

阪神・淡路大震災

The Great Hanshin-Awaji Earthquake

震災対策国際総合検証事業

検証報告

Assessment Reports of
the Global Assessment of Earthquake Countermeasures

第6巻

Vol. 6

《復興体制》

Setup for Reconstruction

《産業復興》

Reconstruction of Industry

《文化復興》

Reconstruction of Culture

《マスコミ》

Media

兵 庫 県

震災対策国際総合検証会議

Hyogo Prefectural Government

Committee for Global Assessment of Earthquake Countermeasures

検証テーマ 『復興の取り組み体制の課題とあり方は？』

国内検証委員 伊藤 善市

帝京大学大学院経済学研究科教授

(アブストラクト)

1 復興方針と計画の決定過程

(1) 復興方針

阪神・淡路大震災からの復興にあたっては、関東大震災の例に倣って、「復興院」といった政府機関をつくってはという意見も政府の一部にはあったと言われている。

関東大震災の際は、当時の内務大臣、後藤新平が、東京の抜本的な改革案を提示したが、政府の各閣僚の抵抗により、夢半ばに終わった経緯もある。関東大震災の事例を参考にすることは、様々な意味で有益であるが、私見によれば復興院のような組織は不要であるし、作るべきではない。すでに被災地には民主的な過程を経て作られた都市計画あるいは都市計画形成の土壌が存在し、また、それらを含めた総合的な復興計画も民主的に策定することができるからである。

地元主導の復興を進めることは、地元の様々な主体による創意を導き出して、明日へのエネルギーや生活者の視点による取り組みを進め、さらにそれらを原動力として立ち上がっていく仕組みが必要である。

兵庫県も、震災直後から、復興は地元主体で進めるべきであるとの考えを主張し、地元主体で復興計画を策定、推進する仕組みが必要である旨、政府に要望してきた。その考え方は、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」等に反映されている。

1924年（大正13年）に行政改革と分権主義を主張した石橋湛山が指摘したように、国民が官僚を超える実力を養うにしたがい、政治は地方分権が重要となってくる。今日、日本が成熟社会に突入し、住民の多様なニーズや多彩な選択に際して、これまでのような画一的な中央集権的発想では十分に対応できなくなったからである。地方自治に向けた意識改革も、まだまだである。各省庁の白書類には「指導」という言葉が目立ち、地方に対する無数の補助金や助成金を持っている省もある。「中央との直結」「補助金の獲

得」をスローガンに掲げる考え方も、まだまだ存在する。阪神・淡路大震災からの復興にあたっては、様々な特例措置を実現するために、相当の項目について、国への協議・陳情が必要であったことは否定できない。

このような災害時において、平時の制度、枠組みの範囲内で対応することは、復旧から復興へと長期にわたる取り組みが求められる中では、被災者、被災企業の実情に応じた、円滑かつ弾力的な対応が困難な状況が見受けられ、このような長期にわたる取り組みを継続的に支え、都市を再生するための特別法の制定等が必要であった。

阪神・淡路大震災を契機に、各自治体においては、今後一層、独立自尊の精神を貫き、地方自治、地方分権の理念に基づいた体制づくりを進めていくことが期待される。

(2) 復興計画の策定過程

復興計画の策定にあたっては、県民の意見が十分反映されるようにする一方で、被災地内外の英知を結集して策定することが重要であることは言うまでもない。

「都市再生戦略策定懇話会」（新野幸次郎：前神戸大学学長）は、平時における「審議会」的な役割を担い、復興のビジョン「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」を、様々な分野にわたる専門的な見地から提言した。

「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」（委員長：三木信一神戸商科大学学長）が提言した、「阪神・淡路大震災からの創造的復興をめざしてー阪神・淡路震災復興計画ー」は、「ひょうごフェニックス県民フォーラム」をはじめとする被災者からの提言やアンケート、各分野にわたる復興県民会議、学術団体、市民団体、県民等からの提案をもとにまとめられた、民間部門からの意向を反映した作業であった。

「阪神・淡路震災復興計画」（ひょうごフェニックス計画）の策定作業は、これらの提言を受け、また県の総合計画「兵庫2001年計画」のフォローアップ作業における検討内容を踏まえ、被災地各市町の復興計画と調整を図りつつ進められた。

被災者をはじめとする県民の意見を十分に反映することは、6か月という期間では、難しい面もある。しかし、このような計画策定の過程において、新たな住民主体のまちづくりの仕組みの萌芽が生まれたことは、注目に値する。さらに、復興の過程において、様々な分野でまちづくり協議会や専門家、NPO等多様な主体が協働する新たな仕組みが生まれてきており、これらの

動きを生かしつつ今後の復興への取り組みが進められることが望まれる。

2 復興計画の理念と目標

兵庫県の復興計画は、阪神・淡路大震災の経験と教訓を活かすとともに、21世紀の社会のあるべき姿を見据えつつ、新たな視点から都市を再生する「創造的復興」をめざしている。そして、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「21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・ネットワーク型の都市圏の形成」の5つを基本目標としている。

この復興計画は、未来志向型でよいが、インフラ整備に偏っているとの批判や、プロジェクト志向であるとの批判もある。しかしながら、インフラとは、被災者をはじめとする人々の生活を支えるものであり、インフラの整備なしには復興は取り組めなかったと思われる。二次災害の防止も必要である。

生活支援が重要であり、個々の被災者が自立し、安全・安心な生活を取り戻すべきことが大前提であることは言うまでもないが、インフラ整備とは別に論じられるべきであろう。

なお、阪神・淡路復興委員会(委員長:下河辺淳・東京海上研究所理事長)による評価は、「この復興10か年計画に示された施策は既に実施中のもの、計画中のもの、構想中のものなど今後の実施に向けての調整を要するものが多く含まれており、住民の意向をただして理解と協力のもとで実施すべきものである」としたうえで、「政府は地元で策定された10か年計画を全面的に支援する態度を明らかにするとともに、緊急を要するものから順次具体的に支援する措置を講ずべき」とのことである。適切な評価であり、好意に満ちた助言と激励は、我々の共感を呼ぶ。

3 情報発信と過去からの教訓

災害発生の際には、多面的な情報提供が不可欠である。不確定要素が増大しつつある今日、一般住民は、情報不足の場合には不安感を持ち、それが不満感、不信感へとエスカレートしやすいことを忘れてはならない。

一部の住民の言いなりになり、紛争と混乱という、民主主義のコストに時

間をかけすぎないようにするには、情報の公開をはじめ、住民の理解しやすい説明方式を工夫するなど、「説得」よりも「納得」を重視する、合意形成のシステムの開発が必要である。

一部のマスコミによる情報過多や偏向的情報提供は、過剰期待や過剰警戒を生む危険性がある。その反動としての挫折感と無気力、無責任をもたらしやすいことも承知しておくべきである。

日本では、情報の公開とそれに対するコメントを重ね、公聴会など公の場で討議を繰り返すことによって、合意点を見つけだす欧米の方法とは異なる合意形成のメカニズムがあることも前提とすべきである。

ラジオ放送が、震災時に、初期の最も有効な情報源となったことや、新聞が網羅性、一貫性、検索性といった特性を発揮したことなども示唆的であったが、そのような特性も踏まえるべきである。

特に今日においては、伝統的なコミュニティの崩壊により、マスコミによるインパクトを中和・修正・変更するといった、パーソナルコミュニケーションの安定作用がなくなりつつある。その原因をたずね、フィードバック効果を持つ対面的な情報の結合の仕方に関するソフトウェアを開発する必要がある。

むすびに代えてー環境の創造と祈りー

阪神・淡路地域の復興は、人口と産業が集中した大都市型地震からの復興であり、復興の過程での様々な取り組みの成果は、この地域だけでなく、我が国の成熟社会への道を示すものとして、広く活用されるべきものである。

例えば、復興の安定的、継続的な復興の推進を期するために、兵庫県が国に対して制定を要望していた「復興特別法」の趣旨は十分に実現しなかった。平成7年2月に「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」が定められたが、従来の国と地方の制度の枠組みを超えるものでなく、今後の災害の発生に備え、地方に対し国が支えるという法制度を整備しておくことが望まれよう。

被災地は、今後とも、被災者の生活再建や中小零細企業等の当面の課題について、引き続き最大限の努力を傾注しつつ、中長期的観点から、福祉、文化、産業、防災、都市基盤等の各分野にわたり、成熟社会を先導する「創造的復興」に向けた取り組みを力強く進めていくことが必要である。

「持続可能な開発（発展）：Sustainable Development」という概念があるが、

開発と環境の問題は二者択一のものではなく、長期的には、その二律背反を超えたところに最適のバランスが存在する。効率の原則と必要の原則との調和、短期の効率と長期の効率との調和が必要である。また、よき環境につつまれた都市は古来、自由競争の原理としての開放系と、共生の原理としての規制という閉鎖系の原理との均衡のうえに成り立っていたのである。

人類の文明の危機が叫ばれているが、その最大の原因は、人間が物質的欲望を満たすことに執着しすぎ、すべての価値の根元が生命にあり、かつ生命を育んできた自然にあることや、自然に対する畏敬の念を忘れてしまったことにある。

われわれは、阪神・淡路の創造的復興を実のあるものにするために、災害で生命を失った一切の生命あるものの鎮魂のためにも、共生と祈りの哲学を持ち、自然と人間との共生の文化を世界に向かって発信しつつ、復興の途を歩まなければならない。

表4 兵庫県及び被災市町に対する短期職員派遣⁴⁾、⁵⁾

| 区分 | 平成7年1月17日～平成7年2月17日 | | | 平成7年1月17日～平成7年3月31日 | | |
|------|---------------------|--------|---------|---------------------|---------|---------|
| | 都道府県 | 市町村 | 計 | 都道府県 | 市町村 | 計 |
| 防災 | 593 | 0 | 593 | 1,450 | 0 | 1,450 |
| 生活福祉 | 3,422 | 8,461 | 11,883 | 10,087 | 23,351 | 33,438 |
| 医療 | 9,386 | 6,294 | 15,680 | 18,732 | 10,869 | 29,601 |
| 水道 | 10,295 | 25,640 | 35,935 | 16,321 | 43,935 | 60,256 |
| 建築 | 3,916 | 3,905 | 7,821 | 5,270 | 5,229 | 10,499 |
| 衛生環境 | 4,034 | 8,607 | 12,641 | 6,338 | 15,490 | 21,828 |
| 土木 | 2,371 | 3,482 | 5,853 | 5,581 | 5,547 | 11,128 |
| その他 | 5,267 | 9,492 | 14,759 | 10,181 | 18,035 | 28,216 |
| 合計 | 39,284 | 65,881 | 105,165 | 73,960 | 122,456 | 196,416 |

復旧対策のための組織編成は、平成7年1月18日の災害復旧対策本部及びその下の復旧対策を行うための各部の設置が表2及び図4により確認されるのに対して、復興対策のための組織編成は、それよりやや遅れている。平成7年1月30日の災害対策総合本部の改組により災害対策復旧本部が兵庫県南部震災復興本部に改編されて「復興」が組織名称として表れた。そして阪神・淡路大震災復興本部の設置以降は、同本部が復興対策の中心となり、復旧対策は通常組織側を中心に実施されることとなった。復興対策の推進にあたっては、県の復興対策と一体的又は相補的に復興事業を推進するため既存の外郭団体が活用されたほか、新たにいくつかの外郭団体が設置されて職員の出向が行われた。

(1) 復旧対策のための組織と職員配置

復旧対策のための組織のうち、県営施設復旧や土木施設の復旧対策については新たに室や係⁶⁾(地方機関は課)が新設・増設されたのに対し、農林水産施設の復旧については既存の係(地方機関は課)の増員によって対応された。復旧対策業務は規模の違いはあるものの震災以前からも行われている業務であるため、高い専門性が必要とされるものの図2に示した拡大業務に該当する。

このうち、新たに組織が設置・増設された業務の職員配置状況について図5に示す。図5のうち、平成10、11年度の神戸土木事務所災害復旧室の職員数増加は新湊川浸水対策のためである。また営繕課は平成6年度は本庁舎周辺整備を行っていた係が平成7年度に県立施設や庁舎復旧のため係が増設・改称され、平成8年度以降は庁舎等の耐震補強等を実施する係に改称されている。

(2) 阪神・淡路大震災復興本部の組織構成と職員配置

a) 復興本部の所属職員数の概要

平成7年3月15日に設置された阪神・淡路大震災復興

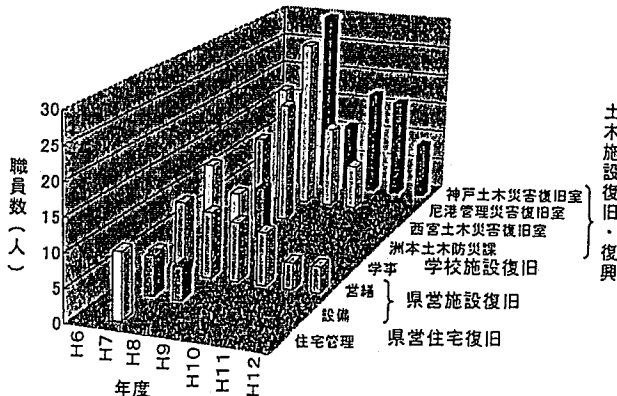


図5 県営施設復旧及び土木施設復旧・復興の職員数⁵⁾

本部(以下「復興本部」という。)は、復興本部のみに所属する部署と通常の組織にも属する部署によって構成され、復興の進展、新規の復興事業の立上げや組織改正に伴い組織構成の変更が行われてきた。なお、教育委員会事務局や警察本部は復興本部に属しておらず、知事部局のうち大部分の地方機関や県営施設の復旧業務担当部署も属さない。

職員の配置形態は、復興本部専任職員と復興本部・通常組織の両方に所属する職員に分けられ、後者は復興本部か通常組織のどちらかを本務とする。この職員の配置形態からみた復興本部と知事部局、企業庁、教育委員会事務局の本庁勤務職員数の変遷を図6に示す。

知事部局及び企業庁の定数約9千人に対して本庁職員は最大約3050人、このうち復興本部の肩書を持つ職員数は最大約1200人、復興本部専任又は本務の職員は最大約140人である。表6の平成11年度までの本庁職員には、旧福祉部・旧労働部の社会保険、年金、雇用保険等の業務を取り扱っていた国費公務員が含まれているが、国費公務員は定数外であり復興本部には含まれていない。平成12年度の本庁職員数の減少は、機関委任事務の廃止に伴いこれらの組織が県から国に移管され、本庁の国費公務員約210人分が算入されなくなったことが主な原因である。知事部局及び企業庁職員のうち通常組織を本務とする職員数は平成6年度から平成11年度まで2900人強でそれほど変動が見られない。従って、本庁職員の震災に伴う増加分は復興本部専任又は本務職員分ということとなる。

なお、教育委員会事務局の職員数も震災後増加しているが平成11年度以降は震災以前の状態に戻っている。

b) 復興本部職員数の行政目的別の分類

復興本部職員数を概ね現行の部制に従った行政目的ごとに分類したものを図7、図7から復興本部専任又は本務の職員のみ抽出したものを図8、各分類ごとの復興本部専任又は本務職員の占める割合を表5に示す。図7より復興本部職員数からみた行政目的別の復興業務のピークは、土木・都市・住宅等は平成8~10年度、生活文化・福祉・保健等は平成9~11年度、復興計画・推進・企画等は平成7年度となっているが、震災関連の外部機関への出向や総務企画・防災等は漸増している。また、図8より復興本部専任又は本務の職員により構成される組織の業務は、土木、都市、住宅等は図7と異なり平成8年度がピークでそれ以降は顕著に縮小しているのに対し、生活文化・福祉・保健等は図7とほぼ同様に平成9~11年度にピークとなっている。表5より商工労働・農林水産等や総務企画・防災等の復興対策は兼務の割合が

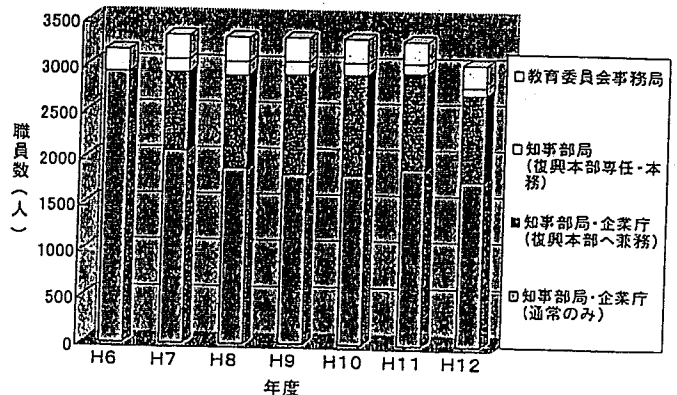


図6 本庁職員に占める復興本部職員の割合⁶⁾

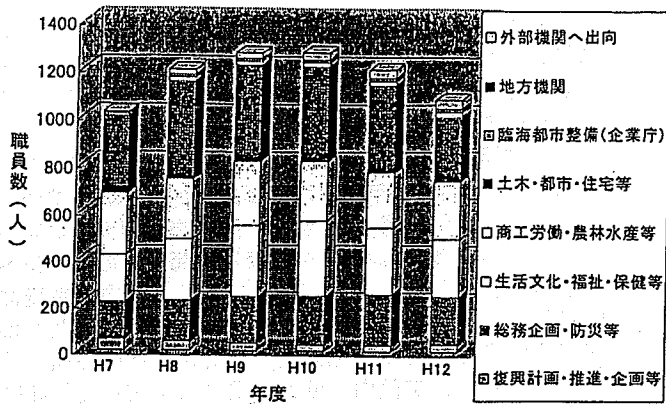


図7 復興本部職員(全体)の業務別内訳⁽⁷⁾

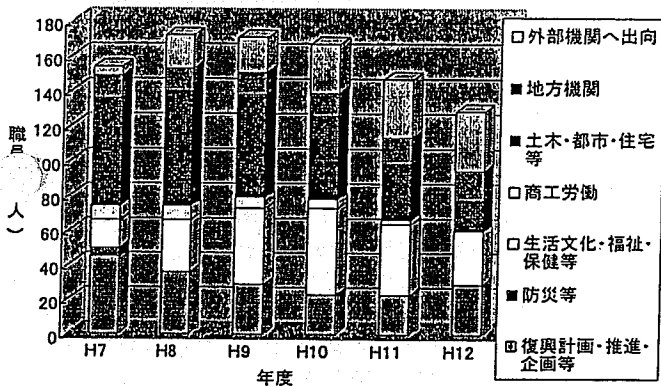


図8 復興本部職員(専任・兼務)の業務別内訳⁽⁷⁾

表5 復興本部職員の業務別の専任・本務の割合⁽⁷⁾

| | H7 | H8 | H9 | H10 | H11 | H12 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|
| 復興計画・推進・企画等 | 98% | 95% | 94% | 96% | 96% | 100% |
| 総務企画・防災等 | 3% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| 生活文化・福祉・保健等 | 8% | 11% | 14% | 16% | 15% | 13% |
| 商工労働・農林水産等 | 3% | 3% | 2% | 2% | 1% | 0% |
| 土木・都市・住宅等 | 19% | 16% | 14% | 12% | 9% | 6% |
| 臨海都市整備(企業庁) | | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| 地方機関 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 外部機関へ出向 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 復興本部全体 | 15% | 14% | 14% | 13% | 12% | 12% |

かなり高く、生活関係やインフラ関係の業務分類と比べると通常業務と震災対策を一体的に進めていると考えることができる。また、土木・都市・住宅等は復興の進展に伴い兼務の割合が増大しており、震災対策に特化した業務が確実に減少していることがわかる。

c) 復興本部の業務の組織運用の分類

復興対策の業務分類方法は各種考えられるが、組織の設置形態と職員の配置形態により整理すると表6のとおりとなる。組織の所属や職員の配置が復興本部に重点が置かれている業務ほど純粋な震災対策としての位置づけが高い業務と考えられる。従って、産業復興計画はほかの復興計画の策定業務と比べてより通常業務との相関が高いと言えるだろう。また、対策期間が長期に渡る事業では、土木の復興計画策定・調整や神戸東部新都心整備のように事業の進展につれて通常業務側へとシフトしていくものもみられる。

以上のような取扱組織や職員配置に加えて各業務の震

表6 復興本部の組織構成・職員配置と業務内容⁽⁸⁾

| 組織の所属 | 職員の所属 | 業務の種類 | 期間(年度) | | |
|-------|-------|-------|--------|------------------------|---------|
| 復興本部 | 通常組織 | 復興本部 | 通常組織 | 復興総合計画策定、復興計画推進、復興企画等 | H6終～ |
| | | | | 震災復興に関する総合的な相談・情報提供 | H6終～H12 |
| | | | | 震災関連の外郭団体(出向) | H7～ |
| | | | | 防災に関する企画 | H6終～H7 |
| | | | | 応急仮設住宅維持管理、入居者支援 | H6終～H12 |
| | | | | 救援物資 | H6終～H7 |
| | | | | 被災者復興対策、生活復興 | H6終～ |
| | | | | 土木の復興計画策定・推進、インフラの防災対策 | H6終～H10 |
| | | | | 都市復興計画策定・調整 | H6終～H10 |
| | | | | 神戸東部新都心整備 | H8中～H10 |
| 復興本部 | 通常組織 | 復興本部 | 通常組織 | 復興に係る市街地整備及び区画整理 | H6終～ |
| | | | | 緊急救援活動 | H6終～H7末 |
| | | | | 土木の復興計画推進 | H11 |
| | | | | 地域安心拠点整備 | H6終～H12 |
| | | | | ヘルスケアパーク、ヒューマンケア | H8～H12 |
| | | | | 災害救急医療システム整備 | H6終～ |
| | | | | 産業復興計画策定・推進 | H6終～H11 |
| | | | | 観光復興事業 | H8 |
| | | | | 雇用開発調査 | H6終～H9 |
| | | | | 神戸東部新都心整備 | H11～ |
| 復興本部 | 通常組織 | 復興本部 | 通常組織 | 災害公営住宅建設 | H6終～H9 |
| | | | | 上記以外の復興対策の業務 | H6終～ |

災前からの継続性を考慮すると、図2の創発業務に該当するものは、1)復興総合計画策定、復興計画推進、復興企画等、2)応急仮設住宅維持管理、入居者支援、3)被災者復興対策・生活復興、4)土木復興計画策定、5)都市復興計画策定・調整のほか、6)震災関連の外郭団体の業務が該当し、それ以外の復興対策業務は組織の設置形態や震災前との業務の継続性の点から拡張業務と見なすことができる。

(3) 復旧・復興対策のための職員確保

既述のとおり平成7年4月1日以降は震災対策のため知事事務部局や教育委員会事務局の職員定数が増加された。以下に実際の職員増加の方法について検証した。

a) 中・長期派遣職員

兵庫県への中・長期的派遣職員数を図9に示す。中・長期派遣職員の従事業務は主に復旧・復興対策に関する業務となっており、都市復興計画、県営住宅(災害復興住宅)建設業務、市街地復興等の復興本部に直接所属する部署よりも、県営施設復旧等の復興本部以外の本庁の部署や、土木・農林水産部地方機関等への配置された職員の方が多い。また、教育委員会事務局の地方機関に対して埋蔵文化財技師が3年に渡って多く派遣されている

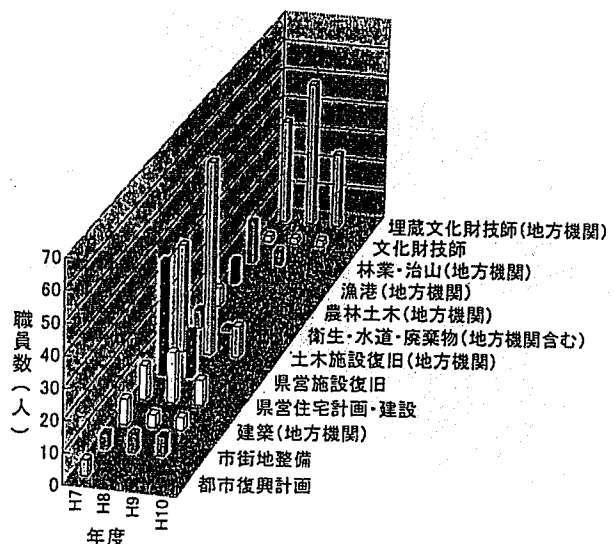


図9 他の都道府県等からの中・長期派遣職員

ことも注目される。この埋蔵文化財技師の業務は、県だけでなく国、公社、公団等が実施する各種復興事業に伴う遺跡等の埋蔵文化財確認調査³²⁾であり、直接的な復興事業に起因する二次発生的な復興業務であると言える。

中・長期派遣は地方自治法 252 条の 17 に基づく派遣であり、派遣職員は派遣元自治体と兵庫県の両方の職員の身分を持つため、中・長期派遣職員は職員定数と見なされているものと思われる。派遣職員数は平成 7 年度が最大で合計 175 名であり、知事事務局への派遣職員数は平成 7 年度が最大で 125 人、教育委員会事務局への派遣職員数は平成 8 年度が最大で約 60 人となっている。

b) 通常的人事による職員の確保

職員確保のための最も一般的な方法としては、職員採用数の増加が考えられる。図 10 に採用者数の目安として採用者数と概ね一致する合格者数について人事委員会の事務概要⁴⁷⁾から整理した結果を示す。図 10 より行政職員の合格者数は震災以前から平成 8 年度を除いて年々減少しており、そのうち経験者分は平成 7 年度まで増加し、その後減少を続けている。職員数は採用者数と退職者数等の増減によって変化するが、職種別の退職者数は不明である。しかしながら、合格者数からは震災対策のための要員確保の手段として採用者数を増加させたという傾向は見られない。

県行政と一体となって公共的活動を行う住宅供給公社

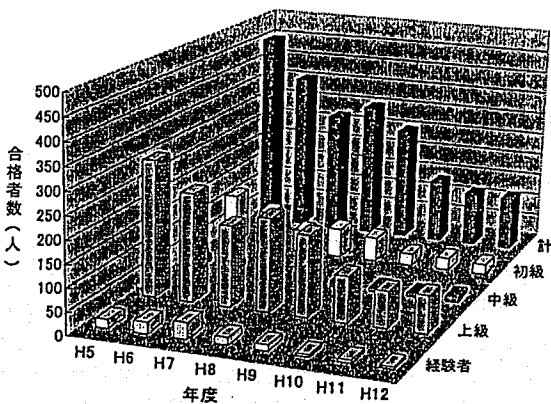


図 10 行政職員の合格者数

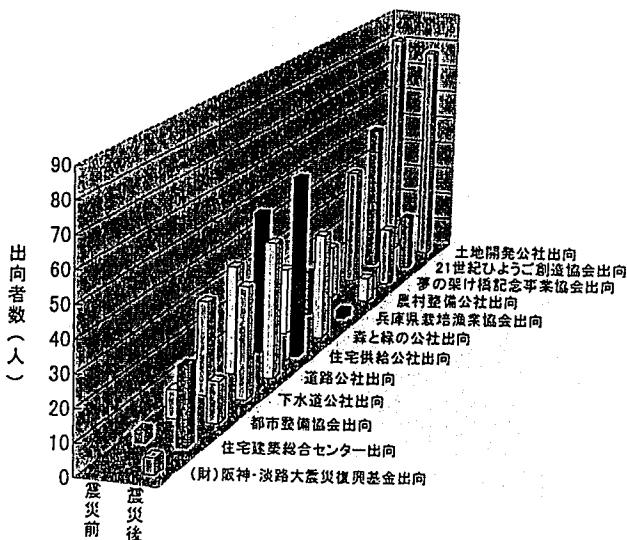


図 11 震災前後における外郭団体への出向状況

等の外郭団体への出向職員は職員定数外である³⁷⁾。震災前後における外郭団体への職員の出向状況について平成 6 年度と平成 7 年度の出向者数を比較すると知事事務局の出向者数は全体でやや減少、うち事務職員は約 30 人減少、技術職員は逆に約 25 人増加している。出向者数の平成 6 年度と同 7 年度の増減が比較的大きい外郭団体の出向者数の変化を図 11 に示す。出向者数が大幅に減少した外郭団体の多くは平成 6 年度に但馬地方のイベント関連事業を実施していた外郭団体であり、一方震災後に出向者数が増加した外郭団体は土木・都市住宅部関連の外郭団体が多く、特に住宅関連の外郭団体への出向者数の増加が大きい。定数内の派遣職員については震災前後の年度で事務職員が約 10 名減少している。以上より、通常的人事による職員数確保は、事務職員について出向及び派遣職員の減少により約 40 名確保したことになる。

6. まとめ

本研究により阪神・淡路大震災における兵庫県の震災対応の組織運用について以下の知見を得た。阪神淡路大震災における災害対応のための組織、業務の推移とそれに伴う人員確保の推移は図 12 のとおりとなる。

- (1) 災害対応のための組織について組織構成、職員配置、取扱業務の点から分析を行った。その結果、災害対策総合本部の緊急対策及び応急対策業務、復旧業務、復興本部の実施したインフラ、住まい、産業等の多くの復興業務は従来の体制の中で新しい課題に対応する拡張業務としてに処理されてきた。一方、復興本部の業務のうち、復興計画策定、応急仮設住宅維持管理・入居者支援、生活復興等の業務は新しい組織をもって新しい課題に取り組む創発業務として処理されていた。
- (2) 緊急・応急対策のための職員確保は、技術職員及び防災業務担当職員を中心とする短期派遣職員の出向、部局内関連業務職員の応援のほか、一般職員の組織横断的な動員が行われた。これらの職員確保は地震発生から約半年でほぼ終了した。
- (3) 復旧・復興対策のための職員確保は、職員定数条例の改正による定員増を行ったうえで、事務職員については派遣・出向職員の削減、技術職員については 3 年間の中・長期派遣職員の受入の方法が

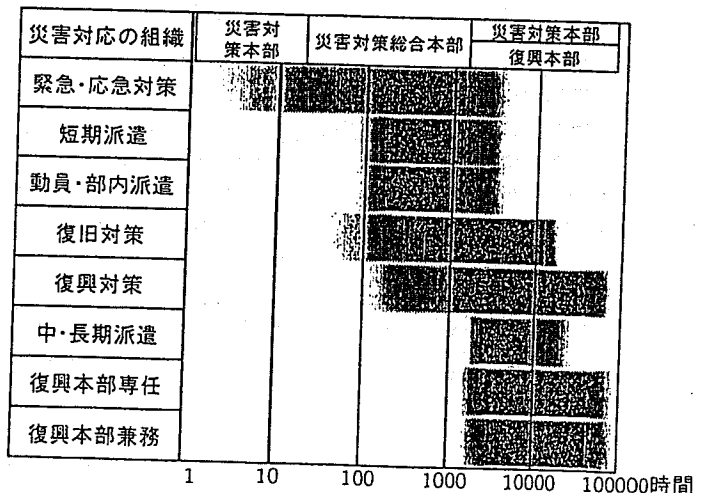


図 12 災害対応のための職員確保の推移

検証テーマ 『復興への取り組み体制の課題とあり方は？』

国内検証委員 伊藤 善市
帝京大学大学院経済学研究科教授

1. 復興方針と計画の決定過程

県は1995年1月17日の震災発生後、直ちに復興計画の策定に取りかかった。大きな自然災害に対する行政の対応は、一般的にいて、緊急対策、復旧対策、復興対策の3段階に大別することができる。県はまず第1段階の緊急対策として、人命救助や消火活動をはじめ、非常用食糧など緊急生活物資の調達と輸送ルート確保、避難住民の生活救援、余震対策などの初動活動に取り組んだ。この緊急対策はまさに時間との戦いであり、1時間でも対策が遅れるならば、それだけ人命が失われることになる。人命救助と消火活動は徹夜で続けられた。

ついで、仮設住宅の建設など、生活支援対策や被災者の生活再建・事業再開のための資金的な支援、余震や降雨による二次災害防止対策、電気、水道、ガス、公共交通機関の復旧も含めたライフライン対策が第2段階に当たる。

第3段階として、長期的視点に立った本格的な復興が課題となる。すなわち、交通や都市基盤等のインフラの整備、住宅や産業の復興にむけた取り組みがそれである。

これらの対策は、時間的な経過とともに明確な区分ができるものではなく、相互に関連を持ち、一体的重層的に進められていくものである。さらに震災対策の目標は単なる復旧ではなく、この不幸な経験から多くの教訓を学び、今後災害に見舞われても、被害を最小限度に抑えようようなものでなければならない。すなわち、被災住民に未来への夢をもたらし、明日へのエネルギーを生みだしていく原動力となる目標を地元で定めて立ち上がっていく仕組みが要請されるのである。

知事は秘書課の職員に命じて、関東大震災の記録や報告書、さらにはサンフランシスコのロヌプリータやロサンゼルス・ノースリッジ地震の記録を取り寄せ、夜を徹して参考資料に目を通していった。知事は内外の文献から得られた知見をもとに、計盛哲夫県理事をチーフに、庁内にワーキングチームを編成し、どのような手順で、どのような視点から復興を進めていくべきかを論議した。

復興ビジョンづくりには、生活再建はもとにより、医療や福祉、産業、雇用、都市計画、都市基盤、教育、文化など、あらゆる分野の再生が求められること

から、学識経験者による専門的な検討・調整が必要となる。また神戸大学の桜井春輔教授を中心に、地震、建築、土木関係の先生方の協力を得て、被害メカニズムを科学的に調査し、この調査結果をベースに、国内有識者による「都市再生戦略策定懇話会」（座長・新野幸次郎前神戸大学学長）を発足させ、同年2月11日に第1回の会議が開催された。

阪神・淡路大震災からの復興にあたっては、関東大震災の例に倣って、「復興院」といった政府機関をつくっては、という意見も政府の一部にはあった。しかし兵庫県は震災直後から、復興は地元主体で進めるべきであるとの考えを主張し、地元主体で復興計画を策定、推進する仕組みが必要である旨、政府に要望してきた。その考え方は、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」（平成7年2月24日法律第12号）等に反映された。

いうまでもないことだが、復興計画の策定にあたっては、県民の意見が十分に反映されるようにすることが必要である。また被災地内外の英知を結集して策定することが望ましい。すでにのべた「都市再生戦略策定懇話会」は、平時の総合計画策定における審議会に相当するものであるが、このような非常時においては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という役割が期待されていた。この懇話会は同年3月まで3回の集中的な会合を開き、「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」を報告した。

この報告を受けて、有識者および団体等代表者による「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」（委員長・三木信一神戸商科大学学長）が同年5月11日に発足、全体委員会を同年6月までに3回開催し、その間、産業雇用部会、保健医療福祉部会、生活文化教育部会、都市部会の4部会が延べ13回開催され、同年6月11日に「阪神・淡路大震災からの創造的復興めざして－阪神・淡路震災復興計画－」の提言がなされた。

この委員会は「ひょうごフェニックス県民フォーラム」をはじめとする被災者からの提言やアンケート、各分野にわたる復興県民会議、学術団体、市民団体、県民等からの提案をもとにまとめられたものであり、民間部門からの意向を反映した作業であった。

これに対し、行政部門においても、行政側の復興計画の基本方向を示す基本構想の策定作業を、県の震災復興本部計画課を中心に進め、同年4月に「阪神・淡路震災復興計画－基本構想－」を発表した。

この「基本構想」は三木委員会の提言と平行しながら策定作業が進められたが、この復興計画は、「県市が復興計画を作り、国がこれを承認する」との国の「阪神・淡路復興委員会」（委員長・下河辺淳東京海上研究所理事長）での

決定に基づき、同委員会での議論の結果や国の意見も盛りこみつつ、神戸市をはじめとする被災 10 市 10 町の復興計画や復興への意見との調整を図りながら策定されたものである。

この三木委員会の提言を受けて、県の総合計画「兵庫 2001 年計画」のフォローアップ作業における検討内容を踏まえ、被災各市町の復興計画との調整を図りつつ、「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。このような計画策定の過程において、新たな住民主体のまちづくりの仕組みの萌芽が生まれてきたことは注目に値する。

すでにふれたように、阪神・淡路大震災の復興計画を促進するにあたって、関東大震災時のように中央政府が復興院を作って強力におし進めるべきだという考え方があった。しかし、私見によればそのような組織は不要であり、作るべきではないと思われる。その理由は、すでに被災地には、県レベルや市町村レベルの都市計画がすでに存在し、それらは都市計画法が改正された 1968 年以降、民主的な手続きを経て合意されたものだからである。また同様に民主的に策定された復興計画を策定することが可能であるからそのような土壌を基礎に、創造的な復興都市計画を進める方が適切である。とくに神戸市のように、焼けやすく、壊れやすい密集市街地を改善して、市民の生命・財産を守れる街区を住民自らがづくり、それを中央政府と地方政府が可能な限り支援することが大切なのである。

そのためには、住民の合意形成が必要であり、その合意を根気良く取りつける街づくりプランナーの役割は大きいのである。復興事業を成功させるためにはこのような街づくりの専門家のパワーが決め手になる。いわゆる下河辺委員長を中心とする阪神・淡路復興委員会は、広い視野から国土づくりに従事してきた超ベテランの専門家をメンバーとしているのであるから、その多彩な学識と経験から積極的に学ぶべきことはいうまでもない。

とはいえ、関東大震災の事例を参考にすることは、いろいろの意味で有効である。周知のように、関東大震災の時に、当時日本では最高の「科学的政治家」といわれ、近代的都市政策、都市計画の最も有力な推進者であった後藤新平氏の構想は特筆されるべき雄大なものであった。氏は台湾、満州で都市計画を実現、東京市長だった 2 年前には 8 億円の「東京市政要綱」を発表した。当時、国の予算は約 15 億円。8 億円は現在の 40 兆円に相当する。しかしながら、氏の構想は「大風呂敷」と称され、実現困難との批判が多かったのは、氏の構想をまともに理解する能力の持ち主が少なく、また骨までしみついた貧乏性が近視眼的判断を余儀なくさせた、という事実がある。

後藤新平氏は関東大震災の翌日に発足した山本権兵衛内閣の内務大臣として入閣したが、彼は焦土の上に理想的な「帝都」を建設すべく、復興院幹部に一流のスタッフをそろえ、アメリカから都市問題学者C. A. ピアード博士を招いて復興策を諮問するなど、国際的な経験と頭脳を投入した。はじめ後藤氏は抜本的な土地政策を基礎として広い街路網を建設し、その上に各種施設と営造物を配置しようというものであった。だが当初構想した全被災土地 1,100 万坪買上げ案は政府内部の理解を得られず、700 万坪の土地区画整理案へと後退した。もともと医師だった後藤氏は、安全と清潔を求める公衆衛生の思想から都市全体の改造の必要性を痛感したのであろう。

首相はじめ各閣僚は都市計画を理解せず、ただ後藤氏の独走を危惧した。財務当局は公債利払計画から財政的に逆算して復興予算を7億300万円におさえた。さらに帝都復興審議会においては枢密顧問官の伊藤巴代治が原案反対の急先鋒に立ち、地主の既得権を擁護した。彼は銀座その他に土地を所有する大地主であった。彼は第1に民心の安定が大事だから、改造ではなく「復旧」を主眼にせよといい、第2に、憲法上の所有権神聖の規定と地主の利益とを楯にとって、土地区画整理を論難した。この結果、政府が提出した復興予算は縮小され、多数党の政友会は、土地整理費と街路修築費を大削減し、さらに1億6,000万を減価せよとの修正案を提起した。

これより少しさき、帰米していたピアード博士は、苦境に立つ後藤氏に書翰を送り、日本の将来と民衆のために、職を賭しても抜本的計画を推進せよと、次のように激励している。すなわち「斯の如き計画を作る能わずして、妥協案を容認せらりたりとせんか、(中略) 貴下はやがて塵土に帰し人の忘るる所となるであろう。否或は寧ろ大災害の必要とせし計画のために最後まで戦うこと能わず、また戦うことを欲せざりし人として記憶せらるであろう」といっているのである。しかし、政府および後藤内相は政友会に屈伏し、修正案は両院を通過した。玉城素氏は後藤氏をつまづきの根本原因を、一面では、民心ないし民主ということばにかくれた消極的治安至上主義、他面では、土地所有権を神聖とする日本資本主義そのものに求めている。(1)

ところで阪神・淡路震災発生年の6月に国際調査団の団長として来神されたD. マメンIPA所長さんは阪神・淡路大震災に対して5つの提言をされている。第1は災害に備えた都市、第2は中央と地方のそれぞれが同等の責任を持った統治体制、第3は官民の協力体制に基づいた都市、第4に、持続可能な発展を目指し、よりよい環境を生みだすことのできる都市、そして第5に、国

際的交流により産業を発展させ、新たな産業を生み出すことのできる都市、というのがそれである。

マメン氏は 1995 年 9 月に開かれた阪神淡路復興国際フォーラムにおいて基調講演を行なったが、その中で「日本の中央政府の力が強すぎ、これでは中央と地方が同等な責任をもって対峙できないのではないか。また日本の予算システムは復旧、つまり以前の状態に戻すには適しているが、復興、つまり以前より良い状態にするにはむいていない」と批判している。すなわち、「復旧には予算がつきやすいが、復興には予算が組み難い状態である。この機会を十分に活用して復興するためには、復興に必要な予算措置が必要である。そして危険の緩和もその復興に当たる」と強調している。たしかに日本ではこれまで中央政府と地方政府は上下・主従の関係であったし、また災害復旧の場合でも原型復帰方式が重視されたという事実があった。われわれは海外派遣団の率直な意見に賛成であり、その批判から多くを学ばなければならない。

しかしながら、中央政府と地方政府の関係については、次のような歴史的事実を承知しておくことが必要であり、また最近地方分権の実現にむけて、日本が大きく変りつつあることを承知しておくことも大切である。日本における危機管理体制の立ち遅れを克服するためには、まずこのような立ち遅れがなぜ生じたかを知ることはもっと大切なことだと思われるからである。

周知のように、戦後の新憲法には地方自治に関する規定があり、それに基づいている地方自治法が制定されている。地方自治法が日本国憲法と同じ日に発布されたことは、民主主義の学校といわれる地方自治法の重要性と、新生日本の新しい方向を示す象徴的な出来事であった。

ところで、占領後間もない昭和 21 (1946) 年に、アメリカ軍総司令部は、来るべき新憲法の中で、地方自治について極めて意欲的な態度で臨んでいた。たとえば、総司令部原案には、現行憲法 94 条における条例 Regulation は、当初、自治体の憲章 Charter とされていた。しかし、日本側の抵抗に遭い、憲章は条例に修正されたといういきさつがある。

またアメリカ占領軍当局は、中央政府の権力の過大な集中に手をつけ、アメリカ流の民選知事の育成促進を図るべく強い決意を示したのであるが、日本側に強い抵抗を受けた。そのため、地方自治の幅を広げようという努力は必ずしも成功しなかった、とライシャワー博士は指摘している。教授はその理由として、「戦前の中央集権的なしくみが日本社会に深く行き渡っていたこと」を挙げ、さらに地方自治拡大のための努力にもかかわらず、「権限の拡大にみあうだけの財政規模、つまり徴税能力を欠いていたという、致命的な欠陥をもって

いた」ことをあげている。(2)

当時の占領軍当局がまとめた「日本の政治的再編成」という文書があるが、この文書では、戦後に登場したほとんどすべての政党や民間有志団体から公表された各種の憲法草案の中に、地方自治に関する提案がまったく欠けていたことに不審の眼をむけている。すなわち、「これほど重要な事項〈地方自治〉が、改革と再組織に関心をもつ人々の脳裏になかったというのは信じ難いこと」だといひ、「これに対する解答は、おそらく彼らが、中央集権の観念を深く教え込まれているか、あるいは地方自治の問題が、国会に任せておいてかまわないほど些末な事項だと考えていたかどちらかである」と結んでいる。(3)

思いだすのは、1924（大正 13）年に行政改革と分権主義を主張した石橋湛山氏の論文の先見性である。氏によれば、「わが国の行政組織は、維新革命の勝利者が、いわゆる官僚政治の形で国民の支配者となり、指導者となって、一切の責任を荷うという建て前の上に発達してきたものであり、このことがわが国の政治が国民の政治でなくて官僚の政治であり、わが役人が国民の公僕でなくて国民の支配者である所以であり、中央集権、画一主義である根因である」という。

ところが、二つの理由によって、それが根本から動揺するにいたったと石橋氏は強調する。すなわち、「第1は、権力を得たるものが常に陥る安逸保守の生活のために、官僚が国民の指導の実力を失ったことであり、第2はこの間における一般国民の著しき進歩によって、国民が官僚以上の実力を養ったこと」である。「元来官僚が国民を指導するというが如きは、革命時代の一時的変態に過ぎない。国民一般が一人前に発達した後においては、政治は必然的に国民によって行わるべきであり、役人は国民の公僕に帰るべきであり、政治はできるだけ地方分権でなくてはならぬ」と提言している。(4)

石橋氏は「日本の国民には自治の精神がはなはだしく欠け」ており、「それは長い歴史の結果であり、すでに千数百年にわたって中央集権的政治が行われてきた」からだとなす。特に「最近数百年は、強固なる封建制度のもとに、国民は、一には二にも幕府または諸侯の命令によって行動を律せられる訓練を受けた。地方には隣保の組織はあったが、これも実は上からの権力で押さえられている機関であった。明治維新後、地方自治制度が設けられたが、それもまた中央政府の分身にすぎず、地方民が自ら進んで団結協力し、わが政治をしよう

という精神に発したものではなかった。……もし日本に強固な地方自治が行われていたら、中央における軍閥が国政をほしいままし、国家を今日の悲境に陥らしめるごときはなかったであろう」と回想している。

石橋氏は、「日本の従来地方自治は、国民の自主独立の精神を表現するものではなく、極端にいうなら、それは各上級の政府からくすなわち市町村なら県から、県なら国から＞どうして割り良き利益を、わが地方に獲得するかを考究する機関にすぎず」、そのため、「地方自治体の長は、上級官庁に顔がきくものほど良しとせられた」。「こういう地方自治は、もとより自治の名に値しない」と痛烈に批判している。(5)「補助金を支配の道具に使ってはいけない」と説いたカール・シャウプ博士の勧告が思い出されるのである。

ライシャワー博士は、16世紀にあれほど鬪争的で冒険心に富んでいた日本人が、19世紀までのあいだに「従順で自主性に乏しく、つねに支配者の指導を求めたが、上からの命令とあればすべて疑うことなく従うような国民」になってしまった原因を「江戸幕府のきびしい監視と強力な統制によって維持された2世紀にわたる平和」に求めている。(6)

言うまでもないことだが、中央と地方との関係を、上下の主従的な指探監督の関係ではなく、並列的な対等・協力の関係に改善し、地方政府の創意工夫と自由裁量の余地を大幅に拡大することが望まれるのである。

アメリカのように、いろいろな州が集まってつくられた国家は、文字どおりユナイテッド・ステイツであり、合衆国というよりも合州国と訳すべきものである。しかしながら、国よりも前に州が、州よりも前にコミュニティができていたという事実は重要である。さらにアメリカの場合は、コミュニティのルールの原型として、クラブという組織のルールを考えることができる。すなわち、アメリカ型の地方自治には、クラブ組織のルールが基本的な型として貫かれているのである。

いかなるクラブでも、そのメンバーになるには、原則として次の三つを果たすことが義務づけられている。第1は会費納入の義務、第2は出席の義務、第3は役割分担の義務がそれである。これを地方自治体や国全体にまで拡張して考えるならば、納税の義務、投票の義務、兵役の義務をはじめとする市民ないし国民としての義務ということになる。だから、フリー・ライダー（ただ乗り）や、脱税は、悪質な反社会的行動として、きびしく批判されるのである。

地方分権や地方自治が望ましいとされるのは、日本が成熟社会に突入し、住

民の多様なニーズや多彩な選択に対して、これまでのような画一的な中央集権的発想では十分に対応できなくなったからである。いまや国民は個性豊かな生活の質の向上を求めており、画一的な社会システムからの脱出を望んでいるのである。

日本の各省で発表している各種の白書を読むと、「指導」という言葉の多いことに気がつく。ところがアメリカや西欧のそれには「インフォメーション・サービス」という言葉が目につく。日本の政府は過保護と言えるほど指導が好きなのであろうか。また省によっては、補助金省と呼びたいくらい、補助金や助成金の多い省もある。補助金をさし上げ「補助金をいただくことの好きな人が多ければ多いほど、無駄な補助金が増える」わけである。ひところ地方選挙のたびに「中央に直結する地方自治」とか、「地方自治を守るために補助金をかちとれ」といった、外国語に翻訳不可能なスローガンを叫ぶ人がいた。現在はあまり聞かれなくなったが、そのような考え方をする人はまだかなり存在する。地方自治は独立自尊の精神で貫かれるべきである。

阪神・淡路大震災からの復興にあたって、様々な特例措置を実現するために、相当の項目について、国への協議・陳情が必要であったことは否定できない。

このような災害時において、平時の制度、枠組みの範囲内で対応することは、復旧から復興へと長期にわたる取り組みが求められる中では、被災者、被災企業の実情に応じた、円滑かつ弾力的な対応が困難な状況が見受けられる。震災復興のような長期にわたる取り組みは、継続的に支える枠組みを一層明確化しておくことが、必要であったと考えられる。

阪神・淡路大震災を契機に、各自治体においては、一層独立自尊の精神を貫き、地方自治、地方分権の理念に基づいた体制づくりを進めていくことが期待される。

2. 復興計画の理念と目標

復興計画の目標年次は2005年（平成17年）、対象地域は兵庫県内の災害救助法適用市町である10市10町、事業期間は10年（目標年次2005年）とした。

ところで今回の大震災は、あらためて人知を越えるといつてよい自然破壊力の大きさと、その中で命を守り育むことや助け合うことの重要性を確認させることになった。このことから、計画の基本理念として「人と自然、人と人、人と社会が調和する『共生社会』づくり」をかかげている。より具体的には、第1に「兵庫2001年計画」の理念に基づく先導的な復興事業をこの地域において推進する。第2に、高齢化、成熟化の進む21世紀へ向けて、一人ひとりが主体的に自らの生活を創造しながら、共生する社会づくりを進める。第3に、この地域のもつ文化的風土のうえに立って、外国に開かれたまちづくりを進める。第4に自然への畏敬の念をもち、自然と共生しなから、命を守り育む、アメニティ豊かな都市づくりを進める、というものである。

この基本理念を活かすためには、大災害の現場から学んだ災害に強いまちづくり、近隣が助け合い安心して暮らせる福祉のまちづくり、既存産業も次世代産業もたくましく活動する、そして世界に開かれた文化豊かなまちづくりを進めなければならない。復興計画においては、以上の基本理念を受けて次のように4つの基本目標をかかげている。

第1に、高齢者は障害者をはじめ、すべての人々が、地域活動やボランティア活動のネットワーク化を通じて、互いに支え合いながら、安心して暮らせる「21世紀に対応した福祉のまちづくり」である。

第2は優れた生活環境のもと、海外文化を積極的に受容し、個性溢れる市民文化を形成してきた阪神・淡路地域が、今後、生活学習のネットワーク化などを通じて、文化豊かな、ゆとりとアメニティに富む国際性豊かなまちづくりを推進するための「世界に開かれた文化豊かなまちづくり」である。

第3は、世界とのアクセスの良さや優れた居住空間等の地域特性を最大限に活用し、国内外の人々が活動しやすい環境づくりを進めるとともに、「既存要素が高度化し、次世代産業もたくましく活動するまちづくり」がかかげられた。

第4は、大震災の反省と教訓を踏まえて災害に強い安全なまちづくりをめざして、地域防災計画を見直し、防災体制の充実強化を図るとともに、総合的な防災情報システム、防災拠点など、防災機能の整備を進める「災害に強い安心して暮らせる都市づくり」である。

そして第5の基本目標は、新たに都市核の整備が進む大阪湾ベイエリア地域

や、山陽自動車道沿線の内陸部との多角ネットワーク型都市圏を形成し、安全でゆとりのある「多核ネットワーク型都市圏の形成」である。

さらに策定の過程においては、復興事業の手法として、次の3点が強調された。すなわち、第1はこの地域がもつ活力を最大限に引き出し、住民、民間主導の復興を促進するための誘導策を講じること。第2に、21世紀の地域づくりを先導する大胆な復興事業構想を速やかに実現するための新しい都市整備手法を創設すること。第3に、震災で壊滅した膨大なインフラストラクチャーの復興に、国をあげての社会資本投資、とりわけ公共事業の重点投資により効果的に進めることが必要である、ということこれである。

また復興事業をより迅速に効果のあるものとして進めるため、次の2点を検討すべきだとする提案がなされた。第1は、この復興戦略ビジョンに沿い、あらかじめ被災市町の意見を聴き、風の承認を得て兵庫県が策定する震災復興計画とその達成のため、10年間にわたって国が積極的支援を行うことを内容とする特別措置法の制定であり、第2は、建築物の容積率の緩和など規制緩和により復興事業を促進することである。

すでに一言したように、復興事業は時間との戦いであり、とくに倒壊、焼失した大量の住宅の早期建設による生活再建、ついで、倒壊した工場、事業所、破損した設備等の復興による産業の再建、そして、港湾、高速道路等、破壊した都市インフラストラクチャーの復興による都市機能の回復などによるこれまでの生活や文化、企業活動を継続させつつ、新しく発展させていくことが緊急の課題である。そこで、次に示す3項目を戦略的復興事業として、復興期間の初期3年間に重点的に実施し、事業の達成を図ることにした。すなわち、第1は住宅再建による生活再建であり、第2は事業再開と「国際経済文化アクセスゾーン」の整備による産業復興であり、第3は都市インフラストラクチャーの復興であった。

このように「緊急復興3ヵ年計画」は、人々の生活と社会活動が根底から破壊された激甚災害地域を、まずは基本的な部分の復旧・復興を優先的に進めようとするものであった。緊急課題を「インフラ」「住宅」「産業」の3つの分野に絞り、それぞれの計画目標を数値で示したのは、住民の支持を得るためにも賢明な措置であった。

兵庫県がまとめた資料によれば、次のようになっている。

(表1) 緊急復興3ヵ年計画の進捗状況

| 区 分 | インフラ | 住 宅 | 産 業 |
|------|----------------------|----------------------|------------------------|
| 計画目標 | 57,000 億円 (予算ベース) | 125,000 戸 (発注ベース) | 100.0 (純生産ベース、復興指数) |
| 進捗状況 | 58,700 億円 (103%) | 169,000 戸 (135%) | 100.2 |

(注) 進捗状況欄

インフラ：97年度までの累計

住 宅：97年度までの累計

産 業：97年度の復興指数（被災後の純生産を推計し、震災前（94年1～12月）を100として比較したもの。但し建設業を除く）

まず、「インフラ」については、97年度までの予算措置額の累計では、計画目標5兆7,000億円に対し、進捗は5兆8,700億円で、103%と目標を超え、「住宅」も計画目標12万5,000戸に対し、進捗は計画目標をはるかに上回り135%に達している。「産業」については、震災前（94年1月～12月）の純生産を100とした97年度の復興指数（被災前の純生産を推計したもので、建設業を除く）は、100.2%となり、3ヵ年計画は「量的には目標の水準はほぼ達成された」というのが兵庫県の評価である。(1)

なお、「阪神・淡路復興委員会」（委員長・下河辺淳）は、これに対して次のような意見書を総理に提出している。

兵庫県および神戸市が策定した復興10ヵ年計画は、地元が主体となり、復興に向けて広範な複雑に交叉する課題に応え、それぞれの地域・地区の特性を活かし、望ましい計画の目標を定め、詳細に、総合的に、具体的に実施すべき施策をまとめたものとなっております。

この復興10ヵ年計画に示された施策は既に実施中のもの、計画中のもの、構想中のものなど今後の実施に向けての調整を要するものが多く含まれており、住民の意向をただして理解と協力のもとで実施すべしものであるもので、それぞれの事業の主体が慎重かつ積極的に順次具体化することが必要であると考えます。この復興のプロセスにおいて、行政と住民のコミュニケーションが重要な課題であり、そのためのシステムを構築しなければな

らないと考えます。

特に、復興 10 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としての復興特別事業」を明らかにしていく必要があります。復興特別事業を優先順位をつけて選択するために次のような課題が考えられると思います。第 1 に被災によって生じた生活の困窮を緩和するために「医・職・住」に関する総合的な施策。第 2 に復興に伴って発生する自動車交通の激増に対処して総合交通通信体系を見直し、環境に配慮した新しいクルマ社会を構築するための総合的な対策。第 3 に防災性、快適性、利便性を持つ都市の構造的基盤を構成するために、ライフラインの共同施策、緑の回廊等の整備をモデル的、重点的に実施するための総合的な対策。第 4 に都市復興は文芸復興であるという考え方から、新しい文化的環境を創造するための総合的な対策。第 5 に産業の復興による雇用の確保のための総合的な施策等です。

復興 10 カ年計画には、将来に向けての魅力的な提案が示されています。これらの提案については、「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、確定することが必要であると考えます。これらの事業は、日本にとって、アジア太平洋にとって、全世界にとって有意義なものでありたいと願っております。

政府は地元で策定された復興 10 カ年計画を全面的に支援する態度を明らかにするとともに、緊急を要するものから順次具体的に支援する措置を講ずべきであると考えます。特に前期 5 カ年において講ずべき復興特別事業を選定し、平成 8 年度予算の編成に当たり、積極的な措置を講ずることを期待いたします。

復興 10 カ年計画に列記された全事業に要する経費は、県・市の試算によれば約 17 兆円に達するとのことであります。事業計画が毎年実施決定されるごとに総事業費が確定するものになりますが、復興のためとともに、景気の回復のための経済政策として意味も大きく、思い切った予算措置を行なうことを期待いたします。資金調達には、地方公共団体の財政を考慮に入れ、適切な措置を講ずる必要があると思われまます。

復興 10 カ年計画は行政を中心として策定されていますが、復興のために民間・企業の役割が決定的な重要性を持っておりまますので、民間・企業の主体的な復興への参加を求め、復興への提言も期待し、民間・企業の復興への投資を確保することが必要であると思ひます。なお、海外からの民間

・企業の投資についても早急に検討することを期待いたします。更に復興に当たって、ボランティア活動にも大きな役割があり、NPO・NGOによる新しい秩序が形成されることを期待したいと考えます。

大略以上のおりであるが、下河辺委員会の地元による復興計画に対する評価は適切であり、全面的に支持し、また好意にみちた助言と激励はわれわれの共感をよぶ。このたびの災害から多くの教訓を学び、次の世代によきアドバイスを残したいものと思われる。

3. 政府の防災計画の理念

周知のように、わが国は変化に富んだ美しい自然に恵まれているが、地震や風水害等の自然災害を受けやすい条件にある。これまでもいろいろの災害に対しては対策を行ってきたが、地震をほとんど経験したことがない西欧先進国の工業化・都市化に追随した国土開発を進めてきた。四次にわたる国土総合開発計画の策定に、私自身も直接・間接に参画してきたが、改めていろいろ点検してみると治山・治水による風水害に対する防災については多く言及しているが、耐震都市づくりについては、ほとんど言及していなかったことを知って、愕然とした。以下においては、まず戦後策定された政府の防災計画について検討することにした。

まず池田内閣の時に策定された「国民所得倍増計画」（昭和 35 年 12 月）においては、第 2 部政府公共部門の計画「社会資本の充足」のところで次のようにのべている。

社会資本充足充実の第一の方向としては、産業基盤のための社会資本をまず必要最小限確保することが緊要である。なぜならば、この面における施設の劣弱が経済成長の隘路となる可能性が相当強いと考えられるからである。……第二の方向としては、住宅および生活環境施設等の生活基盤の拡充、とくにこれらを通じての都市問題の緩和を図る必要がある。……社会資本の第三の方向として、国土施設の強化が図られなければならない。年々の天災等によって保全施設が受けた損傷はすべて復旧されているにもかかわらず大災害が頻発する現状からみれば、従来実施されていた保全の程度そのものが不十分で、今後かなりの抜本的な保全施設の増強を行なうとともに、通信連絡や警報の面を強化すること等によって、災害をできる限り防除する必要がある。(1)

さらに国民所得倍増計画策定のために設置された「治山治水小委員会報告」では具体的な数字をあげて次のようにのべている。

わが国はその気象条件、地理的、地形的条件により極めて頻繁に風水害に見舞われており、大規模な被害は枚挙にいとまのない状態であり、昭和 21～30 年度の平均値では年間 2,400 億円に達している。……特に昭和 33 年の伊豆狩野川、昨年(昭和 34 年)の伊勢湾の事例にもみるごとく、一度外的条件が悪化す

れば忽ち大災害を招くような状況であり、伊勢湾台風による災害は人口稠密な臨海工業都市の災害として際立った特色を示し、愛知三重地区のみで死者、行方不明 4,549 人、被害額 2,700 億円を大きく上回ると推定されている……このような事態に処するためには治山治水事業の推進が必要であるが、治山治水事業の推進のみをもって一応の水準に達するとしても水害皆無の「完全治水」状態を創り出すことは短期間では到底望むべくもなく、またその投資の経済的妥当性についても問題を生ずる。そこで治山治水事業については経済発展と歩調を合わせて適当と考えられる水準を設定し、これを進捗させることが望ましい。……同時に防災態勢を整備し、水害の発生の際にもこれを最小限度に喰止め、人命の損害を皆無にする政策や、財産的損害に対する救済の手段を講ずることが必要である。(2)

なおこの小委員会報告では、「治水と利水が密接に連繫を保ちつつ相互補完的に発展するためには、それらの分野を統轄的に企画調整する機能の強化が不可欠である」こと、さらに「これら各種の保全、開発の施設に対する維持管理の強化が望まれる。特に保全施設については従来維持補修はほとんど行われておらず、災害復旧がその代用を務めているといっても過言ではない状況にあった」とのべている。(3)

その後に策定された「新経済社会発展計画」(昭和 45 年 1 月)においても地震対策については言及されず、社会資本整備の重点事項の第 3 番目に「生活、生産の場を自然災害から防護するための国土保全施設を整備するとともに、急激な増大が予想される水需要に対処して広域的、計画的に水資源の開発を進め安定した水の供給を確保する。とくに国土保全に関しては重要水系における治山・治水施設の整備および都市化の進展に対応した都市河川、中小河川ならびに海岸施設の整備を実施する」とのべているにすぎない。(4)

地震対策についての言及がみられるのは昭和 38 年 2 月に公にされた「経済社会基本計画」がはじめてである。すなわち、同計画の第 2 部第 1 章豊かな環境の創造のところで大都市圏の整備についてふれ、「防災対策の推進」について、わずか 4 行があげられているにすぎない。すなわち

災害の危険のいちじるしい区域について、防災対策緊急事業の計画の早期策定とその事業の促進をはかる。この場合、とくに大規模な地震による

災害に備え、防災拠点等の避難地、避難の際の有効な道路の整備を促進する。また都市防災のための研究開発を促進する<傍点一筆者、以下同じ>。

というのがそれであるが、ややお座なりの感じがする。

「新全国総合開発計画」(昭和 44 年 5 月)においては、「国土保全の推進」に関して、次のようにのべている。

わが国土は、地形急しゅんで、平坦地が少なく、四面海に囲まれ、台風、集中豪雨等により、山地崩壊、洪水、高潮等の自然災害発生の可能性は依然として大きく、加えて、地震多発地帯に位置し、また、特殊土壌、海岸浸食、豪雪等の特殊な自然条件のもとに置かれる等、災害発生の問題がある。一方、わが国経済社会の工業化、都市化が急激に進行して、国土の利用形態は大きな変化を遂げ、これに伴って災害の態様も大きく変化し、災害に伴う被害は甚大なものとなる可能性がある。

このような条件のもとで、人間生活における安全性と快適性を確保するため、全国土にわたり、その利用形態の変化に対応して、災害に対する国土の安全度をいっそう向上させることが国土保全の課題である。

また、台風、洪水、高潮、豪雪等の気象、水象および地震に関する観測、予想の技術開発をいっそう推進し、必要な諸施設を整備するほか、災害の警報、避難、救助等の組織体制を拡充する必要がある(傍点筆者)。

さらに「都市化に対応する国土の保全」に関しては、水害に対しては多くのスペースをあてているが、地震についてはふれていないで、「大都市における防災性の確保」のところ、次のようにのべているにすぎない。

大都市における既成市街地は、人口および産業が集中して木造を主とする建築物が密集しており、地震、台風、高潮、火災などの災害の発生により、予想外の大被害をこうむる危険がある。しかも大都市は、全国的もしくは地方的に広域にわたる圏域を管理する中枢管理機能の大集積地であり、大都市の災害は、単に大都市に被害をもたらすばかりでなく、その影響圏全域に被害の影響が拡大される。とくに、東京、大阪等の大都市においては、都市構造の防災性を確保することが緊急を要する課題である。

このため、大震火災の危険に備えて、特定地区における木造建築の禁止、避難緑地および避難道路の整備、地下埋設物の耐震耐火性の確保等を総合

的に推進する。

なお、大規模石油貯蔵基地、爆発物・引火物を取り扱う大事業所等の施設の配置は、極力、市街地より隔離し、分離を図る。(5)

ついで「第三次全国総合開発計画」(昭和 52 年 11 月)においては「大都市及びその周辺地域に関する計画課題」のところで、巨大都市の防災性が低下しているとなし、次のようにのべている。

巨大都市においては、密集市街地、巨大な地下街、地下埋設物の存在、高密度の産業施設、自動車交通の混雑等により、防災性が著しく低下し、更に、周辺地域の乱開発や地下水の大量使用により、国土保全の面からも災害に対して脆弱な構造となっている。このため、地震をはじめ洪水などの天災は増幅され、いわば人災として大きな被害を発生させる可能性を持っている。

ついで「大都市の防災性の向上」については、「東京及び大阪を中心とする巨大都市は、沖積層を主体とする軟弱地盤に立地し、かつ木造を主体とする市街地構成により、大震火災に対して極めて脆弱な地域である」となし、次のようにのべている。

人口、産業の大都市への集中により、市街地の連たん化、拡大とともに防災対策上有効であった都市内の空闲地、水面等は急速に消滅し、更に、従来居住に適さなかった土地も宅地として高度に利用されてきた。また地下水のくみ上げ等により、広大なゼロメートル地帯が出現し、これが防災上の大きな問題をはらむ地域となっている。

更に、交通通信の発信に伴って、国内各地域との経済的、社会的交流が一層緊密化され、全国が巨大都市を中心として高度に組織化、体系化され、特に東京における機能障害が全国的規模で社会・経済の運営に影響を及ぼすおそれがある。

災害に対する巨大都市の脆弱性は、都市の立地条件、土地利用を含めた都市の形態・構造及び過密な状態に起因するものであり、大都市の防災性を強化するためには、基本的には土地利用の再編成、建築物の不燃化を含めた都市の改造、人口及び大都市機能の分散・再配置が必要である。

大都市の人口集中については、定住構想の具体化に伴い、長期的には漸次改善が図られることとなるが、大都市において引き続き自然増を主体とする人口増加が見込まれるので、住民の生命及び財産並びに全国的な社会・経済機能の安全を確保するには、防災科学の振興、危険施設に対する保安基準の強化、建造物の防災基準の強化とともに、地域住民の防災対策への理解と協力の下に、長期的な都市の防災性の向上を推進する必要がある。

しかし、大災害はいつ発生するか予測できない上に、ひとたび発生した場合には、被害の規模は極めて大きくなると予測されるので、その被害を最小限にとどめるための避難・救援体制の整備とともに、避難地、避難路の整備の推進などの可能なものから防災対策事業の実施を促進する。更に、大都市の諸機能に障害が発生した場合においても、資料又は施設の二重化等により代替促進を確保し、高度化された社会・経済機能の安全性、安定性の確保を図る。

また、河川及び農地、山林等の計画的な保全により市街地の連たん化を防止するとともに、緩衝帯としての幹線道路を整備し、あわせて災害の拡大化を防止する……更に、防災性の向上のための土地利用を推進するため、地盤特性、過去の災害事例等を含めた地盤調査等を推進する。

密集市街地での大火災の防止を図るため、公園その他のオープンスペース等を確保するとともに、建築物の耐震不燃化の促進を図り、耐火建築物をベルト状に配置した防火建築帯の建設を図る。特に危険度の高い地域については、木造建築物の構築制限を図る。なお、都心地域において公共住宅等の建設を推進することにより、非常時要員の住宅を確保し、居住条件の向上を図る。(6)

「新経済社会7ヵ年計画」が策定されたのは昭和58年8月であるが、ここでは計画の5大目標のいった「国民生活の安定と充実」がかかげられ、その他の重要項目として「安全の確保」が強調された。以下においてはその要約をかかげることとする。

安定と安らぎのある国民生活を実現するためには、災害等に対する安全性の確保に努め、国土並びに国民の生命、身体、財産を災害から保護するとともに、交通安全、労働安全等を図られねばならない。

このため、治山・治水施設、保安林、海岸施設、急傾斜地崩壊対策施設等の整備等を進める……また火災をはじめとする災害に対処するため、消

防力の充実強化を図るとともに総合的な消防防災体制の整備を進める。

また大震災対策及び自主防災対策については次のような措置を講ずる。

(1) 大震災対策の推進

豊かな生活空間と高度に発達した経済社会の秩序を地震による破壊から守るため、地震予知、耐震技術の開発等の防災に関する科学技術の振興に努める一方、構造物の耐震性の強化、都市の防災構造化、代替施設の整備、オープンスペースの確保、住民の防災意識の高揚等の経済社会機能の安全性等の礎の施策を進める。

その被害が甚大かつ広範に及ぶおそれの大きい地域については、これに加えて、大震火災対策として消防力を充実強化し、また安全な避難地、避難路、緊急輸送路を確保するための都市公園、道路、港湾施設等の整備とともに、その周辺建築物の不燃化。災害発生時における災害対策活動の拠点となる防災基地の整備等の安全性向上策を急ぐ。また、都市構造の再編、住工混在地域、木造住宅の密集地域等の安全化を図る。

これらを実現するために、既成市街地の再開発を進める。さらに、今後木造密集連担市街地の無秩序な拡大防止に努め、大震火災の危険度の高い地域における木造建築物の抑制を図る。特に、首都東京等については、我が国経済社会に与える影響が極めて大きいことにかんがみ、以上の対策を強化する。また、「大規模地震対策特別措置法」の地震防災対策強化地域については、同法に基づく防災対策の充実を促進する。

(2) 自主防災組織の充実

災害の多様化と国民のニーズに対応してより高い安全性を確保するため、国、地方公共団体、企業、地域社会を通じた総合的な防災体制を強化する。このため、防災意識の高揚、防災訓練の実施、自主防災活動等を推進する自主防災組織の充実を図るとともに、地域住民の災害時における自主防災活動の基地としてのコミュニティ防災センターの整備を推進する。

このほか、社会資本の充実については、「大震火災等の緊急時における交通を確保するため、避難路の整備、主要な橋梁、岸壁等構造物の耐震性の強化を推進する」とともに、「災害時における電気通信サービスを確保するための諸施策を推進する」とのべられている。(7)

政府は昭和 58 年 8 月に『1980 年代経済社会の展望と指針』を閣議決定したが、「社会資本の充実」という政策課題の中で、「安全な国土の形成」と「安

全な居住環境づくり」に関して、次のようにのべている。

自然災害、大震火災等に対する国土・居住環境の安全性を高めるとともに、資源の安定供給の確保等を図るため、安全基盤の整備を推進する。

大震火災等の大規模災害に対応するため、都市公園、避難路、河川等防災空間としてのオープンスペース、防火水槽等、防災施設の整備を推進する。また、消防活動が困難な区域における道路の整備を推進する。

再開発等の進め、建物の不燃化と耐震化を推進する。

災害発生時における基幹的交通・通信網の機能の確保を図るため、交通施設の防災及び震災対策、災害発生時においても各交通施設がまひせず相互補完的に機能し得るシステムの形成、伝送路の多ルート化等の各種災害対策等を推進する。(7)

政府は昭和 62 年 6 月に「第四次全国総合開発計画」を閣議決定したが、ここでは「多極分散型国土を実現するため、引き続き、地方分権の観点に立った、国と地方の役割分担の検討を進めること」に特に留意することを要望し「安全性の確保」について、次のようにのべている。

都市化、情報化の進展など経済社会環境の変化に伴って、災害の態様は著しく複雑、多様化するに至っている。各地域における定住と交流の基本的な前提である安全な国土の形成を図る上で、この変化に対応した防災対策を総合的に推進することが重要である。

このため、災害から国土を保全し、国民の安全を守ることを基本的課題とし、国土保全の推進、安全な地域づくりと土地利用、大規模地震等広域的な災害への対応、火水災害への対応、高度情報化に伴う安全対策の強化、交流の拡大に伴う安全性の確保などに重点を置いて災害対策を推進する。また、防災技術の研究を一層推進する。なお、防災技術の国際交流を深めるとともに、国際緊急援助体制の充実を図る。

さらに、安全な地域づくりを進めるためには、地域の自然条件等を十分認識した土地利用を図るとともに、国土保全施設や防災体制の整備が必要であるとなし、大規模地震等への対応について、次のようにのべている。

大規模地震等広域的な災害から国民の生命と財産を守り、また、経済・

社会活動の安全性を確保するため、大都市圏、とりわけ東京圏への人口、諸機能の集中を避け、分散型の国土構造を目指すとともに、発災に備え、以下の諸施策を推進する。

地域全体としての防災性の向上を図るため、建造物の耐震化、不燃化の推進、延焼遮断帯の形成、防災公園等の避難地、避難路の整備等、民間の誘導措置をも講じつつ、居住環境の改善とあわせて再開発等も活用して総合的に進める。また、市町村をはじめとする防災関係機関の体制の整備、自主防災組織の育成、強化、防災意識の高揚を図るとともに、広域的な相互応援体制の確立を図る。これらの整備に当たっては、高齢者等の災害弱者の安全に配慮する。

被災後の応急対策を円滑に行うため、各地域において、防災拠点、緊急輸送施設の整備を進め、さらに、大都市圏等においては、広域防災基地、海上防災基地、広域医療拠点等の整備を図る。また、電力、通信、交通、上下水道等のライフライン機能について、災害時に果たす役割を十分考慮して、総合的観点から多重性、強じん性などのリダンダンシーを確保し、サービスの安定的な提供を図る。なお応急復旧後に行う復興を円滑に行うため、その方針及び体制等について検討を行う。

地震予知のための観測・研究体制を強化し、予知の精度の向上等を図る。主要都市及びその周辺地域においては、地震常時監視網の整備を図る。

特に、我が国の政治、経済、文化の中枢であり、人口、諸機能の集積の著しい南関東については、予知体制の確立を図るとともに、広域的な防災体制の整備を促進する。また震災時の首都の持つ諸機能を維持するため、周辺部への業務管理機能の分散を促すほか、データ通信のバックアップシステムの整備等による情報・通信機能の確保、代替可能な交通施設の整備による広域的な人流、物流の確保を図る。さらに、近い時期に発災が懸念されている東海地震に備えて、対策の一層の強化を図る。(8)

平成10年に閣議決定された「新・全国総合開発計画－21世紀のグランドデザイン」は、「地域の自立の促進と新しい国土の創造」という副題が示すように、そのビジョンは斬新であり、政策内容も魅力的で、まさに21世紀にむけてのグランドデザインにふさわしいものである。その計画においては、このたびの阪神・淡路大震災の経験から多くの教訓を学び、新鮮な提言を行なっている。そこではまず「自然の恩恵と脅威という二面性を考慮しつつ、安全で自然豊かな国づくりを進める必要がある」となし、次のようにのべている。以下に

においてはその概要を示すことにする。

我が国は、多様な動植物が生まれ、変化に富んだ美しい自然環境を有している一方で、地震災害、風水害等の自然災害を受けやすいという条件にあり、このような国土の条件と歴史の中で、人と自然との様々なかかわり方が培われてきた。環境を持続的に維持しながら、自然を有効に活用する生活の知恵が、平常時は表に出ないが、災害時に避難行動や相互扶助等の形で現れる「災害文化」とも呼び得る地域の潜在的文化が根をおろしてきた。近代化都市化の過程でこのような自然認識は希薄化してきているので、改めて自然の二面性を念頭に置きつつ、21世紀における人と自然の望ましい関係の構築を目指して、次のような政策を進める。

①阪神・淡路大震災にかんがみ、危機管理体制の充実、個人や地域コミュニティの役割の再認識、災害が必ず起こるものであることを前提とした対策等、国土の安全性の向上を目指した対策を推進する。

②国土の自然を将来世代や世界を共有する資産として引き継ぐため、野生動物の生息・生育に配慮した国土の形成、開発事業に際しての環境保全の実施、地域温暖化対策、廃棄物対策等による自然界の物質循環への負荷の低減等への積極的な取組等を進める。

③安全で自然豊かな国土を目指し、自然の系である水系と、これに関連する森林、農用地、都市等により構成される流域圏において、健全な水循環の保全、再生や国土の管理水準の向上に向けて、横断的な組織を軸として地域間や行政機関相互の連携を図りつつ、対策を充実する。

④沿岸域の総合的な保全と利用を図るため、自然の系を中心として共通性を有する沿岸域圏において、地域の連携による様々な取組を行う。

新・全国総合開発計画において「自然の恩恵と脅威という二面性」を考慮したのは適切である。古来日本人の自然観にはアニミズムとマナイズムがあった。すなわち、アニミズムは自然の中に靈魂をみる思想で、人間と自然との親密度の基本をなすものである。これに対しマナイズムは、自然の中に超自然的な神威力をみる思想で、人間の自然に対する畏怖感の基本をなすものである。今日の自然破壊の原因は、マナイズムが衰退してアニミズムだけが残りに、自然に対する甘えが自然破壊をもたらしたといえることができる。

新・全総では、国土の安全性を確保するための防災体制を確立するために、減災対策と防災対策をあげ、様々な災害形態への対応と危機管理体制の充実を

提言し、次のようにのべている。

阪神・淡路大震災のような大規模な自然災害にも対応できるよう、防災対策を強化する。その際、災害の発生を未然に防止するという視点だけでなく、災害に対してしなやかに対応し、生じる被害を最小化するという視点に立った「減災対策」を重視する。

このため、緊急時に対応した交通、情報通信基盤整備、工作物等について重要度に応じた設計基準の導入、少頻度でも発生の可能性のある大きな外力に対する構造物の耐震性能等の確保等について推進する。また、地震観測網を始めとした災害に関する観測体制の整備を行うとともに、災害・防災に関する研究を推進し、自然災害の予測に努める。地域の災害危険度の評価を行い、結果の公表を行うとともに、これを地域開発や土地利用に反映させるよう努める。

また、地域、企業、行政機関等において、災害マニュアルを整備するとともに、情報連絡体制、避難・救援・救護体制、ボランティア活用の仕組み、行政機能・企業活動のバックアップ体制の強化など、災害時に適切な対応を図り、都道府県、市町村相互の広域的な協力体制を推進すべきことを提案している。では防災対策についてはどのように考えているだろうか。そこでは「個人やコミュニティの役割を重視した「防災生活圏」の形成を提案している。

防災対策において、住民やコミュニティの自主的な行動と自衛的手段の強化が必要である。このため、地域の防災拠点を核とした地域の防災生活圏の形成を促進し、災害危険度の公表等による住民啓発、防災訓練、防災教育等の充実を図り、地域防災の主体となる消防団、水防団、地域の自主防災組織の機能強化を図る。また各々の「防災生活圏」が連携し広域的な防災対応を行うため、防災拠点間の連絡・連携を強化するとともに、広域防災拠点の整備充実を図る。さらに、国、地方を通じて、広域的に影響の及び自然災害や大規模な事故災害に関して高度で専門的な防災機能を充実し、危機管理体制の充実、基礎的施設の安全管理の強化を図る。

要するに、国土を保全し、国土の安全性を確保するため、治山・治水施設、沿岸保全施設等の国土保全施設を整備し、災害に強い地域づくりを進めるが、高度情報通信技術による災害に関する情報等の活用と情報通信基盤の整備を図る。

この計画では阪神・淡路地域の復興についても言及している。以下に全文をかかげる。

阪神・淡路地域の復興については、「生活の再建」、「経済の復興」及び「安全な地域づくり」を基本課題として取り組んでいるが、その成果や経験は、人口、産業が集中した大都市地域直下型地震による災害からの復興として、様々な意味でこれからの安全な国土づくり、地域づくりに生かさるべきものである。長期的な視野に立って、官民の良好な協調関係を基本とし、地域の発想を生かし活力を引きだしつつ、諸対策の円滑な推進に努める。

「生活の再建」のために、応急仮設住宅の早期解消等被災者の居住の安定のための住機能の充実、被災者の就職支援等による雇用の安定の確保、生活における心のゆとりやふれ合いにも配慮した被災要介護高齢者等の支援策の充実、災害等にも対応できる医療供給体制の充実、教育活動の回復のための諸施設の復旧、うるおいとやすらぎのある生活環境をとり戻すための文化活動への支援等を推進する。「経済の復興」のために、復旧、復興を支える交通、情報通信基盤の整備、経済復興に資する産業支援体制の整備等を推進する。「安全な地域づくり」のために、オープンスペースとリダンダンシーの確保のための交通基盤を兼ね備えた安全で快適なまちづくり、防災性を有するライフラインの整備、応急災害対策に資する公共施設の整備等を推進する。

また、阪神・淡路復興委員会の提言による復興特定事業については、提言を踏まえ適切に対処していく。(9)

国土審議会政策部会は、平成 11 年 6 月に、「21 世紀の国土のグランドデザイン」戦略推進指針について、と題する第 1 次報告を公にした。その中で大都市のリノベーションに関し「防災対策の充実による住民の安全の確保」について、次のようにのべている。

大都市圏の災害に対する脆弱性は、阪神・淡路大震災以降、大都市住民が強い懸念を示しており、ハード・ソフト両面の防災性の向上が緊急の課題となっている。特に、大都市の都心部周辺に広がる老朽木造密集市街地については、国の積極的な関与により防災構造化を図るとともに、地域特性に応じた土地利用関連制度等を導入する。併せて、既存施設の耐震強化、

緊急輸送道路等の整備や防災拠点の整備を図ることにより、住民の安全性の確保を図る。

周知のように戦後の災害において、犠牲者の最も多いのが、死者が 6,000 人を超えた阪神大震災であり、2 番目が 1959 年の伊勢湾台風の約 4,700 人である。しかし、治山・治水事業の成果もあって、台風や集中豪雨などの気象災害の死者は激減し、この 15 年間についてみると、1 つの災害で 100 人を超える死者は出ていない。

しかしながら、大地震はそうはいかない。今年の夏以来、トルコ、台湾で大地震が起きたが、トルコは二度も大地震に見舞われている。日本でもそう遠くない将来、大地震におそわれる可能性が少なくない。東海地震が起きるといわれて久しいが、今度は南関東に直下型地震の切迫性が警告されている。石原都知事は来年の 9 月 3 日に自衛隊の協力を得て大規模な地震対策の訓練を行なう旨予告されている。まことに結構なことである。

日本の大都市は、地震の揺れが大きい沖積平野に人口や都市機能が集積されているから、それだけ被害も集中し大被害をさけることができない。阪神淡路の大震災は発生が早朝だったこともあり、死者の 70 %が圧死だった。これを契機に、住宅など民間建築の耐震診断や改修への融資制度を制定し、耐震都市づくりを促進すべきである。

阪神では木造老朽建物密集地を中心に広い範囲が焼失した。住宅が密集し、しかも老朽、木造住宅の比率が高く、防災上危険な市街地が全国で 25,000 ヘクタール（うち 3 分の 2 は三大都市圏）と推計されているが、その大部は手つかずのままである。さらに、病院・劇場・デパートなど、多数の人が利用する建築物で、約 40,000 棟が耐震性不十分とされているが、耐震改修促進法の認定を受けて改修するのは、ほんの一握りにすぎない。

耐震都市づくりは急務である。たとえば電線の地中化事業を単独ではなく、延焼遮断効果の大きい道路の拡幅、防災公園の整備促進、老朽木造密集市街地の再開発などとパッケージにして総合的な耐震都市づくりを進めるべきである。現在、耐震性に問題があるとされる住宅は全国で約 1,200 万棟、オフィスや店舗、学校などの非住宅は約 120 万棟（工場や倉庫は除く）であると推計されている。

東京都の調査によれば、区部直下型の大地震があると、23 区の建物の 7 %が全半壊し、19 %が焼失してしまうといわれている。現代の東京は、防災面では脆弱な都市である。技術面では世界一の耐震技術をもっているのに防災都

市の建設は遅々として進んでいない。このたびの阪神・淡路大震災から教訓を学び都市防災の発想を従来の「防火・耐火・避難」方式から「避難しないですむ建物」で構成されるべきである。発想の転換を強調する森稔氏によれば、「21世紀の日本は超高齢化社会」をむかえ、単身や夫婦だけで暮らす高齢者が急増する。高齢者が自宅から離れた指定の広域避難広場まで、安全かつ速やかに逃げることは不可能に近い。したがって「家の中が一番安全」という街が望ましい。すなわち「建物は耐震・耐火性に優れた高層の集合住宅とし、地震で倒壊・崩壊しないようにする。揺れ自体も免震・制震構造などで制御し、家具などの倒壊を防いで室内空間の安全性を高めること」が望まれる。

それには新しい都市計画が不可欠である。従来は平面的なゾーニングを中心とした「田園計画」だったが、それがウサギ小屋が建て詰まったような危険な状況を助長してきた。森氏によれば、「今日、必要なのは、道路や都市施設、公園・広場などを立体的に建設し、緑豊かで安全、便利な垂直都市を実現する立体的都市計画」が必要だということである。(10) すなわち、「街に住む」という発想に切り替え、都市空間を共有することで豊かに安全に暮らす方法を考えるべきだということであるが、注目すべき提言であると思う。

4. 情報発信と過去からの教訓

震災や大火のごとき災害発生の場合には多面的な情報提供が不可欠である。不確定要素が増大しつつある今日、一般大衆は情報不足の場合には不安感を持ち、それが不満感、不信感へとエスカレートしやすいことを忘れてはならない。豊富かつ適切な情報の提供は、住民の支持と納得を得るのに必要であり、それは無用の混乱を避けることができるからである。

人口 10 万の都市と 100 万の都市とを単純に比較することは必ずしも適切ではないが、しかし参考にはなる。周知のように酒田市は 1976 (昭和 51) 年に、市の中心部 22.5ha を大火で焼失した。酒田市は鎮火後 3 日目に土地区画整理事業を決定し、建築基準法に基づく建築制限をかけた。「まず網をかけ、そのあとに住民に何度となく説明し、合意を得る」という手法をとった。すなわち大火発生の翌日に、建設省と山形県は技術陣を派遣し、その夜から国、県、市のチームが復興計画を練り、大火後 3 日目には早くも復興原案、資金計画、今後のスケジュールを策定したのだが、これを可能にしたのは、酒田市がすでに「酒田市総合開発計画書」を策定しており、長期のビジョンとあるべき酒田の都市計画構想をもち、市民のかなりの人々がそのことを知っていたからである。

当時建設事務次官であった高秀秀信氏は、酒田市の事例を「基本的な方向性が概ね 3 日間という短期間でまとまったことから、成功した復興事業として名高い」「復興計画の策定が遅れば遅れるほど、市民生活や地域経済の立ち直りが遠くなるだけでなく、復興そのものへの障害要因も増えてくる。復興計画にはまず迅速性が要求される」と、土地区画整理事業の素早い策定を評価している。(1)

すでに指摘したように、酒田市で火災が発生したのは、1976 (昭和 51) 年 10 月 24 日午後 5 時 50 分であった。午後 6 時半にはかなりの市職員が市役所に駆けつけ、7 時 58 分には市役所に災害対策本部を設置。8 時半には市役所の職員を中心とするアマ無線クラブ員に対策本部から協力の要請があり、これを受けて無線クラブのメンバーが直ちに行動を開始している。対策本部に無線機器をセットし、火災現場および避難所数ヶ所にハムはハンディを抱え、飛び出している。そのお陰で現場からの生々しい情報を基にして、本部では現地の実情と時々刻々に変化する動きを地図に書きこみ、消防隊に適切な指示を与えることができた。さらに東北電力では消防・治安・避難が適切に行なわれるように、ぎりぎりの時間まで点燈を続けたことも評価される。

また、鎮火後は、散り散りに避難した被災者をはじめとする市民に対し、正確な情報を迅速に伝えるために、11月1日から「広報さかた災害速報」を発行、3号からは市民新聞販売店のご好意により、新聞折り込みで配布し、12月30日まで休むことなく続いた。この災害速報によって、被災された人たちがどれだけ安心したか、また頼りにしたか。また災害時にありがちなデマで惑わされることを事前に防いだ手際のよさは、高く評価された。

ここで特筆すべきは、陸上自衛隊第6師団（山形県駐屯）の対応である。30メートルの強風下での出火を知った竹中師団長は、大火を予想し、知事に派遣要請をするよう求めた。当時県の生活福祉部長をしていた吉田勅夫氏は、上京中の知事に連絡、師団長に電話で要請、出火した29日の午後11時には現地部隊が到着、直ちに不眠不休で行動を開始している。すでに一言したように、東北電力が、ギリギリの時間まで送電を続け、混乱を防ぎ、消防活動と避難ができるようにした、ということをおぼろげに忘れない。

酒田市は防災都市をつくるために、減歩方式による区画整理を断行し、市民の協力を得て道路を広げ、公共広場を確保することができた。焼け跡への自由な建築を禁止し、市は仮設住宅、仮店舗などの建設を開始、大火後23日目には仮設住宅への入居がはじまり、250店の仮店舗は11月末に開業できるようになった。これを決定的に可能にしたものは、市当局に対する市民の信頼であり、適切な広報活動がそれを支えたことはいまでもない。

創造的復興という言葉に対して甘い幻想を抱くことは禁物であるが、さればと言って一部の住民の言いなりになり、紛争と混乱という民主主義のコストをかけすぎるのも知恵のないことである。情報の公開をはじめ、住民の理解しやすい説明方式を工夫するなど、説得よりも納得を重視する、合意形成のシステムの開発が必要である。

しかしながら、センセーショナルなマスコミを中心とする情報過多や偏向的情報提供は、過剰期待や過剰警戒を生む危険性がある。その反動としての挫折感と無気力、無責任をもたらしやすいことも承知しておくべきであろう。世論操作は政治権力をもっている側からのみ行われるのではない。世論操作に対する拮抗力や免疫性を身につけていないと、情緒的に流される危険性がある。特に日本人は甘えの構造をもち、ウェットで被害者意識をもち、不平と嫉妬の哲学になじみやすいという特性をもっている。合意形成のメカニズムとその日本の特性について科学的に吟味し、新しい合意形成のシステムを開発しなければならない。

合意形成の日本的メカニズムは、いわゆる「根まわし」と「話し合い」によって、次第に合意形成がなされていくという独特なものである。このやり方は、対等の立場に立って、情報の公開と、それに対するコメントを重ね、公聴会など公の場で討議を繰り返すことによって、合意点をみつけていくという欧米の方法とは根本的に異なっている。いずれにしても、情報の公開とかみくだいた説明が不可欠である。

特に今日においては、伝統的なコミュニティが崩壊しつつあるために、マスコミによるインパクトを中和、修正、変更するといったパーソナル・コミュニケーションの安定作用がなくなりつつある。社会的な自動制御が効かなくなった原因をたずね、一方通行型のマスコミ情報とフィード・バック効果をもつ対面情報との結合の仕方に関するソフト・ウェアを開発する必要がある。

ところで阪神・淡路大震災後に各種の機関がまとめたアンケート調査によると、被災者が地震後最初に接したメディアは、ラジオが圧倒している。日本新聞協会の調査では、民放ラジオ（37.3 %）、NHKラジオ（30.3 %）であり、毎日放送の調査では、ラジオ一般が61.2 %、朝日放送の調査でもラジオが約70 %を占めている。多くの家屋が破壊されたうえ、大規模な停電でテレビが使えなくなり、携帯ラジオや車のラジオしかなかった状況では当然のことといえる。「地震後、役に立った情報源」を質問した文化放送の調査では、75 %の人が「ラジオが役に立った」と回答しており、新聞、知人等の話、テレビ、電話の評価を大きく上回っている。

地元放送局の多くは、「被災地向け報道」という役割に徹した。関西地方をエリアとするラジオ関西（AM神戸）は、停電で放送は一時中断したが、13分後には放送を開始し、午前8時すぎから安否情報の放送を開始した。NHK大阪よりも2時間早いスタートである。

兵庫県をエリアとする Kiss - FM（兵庫FM）は、地震情報を流し、出勤途上中のDJが電話で西宮周辺の状況をレポートした。さらに午前10時からバイリンガルのDJが日本語、英語の二カ国語放送を始めた。兵庫県に多く住んでいる外国人視聴者に震災情報を流すためである。夕方5時からホットラインを開設し、情報の少ない外国人の相談を受け付けた。その後も中国語、韓国語、ポルトガル語、タガログ語の放送を増やしたが、国際都市神戸の面目躍如たるものがあり、このサービスは、外国人の命の綱になった。

ラジオが果たした役割は、情報の伝達という側面にはとどまらない。番組の司会者の多くは、日頃から地元で親しまれており、声しか聞こえないにも拘らず、「顔の見える」存在であった。司会者は聴取者を慰撫し、激励し、単なる

情報の域をこえて、視聴者の不安を沈静する効果をもたらした。

これに対し、テレビの方は、速報で被災の現状を伝えられる唯一のメディアであるにもかかわらず、放送局の壊滅、停電等により、初期の対応に見る限り、テレビも新聞も被災地への情報提供という点では無力であった。被災地以外に向けて、事態の深刻さを訴え、救援を促す役割にとどまったというべきであろう。だがその後、新聞本来の強みを活かす機会が訪れた。それは死亡者名簿と生活情報の提供である。朝日新聞は当日夕刊に50人の死亡者名簿を掲載し、18日付から3日間連続で2ページの名簿を載せた。20日付では約3,000人、26日付朝刊では4ページの特集を組んだ。届けられた部数は限られていても、名簿の網羅性、一貫性、検索性から、避難所でも多くの人に読まれる機会があった。(2)

阪神大震災はわれわれに多くの教訓を残した。まずハード面では、建築物・土木施設の安全神話が問題となり、ソフト面では行政側の被災者対応、住民自身そして地域レベルでの防災力が課題として登場した。震災後、関係機関は、高速道路や学校などの公的施設の耐震補強、そして防災計画の見直し、情報関連機器や備蓄物質の整備など、ソフト対策を実施してきた。

阪神大震災では、10万棟にも及ぶ建築物が全壊し、多くの死傷者が発生した。倒壊建築物を調査した結果、被害は建築基準法が改正された1971年以前の建物に集中していることが判明した。国は平成7年12月に「建築物の耐震改修に関する法律」を制定し、既存の建築物を対象に耐震診断、耐震改修を行う場合の助成制度を発足させた。しかし、この制度は、いまのところ活用する人が非常に少ないというのが実態のようである。したがって、法律施行後も民間の建築物の耐震補強は、ほとんど進行していないのである。

また、防災対策の基本である人的被害を減らすためには、家具の転倒防止を行なうことが極めて有効であるが、この個人レベルでできる対策すら、現在の実施状況は20%程度(関東地域)で、進捗率は、ここ数年ほとんど停滞ぎみといえる。大学関係の友人によると、本箱の転倒による人的・物的の損害が予想以上だったとうかがっているのだが、住宅や家具などによる被害の発生量は、阪神大震災以降もほとんど減少していない。再度巨大地震に見舞われるならば、また同じような惨事が繰り返されることになる。

首都圏の震災を考えたとき、非常に恐ろしいタイプの地震として相模湾で発生する海洋型の巨大地震がある。この種の地震が発生した場合、被災地は東京はもとより横浜、川崎、千葉というように広い範囲に及ぶため、これら周辺都

市から都心部での支援は、全く期待できないことになる。

仮設住宅の用地問題も深刻である。阪神大震災では神戸市は埋立地や郊外の公共用地を活用し、約5万戸の仮設住宅を建設した。仮設住宅が出来上がるまでの7ヵ月間、被災者は避難所となった学校の体育館・教室などでの生活を余儀なくされた。このように避難所の生活は、仮設住宅の建設期間に大きく左右される。東京の場合、とくに東京区部においては、すぐ使えそうなまとまった空地はほとんどないから、仮設住宅の建設に時間がかかり、それだけ避難所での生活が長期化することが懸念される。政府は防災拠点の設置を構想しているが、プレハブ住宅の倉庫をあらかじめ防災拠点に備え、仮設住宅の建設が機動的に実施できるような措置をすべきであり、備蓄は食糧だけでなく、住宅や衣類にも拡大すべきである。

震災対策を減災という観点からみた場合の対策としては、倒壊家屋の数を減らすことや火災の延焼防止策などがあるが、現在のわが国では、自然災害で住宅を失った場合は、自力復興が大原則となっている。そのため、被災地では、住宅の再建のための特別融資や利子補給などの支援策が多くとられている。しかし、阪神大震災の場合、神戸でみられたように、高齢者は土地は所有しても収入がないために金融機関からの借入れを断られるケースが続出した。つまり再建費用を調達できない人は、住宅の再建を断念しなければならないということである。

国は平成10年に「被災者生活再建法」を制定したが、この法律のねらいは被災者の生活再建に要する費用を現金で支給するものであり、画期的な制度である。しかし、この制度も住宅再建については、今後の検討課題となっている。これからの高齢社会を展望すると、この住宅再建問題はいつそう深刻になるであろう。

このような事態を回避するには、とにかく家屋の倒壊を極力少なくするために、住宅の耐震補強の推進を目標としてかかげる必要がある。ところで、阪神大震災の時には、仮設住宅の建設とガレキの処理のために総額3,000億円以上が公的に支出された。もし、発災後に支出されることになる費用の一部の既存住宅の補強に使えば、総被害は著しく軽減されるであろう。

横浜市は今年の7月から耐震診断で倒壊危険が大と判定された住宅を対象に、200万円を限度に改修費の三分の一を補助する事業を始めたという。かりに阪神大震災で支出した3,000億円の四分の一つまり750億円を横浜市と同じ金額で補助したとすると、約4万戸の住宅を安全にすることができるようになる。(3)人間の病気と同じで、予防のための金を惜しまず、健康増進のため

に使った方が、病気になってから大金をつかうよりも、はるかに経済的なのである。骨までしみついた貧乏性を克服することが賢明な選択である。

過去の失敗の経緯から多くの教訓を学ぶべきはいうまでもないことだが、関東大震災後、あらゆる分野について当時の専門家である学者たちが徹底した分析を行ない、その結果を「震災予防調査会報告」という論文にまとめたことがある。それによれば、東京市の被害が家屋倒壊よりも大火災によるもので、火災に対する処置は、江戸時代のそれよりも後退している、という記述がある。

すなわち、江戸時代に幕府は、大火をもたらす元凶の一つが、家財を積んで避難する大八車にあることに着目し、道路を塞ぎ、引火の媒介になる大八車を没収する布告を出した。ところが、関東大震災では、この教訓が少しも生かされず、荷馬車や大八車が充満して惨状を招く結果になった、という。(4)

このような経過を紹介した作家の吉村昭氏は、阪神大震災直後の1月21日、朝日新聞の夕刊紙上で「生かされなかった関東大震災の教訓」という小文を発表し、阪神大震災ではこの教訓がまたも無視され、現代の大八車である自動車が、救命・消火活動の妨げになったことを慨嘆し、「過去の地震はすべて貴重な教訓を残している」と結んでいる。

予防のための金を惜しむべきでない、という教訓が十二分に生かされた例があるので、以下に紹介したい。それは阪神・淡路大震災においてキリンビールは尼崎工場をはじめ、事務所・社宅においても、ほとんど影響がなく、ビール瓶が一部割れるに止まったという事実である。尼崎工場の建物は、古いもので昭和36年建設、新しいもので昭和61年建設と記載されている。大きな被害を受けなかったのは、耐震に金をかけてきたからである。建築基準は年々厳しくなっているが、キリンビールでは当初より頑丈に作ることに主眼を置き、そのための金を惜しまなかった。

とくに、昭和53年の宮城県沖地震は大きな教訓となり、仙台工場はもとより、全工場に対し、新旧ふくめたすべての機械をキチンと固定するように指示された。この建築に関する考え方は、事務所・社宅においても同様であり、すべての建物が倒壊と類焼からまぬがれ、死傷者ゼロということになった。

なお余談ではあるが、尼崎工場では、震災時、ビール瓶に水を入れて被災者に供給したり、風呂を約一ヶ月間開放するなど、被災者のためにサービスした。次第に住民が落ちつきを取り戻すと、こんどは水でなく本物のビールをつめた

ものが欲しいなどおねだりする余裕も生まれてきた。なお、この尼崎工場は平成8年8月31日で操業を停止し、神戸工場に移転した。現在、尼崎工場の跡地の一部は「ホップ・イン」カミングというホテルとして、平成11年11月11日に開業し、住民から歓迎されている。

5. 中央政府と地方政府の役割

米国ロサンゼルス地震の時には、発生から 15 分後にクリントン大統領に報告が入り、1 時間後には米連邦緊急事態管理庁 (F E M A) が被災地に移動を開始している。ところがこのたびの神戸・淡路大震災の場合、村山首相に状況報告が入ったのは約 2 時間後だといわれる。15 分と 120 分の差は、日米間の政府情報処理システムの能力の差を歴然と示している。

新聞の報道によれば、兵庫県が 80 億円をかけ、自然災害などの非常連絡用に導入した衛星通信ネットワークが、ほとんど機能できず、激しい揺れで非常用発電装置が破損、ネットワークのかなめとなる県庁 1 号館屋上のパラボラアンテナを動かすことができなかった。機能を回復したのは、停電から復旧した 6 時間余り後で、その間、被災地の情報はほとんど入手できず、県や関係機関は早期の対応策を打てなかったのである。

大震災に襲われた時、都市自治体は全く無防備であった。神戸市にも防災計画はあったが、想定は震度 5 で訓練なしという状況であった。この点については東京をはじめ多くの都市についてもあてはまる。日本の大都市は関東大震災をはじめ大震災の経験から多くの教訓を学んではいない。したがって、ある意味では、「全く無防備の都市が震災によって極限状況に陥った時、どのような状況を呈し、どのような対応がとれるのかを如実に示す実験都市と化した。

(1)

まず第一に、自治体自身の初動体制が遅れ、職員の確保が不可能となった。今日、大都市圏では職員が市域に居住している率は半分以下である。交通手段が奪われ、職員自身と被災者であったため、最激震地であった東灘区の事例では、当日出勤したのが 12.5 % であるが、消防の場合は 2 時間で 50 %、5 時間で 90 % の参集をみたが、初期消火・早期救助には間に合わなかった。

交通機関の倒壊、通勤道路の不通という状況下で、確実な方法は職員住宅・待機寮などを近隣に建設し、非常事態に備えるのが適切な方法である。

第 2 に通信・交通・水道・電気・ガスといったライフラインが破壊され、機能しなくなったこと、さらに消防・医療など重要な公的救急・救助機能が麻痺してしまったことがあげられる。とくに水道管が外れて給水不能となり、火災の拡大を招き、さらにポートアイランドにあった自慢の市民病院が、橋の不通により使用不能になったという事実がある。

自衛隊の出動が遅れた、といわれているが 5 時 46 分に地震発生後の 6 時 30

分に中部方面隊（第3、第10、第13師団）に非常招集が発せられ、7時14分には方面航空隊ヘリが現場状況の偵察飛行をはじめている。つづいて7時58分には、第3師団第36普通科連隊（兵庫県伊丹）が、阪急伊丹駅等で人命救助活動を開始している。遅れたのは兵庫県からの自衛隊派遣要請である。自衛隊の初動体制の遅れは社会的批判の対象となったが、献身的な自衛隊の活動への被災民の評価は高かった。

すでにのべたように、大災害の場合に何よりも問われるのは、情報の収集と伝達、さらに決断の速さである。ところが非常連絡用の衛星通信ネットワークが機能もせず、非常用発電装置も破壊され、眼・耳・口の三つの機能を瞬時に失ってしまった。すなわち、ポートアイランドの超高層ビルの屋上にある監視テレビが、伝送系停電のため、災害の初期に1時間30分余にわたって映像を得ることができなかった。

また、報道通信網も輻輳し機能麻痺に陥ってしまった。そのため、一部を除くと、電話回線・無線ともに極度に輻輳していたため、本部には情報が入らなかった。これに加えて、夜間飛行禁止により航空隊員が日勤体制となっているため、ヘリコプターの基地に到着するのが遅れ、当日の9時30分に上空からの偵察によって、全市的被害状況がわかり、神戸市消防局はやっと広域応援要請を決断している。すなわち当初は、大阪市をはじめ近隣都市も同時に被災していると想定し、応援要請をためらっていた、という事実がある。情報収集がいかにかんがわれるかを知ることができる。

第1表は阪神大震災とロサンゼルス地震との比較を行ったものである。これによると、まず第1に、日本は倒壊・損傷家屋・建物数に比して死傷者数が圧倒的に多いことがわかる。これは日本の住宅が老朽かつ安全性に欠けているからである。

第2に、政府・連邦対策本部による天下りの指揮系統ではなく、ロス市長のイニシアティブによるボトムアップ方式をとっていることである。

第3に、被災者支援については、地方自治体よりも民間団体・公共セクターの共同作業になっていることである。日本では第3図のように情報一元化システムとなっている。たしかに情報を一元化し、迅速に首相に伝えられることは望ましいことであるが、現地主義のシステムを同時に導入しないと、機動性に欠けるおそれがある。

その理由は、大災害は戦争と同じで、現地の第一線にいるものが、時々刻々に変わる状況を速やかに把握し、的確な決断をすることが不可欠だからである。それは時間とのたたかいであり、総合的な判断が要請されるからである。すな

わち、いかに強大な権限をもった応急対策本部が設立されても、それが有効に活動するには、現地優先主義にもとづく地方出先機関の判断・行動に依存しなければ、その組織が活かされないからである。参謀本部は作戦を策定することはできて、一旦戦闘が始まれば、現地に指揮権を移譲しなければ、戦争を遂行することができないからである。

その意味で、「政府は災害対策基本法第 107 条に基づく『緊急災害対策本部』を設置すべきだった」という意見には傾聴すべきものがある。すなわち、「本部長は首相で、そうすれば自衛隊、消防、警察、海上保安庁などが首相の指揮下に入り、対応も速くできたと思う。実際には政府は、それよりランクの低い『非常災害対策本部』を設置し、国土庁長官を本部長にしたが、国土庁は実動部隊を持たない“災害復興庁”でしかない。本部長には自治相を充てた方がよかったのではないか」というわけである。(2)

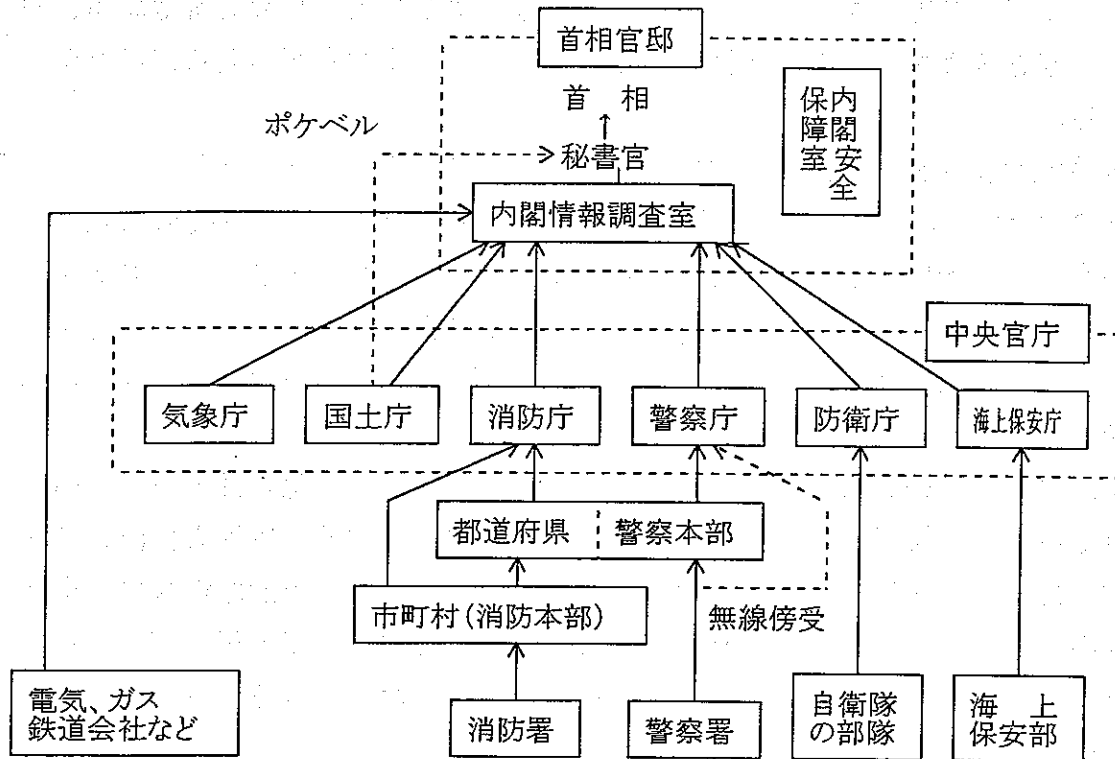
第 1 表 阪神大震災とロスアンゼルス地震日米の地震対策の相違

| | 日 本 | アメリカ |
|-------|--|--|
| 被 害 | 死者、行方不明者約 5 千人。負傷者約 2 万 5 千人、家屋倒壊 5 万棟 | 死者 61 人。負傷者 9 千人。り災建物 1 万 4 千棟 |
| 初期対応 | 発生 5 時間後に非常災害対策本部。2 日後に緊急対策本部 | ロス市長が発生 1 時間後に非常事態宣言。州知事の要請で 9 時間後に大統領宣言 |
| 機 構 | 各省庁ごとに防災対応。国土が連絡調整 | 連邦緊急事態管理庁。州緊急対策局、市緊急対策センターが対応 |
| 現地対応 | 5 日後に現地対策本部 | 大統領宣言の直後に連邦緊急事態管理庁と州、市が合同で災害現地事務所を開設 |
| 被災者支援 | 県、市が中心。国が支援 | 行政と民間団体で災害申請センター。食料、医療、避難所、融資、助成を一元化 |
| NGO | 個別に対応 | 食料、避難所などは民間が分担。参加ボランティアは赤十字 1 万 4 千人、救世軍 9 千 |

(注) ロス地震のデータは日本政府調査団最終報告書による。

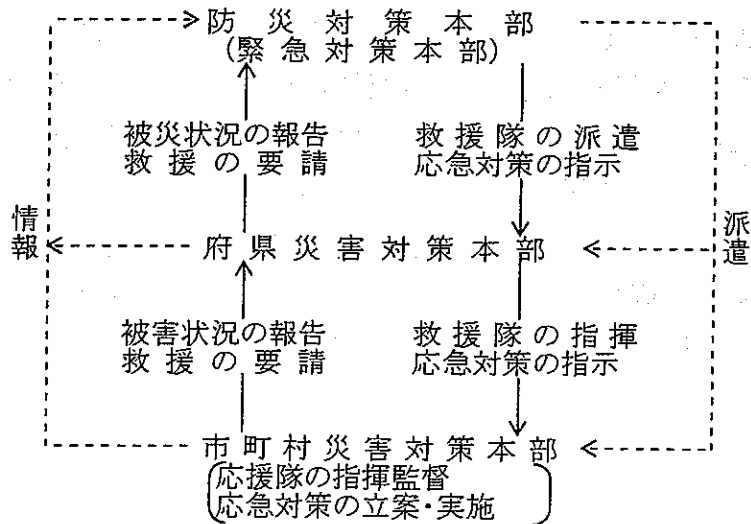
(資料) 朝日新聞 平成 7 年 1 月 23 日。

第1図 災害時の政府の情報伝達システム



(資料)朝日新聞 平成7年7月17日。高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』1996、学陽書房、P.60

第2図 集権型防災体制



高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』1996、学陽書房、P.61

現行の防災システムは権限・情報ともに中央官庁集中型で、そこから指揮・命令が降り、救援部隊が行動するシステムになっている。しかし実際は市町村、現地出先機関が独自の判断で行動し、政府や上位機関はそれらの活動を支援す

るボトムアップ方式が現実的である。なぜならばこのような大災害は戦争と同じく一刻を争うものであり、弾力的に行動しないと犠牲者が増えるだけだからである。

かつてオランダが大洪水で 25 万人余の緊急避難をなしとげたが、それができたのは、オランダでは災害救援の権限活動についてのすべての組織に対して、市長が総括的指揮権を持ち、必要と考える一切の措置をとることができたからであって、中央政府は資金や資材、技術、訓練を提供するのが主な任務とされているのである。国が直接乗り出すのは、核戦争、原発事故など、「国家規模の惨事」というシステムになっているのである。

またアメリカの FEMA（連邦緊急事態管理庁）は、緊急救援チームというよりは自治体支援チームであり、災害に対しては、基本的には地方自治の基本単位である市が対処する建前になっており、市だけでは不可能な場合に、市長の要請があってはじめて州が乗り出すことになっており、州の要請がなければ大統領に率いられる連邦の組織は動けない仕組みとなっている。従って、FEMA は災害発生と同時に出動態勢を整えたとしても、市や州の組織に比べて出動が遅くなるのは当然なのである。いずれにしても防災体制・救急システムの基本は市町村をベースにすべきであり、地方分権の時代をむかえた今日では、市町村の実力を高めなければならない。

くり返して強調するように大災害は戦争と同じであって時間との戦いなのである。このたびの大震災においては通信機器が破壊され、市町村—県—中央省庁間の連絡がとれず、おくれてしまい、中央省庁への応援を断念せざるを得なかったという事態をひき起こしたことが多かった、という事実から多くの教訓を学ばなければならない。市町村の地域行動における現地総合性からみて、市町村により多くの権限を集中させるべきである。すでに介護保険については市町村への事務・権限移管が進んでいるのである。

6. 産業復興の基本的視点

阪神・淡路震災復興計画推進委員会は、平成10年3月に、『創造的復興への戦略』という総括提言を行なった。これによれば、「特に緊急を要するインフラ整備、住宅の確保、産業の分野について少なくとも震災前の水準は回復させるといふ、緊急3ヵ年計画の目標はおおむね達成されつつある。」

しかしながら被災地の人々にとって、現状の受けとめ方は様々であり、「被災企業の復興の態様も、地域、業種、規模等によって一様ではない。被災直後には、程度の差はあれ被災者・被災企業として、共通の感慨と問題意識を持っていたが、3年が過ぎて、それぞれの復興の度合いに差が生じ、以前のような一体感が薄れてゆく傾向があり、一部には震災の記憶の風化も懸念される」となし、「3年を経て、まず再認識すべきことは、震災の経験と教訓を風化させることなく継承し、その教訓を将来に生かすことである」と強調し産業の創造的復興のためには「既存産業が高度化し、次代産業もたくましく活動する社会づくり」を提言している。

すなわち、具体的には次の二つの課題をかかげている。第1は、「牽引力のある産業を中心とした経済から、変容するまちと一体となった都市型経済の時代へ」の切りかえであり、第2は「誘導的施策よりも、産業界の創意工夫を生かす事業環境が求められている、というのである。

まず第1の、「変容するまちと一体となった都市型経済」については次のようにのべている。

産業構造が成熟社会に対応して変化する中で、産業と都市、生活文化がさらに密接になってくる。地域の製造業、商業、サービス業が、これまでの蓄積を活用して、新しい都市産業として再生、発展し、都市経済に欠かせない役割を發揮できる環境、新たな産業が自由に育つ環境を、復興のまちづくりと一体となって形成することが重要である。

第2の「産業界の創意工夫を生かす事業環境づくり」については次のようにのべている。

今後の環境変化（産業構造の変化による主要産業の転換、産業の再配置、小規模オフィスでのビジネス、サテライトオフィス等の実現等）の速度は予測しがたいが、着実にこれを織り込んで取り組みを進めている企業も多

い。本格的復興にあたっては、厳しい国際競争や社会の成熟化に伴う消費者意識の多様化・個性化に対応して、産業界自らが、新しい時代にふさわしく自らを変革し、存分に創意工夫を発揮することが重要であり、こうした取り組みを側面から支援する魅力ある事業環境づくりや、事業者の積極的な事業意欲の喚起など、柔軟で斬新な支援策が展開されるべきである。

(1) 観光産業

以下においては観光と商業を中心に検討することにしたい。「総括提言」では、観光については「観光・集客促進によるにぎわいのある復興まちづくり」をかけた、「街のにぎわいや消費の拡大を図るため、“神戸ルミナリエ”の拡充や“阪神・淡路百名所づくり”の推進をはじめ、明石海峡大橋の開通を契機に被災地域の魅力を国内外に広くPRするなど観光・集客促進を図ることが重要である」とし、商店街等の活性化を図るために不可欠な人材養成の支援や、地域産業を支える人材育成、「観光関連の人材養成により人的側面からも観光・集客産業の充実を支援することが必要だ」と提言している。

以上の提言は評価されるのだが、今後国際的レベルで神戸を中心とする兵庫県各地域の魅力を高め、それを発展させるためには、観光とともにリゾート問題にもふれる必要がある。

現代の経済社会を特徴づける一つの事実はいわゆる大衆の登場であろう。現代はレジャー・ブームという言葉に象徴されるように、余暇活動が急速に増大している。一般にレジャーは余暇と訳されているが、その本質は余った時間というよりは、むしろ自由に使える時間であり、自分の時間ということである。したがって、新しい創造的な自己実現に通ずる積極的意味をもっているのである。

ところで、レジャー活動を規定する基本的要因は、自由時間と所得水準と生活価値観の三つである。通俗的には「ひまとかねともの考え方」ということになる。この三つは需要側の要因だが、このほか、供給側の要因として、施設能力、たとえば宿泊施設、交通施設、レジャー施設等の能力が問題となる。現段階の日本人についていえば、高齢化の進行、労働時間の短縮にともなう自由時間の増大、女性の社会的進出、高学歴化、情報化、国際化の進展といった客観的要因とならんで、生活価値観の変化、すなわち精神面重視、個性と多様化の尊重といった主観的要因が、レジャー活動の規模と内容に大きな影響を与えている。

このような意識の変化を促進したものとして、環境の悪化と精神的緊張感、

孤立感、疎外感の増大をあげることができる。人々はいまや豊かな社会とは何か、を本格的に問いはじめている。すなわち、物質的な豊かさとならんで精神的な豊かさ、安らぎのある快適な環境を望むようになってきており、人間性を回復して、物心ともに豊かな、生き甲斐のある生活を欲求しつつある。周知のように、観光は生活環境を一時的に移動させたいという変化の欲求、すなわち日常性からの脱却を本質としているのであるが、現在においては、悪い環境から少しでも逃れたいという生物的衝動に近いものになっている。つまり、現代の観光は、過去の物見遊山的旅行とは本質的にちがったものとなっているのである。

すでに一言したように、大衆の登場は社会構造を変え、大衆的余暇すなわちマス・レジャーを生む。現在われわれは、人類の歴史上かつてなかった、この大衆的規模での余暇時代をむかえている。観光旅行が少数の特権階級のものであった時代は終りをつげ、いまや大衆観光の時代に入った。この潮流は所得革命や浪費革命といわれる生活様式の構造変化に対応している。また交通革命や情報化の進展がこれに拍車をかけたことはいうまでもない。かくて少数の有閑階級に奉仕する多数の無散階級という伝統的図式は、いまや有閑な大衆に奉仕する多忙なエリート階級という図式に変わりつつある。われわれは歴史上初めて、多数の人間に贅沢な徒食の生活をさせるために少数者だけが働けばよい、という世界の可能性に直面しているのである。

ところで、大衆消費社会におけるレジャーは、レジャー産業からの働きかけ（依存効果）と、消費者側のデモンストレーション効果との相乗効果によって、大量生産化され、画一化され、非個性的なものになりがちである。したがって、来るべき社会においては、労働面における人間疎外の解消とならんで、余暇活動の面における余暇の個性化を通じて、余暇の復権と生き甲斐のある生活の実現を図ることが必要となろう。

観光産業もそれが一つの産業である以上、一定の投資とそれに対する効果が、当然問題となる。観光産業は単に私経済的な効果のほかに、自然資源の保護、保健、教育、国際親善等の経済外的効果をあわせもっているから、経済効果のみで割り切るのは必ずしも適当ではない。

ところで、観光産業のなかに含まれる業種を分類すると、第1はホテル・旅館などの宿泊業、第2は鉄道・バス・ハイヤー・タクシー・航空・遊覧船などの運輸業、第3は旅行斡旋業、そして第4に、観光地における土産物店やレストラン・娯楽業などの観光付帯事業などがある。観光需要の中には、土産品のような商品に対する需要もあるが、その大部分は交通、宿泊、施設利用といっ

たサービスに対する需要である。観光産業はサービス産業の典型的なものである。ではサービス産業はどのような特質をもっているか。

第1は、それが生産即消費であり、瞬間生産、瞬間消費の形態をとり、生産と消費が同時に完結し、したがって貯蔵がきかないということである。すなわちサービス産業には、工業生産における仕掛品に対応するものがない。そのため、サービスの生産は不連続になりやすく、ピークとボトムとも差が大きい。これは生産と消費とが同時に完結し、かつ消費者の行動に支配されるためである。この特性は、運輸・通信・理髪・興業等のサービス産業に共通のものであるが、観光産業は季節変動を受けやすいため、その特性を典型的にそなえている。このサービスにおける生産と消費の同時性という特質は、サービスの生産過程に消費者が参与することを意味している。

第2は観光産業が個人の自由時間を有意義に活用させることを企業目的とする、いわば「時間産業」だということである。時間産業は個人の自由な時間の利用ないし時間の節約をねらいとする。観光産業は時間利用産業であり、観光案内産業は時間節約産業であり、また情報産業でもある。いずれにしても、時間産業は個人の幸福感や精神的欲求の充足に貢献しているのである。

第3は、観光産業は域内関連産業に与える効果が他の産業に比べて大きいということである。特にそれは労働集約型であり、また時として個人的な熟練やホスピタリティを含むところの頭脳集約型ともなりうるから、純所得率も高い。高度かつ良質のサービスを提供するためには、知識や機能や判断力の多年にわたる経験の蓄積を基礎としなければならない。それは教育や医療サービスと似ているのである。旅行斡旋業の場合でも、高密度で良質の情報を提供するためには、資料収集網の整備と並んで、有能なスタッフの養成が必要となる。

ところで、総合保養地域整備法（リゾート法）が成立したのは昭和62年であるが、これが登場した背景としては、第1に近年における国民の自由時間の増大、生活様式の多様化に伴い、自然とのふれあい、健康の維持・増進、地域・世代を超えた交流のニーズの高まりがあり、これに対して、人生80年時代にふさわしい、ゆとりのある国民生活の実現を図ろうとする動きがある。つまり、人生をゆたかにするために、リゾート開発が必要だという考え方がその基本にある。いま一つの理由として、日本が直面している貿易不均衡ないし貿易摩擦を緩和するために内需拡大を図ろうとするねらい、さらに第3のねらいとして、国内の地域格差を是正するために、新たな地域振興を図ろうとする動き、つまり、リゾート産業を中心に地域産業おこしを推進しようという考えがある。たしかに、この三つが同時に実現することは望ましい。しかしながら、リゾ

ート開発は、リードタイムも入れるならば、少なくとも 10 年間、軌道に載せるには 20 年ほどの時間軸で構想すべきプロジェクトである。したがって、目先の内需拡大効果や地域振興効果に過度の期待をよせるのは危険であり、採算ベースに乗るかどうかという経営上のチェックをきびしく行うことが不可欠である。というのは、これまでのところ、リゾートを供給する政府や産業側の事情が強く働き、中央政府は内需の拡大、地方政府は地域振興、また産業転生を迫られている民間企業は、遊休地の有効利用による事業の多角化といった目先の事情が先行していたからである。すなわち、リゾートサービスの供給があれば、需要は自動的につくと楽観的に考えるものが多かったからである。

ところで、リゾート法が成立してから 10 年余りたった今日、各地のリゾート開発の実態をみると、深刻な事態になっていることに注目せざるを得ない。とくにバブル経済による豊富な資金がリゾート開発に投入されたのが期待どおりの成果を収めず、逆にバブルがはじけて不良債権問題をひき起こしているからである。

すべてのリゾート開発が悪化したわけではないが、バブルがはじけて、大規模リゾート開発から撤退した企業も出はじめており、人々の関心はあまり負担のかからない、手軽に利用できるレクリエーション施設に向けられてきている。総合保養地域整備研究会の中間報告によれば、関係者のリゾート整備の理念と配慮すべき事項についての理解が不十分のまま、時流に乗り遅れまいとする意識が先行したため、「自然環境の保全の観点、地域振興の観点よりも、短期的な事業の成果が重視されたこと、また、これらの観点から真のリゾート整備についてのノウハウ、技術、人材が著しく不足していたこと」が大きく作用していたとしている。(1) リゾート開発が定着するまでにはもう少し時間が必要である。

(2) 商業の高度化

兵庫県は「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」の提言「阪神・淡路震災復興計画」を受けて、平成 7 年 7 月に「復興計画」を策定したが、商業の高度化については次のようにのべている。

都市の再整備と調和を保ちつつ、地域の核となる魅力ある商業集積の形成を進める。また、神戸市三宮・元町周辺をはじめとして被災地域内各地に集積する百貨店・スーパー等大型店については、中小企業との共有に配

慮しながら、新たな街づくりの核としてアメニティの高い次世代型の商業集積として発展をめざす。

また阪神・淡路震災復興計画推進委員会が平成 10 年 3 月に公にした「創造的復興への戦略」において、「産業の活性化」のためには次の 3 点が重要であるとのべている。

(1) 都心部の新しい魅力形成

これからの産業の創造を担う創造的な人材や企業の集積を一層進め、地域の産業を活性化するためには、地域の文化やアイデンティティと一体となった産業のあり方を模索し、魅力ある生活空間や地域イメージの新たな創造が不可欠であり、中心業務地区等の都心地域で職・住・商・遊等の多機能混在の魅力づくりなどを進めることが必要である。また、文化・スポーツ等、まちの魅力と関連する産業の積極的な振興や、都市のインキュベーション機能の確保に努めるべきである。

(2) 新たな地域産業としてのコミュニティビジネスの振興

生活関連、福祉関連、文化関連等の都市生活に密着した分野で、既存の製造業・サービス業等のこれまでの蓄積を活用したり、NPO等の活動を発展させて、小さな単位の経済活動が相互に関連しながら地域を支えていくような、新たな地域産業としてのコミュニティビジネスの振興が必要である。

(3) 小売商業の活性化のためのまちの魅力向上

周辺人口の減少が商店街・小売市場等の復興の遅れの一因となっているため、まちの魅力向上による周辺人口の増加を図ることや、まちににぎわいを取り戻す施策の展開が重要である。

小売業はサービス産業と共通の特性をもっている。それは生産即消費であり、買手の需要によって小売サービスの供給が実現されるからである。製造業の場合は生産を続ける限り、生産が実現されるのであるが、小売業の場合は、買手が購入しない限り、いわゆる店番をしていることになり、商業サービスの生産は実現しない。それはホテルサービスや交通サービスと同じなのである。

したがって、商業の場合はどこに立地するかが決定的となる。工業の場合は

新製品の開発すなわちイノベーションが決定的だが、商業の場合は始めから終りまで立地条件がきめ手になる。業態開発、商品政策、出店戦略など、企業戦略の根底にあるのは立地条件の創造である。このように、小売業の企業行動のなかで決定的に重要なことは、どこに店舗を立地するか、その規模と商品構成をどのようにするか、というリスクを伴う意思決定である。

そもそも都市は読んで字のごとく、「みやこ」と「いち」からなる。「都」とは人間の身体でいえば頭脳にあたるのであり、中枢管理機能をさすが、これに対し「市」とは商品の交流をつかさどる機能をさしていた。しかし現代の都市は物の交流だけでなく、金についても人についても、さらに情報の交流をもつかさどる機能をもっているのである。すなわち、現代の都市は、商品市場、労働市場、資本市場、金融市場のほかに、情報市場をもつようになったのである。

ところで、日本は先進国のなかで、小売商店数の最も多い国である。日本の小売商は戦後増大の一途を辿った。すなわち、昭和27年の108万店から昭和57年には172万店に達した。しかしこれをピークにその後減少を続け、平成9年には142万店に減少した。とくに1～4人の零細店は、昭和57年の145万店から平成9年には106万店に減少した。

小売店の減少傾向は、チェーンストアの発達した欧米先進国が過去に経験した構造変化であるが、日本では1970年代のチェーンストアの発展にもかかわらず、かなり遅れ、ようやく1980年代に経験した。

周知のように、昭和49年に施行された大規模小売店舗法は、百貨店の新增設を原則として禁止した第2次百貨店法（昭和31年）の理念を受けついでのものであり、とくに昭和57年から昭和63年の期間は、大店法の規制が最も強化された時であった。それなのに大量の小売店の減少をみたということは、大店法が小売商の保護に役立ったとしても、店舗数の維持拡大には無力であったということを示している。むしろこの規制は、新規参入阻止によって、既存の大型店の既得利益を擁護することに役立ってさえいるのである。

いうまでもないことだが、ゆたかな社会は買手の強い社会である。買手が何を欲しがっているか、ということを経営者の眼でつかみ、とくに財布を握っている女性の行動パターンの変化に対して、積極的・創造的に対応したかどうかは問われなければならない。商店数の減少は、消費者ニーズの変化に対応できなかった小売店が姿を消したことを意味しているからである。商店街の空洞化の最大原因は、大店法によって都心部商業地区の小売店舗が保護されていたにもかかわらず、むしろ過保護されていたからこそ、自立のための競争的努力や交

流と連携を商店経営者の多くが怠ったことによる。行政の再開発プロジェクトが計画され、活性化プランが提示されても活性化しなかったのは、商店街全体としてのコンセンサスの欠如によるところが大きい。

モータリゼーションの進展により、車での買物に便利なロードサイドに商業立地が移ったのだが、仕事をもつようになった主婦たちは、駐車場のない駅前や運転しにくい狭い立体駐車場をさげ、ゆったりと駐車ができ、品揃えの豊富な店を選ぶようになった。そのため、小売店舗の大型化と郊外立地が促進されたのである。

これに加えて、かつて第一線で活躍した戦後第1世代の経営者が高齢化し、それに伴って自然退職が続いたのに、後継者難に見舞われ、いわゆに「空き店舗問題」が発生するに及んで、商店街がとっていた全体としての品揃え、店揃えの魅力が低下し、買物空間としての魅力を失わせた。このようにして全体の魅力が低下しはじめると、他の店舗をもまきこんで商店街の衰退化が加速化するのである。消費者のニーズをみたくよりも、小売業者の利益を優先させ、その存続をはかるといふ守りの姿勢が、小売業の努力目標を失わせることになったのである。

商店街は小売のデパートである。地域住民むけの豊富な品揃えのほか、観光客をはじめとするビジターに対しても、十分な満足を与えることが望まれるのだが、自立のための競争的努力や、交流と連携が不十分であったのは残念なことである。かつては商店と商店とが競争したが、その後商店街と商店街とが競争した。ところが現在では、いろいろな商店街をふくむ都市と都市との競争、すなわち現代都市対抗の時代をむかえたことに注目しなければならない。

ところで兵庫県各都市の商業活動の実態はどのようになっているか。3年ごとに公表されている通産省統計商業統計課の「商業統計表」によって若干の分析を試みることにしたい。いまのところ1997年(平成9年)のデータが最新のものであるが、震災後2年しかたっていないということを知りていただきたい。

われわれは国勢調査のデータによって、都市別の夜間人口と昼間人口(通勤・通学人口をふくむ)を知ることができる。しかし実質的な昼間人口には、通勤・通学人口のほかにもショッピング、観光旅行、ビジネス出張等のために外部からやってきた一時滞留人口を加える必要がある。滞留人口は、時間帯別に一つのサイクルを形成するものである。いうまでもないことだが、各都市における有効需要を支えているのは、定住人口プラス通勤・通学人口プラス一時滞留人口である。

以下においては、都市の基本的な機能である商業活動を手がかりにして、その地域格差および都市の吸引力を測定することにしたい。第1表は兵庫県諸都市の人口（夜間人口）と人口1人当たりの販売数が卸売、小売、飲食店のそれぞれについてを示されている。いま神戸市の人口1人当たりの小売額1,423,000円を兵庫県の人口1人当たりの小売額1,156,000円で割り、兵庫県1人当たりの小売額を100とする指数で神戸市のそれを計算すると123.1が得られる。これは1997年の神戸市の1人当たり小売額は県平均より23.1%ほど多いということを示している。これを区別にみると、中央区627.5、兵庫区119.8、西区117.4の3区が100以上で、他の6区は100以下である。

第1表 兵庫県諸都市の商業吸引力(1997)(単位:1,000円)

| | 人 口 | 卸 売 | | 小 売 | | 飲 食 | |
|-----|-----------|--------|---------|--------|-------|--------|---------|
| | | 人口1人当り | 吸引力 | 人口1人当り | 引力 | 人口1人当り | 吸引力 |
| 神戸 | 1,441,647 | 3,396 | 184.1 | 1,423 | 123.1 | 180 | 157.9 |
| 東灘 | 171,793 | 2,337 | 126.7 | 1,133 | 98.0 | 108 | 94.8 |
| 灘 | 108,261 | 1,924 | 104.3 | 1,064 | 92.0 | 129 | 113.2 |
| 兵庫 | 106,003 | 8,246 | 446.9 | 1,385 | 119.8 | 161 | 141.2 |
| 長田 | 105,507 | 2,158 | 117.1 | 971 | 84.1 | 122 | 107.0 |
| 須磨 | 176,295 | 1,380 | 74.8 | 849 | 73.4 | 83 | 72.8 |
| 垂水 | 232,457 | 156 | 8.5 | 728 | 63.1 | 65 | 57.0 |
| 北 | 226,360 | 146 | 7.9 | 808 | 70.1 | 58 | 50.9 |
| 中央 | 95,540 | 27,401 | 1,485.1 | 7,254 | 627.5 | 1,281 | 1,123.7 |
| 西 | 219,431 | 1,158 | 62.8 | 1,357 | 117.4 | 79 | 69.3 |
| 姫路 | 469,755 | 3,370 | 182.7 | 1,488 | 128.7 | 134 | 117.5 |
| 尼崎 | 474,385 | 1,274 | 69.1 | 1,029 | 89.0 | 109 | 95.6 |
| 明石 | 287,607 | 1,160 | 62.9 | 933 | 80.7 | 96 | 84.2 |
| 西宮 | 396,422 | 1,127 | 61.1 | 953 | 82.4 | 96 | 84.2 |
| 洲本 | 43,022 | 2,221 | 120.4 | 1,323 | 114.4 | 107 | 93.9 |
| 芦屋 | 79,073 | 276 | 15.1 | 990 | 85.6 | 105 | 92.1 |
| 伊丹 | 188,184 | 1,039 | 56.3 | 966 | 83.6 | 94 | 82.5 |
| 相生 | 35,598 | 752 | 40.8 | 1,101 | 95.2 | 50 | 43.9 |
| 豊岡 | 48,017 | 2,604 | 141.1 | 1,533 | 132.6 | 111 | 97.4 |
| 加古川 | 261,658 | 1,110 | 60.2 | 1,150 | 99.5 | 84 | 73.7 |
| 龍野 | 41,309 | 1,130 | 61.2 | 1,148 | 99.3 | 49 | 43.1 |
| 赤穂 | 52,087 | 702 | 38.0 | 1,150 | 99.5 | 78 | 68.4 |
| 西脇 | 38,544 | 2,357 | 127.8 | 1,383 | 119.6 | 85 | 74.6 |
| 宝塚 | 205,678 | 180 | 9.8 | 821 | 71.0 | 75 | 65.8 |
| 三木 | 78,636 | 5,755 | 311.8 | 1,206 | 104.3 | 71 | 62.3 |
| 高砂 | 97,842 | 682 | 37.1 | 813 | 70.3 | 79 | 69.3 |
| 川西 | 149,138 | 151 | 8.2 | 1,091 | 94.4 | 67 | 58.8 |
| 小野 | 48,731 | 881 | 47.8 | 892 | 77.2 | 57 | 50.0 |
| 三田 | 101,955 | 238 | 12.9 | 926 | 80.1 | 92 | 80.7 |
| 加西 | 52,181 | 452 | 24.5 | 1,016 | 87.9 | 48 | 42.1 |
| 兵庫県 | 5,446,612 | 1,845 | 100.0 | 1,156 | 100.0 | 114 | 100.0 |

第2表 兵庫県諸都市の商業吸引力(1994)(単位:1,000円)

| | 人 口 | 卸 売 | | 小 売 | |
|-----|-----------|--------|---------|--------|-------|
| | | 人口1人当り | 吸引力 | 人口1人当り | 吸引力 |
| 神戸 | 1,479,233 | 4,362 | 199.2 | 1,375 | 123.8 |
| 東灘 | 186,814 | 4,090 | 186.8 | 1,043 | 93.9 |
| 灘 | 121,126 | 2,049 | 93.6 | 939 | 84.5 |
| 兵庫 | 117,839 | 8,993 | 407.9 | 1,393 | 125.4 |
| 長田 | 124,799 | 2,994 | 136.7 | 997 | 89.7 |
| 須磨 | 184,977 | 1,120 | 51.1 | 754 | 67.9 |
| 垂水 | 236,175 | 139 | 6.3 | 624 | 56.2 |
| 北 | 212,209 | 146 | 6.7 | 764 | 68.8 |
| 中央 | 102,910 | 32,973 | 1,505.6 | 7,313 | 658.2 |
| 西 | 192,374 | 1,775 | 81.1 | 1,226 | 110.4 |
| 姫路 | 461,866 | 3,599 | 164.3 | 1,422 | 128.1 |
| 尼崎 | 486,938 | 1,532 | 70.1 | 1,000 | 90.0 |
| 明石 | 280,938 | 2,169 | 99.0 | 893 | 80.4 |
| 西宮 | 411,882 | 1,084 | 49.7 | 910 | 81.9 |
| 洲本 | 43,552 | 2,334 | 106.6 | 1,303 | 117.3 |
| 芦屋 | 85,192 | 383 | 17.5 | 1,007 | 90.6 |
| 伊丹 | 185,706 | 1,530 | 69.9 | 1,045 | 94.1 |
| 相生 | 36,337 | 660 | 30.1 | 1,056 | 95.0 |
| 豊岡 | 47,638 | 2,886 | 131.8 | 1,481 | 133.3 |
| 加古川 | 250,445 | 1,146 | 52.3 | 1,121 | 100.9 |
| 龍野 | 41,110 | 1,207 | 55.1 | 1,188 | 106.9 |
| 赤穂 | 51,581 | 649 | 29.6 | 1,080 | 97.2 |
| 西脇 | 38,547 | 2,175 | 99.3 | 1,454 | 130.9 |
| 宝塚 | 203,940 | 224 | 10.2 | 780 | 70.2 |
| 三木 | 77,440 | 2,054 | 93.8 | 1,062 | 95.6 |
| 高砂 | 96,568 | 609 | 27.8 | 809 | 72.8 |
| 川西 | 143,604 | 417 | 19.0 | 1,006 | 90.5 |
| 小野 | 47,466 | 1,133 | 51.7 | 911 | 82.1 |
| 三田 | 85,965 | 317 | 14.5 | 873 | 78.6 |
| 加西 | 52,407 | 442 | 20.2 | 976 | 87.8 |
| 兵庫県 | 5,457,617 | 2,190 | 100.0 | 1,111 | 100.0 |

この場合平均を上回っているところは、2つの事実を示している。第1はその地域の1人当たり所得水準が高いこと、第2はその地域によそから買いにきているということこれである。しかしながら第1の1人当たり所得水準も都市別に測定したデータがないので、所得格差を考慮に入れないと、全県平均を100とした場合の各都市の数字は、よそから買いにきた人口の比率を示すことになる。これを都市の吸引力とよべば、神戸市の小売吸引力は123.1であり、小売額のうち23.1%は神戸市外の人買いにきたことになる。したがって神戸市の1997年の人口は144万人であるが、小売ショッピング人口は23.1%増の177万人ということになる。

神戸市の吸引力を区別してみると、最高の中央区が627.5であるから、中央区の人口95,540人の527.5%増の50.4万人のショッピング人口が、中央区的外部からやってきた、ということになる。これを震災以前(1994年)の数字と比較すると、神戸市については123.8から123.1への変化であるから、吸引力に関する限り、神戸市全体では震災前に回復したといえる(第2表)。しかし、これを区別してみると、中央区、兵庫区の2区は若干下回っているが、西区は110.4から117.4へと震災前の吸引力を上回っている。また東灘、灘、須磨、垂水、北の6区は震災前の吸引力を突破している。このように若干の差異はあるが小売については、極めて短い期間に震災前の吸引力水準に回復していることになる。

しかしながら、卸売についてはまだ震災前に達していない。しかし区別にみると、灘、兵庫の2区は高い数値を示している。

第2表によると、卸売の吸引力の高い都市は、神戸、姫路、洲本、豊岡、西脇、三木の6都市、小売でも神戸、姫路、洲本、豊岡、西脇、三木の6都市、飲食店販売数では神戸、姫路の2都市が拠点性をもっており、とくに神戸市の中央、兵庫、灘、長田の4区が高い吸引力をもっていることがわかる。

第3表は都道府県の首都の商業吸引力を示したものである。この場合、日本列島の各地域が、全国共通のマーケットを前提として商業活動を行なっていると仮定し、次のような計測手続をふんだ。すなわち各都市別の人口1人当たりの販売額を求め、ついでそれぞれの県部の所属する各都道府県の1人当たり分配所得を全国平均を100とする指数で示し、これで各都市の人口1人当たり販売額を除し、所得水準の地域差を勘案して実質的な商業吸引力を求めた。

第3表 県都の商業吸引力

| 区 分 | 1人当たり県民分配所得 | | 1人当たりの販売額 | | | 吸引力 | | | 労働生産性 | | |
|---------|-------------|-------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1992年 | 1995年 | 卸売 | 小売 | 飲食 | 卸売 | 小売 | 飲食 | 卸売 | 小売 | 飲食 |
| 全 国 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 札 幌 | 86.5 | 90.1 | 195.4 | 119.3 | 96.6 | 15.3 | 132.4 | 111.7 | 97.4 | 113.4 | 99.3 |
| 青 森 | 74.6 | 79.9 | 83.8 | 110.0 | 89.0 | 104.9 | 137.7 | 99.6 | 69.8 | 100.5 | 90.2 |
| 盛 岡 | 78.7 | 82.7 | 108.0 | 123.8 | 74.3 | 130.6 | 149.7 | 128.5 | 80.7 | 102.0 | 98.4 |
| 仙 台 | 88.7 | 89.7 | 256.0 | 121.0 | 106.1 | 285.4 | 134.9 | 136.1 | 123.4 | 111.4 | 102.1 |
| 秋 田 | 77.6 | 83.4 | 126.3 | 123.0 | 130.7 | 151.4 | 147.5 | 101.4 | 86.1 | 104.6 | 94.8 |
| 山 形 | 83.3 | 84.6 | 94.7 | 123.9 | 78.9 | 111.9 | 146.5 | 100.7 | 58.4 | 104.7 | 96.4 |
| 福 島 | 90.7 | 89.1 | 68.9 | 112.1 | 83.9 | 77.3 | 125.8 | 90.5 | 70.4 | 97.4 | 95.8 |
| 新 潟 | 90.6 | 93.2 | 178.5 | 123.8 | 101.2 | 191.5 | 132.8 | 111.7 | 100.6 | 113.6 | 101.9 |
| 水 戸 | 96.9 | 96.1 | 165.7 | 149.3 | 142.8 | 172.4 | 155.4 | 147.5 | 80.7 | 112.3 | 100.9 |
| 宇 都 宮 | 77.4 | 102.7 | 133.6 | 139.3 | 121.5 | 130.1 | 136.3 | 124.7 | 87.1 | 118.3 | 100.1 |
| 前 橋 | 96.1 | 99.4 | 126.4 | 129.2 | 107.3 | 127.2 | 130.1 | 111.7 | 84.9 | 106.7 | 97.0 |
| 甲 府 | 85.7 | 93.4 | 87.2 | 144.2 | 147.8 | 93.4 | 154.4 | 172.5 | 55.5 | 111.2 | 93.3 |
| 長 野 | 96.6 | 97.2 | 130.1 | 128.9 | 85.3 | 133.8 | 132.6 | 88.3 | 82.1 | 116.5 | 100.6 |
| 浦 和 | 102.4 | 107.9 | 50.8 | 83.6 | 96.4 | 47.1 | 77.5 | 94.1 | 90.8 | 109.8 | 96.4 |
| 千 葉 | 101.7 | 104.8 | 106.7 | 112.1 | 113.5 | 101.8 | 107.1 | 116.0 | 102.8 | 112.2 | 94.2 |
| 東 京 区 部 | 142.6 | 136.5 | 481.4 | 149.6 | 278.2 | 352.7 | 109.6 | 195.1 | 166.3 | 127.4 | 125.3 |
| 横 濱 | 109.5 | 107.6 | 61.0 | 96.3 | 122.6 | 56.7 | 89.5 | 119.6 | 90.6 | 113.1 | 109.7 |
| 岐 阜 | 90.3 | 94.5 | 127.0 | 116.8 | 139.0 | 134.4 | 123.6 | 153.9 | 61.0 | 101.0 | 101.6 |
| 静 岡 | 102.2 | 100.1 | 173.5 | 131.2 | 109.2 | 173.3 | 131.1 | 106.8 | 91.6 | 113.2 | 101.0 |
| 名 古 屋 | 117.3 | 116.8 | 523.1 | 140.3 | 190.9 | 447.9 | 120.1 | 162.7 | 161.6 | 115.0 | 100.0 |
| 津 市 | 95.9 | 94.1 | 93.1 | 122.2 | 122.8 | 98.9 | 129.9 | 128.1 | 69.0 | 101.3 | 96.5 |
| 富 山 | 94.6 | 98.2 | 164.0 | 137.4 | 102.1 | 167.0 | 139.9 | 107.9 | 97.0 | 112.5 | 98.9 |
| 金 沢 | 95.7 | 99.4 | 193.4 | 130.5 | 127.9 | 198.5 | 134.1 | 133.6 | 90.0 | 107.2 | 103.6 |
| 福 井 | 89.5 | 91.1 | 156.8 | 140.9 | 113.3 | 172.1 | 154.7 | 126.3 | 81.1 | 112.9 | 105.7 |
| 大 津 | 106.3 | 107.0 | 42.4 | 85.7 | 98.3 | 39.0 | 80.1 | 92.5 | 85.8 | 90.1 | 105.4 |
| 京 都 | 97.4 | 99.0 | 98.9 | 140.7 | 178.1 | 99.8 | 142.1 | 182.9 | 57.3 | 107.5 | 101.8 |
| 奈 良 | 83.3 | 85.0 | 23.0 | 98.9 | 104.6 | 27.1 | 116.4 | 125.6 | 59.5 | 113.0 | 93.7 |
| 大 阪 | 112.5 | 104.6 | 641.2 | 174.2 | 298.6 | 613.5 | 166.5 | 265.4 | 134.1 | 122.5 | 108.9 |
| 神 戸 | 97.0 | 97.7 | 88.7 | 120.6 | 169.1 | 90.8 | 123.4 | 174.1 | 77.9 | 113.2 | 93.5 |
| 和 歌 山 | 76.9 | 80.9 | 42.7 | 99.3 | 92.7 | 71.5 | 122.7 | 120.5 | 51.8 | 101.9 | 90.0 |
| 鳥 取 | 79.6 | 84.6 | 73.4 | 133.0 | 91.3 | 86.8 | 157.2 | 108.3 | 58.8 | 108.0 | 13.2 |
| 松 山 | 75.8 | 77.1 | 94.0 | 121.7 | 8532 | 121.9 | 157.3 | 112.4 | 61.8 | 100.3 | 96.8 |
| 岡 山 | 92.0 | 94.1 | 123.1 | 118.4 | 110.3 | 130.8 | 125.8 | 119.9 | 78.6 | 109.7 | 95.9 |
| 広 島 | 97.9 | 97.4 | 200.5 | 121.7 | 112.5 | 205.9 | 124.4 | 114.9 | 111.8 | 114.1 | 102.9 |
| 山 口 | 88.2 | 88.9 | 58.3 | 109.5 | 70.7 | 65.6 | 120.4 | 80.2 | 69.3 | 128.8 | 86.9 |
| 徳 島 | 83.4 | 86.7 | 97.8 | 117.2 | 107.7 | 112.8 | 135.1 | 121.1 | 58.0 | 94.9 | 88.5 |
| 高 松 | 88.6 | 90.5 | 241.3 | 182.3 | 118.5 | 266.6 | 201.4 | 133.7 | 101.4 | 142.0 | 92.8 |
| 松 山 | 77.5 | 83.0 | 87.3 | 113.1 | 93.7 | 105.2 | 136.3 | 120.9 | 68.1 | 101.9 | 84.1 |
| 高 知 | 75.8 | 78.3 | 66.5 | 128.7 | 98.1 | 84.9 | 164.4 | 129.4 | 47.2 | 97.2 | 78.3 |
| 福 岡 | 90.3 | 86.5 | 352.2 | 137.4 | 158.2 | 407.2 | 158.8 | 175.2 | 113.6 | 105.5 | 100.5 |
| 佐 賀 | 79.2 | 81.8 | 94.8 | 132.5 | 106.8 | 115.9 | 162.1 | 118.3 | 65.7 | 92.7 | 90.1 |
| 長 崎 | 76.0 | 81.5 | 70.2 | 93.3 | 83.5 | 85.1 | 113.1 | 109.3 | 76.1 | 83.1 | 8.4 |
| 大 分 | 83.2 | 86.9 | 84.4 | 109.1 | 63.6 | 97.6 | 126.1 | 76.4 | 66.3 | 98.8 | 88.7 |
| 熊 本 | 80.7 | 80.4 | 95.3 | 109.0 | 103.6 | 118.8 | 135.6 | 128.4 | 69.6 | 96.3 | 96.1 |
| 宮 崎 | 74.4 | 71.0 | 103.0 | 114.1 | 90.1 | 145.1 | 160.7 | 121.1 | 77.6 | 94.1 | 90.2 |
| 鹿 児 島 | 72.9 | 73.0 | 105.9 | 104.7 | 88.4 | 149.2 | 143.4 | 121.2 | 70.3 | 87.1 | 83.8 |
| 那 覇 | 66.2 | 68.9 | 55.6 | 79.6 | 110.4 | 80.7 | 115.5 | 161.9 | 58.5 | 70.4 | 72.2 |

これによると、たとえば東京区部の人口1人当たり小売額は全国平均100として149.6と、ほぼ5割増しとなっているが、1人当たり所得水準は136.5と高水準になるが、これで割ると実質的な吸引力は109.6になる。これに対し、大阪市は1人当たり所得水準が104.6であり、東京を100とすれば77と低位になるため、実質的な吸引力は166.5と高い値になる。

では神戸の場合はどうか。神戸の属する兵庫県の1人当たり所得水準は97.7と全国平均よりも低い。そのため吸引力は卸売90.8、小売は123.4、飲食は174.1であり、卸売活動が大阪に圧倒されている。しかしながら、横浜市の場合をみると、卸売56.7、小売89.5、飲食119.6と、いずれも東京に圧倒されている。横浜市は昼間人口が夜間人口を下回り、平成7年の昼夜間人口比率（昼間人口÷夜間人口）は89.7と100を下回っており、横浜は東京のベッド・タウンになっていることが示されている。東京圏の都市について昼夜間人口比率をみると、東京都124.2、川崎市88.8である。これに対し京阪神についてみると、京都市110.1、大阪市146.3、神戸市105.0である。平成2年の神戸市が103.5であったから、神戸市の吸引力は震災前より高まったといえる。これを兵庫県の諸都市について示したのが第3表である。これによると兵庫県の諸都市は震災前に比べて都市機能の集積が進み、拠点性を高めつつあることを知ることができる。

第3表 神戸市(→県内市町)の昼夜間人口比率

| | 平成2年 | 平成7年 |
|-----|-------|-------|
| 神戸 | 103.5 | 105.0 |
| 東灘 | 94.2 | 106.4 |
| 灘 | 101.2 | 110.5 |
| 兵庫 | 125.1 | 138.9 |
| 長田 | 104.9 | 116.7 |
| 須磨 | 80.0 | 81.7 |
| 垂水 | 68.4 | 68.1 |
| 北 | 72.6 | 72.8 |
| 中央 | 269.2 | 275.3 |
| 西 | 97.1 | 94.1 |
| 姫路 | 105.7 | 106.3 |
| 尼崎 | 92.9 | 93.9 |
| 明石 | 88.2 | 87.4 |
| 西宮 | 87.7 | 91.2 |
| 洲本 | 110.2 | 109.9 |
| 芦屋 | 77.6 | 81.7 |
| 伊丹 | 88.5 | 88.3 |
| 相生 | 97.0 | 96.0 |
| 豊岡 | 111.3 | 111.1 |
| 加古川 | 88.0 | 86.7 |
| 龍野 | 99.9 | 100.6 |
| 赤穂 | 93.4 | 93.4 |
| 西脇 | 105.1 | 105.1 |
| 宝塚 | 74.1 | 74.8 |
| 三木 | 89.4 | 90.9 |
| 高砂 | 96.7 | 96.1 |
| 川西 | 72.1 | 73.2 |
| 小野 | 93.1 | 94.5 |
| 三田 | 95.8 | 89.1 |
| 加西 | 96.6 | 96.1 |

周知のように、平成10年に大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法および改正都市計画法が成立し、大店法が廃止されることになった。この三法は次のような商業政策の転換を意味するものである。すなわち、第1に大型店の進出を抑制して中小小売店を保護するという従来の競争制限型から、交通渋滞、駐車、騒音、ゴミ問題など大型店の出店が周辺の住環境に及ぼす影響重視型への転換、第2に、大型店の出店審査の主体が、国から都道府県・政令指定都市

へ移行する地方分権型への転換、第3に、法の主目的が中小小売店の保護から生活者の利益重視型への転換、そして第4に、新たに街づくりの視点から商業の活性化を図ろうという、商業政策と都市政策とのポリシー・ミックス型への転換がそれである。したがって、地域住民がどのような街づくりを望んでいるか、また小売業者に意欲と能力があるかが問われているのである。

この政策転換は、住民にも商店経営者にも受け入れやすいものと思われる。というのは、歴史的にみて、商工業者が都市の機能形成に大きな役割をはたしてきた、という事実が存在しているからである。すなわち、城下町、港町、商人町、職人町というかたちで、それぞれユニークな都市の性格を形成してきたからである。現代においても、良質な財とサービスの供給を通じて、生活の質の向上に貢献するほか、顧客との信頼関係に基づく文化活動やイベントが、望ましい地域社会の形成に大きな役割をはたしているからである。

すでにのべたように、大型店が郊外に進出するのは、既存の中心部では十分な店舗面積が確保できず、車のアクセス確保に難点があり、中心市街地の品揃え、店揃えに魅力がなく、そのため消費者自身が郊外に進出した店舗を選択したという事実を重視しなければならない。商業は都市のにぎわいを形成する重要な施設があるからこそ、かつての中心商店街が繁栄した。しかし、かつての経営者が引退し、後継者が中心市街地にいなくなり、やる気のある経営者が機会をもつことができなければ、商店街全体の競争力が低下することは当然のことである。

ここで強調したいことは、既存の中心部商店街を大切にするということは、現在営業している店舗を大切にすることと同じではない、ということである。ところがかつての本店法の施行にあたっては、あらゆる手段をつかって新規参入を阻止し、中心部の活性化という基本命題も、中心商店街で営業していた既存の中小商業者の温存を図るだけで、消費者の利益は無視されてきた。これでは活性化は不可能である。くりかえして強調したように、ゆたかな社会は買手の強い社会である。この事業を直視し、大規模小売店と対等に、公正な自由競争を行ないうるよう実力をつけること、またできることなら、大規模小売店と連動して発展できるような戦略を選択することが大切なのである。

周知のように、昭和22年4月に独占禁止法が制定されたが、これにともなうて、同年12月に百貨店法が廃止された。百貨店法が廃止されたのは、百貨店法の許可制は営業の自由を保障した新憲法に反し、また既存百貨店の既得利益につながるばかりか、独占禁止法に反するからである。

日本においては、小売商が情報に強い企業としての競争力をつけるという視

点が希薄であり、弱いものが団結すればよいという、「組織」あるいは「集団」としての中小小売商観が支配的であった。そこでは中小商業の産業的育成を図るということが欠如していた。大型店もスーパーもコンビニエンス・ストアも、もとを調べれば中小企業からスタートし、成長したものだという事実から多くを学ばなければならない。

(3) 新産業の創造・育成

兵庫県による「復興計画」においては、「新産業の創造・育成」について、「新産業創造のプログラムの充実や民間能力の活用等を通じて、21世紀の成熟社会にふさわしい新産業の導入・育成を進め、多様なニーズに対応し、持続的な発展を可能にする次世代型の産業構造への転換を図る」となし、次のように2つの課題を提示している。

第1は新産業創造システムの形成である。すなわち、「被災地域は震災前から、いわゆる日本のテストマーケット的な役割を果たしてきたが、こうした地域特性を活かし、新産業創造のためのインキュベーションセンター・ベンチャーキャピタル制度の創設等個々の支援等をシステム化し、次世代型産業の着実な創造を図る」というものである。

第2は情報通信関連産業の振興である。すなわち、「多核・ネットワーク型都市圏における新都市核や既成の都心部の再開発の進展と合わせて、予定される高度情報通信基盤の先行的・面的整備の促進を契機として、先導的な情報システムの整備を進めるとともに、次代のリーディング産業として期待されるマルチメディア活用した情報関連産業の振興を図る」というのがそれである。

兵庫県がこれを受けて、平成10年3月に公にした「阪神・淡路震災復興計画推進方策」によれば、「中小製造業の活性化」について次のようにのべている。

研究開発力・技術力・デザインの強化等による、創造志向の知識産業化を基調として、今後とも一層、中小製造業の高付加価値化、新分野進出、競争力強化、人材養成等を支援する。

特に、機械金属工業関連をはじめとする中小・震災の下請企業や、酒造、ケミカルシューズ・粘土瓦等の地域産業については、本格復興に向けた業界の一致協力した取り組みの中で、集団化や経営体制の共同化及び取引の多角化を進めて業界の構造転換と経営体制の共同化及び取引の多角化を進めて業界の構造転換と経営の近代化を目指す。

このように、21世紀の成熟社会にふさわしい産業構築を図ることをねらいとしている。すなわち、「成熟社会に対応した次世代型の産業構造への転換につながる支援や、新しい産業の導入・育成・魅力ある事業活動環境の整備強化」と「国際交流拠点機能の充実や、国内外企業の誘致促進等による世界都市機能の拡充」がそれである。

これまで日本の中小企業政策には、経済政策的志向と社会政策的志向との混在がみられた。一般的にいて、ギルト的伝統をもつヨーロッパ諸国においては、既存企業の保護に重点がおかれ、逆に競争社会的伝統の強いアメリカにおいては、公正な競争のための環境整備や、企業の近代化促進に重点がおかれている。けれども、スイス時計工業法の歴史的変遷の事情から明らかなように、伝統的な保護育成の段階から、次第に国際競争力を強め、その成長発展を促進しようとする政策への転換がうかがわれる。

いうまでもないことだが、経済成長は同時に産業構造高度化の過程であり、それは新産業の登場、産業の多様化、社会的分業の深化、産業交替の進展などを引き起こし、同時に企業規模の変動と多様化を拡大させるのである。すなわち、経済成長は既存企業の拡大のみならず、これまで産業化が進展していなかった分野への産業化の拡大、さらには新産業の登場・拡大等を起動力として展開するのである。

さらに都市化が進行すると、情報やデザインで勝負する新しい都市型産業が次々に必要となり、これに対応してベンチャー・ビジネスをはじめとする所得弾力性の高い成長産業が登場するようになる。あるいは既存企業が業種転換をはじめとする産業転生に挑戦するようになる。これらの成長産業は、規模は小さくとも、イノベーション志向型であるから、これまでの小企業イメージとは異なったものであり、それはセルフ・マネジメント型なのである。したがって、地域開発との関連で中小企業問題を論ずる場合には、企業型と家業型、特に家業型については、企業志向型と生業型および副業型のそれぞれの地域分布構造の態様をつかみ、その発展段階と類型の差異に対応した開発の戦略を選択すべきである。

7. むすびに代えて—環境の創造と祈り—

阪神・淡路地域の復興は、人口と産業が集中した大都市型地震からの復興であり、復興の過程での様々な先導的取組みの成果は、この地域だけでなく、わ

が国の成熟社会への道標を示すものとして、広く活用されるべきものである。

例えば、復興の安定的、継続的な復興の推進を期するために、兵庫県が国に対して制定を要望していた「復興特別法」の趣旨は十分に実現しなかった。平成7年2月に「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」が定められたが、従来の国と地方の制度の枠組みを超えるものでなく、今後の災害の発生に備え、地方に対し国が支えるという法制度を整備しておくことが望まれよう。

これらのことから、被災者の生活再建か中小零細企業等の当面の課題について、引き続き最大限の努力を傾注しつつ、中長期的観点から、福祉、文化、産業、防災、都市基盤等の各分野にわたり、成熟社会を先導とする「創造的復興」に向けた取組みを進めていくことが必要である。いうまでもないことだが、復旧と復興とはその意義を異にする。本来復興という言葉には未来に向かってのイノベーションが不可欠であり、未来の創造が含まれているのであるが、委員会ではあえて「創造的復興」というスローガンをかかげた。以下においては成熟社会における未来の創造の中で重要な課題である「環境の創造」問題についてのべることにしたい。

周知のように、地球環境元年といわれた1989年以降、地球温暖化、熱帯雨林破壊、フロンガスによるオゾン層破壊などが国際会議で討議され、国内でも自然保護や環境問題への関心が高まった。環境問題の根本的な原因は複雑であるが、成長の質を犠牲にして、成長の量を重視し、環境汚染の社会的コストを十分計算に入れなかった従来のやり方や、環境に対する影響を考慮せずに生活の便利さを優先したことなどが反省されなければならない。

このような状況のなかで、1992年、ブラジルのリオ・デ・ジャネイロで「国連環境開発会議」（地球サミット）が開催された。この会議では、人口問題をはじめ、食糧、生物、エネルギー、大気汚染、酸性雨、地球温暖化、森林保護などについて、多面的な話し合いが行われた。

ここで注目すべきは、わが国の提唱にもとづき、国連の決議によって1984年に設置された「環境と開発に関する世界委員会」の報告書『われら共有の未来』（Our Common Future）で問題にされた「持続可能な開発（発展）Sustainable Development」という概念が、リオの地球サミットに引きつがれ、先進国・発展途上国共通の全地球的課題として提起された、ということである。

持続可能な開発とは「将来の世代の欲求を満たしつつ、現在の世代の欲求を満足させるような開発」であり、「生態系を破壊することなく、かつすべての人々にとって、妥当な消費水準を目指した価値観をつくり上げて初めて、可能

となる」ものである。つまり、それは現在世代と将来世代との共存、人間と自然との共生、環境保全と開発推進との両立という困難な課題を同時に達成することを意味するものである。

いずれにしても、最終的には、生態的環境が産業活動から発生する熱をどこまで許容できるかによって、経済成長の限界が決まることになる。とすれば、工業生産の拡大志向には注意深い抑制が、浪費的消費には質素な消費態度が要請されることになる。

開発と環境の問題は、あれかこれかといった二者択一のものではない。経済開発の採算性と環境保全の必要性との問いは、短期的にはしばしばトレード・オフの関係がみられる。しかしながら、長期的には、その二律背反を超えたところに最適のバランスが存在するのである。効率の原則と必要の原則との調和、さらにまた、短期の効率と長期の効率との調和を図ることが望まれる。さらにいえば、よき環境につつまれた都市は古来、自由競争の原理としての開放系と、共生の原理としての規制という閉鎖系の原理の均衡のうえに成り立っていたのである。(1)

持続可能な開発というキーワードの背景には、発展途上国の貧困が環境の荒廃とともに進んでおり、旱魃や洪水、さらに伝染病という災害からまぬかれ、貧困の悪循環から脱出するには、新しい経済成長が不可欠である、という認識がある。だが、地球の持続的発展を考えるならば、環境保全の枠のなかで、すなわち地球の生態系システムが健全に機能するという条件の下で、経済発展を認めうるということに他ならない。

このように、地球的規模で環境と開発を両立させ、その一体性を保持しうるシステムの構築が求められたのである。しかし北（先進国）と南（途上国）の間には理解の対立があった。E. R. ワイツゼッカー教授は「南」はこのアジェンダを、「貧困を克服し地球的規模の経済的不平等を克服する戦略」と定義する傾向があり、環境問題よりも地球的規模の経済問題（貧困と不平等）を重視しているとなし、この見解は20年前のストックホルム会議で、インドのガンジー首相が強調した「貧困は最大の汚染者である」という発現の繰返しにすぎないときめつけ、「環境問題を開発や世界的な不平等の問題に従属させて論じることは、環境の悪化を加速化させる運命にあるということに等しい」となし、その近視眼的見方を批判している。

さらにワイツゼッカー教授は、「北」の近視眼的見方も「南」のそれに劣らずあてにならない、と批判する。すなわち「北」の主張は環境保護が最もプラ

イオリティの高い課題だということにつぎるが、持続可能な開発を現実のものにするためには、まず地球上のあらゆるものを経済の支配下におくという妄想を克服しなければならないというのである。教授はいまこそ「経済の世紀から環境の世紀」へと移行しなければならない」と強調し、それを意味のあるものにするには、「地球的規模で考え、地域から行動しよう」ということが合意されなければならない、と結んでいる。(2)

よくいわれるように、神は農村を創り、人間は都市を創ったが、神は同時に、人間が人間にふさわしいよき生活ができるように、資源と空間を与えてくれた。われわれはこの貴重な資源と空間を、注意深く、かつ賢明に開発、利用することが許されている。

しかし、自然の自己復元能力や自浄能力を超えた開発を行い、また有害な廃棄物を排出するならば、エコロジカル・バランスを失い、元も子もなくなってしまふであろう。乱伐、乱獲、乱堀が禁止されているのはそのためである。したがってわれわれは、それを保全すると同時に、それを積極的に育成し、自然資源や観光資源や文化財を創造することが必要となる。

同時にわれわれは、未来の世代のために、自然資源や空間の一定量に対しては手をつけなくて、そのままの姿で留保しておかなければならない。われわれの将来の世代が、さらにすぐれた知識や知恵によって、残された資源や環境を人類の幸福のために、いっそう有効に活用することが期待されるからである。文化財の発掘に関しては、特にこの考え方を徹底させることが必要となる。

このように考えてくると、開発と環境の問題は、開発と保全と留保という三者間のバランスの確保の問題であり、人間と自然との共生、現在世代と将来世代との共存の問題であり、持続的成長の内容そのものであることがわかる。つまり、人間が人間に値する、よき生活をするために、資源と環境を開発し、保全し、また一定の資源を次の世代のために留保するということが、持続可能な発展の主要内容なのである。

ところで、環境をよくするためには、すべて費用がかかる。ドイツにおいては、石炭の露天掘りの場合でも、また砂利を採取する場合でも、当局が定めた自然復元ないし環境創造の計画を実施しないと許可されない、というきびしい規制がある。したがって、石炭採掘や砂利採取が進めば進むほど、緑地、農地、森林、公園、人工の湖などが計画どおりに創られることになる。この自然復元ないし環境創造のコストは、石炭や砂利の価格に加算され、最終消費者がそのコストを負担するのは当然だ、という国民的コンセンサスがなされているから

こそ、開発と環境創造が同時に進行し、開発が進めば進むほど森林が拡大し、よりよき環境が創造されるのである。われわれはこの事実から多くの教訓を学ばなければならない。

周知のように、人類は農業を発見すると同時に、水利に恵まれた地域に定住し、多くの都市をつくったが、自然の恵みである森林を伐採して、船や建物をつくった。また産業革命期には大量の木炭によって製鉄を行ない、羊を放牧したために木の根まで食いつくされ、森林は消滅した。その結果、山は保水能力を失ない、川も土も荒れてしまい、森林を砂漠化しただけでなく、多くの文化や文明をつくった都市それ自体も砂漠の中に埋没してしまった。まさに「文明の前には森林があり、文明の後には砂漠が残った」のである。このように、多くの国々は、森林を破壊することによって都市を築き、その行き詰まりによって別の地域に移り、都市を使い捨てにしたのであった。

ところが日本では、森林を育てることで文化を養ってきた。ほとんど唯一の文明国であった。奈良も京都も滋賀も、依然として一千年以上の古都にふさわしい風格を持ち、今なお人間が住み、栄え、決して砂漠化しなかったのである。日本人は森林を払って農地を開いたのではなく、主に沖積平野を水田にしてきたのである。すなわち低湿地を農地に変え、その農地を守るために、山に木を植え、水害を防ぐという治山治水を行なってきたのである。この伝統は今後も守り続けなければならない。その意味では、昭和天皇の誕生日「4月29日」を「みどりの日」として国民祝祭日にしたのは、まことに賢明な決定であったと思う。

ところで、日本人の信仰心の基盤には、自然崇拜と祖霊崇拜とがある。古来、日本人の自然崇拜の象徴は神への信仰となり、祖霊崇拜の象徴は仏への信仰となって現在まで続いている。ここで強調したいのは、山形県にみられる草木塔の石碑である。山形県には現在確認されているものだけでも70基ほどある。それは草や木を利用し、その恩恵を受けて暮らしをたてていた人々が、伐採する時に草木に感謝し、宿る精霊を供養するために建立されたものである。また山で木を扱う人が、災害にあうことは木の怨霊によるものと考え、その鎮魂のため、ということがいまひとつの理由となっているものと考えられる。「草木国土悉皆成仏」という仏教の思想が、この背景にあることはいままでもない。

古来日本人の自然観にはアニミズムとマナイズムがあった。すなわち、アニミズムは自然の中に靈魂をみる思想で、人間と自然との親密度の基本をなすものである。これに対しマナイズムは、自然の中に超自然的な神威力をみる思想で、人間の自然に対する畏怖感の基本をなすものである。今日の自然破壊の原

因は、マナイズムが衰退してアニミズムだけが残り、自然に対する甘えが自然破壊をもたらしたといえる。草木塔は名君上杉鷹山公の時代から始まっており、はじめは草木供養塔として建てられたものが、後世になってから単純化され、草木塔となった。

ところで、北海道の大雪山国立公園には、昭和 29 年に北海道を襲った洞爺丸台風のために、風倒木となった大量の樹木の霊を慰めるために、「樹霊碑」が建立されている。これもまた、日本各地の社寺境内などの樹木が「鎮守の森」として信仰の対象となっている思想に連なるものである。いずれにせよ、美しい山々に囲まれ、水清く、自然の恵みに満ちあふれている山形の風土が、生きとし生けるものとしての草や木に霊を感じ、信仰する心を育てたものであろう。アルバート・シュバイツァー博士のいう「生命への畏敬」の念を、この草木塔はわれわれに教えてくれるのである。

釈尊の教えは、一切の生物に対してだけでなく、とりわけ樹木に対して敬虔で優しい態度で接することを求め、すべての仏教徒が何年かおきかに一本の木を植え、これをしっかりと根づくまで見守る義務がある、と教えている。E. F. シューマッハー教授は、「万人がこの義務を守るならば、外国援助がまったくなくとも、本当の高度な経済開発ができることを容易に証明できる」のであって、「東南アジアの経済がふるわないのは、疑いもなく森林を許しがたいほどなおざりにしてきたことによる」とのべている。(3) かつて空海は、「祈りなき行動は盲動であり、行動なき祈りはである」と教えたが、人間と環境との共生を実現するためには、何よりもまず、このような敬虔な祈りの態度とたくましい行動力が不可欠なのである。

仏教では生きとし生けるものはすべて同根で、自然と人間との共生が大切であり、生きとし生けるものを大切に育てるべきことを教えている。また生命は個としては必ず死ぬが、しかし個が死ぬことによって種が生き続けることを教えている。つまり、生命の永遠の循環思想こそ、まさに生命の真相なのである。古来わが国は自然と人間を一体のものとし、自然と人間とが共生するという独特の文化を育て、伝統として継承してきた数少ない国の代表である。人類の文明の危機が叫ばれているが、その最大の原因は、人間が物質的欲望を満たすことに執着しすぎ、すべての価値の根源が生命にあり、かつ生命を育ててきた自然にあることを忘れてしまったことにある。いまこそ、日本は自然と人間との共生の文化を世界に向かって発信し、国際的な責任と役割をはたすべきである。

ところで、リオの地球サミットにおいては、大気汚染、酸性雨、森林保護、生物多様性保全などについて多面的な話し合いがなされ、国際協力のあり方についても討議がなされた。しかしながら草木塔に象徴されるような、地球環境を良くするための祈りの精神や、文化的風土の問題については、本格的な討議はほとんどなされなかった。地球的規模での観測や科学技術の開発をはじめ、費用負担の配分基準や国際条約に関する議題が中心になるのは当然だとしても、宇宙船地球号に乗り合わせている人類としての謙虚な祈りの精神が欠落し、生臭い費用負担の問題で責任のなすり合いとかけひきが展開し、後味の悪いものが残ったとしたら問題である。

草木塔は人間と自然との共生と、現在世代と将来世代との共生の大切さを教えている。共生の哲学は生命の永遠の循環と慈悲の心、すなわち平和で安らぎのある共生の思想によって支えられているからである。これに対し、西洋の文化は自然との闘い、それを克服する方法を教える。しかし東洋の文化は自然を恵みの恩人として迎え、敵と思わず、自然の懷に抱かれることを祈る。まさに母なる自然なのである。ところがキリスト教は、神は人間を造り、人間を神の代理人に任命し、生きとし生けるものを従わせようとする。

梅原猛教授はキリスト教文明と仏教文明を比較し、「怒りの文明、力の文明というのがヨーロッパ文明の特色であるが、東洋文明は安らぎの文明、あるいは慈悲の文明という特色を持っている」と指摘している。すなわち、キリストの十字架による死、毒殺されたソクラテスに対し、釈迦の涅槃、天寿を全うした孔子を対置し、殺された人間を崇拜する西洋の文明は、攻撃的な怒りの文明になる、と説明している。

これに対し、東洋の文明は、平和で安らぎのある文明であり、「平和の原理、慈悲の原理に立つ文明の建設ということが、新しい時代の要請として世界に課せられている」とのべている。(4) われわれは阪神・淡路の創造的復興を突のあるものにするために、災害で生命を失ったいっさいの生命あるものの鎮魂のためにも、祈りに支えられた復興の途を歩まなければならない。われわれはいまこそ、人類全体が共生と祈りの哲学を持ち、大切に育てなければならない。

参考文献

- 1 - (1) 玉城素「後藤新平の「東京」構想」岩波講座現代都市政策、月報6、1975年5月
- 1 - (2) E. Reishauer, *The Japanese*, 1977 (国弘正雄訳『ザ・ジャパニーズ』、文芸春秋社、昭和54年、P.264.
- 1 - (3) 辻清明『日本の地方自治』岩波書店、昭51、P.61
- 1 - (4) 松尾尊兌編『石橋湛山評論集』、岩波文庫、昭和59、PP.140～3.
- 1 - (5) 石橋湛山『湛山回想』、岩波文庫、昭60、PP.308-11.
- 1 - (6) E. Reishauer, *Japan, The Story of a Nation*, 1970 (鈴木重吉記)『日本一国のあゆみ』、時事通信社、昭和46、P.103

- 2 - (1) 阪神・淡路大震災記念協会『阪神・淡路大震災後県史』第3巻、1997年度版、PP.31～33、Ⅲ.P32-33.

- 3 - (1) 経済企画庁編『国民所得倍增計画』昭38、PP.23～24
- 3 - (2) 経済企画庁編『国民所得倍增計画』昭38、P.16
- 3 - (3) 経済企画庁編『国民所得倍增計画』昭38、P.122
- 3 - (4) 経済企画庁『新経済社会発展計画』(昭45年5月)、P.59
- 3 - (5) 経済企画庁『新全国総合開発計画』(昭和44年)、PP.30～31、P.41
- 3 - (6) 国土庁『第三次全国総合開発計画』昭和52年11月、PP.64～66
- 3 - (7) 経済企画庁『1980年代経済社会の展望と指針』昭和58年8月、PP.85～87
- 3 - (8) 国土庁『第四次全国総合開発計画』昭和62年、PP.46～47
- 3 - (9) 国土庁『新・全国総合開発計画ー 21世紀の国土のグランドデザイン』平成10年3月、PP.32～35
- 3 - (10) 森稔『急務の耐震都市づくり』日本経済新聞、99.10.25

- 4 - (1) 阪神・淡路大震災記念会編『阪神・淡路大震災復興史』第1巻、1997、P.508
- 4 - (2) 外岡秀俊『地震と社会』上、みすず書房、1997、P.146、なお以上の叙述は本書に負う。
- 4 - (3) 木村拓郎『首都圏の地震対策は進展しているか』NIKKENRE、1999、11月号
- 4 - (4) 外岡秀俊『地震と社会』上、みすず書房、1997、P.4

5 - (1) 高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房、1996、P.12、以下の叙述は本書に負う。

5 - (2) 佐々淳行「内閣・自衛隊法の改正」毎日新聞、平成7年1月29日、なお、この項は次に負う。高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房、1996、P.60

6 - (1) 総合保養地域整備研究会「今後のリゾート整備のあり方について」(中間とりまとめ)、平成4年8月

7 - (1) 井尻千男『自画像としての都市』東洋経済、1994、PP.6 ~ 7

7 - (2) E. R. Weizsacker : Erdpolitik : Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt. 1990 (宮本憲一・横田貢典・佐々木健監訳『地球環境政策』、有斐閣、1994、P.4

7 - (3) E. F. Schumacher, Small is Beautiful, 1973 (小島慶三・酒井懋訳『スモール・イズ・ビューティフル』講談社学術文庫、1976、P.57

7 - (4) 梅原猛『日本文化論』講談社学術文庫、1987、P.77