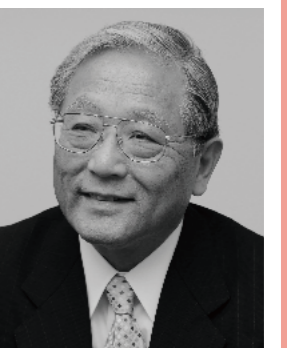


第25回

「帝都復興」から学ぶ自治体の危機管理

明治大学名誉教授、明治大学危機管理センター・研究代表
(財)地方公務員安全衛生推進協会理事長

中邨 章



記録を取ることに意義

今回発生した震災や福島原発事故の対応をめぐって、政府が多数の会議議事録を残していなかったことが判明した。これは「ポテン・ヒット型」と呼ばれる危機対応の典型的事例である。関係者はそれぞれ、誰かが記録を取るものと信じ込んでいた節が強い。ところが、結果は「お見合い」状態。最終的には、誰も記録を取っていなかった。ただ、なかには個人的にメモを取り、資料を保存している関係者も多い。非公式ではあるが、政府はそうした記録を集め、重要な会議の議事録を再生する努力をすべきである。

筆者は以前から自治体の首長や職員の皆さんに、災害や事件が発生し対策本部を立ち上げる必要が生じた場合、本部には必ず記録係を置くことを進言してきた。刻々と変わる状況を記録に止めておくことには、重要な利点があると見込まれるからである。

なかでも、記録が学習効果をもたらすことの意義がきわめて大きい。この点では、新潟復興局を中心に資金のかからない復興計画の模索を始める。その結果、ドイツ生まれでそれまで耕地の整理に使われてきた手法を、町なかの都市再生に援用するという施策が登場する。それが土地区画整理である。この施策はその後、震災復興をはじめ、戦後の高度成長を経て、阪神淡路大震災の復興にも活用される、日本を代表するまちづくりの方法になった。

関東大震災後に現れた土地区画整理は、個人の所有地を削って道路の拡幅など公共的施設に利用する方策(公共減歩)であった。所有地が1割以上、減少する分については、1割を超える部分に政府や東京市は補償をする決まりになった。ところが、この方法は住民の間で評判がよくなかった。なによりも、土地が削られるという案に反対が集中した。

後藤新平の秘書を務め、戦後、東京市政調査会の理事長をしてもらった田邊定義氏に、同氏が94歳のときにお目にかかることができた。かくしゃくとした田邊先生の姿から、明治生まれの気骨のようなものを感じたが、同氏の回想によると、当時、政府や東京市の関係者は、連日、土地区画整理の対象となった地域を巡回し、この方策について説明会を開催した。

娯楽の少ない時代であった。説明会ほどの地域でも超満員の聴衆が集まったそうである。ところが説明会では、区画整理に反対する住民が履いてきたゲタを講演者に投げつけ

県長岡市で長く要職をつとめ、危機管理の専門家である笠原芳彦氏から貴重な説明を受けたことが記憶に残る。

長岡市は2004年(平成16年)10月に大きな震災に見舞われている。笠原氏の指摘によると、その際に残した記録が、2007年(平成19年)7月に同市を直撃した震災で重要な役割を果たした。何より記録は前回の震災で犯した過ちを避けることに役立った。2度目の惨事を経験した際、記録の生み出す学習効果によって、対策は円滑に進んだというのが、震災対応の指揮を執った笠原氏の意見である。

帝都復興計画と土地区画整理

記録という点では、関東大震災に関連する資料が膨大な量、残されていることが注目される。筆者自身も以前、「帝都復興計画の消長」というタイトルの論文を書いたことがある。これは、関東大震災の後、後藤新平がどのような経緯で「帝都復興院」を創設し、その復興院がいかに「帝都復興計画」を作成してい

るのが通例になった。そのため、田邊先生は壇上で飛んでくる下足を避けるのに苦労したと述懐しておられた。そうした問題を抱えながら、最終的には区画整理によって東京の復興は進展した。

震災復興とストップ過疎化

関東大震災後の復興から、いくつか学んでおくべき点がある。帝都復興は政府が特別法を作り、いわば強引に東京を再生するという強権的手法によって進められた。それでも、東京の復興計画が完成するのは、発災後、7年を経過した1930年(昭和5年)のことである。この間、1943年(昭和18年)まで存在した東京市では、毎年のように復興に関連する公共事業をめぐって汚職が続いた。昭和の初めには、東京市の市会議員、全員が逮捕されるという「板舟権」と呼ばれる権利をめぐる贈賄事件も起こった。

これから本格化する東日本被災地の復興であるが、今後、相当な時間がかかることが予想される。残念ではあるが、10年はおろかそれ以上の年月がかかるかも知れない。その点は、関係する自治体は今から覚悟しておく必要がある。また、大規模な公共事業が始動に移ると、事業スケールの肥大化に比例して汚職が発生する可能性も増える。あれだけの災害である、不幸にして命を落とされた人びとや、現在も難事に直面している被災者のためにも、震災復興にまつわる不祥事だけは

くかを調べたものであった。震災発生から3カ月を経過した1923年(大正12年)11月に「帝都復興計画」は成案になるが、この後、同案はやがて政争化し完全に瓦解する。後藤案が崩壊する課程は、現在で言うところと臨調にあたる「帝都復興審議会」という名称の合議体の議事録に詳しい。

当時の野党、政友会の権力者であった伊東巳代治は、復興計画は東京に限定された土木事業にすぎないと厳しく論難した。また、後藤が考えた帝都復興院は屋上屋を架す無駄な制度と手厳しい攻撃を続けた。結果、帝都復興案は著しく政治化し、やがて帝都復興院をはじめ、帝都復興計画はすべて雲散霧消するという結末を迎える。こうした経過をわれわれが知ることができるのは、復興審議会の議事録が残されていたおかげである。それがなければ、後藤英雄論だけが後世に伝えられたことは、ほぼ間違いがない。後藤は政治家ではあったが、政治的感性には欠けた。そのことを復興審議会の議事録がリアルに伝える。後藤案が崩壊した後、政府は当時の内務省

なんとしても避けなければならない。そのためには、この先、自治体は議会を含め各種の復興事業に関する監視機能を充実する必要がある。

サーベルの力に頼り中央集権で進めた帝都復興は、3カ月という短時間で基本案を作成している。現在の復興計画は、集権ではなく分権が基盤である。そのことが、被災地域が広大であることと相まって、復興計画の確定を遅らせている。しかし、これは分権の時代では致し方のないことかも知れない。ただ、これから骨組みが作られる各地の復興計画では、就業機会の拡大というコンセプトを大黒柱に据えることが期待される。この先の復興計画では、就職の機会を増やし過疎化にストップをかけることが最も重要な課題である。「ストップ過疎化」。それが今後の復興計画では、合言葉になる。

筆者プロフィール

中邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学パークレー校政治学部卒業(B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士(Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ピクトリア大学講師などを経て、明治大学名誉教授。現在、国際行政学会副会長、日本自治体危機管理学会会長、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。