

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』

国内検証委員 伊藤 善市
前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いが、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っても、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—阪神・淡路震災復興計画—」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、合意点を見つけた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—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2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。

(本 文)

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の確保、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うる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スプリータやロサンゼルスของ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ー阪神・淡路震災復興計画ー」の提言がなされた。

この委員会の提言は「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・淡路震災復興計画ー基本構想ー」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、いろいろな意味で有効である。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る。

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つて、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」といつているのである。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。玉城素氏は後藤氏の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出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。この機会を充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、日本が大きく変わ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が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は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」といふ。

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、「日本の従来の方自治は、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・シャープ博士の勸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てる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、自然と共生しながら、命を守り育て、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、高齢者や障害者をはじめ、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を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、国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カ年計画」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カ年計画の進捗状況

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12万5,000万戸に対し、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カ年計画は「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カ年計画は、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カ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ため、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思ひます。

大略以上のとおりであるが、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、次の世代によりきアドバイスを残したいものと思われまます。

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