

## 震災復興が残した課題

—兵庫県震災復興研究センターの20年の研究と実践を通して考える—

兵庫県震災復興研究センター  
事務局長 出口俊一



突然、眠りの淵から叩き起こされて、となりの部屋に逃げた。あわや、家具類の下敷きになるところであった。何が何だかわからなかったが、とにかく無事であった。停電、ガス・水道の停止、そして電話も不通。家族の安否確認もできない。直後、パジャマの上にコートを羽織って砂ぼこりが舞い上がっていた山陽新幹線（西宮市内）の崩落現場をくぐり抜けて母親宅に走った。住宅は全壊であったが、無事、避難していた。

1995年1月17日午前5時46分直後のことである。

兵庫県南部地震（震災名は阪神・淡路大震災）が発生した20年前の1995年1月17日は、気温3.4℃、北東の風4.6mの寒い日であった。20年も経つと心を寒くした記憶は薄れていき、街に残る被災の傷跡も減ってきている。大震災は少しずつ遠ざかっていっているが、毎年1月17日は、特別の雰囲気醸し出す日である。6,434人もの人びとが犠牲になられたからかも知れない。

それから20年経ったにもかかわらず、いまはまだ大震災は終わっていない。2000年1月の仮設住宅解消までの5年間、被災者の孤独死は233人、復興公営住宅入居開始からの14年間の孤独死は824人、合わせて1,057人を数えている。

### 1. なぜ、震災復興の研究と実践に取り組んできたのか

震災当時、兵庫県労働運動総合研究所（兵庫労働総研、同研究所は2010年4月解散）の事務局を担当していた筆者は、発生直後から役員と連絡を取り合った結果ようやく6日後の1月23日午後、日本科学者会議（JSA兵庫）と兵庫労働総研の役員数人が、兵庫労働総研の事務所（神戸市中央区のJR神戸駅近く）に集まり、この事態の中で、何かしなければという気

持ちを共有し、何をしなければならないか、何ができるかを話し合った。

被災者に役立つ政策をまとめ、元気の出る集会などをしようということ話し合い、1月29日付でまとめた「震災復興のための提言」を兵庫県や神戸市などに提出し、発表した。

その時の「震災復興のための提言」の全文は、以下の通りである。

震災後、既に10日以上たつが、市民は依然として危険と不安のもとでの生活を余儀なくされている。とくに、30万人の避難市民の苦労は筆舌に尽くし難い。その上、住宅、雇用、所得や賃金など将来の生活設計に対してなかなか展望を見出されない状態が続いている。いま、住宅などの生活環境の整備計画を明確にし、雇用を確保し、中小零細企業や業者の経営を安定させ、防災などの福祉都市をつくりあげることが最も望まれている。災害復興のためには、政府や大企業が市民を無視した一方的な計画を押し付けるのではなく、情報を公開し、市民が自主的に民主的に復興計画に参画し決定できることが大切である。

以下において、災害復興についての私たちの基本的な考えを述べるとともに、復興のために微力ながら努力したい。

#### 1. 市民本位の住宅・街づくり

1. きめ細かい計画スケジュールをつくる。情報をわかりやすく公開し、市民の要求をとりいれ、いつまでに何を行うかのタイム・スケジュールをつくる。
2. 危険家屋などの解体は公共が責任をもって行う。また、公営住宅や公共宿泊施設を活用するとともに、早急に仮設住宅を必要だけつくる。
3. 借地・借家人の権利を保障するとともに、公営住宅の増築、個人家屋や共同マンション修復の資金援助などを行う。

4. 防災、福祉、高齢社会のための街づくりを市民参画のもとで行う。

## 2. 仕事と雇用、所得の保障

1. 雇用保険を日雇い労働者や自営業者へ適用する。義援金や福祉制度の充実などによって被災者の生活を保障する。
2. 政府・自治体は、中小企業・業者への資金援助とともに、施設・資材の確保に努める。
3. 大企業は震災を理由にして下請け単価や賃金を引き下げない。
4. 公共事業は地元中小企業や業者に優先発注する。
5. 政府資金によって復興のための別枠公務員を確保する。
6. 経済の空洞化をふせぎ、産業を発展させる施策を行う。

## 3. 財源と土地確保

1. 公共投資を復興費にまわす。不要不急の公共支出をへらす。
2. 必要ならば財政赤字もやむをえない。
3. 神戸空港や六甲アイランド南の埋め立て、六甲山腹の音楽堂、日仏モニュメントなどの自然破壊をもたらす事業をやめる。
4. 仮設住宅・公共住宅用地は、公共用地と大企業の遊休地を活用する。

これが一つのきっかけとなり、翌2月18日、フォーラムを開催（神戸海員会館）した。予想以上の150人を超える参加者による6時間以上の熱気ある集いであった。『みんなできりひらこう震災復興-2・18フォーラム全記録』（兵庫県労働運動総合研究所、1995年3月）は、その時の記録とともに大震災の自然的・人災的原因と復興のあり方、その財源問題などに関するまとまった論評の最初のものであった。この『記録』は冒頭、次のように記した。

「1995年1月17日。この日を私たちは忘れない。一瞬のうちに5千人以上の尊い命が奪われ、汗と涙の結晶ともいえる家屋などの財産が倒壊し焼失した。2か月経った時点で

も20万人が非人間的な避難生活を余儀なくされ、健康を害して亡くなる人が後を絶たなかった。

1995年は戦後50年であった。日本は敗戦によるガレキの中から這い出し、経済成長・開発の道をまっしぐらに走り続けてきた。働き過ぎによる過労死は世界的に有名になっていた。そして、日本は世界で有数の経済力をもつに至った。

阪神・淡路大震災（大震災）に遭遇し、再び、目の前はガレキの山となった。戦後の50年は何であったのだろうかと立ち竦まざるを得なかった。日本の一地域で起こったことでしかなかったが、これは、近代技術を過信し、自然の力を過小評価し、開発に走り過ぎたことに対する警鐘であろうか。この事態から深く学ばなければ、尊い犠牲者に対して申し訳ない。これからの復興・蘇生の大前提にしなければなるまい。

そして、この決意を具体化するため、JSA兵庫と兵庫労働総研が協同して大震災からの復旧・復興の状況や復興過程の中から得られた教訓を踏まえ、災害列島日本の国民の「安心・安全」問題に関する各種の調査・研究、政策提言を行い、それらを広く情報発信することにより、全国の災害対策、とりわけ復興対策に寄与することを目的に同年4月22日、学際的な民間の研究機関として兵庫県震災復興研究センター（震災研究センター）を設立した。そして、2001年4月、会員制に移行した。

## 2. 兵庫県震災復興研究センターの20年の研究と実践

大震災の被災地と被災者をはじめ、全国各地の心ある人びとの「不断の努力」（日本国憲法第12条）の賜物として被災者生活再建支援法の制定（1998年）と二度の改正により成果を上げてきている一方、この間の復興過程において行政などの不適切な対応により追加的にもたらされる被害が発生することが明らかになってきた。

- ①神戸空港の破綻、②新長田駅南地区の再開発、③

震災障害者、④震災アスベスト被害、⑤災害弱者のその後の問題など数多くの問題である。震災研究センターはそれらを総称して“復興災害”と呼んできた（兵庫県震災復興研究センター編『大震災15年と復興の備え』、2010年4月17日）。

さらにこの間、“終の棲家”（人生最後の住まい）として入居した復興公営住宅での家賃滞納を理由に強制退去させられる事例が急増、2009年4月からはこの事態に追い打ちをかけるような神戸市営住宅の家賃減免改変、その上、兵庫県・神戸市ではいま、「借上公営住宅」からの“住み替え”と称する追い出しが計画・実行されており、入居者に不安が駆り立てられている。新たな“復興災害”が作り出されているのである。7,300日経った阪神の被災地ではいまでも大震災の後遺症や“復興災害”に見舞われているのである。

大震災から20年、震災研究センターは、被災地と被災者の現状を直視し、“みんなできりひらこう震災復興”“大震災被災者の最後の一人まで救済を”の姿勢で、調査・研究、政策提言を重ねるとともに、全国各地の関心ある方々と海外への継続的な情報発信を続けてきている。

2001年、国連社会権規約委員会へのカウンターレポートの提出とそのフォローアップ、また復興公営住宅での家賃滞納・強制退去問題、家賃減免改悪問題、「借上公営住宅」追い出し問題、そして、新長田駅南地区再開発問題など“復興災害”からの被災者救済に取り組んできた。

また、被災者住宅再建支援制度確立に向けての分析と継続的な情報発信などに取り組むとともに、節目・節目で片山善博鳥取県知事（2001年4月、05年4月、07年3月／当時）や田中康夫長野県知事（2002年9月／当時）、泉田裕彦新潟県知事（2009年3月）、そして宮本憲一大阪市立大学名誉教授（2010年3月）を招聘しての講演会・シンポジウムを開催するとともに、阪神・淡路大震災の教訓をまとめた『大震災100の教訓』（2002年10月）の出版、2005年1月には“大震災10年の復興検証作業”のまとめとして『大

震災10年と災害列島』（英語版・大震災100の教訓）を出版するとともに、同年1月、神戸で開催された第2回国連防災世界会議においてはブースを借りて「大震災10年の教訓」を発信してきた。

さらに、2010年4月には“大震災15年の復興検証作業”のまとめとして『大震災15年と復興の備え』を出版し、復興財政を明らかにするとともに“復興災害”の警告、復旧・復興への備えを提案した。

また、2005年12月に開催した震災研究センター第5回総会以降は、『災害復興ガイド』（2007年1月）、『世界と日本の災害復興ガイド』（2009年1月）を発行し、災害復興制度確立に向けての世論形成に寄与してきた。

一方、2004年は台風23号による水害（2004年10月20日）や新潟県中越地震（2004年10月23日）、2007年は能登半島地震（2007年3月25日）や新潟県中越沖地震（同年7月16日）、そして2011年の東日本大震災（2011年3月11日）発生以来、東北3県—岩手県盛岡市、宮古市、陸前高田市、大船渡市、宮城県仙台市、石巻市、名取市、亘理町、山元町、福島県福島市、南相馬市など—に赴くとともに、被災地と被災者の救援・復旧・復興策を7本の提言にまとめ国会や政府、すべての地方自治体に提出してきた。

そして、東日本大震災から6か月の検証と提言をまとめた『東日本大震災 復興への道—神戸からの提言』（2011年10月17日）『「災害救助法」徹底活用』（2012年1月17日）『東日本大震災復興の正義と倫理—検証と提言50—』（2012年12月17日）などを出版した。

このように復興支援策の策定と各方面への提案、「被災者生活再建支援法」の二度目の改正にあたってのパブリックコメント提出などに取り組み、制度改正にあたっての世論形成や政策提案などの面において被災者救済策の改善・前進に貢献してきた。

また、2013年6月末、事務所を神戸市中央区から長田区に移転した。

### 3. 東日本大震災発生から4年

2011年3月11日午後2時46分、マグニチュード9.0の大地震・東北地方太平洋沖地震（⇒東日本大震災）が発生し、死者1万5,889人、不明者2,609人、震災関連死3,089人計2万1,587人（2014年8月8日現在、警察庁調べ）もの犠牲者を出す巨大災害に遭遇した。

その当日、筆者は前日の3月10日にあった「借上公営住宅」問題で神戸市会に提出した「陳情書」の「採否を決しないで、審査打ち切りとする」意見決定を受け、次の取り組みをすべく準備作業の真っ最中であった。発生直後から震災研究センターの事務所と携帯電話は鳴りっぱなしで、しかも各地からのEメールが多数寄せられた。

「とにかく、何とかしなければならない」。震災研究センターの役員と連絡をとり、3月13日夜、急遽集まり、巨大災害への取り組みを開始した。

その日の夜は、役員を含め18人もの人たちが「何かしなければならない」と2時間近く話し合った。まず、兵庫県知事宛に東日本を応援するべく奮闘されたいとの提言を出すことと、しばらくの間毎日でも集まって、情報交換・課題整理・取り組み方針などを話し合おうということになった。

#### （1）7本の政策提言を作成

阪神大震災後の新潟県中越地震（2004年10月）、能登半島地震（2007年3月）、新潟県中越沖地震（2007年7月）発生直後も政策提言を作成し、公的支援を求めてきた。

震災研究センターは20年前の発足以来、60本以上の政策提言を作成し、国や地方自治体に提出し、生み出してきた成果として2度の改正を含む被災者生活再建支援法がある。阪神の教訓を踏まえた政策を提言することが、東北地方の巨大災害の被災地と被災者のみなさん方に貢献できることであろうと、7本の提言をまとめ、提出してきた。

幸いなことにその2年前の2009年夏から、全国の

都道府県・市町村の災害対策や危機管理関係の部署宛にいつせい送信できるソフトを導入していたので、国と地方自治体には同時に提出できることになっていた。

7本の提言は、国・地方自治体のホームページにて得られる情報、新聞・テレビ・ラジオなどマスコミ情報、事務所に送られてくるいくたのEメールによる情報、独自のルートと現地調査を通じての情報などを短時間で読み込み、整理し、3月13日以来、週単位で会合を重ね、まとめてきたものである。

#### （2）被災者を元気づける即効薬は何か

被災者を元気づける即効薬はすみやかな現金給付であるが、阪神大震災の場合、当初、支援は日用品の支給や避難所・仮設住宅など現物支給が主であった。また、義援金（1,793億円）の配分も大幅に遅れた。

なぜ支給が遅れているのか。全壊（焼）に35万円、半壊（焼）に18万円と被害認定にリンクさせたことで、大きな被害を受け手薄になっている基礎自治体に作業を丸投げしたため確認作業に多大の時間を費やさざるを得なかったからである。4月8日に「義援金配分割合決定委員会」（会長＝堀田力・さわやか福祉財団理事長、事務局は厚生労働省）が決めた基準・方針が適切でなかったためである。

被災者の声が高まるにつれて、利子補給、家賃補助、生活再建支援金（のちに被災者自立支援金）などの現金給付が行われるようになったが、所得制限や年齢制限が厳しく、被災者を支援するものではなく、かつ少額であったから自立できるものではなかった。

災害直後などは、「迅速性、一律性」が重要であるが、「公平性」が前面に出て、後手後手にまわったのである。

#### （3）政策提言の基調

救援・復旧・復興に関する震災研究センターの政策提言の基調は、「すみやかな現金給付こそが、被災者を元気づける即効薬」であり、自然災害に遭遇して落

ち込んだ被災者の生活を迅速に元に戻すことが何よりも復興の基本に据えられなければならないということである。まちは、きれいになったが、そこに住む人々がいなくなってしまうことほど空しいことはない。人々の生活・住宅再建が基本に据えられること、つまり人間の復興こそが基本なのである。

2011年4月23日、東京の首相官邸で開かれた東日本大震災復興構想会議では「単に元に戻すのではなく、未来の社会をつくる創造を、「創造的復興を」「農地と漁港の集約を、効率化を」「復興財源として、3%の消費税増税を」など、被災地と被災者の現実を脇において空論のような“放談”がなされ、その延長線上で6月25日、『復興への提言～悲惨の中の希望～』がまとめられた。

そして、7月29日、政府の「東日本大震災からの復興の基本方針」が発表された。大震災から4か月余り・141日も経ってからである。“復興の備え”ができていなかったからである。

その時点で、家族を失い自宅を失い避難所生活を送る人々、これからの生活に希望を見出せず途方に暮れる被災者に政府は、どのような具体策を打ち出し、手を差し伸べていたのであろうか。避難者は依然9万9,236人（6月30日現在、内閣府調べ）、また震災関連死は、岩手、宮城、福島で少なくとも524人にのぼっていた。

「第1次提言」（3月22日）は、「災害救助法の正当な運用と徹底活用」「被災者生活再建支援法の適用改善・改正」「災害弔慰金法の適用改善・改正」を柱に、簡潔に3ページにおさめた。

「第2次提言」（4月10日）は、極限状態におかれている「被災自治体への支援の強化」を強調し、引き続き「災害救助法の正当な運用と徹底活用」と、ようやく配分の決まった義援金について、その配分基準・方針の弱点を改めることを求めた。新聞、週刊誌、テレビなどから義援金に関する取材が相次いだ。

また、「第2次提言」は4月12日午後、政府の「被災者生活支援特別対策本部」に赴き直接提出した。1

時間の遣り取りの中で、政府の担当者（課長補佐）は真摯に耳を傾け、必死にメモをとっていた。「私は3月末に急遽、この本部に配属された。いまお聞きしたようなことは、はじめて知った・・・」と、率直な感想を漏らした。

「第3次提言」（5月7日）は、政府の「被災者生活支援特別対策本部」が行った「3県全避難所に対する実態把握調査結果」に基づき、「避難生活の改善」を強調するとともに「仮設居住の改善」で福島県（3000数百個）、岩手県住田町（100戸）の地元産の木材を使用した仮設住宅の紹介と普及に言及した。そして、「生業支援の実現」と「震災アスベストの対策」を求めた。なお、この「震災アスベストの対策」については、宮本憲一氏（立命館大学名誉教授）の提案を全文取り入れた。

「第4次提言」（6月20日）では、遅々として進まない義援金配分についてさらに具体的な配分方法を提言し、6月に入って発生した生活保護打ち切り問題に言及した。厚生労働省や福島県南相馬市に電話による取材をしたが、生活保護の停止や廃止が不当な措置であることは明白であった。

そして、引き続き「災害救助法」「災害弔慰金の支給等に関する法律と政令」「被災者生活再建支援法」の3法の改正の課題を整理し、提言した。この「第4次提言」では災害救助法第23条—2013年の改正後は、同法第4条—1項、2項、3項の全文を掲載した。その理由は、震災研究センターに都道府県や市町村から「提言」に関する次のような問い合わせが相次いだからである。

「災害救助法第23条1項7号の『生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与』は、ほんとうに法文にあるのか」とか、「そのような条文は知らなかった」などである。東北地方のA県の担当者は、「はじめて知った」と述べていた。

#### （４）「国会は、一体何をやっているのですか！」

被災者の生活・住宅再建が迅速に進められない限り、

大震災からの復興は終わらない。「7万人が自宅を離れてさまよっている時に、国会は、一体何をやっているのですか!」と、児玉龍彦氏（東京大学教授・アイソトープ総合センター長）が7月下旬、衆議院厚生労働委員会で国の放射線対策を厳しく批判した。

国会と政府がなすべきことをしないで、首相の首のすげ替えに血道をあげている姿ばかりが目につき、被災地の復旧・復興の具体的進展がみられないからである。阪神大震災の時もそうであったが、国や被災自治体の施策が後手後手にまわり、その内に仮設住宅での孤独死が急増したのである。

東日本大震災では“復興災害”を繰り返してはならない。阪神と東日本の被災地の現状と課題を見極め、被災者の救済をすすめるため、「政策提言」を作成し、発信してきた。

#### 4. 20年を超えて

20年間継続して震災復興の研究と実践に取り組むことなど当初、毛頭考えていなかった。当面する重要なテーマ・課題に取り組んできたなら、20年間が経ったというのが実感である。

全国各地から寄せられる会費や募金などで活動をすすめてきているが、震災復興の研究と実践には、人と時間と資金が必要である。震災研究センターは大学や行政のように恵まれた条件で活動を行えない。最近では、行政からの助成金を受けることができるようになったが、それでも震災研究センターの財政基盤は、脆弱なまま推移し、好転が見込めないままである。

にもかかわらず、なぜ研究と実践に取り組んできたのであろうか。一言で言えば、被災者支援と救済の取り組みに関わってきた者としての意地と責任とでも言えようか。

20年を超えてどこまで研究と実践に取り組むことができるかはわからないが、もうしばらくは研究と実践を続けていかなければならないと考えている。