

都市政策

季刊 '15.10

第161号

特集

再考－阪神大震災からの復興20年

巻頭言

「再考－阪神大震災からの復興20年」発刊に当って

新野幸次郎

論文

阪神大震災における市街地・住宅復興の施策形成と実践

－神戸市における被災自治体主導の取り組み－

安田 丑作／内田 恒／倉橋 正己／橋本 彰

阪神・淡路大震災からの復興20年－企業の軌跡－

加藤 恵正／三谷 陽造

阪神・淡路大震災の高齢者地域見守り活動とその後の展開

松原 一郎／峯本佳世子／石井 孝明

阪神・淡路大震災からのNPO・NGOの活躍と現在

森田 拓也

阪神大震災と神戸市財政

高寄 昇三

東日本大震災の宅地災害に学ぶ宅地事前耐震対策の課題

沖村 孝

生活再建のために大切なものとは何か？

－阪神・淡路大震災と東日本大震災の生活復興調査結果の比較をもとに考える－

立木 茂雄

東日本大震災におけるNPO／NGOのネットワーク組織の形成について

本荘 雄一

行政資料

平成26年度 国際戦略形成・人材育成プログラム事業研究報告
(概要・その2)

(公財) 神戸都市問題研究所

特集 再考－阪神大震災からの復興20年

巻頭言

「再考－阪神大震災からの復興20年」発刊に当って…………… 新野 幸次郎

論文

- 阪神大震災における市街地・住宅復興の施策形成と実践
－神戸市における被災自治体主導の取り組み－
…………… 安田 丑作／内田 恒／倉橋 正己／橋本 彰 4
- 阪神・淡路大震災からの復興20年－企業の軌跡－
…………… 加藤 恵正／三谷 陽造 31
- 阪神・淡路大震災の高齢者地域見守り活動とその後の展開
…………… 松原 一郎／峯本佳世子／石井 孝明 45
- 阪神・淡路大震災からのNPO・NGOの活躍と現在
…………… 森田 拓也 58
- 阪神大震災と神戸市財政
…………… 高寄 昇三 70
- 東日本大震災の宅地災害に学ぶ宅地事前耐震対策の課題
…………… 沖村 孝 78
- 生活再建のために大切なものとは何か？
－阪神・淡路大震災と東日本大震災の生活復興調査結果の比較をもとに考える－
…………… 立木 茂雄 86
- 東日本大震災におけるNPO／NGOのネットワーク組織の形成について
…………… 本莊 雄一 104

関連図書紹介

阪神復興と地域産業 神戸市長田ケミカルシューズ産業の行方 120 / 東日本大震災とNPO・ボランティア 120 / 住民主権型減災のまちづくり 121

関連サイト紹介

復興の教科書 121

歴史コラム

原口忠次郎－その仕事の原点…………… 三輪 秀興 122

潮流

改正学校教育法 124 / 女性活躍推進法の成立 124 / 改正マンション建て替え円滑化法 125 / 経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）を閣議決定 125 / 独・エルマウにてG7サミット開催 126 / 明治期の産業革命遺産が世界遺産登録 126 / 活発化する火山活動と改正火山法 127 / 韓国で中東呼吸器症候群（MERS）が拡大 127 / 米・キューバ国交回復 128 / シーグラフ・アジア2015が神戸で開催 128 / 夜景サミット2015 in神戸 129 / 神戸の都心の将来ビジョン及び三宮周辺地区再整備基本構想の策定 129

行政資料

平成26年度 国際戦略形成・人材育成プログラム事業研究報告（概要・その2）
……………（公財）神戸都市問題研究所 130

巻頭言

「再考－阪神大震災からの 復興20年」発刊に当って

(公財) 神戸都市問題研究所理事長 新野 幸次郎



1923年の関東大震災の時も、地震から発生した多様な諸問題について各種の論評が発表された。その代表的なものの1つに、1935年に執筆された寺田寅彦博士の「天災と国防」がある。それは、国土構造の特性のためにわが国が震災はいうまでもなく、水害を含めた各種天災に襲われやすい天災大国であり、それに備えるためには、軍隊でさえ天災対応の特別な編成と訓練を不可欠にするという指摘であった。しかし、不幸にしてわが国では、従来、寺田論文の指摘は深刻に自覚されなかったと言わねばならない。その点、1995年の阪神・淡路大震災は、私たち日本人の「天災大国」認識を大きく深化させることになった。

なぜなら、海溝型地震ならともかく、一般には地震はないと受けとめられていた阪神・淡路地区で、いわゆる都市直下型の活断層地震が発生し、しかも、6400名に近い家屋崩壊死を強要されることになったのを契機に、わが国全土が実に多数の活断層をもった国であることが深刻に自覚されることになったからである。このあと、われわれは更にいくつかの震災を経験したがその中で今迄、活断層の存在さえ認識できていないところもあることさえ知った。そこへ、2011年の東日本大震災が勃発した。これは周知のように、典型的な海溝型地震で、しかもこれを契機にしてわが国が4つのプレートの上につくりあげられた世界でも類のない国土であり、近いうちに、より巨大な海溝型地震の来襲を覚悟しておかねばならないことが全国民に自覚されることになった。

そうだとしたら、戦後の日本で、最初の大都市直下型地震を経験し、その難しい復興に当たってきた私たちは、あらためて震災直後から今日までの20年間に、何が一番苦勞することになったことであり、これから発生するとされている大規模災害から復興に対応するために何を、いかように準備しておかねばならないかをより明確にしておかねばならない。それは恐らく、危惧される南海トラフ地震だ

けでなく現に進められている東日本大震災からの復興にもいくつかの点で参考にして頂ける内容になると思う。

阪神・淡路大震災直後から、私たちは、「都市政策」誌だけでなく、いくつかの出版物で、震災復興についてとりあげてきた。本特集「再考：阪神大震災からの復興20年」においては、一方において、「東日本大震災における NPO/NGO ネットワーク組織の形成」とか、「生活再建のために大切なものとは何か？」などのように、阪神・淡路大震災の復興の過程における諸問題を頭におきながら直接東日本大震災での取組みについての調査を基にしたものがある。また、他方においては、題目どおり、阪神・淡路大震災の20年に当って、われわれが苦しみながら工夫した新しい活動としてのいくつかの歩みをヒアリングなども含みながら整理分析した。なかでもわれわれが本号でとりあげた「市街地・住宅復興の施策形成と実践」や「企業の軌跡」、「高齢者地域見守り活動」、「宅地事前耐震対策」および「市財政」の分析などは、「NPO・NGOの活動」を含めて極めて示唆的な内容になったと確信する。

東日本大震災以降になって、わが国の歩みをたんなる「戦後」ではなく、「災後」と画期して解明すべきではないかという提言もある。しかし、この発想は既に阪神・淡路大震災の時から意識されていた。すなわち、私たちは被災地では、当時の知事、貝原俊民氏も明言していたように、あの歴大な犠牲を生むことになった震災は、私たちが戦後の経済成長追求主義の政治経済運営に偏倚し、安全・安心で文字通り充実した生活追求を経済社会運営の基本にしなかったことの帰結であると反省していた。しかも、当時グローバル化の進展につれて、世界の政治と経済とは激烈な構造変化をきたしつつあった。従ってわれわれはこの流れに沿った復興でないとわが国は世界経済の進展からとり残される危険性があることも自覚していた。残念ながら、いわゆるバブル崩壊後の困難な経済再建渦中に陥ちこんでいたわが国政府は、このことを十二分に意識した震災復興政策をとることができなかった。

しかし、さきにも言及したように、近いうちに、われわれは東日本大震災よりも大規模になる危険性をもつ南海トラフ地震を考えねばならなくなった。われわれは、それを少しでも減災できる救援対策と国土政策を確立するために、全力をあげなければならない。私たちは、これに多少でも寄与できるように、20年前の阪神・淡路大震災を総括しなければならないと考えて本特集を企画した。

特集「再考－阪神大震災からの復興20年」にあたって

現在、東日本大震災の被災地では復興の取り組みが本格化してきており、阪神・淡路大震災の復興過程で得られた経験・教訓の情報が参考とされている。

また、将来、発生が懸念されている南海トラフ巨大地震などの大規模災害に備えるために、阪神・淡路大震災の経験・教訓を風化することなく、次世代への継承や、国内外へ発信していくことが求められている。

そこで、本号では、阪神・淡路大震災から20年を迎えて、その復興過程について改めて振り返るとともに、阪神・淡路大震災以降の災害対応における展開を踏まえながら、阪神・淡路大震災の経験・教訓を中心に再確認する。

まず、論文「阪神大震災における市街地・住宅復興の施策形成と実践－神戸市における被災自治体主導の取り組み－」では、被災地自治体である神戸市が、市街地・住宅復興の実現のために取り組んだ軌跡をたどりつつ、復興施策の成果と課題について改めて論じていただいた。

次に、論文「阪神・淡路大震災からの復興20年－企業の軌跡－」では、震災後の企業復興について中小企業、中堅企業、大企業ごとに、復興に携わった方々にインタビューした結果をもとに復旧・復興とその現在を整理・検討し、また南海トラフ大地震などへの企業としての対応の視点等をまとめていただいた。

論文「阪神・淡路大震災の高齢者地域見守り活動とその後の展開」では、高齢者の地域見守り活動について、その変遷をまとめていただくとともに、地域拠点であるあんしんすこやかルームの見守り推進員からの聞き取り調査等により、その政策的意義と次なる災害の備えについて論じていただいた。

論文「阪神・淡路大震災からのNPO・NGOの活躍と現在」では、震災を契機に注目されたボランティアやNPO・NGOにスポットを当て、震災発生後からこれまでに至る経緯や将来の災害に向けてのNPO等の関係者からの提言についてご紹介いただいた。

論文「阪神大震災と神戸市財政」では、震災が神戸市の財政に与えた影響や東日本大震災との政府財政の支援の違いなどについて論じていただいた。

さらに、論文「東日本大震災の宅地災害に学ぶ宅地事前耐震対策の課題」では、震災後、この20年で進展した耐震工学、その中からでも特に宅地の安全関係について、被災、復旧から将来の地震に対する備えの仕組みの進展とその課題について論じていただいた。

論文「生活再建のために大切なものとは何か？－阪神・淡路大震災と東日本大震災の生活復興調査結果の比較をもとに考える－」では、阪神・淡路大震災から5年目に生まれた生活再建7要素モデルによって、名取市民の生活再建状況を紹介していただくとともに、阪神・淡路大震災被災者と比較して東日本大震災被災者の生活再建課題で特徴的なポイントを論じていただいた。

最後に、論文「東日本大震災におけるNPO／NGOのネットワーク組織の形成について」では、阪神・淡路大震災を上回る広域災害となった東日本大震災におけるNPO・NGOなどの組織ボランティア間の連携について現場での調査をもとにご紹介いただいた。

阪神大震災における市街地・住宅復興の施策形成と実践 — 神戸市における被災自治体主導の取り組み —

神戸すまいまちづくり公社常務理事・神戸大学名誉教授

安田 丑作

神戸都市問題研究所調査アドバイザー

内田 恒

神戸都市問題研究所調査アドバイザー

倉橋 正己

神戸都市問題研究所調査アドバイザー

橋本 彰

1. はじめに

阪神大震災（平成7年1月17日午前5時46分発災）は、関東大震災以来のわが国の大都市の中心市街地を直撃した地震災害であり、いわゆるインナーシティ災害とも言われるように老朽木造密集市街地に被害が集中したため、被災した地理的拡がりには比して、被災住宅数をはじめ被害規模が大きく、市民生活はもちろん産業・経済をはじめとする都市活動全般に壊滅的影響を与えた。

被災自治体である神戸市では、職員の多くが被災して人員の確保もままならぬなかで、次々と寄せられる悲惨な現場への緊急対応に追われていた。そうした混乱を極める状況下において、その後の復旧、さらには本格復興への道筋を一刻も早くつけるため、当時の都市計画局・住宅局を中心にして、被災自治体による市街地・住宅復興の構想から計画策定に向けた懸命な取り組みがなされた。その結果、震災から2ヶ月後の3月17日には、震災復興都市計画事業の都市計画決定、復興住宅供給の基本的枠組みとなる緊急3カ年計

画（案）が発表されるという、極めてスピード感のある本格復興に向けたプロセスを歩むことになった。

ところで、阪神大震災時における神戸市の市街地・住宅復興の施策とその実施状況については、これまでに『神戸復興誌』（平成12年1月17日、神戸市）をはじめとして、さまざまな記録誌¹⁾なども編纂されているし、神戸市では、震災の5年後と10年後の震災復興の総括・検証²⁾もされている。さらには、各種学協会などによる学術調査報告³⁾が公表され、震災復興に関する個人の論文・著作などは膨大な数にのぼる。とりわけ、震災後5年、10年、そして今年の20年などの節目には、マスコミをはじめとする報道によってもさまざまな形で取りあげられてきた。

しかし、市街地・住宅復興のための施策形成プロセスとその詳細については、これまで十分に明らかにされてこなかった。阪神大震災時には、調査・構想・計画、そして実施といった平常時のプランニング・プロセスによる時間的余裕はなく、まず〈計画〉に求められたのは、何よりも緊急を要する公共事業と

しての法制度適用と財源（国費）の確保であった。そのため、緊急対応や応急復旧対策と同時並行で、市街地・住宅復興のための調査から計画策定までの作業のほとんどが行政組織内部で極めて短期間に進められ、平常時には一般的なその過程での情報開示と市民・住民等の意見の反映を図ることが出来なかった。このことこそが、阪神大震災時の市街地・住宅復興の〈非常時の計画〉として当初から抱えた課題であり、さまざまな混乱と対立、批判や議論を呼ぶ最大の要因になったと言えよう。

震災後20年を経て、市街地・住宅復興の実務にかかわった行政職員の多くがその一線を退いている今、施策形成のプロセスの実際とその背景をあらためて検証しておく意味は大きいように思われる。本稿においては、発災直後の混乱のなかでの市街地・住宅復興施策の構想・立案に向けた取り組みとその背景、すでに完了しているその基幹的事業（公共団体施行の都市計画事業）である土地区画整理事業と市街地再開発事業についての計画策定と協働のまちづくり、住宅復興施策のうち復興住宅緊急3か年計画（公的住宅供給）の策定と民間住宅再建・被災マンション再建に、それぞれ焦点を当てて考察することとした。

筆者らのうち3人⁴⁾は、いずれも当時の都市計画や住宅政策分野でそれぞれ実務を担当していたが、すべての分野についての当時の事情に通じている訳ではない。そこで、当時の市街地・住宅復興にかかわる施策形成やその実践の各段階で中心的役割を担った人々（キーパーソン）に対しての直接のヒアリングを実施することを企図し、幸いそうした方々からは、その趣旨を理解して貴重な証言を得ることができた。今回の証言によって新たに明らかにされた事実そのものがそれほど多い訳ではないが、これまで伝聞でしかなかった

事柄について、その当事者に当時の生々しい雰囲気とともに直接確認できた意味は大きい。20年という歳月により当時の記憶が曖昧になっていたりもするし、正確性を欠くといった側面もあるだろうが、こうした点については出来る限り別の関係者からの証言とともに、当時の関連資料を収集・確認するよう努めた。

本稿では、こうして得られた個々の貴重な証言などは紙幅の関係でとうてい紹介できないので、それらをもとにして、被災自治体である神戸市が、市街地・住宅復興の実現のためにいかに取り組んだかの軌跡を辿りつつ、あらためて復興施策の成果（出来たこと）と課題（出来なかったこと）を振り返ってみたい。

2. 初動期の取り組みと計画策定をめぐって

（1）被害状況調査の実施

発災から約1時間後の午前7時、市庁舎1号館1階に設置された神戸市災害対策本部には、市長、市幹部職員をはじめ登庁可能な職員によって自宅から市役所までの経路での被災状態の目撃情報が次々と寄せられた。東部及び西部の中心的市街地に被害が集中していることなどが漠然と分かってきたものの、当日の夜になっても消防局管制室などを含めて被害実態に関する地域的情報はほとんど把握されていない状態であった。

そのため、発災当日（17日）の深夜から翌日の18日から19日にかけて、現地の事情に詳しい〈土地勘〉のある都市計画・住宅両局の職員を中心に延べ約300名が動員され、20日夜には、目視による現地踏査をまとめた「激甚被害状況図」（1：10,000原図）が作成され、それに基づいて倒壊家屋棟数と焼失面積も推計された。この調査実施について、緊急対応

より都市計画決定手続きを優先させたとの批判的報道も一部見られたが、被災実態の地域的情報の一刻も早い把握は、災害からの緊急対応・応急復旧から本格的な復興へと継続的な対策や施策立案を担う被災自治体など関係者の的確な判断にとって欠かせない。また、わずか2、3日という短時間での調査実施は、日頃から現地の土地や建築の事情に精通した職員であるから可能であったことも指摘しておきたい。

(2) 国との協議とプロジェクトチームによる計画策定

震災当日の夜、国の関係者（当時の建設省都市局）から神戸市幹部に対し、1月20日～21日に被災状況の現地調査の連絡があり、その来神の折に、市街地の被害状況などを踏まえて、その後の復興まちづくりの進め方について意見交換と協議がなされた。

建設省側からは、「早期に復興計画を作成して、酒田大火（昭和51年（1976））の時と同様な建築基準法第84条に基づく建築制限区域（以下、84条区域）の指定を急ぐよう、要請があった。」とされる。これに対して、神戸市からは、職員が避難所などに行って救援活動をしている段階では無理で、「既存制度によらない別の法律をつくってほしい」、「84条区域の指定も、地震発生時点から1ヶ月ではなく、その出発点を遅らせてほしい」などの要望が行われた⁵⁾。しかしその後、建設省側からは、「都市計画の手続きの簡略化などで応援するので、現行の都市計画制度の枠内で行ってほしい」、「84条区域の出発点も災害発生時点から延ばす訳にはいかない」との回答であったと言う。

神戸市が強く要望していた震災復興のための特別法の制定の動き⁶⁾は、この段階で事実上封じられ、市街地整備、住宅政策を含めた震災復興のためのすまい・まちづくりは、現

行法制度の基本的枠内で進めるとの方向づけが早くになされたと言えよう。

それには、阪神大震災の都市被害を関東大震災に比べた国（建設省）の認識が大きく影響しているように思われる。最初の現地視察と協議後の建設省都市局幹部によると思われるメモ（1月23日）には、次のような内容の記載がみられる。

- ・大規模に一面の面的な被災を受けたというより、いくらかの中規模被災地区と小規模の被災地区が点在したものとなっている。
- ・被災地区は戦災をまぬがれ、戦災復興事業やその後の面的市街地整備も実施されなかった地区に集中している。しかし、これらの被災地区においてもその多くでは幹線都市計画道路は整備済みとなっている。
- ・関東大震災当時と比べ、経済活動も都市生活も高度化しており、復興にあたっては、防災性の向上とともに、非常時における危機管理にも対応した考え方が必要である。

この他にも、建設省の各課からのFAXなどによって頻りに届けられた数多くのメモ、担当者の直接の来神などによって、被災特性にあわせた各種既存制度の積極的・弾力的適用の姿勢が示されたが、それぞれの部署の立場からの提案であって国全体としての考えが統一的に示された訳ではなかったと言われる。

ともあれ、こうした国の復興施策が既存法制度の枠組みによる考えに固まりつつあり、市街地・住宅復興の早期実現には国からの全面的な支援が不可欠と判断した神戸市では、特別法創設の要望は引き続き行うものの、市街地・住宅復興のための具体的な計画策定と施策立案の取り組みを開始することとなった。都市計画・住宅両局では、それぞれ「復旧・

復興計画検討チーム」と「住宅復興計画チーム」といった平常時の業務体制とは別の課長級をリーダーにした若手職員を中心にプロジェクトチーム（実務的専門家集団）を編成することで、膨大な計画策定作業が精力的に進められた。

こうしたなか、当時の両局の関係者は、本格的な市街地・住宅復興の骨格となる基本的な枠組みが固まったのは、1月25日～26日の建設省との協議であったと口を揃える。この折の建設省の調査団には、都市局に加えて住宅局のメンバーも加わっていて国としての復興施策実施への強い意気込みが感じられたと言う。その時の様子について、当時の神戸市側から協議に参加した関係者は次のように回想している。

「25日の段階での都市計画事業の地区についての協議では、具体的計画案までまとまっておらず国からの了解が得られず、翌26日までに計画案を徹夜でなんとかまとめ、地区ごとの事業手法についての議論が行われた」（都市計画局関係者）

「この時の説明資料は2日間で作成され、①復興の方針、②重点地区と促進地域、③住宅供給などの基本的考え方を提示した」（住宅局関係者）

「あの時、市の能力、スピードを発揮できた。国も市の考えを評価した」（住宅局関係者）

この協議に際して、神戸市側からは、「兵庫県南部地震震災復興基本計画（防災の視点から）」、「区画整理事業について」、「震災地域における地区計画について」（以上都市計画局）、さらには（住宅局）住環境整備課による「災害復旧・復興に関する要望」などの事項について、資料とともに説明されたが、神戸市として市街地と住宅の復旧・復興をいかにして主導して取り組むかに腐心したことが窺える。

いずれにせよ、この25日、26日の国との協議によって、その後の復興都市計画と住宅復興計画の骨格が固まり、「震災復興計画に関する基本的な考え方」（神戸市）、「神戸市震災緊急復興計画基本方針（案）」（都市計画局・住宅局）とともに、「復興事業適用方針」（神戸市）、「神戸市震災復興計画」（都市計画局・住宅局）、「重点地区別事業量及び事業費」、「事業別住宅供給戸数、事業費及び国費」がまとめられ、同時に各事業実現のために「激震復興事業にかかる要望等」が、共通事項、区画整理事業関連、街路事業関連、再開発事業関連、住宅事業関連、その他の項目別にとりまとめられている（いずれも1月26日）。

このうち、「復興事業適用方針」では、①面的に建築物が倒壊または焼失した被災市街地のうち、主要な区画道路が不足する地区での土地区画整理事業の適用、②被災建築物の除却が必要かつ新たな住宅建設が相当量必要な地区での広域的な住宅市街地総合整備事業の適用、③特に権利関係が輻輳して狭小宅地率の高い地区での住宅改良事業の適用、④特に都市基盤施設整備と一体的に建築物の整備をはかることが必要な地区での市街地再開発事業の適用、⑤防災機能の向上及び道路ネットワークの形成をはかるための街路事業及び道路事業の適用、⑥復興事業の円滑な促進をはかるリロケーションのための受け皿住宅の拠点的な建設、⑦復興事業の円滑な推進のための事業用地の先行取得の積極的な実施、⑧その他地区計画制度及び優良建築物等整備事業等を活用した建築物の共同化、耐火化の促進、の8点が確認されている。

これを受けた具体的な事業地区名と事業メニュー等の検討結果が、「神戸市震災復興計画」⁷⁾として、合計17地区、約1,213haが重点地区に、その他の被災市街地全般約4,000haが震災復興促進区域に位置づけられている⁸⁾。

また、事業費（都市計画事業のみ）としては、街路事業が約334億円、土地区画整理事業が約2,540億円（東部新都心は含まず）、第二種市街地再開発事業が約5,744億円と試算されている。（数値はいずれも、「重点地区別事業量及び事業費」記載の概算で確定値ではない。）

一方この時点で、住宅供給戸数については、重点地区60,000戸（内、公営・改良・特公賃・特優賃8,000戸）、重点地区外20,000戸（内、公営・改良・特公賃・特優賃6,000戸）の合計80,000戸（内、国庫補助対象戸数75,800戸）が計画されている。なお、すべての公的住宅供給の総事業費は6,194億円、その内国庫補助金は、約4,456億円と試算されている。（数値はいずれも、「事業別住宅供給戸数、事業費及び国費」記載の概算で確定値ではない。）

神戸市では、市長を本部長、助役を副本部長に全庁的なプロジェクト体制をとる「神戸市震災復興本部」の設置を同日（26日）に決定したが、これは後の条例に基づく組織体制整備に先立つもので、震災後にいち早く本格復興を目指した全庁組織であった⁹⁾。都市計画局と住宅局による市街地・住宅復興の計画策定作業は、こうした全庁的な取り組みに先行して進められており、震災後10日を経ずしたこの時点で、構想・立案からすでに具体的な計画策定の段階を迎えていたことになる。

（3）基本方針の発表と計画の確定

震災後の混乱が続く極めて過酷な状況下で、被災自治体自らが市街地・住宅復興の構想から計画策定にいたる懸命な努力を傾注してきた結果として、1月31日、「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」が正式に策定され、市長による記者会見が行われた。

この基本方針では、総合的な復興計画を策定するに先立って、①市街地・住宅整備の推進と建築制限（84条区域の指定）の実施、②震災復興緊急整備条例（仮称）の制定、③住

宅供給の推進（住宅整備緊急3カ年計画の策定）、を表明するとともに、国への制度改善・財政支援の要望が盛り込まれた。被災自治体としての神戸市には、被災市街地における市街地復興と住宅の供給・整備の基本方針と対応策を1日も早い提示が求められていたが、そうしたなかでの市長会見であり、市街地・住宅復興の基本的枠組みを独自に示したものとして高く評価されてよからう。

いずれにせよ、この「基本方針」の発表を受けて、神戸市では具体的な計画内容の確定と都市計画決定に向けた法的手続き作業が本格化することになる。この日、震災復興本部は、総合的な復興計画策定に先立って、復興計画のガイドライン作成のための「神戸市復興計画検討委員会」の設置も発表している¹⁰⁾。

翌2月1日、被災市街地における建築制限（84条区域）が6地区、計約233haについて公示され、震災復興まちづくりニュース1号（平成7年2月5日発行）では、その84条区域の指定とともに、特定区域で予定される街づくり計画（土地区画整理事業、市街地再開発事業、地区計画）が発表された¹¹⁾。

その後も都市計画決定に向けて具体的内容と手続きについて、2月4日に兵庫県と、9日と10日には建設省との事前協議が行われた。神戸市からは、「緊急復興事業関連市街地開発事業整備方針」（2月9日）が提出されている。

この方針では、先に発表している「震災緊急復興市街地・住宅整備の基本方針」に基づいて、不良な市街地形成の防止と災害に強い都市づくりのための建築制限と面的市街整備の推進をうたい、被災市街地に震災復興促進区域と重点復興地域による市街地復興の地域的枠組みを提示し、重点復興地域内において緊急復興事業としての土地区画整理事業、市街再開発事業による早期復興を推進すること

としている。そのため、独自に「震災緊急復興市街地・住宅整備条例」を制定して、当該地域内の届出及び指導を行うことにより、災害に強い良好な市街地・住宅を誘導するものとしている。さらに、「震災復興住宅整備緊急3か年計画」を合わせて策定するとして、市街地住宅復興計画において、住宅被害の実態を把握するとともに、住宅供給計画及び避難市民移転計画の策定、修復不能な共同住宅の更新事業、戸建て住宅の復旧促進制度により、被災地の住宅の早期の復旧・復興を図ることを提示している。

この提出資料には、緊急復興事業に係る土地地区画整理事業・市街地再開発事業地区一覧も添付され、土地地区画整理事業7地区（森南、六甲道北、六甲道西、松本、御菅、細田・神楽、鷹取駅東）123.5ha、市街地再開発事業2地区（六甲道駅南、新長田駅南）25.9haが明記され、各地区別の都市計画の内容（基本計画図書の抜粋¹²⁾が添付されている。（これは、後に調整され、土地地区画整理事業の細田・神楽と鷹取駅東の2地区は新長田・鷹取地区に統合、6地区合計面積は124.6haとなった。）

これらに基づいて地区別の基本計画の内容についての協議も行われた結果、個々にはいろいろと意見が出たが計画内容について基本的な了解が得られ、建設省としても今後の都市計画協議図書等については柔軟に対応する旨の発言があったとされる。

（4）震災復興緊急整備条例の制定

基本方針の検討と並行して進められていた神戸市独自条例の「神戸市震災復興緊急整備条例」は、震災後1か月後の16日に制定・同日施行された。

この条例の大きな特色は、すでに触れたように市街地・住宅復興の対象となる震災復興促進地域と特に重点的に市街地整備・住宅供給を進める重点復興地域の二層制の地域指定

制度にあり、この地域指定に基づいて、建築行為等の届け出を課し、将来のまちづくり・事業の動きについての情報提供、建築物の防災に関するアドバイス、共同化の誘導などを行うものとし、特に重点復興地域については、地域整備の目標に沿った建築への誘導を行政指導できるものとして、施行後3年間の時限条例として運用された。特に、住宅整備と市街地整備とが一體的・総合的にとらえられており、被災自治体として困難な状況下で懸命な取り組み姿勢を示すものとして評価されよう。

このうち、震災復興促進区域は、被災市街地のうち震災復興事業等との整合性を図りつつ、災害に強い街づくりを進める必要性のある地域で、具体的には東灘区から須磨区のうち都市再開発法（当時）に基づく「1号市街地」（約4,780ha）に臨港地区（ポートアイランドと六甲アイランドを除く約1,107ha）を含めた合計約5,887haの区域が、条例制定と同時に指定（告示）された。

翌17日には、建基法84条2項に基づく建築制限の延長（3月17日までの1ヶ月）がなされ、19日にはこれらをまとめた「震災復興まちづくりニュース」第2号が発行された。条例による震災復興促進区域における届出制度の紹介とともに、建築制限区域内で検討している土地地区画整理と市街地再開発、地区計画の区域が図示され、それぞれの都市計画制度の説明が付けられている。

（5）都市計画決定手続きの開始と被災市街地復興特別措置法

2月20日、震災復興都市計画（6地区・7事業、1地区計画）の計画内容の公表にまでようやくこぎつけ、事業対象地区に現地相談所が設置された。23日には、「震災復興まちづくりニュース」第3号が発行され、各地区の「まちづくり（案）」がはじめて市民に提示さ

れた。

26日からは、都市計画（案）の縦覧、地区計画（三宮地区）素案の縦覧が開始されるとともに、土地地区画整理事業と市街地再開発事業の予定されている6地区については、同日付で新たに公布・施行されたばかりの「被災市街地復興特別措置法」に基づく「被災市街地復興推進地域」の縦覧も実施された。

ところで、政府も震災復興に必要な法令の改正・整備に取り組んだが、当初、いわゆる特別立法には消極的と思われていたが、その後の現地での困難な状況に対して、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」（2月24日公布・施行、5年間の時限）と「被災市街地復興特別措置法」（2月26日公布・施行、以下特措法）の2つの法律を急ピッチで成立させた。いわゆる「阪神・淡路復興法」と呼ばれる前者は、主に政府機関の組織体制とその運営について定めたもので、同法の施行と同時に、初動対応ではなく復旧・復興対応を担う機関として阪神・淡路復興対策本部が発足することとなった。なお、この法律に先立って、2月15日に総理府に阪神・淡路復興委員会（いわゆる下河辺委員会）¹³が設置され、1年間の設置期間中に3つの提言と11の提案を政府に行っている。

一方、建設省都市局が中心となってまとめた後者の特措法は、市街地の緊急復興と防災性の高いまちづくりの実現のために都市計画、土地地区画整理事業、市街地再開発事業、住宅供給等に特別措置を講ずることを可能にした新法で、阪神・淡路地域の震災復興だけでなく、今後の大規模災害の発生時における即時対応をも視野に入れた恒久法となっている。

この法律では、市街地復興の中心となる土地地区画整理事業と市街地再開発事業について、その要件緩和など特例運用を図る前提として、「被災市街地復興推進地域」（大規模災害によ

り相当数の建築物が滅失し、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれのある地域、以下推進地域）の指定制度が創設され、緊急復興方針を定める計画的枠組みとして位置づけられている。それと同時に、この地域指定によって土地地区画整理事業等の都市計画決定までの間の一定の建築行為等の制限（災害発生後2年以内）も規定されたのも大きな特色である。

しかし、この法律制定作業と同時並行というよりむしろ先行的に、神戸市など被災自治体では具体的な都市計画案の策定作業が進んでいて、神戸市では新法制定以前の2月1日から、都市計画事業などの実施（事前確定）を法適用の前提とする84条区域指定によって建築制限を実施していた。この時点での新たな建築制限制度（2年間）の適用については、時期が復興都市計画事業の縦覧手続きを2日後にひかえているという事情に加えて、その建築制限の内容の違い（84条では木造2階建等の簡易な建築物を制限から除外、特措法の推進地域では自己の居住・業務の用に供する簡易な建築物のみを限定的に除外）¹⁴、何よりも期間延長による合意形成の目処も確かでないことなど、現地でのさらなる混乱が危惧された。そもそも意外なことに、それまで特別法の制定をたびたび要望していた神戸市に対して、この新法制定について国から具体的な検討内容について事前の情報提供はなかったと言われている。

いずれにせよ、神戸市としては、3月16日の建築制限の期限内に震災復興都市計画事業の都市計画決定を行うため、都市計画案の縦覧手続きとそれに必要な図書関係の作成に全力を傾注せざるを得ない状況下にあった。

（6）都市計画決定と二段階都市計画

都市計画案の縦覧期間中（2月28日～3月13日）のそれぞれ地元相談所での縦覧者への

対応、提出意見書の処理、マスコミ対応などを経て、震災復興都市計画事業は、都市計画法に基づく都市計画決定という最大の山場を迎えることとなった。

都市計画法改正（平成12年）以前の当時は、都市計画決定等に関する事務は機関委任事務とされており、その決定に際しては最終的には国の承認を必要としたが、実際には、原則として市町村（神戸市）が作成する都市計画（原案）を地方自治法に基づく付属機関として設置された市町村都市計画審議会に付議した上で、都市計画法77条に基づく都道府県の都市計画地方審議会での都市計画決定の審議を行うといった運営がなされていた。言わば、神戸市都市計画審議会での審議は、兵庫県都市計画地方審議会の事前審議のような位置づけであった。縦覧の結果、神戸市関連の都市計画事業に対して約2,300通（県知事宛てを含む）という多くの意見書が提出されたが、主に住民への周知が不十分で事業を決定するのは時期尚早、減歩をとまなう事業について反対といった内容のものであった。そのため縦覧終了後にも、最終的な都市計画決定の権限をもつ兵庫県と神戸市との間で、その手続きをめぐって議論・調整があったと言われている。

3月14日、多数の市民やマスコミが会場の外まで押しかける混乱のなかで、神戸市都市計画審議会が開催され、午後2時から約5時間にも及ぶ審議の結果、都市計画案は承認された。審議会では、市民との積極的な協議、減歩率は出来るだけ抑えるよう努力、正確な情報を提供するため広報の充実と相談所の設置などの意見が出された。その答申を受けて、同日夜に市長による記者発表、翌15日には市会定例会で報告された。そのなかで、今後、具体的なまちづくり計画のなかで住民意見を反映させるための「まちづくり協議会」の設立を働きかけていく他、各地区に「現地

相談所」を設け、住民と行政との仲立ちとしてまちづくり専門家（コンサルタント）の協力を求めていくことなどが表明された。

翌々日の16日には、兵庫県都市計画地方審議会が開催され、都市計画決定することが了承された。その会議終了後に、知事と県審議会会長による記者発表が行われたが、その場で知事による「市町と住民が十分な協議を進め、（身近な道路、公園など）第2段階の都市計画決定をしていく。骨格部分の変更が望ましいのであれば、弾力的に対応していきたい」¹⁵⁾との発言があったとされる。この発言を契機に、土地区画整理事業の計画から実施について、第一段階では事業の施行区域と骨格となる都市施設（幹線道路及び近隣公園等）の位置と面積を定め、第二段階で住民との協議を踏まえて区画道路や街区公園等を決定するという「二段階都市計画」の説明がされるようになり、その後市街地再開発事業を含めて復興都市計画の特色として広く流布することとなった。

もっとも、今回のヒアリングによって都市計画事業の実務に精通する専門家からは、平常時においても土地区画整理事業は、当初の都市計画決定段階では、事業区域と主要な都市施設（都市計画道路と都市計画公園）の位置と面積を定めるに留まっていた、その他の区画道路や小規模公園などについては、実質的には換地計画などともに土地区画整合法に基づく事業計画のなかで確定し、その後に都市計画決定（追加変更）されるとの指摘があった。その意味では、もともと土地区画整理事業の都市計画決定は二段階であったと言える。むしろ、震災復興の都市計画決定において特筆されるべきは、当初決定の都市施設が地域まちづくりのなかで住民合意により変更決定された、森南地区（都市計画道路の廃止）、六甲道北地区（都市計画公園の位置と面積の

変更)、鷹取第二地区(都市計画公園の位置と面積の変更)などの土地区画整理事業のケースや、都市計画決定時点で建築計画の事業内容も定める必要のある市街地再開発事業地区の場合に地域でのまちづくりの協議と事業の進捗に応じて都市計画の変更が行われた、という意味での<二段階>であろう。

ところで、都市計画審議会には、直前に制定された特別措置法第5条3項に規定されている「復興推進地域」についても議案として上程され、平成7年3月14日及び平成7年3月16日の市と県それぞれの審議会の議案として都市計画決定が行われた。これにより都市計画決定後の復興事業の施行に対して、次のような特別の措置がとられることになった。

その一つは、推進地域の指定による「震災復興都市計画」の位置づけによって、都市計画事業等への国からの補助制度の震災特例(補助率の嵩上げ)が適用されることになった。

その二つは、復興推進地域内の都市計画決定された事業区域内(公共施行の土地区画整理事業と市街地再開発事業)では、土地の買収の事業執行が可能になった。すなわち、復興土地区画整理事業等の減価補償金買収については、事業計画認可決定前においても一定の土地の買収が認められることになった。神戸市では、6月1日よりその買収業務が開始され、土地の買収価格について、関係省庁と交渉の結果、少しでも復興に向けての再建が可能となるよう震災被害に伴う減価とせず、平成7年1月1日の公示価格とすることとなった。

その三つは、それぞれの復興事業に必要とされる事業用の仮設住宅の建設、用地買収に伴う租税特別措置法による5,000万円控除を適用することが出来るようになった。

都市計画決定後から事業計画の決定までの間にこれらの特例措置が認められたことに加

えて、平成6年度内に震災復興事業の都市計画決定がされたことにより、特例の執行予算として平成6年度の補正予算の交付が受けられたことは、震災直後から間を置かずに復興事業を推進する上で大きな力となった。

翌3月17日に都市計画決定の告示がなされたが、神戸市では、住宅系市街地整備のための任意事業である「住宅市街地総合整備事業」(8地区、約824ha)¹⁶⁾についても大臣認可も合わせて受けた。それらの区域指定¹⁷⁾をベースにして、条例に基づく「重点復興地域」(24地域、約1,225ha)の指定が行われた。さらに同日、「神戸市震災復興住宅整備3ヶ年計画(案)」も発表している。関係者とりわけ計画策定にかかわった神戸市のプロジェクトチームのメンバーにとっては、市街地・住宅復興に向けた最初で最大の山場を乗り切ったと言える。

もちろん、これはその後の市街地・住宅復興の長い道のりのスタートに過ぎなかった。震災復興の都市計画事業の対象となった地域では、被災住民のほとんどが避難所などでの生活を余儀なくされているなかでの都市計画決定に対して反発も大きく、何よりも都市計画決定をめぐる軋轢と対立の生じた行政と住民との対話と信頼の回復が求められた。

一方、この都市計画事業区域(約151ha)は、被災市街地全体(震災復興促進区域、約5,887ha)の約3%、これ以外の住宅系整備事業区域を含めた重点復興地域でも約20%に過ぎない現実があった。何時しか市街地・住宅復興の地域的枠組みについて、都市計画事業区域を「黒地地域」、その他の重点復興地域を「灰色地域」、それら以外の被災市街地を「白地地域」と呼ぶようになっていった。(図-1)



図-1 神戸市における市街地・住宅復興の地域的枠組み

3. 土地区画整理事業による復興まちづくりの計画と実践

(1) 事業計画の決定と換地処分

3月17日の最初の都市計画決定告示時の震災復興土地区画整理事業区域は、5地区、124.6haであったが、平成8年11月5日にJR鷹取工場跡地18.6haを、新長田駅北地区と鷹取東第二地区に区域追加する都市計画変更を行い、その結果、施行面積は143.2haとなった。

その後、地域のまちづくりと事業実施の過程で、施行区域の分割が行われたため、最終的な事業地区としては11地区となったが、その事業計画決定（事業施行の開始）から換地処分（事業施行の完了）までの施行状況（概略）を事業計画決定順に整理すると次の通りである。（表-1）

- ・平成7年11月30日、鷹取第一地区（8.5ha）が、一般会計補助事業¹⁸⁾として事業計画の決定後、平成13年2月21日換地処分を行い、約6年間の事業施行期間を経て完了。

表-1 神戸市 震災復興土地区画整理事業の概要

平成24年2月末

項目	地区全体	森南 16.7ha			六甲道 19.7ha		松本	御雲 10.1ha		新長田・鷹取 87.8ha		
		森南第一	森南第二	森南第三	六甲道駅北	六甲道駅西	松本	御雲東	御雲西	新長田駅北	鷹取東第一	鷹取東第二
面積	143.2ha	6.7ha	4.6ha	5.4ha	16.1ha	3.6ha	8.9ha	5.6ha	4.5ha	59.6ha	8.5ha	19.7ha
震災前人口世帯数	26,083人 11,772世帯	1,390人 637世帯	1,001人 513世帯	891人 351世帯	4,128人 1,810世帯	1,098人 494世帯	2,367人 1,206世帯	1,225人 554世帯	647人 301世帯	7,587人 3,267世帯	2,051人 905世帯	3,698人 1,734世帯
被災状況 全半壊棟数÷全半壊棟数 全棟数	$\frac{6,162}{7,693} = 80\%$	$\frac{592}{902} = 66\%$			$\frac{683}{1,019} = 67\%$	$\frac{219}{314} = 70\%$	$\frac{517}{641} = 81\%$	$\frac{478}{520} = 92\%$	$\frac{276}{334} = 83\%$	$\frac{1,780}{2,217} = 80\%$	$\frac{534}{550} = 97\%$	$\frac{1,083}{1,196} = 91\%$
まち協団体数(※)	44	1	1	1	8	1	1	1	1	18	1	10
地区計画決定	-	-	-	-	H9.2.28	H8.11.5	H8.11.5	H9.11.27	H9.11.27	H8.11.5	H8.11.5	H9.11.27
事業計画決定日	-	H9.9.25	H10.3.5	H11.10.7	H8.11.6	H8.3.26	H8.3.26	H8.11.6	H9.1.14	H8.7.9	H7.11.30	H9.3.5
事業費	約2,506億円	約57億円	約23億円	約21億円	約353億円	約100億円	約250億円	約105億円	約102億円	約1,034億円	約100億円	約361億円
受皿住宅	13棟 528戸	0棟 0戸	0棟 0戸	0棟 0戸	1棟 61戸	1棟 52戸	2棟 40戸	1棟 14戸	2棟 94戸	2棟 143戸	1棟 25戸	3棟 99戸
共同住宅	25棟 1,045戸	0棟 0戸	2棟 60戸	0棟 0戸	4棟 230戸	0棟 0戸	1棟 8戸	1棟 22戸	1棟 11戸	8棟 451戸	5棟 189戸	3棟 74戸
現地相談所	延べ 14,910名 15,387件	721名 801件			3,787名 3,805件		1,491名 1,693件	4,242名 3,534件		2,022名 2,639件	2,647名 2,915件	
換地処分	-	H15.2.14	H15.2.14	H17.3.14	H18.3.29	H13.7.24	H16.12.24	H15.4.11	H17.3.24	H23.3.28	H13.2.21	H20.3.24

※組織数は平成11年度 全地区事業化時点

- 平成8年3月26日、六甲道駅西地区(3.6ha)が一般会計補助事業で、松本地区(8.9ha)が特別会計補助事業¹⁹⁾で、それぞれ事業計画の決定。平成13年7月24日に六甲道駅西地区が換地処分を行い、約5年の施行期間で事業完了。平成16年12月24日に松本地区が換地処分を行い約9年の施行期間で事業完了。
- 平成8年7月9日、新長田駅北地区(42.6ha)が事業計画決定後、平成8年11月5日、JR鷹取工場跡地の区域追加に伴い59.6haに区域変更し、特別会計補助事業により事業施行。平成23年3月28日に換地処分を行い、約15年の施行期間で事業完了。
- 平成8年11月6日、六甲道駅北地区(16.1ha)が特別会計補助事業で、御菅東地区(5.6ha)が一般会計補助事業で、それぞれ事業計画決定。平成15年4月11日に御菅東地区が約7年、六甲道駅北地区が平成18年3月29日に約10年の施行期間で換地処分を行い、事業完了。
- 平成9年1月14日、御菅西地区(4.5ha)が一般会計補助事業で事業計画決定。平成17年3月24日に約8年の施行期間で換地処分を行い事業完了。
- 平成9年3月5日、鷹取第二地区(19.7ha)が一般会計補助事業で事業計画決定。平成20年3月24日に約11年の施行期間で換地処分を行い、事業完了。
- 平成9年9月25日に森南第一地区(6.7ha)が、平成10年3月5日に森南第二地区(4.6ha)が、平成11年10月7日に森南第三地区(5.4ha)が、特別会計補助事業でそれぞれ事業計画決定。平成15年2月14日に森南第一が約6年、森南第二地区が約5年、平成17年3月14日に森南第三地区が約6年、それぞれの施行期間

で換地処分を行い、事業完了。

震災から11か月後の平成7年11月30日に、震災復興土地区画整理事業の鷹取第一地区の事業計画決定から、平成23年3月28日に新長田駅北地区で換地処分が行われ事業を完了するまでに、神戸市内の全施行区域(143.2ha)で事業施行完了までに約16年の期間(震災後からは約17年)を要したことになる。この時間の長さについての感覚は、それぞれの立場で大きく異なるものと思われるが、その多くが中心市街地にあり権利の輻輳するこれだけの面積規模の被災市街地を対象とした土地区画整理事業を完遂できたのは、住民・権利者と行政、さらにはコンサルタントなどの専門家によるまさに「協働のまちづくり」によるものと言ってよからう。

(2) 事業遂行のための執行体制と人員配置

震災後から都市計画決定に至るまでの間については、先に述べたように基本計画の策定作業や国・県などの関連部局との調整などの多くを、それまでの組織体制を横断的に編成したプロジェクトチームが担ってきたが、市街地復興の対象地区と事業手法が明確になり、ちょうど年度が替わる時期とも重なったため、平成7年度の組織体制が編成された。

区画整理について言えば、まだ事業が本格化する状況にないため、平成6年度の職制を平成7年度に移行させ、既存の東部、中央、西部、各都市改造課に震災復興担当の人員を配置することになった。部全体の人員数は、事務系116名、技術系108名、計224名で、そのうち震災担当は、審査関係業務を除き事務系28名、技術系21名の計49名が業務担当した。その主な業務内容は、①現地相談所の対応業務、②都市計画決定等の事業内容の地元説明会の対応業務、③まちづくり協議会設立のため地元対話と地元要望の処理、④減価補償金買収業務、受皿住宅用地等の買収業務、⑤施

行中の各事業担当課との情報の交換及びそれぞれの事業施行中の懸案事項の調整（被災建物の移転補償、公共施設の整備基準、まちづくり協議会、仮設住宅、受皿住宅等）等であった。

平成8年度には、復興区画整理部が発足され、事業地区別に復興区画整理事業担当課として組織化、人員の大幅な増員が行われた。事業執行管理業務（審査）の人員配置と増員も含め事務系49名、技術系41名、計90名の人員体制で復興区画整理地区を担当し、審査の人員を除くと実質前年より28名の増員となった。主な業務としては、減価補償金、受皿住宅用地の買収、仮換地指定の開始や建物移転交渉と補償業務等である。その後、事業量の増加にあわせ、平成16年度までの間は77名から93名の人員により復興区画整理事業が進められた。このうち平成12、13年度が配置人員のピークとなるが、共同化に伴う仮換地指定の協議、事業用受皿住宅完成に伴う入居事務等に加え、各地区ともに事業終了に向けての換地計画作成業務を迎えた時期でもある。

ところで、平成8年8月から一部地区での仮換地の指定業務の開始に伴って、建物移転交渉と建物移転に伴う補償業務も始まっているが、平成9年度には、森南第三地区を除き、復興土地区画整理事業の10地区で事業計画の決定を行い、事業の施行が本格的した。なお、森南地区については、この2ヶ年間、まちづくり協議会方式による復興事業に向けての地元との対応を市として模索した時期であったため、地区担当を特に配置せず管理業務の担当が対応した。また、この間の平成8年4月24日には、震災前から事業中の戦災復興事業須磨第二工区（板宿地区）が換地処分を行い事業が完了したが、その担当人員は復興事業への要員として配置することが出来た。

その後、平成10年度から平成16年度の職制

は、区画整理部として、震災復興事業11地区、戦災復興事業草合地区、及び都市改造事業（東灘山手、河原西、上沢、浜山各地区）のそれぞれの4地区を、東部、中部、西部の担当地域として、それぞれの都市整備課の体制でそれぞれの事業が施行された。震災後10年を経た平成16年度における復興土地区画整理事業の全地区の進捗状況は、仮換地指定率、建物移転率、宅地の整備率がいずれも約90%、道路整備率も約80%という実績となっている。

地区としてみると、復興地区の8地区（47.8ha）が換地処分を行い事業を完了し、残る復興地区は95.4ha（六甲道駅北、鷹取第二、新長田駅北）となっていて、全体では33%の収束率であった。その後、六甲道駅北地区が平成17年度、鷹取第二地区が平成19年度、新長田駅北地区が平成22年度に事業完了し、震災復興土地区画整理事業は、15年の施行期間で全地区において収束した。

これだけの規模の復興土地区画整理事業を短期間に遂行するためには、執行体制、とりわけマンパワーの確保は欠かせないが、神戸市でその職制の整備と人員確保が可能であったのにはいくつかの要因があったように思われる。

その一つには、震災前から既成市街地や新開発市街地で実施されてきた土地区画整理事業についての豊富な実例と経験があったことがあげられよう。特に、復興土地区画整理事業の施行区域に近接した既成市街地内の地区で土地区画整理事業が比較的最近に実施されたり、あるいは施行中の地区があった。たとえば、森南地区には東灘山手地区、六甲道駅周辺地区には河原西地区、松本地区には上沢地区と浜山地区、新長田周辺地区については須磨板宿地区が、近接した区域または同一区内での先行事業事例となった。震災後の職制として地域事業別の体制がとれたことにより、

施行中の都市改造事業担当と復興事業担当職員との情報交換もでき、先行事業の行政経験が、復興事業と地域まちづくりの実践でも生かされた。

二つには、震災前からの都市改造事業の逐次収束に伴う人員の再配置により、復興事業の進捗に伴う業務内容に必要な人員の確保が事前に担保できたことである。

三つには、仮換地指定によりインフラ整備の工事に必要な地元の調整や関係機関との調整に必要とされる技術系の人員の確保については、外郭団体等への出向職員やその他の収束した事業からも人員確保が可能であったことがある。

四つには、それぞれの地区の事業担当者が事業当初から少なくとも数年の間、まちづくり協議会の設立、まちづくり提案、事業計画、仮換地の権利者協議等のまちづくりを担当することとしたことである。そのことが、各担当地区の業務を円滑化するとともに、事業進捗と施行時期に応じた人員の確保を可能とし、地元からの信頼を保つ上で役立った。

(3) 土地区画整理事業と協働のまちづくり

平常時における土地区画整理事業のような面的整備事業では、神戸市では、それぞれの地域のまちづくり協議会などで都市計画の内容について地域住民の意向を十分確認した上で、都市計画決定に向けた手続きを行うのを通例としている。しかし、前述のように、震災復興という非常時においては、1日も早く復興計画を示し、まちの再生の方向を示す必要のある状況下では、都市計画決定前に詳細な計画内容について協議する場を設けることは時間的にも不可能であった。

都市計画決定時に地域住民が知り得る情報は、区域及び主要な道路、公園といった基本的な枠組みを示す内容（縦覧やニュース）にとどまっており、当然のことながら事業対象

となった地域住民には戸惑いとともに激しい反発もあり、マスコミ報道などの批判も加わって多くの関心を生んだ。この時のことを住民たちは次のような思いをもってたと振り返る。

「震災で“やっとたすかった”という安堵を感じていた時期、復興事業の内容を理解出来なかった」

「建物の解体や、道路内の散乱した廃棄はいいとして、宅地内の廃棄物の処理も決まっていない時期に、復興事業の計画は何を考えているのか理解出来なかった」

「建築制限により自宅の再建が出来ない。区画整理がどのような事業なのか理解出来ない。法的な手続だけが進みそうな気配のなか、自分自身で理解しようと思った」
「都市計画の発表があったが、早く再建したかったし区画整理になると生活環境が変わり、仕事もなくなっていくので皆反対だった」

「早期の都市計画決定は、市民にとって一日でも早く生活再建をということでは大原則だと思う」

こうした厳しい状況に対して、神戸市では、震災前からの住民の参加と協働のまちづくりの着実な実践によって事態を打開すべく、第一に現地相談所の開設、第二にまちづくり協議会の組織化、第三にまちづくり専門家（コンサルタント）の派遣という「まちづくりの3点セット」を基に、協議会からのまちづくり提案を受け、事業計画段階で、その具体化に努めることになった。

第一の現地相談所は、平成7年4月24日から土地区画整理事業及び市街地再開発事業の各事業地区内に開設している。現地相談所の開設された4月24日から4ヶ月の相談件数は約2,900件、主な相談内容は、①事業計画等確定時期、②事業計画の関連においては減歩率、

仮換地、事業のしくみ、建物補償、③都市計画による建物制限等であった。

第二のまちづくり協議会の組織化は、土地地区画整理事業についての住民の賛否の意見集約の場として結成された地区、震災直後の人命救助や救援活動が震災復興のまちづくりにつながって結成された地区、まちづくり専門家派遣による数次に亘る住民と行政の話し合いによって結成された地区等さまざまである。平成7年3月26日に六甲道駅西地区の「琵琶町復興住民協議会」が最初に発足、その後各地区でまちづくり協議会が順次設立され、平成8年2月25日に鷹取第2地区戎町1丁目まちづくり協議会が最後に設立された。その結果、平成11年度に全事業地区で事業が着手された時点では、44のまちづくり協議会が設立されていた。

第三のまちづくり専門家派遣は、まちづくり協議会設立に向けての地元の動きにあわせて地元からの要望による専門家派遣を行った。まちづくり専門家派遣制度は、平成7年7月7日、当時のこうべまちづくりセンター内に「神戸すまい・まちづくり人材センター」（以下、人材センター）を設け、まちづくりコンサルタント等の人材の登録により、地元からの派遣要望に応える制度とした。

都市計画決定後の事業計画段階で、まちづくり協議会などでの地域住民の意向を反映させた生活道路、いこいの場としての公園などを換地計画とともに決め、建物の用途や高さの制限等をルール化する地区計画制度等の詳細な都市計画を定めることになった。いわゆる「二段階都市計画方式」として説明されるものであるが、前述したように震災復興事業では、当初に都市計画決定した主要な道路、公園についても、地域住民との協議により変更された意味は大きい。

ところで、震災復興土地地区画整理事業にお

いては、＜減歩率＞をどのように規定するかが各地区において大きな焦点となった。そもそも、減歩率をはじめ換地計画といった事業制度とその仕組み自体が、地域住民や権利者だけでなくマスコミなどを含めて十分に理解されず、一部には「公共による土地の収奪」といった風評さえ広がった。加えて、最初に減歩率と仮換地の合意に向けて動いていた鷹取第1地区、それとは逆に都市計画決定（都市計画道路）の是非について議論が続いていた森南地区での議論の影響を受けて、事業地区全体の住民間に動揺が広がった一時期もあった。それに対して、それぞれの地域における事業担当者は地区特性と減歩率について丁寧な説明を続けた。

その際、各地区で行われた減歩率に関する説明の基本は、鷹取第1地区と森南地区の地区特性と状況の違いを詳しく説明するとともに、市の基本的な考え方（例：減歩率の上限を9%）を説明すること、一方で減歩率を固定化すると、「飛び換地」がしにくくなるなどの地区特性に応じた事業を推進する上での制約などデメリットも十分に説明することであった。

こうした説明と個別の相談を通じて、「われわれの地区が不利な扱いを受けるのでは」という疑念を払拭する一方、「ごね得」には譲歩しない姿勢を示すことで、事態は収拾に向かった。その結果、出来るだけ早く事業を終了させることが地区全体の利益につながるという共通の理解が得られるようになったと言われる。

事業の進捗とともに仮換地の設計が始まると、まちづくり協議会では地区計画が並行して検討された。地区計画は、土地地区画整理事業で整備する道路や公園を生かし、暮らしやすい居住環境の形成、うるおいとにぎわいのあるまちなみの形成を図りつつ、円滑な住

宅等の再建を進めるために、森南地区を除く8地区の復興土地区画整理事業で都市計画決定を行い市条例によって施行された。さらに、小規模宅地所有者の再建を支援するため神戸市独自の「神戸市インナーシティ長屋街区改善誘導制度」²⁰⁾を適用することにより、まちなみの形成と建ぺい率の緩和が可能な地区計画を定めたことも特筆されてよかろう。地区整備計画における具体的な内容としては、住宅、幹線道路沿、住商協調・商業地区等に区分し、建物の用途制限、敷地面積の最低限度、建物の高さの最高限度、壁面の位置などの制限を地区ごとに決めている。

区画整理後に過小宅地にならないようにする土地の細分化の制限に対しては、共同化・協調化による住宅建設の促進が図られたことも特筆されてよかろう。その結果、共同住宅は25棟1,045戸が建設され、そのうち2棟60戸は優良建築物等促進事業、その他は住宅市街地整備促進事業を、それぞれ活用した。

こうした地域住民によるまちづくり協議会と行政の合意形成に大きな役割を果たしたのが、専門家としてのまちづくりコンサルタントであった。前述の人材センターに登録されたまちづくりコンサルタントは、震災前から何らかのまちづくりに関係する地域の調査や研究等を行った経験だけでなく、まちづくりコンサルタント相互での連携も期待された。地元住民からは、まちづくりコンサルタントについて、まちづくり協議会の意見を理解し、行政に対して納得のいく対処の期待出来る人材の派遣要望が強かった。それと同時に、まちづくり協議会が結成される前後には、まちづくりコンサルタントと行政との協議の機会が幾度となくもたれたが、震災復興まちづくりに対する熱い想いを共有し、個人的な信頼関係も築けたことが、その後の住民と行政による協働のまちづくりに大きく貢献出来た要

因であったと述懐するコンサルタントもいる。

まちづくり協議会からのまちづくり提案を、復興事業として施行するために必要とする事業計画に反映させることで、復興事業の早期収束に向けての大きな役割を担うこととなった。数次にわたって提案がされた地区でも、事業計画の見直しや換地設計の変更を必要に応じ柔軟に行うことにより、公共事業（都市計画）としての基本的ルールを崩すことなく事業を進めることが出来たことは評価されてよかろう。

こうした協働のまちづくりについて、当時まちづくり協議会にかかわった人々はどのように感じていたのであろうか。

「まちづくり協議会の構成員には、地主家主、借家人は勿論、地域に住んでいる関係者全部が含まれる。構成員の範囲が広く組織化には苦勞した」

「まちづくり協議会をつくることは行政からいわれていたが、生活が第一とっていた。最終的には事業区域に入った以上協力しようと有志でまちづくり協議会の結成を決めた」

「当初土地の権利者の方々と相談したとき区画整理に賛同される方が多かったのが協議会結成のきっかけとなった」

「当初コンサルタントは市の代弁者で住民と対峙すると思っていたが、まちづくりの話し合いの中で住民に親身に対応してくれた」

「コンサルタントの派遣を住民で決めたことがまちづくり協議会のたちあげのきっかけとなった」

「仮設工場から支援工場での期間は長かった思いがする。もっと早く区画整理が出来ていたらと。しかしその間、行政との信頼関係を築くなかで、もとの場所で創業が出来たと思っている」

「まちづくり協議会の対応、対話、もう少しきめの細かさがほしかった。対応職員が少なく施行面積に応じた職員配置も必要ではないか」

「人にはそれぞれの思いがあっても、いい町をつくらうと思ったら区画整理手法でよかった。まちづくり協議会、コンサルタントに恵まれた」

いずれにせよ、まちづくり協議会の場で話し合いながら協働によって築き上げた復興土地区画整理によるまちづくりは、「まちをつくった」という実感と、「まちを育て守っていかねば」という使命感を、住民も、まちづくりコンサルタント・行政がともに育み、共有することになったのではなかろうか。

4. 市街地再開発事業による復興まちづくりの計画と実践

被災市街地のなかで特に被害の大きかった六甲道駅南地区、(5.9ha)と新長田駅南地区(20.0ha)の2地区では、復興都市計画事業の目的を達成するため、その立地特性を踏まえて公共施設と建築物を一体的に整備する市街地再開発事業手法が選択され実施された。このうち新長田駅南地区は、事業は概成しているものの完了に至っていないため、ここでは既に事業が完了している六甲道駅南地区について、当時の関係者(地元の役員、コンサルタント、事業に関わった学識経験者)の証言等も紹介しながら、復興まちづくりの計画と実践の実相と課題を検証しておきたい。

(1) 六甲道駅南地区市街地再開発事業の経過と概要

六甲道駅南地区はJR六甲道駅の南、国道2号までの5.9haで、住宅・商業・業務が混在し、古い木造長屋も残り、約700世帯、1,400人が居住していた。震災で建物の約65%が全

半壊した。

当地区は、市のマスタープランで東の副都心に位置づけられること、また土地の高度利用が望まれ、防災支援拠点の整備が求められることから公共施設と建築物を同時に整備することができる市街地再開発事業により復興を目指すこととなり、前述のように震災から2か月後の平成7年3月17日に都市計画決定された。

しかし、その計画は事前に住民と協議したものではなく、住民からは非常に強い反発を招いた。そのため、都市計画決定後にその内容について今後住民との協議を通じて柔軟に対応する方針が打ち出され、いわゆる「二段階都市計画」が市街地再開発の場合にも広がった。これを受け、都市計画決定に反対していた地区内の約50人の住民がいち早く「我々が望むまちの将来イメージ」をまとめた。小さい公園を分散配置し、地区の南側は低層、中層の住宅群にする内容で、これを計画に反映させようと4月9日には市に提案したが、先ず、地区全体で構成するまちづくり協議会を設置し、協議会でその提案も含めて議論することになった。

六甲道駅前地区内の自治会をベースにして、4つのまちづくり協議会が平成7年6月までに設立された(図-2)。

その後、協議会でのさまざまな議論を経て、平成8年12月にまちづくり提案が出された結果、平成9年2月には、その提案にもとづき都市計画が変更された。それまでに震災から約2年を要したことになる。

<深田4南>が平成9年7月に着工したのを始め、話がまとまった地区から順次工事着手したが、平成16年3月には全14棟の最後として区役所が入る建物が竣工し、公園の整備が完了した平成17年9月にまち開きのイベントが開催され、市街地再開発事業は完成した。



図-2 まちづくり協議会の範囲

その最終的な事業内容の概要は、①地区面積：5.9ha、②主な公共施設：六甲道南公園(0.93ha)、③建築物：14棟(延約18.5万㎡)、④住宅：915戸 ⑤総事業費：901億円である。

ところで、この事業に従事した担当職員(再開発事務所のみ)は、初年度(平成7年度)の13名、建築着工と工事が重なり計画調整、土地の明け渡しの補償交渉がピークを迎えた平成12、13年度のピーク時に26名、延べ202名であった。これらの人員はすべて神戸市職員によって充当されたが、事務職、技術職ともに、それまでの再開発事業など経験豊富な職員が何人か配属され、その職員たちが新たに配属された職員を具体的な業務を通じて育てていくといった人材育成が同時に行われた。

(2) 再開発計画の変遷

さて、この再開発事業の大きな特色は、上記のように地元のまちづくり協議会との協議を通じて、計画内容自体が見直されたことである。最初の都市計画決定時の計画内容は、市の考え方を示したものであるが、その後、地元住民の有志による提案、まちづくり協議会での議論を経たまちづくり提案、事業実施中のさらなる改善の変遷を辿ってみよう。

1) 都市計画決定時の計画内容(平成7年3月)



図-3 都市計画決定時のイメージ図

再開発事業を行う方針が決定した平成7年1月末から約2週間でまとめた計画案で、防災拠点の整備、東部副都心としての機能の充実、多様な住宅の大量供給といった事業目的に沿ったもので、その主な計画内容は、①地区の中央に1haの防災公園を正方形(100m×100m)に配置、②公園を囲む街区には低層部に商業業務施設、高層部に多様な住宅を約1,000戸計画し、全体では6棟で、駅前の2棟は超高層としていた。

2) 住民有志のカウンタープラン(平成7年4月)

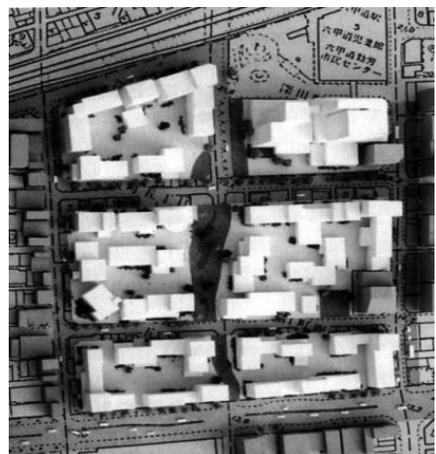


図-4 住民有志による案

都市計画決定案に対して同年4月に住民有志が、大学の支援を受けてワークショップで

まとめた計画案で、①小さな公園を各街区の中庭のように分散し、それらを繋ぐ水と緑の道を地区中央の南北に配置、②駅前は高層棟、地区の南側は低層、中層の住宅群にする、という内容であった。

3) まちづくり提案にもとづく都市計画変更 (平成9年2月)



図一5 都市計画変更時のイメージ図

約2年にわたる協議会での議論を経てまちづくり提案が平成8年12月に出され、それに基づき、都市計画の変更をした計画案は、①住民要望の南向き住戸を多く取るため、公園は縦長に、面積も1haから9,300㎡に縮小、②床価格低減のため、指定容積率は使い切る、③駅前の超高層の2棟は当初のままだが、他の街区は管理費を低減するため、階数は14階以下に、維持管理の容易さを考慮して1棟当り50戸程度の規模にする、④店舗は外向きの配置を主にし、管理費の低減を図る、といった内容のものであった。

4) 事業が完成した六甲道駅南地区(平成17年9月)

平成17年9月に、地区内中央に位置する公園の整備も終わり事業全体が完成し、「まち開き」のイベントが開催され、最終的には次のような特色をもつ街の姿が実現したと言えよう。

- ①公園は、芝生広場、花壇やせせらぎ、幼児向けの遊び場等住民がワークショップ



図一6 完成した六甲道駅南地区

で検討した内容が活かされた。

- ②建物のデザインは地区全体の都市環境基準で調整され、緩やかな統一感が感じられる。
- ③それぞれの住戸の間取り、内装、設備機器などは、「女性の集い」で集約された多様な要望が反映されている。

(3) 市街地再開発事業の評価

1) 事業の全体評価について

今回のヒアリングを通じて、住民、コンサルタント、学識経験者などからそれぞれかなり高い評価を得ている。そのうち、「事業としては成功」という評価の要因は当地区の持つポテンシャルによるところが大きいといえるが、一方で、商業環境の厳しさや副都心としての魅力不足を指摘する意見もあった。以下、それぞれの立場からの意見のいくつかを紹介しておこう。

①協議会役員から見た評価

「マンションの価格は現在でも上がる傾向にあり、再開発メリットが十分感じられる」

「この公園は誇りに思う。六甲道のクオリティ、ネームバリューが上がった」

「公園で小さい子供が集まって遊び、まちに活気が感じられる」

「商業の立地としては三宮に近くて出店が難しい場所。店の入れ替わりも激しい」

②コンサルタントから見た評価

「再開発事業の目的は実現した。地区全体の都市環境デザインの調和も図られた」

「内向き店舗で、コストを売り上げて吸収できる時代は終わった」

「商業環境向上のために商業施設と相性の良い機能の補強を考えていく必要がある」

③学識経験者から見た評価

「事業としては成功だ。地域のポテンシャルがあり、規模的にも適度な大きさだった」

「神戸市全体から見た六甲道駅周辺の拠点性が未だに中途半端で、魅力に欠けている」

2) 従前権利者の入居状況と事業手法の評価について

従前生活者は都市計画決定時から約50%、事業計画決定時から63%のビル入居率である。この率が高いか低いかは、他の再開発事業とは時代や環境が違うので単純に比較することは難しいが、借家権者の72%の入居率は非常に高いと言える。(表-2)

表-2 六甲道駅南市街地再開発事業の生活者・権利者別入居率

	都市計画決定時権利者数 (A)	事業上権利者数 (B)	入居者数 (C)	入居率① (C)/(A)	入居率② (C)/(B)
従前生活者 (AAA、A-A、-BB、-C)	767	593	372	49%	63%
全権利者	926	746	417	45%	56%
借家権者(-C)	366	195	140	38%	72%
不在地主、家主 (AA、A-、-B)	159	153	45	28%	29%

これは、事業用仮設住宅・店舗の早期供給、受け皿住宅建設の早期着手等について事業施行にあたって特に配慮したことも影響しており、市街地再開発事業の特色(受け皿住宅への入居、床の優先分譲などが可能)が、復興

事業として被災者の生活再建を支援する上で一定の役割を果たし、事業手法のもつ効用が発揮されたと考えられる。その一方で、戸建て住宅希望の権利者は現地ではなく、地区外での生活再建をせざるを得ない。個別事情もあるので地区外への転出者のすべてが意に沿わなかった訳ではないが、地区内での戸建て住宅での再建を希望する権利者にとっては、その事業手法について釈然としない気持ちが残ったことも否めない。こうしたことから、事業手法をめぐる関係者の評価は、定まっていないというのが実際であろう。

①協議会役員から見た評価

「再開発は土地がなくなることにかなり抵抗があった」

「再開発というのは、(再開発をやるという)住民の声がある場所でやるものと思う」

②コンサルタントから見た評価

「面的なスクラップ・アンド・ビルド的手法を適用することなしに整備が困難な場合には、再開発事業を積極的に活用・適用していくことが必要かつ有効である」

④学識経験者から見た評価

「被災者の生活再建を目的とする震災復興というのは複雑で、再開発は時間がかかるので、待てないから出ていく人と残る人にと二分されていく中で、誰が誰のためのまちづくりを議論しているのか、お互い不幸な関係というのか…」

「再開発とか区画整理とかは極端に激変する事業。もう少し中間的なやり方がないのか」

3) 事業のターニングポイント

今回のヒアリングを通して、この事業全体の進捗のなかで、大きく局面が動いたという<ターニングポイント>が存在することが浮かび上がってきた。

まず、行政から見た場合、ターニングポイントとしては、第1にはまちづくり協議会が地区全体で結成されたとき、第2には公園の規模が「概ね1ha」でとりあえず決着したとき、第3には床価格を提示し地元を受入れられたとき、の3つであったと言われる。

その他の関係者から見た事業のターニングポイントは人によって、立場によって感じ方が異なるものであった。

①協議会役員からのターニングポイント

「地区内の仮設に皆が住むのを見ると、家は残ったが反対している訳にもいかない」

「一番のお年寄りと気にかけていた高齢者夫婦が恒久住宅に入居されたとき」

「神戸市はそのうち金がなくなる。復興財源があるうちに政治決着するしかない」

②コンサルタントからのターニングポイント

「4つの協議会がまちづくり提案に向けてお互いが切磋琢磨をし始めた時」

「4つのまちづくり協議会が設立された時点でこの再開発は軌道に乗った」²¹⁾

③学識経験者からのターニングポイント

「公園の規模・形状が「概ね1ha」で決着した時。協議会は公園を縮小変更させて自信を持ち、行政との信頼も回復へ向かった」

4) 市街地再開発事業と協働のまちづくりーまちづくり協議会方式をめぐるー

市街地再開発事業の行政担当者の一人(故人)は、「(市街地再開発の)二種事業は収用対象事業だからまちづくり協議会方式は馴染まないのでは、との指摘が一部からあったが、住民の意向を反映しながら事業を進めるのは当然のことと理解していた。二種事業を選択したのは、区域が大きいので話がまとまった地区から個別的、段階的に着手が可能であること、また、税制上も権利者に有利なことの

理由による。」²²⁾

今回のヒアリング(一部既発表文から転載)を通じて、関係者のまちづくり協議会方式による協働のまちづくりについて評価がされた。

①協議会役員から見た評価

「ニュースの発行、ミニ集会、住民総会、郵送投票など一般住民の意見を集約した」
「役員は事業促進派と反対派の、また、住民と行政の板挟みになった」

「住民の意見が十分反映したかというところ少し疑問だ」

「制約の中での議論であり、神戸市の掌の上で踊らされているようなものだった」

②コンサルタントから見た評価

「住民が案を決めるため徹底的に代替案をつくり、理解を得るために常に模型を作った」²³⁾

「桜口5は市を信用しないところから組み立てようとしたが、それが議論を深めた」

「まちづくり提案は都市計画案を改善し、様々な議論を凝縮した愛着のある案となった」²⁴⁾

「まちづくり協議会方式は、住民側にエネルギー(時間的負担と熱意)の持続性がなければ成り立たない。当地区の住民は実にタフであった」²⁵⁾

③学識経験者から見た評価

「まち協の会議の運営と普段の自治会長の仕事とは別な感じがする」

「各協議会で雰囲気違った。ラディカルで言いたいことを言って話が進まなかった協議会が、最初に言い尽くしたからか、最後は先頭を走っていた」

「役員会の提案を協議会全体として受け止めて、一般住民の皆さんの意見も集約したことでは成果もあった」

このようにまちづくり協議会方式と協働の

まちづくりについての評価はまだ定まっていないのが実情であろうが、この事業に携わったコンサルタントの一人（故人）は、次の言葉を残している。

「まちづくり協議会の成果は、市施行の再開発事業といえども、住民合意に基づく事業施行を実現したことだ。従来は住民組織の役員クラスに納得してもらい、施行者側の説明の場所だった。それに対して今回は情報開示を徹底した。全部ガラス張り、全ての権利者に情報を提供して、徹底的に内容を知ってもらった上で決定した。これは本当に画期的なことだった。」²⁶⁾

5. 住宅復興施策の計画と実践

（1）緊急整備条例と緊急3か年計画策定

神戸市では、震災直後の混乱のなかでいち早く市街地・住宅復興のための独自の取り組みをはじめ、その後幾多の困難の末に、市街地復興ではその中核的な事業施策として都市計画事業の計画決定にこぎ着けたことは前述した。そのなかで大きな役割を果たしたのが、「市街地・住宅緊急整備の基本方針」、「震災復興緊急整備条例」、「住宅整備緊急3か年計画」という復興の骨格となる施策方針と計画策定であり、比較的早期に市としての復興方針を確立し、市民に対して覚悟、態度を表そうと務めた。これまで培ってきた神戸市の行政能力が発揮され、被災自治体として主体的に復興に取り組むことが出来たと言えよう。

それぞれの施策の主な内容を再掲しておこう。

○「市街地・住宅緊急整備の基本方針」の発表（平成7年1月31日）

- ①建築基準法84条の指定 ②震災復興緊急整備条例の制定 ③住宅整備緊急3か年計画の策定

○「震災復興緊急整備条例」の制定（平成7年2月16日）

- ①市長の責務、②市民、事業者の責務、③重点地域、促進区域の指定

○「住宅整備緊急3か年計画案」の発表（平成7年3月案発表、平成7年7月確定）

- ①供給戸数82,000戸、建設目標72,000戸
②公的住宅53.5% ③公営住宅10,000戸

（2）災害公営住宅供給をめぐる

「3か年計画」では、市の先導的役割を重視する方針のもと、市の責務を確実に遂行するため、この時点でもっとも信頼できる基幹的な「公営住宅」を計画の「要」として位置づけている。

直後の混乱が続くなかでの作業では、まず計画の基礎になる滅失戸数の推計が問題になったが、「警察、消防のデーターから2日で試算」し、滅失戸数 82,000戸と推計した。「この数字は後ほどの建築学会などの調査結果ともほぼ合致。安心した」と当時の関係者は述懐しているが、限られた資料を駆使して短時間で推計できたプロジェクトチーム（住宅復興計画チーム）の努力と能力によるところが大きい。

その計画策定の発端について、当時の住宅復興計画チームの関係者は、次のように述懐している。その結果、郊外にも公営住宅を大量供給する流れにもなったと言えよう。

「知事が『避難所を春までに解消』を宣言。そのため、仮設住宅の建設、続いて、災害公営住宅の建設という流れになった。スピードが求められ、『大量に、早急に』が大目標となった」

平成8年7月に、仮設住宅入居者実態調査などから「3か年計画」を見直し（「すまい復興プラン」）、公営住宅供給戸数を借り上げ方式を含め、6,000戸増やし、市街地立地を重点

とした。これにより最終的に公営住宅2万6,000戸（空き家を含む）確保した。さらに、震災1周年を機に来神、現地視察をした橋本総理に対して、家賃低減を直接要望し、その結果、入居者の収入の応じた家賃減免を実施、特に収入が低い入居者に対する特別減免では、住戸面積40㎡で6,000円まで減免することとなった。

計画策定時に、住宅復興計画チームでは、「避難市民移転計画」（①民賃仮設借り上げ、②自宅補修・再建などの自力再建のしくみ、③自力再建を支援する建築グループによる地域支援ネットなどの設立など）が、発想としてはあったが、短期間での制度化が困難と判断されて実現に至らなかった。

当時の政策担当者は、「目標と施策のセットの複数案から自治体を選ぶ方式が体系化されていれば、多様な住宅復興が可能であったろう」と指摘する。例えば、バウチャー制度（政府が発行する住宅クーポン券で、家賃や購入費などに充当する方式）、家賃助成や自力補修・再建直接助成、「現地仮設」なども発想された。「現地仮設」についても、早期から笹山市長によって「自分の敷地に仮設住宅を設置する」という発想・提案がされていたものの、「個人資産への直接支援は無理」（いわゆる「個人補償の壁」）ということで実現しなかった。もし実現できていれば、復旧から復興への持続的なコミュニティの維持・形成にも効果的であったと思われる。

（3）民間住宅の再建支援をめぐる

震災直後から、住宅修繕、再建、マンション再建などすまいの問題についてさまざまな相談が市民から寄せられていた。しかし、当時の行政には、建築確認や融資等の限られた手段しか用意されていなかった。その後、この民間建築分野の復興についての対策を緊急

に立ちあげるようになった。

①「協働型街区すまいづくり構想」

個人住宅の再建支援が限られているなかで、住宅復興計画チームでは、「協働型街区すまいづくり構想」を検討していた。これは、街区レベルで、市民、市、事業者の協働方式で、戸建の補修・再建、共同・協調建替を含めたすまいづくりを機動的に推進するという構想である。しかし、全員合意の困難さもあって、まちづくり協議会が積極的に活動するまちづくり地区の一部で部分的に実施されただけで、全市展開までは図れなかった。

②「復興住宅メッセ」の設立

すまいの復興に関する総合的な機関として、平成7年6月から3年間開設した。この復興住宅メッセの役割は、市民と業者の間に入り、共同建替、協調建替などにより秩序ある再建を誘導する仕組みを作ることである。協賛企業による資金協力で運営され、法律、融資などの相談、業者との紛争解決等だけでなく、設計、施工までの支援や共同協調コーディネートなど幅広い役割を果たした。

このメッセでの支援活動は、地域のすまいづくりにも一定の役割果たしており、地域と連携した「現地相談会」の実施や、常設の「現地相談所」（東川崎、新長田）を建設、開設している。さらに、「住宅再建ヘルパー派遣制度」を創設し、まちづくり協議会、自治会、区画整理事業地区への派遣や個人へのヘルパー派遣などを実施した。

メッセの開催期間中、約1.4万件もの相談、紛争解決、企画提案又、地域連携を実施したが、当時のメッセ運営担当者は、「再建困難な事例からもっと相談あると思っていた」、「共同、協調の動きが少なかった」と、その運営の困難さについて当時を振り返っている。

○復興住宅メッセ

・主催 神戸市住宅供給公社 協賛企業88

社 運営費約10億円

- ・開催期間 平成7年6月～平成10年3月
- ・相談企画件数 約13,457件 地域連携
8地域

③マンション再建をめぐって

震災後1か月後に、「マンション相談登録センター」を開設（2月14日～3月14日）（登録216件）し、相談だけでなく、登録まで受け付けることにした。単に相談を受けるだけでなく、その後の具体的なマンション再建支援に繋ぐためである。引き続き、「マンション補修・建替説明相談会」（3月19日）を開催し、補修、建替の判断資料の提供、相談を実施した。相談を担当していた専門家グループ等が、コンサルタント派遣に基づき、登録マンションの現地調整に入り、短期間の間に、限られたマンパワーで精力的に合意形成を図った。

このような全市的な総合相談が可能だったことについて、「マンション再建が進んだのは、コンサルタントが多くいたおかげ。神戸は特別だった」と、当時の担当者が語っている。また、それぞれの具体的なマンション再建に、コンサルタントだけでなく、当該マンションの分譲事業に関与したデベロッパー、建設会社も再建に参画していたことも特筆されよう。

マンション再建を困難にする問題の一つとして、「抵当権」があり、これを解決するため、共同債権買取機構を参考とした「罹災マンション建替推進機構」（抵当権一時買取して再建を促進する機構）を国に提案したが、結局実現しなかった。この抵当権については、当時のさくら銀行が、建替前に一時抹消を認めることを表明し、先導役としての役割を果たしたことは意外と知られていない。神戸市内の大規模被災マンションの再建状況は、被災マンション約70棟のうち建替54棟、補修13棟、解散・未再建3棟であった²⁷⁾。

④共同・協調建替の推進

大震災後の秩序のある市街地形成に向けて、共同・協調建替を推進することが大切と考え、特に協調建替は長田区の被災した長屋地区の再建を想定していた。具体的な施策としては、コンサルタント派遣による支援とともに、共同建替に対する各種事業による建設費助成（組合再開発事業、住宅市街地整備総合支援事業、優良建築物整備事業、密集住宅市街地整備事業）や、これらの事業の要件に満たない共同・協調建替に対して、基金による小規模共同建替等事業の助成を適用した。

実施された地区は、焼失、倒壊により被害が著しい地区、区画整理地区で共同化のため集合換地した地区、市場の再建地区などで、個々に再建が困難な地区であり、97地区で実施された²⁸⁾。

復興住宅メッセでは、「連棟型長屋建替モデル住宅」を、兵庫区、長田区の長屋地区に建設展示するなど市民への理解に努めた。しかし、共同・協調建替については、住民間の権利調整等に時間を要する事業でもあり、生活再建を急ぐ住民は、個別再建を選択したと思われる。結果的には、共同・協調建替の事例は限られたものとなったが、その取り組みは評価されてよからう。

⑤阪神・淡路大震災復興基金の活用

基金により、民賃家賃軽減制度、定期借地方式による自力再建支援制度や不動産処分方式（リバースモーゲージ方式）による特別融資などが実現したが、個々の制度の創設について、基金運用との調整は困難であった。特に、自力再建に関わる支援制度には、低利融資のみで直接助成が認められず、そのため、定期借地方式や不動産処分方式などの当時としては一般的ではない手法を組み合わせることで、自力再建の支援を可能にするほかなかった。その結果、かなり複雑な制度になり、基

金事務局との調整も長期化し、制度発足が遅くなる（いずれも、平成9年に制度化）など有効な活用策は見いだせないままになった。

今後、こうした基金制度の運用については、人口定着によるコミュニティの維持を図るための個人資産への直接助成の実施や被災者の実態に即したスピーディーな運用が望まれ、そのためには、現場に近い市町村が実態に則し直接的に決定できる仕組みが必要でなかろうか。

○定期借地方式自力再建支援制度

神戸市住宅供給公社が被災者の土地を買い取り、住宅建設し、被災者に定借付住宅を分譲する制度

○不動産処分方式（リバースモーゲージ方式）特別別融資制度

土地担保に融資を受け、死亡時に土地を処分して、融資残債を精算する制度

○阪神・淡路大震災復興基金

①設立者 兵庫県 神戸市

②基金財産9,000億円（県6,000億円 神戸市3,000億円）

③住宅復興支援実績 住宅再建等利子補給3.3万戸、共同協調利子補給2,938戸、マンション建替利子補給3,861戸、民賃家賃軽減3.8万戸

（4）住宅復興施策の課題と教訓

住宅復興施策のさまざまな取り組みを通じて、被災自治体の主体性の確保の必要性和困難性があらためて実感されたが、以下、今後の取り組みについていくつかの提案をしておきたい。

一つには、住宅復興計画を策定する際には、被災自治体の実態（すまいづくり、地域社会、建設業界等）に適応させる能力が求められ、平常時においても自治体の計画策定の研究ネットワークを形成しておく必要がある。平常時の経験が非常時にも役立ち、日頃やっていな

いことは急には出来ない。

二つには、まちづくりレベルだけでなく、戸建住宅の設計、工事レベルの優良企業とマンパワーが必要である。神戸市の場合、当時の住都公団復興本部（266人）の協力や、まちづくりコンサルタントの人材が育っていたなど条件が整っていたが、復興住宅メッセでは関西一円から人材確保するなど苦労している。

三つには、柔軟な仕組みと財源の確保である。まず、複数の計画案から自治体が最適と思われる方式を選択出来ないであろうか。復興計画チームでも、自力修繕・再建直接助成、家賃助成、現地仮設、等さまざまな発想があったものの実現出来なかったものがあまりに多い。基金のような特定財源についても、自力再建への直接助成などは被災自治体の判断で財源活用の決定が出来てよく、そうした柔軟な対応によりコミュニティの維持・形成に寄与出来る。

四つには、自力修繕再建支援の仕組みを強力に推進する必要がある。そのためには、平常時から住宅建設において、住宅の品質や性能の確保、建設業界の育成、住宅流通環境の整備などを進め、その上で復興住宅メッセのような公的情報拠点が適切な役割を担うことが重要である。そのような環境が整った上ではじめて、大災害時に自力再建への直接助成等のさまざまな支援策も可能となろう。いずれにせよ、大災害からの復興はその直後の1か月が勝負であり、その時点で、そのことを可能にする制度が準備されているか否かがその後の復興を左右する。

6. おわりに

阪神大震災からの本格復興に向けての神戸市における市街地・住宅復興施策形成とその実践に焦点を当てつつ考察してきた。筆者等

は、それぞれの分野を分担執筆したが、被災自治体はその困難な状況下においていかにしてその主体性を確保しつつ復興施策を主導してきたかという問題意識を共有していた。それは、決して20年前の行政施策とその決定を正当化し擁護することが目的ではない。

大規模災害からの復興施策の選択・構築には、その時代における国の社会・経済システムと深くかかわっている。結果として見れば、阪神大震災時の復興施策は、人口減少、少子・高齢化、空き家問題などがまだ本格化しておらず、自治体の財政状況もそれほど逼迫していなかったから可能であった比較的恵まれたケースとの見方もある。

しかし、先に述べたように阪神大震災の市街地・住宅復興は、特措法の新たな制定などはあったものの、あくまで当時の既存法制度の適用が前提であって、個別の事業について国による行政的裁量の範囲での弾力的運用で対応するものであった。これは、被災自治体にとっては過大な負担となるが、市街地・住宅復興のために法定事業を活用するためには、制度の運用と財源の確保の枠組みを最優先させざるを得なかった。その結果、復興施策全体としての総合性を欠き、施策選択の幅を狭めたことも否めない。

その点、広域複合災害で特に津波被害の影響で現地再建が困難な地域が広範囲に広がる東日本大震災の場合には、国主導による調査・構想のための復興手法調査（「津波被災市街地復興手法検討調査」、ほぼ1年、約71億円）の実施、さらには特別法（「東日本大震災復興基本法」、平成23年6月24日）の制定、復興庁の設置（平成24年2月10日）、復興財源（5年間で約19兆円）の確保などは、体系的・総合的な施策対応を可能にするものと言えよう。もっとも、こうした法制度整備や財源確保が復興施策の順調な進捗を保障するものではなく、

東日本大震災の被災自治体では、さまざまな困難な課題に直面している²⁹⁾。

阪神大震災の震災復興都市計画事業の対象地区では、壊滅的被害を受けていてその内容についての事前の周知が十分に行き渡らないなど、住民等には唐突感と戸惑いをもって受け止められ、都市計画決定をめぐる反対意見が噴出し行政と住民との対立が深刻化するケースもあり、マスコミや一部の専門家からも批判がなされた。そうした困難な状況のなかでスタートしながらも、その後、それぞれの地区では、まちづくり協議会による地道な協働のまちづくりが推進されることになった。震災の15年後には、その間の多くの困難を克服して、ほとんどの事業地区で事業完了の目途がつけられたことは評価されてよからう。

一方、住宅部局では、住宅を失った人々への応急仮設住宅の建設・提供と並行して、いかにして生活再建の基盤となる恒久住宅を確保するかに取り組むこととなった。高齢で借家居住の住宅確保困難層への住宅の量的確保を優先しつつ、居住地の地域特性を考慮した住宅供給システムの構築を柱とした住宅復興施策が早期に立案され、大量の公的住宅供給のための用地確保と予算措置が実践された。これに対して、居住形態と住宅ニーズの多様性の欠如、コミュニティ形成への配慮不足といった観点から、政策上の不備について指摘されたりもした。しかし、大量の公的住宅を中心とした直接供給と家賃低減策の実施により、震災から5年後には、神戸市の仮設住宅は解消して、被災者全員の恒久住宅の確保という所期の復興目標が達成されたことも特筆されてよからう。

被災自治体自らによるこうした取り組みを可能にしたのは、神戸市における震災前からの地域まちづくりについての地道な取り組み、それとともに蓄積されてきた政策立案のノウ

ハウ、その経験をもつマンパワー（人材）にあったように思われる。

そのことを端的に示したのが、被災自治体である神戸市自らが震災からわずか2週間後に発表した「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」（1月31日）と、その時すでに制定が予定されていた「神戸市震災復興緊急整備条例」（2月16日）であろう。いずれも、市街地整備（都市計画）と住宅復興（住宅政策）の総合化・一体化による早期の市街地・住宅復興を目指す基本姿勢が貫かれていた。

計画の実践面においても、震災後の各地で広がった住民参加による協働のまちづくりは、震災前から住民主体のまちづくりを支援するために、「神戸市まちづくり助成制度」（昭和52年）、「神戸市まち・すまいづくりコンサルタント派遣制度」（昭和53年）、「神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例」（昭和56年、まちづくり条例）といった独自の制度とそれに基づく地域まちづくりの協議会の場での実践経験によるところが大きい。そうした施策立案と制度運用にかかわった職員に加えて、各種の市街地整備やニュータウン開発など都市計画・住宅関連の実務経験者がまだ数多く在職していた。さらに当時の住宅・都市整備公団（現在のUR都市機構）や他自治体による支援、とりわけ、専門家としてのまちづくりコンサルタントの果たした役割は特筆されよう。

今の東日本の被災自治体などから見れば、人的には比較的恵まれた状況下にあった神戸市における市街地・住宅復興の経験から何を学べるのか。その経験を教訓として一般化することは難しいし、また有用でもなからう。

しかし、大災害に見舞われた被災自治体が、その混迷のなかから未来のまちの姿を構想し、その計画と実践の狭間で苦悩する時に、いささかでも資することがあるのではなからうか。

注

- 1) たとえば、『阪神・淡路大震災復興誌』、総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局、2000.6。『阪神・淡路大震災復興誌』（全10巻）、兵庫県・（財）21世紀ひょうご創造協会、1999.3-2006.3。
- 2) 『平成15年度「復興の総括・検証」報告書』、神戸市復興・活性化推進懇話会。『神戸市復興・活性化推進懇話会提言－「復興の総括・検証」－』2000.1、および『震災復興の都市政策的検証と提言』『震災復興の都市政策的検証と提言』研究会、2000.2。
- 3) たとえば、『阪神・淡路大震災調査報告』（建築編－10）、阪神・淡路大震災調査報告編集委員会（日本建築学会・土木学会他）、1999.12。
- 4) 震災当時、内田は土地区画整理事業、倉橋は市街地再開発事業、橋本は住宅行政の立場から、それぞれ市街地・住宅復興に係っていた。本稿は、この3人に安田（神戸大学・都市計画学専攻）が加わって、当時の関係者へのヒアリング等を実施しつつ、議論を重ねた結果を共同執筆としてとりまとめたものである。なお、筆者等による市街地・住宅復興に関する下記の既発表論文も合わせて参照されたい。
内田恒（2000）：「震災復興土地区画整理事業の実践」、『市街地復興事業の理論と実践』都市政策論集第20集、（財）神戸都市問題研究所編、2000.3、37-58頁。
倉橋正己（2006）：「六甲道駅南地区復興市街地再開発事業・行政の対応－都市計画決定からまちづくり提案まで－」、『建築と社会』No.1006、2006.1、68-69頁。
橋本彰（1999）：「住環境整備の取り組み」、『都市政策』第97号、1999.10、15-27頁。
安田丑作（1996）：「復興まちづくりと市街地整備」、『震災復興の理論と実践』都市政策論集第17集、（財）神戸都市問題研究所編、1996.12、40-66頁。
安田丑作（2004）：「震災復興のための住宅・市街地整備施策の評価と課題」、『都市政策』第115号、84-102頁。
- 5) その折神戸市側からは、都市災害復旧事業（民地上の瓦礫の排除を含む）と通常事業の取り扱いについての要望とともに、復興事業について「烈震復興整備法の制定及び区域の決定」（特別措置法の早期制定、補助採択前の執行等弾力的運用、建築行為の制限）などについて提起している。
- 6) しかし、その後1月28日の野坂建設大臣が来神・現地視察した折の神戸市長から要望のなかにも、「現行の法律の枠にとらわれない復興計画の作成が必要な場合の新たな法制度の創設」の項があり、神戸市として特別法制定への期待をもっていたことが窺えるし、国がこの要望を受け入れていたことからこの時点ですでに特別措置法制定の取り組みが始められていたと考え

- られるが、後述するようにそのことについて神戸市側への情報提供はなかった。
- 7) この頃までは、後の総合的な「復興計画」策定についての本格的な議論はされておらず、都市計画局・住宅局中心の市街地・住宅復興のための計画を指していた。
 - 8) この時点で、後に発表される震災復興条例による重点復興地域、震災復興促進区域の地域的枠組みの概念がすでに示されている。
 - 9) 復興本部には、復興計画の策定と全庁的な調整を図る組織として総括局が置かれ、当初、2課（調査課・計画課）体制でスタートした。この組織を正式に規程する「神戸市震災復興本部条例」議案は、2月15日の臨時市会で議決され、16日に公布・施行。同時に、「神戸市復興計画審議会」（市長の諮問機関）について定める「執行機関の附属機関に関する条例の一部を改正する条例」、「神戸市震災復興緊急整備条例」の2つの条例も議決、公布・施行された。なお、建設省の復興対策本部の設置は2月7日、兵庫県の条例に基づく「阪神・淡路大震災復興本部」が設置は3月15日で、総括部など12部が置かれた。国（政府）では、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よって、「阪神・淡路大震災復興対策本部」（平成7年2月24日～平成12年2月23日）及び「阪神・淡路復興委員会」（平成7年2月15日～平成8年2月14日）が設置された。
 - 10) この検討委員会の提言を受けて、後に設置予定の「神戸市復興計画審議会」において6月末を目途に「神戸市復興計画」を策定することとしている。
 - 11) この段階では、建築制限される区域として、森南・六甲道駅周辺・三宮・松本・御菅・新長田駅周辺の6地区に含まれる町丁名が図面表示され、街づくりの計画予定として、土地区画整理事業（森南・六甲道駅周辺・松本・御菅・新長田駅周辺）、市街地再開発事業（六甲道駅周辺・新長田駅周辺）、地区計画（三宮）が文面中表示されている。
 - 12) この短期間での計画面の作成（調査・基本計画策定業務）に当たっては、神戸市のプロジェクトチームを中心に、都市計画事業に精通した他府県都市計画関連部局や都市計画関連団体、民間コンサルタントなどによる多大な専門的・技術的支援を受け、それに対して建設省など国も緊急の予算的措置を講じて応じたとされる。
 - 13) この委員会は、兵庫県知事と神戸市長を含む7名の委員と2名の特別顧問で構成された。
 - 14) 推進地域による建築制限では、自己用（個人）のみが除外され、法人の仮設事務所、仮設店舗などの地区内建設も制限対象となり、都市計画決定後の都市計画法53条による建築制限に移行後まで建設できないこ

- とになることが危惧されたと言う。
- 15) 「まちをつくる－2つの震災、続く葛藤－5」『神戸新聞』、2012.8.22。
 - 16) 事業対象地区は、①六甲（約296.7ha）、②東部新都心周辺（約168.1ha）、③神戸駅周辺（約58.0ha）、④松本周辺（約22.4ha）、⑤兵庫駅南（約35.6ha）、⑥御菅（約29.1ha）、⑦真陽（約8.2ha）、⑧新長田（約224.0ha）の8地区である。これら地区には、震災前からの継続事業である③、⑤、⑦の3地区が含まれる他、新規指定地区には、震災復興都市計画事業区域も含まれており、事業推進の受け皿住宅（従前居住者用賃貸住宅）の建設・供給促進が図られることになっている。
 - 17) 同じく住宅系市街地整備のための任意事業である「密集住宅市街地整備促進事業」の対象地区（9地区、約508.9ha）は、すべて震災前からの継続事業である。
 - 18) 都市計画道路等の整備を含まない生活道路整備を中心とした土地区画整理で、阪神・淡路大震災後に新たに採択基準が設けられた。
 - 19) 都市計画道路等の整備がある事業補助で、震災前から採択基準（公共団体補助）がある
 - 20) 震災前（1993年）に創設されたインナー長屋街区における共同化、個別建替のルール化によって建築規制の緩和を図る神戸市独自の要綱による制度で、震災後に土地区画整理事業地区などで「街並み誘導型地区計画」とともに適用して拡充して運用された。
 - 21) 有光友興（2006）：「なぜ六甲道駅南地区再開発事業は10年で完成したか」、『建築と社会』2006年1月号、43頁。
 - 22) 安藤恵一郎（1996）：「復興まちづくり～市街地再開発事業」、『震災復興の理論と実践』都市政策論集第17集、（財）神戸都市問題研究所編、1996年12月、96頁。
 - 23) 有光友興（1999）：「まちづくり提案（街区別施設配置計画）を終えて」、『きんもくせい』47号、平成9年5月、3頁。
 - 24) 有光友興（1999）前掲書、3頁。
 - 25) 有光友興（2006）前掲書、43頁。
 - 26) 兵庫県検証テーマ『復興のまちづくりにおける取り組み』検証担当委員 土井 幸平（大東文化大学教授）平成16年 まちづくりコンサルタントへのヒアリング結果から 有光友興氏 39頁。
 - 27) 『阪神・淡路大震災再建事業のあゆみ「マンション建替事業」報告書』、神戸市住宅局、2000年3月。
 - 28) 橋本彰（1999）：前掲書、21頁。
 - 29) 安田丑作（2014）：「東日本大震災からの復興まちづくりの現状と課題－本格復興期を迎えた被災自治体の取り組みから－」、『都市政策』第156号、2014.7、11-24頁。

阪神・淡路大震災からの復興20年 — 企業の軌跡 —

兵庫県立大学政策科学研究所教授・所長

(公財) 神戸市産業復興財団総務部参事

加藤 恵正

三谷 陽造

1. はじめに：企業復興の20年

「震災で全壊した市街地の工場から、ポートアイランドに移転・建設した新工場はその近代的設備からこれまでと異なる部門への進出も果たし、現在でそれが主力営業部門に育ってきた」(オリバーソース(株)社長 道満雅彦氏)。神戸の老舗ソース会社オリバーソース(株)は、阪神・淡路大震災で神戸市兵庫区松本通りにあった本社・工場のうち、事務棟を含む3棟が全焼。残ったソース設備はことごとく倒壊という壊滅的状况となった。その後、同社はポートアイランド二期への移転を決意した。オリバーソース(株)は震災20年を機に「震災直前に仕込まれてタンクのなかで火災を免れたソース原液を使った限定商品「クライマックス20年仕込みソースセット」を同社復興のシンボルとして販売を行っている。

1995年1月に発災した阪神・淡路大震災は、被災地立地企業に多大なそして様々な影響を及ぼしてきた。オリバーソース(株)のように再生と新たな展開を目指す企業がある一方、震災のダメージから廃業・倒産に追い込まれた企業も多い。阪神・淡路大震災からの20年は、被災地に立地する企業群の苦闘の20年で

もあった。

(財)阪神・淡路産業復興機構(2004年度解散)の調査によれば、1995年末時点において、被災地(災害救助法適用地域)立地事業所の約2割が全壊、半壊、一部損壊まで含めると全体のほぼ7割に及ぶことが明らかとなっている。こうした状況は、被災後10年たった2004年において、「売上高・利益が震災前とくらべて減少した」と回答した事業所(全体の7割)のうち、「震災の影響がある」と回答した事業所はなお半数にのぼった。

2012年経済センサスによれば、神戸市の民間事業所数は71,839事業所、従業者数は710,518人であった。これを、1991年事業所統計調査結果と比較すると、事業所数は15.0%と大きく減少したが、従業者数はほぼ横ばいの状況であった。同時期、全国では事業所数では12.0%減少、従業者数は1.5%増大している。こうしてみると、神戸市の事業所数・従業者数からみた企業活動は、全国と比較しても縮小の感が否めない。ちなみに、類似都市として横浜の変化をみてみると、事業所数は5.3%減少しているものの、従業者数は17.5%もの増大となっている。統計調査自体の変更もあり厳密な比較は困難としても、かかる変

化の背景に、阪神・淡路大震災からの復興が必ずしも順調ではなかったことをも示唆しており、現在の神戸経済が直面する実態を示している。

阪神・淡路大震災からの20年の間に多くの企業が震災の打撃の影響下、縮小・廃業を余儀なくされた。一方、震災からの復興を契機にそれまでの経営戦略をあらためて点検し成長をとげた企業もある。本調査では、神戸で被災した企業経営者・幹部に対し、震災からの復興の現場で起きた現実について聞き取ると同時に、今後の巨大災害への備えなどに関して話をうかがったものである。

以下、第2節では中小企業、第3節は中堅企業、第4節は大企業の復旧・復興とその現在を整理・検討している。最後に、予見される南海トラフ災害などへの企業としての対応の視点や今後の展望をまとめた。

2. 中小企業の闘い

(1) 中小企業総括

インタビューは、神戸市内の商店街・小売市場、長田区・須磨区に立地しているケミカルシューズメーカー、神戸市内および近隣地域で操業している機械金属加工業その他の企業の協力を得て実施した。

機械金属加工他では震災前の景気はおおむね悪くはないが、商店街・小売市場ならびにケミカルシューズではすでに時代の変化が売上に表れていたようである。

震災は、バブルがはじけ我が国が「失われた10年」に突入してから発生したもので、被害を被った中小企業にとっては、まさに「踏んだり蹴ったり」の有様であった。

商店街・小売市場においては、震災前からすでに客足が遠のく現象が生まれていた。特に近隣商業としての商店街や小売市場では、

かつてのように家電や家具などを購入する客は減り、日用品や食料品はスーパーで買う人が多くなっていた。おりしも、震災前はバブルで消費者は高額商品を買いたい求めるため、専門店や百貨店、また勤め人の日常の買い物も帰りに百貨店やスーパーへ行くといった状況であった。このような中で震災が起これ、多くの商店街・小売市場が被害を被った。ほとんどが仮設店舗から本設の店舗へと移行していくなかで、人口減少が著しい長田区や、人口は震災前以上に増えているがスーパーやコンビニが増加し買い物客が減少している東灘区などでは、震災前と同様苦しい状況が続いている。

一方、長田区を中心に地域経済を支えてきたケミカルシューズ産業は、震災により壊滅的な被害を被った。ケミカルシューズ産業は地域産業独特の形態で成立していたもので、問屋を頂点に資材、メーカー、加工、内職と地域ぐるみでの分業体制が確立していた。このような仕組みはこの産業独特のものではなく、浅草の皮革産業や豊岡のカバン産業でも見られる。しかし、この仕組みが震災で一時的に崩れてしまう。メーカーは生産に必要な体制作り、人手の確保に追われた。もともとミシン工など高齢化が進んでいたが、現在は従業員の高齢化と人手不足に悩まされている。

さて、神戸では造船・鉄鋼などの重厚長大産業が明治以来市民経済を発展・維持する原動力となってきた。しかしながら、国際経済情勢や国内の消費者動向の変化により、次第にそのウェイトが下がってきていた。とはいえ、機械金属加工などの業種では、やはり大企業の下請けとして成り立っている企業がほとんどだった。そのため、大企業の動きに追随するように技術を磨いてきた。一方で、中小企業独特の身軽さで新たな分野へ進出している企業もまた少なくない。また、近年で

は大企業に付いて行くのではなく、自らの判断でアジア各国に進出している企業も増えてきた。

それぞれの業種により、あるいは業態により抱える課題はさまざまであり、震災で受けた打撃もまたさまざまである。商業者や工業者が減っていく中で、中小企業は生き残りに必死であり、そのためにどうすればいいかを考えている。小売市場における宅配サービスやケミカルシューズにおける神戸シューズのブランド化、機械金属加工業における航空機産業参入プロジェクトなどがそのことを如実に表している。

インタビュー全般を通じて感じたことは、ほとんどの企業・団体が前を向いているということ。特に機械金属加工その他では、新しいことに取り組んでいたり、これから取り組んでいきたいとする企業が多かった。また、ケミカルシューズでは神戸ブランドを前面に出して産地の活性化を図りたいとする声があり、商店街・小売市場では現状を認識しながら事業を継続して行こうと考えている。以下、個別の業界について記す。

表1 神戸市の小売商業、スーパーの推移

(なお、経済センサス調査結果はそれまでの商業統計調査との整合性はない)

小売商業

和 歴	西 暦	店舗(店)	従業員(人)	売上(百万円)	備 考
昭和63年	1988年	19,771	86,857	1,578,646	バブル最中
平成3年	1991年	19,442	90,388	1,979,883	バブル崩壊
平成6年	1994年	18,472	97,238	2,034,490	
平成9年	1997年	16,145	90,214	2,051,709	震災後
平成11年	1999年	16,355	103,032	2,000,847	
平成14年	2002年	15,552	99,716	1,775,672	
平成16年	2004年	15,162	98,723	1,745,264	
平成19年	2007年	14,607	99,619	1,796,462	リーマンショック
平成24年	2012年	8,933	67,718	1,444,565	経済センサス結果

出典：商業統計調査（平成24年を除く）

スーパー（売り場面積1,500㎡以上）

和 歴	西 暦	店舗(店)	従業員(人)	売上(百万円)	備 考
昭和63年	1988年	36	3,066	157,764	バブル最中
平成3年	1991年	39	3,897	200,472	バブル崩壊
平成6年	1994年	44	5,512	231,693	
平成7年	1995年	37	4,777	213,519	阪神・淡路大震災
平成9年	1997年	43	6,233	251,946	震災後
平成11年	1999年	48	6,182	241,752	
平成14年	2002年	48	6,584	199,903	
平成16年	2004年	46	5,866	174,969	
平成19年	2007年	57	6,727	180,795	リーマンショック
平成20年	2008年	54	6,485	183,111	
平成23年	2011年	64	6,415	178,328	東日本大震災
平成24年	2012年	64	6,304	175,924	

出典：経済産業省調査

(2) 商店街・小売市場

○商店街・小売市場インタビューの総括

インタビューは8商店街、4小売市場に対して行った。8商店街のうち、都心商業が1か所、近隣商業が7か所で、そのほとんどが震災により大きな被害を被っている。また、4小売市場はすべて全壊・全焼という被害を受け再建したものである。

インタビューでは、震災前の状況について「悪かった」と答えた団体が6、「良かった」と「まあまあ」が6団体と分かれている。震災後に役立った施策では、緊急融資と高度化資金助成制度があわせて5団体となっている。立て直し方法では、協同組合や振興組合が事業主体となった団体が8で、自力再建が5団体、再開発が1団体となっている。また、特徴的な事は、阪神・淡路大震災後も現在もスーパーやコンビニが増えて影響を受けていると答えた団体が多かったことである。

共通して言えることは、2つの商店街を除いて震災前から空き店舗が目立つようになっていたこと。商業者の認識としては、スーパーやコンビニの影響もあるようだが、大きな理由は経営者が高齢化しているにも関わらず後継者がいないこと、消費者の動向の変化によるものであろう。再建した4小売市場は1か所を除いてセルフ化している。震災当時の流行であるが、1か所は対面販売にこだわっている。しかし、いずれも苦戦しているようである。また、商店街では、都心商業の1か所は神戸の中心との位置づけがあり、震災前から廃業者が出てすぐには店舗は埋まり、空き店舗は発生しなかった。この状況は今も変わらず、希望者が待っている状況とのものである。もう1か所はこの数年間で商店街のエリアが広がっている。一方、注目しなければならないのは、新長田駅南地域の復興再開発エリアである。再建した商店街・小売市場とも

客数が激減している。再開発で建設されたビルの住居部分はすべて入居していることから、近隣商業としての役割や商売のあり方を再考する時期に来ているのではないかと思われる。

震災後、コンビニが一般化し、さらにスーパーが市街地でどんどん開業していく中で、こういった商業の役割をどのように消費者にアピールしていくのか、商店街のインタビューでは生鮮の店が必要との意見もあったが、強みになればともかく単に新たな競合関係を生み出すだけのことで、発展は望めないとも思える。今後、市内の商店街・小売市場が発展していくためには何が必要なのか、それぞれの団体で徹底的に考えていくことが重要である。

○事例

・岡本商店街振興組合（理事長 松田朗氏）

震災では商店街エリアの南が被害を受けたが、8割は無事だった。もともと阪急岡本駅周辺は高級住宅地として有名であり、また甲南大学などの大学もあることから若者の街として人気があった。震災後は「岡本」の名前が人気を呼び商店街のエリアは南および西にどんどん広がっている。若い人向けの店も増えているが、意外なことに客は勤め帰りのサラリーマンや近所の住民が多く、客単価も低いとのことである。今後は、高級な生鮮食品の店を誘致するとともに、地域の特性を活かせるように活性化のために活動する人を増やしていきたいと考えている。

・腕塚食材商業協同組合（食の棚フーケット 理事長 吉岡治氏）

同市場は大正筋商店街に接していた旧まるは市場で、42店舗で操業していたが震災で全焼した。震災前の10年と比べると客数は減っているところへの震災だった。

震災後は16店舗でパラル（仮設）に入り、その後協同組合を設立したが、結局再建した

のは12店舗、その後4店舗が廃業した。フーケット再建後の売上は現在約2割減となっており、これは、付近に大手スーパーが出来た影響で若い人が来なくなっているから。ただ、フーケットは生鮮食品の割合が高いため、スーパーやコンビニとは十分戦えると思っている。今後は飲食やギフトにも力を入れていきたいし、活性化のために宅配事業も考えていきたいとしている。

(3) ケミカルシューズ企業

○ケミカルシューズ企業インタビューの総括

長田区を中心に集積していたケミカルシューズ産業は、戦後の産業であるが、問屋・資材・メーカー・下請け加工業などが集積し、地域ぐるみでの分業体制ができあがっていた。震災前はおおよそ1,600の関連企業があったと推定されていたが、震災によりおおよそ8割が全半壊・全半焼となり、壊滅的な被害を被った。震災当時は日本の靴のおおよそ3割がこのあたりで生産されていたとされており、従業者数は15,000~20,000人とも言われ、まさに地域を支える産業であった。

インタビューでは、震災前の状況を「良かった」と答えた企業は3社に過ぎない。また、被害では8社のうち、全壊・全焼が6社、半壊が2社となっており、長田区南部の被害の

大きさを物語っている。役立った施策では、仮設工場が2社で、再建方法としては自力再建が6社、復興支援工場が2社となっている。

震災後の状況としては、震災後問屋や小売店が多く無くなったため、売り場が縮小しているとの回答が多く、現在では、ミシン工をはじめ職人に若い人がいなくなり高齢化しているとの回答が多かった。また、アベノミクスに関しては材料費の値上がりという回答が8社中5社あった。

もともとアメリカ向けに生産され、ほとんどが輸出されていたが、円の対ドルレートが1ドル360円から高くなるにつれ、内需へと転換していった。おりしも、日本国内は高度成長から安定成長へと進んでおり、消費者の嗜好も大きく変化した時代である。メーカーは問屋の注文だけを生産するシステムで、ブランドも問屋ブランドがほとんど、さらに少品種大量生産で生きてきた業界であるが、震災当時は問屋が消費者の動向を把握することが難しくなっており、そのため多品種少量生産へと変わっているところであった。また、中国をはじめとする低価格品の輸入が増えたことにより、価格レベルでは太刀打ちできなくなっており、高付加価値化が要請されていた。そんななかでメーカーの中には生産しながら自らのブランド品を販売する直営店を運営す

表2 神戸市の革・ゴム・プラスチック製履物製造業の推移

革・ゴム・プラスチック製履物製造業

和 歴	西暦	企業数 (社)	従業員数 (人)	出荷額 (百万円)	備考
昭和63年	1988年	1,816	15,740	193,513	バブル最中
平成5年	1993年	1,803	13,970	185,556	バブル崩壊後
平成7年	1995年	1,064	8,611	96,497	阪神・淡路大震災
平成8年	1996年	786	8,227	86,917	震災後
平成10年	1998年	1,141	8,183	104,389	
平成19年	2007年	326	3,461	52,813	リーマンショック
平成22年	2010年	244	2,646	38,267	
平成24年	2012年	315	2,579	32,461	東日本大震災後

注) 昭和63年, 平成5年, 平成7年, 平成10年は全事業所調査, その他は4人以上の事業所が対象
出典: 工業統計調査

る企業もあらわれていた。

震災は業界の状況を一変させた。工場に働いていた従業員の多くは近辺に住んでいたが、倒壊や焼失により遠方の仮設住宅に住んだことにより、労働力が不足した。

また、メーカーの多くが被害を被ったことにより、産地としての生産体制が確保できなかった。当時、日本ケミカルシューズ工業組合の組合員数は214社であり、現在はおよそ90社となっている。組合では、品質の良い神戸産の靴を神戸シューズとしてブランド化しようとの取り組みをすすめており、経済産業省から地域ブランドの認定を受けている。

個々のメーカーにおいても問屋経由ではなく、直接大手小売店と取引を始めるなどの企業もできており、業界全体として新しい取り組みが始まっている。

○事例

・株式会社トアセイコー（代表取締役社長 正木貞良氏）

同社は革製の婦人靴メーカー。貸工場で操業していたが、1990年に共同工場（神戸化学センター）の一室を購入し入居した。その工場が震災により全壊、さらに別の場所の自社事務所は全焼し、手形・通帳・印鑑・帳簿などはすべて焼失したが、工場からは機械・資材・製品などは取り出すことができた。震災前の取引はすべて問屋経由で、景気は悪くなかった。2007年には中国に進出したが、人件費が高騰したため2013年に閉鎖した。現在の工場はその後に購入したもので、津波に備えるため、機械等重要なものはすべて上層階に置いている。従業員は25人で震災前と変わらないが、イギリスとイタリアの靴学校で学んだ長男が会社に入っており、これからは長男主導で新しい事業に取り組んでいきたいとしている。

・三浦化学工業所（代表者 三浦泰一氏）

同社はケミカルの婦人靴メーカーで、震災の被害は工場に隣接していた事務所が全壊。機械設備は、ほぼ使用可能であったが、生産の6割を担っていた下請けの工場が全壊し、機械その他の備品・製品在庫は全焼してしまった。10代後半から30代後半の世代をターゲットに生産しているが、市場をリードする爆発的な売れ筋商品が出てこず、現在では震災前の7割しか生産していない。従業員は当時と変わらず25人いる。震災後は問屋経由ではなく小売店との直接取引が増えている。また、大手の問屋や小売店の倒産・廃業が一時器多かったため、靴自体の売り場が減っており、それが生産量や売りに影響している。現在はミシン工をはじめとして職人が不足しており、高齢化と合わせ人件費が上昇しているのと材料費が上がったため経営は圧迫されている。今後については会社に入っている息子に任せる考えである。

（4）機械金属加工その他企業

○機械金属系他企業インタビューの総括

インタビューは29社に行った。業種は造船・精密加工・プラスチック加工などさまざまであるが、震災前の景気が「悪かった」と答えた企業はわずか4社だったことは意外であった。さらに「良かった」と「まあまあ」をあわせて25社あり、バブルがはじけた後の状態で、「失われた10年」に突入していると言われている時期であるにも関わらず、後に記す大企業の答えもまた同様であるということは、実体経済が巷間言われているより遅く動いているということなのだろうか。

また、全半壊・全半焼は10社しかないが、これは、建物被害のうち一部損壊が除かれているのと、インタビューした企業のうち明石以西や西神方面の企業が多かったことによる

表3 神戸市の機械金属系製造業の推移

機械金属系製造業

和 歴	西暦	企業（社）	従業員数（人）	出荷額（百万円）	備考
昭和63年	1988年	2,259	49,891	1,322,650	バブル最中
平成5年	1993年	2,188	51,139	1,713,413	バブル崩壊後
平成7年	1995年	1,852	45,434	1,586,170	阪神・淡路大震災
平成8年	1996年	1,060	41,768	1,335,690	震災後
平成10年	1998年	1,757	42,471	1,637,632	
平成19年	2007年	810	36,922	1,720,991	リーマンショック
平成22年	2010年	743	37,959	1,780,406	
平成24年	2012年	721	34,423	1,663,972	東日本大震災後

注) 昭和63年, 平成5年, 平成7年, 平成10年は全事業所調査, その他は4人以上の事業所が対象
出典: 工業統計調査

もので、被害の大きかった市街地で操業している企業はほとんど建物が潰れてしまったと思われる。

役立った施策では、緊急融資が3社、仮設工場が2社となっており、再建の方法としては、自力再建が10社、復興支援工場が4社、高度化資金助成制度が1社となっている。

震災からの20年のなかでは、リーマンショックと東日本大震災が神戸の中小企業に与えた影響は非常に大きい。自動車産業に関連していた企業はリーマンショックでかなり落ち込んでおり、まだショック以前の状態に戻っていないと答えている。また、原子力関連の企業にとっては生死に関わる状態であると言っても過言ではない状況が今も続いている。ここに来て、原発再稼働が始まったが、新たな原発の設置が見えてこない今、東日本大震災以前の状態に戻ることは非常に難しく、新たな道を見つけ出す必要にさらされていると言えよう。アベノミクスの効果についてはほとんどの企業が及んでいないと答えている。中小企業にまで効果が速やかに出てくることを期待するのみである。

現状や今後の見通しでは、新しい事業に取り組みたいと答えた企業が多く、将来に期待を持っているという感じを受けた。

さらに、彼らの「やる気」が後継者の有無

に大きく左右されることも明らかになった。後継者のいる企業では将来を見ているし、いない企業は常に廃業を念頭におきながら事業を続けているのである。

○事例

・株式会社丸和製作所（代表取締役社長 栗栖卓司氏）

同社は金属パッキンの製造を行っている。震災当時は長田区内の木造の貸工場で操業し、全壊した。また、事務所は近くの建物の一室を借りていたが火災により焼失してしまった。当時は国内はもとより韓国などからも注文が入っており、大変忙しい状況であった。震災後、ただちに土地を神戸市から購入し工場を建設、顧客への対応を開始した。その後、隣接する土地を買い増して工場を増設している。当時の従業員は家族を含めて15人、現在は25人となっており、レーザー加工機も増設している。リーマンショックで売り上げが3割落ち込み現在も戻っていないというが、社長を息子に譲り新しいことにもチャレンジしようとしている。

・岡本鉄工合資会社（代表社員 岡本圭司氏）

同社は鍛造業である。鍛造業はかつては神戸市内にも多くあったが、振動や騒音などの問題があり、現在市街地で鍛造業を営んでいるのは同社のみである。同社は兵庫区南部の

工場地帯にあり、震災当時の従業員は52人で現在46人。震災では建物・設備は無事だったが、液状化が起り地下3mのところまで深さ30cmの空洞ができ、復旧に1年必要だった。また、長田区にあった建物3棟を従業員の住宅にしていたが全壊した。震災当時は円高による海外調達の影響が出て業積は悪く、平成12年まで売上は下がり続けた。平成13年から徐々に回復してきて、平成21年の決算は売上・利益とも過去最高となったが、平成22年以降はまた下がり続けている。業務の8割以上が舶用で、中国・韓国がライバルとなっており価格面では戦えないが、品質では勝負できると思っている。

(5) 中小企業のこれから

神戸の経済を支えてきた中小企業であるが、彼らの未来は明るくも暗くもある。結論から言えば彼ら次第ともいえよう。まずは、中小企業自らが自らをどうしようとするのか考えることから始まる。例えば、親企業から言われるままに部品加工をしている企業であれば、どのように技術を上げていくか、どうすれば単価を上げられるか。

ケミカルシューズ産業では、価格競争ではアジア諸国の製品には太刀打ちできない中でどのように付加価値を付けていくのか。小売市場や商店街では、どうすれば大規模スーパーや百貨店と戦えるのか、あるいは共生できるのか、離れて行った消費者をどうすれば呼び戻せるのか。震災で大きな被害を被った神戸の中小企業は、震災から20年が経過した今日、社会・経済情勢が大きく変化していく中で、生き抜いていくための新たなステージにさしかかっているのだろう。そのためにも、これまでの事業のやり方をあらためて見つめ、新たな方向性を見つけ出す必要があるのではないだろうか。

3. 中堅企業の軌跡

中堅企業の定義は曖昧である。1960年代に初めてこうした概念を提示した中村秀一郎は、「中堅企業は、革新的な企業家活動によって中小企業から成長し、株式を公開して社会的な性格を強めながらも、依然として個性的な企業家によってリードされ、大企業のようにもっぱら組織によって運営されてはいない企業をいう。このように、中堅企業は必ずしも規模のみにかかわる概念ではなく、一定の特徴をもった企業の類型」（中堅企業論、1964）とした。ここでは、暫定的に「高い技術力・経営力によって革新を行い、問屋にも親企業にも依存しない独立性の強い企業」としておくことにしたい。1995年当時、神戸には多くのこうした中堅企業が存在しており、現在もその活動は拡大していると推察される。言うまでもなく、中堅企業が地域経済に及ぼす影響は大きく、阪神・淡路大震災の被災地においても雇用源としてだけではなく、地域経済のイノベーション力の源泉として注目すべき存在である。

本節では、かかる観点から、オリバーソース株式会社を取り上げ、震災からの復旧・復興の経験をうかがうことにした。なお、本調査では、同社を含め神戸市内に所在する中堅企業経営幹部にお世話になりインタビューを実施したが、紙幅の関係等により掲載していないことをお断りしておきたい。

○「加速する流通再編の嵐のなかで……」

オリバーソース株式会社 社長 道満雅彦氏
神戸市中央区に本社・工場が立地するオリバーソース（株）は、1923年に神戸で創業した道満調味料研究所がその設立母体である。現在、従業員数56名、資本金99.6百万円の老舗中堅企業である。本稿の冒頭で紹介したよ

うに、同社は阪神・淡路大震災で被災し、本社・工場をポートアイランドに移転。新工場は1997年7月に稼動する。この2年半の間に、オリバーソースを取り巻く環境は大きく変化していたという。とりわけ、震災前から進んでいた流通ルートの再編は、多くのソース・メーカーのプライベート・ブランド（PB）・メーカーへの転進という形で顕在化する。一般にPBの歴史は半世紀以上に及ぶが、ここ20年の間のスーパーやデパートによるPB商品開発は確かに加速しているようだ。ソース業界ももちろん例外ではなく、日本ソース工業会加盟82社のうち、10社はPBメーカーである。「皆が、オリバーのソースを待っていてくれると思っていたのが誤算だった」（道満氏）。こうした消費者との接点ともいえる流通ルート最前線での競争は熾烈である。震災前、お好み焼きソースのシェア3割を維持していたが、震災後は大きく低下する。スーパーに導入されている商品補充のための電子化されたシステムは、一旦商品供給がストップすると、自動的に他社製品にオーダーがかかるような仕組みになっており、消費者からの大きな需要が顕在化するということがなければ、新規参入は困難なシステムなのだという。さらに、震災前と比べてその価格も3割程度下落したのである。

伊藤は、こうした価格の低下の背後には、PBの急速な台頭があると指摘する。PB商品の価格は一般にナショナル・ブランド商品よりも安価であり、消費者にとってもそれは大きな魅力である。一方、PB商品との競争によって価格競争に陥ったナショナル・ブランドは値下げを余儀なくされ、そのブランド価値が結果的に毀損したともいえる（伊藤元重「なぜ、高級プライベートブランドが好調なのか」、2014）。オリバーソースが同社復興のシンボルとして販売した「クライマックス20年

仕込みソース」は、「超長期熟成による深みとコクのある華やかな味」を商品化した高級ソースで、その意味でナショナル・ブランド復権の一步を記そうとされたのかもしれない。

こうした苦闘の中で、新鋭工場の機動力を活用する新たな経営にも着目しなければならない。ここでは、電子機器によるファクトリーオートメーション、ソース工場初の危害分析衛生管理の導入が可能となった。さらに旧来の製造機器の制約から解放されるため、斬新なアイデアを盛り込んだ新商品の開発も可能となったという（同社HP）。この結果、飲食店チェーンやスーパーの惣菜調理に使う業務用へのシフトを行なった。震災前はスーパーマーケットを通じての販売が6～7割を占めていたが、現在は3割程度。業務用が6割、直販が1割だ。「業務用は高度な品質管理が求められる。異物混入などがあると、食品メーカーだけでなく飲食店などのブランドが傷つく。先方は、たいてい工場をみせてくれと言ってくる。震災後に建てた新鋭工場は強みになっている」（神戸新聞2014.08.22）。一般の消費者が知らずに、しかし着実に消費しているところにチャンスがあるとみた。

オリバーソース（株）道満社長のインタビューは、日々の競争のなかで展開している企業活動が一旦稼動停止となったとき、その回復・再生がいかにか困難なものであるのか、そして元にもどすのではなく新たな市場競争に挑む企業家精神の重要性を示唆するものであった。道満氏は、こうした突然の被災に対し、企業としてどのように対処が可能なのかについて、兵庫経済研究所のインタビューに答えておられるのでここに紹介しておくことにしたい。「震災の教訓として、感じていることがあります。普段の災害に対する備えはもちろん重要ですが、物を準備し続ける事には限りがあり、文字通り忘れた頃にやってくる

災害に万全の緊急物資を蓄え更新し続けることは、得策では無いように思います。むしろ遭遇したときの指揮系統や人的ネットワークを取り決めて、それを常に更新しておくことが重要だと感じています。ことが起こってからどうスムーズに対処出来るシステムを更新し続ける忍耐力が必要だと言うことです(ひょうご経済85号「道満雅彦氏インタビュー」, 2005)。

ところで、中堅企業と被災地経済の復興を考える上で、「分業」といういささか古典的な視角から考えてみることにする。実際には、それは「企業内分業」, 「産業内分業」, 「社会的分業」という3つのタイプによって整理することができる。企業内分業は企業中枢の意思決定に基づいて権威による資源配分が行われる。実際には、こうした企業による複数事業所の配置・再配置の動きは、いわゆるランチ型経済の盛衰とダイレクトに結びついており、企業の機能的分化が結果として企業と地域との関係に様々な課題を生み出す契機となったことは否めない。被災地経済からみれば、地域内部に形成されてきた稠密な取引関連こそが社会的分業の実態となる。したがって、企業活動発展の過程は、企業内分業の深化が及ぼす産業内分業、社会的分業へのインパクトにあるとあって過言ではない。とりわけ、新たな地域産業集積の台頭といった近年における地域経済潮流のなかで、単なる経済関係だけで形成される分業構造だけではなく、地域における社会的関係をも含む広義の社会的分業のあり方を構想することは企業自身にとっても重要な課題となりつつある。グローバル化・情報化の急進は、企業の空間組織自体の再編を加速化しており、このなかで従来のランチ活動はその存立基盤を大きく変えようとしている。地域と企業の相互

的關係を示唆するより広義の「社会的分業」のあり方こそが重要である¹⁾。

実際、被災地に立地していた企業が地域との関係を強化すると同時に、経営戦略上もグローバル化の深化、ネットワーク型経営の展開、新分野への進出など、被災からの復旧・復興という困難の中で、多様な形で新たな展開を指向した例も数多く見受けられたことは閑却してはならないだろう。

4. 大企業の復興

(1) 総括

神戸の大企業はその成立の経緯から、概ね海岸部及びその隣接地域に立地している。したがって、阪神・淡路大震災の影響も大きく受けることになった。

インタビューで4社に行った。震災前の状況では先述の通り3社が「悪くなかった」と答えている。また、被害の状況では、本社等の倒壊や、設備の大規模な損壊など、その被害は甚大なものであった。ただ、復旧・復興に向けた大企業の動きは素早いものがあつた。当然のことではあるが、大企業の工場等の稼働が長期にわたりストップしてしまうと、国内はもとより世界中の産業に影響を及ぼしてしまう。それを避けるためにも復旧・復興にスピードが求められたと言えるだろう。一方で、下請け企業を抱える現場では、下請け企業への配慮も行っている。下請けがいなければ困るのは大企業自身であることから当たり前と言えればそれまでだが、支援を受ける側からすれば、親企業への信頼が増すことになる。まさに日本的経営のさまが、大震災からの復旧・復興に当たっても見られた。

震災後では、地域の中小企業支援や新規事業の実施など、企業によりさまざまな動きを見せている。東日本大震災の関連ではやはり

福島第一原発の事故の影響が大きい。そして現状では、各社が新しい事業も含め将来を見据えた活動を展開している。

○事例

・川崎重工業株式会社（総務本部総務部総務課長 田中新次氏）

同社は、総合重工業メーカーであり、造船・鉄道車両・航空機・ロボット・オートバイなど多岐にわたる幅広い分野で事業を行っている。震災では、神戸工場の船台が大きな被害を被ったほか、建屋・岸壁に被害が生じた。翌日に進水式を控えていた船体が自身の揺れにより大きく移動してしまい、通常1分ほどで終わる進水が油圧ジャッキを使って数ミリずつ進水させるしかなく、結果、17日間を要することとなった。被災した従業員も多く、住居を失った従業員には寮・社宅の提供や見舞金の支給を行った。また、社用機のヘリコプター4機を緊急援助物資輸送用として乗員とともに兵庫県と神戸市に派遣するとともに、陸上での緊急物資輸送や職員の移動用に兵庫県に二輪車を貸与するなど、地域の早期復旧を支援した。

県知事からの協力要請により、地域産業復興構想を策定し、地元自治体・企業の協力を得て「新産業創造研究機構（NIRO）」を設立した。NIROでは産学官が連携し、新技術・新製品の研究開発を行い、高度技術の地域企業への移転、競争力の高い中小企業の育成など地域活性化に寄与してきた。現在では同社OBを通じた人的ネットワークを拡大し、地域の次世代産業の育成・創出を加速する中核機関として期待されている。

現在の事業状況としては、航空機部門が堅調に推移しており、また、新たに水素関連事業にも力を入れており、各部門が積極的に設備投資を進めている。

・三菱重工業株式会社神戸造船所（神戸造船所所長代理 竹中朗氏）

同所は、日本を代表する総合重工業メーカーで神戸市兵庫区にある。神戸での事業は造船所や原子力発電プラント関連が主要な事業で、一部宇宙関連事業も行っていった。震災では、建物17棟が半壊、6棟が一部損壊と全壊はなかったものの、造船用クレーンが2基倒壊するなど甚大な被害を被った。このため、2ヶ月後には仮復旧したが、完全復旧は平成8年3月となった。同所は、下請け企業約700社に電話・訪問による被害状況確認を行い、被害の大きかった下請け企業には見舞金を送っている。

復興後は、原子力発電プラント関連のウェイトが徐々に大きくなるとともに、造船のウェイトが下がっていき、2010年には商船からの撤退を表明した。しかし、事業の柱と位置付けていた原子力発電プラント関連事業は、2011年の東日本大震災の影響により厳しい現状である。一方で、同社が力を入れている国産ジェット機MRJの翼の一部が同所で生産されることになっており、今後の事業展開に期待している。

（2）大企業のこれから

インタビューした4社（2社、2事業所）とも、世界に誇る技術と製品を有する企業で、マーケットは世界である。したがって、世界の動向に左右されることが多いが、今後も海外での生産・営業拠点での活動は重要である。また、繰り返し事業や組織体制の見直しを行っている企業もあり、各社はより効率的な組織で事業を集約していこうとしている。このことはとりもなおさず世界を相手に戦える企業をめざしているのだろう。

5. 大規模災害に備える

予見される南海トラフ災害など巨大リスクに対し、企業・企業経営者はいかなる対応や経営姿勢が必要なのだろうか。ここでは、今回インタビューをお受けいただいた企業経営者や幹部の皆さんの経験を手がかりに若干の検討を行なっておくことにしたい。

第一は、企業が自ら復興するという強い意思を持つことである。企業家精神を堅持することだ。実際、今回のインタビューからも明らかのように、かかる意思を持った企業経営者は復旧・復興を成し遂げている。操業停止による企業活動の遅れは、単に元に戻すという作業だけでは取り戻せない。新たな領域への挑戦を含め、企業家精神の発揚は不可避ということなのだろう。こうした復興段階での企業経営の中長期展開への強い姿勢とともに、閑却できないのは緊急・復旧段階での再生・再建への姿勢である。企業間の厳しい競争下、災害でダメージを負った企業がどのように対処すべきなのかという点にある。たとえば、「風評被害」はその象徴的問題であろう。企業の組織等に起因して経営にダメージを与える reputation risk のひとつと言ってよい。大規模災害の渦中にある企業にとって、市場での競争下、かかるリスクにどのように対応するのかについては、自明ながら明快な指針はない。今回のインタビューにおいても、被災地所在の企業であるというだけで、災害直後にはマスコミも当該企業の実態を把握することなく、「壊滅」、「崩壊」あるいはこれに類したセンセーショナルな報道を行ったという。確かに、被災により企業活動が一定期間停止し、市場シェアの喪失など自力では回復困難な事態が発生することはありうる。しかし、こうした風評は災害ダメージから再生にむけて闘おうとする企業にたいして、その意欲を喪失

させ結果的に再生を困難にすることに帰着する。企業の対外的なつながりは、広報やマーケティング部門にあるが、これらの部門はもともと企業評価の向上をその目的としていることから、突然生じるかかる事態への対応は困難とも思われる。しかし、今後、風評被害を最小化する取り組みなど、こうした事態に機動的対応する機能が求められる。

第二に、こうした危機意識を共有した企業家同士のネットワークを醸成しておくことである。これは、企業間の連携・協力関係に関わっている。予測の困難な災害にたいし、オリバーソース（株）の道満氏が、人的ネットワークというヒューマンウェアの役割に着目されたのは示唆的である。予測できない被害に対し、柔軟かつ機動的な即応が重要である。仕組みの構築や社員の意識醸成、こうしたソフトウェア、ヒューマンウェアを絶えずメンテナンスし進化させていくことが重要ということであろう。ネットワークの効用は、経済的には3つのポイントから説明することができる。第一は、シナジーあるいは相乗効果である。これは、情報を共通目的のために継続的相互作用のなかで共有するメリットを意味している。第二はラーニングあるいは学習にある。情報の機動的フィードバックによる戦略的のメリットを意味している。これらは、企業や企業家が日常のなかで情報を共有し、災害予測情報の共有を行うことによって、予見される災禍への戦略を日常の中で常に顕在化させることで、予測困難な災害への対応へのシナジーを創出することと理解できる。ネットワークの効用の第3点目は、信頼の醸成である。これは、ネットワークの un-trade interdependence を意味している。災害に直面した企業群が効率的・効果的に対処するためには、経済的取引関係があるつながりだけではなく、インフォーマルな関係性の存在は

大変重要である。これまでも、災害時における迅速緊急対応において、かかる企業間の関係が重要な役割を担ったことが報告されているところでもある。

第三に、大規模災害時における地域との連携の重要性もあらためて指摘しておきたい。2014年、三ツ星ベルト広告塔建屋が、神戸市の「津波一時避難所」に指定された。南海トラフ巨大地震の県想定で、長田区は発生から最短88分で最大2.7メートルの津波が到達する。高齢者などの避難が心配なため、三ツ星ベルトは広告建屋を避難ビルに指定する協定を市と結んだという。このために、同社は2014年度には貯水タンクや6万人分に対応する浄化・濾過器の設備投資を行っている。同社広告塔は、阪神・淡路大震災時、長田を目指すボランティアの目印になるなど長田のシンボルでもあった。

同社が立地する真野地区は、長田区南東部に位置し、住工混在問題への取り組みを全国的に先駆けて試みてきたところでもある。真野地区は、阪神・淡路大震災において大きな被害を受けた地区のひとつであるが、震災直後に発生した地区内の火災にたいし、同事業所の消防隊がいち早くこれを消火し地域内での延焼を防いだことはよく知られている。同社の消防団が地域の火災を食い止めると同時に、それは自社への被害をも食い止めたことも意味している。企業と地域の普段の交流こそが重要との同社の姿勢は、地域の防災や安全を考えるうえで大変示唆的である²⁾。

最後に、行政の支援の重要性を指摘しておきたい。中小零細企業にとっては行政の支援は必要である。阪神・淡路大震災では、無利子融資や仮設工場、仮設店舗建設補助などがある程度効果を生んだ。ただ、前例のない都市直下型地震ということもあり、国の支援が手薄であったことは否めない。東日本大震災

時における国の支援と比較すると、仮設工場では神戸市は資金融資を受けて建設したため、入居企業から家賃を徴収せざるを得なかった。また、仮設店舗は神戸市と復興基金が商店街や小売市場にあわせて50%の補助金を出したただけだが、東北では（独行）中小企業基盤整備機構が仮設工場・店舗・事務所を設置したので家賃は無料となっており、もちろん自治体の負担はない。また、神戸では、復興工場を仮設工場と同様の方法で建設したが、東北ではグループ補助制度を創設し75%の補助金が出るようにした。従来から資産形成に繋がる補助金は出さないと国は言ってきたが、大きな転換である。この柔軟な制度が東北の産業復興に大きな効果を生み出すことを願ってやまない。

しかしながら問題もある。それは、産業復興とまちづくりの関係である。復興のまちづくりにおいては住宅も工場も商店もひとくりにされている。業種によって異なるが立ち上がりが遅くなると客は他に流れてしまう。それぞれの地域の復興のためにはよりきめの細かな施策が望まれる。

予見される南海トラフ地震がどの程度の規模なのか知る由もないが、最大級の災害が起こることを想定して備える必要があるのだろう。事業者も行政も備えておくことはいくつもある。

（本稿は、加藤が1, 3章、三谷が2, 4章、5章は共同で執筆した）

〔インタビューにご協力いただいた企業・団体の皆様にお礼を申し上げます〕

(株)青山、腕塚食材商業協（食の棚フーケット）、(株)エレヌ、大島金属工業(株)、(株)オオナガ、岡本商店街（振）、岡本鉄工(株)、オリバーソース(株)、笠松商店街（振）、金川造船(株)、金澤鉄

工(株), 川崎重工業(株), 菊正宗酒造(株), 木下製
罐(株), 旭光電機(株), 栗山プレス工業所, クレ
ストコーポレーション(株), (株)ケーニヒスクロー
ネ, (有)高阪鉄工所, 甲南本通商店街(振), (株)
神戸工業試験場, (株)神戸製鋼所, (有)神戸プラ
スティック, サンナイト(株), 三宮センター街
1丁目商店街(振), 三宮阪急前商店街(振),
(株)シミズテック, 新甲南協(KONAN 食彩
館), 新成工業(株), 大栄電機(株), 大正筋商店街
(振), (株)田中铁工所, (株)千代田精機, (株)トア
セイコー, 東亜機械工業(株), 東洋ケミテック
(株), 長田公設市場協(NAGATA 食遊館), 長
田中央小売市場協(長田中央いちば), (株)並田
製作所, 日本ライニング工業(株), (株)布引製作
所, 波賀ステンレス(株), 藤森工作所, まや鋼
業(株), (株)丸和製作所, 三浦化学工業所, (株)三
倉, 三菱重工業(株)神戸造船所, 三菱電機(株)神
戸製作所, 三ツ星ベルト(株), 明興産業(株), メ
イン六甲A棟(管), 山城機工(株), (株)山本工作
所, (有)ラ・サンクス, 若宮商友会, 和田金型
工業(株)

(五十音順)

注

- 1) 加藤恵正「復興まちづくりへの新たな視角“震災復興と企業文化”」加藤恵正・田代洋久『「協働」の都市再生－阪神淡路大震災の復興から－』研究資料 No.209, 兵庫県立大学政策科学研究所, 2007年.
- 2) 三ツ星ベルト HP <http://www.mitsuboshi.co.jp/japan/communication/>

阪神・淡路大震災の高齢者地域見守り活動とその後の展開

関西大学社会学部教授

前甲子園短期大学特任教授

(公財) 神戸都市問題研究所研究員

松原 一郎

峯本 佳世子

石井 孝明

I はじめに

阪神・淡路大震災の生活再建策のなかで大きな役割を果たしてきたのが、地域見守りの活動であり、その事業の20年にわたる進展を記録としてまとめ伝えていくことは有用であると考え、その変遷および到達点を記し、さらにその政策的意義を考察したうえで、次なる災害の備えとしたい。

1 調査目的

神戸市において地域見守り活動は、既に阪神・淡路大震災のはるか以前より取り組まれており、高齢化社会を見すえた市民活動として歩みを進めていた。大震災後は、とりわけ高齢被災者の復旧・復興期にわたる生活再建の中核となる事業として、仮設住宅や復興公営住宅、さらには全市的な広がりへと拡充を見た。

本稿においては、見守り活動が多種多様であり、かつさまざまな人たちによって担われてきた変遷を記述する。

さらに、高齢者見守りの地域拠点である「高齢者あんしんルーム」事業にフォーカスをあ

て、2011年時点および2014年における見守り推進員活動に関する非参与観察／聞き取り調査により、その特性と震災後20年の到達点を確認することとする。

2 調査手法

まず、地域見守り活動の展開の実態を2011年調査と2014年調査で把握した。

2011年調査は、あんしんすこやかルーム2ヶ所の見守り推進員に対して行った非参与観察調査である。

他方、2014年の調査は、市内4地区のあんしんすこやかルームの関係者に対し、ポイントを5つに絞って聞き取りを行った。

さらに、今後にむけての考察を行うにあたり、東日本大震災の被災地である自治体における見守り活動の現状についても、現地の従事者に対し聞き取りを行った。また、震災後の被災者見守り活動に取り組まれてきた神戸市社会福祉協議会に対し、これまでの取り組みについて聞き取りを行った。

ついで、2011年調査と2014年調査で得られた知見に基いて、全体を総括するとともに提案をまとめた。

Ⅱ 阪神・淡路大震災後の高齢者見守り事業の変遷

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災後、被災者が仮設住宅や復興住宅へと生活が移るなかで高齢者の孤立化や孤独死が深刻な社会問題となった。このため兵庫県では、災害復興上の高齢者問題と支援体制の必要から、復興基金による事業の一つとして、1997年に、県内被災自治体の復興住宅や地域における高齢者の生活支援、孤独死防止と新しいコミュニティづくり支援を目的に復興地域に高齢者地域見守り支援事業を4年間の時限事業として開始した。神戸市では「見守り推進員」を在宅介護支援センターに加配して、地域住民への安否確認や見守り、暫定的な生活支援、地域コミュニティづくりなどを展開した。高齢化が進み、地域での見守りや支え合

うコミュニティづくりがますます必要となる背景から時限を過ぎてなおこの事業を継続している。

復興過程での高齢者支援体制は以下のように変化していった。¹⁾

神戸市の高齢者地域見守り事業は、震災直後の仮設住宅において被災者に行政からの支援情報、とくに生活再建や復興住宅情報を伝達・相談する目的で生活復興支援相談員を配置した兵庫県復興基金事業から始まる。神戸市においてはこの県事業と市独自事業とで被災地の高齢者見守りが進められてきた。阪神・淡路大震災発生後の3か月後に避難所生活が困難な虚弱高齢者、障害者等のための地域型仮設住宅（いわゆるケア付き仮設住宅）を市内21ヶ所（1,500戸）に設置、そこには「生活支援員」を派遣し、一般仮設住宅住民には「ふれあい推進員」を配置して見守り体制をつくっ

表1 神戸市の見守り事業の変化

年（高齢化率）	支援対象	支援体制
1995年（13.5%）	仮設住宅	<ul style="list-style-type: none"> ・ケア付き仮設住宅←「生活支援員」の派遣相談・巡回 ・一般仮設住宅←「ふれあい推進員」による見守り
1997年	復興住宅	<ul style="list-style-type: none"> ・復興公営住宅←「高齢世帯支援員」の派遣による見守り ・シルバーハウジング←「生活援助員・LSA」による見守り * 区社協に地域福祉活動コーディネーターを配置し、地域見守りや復興住宅でのコミュニティづくり支援
2000年	全市地域	<ul style="list-style-type: none"> ・復興住宅以外の住宅←「見守りサポーター」による見守り * 介護保険制度発足
2001年（17.0%）	全市地域	<ul style="list-style-type: none"> ・在宅介護支援センターに「見守り推進員」配置、民生委員、友愛訪問ボランティア、見守りサポーターと連携見守り
2002年	（単身世帯）	* ガス会社、老人福祉施設の協力で ICT 見守りモデル事業
2003年	（単身世帯）	* ガス会社と契約しガスメーターによる ICT 見守り実施
2004年（20.0%）	全市地域	<ul style="list-style-type: none"> ・見守りサポーターと見守り推進員と統合し「見守り推進員（SCS）」として地域のコミュニティづくり支援
2005年	全市地域 公営住宅	<ul style="list-style-type: none"> ・地域包括支援センターに「見守り推進員」を配置 * 大規模公営住宅に地域包括支援センターのランチ機能として「高齢者自立支援拠点づくり事業（通称：あんしんすこやかルーム）4ヶ所モデル事業実施
2006年	全市地域	<ul style="list-style-type: none"> ・あんしんすこやかルームを全市に9ヶ所に拡大、見守り活動、コミュニティづくり支援を継続
2014年（25.1%）	全市地域	<ul style="list-style-type: none"> ・あんしんすこやかルームを全市で42ヶ所設置 * 新たな地域包括ケア体制づくり

（注）「支援体制」欄における「・」は見守り事業そのものの変化を、「*」は付随する関連周辺の変化を表わしている。

ていった。その後、復興住宅へ転居した被災者、主に高齢者に環境変化や生活再建への不安、新しい地域での孤立化や孤独死が問題となったため、健康状態把握・安否確認さらに新しい地域でのコミュニティづくり支援のため1997年に「高齢世帯支援員」を派遣するようになった。2001年には高齢化率が平均50%となる復興住宅の高齢化と一人暮らし世帯、高齢世帯が増加する地域全体の高齢者の見守りや地域団体や住民との連携を図ってコミュニティづくりを支援するため在宅介護支援センター（市内全て法人委託）77ヶ所に「見守り推進員」各1人を配置する見守り推進事業を市社会福祉協議会が受託して開始した。

同時に、被災後に市街地で多数建設されたシルバーハウジングの生活援助員（ライフサポートアドバイザー、以下LSA）は54人を数え、見守り推進員と同様の役割を担っている。見守り推進員は、看護師、介護福祉士、社会福祉士、ホームヘルパー等の資格を有する、または高齢者福祉の実務経験者を委託先法人が採用している。主な業務は、①小地域見守り連絡会議の開催、②高齢者生活情報、③必要な見守りが得られない人への一時的な定期訪問、④見守り活動ボランティアの養成・育成、である。被災高齢者に必要な生活不安の軽減、孤独死の防止、福祉コミュニティをつくるための地域支援、地域ネットワークづくりの一端などを担う。²⁾

在宅介護支援センターの見守り推進員76人の他に、市内の復興住宅以外の一般地域を対象に高齢者を個別訪問する見守りサポーター78人を加えた体制で地域見守りを実施した。当初、復興基金による4年間の時限事業であったが、続く高齢者の孤独死や孤立問題の対応から2005年後も体制を少しずつ変更しながら地域高齢者見守りを制度化してきた。

従来のLSAをモデルとして生まれた神戸

市の「被災地型LSA」の3つの役割のうち、一つは、生活相談である。福祉専門職であるLSAが復興住宅入居者の中で保健福祉サービスを必要とする人へ適切なアドバイスを行う。二つは、週3回の安否確認の訪問だけでなく生活に問題があれば助言を行う。三つは、コミュニティづくりに役立つ支援を行う。被災地の高齢者住宅に配属されているLSAには、平時のコミュニティづくり支援が含まれていることが神戸市のLSAの一つの特徴である。

介護保険制度発足後も、神戸市は日常の地域の高齢者見守りの必要から事業を継続してきたが、2005年の介護保険制度の改正にともなって在宅介護支援センターを地域包括支援センター（市内77ヶ所）に移行し、そこに見守り推進員の配置転換をした。新しい制度では、根拠法の違い、財源の違い、さらに全地域包括支援センターを民間法人委託しているなかで、2003年以降の個人情報保護の問題等により、地域包括支援センターにおいて災害時対策との協働は難しく、結果として、復興基金による復興新規事業「高齢者地域見守り推進事業」が改正介護保険制度の一つ、介護予防対策の業務に携わることに重点がおかれるようになっている。

同じく2005年に、さらに広範囲にきめ細かい高齢者見守り活動およびコミュニティづくりを目指して、公営住宅の空室を利用し、地域包括支援センター（全77ヶ所）のランチ機関である高齢者自立支援拠点、“あんしんすこやかルーム”（以下、“ルーム”）を設置して見守りや介護予防等の活動をし、2015年4月現在、市内に42ヶ所を開くに至っている。

一方、神戸市が阪神・淡路大震災後に今後のコミュニティのあり方として消防局を中心に打ち出した防災福祉コミュニティとは、阪神・淡路大震災後の神戸市の地域防災と従来の福祉コミュニティの統合を目指したもので

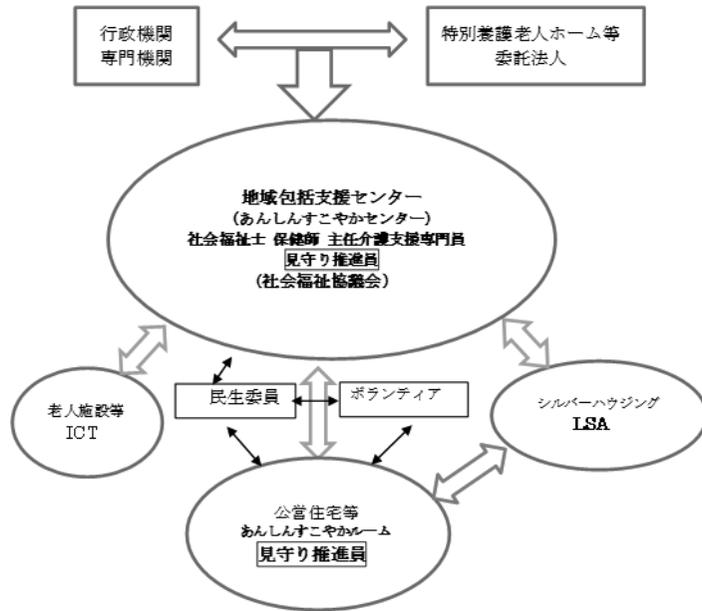


図1 神戸市地域見守りシステム（2005年現在）³⁾

ある。防災コミュニティは、自主防災組織による防災および災害時、災害後の助け合いを目的としており、福祉コミュニティは高齢者や障害者など福祉サービス対象者と同じ地域に存在する支援者や支援機関による助け合いを意味している。防災福祉コミュニティはどのような課題にも地域の繋がりを生かして支え合うことを具現化しようとした神戸市発信の新しい概念である。このような考えの下、高齢者地域見守り活動は、震災後の高齢者の孤独死問題の解決と新たなコミュニティづくり、災害時への対応を視野に入れてきたのである。

喫緊の課題である孤立化防止や安否確認のために地域包括支援センターに見守り推進員を配置したことに加えて、2006年から地域包括支援センターのサテライトとして位置づけ、日常的によりきめ細かに見守りができるよう小地域の活動の場として“ルーム”を展開してきた。“ルーム”は、地域包括支援センターに配置された見守り推進員では担いきれない地域のネットワークづくりと見守りや介護予防への活用を促進するために設置された地域

の出先機関、つまりアウトリーチの拠点ともいえる。

Ⅲ 調査結果

1 2011年の調査

“ルーム”活動の展開に関する調査（非参与観察）

2011年には、今後のあんしんすこやかルーム活動のあり方を探ることを目的として、“ルーム”活動の展開プロセスの調査を実施した。地域特性の課題や活動の展開を約1年間定点観察することにより、地域支援者等と連携・協働してあらたに地域拠点がどのように介護予防事業、孤立死防止、住民間の助け合い・支え合いの活動支援をしていくか、また、どのように地域ネットワークを構築していくかをみていくための非参与観察調査である。実施時期は2011年5月～2012年5月である。調査対象のルームは、神戸市介護保険課の助言をもとに開室間もない新しいルームを選定した。

(1) 神戸市北区しあわせの村あんしんすこやかルーム「クローバー」の活動状況

- ①開設：2010年12月22日
- ②場所：北区ひよどり台5丁目7 市営ひよどり台住宅 59棟101号室
- ③対象住宅：市営住宅（ひよどり台，北，西）とシルバーハイツの17棟（1068戸）
- ④事業受託：財団法人 神戸在宅ケア研究所
- ⑤見守り推進員：しあわせの村あんしんすこやかセンター職員1名
- ⑥開室日：週3回 午前10時～午後4時
- ⑦活動の成果と課題

成果としては、まずルームの認知度が上がったことである。開設当初からルームの存在を知ってもらい、顔の見える関係づくりを目指して訪問活動に力を入れてきた。その結果、介護保険対象者以外の相談も増え、ルーム主催の活動プログラムとともに地域住民が企画する活動にも参加者が増加していることである。とりわけ外出するプログラムは好評で、近くに「しあわせの村・庭園」があって自然とふれあう場や安心して散策できる環境があることが好条件となっている。「クローバー」では、地域の方に年齢制限なく「ルーム」の活動に参加してもらい、顔見知りの関係から始め、この地域で共に助け合い、安全で安心して、いきいきと過ごせるまちづくりを目指している。

次に、シルバーハイツ・北市住・西市住との交流ができたことがあげられる。隣接のシルバーハイツ（シルバーハウジング）は住宅内にLSAが配置されている。ここのLSAおよび住民と連携・交流をはじめ、北市住・西市住との交流を深めるために適宜交流会を開催している。シルバーハイツの集会所では、兵庫県の復興事業の1つとして「いきいき仕事塾」を開き、阪神・淡路大震災の被災高齢者を対象に生きがいや仲間づくりを目的とし

た講座を開催しており、それに市住の高齢者も参加を呼び掛け、交流を図っている。

さらに、ひよどり台では、市が進めている防災福祉コミュニティづくりが活発で、連合自治会として自主的に防災と福祉に力を入れた地域住民活動をし、災害時要援護者対策のモデル地区となっている。担当部局は異なるが、地域安全のために取り組んでいる防災福祉コミュニティアドバイザーがこれからあんしんすこやかルームと連携していくことが考えられる。

課題としては、「ルーム」の活動への参加者は増加しているが、集会室のある棟の住民に偏る傾向があることがあげられる。集会室は、高齢者や障害のある方が利用することを考えれば、環境整備に力を入れる必要がある。「ルーム」がある市営住宅から離れたブロックの市営住宅に入居の高齢者にとっては、「ルーム」は遠く、行きにくい、「ルーム」としては個別訪問に力を入れ、講座の案内や参加の勧誘を積極的に行う必要がある。4ヶ所あるすべての集会室が、地域住民の誰もが安全で安心して利用できる集会室にしていくことで、体の不自由な方や高齢者、地域住民が気持ちよく行事に参加できるようにしていく必要がある。車いすの方や体の不自由な方でも参加できる交流事業を展開し、住民相互の見守りが自然にできる地域になるように働きかけていく。その活動のなかで、次代を担うボランティアの発掘に努める。「ルーム」から遠い市営住宅に住む人々に、気軽に訪問しやすい「ルーム」を目指し、さらに個別訪問を強化し、集会室を利用した交流事業の開催に力を入れ、地域住民に親近感のもてる「ルーム」づくりに努めている。

ひよどり台のように高齢住民の積極的社会参加が進んでいる地域では、町ぐるみ地域活動への関心が高く、ルームとのさまざまな協

力が可能となる。すぐに足を運べるところに相談ができ、集まれる場があることは安心と安全につながる。課題であげられていた集会室の段差等の問題は、その後、バリアフリー改築がなされルーム活動の参加状況が活発になっている。

(2) 神戸市長田区真野地区あんしんすこやかルーム「おちゃのま」の活動状況

- ①開設：2011年3月30日
- ②場所：長田区浜添通3丁目2-11の住宅
- ③対象住宅：神戸市営 真野住宅（170戸）および周辺住宅
- ④見守り推進員：長田在宅福祉センター職員1名（2012年4月に職員異動）
- ⑤事業受託：神戸市社会福祉協議会
- ⑥開室日：週3日 午前10時～午後4時
- ⑦活動の成果と課題

ルーム開設から1年2カ月が経過した段階で、以上の見守り推進員の活動状況、活動実績をみると一定の成果をあげている。月1回のふれあいサロンの内容をいろいろ工夫して住民の集う場の定着を試行している中で、参加者は平均10人程度ではほぼ固定している。2012年4月から、見守り推進員が交替したこともあり、これから活動内容を見直しながら、時間をかけて地域住民に周知、利用できるよう工夫しているところである。

2011年4月の活動開始から1年間で相談等件数は合計246件に及ぶ。傾向をみると開設当時月10件前後であった相談が、5ヶ月後には月40件近くになるなど時間とともに見守り推進員の活動によりルームの存在の周知と利用が進められた。相談形態は最初、拠点ルーム内相談が多かったが、5ヶ月後から訪問相談が急増している。つまり、民生委員の協力を得て、時間をかけて訪問先の把握と訪問活動を進めてきたことが表れている。これらの相

談内容は、「在宅福祉サービスに関すること」がもっとも多く、ついで「健康相談・医療相談」「こころの健康相談」である。

住民によるまちづくりのモデルとして全国的に知られた地域で、約30年前から住民組織化ができており、行政、大学、地元の関係機関等、多数の協力を得て、すでにいくつかの住民活動拠点があることは注目に値する。また、隣接地域に同区の在宅福祉センターがあり、専門機関から福祉的活動への側面援助も得られ、他の地域ではみられないほど複層的、多角的なまちづくりが進められている。その1つに、阪神・淡路大震災やその他の災害や公害、治安対策にも地域全体で取り組んできた経緯があり、防災コミュニティと福祉コミュニティが統合する理想的な防災福祉コミュニティが展開できつつある。地域住民があんしんすこやかルームを利用し、気軽に生活・健康相談をすることによって、見守り推進員は介護予防に大きく貢献している。たとえばルームのふれあいサロンで集い、趣味、学習等の楽しみや人との交流がもてることは閉じこもり防止にもつながっている。見守り推進員がルームにいることにより専門職が身近にいる安心感、そしてこのルームをとおして日常の地域住民の一体感、速やかな各専門機関との連携による安全感は住民にとって大きい。しかし、この地区の住民組織は活動リーダーが亡くなって以後、活動継続するための後継者問題を抱えている。また、民生委員の人材確保も年々難しくなっている。そのような地域に新しい地域拠点であるあんしんすこやかルームと配置された見守り推進員がどのように既存組織と連携、協働できるか、まだ課題が残されている。

(3) 2011年の調査のまとめ

あんしんすこやかルームは、開設と同時に

積極的に地域支援者や地域住民にアプローチし、“ルーム”の周知や地域の介護予防活動に住民参加を促し、見守り活動に努力してきたことはあきらかである。

以上2つの地域は、いずれも地域住民活動が比較的盛んな地域といえる。ひよどり台では災害時対応の組織化も進み、防災福祉コミュニティ活動に積極的で、災害対策と福祉対策を一体的に取り組むコミュニティ形成の一端がみられる。ニュータウンで生活するサラリーマンが退職し、地域活動するには周辺にある福祉ゾーンが影響していると考えられ、積極的な地域支援者が多いのが特徴である。他方、まちづくり先進地の真野地区においても早くから災害時対応の組織化が進められ、防災福祉コミュニティが形成されている。すでに強固な地域団体組織がある真野地区では、新規の地域拠点“ルーム”が地域に溶け込み、活動を広げていくことには時間もかかるが、すぐに足を運べる場所に専門職がいて相談ができ、住民が集まれる場があることは安心と安全につながる。また、地元防災組織の活動は、日頃から災害に備えて地域で支援が必要な住民を把握することにより、福祉支援にもつながる利点がある。個人情報保護は住民活動のなかで住民間の理解と協力を得ることにより克服できる課題でもある。そして、どちらの地域も自治会や民生委員等の高齢化と後継者問題を抱えているのも現状である。

地域に“ルーム”という拠点があっても地域住民と信頼関係や連携がなければ孤立化防止、見守り、介護予防等の目的は達成できない。そのため見守り推進員は活動にあたって地域特性や地域課題など、地域診断する力が求められる。また認知症高齢者の増加、精神疾患患者への対応問題等が深刻化するなかで、ルームに配置される見守り推進員は地域支援者とともにこれらに関する研修をかさねて地

域で見守り、対応していく力をつけていくこと、さらに、地域資源や支援者を開発していくコミュニティソーシャルワークの技術も求められる。

市内のあんしんすこやかルームの非参与観察調査を通して見守り推進活動の展開と成果をみてきたが、神戸市の先駆的な取り組み・あんしんすこやかルーム設置と見守り推進員の配置は、これから地域ケア推進をしていく上で重要な役割と機能を担っており、高齢社会対策、災害対策を含めて地域で見守り、支え合う地域のあり方のモデルとして全国に示せるものになろう。

2 2014年の調査

神戸市内4地区のあんしんすこやかルームの関係者に対し、2014年10月～12月に聞き取りを行った。聞き取りのポイントは、①地域見守り事業の内容・特徴、②事業の中で齟齬を生じたり、予期せぬ結果があったこと、③行政について思うこと、④事業のターニングポイントはいつか、⑤今後の課題、の5点である。

また、神戸市社会福祉協議会については、震災以降の取り組みについて2014年10月に聞き取りを行うとともに、神戸市内4地区の調査結果について報告した。

(1) A地区のヒアリング概要

①地域見守り事業の内容・特徴

- 1997年3月に復興住宅に入居を開始した。全世帯のうち90%が被災者である。
- 毎年3、4人が孤独死することが課題で地域活動が始まった。男性のアルコール依存もあった。
- 立地条件として交通の便が悪い。坂が多いので高齢者は大変である。
- 安否確認を5人一組で5組でやっている。

- ・今一番怖いのは認知症の方が増えていることである。専門の方にも相談している。
- ・住民の特徴としては一人暮らしが多いが、助け合い・ボランティア精神がある人が多い。
- ・行政にはいろんなことを要望している。神戸市の管理センターと連携している。
- ・高校生をはじめ学生ボランティアの応援がある。
- ・自治会の取り組みで、NPOの支援を得て団地内で野菜等を売る朝市を実施し大変好評だった。

②事業の中で齟齬を生じたり、予期せぬ結果があったこと

- ・この地域は昔からある3つの地域の間、震災後に突然できた。小学校もこの団地で2つに分かれている。区長と語る会でも校区再編について要望している。
- ・学校からこの地域に対して要望がない。「忘れられている地域」だと思う。PTAにも入ってない。公園で遊ぶについても、校区をまたいで遊んではいけないという指導を学校がしている。
- ・老人会、婦人会、子ども会などとの付き合いは一切ないが、それ故にできていることもある。

③行政について思うこと

- ・団地内の公園をバスロータリーにしてほしい。ここにバス停ができれば、病院や買い物に行く住民が助かる。団地内にコンビニがあってもいい。一般のバスで難しいなら、巡回バスでもいい。とにかく坂道が多くて、既存のバス停までが遠い。

④事業のターニングポイントはいつか

- ・きっかけは孤独死だったが、その後、活動がどんどん広がっていった。
- ・孤独死の安否確認のために、自治会の者がガラスを割って入ることも何回もあったが、それで一命を取り留めたことも何度もある。

⑤今後の課題

- ・後継者を育てることが今後の課題である。次に役員になる人が自治会の仕事をしやすいように、今は自分が仕事をしすぎないようにしている。
- ・他所では後継者がおらず特定の人が独占的に自治会を運営して、自治会離れが進む地域もある。

(2) B地区のヒアリング概要

①地域見守り事業の内容・特徴

- ・あんしんすこやかルームは設立されて5年で、週3日活動している。見守りの対象となる公営住宅が3つ決められており、ルームによる高齢者の見守り活動のほかに、元気な高齢者が地域での自立拠点としての行事等を自ら企画している。
- ・行事は週1回で、介護予防体操、囲碁などの娯楽、ふれあいのまちづくり協議会と共同の映画鑑賞会等である。
- ・当初は民生委員による月2回の食事会から始まった。高齢者は普段は一人で食事している人が多いので、カレーやたこ焼きなどを一緒に食べる食事会が喜ばれた。
- ・ふれあいのまちづくり協議会と一緒に活動しており、あんしんすこやかセンター職員、民生委員、自治会、老人会、中学生にも行事を手伝ってもらっている。
- ・この地区は介護の施設が非常に充実した地区となっている。以前は障がい者の施設ができることに住民の抵抗があったが、今は施設が地域にあることが安心ととらえられることも多い。
- ・近年マンションが多く立地して、子供の数がとても多くなっている。その中で地域の中学校とはボランティアで関わるようになって3年になる。行事でふれあい喫茶を毎月実施しているが、その給仕を中学生に

やってもらっている。毎回50人が参加して盛況である。

- ・行事で実施する食事会では、担当する3つの公営住宅の外から来る方がほとんどである。公営住宅の住民だけを対象で始めたが、密着度が高いと住民間の好悪があつてだめだった。

②事業の中で齟齬を生じたり、予期せぬ結果があつたこと

- ・区役所が毎年9月頃にイベントをやっている。一般市民の方がボランティアで活動するもので、素人演芸などを発表する。これが非常に活発になっている。
- ・中学生を学年を超えて地域活動に巻き込んだことは、教育的にもとても効果があつた。

③今後の課題

- ・民生委員で頑張っている方が多いが、後継者不足で、次の世代による地域づくりが見えない。
- ・40代後半から55歳くらいまでの世代の方が地域活動に参加しておらず、ルームとしてもコンタクトがない。次世代にどのようにつなげていくかが課題である。
- ・地域活動の団体では、どの会も同じ人が役員であることが多く、役員の高齢化が進んでいる。
- ・地域の人がここに来れば気軽に話ができるルームになればいいと思う。

(3) C地区のヒアリング概要

①地域見守り事業の内容・特徴

- ・高齢化率は44.9%とかなり高くなっている。
- ・団地内の自主組織の固定メンバー7名が中心となって見守り活動を行っている。自治会組織とは別であるが、自治会役員と兼任の方もいる。
- ・地域の病院と連携しており、往診、訪問看護を実施している。MSWの関与を得て健

康に関する催しを実施している。

- ・社会福祉法人が平成19年からルームを運営している。週に3日間在室して見守り活動を実施している。
- ・1歳から2歳のこどもを持つ母親と高齢者、大学生と高齢者とで世代間交流を実施している。

②事業の中で齟齬を生じたり、予期せぬ結果があつたこと

- ・住宅ができて40年が経過し、住民の中で力のある人とならない人で上下関係ができています。

③行政について思うこと

- ・明舞団地のように学生による地域見守りの取り組みをしてもらえたら、住民の認識も変わる。

④事業のターニングポイントはいつか

- ・高齢化率が高くなり見守り活動に困り始めた時に、一人のルーム職員がキーパーソンとして活躍された。

⑤今後の課題

- ・高齢化が進んでおり、地域の助け合いが希薄になりがちである。
- ・ボランティア活動をするための資金が課題であり、駐車場収入を自治会活動に運用できないか考えている。
- ・地域内のショッピングセンターの店舗は多数が閉店しており、その再生が課題である。
- ・復興基金の延長が決まり、新たな制度も導入されるがどうすれば支援を継続できるかが課題である。
- ・後継者不足も問題となっている。今、支援をしている人たちは30年前も支援者だった。

(4) D地区のヒアリング概要

①地域見守り事業の内容・特徴

- ・被災者で同じ仮設住宅に住んでいた方が、復興住宅に移る際に分かれることとなった。復興住宅の間で、コミュニティや見守りな

ど多くの点でカラーが違っている。

- 公営住宅にかなり空き室が出ている。
- 地域見守り支援者の民生委員、友愛訪問ボランティア等と月1回会議を開いている。
- ルームでは職員からの不要な本を集めて図書コーナーを設置しており、本を借りに来る住民とコミュニケーションを図っている。
- ルーム行事で住民同士が顔見知りになり、安否確認をお互いにするようになった例もある。
- 被災者が公営住宅の住民の4割に減って、被災者と一般の入居者との間での交流が難しい。
- 高齢化率はそれほど高くない。若者も入ってきているが、自治会の活動には出てこない。
- 震災20年の防災の大きなイベントを自治会とルームが共催で公営住宅において実施し、多くの方が参加した。

②事業の中で齟齬を生じたり、予期せぬ結果があったこと

- 自治会長が変わったことで、自治会がルームに理解を示してくれるようになった。
- 公営住宅の住民だけでのコミュニティづくりは難しいと思っていたところ、外部から交流の場を提供してくれるボランティアの方が入って来たことで、サロンに参加する人が増えた。

③行政について思うこと

- 公営住宅を管理する自治体に問題を伝えても、管理は自治会に任せていると言って取り合わない。
- 公営住宅の管理者ともっと連携できればメリットがあると思う。

④事業のターニングポイントはいつか

- 自治会長の交替でいい結果になったり、悪い結果になったりする。
- 見守り対象者の方が亡くなったことで、そ

の人とルームで知り合った方がルームに足を運ばなくなった。

⑤今後の課題

- 復興住宅の周辺地域の住民と復興住宅の住民との間に軋轢がある。復興住宅の住民も辺鄙なところに住まされたという意識があり、地域社会との関わりをシャットダウンする人がいる。
- 復興住宅が地域から孤立しており、復興住宅と新興住宅に「見えない壁」がある。
- 役員の固定化が原因で自治会離れが進んでいる。

(5) 神戸市社会福祉協議会のヒアリング概要

- 震災後、社協にボランティアセンターが設置された。仮設から災害公営住宅に移る際に、関連団体と一緒に引越しボランティアの連絡調整をしたのが、市社協の被災者の関わりのおきかけである。1998年～99年頃のこと。ここで被災者とのつながりができた。
- 1995年、96年には神戸市事業で地域型仮設住宅生活援助員の派遣事業があった。これが、今のシルバーハウジングの生活援助員、LSA事業に結びついている。
- 市社協としてのターニングポイントは、1997年に各区社協に「地域福祉活動コーディネーター」を配置することとなったことである。初めて市社協の職員が各区の社協に派遣され、地域福祉活動の再生の支援を行うという一大プロジェクトであった。国庫補助「ふれあいのまちづくり事業」を使って2001年度までの5カ年の事業であった。国庫補助が終わった後の2002年度以降の事業については、介護保険の地域支援事業の財源を活用することで存続させることとなった。
- 2000～02年度で兵庫県南部地震義援金助成事業を活用して、福祉コミュニティ形成事

業を展開した。地域福祉活動コーディネーターが緊急連絡先シールカードを作って配布するなどの支援を行った。

- 2001年度から、あんしんすこやかセンターに見守り推進員を配置することになった。財源は、被災高齢者の自立支援事業で国の事業として始まった。
- ふれあい福祉プラン策定支援事業は、市社協が各区社協と一緒に進めてきたもので、地域福祉活動を小学校区単位に作っていくという取り組みであった。その中で、「ふれあい福祉プランの手引き」というマニュアルを作成した。広報紙の作り方や、地域福祉活動の進め方などを記載した。
- 2003年の神戸市の職制改正で、まちづくり課のラインから区社協が切り離されたことの影響が大きかった。区の保健福祉部ラインに位置付けられた区社協と、まちづくり部ラインのまちづくり課（ふれあいのまちづくり協議会担当）の間で、意思疎通がスムーズにされるのが難しくなり、取り組みがしにくくなった。
- 地域に身近な相談所をつくろうと思っても、現状ではマニュアルがない。マニュアルづくりは幅広く相談業務を行ってきている社協でできると考える。
- 社協はコミュニティーワークを丁寧やってきた。今後も任せたい。一方で、地域福祉ネットワークは、浮かび上がってこない生活課題を把握して、住民で支える仕組みをつくるという役割分担が必要だが、最終的な目的は地域福祉活動コーディネーターも地域福祉ネットワークもともに地域づくりにある。
- 現状では、地域福祉活動コーディネーターは高齢者部門のコーディネーターの業務がかなり多い。本来は、高齢者、障害者、子育てを調整する人材が必要である。

- 社協の一つの強みは、地域に深く関わってきた経緯があって、震災復興において仮設住宅への入居、引っ越し、復興住宅移行など住民との協働が必要な場面で、社協でなければできない働きができたことである。
- 社協のもう一つの強みは民生委員とのつながりが特に強いことである。特に区社協と民生委員は車の両輪のように連携している。
- 北区社協が展開している絆サポーターの取り組みはとても有効である。これは、住民がお互いに見守り支えあうという機運を広めることに役立っている。
- 高齢者の孤立対策や地域見守りは、復興地域か一般地域かということでの差異がなくなってきた。これらの施策は復興施策ではなく一般施策化していかなければならない。復興事業の名のもとに実施したパイロット事業の成功例を、一般施策化により拡げていくべきである。

IV 考察と展望

1 東日本大震災被災地の聞き取りから見えてきたこと

東日本大震災の被災地である自治体における見守り活動の現状についても、神戸市内のあんしんすこやかルームと同様に、現地の従事者に対し、聞き取りを行った。

①地域見守り活動の内容・特徴

- 国の事業が継続実施されるかについて、毎年度ごとに国の判断がある。その結果、見守りを担当する職員の雇用が1年契約となり、職員のモチベーションを維持することが難しい。

②活動の中で齟齬を生じたり、予期せぬ結果があったこと

- 被災者の見守り活動は、何も分からない、予想もできないところからのスタートで

あった。

③行政について思うこと

- ・現場に足を運び住民の声をもっと聞いてほしい。住民と交流すれば住民の気持ちも変わってくる。
- ・多額の復興予算がついているが、職員の数が足りない。
- ・自治体は決められたことをやるだけで精一杯となっている。
- ・職員のうち半分は他都市からの応援職員であり、自治体の固有職員は少ない。
- ・震災復興と一般の福祉施策を一体的にやろうとしても、地域にお願いできる事業所がない。

④活動のターニングポイントはいつか

- ・自宅再建をする人が出始めて、災害公営住宅への移転の話が出てきた時点。
- ・住民に対する移転についての行政の意向調査（2013年春ごろ）が始まったとき。
- ・サポートセンターの調整役として専門職の保健師が配置されたとき。

⑤今後の課題

- ・地域見守りの活動は、復興施策ではなく地域福祉の一般施策としなければならない。復興予算が終わったからといってやめていいものではない。
- ・見守り推進員を孤立させてはいけない。支援者のための支援をしなければならない。
- ・市がもっている生活保護、介護保険、障害者、住基台帳などの情報は、被災者支援を担当する職員には閲覧できるようにはなっていない。情報の共有が課題である。
- ・被災者は自分で家賃を支払わない生活が長くなると、家賃を支払う生活に戻ることができなくなることが予想される。特に民賃のみなし仮設は、普通のマンションで便利のいいところにあるため、将来の退去が難しいと予測される。

2 提案

見守り事業の到達点を確認すると、阪神・淡路大震災後の仮設住宅や復興住宅など、高齢化率が高く地域のつながりが弱い地域において、高齢者の孤独死・孤立などの深刻な問題が生じ、従来からの地域による見守り活動だけでは対応しきれない状況となった。そこで神戸市では、独自の公的な支援として見守り対策に取り組み、あんしんすこやかセンターへの「見守り推進員」の配置をはじめとした「地域見守り活動推進事業」を全市的に展開し、単なる安否確認にとどまらない、地域住民による見守りができる地域づくりを進めてきた。

先ず民生委員の協力のもと、「高齢者見守り調査」を実施し、単身高齢者や75歳以上の高齢者世帯の見守りの必要性などの状況把握を行っている。

「見守り推進員」は、地域の民生委員や友愛訪問ボランティア等と連携しながら見守り活動を行うとともに、「コミュニティサポートグループ育成支援事業」として、地域の高齢者のニーズを把握しながら、交流事業、介護予防促進、さらには地域貢献活動などの、住民同士で見守り、支え合える地域活動の立ち上げ支援なども行っている。

また、復興基金を活用し、高齢化率の高い復興住宅等の公営住宅に設置した「あんしんすこやかルーム」見守り推進員（SCS）派遣や、シルバーハウジングへの生活援助員（LSA）の配置など、高齢者の自立生活を支援する取り組みやコミュニティづくり支援を行っている。そして、見守り推進員や民生委員等の人的な見守り活動を補完する制度として、ガスメーター等のICTを活用した見守りサービスなども導入している。

このように震災後の復興施策として取り組んできた「地域見守り活動」であるが、高齢

化や孤立の問題は、復興住宅や公営住宅だけの問題ではなく、全市的な問題となっていることから、一般施策として取り組んでいく必要性が広く認識されるようになった。

高齢化が進み、見守りや地域活動を行う担い手の高齢化も進んでおり、後継者不足が大きな問題となっており、加えて地域活動で実際に活動されている方がいくつもの活動を掛け持ちするなど、一部の方に負担が偏っている。とはいえ、新たな見守りや地域活動の担い手と期待される定年退職後の人たちも、担い手としての参加には至っていない。

近隣の付き合いが希薄化するとともに市民の地域への帰属意識が薄れ、相互に助け合っ
て暮らすといった、地域コミュニティのもつ共助機能の低下も生じている。

また「見守り」から連想されるイメージは、訪問型で対面的な活動であり、高齢者の保護やとすれば監視・管理的なニュアンスも伴うため、負担感を感じやすく、地域住民の見守り活動への参加を難しくしている。

一方で、地域住民同士の近所づきあいや、事業者の通常業務など日常的に当たり前に行っている活動が、実は見守りや高齢者の支援につながっているということ意識していないことも多く見られる。

そこで見守りや生活支援など的高齢者の問題が、身近な地域住民共通の課題であることを認識し、幅広い層の市民も地域の見守り・支え合い活動に参加してもらうための啓発が重要となる。

また、地域活動やボランティア活動を行う意思はあっても、どのような活動をすればいいのか、どこに相談したらよいかかわからず、活動につながっていない現状もあることから、活動をしたい地域住民と担い手が不足している地域活動とを結びつける仕組みが不可欠である。

このような状況の中、見守り・支え合いのコミュニティづくり支援を行う「見守り推進員」の役割は大きくなっているが、その役割が誤解され、安否確認のための訪問や介護サービスにつなげるという個人支援業務に追われ
たり、地域の状況によっては、コミュニティ活動が住民主体ではなく見守り推進員が主体となった活動になりがちであることから、「見守り推進員」が果たしてきた、住民同士で支え合えるコミュニティづくりを支援する役割を確認することが重要である。

見守り推進員の機能を強化し、神戸市が独自に進めてきた「地域見守り活動」を「地域支え合い活動」へと発展させていくことが望まれてきたが、その役割を担うべく見守り推進員を「生活支援コーディネーター」として中学校圏域のあんしんすこやかセンター（地域包括支援センター）に配置するまでに事業は発展を遂げ、神戸発の復興事業が一般施策として地域福祉の全国の先駆けとなったことが政策的意義として特筆される。

（本稿は共同執筆であるが、主な文責は以下のとおりである。松原；Ⅰ、Ⅳ－2 峯本；Ⅱ、Ⅲ－1 石井；Ⅲ－2、Ⅳ－1）

<注>

- 1) 神戸市保健福祉局・介護保険課『超・高齢社会先取地“こうべ”の地域見守り活動―震災経験から生まれた「孤独死防止」への取り組み―』2008年 18-20ページの1. 地域見守り活動の沿革（年譜）を参考に峯本が作成した。
- 2) 岡本和久「神戸市における孤独死対策の現状と課題について」『お年寄りの孤独死防止ハンドブック・お年寄りがひとりぼっちでしないように』財団法人厚生労働問題研究会 2004年
- 3) 峯本佳世子「地域包括支援センターを基盤とした地域ネットワークによる減災活動の可能性―高齢者見守り支援事業の調査から―」『甲子園短期大学紀要第32号』2014年、29ページ

阪神・淡路大震災からのNPO・NGOの活躍と現在

(公財) 神戸いきいき勤労財団 いきいき勤労部長 森田 拓也

震災直後から、神戸には全国各地から多くの個人ボランティア、医療団をはじめとするNGOなどがいち早く現地入りした。県下のボランティア活動人員数は、兵庫県の調査によれば、震災直後の1ヶ月間の1日当たりの人数は、避難所12,000人、物資の搬出・搬入3,700人、炊き出し準備・地域活動等4,300人で、合計20,000人に上り、3月末までに延べ113万人、震災から1年を経過した時点で延べ137万人に上ると推計されている。15~24歳の若者も6割以上を占め、「ボランティア元年」といわれた。また、これらが契機となって、1998年12月に「特定非営利活動促進法（NPO法）」が議員立法により成立し、NPO・NGOが法的に位置づけられることとなった。

震災直後から活動を開始した民間非営利組織を広くとらえれば、神戸医療生活協同組合や、AMDAなど既存の医療系団体、また、自治会や婦人会などの地縁組織、市・区社会福祉協議会等の社会福祉法人、震災以前から地域のルールづくり・ものづくりに取り組み、震災以降は区画整理など地域の復興計画づくりの受け皿となった、まちづくり協議会等、多岐にわたるが、本稿では、震災がゆえに登場し、かの時代の社会性や価値観を体現した

ボランティア・NPOの活躍にスポットをあて、その後の地域社会への定着、将来の災害にむけてのNPOからの提言についてまとめてみた。

1. 初動期（1995年1月17日～1998年3月）

この時期をおおまかに振り返れば、1995年8月までは、ライフライン復旧と避難所運営、9月から仮設住宅入居、復興計画・復興体制の確立、災害公営住宅の建設などの時代であった。NPOの前身である震災ボランティア団体の役割は、避難所運営、物資の整理・運搬、被災者のケア・相談、避難所から仮設住宅への引っ越し支援、避難所・仮設住宅コミュニティ支援、イベント開催、個人ボランティアのコーディネート、行政や地域団体との連絡調整など多岐にわたるものであった。各ボランティア団体は、噴出する多種多様な社会ニーズの中から、自らの得意とするテーマを選びとり特化していき、また、連絡会等をつくり情報と課題の共有に努め、ボランティア活動の思想や実践の枠組みを固めていった時代である。

①初動期のボランティア団体の動向

東灘区では、震災以前からライフケア協会で高齢者支援活動をしていた中村順子氏が、震災直後から「東灘助け合いネットワーク」を立ち上げ、1996年10月「コミュニティ・サポートセンター神戸（CS神戸）」を立ち上げることとなる（1999年4月NPO法人認証）。

被害が甚大であった兵庫区・長田区では、草地賢一氏（YMCA、PHD協会）のよびかけにより「地元NGO救援連絡会」が立ち上がり、その中から、外国人支援の「多文化共生センター」（後に「たかとりコミュニティセンター」と改称）、NPO情報等の調査・集約・発信をめざす「震災市民情報室」（後に「市民活動センター神戸」と改称）、国内外の災害支援NGO「被災地NGO協働センター」（後に「海外災害救助市民センターCODE」と改称）へと、つながっていった。

また、まちづくりコンサルタントや学識経験者の復興支援グループ、「市民まちづくり支援ネットワーク」「長田まちづくり懇談会」「21世紀ひょうご創生研究会」「語り部キャラバン隊」が、兵庫県立大学教授・小森星児氏の呼びかけにより「神戸・復興塾」にまとめられ、その後2000年3月「特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所」設立に結びついた。

日本財団は、阪神・淡路大震災を支援するため96年10月「阪神・淡路コミュニティ基金」を設立し、神戸に拠点を開設、初動期3年間で8億円の活動助成を行った。業務終了にあたり、基金残余を神戸の地元の団体に引き継ぎたい意向があり、99年に「大震災高齢者障害者支援ネットワーク」「被災地NGO協働センター」「震災市民情報室」「神戸復興塾」「神戸青年会議所」を母体として、99年12月「特定非営利法人しみん基金KOBÉ」が設立されることになる。初代理事長は、「大震災高齢者障害者支援ネットワーク」で、仮設住宅支援

に取り組んでいた黒田裕子氏。また、残余金の一部はCS神戸も引き継ぎ、財政支援による中間支援活動、すなわち中小のNPOを支援するNPO活動が始まることとなった。

被災者の自立支援や仮設住宅のコミュニティ支援は、初動期の主要な活動分野であった。しかし被災者の状況が、避難所から仮設住宅、そして恒久住宅と変わっていくため、支援活動期間は比較的、短期集中型となる。被災地NGO協働センター（村井雅清氏）、神戸元気村（山田和尚氏）、がんばろう神戸!!（堀内正美氏）、大震災高齢者障害者支援ネットワーク（黒田裕子氏）等が活躍したが、被災者の状況が落ち着いていく中で、次なる活動テーマを模索する、若しくは、他の被災地に赴き、神戸で培ったノウハウでもって初動期の支援を行う、あるいはその両方を行うというように活動の分野を広げていった。各団体とも個性が強く、志の高いリーダーがおり、社会的な影響力は大きかった。

②初動期のボランティア活動の特徴

このような新しいボランティア活動は、特徴的なキーワード（「いわれなくてもやる、いわれてもやらない」、「自律・自発・自己決定・自己責任」）をもって語られた。

この時期は未だNPO法は無かったが、先取性・専門性をもって組織的に活動するボランティア団体は、NPO（非営利）あるいはNGO（非政府）と自称するようになった。

NPO登場の背景となった、自立し覚醒した市民の一翼は市民セクターと表現され、行政セクター、企業セクターと対比して言われるようになった。また、その活動領域について、「NPO・NGOは社会の国際化・多様化・複雑化等を背景に登場し、行政セクターの公平・平等の壁、企業セクターの営利性の壁を超えて活動する」と言われるようになった。

2. 定着期（1998年4月～2004年3月）

1998年4月、神戸市市民局に、震災以降のボランティア団体・NPOの窓口として市民活動支援課が設置された。そのとき、筆者もNPO担当係長を拝命し、現在に至るまで公私にわたりNPOに関わることとなった。

①市民活動実態調査等（1998年度）

神戸市の委託により、震災しみん情報室（後の特定非営利活動法人市民活動センター神戸）が、NPOの実態調査を行い、40団体について調査し、NPOを「事業型」「政策提言型」「中間支援型」に機能分類したうえで、財政基盤の弱さ・人材難・行政からの支援の必要性について指摘した。また、神戸復興塾が「災害復興期におけるNPOの役割」を自主発表し、医療・福祉、まちづくりなど、テーマごとに団体を紹介し、米国NPOを参考にしながら「新しい公共」の担い手としてのあるべき姿や、寄附文化、行政とのパートナーシップについて論じた。

②特定非営利活動促進法（1998年12月施行）

同法により、NPOは法的根拠を得た。CS神戸、しみん基金こうべ、神戸まちづくり研究所、市民活動センター神戸等、中間支援系をはじめ、各分野のNPOが、次々と法人格を取得していった。神戸市内の法人認証数は、1999年で25団体、2003年度末で193団体と推移している。

③NPO先進国に学ぶ（1999年）

1999年頃、神戸市のNPO関係者は、NPOの運営について学ぶため、盛んに英米のNPOと交流した。まちづくりコンサル・学識経験者が集まった神戸まちづくり研究所は、サン

フランシスコなど米国へ、CS神戸の中村氏は歴史のあるチャリティ制度を持つ英国を訪問した。

米国では、まちづくりの専門家集団のNPOがあり、そのNPOの運営方法、まちづくりワークショップによる合意形成の方法、ロバーツルールによる民主的議事運営、行政との協働などのノウハウを持ち帰り、神戸ならではの協働スタイルを確立した。「ワークショップは、結論を出すための方法ではなく、関係者で課題を共有し合意形成を図るための方法」、「民主主義とは多数決のことを指すのではない、どうしても意見が分かれ、結論が出せないとき、民主的議事運営方法である『ロバーツルール』により決める」というノウハウは、その後、神戸市自治会運営マニュアルにも取り入れられている。

また、ひとつの市民活動プロジェクトのための民間資金に対し、同額を行政が助成する（全体事業費の半額）「マッチング助成」や、「マンション型基金」すなわち明確な助成目的を持った小型の基金をまとめてひとつのNPO財団が運営する方式などのノウハウも輸入された。

④協働の模索と社会実験（2000年～2001年）

震災から5年目の2000年1月16日に、神戸市役所の南側、東遊園地に震災で亡くなられた方など、4972名（2015年7月現在）の方々の名盤を掲示する「慰霊と復興のモニュメント」が完成した。

その一角には、「がんばろう!!神戸」代表の堀内氏の提案による「1.17希望の灯り」が設置され、永遠にガス灯がともされ続けている。

21世紀の最初の年である2001年は、世界のボランティア活動の高まりを受け、国連により「ボランティア国際年」と定められた。また、大震災から5年が経過する中で、神戸で

は、賛否両論あったが、ひとつの節目として「神戸21世紀・復興記念事業／ひと・まち・みらい」を実施することになった。同事業推進協議会には、副会長としてNPO界から、CS神戸の中村氏、がんばろう!!神戸の堀内氏が参画し、特に堀内氏は同事業のプロデューサーを兼任し、協働のテーマの下、様々な社会実験を行った。

【神戸21世紀・復興記念事業について】

- ・会 期 2001年1月17日～9月30日
- ・行事数 「神戸からの感謝の手紙」運動等
812行事
- ・事業費 60億円
- ・特 徴
 - 1) 「パートナーシップ事業」(41事業)
市民が企画・実施する事業に対し行政が助成・広報などで協働する。
1/3助成, 限度額200万円
 - 2) 『『ひと・まち・みらい』から生まれた市民活動』
事業実施を通じ、「神戸からの感謝の手紙事務局」「KOBE フラワーフレンズクラブ」「こうべ照明探偵団」「芝生スピリット」などの市民活動団体が生まれた。
- ・成果
 - 1) 「神戸からの感謝の手紙事務局」は、市職員と多様な市民・事業者が出入りする協働のオフィスであったが、そのコンセプトを受け継ぎ、2002年4月、神戸市役所24階に「協働と参画のプラットホーム」が開設された。
 - 2) パートナーシップ事業は、市民提案事業に対しマッチング助成する「神戸市パートナーシップ活動助成」として、制度化された。
 - 3) 記念事業をきっかけに生まれた観光ボランティアなどの団体は、その後も活動

を継続し、観光客や修学旅行のガイド活動を継続している。

また、「がんばろう!!神戸」を母体として、NPO法人「1.17希望の灯り」が設立され、1.17のつどい、震災モニュメントウォーク、震災の語り継ぎ、国内外の災害支援などを行っている。

⑤ NPO と行政の協働研究会（略称：協働研／2001年～2003年）

大きな社会の流れとして「国から地方へ」「官から民へ」が始まり、「地方分権とパートナーシップ」に関するものが次々と制度化されていった。

1998年 特定非営利活動促進法

1999年 地方分権一括法

2000年 介護保険制度

2003年 指定管理者制度

また、震災から5年経過し、NPOも活動の節目を迎え、「NPOと行政の協働」について正式に議論する場を設けようということになった。メンバーは、中間支援系NPO数団体と神戸市市民活動支援課、総合計画課、学識経験者で、まずは協働理念の共有や実施中の協働事業などの検証から始まった。3年にわたる議論の結果の概要は、以下のとおり。

1) 協働の基本原則

- ・存立基盤や価値観の相互理解
行政…法治主義, 単年度主義
NPO…ミッション主義, 現場主義
- ・対等性の確保…法令により監督関係にある場合を除き, 対等
- ・公共公益性の確保…ニーズ多様化と公平・平等原則の拮抗
- ・法律の順守…法律による行政の限界とNPOの先取性
- ・役割, 目標, 成果, 責任の明示と共有

2) 協働の手法

- 従来からのもの…事業委託，助成，補助金
- 場の提供…公設民営型サポートセンター，空き施設提供等
- 人材派遣，人材交流…今後の課題
- 情報提供…事業の検討段階からの，市民との情報共有（参画）
- 後援，協賛…もっと活用すべき
- 神戸市パートナーシップ活動助成（再掲）

前述の21世紀復興記念事業の取り組みを受け，2002年度から，市民みずからが提案・実施する事業について，全体事業費の半額をマッチング助成する。

• 協働協定

英国における政府と非営利セクターの基本協定（Compact），を参考に，神戸版が検討された。単なる事業委託ではなく，複数年度に亘る事業委託についての基本的な枠組を協働協定として結んだうえで，単年度ごとの事業委託を進めていく。協定には，協働の役割，目標，成果，責任を明記する。

実験的に，NPOのポータルサイト「神戸市NPOデータマップ」構築について，CS神戸を事務局とするNPO数団体のジョイントベンチャーと神戸市が協働協定を結び，以降，毎年の事業委託の根拠とした。

⑥協働・参画3条例（2004年3月）

2001年に，神戸市助役の矢田立郎氏が「協働と参画」を掲げ神戸市長に当選し，市民参画による復興の取り組み，21世紀復興記念事業，協働研の成果等を，「協働・参画3条例」の形でまとめあげた。当時は，地方分権の動きのなかで，全国の自治体は，競って自治基

本条例を策定していたが，神戸市は，Plan-Do-Seeのマネジメントサイクルに対応した3つの条例セットでもって市民との協働・参画を定めた。

- 神戸市民の意見提出手続に関する条例（Plan）
- 神戸市民による地域活動の推進に関する条例（Do，略称：地活推進条例）
- 神戸市行政評価条例（See）

地活推進条例の特徴は

- 市民が主役のまちの実現に向けて，市民と市はパートナーシップ関係にあること
- 地域組織とNPOがゆるやかに連携することが地域の活動を活性化させること
- 協働の方法として，人材支援，財政的支援，活動の場の整備に加え，「協定」が位置づけられた。これは，もともと協働研の成果である「協働協定」を，NPOだけでなく地域コミュニティにも対象を広げ，地域課題を解決していこうという趣旨である。ちなみに2015年現在，神戸市内8地区で「パートナーシップ協定」が締結され，コンサルタント派遣や統合助成金などの手法を使いながら，概ね3年に亘って，地域が主体となった課題解決の取り組みが行われている。

このように，震災が一段落した5年目あたりからの様々な取り組みが，協働と参画3条例という，理念にとどまらない実践的な制度として実ったといえる。

象徴的であるのは，用語としての「協働と参画」という語順である。他都市の自治基本条例では，「参画と協働」というのが普通である。しかし，神戸市では，市民と行政がともに考え，ともに汗を流した経験から，「協働なくして参画なし」というスタンスをとった。

口だけの参画は参画としての資格なし、という思いが込められている。

子どもの健全育成 …40.2%

中間支援 …37.0%

3. 発展期（2004年4月～2015年）

この時期には、NPOと行政が、委託・指定管理等により、協働して公共サービスを担うというのが当たり前となってきた。しかし、いまだに行政サイドには「NPOは安価な委託先」という先入観があって、「NPOで飯を食う」ということが、まだまだ難しい。若者の就職先としてNPOも選択肢のひとつであるということが、普通のことになってほしいものである。

また、行政サイドの課題として、近年は団塊世代等ベテラン職員が退職して、多数の新規採用職員が入庁してきているため、NPOと行政の協働に関する研修の充実や、協働と参画のプラットフォームの再周知等に取り組むべきであろう。

①2011年「神戸市内NPO法人活動実態調査（639団体）」より

・NPO法人認証数の推移

2004年当初は193団体であったが、2006年には、障害者自立支援法施行の影響により最多の91団体が設立され、410団体と急増した。2015年3月時点では756団体（全国で約5万）を数え、神戸発ともいえるNPO法人は順調に発展していったといえるだろう。

・活動分野

2011年当時、NPO法人の定款上に記載された活動分野17のうちベスト5は以下。

保健・医療・福祉 …60.1%
 まちづくり …46.8%
 社会教育 …45.7%

・財政状況（2009年度）

神戸市NPO全体の事業規模…86.8億円
 収入内訳（一団体あたり平均）

一団体の総収入 …1647万円（100%）
 事業収入 …1292万円（78.4%）
 会費収入 …114万円（6.9%）
 寄付金 …81万円（4.9%）
 補助・助成 …146万円（8.9%）
 その他 …12万円（0.8%）

・財政状況の特徴

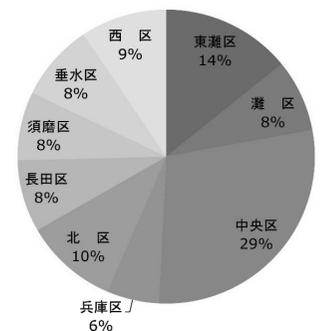
「100～300万円未満」の団体が51%、一方、1000万円以上の団体が30.7%、5000万円以上の団体も49団体あり、この49団体（9.3%）が、NPO全体の収入の62.3%を占めるに至っている。つまり、収入格差はかなり大きい。また、会費や寄付金収入の占める割合もまだまだ低い。

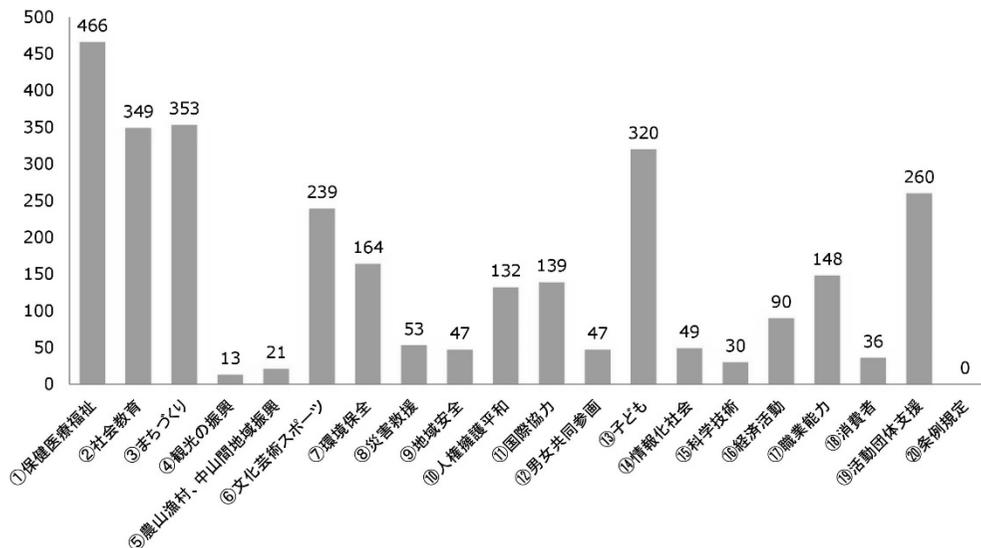
多くのNPO法人にとって、最大の収入源は事業収入である。2009年と2011年を比較すると、事業収入は全体では、48億円から68億円へと大幅に増加しており、事業型NPOが成長しきているといえるだろう。

②NPOの現状（2015年3月末）

区ごとの認証数及び活動分野は以下の通り。

全国認証数	50,094
兵庫県認証数	1,345
神戸市認証数	756
東灘区	107
灘区	60
中央区	217
兵庫区	43
北区	77
長田区	60
須磨区	57
垂水区	64
西区	71





NPOの特徴は、自主、自律、先取性、先駆性、専門性等いろいろと言われているが、行政との協働において着目すべきは、その政策提言（アドボカシー）機能である。阪神淡路大震災以降、NPOから提言された様々なアイデアが、その後、制度や協働実践に結び付いた例は数多い。

【例】

- 1.17のつどい
 - …周年行事
- 「1.17希望の灯り」の設置
 - …「がんばろう!!神戸」からの提案
- 復興住宅における見守り活動
 - …「阪神淡路高齢者障害者支援ネット」の取り組み
- NPOに対する場の提供
 - …神戸まちづくり研究所、しみん基金こうべに提供
- 行政とNPOの協働フレーム構築
 - …「協働研」の成果
- 協働と参画のプラットフォーム設置
- 東日本大震災支援デスク（協働と参画のプラットフォーム内に設置）
- ふるさと寄付による市民活動推進指定寄附

これまで見てきたとおり、神戸市のNPOは、初動期、定着期、発展期を通じ、「新しい公共」の担い手として活動を広げ、また、地域社会の一員としての認知も得てきた。

しかし、現在の超高齢社会では、自治会等の地域組織が、高齢化・担い手不足などの原因で崩壊寸前まで弱体化し、待ったなしの状態になっており、以前にもましてNPOと地域組織の連携が望まれている。

4. これからの災害対応に関するNPOからの提言

神戸市内のNPO代表者に対し、震災以降の約20年間で得られた知識・経験・教訓について、2014年秋にヒヤリングを実施したので、以下に要旨を記した。これから大災害に直面する可能性のある地域にとって、おおいに参考になると思われる。

(1) 被災地 NGO 協働センター／村井雅清 顧問

- 高い堤防のように、ハードでガンガン強固な抑止をすること自体が開発であり、開発それ自体は自然を壊している。

そういう意味では、開発そのものが災害である。開発でない考え方、川はあふれるもの、建物は壊れるもの。市民一人一人がちゃんと向き合って考えないといけない。例えば、川の流域でいつも水害が起きる地域は、堤防がしっかりしているから大丈夫だと考えるのではなくて、いつでもここは水害が来る、だから、いつでも自分が危機感を持って考えてください。本来そういう考え方であって、そこに戻らないといけない。

- 2014広島土石流では、山裾にいる被災者は危険地域だから何も手が出せない。だけど、裾野の人は、もう一回崩れてもそんなに強い影響はないから、自主的に支援活動をしていた。神戸のときもそうだったが、当事者や地域の人々が主体的にやったらいいという構図が、20年間でどれだけできたかといえばできてない。外からの支援の話ばかりではなく、もっと当事者が中心になったり、被災地の人たちが助け合うということの基本があって、そこへ外部のサポーターが何層にも支援体制をつくるというパターンが必要。
- 南海トラフのように大規模になったら、同じ太平洋側から助けに行けない。日本海側から来てもらおうということで、徳島・鳥取が協定を結んでいた。それが今回、台風7号による徳島の水害で、ちゃんと動いた。
- 阪神・淡路のときも、最初はみんな勝手に動いていた。初期段階では、1カ月近くみんなが好きなようにやってから集まって、課題を整理したほうがよくわかる。最初からセンターをつくって、そこに集まってから動くよりも、

そのほうがいい。

- 徳島県では、徳島県社協と組んで、徳島駅で人を集めて現場に入れるということをやった。あれだけの水害があっても、徳島駅の周辺は何も被害を受けてない。駅に大勢の人がいる。そこで呼びかけて連れて行ったらよいということで、うちがバス代を出して走らせた。復興という長いフェイズに入っていくときに、最初に来たボランティアは、いつまでもつき合ってはくれない。最後までつき合うのは、その地域の人。地域の人々が何とかしないとけないというようになっていく。最初からそういう助け合いの仕組みがあったら、当然、顔の見える関係が濃くなって、復興と一緒に考えようということになり、誰かが知恵を出して、賛同が集まったりする。
- 外側から来るボランティアは社協ボランティアセンターが受けたらいい。でも地域の動きをサポートするのは、一方で別の部隊をつくらないといけない。
- 神戸では、むしろマニュアル、システムチックに事が整ってなかっただけに、自由な発想でみんながいろんなことを考えてやった。そのほうがむしろ良かった。発災直後のボランティアの場合、マニュアル化する必要はない。たくさん人間がいて、たくさん頭で考えたほうがいい。
- 20年たっても、あのときの神戸の人の動きってというのは、やっぱり参考になる。混乱の中から生まれる多様性に大きな意味がある。選択肢が狭いということは、解決策も狭く、選択肢が多いということは解決策もいろいろとある。やっぱり多様性が大事。

- 補完性の原理は、神戸では根づかなかつた。震災で学んだことの一つは、補完性の原理という考え方をしっかりと根づかせないといけないということだったのに、根づいてない。
- 東日本のとき、ジャンプラットホームには、56億のお金が集まるとは誰も考えてなかった。3月19日、とにかく金が湯水のごとく来るから、それを全部使わず基金にしろと言った。JPFも、JANICも共同募金も、みんなが寄せ集まって少しずつでも出して、50億ぐらいの金を積んでいれば、ボランティアが主体的に使える基金ができたはず。国もこれだけみんな頑張っているのに、一銭も出さないのかと言えば出さないわけにいかないだろう。
- 東日本では、宮城県、国、自衛隊、NGO・NPOが参加する、4者会議というのをやったが、神戸市でも担当者が窓口となって、4者会議ができるような場を作っておけばよい。大災害がどこかで発生したら、その神戸市の担当者を、まず先遣隊として行かせて、そのときにパッと思いつくNPO関係者を何人か連れて行って、現場を見てから考えたらいい。帰ってから、こういう分野でこういうことが不足しているといったことを足しあげていったら、どんどん膨れ上がって、一つのコアができるじゃないですか。それが一番結果的には早いのではないか。すぐ飛んで行って、2日ほど回って、帰ってきて、次の展開をまた考えるという話だから、なにも動かずに机上作戦を練るより早い。そういうポジションに置いてあげればいい。

- (2) 認定特定非営利活動法人コミュニティ・サポートセンター神戸／中村順子理事長
- 初期には復興基金や日本財団などお金があった。2000年以降は、ボランティアではなく通常の仕事にしていけないとダメだ。エンパワメントを本格的にやろうと思いつき、96年10月にCS神戸を設立した。市民ボランティアネットワーク（さわやか財団・連合）が人件費を出してくれ、事務員が雇用できたのが助かった。場も人も金も民間にずいぶん助けられた。民間でできた意義は大きい。
 - 一般的にNPOへの理解がないのがつらかった。行政側の理解者はありがたかったが数少なかった。行政は、場をぱっと提供してくれたらよい。事務機器もほしい。人件費補助も肝心。
 - CS神戸の災害支援スタイルは「ちょっと落ち着いてから支援に行く」
 - 仮設住宅集会所をCS神戸に運営してくれとの相談があったケースでは、3か月だけやって、その間に住民コミュニティを育成し、自立してもらった。六甲アイランド第3仮設では、「何しにきたんや」と怒られた。それ以降、住民グループ立ち上げ支援が重要と気づく。
 - あまりべったりの関係にはしない。コープ・社協・行政は面倒見過ぎ。依存団体ばかり作ってしまった。共依存の関係だ。
 - 人づくり→組織づくり→社会活動を楽しむ→地域コミュニティづくり
 - 佐用の水害でも、初動期ではなく、ちょっと落ち着いてから、お金とコミュニティ支援。東北にはもう35回くらい行った。財政支援とコミュニティづくり。
 - これまででは、丹波や篠山社協との付き合いが良かった。ちょっと近場の団体と

の付き合いが大事。

- 被災地（社協など）←サブセンター←全国からの支援という構図で、3つの中間支援団体が連携すればいいのではないか。
- 平常時も非常時もNPOは情報連携さえとれていれば、得意時期、得意範囲でそれぞれが入っていけばよい。統括的なことは不要。

(3) 特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所／野崎隆一理事長

- 復興塾では、好き勝手にこの指手とまれで復興にかかわる取組をやったが、復興も落ちついてくる中、持続的な責任体制が必要と言うことで、NPO神戸まちづくり研究所となった。中長期でやっぱり神戸のまちづくり文化みたいものを推進したり、発信したり、政策提言をする、コミュニティシンクタンクを目指した。
- 神戸のNPOは、中間支援に特化しているものが多い、まち研は、まちづくりに特化している。それは震災という中で生まれてきているから、いろいろな生まれ方をしたんですね。他都市は、平常時の中でやるといったらNPOセンターをつくとかね、何か市民活動センターをつくとか、それぐらいのことしかできてない。
- 神戸市は、るつぼ状態だった。カオスがあってその中から何か生まれる。宇宙がビッグバンのあと星ができるみたいにね、だんだんこう息の合う者同士が寄ってくるわけですよ。それが、一つの復興事業だったんですよ。今から考えれば、コープとかライフケア協会のように種があちこちにあった。東北は、やっぱり種がなくて、るつぼの温度が低い。
- 神戸と東京の違いは情報量。全国の情報

が全部入ってくる。東京のNPOは専門化していて、何でも屋はあまりいない。ローカルでは何でも屋でないと成り立たない。

- 東北では、気仙沼のボランティア連絡会というのがあり、顔出ししている、気仙沼市のまちづくり推進課やJPFも参加。日当・宿泊費・交通費は、復興基金の助成で賄っている。
- 将来の南海トラフに備えて、まちづくり研究所として、和歌山、徳島、高知、カウンターパートを作ったり、いざというときに神戸から支援へ入れるように環境整備をしておきたいということは考えている。
- 活動支援の神戸版JVOAD、財政支援の神戸版JPFというよりは、分散型を支える仕組みが要る。神戸の人は一匹オオカミ的に動く人が多い。しかし、ベーシックな仕組みとして、基金は絶対必要。補正予算とか言っているようでは、即効性がない。日本財団は、今後平常時から、そういう基金をつくっていくということだが、国レベルで必要。1兆円ぐらい積んでほしい。また、いざというときに動けるような専門家登録制度も。
- 次の東南海のために、この分野だったら、この団体が受け皿になるといった、カウンターパートのネットワークも必要。それは登録制度にもつながる話。
- NPOボラセンと社協ボラセンのふたつが連携しながらやる、二本立て方式が定着してきた。
- 東北でも、ドーンと組織ボランティアがたくさん入ってすぐに引き揚げない。ずっといる。今、そのことが自立を損ねている。もっと近隣同士で助け合うなかで、ちょっとずつ引いていくようなプログラ

ムにしないと。

- 次の大災害のとき、神戸市に NPO ヘッドクォーターをつくってもいいが、やっぱり現地も行かないとだめ。両方要る。NPO は指揮命令系統や集約されるのは嫌う、平常時でも、中間支援系とか主だった NPO でも横のつながりは難しい
- まち研は、発災直後ではなく、全体像がおぼろげにつかめてきたら何かこんなことも必要ないじゃないかみたいな、そういうあたりから動き出す。
- 神戸のまちづくり方式、行政・地元・コンサルタントの協働。これは果たして一般性とかあるのかと、神戸だからできた一つの特殊解ではという問題があるが、名取市では神戸市の職員が派遣されていて、つないでくれれば、そういうスタイルを作れる。初期には、神戸方式を取り入れるかどうかを議論したときに、もう被災自治体からやめてくれと。こんな反対するような住民に塩を送るようなことはやめてくれと言われて、まちづくり方式は諦めたこともある。
- 日本全国で考えるよりは、関西広域連合というものもある。あの中の防災分野で神戸市がしっかりやったらいい。
- 都市になればなるほど NPO は分散型になる。なかなか集約型にならない。今後どうするかという議論の場を作るべき。分散型でいいが、ハブ・クッションの役割をするものをひとつ入れたらいい。

(4) 特定非営利活動法人しゃらく／小倉讓代表理事

- 東日本大震災以降、4月に福島、宮城などほぼ全地域を回った。他の災害支援系 NPO とはやり方が違う。できること、してほしいことをどうマッチングしてビジ

ネスベースに乗せるのが基本と考える。

- 東北被災者の「気分転換したい」という声を受けて南三陸の障害者等を50人、山形に連れて行った。担当看護師も現地採用。料金も取った。このとき、ニーズがあるのに助成金が当たりにくいビジネスベースの活動がある、ということが分かった。しゃらくは、ビジネスでやるという感覚が他の災害支援系 NPO とは違う。
- 行政への期待は「金出して口出さない」

(5) ヒアリングまとめ

①災害支援に対する神戸市 NPO のスタンス

震災から誕生し、平常時の NPO 活動及び他都市災害支援に取り組んできた神戸市 NPO の特性は似通っている、つまり、レジリエンシーの4要素（自立、分散、多様、協調）と一致した意見が多い。

②平常時の NPO と行政等の連携

平場で意見交換ができる、平常時からの円卓会議のような場が必要。

③災害時の連携統括体制

役所の中に本部をつくって、そこが情報や連携を集約するようなイメージには、反対の声多し。指揮命令系統や集約されることを嫌う。

神戸市内 NPO の支援スタイルは、活動開始時期も、テーマ・得意分野も多様であり、自分で情報を集めながら、入っていく時期は自分で決定する。このように分散型で行動する NPO を支える仕組みも必要と思われる。しいていうなら、それはプラットホーム型の「場」ではないかと思われる。村井氏によれば「初期には1ヶ月くらい、各団体が好きなように動いてから集まって、それから課題を整理したほうがよくわかる。最初からセンターを作る必要はない。」

④連携体制

行政・地域・NPO 各主体がそれぞれに、平常時から、近場および遠隔地のカウンターパートづくりをしておかねばならない。

⑤重層的支援

○被災地現地

NPO センターと社協センターは両方とも必要、住み分けも定着してきた。また、遠方からのボランティアばかりあてにするのではなく、近場の地域コミュニティ同士が相互支援する体制をしっかりと作っていかないといけない。本来、息長い支援を担えるのは、近場のはず。

○被災地現地から少し離れたところに、各現場を後方支援するサブセンターがあり、さらにサブセンターを支援する全国的センターがあるというように、多重の支援体制が必要。

⑥災害支援 NPO 活動のための基金等

平常時から、数十億、数百億円単位の、スーパーサイズの活動支援基金を作っておく必要がある。

(参考資料)

- 1) 神戸復興塾「災害復興期における NPO の役割」
- 2) 平成10年度「神戸市市民活動実態調査」
- 3) 神戸21世紀・復興記念事業推進協議会「神戸21世紀・復興記念事業の記録」
- 4) NPO と神戸市の協働研究会「NPO と神戸市の協働研究会報告書」
- 5) 平成23年度「神戸市内 NPO 法人活動実態調査」

阪神大震災と神戸市財政

甲南大学名誉教授 高 寄 昇 三

1 阪神・東日本大震災と政府財政支援格差

大災害に遭遇した自治体財政にとって、最大の関心事は、政府財政支援である。災害によって地域社会は、大きな被害をうけており、自治体も同様で、公共施設だけでなく、公営企業施設の損壊もあり、復旧への財政負担は膨張する。

しかも被災自治体として、地域住民・企業の救済、さらには生活再建・経済復興も支援しなければならない。平時の財政需要に比して、数十倍の支出となるが、被災自治体にそのような財政的余力があるはずがない。

阪神大震災と東日本大震災と比較してみると、神戸市と仙台市との政府財政支援（表1参照）で、30%と80%という雲泥の格差が発生している。神戸市が被った財政支援格差の損失は、復興事業総額（平6～25年度）2兆1,603億円で、格差50%は1兆801億円となる。原因は、当時の政府が災害復旧は支援するが、災害復興は自主財源という原則が適用され、また大都市であるからという、漠然とした大都市富裕論で処理されている。

しかし、神戸市の財政力指数は、震災当時

0.8であり、地方交付税交付団体であり、いかなれば財政的には生活保護団体である。日常的な事務事業処理の財政力しかなく、震災復興という特別・臨時的財政需要を実施する財源はまったくないことは、地方財政システムからみて、歴然たる事実である。しかし、復旧・復興事業は、従来方式で処理されていった。

第1に、大災害における政府財政支援は、従来、激甚法などによって、補助率・交付税・地方債への補填率などの引上げ措置ですまされきた。しかし、これは福祉行政の恩恵の福祉の亜流、国家責任の放棄で、被災自治体の財政権を保障していこうとする、政府の意欲は欠落している。理論的には、政府財政支援は、復旧復興費の政府全額負担でなければならない。

第2に、阪神大震災は、従来の補助率引上げ、補助裏財源の地方債発行、償還財源の交付税補填という、復旧復興のシナリオが適用された。そのため復旧復興財源は、補助金で措置され、必要な補助裏は、地方債補填であり、交付税補填は、あくまで補完的財源措置であった。

第3に、阪神大震災では、国庫支出金・交

付税補填は、運用システムでは、3分の2程度とされている。しかし、実際、復興事業を実施すると、超過負担・付帯自主事業が発生し、神戸市の復興財政をみると、実際は2分の1補助と低下していった。

第4に、東日本大震災は、国庫支出金・交付税で、必要財源は補填され、地方債財源に依存しない、制度設計がなされた。復旧復興財源の政府全額負担へと、大きく前進した。

東日本大震災が、優遇されたのではなく、阪神大震災が、冷遇されたのである。阪神大震災では、政府は復興財源を、国庫の余裕財源を、捻出して処理したが、東日本大震災では、復興増税を実施し、従来方式の枠組みで、対応しなかった。

ある意味では、東日本大震災は、被害が甚大であり、従来の枠組みでは、対応できなかった。また被災自治体が、太平洋沿岸部の小規模な貧困団体に被害が集中したので、震災財政システムの変革、すなわち地方債主義から、補助金主義へとコペルニスク的転換を遂げた。

そのため政府復興財源も、既存システムの枠組みで措置する、財政運用方式でなく、復興特別税方式で措置された。交付税も復興特別交付税が創設され、交付税での財源補填が曖昧化されることがなくなった。

東日本大震災が、残した最大の遺産は、この補助金主導の復旧復興財政である。今後、この方式を制度化・定着化させていくため、災害救助法・激甚災害法などの再編成が、急

務である。

2 震災復興と神戸市財政の劣化

神戸市の財政指標と仙台市の財政指標をみると、大きな相違がみられる。第1に、神戸市の財政力指数が、低下していった。震災時の6年度0.83であったが、8年度0.78と、次第に低下していき、17年度0.64にまで低下する。

しかし、減量経営で18年度0.66と反転し、20年度0.72となり、24年度0.74まで回復している。震災後、10年間、財政力は低下し、基金も底をつき、市債残高の累積に喘ぐ10年であった。

第2に、神戸市の経常収支比率も、悪化していった。震災前87.9であったが、平成7年度106.0と、100を突破し、10年度でも99.7と改善されていない。仙台市の経常収支比率も、21年度97.4、22年度95.4、23年度101.5と悪化しているが、24年度96.5と低下している。神戸市と同様の経過である。

第3に、神戸市の実質収支は、平成5年度1億円の黒字であるが、実際は基金取崩など222億円等、合計461億円を補填しており、本当の収支は、△460億円であった。6年度実質収支△18億円であったが、実際は、基金取崩369億円など、733億円の補填があり、財源不足額751億円であった。

平成7年実質的収支△37億円であったが、

表1 神戸市・仙台市復旧・復興事業の財源構成比

(単位：百万円)

区分	復興事業費	財政支援助額				自己負担額		
		国庫支出金	県支出金	交付税	計	地方債	その他	計
神戸市 構成比	438,040 100.00	141,558 32.32	1,153 0.26	171,023 6.46	175,906 30.04	238,523 54.45	28,494 6.51	267,017 60.96
仙台市 構成比	190,692 100.00	111,142 58.29	20,087 10.53	24,166 12.67	155,395 81.49	8,840 4.64	26,457 13.87	35,297 18.51

注 神戸市交付税は特別交付税は推計。神戸市平成8年度、仙台市平成24年度。

基金取崩333億円など、1,122億円の補填があり、実際の財源不足1,159億円であった。以後も基金取崩は、8年度254億円（財源不足664億円）、9年度198億円（財源不足561億円）、10年度250億円（財源不足567億円）とつづいた。一方、仙台市の積立金は、補助金留保の特定目的基金を除外しても増加している。

実質収支比率は、5年度0.1とわずかの黒字であるが、財源補填をしたからで、以後、赤字である。もっとも仙台市の財政収支も、苦しい状況がつづいており、実質収支比率は、22年度11.9、22年度11.6、24年度11.3と、必ずしも好転したとはいえない。実質収支額は、21年度7.9億円、22年度12.5億円、23年度12.3億円の黒字を計上しているが、実際は、収入不足を、補填した結果である。

第4に、神戸市は、財政収支を補填するため、基金取崩・財産売却がなされ、5年度2,480億円あった基金は、9年度1,692億円と、788億円も減少している。24年度神戸市財政調整基金42億円しかないが、仙台市261億円と、政令指定都市トップである。

第5に、神戸市の平成18年度実質的収支1億円、財源不足15億円まで低下し、24年度実質的収支20億円と、やっと健全財政軌道の財政運営が乗せられた状況になっている。

第6に、市債残高が、急増していった。6年度8,056億円であったが、10年度1兆8,553億円と、1兆497億円も増加しており、10年度1.81倍の増加である。当然、財政指標も悪化し、起債制限比率5年度15.6%が、10年度21.4%と、20%の制限を突破してしまっている。

神戸市市債残高は、11年度1兆8,891億円がピークで、その後減少し16年度1兆7,737億円、17年度1兆4,162億円、その後24年度1兆2,528億円と平年度化している。

神戸市の復興財源は、国庫支出金・交付税

補填と市債増発が、折半した形となったが、それでも財政収支は悪化し、6～10年度で累計2,954億円の赤字額となっている。そのため市債増発でもおいつかず、減量経営を、余儀なくされた。基金の取崩し、職員数減少などで、職員数をみても、7年度2万1,728人あった職員は、24年度1万5,460人に減少している。

減量経営は、地域経済の振興策がどうしても、おろそかになり、生活再建・経済復興への積極的施策の展開ができず、復旧・復興事業は処理されるが、地域経済・生活復興がなおざりになり、復旧はできたが、復興はできないとい状況になる。

3 生活支援・再建と貸付金問題

災害復興にあつて、政府財政支援は、最重要課題であるが、復興事業をどうすすめるかは、より重要な課題である。全体的な財政分析・運営の推移を概略にみたので、個別の財政問題にはいるが、無数にあるが、特に復興事業として、財政運営上、公平性・効果性からみて、大きな欠陥をもつ施策・事業をみとめる。

震災復興・生活支援事業について、政府財政支援の拡大は、当面の努力目標であるが、方針決定がなされたあとは、如何に被災自治体が、限られた財源を有効に活用するかであるが、問題は、政府の復興・支援システムの設計が拙い場合、自治体が努力をしても効果があがらない。しかし、システム・設計がよくても、被災自治体の実施が拙ければ、効果はあがらない。

見方を変えれば、公的財源をいくら注入しても、実施システムが拙ければ、効果はあがらず、地域復興も生活再建も達成できないのである。

第1の問題として、生活支援・再建の課題

で、阪神大震災では被災者生活再建支援法が、制定され、基本的施策がかたまったが、依然として多くの施策が、乱立している。義援金・復興基金にくわえて従来からの弔慰金・貸付金などが乱立している。

たとえば弔慰金をみても、支給が必ずしも公平でなく、政策効果が低くだけでなく、復興基金では支給は五月雨的で、生活支援への実感が希薄である。

もっとも単純な欠陥をもつ支援は、災害弔慰金の支給である。災害弔慰金法が、昭和43年の制定されるまで、救済は、現物支給の鉄則から、金銭給付は、厳禁であった。しかし、同法の成立で、政府の現物主義の一角が、くずされたが、金銭補償に、拒否反応をもつ、政府の意向を反映して、災害弔慰金は、生活再建よりも、被災者への政府の弔慰・見舞であるとの、性格づけがなされた。阪神大震災では、災害弔慰金は、平成11年3月31日現在で、5,881件が支給された。東日本大震災では、約2万件が支給された。

弔慰金の支給対象は、まず死亡で、年齢・所得・扶養家族数に関係なく、生計維持者500万円、それ以外250万円であるが、生活再建の視点からみれば、きわめて不合理な対応である。弔慰金の趣旨が、政府の慰謝であれば、500万円という巨額の給付をする必要はない。

弔慰金法による災害障害者への見舞金も、生計維持者であれば250万円、それ以外だと125万円というのも、社会常識から不合理である。民事訴訟などの交通事故などの損害賠償は、数千万円である。

生計維持者死亡者の扶養親族・震災障害者への生活保障を考えるべきで、基礎弔慰金50万円として、扶養家族のいる生計維持者・障害者への支援金は、1,000万円程度にすべきで、90歳の夫婦が、死亡しても、生活に困る者はいないので、基礎弔慰金で十分である。扶養

者数に、比例して給付すればよい。

生活再建という点からみれば、震災による障がい者などへは、死亡者より多額の支援金が、給付されなければならない。少なくとも死亡者の同列に、扱うべきである。

次に考えられるには、災害援護資金貸付（最高580万円）で、神戸市の状況は、回収不能額の増加だけでなく、回収コストが膨張しており、生活再建といっても、救済策の最適化を追求すべきである。

東日本大震災では、特例法（平成23年度）で、保証人不要、利率の引き下げ、貸付期間・償還期間の延長にくわえて、期限到来時に無資力であれば、免除可能という特例措置が決められたが、将来に残された課題が大きいといえる。

災害援護資金貸付は、支援金などが、充実してくると、一般被災者の場合、資金ニーズは、減少しているはずである。自営層の営業資金・住宅損壊者の再建資金など、個別の資金が用意され、当座の耐久消費財などの購入資金は、すでに公的給付金で手当されている。むしろなぜ資金が必要か、貸付金を厳しく審査すべきである。

それは災害援護貸付金の返済・回収など、24年度の神戸市の実態をみると、その回収のため、数十人体制で20年以上の事務処理にあたっている。交付・回収コストは、人件費（非常勤職員ふくむ）だけでも1人当り300万円×40人×20年＝24億円になる。貸付金総額777億円、未償還額111億円、徴収不能14億円、徴収困難9億円であり、免除額をくわえると、最終的には数十億円の欠損が発生する。現状では生活支援制度は拡充されようとしているが、廃止をふくめて検討されるべきである。

なお貸付金のくわしい状況は、第1に、貸付金対象者は、一定所得以下（事例1人220万円、3人総所得580万円以下）で、住宅・家財

被害金額が、3分の1以上の損害又は世帯主負傷（療養1月以下）の世帯、住宅減失の場合、世帯人数に関係なく1,270万円である。

第2に、貸付限度額は、被害の程度に応じて150～350万円（最高）である。第3に、連帯保証人1人が必要である。第4第、貸付時期は、第1次平成7年3月24日～4月30日受付、第2次平成7年10月1日～10月31日受付となった。

第3に、償還方法は、期間10年（内据置5年）、年利3%（据置期間無利子）であったが、その後12年に延長された。第4に、返還方法は、原則半年賦・元利均等方式であったが、月割償還（半年賦を6分割）、少額償還（所得・経費要審査）が追加かされた。

第5に、原資負担は、国3分の2（11年間の無利子貸付）、都道府県・指定都市3分の1（起債）である。

第6に、貸付・償還状況（平成25年3月31日現在）は、神戸市では貸付額776.92億円（3万1,672人）、償還済額+免除額666.83億円（2万4,838人）、未償還額110.09億円（6,834人）で、未償還額内訳・少額償還87.22億円（5,649人）、徴収不可能13.68億円（700人）、徴収困難9.19億円（485人）、償還状況；貸付額85%、貸付人数78.4%が償還済である。第7に、還元業務の組織・体制；平成12～17年（本来の償還期間）50～60人程度、18年度40人、19年度以降30人（うち償還指導員11人）となっている。

4 公営住宅と民間自力建設

第2の問題は、住宅施策で、住宅は自力建設を原則としているが、一方、被災者救済は、政策的に公営住宅への依存を高めている。さらに避難所・仮設住宅・公営住宅という方式は再検討すべきである。仮設住宅・災害公営

住宅の経費は、仮設住宅500万円（撤去費・管理費）、公営住宅（建設費）2,000万円、家賃軽減960万円（年48万円×20年）、公営住宅管理費400万円（20万円×20年）合計3,860万円、約4万戸とすると、1兆5,440億円となる。

なお仮設住宅用地は、原則として無償であり、神戸市の開発局は、広大な敷地を提供したが、本来、民間に用地売却すれば、売却代金が収入でき、事業収支に大きく貢献し、市財政の固定資産税などの税収がもたらされる。これらの算定漏れを算入すると、1戸当たり4,000万円となるであろう。

また特殊な問題として借上公営住宅・借上民間特優賃をみると、被災自治体が直接建設するのではなく、民間の賃貸住宅を一棟まるごと借上で公営住宅とするシステムで、比較的立地条件のよい住宅であった。しかし、被災自治体が公営住宅化するため、民間所有者に経営保証として、100%入居者の賃貸収入を保証した。

しかも被災者負担を配慮して、時系列的に家賃スライド方式を採用した。しかし、この制度は、バブル期の平成5年に発足しているが、神戸市が震災後、7年度から特優賃を採用したが、8・9年から不況となり、家賃スライド制が適用困難となり、平成不況が長期化すると、家賃上げは計画どおりにはできず、市費負担は拡大していった。

平成25年度では、借上料18.0億円、家賃12.17億円、差引5.831億円となるが、修繕・管理費などをふくめると、7.35億円の単年度赤字となっている。ただ公営住宅方式とことなり、民間特優賃は、20年間の契約期限で、入居者とも物件を返還できるシステムであるが、退去問題は、高齢・困窮者にはトラブルが発生している。

20年間を平均すると、当初は赤字幅が小さいので、平均3億円とすると、約60億円の累

積赤字となり、予想外の持ち出しとなった。管理戸数は、最大約2,300戸、平成27年度1,110戸である。平均1,500戸とすると、1戸当り400万円の追加補助となる。

このような公的住宅供給方式は、きわめて大きな負担となっており、民間自力建設への公的支援は、公的負担軽減・公費支出公平化からみて、課題が多い。大胆な提案としては、は仮説住宅・公営住宅への入居選択しない被災者には、一律500万円を支給し、公的住宅供給方式の大きな負担を軽減すべきである。住宅公的支援は、公的負担軽減・公費支出公平化からみて、一時金措置で対応するほうが、トータルコストは、軽減されるのではないか。

5 市街地整備と財政課題

災害復興は、民間公益施設への国庫補助金も拡充され、公共・公益施設の復旧が急速に遂行されていたが、市街地整備事業では、区画整理・再開発事業が行われ、復興事業は長期化していった。

復興事業としての都市計画費は約2,899億円、国庫補助金1,017億円であり、交付税措置のくわえても、5割補助程度であろう。しかし、再開発事業は、ビル建設費もふくまれており、区画整理と事業内容が異なるので、実質的な補助率は低下する。

区画整理・再開発事業が施行されたが、区画整理事業は、法律にもとづく市費負担で処理される。しかし、再開発方式では、復興ビルを建設するので、既存住民だけでなく、高層ビルへの新規入居者も予定されている。

区画整理は事業手続き・事業設計などで、マスコミの注目をあびたが、公共減歩率20%、民間減歩率数%以下で、住民への負担転嫁が行われることはなかった。財政的にも極論すれば、国庫補助金システムに対応した事業消

化で、問題は少なかった。

問題は再開発事業である。ビル提供が、過剰となると、売却・入居がスムーズにいかず、建設費償還・管理費負担が不可能となり、復興事業の赤字となる。新長田再開発事業では損失は約300億円程度と推計されている。問題は金利・管理（賃貸料未収入）が、半永久的に発生し、損害はさらに膨張していくことになる。

神戸市の再開発事業は、新長田再開発（事業費計画費2,710億円、事業執行費約2,000億円）は、補助金約500億円である。保留床全面積48万3,420㎡、住宅系面積40万20㎡で、売却状況（平成27年1月現在）は、住宅2,586戸は、市管理戸数1戸以外は全部売却済みである。非住宅系は、床面積8万3,357㎡のうち、従前権利者2万3,612㎡、一般分譲2万571㎡、市保有3万9,172㎡である。市保有分は結局未分譲分であるが、90%は賃貸契約で貸付ているが、賃貸価格は低く、管理・維持費程度であり、相殺となる。

したがってこの未分譲分の建設費が未回収であり、事業費2,000億円、補助金500億円の差額約1,500億円が市負担建設費となる。保留床全面積48万3,420㎡のうち、市保留床分3万9,172㎡は、8.10%、市負担建設費1,500億円の8.10%は約120億円で、事業赤字率8.00%である。

ただ非住宅系保留床は、住宅系より割高で1.5倍程度と補正すると約180億円となる。もし全市保有分を売却すれば、赤字は解消されるが、現在では賃貸料は管理維持費程度であり、約180億円の金利約6億円が永久に市負担となる。さらに共益費負担増加・固定資産税収入ゼロ・保有資産価値の低下といった、実質的事業損失はさらにふくらみ、年20億円程度になるであろう。

さらに民間サイドも、再開発ビルの不動産

価値が減少し、入居時との下落はかなりとなり、入居者にとっては大きな痛手である。市財政にとっても、市税収入にも悪影響を及ぼしており、空き店舗の活用は、商店街再開発と同様で、早期の解決策が不可欠であり、商業でなく、福祉・文化・情報などの分野での利用も考えて活性化が急務である。

6 震災復興事業と地域経済

震災復興の最終目的は、地域社会・経済の振興である。震災復興事業で憂慮されるのは、ハードの社会基盤整備・公共公益的施設の復旧がすすんでも、地域経済が疲弊し、地域社会の人口が減少していけば、手術は成功したが、患者は死んだことになりかねない。

問題は中小商工業者の復興で、阪神大震災では、仮設工場などで急場をしのいでいるが、本格的復興としても工場・商店などの再建築には融資しかない。生活支援においても中小企業の事業損失は救済の対象外であり、施設復興でも住宅再建にくらべて冷遇された。

基本的には個人住宅と同様で、国庫補助金の壁をどう克服するかで、東日本大震災では集団化による国庫補助導入（4分の3補助）をみている。この点、阪神大震災の補助施策は不十分であった。基本的には、地域経済復興への必要性への認識が欠落している。

神戸市経済は支店経済であるので、壊滅的打撃は免れたが、インナーシティ地域などは、自力復興でなければ再生は不可能である。経済が衰退すれば、雇用悪化などで、生活再建・地域再生も崩壊の憂き目をみる。

北海道奥尻町をみると、1993年7月の津波被害にあったが、町予算の17年分の匹敵する、764億円の復興事業を実施し、巨大防潮堤と高台移転も実現した。さらに義援金190億円で、住宅再建助（最大1,250万円）・中小企業助成（商店再建最大4,500万円）も実施したが、人口は震災時の4,700人から減少し2,963人（14年現在）になっている。建設した漁港・小学校も、遊休資産化している。

震災後の財政推移（表2参照）を復興事業が峠をこえた、1996年度をみると、公債費比率15.6%とやや高いが、地方債残高は市税の20.61倍とかなりの負担である。積立金64.3億円は特定目的基金が大半である。

その後、財政力指標・町税は低下し、公債費比率は2006年度には30%と危機的水準となったが、2014年度には24.5%と改善されたが、依然として高水準であり、一方、積立金は激減している。

2016年度で、公債費負担比率・地方債現在額・積立金に改善の兆しがみられるが、肝心の人口が回復しない。東日本大震災の被災自治体も、将来の財政運営は、人口動向からみ

表2 北海道奥尻町震災後財政推移

(単位;百万円,人)

区分	人口	財政力指数	町税	公債費負担比率	地方債現在高	積立金現在高
1996	4,301	0.17	420	15.6	8,658	6,428
2001	3,938	0.15	361	20.6	8,929	1,467
2006	3,643	0.15	310	30.0	7,134	271
2012	3,067	0.13	295	24.6	4,820	806
2014	2,963	0.13	296	24.5	4,564	913

注 1996年の人口は1997年のもの
資料 『市町村決算統計』

て、奥尻町と同様の推移をたどるのでないかと危惧される。神戸市も人口指標からみて、楽観できない数値である。

東日本大震災では、東日本大震災事業者再生支援機構などが設立され、事業の債務処理もふくめた再生支援がなされ、阪神大震災より、一段と進歩した体制が形成された。また事業再開支援でも、事業費4,144億円（国1/2, 県1/4）で、交付企業数9,365社をかぞえる。神戸市にあっても、全市的に人口は低迷し、各区分では、長田区などは人口が激減しており、施設・生活再建だけでなく、地域経済の復興が、震災復興の最終目的として浮上してくるのである。

復旧復興事業が、完成しても、人口が半減すれば、効果も半減する。復旧復興事業を最終的に決定するのは、地域経済の活性化であるが、構造的ハンディをかかえた、地域の再生は、かなり卓抜した政策対応が不可欠である。

震災後の神戸市による地域経済振興策をみても、医療再生ゾーンの形成が、着実な成果をみているが、生活文化産業へのテコ入れは、きわめて乏しい。震災復興で、財政再建が急務であったが、経済振興には、タイムリーな投入が必要であり、財政悪化という次元で処理してはならない。

付記

ヒヤリング対象；神戸市行財政局財務部財務課 神戸市保健福祉局総務部生活再建支援担当課 神戸市すまいまちづくり公社住環境宅再生部管理課課 神戸市住宅都市局市街地整備部都市整備課

参考文献 高寄昇三『政府財政支援と被災自治体財政』公人の友社、2014

東日本大震災の宅地災害に学ぶ宅地事前耐震対策の課題

一般財団法人建設工学研究所業務執行理事 神戸大学名誉教授 沖村 孝

1. はじめに

阪神・淡路大震災から今年の1月で20年が経過した。この20年間で、耐震工学は基本理念、設計手法、対策等が大きく進展した。ここでは、筆者が関係した宅地の安全関係にテーマを絞り、被災、復旧から将来の地震に対する備えの仕組みの進展とその課題について述べる。

2. 地震時の宅地被災事例

1995年の阪神・淡路大震災では神戸市内で5,000か所以上の宅地擁壁が被災を受け¹⁾、2,915宅地に対して改善勧告が出されるという大きな被災を初めて受けた²⁾。その特徴は、1) 宅地の地表面傾斜が20°以内で、2) 盛土の原地盤勾配が10~15°の緩傾斜で、3) 盛土厚は10m以内が多く、4) 変状は長さ300~400mにも達する谷埋め盛土で、5) 地表面で2~3mにも達する変位を発生したことであった。このような盛土は常時の安定解析では十分な安全率を有する宅地であった(写真-1参照)。2001年の芸予地震では、呉市内で全壊家屋の87%にあたる35戸が宅地擁壁の被

災により大きな被害を受けた³⁾。一方、2004年の中越地震では、宅地造成工事規制区域外で、斜面上の腹付け盛土が被災する事例が発生した⁴⁾(写真-2参照)。また、2007年の中越沖地震では柏崎市内の砂丘後背地に造成された宅地で、液状化により1m前後の変状が発生する災害が出現した⁵⁾(写真-3参照)。2011年の東日本大震災では、仙台市内で5,728宅地が変状あるいは崩壊による被災を受けるという大きな被害が出現した⁶⁾(写真-4参照)。

阪神・淡路大震災以前の地震による宅地の被災に関しては、1964年の新潟地震、1968年の十勝沖地震、1978年の宮城県沖地震、1993



写真-1 1995年阪神・淡路大震災による宅地の被害



写真－２ 2004年中越地震による腹付け盛土の被害



写真－３ 2007年中越沖地震による宅地の被害



写真－４ 2011年東日本大震災による宅地の被害

年の釧路沖地震等により宅地が被災を受けているが、これらに関しては文献に詳しく紹介されているので参照されたい⁷⁾。

3. 被災宅地の復旧事例

阪神・淡路大震災では、神戸市内の被災宅地の約67%が自力により被災擁壁等を復旧した⁸⁾ (図－1 参照)。また約14%が補助等の支援制度を活用して復旧が進められたが、被災規模の大きな宅地に対しては民間宅地擁壁復旧事業(災害関連緊急急傾斜地対策事業)が新たに創設され、残りの約19%が公的な支援を受けて復旧した⁸⁾。この支援制度は、原則個人負担とされた宅地に対して初めて登場した画期的な制度であった。この制度は2001年

の芸予地震や2004年の中越地震による被災の復旧にも活用され、安全な宅地の創出に貢献することとなった³⁾。

しかし、2007年の中越沖地震では、後述する宅地造成等規制法の改正を受けて新たに登場した、地域で将来の地震に備える「造成宅地防災区域」の制度を準用して、地下暗渠工の建設や被災擁壁の復旧が、個々の宅地ではなく地域として安定化させる仕組みにより復旧した。一方、2011年の東日本大震災では、新たに「造成宅地滑動崩壊緊急対策事業」、「災害関連地域防災がけ崩れ対策事業」や「防災集団移転促進事業」が公共事業として登場し、被災宅地の約44%がこれらの制度により地域として復旧し、残りの約56%は助成金制度や融資を受けて個々の宅地が復旧されたようで

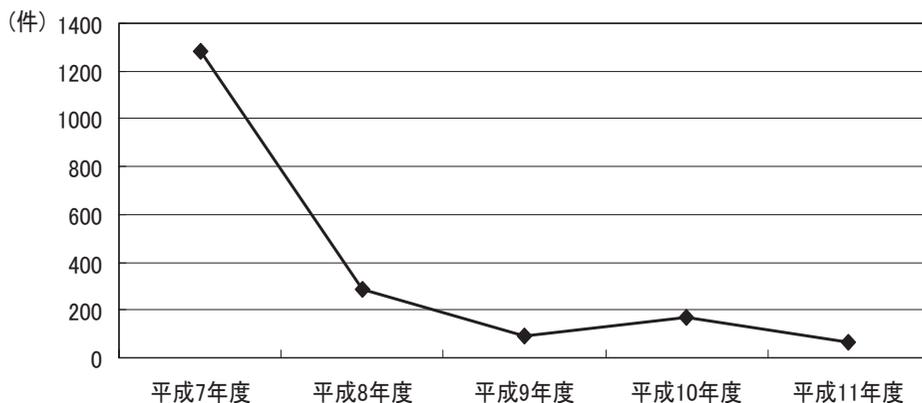


図-1 阪神・淡路大震災による宅地の自主復旧状況⁸⁾

ある⁶⁾。

4. 事前対策に向けた宅地造成等規制法の改正

宅地の安全を守る「宅地造成等規制法」は、1961年の神戸や横浜での豪雨による宅地災害を契機として、1962年に制定されたもので、もともとは豪雨による災害防止を目的としていた。しかし、近年、地震による宅地の災害が頻発したため、耐震の考え方を設計や施工に導入するために2006年にこの法律が初めて改正された。その際、既成宅地に対して事前対策を実施することにより災害を未然に防止するための仕組みも初めて導入された。そこでは地震による宅地の変状は盛土で、かつある広がりを持って発生している例が多いため、個々の宅地を対象とするのではなく3,000㎡以上の盛土が行われた「谷埋め盛土」や、原地形勾配が20°以上の斜面に5m以上の高さで盛土された「腹付け盛土」を「大規模盛土造成地」として「1次スクリーニング」結果として抽出することとした。この結果を「大規模盛土造成地マップ」として公表するとともに、これらの盛土を対象として「第2次スクリーニング計画」として、地質、地形、盛土タイプ、面積、盛土長さ、盛土幅、盛土厚さ、

原地盤の勾配、造成年代等の机上資料に加えて、現地踏査による湧水や変状の有無等によって点数法等による危険度評価を実施し、被災想定の大小によって宅地耐震化推進事業の優先度を求め、優先度の高い一連の宅地に対してさらに「第2次スクリーニング」としてボーリングや物理探査等によりN値や境界条件の把握、土質試験等の結果を用いて地震時安定解析を実施することにより危険な一連の宅地を抽出し、その一連の宅地を「造成宅地防災区域」に指定して、事前対策としての宅地耐震化事業を推進することにより宅地の安全性を確保しようとする仕組みである⁹⁾。

しかし2012年のガイドライン公表後、1次スクリーニングの結果である大規模盛土造成地マップを公表している自治体は、2014年現在、全国自治体数の5.5%と少なく事業の進捗が大幅に遅れている¹⁰⁾。

5. 事前対策推進上の課題

○**大規模盛土造成地マップの課題**：空中写真や過去の地形図から盛土施工区域を推定するが、果たして図上のみのデータで設定された切り盛り境界が正しいかどうかに加えて、現状では健全に見える盛土すべてが地震に弱いという印象を受けないか等の危惧により上述

したようにマップの公表が遅れていると思われる。このマップには、1) 宅地耐震化推進事業の説明のみならず、2) すべての盛土が危険ではないこと、3) 3,000㎡以下の小規模盛土は地震時に変状が出現する危険性があったとしても評価の対象にはなっていないこと等を明記し、4) 宅地の安全は所有者が自分の宅地を普段からよく観察することが大切であること等を記入し、宅地の安全確保のため、普段からの観察の必要性や、事前対策の工法や仕組みに関して住民の理解を得ることが大切である。このためにもできる限り早いマップの公表が望まれる。

○2次スクリーニング計画の課題：2次スクリーニングはボーリング調査や土質試験等が必要となり、多大な時間と予算を必要とするため、2次スクリーニングに移行する盛土を絞り込む必要がある。このため、一連の盛土に対して、ブロック区分をし、各ブロックで測線を設定して4. で述べたようなデータを図上から採取し、ガイドラインに紹介されている優先順位評価手法によって絞り込みを行っていることになっているが、地下水に関しては踏査時に推定せざるを得ず、優先順位評価手法のみでは大きな信頼度が得られない可能性があり、各自治体で、独自の手法で2次スクリーニングのための箇所絞り込みを行っているようである。具体的には上述した図上や踏査に基づくデータのみならず、簡易な貫入試験により地表面下の地下水や締固めに関する情報を求めることが行われている¹¹⁾。この際には宅地所有者の理解を得る必要があり、現状では自分の宅地は見かけ上安全とされている宅地所有者の理解を得ることは容易ではない。このため、住民が見て納得できるすでに発生している変状や湧水がある宅地を絞り込み、そこで上述したようなデータを求めることも考えられる。理解が得られない場合には

公園用地等の公共の場所でしか実施できない場合もある。このように限られたデータからの絞り込みであるため、絞り込みにより外れた宅地でもフィードバック手法により再度検討結果が妥当であったかどうかを検討する慎重さも要求されるであろう。

○2次スクリーニングの課題：2次スクリーニングの目的である地震時の宅地の安定度の判定は、震度法による安定計算により検討される⁹⁾が、予算上限られた地点でのボーリング調査や土質試験となるため盛土の三次元境界条件の把握が難しく、断面二次元の計算が多くなると思われる。この場合、仙台市内の被災地の事例よりN値とすべり面の関係が報告されている¹²⁾ので、これが参考になると思われる。

○造成宅地防災区域指定の課題：造成宅地防災区域は面的に指定されるため、境界を設定する必要がある。地震発生後では被災出現と未被災の区別は明瞭であるが、地震発生前ではこの境界をあらかじめ想定する必要がある。この境界が切り盛り境でいかどうか検討を要することが新たな課題になると思われる。なぜなら、この境界は、事前対策である宅地耐震対策事業の事業費負担とも密接に関係してくるからである。東日本大震災における仙台の被災事例で表面波探査結果と変動域の関係が報告¹²⁾されており、参考になろう。しかし仙台では復旧工事が優先し、被災地での詳しい調査が多くの地点で十分に進められなかったことは残念である。

6. 事前対策の促進に向けて

○復旧とは異なる工法の開発：阪神・淡路大震災以降の被災宅地は自力復旧や補助金等の支援による復旧に加えて、3. で述べたように公的な仕組みを新たにつくることにより復

旧が進められてきた。その工法は重力式、ブロック積等の擁壁構築、固結工による地盤改良、鋼管杭工、暗渠工等が採用されてきた。しかし事前対策の場合は家屋が現存しているため施工面積が狭小で、かつ多くの費用を要するため住民の費用負担の割合が大きくなり、従来採用されてきた施工事例はあまり参考にならない場合が多い。このため、すでにくつか提案されている¹³⁾が、簡易で多大な経費を要しない新たな耐震化工法の開発が待たれる。

○公共が支援できる仕組みの増大：一連の造成宅地防災区域には、道路や公園等の公共施設も含まれる。道路の地下を活用した杭施工や地下水排除工を公共で負担することにより、住民負担の軽減を図り事前対策を推進させることも必要であろう。具体的には造成宅地防災区域情報を自治体内で共有することにより、道路や上下水道、ライフライン等の補修や維持管理の工事に際して、地下水を低下させる工法を併用することであろう。これに関して仙台市内の復旧工事で登場した道路等の公共用地を対象とした面的な「広域活動崩落防止対策事業」を公共工事で、個々の宅地を対象とした「擁壁復旧対策工」を住民負担で進める新たな仕組み¹⁴⁾は高く評価できる。さらに宅地耐震改修の促進を図る支援策の充実も望まれる。住宅の場合、兵庫県では現状で78%の耐震化率であるが、これを平成27年目標で97%にするため、改修促進・支援事業の推進や助成事業の創設、工法の開発及び普及が行政により積極的に推進されている¹⁵⁾が、達成率は厳しい状況にある。住宅でさえこの状況にあるため、宅地の場合の耐震化はさらに困難が伴うものと思われるが、将来の地震に対する備えの重要性を訴えていく必要がある。○**合意形成の推進：**擁壁等の変状や湧水を除くと、日常では安全に見える宅地が危険と判

定されるため、住民には丁寧な説明が必要とされることはもちろんのこと、造成宅地防災区域内の住民の合意形成を図る努力が要求される。マンションでは合意形成を図るために2013年に法律が改正され、合意形成に必要な区分所有者の賛成を4分の3から2分の1に緩和することになったが、費用が高額になるなどの理由も相まって耐震補強がさらに進まず、神戸市内ではここ10年間で4棟のみという数字も報告されている¹⁶⁾。地域がまとまって事前対策を進める宅地の耐震化もより厳しい状況にあるが、これを乗り越えていく仕組みや支援策の手法を今後考えていく必要がある。このためには、耐震化工法の選択も、住民と一緒に進めていく必要も考えられる。そこには、命の安全のためには変状は許容するが崩壊は防止するという選択肢か、財産を守るためには変状も防止するという選択肢になるかの判断も迫られることを覚悟する必要がある。

7. 地盤工学会第50回研究発表会における「東日本大震災による宅地被害からの復興」ディスカッションセッションを通して

地盤工学会第50回研究発表会が、2015年9月1日から3日まで、札幌市の北海道科学大学で開催されたが、そこでは標記のテーマでディスカッションセッションが開催された。液状化被害に関するものが8件、活動崩落に関するものが6件それぞれ発表され、約50分間総合討論が行われた。筆者も発表者として上述した内容を発表した。それ以外で行われた討論の内容を以下に紹介する。

○全体的な宅地被害の傾向としては、地盤補強があり、しっかりした支持地盤に家屋があれば、建物の傾斜・不同沈下を防いでいる建

物も存在する。これからの設計には、これらの事例を踏まえ、被害に至らないような工法の提案や、被害に遭ったとしても簡便に低予算で修復可能なものにすることが望まれる¹⁷⁾。

○250mメッシュで10~20m起伏量を示す場所で液状化が発生しているが、特に船橋、佐倉、安孫子等の地域で被害が多い。このような地域ではローム台地の小規模な谷（台地に樹枝状に入り込んだ枝谷を切り盛りして造成された宅地）や谷底低地（約6,000年前の縄文海進時に海没した溺れ谷：きわめて水はけが悪く、地盤が軟弱で、現在でも頻繁に内水氾濫を起こしている）を造成した宅地が多く、2,000棟以上にも上る多数の被害が発生している。これらは大部分が1960~1970年にかけてのミニ開発の造成地である。しかしこれらの地域では、国の復興交付金による復旧・復興対策事業にはならなかった。今後は、個別対応が求められる。また地震保険への加入で費用負担を平滑化することも一案である¹⁸⁾。

○宅地の被災では、一般に盛土が多く、3,000㎡以上の谷埋め盛土や腹付盛土が造成宅地防災区域の設定対象になっているが、仙台では切土と盛土の境界付近でも被害が多かった。切土を1とすると宅地では切り盛り境で2倍、盛土で4倍の被害が、建物では切土1に対して、切り盛り境で6倍、盛土で10倍の被害が生じている。このため、切り盛り境にも大きな注意を払う必要がある。切り盛り境の被害は、切土と盛土で地震時に異なる挙動や変位を生じたため、境界を跨いだ擁壁や建物が大きな被害を受けることになった。切り盛り境界の定義としては、使用した切盛り図が縮尺1/2,500、精度は±2.0m以内の場合、鉛直±10m、水平±30mと定義している^{19), 20)}。

○仙台の65地区の調査結果では、盛土の閉まり具合を示す標準貫入試験結果N値が4以下の緩い宅地では5%が被災、もっとゆるい宅

地の $N < 2$ では78%が被災していた。一方、地表面からの地下水位が、4mより小さい、換言すれば地表面近くに地下水位がある場合では85%が被災、地下水位（h）と盛土厚さ（D）の比、 $h/D > 0.6$ 、盛土厚さの60%以上が水浸している場合では78%が被災していることが明らかになった。これより、盛土の被害は緩い締固めと高い地下水位が地震時には大きな影響を示すことがわかった²⁰⁾。

○地震被害では、リスクは回避（別の建物）、低減（対策）、移転（保険）、保有（現有）の4段階に分けられる。今後は、自分の意志で決定に至る社会の構築が必要である²⁰⁾。

○別の研究者からは、地下水が地表面下1~4mで、地盤傾斜が5度以上で、かつ締固め度が87~90%未満の盛土で被害が多く発生していることが指摘された。また、将来は非被災部での調査が必要であるとの指摘もなされた²¹⁾。

○これらの成果は、事前対策を目的とした造成宅地防災区域設定のためには大きな参考になることが確認された。

○最後に、仙台の被災宅地の復旧に大きな活躍を果たした研究者からは、以下のような指摘がなされた²²⁾。

・宅地は個人財産であるため、危機的な管理の手法が準備されていなかった。従来準備されている仕組み（宅地防災マニュアル等）はすべて予防対策であった。このため被災調査の進め方、調査結果の評価手法、対策工法の決定方法、調査や事業の発注方法等すべて緊急的に決める方法が必要であった。

・しかし、行政が震災前に組織していた審議会や技術専門委員会が機能していたため、新たな審議会や委員会の立ち上げ、委員の選任等のステップを踏む必要がなかった。平常時にはほとんど役目をはたしていなかった仕組みでも、緊急時には大きく役に立った。

8. おわりに

・緊急時には、平常時にとられている手法とは異なる発想・手法も必要である。調査と設計、設計と施工・管理等は、復旧のためには一連の作業として早急に実施する必要があるが、平常時には、これらの仕事は別々に発注されている。今回の災害でもこの平常時の方法が採択されたようで、今後の課題として残っている。

・復旧事業を推進するためには、被災住民への説明が必要になるが、行政による住民説明会が機能しなかった。この理由としては、行政の目的は施設の復旧であるが、住民の目的は生活の再建である。このため、行政と住民の認識の違いを認識しあうステップが必要であることを痛感した。

・学会が主催した説明会は、行政と住民の仲介としての有効であった。しかし、限られた学会員の貢献であったため、普段から災害時の技術支援に関する「協定」等の締結が、学会や行政にとっても有効になる。この協定が、緊急時の被災住民への迅速な支援活動の役に立つものと思われる。

・大規模災害時の学会としての支援システムの構築に関しては、行政、学会、法律家、技術者集団、ボランティア等が一堂に会するフォーラムを形成しておき、それぞれのテーマごとに分科会を作り、災害時の支援活動を可能とする「協定」を県レベルで締結しておくことが必要と思われる。平常時は、災害時の対策事業のすすめ方、住民とコミュニケーションのあり方等を目的とする共同作業を通じて、関係者との信頼関係を涵養しておくことが大切である。

・平常時の信頼関係の構築の努力が、非常時にも有効であるという保証はないが、少なくとも、平常時の信頼関係がなければ、被災住民への迅速な支援活動はできないということは間違いなく言える。

地震による被災宅地の復旧は、各地で進められてきたが、この成果が直ちに既存宅地の事前対策に活用できると限らない。宅地の事前対策推進のためには上述したように、多くの課題が山積しているため、今後の復旧事業ではどのような境界条件で滑動崩落が発生したのか等、少しでも事前対策に活用できるようなデータの収集・蓄積が望まれる。

* 本稿は、筆者の「地震時の被災宅地の復旧から事前対策に向けて」（平成27年度地盤工学研究発表会にて発表予定）と題する原稿を一部修正・加筆したものである。

参考文献

- 1) 沖村孝ほか：兵庫県南部地震による宅地擁壁被害の特徴と原因，土木学会論文集，637，63-77，1999.
- 2) 沖村孝：東日本大震災からの復旧事業を通じた課題，都市政策，156，25-34，2014.
- 3) 広島県：芸予地震に係る民間宅地擁壁復旧事業の記録，60，2003.
- 4) 沖村孝ほか：新潟県中越地震による被災宅地の地形立地条件，建設工学研究所論文報告集，47，101-108，2005.
- 5) 内閣府 HP：2007年新潟中越沖地震.
- 6) 仙台市 HP：宅地被害について，2014.2.13.
- 7) 橋本隆雄：最近の地震による宅地被害の特徴と課題，土木学会地震工学委員会シンポジウム「近年の国内外で発生した大地震の記録と課題（Ⅱ）」，2006.
- 8) 沖村孝：地震時における宅地盛土の被災原因と安全性向上への課題，建設工学研究所論文報告集，53，93-102，2011.
- 9) 国土交通省：大規模盛土造成地変動予測調査ガイドライン，104，2012.
- 10) 国土交通省 HP：大規模盛土造成地の活動崩落対策事業について，2015.
- 11) 例えば，沖村孝ほか：関西一部地域の盛土緒元と動的コーン貫入試験結果の関係—大規模盛土造成地変動予測調査を活用して（中間報告）—，建設工学研究所論文報告集，56，85-21，2014.
- 12) 門田浩一ほか：東北地方太平洋沖地震における仙台市の被災造成宅地の復旧および耐震対策，土と基礎，

- 61-4, 26-29, 2013.
- 13) 地盤工学会：土構造物耐震化研究委員会最終報告書，228，2014.
 - 14) 国土交通省 HP：宅地耐震対策工法選定ガイドラインの解説，2012.4.
 - 15) 兵庫県 HP：兵庫県耐震改修促進計画の推進，2015.2.
 - 16) 神戸新聞：2015年6月22日朝刊.
 - 17) 諏訪靖二・有馬重治・執行晃・神宮司悠介：東日本大震災による住宅被害からの復興，第50回地盤工学研究発表会，855，2015.9
 - 18) 若松加寿江・古関潤一：関東地方のミニ開発造成地における宅地の液状化被害の実態と課題，第50回地盤工学研究発表会，862，2015.9
 - 19) 山口秀平・佐藤真吾・南陽介：切盛境界の被害分析について，第50回地盤工学研究発表会，863，2015.9
 - 20) 佐藤真吾・風間基樹・河井正・森友宏：丘陵地造成宅地の地震被害リスクと課題，第50回地盤工学研究発表会，864，2015.9
 - 21) 門田浩一・本橋あずさ・金子俊一郎：仙台市の被災造成宅地の復旧・耐震補強設計における課題，第50回地盤工学研究発表会，865，2015.9
 - 22) 飛田善雄：仙台市の造成宅地被害とその復旧から学ぶべきこと，第50回地盤工学研究発表会，866，2015.

生活再建のために大切なものとは何か¹⁾？

－阪神・淡路大震災と東日本大震災の生活復興調査結果の比較をもとに考える－

同志社大学社会学部教授

立木 茂雄

阪神・淡路大震災は、豊かな都会的生活を送っていた都市住民が、膨大な数の被災者となった初の巨大災害であった。被災者支援に直接かかわる日本の災害対策は、災害救助法（1947年）や災害対策基本法（1961年）という、戦後間もなく、あるいは高度経済成長期以前に作られた法律に準拠してきた。日本の一人当たり GDP が5千ドルに満たなかった時代に作られたこれらの法律は、被災者への応急救助までを対象とし、被災者の長期的な生活再建について公的な支援はどうあるべきか、といった観点は含まれていない。高度経済成長期を経て一人当たり GDP が3万ドルの生活者を襲った初めての災害が阪神・淡路大震災だった。このような社会経済的な背景のなかで、経済・産業の復興とならんで大きな復興の課題となったのが生活の再建である。

筆者は、阪神・淡路大震災から5年および10年目に設定された生活再建施策の進捗状況の検証のために、神戸市における生活再建の草の根検証ワークショップの企画や実施、分析に携わった。さらに、このワークショップから導き出された生活再建7要素モデルに基づき、被災者の生活再建状況を継続的にモニタリングしながら、生活復興感に影響を及ぼ

す諸要因の関係を計量的に検証した1999年・2001年・2003年・2005年兵庫県生活復興調査の設計・実査・分析にも関わった。2011年3月に発生した東日本大震災後は、宮城県名取市生活再建支援課の業務を震災直後から現在に至るまで支援し、2013年1月には名取市生活再建草の根検証ワークショップを、2015年初旬には名取市が把握する全被災者を対象とした現況調査の設計・実施・分析に携わった。

以上の経緯を踏まえて本稿では、第一に阪神・淡路大震災からの生活再建の草の根検証作業から震災5年目に生まれた生活再建7要素モデルについて簡単に説明する。第二に、東日本大震災被災者の生活再建を考える上での新しい状況として借り上げ仮設住宅制度の運用がある。この制度の名取市における運用の実態を概説する。これを踏まえて第三に、2013年1月に名取市で実施した生活再建検証ワークショップの結果を紹介する。結論から先に述べると、神戸市生活再建草の根検証ワークショップの成果である生活再建7要素モデルは、名取市でのワークショップ結果でも妥当した。そこで、生活再建7要素モデルに基づいて、名取市民の生活再建状況を把握する目的で、名取市が把握する全被災者を対象と

した被災者状況調査を2015年初旬に実施した。本稿の第四の目的は、東日本大震災被災者の生活復興感が、生活再建7要素のモデル全体によって、あるいはモデルの各要素によってどの程度説明できるのかを検証することにある。そして最後に、阪神・淡路大震災被災者の生活再建と比較して、東日本大震災被災者の生活再建課題で特に特徴的なポイントとは何か、について検討を行いたい²⁾。

1. 生活再建7要素モデルは阪神・淡路大震災被災者との協働から生まれた

阪神・淡路大震災は「生活の再建」というコトバが、被災者支援の最終的な目標として語られた、ほとんど初めての自然災害だった。けれども、それが実際に何を意味するのか、生活を再建するというのとは一体何をすることなのか、生活を戻すときに、あるいは復興を進めていくときに何が大事なのかについては、実はよく分かっていなかった。神戸市は復興の期間を10年と定めたが、国への予算要求に間に合わせるための時間的制約から、復興計画を一から作ったのではなく、震災の年の新年度からスタートする予定であり、ほぼ形が整っていた市の新しい総合計画を下敷きにした。この計画の下で「生活再建支援プラン」(1997年1月策定)は、医療福祉・保健の充実、職の安定、住宅の提供(「医・職・住」のとり組み)という3分野に特化したものとなっていた。しかし、なぜこれら3つの分野なのかについては、確たる根拠があったわけではない。経済や都市の再建、安全対策といった復興計画の他のテーマについても事情は同様であった(立木, 2001, 2004, 2015)。

そこで、復興計画の全体の考え方として、最初の5年間については、ほぼ形の整ってい

た総合計画を下敷きにするが、中間で計画の進捗について評価を行い、これに基づいて後期5年の計画を改善する。そして計画の最終年には再度、計画の効果を再評価するというPDCA(Plan, Do, Check, Action)サイクルの考え方が採用された。これによって時間的制約を課せられた国への予算要求と、実情にあった計画の策定・進行管理という一見すれば二律背反する状況に対応しようとした(立木, 2001, 2004, 2015)。

筆者は、5年目の生活再建分野の外部評価委員として、林春男京都大学防災研究所教授とともに神戸市と関わることになった。その第1回目の打ち合わせの席上で、林教授が音頭を取り、評価・検証の方針が定められた。生活再建とはいかなるものかを誰も明言できないまま、前期5カ年の計画が実施されてきた。よく分からないものであれば、当事者である被災者に直接聞こう。この方針に基づき、できるだけ多様な関係者に、生活再建を進める上で大切なことについて意見を出してもらい、問題の構造と解決に向けた方針を導きだすワークショップが計画・実施された(立木, 2001, 2004, 2015)。

生活再建草の根検証ワークショップは、神戸市内各地で計14回開催され、240名あまりの市民や支援関係者が参加した。1回のワークショップは3時間で、参加者は6~7名程度の班に分かれて、アイスブレイクやウォーミングアップのための作業を経て、「あなたにとって生活の再建を進める上で大切なことは何ですか?」という問いに答える形で、意見を各自が付箋紙に書き出し、班のなかで共有化する作業を行った。参加者には、市内在住の被災者もいれば、市外転出者、そして被災者を支援する関係者もいた。その結果、ワークショップ全体で1,623枚の意見が出された。これを研究室に持ち帰り、出てきた意見を似

たような意見は仲間にし、仲間にしたものには名札タイトルをつけクリップでかたまりにする。次にかたまりごとでさらに似たもの同士を仲間にしてそれに名札をつけるという作業を繰り返す親和図法（KJ法）の手順にそって、意見の整理・分類を行った（立木，2001，2004，2015）。

以上の結果、「生活再建を進める上で大切なこと」は、最終的に7つに大きく整理・分類されることが分かった。たとえば、「①すまいがもとに戻ってこそその生活再建」が大きな意見のかたまりになった。また、「新しい復興公営住宅に入った。25階建ての高層のアパートで、ホールやエレベーターで会っても誰も挨拶しない。そのような環境では自分の生活がもとに戻ったとは感じられない。②人と人とのつながりがもとに戻る、あるいは新たに作られないと自分の生活がもとに戻ったとは思えない」という意見もあった。さらに「③まちの復興ができない限り、個人の生活の再建は無理だ」という意見があった。「④こことからだのストレスが緩和されて初めて自分にとっての生活の再建だ」という意見があった。

「⑤次の災害へのそなえができて、安全で安心できるまちになることが生活の再建の大変重要な要素だ」という意見があった。「⑥職業や家計、生業、くらしむきに関することが安定することが生活の再建だ」という意見もあった。最後に、「このような生活の再建を進めていく上で、⑦行政はどのように被災者を支援すればよいのか」という意見のかたまりがあった。①すまい、②つながり、③まち、④こことからだ、⑤そなえ、⑥くらしむき、⑦行政との関わり、以上7つの要素が、生活を再建する上で重要であると被災者や関係者は語っていたのである（立木，2001,2004,2011,2015）。

各要素に何枚のカードが分類されたのかを示したものが図1である。その結果、1,623枚のカードの半数以上が、「すまい」と「つながり」に集中し、これらが生活再建上の重大な関心事であり、注目すべきニーズであることが明らかになった。これに対して、既に述べたように、国への予算要求の時間的制約から急ごしらえで策定された神戸市の前期5年の生活再建施策は「医・職・住」を3本の柱とするもので、これらは7要素の「④ここと

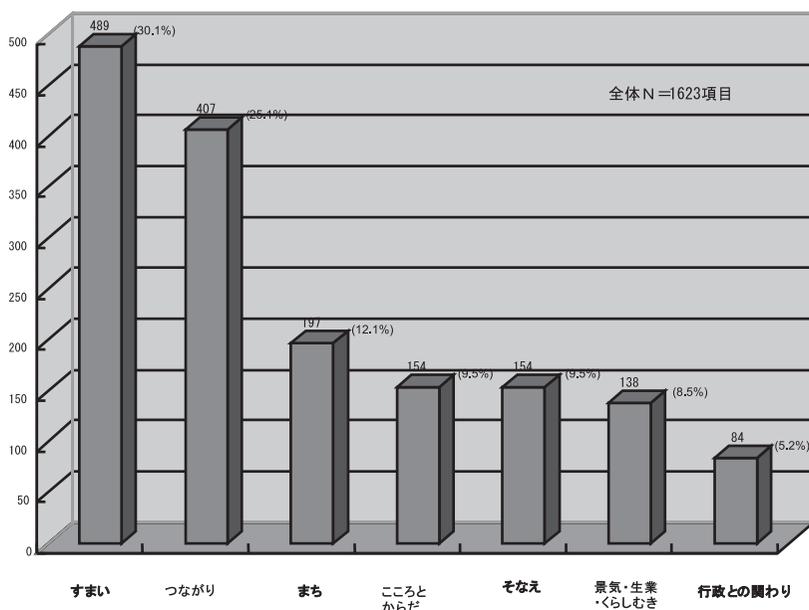


図1 神戸市生活再建草の根検証ワークショップでの生活再建の7つの要素ごとの意見数

からだ」,「⑥くらしむき」,「①すまい」のそれぞれのニーズに呼応している。生活再建施策と並行でとりくまれた経済再建施策は「⑥くらしむき」をマクロな視点から取り組むことであり,同じく都市再建は「③まち」に,安全対策は「⑤そなえ」のニーズに対応している。草の根検証作業による前期5年の復興計画の政策評価は,以上に加えて「②人と人とのつながり」という生活再建上の重大ニーズの存在に光りをあて,この政策課題に正面からとらえることの重要性を浮かび上がらせた(立木,2001,2004,2011,2015)。

2. 東日本大震災での新たな生活再建支援施策としての借り上げ仮設住宅制度

東日本大震災では,被災者が自分で探してきた民間賃貸住宅を,県が仮設住宅としてみなして借り上げ,そこに仮住まいする制度が初めて採用された。東北3県で見ると2012年9月の時点で,被災者に提供された仮設住宅等のうち全体の48%にあたる5万世帯が民間賃貸住宅の借り上げ仮設に,37%がプレハブ(建設)仮設に,残りの15%が公営住宅に居住していた。筆者らが震災直後から関わってき

た宮城県名取市についても同様であり2014年4月22日の時点で,名取市で被災した市民のうち,借り上げ仮設入居者は900世帯であるのに対して,プレハブ仮設入居者は813世帯であった。さらに,借り上げ仮設住宅居住者については,そのうちのかなりの世帯が住宅事情から名取市内(図2上の濃い色のバルーン)ではなく,隣接する仙台市など市外(その他の色のバルーン)に居住している(立木,2015)。

借り上げ仮設住宅の課題は,居住者がコミュニティを構成することが困難である,プレハブ仮設居住者との間で受けられるサービスや届く情報に不公平があると感じられている,実際に被災者であることが第三者からは分からないので公的・私的な支援策が届きにくい,といった課題が存在する。その一方で,災害対応上の回復力(レジリエンス)の観点からは,大量の(Redundancy)の,堅牢(Robust)で,多様な間取りの(Resourcefulness)住宅を,迅速に(Rapidity)供給可能であり,今後の首都直下地震や南海トラフ地震では,主たる仮設住宅供給策となる可能性も高い(立木,2015)。

一方,大規模災害後の被災者の生活再建過程の研究やその支援方策は,主として阪神・



図2 関上および下増田地区被災者の2013年4月時点の居住地(名取市被災者支援システムの画面)

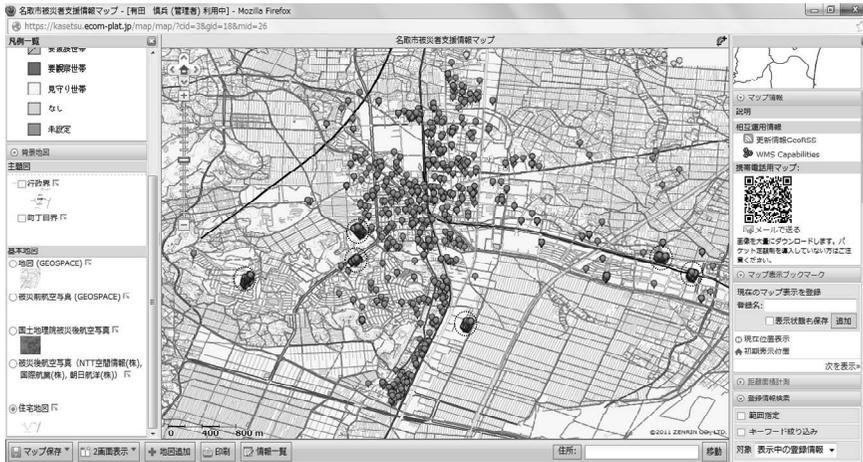


図3 名取市内の仮設住宅居住者の2013年4月時点の居住地（名取市被災者支援システムの画面）

淡路大震災以降に培われてきた。これらは被災者が集まって住むことを前提としている。名取市では、このような従前型の生活再建支援方策が有効であるのは、図3（名取市内の被災者の居住地）中で、居住者が集住してクラスター化しているプレハブ仮設居住者（図3上でバルーンが密集している部分）に限られる。結局、東日本大震災で生まれた借り上げ仮設住宅制度により、大量の被災者が分散して住む事態が出現したが、このような状況にある被災者の生活再建過程に関する知見はほとんど蓄積がない。そのため被災者のみならず、彼らを支援する行政や地域のボランティアなども、それぞれ手探りの状態で活動しているのが実情である（立木，2015）。

以上のような問題意識を踏まえて筆者らのチームは、2012年11月より宮城県名取市をフィールドとして「借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化」プロジェクト（以下、名取プロジェクト）（立木，2013，2014）を進めてきた。本プロジェクトは、①プレハブ仮設世帯との比較を通じた借り上げ仮設住宅被災者の生活再建過程の実態の解明を踏まえて、②分散居住する被災者への合理的な生活再建支援モデルの開発と社会実装という2つの成果の創出を図ることにある。以

下の3章では、名取市における生活再建草の根検証ワークショップと、その成果をもとにした生活現況調査、そしてその解析から見てきた東日本大震災被災者の生活再建課題の特徴について解説する。

3. 名取市生活再建草の根検証ワークショップ

生活再建を進めるうえで何が課題となっているのかを市民自身の手で明らかにすることを目的に、2013年1月27日に、プレハブ仮設（13名）、借り上げ仮設（7名）、在宅（5名）、住宅再建済み（6名）の4種類の住まい方をしている被災者計31名に参画して頂き、生活再建の課題をテーマに草の根検証ワークショップを行った。ワークショップの実施の方法は阪神・淡路大震災の5年目・10年目の草の根検証ワークショップと同じである。それぞれのタイプごとに1班7～8名の小集団に分け、生活再建を進める上で重要と思われる事項を各自がカードに記入し、その後、カードの内容の親近性にもとづいてカードをグループ化し、そのグループに適切なタイトルをつける作業（親和図法）を、小集団ごとに行った。その後、各班で作成されたタイトルカードを

センター・テーブルに集めてタイトルカードの内容にもとづくグループ化と上位タイトルカード作成作業を行った。最後に、参加者一人につき3票の投票用シールを使って、「重要と思われる」上位タイトルカードを選択する作業（ノミナルグループプロセス）を実施した（立木，2015）。

名取市と神戸市における生活再建ワークショップ結果の比較

プレハブ仮設，借り上げ仮設，在宅，住宅再建済みのそれぞれに住まい方の異なる小集団のタイトルカードから抽出された上位タイトルカードについて，先行する阪神・淡路大震災被災者への生活再建検証ワークショップの結果から生み出された生活再建7要素モデルとの照合を行ったところ，上位カードの категорияは，生活再建7要素モデルを構成する「すまい・つながり・まち・こころとからだ・そなえ・くらしむきやなりわい・行政とのかかわり」の7課題のいずれかと対応することが発見された（図4参照）。この結果より，被災者の生活再建課題は，住まい方の違いにかかわらず，上記の7つの課題に整理して検討を進めて行けば良いという作業モデルを構築することができた（立木，2015）。

ワークショップの全体の結果を神戸での草の根検証の結果と比較すると，7要素の中でも特に「まち」と「くらしむき」に関する意見が名取市ワークショップでは特徴的に見られた。宮城県名取市では923名の市民が津波の犠牲となったが，市内で被災規模が最も大きかった閑上地区のまちづくりの内容について，一人ひとりの住民とのコミュニケーションがうまくいかず，また再建の方針が二転三転した結果，現地再建と内陸移転で行政や住民相互の意見が割れ，さまざまな会が乱立し，復興のプロセスが複雑化した。このため現地での土地かさ上げによる土地区画整理事業の都市計画決定が行われたのは草の根検証ワークショップを実施した年の暮れに迫る2012年11月であった。従って，多くの被災者にとって「まち」に関する先行きがどのように決まるのかは，生活の復興上の重要な課題となっていた（立木，2015）。

「くらしむき」も，神戸市と比べて名取市でのワークショップで特徴的に現れた生活再建課題であった。これは，住まい方と働き方に関する，神戸・阪神間と大阪市との関係と，名取市以南の各市と仙台市との関係の違いによるものかもしれない。阪神・淡路大震災は神戸・阪神間一帯に激甚な被害を生んだものの，

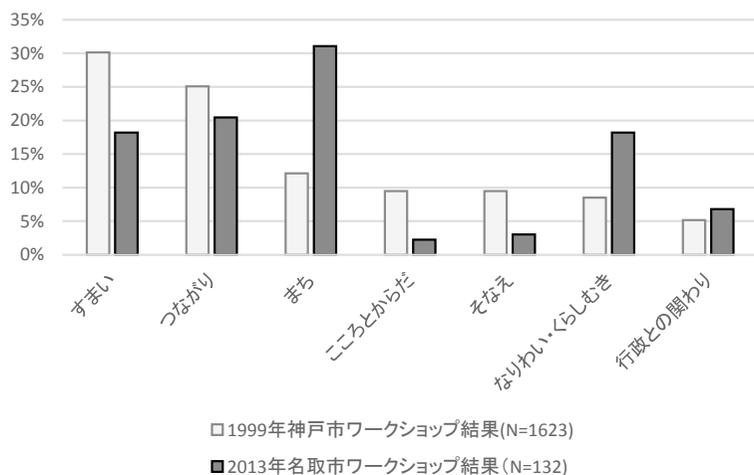


図4 神戸市（1999年7・8月）と名取市（2012年1月）での生活再建草の根検証ワークショップ結果の比較

この一帯の都市の基本的性格は、大阪市内にオフィスがある通勤者のベッドタウンとしての色彩が濃かった。つまり関西圏における経済活動の牽引役である大阪市内が極めて軽微な被害で済んだために、被災者の当面の課題はすまいの問題に集中したと考えられる。一方、東日本大震災では、住まいのある名取市も、働きの場がある仙台市も同様に被災した。このために、「すまい」と同様に「くらしむき」にも関心が集まったのではないかと考えられる。この点については、現況調査結果の検討でも、再度触れることにする。

プレハブ・借り上げ仮設居住者に特徴的な生活再建要素

図5は、住まい方の異なる4つのタイプごとに、生活再建7要素の出現割合を比較したものである。その結果、どのタイプの住まい方でも、意見の出現が20%を超えていたのは「まち」だけであったが、とりわけプレハブ仮設住宅入居者と再建済み被災者で、出現割合が特に高くなっていった。被災者への個別インタビューの結果から、プレハブ仮設居住者では、閑上コミュニティ一体となったまちの再建（これは、閑上での住宅の再建・公営住宅入居だけでなく、集団での内陸部への移転意

向も含んでいる）を希望する層が多く、この人たちにとっては、「まち」の再建の方針の確定が個人の生活の再建にとって必須の条件となっていたからである。一方、再建済み層にとっては、ワークショップ時点では土地区画整理の都市計画決定も未だ行われていない閑上地区ではなく、それ以外の土地にすでに自宅の再建を済ませており、彼らにとっては新しい土地を今後も「定位するべきコミュニティ」にしていくこと、と同時にこれまで住んできた閑上地区が「記憶のコミュニティ」として今後も気にかかる、といった意識を合わせ持っていたため、発言量が多くなったのだと考えられた。

「まち」以外の要素については、住まい方のタイプによって意見数の出現頻度に相違が見られた。たとえば、「くらしむき・なりわい」については、プレハブ仮設居住で特徴的に見られた。一方、「すまい」については在宅被災者が、「つながり」や「こころとからだ」は再建済み者や借り上げ仮設居住者が特徴的に意見表明していた。そこで、「プレハブ、借り上げ、在宅、再建済み」という現在の住まい方のタイプと、生活再建7要素カテゴリーとの関連性をさらに詳細に分析するために、関連性の高いタイプ・カテゴリー間は、散布図

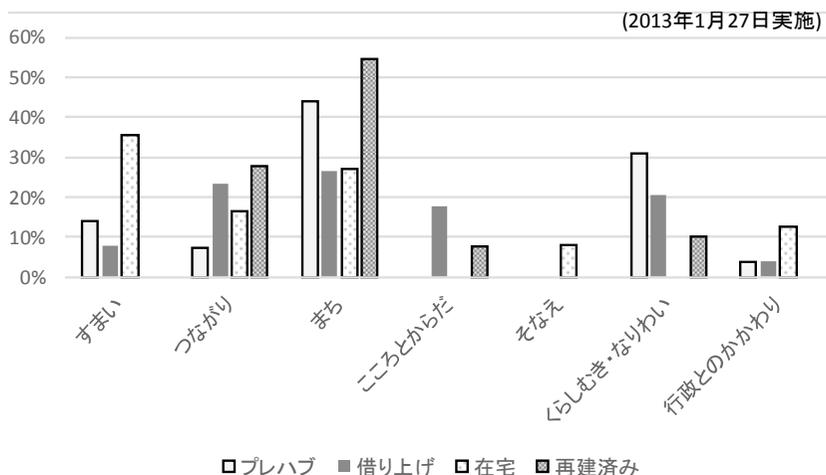


図5 住まい方別の生活再建7要素の意見数（投票によって重みづけた意見分布）

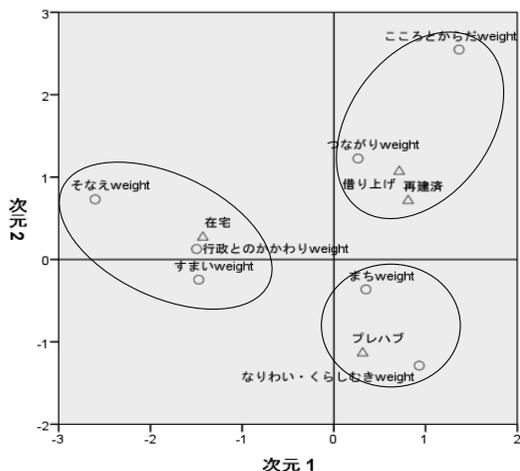


図6 住まい方タイプと生活再建7要素
カテゴリーの双対尺度法分析結果

上で近接させ、関連性の低いタイプ・カテゴリー間には遠距離に布置させる双対尺度法（西里，1982）を用いて、両者の関連性を視覚化した（図6）。その結果，住まい方と7要素カテゴリー間に類推された関連性が，より明快に見てとることができるようになった。すなわち，図6の右下には「プレハブ居住者」に特徴的な再建要素として，「まち」・「なりわい・くらしむき」が布置されてクラスターを形成した。これに対して図右上では，「借り上げ仮設」ならびに「再建済みの自宅」居住者では，「つながり・こころとからだ」が近接して布置された。さらに，「在宅」者では「行政とのかかわり」および「すまい」がもっとも関連性の高い生活再建要素であることが示された。

借り上げ仮設居住者や自宅再建済み者は，元の地域コミュニティから離れた場所で分散居住している。借り上げ仮設居住者にとっては一時的に，再建済み者は恒久的にこのような状況が続くことになる。これらの分散居住被災者では，プレハブ仮設や在宅者と比較すると「つながり」を地域や家族との関係性のなかで，いかに（再）構築し，維持していくのか，併せて生活の再建の過程で「こころと

からだ」の健康をいかに維持していくのかといった点に特に関心が高いことが示唆された。

名取プロジェクトの草の根検証ワークショップは，阪神・淡路大震災被災者との協働的な作業で見いだした生活再建7要素モデルが，東日本大震災被災者の生活の再建のニーズを記述するための枠組みとしても使うことができる，という見通しを与えた。名取プロジェクトでは，被災者や支援者への個別インタビューに基づく克明なエスノグラフィータとも同時に進め，その内容分析も同時並行で行っているが（Tanaka & Shigekawa, 2014；田中・重川，2015），現在までのところ，インタビュー調査も上述のワークショップ結果を支持するものとなっている。

4. 2015年名取市被災者現況調査

以上の成果を踏まえ，2015年1月13日から3月4日にかけて，被災者の生活再建を総合的かつ効率的に実施するための基礎資料とすることを目的として，兵庫県復興調査（兵庫県，2001；Tatsuki & Hayashi, 2002；立木ほか，2004；Tatsuki, 2007）で用いた生活再建7要素の各指標を活用した生活再建状況に関する全数記名式の社会調査の設計・実査・分析を行った。

調査対象

調査対象は，名取市が把握している応急仮設住宅（プレハブ建設仮設住宅，県借り上げ民間賃貸住宅）に居住する全1,533世帯と，その18歳以上の世帯員3,513名である。この中には，被災時に名取市に居住していた世帯（調査時点で，市外居住世帯を含む）と，被災時に市外に居住していた世帯で調査時に名取市内に居住している世帯（主に福島で被災し県外避難した被災世帯）が含まれている。各世

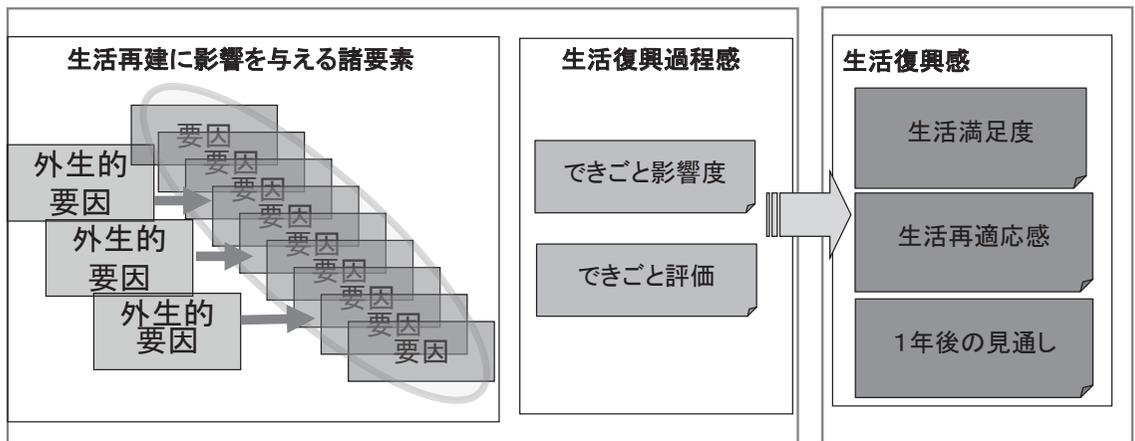


図7 名取市被災者現況調査の調査フレーム

帯を対象に、世帯全体の状況をうかがう世帯票（両面1枚，2ページ）と、満18歳以上の世帯構成員各々に状況をうかがう個人票（両面2枚，4ページ）の2種類からなる調査票セットを郵送で送付した。世帯票は1票で、個人票は市で把握している最大の世帯構成員人数よりも若干多い6枚を同封した。回収数（率）は、世帯票が1,107（72.2%）、個人票で1,971（56.1%）である。

調査項目

名取市被災者現況調査の調査フレーム（図7）に示すように、本調査は3つの変数セットから構成されている。被災者の生活再建に影響を及ぼす外生的（被災状況，属性，社会経済状況）ならびに内生的（生活再建7要素を中心とする政策的に操作可能）な変数，震災の現在の生活への影響度と被災体験の主観的な評価からなる媒介変数，そして従属変数としての現在の生活復興感である。

生活復興感は、1999年から隔年で4回実施した兵庫県復興調査で用いたものと同じ尺度で、生活満足度，生活充実度，1年後の暮らしの見通しからなる。生活満足度として、毎日の暮らし，自身の健康，今の人間関係，今の家計の状態，今の家庭生活，自身の仕事

の計6項目について5件法ライカート尺度（1. 大変不満である～5. 大変満足している）で尋ねている。生活充実感については、忙しく活動的な生活を送ること，自分のしていることに生きがいを感じることに，まわりの人びととうまくつきあっていくこと，日常生活を楽しくおくこと，自分の将来は明るいと感じること，元気ではつらつとしていること，家で過ごす時間（逆項目），仕事の量，といった7項目について5件法（1. かなり減った～5. かなり増えた）で問い合わせる。最後に1年後の見通しについては、今よりも生活がよくなっていると思うかどうか，について5件法ライカート尺度（1. かなり良くなる～5. かなり悪くなる）で質問している。兵庫県生活復興調査研究から全14項目は1次元尺度となることが実証されているので，全項目の主成分得点を用いて平均を50，標準偏差を10に偏差値化した得点を用いた。

独立変数のうち外生的変数としては、年齢，性別，被災時の住所，被災程度は質問紙で問い合わせた。また，要介護度や障害区分などの情報は，生活再建支援課で別途追加を行った。一方，内生的変数である生活再建7要素については，以下の項目を用いた。1）すまい：借り上げ仮設かプレハブ仮設居住か，す

まの再建方針，住まいを再建する上で気がかりなこと，住まいを再建する上で重要視すること，借り上げ仮設入居時期やその見つけ方（借り上げ入居者専用世帯票のみ）。2）つながり：近所づきあい・サークルや趣味のつきあいの状況，サロンや集会所への参加。3）まち：現在住んでいるまちの様子。4）こころとからだ：心身ストレスと健康状態。5）そなえ：すまいを再建する上で災害につよい建物や土地を重要視するか。6）くらしむき：家計（収入，支出，預貯金，ローン・負債）の増減，主な世帯収入，家計収入の満足度，地震保険加入の有無，震災前後の職業。7）行政とのかかわり：行政との関わりに関する方針について「行政依存／自由主義／共和主義」か，広報誌を知っている／読んでいるか，支援員による訪問の必要性。

媒介変数として，震災体験が現在の生活にどの程度の影響を及ぼしているのかを問う，できごと影響度1項目（これから，どのように暮らしていけば良いのか，そのめどが立っている），震災体験を主観的にどのように評価しているかを問う，できごと評価3項目（「生きることには意味がある」と強く感じる，その後の人生を変える出会いがあった，家族や親族，友人の大切さを見直した）から，調査票で問い合わせた。

分析の方法

今回の調査と同様の調査フレームを用いた2001年兵庫県復興調査結果（Tatsuki & Hayashi, 2002）との比較が可能となるように，生活復興感を従属変数とし，外生的・内生的な変数ならびに媒介変数を独立変数とする一般線形モデルを用いた重回帰分析を行った。

生活再建7要素モデルは被災名取市民の生活復興感をどの程度説明できたか？

回答者の属性 回答者の性別と仮住まい先別の平均年齢を表1に示す。回答者全体の平均年齢は男性で54.4歳，女性で56.1歳であった。仮設住宅タイプで見るとプレハブ仮設全体で59.8歳と，ほぼ過半数が60歳以上の高齢者であったのに対して，借り上げ仮設では52.1歳となり，働き盛りや子育て層がより多く借り上げ仮設住宅に居住していた。

回答者のり災状況を表2に示す。回答者の実に4分の3以上が津波の直接被害による全壊・全焼世帯であったことが分かる。また，り災状況が未回答の回答者は，福島からの県外被災者であった。

モデル全体の説明力の検討 重回帰分析結果をまとめたものが表3である。外生的変数としてはり災程度，内生的変数としては生活再建7要素のうち表3にまとめられた各変数，そして媒介変数としては，できごとごと影響

表1 調査回答者の仮設住宅タイプ別の性別と年齢の平均（標準偏差）

		平均年齢 (SD)	人数
男性	プレハブ	57.7 (18.2)	393
	借り上げ	51.9 (16.6)	515
	合計	54.4 (17.6)	908
女性	プレハブ	61.8 (17.8)	402
	借り上げ	52.3 (18.1)	592
	合計	56.1 (18.6)	994
合計	プレハブ	59.8 (18.1)	795
	借り上げ	52.1 (17.4)	1107
	合計	55.3 (18.1)	1902

注) 欠損値 69件

表2 回答者のり災状況

り災分類	件数	%
全壊・全焼	1503	76.3
大規模半壊	58	2.9
半壊・半焼	80	4.1
欠損値	330	16.7
合計	1971	100.0

度1項目とできごと評価の2項目（「生きることには意味がある」と強く感じる、その後の人生を変える出会いがあった）の3項目の主成分得点を用いたモデルによって、回答者の生活復興感の分散の56%を説明することがで

きた。これを視覚化したものが図8であるが、モデルによる生活復興感の予測値と回答者からの生活復興感得点の実測値が線形の関係として高い適合度を有していることが示された。

以上から、阪神・淡路大震災の被災者の生活復興感を説明するために構築された生活再建7要素に準拠した今回の重回帰モデルは、全体として東日本大震災被災者の生活復興感のほぼ6割に近い分散を説明していた。これは、2001年兵庫県復興調査でのモデル（生活復興感の分散の59.3%を説明していた）とほ

表3 生活復興感に対する各要因の効果の重回帰分析による検定結果

		タイプ III	自由度	平均平方	F 値	有意確率	偏 η^2 自乗
ソース		平方和					
修正モデル		74917.434 ^a	63	1189.166	25.234	0.000	0.560
切片		322859.843	1	322859.843	6851.020	0.000	0.846
罹災程度	り災程度カテゴリ	291.825	3	97.275	2.064	0.103	0.005
	プレハブor借り上げ	158.611	1	158.611	3.366	0.067	0.003
すまい	すまいの目処 * 心身ストレス尺度	124.905	1	124.905	2.650	0.104	0.002
	すまいの目処 * 震災後職業	971.704	11	88.337	1.874	0.039	0.016
	震災前の近所づきあい	670.431	3	223.477	4.742	0.003	0.011
	震災後の近所づきあい	987.849	3	329.283	6.987	0.000	0.017
つながり	震災前の趣味サークル仲間	764.510	3	254.837	5.408	0.001	0.013
	震災後の趣味サークル仲間	956.898	3	318.966	6.768	0.000	0.016
まち	現在住んでいるまちの様子	1181.201	3	393.734	8.355	0.000	0.020
こころとからだ	健康状態	1455.477	2	727.738	15.442	0.000	0.024
	心身ストレス尺度	6364.891	1	6364.891	135.062	0.000	0.098
そなえ	そなえ1次元	347.197	1	347.197	7.367	0.007	0.006
	家計1次元(震災による影響の有無)	712.515	1	712.515	15.119	0.000	0.012
	家計2次元(余裕の有無)	188.329	1	188.329	3.996	0.046	0.003
なりわい・くらしむき	年齢カテゴリ * 家計余裕の有無	530.585	3	176.862	3.753	0.011	0.009
	震災前職業	2674.156	10	267.416	5.675	0.000	0.043
	震災後職業	2812.251	10	281.225	5.968	0.000	0.046
行政とのかかわり	自由主義対共和主義	146.164	1	146.164	3.102	0.078	0.002
	広報誌を読んでもか、読んでないか	147.116	1	147.116	3.122	0.077	0.002
	復興過程感(問1~問3)	14512.230	1	14512.230	307.947	0.000	0.198
	誤差	58813.004	1248	47.126			
	総和	3442687.662	1312				
	修正総和	1337.304	1311				

a. R2 乗 = .560 (調整済み R2 乗 = .538)

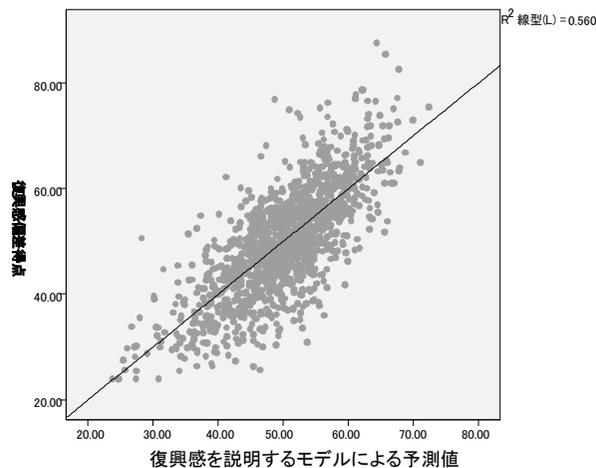


図8 名取市現況調査回答者の生活復興感の重回帰モデルによる予測値と実測値の関係

ば同様の精度であった (Tatsuki & Hayashi, 2002)。

重回帰モデルの個々のパラメーターの効果
生活復興感を予測する重回帰モデルの個々のパラメーター (説明変数の各項の偏回帰係数) の効果を、それぞれに視覚化したグラフを図9に示した。どのグラフでも縦軸は生活復興感の偏差得点であるので、得点の平均は50点、標準偏差は10点となっている。

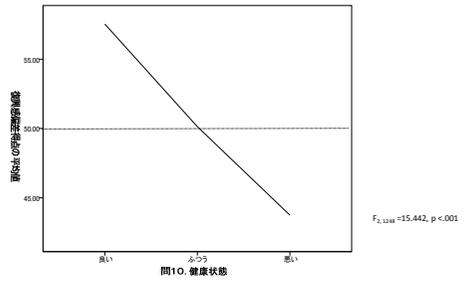
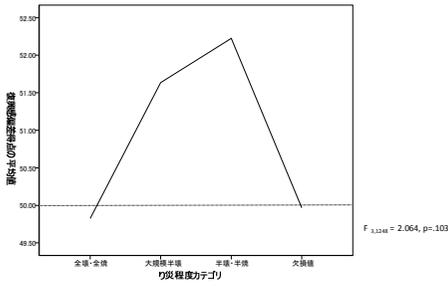
り災程度については、全壊・全焼者と未回答者の生活復興感が平均以下となっていた。津波により住宅を完全に失った人たち、また福島で被災し原発災害を逃れて名取市に移動してきた人たちの生活復興感がとりわけ低いことが示されている。

現在のすまいが借り上げ仮設かプレハブ仮設居住かについては、全体としては借り上げ仮設居住者の方が生活復興感の平均値が高い傾向にあった ($F_{1,1248}=3.366, p<.10$)。本稿の第2章で解説したように、借り上げ仮設住宅制度は東日本大震災を機に一般施策として導入された。災害対応上の回復力 (レジリエンス) に関する4つのRの観点からは、大量の (Redundancy), 堅牢 (Robust) で、多様な間取りの (Resourcefulness) 住宅を、迅速に (Rapidly) 供給可能であり、今後の首都直

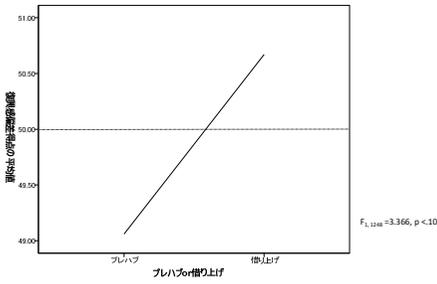
下地震や南海トラフ地震では、主たる仮設住宅供給策となる可能性が高いと既に述べたが、本稿第3章におけるワークショップ調査で得られた「借り上げ仮設居住者は再建済み居住者と似た生活再建要素を重視する傾向がある」という結果と同様に、「分散居住を強いられる借り上げ仮設居住により生活復興感が低下することは一般的に無い」という計量調査の結果からも、借り上げ仮設住宅制度の有効性の一端が実証されたと考えて良い。

人と人とのつながりについては、被災後の近所づきあい世間話をする人の数が5名程度いれば、ほぼ平均的な復興感を示したのに対して、4名以下では有意に低いことが確認された ($F_{3,1248}=6.987, p<.001$)。これは、被災者宅を個別訪問や、茶話会・サロンなどの運営を通じて被災後のつながりの維持や再構築を目的とする復興支援員制度の必要性を実証的に支持するものとなっている。

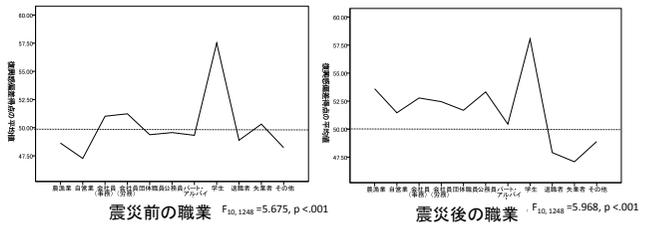
まちについては、住民相互のつきあいが「少しある」あるいは「かなりある」場合、そこに住まう被災者の生活復興感を有意に高める効果があった ($F_{3,1248}=8.355, p<.001$)。社会関係資本の議論を援用すると、つながりは個人財、まちは共有財としてのとしての社会関係資本の指標と言える。個々の被災者へのケー



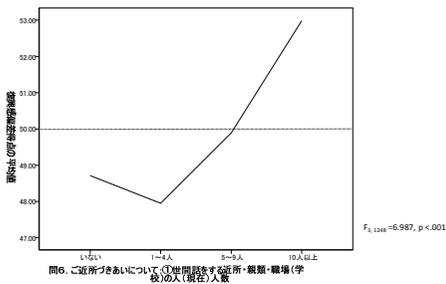
生活再建7要素の効果: ころからだ



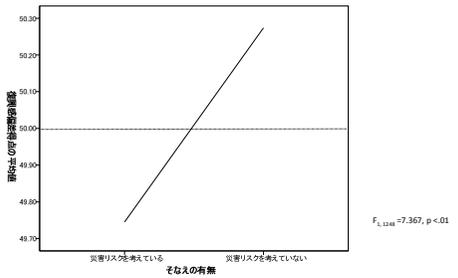
生活再建7要素の効果: すまい



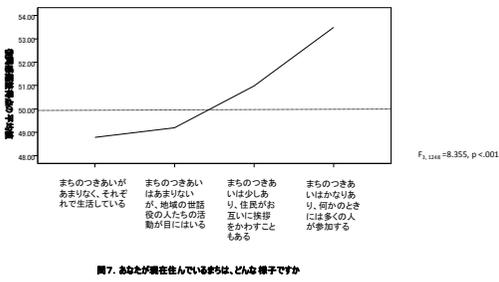
生活再建7要素の効果: なりわい・くらしむき



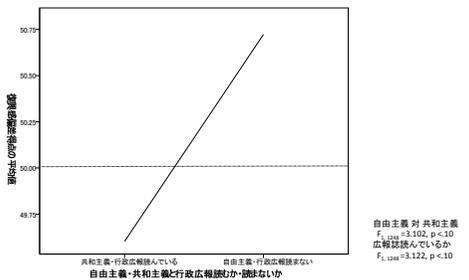
生活再建7要素の効果: つながり



生活再建7要素の効果: そなえ



生活再建7要素の効果: まち



生活再建7要素の効果: 行政との関わり

図9 り災状況および生活再建7要素の個々が生活復興感に与える影響

スワークだけではなく、被災者自身がコミュニティを形成し、それを通じて主体者意識を高めることができるようなコミュニティワークの重要性を、この結果は支持するものである。

こころとからだについては、主観的な健康状態が良い場合は、圧倒的に復興感が高いことが示された ($F_{3, 1248}=15.442, p<.001$)。保健師による一人ひとりの被災者への健康調査や健康指導事業は復興感の向上に寄与することから生活再建の支援策として重要であることを示す結果となっている。

そなえについては、今後の住まいについて災害リスクを考慮するか、それとも考慮しないかに関する合成得点を用いたところ、今後の災害リスクを考慮しない方が有意に復興感を高めていた ($F_{3, 1248}=7.367, p<.01$)。同様の結果は、2001・2003・2005年の兵庫県生活復興調査でも繰り返し確認されている。生活復興感は、住宅の選択にあたっては、仕事・学校・買い物・通院といった「現に今、ここ」における日常生活に関する要因に重きを置き、将来の災害リスクにはむしろとらわれないこと、と関係していることを示すものとなった。

なりわい・くらしむきについては、震災前に自営業者であった人 ($F_{10, 1248}=5.67, p<.001$)、

震災後に退職者や失業者となった人 ($F_{10, 1248}=5.968, p<.001$) の復興感が有意に低かった。現況調査対象者の大半を占めるのは、震災前に閑上地区に居住していた人たちであるが、この地区の商業施設が依然として本格再建できていないことによる影響や、震災により退職や失業を余儀なくされた人たちの生活の困難さが浮き彫りにされた結果となっている。この点については、阪神・淡路大震災との比較の上でさらに後段で論述する。

行政とのかかわりについては、行政を当てにせず ($F_{1, 1248}=3.122, p<.10$)、また地域との共同性よりは個人の生活を優先させる自由主義的な態度でいる ($F_{1, 1248}=3.102, p<.10$) 人ほど、復興感が高い傾向が見られた。阪神・淡路大震災では、コミュニティの重要性が強調されたが、コミュニティにはセーフティネットとしての側面と、個人主義的な行動を統制する側面との両方の機能がある。閑上地区の土地地区画整理事業のように、まちの再建までにまだ多くの時間がかかることが予測される時に、個人の生活を優先させる個人主義的で行政非依存の被災者の方が、現時点では生活復興感が高い傾向にあることを示しているのだと考えられる。

名取市調査と兵庫県生活復興調査の生活再

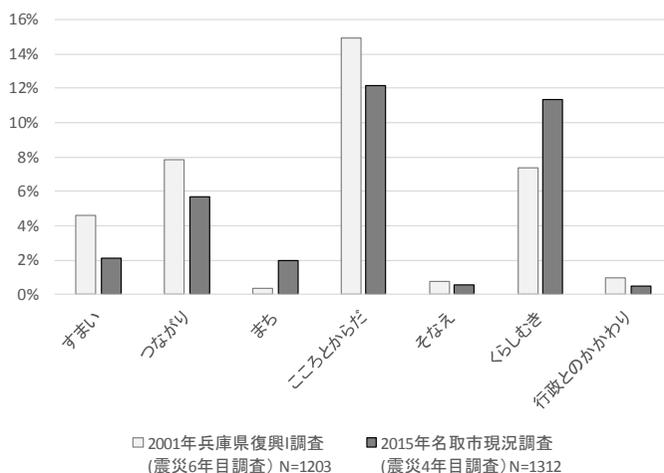


図10 生活再建7要素モデルが生活復興感に与える効果量(偏 η^2)の比較

建7要素の効果量の比較 重回帰モデル全体の説明力は決定係数 (R^2) で推定が可能であり、今回の重回帰モデルは全体として約6割の説明力を有していたが、重回帰モデルを構成する相互に相関しあう説明変数(パラメーター)については、偏 η^2 を用いてそれぞれの効果量を比較することができる。そこで今回の調査における重回帰モデルのうち生活再建7要素だけに注目し、それぞれのパラメーターの効果量(偏 η^2)を2001年兵庫県生活復興調査結果と比較したのが図10である。なお表3に示した生活再建7要素の関する各パラメーターの偏 η^2 の合計は34%であったのに対して、2001年兵庫県生活復興調査における生活再建7要素の合計は37%であった。このため、両方の調査から得られた各要素に対応する偏 η^2 は比較可能であると判断している。

名取市調査では兵庫県生活復興調査と比較して、「まち」と「なりわい・くらしむき」が生活復興感に及ぼす影響の量が高いこと、一方「すまい」と「つながり」の影響力は低いこと、そして「こころとからだ」については、効果量がほぼ同様に高いことが示されている。名取市調査における「まち」と「くらしむき」の重要性については、神戸と名取の草の根検証ワークショップ結果の比較から得られた知見を計量的調査で再度支持するものとなった。

2015年名取市現況調査では、「まち」の指標としては共有財としての社会関係資本の豊かさが採用された。そして、この変数の効果量が被災名取市民にとっては特徴的に重要なものの一つになっていた。これは、「まち」の物理的な開発の状況といったハードウェアの側面ではなく、共同性やコミュニティ意識といったコミュニティのソフトウェアとしての機能こそが生活の再建にとっては重要であることを物語っている。閑上地区における土地区画整理事業では、まちのハードウェアの整備だ

けではなく、コミュニティ機能が発揮できるような配慮や工夫が必要であること、閑上地区以外で自宅を再建・移転する市民にとっては、自らがコミュニティの一員として共同性やコミュニティ感情が共有できるようになるまでの支援が必要であることを今回の調査結果は示唆していると考ええる。

さらに、阪神・淡路大震災の被災者とは異なり、「なりわい・くらしむき」の困窮が生活再建を阻む大きな要因となっていることも確認された。これは、人口や一人あたりGDPの減少が現実のものとして予見され始めた時に発生した東日本大震災と、人口も経済活動も右肩上がりであった阪神・淡路大震災の間の、社会経済や人口といった構造的な差異の存在を改めてわれわれに意識させるものである。さらに、ワークショップ結果の比較でも述べたが、阪神・淡路大震災では地元関西圏の経済の牽引役である大阪市には大きな経済被害はなかったのに対して、東日本大震災では住まいも働き場も同時に被災した市民が多数発生した。このために震災前の生業が再開できない自営業者や、震災により退職や失職をよぎなくされた被災者に特徴的に生活再建問題が集中する状況を生んだ。生活再建を生活の困窮の問題としてとらえる視点が東日本大震災の生活再建課題の解決では求められると考える。

借り上げ仮設とプレハブ仮設居住の最適な活用とは 生活再建7要素のうち、すまいについては、借り上げ仮設居住の方がプレハブ仮設居住者よりも生活復興感が平均として高い傾向があることが確認された。しかし、このことは借り上げ仮設住宅が、「誰にとっても」効果的な仮住まい先であることを意味するのではない。単身高齢者(図11)、身体に気がかりがある人(図12)、障害のある人たち(図13)が家族にいる世帯では、これとはむし

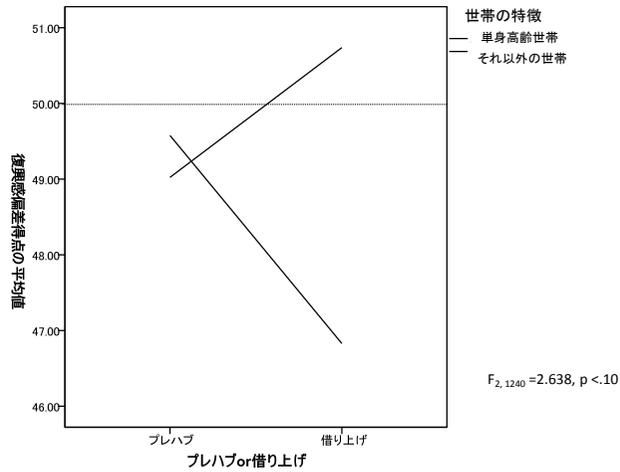


図11 単身高齢者とそれ以外の世帯別および仮住まいタイプ別の生活復興感の比較

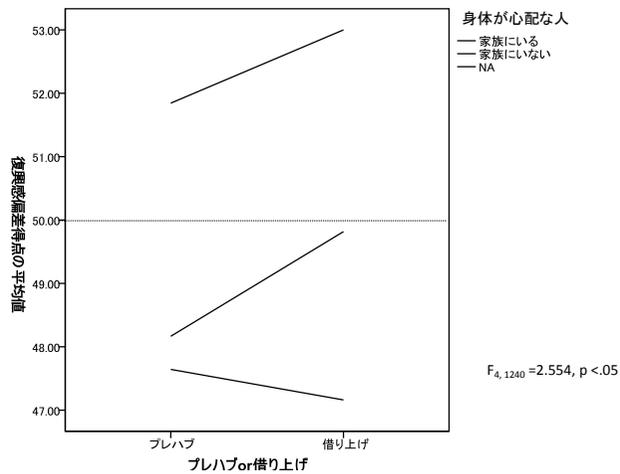


図12 身体が心配な家族員の有無別および仮住まいタイプ別の生活復興感の比較

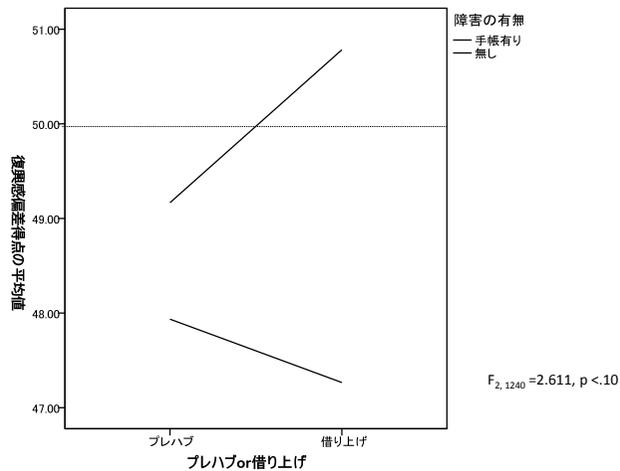


図13 障害手帳のある家族員の有無別および仮住まいタイプ別の生活復興感の比較

る逆の傾向が確認された。このような世帯では、生活上の合理的な配慮がより必要である。そしてこのような配慮は、共同居住・集住のために住民同士の互助やボランティア・NPOによる共助などが自然に芽生えやすいプレハブ仮設居住の方が有利である。一方、分散居住し、コミュニティから孤立する可能性の高い借り上げ仮設では、社会関係資本を通じた配慮が得られにくい。従って、今後の借り上げ仮設住宅制度の運用にあたっては、今回の調査が同定した要配慮世帯については、むしろプレハブ仮設居住を推奨するようなしくみが求められるだろう。

さらに、現況調査を通じて被災者一人ひとりから得られた回答は、これまでの被災状況や活用した社会資源に関する情報などと統合し、一人ひとりの被災者の生活の復興の支援に活用できるデータベース（生活再建ケースマネジメント支援システム）を運用し、一人ひとりの生活再建を支えるツールの開発も肝要となるだろう。われわれの名取市プロジェクトでも、このような生活再建のためのケースマネジメント支援システムを現在開発中であり、2016年4月よりの実装運用をめざしている。今後引き続き実施する生活復興に関する現況調査や、生活再建支援のためのデータベースについては、今後、稿を改めて発表する予定である。

謝辞

本稿は、科学技術振興機構（JST）社会技術研究開発センター（RISTEX）「コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造」研究開発プロジェクト「借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化」（平成25年度～28年度）の研究成果である。また、名取市でのワークショップ調査、現況調査の実施に当たっては、調査票の設計、調査結果の基

礎的解析で同志社大学研究開発推進機構特任助教の松川杏寧氏に多くの労をとっていただいた。ここに記し謝意を申しあげます。

注

- 1) 本稿は、同名のタイトルで『21世紀ひょうご』誌17号に掲載したテーマの第2報である。
- 2) 本稿は、阪神・淡路大震災被災者の生活再建に関する知見が、2015年の時点でどの程度の一般性を有しているのかを、東日本大震災被災者の生活再建調査結果との比較から検討することを目的としている。同じ趣旨の議論を『21世紀ひょうご』誌17号に掲載した拙論「生活復興のために大切なものとは何か?」の中で展開している。とりわけ、本稿の第1章「生活再建7要素モデルは阪神・淡路大震災被災者との協働から生まれた」、第2章「東日本大震災での新たな生活再建支援施策としての借り上げ仮設住宅制度の創設」は、『21世紀ひょうご』誌の議論を、ほぼそのままの形で再掲している。また第3章「名取市生活再建草の根検証ワークショップ」は、新たな結果と議論を追加増補改訂を行った。本稿では、2015年1月から3月に実施した名取市生活再建現況調査の分析結果を用いて、生活再建7要素モデルが、東日本大震災被災者の生活復興感をどの程度実証的に説明できるのかという議論を展開している第4章以降が、独自の新規部分である。

参考文献

- 兵庫県 (2001). 生活復興調査報告書, <http://www.drs.dpri.kyoto-u.ac.jp/publications/DRS-2001-01/index.html> (2015年1月26日閲覧).
- 西里静彦 (1982). 質的データの数量化—双対尺度法とその応用, 朝倉書店.
- Tanaka, S., & Shigekawa, K. (2014). Housing recovery processes of the temporary housing dwellers for the 2011 Great East Japan Earthquake: Natori city case study, *Proc. of the 3rd Int. Conf. on Urban Disaster Reduction*, USB disk, September 28 – October 1, 2014.
- 田中聡・重川希志依 (2015). 生活再建支援員への調査から明らかになった借り上げ仮設住宅居住者の生活再建に関する課題, 地域安全学会梗概集, 36, 55-56.
- 立木茂雄 (2001). TQM法による市民の生活再建の総括検証—草の根検証と生活再建の鳥瞰図づくり, 都市政策, 104, pp.123-141.
- Tatsuki, S. & Hayashi, H. (2002). Seven critical element model of life recovery: General Linear Model analyses of the 2001 Kobe Panel Survey data, *Proc. of 2nd Workshop for Comparative Study on Urban*

Earthquake Disaster Management, February, 14-15, 2002.

- 立木茂雄 (2004). 神戸における「自律と連帯」の現在, 都市政策, 116, pp. 88-105.
- 立木茂雄・林春男・矢守克也・野田隆・田村圭子・木村玲玖 (2004). 阪神・淡路大震災被災者の長期的な生活復興過程のモデル化とその検証: 2003年兵庫県復興調査データへの構造方程式モデリング (SEM) の適用, 地域安全学会論文集, 6, 251-260.
- Tatsuki, S. (2007). Long-term life recovery processes among survivors of the 1995 Kobe earthquake: 1999, 2001, 2003, and 2005 life recovery social survey results, *Journal of Disaster Research*, 2, 6, pp.484-501.
- 立木茂雄 (2011). 「1 被災者の生活再建 1. 1 概説—基本的視点」(pp.130-131), 「1 被災者の生活再建 1. 4 暮らしの再建支援方策」(pp. 140-141), ひょうご震災記念21世紀研究機構災害対策全書編集企画委員会編『災害対策全書 3 復旧復興』, ぎょうせい.
- 立木茂雄 (2013). 借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化, 戦略的創造研究推進事業 (社会技術研究開発) コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造研究開発領域平成24年度採択 プロジェクト企画調査終了報告書. http://www.ristex.jp/examin/anzenanshin/PDF/tatsukiPJ131202_1.pdf (2015年1月26日閲覧).
- 立木茂雄 (2014). 借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化, 科学技術振興機構社会技術開発センターコミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造平成25年採択研究開発プロジェクト紹介, <http://www.ristex.jp/cr/projects/h25.html?pj=2522> (2015年1月26日閲覧).
- 立木茂雄 (2015). 「生活復興のために大切なものとは何か?」, 『21世紀ひょうご』, 17, pp. 3-16.

東日本大震災におけるNPO/NGOのネットワーク組織の形成について

(公財) 神戸都市問題研究所研究部長 本 莊 雄 一

1. はじめに

1995年に発生した阪神・淡路大震災の救援活動には、年間137万人（兵庫県推計）¹⁾もの個人ボランティアが参加した。その動きは社会現象として注目され、この年は、「ボランティア元年」とも呼ばれた。阪神・淡路大震災以降、災害ボランティアを支える仕組みの整備が行われ²⁾、大規模な災害が起これば、全国から災害NPOを含む災害ボランティアが被災地に駆け付けて、初動期や、その後の応急期、復旧・復興期に支援活動を行うようになってきている。

東日本大震災では、阪神・淡路大震災をはるかに上回る広域複合災害となり、また、被災者支援の最前線に立つべき市町村の行政機能が大きな打撃を受けた。そのため、次に示す多彩なボランタリー活動が展開された。

東日本大震災の初動期および応急期における、災害ボランティアの活動に関する既往研究では、阪神・淡路大震災時のそれと比較して、総じて個人ボランティア数が少ない、と指摘された³⁾。その一方で、個人ボランティアに比して、NPO/NGOなど組織ボランティアの活躍が大きかったと指摘され³⁾、2011年

は「NPO/NGO元年」とも呼ばれた。

また、東日本大震災において、NPO/NGOが被災者支援を行うにあたっては、ばらばらに支援を行うのではなく、状況やそれぞれの活動の情報を共有して支援を行った方が被災者への支援の漏れや重複を防ぐことができると認識されて、組織間の連携への関心が高まり、新たにNPO/NGO同士のネットワーク組織やNPO/NGOと行政からなるネットワーク組織が形成された⁴⁾。全国レベルでは、災害NPOの呼びかけに応じて参集した関係者が中心となり「東日本大震災全国ネットワーク（以下、JCN）」が形成された。また、地域レベルでは、新たに、次のようなネットワーク組織が形成された⁴⁾。県レベルでは、宮城県庁に政府現地対策本部・宮城県庁・自衛隊・NPO/NGOから構成される「被災者支援4者連絡会議」や岩手県・宮城県・福島県別に「連携復興センター」などが設置された。また、市町村レベルでは、石巻市での行政・自衛隊・NPO/NGOから構成される「3者調整会議」を始めとして「協議会、連絡会」などが設置された。このように、震災後、被災地において多くのネットワークが生まれたことは、「広域災害に備えた官民連携を考える研究会」

(2014)によって評価されている⁴⁾。ただし、ネットワーク組織の運営体制は弱く、また、現地から求められるようなサポートに対応できていないなどという指摘もある⁴⁾。

将来、発生が危惧されている南海トラフ大震災では、東日本大震災を大きく上回る被害が想定されている。東日本大震災でのネットワーク組織の意義を踏まえれば、災害に対する備えの一つとして、被災地における人的資源の不足を解消するために、より効果的なネットワーク組織の形成を検討しておく必要があると考える。

阪神・淡路大震災時においても、金井(1996)によれば、ネットワーク組織として、「阪神大震災地元NGO救援連絡会議」⁽¹⁾が形成された⁵⁾。金井(1996)は、市民団体が非常時に手さぐりで組織間の連携を模索して、ネットワーク組織を立ち上げたことを評価している。しかし、「全体として行動することがなかったため、参加団体にはこのネットワークへの帰属意識が薄かったことや具体的な仕事の調整や協力を進めるうえではあまり役に立たなかった」という消極的な意見が内部にあったことを紹介している。このことは、阪神・淡路大震災時には、災害対応において組織間の連携協働が必要であるという考え方が、浸透していなかったことを示している。

阪神・淡路大震災以降、大規模災害への経験を積み重ねていくにつれて、災害対応において組織間の連携協働が必要であるという考え方が、理念的にも実践的にも浸透していった。1997年には、阪神・淡路大震災に関わった全国各地の災害救援9団体が連携して活動を行うための恒常的なネットワーク組織として「震災がつなぐ全国ネットワーク」が結成された⁶⁾。その系譜を経て、東日本大震災での多くのネットワーク組織の形成につながったと考えられる。

本調査の目的は、南海トラフ大震災に対する備えの一つとして、より効果的なネットワーク組織の形成を検討しておくために、東日本大震災におけるネットワーク組織の形成理由や形成過程に関する知見を整理するものである。東日本大震災で大きな被害を受けた岩手県・宮城県・福島県におけるネットワーク組織の形成理由や形成過程を概観し、その結果をもとに効果的なネットワーク組織を形成する方策を提案する。

2. 調査方法

本調査では、岩手県・宮城県・福島県におけるネットワーク組織の形成理由や形成過程を概観するために、調査方法として質的調査の方法であるインタビュー調査を採用した。ネットワーク組織へのインタビュー調査は、「ジャパン・プラットフォーム(以下、JPF)」⁽²⁾と協働で行った⁷⁾。

調査対象団体を選定するために、「JPF」が活動を通じ把握しているネットワーク組織(岩手県14団体・宮城県24団体・福島県11団体で計49団体)のリストを用いた⁷⁾(表1参照)。「JPF」のリストは用いた理由は、東北3県において形成されたネットワーク組織に関する網羅的なリストが他に公表されていないというものである。

「JPF」のリストを基に、本調査でのインタビュー調査対象団体として、次の基準で12団体を選定した。それは、①所在地、②規模、③活動内容、④「JPF」の関わりの度合い(形成を仕掛けたもの、幹事として協働で参加しているもの、一員として参加しているもの、「JPF」が参加していないもの)、⑤調査時点で活動を継続している団体である。

インタビュー調査の対象者は、選定した12のネットワーク組織において形成を呼びかけ

表1 ネットワーク組織のリスト

	緊急支援期 発災から3ヶ月(2011年3月～6月)	生活再建期 ～1年(2011年7月～2012年3月)	復興支援期 ～3年(2012年4月～2014年3月)	
1	JCN 現地会議			
2		応急仮設住宅分科会	地域活性化ミーティング	
3		内陸避難者支援 ネットワーク会議		
4			復興グッズ被災地グッズ 主宰団体連携会議	
5			タネラボAIV	
6			わくわく山田座団会	
7	岩 手 県		大槌情報共有会	
8		大船渡アクションネットワーク会議	大船渡アクションネットワーク会議	大船渡アクションネットワーク会議
9			陸前高田市ネットワーク連絡会	陸前高田市まちづくり プラットフォーム会議
10			陸前高田市 包括ケア会議	陸前高田市 未来図会議
11			陸前高田子ども支援 ネットワーク会議	⇒継続
12				釜石地域まちづくり連絡会議
13				釜っ子応援団 ‘ゆるっと’
14				釜石あそび場マップ作成委員会
15		宮城県災害ボランティアセンター 定例会議	震災復興定例支援会議	震災復興定例支援会議
16		宮城県子ども支援会議	宮城県子ども支援会議	宮城県子ども支援会議
17		障害福祉団体との意見交換会	障害福祉団体との意見交換会	障害福祉団体との意見交換会
18		被災者支援4者連絡会議	被災者支援連絡調整会議	
19		地域コミュニティ支援連絡会	地域コミュニティ支援連絡会	
20			医療・福祉関係の復興 担い手会議	医療・福祉関係の復興 担い手会議
21		宮城県サポートセンター 支援事務所連絡会	宮城県サポートセンター 支援事務所連絡会	
22	3県連携復興センター会議	3県連携復興センター会議		
23	復興の輪ミーティング	復興の輪ミーティング		
24	宮 城 県		宮城県災害復興支援土業連絡会	
25			宮城後方支援連絡会議	
26		気仙沼 NPO/NGO 連絡会	気仙沼 NPO/NGO 連絡会	気仙沼 NPO/NGO 連絡会
27			ゆるやか南三陸ネットワーク	
28		女川連絡会議		
29		石巻災害復興支援協議会	石巻仮設支援連絡会	いしのみき支援連絡会
30		六郷七郷コミネット	六郷七郷コミネット	六郷七郷コミネット
31			石巻仮設住宅自治連合会	石巻仮設住宅自治連合推進会
32			東松島復興協議会	東松島復興協議会
33			多・塩・七連絡会	
34			2市2町生活支援員意見交換会	2市2町生活支援員意見交換会
35			名取市震災復興支援活動 情報交換会	
36			岩沼市市民交流サロン	
37				名取市被災者支援連絡会
38			山元の未来への種まき会議	
39	いわき地区炊き出しイベント調整等 のNPO ネットワーク			
40	福 島 県		3.11被災者を支援する いわき連絡協議会	
41			3.11被災者を支援する いわき連絡協議会	
42			借上げ仮設住宅支援部会CIV 災害公営住宅支援部会CIV	
43			いわき市における応急仮設住宅支援 などに関する連絡会	⇒継続
44			いわき市連携復興センター定例ネット ワーク会議	いわき未来会議
45			借上げ仮設住宅への暖房器具配付に 伴う連絡協議会	
46				子ども分科会
47				福島子ども力会議
48				新地町みらいと定例会
49				相馬未来づくりミーティング

(出典) JPF⁷⁾

た団体や各事務局のメンバーで、計21名であった。調査を2014年12月10日から2015年1月23日までの7日間に実施し、各回の調査時間を1時間とした。その詳細は、表2に示す。

インタビューの項目は、①形成／開始の時期・経緯、②ネットワークの目的・大切にしている理念・めざす成果、③取り組み、④体制、⑤参加人数・団体数と参加の形態、⑥運営資金などである。

本稿の3章では、岩手県・宮城県・福島県で形成された12のネットワーク組織へのインタビュー調査の結果を紹介する。4章で本調査の総括をする。

3. インタビュー調査結果

本章では、今回調査対象として取り上げたネットワーク組織に対するインタビュー調査の結果のなかで、ネットワーク組織の形成理由や形成過程の実態に係わるものを中心に紹介する。

(1) 応急仮設分科会

2011年6月頃から、仮設住宅が建設され始め、被災者は、避難所から仮設住宅へ移っていくことになった。その時期に、「JPF」のM氏は、これまでのNGO活動の経験を基に、被災者への効果的な支援を行うために、地元で活動を行っているNPO/NGOがばらばらに支援を行うのではなく、現状やそれぞれの活動について情報共有しながら、それぞれが連携してした方がよいという考えを持った。そこで、M氏は、NPO/NGOの支援活動を調整するために、2011年4月28日に設立された「いわて連携復興センター」の参加団体や岩手県で支援活動を行っていた「JPF」の加盟団体に会議の開催を呼びかけた。また、M氏は、岩手県庁にも会議への参加を要請した。

岩手県庁は、震災前にNPOへの理解が必ずしも十分になされていなかったこともあって、当初NPO/NGO側からの県に対する参加要請の意図がわからなかった。また、県の当時の地域防災計画にはNPO/NGOとの連

表2 調査日・対象者

インタビュー日時		ネットワーク組織名	インタビュー対象者
2014年	12月10日	13:00~14:00	一般社団法人 ふくしま連携復興センター N氏, Y氏
		19:30~20:30	新地町みらいと定例会 M氏
	12月24日	9:00~10:00	大船渡アクションネットワーク会議 大船渡市地域福祉課 H氏
		10:30~11:30	大船渡アクションネットワーク会議 大船渡アクション定例ネットワーク会議 O氏
		14:00~15:00	陸前高田市ネットワーク連絡会 陸前高田まちづくり協働センター M氏
		15:30~16:30	陸前高田市ネットワーク連絡会 パクト O氏
	12月25日	10:00~11:00	陸前高田市未来図会議 岩手医科大学 K氏
		13:00~14:00	応急仮設住宅分科会 岩手県生活再建課 K氏
		16:00~17:00	応急仮設住宅分科会 いわて連携復興センター K氏
	2015年	1月13日	11:00~12:00
16:30~18:00			特定非営利活動法人 3.11被災者を支援するいわき連絡協議会 H氏, A氏
1月14日		10:30~11:30	東松島復興協議会 東松島まちづくり応援団 K氏
		17:00~18:00	一般社団法人 ふくしま連携復興センター K氏
1月22日		10:30~11:30	宮城県子ども支援会議等 ケア宮城 H氏
		13:30~14:30	六郷・七郷コミネット 仙台市若林区まちづくり推進課 S氏
1月23日		10:00~11:00	気仙沼NPO/NGO連絡会 シャンティ国際ボランティア会 S氏 気仙沼まちづくりセンター T氏
		14:30~15:30	釜石あそび場マップ作成委員会 国境なき子どもたち (KnK) A氏
	16:00~17:00	釜石あそび場マップ作成委員会等 釜石市子ども課 S氏	

携が位置づけられていなかった。

しかし、震災後、「ピースウィンズ・ジャパン（以下、PWJ）」や「ワールド・ビジョン・ジャパン（以下、WVJ）」などが、仮設住宅居住者に生活用品を提供したことを契機として、岩手県庁はNPO/NGOとのつながりができ始めていた。また、窓口である復興局は、2011年6月に設置されたところで、その業務内容が、きめ細かく規定されていなかったこともあって、NPO/NGOに対して比較的弾力的に対応することができた。こうしたことを背景として、岩手県復興局は、会議に参加することを決めた。

そのような経緯で、2011年6月20日に、岩手県の沿岸被災地で復興支援活動を行う団体間の情報交換の場として、第1回応急仮設分科会が開催された。会議の目的としては、仮設住宅に関する情報の整理と共有、行政とNPO/NGO及びNPO/NGO同士の連携促進方法の協議が掲げられた。

第1回目の会議には、地元外の団体である「難民を助ける会」、「BHN テレコム支援協議会」、「パレスチナ子どものキャンペーン」、「国境なき子どもたち（以下、KnK）」、「日本赤十字社」、「日本国際民間協力会（以下、NICCO）」、「PWJ」、「セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン（以下、SCJ）」、「シャンティ国際ボランティア会（以下、SVA）」、「WVJ」、「国際協力NGOセンター（以下、JANIC）」、「さわやか福祉財団」、「日本ユニセフ協会」、「自立生活サポートセンターもやい」と地元団体である「いちのせき市民活動センター」、岩手県復興局などが参加した。その後、7月20日に開催された第3回目の会議から、「いわて連携復興センター」が入って、JPFとともに事務局を担うことになった。

会議では、現状報告と提起された問題についての話し合いが行われた。会議への参加の

効果として、参加団体間の情報交換ができただけでなく、課題の優先順序づけや団体同士のつながりの構築ができたということが挙げられた。また、岩手県庁は、NPO/NGOと築かれた関係を基にして、NPO/NGOとの協働事業につなげていったということである。一つは、国の負担で提供することは認められなかった、みなし仮設住宅の入居者への暖房器具について、県がNPO/NGOへ支援を依頼した結果、賛同したNPO/NGOが暖房器具を提供することになった。その実施にあたっては、個人情報開示の問題に対応するために、県が、みなし仮設住宅の入居者に対して、案内状を送付して希望を募る事務を分担した。一方、NPO/NGOが、電気屋と契約して、希望者へ暖房器具を発送する事務を分担した。二つは、国の基準では認められなかった小規模な仮設団地での集会所の設置について、県が「SCJ」に要請し、それを受けて「SCJ」が子どもの居場所づくりという解釈で集会場を建設し、備品も含めて無償譲渡した。その実施にあたっては、NPOだけでは、市町村に信頼されないことが危惧されたことから、県の復興局の職員が、NPOの職員と一緒に市町村をまわって、集会所の設置を市町村に提案した。

応急仮設分科会は計8回開催されたが、仮設住宅から恒久住宅への移行期に入ったことから、2012年4月17日に閉会した。その後、仮設住宅だけでなく、地域全体を対象に、地域住民が主体となって、地域力を高めるための支援方法を問題提起・情報提供し、モデルとなる取り組みを共有するための場として、2013年6月から、「地域活性化ミーティング」に名称をかえて、再開されることとなった。

（2）大船渡アクションネットワーク会議

当ネットワーク会議を立ち上げたキーパー

ソンは、東京に拠点を置く「自立生活サポートセンター・もやい」のO氏であった。O氏は、阪神・淡路大震災や中越地震などで、災害支援に携わった。東日本大震災が起これ、O氏は、直ちに、宮城県と比べて、ほとんど情報が入ってこなかった岩手県を災害支援することを決めた。中越地震での被災者支援の経験から、情報が流れてこない被災地では、被害が甚大なために情報発信できず、その結果として外部からの支援が少なくなると考えたという。岩手県内での支援先としては、陸前高田市を含む大船渡市周辺の被災状況を視察して、大船渡市を選んだ。その理由としては、大船渡市では、被災を受けた地域が、地域の5割にとどまったことや、行政機能が壊滅的な被害を受けていなかったことなどから、復興が早く、復興のモデルケースになると考えたことを挙げた。

災害支援を行うにあたって、O氏は、震災前までは大船渡とのつながりが全くなかったため、阪神・中越地震の経験から、まず、被災者との信頼関係づくりが必要であると考えた。そこで、顔を覚えてもらうために、避難所に毎日同じ格好で通って、被災者の話を何度も聞いた。また、これまで築いていた東京での生活困窮者支援ネットワークを活かして、避難者が望む物資等を調達し、避難者に提供した。被災者のニーズに迅速に対応することによって、避難者との信頼関係を積み重ね、期待感を持たれるようになっていった。

また、物資を配っている時に、大船渡市内で活動している支援団体のメンバーや大船渡市役所の職員と出会い、両者と顔の見える関係を築いていった。

6月に入り、避難所から仮設住宅に移る被災者が増えてきたことに伴って、大船渡市に入ってきた支援団体による仮設住宅に対する支援に重複や過不足が生じることが懸念され

た。そこで、O氏は、仮設住宅の入居者に対する支援活動の調整を行うために、情報交換を行う場として、アクションネットワーク会議を立ち上げることを考えた。

そして、顔の見える関係になっていた支援活動団体や市役所に当アクションネットワーク会議への参加を呼びかけた。市役所へは、避難所で知り合った保健師や避難所運営を担当していた行政職員のついで、会議への参加を依頼した。

大船渡市役所は、支援団体による支援の重複や過不足を解消する必要があるという認識を持っていたことや、保健師がO氏と面識があったことから、会議に出席することを決めた。

当アクションネットワーク会議は、代表者を置かない、ゆるやかなネットワーク組織として2011年6月30日に開催された。第1回目の参加団体は、震災後設立された地元の2団体を含めて約15団体であった。O氏は、地元の自立を妨げないように、また、外部支援団体の地元への押しつけにならないように、外部支援団体をオブザーバーとして位置づけて、会議運営を行った。大船渡市からは、2011年度には主として保健師が会議に参加したが、それは仕事としての位置づけではなかった。

その開催目的として、次のものが掲げられた。一つは、大船渡における被災者（仮設住宅入居者、在宅、避難所、その他）のケアを適切に行い、孤独死、自殺者を出さないことである。二つは、大船渡の町を復旧・復興そしてさらなる発展に向けて活動することである。

当アクションネットワーク会議では、参加団体（現場のNPO、中間支援組織、行政）によって現状やそれぞれの支援活動の情報交換が行われている。また、行政からの情報提供も行われている。この情報交換によって、早

い段階で団体・個人が顔の見える関係になれたため、同会議外で活動のコラボが生まれたということであった。

その後、当アクションネットワーク会議での活動成果を生かしながら、市民、行政、NPO、企業の持つポテンシャルをフルに活用して復興を進めるために、2013年9月20日に、地元NPO、大船渡市社会福祉協議会、大船渡市をメンバーとする「大船渡市市民活動支援協議会」が設立された。同協議会は、大船渡市の予算で市民活動協働事業を実施している。

(3) 陸前高田市ネットワーク連絡会

陸前高田市は被害が甚大であったことから、多数の団体が災害支援に入ってきた。同市内で支援を行っていた団体は150ほどあると見られていた。陸前高田市では、社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを開設し、ボランティアやNPO/NGOへの窓口を担った。「難民支援協会」は、災害ボランティアセンターの運営を支援するために、2011年6月から災害ボランティアセンターへ、職員を派遣した。

団体間で他団体の活動内容を知らなかったり、連携が不十分であったりしたことから、支援の重複や偏向するケースが出てきた。こうした状況を見て、「難民支援協会」から派遣されたO氏は、支援団体間の情報交換を行うネットワーク組織の立ち上げが必要だと考えて、2011年の夏ごろ、先駆的にネットワーク組織を立ち上げていた石巻市や気仙沼市を視察した。O氏は視察によって、ネットワーク組織の必要性を確信し、市内に入っていた「JPF」、「JANIC」や、地元NPOの「レスパイトハウス・ハンズ」などに、ネットワーク組織の立ち上げを相談した。

しかし、支援団体の中からは事務局を担おうという団体が出てこなかった。中立的な立

場にあると見られている社会福祉協議会が事務局を担えば、支援団体は参加しやすいという意見を受けて、事務局の役割を陸前高田市災害ボランティアセンターが担うことになった。災害ボランティアセンターは、支援団体や地元住民に声をかけて、第1回目の連絡会を2011年12月13日に開催した。災害ボランティアセンターでは、「難民支援協会」から派遣されたスタッフが事務局業務を行った。「難民支援協会」は、災害ボランティアセンターの運営支援で得たつながりなどを生かして、団体間の調整的役割を果たした。その一方で、「難民支援協会」から派遣されていた職員は、事務局業務を災害ボランティアセンターの運営支援業務との兼務で行っていたために、事務局としてできる範囲に限界があった。

第1回目の会議には、支援団体や仮設住宅自治会など約50団体80人が出席した。社会福祉協議会が主催するということが、支援団体からの信頼を得て、多くの支援団体が参加したと思うということであった。また、分野課題別でない全般的な課題をテーマとする団体が集まる場が、当連絡会以外になかったことも、参加団体が多くなった要因であるということであった。

第1回目の会議では、連絡会の目的として、①人と人がつながる機会の提供、②活動内容、課題、助成金などに関する情報の共有、③支援の共同実施やマッチングの検討を行うということが確認された。第1回目の会議には、社会福祉協議会の事務局長が出席して開催の挨拶を行った。第2回目の会議に、市役所から職員が参加したが、その際、参加団体から行政批判が出たこともあって、それ以降は、市役所の職員は参加しなかった。しかし、2012年の春に、市役所の広報紙で当連絡会の活動が記載されており、同連絡会は市役所から何らかの協力を得ていたと考えられる。

当連絡会では、参加団体の情報の共有や課題解決のための議論が行われた。その後、2013年度に、運営の主体が「難民支援協会」から、地元団体である「レスパイトハウス・ハンズ」へ移った。また、名称も「陸前高田市まちづくりプラットフォーム」に変更された。

(4) 陸前高田市未来図会議

当会議の設置のキーパーソンは、当時日本赤十字秋田看護大学に勤務していたS氏であった。S氏は、中越地震の際、保健師として被災地の支援に携わった。その経験を基に、S氏は、東日本大震災が発生したとき、発災直後には直接働く人間や全体調整する人間が必要であると考えて、自主的に陸前高田市に入った。3月16日から、「できる人ができることを」の思いで、ボランティアベースで、避難所及び地域全体の現状把握や相互理解の場づくりを始めた。

そして、支援団体がつながることを目指して、情報共有の場、地域ケアシステムの再構築を陸前高田市役所の保健センターに働きかけた。S氏は、かつて在職していた岩手県庁から派遣されて3年間陸前高田市役所の保健センターで勤務した経験を持っており、働きかけた保健センターの課長は、市役所勤務時代の上司であった。また、陸前高田市長とのつながりを震災以前から持っていた。

3月20日に、日赤や全国から派遣されてきた医療チーム、地元の医師が集まる会議が開かれた。S氏は、その会議に出席して、陸前高田市の各地区で活動している支援団体に関する情報を提供した。会議では、支援団体が集まる場の立ち上げについて合意が得られた。

そのような経緯で、3月末に、陸前高田市役所の主催により第1回「包括ケア会議」が開催された。当会議では、S氏はアドバイザー的存在であった。また、その後、会議の運営

をS氏が実質的に担うようになった。

会議の目的は、被災者への支援が偏らないように、医療支援チームの情報共有や、中長期の健康面からまちづくり体制を構築するための議論の場の提供である。会議では、行政だけではどうにもならないことや逆に支援団体ではどうにもならないことを中心に議論されている。それによって、会議は、参加団体の活動をみんなで確認し、また議論の内容をそれぞれの団体の活動につなげていく場になっている。平均参加団体数は、20~30団体である。

「地域包括ケア」という用語は、もともと日常時の高齢者支援の仕組みを表すものとして使われていた。2012年度から、震災で休止していた高齢者支援を検討する「地域包括ケア会議」が再開されることに伴って、両者の混同を避けるために、2012年4月から、会議の名称が「陸前高田市未来図会議」に変更された。

(5) 釜石あそび場マップ作成委員会

「釜石あそび場マップ作成委員会」が設置された背景には、2012年4月から釜石市役所の主催により開催された「子ども支援情報交換会」で、「子どもの遊びが不足している」という課題が出されたことがある。その課題を受けて、「子ども支援情報交換会議」の参加団体の有志で、「あそび場マップ」を作成することになった。「JPF」のS氏は、釜石市役所に同委員会の設置を呼びかけるとともに、会議の進行役を、知り合いの「KnK」のA氏に依頼した。

2012年9月27日に、任意団体として「釜石あそび場マップ作成委員会」が設置された。参加団体は、「KnK」、「三陸ひとつなぎ自然学校」、「カリタス釜石」、「SCJ」、「グッドネーバース・ジャパン」、「いわて未来づくり機構」、

「JPF」、釜石市役所であった。

当委員会は、あそび場マップをつくるという協働プロジェクトを実施した。当委員会に参加したメンバーが、役割分担して、現地調査やマップに掲載する公園の選定を行った。また、参加メンバーにデザインや印刷等の専門家がいなかったことや、委員会の予算がなかったことから、参加団体のつながりのある企業や専門家に協力を依頼した。最終的に、参加団体が持つ資源を有効かつ効果的に活用することで、予算なしで5000部のマップを作成した。

(6) 宮城県子ども支援会議

2011年3月下旬、「JPF」のM氏や海外でも連携していた「プラン・ジャパン」、「日本ユニセフ協会」、「SCJ」、「WVJ」のNGO 4団体のメンバーは、宮城県庁の関係部署（教育委員会・スポーツ健康課が中心）と教育物資支援の調整のために第1回目の会議を持った。NGOと行政や地元団体との連絡調整会議の立ち上げは、途上国での緊急支援時のモデルを参考としたものであった。宮城県庁は、当初、NPO/NGOの存在について理解していなかったため、NPO/NGOとの連携には慎重であったという。会議を重ねることによって宮城県庁はNPO/NGOについての理解が深まり、会議室の提供などNPO/NGOに協力するようになった。

宮城県庁からのニーズもあり、「プラン・ジャパン」や「日本ユニセフ協会」、「SCJ」、「WVJ」は、地域を割り振って学用品を支給することになった。その活動を通じて、NGOは宮城県庁から評価を得ることになった。そして、両者の信頼関係の構築に発展していった。

5月下旬に、被災した小・中学校からの要請による緊急物資の支給がほぼ終わったことか

ら、緊急支援物資の調整のための会合が閉会されることになった。その後、前述のNGO 4団体は、連絡ネットワークの今後のあり方について意見交換を行い、「心のケア」面での子供たちへのフォローアップが必要であるということで意見が一致した。宮城県庁も、当時、「心のケア」への対応に手探り状態であったので、支援団体との情報共有の場が必要であると考えた。そこで、子供に特化した「宮城県子ども支援会議」を県が主催する形で立ち上げることになった。これは、海外での災害支援時において分野別に関係機関や団体が情報交換や支援方針を決めるクラスター・ミーティングに対応するものであると考えられる。当会議の立ち上げに際しては、NGOのメンバーが、大勢の支援者が入ってくることで混乱が起きることを懸念していた宮城県庁に、支援における国際的なスタンダードについて説明した。また、長期的な視点に立ち、ゆくゆくは地元の関係者に引きつぎ、地域の子供支援活動のために発展していくという展望が持たれた。

第1回目の「宮城県子ども支援会議」が、2011年6月6日に開催された。第5回目までは、会の名称は「心のケア情報交換会」であった。

設置要綱でうたわれた連絡会議の目的は、一つが、子どもたちの心のケアを実施するにあたって、宮城県の復興支援計画の実施のためにNPO及びNGOなどの関係各機関の連絡調整を図ることであった。二つが、宮城県の心のケアに関するガイドラインの周知と、ガイドラインに沿った良いモデル事業の推進を促すことであった。

連絡会議の参加団体は、当初、教育物資支援の係わった「プラン・ジャパン」、「日本ユニセフ協会」、「SCJ」、「WVJ」、「JPF」と宮城県の関連部署であった。その後、「災害子ど

も支援ネットワークみやぎ」などの地元団体が参加した。

各団体から活動報告を行い、子どもの支援に関する情報が共有された。また、2011年8月1日に、各種国連機関や国際市民団体から構成される機関間常設委員会（IASC）により2007年に発行された精神保健・心理社会的支援に関する国際的ガイドラインを基に、宮城県版「東日本大震災における『心のケア』（精神保健・心理社会的支援）に関するガイドライン」が作成された。参加団体はこれを踏まえて活動することとなった。それは、宮城県庁によってオーソライズされなかったが、国際的な支援の方針を、県が入っている場で設定して、共有できたことは意味があると思うということであった。

2013年度からは、運営主体が県から民間に移った。県は、主催者としてではなく、参加メンバーの一員として参加することになった。

（7）気仙沼 NPO/NGO 連絡会

2011年3月末から、気仙沼市役所、自衛隊、NPO/NGOの3者が集まって、炊き出しの調整を行うという先行した連携事例が見られた。その際、NPO/NGO同士で炊き出しの調整を行うために「SVA」と、「WVJ」、「NICCO」は何度も会う機会を持った。

しかし、同市に入ってきた他都市に拠点を持つNPO/NGO同士で、支援活動に混乱が生じていた。このような状況を受けて、発災当初から、気仙沼市役所の各部局と顔の見える関係を築いていた「SVA」のS氏が、阪神・淡路大震災の経験を基に、団体間で連携するためのネットワーク組織の立ち上げを提案した。前述の炊き出しの他のNPO/NGOも、海外での災害支援活動において情報を集めつつ必要な時は連携するという経験を持っていたことから、S氏の提案を応援した。

最初に、気仙沼市街地の北東に位置する唐桑地域で、当地で活動する8団体と社会福祉協議会（唐桑支所）が、2011年5月13日に参加して、「唐桑ボランティア団（その後、唐桑連絡会）」と称する連絡会を持つことになった。「唐桑ボランティア団」は、連絡会の運営とともに、地域の人と一緒に活動を行っている。

ついで、当連絡会に気仙沼市役所を巻き込むために、また、気仙沼市へ入っているNPO/NGOの支援活動を市長・市民に理解してもらうために、その活動趣旨書をまとめるということがきっかけとなって、17団体が集まって第1回目の「気仙沼NPO/NGO連絡会」が2011年6月17日に開催された。

第1回目の会議には、35団体が会議に参加した。そのうち、地元団体は5団体であった。2011年7月に、当連絡会に参加していたNPO/NGOが政府から復興に関する意見を聴取されたことがアピールして、同年9月から気仙沼市役所も参加するようになった。その結果、NPO/NGOと行政との調整がよりスムーズに進められるようになった。10月には、「応急仮設住宅の現状」をテーマとして、「気仙沼NPO/NGO連絡会」と気仙沼市長・副市長との懇談会が開催された。その後も、同協議会と気仙沼市役所との意見交換が行われてきた。

当連絡会の事務局体制としては、最初の立ち上げ期の半年ぐらいはS氏が運営に係わった。その後、2013年3月まで、「JPF」から社会福祉協議会の災害ボランティアセンターに派遣されてきた職員が同連絡会の事務局的な役割を担った。また、「大阪ボランティア協会」から災害ボランティアセンターに派遣されてきた職員も1年間当連絡会の運営に携わった。

当連絡会の目的としては、気仙沼市内で活

動をしている支援団体間の情報交換を掲げていた。情報を集約し、調整することで、支援の重なりを防ぐことができたといえる。

また、発足して1年後からは、各支援団体の活動報告だけでなく、支援方法にかかる課題を確認し、ともに課題解決にあたろうという機運が高まるようになってきた。当時は、支援の方法について基準もマニュアルもない状況であったので、当連絡会での議論は、支援団体にとって、活動を検討する上で有益であったということであった。

なお、2011年6月20日に、気仙沼市街地から南に位置する本吉地域で、社会福祉協議会（本吉支所）を含む7団体が参加して、連絡会が開催された。その結果、合併以前の唐桑、旧気仙沼、本吉の3地域で、連絡会が設立された。

（8）東松島復興協議会

震災後、東松島市社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを開設したこともあって、多くの支援団体が東松島市に入ってきて、初動活動を支援した。初動期には、支援団体が行う活動は無限にあった。

しかし、8月頃から、仮設住宅への入居が始まったことに伴って、支援団体の中には、何をやればよいのかわからないものや、他の支援団体と支援内容がバッティングするものが出てきた。

このような課題に対応するため、当初、東松島市が運営していた有識者会議の委員や、市役所、社会福祉協議会が市内で支援活動を行っている団体に呼びかけて、情報共有の場を立ち上げることについての会議もたれた。なお、行政側から呼びかけた背景には、東松島市では、震災前から市民とのまちづくり活動が行われていたという地域特性がある。

会議の参加者は、外部から来ていた支援団

体が主であった。地元からは、震災前に、まちづくり団体が集まる施設の管理を市役所から受託していた「東松島まちづくり応援団」のK氏のみであった。

その打ち合わせ会議は数回開かれた。各支援団体とも、他の支援団体の情報を持っていなかったことや、行政の情報を得にくかったことから、情報共有の必要性を感じていたことがわかった。市役所も、支援団体の情報を持っていなかったことから、支援団体の一元的な窓口ができることを期待していた。

このような状況であったことから、当協議会を任意団体として設立することについて関係者間で合意が得られ、2011年9月28日に当協議会が設立された。K氏が、地元からの唯一の参加者であり、また市の施設の管理を受託していたことから、協議会の運営の世話役を担うことになった。事務局は、当初は「東松島まちづくり応援団」が兼任し、2012年の夏からは別途、県の事業を受託するために設立された一般社団法人「東松島復興協議会」が担当した。

当初、任意法人「東松島復興協議会」には、「アジア日本相互交流センター」、「大田区被災地支援ボランティア調整セクター」、「JPF」、「SCJ」、東松島社会福祉協議会など20団体が参加した。東松島市役所は、アドバイザーとして参加した。

当協議会の目的として、支援団体間の情報共有と連携および、東松島市役所・社会福祉協議会との情報共有などが掲げられた。情報共有を行うことによって、共同で活動することにつながったケースがあった。冬場の暖房器具について、仮設住宅の入居者へは災害救助法に基づいて支給し、みなし仮設の入居者へは宮城県庁の働きかけによってNPO/NGOが支給することとなっていた。その一方で、在宅避難者に対しては支給の手立てがなかつ

た。この問題について、当協議会で話しあった結果、海外からの支援を受けていた支援団体が支給を申し出た。その配布方法等について部会をつくって検討し、地元の区長に手伝ってもらって約4000世帯に配布することになった。

この共同事業が、次の共同事業を行うきっかけとなった。参加団体からの活動報告で出されたイベントへの協力要請の呼びかけに対して、賛同した団体が協力をしているケースがある。

震災前から市役所との関係を築いていたK氏は、外部からの支援団体は災害支援のノウハウや資源を持っていても、外部の支援団体だけで、支援活動をうまく行うことは難しいと思うと言う。地元と一緒に取り組むことが必要で、そのためには、外部の支援団体と市役所・地域をつなげる仲介者の役割が重要となると指摘する。

(9) 六郷・七郷コミネット

2011年3月末に、鈴鹿医療科学大学から寄付の申し入れが仙台市若林区にあった。その受け皿づくりのために、仙台市若林区のS氏が、これまでに若林区とかかわりのあったNPOや企業等に声かけを行った。声をかけた団体の賛同を得て、2011年6月に、「六郷・七郷コミネット」を立ち上げることになった。当初の参加団体は、約25団体で、すべて市内の団体であった。

また、設立にあたり、規約を施行し、その中で、目的として、震災で被災したために、仮設住宅などでの生活により一時的にばらばらになったコミュニティ（集落）の人々が集える場（機会）の提供を行うことや、元のコミュニティ・普通の暮らしに戻るまでのプロセスを継続的に支援していくことが掲げられた。この規約は、活動内容を規定するもので

ある。

その体制については、震災前に、当地で設立されていた「六郷・七郷活性化協議会」の会長であり、震災で肉親を亡くし、災害対応のボランティア活動を熱心に行っていたK氏が、「六郷・七郷コミネット」の会長に就任することになった。また、事務局は、若林区役所が担うことになった。

最初の会議で、どのような支援を行うのかについて話し合いが行われた。被災者のそばに寄り添った形で、被災者から話を自然に引き出し、そこから出てくるニーズを拾って、次につなげていけば良いということになり、支援事業を「お茶っこ飲む会」から始めることになった。また、「六郷・七郷コミネット」の会議は、サロン活動等の被災者支援活動を行っている団体が集まって、情報共有や課題解決を議論する場にもなっていた。

その後、2年にわたる仮設住宅や市民センターで開催した「お茶っこ飲む会」の参加者から出てきた思い出をまとめて、地域誌を作成した。また、実施した取り組みを発信するためにホームページをつくった。以上3つの事業が、この会の総意のもとに実施された。

寄付金の受け皿として「六郷・七郷コミネット」を立ち上げたが、参加した団体はいろいろなアイデアや思いを持っており、それを、この場で共有することによって、被災者のニーズに即した支援活動を行うことができたと評価された。また、いろんな団体が参加していることで、行政からの一方通行的な活動にはならなかったということであった。

(10) 3.11被災者を支援するいわき連絡協議会

当連絡協議会形成のキーパーソンとなった地元NPOの「いわき自立生活センター」の理事長H氏は、発生後5月まで、同センター

の利用者である障がい者の避難支援に追われていた。その災害対応が少し落ち着いた5月ごろから、H氏に、NPO/NGOがバラバラに支援活動を行っているという情報が入ってきた。H氏は、お互いに支援活動の情報を交換して、市内での被災者支援NPOの全体像をつかむための会議が必要であると考えた。そこで、H氏は、当時、設立されていた「いわきNPOセンター」に会議の招集主体となることを呼びかけた。また、市内で被災者支援活動を行っていたNPOに、「いわきNPOセンター」主催で、毎月1回、情報交換を行うという案内を行った。このように、ネットワーク組織形成のキーパーソンが、岩手県や宮城県と異なって、地域外から入ってきた支援団体のメンバーではなく、地元NPOの代表であったのは、福島県では原子力発電所事故のために地域外から入ってくる支援団体が少なかったことがある。

「いわきNPOセンター」は、第1回目目の会議を、「被災者支援連絡会」という名称で2011年6月ごろに開催した。その後、現状を理解しながら、次の展開を予想するために、「被災者支援連絡会」での情報交換を、翌年の3月まで続けた。毎回、市内のNPO数団体と県外から来たNPO約十団体、合わせて十数団体が集まって、支援活動の報告や支援活動の協力について意見交換を行った。会議への参加は、NPO/NGOだけであった。行政は、「いわきNPOセンター」に委託事業を出していた。

「いわきNPOセンター」の担当者が抜けたことからH氏は、2012年1月から、復興が長期戦になることに備えて、被災者支援を継続して行うことができる組織の立ち上げを検討しはじめた。継続して支援活動を行うために、公的資金を受け入れることが必要となることから、行政との信頼関係を築くことがで

きる組織をつくろうと考えて、2012年6月17日に「3.11被災者を支援するいわき連絡協議会」を設立した。その際に、社会福祉協議会の会長が顧問に就任することになった。

その活動目的としては、より良い福島を築くために支援をする人も支援を必要とする人も共に集い、知恵を出し合い活動することを掲げている。

活動内容は、情報交換にとどまらず、そこでの議論をもとに、構成団体と協働で支援活動を実施している。たとえば、構成団体と一緒に、それぞれの支援イベントをまとめて掲載するとともに、行政のお知らせも掲載するために、被災者向け情報誌「一歩一報（いっぽいっぽう）」を発行している。また、原発事故避難者といわき市民の交流融和を進める活動として、関係する構成団体とともに、街なかに避難者といわき市民との交流サロンを設け、運営している。

福島県庁は、避難先で活動しているNPOの力を借りなければならぬということを確認していた。また、県は、「3.11被災者を支援するいわき連絡協議会」が、全ての被災者支援を行っているNPOとつながっているのだから、同協議会と連携することによって個々のNPOに通じることができるということを期待していた。

当初は、中間支援組織として活動していたが、直接支援活動を行うことに移行していくことを想定して、2013年7月16日に、NPO法人の認証を得た。

(11) ふくしま連携復興センター

「ふくしま連携復興センター」が設立される前は、「JCN」主催による会議が福島で開かれたり、6月に福島大学の災害復興研究所が当時の支援の状況や今後の課題についてのシンポジウムが開催されたりしていた。一方、

県北、郡山、いわき、各地域で支援団体の集まりがあったが、全県をつなぐという動きは弱かった。

行政と社会福祉協議会がコーディネートした災害ボランティアセンターが中心となって避難所運営が行われていた。避難所では、炊き出しや、子どもへの学習支援などが行われた。また、当時の内閣府（現復興庁）の職員から仮設住宅を対象とした調査の協力依頼があった。「ふくしま連携復興センター」の創立にかかわるいくつかの団体が分担して、2011年6月頃から、仮設住宅についてのアセスメント調査に取り組み始めた。

この時期は、目前の課題を手当たり次第に対応している状況で、全体が見えなかった。「方丈舎」のE氏が、情報共有や課題共有の場の設置について関係のあった複数団体に声掛けをした。

その中で連携体制をつくらなければという話になり、福島大学のT准教授を代表として、当センターを立ち上げることになった。当センターは、あらゆる分野・地域の方々参加によって、情報共有や「抜け」や「漏れ」のない支援を行うことを目的として、2011年7月20日に任意団体として設立された。当初、県内の団体と県外からの団体合わせて9団体が参加した。

当センターは、当初、情報共有とともに、課題についての議論を行った。その後、長く支援活動を続けるためには事務局機能を持つ必要があることから、2011年12月1日に、一般社団法人となった。その後、情報共有や課題についての議論に加えて、県外避難者への支援事業を行っている。

当センター設立当初は、同組織の存在意義を福島県庁に理解してもらうのが難かしく、福島県庁は会議へ参加しなかった。しかし、当組織の代表が、行政のアドバイザーを務め

て、行政に直接意見を言える立場であったことから、当組織は行政からある程度の信頼を得ていたといえる。また、参加していたNPO/NGOが、民間借り上げ住宅の居住者に対する暖房器具の提供を実施する過程で、当センターが県庁の担当課とのやりとりを積み重ねることによって、当センターは県庁に認知されていった。

（12）新地町みらいと定例会

震災前の2010年11月に、福島県新地町の商工青年部のM氏が、若手がもっと地域に興味をもって、気軽に地域貢献活動に参加できる場として、任意団体「アイラブしんちサークル」を設立した。その活動が軌道にのり、別組織としてNPOをつくろうとしていたやさきに、震災が起こった。

震災後、「アイラブしんちサークル」のメンバーは被災者への支援物資配達など被災者支援活動を行ってきた。その後、M氏が、町と協働で、本格的な復興活動を実施するために、「アイラブしんちサークル」で得た経験を基に2012年8月1日に、「NPO法人みらいと」を設立した。

「みらいと」が主催する定例会は、月1回開会され、約5団体のNPO等や新地町役場が参加している。町長は、NPOに理解があり、「NPO法人みらいと」と行政とは近い関係にある。

「みらいと」は、「スポーツ促進事業部」、「都市環境事業部」、「観光・物品開発事業部」、「地域振興事業部」、「コミュニティー事業部」と5つの事業部に分かれ、それぞれの事業部が企画して事業を進めている。

4. まとめ

本調査では、調査対象として取り上げた12のネットワーク組織へインタビュー調査を行い、各ネットワーク組織の形成理由や形成過程について概観した。その知見を整理しておくことで、ネットワーク組織の主な形成理由としては、被災者へのきめ細かいサービスを提供するための情報や資金などの資源がお互いに不足していたことを挙げることができる。すなわち、支援に不可欠な資源を相互に依存し合うために、ネットワーク組織が形成されたと考えられる。

また、ネットワークの形成過程における主要な規定要因としては、発起人・団体の震災前における災害対応業務・NPO/NGO活動に関するノウハウの蓄積や発起人・団体の被災地でのつながりを挙げることができる。

このネットワーク組織の形成過程の規定要因に関する知見をもとに、効果的なネットワーク組織を迅速に形成する方策として、以下の点を提案しておく。

災害対応業務に関するノウハウを備えておく方策としては、NPO/NGOと行政ともに、災害対応の業務マニュアルを事前に作成しておくことが必要であると言える。また、官民連携による防災訓練などを行い、災害対応業務に習熟しておくことが考えられる。

つぎに、団体間のつながりを構築する方策としては、平常時に、NPO/NGOと行政の双方において、災害対応におけるそれぞれの役割の認識と協働の必要性への理解を深めておくことが考えられる。また、平常時から、地元団体間や地元団体と行政との間において顔の見える関係を築いておくことも必要である。

さらに、行政の発想からすれば、事前に計画に書いていないと、発災後、行政はネットワーク組織への参加を迅速に決定することが

難しい。そこで、行政は、被災後におけるネットワーク組織の形成や参加を「受援計画」⁸⁾に位置づけておくことが求められる。一方、震災前に被災地とのつながりが無いNPO/NGOは、支援活動を行うにあたって、まず被災地での住民や行政との信頼関係づくりを行うことが求められる。

最後に、本調査のインタビュー調査にご協力いただいた対象者の皆様や、インタビュー調査の機会を提供していただいた「JPF」の皆様に深く感謝申し上げます。

補注

- 1) 神戸市に拠点を持つ財団法人のPHD協会(当時)の代表が呼びかけてつくられたもので、物資供給、外国人支援、情報サービス、行政への申し入れなど、共通課題の調整役やまとめ役⁵⁾であったとされた。
- 2) 海外の紛争や大規模な自然災害の発生に際し、日本のNGOによる迅速で効果的な緊急人道支援の実施を目指して、NGO、経済界、政府の協力によって、2000年に設立された。東日本大震災発生後、企業等から支援金として、70億円を超える(2013年8月31日現在)寄付を受け、それを加盟団体や被災地の支援団体に資金助成した。

参考文献

- 1) 兵庫県民生活部生活文化局生活創造部：阪神・淡路大震災一般ボランティア活動者数推計(H7.1-H12.3), 2006.
- 2) 菅磨志保：日本における災害ボランティア活動の論理と活動展開, 社会安全学研究, 創刊号, pp.55-66, 2011.
- 3) 仁平典弘：3.11ボランティアの「停滞」問題を再考する, 長谷部俊治・船橋晴俊編著「持続可能性の危機 地震・津波・原発事故災害に向き合って」, pp.159-188, 御茶ノ水書店, 2012.
- 4) 広域災害に備えた官民連携を考える研究会米国視察チーム：JVOAD(広域災害連携調整機関)の実現に向けて米国視察報告書, 2014.
- 5) 金井信子：イニシアティブはボランティアの手に, 本間正明・出口正之編著「ボランティア革命」, pp.19-42, 東洋経済新報社1996.
- 6) 桜井政成：NPO間の協働による被災者支援, 桜井政成編著「東日本大震災とNPO・ボランティア」, pp. 107-126, ミネルヴァ書房, 2013.
- 7) 特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム：東日本大震災における支援者間の連携・調整～多様な支援グループをつなぐネットワークの検証～, 2015.
- 8) 神戸市：神戸市災害受援計画－総則－, 2013.

新修 神戸市史

最新刊 第11巻

「産業経済編Ⅳ 総論」 好評発売中

A5判 全940ページ 高級織物装製本
貼箱入り 定価6,000円(税込み・送料別)

- 構成**
- 第Ⅰ編 神戸の経済発展
- 第1章 近代神戸の出発 ー幕末から明治後期ー
 - 第2章 産業化の進展
ー明治後期から第一次世界大戦ー
 - 第3章 試練の時代
ー第一次世界大戦から第二次世界大戦ー
 - 第4章 重工業化の進展と流通革命の展開
ー終戦から高度成長期ー
 - 第5章 ハード産業からソフト産業へ
ー高度成長期から阪神・淡路大震災ー
 - 第6章 歴史を未来へ
- 第Ⅱ編 神戸の都市発展と産業経済
- 第1章 総生産と消費支出の推移
 - 第2章 神戸港と産業経済
 - 第3章 神戸の外国人社会
 - 第4章 神戸の企業と企業家
 - 第5章 神戸の第一次産業の展開
 - 第6章 労働市場と労働史
 - 第7章 都市観光地神戸の生成と発展
 - 第8章 ファッション・アパレル産業の展開
 - 第9章 災害と神戸の産業



摩耶埠頭 (昭和43年頃)



ケミカルシューズ (昭和30年代)

内容 既刊の「第一次産業」「第二次産業」「第三次産業」に続く産業経済編の完結編。開港に始まる神戸の産業と経済の動きを鳥瞰的にたどる総集。港とともに発展・繁栄する姿や震災・水害などの幾多の困難を乗り越えた姿、神戸に基盤をおいた企業と企業家の動きや神戸の観光の重要性和都市観光のもつ特徴を映すなど、産業経済の歴史を未来へつなぐ、激動の記録。

既刊 好評発売中 (定価は税込み)
神戸市史 歴史編Ⅰ「自然・考古」、神戸市史 歴史編Ⅲ「近世」、神戸市史 歴史編Ⅳ「近代・現代」、神戸市史 産業経済編Ⅰ「第1次産業」(以上定価各5,000円)、神戸市史 歴史編Ⅱ「古代・中世」、神戸市史 産業経済編Ⅱ「第2次産業」、神戸市史 産業経済編Ⅲ「第3次産業」、神戸市史 産業経済編Ⅳ「総論」(最新刊)、神戸市史 行政編Ⅰ「市政のしくみ」、神戸市史 行政編Ⅱ「くらしと行政」、神戸市史 行政編Ⅲ「都市の整備」(以上定価各6,000円)

◎市史の詳細・目次は 神戸市文書館ホームページをご参照ください

<http://www.city.kobe.lg.jp/information/institution/institution/document/kobesisi/kobesisitop.html>

発刊 神戸市 新修神戸市史編集室 (神戸市文書館)
〒651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎ 078-232-3437 FAX 078-232-3840

申込先 田中印刷出版(株)内 みるめ書房
〒657-0845 神戸市灘区岩屋中町3丁目1番4号 ☎ 078-871-0551 FAX 078-871-0554

市内主要書店にても好評発売中



阪神復興と地域産業 神戸市長田ケミカルシューズ産業の行方 関満博・大塚幸雄編



新評論
本体4,500円＋税

「くつのみち」長田区は、阪神・淡路大震災において、全焼の建物が最も多かったまちでもある。本書は、その長田区におけるケミカルシューズ産業の復興について、震災時の5年間を振り返ると共に、将来への提言も含め、まとめられたものである。今号の特集において執筆していただいた三谷陽造氏も、第I部第1章を担当している。

前半の第I部では、長田区におけるケミカルシューズ産業の成り立ちから、震災の被害と復興に向けての取り組みや課題、施策などが紹介されている。地域ぐるみの高度分業体制がかつての地場産業であったマッチ、ゴム産業の盛衰の過程で形成されたこと、重層階立型の工場アパート（4～7階建て）が展開していたことなど、当然のことではあるが、震災前の様子を具体的に説明

されることで、震災後の課題が一時的なものだけではないという側面もより明確に意識することができる。第7章では、シューズメーカーや卸問屋など2期に分かれて行われたヒアリング内容も紹介されている。今号の特集において紹介されているヒアリング内容と読み比べていただくことで、神戸だけでなく日本経済の軌跡と課題を考えることにもなるだろう。

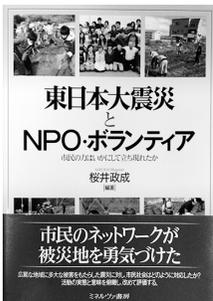
後半の第II部には、編者を含む「神戸・新長田地区復興支援チーム」が策定した「ケミカルシューズ産業（新長田地区）復興基本計画」が掲載されている。全体を通して、長田のみち、ケミカルシューズ産業の復興を願う気持ちが伝わってくる。

本書の出版は平成13年1月であるが、その内容は今なお色あせるものではなく、災害における産業復興のみならず、産業、経済とまち、人について、様々な示唆を与えてくれるであろう。



東日本大震災とNPO・ボランティア

桜井政成編著



ミネルヴァ書房
本体2,800円＋税

阪神・淡路大震災が発生した1995年は、「ボランティア元年」とも呼ばれているように、阪神・淡路大震災の救援活動における個人ボランティアの動きは社会現象として注目された。2011年3月11日に発生した東日本大震災では、初動・応急対応、復興過程において、NPO・NGO、ボランティアの活躍が再び注目された。特に、個人ボランティアに比して、NPO・NGOなど組織ボランティアの活躍が注目されて、2011年は「NPO・NGO元年」とも呼ばれた。

本書では、東日本大震災の初動・応急対応、復興におけるNPO・ボランティアを取り巻く状況について様々な角度から紹介し、それらは何を達成し、何を課題としたのかについて、包括的な考察を加える。

本章は10章で構成されており、第1章では、東日本大震災後、日本のNPO・NGO・ボランティア組織がどのような支援活動を行ったのかについて概観している。第2章では 学生ボランティアの組織化とその支援、第3章では大学ボランティアセンターが果たす役割を論じている。第4章では、ボランティア活動者の動向について阪神・淡路大震災と東日本大震災との比較、第5章ではNPOと行政の協働による被災者及び避難者支援の取り組み、第6章ではNPO間の協働による被災者支援、第7章では 国際協力NGOによる東日本大震災での支援活動、第8章では企業の危機対応とCSR、第9章では ITによる支援活動の展開、第10章では震災復興におけるコミュニティビジネスについて、それぞれ論じている。

本書は、東日本大震災におけるNPO・ボランティア活動の真価を問う一冊であるといえる。



住民主権型減災のまちづくり

中山久憲著



ミネルヴァ書房
本体6,000円＋税

阪神・淡路大震災と東日本大震災は、国民に日本が大規模な災害が多い国だということを改めて認識させた。その過程において、超大規模災害に対して被害を出さない「防災」から、被害を最小化する「減災」対策を講じる方向へ政策を転換し、また、行政による「公助」だけでなく、被害をうけた住民が「自助」や「共助」をすることが重要であるということが自明のことになってきた。

本書は、神戸市職員として、阪神・淡路大震災の復興事業に携わってきた著者が、復興の過程において、「住民主権型」まちづくりが創造的復興を導いたと認識し、その立場から、住民と行政が「協働」で計画を作り対策を講じることを提言するものである。

阪神・淡路大震災の復興の過程では、それまでの制度や手法を使うのではなく、様々な新しい試みが導入されてきた。そのうちの一つとして本特集でもとりあげている「2段階都市計画」を住民参加の視点から紹介している。これは、復興事業に必要な都市計画手続きを2段階に分け、第1段階では、行政が大枠としての区域と主要な道路等の骨格を決め、第2段階では、住民が提案したまちの詳細計画により、必要な変更や追加を、事業の進捗とともに行うことである。行政が主体で行う復興事業も住民との「協働」により行うことができたのは、1970年代から住民参加の活動が活性化し、意見を集約する場として「まちづくり協議会」という形式が存在し、また、神戸市が1981年に制定した通称「神戸市まちづくり条例」によって実践的に活動ができたことで、住民と行政との「協働」が行われてきた土壌があったことを著者は指摘する。

本書の後半では、東日本大震災の未曾有の被災状況を鑑み、今後の大規模な災害には被害を最小化する「減災」対策をとる必要があり、被災するかもしれない住民が、責任をもって新しいまちづくりの展開することにより「住民主権型」の「減災」のまちづくりが実現できる方向性を提言している。

関連サイト紹介



復興の教科書

文部科学省が行っている「都市の脆弱性が引き起こす激甚災害の軽減化プロジェクト」のサブプロジェクトの一環として、「復興の教科書」というウェブサイトが立ち上げられている。

本サイトは、大規模災害における「復興とは何か」について、「基礎知識」「被災者視点」「行政視点」の3つの切り口から学ぶことを目的としている。阪神・淡路大震災の復興プロセスについて実施された「兵庫県生活復興調査」等の知見をベースとして、林春男・京大防災研究所教授や立木茂雄・同志社大教授らの研究グループが、阪神大震災の被災者への聞き取り調査結果を基に、復興に必要な要素をまとめたものである。

主な内容の一つとして、被災者のニーズを①すまい、②ところとからだ、③くらしむき、④人と人とのつながり、⑤まち、⑥そなえ、⑦行政とのかかわり、の「生活再建7要素」に分類した。「人と人とのつながり」が「すまい」と同等の重要性をもっていることが新たに発見された。

また、阪神・淡路大震災を踏まえて、「都市再建」「経済再建」「生活再建」の3つを達成すべき目標とし、その復興過程を構造化したものを「復興3層モデル」と名付けている。被災者の「生活再建」を実現するためには住まいと収入が必要であり、そのためには地域全体での「都市再建」と「経済再建」が必要で、それらを実現するためには「社会基盤の復旧」が成し遂げられていなければならない。阪神・淡路大震災では経済再建が10年で完了しなかった結果、生活再建は震災から10年経過後も8割程度にとどまったとされる。

本サイトは、大規模災害の「復興」について「教科書」としてまとめる初めての試みであり、自治体職員やNPO団体、ボランティアなどの災害対応従事者が、被災者支援活動を行う際に大いに参考とすべきものである。



URL: <http://fukko.org>

原口忠次郎—その仕事の原点

三輪 秀興

原口から宮崎への市政の途が「開発優先から生活行政重視へ」と語られることがある。しかし開発優先と呼ばれるそれを、時代と場から要請されての“こと”が、“もの”に結実するドラマとして、また、氏のヒストリーとして見ればどうなのか。

人も歴史も〈因・縁〉の産物ならば、その歩みは因果（経糸）によるも、機縁（緯糸）によるもある。氏の生涯を見れば、〈因・縁〉の持つ課題を克服するための再構成・再構築の不断の努力がそこに知られる。

1. 略歴 明治22年、佐賀県に生れる。2歳で父を亡くし、その後祖母に養育される。先生の勧めで中学を受験、親族は「中学から師範学校へ行き村を出ず小学校の先生になるなら」と進学を許す。高校は外交官をめざし東京高商（現・一橋大）を受験するが失敗。ならば親類に醸造業者があるので郷里に戻って酒屋になろうと40年（18歳）四高（金沢）の理科に。しかし、2年次に肋膜炎罹患1年休学。大学は健康を考え屋外での仕事を選ぼうと京都帝大工科大（土木）に。肋膜炎を再発1年休学。卒業は大正5年（27歳）。内務省入省、荒川放水路完成の昭和5年（41歳）までの15年間で荒川と過ごす。

6年9月満州事変が勃発、7年3月満州国建国宣言。内務省は河川道路関係の技術者派遣を進めるが、官吏は満州国の真相に幾許は通じ応諾者はなく、氏にお鉢がまわってきた。

渡満の送別会で氏は満座には思いもよらぬ別れの辞を吐く。「内務省で痛感したのは技術官の冷遇で…不当な差別が取り除かれる…ことを望む」と。入省すると技術畑の者は属官（最下級官吏）や、雇員ですらなく、工費雇つまり給料はセメントなどの購入費と同様の扱いだったという。

ともあれ、荒川放水路完成の翌年には『土

と杭の工学』（岩波）を著し、満州に出向した年には夜間の新京工学院を設立し、技術者を養成している。

2. 神戸との縁 2-1. 阪神大水害 14年5月、大陸に骨を埋める覚悟の氏に、内務省から前年の阪神大水害の復興に当たれるのは荒川の経験を持つ氏以外にないと、神戸土木出張所長への帰任交渉があった。氏の迷いは大きい。満州国國務院総務長官星野直樹も帰国許可を出さない。内務省が満州国政府に氏の割愛依頼の公文書を送り帰国が決まった。

復興計画は、神戸の地盤の形成に立ち戻っての砂防ダム建設、植林、河道の整備であったが、間もなく第2次大戦に突入、多くが中断された。ところで同所の所管事項は、兵庫南部と四国4県の国土計画、神戸港の拡張、六甲山の治山治水などであったが、それに満州での大スケールの国土計画、新しい技術・大型機械導入の経験が結びあわされていく。

その頃日本各地は戦争に向け工業化が進められていたが四国はそうでない。氏は15年4月の全国所長会議で、本土淡路連絡橋構想に合わせ、瀬戸内海航路改修、神戸港拡張、第二阪神国道建設を発表するが、「原口君は宙を掴むようなことばかり言う」とからかわれ、加えて海軍からは「落橋し軍艦不通となれば国防上重大問題」とキツイお叱りを受けた。

2-2. 戦災復興 20年、56歳の氏は官を辞し岡山県加茂町での百姓暮らし。初秋、神戸市長の中井一夫に電報で呼び出される。用件は神戸の戦災復興。氏は官吏としては県知事と同位となった身、また敗戦直後の仕事どれ程のものかと固辞。しかし中井の懇望と内務省技監辰馬鎌蔵の奨導で、「神戸での仕事の後始末と、技術と経験での貢献を」と考え始めた。市の復興本部長として復興委員会を立ち上げる。

22年2月、中井は公職追放。市長選には小寺謙吉が民政会から立つ。助役の氏に推挙多く中井とも相談し社会党から出馬。結果は小寺。即公示後の参院選に社会党から担ぎ出され、21万票の最高点を得た。しかし、小寺は24年9月27日上京中の市宿舎で死去。選挙は懲々だが推されるまま立候補。11月26日、第12代(公選第2代)市長に就任。60歳であった。

25年3月予定の日本貿易産業博覧会(神戸博)は開かざるを得ず、収税の1割に近い大赤字となった。6月のジュネーブでのMRA(道徳再武装)会議出張の疲れから腎臓周囲炎で倒れ2か月の療養。原口市政は散々なスタートとなった。当時、地方自治は形だけの激動期、24年9月にシャープ勧告があり、それまでの4億円の交付税が平衡交付金0円となった。26年の補正予算は当初予算を2割削減、多くの公共事業を中止。27年春には1000人の人員整理。この荒療治と朝鮮戦争の特需景気で赤字は1年で解消する。この時の逆境が氏の5期に亘る市政運営の覚悟を作った。

3. ものづくりとアイデア 戦災復興計画での立案事項が紆余曲折を経、新課題にも対応し事業展開される。技術屋市長の企画として膾炙されるものに、「山、海へ行く」と呼ばれたポートアイランドなどの海面埋立とニュータウン開発事業、六甲山トンネルと六甲有料道路、4私鉄を相互乗入れさせた神戸高速鉄道、さんちか、神戸ポートタワーなどがあるが、氏の港湾整備の意気込みは凄まじく、26年の対日講和特使ダレスの神戸港視察時に、早期接收解除を直訴。その効か翌年3月の第四突堤を皮切りに次々に返還されることになった。

4. グローカル・プラン 31年、神戸市人口は100万人を超えた。戦後、特別市制実施の情勢が高まり隣接市町村の合併が進み、33年6月の淡河町合併を終の機として、神戸のビジョンも再構成される時期を迎えていた。

36年11月、氏は神戸市長に4選され、神戸市は初の『総合基本計画』策定を開始。同計画は〈述べる計画〉に止まらず、〈フィジカル・

プラン〉としての役割を明確にした計画であった。40年11月発表。

同計画は、連絡橋構想他に見るように、広域的視点からは神戸は瀬戸内と東海道メカポリスの要の役割を担うとされ、狭域的視点からは、例えば、14章のうちの1章として〈近隣住区計画〉を採りあげ、その計画と推進に言及している。同計画図にはコミュニティ・アパートなる〈絵〉も掲載され、「この絵のようなアパートも作られる。25~30階の高層で、その中にショッピング、業務、住宅、学校、集会施設…などが入り、この中で日常生活が満たされる。周辺は緑地で運動場…などが整っている」と注釈がある。

東日本大震災後、議論が活発になった〈コンパクト・シティ〉は、ダンティクとサアティによる積層型の『コンパクト・シティ』(1970年)がアイデアの原型か名称の原名になるのだろうが、とすれば、この〈絵〉は〈コンパクト・シティ〉の元祖とも言える。

都市に対するこのようなグローバルな把握は随所に見られるが、それは、氏が旧市街地では困難としつつも、「コンパクト・シティとも呼べるコミュニティ単位が星雲のようにネットワークする〈エキュメノポリス〉として都市は発展する、すべき」と考えていたからかと思われる。しかし「原口君は宙を…」との声が聞こえてきたのだろうか、その語は著書にはあるが、行政資料には見当たらない。

5. 人と都市の健康 グローカルな視点は市民と自身へのものでもあった。氏は幾度の大病の経験から、戦後の青少年を見て「市長である自分になにができるか」と考え続け、一つの答えとして30年に神戸市少年団をつくったが“原口ユージェント”などとの批判もあった。筆者も小学生時に、冬の日曜の朝早く市長の傍らを再度山への道を歩いた。手元に『原口式体操』という小冊子があり、これは氏が西勝造氏から得た健康法のポイントに、他の方法などを考え合わせまとめたものである。表紙中で氏は微笑んでいる(51年没86歳)。

■ 改正学校教育法

平成27年6月、現在は特例でしか認められていない小中一貫校を制度化する改正学校教育法が参議院本会議で可決、成立した。同法は平成28年4月から施行される。義務教育の9年間について、小学校の6年間と中学校の3年間という基準にとらわれずに教えることが可能となり、各自治体などの判断で学年の区切りを4・3・2制や5・4制などに変更することができるようになる。

文部科学省によると、平成26年5月現在、市区町村全体の12%にあたる211自治体で小中一貫教育が実施されている。ただし、学習指導要領の範囲を超えて、学年の区切りなどを変更する場合は、教育課程特例校や研究開発学校の指定を受ける必要があった。国の教育再生実行会議が小中一貫教育の制度化を提言しており、平成26年12月には、文部科学省の諮問機関である中央教育審議会が小中一貫校の制度化を答申していた。

改正法では小中一貫校の名称を義務教育学校とするとともに、小中学校などと同じ学校として明記している。義務教育学校の校長は一人で、教員は原則として小中両方の免許が必要となる。校舎

は同じ敷地内でも離れていても構わない。

法改正により学年の区切りを柔軟に変更することができるようになり、中学の内容を小学校段階で先取りして教えるなどの取り組みが可能となる。自治体や民間の学校法人の判断で小中一貫校が設置できるようになり、生徒数の減少で学校機能の低下が懸念される過疎地域では、義務教育学校の設置が加速する可能性がある。

現在、兵庫県内では加東市が市立の9小学校と3中学校の全てを小中一貫校3校に統合する方針を表明している。また、神戸市内では市立港島小学校と港島中学校を9年制の「港島学園」とする取り組みを平成26年4月から本格化している。

教育現場では児童生徒の心身発達が早まってきていることが指摘されており、現在の6・3制では十分対応できていないとの意見がある。また、中学校になじめず、不登校やいじめが増える「中1ギャップ」なども問題化している。9年間の小中一貫教育の強みをどう教育内容に反映させていくか、今後の各学校の取り組みに注目してまいりたい。

■ 女性活躍推進法の成立

日本では、就業者に占める女性の割合は4割弱と欧米並みであるが、民間企業の課長級以上の管理職は1割にとどまり、欧米の3～4割に比べて大幅に少ない。企業に女性の登用を促すために、女性躍進推進法が、2015年8月28日に、参議院本会議で可決し、成立した。安倍内閣は「女性活躍」を成長戦略の中核の一つに掲げ、「20年までに指導的地位に女性が占める割合を30%にする」という目標を掲げている。その重要法案として成立を目指してきた。

女性躍進推進法は、企業に女性の採用比率や管理職の割合など数値目標の設定と公表を義務付けた。従業員301人以上の企業と雇用主として国や自治体は、①女性活躍に関する状況把握と分析、②数値目標や取り組みを記した行動計画の策定、③ホームページなどでの情報公開が義務づけられる。従業員300人以下の中小企業は努力義務としている。従わない場合には報告を求められることができるとし、虚偽の報告した場合には罰則を受ける。また、国が優れた取り組みをする企業を認定し、事業入札で受注機会を増やす優遇策も盛り込まれた。

その一方で、数値目標を法律で定めることは見送

られた。行動計画の未作成や数値目標の未達成への罰則はない。また、パートやアルバイトについての取り組みが計画に組み込まれるとも限らない。

少子高齢化、労働人口減少が進むなか活力ある社会を目指すには、女性の力が不可欠となる。その意味で企業の取り組みを義務化する法的枠組みの整備は大きい。

今後、行動計画策定は2016年4月1日に、その他は公布と同時に施行する。来年4月の施行に合わせ、国は「女性活躍の推進に関する基本方針」を閣議決定する。2025年度までの10年間の時限立法とし、「女性活躍」に向けた集中的な取り組みを促す。

その一方で、取り組みは企業任せの部分が多く、今後は法律に盛り込まれなかった課題の改善を促す仕組みづくりを進めることが必要であると言われる。衆参両院での付帯決議でも、「行動計画策定時の男女間の賃金格差の状況把握を任意項目に加える」、「非正規労働者の待遇改善のガイドライン策定」などについて検討するよう言及している。

■ 改正マンション建て替え円滑化法

老朽化したマンションの売却と解体の決議要件を緩和するマンションの建て替えの円滑化等に関する法律の一部を改正する法律（改正マンション建て替え円滑化法）が平成26年12月から施行されている。

耐震性不足など老朽化が進んだマンションで、区分所有者等の5分の4が同意すれば、建物の解体と敷地売却が認められるようになった。従前は建物を解体して敷地を売却するには、民法の原則に基づき区分所有者全員の同意が必要であり、実際には非常に困難であった。区分所有者が自力で建て替えるのではなく、跡地を買い受けたデベロッパーなど資金力のある企業による土地活用を進めることもできるようになった。

対象となるマンションは耐震性が不足するマンションであり、耐震改修促進法に基づく耐震診断を受け、耐震性能が不足しているため除却が必要との認定を特定行政庁から受ける必要がある。

国土交通省の推計によると平成25年12月末時点のマンションのストックの総数は約590万戸であり、そのうち昭和56年の建築基準法施行令改正以前の耐震基準（旧耐震基準）で建設されたものが

約106万戸も存在する。南海トラフ巨大地震など将来の大規模な地震の発生が予測されるなか、耐震性が不足している老朽化マンションの建替えは緊喫の課題となっている。

平成14年12月施行の改正前のマンションの建て替えの円滑化等に関する法律では、法人格のある建替組合を設立することができるようになり、組合が主体となって従前のマンションの担保権や借家権を再建マンションに移行させることにより、建替事業を円滑に進めることが期待されていた。しかし、同法に基づいて実際に行われた建替えの実績は非常に少なく、平成25年4月時点で183件、約1万4千戸にとどまっていたため、今回の法改正により建替え要件を緩和することとなった。

なお、改正マンション建て替え円滑化法では、跡地を買い受けたデベロッパーなどが新たにマンションを建設する際に、一定の敷地面積を有し、市街地環境の整備・改善に資するものについて、特定行政庁が認める範囲で容積率を緩和することができるインセンティブを設けている。

今後、老朽化したマンションの建て替えが全国で進められることに期待したい。

■ 経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）を閣議決定

平成27年6月30日、「経済財政運営と改革の基本方針2015」が閣議決定された。この「骨太の方針」は、平成13年以降の自民党政権下において策定され、内閣総理大臣が議長を務める経済財政諮問会議が素案を取りまとめている。

今回の基本方針では、副題として「経済再生なくして財政健全化なし」を掲げている。アベノミクスによる「デフレ脱却・経済再生」「財政健全化」を評価しつつ、今後の課題として経済再生に向けた取り組みの必要性を訴えている。その中には、「稼ぐ力」「地域の総合力」「民の知見」を引き出し、地方創成を深化させることも含まれている。また、公共サービス分野を「成長の新たなエンジン」に育てること等も述べている。

重点課題の項目は、「我が国の潜在力の強化と未来社会を見据えた改革」「女性活躍、教育再生をはじめとする多様な人材力の発揮」「まち・ひと・しごとの創生と地域の好循環を支える地域の活性化」「安心・安全な暮らしと持続可能な経済社会の基盤確保」としてまとめられている。その中には、日本版DMO（観光地域づくり推進法人）の形成、世界最先端IT国家創造宣言に基づく施策の推進、平成27年度から5年間の「少子化対策集中取組期間」における少子化のトレンドを変え

る各種施策の推進、東京オリンピックに向けた取り組みなどが含まれている。

主要分野ごとに見ると、社会保障では、後発医薬品に係る数量シェアの目標値を平成32年度までの間のなるべく早い時期に80%以上とすることや、高齢期における職業生活の多様性に応じた年金受給のあり方の検討等が挙げられている。社会資本整備等については、民需誘発効果や投資効率の高いインフラ等に重点化を図り、また、PPP/PFIの飛躍的拡大など民間能力の活用についても触れている。

地方行政改革・分野横断的な取り組み等として、従来の仕組みを踏襲することの危機意識を国・地方ともに共有し、平成30年度までの集中改革期間内に主要な改革を進めるとしている。また、「経済構造の高度化、高付加価値化」を通じて新たな税収増を実現し、マイナンバーをキーとした仕組みの早急な整備により、税・社会保険料徴収の適正化なども進めるとしている。

財政と成長とのバランスが取れている等の評価がある一方、実質GDP成長率2%程度といった前提が甘いなどの批判もある。いずれにしろ、具体策を着実に進めることが求められている。

■ 独・エルマウにてG7サミット開催

2015年6月7、8日の2日間、ドイツ南部のエルマウにて主要7カ国首脳会議（G7サミット）が開催された。昨年に続き、ウクライナ問題で対立して「参加停止」となったロシアを除く7カ国での開催となった。

初日の経済討議では、日米欧が包括する自由貿易協定「メガFTA」構想を加速化させることについても協議された。「メガFTA」構想とは日米が主体の環太平洋パートナーシップ協定（TPP）、日EUの経済連携協定（EPA）、米国とEUの自由貿易協定（FTA）という三つの経済連携を実現させたいという意図で、相互に連携し、世界のGDPの約6割を占める巨大な経済圏を構築する構想である。「メガFTA」の締結で、通商、投資ルールなど経済新秩序を構築し、G7のメンバー国が引き続き世界のリード役を担うという意思を示す。

また、G7のメンバーではないが、世界のGDPの15%を占めるに至った中国についても、多くの時間が割かれ、中国が主導して設立する「アジアインフラ投資銀行（AIIB）」への対処も協議し、今後G7メンバーで緊密な情報交換を行うことなどが話し合われた。

外交政策を巡る討議では、中国による沖縄県・尖閣諸島への領海侵犯や南シナ海の岩礁埋め立て問題をめぐり、一方的な現状変更に強く反対する考えで一致した。また、ウクライナ情勢をめぐりロシアへの制裁については、2月の停戦合意をロシアが完全に履行しない限り、継続する方針で合意した。

サミットは8日、首脳宣言を採択して閉幕した。宣言には、温室効果ガスを「世界全体で2050年までに10年比で40%～70%の幅の情報で削減する」目標が盛り込まれた。基準年と数値を明確にした目標を打ち出すのは、G8時代を含めて初めてであり、これにより、世界全体が50年までに削減すべき温室効果ガスの量をより明確に計算できる。具体的な数値目標を初めて盛り込んだのは、途上国の温暖化対策への積極的関与を引き出し、年末にパリで開かれる国連気候変動枠組み条約第21回締約国会議（COP21）での新枠組みの合意に向けた「強い決意」を確認する狙いがある。

G7サミットは、2016年、日本を議長国とし、三重県志摩市で「伊勢志摩サミット」として開催される。

■ 明治期の産業革命遺産が世界遺産登録

日本政府からユネスコ世界遺産センターに世界遺産一覧表記載への推薦書を提出していた「明治日本の産業革命遺産 九州・山口と関連地域」について、名称を「明治日本の産業革命遺産 製鉄・製鋼、造船、石炭産業」と変更したうえで、世界遺産一覧表に記載することが、ボンで開催された第39回ユネスコ世界遺産委員会において2015年7月5日決定し、同月8日に正式に記載された。

今回登録されたのは、8県11市にわたる23の構成資産で、静岡県産の垂山反射炉や山口県の萩反射炉といった鉄鋼関係、三池炭鉱や高島炭鉱のほか、旧グラバー住宅や松下村塾も含まれている。また、八幡製鉄所、三菱重工業長崎造船所の施設は、現在も稼働中である。

世界遺産の登録は、1972年にユネスコ総会で採択された「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」（世界遺産条約）に基づく。191か国が同条約を締結し、世界遺産一覧表には1031件が記載されている（2015年7月現在）。なお、産業遺産は、1994年の世界遺産委員会において今後登録を特に推進すべきものとして示された遺産領域の一つである。日本は同条約を1992年に締結し、登録は、今回が19件目になる。産業遺産としては石見銀山、富岡製糸場が既に登録されているが、

重工業としては今回が初めてである。

登録に当たっては、条約締結国が登録推薦候補を記載した暫定一覧表をユネスコ世界遺産センターへ提出し、推薦書を同センターやユネスコ世界遺産委員会に提出した後、諮問機関であるICOMOS（国際記念物遺跡会議）が現地調査などを行う。ICOMOSは、それに基づきユネスコ世界遺産委員会に勧告を行い、同委員会が勧告を踏まえて登録について決定する。今回の登録対象についてICOMOSは「西洋から非西洋国家に初めて産業化の伝播が成功したことを示す」「わずか50年余りという短期間で急速な産業化が達成された3つの段階を反映している」などの評価をした。なお、審議過程において韓国が朝鮮半島出身者の徴用を問題視したが、日本は、対象期間が徴用の時代と異なると主張していた。

世界遺産への登録は、観光面での寄与が期待されるが、今回の登録は広域にわたり、また、知名度が必ずしも高くないものも含まれている。軍艦島として知られる端島炭鉱については、保全計画も必要とされている。過去、世界遺産登録ブームによる観光客の増加が一過性で終わっている例も少なくなく、観光地として育てていくことが今後の課題であろう。

■ 活発化する火山活動と改正活火山法

日本は世界有数の火山国である。日本列島にある火山はプレートの衝突によって作られたもので、日本には海底の火山を含め、110の活火山がある。その数は世界全体の7%に相当する。なお、「活火山」は、火山噴火予知連絡会によって、「概ね過去1万年以内に噴火した火山及び現在活発な噴気活動のある火山」と定義されている。

日本では、「大噴火」を各世紀に4～6回も繰り返してきた。江戸時代から明治、大正にかけては、富士山、浅間山、桜島、磐梯山などの大きな噴火があった。その後の100年間は、火山活動は静穏であった。しかし、2011年3月11日に東日本大震災(M9.0)が発生した後、日本列島の多くの火山の活動が活発化していると指摘されている。2014年9月には、御嶽山(長野・岐阜県境)が噴火し、死者・行方不明者63人に及ぶ、戦後最悪の被害をもたらした。また、2013年から噴火を続けている西之島新島も、いまだに噴火を続けて島は広がり続けている。そのほか、2015年6月には浅間山(群馬、長野県)で2009年以來の噴火を観測した。神奈川県・箱根山でも、同6月末には12世紀後半～13世紀以來という噴火があった。さらに、桜島では、8月15日に南岳の直下付近を震源とする火山性地震が多発したほか、山体が膨張する状態が続き、8月29日はごく小規模な噴火が発生し

た。

御嶽山噴火の教訓を踏まえた改正活動火山対策特別措置法(活火山法)が、2015年7月に国会で成立した。改正活火山法では、50火山の周辺129市町村を「火山災害警戒地域」に指定する。関係する市町村、気象台、警察、消防、火山専門家らで「火山防災協議会」を設置し、噴火の影響を予測した火山ハザードマップ、防災行動を定めた噴火警戒レベル、避難計画を策定することが義務化される。また御嶽山で多くの登山者が被害を受けたことを踏まえ、火山周辺のホテルやロープウエー、観光施設などにも避難計画の策定を義務付ける。活火山に登る際は噴火に関する情報収集、連絡手段の準備、登山届の提出、ヘルメット携行など登山者自身にも安全確保に努めるよう求める。

噴火の発生そのものは人間の力でどうすることもできない。また、噴火の形態・規模や、噴火発生後どのような経過をたどるかについての予測は極めて困難であると言われている。しかし、被害をより少なくするために、活火山法で求められているように、普段の火山活動に注意を払う習慣をつけて、噴火が発生したときの対応を事前に考えておくことが重要である。

■ 韓国で中東呼吸器症候群(MERS)が拡大

中東呼吸器症候群(MERS)コロナウイルスの感染者が続出している韓国で、5月20日に中東から帰国し感染が初確認された男性と接触した女性が6月1日、ソウル郊外の病院で死亡した。

初めて感染者が見つかった後、1カ月で感染者は166人となり、うち24人が死亡した。感染がこれほど早く広がった理由として、世界保健機関(WHO)の調査団は、病院での感染予防措置が不十分だったことに加え、「医療ショッピング」と呼ばれる複数の病院で診察を受ける行為や、病室に大勢の家族や見舞客が滞在するといった韓国の文化を指摘した。

最初の感染者である男性は、体調が悪くなってから病院を転々としていて、感染が分かったのは4カ所目の病院であった。この間に男性が訪れた病院などで二次感染、三次感染も広がり、今では四次感染まで確認されている。

6月17日、WHOは韓国で感染が急拡大しているMERSコロナウイルスについて、「国際的な公衆衛生上の緊急事態」には当たらないとの見解を発表した。WHOのケイジ・フクダ事務局長補は、16日に開かれた緊急委員会が「韓国で感染者や、感染者と接触した人の隔離や監視が適切に行

われ、新たな感染者が減っている」と判断したことが、緊急事態宣言を見送る理由だと説明した。ウイルスの遺伝子には変異は見られないとし、「地域レベルでの継続的な流行は起きていない」ことを強調した。

韓国政府は「感染経路は病院や救急車内部のみで、普通に暮らしている人への拡大はなかった」と説明する。患者と接触した可能性があるとして自宅などに隔離された人は6月中旬のピーク時で6,700人、合計1万6,700人にのぼった。韓国保健福祉省によると、これまでの感染者は計186人、そのうち死亡したのは36人で致死率は19.4%。4割とされる中東での致死率よりも低かった。

同保健福祉省は7月20日、今月4日を最後に15日間新たな感染者が発生していないと発表した。MERSの潜伏期間は約2週間とされることから、韓国の医療関係3団体は7月27日、MERSの感染拡大が「ほぼ終了した」という見解を発表し、翌28日に韓国政府が事実上の終息宣言を出した。

発生から2カ月超で沈静化が進むなか、観光客の減少や消費の落ち込みなど韓国経済に残した影響は大きい。

■ 米・キューバ国交回復

2015年7月1日午前（米東部時間）、米国のオバマ大統領はキューバと1961年に国交を断絶して以来、54年ぶりに国交を回復し、双方の首都で大使館を再開することで合意したことを正式に発表した。7月20日には両国相互の首都で大使館を再開し、東西冷戦を背景にした半世紀以上の対立が解消に向かう歴史的転換点を迎えた。ワシントンのキューバ大使館では同日、記念式典が開催され、キューバ国旗の掲揚が行われた。キューバのロドリゲス外相は同式典に出席後、米國務省にケリー國務長官を訪ね、国交回復を祈念する外相会談を行った。両外相は会談後、共同会見に臨み、ケリー氏はキューバの外相が國務省を訪問するのは1958年以来だと紹介して「今日は歴史的な日だ」と指摘し、両外相は両国が新しい時代に入ったことをアピールした。また、ケリー氏は両国には立場の違いがあることを認めたとうえで、関係修復に向け粘り強く対話を重ねていく姿勢を強調した。

8月14日には、ケリー氏が、米国の現職國務長官としては、1945年以来70年ぶりにキューバを訪

れた。国交断絶から54年ぶりに星条旗が掲げられ、歴史的な大使館再開を祝った。

両国は2015年1月に国交正常化交渉を開始し、国交回復と大使館再開を最優先課題としていた。キューバ側は国交回復の事実上の条件として、米国のキューバに対する「テロ支援国家」指定の解除を求め、米国側は5月に解除した。米政府は1月、米国人のキューバ渡航や送金位関する規制を緩和した。その結果、キューバを訪問する米国人旅行者は急増しており、昨年約10万人から、今年は15万人前後になるとの推計もある。

両国の国交は回復したが、関係正常化に向けた交渉はこれから行う必要がある。対キューバ投資への制裁を盛り込んだ米国の「キューバ経済制裁強化法」は継続しており、キューバ側は撤廃を強く求めている。しかし、人権問題などを巡る溝も残っており、また米議会で過半数を占める野党の共和党では、国交回復への反対論が根強く、対キューバ経済制裁の早期解除は難しいとみられるなど関係正常化に向けた課題は山積している。

■ シーグラフ・アジア2015が神戸で開催

「SIGGRAPH Asia（シーグラフ・アジア）」は、アメリカのACM（計算機学会）が1974年から毎年北米で開催している、世界最大かつ最も権威のあるデジタルメディア、コンピュータグラフィック、デジタルコンテンツに関する国際学会・展示会「SIGGRAPH」のアジア版である。2008年にシンガポールで第1回が開催されて以降、毎年アジアの大都市で開催されており、日本では2009年の横浜大会以来2回目となる。

神戸市と神戸国際観光コンベンション協会は、2015年度の神戸開催を目指し、観光庁の支援（GLOBAL MICE：国際会議招聘助成）を得て誘致に成功した。

コンピュータグラフィックやシミュレーションなどの可視化技術は、近年研究開発や産業分野で多用され、より高度な表現手法が飛躍的に進んでいる。学会および展示会では、デジタル映像・画像、アニメーション、ロボット等の最先端技術動向や可視化技術が紹介される。神戸大会の特徴は、医療、シミュレーション、デザイン、防災など、神戸を含む日本の先端技術研究や関連分野の紹介および可視化技術との融合であり、世界50か国から6,000人を超える来場者が神戸を訪れる（主催者発表）。

大会の効果として、神戸や日本の最先端研究をアピールする機会となるだけでなく、世界の最先端研究者や企業と地元企業や研究者との交流が期待される。

また、期間中には、ICT分野への就職を希望する人材を募集するジョブフェアや、大学生を中心とする大会運営ボランティアの公募（26か国200人）など、若い人材の育成や活躍も期待できる。

本大会の開催を機に、地元ICT関連企業や大学・研究機関など産学官から構成される組織（ローカルコミッティ）を立ち上げ（2014年9月）、神戸市ブースにて医療・シミュレーションなど市内各機関の最先端研究や製品・サービスの紹介やサイエンスツアーなどの共催行事を予定している。神戸市もオープンデータ推進やウェアラブル先進都市を目指した取組みを紹介する。

ローカルコミッティの活動はACMにも高く評価されており、今後、ICT関連の国際学会や展示会が開催される際にも、神戸の知的ポテンシャルやホスピタリティを提供できる基盤をさらに進める必要がある。

シーグラフアジア KOBE2015は、2015年11月2～5日、神戸国際会議場及び展示場で開催される。

■ 夜景サミット2015 in 神戸

平成27年10月9日に、(一社)夜景観光コンベンション・ビューローと神戸市は「夜景サミット2015 in 神戸」を開催する。

「夜景サミット」とは、夜景観光に関する情報や成功事例を事業者・行政が共有するとともに、ホテル、旅行、交通等の観光に携わる事業者に対して、「夜景」をビジネスシーズとして活用いただき、「官民一体での新たな地域活性化の実現」をめざすことを目的として、平成21年から各地で開催され、今年で7回目になる。

神戸市で初めて開催するので、開催地のメリットを活かして、「1,000万ドルの夜景」や「日本三大夜景」と謳われる、「神戸夜景」ブランドのさらなる高みをめざして、市の夜景観光・夜景景観の取り組みを積極的に全国に発信していく。あわせて、市民や観光客に「夜景サミット」を広く告知し、神戸のまちをあげて夜景を楽しんでいただく仕掛けづくりを行うことにより、更なる誘客と滞在型観光の振興を図る。

今回は、初の試みとして、平成27年10月9日～11日の3日間、「東遊園地」においてサテライト会場をオープン。国内初のイルミネーションイベントを開催する。

全国イルミネーションアワードでランキング上位に輝いた、3大イルミネーション「ハウステンボス(長崎県)」、「あしかがフラワーパーク(栃木県)」、「江の島湘南の宝石(神奈川県)」が一

堂に集結する。

夜景サミットの開催に合わせて、「KOBE 観光の日・観光ウィーク」と連携し、「KOBE 夜景サミット・ウィーク」として各種イベントを一体的に開催することで、昼は「KOBE 観光の日・観光ウィーク」で観光施設を楽しんでいただき、夜は「神戸夜景サミット・ウィーク」として、夜景が楽しめるお店、JAZZのお店等と連携し、昼も夜も楽しんでいただけるようPRする。

また、夜景サミット開催を契機に、シティー・ループバス(神戸交通振興(株))×まやビューライン((一財)神戸すまいまちづくり公社)、ボンネットバス(神戸市交通局)×六甲ケーブル(六甲山観光(株))が初めてコラボし特別夜間運行を実施する。

さらに、ボンネットバスについては市街地の夜景鑑賞ツアーを、六甲山観光(株)ではケーブルカーで行く「六甲山1,000万ドルの夜景ガイドツアー」を開催し、六甲山から見える景色や夜景の楽しみ方を夜景ガイドが紹介する特別ツアーを開催される。

神戸市では、官民一体となり、神戸の観光資源である「神戸夜景」を活かした取り組みを実施し、全国に発信し、たくさんの方に神戸に来ていただき、神戸を好きになっていただき、神戸移住につながることを願っている。

■ 神戸の都心の将来ビジョン及び三宮周辺地区再整備基本構想の策定

震災から20年が経過し、新たなステージを歩み始めた今、神戸の都心や三宮周辺の将来の姿を描き、日本だけでなく世界に貢献できる都市として発展していくことが、神戸の未来にとって大変重要である。

そこで、神戸市では、これまでのまちづくりの歩みを前提にしながらも新しい発想で、神戸らしい都心や三宮周辺の目指すべき姿を見定めるため、市民をはじめ、まちづくり協議会、事業者、学識経験者など、多くの方に意見・提案を頂き、それらを基に議論を重ね、神戸の都心の未来の姿「将来ビジョン」と三宮周辺地区の『再整備基本構想』を策定した。

「将来ビジョン」は、神戸の都心がこれから目指すべき都市像を表現する柱として①心地良いデザイン、②出会い、イノベーション、そして文化、③しなやかで強いインフラの3つを立てている。

また、『再整備基本構想』は、三宮周辺の目指すべき方向として、神戸の象徴となる新しい駅前空間「えきまち空間」の創出と、「えきまち空間」を中心とした地区全体の魅力向上を掲げており、まちづくりの方針として、①歩くことが楽しく巡りたくなるまちへ、②誰にでもわかりやすい交通結節点へ、③いつ来てもときめく出会いと発見を、④人を惹きつけ心に残るまちへ、⑤地域

がまちを成長させる、の5つを示した。

人が中心となった、歩く人を重視した交通体系と回遊性を高める歩行者ネットワークの構築が必要であり、そのために「えきまち空間」の骨格となる三宮駅前の交差点を、「三宮クロススクエア」として整備する。

「三宮クロススクエア」では、自動車交通を排除し、人と公共交通を優先させた快適で安全な空間で、人があらゆる方向に自由に往来できる空間とする。

そして、訪れた人の心に残り、市民が誇りに思える空間を創出するため、景観デザインコードなどによって神戸らしい景観に誘導する。

また、三宮周辺に多数散在するバス停は、利用者にとってわかりにくいいため、新たなバスターミナルを整備して中・長距離バスを集約する予定である。

さらに、LRT、BRTなどの新たな交通手段や、ゾーン内均一料金制度の導入などを含めた最適な交通システムの構築を検討する。

神戸市では、今後、目に見える形で加速度的に、魅力的な場所になっていく神戸と、これまで培ってきた神戸らしさをプロモーションしながら、行政と民間が協働して取り組みを鋭意進めていく。

平成26年度 国際戦略形成・人材育成プログラム事業研究報告

(概要・その2)

平成27年3月

(公財) 神戸都市問題研究所

[問い合わせ先: TEL 078-252-0984]

1. 趣旨

市民ニーズの複雑化・多様化, 地方分権の進展や深刻な財政状況など自治体を取り巻く状況が変化の中で, 国際的視野に立った政策形成, 施策の企画・立案の必要性が高まっている。

そのため, 神戸市では, 「国際戦略形成・人材育成プログラム」制度を創設し, 研究員を広く職員から募集して, 国内外の先進事例を調査・研究し, 国際感覚・識見を持った人材を育成するとともに, 当該研究成果の市政への還元を図っている。

神戸都市問題研究所では, 神戸市より委託を受け, 同プログラム研究員の研究活動支援からなる調査研究事業を行い, その研究報告のうち, 前号で9テーマの概要を紹介した。

本号では, 前号で紹介できなかった2テーマについて概要を紹介する。

2. 今回紹介する研究員・研究テーマ

<自主研究型> 将来的な市政課題に対して, 職員自らが発案する提案型

橋本 知宜	水道局事業部浄水管理センター 送水管理担当課長	神戸水道における膜ろ過浄水設備の拡大導入に向けた 調査研究 (ドイツ, オランダ)
北山 良男	水道局事業部浄水管理センター係長	
長縄 太郎	水道局事業部浄水管理センター設備係	
坪内 伸介	水道局事業部水質試験所係長	
藤田 修司	産業振興局観光コンベンション部 観光コンベンション課インバウンド・ 観光プロモーション担当係長	神戸の都市ブランディング (英国, フランス, イタリア)

※所属は平成26年9月1日現在

※平成26年度国際戦略形成・人材育成プログラムの全研究員・研究テーマは, 「都市政策160号」に掲載しておりますので, ご参照ください。

※前号で紹介した研究テーマ「人口動態及び関連施策に関する事例調査」, 「人材活用・登用制度の調査・研究」については, 予定していた海外調査ができなかったため, 最終的に論文をまとめることができなかった。

水道局事業部浄水管理センター 長 縄 太 郎
 橋 本 知 宜
 北 山 良 男
 水道局事業部水質試験所 坪 内 伸 介

【関係局】水道局

1. はじめに

神戸の水道は、明治33年（1900年）に給水を開始して以降115年を経過し、様々な変遷を経て現在、神戸市民約150万人へ安心、安全で良質な水を供給している。しかし、その水源においては脆弱であり、実にその4分の3が淀川水系からの供給に頼っている（図1）。残りの4分の1は自己水源であるが、そのうち半数以上を占めるのが千苺貯水池である。この貴重な自己水源は、市街地送水における淀川水系の補助的な役割を担う上ヶ原浄水場（浄水能力：7万 m^3 /日）と、北神エリアへの送水を担う千苺浄水場（同：10.8万 m^3 /日）の2つの重要な浄水場で利用されている（図2）。

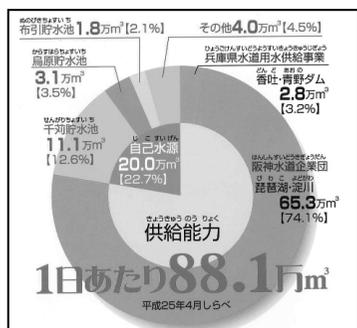


図1 神戸の水道供給能力



図2 主要浄水施設（上ヶ原浄水場）

これらの浄水場は現在の急速ろ過方式の設備が設置されてから、上ヶ原浄水場は築86年（S4年）、千苺浄水場は築48年（S42年）とすでに相当の年数が経過し、老朽化が進んでいるため、早急に更新を行う必要がある。更新においては、今後の給水人口の減少や節水型社会の進展による水需要構造の変化、団塊の世代の大量退職による技術継承、維持管理の簡素化、災害時の水量確保、省エネルギー化や環境負荷軽減、水道水質に対する高い期待など様々な項目が要求される。そのような観点から、膜ろ過による浄水処理のメリットは「自動化」「省スペース化」「薬品使用量の低減化」であり、その要求を十分に満たすことが可能であると考えられる。

本研究では、災害時の神戸送水のバックアップや位置エネルギーの有効利用という観点から、具体的に上ヶ原浄水場についての導入検討を行う。研究方法については、関係する文献からの情報収集だけではなく、千苺貯水池の水質に類似した導入事例や、先進的な処理プロセスを有する膜ろ過システムの視察を実施した。その際は、関わる行政職員や技術者とミーティングを行い、浄水処理技術の内容だけでなく、導入時の契約形態や導入後の運営形態、維持管理、問題点についてもヒアリングを行うことで、導入後のメリットだけでなくデメリットも明確に把握し、適正な施設運営を検討した。

2. 研究内容

(1) 導入検討における条件設定

導入検討する上での浄水場として最低限必要な条件とその効果は以下にまとめる。

【必要条件】

- 1) 千苺貯水池水源の位置エネルギーを利用した浄水処理。
- 2) 地すべり地帯が存在する上ヶ原浄水場において、それを考慮した施設配置を行いコンパクトな施設を作る。
- 3) 災害時の水量確保の観点から、現状能力の計画水量を7万m³/日で最適な処理フローと設備を構築する。

【効果】

- 1) 高低差を利用した膜ろ過システムを構築するため、エコで災害に強い浄水場となる。
- 2) 省スペース化が可能であり、土地の有効利用ができる。
- 3) 自動化が可能であり、浄水量制御や維持管理が安易となり執行体制のスリム化が図れる。
- 4) 原水に含まれる細菌や原虫（特にクリプトスポリジウム）が確実に除去できる。

(2) 千苺貯水池原水における水質上の特徴

一般的に浄水処理を行う原水を、表流水（河川水）・地下水・伏流水・湖沼水と分類した場合、千苺貯水池は湖沼水に該当する。そのような湖沼水である千苺貯水池の水質上の特徴は以下のとおりである。

- 1) マンガン濃度が高い。
- 2) 豪雨後には高濁度が発生する。
- 3) 有機物濃度が高い。
- 4) 臭気物質が存在する。

(3) 膜の評価

水質上の特徴から、要求すべき膜孔径を精密ろ過（MF）膜とし、一般的に国内の膜ろ過浄水場で導入実績ある有機膜での浸漬式とケーシング式、無機膜（セラミック（以下セラミック膜））でのケーシング式として、3パターンの膜を想定し評価を行った（表1）。その結果、千苺貯水池原水に対しての評価として、以下の点でセラミック膜は優位性が高いと考えられる。

- 1) 膜の交換周期が15～20年と長く経済的である。
- 2) 豪雨発生後の高濁度期間において対応が可能である。
- 3) 強度が高く薬品洗浄に強い。

(4) 浄水フローの検討

膜ろ過による浄水処理が比較的難しい湖沼水である千苺貯水池原水に対し、セラミック膜と確実に処理できる単位プロセスとして、3種類のフローを選択し比較を行った（表2）。

- 1) 粉末活性炭→凝集→膜ろ過→マンガン接触ろ過
- 2) 生物接触処理→粉末活性炭→凝集→膜ろ過
- 3) 凝集→オゾン処理→粒状活性炭→膜ろ過

2) のマンガン除去に生物接触処理を導入した場合、薬品を使用せずに処理が可能であり、マンガン除去だけでなく有機物に対する効果も期

	MF有機膜(想定材質PVDF)				MF無機膜(セラミック)	
	浸漬式		ケーシング式		ケーシング式	
研究訪問場所	豊岡市佐野浄水場	評価	美濃加茂市森山浄水場 小野市舟木浄水場 ※本山浄水場	評価	横浜市川井浄水場 ありあけ浄水場 オランダ・アンダイク浄水場	評価
薬品洗浄	オフライン洗浄 差圧が40～50kPa程度で実施	○	オンサイト、オンライン洗浄 差圧が50～100kPa程度で実施	○	オンサイト、オンライン洗浄 差圧が100～150kPa程度で実施	○
交換周期	一般的には3～7年	△	一般的には3～7年	△	15年～20年	○
水質の変動(高濁時対応)	原水濁度の多少の急変は吸収できるが、長期間の高濁度で過剰に膜の負担を大きくすると、膜が使用不可になる可能性あり。	△	原水濁度の多少の急変は吸収できるが、長期間の高濁度で過剰に膜の負担を大きくすると、膜が使用不可になる可能性あり。	△	1000度程度までの濁度まで対応可能。膜の強度が高いため物理洗浄、薬品洗浄回数を増加させ対応。	○
水量の変動(異常時や災害時対応)	吸引る過のため、膜差圧操作範囲が狭く膜ろ過流量を大幅に変化させることが出来ない。予備力を有していないと、異常時や災害時の急変動に対応は難しい。	△	許容流量と膜差圧の操作範囲があるため。ある程度の水量の変動には耐えるが、流量の上昇から膜差圧上昇による膜の損傷が生じる恐れがある。	○	許容流量と膜差圧の操作範囲が広い。水量の変動に対応可能(洗浄頻度は上がるが1.5倍～2倍程度)。膜の強度も高いため損傷の可能性は低い。	○
設備面	膜を設置する浸漬槽は必要。装置はユニット化しており軽量で付帯する配管やバルブ類は非常に簡素である。	○	装置はユニット化しており軽量であるが、配管、バルブ類の設備点数は多い。	○	装置はユニット化しているが、配管、バルブ類の設備点数が多く、導入コストは高め。膜本体と付帯するケーシングの重量がある。	△

表1 膜の評価

待できるが、設備規模が大きくなるため省スペース化が図れないことや、低水温期に生物処理が十分にできない可能性がある。また、3)のオゾン処理を導入した場合は、確実な処理が可能であるが、オゾン処理設備+活性炭設備が必要になり、活性炭の再生作業など維持管理が発生するため、コストの増大、省スペース化が図れない。よって、1)におけるプロセスの組合せであれば、有機物やカビ臭を粉末活性炭で除去し、濁質は凝集し膜ろ過で捕捉、マンガンも確実性・実績のあるマンガン接触ろ過で除去が可能であるため、安定した浄水処理が行えると考えられる。

	粉末活性炭 ↓ 凝集 ↓ 膜ろ過 ↓ マンガン接触ろ過	生物処理 ↓ 粉末活性炭 ↓ 凝集 ↓ 膜ろ過	凝集 ↓ オゾン ↓ 粒状活性炭 ↓ 膜ろ過
浄水フロー			
省スペース	○	× (生物処理設備が必要)	× (オゾン・活性炭設備が必要)
維持管理	△	△	× (オゾン設備の管理・活性炭の再生)
対象物質の除去確実性	○	△ (低水温期に生物処理性能が低下)	○
評価	○	△	△

表2 浄水フローの評価

3. 研究内容からの考察・問題点

(1) 位置エネルギーを利用した処理プロセスの考察

検討した膜と処理フローを導入した場合の概略については、それぞれの設備を経由する際の損失水頭を考慮すると、図3のような建築物と処理プロセスの配置となる。千苅貯水池(K0.P(神戸市基準面)≒150m)が保有する位置エネルギーをいかに有効利用するかということが重要である。上ヶ原浄水場6km上流の導水経路で水頭の最終開放地点である12号接合井(K0.P≒132m)を経て、上ヶ原浄水場へ到達、建物上階にある処理槽(K0.P≒124m)で一旦水頭を開放し、前処理を行い膜ろ過で処理したのち、マンガン接触ろ過機(K0.P≒111m)を経て、最終送水先である神呪量水井(K0.P≒102m)へ流入となる。このフローと配置は、処理する水質上の課題や設定条件から考えると、確実に安定した浄水処理を行うことが可能である。主たる施設である膜ろ過棟の規模は、L70m×W48m×H30mとなり、さらの別棟で排水処理施設が設置されることとなる。

(2) 土地の有効利用を意識した平面配置の考察

上ヶ原浄水場においては、神戸へ送水するために大正6年(1917年)に緩速ろ過施設(平成19年廃止)を導入し、水需要に合わせて拡張を進め、現在の急速ろ過施設を導入、さらには高度成長期を迎え、阪神

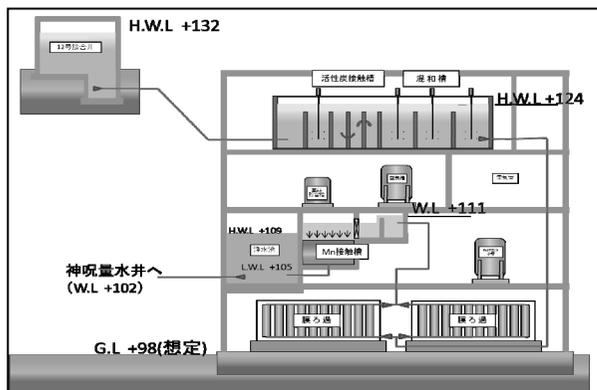


図3 処理プロセス配置イメージ

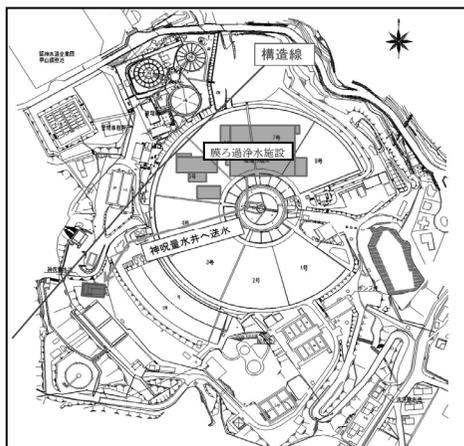


図4 平面配置イメージ

工業地帯の中核都市として神戸の産業に必要な水を供給するため、工業用水道施設を導入していることから、様々な規模と形状の施設が敷地内に点在している。その他に地すべり地帯や、施設の中心付近で分断されるように構造線（地層違いの線）も存在する。本研究において、それらの現状を考慮し、浄水処理設備のみを更新する場合において、土地の有効利用を意識した施設の平面配置は図4となった。

（3）コスト

イニシャルコストの詳細な算出は既設の場内配管の撤去や接続工事、既設構造物など改造の土木工事費等の詳細な試算は困難なため、あくまで概算で求めると、100億円超規模の費用が必要となる。このうち、国庫補助事業として認定されれば対象部分に1/3の補助が適用される。ランニングコストについては、現在の急速ろ過施設で7万 m^3 /日の浄水処理を行った場合と比較すると、人件費を伴わないランニングコストについてはほぼ同等となる。しかし、セラミック膜の耐用年数は20年以上期待できるが、膜交換費用には約10億円が必要となる。

（4）問題点

膜ろ過浄水方式の導入は、浄水処理する原水の水質により除去すべき対象を的確に定め、処理プロセスの中から適切な方法を選択することで、最適な膜ろ過浄水処理フローを構築している。その処理プロセスは多様化しており、膜を透過する前の原水処理（前処理）や、膜の種類も多様である。さらに、膜の材質や構造も更なる技術革新が見込まれており、前処理と膜の最適な組合せについても完全には確立されていない。一般的に湖沼水源からの直接処理は除去要素が多く、そのための処理プロセスが複雑になるため、国内での大規模な膜ろ過浄水場（1万 m^3 /日以上）の導入事例は少ない。本研究において安定した膜ろ過浄水を実現するためには、図3のような処理プロセスの組合せが必要であり、水頭圧が開放されてしまうため、位置エネルギーを利用するには、建物上部に水頭を保有する必要がある。その結果、大規模な建築物を建設することが問題である。

4. 問題点からの一歩進んだ提案

（1）オランダから学ぶ

膜ろ過浄水処理は、今後の技術革新が望まれる分野である。神戸大学では2007年に先端膜工学センターを設立し、本格的な研究施設である膜工学棟が本年5月に竣工しており、今後「膜」に関する研究は、本市を中心に加速することが予測される。さらに、本研究で訪問したオランダのPWN水道公社では、水道処理技術について専門的に取組むための子会社を設立し、ライン川の終着地である処理が難しい湖沼水源に対して、先進的な膜ろ過浄水技術の研究開発を行っている事例を視察し、その姿勢に見習うべき点が多いと感じた。そのような観点から、本研究においても、前述した上ヶ原浄水場での導入検討を基本とし、さらに先進的な技術の導入が可能ではないかと思われる発展的な提案を考察した。

（2）発展的提案 ①

前処理である活性炭接触と薬品混和をインライン注入（パイプに直接注入し接触・混和させる）で処理する（図5）。

1) 効果

この方法を取り入れることで最上階の水槽が無くなり、有効にパイプ内で圧力を保持することが可能となり、省スペース化、イニシャルコストの低減化が図れる。

2) 課題

活性炭接触、凝集処理がインラインで有効に行われるか。さらに、豪雨による高濁度時に対応できるか長期的な実証実験が必要となる。

（3）発展的提案 ②

膜ろ過プロセスの高効率化を意識した先進技術を導入する（図5）。

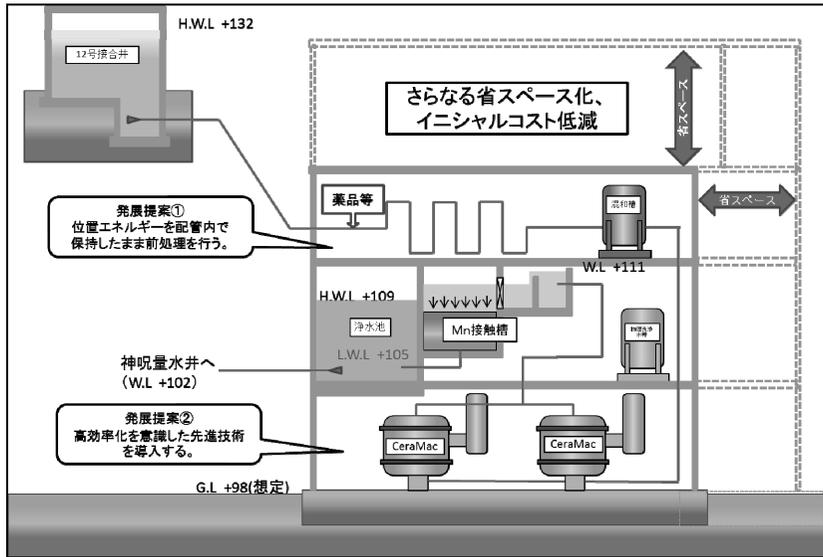


図5 発展的提案①②イメージ

本研究で訪問した、アンダイク浄水場（オランダ）で採用されているCeraMac[®]を導入するというものである。特徴としては、通常セラミック膜を導入した場合、膜1本ごとに1つの管体に収納されているが、このCeraMac[®]は、十数本～百数十本単位で大きな管体への収納を可能にしたものである。この技術は、オランダPWN水道公社の子会社が研究開発を行い2014年には同浄水場にて実際に稼働している。

1) 効果

- i) 建築物面積およびイニシャルコストの低減が図れる。
- ii) 膜ろ過ユニットとして配管弁類など附帯設備を簡素化可能で省スペース化が図れる。

2) 課題

浄水処理の高効率化が可能な反面、システムが保有する膜面積の減少が懸念されるため、異常時の余裕度が小さくなる可能性がある。したがって高濁度時の対応が可能かの検証が必要である。さらに前述の通りCeraMac[®]は、最新技術であるため、まだ導入実績が少ない。2014年に供用開始したアンダイク浄水場（セラミック膜1920本導入）にて、既に1年近く安定運転を達成しているが、システムの長期安定性については今後も継続して注視していく必要がある。また、日本国内での採用を実現化するには設備認定取得等の課題がある。

5. 最後に

現状で考えられる膜ろ過浄水場として、要求する条件に対し、安定した浄水処理を行うためには、多角的な要素から判断し、処理プロセスやシステムを組合せることが必要となるが、本研究では、上ヶ原浄水場に、膜ろ過浄水設備の導入は可能であるといえる。しかし、設備規模やコスト面など多くの課題が存在することも事実である。今後は、浄水場に要求する条件をさらに細分化、明確化することで、より現実的な検討ができるものと思われる。

水道事業体では、需要者に対して安心、安全で良質な水を提供することが最優先事項であるが、更なるサービスの向上を目的として、技術革新が望まれる膜ろ過浄水処理において、積極的に先進的な技術の導入も検討すべきではないかと考える。

【関係局】全局区

都市大競争時代のブランド

都市は大競争時代です。

世界中においしい牛肉があふれています。煌びやかな夜景も、優雅な街並みも、そして街を愛してやまない市民も。都市は差別化し独自の魅力を持たなければならないというのに・・・。

社会は高度に情報化され、その膨大な情報の中に私たちは生活しています。この中で、国や自治体は、観光、企業誘致、居住促進など、さまざまな面で激しい競争下にあります。そして、世界的な政策アドバイザーであるサイモン・アンホルト氏も言うように、このようなグローバルに大量の情報が飛び交う状況下では、人々は、ある事柄を決定する際に、その一つ一つの真の価値を吟味する時間も方法も持ち合わせていません。このため、ある種の偏見や先入観をもって判断せざるをえません。

ブランド力というものがこの競争にますます大きな意味を持ってきました。

さて、ブランドとはなんでしょうか。

ブランドとは人々が共通認識する価値のイメージです。

都市のブランドとは、その都市の人格であって、その都市の名を聞いて、人々がイメージするその都市の価値であり、その都市に行くとき得られる快適さ、その都市に行くとき得られる気分などのイメージです。現代の情報洪水の中、このイメージが、人々の行動を決めているといえます。

ということは、都市のブランドは、このイメージが、その都市の望む将来像と一致していなければなりません。いま、日本中で、いや世界中の都市でブランドを作ろうと、また維持しようとさまざまな事業が実施されています。それらはその望む将来像やブランド像と一致しているのでしょうか。どの様なブランドをつくるかという事は、どの様な人格をつくるのかという事にほかなりません。自分たちにとって必要なブランドは何なのか。対象は誰なのか。何を伝えたいのか。どのようなイメージを描かせたいのか。

「どのようなブランドをつくりたいのか」

この問いかけに私たちはまず答えなければなりません。

三つの視点から考える

都市のブランドを分解すると、その都市が持つ「価値」と、それが伝えたい相手に正しく認知されている「イメージ」の二つであると言えます。この都市が持つ価値を高めることは、たとえば街の機能を高めることや、正しく歴史を伝承することや、市民の愛着を増すことなどです。

一方、「イメージ」は、先入観や評判などから総合的に形づくられるもので、内外に私たちの現在の、あるいはつくりたいと願う価値を伝え、私たちの望むような認知をしてもらうことです。両者は密接に関係しています。価値が新しいイメージを作り、又イメージが価値そのものを高めていく様に、お互いを関連させつつ、この両方を高めていかなければなりません。

そして、このときに大切なことは、いづれにおいても次の三つの視点からとらえるという事です。「私たちは何者なのか」「私たちはどうありたいのか」そして「私たちはどう思われているのか」の三つです。

「私たちはこのような街だ!」「こんな点が素晴らしいです」と独りよがり主張しても、それが周囲に受け入れられな



ければ、その価値は正しく伝わりません。「ブランドを活かして」とか「ブランドの力で」とはよく言われる言葉ですが、はたしてそのブランドは今も活かせるだけの力があるのでしょうか。設定したターゲットにそのブランドは私たちの想定通りに受け止められているのでしょうか。一方的な捉え方だけではブランド構築はできません。

また、私たちは今後どうありたいのかという視点も大切です。現在の姿だけでなく、これから先の目指す未来像をイメージしてもらわないと、そのブランドはどんどん古臭いものになっていきます。

一方、世間からどう見られているかばかりを気にし、私たちのDNA からかけ離れたブランド構築をしても、力強く背骨の通った独自の価値を確立することはできないでしょう。

つまり、都市のブランディングとは、単に街をアピールし、認知させるシティセールス的な面だけでなく、自分たちの持つ資源をいかに活かしつつ、私たちがどのような街を創造しようとし、そしてそれをどのように認識して欲しいのかを、私たちだけの視点ではなく私たちを取り巻く視点の両面から考え戦略的に構築していくものであると言えます。

私たちは客観的に現状を把握しているのでしょうか。

私たちの歩みを、未来の姿を正しく描いているのでしょうか。

価値を再定義する

大都市には相反する価値が混在しています。進取と歴史、都会と里山、伝統と革新。ここに都市のブランディングの難しさがあります。

「多様性こそが都市の魅力である」

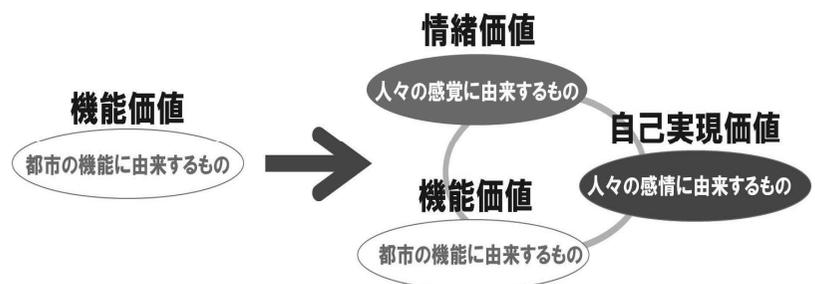
この事実は同時に、都市のイメージを不明瞭にし、競争力を低下させる原因でもあります。神戸は大都市として、このような多様な価値をもっており、その多様性こそが神戸の魅力です。しかしながら、神戸もこの例にもれず総合的な都市の輪郭はあいまいになっているといわざるをえません。この多様性とイメージの明確化を両立させるための方法を我々は持つ必要があります。

そもそも人は何によって街に惹きつけられ、また関わりを持とうとするのでしょうか。人は街の機能すなわち便利さや快適さといったものだけに惹かれるのでしょうか。そして街は何をもって人を惹きつけようとするのでしょうか。価値を束ね集約するうえで「人は街の何に惹きつけられるのか」という事が判断の原点になります。

一方、社会の中で「価値」そのものの考え方も大きく変化しています。「ものづくり」から「ことづくり」へ。いま、都市のブランディングにおいても「もの」という機能から「こと」という情緒や感情に価値中心を移行していくことが求められています。マズローの五段階欲求における、生理的欲求から所属欲求をへて自己実現欲求への変化のように、人々の欲求を満たしていく都市の価値も都市の機能から情緒へ、そして自己実現へと昇華されなければなりません。

心地よく思う心、勇気が湧いてくる心、思いやれる心、またそういった感情を湧き上がらせる都市の佇まいや空気、都市の運営姿勢は、快適で心地よい生活や、機能的でスピーディな生活以上に、人々に深い満足を与えるものです。そして、その先にあるその地で自己を実現できるという価値は何より人を惹きつけてやまないものでしょう。これらこそ都市の価値の中心に据えなければなりません。

これは、これまでの機能価値主体のブランド形成から、情緒価値や自己実現価値に軸足をおいた「都市のブランド価値」を再定義することにほかなりません。



ブランディング一丁目一番地

深く強くつたえるために価値は必ず集約されなければなりません。強いブランドは必ず独自のノウハウによって価値を集約しています。

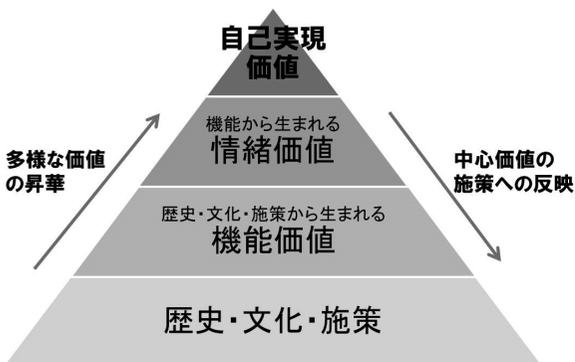
私たちの価値も集約しなければ伝わりません。そこで、私たちのもつ様々な価値を集約し、機能価値から情緒価値へ、そして自己実現価値へ価値変化させていくために、現在われわれの手元にあるあらゆる資源を価値連鎖で検証していきます。

キーワードは「感情」です。「この事業はどのような歴史的文化的背景を持っていて、どのような感情を生むのだろうか。」

「この事業とあの事業の組み合わせは、どのように生活を変え、結果、彼らはどのようななどのような感情を抱き行動するのか」。現在持っている価値と、将来持とうとしている価値とを、それを生み出す施策や歴史、風土などを踏まえつつ、そこから得られる情緒や自己実現へと昇華させ、多様な価値の集約をおこないます。

このことによって多様であるがゆえに輪郭を曖昧にし、かえって魅力が伝わらなかった都市の価値が昇華され集約されます。

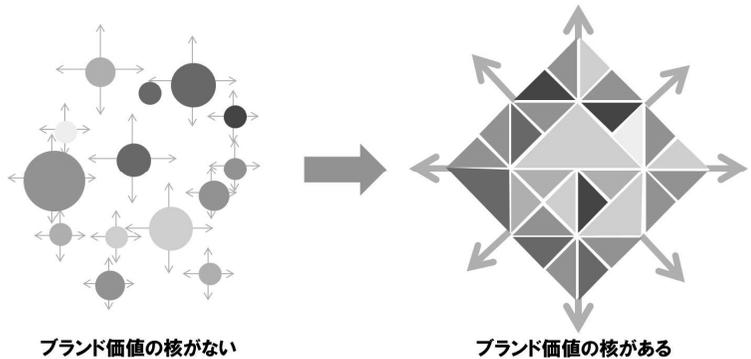
これがブランドの中心価値（核）です。



ものとなることで一貫性をもった世界観の浸透が可能になります。

イタリアのファッションブランド MONCLER 社は、会長兼クリエイティブ・ディレクターであるレモ・ルッフィーニ氏が2003年に MONCLER 社を買収し、同氏によるブランドの再構築により、低迷期から鮮やかな回復劇を演じました。その時に、同社はもう一度 MONCLER の DNA と強いアイデンティティを見つめなおし、それらの価値を検証することにより、それまで膨れ上がったブランド価値をもう一度集約し、整理しています。MONCLER 社は、「自分たちはいかなるものなのか」このブランディングの命題に対して、自らの歩んできた歴史を回答へのキーとしました。「歴史のないところに、成功も未来もない」。自らの歴史、どのように生まれどのように歩んできたのか、そして歴史の転換点でどのような行動をとったのか。人類の歴史の中で MONCLER 社はどのような役割を果たしてきたのか。これらをひとつひとつ検証するなかで、同社の核となる価値を昇華させていったのです。

都市ブランドにおいても、この「価値の昇華」と「価値の浸透」の二つの動きがブランディングを総合的に行うための一丁目一番地と言えるでしょう。



心に残る映像もエッジの効いたコピーも、その元となる本質的な価値を正しく集約し再構築して初めて可能となります。そういった本質的な価値（核）を求めることなく、表現やプロモーションの手法のみをもって耳目をひこうとすることは、かえって本当に伝えたい事柄を曖昧にし、本来のブランディングを妨げるものになりかねません。

さらに、その昇華された中心価値（核）をベースに、施策やビジョンを改めて点検することで、施策やビジョンそのものに価値の軸が通り、それぞれの事業の PR そのものが中心価値をつたえる

神戸の都市ブランドが輝くために

ブランディングはこれからの都市運営に不可欠です。そして、その構築には総合的で中長期的な戦略とアクションが必要ですが、残念ながら、組織、予算、戦略の全てで総合的な対策がとられていません。神戸ビーフなどの「ものブランド」はありますが、「都市ブランド」は弱まっています。「街づくりの戦略」はありますが、「イメージづくり」の戦略はありません。職員や関係者そして神戸ファンによる強い「思い」はありますが、「客観的な視点からの分析」がありません。

ブランディングはこれまで述べてきたように、シティセールスだけではありません。街の機能価値を高めることだけでなく、シビックプライドを高めることだけでも、もちろんありません。

今、私たちが目指すべき都市ブランディングとは、自分達のDNAを深くひもとき、未来に描く街の姿への文脈の中で、自らの本質の中心価値を定め、その中心価値を踏まえながら、街の機能をたかめつつ、これらからつながる情緒的価値と自己実現価値を創造すること。そして、それを内外に浸透させ、正しい街のイメージを描いてもらうことです。

この活動の中で、機能が大切な要素であったり、プロモーションが不可欠な事柄であったり、シビックプライドが重要な役割を担ったりはしますが、それぞれを個別に展開しても、全体としてのブランドは形成されません。

現在の神戸市のブランディングは、ブランディング自体を狭義に捉えたり、短期間での具体化を求めるあまり、考え方や事業が個別事業や個別のセクションに限定され、総合的な戦略となっていません。

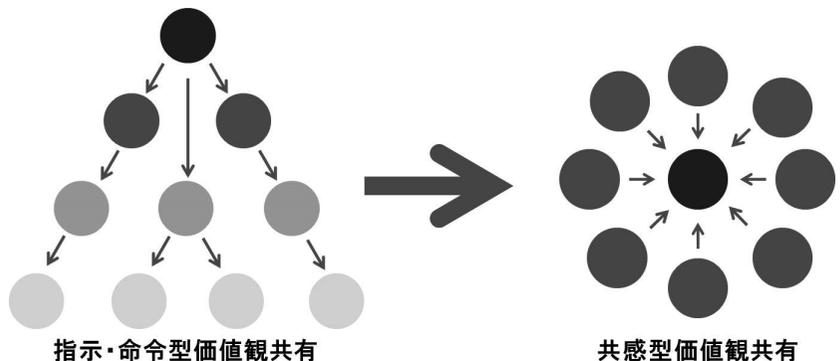
そして、中でも、街の機能価値をたかめていくことは、さまざまな施策を通じ総合的に取り組まれますが、それらの事業がどう消費者の意識を変化させ、かつ我々が客観的にどう思われているのかという総合的なイメージ戦略がありません。そして生活者の価値の変化に対応した価値の集約そのものもこれまで行われておらず、これから取り組まなければなりません。もちろんこれは単なる機能価値だけでなく情緒価値や自己実現価値への価値変化を含む都市の価値を再定義するものでなければなりません。これらは神戸市のマーケティングにほかなりませんが、神戸市にはこのセクションはありません。総合的なブランド戦略の不在とそれを担うセクションの不在、この2つのことが神戸のブランディングを妨げている大きな要因といえます。

また、ブランディングにはトップの強いリーダーシップと世界観の共有が不可欠です。神戸市のブランディングの総合戦略には市長の世界観が正確に反映されることが不可欠ですが、そのための内部コミュニケーションの仕組みも必要でしょう。MONCLER社では、

ブランディングにおいて重要な要素である内部のコミュニケーションの状況を「トップの世界観に社員が共感する」としています。トップから命令されたものではなく、その未来を含めた世界観に社員は共感し、このことが全社的な深く、独創的なクリエイションにつながっているのです。

このように、従来型の、価値を「指示・命令」によって統一していくというコミュニケーションではなく、強いリーダーシップのもと、共通価値を「共感」によって事業に反映していくという新しいコミュニケーションが必要でしょう。

具体的には、全庁横断的なマーケティング組織を作り、主体的に戦略立案からモニタリングまで一貫したブランディングをおこなう。市長のリーダーシップのもと、価値の共感コミュニケーションの仕組みをつくる。この2点を基本に総合的な取り組みを中期的に行うことが必要です。また、欧米の有名ブランドでもリブランドには3年～5年は最低かかっており、当初よりそういった時間軸で取り組んでいくことが、



求められます。

「山、海へ行く」「株式会社神戸市」。かつて神戸の都市ブランドはその歴史と先人たちの営みにより受動的に作られてきました。しかし、復興の最中に世紀はかわり、新しいブランドづくりの時代が訪れました。都市は自らのブランドを能動的に創らなければ忘れ去られていきます。20年の復興の日々をこえ、未来創造に新たな一步を踏み出した今こそ、私たちが21世紀の神戸ブランドを創るときではないでしょうか。

(協力)

MONCLER 社

Simon Anholt 氏

(参考文献)

「CITY IMAGE:WHY IT MATTERS」 Simon Anholt 著

「FROM PROMOTION TO ENGAGEMENT」 Simon Anholt 著

「MONCLER WORLD」 Moncler 社

「戦略としてのブランド」 鬼頭孝幸著 東洋経済新聞社

「魅きよせるブランドをつくる7つの条件」 サリー・ホッグスヘッド著 バイ インターナショナル

「ブランド論——無形の差別化を作る20の基本原則」 デヴィッド・アーカー著 ダイヤモンド社

「ブランディング7つの原則」 岩下充志編著 日本経済新聞出版社

「戦略的ブランド・マネージメント」 ケビン・レーン・ケラー著 東急エージェンシー

「ブランド戦略シナリオ—コンテキスト・ブランディング」 阿久津聡著/石田茂著 ダイヤモンド社

「五感刺激のブランド戦略」 マーティン・リントローム著 ダイヤモンド社

「地ブランド 日本を救う地域ブランド論」 博報堂地ブランドプロジェクト著 弘文堂

「コーポレートブランディング格闘記—B to B ブランディングの実践ストーリー」 石井淳蔵著/横田浩一著 日経広告研究所

「アップルのデザイン戦略」 日経デザイン編 日経BP社

「合理的なのに愚かな戦略」 ルディー和子著 日本実業出版社

※ 上記の他に、新聞やインターネットサイトからも情報を得た。



一步先行く自治体職員のための政策情報誌

月刊『地方自治職員研修』

毎月18日発売、B5判88頁、定価741円＋税

直接送付・年間定期購読：8,880円（税・送料込み、前払い）

- 10月号《特集》教育行政の新論点 《インタビュー》安部敏樹
9月号《特集》枠組み、連携、自治の工夫 《インタビュー》佐藤恒平
8月号《特集》松下圭一、〈自治〉へのまなざし 《インタビュー》櫛野展正

好評
発売中

『自治力の躍動』

自治体政策法務が拓く自治・分権

北村喜宣・著

本体1,500円＋税

好評
発売中

『市民自治のこれまで・

これから』今井照・編著

定価：本体2,500円＋税

公職研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20

<http://www.koshokuken.co.jp>

tel.03-3230-3701 / fax.03-3230-1170 / e-mail:hello@koshokuken.co.jp



公益財団法人神戸都市問題研究所 会員の募集

公益財団法人神戸都市問題研究所では、当研究所の設立趣旨や研究活動にご賛同いただける会員（個人・法人）を広く募集しております。

会員の皆様には、当研究所の機関誌やイベントのご案内、最新の研究活動に関する情報などを逐次ご提供させていただいております。

◆会員の特典

- ・季刊「都市政策」（年4回発行）の贈呈
- ・施設見学会へのご招待
- ・メールマガジンの月次配信
- ・会員専用ホームページ
- ・新刊図書・雑誌ライブラリー
- ・都市政策セミナーへの参加

◆年会費

- ・個人会員：一口 5,000円（一口以上） 法人会員：一口 50,000円（一口以上）

◆お問い合わせ

神戸都市問題研究所事務局（電話078-252-0984、Fax078-252-0877）までお問い合わせください。

※入会は随時受け付けております。

編 集 後 記

◎阪神・淡路大震災から20年が経過しました。神戸市が復興に至る過程では、多くの方々のご尽力があったことは言うまでもありません。

◎本号の特集記事によって、多くの関係者の証言をいただき、市街地・住宅再建、経済復興、生活再建、NPO/NGOの支援活動などについて、震災から20年の歩みがお分かりいただけたことと思います。

◎この20年の間に、未曾有の被害を出した東日本大震災をはじめ、日本各地で多くの災害が発生しています。今後、起こるであろう災害に対し、住民や企業、行政が、協力して困難な状況をどのように対応していくのかは、日本各地で考えておく必要があります。本号がその参考になれば幸いです。

◎次号は、『六甲山の保全～「良質な緑」と砂防』（仮題）を特集します。ご期待ください。

【問い合わせ先】

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1-14 神戸商工貿易センタービル18F FAX 078-252-0877
神戸都市問題研究所内 季刊「都市政策」編集部宛

次号162号予告（2016年1月1日発行予定）

— 特集 六甲山の保全～「良質な緑」と砂防（仮称） — （敬称略）

近年の降雨特性と土砂災害と「良質な緑」の関係 沖村 孝

「良質な緑」について 服部 保

都市山六甲山の多様な価値を求めて 新澤 秀則

～「良質な緑」を育てていくための新たな資金づくり

六甲山の保全に関する神戸市の取り組み 神戸市建設局

ほか

<タイトル・執筆者については変更になる場合があります>

■購読・バックナンバー等のお問い合わせ

株式会社かんぼう 〒550-0002 大阪市西区江戸堀1-2-14

電話:06-6443-2179 FAX: 06-6443-4646 オンラインブックストア <http://book.kanpo.net/>

■ご寄附のお願い

公益財団法人神戸都市問題研究所では、公益目的事業として調査研究活動を行っており、活動にご賛同いただけるかた（個人・法人）から広く寄附を募っております。

詳しくは弊研究所事務局（電話078-252-0984）までお問い合わせください。

季 刊 都 市 政 策

第161号

印 刷 平成27年9月20日 発 行 平成27年10月1日

発行所 公益財団法人神戸都市問題研究所 発行人 新野 幸次郎

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号（神戸商工貿易センタービル18F）

電話（078）252-0984

発売元 みるめ書房（田中印刷出版株式会社内）

〒657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4

電話（078）871-0551

印 刷 田中印刷出版株式会社

都市政策バックナンバー

- 第134号 特集 これからの神戸づくりの論点 2009年1月1日発行
- 第135号 特集 大都市制度 2009年4月1日発行
- 第136号 特集 都市の就業戦略 2009年7月1日発行
- 第137号 特集 環境共生都市づくり 2009年10月1日発行
- 第138号 特集 阪神・淡路大震災の教訓は危機管理にどのように活かされているか 2010年1月1日発行
- 第139号 特集 分譲マンション再建・管理をめぐる諸問題 2010年4月1日発行
- 第140号 特集 神戸市(新長田地区)中心市街地の活性化について 2010年7月1日発行
- 第141号 特集 大都市に期待される役割について 2010年10月1日発行
- 第142号 特集 都市資源としての六甲山 2011年1月1日発行
- 第143号 特集 第5次神戸市基本計画 新たな神戸づくり 2011年4月1日発行
- 第144号 特集 自治体における科学・技術の活用 2011年7月1日発行
- 第145号 特集 東日本大震災への神戸市の緊急・復旧対応支援 2011年10月1日発行
- 第146号 特集 東日本大震災からの復興の推進に向けて 2012年1月1日発行
- 第147号 特集 神戸市まちづくり条例30年 2012年4月1日発行
- 第148号 特集 産業振興におけるスーパーコンピュータの活用 2012年7月1日発行
- 第149号 特集 協働と参画による六甲山を生かした神戸づくり 2012年10月1日発行
- 第150号 特集 都市戦略としてのアジアにおける都市間交流の展開 2013年1月1日発行
- 第151号 特集 東日本大震災を教訓とした受援力強化に向けた新たな取り組み 2013年4月1日発行
- 第152号 特集 行財政改革に向けた神戸市の外郭団体の再編 2013年7月1日発行
- 第153号 特集 東日本大震災の復旧・復興期における被災自治体のマンパワー確保 2013年10月1日発行
- 第154号 特集 スマート都市づくりの課題と展望 2014年1月1日発行
- 第155号 特集 コミュニティ施策の方向性を考える 2014年4月1日発行
- 第156号 特集 東日本大震災からの復旧・復興の現状分析と今後の課題 2014年7月1日発行
- 第157号 特集 高齢者福祉と地域社会 2014年10月1日発行
- 第158号 特集 大学と地域社会の連携の取り組み 2015年1月1日発行
- 第159号 特集 商店街・小売市場の今後のあり方を考える 2015年4月1日発行
- 第160号 特集 神戸医療産業都市の新たな展開 2015年7月1日発行

ISBN978-4-901324-41-0
C3331 ¥602E



定価650円(本体602円+税)

9784901324410

みるめ書房



1923331006024



発売元

みるめ書房

神戸市灘区岩屋中町3-1-4

☎078-871-0551