

公共政策大学院と震災復興研究

京都大学公共政策大学院教授

岡田 知弘

〈はじめに〉

二〇一一年三月一日から早くも一年以上が経過した。東日本を襲ったマグニチュード九の巨大海溝型地震は、大津波を引き起こし、戦後最悪の二万人に及ぶ死者・行方不明者を出した。しかも、この巨大地震と大津波は、福島第一原発の外部電源喪失をもたらし、原子炉溶融事故と水素爆発という惨事を招いた。事故原発から排出されたセシウム等の放射性廃棄物は、大気、水、海洋、土壌を汚染し、多くの農林水産物が広域的に被害を受け、さらに原発立地地域だけでなくホットスポットとなった飯館村をはじめ多くの内陸地域でも住民の体内被曝の危険性が高まり、地域社会全体が避難を強いられる事態となっている。セシウムの半減期は、三〇年といわれているが、いまでも事故炉から放出が続いている。極めて長期にわたる避難生活が予想される、前代未聞の災害となった。

震災後一年を経た

時点でも、三四万人近くの人々が避難生活之余儀なくされ、しかも福島県をはじめ、故郷から離れざるを得ない被災者が累増している。その

一方で、仮設住宅での孤独死を含む震災関連死は、すでに阪神・淡路大震災の数を上回り、せっかく救われた命が、災害後の政策的対応のまづさから、失われる事態が広がっている。

地震や津波といった自然災害は、現代の人類の科学技術の力によつては制御できないものである。しかし、効果的な防災対策や震災後の対応策についてはあきらかに政策的に対応できる問題である。しかも、災害をめぐる社会問題、そしてその救援、復旧、復興に関わる問題は、たとえば福祉、医療、産業、労働、国土保全といった個別領域を総合した広い分野にわたる統合的な公共政策を必要とする。さらに、その復旧、復興にあたっては、ときどきの政権の政策理念や財政状況、国際関係に規定されて、歴史的な性格を帯びざるをえない。ここに、震災やその復旧・復興をめぐる公共政策の視点からの研究が必要になる必然性があるといえる。

〈2 京都大学公共政策大学院での震災復興政策研究会設立〉

以上のような必然性があるとしても、それらの研究を主体的に行いえる教員や大学院生がいなければ、震災をめぐる研究を遂行することはできない。被災地から遠く離れた京都大学公共政策大学院でなぜこのような研究を開始することができたのか。

京都大学公共政策大学院は、六年前に発足した新しい大学院である。高度な専門性と倫理性を兼ね備えた公共人材を育成することをミッションとして創られた修士二年制の専門職大学院である。一学年は四〇人、教員は研究者教員八人（うち法学分野六人、経済学分野二人）と実務家教員四人という、小ぢんまりした大学院である。この小規模な大学院であるという特性もあり、開学以来、学生の自主的活動が極めて活発であり、大学院生と教員との間も極めて親密であるという強みもある。今回の東日本大震災にあたって、大学院生サイドにおいても、教員サイドにおいても、何らかの活動ができないかという話が出てきたのは、ある意味、当然のことであった。

五月の連休を活用して、修士二年生の池上君と古島君の二人が、大学生協連のプロジェクトで宮城県にボランティアにでかけ、また地域経

済論を専門とし、これまで阪神・淡路大震災や中越大震災の調査、政策提案活動に取り組んできた私も岩手県と宮城県に現地調査に出かけたことを切っ掛けにして、その報告会を五月二三日に企画した。当日は、学内外から四〇人を超える参加者があった。この場で、今後、大学院生主体に震災復興政策研究会を立ち上げ、継続的に調査、研究活動を行うことと、研究会メンバーを募ることが決まった。併せて、調査活動を遂行するために、公共政策大学院として京都大学学内の競争的資金である総長裁量経費事業に応募することにした。幸い、「大学院生を主体とした東日本大震災復興政策研究および提案活動への支援事業」として同経費の配分を受けることができた。八月から数次にわたり、大学院生と教員が宮城県仙台市、石巻市、気仙沼市等で現地調査を中心としたフィールドワークを実施することができた。経費を支出していただいた総長および京都大学に深く感謝したい。

〈3 震災復興政策研究会の活動〉

さて、研究会は、もちろん呼びかけに応じた大学院生を主体につくり、私をはじめ公共政策大学院の教員が、研究会や調査事業へのアドバイス、随行、さらに研究報告会でのコメントーターとしてサポートを行う体制をとった。

大学院生の方では、今回の震災だけでなく、過去の震災研究の成果を学ぶ活動を開始し、例えば関東大震災の際に被災者の生存の機会の再建、とりわけ就業機会を含めた「営生」の再建を中心にした「人間の復興」論を展開した東京商科大学教授・福田徳三の著書を学んだり、あるいは非被災地からの自治体支援策を講じていた佐賀県武雄市長を招いての講演会にも参加して現実的な問題をリアルに知る活動にも取り組んだ。

その過程を経て、京都という場で公共政策を学ぶ学生として、被災者支援のあり方や、非被災地からの自治体支援のあり方や、さらに産業復興支援のあり方を探ってみたいという三つのグループに分かれて、現地での調査・研究活動を行うこととなった。

当然、その際に、現地での受け皿が必要となる。これについては、教員のこれまでの人的つながりが活かされることとなった。また、交通、宿泊条件も考慮して、京都から比較的行きやすい地域として、仙台市と気仙沼市を主たるフィールドにすることにした。

仙台市については、本学の小西敦教授の紹介で、震災復興室での研修生として随時受入れをしていただくことになり、仙台市役所を拠点にしながら、復興室の業務のお手伝いをさせてい

ただきながら、被災地の視察や多方面にわたるヒアリング調査を行うことができた。また、気仙沼市については、私が予備調査の際に知り合いになった方々の紹介を受けながら、とくに産業復興に関わる団体のヒアリングを実施することができた。

最終的に、延べ七人の教員と、三〇人の大学院生が現地に入り、被災地の視察や各種団体、個人からのヒアリング調査を行うことができた。

研究会では、これらの成果を、一月末に開催された、立命館大学公共政策大学院等とのインゼミ合宿で発表するとともに、最終発表会を三月六日に開催した。発表会も、大学院生が企画から運営まで、すべて自ら担当し、教員からは真淵勝院長が挨拶をしたほか、私がコメントーターを務め、複数の教員が参加する形で、関わった。同発表会は、シンポジウム形式で行われ、「外からの被災地支援―いままでとこれから―」というテーマの下で、これまでの活動経過とともに、大学院生の三グループから報告がなされた。

すなわち、①被災地における物的支援物流の円滑化、②みなし仮設住宅制度の課題とNPOによる在宅被災者支援、③気仙沼の復興に資する観光政策の提言、である。これらは、発災直後の救援段階から始まり、仮設住宅・みなし仮

設への入居による生活再建、復旧段階、さらに雇用と所得が最大の課題となる復興段階に対応した政策課題の代表例であるといえる。これらの報告に対して、学外から講評者をお招きし、コメントをお願いすることにした。ご多忙なか、それぞれの立場から有益なコメントや情報をいただいた気仙沼復興商店街「南町紫市場」理事長・村上力男さん、京都府府民生活課危機管理・防災課参事・三宅正之さん、前・仙台市震災復興室主任・鳥井静夫さんには、深く感謝したい。

これらのコメントだけでなく、学内外から参加していただいた五三名の参加者からも活発なご意見や質問をいただき、報告した大学院生だけでなく、私にとってもプロの学会の世界では味わうことができない、互いに真摯に、実践的な観点を忘れず率直に発言するという、大変刺激的で有意義な時間を過ごすことができた。

研究会発足当初は、思いつきのアイデアや借り物の理論をベースにした議論が多くみられ、被災地の現状との距離がかなり大きく感じられたが、数次にわたる現地調査や被災地との日常的交流、そして関連文献や情報を集めて、グループ討論を重ねるなかで、彼らが大きく成長したことを率直に嬉しく思った時間でもあった。もちろん、彼らの研究成果は、完全なものでは

なく、多くの課題も残されている。これは、シンポジウムを準備する過程で、彼ら自身が自覚していたことでもあり、今後の震災復興の長い道のりのなかで、新たな課題が次々と出てくることを考えれば、これはひとつの到達点としてとらえるべきものである。しかし、それは調査に裏付けられた確かな到達点である。

震災復興政策研究会では、このシンポジウムでの報告や翁教授の現地調査報告、そして大学院生によるヒアリング調査記録集をベースに『東日本大震災く震災復興政策に関する調査・研究報告書』を、二〇一一年三月に発行した。総ページ数が二〇〇ページに及ぶものであり、この報告書についても、研究会メンバーの岡宮君が中心となって、まとめの作業を行った。原稿のとりまとめは、根気と緻密さが要求される大変な仕事である。これもまた、貴重な経験になったのではないかと思う。

さらに、この調査報告書に掲載できなかった『公共空間』編集部による現地調査については、本号に掲載されている。とりわけ牧原出東北大学公共政策大学院院長には、ご多忙の中、長時間のインタビューに応じていただいた。被災地の公共政策大学院長としての御苦労は、いかばかりであったかと思う。改めて、この場を借りて、お見舞いと感謝の意を表したい。

へ4 一人の大学教員として

最後に、この一年、震災調査に関わった一人の教員として、個人的な感慨を述べてみたい。既に述べたように、私自身、震災に関わる調査に取り組んだのは、阪神・淡路大震災からであった。地域経済学を分野専門とし、地域経済や地域産業、地域開発政策に関わる問題を現地調査に基づきながら研究しているものとして、大規模災害からの復旧、復興問題に取り組むことは、研究者としての社会的責任であると考えたからである。

当時、京都大学の防災研究所を中心に文部省の調査費が配分され、全国規模の学術調査団がつくられ、数少ない社会学者として、それに加わることになった。だが、平時の地域調査とは異なり、自治体関係者や企業関係者も被災されているなかで、そもそも調査に応じていただけるのかどうか、どのように接したらいいのかさえ、見当もつかないまま、不安をかかえて調査をした記憶がある。

とくに避難所や仮設住宅では、これまでの普通の日常生活を自宅とともに破壊され、明日のことも見通しがきかない被災者が多く、そこに「学術調査」と称して、無神経に被害状況や生計の見通しについて聞くことは、研究者の自己満足であり、「調査公害」という誹りを受けて当

然のことであると感ずることもしばしばであった。しかし、そのなかで、被災者や被災企業、自治体関係者の話をじっくり聞き、寄り添い、いっしょに考えていくという素直な調査の仕方を体得することができた。話をするなかで、かえって被災者の皆さんの生きることへの洞察の深さや、様々な生活、営業再建に向けての工夫に、たびたび感動したり、励まされることがあった。

東日本大震災の調査にあたって、大学院生たちも、最初は戸惑いと不安でいっぱいだったようである。私のささやかな経験を話すことにより、できるだけリラックスして、現地に入ることを勧めた。私は、主として気仙沼班に随行して動いたが、被害の実態は阪神・淡路大震災を凌ぐものであった。誰もが、自分の家族や友人、知人を亡くしており、心に深い傷を負っており、五月の予備調査の時点では、なかなか声をかけることができない状況であった。だが、八月の調査の際には、被災した企業経営者の皆さんから励まされることの方が多かった。自社の経営再建よりも、自治体職員に代わって安否確認や援助物資の配送を自ら行うとともに、地域全体の雇用や所得の創出を協同して取り組んでいる陸前高田市・八木澤商店の河野通洋社長、ガンバーレという地域会社を共同出資でつくり「縁」

ブランドによる雇用創出をはかっている気仙沼市の八葉水産の清水敏也社長、完全に破壊された商店街を、気仙沼の農産物、水産物、林産物をつなぐ「スローフード」の商店街として再建する取組の先頭に立っているあさひ鮨社長の村上力男さん等、素晴らしい人々との出会いがあった。

その感動は、大学院生たちも共有していると思う。気仙沼に調査に入った大学院生たちが、商工会議所でのヒアリングの際に、「関西で生活している自分たちに何ができるか正直わからない」と質問した際に、専務理事が「気仙沼のことを知らせてくれるだけでも大きな支援になります」と答え、彼らがすぐにブログ「京大生がお届けする気仙沼復興への道！！」(<http://d.hatena.ne.jp/kyotoskensenuma/>)を立ち上げ、継続的に情報発信していることには、強く感動した。なかには、私費も使って何度も気仙沼に通い、そこでの交流、支援活動を継続している秋山さんのような大学院生が現れ、若さを活かした彼らの行動力には、頭が下がる思いである。

震災復興政策研究は、もちろん、被災地の復興・復興に少しでも役立つことを目的としているが、それは今後予想される西日本大震災への備えにもつながるものである。それとともに、

調査で現地に入ることができた私たちにとって、決して忘れることのできない、大きな人生の糧になったように思う。本調査事業にご協力いただいた、すべての皆さんに深く感謝したい。そして、一日も早い被災地の復興を祈りたい。

岡田 知弘

おかだ ともひろ



富山県出身。1954年生まれ。最終学歴は京都大学大学院経済学研究科博士後期課程を修了。現在は京都大学公共政策大学院専任教授。経済学を専門的に研究している。専門分野は政治経済・地域経済・農業経済など様々な分野の研究に加え、幅広い現地調査を活か

した観点から、研究活動を行っている。主な著作に、『地域づくりの経済学入門』（自治体研究社 2005年）や『道州制で日本の未来はひらけるか』（自治体研究社 2008年）などがある。