

特集／阪神大震災から何を学ぶか

阪神・淡路大震災と日本の政治経済

菊本 義治

はじめに

戦争が終わって50年、この間、日本はひたすら高度経済成長を突っ走ってきた。「追いつき追い越せ」を合い言葉に猛烈に働き続けた。働き過ぎによる過労死は世界的に有名になった。そして、瓦礫の中から不死鳥のように蘇って世界で有数の経済国になったのである。しかし、1月17日の数十秒の地震で再び瓦礫の世界をみることになった。この50年間、何をやってきたのか。下天の夢でしかなかったのであろうか。

阪神・淡路大震災は日本の一地域で起こったことでしかないが、それが警告することは単に一地域だけに特有のことではない。全国に通じることを含んでいるように思える。戦後50年の日本の政治経済を反省し、安全で豊かな日本をどのようにつくるかを考えるよい機会である。

1. 被害のあまりの大きさ

震災で5,500人以上が犠牲になった。負傷者は3万5,000人をこえた。避難所生活者はピーク時で35万人をこえ、4月24日現在でも4万人以上の人が、プライバシーが殆どなく、食事も貧しく、衛生管理もゆきとどいていない避難所生活を送っているのである。そして、震災後関連死亡者（2次災害）については、神戸協同病院の上田耕蔵氏や神戸大学の小林博氏の研究に

よると1,000～1,500人とされている。

犠牲者の性別・年齢別内訳は表1のとうりである。高齢者や女性の死亡率（当該死者／当該人口）が高い。地域別にみると、神戸市の東灘区、灘区や長田区、西宮市など既成市街地での被害が大きかった。とりわけ震災は経済的弱者に厳しく、たとえば、生活保護受給者の死亡率は表2のようであり、神戸市民の死亡率のほぼ5倍であった。

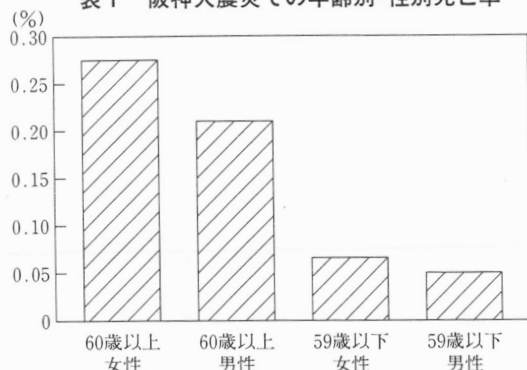
倒壊家屋は約20万棟・40数万世帯、消失家屋は約7,500棟・1万世帯であった。被害を受けた医療機関は総数2,931のうち診療不能205、全半壊435であった。店舗の被害も大きく、商店街の三分の一、市場の半数が甚大な被害を受けた。学校や保育所、障害者の作業所などの被害も大きかった。

阪神高速道路は600mにわたって倒壊し、橋脚の破損も甚大であった。できて間のない湾岸道路も破損した。鉄道は寸断され、神戸港のコンテナ・バースや岸壁は使用不能となった。ケミカルシューズは約8割が全半壊した。清酒造の約半数が全半壊した。電話、ガス、水道、通信などのライフラインもズタズタになり、トイレや風呂などの日常生活に支障をもたらした。情報の不足と混乱が市民生活を翻弄した。

家屋が倒壊破損した人々の苦労は並々ではない。「せっかくローンで手に入れた家を地震で失

特集・阪神大震災から何を学ぶか

表1 阪神大震災での年齢別・性別死亡率



友野哲彦『「大震災」の被害』（日本科学者会議兵庫支部・兵庫県労働運動総合研究所編『みんなでできひらこう震災復興』所収、1995年）

った。もう一度ローンを組むだけの気力も資力もない」という中高年の人が多い。借家が倒壊した人は「罹災都市借地借家臨時処理法」によって、法律的には借地人になることはできるが、家を建てるだけの資力がない。家主にも資力がないのである。

店舗や工場を失った人々は生活と経営に苦しんでいる。3月末の兵庫県の失業者は56,000人、新たに離職票を受けた人が18,000人、企業休業のために雇用調整金を受けとっている人が50,000人である。今後、いっそう失業者が増えていくものと予想されている。

2. なぜ被害は大きくなったのか

(1) 怠慢な防災対策

災害が起きたとき、その被害がどれだけ大きくなるかは、安全・防災対策がどれだけおこなわれていたかに依存する。政府や地方自治体は安全・防災の責任があるにもかかわらず、十分な防災対策をおこなってこなかった。この例を二、三あげてみよう。

①政府は行財政改革を名目にして防災関係の予算を押さえてきた。たとえば、消防に必要な最小限度の施設及び人員は、消防ポンプ自動車の場合、25,861台であるが、現有数は22,930台で

表2 神戸市の生活保護者の被災状況 ()内は%

	保護 所帯	全壊	半壊	受給 者数	死亡者	神戸市 死亡率
全体	14951	3619(24.2)	2652	22411	278(1.24)	0.25
東灘	750	361(48.1)	50	1158	45(3.89)	0.68
灘	1159	529(44.1)	165	1704	48(2.82)	0.68
中央	2543	622(24.5)	453	3295	33(1.00)	0.20
兵庫	2997	834(27.8)	572	3844	45(1.17)	0.35
長田	3651	924(25.3)	1079	5692	79(1.39)	0.58
須磨	1165	323(27.7)	169	2027	28(1.38)	0.18
垂水	1023	24 (2.3)	121	1897	0	
北	1097	2	40	1834	0	
西	526	0	3	960	0	

注：東神戸病院の大西和雄医師の資料による

しかない。消防職員は200,190人の基準数に対して141,403人であった（1993年4月1日現在）。防火水槽も不足していた。消防車がないために、水がないために多くの尊い命が奪われたのである。瓦礫の中に埋もれている肉親、迫る火の手、その中で「おまえらも危ない、早く逃げてくれ」と叫ぶ声、まさに人災である。

②測候所97のうち夜間無人化測候所が34である。震源地の淡路にある洲本測候所も夜間無人化であり、初期の情報伝達に遅れをとったのである。

③神戸市が「地域防災計画地震対策編」を策定する際に、地震工学や都市防災の専門家が直下型震度6の地震がありうることを指摘し、いったん震度6を想定した防災計画をたてたが、「対策に金がかかりすぎる」という理由から震度5にレベルダウンしたのである。

(2) 利潤追求のツケ

なぜ安全・防災対策が不十分であったのかは、日本の政治経済体制の根幹と深くかかわっている。戦後50年の日本経済は利潤追求を目的としており、その手法として三つの特徴がある。

①高度経済成長の実現によって高利潤を獲得してきた(1974年まで)。政府や行政は、高度成長のためのインフラ整備に巨額の資金を投入してきた。神戸市の場合、山を削り海を埋めたる

神戸開発方式によって大企業に奉仕してきた。

②高度経済成長が破綻すると、政府は財政を用いて大企業の利潤追求活動を支援した(1980年代初頭まで)。財政赤字による財政破綻が明白になると、政府や大企業にとって「不要不急な」福祉や防災がバツサリと削られ、定員削減などの行財政改革が行なわれた。

③国内需要が停滞すると、輸出に活路を見いだそうとした(現在)。そして、貿易摩擦の激化と円高が生じると、日本は利潤追求の場を外国とくに東南アジアに求め、企業の多国籍化とリストラ合理化を進めたのである。その結果は、日本経済の空洞化であり、大量失業である。そして、日本企業の外国での「安全性」を守るために憲法を改悪し、自衛隊の外国派遣と外国での交戦権を合法化しようとしているのである。

成長・開発、福祉削減・行財政改革、国際化・リストラ合理化という三つのキーワード群から次のことがいえる。

①国土の乱開発が自然環境を破壊した。環境の破壊、緑や自然の少なさは災害に対して極めてもろい都市をつくりあげた。人間が自然を克服できるという思い上がった考えが環境を破壊し、災害に無防備な都市をつくりあげたのである。また、公的資金が優先的に開発のために使われ、安全・防災対策がおざなりにされた。

②行財政改革によって安全・防災対策費は低くおさえられた。一般会計予算は1980年を100として1994年は172であるが、防災対策予算は127でしかなかった。軍事費は210であった。その結果、旧市街地の安全対策や生活環境整備が遅れ、人口密集・老朽家屋がそのままに放置され、それが震災を大きくした一つの原因になった。

③大企業は多国籍化を進めている。国内の生産と生活の基盤づくりよりも外国での生産・流通の基盤づくりに邁進している。それが日本経済

や地域経済の空洞化を生み災害に弱い都市をつくりあげる一因となったのである。

3. どのように復興するか

(1) 大企業追従の政府復興計画

地震が大災害をもたらしたのは、①安全・防災の軽視、②環境破壊、③福祉切りすてからであったという点から考えて、復興の中身は安全・防災、環境、福祉のまちをつくることである。

震災後、政府も防災の重要性を否定していない。しかし、その中身が問題である。震度7にも耐えうる頑強な建築物をつくれればよいものではない。鉄とコンクリートで固めた要塞は、巨額の資金を要し非経済的であるだけではなく、そのような要塞都市で人間味ある生活ができるかどうか極めて疑わしい。また、自然の力は私たちが予想する以上に巨大であって、自然に打ち勝つことはできない。どのような事態にも耐えうる構造物はないのである。防災は自然を押さえこむということではない。地震などの災害が起こったときに被害を最小限にすること、被害から速やかに回復できることが大切である。

政府や地方自治体の復興計画は、防災と称して幹線道路や街路、巨大な公園をつくることである。しかし、巨大主義や一点集中主義は災害を大きくすることはあっても、災害の際にあまり役立たない。巨大な公園を少しつくるよりも、小さくとも多くの公園をつくるほうがよい。また、道路は災害の際の交通規制ができない限り有効ではない。混乱をもたらすのである。

政府は被災者の生活再建に対して冷たいが、道路・港・空港などの交通手段関連のインフラ整備には熱心である。しかし、現在でも過剰なコンテナバースがこれ以上必要であろうか。公害の元凶とされ景観を破壊している阪神高速道路、しかも陥没倒壊した道路を巨額の資金を投

特集・阪神大震災から何を学ぶか

じて再建する必要があるだろうか。災害時の輸送手段としての神戸空港なるものが必要であろうか。埋め立て地につくる海上空港は震災の際に交通アクセスが閉ざされる危険性が高い。震災によって交通アクセスが破壊されたポートアイランドや六甲アイランドを教訓にすべきだ。

政府や地方自治体は、大企業を誘致するために経済特区あるいは経済自由区をつくる必要があると言う。つまり、税金を減免し、安全基準や環境基準などの規制を緩和しようとしているのだ。これまでの各地域での企業誘致策の殆どが失敗したように、環境破壊、災害無防備、地方財政の破綻をもたらすことになる。震災を理由にして他地域へ移転しようとするような大企業に対して保護する必要があるだろうか。

結局、政府の復興計画は防災を名にした従来の開発政策の踏襲でしかない。それは、巨額な公的資金を使って、大企業のために生産基盤づくりをおこなおうとするものであり、公的需要をつくることによって大企業に儲けさせようとしているのである。

(2) 住民主体の復興

震災復興の原動力は住民である。住民主体の復興をおこなうためには、まず第1に住民が活力を取り戻すことである。住み慣れた場所に仮設住宅をつくるだけではなく、早急に公営住宅の建設にとりくまねばならない。住居の確保こそは生活と活動の原点なのである。また、個人家屋や店舗、病・医院、校舎などの再建への資金供与（給付ならびに無・低利子資金の貸付）が必要である。住民は苦しい中から立ち上がろうと努力をしているが、被害が余りにも大きいために、負担は個人の努力を遙かにこえているのである。経済的弱者ほど震災復興から立ち遅れてしまうのである。

第2に、住民参加の下にまちづくりのプラン

をたてなければならない。まちは生活の拠点であるから、生活者である住民が主人公である。また、復興のためには5年も10年もかかる。したがって、その地域に根ざした活動をおこなう人たち、その地域を愛する人たちによって担われるべきである。震災特需だけを当てにして震災地域で利潤を稼ぎ、それを他地域で使い、地元からの雇用を殆どしないような企業は復興の担い手ではない。

住民主体の復興計画の策定とはどのようなことであろうか。すべての計画や情報が公開されており、住民の意見陳述の場が保障され、住民の総意で意志決定されることが住民主体の計画である。住民全員が一致することは極めて少ないかもしれないが、繰り返し繰り返し討議することによって、住民間で意見調整を行い、住民を犠牲にしないプランをつくる必要がある。行政が基本的なプランをたて、どの審議会を見ても同じ顔ぶれといった審議委員に賛成させ「原案」をつくり、「オール与党」の賛成によって決める方式は反住民的である。

第3に、計画の実行も住民が主体にならなければなるまい。大企業任せでは駄目である。阪神大震災のような大災害からの復興には大手ゼネコンなど大企業の力を借りる以外にないが、あくまでも復興の主体は住民であり、大企業はその補佐役というシステムが大事である。そのためには、官公需の発注はできる限り地元業者に優先すること、大企業は原材料などの一定割合（たとえば50%）を地元から購入すること、雇用数の一定割合を地元雇用することである。復興のプランと熱意を持つ民間組織（生協やその他非営利組織）に復興事業を委託することも一考である。復興のためのニーズや仕事はいっぱいあるが、震災によって大量の失業がうまれるというミスマッチを解消することが大切であ

る。阪神地域には若年労働者だけではなく、中高年、管理職、事務職、営業マン、技術者、芸術に堪能な人など多士多彩な人達がいる。この人達が震災を復興していくのである。

(3) 公的補償の必要性

復興計画を実行するためには、政府などの公的資金の投入が絶対不可欠である。社会資本の整備だけではなく、個人財産への公的補償が不可欠である。政府がどれだけ震災復興に熱心であるか、どれだけ資金を投入するかによって復興の内容とスピードは決まる。

政府は大企業向けにはドンドン資金を使うが、被災した個人財産への公的補償に関しては頑固に拒んでいる。「個人の財産は個人が守るべきであって、公的補償はできない」といっている。また、「可哀想なのはわかるが、私有財産を公的に補償することは資本主義のルールからいって無理である。私有財産を公的補償させることは、大企業や政府に利権を持つ人たちの常套手段であり、被災者への公的補償を認めることは大企業などの利権行動を擁護することになる」と考えている人々もかなりいる。これが復興を遅らせている最大の原因である。地方自治体も困っているのである。

二つの公的補償があり、一つは利潤追求の私有財産に対する補償、利潤追求の失敗や放漫経営のツケを公的に補償することである。公的資金を個人の奢侈生活や蓄財のために使うなどもこの一種である。もう一つの公的補償は生活権の保障である。被災者への公的補償は、東京都の2信用組合への資金助成問題などとは性質が異なっている。被災者への公的補償は利潤追求の失敗に対する補償ではない。生活権の保障なのであり、被災者が復旧・復興の活動を行うための基礎条件の保障なのである。国家権力に群がり巨額の利益をえている癒着や腐敗とは根本

的に異なっているのである。

しかも被災者は政府や地方自治体が安全・防災対策を怠ったことの犠牲者である。これまで開発行政が優先されて、行財政改革が強行されて、安全・防災、環境保全、福祉の充実がおろそかにされてきたのである。それが大災害につながったのである。この行政の責任を思えば、被災者の生活権を保障し、被災者が困難な中から復旧・復興に立ち上がっていく資金を助成しても決しておかしくない。

政府や地方自治体は、放漫経営・政治家との癒着による大赤字には気前良く援助しようとしている。公害道路の阪神高速道路や緊急に必要な神戸空港に巨額のカネを使おうとしている。区画整理や都市再開発をおこない、住民から土地をとりあげ、大きな公園や街路を建設しようとしている。他方、生活再建のための公的補償を求める被災者に対しては実に冷たい。個人責任論や自助自立論をもちだし、かたくなに拒んでいるのである。

また、政府は財源がないからムリだといっているが、財源は十分にある。GNPの1%ほどでまかなえるのである。軍事費やその他不要不急の支出を削ればよいのである。10年間で630兆円の公共支出の使い方を変えればよいのである。生活再建こそが復旧・復興への道であることの認識が重要である。

「経済大国」の日本、気前よく外国とくにアメリカのためには資金を供与する日本において、震災復興ができないわけがない。日本の経済力を利潤追求・多国籍化・国際貢献のために使うのではなく、国民が安全で豊かな生活をできるように使う必要がある。これは震災地だけの課題ではなく日本国民の要求にも合致することである。

(神戸商科大学教授・兵庫労働総研理事長)