

# 地震災害からの復興過程とその対策計画

林 春 男\*

## Long-term Recovery Processes and Their Planning from Devastating Earthquake Disasters

Haruo HAYASHI \*

### Abstract

In the process of long-term recovery following a devastating earthquake disaster, the basic principle would be to create a better society by considering the damage caused by the earthquake as "creative destruction". On the other hand, the basic principle for the recovery processes from a flood disaster is restoring the damaged area to its condition before the disaster. It was pointed out that the 1995 Hanshin-Awaji (Kobe) earthquake disaster was the first disaster that let the Japanese people recognize this difference between recovery from earthquake disasters and from flooding disasters. The long-term recovery processes started with a trial-and-error basis with an enormous amount of service volumes. This paper, reviews the planning mechanism of local restoration plans, and the basic structure of physical, restoration economic revitalization, and social reconstruction. After evaluating the progress of restoration in the impacted area for the first five years, remaining issues were analyzed.

**Key words** : long-term recovery process , reconstruction , restoration , physical restoration , economic revitalization , social reconstruction

**キーワード** : 災害復旧 , 災害復興 , 都市再建 , 経済再建 , 生活再建

### I. はじめに 貝原前兵庫県知事の復興観

平成7年11月に貝原兵庫県知事は被災者復興支援会議を訪れて、被災者支援会議メンバーに次のように要望した。「わが国の災害対策は復旧までにはよくできている。しかし、復興については法律も体制も何もない。できれば、復興についての理論的な枠組みを作って欲しい。」これは未曾有の災害といわれる阪神淡路大震災からの復興を指揮する司令官の述懐である。彼の目には復興はまさしく新しい課題としてうつつているのである。

復興は決して新しい課題ではないという反論があるかもしれない。関東大震災からの復興、戦災復興、大火からの復興と、わが国はこれまでもさまざまな復興を経験して生きていくはずだという反論である。関東大震災からの帝都復興、戦災からの日本の各都市の復興、そして日本海側の諸都市を襲った大規模な延焼火災からの復興は、どれも基本的に都市の物理的な再建を復興ととらえている。都市計画がなされ、社会基盤が再建され、建築物が再建されることが、基本的には復興を意味してきた。

\* 京都大学防災研究所

\* Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

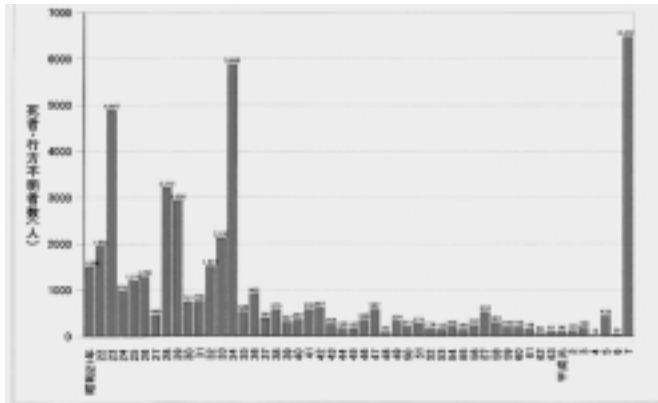


図 1 自然災害による死者・行方不明者の推移。(出典：建設省ホームページ)  
 昭和 21 ~ 27 年は日本気象災害年表, 昭和 28 ~ 37 年は警察庁調べ, 昭和 38 年以降は消防庁調べによる。

ならば、貝原知事はなぜ復興が初めての課題だと規定したのだろうか。これらの復興の教訓がわが国の防災に関する法律や体制に反映されていなかったからだろうか。それとも、「創造的復興」と名づけられた阪神淡路大震災からの復興はこれまでの復興と質的に違うからだろうか。本稿の目的は阪神淡路大震災からの復興について、これらの間に答えることである。

## II. 災害対策基本法に「復興」はない

災害対策基本法は昭和 36(1961)年に制定され、わが国の現行の防災体制を規定する一般法である。この法律で災害と定義されるものには「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事もしくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」(災対法第 2 条一)が含まれる。また、防災とは「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ること」(災対法第 2 条二)と定義され、災害予防、応急対応、災害復旧の 3 つの側面を持つと解釈される。注目すべきは、わが国の防災の憲法である災害対策基本法には災害復興という概念が存在していないことである。

その理由は災害対策基本法が成立された経緯を考えると明らかになる。法律制の直接の契機は 1959 年に発生した伊勢湾台風災害である。それ以前にも戦後のわが国は図 1 に示すように自然災害による多くの犠牲者を出していた。その中には 1946 年の南海地震や 1948 年の福井地震の犠牲者も含まれているが、災害発生頻度そのものである。また絶対数も台風災害による犠牲者が多く、災害といえば風水害を考えざるをえない状況にあった。なかでも 5,041 名の死者行方不明者を出した伊勢湾台風の被害はひととき大きかった。人的被害の大きさだけでなく、伊勢湾台風は物的被害の規模の大きさ、その広域性、そして被害の長期性、どれをとっても、当時の人々にとって文字通り未曾有の災害となった。

同時に伊勢湾台風災害は、当時の防災体制が持つ不備も顕在化させた。そこで、災害が発生するたびに場当たり的ななされてきたそれまでの災害対策を改め、総合的・計画的な防災行政を推進する目的で災害対策基本法は制定された。こうした法律制定の経緯があり、地震災害とその後の復興の問題が風水害の復旧とは本質的に異なる課題であることは認識されていなかった。この点は南海地震や福井地震といった教訓を持ちながらも、その後訪れた地学的静穏期の影響もあって、阪神淡

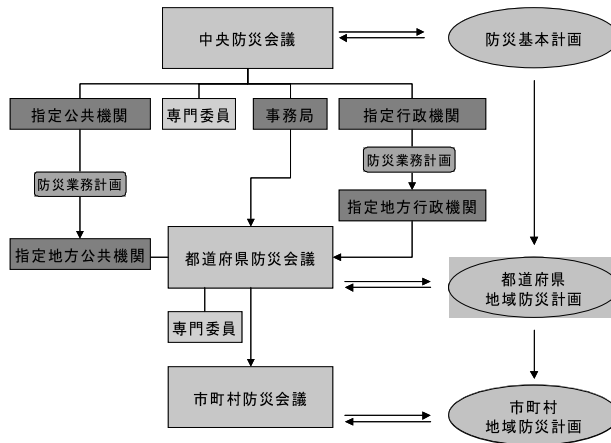


図 2 わが国の防災体制。

路大震災が発生するまで忘れ去られることになった（林，2001）。

### III . 災害復旧と災害復興

災害復旧と災害復興は本質的に異なる概念である。災害復旧という場合，文字通り「旧に復す」原形復帰が基本である。災害によって失われた施設や機能を災害前の状態に戻すことが災害復旧の使命である。たとえば，堤防が決壊した場合に，元のように堤防を復元することが必要となる。堤防は一定の流量に耐えるだけの高さを確保することが重要であり，再度決壊しないようにと決壊部分だけを嵩上げすることは意味を持たない。この例が示すように，災害復旧という場合には外力として基本的には風水害を想定している。

それに対して地震災害の場合には，災害によって失われた施設や機能を災害前の状態に戻すことが必ずしも是とはされないことも自明である。阪神淡路大震災を例にとると，被害は地震動強度によって一様に規定されるのではなく，深刻なインナーシティー問題を抱える地域に被害が集中している。被災した人が「震災前に戻りたい」とのぞむ気持ちは理解できても，インナーシティー問題まで旧に戻したいと考える人は少ない。むしろ震災による破壊を契機として，よりよいまちを作りたいと考える人が多いことも当然である。した

がって，災害によって大規模な破壊が面的に発生した場合，その地域を再建し，できれば災害前よりもよいまちにしたいという希望が存在する時には，災害復旧ではなく，災害復興という概念が用いられることになる。阪神淡路大震災からの復興の場合には，復興過程でよりよいまちを作ると意識を鮮明にさせるために，「たんなる復興ではなく，創造的な復興をめざす」ために「創造的復興」という合言葉が生まれてきたのである。

#### 1) 災害対策基本法が描くわが国の防災体制（図 2）

災害対策基本法では，防災は第一義的には市町村の責任であると規定されている。その背景には，災害規模が小さな災害のほうが絶対数としては多い，災害には地域性が存在するという理由が考えられる。市町村の手に余るような災害が発生した場合には，都道府県が支援し，都道府県を国が支援するという体制が明記されている。さらに，国や地方自治体には防災計画を策定し，それに基づいて防災対策を実施することが義務付けられている。

国の防災計画は防災基本計画と呼ばれる。地方自治体の防災計画は地域防災計画と呼ばれ，都道府県が作る地域防災計画は防災基本計画と矛盾することは許されず，市町村が作る地域防災計画は都道府県の計画と矛盾してはいけないとされる。いいかえれば，国が定める防災基本計画を防災計画の最上位に位置付け，その枠内で地方自治体に

地域防災計画の整備を求める方法で、国全体として防災対策の整合性を保つという配慮がなされている。

防災基本計画および地域防災計画は、総則、災害予防、災害応急対策、災害復旧という4節で構成されることを定めている。災害予防とは災害の発生を未然に防ぐために事前に実施すべき対策である。災害応急対策は災害発生直後に各防災担当機関がとるべき対策として事前に準備すべき対策である。災害復旧は災害からの立ち直りに関する規定である。それまでの災害復旧から阪神淡路大震災を契機として、災害復旧・復興に変更された。わずかに4条に過ぎないが、災害復旧の実施責任者と、復旧事業に関する経費負担における国の役割を中心に規定されている。

## 2) 防災基本計画における「災害復興」の追加

国の防災計画であり、各地方自治体の地域防災計画の雛型となる防災基本計画は、阪神淡路大震災の教訓を反映させるために、平成7年7月に改定され、「災害復興」という概念が追加された。とくに第1篇第2章の「防災の基本方針」の項では、「適切かつ速やかな災害復旧・復興」と題して、災害復興にあたって重要となる次の6点が示されている。

- (1) 被災地域の復旧・復興の基本方向の早急な決定と事業の計画的な推進
- (2) 被災施設の迅速な復旧
- (3) 再度災害の防止とより快適な都市環境を目指した防災まちづくり
- (4) 迅速かつ適切ながれき処理
- (5) 被災者に対する資金援助、住宅確保、雇用確保等による自立的生活再建の支援
- (6) 被災中小企業の復興等、地域の自立的发展に向けての経済復興の支援

防災基本計画に盛り込まれた災害復興に関する6項目は、基本的に国の阪神・淡路復興対策本部が掲げる「復興の基本理念」を基本的に反映している。阪神淡路・大震災対策本部は「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」に基づいて、平成7年2月24日に5年間の時限機関として発足し、阪神・淡路地域の復興のための施策を

強力に推進することを目的としており、地方公共団体が行う復興事業への国の支援をはじめ、国の関係行政機関が実施する復興のための施策について総合調整を行うことを任務としていた。同本部が掲げる復興の理念とは、「阪神・淡路地域の復興は、国と地方公共団体とが適切に役割分担し、協同して、地域住民の意向を尊重しながら、生活の再建、経済の復興、安全な地域づくり、を緊急に推進し、もって活力ある関西圏の再生を実現すること」(阪神・淡路復興対策本部事務局ホームページ、総理府ホームページ: <http://www.sorifu.go.jp/intro/fukko.html>) となっている。

防災基本計画の改定は災害発生から6ヶ月しか経過しておらず、災害復興が緒につき始めた時点でなされた改定であり、災害復興という概念が防災対策上初めて認知されたという点で意味がある。しかし、災害復興の実現に目を転じると、復興全体をコーディネートする復興計画が必要となる。しかし、その策定やその承認といった過程については何も規定されていない。また、実際の復興過程で得られた復興に関する教訓も取り込まれないままである。したがって阪神淡路大震災からの災害復興が完了した時点で、その教訓を組み込むために、防災基本計画の再改定が必要とならざるをえない。

## IV. 阪神淡路大震災からの復興計画の策定過程

復興計画の策定や承認の過程については、依然として防災基本計画に規定されていないが、今後の大規模な地震災害からの復興にあたっては、阪神淡路大震災からの復興計画の策定過程が実質上のモデルとなることが予想される。そこで、神戸市および兵庫県で策定された復興計画を対象にして、その策定過程を検討する。

神戸市と兵庫県の復興計画はともに平成7年6月末を目途に策定され、7月初旬に国の承認を受けた後、実施に移された。計画実施期間を10年とするこれらの復興計画はどれも、単に都市の物理的な再建だけでなく、都市の再建、被災者の生活再建、そして経済の再建、の3つを目標としており、国の阪神淡路大震災復興本部の掲げる理念を反映

したものになっている。

ここでは公式的な書類に載りにくい点を中心に、復興計画策定過程に関わる特質点を整理してみる（被災者復興支援会議，1999）。

### 1) 地元主導の復興計画

1923年の関東地震からの復興では「復興院」が設立され、帝都復興が推進された。阪神淡路大震災の場合には、国は2月15日に阪神・淡路大震災復興委員会（下河辺委員長）を設置し、その後1996年2月14日までの間、14回にわたって討議を重ねており、神戸市と兵庫県の復興計画のあり方にも大きな影響を与えていると評価されている。しかし、中央集権的で一元的な復興計画に基づいた復興戦略は策定されず、地元からの強い希望もあり兵庫県や神戸市がまとめた復興計画を国が承認する形式が採用された。それを代表する発言が2月28日に開催された第3回委員会での「知事や市長が大胆にいろいろな施策を行い、阪神・淡路復興委員会がそれをどうフォローするかがテーマではないか（阪神・淡路復興対策本部 阪神・淡路復興委員会議事要旨・総理府ホームページ <http://www.sorifu.go.jp/council/fukko/giji.html>）」に端的に示されている。

### 2) 6ヶ月を要した復興計画策定

兵庫県と神戸市はともに復興計画策定に6ヶ月を要した。地方自治体の総合計画策定には、通常2年ないし3年の時間を要することと比べると、いかに緊急課題だとはいえ半年間で策定が終了できたことは早いと評価される。しかし、被災者の立場にたてば、将来の方向も見えずに過ぎた災害直後からの6ヶ月は心理的に非常に長く、不安な時間であったことも事実である。

策定に6ヶ月を要したという事実は、計画に内在する要素だけで決まったわけではなく、復興計画が「国からどれだけ多くの支援を引き出すか」のための計画であることと深く関係している。国は震災直後の2月28日平成6年度第2次補正予算を成立させ、1兆233億円の復興事業費を用意した。その前提として、地元からの復興計画の提出が求められた。さらに、平成8年度概算予算に復興関連経費を計上するために、復興計画の国への

提出を6月末とすることが了承された。そのため、復興計画の策定は6月末が計画提出のタイムリミットとなった。国は復興計画の提出を受けて、事業を前倒しで実施するために、平成7年度第1次補正予算において1兆4,293億円、第2次補正予算で7,782億円を阪神淡路大震災関連経費として計上した。その結果平成7年度末までに総額で3兆3,800億円の国費が復興事業のために投入されることを可能にした（阪神・淡路復興対策本部、補正予算等において措置された阪神・淡路大震災等関係経費の概要・総務省ホームページ <http://www.sorifu.go.jp/information/fukko/a8-3-5/keihi.html>）。その反面、こうした国の財政支援の根拠としての復興計画は、復興計画がいわゆる「箱もの」の整備だけの計画になっているという批判を招いたことも事実である。

### 3) 2段階方式の策定方式の採用

平成6年度第2次補正予算、平成8年度概算要求に間に合わせるという外的制約が存在したため、神戸市と兵庫県はどちらも復興計画策定にあたって2段階方式を採用している。第1段階は2月初旬から3月末にかけての時期であり、比較的少数の委員を選任しクローズドな場での集中的な議論を通して復興計画の骨格が作られている。第2段階は4月から6月末の時期である。この時には被災地の各界各層の意見を復興計画に反映させるために、市民参画の試みがなされた。兵庫県は知事が出席した「復興フォーラム」を開催し、神戸市は100人の委員によって構成される協議会を開催した。その過程を通して、国の考え方、県の考え方、市の考え方が互いに「すりあわせれ」、最終的にはこれらの復興計画は国の基本的理念を反映したものに落ち着いていった。

### 4) 平時の姿勢が復興計画に生きる

神戸市は平成7年1月20日に、それまで3年かけてまとめてきた神戸市総合計画を公表し、その後10年間に神戸市が進むべき方向を示す準備を完了していた。その矢先の1月17日の早朝発生した阪神淡路大震災の惨状は、神戸市の新総合計画をそのまま公表することを不可能にした。いいかえれば、神戸市は震災によって生じた新しい現

実を踏まえたものとして総合計画を再検討することをせまられたのである。これが神戸市の復興計画の実態である。そこで神戸市のとった戦略は、総合計画の策定に携わった学識者に防災の専門家を加えた新しい組織を編成し、幻となった神戸市総合計画を地震の惨状を踏まえて見直し、復興計画として策定するというものだった。

一方兵庫県は、復興計画策定の第1段階で「復興県民会議」を招集し、住宅、インフラ、経済・雇用、健康・医療・福祉、外国人、教育などの各分野において、県民代表と有識者からなる討議の場を設け、復興計画に対する市民参画の場を提供した。これは「民自立・分権型」の県政をめざした兵庫県が従来展開してきた住民参画型の手続きを震災復興課題にもあてはめたものになっている。

「災害時には普段やっていることしかできない」ということは阪神淡路大震災を通じて多くの人が口にする教訓である。この教訓が復興計画の策定においても妥当することを示すのが、幻の神戸市総合計画の存在や兵庫県の復興県民会議設置の事例である。

## V. 阪神淡路大震災からの復興事業の構造

阪神淡路大震災からの復興の理念には、都市の再建だけでなく、生活再建と経済再建が3つの目標として掲げられている。ここでは震災から5年目に神戸市が行った復興検証で結果をもとに、被災者の視点から復興過程を見よう（震災復興総括検証研究会、2000）。

神戸市における阪神・淡路大震災からの復興事業は総計1,000余の事業を持つ複雑な構造をしているが、基本的に図3に示すような三層構造に整理できる。復興事業のもっとも基底にあるのは社会基盤の復旧事業である。いわば社会基盤の復旧はすべての復興事業の基礎となるものである。復興事業の第2層に位置するものは都市再建と経済再建の課題である。都市再建には住宅再建と都市計画の2側面があり、いわゆる「まちづくり」の課題である。それに社会基盤の復旧を加えて、都市再建に関する課題となる。経済再建では、地域全体の経済の活性化とともに、とりわけ体力が弱

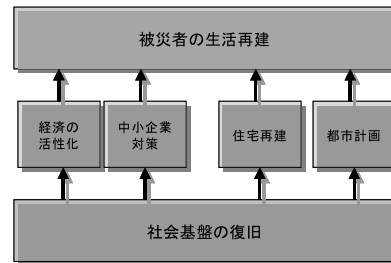


図3 神戸市の復興事業の構造。

い中小企業対策が重要となる。そして、社会基盤の復旧、まちづくりの問題、さらに経済の活性化は、すべて最終的に第3層に位置する被災者の生活再建の前提となっている。これが阪神淡路大震災での復興事業の構造である、

神戸市が行った震災復興総括・検証を行った震災から丸5年が経過した時点での復旧状況は次のように総括できる。社会基盤の復旧は、その多くが公共の施設であるため、国費を持って復旧が可能であり、現実にはきわめて早い復旧がなされている。震災から4ヶ月以内では各種ライフライン、交通通信機能は回復した。その後阪神高速道路3号線、そして1997年5月の神戸港の復旧を最後に、震災から丸2年で社会基盤の復旧は完了している。

住宅再建については、最終的な解決策としての災害公営住宅が総計38,000戸建設されたのをはじめ、住宅の量的な供給だけを見れば5年目で震災前の水準を突破した。被災市町の懸命の努力もあり、1999年12月には最大時48,000戸あった仮設住宅も解消され、5年間で住宅再建はほぼ完了する目処がたった。しかし、都市計画に関する事業は震災から7年目にはいる現在でも依然として継続中である。以上のことから、公的な資金の導入がしやすく、行政サイドの意向が意思決定に反映しやすいものから順次、復旧復興が進展している様が明らかになる。

## VI. 残された復興の課題

行政サイドだけでは処理しにくい経済復興や生活再建に目を転ずると、依然として課題が残され

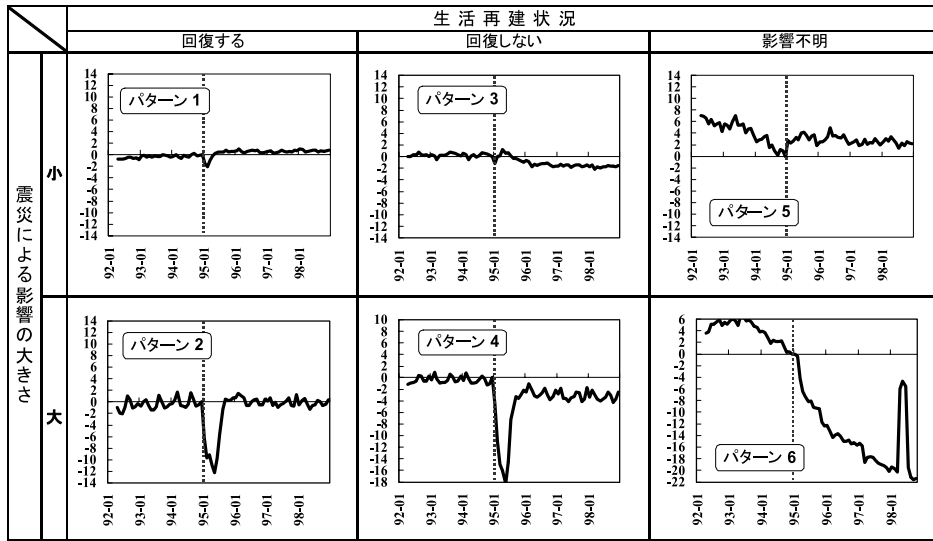


図 4 神戸市の社会統計に見られる復興の6パターン。

ている。経済再建の重要さは震災発生直後から強く認識されており、震災前から斜陽化傾向にあった阪神地区の産業をそのまま復旧するのではなく、これを機会として産業構造の転換をはかるべきだと議論が多く、今後わが国が突入する少子高齢化社会に適した産業の活性化を模索してきた。そこに1997年の橋本行革に端を発するわが国経済全体の低迷の影響が重なり、いわゆる「8割復興」に止まっていると論じられている。その結果、当然生活再建も完了したとはいきれないのである。

経済再建や生活再建の状況を客観的・定量的に把握することは、社会基盤の復旧や住宅再建のように目に見える指標が存在していないために、大変難しい。そこで、神戸市が定常業務として毎月集計・公表する120種の社会統計を、被災地の社会・経済活動を写す鏡であると仮定し、そこに反映された社会・経済活動の1992.4～1999.4の7年間にわたる時系列的な推移から復興過程を明らかにすることを試みた。各社会統計について、ある時点での神戸市の値を『日本統計月報（総務庁統計局）』から入手した同一社会統計の全国の値と比較し、無次元化することで、120種類の社会統計相互の時系列的な推移を検討を可能にした（柄

谷ほか、2000）。

これら120項目をクラスター分析によって整理した結果、神戸市の社会・経済に関する復興状況は図4に示すような6種類に集約できることが明らかになった。以下、その特徴を見ていきたい。

第1に、神戸市の社会経済活動のすべての面に震災の影響が顕著に出たわけではない。日雇職業紹介状況・有効求職者数、住居や家賃に関連する平均支出金額、預金残高、貸出残高が含まれるパターン5は、神戸市における水準が震災前後を通して、常に全国レベルを上回っている。また、人口そのものや生活保護被保護人員・住宅扶助のための生活保護費が該当するパターン6は、震災前から減少傾向を示し、震災後から約3年間急減し、98年5月に一時急増するが、また以前のように減少傾向を示している。

第2に、震災の影響がはっきりと見られるものは、震災によって一時的な落ち込みは見られているが、その後震災前の状態に戻れるものと、戻れないものが存在していた。震災前の水準に戻れないものの中でも、2つのパターンが存在する。

最初のパターンは、震災による一時的な落ち込みが小さく、その後一時的な増加を経て継続的な

低落傾向を示すパターン3である。そこには、食品関係の消費者物価指数、教育に関する消費支出、医療扶助面での生活保護費、企業倒産、雇用保険失業給付の資格決定件数・受給者実人員・支給額、刑法犯罪認知数、刑法犯数（粗暴犯・窃盗犯）、阪神電鉄（御影駅）・神戸電鉄・北神急行電鉄の乗車人数、市バス乗車人数、月刊有効求職者数、生活保護費（総額・生活扶助）、通関輸出額が含まれる。

震災前の水準に戻れないもう一つのパターンは、震災直後急激な落ち込みがあり、そこから完全に回復できていないパターン4である。そこには、JR以外の民鉄各線の乗車人数、阪神電鉄各駅と神戸高速鉄道各駅の乗車人数、通関輸入額が含まれている。

阪神電鉄や神戸高速鉄道の場合は、JRおよび阪急よりも復旧が遅れ、その間に域内の競合他社に乗客を奪われた形になっている。同じように、神戸経済の中心となる神戸港の輸出入額の低落も、横浜港や大阪港という国内競合港や釜山・高雄・上海・シンガポールといった国外競合港の存在が大きい。これらの事実は2年という驚異的な速さの社会基盤復旧でも、競合相手が存在する場合には必ずしも震災前の状況に復旧すらできない厳しい現実を示している。

第3に、震災の影響によって一時的に落ち込みながらも震災前の水準に戻れたものの中にも、一時的な落ち込み量が大きいものと、少ないものが存在した。大きな落ち込みを示したものには、阪急電鉄・山陽電鉄・神戸新交通六甲アイランド線・神戸新交通ポートアイランド線の各駅の乗車人数、人口増減数、社会増減数、死亡数、離婚数が含まれている。一時的な落ち込みの期間はおよそ半年間であった。一時的な落ち込みが小さくその後震災前の水準に回復できたものは、パターン1に示すように、その後微増の傾向すら見せている。こ

のパターンに属する社会統計は数も54項目と もっとも多く、落ち込みの期間もおよそ3ヶ月であった。その中には、建設、耐久消費財、交通事故、光熱・水道、収入、支出および物価と多岐にわたっている。

## VII. おわりに

本稿では、地震災害における「復興」という概念が位置付けられていないことから始めた。そして、今後の地震災害においても復興過程のモデルとなるであろう阪神淡路大震災からの復興について、復興計画の策定過程、復興計画の構造、現在の進捗状況、そして残された課題について、被災地の声を反映することを意図して検討してきた。阪神淡路大震災からの復興は、社会基盤の復旧や住宅再建を中心とする「都市の再建」については5年間でほぼ完了したが、経済再建や生活再建の分野では依然としてその途上である。今後も科学的な観察を継続し、復興過程を明らかにし、復興過程のトータルマネージメントを可能にする体制の整備が進められる必要がある。貝原前知事の言葉で締めくくれば、復興をどのようなプロセスで進めればいいのかのスキームを規定した「復興基本法」の策定が求められる。

## 文 献

- 柄谷有香・林 春男・河田恵昭（2000）神戸市社会統計を利用した阪神・淡路大震災後の生活再建指標（RI）の提案．地域安全学会論文集，2，213-222．
- 林 春男（2001）地域防災計画．京都大学防災研究所編：防災学ハンドブック．568-595．
- 被災者復興支援会議（1999）被災者復興支援会議の活動記録 阪神・淡路大震災とくらし再建．被災者復興支援会議，283p．
- 震災復興総括検証研究会（2000）神戸市震災復興総括・検証報告書，2（生活再建）．p.39．

（2001年11月2日受付，2001年11月19日受理）