

# 検証テーマ『復興計画－計画等の策定・推進』

検証担当委員 新野幸次郎

財団法人神戸都市問題研究所理事長

## (要 約)

### 1 はじめに

阪神・淡路大震災は、人類史上初めてとなる高齢化社会下における大都市直下型の巨大な震災であった。そのため、震災復興の基本指針となる「阪神・淡路震災復興計画」の策定過程における取り組みも、これまでの被災した各地で行われた震災復興計画の枠組みをはるかに超えるものになった。

また、震災復興の10年間は、グローバル化や高度情報化の進展など、まさに時代の転換期にあたった。

さらに、高齢者の見守りや生きがいがづくり、NPO/NGO等によるボランティア活動の展開、商店街等の活性化、産業構造改革など、震災を契機にして一気に顕在化した諸課題は、わが国の社会全体が抱える構造的な課題を先取りしたのもであったともいえる。

復興計画の推進過程においては、このような諸課題に、柔軟かつ弾力的に対応していくため、復興計画のきめ細かなフォローアップが継続的に行われた。

本稿では、第2章で、10年間にわたる復興計画の策定・推進過程における取り組みを概括したうえで、第3章で、取り組みの成果・課題を検証する。さらに、第4章で、復興の達成状況を踏まえた計画終了後の対応を検討するとともに、今後の大規模災害時における復興計画の策定・推進のあり方について提言する。

### 2 復興過程における取り組みの概要

復興計画の策定・推進の取り組みについて、復興計画や補完プログラムの策定期間を考慮して、「復旧・復興始動期」「復興初期」「本格復興期」の3フェーズに分けて概括する。

#### (1) 復旧・復興始動期の取り組み（平成7～9年度）

##### ア 政府における復興の戦略づくり

政府は「阪神・淡路復興委員会」を設置(H7.2.15)するとともに、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」(2/24)により「阪神・淡路大震災復興対策本部」を設置し、復興の戦略づくりの体制を整備した。

阪神・淡路復興委員会は、「復興10カ年計画の策定」などを課題として計14回開催され、11の提言及び3つの意見を取りまとめた。第3回会合(2/28)の「提言－1」では、復興計画の立案を地元の県・市に委ね、政府は復興計画を承認し、実施するための措置を講ずること等が提言された。

##### イ 県・市における復興ビジョンづくりの始動

国の復興予算概算要求時期との関係から、復興計画の策定期間が平成7年7月末とされたため、復興計画づくりは、まさに時間との戦いであった。

県は、わが国を代表する学識経験者20名からなる「都市再生戦略策定懇話会」を発足

(2/11)させ、神戸市では「神戸市復興計画検討委員会」が始動(2/7)するなど、復興の戦略づくりの第一歩を踏み出した。

都市再生戦略策定懇話会は、「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」を県に提言し(3/30)、県は、それを受けて「阪神・淡路震災復興計画－基本構想－」を策定し、公表した(4/12)。神戸市復興計画検討委員会は「神戸市復興計画ガイドライン」をとりまとめた(3/27)。

また、復興計画の策定にあたっては、広く有識者等からの意見・提言を得るため、産業や住宅など分野別の復興県民会議等による検討が行われたほか、従来の総合計画審議会等による計画づくりとは違って、復興に向けての意見・提案募集や県民復興フォーラムの開催など、復興計画策定プロセスへの住民参加を促した。これ以外にも、経済界や学会、研究機関、政党、企業などから、震災復興への多くの提言がなされ、これらについても、計画づくりに活用された。

#### ウ 復興計画の策定

県は、民間有識者等からなる「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」を設置し、復興計画への提言の検討を行った(5/11)。同委員会は「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－」を県に提出した(6/29)。県は、復興計画案を発表(7/8)の後、県議会や阪神・淡路復興委員会の意見等を踏まえた修正を行い、「阪神・淡路震災復興計画」を行政計画として策定した(7/31)。計画には、基本理念として、「人と人、人と自然、人と社会が調和した『共生社会』づくり」を掲げるとともに、5つの基本目標が設定された。(ここまでの「復興計画策定フロー」は、P145を参照されたい。)

神戸市では、復興計画審議会が復興計画のとりまとめを行い、「神戸市復興計画」を発表した(6/30)。その他、被害の大きかった6市3町(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)も、復興計画を策定した。

#### エ 緊急的な課題への対応(緊急復興3か年計画の策定)

特に緊急的に取り組むべき課題について、「ひょうご住宅復興3か年計画」「産業復興3か年計画」(H7.8)、「緊急インフラ整備3か年計画」(H7.11)を策定した。

#### オ 復興計画を推進していく仕組み

復興計画の総合的な進行管理、推進方策、推進上の課題等について検討し、復興計画の円滑かつ効果的な推進を図るための仕組みとして、有識者・団体代表等43名で構成する「阪神・淡路震災復興計画推進委員会」を設置した(H7.11)。同委員会は、平成8年1月から平成10年3月までの間に、精力的な検討を行い、平成10年3月に、「創造的復興への戦略」を県に提言した。

神戸市では、神戸市復興推進懇話会が設置され、復興計画を推進した(H8.8～H10.3)。

#### カ 復興計画の推進を側面的に支える仕組み

被災者と行政の間に立って、被災者の生活実態や要望等をつかみ、提言・助言を行う第三者機関として、12名の有識者で構成する「被災者復興支援会議」が発足(7/17)した。支援会議は、移動いどばた会議やフォーラム等を通じて、応急対策期における被災者の生活再建に向けた課題等について、客観的・総合的に検討し、提言を行った。

また、被災地の産業復興を進めるため、経済団体や企業等が参画した(財)阪神・淡路産業復興推進機構が設立された(H7.12)ほか、各種団体やボランティアグループ等が結集し、生活復興を県民運動として展開する「生活復興県民ネット」が発足した(H8.10)。

#### キ 前期3か年における計画の達成状況

住宅、産業、インフラの緊急復興3か年計画については、平成9年度末で、16万9,000戸の住宅を供給し、純生産が平成6年比101.7%と震災前水準を回復したほか、高速道路や港湾等のインフラ整備に5兆8,000億円が投入されるなど、各3か年計画の目標水準は、総量的に達成された。

#### ク 「阪神・淡路震災復興計画推進方策」の策定

県は、前期3か年における復興の現状や、復興計画推進委員会からの提言を踏まえ、復興計画をさらに効果的かつ着実に推進するための戦略を示した「阪神・淡路震災復興計画推進方策」を策定した（H10.3）。

「推進方策」では、本格復興に向けての基本方向として、生活再建や産業復興等の当面の最優先課題への対応と、構造的課題等の中長期的課題への対応の二元的取り組みの必要性などがあげられた。

## (2) 復興初期（平成10、11年度）

### ア 復興計画を推進する取り組みの継続

復興計画を円滑かつ効果的に推進するため、「阪神・淡路震災復興計画推進会議」を設置し、検討を行った（10年度：5回、11年度：4回）。

また、復興の現場で活動する団体、企業、県民等のこれまでの取り組みや成果、提言、要望等を把握するため、被災地各地で、7回にわたり、「復興県民フォーラム」を開催した（H11.11～12）。

被災者復興支援会議の取り組みは、平成11年3月まで継続し、4月からは、被災者復興支援会議Ⅱとして再出発した。

### イ 前期5か年の取り組みの総括・検証

県は、震災から5年という復興の折り返し点を迎えるにあたり、国内外の第一人者による「震災対策国際総合検証事業」を実施した（11年度）。

神戸市では、「神戸市復興・活性化推進懇話会」及び「震災復興総括・検証研究会」による「復興の総括・検証」を行い、その成果を提言した（H12.1）。

### ウ 前期5か年における計画の達成状況と課題

応急仮設住宅入居者の恒久住宅への移行が完了するとともに、被災10市10町の人口は、ほぼ震災前水準まで回復した。（注：ただし、市区町別にみるとバラツキがみられ、長田区や兵庫区、尼崎市、淡路地域の市町などは、震災前の人口を回復していない。）

5年間の復興過程においては、ボランティア、NPO/NGOの活動やコミュニティ・ビジネスの展開などに見られるような斬新な取り組みが芽生えたほか、災害復興公営住宅の家賃補助や、シルバーハウジングなどの新しい住まい方、被災者生活再建支援法の創設など、従来の枠組みにとらわれない新しい取り組みが展開された。

一方、震災から5年が経過したことに伴い、閉じこもりなど新しい住まいでの生活に伴う課題、心のケアなどの健康の問題、早期に復興した者とそうでない者との復興格差や、防災意識の風化などが課題として指摘された。

県のまとめによると、復興計画の前期5か年における事業費は、全体で12兆4,200億円にのぼった。また、政府の阪神・淡路復興対策本部がまとめた前期5か年における国の震災関連経費（国費）は5兆200億円であった。

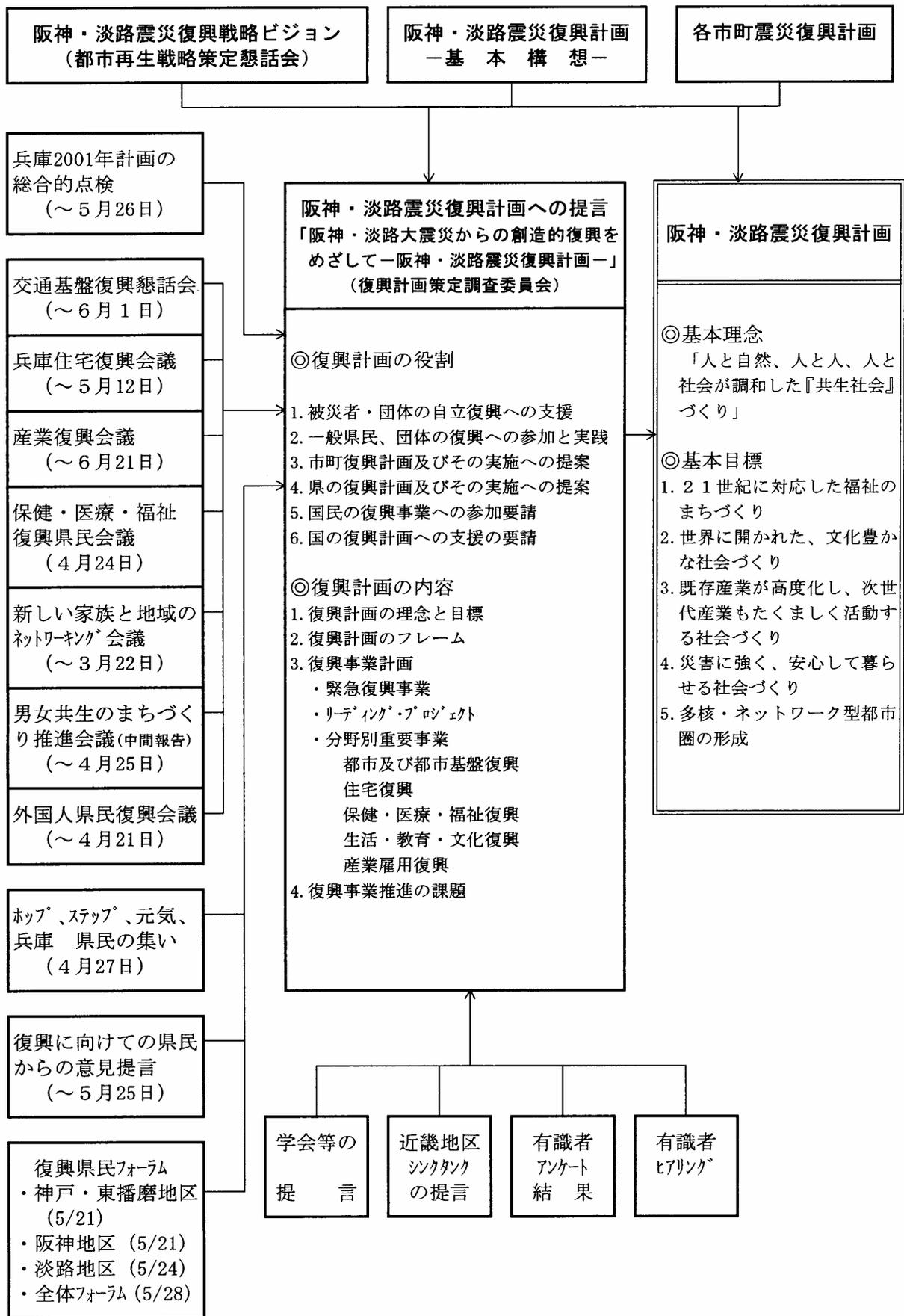
## (3) 本格復興期の取り組み（平成12～16年度）

### ア 前期5か年の取り組みを踏まえた後期5か年の復興計画の推進

県は、震災対策国際総合検証事業の成果等を踏まえ、復興計画後期5か年の効果的な推進方策を検討するため、有識者・団体代表等53名で構成する「阪神・淡路震災復興計画後期5か年推進プログラム策定委員会」を設置した（H12.3）。同委員会は、全体会議3回、幹事会4回、部会9回を開催し、復興計画後期5か年の指針となる「阪神・淡路震災復興計画後期5か年推進プログラム」を策定した（H12.11）。プログラムの策定にあたっては、県民からの意見・提案募集（H12.5～9）、金曜フォーラム8回、地域別フォーラム5回、フェニックスフォーラム1回を行った。

被災者復興支援会議Ⅱは、恒久住宅以降期における新たな課題等を把握するため、移動いどばた会議やフォーラムを実施するとともに、後期5か年推進プログラム案への提案等を行った。

【「阪神・淡路震災復興計画」策定フロー】



「後期5か年推進プログラム」の策定後は、プログラムをフォローアップする委員会を設置し、新たな課題の抽出や今後の取り組み方策の検討、「むすぶ・つなぐフォーラム」の開催（H14.2）等を行った。

神戸市は、神戸市復興・活性化推進懇話会の検討を経て、「神戸市復興計画推進プログラム」を策定し（H12.10）、平成13年度に「新・都市環境基準後期事業計画」を策定（H13.6）した。西宮市は、「震災復興6年の総括」をとりまとめた（H13.4）。

#### イ 創造的復興へのラストスパートの取り組み

県は、復興計画終了後を見据え、後期5か年推進プログラムフォローアップ委員会での検討を経て、「阪神・淡路震災復興計画最終3か年推進プログラム」を策定した（H14.11）。プログラムの策定にあたっては、県民意見提出手続き（パブリック・コメント手続き）を実施した。

被災者復興支援会議Ⅲが発足（H13.4）し、引き続き、移動いどばた会議やフォーラムを開催して、本格的な生活復興期における個別・多様化した課題等に対する提案等の活動を行った。また、生活復興県民ネットは、引き続き、ひょうごコミ<sup>2</sup>ネットの運営や地域活動ステーションへの支援、地域活動見本市の開催など、被災者の生活復興に向けた多彩な活動を展開した。

#### ウ 復興10年の取り組みの総括・検証

神戸市は、これまでの取り組みについて、ワークショップや1万人アンケート、インタビュー等を通じて検証する神戸市「復興の総括・検証」を実施した（H15年度）。

県は、復興10年委員会を設置（H15.8）し、これまでの復興10年の取り組みについて「できたこと」「できなかったこと」などを検証し、未来への提言を行う「復興10年総括検証・提言事業」を実施している（H15～H16年度）。

以上が、復興過程における計画の策定・推進の取り組みについて、時系列的に概括したものである。

### 3 取り組みの成果と課題

#### (1) 「地元主体の復興計画づくり」の枠組みの意義と「阪神・淡路復興委員会」の役割

今回の震災復興計画の特色は、国主導で復興計画をつくるのではなく、地元が復興計画を立案し、国がそれを最大限に支援するという「地元主体の復興計画づくり」という枠組みになった点にある。これは、復興計画に地元の意向や実情を十分に反映させることができるだけでなく、地方分権の観点からも、意義のあるものであった。その点で、「阪神・淡路復興委員会」の果たした役割は、大いに評価すべきである。

また、阪神・淡路復興委員会が、復興のための戦略プロジェクトあるいは復興のシンボルとして相応しい施策として、上海長江交易促進プロジェクトや新産業構造形成プロジェクト等の「復興特定事業」を選定・提言（10/30提言11）したことは、長期的な視点に立ったユニークなものであり、注目できる。一部には、計画通りに進まなかった事業もあるとともに、地元の強い要請に応えられなかった問題もあるが、全体としては、被災地に大きなインパクトを与えている事業が多く含まれていた。

#### (2) 復興計画の法的担保と予算確保（復興特別立法の見送り、復興対策に対する補正予算での対応）

県は、復興事業に対する国の財政的支援の法的裏付けを明確にした「震災復興特別措置法」の制定を要望したが、これは実現しなかった。

その主な理由は、国の財政支援には、全国的な予算配分のバランスや、特例的な措置に対する他府県のコンセンサスが必要であるという国の基本的な姿勢に因るものであった。

ただし、特別法の制定には至らなかったが、結果としては、平成6、7年度の2か年度だけでも、赤字国債による補正予算等により、総額3兆3,800億円もの国費が投じられた。

この背景には、震災時の日本経済が、円高や米国経済の減速等による戦後最大の不況下であったために、マクロ経済政策として、大型の公共投資をせざるを得ない状況にあったという面もある。

もし、これが緊縮財政の時期であったら、国の財政支援もかなり事情が異なったものと考えられる。そのような場合には、復興予算の獲得のために、各省庁の「縦割り」との厳しい攻防が想定されることから、やはり特別立法的な措置の必要性についても、改めて検討する余地があろう。

### (3) 復興計画の策定手法（被災地内外の英知と熱意を結集した復興計画の策定）

復興計画の策定にあたっては、これまでに前例のない大震災であったこともあり、被災地内外の英知を結集した。すなわち、まず、震災直後の都市再生戦略策定懇話会には、後の阪神・淡路復興委員会委員となる下河辺淳氏や伊藤滋氏をはじめ、我が国を代表する有識者の参画を求めた。また、阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会には、被災地を代表する有識者や団体代表等が参画した。彼らが、あの厳しい状況のなか、被災地の復興に向け、最大限の熱意を傾けて取り組んだことは賞賛に値するものである。

また、短い時間との戦いの中、復興計画の策定は、かつてない手法で行われた。通常なら3年を要する長期計画の策定手法ではとうてい間に合わないため、民間有識者による議論や検討、県民等からの意見・提案募集などの作業と、行政による基本構想・計画づくり、政策調整、予算措置などの作業を同時並行的に行った。これは、大規模災害時における復興計画策定手法の有力なモデルケースとなるであろう。

### (4) 復興計画の理念と目標（「創造的復興」のコンセプトと目標）

大都市を襲った戦後最大規模の地震災害からの復興にあたって、単なる復旧・復興にとどまらず、高齢社会への備えや産業構造の転換等の課題に取り組み、未来を創造するという視点に立った「創造的復興」のコンセプトを明確にした点は、今後の災害時における都市復興のあり方を示したという点でも意義がある。

阪神・淡路大震災からの復興においては、震災当初のボランティア活動の高まりが、その後のNPO法（特定非営利活動促進法）の制定につながったのをはじめ、被災者生活再建支援法の制定や居住安定支援制度の創設など、これまでの法制度等の枠組みを超えた新しい社会の仕組みがつくられていった。これが、まさに「創造的復興」の成果といえるものである。

一方、復興計画に明確な数値目標が設定されなかったために、是が非でも目標を達成するという気迫が、時間の経過とともに薄れていったという指摘もある。数値目標がないために、復興計画を政策評価的な手法でフォローアップすることが困難な面もあった。

その点で、神戸市が、行政評価の考え方を取り入れ、市民とともに目指すまちづくりの目標、成果を測るための45指標からなる「しみんしあわせ指標」を作成し、計画をフォローアップする際の物差しとした点は、一つの試みとして、注目に値する。

### (5) 復興計画推進のためのフォローアップ

#### ア 不断のフォローアップと他に例を見ない検証の取り組み

復興計画の策定後から、推進委員会や推進会議、フォローアップ委員会等を設置し、3年目、6年目、8年目に補完プログラムを策定するなど、計画の不断のフォローアップを継続したことは、その時々々の社会経済情勢等に機動的に対応し、県民にきめ細かな施策を提供できたという点で、評価すべきものである。

また、5年目の国際総合検証や今回の復興10年の総括検証・提言の取り組みは、これまでの海外の大災害でも見られないわが県独自の取り組みであり、震災の経験と教訓を、全世界共有の財産として記録し、発信し、活用するものとして、非常に意義のあるものである。

さらに、震災後の被災者の実態を把握するため、「被災世帯健康調査」や「応急仮設住宅入居者調査」等を実施するとともに、復興計画のフォローアップの一環として、「生活

復興調査」「被災地産業の実態調査」「復興モニター調査」など復興過程を継続的に分析する調査を実施してきたほか、大学や研究機関等によって、数多くの震災関連の調査が実施されてきたが、これらは、今後の大災害からの復興対策に大いに活用されるべきものである。

#### イ 県民の「参画と協働」によるフォローアップ

復興計画のフォローアップ過程においては、県民からの意見・提案の募集や、フォーラム、ワークショップ等の開催、パブリック・コメント手続きの実施など、県民の「参画と協働」による取り組みが進められたことは、単に県民意見の把握だけではなく、県民一人ひとりが復興の取り組みを「わがこと」と考えるような意識の醸成や、行政と県民、NPO/NGO、団体等とのパートナーシップの構築などにつながったという点で、評価できる。

特に、県・神戸市の検証などで採用されたワークショップ手法については、県民等から意見や提案等を引き出す手法として、非常に有効なものであり、今後のさまざまな計画の推進にあたって、活用すべきツールの一つといえる。

#### ウ 市町レベルにおける復興計画のフォローアップ

神戸市においては、神戸市復興・活性化推進懇話会の取り組み、ワークショップや市民アンケート等を活用した復興の総括・検証など、かなりきめ細かい計画のフォローアップが実施された。一方、神戸市以外の市町においては、人的、財政的な制約もあり、神戸市のようなきめ細かい取り組みはできなかった面も見られる。災害時における県と市町の役割分担等については、防災面では、防災計画等で、ある程度明確化されているが、復興対策に関する県と市町の連携や役割分担のあり方については、まだ確立されたものはなく、今後、早急に検討を要する課題である。

#### (6) 復興計画の推進を側面的に支える仕組み

復興の推進過程においては、アウトリーチ機能や提案機能を有した被災者復興支援会議の取り組み、経済団体や企業、行政が参画し、被災地の産業復興に取り組んだ（財）阪神・淡路産業復興推進機構の取り組み、各種団体、ボランティアグループ、企業、個人が幅広いエネルギーを結集したネットワークである生活復興県民ネットの取り組みに見られるように、これまでにないユニークな仕組みがつけられ、大きな役割を果たした。

これらの仕組みは、今後の大災害時において、復興計画を側面的に支える有効な仕組みとして、大いに参考にすべきものである。

### 4 10か年の総括と今後への提案

#### (1) 10か年の総括

##### ア 復興計画の達成状況の総括

#### (7) 主要指標等からみた復興の達成状況

主要指標やデータから、被災地全体の復興状況を捉えてみると、この10年間で、被災地の人口は、一部の地域を除いて、全体としては、震災前水準を回復したのをはじめ、経済雇用情勢も厳しいながらも明るい兆しが見え始めており、市街地の整備も着々と進んでいるなど、被災地の復興が着実に進展してきたことは明らかである。また、被災者の置かれた状況は、それぞれ異なるものの、被災者の多くは、震災の苦しみや困難を乗り越えつつあるという状況になったと言えるのではなかろうか。

もちろん、これで復興が達成されたということではない。復興計画が終了しても、引き続き、課題の解決を図っていかなければならないことは当然である。

復興が早かったのか、遅かったのかを結論づけるのは時期尚早であるが、被災者自らの努力をはじめ、各方面からの支援、復興計画に基づく施策展開等の総和として、10年間でここまで復興が進んだことは、評価すべきであるし、また、大規模災害からの復興過程の一つのモデルとなるものといえる。

#### (1) 施策・事業面からみた復興計画の総括

県のまとめによると、復興計画の終了する平成16年度末時点での復興計画の事業実績の見込みは、次のとおりである。

10か年の事業数については、当初の660事業から、毎年度の計画のフォローアップによって、新規事業の追加や拡充が行われ、10年間を通して、のべ1,358の復興事業が展開されてきた。

また、復興計画に基づく10か年の取り組みにおいては、各分野において、これまでにないさまざまな成果が見られた。

個々の具体的な成果については、今回の検証事業における個々のテーマの中で検証されることになるが、それらは、今後の成熟社会における諸課題を先取りして、被災地が10年間取り組んできた成果である。また、それは、単に、防災・復興対策にとどまらず、今後のわが国におけるさまざまな分野での中長期的な施策のあり方について、本格的な少子・高齢社会を先取りした種々のモデルを示すものである。

今後、被災地は、これらの成果を内外に発信し続けなければならない。阪神・淡路の経験と教訓が、実際に、他の国や地域でも、実践、応用、普及するような取り組みを積極的に行っていくことが重要な責務であり、使命といえよう。

#### イ 復興計画終了後の対応の検討

復興計画終了後のポスト復興10年の施策展開の検討にあたっては、復興計画のすべての事業について、これまでの取り組みの成果をしっかりと見極めたうえで、ポスト復興10年においても継続する施策や発展的に実施する施策と、終了する施策、あるいは、既に実施している施策を活用したり拡充したりして対応する施策とに整理する必要がある。

これまで復興施策として実施してきた施策の多くは、基本的には、これまでの成果や教訓を生かしながら、今後は、通常の一般施策に引き継いでいくべきであろう。

しかしながら、特に、復興課題として残された課題に引き続き対応していく必要がある施策や、成熟社会を支える仕組みとして、今後定着させ、さらに広げていくべき先導的な施策、震災の経験と教訓を継承・発信していく施策などについては、ポスト復興10年においても、何らかの形で継続、発展的に実施する方向で検討を行うべきである。

ポスト復興10年の施策展開のフォローアップにあたっては、基本的には、「阪神・淡路震災復興計画」のような総合的な計画等を策定するのではなく、各個別計画や県政推進の基本指針である「兵庫長期ビジョン」及び「全県ビジョン推進方策」「地域ビジョン推進プログラム」等に基づいて推進すればよいのではないかと考えられる。

しかしながら、引き続き、継続・発展的に実施する復興施策については、その実施状況を重点的にフォローし、必要な方策等を検討するため、有識者による委員会を設置して、フォローアップを継続するとともに、復興10年総括検証・提言のフォローアップも併せて行うべきである。なお、この委員会には、被災者復興支援会議のようなアウトリーチ機能を持った専門会議等を設けるといった仕組みも検討すべきである。

#### (2) 今後への提案

復興計画10年の取り組みの経験と教訓を踏まえ、「大規模災害時における復興計画の策定・フォローアップの仕組みのあり方」についてモデル化し、提言する。

##### ア 行政、被災者、企業、団体など多様な主体間の連携・協力による復興計画の策定・推進

大規模災害は、行政部門のみならず、公団・公社や民間企業、団体など多様な主体に多大な被害や影響をもたらす。

復興計画の策定にあたっては、行政と被災者の参画と協働による取り組みを進めるほか、さまざまな分野ごとに、行政と企業、団体など多様な主体が連携して、協議会を設置し、それぞれの計画のすり合わせや補完関係等について協議、調整を図る必要がある。また、復興計画の推進過程においても、行政部門と民間部門が連携・協力して、推進協

議会を設けて、事業の進捗状況の把握や必要な方策等の検討を行うべきである。

このような多様な主体間の連携・協力関係を構築することによって、災害からの復興という共通の目標に向かって、行政と民間が一体となって、進んでいくことができる。

#### イ 東南海・南海地震等の大規模地震災害を想定した「復興準備計画」の策定

政府の地震調査研究推進本部地震調査委員会（H13.9）によると、今後30年以内に東南海地震が発生する確率は60%、南海地震は50%、さらに、今後50年以内の発生確率は、80～90%と予測されている。しかも、東南海・南海地震に対する具体の対策は、始まったばかりという状況にある。

国が実施した全国調査の結果をみても、地方自治体の復興準備対策は、必ずしも進んでおらず、阪神・淡路大震災の経験と教訓が十分に生かされているのか危惧せざるを得ない状況と言えよう。

「天災は忘れた頃にやってくる」と言われるが、全国の地方公共団体においては、大規模災害時における復興の基本方針や体制、財源、復興方策等を定めた復興準備計画の策定をはじめとした復興準備対策を怠らないように、警鐘を鳴らしたいものである。

また、兵庫県、神戸市をはじめ各被災市町においては、次なる大災害に備え、東南海・南海地震等に対する防災対策を進めることはもちろんのこと、復興準備計画の策定も視野に入れ、他府県の自治体を先導するような積極的な取り組みを進めるべきである。

#### ウ 大規模災害時における復興計画等の策定・推進のあり方

大規模災害が発生した後の復興計画策定過程から計画推進過程における取り組みについては、基本的には、阪神・淡路の10年間にわたる取り組みを先進モデルとしながら、被害の規模や各自自治体等の置かれた状況に応じて、スピーディかつ弾力的に推進していく必要がある。

ここで、特に指摘しておきたいのは、以下の4点である。

##### (7) 復興計画策定にあたっての「同時並行方式」の採用

復興ビジョンや復興計画の策定にあたっては、阪神・淡路の経験と教訓を踏まえ、民間有識者等による議論や検討、意見・提案募集等の民間部門の作業と、基本構想・計画づくり、政策調整、予算措置等の行政部門の作業を「同時並行」で行う方式を採用すべきである。

この方法は、計画づくりにとって最も重要な要素である県民等の意見・提案等の反映プロセスを十分に確保できるという点で意味がある。このような復興計画の策定手法についても、復興準備計画において明確にしておく必要がある。

##### (4) 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

大規模災害後に策定される復興計画については、阪神・淡路大震災の経験から言っても、時間の制約等から、「基本指針」的なものになり、また、計画の対象や分野が幅広いために、総合計画のような総花的なものにならざるを得ない。

そのため、行政、被災者、団体、企業等の具体的な取り組みや目標、役割分担や連携方策など、復興計画をより具体的かつ効果的に進めていくためのプログラムづくりが必要である。住宅、産業、インフラ整備のような特に緊急を要する分野についてはもちろんであるが、それ以外の分野についても、復興計画に基づき、より具体的な取り組みを進めていくため、各個別計画とも整合を図りつつ、復旧・復興対策に特化して、各分野別の施策の目標や推進方策等を定めたアクションプログラムを策定すべきである。

##### (ウ) 復興計画を効果的にフォローアップするための政策評価指標づくり

復興計画策定後のなるべく早い時期をとらえて、復興計画に盛り込んだ施策の進捗状況等をフォローアップしていくための政策評価指標づくりに着手すべきである。

そのような取り組みによって、指標づくりのプロセスそのものが、県民等の復興への意識の醸成や、取り組みの促進につながり、被災者と行政が「ともに目指す」共通

の目標に向かって進んでいくための一つの契機となることが期待できるものである。

#### (I) 都道府県と市町村の連携のもとでのフォローアップシステムの構築

10年間の復興計画推進過程における市町村の取り組みについては、市町村の体制や予算等から考えると、復興計画に対する十分なフォローアップを求めるのは限界があることから、都道府県が、それらを補完する役割を担うべきである。

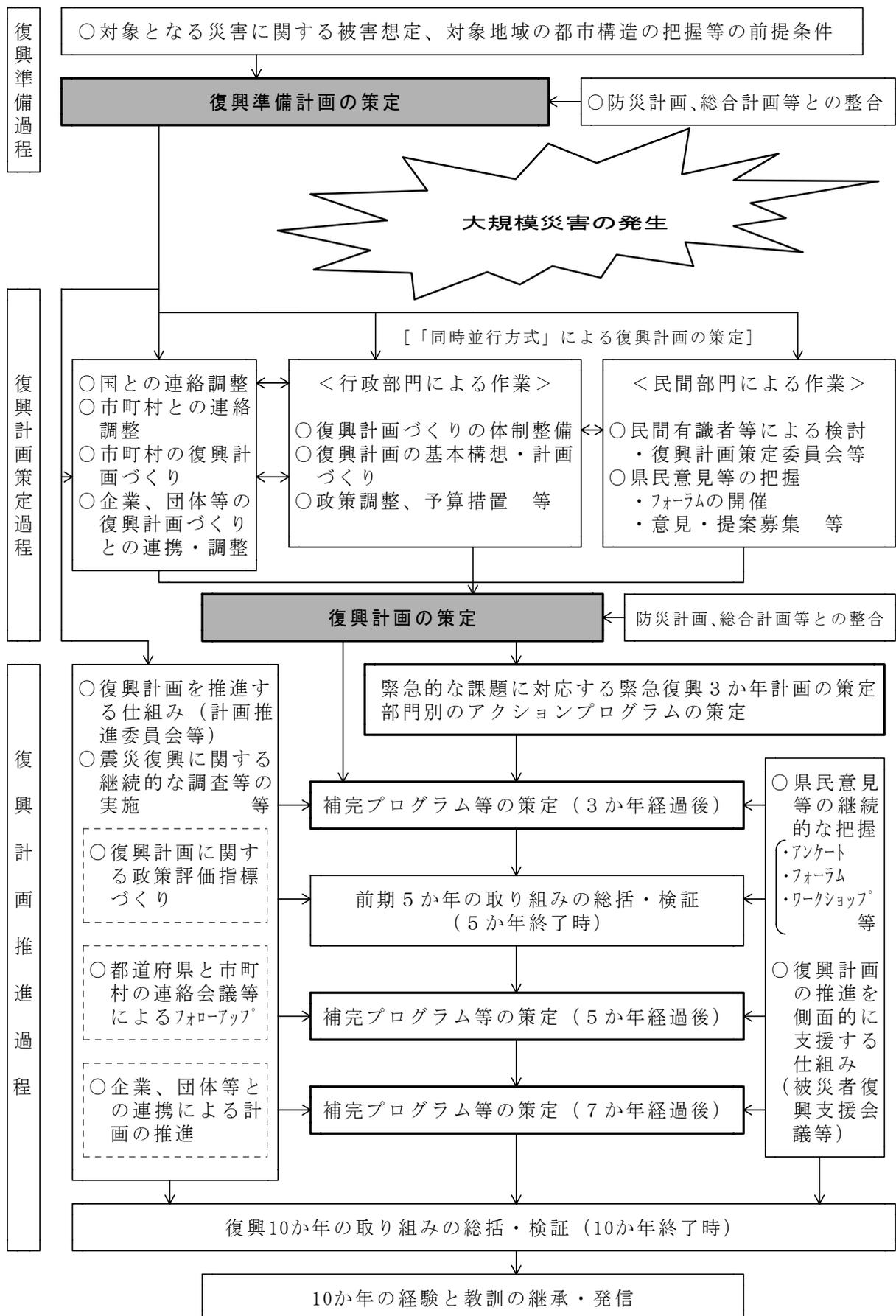
そのため、復興計画を被災地全体として推進していくために、例えば、都道府県と市町村による連絡会議を設置し、市町村毎の復興状況や市町村事業の進捗状況の把握、都道府県から市町村への各種の調査結果やデータ等の情報提供、他の市町村における先進事例の発表、意見交換、市町村から都道府県への施策要望等を行うなど、都道府県と市町村がしっかり連携して、復興計画を効果的にフォローアップしていくための仕組みを構築することが重要であろう。

## 5 おわりに

大規模災害が人を、いつ、どこで、どのような形で襲うかは誰にもわからない。我々が、阪神・淡路大震災の経験から学んだ最も重要なことの一つは、「事前の備えがなければ、いざ災害が起きた時に、迅速かつ的確に対応することが困難である」という教訓である。

「阪神・淡路震災復興計画」の策定・推進過程におけるさまざまな経験や教訓は、将来発生するであろう大規模災害時における復興計画づくりやその推進にあたって、必ずやその道しるべとなるものであることを確信するものである。

【図4-1：大規模災害時における復興計画等の策定・推進のあり方 フロー図】



## (本 文)

### 1 はじめに

阪神・淡路大震災は、人類史上初めてと言ってよい高齢化社会下における大都市直下型地震によるものであった。死者・行方不明者は6,400人を超え、全壊・半壊等の被害を受けた家屋は約25万棟、公園や学校等に避難した被災者は最大時で約32万人、建築物や高速道路、鉄道、港湾などの被害総額は約10兆円にもものぼり、わが国においては、関東大震災以来の未曾有の大規模震災となった。

このような大震災から被災地が復興していくための基本指針となる「阪神・淡路震災復興計画」の策定過程における取り組みが、これまで全国各地で起こった震災の時のそれとは全く異なったものになったのは当然のことであった。

震災が発生した1995年（平成7年）からの10年間は、少子・高齢化が更に進展しただけでなく、経済・社会・文化のグローバル化、IT革命に象徴される高度情報化など、まさに転換期にあたった。

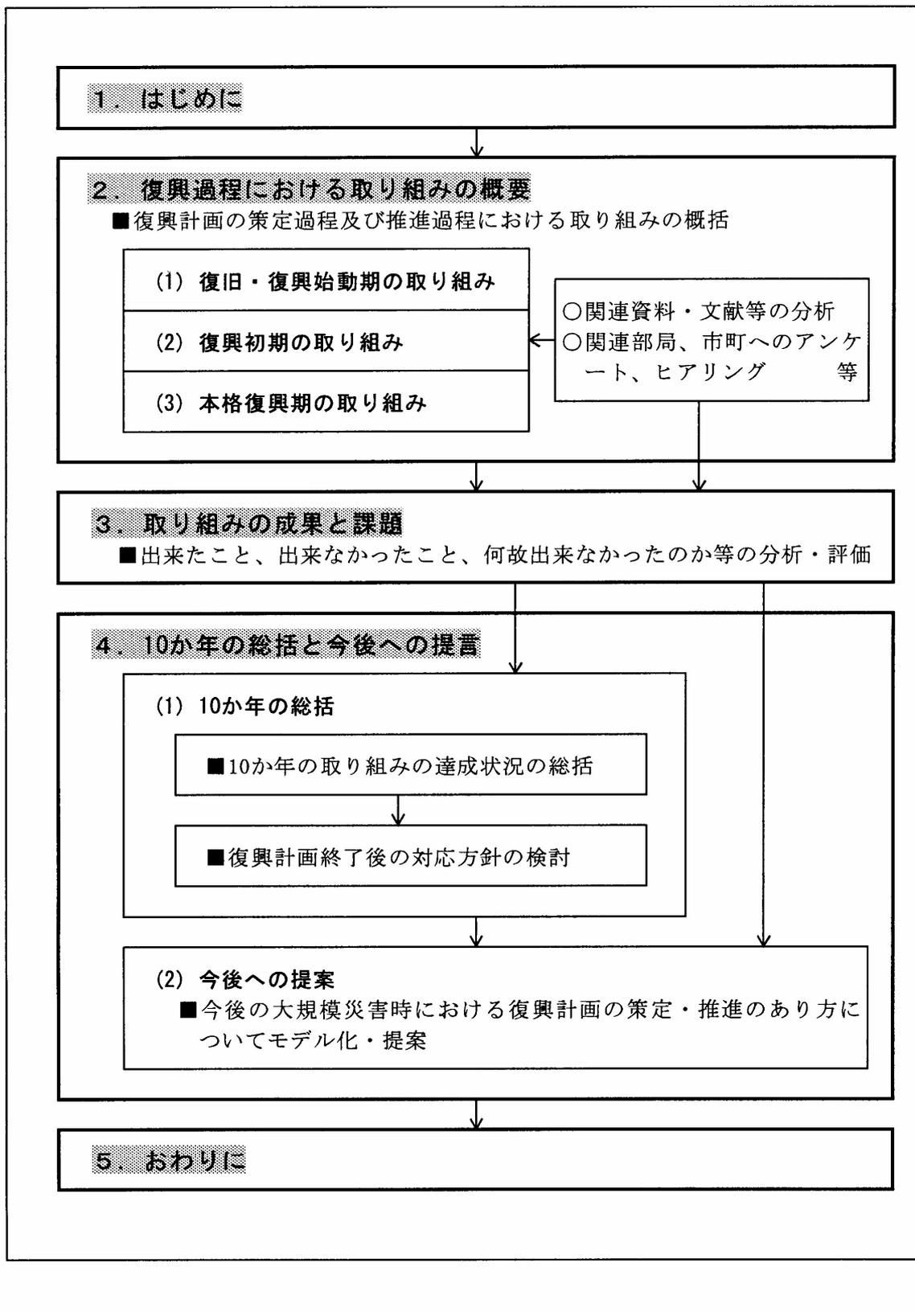
また、震災を契機にして、高齢者の見守りや生きがいづくり、NPO／NGO等によるボランティア活動の展開、商店街等の活性化、産業構造改革などの諸課題が顕在化した。その意味では、震災は、わが国の社会全体が抱えている構造的な課題を先取りしたものになったともいえる。

復興計画の推進過程においては、このような諸課題に、柔軟かつ弾力的に対応していくため、復興計画のきめ細かなフォローアップが継続的に行われた。

本稿では、第2章で、10年間にわたる復興計画の策定過程及び推進過程における取り組みについて、3つのフェーズに分けて概括する。そのうえで、第3章において、10年間の取り組みを通じて、出来たこと、出来なかったこと、何故出来なかったのかなど、取り組みの成果と課題を検証する。

また、第4章において、復興計画の10か年における達成状況を総括するとともに、復興計画終了後の対応方針を検討する。さらに、以上のような検証を踏まえ、今後の大規模災害時における復興計画づくりや計画の推進にあたっての基本的な考え方や手法、県と市町の連携や役割分担、県民等の参画と協働の仕組みなど、復興計画の策定・推進のあり方についてモデル化し、提言する。

【図 1-1：「復興計画－計画等の策定・推進」検証・提言のフレーム】



## 2 復興過程における取り組みの概要

県は、平成7年7月の復興計画策定後、住宅、産業、インフラ整備の「緊急復興3か年計画」（平成7年8月、11月策定）、「復興計画推進方策」（平成11年3月策定）、「後期5か年推進プログラム」（平成12年11月策定）、「最終3か年推進プログラム」（平成14年12月策定）など、復興計画を補完する計画やプログラム等を策定した。それらの策定期間を考慮して、以下、次の3つのフェーズ（表2-1）に分けて概括する。

【表2-1：取り組みのフェーズ区分】

復旧・復興始動期 (H7～H9年度)	復興計画の策定過程から住宅、産業、インフラの緊急復興3か年計画終了までの3か年
復興初期 (H10～11年度)	緊急復興3か年計画終了から前期5か年終了までの2か年
本格復興期 (H12～H16年度)	後期5か年の開始から復興計画終了までの5か年

### (1) 復旧・復興始動期の取り組み（平成7～9年度）

#### ア 政府における復興の戦略づくり

阪神・淡路大震災の復旧・復興始動期の取り組みとして注目すべきことは、後に述べるような復興ビジョンづくりが着手されたことである。

被災地である県、神戸市などが、被災者の生活救援や、公共交通機関・ライフライン等の復旧対策、余震や降雨による二次災害対策などの応急復旧対策を進めるなか、政府における阪神・淡路地域の復興の戦略づくりが始動した。

#### (7) 阪神・淡路復興委員会

政府は、総理府本府組織令の一部改正及び阪神・淡路復興委員会令を制定し、平成7年2月15日に、首相の諮問機関として「阪神・淡路復興委員会」（下河辺淳委員長以下委員7名、特別顧問2名表2-2）を設置した。

【表2-2：阪神・淡路復興委員会名簿】

（\* 役職等は当時）

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	（東海大学教授、日本女子大学名誉教授）
	伊藤 滋	（慶応義塾大学教授、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・淡路復興委員会は、震災から1ヶ月目の2月17日、首相官邸で初会合が開かれたのを皮切りに、「復興10カ年計画の策定」などを課題として計14回開催され、11の提言及び3つの意見を取りまとめた。

特に、2月28日の第3回会合で取りまとめられた「提言－1」では、県・市を中心として復興10カ年計画を早急に策定すること、政府は復興計画を承認し、実施するた

めの措置を講ずること等が提言された。

また、5月22日の第7回会合で取りまとめられた「提言－8」は、復興10カ年計画は、県、市、町がそれぞれ主体的に策定すること、策定された復興計画は国としても承認しうるものであること、前期5カ年において必要な施策を復興特別事業として位置づけ、国はその実施のために特段の措置を講ずること等を内容としていた。

さらに、7月18日の第10回会合において取りまとめられた「意見(2)」においては、復興10カ年計画の中から前期5カ年において講ずべき復興にとって緊急かつ必要不可欠な施策を復興特別事業として明らかにすること、復興のために特に重要と認められる戦略的プロジェクトあるいは復興のシンボルとして相応しい施策・事業を復興特定事業として選択し、順次事業を確定すること、政府は復興10カ年計画を全面的に支援する態度を明らかにすること等が示された。

#### (4) 阪神・淡路復興対策本部

政府は、阪神・淡路復興委員会とあわせて、関係行政機関の施策を総合調整するため、2月24日、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」を公布し、首相を本部長、全閣僚を本部員とする「阪神・淡路大震災復興対策本部」（表2-3）を設置し、復興の推進体制を整備した。

【表2-3：阪神・淡路復興対策本部の組織・体制】

本部長：内閣総理大臣
副本部長：内閣官房副長官（復興対策担当）、国土庁長官
本部員：その他の全国務大臣 （参与：的場順三大和総研理事長）
<事務局>
事務局長：国土事務次官
事務局次長：国土庁審議官
局員：関係省庁職員
調査員：兵庫県、神戸市、関西経済連合会、大阪商工会議所、神戸商工会議所

阪神・淡路復興対策本部は、第1回本部会議を2月25日に開催した後、4月28日に第3回本部会議が開催され、「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」が決定された。

また、7月28日の第4回本部会議では、県の「阪神・淡路震災復興計画（案）」を受けた阪神・淡路復興委員会の意見を踏まえ、「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」が決定され、復興10カ年計画の実現を最大限支援すること等を基本とした政府の姿勢、取り組むべき課題及び諸施策が示された。

#### イ 県・市における復興ビジョンづくりの始動

地元の県、神戸市においては、応急復旧対策に集中しながら、震災直後から復興ビジョンづくりの第一歩を踏み出した。

もっとも、復興計画の策定については、阪神・淡路復興委員会の提言によって、地元の県・市に委ねられたものの、国の復興予算の概算要求時期との関係で、計画の策定期限は、平成7年7月末とされた。このことから、復興計画づくりは、まさに時間との戦いとなった。

#### (7) 県・神戸市の復興ビジョンづくり

##### a 都市再生戦略策定懇話会

県は、防災、都市、交通、建築、産業、財政、情報、医療などの分野において、わが国を代表する学識経験者で構成する「都市再生戦略策定懇話会」（新野幸次郎座

長以下委員 20 名、研究企画委員 7 名) を 2 月 11 日に発足させ、復興ビジョンづくりの取り組みを開始した。

懇話会は、平時の総合計画策定における審議会にあたり、復興計画がめざすべき復興のためのビジョンを提言する役割を果たした。

その後、懇話会は、3 月までに 3 回の集中的な会合を開き、3 月 30 日に「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」(「概要編」参考 2) を県に提言した。

戦略ビジョンでは、基本理念として、①災害に強いまちづくり、②近隣が助け合い、安心して暮らせる福祉のまちづくり、③既存産業が新生し、次世代産業もたくましく活動する生き生きしたまちづくり、④世界に開かれた、文化豊かなまちづくりが提言された。

県は、この戦略ビジョンを受け、行政としての復興の基本理念と基本目標を示す「阪神・淡路震災復興計画－基本構想－」を 4 月 12 日に発表した。

#### **b 神戸市復興計画検討委員会**

神戸市では、「神戸市復興計画検討委員会」(新野幸次郎委員長以下委員 27 名) が 2 月 7 日から始まり、その後、都市基盤検討分科会、市民生活検討分科会、安全都市基準検討分科会による討議や合同分科会、全体委員会を経て、3 月 27 日に「神戸市復興計画ガイドライン」がとりまとめられた。

#### **(イ) 復興県民会議等による復興計画の検討**

復興計画の策定に向けて、広く有識者からの意見・提言を得るため、産業や住宅など分野別の復興県民会議等による検討が行われた。

2 月 5 日に産業復興会議が立ち上がり、2 月 16 日にひょうご住宅復興県民会議、2 月 17 日に外国人県民復興会議、2 月 23 日に保健医療福祉復興県民会議が設置された。その他にも、兵庫県生涯学習審議会や新しい家庭と地域のネットワーク会議など種々の場で、復興に向けての検討が行われた。

#### **(ウ) 復興計画策定プロセスへの県民等の参加**

復興計画の策定にあたっては、従来の総合計画審議会等による計画づくりとは違って、計画の実現のためには、どうしても県内企業、諸団体、県民の協働が必要であるとの認識から、計画策定プロセスへの県民等の参加が重視された。県は、震災後間もない 2 月から、復興に向けての意見・提案を呼びかけていたが、計画策定プロセスへの県民参加を促すため、県民等が身近なところから自主的に復興についての提案を行う「コミュニティ復興フォーラム」の開催を広く呼びかけた。さらに、その成果を持ち寄って、地域別の県民復興フォーラムを、阪神地域(5/21)、神戸・東播磨地域(5/21)、淡路地域(5/24)において開催するとともに、5 月 28 日には、全体フォーラムを県公館で開催し、延べ千人近くの人に参加した。

また、この間、県民から寄せられた復興に対する意見・提案は、約 800 件、項目にして 2,000 を上回るものであった。

さらに、経済団体連合会等の各種経済団体や、県内の学識経験者が自主的に組織したひょうご創生研究会をはじめとする諸研究機関、日本建築学会等の各種学会、政党、企業などから、震災復興に対する多くの提言がなされ、これらについても、計画づくりに活用された。なお、これらの提言等は、平成 9 年度末までの約 3 年間で 923 件ののぼったとの報告がある。

### **ウ 復興計画の策定**

#### **(7) 阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会**

県は、学識経験者や団体代表等で構成する「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」(三木信一委員長以下特別委員 4 名、有識者委員 25 名、団体等委員 19 名、行政関係委員 2 名) を 5 月 11 日に発足し、復興計画への提言の検討を開始した。

委員会は、保健医療福祉部会、生活文化教育部会、産業雇用部会、都市部会に分か

れ、5月から6月にかけて、部会を延べ13回、企画委員会を3回、部会長・副部会長会議を1回、全体会議を2回開催し、5名の有識者へのヒアリングも実施したうえで、6月24日の第3回全体会議で、提言の最終とりまとめを行い、6月29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－」を県に提出した。

#### (イ) 「阪神・淡路震災復興計画」の策定

県は、委員会からの提言を受け、7月8日に復興計画案を発表した後、県議会や国の阪神・淡路復興委員会の意見等を踏まえた修正を行ったうえで、行政計画としての「阪神・淡路震災復興計画」を7月31日に策定し、8月4日に発表した（「概要編」参考2）。

（ここまでの「復興計画策定フロー」は、図2-1を参照されたい。）

復興計画の対象地域は、災害救助法が適用された10市10町、目標年次は平成17年である。計画の基本理念は、「人と自然、人と人、人と社会が調和する『共生社会』づくり」、基本目標は、①21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の5つである。計画に掲げられた復興事業は660事業、10年間の概算事業費は17兆円にのぼった。概算事業費の内訳は、次のとおりである（表2-4）。

【表2-4：「阪神・淡路震災復興計画」の概算事業費内訳】

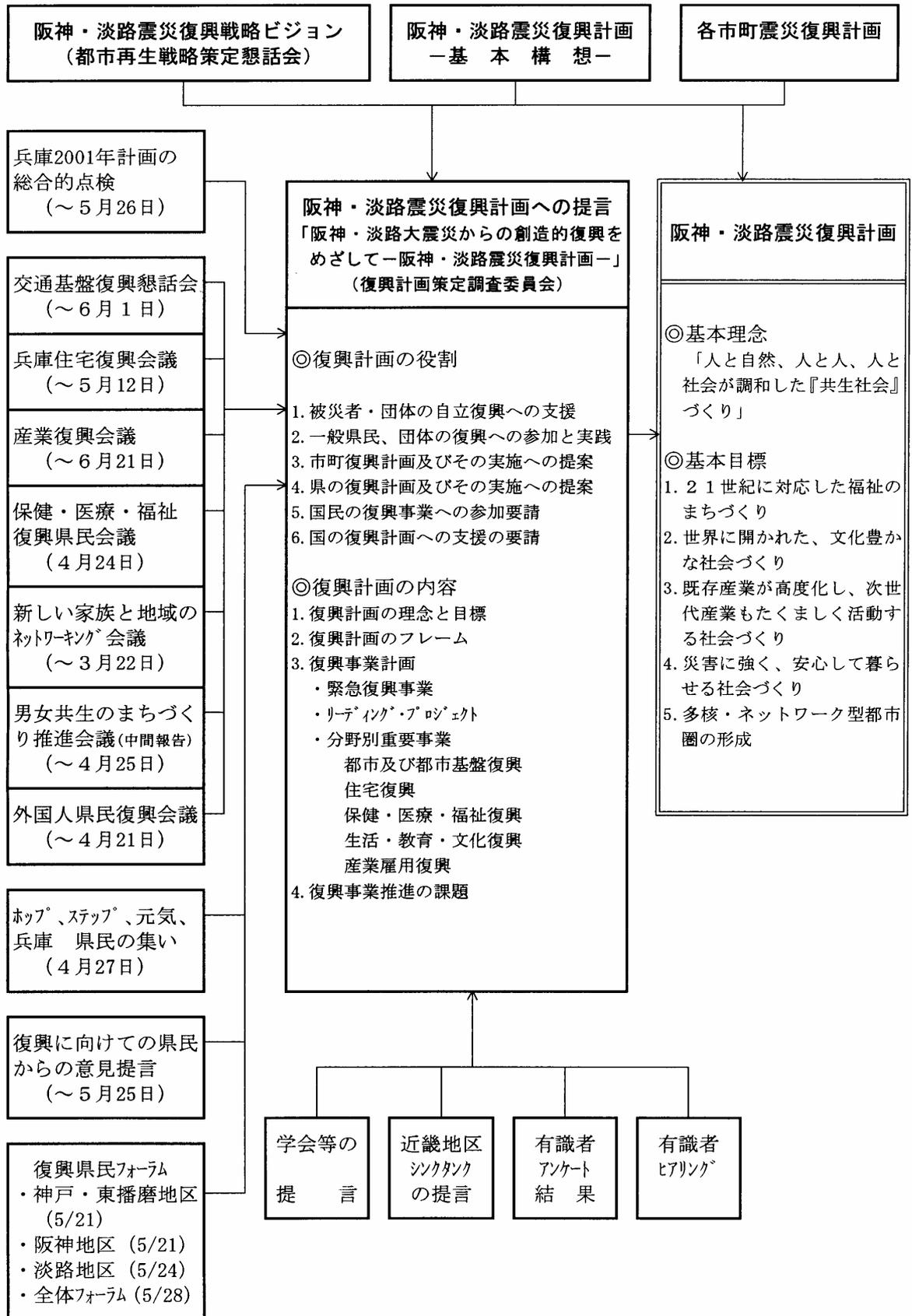
基本目標	概算事業費（億円）
1. 21世紀に対応した福祉のまちづくり （保健、医療、福祉、住宅対策等）	27,300
2. 世界に開かれた、文化豊かな社会づくり （芸術文化、教育、文化財、街並み・景観等）	4,200
3. 既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり （中小企業対策、金融支援、新産業創造、雇用等）	29,800
4. 災害に強く、安心して暮らせる都市づくり （防災拠点、防災施設、防災システム、耐震化等）	3,900
5. 多核・ネットワーク型都市圏の形成 （市街地整備、まちづくり、都市インフラ等）	104,800
計	170,000

#### (ウ) 市町における復興計画の策定

神戸市は、復興計画審議会（堯天義久会長以下委員100名）を4月1日に設置し、延べ12回の審議会、小委員会を開催し、復興計画について審議した。審議会は、6月26日の第3回審議会において、復興計画案のとりまとめを行い、6月29日に、市長に答申を行った。それを受けて、神戸市は、6月30日に「神戸市復興計画」を発表した。

神戸市以外の被害の大きかった市町においても、復興計画の策定作業を進め、尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市、淡路町、北淡町、東浦町の6市3町が復興計画を策定した。

【図 2-1：「阪神・淡路震災復興計画」策定フロー】



## エ 緊急的な課題への対応（緊急復興3か年計画の策定）

復興に向けた取り組みのうち、特に短期間に計画的に取り組む必要のある住宅、産業、インフラの3分野については、緊急復興3か年計画を策定した。

住宅復興については、ひょうご住宅復興会議が5月に取りまとめた提言を受けて、県は「ひょうご住宅復興3か年計画」を8月に策定した。同計画においては、平成7年度から9年度の3か年間で、125,000戸の住宅を建設することを目指した。

産業復興については、産業復興会議のもとに設置した産業復興計画策定委員会で議論を進め、6月末に「産業復興計画」を取りまとめた後、8月には、平成7年度から9年度までの3か年に取り組むものを、「産業復興3か年計画」として取りまとめた。

インフラ整備については、「交通基盤復興懇話会」や「兵庫県港湾復興検討委員会」などによる検討を経て、「緊急復興事業」「緊急防災まちづくり事業」「戦略的基盤整備事業」等からなる「緊急インフラ整備3か年計画」を11月に取りまとめた。

## オ 復興計画を推進していく仕組み

県は、復興計画の円滑かつ効果的な推進を図るための仕組みとして、有識者・団体代表等で構成する「阪神・淡路震災復興計画推進委員会」（三木信一委員長以下委員43名、特別顧問11名）を平成7年11月に設置した。

委員会は、平成8年1月から平成10年3月までの間に、全体会議を3回、企画委員会を7回、分野別専門委員会を21回、セミナーを1回、ワーキング会議を2回開催し、復興計画の総合的な進行管理、推進方策、推進上の課題等について検討するなど、精力的な活動を行った。その間、平成9年3月には、委員会からの中間報告「『創造的復興への戦略』に向けて」を提言するとともに、平成10年3月には、約2年半に及ぶ議論を踏まえ、今後、復興計画を効果的かつ着実に進めるための戦略をまとめた総括提言「創造的復興への戦略」をとりまとめた。

神戸市は、復興計画の進捗状況を把握し、課題解決のための検討、提言を行う「神戸市復興推進懇話会」（堯天義久座長以下委員33名）を平成8年8月に設置した。懇話会は、同年8月から平成10年3月まで6回開催され、市長に6回の提言を行った。

## カ 復興計画の推進を側面的に支える仕組み

復興計画の策定後、被災者復興支援会議や（財）阪神・淡路産業復興推進機構、生活復興県民ネットなどの取り組みが始まり、復興計画の推進を側面的に支える役割を果たした。

### (7) 被災者復興支援会議

被災者と行政の間に立って、被災者の生活実態や要望等をつかみ、提言・助言を行う第三者機関として、有識者で構成する「被災者復興支援会議」（小西康生座長以下委員12名）が平成7年7月17日に発足した。

支援会議は、移動いどばた会議（平成7年度：53回、平成8年度：29回、平成9年度：40回）やフォーラム（平成7年度：2回、平成8年度：8回、平成9年度：6回）等を通じて、応急対策期における被災者の生活再建に向けた課題等について、客観的・総合的に検討し、提言（平成7年度：5回、平成8年度：4回、平成9年度：2回）を行った。

### (4) （財）阪神・淡路産業復興推進機構

被災地の産業復興の早期実現を目指し、経済団体や企業、行政等が参画した（財）阪神・淡路産業復興推進機構が、平成7年12月に設立された。

推進機構は、設立以来、ベンチャーサポート事業や、ひょうご投資サポートセンターによる外資系企業の立地活動支援、ファッション産業等の地域産業への支援、地域産業の情報化支援など、産業復興に向けた幅広い取り組みを展開した。

### (ウ) 生活復興県民ネット

被災地の一日も早い生活復興を目指し、被災地の各種団体やボランティアグループ

等が結集した「生活復興県民ネット」（新野幸次郎代表、56 団体及び4 学識者）が、平成8 年10 月に発足した。

県民ネットは、ファックスやインターネットを活用して、地域活動に役立つ情報を相互に交換するネットワーク「コミ<sup>2</sup>ネット」の運用や、地域活動ステーションの設置・運営、地域活動推進講座の開設など、生活復興に向けた多彩な取り組みを展開した。

#### キ 前期3 か年における達成状況

住宅、産業、インフラの緊急復興3 か年計画については、平成9 年度末で、表2-5 のとおり、目標水準は総量的に達成された。

住宅復興については、3 か年で125,000 戸の住宅建設・整備の計画目標に対して、平成10 年3 月末時点で、169,000 戸が供給され、達成率は135%となった。

産業復興については、3 か年で被災地の純生産を震災前水準に回復させるという目標に対し、平成9 年の純生産は平成6 年比101.7%と、震災前水準を回復した。

インフラ整備については、阪神高速道路など主要なインフラの復旧は平成8 年度までに完了し、3 か年の計画目標5 兆7,000 億円に対し、平成10 年3 月までに5 兆8,700 億円が投入された。

【表2-5：緊急3 か年計画の達成状況】

区分	住宅	産業	インフラ
計画目標	125,000 戸 (発注ベース)	100.0 (純生産)	57,000 億円 (予算ベース)
達成状況	169,000 戸 (135%)	101.7	58,700 億円 (103%)

#### ク 「阪神・淡路震災復興計画推進方策」の策定

県は、前期3 か年における復興の現状や、復興計画推進委員会からの総括提言、平成9 年度に各地域で実施した復興推進フォーラム、県民や各種団体等からの提言等を踏まえ、復興計画をさらに効果的かつ着実に推進するための戦略を示した「阪神・淡路震災復興計画推進方策」（「概要編」参考2）を、平成10 年3 月に策定した。

「推進方策」は、本格復興に向けての基本方向として、①復興計画の基本理念・基本目標を堅持した復興の推進、②生活再建や産業復興等の当面の最優先課題への対応と、構造的課題等の中長期的課題への対応の「二元的取り組み」を示すとともに、復興計画の基本目標別に、課題と方策、具体化する事業を掲げた。

#### (2) 復興初期の取り組み（平成10、11 年度）

本節では、復興初期の取り組みとして、復興計画を推進するために継続して行われた取り組みを述べるとともに、前期5 か年の取り組みを総括・検証した「震災対策国際総合検証事業」等の概要を述べる。さらに、前期5 か年終了時点での達成状況を整理するとともに、5 年間の時間の経過に伴って生じた課題等についても述べる。

##### ア 復興計画を推進する取り組みの継続

###### (7) 阪神・淡路震災復興計画推進会議

県は、復興計画策定後から平成9 年度にかけて設置した「復興計画推進委員会」の後を引き継ぎ、復興計画を円滑かつ効果的に推進するため、学識経験者で構成する「阪神・淡路震災復興計画推進会議」（三木信一座長以下委員14 名）を、平成10 年7 月に設置し、復興計画を推進する取り組みを継続した。

推進会議は、平成10 年度に5 回、11 年度に4 回、会議を開催したほか、課題別ワ

ーキング会議や現地視察会を実施し、復興計画の進捗状況や推進上の課題の把握、今後取り組むべき方策の検討等を行った。

#### (イ) 復興県民フォーラム

震災5年目のフォローアップの一環として、復興の現場で活動する団体、企業、県民等のこれまでの取り組みや成果、提言、要望等を把握するため、被災地各地で、「復興県民フォーラム」を開催した。

フォーラムは、生活復興、産業復興、復興まちづくりの3分野に分かれ、「被災者の自立復興の現状と展望」「被災地の雇用を支える既存産業の今後」など8つのテーマで、平成11年11月から12月にかけて7回にわたって、意見交換や提言等が行われた。

#### (ウ) 被災者復興支援会議

被災者復興支援会議は、平成10年度も継続した取り組みを展開し、移動いどばた会議を21回、フォーラムを4回実施し、2回の提言を行った。

また、その後を引き継いで、平成11年4月からは、被災者復興支援会議Ⅱ（室崎益輝座長以下委員14名）が発足し、恒久住宅移行期における新たな課題等への対応を検討するため、平成11年度は、移動いどばた会議を31回、フォーラムを3回実施し、3回の提案を行った。

### イ 前期5か年の取り組みの総括・検証

#### (7) 震災対策国際総合検証事業

県は、震災から5年という復興の折り返し点を迎えるにあたり、国内外の第一人者が5か年の取り組みについて検証する「震災対策国際総合検証事業」を、平成11年度に実施した。

検証事業の推進にあたっては、「震災対策国際総合検証会議」（新野幸次郎座長以下委員19名、オブザーバー8名）を、平成11年4月に設置し、取り組みを進めた。

検証テーマは、「初動体制の課題とあり方」「災害時の保健医療体制の課題とあり方」など20テーマを設定し、国内検証委員と国外検証委員による専門的な検証を実施した。また、8月から12月にかけて、検証テーマ毎に、延べ100日に及ぶサマーセッションを実施し、行政担当者等からのヒアリング、現地視察、有識者の意見聴取等を行った。

これらの検証結果については、平成12年1月10日、12日、14日の3日間に、震災対策国際総合検証報告会を開催して発表するとともに、1月16日には、皇太子殿下のご臨席のもと、震災対策国際総合シンポジウムを開催し、阪神・淡路大震災の教訓を広く内外に発信した。

#### (イ) 神戸市の「震災復興の総括・検証」

神戸市においても、これまで5年間の復興過程を総括・検証する「震災復興の総括・検証」を、平成11年度に実施した。

推進にあたっては、平成10年6月に設置した「神戸市復興・活性化推進懇話会」のもとに、ワーキンググループとして、「震災復興総括・検証研究会」を設置して進めた。6月4日の第1回懇話会を皮切りに、ヒアリングやアンケート、ワークショップ等を実施しながら、生活再建、安全都市、住宅・都市再建、経済・港湾再建の分野別に、具体的な検討を進めた。総括・検証結果については、平成12年1月7日に、阪神・淡路大震災5周年シンポジウム in 神戸を開催して発信するとともに、1月12日に、懇話会からの提言を市長に提出した。

### ウ 前期5か年における達成状況と課題

震災から5年が経過した時点までに、応急仮設住宅入居者の恒久住宅への移行が完了するとともに、被災地全体の人口もほぼ震災前の水準まで回復した。（注：ただし、市区町別にみるとバラツキがみられ、長田区や兵庫区、尼崎市、淡路地域の市町などは、震災前の人口を回復していない。）

また、5年間の復興過程においては、ボランティアやNPO/NGOの活動や、コミュニテ

イ・ビジネスなど斬新な取り組みが芽生え、住民、団体、企業、労働組合等の分野横断的な連携も広がった。

さらに、従来の枠組みにとらわれない新しい仕組みとして、がれき処理の公費負担、災害復興公営住宅の家賃負担補助、民間賃貸住宅入居者の家賃負担軽減、シルバーハウジングやグループハウスなど新しい住まい方、被災者生活再建支援法の創設などの取り組みが展開された。

一方、被災者の抱える課題は、5年という時間の経過とともに、個別化、多様化し、閉じこもりなど新しい住まいでの生活に伴う課題や、心のケアをはじめとする健康上の問題、早期に自力復興を遂げた人とそうでない人との復興格差、防災意識の風化などが、今後の課題として指摘された。

なお、県のまとめによると、復興計画の前期5か年における事業費は、12兆4,200億円にのぼった。分野別の内訳は、表2-6のとおりである。また、政府の阪神・淡路復興対策本部がまとめた平成6年度から平成11年度までに国が予算措置した震災関連経費（国費）は、総額5兆200億円であった。

【表2-5：「阪神・淡路震災復興計画」の前期5か年における事業費内訳】

基本目標	事業費（億円）
1. 21世紀に対応した福祉のまちづくり	24,300
2. 世界に開かれた、文化豊かな社会づくり	2,600
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	23,300
4. 災害に強く、安心して暮らせる都市づくり	1,000
5. 多核・ネットワーク型都市圏の形成	73,000
計	124,200

### (3) 本格復興期の取り組み（平成12～16年度）

本節では、本格復興期の取り組みとして、後期5か年の復興計画の推進のためのプログラムづくりや、最終3か年のラストスパートの取り組み、復興10年の総括・検証の取り組みについて述べる。

#### ア 前期5か年の取り組みを踏まえた後期5か年の復興計画の推進

##### (7) 復興計画後期5か年推進プログラムの策定

県は、震災対策国際総合検証事業の成果等を踏まえ、復興計画後期5か年の効果的な推進方策を検討するため、有識者・団体代表等で構成する「阪神・淡路震災復興計画後期5か年推進プログラム策定委員会」（新野幸次郎委員長以下委員53名）を、平成12年3月に設置した。

委員会は、4月25日の第1回全体会議を皮切りに、11月までに、くらし、しごとづくり、まちづくりの3部会を延べ9回、幹事会を4回、全体会議を3回開催し、推進プログラムの検討を行った。この間、5月から9月末まで、インターネットやファックス等による意見・提案募集を行ったほか、5月から6月にかけて、フェニックス金曜フォーラムを実施し、6月に、神戸、阪神、東播磨、淡路の各地域別公開フォーラム、日米震災フォーラムを開催した。また、8月18日には、中間報告を発表し、中

間報告に対する意見・提案を募集するとともに、9月10日に、フェニックスフォーラムを開催した。

また、被災者復興支援会議Ⅱは、移動いどばた会議やフォーラムを実施し、県民等の意見等を直接把握するとともに、後期5か年推進プログラム案への提案を行った。

これらの取り組みを経て、委員会は、11月15日に第3回全体会議を開催し、プログラムの取りまとめを行い、これを受けて、県は、11月22日に、復興計画後期5か年の指針となる行政計画としての「阪神・淡路震災復興計画後期5か年推進プログラム」を発表した（「概要編」参考2）。

「後期5か年推進プログラム」は、これから5年間の基本的視点として、「一人ひとりが復興の主人公となる『発揮型社会』づくり」「自助、共助、公助の相まった協働の仕組みづくり」など5つの視点（表2-6）を示したうえで、5分野842事業を体系化したほか、後期5か年における復興計画の推進において留意するしくみとして、「生涯活躍とコミュニティネットワークのしくみづくり」「多様な働き方としごと創造のしくみづくり」などを“むすぶ・つなぐしくみづくり8”を示した。

【表2-6：「後期5か年推進プログラム」の基本的視点】

- 知識や経験を社会に活かし、一人ひとりが復興の主人公となる「発揮型」社会をつくる
- 多様なセクターによる自助、共助、公助の相まった協働の仕組みをつくる
- ちがいを認め合い、ちがいを楽しみながら共に生きる、活力あるコミュニティをつくる
- グローバリゼーションの進む中で、地域資源を活かした多様で個性的な産業・しごとをつくる
- 自然環境と人の営みが共生する持続可能な（サステイナブル）循環型社会をつくる

#### (イ) 後期5か年推進プログラムのフォローアップ

県は、後期5か年推進プログラムに基づき、復興計画を効果的に推進していくため、「復興計画後期5か年推進プログラムフォローアップ委員会」（端信行委員長以下委員16名）を、平成13年5月に設置した。

その後、2回の委員会を開催し、新たな課題の抽出や今後の取り組み方策を検討したほか、平成14年2月には、「むすぶ・つなぐフォーラム」を開催し、県民等との意見交換を行った。

#### (ウ) 神戸市等の取り組み

神戸市においても、5年目の「復興の総括・検証」を踏まえ、神戸市復興・活性化推進懇話会での検討を経て、復興計画の後期5か年の方向を示した「神戸市復興計画推進プログラム」を、平成12年10月に策定した。また、推進プログラムを踏まえた事業計画である「新・都市環境基準後期事業計画」を平成13年6月に策定するとともに、平成14年3月には、具体的な目標や成果を市民と共有することを目的に、45の指標からなる「しみんしあわせ指標」を策定した。

また、西宮市では、6年間の震災復興の取り組みを総括し、復興の仕上げに向けての課題を整理した「震災復興6年の総括」を、平成13年4月に取りまとめた。

#### イ 創造的復興へのラストスパートの取り組み（復興計画最終3か年推進プログラムの策定）

県は、平成14年度に、復興計画終了後も見据え、創造的復興へのラストスパートに向けたプログラムづくりに着手し、後期5か年推進プログラムフォローアップ委員会によ

る検討を開始した。

委員会は、平成14年6月から11月までに5回開催し、最終3か年推進プログラム案の検討を行った。その間、10月から11月にかけて、県民意見提出手続き（パブリック・コメント手続き）を実施し、プログラム案への県民等からの意見・提案を募集した。また、生活復興調査や復興モニター調査、災害復興公営住宅団地コミュニティ調査等の各種調査結果を踏まえた検討も行った。さらに、平成13年4月に発足した被災者復興支援会議Ⅲ（室崎益輝座長以下委員15名）は、移動いどばた会議やフォーラムを開催し、本格的な生活復興期における個別・多様化した課題等を把握するとともに、プログラム案への提案を行った。

これらを経て、委員会は、第5回会議を11月27日に開催し、プログラムの取りまとめを行った。これを受けて、県は、「阪神・淡路復興計画最終3か年推進プログラム」を12月19日に発表した。

「最終3か年推進プログラム」は、これまでの取り組みの検証を踏まえ、残された課題の解決と先駆的な取り組みの定着を図っていくことを、基本的な課題認識としたうえで、最終3か年で重点的に取り組んでいくべき政策課題5体系23項目を示し、各々の項目毎に、現状と課題、施策の基本方向、重点的に取り組む事業を整理した。プログラムに掲げた事業は、復興基金事業をはじめ、被災者及び被災地に限定した事業、復興のシンボルプロジェクトなど288事業である。

県は、その後、平成15年5月に、「最終3か年推進プログラムフォローアップ委員会」を設置し、復興の総仕上げに向けた取り組みの検討等を継続した。

## ウ 復興10年の取り組みの総括・検証

### (7) 神戸市の「復興の総括・検証」

神戸市は、震災から10年が目前に迫った平成15年度に、これまでの復興過程を経て築き上げられた「神戸の今」を総括・検証する「復興の総括・検証」を実施した。

検証の推進にあたっては、前回の5年目の検証と同様に、神戸市復興・活性化推進懇話会を中心にして、そのもとに、専門部会と4つの作業部会を設置して進めた。また、ワークショップや、市民1万人アンケート、関係者へのインタビューなどを行ったほか、平成15年10月に発表した中間報告に対する市民意見の聴取（パブリック・コメント）を実施した。

これらを経て、懇話会は、最終報告を12月17日に取りまとめ、平成16年1月13日に、市長に提言を行った。

### (4) 復興10年総括検証・提言事業

県は、10年間の長きにわたる復興の取り組みを総括的に検証し、その結果や教訓を次世代への提言として広く発信するため、平成15年度から、「復興10年総括検証・提言事業」を実施した。

検証事業の推進にあたっては、平成15年8月に「復興10年委員会」（新野幸次郎座長以下委員98名）を設置するとともに、検証企画小委員会と、健康福祉、社会・文化、産業雇用、防災、まちづくり、総括検証の6部会を設けて進めた。

検証テーマは、「高齢者の見守り体制整備」「県民の参画と協働による取り組み」など54テーマを設定し、それぞれのテーマ毎に、出来たこと、出来なかったこと、なぜ出来なかったのかなどについて、検証担当委員を中心に検証を行った。

また、NPO/NGOによる検証や企業の防災・復興活動についても調査を実施したほか、被災地の県民の震災復興に対する意識等を把握するため、平成16年6月に、神戸、阪神南、阪神北、明石・三木、淡路の5地域で地域別ワークショップを開催するとともに、7月4日に、神戸市内で総括ワークショップを開催した。

委員会は、検証担当委員による検証作業や部会、検証企画小委員会での検討を経て、10月に中間報告を行うとともに、12月に最終報告を行った。また、検証・提言結果に

については、平成 17 年 1 月に、「創造的復興フォーラム」を開催し、国内外に情報発信した。

以上が、復興過程における計画の策定・推進の取り組みについて、時系列的に概括したものである。

### 3 取り組みの成果と課題

#### (1) 地元主体の復興計画づくりと国の支援の枠組み（「阪神・淡路復興委員会」の果たした役割の意義）

阪神・淡路地域の復興にあたって、当初は、関東大震災の時のような復興院をつくる構想が一部にはあった。しかしながら、関東大震災当時とは事情も異なり、行政改革の流れもあって、結局は、阪神・淡路復興対策本部と阪神・淡路復興委員会を設置することで決着した。

そして、その阪神・淡路復興委員会からの提言を受け、関東大震災時のように、国主導で復興計画をつくるのではなく、地元が復興計画を立案し、国がそれを最大限に支援するという「地元主体の復興計画づくり」という枠組みが定められた。

このことは、復興計画に地元の意向や実情を十分に反映させることができるという点で、県や市町にとって、非常に意味のある方針であり、地方分権の観点からも評価すべきものであったと言える。

また、阪神・淡路復興委員会は、下河辺委員長の意向もあって、従来型の審議会やいわゆる「臨調」型の会議のような事務局主導のスタイルではなく、毎回の委員会で、プライオリティの高い課題から順次、提言を行っていくという課題解決型のスタイルで進められた。この点は、これまでになかった非常にユニークなものであり、今後の大規模災害における機動的かつスピーディに対応できる諮問機関のあり方として、一つのモデルを示すものと言えよう。

一方、ここで注目すべきは、阪神・淡路復興委員会からの提言の中で、復興 10 年計画のうちの前期 5 年における緊急かつ必要不可欠な施策を「復興特別事業」として位置づけ、これについては、国が特段の措置を講ずるとした点（提言 8 H7.5.22）である。これは、一見すると、国からの手厚い支援が約束されているように見えるが、裏を返せば、国からの支援は、前期 5 年分のしかも特別な事業に限ってしか、特段の措置は行わないという内容である。

ここで指摘しておきたいのは、この時点で既に、国からの支援の基本的な枠組みが位置づけられていたという点と、国からの支援は、どうしても全国的なバランスを必要とするものであるとの考えから、このような枠組みにならざるを得ないという点である。これらのことから、現行の制度のままでは、今後の大規模災害時において、国からの支援には限界があることを、地方自治体としても認識しておくことが必要である。

さらに、阪神・淡路復興委員会は、復興のための戦略プロジェクトあるいは復興のシンボルとして相応しい施策として、「復興特定事業」を選定・提言した（10/30 提言 11）が、これは、中長期的な視点に立ったユニークな提言であり、注目したい。選定された復興特定事業は、表 3-1 のとおりである。個々の事業の実施状況を見てみると、経済情勢等の影響等もあり、当初計画通りに進んでいない事業も一部にはあるが、全体としては、神戸ルミナリエに象徴されるように、被災地に大きなインパクトを与えている事業も多く含まれていた。

【表 3-1：復興特定事業】

- プロジェクト-1 上海長江交易促進プロジェクト
- プロジェクト-2 ヘルスケアパークプロジェクト
- プロジェクト-3 新産業構造形成プロジェクト
  - ・神戸東部新都心における地域冷暖房事業
  - ・神戸灘浜エナジー&コミュニティ計画
  - ・神戸ルミナリエ
  - ・新産業の創造、育成および普及のための研究事業と教育・研修事業
  - ・ワールドパールセンター事業
  - ・ポートアイランド第2期を拠点とするデジタル情報通信ネットワーク活用事業
  - ・神戸国際通信拠点整備事業
  - ・“くつのまち：ながた”核施設整備事業
  - ・国際ビジネスサポートセンター整備事業
  - ・宝塚観光プロムナード核施設整備事業
  - ・神戸医療産業都市構想の中核的施設整備等事業
- プロジェクト-4 阪神・淡路大震災記念プロジェクト
  - ・三木震災記念公園（仮称）の整備
  - ・北淡町震災記念公園の整備
  - ・マルチメディア関連連携大学院の設置等高度情報通信社会を支える人材の育成及び実験
  - ・JICA兵庫国際センターの建設及び国際交流施設の整備
  - ・兵庫留学生開館の設置
  - ・スーパーコンベンションセンターの整備
  - ・阪神・淡路大震災記念協会設立後の連携・支援
  - ・阪神・淡路大震災メモリアルセンター（仮称）の整備
  - ・神戸震災復興記念公園（仮称）の整備

## (2) 復興計画の法的担保と予算確保（復興特別立法の見送り、復興対策に対する補正予算での対応）

県は、震災直後、英国のエンタープライズゾーン等を参考に、大胆な発想による新たな法制度の整備を求めるとともに、沖縄振興開発特別措置法（1971）を参考にして、「震災復興特別措置法」の法案要綱を作成し、法制定を要望した。その主な内容は、被災自治体がつくった復興計画案を首相が承認するよう規定して、地元主導の復興と国の責任を明確にするとともに、事業の実施にあたっては、国の補助率のかさ上げや地方債に対する配慮など、国の財政支援を明記する内容であった。

しかし、県・市の積極的な要望活動にもかかわらず、結果としては、この特別法の制定は、実現しなかった。その主な理由は、一国の中に2つの制度を認めることは出来ないとの原則的な考え方を基本に、国の財政支援には、全国的な予算配分のバランスや、特例的な措置に対する他府県のコンセンサスが必要であるという姿勢に因るものであった。これとは別に、抽象的な特例法をつくってしまえば、その特例法に縛られてしまい、かえってブレーキになってしまうという指摘もあった。

もっとも、特別法の制定には至らなかったものの、阪神・淡路の復興対策については、結果としては、平成6、7年度の2か年だけでも、総額3兆3,800億円もの国費が投じられた。この背景には、震災時の日本経済の情勢が大きく関連しており、当時は、円高や米国経済の減速等による戦後最大の不況下であったため、政府は、マクロ経済政策として、大型の公共投資をせざるを得ない状況にあったという面もある。

もし、これが緊縮財政の時期における震災であったら、国の財政支援もかなり事情が異なったのではないかと考えられる。そのような場合には、復興予算の獲得のために、各省庁の「縦割り」との厳しい攻防が想定され、阪神・淡路大震災の場合のような支援を得ることは、なかなか難しいと考えられる。そのようなことを想定すると、今後、特別立法的な措置の必要性についても、改めて検討しておくことが望まれる。

## (3) 被災地内外の英知と熱意を結集した復興計画の策定（復興計画の策定手法）

「阪神・淡路震災復興計画」は、先にも触れておいたように、被災地内外の英知を結集

し、非常に困難な状況乗り越えて、策定されたものである。

県の復興ビジョンづくりの端緒を切った「都市再生戦略策定懇話会」には、後の阪神・淡路復興委員会委員長となる下河辺淳氏や同委員の伊藤滋氏をはじめ、我が国を代表する有識者に参画を求めた。また、復興計画づくりの中核となった「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」には、被災地を代表する有識者や団体代表等が参画した。もちろん、彼らだけでなく、被災地内外から、復興計画に対する真剣な意見や提案が数多く寄せられた。

このように、あの非常に厳しい状況の中で、被災地の復興に向け、被災地内外の多くの方々が、最大限の熱意を傾けて、取り組んだことは、賞賛に値するものである。

ここで、特に指摘しておきたい点は、約半年という短い時間との戦いの中、復興計画の策定は、かつてない手法で行われた点である。

通常なら3年を要する長期計画の策定手法では、とうてい7月末という期限に間に合わない。そのため、民間有識者による議論や検討、県民等からの意見・提案募集などの作業と、行政による基本構想・計画づくり、政策調整、予算措置などの作業を同時並行的に行った。ただし、同時並行的に行ったといっても、その作業は、非常に多くの時間を要する困難な作業の連続であったことは、容易に想像できる。

このような計画の策定手法は、平時では到底考えられないものであるが、いざ大規模災害が起きた時は、時間との戦いになることは絶対に避けられない事実である。この点で、今後の大規模災害時における復興計画の策定手法としては、有力なモデルケースとなることは間違いないであろう。

#### (4) 復興計画の理念と目標（「創造的復興」のコンセプトと数値目標）

次に、「創造的復興」という復興計画のコンセプトと目標設定のあり方について述べる。

大都市を襲った戦後最大規模の地震災害となった阪神・淡路大震災からの復興にあたっては、単なる復旧・復興にとどまらず、高齢社会への備えや産業構造の転換等の課題に取り組み、未来を創造するという視点に立った「創造的復興」のコンセプトが明確にされた。この点は、今後の災害時における都市復興のあり方を示したという点でも意義がある。

関東大震災からの帝都復興にあたっては、規模は大幅に縮小されこそすれ、昭和通りや隅田公園の整備に象徴されるような50年、100年先を見越した東京の都市づくりが行われ、それは、その後の都市計画法につながったといわれている。

阪神・淡路大震災からの復興においても、震災当初のボランティア活動の高まりが、その後のNPO法（特定非営利活動促進法）の制定につながったのをはじめ、被災者生活再建支援法の制定や居住安定支援制度の創設など、これまでの法制度等の枠組みを超えた新しい社会の仕組みがつくられていった。これらは、まさに「創造的復興」と言える一つの成果を示すものである。

一方で、復興計画に明確な数値目標を設定し難い事情があったために、是が非でも目標を達成するという気迫が、時間の経過とともに薄れていったという指摘も無いではない。数値目標を設定し難いために、復興計画を政策評価的な手法でフォローアップすることが困難な面もあったことは否定できない。

しかしながら、これだけ急激な世の中の変化の中で、10年後の経済情勢等を見通すことは現実的には困難であり、近年においては、「計画」とは言っても、その内容は、理念や基本目標を示した「基本指針」的な漠然とした内容にならざるを得ないという面があることは否めない。そのうえ、震災が大規模であり、それを復興するための財政を中心とする政策手法を、地方自治体が持ち得ないことも、震災復興計画策定の困難な一因でもある。

また、ハード整備等の進捗状況を把握することは比較的容易であるが、ソフト的な施策については、それを評価するベンチマークすら、全国的に言っても、確立されていないのが現状である。

その点で、神戸市が、行政評価の考え方を一部取り入れ、まちづくりの目標や成果を測

るための45指標からなる「しみんしあわせ指標」を作成し、計画をフォローアップする際の物差しとした点は、一つの試みとして、注目に値する。この「しみんしあわせ指標」について、神戸市は、指標を検討する段階から、市民の意見や提案を募り、市民とともに作り、ともに目指す指標づくりを行った点を強調している。

近年、全国の自治体においても、政策評価指標づくりの試みが見られるが、今後、大規模災害時における復興計画を推進する過程においても、計画の進捗状況等をフォローアップするという意味だけでなく、県民等の復興への意識を風化させない一つの手法としての意味からも、県民等にとってわかりやすい指標による目標づくりについて、検討されるべきであろう。

## (5) 復興計画推進のためのフォローアップ

### ア 不断のフォローアップと他に例を見ない検証

復興計画の推進にあたっては、復興計画の策定後から、推進委員会や推進会議、フォローアップ委員会等を設置し、3年目、6年目、8年目に補完プログラム等を策定するなど、計画の不断のフォローアップを継続した。この点は、刻々と変化するその時々々の社会経済情勢等に機動的に対応し、県民等にきめ細かな施策を提供できたという点で、評価すべき対応であったと言える。

また、震災5年目には、国内外の第一人者によって、国際的な視点、客観的な視点から、5年間の復興の取り組みを検証する「震災対策国際総合検証事業」を実施した。また、今回の復興10年総括検証・提言事業は、震災復興に関する54にもものぼるテーマについて、多面的な視点から、フェーズを追って、10年間にわたる長期間の取り組みを総括的に検証したものである。これだけ大がかりな検証は、これまでの海外の大災害でも見られないわが県独自の取り組みであり、震災の経験と教訓を、全世界共有の財産として記録し、発信し、活用するものとして、非常に意義のあるものと言えよう。

また、復興計画の推進過程においては、震災後の被災者の実態を把握するため、震災後の「被災世帯健康調査」や「仮設住宅入居者調査」等を実施したほか、計画のフォローアップの一環として、被災者を対象にその生活復興状況等を調査した「生活復興調査」、被災地の事業所等の復興状況を把握した「被災地の産業復興の実態に関するアンケート調査」、復興の支援者を対象にその活動状況等を調べた「復興モニター調査」など、被災者や被災地の復興過程を継続的に分析した調査が実施されてきた。また、行政だけではなく、大学や研究機関等によって、数多くの震災や復興に関連する調査が行われている。

このような検証や調査等の貴重な成果については、決して埋もれさせることなく、今後の大災害からの防災・復興対策をはじめ幅広い分野で大いに活用されるような仕組みをつくるのが重要である。

### イ 県民の「参画と協働」によるフォローアップ

復興計画の策定過程のみならず、計画のフォローアップ過程においても、県民からの意見・提案の募集や、フォーラム、ワークショップ等の開催、パブリック・コメント手続きの実施など、県民の「参画と協働」による取り組みが進められた。

復興の進捗状況に合わせて、被災者の復興に対する意識は変化していくものであるし、10年間という時間の経過の中で、社会経済情勢等は大きく変化し、それに伴い、被災者の考え方も変化するのとは、当然である。その点で、このような被災者の意識や状況の変化を的確に捉え、それを施策に反映させていくことは、計画のフォローアップにあたって、最も基本的で重要なポイントと言えよう。

また、こうした県民の復興への「参画と協働」の取り組みによって、単に県民の意見を把握するだけではなく、県民一人ひとりが復興の取り組みを「わがこと」と考えるような意識の醸成や、行政と県民、NPO/NGO、団体等とのパートナーシップの構築等につながったという点も、評価できる点と言えよう。

特に、県・神戸市の検証などで採用された「ワークショップ」手法については、従来

のフォーラムやシンポジウム、説明会等と異なり、すべての参加者の意見や提案等を、直接引き出すことができる手法として、非常に有効なものである。ワークショップについては、以前から、まちづくりの分野等で活用されてきてはいるが、最近では、パソコン等を活用して短時間で意見を集約、分析する方法も駆使されるなど、手法自体も進化してきていることから、今後、大災害からの復興対策に限らず、さまざまな分野での計画の推進にあたって、活用できるツールの一つといえる。

#### ウ 市町レベルにおける復興計画のフォローアップ

市町レベルでの復興計画のフォローアップの状況を見てみると、神戸市においては、神戸市復興・活性化推進懇話会の取り組み、ワークショップ・市民アンケート等を活用した復興の総括・検証など、県と同様のかかなりきめ細かい計画のフォローアップが実施された。これについては、政令指定都市としての神戸市の力量からすれば、当然の対応と言えるだろう。

一方、多くの市町においては、今回実施したアンケート及びヒアリング調査から見ても、復興計画に特化した継続的できめ細かなフォローアップは、なかなかできなかったのが実情である。これには、県や神戸市とは、職員の数や財政規模も異なることから、震災復興対策について、人や時間、予算を集中させることが困難であるという状況があり、これについては、市町の実情から考えても理解できるところである。また、これらの市町においては、その多くが、復興計画策定後に、地方自治法に基づく市町総合計画を改訂しており、それらの改訂作業の中で、震災の経験と教訓を踏まえた市町の取り組みについても反映されている。

しかしながら、震災から10年を経た現在において、被災市町の震災復興に対する意識の低下は否めず、それがひいては、市民、町民の震災に対する意識の風化につながっていくのではないかという危惧も感じられる。その意味から、県の果たす役割は重要なものと考えられる。現在、災害時における市町と県の役割分担等については、防災面においては、防災計画等で、ある程度明確化されているが、復興対策に関する県と市町の連携や役割分担のあり方については、まだ確立されたものはなく、今後、南海・東南海地震の発生が予測されているなか、早急に検討を要する課題である。

### (6) 復興計画の推進を側面的に支える仕組み

最後に、復興の推進過程においては、これまでにないユニークな仕組みがつくられ、大きな役割を果たしたが、ここでは、特に、その代表的なものとして、被災者復興支援会議、(財)阪神・淡路産業復興推進機構、生活復興県民ネットについて述べておこう。

#### ア 被災者復興支援会議の果たした役割

行政と被災者との間をつなぐ第三者機関としての被災者復興支援会議の設置は、震災復興の過程で生まれたこれまでにない全く新しい試みであり、復興計画を推進していくうえで、支援会議の果たした役割は、非常に重要であった。

支援会議の最も重要な特色は、アウトリーチ機能を有するという点であり、委員である専門家等が、復興の現場に入って、被災者や支援者等から、直接、意見や要望を聞き取り、それらを客観的に分析し、議論したうえで、行政に提案するという方法で、その取り組みを進めた。

特に、復興計画の推進にあたって、プログラムの策定段階など節目節目において、被災者の実態に即したさまざまな提案を行い、復興計画を推進するために県が設置した推進委員会やフォローアップ委員会とともに、まさに車の両輪の役割を果たしたと言える。

このようなアウトリーチ機能を有した提案機関という仕組みは、災害復興時のみならず、平時の審議会や調査会のあり方も含めて、大いに参考になるものである。

#### イ 生活復興県民ネットの果たした役割

被災地の復興を目指して、各種団体、ボランティアグループ、企業、個人が幅広いエネルギーを結集したネットワークである生活復興県民ネット（H8.10.8発足、56団体・

学識者4名で構成)は、生活復興を県民運動として展開するこれまでにない仕組みであり、他府県にない独特な運動展開となった。

県民ネットは、ひょうごコミ<sup>2</sup> ネット(登録団体:559 団体・個人)や生活復興 NPO 情報プラザ(登録団体:2,532 団体)による情報提供・交換や、地域活動ステーション(258ヶ所)、活動情報サポーター(2,050人)、地域活動推進講座(H11~660件)など、多くのユニークな取り組みを展開し、復興基金等を活用したその事業規模は、年間で約1億円にものぼった。そのような取り組みの多くは、なかなか行政の手が届きにくいきめ細かな事業であり、被災者の多様なニーズに対応した事業となった。

これらの取り組みを通じて、被災者の生活復興を促進したという点で、生活復興県民ネットの果たした役割は特筆すべきものであり、今後の大災害時において、被災者の生活復興を進める手法の一つとして、大いに参考とすべきものである。

#### ウ (財) 阪神・淡路産業復興推進機構の果たした役割

被災地の本格的な産業復興を推進するため、経済団体や企業、行政が参画して、(財)阪神・淡路産業復興推進機構が設立された(H7.12)。

推進機構は、ベンチャーマーケット“フェニックス”(H15発表企業数:42企業)等による起業家支援、産業情報化の推進、ひょうご投資サポートセンター(H15相談件数:180社)による外資系企業の立地促進など、多彩な産業復興の取り組みを展開した。

大規模災害時における産業の復興は、被災者の生活を支える最も重要な要素の一つであり、産業復興に向けて、経済界と行政がともに力を合わせて、具体的な事業実施部隊をつくった意味は大きい。そこでは、民間の効率性やユニークな発想と、行政のさまざまな支援とが相まって、これまでになかったベンチャー支援の仕組みなど、新たな仕組みが生まれたことも見逃せない。こうした取り組みについても、今後の大災害時に産業復興を進めるための一つのモデルとなるものである。

## 4 10か年の総括と今後への提案

### (1) 10か年の総括

#### ア 復興計画の達成状況の総括

本節では、まず、10年間の創造的復興の取り組みの結果として、復興がどこまで進んだのかなどについて、主要指標やデータ等を活用して考察する。

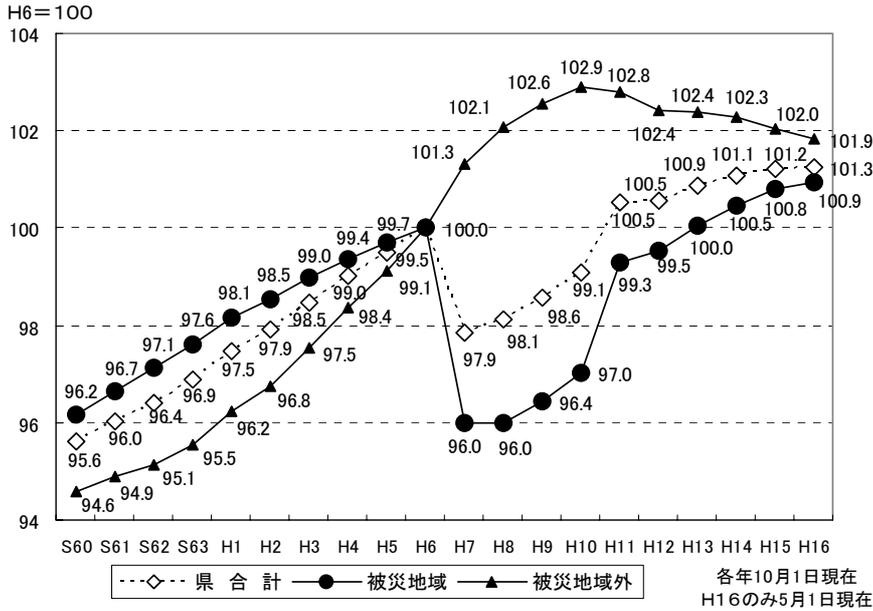
次に、10年間にわたる復興計画の推進の結果、どれぐらいの復興事業が、どれぐらいの規模で実施され、どのような分野で、どのような成果を上げたのかなど、復興計画を施策・事業面から総括する。

#### (7) 主要指標等からみた復興の達成状況

##### a 人口の回復

震災によって大幅に減少した被災地の人口は、長田区など一部の市区町を除いて、10市10町全体としては、平成13年度に震災前水準を回復し、平成16年5月時点では、震災前の100.9%となっている(図4-1)。

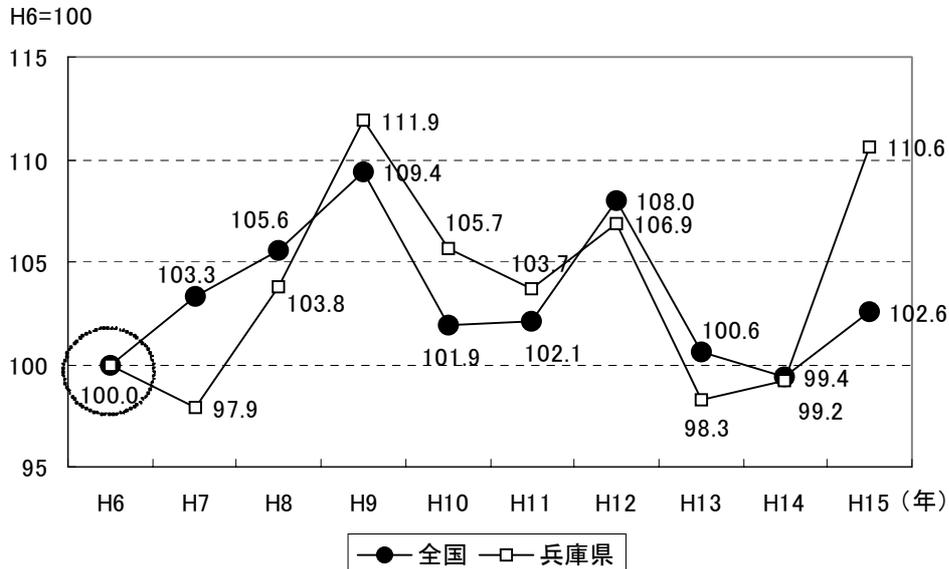
【表 4-1：被災地の人口の推移】



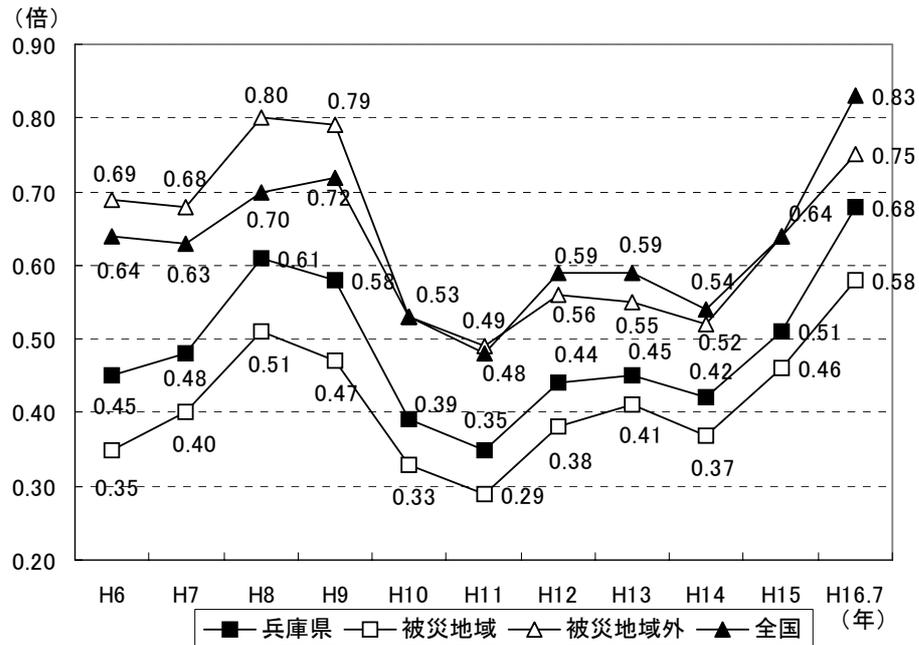
b 被災地の経済雇用情勢の推移

被災地の経済雇用情勢は、震災後の復興特需によって、一時上昇傾向を示したものの、平成9年以降の全国的な景気低迷等によって下降傾向にあったが、最近の鉱工業生産指数や有効求人倍率等の指標に見られるように、やや持ち直しの傾向にある（図 4-2、図 4-3）。

【図 4-2：兵庫県の鉱工業生産指数の推移】



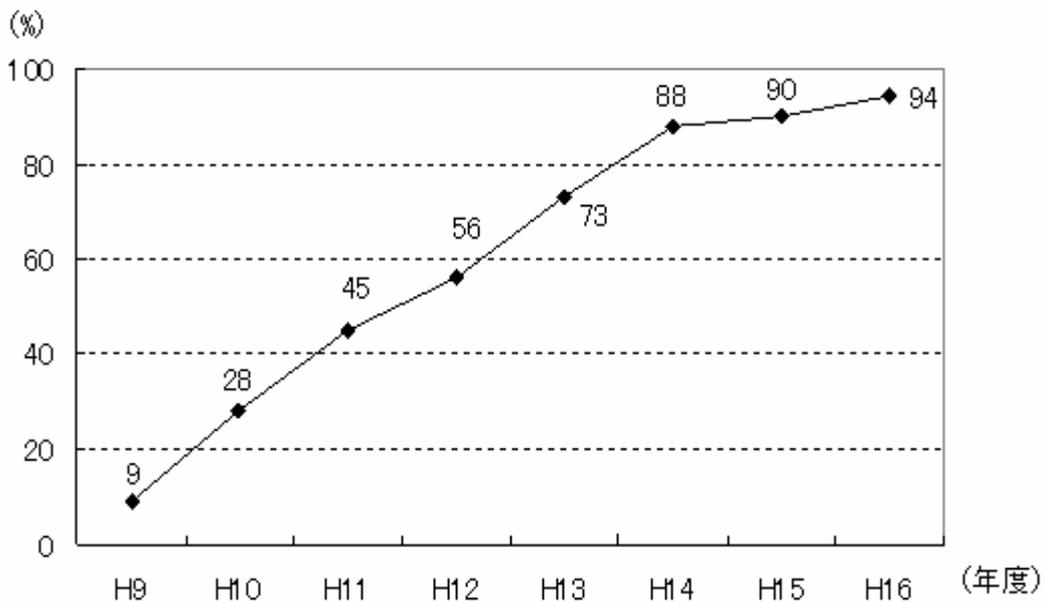
【図 4-3：被災地の有効求人倍率の推移】



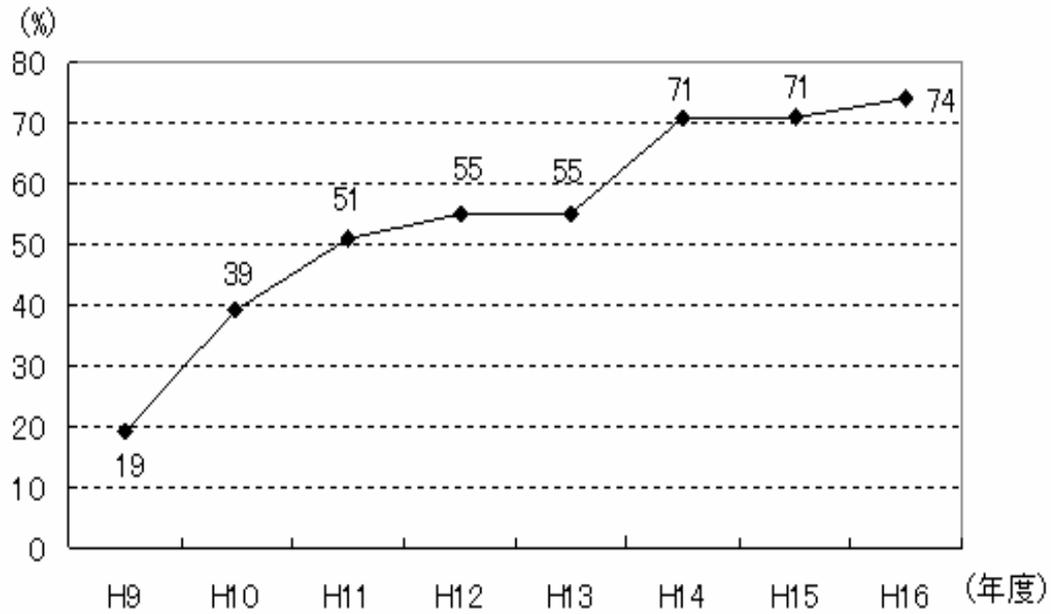
c 復興市街地整備の着実な進展

被災地の復興市街地整備については、復興土地区画整理事業の進捗率が 94%、復興市街地再開発事業の進捗率が 74%になるなど、着実に事業が進展している(図 4-4、図 4-5)。

【図 4-4：復興土地区画整理事業の仮換地指定率の推移】



【図 4-5：復興市街地再開発事業の管理処分計画決定率の推移】



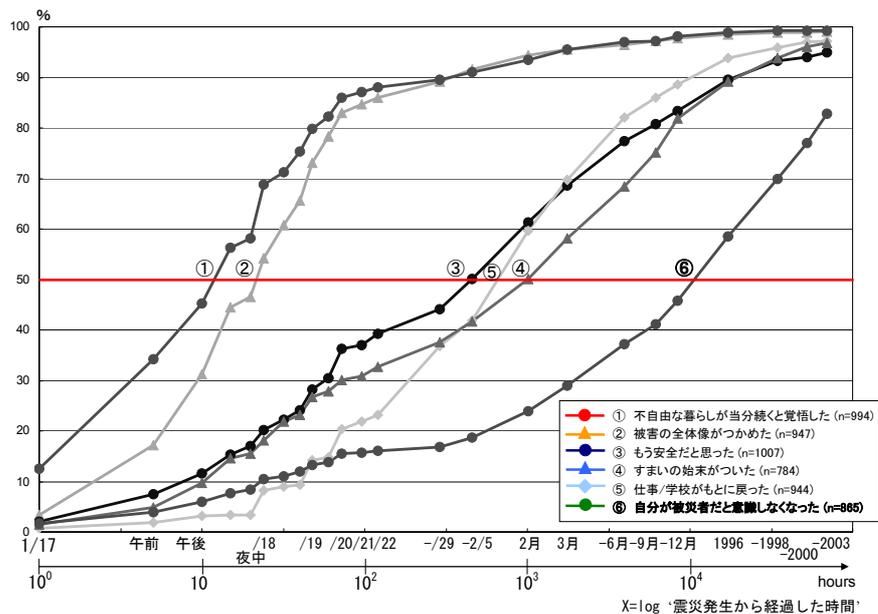
d 被災者の復興に対する意識

県が平成 15 年度に被災地住民 3,300 人を対象に実施した「生活復興調査」によると、被災地域のまちの復興が速い（「かなり速い」＋「やや速い」）と感じている人の割合が 44.6%となり、前回の平成 13 年度より 6.3ポイント上昇している。

また、復興の各種支援者 300 名を対象にした「復興モニター調査 2003」においても、50.7%がまちの復興が速いと感じており、こちらも前回の平成 13 年度より 10.7ポイント上昇している。

さらに、「生活復興調査」によると、「自分が被災者だと意識しなくなった」人の割合は、平成 15 年 1 月時点で、82.8%となっている。

【図 4-6：被災者の意識の変化】



被災地の人々がどのように生活復興したか（生活復興カレンダー）

#### e 主要指標等からみた復興の達成状況の総括

これらの主要指標やデータから、被災地全体の復興状況を捉えてみると、個々のさまざまな課題が残っていることは当然のこととして、この10年間で、被災地の人口が10市10町の全体としては、震災前水準を回復したのをはじめ、経済雇用情勢も厳しいながらも明るい兆しが見え始めており、市街地の整備も着々と進んでいるなど、被災地の復興が着実に進展してきたことは明らかである。

また、被災者の置かれた状況はそれぞれ各人で異なるものの、被災者の多くは、震災の苦しみや困難を乗り越えつつあるという状況になったと言えるのではなからうか。

もちろん、ここではっきり断っておくが、これで復興が達成されたとは言えない。我々の前には、依然として、さまざまな課題が残っており、それらについて、復興計画が終了しても、引き続き、解決を図っていかなければならないことは当然である。

阪神・淡路地域の復興が速かったのか、遅かったのか、これについては、いろいろな見方があるだろう。ただし、それを明確に結論づけるには、まだまだ時間の経過が必要である。

しかしながら、ここで指摘しておきたいのは、関東大震災以来の未曾有の大災害となった阪神・淡路大震災から、被災者自らの努力をはじめ、各方面からの支援、復興計画に基づく施策展開等の総和として、10年間でここまで復興が進んだことは、改めて評価すべきであるし、また、今後の大規模災害からの復興過程のモデルを示すものである。

#### (4) 施策・事業面からみた復興計画の総括

##### a 10か年の事業実績

前述したとおり、「阪神・淡路震災復興計画」に盛り込まれた事業数は660事業であり、その概算事業費は、10か年で17兆円と見込まれた(表2-4)。また、前期5か年終了時点における事業費実績額は、12兆4,200億円であり(表2-6)、平成12年11月に策定した「後期5か年推進プログラム」では、後期5か年事業として842事業を掲げ、その概算事業費は、5か年で4兆5,800億円と見込まれた。

県のまとめによると、復興計画の終了する平成16年度末時点での復興計画の事業実績の見込みは、次のとおりである。

10か年の事業数については、当初の復興計画の660事業からスタートし、その後、終了した事業もあるが、毎年度の計画のフォローアップによって、新規事業の追加や拡充が行われ、10年間を通して、延べ1,358の復興事業が展開されてきた。

これらの事業に係る10か間の事業費については、平成7年度(平成6年度補正予算等を含む)から平成16年度までの合計で、16兆3,000億円にのぼり、その内訳は、表4-1のとおりである。

なお、計画策定当初に見込んだ概算事業費17兆円との差額は、復興市街地再開発事業など平成17年度以降に完了を持ち越す事業や、現時点ではまだ構想段階や調査段階にあって事業が具体化に至っていないプロジェクト等に因るものであり、これらについては、後ほど述べる。

【表 4-1：「阪神・淡路震災復興計画」の 10 か年の事業費内訳】

基本目標	事業費（億円）
1. 21 世紀に対応した福祉のまちづくり	28,350
2. 世界に開かれた、文化豊かな社会づくり	3,700
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	29,500
4. 災害に強く、安心して暮らせる都市づくり	3,150
5. 多核・ネットワーク型都市圏の形成	98,300
計	163,000

**b 分野別の事業実績**

復興計画に基づく 10 か年の取り組みにおいては、各分野において、これまでにないさまざまな成果が見られた。

その主なものを挙げると、次のとおりである。

■「21 世紀に対応した福祉のまちづくり」

＜被災高齢者対策＞

- ・高齢世帯生活援助員（SCS）や生活援助員（LSA）、いきいき県住推進員などによる被災高齢者の見守り体制の整備、看護ボランティア等による「まちの保健室」の開設、復興住宅コミュニティプラザや安心コミュニティプラザ、地域活動ステーション等の設置・運営、高齢者の生きがいつくり・仲間づくりへの支援などが行われた。

＜被災者の生活再建＞

- ・被災者生活再建支援法が成立（H10.5）し、同法の付帯決議を受けた被災者自立支援金制度が創設された。

＜こころのケアの推進＞

- ・震災後のこころのケアセンターやこころのケア研究所の成果を発展させて、こころのケアに関する全国的な拠点となる兵庫県こころのケアセンターを開設（H16.4）した。

＜住宅対策＞

- ・復興住宅 17 万 3,300 戸の供給（H12.3 末時点）、災害復興公営住宅 4 万 2,100 戸の建設（H12.3 末時点）、災害復興公営住宅の家賃特別低減措置、住宅の再建・購入等に対する利子補給、民間賃貸住宅入居者の家賃負担軽減措置、シルバーハウジング、コレクティブ・ハウジングなど新しい住まいづくりなどが推進された。

■「世界に開かれた、文化豊かな社会づくり」

＜ボランティア活動の推進＞

- ・生活復興県民ネットの設置・運営や、災害復興ボランティア活動補助等の支援の実施、民間企業や公益信託等によるボランティア活動への支援の取り組みなどのほか、ボランティア活動に対する全県的な支援ネットワーク拠点として、ひょうごボランティアプラザが開設（H14.6）された。

＜協働の仕組みづくり＞

- ・被災者復興支援会議、NPOと行政の生活復興会議、兵庫県雇用対策三者会議などの設置のほか、県民の参画と協働の推進に関する条例が施行（H15.4）された。

#### ＜被災児童・生徒のこころのケア＞

- ・教育復興担当教員の設置のほか、防災教育副読本の作成等、震災の経験と教訓を活かした「新たな防災教育」の取り組みが進められた。

#### ＜芸術・文化＞

- ・復興のシンボルとなる文化拠点として、神戸アートビレッジセンター（H8.4）や県立美術館「芸術の館」（H14.4）が開館し、芸術文化センター（仮称）も開館予定（H17秋）である。

#### ＜国際交流・協力＞

- ・神戸東部新都心に、WHO神戸センター（H8.3）や国際エメックスセンター（H10.4）、ひょうご国際交流プラザ（H10.4）、JICA兵庫国際センター（H14.4）などの国際研究機関や国際交流の拠点が開設された。

### ■「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」

#### ＜中小企業・地場産業への支援＞

- ・県、神戸市の緊急災害復旧資金・緊急特別資金や、政府系中小企業金融機関による災害復旧貸付等の金融支援、復興支援工場の建設（H10.5）、中小企業支援センターによる相談・情報提供などの支援のほか、神戸ファッション産業支援センター（H8.2）や、くつのまちながた構想の核施設「シューズプラザ」（H12.7）が開設された。

#### ＜商店街・小売市場の活性化＞

- ・災害復旧高度化事業を活用した商店街等の基盤施設整備への支援や、商店街等のにぎわいづくり、コミュニティ機能向上、空き店舗の活用などへの支援が行われたが、一部の商店街では、若手経営者による自主的な活性化の動きも出てきた。

#### ＜新産業創造の推進＞

- ・ベンチャー企業の事業準備段階から事業化に至るまでの総合的な支援を行う事業規模全国トップの新産業創造プログラムや新産業創造キャピタル、(財)阪神・淡路産業復興推進機構(HERO)によるベンチャーサポート事業の展開、(財)新産業創造研究機構(NIRO)による技術移転事業や産学官連携等の取り組みが行われた。

#### ＜観光・ツーリズム＞

- ・震災復興のシンボルイベントとなった神戸ルミナリエや、淡路花博・ジャパンフローラ2000の開催（H12.3～9来場者数約695万人）、See阪神・淡路キャンペーンの展開（H12.7～H14.3）など、被災地の観光の復興に向けた取り組みが実施されたほか、現在、阪神・淡路大震災10周年記念事業（H16.4～H18.3）が展開されている。

#### ＜雇用・しごと＞

- ・雇用調整助成金や被災者雇用奨励金等の雇用対策事業の実施や、Hyogo しごと情報広場、地域労働相談・しごと情報広場の開設のほか、多様な働き方への支援として、兵庫型ワークシェアリングの推進、コミュニティ・ビジネスへの支援、生きがいしごとサポートセンターの設置などの取り組みが進められた。

### ■「災害に強く、安心して暮らせる都市づくり」

#### ＜防災施設の整備＞

- ・災害対策活動の拠点となる兵庫県災害対策センターの開設（H12.8）、災害対

応総合情報ネットワークシステムの稼働（H8.9）のほか、警察署、消防署の計画的な整備が行われた。

#### ＜防災拠点の整備＞

- ・災害時の救援・救助活動の拠点となる広域防災拠点として、西播磨ブロック拠点（H11.3）、但馬ブロック拠点（H13.8）が供用開始された。全県拠点の三木震災記念公園については、学習・訓練ゾーンに、県立広域防災センターが開設（H16.4）され、総合防災公園ゾーンは、平成17年度にオープン予定である。

#### ＜防災マネジメント、防災ボランティア＞

- ・災害時の緊急事態に備え、職員による宿日直体制や災害待機宿舎での待機体制を構築し、24時間監視・即応体制の充実が図られた。
- ・災害救援専門ボランティア制度（HEART-PHOENIX）が創設されたほか、市町による市民救命士や応急手当指導員などの養成が推進された。

#### ＜震災の経験と教訓の継承・発信＞

- ・震災の経験と教訓を継承・発信し、防災の人材育成や災害専門家派遣等の機能を持つ人と防災未来センターが開館（第1期14.4、第2期H15.4）した。初年度より2年度の方が来館者も増え、最近では、修学旅行の一拠点ともなりつつあるだけでなく、海溝型地震勃発の認識の高まりに伴い、大きな関心を集めつつある。また、神戸東部新都心には、当センターのほか、アジア防災センター、国連地域開発センター防災計画兵庫事務所など、国際的な防災・人道支援機関等の集積が進んでいる。
- ・災害時における住宅再建支援の道を拓いた居住安定支援制度が創設（H16.3）されたほか、県単独の補完制度が実施された。また、現在、県単独の共済制度創設を目指した取り組みがなされている。
- ・震災6年目の平成13年から、「防災とボランティアの日」である毎年1月17日に、被災地をともに歩き、震災犠牲者への追悼を行う1.17ひょうごメモリアルウォークが実施された。

### ■「多核・ネットワーク型都市圏の形成」

#### ＜復興市街地整備の推進＞

- ・復興土地地区画整理事業20事業地区、復興市街地再開発事業14事業地区で、市街地の復興に向けた事業が実施されたほか、事業地区内の住宅建設や保留床等の利用促進を図るための家賃補助や利子補給が実施された。

#### ＜復興まちづくりへの支援＞

- ・まちづくり協議会等の取り組みを支援するため、活動助成やアドバイザー、コンサルタントを派遣する復興まちづくり支援事業が実施された。

#### ＜新都市づくり＞

- ・西宮浜地区や南芦屋浜地区では、住宅を中心とした居住性の高い都市づくりが進み、ポートアイランド第2期地区では、キメックセンターや神戸国際ビジネスセンター、先端医療センターなど、研究機関や産業が集積しつつある。尼崎臨海地区では、尼崎21世紀の森構想に基づき、環境共生型の都市づくりが進められている。

#### ＜総合交通体系の整備＞

- ・道路については、阪神高速道路神戸線（深江～武庫川）の復旧（H8.9）をもってすべての道路の復旧が完了した後、明石海峡大橋の開通、西神自動車道、阪神高速道路北神戸線（伊川谷JCT～有馬口）、阪神高速道路湾岸線（名谷JCT～垂水JCT）等が開通するなど、格子型高規格道路網の整備が進められるとともに、それを補完する山手幹線等の都市圏防災幹線道路の整備が進められ

た。

- ・鉄道については、六甲アイランド線の全線開通（H7.8）をもってすべて復旧した後、神戸電鉄三田線（岡場～田尾寺）の複線化、神戸市営地下鉄海岸線の開通など、代替性を備えた鉄道の多重化が進められた。
- ・神戸港については、平成9年3月に復興宣言を行った。また、わが国初の水深15メートルの大水深バースを備えたコンテナターミナルの整備や国際流通センターが供用開始された。

#### <ライフラインの復旧・耐震強化>

- ・ライフラインについては、電話（交換機系）が平成7年1月18日、電気が1月23日、都市ガスが4月11日（一部除く）、水道が4月17日に復旧が終了した後、上下水道の耐震性の強化やバックアップシステムの整備、神戸市の大容量送水管の整備（芦屋市境～住吉川）、電線類の地中化などが進められている。

#### <河川・海岸等の整備>

- ・河川については、高羽川、千森川、中島川の改良復旧事業が平成11年度までに完了し、新湊川の改良復旧は、平成14年11月に完了した。また、緊急消火・生活用水の確保や水辺へのアクセス階段護岸を整備する「防災ふれあい河川」の整備が進められている。もっとも、本年の台風による各地での洪水の発生は、震災とは別に、より広い自然災害対策の体系的な整備の緊急性を認識させることになった。

#### c 計画期間内に完了しなかった事業等

復興計画に盛り込まれたものの、10年間の計画期間内に完了せず、平成17年度以降に完了を持ち越す事業等もいくつか挙げられる。

その一つは、事業に着手しているものの、事業完了までに長期間の時間を要するために、平成17年度以降に完了を持ち越すものである。その主な事業としては、新長田駅南地区の市街地再開発事業、北淡町富島地区の土地区画整理事業、六甲山系グリーンベルト整備事業などである。

もう一つは、これまで、事業化に向けた構想づくりや調査等を実施してきたものの、経済情勢など諸般の事情から、事業化に至っておらず、平成17年度以降に、引き続き検討を持ち越すプロジェクト等である。その主な事業としては、大阪湾岸道路西伸部、神戸博物館群構想、スーパーコンベンションセンター構想などである。

#### d 施策・事業面からみた復興計画の総括

以上のような10か年の復興計画による取り組みを通じて得られた成果は、見方を変えれば、震災があったからこそ取り組むことができ、得ることができた成果であり、他の地域では決して得ることができない貴重な成果である。

これらの成果の具体的な内容については、今回の検証事業における個々のテーマの中で検証されることになるが、それらは、今後の成熟社会における諸課題を先取りして、被災地が10年間取り組んできた成果でもある。また、それは、単に防災・復興対策にとどまらず、今後のわが国におけるさまざまな分野での中長期的な施策のあり方について、本格的な少子・高齢社会を先取りした種々のモデルを示すものでもあり、その重要性は計り知れないものである。

今後、被災地は、これらの成果を被災地内外に発信し続けなければならないことはもちろんであるが、単に情報を発信するだけではなく、阪神・淡路大震災の経験と教訓が、実際に、他の国や地域でも、実践、応用、普及するような取り組みを積極的に行っていくことが重要である。それが、震災を経験した被災地の最大の責務であり使命といえよう。

#### イ 復興計画終了後の対応の検討

本節では、復興計画終了後のポスト復興 10 年の施策展開のあり方について検討する。

#### (7) ポスト復興 10 年の施策展開のあり方

復興計画終了後のポスト復興 10 年の施策展開にあたっては、前節までに総括した復興計画の 10 か年における各々の施策・事業について、今回の総括検証・提言の内容等も踏まえながら、そのあり方について検討していく必要がある。

本節では、その検討にあたっての基本的な考え方について示したい。

そもそも「阪神・淡路震災復興計画」は、その対象地域が被災 10 市 10 町の範囲に限られてはいるものの、そこに盛り込まれた施策・事業については、県の総合計画にも匹敵する幅広い内容を網羅している。

ここで指摘しておきたいのは、ポスト復興 10 年の施策展開の検討にあたっては、これらすべての施策・事業について、これまでの取り組みや成果をしっかりと見極めたうえで、ポスト復興 10 年においても継続する施策や発展的に実施する施策と、終了する施策、あるいは、既に実施している施策を活用したり拡充したりして対応する施策とに整理する必要があるということである。

これまで実施してきた施策の多くは、基本的には、これまでの成果や教訓を生かしながら、今後は、通常の一般施策に引き継いでいくべきであろう。しかしながら、復興課題として残された課題に引き続き対応する必要がある施策については、当然のことながら、継続して取り組んでいかなければならないだろう。これには、高齢者の見守り対策やまちのにぎわいづくりといったものが挙げられる。また、ボランティア活動への支援施策のような、成熟社会を支える仕組みとして、今後定着させ、さらに広げていくべき先導的な施策についても、引き続きしっかりと取り組んでいく必要がある。さらに、被災地の責務として、震災の経験と教訓を継承・発信していく施策についても、継続的に取り組んでいかなければならないことは言うまでもない。

このような施策については、ポスト復興 10 年においても、復興基金事業の延長や一般会計による事業化等も含めて、何らかの形で継続、発展的に実施する方向で検討を行うべきである。

#### (4) ポスト復興 10 年の施策展開のフォローアップ

ポスト復興 10 年の施策展開のフォローアップについては、基本的には、「阪神・淡路震災復興計画」のような総合的な計画等を策定するのではなく、各個別計画や県政推進の基本指針である「兵庫長期ビジョン」及び「全県ビジョン推進方策」「地域ビジョン推進プログラム」等に基づいて推進すればよいのではないかと考えられる。

しかしながら、前節で述べたような「残された課題に引き続き対応する必要がある施策」「成熟社会を支える仕組みとして、今後定着させ、さらに広げていくべき先導的な施策」「震災の経験と教訓を継承・発信していく施策」などについては、その実施状況を重点的にフォローし、必要な方策等を検討するため、有識者による委員会を設置して、フォローアップを継続するとともに、復興 10 年総括検証・提言のフォローアップも併せて行うべきである。なお、この委員会には、被災者復興支援会議のようなアウトリーチ機能を持った専門会議等を設けるといった仕組みも検討すべきである。

また、兵庫長期ビジョンについては、平成 17 年度に、現行の「全県ビジョン推進方策」及び「地域ビジョン推進プログラム」の改訂に向けた作業が予定されているが、それらにおいても、今回の総括検証・提言の内容がしっかりと反映されることを期待したいものである。

#### (2) 今後への提案

本節においては、復興計画の 10 年の取り組みの経験と教訓を踏まえ、今世紀中に発生することが予測されている東南海・南海地震など大規模災害時における復興計画等の策定・推進のあり方についてモデル化し、提言する。その際、特に、大規模災害の発生を想定した事前対策としての「復興準備計画」についても検討する。

## ア 行政、被災者、企業、団体など多様な主体間の連携・協力による復興計画の策定・推進

大地震等の大規模災害は、国道や県道、公共建築物等の公共物のみならず、公団・公社等が管理する高速道路や住宅、民間の鉄道、電気、ガス、その他の企業、団体など、多様な主体に多大な被害や影響をもたらす。

阪神・淡路震災復興計画をみると、計画の役割として、県の行政計画、被災者の自立復興の支援計画、市町の復興計画の指針・支援計画、国・公団等に対して、必要な事業や支援を要請するもの、県民や各種団体、民間企業に対して、生活・事業再建に向けた取り組みへの積極的な参画を促すものと位置づけている。

ただし、復興計画自体には、国・県・市町の他に公団・公社等の事業も一部は盛り込まれているものの、私鉄や電気、ガスなど民間が主体的に行う復興事業や個々の企業や団体等が行う復興事業については、ほとんど盛り込まれていない。

しかしながら、災害からの復興は、行政だけの力で成し遂げられるものではなく、行政部門と民間部門の連携・協力によって、達成されるものであることは言うまでもない。

したがって、行政計画としての復興計画の策定過程において、行政と被災者の参画と協働の取り組みを進めるほか、さまざまな分野ごとに、行政と企業、団体など多様な主体が連携して、協議会を設置し、それぞれの計画のすり合わせや補完関係等について協議、調整を図るべきである。

また、復興計画の推進過程においても、引き続き、行政部門と民間部門が連携した推進協議会を設けて、事業の進捗状況の把握や必要な方策等の検討を行うべきである。

このような多様な主体間の連携・協力関係を構築することによって、災害からの復興という共通の目標に向かって、行政と民間が一体となって、進んでいくことができるのである。

## イ 大規模地震災害等を想定した「復興準備計画」の策定

### (7) 復興準備計画に関する国の調査検討

平成7年7月に改訂された国の防災基本計画においては、「東海地震等あらかじめ大規模災害等が予想されている場合について、事前復興計画の作成、復興シミュレーションの実施について研究を行うものとする」とされた。

そのため、国においても、平成7年度から9年度にかけて「東海地震等からの事前復興計画」に関する調査研究を行い、また、平成11年度には、「南関東地域直下の地震に対する復興準備計画」に関する調査研究を実施した。この報告では、事前復興計画を、震災後における迅速かつ円滑な復興対策の推進を図るための準備計画とする「復興準備計画」として位置づけ、一定の被害想定を基に、事前に復興計画を策定しておくことの目的や意義等を示すとともに、南関東地域の地方公共団体、特に市区町村が復興準備計画を策定する際の指針や各分野の復興方策等を示した。

また、平成15年3月には、「地方公共団体の災害復旧・復興対策の現状に関する全国調査」を実施し、その中で、復興準備計画への対応状況についても調査が行われた。この報告をみると、まず、地域防災計画において、復興準備計画の目的や位置づけ、復興体制、復興計画の策定、都市基盤の復興方策などの項目を記載している都道府県・政令指定都市は、全体の46%にとどまっている。また、復興本部の設置に関する条例の制定や復興対策に係る財政需要の事前検討など復興準備計画に関する事前対策の実施状況については、「十分できている」「ある程度できている」の合計が26%、「あまりできていない」「できていない」の合計が59%となっている。事前対策ができていない理由については、災害の応急対策、予防対策に比べ、「必要性」「優先性」に欠けるとの回答が上位を占めている。ちなみに、兵庫県、神戸市は、東京都、静岡県に次いで、できている方の上位に位置している。

これらの結果を見ても、復興準備計画に対する地方自治体の意識は、まだまだ低い

状況であることは明らかと言えよう。

#### (イ) 東京都の震災復興に対する事前準備の取り組み

東京都では、南関東地域の直下型大地震がいつ発生しても不思議ではない状況にかんがみ、積極的な震災復興に対する事前準備の取り組みが進められている。

東京都は、震災復興対策をあらかじめ準備しておくため、平成9年度に行政の行動指針となる「都市復興マニュアル」と「生活復興マニュアル」を策定し、さらに、平成15年3月には、この2つのマニュアルを統合するとともに、全面的な改定を行い、「東京都震災復興マニュアル」を策定した。これは、震災時における被災者の行動指針となる「復興プロセス編」と、行政担当者向けの復興実務の手引書となる「復興施策編」からなるもので、震災時における東京都の復興対策のバイブルとなるものである。

また、東京都は、平成13年5月に、東京が大地震に襲われた際、迅速に復興できるよう、「被災を繰り返さない、環境と共生した国際都市東京の形成」を目標とした震災復興時の都市づくりのあり方を提示した「震災復興グランドデザイン」も既に策定している。

これらには、大規模地震を想定した復興の理念・目標や基本方針、復興体制、復興財源、都市・住宅・くらし・産業等の復興方策などが示されており、まさに、上述した「復興準備計画」としての内容を包含している。

東京都は、1,200万都民をはじめ、首都圏メガロポリス3,300万人の生活と就業の場であり、首都機能や国際金融機能等の中枢機能が集中していることから、いざ大震災が起こった場合の影響は計り知れない。

この点で、東京都が、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、いち早く復興準備対策を進めている姿勢は、他の地方自治体においても、大いに見習うべきであると思われる。

#### (ウ) 東南海・南海地震等の大規模地震災害を想定した復興準備計画の策定

政府の地震調査研究推進本部地震調査委員会（H13.9）によると、今後30年以内に東南海地震が発生する確率は60%、南海地震は50%、さらに、今後50年以内の発生確率は、80～90%と予測されている。ちなみに、日本の交通事故の統計から、30年以内に交通事故による一人の人間の死亡する確率を計算すると0.2%であり、一人の人間が交通事故で怪我をする確率でもやっと20%程度であるといわれている。このことからしても、東南海・南海地震の発生確率がいかに高いかがわかる。

しかも、東海地震に対しては、既に30年近く、地震に対する備えを充実させてきているが、東南海・南海地震に対する具体の対策は、始まったばかりという状況にある。

そのような状況からすると、前述した地方自治体の復興準備対策は、必ずしも進んでおらず、阪神・淡路大震災の経験と教訓が十分に生かされているのか、大規模災害に対する危機意識は既に風化してしまったのかと危惧せざるを得ない状況と言えよう。

確かに、首都機能を有する東京都や以前から東海地震の発生が予測されている静岡県などと比べて、他府県の大規模地震に対する切迫感のレベルは低く、施策としての優先度が低くなりがちであることは、容易に想像がつく。しかしながら、あの大震災が阪神・淡路地域を襲うなどということは、兵庫県や阪神・淡路地域の自治体は、全くといっていいほど予想していなかったのも事実である。

「天災は忘れた頃にやって来る」と言われるが、全国の自治体においては、復興準備計画の策定をはじめとした復興準備対策を怠らないように警鐘を鳴らしたいものである。

また、阪神・淡路大震災を経験した兵庫県、神戸市をはじめ各被災市町においては、震災復興の経験と教訓の蓄積があるとはいうものの、次なる大災害に備え、東南海・南海地震等に対する防災対策を進めることはもちろんのこと、「復興準備計画」の策定も視野に入れ、他府県の自治体を先導するような積極的な取り組みを進めるべきであ

る。

## ウ 大規模災害時における復興計画等の策定・推進のあり方

以上に述べてきた分析等を踏まえ、復興 10 年の経験と教訓を踏まえた「大規模災害時における復興計画等の策定・推進のあり方」について、モデル化し、以下のとおり提言する。

なお、そのフローの全体像を、図 4-1 のとおり図示する。

### (7) 復興準備過程

大規模災害に対する復興準備過程の取り組みとしては、まず、対象となる災害に関する被害想定や対象地域の都市構造の把握等の前提条件の整理を行ったうえで、復興準備計画を策定する必要がある。

復興準備計画の基本的な構成は、目的と役割、復興方針、体制、財源の確保等のほか、都市基盤や住宅、産業など各分野別の復興方策、地域別の復興方策等である。

また、復興準備計画は、都道府県及び市町村の地域防災計画に位置づけるとともに、最上位計画である総合計画に反映されるべきものであり、大規模災害を想定した災害復興のための「特別総合計画」あるいは総合計画の下位計画として位置づける必要がある。さらに、社会経済情勢等の変化や防災対策の進捗状況等に応じて、絶えず見直しを行うべきである。

国の中央防災会議が災害対策基本法第 34 条に基づき定める防災基本計画では、地域防災計画において重点をおくべき事項の一つに、災害復旧・復興の実施の基本方針に関する事項が位置づけられ、地方公共団体は迅速な原状復旧を目指すか、又は更に災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決をも図る計画的復興を目指すかについて早急に検討し、復旧・復興の基本方向を定め、必要な場合には、これに基づき復興計画を作成するものとされている（なお、災害対策基本法では、都道府県地域防災計画で定めるべき事項として、同法第 40 条第 2 項第 2 号で災害予防、災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画と規定され、同第 4 号で前各号に掲げるもののほか、当該都道府県の地域に係る防災に関し都道府県防災会議が必要と認める事項と規定されており、復興については明示されていない）。

なお、復興準備計画の策定にあたっては、阪神・淡路震災復興計画や、前述した国や東京都の取り組みが参考となろう。

### (1) 復興計画策定過程～計画推進過程

大規模災害が発生した後の復興計画策定過程から計画推進過程における取り組みについては、基本的には、第 2 章で詳述した 10 年間にわたる取り組みを先進モデルとしながら、被害の規模や各自治体等の置かれた状況に応じて、スピーディかつ弾力的に推進していく必要がある。

ここで、特に指摘しておきたいのは、以下の 4 点である。

#### a 復興計画策定にあたっての「同時並行方式」の採用

復興計画の策定過程は、どのような災害であれ、「時間との戦い」になることは間違いない。そのため、復興ビジョンや復興計画の策定にあたっては、阪神・淡路の経験と教訓を踏まえ、民間有識者等による議論や検討、意見・提案募集等の民間部門の作業と、基本構想・計画づくり、政策調整、予算措置等の行政部門の作業を「同時並行」で行う方式を採用すべきである。

この方法は、ただ単に行政が効率的に作業を行うためだけではなく、大規模災害時という非常に困難な状況の中でも、計画づくりにとって最も重要な要素である県民等の意見・提案等の反映プロセスを十分に確保できるという点で意味がある。このような復興計画の策定手法についても、復興準備計画において明確にしておく必要がある。

#### **b 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**

大規模災害後に策定される復興計画については、阪神・淡路大震災の経験から言っても、時間の制約等から、「基本指針」的なものになり、また、計画の対象や分野が幅広いために、総合計画のような総花的なものにならざるを得ない。

そのため、行政、被災者、団体、企業等の具体的な取り組みや目標、役割分担や連携方策など、復興計画をより具体的かつ効果的に進めていくためのプログラムづくりが必要である。

阪神・淡路大震災の際には、復興計画を補完するため、特に、緊急を要する住宅、産業、インフラ整備の3分野について、それぞれ緊急復興3か年計画を策定した。このような特に緊急を要する分野についてはもちろんであるが、復興計画を構成するそれ以外の分野についても、各個別計画とも整合を図りつつ、復旧・復興対策に特化して、各分野別の施策の目標や推進方策等を定めたアクションプログラムを策定すべきである。

#### **c 復興計画を効果的にフォローアップするための政策評価指標づくり**

復興計画に限らず、どのような計画であっても、その目標が明確であればあるほど、県民等の関心や参画が促進されることは、まず間違いないであろう。ただし、復興計画の策定過程においては、既述したように、そのような目標づくりを行う時間的余裕がほとんどない。

したがって、復興計画策定後のなるべく早い時期をとらえて、復興計画に盛り込んだ施策の進捗状況等をフォローアップしていくための政策評価指標づくりに着手すべきである。

指標づくりにあたっては、行政等が有するさまざまな計画やデータ等を総動員するとともに、アンケートやワークショップ等によって、県民意識等をできるだけ幅広く収集する仕掛けや工夫が重要である。

そのような取り組みによって、単に、復興施策を効果的にフォローアップするための指標ができるだけではなく、指標づくりのプロセスそのものが、県民等の復興への意識の醸成や、取り組みの促進につながり、被災者と行政が「ともに目指す」共通の目標に向かって進んでいくための一つの契機となることが期待できる。

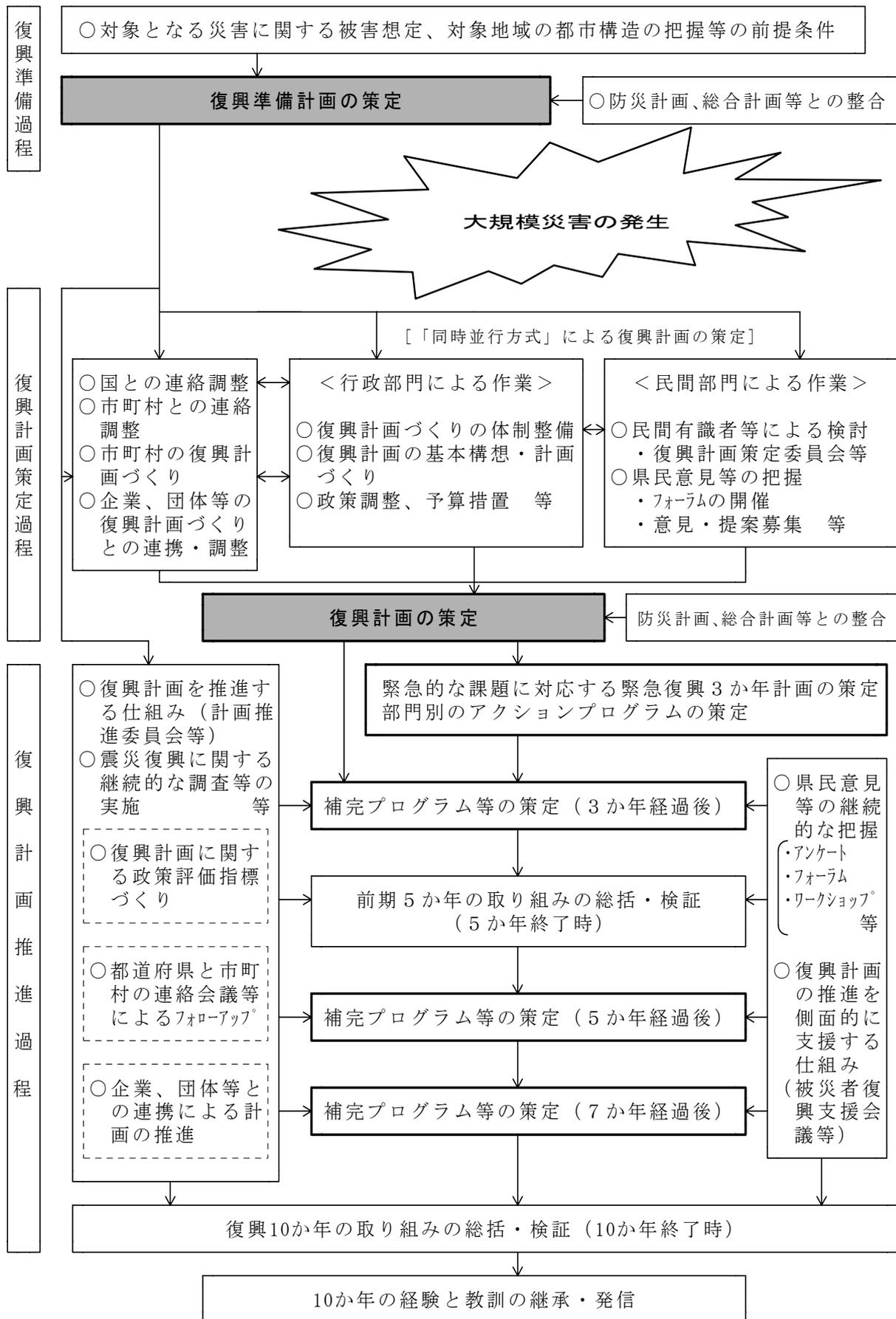
#### **d 都道府県と市町村の連携のもとでのフォローアップシステムの構築**

震災から10年間の復興計画推進過程における市町村の取り組みについては、既述したように、人的、財政的な理由もあり、時間の経過とともに、薄れていった面は否めず、また、県と市町村との情報交換や連絡調整等の連携が効果的に実施されたとは、必ずしも言い難い。

ここで指摘しておきたいのは、市町村の体制や予算等から考えると、復興計画に対する十分なフォローアップを求めるのは限界があることから、都道府県が、それらを補完する役割を担うべきであるという点である。

そのため、復興計画を被災地全体として推進していくために、例えば、都道府県と市町村による連絡会議を設置し、市町村毎の復興状況や市町村事業の進捗状況の把握、都道府県から市町村への各種の調査結果やデータ等の情報提供、他の市町村における先進事例の発表、意見交換、市町村から都道府県への施策要望等を行うなど、都道府県と市町村がしっかり連携して、復興計画を効果的にフォローアップしていくための仕組みを構築することが重要であろう。

【図4-1：大規模災害時における復興計画等の策定・推進のあり方 フロー図】



## 5 おわりに

大地震や風水害等の大規模災害が都市を襲った時、人々の生活を安定させ、未来に向かって希望を与えるものは、災害から立ち直るための復興ビジョンや復興計画である。人は、大災害によって、どのような苦しみや困難に直面しようとも、その困難からどのようにして立ち上がっていくのかが明らかになれば、その目標に向かって、力を合わせて、復興への第一歩を踏み出していくことができる。

そのような意味から、復興の道筋を示す羅針盤となる復興計画づくりや、その推進手法、仕組みづくりは、大災害からの復興の成否を左右する最も基本的かつ重要な要素であることは明らかである。

大規模災害が人々をいつ、どこで、どのようなかたちで襲うかは誰にもわからない。しかしながら、大規模災害は、必ずどこかにやって来る。しかも、それは、人々の予測とは無関係にやって来る。平成 16 年に相次いだ台風の来襲による洪水禍の拡大と 10 月の新潟県中越地震の勃発は、残念ながらその典型的な事例である。

我々が、阪神・淡路大震災の経験から、教訓として学んだ最も重要なことの一つは、「事前の備えがなければ、いざ災害が起きた時に、迅速かつ的確に対応することは非常に困難である」という教訓である。

この 10 年間の復興の取り組みを通じて得られた「阪神・淡路震災復興計画」の策定・推進過程におけるさまざまな経験や教訓は、将来発生するであろう大規模災害時における復興計画づくりやその推進にあたって、必ずやその道しるべとなるものであることを確信するものである。

(参考文献)

- (1) 「阪神・淡路大震災－兵庫県の1年の記録」兵庫県 (1996)
- (2) 「大震災100日の記録」(財) 兵庫地域政策研究機構 (1995)
- (3) 「阪神・淡路大震災復興誌(第1巻～第6巻)」(財) 21世紀ひょうご創造協会・(財) 阪神・淡路大震災記念協会 (1997～2002)
- (4) 「阪神・淡路大震災復興誌」総理府阪神・淡路復興対策本部 (2000)
- (5) 「震災対策国際総合検証事業検証報告(第6巻)」兵庫県 (2000)
- (6) 「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」(財) 阪神・淡路大震災記念協会 (2003)
- (7) 「阪神・淡路大震災誌」朝日新聞社 (1996)
- (8) 「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」都市再生戦略策定懇話会 (1995)
- (9) 「阪神・淡路震災復興計画基本構想」兵庫県 (1995)
- (10) 「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－」兵庫県 (1995)
- (11) 「阪神・淡路震災復興計画」兵庫県 (1995)
- (12) 「産業復興3ヶ年計画」兵庫県 (1995)
- (13) 「緊急インフラ整備3か年計画」兵庫県 (1995)
- (14) 「住宅復興3カ年計画」兵庫県 (1995)
- (15) 「阪神・淡路復興委員会報告」阪神・淡路復興委員会 (1995)
- (16) 「阪神・淡路復興委員会下河辺淳「同時進行」オーラルヒストリー」政策研究大学院大学 (2002)
- (17) 「阪神・淡路震災復興計画推進委員会総括提言創造的復興への戦略」阪神・淡路震災復興計画推進委員会 (1998)
- (18) 「阪神・淡路震災復興計画推進方策」兵庫県 (1998)
- (19) 「阪神・淡路震災復興計画後期5か年推進プログラム」兵庫県 (2000)
- (20) 「阪神・淡路震災復興計画最終3か年推進プログラム」兵庫県 (2002)
- (21) 「神戸市復興計画ガイドライン」神戸市 (1995)
- (22) 「神戸市復興計画」神戸市 (1995)
- (23) 「神戸市震災復興総括・検証報告書」神戸市 (2000)
- (24) 「神戸市復興計画推進プログラム」神戸市 (2000)
- (25) 「平成15年度復興の総括・検証報告書」神戸市 (2004)
- (26) 「震災復興6年の総括」西宮市 (2001)
- (27) 「復興の歩み阪神・淡路大震災芦屋市の記録」芦屋市 (1997)
- (28) 「震災復興に関する各種提言の収集と分析に関する調査研究報告書」(財) 21世紀ひょうご創造協会 (1999)
- (29) 「阪神・淡路大震災ひょうご創生への提言」ひょうご創生研究会 (1995)
- (30) 「阪神・淡路大震災の復興に向けたメッセージ」(財) 地域政策研究機構 (1995)
- (31) 「阪神・淡路大震災復興政策提言」(財) 地域政策研究機構 (1995)
- (32) 「阪神・淡路大震災都市の再生－報告・提言・資料－」日本都市計画学会 (1995)
- (33) 「被災者復興支援会議の活動記録」被災者復興支援会議 (1999)
- (34) 「生活復興県民ネットの歩み－2001日の記録－」生活復興県民ネット (2003)
- (35) 「指標等から見た復興10年の成果収集調査報告書」兵庫県 (2004)
- (36) 「生活復興調査(平成15年度)」兵庫県 (2004)
- (37) 「南関東地域直下の地震に対する復興準備計画の策定に関する調査報告書」国土庁 (1999)
- (38) 「東海地震等からの復興準備計画検証調査報告書」国土庁 (1999)
- (39) 「地方公共団体の災害復旧・復興対策の現状に関する全国調査報告書」内閣府 (2003)
- (40) 「東京都震災復興ランドデザイン」東京都 (2001)
- (41) 「東京都震災復興マニュアル」東京都 (2003)