

経済復興手法から復興政策評価の研究へ

関西大学社会安全学部・大学院社会安全研究科 教授

国立研究開発法人 防災科学技術研究所 災害過程研究部門 部門長

永松 伸吾



1. はじめに

災害復興研究の展望の原稿の依頼を承ったところではあるが、経済学分野で災害復興に関わる研究は今日では多数存在し、それらを網羅的に把握し研究展望を行うということは現時点の私の能力を遙かに超えたものである。以下では、筆者のこれまでの研究関心と研究内容を紹介しつつ、これから災害復興学に求められることとして、あくまで筆者の個人的関心や問題意識に沿った内容であることをまずお断りしておきたい。

2. 阪神・淡路大震災の経済復興研究

筆者の研究者人生は、阪神・淡路大震災の復興研究からスタートした。大阪大学大学院での指導教官であった林敏彦先生（故人）は神戸市東灘区のご自宅で被災され、被災地の経済復興に尽力されたこともあり、その影響もあって私もまた、災害被災地の経済復興についての研究に取り組むことになった。

当時は震災復興過程と平成不況が重なり、神戸の経済復興の足取りは極めて重かった。その林先生が提示した論点に「贈与経済」があった。簡単に言えば、全国から贈与された義援物資がむしろ地元の経済復興を阻害したのではないか、という問題である。今ではこの問題は災害復興に関わる多くの人に認識されるようになったが、当時は非常に新鮮な議論であった。

また、兵庫県の復興10年検証事業で林先生のアシスタントとして行った研究では、復興事業として被災地に投じられた資金の実に9割が被災地外事業者に流出していることが明らかになった。地元では仕事がないと嘆く事業者が多かったにも関わらず、である。

被災地の復興のためにとまってやっている支援や政策が、実のところあまり被災地の役になっていない

という事実は、駆け出しの研究者であった私にとって衝撃的な発見であったし、その問題意識は現在も一貫して持ち続けている。

3. 新潟中越・中越沖地震と弁当プロジェクト

2004年10月に発生した新潟県中越地震からの復興過程で、被災した地元小千谷市の飲食店が避難者向けの弁当を製造して行政に提供し、業者の事業継続と雇用の維持に貢献したという事例を発見した。これは地域経済の復興に有益な取り組みだと考え「弁当プロジェクト」と名付け、いくつかの論文で紹介した。その後、中越沖地震が発生した際には、小千谷市の事業者らと一緒に現地入りし、地元飲食業者らと同様のプロジェクトの立ち上げに関わり、成功を収めた。その活動については、当時筆者が務めていた防災科学技術研究所からブックレットを出版したり。

私にとって「弁当プロジェクト」の出会いは大きかった。第一に、全く意図していたわけではなかったが、私がやっていたのは、当事者とともに現場の問題の解決に取り組む「アクションリサーチ」そのものであった。そして、もう一つ大きな気づきは、市場経済の機能回復において贈与経済は確かに問題ではあるが、その根っこにある社会的連帯や共同体意識は弁当プロジェクトにも共通したものであった。つまり、市場経済の回復は一見市場経済とは無関係に見える利他的な精神によって支えられていた、という事実であった。

4. 東日本大震災と Cash for Work

2011年に発生した東日本大震災の復興過程でも、地域経済の復興に当たっては、地域内に需要を作り出すことが重要であるとの認識は変わらなかった。しかしながら、甚大な被害を受けた津波被災地では、産業基

盤が根こそぎ破壊されていたことから、弁当プロジェクトのように復興需要で業務を継続するという戦略は多くの地域で困難であった。そこで、途上国における人道支援のための介入手法である Cash for Work (CFW) を提案した。これはしごとを失った被災者に災害対応や復興に関連した就労機会を提供し、その対価として金銭を支給する支援手法である。震災翌々に自分のブログに提案を掲げたところ、SNS で話題となり多くのメディアで発言する機会を頂き、国会でも取り上げて頂いた。

それがどの程度影響したのかはわからないが、結果的に CFW は緊急雇用創出事業を活用する形で、震災復興のあらゆる場面で実現した。震災から 3 年間、岩手・宮城・福島の前被災三県で新たに生じた雇用の約 3 分の 1 が緊急雇用の成果であった。また、いくつかの NGO は民間資金で独自に CFW を行っていた。これらの成果をまとめ、岩波書店からブックレット²⁾ を出版する機会を頂いたが、それと前後して多くの津波被災地の雇用創出現場を訪問し、聞き取りを行った。キャッシュ・フォー・ワークという言葉が提案したことで、復興事業を自分達の仕事にすることへの社会の理解が進んだこと、また被災当事者たちが自ら立ち上がることに幾ばくかでも勇気を与えられたのではないかと感じている。

その後、緊急雇用創出事業については労働政策研究・研修機構 (JILPT) との共同研究³⁾や、科研費基盤 B などによって学術的な調査を行った⁴⁾。その結果様々な問題も多く明らかになった。例えば、緊急雇用を利用した人々の多くは、専業主婦や高齢退職者など、従来労働市場にいなかった方々であり、扶養家族もほとんどなく、加えて自宅に大きな被害を受けているケースが目立った。緊急雇用は生活再建の資金を必要とする世帯にあくまでも追加的な収入機会を提供したに過ぎなかった。ということは、世帯を支える中心的な労働者については、緊急雇用を利用することはほとんどなく、被災地の外に雇用機会を求めたものと推測され、震災後の被災地市町村における生産年齢人

口の減少がそれを裏付けていた。

結局のところ、こうした介入は短期的な手法であり、その地域が持っている固有の課題まで解決するものではない。そのような限界を認めつつ、災害対応から復興段階への移行を支える手法として、我が国の災害対応に組み込まれるべきであるし、またこうしたノウハウは NGO や NPO とも共有されるべきだと考えている。

5. 大規模復興事業の効果

筆者にとってやや悔いの残ったことは、東日本大震災発生からしばらくは雇用創出に没頭していたため、本格的復興に向けた政策的議論にほとんど関与できなかったことである。周知の通り復興財源として所得税の増税が決まり、財源の裏付けを得た政府は、防潮堤の建設や土地のかさ上げ、高台移転を含む大規模な復興事業を実施した。そうした復興事業が被災地の復興にどのような効果を持ったのか、言い換えれば、復興事業は本当に被災地の復興に役に立っているのか、大規模な公的資金を用いるからには、その検証を行う必要がある。

そこで、筆者は津波被災地の面的整備事業が被災地の人口回復に及ぼした影響について分析を行った⁵⁾。その結果、世帯当たりの面的整備の規模が大きな市町村ほど、震災の被害規模をコントロールしてもなお、人口の回復が遅れているということが明らかになった。これは、大規模な事業を行うほど整備完了までにかかる時間が長引くため、現地再建を諦める世帯が増えているという、現場の感覚と符合した結果であった。

6. 災害と人口移動に関する研究

2015 年 8 月から 1 年間南カリフォルニア大学プライス公共政策大学院に在外研究の機会を得た。同大学院には、災害の経済分析に最も古くから取り組み多くの研究業績を挙げておられるアダム・ローズ教授が在籍しており、彼の研究チームで共同研究に取り組むこととなった。

国際交流基金の助成を得て、同教授と本格的に取り組んだのは、災害後の人口移動に関する研究である。米国では2005年に発生したハリケーン・カトリーナを事例として、人口学、社会学、経済学などの分野で多数発表されていた。人口が動くということを前提とした災害対応や復興の理論化は未だ発展途上である。

筆者は、震災から約1年後に、東京大学の関谷直也准教授（当時は東洋大学准教授）らと共同で原発避難者の避難行動に関するアンケート調査を実施したことがある。そこで得た約一万人のサンプルを用いて、避難者の帰還意思決定モデルの実証分析に取り組んだ。現時点の分析結果が示すところによれば、原発事故とハリケーンのどちらの避難者も、帰還意思の決定プロセスには多くの共通項があるということが明らかになった。特に被災地に持ち家を有しており、その被害の少ない世帯は帰還意思が強いという結果は自然災害でも核災害でも全く共通であった。

また、当然のことながら、原発事故の帰還意思決定には自宅のある市町村内の放射線量が影響しており、そのことは統計的にも頑強であった。しかしながら、その効果量、すなわち1ミリシーベルトの線量低下が帰還意思の表明確率に及ぼす効果は0.2~0.3%程度と、非常に限定的であった。この結果から、2018年末までで、線量の低下によって帰還したのは約1万4400人程度と推計され、それで除染費用4.8兆円を割ると、帰還者一人当たりの除染費用は約3.3億円と推計された⁶⁾。

阪神・淡路大震災において、仮設住宅から復興公営住宅に移り住んだ被災者には、一世帯あたり3000万円の公的支出が行われたと推計されており、それだけ支出するのであれば、むしろ被災者に直接現金を渡して自立再建を促す方が望ましいのではないか、という議論の末、生活再建支援制度が生まれたという歴史的経緯がある。そのことを想起すれば、一人当たり3.3億円はあまりにも大きい

数字である。

もちろん、この結果から、直ちに福島を除染が意味の無い政策であったと断じるつもりはない。しかしながら、これだけ巨額の資金を投じて行われてきた除染を正当化するものは果たして何なのだろうか。それは帰還を望んだ人々への善意の支援だったのだろうか。賠償金を打ち切るために必要な投資だったのだろうか。それとも、原発避難者の安住の場所を約束することに失敗した代償として考えるべきなのか。そして、そもそも、被災地の除染を行うという政策決定が、誰によってどのように決められたのか。他の代替案の検討がなぜ行われなかったのか。そしてその結果誰が幸せになって、誰が不幸になったのか。これらは相変わらず私にとっての大きな問題意識として残っている。

7. 復興とは何か

2018年度に、災害復興学会十周年記念企画の一つとして、復興とは何かを考える連続ワークショップの企画に関わった。このワークショップは、2008年から2010年にかけて本学会が企画し、筆者が幹事を務めた「復興とは何かを考える委員会」の後継企画という位置づけも与えられたが、私自身のモチベーションは当時とかなり違っていた。前回、阪神・淡路大震災や当時現在進行形であった新潟中越地震・中越沖地震の復興現場から、復興とは何かを考えてみようという企画であった。だが、今回はあえて現在進行形の現場の話は扱わず、歴史上の災害や海外の災害の復興を事例として取り上げることを試みた。それは筆者が、前述の通り東日本大震災の復興の大きな枠組みそのものに強い疑問を感じていたことと強く関係している。

個人的には、この狙いは正しかったと思っている。とりわけ、我々が普段当たり前に利用している「復興」という概念が、実は極めて政治的なも

のであるということに気付かされたことは大きな収穫であった。もう少し正確に言うと、「復興」という言葉は我々日本人にとっては絶対的正義であると見なされている。被災地では復興に向かってみんなが団結して努力しているというフィクションが多くの人々にとっての災害復興のイメージではないだろうか。したがって、絶対的正義である「復興」という言葉にどのような意味を込め、具体的にどのような事業を盛り込むかは極めて政治的である。

「復興」が絶対的正義だとすれば、そこで定義された内容と異なる[復興]に対して、「復興」は極めて暴力的なものとならざるを得ない。例えば、被ばくを恐れて長期に渡って県外避難を行った人々、大規模な防潮堤建設に異議を唱えた人々などなどの叫びは、絶対的正義の名の下に虐げられたマイノリティのそれであったように思う。

そのような構造を前提とすれば、復興研究の役割はどこにあるのだろうか。「復興」という正義の枠の中で、日々よりよい生活を求め行政や住民と努力を重ねる人も多数存在するし、その枠から漏れた人々、あえて離れた人々もいる。復興学会の会員諸兄は、そのどちらの立場にも寄り添いながらそれぞれの復興への支援を続けておられることと思う。そのことは学会の存在意義として極めて重要であり、今後も継続してゆかねばならない。

他方で、そうした暴力による加害者と被害者の構図がなぜ生じるのか、その帰結は果たしてどのようなものだったのか。あえて現場から距離を置きながら、より大きな視点から俯瞰的な評価を加えるということは、当事者の支援とは別に自体重要なことである。東日本大震災でより顕在化した「復興」の暴力性をみるにつけ、そのことを強く感じるようになった。

8. おわりに

以上、私のこれまでの復興研究を振り返りながら、

現在の問題意識をたどってきた。そして、まさしくこのテーマは今後世界的にも重要になってくる。2015年に国連で採択された「仙台防災枠組」における優先行動課題の一つに「よりよい復興(build back better)」の概念が盛り込まれた。その採択過程では、日本政府や兵庫県庁の強い働きかけがあったと言われている。

そうであれば、我が国は何が「良い復興」なのか、我々が取り組んだ「復興」の成果は果たしてどうだったのか、その内容を世界に発信する責任があるはずである。これだけ大規模な災害を繰り返し経験し、大規模な復興事業を展開している我が国が発信できる教訓はあまたあるはずだが、それを発信しているのは日本国政府と海外の研究者がほとんどで、日本災害復興学会が十分にその役割を担えているとはいえないように思う。その意味でもより国際的な研究活動を強化していくことが必要不可欠であるように思う。

参考文献

- 1) 永松伸吾(2007) 地震に負けるな地域経済：小千谷・柏崎発「弁当プロジェクト」のススメ.防災科学技術研究所. (http://dil-opac.bosai.go.jp/publication/pdf/bento_pj.pdf 2019年4月26日確認)
- 2) 永松伸吾(2011), キャッシュ・フォー・ワーク：震災復興の新しいしくみ. 岩波書店..
- 3) 小野晶子ほか(2014)., 復旧・復興期の被災者雇用 ―緊急雇用創出事業が果たした役割を「キャッシュ・フォー・ワーク」の視点からみる―, in 労働政策研究報告書. 2014. (<https://www.jil.go.jp/institute/reports/2014/0169.html> 2019年4月26日確認)
- 4) Nagamatsu, S. (2014) Are cash for-work (CFW) programs effective to promote disaster recovery? Evidence from the case of Fukushima prefecture. *Journal of Disaster Research*, 9(2): p. 161-175.
- 5) Nagamatsu, S.(2018) Building back a better Tohoku after the March 2011 tsunami: Contradicting evidence, in *The 2011 Japan Earthquake and Tsunami: Reconstruction and Restoration*, Springer. p. 37-54.
- 6) Nagamatsu, S., A. Rose, and J. Eyer,(2018) Return Migration and Decontamination after the 2011 Fukushima Nuclear Power Plant Accidents, in *USC Bedrosian Center Symposium on Population Migration and Repatriation Following Major Disasters*, Los Angeles, CA, USA.