

第1部 基調講演 「寄り添いからつながりへ——市民による世界の被災地復興支援」

CODE代表理事 芹田健太郎

せりた けんたろう
◆芹田 健太郎

CODE代表理事。1941年中国（旧満州）生まれ。京都大学大学院法学研究科博士課程中退。パリ大学博士課程で研修。神戸大学大学院国際協力研究科長、神戸新聞客員論説委員、総理府（現・内閣府）国際平和協力本部事務局人道救援物資協力問題検討委員会座長等を歴任。2013年4月1日より京都ノートルダム女子大学長。愛知学院大学法科大学院長・教授。神戸大学名誉教授。



はじめに

人は、なぜ、災害のとき、他人（ひと）を助けようとするのでしょうか。それは人がすべて繋がっているからとしか考えられません。人間は一つであり、人間の連帯が基礎にあります。人は災害に遭ったとき、まず自分の命を助けようとします。いわゆる自助です。ついで、周りの人たちと互いに助けあう。向こう三軒両隣による互助です。その間に、やがて、共同体の救助を専門とする人たちが助けに入ってくる。公助です。公助は、市境をも、府県境をも、国境をも越えます。そして、復旧が始まり、復興へ至る。これが災害発生（発災）からの時系列であり、この流れの中で被災した人たち（被災者）と支援の関係を多面的に捉えなければなりません。私たちは「この中に」いるのです。

一、CODE10周年2012年度基本方針

さて、私どもは2012年度基本方針を、昨年4月、次のように書きました。

1995年12月、私たちは「市民とNGOの『防災』国際フォーラム」を開催し、あらゆる表現を用いて、

お互いの痛みを共有し、阪神・淡路大震災を忘れないと誓った。しかし、昨年の3・11からは、表現する言葉さえ失い、呆然とした。もがきながらも「3・11」と向き合うことだけは忘れなかった。

CODEは未曾有の東日本災害に対して、10年間にわたって繋がりを築き上げてきた海外の被災者やNGOからの支援のメッセージを、被災地NGO協働センターを通じて東日本の被災者のもとへ届けてきた。人と人のつながり、被災者に寄り添っていくことの意味合いを、あらためて深くかみしめた。

CODEが発足して満10年を迎えた。この間に立ち上げた海外の災害に対する救援・支援活動は、前身時代を含めて50回を数える。最近の災害の記録を見ると、日本における災害の発生率が世界でも上位を占めている。世界屈指の災害列島にいるからこそ、世界の災害に敏感にならざるを得ない。

災害を未然に防ぐことはできなくても、災害を減らすことはできる。「減災」は阪神・淡路大震災以来17年間、私たちが追求してきた理念である。同時に、被災者の自立と復興を支援することによって、厳しい状況から一步一步前へ進もうとする被

災者自身の歩みを支えていく自律的復興をめざしてきた。一人ひとりの被災者に向き合い、最後のひとりまで救うという関わり方が可能だとの手応えも感じてきた。

17年前、私たちは震災直後の被災地から、次のような「神戸宣言」を掲げた。

被災地の私たちは、自ら「語り出す」「学ぶ」「つながる」「つくる」「決める」という行動を重ね、新しい社会システムを創造していく力を養っていくことから、私たち自身の復興の道を踏み出していくことを、強く呼びかける。

新しい社会システムが未だ十分に育っていない中で、新しい巨大災害に遭遇した。大地震、大津波、原発災害というトリプル巨大災害は、私たちに「いのちを大切に」「自然との共生」「人間ひとりでは生きていけない」という17年間大切にしてきた言葉の重みをよみがえらせた。「1・17」から「3・11」への歩みを振り返り、未曾有の災害から立ち上がっていく「3・11」以降の未来へ向けて、あらためてこうしたメッセージを発信したい。

福島原発災害を契機に、「原発に依存しない社会」と「原発のない世界」へ向けて、歴史は動き出した。福島の被災地は21世紀社会と文明に大きな変化をもたらす発信地となる。ふるさとを喪失するかもしれない福島の人たちを見据えて、福島が世界の「フクシマ」として、被災地福島の人たちが人間の暮らしを取り戻すまで被災者に寄り添う。フクシマはまた、新たな海を越えた連帯を呼び起こす。

「1・17」から生まれたCODEが、「3・11」の痛みを共有し、新たな連帯を探る。自然を力でねじ伏せるのではなく、自然との共生を求めて新たな災害に立ち向かう。

このような目標と課題を「寄り添いながらつながりへ——市民の手による世界の被災地復興」への

基本に据えたい。

二、CODEとは何か

「寄り添う」とは、目に見える具体的な行為です。

「つながる」とは、目に見えない抽象的な概念です。確かに、たとえば、仕合わせなら、手をつなごう！という歌に見られるように、「手をつなぐ」行為は目に見えます。私たちは、「仕合わせ」という目に見えないもの、抽象的なものを具体的な形に変えることができます。と同時に、「仕合わせ」は、「心の中で」「つながっている」という、目に見えないものでも、表すことができます。「つながる」ということは、私たちが目に見えないけれど、「つながっている」という現実を具現化することになるのです。別言すれば、人間は一人ひとりが世界であり、独立した存在ではあるが、必ず、他の人間存在とつながっており、そのことを指して人間の連帯と呼ぶのですが、「つながる」ということは、その人間の連帯を現実化することです。CODEは、災害を契機に、人のつながりを現実化、つまり、目に見える形にしようと努めているのです。

ところで、CODEは、Citizens towards Overseas Disaster Emergencyの英語名の頭文字をとったものであり、直訳すれば、「海外の災害緊急事態に抗して闘う市民たち」となります。この意味では、We are CODE. と言えば、「私たちは海外の災害緊急事態に抗して闘う市民たちです」という意味になり、We are members of the CODE. と言えば、「私たちは、海外の災害緊急事態に抗して闘う市民たちの結集点となる市民組織、CODE海外災害援助市民センターの一員です」という意味になります。なおまた、codeという英語自体は、例えば、ナ

ポレオン法典Code Napoleonの例に見られるように、法典のほか、行為規範あるいは行動準則の意味を持ち、私たちの意気込みとして、私たちが、災害救援のルール作りを先導し、正に私たちこそがその規範なのだ、と言う気概を持っているという意味を込めています。

三、CODEの目標である「最後の一人」の意味

1923年9月1日に発生した関東大震災を生き残った東京帝国大学教授牧野英一に「最後の一人の生存権」という小冊子があります。牧野は教育刑主義を採ったことで知られる学者です。この論文の中で、第一世界大戦後のドイツのワイマール憲法と日本の動きに関して、主として所有権と契約の自由の変容を取り上げ、社会政策的な方向が著しいことを指摘し、たとえば、地主家主に無闇な追い立てを禁じた、関東大地震の2年前の大正10年の借地借家法とこれを拡大した翌年の借地借家調停法が関東大震災に際して発揮した意味を「人々の住居と営業とが地主と家主との所有権によって著しく脅威された」が、「住居と営業のために、ともかくも、安全を全うし、復興の基礎を築いたのは借地借家調停法のおかげであった」と言います。この調停の結果を基礎として、大正13年に借地借家処理法ができました。牧野は、生存競争との関連では、従来慈善事業と言われ、次いで、救済事業といわれたものは、いずれも、「所有階級の温情の発露」と見るべきものに過ぎず、今では、社会が社会として社会全体のために経営する事業となった、と考え、「社会がその最後の一人のために生存権を保全せんとするの理想を意味する」と言っています。そして、一部の政治家は、行財政の整理を不急の仕事である社会事業から始めるべきであると言っているが、今日の情勢からすれば、社会事業ないし社会政策を大きな

問題として扱わないのは「時期におくれた仕業」となっていると主張しました。この主張は、当時としては、極めて鋭く、今日でも当てはまる指摘です。しかし、牧野は、最後の一人の生存権を主張する根拠に、最後の一人まで戦うことを国民的理想とした第一世界大戦を思い、最後の一人の生存権を保全することによって、その最後の一人まで必要なら戦わせることができることを挙げています。つまり、最後の一人の生存権の原理は、牧野にあつては、国家をさらに強固にし、さらに偉大にし、さらに尊厳ならしめる原理として位置づけられているのです。

牧野の論調は画期的なものでした。しかし、私たちの言う「最後の一人の生存権」はまるで異なるものです。

現代社会の現実では、多数者は常に強く、少数者は弱い。阪神淡路第震災のときの経験に照らせば、弱いのは、高齢者、障害者、こども、外国人、失業者などの少数者でした。経験的に、多数者の幸福は常に確保されている、と言えます。多数決原理から考えても多数者の幸福は実現できるのです。そうであれば、少数者にこそ目を向けるべきでしょう。

仮に、ここに100人がいるとすれば、多数は51人、重要問題を決める際の3分の2多数は67人、そして、最大多数は99人です。つまり、我々の民主主義では、最後の一人はどうしても切り捨てられるのです。しかし、最後の一人という言葉には我々は特別の思いを持っています。阪神淡路大震災の、あの1月17日、身を切る寒い闇の中の救出作業、その後の壊れた建物の中からの救出作業でも、最後の一人が助け出されるまで、私たちは必死に祈り、助け出されて安堵しました。その最後の一人の重さです。このことは、3・11の経験でも示されました。本日ご参集下さったアフガニスタン、中国四川省、

ハイチの地震でも同じ思いを持たれたことと思います。

私たちは、その「最後の一人」にこだわります。民主主義の立法原理は、最大多数の最大幸福です。

四、CODEは誰を代表するのか

——「最後の一人」からの発想の転換

歴史は、周知の通り、一人の独裁から貴族制、民主制へと進み、直接民主制から間接民主制、そして、代議制民主主義が生まれました。選挙で選ばれた者が国民代表として政治に携わっています。

それでは、NGOは誰を代表しているのか。

NGOは、現在の岩手県花巻市に生まれ若くして亡くなった宮沢賢治「雨ニモマケズ」風に言えば、「東ニ病氣ノコドモアレバ／行ッテ看病シテヤリ／西ニツカレタ母アレバ／行ッテソノ稲ノ束ヲ負ヒ／南ニ死ニソウナ人アレバ／行ッテコハガラナクテモイイトイヒ／北ニケンクワヤソショウガアレバ／ツマラナイカラヤメロトイヒ／……／ホメラレモセズ／クニモサレズ／サウイフモノニ／ワタシハナリタイ」という心境です。しかし、最も大事なことは「たった一人」の人を代表していることです。そのひとは「最後の一人」のことです。どういう意味なのでしょう。

「最大多数の最大幸福」というのは、18世紀から19世紀にかけて生きたイギリスのベンサム立法原理としての主張です。最大多数の最大幸福は、平等な人々、つまり最大多数から選任される政治家が国家権力を行使する場合に実現されます。この考えは、万人の権利の拡大を望み、階級的な権利享有に彩られていた少数者の特権階級社会という古い前提を廃止するのに役立ったし、政治的には、ベンサムはイギリス急進主

義の指導者として、意図せずに社会主義学説への道を用意した人として評価されています。しかし、既に触れたように、最大多数では、必ず、最後の一人が切り捨てられます。ということは、最大多数の幸福は、いわば99人の幸福のことです。

私たちの民主主義では、私たちが意識しているかどうかは別として、最後の一人は必ず切り捨てられる。NGOは、その最後の一人を代表することを任務としています。私たちの経験では、多数者は強く、議会でも多数派を占め、行政をも牛耳る。ということは、支援は社会から来る、つまり、具体的には、行政からの支援であるので、最後の一人には届かない可能性が高くなります。そこで、NGOは、踏んづけられても声も上げられない、行政から抜け落ちる支援に力を注ぎます。多数決原理から考えても多数者の幸福は実現できるので、NGOは社会的な弱者を代表し、その幸福を図るのです。

五、災害に際しての現実の国の役割

(ア) 災害は、通常、自然災害、人為災害、紛争災害と、三分類されます。紛争災害には、日本からは自衛隊が派遣され、諸外国からは軍隊が派遣されます。この場合、当然のことながら、外国軍隊の法的地位が問題とされます。一般に、震災が発生すると、支援のために被災国に入国することが必要です。国にしろ民間にしろ、入国が認められなければ被災者にアクセスできません。国境なき医師団(MSF)の創設者のひとりクシュネールは、何度くらい国境を越えたかと、あるとき記者に問われて、偶数回と答え、その心は奇数回であれば、今ここには立っていないであろう、と答えたと言われます。支援国にはこのような答えは許されない。民間人にしても危険が多すぎる。軍隊が被災国の同

意なく入国すれば侵略となります。自然災害であっても同様です。東日本大震災における米軍の活動は日米安保条約が存在したからスムーズに行われたのです。紛争災害の場合における各国軍隊の派遣には自然災害の場合よりさらに厳しい合意が必要とされます。

いわゆる人為災害の場合には、たとえば世界最悪と言われたインドのボパール化学工場事故では、発生した有毒ガスにより2万人前後の人が亡くなったといわれています。ここでは一般的な環境問題のほか、大きな損害賠償が問われ、人々の健康被害が問われました。チェルノブイリの原発事故や福島原発事故では、健康被害の持続性が問われ、また損害賠償額も膨大になり、国際条約による規制も問題となります。

(イ) 被災国の役割はどういうものか。国家主権の当然の帰結として被災国が自国に住む内外の人たちを保護するのは、内外人平等主義から当然のことであり、国の主要な義務です。

しかし、阪神淡路大震災のときも、内外人平等の貫徹は難しかった。義援金の配分や弔慰金に関して、外国人の場合住民だったか否かの証明に困難がありました。もっとも、この点は、外国人に限られたものでもなかった。

外国からの支援に対して、神戸の場合、例えば当初救助犬の入国を断った。四川大地震での中国の例もあります。被災国がその主要な義務を果たし得なかった場合、他の国家、国際機関、民間団体には何ができるのでしょうか。

中国に対しては日本は緊急援助隊の派遣を申し入れ、当初は断られ、結局受け入れられたが、時機を逸した派遣では生存者救出は叶いませんでした。

1990年代に特にフランスで論じられた、いわゆる人道的救援権論には次のような背景がありました。1967年5月にビアフラがナイジェリア

からの分離独立を宣言し、ナイジェリアは内乱に陥ったが、その内乱も1970年1月に終わり、これを契機に国境なき医師団がフランスで創設され、フランスでは人道援助の議論が諸国に先駆けて活発に行われたのです。しかし、1991年に国連総会が採択した「人道緊急援助協力」決議(四六・一八二)にも見られるように、諸国は、西側諸国による内政干渉を感じ取り、救援活動の受け入れ国の同意に固執し続けました。

世界を大きく動かしたのは、2004年12月のスマトラ沖地震です。発生したインド洋大津波によって23万人という犠牲者が出ました。翌年1月18日から始まった国連防災世界会議には天皇皇后両陛下のご臨席があり、各国は大臣たちを参加させ防災や復興が論じられました。毎年世界では1億1千万人が被災し、10万人の命が奪われていると言われます。被害状況は、特にアジアでは発生件数の約4割、死者数の約6割、被災者数の約9割、被害額で約5割にも及ぶといわれ、しかも、災害による犠牲者の大半が低所得国、中低所得国に集中しており、災害と貧困の悪循環を引き起こしています。こうした状況は、従来のような人道的干渉や保護する義務といった先進国中心の理論構成では解決するのは難しく、より根本的に、貧困解決策をこそ論じるべきでしょう。

六、現実には、国家、国際機関、民間団体の支援活動に際し採っている原則は何か

支援活動に際して採る原則は、通常、人道や非差別が言われます。しかし、最大の原則は、人間の尊厳を尊重することであり、人権諸条約の定める人権の遵守です。なぜなら支援の対象は、被災国ではなく、被災した人間であるからです。しかも、「人」は、抽象的な人ではなくて、具体的な女性、子ども、障害者、高齢者で

あり、いわゆる社会的弱者です。

国際的活動の原則に関しては、平和維持活動で言われた「中立性・不偏性」が取り上げられます。前述の国連決議は「人道・中立・不偏」を掲げるし、国連国際法委員会特別報告者もこの線で論じているように思えます。

確かに、インド洋津波の際にはインドネシアのアチェ州に反政府運動があり、内乱があったので、中央政府はここへの外国人の立ち入りを抑え、他方でアチェの独立運動家たちも嫌がりました。CODE代表としては、生命の危険もあり、ここの支援にスタッフを送ることを見送りましたが、内戦中の地域における自然災害の場合には、確かに政治的中立は必要です。しかし、極めて限定的でしょう。むしろ、その後の支援の中で、復興の主体は被災住民であるので、住民に近い地方自治が認められるように仕向けることこそが大きな意味を持つものと思われま

す。

なお、不偏については問題があります。国家については、国家が国民代表によっている以上当然の要請であり、一般的にその支援活動に偏りが生じることは許されませんが、NGOの場合「最後の一人」を代表するという意味では、またその規模は国家にとっても比肩しうるものではなく、限定的であり、そもそもの最初から「不偏」をモットーにすることはできません。国の支援から滑り落ちる人たちこそがNGOの対象なのです。これは、形の上では国の補完のように見えますが、単に国の支援の補完というわけではありません。国に言われて、国の支援の及ばないところに目を向けるわけではありません。国に言われなくとも、そこに目を向けるのです。不偏は、中立でさえ、NGOにとって相容れない、というべきです。国に規制されてボランティアに行かないなどということは、およそ考え

られません。もし、国に行くな、言われてそれに従って、行かないとすれば、それは正にNGOの存在の自己否定です。

最後に一つ課題を指摘しておきたいと思います。阪神淡路大震災でも、東北の場合でも、とくに原発事故との関連では、情報公開が極めて重要であることです。情報は、福島の人たちの避難行動に大きな影響を及ぼした。少なくとも今回CODEに関して言えば、直接関連するスタッフの福島入りは、情報が不十分、不正確であり、二次被害を恐れたので、当初認めませんでした。仮設住宅に住む人たちに関しても、とくに高齢者等については十分な情報の共有が必要です。災害により障害を受けた人たちについても、単に行政のみならず、NGOにも、個人情報保護との兼ね合いもあるが、公開し、共有することが望まれます。最後にこの点を指摘しておきたいと思います。

終わりに

しかし、最も重要なことは、何よりも被災者の必要に耳を傾けることです。被災者の小さな「つぶやき」に耳を傾け、これを拾うことです。外国の被災者に仮設住宅を建設したり、移設したりするに当たっても、被災者の声、文化を考慮すべきであって、支援者側の一方的「善意」は、長い目で見た、真の意味の支援にはならない。何よりも、被災者に「寄り添う」ことが重要です。それによって始めて、人はつながることができるのです。ご静聴ありがとうございました。