

—阪神・淡路大震災—

# 復興10年総括検証・提言報告

《第2編 総括検証》

復興10年委員会

◇ 第1編 検証報告の概要 ..... 別冊

- 1 復興10年総括検証・提言事業の概要
- 2 検証結果のポイント
- 3 検証結果の発信・継承

[参考資料]

- ・ 阪神・淡路大震災からの復旧・復興の概要
- ・ 阪神・淡路震災復興計画等の概要
- ・ 復興10年総括検証・提言事業の推進体制

◇ 第2編 総括検証

- 第1章 総括検証分野の総括 ..... II - 1
- 第2章 各検証テーマごとの検証結果 (8テーマ) ..... II - 7
- 第3章 復興過程における行政と民間の取り組みの総括 ..... II - 450

◇ 第3編 分野別検証 (5分冊) ..... 別冊

- I 健康福祉分野 「21世紀に対応した福祉のまちづくり」
  - 第1章 健康福祉分野の総括
  - 第2章 各検証テーマごとの検証結果 (11テーマ)
- II 社会・文化分野 「世界に開かれた、文化豊かな社会づくり」
  - 第1章 社会・文化分野の総括
  - 第2章 各検証テーマごとの検証結果 (8テーマ)
- III 産業雇用分野 「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」
  - 第1章 産業雇用分野の総括
  - 第2章 各検証テーマごとの検証結果 (8テーマ)
- IV 防災分野 「災害に強く、安心して暮らせる都市づくり」
  - 第1章 防災分野の総括
  - 第2章 各検証テーマごとの検証結果 (8テーマ)
- V まちづくり分野 「多核・ネットワーク型都市圏の形成」
  - 第1章 検証分野の総括
  - 第2章 各検証テーマごとの検証結果 (11テーマ)

◇ 第4編 未来への提言 ..... 別冊

- 1 復興10年総括検証・提言事業の意義・概要
- 2 提言の基調
- 3 テーマ別検証・提言 (54テーマ総括表)
- 4 今後への期待

[参考資料]

- ・ 震災対策国際総合検証事業提言集

◇ 各種調査資料 ..... 別冊

- 1 企業の防災・復興過程における取り組み等についての実態調査報告書
- 2 NPO/NGO等による検証報告書
- 3 復興10年総括検証ワークショップ報告書
- 4 指標等からみた復興10年の成果収集調査報告書

[別冊付録] 復興10年総括検証・提言報告キーワード索引集

第1章 総括検証分野の総括

- 1 検証にあたっての基本的な考え方…………… II - 1
- 2 テーマ別検証結果の概要…………… II - 3
- 3 創造的復興の総括…………… II - 5

第2章 各検証テーマごとの検証結果

- 1 復興総括－復興全体の総括…………… II - 7  
(野尻 武敏部会長)
- 2 復興体制－復興の推進体制…………… II - 59  
(伊藤 滋委員)
- 3 復興体制－復興に関する法整備等…………… II - 102  
(戎 正晴委員)
- 4 復興計画－計画等の策定・推進…………… II - 142  
(新野 幸次郎委員)
- 5 復興推進－新たに生まれた社会のしくみ…………… II - 188  
(山下 淳委員)
- 6 復興推進－施策推進上の共通課題への対応…………… II - 262  
(矢守 克也委員)
- 7 復興推進－情報発信・相談体制…………… II - 316  
(山口 一史委員)
- 8 復興資金－復興財源の確保…………… II - 372  
(林 敏彦委員)

第3章 復興過程における行政と民間の取り組みの総括

- 1 行政の取り組み…………… II - 450
- 2 企業の取り組み…………… II - 453
- 3 地域団体、NPO／NGO等の取り組み…………… II - 462
- 4 被災者の取り組み…………… II - 470

## 第2編 総括検証

### 第1章 総括検証分野の総括

最近の相次ぐ台風禍や新潟県中越地震では、かつて寺田寅彦氏が警告したとおり、我が国が自然災害が多い国であることを改めて実感させられた。21世紀前半には、東海・東南海・南海地震など広域にわたる大規模災害の発生も懸念されている。

こうしたことを考えると、阪神・淡路大震災の総括検証は、単なる反省ではなく、自然災害による被害を軽減し、安全・安心な社会づくりにいささかなりとも貢献することを目指して取り組まなければならない。

#### 1 検証にあたっての基本的な考え方

##### (1) 震災からの「創造的復興」

###### (震災の特徴)

阪神・淡路大震災は、大都市を直撃し、戦後最大の地震災害をもたらした。この震災は、決して我が国の一地域に大きなダメージを与えたというだけではなく、成長社会から成熟社会への時代の転換点で発生し、我が国の社会のあり様そのものを問いかけた震災であった。

###### (復旧・復興への課題)

我が国においては、これまで「復旧」については、災害対策基本法等において一定の制度化が図られているものの、「復興」については、その概念すら未だ明確にされていない。あくまで、原状復旧が基本とされ、再度の災害防止等の観点から改良復旧の仕組みが設けられている程度である。

こうした基本的な課題はもとより、戦後の危機管理体制、国と地方の関係、行財政システムや行政と住民の連携のあり方、コミュニティの問題、高齢者への対応、経済や都市の構造など、様々な分野にわたり、既存の制度やしきみでは、十分に対応できない多くの課題が明らかになった。

###### (創造的復興)

震災からの復旧・復興を進めるうえで、重要になったのは、震災により被害を被った近代都市を、震災から得た教訓や新たな視点に基づいて、いかに創造的に復興させるかということであった。そして、それは、被災地を、震災が起きなかったら到達していたであろう水準にまで再生させることはもちろんのこと、被災した阪神・淡路地域に住む人々が、従来以上に誇りを持てる、住みやすい地域として再生させ、今後の災害復興のモデルとなることを目指すものであった。

こうして、被災地では、単に震災前の状態に戻すのではなく、高齢化、国際化、情報化などの時代潮流を見据えて、少子・高齢社会への対応や参画と協働の市民社会づくりなど、先駆的な取り組みや仕組みを定着、発展させ、ハード、ソフトの両面にわたり、21世紀の成熟社会にふさわしい復興を成し遂げるという「創造的復興」への取り組みが進められていったのである。

##### (2) 復興計画の体系に沿った分野別検証

阪神・淡路大震災からの10年間の復興過程のなかでは、このような「創造的復興」の理念に沿って、福祉、文化、産業、防災、まちづくりなど、被災地及び被災者の生活全般にわたる幅広い分野で、様々な取り組みが行われてきた。このため、復興10年総括検証・提言事業においては、阪神・淡路震災復興計画の施策体系を踏まえ、健康福祉、社会・文化、産業雇用、防災、まちづくりの5部会及び健康福祉部会内にすまい分科会、社会・文化部会内に教育分科会を設置し、それぞれ各分野における復興10年の取り組みに関する検証を

行うこととした。

### (3) 総括検証分野の検証

また、こうした縦割りのテーマは、相互に関連性を有しており、個々のテーマを超えて、復興全般に共通する総合的・分野横断的な視点から、全体像をとらえることも不可欠である。

そこで、総括検証部会を設置し、体制や資金などの分野横断的な切り口から、①10年間の取り組みや復興過程で生じた課題を総括的に検証する、②行政だけでなく、県民、企業、団体、NPO/NGO等の立場から、多角的に検証をするということを基本に、初動対応期から本格復興期までフェーズを追って、何ができて何ができなかったのか、なぜできなかったのかといったことを明らかにし、復興全体に係る提言をまとめることとした。

具体のテーマの選定にあたっては、復興過程における様々な分野での重点的取り組みや震災を契機に拓がった成熟社会を支える新たな制度や仕組みなどに留意し、「復興総括」「復興体制」「復興計画」「復興推進」「復興資金」の5つの視点から整理した。

#### ① 「復興総括」

まず、「復興総括」については、「①復興総括－復興全体の総括」を検証テーマとし、復興過程を通じて得られた教訓や創造的復興の成果と課題、達成状況などについて、全体として総括することとした。

#### ② 「復興体制」

また、「復興体制」については、大震災からの復興を進めるため、国や地元の復興本部をはじめとした様々な復興推進組織や体制が整備されたほか、阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律をはじめとして、各分野で、法令や条例、制度等の整備が行われた。このような組織体制や法制度などについて検証する必要があることから、「②復興体制－復興の推進体制」及び「③復興体制－復興に関する法整備等」の2つを検証テーマとした。

#### ③ 「復興計画」

「復興計画」については、大震災からの復興にあたり、県及び市町が10か年の震災復興計画を策定し、その後10年間にわたって、計画の円滑かつ効果的な推進を図るためのフォローアップの取り組みを行ってきた。このような震災復興の羅針盤としての「復興計画」について検証する必要があることから、「④復興計画－計画等の策定・推進」を検証テーマとし、復興計画の策定及び推進過程の取り組みを中心に検証することとした。

#### ④ 「復興推進」

「復興推進」については、復興の推進過程において、様々な分野で多彩な取り組みが繰り広げられ、特に、震災を契機にした新しい社会の動きやしきみづくりが広がったほか、様々な復興施策のなかで共通的な課題も見受けられた。また、震災復興に関する情報や相談についての取り組みなども重要な役割を果たした。個々の具体的な取り組みについては、分野別部会で検証が行われるが、総括検証部会では、このような「復興推進」に関する分野横断的事項として、「⑤新たに生まれた社会のしきみ」「⑥施策推進上の共通課題への対応」「⑦情報発信・相談体制」の3つの検証テーマを設定した。

#### ⑤ 「復興資金」

「復興資金」については、国、県、市町の復興関連予算や阪神・淡路大震災復興基金等の公的資金のほか、民間資金も含めると10年間で膨大な金額が投じられた。こうしたことを踏まえ、「⑧復興資金－復興財源の確保」を検証テーマとし、復興全体を財政的な面から検証することとした。

復興総括	「復興全体の総括」
復興体制	「復興の推進体制」
	「復興に関する法整備等」
復興計画	「計画等の策定・推進」
復興推進	「新たに生まれた社会のしくみ」
	「施策推進上の共通課題への対応」
	「情報発信・相談体制」
復興資金	「復興財源の確保」

また、こうしたテーマ別検証に加えて、復興を支えた行政や企業、NPO/NGO、被災者など、さまざまな主体に着目し、そこから特徴的な取り組みなどを浮かび上がらせることを試みた。

さらに、被災地の5地域で実施した地域別ワークショップ及び総括ワークショップの結果をもとに、被災地の県民から見た震災復興についても取りまとめた。

## 2 テーマ別検証結果の概要

### (1) 復興総括（検証テーマ：「復興全体の総括」）

大震災からの復興にあたっては、単に旧に復するだけでなく、「創造的復興」を掲げ、新たな視点から、被災地の再生を目指すこととした。10年間の取り組みを通じて、ソフト面では、ボランティア等による活動をはじめ、画期的な進展がみられる一方、ハード面では、高速道路の地下化など、実現を見ずに終わっている提案も少なくない。

復興過程を通じて得られた主な教訓を列挙すると、次のとおりである。

- ① 今後の少子・高齢社会を支える社会原理ともなる「共生」の理念
- ② 復興過程で広がったまちづくり協議会、自主防災組織、ボランティア活動など成熟社会を支える新たな仕組みの定着・発展
- ③ 大規模災害からの「復興」の法令等への位置づけと制度的保障
- ④ 地方が主体となった自律的・独創的な復興と国の支援
- ⑤ 多核・ネットワーク型のまちづくりなどによる安全・安心な都市づくり
- ⑥ 備えの意識を浸透させた災害文化の育成

こうした教訓を踏まえ、大震災で浮き彫りになった20世紀の物質文明や科学技術の脆さ、人と自然、そして社会との各人の関わりの問題点などへの反省をベースとして、科学技術と倫理の再統合や、自然と人、人と人の共生する新しいコミュニティづくりなど、21世紀文明の創造への戦略を研究、推進するべきである。また、阪神・淡路大震災の教訓を、全国、全世界、そして後世に生きる人々と共有のものとするため、県民防災の日の制定など「1月17日」を忘れないための取り組みを通じて、教訓を伝承し、発信し続けなければならない。

### (2) 「復興体制」（検証テーマ：「復興の推進体制」「復興に関する法整備等」）

大震災からの復興を推進するため、政府の復興委員会、国・県・市町の復興本部等の復興推進体制が整備されたほか、他府県等からの短期・長期の応援職員の派遣、国と地元、経済界との連携の仕組み、被災者復興支援会議や生活復興県民ネットなど行政、関係機関、団体、企業等の連携の仕組みがつけられた。

また、がれき処理の公費負担や被災者生活再建支援法の制定・拡充など、新たな法制度の整備も進んだ。

一方、災害時の応急対策については、災害対策本部の仕組みが法定されているが、復興

については、必ずしも明確になっていない。また、県が提案した震災復興に係る特別立法は実現せず、復興基本法など地方主体の復興を国が支援する法的な仕組みの構築などが課題として残されている。

今後に向けて、組織・体制面からは、事前の復興体制の準備、関係省庁による現地調整事務所や政策提言を行う第三者機関の設置など「現場主義」に基づくニーズ把握と施策提言システムを構築すべきである。また、法制面からは、復興についての制度的保障が求められるほか、復興まちづくりを進めるための私権制限のあり方についても見直すべきである。

### (3) 「復興計画」(検証テーマ:「計画等の策定・推進」)

復興計画の策定にあたっては、阪神・淡路復興委員会の提言によって、「地元主体の復興計画づくり」の枠組みが明示されるとともに、「時間との戦い」という困難な状況のなか、「創造的復興」を明確にした復興計画が策定された。また、10年間を通じた復興計画の継続的なフォローアップや、被災者復興支援会議など復興計画を側面的に支援する仕組みなどが講じられた。

一方、復興計画の法的担保の仕組み、計画の目標設定、計画のフォローアップにおける県と市町の連携や役割分担のあり方などが課題となっている。

今後に向けて、残された復興課題への対応、成熟社会を支える仕組みの定着、震災の経験と教訓の継承・発信につながる取り組みという観点に立って、復興施策を着実に推進する必要がある。また、将来の災害に備え、「復興準備計画」の策定や、復興計画を補完する分野別アクションプログラムづくりのほか、復興計画をフォローアップするための政策評価指標づくり、都道府県と市町村の連携システムの構築などに取り組むべきである。

### (4) 「復興推進」(検証テーマ:「新たに生まれた社会のしくみ」「施策推進上の共通課題への対応」「情報発信・相談体制」)

復興の推進過程においては、震災時のボランティア活動を契機に、NPO/NGO等の地域づくりの新たな担い手が登場するとともに、既存団体等も含めた活動のネットワークが形成されていった。このような自律的市民社会に向けた動きに対応して、「被災者復興支援会議」や「NPOと行政の協働会議」など行政と市民の協働の取り組みが展開されたが、こうした取り組みについては、今後の成熟社会へつなぎ発展させていく必要がある。

また、復興過程において、被災者の状況に応じた様々なきめ細かな復興施策が展開されたが、ここでは、被災者の実情把握や、対象要件の設定基準、施策実行のタイミング、支援施策の提示方法など、いくつかの共通課題があることも明らかになった。

さらに、被災者に対して、震災直後におけるマスメディアのヘリ取材、緊急避難所パトロール隊、災害専門臨時FM放送などを通じて、きめ細かい生活情報の提供が行われたほか、フェニックス推進員等による口伝えの「ローテク」手法による情報提供等も行われた。相談体制については、各種相談業務を統合した震災復興総合相談センターを設置し、約13万件の相談に対応してきたが、これらの相談内容を分析し、施策につなげていくような取り組みが必要である。

今後に向けて、市民社会の変化に対応して、通常審議会等におけるアウトリーチ・提案機能の一般化、行政とNPO/NGOの相互理解の促進、NPO/NGOの立ち上げやマネジメント、人材育成等への支援システムの構築などを図るべきである。

また、復興施策推進上の共通課題に対しては、「中堅層」への支援のあり方など支援のメルクマールの見直しや、県外被災者など広域避難者の所在把握の仕組みの構築、支援策の一括提示と段階的な縮小による自立支援などが求められる。

さらに、情報発信・相談については、“情報弱者”に対する「人」を軸とした情報伝達経路の活用や、相談内容を施策提言につなげるシステムの構築などを図るべきである。

### (5) 「復興資金」(検証テーマ:「復興財源の確保」)

県民経済計算や財政統計から、震災から5年間の震災関連財政の内訳を推計すると、復

興財政全体で約 9.4 兆円、うち兵庫県は約 3.3 兆円であった。国の前期 5 か年の予算措置は総額 5 兆 200 億円、県の平成 6～16 年度の震災関連予算は総額 4 兆 4,251 億円であった。

(金額は精査中) また、9,000 億円規模の阪神・淡路大震災復興基金が設立され、被災者の要望に応えた事業が、迅速かつきめ細かく実施された。

一方、今回の震災復興に係る地方財政対策の中心が、補助率の嵩上げや補助事業の拡大であったことから、地元自治体の裁量がほとんどなかったことや、地元に対応の財政負担が生じたことなどが課題となっている。

今後に向けて、大規模災害時の国費を含む財政支出を充実させるとともに、復興基金制度を恒久的に活用するためのスキームを確立すべきである。

### 3 創造的復興の総括

#### (1) 阪神・淡路大震災が問うたもの

高度成長を続けてきた我が国が 21 世紀の少子・高齢社会への課題に取り組もうとしていた時に、阪神・淡路大震災は襲ってきた。死者 6,433 名、直接被害総額 10 兆円にも及ぶ戦後最大の地震災害となった大震災は、我々に何を問いかけたのか。

阪神・淡路大震災を特徴づける主な社会的背景として、20 世紀の成長社会から 21 世紀の成熟社会への移行期に起こった震災であったことが挙げられる。また、少子・高齢社会で起こった震災であったこと、バブル経済崩壊後の景気低迷期に起こった震災であったこと、350 万人以上を擁する大都市を直撃した災害であったことなども、大震災を特徴づける背景であった。

一方で、阪神・淡路大震災は、我々が長らく謳歌してきた近代都市文明に対して警鐘を打ち鳴らすものであった。震災によって、成長社会を支えてきた「効率」「集中」「画一」を基調とした都市構造や個人主義が蔓延する都市生活など、安全・安心への十分な配慮を欠いた都市がいかに脆いものかを誰もが痛感させられた。

阪神・淡路大震災からの復興にあたって、我々には、震災からの緊急対策や復旧対策とともに、このような我が国の社会が抱えている構造的課題の解決に向けて、果敢に挑戦していくことが求められたのである。

#### (2) 創造的復興の取り組みと達成状況

震災からの復興にあたっては、単に震災前の状態に戻す(復旧)だけではなく、震災の経験と教訓を活かして 21 世紀の成熟社会にふさわしい復興を成し遂げる「創造的復興」を目指し、被災地が一丸となって取り組んできた。これは、いわゆる「復興」についての制度的・財政的な壁に対する挑戦の道のりでもあったともいえよう。

10 年間の復興過程においては、様々な創造的復興の取り組みが進められ、高齢者の見守りシステムやこころのケア対策、コレクティブハウジング等の新しいすまい方、NPO/NGO 等による特定非営利活動の活発な展開、県民の参画と協働の推進に関する条例の制定、コミュニティ・ビジネスの進展、まちづくり協議会や自主防災組織等の活動、被災者生活再建支援法の制定・拡充など、今後の成熟社会を支える新たな仕組みづくりが進んでいる。

もとより、これらの動きすべてが、大震災を契機にして新たに生まれたものというわけではない。しかしながら、被災地では、被災者自らをはじめ、企業、団体、行政など多様な主体が、21 世紀の我が国の社会状況を先取りしたさまざまな課題の解決に向け、震災で学んだ教訓を、成熟社会を支える仕組みやシステムとして具現化すべく全力で取り組んできた。

震災から 10 年を経過した今、このような多様な主体による英知や努力の成果として、被災地の創造的復興は着実に進み、未来に向けた力強い歩みを踏み出していると言えよう。



### (3) 震災の経験と教訓を未来へ

#### ～「安全・安心」、「共生」社会の実現に向けて～

阪神・淡路大震災からの復興にあたっては、効率性や利便性を重視した都市文明への反省から、安全、安心、ゆとりなどをキーワードとした都市復興を進めるとともに、人と自然、人と人、人と社会が調和する「共生社会」づくりを目指してきた。

これまで、被災地では、災害に対する「安全・安心」の確保という観点から、①防災体制の見直しはもとより、②災害や事故を想定したネットワークの多重化や代替性の確保など防災の視点を取り入れた都市インフラの整備、③住宅や公共施設の耐震化、④緑地帯や水のせせらぎなど自然と共生したまちづくり、⑤広域的視点に立った多核・ネットワーク型のまちづくりなどに取り組んできた。また、こうしたハード面の整備はもとより、①「自分たちのまちは自分たちで守る」ための自主防災活動や、②地域全体で高齢者を包み込む見守り体制、③震災でその重要性が再認識されたコミュニティの再生、④住宅再建共済制度等の共助の仕組みづくりなどにも取り組んできた。今後とも、このようなハード、ソフト両面にわたって、地域のセーフティネットを構築する安全・安心な社会づくりの取り組みを着実に進めていかなければならない。

また、震災直後の被災者相互の助け合いや、被災地内外からのボランティアの支援の輪は、その後のNPO/NGO等による特定非営利活動の展開へとつながっていった。また、まちづくり活動の活発化や商店街等の活性化、自然とのふれあいや潤いのある都市づくりなど、様々な分野で、様々な主体による人と自然、人と人が共生する社会づくりが広がりつつある。このことは、いざ大災害が発生した際に、安全・安心を確保することにつながるものでもある。

そのような意味からも、「安全・安心」と「共生」を基調とした社会づくりは、これからの成熟社会を支える社会原理となるものと言えよう。

我々は、震災の経験と教訓を活かし、自律した人々が、自然と調和し、共に生きることを実感できる「安全・安心なまち」や「共生社会」の実現に向けて、今後とも取り組んでいかなければならない。

震災から10年が経過し、その間にも、トルコ、台湾、インドなど世界各地で大地震が発生し、国内においても、本年は、台風による風水害で大きな被害が出たほか、10月23日に起きた新潟県中越地震では、9年ぶりに震度7が観測され、阪神・淡路大震災以来の大きな地震被害を被っている。これらの災害においては、県や市町の行政職員による被災地への支援チームや人と防災未来センター、兵庫県災害医療センター等の専門家の派遣、災害義援金の募集や各地からのボランティア活動の広がりなど、阪神・淡路大震災の経験と教訓を生かした動きが随所で見られる。

阪神・淡路大震災から10年の節目を迎えた今、大震災の経験と教訓を、人類共有の財産として継承・発信し、将来とも国内外で多発する大規模災害に対する減災対策や復興対策のみならず、成熟社会における今後の地域づくりやまちづくりにしっかりとつなげていかなければならない。そのことが、大震災を経験した被災地の責務であり、使命である。