住宅は災害救助法23条1項に規定されているが、その第2項では、わざわざ「前項の規定にかかわらず、救助を要する者に対し、金銭を支給してこれをなすことができる」とされているのであって、今回のような措置はもともと法的に可能だったのである。

## （３）木造仮設住宅

仮設住宅の完成・入居が進むにつれて、入居者からプレハブ住宅に対する苦情が続出している。雨漏りや窓のたてつけ、床と壁の隙間、天井の剥落など建設工事の不具合が各県で問題になっている。こうしたことは、阪神大震災の場合にもあったことであり、その後の地震でも数多くの経験があるのであるから、こうした問題が発生すること自体、過去の教訓が学ばれていないことを示している。

加えて、鉄骨系プレハブの仮設住宅は施工上の不具合がなかったとしても、断熱性や遮音性などの点で居住性能が優れているとは言いがたい。天井や壁、床の性能が悪く、冷暖房がきかないといった苦情はこれまでの災害で何度も経験している。あくまでも期間限定の仮住まいを前提としており、生活は快適というわけにいかない。こうした点を改善する上で、冬暖かく夏涼しい木造仮設住宅を取り入れるべきである。すでに、事業者団体によって、「応急仮設木造住宅建設協議会」が設立されており、行政との連携した取り組みが望まれる。

岩手県住田町ではいち早く木造1戸建ての仮設住宅（30㎡）を100戸建設し、陸前高田市などの被災者が入居している。住田町ではこれまでも木造1戸建ての町営住宅を多数建設しており、地震の前から木造仮設住宅の研究開発をしてきたところであった。木材は地元産の杉材を使い、建設工事は地元工務店が引き受けている。材料から建設工事までが、地域の産業とリンクしており、その

活性化につながっているのである。実際に、この住宅に立ち入ってみると、通常の鉄骨プレハブ住宅よりは数段快適であることが実感できるし、入居者の評判もよい。また、福島県でも3500戸の木造仮設住宅を発注したという。

同時に、木造仮設住宅は単に一時的な仮住まいとして使用するだけでなく、恒久住宅として転用することも可能である。過去にも、中越沖地震の柏崎市で木造仮設住宅の恒久住宅への転用が行われた事例が1件あるが、こうしたことが一般化できれば、資源的にも資金的にも無駄がなく、被災者の意向に沿うことができる。このような木造仮設住宅とその恒久化といった取り組みを急速に全被災地に広げることが必要である。

#### （４）仮設住宅の生活施設

単体として住宅だけでなく、仮設住宅団地の施設整備も重要な課題である。高齢者、障がい者、病弱者に対する「ケア付き仮設住宅」の供給、医療施設、コンビニなど生活利便施設を配置し、人間的な暮らしを保障しなければならない。厚生労働省は高齢者サポート拠点を仮設住宅地に建設するよう各県に指示しているが、それが十分に実現しているとは言いがたい。仮設住宅の戸数や建設の速度が問題とされるが、問題はむしろ、入居してからの生活であり、それには住宅を取り巻く生活施設の十分な整備が不可欠である。阪神大震災の神戸では買い物に出かけたおばあさんが、帰りに仮設住宅団地内で道に迷って、大雨に打たれて凍死するという事件も起こった。他方、その後起こった台湾の集集地震ではいち早く仮設住宅団地にコンビニができていたし、四川大地震の仮設住宅団地内には被災者の経営するさまざまな商店がひしめき合っていた。日本の仮設住宅での暮らしをいかに人間的なものにするのか、という観点から、これらの事例にも学び改善するべきであろう。

応急仮設住宅の家賃・使用料は無料であるが、光熱水道料は自己負担である。災害で何もかもなくした人々が多数おり、これらの料金が払えない人々も多いと想像されることから、料金減免なども必要である。電気代や燃料代を節約するために、冷暖房を切って、病気になったりすることもある。神戸では料金滞納で水道を止められた被災者が孤独死するという事件も起こった。こうした事例を東日本の被災地で繰り返してはならない。

#### （５）自力仮設住宅

他方、被災者の仮住まいをすべて応急仮設住宅に頼るという戦略はとるべきでない。応急仮設住宅は公共が直接供給し、使用料も無料という明快さはあるが、「公平性」の原理のため抽選によって入居先がきめられ、従前地から離れたりコミュニティが壊れる、営業が出来ないなど、被災者の意向や生活実態にあわないことが多い。仮住まいもできる限り個々の被災者の自己決定により、自由に住む場所や形態が選べるほうがよい。被災者がそうした要求を持っていることは、民間賃貸住宅への家賃補助（みなし仮設）を選択する被災者が多いことでも見て取れる。

土地の条件が許すところでは、被災者が従前居住地に自力で仮設住宅を建設し、恒久的な住宅確保へつなげていく「自力仮設住宅」の取り組みを支援すべきである。自分の土地に自分で仮設住宅を建設するというのは、被災者にとって一番わかりやすい復興で、地域に人が戻り、活性化につながり、応急仮設住宅の必要戸数を少なくする効果もある。



### 応急仮設住宅と自力仮設住宅の比較

	応急仮設住宅	自力仮設住宅
根拠法	災害救助法	なし
建設費	300万円～400万円	平均900万円
規模	19～26㎡	平均65㎡
居住性能	最低居住水準未滿	一応のレベル
立地	郊外、遠隔地	従前地
入居方法	抽選	自己決定
使用期間	2年、その後撤去・解体	継続使用、増改築、建替え
コミュニティ	人間関係喪失	維持継続

阪神・淡路大震災では神戸市内で約5000戸の自力仮設住宅が平均900万円の自己資金で建設され、増改築を行いながら住宅再建を達成していった。現状ではこうした自力仮設住宅建設への補助制度がないが、そこに資金援助があれば、より多くの人々が自ら建設し、応急仮設住宅の必要戸数は減るであろう。

応急仮設住宅は1戸あたり300万円の建設費と100万円の解体費用を必要とするが、2年間で撤去してしまい何も残らない。400万円が消えてしまう仕組みであり、国民経済的な観点からすれば、大いなる無駄遣いともいえる。

自力仮設住宅は居住者が大切に使用し、増改築などを経て、恒久住宅確保につながるもので、無駄になることはない。400万円が消えてしまうよりは、その資金を自力仮設住宅の支援に回すほうがはるかに合理的なのである。

自力仮設住宅をよりシステムティックに進めたのが、インドネシアのコアハウスである。2006年のジャワ島中部地震では28万戸の住宅が失われたが、1年間で10万戸の住宅供給をおこなった。そこで見られた仮設住宅から本格住宅に連続的に発展する住宅建設がコアハウスである。これは、はじめに約15万円で鉄筋コンクリートの小住宅（18㎡、壁はレンガ）をつくり、資金ができるにしたがって、2倍3倍に増築し、本格住宅を獲得していくやり方である。18㎡の小住宅は仮設であるが、増築するにつれて本格住宅になっていく。コアハウスは、国内外からの援助で、鉄筋やセメントを購入し、近隣住民が互いに労力をだしあって、各世帯の住宅を建設していくのである。こうしたやり方は、わが国の木造住宅でも十分可能であろう。

#### (6) 住宅再建

仮住まいの次の段階である恒久住宅の確保においても、被災者が望むところに住宅再建し、またマンション購入や賃貸住宅入居をおこない、行政がそれを支援するという施策を中心にすることが重要である。

住宅再建に対する支援策としては、現行では被災者生活再建支援法があるのみである。この法律は阪神・淡路大震災のあと、被災者の運動によって制定されたものであるが、当初は個人住宅への公金の投入は憲法違反だなどという抵抗があったものを、2度の改正によってようやく全壊世帯に最高300万円が支給されるまで前進してきた経過がある。しかしなお、半壊世帯には支援金がないなど、適用要件がせまく支援金の額も十分でない。今回これらの点を改正し、被災者が元通り

に近い住宅を取り戻せるように、要件緩和・支援金増額（500万円程度）を是非とも実施しなくてはならない。

その上で、国の支援金に加えて、各県の上乗せ支援金を追加し、また義捐金を速やかに全額支給し、住宅再建に総額でどの程度の支援があるのかといった見通しを早く被災者に提示しなければならない。被災者は仮住まいの段階で、自力再建の可能性、復興公営住宅への入居、他県への転出といった選択肢の中から、自らの条件に照らして、今後の先行きを決めていくことになるので、現時点で、この将来見通しの提示がきわめて重要なのである。

能登半島地震の際に、被災者生活再建支援金の支給が実現し、県の支援金上乗せや、義捐金その他をあわせて最高770万円の支給が可能となり、輪島市では公営住宅の希望者72世帯のうち26世帯が自力再建に方向転換するといった事例が現れた。それだけ、公営住宅の必要戸数は減少したのである。

### （7）ローコスト住宅

自力再建を促し、支援するいまひとつの策がローコスト住宅の供給である。被災者生活再建支援金の増額を追求することが重要であるが、それでもなお、建設費のすべてをまかなうには届かないし、また生活費も必要であることから、住宅の建設費そのものを低く抑えることが重要な意味を持つ。中越沖地震の柏崎では、NPO団体によって1平米あたり約10万円で住宅建設をおこなった事例が多数見られた。柏崎市では支援金は最高で660万円に達したが、そこに50平米550万円の住宅を供給し、約100万円の生活資金を残して新しい生活をはじめることができたのである。また、新潟県では、土地を担保にしたリバースモーゲージ（最高1000万円融資）も実施したので、これを活用してローコスト住宅を建設した例もある。

東日本大震災の被災地では、住田町の例に見られるように、木材等の資源が豊富であるし、地元業者の活用によって低価格の住宅の実現は十分に可能と思われる。木造公営住宅の払い下げ・増改築もそのひとつのオプションと考えることができる。

### （8）災害復興公営住宅

恒久住宅の自力再建が難しい人々に対しては、災害復興公営住宅の供給が柱になる。その際、復興公営住宅は、被災地の状況や被災者の要求を踏まえ、従前居住地に近い安全な場所で、地域コミュニティを保持しながら暮らせるように建設し、入居者選定を行うことが極めて重要である。

住宅確保にスピードが要求されることは言うまでもないが、機械的・安直な供給はさまざまな「復興災害」を引き起こすことに注意しなければならない。住宅への入居後、被災者の孤立化・孤独死などを招かないように、阪神・淡路大震災とその後の経験を活かし、大規模、高層住宅ではなく、小規模、低層の住棟を重視するなど、計画・設計に細心の注意をはらわなければならない。被災地の条件にもよるが、農漁村などでは中高層の集合住宅ではなく、中越地震の際に建設されたような、木造公営住宅を中心に考えるべきではないか。従来から住田町では木造町営住宅が建設されているわけで、難しいことはないであろう。

#### 4. まちづくり・むらづくり

個々の被災者の住宅復興を考える上で、被災地全体のまちづくり・むらづくりをどのように進めるかが重要な鍵になる。とりわけ、津波で甚大な被害をうけた地区では、元通りにまちや村を作り直すのか、それとも別の場所に移転するのが大きな争点になる。

ここには多くの問題が存在する。地盤沈下で水没した地区の回復、今後の津波に対する防波堤の対策、高台への移転、被災農地や漁港を集約化などのさまざまな案が出されている。

確かに、津波に対する備えとして、高台に住宅を建設するアイデアはありうるし、実際、明治三陸津波や昭和三陸津波の経験からそのような村づくりを行い、今回被害をまぬかれた例もある。

しかし、そうしたことは、地形や産業・仕事の実際、地域住民の心情など実情に応じて、納得の上でなければ決めることはできない。

他方、まちづくり・むらづくりは個々の被災者に住宅再建や仕事再開のめどが付くような支援を先行させなければ、高台にりっぱなニュータウンや住宅団地ができたとしても、その頃には人がいないという事態を招きかねない。過疎地での新規の住宅地開発は、道路やライフラインなどのインフラ整備も必要であるが、その住宅地が持続的に維持発展していく仕組みが確保されないと、一過的な存在に終わってしまう危険性もある。それらを含めた、被災者・被災自治体の的確な判断・決断が求められる。

阪神・淡路大震災では復興まちづくりのための「まちづくり協議会」がつくられ、コンサルタントやアドバイザーがそれをサポートした。その評価はさまざまであるが、とにもかくにもそうした技術的支援がなければ、被災者が議論をしていくこと自身がむつかしいことは確かである。今回の被災地はあまりに広大で、アクセス困難であり、被災の質や程度も多様である。被災地の近傍に大学や研究機関、民間の専門技術者が充分に存在するとは思えないことから、そうしたサポート体制が自然発生的にできていくとは考えにくい。

広域避難を強いられている中で、そのことは簡単ではないが、一部では阪神・淡路大震災の経験を有するプランナーがボランティアとしてサポートに入る活動が始まっている。国・県はそうした動きも視野に入れながら、復興基金の創設などによって資金確保を行い、マンパワーを大量に継続的に投入しうる組織作りなど、民主的な合意形成・計画作りのための新しい仕組みづくりを急ぐべきである。

#### (参考文献)

塩崎『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社、2009年

塩崎・西川・出口編『大震災15年と復興への備え』クリエイツかもがわ、2010年

同 『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ、2002年

## プロフィール

しおざき よしみつ  
【塩崎 賢明】 神戸大学大学院工学研究科教授 工学博士（京都大学）

1947年神奈川県生まれ。京都大学大学院工学研究科建築学専攻博士課程修了。

オクスフォード大学、バーミンガム大学客員研究員を経て現職。

現在、兵庫県震災復興研究センター代表理事、日本住宅会議理事長、災害復興学会理事、大船渡市復興計画策定委員会委員長も務める。

阪神・淡路大震災の復興にかかわり、「民間自力活用とコミュニティ保全による震災住宅復興のあり方に関する研究」により、2007年度日本建築学会賞受賞。

### <著書>

『住宅復興とコミュニティ』（日本経済評論社 2009）、『大震災15年と復興への備え』（クリエイツかもがわ 2010）、『住宅政策の再生』（日本経済評論社 2006）、『大震災100の教訓』（クリエイツかもがわ 2002）など

## 地域コミュニティの再生に向けて

千葉大学法経学部 教授 広井 良典



震災の復旧・復興に関する集中的な対応と国を挙げての支援が求められる一方、日本社会の抱える構造的な諸課題そのもの——人口減少と少子・高齢化、コミュニティの希薄化や年間3万人を超える自殺者等々といった問題群——は、震災の前後で変わらない。今回の原発事故と電力問題も踏まえ、量的成長・拡大を前提としない「創造的定常経済」ないし「創造的福祉社会」とも呼ぶべき社会の構想が必要だ。さらに今回明らになったのは、大都市が地方ないし農村に物質循環において安価に依存しているという構造である。以上のような基本認識を踏まえ、①「福祉都市」、②「鎮守の森・エネルギーコミュニティ」構想、③“若者震災復興支援隊”という3つの提案を行いたい。

### はじめに

今回の東日本大震災については、そのもたらした惨禍に言葉を失い、同時に新たに沸き起こりつつある様々な支えあいの試みに勇気づけられる思いだが、震災後の復興の方向に関して、筆者は宮城県の震災復興会議や朝日新聞の「ニッポン前へ委員会」という委員会に参加させていただく機会を得ている（前者については5月初めに第1回の会議が開かれ、その日は半日のあいだ、津波被害の大きかった仙台市の若林地区など被災地の視察に同行する機会を得た）。

震災への対応と今後の日本社会の方向に関する私自身の基本認識は、大きくは以下のようなものである。

すなわち、震災の復旧・復興に関する集中的な対応と国を挙げての支援が求められる一方、日本社会の抱える構造的な諸課題そのもの——人口減少社会や少子・高齢化、コミュニティの希薄化や年間3万人を超える自殺者等々といった問題群——は、震災の前後で変わらない。今回の震災はそれを様々な面で先鋭化させたものとしてとらえ、したがって震災を契機に本来必要だった改革やパラダイム転換を加速させるという方向での対応が重要ではないか。

その中にはたとえば、1) 高齢者のケア付き住宅や福祉関連施設、公的住宅などが歩いて楽しめる商店街などとともに集約的に整備された「福祉都市」の構想と実現（土地所有のあり方の根本的見直しを含む）、2) “現代の鎮守の森”として数万の自然エネルギー拠点を分散的に整備する「鎮守の森・エネルギーコミュニティ」構想などが含まれる。

また、今回の原発事故と電力問題も踏まえ、全体として、量的成長・拡大を前提としない「創造的定常経済」ないし「創造的福祉社会」とも呼ぶべき社会の構想が必要で、しかも「グローバル化の先のローカル化」という方向をにらんだ対応が重要と思われる（広井（2011）参照）。

さらに、今回明るみになったのは、大都市が地方ないし農村に物質循環（マテリアル・フロー）において安価に依存しているという構造であり、これを機に“農業版ベーシックインカム”“若者版ベーシックインカム”など、都市から農漁村への再分配や、思い切った若者への支援政策を進めていくべきではないか。

以上が大まかな認識だが、ここでは今挙げた点に関連して、「福祉都市」、「鎮守の森・エネルギーコミュニティ」構想、“若者震災復興支援隊”（若者版・震災対応ベーシックインカム）という3つの提案について述べてみたい。

## 1. 「福祉都市」のビジョン——都市政策と福祉政策の統合

### 日本の都市における「福祉」的視点の欠如

震災を受けた今後の方向として、この経験を、日本における「福祉都市」実現の契機にすることが重要ではないか。

あらためて指摘するまでもないかもしれないが、そもそも日本の都市や街は、①高齢者の福祉施設などがへんぴな場所にあつたり、②“買い物難民”の問題など自動車がないと買い物にも不便をきたしたり道路でコミュニティが分断されていたり、③公的な住宅が少なく高齢者のみならず近年では若者や子育て世帯の多くが住宅難だったり等々、あまりにも「福祉」的な視点が欠落している。

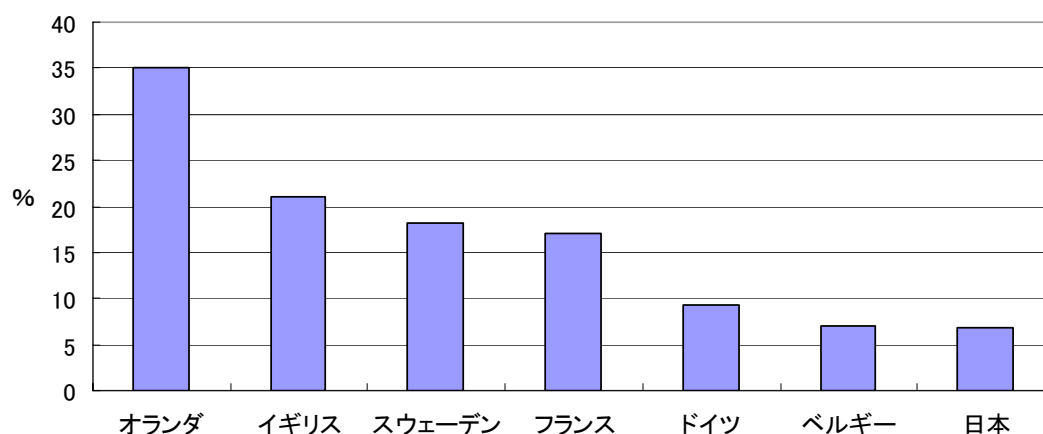
以上のうち①に関しては、2009年3月に群馬県の老人施設（「たまゆら」）が全焼し入居者が10名死亡するという悲惨な事件があつたが、入居している高齢者の多くは実際には東京都の住民であつた。これは「街の中心部に高齢者施設や住宅が少ない」ということに由来すると同時に、根本的には、土地の価格の高さから都内にそうした施設が作りにくいという土地所有の問題が背景にある。

②については、昨年5月に経済産業省の研究会が出した報告書では、全国に推計で約600万人の買い物難民ないし買い物弱者が存在することが示されていた。見方によっては、今回震災によって起こっている事態（生活物資の調達困難）は、弱い形ではあれ潜在的には既に各地で起こっていたと見ることもできる。要するに、「生活者」の視点に立ったまちづくりという発想が日本では大きく不足しているのである。

③は特に対応が急がれる点である。議論の前提として基本的な点を確認すると、戦後日本の住宅政策は、(a) 公営住宅（賃貸）、(b) 公団住宅、(c) 住宅金融公庫融資を三本柱にして展開してきたが、戦後の日本社会の基調は土地・住宅の「私的所有」の強化に向かったこともあって、オランダなど戦後ヨーロッパが福祉国家政策とパラレルに展開していったいわゆる“ソーシャル・ハウジング（社会住宅）”ないし住宅の社会化という政策は進まなかった。

この結果、上記(a)～(c)自体も不足の多いものであったことに加え、“小泉改革”を含む近年の民営化の流れの中で、以上すら縮減・廃棄される基調が実施されてきたのがこしばらくの経緯である。(図1)は社会住宅（公的住宅）の全住宅戸数に占める割合の国際比較であるが、今後は「ストックに関する社会保障」の重要性という新たな視点を踏まえた上で、公的住宅の役割を強化していく必要がある。以上の点は、今回の震災とは独立に以前から筆者が主張してきた点だが（広井（2009））、今回の震災を通じてこのことがあらためて浮かび上がったとも言えるのではないか。

(図1) 社会住宅の割合の国際比較



(注) 数字 (%) は社会住宅の全住宅戸数に占める割合。海外については堀田祐三子「ヨーロッパの社会住宅制度と日本の可能性」、日本住宅会議編(2007)所載。年次はドイツ以外は2002年、ドイツは1990年。社会住宅の供給主体は公的機関、非営利法人であるがドイツについては民間企業・個人を含む。日本については総務省統計局「住宅・土地統計調査」2003年(「公営・公団・公社の借家」(公営4.7%、公団・公社2.0%)。

ちなみに、私は2008年に全国の市町村及び都道府県に対して「土地・住宅政策に関するアンケート調査」という調査を行ったが、「現在における土地・住宅政策の重要課題」についての設問(選択式・複数回答)に対し、もっとも多いのが「空地や空き家の増加」で、次が「公有地の保有・利用のあり方」、そして「高齢者や低所得者等に関する住宅の確保」等となっていた。しかし、特に人口30万人以上の自治体や大都市圏においては「高齢者や低所得者等に関する住宅の確保」が重要課題の第1位となっており、また都道府県の回答でも「高齢者や低所得者等に関する住宅の確保」が土地・住宅政策をめぐる課題の第1位となっていたのである(詳しくは前掲拙著参照)。

先日こうした点について知人と話す機会があった際、阪神大震災の後、神戸市内に10万戸の公的住宅が建てられたということを知った。日本で公的住宅が世帯数の1割を超える都市は他にはないのではないかとのことである。もちろん、阪神大震災のような大都市の直下型地震と、沿岸部などの農漁村を広く含む今回の震災とは同列には論じられないが、私はこれを機に、公的住宅の重要性をあらためて正面から議論することが必要ではないかと考える。

この場合、単に公的住宅の量を増やせばよいという単純な問題ではなく、そこで重要となるのは「空間的(ないし地理的)な視点、そして「コミュニティ」という視点である。たとえば東京など日本の大都市圏がそうであるように、戦後日本の場合、都市の中心部に中層の集合住宅が少なかったため、街がどんどんスプロール化し、それに伴って通勤時間が異様に長くなり、その結果、「生産のコミュニティ」(=カイシャ)と「生活のコミュニティ」(=住宅や家族)が完全に分離していった。

今後は、「コミュニティ醸成型空間」ということを意識しながら公的住宅や高齢者のケア付き住宅、福祉施設などを一体的に整備していくことが重要で、そのことが歩いて楽しめる商店街などとも一体となって、中心市街地の活性化(=経済)とともに、コミュニティ空間の再生や「買い物難民」減少、ケアの充実といった「福祉」的な効果も持つのである。さらにそうした方向が一人当たりガソリン消費減少といった「環境」にもプラスの効果をもつことは言うまでもない。

## 土地所有のあり方と都市政策・福祉政策の統合

先ほど土地所有の問題にふれたが、意外に知られていない事実関係として、ヨーロッパでは「公有地」の割合が日本よりずっと高く、たとえば北欧の都市（ストックホルムやヘルシンキ）では市全体のうち公有地の割合が7割前後を占めている（日本は30%台）という点がある。かつて司馬遼太郎は「土地の公有制」を強く主張していたが、土地所有のあり方や土地の公共性あるいはコモンズという主題を根本から考えるべき時期でもあるのではないか。

この点に関し、ヨーロッパなどの場合、土地所有を含む都市政策や住宅政策と、福祉国家の理念の下での社会保障政策ないし福祉政策は、相互に緊密に連動しながら展開されてきた（表1参照）。

（表1）都市政策（含土地所有）・住宅政策・社会保障の国際比較——相互に深く関連

	社会保障	土地所有 (公有地割合)	都市計画規制	住宅 (社会住宅(公的住宅) 割合)
北 欧	規模 大	高 (例:ストックホルム市 70%)	強 (二層制)	高
大陸ヨーロッパ	規模 大~中	中 (ただしオランダは高)	強 (二層制)	中 (ただしオランダは高)
アメリカ	規模 小	低	中 (ゾーニング規制)	低
日 本	規模 小	低 (公有地割合37%)	弱	低 (公的住宅割合6.7%)

これに対し、日本の場合、福祉ないし社会保障政策と、都市計画や土地所有、住宅などを含む都市政策とは、互いに関連のない異分野としてとらえられることが多く、概してバラバラに施策の展開が行われてきた。しかしこれからは、都市政策やまちづくりの中に「福祉」的な視点を、また逆に福祉政策の中に都市あるいは「空間」的な視点を導入することが、ぜひとも必要である。「都市政策と福祉政策の統合」、そしてそれを通じた「福祉都市」というビジョンが大きな課題となっている。

この場合、「福祉」とは以上述べてきたように様々なケアやコミュニティ、貧困といったことと広く関連するが、その最広義の意味は「幸福」である。もちろん、まずは緊急の様々な支援や対応が何より重要だが、今後の復興にあたっては、そうした広い視野に立った「福祉都市」の構想と実現を震災地域を核に進めていくべきではないだろうか。

## 2. 「鎮守の森・エネルギーコミュニティ」構想

### ——地域コミュニティと一体になった自然エネルギー拠点の分散的整備

以上は主に都市に関する内容だが、次に、農村部なども視野に入れながら、「鎮守の森・エネルギーコミュニティ」構想とも呼ぶべきビジョンについて述べてみたい。



## 自然エネルギーをめぐる現状と日本の特徴

今回の原発事故の経験から、自然エネルギー（再生可能エネルギー）を中心とする分散型エネルギーシステムへの移行が不可避の課題であることは言を俟たないだろう。

ここで、次のような興味深い事実がある。日本全体でのエネルギー自給率は4%台に過ぎないが、都道府県別に見ると10%を超えているところが6つあり、ベスト5は①大分県（25.2%）、②富山県（16.8%）、③秋田県（16.5%）、④長野県（11.2%）、⑤青森県（10.6%）となっている。

これは、千葉大学の同僚で環境政策が専門の倉阪秀史教授が進めている「永続地帯」研究の調査結果であり、大分県が群を抜いて高いのは、温泉の存在からわかるように地熱発電が大きいことによる。富山県や長野県などは山がちな風土を背景にして小水力発電が大きいことがエネルギー自給率が高い要因である（馬上（2010））。

余談ながら、司馬遼太郎が以前書いていたことだが、明治時代にヨーロッパからある外国人技師を招いた際、日本の「川」を見せたら外国人技師は「これは川ではなく滝だ」と言ったというエピソードがある。日本における小水力発電の可能性を示す逸話だ。

自然エネルギーというと、一般には風力や太陽光をまず連想しがちだが、地熱発電や小水力発電といった、日本の風土や自然条件にあった自然エネルギーの活用や政策的支援を展開していくべきだろう。ちなみに環境省の調査では、東北地方についてはやはり小水力や地熱発電のポテンシャルが大とされている（環境省地球環境局「平成22年度再生可能エネルギー導入ポテンシャル調査」）。

上記の倉阪教授は、今回の原発事故を受けて、2040年に向けて原発を撤廃していくという方向をとり原発による電力供給分を自然エネルギーによって代替していくとした場合に、どの種類の自然エネルギーがどの程度必要となるかの試算を現在進めている。そのうち、小水力発電による部分については、たとえば3キロワット級の小水力発電を全国約8万か所に設置するという内容になるようだ（「再生可能エネルギーによる原発代替プランver1」<http://homepage3.nifty.com/kurasaka/renewable-plan-ver1.pdf>）。

もちろん、これらの数値や内容はまだ試算段階のものであり、関連する他の諸研究とも総合しながら今後さらに精査していくべきものだが、いずれにしても、比較的小規模の自然エネルギーをローカルなコミュニティに分散的に配置する方向での対応が、今後の大きな潮流になっていくことは確実だろう。

## ローカル・コミュニティの中心としての“鎮守の森”

このことに直接的に対応する点ではないが、ここで私が想起するのは、全国に存在する神社・お寺の数はそれぞれ約8万1千、約8万6千という事実である。中学校の数は約1万なのでこれは大変な数で、私はこの数字を最初に知ったときずいぶん驚いたのだが、考えてみれば、神社やお寺といった存在は、古い時代において、紛れもなく「コミュニティの中心（ないし拠点）」として存在していた。それは単に宗教施設といった存在を超えて、たとえばその周辺で「市」が開かれ商業が行われるという経済的機能、“寺子屋”などのような教育機能、そして“祭り”に象徴されるようなコミュニティの祝祭的連帯の確認等々の諸機能を果たしてきたのである。

もう一つ付け加えると、神社の数は明治初期には約18万余であり、実はこれは当時の日本における“自然村”の数とほぼ同じであったと考えられるが、やがて市町村の合併と平行に、これら

の神社は順次“合祀”されていった（正確に言うと、神社合祀を追いかける形で進んでいったのが市町村の合併だったといえる。拙著『コミュニティを問いなおす』第2章参照）。そしてこうした神社合祀に対し、それが自然と一体となった地域のコミュニティを解体してしまうという理由で強力に反対したのが生物学者の南方熊楠であったことはよく知られた話である（神社合祀反対運動）。

ところが興味深いことに近年、地域コミュニティへの関心が高まる中で、こうした神社やお寺といった、いわば高度成長期に人々の関心の対象からはずれていった場所を地域の貴重な“社会資源”として再評価し、それを子育てや高齢者ケアなどの福祉的活動や、環境学習等の場として活用するという例が現れてきている（たとえば神社の社務所を地域住民における共同保育の場所として活用する「プレイセンター・ピカソ」（東京都国分寺市）など（広井（2006）参照））。ちなみに近年では、鎮守の森の持っている温暖化抑制効果（二酸化炭素吸収効果）も注目され研究されるようになっていく。

### 「コミュニティの中心」としての自然エネルギー拠点

私は、以上のような発想を、先ほどの自然エネルギー拠点の整備と結びつけていってはどうだろうかと考える。というのも、自然エネルギー拠点の整備というテーマは、狭い意味でのエネルギー政策という議論を超えて、ローカルな「コミュニティ」（の再生）という視点が不可欠ではないかと思うからである。

これからの時代は、そうした自然エネルギーを含めて、本稿の初めで「グローバル化の先のローカル化」という点にふれたように、できる限りローカルな地域の中でヒト・モノ・カネが循環していくような社会の姿を実現していくことが求められる。

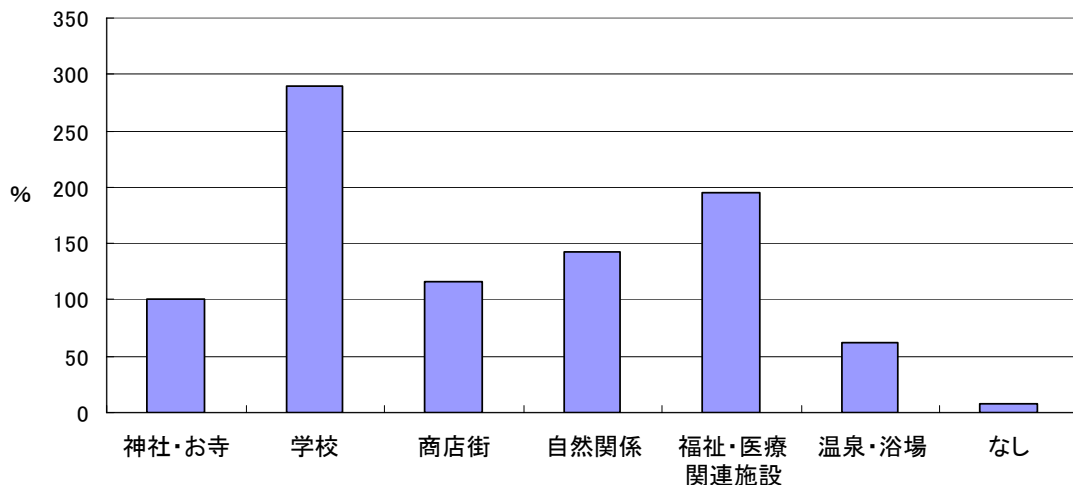
そして、いわば“現代の鎮守の森”をローカルに再生するという趣旨をこめて、全国に数万規模の様々な自然エネルギー拠点（太陽光、風力のみならず地熱や小水力を重視）を設け、政策的支援（固定価格買取など）を行いつつ雇用創出も含めた分散型コミュニティの再生を図るのである。

その場合、先ほど神社やお寺などの空間を福祉や環境関連活動などの場として活用する例が出てきているという話をしたが、そうした自然エネルギー拠点について、その全部ではなく一部であっても、周囲の場所を一体的にデザインして整備し、保育や高齢者ケアなどの福祉的活動、環境学習や教育、そして様々な世代が関わりコミュニケーションを行う「世代間交流」等々の場所として、つまり「コミュニティの中心」ないし拠点として多面的に活用するというのはどうだろうか。

さらに、神社やお寺の周辺で「市」が開かれそれが商業的ないし経済的機能も持っていたという点を先ほど述べたが、そうした複合的性格をもった自然エネルギー拠点は、地域における経済活性化の機能も持ちうるだろう。もちろん、自然エネルギー拠点の整備が、“グリーン・ニューディール”に言及するまでもなく、一定の雇用創出効果を持つことは言うまでもない。

そうした自然エネルギー拠点を整備する場所は、神社・お寺も候補になるが当然それだけではなく、様々な場所が考えられる。私は2007年に全国の自治体に対して「地域コミュニティ政策に関するアンケート調査」という調査を行ったが（全国市町村1834のうち無作為抽出917プラス政令市とその区・その他で計1110団体に送付し、返信数603（回収率54.3%）（平成18-19年度科学研究費補助金に基づくもの）、その中での、今後地域の「コミュニティの中心」として特に重要な場所は何かという質問項目については、（図2）のような結果が示されていた。

(図2) 「コミュニティの中心」として特に重要な場所

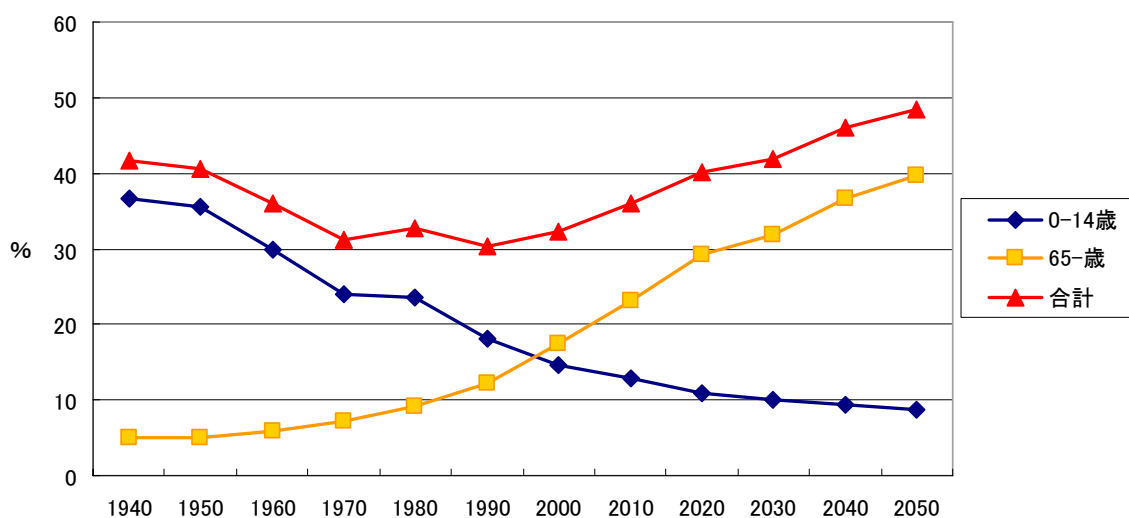


(注) 以上のほか、「その他」と回答した数が351あり(内訳は、公民館174、自治会館77、地区センター等68、コミュニティセンター等49など〔重複回答あり〕)。

順位としてみれば、1位＝学校、2位＝福祉・医療関連施設、3位＝自然関係(公園など)、4位＝商店街、5位＝神社・お寺、等となっている。このうち「学校」が1位となったのは、明治以降「学校」及び「学区」というものが地域コミュニティの中心かつ主要単位であったことを考えればある意味で予想の範囲内でもあるが、加えてこれからの時代の学校は、学齢期の子どものみを対象とする場所というよりは、まさに「コミュニティの中心」として、高齢者などを含めた様々な世代間交流の拠点としての機能が求められているだろう。

一方、コミュニティの中心として重要な場所の2位に「福祉・医療関連施設」が来たのは予想よりも上位で、これはやはり「高齢化」をめぐる構造変化と深く関連していると思われる。(図3)は、

(図3) 人口全体に占める「子ども・高齢者」の割合の推移(1940-2050年)



(注) 子どもは15歳未満、高齢者は65歳以上。(出所) 2000年までは国勢調査。2010年以降は「日本の将来推計人口」(平成18年12月推計)。

人口全体に占める子どもと高齢者の割合の推移を見たものだが、高度成長期に地域コミュニティの核をなしていた「子ども」に対応するのが「学校」とすれば、今後急激に増えていく「高齢者」に対応するのが「福祉・医療関連施設」とも言え、したがって“かつて地域において学校が果たしていたような役割を今後は福祉・医療関連施設が担う”という側面が確かに存在する。その意味では、これからの福祉・医療関連施設は、これまでのような単なる「閉じた空間」ではなく、地域に開かれた、コミュニティの拠点的な機能が求められているだろう。

その他、上記の調査に出てくる自然関係（公園など）、商店街、神社・お寺などといった場所も、コミュニティの中心という観点から再評価していくことが重要と言える。実際、先ほども少し言及したが、最近では神社やお寺、農園、商店街といった場所を高齢者ケアや子育て支援、環境学習など、ケアやコミュニティを醸成する空間として活用する試みが各地で生まれつつある。

「鎮守の森・エネルギーコミュニティ構想」に戻ると、自然エネルギー拠点整備の場所の候補には、今ここで論じているような学校、福祉・医療関連施設、自然関係、商店街、神社・お寺といった、今後のコミュニティの中心ないし拠点として重要となる場所が含まれるだろう。そして、先にも述べたように、そうした自然エネルギー拠点整備を、単なるエネルギー政策という発想を超えて、高齢者や保育などの福祉的機能や教育機能、コミュニティ支援、世代間交流、地域経済活性化や雇用創出等と複合化する形で展開していったらどうか。

以上は半ば夢物語のように響くかもしれないが、震災後の現在の状況において、むしろ一定のリアリティを持っているように思う。ちなみに自然エネルギー（再生可能エネルギー）の普及に関しては、たとえばドイツの将来エネルギー計画（目標値）では、2050年の「最終エネルギー消費に占める再生可能エネルギーの割合」「総電力消費量に占める再生可能エネルギーの割合」はそれぞれ60%、80%となっている（松下（2010））。ここで述べているような方向は、決して現実性のない夢想ではない。

コミュニティという視点と一体になった、総合的な発想の中でのエネルギー政策の展開が今こそ求められている。

### 3. “若者震災復興支援隊”（若者版・震災対応ベーシックインカム）の提案

被災地では被災者や関係者の方々のたゆまぬ努力が続けられ復旧が一步一步進んでいるが、なお多くの困難や課題が山積している。復旧・復興を一層進めるべく、また今後の東北地域の発展を視野に入れて、以下のような政策を検討すべきではないだろうか。

それは“若者震災復興支援隊”と呼ぶべきもので、「若者版・震災対応ベーシックインカム」とも言い換えられるものである。

現在、震災地でのボランティア等を希望している（あるいは現に活動している）若者層は多く存在するが、ボランティアとしての活動には様々な面で限界があり、また、若者のボランティアに過剰な期待や負担がかけられるのは、長い目で見て望ましいことではないと私は考える。

そこで提案するのが“若者震災復興支援隊”構想である。

内容は、震災復興に関連する内容で震災地域を拠点に支援活動を行う若者（原則15～35歳）に対し、月額15万円程度を支給する。期間は1～3年程度（延長あり）で、受け入れ窓口は震災地域の

各自治体とし、そこから被災地の農漁村などに派遣され、様々な活動を行う。具体的な活動条件の設定やコーディネートは窓口の自治体が行う。

実はこうした事業はまったく新奇なものではなく、たとえば農林水産省が2009年度から行っている「田舎で働き隊」（月当たり7万円、期間1年間）や、総務省が2009年度から行っている「地域おこし協力隊」（年間約200万円、期間1～3年間）といったものがあり、その大幅拡大バージョンとも言える。なおNPOの地球緑化センターが94年に始めた「緑のふるさと協力隊」がこの種の事業の起源である。

予算規模は数百億円程度が考えられるが、もっと多くてもよいだろう（かりに一人あたり年間200万円とすれば1万人規模で200億円）。なお、私は以前から「若者基礎年金」という政策を提案しているが（広井（2006）参照）、今回の提案はその震災特化バージョンとも言える。

以上が内容の概要だが、こうした事業を行うことの意義や効果について補足したい。

まず何より、震災復興支援として有効であることが第一だが、それに加えて、現在もっとも失業率が高い10代後半～30代前半の若者支援策としても意義をもつ。つまり、それは一種の積極的雇用政策（職業訓練）にもなるだろう。

さらに、“派遣隊”としての期間終了後もその地域に残り定着する層が一定存在することを考えると、農漁村への若者参入の促進策にもなる。私は昨年、全国の自治体に対して地域再生・活性化に関するアンケート調査というものを行ったが、地方都市や農漁村部における最大の課題、悩みは「人口の減少、若者の流出」であった（広井（2011））。もちろん、こうした派遣隊のみでこの流れを根本から変えることは困難だろうが、少なくとも新たな流れをつくる契機にはなりうるのではないかと。また、そうした政策にまずは着手すべきではないか。

また別の観点から見ると、財源に消費税なども活用すれば、この政策は高齢者から若者への再分配効果も持ちうる。なお財源には相続税や高所得者高齢者への年金削減を活用することもありうるだろう。

加えて、この政策は実質的に都市から農村・地方の再分配効果も持つ。これは本稿の初めで言及したように、今回の震災を通じて明るみになった「大都市圏が地方や農村部に物質循環（マテリアルフロー）において安価に依存している」という構造を是正するためにも必要である。

なお、この“若者震災復興支援隊”に参加した若者が、たとえば期間終了後に震災地以外の都市圏などに戻って再就職する際に、結果的に支援隊での活動期間がマイナスにならないかという疑問もあるかもしれないが（ちょうど海外青年協力隊などでも同様の指摘がされることがある）、本支援隊プログラムを終了した若者には何らかの「修了証」が交付され、これは、その後に就職活動等を行う場合でも一定のプラスの効果をもつことが期待される。

最後に、若者流出や人口減少は先ほどアンケート調査にもふれて述べたように、震災地域に限らず日本の地方都市や農漁村部にある意味で共通する課題であり、したがって究極的には、このようなプログラムを数年後には震災地以外を含む全国の地方都市や農漁村に広げることを視野に入れてよいのではないかと私は考えている。

震災復興とともに若者支援そして「大都市から地方・農漁村への人とお金の新たな流れを作る」意味で、“若者震災復興支援隊”を提案したい。

(参考文献)

広井良典 (2006) 『持続可能な福祉社会』、ちくま新書。

同 (2009) 『コミュニティを問いなおす』、ちくま新書。

同 (2011) 『創造的福祉社会——「成長」後の社会構想と人間・地域・価値』、ちくま新書。

馬上丈司 (2010) 「分散的エネルギー供給とエネルギー永続地帯指標」、倉阪秀史編著『環境——持続可能な経済システム』、勁草書房。

松下和夫 (2010) 「なぜドイツは環境保護と経済成長を両立できるのか」『エコノミスト』11月23日号。

プロフィール

ひろい よしのり  
【広井 良典】 千葉大学法経学部教授

1961年岡山県生まれ。1984年東京大学教養学部卒業。同大学院修士課程修了後、厚生省勤務をへて96年より千葉大学法経学部助教授、2003年より現職。2001～02年マサチューセッツ工科大学客員研究員。社会保障、医療、環境等に関する政策研究から、ケア、死生観、時間等の主題をめぐる哲学的考察まで、幅広い活動を行っている。

『日本の社会保障』で第40回エコノミスト賞、『コミュニティを問いなおす』（ちくま新書、2009年）で第9回大仏次郎論壇賞を受賞。

<著書>

『グローバル定常型社会』（岩波書店 2009）、『「環境と福祉」の統合』（有斐閣 2008）『持続可能な福祉社会』（ちくま新書 2006）、『生命の政治学——福祉国家・エコロジー・生命倫理』（岩波書店 2003）、『定常型社会』（岩波新書 2001）、『死生観を問いなおす』（ちくま新書 2001）、『ケア学』（医学書院 2000）など

# 東日本大震災と新しい社会経済システム、 社会保障制度

慶應義塾大学経済学部 教授 駒村 康平



日本は自然災害に襲われやすい地帯に立地している。古来様々な災害が日本を襲い、日本の社会経済に大きな影響を与えてきた。自然と社会の関係について、学際的な研究が必要である。日本の社会経済は大きな変革期であり、震災は日本社会経済、社会保障も課題を明らかにした。

- 1) 社会保険制度の一元化とセーフティネットの強化・修復を進めること。
- 2) 地域雇用、産業と連携した所得保障制度を導入すること。
- 3) 減災の仕組みを強化すること。
- 4) 高齢者、障害者、子どもをカバーする包括支援センターを地域コミュニティの真ん中に設置し、現代の鎮守の森にすべきであること。
- 5) 復興の費用は、時代・場所を越えて国民が連帯できる形で調達すべきである。

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、戦後最大の自然災害であり、多くの国民に日本全体が常に大規模自然災害のリスクに直面していることを再認識させた。本論文では、東日本大震災が明らかにさせた日本の社会経済システムと社会保障制度の課題を論じ、今後の対応について考察することを目的とする。

## 1. 1000年に一度の大震災と日本社会のリスク

### (1) 歴史に見る自然災害が社会に与えた影響

東北・三陸沖では、おおむね30-40年間隔で、大きな地震・津波が発生しており、近年では、たとえば明治三陸沖地震・津波（1896年）、昭和三陸沖地震・津波（1933年）の被害はきわめて大きかった。しかし、今回の東日本大震災の地震の規模とその被害の大きさは、約1000年前、正確には1142年前の869年に東北地方をおそった巨大地震である貞観地震に匹敵するとされている。本論では、最初に地震が社会に与える影響について考えてみよう。

近代で地震が社会に与えた影響という点で、有名なのが関東大震災であるが、ほかにも安政の3大地震、特に安政江戸地震（1855年）は、ペリー来航、ロシア来航などの開国を巡り幕府が動揺するなかで発生したため、明治維新に大きな影響を与えたとされる。他にも自然災害が社会経済に重要な影響を与えた例は数多くある。日本経済は、15世紀中葉を境に自然条件の悪化を基軸に急角度の下降線をたどり、11~12世紀に形成され、鎌倉末・南北朝期に再編された荘園公領制のシステムは急速に崩壊した。その背景には、15世紀半ばの大干魃と1498年の明応大地震・津波の影響が大き

かったという指摘がある。これらの自然災害を契機に、各地で様々な紛争が引き起こされ、戦国時代に突入したとされている<sup>1</sup>。しかし、自然災害が社会に与えた影響についての研究は未だ不十分である<sup>2</sup>。

## （２） 9世紀の日本社会の危機

9世紀の度重なる大震災が日本社会に与えた影響はあまり明らかになっていない。ただ、9世紀は今日同様に、社会経済システムは大規模な変質の途上にあり、危機の時代であった。

6世紀以降、徐々に国作りが進んでいった日本は、7世紀に唐にならって律令国家の整備に着手した。大化の改新を皮切りに、壬申の乱、天武天皇の改革、そして持統天皇の大宝律令で完成した。公地公民、官僚制が確立された。大化の改新について、歴史学のなかには、明治維新の先蹤（せんしょう）と評価するむきもある<sup>3</sup>。また政府の命令は文書で伝えられることになったため、文字が全国に普及するという、「情報革命」のような効果も持っていた。さらに全国的な戸籍である庚午年籍を最初に、以降6年間隔で戸籍の作成と、それに基づく口分田の給付（班田収授の法）が行われた。また課役賦課の基本台帳として、性別・年齢・身体的特徴まで記載した計帳の作成も行われた。このような徴税や給付に関係し、国民の状況を細かく把握しようという仕組みは、現在、政府が検討中の社会保障・税番号制度を彷彿させる<sup>4</sup>。中央政府は、儒教の農本主義の影響もあり、口分田（水田）と人民を組み合わせた税体系・支配体制を確立しようとした。しかし、当時の田地の生産性は低く、かなり背伸びをした仕組みになっていた。

国際関係を見ると、分裂していた中国は隋・唐によって統一され、その膨張圧力が朝鮮半島に強まった。日本は朝鮮半島の拠点である任那を失い、今日の日本の国境ラインの原型が確立しつつあった。

国内では、東北地方の進出、平定をすすめ、さらに北東アジアへの進出も窺っていたようである。また、租庸調の移動のために、道路、流通網の整備も進んだ。

こうした国家の体制が整備される一方で、当時も日本社会は、自然災害、伝染病、天候不順・飢饉にたびたび襲われ不安が高まっていた。当初、仏教は護国祈願として伝来し、貴族階層に広まったが、その後、一般民衆にも広がりつつあった<sup>5</sup>。

また、律令国家による中央集権の建前とは別に、実際には、土地や人民は地方豪族によって支配される国と地方の二重支配関係が成立しつつあった。公地公民の原則はあるものの、土地の生産性を高めるために、開墾の強化が行われ（三世一身の法）、その結果、土地の私有が広まっていった（墾田永年私財法）。スタート直後から実効性が弱かった律令制度であるが、8世紀後半に入ると、中央

<sup>1</sup> 峰岸（2011）

<sup>2</sup> この点について、峰岸（2011）は、「20世紀後半の歴史学は、自然災害の研究に比較的冷淡であったように思う。その原因は高度経済成長と歩みともにし、自然に対する人間の優位性に揺るぎない確信と自然は人間の開発の対象でしかないという観念が、支配的で、自然や、自然災害を軽視する傾向があったことは否めない。」「自然災害史の研究は、歴史学、考古学と、天文学、気象学、地震学、植物生態学、河川工学等、諸研究分野との学際的研究領域である。このような学際的研究は、部分的には近年ようやく活発化に向かいつつもまだ十分な状況と言えないように思う。」と指摘している。

<sup>3</sup> 坂上康俊（2011）

<sup>4</sup> 当時から戸籍に姓名を載せられること自体に反発もあったようである。

<sup>5</sup> その背景には、民衆の力を集め、誘導し、社会資本整備を行い、社会不安を取り除く活動をした行基の活動が有名である。



における貴族間の勢力争い、相次ぐ新都建設、寺社の建設、東北遠征の軍事コストにより放漫財政・税負担が増加し、租庸調の未達、粗悪化が拡大し、律令制度の形骸化が広がっていく。そして、貞観地震のあった9世紀になると、日本を巡る内外の変動はますます大きくなり、律令制度は崩壊の危機に直面する。

国際的には、このころから唐は衰退しつつあり、ついに907年に滅亡する。中国大陸は約70年間の騒乱へ突入する。一方で、日本に移住する朝鮮人が増加し、人的・経済的交流が活発になる。

国内では、東北、東国では反乱が頻発し、日本の国家機構は財政・軍事等あらゆる面で危機に直面していた。律令体制を維持するために、戸籍や土地台帳の正確性の確保と徴税の強化の試みが行われた。成年男子に賦課されていた調、庸、出挙の正税も公営田の田地を基準に賦課されるようになり、現実にあわせて律令体制の見直しも行われている。そうした中央政府の工夫にも関わらず、人口増加のために、口分田は不足するようになる。さらに重税のために戸籍の偽造が行われ、あるいは人民は土地を捨てて逃亡するようになった。土地という生産要素から離れた浮浪人化した農民も目立ってくる。さらに地方豪族による税の横領も拡大した。このため、当時の人頭税の納付率が5～6割未満まで下がったという報告もある<sup>6</sup>。9世末から10世紀初めには、各地から中央政府に財政破綻が報告されるようになった。こうした混乱が広がるなかで、中央政府内では、藤原氏が他の豪族を排斥し、天皇家との間で主導権争いを続けていた。一方、地震を始め頻発する自然災害、飢饉、疫病の流行は社会不安を高めた。中央政府（朝廷）は、米価調整のために常平所（867年）を設置し、飢饉、疫病の流行に対して、人民への課役を免除、賑給を行い、孤児や身よりのない病人を収容する悲田院を設置したが、かなり限定的な役割を果たすにすぎなかった。先に触れた古代の巨大地震、貞観地震はこうした日本社会が大きく揺らいでいるなかで発生している。9世紀はこの巨大地震以外に、大規模地震が日本全国で頻発している。人々の社会不安は高まり、中央政府（朝廷）の財政も破綻に瀕した。ついに、中央政府（朝廷）は律令制度を実質的にはあきらめ、新しい社会経済、徴税の仕組みを模索するようになる。改革の先駆けとして、宇多天皇と菅原道真によって進められた寛平の改革は、庸調の徴収を国司に請け負わせる仕組みを取り入れた。さらに菅原道真を追放した藤原時平も、実質的に宇多天皇と道真の改革を引き継ぎ、荘園整理をする一方で、班田制度の維持をあきらめ、国衛の保有する土地台帳（国図）の基づく課税に切り替えて、中世封建社会に向かっていくことになる（延喜の改革）。

このように1000年前の大地震、自然災害も、社会システムの変革期で、新しい仕組みを模索するという深刻な危機に直面したタイミングで発生している。

## 2. 過ぎ去りし「麗しの30年間」と新しい社会経済システムへの模索

### （1）危機の21世紀

では1000年後、21世紀の日本社会はどのような状況であろうか。モンスーン気候と火山帯の上にある日本列島は、たびたび大規模な自然災害に見舞われてきた。ところが、図1でみるように1960年から1990年代半ばの阪神・淡路大地震まで、1000人を超える死者を出すような大規模自然

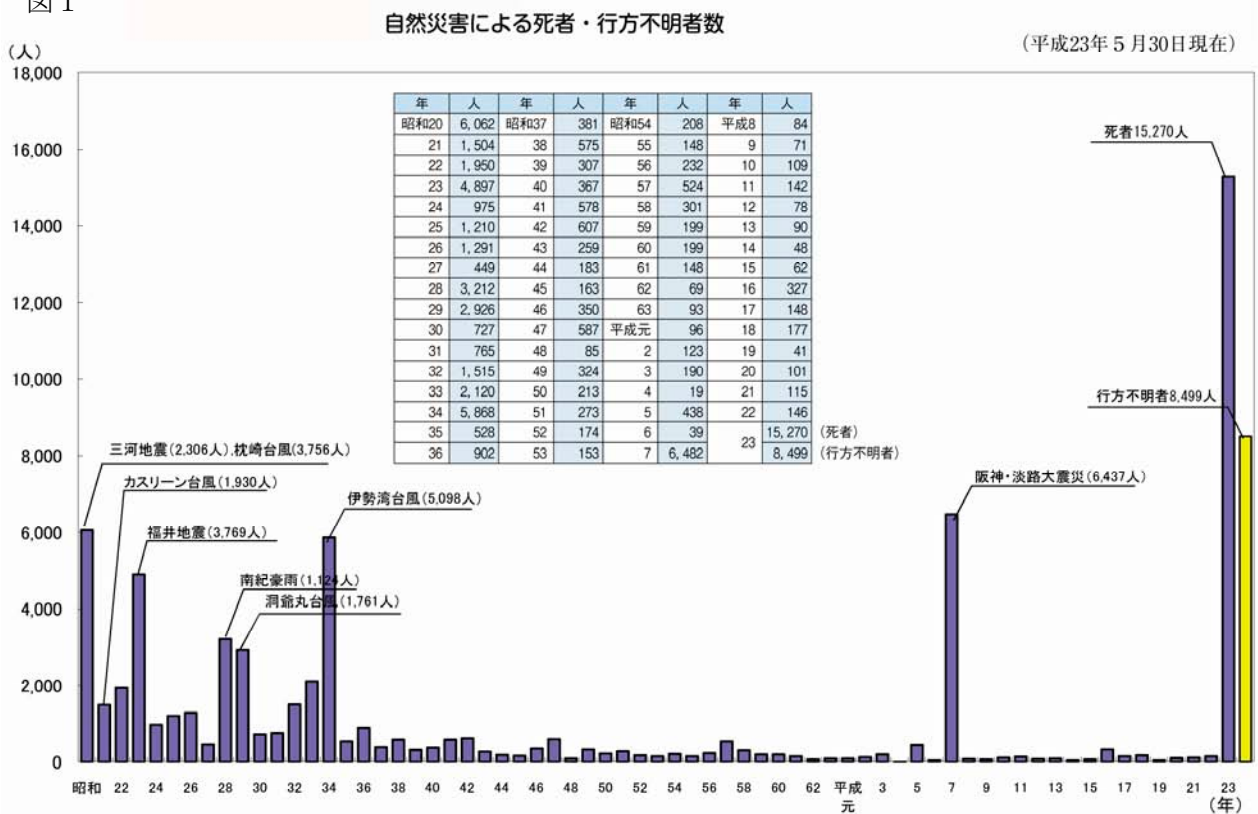
---

<sup>6</sup> 平田耿二（2000）

災害には見舞われなかった。そして、この間、日本社会は世界的にもまれな高い経済成長を享受してきた。

企業間の長期的な資本の持ち合いを基礎にする日本型経営、さらには日本型経営と表裏の関係にある長期雇用、年功処遇の特徴を持つ日本型雇用を基礎にした安定した社会経済システムを構築してきた。

図 1



資料：昭和20年は主な災害による死者・行方不明者（理科年表による）。昭和21～27年は日本気象災害年報、昭和28年～37年は警察庁資料、昭和38年以降は消防庁資料による。  
 (注) 平成7年の死者のうち、阪神・淡路大震災の死者については、いわゆる関連死919名を含む（兵庫県資料）。  
 平成22年の死者・行方不明者は速報値。  
 平成23年の死者・行方不明者については、東北地方太平洋沖地震のみ（緊急災害対策本部資料）。

出典：内閣府「平成22年防災白書」

日本型雇用は、雇用保障、生活給、企業福祉と引き替えに、正社員の男性労働者に、企業へのロイヤリティとコミットメントを求め、長時間労働、転勤を受け入れさせた。この結果、夫は賃金労働、妻は家事労働に特化する性別役割分業も確立することになった。雇用システムの特徴は、社会保障制度に大きな影響を与えた。企業福祉は、家族手当や社宅を提供し、年功賃金制度は、持ち家ローンを可能にした。このため、他国では重要である住宅保障政策は用意されず、年功給・企業の家族手当は、児童手当などの社会手当の必要性を低めた。正社員は、厚生年金や健康保険によってカバーされ、特に大企業は厚生年金基金、健康保険組合といった企業別の社会保険代行組織にカバーされ、高い給付水準が保障された。

性別役割分業は、専業主婦世帯を多数派にし、社会保障制度は世帯単位で設計され、国民年金3号被保険者や健康保険の被扶養者の制度が有効に機能した。自営業は国民年金、国民健康保険、正

社員とその家族は厚生年金（国民年金第3号被保険者）、健康保険（被扶養配偶者）に加入するという形で皆年金・皆保険が確立した。

長期雇用保障のなかで、失業率は低い水準であり、非正規労働者は、家計補助的なパート主婦が中心であったため、雇用保険の適用も給付水準も限定されたものであった。生活保護の役割も限定的な、例外的な役割を果たすにとどまった。また、年功賃金体系を維持するためには、スタート期の若年労働者の賃金を抑える必要があり、その整合性を維持するために最低賃金は先進国でも最も低い水準に抑えられた。教育システムも、多くの学生が卒業後直ちに正社員に就職する「教育」から「職業」への連続が想定され、教育機関には、職業教育を期待されず一般教育が重視された。

このような社会経済システムは60年代には定着し、70、80年代は十分機能し、20世紀後半に、日本社会は安定的な企業と労働者の関係を前提にした生活保障、徴税・社会保険システムを確立した。

この「麗しの30年」の間に、社会全体が大規模な損害を受ける自然災害へのリスクは忘れられ、生活リスクは個人の問題ととらえられるようになった。

しかし、90年代に入ると、まず、バブル経済の崩壊により膨大な不良債権を抱えた日本の金融システムの機能不全が発生した。日本型経営の中核を担った金融システムの障害の影響は大きかった。同時に冷戦終了、共産主義国家の崩壊・消滅という国際環境の変化、とIT技術の広まりのなかで、経済のグローバル化が進み、バブル崩壊に苦しむ日本の金融システムは大きく変質するようになる。外資の比重は高まり短期での利益の確保が重視されるようになると、企業間の安定関係、株式の相互持ち合い関係は見直され、そして、それは日本型雇用システムにも影響を与えるようになる。

企業は、労働者との長期安定関係によって、長期的な利益を求める余裕はなくなり、日本型雇用システムの対象者を絞り込むことになり、非正規労働者が増加することになった。

非正規労働者の増加傾向は、1997年のアジア通貨危機、2007年のリーマンショックで加速した。正社員でも自営業でもない非正規労働者は、厚生年金や健康保険にカバーされず、国民年金、国民健康保険の加入者になったが、これらの保険料は、全額自己負担、自主納付定額保険料の人頭税の性格が強く、未納者・滞納者が急増した。そして、国民年金第1号被保険者の保険料未納率は律令国家の徴税状況を彷彿させる水準である。

企業と労働者の関係が流動化するなかで、日本の社会保障の中核を担った皆年金、皆保険は崩壊に瀕している。正社員に比べて著しく労働条件の悪い非正規労働者は結婚、家族の形成も困難になり、出生率の低下に拍車をかけた。非正社員は持ち家も不可能となり、企業の用意する住居に依存するようになった。しかし、この住居保障は、雇用同様に不安定であり、2007年のリーマンショックの際には、派遣労働者が解雇され、同時に住居も失い、野宿するといういわゆる派遣村問題が発生した。その姿は9世紀の土地から離れ、浮浪化した農民と重なる。

特に学校を卒業し、スムーズに正社員になることが不可能になった若年労働者の雇用環境は著しく悪化し、格差・貧困の拡大が大きな社会問題になっている。高齢化に伴う貧困高齢者の増加と長期化するデフレと景気後退のなかで、生活保護受給者が急増し、200万人を超え、戦後直後の水準まで上昇している。

1960-90年までの「麗しの30年間」の社会経済モデルに代わる新しい社会経済モデルが確立でき

ないなかで、日本社会は大きな危機を迎えている。加えて、政治状況も不安定化している。90年代以降、いわゆる自民党と社会党を中心にした55年体制が終焉し、連立政権、衆議院・参議院の多数派のねじれが常態化し、短命内閣が続いた。

この間にも、少子高齢化が続き、政府は有効な対策を行うことはできなかった。高齢者向け社会保障の財源を、所得を賦課対象にする所得税、社会保険料に求め続けることにより、若い世代に負荷をかけ、世代間の不公平感を高めることになった。また、増加する高齢者向け社会保障給付の財源を安定的に確保できずまま放置し、財政赤字は拡大し、国と地方の累積債務は900兆円に達している。

総人口は減少し、地方の過疎化が進み、高齢化率も23%と世界最高水準になっている。家族の形態も変化し、すでに単身世帯がもっとも多い世帯類型になっており、この傾向は今後加速することが予想されている。

国際的には、長い停滞の時代を克服した中国が急速な経済成長を達成し、経済規模で日本を抜き、その勢いで、国境の膨張を試み、東アジアに緊張が広がっている。朝鮮半島でも半世紀以上にわたる分裂状態に変化の兆しが見えてきている。

## (2) 震災が明らかにした社会保障制度の課題

このように内外の深刻な危機のなかで、日本社会は1995年の阪神・淡路大震災、そして2011年の東日本大震災という大規模自然災害に見舞われた。特に、東日本大震災は、日本の社会保障制度の欠点をあらわにした。都市型災害であった、阪神淡路大震災は、被害地域が限定され、職場と住宅を同時に失う被害は限定的であった。企業が被災しても正社員は、雇用保険、労災などによってカバーされる割合も高かった。

一方、東日本大震災は、1) 被災地域が広範囲で、2) 第一次産業の多い地域を直撃し、3) 職場と住居を同時に失い、4) 高齢化と過疎化が急速に進んでいる地域、という特徴がある。自営業、零細企業が多いため、1) 雇用保険、労災にカバーされず失業時給付が期待できず、2) 年金も国民年金であるため、遺族給付、障害給付の水準は不十分であり、3) 医療保険は国民健康保険であり、傷病手当がない。

サラリーマンとその家族のグループとサラリーマン以外の人々で職域別に分立した社会保険の課題が一気に噴出させた。まず、政府には、現在の社会保険制度のアキレス腱を確認し、職業にかかわらず一体化された社会保険制度の確立とセーフティネットの強化・修復が求められる。

次に、雇用と所得保障の課題である。失業給付や障害、傷病保障が不十分な状態で、今後、雇用機会が用意されないと生活保護を受給する人々が急増することになるであろう。特に福島のような原発事故で避難している人々は生活や仕事の見通しが立たない。住居、資産、仕事とすべての生活資源を失った状態である以上、生活保護の受給は、それ自体国民として当然の権利である。しかし、生活保護の状態が続くとなかなか脱却が困難になる。これは、旧産炭地域などの事例を見ればわかる。九州や北海道で炭鉱が閉鎖し、一時的な生活保障のために生活保護が利用されたが、新たな産業や雇用の場が生まれなかった地域では、生活保護制度への依存体質が定着したところもある。漁業や農業といった第一次産業に従事した人が多い、東北の被災地域では、これらの産業基盤の復旧が急がれる。この一方で、すでに漁業、農業でも競争力を失っていた地域も存在する。従来の形を

復旧しても自立した産業、雇用につながらない可能性もある。農地の集約、大規模化も進めていく必要がある。

### 3. 大規模リスクへの準備と対応

社会保障制度は、政府による生活保障の仕組みであるが、震災への対応という点からは、日頃の準備、すなわち減災の取り組みも重要である。

#### (1) 寺田寅彦の警告

すでに述べたように東日本大震災の津波以外に、三陸地方は、明治と昭和に二回の地震と津波を経験している。いずれも災害の直後は、安全な高台への移転が検討されたが、漁業が多いこの地域では、時間が過ぎるのにつれて、「一生に一度起きるかどうかの地震や津波のために海から離れてすむわけにはいかない」という人も次第に増加し、津波に襲われた地帯に住居を構え、再び津波に襲われたという。

人は、滅多に起きないが起きたら破滅的なリスクに自発的に対応することはきわめて難しい。しかし、自然災害に対しては、事前の準備、減災の工夫がきわめて重要である。すでに昭和9年に物理学者の寺田寅彦は、以下のように自然災害に対する社会の取り組みについていくつか重要な警告している<sup>7</sup>。

まず、天災に対する人々の心得については、「悪い年回りはむしろいつかは回ってくるのが自然であると覚悟を定め、よい年回りの間に、十分の用意をしておかなければならない。また、これほど万人が綺麗に忘れがちなこともまれである。もっともこれを忘れてはおかげで、今日を楽しむことができるのだという人があるかもしれないのであるが、それは個人めいめいの哲学に任せるとし、少なくとも一国の為政の枢機に参与する人々だけは、この健忘症に対する治療を、常々怠らないように、してもらいたいと思う。」滅多に起きないが起きたら大被害を生み出す自然災害に対する準備のありかた、災害への人々の忘却力の強さ、政治のリーダー層の心得を指摘している。

次に災害と文化について、「日本は、…気象学的、地球物理学的にも極めて特殊な環境の支配を受けているために、その結果として特殊な天変地異に絶えず脅かされなければならない運命のもとに置かれていることを1日も忘れてはならないはずである。我が国のように、こうした災禍の頻繁であるということは一面から見れば我が国の国民性上に良い影響を及ぼしていることも否定しがたいことであって、数千年来の災禍の試練によって日本国民特有のいろいろな国民性のすぐれた諸相が作り上げたことも事実である」。寺田の指摘するように、日本の文化・価値観が多発する自然災害を経験したなかで形成されたとしている。自然災害が日本の文化、思想、哲学に与えた影響については今後の課題としたい。

さらに、寺田は、文明・技術と災害の関係について、「しかしここで一つ考えなければならないことで、しかもいつも忘れられがちな重大な要項がある。それは文明が進めば進むほど天然の暴威による災害が、激烈の度をますという事実である。いわゆる国家あるいは国民と称するものの

---

<sup>7</sup> 寺田「天災と国防」

有機的結合が進化し、その内部機構の分化が著しく進展してきたために、その有機系のある一部の損害が系全体に対しては甚だ有害な影響を及ぼす可能性が多くなり、時には一小部分の傷害が全システムに致命的となりうる恐れがあるようになったということである。文明が進む程、天災による災害の程度も累進する傾向があるという事実を十分に自覚して、平生からそれに対する防御策を講じなければならないはずであるのに、それがいっこうにできていないのは、どういうわけであるか。その主な原因は、畢竟そういう天災がきわめてまれにしか起こらないで、ちょうど人間が、前車の転覆を忘れた頃にそろそろ後者を引き出すようになるからであろう」と指摘している。一見、技術により自然災害の被害を抑えむことができたように見えるが、逆に技術が高度化し、文明が進歩するほど、ひとたび一部分で破損が起きると社会システム全体を揺るがすことになる」と指摘しているわけであるが、今回の大震災に伴う福島第一原子力発電所の事故とその影響を寺田は予想している。

このほかにも興味深い指摘もある。住宅地の液状化問題に代表されるように、今回の大震災で新しく開発された地域では甚大な被害が発生している一方で、古くからの市街地の被害は相対的に小さかった。この点についても、寺田は「昔の人間は過去の経験を大切に保存し蓄積してその教えにたよることがはなはだ忠実である。過去の地震や風害に堪えたような場所にのみ集落を保存し、時の試練に耐えたような建築様式のみを墨守してきた。そうだからそうした経験に従って造られたものは関東震災でも多くは助かっている。工事に関係する技術者がわが国特有の気象に関する深い知識を欠き、通り一遍の西洋直伝の風圧計算のみをたよりにしたためのもあるのではないかと想像される。これについてははなはだ僭越ながらこの際一般工学者の謙虚な反省を促したいと思う次第である。」「最もひどい損害を受けた主な区域はおそらく、やはり明治以後になってから、急速に発展した新市街地ではないだろうか」と想像される。古い民家の集落の分布は、一見偶然のようであっても、多くの場合にそうした進化論的な意義があるからである。その大事な深い意義が、浅薄な教科書学問も横行のために蹂躪され忘却されてしまった。そうした付け焼き刃の文明に陶醉した人間は、もうすっかり天然の支配に成功したとのみ思い上がってところきらわずに薄弱な家を立て連ね、そうして枕を高くしてきたべき審判の日をうかうかと待っていたのではないか」、「停車場付近の新開町の被害が相当多い場所でも古い昔からの土着と思われる村落の被害が意外に少ないという例が多かった。これは一つには、設計様式の相違によるものであろうが、また一つには、いわゆる地の利によるものであろう。旧村落は、自然淘汰という時の試練に堪えた場所に適者として生存しているのに反して、停車場というものの位置は気象的条件などということは全然無視して、官僚的・政治的・経済的な立場からのみ決定されているのではないかとと思われる」としている。この指摘は、安全な街作りへのヒントを示すとともに社会のあり方を左右する科学、学問が細分化し、社会問題全体に目がいかなくなっていることも批判しているのである。

## (2) 自然災害と社会

寺田が指摘するように、自然災害は文化、価値観の形成、社会・経済システム、科学技術に大きな影響を与えてきたと思われる。しかしながら、社会科学、人文科学、自然科学を見回してもなかなかこうした視点での体系的な研究が行われていない。自然災害、伝染病、飢饉といった大災害がどのように社会経済に影響を与えてきたのであろうか。今回の東日本大地震がこれからの社会経済に

どのような影響を与えるのであろうか。学際的な研究が必要であろう。

たとえば、伝染病は、古来より人類にとって大きな脅威であり、社会に大きな影響を与えてきた。欧州では数次にわたるペスト流行はローマ帝国を滅ぼし、さらに中世を終焉させたとされる。日本でも、737年に流行した天然痘は、政府首脳の6割を死亡させほか、膨大な死者をだし、律令体制を揺るがした。伝染病は過去の問題ではなく、つい昨年までインフルエンザの大流行が大きな課題になった。天候不順による飢饉は、技術の進歩や国際貿易によりかつてほど脅威ではない。かわりに別の飢饉が発生している。大震災による原子力発電所の停止による産業の主食ともいえる電力不足は、現代の飢饉ともいえるであろう。この危機を克服するなかで、学際的に取り組みによって、新しい社会の仕組みが見えてくるであろう。

### (3) 社会のなかに減災の仕組みを組み込む

災害の記憶が薄まるにつれて、人々の判断が安全より利便性に流される傾向がある。個人の自発的な対応では、有効な減災のための事前準備はなかなか進まない。個人の弱さをカバーするのが社会の仕組みである。

寺田寅彦は「津波と人間」の追記で、明治三陸大津波の災害記念碑がすでに昭和8年（1932年）には、二つに折れて倒れたままになっていると嘆いている。寺田の指摘した、人々の災害の健忘症の課題は現代でもほとんど改善されていない。震災教育は、記憶を忘れないための重要な鍵である。戦前の小学校の国語読本にあった「稲むらの火」の話は、安政大地震の際の大津波を、村人に知らせ、避難路を確保するために、庄屋が収穫した稲束に火をつけたというものであるが、自然災害への素早い対応を子どもたちに教える優れた逸話であった。しかし、こうした経験も今日ほとんど伝えられていない。マニュアルの教え込みではない、過去の経験を中心とした減災教育の確立が必要である。

なかなか普及しない地震保険についてもデフォルトの設計を工夫し、原則加入にするようなルールにする必要もある。また、工場・住宅の立地に対しては、災害ゾーンを定め、土地利用規制強化を行う。さらに建築基準の規制強化や必需品の備蓄について家庭・企業の事前準備の強制化を進める必要がある。

また、今回の震災に関連して、二重ローンが問題になり、一部にその債務免除を行うべきという議論もある。たしかに、千年に一度といわれる大震災であり、多くの人々が二重ローンに直面することになる。しかし、「千年に一度」という印象で政策を判断してはいけない場合もある。すでに述べてきたように、日本列島はこれまで絶えず大規模自然災害にさらされてきた。そうした社会で、工夫されないローン債務免除を行えば、それは前例となるであろう。今回ほどの規模ではないにしろ、日本は大型地震のリスクに常に直面しているなかで、安易なローン債務免除はかえって人々の減災意欲、危険回避の判断を奪う可能性がある。多少危ない立地でも、あるいは建築でも災害時にはローン債務免除があるのだからということで、立地判断や耐震設計を軽視することにつながる恐れもある。

原発の問題で避難を強いられる地域、危険性が事前にわからなかった地域など、本人の判断とは全く関係ない被害については、二重ローンへの当然配慮すべきであるが、そのほかについては、金利の減免、公営住宅の安価な払い下げを低所得者、低資産者に重点化するなど、慎重な工夫が必要

である。むしろ、罹災時の税制上の支援の実質効果が、高所得者ほど有利になっており、低所得者にも同等以上の経済的メリットがあるような工夫が必要である。

#### 4. 大震災を地域コミュニティの復興へのきっかけにする

##### (1) 時代と場所を越えた連帯

東北大震災により、日本社会全体が、常に大規模自然災害のリスクに直面していることが再確認された。しかし、1960-90年の「麗しの30年間」のうちに、生活を揺るがすリスクは、失業、疾病、障害、老齢などの個人単位化され、大数の法則によって分散可能なリスクにのみ、人々の目は向かうようになり、大規模自然災害のもたらすハザードは忘れ去られてきた。しかし、長い日本の災害の歴史を見渡すと、「麗しの30年間」を過ごすことができた人々はたまたまラッキーであったに過ぎなかったのである。長期的に見たときに、過去、現在、未来にわたって、日本列島に住むすべての人々が大規模自然災害のリスクを共有していることになる。したがって、その時代、その場所でたまたま被害にあった人々を助け、時間と場所を越えて国民は連帯すべきである。復旧、復興するための費用は、過去の人が支払うべきだった遺産税、実際には相続税や資産税、現在の人々が能力に応じて負担する所得税、法人税、現役も高齢者も広く負担する消費税、将来の世代が費用を分担する復興債の組み合わせによって確保されるべきであろう。

##### (2) 失われた地域の相互扶助

明治維新直後に内務省によって行われた調査によると、日本各地には様々なタイプの地域コミュニティの助け合い、相互扶助の仕組みが存在した。しかし、社会保障制度の拡充によって、そうした地域の相互扶助の仕組みは衰退、消滅した。一転、少子高齢化社会になると、社会保障が有効に地域福祉・医療サービスを提供する余力は低下し、再び地域の力が必要になっている。失われた地域の相互扶助の仕組みが再興・定着できるかが課題になっている。特に、過疎化が急激に進む地域では、地理的に高齢者が分散しており、地域の対応も限界がある。そうした東日本大震災は、こうした高齢・過疎地域をおそったため、将来確実に発生する諸問題を一気に露わにした。

##### (3) 神社・鎮守の森（杜）の現代版としての包括支援センター

西村幸夫（東大教授）によると、明治、昭和の三陸沖地震・津波そして東日本大震災でも、各地の神社や社、鎮守の森は、浸水したものの、流出に至らなかったようである。この点は、寺田の指摘に通じるところがあるが、昔から人々が集ってきた地域の集会所は、人が集まりやすく、なおかつ自然災害の際にも比較的安全的な絶妙な立地であることを示している。昔から存在する神社、鎮守の森（杜）はまさに、人々は忘れてしまっても、その地域が持っている安全性と利便性のバランスについての暗黙知を代弁している。そして、現在でも、この地域社会の中心を占めている神社、鎮守の森が清掃されている地域は地域のコミュニティがきちと機能しているという。

今回の大震災では、子ども、高齢者、障害者といった弱者のうち、保育園、幼稚園、介護施設、福祉施設などを日頃利用している人は、比較的早く情報が把握され、支援の手が差し出されたとい



う。しかし、施設を日頃使っていない人が取り残されている。

地域の相互扶助機能を高め、地域福祉・医療が機能するための中学校区単位でコンパクトな街作りを進め、子ども、高齢者、障害者をカバーする包括支援センターを「現代版の鎮守の森」として、地域の安全で最も利便性のよい場所に設置すべきである。

また、被災地においても、早く、的確に高齢者や障害者の心身の状態や治療の情報を把握するためにも、社会保障制度の情報化は急がれる。

## 5. まとめ—大震災は衰退を加速させるかそれとも新しい社会経済システム確立のきっかけになるか

日本は人口が減少、高齢化し、経済の停滞は20年近く続き、財政は破綻に近づき、政治の混迷が続いている。9世紀の貞観大地震そして19世紀幕末の安政大震災同様に、今回の東日本大震災は日本社会が混迷しているタイミングで発生した。この震災がさらなる社会不安を引き起こし、衰退を加速させないように対応する必要がある。そのためには、1) 日本を含むアジア地域は、大規模自然災害が多発する場所であることを再認識すること、2) こうした自然災害も日本の風土として社会の在り方に強く影響を与えてきたこと、3) 経済成長が進んでも、完全な防災は不可能であり、ある程度の物質的な損害を織り込み、社会経済システムもある程度の余裕を持った仕組みしておくこと、4) 事前対応である減災の取り組みについては、国民を強く誘導するは仕組みにしておくこと、5) 災害からの復興、復旧は、時代・場所を超えて日本社会全体が分担するリスクであること、6) 損害状況と有効な対応方法を経験知として、国内のみならずアジア全体で共有し次の災害に生かすこと、などが必要である。

### (参考文献)

- 北川糸子 (2000) 『地震の社会史』 講談社  
小林惟司 (2003) 『寺田寅彦と地震予知』 東京書籍  
坂上康俊 (2011) 『平城京の時代』 岩波書店  
寺田寅彦 (1960) 「天災と国防」『寺田寅彦全集第9巻』 岩波書店  
峰岸純夫 (2011) 『中世災害・戦乱の社会史』 吉川弘文堂  
平田耿二 (2000) 「消された政治家 菅原道真」 文藝春秋

## プロフィール

こまむら こうへい  
【駒村 康平】 慶應義塾大学経済学部教授 経済学博士

1964年千葉県生まれ。1995年慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。国立社会保障・人口問題研究所研究員、駿河台大学経済学部助教授、東洋大学経済学部教授を経て、2007年4月より現職。

現在、社会保障審議会委員・生活保護基準部会部会長、厚生労働省顧問を務める。

日本経済政策学会優秀論文賞、生活経済学会奨励賞、吉村賞を受賞

### <著書>

『福祉の総合政策』（創成社 2011）、『自壊社会からの脱却』（岩波書店 2011）、『最低所得保障』（岩波書店 2010）、『大貧困社会』（角川SSC 2009）、『希望の社会保障改革』（旬報社 2009）、『年金を選択するー参加インセンティブから考える』（慶應大学出版会 2009）、『労働経済学の新展開』（慶應大学出版会 2009）、『年金はどうなる』（岩波書店 2003）『年金と家計の経済分析』（東洋経済新報社 2000）など

## 大規模災害時の医療・介護

医療法人鉄蕉会亀田総合病院 副院長 小松 秀樹



- 1 東日本大震災では、詳細な避難計画は役立たなかった。大震災の危機管理はどうあるべきか。入手可能な情報で状況を判断して、被害を最小化するための行動をとりあえず決める。それを実行しつつ結果を観察、あるいは想像する。不十分な検証に基づいて、次の対応を考えていく。
- 2 行政は民間に比べて適切な対応を迅速に実施できなかった。これは、行政の活動が過去に確定された法令に基づくことによる。
- 3 復興に当たって、行政の限界を理解した上で役割分担を考える必要がある。大きな視点で、民間や世界から知恵を集めること、その知恵に基づく施策をコントロールするチェック・アンド・バランスの体制を確立することが望まれる。

本稿執筆時点で、救援活動全体を俯瞰するような報告はなされていない。本稿では、筆者の個人的体験と個人的に得た情報を通して見えた救援活動について述べる。本格的な調査に基づく定量性のある記述ではないことをお断りしておく。

### 規範的予期類型と認知的予期類型

東日本大震災は、広範な地域に未曾有の被害をもたらした。前例のない震災にどのような態度で対応するのか。論点の設定から始める。

ニクラス・ルーマンによると、人間に関するすべての事象の関連を整理して理解するのに、ホプブズの登場まで、規範を基準に概念が整理され、世界が理解されてきた。これは、論理的帰結ではなく、社会を運営するのに、機能的に不可欠だったからである<sup>1</sup>。

現代社会では、社会の理解と運営の双方で、規範の果たす役割が小さくなってきた。社会システムの分化が進み、医療を含めて、経済、学術、テクノロジーなどの専門分野は、社会システムとして、それぞれ世界的に発展して部分社会を形成し、その内部で独自の正しさを体系として提示し、それを日々更新している。例えば、医療の共通言語は統計学と英語である。頻繁に国際会議が開かれているが、これらは、医療における正しさや合理性を形成するためのものである。今日の世界社会は、このようなさまざまな部分社会の集合として成り立っている。

それぞれの部分社会はコミュニケーションで作動する。ルーマンはコミュニケーションを支える予期に注目し、社会システムを、規範的予期類型（法、政治、行政、メディアなど）と認知的予期類型（経済、学術、テクノロジー、医療など）に大別した<sup>1</sup>。規範的予期類型は、「道徳を掲げて徳

目を定め、内的確信・制裁手段・合意によって支えられる」。違背に対し、あらかじめ持っている規範にあわせて相手を変えようとする。違背にあつて自ら学習しない。これに対し、認知的予期類型では知識・技術が増大し続ける。ものごとがうまく運ばないときに、知識を増やし、自らを変えようとする。「学習するかしないか—これが違いなのだ」。

それぞれの部分社会は独自に進化発展する。学問における業績、高速鉄道の正確な運営の獲得や喪失、医療における患者の治癒は、それぞれのシステムの作動の中で決められていく。こうした部分社会間に矛盾が生じ、その衝突が社会に大きな影響を与えるようになってきた。短期的には合意の得やすい規範的予期が優位であるが、長期的には、規範的予期が後退するのに対して、適応的で学習の用意がある認知的予期が優位を占める。

### 災害は現実と乖離した規範では対応できない

ルーマンは「規範的なことを普遍的に要求する可能性が大きく、その可能性が徹底的に利用されるときは、現実と乖離した社会構造がもたらされる」<sup>1</sup>と警告する。

例えば、2009年の新型インフルエンザで、厚労省は新しい病気に対し病気の科学的認識によってではなく、法令で対応しようとして大失敗した<sup>2</sup>。法令は過去に確定され、そのままの形で現在を支配する。

インフルエンザに特異な症状があるわけではない。感染しても無症状の潜伏期がある。当時、WHOは「過去の大流行では、国境から入ってこようとしている旅行者の検疫では、ウィルスの侵入を実質的に遅らせることはできなかった……現代ではその効果ははるかに小さいだろう」との認識を示して、人の移動を制限すべきではないと繰り返しホームページでアナウンスした。一方、日本の厚労省は、法令に基づき水際作戦を大々的に展開した。意味のない停留措置で人権侵害を引き起こし、日本の国際的評価を下げ、国益を損ねた。

成田空港では、2009年4月28日から、6月18日までの52日間で、346万人を検疫して、10名の患者を発見した。専門家諮問委員会委員長の尾身茂氏は、2009年5月28日の参議院予算委員会で、検疫は侵入を防ぐことではなく、遅らせることが目的であり、国内の発症例が報告されるまでに時間を稼げたと言明したが、科学的根拠を提示しなかった。

国立感染症研究所の疫学調査によれば、兵庫県内での二次感染による新型インフルエンザの最初の発症は5月9日だった。成田の検疫で患者が発見されたのは5月8日夕方であり、検疫で発見されるより前に、新型インフルエンザが日本国内に入っていたはずである。大型コンピューターを使ったシミュレーションでは、空港で8例の陽性患者が発見される間に、感染者100名が通過していると推定された<sup>3</sup>。

原発事故では学者と行政の癒着が問題になった。学問の自律と学者の知的誠実性が、国民の安全に必須であることは、インフルエンザでも同じである。学問の自律とは、正しさを、行政の思惑ではなく、医師や研究者が学問の方法と論理を用いて決めることである。

過去に例のない大震災に対し、法令に従って対応しようとしても、不都合が生じる。大震災は法の想定に合わせて発生するわけではない。しかも、迅速性が決定的な意味をもつ。入手可能な情報で状況を判断し、被害を小さくし多くの被災者を救援するための最適な行動をとりあえず決める。それを実行しつつ結果を観察、あるいは想像する。不十分な検証に基づいて、次の対応を考えて

いく。

この過程は科学に似ている。ヨーロッパにおける科学の進歩は、宗教による規範化を脱して、「学問がその理論の仮説的性格と真理の暫定的な非誤謬性によって、安んじて研究に携われるように」<sup>1</sup> になったことによる。科学における正しさは研究の対象と方法に依存している。仮説的であり、とりあえずの真理である。ゆえに議論や研究が続く。新たな知見が加わり進歩がある。

## 自衛隊

東日本大震災は、2011年3月11日14時46分18秒に発生した。福島県いわき市では揺れが190秒も続いた。いわき市での揺れが収まるのとほぼ同時の14時50分、防衛省ホームページによると、防衛省災害対策本部が設置され、同時に、東北方面総監部から連絡員が宮城県庁へ派遣された。このあたりは人間の判断を介さずに、機械的に進められたのであろう。しかし、本部設置の7分後の14時57分、11分後の15時01分には、情報収集のためにヘリコプターが離陸した。人間の判断が素早かったのも間違いない。15時15分までに10機の航空機が離陸した。

岩手県知事が、14時52分、最初に災害派遣要請をした。防衛大臣によって大規模震災災害派遣命令が18時00に、原子力災害派遣命令が19時30分に出された。

原子力災害派遣を除いた救援活動として、航空機による情報収集、被災者の救助、人員及び物資輸送、給食支援、給水支援、入浴支援、医療支援、道路啓開、瓦礫除去、ヘリコプター映像伝送による官邸及び報道機関等への情報提供、自衛隊施設（防衛大学校）における避難民受入れ、慰問演奏が記載されている。

2011年3月19日には、派遣規模は、人員約106,000名（陸：約69,000名、海：約16,000名、空：約21,000名）、回転翼機209機、固定翼機321機、艦船57隻と膨大になった。圧倒的な装備と人数である。自衛隊は、自力で住居、食糧、水を確保でき、道路が寸断されていても移動できるので、被災地などのインフラが破壊された地域でも活動できる。

大規模震災災害派遣命令は、最終的に、3月14日の「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震に対する大規模震災災害派遣の実施に関する自衛隊行動命令」に統合された。この命令は指揮官や部隊についての記述が大半を占めるが、何をするのかについては極めて簡素で、以下の一文に集約されている。

*所要の救援（以下「救援活動」という。）を実施せよ。*

「所要の救援」という簡素な表現が、現場指揮官に裁量を与える。そもそも、自衛隊は、武力によって国民と国家を守ることを主たる任務とする。戦闘行為には敵がいる。明確なマニュアルで行動が細部まで規定されていれば、いずれ、敵の察知するところとなり、必ず戦闘に破れる。戦闘訓練では、未知の行動をとる敵に対し、臨機応変の対応が求められる。

東日本大震災では、自衛隊は軍（自衛隊は外国からは軍と認識されている）としてはきめ細やかな活動をした。

後述する安房医療ネットが、南相馬市の屋内退避勧告地域の要介護者170名を受け入れようと準備を進めていた。安房医療ネットからの下記メールで作戦が中止になった。

本日、自衛隊の方々が、1軒1軒のお宅を廻り、退避希望を聞いて廻ったところ、結局、圏外に移動を希望した方々が、要介護者の18名とその家族の約50名となった。この人数であれば、県として準備をすすめていた栃木県の日光市に全員移動可能であり、ご家族もそれを希望されたとのこと。

この話を伝えたところ友人から下記のような感想が送られてきた。

自衛隊が一戸一戸まわって調べたのでしょうか、驚異的ですね。この国に合った形に進化してきたのでしょうか。ありがたいことです。アメリカのような破壊的な効率化は、日本ではできないし、しないほうがいいのですよね。

東日本大震災で自衛隊は圧倒的な役割を果たした。被災後の4日間での救助者数が19,000名に達したことは特筆に値する。活躍の理由は、本来、軍が認知的予期類型に含まれる社会システムであること、今回の震災派遣では無理な規範を押しつけず、被害状況と被災者の心情を詳細に把握した上で救援活動を行ったことにある。旧日本軍は、インパール作戦に象徴されるように、無理な規範を現場に押し付けて大量の犠牲者を出した。自衛隊が、全く別な考え方の軍になったことを喜ばしい。

#### DMA T (Japan Disaster Medical Assistance Team 災害派遣医療チーム)

阪神・淡路大震災では、本来なら避けられたはずの災害死が500名ほど存在したとされる。この教訓から、災害の急性期（概ね48時間以内）に活動する機動的な救急医療チームが組織された。あらかじめトレーニングを受け、定められた活動要領に基づいて活動する。DMA Tの目的は急性期の対応であり、現場で応急手当をして、必要に応じて、域内搬送、あるいは、域外搬送を実施する。

震災当日の夜、亀田総合病院 DMA Tが、医師2名、看護師1名、薬剤師1名、事務1名、運転手1名の計6名で出発。3月12日早朝、仙台医療センターに集合した。以下はこのチームから得られた情報である。

チームは、仙台医療センターより東北厚生年金病院に向かい活動した。地震による院内の破壊が著しく、水道、ガス、電気もなく、薬などが不足状態のため医療活動は困難な状態であった。12日は可能な限り外来診療していたが、13日には外来診療もできない状態になった。

十分な医療提供ができない中でトリアージが行われた。

黒タグ：既に死亡、あるいは、明らかに救命不可能と判断されたもの。

赤タグ：生命に関わる重篤な状態で一刻も早い処置をすべきもの。この範疇を助けるのがDMA Tの本来の目的。

黄タグ：赤ほどではないが、早期に処置をすべきもの。

緑タグ：今すぐの処置や搬送の必要のないもの。

被災地域で発見された被災者は、黒タグが大半だった。死ぬか健康上何もないか。数少ない赤タグは外傷ではなく低体温だった。

建物については、津波の来てない地域は全く破壊がなく、津波が来た地域はすべて破壊されていた。破壊の境界が明確だった。ただし、津波が来ていないところは、外からの被害は少なく見えるが、ライフラインは全滅だった。人的被害の少ない地域と被害の大きい地域が隣接していた。人的被害の少ない地域に残っている患者は、移動手段なし。ガソリンもなし。必要な医療にアクセスできなかった。

県庁は大混乱に陥っていた。避難所、食糧、水、ライフラインの手配が優先されていた。行政、医療機関、DMAT、避難所が孤立し、互いに連絡がとれなかった。全体を俯瞰するような情報が得られなかった。他の場所に向いて直接のやりとりで情報を集めるしかなかった。通信手段と医療チームおよび患者搬送のための移動手段が欲しかった。

今回の震災でDMATの寄与による重症者の救命は少なかったと聞く。これは、津波の特性によるもので、DMATを送り込んだことが無意味だったということではない。ただし、問題点はある。被災地からのメールが端的に表現している。

今回の震災ではDMATはほとんど機能しなかったと思います。現場を見て何が必要なかを判断して、それをフィードバックして、戦略を変更しないといけません。DMATのような単一の動きしかできない組織に頼りきるのは、止めた方がよいのではないのでしょうか。DMATの視野には在宅の寝たきり老人は入りません。

DMATから権限をどこかに移譲する、もしくは権限はそのままでも慢性期医療に精通したものがその中に入り自由に活動できる権限が必要だと感じます。

DMATは、行政の下部組織として設計されており、被災地の医療を統括する。行政主導のためか、活動要領で行動を縛りすぎた。加えて、不適切な訓練によって、臨機応変の対応を抑制したのではないか。救援活動で大活躍をしたNPOシビック・フォースの大西健丞代表が、筆者にDMATの医師は行政に従順すぎると語ったのが印象的だった。

## 民間ネットワーク

今回の震災では、ライフラインや物流が壊滅したため、二次的に、医療・介護・福祉サービスに支障がでた。透析患者、要介護者、知的障害者、人工呼吸器装着患者などが危機的状況に追い込まれた。インシュリン、抗凝固剤、ステロイド剤、抗てんかん薬など、中断すると生命を脅かしかねない薬剤が患者に届きにくくなった。

行政は、震災後、大量の情報が集中したため麻痺した。行政が対応できない部分を、インターネットを介して、個人や民間の集団がカバーした<sup>4</sup>。多くの眼で観察し、不特定多数に対して発信した。情報を受け取った多数の中から、援助する意思と能力のある個人や集団が行動した。計画経済が立ち行かないことの一般的な理由は、一国の経済の全てを管理する能力を人間が持てるはずがないということである。震災の範囲が広すぎたために、似た状況になった。多くの目で認識して、それぞれが自主的にできることを進めることで事態が好転した。

筆者が参加したメーリングリストの一つである地震医療ネットは、東大医科学研究所の上昌広教

授を中心に、3月15日16時41分12名でスタートし、短期間で300名ほどに膨れ上がった。上教授が、MRICという5万人に配信しているメールマガジンの編集長だったこと、メーリングリストの参加者がボランティアとして活動しつつ、多くの文章をMRICで発信したことなどから、大きな影響力を持った。

このメーリングリストでは、被災地からの状況報告、放射線の累積線量、被災地へのミルクと水のセット提供、原発作業員の労働環境、原発作業員の末梢血幹細胞採取、避難所の間仕切り、相馬市の高校生支援、南相馬・相馬の医療、文具の支援、飯館村の住民検診をはじめ多種多様な問題が取り上げられた。情報のやり取りだけでなく、実際に多くの救援活動を遂行した。筆者の勤務する亀田総合病院は、透析患者の後方搬送と受入れ<sup>4</sup>、薬剤の被災地への供給、人工呼吸器装着患者の受入れ、老健疎開作戦<sup>5,6,7,8,9</sup>、知的障害者施設疎開作戦<sup>10</sup>に関与した。亀田総合病院の多くのスタッフが、ボランティアとして、石巻の医療・介護需要全戸調査（石巻ローラー作戦）<sup>11</sup>に参加した。

いわき市の透析患者7百数十名の後方搬送<sup>4</sup>では、3月15日、帝京大学の堀江重郎教授から相談を受け、筆者は、民間バスでの搬送を提案した。NPOシビック・フォースの小沢隆生氏や旅行会社クラブ・ツーリズムのスーパー女性添乗員がバス集めに奔走した。バス会社の担当者に断られてもひるまず、あらゆる伝手を使って社長に到達し、直談判したという。社長の立場では、社会的に要請を拒めないということを見越しての作戦だった。ところが、3月16日に福島県がバスを用意して搬送することになり、民間の活動は一旦中断。その後も二転三転、何らかの理由で、県主導の搬送が止められた。厚労省が止めたという情報が流れたが、真相は確認できなかった。結局、民間主導で、3月17日、7百数十名の透析患者を東京、新潟、千葉県鴨川に搬送した。亀田総合病院は45名の患者を受け入れた。当時、常磐道下りは緊急車両しか通れなかったが、警察庁から直接情報を得て、県や厚労省、官邸を通さず、所轄警察署で許可を得た。

筆者はこの作戦の全体像を知らない。関わった人たち全員とその活動を知っている指令塔はいなかったはずである。学会などの団体と、個人のネットワークの協働で大搬送が完遂された。多くは、互いに名前や顔を知っていたわけではない。

## 行政との軋轢

未曾有の災害に対し、被災地の市町村、県、省庁、官邸に至るまで、行政機関が機能しなかった。情報の分析、意思決定、行動のいずれにおいても、あまりに遅く、柔軟性を欠いた。当初は情報量が多すぎたこと、人員が少なすぎたことが問題だった。多少、落ち着いた後でも、行政の動きの遅さと対応の悪さは際立った。以下、被災地からのメールの一部を紹介する。

リウマチの女性が手首を腫らし、痛みに耐えていました。彼女はその避難所から沖縄への移住を希望しました。沖縄は県をあげて受け入れをしていると、あるMLで知ったからです。沖縄の担当者に連絡をすると、「罹災証明申請書のコピーが必要です」「沖縄の受け入れは、災害救助法ではなく県の予算なので、5人まとまったらはじめて飛行機に乗れます。飛行場までは自分できていただく必要があります。そこでチケットをお渡しします。」「申込書はインターネット上から、書式をダウンロードしていただき、印刷して書きこんでください」と、担当官に告げられました。少なくともパソコンとプリンターを持った援助者と、飛行場までの足、罹災証明書の申請を行う



ために市役所に行くという手順をその足が腫れた女性が手配しなければ不可能なのです。責任者の方とお話ししましたが、埒があきませんでした。

避難所で罹災証明などの手続きがとれない。片道1時間程度を高齢者が歩いて市役所についている状態。せめて、応援職員に手続きの代行を避難所でさせることはできないのかと保護課の課長補佐に掛け合うも、取りつく島もなく、それは保護課の仕事ではないとのこと。いくつもある避難所全部ではできないとの回答で、結局、何もしないということであった。

民間にあつて能動的に活動すると、行政とぶつかることが多い。

千葉県の房総半島南部には、安房医療ネットという在宅医療を行っている医療・介護の勉強会グループがある。あふれるほどの善意と行動力を持っている。3月20日、このグループが、要介護者とその家族の受け入れ体制を整えた。迎えに行くバスまで用意した。3月22日、南房総市の石井裕市長は、「生命尊重が第一、特に要介護状態の被災者を積極的に受け入れる。国が（一泊三食付き5000円の支払いを）認めてくれない場合、南房総市が宿泊費を立て替えよう！」と英断を下した。

当時、災害救助法の弾力的運用で、被災者の滞在費が支給されることになった。別の自治体と交渉したメンバーから、下記連絡を受けた。

今日、担当者とお話ししましたが、旅館組合に入っていれば災害救助法が適用されるが、それ以外はダメ、つまりペンションや、民宿はダメだと言われました。さらに災害救助法自体のお金の出処である被災県から何の話もないので、千葉県は手を挙げないことになっていると言われました。

この自治体担当者の発言には解説が必要である。

厚労省は、震災後に災害救助法の弾力的運用についての文書、社援総発039第1号を発出した。県域を超えた避難について、被災した都道府県からの要請を受けて、受入県が費用を支弁し、受入県は被災した都道府県に求償する、最終的には国が被災県に対して、必要な財政措置を講ずるとした。

災害救助法は35条に「都道府県は、他の都道府県において行われた救助につきなした応援のため支弁した費用について、救助の行われた地の都道府県に対して、求償することができる。」と規定している。被災県からの要請が必要だとする記載はない。千葉県に問い合わせたところ、以下の解説が返ってきた。

「できる規定」となっており、求償したとしても、被災県が支払わなければいけないことになっていない。被災県が断る場合が想定されるので、「被災した都道府県からの要請を受け」との文言が入ったのではないか

当時、千葉県は、受入県からの要請がないので手を挙げないという非公式のアナウンスを、市町村に対して発していたと想像される。社援総発039第1号の文言だと、すべての県が被災者を受け入れられない事態になっていたかもしれない。

さらに、観光庁は観観産第660号で被災者受入れの手順を示した。「全旅連」(全国旅館ホテル生活衛生同業組合連合会)が受け入れ可能な施設リストを作成の上、観光庁、受入県、被災県を通して、被災県の市町村に提供する。さらに、被災県は、県外の旅館・ホテル等への避難が必要と判断した被災者の情報(以下「避難者リスト」という)を集約の上、観光庁を通して全旅連に提供し、全旅連が被災者を割り振るとした。

施設リストは、都道府県旅館組合が作成するが、組合員以外の旅館・ホテル等であっても、当該施設が希望すれば、リストに掲載されるとの記載があった。しかし、前記自治体担当者は、旅館組合に入っていないと災害救助法は適用されないと信じていた。震災で観光客は激減した。この制度はホテルなどにとって救済になったはずであるが、旅館組合への加入の有無で割り当てに差別が生じた可能性がある。

加えて、被災県は混乱を極めていた。亀田総合病院に受け入れた患者のことで、福島県庁に連絡をしても、めったに電話がつながることはなかった。被災者リストを迅速に作成する能力があったとは思えない。リストを作成してから避難させるのだと、時間がかかり過ぎる。避難を実施しつつ、結果としてリストが積み上がるのが緊急時の合理的な動きではないか。

実際に県域を超える避難を決める場面は、被災地の病院、避難所、あるいは、本人が自力で避難した避難先で生じる。避難が必要だと判断するのは、被災者本人、あるいは、避難所の医師、看護師、社会福祉士などである。避難先では、被災者が必要としている医療・介護サービスが受けられないといけない。避難先は、被災者が支援者、受け入れ先のコーディネーター役と相談しながら決めることになる。旅館組合に割り振る能力はない。

筆者らは、被災者を受け入れつつ、批判を展開した。この件について、政権中枢、中央官庁、県に善処を求めた。行政を批判する筆者へのインタビューが、内憂外患というニュースサイトに掲載された。さらに、詳細な批判をメールマガジンに投稿した<sup>12</sup>。一連の批判の前後で、行政が対応を変えた印象があった。批判することで行政の対応が多少なりとも良くなるのなら、批判せざるを得ない。東日本大震災では、前例にないことを現場で実績として示すことで、それまでの行政の対応を変更させる場面が何度かあった。一部から、行政官への尊敬を欠くと非難されたが、問題は行政官個人の能力にあるのではなく、行政に内在する考え方にある。行政に任せると結果が悪すぎる。

## 無償ボランティア、行政、非営利会社

ボランティアにはメリットもデメリットもある。無償ボランティアは、報酬がないため、責任を強いる双方向の契約関係が成立しない。そもそも、善意は頼りになるものではない。嫌になればいつでもやめられるとすれば、最終目標点まで行動を継続する意欲が生じにくい。

無償ボランティアは通常業務が破壊された時の、一過性かつ臨時の営為である。無償ボランティアより、通常業務の方がはるかに活動の水準が高い。過剰な無償ボランティアは、通常業務復活を阻害する。通常業務で正当な報酬を発生させないと、経済が回らず、コミュニティは自立できない。

ボランティアと対比すると、行政は、過去から未来への一貫性と継続性を有する。知人から、「行政は記憶装置である」という説を教えてもらった。過去に確定された法令によって事を処理するの

で、担当者が変わっても同じ活動が継続される。継続性の中で、問題の最終的な決着がついたり、あいまいなままたなごらしになったりする。情報の集積点であり、膨大な記録が残されていく。記録方法も維持される。大量の記録が前例としてのしかかってきて、身動きができなくなる。危機的状況でも、しなやかな臨機応変の対応は取りにくい。

厚労省は、先に述べた災害救助法の弾力的運用についての文書で、災害救助法35条の「できる規定」をクリアするために、被災県からの要請という広域避難を阻害するような非現実的手続を加えた。「できる規定」という内部用語からすると、前例に従った対応だったかもしれない。費用の出処は被災県ではなく国庫なのだから、工夫すれば、この手続は省けたはずである。

観光庁は、ホテル・旅館等を所管するという法の建前ゆえに、救援の実情について認識しないまま、域外避難を阻害するような非現実的文書を発出した。

いずれも、多くの被災者を迅速に救済することより、法が優先された。法令の起草者は、現実ではなく、網羅性、平等性、整合性を念頭に置く。不当に利益を得る者が出ないような手続を考案するが、結果として救済できなくなることを想像しない。筆者の批判に対し、厚労省、観光庁は発出した文書を撤回したり、訂正したりしていない。議論することなく沈黙を守った。

先に述べたように、大災害への対応方法はとりあえずの選択であって、ベストだという前提に立たない。対応の結果を検証しつつ、修正していく。ところが、行政は実情より法を優先するので、制度上、不適切な対応があっても方向転換しづらい。後処理と記憶には優れているが、未来に向かっての対応には適さない。次の大震災に備えて、震災時の危機管理を誰がどのように担うのか検討する必要がある。

大震災後の復興についても、行政は公的資金の管理はできるかもしれないが、思考と行動の制約が大きすぎるので、復興を企画実行するのは難しい。

アメリカでは、日本のNPO（Non-Profit Organization）にあたる組織は、Not-for-Profit CorporationあるいはNon-Stock Corporationとよばれ、社会で大きな役割を果たしている。利益を目的としないが、普通の株式会社と同様に人を雇用し、大きな事業を推進している。アメリカ最大の雇用主でもある。営利目的で運営することが原理的に困難な事業、例えば、生活困窮者向けの住宅を含めた住宅地の計画・整備、維持・管理などを行っている。自治体から完全に独立しており、必要があれば、自治体に対し訴訟を起こすこともある<sup>13</sup>。

## 復興

中国の四川大地震では、復興計画が国際公募された。中国の西側は雲南からモンゴルに至るまでチベット仏教圏に取り囲まれている。四川省の西部はチベット仏教の信者が多数居住しており、対立をはらんでいる。中国の政治には問題もあるだろうが、緊張感は凄みさえ感じさせる。都江堰市震災復興ランド・デザインが国際公募されたのは、なんと地震発生の17日後という早さだった。[http://www.epd.t.u-tokyo.ac.jp/news/poster\\_080726.pdf#search=](http://www.epd.t.u-tokyo.ac.jp/news/poster_080726.pdf#search=)。被災後3年目の2011年4月までに、約11兆円を費やして、41,130の国家復興事業のうち94%が完了した（MSN産経ニュース2011年5月10日）。住宅220万戸、学校3800校を建設した。欧州連合の賛助を受けた四川大地震被災地竹産業プロジェクトは、国連で新企画賞を受賞した（asahi.com 2011年5月13日）。このプロジェクトで、被災地に2万以上の新規雇用が生まれるという。

経済が右肩上がりの中国に比べて日本の復興は簡単ではない。日本では、かつて人類が経験したことのない高齢化が進みつつある。同時に、急速に貧しくなりつつある。平成20年の国民健康保険（国保）被保険者（3,954万人）の一世帯当たりの平均所得は、前年から6%下がって、158万円だった。平成6年の230万8千円から、14年間で3分の1減少した。20歳代の若者の25%（356万人）が国保被保険者であり、その半数は所得ゼロ。一人あたりの平均年間所得は64万円だった。リーマンショックは平成20年9月に起きた。平成21年の所得（脱稿時点で未公表）はさらに減少していると予想する。消費を担う中間層と若者が疲弊している。

経済の停滞のため、従来の医療・介護・福祉の給付が困難になった。責任は政治ではなく、情緒的な言説にとらわれて事実から目をそらすとする個々の日本人にある。後期高齢者医療制度否定の論理は老いの覚悟を欠き、対案を示さないことにおいて無責任だった。成り行き任せの結果、荒唐が表面化し始めた。これまで、若者は十分なサポートがないまま過大な負担を押し付けられてきた。高齢者は、自分が支払った負担以上の給付を当たり前のように求めてきた。「使って終わりの給付」より「将来のための給付」を優先しないと、貧困化に歯止めがかけられない。貧困のために教育を断念すれば、将来はさらに貧しくなる。

震災後3か月の段階で、日本の政治は迷走を続け、進む方向を失い、必要な決定を先延ばしにしている。異論もあるだろうが、筆者には、被災地の多くは、じつとうずくまって、ひたすら行政に頼ろうとしているように見える。行政は法令の整合性と前例にとらわれて、未来を創造する能力を持たない。社会全体の心理的落ち込み、生産減少で日本経済が再起不能になりかねない。ただし、地震で生じた大量の復興需要は、日本経済の立て直しのきっかけになりうる。現状は大量の紙幣を印刷すべき局面である。インフレに持ち込むべきである。日本経済が元気にならなければ、被災地の復興も、医療や高齢者福祉もままならない。最優先課題は雇用、産業、そして教育である。結果として総雇用量を大きくできるのなら、正規雇用労働者の権利を制限し、企業の税率を引き下げるべきである。社会の変化に合わせて、さまざまな職業訓練を提供する。働ける人には、可能な限り働いてもらう。

被災地は、都市部に比べて、高齢化が進んでいる。津波による破壊を、持続可能な高齢化社会のモデル創造の契機にすべきである。復興に当たって、役割分担を十分に考える必要がある。行政は、未来に向けた計画を立案するのは得意ではない。大きな視点で、民間や世界から知恵を集めること、その知恵に基づく施策をコントロールするチェック・アンド・バランスの体制を確立することが望まれる。

## 文献

- 1 ニクラス・ルーマン：「世界社会」 Soziologische Aufklärung 2, Opladen, 1975. 村上淳一訳・桐蔭横浜大学法科大学院平成16年度教材)
- 2 小松秀樹：新型インフルエンザに厚労省がうまく対応できないわけ. Medical Research Center (MRIC) by 医療ガバナンス学会 メールマガジンvol. 129, 2009年6月5日  
<http://medg.jp/mt/2009/06/-vol-129.html>
- 3 H. Sato, H. Nakada, R. Yamaguchi, S. Imoto, S. Miyano and M. Kami.: When should we intervene to control the 2009 influenza A(H1N1) pandemic?. Euro Surveillance, 15(1):pii=19455. 2010.
- 4 小松秀樹：ネットワークによる救援活動 民による公の新しい形. MRIC by 医療ガバナンス学会 メールマガジン;Vol. 103, 2011年4月5日.  
<http://medg.jp/mt/2011/04/vol103.html#more>
- 5 小松秀樹：後方搬送は負け戦の撤退作戦に似ている：混乱するのが当たり前. MRIC by 医療ガバナンス学会 メールマガジン;Vol. 89, 2011年3月26日. <http://medg.jp/mt/2011/03/vol89.html>
- 6 小松俊平：老健疎開作戦（第1報）MRIC by 医療ガバナンス学会 メールマガジン;Vol. 76, 2011年3月21日. <http://medg.jp/mt/2011/03/vol76-1.html#more>
- 7 小松俊平：老健疎開作戦（第2報）受け入れまでの動き. MRIC by 医療ガバナンス学会 メールマガジン;Vol. 96, 2011年3月31日.  
<http://medg.jp/mt/2011/03/vol96-2.html#more>
- 8 山田祥恵, 佐野元子：老健疎開作戦（第3報）会計処理の基本方針. MRIC by 医療ガバナンス学会 メールマガジン;Vol. 97, 2011年3月31日.  
<http://medg.jp/mt/2011/03/vol97-3.html#more>
- 9 鯨岡栄一郎：老健疎開作戦（第4報）被災から疎開までの経緯. MRIC by 医療ガバナンス学会 メールマガジン;Vol. 109, 2011年4月7日.  
<http://medg.jp/mt/2011/04/vol109-4.html#more>
- 10 小松秀樹：知的障害者施設の鴨川への受入れと今後の課題. MRIC by 医療ガバナンス学会 メールマガジン;Vol. 124, 2011年4月14日.  
<http://medg.jp/mt/2011/04/vol124-1.html>
- 11 小野沢滋：石巻ローラー作戦についての報告：主観的な評価も交えて. MRIC by 医療ガバナンス学会 メールマガジン;Vol. 135, 2011年4月19日.<http://medg.jp/mt/2011/04/vol135.html#more>
- 12 小松秀樹：災害救助法の運用は被災者救済でなく官僚の都合優先. MRIC by 医療ガバナンス学会 メールマガジン;Vol. 112, 2011年4月9日.  
<http://medg.jp/mt/2011/04/vol112.html>
- 13 森 傑：民間非営利組織を中心とした住宅地の開発マネジメント手法に関する考察 米国ニューメキシコ州ティエラコンテナ開発のケーススタディを通して. 日本建築学会計画系論文集, 73, 1443-1440, 2008.

## プロフィール

こまつ ひでき  
【小松 秀樹】 医療法人鉄蕉会亀田総合病院 副院長

1974年香川県生まれ。東京大学医学部卒業。山梨医科大学（現山梨大学）泌尿器科助教授、虎の門病院泌尿器科部長を経て、現在は亀田総合病院副院長・泌尿器科顧問。

### <著書>

『医療の限界』（新潮新書 2007）、『医療崩壊』（朝日新聞社 2006）、慈恵医大青戸病院事件（日本経済評論社 2004）などがあり、臨床医の視点から医療の現状に問題提起を続けている。

## 震災復興とエネルギー政策の転換

京都大学大学院経済学研究科 教授 植田 和弘



震災後のエネルギー政策について、3つの角度から検討した。

1つは東北地域の震災復興に自然エネルギーを活用する意義についてである。エコロジカルな環境的持続可能性があることに加えて、自然エネルギーは地域の第一次産業と親和性を持ち、地域経済循環を強める効果を持つことを示した。

2つは、今夏の「電力不足」への対処策に関してである。原発事故や震災に伴う電力供給能力の減少分を代替する供給能力を調達することがすすめられているが、節電所の展開を提唱し、省エネ機器の購入だけでなく、ライフスタイルやワークライフバランスの変更といった方法も加えてエネルギー需要側に節電・省エネメカニズムを構築する必要性を指摘した。

最後に今後のエネルギー政策を考える上で、電源間の公正な競争を可能にする枠組みをつくることが重要であり、その前提条件について考察した。発電コストの評価方法を確立することもその一つである。

### 1. はじめに

震災復興への取り組み方は、被災者の生活再建のスピードに大きな影響を与えるとともに、日本社会の今後の方向性を左右する。被災者の生活再建を急ぐためにも、さまざまな社会的共通資本の迅速な復旧・復興が不可欠である。エネルギー・電力もそうした社会的共通資本の一つである。ここで、社会的共通資本とは物的なものだけでなく、自然資本、そしてシステムや制度のようないわゆるソフトをもあわせもつ概念である（宇沢、2000）。

大震災後のエネルギー政策においては、少なくとも以下の三つのことが検討されなければならない。一つは、東北復興における自然エネルギー開発の役割である。二つは、今夏の電力「不足」への対処についてである。三つは、中長期に及ぶ日本のエネルギー政策についてである。以下、三つの課題を順次検討していくが、三つの課題は相互に関連をもつものであり、事故の教訓をふまえてエネルギー政策転換の包括的枠組みを明示する必要がある。

### 2. 東北復興と自然エネルギー

まず東北地域における自然エネルギーの推進について考えてみたい。

震災復興構想会議の復興七原則にも「地域社会の強い絆を守りつつ、災害に強い安全・安心のま

ち、自然エネルギー活用型地域の建設をすすめる」とうたわれている。福島原子力発電所事故からどういう教訓をくみ取るべきかまだまだ議論しなければならないことは多いけれども、東北地域の復興過程で自然エネルギーを推進すること自体については異論をさしはさむ余地は少ない。

まず明確にしておくべきことは、震災復興過程で自然エネルギーを推進する意義である。震災復興とは何よりも人間復興であり、生活の再建をすすめ持続可能な地域を再生・創出しなければならない。震災からの人間復興とは人々の生活の質の回復・向上ということが出来る(植田・山口、2011)。まさに、持続可能な発展(ダスグプタ、2007)をすすめることが、震災復興につながるのである。エコジカルな環境的持続可能性、経済的持続可能性、社会的持続可能性という三つの観点から自然エネルギーの意義を検討してみよう。なお本文で自然エネルギーという場合には、さしあたり風力、太陽光、バイオマス、中小水力、地熱などを指している。

自然エネルギーのエコジカルな環境的持続可能性への貢献はわかりやすい。化石燃料や原子力と比較して評価するならば、その相対的優位性は明らかであろう。ただ、以下の述べる論点をふまえておく必要がある。

自然エネルギーを利用した発電に環境問題がないというわけではない。例えば、風力発電のエネルギー源は風という自然そのものでありエコジカルだといえるが、発電するとなると、騒音の発生や渡り鳥がぶつかるなどの環境問題が生じる。そもそも自然エネルギーも電気など人間社会が利用可能な形態に変換するには技術が不可欠であり、環境問題がまったく生じない発電はないのである。

したがって、各エネルギー源毎の発電に伴う環境影響を比較する必要があるが、その場合に留意すべきは、発電段階のみでエネルギー源の環境影響を評価するのではなく、発電に伴うライフサイクル、すなわち発電するエネルギー源の採取から始まり、その発電所への輸送、そして発電、さらに発電過程で生じる廃物とその処理に至る一連のサイクル全体の環境影響を評価しなければならないということである。例えば、石炭火力発電についてみれば、仮に発電所での環境対策は適切に行われていたとしても、石炭採掘時に大規模な環境破壊が起こっているかもしれないし、CO<sub>2</sub>の大量排出も課題である。原子力発電の場合はCO<sub>2</sub>の排出は少ないかもしれないけれども、放射性廃棄物の処理問題はきわめて厄介である。

ただ、一口で環境影響と呼ぶけれども、エネルギー源毎で発電に伴うライフサイクルの各段階で生じる環境影響はそれぞれ内容が異なるので、各環境影響を足し合わせることも比較することも容易ではない。発電に伴ってCO<sub>2</sub>を1トン排出することと、同じく発電に伴って放射性廃棄物を1トン排出することと、発電時に生じる騒音とでは、同じ環境影響といっても影響の質的内容がまったく異なる。さらに、その影響を誰が被るかという分配面からの評価も欠かせない。

経済的持続可能性にはいくつかの側面がある。ここでは発電所立地と地域経済との関係についてまず考えてみたい。

原発立地と立地点に旧来からある地域産業との関係は親和的とは言えない。原子力発電の場合は高度な技術を有する大規模プラントであり、部品調達などでも地元企業が入れる余地は少なかった。経済効果としては、プラントの建設や維持管理に派生するサービス産業的需要が中心であった。原発立地地域は農村や漁村が多い。もともと原発立地の対象地域は人口の少ないところとされているので、そうした地域にならざるを得ない。必然的に原発が立地した時点における地元の産業は農業



や漁業が主たる産業となる。今回の福島第一原子力発電所のような大事故でなくても、原子力発電所はこれまでも少なくない事故を起こしてきた。そうした事故によって直接的な被害が生じなかった場合でも、農産物や水産物は風評被害を受けやすい。そのことが産業の継続性や発展を阻害することで、農業や漁業の将来展望をなくしてしまい、業から離脱する人を増やしてきた。その人たちは農業や漁業以外から所得が得られる途を求めることになる。それが原子力発電所のさらなる建設を地域が受容した背景にあり、結果として、地元の農業や漁業をますます衰退させていった。原子力発電所の建設を契機にして地域に一種の負のスパイラルが働いたと言えるだろう。

自然エネルギーの利点の1つは、農業、漁業、林業と親和的なところである。農業、漁業、林業は自然の恵みを基礎にした第一次産業であるから、同じ自然がもたらすエネルギーを地域資源に変えて発電することは第一次産業的なところがある。自然エネルギーは、例えば風力発電が風況に影響されるように自然条件に規定されるのであるが、それは言い換えれば他の第一次産業と同様に土地に固着した産業ということである。そうであるならば、自然エネルギーによる発電に対して農業・漁業関係者が投資することで、非農業所得、非漁業所得を得る可能性がでてくる。この可能性を現実化するには自然エネルギーによって生み出された電力を全量買い取る、いわゆる固定価格買取制度がなければならない。デンマークで風力発電が急速に普及した一現在は電力の20%以上を占めている一のはまさにこの制度によってである。非農業所得が得られるようになったことで、農業もつづけられ農村地域の持続可能性を高めることに寄与したのである。

自然エネルギーによる発電は産業開発上も大きな利点があり、高度な工業生産力も必要である。火力、原子力等の大型発電所と比較すると風力発電は小規模というイメージがあるが、風力発電機は部品の点数が一万点を超える工業製品である。ちなみに自動車の部品の点数は約三万点といわれている。つまり風力発電機は組み立て型産業による生産物なので、風力発電機生産の立地とその部品調達に依る企業が育成されていくなれば、東北地域の産業振興や雇用にも役立つ。現在自動車などの部品供給能力の高さを世界的に評価されている東北地域のものづくり能力を活かすことができる。

つまり、東北地域に風力発電をそのポテンシャルを活かす形で集中的に立地していくことは、同時にそのための風力発電機を供給する基地を東北地域につくり、それを支える部品供給拠点を東北地域の工業集積を活かしつつ形成することができるのではないだろうか。そうした産業開発は、福島原発事故によって失われるかもしれない原発関連雇用の新しい受け皿になる可能性も十分にある。実際、デンマークでは風力発電が有力な輸出産業になっている。

自然エネルギーによる発電は一般的には小規模分散型電源であるので、関与する主体も多くなり、社会的持続可能性への寄与も大きい。残された問題はその事業性であるが、現在国会に上程されている「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法案」一法案自体には改善すべき点が少なくないけれども一の制度が具体化されるならば、買取価格にも依存するけれども、事業が採算に乗る地域の自然エネルギーはかなりあると考えられている（環境省、2011）。東北地域はまさにそうした地域である。

### 3. 今夏の電力「不足」問題と節電メカニズム

2011年6月時点では、福島第一原子力発電所（以下、福島第一原発）の事故がいつまでに収束すると確実に言える段階にはまだない。ただはっきりしていることは、福島第一原発からの電力供給は諦めなければならないということである。

今回の事故で誰もが認識したように、福島第一原発で出力された電力は福島や東北地域で使われるのではなく、東京に送られ消費されていた。福島第一原発の出力は469.6万kwにのぼるので、事故に伴ってその供給が途絶えることになる。それだけではなく、今回の震災・事故の影響を受けて停止中の主な発電所は福島第二原発（440万kw）、広野火力（380万kw）、常陸那珂火力（100万kw）など東京電力以外の発電所も含めると（福島第一原発を加えて）約1860万kwにのぼる。これだけの電力出力が途絶えることになると、東京電力管内の電力需要にたえられなくなる、すなわち、電力消費量がピーク値を示す夏には電力不足に直面するのではないかとされている。

電力需給に関しては、短期の需給問題と中長期の需給問題を区別して考える必要がある。中長期における電力の需給問題は今後のエネルギー政策に直結する。原子力発電所の安全審査体制や電力市場・電力供給システムの改革問題など、電力需給にかかわる基本的システムの改革問題が避けて通れない。ここでは、電力不足といわれている短期の需給問題に焦点を絞ることにしたい。

今夏の電力不足がどの程度の規模になるかは予断を許さない。特に、既存原発が停止するか、再稼働が困難になるならば、東京電力・東北電力管内だけではなく、全国的に電力不足が広がる可能性がでてきた。電力が不足するか否かは、当然電力の需要量と供給量との間の関係に規定される。今夏の電力不足に対して対処する方法の一つは、電力会社毎で状況は異なり地域の気候も違うので、電力会社間の電力の融通である。しかし、電力の融通量を抜本的に増加させることは直ちには難しい。そこで浮かぶ対処策は、自家発電の活用や復旧可能な発電所などで代替的な電力供給源を確保することである。

しかし、忘れてならないことは大震災が示唆した経済社会の将来方向についてである。今回の一連の事態の中で浮かび上がったことは、電力多消費社会の脆さでもあった。電力の大量消費を伴件にして電力供給能力を確保する方式は、地震国に大量の原発を建設しリスクを増大させた。エネルギー政策転換の方向性の一つは、エネルギー供給力のみに着目してきた政策を転換し、エネルギー需要そのものを見直す政策を抜本的に強化することである。特に、節電・省エネルギーのメカニズムを経済社会にビルトインすることである。

節電・省エネ型経済構造への転換は実際にすすみはじめている。震災を受けて、国民的にも企業の間でも節電意識と節電対策への受容性が高まっている。これを耐乏という感覚ではなく、新しいライフスタイルの提示や他者を思いやり電力を大切に使う倫理的消費という価値創造と結びつけて、ピークロードのカットに結実させる必要がある。これは追加的な電力供給能力の調達を回避できるという意味で、短期的にも長期的にも経済性を持つ。一種のイノベーションであり、新しいビジネスにも結びつく。

節電所の建設に投資するという発想が有効であろう。節電所は、震災後の日本におけるエネルギー政策を考える際のキーワードであり、政策を推進していくうえでなくてはならないコンセプトである。

震災後、企業や市民の節電意識が飛躍的に高まった。例えば、東京駅などJRの駅の照明は震災前と比較するとかなり暗いけれども、それに対する市民の反応は比較的好意的である。こうした意味での節電に対するアクセプタンスが高まったのは、今回の事故に伴って、自らの電力消費と発電に伴うリスクとが繋がっていることを認識したことが大きい。

節電意識が高まったことは、節電所建設のチャンスである。節電所とは通常の発電所とは違って、物理的な発電所を建設するわけではないけれども、電力を生み出す所である[1]。節電所のアイデアを世界で初めて提示したのはA. ロビンズだが、彼は節電所について「省エネ型の機器を購入するのは、自分の家庭や工場に小型発電所を建設するのと同じことになります。まずはこの考え方に慣れる必要があるのです。例えば、75kwの電球と同じ明るさで消費電力が15kwの電球を購入すれば、60ネガワットの小型発電所を建設したことになります。ネガワットは『マイナスの電力、使われなかった電力』という意味です。こうして節約された電力は電力会社に送り返され、他の顧客に売られることになります。それだけ発電する量が少なくてすむわけです」と説明していた。

ロビンズは、節電所はさまざまな省エネ機器でできているとしているが、節電のためのシステムや行動の変化も節電所づくりと考えられる。つまり、節電所とは機器・システム・行動等を変えることで電気を生み出す所である。節電所の良いところは、「建設時間は短く、計画から数週間から数カ月もすれば、発電を開始することができる。その上、この発電所は段階的に建設していけるため、全体が完成していなくても、できたところから順に発電を開始できる」ことである。

節電所を建設する観点から、電力消費に関連するすべての規制や基準を見直さなければならない。最近の研究によれば、コンビニなどでも効果を落とさずに照明を減らすことができる。照明は熱も出すので空調が必要になることを考えると、二重の意味で電力消費量を削減できる。これは店舗経費の削減にもつながるので、経営的にもプラスになる。企業からはさまざまな工夫が生まれている。輪番操業も計画されているし、電力消費量がピークを迎えそうな時期と操業時期をずらすことも考えられている。この機会にライフスタイルやワークライフバランスの見直しという積年の課題にも取り組みは始めている。

節電所の建設には何をすればよいか、それを知ることが出発点であり、節電所を建設するノウハウを蓄積した知識基盤の構築が鍵を握る。企業や市民に適切なインセンティブが付与されるならば、知識基盤を活用した節電所への投資が爆発的に広がるであろう。その際求められているのは合理的な節電であり、過度な節電が熱中症の誘発など健康を害することがないように配慮することは言うまでもない。

節電や省エネを社会にビルトインしていくためには、個人や企業の自覚的取り組みだけでなく、電力需給調整システムの再設計が不可欠である。電力以外のエネルギーも含めて地域エネルギーシステムを構築する方向性も欠かせない。情報通信技術と結合した次世代送電網スマートグリッドやいわゆるスマート・コミュニティづくりをすすめることは、電力需要の制御システムをきめ細かく柔軟に設計することを可能にするので、料金システムと連動して、電力負荷平準化にも大きな力を発揮する。将来的には電力の消費者・ユーザーが電源を選択することも可能になるし、ユーザー・デモクラシーの方向性と合致する。現時点でも電力利用契約制度のデザインを工夫すれば、節電へのインセンティブを大きくすることができる。節電メカニズムを経済社会に組み込むための制度的基盤づくりを急がねばならない。

## 4. 今後のエネルギー政策：転換の前提を考える

### 4.1 安全性の考え方

福島第一原発の事故を受けて、2030年までに原子力発電所を13基新增設するとしていたエネルギー基本計画は抜本的に作り直される。

何よりも、電力供給施設としての原子力発電所そのものの安全性や信頼性が根底から疑われることになった。原子力発電所の過酷事故（severe accident）への対応策ができていなかった。それがあれば、少なくとも放射能汚染をかなり小さくできたはずである。多重保護という「建前」が働かなかったのであるから、安全審査基準や安全審査体制にも不備があったと言わざるを得ない。既存の原子力発電所に対してもその安全性が問われている。

政府は浜岡原発の停止要請をしたが、浜岡原発は想定される東海地震の震源域の真上に立地しており、大きな地震が来る可能性が特別に高いことをその根拠にあげている。他の原発は現時点で30年以内に震度6以上の地震が起こる確率が1%以下だとし、直ちに停止は求めないという。

ただ今回の震災からの教訓は、災害発生確率が低いことを対策を実施しない理由にしてはならないということである。今回に類似する規模の津波が平安時代の貞観地震時（869年）に襲来していたという事実をもとに、産業総合技術研究所の岡村博士が強く警告を発していた。貞観津波を想定して対策を講じていれば、今回の震災による被害をかなり軽減できたはずである。つまり今回の津波は想定外だったのではなく、千数百年に一度は起こる津波だったということができる。しかも地震や津波はそれによる被害も想定できるものであり、気候変動による被害のように何が起こるか分からないものではない。その意味で我々の津波や地震対策は、まったくの無知（unknown）や不確実（uncertain）な下での意思決定ではない。

要するに、いつ起こるかを正確に言うことはできないけれどもいつかは起こるのである。それは明日起こるかもしれないし、数十年後に起こるかも知れないのである。予防原則（precautionary principle）（植田・大塚、2010）を適用するならば、過去の経験と現在の科学的知見が示唆する地震・津波への対処策を講じる必要が出てこよう。ただ、対策をとっても残る危険、まだ分かっていない危険もある。我々の自然に対する知識はもとより完全ではない。それゆえ、原子力発電所の安全性や存廃について専門家だけで決めることはできず、現在の科学的知見をもとに安全性に関してより広く議論する場がなくてはならない。どこまで危険を軽減できれば電力供給が再開できるか、最終的には社会的・政治的意思決定の問題になる。

### 4.2 発電コストの比較分析

安全対策は強化されなければならないが、それは原子力発電所の安全対策費の上昇を意味するし、発電コストが上昇するであろう。原発の発電コストは通説的には安いといわれてきた。政府が原子力発電を推進してきた理由の一つもそこにあった。しかし、その根拠はそれほど堅固とは言えない。

原発の発電コストが安いという説明は最新のエネルギー白書（2010年版）でもなされているが、その根拠になっているのは、2004年に出された総合資源エネルギー調査会電気事業コスト分科会の報告書（以下、報告書推計と略す）である。しかし、原発の発電コストは他の電源の発電コストよりも高いという研究結果も最近大島堅一教授によって出されている（以下、大島推計と略す）。

**電源別発電コスト** (円/kwh)

		総合資源エネルギー調査会	大島堅一教授の推計値 <sup>2)</sup>	
		1)	1970-2007年度	
			実績値	財政支出を含む総計値
原子力		5.3	8.64	10.68
火力	石油火力	10.7	9.8	9.9
	石炭火力	6.2		
	LNG火力	5.7		
水力			7.08	7.26
一般水力		11.9	3.88	3.98
揚水			51.87	53.14
原子力+揚水			10.13	12.23

1) 電気事業分科会コスト等検討小委員会報告書(2004年1月23日)

設備規模、設備利用率、運転年数に想定値が置かれている。割引率3%の場合の試算値である。

2) 大島堅一『再生可能エネルギーの政治経済学』東洋経済新報社(2010年)

表で両者を比較すると、電源別発電コストの相対的順位が変化している。原子力発電所の発電コストは、報告書推計では5.3円/kwhと最も安価であるのに対して、大島推計では1970年度から2007年度までの実績値で10.68円/kwhと火力発電所や水力発電所よりも高くなっている。しかも、この数値は震災前の状態での評価であり、すなわち今回のような原発事故を避けるための安全対策費を加えなくても高いというのである。

なぜ両者の推計にこれほど大きな違いが生じているのだろうか。推計方法の違いと用いるデータの違いをまず指摘することができる。

報告書推計では、モデルプラントを想定して発電に要する種々の費用を集計している。それに対して大島推計は実績値である。電力各社が公表している有価証券報告書に基づいて電源別発電コストを推計する方法が室田武教授(室田、1993)によって開発されたが、それを基に発展させられた方法である(大島、2010)。どちらの推計方法にも一理ある。実績値は分かりやすい比較であるが、報告書推計のように比較のために何らかの標準化を図ることも十分考えられる。

いずれの方法をとるにしろ、電源別発電コストを比較する際に最も重要なことは、発電に伴うすべてのコストを勘定に入れることである。これは誰でもが納得することであろうが、実際にはそれほど容易ではない。例えば発電のために何らかの資源を海外から購入するとしよう。化石燃料でもウランでもよい。その採掘現場がすさまじい環境破壊を起こしていたとして、それへの十分な環境対策が取られていない場合には購入した資源の価格には環境損害費用は含まれていないことになる。環境損害の被害者や社会に転嫁されているのである。そうした費用を価格に反映させる必要が出てくる可能性があり、不当に「安価」な資源にはリスクがあるといわなければならない。

原子力発電のバックエンド費用についても報告書推計では見積もっている。ただ、バックエンド費用を見積もる際に、核燃料サイクル政策が政府の計画通り進むことを前提にしている。周知のように、核燃料サイクル政策は不確実性がきわめて大きく、現にまったく計画通りには進行していない。したがって、バックエンド費用の見積りは過小評価であるだけでなく、きわめて不確実な値にならざるを得ない。

大島推計は電力会社の実際の支出をまず集計しているが、発電に要する電力会社の支出は有価証券報告書に記載されている。記載されている個々の費用の問題も検討しなければならないが、ここでは立ち入らない。むしろ重視すべきことは、電力会社が支出する費用だけでは原子力発電所の発電

は成り立たないことである。発電技術の開発、発電所の立地や維持には巨額の財政支出がなされている。発電所（立地地域）への財政支出は火力発電所や水力発電所などにも行われているけれども、原子力発電については、いわゆる電源三法によってきわめて手厚い財政支出がなされている。

もしこの財政支出が原子力発電に不可欠な支出ということであれば、仮に電力会社の費用にはなっていない（つまり、電力会社の有価証券報告書では費用として計上されていない）としても、原発による発電コストの一部として評価すべきであろう。他の電源についてもそうした財政支出はあるので、それらの財政支出も含めて発電に要する総費用を大島推計では集計している。そうすると、結果として原子力発電は最も高価な電源ということになる（表の「財政支出を含む総計値」）。さらに、原子力発電は出力調整ができないため揚水発電で補完せざるを得ないと考えるとなおさら高価である（表の「原子力+揚水」）。

大島推計に基づくならば、今回の事故によって原発の安全性に疑問符がついただけでなく、その経済性に対しても疑問があるということになる。原子力発電が高価な電源ということになるならば、原子力発電を推進してきた論拠の一つは崩れることになる。それでも原子力発電を推進する場合、その論拠はどこにあるのだろうか。いずれにしろ、発電コストの徹底的な検証は、今後のエネルギー政策を考える前提と言わなければならない。

#### 4.3 電源間の公正な競争へ

特定の発電方式を支援する上記のような財政支出については、発電コストを比較する場合の計算を誤らせるという問題に加えて、もう一つの問題点を指摘しなければならない。それは、電源相互間の競争を歪めていることである。すなわち、さまざまな発電技術が出現し実用できるにもかかわらず、政府が特定の技術にだけ肩入れすることによって、それらの技術を公正に競争させることにならないのである。これは市場の資源配分を非効率化し、新しい産業発展の可能性を遅らせることになる。

今後のエネルギー政策には、電源別の公正な競争を可能にする制度的枠組みづくりが不可欠である。この問題は電力会社の地域独占の問題に突きあたる。発電と送電を分離し、規模の経済が働く送電はインフラとし、小規模・分散型技術のイノベーションが期待される発電に競争を持ち込むことは一案である。その場合に、その制度設計如何によって働くメカニズムが異なる（南部、2003、八田・田中、2004）ことに留意しておかなければならない。

電源間競争とは一種の技術開発競争でもあるが、外部性を内部化する政策は電源間競争の前提である。化石燃料消費による温室効果ガスの大量排出や放射性廃棄物処理が不確実な下では公正な競争にならないからである。炭素税や排出量取引制度は温室効果ガス排出削減という環境政策上の目的だけでなく、電源間の公正な競争のためにも欠かせないのである。また、これらの環境政策手段は節電・省エネへの投資を促す制度的基盤としても機能するであろう。

電源間の比較を考える上で価格づけが容易ではない要因も重要である。再生可能エネルギーの特徴の一つは、分散型電源であり、まちづくりと連動しやすい点である。今回の震災は大規模電源が一か所集中立地していることのリスクを顕在化させた。リスク低減社会へ向けた分散型ネットワーク電源への志向性を持っている。また、すでに述べたように、自然を発電用の地域資源につくり替えエネルギーの地産地消を可能にするので、発電所をまちづくりの核にした自然に適合した地域経済や雇用を生み出す可能性がある。そのためにも地元からの小さな単位やその集合体の取り組みを

可能にする制度的枠組みが求められている。節電所もそうであるが、これらの普及を促進するには投資家を増やす必要があり、投資家の判断を歪めない市場的基盤の整備やエネルギー政策の分権化が不可欠であろう。

## 5. おわりに

電力の利用と供給システムの制度改革が求められているが、それは基本理念を明確にしたうえで具体的な制度設計に踏み込むものでなければならない。その意味で震災後の新しい時代におけるエネルギー・コンセプトが求められている。こうした制度の再設計は国民的討議を必要とするものであり、従来のエネルギー政策に最も欠けていたのは、そうした国民的討議であり、そのための前提となる情報公開である。震災後のエネルギー政策は、これまでのエネルギー政策を決めてきた従来の政治過程の改革をも促すことになろう。

### 【付記】

本稿は「エネルギー政策再構築：電源別コスト検証が前提」『日本経済新聞』経済教室 5月19日付、および『エコジャパン』<http://eco.nikkeibp.co.jp/article/column/20110510/106477/>に掲載された以下の論考をもとに加筆・補正したものである。

「もう1つの発電所「節電所」建設のススメ」 5月16日付

「原発の本当の発電コストを考える」 5月30日付

「東北復興に果たす自然エネルギーの強み」 6月21日付

### 注

1) 以下、節電所についてはP. ヘニッケ・D. ザイフリート（2001）を参照した

### （参考文献）

植田和弘・大塚直監修・損保ジャパン総合研究所・損保ジャパン環境財団編（2010）『環境リスク管理と予防原則：法学的・経済学的検討』有斐閣

植田和弘・山口臨太郎（2011）「持続可能な発展理論からみた震災復興」『環境経済・政策研究』近刊  
宇沢弘文（2000）『社会的共通資本』岩波新書

大島堅一（2010）『再生可能エネルギーの政治経済学』東洋経済新報社

環境省（2011）『平成22年度再生可能エネルギー導入ポテンシャル調査調査報告書』

P. ダスグプタ著（2007）『サステナビリティの経済学：人間の福祉と自然環境』植田和弘監訳  
岩波書店

南部鶴彦編（2003）『電力自由化の制度設計：系統技術と市場メカニズム』東京大学出版会

八田達夫・田中誠編（2004）『電力自由化の経済学』東洋経済新報社

P. ヘニッケ・D. ザイフリート著（2001）『ネガワット：発想の転換から生まれる次世代エネルギー』朴勝俊訳 省エネルギーセンター

室田武（1993）『電力自由化の経済学』宝島社

## プロフィール

うえた かずひろ  
【植田 和弘】 京都大学大学院経済学研究科教授

1952年香川県生まれ。京都大学工学部卒業、大阪大学大学院博士課程修了。1994年より京都大学経済学部教授、1997年より京都大学大学院経済学研究科教授。2002年より同地球環境学堂教授と両任。

持続可能な地域社会、持続可能な発展を可能にする経済や社会のあり方について研究している。

1992年国際公共経済学会賞、1993年公益事業学会奨励賞、1997年廃棄物学会著作賞、2006年環境科学会学術賞受賞。

東日本大震災復興構想会議検討部会委員。

### <著書>

『東アジアの越境環境問題』（九州大学出版会 2010）、『拡大生産者責任の環境経済学』（昭和堂 2010）、『自壊社会からの脱却』（岩波書店 2011）、『中国の環境政策』（京都大学学術出版会 2008）、『環境経済学』（岩波書店 1996）、『廃棄物とリサイクルの経済学』（有斐閣 1992）など



## 復興を支える財政政策 — 財源問題を中心に —

新潟県立大学国際地域学部 准教授 高端 正幸



大震災という危機にさいして、日本の財政はそのあり方を改めて根本から問い直すべき局面を迎えている。復興財源を国債発行と日銀引受でまかない、増税を回避すべきとする考え方は、一時の便法にとらわれ問題の本質を見落としている。国債発行により機動的に財源を調達しつつ、その償還財源を、人税であり応能原則を体現する所得税・法人税を中心とする臨時増税によって確保すべきである。

なお、セーフティネットの危機という、すでに存在してきた深刻な危機にも日本財政は直面しており、これら2つの危機への同時対応が今後求められていく。このとき、財源確保の方向性を考えるために必要な基本的視点についても検討する。

### 1. はじめに

人は自然から多大な恩恵を受け生を営む。しかし、時に自然は人智のおよばない力をもって人間に牙をむく。われわれは2011年3月11日に、この当然の事実を改めて心に刻むこととなった。

この危機に対していかなる財政政策がとられるべきなのかを、復興財源の調達方法の問題を中心に考えるのが、ここでの目的である。とくに、復旧・復興に要する巨額の臨時的財源をいかなる手段を用いて調達すべきかという問題が、考察の中心となる。

しかし、復興財源の問題は租税、公債といった財源調達の技術論にとどまるものではないことも、われわれは認識する必要がある。危機は、既存の社会制度や思考習慣を揺るがし、変革への可能性の扉を開く。グローバル化の進展や国内経済・社会状況の急速な転換によって変化を促されつつも、基本的な部分において強固さを保ちつつけている租税制度や支出政策の日本的特質も、そうした可能性のもとにおかれている。危機に直面する現状においては、財政政策のあり方に対する大局的な観点が欠落してはならない。その意味で、ここでは、戦後日本の財政システムの特質と限界が凝縮されている社会保障制度とその財源問題についても目を向ける。震災が突発的な危機であるとすれば、社会保障制度の機能不全は、社会をゆっくりと、しかし確実に揺るがす危機である。2つの危機に同時に立ち向かうために求められる財源確保策は、いかなるものであろうか。

## 2. 復興財源の調達－「常道」をとるべし

復興事業については、機動的な財源調達を可能とするためにも国債発行をまぬがれえず、その規模は内閣府による当面の見積もりにおいても10年間で約10兆円を超えると言われている。いかに民間資金を活用しようとも、この程度の財源は最低限必要となるというべきであろう。しかも、故郷の町と生業を奪われた被災地域の人々に、一刻も早く前途への希望を示すべき今、復興財源の大きな部分を、国が当初の数年間に集中的に調達し、迅速な復興事業の遂行を支えることが求められている。

このとき、同時に債務償還のための財源にめどをつけること、すなわち税収の確保が並行して検討されなければならないことを、大原則としてまず明確にしておきたい。逆にいえば、国家の財源調達手段として「常道」を外れる選択肢、すなわち日銀の直接引受による国債増発や、政府紙幣の発行といった手段は、この大震災がいくら突発的かつ未曾有の事態であるとはいえ、とられるべきではない。

2010年度末において、国の普通国債発行残高約636兆円に対して、日銀は約59兆円の国債を保有している。日銀は、市中消化された国債を買いオペによって吸収するだけでなく、財政法第5条の但し書きに基づく借換債の直接引受も行っている。これに着目し、震災復興の臨時財源の調達方法として、日銀による新規債の直接引受の道を開き、増税による財源調達を避けるべきだとの議論が一部でなされている。また、震災被害の当事者ともいべき北海道東北地方知事会は、2011年4月11日付の「東日本大震災に係る要望書」において、被災自治体に対する「(地方) 交付税率の引上げを行い、これにより不足する国の財源は、日銀の国債引受により対処すること」が望ましいとの立場を公式に示している。

高橋洋一氏が最近『週刊ダイヤモンド』誌上などで主張しているように、金融市場との関係だけに着目するならば、借換債が巨額に上る昨今の状況において、日銀による国債の直接引受の対象を借換債に限定していることの意味は薄れているといえなくもない。また、復興財源として予想される毎年度の新規債発行規模を踏まえれば、それを日銀引受によりファイナンスしたとしても、ただちに過度の信用膨脹を呼ぶことはないとも考えられる。日銀の国債保有を膨脹させれば、将来の金利上昇局面において国債保有リスクが実現し、日銀のバランスシートを毀損する可能性があるが、現在の金融市場は、それを強く懸念すべき状況にあるわけでもない。

ところが、財政学の立場からすれば、日銀引受が財政規律を損なう「禁じ手」であるという大原則を重視せざるをえない。まず、マーケットにとって新規債と借換債の区別がなくても、予算制度上、新規債は一般会計債であり、借換債は国債整理基金特別会計で発行されるという形で、明確な区別がなされている。したがって、いくら借換債の発行額が膨張してその一部の日銀引受が拡大・常態化しようとも、それを新規債の引受が許される根拠とすることはできない。むしろ、新規債の日銀引受を許すことが、以後の財政政策に与える意味を慎重に踏まえるべきである。戦前のいわゆる高橋財政の当初において、あくまで一時的な手段として認識されていた日銀直接引受は、結果的には軍部の暴走を財政制度面から条件づけた。あるいは、戦後の世界各国において、なぜ中央銀行の独立性が財政・金融システムの基本要件として位置づけられたのか。新規債の日銀引受を、金融市場の動向や財政運営の算段のみに基づいて、問題なしとしてよいのであろうか。

復興財源の議論においてのみならず、昨今の日本においては、しばしば当面の財政事情やマクロ経済状況のみにとらわれ、日銀引受を問題なしとする議論が浮上してきた。しかし、実験が許されない社会科学が、代わりに歴史的経験から教訓を学びとるべきだとすれば、新規債の日銀直接引受の容認は、社会の危機を財政の危機に転化させてしまう「禁じ手」であると考えざるを得ない。まったく同様のことが、政府紙幣の発行についても当てはまる。

また、日銀による大量の国債保有は（それが買いオペによるか直接引受によるかに関わらず）、国債価格の維持を日銀自体の利害により深く結びつけることにより、すでに金融政策の正常化を妨げる一因となつていもいる。これにさらなる拍車をかけ、将来の財政・金融政策に重い足かせをはめることが、果たして望ましいことといえるであろうか。

そもそも、増税を回避すべきとする議論は、日本の財政政策が抱える根本的な弱さを反映している。日本の財政は、高度成長期に定着した「自然増収＝増税なき増収」への依存体質を引きずることによって、1990年代以降の低成長条件に直面したとき、大量国債発行による国際的に類例なき債務累積へと迷い込んだ。結果として、国民全体で負担を分かち合い、支えあうという総体的な意味での「受益と負担」の相互関係が築かれることはなかった。

しかも、欧州各国が福祉国家財政の積極的再編を進めていく傍らで、日本では財政運営の持続可能性への懸念が強調され、歳出（とりわけ社会保障支出）の抑制が進められた結果、国民の受益実感の低下が租税負担感のみ高めてしまうという悪循環が定着した。先進国中で最高水準の貧困率、雇用格差、地域間格差など、機会の不平等と社会的な分断がこれほどにあらわとなつても、国民は負担に同意しがたく感じ、そうした空気が、増税不要論を唱える一部の経済学者を勢いづけてもいる。

震災後には、テレビなどで「日本は強い国」「日本人は助け合いの心を持っている」といった言葉が頻繁に流された。ところが、財政という鏡に映った日本は間違いなく「弱い国」であり、「助け合わない人々」の国である。こうした状況において、明瞭かつ深刻な危機として眼前に突きつけられた大震災からの復興に要する財源さえも、負担の分かち合いなしに調達可能であるとする議論は、日本の財政政策をさらなる劣化に導く言説であるといわざるを得ない。

「実はどの切り口をとって見ても、被災地への具体的処方箋の背景には、日本が「戦後」ずっと未解決のまま抱え込んできた問題が透けて見える」という東日本大震災復興構想会議提言の言葉（「I 前文」）は、財政政策にもそのまま当てはまるのである。

### 3. 復興財源としての所得税、法人税

復興財源を国債発行に求めるさいには、その償還財源としての税制上の措置、すなわち増税による財源確保をセットで構想しなければならない。次の問題は具体的な方法である。

まず、復興事業は一定期間に集中的に実施されるので、財源も10年程度の時限立法に基づき、復興財源として恒久財源とは明確に区別して調達されるべきであろう。同様に、予算会計上も一般財源とは区別し、柔軟かつ機動的な支出が可能な基金として位置づけることが望ましい。

そのうえで、復興財源は、基幹税のうち所得税の税率引上げや法人税の課税ベースの拡大によって調達されるべきである。消費税の税率引上げは、復興財源の調達方法として適切ではない。復興

財源として所得税、法人税が望ましいとする根拠は、以下の通りである。

増税を行うとき、震災の被害によって担税力が損なわれた多くの人々や企業に対して税負担を求めべきでないことは、いうまでもない。このとき、税を負担するヒト（個人・法人）に着目して課税される所得税や法人税であれば、昨年度に一定の所得があり、年度末の被災によって担税力を喪失した個人や法人に対しても、納税額の減免措置をとることができる。しかし、個人・法人の担税力に関係なく、消費に応じて租税負担が生じる消費税においては、担税力に応じた消費税負担の減免を実施することが非常に困難である。

また、被災者は、突然にして所得や所得を生み出すための資産（土地、設備、農漁業用具等）を失ったとしても、当面の生活を維持するための必需品消費を止めることはできない。したがって、消費に応じて負担を要請すると、現実に租税を負担しうるような経済力を決定的に失っているとしても、一定の租税負担が生じてしまうこととなる。これを正当な租税負担であるとみなすことは到底不可能であろう。

このように、復興のための負担をわれわれが公平に分ち合うためには、個人・法人所得をベースとする税によって財源を調達することが求められる。しかし、「震災によって担税力を失ったヒトに税負担を要請しない」ことだけでなく、「震災によって担税力を増加させたヒトに相応の税負担を要請する」観点も、現状において重要性を高めていることを、同時におさえておきたい。

というのも、震災による直接・間接の経済的損失は全国に波及した一方で、競合相手の被災による受注の増加や仮設住宅等の資材需要などの高まりによって、期せずして経済的恩恵を受けた企業や個人が存在する。また、復興事業が本格化するにつれ、そこから利益を生み出す企業が多く出てくるなど、今後の経済回復過程においては企業の業績や個人の所得分配に偏りが生じてくるのが容易に予想される。そこで、個人・法人の担税力に直接着目する人税としての所得税や法人税が、彼らの担税力に応じた税負担を求めることが不可欠となる。つまり、震災によって期せずして生じた担税力の増加に対する課税をつうじて、復興事業のための公正な税負担を実現するとともに、社会的にみて望ましくない所得分配のゆがみを修正していくことが可能となるのである。

以上のような考え方の妥当性を、消費税の性質に言及することによってさらに確認しておこう。消費税は、その負担が消費者に完全に転嫁されると仮定すれば、消費額に対する定率（現在は5%）課税の性格を持つ。このとき、個人の消費ではなく所得を分母とした時の消費税負担割合は、所得が低い者ほど高くなることがしばしば指摘される。いわゆる消費税の逆進性の問題である。

消費税の逆進性は、特定の期間（たとえば1年間）の所得に対する消費税負担の大きさに着目するかぎり、ほぼ明確なものである。高所得層は、所得のより大きな部分を消費ではなく資産形成に回すからである。

ただし、個人の一生を通じた生涯所得を分母とした場合、消費税負担が実際に逆進的なのか否か、逆進的であればどの程度か、といった点について、確定的な見解が存在するわけではない。かりに、消費税と全く同じ税率で相続資産への課税がなされるならば、少なくとも理論的には、消費税は所得に対しても定率の比例課税であることとなる。また、消費税はある時点において所得は少ないが消費は多く行っている（ゆえに担税力を有することが推定される）者に対しても相応の税負担を要請できる点において、課税ベースが広く、かつ、ある種の公平性を有しているともいえる。

このように、消費税は単に不公平な悪税であるというわけではなく、一定の条件においては一定

のメリットを発揮する財源調達手段である。ただし、こと復興財源の調達にさいしては、消費税のデメリットのみが際立つこととなる。なぜなら、消費税が有するある種の公平性は、生涯所得ベースの負担に着目する場合にしか主張されえない。しかし、復興財源として消費税を考えるさいに問われるのは、生涯を通じた負担の問題ではなく、突発的な大災害に見舞われた人々に当面生じてしまう消費税負担の問題である。特定時期に限定した負担の公平性を問う場合には、すでに述べたごとく、担税者のその時点での経済的事情に直接着目することのない消費税のデメリットのみが効いてしまうこととなる。

くわえて、復興事業は、大震災による被災という、すでに実現してしまったリスクに対する臨時的な政策である点も重要である。この場合、復興事業によって支えられることとなる人や地域は、ある程度確定されている。つまり、特定の人や地域を支えるために国民全体で負担を分かち合うことこそ復興財源の調達であるから、租税の2つの負担配分原則のうち、応益原則はそもそも妥当しない。受益者と負担者が当然に異なることが前提となるからである。そうであれば、もう1つの原則、すなわち各人の担税力に応じて負担を要請すべきとする応能原則にしたがった財源調達手段がとられるほかない。

#### 4. もう1つの危機とその財源選択

他方で、社会保障政策の立ち遅れによって年々深化の一途をたどってきた、セーフティネットの危機への財源対応も急がれている。社会保障財源については、ことさらに消費税の税率引上げが議論され、2011年6月に与党・政府が決定した『社会保障・税一体改革成案』においても、「2010年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引き上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保する」ことがうたわれた。

復興財源の選択と社会保障財源の選択とを対照させると、社会保障財源を消費税に求めることの根拠は分かりやすくなる。すでにみたように、復興財源は、被災というすでに実現したリスクによって極度に生活が脅かされた人々を、臨時的に、国民全体でいかに支えるかという問題であるのに対し、社会保障制度の再編や充実に要する財源負担は、高齢・疾病・失業・障がいといった、国民の誰もが直面しうる、未実現のリスクに対応する恒久的な制度を再編・充実するための負担を、国民全体でいかに分かち合うかという問題である。こうした見方をとりつつ、今後の社会保障制度の再編・充実には多額の財源が必要となることをあわせて考えれば、消費税をつうじて広範に負担を分かち合うことも適切な選択肢として考えられることとなる。現実には、大きな社会保障支出を極力維持しつつ、グローバル化による雇用・生活リスクの高まりに対応すべく積極的に社会保障制度の再編を進めてきた北欧など欧州諸国において、財源に占める付加価値税の比重が高いことは、知られる通りである。

ただし、社会保障財源としての消費税の重視は、つぎの2つの条件が伴わなければ真に正当化することができない。第1の点は、財政政策の収入と支出のあり方を一体的にみた場合に指摘されることであり、第2の点は、収入面すなわち税制のあり方のみに着眼した場合に指摘されることである。

第1に、既存の社会保障制度が有する欠点をただすべく、普遍的な生活保障の実現を目指した抜

本的な制度改革が進むことである。周知のとおり、日本の社会保障制度は、年金・医療の社会保険制度における雇用形態別の保障水準格差や増大する非正規労働者・失業者などの排除、失業給付や再就職支援の手薄さ、介護・保育などの現物給付分野におけるサービス供給の不足と実質的な選別性といった問題点を抱えている。結果として、現金給付の分野においては社会的弱者を排除し、現物給付の分野においては低所得者層に受益が偏る（ただし、低所得者層さえ十分に生活が守られない）形となっている。こうした制度・政策は、現金給付については、同等の生活条件におかれた者に対して同等の保障がなされないという意味での不公平感を、そして現物給付においては中間層を含むマジョリティが受益者とならないという意味での不公平感を国民に植え付けてきた。

社会保障給付を受け取るサイドに生じているこのような不公平感と、その源泉たる制度的欠陥をそのままに、負担のみを消費税をつうじて広範な階層に求めることは正当化され得ない。年金・医療保険制度の一元化、介護保険制度の保険者の単一化（国が保険者となる）、医療・介護・保育などの現物給付の充実と地域間格差の解消などを総合的に指向することによって、所得の多寡や住む地域、雇用形態の別などに関わらず、各人のニーズに応じて同様に生活が保障されるような社会保障制度の将来像が、明確に提示されるべきである。つまり、社会保障制度を、誰もが直面しうる生活上のリスクに同等に対処する有効なものとしていくことを明確化し、消費税の税率引上げをともなう財源確保を国民的合意によって基礎づけなければならない。

この点に関して、先の『社会保障・税一体改革成案』においては、「より受益感覚が得られ、納得感のある社会保障の実現を目指す」としつつ、「徹底した給付の重点化・制度運営の効率化」もいうなど、メッセージが必ずしも明確ではない。個別の具体的な制度改革も、必ずしも順調には進んでいないうえに、昨今の政権の不安定化が改革プロセスをさらに遅滞させている。

第2に、消費税の税率引上げが、所得税や相続税の累進性の回復と並行して追求されることである。日本の税制は、すでに所得再分配機能を喪失している。このまま消費税増税だけが進めば、逆進的税制となり、公平性の喪失という問題が鋭く提起される。1990年代以降、政策的に弱められてきた所得税や相続税の所得再分配機能を、累進税率や課税最低限の見直し、人的控除の現金給付への置き換えなどをつうじて回復させるべきである。これは同時に、税収の伸張性を高めることによって、好況時における税収調達能力の向上につながる。

しかし、復興財源としての所得税の臨時増税は、迅速な実現が求められるため、現行税率に対する一定の税率上乘せのような簡素な方法とすべきであって、実質的な制度改革をとまなわないであろう。このとき、所得税は復興財源であるとして社会保障財源の検討対象から外され、消費税だけがクローズアップされていくことが懸念される。

この点に関連して付け加えておく。『社会保障・税一体改革成案』において、所得税・相続税の所得再分配機能の回復は「税制全体の抜本改革」の一環として位置づけられているが、「社会保障の安定財源の確保」についてはあくまで「消費税を主たる財源とする」とされている。ここで問題なのは、消費税のみならず、所得税の負担水準も主要先進諸国と比較して著しく低いという事実が軽視されていることである。このことは、政府はもとよりメディアにおいても指摘されることがないだけに、ここで指摘しておきたい。

## 5. 財政政策は「2つの危機」にどう応えるか

人々の生活が安寧に満たされ、社会が安定を謳歌しているならば、政府の出番はなく、積極的な財政政策も不要である。財政のあり方は、人々の生活が脅かされ、社会が分断や不安定化の陰に支配される危機の局面においてこそ、鋭く問われるべきものである。今後5年もしくは10年の間、われわれは、歴史的な大震災によって突如としてもたらされた危機にくわえ、より時間をかけて、しかし着実に深化してきた生活保障の危機という、2つの危機に直面していく。財政政策は、震災からの復興を何よりも優先的に遂行していくとともに、社会保障制度の再構築への足掛かりも着実に固めるための財源基盤を獲得しうるのであろうか。

肝要なのは、目先の経済状況や財政事情のみにとらわれることなく、それぞれの危機が内包する性格を踏まえ、国民の広範な合意によって支えられるような財源調達の方策を早急に構想することである。「いかなる目的のために、いかなる形で負担を分かち合うのか」を真摯に問い、丁寧な議論を重ねるならば、答えはおのずと見えてくるであろう。

### プロフィール

たかはし まさゆき  
【**高端 正幸**】 新潟県立大学国際地域学部准教授

1974年生まれ。横浜国立大学経済学部卒業。東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得満期退学。

(財)東京市政調査会研究員、聖学院大学専任講師、同大学准教授を経て、2009年4月より新潟県立大学国際地域学部准教授。

#### <著書>

『自壊社会からの脱却』(岩波書店 2011)

『地域切り捨て—生きていけない現実』(岩波書店 2008)、『財政学』(共著、有斐閣 2005)

など



\*全労済の全国よりの被災地復旧支援



## 今後の防災・減災に向けて

関西大学社会安全学部長・教授（京都大学名誉教授）

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長 河田 恵昭

（東日本大震災復興構想会議委員）



- 1 効果的な防災・減災対策には、逆転の発想が必要である。災害を起こす側の立場から、外力、社会の防災力、対策の弱点を見出すアプローチである。その発想例として、首都直下地震と東海・東南海・南海地震に適用した。
- 2 自助、共助、産助、公助の具体例を上げて、減災社会の実現のための各方面の努力が必要である。
- 3 原発事故を例にとり、電力需要拡大という社会の要求を満たす形の原発の増設は、結果的に、私たちの社会が危険社会になることを助長する。このような視点に立てば新たな原発建設が必要であることを隠した「リニアモーターカー」の推進は、社会的な公明性という点で問題がある。

### 1. 逆転の発想による防災・減災を考える

私たち防災・減災研究者と実務者は、これまで、地震や大雨などの異常な自然外力（ハザード）が働いたときに、被害が発生しないように（防災）、またそれが不可能な場合には被害が大きくなるように（減災）するための対策を考え、実施してきた。たとえば、洪水のハザードマップがそうである。最初は、河川堤防の代表点が決壊した時の浸水域とその時の浸水深を表示したものが大半だった。その後、改良されて、任意の決壊地点に対応した最大浸水域と堪水時間も表示されるようになった。さらに、最近では、「気づきマップ」とか「逃げ時マップ」と呼ばれる住民避難用のハザードマップへと進化してきた。

しかし、その一方で避難勧告や指示が出て住民が一向に避難しないということが顕在化してきた。東日本大震災でも、地震後津波が来襲するまで、岩手県沿岸では平均的に30分程度、南の福島県沿岸では50分程度、避難する時間があった。しかも、震度6弱や5強の揺れが1分以上続いたことがわかっており、異常と思わなければならない。ところが避難しないのである。筆者は、津波常襲地帯では、1分以上立っておれないような揺れが続いたら津波が来るものと思うことやできれば3階建以上の鉄筋コンクリートの建物に避難して下さい、と言ってきた。今回、陸前高田市などでは4階以上でも死亡、行方不明になった人がいるが、犠牲者全体の1%を超えていない。メディアは極端を報道しがちであるから、視聴者に3階以上で非常に沢山の人が犠牲になったと誤解されがちである。このような生存のための限界に近いことを議論しても、全体に対する効果（この場合は、沿岸集落に5階建て以上の鉄筋コンクリート造の建物は数えるくらいしか存在しないから、多数の

人が助かる見込みは少ない) は大きくないことは明らかである。そこで、思い切って逆転の発想から考えてみることにした。すなわち災害側に立って、いかにすれば人間社会に被害を与えることができるかを考えて、私たちの災害脆弱社会を再認識し、対策を考えてみようというわけである。

### (1) スーパー都市災害となる首都直下地震の場合

東京は人口3,500万人を有する世界最大の首都圏であり、現在も人口集中が続いている。このように野放図に大きくなってしまったのは、経済の論理を優先してまちづくりを進めたからである。巨大災害が起こらなければそれでよい。ところがこれだけ大きくなりすぎた東京には致命傷につながる災害が必ず起こるのである。これについては拙書「これからの防災・減災がわかる本」(岩波ジュニア新書)に詳しく紹介したから、再掲はさげよう。

首都直下地震が起これば、さまざまな被害が発生することがわかっている。そして、それらは独立して起こるのではなく、互いに関係している。すなわち、システムの破たんとして現れるわけである。そこで、防災・減災の3要素、すなわち、社会の防災力を知ること、外力を知ること、そして対策を知ることから、被害の巨大化がなぜ簡単に、効率的に起こるのかを示してみよう。

① **社会の防災力を小さく評価する**：表1に示したように、人、モノ、情報、資金などの資源を過度に集中させればよい。まさに東京一極集中こそ、災害にとって叩き甲斐のあることなのである。まさに、モグラ叩きの穴が一つしかないようなものである。一発必中である。そのほかに指摘したことも的を得ていることがすぐにわかる。たとえば、大型の研究プロジェクトにしても、社会基盤に関わるようなものはほとんど採択されない。よくわが国では基礎科学には研究費が当たらないという言葉を目にするが、実践科学についても同じである。かつて首都直下地震や東海・東南海・南海地震の被害軽減に関するテーマで最先端研究開発支援プログラムに応募したことがあったが、書面審査で不採択になってしまった。その時の不採択理由は「このようなプログラムが実行できるとは思えない」というものであった。それは、審査員が二流ゆえに理解できないのであって、実績をみればすぐに実行可能とわかるはずであるし、共同研究者にも目を通していただき、難解な点はできるだけわかりやすく書いたつもりがこの有様であった。このとき、社会基盤に関する課題の採択はゼロであった。これでは総合科学技術会議の第Ⅲ期基本計画の重点課題が泣くというものである。また、今年7月から国土交通省の首都機能移転を担当する課が廃止されたのも、象徴的である。

表1 社会の防災力を小さく評価することになる原因

- 東京に、人、モノ、情報、資金などあらゆる資源を過度に集中させる。
- まちづくりの法的規制をできるだけゆるめ、民間ディベロッパーに好きなようにつくらせる。
- 過密に起因した種々の社会的問題が発生しても、抜本的な対策につながらないようにする。
- 防災・減災のための研究プロジェクトが採択されないような環境を作る。
- 首都機能移転問題の再熱を阻止する(2011年7月から国土交通省で担当の企画課を廃止する)。

② 外力の評価を誤る：表2に示したように、首都直下地震の発生メカニズムは科学的に解明できないのに、できるという錯覚をとくに地震研究者に与えてしまっていることである。その中心に位置するのは、東京大学地震研究所であって、もし起これば、また「想定外」と言うに決まっている。なぜなら、自然というものはその全貌をすぐには見せてくれないからであって、その一部の法則から想像力を働かせることしか、防災・減災には貢献できないのである。しかも、仮にその発生メカニズムがわかったところで、それがどのように防災・減災に結び付くというのであろうか。地震研究所はそれをやらないのである。とくに、最後に示してあることはとても重要である。外力のダブルパンチ、トリプルパンチが東京を壊滅させるのである。たとえば、いま中小規模の直下型地震が首都圏で起これば、東京電力の火力発電所の幾つかは必ずダウンする。そうすると、計画停電どころか、給電量の絶対量が不足し、首都機能は長期にわたって麻痺するであろう。当面、首都圏では災害が起これないという勝手な思い込みが致命傷につながるのである。

表2 外力の評価を誤ることになる原因

- 首都直下地震の発生メカニズムは科学的に解明できないのに、できるという錯覚をステークホルダーに与える。
- 歴史的に繰り返しているにもかかわらず、予期せぬ未曾有の災害のイメージを創り出す。
- 確率的には必ず起こることを余り強調しない。
- 対処不可能であると思わせて、日常生活から忘れさせる。
- 被害が局所・限定的であるというイメージをステークホルダーに与える。大川のはん濫危険性を忘れさせるために、集中豪雨やゲリラ豪雨災害に注目させる。
- 巨大災害（地震と洪水、地震と高潮）のダブルパンチが起こる。

③ 有効な対策を実施しない：表3に代表例を示したように、従来の対策の延長上を考えれば十分と考え、すでに十分な対策が講じられているからマイナーな修正で足りると錯覚することである。利根川水系の八ツ場ダムがその好例である。利根川流域はわが国でもっとも早くかつ広域にわたって都市化が進行したことで有名である。それは、150年前と同じ大雨が降ったとしても、利根川に出てくる雨水の量は約6倍に上るというものである。何のことはない、利根川を危険にしているのは、私たちの社会なのである。しかも、近畿地方を流れる淀川のように、上流に琵琶湖があり、異常な雨が降っても琵琶湖の水位上昇がこれを吸収し、下流の淀川の洪水を制御してくれるのである。ところが利根川には大きな湖がないので、このような自然の洪水を大きくしないという緩和装置がないのである。しかし、多くの住民はそのようなことを知らないから「まだダムが必要なのか？」と考えてしまう。冷静に考えればわかるはずである。もちろん生態系や環境に配慮しなければならないことは当然であるが、大洪水はん濫災害が起これば遅すぎるのである。首都直下地震が複合災害の最初に位置しないためにも、利根

川や荒川の河川堤防や東京湾沿岸の海岸護岸の液状化対策は喫緊の課題である。1995年阪神・淡路大震災でも、これが起こる前は、ある政党や著名な経済評論家は「防災事業費を福祉に回せ」という主張を長期にわたって主張したが、震災が起こった途端、言わなくなってしまった。

表3 有効な対策を実施しないことになる原因

- 従来の対策の効果の延長上で、マイナーな対策を議論させる。
- 都民の利用の視点や環境に配慮した対策を推進させて、効果的な対策とならないようにする。
- 対策事業は、コスト便益解析になじまないにもかかわらず、これを適用して結果的に事業化せず、先送りする。
- 既存の対策で一応対応できるという安心感を与える。
- 対策について誰でも発言できる環境を作り、結果的に意思決定過程を遅らせる。
- 推定された被害額は、あくまでも原状復帰が前提であり、被災社会が疲弊して「復興マインド」が欠落するという危険性を無視する。

## (2) スーパー広域災害となる東海・東南海・南海地震の場合

首都直下地震と同じようなことが指摘できる。社会の防災力を小さくする点については、1978年に大規模地震対策特別措置法が施行されて以来、静岡県耐震化事業には1兆5千億円以上の公的資金が投入されており、「もう十分である」という錯覚を行政を中心として与えてきた。しかし、2009年に発生した駿河湾沖を震源とする地震では、震度6弱であったにもかかわらず、東名高速道路の路肩が崩落し、お盆を控え帰省客が集中する時期と重なり、大混乱が起こった。たった1カ所の崩落事故でこの有様である。静岡県が被災するとその影響が東京にも及ぶから大震法が成立したことを静岡県民は忘れてはならないだろう。

外力の評価を誤る点に関しては、東日本大震災が起こって、東海地震の震源過程も見直さなければならないが、これまではモデル解析中心の設定であった。現在、東海地震の想定地震マグニチュードMは8.0であるが、これを見直すことは必定である。そら豆型の震源域をもっと円形に近い破壊域にして地震マグニチュードを大きくする作業が必要である。これは、1854年安政東海地震がM8.4であったが、これまで157年間地震が起こっていないから、駿河湾のプレート境界での累積潜り込み量は推定3m以上となっている。これが2倍以上の8から10mになるとというのが東日本大震災の教訓である。そうなると間違いなく地震マグニチュードは8.6から8.8となろう。津波は現在の想定津波高さの平均2.2倍から2.9倍程度に大きくなるはずである。

有効な対策を実施しない点に関して、地震発生時の迅速な避難行動の徹底が最大の課題である。東日本大震災の最多の犠牲者が発生した宮城県では、沿岸市町の住民の約1%が犠牲になった。しかも、この値は30分程度避難に要する時間があつての結果である。静岡県の場合、伊豆半島をはじめとして10分以内に大津波が来襲するところがある。静岡県の沿岸市町の人口は200万人を超えており、東日本大震災のような大津波が来襲すると、とんでもない数字の犠牲者が出る危険性を有している。とくに津波来襲によって浜名湖（平均水深4.8m、貯水量3.1億 $\text{m}^3$ ）の水位が数m以上急上昇す

ることも起こり得ることを湖岸住民は知って、避難しなければならない。遠州灘海岸にある「今切」という地名は、浜名湖が1498年の明応の東海地震の大津波で海とつながり、1707年宝永津波でその決壊口が沿岸方向に拡大したことを忘れてはいけない。

また、都府県レベルの広域連携は必須である。これがないと、限られた資源の偏在が必ず起こり、円滑な災害対応は不可能になるだろう。これは東日本大震災が証明済みである。

### (3) 最悪のシナリオの重要性

「自然災害も世界記録、日本記録を狙っている」と考えれば、私たちが考える通りに災害が起こるわけがないことは容易に理解できる。たとえば、東日本大震災は地震マグニチュード9.0であり、歴史時代にわが国で起こった地震の日本記録である。しかし、世界記録は1960年のチリ地震の9.5である。したがって、現在、東海・東南海・南海地震の3連動地震が愁眉の的であるが、これが地震マグニチュードに関して世界記録を樹立する可能性はゼロではない。プレート境界の長さだけを考えても、琉球列島まで南海トラフは伸びているわけであるから、物理的に起こり得る話である。

実際に起こるかどうかは別として、「最悪のシナリオ」、すなわち起こればどのようなことになるかを考えることは貴重である。なぜなら、どのような対策が重要か、自ずとわかるからである。例えば、南海地震のマグニチュードが現行のモデルである8.4を超えたとしよう。この条件では、大阪の中心部を流れる堂島川と土佐堀川の護岸の天端(一番高いところ)から津波が溢れることが予想される。このはん濫水がキタとミナミの地下空間に進入すると未曾有の被害となることは容易にわかる。

これらに位置する地下鉄の地上からの出入口には、「角落し」といって、垂直に切り欠きが設けられ、いざとなったらここに鉄板をはめ込むことになっている。それで高さは75cmである。すなわち、地上から浸水深さが75cmまでの浸水では、地下空間にははん濫水は入らないことになっている。しかし、問題は、つぎの2つである。

① 鉄板を地下街の倉庫から運搬し、すべての入り口に設置するには2時間以上かかる。大阪には津波の第1波は約2時間で来襲するので、これだと、津波はん濫がすでに市街地で始まってしまっている。

② 75cm以上の深さになったときは防ぎようがなく、お手上げである。

市街地はん濫は防げないけれども、地下空間の浸水を許さないという方法は考えられる。それである。つまり、市街地の浸水過程を追跡すれば、被害拡大の要因が時系列的に、地域的に見えてくるのである。防災・減災対策を進めるときの要点はこれである。よくやる失敗は、対処可能な程度に外力を設定する方法であり、多くの自治体の防災訓練ではこの考え方が踏襲されてきた。

## 2. 災害多発・激化時代の自助・共助・産助・公助の在り方

### (1) 高齢化社会と自助

高齢化社会は、地方では過疎化と平行に進んでおり、都市では、極端には居住空間の格差、すなわち、木造密集市街地と高層マンションに代表される地域が隣接する形で進行している。前者では、高齢者は第一次産業、すなわち、農業、水産業、林業などの一次産業従事者が多い。これは製造業や第三次産業と違い、実質的に定年がなく、身体が元気な間は働けるという特徴を有している。

まず、地方や小都市の問題から始めよう。この問題は、東日本大震災の被災地の最大の復興問題と言ってもよい。どのように考えても、一次産品はコスト的に高くなる。この問題は、視点を変えなければ解は出てこない。逆説的に考えてみよう。もし、一次産業がまったく廃れてしまえば国土はどうなるだろう。荒れ放題となって『イノシシだって山で住めなくて里に降りてくる』事態となるだろう。現実には林業が廃れた地域ではそうになっている。先祖が営々として開墾した風土が、またもとに戻ってよいはずがない。

過疎高齢化が進んだ地方の国土保全の担い手を一次産業従事者と定義することが大切であろう。そのためには、農産物や海産物、そして木材は労働集約型にして高質のものを算出する構造に変えていく必要がある。たとえば、わが国の大都市では、卵の価格は1個20円前後から80円前後まで分布しているし、米の価格も3倍程度の開きがある。味や健康、安全をどれくらい評価するかによって購買層がそれぞれに存在している。これは牛肉についても言えるし、多くの産品に認められる現象である。過疎高齢化社会である程度以上の収入が保証されれば、若い働き手も増加に転ずることも期待できるだろう。そうすると、地域防災力は自然に向上する。これは地域単位の自助と言える。

大都市の問題は、複雑である。大阪でも高齢者の都心回帰が顕著である。たとえば、中央区では過去10年にわたって人口は増加傾向にあるが、小学校の児童数は逡減している。これは、周辺自治体ほど、医療サービス水準が低下していることや、過疎高齢化によって買物行動が自動車がなければ不可能になりつつあることを反映している。すなわち、周辺自治体ほど社会サービスが低下するという問題が起こっているからである。これらの高齢者世帯は郊外の不動産などを処分して、あるいは貯金等で新しい、しかも価格が他の中低層マンションに比べて高い高層マンションを購入しており、比較的裕福な層と言える。そのために、地域への帰属意識は極めて希薄である。彼らは、例えばJR博多駅周辺のマンションに住んでいる多くの単身赴任のサラリーマンと一緒に、到底自治体が災害時に対処できる人たちではない。彼らは地元自治体の住民としての意識は少なく、それ故、マンション単位の自立性を高めていただくことしか方法は残されていない。問題は、都心部でライフラインの途絶があったときに、救援が遅れる、あるいはないことを事前に承知していただくことぐらいであろう。

## (2) コミュニティの崩壊と共助

地域に小学校がない、もしくは前述の大阪市中央区のように全校生徒数が100人を切っている都市の小学校区では、基本的に自治会活動は低いか、もしくは実質的にないと考えられる。今回の東日本大震災の被災地集落の高所移転が促進されることになるが、幾つの集落が近在する必要があるかは、そこに少なくとも小学校が1校存在することが最低限必要な単位となるであろう。なぜなら、これからの地域防災計画では、避難所などは小学校を中心とならざるを得ないからであって、今回の大震災でも津波被害のなかった小学校は、避難所としての役割を果たしたからである。文部科学省も2015年度までに、小中学校の校舎の耐震化を終えるという目標をもっており、このような背景から一層、加速されることは間違いないであろう。

そのような観点に立てば、これからの共助は各種「縁」を中心として構築される可能性が大きい。これまでのコミュニティ中心の共助は「地縁」であったが、それ以外に古くからの「血縁」や最近

では「職場縁」「趣味縁」「クラス縁」「子供縁」などによる人と人のつながりが多層的に構成されるようになっている。地域防災力はこれらの「縁」のつながりを重視することも一考の価値があろう。

それから、わが国の近代に入るまでに集落がなかった地域では、地霊（ゲニウス・ロキ）がいなかったから、地域コミュニティを作ることは不可能と考えてよい。民俗学的な知見を活用するのである。たとえば、JR大阪駅周辺は、ここに駅ができるまでは「埋田」と書かれ、湿地帯であって、人が住んでいなかった。市街地はその南の曾根崎新地が限界であった。ここは現在、大阪の中心市街地になりつつあるが、果たして私たちの力によって賑やかなまちが作れるかどうかを試されるわけである。特に最近開発された梅田北ヤード地区は『駅裏』であって、暗いイメージがあった。今は物珍しさも加わって、人の流れが激しいだけで、住むのに相応しくない市街地が形成される危険性をはらんでいる。

### （3）サプライチェーンと産助

表4は、東日本大震災の被災地に立地していた産業である。そして、これらの産業の製造工場や部品工場の操業停止は、サプライチェーンを構成する他地域の第二次、第三次産業に大きな影響を与えている。このようなトラブルの発生を予防するには、取引先企業がBCP（業務継続計画）をもっているかどうかをまず、確認することである。このBCPがISOに組み込まれるのは時間の問題であり、BCPを持っていない企業との取引は論外である。これを必要条件としない限り、サプライチェーンの問題は継続する。

つぎに、取引先企業がBCPをすでに持っている場合、直接被害を受ける場合と間接被害を受ける場合の2つを対象としたBCPであるかどうかを調べる必要がある、とくに、東日本大震災では、間接被害を想定していない企業が大きな被害を被った。今回の震災の特徴は、部品のみならず素材産業も大きく被災したことである。その典型例は、紙と印刷インクである。そのため、新聞や雑誌、チラシ、各種の本の印刷に支障が出ただけでなく、パンフレットが印刷できなくて、各種のイベントや企画・展覧会などが中止に追い込まれたほどであった。

表4 東日本大震災で被災した業種

自動車部品	電子部品	住設機器	製薬
航空機内装品	産業機械	工具	金型
コンピュータソフト	化学製品	製紙	食品加工
鉄・ステンレス・アルミ	ゴム	窯業	石油精製
印刷用インク	運輸	金融	宿泊施設

#### (4) 地方分権と公助

地方分権といえば、すぐに道州制が挙げられるが、そうではない。東日本大震災でもっとも活躍したのは、関西広域連合に属する7府県であろう。震災後、直ちに協議して、岩手県には大阪府、和歌山県、宮城県には兵庫県、徳島県、鳥取県、福島県には京都府と滋賀県が組織的な支援に入った。広域災害の場合、自治体間の連携が災害対応の鍵を握ることは災害発生前からわかっていた。原子力災害も起こった福島県の場合、広域避難を支援した新潟県や埼玉県は、知事のリーダーシップが災害前から発揮されていた県であったことは明らかである。それから、被災市町村と姉妹協定を結んでいた全国の自治体の支援や、仙台市に対する全国の政令市の大量の人材投入による支援は、目を見張る効果を発揮した。

### 3. 近代文明の暴走に待ったをかける生活文化

#### (1) 需要と供給の悪循環～原発～

複合災害としての福島原子力発電所災害は、改めて私たちの生活文化の大切さを認識させた。この災害が起こるまでは、わが国でさらに13基の原子力発電所を建設することが決まっていた。経済産業省主導のエネルギー政策は、国民には、二酸化炭素を減らす切り札としても原子力発電が「絶対必要である」と主張されてきた。この大震災が起こらなければ、安全神話という虚構の中で、地球温暖化にも貢献できるという玉虫色のエネルギー政策が展開されていたはずである。

まず、断罪されなければならないのは、東京電力のずさんな原子力発電所管理であり、情報の意図的な隠蔽である。それは、具体的には、つぎのようである。

福島第一原子力発電所では、地震の強い揺れによる原子炉周辺のパイプ類、冷却器、放水路の破損による放射能汚染が第一義的原因である。大津波は冷却のためのポンプを停止させたに過ぎない。地震によって被災したからこそ、水素ガスが漏れて爆発し、放射性冷却水がタンクから漏れたのである。被害全体が大津波が原因とする情報操作は、全国の54基の原子力発電所の地震安全性を疑わせないために意図的に行われたことは明らかである。当初から、1号機から3号機まで炉心溶融(メルトダウン)していたにもかかわらず、楽観的な見通しを広報し続けて、被害を拡大してしまった。それは、アメリカ合衆国が緊急措置とした80キロ圏外への緊急避難を「非常識」とする世論の形成に寄与し、自らの過失を隠蔽しようとした。初期の海水注入に関する指揮命令系統の東電社内や政府の混乱は、今回の原子力災害に対する情報の信頼性を大きく傷つけ、発表される情報のほとんどが国民に「うそ」をついていると思われるに至った。嘘でないことを、災害を起こした東電自らが証明しなければならない。それはわが国の公害問題における一つの結論である。

#### (2) 災害文化を用いた生活再建～持続可能社会をめざして

私たちの歩く速度は時速4キロである。チータは瞬間的に時速100キロを超えるそうである。なぜ、そのように速いのか。それは餌を捕獲するために必要なスピードである。そう考えると、私たちは、平均歩行速度である時速4キロで生存できるはずである。そうでなければ、すでに滅んでいてもおかしくないであろう。

なぜ、スピードが必要なのであろうか。それは、究極のところ効率を上げて利益を得るためであ



る。コンピューターはその最たるものである。たとえば、新製品を開発したとしよう。その利益を独占するためには、早期に大量生産しなければならない。ゆっくりしては、安価なコピー製品が出回り、開発利益が吹っ飛んでしまうからである。これは経済の論理であろう。

私たちの生活文化は、時速4キロを土台としている。学校で学び、会社に勤める。高齢者になり、第一線を退いてから社会貢献にかかわることも生き方として大変素敵である。こうして見てくると、元気な時代の私たちの様々な「欲」がこの社会を推進してきたことがわかる。でもこれだけ欲が大きくなり、権利を主張し始めると社会は一転して危険になる。その欲に際限がないから、危険を承知で（実際は、危険を隠し安全と思わせて）原子力発電所を設置し、54基にも達したのである。さらに、最近まとめられたわが国のエネルギー大綱は、社会的要求があるからという理由で、将来13基も増設しようとしてきたのである。原発は温室効果ガスを出さないという理由からも、増設がなんの批判もなく主張されてきた。この根底にある考え方は、私たちは「必要なものは必ず手に入れる」ということである。それが安全社会づくりに矛盾することは、事故があつて初めて露呈する。このような時間差が必ず存在するために、私たちの社会は、危険社会へと変貌していくことになる。なぜなら、歯止めとなる自然との共生というような、人間側の我慢や謙虚さが無視されることになりがちだからだ。

もちろん近代科学は一見不可能なことを可能にしてくれた例が多い。だから、私たちはすべての要求に、ほとんど歯止めをかけようとしてこなかった。だから、必要な電力は必ず手に入れる、という観点から原子力発電所を建設してきた。地震をはじめとする災害の多発国では、それは危険である。そして、必要な技術は科学を駆使して開発してきた。科学によってわかったことは、自然のごくごく一部の姿である。今回の大震災を起こしたプレート境界地震など、その最たるものである。東京大学地震研究所は世界トップの地震学を推進してきたという自負をもっている。それが完全に自信喪失に落っている。説明がつかないのである。それほど犠牲者が出ていなかった時点だから、本音で「想定外」などサラッと云ったのである。

近代科学は、私たちの生活を豊かにする、すなわち生活文化を豊かにするために開発されるべきで、経済的な余剰を生むことが目的ではない。たとえば、新幹線の電力消費量の数倍以上の（数十倍以上という説もあるが、JR東海はこの点を未だ明らかにしていない）リニア新幹線が、必要な情報開示もなく、東京と名古屋間に敷設されようとしている。この必要電力を新設する原発で供給するという計画も同時に進んでいた。このような社会情勢に逆行するような施策の強行は、どこか異常なのである。福島第一原子力発電所の事故がきっかけとなって進む脱原発の世界的な動きに逆行するような開発行為であろう。必要だから開発するという提供側の論理を優先し、際限のない人間社会の欲望を象徴するような新交通システムは不要であろう。

大量の人間が45分で行き来するような、エネルギー浪費型の激しい社会をつくってはいけない。そのようなことをすれば、さらに東京一極集中現象を助長するだけである。しかも、地震多発地帯の中央構造線を横切っているのである。耐震構造に関する土木技術もそれほど完全ではない。その証拠に、東日本大震災に際し、東北新幹線では実に1000箇所以上で土木構造上の不具合を生じた。東北新幹線が脱線転覆しなかったという結果から、すべてのシステムが安全であると結論することは早急である。リニア新幹線の例は、我が国全体がさらに危険社会に突き進むことは間違いないことを示している。これでは持続可能社会の実現とは程遠いと言わざるを得ない。

## プロフィール

かわた よしあき  
【河田 恵昭】 関西大学社会安全学部長・教授 工学博士（京都大学名誉教授）  
阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長

1946年大阪府生まれ。京都大学大学院工学研究科博士課程修了。京都大学防災研究所助教授、教授、巨大災害研究センター長、防災研究所長を経て現職。

2002年阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長（兼務）。日本自然災害学会会長を歴任し、日本災害情報学会会長。東日本大震災復興構想会議委員、中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」座長なども務める。

2007年国連SASAKAWA防災賞（本邦初受賞）、2009年防災功労者内閣総理大臣表彰など受賞。

### <著書>

『津波災害』（岩波新書 2010）、『これからの防災・減災がわかる本』（岩波ジュニア新書 2008）など、また論文も多数ある。



---

全労済協会 勤労者福祉研究

**緊急提言集**  
**「東日本大震災・今後の日本社会の向かうべき道」**

2011年7月

発行■ 財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会  
〒151-0053 東京都渋谷区代々木 2-11-17  
ラウンドクロス新宿 5階  
TEL : 03-5333-5126  
FAX : 03-5351-0421  
<http://www.zenrosaikyoukai.or.jp/>

印刷■ 株式会社コンポーズ・ユニ

---



**全劳济协会**