

# 阪神大震災と戦後民主主義 (その1)

長谷川 恵 洋

## はじめに

1995年1月17日未明の大地震は戦後最大の災害であった。同時に、この大震災は我々に実に多くのことを教えた。人々はこの悲劇を単なる悲劇に終わらせないようにと、様々な視点から考察し、それぞれの考えを述べた。共同研究「豊かさとは何か」においても、本年度の研究テーマとして、「阪神大震災」を取り上げるようになった。本稿は当研究会での発表のためのメモを文章化したものである。

しばしば指摘されたことであるが、救済に際して、個人レベルの対応は頼もしく、国家レベルの対応は無力であった。今回のような災害時において、日本国というシステムは期待どおりに機能しないということ、それと同時に、国民一人一人がそれを補う善意と活力を有することが証明された。その事実は誰しもが認めるであろう。だが、その事実をどう捉えらえるかは人によって異なる。

ボランティアの活躍を戦後民主主義の成果だとする意見もあるが、そうではなくて、それは日本人の古来の伝統的な国民性によるものだと考えることも可能である。戦後の民主主義教育のなんらかの成果はあったであろうが、果たしてそれだけが今回のボランティア活動を生み出す力だったのであろうか。戦後50年で我々日本人の心の中に本当にそこまで成熟した民主主義の精神が育て上げられたのであろうか。もっと別なところにボランティアを根拠から支えるエネルギーが存していたのかも知れない。

これほどの大惨事であったにもかかわらず、被災者は一般に落ち着いた態度を示したが、こ

の点についても各所で異なった評価がなされている。個々人の自己主張の欠落だ、単なる諦観だと消極的に見るむきもあるが、我々が国民全体としてまとまっており、秩序を重んじる国民性を有していることの証しであると、積極的に評価して良いと思う。アメリカでの報道を見ても、被災者の規律ある対応、とくに、暴動や強奪が無かったことに対しては感嘆や賞賛の声が高い。

政府批判の声もしばしば耳にするが、その批判の仕方は様々である。国家システムに対する批判がほとんどであるが、官僚制という制度の欠陥を指摘するものから、首相を名指しで非難するものまで色々ある。今回のような事象においては、全ての事柄が有機的に絡んでいるので、個々の事柄について個別的な評価を下すのは慎重でなければならない。とくに、ただいたずらに個人攻撃のようなことを言っても余り生産的だとは思えない。

自衛隊についての意見も様々である。自衛隊そのものに対する批判はあまり無く、自衛隊が大災害に際して自由に動けなかったこと、そのようなシステムであったことに対する批判が大部分であるが、何故そのようなシステムであったかについて、幾つかの意見の対立が見られる。自衛隊についての言及は、将来、我が国における自衛隊の位置付けをどの様なものとするかという問題にも絡んでおり、非常に重要である。

マスコミはこの震災の真の姿を正しく伝えたいであろうか。状況は刻々と変わり、事実認知に曖昧な点も生じる。どうしても思惑が混入する。その思惑には政治的な意図があったり、大衆受

けを狙った一定のストーリーを作りという意図が含まれていたりする場合がある。今回ボランティアの活躍がめざましく、当然マスコミもこれを大々的に取り上げたが、政府・役人を下げるためにボランティアを持ち上げるといった報道もなかった訳ではない。ボランティアをすべてに優先させた為、神戸の市役所や区役所の役人が強いストレスを受けたとも聞く。

マスコミは常に事実を客観的に伝えるとは限らない。どちらかと言えば、いつもその時代のタテマエ上の風潮に従って、その風潮にさしさわりが無い様に世の中の状況を描き出す。マスコミは常に、陰の何者かによって動かされている。その何者かが、報道において強調すべき点と省略すべき点を選択し決定する。その何者かとは国民の意志とは掛け離れたところに存する国家権力であると考え人もあるが、筆者は、常にそうであるとは限らないと思う。場合によっては、その何者かの意識とは人々の平均的な意識であり、むしろ人々のホンネに近いとさえ言えるだろう。今回マスコミによって大々的に報道されなかった部分がある。それは人々のエゴとホンネが覆い隠した部分である。

これから我が国はどのような民主主義を目指すべきか。それは結局、国民一人ひとりの意識の問題である。誰でも自分の権利を侵されたくない。だが、個人の権利と個人のエゴとの見境はなかなかつけにくいものである。個人がエゴをむきだしにしない民主主義を育てる必要がある。また、真の民主主義とは単なる美辞麗句を並べたててのではなく実際に機能する民主主義でなければならない。抽象的な民主主義から具体的な民主主義へと発展させる必要がある。この大震災によって、これまで皆がうすうす感じていた国家・社会のさまざまな矛盾や問題点が一挙に表面化した感がある。それらの問題点の多くは「戦後民主主義がもたらしたものは何か」に還元できる。それらについて考察してみよう。

## 政府批判

大きな天災や人災が生じた時は、いつも政府が批判されるが、今回も各所で批判の声が発せられた。海老沢泰久氏は「問題はシステムなのか」(『朝日新聞』1995,2/19(日) p.4)において、痛烈な政府批判をおこなっている。ここで海老沢氏が言うシステムとは、情報システムや危機管理システムのことである。今回、政府の危機管理システムは全くなっていなかったが、その責任は何処にあるのか。

五十嵐官房長官の「当初、被害の大きさの情報が十分でなかった。今後の大きな課題だ」という発言や、石原官房副長官の「自然災害は国土庁の防災局から事務次官、長官へと上がるだけで、私はシステムに組み込まれていない」という発言は、責任の所在を情報システムに求めることで、自らの責任を回避するものであると海老沢氏は述べる。

おそらく首相にも、少なくとも大衆レベルと同等の、地震に関する情報は伝わっていたであろう。首相はそれだけの情報でも十分に敏速な救助活動を執り行ない得たであろうにやらなかったという点を海老沢氏は非難し、その意味で、責任の所在はシステムではなく、政府すじの人間にあるとしている。

「したがって、新聞が責任を追及すべきなのは、システムではなく、人間なのである。首相、あるいは防衛庁長官は、なぜただちに自衛隊を大量動員して人命救助に向かわせなかったのか。また、国家公安委員長は、なぜただちに一般車の通行を禁止しなかったのか。彼らにはそれができたのである。」

海老沢氏の批判は、国家、特に政府の要人にすべての責任を押し付けるという従来よく見られた批判パターンであるが、今回、この種の批判はいがいに少ない。海老沢氏は、「彼らにはそれができた」と明言しているが、むしろ「できなかった」とする意見が多い。

## 中心不在の統治システム

国家レベルの対応が無力であったという事実

について、橋爪大三郎氏は、海老沢氏とは異なった見方をしている（『朝日新聞』1995,3/7(火)夕刊 p.7）。橋爪氏は今回の震災を関東大震災と比較している。関東大震災の時は、「国家の力が圧倒的なのにひきかえ、国民は無力だった。」「戒厳令が布告され、軍が出動した。」今回は、「政府首脳と一般国民のあいだに、情報格差はほとんどなくなった。」「政府や地方自治体の対応はまずかった。自衛隊の出動も遅かった。だが、それを責めてもむなし。中心不在の統治システムがあたふたするしかないのは、われわれが戦後ずっと権力を忌避・嫌悪してきたせいなのだから。」

なぜ自衛隊が十分に活動できなかったか。なぜ首相に一般国民以上の情報が伝わらなかったのか。橋爪氏はその原因が「中心不在の統治システム」にあるとしている。ここで「システム」という言葉を少し整理しておく。

この社会には多くのシステムが存在している。というより、社会的に存在しているもの多くは何んらかのシステムである。学校というシステム、企業というシステム、自衛隊というシステム、情報システム、医療システムなど枚挙にいとまがない。国家も一つのシステムである。そして国家というシステムは、情報システム、法的システム、官僚制というシステム、民主主義というシステムなどから成り立つ複合的なシステムである。

海老沢氏は「システム」と「人間」とを対立させており、橋爪氏は対立させていない。社会的なシステムの場合、そこに科学技術など人間以外の要素が組み込まれることもあるが、あくまでもその構成要素の中心は人間である。すなわち、「人間が人間を動かすシステム」である。海老沢氏の言う「人間」とはシステムを動かす人間である。それは一般人とは隔絶した存在としての政府要人であり、氏はそこに全ての非難を集中させている。氏がシステムと人間を対立させたのはそのためである。

橋爪氏の場合、「システムを動かす人間」を非難してはいない。彼らが非難されるべきか否

か、それ以前の問題として、彼らにどれだけの権限が与えられているかを考える必要があるだろう。例えば、我が国の首相と米国大統領を比べてみればよい。米国大統領には、自らがイニシアティブをとり、個人プレーさえも行ないうる権限が与えられている。核弾頭ミサイルを発射するボタンと大統領がホットラインによって直接つながっていて、大統領の一言で核戦争にもなり得るのである（我々日本人としては、これが単なるポーズ、ハッタリであると思いたいが）。それだけの絶対的な権限が国家システムの中で与えられているのである。この数年のうちに実に目まぐるしく交代し、大部分の国民が、もう誰でもいいではないか誰でも同じだと思っている我が国の首相と同列に考えることはほとんどナンセンスであろう。

法律上、首相に緊急時の指揮権は与えられていない。内閣法第6条には「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する。」とあるから、総理は閣議を主宰するだけで、総理自身に指揮権はないことになる。緊急時については、総理に事故があったときの為の条項（第9条 [内閣総理大臣の臨時代理]）はあるが、国家が事故にあったときの為の条項は無い。

佐々淳行氏は、憲法第66条③の「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ。」という条項を、行政に関することは万事、多数決ではなく満場一致でなければ決定できないという意味に解釈している。すなわち、一人でも閣僚が反対すれば決定できないことになる。一刻を争う緊急非常事態の場合、致命的である（佐々淳行「指揮権不在こそ危機の本質」『Voice』1995,4月号 p.39-40）。佐々氏は、このような我が国の戦後の法制構造の成立過程について次のように述べている：「内閣法も憲法も、占領下の昭和二十二年にできた。マッカーサーが日本国の行政の最高指揮官だったから、首相にそんな権限は不要だった。二十七年の独立後も、占領下の法がそのまま残った。官僚にもそのほうが都合がよかった。」（佐々淳行、前

掲書p.40)。

現在の我が国の中心不在の統治システムは、平時のためのシステムである。戦争など絶対にできないシステムである。いかなる独裁者も日本を戦争に導くことはできないだろう。戦後民主主義者が唱えてきた平和主義の成果といえるかも知れない。だが筆者は、この動かしにくいシステムに対して遺憾の意を表する。何故か。このシステムが、助けられたかも知れない多くの人々の命を奪ったからである。

### 動けなかった自衛隊

今回、国の危機管理システムを整えておけば助けられたであろう多くの人が、それが不備であった為に助けられなかった。当初、亡くなった人の九割が地震発生時の建物の倒壊による圧死で、その殆どが即死だったと報道されたが、そんな事はいったい誰が証明できるのか。焼死した人のうちの何割が既に圧死であったか、そんな事は誰も解らない。ちなみに、2カ月後の報道では即死は7割となっている(『朝日新聞』95,3/18(土) p.30)。行政としては、地震後の火災等で亡くなった人の数を明らかにしたくないのだろうか。野田正彰氏は次の様に述べている: 「死因の確認をしようという姿勢が行政にはほとんどない」「本当にマグニチュード7.2のせいで死んだのかどうか」(野田正彰「災害の構造、救援の思想」『世界』1995,3月号 p.39)。

救援活動が始まったのは、10時間以上たってからである。もっと早く、火災が広がる前に自衛隊が来てくれれば、どれだけ多くの命が救えたであろうか。誰しもが口惜しい気持ちで一杯である。なぜ自衛隊は期待どおりに動けなかったのか。その理由を、柳内伸作氏は次の様に述べている(「法の規制と行政に翻弄された自衛隊員の長く憂鬱な5時間」『Bart』2/27 p.16)。

1. 人命救助は時間との戦いであるが、それが全て法でがんじがらめに規制されている。
2. 自衛隊の車両は、緊急車両として公道を通行することができない。すなわちパトカーや消防車のようにサイレンを鳴らして走ることが

できない。

3. ヘリコプターでレンジャー部隊やブルドーザーを投入できたのではないかとされているが、それは技術的には可能であっても、自衛隊の航空機の場合、規定された場所以外への着陸は運輸省の許可が必要である。
4. 自衛隊法83条に「知事の要請がなければ出動できない」とある。
5. 自衛隊法119条8項に「自己の判断で部隊を動かすと3年以下の懲役に処す」とある。
6. 自衛隊にはレンジャー部隊の組織そのものは無い。特殊部隊にはどこかきなくさいイメージがあり、通常の部隊として編成させる事はできない。
7. 自治体との合同訓練は拒否されており、地理の把握さえできていない。

上記の事項を読めば、自衛隊が敏速な救援活動を行ない得なくても当然だという感じがする。ただし、柳内氏は自衛隊側の立場から書いている。例えば4であるが、自衛隊法83条は、第1項と第2項の前半を読めば、知事の要請が先にあり、それを受けて、必要に応じて、自衛隊が出動するようになっており、確かに上述の通りではあるが、第2項の後半には「ただし、天災地変その他の災害に際し、その事態に照らし特に緊急を要し、前項の要請を待ついとまがないと認められるときは、同項の要請を待たないで、部隊等を派遣することができる。」とあるから、自衛隊法は、今回の様な震災に際して、自衛隊が自らの意志で出動することを禁じてはいない。

上記の5を読むと、自衛隊員の救援活動にはかなりの束縛があるような印象を受けるが、筆者が実際に自衛隊法を読んだところ、異なった印象を受けた。(第119条:「次の各号の一に該当する者は、三年以下の懲役又は禁こに処する。」; 同8項:「正当な権限がなくて又は上官の職務上の命令に違反して自衛隊の部隊を指揮した者」) 柳内氏が「自己の判断で」と述べたのは「上官の命令に違反して」という意味であり、それは自衛隊内部の問題である。救援活動

そのものに関して、隊員の自主的な意志判断が禁じられている訳ではない。

上記7で自治体との合同訓練は拒否されるとあるが、貝原俊民氏（兵庫県知事）は、訓練は行なつたと述べている。「自衛隊との連携が悪く、訓練もしていなかったのではないか」という批判もあるが、そんなことはない。たとえば平成六年八月四日には、私が本部長としてマグニチュード7.5、震度6を想定した総合防災訓練を自衛隊と合同で行なっている。」（貝原俊民「兵庫県知事からの発言」『文芸春秋』1995,3月号,p.147）。柳内氏の述べていることと貝原氏が述べていることのどちらが真実であろうか。

#### 自衛隊法の問題点

自衛隊の救援活動が充分になされなかった第一の原因は、必ずしも、柳内氏が述べているように万事が法の束縛によるものでは無いようである。ただし、第83条の2（「地震防災派遣」に関する条項）によれば、自衛隊は救援活動をして差し支えないが、逆に、しなくても差し支えない。すなわち、「長官は、大規模地震災害警戒本部長から同法第13条第2項の規定による要請があった場合には、部隊等を支援のため派遣することができる」とあるが、「派遣することができる」であり「派遣しなければならない」とはなっていない。要請があった時に自衛隊が全く動かなかつたとしても、法的に問題は無いことになる。

災害時の救援に関する条項は、すでに述べた

第83条と第83条の2以外にもう一つ、第94条（「災害派遣時等の権限」）がある。この条項は、災害地で危険防止のために人を避難させたり、他人の土地や建物に立入ったりする権限について規定したものであるが、「警察官がその場に行かない限り」という条件が付いている。日本国中どこにでも警察官は居るし、とくに被災地に警察官が一人も駆けつけて来ないなどと言うことは考えられないから、読み方によっては自衛官は災害地での救援活動が一切できないことになる。だが、もしそうだとすれば、第83条および第83条の2という条項が設けられていること自体が、論理的に矛盾していることになる。

以上に述べたことが災害派遣に関する条項の全てであるが、事の重大さの割りには簡単すぎて具体性を欠くと言わざるを得ない。非常に曖昧で、在って無きが如くである。他方において、自衛隊を見学に来た人のためにどれだけの価格の食事を提供してもよいかといったような抹消的なことについて、こと細かく厳密な条項が設けられている（第116条の3）。そのアンバランスは滑稽でさえある。いずれにせよ、いかなる災害が生じて、自衛隊としては下手に動かないほうが法的には無難なようである。現行の自衛隊法を見てそんな印象を受けた。

#### <付記>

本稿は、1995年度阪南大学産業経済研究所共同研究「『豊かさ』とは何か、についての国際比較研究」の成果報告の一部である。

(1995年4月14日受理)