

# 阪神大震災

——復興は人権の回復とともに——

神戸大学名誉教授

早川和男

## 一 行政災害

見知らぬ方からときどき手紙や電話をいただく。最近の電話。男性。

「私は被災者で、まったくの高齢です。毎日老人が亡くなっています。行政災害としかいいようがありません」

筆者が、テレビや新聞で、こんどの震災は天災や人災というよりも、もっと責任の所在の明らかない「行政災害」である、と言ったり書いたりしていることを知ったことと思われる。

兵庫県南部大地震は確かに震度7という激震であった。高速道路、新幹線の橋梁、巨大ビルの倒壊などはそれを物語っている。震災による死者は五、五〇二人であったが（これは警察や監察医が認定した数字で、全体はもっと大きい）、その後の四ヶ月間に劣悪な居住条件の避難所や仮設住宅ぐらゐで五〇〇人とも二、〇〇〇人ともいわれる人たちが亡くなっている。これからもふえつづけるだろう。

脆くも倒壊した家屋一九二、七〇六棟、その多くは老朽化した家屋で

あった。被災者四〇万六、三三七世帯。まるで焼夷弾爆撃をうけたかのように焼け野原となったまち、消失家屋七、四五六棟、九、三二二世帯、負傷者三万四、九〇〇名（四月二六日兵庫県による）。だが私の住んでいる神戸市を見たばあい、地震をこのような大災害にしたのは、市民の安全や老人福祉に手を抜いてきた行政にあると、筆者は思う。それは、震災前の「都市経営」から震災後の被災者への対応まで一貫している。

被災者は暖房のない冷えきった体育館などに逃げ込んだ。一カ所に五〇〇人、一、〇〇〇人という人たちが一人一畳あまりに身を横たえた。神戸の一、二、三月、深夜は気温が零度になる。暖房はない。冷たい床に毛布一枚を敷き並べ一枚を掛け、着のみ着のまま身を寄せあった。ほとんどの人が風邪をひいた。ほ

「ここでは風邪をひくと治らないのですよ」

と老婦人は私に話しかけた。食事は菓子パン、牛乳、おにぎりなど冷たいものばかり、栄養が偏り体力が衰えた。お年寄りには肺炎をおこし持病が悪化した。夜中のトイレ通いを我慢したり水を控えるので脱水症状、

尿道炎、腎盂炎などにかかった。プライバシーのなさから、ストレスで胃に穴があき血を吐いて死ぬ人もいる。神戸市の高齢者・障害者むけ仮設住宅は一人用四畳半、二人用六畳、トイレなどの設備はすべて共用、むろん暖房はない。辺りな場所の小さな部屋に押しこめられた年寄りには話相手もおらず「棄民」の観を呈している。

神戸市内での一、二月の死亡者は地震前の昨年は一、九五七人、今年は一、五〇四人でその差四、五四七人。圧死者等と無関係の二月だけを見ると昨年九四〇人、今年は一、五八〇人でその差六四〇人（死亡統計による）。三月以降の死者を含めるともっと大きな数になるのは明らかである。

公園のテントで過ごしている人もいる。五月上旬大雨がテント村を直撃した。前夜から振り続いた雨は一〇〇ミリ、テント周りの溝から雨水があふれ地上五センチの床は水浸し、上からは雨が漏る。日が照るとテントの中は四〇度をこえる。眠れぬ夜がつづく。

仮設住宅は今までの居住地から離れた山の中や人工島。抽せんで当っ

ても長田区のケミカルシューズ工場まで通うのに往復三時間半かかる人もいる。そんなところに住めるわけがない。都心に出るのに何回も電車をのりかえる。往復交通費二、〇〇〇円かかる場所もある。近くに診療所はない。ケアする人もいない。回りに街灯もない。五月十七日、神戸市西区の仮設住宅に入ったばかりの八一歳の女性が雨の中で道に迷い凍死した。「仮設住宅」の実態を示す象徴的な出来事であった。

行政から全く見放された人たちも大勢いる。神戸市は、市の指定した避難場所以外の施設などに逃げこんだ人たちは避難人数に数えず救助の対象にもしない。例えば神戸市須磨区役所前の中島公園には長田区で焼け出された人たちがテントで暮らしている。隣りの区民センターがすでに避難者で一杯でやむをえずここに住みついた。この人たちにに対し行政は「指定された避難場所にいない」という理由で衣料など一切の救援物資の配給対象から除外している。水も利用させてもらえない。区役所へ交渉にいったも役人は「馬鹿にして」相手にしない。「長年、市に税金をおさめてきたのに、なぜこんな

差別を！」と中年の女性は目に悔し涙を浮かべた。その間にも「緊急物資」を運ぶトラックが隣りの区民センターに到着する。「私たちは毎日それを横目で眺めているのです」(五月四日)。

災害救助法は「災害のため現に被害を受け、又は受けるおそれのあるもの」を避難所に収容し保護することを国の責務としている。行政にその責任感は全くない。避難所やテント生活の苦痛に耐えかねて傾いた我が家に戻る被災者もいる。そのために市は一切の給食等をうち切る。水、ガス、電力、炊事場が使えない。どうかに関係なくである。避難所はそれが体育館に詰めこまれた一人一畳たらずの人間生存の極限状態であっても、「衣食住が保障されている」として生活保護をうち切る。

地震の被害は高齢者、生活保護世帯等のいわゆる「社会的弱者」でとくに多かった。神戸市だけみると保護世帯一万四、九五一のうち三、六一九世帯(二四・二%)が全壊、半壊二、六五二世帯(一七・七%)、全壊あわせると四二%に達する。死者二七八人(二・二四%)、神戸市民約一四九万人に対する全体の死者

三、八〇八人(〇・二六%)に比べて大きな数字である。そして地震後四ヵ月経過した今なお四万人近い人が非人間的な環境におかれ悲惨な生活を送っている。体育館、テント村などの避難所さえ、避難民の行く末が定まらぬまま、七月末解消する、と行政は発表している。

今年には戦争が終わって五〇年である。その間日本経済は復興し、自他ともに許す経済大国となった。だがなぜそんなに多くの家が壊れ、ましが焼け、人が死ななければならなかったのか。なぜ避難所の寒さの中、毛布一枚でふるえ、おにぎりを家族で分けあわねばならなかったのか。四十数万人の被災者が五〇年前の震災時と同じ状態で過ごさねばならなかったのはなぜか。五〇年間の富はどこへいったのか、と疑問を抱かざるをえない。そして役人の人間の心をもたぬ冷酷さ、傲慢さはどこから来ているのか。震災の大きさ、地震後の国と自治体の対応は戦後五〇年の日本を問い直しを求めている。

## 二 災害無防備都市

燃えさかる長田の町でホースを抱えた消防士が「水が出ない！」と叫んでいた。水道本管が破裂し消火活動を妨げたが、戦前のコンクリート管などがたくさん残っていた。西宮市は九三年、一台一、三〇〇万円余の新鋭消防車を三台、九四年に二台購入、消防団に無期限貸与、全体で三八台の消防団が活躍した。神戸市の消防団は市からの貸与を全くうけていない。地下防水槽は人口四一万人の西宮市で九二七ヵ所、神戸市は九六八ヵ所。しかも水のない防水槽が多かった。西宮、神戸とも同じ震度7、前者の焼死者一三人に対し後者は五二六人。両市の防火態勢の違いとの関りを見ないわけにいかない。

「地域防災計画」は地下に耐震防水槽を有する広域避難場所の設置を義務づけている。人口二九三万人の横浜市は一一二ヵ所、九一万人の川崎市は七ヵ所、神戸市はゼロであった。「消防庁の担当者は神戸市のような大都市で広域避難所が一ヵ所もないなんてと驚く」(共同通信配信

一月二九日。

神戸市民の一人当たり公園面積は一五平方メートルで、東京都と二一政令指定都市の中ではトップ。だがそれは六甲山や新規開発住宅地を市域に入れた数値で、住宅街の公園(住区基幹公園)に限れば三・三七平方メートル、長田区では一・六一平方メートル。長田の町を歩いてみると、大きな樹木に囲まれた小さな公園で延焼が止まっている。見せかけの数値をもてあそんで公園整備を怠ってきた行政の罪は重い。

神戸市政は自治体が本来最大の使命とすべき市民の生命を守ることに徹底的に手を抜いてきた。そして、予測のつかなかった大地震、関西に地震が起こると思っていなかったなどといっている。

宮崎辰雄前市長「地震でやられるなんて考えたことがなかった。学者もいまでは何だかんだと言うが、われわれに一度も忠告してくれなかった」(東京新聞九五二年二月一日)。

笹山幸俊市長「震度6や7で直下型の地震というのは何千年、何万年という単位の災害だ。そういう確率を想定して、都市はつくれない。今

回のような地震が日本の他都市で起きたら、同じ結果になるだろう」(毎日新聞二月一九日)。

岡本正隆神戸市職員労働組合委員長「専門家の中には神戸市のまちづくりの弱点を指摘する声もあります。『分かっていたのなら、災害の起こるまえに言ってくればいいじゃないか。今ごろ何だ!』というのが、昼夜兼行で復旧作業にあたっている現場職員の率直な声です」(住民と自治)九五二年三月号)。

誰も忠告してくれなかった、予測できない大地震だった、などというのは真赤な嘘である。

「六甲周辺の地震活動が低い。(中略)見かけ上の不活発さは、将来大地震が発生するためのエネルギーの蓄積期を意味しているのか、防災・地震予知の問題と合わせて、さらにくわしい研究が望まれる」(神戸市が一九七二、三年に専門家に調査委託した報告書「神戸と地震」)。

三東哲夫神戸大学名誉教授は、早くから「神戸大地震」を警告していた。「過去一〇〇〇年の間に兵庫県内で起こった震度5以上の地震が一九回もあり、うち神戸市周辺が最も頻度が高く一〇回、過去四〇〇年は

特に頻繁ではぼ五〇年に一回、計八回も記録。しかも大正五年を最後に神戸市周辺に被害のある地震はなかった。このため『いつ大地震が起きても不思議ではない』と警告した。

もし起これば神戸、西宮、芦屋などの諸都市は震度5程度ですら大きな被害を生ずるに足る多くの弱点を持っている——との趣旨の報告をまとめ一九七九年、「兵庫県震災対策調査報告書——兵庫県下における地震被害の潜在危険度」と題して県に提出した。そして県民会館で開かれた

海洋気象学会主催の講演会で各地の防災担当者を前に「神戸大地震」の可能性を熱っぽく説いたのが翌八〇年の一月一七日であった」(神戸新聞四月二日)。

「活断層の数多くある神戸市周辺において、今後大地震が発生する可能性は十分あるといわなければならない。(中略)将来、直下型の大地震が発生する可能性はあり、その時には断層付近で亀裂・変形が起こり、壊滅的な被害を受ける確率は高い」(通産省地質調査所発行、藤田和夫・笠間太郎「神戸地域の地質」一九八三年)。

藤田和夫大阪市立大学名誉教授

「私は、神戸市の土木・建築関係職員の研修会で常に神戸の活断層について講義し、この地域が大地震の空白地帯であると強調してきた。(中略)私はなぜ直下型地震を考えないのかと疑問を呈したところ、それでは余りにも強烈すぎてどんな防災計画を立てたらいいのかわからないとの答えを得た。そのあと、直下型地震抜きの計画が現在も生きていることを聞いて驚いた」(朝日新聞一月二八日)。

生越忠和光大学教授(当時)は、住友不動産が一九七二年、ポートアイランド埋立て用土砂採取跡の灘区勝岡山崖地に計画した巨大マンションに反対する住民訴訟「勝岡山裁判」において次のような「意見書」を出している。「本件敷地および南側斜面を含む神戸市域は、地震予知連絡会が将来マグニチュード7クラスの大地震が起こる可能性が高い地域として地震予知のための特定観測地域の一つに指定した『名古屋—京都—大阪—神戸地区』の西端部に含まれる。すなわちここは、地震予知学者によって、日本における地震危険地帯の一つとされている場所である」(貫名初子編著『六甲山麓の自然

と環境を守る運動史」八八年九月三〇日)。生越教授はまた、神戸市が六甲アイランドからJR住吉駅に通じる六甲ライナー線建設に反対する住民訴訟「住吉川景観訴訟」において、同様の証言をしている。

「八六年六月、神戸市地域防災計画地震対策編は神戸市防災会議で決定された。そのさい地震の専門家は神戸市は断層の巣であり、直下型なら震度6がありうる」と指摘した。だが震度6を前提にすれば予防には防火水槽の大幅な増設、広域避難場所や避難道路の確保などにばく大な予算が必要なのが分かった。このため市当局は、「震度6は現実的ではない」と判断し幹事会レベルで震度5を想定したという。当時の市の最高幹部(宮崎前市長と思われる。筆者)は「神戸では地震など起きない。うまく作ってくれ。抜本的な対策が必要なのはよく分かるが、ばく大な金がかかり、子々孫々までつげが残る」と言った(朝日新聞九五一年一月三〇日)。同委員を務めた室崎益輝神戸大学教授は「市は震度5レベルの計画にも本気でやっつけてこなかった。専門家の意見に真剣に耳を傾ける姿勢に欠けていた」と

指摘している(神戸新聞五月一日)。

損保会社の地震保険料金は過去五〇〇年の地震データから全国四七都道府県を四ランクに区分し、兵庫県は愛知、京都など一三府県とともに三等地に並ぶ。

青本(はしもと)格神戸市立楯谷(はぜたに)中学校教諭「これまでほとんどの神戸市民は「神戸では地震は起こらない」と思っていました。しかし神戸で大地震が起こる可能性のあることは、少しでも地震や地学を研究している人にとっては常識だったのです(日本子どもを守る会編「子どもしあわせ」九五六年六月臨時増刊号「阪神・淡路大震災と子どもたち」)。

このような警告は関西の府県、自治体に地震対策をとらせていた。京都府、和歌山県は震度7、京都市、大阪市は震度6を想定した地域防災計画にとりこんでいる。

宮崎前市長は前述の東京新聞のインタビューでこうも言っている。「私は五十数年市に勤めたが、正直なところ、一緒に街づくりを生涯をささげた仲間と地震について話し合ったことは一度もない」、「住民に

理解してもらいたいのは「行政経済」ということです。例えば神戸市の下水溝の時間雨量は五十ミリが設計基準だ。しかしそれでは氾濫することがある。だから百ミリ、二百ミリの雨が降っても処理できる下水溝をつくれれば家屋が浸水することはない。しかし、それをやるにはものすごくカネがかかる。だから五十ミリの基準設定なら、それ以上の水がでたら浸水もありうる」と理解してもらいたい。それが人災ということもあるが、いまの経済情勢からみて、やむを得ないこと、受忍範囲だと知ってもらいたい(東京新聞九五二年二月一日)。

つまりこの震災は「受忍範囲」だというのである。市長の最大の使命は市民の生命を守ることである。それは眼中にない。

同じインタビューでの発言。宮崎「カネを使うことばかりが住民のことを考えていることにはならない。効率的、総合的に考えて、これでよかったという適正投資でないといけないと思います。そこらが難しいんですよ。少しでも災害を減らすためにカネを使っていくというなら底なしにかかる。無駄といわれるかもしれ

ない。生命を守る行政を誰が「無駄」づかいというだろうか。

平成六年度「神戸市地域防災会議・地震対策編」(神戸市防災会議)は「計画の目的」としてこう書いている。「この計画は、災害対策基本法(昭和三十六年法律第二二三号)四二条の規定に基づき、神戸市の地域に係る地震災害に対する対策について、神戸市の処理すべき事務又は業務に関し、地域内の関係機関の協力業務を含めた総合的かつ計画的な対策を定め、市民の生命、身体、財産を災害から保護するとともに、災害による被害を軽減し、もって社会秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする」。

ところがこの計画書に掲載されている過去に起きた地震の「神戸での震度階級」はすべて5以下で、前述の専門家の意見は排除されている。「神戸市に被害を与えたと推定される有史以来の地震の記録によると、最大震度階級が5であったので、本計画では今後震度階級5の強地震が襲った場合の被害を予測した(傍点筆者)。こういう過去のデータを改竄(かいざん)した計画書作成の責任は誰にあるのか。厳しく追及さ

れなければならぬ。また策定に関する委員はこのような人命を脅かす計画を学者としての良心にもとづいて拒否し、それがうけ入れられなければ辞任し、その理由を公表すべきである。抵抗や摩擦があるうとも決して権力に追随してはならない<sup>(1)</sup>。それが学者が国民から付託された社会的責任であり存在意義である。学問の自由が尊重されねばならないのもそのためである。そうでなければ、国民に襲いかかる災厄を払いのけることはできない。今回の震災もその一つである。

### 三 最低の福祉水準

このような神戸市政における地震対策の軽視は、それが単独に存在したのではないことに注目しなければならぬ。例えば老人福祉政策は日本最低水準にある。高齢者は住み慣れた家とまちに住み続けたいという願いが強いことから、いま政府は在宅福祉政策に力を入れている。段差の解消などバリアフリー住宅やシルバーハウジングはその一環だが、高齢者にとって最も基本的な「年金などの収入から支払える家賃で健康

で文化的な住宅に安心して住み続けられる」という「居住保障」の視点が全く欠落している。その議論は別に譲るとして<sup>(2)</sup>、居住保障とともに必要なのは在宅福祉サービスで、これはデイサービス、ホームヘルパー、ショートステイの三つから成りたっている。これを六五歳以上人口一〇〇人当たり年間利用日数で比べると、全国都道府県・一二政令指定都市を合せた五九の自治体の中で神戸市の占める位置は、デイサービス五九位で最低(宮崎県一三一・九日、全国平均五五・八日、神戸市一四・〇日)。ホームヘルパーは五〇位(横浜市二二六・六日、平均六一・九日、神戸市三四・六日)、ショートステイ四三位(宮崎県三八・六日、平均一六・六日、神戸市一二・五日)。この三者を合わせた在宅福祉サービス指標は五七位で下から三番目である。また特別養護老人ホームの六五歳以上人口に対する定員(定員率)は全国平均一・一%、神戸市〇・七%(二八万一、〇七〇人に対し、一、二五〇人)である(平成四年度の数値。平成五年版「老人保健福祉マップ数値表」)。

「公的常勤ヘルパーは(人口二六

〇万人の)大阪府が五〇〇人なの(同一四九万人の)神戸市は八六人と極端に少ない。ヘルパー増員を要望しても、市は介護と地域の責任、との返事。今、避難所に高齢者や障害者をはじめ、多くの方々が困難な生活を送り、家族とも離れている方も多い。市は、大地震後も、空港を造り六甲山を掘って音楽堂を建てる<sup>(3)</sup>、とっているが、納得できない。まず住宅を、次にヘルパーを増員してほしい。生活弱者の立場からの復興を行政にお願いしたい<sup>(4)</sup>(教員・井上香子、毎日新聞九五五年三月三日)。

「被災後ヘルパーさんが一度も来てくれなかった、無事でしたかと声をかけてくれたらどんなに元気がでたでしょう」と長田区に住む老婆がテレビで語っていた。ヘルパー自身被災したこともあるが、地域に住んでいないことに加えて極端な数の少なさが原因と考えられる。九カ所しかないデイケアセンターは被災者の救済に大活躍した。特養も定員を越えて収容した。デイケアセンターや特別擁護老人ホームに避難した高齢者で命を落とした者はいなかった。その数がかつと多ければ、心身

に痛手を受けた高齢者がどれだけたくさん救われたことだろうか。

救助活動における自衛隊の出勤要請の遅れなど、危機管理態勢の欠如が被害を大きくしたと論じられている。だが危機管理とは、普段から安全な住宅や施設、福祉サービスが存在すること、と考えるべきである。日常生活での老人福祉や、地域医療や、介護サービスが貧困で、どうして災害時に対応することができようか。

そのほか、住民の生活福祉に関して神戸市はあらゆる面で全国最低水準に位置する。現在、幼児の二年保育は一般化しつつある。名古屋市、札幌市では完全実施。名古屋市は一部で三年保育も行っている。しかし神戸市は七一園中二三園、五歳児二四九〇人、四歳児四五七人しか保育を実施していない。(九四年四月一日現在。幼稚園児一人あたりの公費負担は、月額で市立二二万、五〇〇〇円、私立はわずか五、〇〇〇円)で、私立幼稚園に通わせねばならぬ父母の重い負担となっている。また札幌市では六歳未満の乳幼児医療費を公費負担しているが、神戸市は二歳まで。

都市計画税率は東京都〇・一五

％、大阪市〇・二％、神戸市三・〇％。固定資産税率は一・四％で同じだが、同じ時価の不動産でも評価額が他都市より高いので固定資産税も高い。下水道料金は一立方メートルあたり大阪市六五円、神戸市一二五円。市の経営するポートライナーの運賃は次々と値上げされ、現在は一、二分乗る一区間でも二四〇円。

阪急電車の一区間一二〇円、梅田―三宮間(約三〇分)、二八〇円と大きな違いである。そのほか、プール、母子保健、国民健康保険料等々すべて他の自治体より高い。

大規模開発は大量の資金を要する。ドイツ・マルク、スイス・フランのほか国内でも多額の借金を重ねた。一般会計での借入金も多く、市民一〇万人当たりの金利支払いは、横浜市二八億円、札幌市の三一億円などに比べ、神戸市は五九億円(平成四年度)、新市域拡大の土木建設工事に巨額の投資を行い、市財政を圧迫し、自治体が本来行うべき市民の安全・福祉行政に予算をまわすことができなかった。

宮崎市政は「最低の費用で最大の福祉」をキャッチフレーズにしてきたが、その実態は、「最大の市民負

担で最低の福祉」だったのである。

こうした安全や福祉の無視と低水準だけではない。神戸市は八一年に市民の最も基幹的な医療機関である市立中央市民病院を新神戸駅前からポートアイランドに移し、跡地をダイエーに売った。この市民病院は三次救急病院に指定されていて、今回の震災のような緊急時に対応する役目も果たされている。だがポートライナーの橋桁が落下し唯一の道路も通行不能となって数日間負傷者の搬送はできず、医師も看護婦もかけつけることができず、病院内の医療装置は壊れ、液状化現象で長い間断水が続き、入院患者自体の治療も困難になった。「こんな島へ病院を移したら、いざというときどうするんだ！」という声は移転当時からあり、この計画を知った当時の元病院長は「宮崎市長は気が狂ったのではないか。最大の弱者である患者の来るところなのに、それをもっとも不便で危険な場所に移すとは！」と憤慨されていたそうである。筆者の知る医師も看護婦も、こんなところへ移すからだ、と救急患者に対応できなかったことへの怒りをかくさない。こういう市民の生命を守る医療

施設さえ企業に売りわたす市政なのである。

なぜこんな不便なところへ病院を移したのか。ひとつはポートライナーに患者、家族、見舞客を乗せて採算をとりやすくする。ふたつめは利権である。中曽根内閣は国民共有の財産である国公有地を次々民間企業に払い下げたが、宮崎神戸市政はそれより早く、市民の財産を売り払っていたのである。

震災後、一見黒字に見えた「都市経営」もその実態は、開発自体は黒字であっても、それに必要な道路・鉄道・上下水道・維持管理費等々それを成立させるための費用や赤字は一般財源でまかなって成立させていた事実が次第に明らかになっていく。それが安全や福祉を日本最低にさせた。それは今もつづいている。例えば三宮のサンセンタープラザは、市の助役が社長を務める第三セクターが床面積の四割を所有している。壊れたビルの再建費二五億円の四割は一般会計(税金)でまかなわれる予定という。神戸市政は大規模開発やイベントには湯水のごとく金を使い、市民のための行政を安上がりにするだけでなく、生活空間とし

ての町を営利空間に変えていったのである。

企業が利益を追求するのは当然だが、自治体が本来なすべきその責務を忘れて営利に走るとどうなるかを、今回の震災は示したといっている。これはもう自治体でも何でもない。まさに利潤追求を目的とする株式会社なのである。

こういう「都市経営」を多くの自治体は模範とし、学者なども評価してきた。だが、多勢の人命が失われるような都市経営のどこがよいのか。それは人命軽視の悪しき民活路線である。神戸市政に人命尊重という視点はないに等しい。それゆえに地震時だけでなく震災後もなお大勢の人が死んでいる。避難民を差別している。被災者が公園でのテント生活に耐えかねてプレハブ住宅を建てると「公平の原則に反する」と撤去を求める。

そのような市民無視の姿勢は被災者への対応に際しても一貫していた。周辺自治体からの救急医療の申出、一〇〇〇人分のベッドと食事・入浴を無償でという日本海員組合によるクルーザー船やゴルフ場クラブハウスの提供もデラックスすぎて不

公平と断わる。一〇〇〇人の避難所に五〇〇人分の粥が届くと全員にゆきわたらないから不公平と突き返す、一〇〇〇人に五〇〇〇人分の毛布が届いても使わせない。

同じ高齢者・障害者向け仮設住宅でも芦屋は一人用六畳、二人用一二畳と広く車イスの通れる専用便所つき。一棟一四戸の中央に四台の流しのついた広いコミュニティルームがある。全館冷暖房、三人の保健婦・看護婦が三交代で介護する。棄民同然の神戸市と天地の差がある。五月二七日、六甲アイランドの仮設住宅で、独り暮らしの女性(六六歳)が部屋の中で死んでいるのが発見された。死後四週間たっていた。「市福祉部の職員は、避難所で死んでも市の責任ではないと言っている」と、ある新聞記者は憤慨していた。神戸市には人間に対する配慮、人権の尊重という視点が全くない。それが公平という名のもとに今もなお被災者を苦しめている。

現在は被災者の生命・健康・生活再建が最高の価値を持つ。民主主義・人命尊重・市民主権の視点に立つならば、被災者が提供する民有地や被災地周辺に多数存在する公有地

に住宅を建て、市民の生命と生活を守るべきである。しかるに市は、被災者が土地を無償提供して何軒かの仮設住宅を建て、所有者もその一室に入るといふ国も認めている方式を断わっている。

また避難場所による救護物資配給の差別をやめることこそ公平といふべきである。全国から寄せられた多くの義援金がこのような行政の差別のもとで使われていると知ったら、国民はどのように考えるだろうか。

#### 四 市民の抑圧

ところで、前市長、現市長等は今もなお「これまでの都市経営に誤りはなかった」と言い張っている。ポトアイランド等の建物が倒壊しなかったことをもって「開発は正しかった」ともいう。だが前述のように人工島全体が機能マヒに陥った。住民は長い間疎開を余儀なくされた。それでどうして無傷といえるか。より基本的な問題は、利益の上がる新規開発ばかりにとりくみ、利潤とは結びつかない既存の住宅の改善は放置してきたことである。錯綜した権利関係などを事業難行の口実にする

が、西欧諸国のように住宅改善の大幅な資金援助制度を設けておれば、老朽過密住宅地の改造は容易に進んだであろう。住民参加の町づくりとしてしばしば例にあげられる長田区真野地区は、モデル事業として国と市の資金援助で共同建替え事業が進んだ。同じような援助がもっと有利な条件で一般化されておれば、こんなに多くの家屋が倒壊せず、多くの人命も助かったことであろう。筆者が訪れた長田区のある借家は老婦人のひとり暮らしであった。八年前に夫が死亡、三四年間一人暮らし。家の傷みが余りにひどいので一昨年少どもが四〇万円かけて修理してくれた。周辺の類似の家屋は倒れているのに、平屋2DKのこの借家は家財が散乱しただけですんだ。

真野地区の住民は、長い間のコミュニティづくりとその中で培われた連帯感のもとでパケツリレーの消火作業を行うなどによって被害を少なくした。救護物資の配給も自主的に行った。ふだんの住民の連帯が危機にのぞんで力を発揮したと評価されている。だがこのことから、「震度7への対応など出来もしないこと、出来るとしても莫大な金のかかるこ

とをめざすのでなく、災害が起こっても住民の共同連帯で被害を拡大しない条件を地域からつくっていくことが大切」といった意見には首をかしげる。真野地区の場合、延焼防止の面で地域共同体は力を発揮したが、家屋の倒壊そのものをくいとめることはできなかった。このような主張は、前・現市長の責任を免罪し防災に金をかけなくてよいという議論になりかねない。相互扶助は大切だが、それがあから防備しなくてよい、ということにはならない。戦前の日本の防空は頭巾をかぶってパケツで焼夷弾に立ち向かった。爆撃の規模でそれがどんな役割を果たしたか、考えてみるべきであろう。

真野地区の鉄筋コンクリートの共同建替え耐震住宅の存在がその意義を示している。

「何百年に一回来るかどうか分からない不確定なものを前提にした防災計画など必要ない」という議論も誤りであろう。本当に人命を尊重するなら危険とわかっている土地を開発したり家を建てるべきではない。アメリカで活断層のある土地利用が避けられていることはよく知られている。そして想定しうる危険につい

ては準備をしないといけない。宮崎前市長の「防災に金などかけたら子々孫々までつげがまわる」というのは話が逆で、防災投資をきちんと行い、安全な街をつくっておけば、その効果は次の世代、その次の世代へと子々孫々にまで伝わり、「安全・健康・福祉資本」としての都市が引き継がれ、新たな費用は節約できる。今回の災害による損失は、もう戻らない人命のほかに、子々孫々にまでつげがまわる。個々人、家庭、地方財政の負担はもとより、税金を上げる話ができるなど国民全体につげをまわそうとしている。

災害の危険を減らすには、災害危険地域の開発や過密住宅地の形成を避けなければならない。それには人口集中につながる産業立地を抑制する必要がある。神戸市は二〇年前約一二〇万人の人口であった。それが今は一五〇万人、市の計画では将来一八〇万人を目ざすという。このような計画は改めるべきである。山と海に囲まれた神戸の街をみると、人口は一〇〇万人に減らすことを目標に自然環境の保全、産業・居住の適正規模・適正配置を目ざすべきであらう。神戸の肥大化は自動車交通

量を増大させ、阪神四三号線沿いの道路公害を深刻化させるなど沿線住民に大きな被害をあたえている。

さて、こうした町づくりを進める市長を長年にわたって選び支えてきたのは市民である、どんな災害をうけようとする自業自得である、という人がいる。あるいは神戸には市民というものがいない、すべておまかせ行政で、今回はそのつげが回ってきただけの話である、という人もいる。果してそうだろうか。

オール与党の議会を背に利権と結びついて進める開発行政は、当然ながら市民の住環境や自然を破壊する。それに対し住民はそのつど反対運動をおこし、請願署名の山を築き、裁判に訴えてきた。だが行政は住民の反対など眼中にない。かつて宮崎前市長はこんなことを言った。

「神戸は外から来た人の集まりだから人の言うことに余り干渉しません、自分の意に反することをやられると反対する。しかしそのうちに何も言わなくなりますよ」(アサヒグラフ・八五年九月六日号)。「この町に住んでくれと頼んだ覚えはない」とも言っている。こうして行政は市民の声を踏みにじり蹴散らかして進

む。

例えば六甲アイランドからJR住吉駅まで走る六甲ライナーに沿線住民は猛反対し提訴した。理由は、①住吉川沿いは風致地区で、これまで市は厳しく開発と建築を規制してきた。モノレールは神戸にのこされた数少ない河川景観を損う。②住吉川沿いは良好な住宅地で、その上部近くを高架が走るのは騒音・振動・ブライパシーの侵害など住環境を損う。③河川堤防の上に巨大な構築物を設けることは、その安全を損う。

④谷崎潤一郎の倚松庵が立ち退かされる等であった。それに対し市は、「ルートの変更など都市計画の大問題については住民の意見を聞く必要はないと考えている」(市幹部)、「モノレールを風致地区にもってきていけないということはない」(都市計画局長、いずれも朝日新聞八五年一〇月一六日)。そして裁判では「原告らは神戸市の行おうとしている事業について何ら代替案を示すことなく、反対のための反対をしている者に過ぎず……」(裁判での準備書面)と答えている。何という傲慢さであろうか。このような事例は枚挙にいとまがない。

市民の生活環境を守る運動を抑圧してきた行政が、その一方で市民生活の安全や福祉を無視することになる、というのは論理的必然である。いったいどこからそういう姿勢が生まれてきたのか。全党与党の翼賛体制を背にした権力的開発については先に述べた。また、全く異常としかいえないことなのであるが、市の開発に反対する市民の身元を調べ、

本人、主婦の場合は夫の勤め先が少しでも市と商売上の関係のある場合、企業の上役をつうじて反対運動をやめるよう圧力をかける。

「東灘区の主婦(五〇歳)は、『市職員が夫の勤め先に来て、上司に『おたくの部下が公共事業に反対している』と話した』と語る。主婦は六甲ライナーが自宅マンションの敷地を通る計画を知り、周辺住民と十年前「住吉川の環境を守る会」を結成、反対運動を始めた。」「守る会」会長の中田作成(五六歳)の自宅に、男性会員が悲痛な声で電話をかけてきた。「最後まで反対したいが、会社が六甲ライナーの橋げたを請け負っている。上司からも説得された。許してほしい」(共同通信信、九五年四月一八日)。



神戸市都市計画審議会委員 (26名)

平成7年3月現在

会長・神戸市助役	学議経験者(六名)	市議会議員(二名)	神戸市職員(七名)	企画調整局長
				環境局長
				土木局長
				都市計画局長
				住宅局長
				港湾局長
				消防局長

これらはほんのささやかな事例にすぎない。市民の反対運動を市に通報するのは網の目のようにはられた翼賛住民組織とも住民はいう。各区関係団体の主要ポストはごく少数の人間に一〇も二〇も重複して割り当てられ、市はこれら「団体委員の同意」をもって「住民合意」「住民参加」とする傾向が強いと住民は訴えている。

こうした「行政暴力の街」と呼ばれても仕方のないような行政が市民の声を無視し抑圧することによって、生活者不在の町にし、そのことが防災をないがしろにし、大地震を大震災にしてしまった基本的な原因だと筆者は思う。そういう意味では

市民の人権抑圧のつげが回ってきたといえるが、犠牲になったのは市民である。

この姿勢は大きな批判をあびた都市計画審議会にも反映されている。

同審議会の委員一覧は表の通りである。会長は市の助役、オール与党の議員(今回は日本共産党と社会党護憲クラブが反対、三人の大学教授のうち一人は欠席した)、そして市の局長がずらりと並ぶ追認機関、翼賛審議会である。

こういう審議会に対して何万もの反対署名を集め、二、三〇〇余の意見書を提出した住民の努力は何であったのか。

五 復興は人権の確立と

ともに

一九七六年六月、カナダ・バンクーバーで開催された国連人間居住会議(ハビタット)は『人間居住宣言』を採択し、その中で「人間居住の権利」として次のように述べている。

「人間居住は、人間としての尊厳性に原点をすえて、人々の要求と精神の発達によって生活の質を早急かつ不断に改善することである。その

ような人間居住の権利とは、地域に居住する個人および集団が、自ら共有の資源・資産・環境などを保全し利用する権利、経済・社会および文化の様式を選択する権利、地域づくりを行う上での計画を策定し主導する権利、地域に影響を与える諸経済活動を地域づくりの計画に照らしてコントロールする権利、これらのプランニングと実行過程への参画を通して自己発達する権利、そして、全体としての地域自治の権利へと展開されるものである。国際的にいうなら、不平等な経済関係・植民地支配・軍事侵攻は、この立場からも否定されるべきものである」(3)。

また筆者がアメリカ・ロスアンゼルス市の都市環境計画委員会(日本の都市計画審議会にあたる)を傍聴した際(誰でも傍聴できる)、なぜ住民からの意見聴取を不可欠とするのか、なぜ単に形式的なものとしてでなく実質的にその意見をとり入れるのか、という筆者の質問に対して、市の担当者は次のように答えた。

「町をつくってきたのは住民です。その人びとの意見を無視してどんな開発も認めるべきではありません。住民の意見には、許可する立場

にある市の職員にとって開発をコントロールするうえで気のつかないところがたくさんふくまれています。市が開発を規制しようとするさい、住民の意見は業者への牽制になるのです。住民の意見に耳を傾けることは、環境を守りよいまちをつくることにつながります」(4)。

つまり、市民が町づくりの主人とならねばならない所以は、それが主権在民の民主主義国家の原則である、という形式論理からだけでなく、住民が主体になるのでなければ、住民が参画する町が住みよいものとなるには、住民のまちづくりへの関心が高まり、いわば「住む能力」が発達しなければならぬ。そして住む能力が発達するには、居住政策や都市計画策定への参加によってはじめて可能になるということである。

「人権」にはいろいろの側面があると考えられるが、「自己を発達させる権利」も基本的な人権である。人間はたえず自己を発達させることを通じて生き甲斐を感じ、成長した自己が外部空間に働きかけてさらに人間を発達させる環境をつくりあげていく、という相互依存関係が存在す

る。だから、住民が自らの生活環境の改善に関心を持ち意見を言い計画の策定に参加していくことには本質的な意義が存在する。低層住宅地に高層マンションや巨大構造物が建つことに住民が反対したり自らのプランを作ることは、住民の生活環境づくりへの関心とそれをつうじての市民という住み手の主体形成の発達に関する事象としてうけとめねばならない。行政がそれに謙虚に耳を傾けることは、市職員が気のつかなかった生活者の知恵を汲みとり住みよい町づくりで寄与していく源泉である。

ところが神戸市は、行政による開発に反対する市民を敵視し、その意見を悉く封じてきた。市民が本能的に感じる危険の察知・警告・提案等に一切耳を傾けなかった。そうであれば、中央市民病院を島に移すことも、安全や福祉への要求を無視することにも、何の違和感も感じない市政とならざるをえない。結局、そのことがこの町に営利本位の都市経営を君臨させ、市民の生命と財産を奪うことになったのだと思う。従って、神戸のまちの復興は市民の基本的人権の回復と併行して取りくむのなければ何ひとつ本ものにはなら

ないであろう。

神戸市による「住民不在の復興都市計画」は一躍有名になったが、その実態が防災計画という名のこれまどと変わらない開発行政にすぎないこともそこから来ている。それに対する住民の反発は強く、住民の手による町づくり案がプランナーたちの応援で作られている。

だが前述のように「市民の人権をとり戻すこと」をぬぎにした、復興プランは、仮りにそれが部分的に住民の要望を、反映しているように見えてもそれだけで終わるならば結局は従来の反市民的な市政は変わらず市民は再び大きな災厄に見舞われるであろう。避難所、テント村、仮設住宅そのほかの被災者全体、そして市民にたいするトータルな非人間性が続き、この町は何も変わらないことになる。

五月一日、自由法曹団(団長、石川元也)は現地調査の上になつて「緊急提言」を発表、「被災者救助の不徹底は被災地復興の最大の障害」と現在の問題を指摘したが、神戸市政の本質を言い当てたものといえよう。神戸の町を営利追求の株式会社から市民に奉仕する自治体へと復活

するには、市長も議会も職員組合もその手足となって動く翼賛住民組織も、これまでの市政を反省し、自治体の主人は市民であることを認識し、市民の人権を尊重し安全や生活や福祉や環境や地場産業の振興等を中心に一八〇度転換しなければならぬ。しかし現状は、神戸沖空港予算に今年度四億円の調査費を計上する、七月には避難所を廃止し避難民を強制的に立ち退かせる、二〇〇〇年には「復興博覧会」の開催を計画するなど、市長以下何一つその姿勢は変わっていない。こうした相変わらずの市民無視・利権と金儲けの都市経営を評価しつつ住民参加の町づくりを叫んでも、市民のためにはならないだろう。神戸市の都市経営は市民の抑圧のもとにくりひろげられてきたのであり、今回はその犠牲であることを、私たちは肝に銘じなければならぬ。真の復興は過去の批判と反省の上ではじめて可能性がひらけると考えるべきである。

日本の戦後政治の最大の誤りは戦争責任を明確にしなかったことにある、と筆者は考えている。それ故にA級戦犯が首相になったり大臣の放

言が続いた。人権が損われ、真の民主主義が根づかなかった。今回の震災も同じである。何が大震災にしたかを追及せずに復興を叫ぶのは、再び誤りをくり返すだけである。「過去に目を閉ざす者は現在に盲目となる」(ヴァイツェッカー旧西独大統領)。山のような震災の教訓の上になつて、新しい神戸(そして多くの町)を復興していかねばならない。

(1) 筆者はかつて現代日本社会における大学教授の権力追隨の実態とそれがもたらす災厄について警告した。「権力に迎合する学者たち」(朝日新聞論壇八五年九月二日、同名論文「世界」八六年二月号)。

(2) 例えば拙稿「すまいは福祉の原点」(NHK社会福祉セミナー)九五年四月(七月号)、同「厚生住居基準」(全国社会福祉協議会編「高齢者の在宅介護」九五年三月)等。

(3) 三村浩史「人間らしく住む都市の居住政策」(学芸出版社、一九八〇年、二頁)。

(4) 早川和男「欧米住宅物語——人は住むためにいかに闘っているか」(新潮選書、一九九二年、四九頁)。

(はやかかわ・かずお)