

第1部 平成13年1月時点での復興のようす

生活復興とは何か

1. 阪神・淡路大震災からの復興

復興は決して新しい課題ではない。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きた。かつて、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ときもあった。

しかし、阪神・淡路大震災は、人類史上初の高齢社会下の大都市直下型の未曾有の大災害であり、「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異なる面を有していた。

2. 防災基本計画における「災害復興」の追加と「復興の理念」

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、災害復旧はあっても災害復興という概念は存在していなかった。平成7年7月に防災基本計画は阪神・淡路大震災の教訓を反映させる目的で改定され、「災害復興」という概念が初めて追加された。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、国の阪神・淡路復興対策本部が掲げる「復興の基本理念」を基本的に反映するものである。阪神・淡路復興対策本部は「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た。同本部は「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（<http://www.sorifu.go.jp/intro/fukko.html>）」を復興の理念として、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いた。その任務は、地方公共団体が行う復興事業への国の支援、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であった。国の復興本部が掲げた復興の理念は、震災から6ヶ月を要し

て被災自治体がまとめた復興計画の理念と共通している。

3. 阪神・淡路大震災からの復興事業の構造

兵庫県復興計画を例にとると、「創造的復興」の目標として、都市の再建だけでなく、生活再建と経済再建も目標して掲げられている。復興事業は基本的に図1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、

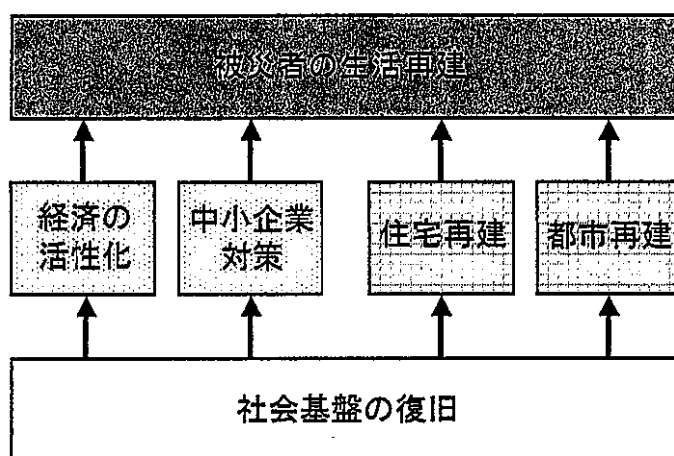


図1：阪神・淡路大震災からの復興事業の構造

震災から丸7年が経過した時点での、復興状況は次のとおりである。

- 1) 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月の神戸港の復旧など社会基盤の復旧は完了している。
- 2) 住宅再建については、災害復興公営住宅が総計約42,100戸供給されたのを始め、住宅は量的に供給された。被災市町の懸命の努力もあり、1999年12月には最大時48,300戸あった仮設住宅も解消した。
- 3) しかし、都市計画に関する事業は現在でも依然として継続中である。
- 4) 以上から、社会基盤の再建の進捗がもっとも早く、経済復興や生活再建に目を転ざると、依然として課題が残されている。

- 5) 経済復興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年からのわが国経済全体の低迷の影響が重なり、足踏み状態になっている。
- 6) 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。

4. 生活者の視点から見た復興の構造

これまで述べてきた阪神・淡路大震災からの復興事業を、被災地で毎日をおくる生活者はどのようにとらえてきているのだろうか。被災地に暮らす生活者の中には震災によって大きな被害を受けた方もいる。幸いにしてたいした被害を受けずにすんだ方もいる。その後の立ち直りの過程も人によってさまざまなみちを歩んでいる。こうした被災地に暮らす生活者の震災から平成13年1月までの6年間にどのような体験をされ、復興をどのようにとらえているかを定量的に整理することが本調査の目的である。そのためには、上に述べた復興事業の構造と関連付けながら、被災地に暮らす生活者にとって復興の姿を、明らかにしていくことが必要となる。そのとき参考になるものとして、阪神・淡路大震災の発生から5周年の節目を迎えた平成12年1月17日に、神戸市に在住する被災者自身が「生活再建」課題について行なった構造化の結果がある。

神戸市は、1995年6月に策定した神戸市復興計画に基づき、膨大な復興事業を実施してきたが、これまでの復興の取り組みを一旦振り返り、個々の事業の達成状況や残された課題を整理し、後半5か年に向けて有効な施策を検討するために「震災復興総括・検証」を行った。その検証作業は、「生活再建」、「安全都市」、「住宅・都市再建」、「経済・港湾・文化」の4つの分野で実施されている。その中の「生活再建」分野では、生活再建に対する概念的な整理を行う必要性を提示し、検証を進める具体的な課題として、第1に「生活再建とは何か」の構造化を取り上げている。そこでは、生活再建分野そのものが阪神・淡路大震災で初めて本格的に注目された新しい課題であり、その定義すら確定しないうちに、複雑な構造をもった戦後最大規模の生活再建事業が実施されてしまっているという認識を出発点としている。このように定義が困難な「生活再建」について、まず、できるだけ多くの市民の声を聞き、その人たちの復興に関する認識をまとめるために、合計12回の延べ300人が参加した一連のワークショップを開催した。そして、グループでの討議を通してそれぞれの「生活再建実感」に関するまとめを、わが国の産業場面で数多く実践されたTQM (Total Quality Management) の問題発見の手法(親和図)にもとづいて行った。そこで得られた1623枚のカードをもとに、生活再建の実感の全体像を集約した結果、図2に示すような7つの要素が生活再建を構成する要素として抽出された。すなわち、「すまい」、「人と人とのつながり」、「まち」、「こころとからだ」、「そなえ」、「行政とのかかわり」、「くらしむき」の7つの側面から生活再建が構成されることを明らかにした。とくに、「すまい」の再建と、人と人の「つながり」の維持・豊富化の2つの要素が生活再建にとって重要な位置を占めることが明らかになった。

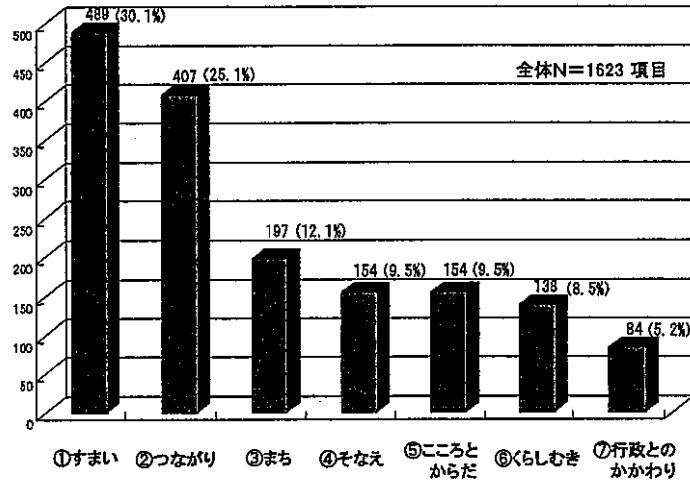


図 2：生活再建課題 7 要素

この神戸市民が導き出した生活再建 7 要素と復興事業の構造との関連をみると、以下のような関係が指摘できる。

- 1) 都市の再建に関わる要素として、「すまい」、「まち」、防災のための「そなえ」が指摘されている。自宅の再建だけでなく、周辺環境を含めたまちの再建が重要であり、再建されたまちは次の災害に対して十分なそなえを持つことが求められているのである。
- 2) 経済の再建に関しては、人々の生活実感からは仕事量の増減や景気の好不況といった家計の「くらしむき」の問題としてとらえられていることがわかる。
- 3) 都市の再建や経済の再建には分類できない生活再建独自の課題も存在していることも明らかになった。復興にとって「すまい」の再建と並んで重要だと神戸市民が認識していた人と人の「つながり」の問題、個人としての「こころとからだ」の健康の問題、さらに、さまざまな復興支援策が提供されたことによる「行政とのかかわり」の問題の存在が指摘されているのである。復興するためには心身ともに健康を維持する必要がある。震災発生後たびたび経験せざるを得なかった転居は、それまでの人間関係を疎遠化させ、新しい人間関係構築の苦労をもたらした。さらにそうした新しい人間関係を作れない場合の孤独や、構築できた場合の喜びなど、被災者は人間関係の面で多くの苦労を強いられた。そうした体験を通して、人間関係の維持・豊富化の重要性を強く実感したのだと考えられる。個人的な人間関係が希薄となりがちな高齢者にとっては、行政が提供するさまざまな復興支援施策がセイフティーネットの役割を果たしてきた。いいかえれば、被災者にとっては平時とは違う新しい行政との関わりあい方を学ばなければな

らなかった。その結果、震災を契機とした新しい行政との関わりあい方がうまくいっているか否かも復興を規定する重要な要因となった。

5. 生活者にとっての生活復興とは

生活者の視点に立つと、生活復興には7つの側面があり、それらが復興して初めて生活復興が実現することがこれまでの議論で明らかになった。つぎに考えるべき問題は、生活の復興度をどのように定量化するかである。被災地に暮らす人々の生活は多様である。地震前の生活のあり方も多様であり、地震による被災のしかたも多様であり、その後の復興過程も多様である。いいかえれば、各人の被災体験は独自なものであり、被災地に暮らす人々の数だけ異なる生活復興が存在するといっても過言ではない。そうした状況において被災者誰にも通用する生活復興の指標を見つけることはきわめて困難であるといえよう。生活再建にとっての独自な要素として見出された人間関係の豊かさ、心身の健康度、行政とのかかわりのあり方がそのまま生活復興の指標となるとはいいがたい。同様にそれぞれの家計の経済状況や住まいの再建状況も全体的な指標とはなりえない。そこで本調査では、災害からの復旧・復興が災害によって生み出された新しい現実への適応過程であることに着目して、生活復興の定量化を試みることを考えた。

被災者にとって災害とは、突然に発生する大規模な環境の変化であり、誰も望まないようなつらい新しい現実を生み出すものであると定義できる(林, 1993, 1996)。兵庫県南部地震が発生した1995年1月17日午前5時46分を境にして、阪神・淡路地域の社会は一変した。震度7のゆれによって地震のために6400名以上が犠牲となり、20万棟近くの建物が失われるような体験をすると誰が予想しただろうか。その後長期間にわたって、ライフラインの途絶による生活への支障や余震の恐怖の中で暮らしていくことを誰が望んだらうか。被災者にこうした厳しい現実を与えたのが阪神・淡路大震災である。被災地に住むものは、その被害の大小に関わらず、誰もが新しく生み出された現実と向かい合うことを求められた。そうした現実を受容し、新しい枠組みの中で個々の人生を再構築することを強いられているといえる。したがって、被災地に暮らす生活者の視点に立つと、災害復興とは個々の被災者が新しい現実に適応した人生の再構築をはかることであるといえるだろう。

地震前の生活に戻りたい、1月16日以前のように暮らしたいと望むのは被災者に共通した思いであり、そうした声大きいことは地震後の新しい現実の厳しさを示唆している。なかには、地震前の生活に戻ることが出来た人もいる。その人たちは、自分が取り戻した生活に一応の満足を与えているはずである。地震前の生活に満足しておらず地震を契機に今までの生き方を変えた人もいるだろう。その結果、前以上に生活満足を実現できた人もいれば、その状態までに立ちいたっていない人もいる。さらに、地震前の生活に戻りたいという望みが叶わない人々も数多く生まれた。その人たちには、これまでとは違った形で新しい現実に適応できるような人生の再建が求められている。しかも、新しい現実には地震前よりも多くの不利な条件の中での適応を求めていることが多い。当然、地震後の生活に対する満足感が低くなることが予想されるのである。

こうした議論を踏まえると、震災後の生活に満足している度合いは、震災後に生まれた新しい現実に対する適応度に対応すると考えられる。新しい現実への適応が高いことは、被災地における生活者が自らの震災体験からの復興している度合いが高いことを示唆するといえる。そこで、阪神・淡路大震災が、今回調査対象とした地域に暮らしの人々にとって共通する大きな環境変化であることを前提として、現在の生活への満足度をもって、生活復興感の指標となると本調査では定義する。

参考文献

- 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.
- 林春男（1993）：「災害をうまく乗り切るために」京都大学防災研究所公開講座「生活と防災」pp. 63-85.
- 林春男（1996）：「阪神・淡路大震災における災害対応—社会科学的検討課題」『実験社会心理学研究』n995, 35-2, pp. 194-206.
- 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』，pp. 568-595.
- 阪神・淡路復興対策本部（2001），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>）.
- 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，p. 283.