



阪神・淡路大震災の 復興から得た教訓

神戸大学名誉教授・兵庫県立大学名誉教授
室崎 益輝



1. 復興の検証



1.1 30年と検証

■大震災30年で教訓を問い直す意味

30年だからこそ歴史的検証を経た本質に迫りうる

(1) 社会変化の30年

社会動向や災害動向が教訓の見方を変える

(2) 世代交代の30年

属人的な伝承から文化的な伝承への転換を

(3) 教訓失念の30年

教訓からの逃避を避け原点に繰り返し戻る

(4) 教訓深化の30年

教訓の洗練と進化をはかり社会進歩につなぐ

1.2 検証の視点

■ 教訓の再見直しに欠かせない4つの視点

(1) 被災地責任・・・範を示す

模範を示すこと、教訓を伝えること

(2) 自省的検証・・・襟を正す

間違ったこと、やり残したこと

(3) 社会的変化・・・今を見る

社会の変化をみる

(4) 複眼的視野・・・的を得る

一面的に捉えない

1.3 検証の視角

■ 教訓を一面的に捉えてはいけない

(1) 今日と明日

明日の前に今日の被災地に向き合うこと

(2) ローカルとグローバル

国家全体あるいは地球全体の問題として

(3) ハードとソフト

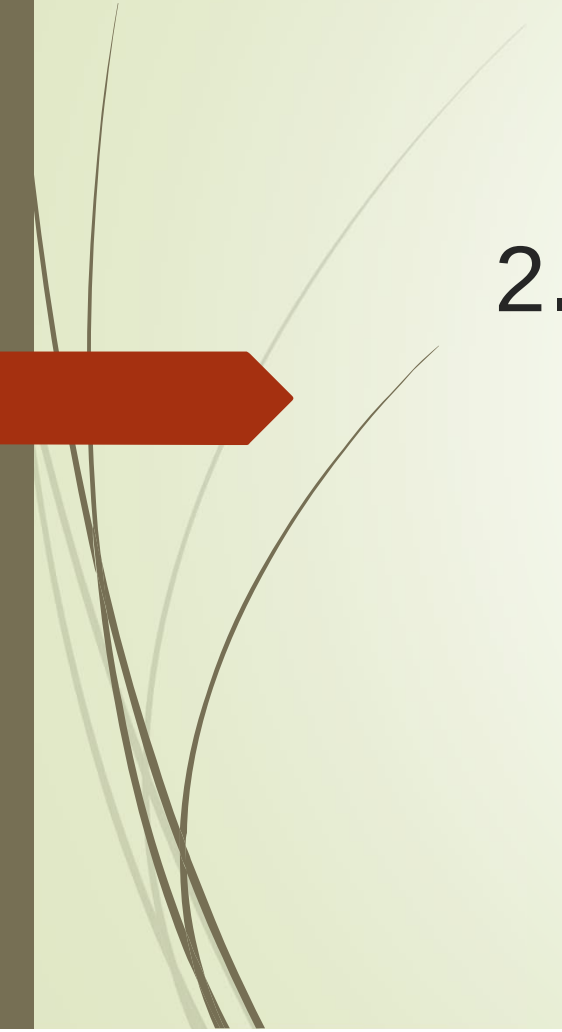
ハードと共にソフトを、内容を先に形式を後に

(4) 光と影

失敗体験をどう伝えるか

(5) 普遍と特殊

あらゆる災害に通じるものを取り出す



2. 復興の全体像

2.1 復興の概況

- 復興では、短期的課題としての「自立回復」、中期的課題としての「安全安心」、長期的課題としての「改革創造」の3つを追求することが求められる・・阪神淡路大震災では、被災の厳しい現実から、短期的課題を優先的に追及せざるを得ず、中期的課題や長期的課題を後送りにせざるを得なかった
- 復興では、「インフラ復興」だけでなく「生活復興」が求められる、さらには「経済復興」や「コミュニティ復興」が求められる・・阪神淡路大震災では、復興計画の未熟さから、インフラ復興は順調に進むも、生活復興は多くの困難を抱えて遂行し、経済復興は極めて不十分なまま終わった

2.2 計画の策定

- それまでの災害復興の経験や法制に縛られて、行政主導の都市計画事業優先の復興を目指したが、巨大な都市震災の実態にそぐわない部分も多々あった・・・プロセスがすべて
 - (1) 2段階復興・・・大枠を迅速に提示し決定、詳細は時間をかけて決定
建築制限の2カ月の期限に縛られ、都市計画決定を急ぎすぎ混乱を招く
 - (2) 都市計画事業優先・・・区画整理事業や再開発事業を軸とした復興の促進
ハード中心になりソフトな取り組みが後手に回る
 - (3) 単線型の住宅再建支援・・・公助による仮設住宅と復興住宅の建設が基本
被災者ニーズに応じた多様な支援メニューが欠落・・・再建公費助成の運動へ
 - (4) 崇高な理念を提示・・・ただし、絵に描いた餅になってしまう
「21世紀にふさわしい成熟社会」「人間を軸にした共生社会づくり」
を目指したが、・・・「創造的復興」の挫折

2.3 住宅の再建

■ (1) 仮住まい期

3日後から建設開始、約47,000戸を7カ月で建設、仮設の解消は4年後
用地不足で、郊外地や埋め立て地（西区9000戸、北区5000戸などに
1000戸以上の大規模団地が3か所、地域型仮設も
仮設の戸数や設置期間の基準の弾力化

■ (2) 恒久移住期

約2年後から入居開始、公的住宅約8万戸を4年半で供給（災害復興公
営住宅を約42,000戸、災害復興準公営住宅を約12,000戸、公団公社
住宅を約20,000戸など）、それとは別に借り上げ公営約7000戸、民間
住宅を約9万戸供給
自立支援金などの措置を講じたが「自力再建」に対する支援が不十分

2.4 まちの再建・合意形成

- 2段階復興計画により、2段階目で住民の合意形成の時間が確保でき、まちづくり協議会を主体としたまちづくりが実現した

- (1) 都市計画決定・建築基準法84条による
2か月後（尼崎・築地地区除く）
- (2) 復興計画策定・市や県が復興計画を策定
5か月～7か月後
- (3) 事業計画決定・地区ごとに住民合意のもとに決定
2年～4年後

今後の教訓・都市計画決定と建築制限や予算確保をリンクするシステムから脱皮すること

2.5 まちの再建・・・まちづくり

- 被災市街地を大きく、都市計画決定地域（黒地地区）、重点復興地域（灰色区域）、震災復興促進区域（白地区域）に分け、街づくり・市街地整備を実施した
 - 黒地地区・・・再開発事業（6地区、33ha）、区画整理事業（20地区、256ha）、住宅地区改良事業（9地区）
 - 灰色区域・・・住宅市街地総合整備事業（13地区）、密集住宅市街地整備促進事業（9地区）
 - 白地区域・・・公的支援事業の適用はない →全市街地の8～9割とりわけ白地地域でまちづくりの専門家が活躍

2.6 コミュニティの再建

- 地域コミュニティの再生に向けて、拠点の整備と支援者の確保を軸に支援と再生の取り組みがはかられたが、仮設住宅や復興住宅の入居時に抽選が行われたことや郊外の遠隔地に多くの移転先を作らざるを得なかったために、既設のコミュニティの崩壊を招いた・・・孤独死の発生

- (1) 生活援助員の配置やふれあいセンターの設置
- (2) 高齢者自立ひろばやまちの保健室などの設置

2.7 生活の再建

- 大震災後の取り組みの中で、「都市復興から人間復興」、「インフラ復興から生活復興」に、復興の目標と内容が大きく変わる・・・被災者復興支援会議やNPOの果たした役割

- (1) 生活復興ラウンドテーブル、行政とNPOの生活復興会議
- (2) 復興基金、自立支援金
- (3) コミュニティビジネス、生き生き仕事塾、・・・

生活復興を支える都市計画は如何にあるべきか

グリーンインフラ、コンパクトシティ、・・・

2.8 経済の再建

- 中小企業や地場産業さらには地域商業にターゲットを置いた支援が、復興基金などを活用して行われた大企業支援や新産業創出の対策が弱かったことや復興特需の取り込みが弱く、ベッドタウン化もあって、雇用の創出や地域経済の活性化につながらなかった

(1) 総合的な経済雇用対策の弱さ

産業基盤整備や新産業の育成

(2) 賑わいづくりの都市計画の弱さ

集客力の低下、人口の流出、ソフトインフラの欠落

3. 復興からの教訓





3.1 理念の教訓

- 大震災からの復興は、立場を超えて連携すること、社会的歪みに向き合うこと、最後の一人まで支え合うことの大切さを教えてくれた

協働・・復興を進めるための連帯と信頼

まちづくり協議会、協働の正四面体

創造・・あるべき社会を造るための挑戦

建て直しと世直し

包摂・・社会全体で被災者を包み込む

最後の一人まで

3.2 プロセスの教訓（１）

- 調査なくして実践なし・・被災の事実を調査し記録する
大切な調査が迅速かつ的確に 物的被害だけでなく人的被害も
ただし、震災障害者や県外被災者の実態把握の遅れも
 - （１）建物倒壊や都市大火の被災実態の把握
 - 被災建物全数調査・・50万棟の建物をボランティアで
地盤などとの関連性の解明
 - 出火原因や延焼動態・・通電火災やかまど現象の解明
 - （２）死傷のメカニズムや被災の苦しみの把握
 - 遺族に対するオーラルヒストリー・・社会的背景を含めての考察
 - 被災者に対する生活再建過程調査・・再建支援制度につながる

3.3 プロセスの教訓（２）

■ 被災者の苦しみへの共感をベースに、支援と復興のニーズを速やかに把握する

- （１）現場を基本に・・・アウトリーチに基づくアドボカシー
- （２）迅速かつ詳細・・・拙速要諦の調査、専門家の積極的活用
- （３）被災者カルテ・・・すべての人を対象に、仮設居住者以外の実態も
- （４）生活再建調査・・・ハードだけでなくソフトも継続的に

3.4 プロセスの教訓（3）

- いかなる計画を誰がどのように作ったのか・・策定のプロセスの如何で計画に明暗

2段階復興論・・1段階はトップダウン、2段階はボトムアップ

まちづくり協議会・・被災者主体と市民団体連携

被災者復興支援会議・・協働の四面体

- （1）都市計画決定を急ぎすぎた弊害

社会動向と被災者ニーズを読み違え

- （2）被災者の意向をくみ取った成果

合意形成によるコミュニティの持続

- （3）21世紀を展望した専門家の構想提言

ひょうご創生研究会や都市再生戦略策定懇話会の役割

3.5 プロセスの教訓（４）

- 5年、10年、15年、20年、25年と検証を繰り返し、復興の軌道修正を繰り返しはかってきた

ただし、検証結果が絵にかいた餅になっている部分も

復興のPDCAサイクルを回す・・国際総合検証会議（5年）、復興総括検証提言（10年）、復興フォローアップ委員会（15年、20年）など

- （１）自省性、（２）国際性、（３）提言性、（４）啓蒙性、
（５）反復性、（６）協働性

- 市民主導の検証も

市民検証研究会の「市民社会をつくる～震後KOBE発アクションプラン」、「大震災10年・市民社会への発信」など

3.6 プロセスの教訓（５）

- 被災者の自立をベースにした連携協働が求められた・・・
その中核にNGOなどの中間支援組織が座って、被災者
主体の復興が進められた 被災者復興支援会議も

協働の正四面体・・・NGO、コミュニティ、企業、行政

30に及ぶ中間支援組織が活動・・・CS神戸、シンフォニーなど

- (1) ひょうごボランティアプラザ
- (2) 兵庫市民活動協議会
- (3) HAR基金、しみん基金こうべ
- (4) 神戸まちづくり研究所・神戸復興塾
- (5) 市民活動センター神戸

3.7 プロセスの教訓（6）

- 被災者の自立と生活の支援のために、復興基金やHAR基金が設置され、被災者目線からの復興推進のエンジンとなった・・・弾力的に自由に使える財源
 - （1）復興基金の活用・・・復興事業の隙間を埋める、被災者の思いを実現する　約3650億円を財団が運用
被災者自立支援金災害ボランティア支援など
116事業を実施
 - （2）国費措置のなさ・・・自律的な事業実施と自治体財政の圧迫

3.8 住宅再建の教訓（１）

■ 仮住まいにも人権配慮、地域配慮、効率配慮

- （１）多様化・・・避難所から仮設住宅さらには公営住宅という単線からの脱却
自力仮設、現地仮設、空家仮設の促進　自力再建を本流化
公費解体と応急修理の選択的併用　応急修理制度の強化拡充
- （２）地域化・・・地域密着型の供給を　コミュニティの継続
近接と互助と回流の原則を基本に　仮設も差し込み型を主流に
計画段階からコミュニティリーダーの参画
- （３）弾力化・・・自立を促す金銭的補助の導入をはかる
現物支援と金銭支援の選択的併用
避難所滞在を仮設入居の前提にしない
- （４）迅速化・・・仮設供給のタイムラインを疎かにしない
用地の確保や構法の見直し
- （５）人権化・・・何よりも避難所や仮設の非人間的な環境の見直し

3.9 住宅再建の教訓（２）

■ 住宅再建と被災者支援の制度の充実

（１）被災者生活支援法の整備

自己再建を促進する公費助成のシステムが成立 フェニックス共済の実施

（２）公費による損壊家屋の解体やがれき処理

迅速な復興につなげる 瓦礫の分別に課題を残す

（３）未来の創造的住宅モデルの提案

コレクティブハウジング、環境共生と地域景観に配慮

（４）応急危険度判定と住家被害認定の実施

被災度区分判定は軌道に乗らず 線引き的で硬直的な



3.10 まちづくりの教訓

■ 住宅再建と地域経済と環境形成を3本柱にしたまちづくりを

- (1) 合意形成と参画協働
避難所段階からのワークショップ
- (2) 思いを先にの弾力性
都市計画決定を支援の前提としない
- (3) 環境共生社会の創造
復旧や復興での環境負荷を抑制
- (4) 専門家や土業の参画
- (5) 居住地の多様な選択
転出も含めた選択肢を提供

3.11 伝承の教訓

■ 経験値が少ない復興においては、先進事例からの教訓の相互の学びあいがかかせない・・被災地には学ぶ責務と伝える責務がある 被災地責任

(1) 先進事例からの教訓の学び・・阪神・淡路では学ぶ姿勢が弱かった

サンタクルーズや唐山から学ぶべきだった

酒田からは誤って学んでしまった

(2) 未経験の地域と世代への発信・・支援の数珠つなぎの責務がある

教訓が伝わらないのは、伝える側に主たる責任がある

マイナスの経験こそしっかり伝えるべき



4. 残された課題

残された課題

- 過去の検証で指摘された課題がどこまで改善されたのかを検証する必要がある

自律分散社会の構築・・・コンパクトシティの構築など

環境共生社会の構築・・・省エネルギー・省資源化など

高齢福祉社会の構築・・・地域福祉住宅の普及など

生活再建の支援制度・・・生業支援や修理支援の欠如、支援の隙間

防災教育システム・・・効果のある教育内容や教育方法が不明

市街地防災構造化・・・延焼遮断帯や無限水利などの整備の遅れ

地域経済の活性化・・・地域経済と住宅再建は車の両立