

した。なお、復興事業を進める際に、県や被災市町では多額の地方債の発行を余儀なくされたことは、後年度の財政圧迫を招いた。これに対し、東日本大震災では、史上初の復興特別税が創設され復興財源に充てられている。

震災一〇年の節目に当たっては、復興一〇年委員会（座長・新野幸次郎神戸都市問題研究所理事長）の下で復興の総括検証が行われた。大震災の被害、復旧・復興の取組を通じ、安全で安心なまちづくりや共生社会づくりの大切さを痛感させた。毎年一月十七日を県条例でひょうご安全の日と定め、この時期を中心に震災の経験や教訓を次の世代や他の地域へ伝えるとともに、活かし備える取組が行われ広く発信されている。

第二節 緊急・応急対応期（平成七（一九九五）年八月まで）

大震災により多くの人々が被災し、避難所の生活環境の改善や早期の応急仮設住宅の建設、被災したインフラやライフラインの復旧をはじめ、様々な取組が急がれた。そうした中、創造的復興を目指し、阪神・淡路震災復興計画を策定するとともに、阪神・淡路大震災復興基金や被災者復興支援会議など、地方主体の復興を支える仕組みが整備された。

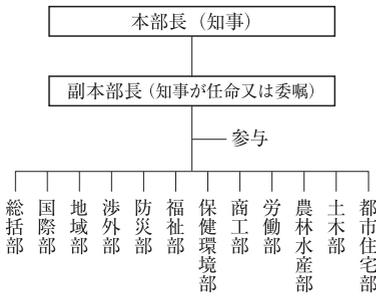


図 20 阪神・淡路大震災復興本部組織図
(『阪神・淡路大震災—兵庫県の1年の記録』より引用)

一 地方主体の復興計画の策定と復興組織

復興推進体制の整備

阪神・淡路大震災の被害は甚大であったが、地方自治体が主体となって迅速に復興に向けた取組を進めた。県では震災翌日には知事からの指示に基づき復興についての検討が始められ、

震災三日後の一月二十日には災害対応組織（兵庫県災害対策総合本部）の中に復旧を担当する部が設置された（緊急対策本部」と「災害復旧対策本部」の二本部制）。復旧対策本部に置かれた総合対策部において復興計画の検討が開始された。一月二十二日には庁内で「新都市再生戦略ビジョンワーキングチーム」が編成され、大震災発生の一〇日後の一月二十七日には「新都市再生戦略ビジョン作成方針（案）」がとりまとめられた。そして、一月三十日には本格的に復興を進めるため、「災害対策総合本部」は、副知事が本部長を務める「緊急対策本部」と知事が本部長を務める「兵庫県南部震災復興本部」の二本部制に改組された。さらに三月十

五日には災害対策総合本部の下に置かれていた復興本部を拡充し、条例に基づく知事をトップとする「阪神・淡路大震災復興本部」（総括部など一二部で構成）が立ち上げられ、復興に向けた取組が本格化していった。また、復興においては土木・建築・都市計画に関する専門的知見が必要となることから、同本部の副本部長として技術系の副知事を新たに置き、さらに平成七〜十年度に延べ三九九人の技術系職員を中・長期応援職員として受け入れた。

政府において、東日本大震災で設置されたような災害対策基本法に基

表 28 阪神・淡路復興委員会

	氏名	現職
委員長	下河辺 淳	東京海上研究所理事長
委員	一番ヶ瀬 康子	東洋大学教授、日本女子大学名誉教授
	伊藤 滋	慶應義塾大学教授、東京大学名誉教授
	貝原 俊民	兵庫県知事
	川上 哲郎	(社) 関西経済団体連合会会長
	堺屋 太一	作家
	笹山 幸俊	神戸市長
特別顧問	後藤田 正晴	衆議院議員
	平岩 外四	(社) 経済団体連合会名誉会長

(「阪神・淡路復興委員会報告」より引用)

づく緊急災害対策本部が設置されることはなかった(当時は災害緊急事態の布告が設置要件)が、震災二日後の一月十九日に緊急的な課題に対応する「兵庫県南部地震緊急対策本部」(本部長・内閣総理大臣)を立てるとともに、兵庫県南部地震対策担当大臣が任命され、さらに担当大臣を補佐する特命室が二十三日に置かれた。一月二十四日に激甚災害指定が、一月二十七日には復興に関わる必要な立法措置の検討が開始されるなど、

復旧・復興に向けた国レベルでの取組が始められた。そして、約一カ月後の二月二十四日に「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」が制定され、同法に基づく「阪神・淡路復興対策本部」(本部長・内閣総理大臣)が設置され、政府の復興推進体制が確立した。さらに同法では地方の意見も踏まえ復興を進めることが明確にされ、二月十五日に設置された「阪神・淡路復興委員会」には委員として兵庫県知事、神戸市長も参加した。二月二十五日に国土庁事務次官を事務局長として阪神・淡路復興対策本部事務局が総理府の組織として立てられ、平成十二年までの五年間活動を行った。本部には関西・神戸の経済団体等からも調査員が派遣された。平成七年二月から三月にかけて先述の法律をはじめ、被災市街地復興特別措置法や税制、選挙関係など一六本の特別立法による特別措置が講じられた。

市町レベルでも復興に向けた取組が迅速に進められた。神戸市では大

震災直後から復興都市計画に向けた取組に着手した。一月二十六日には震災復興本部が設置され、復興を指した取組が開始された。

復興計画の策定

復興計画の策定は、①復興ビジョンの検討、②ビジョンを実現するための復興計画の策定という二段階構成で実施された。復興ビジョンの検討に当たっては、外部有識者から構成される「都市再生戦略策定懇話会」（座長・新野幸次郎神戸大学名誉教授）が置かれ、より具体的な検討はその下に置かれた企画研究委員会において行われた。三月三十日には戦略的復興事業の基本的な理念と復興への戦略ビジョンを示した「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」として取りまとめられ、提言された。戦略的復興事業として、住宅の建設による生活再建、事業再開と「国際経済文化アクセスゾーン」の整備による産業復興、



写真 42 都市再生戦略策定懇話会提言
（人と防災未来センター提供）

都市インフラストラクチャーの復興という項目が挙げられた。県の復興本部では提言のあった復興ビジョンに基づき、行政側のビジョンとなる「阪神・淡路震災復興計画―基本構想―」をまとめ、四月十二日に発表した。神戸市においても「神戸市復興計画検討委員会」が二月七日に設置され、三月二十七日に復興ビジョンとなる「神戸市復興計画ガイドライン」が発表された。

政府からは四月二十八日に「阪神・淡路復興委員会」からの意見も踏まえ、政府復興対策本部の復興ビジョンとなる「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面の施策」が発表された。



写真 43 ひょうごフェニックス県民フォーラム

東日本大震災の復興では、被災県の提案を踏まえた国の復興基本方針の下、被災自治体において復興計画が策定されたが、阪神・淡路大震災では様々な意見をとりまとめる形で県主導により計画の策定を進め、その過程で政府の阪神・淡路復興委員会の議論や被災市町が作成する復興計画の内容、兵庫二〇〇一年計画等とも調整を図ることとした。五月十一日に有識者・各種団体・行政機関の委員五〇名から構成される「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」（委員長…三木信一^{みきしんいち}神戸商科大学学長）が設置され、復興計画の検討が進められた。調査委員会には、産業雇用、保健医療福祉、生活文化教育、都市の四つの部会が設けられ、延べ三回の会議を行い六月二十九日に「阪神・淡路大震災からの創造的復興をめざして―阪神・淡路震災復興計画―」が提言された。また、復興計画に有識者の意見を反映させるため、復興ビジョンの検討が行われている時期から、産業復興会議（二月五日）、ひょうご住宅復興県民会議（二月十六日）、外国人県民復興会議（二月十七日）、保健医療福祉復興県民会議（二月二十三日）、交通基盤復興懇話会（二月二十五日）等を設置し、有識者の意見・提言を得るとともに、「ひょうご住宅復興三カ年計画」や「産業復興三ヶ年計画」「緊急インフラ整備三ヶ年計画」といった実行計画の検討も行われた。コミュニティ復興フォーラムや地域別の県民復興フォーラムなどを通じた県民からの意見聴取や、有識者へのヒアリング・アンケート等も実施された。これらの提言に基づき、県の行政計画としての阪神・淡路震災復興計画案が取りまとめられた。政府復興対策本部は、県の計画案を受けた阪神・淡路復

復興委員会の意見を踏まえ、七月二十八日に「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」を決定した。その後、議会や国の復興委員会の意見も踏まえ七月三十一日に「阪神・淡路震災復興計画」（ひょうごフェニックス計画）が策定された。

1. 21世紀に対応した福祉のまちづくり
 - (1) バリアフリーのまちづくりの推進
 - (2) 良質な復興住宅の供給
 - (3) 住民の安心とふれあいを支える拠点の整備
 - (4) 人的ネットワークシステムの整備
 - (5) 災害医療システムの整備
2. 世界に開かれた、文化豊かな社会づくり
 - (1) 地域の芸術文化活動の復興
 - (2) 学校・文化財の復旧の支援
 - (3) 街並みの景観復興
 - (4) 参画型生涯学習システムの推進
 - (5) 国際交流拠点の整備とプログラム開発
 - (6) 都市と農山漁村の提携
3. 既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり
 - (1) 国内外へのアクセス整備と産業基盤づくり
 - (2) 国際経済文化機能ネットワークの形成
 - (3) 既存産業の高度化
 - (4) 新産業の創造・育成
 - (5) 農林水産業の振興
 - (6) 雇用の安定と地域産業を支える人材の育成
4. 災害に強く、安心して暮らせる都市づくり
 - (1) 地域防災基盤の整備
 - (2) 防災施設の整備
 - (3) 防災マネジメントの充実
 - (4) 防災システムの充実
 - (5) 地域防災力の向上
 - (6) 調査研究体制等の強化
5. 多核・ネットワーク型都市圏の形成
 - (1) 被災地における人にやさしいまちづくり
 - (2) 被災地区の整備と連携した新しい都市づくり
 - (3) 陸・海・空にわたる多元・多重の総合交通体系の整備
 - (4) 都市基盤の早期復興
 - (5) 防災拠点等の整備
 - (6) 災害に強い都市と農山漁村の基盤整備

図 21 阪神・淡路震災復興計画施策体系
 (『阪神・淡路震災復興計画』より引用)

復興計画 県の「阪神・淡路震災復興計画」の目標
 概要 年次は平成十七年、対象地域は災害救助法適用地域の一〇市一〇町である。人と自然、人と人、人と社会が調和する共生社会づくりを基本理念とし、①二十一世紀に対応した福祉のまちづくり、②世界に開かれた、文化豊かな社会づくり、③既存産



図 22 ひょうごフェニックス計画
シンボルマーク（手塚プロ
ダクション提供）

以後同計画に基づき、一〇年間に国、県、市町、民間あわせて約一六兆三〇〇億円が投じられた。財源内訳等の詳細については第一章を参照されたい。

阪神・淡路震災復興計画への幅広い層の理解を得るため、手塚治虫原作のキャラクター「火の鳥」をシンボルマークとして使用し、広報事業等にも幅広く活用された。

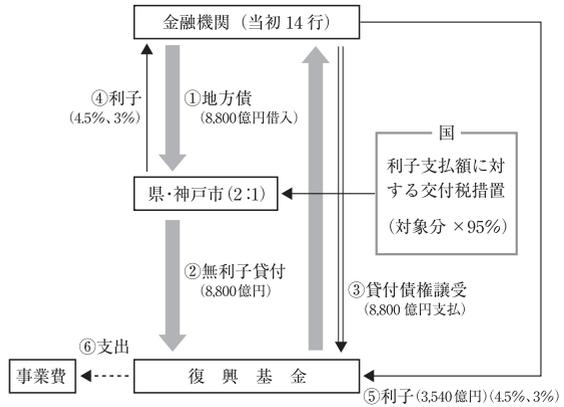
被災市町においても神戸市が六月三十日に神戸市復興計画を発表したほか、尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市、淡路町、北淡町、東浦町（三町はいずれも現淡路市）が復興計画を策定した。

二 復興を支える仕組みづくり

復興基金 の設置

復興を迅速に進めるためには被災した市民・事業者の個別ニーズに対して、臨機応変に対応する必要がある。復興支援を効果的・継続的に実施可能にする仕組みとして平成七年四月に阪神・

業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり、④災害に強く、安心して暮らせる都市づくり、⑤多核・ネットワーク型都市圏の形成という五つの基本目標を掲げた。創造的復興に向けて、福祉、文化、産業にかかる新しい社会構造の創造を進め、あわせて安全な都市とそのネットワークづくりを目指すという方向性が打ち出された。計画に掲げられた復興事業は六六〇事業、概算事業費は約一七兆円に上るものであった。



- 資金等の流れ
- ① 県・市が金融機関から年利4.5%及び3%で8,800億円を借り入れる。
 - ② 県・市が基金に全額無利子で貸し付ける。
 - ③ 基金は金融機関の持つ県・市に対する貸付債権(8,800億円)を買い取る。
 - ④⑤ 県・市が金融機関に支払う利子を全額基金が受け取る。
 - ⑥ 基金は、⑤で得た資金を事業費に充てる。

図23 復興基金の資金フレーム

〔『創造的復興の歩み（公財）阪神・淡路大震災復興基金記録誌』より引用〕

戸市が金融機関に支払う利息を基金が受け取って事業資金に充てるといふものである。金融機関からの借入により発生する利子には地方交付税が措置されたが、全ての運用財産を対象に行われたわけではないので、約九〇〇億円の実質的な地方負担も生じることになった。基金の運用により捻出された資金であることから、比較的臨機応変に執行可能な財源となった。復興基金制度は、被災地のニーズに沿って長期・安定的、機動的、弾力的に対策を進めることができ、被災地主体の復興を支える仕組みとして有効に機能したと言える。また、公的復興資金全体に対して量的補完、質的補完及び事業執行上の補完の役割も担った。これまで住宅、

淡路大震災復興基金（以下、復興基金）が設置された。復興基金は「阪神・淡路大震災からの早期復興のための各般の取組を補完し、被災者の救済及び自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を長期・安定的、機動的に進め、災害により疲弊した被災地域を魅力ある地域に再生させること」を目的とした。復興基金の資金フレームは、県・神戸市が金融機関からの借入れにより資金を調達してそれを基金に無利子で貸し付け、金融機関の持つ貸付債権を基金が買い取ることにより、県と神

た。被災者復興支援会議は、復興のフェーズや課題に応じて三期に分けて一〇年間にわたり活動が展開された。

生活再建支援は、復興基金と被災者復興支援会議という仕組みにより、迅速かつ効率的に実施されたのである。被災者復興支援会議は、復興のフェーズや課題に応じて三期に分けて一〇年間にわたり活動が展開された。



写真 44 移動いどばた会議

生活、産業、教育など一一九事業に約三六四六億円が充てられ、被災者支援や被災地の再生に活用された。

被災者復興支援会議の設置

生活再建支援は災害復興における新たな課題であり、そもそもどのような課題があるのか、どのような対策が可能かということを多様な視点で検討する必要があった。被災者と行政との間をつなぐ第三者組織として、被災者復興支援会議が平成七年七月に設置された。メンバーは福祉、雇用、まちづくり、ボランティア等に関する有識者であり、行政側からも生活再建に関わる課題を担当する職員がプロジェクトチームとして加わった。支援会議は、会議メンバー・行政職員が現地に出かけて住民の意見を聞く

三 復興に向けた取組の開始

災害が多い日本においては、インフラの復旧、復興都市計画事業など自律的に災害復旧・復興を進める仕組みが存在しており、阪神・淡路大震災においても復興計画の策定と同時並行で復旧・復興事業が動いていた。また、短期間に計画的に取り組む必要がある住宅、産業、インフラの三分野については、緊急復興三カ年計画に基づく取組が進められた。



写真 45 復興げんき村パラール
(神戸市提供)

ライフラインの復旧に加え、生業の確保も急務となった。商業については、大きな被害を受けた新長田地区では地元が主体となり、復興基金の事業も活用し、平成七年六月十日に仮設商店街「復興げんき村パラール」をオープンした。これは東日本大震災での中小企業基盤整備機構による仮設商店街やグループ補助金による商業施設再開の先駆けとなるものであった。多くの企業が被災したことから被災地域における雇用の確保が大きな課題となり、失業給付や雇用調整助成金の特例措置が講じられたほか、雇用調整助成金でカバーされない経費の支給を行う「雇用奨励金」制度が復興基金を用いて同年七月十七日から開始された。

また、被災者や災害対応活動に従事した者のPTSD（心的外傷後ストレス障害）に対するこころのケアの必要性についての社会的認識が平成五年の北海道南西沖地震の頃から高まってきており、阪神・淡路大震災でもこころのケアの取組が実施された。また、大震災直後から精神科の医療継続

支援が実施されており、平成七年六月に復興基金を用いて被災者のこころのケアも含めて対応する「こころのケアセンター」が設置された。

第三節 復旧期（平成七（一九九五）年九月～平成十年三月）

この時期には、復興を確実に進めるため、復興をマネジメントするための仕組みが構築された。インフラの復興が進む中で被災者の生活再建が大きな課題となり、被災者復興支援会議において、被災者の生活支援策が多様な主体により検討された。これまで経験したことがない新たな課題に対応するため、復興基金等を利用したきめ細かな支援策が設けられた。また、県外被災者への対応が行われた。恒久住宅への早期移行に向けた対応が課題になるとともに、避難所から応急仮設住宅、さらには復興公営住宅へといったプロセスの中で損なわれた人と人とのつながりや地域コミュニティの再生、構築に向けた取組も求められた。

一 復興の推進体制と戦略的プロジェクト

復興計画に基づき様々な事業が実施されていく中、県は、復興をマネジメントする組織として有識者・各種団体等の代表者で構成される阪神・淡路震災復興計画推進委員会（委員長…三木信一神戸商科大学学長）を平成七年十一月に設置した。委員会では復興計画の総合的な進行管理を行うとともに、推進方策や推進上の