



巻頭インタビュー

ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事
元東日本大震災復興構想会議議長

五百旗頭真

いおきべ まこと 1969 年京都大学院法学研究科修士課程修了。法学博士。専門は日本政治外交史。広島大学助教授、神戸大学教授、防衛大学校長、熊本県立大学理事長などを歴任し、現在は兵庫県立大学理事長。防災・災害復興の分野においても活動を続け、2011～13 年東日本大震災復興構想会議議長・復興推進委員会委員長、現在はひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事、くまもと復旧・復興有識者会議座長を務める。編著に『総合検証 東日本大震災からの復興』『防災をめぐる国際協力のあり方』など。

阪神・淡路から東日本大震災へ 「連帯」の思想を紡ぐ

——東日本大震災から一〇年が経過しました。五百旗頭さんは震災復興構想会議の議長を務められました。

五百旗頭 私が復興支援構想会議の議長を仰せつかったのは、一九九五年の阪神・淡路大震災での経験を買われての

ことだと思えます。阪神・淡路大震災は、日本の災害対応や復興政策を考える上で大きな転機であったと同時に、私自身も被災者となり、西宮市の自宅は全壊、勤務先の神戸大学では、私のゼミ生を含む三九人の学生と職員二人が亡くなりました。震災全体では、六四三四人が犠牲になっています。

図らずも被災者となった私は、二つのことに大きな衝撃を覚えました。一つは、先進国日本においても、直下型地震に見舞われると、かくも脆く社会が崩れていくのか、という感慨です。日本は地震大国と言われますが、内陸部での大規模直下型地震は、四八年の福井地震以来です。半世紀近く、われわれは警戒を怠り油断したところに、奇襲攻撃を受けたのです。その物理的なダメージは甚大でした。

阪神・淡路大震災 拒まれた復興

五百旗頭 もう一つは、被災から復興へと向かうプロセスで感じた、中央との認識のギャップです。兵庫県の貝原知事は、震災前から時代を先取りする都市のあり方を模索してきた方で、被災を機に、単なる復旧ではなく、二一世紀の成熟社会にふさわしい「創造的復興」を進めたいと考えていました。これ自体は、二〇一五年に仙台で開催された

国連防災世界会議で「より良い復興（ビルド・バック・ベター）」が提唱されたように、現在では国際標準の考え方はです。しかし当時の日本はそうではありませんでした。

一九九五年二月、首相の諮問機関として設置された「阪神・淡路復興委員会」の初めての会合において、特別顧問を務めた後藤田正晴元副総理は「焼け太りは認められない」と発言し、兵庫の復興に対して、二つの原則を掲げました。一つは、創造的復興には国費は投入しない、ということですが、中央政府は被災地の「復旧」、すなわち被災前の水準に戻るところまでは面倒を見る、しかし以前より良いものを造るのであれば、それは地元財源によるべきだ、というものです。もう一つは、私有財産自己責任論です。被災者の私財や自宅の再建に公費は使わない。私財を再建するのは個人の責務であり、そこに公費を投入するのは法体系的整合性にもとる、と退けられました。

これら二つの原則は「後藤田ドクトリン」として、被災地復興の「壁」となりました。後藤田さんに限らず、当時は中央の政官界や近隣の自治体からも自己責任論が唱えられ、積極的な財政出動に反対する声が聞こえてきました。私は一被災者として、何か国から見放されているような気がして、深く失望したのを覚えています。

聞き手：本誌編集長 中村起二郎

——これを機に、被災者支援の生活再建を支援する立法が求められるようになります。

五百旗頭 震災三カ月後に兵庫県と神戸市は、地方債により二対一の比率で六〇〇億円の復興基金を設立し、一〇年間にわたり利子四・五％の運用を行うことで、中央政府が認めない復興ニーズをカバーすることにしました。同時に兵庫県は、国に対して被災者の生活再建のための給付金制度を求め続け、その結果、一九九八年に議員立法として「被災者生活再建支援法」が成立します。私財の回復に一〇〇万円まで支給されるもので（現在は改正され最大三〇〇万円）、額はともかく、私有財産自己責任論を克服したことは、日本の復興支援において画期をなすものだと思います。

——国の冷淡さとは対照的に、九五年は「ボランティア元年」と言われたように、多くの市民が被災者支援に関わりました。

五百旗頭 ご指摘の通りで、全国から一三〇万人ものボランティアが、リュックをかついで被災地に足を運んでくれました。日本人がなじんできた儒教社会では、公のことは官が差配し、民間人は私事にとどまるのが伝統的な則^{のり}ですが、あの時のボランティアは、それを一瞬にして吹き飛ば

より二カ月半、集中的に議論して、六月二五日に報告書を菅直人首相に答申しました。「減災」をコンセプトに、被災者の高台移転、防波堤・防潮堤、二線堤、人口丘の森、かさ上げなど、さまざまな手段を組み合わせ、安全度の高いまちをつくることを目指しました。加えて、グループ補助金などを活用した商業や漁業、農業の再生、高齢者の包括ケア、さらに再生可能エネルギーの装備など、単なる復旧ではない、創造的復興の実を求める内容になっています。復興プランがあらかじめ示されたのは、日本の災害史上、初めてのことです。

——創造的復興に対する政府の反応はいかがでしたか。

五百旗頭 菅直人首相が、復興構想会議設立に先立って「創造的復興」を閣議決定されたので、その適否をめぐって議論する労を避けることができました。その次に重要な論点となるのは、やはり財源です。

——財源に関しては、増税論が早くから焦点でした。

五百旗頭 私は当初から、すでに対GDP比二〇〇％の財政赤字を抱える日本が、さらに借金を積み上げて将来世代に負担を残すべきではない、同時代を生きるわれわれの世代で被災地復興を支えるべきだろう——そう考えて、議長としての基本方針の中で復興税に言及しました。ただ、会

すような熱量と存在感がありました。それまでは想像に似なかった新しい連帯に、私たちは独りぼっちじゃない、全国の人たちがわれわれを支えてくれているんだと、感激しました。

その社会的インパクトは大きく、市民がさまざまな公の活動に参画することを認知し、促進する目的で、特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）が九八年に制定されました。奇しくも被災者生活再建支援法の成立と同年であり、市民が公的な担い手として行動することの認知（NPO法）と市民が国から公的支援を受ける権利の確認（支援法）が両立したことは、災害復興における一つの時代精神を表していると思います。

この「連帯」の経験は、私の原点の一つです。復興構想会議の議長就任には、自分が被災者だったときに支えてもらった恩を、今こそ返したいという思いがありました。

東日本大震災 時代に即した創造的復興へ

——いま言及された通り、五百旗頭さんは東日本大震災復興構想会議の議長に就任されました。復興案をまとめるにあたり、どのような点に留意されましたか。

五百旗頭 復興構想会議は震災から一カ月後の四月一日議で議論する前に発表したため、そこから批判の矢が飛んできました。会議内でも私の増税論に厳しい批判がありました。

しかし、復興策の具体的な中身を議論し、その上でどれくらいの財源が必要か、それをどう調達するか——予備費で足りなければ、また借金か、復興税か、ということになるはず。果たして復興構想会議において多岐にわたる復興内容が議論されるようになると、会議内からも、そして世論でも増税容認の空気が醸成されてきました。それを受けて、一月に与野党三党が所得税への二・一％上乗せを中心とする復興税導入を決定したのです。

いまも思い出すのは、まだ増税論が熟する前、四月末に開催された三回目の復興構想会議に兵庫県知事を退任された貝原さんを招いたときのことです。その席上で彼は「財源なき復興構想はむなし」と委員に向けて厳しく問いかけました。それは、阪神・淡路大震災の復興を担われた経験から出た切実な叫びであったと同時に、私にしっかりとやれと励ましているようにも聞こえました。

この災害列島にあって、次にどこが被災地になってもおかしくありません。そこがどこであれ、国民全体が一つの共同体として被災の痛みを包摂していく——東日本大震災

を機に、そのような形が出現したと言えるのではないのでしょうか。

——もう一つの課題は、自治体の財政負担の問題です。**五百旗頭** 当時において国には、高台移転など災害復興に関する経費のうち、四分の三を国が補助し、残り四分の一を自治体が負担する仕組みがありました。しかし地方の基礎的自治体にとっては、四分の一といっても、決して小さな負担ではありません。

二〇一一年当時、阪神・淡路大震災の復旧・復興関連事業のために兵庫県が発行した県債の未返済額は、約五七〇〇億円に上っていました。今なお三四〇〇億円が残り、完済にはさらに一〇年かかる見通しです。産業力のある兵庫県でさえこれだけの借金返済に追われる状況なのに、財政力が弱い東北の自治体と同じ道をたどれば、大変なことになります。私は復興構想会議の事務局スタッフに「国が、財源の九〇〜九五%を補助するスキームができないか」と頼んでいましたが、与党民主党と野党の自民党・公明党の三党合意で、復興財源に復興税を充てることが決まり、国が一〇〇%補助するスキームになりました。

私はこれに一抹の懸念を覚えました。被災地の財政負担が小さいことは喜ばしいことです。しかし、負担ゼロという送り届けました。混乱する被災地に「欲しいものを挙げてくれ」といっても、それどころではありません。まずはこちらから動く。そして同行者が現地にとどまり、現地が必要とされている物資や業務を把握し、継続的な支援につなげていったのです。このプッシュ型支援によって、震災で混乱の渦中に置かれた被災地の担当者を煩わせることなく、効率的な支援態勢が組めるようになりました。熊本地震では、日本政府がこれを行ってくれました。球磨川水害でも、政府が段ボールをプッシュ型で送ってくれたことで、コロナの下で避難所内の仕切りが可能となりました。

——防災・復興に関する国際協力も重要です。

五百旗頭 日本がこれまでに構築した災害対応の経験やスキルは国内にとどまらず、国際的な災害復興支援にも生かされているし、これからも世界の共有財産として発信を続けていかねばなりません。私が理事長を務める総合的な防災シンクタンク「ひょうご震災記念二一世紀研究機構」は、災害に関する知的分野の国際拠点としての役割を担っています。

このシンクタンクの設立は、先に述べた兵庫県の創造的復興構想の中にあつたアイデアの一つでした。そのヒントをくれたのは、阪神・淡路復興委員会委員長を務めた下

うのは、モラルハザードを起こしやすい。過剰な予算投入にはまるリスクがあります。「たとえ一%でも、〇・一%でも負担があるほうが、予算をより合理的に使えるのではないだろうか」。政府決定を伝えるに来たスタッフに、思わずそう反問しました。もつとも、東日本大震災の国の復興予算は一〇年間で約三二兆円に上り、阪神淡路大震災の一〇兆円弱の約三倍の規模です。たとえ一%の負担でも、自治体にはそれなりの負担になります。どれほどの規模の復興を進めるのが妥当なのか、判断が難しいところです。

日本の経験とスキルを世界と共有する

——東日本大震災を機に構築された復興のスキームは、その後も生かされています。

五百旗頭 二〇一六年の熊本地震でも踏襲されていますね。グループ補助金は、熊本地震で被災した地元商店街や私に関わっていた阿蘇火山博物館などの復興にも活用されました。

熊本地震では国によるプッシュ型支援も行われました。東日本大震災で最初にプッシュ型支援に取り組んだのは、関西広域連合です。彼らはまず、自分たちの経験に基づいて、震災直後に必要だと思われる物資を被災地へ一方的に

河辺淳さんです。政府の一部に見られた被災地に対する冷めた態度とは異なり、下河辺さんは、個人的には兵庫の創造的復興を応援してくれました。兵庫県が全国でも際立ってまちづくりの熱心に取り組んでいたことをご存じで、すでにビジョンがあるのだから、それをやればいんだと、よく励まされたものです。その下河辺さんの持論の一つが、ワシントンDCのスミソニアン研究所のように、知的国際拠点を神戸市につくってはどうか、ということでした。それが形になったのが、この一帯の臨海研究所群です。

われわれは国内での災害だけでなく、トルコやチリで起きた地震にも研究員を派遣してきました。私たちが持っているノウハウや経験を現地で提供すると同時に、新たな災害の調査を行い、データを収集するのが目的です。ここで鍛えられた若手研究者たちが、防災・復興を担う専門家人材として各地の第一線で活躍していることを、理事長として誇らしく思います。

そして、こうした任を負うシンクタンクが神戸市に設置されたことは、まことに意義深い。なぜなら、この地には震災で亡くなった仲間たちの分まで頑張つて生き、災害に強い社会をつくらうという機運がいまも強く残るからです。無論、私もその一人です。●