

都市政策

季刊 第115号 '04. 4

特集 震災復興の都市政策的検証 I

阪神・淡路大震災の教訓と

- 災害有事体制確立の必要性……………新野 幸次郎
生活復興にかかる諸制度の評価と課題……………高寄 昇 三
地域活力を活かす復興のあり方と公共の役割……………舟場 正 富
高齢者見守りシステムの発展と評価……………松原 一郎
危機管理型社会の構築と地域防災力の育成……………室崎 益 輝
震災復興のための住宅・市街地整備施策の
評価と課題……………安田 丑 作
-

行政資料

- 神戸市復興・活性化推進懇話会からの提言
……………神戸市復興・活性化推進懇話会
平成15年度「復興の総括・検証」報告書の概要
……………神戸市復興・活性化推進懇話会

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第114号 主要目次 特集 福祉と民間活力

福祉施策における官営・民営方式の選択	吉田民雄
社会福祉サービスの多様化と民間部門	高野和良
震災被災高齢者の支援活動から 「住民主体の福祉のまちづくり」へ	坂本津留代
保育サービスと民間活力導入	高寄昇三
障害者福祉における民間活力	藤本肇
グループハウスの生活	中村大蔵

行政資料

神戸市事務事業外部評価報告書	神戸市事務事業外部評価委員
「施設サービス利用者のための権利擁護システム」 等に関する研究報告（抜粋）	こうべ安心サポート委員会

次号予告 第116号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅱ

2004年7月1日発行予定

経済復興の課題と提言	加藤恵正
復興基金の役割と評価	橋本行史
住民の合意形成へのプロセスとまちづくり協議会	森崎輝行
都市防炎的視点によるマンションの適正管理	戎正晴
4人の被災女性の営みからみた復興10年	松原一郎

は し が き

平成7年1月17日未明に発生した阪神・淡路大震災は、わが国で初めて近代的都市を襲った直下型地震であり、未曾有の人的・物的被害をもたらした。

また、この震災は、現代の大都市を支える種々のシステムが緊急時には機能しないことを露呈し、政府、自治体をはじめ企業、市民それぞれにおける防災対策や危機管理の不備・不足を明らかにした。

震災から9年が経過した今日、復旧・復興に携わった方々となにより被災者各人の多大な努力の結果、被災地の回復は誇りうるものとなっている。しかし、個別に検証すると、インフラの復旧が比較的順調であったのに対し、生活再建や経済・産業の再生には様々な困難が生じたといつてよい。長期化する不況の影響の大きさを考えると、復興の成否を正當に評価することは極めて難しいが、復興施策や制度面に限っても、ハードの整備には既存の行財政システムがフルに活用できた反面、生活再建などソフト面の対策は施策体系そのものが未整備であり、試行錯誤のなか模索的に進めざるをえなかったのは事実である。

もちろん、市民生活や経済・産業といった都市活動の多様性は、それを再生させる処方箋のみならず、その効果に対する評価をも困難なものとする。それでも、東海、東南海、南海などの海溝型地震発生の危険性に社会の関心が一段と高まっている現在、震災時の経験をもとに防災や復旧・復興に係る諸制度の検証を行い、そこから今後の教訓を導き出すことは非常に重要な課題である。

このため、当研究所では「震災復興の都市政策的検証と提言」に関する研究会を組織し、主に制度面における検証を進めてきた。最終的な報告をまとめるにはいま暫くの時間を要するが、今号では、研究会メンバーのうち6名の論者に、現段階での研究成果を公表していただくこととした。残るメンバーの研究成果と研究会としての提言は、次号に掲載させていただく。

なお、当研究所では、平成11年度にも同様の研究会を組織し、その成果を「都市政策」第99号に掲載した。今回は、その時の研究成果を踏まえながら、その後の法制度の整備や社会状況の変化等に対応し、前回は取り上げなかった経済・産業分野の検証等を含めて研究を行ったものである。

これらの研究が、他の多くの貴重な研究とともに、今後の防災対策の一助となれば幸いである。

特 集 震災復興の都市政策的検証 I

阪神・淡路大震災の教訓と

災害有事体制確立の必要性……………	新 野 幸次郎	3
生活復興にかかる諸制度の評価と課題……………	高 寄 昇 三	17
地域活力を活かす復興のあり方と公共の役割……………	舟 場 正 富	32
高齢者見守りシステムの発展と評価……………	松 原 一 郎	54
危機管理型社会の構築と地域防災力の育成……………	室 崎 益 輝	68
震災復興のための住宅・市街地整備施策の 評価と課題……………	安 田 丑 作	84

▨ 潮流

所得譲与税	(103)	創造都市	(105)
国連防災世界会議	(107)		

▨ 行政資料

神戸市復興・活性化推進懇話会からの提言 ……………	神戸市復興・活性化推進懇話会	111
平成15年度「復興の総括・検証」報告書の概要 ……………	神戸市復興・活性化推進懇話会	117

▨ 新刊紹介

自治体改革と地方債制度	(132)	創造的都市	(133)
マンション法	(134)		

阪神・淡路大震災の教訓と災害有事体制確立の必要性

新 野 幸 次 郎

(神戸大学名誉教授)

1 大震災10周年を目前にした今回の検証と提言の意義

いよいよ来年1月17日には、阪神・淡路大震災10周年を迎える。震災の復旧と復興が課題とされる場合、その完成をみるまでは、何年経過しようとするための努力は続けなければならない。しかし、何ごとであれ、1年とか、5年とか、10年とかがその節目になることは間違いない。今回の大震災でも、まず、その1年後に、兵庫県は「被災地の責務として、震災により現出した都市防災をはじめとする様々な課題について検証し、その集積した成果を国内外にアピール」するとともに、「この大震災から学んだ教訓を創造的復興に繋げていくため」、1周年記念事業を展開することになった。

本格的な検証は、兵庫県では5年を契機に国際検証の形で行われたが、¹⁾ 同じことは神戸市でもみられる。すなわち、神戸市では、平成10年6月に神戸市復興・活性化推進懇話会を創設し、検証の仕事に着手、その下部組織として平成11年6月には「震災復興総括・検証研究会」を設置した。その作業結果は、平成12年1月、概要版を加えると全五分冊から成る報告書、それに意見集と取組集を加えた形で出版された。

この時の総括・検証の基本的視点は次の4点であった。①市民生活に関わり
の深いもの、②地域・市民活動に関わるもの、③震災を契機に良くなったもの
や生まれたもの、および、④21世紀のまちづくりに生かせるもの、などがそれ
である。こうした視点を生かすために、神戸市では1万人の市民を対象にした
アンケートを実施するとともに、いくつかのワークショップを行った。報告書
は、NPO・ボランティア、市外避難者などをはじめ、各区別の市民とのワー

クショップを14回開催し、直接それらの方々の意見を参考にしながらとりまとめられた。

その報告書の内容や提言をいまここで詳しく叙述することはできないが、²⁾それは、生活再建、安全都市、住宅・都市再建および経済・港湾・文化の4つの分野からなる分析と提言からなっていた。

その点、今回は大震災10年を目前にしての総括・検証であり、神戸市復興・活性化推進懇話会は、その検証分野を次の4つとした。市民生活分野、都市活動分野、すまい・まちづくり分野、および、安全都市分野がそれである。若干の出入はあるが、前回の経済・港湾・文化分野が今回は都市活動分野に入れられるとともに、すまい・まちづくり分野と市民生活分野は、それぞれ、前回の住宅・都市再建と生活再建の分野に対応した内容であると理解されてよい。

今回の総括・検証は、前回同様、2つの目的に応えようとしている。第1は、これまでの復興過程を点検し、それまでに出来たことと出来なかったことを意識しながら、残された課題を厳格に自覚し、その解決のための諸々の方策を見出し、そのための努力をしようとするものである。また、第2は、前回以上にわが国の地震発生回数も多くなっただけでなく、何よりも東海・東南海および南海という3つの海溝型地震の発生確率が高まり、それへの対応の必要性が力説されるようになってきた今日、阪神・淡路大震災への対応の失敗と成功などから得た諸々の教訓をとりまとめ、今後予想される震災の減災に少しでも寄与したい、という視点である。³⁾

ところで、神戸市の復興・活性化推進懇話会の報告と提言とは、現行制度の制約のもとで取り組まれてきた復旧・復興のプロセスについて市民との協働で進める「草の根の検証」を実施し、それに基づいていくつかの提言をまとめようとしたものであった。この視点は、前回（平成12年1月）も今回（平成16年1月）も変わらない。しかし、いうまでもなく、震災からの復旧・復興は制度的要因のために制約された面も多い。しかも、これらの点の解明とそれに基づく提言とは、今後起こりうる震災およびその他の自然災害を減災し、被災予想地域の住民の安心・安全を確保するうえにも極めて重要である。そこで、前回

阪神・淡路大震災の教訓と災害有事体制確立の必要性

に引き続いて、われわれは、「震災復興の都市政策的検証と提言」のための研究会を再び組織して、研究・討議を進めてきた。

担当をして頂いた方々は、何れも大震災発生直後から、その復旧と復興の問題を自らの重要課題の1つとして取り組んでこられた方々であり、それぞれの関係分野で研究活動のみならず、震災復興のためにご尽力頂いた学究である。研究会としての提言のとりまとめは、本号と次号とで行われる予定であるが、私はそれが災害に対処しようとする人々に眞摯に受けとめられ、襲来が警告されている大規模地震の減災に少しでも寄与することになればと念じている。

2 阪神・淡路大震災の教訓と災害有事体制確立の必要性

阪神・淡路大震災の直後、アメリカのある新聞は次のように論じた。すなわち、今回のコウベ地震（当時、外国の新聞では、阪神・淡路という名前が長いこともあってか、こう表現していた）レベルの地震は、従来世界中でいくつも起こっていた。しかし、その多くは発展途上国や人口希薄な地域で起こっていた。その点、今回のコウベ地震は、人口稠密な先進工業国の大都市で起こった。それだけに被害の規模も影響度も大きかった。しかし、日本は、今迄の被災国とは違って、教育水準も、科学・技術の水準も高い先進国であるから、そこでの震災の復旧と復興とは、今後災害に見舞われる世界各国の復興に多くの示唆と教訓を与えることになるであろうというのがそれである。

ところが、偶々の諸条件も重なって、同じように被災を受けられた外国からの見学者あるいは視察者の人々は、往々にして「阪神・淡路大震災は、国際的にみても比較的順調に復興しているように見える」といわれる。それもあってか、残念ながら国内でも大震災の深刻さを自分の問題として自覚をする気持が希薄な人々も多いといわねばならない。

a. 阪神・淡路大震災の特殊性とその教訓

よく知られているように、阪神・淡路大震災では、不幸にして6,433名にのぼる死者がでた。しかも、震災で亡くなられた方々は永久に帰ってはこない。その意味では、いくら復旧をしようとしても復旧出来ないものが残ったのであ

る。これに伴って、家族や親族や友人たちを失った人達の悲哀もまた、消えることがない。

なるほど、道路とか、港湾施設とか、あるいは鉄道とかいったインフラストラクチャーは、ほぼ完全に復旧することはできた。しかし、瓦解消失してしまった工場の中には、二度と再建できなかつたものもある。また、倒壊した商店街は、住民が再びその近隣に帰ってきて定住するまでは復旧の計画を立てることができない。住宅にしても、自分の持っている土地に建ててあった住宅の復旧の場合とはともかく、都市に多い借地に住宅を建てていた場合、また、そうして建てられた集合住宅に住んでいた人々の場合は、地主と借地人の合意形成ができない限り、もとのところで生活を復活することもできない。こうして、震災は、もとの通りに復旧できないものを無数に残したままにしてしまう。これらのこと以外にも、よく指摘されるように、震災は二重ローン生活を強制することになったり、人々が震災前にもっていたコミュニティを崩壊させ、孤独死問題に象徴されるような悲劇を増大させることになる。復興住宅の居住者の中で65歳以上の人の比率が50%近くになっているという調査結果は、こうした事態の深刻さを示しているといつてよい。その意味では、震災は実に大きな困難を被災住民に強要する。

しかし、今回の阪神・淡路大震災の場合、われわれはまだ救われた諸条件をもっていた。その第1は、地震発生の時刻が、早朝5時46分であったということである。もし、もう10数分あとの6時以降であったら、新幹線も走行していたであろうし、JRや各私鉄の走行電車数や自動車道路の交通量も増大していたであろう。いうまでもなく、地震は何時起こるか判らない。時間によっては帰宅不能者も出てくるであろうし、勤務先の建築欠陥や本箱その他の倒壊・移動による人身事故が激増する危険性もある。講堂に置かれていたグランド・ピアノが完全にひっくりかえり、食卓に置かれていた醤油瓶が天井まで飛び上って壊れていたというような激動が、もし、朝食や夕食の準備時間に起こっていたら、どんな被害が生じていたであろうか。思い起こすだけでも恐ろしい。

第2に、阪神・淡路大震災は、いわゆる直下型というか、断層型地震で、本都市政策 No.115

震の震動時間は12～14秒程度であったといわれ、その瞬間に死亡者のうち8割近くが圧死するという被害になった。家は崩壊していないのに、飛んで落ちてきたテレビなどが頭に当たって亡くなってしまった下宿大学生の悲しい話もある。ところが、近く襲来が告げられている海溝型地震の場合は、一回の震動時間が2分以上も続き、また、予震の回数も多くなるといわれる。そうすると、直下型地震の場合とは違って、高層建築物の振幅が大きく、それに伴う震災およびPTSDの問題を強く意識しておかねばならないことにもなる。その結果、圧死は少なくとも、阪神・淡路大震災とは別の大きな被害を生み出す危険性もないではない。

第3に、阪神・淡路大震災は、淡路島から神戸・芦屋・西宮および宝塚までの10市10町に亘る広範な地域で発生したとはいえ、武庫川をこえた尼崎市とか、大阪市などでは、神戸市などのような大きな被害をもたらすことはなかった。そのこともあって、震災直後、近隣市町はいうまでもなく、被災を免れた全国各地からの支援が間もなく可能となった。その点、警告されている海溝型の地震の場合は、最悪の時は、東海・東南海および南海の3つの地震が連動する危険性もあるといわれる。もし、そういうことになれば、阪神・淡路の場合のように全国各地からの素早い救援活動は不可能となるであろう。ちなみに、阪神・淡路大震災の場合は、電気およびガスの復旧だけでも、全国の関連会社からそれぞれ数千人の方々が駆けつけてこられたが、警告されている震災の場合、復旧個所も極端に多くなるだけでなく、いくら動員しても、被災地に駆けつけること自体が困難になることも考えておかねばならない。別言すれば、来るべき大型地震の場合は、他地域からの救援の前に、何よりも地域毎の救援体制の確立と強化が望まれる。

被災地域が限定されていたことは、救援サービスの提供だけでなく、生活必需物資や救援物資の供給をも比較的スムーズにした。外国の新聞などでは、激甚な被害だったにも拘らず、阪神・淡路大震災では略奪や暴動が起ころなかったことが賞揚された。仔細に注意すれば、宝石店がいくつか窃盗事件に見舞われるなど、残念な事件が全くなかったわけではない。しかし、幸いにして阪神・

淡路大震災の場合は、スーパーとか生活協同組合（コープこうべの場合は周知のように災害時の物資供給協定を神戸市と結んでいた）などが全力をあげて商品供給に努めるとともに、全国的組織をもつ団体や企業などが、その関係ないし所属職員などに、生活必需品を中心に支援活動を開始したことも大きく寄与することになった。わが国は、ある局面では企業社会として非難されることもあるが、震災時には、この企業社会であることで救われた面の多かったことは否定できない。その証拠に、あの直後、自治体では、何人の人が死傷し、その住居条件がどういう状態になっているかを把握することは極めて困難であった。にもかかわらず、企業の方では、OBを含めて社員の被災状況を1～2週間内にほぼ完全に把握し、住居を失った社員には社宅の利用など各種の配慮がなされたといわれている。残念ながら、いまこれらの点についての正確な資料を各企業から提出して頂くことは出来ないが、この点での企業の役割はいくら強調してもしすぎることはない。その点、もし被災地域が広範になり、被災程度も大きくなると、こうした配慮も困難になることを自覚しておかねばならない。

なお、混乱を大きく軽減した条件として、震災時の日銀神戸支店の英断も特記しておかねばならない。すなわち、あの震災でいくつかの銀行の支店が営業不可能になったとき、日銀神戸支店は直ちに支店内に各銀行の営業拠点を開設し、預金入手の不安を解消した。なお、当時の日銀支店長は、財務局にも働きかけて諸手続きの簡略化にも配慮するなど、震災直後の混迷回避に大きな貢献をされた。

第4に、阪神・淡路大震災が外国で賞揚されたような大きな社会的混乱を招かなかった原因としては、救援物資が直ちに国の内外から送られてきただけでなく、何よりも、文字通り危機を免れて生命の大切さ、生きていることの有難さを体感した被災者たちが、共助の精神に立ち、優しい心を発揮したことのほか、延べ130万人とも、150万人ともいわれるボランティアの支援があったこともあげておかねばならない。

わが国では、従来でもボランティア活動がなかったわけではない。しかし、今回のボランティアの結集の仕方は特筆すべき形になった。すなわち、従来の

ボランティア活動は、概して特定の組織が呼びかけて参加を求め、場合によっては、旅費とか生活実費も支給したこともあるほか、行った先で何をするかも予め呼びかけた組織が相手方と話し合っていて決まっていた。ところが、今回のボランティアの多くは、組織に属さない若い人中心の個々人であり、したがって、被災地への旅費も、そこでの滞在費も自分で負担することになった。しかも、こうして無組織の個人であったことのため、行き先で何をしたらよいのかも実はよく判らない形となり、これが、かれらを組織し、活動を有効化する NPO 組織の形成を促進することになった。⁴⁾ この形でのボランティア活動は、その後も日本海でのロシア船の沈没によって発生した重油流出などでも展開された。また、こうした救援ボランティアの高まりが各種の NPO および NGO の結成の契機となり、わが国の市民活動、従って、政治運動の中にも全く新しい潮流を生み出すことになったことも特記しておきたい。とはいえ、やはり警告されているような多地域同時発生的大海溝型地震が勃発した場合、かりに沢山のボランティア活動者が期待されても、交通事情などのため集結できないことも考えられる。これは被災予想地域内ごとに、こうしたボランティア活動を醸成しておくことの重要性を示唆するものである。

第5に、今回のように、不幸にして亡くなられた方々の8～9割の方が圧死によるといわれるような場合、とくに留意しておかねばならないのは地域コミュニティの存在である。突然の家屋崩壊によって圧死の危険に追いこまれた場合、救出時間の長短が生死を決める条件となる。よく言われるように、淡路の北淡町の場合、激震後、誰かの顔が見えないと判ったとき、その人が普段どの部屋に寝ているかも判っていたこともあって、1人も死者を出すことなく救出できたといわれる。また、神戸市内の場合、当時の上川消防局長の報告にもあるように、震災直後、市の消防隊よりも地元消防団の救出人数が多かっただけでなく、地元消防団によって救出された方々の生存率が、消防隊が救出した方々のそれよりも格段に高かったといわれる。⁵⁾ 容易に想像されるように、地元消防団の救出作業の方が時間的に早く、その分だけ生存率が高くなったのである。

以上の事例は、地域におけるコミュニティの成立状態のいかんによって、人

的被害が異なってくることを示している。しかし、言うまでもなく、コミュニティの存在で守られたのは人間の生命だけではない。例えば、長田区真野地区など有名になったように、地域コミュニティ活動が平素から根強く展開されていた地域では、防火・消火を含めて震災時の諸被害を軽減する色々な活動が見られた。また、これとは別に、震災前から「まちづくり協議会」を結成して都市再生の仕事にとり組んでいた地域では、震災直後からの区画整理問題も含めて、まちづくりの話し合いが、そうでない地域に比べて極めて迅速に進展していったことも留意されてよい。

第6に、これと関連して、震災復興と土地所有との関係についても注意しておくことが望まれる。今回の大震災後のまちづくりで、道路の拡幅問題等をはじめとする区画整理問題の収拾は極めて困難な課題となった。しかし、その進捗状況を総括して発見することは、本格的な折衝がはじまってから比較的スムーズに妥結した地域の1つの条件は、その地域に比較的土地所有者である住民が多かったということである。ある地域では住民の7割が土地所有者であったことが話し合いをスムーズにした条件の1つであったといわれる。そう言えば、ある弁護士さんのお話によると、神戸市内の被災地域によっては、土地所有者が亡くなられたのに相続ができていない土地、借地人と土地所有者との話し合いがつかない土地、土地所有者が高齢で再利用の方針の立たない土地などが、区画整理はもちろん、土地利用上の障害になっていることも多いようである。もし、そうだとすれば、前にも何回かふれた警告される海溝型地震の場合にも、十二分に考慮されておかれるべきことである。

第7に、多くの問題を抱え、批評も多かった仮設住宅建設地をめぐる諸問題がある。第2次世界大戦のときは、ご承知のように、全国各地が爆撃をうけ、おまけに、政府自体も戦災復興の抜本的施策能力をもてなかったこともあって、国は被爆地での生活再建のために仮設住宅を建設したりすることはできなかった。それもあって、土地所有関係とは独立に、被爆住民たちは、住んでいた土地にバラックを建て、生活再建を始めるか、または、どこか他の地域に避難するしか方策を見出せなかった。その意味では、土地の不法占拠などもすぐには

大きな問題とならなかつた。ところが、阪神・淡路大震災の場合は根本的に異なっていた。被災はかなり広域ではあったが、先述したように、被災地以外の地域では全く以前と変わらぬ生活が繰り返され、全国的には何の変化もなく、既存法秩序は揺るぎもなかつた。したがって、第2次世界大戦直後のような対応を被災地だけでとることは出来なかつた。仮設住宅の建設はこうして、被災地内の公園とか、公有の遊休地ないし未利用地に求める他なかつた。しかし、今日の震災地で神戸市はまだ恵まれていた。こうした未利用地を比較的多く所有していたからである。

その点、思い出すのは、震災直後政府が設けた復興委員会の座長を務められた下河辺淳氏の発言である。氏によると、もしこのタイプの地震が東京都を襲った場合、都内には駒沢地区の一部と宮城前広場などを除くと、神戸市のような仮設住宅の建設可能地がないとのことであつた。言い換えると、その場合は、神戸の場合とは違って、23区外の地区だけでなく、近隣諸県に依頼をしてその建設を企画しなければならない。こうした危険性は東京都だけのことではない。震災復興のスムーズな進展を図るうえで、どうしても配慮されてよいことである。

最後に、阪神・淡路大震災の被災状態を考えるうえで、注意しておいてよいことが2つある。何れも建造物の耐震能力に関することなので、ここに一括してあげることにする。その第1は、今回の震災で瓦解したり、消失した家屋の多くは、第2次世界大戦のときに被災しなかつた地域のそれであつた。このことを実証した齋木崇人教授は、戦災で死者6,235人にもなつた地域は神戸市市街地の61%で、この地域が戦災復興土地区画整理区域に指定されて整備が行われたことにふれつつ次のように述べている。「戦災罹災地図と今回の震災図を重ねると、倒壊あるいは火災を面的に受けた地域や多くの死者を見た地域と非戦災地域とが重なる。これらから地盤の軟弱な低地性扇状地であることと合わせて、戦前の老朽建物が多く分布していたことが予測される。さらに現地調査の結果、戦災時に残つた木造平屋建物の上に2階を増築し、屋根を土葺き瓦、外壁をモルタルで仕上げ、上部が重く、1階部分が潰れた建物も多いことがわ

かった。…生き続ける建築にはメンテナンスが不可欠である。この度の震災で幸運にも生き残った建築は、適切なメンテナンスを実施しなければ次回の災害に被害を受ける可能性は高い」と。⁶⁾

これは、同じような地域をもつ多くの大都市にとっても示唆するところが大きい。最近強調されるようになった建造物の耐震調査および耐震補強のための援助などがいかに大きな意味を持つかを示している。次に、高架になった鉄道部分でも、震災で崩壊したのは、比較的この近年に建造されたものであったことも注意しておいてよい。ある専門家はそれを、戦前の高架建設のさいには、耐震強度いくらまでで十分であるかと言った計算が不完全であったために、極めて強固に建造されてきたのに、最近では建造技術が発達し、この建造物は震度いくらまでは耐えられるという計算ができるようになったために、かえって今回のような予想外の強度の地震が起ると被害を受けることになると言われる。神戸地域には、比較的新しい高架鉄道部分が少なかったことが幸いしたと言えないことはない。

b. 災害への事前対応と有事体制確立の必要性

大震災の直後、私たちは色々な国々からの視察団や支援グループを受け入れることになった。彼等との対話の中で考えさせられたことは多かったが、震災復興についての制度的なあり方を考えるうえでどうしても忘れられない話が1つある。それは、アメリカでは、活断層が走っている地域であるとか、いままでこの地域は自然災害を受けた地域であると言った事情は公開されていて、そのような地域で土地を買うとか、家屋を買うというときには、原則としてそれを考慮して価格が割引かれることになる。従って、それらを購入した後に言われていたような災害を経験することになっても、それについて販売者や公共団体に苦情を申し出ることは少ないという話である。

これは、いうなら、不動産購入についても情報が公開され、もし、それが公開されずに売買されて、あとでそれが判ると裁判沙汰になるという形で、災害に関する経済的な有事体制が確立されていることを意味する。その点、わが国では、いままでは活断層の状態というものが明確に意識されてこなかったし、

その地域で記録されている従前の自然災害の状況についての正確な情報公開などは、私有財産の価値に甚大な影響を与えることになるといった危惧もあって無視されるのが一般的になっていた。

9年前の阪神・淡路大震災がわれわれに投げかけた根本的な課題は、わが国でもこうした災害有事体制を確立しておかねばならないということであったと言うことができる。周知のように、アメリカ合衆国では1979年に連邦危機管理局（Federal Emergency Management Agency, 略称 FEMA）⁷⁾ が設けられた。それは、「あらゆるタイプの危険から生命と財産の損害を軽減し、国民の重要なインフラストラクチュアを守る」ことを目的とした。FEMA はもともと、原子力機器による攻撃に対処しようとするものであったが、のちに、とくに地震など自然災害を含むすべての災害に対応する組織とされ、被災者への救済支援金なども明確に規定されることになった。

阪神・淡路大震災直後、アメリカ合衆国より FEMA の長官なども来日し、わが国にこうした制度を導入すべきかどうかの討議も行われた。いま、その可否を論ずることは別として、大切なことは、こうして、災害の起こる以前に、災害の「軽減とそれへの準備、対応および復旧について、総括的で、危機に基づく非常事態管理」体制が確立されていることである。

わが国では、敗戦後のいわゆる平和憲法の下、軍事的な有事体制は他国まかせとなり、それとも関連して、4つのプレートが列島に入り込む地震列島、さらには、台風列島とも言われながら、自然災害に対してもアメリカ合衆国のような有事体制は確立されることがなかった。そのために、どうしても行き当たりばったりの対応とならざるをえなくなった。その結果、震災直後からどれだけ困難な事態が発生することになったかは、例をあげるときりがない。いま、若干のものをとりあげてみよう。

その第1は、区分所有法（昭和37年法律第69号）や罹災都市借地借家臨時処理法（昭和21年法律第13号）の問題である。区分所有法については、昭和58年の改正以前には、復旧・建替えの規定もなく、全員一致でなければそれもないようになっていた。しかし、今回のように、多くのマンションに被害が

生じることになると私法としての同法の欠陥がいくつか生まれることになった。マンションの復旧・建替えに伴う多くの事件を担当された戒正晴弁護士が指摘されている次のような点はその代表的なものである。①大規模滅失の場合の復旧決議で、非賛成者から賛成者に対する買取請求権について行使期限の定めがないことや、賛成者側に「催告」の手段が与えられていない。②買取請求権の行使について「時価」が争われた場合、最終的には訴訟でしか決着がつけられない。③一定期間経過後の無決議状態時の区分所有者相互間の買取請求権が現実には機能しない、などがそれである。同じようなことは、建替えに関してもあり、さらに、事業主体が法的に明確でないとか、事業遂行の法的枠組みが規定されていないとか、第三者との権利調整策を一つの事業の中で全体的に処理する仕組みがないなどがそれである。⁸⁾ いうまでもなくこうした欠陥を是正し、震災直後に混迷を出来る限り少なくしてマンションの復旧・建替えをしようと意図すれば、事前に十分な法整備をしておかねばならないことを示している。いいかえれば、災害有事法制確立の必要性の認識が何よりもその前提となる。

第2に、これとも関連して、密集市街地の整備の問題についてもふれてみよう。神戸大学工学部の安田丑作教授も述べているように、「この大震災の経験から、国でも大規模地震時に市街地大火を引き起こすなど防災上危険な状況にある密集市街地の整備を総合的に推進することを目的とした『密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律』（いわゆる密集法）が平成9年5月に制定された。この法律によって、密集市街地の整備が都市計画として『防災再開発方針』（その後の改正で、防災街区整備方針）として規定されるとともに、従来からの都市計画事業や密集住宅市街地整備促進事業（密集事業）などに加えて、老朽木造建築物の建替え計画の認定・補助、延焼危険建築物に対する除去の勧告、除去対象建築物の居住者の居住安定措置など建替え促進、防災街区整備地区計画、整備推進主体としての防災街区整備組合と防災街区整備推進機構などの制度が創設された。さらに、平成15年6月の同法の改正により、特定防災街区整備地区や防災街区整備事業、防災公共施設等の整備、防災街区整備推進機構として特定非営利活動法人の追加などが定められた」。⁹⁾

阪神・淡路大震災の教訓と災害有事体制確立の必要性

しかし、考えてみれば、これらは、今迄震災の軽減や復旧・復興のための具体的な方策がなかったことの反省から整備されるようになったものである。とはいえ、これらによって真に減災や復旧・復興のための制度的保証がなされるようになったかといえ、そうは言えない面が残されている。大都市の密集市街地に建てられている建物の耐震調査や耐震化のための補助などの対策もまだ十二分に進んでいるとはいえない。さらに、第二次世界大戦直後に制定された罹災都市借地借家臨時処理法の適用に伴う関係者間の権利調整の困難さなどの問題まで踏みこんで立法を考えるというところまでは進んでいない。

こうして、震災の軽減とか、それへの対応および復旧・復興などに迅速に対応出来る制度を準備しておこうとすると、阪神・淡路大震災の教訓を生かせるように、立法、行政の両面において徹底した討議が必要となる。私は、阪神・淡路大震災の10周年を来年に迎え、東海、東南海および南海大地震の襲来が予告され、なかでも、東海大地震は何時起こっても不思議でないといわれる今日、私どもが「震災復興の都市政策的検証と提言」研究会で示そうとしていることは極めて重要な意味を持っていることを確信する。私は、紙面の制約もあって、そのすべての問題点にふれることはできない。私は、多くの方々が、『都市政策』の月号、および、次号で発表されるわれわれの研究会の提言に万全の配慮をされるよう祈ってやまない。

- 1) 兵庫県震災対策国際総合検証会議『阪神・淡路大震災：震災対策国際総合検証事業検証報告』第1巻～第6巻（平成12年8月）。
- 2) 神戸都市問題研究所『都市政策』第99号（平成12年4月）173～178頁参照。
- 3) 神戸市復興・活性化推進懇話会『平成15年度「復興の総括・検証」報告書』（平成16年1月）。
- 4) 大震災後のボランティア活動を、個人主義、現場志向および脱貨幣志向という三つで特徴づけた提言、『到来しつつあるボランティア社会を前提とした災害救援システムの実現へ向けて』（21世紀の関西を考える会『安心・安全な都市・地域づくりのために』平成11年1月）29～59頁を参照。
- 5) 元神戸市消防局長 上川庄二郎「消防活動から得た教訓」（平成7年6月20日付の

- 文書)。
- 6) このことは、震災の大きかった地域と戦災地域を比較研究した齋木崇人『神戸復興へのデザイン・エートマー生存都市-』（「Bio City」1995年春季号、2～17頁）に見事に示されている。
 - 7) Federal Emergency Management Agency; Accountability Report for Fiscal Year 1999, March 2000, p. 1.
 - 8) 21世紀の関西を考える会・安心・安全なまちづくりの法と政策チーム「提言：安心・安全なまちづくりの法戦略」（平成10年12月）173～175頁参照。
 - 9) 安田丑作「震災復興のための住宅市街地整備施策の評価と課題」『都市政策』第115号（平成16年4月）。

生活復興にかかる諸制度の評価と課題

高 寄 昇 三

(姫路獨協大学経済情報学部教授)

1 はじめに

阪神・淡路大震災は、戦後災害では伊勢湾台風と並び都市型災害として最大級の被害をもたらした。復興のため政府・自治体は巨額の資金を投入したが、基盤整備というハード面は優れていたものの、生活復興に係るソフト面の対策は十分とはいえなかったという評価がある。

しかし、金額的にみると義援金が約1,800億円、被災者自立支援金を含む復興基金が約3,600億円、これに災害援護資金貸付金や自治体災害見舞金等を加えるとかなりの金額が投入されている（第1表参照）。また、直接的な給付ではないものの、公営住宅の家賃減額や行政の人件費なども、生活復興に要するコストとして考慮する必要がある。神戸市では、今日でも災害援護資金貸付金の回収に80人体制で対応している。生活復興などのソフト面に対する評価が低いことを、一概に金額の問題として片付けられないのである。

阪神・淡路大震災では、さまざまな支援措置が注入されたが、政府・自治体も経験不足で混乱と不安の渦中で措置がなされたため、そのすべてが効果的だったとはいえない。震災から2ヶ月を経て復興基金が設置され、生活再建支援金制度がその後に制定されるなど、各種制度が追加的に補充され、より複雑になっていったことが、逆に被災者の混乱を招き、施策が後追的であるとの印象を与える結果となった。

そのため、支援措置個々の内容、支給基準や支給方法等に加え、その投入時期や施策間の連携が不十分であるなどの問題から、投入された金額に比べ全体として被災者の満足度が低く、生活再建へのインセンティブを与える刺激効果

が少なかつたのではないだろうか。一時金の一括支給方式ではなく、生活保護的な分割支給方式であったことが要因の一つであるが、このことは後述する。

生活復興支援施策についてミクロの研究は数多いが、マクロの政策提言は意外と少ない。災害救助・生活復興といっても公的セクターによる給付措置であり、一般行政サービスと同様に生活支援の公平性と実効性が担保され、実施における経済性・効率性・有効性の「3Eの原則」が充足されなければならない。

本論文では、この点を中心として、災害救助に当たる避難所・仮設住宅などは割愛し、生活復興について論究する。

2 阪神・淡路大震災における生活復興と公的支援措置

(1) 生活再建支援

災害救助・生活復興の制度・体系を整理すると、第1表にみられるように、被災者支援措置は7つの施策ベースで展開されている。災害救助法に基づく支援があり、復興基金があり、生活再建支援金があり、それぞれの立場からの支援が注入されたのである。しかし、対象者の選別において、ほとんどの支援施策が年齢・所得などの基準を採用し、「同一支給基準」による対応ともいえる状況であったため、生活復興支援網から外れる被災者が出る一方で、重複して恩恵を受ける被災者が生じる結果ともなっている。

支給方法についても課題があり、生活再建支援金が、災害直後に一括して全ての被災者に支給されれば、生活再建は大きく進展したはずである。しかし、最終的には一括支給となったものの、「被災者自立支援金」は当初、「高齢者生活再建支援金」「中高年自立支援金」として分割支給されたため、実質は生活補給金となり、生活再建へのインセンティブは低下した。また、年齢・所得などにより様々な制限を設けたため、複雑な追加・補正措置が必要となった。

自治体による災害見舞金は、所得制限もなく一律的に一括現金支給(10万円)されている。しかし、それ以外の支援措置はさみだれ式になされたので、被災者にとって生活復興への刺激効果が弱く、その結果、生活保護類似の措置として、経済・社会・精神的補填機能が中心的役割とならざるをえなかった。被災

者に例えば一律150万円を、自治体の災害見舞金のように災害直後に一括支給すれば、生活再建の様相は一変し、災害行政も様変わりしたであろう。

第1表 災害救助・生活復興体系

①義援金	1,792億円（神戸市分950億円）、雲仙普賢岳232億円、奥尻島257億円
②自治体災害見舞金	住宅被災者見舞金、重傷者見舞金、死亡者見舞金
③災害救助（災害救助法）	災害援護資金貸付金777億円、災害弔慰金
④阪神・淡路大震災復興基金	基金積立額9,000億円、支給3,600億円
⑤生活再建支援金	自立支援金（復興基金から給付）
⑥災害特例租税・融資措置	災害控除措置、住宅建設低利融資
⑦民間支援措置	特定寄付金、ボランティアサービス

復興基金による生活支援措置については、被災地のニーズに対応し既存の施策体系を補完するものとして大いに評価できる。しかし、基金が遅れて設立されたこともあって施策が後追的となり、しかもどのような施策がその後展開されるのか十分には分らなかったため、即応性に欠けた点が指摘できる。

復興基金について迅速な施策実施を図るためには、府県は基本的基準のみを定め、具体的措置に関しては市町村に実施権限を付与するという役割分担が必要ではなからうか。

(2) 住宅支援措置

阪神・淡路大震災は、インフラが破壊されただけでなく、生活基盤である住宅の破壊、雇用の喪失という被害が深刻であった。

このうち住宅に関する支援措置についてみると、まず、被災当初の住宅は公的セクターでは供給は不可能で、大半の世帯が小学校などでの避難所生活を送らざるをえなかった。家族・親戚・友人宅や社宅など様々な形で住居を確保した被災者もいたが、このような自力型の対応について公的セクターからの支援措置はとられなかった。

続いて住宅再建までの居住空間の確保のため仮設住宅が供給された。仮設住宅の多くは埋立地・西北神・市外などに建設されたため、郊外などの離れた仮設住宅に移ることが困難なインナー地域の立地限定階層には、やむなく自力で民間賃貸住宅に入居する被災者も多かったが、これらの世帯に対する特別の支

援措置はなかった。

恒久的住宅としては災害公営住宅が建設され提供された。公営住宅に入居できなかった被災者は民間賃貸住宅に入居し、それに対する家賃補助が行われたが、支給条件から家賃補助を受けられない者もいた。

また、自宅を自力建設する被災者には、復興基金による高齢者住宅再建補助、利子補給、租税減免、低利融資などの支援措置があったものの、支給条件に合致しない被災者は少なくなかった。

各施策区分と住宅支援措置の関係をまとめると、第2表のようになる。

第2表 阪神・淡路大震災と住宅支援措置

区 分	賃貸住宅	自力建設	住宅補修	住宅移転
災害義援金	○	○	○	×
復興基金	○	○	○	×
公営住宅家賃補助	○	×	×	×
災害貸付金	○	○	○	○
租税減免	×	○	○	×

(3) 経済基盤支援措置

生活復興という点からみて、雇用の確保は極めて重要な課題である。生活基盤は物的には住宅であるが、経済的には雇用であり、災害による雇用喪失者には何らかの支援措置が必要であろう。この点、中小企業の事業再建支援なども同様の問題である。

被災者は、当面の生活費は兵庫県・神戸市・義援金などの災害見舞金で対応できたはずである。見舞金は全員が対象であり、被災者の選別はない。

収入補填金の考え方は、阪神・淡路大震災における支援措置では取り入れられなかった。そのため、震災によって失業した中小企業の従事者や商店が崩壊した自営業者などは、収入の途が断たれ、生計の維持が困難となった。

死亡者・重傷者には見舞金・弔慰金が支給され、高齢者は生活困難者とみなされたが、中年層以下の失業者は自力復興者とみなされ、十分な支援措置はなかった。

経済基盤に対する支援措置は第3表のとおりである。雇用の創出は、その性

質上、被災による失業者に直接、職を提供するかたちでは困難であり、復興基金による被災者雇用奨励金などの支援は行われたが、不況の影響ともあいまって不十分なものであった。

事業所そのものが崩壊した自営業者に対する措置も一般的な融資等しかなく、租税減免に関しても、多くの中小企業が赤字事業者であるため、税の還付は期待できない。

第3表 阪神・淡路大震災と経済基盤支援措置

区 分	失業補填	融資貸付金	再建支援
災害義援金	×	×	×
復興基金	○	○	○
生活支援金	○	×	×
災害貸付金	○	○	○
租税減免	×	×	○

(4) 社会ケア

経済的給付、住宅や雇用の確保などの措置だけでは、被災者の生活復興には必ずしも十分ではない。精神面・身体面のケアを含む被災者に対する社会ケアが残された課題で、これには個人セクターから地域社会のネットワークまで、多彩で網羅的な対応が不可欠である。

被災者への社会ケアを含む生活復興支援措置として必要な施策は、第4表のようになる。社会ケアにおいては、被災当初はボランティアの活躍があったが、以後は地域NPOが主力となった。阪神・淡路大震災は、ボランティア活動をはじめとする民間セクターによる社会的貢献や福祉サービスの供給などが大きく注目される契機となったが、震災の時点では、民間セクターの参加にもとづく官民協働のシステムは未成熟であった。自治体の社会ケアシステムも不十分で、個人生活まで浸透することは困難であった。地域コミュニティが破壊され、新たな地域コミュニティの再生は、被災地では住民の離散もあり困難を伴うものであった。その後、新たに建設された公営住宅では高齢者の入居比率が格段に高くなり、さらに困難を極めることとなった。

被災自治体は、このような地域コミュニティの有効な活動を支援する実績を

築いていかなければならない。公的セクター中心の生活復興支援措置から地域セクターをどう早期に再生させ、どう連携していくか、さらに自治体・企業・機能集団・地域コミュニティのネットワークをどう形成していくか、復興政策の新たな課題である。

第4表 生活復興施策の分類

区分	公的セクター	民間セクター	個人セクター
生活支援	生活支援金・災害給付金・復興基金	義援金・NPO支援	貯蓄取崩・私的支援
住宅支援	公営住宅・融資・租税減免復興基金（利子補給など）	民間賃貸住宅・分譲住宅	自力建設・地域外居住
経済基盤	就職支援・企業再生支援復興基金（雇用奨励金）	事業所再建・雇用確保	就労訓練
社会ケア	ボランティア支援復興基金	企業・NPO活動	地域活動参加

3 中枢的支援措置の拡充

阪神・淡路大震災における以上の状況等を踏まえ、今後の災害時における生活再建支援措置はいかなる施策体系のもとに進められるべきかを考察する。

第1に考えるべきは、生活再建支援における「中枢的支援措置の拡充」である。今後の災害を考えると、生活再建支援金を拡充し、これを中心として支援措置を編成すべきであり、その他の施策はこれを補完する施策と位置づけるべきである。

阪神・淡路大震災における生活再建支援措置は、前述のとおり各主体により多種・多様に展開されたが、措置の柱となる施策がなく、その多種・多様さが逆に分かりにくさや利用しにくさをもたらしたため、被災者にとっては支援の実感に乏しい結果となった。

なぜこのような雑多な支援措置となったのか。発生当初、災害救助法に基づく救助をベースに展開されていた被災者対策が、生活復興への移行において必ずしも施策の連携・選択等が円滑に処理されなかったことが指摘できる。もと

もと被災地における生活復興という新しい施策自体が未成熟であり、災害という異常事態においても、平時と同様の利子補給、貸付金、手当支給などの手法を採用したため、支援効果のわりに手間がかかり、被災者に支援の実感や生活再建への意欲が湧かなかったのである。

都市型大災害への行政的経験も不足していた。雲仙普賢岳・北海道奥尻島災害では義援金でかなりの生活復興措置がなされており、阪神・淡路大震災とは同じ生活復興でも様相が異なっていた。

災害救助措置・義援金では十分な支援措置ができないことが明確となり、阪神・淡路大震災でも復興基金が設立されたが、時系列的には創設が遅れ、「高齢者生活再建支援金」や「中高年自立支援金」が後追的に成立するなど、支援措置が逐次的となった。災害救助法にもとづく災害援護資金貸付金も実施されていたので、被災者にとっては施策体系の把握がますます難しくなっていた。

その後の被災者生活再建支援法の成立によりこれらの状況は大きく変わる事となったが、災害復興においては、生活再建支援の中心となる施策を充実させ、支援措置の柱として災害当初から被災者に提示することが必要である。これにより被災者それぞれが生活再建のスキームを立てることが容易となり、結果として生活再建へのインセンティブを与えることが可能となる。また、それが施策の実施効率、支援効果の点で優れているだけでなく、結果的には経済的であるともいえる。

具体的には「生活再建支援金」「住宅再建支援金」両制度の拡充である。この2つの支援施策の柱ができれば、後は復興基金でそれ以外の再建支援措置を注入していけばよい。義援金は公的措置では救済できない事業・施策に優先的に充当すべきである。このような点からみて、生活再建支援金が支給されれば、重複の施策となる自治体の災害見舞金は廃止し、その財源を他の施策に充当すべきであり、災害援護資金貸付金もその目的や対象を絞り込むなどの見直しが必要となる。また、住宅再建支援金があれば、所得税・住民税の雑損控除などの租税減免措置の適用や、住宅低利融資の役割も軽減することができる。

問題は、大規模災害の場合、被災者の大部分を対象に支援措置を適用すると、

支援額が莫大な金額になると想定されることだが、実際にはそうではない。阪神・淡路大震災における神戸市内のり災証明書発行件数は、全壊約16万件、半壊約13万件である。1件当たりの生活再建支援金を全壊で150万円、半壊で75万円とすると、神戸市内全体では全壊2,400億円、半壊975億円の合計3,375億円となる。被災地全体ではその2倍としても、6,750億円程度ですむ。

もちろん、新規の財源が必要であるが、付带的・補足的支援措置を見直していけば、公的負担はそれほど過大にはならないと推計できる。

大規模災害では、当然、巨額の救済費・復興費が必要であるが、施策をいかに選択するかであり、中心となる施策を軸に零細な施策を淘汰することにより対処は可能である。中心となる施策を充実させて支援を行わなければ、付加的措置の追加投入を余儀なくされ、結局は財源を不経済に浪費する結果となる。

4 個人資産再建と支援措置（住宅再建支援の課題）

住宅再建支援金で問題とされるのが、「生活再建支援と個人資産形成助成」の関係である。平成16年度国家予算案でも、住宅再建支援措置について建築費本体への支援は私有財産形成に対する助成に当たるとして見送られ、解体撤去費や住宅ローン利子補給等に対する200万円（上限）に置き換えられた。

災害救助の延長としての生活復興支援措置には、もともと財産補償は含まれない。家屋などの個人財産の被害に対する現在の措置は、損害額を控除することによる租税減免である。しかし、それは年金生活の高齢者等にとっては十分な救済措置とはいえない。基礎控除などを差し引いた年金生活者の課税対象額は年100万円程度にしかならない。仮に1,000万円の損害があっても、3年間の繰り越ししか認められないため、700万円は災害雑損控除には充当できない結果となる。

財産被害補填は公的には実施しないとしても、住宅に係る生活再建措置として、住宅を再建すれば借入金に対する利子補給が行われ、賃貸住宅に入居すれば家賃補助が実施されてきた。要するに住宅が全壊しても補償措置はないが、住宅を再建するならば、生活基盤の再建として生活支援措置をするという方針

である。

この点では今回の住宅再建支援の拡充案は、周辺経費に限定されているとはいえ、住宅再建に対する公的支援が実現するという意味で大きな前進と評価できる。しかし、ローンが借りられなければ支援金も当たらないなど、不十分な面も内在している。住宅再建は生活復興の根幹をなすものであり、地域コミュニティの維持、ひいては地域社会の復興という視点からも、もう一步進めて建築費本体を対象とすることが必要である。

5 生活再建支援の目的の明確化

次に考慮すべきは、「生活再建支援の目的の明確化」である。生活再建支援施策は災害からの生活復興が目的であり、生活補填・保障などの生活保護的施策ではない。例えば公営住宅の入居者に極めて手厚い家賃減免措置がなされているが、これでは生活再建支援措置の不公平をより肥大化させる。家賃減免に要する財源を、公営住宅への入居を希望しながら入居できなかった被災者への家賃補助のために使うべきである。

生活再建支援は、あくまでも大震災という特殊環境のもとでの生活再建支援であり、一般的な生活支援には、生活保護・介護保険・障害者福祉などが適用されるべきである。生活再建支援措置を有効に適用するには、事務手続・施策効果などから異なる対応が必要である。

時系列的に被災者支援措置（第5表）をみると、短期的には、生活救助の緊急性と事務処理能力の絶対的不足から、面倒な支給制限措置は採用できない。しかし、以後の行政では、施策の性格に応じて公平性・有効性の追求のため選別基準・条件を複雑化することは可能である。

しかし、現実には被災状況と無関係に生活条件だけが勘案され、その基準は父子・母子家庭、障害者、高齢者など一般福祉要素と同一であった。その結果、政府・自治体の支援措置において災害救助と生活復興は明確に区分されることがなく、生活再建期になっても、年齢と所得水準が基準となったままで措置がなされた。

第5表 時系列的にみた生活支援措置

生活救済期 (短期)	生活回復期 (中期)	生活再建期 (長期)
災害見舞金 義援金 弔慰金	復興基金 租税減免 住宅助成義援金	生活支援金 公営住宅 生活ケア

生活保護的な給付では一般の福祉行政と重複してしまい、被災者の救済や生活支援という意識・目的が曖昧なものとなる。たしかに障害者・母子家庭・高齢者は、同じ被害状況でも生活等に受けるダメージは大きい。しかし、こうした事情による生活困難の問題は、生活再建一般とは切り離すべき問題である。

現行の制度では、高齢の低所得者層には支援金100万円が支給されるとしても、中間層には自治体の災害見舞金の10万円程度しか支給されない。これでは自宅が全壊し住宅ローンが残る中年層は、著しい生活復興の困難に直面する。災害被害救済であれば、災害による財産被害・経済損失の補填に重点を置くべきであるが、実際には生活保護的な給付となっている。災害被害からの生活再建支援という特殊な政策分野においては、通常時の保護的施策とは政策意識そのものにおいて一線を画す必要がある。(第6表「災害救助・生活復興措置の類型」参照)

また、災害救助・生活支援などの理念・戦略を明確にすれば、生活救済・生活回復・生活再建の各時期における施策の目的・基準は自ずと異なるはずである。公的支援措置がそれを明確に区分することなく、逐次的給付を行うことは、施策効果を低下させるのみでなく、被災者の自立する意欲を阻害する。

生活復興支援政策について、政府・自治体が明確な意識に基づく施策体系を確立し、各施策の目的に応じた位置づけを行うとともに、被災者の認定、被災者の選別、給付額、給付方法などの基準を定める必要がある。

第6表 災害救助・生活復興措置の類型

災害時	災害救助措置	義援金・見舞金
	生活支援措置	生活支援金(年齢・所得)・災害復興住宅
平常時	生活保障措置	生活保護、障害者福祉、特別養護老人ホーム

6 生活復興支援措置のシステム

それでは、生活復興支援措置のシステムについて、いかなる点を考慮すべきなのか。

(1) 支給基準の合目的化

多くの支援施策の対象者選別基準は、前述のとおり年令・所得のみか、この2つの抱き合わせである。年令・所得といった同一の基準をほとんどの支援施策が採用することは、生活復興支援網から外れた被災者や逆に重複して恩恵を受ける被災者を生む結果となり、不公平を拡大する場合もある。所得水準のみが、必ずしも被害の深刻さや生活再建の困難さを意味するものではないからである。

阪神・淡路大震災における支援措置の多くは低所得者層か否かで選別されたが、その結果、中所得者層はいわゆる「貧困の罌」で支援措置の対象外となった。中所得者層は、住宅が全壊しても、高所得者層のように租税減免率が高くないため税の還付も少ない。住宅再建の余力にも乏しく、また公営住宅への入居も難しい。賃貸住宅に入居しても所得制限で家賃補助も受けられない。所得という同一の支給基準のみで処理しては、中所得者層は公的支援措置の恩恵は受けられないし、さりとて、高所得者層のように公的支援を必要としないほど所得水準は高くないのである。

それぞれの施策は違う基準で処理し、基幹施策を補完する施策を設けるなど、施策間に連携や補完関係を持たせる必要がある。例えば自治体独自の災害弔慰金は、政府の災害弔慰金に該当しない兄弟姉妹で葬儀を実施した場合に支給するようにするなどである。

(2) 施策の機能分担

それとともに、各施策の機能分担を明確にする必要がある。各施策がいかなる機能を果たしているかを整理すると、第7表のとおり、応急支援では自治体見舞金・災害義援金・災害貸付金が重複しており、生活再建支援では義援金・復興基金・生活再建支援金・災害貸付金と同じ機能を果たしている。こうした重複をできる限り解消し各施策の役割を明確化させることにより、その効果が

最大限に発揮されるとともに、補完関係のもとでよりきめ細かい施策展開が可能となる。

例えば、義援金に生活再建支援金と同様の所得基準を設定し、生活再建支援機能を分担させるのではなく、異なる施策機能を持たせ、それに適した基準を設けることが望ましい。阪神・淡路大震災では約1,800億円もの義援金が寄せられたが、被災者の数も膨大であるため、これに生活再建支援金と同様の機能を分担させても、被災者各人の生活復興への寄与は限られたものとならざるをえない。

義援金は公的措置では難しい分野、例えば住宅修繕などに傾斜して配分したほうが施策効果は大きい。住宅の新築についての支援措置はあるが、住宅の補修に関する支援は限られているからである。今後は、義援金をこのような特殊な需要に充当していくことなども考えられるべきである。

第7表 阪神・淡路大震災と生活支援金措置

区 分	応急支援	生活維持	生活再建	財産補償	雇用支援
自治体見舞金	○	○	×	×	×
災害義援金	○	○	○	×	×
復興基金	×	○	○	×	○
生活支援金	×	×	○	×	×
災害貸付金	○	○	○	×	×

(3) 被害状況の考慮

生活復興支援措置の多くは年令と所得で線引きをしているが、所得額はフローであり、ストックの多寡は反映されていない。また被害額とも無関係のため、同じ高齢者でも、貯蓄をはたいて住宅を購入していた被災者と、金融資産で持っていた被災者とは大きな差が生じる。生活復興支援措置は、所得・年齢に加え、被害状況という要素も加味して支援措置を決定することが、公平の確保のための最低限の条件であろう。

前述のとおり、現状の生活復興支援措置には個人財産への補償・補填は含まれない。家屋などの財産被害に対する基本的措置は、被害額の控除による租税減免である。この租税減免措置は、同じ被害額であれば、減免額は高所得者ほ

ど有利となる。

また、住宅の被害額は、り災証明の全壊・半壊・一部損壊に対応する被害割合により計算されるが、阪神・淡路大震災ではり災証明の判定が地域等により異なるとして問題となった。実際、この判定は専門要員による厳密な調査に基づくものではなく、現実の被害と乖離しているケースも多い。にもかかわらず、この住宅被災状況の判定が、以後の支援金などの基準とされることは大きな問題を残す。り災証明の判定を他の支援措置の支給基準として用いるのならば、被害の実態をより詳しく査定すべきであり、また、査定する基準によりきめ細かい項目を定め、被害判定も現在の全壊・半壊・一部損壊より多くの段階を設けることを検討するべきであろう。

7 むすび

阪神・淡路大震災の生活復興支援措置としては、第8表にみられるように多くの施策が注入されたが、今後は次のような視点からの見直しが必要である。

第1に、災害救済・生活支援などの理念・戦略を明確にする必要がある。先にみたように、生活救済期・生活回復期・生活再建期における施策の目的・基準は異なるはずである。各段階に応じた施策が投入されず、施策の目的が曖昧なまま漫然と支給が行われれば、施策効果を低下させるのみでなく、支援施策の体系を分かりにくいものとし、被災者を混乱させてその自立意欲を阻害する。

災害被害からの生活復興支援施策の体系化を急ぐべきである。

第2に、生活再建支援金及び住宅再建支援金を支援施策の柱に位置づけ、十分な給付内容とすることによって、早期の生活再建を目指すべきである。

支援の中核となる施策の充実が、被災者の生活再建のスキームを明確なものとし、自立へのインセンティブを高めるため、結局は施策の経済性・効率性・有効性を高めることにつながる。

また、生活再建支援金は、義援金・自治体見舞金などと併せ、できるだけ早期に交付することが望ましい。これらを早期支給することによって、災害援護資金貸付金は住宅再建・事業所再建に限定するなど、その他の措置のあり方は

見直すべきである。

第3に、義援金・自治体見舞金・生活再建支援金・復興基金などの施策の類似化を回避すべきである。施策内容・支給基準が類似すると給付対象が偏り、施策効果が低減するとともに不公平感が生じる。施策の類似化を避け、対象者や目的を多様化させることが最適な対応である。

また、給付基準において被害額との関連が欠落している。生活再建支援金では財産損害への配慮は困難であるが、見舞金・義援金においては住宅損壊被災者は優遇されるべきである。

第4に、復興基金による生活支援措置は、臨機応変に対応しなければ効果が半減する。運営に関する基本方針は府県が主導的に決定するとしても、実際の運営・執行は被災市町村及び被災地外の市町村で仮設住宅を管理している自治体が行うべきである。

また復興基金は、平時から家屋・人的被害状況等に対応する基金積立額の算定や交付基準の設定を予め行っておき、必要に応じて災害と同時に設立して、把握した具体的被害状況に即応していくべきである。したがって、政府・府県・市町村とも復興基金を積立金基金として創設しておくべきである。

第5に、生活再建は、経済的給付・住宅提供だけでは不十分で、生活再建サービスが必要である。これを公的セクターがいくら人海戦術で投入しても生活再建は難しい。地域社会における住民の自律的サービス活動が不可欠である。この点、自治会などの地縁組織でも、平素の活動が活発な地域は災害救助活動を円滑に展開している。このような地域社会における活動を支援するシステムや組織を立ち上げていく努力が、最終的には生活再建を実効あるものにするのである。

阪神大震災はボランティア元年として、多く市民団体に活動の場を提供したが、その後、機能的集団のNPOと自治会など地縁組織との連携は必ずしも十分ではない。復興基金の蓄積とともに、社会システムとして無形資産である市民・住民組織の活性化が求められるのである。

第8表 災害救助・生活再建施策の一覧

区分	災害救助法	義援金	復興基金 生活再建支援金	自治体施策	災害特別措置
住宅施策	避難所 仮設住宅	住宅修繕・ 建設助成支 援金 賃貸住宅入 居助成	住宅修繕・ 建設助成支 援金 賃貸住宅入 居助成	住宅見舞金 生活福祉資 金(転宅費) 特例貸付	公営住宅家 賃補助 特定優良賃 貸住宅
生活支援	災害援護資 金貸付 災害弔慰金	見舞金 要援護世帯 激励金 被災児童・ 生徒教育助 成	生活復興貸 付金利子補 給 被災者自立 支援金 (生活再建 支援金)	重傷・死亡 見舞金	がれき処理
雇用・経済 基盤創出			商店街等復 興支援 新規産業助 成金 雇用奨励金	仮設工場 復興支援工 場	
その他			私立学校・ 文化財復旧 支援, 記念事業支 援	ふれあい推 進委員 生活支援員 など	

[参考文献]

- ・高寄昇三「阪神大震災と生活復興」勁草書房 1999年5月
- ・高寄昇三「生活復興と政策選択」『生活復興の理論と実践』(財)神戸都市問題研究所 1999年1月

地域活力を活かす復興のあり方と公共の役割

舟 場 正 富

(流通科学大学商学部教授)

1 はじめに

震災から10年近くを経て、多くの試行錯誤を重ねてはじめて見えてくるものがあるのは仕方がないことかもしれない。それを現在の視点からあえて明らかにして、今後の起こりうる大震災に対する備えとするだけの情報発信が、被災地神戸の国民に対する責任である。特に公共と民間の関係が、行政の仕組みからも財政のあり方からも大きく揺らいでいる現在、大規模災害における中央と地方の関係や、公共とボランティア・セクターを含む民間・市場との関係について事前に明確な筋道を作っておくことは、何よりも必要なことである。

震災復興過程において、中央集権的な都市計画や仮設住宅、公営住宅の建設が進み、それに対する多くの批判や改善を含む議論がなされたが、そのなかで、行政の幹部からは、「大規模災害が発生しているさ中に制度を根本的に再検討することは不可能であり、そこに定められた行政や財政の流れを前提にしなければ、制度としての金も人も動くことはできなかった」という重い発言がある。それゆえ、被災者の緊急のニーズに対しては、大規模なるがゆえに即座に対応が困難であった災害救助法の定める食糧や仮設住宅の供給に先立って、避難所の設置や運営には地域の既存の公共施設（特に小学校）が利用され、それを支援するボランティアの活躍が大きく貢献したのである。さらに、既存のシステムに対して、それを実施する段階で被災者のニーズに対応するさまざまな制度の発足や運用過程での変化が生じている。それらを例外的な個別の事例として捉えるのではなく、災害時における公共と民間のかかわり方の今後への提案として評価する視点が第1に必要なであろう。

第2に、この震災の取り組みにおいて、最初になされた中央の法体系の整備は、大小16の立法措置を講じつつ行われた。そこでは、既存の制度が最大限に拡張され、災害対策基本法をさらに財政的に強化した「激甚災害特別財政援助法」や、その財政的な補強措置である「阪神・淡路大震災特例財政援助法」による新規の補助事業や高率の補助負担率が設定されており、私立学校や専修学校の学校法人や港湾施設復旧への2分の1補助も新規に設定された。平成6年度補正予算と7年度予算の最終編成時の時期にあたっていたことと、平成バブルの破綻の兆しが見えていたとはいえ、まだ余韻が残っていた時期でもあって、相当な規模の財政出動が可能となり、災害救助関係やインフラの再建や都市計画、公的な住宅建設が進んだことは事実である。しかし、そうした事後対策に災害政策の中心をおくことをどのように考えるべきなのだろうか。学会が発表する「今後の大規模地震で何万人死ぬ」とか、予知や警報を出す施策の方がマスコミ受けするかもしれないが、問題はそれよりも地震で人が死なないように街を作るべきことではないか。それも「地球とけんかするような」頑丈な構造物やシェルターを作るのではなく、それと共生できるようなさまざまな仕掛けと、危険箇所への対策の必要性が指摘されるべきであろう。

日本の行財政システムは縦割りの各省庁のルールの適応である。そのため、震災後の対応の中で、大都市の産業や生活がもつ多様な連携を施策の展開に活用することは困難であり、潜在能力の活用や自己組織といった次元での社会システムとのかかわりが失われていったことが指摘できる。これは公共事業が地域の活力と有機的に連携しながら効率的に行われたかどうかを検証する課題にもつながるものであり、災害予防の問題とともに、災害救助・復旧・復興の中での公共と民間のかかわりにおけるもう1つのオルターナティブを指摘することとなる。その事例として、アメリカのワシントン州で2001年2月に発生したニスカリー地震（マグニチュード6.8、死亡者ゼロ）におけるFEMA（アメリカの連邦危機管理庁：2003年3月、テロ対策のために新設された本土安全保障省に入る）と自治体・市民との財政関係やコミュニティの活動についても検討する。

第3に大規模災害における国民的・国際的なセイフティー・ネットの構築に対する神戸からの発信は、市民が実際に経験した事象とさまざまな制度やその運用の関わり方を、これからの社会システムの基本的な方向として提示されている分権と市場化や民間非営利の視点から構成されたものとする必要がある。日本社会におけるNGO/NPO元年と言われている阪神・淡路大震災であるが、その普遍的な位置付けを明らかにし、これからの大災害における中央・地方の財政関係、市場システムの役割、非営利やコミュニティ組織の役割について明らかにする必要がある。

その場合、被災者ならびにそれを支援する現場が最も有効に活動できるような論理と環境の設定が求められるのであり、そうした視点から実際に行われた施策や事業の点検とそれを踏まえた今後の施策のあり方を考えていくべきである。そこでの方法論的なテーマとして、大規模災害の中での全国的・広域的な支援体制の必要と被災地の局地性に基づくトータルな生活空間を構成する被災者への支援という2つの課題が存在する。災害復旧における集権と分権のあり方については、大規模災害に対応する行財政システムは、大量の資源と人材の投入を必要とするというところから、中央集権的な仕組みが必然的と言えるかどうかを考えてみる。その前提として、大規模な災害は、何年かに1度、局地的に発生するという、保険タイプの財政ニーズであり、中央でも地方でも発生時の対応だけでなく日常的にそれぞれの準備をする必要があるが、財政の面からは、中央レベルでの財源のストック、地方レベルでの広域的な保険機能、災害防衛的な自己積立金（災害保険を含む）等があげられる。ここでは、そうした財源の準備の仕方、その執行の方法について、次の3つのケースを取り上げる。日本の戦後の災害復旧費についてのシャープ勧告の考え方、阪神・淡路大震災において機能した日本の災害対策基本法体系、FEMAにおける大統領宣言災害とスタッフォード法の財政支出原理について検証し、災害時における集権的な財源保障と分権的な財政需要との統合が如何にして可能であるかを考察する。

第4に、複雑系理論からの震災復興事業の整理と改革への展望を取り上げる。

複雑系理論における自然や社会の現状と変化に関する認識は、既存の秩序が作り出している静態的な世界と、その対極に出現するカオスの世界の存在の認識であり、その両極から自立したエージェントが周囲の環境を活かし、エネルギーを吸収しつつ「カオスの縁 (Edge of Chaos)」に進んでいくというものである。¹⁾ エージェントの自己組織と創発効果がフルに活動し、その創発効果が発揮できるような条件整備の中での公共の位置と財政の役割が求められるのである。

災害の現場でカオスの中に投入された被災者は、それまでの環境や社会組織の条件の違いから自己組織の可能性についての異なる条件を持っているといえる。これに対して、大規模災害の現場での公共の側では、個人単位の平等な取り扱いの原則という秩序の中で、個人を自発的な集団の中で捉える視点は無く、自己組織の条件が壊れやすい現場からその再生への支援ではなく、その可能性を奪っていく方への誘導が成されることが多いのである。複雑系理論を社会科学に適用する場合に開発されているいくつかの方法論の中で、全体から部分へ向かうマクロの方法論と部分から全体へ向かうマイクロな方法の他に、要素間の相互作用とそこでの創発効果を「受け手本位」に求めているとする方向がある。ここでは、公共や市場、NPO のすべてが結合することが求められる。

2 先進国型の災害と市場活力の意義

ボストン大学で、ボランティアに関する博士論文を書くためのフィールドワークを震災後の神戸で行った大学院生は、次のように書いている。

「中央の計画はまことにお粗末なものであった。なぜなら、次の大規模な震災が神戸で発生するとは誰も思っていなかったからである。さらにまた、計画は東京の中央で作られて、きわめてゆっくりと地方に下りてくるのである。不思議なことに、地震が起りやすい国なのに、災害救助の計画についてほとんど持っていないのである。彼らは FEMA に相当する組織すら持っていないのである。政府は、また、はじめから外国の援助、たとえば国際赤十字や国内のアメリカ軍の基地からの支援を拒否した。なぜなら、官僚がすべてをコントロー

ルできると考えたからである」。²⁾ 彼は、日本のボランティア活動がこの震災を契機に100万人を超える爆発を示したことを評価する一方、現場ではその活動を適切に活かす仕組みがなかったことを批判している。

また、市場の活力と公共の関係が有効に働かなかったことに対する批判が、パーデュー大学のホーヴィッツ教授から次のように出されている。³⁾

ホーヴィッツ教授の災害理論の基本的な考え方は、国民所得が高い国では災害の大きさに対する被災の規模が小さく、また、それからの復興も早いというものである。阪神・淡路大震災において、当初はその復興に10年かかるであろうといわれたが、⁴⁾ 1年後の経済活動は、工業出荷額の98%を回復し、その他の経済指標も70%を超える回復を示したのは驚異的な成果であり、それをどのように説明するかが彼のテーマであった。この場合に物的な資本の破壊は、ダイナミックな経済における文化と技術を継承する人的な資本によって再生されることとなるから、震災による企業活動力を持った人口減が地域の2.5%あったことの影響の方を考慮すべきであろうとする。

ホーヴィッツ教授は、大規模な生産力を持つ先進国の自然災害は、総産出量を減らしたり物価を上昇させたりすることはないとする。GDPをその計算指標とするならば、それは資本の損失によって影響を受けないだけでなく、その置き換えや災害復旧の生産、瓦礫の処理で拡大する。しかしながら、災害直後から資本の置き換えが十分に行われるまでは災害前のGDPそのものが下落する。神戸の目立った復興活動が始まるのは、1995年の夏ごろからである。これは、交通・通信などのインフラの回復の遅れや港湾や工場の他地域への流出、中小企業製品の他地域や海外製品による代替が生じたことによる。これは、過剰投資の下で生産余力を持っていた企業が、即座に代替機能を発揮できたためである。(港湾機能は、資本装備面よりも労働条件で決められており、他地域の港湾はこの時期に1日24時間・週7日体制をとった。) また、災害救助や復興への発注も、被災した企業には向かわずに他地域のメーカーに大きな需要をもたらした。大量の仮設住宅の建設やその後の個人住宅の再建においてプレハブ住宅の耐震性が評価され、業界に大きな『特需』をもたらしたのである。

これをさらにマクロ指標から検討すると、次のような姿が見えてくる。震災の年には、第1四半期にはGDP成長率は0.2%であったが、第2には2.3%、第4には2.3%で通年では1.4%であり、これは前年1994年の0.6%の倍以上である。当時の製造業の資本稼働率は87%と推計されており、失業率は2.9%であった。それゆえ、震災に伴う供給曲線の左へのシフトはなく物価上昇は生じなかった。また、金利の上昇はなく、株価は震災ショックで当初は下落したが、その後回復した。

「豊かさは安全に通じる」というとき、安全は危険なものや環境からの防御であり、それは市場における試行錯誤の学習効果として獲得されるものであるということになる。所得とともに安全への要求は高まり、一人当たり所得がその国で得られる安全の程度の良い物差しであるといえる。アメリカでは、安全基準は民間の非営利団体によって決められ、日本では、国の基準が産業団体の広範な参加の下に多くの省庁の細分化された規制として取り扱われる。ヴィルダフスキーらは、政府の能力がいかなる下においてもコスト・ベネフィットに客観的に相当し、市場の試行錯誤に対する学習効果に刺激を与えるかという点にはきわめて批判的である。実際、政府の基本的な性格は、別の経済原理を呈するものであり、すなわち、政治的な圧力や官僚的な利益にさらされた非競争的な独占の生産者となる傾向を持つのである。そして、その主たるフィードバックの源である投票箱は、一般的には、回数も少なく不正確で、時には矛盾した情報源になるという。⁵⁾

このような市場の信頼性と公共セクターへの不信を主張するホーヴィッツ教授も、市場が供給しない公共財を政府が供給すべきであり、それにはクリーンな空気や水、衛生システム、伝染病の予防、たいいていの道路とハイウェイ、それに建築基準法や防災基準の制定などがあるとする。そして、神戸では1981年耐震基準によるビルの被害はきわめて小規模なものであったことを指摘している。

このように、世界の基準からして安全であるべき豊かな国において、阪神・淡路大震災の場合、どうしてホーヴィッツ教授の仮説からかけ離れたような、

途上国の震災に匹敵する大きな人的被害を含む災害が発生したのであろうか。

3 先進国型災害の特異ケースとしての阪神・淡路大震災

震災の被害についての局面は、発生以前の防災がどの程度行われているか、発生時の被害を最小限に留める活動がどのように行われたか、それに災害救助と震災復興活動が被災者の困難をどのように解決していったかという点から問題にされる必要がある。ホーヴィッツらの理論によれば、日本のような先進国で国民所得の高い国の場合、建物被害や人的被害は小さいはずである。しかし、数十万の住宅が全半壊し、6,500人ももの死者が出たことは、先進国型災害としては考え難いことであった。1988年のアルメニア地震は25,000人、1991年のイラン地震は80,000人、2000年のトルコでは19,000人が死亡したが、アメリカ西海岸で起こったロマプリータ（1989年・サンフランシスコ）では死者が62人、ノースリッジ地震（1994年・ロサンゼルス）では死者が57人、ニスカリー地震（2001年・シアトル）では死者は0であり、しかもサンフランシスコでは、死者のうちの43人はフリーウェイの橋の落下で、ロサンゼルスの場合も16人がひとつのアパートの崩壊で死亡したのと比べると、阪神・淡路での人的被害の大きさは、先進国としては特異な現象といってよい。

この点に対しては、震度の強さや大都市直下型という条件の違いがあるが、平成8年の『国民生活白書』には、マグニチュード（M）から換算した地震波のエネルギーが阪神・淡路大震災ではノースリッジと比較して4.0倍であったのに対して、建物被害は4.7倍、負傷者が5.4倍、死者の数が110.7倍という数字が示されている。⁶⁾ 建物被害が近い数字になっているから、地震のゆれの規模は4から5倍であったことがわかるが、表1に示すごとく死亡者の数の開きがこのように大きいことは、社会システム上で両国の間にかかなりの違いがあることを意味しているといつてよい。

表1 ノースリッジ地震と比較して死者の被害が大きい阪神・淡路大震災

	発生日時	マグニチュード	死者	負傷者	被災建物
阪神・淡路大震災	1995/1/17 am.5:46	7.2	6,308人	43,177人	441,118棟
ノースリッジ地震	1994/1/17 am.4:31	6.8	57人	8,000人	92,917棟
ノースリッジを1 とした阪神の指数	—	約4.0倍	110.7倍	5.4倍	4.7倍

※この表のタイトルは、「ノースリッジ地震と比較して死者の被害が大きい阪神・淡路大震災」とあり、地震波の大きさを指数換算した上で死者の数の多さに注目している。

この点をホーヴィッツ教授は次のように述べている。

「世界の最も豊かな経済の1つであり、それゆえ相対的に災害に対して抵抗があるはずなのに、日本は競争を制限し、金融市場や土地利用のリスクに基づく選択を差し控え、全般的な経済発展を遅れさせる過度の規制の網のせいでその活力をかなり低めているのである。

政府と民間セクターの地震への緊急対応は、電力、水道、下水道、交通通信などの崩壊によって妨げられた。家を失った人たちのほとんどは、学校や教会さらに民間の家に直ちに収容されたが、政府はその全体的な対応をボランティアの多くに対しても行うことに失敗した。独占的なライフラインのいくつかは、公有かあるいは名目的な民有であるが、緊急事態に対して準備不足であり、遅い対応しか出来なかった。」⁷⁾

これに対し、地震直後のほとんどのレスキューは隣人によって行われ、また、家族が強力な絆となった。当然ながらたいていの企業は自らの利益のためであるが、通常以上の営業の継続の努力を行って、経営を継続する。地震当日も地元生協のチェーンは、363店舗のうち97を開店しており、市との事前の協定によって市内の9区で救援物資を配布したのである。彼らのコンピューターはダウンし、店長は20年前のように紙と鉛筆を使って帳簿をつけた。ダイエーは、事前に用意された緊急災害への取り決めに従い、直ちにヘリコプターやトラック、フェリーボートを使った大量の物資供給に動き、被災地での日常業務を継続した。⁸⁾

シカゴ大学のミルトン・フリードマンの流れを汲むホーヴィッツ教授の結論は、出来るところは公共財の供給部門を含めて民営化と競争の促進を図ること、及び、1人当たりの所得の向上こそが災害防止と対策にとっての中心課題となるべきだとするのである。こうした視点から阪神・淡路大震災の発生時の惨状とその対策を見ると、われわれがこれまで評価してきたさまざまな局面が、違って見えてくることは否定できない。10兆円と推計された被害総額の大きさは、世界を驚かせる規模であったが、それはGNPに比べた防災面での投資の遅れから来たものと見るべきであり、とりわけ、新しい防災基準の建造物が倒壊しなかったことから見ても、危険建物の管理が不十分であったことを物語る。行政でも民間でもよいから、古いものも含めて、耐震建造物の合格基準を賃貸借や売買の条件にすることで、市場に影響を持つくらいの覚悟が必要であろう。これは規制ではなく、市場が機能するための最低限の基準を設けて、消費者を守ることである。これを行政が直接予算措置を講じて補助金で行おうとするから、ちっとも進まないのである。行政は基準と監視（コンプライアンス＝法令遵守）だけを決めて、後は市場に任せても良いのである。

4 死亡者ゼロのシアトル地震

FEMAは、2000年9月にアメリカでの地震による年間に換算した経済損失規模が、民間関連だけでも44億ドル（4,500億円）に達すると発表し、推計損失の84%がカリフォルニア、オレゴン、ワシントンの3州に集中するとした。これは多くの地震帯を構成する断層があるだけでなく、そこでの経済活動が大きいからでもある。中央部やその他にもその危険性が広がっており、地震危険都市の40の中には、セントルイス、ニューヨーク、ボストン、ホノルルなども入っているとす。⁹⁾

FEMAは全米に10の支部を持ち、本部に1,700人、各支部には80人の災害の専門官を配置して、洪水や地震、テロ対策の訓練、緊急時の対応、復旧を行うことがその役割である。

緊急時には州知事の要請によって大統領宣言を出し、連邦各省、州、自治体、都市政策 No.115

ボランティア組織、民間企業、個人などの多様なパートナーとともに活動するが、主たる活動は州と自治体とともに宣言の対象となる災害に取り組むことにある。この宣言は、「スタッフォード法」(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 1974, rev. 2000. 10)に基づくもので連邦財政支出を根拠付けているが、日常的な防災活動のコーディネートも盛んに行われている。テロを含むすべての災害に対して、軽減対策、訓練、緊急時対応および復旧という同じ総合的なフレームワークが必要であり、このすべての災害に共通するアプローチが、危機管理に対する一貫した論理を構成し、限られた資源の効率的な活用を促進するのである。¹⁰⁾

そこでの戦略的計画は、まず基準の設定である。たとえばワールド・トレード・センターのテロでは、第一線と官庁の間に通信機器の互換性がないという問題が生じた。あらゆる災害に対する予防措置のゴールは、第一に「生命と財産を失うことを減らす」というものであり、災害規模が大きくても被害が少ないことが目標となる。それゆえ、日本でわれわれが陥りがちな、被害の大きさを災害規模を量ることは間違っているといえるのである。

2001年2月28日に発生したニスカリー地震(マグニチュード6.8)は、翌3月1日に大統領宣言が出され、月末までの被災認定者で支援を受けた世帯が15,154というワシントン州始まって以来の災害(B. ロッキーによる)であったが、人的被害は負傷者が154人出ただけで死亡者は出なかった。その背景には、FEMAの災害防止戦略を地域で実行してきた成果が挙げられている。次にその二つの例を挙げよう。

第1は、レイクウッドのプレーリー学習センターで、子供たちが地震で揺れているときに大きな机の下に隠れたが、「何も落下しなかった。これは驚くべきこと」と園長は言っている。前年の9月に、大学生のボランティアと郡の緊急事態管理部がFEMAの災害防除担当職員とともに、デイケア・センターに地震に備えた対策を行った。このとき、温水器、テレビセット、コンピュータなどをボルトで壁に固定し、電球に落下防止カバーをつけた。その資金はFEMAの防災基金とエネルギー会社、それに地元の銀行から寄せられた。園

長は当初防災を持ちかけられたときは乗り気ではなかったが、園が地震帯の上にあることを告げられて、計画を進めることにしたのである。今回の地震では、建物の被害はあったが、最も重要なことは負傷者が1人もいなかったことである。¹¹⁾

第2の例は、マーサ・アイランド市における貯水タンクの崩壊が防げたことである。風景の良い島の高台に設置された鉄製の2つのタンクには、800万ガロン(30,280 t)の水が蓄えられており、これらが壊れると下の12世帯、学校、教会などが直撃され、「災害の映画に出てくるような悲惨な状況となり、まさに災害の連鎖が起こるところであった」とFEMAの防災専門官のダイアン・アール氏という。しかし、この貯水タンクは1999年にワシントン州の災害緊急管理局に申請して、FEMAの災害管理補助計画(HMGP)の援助で貯水池とポンプの改善を行い1年間かけて完成していたのである。これに要した費用は130万ドルであったが、それによってコミュニティは900万ドルの損害を免れたと推計されている。¹²⁾

このように、震災における公共の役割の評価の最も重要な点は、災害防除のための投資がどれだけ役立ったかという視点でなくてはならない。残念ながら阪神・淡路大震災の中では、こうした報告はほとんどなかった。しかし、こうした視点で現地の実情を点検するならば、評価すべき事例も沢山出てくると思われる。今回の震災では、古い木造住宅の密集した地域において広範囲な倒壊や火災の発生がみられたが、不良住宅の改良事業など面的整備が進んだ地域においてそのような被害が少なかったことはもっと評価されて良い。災害対策が目的の建物ではないにしても、震災直後から避難所として活躍した各地域の小中学校やコミュニティ施設が、災害救助に果たす役割の評価も必要である。

また、新耐震基準で建てられた建造物に被害が少なかったことが震災直後から明らかになっているが、災害防除のための投資という観点からは、この耐震基準を満たさない既存住宅などの耐震化を促進するための公的な支援等が、緊急かつ重要な課題となってこよう。

5 集権型災害復興事業の効率と非効率

震災復興過程での公共の役割には、災害救助法体系のもとの緊急対応システム、災害対策基本法体系（激甚災害を含む）における公共事業の復旧、復興基金によるさまざまな施策等があるが、ここで、特に中央からの補助事業の上乗せ措置として遂行された災害対策基本法体系の諸事業が市民生活とどうかかわったかを検証する。公共事業としての震災復興事業のほとんどは、中央主導型の公共事業の補助金上乗せシステムとなる。そのメリットとして、災害対策基本法の体系による既存のシステムの発動による行政と財政の動きを確保できたことがあげられる。震災の発生時には、補正予算と当初予算を同時並行で作成し、自治体間協力も可能となった。都市計画の適用や公的住宅の計画や実施も比較的早かった。

しかしながら、そのデメリットとして、大都市の産業や生活の多様な活動の中での災害に対する、縦割り行政の体系である公共事業の持つ限定性や非効率性についての解明が必要であろう。これは現在の行財政上の課題である分権の具体化とかかわって、どのようにすれば最適な効果を達成できるかという仕組みを明らかにすることとなる。

阪神・淡路大震災の財政システムの実態と市民生活のかかわりについては、次のような経過をたどった。公営住宅・土地区画整理・市街地再開発事業の実際についての当時の担当者による証言である。

市街地や住宅に関する震災復旧事業については、平成7年1月から2月にかけて、大まかな復興方針の検討が進んだ。必ずしも十分な震災復興全体のスケルトンがないまま、個別事業がどんどん決まっていくという状況で進んでいった。全体をどのようにコントロールするかという検討の前に、公共事業を進める対策を優先せざるをえなかったといえる。

住宅復興についてみると、震災の1週間後に住宅復興チームを作り、緊急対応政策の検討に入ったが、まもなく復興過程の住宅需要の半分は公的住宅で充足するという3ヵ年計画の骨子が出来た。後で考えると、公営住宅をはじめとする公的住宅建設を中心にするか、復興基金からの住宅再建への支援を中心に

するかといった政策選択の必要性やその可能性も指摘できるが、当時の状況のもとでは非現実的であった。

各省庁がそれぞれ必要な事業計画を要請してくるなかで、現場はいわば予算要求のマニュアルに従って行動し、各省庁は予算獲得の合同本部を設けて大蔵省に当たるといふ、従来からの方式の成果主義が発揮されたのである。こうした方式には、やむを得なかった部分とそうでなかった部分があるといえる。当時、災害公営住宅の建設を予算要求することが補助金を確保する財政上唯一の手法であり、市が管理する被災した公営住宅の修復もあって、公営住宅も予算確保が先という状況があった。

こうして出発した公営住宅を中心とする公的住宅の早期・大量供給であるが、およそ1年後には重要な見直しがされた。仮設住宅居住者実態調査の結果等を基にした、公営住宅の戸数増と公営住宅家賃負担の特別軽減策である。さらに民間借上げ公営住宅を国が制度化したが、これにより、1,500戸を20年間借り上げるなど震災1年後に神戸市において初めて大量活用することになる。また、復興基金で民間賃貸住宅に家賃補助をするようになったのも1年後からである。そして、コレクティブハウスを作るなど高齢者対策でもいくつかの見直しを行った。

このように今回の住宅復興では、公的住宅の大量供給がさまざまな問題を抱えながらも極めて大きなインパクトになったといえる。当時の状況を全般的に勘案すると、現金支給方式が住宅の大量供給による復興に取って代われたかという疑問である。

震災復興の過程で、公営住宅とまちづくりといういわば2艘の巨艦を出した。この両者は密接に関連させながら効果を発揮すべきであるが、いくつかの点で重ならずに進まざるをえなかった。前者はタイミングを早めるのに有効であり、後者には時間がかかる。今回の復興でも多数の再開発住宅が供給されたが、今後の震災復興過程では、都市計画事業のなかに公営住宅を持ち込んで活用する方式をさらに豊富に準備する必要がある。

被災住宅の公費解体は、修復可能な住宅も厳密に査定せずに大量の滅失家屋

を生み出したとの批判もあるが、修復には公的な補助の体系は存在しなかった。修理に対する500万円までの利子補給があるだけであった。その結果多くの仮設住宅の必要や、コミュニティの解体、中高齢者の生活環境への不自由などに繋がった面がある。今後は、たとえば復興基金などによって修復、修繕などに手厚い施策を用意し、解体以外の選択肢を充実させるべきである。

平成7年2月16日に「被災市街地復興特別措置法」が出来た。これは住宅整備と都市基盤整備を含むが、すべて既存法に関連付けて構成されているという制約を持っている。都市計画決定は3月17日付で行われ、震災復興市街地再開発事業と震災復興土地区画整理事業が決定された。これらの地域では、建築制限がかけられ、事業用仮設以外の建設は困難であった。

区画整理事業には、平成6年度補正予算が3月に、平成7年度通常予算を加えると相当な額の財源が付いた。そこで基本計画が出来ると用地買収を進めていった。区画整理の中で初めて住宅系にも取り組むことが出来た。こうして減歩率の緩和や市街地住宅総合整備計画の共用部分への補助制度などが始まった。

日本の場合、災害救助と震災復旧に関する国の財政支出は、ここにあらわれているように厳格な秩序の要請を伴いながら進んでいくのである。しかし、現実の社会生活はそうした秩序とは関わりなく自由に営まれており、そこに被災者の活力を見いだすことができる。要請された秩序と現実の乖離については、次の例が示している。

被災したベトナム人が南駒栄公園と新湊川公園に自家製の仮設住宅を作り、瓦礫のなかから見つけてきた扉やボランティアの寄付による紙の家に住んでいた。彼らは避難所においても市からの連絡が読めず、学生たちの力を借りながら日本語を理解するしかなかったからである。それでも、長田の公園のテラスの上で、誰かが見つけてきた内職の仕事を分け合って、作業している風景が見られたのである。

言葉の問題等により、避難所から仮設住宅へという災害救助の公的ルートから外れざるをえなかった被災アジア系定住者が、自由かつ自発的なネットワークを形成して生活を営んだケースとして注目すべき事例である。逆に、抽選で

仮設住宅が当たって彼らがばらばらになると、日本語の支援者は支援活動を広域に展開しなければならなくなり困ったこともあったという。¹³⁾

このような財政支出の秩序と現実のニーズとのギャップは、ブロック・グラント方式を確立することである程度解決する。地方自治体に国から交付された財源の用途を地域のニーズに合わせて使えるようにするのである。これは戦後の日本の地方財政に大きな影響を与えたシャープ勧告の基本的なスタンスであり、また、最近では三位一体改革のなかでも主張されているものである。シャープ勧告は、災害復旧費を全額国庫負担とすべきとすること、その財源として国庫剰余金を積み立てておくこと、それが余れば公債の償還に用いるという原則に立っている。また、実施面においては、当時、公共事業の一部として実施されていた災害復旧事業における3分の2の国庫補助率は貧困団体に大きな負担を与えること、全額国庫負担はその管理面で中央に大きな事務行政をもたらし、地方にモラルハザードを引き起こすという誘因が生じるとした。

そこで、「(a)復旧事業の設計および施行については、地方団体にほとんど完全に自由を与えるような十分な支払い責任を地方団体に移譲すること、(b)いかなる地方団体も災害復旧費とそれに関連した改良費との総額のうち、それぞれの団体の適正な負担以上には負担しなくてもすむという保障を与えること」が提案されている。¹⁴⁾

その後の災害復旧財政の体系は、ここでの基本を大きく変えてしまい、公共事業の上乗せをそれぞれの事業の所管省庁が縦割りで進める形となっていく。財政負担のあり方については、弱小団体への補助率の上乗せや裏負担への地方債の発行に対しては、地方交付税の事業費補正への算入などの措置が講じられた。しかしながら、「事業の設計および施行について地方公共団体にほとんど完全に自由を与える」という原則は、市の担当者の言っているようにあまり省みられることがなかったといえる。これは、国道や港湾施設などの大規模な基幹施設の復旧には有効に働いたといえるが、地域の産業や生活にかかわる局面では、縦割りで画一的なるが故の非効率が発生する。

たとえば公営住宅の場合、迅速かつ大量に住宅を供給するというハード面の

充足に関しては既存制度の拡充だけでも十分であるが、被災者の生活再建・自立支援の観点や他の施策との連携においてはそのままでは不十分である。公営住宅の場合、公平性確保の要請から抽選で入居者を選ばざるをえないが、これでは高齢者の多い被災者のコミュニティの再生が十分には進まない。これに対し、被災地において、公営住宅の型別供給やグループ募集、コレクティブハウジングなどの工夫が行われたのは、このような制約が意識されたためであろう。

また、復興住宅における新たなコミュニティの形成や高齢者の地域見守り等の施策に関して、種々の努力が払われたことも指摘しておく必要がある。

これらは、震災復興施策において、被災者の生活再建といったソフト面においては、ハード整備では有効に機能する縦割り型の施策体系が有効に機能せず、地域密着型のきめ細かな施策が必要であることを示す事例だといえる。

一方、土地区画整理などの都市計画の現場においては、住民のさまざまな活動が展開される余地が生じて、そのなかでの行政の側の対応とそれが実際の事業にどうかかわっていったか検証できる。次に、こうした現場から見えてくる震災復旧・復興と市民サイドの生活再建の自己努力がどうかかわっていくかについて考察する。

6 復興事業の施行過程と自己組織の役割

都市計画のうち、まちづくりの基盤となる土地区画整理事業と、生活基盤の根底である公的住宅の供給過程にどのような制度的な枠組みがあり、それを実際に適用する過程でいかなる創意工夫がなされたかを、現実に実現された事業により評価ができる段階に差し掛かっている。ここでは、分権化を軸として行財政システムが大きく転換する時期にさしかかっているなかで、地域に即したアウトプットがどのように作られてきたか、または作られなかったかを考察することができる。

そこでの切り口として、複雑系理論の考え方を社会現象に適用すれば次のような考察が可能となる。その理論的な前提に簡単に触れておく。複雑系理論は、生物の発生やその生存ならびに盛衰についての大量観察をコンピュータ・シミュ

レーションすることで、その原理は簡単な基本法則（カウフマンによれば、生物圏を共構築する candidate law）で示される。その第1は、「ダイナミックなカオスの縁」であり、自立したエージェントの集合体（分子やコミュニティ）は、その集合体の中やメンバーの間において、ダイナミックなカオスの縁へと進化するであろう。そのために、同時に「それぞれのエージェントが能力の識別を行い、手を縮込ませずに最大限の振る舞いが出来るようなそれぞれの世界の最適のきめの粗さを作り出すのである」という形で定式化されている。

カウフマンの仮説的法則は全部で4つあるが、その基本は、ここで示されている自立したエージェントの主体的な振る舞いが保障された中での自己組織の成立である。秩序とカオスの両極の中からダイナミックなカオスの縁へと接近して、そこに相転移領域（face transition）を作り出し、そこでは創発効果（emergence）が発生する。社会科学で言えば技術革新や経済発展の起動力となるものである。そして、そのためには、行動力のある主体が自由に振舞える空間とエネルギーが補給されていなければならない、そこに自己組織を作る適切なインプットの端子が必要となる。その空間が大きすぎても小さすぎてもダイナミックなエージェントの活動は止まってしまうというのである。¹⁵⁾

震災復興の過程で現れた大量の公営住宅の供給は、秩序の側からのエージェントの把握であり、そこに個別の世帯単位に抽選で配置された主体は、コミュニティでの活力を発揮しにくい状況に置かれざるをえなかったといえよう。潜在能力の活用という最近の社会科学の課題からも遠い存在となっている。複雑系の見地からは、主体を秩序の中に閉じ込めて、自己組織の可能性を限りなく小さくしてしまったのである。

これに対して、復興都市計画の中の土地区画整理の実施過程では、「カオス」から「カオスの縁」へという形で多様でダイナミックなまちを求めるエージェントの自己組織の活動が、都市計画の法秩序を次第に自らの環境に活用できるように改変しつつ、居住環境を作っていく状況が観察できる。被災地は決して何もなくなっていたわけではない。被災直後に水もガスも止まっている時期から、うどん屋を開いた女将や診療活動を始めた医師、家を修理してクリーニン

地域活力を活かす復興のあり方と公共の役割

グ屋を再開した自営業者などが、郊外の仮設住宅に移った顧客の帰りを待ちながら営業を続けた。高い電車賃を負担して仮設住宅から診療所に通う高齢者の健康がどんどん悪くなると嘆いた医師もいる。彼は分散している患者への往診を決意した。まちを再建したいという願いは、こうした自己組織へのエージェントの動きがエネルギーとなり、本来の公共の役割はそうした民間の動きと有機的に関連することでなくてはならなかったのである。

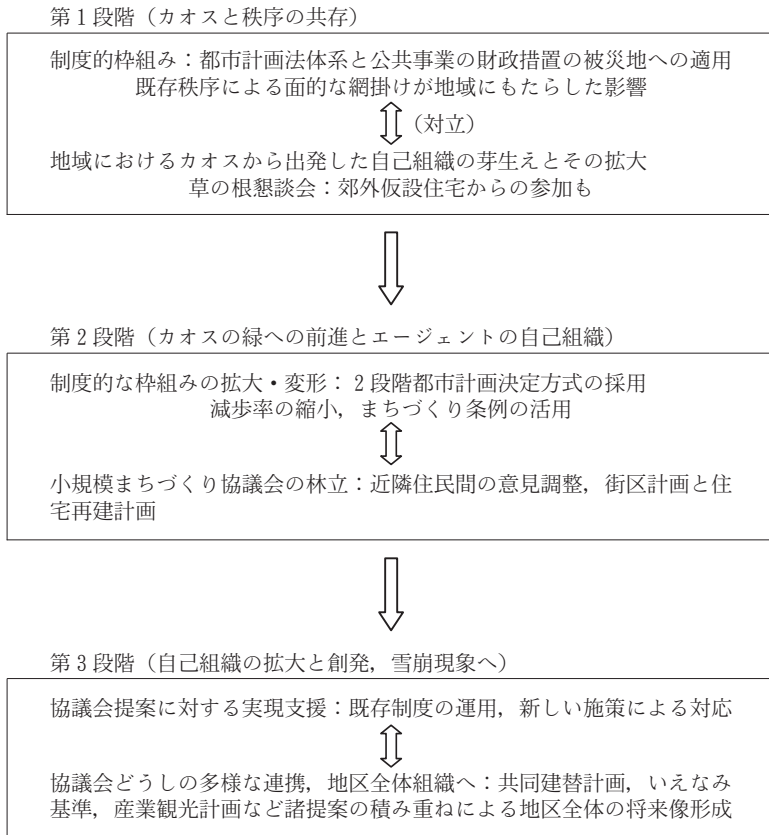
こうした課題を克服する方向が、復興土地区画整理を具体化する中からいくつかの事例として見えてきている。次頁にその流れを段階区分して図式化する。

ここでの変化を見るときに重要なキーワードは、エージェントの自己組織の拡大が「まちづくり協議会」というバッチ（活動単位としてのエージェント）へと共進化していくことと、活動内容が個別のテーマから地域の将来ビジョンや生活環境、文化や美観といった共同的なテーマへと変化していくことの連動である。彼らは、特定のエリアでしか使われていなかった「景観条例」を発掘し、まちづくりのテーマのひとつとした。それとともに行政の側にも一方的な秩序の強制ではなく、2段階都市計画決定の発動などがあり、また、地域の将来ビジョンにかかわる公的な施設の配置などが具体化してくる。これらはいずれも「カオスの縁」ないしは相転移領域の形成であり、住民の力を活かした震災復興の姿といってよい。表2はこのようなプロセスのダイナミズムを都市計画側から図式化したものである。

その中で公共の役割として重要なことは、すでに存在する公的な秩序からの縁（edge of order）がどこにあるかを探り、こうした自立したエージェントがカオスの縁に集まってくる境界域との間にそのような「カオスの縁」（edge of chaos）が形成される可能性を見極めて、そこでさまざまな創発効果を作り出すことへのエネイプラーとしての役割を果たすべきことであろう。

このような市民生活とのフィードバックを伴う公共事業は、住民が直接事業の利害関係者として登場する都市計画側では部分的に見られたが、その他の事業においてはほとんど有効に機能しなかったといえる。今後の分権改革の中で災害復旧復興過程においては、住民の潜在能力を高め自立した生活が再建で

第2表 震災復興土地区画整理事業における制度枠組みと自己組織の誘発¹⁶⁾



きるように，よりアウトプットに着目したプロセス重視の体系が用意される必要がある。¹⁷⁾

7 結論

公共の役割が，国防や治安などのいわゆる純粋公共財と，生命や安全というセーフティネットに対して第1義的に求められるべきであることには，誰も異議はないであろう。そして，日常の暮らしの中で市場とコミュニティの果して

いる役割の大きさが、それが崩壊した震災の現場においてこそ強烈に感じさせられたことも事実である。「生命」と「財」と「癒し」によって日常の暮らしが支えられていることが、それが破壊された極限状態の中でこそ改めてわかったようにも見える。

震災からの10年にむけて神戸からの情報発信をする場合、われわれはどのように手厚い災害救助や震災復旧であっても、それは先進国の経済力と震災による被害の関係のあり方としては手放しで評価することができないことを指摘する必要がある。市場経済学者が指摘する日本の経済力と人的被害の大きさのアンバランスは、阪神・淡路大震災において極端に出てきたといえるからである。何よりも生命の被害をなくせるような仕組みを事前につくることが重要であり、そこにおいては生活者の視点を生かした公共による基準と監視という役割が改めて強調されるべきなのである。

しかしながら、阪神・淡路大震災においては、公共サイドで生活者の側からの期待される役割が迅速に遂行されたとは決して言えるものではない。その最大の理由は、国・地方の災害対策行財政システムが、各省に細分化された形としてしか出来ておらず、その中で、防災面でも災害復旧の取り組みについても、地域の課題に即した形でさまざまな人的・物的な資源を総合的に動員する体制が組み立てられていないことである。災害復興対策の法体系も、縦割りの事業を国の基準で適用しているため、地域の事情を活かした最適な資源や人材の活用に成功してこなかった。住宅や公共施設の防災面での基準とそれを遵守させる監視の仕組みを作り上げ、公共と民間が協力して実施するだけでもかなりの効果が期待できるが、それをすべての地域で持続的に実施する体制はとれていないのである。

大規模災害において、日本のように既存の各省の予算配分システムが地方自治体の総合的な取り組みを妨げ、被災者の実情を越えた論理が働くという仕組みは、世界他の国では見られない。内政における州の支配力が圧倒的に強いアメリカにおいては、連邦政府の財源が、知事の要請により大統領宣言を受けて発動される仕組みであり、それを担当する連邦の機関はFEMAである。そこ

では中央に専門家集団がいて、その支部が地域にあり、自治体やボランティア活動、それに民間が協力して地域ごとに災害予防の活動が着実に進んでいく体制が作られている。このように、防災を所管する部に権限や財源が与えられなければ、防災計画の効果は期待しにくいものとなる。また、大規模災害が生じたときには、どれだけの被害があり、どれだけの復興費用をかけたかという形ではなく、災害時において日常の防災の積み重ね効果がどれだけ発揮され、人的・物的被害をどのように防いだかという形で災害対策の成果を量るべきであり、人命を中心として、被害の大きさよりも被害をどれだけ少なく出来たかを評価することを目標とすべきであろう。¹⁸⁾

阪神・淡路大震災の被災者に対する仮設住宅や災害公営住宅の供給の過程で発生した、コミュニティの崩壊とその再生の課題は、住民の生活の大きな部分がそこにあることを改めて認識させるものであった。住民の暮らしは、地域に複雑に入り組んだネットワークを形成しており、それを回復させ潜在能力の可能性を活かす復興がいかに元気なまちを作っているかが、震災復興土地区画整理の地域などに根付きはじめていることにも注目すべきである。

- 1) Kauffman, S. Investigations, Oxford U. P. 2000, p.160, 河野訳, 273ページ以下。
- 2) Brady Cusick's. web-pageより。
- 3) George Horvich, 'Economic Lessons of the Kobe Earthquake' Economic Development and Cultural Change, Volume 48-3, April 2000; なお、教授は震災半年後の9月から翌年2月までフルブライト派遣研究者として来日され、神戸商科大学の客員教授として舟場研究室に滞在された。
- 4) International Federation of Red Cross and Red Crescent Society, World Disasters Report, 1996, Oxford U.P. 『世界災害年報』1996。ホーヴィッツの引用から。
- 5) G. Horvich, op. cit. p.527
- 6) 『国民生活白書』平成8年度版「第I-4-10表」より。
- 7) G. Horvich, op. cit. p536.
- 8) ibid. p.529
- 9) FEMA NEWS 2001.3.1。

- 10) A Nation Prepared; Federal Emergency Management Agency Strategic Plan, Fiscal Years 2003-2008, p.2。
- 11) FEMA NEWS 2001.3.14.
- 12) FEMA NEWS 2001.3.22.
- 13) 舟場正富「阪神・淡路大震災におけるアジア系定住者の生活ネットワークの変貌と再生への展望」松下国際財団助成研究報告 1996.11。
- 14) 「シャープ勧告」F「国と地方団体との財政関係」より。
- 15) Kauffman, S. At Home in the Universe, 米沢訳 日本経済新聞社。
- 16) 久保光弘『新長田駅北地区（東部）震災復興土地区画整理事業における住民主導のまちづくりシステムについての研究』2003.3より。
本表は、久保論文を舟場が複雑系のフレームで整理したものに、久保氏が加筆したものである。
- 17) このような形での都市計画の手法が、公共事業の遅延を招くという批判があるかもしれないが、時間的経過から見ても、従来の行政による計画主導よりも短時間で完成していることが指摘されている。
- 18) 日本の「戦略的危機管理」は、ボトムアップ方式や各レベルでの「顔を立てること」、利害の調整などで遅れがちとなる。行政はその結果待ちになり、リーダーシップがとれる仕組みになっていない。これはルーティンワークには有効だが、リスク・マネジメントの基準からは有効ではない。専門性の高いリーダーシップによる短時間の対応や準備、訓練がなければ、目標を設定して、それに向けた資源を有効に活用することができないと指摘されている。(R. Heath; The Kobe Earthquake: some realities of strategic management of crisis and disasters, "Disaster Prevention and management, 4-5, 1995.)

高齢者見守りシステムの発展と評価

松 原 一 郎

(関西大学社会学部教授)

神戸市においては、復興施策の一環として高齢者のための地域見守りが実施されてきた。高齢者の閉じこもり防止だけでなく、新しいコミュニティの形成にもこの施策は、大きな効果があったとされ、仮設住宅や復興住宅にとどまらず、いまや一般地域での展開とその発展をみるにいたっている。

近未来の超高齢化社会の到来を見据えて、この施策の到達点、その背景と意義、今後の進展に向けての課題等について論及してみたい。

1 高齢者見守り制度の現状

(1) 経緯

神戸市における地域見守り活動の全市展開について、保健福祉局高齢福祉課の資料に基づいて、その経緯を見よう。¹⁾

①第1期：震災前（昭和40年代～平成6年）。

- ・昭和40年代後半より民生委員活動として先駆的に友愛訪問を開始
- ・昭和53年以降ボランティアによる友愛訪問グループの組織化が進められる
- ・昭和55年からはふれあい給食サービスなどの住民間で交流事業などが展開

②第2期：震災後／仮設住宅（平成7年～平成9年）

- ・震災後、仮設住宅や復興住宅等に一時期に多くのひとりぐらし高齢者等が入居したため、地域での見守り活動に限界が生じた。
- ・「地域型仮設」市内21カ所（1,500戸）に「生活支援員」を派遣するとともに、仮設住宅50戸以上に1名の「ふれあい推進員」を設置し、地域見守り活動の直接的な支援を行った。

③第3期：復興住宅（平成9年～平成12年）

- ・シルバーハウジングに生活援助員（LSA）を派遣するとともに、平成9年度から「高齢世帯支援員」を配置して、復興住宅等の見守り活動の直接的な支援を行い、閉じこもり防止や地域住民間の交流を図ってきた。また、各区社協に「地域福祉活動コーディネーター」を配置し、復興住宅等の要援護者の把握と地域見守り体制の連絡調整・テレフォンスポート等、地域見守りのコーディネートを行った。

④第4期：地域見守り活動の全市展開（平成12年～平成15年現在）

- ・平成12年度より、復興住宅等以外の地域で、区社協から「見守りサポーター」を派遣し、民生委員・友愛訪問ボランティア等とともに地域見守り活動を推進してきた。
- ・平成12年10月に策定された「神戸市復興計画推進プログラム」では、ひとりぐらし高齢者等が地域で安心して暮らせるまちづくりを目指していくことが重点行動プログラムとなり、その検討の結果、平成13年度から、区社協の統括・支援のもと市民に身近なあんしんすこやかセンター（在宅介護支援センター）に新たに「見守り推進員」を配置して、民生委員、友愛訪問ボランティア、見守りサポーター等との専門機関と地域住民等と連携・協働を図りながら、地域住民間で見守りができるコミュニティづくりを支援する新しい地域見守りシステムを全市的に展開していくことになった。
- ・平成14年度には、見守りサポーターを増員して見守り体制を強化するとともに、単身高齢者等の毎日の暮らしを見守る手法のひとつとして、大阪ガス㈱のガスメーターを活用した高齢者見守りサービスのモデル事業を実施し、平成15年度は、一般施策化に向けた検証を行った。

第1期は、単身高齢者等の増加が問題になり始め、近隣社会の関係の希薄化の中で、民生委員が先駆を切り、ボランティアグループがそれに続き、給食サービスなどの在宅福祉サービスが軌道にのった。

第2期は、孤独死や閉じこもりが問題となり、民生委員やボランティアグループの従前型の見守り活動の限界を「生活支援員」や「ふれあい推進員」で乗り

越えようとした。

「高齢世帯支援員」を復興公営住宅に派遣し、生活相談、巡回による安全確認、緊急時の対応に加え、コミュニティづくりの支援を行ったのは、第3期である。同時期の「地域福祉活動のコーディネーター」は、ネットワークの要として、地域福祉の担い手として位置づけられた。

平成12年度からの第4期においては、地域見守りが手薄な地域に「見守りサポーター」を派遣して、復興住宅以外にもこの活動を広げた。さらに平成13年度からは「あんしんすこやかセンター」に「見守り推進員」を派遣して「見守りシステム」を全市的に展開するとともに、平成14年度はガスメーターの遠隔検針を活用した見守りサービスをモデル的に導入している。

(2) 施策

高齢者に限ったことではないが、家屋に大きな被災を受けた人たちは、避難所、仮設住宅、復興住宅、もしくは一般の公営住宅、賃貸住宅、再建した自宅など、転居を余儀なくされ、その都度、慣れ始めたすまいの環境や社会関係を離脱し、再びそれらに順応し、もしくは形成することを強いられてきた。

その困難をおもんばかって、市、兵庫県、復興基金などから、高齢者の支援者が配置されたが、その職種は18にもものぼるといわれている。

震災直後は、民間借家の確保が困難な状況にあり、早期の住宅復興事業のためには既存制度を最大限に活用して、効率的な住宅供給を行う必要があり、結果として被災者に対する住宅供給は、復興公営住宅の直接供給が中心となった。その対象者も高齢者が多くを占めたため（図表1）、復興住宅は近未来の超高

図表1 年齢区分別人口構成比

年齢区分	全市 (H12国勢調査)	市営住宅 (H15.10末)	災害復興住宅 (H15.10末)
～19歳	19.9	16.1	11.9
20～59歳	56.9	44.6	32.7
60～64歳	6.2	9.0	9.6
65歳以上	16.9	30.3	45.8
(うち75歳以上)	(6.5)	(12.8)	(20.9)
合計	100	100	100

齢社会を人工的に先取り，形成することになった。

前回の提言においては，これらの条件を踏まえ，日常生活の見守りやコミュニティ形成の重要性を訴えた。さらにマイナス要因とみなされる復興公営住宅を，むしろプラスの社会資源に転化していく政策を提言したのである。提言にあるように「復興公営住宅を超高齢化社会を先取りしたすまいとくらしのインフラストラクチャーとして捉え，その基盤の上にネットワークと社会サービスを編み出し，生活再建と自立を支援する」施策が，その後，展開されてきたのは上述のとおりである。

そして，今日の到達点は，対象者51,500人（内訳，図表2）に対し，見守り機能を有する施策が各種くりひろげられている。（図表3）

図表2 地域見守りの対象（高齢者数）

（平成15年12月末現在）

	全高齢者数	単身高齢者数
災害復興公営住宅	11,800人	6,500人（55.1%）
シルバーハウジング	2,800人	1,600人（57.1%）
一般公営住宅	23,700人	8,500人（35.9%）
民間等集合住宅 戸建て住宅など	246,700人	34,900人（14.1%）
合計	285,000人	51,500人（18.1%）

(3) 担い手

「見守り推進員」，「見守りサポーター」，「生活援助員（LSA）」について概説しておく。

①見守り推進員

- ・設置目的：単身高齢者や虚弱な高齢者夫婦等が，安心して暮らせる，地域支援体制づくりを推進するために，民生委員児童委員や友愛訪問グループ等とのネットワークづくり，一時的安否確認訪問，閉じこもり防止等に役立つ生きがい活動等の生活情報の提供等を行う「見守り推進員」を設置。
- ・事業開始：平成13年4月から

図表3 見守り機能を有する施策一覧

	内 容	実績（平成14年度）
見守り推進員	あんしんすこやかセンター（在宅介護支援センター）に1名ずつ配置し、地域住民による見守りへの支援を行う。	訪問世帯 1,550 見守り連絡会 166ヶ所
見守りサポーター	復興住宅などで、ひとりぐらしの高齢者などへの地域での見守りが十分に行えるようになるまでの間、定期訪問などにより支援を行う。	訪問世帯 2,400
生活援助員（L S A）	シルバーハウジング入居者に対して、生活援助員を派遣し、安否確認・生活相談・緊急対応等を行う。	戸数 2,378戸
配食サービス	概ね65歳以上のひとりぐらしや高齢者のみの世帯に定期的に訪問して、栄養バランスの取れた食事を提供するとともに、安否確認を行う。	利用者数 2,477人 年間延べ食数 414,151食
生きがい対応型デイサービス	概ね65歳以上のひとりぐらしの高齢者などに、地域福祉センターや公営住宅集会所等で、給食、日常動作訓練、趣味活動などのサービスを行う。	実施箇所数 123人 登録人数 2,753人
ふれあい給食	65歳以上のひとりぐらしの高齢者などを対象に地域福祉活動団体やボランティアグループが給食サービス（月1～4回）実施	グループ数 279 参加老人 12,233人 ボランティア数 7,110人
友愛訪問	65歳以上のひとりぐらしの高齢者などに週1回程度ボランティアが訪問して、安否確認、話し相手となるなどの活動を行う。	グループ数 1,290 対象老人 15,496人 ボランティア数 6,896人
福祉電話	所得税非課税の概ね65歳以上のひとりぐらし高齢者宅に電話を設置し、安否確認を行う。	設置台数 1,570台
緊急通報システム（ケアライン119）	火災や急病などの非常の際に、速やかな救護を行うため、65歳以上のひとりぐらしの病弱な高齢者などに緊急通報用の機器の貸与などを行う。	ペンダント型 4,377 あんしんS 207 一般電話 1,237
テレホンサポート事業	災害公営住宅等のひとりぐらし高齢者への見守り活動を推進するため、ボランティアによる電話訪問を実施する。	対象者数 388人
ひとりぐらし老人台帳の整備	民生委員がその活動の一環として65歳以上のひとりぐらし老人台帳を整備する。	台帳整備数 35,758件

高齢者見守りシステムの発展と評価

- ・配置場所：市内77箇所の「あんしんすこやかセンター（在宅介護支援センター）」に配置（センター運営法人の職員）
- ・配置人員：各センターに1名ずつ配置
- ・業務内容：小地域見守り連絡会議開催（区社会福祉協議会・民生委員児童委員・友愛訪問ボランティア等）
高齢者生活情報の提供（生きがい情報・消費生活情報・福祉施策情報等）
必要な見守りが得られない方への一時的な定期訪問の実施
見守り活動ボランティアの養成・啓発等
- ・資格等：看護師・介護福祉士・社会福祉士等の有資格者、高齢者福祉の実務経験者

※ 事業は市が各区社会福祉協議会を通じて各センターに委託し、区社協（地域福祉活動コーディネーター）が、本事業に関するセンターの統括・支援等を行う。

②見守りサポーター

- ・設置目的：見守りを必要とする被災高齢者等の安否確認や、見守り・生活相談・一時的家事援助・情報提供を行う「見守りサポーター」を、災害復興公営住宅や、高齢化率の高い大規模公営住宅等に派遣する。
- ・事業開始：平成12年4月から
- ・配置場所：各区社会福祉協議会、あんしんすこやかセンター、特別養護老人ホーム等（派遣施設運営法人の職員）
- ・配置人員：78名
- ・業務内容：訪問・安否確認
生活相談・情報提供・指導
一時的な家事援助
地域コミュニティづくりの支援に係る見守り推進員の補助的業務
- ・資格等：看護師・介護福祉士・社会福祉士等の有資格者、高齢者福祉の実務経験者等

※ 事業は市が各区社会福祉協議会を通じて各センターに委託し、区社協（地域福祉活動コーディネーター）が、本事業に関するセンターの統括・支援等を行う。

③生活援助員（LSA）

- ・設置目的：シルバーハウジングの入居者に対して、安否の確認や緊急時の対応等の援助を行う生活援助員を配置し、高齢者の自立生活を支援する。
- ・事業開始：平成元年10月から
- ・配置場所：シルバーハウジング LSA 室または併設施設内
- ・派遣施設：併設または近接する老人福祉施設等（派遣施設運営法人の職員）
- ・配置人員：54名
- ・業務内容：生活相談
安否確認
緊急時の対応
一時的な家事援助等
- ・資格等：社会福祉士，介護福祉士，ヘルパー，ケアマネージャー，高齢者福祉の実務経験者等

※ 事業は市がこうべ市民福祉振興協会を通じて各社会福祉法人等に委託し、こうべ市民福祉振興協会が、本事業の統括・支援等を行う。

[シルバーハウジング] 高齢者世話付住宅（市内39住宅，2,378戸）

- （特徴）①バリアフリー（段差無し，手すり設置，引き戸の採用）
②緊急通報システム（非常押しボタン，生活リズムセンサー）
③生活援助員（LSA）による支援

見守り推進員，見守りサポーターの配置は平成16年度までの時限事業とされており，復興基金が終了することから現在の財源（図表4）の調達は難しい。

図表 4 平成15年度予算額

LSA（54名）	214,722 千円
見守り推進員（77名）	308,000 千円
見守りサポーター（80名）	218,400 千円
友愛訪問グループ	30,039 千円
小地域見守り連絡会議	9,500 千円
合 計	780,661 千円

2 高齢者見守り制度の進展と評価

昭和40年代からの見守り制度の伝統を基盤に、そして安否確認だけにとどまらずコミュニティ支援へとその翼を広げたLSA活動を付加し、神戸市における見守り制度は、震災後大きな進展を見てきた。その進展を〈拡がり〉というキーワードでいくつかのポイントからとらえてみたい。

(1) 空間的拡がり

高齢者の地域見守りが閉じこもり防止や地域住民による見守りのためのコミュニティづくりに大きな効果があったことを受けて、仮設住宅や復興住宅にとどまらず一般地域に拡大した意義は大きい。高齢者の地域見守りについては、民生委員をはじめ、見守り推進員、見守りサポーター、LSA（生活援助員）、友愛訪問活動により、数字的には市内全域の見守りが必要な世帯をカバーできていると考えられる。ただし、大規模な復興住宅やシルバーハウジング等では、入居者の高齢化が一層進むとともに、自治会や民生委員等のなり手がなく自治組織が十分に機能できない状況にあるなど、継続的な支援が必要であるとともに、今後増加が予想される単身高齢者等への新たな対応が必要である。

(2) 機能的拡がり

見守りの機能（はたらき）は多様であるが、その担い手によって、地域での非専門レベルと職業として専門スタッフが行うレベルとに大別が可能かと思われる。

前者は安否確認、話し相手、一般相談、精神的な支え等を担い、後者は専門相談、自立支援、他機関へのつなぎ（リンク）など専門的な対応を受け持つ。

被災高齢者への支援においては、安否確認、話し相手、緊急対応など、閉じこもりや孤独死への予防的対応やコミュニティづくりの側面から、非専門的な見守りが強調されていたが、心のケアやアルコール相談をはじめ、生活復興の困難ケースや多問題ケースの確認とともに、専門の見守りの機能へと拡大していった。

(3) 対象者の拡がり

単身高齢者が見守りの対象としてあげられ、とりわけ虚弱、閉じこもり、親族が近くにいないというひとりぐらしの方の要件によって、見守りの対象となってきた。しかしながら、ひとりぐらしではないものの、「高齢者世帯でどちらか一方または両方が介護を要する状況にある世帯」や「何らかの支援が必要で、昼間または夜間に一人で家にいる高齢者」を見守り対象とすべきだと、神戸市の民生委員児童委員調査が示している。²⁾

また、痴呆性高齢者への見守りを指摘する声も多く、さらには、アルコール依存や精神疾患など高齢者にとどまらない問題への対応の必要性も明確になってきた。

(4) 個人から地域社会への拡がり

一般的に見守りという用語からからは、見守りを担当する者が一人一人の高齢者に何らかの働きかけを行っている様態を想像しがちである。しかし、現実には、個人だけでなく、同じようなニーズや属性を有した集団やそこに形成されつつある地域社会を対象とした営みであり、ミクロレベルからメゾレベルへの活動の拡がりと言いかえることができる。それは、対象者のレベルに限らず、友愛訪問グループの結成やふれあい喫茶の立ち上げなど、活動内容の脱ミクロ化としても認められる。

平時からのコミュニティづくりの大切さを震災の教訓の一つとして学んだ人々にとって、このような人と人とのつながりや小地域社会の凝縮性の高さは、防災・減災や防犯に直接に結びつき、次なる大事への備えとして「自分たちのコミュニティは自分たちで支える」という共同意識の発露として立ちあらわれてきているように見える。

(5) ネットワークの拡がり

上述のコミュニティは、地域社会を意味するが、それは地理的空間的な意味をもつ以上に、社会的重層性が紡ぎ出された単位であり、具体的には、さまざまな人や集団、組織さらには制度がかかわり、交差する社会関係の小宇宙である。先述の民生委員児童委員調査においても「見守り対象者の把握方法として近隣住民、友愛訪問、ボランティアからの情報収集を有効な手段」として回答していることから、ネットワーク機能の重要性は看過できない。同様に、民生委員児童委員の多くは「見守り推進員による情報収集、訪問活動、公的サービスとの調整支援といったサポートにより、今まで地域で対応が困難なケースに対して迅速かつ幅広い対応が可能となった点を大きく評価している」ことで分かるように、見守りにかかわる担い手の多様性とそのリンクは、見守り制度進展の重要な側面である。

日常生活において IT 化が進む今日、見守り制度においても、ガスメーターの活用による IT 導入も始まった。見守りという福祉サービス提供の長所はもちろん枚挙にいとまがないが、その反面、欠点については、コストが高い、プライバシーへの配慮に欠ける、24時間体制が組みにくい、時として受け手が気疲れする、双方の相性が悪い時に困る…などが挙げられる。IT によるこれらの欠陥への是正と人による見守りを組み合わせることで、より多層的な見守りネットワークの構築が可能となるであろう。

3 福祉制度改革から見た見守り制度の評価

神戸市における見守り制度を震災復興施策のなかで発展してきたプログラムととらえ、その意義について前節で触れたところである。では、視点を変えて、国の社会福祉制度改革や新しい取り組みという流れの中で、この見守り制度のもつ意味あいはどこにあるのか、その評価を次に述べたい。

(1) 福祉文化の創造

社会福祉基礎構造改革の検討は、1997年から始まったが、新しい時代に沿った新たな基本理念が、中央社会福祉審議会の中間まとめに集約された。

それによると、これからの社会福祉の理念を、国民全体を対象に社会連帯のもとでの支援を行い、「個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立を支援すること」にあるとした。続けて、基本的な方向を7つ掲げているが、その1つである「個人の多様な需要への地域での総合的な支援」に加え特に「住民の積極的な参加による福祉の文化の創造」が見守り制度の特質と多いに合致していると思われる。

前者の言わんとするところは、地域での生活を支えるためには、福祉、医療、保健、社会参加、財産管理など多様なサービスを縦割りで展開するのではなく、住民の一人一人の立場に立って、その自立を基本とした支援内容の総合的なマネジメントが不可欠となる。見守り制度自体は、そのようなケアマネジメントの提供を目的とはしていないとは言え、そこに至る重要な入り口の手法であることは疑う余地がない。

また、幅広い需要に応える多様な主体が地域生活に参入してくることを前提としたこの改革の構図においては、住民もまた時として利用者であり、時としてサービス提供者であり、さらにはサービスの質の担保のための評価者にもなりうる。具体的にはボランティアやNPOの一員として市民が「協働と参画」に積極的にかかわっていく道筋は、ここ数年、確固たるものになりつつある。

(2) 地域福祉

地域社会の有する共同性にかげりが見られ、そのため住民相互の扶助や共同目標にむかっただけの協働が立ちゆかなくなりつつあるとき、再び地域社会の復権が“コミュニティづくり”の名の下に唱導されたのは30余年前のことであった。以来、生活圏域内の共通する社会問題や生活困難にそこに住む人々や社会資源を組織化し、さらに望むべくは住民主体形成の場としての地域社会への期待が「地域福祉」として市民福祉社会の目標の一つとして掲げられた。困難やニーズを抱えた個人の自立への努力とそれを支える地域社会の連帯は、しばしば「自立と共生」という概念で社会のあり方として提起されてきたのである。

都市生活は匿名的であり続け、個人のプライバシーと自由は保証され、他者
都市政策 No.115

と関わる煩わしさからも逃れることが容易となった。

ここに神戸市民の意識を示すデータがある。兵庫県長寿社会研究機構の近隣のコミュニケーションに関する調査³⁾によれば、「ご近所であれば、なるべく親しく交流するべきだ」と考える神戸市民は54.9%で。兵庫県下の農村部3町の回答83.0%にくらべ、大きく距離を置こうという姿勢が目立つ。さらに「迷惑をかけないことが重要」か、「助け合っていくことが重要」かをたずねると、神戸市では前者が59.7%（農村部40.7%）で後者が40.3%（同じく80.2%）と大きなコントラストを示した。また、防災や防犯において「近隣に頼る必要はない」と答えた人は16.8%にのぼり（8.1%）、神戸市民のライフスタイル（生活様式と意識）が個人化の程度を進めていることが明らかとなった。

とはいえ、近所づきあいに対する感じ方については、「寂しい」とする人が14.4%と「煩わしい」と感じる9.9%を上回っていることに着目すべきであろう。なによりも見守り制度との脈絡で言えば、65歳以上の単身世帯比が全部で9.0%（H.12国勢調査）であるなかで、市営住宅で24.7%（H15.10末）、災害復興住宅で39.4%（同上）である事実を踏まえると、個人の自律・自由から社会の連帯・共生へと軸足を移すことが不可欠であろう。むしろ、両者の均衡の重要性こそが神戸市民社会に欠けていたこととして、震災から学んだことではなかったであろうか。

このように先駆的な神戸市の取り組みは、震災復興という神戸市に焦点を当てた見方だけでなく、日本全体の社会福祉制度の趨勢における意味合いという点においても、一定の評価のできるものである。

ひとりぐらし高齢者について、厚生労働白書（H15年版）が、「日常生活上の問題や健康面の不安を抱えているにもかかわらず、緊急時の対応体制について不十分な面があり、都市部になるほど外部とのつながりが断たれやすいことを併せ考えると、生活そのものを支えるサービスや、地域とのかかわりを深めて生きがい活動を行うことが容易となる必要性が増大してきている」⁴⁾と警鐘をならしている。事実、単身高齢者等の世帯を多くかかえる東京都においては、中野区をはじめ、江戸川区や練馬区で、また大阪府でも豊中市が見守りと支え

のネットワーク構築に着手している。

これらの動向をふまえ、神戸市が将来の超高齢社会を先取りする形でこれまで復興施策として取り組んできた地域見守り活動の到達状況を鑑みながら、これからの恒久的な地域見守り体制の構築に向けて全国に発信するとともに、さらなる発展が望まれるところである。

4 むすび

私たちは震災により多くの喪失をドラスチックに経験させられた。住宅を失い、その再生がままならない人たちには復興住宅が供給された。それは個人の財の喪失と復興プロセスにおける再獲得とみなすことができる。しかしながら、喪失されたのは住宅だけでなく、実は社会生活における関係性でもあった。その喪失のすきまを埋めようとする働きの一つが、この見守り制度であった。復興住宅は単なる大規模な集合住宅ではなく、見守り制度のような社会サービスとコミュニティ形成支援とが相まって初めて「協働型集住」という地域社会でのすまいになりうる。このようなすまいと関係性を再獲得してこそ、復興・再生のプロセスが成就したと言えよう。

その意味で、見守り制度が、第2節で述べた〈拡がり〉をますます具現化し、恒久的でかつ単身高齢者にとどまることのない汎用性のある地域福祉システムとして発展することが望まれる。その際、留意すべきこととして数点を付け加え、この論を閉じたい。

- ①見守りの対象者やサービス内容の位置づけや、それにかかわる民間セクターと公的セクターの役割分担と責任の明確化
- ②行政内外の統括ラインと分業の整理（本庁、区役所とりわけ保健福祉部、さらに市および区社会福祉協議会、働こうべ市民福祉振興協会、在宅介護支援センター、消防局等々）
- ③見守り機能の二面性、個人への働きかけ（パーソナル・ケア）と地域社会への働きかけ（コミュニティ・ワーク）のバランスの維持および将来的な業務の分化

- ④市の財政悪化の状況下での、財源や社会資源の新たな開発と確保
- ⑤上記を総合した地域福祉のマスタープランの枠組みの構築

- 1) 図表の出所も神戸市保健福祉局
- 2) 神戸市・神戸市社会福祉協議会「これからの見守り活動アンケート」2003によると、前者が71.6%、後者が48.1%（複数回答）を示している。
- 3) 岡山県長寿社会研究機構 家庭問題研究所「家族、地域のコミュニケーションを図る住まい等に関する調査研究報告書」1997.3 P 46～48
- 4) 『厚生労働白書』平成15年版 P 36

危機管理型社会の構築と地域防災力の育成

室 崎 益 輝

(神戸大学都市安全研究センター教授)

はじめに

阪神・淡路大震災は、現代の都市および社会の脆弱性を表面化させ、わが国の都市のあり方とりわけ都市防災のあり方を根源から問い直す、重要な契機となった。この大震災の教訓を踏まえた様々な政策転換の流れのなかで、わが国の都市の防災構造や防災態勢など、都市の防災や安全に関わる政策やシステムも、大きく変わりつつある。そこで本論では、大震災が投げかけた防災面の課題とそれへの対応を検証し、同時に大震災後に神戸市等で展開されている先進事例に学びつつ、これからの都市防災政策の方向性を探ってみることにしたい。なお、都市計画や住宅などハードに関わる部分は別に触れられる予定なので、防災に関わる社会システムに焦点をあて、ソフト面からそのあり方を考察することにしたい。

1. 都市防災政策の転換

阪神・淡路大震災は、従来の都市の防災対策の限界や欠陥を、歴史上稀にみる甚大な被害によって、深く認識させるものであった。そのことから、国はもとより各自治体、さらに地域社会において、その防災対策のあり方を根本から見直す挑戦が様々な形で始まっている。

(1) 都市防災から危機管理へ

大震災後、従来の「防災対策」という言葉よりも「危機管理」という言葉がより頻繁に使われるようになった。いうまでもないことだが、それは単に言葉の問題ではない。都市の防災に対する思想や姿勢の抜本的な転換の問題として

捉える必要がある。そこでまず、大震災の経験を踏まえて、わが国の都市防災がいかなる方向に転換しようとしているかについて、そのポイントを整理しておこう。

危機管理という発想に基づく防災は、以下の5つの点で従来の防災とは大きく違っている。その第1は、多様な危機に包括的に対応する視点である。火災は消防、犯罪は警察、河川氾濫は土木、インフルエンザは保健といった従来型の縦割りのな体制では、マルチハザードの時代というべき21世紀に、効果的に対応しきれない。未知のリスクに迅速かつ柔軟に対応できないばかりか、巨大なリスクに総力をあげて対応できないからである。そこで、兵庫県や神戸市をはじめとする多くの自治体では、防災組織体制の抜本的な見直しが図られている。組織としての危機管理室、ポストとしての防災監などの設置が図られているのは、こうした背景を踏まえてのことである。

第2は、事前の対応をより重視する視点である。従来の防災対策では、自治体の地域防災計画をみても明らかなように、消火活動や救助活動といった発災後の応急対応に重点が置かれ、耐震補強や防災教育などの事前対策や予防対応

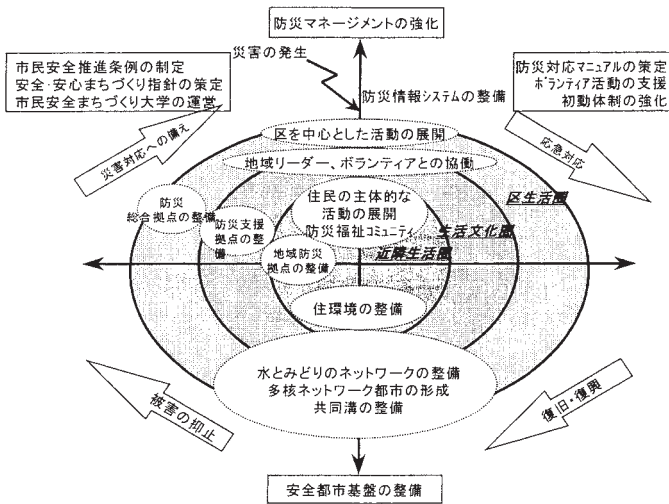


図-1 神戸市の安全都市づくりの概念図

が軽視されてきた。大震災でこの事後対応主義の限界が明らかになったことから、都市社会の脆弱な体質改善などの事前の減災対策を重視する方向に、転換が図られつつある。神戸市が、震災後いち早く「安全都市づくり推進計画」を定め、水と緑のネットワークづくりや防災福祉コミュニティの育成などによって、ハードおよびソフトの両面から都市の体質改善を図ろうとしているのは、この一例である。

第3に、社会や組織を防災の対象として重視する視点を、指摘することができる。従来の防災では、人命保全とか建築物防災という形で、個々の人間や施設を防災の対象と捉え、個別的に対策を講じる傾向にあった。がしかし、大震災において地域経済の破綻が復興を困難にしたことをみても明らかのように、地域が疲弊したり、都市そのものが壊滅したりすると、そこに住む人々の暮らしが間接的に破壊されてしまう。そこで、地域社会や経営組織そのものを防災の対象として捉え、その組織力や復元力の強化をはかることを、防災の課題として追求することになる。こうしたことから、多くの都市で、地域社会や企業組織を対象とした危機管理の取り組みが強化されつつある。

震災後の動向をみると、地域においては情報インフラシステムやコミュニティネットワークの整備をはかること、組織においてはその危機管理体制や広域連携システムの構築をはかることが、防災面の大きな課題として位置づけられるようになった。震災後の神戸では、地元の企業が連携して防災に取り組む「神戸安全ネット会議」が結成され、企業組織の危機管理体制のあり方や企業と地域の連携のあり方について共同して研究するとともに、その経験を交流するという活動が見られる。これなども、組織を対象にした防災の新しい取り組みといえる。

第4は、経営戦略的な実行管理を徹底化する視点である。従来の防災対策では、取り組むべき課題が明示されていたとしても、それを何時までにどのように達成するかは不明確であった。そのため、耐震補強などは後回しになったまま放置されてきた。そこで、遂行課題の目標とともにそれを達成するための手段を明確にして、その実行管理を図ることが求められるのである。神戸市を含

むいくつかの先進的な自治体で、防災のための「アクションプログラム」あるいは「事業推進計画」というものが策定されるようになってきているのは、その反映である。学校や病院など公共施設の耐震化について、その進捗率が全国的に点検されるようになったのも、つい最近のことである。

最後に、ハードとソフトを融合し包括的に対処する視点を、指摘することができる。従来の防災対策では、住宅建設などのハードはハード、生活支援などのソフトはソフトという形で個別分散的に実施される傾向にあった。行政の分断的なシステムが、そのまま防災対策にも反映していたのである。ところが、復興住宅というハードを地域の見守りというソフトで支えることが欠かせない、といったことにも示されるように、ハードとソフトは切り離して考えることはできない。そこで、その両者の融合を地域に即してはかる「安心まちづくり」などの取り組みが重視されるようになってくる。

(2) 防災都市計画から安心まちづくりへ

さて、「安心まちづくり」というキーワードを紹介したが、これは単にハードとソフトの融合をはかることを意味するだけのものではない。それは、上述の危機管理に関する5つの視点のいずれにも関わった、新しい都市防災政策の即地的な展開として位置づけられる。震災後に求められている「防災対策から危機管理へ」の転換は、防災都市計画から安心まちづくりへの転換を要請している、とあってよい。

ところでこの安心まちづくりは、「安心」、「まち」、「つくり」という3つのキーワードにさらに分解される。最初の「防災ではなく安心」というのは、台風や地震といった自然災害だけでなく、交通事故や犯罪といった社会リスクをも対象として、危機回避に取り組むことを意味している。まさにここでは、「マルチハザード対応型」の防災シフトが目指されているのである。さらにそれに加えて、安心というのは「セーフティではなくセキュリティ」を求めるということで、そこでは危険を回避するための社会的な取り組みや働きかけを重視する姿勢が貫かれている。安全は与えられるものでなく獲得するものだという「態勢構築型」の防災シフトが同時に目指されている、ということである。

安心まちづくりの一環として、市民パトロール等による防犯の取り組みが積極的に展開されるようになったのは、この表れである。

次の「まち」は、ハードとソフトの融合に関わるキーワードである。ハードな「街」でもなくソフトな「町」でもなく、両者を融合した都市づくりを目指すということで、「まち」という平仮名で表現しているのである。都市空間の整備とコミュニティの確立とを一体のものとして遂行しようとする企図が、ここにはある。ところで、ハードとソフトあるいは日常と非日常といった質の異なる目的や機能を融合するうえでは、地域に根ざして考える、あるいは空間に即して具体化するということが欠かせない。生活に密着した現場には、諸課題を調整し融合する機能があるからである。それだけに、「まち」という言葉の裏には、現場を大切にす「現場主義的な思い」も込められている。

「まち」の防災の対象として捉えられるのは、「まち」の体質そのものである。事前の取り組みとして改善をはかるべき、脆弱な都市の体質そのものである。この克服すべき脆弱なまちの体質には、過密や老朽といった物理的体質と無関心や無責任といった社会的体質の、両者が含まれていることに留意したい。特に、後者の社会的体質の改善は重要で、地域の人と人のつながり、地域活動のアクティビティ、コミュニティ規範の成熟といったことを視野に入れた取り組みが、より重視される必要がある。何よりもまず、人の関心や意識、地域の活力や連携といったソフトが向上しなければ、安全な町並みや快適な空間といったハードは創出されないことを、ここでは肝に命じるべきである。ファッションセンスのない人に、いくらよい衣服を与えても駄目という話があるが、市民のまちづくり意識の向上がなければ、安全安心な空間形成はありえないのである。

最後の「つくり」は、手作りのつくりあるいはつくり酒屋のつくりである。ボトムアップ型の防災、地域密着型の防災がここでは目指されている。先に述べた実行管理あるいは態勢構築とも関連することであるが、安全にいたる「市民参画というプロセス」を重視しようとする意図が、ここには込められている。自分の命は自分で守る、みんなの町はみんなで守るということで、市民の自発

的な参画や内発的な取り組みが、防災には欠かせないからである。都市の防災は、そのスケールから都市の骨格レベルの防災とコミュニティレベルの防災、さらに個人敷地レベルの防災に便宜上区分されるが、後者のコミュニティレベルあるいは個人敷地レベルの取り組みにおいては、市民の積極的な関わりが不可欠である。それゆえ、ワークショップなどの市民参加型の手法により、防災まちづくりが進められるようになっている。

ところで、わが国の都市をみると、危険性が高く整備が必要な密集市街地が約2万5千ヘクタールも存在する。阪神・淡路大震災における長田区の火災をみても明らかのように、この密集地の解消が、わが国の都市防災では最大かつ緊急の課題となっている。この危険な密集地の改善では、老朽化した住宅の建替えや狭隘な細街路の整備が欠かせず、それはそこに居住し権利をもつ市民の積極的な参画がなければ達成できない。それだけに、下からのまちづくりが時代の要請として求められるのである。大震災後の被災地では、100を超えるまちづくり協議会が結成されたが、この時代の要請が、復興まちづくりにも反映した、といってよい。

2. 持続型防災文化の構築

以上、都市防災の政策転換の動向をみてきたが、そこで述べた事前対応の取り組みや下からのまちづくりの展開、さらには脆弱体質の改善といったことは、すべて防災の日常化あるいは持続化ということにつながっていく。安全や安心に関わる公衆衛生的なシステムが都市には必要だということである。そこで、日常化あるいは公衆衛生ということにこだわって、都市防災のあり方を考えてみよう。

この日常化あるいは公衆衛生ということでは、地域コミュニティの中に日常性のある文化として防災の仕組みやスタイルを根づかせることが求められる。その日常性をもった取り組みの例として、第1に、福祉や環境共生といった日常的課題との融合をはかること、第2に、犯罪や事故などの日常的なリスクの軽減にも並行して取り組むこと、第3に公衆衛生的な防災作法を身につけた人

材を育てること、が考えられる。以下に、神戸市の先進事例などを参考に、そのあり方を展望しておこう。

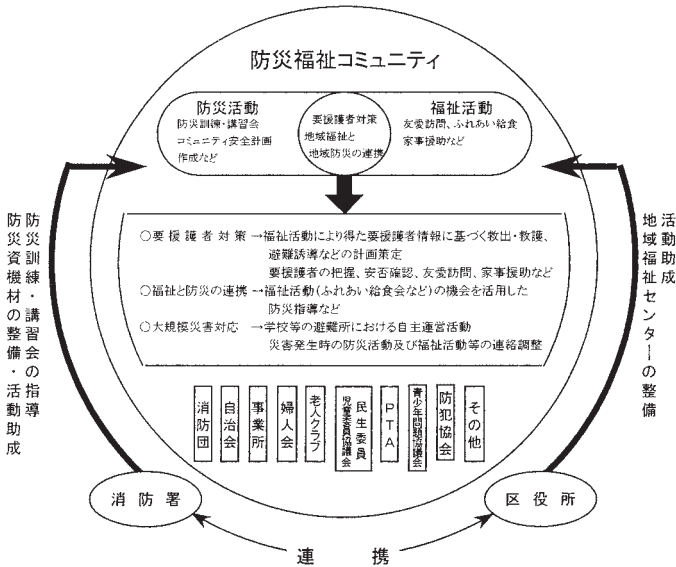
(1) 防災福祉コミュニティ

「安心まちづくり」で忘れてならないのは、それが「安心のための」ではなく、「安心につながる」まちづくりだということである。このことに関連して、私は「アメコミセキュリティ」(アメニティ+コミュニティ=セキュリティ)という考え方を、かねてから主張している。それは、アメニティがあってコミュニティがあればセキュリティは結果として付いてくるので、防災そのものを自己目的あるいは自己完結的に考えず、広く生活環境のつながりのなかで考えなければならない、ということである。防災だけを考えた都市は、コンクリートジャングルとも呼ぶべき無味乾燥な都市になるし、なによりも市民に受け入れられずリアリティのない絵空事に終わってしまう。

阪神・淡路大震災の教訓として私たちが学んだことは、防災は福祉の問題でもあり環境の問題でもある、ということであった。また、防災は日常生活そのものの問題でもある、ということであった。高齢者が孤立していたこと、自然が欠落していたこと、人の結びつきが希薄になっていたことが、被害を拡大したからである。そこでこの教訓を踏まえ、震災後は福祉や環境共生との融合をはかる「防災福祉コミュニティ」や「サスティナブルコミュニティ」づくりに、私たちは意識的に取り組んできた。これからの時代は、社会福祉においても、地域経済においても、環境共生においても、サスティナビリティ(持続循環性)とソーシャルセキュリティ(福祉安全性)を同時に追求する時代だといわれる。それだけに、震災の教訓に学ぶだけではなく、時代のニーズにも応えていく形で、福祉と環境に留意しながら、安心につながるコミュニティ形成をはかっていくことが必要である。

そのなかでも、防災と福祉との融合をはかることが極めて重要である。日常的な福祉の見守り体制がなければ、災害時の安否確認も救援活動もうまくいかないことを、私たちは大震災で学んだ。また、震災後の生活再建過程における高齢者の孤独死が問題になったが、日常的な福祉が充実していれば防ぎえたも

のが少なくなかった。神戸市において、震災後に「防災福祉コミュニティ」の結成が積極的にはかられたのは、この震災の教訓を踏まえてのことである。その成果として、ほぼすべての小学校区（183地区／結成率96％）に防災福祉コミュニティが結成され、高齢者福祉と結合した防災活動、民生委員や生活援助員などと連携した防災活動の展開がはかられている。ここでは、日常的な福祉活動のなかで要援護者の把握とケアにつとめ、その活動をもとに災害時の安否確認を円滑にはかることが目指されている。また、日常的なふれあい給食会などを利用して、防災のための生活指導などを行って、防災と福祉の融合をはかっている。



図－2 神戸市の防災福祉コミュニティの概念図

防災は、福祉や環境と結びつくことによって、日常性あるいは持続性を獲得する。防災は、日常性を獲得することによって、文化となり力となる。防災意識の向上や防災知識の獲得が、日常的な取り組みの中から図られるからである。この日常化は、コミュニティにおける人間関係や近隣環境のメンテナンスの改善にもつながっていく。このことにより、時間をかけてゆっくりと脆弱な都市

の体質の改善がはかられていくことになる。持続的な取り組みのなかで、人と人とのつながりが改善され、人と自然とのつながりが改善され、先に述べたアメニティやコミュニティの向上が図られるのである。

(2) 防犯まちづくり

防災の日常化に関わって、これからは犯罪に対する取り組みが重視されなければならない。悲しいことではあるが、放火やひったくり、いたずらといった犯罪が日常的な危機として急増しており、その対策の強化が求められている。犯罪に関していうと、この10年間で、路上強盗は4.5倍、ひったくりは3.6倍、強制わいせつは2.7倍と、コミュニティ空間の中での犯罪が急増しており、地域社会の犯罪抑止力が問われる状況にある。犯罪以外にも、交通事故や家庭内事故で死亡するリスクも増大しており、マルチハザード時代においては、こうした社会的リスクに目を向け、地域社会としてその軽減に取り組むことが求められる。

大震災では、過密化あるいは高齢化、さらには無関心や無秩序といった脆弱な都市社会の体質が、被害の拡大に大きく関わった。こうした脆弱な体質が、同時に犯罪や事故の発生にも密接に関わっている。人のつながりの希薄化が監視性のない社会を生み、その監視性のなさが犯罪の温床となっている。従って、人のつながりの弱さを克服することは、犯罪の防止だけでなく地震被害の軽減にも役立ち、また高齢者の見守りという福祉にも役立つ。もっとも、犯罪は社会全体の問題であって、まちづくりやコミュニティのレベルで対応するには限界がある。しかし、機会犯罪という言葉があるように、地域の監視性の欠如や領域性の欠落が犯罪の機会を生み出していることは明らかである。それゆえ、死角をなくして物理的な監視性を高める、人の賑わいを生み出して社会的な監視性を高めることは、コミュニティレベルの防犯対策として欠かすことができない。

このように、防犯まちづくりでは、防犯パトロールに代表されるような地域の社会的監視力を高めることが重要である。ここで見逃してならないことは、臨時的な防犯パトロールに依存するのではなく、地域とそこでの人々の営みに

対する関心を醸成して、日常的な人の目線により監視することが欠かせないということである。この日常的な監視性では、コミュニティ活動の活性化をはかって、地域に賑わいや人通りを取り戻すことも、大きな課題となってくる。それに加えて、樹木の伐採管理や街灯の維持管理など、防犯にコミュニティが果たす役割は大きいといえる。NHKの番組で「ご近所の底力」というのがあるが、そこでは犯罪防止の取り組みがたびたび取り上げられている。まさにコミュニティの力で危険の芽を摘み取ることが大切なのである。

犯罪という日常的でしかも切実な問題に取り組むなかで、人々の関心は駐車違反の問題や公園の維持管理の問題、さらにはゴミ出しルールの問題にひろがっていく。それは地域をみんなで管理し監視するという地域力の向上につながっていく。防犯まちづくりは福祉コミュニティと同様に地域のあり方を変える原動力、それこそ底力となる。それだけに、防犯まちづくりは、地域社会そのものの問題として重視されなければならない。後述する「こうべ市民安全まちづくり大学」（現在は、「こうべまちづくり学校」防災・防犯コース）のカリキュラムにおいても、防犯の講義や演習が大きなウェイトを占めているが、こうした考えに基づいてのことである。

(3) 災害に強い人づくり

持続的防災文化の3つ目の課題は、いうまでもなく「人づくり」である。被害を受けるのも、被害を抑制するのも人間である。それゆえ、災害に立ち向かおうとする意欲をもった人間、災害に立ち向かうことができる人間を、持続的かつ意識的に育成することが欠かせない。この人づくりでは、学校教育と社会教育そしてメディア教育を3本柱として推進することが理想とされている。また、リーダーに対する教育と子供たちに対する教育、そして一般市民に対する教育を並行して推進することの大切さも、同時に指摘されている。

未来の担い手を育てるということでは、子供に対する教育あるいは学校教育を重視する必要がある。南海地震など次の巨大災害時において守り手の中心になるのは、間違いなく現在の小学生である。小学生や中学生を対象にした取り組みは、単に震災の教訓を伝えるという継承の段階を超えて、次の災害に備え

る力をどう身につけるかという予防の段階に進まなければならない。この子供を対象にした取り組みでは、世田谷区太子堂中学校の担い手づくりや豊橋市津田小学校のお泊まり訓練など、先進的な事例が無数に生まれつつある。神戸市でも、明親校区防災福祉コミュニティや東川崎防災ジュニアチームなどによる先進的な取り組みが生まれてきている。明親校区では、子供を中心にして学校、地域、企業が一体となって防災教育や防災訓練に取り組んでいる。子供を中心にする、子供だけではなく大人も企業も一緒になって訓練に参加するカタチが生まれる。子供をだしにする訳ではないが、こどもの求心力を活用した取り組みは、総務省の「防災まちづくり大賞」を受賞するなど全国的に高く評価されている。

さて、地域における防災活動の活性化をはかるということでは、防災リーダーの研修と育成が欠かせない。東京都の国分寺市や愛知県の新井市は、その分野における先進都市として、「防災まちづくり学校」あるいは「安全安心アカデミー」といった恒常的教育機関を設置し、市民リーダーの育成に成果をあげている。神戸市でも、震災の教訓を踏まえ「こうべ市民安全まちづくり大学」

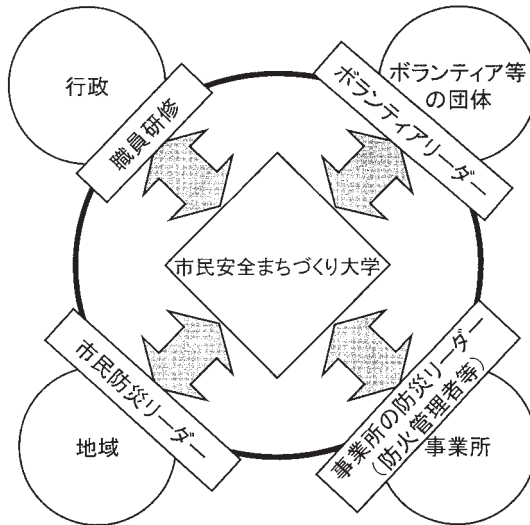


図-3 神戸市の人材育成ネットワーク概念図

を設置し、そこで研修を積んだ人材を市民安全推進委員という、地域における防災活動やまちづくりのリーダーとして送り出している。その市民安全推進委員は、地域での防災まちづくりの図上訓練やワークショップのリーダーとして活躍している。なお、この市民安全まちづくり大学は、単にリーダーの研修だけでなく、ボランティアコーディネーターの研修あるいは事業所の防火管理者の研修としての機能も期待されており、新しい防災教育システムの展開として注目される。

3. 地域防災力の醸成と安全安心の創造

以上の考察と検討を踏まえ、新しい都市防災政策の核心がどこにあるかという点、地域社会そのものが災害を防止し被害を軽減する公衆衛生的な力を持つことを、防災の基本とするということである。最近では、この公衆衛生的な力を、市民力あるいは地域力と呼んで、その向上を政策目標に掲げることが一般化しつつある。この力を、防災面から見た時、地域の防災力、あるいは市民の防災力と呼ぶことができる。

被害の発生を防ぎ、被害の拡大を抑え、被害の回復を速めるための、身に備わったポテンシャルを、ここで防災力と呼ぶ。それは、危険を認識し予見する力、危険を管理し制御する力、態勢を構築し準備する力、危害に応答し緩和する力などによって構成される。災害に強い人間をつくる、災害に強い組織をつくると言われるが、それはこうした防災力を人間や組織あるいは地域に与えることに他ならない。

とりわけ、地域の防災力に着目することは、脆弱な体質としての社会的基盤に着目し、その改善をはかることに通じる。最近しばしば、ソーシャルキャピタル（地域資源としての社会的関係性）という言葉が使われているが、この防災力はソーシャルキャピタルそのものである。また、同時にソーシャルミチゲーション（事前対応としての社会的体質改善）という言葉が使われるが、この防災力の醸成はソーシャルミチゲーションそのものである。

ところで、この地域の防災力に着目する時、次の3つの課題が浮かびあがる。

その第1は、空間的なつながりとしての「コミュニティの防災力」であり、第2は、組織的なつながりとしての「連携の防災力」である。そして、第3は、時間的なつながりとしての「伝承の防災力」である。

(1) コミュニティの防災力

阪神・淡路大震災は、防災において地域のもつ役割がいかに重要であるかを、改めて認識させてくれた。応急段階において地域の果たす役割、復旧段階において地域の果たす役割、予防段階において地域の果たす役割が、さまざまな形で問われたからである。そこでは、地域でしか果たせない役割が明らかになったが、その役割を効果的に果たしていくうえで、コミュニティの防災力の向上が求められるのである。

震災直後の初動対応や救援対応において、行政の対応には限界があることを知った。生き埋めになった約4万人の少なくとも8割は、家族や近隣の人々の力で助け出された。復旧過程においても、避難所や仮設住宅における生活支援や見守り、復興まちづくりにおける合意形成など、地域ぐるみの取り組みが大きな役割を果たしている。さらに、それに続く、次の災害に備えた取り組みにおいても、家具の転倒防止や安否確認システムの確立などで、コミュニティぐるみの自律的で協調的な活動の重要性が確認されている。

こうした経験は、地域のもつ即地即応性、地域密着性、自律管理性、連帯共育性が、災害による被害の軽減をはかるうえで欠かせないことを、私たちに教えてくれている。即地即応性というのは、地域の事情をよく知った身近な人が、初動対応において迅速に対応することが、被害軽減に役立つことをいう。地域密着性というのは、信頼感のある気心を知った人のケアが、被災者の立ち直りや癒しに役立つことをいう。自律管理性というのは、身近な公共空間の管理や整備をコミュニティルールに従って進めることが、危険行為や危険環境の排除に役立つことをいう。連帯共育性というのは、地域ぐるみの訓練や学習活動が危険認識の啓発や防災意識の形成に役立つことをいう。

こうした地域の特性をいかした活動を展開するためには、従来の経験主義的な自主防災組織活動の枠を乗り越えることが不可欠で、防災態勢、防災教育、

防災備蓄などそれぞれの側面における、体系的かつ創造的な新たな展開が求められる段階にある。既成の組織に加え NPO などの新興の組織を組み込んで態勢の構築をはかること、市民参画型のワークショップや発災図上訓練などを組み入れた防災学習のプログラムの開発をはかること、コミュニティ備蓄という発想にもとづいて自給自足型防備システムの構築をはかるといった創造的な取り組みが、コミュニティ防災力の向上のための課題として指摘できる。

(2) 連携の防災力

阪神・淡路大震災の大きな教訓に、人と人のつながりの大切さがある。防災においても、人のつながりや情報のつながりは、重要な要素であり資源である。このつながりにおいては、防災の担い手のネットワークあるいはパートナーシップが問われることになる。

まず、ここでは多様なセクターの連携が求められる。行政、市民、自治会などの地域型組織、NPO などの機能型組織、企業、メディアなどが有機的に連携することが欠かせず、そのための協議会やラウンドテーブルあるいはネットワークづくりが求められることになる。ここでは特に、企業やミニコミ紙などのメディアを新しい防災の担い手として積極的に位置づけることを強調しておきたい。長田区の企業である「三ツ星ベルト」は、地域貢献として、地域での防災活動を積極的に展開しているが、それが防災担当大臣表彰を受けたことにも示されるように、地域と企業の連携は極めて重要である。

次に、連携の潤滑材となるコーディネート組織あるいは中間支援組織の育成が求められる。ノースリッジ地震では ENLA と呼ばれる中間支援組織が、また台湾地震では全盟と呼ばれる中間支援組織が、行政と被災者、被災者と支援者、支援者と支援者をつなぐ大きな役割を果たした。阪神・淡路大震災でも、まちづくり支援ネットワークや被災者復興支援会議といった中間支援組織が大きな役割を果たした。先に述べた神戸安全ネット会議も中間コーディネート組織として大きな役割を果たしつつある。こうした中間支援組織は、自主防災組織や災害ボランティア組織あるいは企業防災組織のエンパワーメントに欠かすことができず、新しい地域防災のシステムの中核組織として位置づけ、その強

化育成をはかっていく必要がある。

ところで、この連携システムの構築にあたって留意すべきことが2つある。1つには、その前提としての市民社会の構築を疎かにしてはならない、ということである。そのために、社会全体として、協働と参画のシステムを確立すること、NPOなどの活動の支援基盤を整備すること、まちづくり協議会などの持続化をはかることなどが、ここでは求められる。他の1つは、連携がもたれ合いの関係になってはならない、ということである。「自律連携」ということが強調されるが、連携の前提として自己責任を果たすという自律が求められることを忘れてはならない。

(3) 伝承の防災力

防災力でもう一つ忘れてならないのが、震災の体験と教訓を地域の防災の力にすることである。それには、体験や教訓を文化として伝承し、地域社会の生活慣習あるいは社会関係として構築することである。地域あるいは個人の防災意識や防災行動には、過去の災害体験が大きく影響する。災害体験が受け継がれていると、効果的な対応が導き出されることがしばしばある。その災害体験に持続力を与え、それを防災の原動力とするのが防災伝承であり防災文化である。防災に熱心な地域社会は、過去の被災体験をしっかりと受け継ぎ、それを生活のなかに定着させている。被災の経験をいかに地域のなかに定着させるかという視点からの体系的な取り組みが、これからは求められる。

この防災文化は、記録、伝承、慣習、様式、祭礼といった様々な形で地域のなかで生き続ける。慰霊碑などのモニュメントを残すことも防災文化の一助となるが、それ以上に生活スタイルあるいは地域ルールとして、教訓の定着化を図ることである。そのためには、体験学習を単に学習に終わらせず、生活や行為の改変につなげていくことが欠かせない。家具の転倒防止をはかる運動、水や自然を大切にする生活の定着、大掃除などのメンテナンス文化の回復など、生活文化あるいは地域文化としての形成に努めることなど、市民運動としての展開が、地域の防災力向上には欠かせない。

おわりに

空間の問題としては、大きな公共としての都市構造のレベルだけではなく、小さな公共としてのコミュニティ空間のレベルにも目を向けること、時間の問題としては事後の救助や消火の活動に矮小化するのではなく、事前のメンテナンスや関係づくりの活動に最大限努めること、担い手の問題としては、公助に関わる公的な防災力に依存するのではなく、自助や共助に関わる地域の防災力の向上をはかること、防災課題の問題としては、防災の装備や施設といったハードだけでなく、文化や生活といったソフトにも力を入れること、これらがこれからの防災に求められているのである。被災地の責任として、被災地にふさわしい防災文化の内実を作り上げることが、私たちに課せられている。

震災復興のための住宅・市街地整備施策の評価と課題

—すまい・まちづくりの新たな取り組みに着目して—

安 田 丑 作

(神戸大学工学部教授)

1 はじめに

阪神・淡路大震災からの住宅・市街地復興整備施策の大きな特色は、住宅施策における公営住宅の直接供給と、市街地復興における区画整理事業と市街地再開発事業を中心とする市街地整備事業にあった。

こうした公共事業主導による復旧・復興施策と、その後の他地域での地震災害における個別の対応の違いを比較して、神戸市など被災自治体の取り組みを「開発型復興」と批判するむきも一部にはある。しかしその評価は、阪神・淡路大震災が戦後のわが国大都市を直撃した前例のない大都市型災害であったこと、復旧・復興施策にはこれまでのわが国を支えてきた社会・経済システムそのものもつ課題が反映されていること、さらには国レベルでの政策判断と地方自治体におけるそれとの関係などを含めて冷静に行われる必要があるように思われる。

被災地では、これまでにすまい・まちづくりについてのさまざまな取り組みがなされてきたが、そのいずれもが現場での緊急な対応に迫られるものばかりであり、しかもそれを現行法の枠組みのなかで「走りながら考え、出来ることから実行する」ことを余儀なくされてきた。こうした取り組み状況に対し、小手先で場当たりの対応であり、抜本的な解決策にならないとの批判もあろう。また、その後の地方分権化問題などもからめれば、別の議論にも発展しよう。

しかし、いたずらに議論を拡大・発展させるだけでは、これまで実践されてきた被災地での復興施策の現実的評価を下すことにはつながらないし、そこからの教訓も得られないのではなかろうか。この間の復旧・復興のために住民、

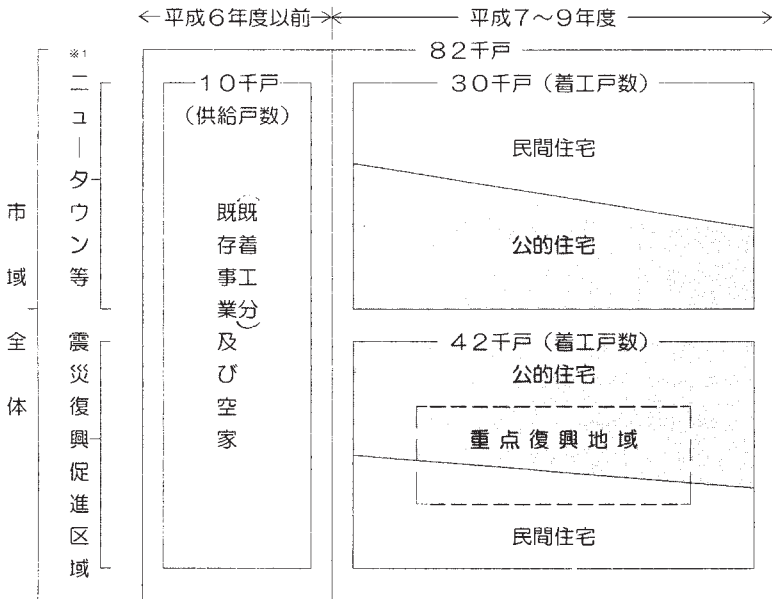
震災復興のための住宅・市街地整備施策の評価と課題

行政、あるいは専門家による懸命な取り組みのなかで新たに生まれたさまざまな知恵や工夫を、単に必要に迫られた急場しのぎの対応策として過小評価してはなるまい。むしろこれらのなかには、21世紀のわが国が直面するこれからのすまい・まちづくりの課題の先取りであり、そのあり方を示唆するものも少なくないように思われる。

本稿では、こうした視点から、これまでの復旧・復興過程における住宅・市街地復興整備施策について、その評価をめぐるいくつかの問題点とともに検討してみたい。

2 住宅復興施策における住宅供給方式¹⁾

震災復旧から復興時期における生活再建の最大の課題は、住宅を失った人々への応急仮設住宅につづく恒久住宅の供給である。



※1) ニュータウン等とは、震災復興促進区域以外の地域を指す。

図-1 神戸市震災復興住宅緊急整備3か年計画(当初計画)のフレーム

阪神・淡路大震災の場合には、震災の半年後に兵庫県で「ひょうご住宅復興3カ年計画」（平成7年8月）が、神戸市で「神戸市震災復興住宅緊急整備3カ年計画」（平成7年7月）がまとめられた。その計画策定過程を通じて最大の課題は、住宅供給フレームとそのなかでの公営住宅供給戸数をいかに設定するかであった。

神戸市の3カ年計画（当初計画）では、震災による滅失戸数に相当する82,000戸の住宅を供給することとし、全体の新規供給戸数の約6割を公的住宅による供給、また、同じく全体供給量の約6割を被災者の希望が多いと推定される被災地近辺（後述する震災復興促進区域内）とすることなどが決定されている。その後、応急仮設住宅入居者の実態調査の結果から、高齢者の生活再建困難層が予想以上に多いことが判明したため、公営住宅の供給戸数の上積み見直しと家賃低減化が図られることになった。

こうした災害公営住宅中心の直接供給方式の採用に関連して、避難所から応急仮設住宅、そして災害公営住宅へという住宅の復旧・復興プロセスを、多様性に乏しくさまざまなニーズに対応できなかった「単線方式」とする批判も生まれた。さらに、その後の鳥取県西部地震（平成12年10月）の場合における住宅再建支援金支給方式とも対比されたが、その比較がはたして妥当であろうか。

たとえば、被災地全体での災害の規模（住家などの被害）は、阪神大震災の場合が約25万棟、約46万世帯であるのに対して、鳥取県西部地震の場合は約3500棟、約3500世帯であった。被災棟と世帯数を比べても分かるように、鳥取県西部地震の場合には戸建住宅がほとんどであるのに対して、阪神・淡路大震災の場合には長屋建や集合住宅の比率が高い。住宅の所有関係について正確に比較できる資料はないが、阪神・淡路大震災で被害の大きかった神戸市中心6区の平均借家率は約53%（平成5年住宅統計調査）、鳥取県全体平均での借家率は約27%（平成10年住宅・土地統計調査）である。被災地の地域・住宅特性の違い、さらに、これまでの持家政策に傾斜した住宅政策の結果として、良質な民間賃貸住宅市場が未成熟なわが国とりわけ大都市の住宅事情が住宅復興施策を大きく左右することになったと見るべきである。

阪神・淡路大震災の場合の公営住宅の直接供給方式の採用については、こうした条件下での高齢で借家居住の住宅確保困難層（低所得者層）に対する住宅福祉施策としてむしろ評価されるべきであろう。一方、持ち家居住層に対しては「個人資産への公的支援」の壁があまりに大きかったことを、その後の「被災地住宅再建支援法」をめぐる議論が現在も続いていることも含め忘れてはならない。震災後の民間賃貸住宅供給市場の回復、とりわけ被災賃貸住宅の再建の遅れについては、震災後適用された「罹災都市借地借家臨時処理法」（昭和21年法律第13号）が、賃貸住宅経営者に対してその経営意欲を大きく失わせる結果となったことも指摘しておく必要がある。²⁾

いずれにせよ、災害後の住宅供給方式の選択は、災害の規模や地域特性が考慮されるとともに、その国の社会・経済システムとも深くかかわっており、その条件・要件を一般化することは難しい。

阪神・淡路大震災の場合の住宅供給方式については、結果的に今後の公営住宅ストックの活用策など新たな政策課題を生じさせたことは否定出来ないものの、住宅確保困難層への公的住宅の大量供給が可能であった比較的恵まれたケースとして考えるべきであろう。たとえば、被害の規模がさらに大きくかつ公的住宅の大量供給のための用地確保ができなかった場合には、仮設住宅から恒久住宅へのスムーズな移行は一層困難となることも十分想定される。その際には、政府の阪神・淡路復興委員会でも一時議論され、提言もされた、応急仮設住宅から恒久的住宅に移行する間の暫定的な住宅供給策としての「復興住宅」の建設にも踏み込まざるを得なかったであろう。³⁾

震災後の住宅供給方針の決定に関連して、応急復旧から本格復興への連続的住宅支援方策の確立の必要性を提言しておきたい。

阪神・淡路大震災では、半壊（半焼）レベル以下であってもガレキ処理されたケースが数多くみられ、必要以上の住宅需要、あるいは再建費用の個人負担を招いたのではといわれている。現行の災害救助法による「応急修理」の基準は、持家（借家の場合は家主が死亡または全壊など）で、かつ生活保護世帯等であり、最高29万5千円／戸などの厳しい要件がある。ここでも「個人資産へ

の公的支援」問題が大きな障害となり、「応急修理」の適用例は限られた。

この段階で、現状復元（修復・修繕など）を含む費用の適正な負担方式を応急危険度判定制度との制度的・技術的連携を含めて確立することは、いわゆる「住宅再建支援資金支給方式」との選択的併用により、より現実的対応を可能にしないであろうか。

3 公的住宅供給をめぐる課題と新たな試み

今回の住宅復興過程において、災害公営住宅をはじめとする公的住宅の大量供給の結果、被災地全体としての住宅供給量は確保されたものの、すまい・まちづくり事情にさまざまな歪みや課題を生じさせたこともまた事実である。住宅建設用地の確保が偏在したことによる地域ごとの需給のミスマッチ問題をはじめとして、小規模住戸の大量供給による計画・設計水準の質的後退への懸念、周辺地域との地域的融合などが比較的早い時期から指摘された。

しかし同時に、それまでの画一的な公営住宅施策の制度的枠組みの見直しにつながった取り組みも生まれた。特に、震災後の公営住宅法の改正（平成8年5月）によって、「借り上げ公営住宅制度」など供給方式の多様化の道が開かれたのを受けて、それを利用した住宅復興施策が全国に先駆けて実践に移された。

たとえば、神戸市が進めた「民借賃」（民間借上賃貸住宅制度）は、民間賃貸住宅を借り上げて公営住宅として供給する制度であり、事業者への助成とともに入居者の家賃負担の軽減が行われるもので、79団地、1,554戸が供給された。また、共同再建した住宅の保留床を市が買い取って市営住宅とする「民間共同再建買取り市営住宅」は、4団地、127戸（後述する住市総事業による従前居住者の受皿住宅）が供給された。その他、共同化住宅の一部を公団が買い取り、公営住宅とする「公団借上公営住宅」も、4団地、225戸（そのうち市営が3団地、184戸、県営が1団地、41戸）供給された。

公的住宅供給全体のなかでの住宅供給戸数としては決して多い数値ではないが、特に用地確保の困難な密集市街地での公的住宅供給策として、また、公的

住宅供給が災害復興を含めた地域再生のためのまちづくりとの連携に一步踏み出した試みとして評価されてよからう。

震災後の公的住宅施策のいま一つの特徴に高齢者対応の拡充がある。従来からのシルバーハウジング制度に加えて、全住宅のバリアフリー化の推進、自動通報システムの設置、高齢世帯支援者（LSA など）の派遣などの福祉施策との連携・支援もはじまった。さらに、高齢者が互いに支え合って協同生活をするコレクティブハウジングの公営住宅への導入とグループ応募制度、ペット共生住宅など、いずれもモデル的ではあるが、これまでの枠組みを越えた新しい住宅・住環境づくりの芽生えと言える。

4 市街地復興整備施策と都市計画事業の評価をめぐって⁴⁾

このたびの震災後の市街地復興整備については、土地区画整理事業と市街地再開発事業を中心とする都市計画的対応が図られたが、当初の都市計画決定をめぐる住民などからの強い反発などがクローズアップされたこともあって、都市計画事業そのものを否定する論調さえ見受けられた。しかし、震災により全壊・全焼の壊滅的被害を受けただけでなく、道路などの基盤が未整備で、土地や建物の権利関係の輻輳する密集市街地にあっては、個々の自力再建に委ねては住む場所の確保もおぼつかない。

そうした地域における市街地復興施策に関しては、区画整理事業や市街地再開発事業などの法定事業を採用した場合とその他の任意事業を採用した場合とでは事業費をはじめとして大きな格差があり、現行法の枠内では都市計画事業の適用が資金や人材（組織）などの面で最も手厚い手法である。被災自治体が市街地復興整備のために、できるかぎりこうした都市計画事業の導入を図ろうとしたのは当然といえる。

今後の災害復興の市街地整備施策としては、むしろ国や地方自治体が今回のような集中的投資を行うことがはたして可能かどうか自体が問われよう。先に述べた災害公営住宅を中心とする住宅復興施策の場合と同様、被害の規模がさらに大きくかつ広範囲であったなら、一時に集中的な公共投資をすることが困

難になり「仮設市街地」⁵⁾のような暫定的な市街地整備も検討せざるをえないであろう。

ともあれ、神戸市内の震災復興都市計画事業のうち、土地区画整理事業については、神戸市施行の11地区での仮換地指定率が89%に達し、鷹取東第一地区、六甲道駅西地区、森南第一・第二地区、御菅東地区の5地区で事業が完了、また、組合施行の2地区でも事業の完了をみている。(表-1)

一方、市街地再開事業については、六甲道駅南地区では平成15年度末に14棟のビルがすべて完成、新長田駅南地区でも順次着工され、平成15年度末までに住宅戸数や商業床面積は震災前の水準に達する見込みといわれる。また、組合施行の8地区では、すべて事業を完了している。(表-2)

もちろん、こうした都市計画事業地区内の権利者や住民にとって、震災後の生活再建に追われるなかで市街地復興事業に参加することは多大な犠牲や負担

表-1 震災復興土地区画整理事業の進捗状況

(平成15年12月末現在)

神戸市施行分		面積 (ha)	事業計画決定日	仮換地指定 (%)	換地処分
森南	第一	6.7	H 9.9.25	100	H15.2.14
	第二	4.6	H10.3.5	100	H15.2.14
	第三	5.4	H11.10.7	88	
六甲道駅	北	16.1	H 8.11.6	96	
	西	3.6	H 8.3.26	100	H13.7.24
松本		8.9	H 8.3.26	96	
御菅	東	5.6	H 8.11.6	100	H15.4.11
	西	4.5	H 9.1.14	97	
新長田駅北		59.6	H 8.7.9	80	
鷹取東	第一	8.5	H 7.11.30	100	H13.2.21
	第二	19.7	H 9.3.5	88	
合計		143.2		89	

組合施行分	面積 (ha)	事業計画決定日	仮換地指定 (%)	換地処分
神前町2丁目北	0.5	H 8.12.17	100	H12.12.11
湊川町1・2丁目	1.5	H 8.11.7	100	H14.9.12

表－２ 震災復興市街地再開発事業の進捗状況

(平成15年12月末現在)

神戸市 施行地区	面積 (ha)	事業計画 決定	管理処分 計画決定	着工状況	完成状況
六甲道駅南	5.9ha	10工区 14棟 5.9ha	10工区 14棟 5.9ha	10工区 14棟 (915戸)	9工区 12棟 (852戸)
新長田駅南	20.1ha	36工区 37棟 19.1ha	20工区 21棟 10.6ha	19工区 20棟 (1,739戸)	11工区 12棟 (1,061戸)
計	26.0ha	46工区 51棟 25.0ha	30工区 35棟 16.5ha	29工区 34棟 (2,654戸)	20工区 24棟 (1,913戸)

組合・公団 施行地区	区域面積	都市計画 決定	事業計画 決定	管理処分 計画決定	着工状況	完成状況
JR 住吉駅東	1.4ha	H 8 . 3 .26	H 8 . 9 .25	H 9 . 4 .25	H 9 . 9 . 2	H11.11.22
JR 住吉駅南	0.9ha	H 7 . 3 .17	H 8 .12.10	H10. 3 .12	H11. 3 .30	H14. 1 . 7
桜口町 3 丁目	0.6ha	H 4 . 3 .21	H 5 . 2 . 8	H 7 . 3 .14	H 7 . 9 .28	H 9 . 8 .23
弓木町 4 丁目	0.6ha	H 9 . 2 .28	H 9 .12. 9	H10. 8 .19	H10.12. 2	H12.10.31
新開地 2 丁目第 2	0.2ha	H 4 . 3 .21	H 8 .12. 6	H 9 .12.30	H10. 2 .16	H12. 1 .29
新開地 6 丁目東	0.3ha	H 8 . 3 .26	H 8 .12. 6	H 9 . 3 .21	H 9 . 7 .16	H11. 6 .30
湊川中央周辺	0.5ha	H 8 .11. 5	H 9 . 9 . 5	H10. 3 .31	H10. 7 .28	H12. 4 . 4
舞子公園駅北	0.8ha	H10. 1 .12	H11. 2 . 2	H12. 1 .24	H12. 7 .13	H14. 1 . 4
計 (8 地区)	5.3ha					

をかなり長期にわたり強いことになる。それだけに、平常時における事業推進とは違った工夫や知恵が要求されるが、震災後の都市計画事業地区内ではそれまでにないさまざまな試みがなされた。これら市街地復興整備事業の取り組みの過程から得られた教訓は以下の3点に集約されるように思われる。⁶⁾

その一つは、震災後の時間の経過とともに住民ニーズは変化することを前提にして、将来のまちの姿を共有できる復興計画の策定と柔軟な事業手法の選択を行うことの重要性である。その意味で、2段階都市計画決定の実施やまちづくり協議会によるまちづくり提案によって事業計画の見直しが行われたことは評価されよう。

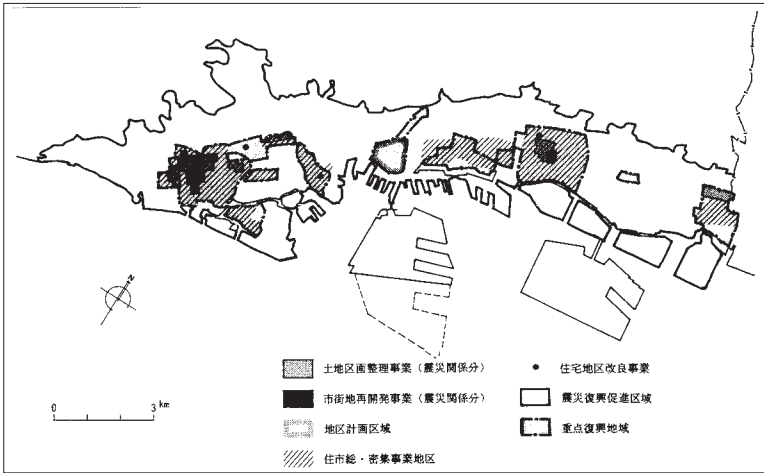
その二つは、早期の生活再建と都市復興の促進を両立させることの重要性である。特に、公的住宅供給と市街地整備事業の連携（都市計画事業による保留地や保留床の公的住宅供給への活用など）は効果的であった。人々のネットワークを現地に残し合意形成や事業促進を図るためには、都市計画（事業）決定前でも事業用の仮設住宅や店舗の建設などを可能にすること、また、より早期の生活再建を希望する人々のためには、事業主体が地区外移転や事業認可前の税控除などの多様な選択肢を用意・提示し、先行的な用地買収を行えるようにすることも必要である。

その三つは、日常からの住民主体のまちづくり活動が地域の復興力を高めることである。震災前から自治会活動や祭りなどのコミュニティ活動が盛んな地区では、震災後のまちづくり協議会等の形成や事業についての合意形成が円滑に進んだケースが多かったことは特筆されよう。住んでいる人が住んでいるまちのことをよく知り、地域の実態や課題についての認識を共有しておくことはまちづくりの大前提である。こうした住民主体のまちづくりを推進するためには、地域住民のみならず、行政のまちづくり担当者の人材育成、専門家等の協働体制の確立が欠かせない。

5 個別建替えから共同化・協調化へ

市街地整備と住宅の供給・整備の基本方針と対応策の枠組みを示すため制定された「神戸市震災復興緊急整備条例」（平成7年2月16日公布・施行）では、市街地復興の対象となる既成市街地をほぼカバーする「震災復興促進区域」と、都市計画事業区域を含んで特に重点的に住宅供給・市街地整備を進める「重点復興地域」の二層制の地域指定が規定された。その後、これらの地域指定は、「黒地地域」（都市計画事業区域）－「灰色地域」（都市計画事業区域を除く重点復興地域）－「白地地域」（その他の震災復興促進区域）と呼ばれ、今回の市街地復興の地域的枠組みとして広く流布されることになった。

このうち、都市計画事業区域である黒地地域は、被災市街地全体の広がりからみればごく一部のエリアにすぎない。それ以外の圧倒的な広がりをもつエリア



図－２ 震災復興関連各種地域指定状況

アでは、灰色地域であれ白地地域であれ、そこには震災前からの長屋など木造密集住宅地区が多く含まれており、小規模敷地の共同化・協調化による住宅再建が鍵を握るものと震災後の早くから考えられてきた。

灰色地域には、①都市計画事業区域の周辺で一体的整備を必要とする地域、②震災前から地域住民によるまちづくり協議会などの活動のある地域、③震災前から再開発方針などで副都心など整備拠点として位置づけられている地域が対象となっているが、これら地域では、住宅市街地整備総合支援事業（住市総事業）と密集住宅市街地整備促進事業（密集事業）といった法的根拠をもたない任意の要綱事業の活用による住宅供給と住環境整備を図る方針がとられた。神戸市内では、住市総事業が8地区、867haで、密集事業が11地区、514haでそれぞれ実施されてきた。

一方、その他の白地地域では、住宅の建替え、補修、購入に対する融資、利子補給、税の減免などの震災特例による特別措置がとられてきたものの、いわゆる自力再建に委ねられたが、共同化・協調化による住宅再建については、要綱事業である「優良建築物等整備事業」（優建事業）の活用が図られ、38地区で実施された。

被災マンションの再建事業も、住宅再建の共同化事業という意味では同じであるが、区分所有法をはじめとする法制度がまったく想定していなかった状況下における手探りでの取り組みであっただけに、一層事態は深刻であったといえる。それでも、神戸市内ではこれまでに52件、3,489戸の建替えが完了した。しかし同時に、補修の場合であれ再建の場合であれ、その方針決定までの道程は険しく、震災特例による補助制度と規制緩和によってようやく成立したケースも少なくなかったことを忘れてはなるまい。

このように今回の被災市街地での共同化・協調化による住宅再建事業は、密集事業、住市総事業、優建事業などの既存の要綱事業を使い、震災特例として敷地条件などの事業要件の緩和や補助率の嵩上げによってその推進が図られてきた。しかし、それでもなお要件に合わない小規模建替のケースでは、阪神・淡路大震災復興基金を利用した「小規模共同建替等事業補助」（いわゆるミニ優建）が適用され、マンション再建の1地区（13戸）を含めて、15地区（78戸）で実現した。

いずれにせよ、神戸市内で市街地再開発事業（組合施行）を含めた114地区、4,898戸の共同化・協調化事業、あるいはマンション再建事業の実績は、権利調整や資金問題、さらに住民・権利者の合意形成などの事業の困難性を克服した関係者の努力とともに、特筆されてよい。（表－3）

今回のこうした震災復興の取り組みは、これからのすまい・まちづくりの方向が個別建替えから共同化・協調化へと向かうことの重要性和困難性を浮き彫

表－3 共同化・協調化住宅再建等実績

（平成15年11月末現在）

事業区分	共同化・協調化		マンション再建	
住宅市街地整備総合支援事業	42地区	1,437戸	1地区	18戸
密集住宅市街地整備促進事業	11地区	234戸	1地区	7戸
優良建築物等整備事業	38地区	1,846戸	44地区	3,366戸
市街地再開発事業（組合施行）	9地区	1,316戸		
小規模共同建替等事業補助（復興基金）	14地区	65戸	1地区	13戸
計	114地区	4,898戸	47地区	3,404戸

※優良建築物等整備事業のうち1件（28戸）は工事中。マンション再建では上記以外に5地区85戸が自力再建

りにするとともに、地域の実情に応じたきめ細かな公的支援の必要性があらためてクローズアップされた。特に、先に紹介した国の補助制度の要件に満たない「小規模共同建替等助成事業」などが既存制度のいわば隙間を埋めてきたことは、単なる数字の実績を超えて注目されてよい。今後の災害復興においても、柔軟でかつ機動性のある支援を可能にする基金制度の整備と運用の有効性を示すものといえよう。

6 街区レベルのまちづくりへ —街区協同再生システムの構築—

密集市街地の再生をいかに図るか、このことがわが国とりわけ大都市の中心市街地整備の重要かつ緊急な課題であることは、震災とその後の市街地復興を通じてあらためて広く認識された。

筆者は、こうした密集市街地の再生・整備のために、街区レベルでの住宅建設と住環境改善とを住民発意・住民主体のまちづくりとして進める「街区協同再生システム」⁷⁾構築の必要性を提言してきた。そのためには、先の共同化・協調化だけでなく個別の建替えを含めた多様な住宅更新を受け止めつつ、接道条件の改善や生活道路・小広場の整備を可能とする事業と誘導の両面での工夫が求められ、震災後の復興まちづくりのなかに、こうした取り組みの先行的・萌芽的事例ともいえるものがいくつか見られることを指摘した。

たとえば、小規模ながら道路・公園などの基盤整備を伴う事業として、兵庫区湊川町1・2丁目や灘区神前町2丁目北地区では、組合施行の小規模区画整理事業（ミニ区画整理）に密集事業を組み合わせることで土地の交換分合による生活道路の整備と敷地の整序が行われており、これからの街区単位での事業手法のあり方を示唆していよう（この2地区についてはその後特別措置法の適用を受ける都市計画事業に認定された）。

震災後の神戸市街地では、規模はさらに小さくなるが、近隣が協調して住宅再建と前面道路の整備を行う場合に道路整備計画作成などの支援を行う復興基金を活用した「道路整備型グループ再建事業」⁸⁾や、住宅再建に併せて私道を整備する場合に中心後退によって生じた道路用地の舗装・側溝築造費用の補助

を行う「住宅再建型道路整備助成制度」⁹⁾も神戸市の独自施策として実施された。さらに、空地のまま当面再建の予定がない敷地について、地元まちづくり協議会からの要請を受けて行政が借り上げて、コモンスペース整備の種地や緊急時の避難場所として活用する「まちづくりスポット創生事業」¹⁰⁾なども試みられた。

一方、住宅再建を街区さらには地区全体としての住環境・街並みの形成へとつなげていくためには、それぞれの地区特性と条件に応じた住環境・街並み誘導を図るためのルールづくりも重要であるが、被災地では地区計画制度やまちづくり協定・まちづくり憲章などによる取り組みが進んだ。

特に、区画整理事業地区では、最低敷地規模、建築物の壁面後退や高さ、用途などを地区計画として定めている。同時に、小規模敷地の多い地区では、都市計画による地区計画制度をベースにして、建ぺい率の緩和など建築規制の弾力的運用を図る「インナーシティ長屋街区改善誘導制度」（一部は震災前からの独自制度）¹¹⁾の活用も図られている。長田区野田北部地区のように、「街並み誘導型地区計画制度」¹²⁾を適用して、容積率と斜線制限の緩和を図るケースもみられる。さらに、その後建築行政としてより小さな地域単位（向う三軒両隣）での建築規制のルール化を可能とする「近隣住環境計画制度」¹³⁾も創設された。

いずれも、これまでのような画一的な制度運用ではなく、地域特性を活かしたまちづくりに対応させようとする先進的取り組みであるが、密集市街地のような場合には、個別の敷地単位ではなく複数敷地や街区単位での住環境性能を確保するとともに、一定のルールのもとでの住宅更新を促進させることが大切である。

先の震災では比較的被害が少なかったものの、六甲山麓に広がる山麓密集市街地では、複雑な地形的要因も加わって住環境の改善はより困難な条件下にあるが、それだけにいっそう小地域単位でのまちづくりのための取り組みが急がれる。

7 地域まちづくり組織とまちづくり支援

復興まちづくりの取り組みを通じて、あらためてその重要性がクローズアップされたいま一つは、地域まちづくり組織であった。その多くは、震災後の都市計画事業や被災マンションの再建など住民が緊急対応を余儀なくされたためであったが、その結果、神戸市内のまちづくり協議会だけに限っても、震災前にはわずか26地区にすぎなかったものが、その後100地区を越えるまちづくり協議会が結成された。

まちづくり協議会は、権利者による単なる要望団体の性格を越えて、住民と行政による「協働のまちづくり」が実践され、計画の見直しや事業推進のための合意形成などさまざまな局面で大きな役割を果たしてきた。

一方、こうしたまちづくり協議会による活動をいち早く支援してきたコンサルタント、プランナー、建築家などの専門家グループの存在も見逃せない。当初、ボランティアな活動として立ち上がったが、その後、「こうべまちづくりセンター」などによる、アドバイザーやコンサルタント派遣制度として定着してきた。平成7年度～14年度において、同センターによる専門家派遣は880件、まちづくり助成は636件が実施されている。

さらに、「復興市民まちづくり支援ネットワーク」や「阪神・淡路まちづくり支援機構」などの専門家によるまちづくり支援組織が結成されたが、その後制定された特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法、平成10年3月）とも重なって地域まちづくりを推進する上でその展開が大いに期待されている。

8 おわりに ―これからのまちづくりへの期待と課題―

この大震災の経験から、国でも大規模地震時に市街地大火を引き起こすなど防災上危険な状況にある密集市街地の整備を総合的に推進することを目的とした「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」（いわゆる密集法）が平成9年5月に制定された。この法律によって、密集市街地の整備が都市計画として「防災再開発方針」（その後の改正で、防災街区整備方針）として規定されるとともに、従来からの都市計画事業や密集住宅市街地整備促進事

(平成15年 6 月20日 公布)

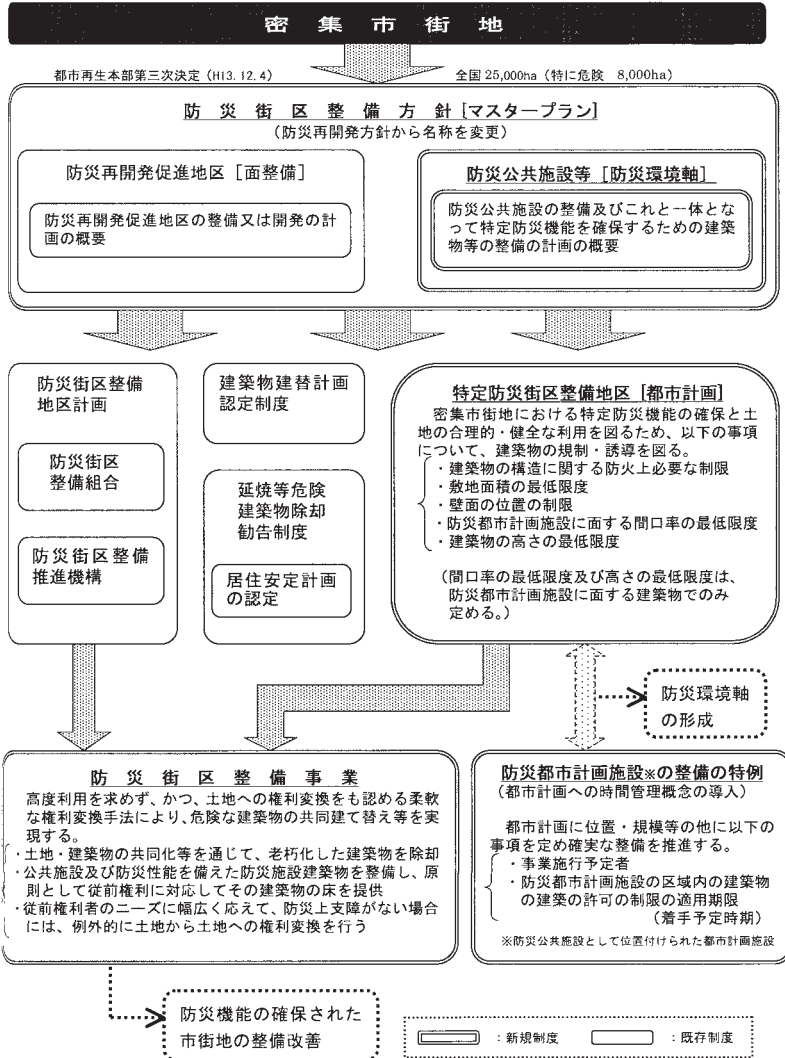


図-3 密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律のスキーム

(出典)「住宅市街地整備ハンドブック2003」(社)全国市街地再開発協会

業（密集事業）などに加えて、老朽木造建築物の建替え計画の認定・補助，延焼危険建築物に対する除去の勧告，除去対象建築物の居住者の居住安定措置など建替え促進，防災街区整備地区計画，整備推進主体としての防災街区整備組合と防災街区整備推進機構などの制度が創設された。さらに，平成15年6月の同法の改正により，特定防災街区整備地区や防災街区整備事業，防災公共施設等の整備，防災街区整備推進機構として特定非営利活動法人の追加などが定められた。

こうした防災上危険な密集市街地は，全国で約2万5千haあるといわれるが，都市再生プロジェクト（第3次決定，平成13年12月）において，特に大火の可能性が高い危険な市街地約8千haを重点整備し，今後10年間で最低限の安全性を確保するとしている。

このように，阪神・淡路大震災を大きな教訓として，密集住宅市街地の整備は国を挙げて取り組むべき喫緊の課題となっている。まさに，被災地での貴重な経験が法制定へとつながったものといえ，これからの広範な取り組みが期待される。

しかし，阪神・淡路大震災が惹起した生活再建支援や住宅再建支援など公的支援問題のその後の展開をみると，その制度的枠組みの変革にいかにも時間と困難性を要するかもあらためて実感される。一方，その重要性や必要性は認識されながらも被災地でさえ遅々として進まない住宅の耐震化，あるいは共同化・協調化がその後あまり広がりを見せないなどの現実も直視する必要がある。

もちろん，これらの政策課題を解決していくためには，すまいやまちに対する価値観の多様化・高度化に対応した住宅市場の形成をも視野に入れて，これまでの住宅政策や市街地整備の枠組みにとらわれず幅広く施策展開を図ることが大切である。¹⁴⁾ その際，震災後の被災地におけるすまい・まちづくりの貴重な経験と教訓を例外的な特殊解にとどめず，国レベルでの施策化にさらに積極的に反映させていくとともに，これから起こりうる災害発生をも念頭に置きつつ，それぞれの地域において地道な日常におけるまちづくりに取り組むことにより解決の途はないのではなかろうか。

このことは、神戸市復興・活性化推進懇話会¹⁵⁾が、復興過程からの教訓を分野横断的に総括するなかで、これからのまちづくりの基本的方向は「自律と連帯」（自律した市民が連帯する市民社会の構築）のもとに、「ソーシャル・キャピタル」（社会的なつながり（ネットワーク）とそこから生まれる規範・信頼感で、人々の協調行動を活性化することによって社会の効率性を高めることのできる社会組織の特性）を醸成することに向かうべきとの提言にもつながろう。

- 1) 震災後の住宅復興をめぐる課題については、拙稿（三輪康一と共同）：「住宅復興の現状と課題」（『震災復興住宅の理論と実践』（財）神戸都市問題研究所編，都市政策論集第18集，1998. 1，勁草書房，22頁～44頁）に詳しい。
- 2) 震災後の平成7年2月3日にその適用が決定（2月6日施行）された同法によって、優先的借家権（同法第14条）、優先的借地権（同法第2条）、優先的借地権譲受権（同法第3条）が発生したが、戎正晴は、このうち特に優先的借家権のような私法関係に災害時の住居確保という政策課題を持ち込むことによる矛盾を指摘している。戎正晴：「第2章 被災マンションの復興と借地借家問題をめぐる私法上の課題と提案」（『提言 安心・安全なまちづくりの法戦略』，21世紀の関西を考える会安心・安全なまちづくりの法と政策チーム，1998年12月，53頁～67頁）に詳しい。
- 3) 政府が平成7年2月15日に設置した阪神・淡路復興委員会（委員長：下河辺淳）は、同年2月16日の第1回会合以来、同年10月30日までに計14回の会合がもたれたが、その間に11の提言が発表された。2月26日の現地での意見交換の後に発表された最初の提言（提言－1，2，3）では、それぞれ、復興10ヵ年計画、住宅の復興、がれき等の処理が主な内容となっているが、そのうち提言－2では、住宅復興について3月中を目処に住宅復興総合政策3ヵ年計画を策定することとし、「復興住宅」（特別な措置を講じて建設される住宅）を3ヵ年に10万戸建設することなどが提言された。しかし、その後兵庫県と神戸市で策定された住宅復興3ヵ年計画では、当初から恒久住宅の供給を主眼としており、この復興住宅が計画されることはなかった。その理由としては、公営住宅法をはじめ現行法のなかで復興住宅を位置づけることが困難なことに加え、その具体化に必要な時間的余裕がなかったことなどがあげられるが、何よりも暫定的な住居というイメージが被災者にとって受け入れがたかったように思われる。

震災復興のための住宅・市街地整備施策の評価と課題

- 4) 震災復興都市計画と市街地整備の課題については、拙稿：「復興まちづくりと市街地整備」(『震災復興の理論と実践』(財神戸都市問題研究所編，都市政策論集第17集，1996.12，勁草書房，40頁～66頁)，「神戸の震災復興都市計画をめぐって」(『都市政策』第95号，1999.4，3頁～15頁)，「市街地復興の計画・事業・主体—その課題と展望」(『市街地復興事業の理論と実践』(財神戸都市問題研究所編，都市政策論集第20集，2000.3，勁草書房，3頁～17頁)に詳しい。
- 5) 東京都では、阪神・淡路大震災を教訓にして『東京都都市復興マニュアル』(東京都都市計画局防災計画課編，平成9年5月)と『東京都生活復興マニュアル』(東京都政策報道室政策調整部，平成10年1月)を策定しているが、「仮設市街地」は、このうち前者で提示されている本格復興が完了するまでの暫定的な市街地形成の概念で、応急仮設住宅，仮設店舗・事務所及び残存する利用可能な建築物からなる市街地を想定している。
- 6) 『復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査報告書—阪神・淡路大震災復興事例を通して—』(兵庫県，2003.3)を参照。なお，筆者はこの報告書のベースとなった復興市街地整備事業懇話会の委員長を務めた。
- 7) 拙稿：「木造密集市街地の再生のための「街区協同再生システム」の提案」(『都市政策』第99号，2000.4，81頁～92頁)
- 8) 道路整備型グループ再建事業：住宅再建に伴い，2項道路や位置指定道路の整備を行うために当該地域にコンサルタントを派遣し，道路の整備計画の作成や権利者間の調整等を行う。平成14年度までの実績109件。
- 9) 住宅再建型道路整備助成制度：被災した住宅の再建に必要な道路整備のうち，2項道路の拡幅部分や位置指定道路の整備などにかかる費用に対して補助を行う制度。平成12年度に終了，全16路線。
- 10) まちづくりスポット創生事業：震災などにより市街地に残されたおおむね100㎡以上の空地を，地域の住民が遊び場やイベント広場といったまちづくりスポットとして整備を行う場合に，その土地を市が土地所有者から借り受け，地域の住民に無償で貸し付け，また，その整備や管理にかかる費用を補助する制度。平成12年度に終了，全12箇所。
- 11) インナーシティ長屋街区改善誘導制度：長屋密集地域の建替促進の誘導のため，建築基準法の但書などの運用を活用した神戸市の独自の要綱制度。一定の街区単位で，市長が指定すれば，街区内の敷地全てを角地扱いとして建べい率を緩和できる。現在

までの実績は、13地区。

- 12) 街並み誘導型地区計画制度：地区の特性に応じた街並みの形成と土地の有効・高度利用を図るための地区計画。壁面の位置制限と拡幅部分の工作物制限・建築物の高さ制限・容積率の最高限度・敷地面積の最低限度などを定めることで、前面道路幅員による容積率制限及び斜線制限を適用除外することができる。野田北部地区など2地区で実施。
- 13) 近隣住環境計画制度：地域の特性に合わせて、向こう3軒両隣程度の小単位でも住民が地域計画を申請すれば、市が建築基準法の但書などの運用を定める制度。現在までの実績は、灘区泉通6丁目の1件。
- 14) こうした考えは、神戸市すまい審議会（会長：安田丑作（当時））の答申「新たな神戸市住宅基本計画の策定に向けた21世紀初頭における住宅政策のあるべき方向性について」（平成13年2月）でも強く打ち出されている。
- 15) 平成10年6月に発足した懇話会（座長：堯天義久）で、震災とその後の復興の過程で生じる諸問題について討議、提言してきている。平成11年度に震災後5年間の総括・検証を行ったが、今回（平成15年度）2回目の総括・検証を行い、その結果を『平成15年度「復興の総括・検証」報告書』（2004.1）としてとりまとめ、あわせて提言した。なお、筆者はこの総括・検証にあたって設けられた専門部会の部会長を務めた。

所得譲与税

1. はじめに

平成16年度の税制改正で、平成18年度までに、所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を実施することとし、それまでの間の暫定措置として、平成16年度において、所得税の一部を用途を限定しない一般財源として地方へ譲与する所得譲与税を創設し、平成16年度は4,249億円を、人口を基準として都道府県及び市町村へ譲与することが決まった。

2. 三位一体改革

小泉内閣は、景気回復と持続的な経済成長のために、聖域なき構造改革が不可欠であるとして平成13年6月、「今後の財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」を閣議決定し、財政構造改革の実現と地方の自立と活性化、そのための国・地方財政の健全化の目標が掲げられた。

一方、平成7年5月の地方分権推進法施行からの一連の地方分権の流れの中で、国から地方への権限移譲が進んだものの、地方の自立と活性化のために不可欠である財源移譲は進まず、平成13年7月の地方分権推進委員会最終報告でも、地方税財源の拡充が求められていた。

これらを受けて、1年後の平成14年6月

に経済財政諮問会議から答申され閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」で、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を「三位一体」で検討することとされ、さらに1年後の平成15年6月、同会議から「財政運営と構造改革に関する基本方針2003」が出され、翌日閣議決定された。ここでは、三位一体改革について、①国庫補助負担金は平成18年度までの「改革と展望」の期間中に概ね4兆円を廃止・縮減、②地方交付税は、財源保障機能を全般的に見直し、総額抑制と不交付団体の人口割合を大幅に高める、③税源移譲は、廃止する国庫補助負担金の中で引き続き地方が主体となって実施するものについて、義務的な事業については全額、それ以外のものについては8割を目安に地方に移譲する、とされた。

3. 政府税制調査会

平成15年11月、小泉総理は政府税制調査会に対して、国と地方の税源配分の観点から、16年度の税源移譲についても、国庫補助負担金の改革と併せて検討するよう指示した。税制調査会では、これを踏まえ、平成16年度の税源移譲について検討を行うこととなった。

国は、酒税・たばこ税が移譲する税目として適当であると考えていたが、地方自治

体は、たばこ税は今後縮小することが見込まれるため、所得税や消費税といった基幹税の移譲を求めている。このような地方からの強い要請に対して、財務省と税制調査会は、たばこ税はあくまで所得税の本格移譲までの暫定措置であることを強調していた。

政府税制調査会は、12月15日、地域間の税源の偏在が少なく移譲に伴う事務手続きも少ないことから、地方へ暫定的に移譲する税目はたばこ税が適当であること、地方への本格的な税源移譲は平成18年度までに実現すべきことといった、地方への配慮も盛り込んだ「平成16年度の税制改正に関する答申」を小泉総理に提出した。

しかし、翌日、自民党税制調査会は、たばこ税の移譲に対する地方の反発に配慮し、それまでのたばこ税の移譲の方針を撤回して、個人の所得税に係る本格的な税源移譲までの暫定措置として、毎年度の所得税の収入額のうち一定額を所得譲与税として地方に配分することを決めた。

4. 所得譲与税の性格

所得譲与税は、国税の一部である所得税の税収の一部を地方へ譲与するものであるが、国の一般会計を経由せず、交付税及び譲与税特別会計で収入され、地方公共団体へ譲与されるため、地方の税源であることが明確にされている。また、用途に制限がなく、人口を基準に譲与額が決められ、地方交付税と異なり国に一切の裁量の余地がない。さらに、平成18年度までに実施される所得税から個人住民税への本格的な税源移譲までの間の暫定措置として創設されることなどから、国税である所得税の一部に

ついて地方へ税源が移譲されたものであると位置づけられている。

5. 国庫補助負担金の削減

一方、国庫補助負担金の削減については、①公立保育所の運営費補助、②介護保険事務費交付金及び③軽費老人ホーム事務費補助金を恒久的に一般財源化、④義務教育費国庫負担金のうち退職手当・児童手当の暫定的な一般財源化、⑤公共事業関係国庫補助負担金等の削減等で、平成16年度は合計で1兆300億円にのぼる。これに対する税源移譲として、①～③等に対する一般財源として所得譲与税で4,249億円を、④に対する一般財源として、税源移譲予定交付金（仮称）で2,309億円を地方に交付することが決まった。当初狙上にはのぼっていた生活保護費の補助率引き下げは平成17年度に先送りされた。

これにより、三位一体の改革にかかる国庫補助負担金の4兆円の廃止・縮減については、平成16年度予算までに1兆6,000億円の改革が行われたことになり、平成18年度までに残り2兆4,000億円が廃止・縮減されることとなる。

6. 地方への影響と今後の課題

全国知事会など地方六団体は、所得譲与税の創設を、暫定措置ながら、基幹税の移譲を求める地方自治体の意見を汲んだものとして、所得税から個人住民税への本格的な税源移譲の平成18年度までの実施決定と併せて評価している。同時に、今後も地方公共団体と協議し、三位一体改革の工程表の早期提示とその具体化を強く求めている。一方で、譲与税であっても、人口の多い都

市部に譲与額が偏る問題が残ること、暫定期間中は税率の変更など課税自主権は発揮できず、地方自治の確立という三位一体改革のねらいは、本格的な税源移譲まで達成できないとする批判的な意見もある。

神戸市の平成16年度予算では、国庫補助負担金の廃止・縮減で32億円の減収となる一方、所得譲与税の創設で25億円の増収となる。しかし、今後平成18年度まで引き続き国庫補助負担金の見直しが行われること、さらに地方財政計画の見直しによる地方交付税の総額抑制が今後も行われることになっていることから、三位一体改革に伴う平成16年度予算での影響額である180億円の2倍以上の収支不足が、今後さらに発生することが予想される。このような状況は、本市のみならず地方全体に深刻な影響を及ぼすことが危惧される。このため、本市として最大限の行財政改善を進める一方で、基礎的・必需的な住民サービスを守るために必要不可欠な税源の移譲と地方交付税の確保を国に対して強く求めていく必要がある。

■ 創造都市

1. はじめに

わが国において、グローバル経済化の進展や長引く不況、財政危機に伴い、都市の再活性化に向けた取り組みが進められている。都市を再生する提案として、近年、都市経済や都市開発の専門家の間で、「創造都市」概念が注目されている。

「創造都市」概念は、すでに、ヨーロッパでは都市再生の重要なキーワードになっている。ヨーロッパは、1970年代末に、日本より一足先に右肩上がりの成長の終焉を迎え、産業空洞化と財政破綻の中で、どの

ように新しい都市の発展の方向を見出すかという問題に直面した。そこで、地域の芸術や文化の持つ「創造性」が都市の経済と社会に与えるインパクトに着目して、芸術・文化の「創造性」を高めることで、市民の創造力を引き出し、都市経済の再生を図るという「創造都市論」に関心が集中してきた。

「創造都市」とはどのような都市なのかを探るため、「創造都市論」の流れやヨーロッパでの「創造都市」の典型都市、さらには日本での研究・事例について概観する。

2. 「創造都市論」の流れ

「創造都市」という概念を最初に用いたのは、アメリカの都市研究者であるジェーン・ジェイコブズである。ジェイコブズは、「創造都市」を「イタリアのボローニャやフィレンツェをモデルにしながら、脱大量生産時代の柔軟性に富み、革新的な修正自在型の都市経済システムをもった都市」と定義している。

一方、ヨーロッパでは、1970年代末から、製造業主体に発展してきた都市が衰退する中で、文化産業系を中心とした「創造都市論」が登場し、1990年代半ばまでに、イギリス、ドイツ、イタリア、北欧を中心に、欧州創造都市研究グループが形成された。この研究では、芸術・文化が持つ「創造性」を生かして都市を再生しようとする都市の試みに注目して、自由で創造的な文化活動と文化インフラの充実した都市を「創造都市」と呼んでいる。

研究グループは、芸術・文化のもつ創造性を生かして社会の潜在力を引き出すことに着目した理由として、①脱工業化都市に

において、マルチメディアやフィルム、音楽、劇場などの文化産業が製造業に代わる成長性や雇用面での効果、②芸術・文化が持つ都市市民の問題解決への創造的アイデアの刺激性、③文化遺産と文化的伝統が人々に都市の歴史や記憶を呼び覚まし、グローバル化の中にあっても都市のアイデンティティを形成すること、④地球環境との調和を図る「維持可能な都市」を創造するための役割、を挙げている。

3. ヨーロッパでの「創造都市」の典型都市

ヨーロッパの多くの都市では、1980年代後半以降、都市や産業の発展にとって芸術・文化が重要な要素であると見なされるようになってきている。その中で、イタリアのボローニャ、イギリスのバーミンガム、スペインのバスク地方の主要都市ビルバオが「創造都市」として名高い。

イタリアのボローニャは、世界最古の大学を擁する歴史都市でありながら、たえず新たな芸術や思想、そして産業を創造する力に満ちた「創造都市」として注目されている。ボローニャは、歴史的市街地の保存と再生の取り組みの先駆者としても世界的に有名である。また、産業面では、水平的に中小企業が相互にネットワークを組んで、ものづくりをするというやり方に特徴がある。さらには、2000年に「ヨーロッパ文化都市」という一大文化イベントである「ボローニャ2000」の取り組みを行政、商工会議所、大学そして市民が芸術家や芸術団体と協力して成功させた。こうした公共部門と民間の非営利協同組織との協働作業により、文化を核にした「都市再生」が軌道に

乗っている。

イギリス第二の都市バーミンガムは「煙に汚れた重工業都市」のイメージから脱却を遂げ、世界の工場として培った産業と文化遺産が調和を保つ都市として注目されている。バーミンガムは産業革命以降、鉄鋼、自動車などの重厚長大産業で栄えてきたが、1970年代からの不況で打撃を受け、貧富の格差の拡大、失業者の増大、スラム化といった都市問題に悩むことになった。そこで、1980年代初めから行政と地元企業が都市のイメージ戦略に取り組み初め、官民共同でビクトリア朝の建築物の修復など、都心を「文化の創造空間」に転換する事業を行った。この結果、10年間で観光客の数は3.5倍に増え、雇用も創出し、街は活気を取り戻した。

スペインのビルバオは、疲弊した工業都市から文化都市へのイメージチェンジを鮮やかに成し遂げた都市として注目されている。ビルバオは産業革命後に造船や製鉄業で栄えたが、1970年代に入るとアジアとの競争に敗れて衰退の一途をたどった。バスク州政府は、文化政策によって都市を再生させることを決意した。しかし、文化資源に乏しいため、1997年にフランク・O・ゲーリーの特徴ある建築のグッゲンハイム美術館を開館した。今では、同館は街のランドマークとなり、世界中から観光客を集めている。グッゲンハイムのプラント、一流のコレクション、そして最先端の建築は、ビルバオを芸術の街として再生させた。

4. 日本での研究と事例

このようなヨーロッパでの「創造都市論」の流れを踏まえて、日本における創造都市

論の第一人者である大阪市立大学教授の佐々木雅幸氏は、「創造都市とは人間の創造活動の自由な発揮に基づいて、文化と産業における創造性に富み、同時に、脱大量生産の革新的で柔軟な都市経済システムを備えた都市である」と定義している。また、「21世紀に人類が直面するグローバルな環境問題やローカルな地域社会の課題に対して、創造的問題解決を行えるような『創造の場』に富んだ都市でもある」と指摘している。

さらに、佐々木氏は、文化資源や近代産業遺産を活用して「創造の場」を創り出し、都市や地域の再生を進めている事例として、金沢市、長野県小布施町、滋賀県長浜市、さらには京都市の取り組みを紹介している。金沢市は、市の高度経済成長を担ってきた繊維産業が衰退すると、紡績工場と倉庫群を市民の参加によって「金沢市民芸術村」に再生させた。小布施町や長浜市では造り酒屋や黒壁と称する古い銀行を保存して、新しい「文化創造環境」に再生させることで地域を蘇らせた。京都市は、1869年に開校した歴史をもつ旧小学校の校舎を利用して、「文化創造の場」としての「京都芸術センター」を2000年4月に開設した。

一方、神戸市でも、「創造の交流拠点」として「CAP HOUSE」や「兵庫津 NEO アルチザン工房」などを活用し、市民、NPO、アーティスト等の創造性を生かしたまちづくりが始まっている。

以上見てきたように、芸術・文化がもたらすまちづくりや産業発展へのインパクトに着目した「創造都市論」は、都市再生を考えるにあたって示唆に富む内容を持っている。

国連防災世界会議

1 はじめに

2003年12月23日（日本時間24日）、ニューヨークの第58回国連総会本会議において、日本政府が中心となって提案していた国連防災世界会議の開催に関する決議案が採択された。その内容は、阪神・淡路大震災から10年目にあたる2005年1月、被災地である兵庫県神戸市において、国連主催の世界会議を開催するというものである（開催期間＝1月18日～22日）。

2 国際防災の10年と「横浜戦略」

国連は、1990年代を国際防災の10年（IDNDR）に定め、国際協調行動を通じ全世界、特に発展途上国における自然災害による被害の軽減を図ってきた。日本でも、1989年に内閣総理大臣を本部長とする国際防災10年推進本部を設置し、同活動を推進するとともに、その中間年である1994年に横浜において世界で初めての「国連防災世界会議」が開催された。この会議では、持続可能な経済成長は災害に強い社会の構築と事前の準備による被害軽減なくして達成できないことや、人命、財産を守り自然災害による被害を軽減するため地球規模の防災体制確立に向けた事業の着手が必要等の基本認識が示され、その後の世界の災害対策の指針となる「横浜戦略とその行動計画（以下、「横浜戦略」）」が採択された。

「横浜戦略」の内容は多岐にわたるが、大きくは次の2点に要約される。1点目は、持続可能な経済成長と開発は、各国における十分な防災対策による被害軽減なくしては達成できないとの認識を示したことにあたる。2点目は、これを実施するための防災

体制の確立の必要性であり、各国の防災体制の確立とともに、地球規模の防災協力体制の確立に向けた取組みを求めたことにある。

3 会議開催の経緯

「横浜戦略」のこのような考え方を基本として、世界は初めて「災害による被害の軽減」という地球規模の課題に取り組むこととなった。

その結果、各国における防災部局の設置や地域レベルの協力体制の確立など、具体的な進展が見られ、国際的には、国連に災害評価調整チームが設置されるなど、救援に関する取組みは大きく進んだ。また「横浜戦略」を受けた国内の成果として、1998年7月、神戸市にアジア地域の多国間防災協力の推進を目的とする「アジア防災センター」を創設したことがあげられる。

しかしながら、自然災害による被災者の数が一貫して増加していること、また、災害による死者数の人口あたりの割合は、所得の低い国ほど高くなるなど、災害による被害は発展途上国を中心とする災害に対して脆弱な地域に集中している。

さらに、後述する国連国際防災戦略(ISDR)の分析によれば、貧困と人口の過密化により、かつてないほどの人々が氾濫原や地すべり地帯での生活を余儀なくされるなど、人間活動が災害の深刻さを助長している。また、多くの開発活動はリスクを減少させるよりもハザードに対する脆弱性をむしろ増加させている。

このような状況を受けて、国連では、「国際防災の10年」の成果を継承し残された課題に取り組むため、災害予防を重点的に

進める機関として、2000年に国連国際防災戦略(ISDR)を設置した。ISDRの活動の主要な目的は、防災施策を災害後の対応中心から災害の予防・管理へと進化させること、さらに、災害に強いコミュニティの形成に向けて地域コミュニティレベルの取組みを強化することの2点にある。

このような中で、国連は、2001年の総会において、「横浜戦略」の見直しを行うことを決定し、その後、見直しの締めくくりの場としての会議の開催を検討していた。そこで、日本政府は、阪神・淡路大震災から10年目の2005年1月の機会をとらえ、横浜での開催以来2回目となる「国連防災世界会議」を、兵庫県神戸市に招致することとした。

前回の横浜会議には、閣僚を含む147の国と多数の国際機関が参加したが、今回も多くの国、機関の参加が見込まれている。

4 会議の目的と構成

今回の会議は、前回の横浜会議において採択された「横浜戦略」の見直しの結果を踏まえ、21世紀の新しい防災指針を策定するとともに、災害による被害の軽減を目指す具体的な事業計画を検討することを目的としている。

また、国際防災戦略(ISDR)の事務局が公表している情報によると、今回の会議は概ね次のような構成となる予定である。

①本体会議(政府間会議)

新しい防災戦略を策定し、その達成のための具体的な行動計画を検討する政府間会議。

②情報交換会・技術委員会等

情報共有や防災意識の高揚を目的とした

情報交換会・技術委員会・シンポジウムなど。

③一般市民参加事業

一般市民の防災意識高揚を目的とした展示会やNPO、自治体等によるイベントなど。

これらの会議の構成やテーマについては、2004年2月に、国連国際防災戦略（ISDR）が事務局となり、6カ国（モロッコ、イラン、ロシア、エクアドル、ドイツ、日本）からなるビューローが設置され、すでに検討が始まっている。今後、5月と10月には全ての国連加盟国から構成される準備会合がジュネーブにおいて開かれ方針が決定される予定である。

5 会議の意義

今回の会議は、国際的には「横浜戦略」を見直し、新しい防災戦略を策定するという目的を持つが、我が国にとっての意義として以下の3点をあげられる。

①国際防災協力への貢献

日本がホスト国として、世界会議を開催し21世紀の新しい国際防災戦略の策定とその推進に資することは、世界に対し日本の国際貢献を強調することができる。

②阪神・淡路大震災から得た教訓の国内外への発信

未曾有の被害をもたらした阪神・淡路大震災の復旧・復興の過程を通じて学んだ教訓を、国内外に発信することで、今後の防災活動への活用など世界の災害対策に大きく貢献できる。

③日本の先進的な防災体制の世界へのアピール

日本の先進的な防災分野での取組みを国

際社会に紹介することで、危機管理や災害対策に対する我が国の信頼性を高めるうえでも有意義である。

6 課題

我が国は、ホスト国として、本会議の開催に向けて、新しい防災指針の策定とその推進に主導的な役割を担っていく必要があるが、そのような中で次の課題があげられる。

第一に、「横浜戦略」は防災にとつての初めての国際合意であったため、その内容は抽象的なものに終始している。よって、今回の会議では21世紀の新しい防災戦略を策定するだけでなく、それを達成するための具体的な行動計画についても国際的なコミットを得ることで、会議の意義を高めなければならない。

第二に、2002年のヨハネスブルクサミット（持続可能な開発に関する世界サミット）でみられたように、単なる資金協力等をめぐる途上国と先進国の争いの場とならないよう、我が国がホスト国としてリーダーシップを発揮する必要がある。

第三に、我が国は技術協力や無償・有償資金協力によって、毎年相当規模の国際協力を行っている。しかしながら、外務省、国土交通省、農林水産省、文部科学省など複数の省庁にまたがって行われている結果、防災という切り口での整理が十分でなく、戦略性を欠いたものとなっているといわざるをえない。防災面での国際協力は、日本が世界に対して最も効果的に行える国際貢献のひとつである。今回の会議の成果を実現し、戦略的かつ体系的な国際防災協力を推進していくためには、「戦略は組織に従

う」といわれるように、省庁間の縦割りの弊害を排し、連携を確保し、かつ国際防災協力を担当するセクションを新設するなど省庁間の壁を越えた組織の再編も検討する必要がある。

行政資料

神戸市復興・活性化推進懇話会からの提言

神戸市長 矢田 立郎 様

平成 16 年 1 月 13 日
神戸市復興・活性化推進懇話会 座長 堯天 義久

本懇話会は平成10年6月に設置されて以来、復興の緊急課題と長期的構造課題について議論してきましたが、震災10年目を迎えるにあたり、このたび「復興の総括・検証」について意見をまとめましたので、復興の総仕上げとこれからの神戸づくりを進める上での参考とされますよう提言いたします。

■懇話会の意見

1. 今回の「復興の総括・検証」の位置づけ

- (1) 今回の「復興の総括・検証」は、市民の協働と参画による総括・検証を基本とし、ワークショップや1万人アンケート、関係者へのインタビューを実施し、中間報告を作成した。中間報告に対しては、市民意見の聴取（いわゆるパブリックコメント）を行い、その意見を反映するなど、震災5年目の総括・検証以上に市民の協働と参画のプロセスを充実してきた。
- (2) 復興の節目としての震災10年目を目前に控え、今回の「復興の総括・検証」では、震災と復興過程の教訓を踏まえながら、これからの神戸づくりに生かしていくという視点でとりまとめを行った。
- (3) 今回の総括・検証は、震災直後から5年目までの復興過程を振り返った前回の「復興の総括・検証」と相互補完関係にある。将来の災害に生かしていくためには、この2つを一体的なものとして位置づけ、発信していく必要がある。

2. 「神戸の今」と震災との関わり

- (1) 今回の「復興の総括・検証」では、「神戸の今」を総括・検証の対象とし、震災との関わりがどの程度あるのかをみてきたが、少子高齢化の急速な進展など震災以降の全国的な社会経済情勢の変化や長期にわたる不況の影響、産業構造の転換など神戸固有の構造的問題が複雑に折り重なる中で、「神戸の今」と震災との関わりが薄れてきていることがわかった。
- (2) また、総括・検証の中では、市民の意見や提案が、復興関連の問題を超えて、多岐にわたって出されたところであり、市民の関心が様々な分野に広がりをもってきたことが実感された。

3. 「神戸の今」の課題

- (1) 震災から10年目を迎える中で、震災の直接的な影響は相対的に低下してきているが、今なお震災の影響が残っている市民や事業者に対しては、今後の一般施策体系の中でしっかり支えていくことが必要である。
- (2) 一方、情勢変化が著しい「神戸の今」を冷静に見据え、震災以外の影響への対応を図るとともに、新住民の増加やニュータウンのオールタウン化なども踏まえた、新しい

現状認識のもとでの施策展開がより重要になってきている。

- (3) 復興過程の中で、神戸の各地域で市民や事業者の自発的な活動が生まれてきていることは評価に値する。これらの新しい取り組みを神戸市民共有の財産として生かし伸ばしていくことが、神戸のこれからにとって重要である。

■懇話会からの提言

I 総論としての提言

1. 震災と復興過程からの教訓

- (1) 震災は、神戸に甚大な被害を与える一方、人々の価値観や生き方、行動に大きな影響を与えた。震災から10年を目前に控えた今日、市民一人ひとりや企業が震災と震災後の自らの生き様・行動についてその意義を問い直してみるのによい時期である。
- (2) このため、今回の「復興の総括・検証」では、あらためて震災直後と復興過程の2つの段階で教訓を以下のとおり整理した。
(震災の教訓 - 「防災」に「減災」の思想を-)
 - ①震災で自然の厳しさをあらためて知った。自然災害はいつか必ず起こる。
 - ②地域コミュニティが命(いのち)を守る。まずは、身近なところから始める。
 - ③日頃からやっていないことはできない。日頃からまちづくり活動を進める。
(復興過程の教訓 - 「自律」と「連帯」から-)
 - ①時間の経過の中で、「復興」が意味するものは変わる。
 - ②「復興」は分野を相互に関連させながら柔軟に取り組まなければならない。
 - ③自律した個々の取り組みが、まちをつくる。
 - ④日頃からの協働と参画が、まちづくりを進化させる。
 - ⑤「復興」とは、新しいシステムに挑戦していくことである。

2. 教訓を生かした施策検討の視点

- (1) 震災と復興過程の教訓は、「自律と連帯」の考え方に集約される。
- (2) 「自律と連帯」は、前回の「復興の総括・検証」でも指摘した教訓であるが、その後、さらにその取り組みが具体化し、その成果が芽生えつつある。
- (3) 復興の残された課題や新しい課題の解決を図るにあたっては、「自律と連帯」の重要性を根底に据え、新しい市民・事業者・行政のかたちを見据えて、施策を検討していくことが重要である。

II 分野別の提言

1. 市民生活分野

- (1) 市内で芽生えている「あいさつ運動」の市内各地での展開を図るとともに、地域活動について活動の度合いに応じた支援を行うこと。
- (2) 市民の健康づくりについては、情報や機会の提供に加え、NPO等との連携やスポーツ産業振興も含めた“健康を楽しむ”という視点で対応すること。
- (3) 定年を迎える団塊の世代のパワーや知恵を地域社会づくりに活用するとともに、地域における世代間交流を促進すること。
- (4) 復興過程で芽生えた地域見守りを超高齢社会の先駆的対応事例として、住民相互による恒久的な地域見守り体制を構築し、地域で安心して暮らせるまちづくりを図ること。
- (5) 障害者の社会参画のため、事業者等と連携しながら、就労支援の充実を図ること。

- (6) 地域と学校の連携や子どもの社会参画の促進など、神戸の未来を担う子どもがいいききと育ち、育てられるまちをめざすこと。
- (7) 震災で生まれた外国人市民同士や日本人市民との交流を生かして、情報窓口の一元化や長期的視点に立った言葉の障壁の解消に努めること。
- (8) 復興過程におけるボランティア、NPO・NGOが果たした役割の大きさに鑑み、活動基盤確立のための方策を講じるとともに、中間支援NPO・NGOへの支援、新しい協働手法の検討を行うこと。

2. 都市活動分野

- (1) 市民生活を支える雇用確保を第一に、雇用の創出策を一層進めること。また、金融支援等セーフティネット対策は、景気動向を踏まえ適切に対応すること。
- (2) 復興特定事業など復興施策として進めてきた施策については、震災から10年目を機に、一般施策への転換を図ること。特に、起業や成長産業育成のための復興施策については一定の成果が生まれており、効果的な再構築を図ること。
- (3) 医療産業の基盤整備、関連企業の集積が図られつつあることを生かし、より広がりのある健康・福祉産業への拡充を図ること。
- (4) 医療産業都市構想やロボットテクノロジー構想などのプロジェクトについては、中小企業の自立化を促進する観点を重視して、さらなる展開を図ること。
- (5) 小売商業や農漁業など地域社会と連携の深い産業については、やる気のある人や地域の支援に重点を置き、裾野を引き上げるよう施策を展開すること。
- (6) 震災以降に芽生えたコミュニティビジネス（地域事業）の広がりを生かして、より自立した社会起業家が輩出される環境を整えること。
- (7) 神戸港の利用促進を図りながらも、現状を冷静に見据え、人の賑わいの観点から再構築すること。また、神戸空港の開港を間近に控え、活用策を幅広く推進し、海・空・陸・情報の新時代のみなどを築くこと。
- (8) 復興過程に大きな役割を果たした文化・芸術をさらに伸ばしていくため、神戸らしさを見つめ直しながら、アートを生かした都市再生や芸術の受け手の育成に息長く取り組むこと。
- (9) 21世紀の大交流時代に欠かせない都市づくりのテーマとして、集客観光を位置づけ、民間を含めた全市的取り組みとして推進すること。推進にあたっては、既存観光資源の再構築やターゲットの絞込みなどソフト戦略を構築すること。

3. すまい・まちづくり分野

- (1) 震災復興市街地整備事業にとって、震災後10年はひとつの節目であり、事業として一定の目処をつけること。また、継続する地区においては、地域の実情等に沿った柔軟な対応を行い、整備を推進すること。
- (2) 復興まちづくりの成果を生かし、協働のまちづくりをさらに進める観点から、課題認識の段階から地域とともに検討する取り組みや、地域でつくりあげたものをみんなで管理していく取り組みを推進すること。
- (3) だれもが暮らしやすいユニバーサルデザインのまちづくりをハード・ソフト一体となった取り組みにより進めていくこと。
- (4) 安全なすまい・まちづくりの基本となる住宅の耐震化について、一步踏み込んだ取り組みを行っていくこと。

- (5) 地域の愛着を深め、まちの活気や活力を生み出すため、歴史や身近な自然など、地域の個性を活かしたまちの魅力づくりを展開していくこと。特に、都心については、神戸の魅力・活力を先導する地域として活性化を図ること。
- (6) 残された密集市街地について、地域住民との協議による、地域資源、地域特性や地形に応じた地域にふさわしい取り組みを行っていくこと。
- (7) 環境に関する意識の共有を図り、幅広い主体の環境負荷軽減を促進すること。また、都市の賑わいづくりとともに、環境にとっても重要な公共交通の利用促進を市民との協働で図っていくこと。
- (8) 市民主体の総合的な地域（コンパクトタウン）づくりの取り組みを踏まえ、地域の様々な課題を総合的に解決していく仕組みづくりを進めていくこと。

4. 安全都市分野

- (1) 事故・事件・災害など、あらゆる危機に対応するため、事前対策と初動対応を連携させながら、市民・事業者・市の協働により取り組んでいくこと。
- (2) 市民の防災意識が低下しないよう、継続的に取り組んでいくこと。特に、震災を体験していない市民の防災意識を高める取り組みを進めること。
- (3) 防災福祉コミュニティの結成が進んだことを受け、これからはその活動が地域に根づき、より活発になるよう、質的な充実に取り組んでいくこと。
- (4) 災害に関する情報を蓄積し、市民がわかりやすい形で表現し各種媒体を用いながら公開・発信するとともに、将来にわたり生かせるよう継承していくこと。
- (5) 継続的に安全都市基盤整備を推進すること。また、被害抑止策と軽減策との組み合わせ、ソフト面の取り組みとの組み合わせを考慮しながら、今後も総合的・効果的に進めていくこと。
- (6) 公共建築物、とりわけ学校については優先性を考慮しながら、引き続き耐震性の向上に努めること。
- (7) 地形等神戸の自然条件からくる大災害への備えに心がけるとともに、都市型豪雨等、自然災害の発生形態の変化に応じた対策の充実を図ること。
- (8) 今世紀前半に発生する可能性が高い南海・東南海地震に対しては、海溝型地震による被害の特徴を考慮するとともに、考え得る被害を情報公開しながら、対策に取り組んでいくこと。

Ⅲ 「これからの神戸づくり」の方向性

1. 基本姿勢

- (1) 「これからの神戸づくり」の基本姿勢としては、震災と復興過程の教訓を踏まえ、人の力、地域の力を基盤とする「協働と参画のまちづくり」が重要なキーワードと位置づけられる。
- (2) 「協働と参画のまちづくり」は、これまでの復興過程では、その「初動期」として個別課題の対応に効果をあげてきたが、今後は“実践期”として、より持続的で総合的に展開させていくことが求められる。
- (3) “実践期”への展開にあたっては、水平的で開放性の高いネットワークとしての「ソーシャル・キャピタル（社会的なつながりと、そこから生まれる規範・信頼感）の醸成」が重要な鍵となる。

2. テーマ

- (1) 「これからの神戸づくり」を進めるにあたっての視点としては、住みよいまち、生活文化などの神戸らしさを生かした「クオリティ・オブ・ライフ（市民生活の豊かさ）」が、重点的な方向性としては、「安全・安心」「健康」「交流・融合」が重要なキーワードと位置づけられる。
- (2) 重点的な方向性
 - 「安全・安心」については、震災の教訓を生かしながら、安全都市づくりをさらに高め、情報発信していくとともに、事故・事件・災害・健康危機といった様々な危機への対応を図る観点から重要である。
 - 「健康」については、個人レベルの身体・精神面での健康や都市レベルでの健康なまちづくりなど、より幅広い視点に立った展開が必要であり、市の医療産業都市構想等を生かしていくという意味でも重要である。
 - 「交流・融合」については、港を通じた交流を生かして発展してきた神戸の歴史的な特性をさらに伸ばしていくといった点や知的ネットワークの構築、大交流時代を迎える点から重要性が増してくるものと考えられる。
- (3) これらの3つのキーワードについては、普遍性をもった概念であるが、神戸の有形無形の資源を生かしながら、神戸らしい展開を行っていくことが求められるとともに、相互の関連性も重視して展開していくことが必要である。

IV 今回の「復興の総括・検証」の生かし方

1. 復興の総仕上げへの反映

- (1) 本懇話会の提言については、予算をはじめとして「復興の総仕上げ」を行うべき平成16年度の市の取り組みに十分反映すること。
- (2) 震災10年を目処とした復興対策の取り扱いの検討にあたっては、今回の「復興の総括・検証」の結果を十分尊重すること。

2. 「震災10年 神戸からの発信」の推進

- (1) 震災から10年が経過する平成17年（2005年）に、震災と復興過程の経験や教訓、復興への取組み、これからの神戸づくりの方向を、震災時に国内外からいただいた支援への感謝をこめて発信し、安全で安心な魅力あふれる21世紀の神戸のまちづくりのきっかけとすること。
- (2) 推進にあたっては、「協働と参画」の理念に基づき、市民・事業者・行政が一体となって、推進組織の設立など、その具体化に速やかに取り組むこと。

3. 復興計画後の新たなビジョンの策定

- (1) 復興計画の計画期間以降に残された中長期的課題の解決に道筋をつけるとともに、復興の過程で生まれた新しい取り組みを生かしていくため、グローバルな視点も加味した、新たなビジョンづくりに着手すること。
- (2) 新たなビジョンは、市民、事業者自らがまちをつくるという震災以降に生まれた意識を踏まえて、厳しい財政状況の中で、より重点的・戦略的なものとするとともに、本提言の「これからの神戸づくり」の方向性の具体化を図ること。

〔総括・検証を振り返って〕

阪神・淡路大震災から10年目を迎えるが、震災からの復興の日々は時々刻々と変化する課題に対し、緊急対応、生活再建、復旧、復興と、試行錯誤の取り組みの積み重ねであった。これらは、神戸の市民・事業者・行政の力の結集により成し遂げられてきたものとして高く評価できるものである。

しかし、ここで立ち止まることはできない。“これから始まる”という認識のもとに、次なる挑戦に歩んでいくことが、神戸に課された使命である。

参考：「復興の総括・検証」のホームページ

http://www.city.kobe.jp/cityoffice/06/013/kensyou_15/kensyou2003.htm

平成16年1月13日

神戸市復興・活性化推進懇話会 座長 堯天 義久

1. 「復興の総括・検証」の目的

神戸市復興計画（平成7年6月策定）が平成16年度に最終年度を迎えるにあたり、震災5年目までの復興過程を振り返った前回の「復興の総括・検証」を前提として、次の3点を目的として、「神戸の今」を総括・検証する。

- (1) 復興状況の把握や残された課題を整理し、復興の総仕上げに反映する。
- (2) 震災を契機に生まれた新たな取り組みや仕組みを、これからの神戸づくりへ継承・発展させる。
- (3) 震災と復興過程で得た経験や教訓を、将来の災害に生かせるよう、被災地の責務として次世代に継承するとともに、広く国内外に情報発信する。

2. 「復興の総括・検証」の基本方針

- (1) 協働と参画による総括・検証（ワークショップ、1万人アンケート、インタビュー等の実施）
- (2) 「神戸市復興・活性化推進懇話会」（平成10年6月設置）が主体となった総括・検証
- (3) 懇話会のもとに「専門部会」「作業部会（ワーキングチーム）」を設置

3. 「復興の総括・検証」の実施方針

- (1) 「神戸の今」を総括・検証の対象とする。
- (2) 作業部会ごとに分野別検証を行うとともに、その結果を踏まえて、作業部会の枠を越えた全体的・分野横断的検証を専門部会を中心に実施

4. スケジュール

4月22日～	懇話会の開催（第1回：4月22日，第2回：7月8日，第3回：8月29日）
6月～12月	市民参画（ワークショップ，1万人アンケート，インタビュー等の実施）
10月1日	第4回懇話会（中間報告（案）の検討）
10月8日	懇話会から市長への中間報告の提出
10月16日～	中間報告に対する市民意見の聴取（いわゆるパブリックコメント）（～11月17日）
12月17日	第5回懇話会（最終報告（案）の検討）
1月13日	懇話会からの市長への提言

5. 報告書の構成

第1部 総括・検証とその背景

○進め方，統計データ，震災5年時点で指摘されていた課題とその後の状況

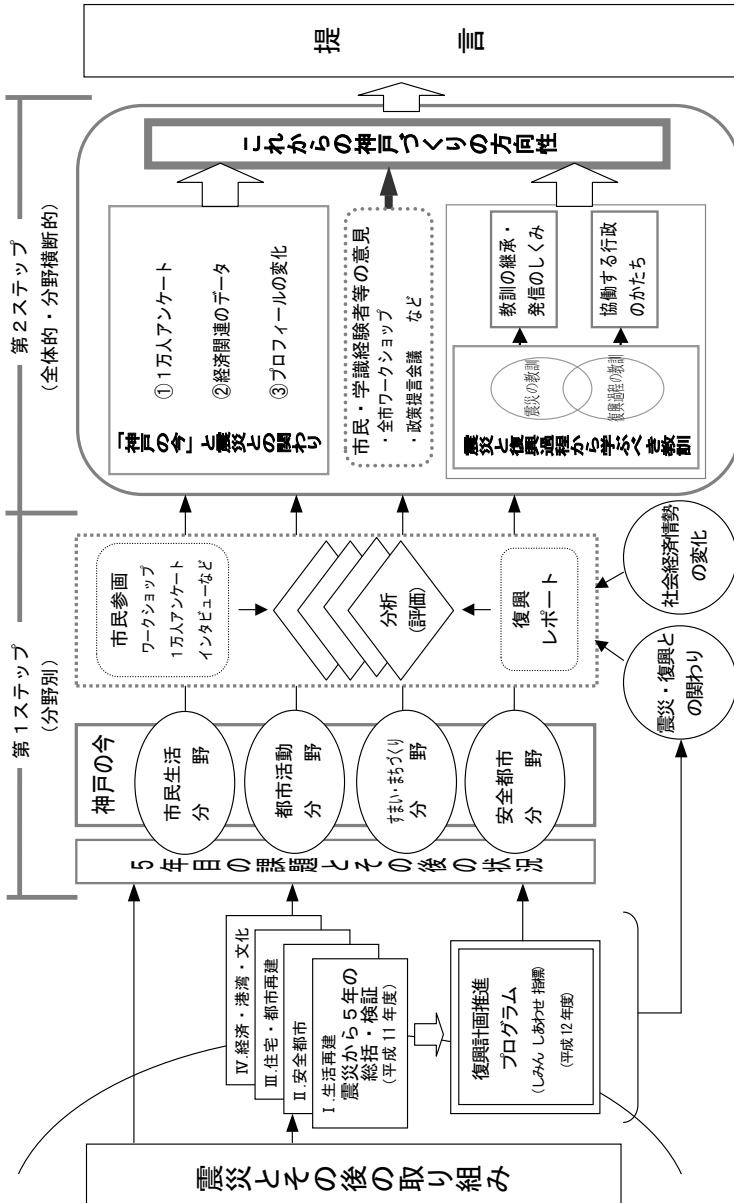
第2部 分野別検証（4分野別に項目を設定し，現状分析とこれからの取り組みを整理）

○検証分野…市民生活分野，都市活動分野，すまい・まちづくり分野，安全都市分野

第3部 全体的・分野横断的検証

○「神戸の今」と震災との関わり，震災と復興過程の教訓，これからの神戸づくり

検証の作業フロー



報告書の主な内容

1. 分野別検証（第2部）

(1) 市民生活分野

第1節 市民の地域における自律と助け合い……地域活動の活性化、区行政の充実、生涯学習の提供

○地域の課題解決に向けた地域活動の活性化を

「震災によって他人との結びつきを大切に思うようになった」55.6%（平成15年度調査）

地域活動の活性化のためには、「地域の役員まかせにしない」「地域行事の実施」「地域の組織づくり」「若年層の参加率を高める」ことが重要である。

○地域の凝集性を高める取り組みの市内各地での展開を

北須磨団地で行われている「あいさつ運動」や、灘区赤坂地区でも取り組みが始まった「防犯見張り番」という活動は地域の犯罪防止だけでなく、地域の人同士や大人と子どもたちとのつながりを深めることにも資することから、今後、市内各地で展開されることが望まれる。

第2節 市民一人ひとりの健康づくり……地域主体の健康づくり、こころのケア、アスリートタウンづくりなど健康・スポーツ活動の拡大 等

○市民の健康・スポーツ活動の拡大を

プロスポーツチームや社会人スポーツチームの試合を観戦したり、交流を図ることにより、選手を身近な存在として感じることは、特に小学生、中学生、高校生などの若年層のスポーツ活動の底辺拡大のきっかけづくりにつながるものとして期待される。

また、スポーツ産業振興を図るとともに、「健康を楽しむまちづくり」を今後推進していく必要がある。

第3節 高齢者・障害者が安心して暮らせるまち……高齢者・障害者の社会参画、介護保険制度、障害者支援費制度、地域見守り制度 等

○定年を迎える団塊の世代のパワー、知恵の地域参画への活用を

地域での各種活動の参加率

65～69歳 79.8%、70～74歳 78.9%（平成14年6月調査）

○住民相互による恒久的な地域見守り体制の構築を

見守り推進員は、被災高齢者の見守りや地域住民による見守りのためのコミュニティづくりに大きな効果があった。

今後、地域の状況に応じたより効果的で効率的な運営に向けて、見守り推進員の機能を見直し、住民相互の見守りのためのコミュニティづくり支援機能として引き続き、あんしんすこやかセンターの一体的な機能として確保していく必要がある。

第4節 子どもがいいききと育ち、育てられるまち……施設の地域開放，育児グループなど市民相互の助け合い，学校教育，子どもの社会参画 等

○子育て・子育てについて，地域，市民，事業者，行政の連携と，より地域に密着した運営を

子育てを地域でサポートしていこうとする市民相互の助け合いは，より多くの主体の参加を得たり，より小さな単位でネットワークの形成を図るなど，さらに地域に密着したものとしていく必要がある。

また，子どもの地域活動への主体的な参加や地域と学校の連携，特色ある「神戸らしい」教育をさらに推進する必要がある。

○「食育」の推進を

子どもの食生活の乱れが問題となっており，健全な食習慣の確立のために，食生活全般について考え，教える必要がある。

第5節 外国人市民が暮らしやすいまち……外国人市民と日本人市民，外国人コミュニティ同士などの交流，外国人市民への支援 等

○外国人コミュニティを生かした外国人市民の生活支援を

震災後，新たに生まれてきた外国人コミュニティ等について，コミュニティの成熟度に応じた支援を行い，同国人の組織がメインの窓口となった情報提供の仕組みが必要である。

第6節 ボランティアやNPO・NGOが活躍するまち……NPO支援，新しい協働手法のあり方，ボランティア，NPO・NGOと地域住民組織等との協働 等

○新しい協働手法—協働協定の検討を

助成や事業委託といった既存の協働手法の不備を補完するため，今後は，①協働の目的，②目的達成のための協働の主体（パートナー），③パートナー各々の役割分担・資源分担，④協働の成果と責任・リスク分担，⑤評価の方法を定めた協定の検討が必要である。

○ボランティア・NPO・NGOと地域住民組織等との協働を

神戸市内 NPO 法人認証数

平成11年度末 25，平成12年度末 65，平成13年度末 101，
平成14年度末 155，平成15年11月末 201

地域住民組織や企業とボランティア，NPO・NGOとの協働など，行政以外の主体同士による協働をさらに進めるため，行政としても情報提供や相談機能を充実させていく必要がある。

(2) 都市活動分野

第1節 産業復興対策……震災特例的な制度、復興特定事業、雇用対策 等

○震災復興対策事業の一般施策化による産業構造転換が重要

売上高等が回復していない最も大きな理由
「景気の影響」72.3%、「構造変化の影響」22.1%、「震災の影響」4.1%（H15.6調査）

今後、被災企業への震災復興対策の一般施策化をさらに進め、産業構造転換により重点を置いていく必要がある。

○雇用対策の推進を

労働行政担当機関等との連携、若年層・中高年齢者層・女性などへの対策、求職者と求人者の効果的なマッチングなどを総合的に実施するとともに、現在順調に進んでいる「2万人の雇用創出」の着実な推進による新たな雇用の場づくりが必要である。

第2節 新たな産業活力づくり……ベンチャー企業支援などの起業、医療産業などの成長分野の産業集積、外国・外資系企業の誘致 等

○神戸の開業率は大都市の中で一番高くなっているが、今後とも、起業や成長産業の集積を促進するため、復興基金等に基づく制度の効果的な再構築を

開業率：神戸市6.7%、大都市平均5.1%、全国平均4.1%（H8～H11）

現在のベンチャー支援策や成長産業の集積は、復興基金等に基づく先進的制度に負うところが大きい。基金制度等がなくなった後の効果的な制度の再構築が必要であるが、特に、成長産業の集積を促進しているエンタープライズゾーン条例については期限延長が必要である。

○医療産業都市構想は市民にとって身近な健康・福祉分野への拡充等を

同構想は神戸経済に相当な波及効果をもたらす可能性のある取り組みであるが、中小製造業との連携など地元への波及効果はこれからの課題である。

今後、同構想のテーマを先端医療中心から健康・福祉分野に拡充するとともに、市内中小企業の自立化につながる展開をさらに強化していくことが必要である。

第3節 中小企業・生活文化産業の活性化……中小製造業、ファッション産業 等

○新たなファッションスポットの形成など新しい動きを生かして、生活文化産業の再構築を

ファッション産業は、全体的には、売上高、企業数、従業員数ともに減少傾向にあるが、その一方で、旧居留地、トアウエスト、栄町・海岸通などの新たなファッションスポットの形成が進み、新しいファッション情報発信の起点になりつつある。

ファッション都市宣言30周年を機に、新たな展開を志向していくため、ファッション美術館等の既存の人的・物的資源の有効活用を図るとともに、神戸空港などプロジェクトとの連携も視野に入れ、生活文化産業の再構築を検討する必要がある。

第4節 地域社会と連携した産業……商店街・小売市場、コミュニティビジネス、農漁業 等

○コミュニティビジネスは雇用創出、地域活性化の効果を生み出すまでには至っておらず、ビジネスとしての自立を目指す「ソーシャルベンチャー」への転換を

介護サービスや子育て支援、まちづくり支援などの分野において起業の動きが多く見られているほか、新しい社会的サービスの提供や地元企業による地域社会貢献などの分野で新たな事業が生まれつつある。

コミュニティビジネスの経済的自立のためには、収益構造を転換させることが重要であり、社会的課題の解決と同時にビジネスとしての自立を目指す「ソーシャルベンチャー」への転換が期待される。

第5節 神戸港などの広域交流基盤……神戸港の利用促進・利用転換、神戸空港 等

○神戸港の利用促進や、親水ゾーン整備、新たな産業導入のための港湾空間の再構築を
震災前でも30%弱であったトランシッブ率が、現在では10%以下に落ち込むなどにより、神戸港の取扱貨物量が減少している。

今後、北米・欧州等の基幹航路の維持充実や、震災以降、貿易量が伸びている中国貨物にターゲットを絞った対策を進めるとともに、都心ウォーターフロント空間やPC 1～5の親水ゾーンの再開発、リサイクルポートなど新たな産業の集積を図る必要がある。

第6節 文化・芸術の振興……文化・芸術活動、神戸らしさを生かしたまちづくり、文化財の保存・活用、アートを生かした都市再生 等

○震災以降の文化・芸術活動の高まりを伸ばし、アートを生かした都市再生を

「神戸市文化活動団体調査」による震災前後の活動状況の比較
「現在の方が活発である」29%、「震災前と変わらない」38%、
「震災前の方が活発である」15%、「無記入」18%（平成11年8月調査）

震災以降、地域や商店街などが文化をソフトとして、地域おこしや活性化を図る事例が出てきている。このような取り組みをさらに伸ばし、まちかどをステージとして日常的にアーティストがパフォーマンスを市民・観光客に披露するなど、アートを生かした都市再生を推進していくことが必要である。

第7節 集客観光都市づくり……観光都市づくり、コンベンション都市づくり 等

○観光資源の再構築や戦略的なプロモーション、東アジアに重点を置いた国際観光等の総合対策を

平成14年の年間観光入込客数については、神戸ルミナリエ等の457万人を除くと、平成6年の88.1%の水準にある。今後、オンリーワンを目指した観光資源の再構築、ターゲットを絞り込んだプロモーションやおもてなしの充実等が必要である。

(3) すまい・まちづくり分野

第1節 復興まちづくりにみる知恵……震災復興市街地整備事業にみる知恵，地域マネジメント，住宅再建にみる知恵，ソフトとあわせたすまいづくり 等

○震災復興市街地整備事業はまちづくり協議会方式や複数事業の組み合わせで着実に進められてきたが，今後も総仕上げに向けた取り組みを

2段階都市計画決定やまちづくり協議会方式，複数事業の組み合わせにより，震災復興市街地整備事業は着実に進められている。震災後10年はひとつの節目であり，事業として一定のめどをつける必要がある。また，継続する地区においては，地域の実情等に沿った柔軟な対応を行い，整備を促進する必要がある。

さらに，復興まちづくりを教訓に，課題認識の段階から地域とともに検討する「今後の神戸の都市づくり」についてもさらに進めていく必要がある。

第2節 安心して暮らせるすまい・地域……ユニバーサルデザイン，美しいまちづくり，ごみの減量・資源化，すまいから始めるまちづくり，耐震診断・改修 等

○身体障害者への配慮が中心であったバリアフリーの考え方とあわせ，誰もが暮らしやすいユニバーサルデザインのまちづくりを

「神戸市交通バリアフリー基本構想」の策定，主要駅でのエレベーター設置や周辺道路のバリアフリー化，こうべUD（ユニバーサルデザイン）広場などの取り組みがなされている。

高齢者や障害者をはじめ誰もが社会参加できるための基盤整備を進めるとともに，ハード・ソフト一体となったユニバーサルデザインの取り組みを進めていくことが必要である。

○地域を美しくしようという動きを生かして，市民が誇れる「美しいまちづくり」を

ごみの不法投棄や放置自転車，落書き，貼り紙などマナーが低下しているとの指摘がある。一方で，地域を美しくしようと自ら意欲的に取り組む地域や企業が出てきている。

美しいまちを目指すためには，美化活動，花とみどり・景観等の快適環境づくり，おもてなしの気持ちを向上させる取り組みを市民・事業者・行政が協働して進める必要がある。

○すまいからまちへと視野を広げた住宅政策が展開されており，今後も，より一層多様化・高度化するすまいのニーズへの対応を

共同・協調建替	113地区	4,870戸	
マンション再建	47地区	3,404戸	(平成15年11月末現在)

住宅地としての神戸の強みを生かしていくためには，すまいに関する様々なニーズにワンストップで応えるすまいの総合拠点「神戸市すまいの安心支援センター」で行っている相談，情報発信等をさらに拡充する必要がある。

○耐震簡易診断，耐震改修は進んでおらず，安全なすまいづくりに一歩踏み込んだ対応を

耐震簡易診断申込累計の対象戸数に占める割合（平成15年10月まで）
マンション約35%，戸建て約1%

住宅は災害時には市民の生活・財産を守る基盤であり，リフォーム時の耐震改修の啓発，きめ細かな情報発信，耐震改修支援など一歩踏み込んだ取り組みが必要である。

第3節 次世代につなぐ魅力ある都市空間……まちなみ形成，都心の活性化，空地の活用，魅力ある公共空間づくり，密集市街地の改善 等

○震災でまちなみが大きく変化したが，地域が持つ資源を活かした多様な地域の魅力づくりを

ワークショップでの意見「まちなみが変わった」，「神戸らしさがなくなった」，
「まちの資源を活用し，地域らしさを大切にしよう」等

地域の愛着を深め，まちの活気や活力を生み出すのに有効であるため，歴史や文化，身近な自然など，地域の個性を生かしたまちの魅力づくりを行っていく必要がある。

○住宅再建，震災復興市街地整備事業の進捗とともに，密集市街地は着実に減少しているが，まだ残された地域もあり，地域の特性を活かした改善が必要

建物の再建や震災復興市街地整備事業の進捗等により，密集市街地は震災前に比べ減少しているが，今まで面的整備がなされていない地域や山麓部等に密集市街地が残されている。今後，地域住民との協働で地域にふさわしい改善の取り組みを行っていく必要がある。

第4節 環境にやさしい都市のすがた……自律連携型の都市づくり，公共交通の利用促進，渋滞対策・低公害車の推進，環境負荷軽減対策の促進 等

○環境に関する意識の共有を図り，幅広い主体の環境負荷軽減策の推進を

市域の二酸化炭素排出量は震災後H9までは増加傾向，H10以降は横ばいの状況であるが，家庭・事業両部門は大幅に伸びている一方，環境関連の市民の新たな活動も芽生えている。

環境負荷軽減のためには，市民一人ひとり，また，業種や規模にかかわらずあらゆる事業者の取り組みが不可欠である。

第5節 市民主体の総合的な地域づくり……地域間交流，専門家の育成，地域の自律促進，市民・地域と行政との協働の取り組み 等

○協働のまちづくりの継続を

ワークショップでの意見「人と人のつながりをこれからも深めていこう」

復興まちづくりで培ってきた地域力を地域マネジメントやコミュニティの活性化へも継続して生かしていく必要がある。専門家派遣，活動助成については，復興過程でその有効性が確認できたところであり，復興基金終了後も引き続き推進していく必要がある。

(4) 安全都市分野

第1節 個人・地域での安全・安心の取り組み……市民の防災意識，防災福祉コミュニティ，地域で活躍できる人材，防災教育 等

○震災を経験していない市民が増加する中で，これら市民の防災意識の向上が必要

「非常食を備蓄している人の割合」神戸市民40.1%，全国調査18.6%（平成14年度）

震災後に高まった市民の防災意識は全国と比較しても依然として高いと言える。

平成15年8月時点で神戸市内に居住する市民のうち，震災直前は市外に居住していた人と，まだ生まれていなかった子どもは，全市で25%（東灘区の場合36%）にのぼるため，特に震災を経験していない市民の防災意識の向上が必要である。

○防災福祉コミュニティの活動・体制の充実を

防災福祉コミュニティの結成数（平成15年10月末現在） 182地区（ほぼ全市で結成）

防災福祉コミュニティの今後の課題

「活動の中心が高齢者であること」67.2%，「リーダーになれる人材が少なく，特定の人物に負担がかかること」60.2%（平成15年度調査）

防災福祉コミュニティでは，中学生や女性，事業者による防災活動も進められているが，活動の中心となる人の高齢化や特定の人への負担の集中，コミュニティに対する市民の低い認知度など問題も発生しており，今後，活動のより一層の充実を図るため，市内の他の防災福祉コミュニティや他都市の自主防災組織との交流や情報交換が必要である。

第2節 都市安全マネジメント……市民・事業者・市の危機管理体制，社会現象としての予測できない危機への対応，PDCA サイクルによる危機管理体制 等

○PDCA（計画・実行・評価・改善改革）サイクルの考え方を取り入れた危機管理体制の充実を

地域での「防災福祉コミュニティ」，旧居留地連絡協議会防災委員会等の事業者による自主防災活動，市の「危機管理監」「危機管理室」の設置，さらには産学官による「神戸安全ネット会議」の設立など，体制・連携の強化がなされている。

防災訓練の目的が市民への広報から計画や体制の検証へと移りつつあるなど，訓練の成果や実際の対応を計画や体制づくりに反映させるしくみづくりが始まったところであり，この考え方をさらに推し進める必要がある。

○事前対策と初動対応の連携により，被害軽減に取り組む仕組みの構築を

事前対策と初動対応は互いに切り離せないものであるため，今後は防災情報の発信や意識啓発など，事前対策のより一層の充実を図りながら被害軽減に取り組む仕組みを構築していく必要がある。

第3節 安全都市基盤……ライフラインの災害対策、基盤整備に関する新たな動き 等

○震災を契機に都市基盤整備が急速に進んだが、今後とも継続的な基盤整備の推進が必要

特に力を入れて欲しい防災対策

「水道、下水、電気、ガスなどのライフラインの耐震化」69.0%（平成15年度調査）

「土砂災害防止法」など、ハードとソフトの組み合わせによる総合的・効果的な取り組みや、道路・公園等の整備・管理に関する市民参加も進められてきており、市民生活を支える重要な基盤であるライフラインの安全性の向上は今後も継続的に進めていく必要がある。

第4節 将来起こり得る災害への備え……自然災害の発生形態の変化に応じた対策、災害に関する調査・研究・情報公開、南海・東南海地震対策 等

○災害に関する情報の公開、発信、継承を

自然災害の発生に備え充実してほしい防災情報

「地域で将来、被害を受ける可能性が高い場所を示した地図」65.7%（平成13年度調査）

行政は安全・安心に関する市民の取り組みを推進する上で、災害に関する情報を公開、発信することが必要である。

その際には、①土砂災害、水害、震災などの過去の災害や、他地域での災害の教訓から得られる情報、調査・研究によって得られた最新の知見等、災害に関する情報を蓄積すること、②市民が自分の問題として認識できるようにわかりやすい形で表現すること、③市民全体に情報が広く行き渡るようインターネットをはじめ各種媒体を用いることが求められ、さらにはこの情報を市民・行政ともに将来にわたって生かしていけるよう継承していくことが重要である。

○自然災害の発生形態の変化に応じた対策の充実を

今後、地域での防災活動においては、過去の災害の教訓や特徴、災害危険個所の課題等を十分に認識し、新たな災害の特性を把握しながら備えを推進していくことが重要である。特に集中豪雨による都市型水害に対しては、地下街への浸水などに対して総合的な対策の検討が必要である。

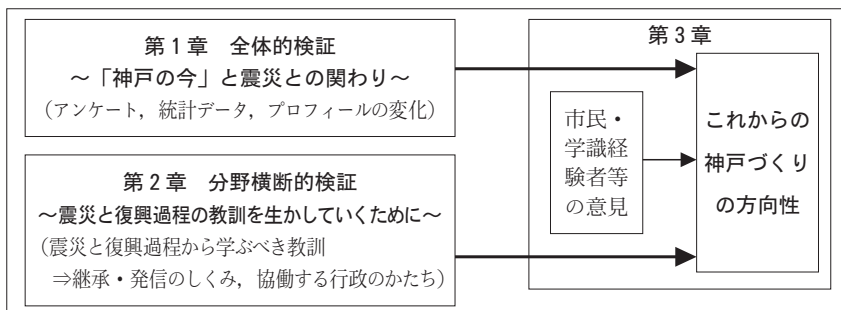
○今世紀前半に発生する可能性が高いとされる南海・東南海地震の特徴を踏まえた対策を

南海・東南海地震対策はプレート型地震の特徴である長周期のユサユサとした揺れが2分以上続く（阪神・淡路大震災では20秒程度）ことや予想最高高さ T.P.（東京湾平均海面）+2.5mの津波が発生すること、南海地震と東南海地震が連動して起きる可能性があることなどの特徴がある。

行政はこの地震によってどんな被害が発生するのか、また事前、事後のそれぞれにどのような対策があるのかについて、わかりやすく情報を公開し、地域の特性に応じた具体的な対策を考えて実践してもらえるよう取り組みを進めていく必要がある。

2. 全体的・分野横断的検証（第3部）

【全体的・分野横断的検証の進め方 概念図】



(1) 全体的検証 ～「神戸の今」と震災との関わり～

○神戸市民1万人アンケート結果でみる震災との関わり

(震災前と比べたくらし向き)

- ・震災前と比べ「低下している」が48.0%と一番多い。
- ・主な要因：「震災」15.1%，「不況などの景気」57.6%，「病気や退職など」22.4%
- (地域の復興・回復状況：あまり戻っていないと感じている人)
- ・「住宅の新築・再建状況」4.3%
- ・「近所の商店街や市場のにぎわい」23.7%，「都心部の繁華街や商店街の活気」19.6%
- ・「違法駐車やゴミなどのマナー」32.5%，「趣味などを楽しむゆとり」20.2%

(市政への要望：平成11年度の調査結果との比較)

- ・復興と関連が深いと考えられる住宅関連のニーズが下がっており、より全国的な課題である環境問題や経済問題へ市民の関心が移ってきている。

○経済関連のデータでみる震災との関わり

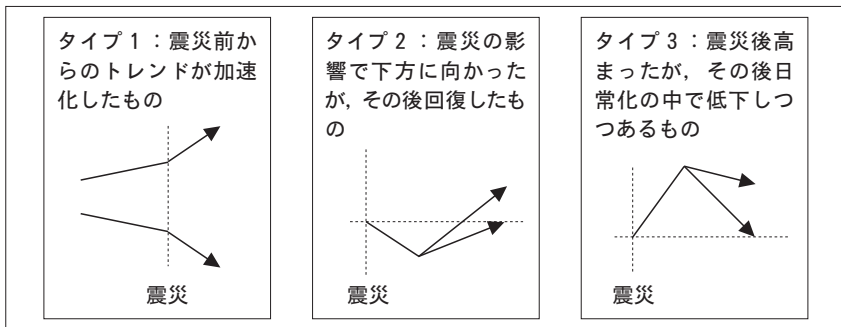
(全国・他都市比較)

- ・事業所・企業統計調査の事業所数，従業者数の増加率（年率）
全国比較：震災後の平成8年を除き，全国の動きと大きな差はない。
大都市比較：似たような動きがみられるが，全国主要都市に比べると高くはない。
京阪神比較：上位で推移。平成13年の減少幅も京都市・大阪市に比べて小さい。
- ・工業統計調査の製造品出荷額の平成5年と平成13年の比較
平成13年の82という水準は13大都市のうち上から4番目の位置。
- ・商業統計調査における従業者数・販売額の平成6年と平成14年の比較
大都市の中で低位に位置。震災を受けた神戸よりも低位に位置する都市もある。
- (震災前と比べた売上高等～産業復興推進機構のアンケート調査等から～)
 - ・震災前に売上高・経常利益が「回復していない」と回答した事業所は76.1%
うち，震災の影響が残っているとしているのは59.7%。
回復していない最も大きな理由：「震災」4.1%，「景気」72.3%，「構造変化」22.1%

○震災後のプロフィールの変化でみる震災との関わり

震災による変化を特徴的に表すことのできるタイプとして次の3つを設定し、この中から「これからの神戸づくり」の方向性を検討するための新たな課題について言及する。

【プロフィールの変化の3つのタイプの整理】



タイプ	典型事例	新たな課題
タイプ1	密集市街地の解消	震災後、急速に進展したが、その一方で今まで面的整備がなされていない地域などで密集市街地が残されている。
	神戸港の取扱貨物量の減少	アジア諸港の整備や内貿既存航路の廃止等の影響であり、新たな状況の中での港のあり方を検討しなければならない。
タイプ2	人口	ニュータウンのオールタウン化、郊外から市街地へのこれまでと逆の動き、東灘区などで新住民が急増している点
	観光入込客数	神戸ルミナリエを除くと9割程度の水準になっている状況
タイプ3	住宅の着工戸数	ストックの量的な拡大は過剰供給の懸念がある。市営住宅についてはマネジメントの課題が出てきている。
	防災意識	防災意識の低下傾向が見受けられ、次なる災害への備えのためにも、風化が起らないよう努める必要がある。

結論：①震災復興に関わるものから全国的な課題、構造的課題へ

②震災後の時間の経過とともに、新たな課題が生まれてきている

③セーフティネットとしての震災復興対策が当面必要であるが、震災10年以降も見据えて構造的課題や新たな課題への対応に重点を移していくことが「神戸の今」に課せられた課題である

(2) 分野横断的検証 ～震災と復興過程の教訓を生かしていくために～

○震災と復興過程から学ぶべき教訓

【震災の教訓】

「防災」に「減災」の思想を

- 震災で自然の厳しさをあらためて知った。自然災害はいつか必ず起こる。
- 地域コミュニティが命（いのち）を守る。まずは、身近なところから始める。
- 日頃からやっていないことはできない。日頃からまちづくり活動を進める。

(関連した取り組み) 防災福祉コミュニティ, すまいの耐震化, 南海・東南海地震対策

【復興過程の教訓】

「自律」と「連帯」から

- 時間の経過の中で、「復興」が意味するものは変わる。
(関連した取り組み) 総合的な地域づくり
- 「復興」は分野を相互に関連させながら柔軟に取り組まなければならない。
(関連した取り組み) 震災の教訓の継承・発信の取り組み
- 自律した個々の取り組みが、まちをつくる。
(関連した取り組み) すまいから始めるまちづくり, 地域でのあいさつ運動
- 日頃からの協働と参画が、まちづくりを進化させる。
(関連した取り組み) 今後の神戸の都市づくり, 地域住民による公共施設の管理等
- 「復興」とは、新しいシステムに挑戦していくことである。
(関連した取り組み) 高齢者の地域見守り, エンタープライズゾーンの取り組み等

結論：①教訓は、「自律と連帯」の考え方に集約される

- ②復興過程の取り組みは「人の力」や「地域の力」によって進められており、協働と参画のまちづくりが成果を生んできている
- ③協働と参画のまちづくりを「これからの神戸づくり」の基本姿勢とし、初期から第2ステージの実践期へ移す。そのためには、「ソーシャル・キャピタル（社会的なつながりとそこから生まれる規範・信頼感）の醸成」が重要な課題

○教訓の継承・発信のしくみ

震災と復興過程の教訓については、市民主体の継承・発信をベースに、継承・発信のしくみを整え、次世代の子どもたちや神戸以外の各方面に広く伝えていく必要がある。

○市民・事業者と協働する行政のかたち

「協働と参画のまちづくり」や「新しいシステムに挑戦していくこと」といった教訓を生かしながら、時代の変化に対応した役割分担を再認識して、市民・事業者と協働する行政のかたちを築いていく必要がある。

(3) これからの神戸づくりの方向性

「これからの神戸づくり」の方向性については、震災と復興過程の教訓として出された、ソーシャル・キャピタルの醸成による「協働と参画のまちづくり」をその基本姿

勢とし、「これからの神戸づくり」のテーマに関しては、市民参画の場で行ってきた市民・学識経験者等の意見から、具体的なテーマとなるキーワードを抽出した。

○市民から出された意見の抽出（全市ワークショップ及び市政アドバイザー調査から）

- ・4つの分野すべてに関連の深い項目
「人と人、地域とのつながり」「地域らしさ」「まちづくりは市民が主役」
「市民と行政の新しいかかわり方」
- ・上記項目は、優先順位付けにおいても比較的上位に位置しているものが多いことから、「これからの神戸づくり」の基本姿勢に関するキーワードとして考える必要がある。
- ・その他にも参加者の優先順位付けの中で上位になっている「経済、雇用の場の確保」「神戸の魅力」「高齢者、障害者等への福祉の充実」といった項目については、市民の期待が特に大きいものである。

○学識経験者等から出された意見の抽出（本懇話会、政策提言会議等から）

（「これからの神戸づくり」全般に関わるテーマ）

- ・「クオリティ・オブ・ライフ（市民生活の豊かさ）」、「住みやすいまち」、「生活文化」
- ・上記のテーマは、「これからの神戸づくり」の視点として考えるべきである。

（「これからの神戸づくり」の重点的な方向性に関するテーマ）

「安全・安心」	震災の教訓を生かしながら、安全都市づくりをさらに高め、情報発信をしていくという観点とともに、事故・事件・災害・健康危機といった様々な危機への対応を図る観点から重要である。
「健康」	個人レベルの身体・精神面での健康や都市レベルでの健康なまちづくりなど、より幅広い視点に立った展開が必要であり、市の「医療産業都市構想」等を生かしていくという意味でも重要である。
「交流・融合」	港を通じた交流を生かして発展してきた神戸の歴史的な特性をさらに伸ばしていくといった点や知的ネットワークの構築、大交流時代を迎える点から重要である。

- ・これらの3つのキーワードについては、神戸らしさを生かした展開を行っていくことが重要であるとともに、相互に関連させて進めていくべきである。

参考：「復興の総括・検証」のホームページ

http://www.city.kobe.jp/cityoffice/06/013/kensyou_15/kensyou2003.htm

新刊紹介

自治体改革と地方債制度－マーケットとの協働 創造的都市－都市再生のための道具箱 マ　ン　シ　ヨ　ン　法

■ 自治体改革と地方債制度－マーケットとの協働

稲生信男 著

現在、国・地方の財政状況は大変厳しく、しかも効率的に住民サービスを提供しなければならない昨今、地方行財政改革の再構築の推進のため、自治体の経営改革手法や、財政への市場原理の導入に関する類書は多い。その中で、本書の特徴は、自治体側からの経営改革手法だけでなく、市場（マーケット）側の視点から、地方債という財源調達手段に対するアプローチを行っている点にある。自治体と市場との協働の観点、資金調達（地方債）と自治体経営改革との有機的一体性の観点から著述がなされているのである。

本書は次の7章からなっている。

第一章 自治体改革に求められるもの（地方債市場と自治体との関係）

第二章 自治体経営の新潮流（NPM や PFI 等の新手法や自治体経営の新しい取組み）

第三章 地方債の発行市場（償還財源・発行方式・引受け先など）

第四章 地方債の流通市場（金利のダイナミズム・債券投資とリスク・格付けなど）

第五章 米国地方債発行・流通市場の概要（地方制度・発行流通市場・リスク

管理など）

第六章 自治体財政の危機管理と再生制度（財政危機・再建・再生の諸制度）

第七章 日本の地方債市場改革に向けて（自己決定権強化と資金調達高度化への諸提言）

自治体経営と資金調達（地方債）制度とを有機的にひとつのシステムとして一体的に捉えるため、次の3つの視点を柱に論述されている。

1. 自治体の資金調達システムにつき、自治体経営と資金調達（地方債）制度との有機的一体性の視点。（一章・二章）
2. 地方債の発行・流通市場や、経営危機の場面での再生制度につき、市場や資本家の側の視点。地方債を、供給側からの議論だけでなく、（特に公募債は）金融商品のひとつと捉える視点。（三章・四章・六章）
3. 国の地方制度と地方債市場の動向分析の上、日本で米国の制度や手法を導入応用できるのかという視点。（五章）

以上の3つの視点を踏まえた上で、最後の七章で、今後の地方債制度（自治体の資金調達システム）のあり方について考察されている。七章の提言を具体的に上げると、

- ① 自治体経営理念と資金調達活動をつなぐものとしての、自治体の自己決定権の強化。

② 地方債マーケットの高度化に対応した新しい金融商品としての地方債の制度設計や今後の地方債市場起債プロセスへのマーケットから見た様々な制度技術的な課題として、

- ・住民の関与統制のあり方。
- ・レベニュー債。
- ・保証制度。
- ・免税制度。
- ・デリバティブ。
- ・情報開示（ディスクロージャー）。
- ・地方債格付けの活用。
- ・公募債と縁故債。
- ・地方債のリスクの緩和・自治体再生スキームの整備（新たなセフティーネット構築）などを具体的に取り上げ、先端的な諸提言を行っている。

以上のように、この書は、自治の最前線の行政マンや、地方債等の実務を行う金融マン或いは財政学や行政学の研究者・学生等の幅広い方々に対する、入門書かつ最先端の高度な提言がコンパクトに詰まった実務書であるということができよう。

（学陽書房 本体2,800円＋税）

■ 創造的都市—都市再生のための道工具箱 チャールズ・ランドリー著、後藤和子監訳

ヨーロッパを中心に、都市を再生する提案として、「創造都市論」への関心が高まっている。その中で、数多くの都市再生プロジェクトにかかわっている英国のシンクタンクを主宰する都市計画家である著者のチャールズ・ランドリーは、その実践に裏付けられた「創造的都市」への豊富なアイデアを提供している。

「創造的都市」とは何か。本書では、それを語るためのキーワードは「創造性」—個人の才能によるものでなく、社会構造全体としての“創造性”にあるとしている。地域の持つ文化・芸術の創造性や過去の記

憶を思い起こさせる建物・景観といった財産、そして最大の資源である“そこに住んでいる人々自身”の創造性を生かして、社会や産業経済の潜在力を引き出していく。またアイデアの交流を円滑にし、そのアイデアを具体化させながら、都市の諸問題に対して革新的な解決方法を作り出す環境を提供していく。それらが循環していく仕組みをもつのが「創造的都市」であると考えている。

著者はその転換を成しえたいいくつかの都市を例に挙げている。基盤であった製造業が衰退した小規模産業都市である英国のハグズ・フィールドは、「都市の創造性を循環させる」という目的を持った多様な実験的プロジェクトにより、あらゆるセクター、プロセスにおいて創造的な文化を根付かせた。フィンランドのヘルシンキは、短所であった冬の長い闇を隠れた地域資源と捉えて、その対極にある「光」の力を利用した多様なプロジェクトを展開、新たなブランドネームを築き上げた。著者自らが実践したもの以外でも、過去の工業発展による負の遺産（環境汚染、工場跡など）に対し文化的アプローチによる再生を試み、新たな生活形態と労働形態の発展を生み出したドイツ・ルール地方のエムシャー・パークの例などを紹介している。

ルイス・マンフォードやジェーン・ジェイコブスなど、都市論者の多くも述べている都市のアイデンティティや多様性—著者も「創造的都市」の基盤の要件として、その重要性を指摘している。それらに加え、新しいリーダーシップ、ダイナミックなネットワーク、組織文化などの内的資源が都市の創造性に対していかにあるべきかを言及

するとともに、都市に新しい考えをもたらすアウトサイダーも必要であるとしている。

では、どうすれば都市の創造性を誘発できるのであろうか。まず都市を「全体的(holistic)に見る」—つまりあらゆる側面を通して統合的で総合的なアプローチを試みることであり、そのためには「都市リテラシー」—都市を読み理解する知的能力と技術を持つことが求められる。そして「再帰的な都市」—急速に変化する社会的・経済的環境の中で持続的に発展していくには都市は常に「学習する有機体」であるべき。著者の理念はここに貫かれている。

実践者である著者のメッセージは、都市に携わる者の胸に響く。「市民の創造性を育てて、それをわれわれに役に立つようにするために、われわれは十分努力しているであろうか」

本書は、経験に裏付けられた数多くの説得力ある事例や柔軟なものの方見方、すべての人々の創造性を引き出しながら社会に参加する機会をつくりだすといった考え方など、大変示唆に富んだ考え方を提示しており、都市政策者の必読書となるであろう。

(日本評論社 本体3,600円+税)

■ マンション法

鎌野邦樹・山野目章夫 編著

マンションは、戦前の同潤会アパートなどを除き、一般には昭和30年代から供給が始まり、昭和40年代中頃より本格的に普及している。ストック総戸数をみると、1976年(昭和51年)に約56万戸であったものが2001年(平成13年)末には約406万戸となり、約1000万人が居住している。その8割以上が三大都市圏に立地していることから、

都市生活とマンションは、もはや切り離せない関係にあるといつてよい。

本書は、マンションの権利関係や管理等について規定するマンション法の全体を体系的に記述したものである。数年前まで、マンション法は「建物の区分所有等に関する法律」(区分所有法、昭和37年)だけしか存在せず、マンション法とは同法のことを意味していた。しかし、近年、「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」(平成7年)、「マンションの管理の適正化の推進に関する法律」(管理適正化法、平成12年)、「マンションの建替えの円滑化等に関する法律」(建替え円滑化法、平成14年)が相次いで制定され、今日では、一般に、これらの法律を総称してマンション法と呼んでいる。

本書では、第1章に「マンション法の概要」が置かれ、まずマンションの意義やそれに係る法体系が説明されたうえで、第2章で「区分所有法」が、第3章で「マンション建替え円滑化法」が、第4章で「マンション管理適正化法」が詳述されている。その記述も、単なる法律の解説にとどまらず、マンション管理等の実務面を踏まえたものとなっている。

また、マンションをめぐる法律は、前述の4つの法律に限られず、売買や抵当権の設定には民法が適用されるのをはじめ、不動産登記法や借地借家法、最近では「住宅の品質確保の促進に関する法律」(住宅品質確保促進法、平成12年)なども重要な役割を担っている。そこで、本書では第5章に「マンションに関連する法律等」を設け、これらマンションに関係する主要な法律を取り上げ、各法律の重要な規定や制度等に

ついて説明がなされている。

なお、本書にはマンションに関する主要な裁判例が取り上げられているが、マンションの戸数や居住者の増加に伴い、多くのトラブルが発生し多様な法律問題が生じていることから、それらの裁判例が本書の実用性を一層高めていると言ってよい。

前述のとおり、マンション法はここ数年で相次いで充実・整備が図られた。その背景には、マンションのストックの増加や、建設後相当の年次を経過したマンションが増えてきたことに加え、阪神・淡路大震災の教訓があげられる。震災で大規模な被害を受けたマンションは300棟を超え、そのうち100棟以上が建替えを余儀なくされたが、住民合意の難しさが浮き彫りとなり、訴訟に発展した事例も4件あった。

当研究所では、平成11年度に実施した「震災復興の都市政策的検証と提言」研究会の報告書において、当時の区分所有法の不備を指摘し、マンション建替えに関する法整備の必要性を提言している。その研究会で当該分野を担当された弁護士の戒正晴氏は、国土交通省の「マンション建替え円滑化方策検討委員会」の委員として、建替え円滑化法の立案等に関わられ、その成立に尽力されている。同氏が本書の執筆陣に名を連ねておられることを紹介させていただく。

マンション法は、私法体系全体の中では限られた一分野にすぎないが、きわめて日常的で現代的な法分野である。都市生活におけるマンションの比重の高まりを考えると、本書のはしがきにある「21世紀においては、最も重要な法分野のひとつとなるものと思われる。」という記述も、あながち

誇張とは言えない。また、近年、相次いで法整備が行われたマンション法の分野を体系的に網羅した本書の、「わが国においては、これまでマンション法における本格的な教科書は皆無であったといってもよいであろう。本書は、その最初のものとなりうる」との自負も妥当なものであろう。

本書は、法律を学ぶ学生や法律実務家、マンション管理士や管理業務主任者などのマンション実務に関わる者だけでなく、マンションに住み、その管理に向き合わねばならない一般の都市居住者にとって基本的な教科書となりうるものである。

(有斐閣 本体2,900円+税)

地方自治職員研修

毎月15日発行
B5判 130頁
定価800円

- ◆時代を鋭く捉えたテーマを毎号特集。
- ◆環境行政や行革など先進事例を、自治体の担当者がレポート。
- ◆昇任試験Ⅴ講座では、一年で昇任試験に受かる実力を養成。

- 4月号特集…自治体職員の基礎知識
(自治・行革・法務など8つの分野の職員の新常識)
- 3月号特集…教育の自治を問う
(管理・評価の改革を超え、地域が教育をひらく)
- 2月号特集…市民からヒトコト！
(「プロの市民」が語る市民常識と自治体)
- 1月号特集…2004年自治体の生き残り策考えます
- 12月号特集…2003年・地方自治体の法・判例・制度改革
- ◇臨増号「改革と自治のゆくえ」(税込1,680円)好評発売中！

バックナンバーもお求めになります。
小社営業部が、お近くの書店へ

公職研

Tel03-3230-3701 Fax03-3230-1170
東京都千代田区神田神保町2-20

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

自治フォーラム

2004.4 VOL.535

定価600円(本体571円)

特集 三位一体改革のゆくえ

- 視 点 三位一体改革のゆくえとこれからの地方財政 ……………伊藤 弘文
解 説 三位一体改革の意義と今後の課題～補助金・税財源改革から～
……………神野 直彦
三位一体改革とその先にある財政制度 ……………小西砂千夫
平成16年度予算及び地方財政対策における「三位一体改革」
の評価と今後の展望 ……………総務省自治財政局
改革推進後の地方税制の課題 ……………総務省自治財政局
- 特別寄稿 リセットニッポン～地方主権の国づくりを目指して ……………木村 良樹
三位一体改革の評価 ……………堀江 侃
三位一体改革と町村の立場について ……………遠藤 一郎
- エッセイ 自治大OBが語る地方自治 ……………小町 邦彦
(タイトルについては、変更がある可能性があります。)

編集 自治研修協会
(〒190-8581)東京都立川市緑町3591 電話042(540)4500
協力 自治大学校

発行所 第一法規株式会社
(〒107-8560)東京都港区南青山2-11-17
電話 03(3404)2251 振替口座東京3-133197

新修 神戸市史

最新刊 第7巻

「行政編Ⅱ くらしと行政」発売中
A 5版 全885ページ 定価6,000円(税込)

構成 第1章 福祉 第4章 衛生・医療 第7章 同和
第2章 教育 第5章 ごみと環境 第8章 国際交流
第3章 住宅 第6章 警察・消防 第9章 文化・女性

内容 市民生活に深く関連する各分野についての、明治開港から昭和までの神戸市行政のあゆみ。

既刊 (定価は本体+税)

「歴史編Ⅰ自然・考古」, 「産業経済編Ⅰ第一次産業」, 「歴史編Ⅲ近世」, 「歴史編Ⅳ近代・現代」(定価各5,097円), 「産業経済編Ⅱ第二次産業」(定価6,000円), 「行政編Ⅰ市政のしくみ」(定価6,117円) も好評発売中

発行・申込 神戸市 新修神戸市史編集室 (神戸市文書館内)

〒651-0056 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 ☎078 (232) 3437

神戸市内の書店でも発売中!

政策研究・情報誌

地域政策

2004・3月号 No.11 3月30日発行 定価650円 (本体619円)

特集 なぜ自治基本条例か

地方自治総合研究所理事 辻山幸宣/東京都立大学教授 名和田是彦
北海学園大学教授 佐藤克廣/ニセコ町総務課 加藤紀孝
杉並区企画課 日下部仁 ほか

ニュース/ルポ がんばる自治体

高宮町・飯高町

三重の改革 討論/千葉大学教授 大森彌・三重県議会議員 岩名秀樹

企画・編集：三重県
政策開発研修センター「あすの三重」
(〒514-0004)三重県津市栄町1-891
電話059-224-2767

発行所：
(株) 公人の友社
(〒112-0002)東京都文京区小石川15-26-8
電話03-3811-5701

編 集 後 記

- ※本号と次号では、「震災復興の都市政策的検証」について2号にわたり特集します。
- ※「都市政策」では、平成12年4月発行の第99号で「震災復興の都市政策的検証と提言」を特集しましたが、その時に取り上げなかった分野・項目の検証や、以後の法整備・社会状況の変化等を踏まえた新たな検証を試みたものです。
- ※各論者の主張に共通するのは、「自然災害の発生を防ぐことは出来ないが、その被害を最小限に食い止めることは可能」であり、そのための準備や投資が重要であるという点と、災害復興に関しても平素からの法制度の整備がその成否に大きな影響を与えるという点ではないかと思います。神戸の教訓が、今後の災害対策の大きな糧となることを期待して止みません。
- ※次号は、特集のⅡをお送りします。ご期待ください。

都市政策バックナンバー

- 第100号 特集 第100号記念 21世紀の神戸の都市像 2000年7月1日発行
第101号 特集 地方自治と都市経営 故宮崎辰雄氏追悼集 2000年10月1日発行
第102号 特集 阪神・淡路大震災復興・生活再建の総括 2001年1月1日発行
第103号 特集 IT革命と地方自治体 2001年4月1日発行
第104号 特集 阪神・淡路大震災と司法の課題 2001年7月1日発行
第105号 特集 災害における住宅等の被害認定基準 2001年10月1日発行
第106号 特集 少子・高齢化への対応 2002年1月1日発行
第107号 特集 新産業の創出に向けて 2002年4月1日発行
第108号 特集 コミュニティ・ビジネスの振興と課題 2002年7月1日発行
第109号 特集 公営住宅のあり方と今後の課題・方向性 2002年10月1日発行
第110号 特集 大都市制度のこれから 2003年1月1日発行
第111号 特集 都市の活性化と地域連携 2003年4月1日発行
第112号 特集 行政コスト分析の課題 2003年7月1日発行
第113号 特集 第三セクターの課題と展望 2003年10月1日発行
第114号 特集 福祉と民間活力 2004年1月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。
予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第115号

印 刷 平成16年3月20日 発 行 平成16年4月1日
発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三
☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984
発売元 勁 草 書 房
☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1
振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861
印 刷 田中印刷出版株式会社

ISBN4-326-96139-2

C3331 ¥650E

定価650円(本体619円)



9784326961399



1923331006192

発売元 **勁草書房**

東京都文京区水道 2 の 1 の 1
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861