

3.3.11 大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築

目次

(1) 業務の内容

- (a) 業務題目
- (b) 担当者
- (c) 業務の目的
- (d) 3ヵ年の年次実施計画
- (e) 平成16年度業務目的

(2) 平成16年度の成果

(2)-1 政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力評価に関する研究

- (a) 業務の要約
- (b) 業務の成果
- (c) 結論ならびに今後の課題
- (d) 引用文献
- (e) 成果の論文発表・口頭発表等
- (f) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

(2)-2 災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究

- (a) 業務の要約
- (b) 業務の実施方法
- (c) 業務の成果
- (d) 結論ならびに今後の課題
- (e) 引用文献
- (f) 成果の論文発表・口頭発表等
- (g) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

(2)-3 マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築

- (a) 業務の要約
- (b) 業務の成果
- (c) 結論ならびに今後の課題
- (d) 引用文献
- (e) 成果の論文発表・口頭発表等
- (f) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

(2)-4 復興・復旧の評価哲学の再構築

- (a) 業務の要約
- (b) 業務の成果
- (c) 結論ならびに今後の課題
- (d) 引用文献
- (e) 成果の論文発表・口頭発表等
- (f) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

(1) 業務の内容

(a) 業務題目

大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築

(b) 担当者

所属機関	役職	氏名	メールアドレス
人と防災未来センター	上級研究員	林敏彦	office@hayashiland.com
	専任研究員	永松伸吾	nagamatsus@dri.ne.jp
名古屋大学大学院法学研究科	教授	千葉恵美子	chiba@nomolog.nagoya-u.ac.jp
名古屋大学大学院法学研究科	後期課程	伊藤栄寿	gs8e_ymsk@ybb.ne.jp
北海道大学法学部	講師	山崎栄一	
大分大学教育福祉学部	教授	堀要	khori@seagreen.ocn.ne.jp
大阪国際大学法政経学部	助教授	東野裕人	h.higashino@deluxe.ocn.ne.jp

(c) 業務の目的

本研究では、社会科学と工学の知見から、災害復興政策について様々な評価手法を開発し、制度評価モジュール、進捗度評価モジュール、政策効果モジュール、の3つについて再構築する。それによって異なる学識から復興哲学・復興原理に照らした定量的・定性的・総合的評価を可能にする復興政策総合評価システムを開発する。

(d) 3カ年の年次実施計画（過去年度は、実施業務の要約）

1) 平成14年度

各サブテーマごとに課題を明らかにする。サブテーマとして、①政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力に関する研究(行政分野)、②災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究(法学分野)、③マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築(経済学分野)、を設定し、評価基準の哲学的課題や各分野からの評価基準の妥当性などに関して議論する。

2) 平成15年度

各サブテーマごとの具体的評価システム構築作業が中心になる。ここにおいて行われる評価は、まだモジュールに再構成されないが、それぞれの学問分野の評価軸による評価のギャップや、直感的評価のギャップを意識する。

3) 平成16年度

評価モジュールへの再構成作業が中心となる。再構成の作業は最終的に評価哲学として結実する。

(e) 平成 16 年度業務目的

1) 政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力評価に関する研究（行政分野）

前年度までの研究成果に基づき、次のような諸点に注目しつつ、関係者へのインタビュー、行政文書の収集を進めつつ研究を行っていく予定である。

2) 災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究（法学分野）

昨年度に引き続き、災害復興制度・政策のうち、「まちづくり」のあり方に焦点を当て、関心領域の拡大を視野に置きながら、研究のさらなる発展を図っていきたい。

3) マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築（経済学分野）

被災地域における経済復興過程の評価モデルの構築を目標として、復興過程の諸問題の要因分析、指標の相対化、地域の実態との整合性などを検討する。

4) 復興・復旧の評価哲学の再構築

上記 3 つの成果を統合し、復興・復旧政策の評価原則について明らかにする。

(2) 平成 16 年度の成果

(2)-1 政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力評価に関する研究

(a) 業務の要約

各種文献資料の研究とともに阪神・淡路大震災当時の自治体関係者へのインタビューによって、阪神・淡路大震災時の応急対応、復旧、復興の各段階における中央・地方の政治・行政の行動を明らかにし、その問題点を洗い出す。さらに、平成 16 年 10 月 23 日に発生した中越地震における政治・行政の対応を調査することにより、阪神・淡路大震災以後の改善状況を検証し、現時点における問題点を摘出する。これらにより、震災に対する政治・行政の体制としてどのようなものが望ましいかを検討し、ならびに、事前の災害準備、災害予防の各分野および震災発生後の応急対応、復旧、復興の各局面における改善策を提言する。

(b) 業務の成果

阪神・淡路大震災時の応急対応、復旧、復興の各段階における国・県・市町の政治・行政の対応について、文献資料ならびに関係者のインタビューによって研究してきた。また、2004 年 10 月 23 日に発生した新潟県中越地震は、阪神・淡路の教訓が実際にどの程度活かされているのかを検証するまたとない機会をわれわれに与えてくれた。中越地震発生後は、阪神・淡路大震災に加え、中越地震に関する新聞報道、各種の雑誌等に掲載された関係者の手による論文、レポート等を詳細に検討することにより、中越地震時の政治・行政の対応を検証した。この検証から、阪神・淡路以後解決あるいは改善されたと考えられていたが、実は解決されていなかった問題、議論は行われたものの解決されずに次の震災を迎えてしまった問題がいくつか浮かび上がった。

ここでは、事前の災害準備、災害予防の両分野、ならびに、震災発生後の応急対応、復旧、復興の各局面での問題点とその改善策を概説するとともに、その中の2点について詳述することにする。

なお、われわれが行った阪神・淡路大震災関係者へのインタビューについてであるが、日本政治学会の学会誌である『年報政治学』の2004年の特集が「オーラル・ヒストリー」であることから分かるように、政治学の分野で昨今「オーラル・ヒストリー」が注目を集めている。われわれの研究手法の一つがこのオーラル・ヒストリーであって、われわれがこれまでにインタビューを行った阪神・淡路大震災当時の自治体関係者は、インタビューを行った順に紹介すると、

鈴木和夫氏・阪田芳昭氏（震災当時、兵庫県東京事務所次長、課長）

小久保正雄氏（同、北淡町長）

芦尾長司氏（同、兵庫県副知事）

横山公一氏（神戸市企画調整部長）

北村春江氏（震災当時、芦屋市長）

の各氏である。これらのインタビューの成果は報告書や論文に活かされるとともに、阪神・淡路大震災関係者が語るオーラル・ヒストリーとして、他の研究者や政治・行政関係者の参考に資すべく「証言録」の形で発行する予定である。

これらのうち、北村春江・前芦屋市長のインタビューは唯一中越地震発生後に行ったもので、その証言はその意味でもたいへん興味深いものであった。

1) さまざまな問題点

さて、震災発生前後の各分野・局面における問題点のうち、われわれが注目するのは以下の諸問題である。

a) 住宅の耐震化・家具の固定

災害の予防、被害の軽減という面では、住宅の耐震化がまずもって重要である。しかし、一部自治体で無料の耐震診断、補助金、優良な業者の紹介等の奨励策がとられているにもかかわらず、まだまだ進んでいない（この問題については神谷秀之（2005）参照）。

また、家屋内における家具の固定も重要である。これを進めるためには、固定用の器具等の価格をもっと下げる必要があるのではなかろうか。

b) 災害時の情報システム

阪神・淡路大震災において最も問題となり、したがって、阪神・淡路後、政府が防災対策として最も力を入れたのがこの災害時の情報システムの整備である。それゆえ、既に解決済み、改善済みであると関係者は考えていた。しかし、中越地震において、実は解決されていなかったことが明らかとなった。この問題については、後に詳述する。

c) 公共施設（庁舎・病院・学校）の耐震化

地震発生時に、災害対策の拠点となる都道府県や市町村の庁舎、消防の庁舎、病院、避難所となる学校といった公共施設の耐震化は、災害への備えとして極めて重要である。し

かし、今回の中越地震においては、これら公共施設の耐震化が不十分であることを露呈した。役場の庁舎が危険であるため、災害対策本部を庁舎外に設けた市町村も多く、また、小千谷市や十日町市の消防本部では、通信司令室勤務の職員を除き全員が屋外に避難することもあったという（中村繁一（2005）ならびに十日町地域消防本部（2005）参照）。

また、病院の被害も大きく、十日町地域では基幹病院である2病院で入院患者を屋外に避難させるという事態に陥り、傷病者が殺到した県立十日町病院ではそれがために「野戦病院の様相を呈していた」（十日町地域消防本部（2005）pp.93-94）という。

これら公共施設の耐震化は十分にその必要性が認識されていたはずであるが、厳しい財政事情のため、後回しにされてきたものである。そこには、自分の地域には差し迫った地震の脅威はないとの油断もあったのかもしれない。

建替えるしかないという意見もあるが、公共事業の中身の問題、優先順位の問題として、これらに対するさらなる促進策を国としても考えるべきであろう。

d) 地域防災計画の見直し

阪神・淡路大震災で被災した地域の自治体、例えば芦屋市では、震災後地域防災計画を大幅に見直し、詳細な計画を立てている。他の地域の自治体も、阪神・淡路の教訓を活かして地域防災計画の見直しを行ったはずと、多くの人は考えていたのではなかろうか。しかし、川口町では地域防災計画に地震災害の項目がなかったという（朝日新聞 2004年11月12日朝刊）。また、小千谷市でも震度5を想定したもので、現実には想定外のことばかり起こった（読売新聞 2004年11月12日夕刊）。

今回の中越地震で、多くの自治体が自発的に地域防災計画を見直すとは思いますが、今一度、全国の自治体に地域防災計画の点検と見直しを奨励すべきであろう。

e) 応急対応・復旧の体制

応急対応から復興の体制としてどのようなものが望ましいかについては、後で詳述する。

f) 復興体制

阪神・淡路大震災直後から、復興政策を進めるにあたって自民党内を中心に「復興院」あるいは「復興庁」のような役所をつくって、そこに予算や権限を一元的に集中させて復興を進めるべきとの意見があった。しかし、村山内閣は各所に相談の結果その意見は採らず、全閣僚が本部長となる復興対策本部とそれに対する諮問委員会である復興委員会という体制を採った。

この間の動きについては、御厨貴氏らによる下河辺淳・復興委員会委員長に対する同時進行オーラル・ヒストリーや、同じく御厨氏による後藤田正晴氏に対するオーラル・ヒストリー、当時の新聞報道、後に発表された各種のインタビュー、レポート等に基づいて、詳細に検証した。

復興院のような一元的な組織がよかったのか、それとも、現実にとられたような体制がよかったのかについては、一長一短があり、明確な評価は困難である。

g) 被災者に対する公的支援

被災者に対する住宅再建支援、あるいは、現金の支給の問題等は、阪神・淡路大震災時に提起され、その後も長い間、論争や政治的運動が行われてきた。その結果として 1998 年「被災者生活再建支援法」が成立・施行されたが、その内容に不満を持つ人は多い。

阪神・淡路に続き、今回の中越地震でも多くの仮設住宅が建てられた。しかし、仮設住宅は、その建設費用が 250 万円から中越地震の豪雪地帯用の特別仕様で 400 万円と言われ、撤去費用も必要である。さらに、仮設住宅に入居している間の被災者のケア等に行政は大きなコストをかける必要がある。

それならば、例えば 500 万円なら 500 万円ポンと渡して、被災者に選択の余地を与えた方がよいというのが、われわれのインタビューで語っていただいた北村春江・前芦屋市長の意見である。

住宅再建支援、あるいは、補償という形であれば、私有財産制の根幹に影響を与えるという議論が、われわれの研究会においても指摘されたが、この形ならばその問題は回避できるのではなかろうか。

支給要件など細かい問題の他、最大の問題は、東京直下型地震や、被災地が広範囲に及ぶ東海・東南海・南海地震などで、被災者数が膨大になったときに、その財政負担に国が耐えられるかどうかということであろう。しかし、検討に値する意見であると考えます。

h) 地震保険

地震保険についてもその加入率は高くない。これについては、補償の上限が 1,000 万円であるという点が問題ではなかろうか。例えば、3,000 万円の住宅ローン残高を抱える場合、補償の上限 1,000 万円の保険に入るインセンティブがどの程度であろうか。ローン残高をカバーする程度の補償額は必要ではなかろうか。

2) 災害時の情報システムについて

地震等の災害発生時に必要な情報収集・伝達の流れを今一度簡単にまとめてみよう。

中央 — 都道府県 — 市町村 — 各地区・各集落

災害発生時には、各地区・各集落から被害の状況、救援・救助の要請、避難状況などの情報が市町村に伝えられ、それらの情報をもとに市町村から都道府県へ、被害状況、救援・救助の要請等が伝えられる。また、都道府県を通して、同様の情報が首相官邸をはじめとする中央へ伝えられるという情報の流れが予定されている。

阪神・淡路大震災では、兵庫県庁が被害にあったこと、首相官邸をはじめ国土庁などの各省庁や兵庫県の危機管理体制が整っていなかったことから、政府の初動が大きく遅れ、厳しい批判を浴びることとなった。その大きな原因の一つが、被災各市町からの情報・要請が兵庫県に伝わらず、また県から官邸や自衛隊を含む各省庁へ情報・要請を伝えることができなかったことである。これは、兵庫県庁が被災し、防災無線が使用不能となったのをはじめ、通信手段が極めて不十分にしか確保できなかったため、ならびに、庁舎内の被害が大きく、また、登庁できた職員も少なかったために兵庫県庁が極めて混乱したためである。

われわれがインタビューした震源地・北淡町の当時の町長である小久保正雄氏も、6 時

半ごろから職員に県庁に連絡を取れとっているのに全く取れず、9時ごろなってようやく県庁の出先であった淡路県民局の参事と連絡がついて、「おい知事に自衛隊の出動頼んでくれ」と伝えたと語っている。(小久保正雄氏インタビュー、2004年1月24日)。

芦屋市でも県と連絡が取れなかったようであるが、他方、各地区の情報が市役所なり町役場なりに設置された市町の災害対策本部に順調に入っていたかということ、例えば芦屋市の場合、それぞれの現場へ赴いた市の職員から断片的な情報が伝えられるだけという状態であった(北村春江氏インタビュー、2004年11月15日)。

中央の側も、国土庁は体制が整っておらず、首相官邸もいくつかの不運な条件が重なったとはいえ、大きな被害が発生していることを認識するのに手間取るとともに、その後も地震発生当日の午前中は、テレビの報道以外は現地の情報がほとんど入らないという状況であった。

この反省から、阪神・淡路大震災後防災基本計画等が見直される中で、最も力の入れられたことのひとつがこの情報の収集・連絡のためのシステム(防災基本計画では「情報の収集・連絡体制」という言葉が使われている)である。したがって、この問題はすでに解決、あるいは、大きく改善されているものと多くの関係者、研究者は考えていた。

しかし、2004年10月23日夕刻発生した新潟県中越地震は、これが大きな誤りであったことをわれわれに知らしめた。

新潟県庁は、震度も小さかったこともあり、被害を受けなかったが、被災地の市町村から情報が上がってこないという事態に陥ったのである。新聞各紙の報道によると、県と市町村を結ぶ防災無線が、小千谷、川口、山古志など19の市町村で地震発生直後から不通になったという。今回は「市町村」のところで情報の糸が切れたのである。新潟県庁では職員が電話にかじりついて、各市町村の情報を取ろうとしたが、小千谷、川口、山古志などはいずれも連絡不能であったという(読売新聞2005年1月14日朝刊)。

さらに、川口町では各集落の被害状況を把握するのにも失敗している。地震発生から何と4日目の10月26日、朝刊に掲載された写真を見て川口町長は愕然としたという。その写真には、同町和南津地区の住民が消石灰を水に溶き、県道に書いた「たべもの SOS オムツ ミルク くすり」という文字が写っていたのである。記事によると、地震当日の夜と翌日、同地区の住民が町役場の災害対策本部を訪れているが、職員から具体的な指示はなかったという(朝日新聞12月21日夕刊)。町の災害対策本部では、入ってきた情報も整理・把握できず、救援・救助を手配することができなかったのであろう。

さて、現在の情報収集・伝達のシステムを被災地の集落から眺めてみよう。各集落・各地区からの情報を市町村が取りまとめて都道府県に伝える。各市町村からの情報を都道府県がまとめて官邸なり中央省庁に伝える。このようにしている限り、この情報システムはネットワーク・システムではない。各地区・各集落から見れば、この情報システムは1本線である。各集落―市町村間、市町村―都道府県間、あるいは、都道府県―官邸にたとえ複数の通信手段が用意されていたとしても、「市町村」あるいは「都道府県」が機能しなければ、別の言い方をすれば、「市町村」および「都道府県」というゲートをくぐらなければ、このシステムでは情報が流れないのである。ネットワークの利点である「迂回路」が存在しないのである。

阪神・淡路大震災では主として「県」が、中越地震では小千谷、川口、山古志などで「市

町村」が機能せず（各集落－市町村間の通信も不十分であったが）、情報が流れなかったのである。

市町村あるいは都道府県が予定されている役割を果たせない場合の迂回路を予め制度的に確保しておく必要がある。情報システムについては、非常用の電源の確保等はもちろんであるが、複数のルート（迂回路）の確保と複数の通信手段の確保が必要であろう。現行の防災基本計画では、複数の通信手段の確保をうたっているのは確実であるが、市町村や都道府県をバイパスすることまで考えているのかどうか明確ではない。

また、現在政府が目指しているのは、ある情報が発信されれば、それが即座に関係者全員にその情報が共有されるという方向である。インターネットのホームページなり掲示板に書き込み、それを皆が見ているというイメージである。これは一つの理想的な形である。この方向で整備されたのが、「広域災害・救急医療情報システム」であるが、今回の中越地震では、同システムには被災地の病院からほとんど情報はこず、新潟県では被災状況や受け入れ態勢など各病院にひとつひとつ電話で問い合わせるしかなかったという。そういった病院の一つ、小千谷市の中心商店街の中にある小千谷総合病院では、その端末のパソコンは床に落ちて壊れていたという（読売新聞 2005 年 1 月 12 日朝刊）。

理想的には、このような端末を市町村、病院をはじめ、各地区・各集落にも配置すればよいわけであるが、このようなシステムの場合、端末が壊れない方策（上で述べた公共施設の耐震化にもつながる）、有線もしくは無線の LAN 回線あるいは電話回線が確保できるか、現場に inputs する余裕があるか等が問題となろう。ノートパソコンで衛星携帯電話の回線を使ったインターネットであれば可能であろうか。これについても並行して構築を進めるべきである。

災害時の情報の収集・伝達のシステムについては、今回の中越地震の経験を踏まえ、もう一度再構築しなおす必要がある。

3) 応急対応・復旧の体制

a) 現地対策本部について

阪神・淡路大震災では、地元自治体の要請を受けて、兵庫県公館に国の現地対策本部が設置された。しかし、これは当時の貝原兵庫県知事ら地元が期待したような現地で即断即決できるようなものではなく、霞ヶ関の各省庁の現地における窓口、連絡係に過ぎなかった。むしろ、一部の省庁から派遣された職員は、現地の実情を見、本省と粘り強く交渉したのであるが、やはり現場に権限と予算がないという限界を持つものであった。このあたりは、当時の現地対策本部の本部長や本部委員のインタビューでも確認できる（久野（2004）および武田（2004）参照）。

これと対照的なのが伊勢湾台風時に被災地名古屋に設置された対策本部である。当時の岸内閣の副総理・益谷秀次を本部長に、自治庁長官・石原幹市郎を本部長代理とし、各省局長クラスをメンバーとする災害対策本部が設置され、石原本部長代理以下が名古屋に駐在し、昼夜兼行で対策に当たったという記録が、当時内閣審議室長で災害対策本部の事務局長的立場にあった大島寛一氏の著書にある。大島氏によると、この対策本部は「現場即決」ということで非常に評判がよかったそうである。益谷は吉田側近で長らく党総務会長を務めた大物国会議員であった。石原は内務官僚出身で福島県の初代民選知事を務めた後

参議院議員となり、自治庁が自治省となったのにもなって初代自治大臣となった人物である。本部員も、各省庁から出してきたのではなく、官房長官と自治庁長官（石原）、同事務次官（小林与三次）による人選であったという（大島（1991） pp. 258-261）。

伊勢湾台風のときには、阪神・淡路大震災の「現地対策本部」よりひとつ上位の対策本部が現地に駐在し、「現場即決」で対応したのである。この両者を比べると、少なくとも災害発生後から復旧にメドが立つまでは、政治力と能力のあるリーダーに率いられ、権限を持つ本部員により構成された対策本部を現地、あるいは、現地のすぐ近くに置くということの効果、重要性を認識させられる。

防災担当大臣もより実力のある政治家を当てるべきであり、現在、「緊急参集チーム」として集まる関連省庁の局長を災害対策本部員として現地に送る。官邸（東京）でそれをバックアップするのは内閣総理大臣と各省大臣・事務次官とすべきである。伊勢湾台風時の対策本部の構成は絶妙であり、災害の深刻度によっては、伊勢湾台風時のように、さらに実力のある政治家を対策本部長とし、防災担当大臣を副本部長とすることにより、現地に置く対策本部の重みを増し、各省に対する発言力を確保するということも考えられる。予算を現地の事情を知らない霞ヶ関の本省が握っていると、やはり時間と手間がかかり、あるいは、神戸市のように最初からある程度の枠内であるという発想になってしまう（酒井（2004）参照）。やはり、「予算と権限を現地に」ということが重要ではないかと考える。

b) 応急対応の体制について

その意味でも、応急対応の体制についてのより基本的な議論に移ろう。

応急対応は第一義的に市町村が責任を持つことになっている。しかし、市町村には十分な権限や予算は与えられていない。いや、正確に言えば、十分な自前の予算さえ持っていれば何でもやれるのであるが、大規模な災害ともなると自前の予算では対応できず、国からの補助を受けることになるので、国の言うことを聞かざるを得ないのである。指定都市である神戸市でさえ、避難所の運営や仮設住宅の件では国から現場の実情に合わない指示を出されたり、要望がなかなか通らなかったり、国の了解を得るのに手間取ったりと、現場の市に決定権がないことを、神戸市の元担当部長は嘆いている（酒井（2004））。

また、大規模な災害の場合、マンパワーの面でも、市町村あるいは地域の消防本部が単独で対応することは不可能である。都道府県はもともと住民に直接対応するような機能やマンパワーはもっていない。中越地震をはじめ、現在どのように対応しているのかと言え、自衛隊と他の地域の消防や一般行政職員の応援（自治体間で多くの相互援助協定があり、消防は広域消防相互援助協定や緊急消防援助隊などの相互協力のシステムをもっている）によって対応しているのである。自衛隊プラス自治体間、各地域の消防間のネットワークで、大規模災害に対応しているのである。

諸外国には、大規模な自然災害時の応急対応のシステムを中央政府として持っている国も多い。米国のFEMAは阪神・淡路大震災以後日本でも有名になったが、岩城（2003）によれば国によりその対応方法、対応する組織はさまざまであり、軍隊がその機能をもっている国も複数ある。

ここでの論点は、大規模災害が発生した場合に、どのような対応システムが望ましいのかということである。

日本に1年間滞在し、日本の危機管理について研究したFEMAの危機管理専門官のBosner氏は「日本は技術的人的能力には事欠かない」ものの「これらの『能力』は分散し、1つの方向に統合されているとはいえず、結果的に多くの欠点を持つことになってしまっている」とし、「危機管理の権限を単一の政府機関に集約すること。そこには任務遂行に必要な十分な職員と予算を与えること」などの提言を行っている（Posner（2001）p.6）。

これは判断の問題であるが、私見としては、地元自治体で対応できないような大規模なあるいは深刻な災害が発生した場合、即座に現地に出動し、消防や自衛隊、一般行政部門などを統括し、現地の消防団やボランティアの協力を得つつ、復旧の目途が立つまで救援救助活動を取り仕切る権限と予算をもった組織を考えるべきではなかろうか。

(c) 結論ならびに今後の課題

主だった提言ならびに今後の課題を述べると、（1）災害時の情報システムについては、中越地震の教訓を踏まえて、複数のルート（迂回路）の確保と複数の通信手段の確保という点から再検討の必要があろう。また、より理想的な情報システムについても並行して検討を進める必要がある。（2）公共施設の耐震化については、公共事業の中身の問題、優先順位の問題として、国としても考えるべきであろう。（3）大規模災害が発生した場合に、どのような応急対応システムが望ましいのか議論すべきである。（4）被災者に対する公的支援の再検討、特に、仮設住宅を建設する代わりに、仮設住宅の建設・撤去・ケアにかかる費用分程度のまとまった現金を支給するという案の検討を提案する。（5）人的な被害の軽減には住宅の耐震化が第一であるが、なかなか進んでいない。さらなる促進策を検討する必要がある。

(d) 引用文献

- 1) 大島寛一：ある大蔵官僚の回想，図書出版社，pp.258-261，1991.
- 2) C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト：「阪神・淡路震災復興委員会」（1995-1996）委員長下河辺淳「同時進行」オーラルヒストリー<上巻>，pp.9-10，2002.
- 3) 貝原俊民：大震災100日の記録，ぎょうせい，pp.144-147，1995.
- 4) Bosner, Leo：FEMA 危機管理専門官から見た日本の危機管理，月刊フェスク，2001年11月号（通号292号），務台俊介訳，pp.4-19，2001.
- 5) 岩城成幸：自然災害と緊急時対応，主要国における緊急事態への対処 総合調査報告書，pp.147-168，国会図書館調査及び立法考査局，2003.
- 6) 大島寛一：ある大蔵官僚の回想，図書出版社，2003.
- 7) 神谷秀之：進まぬ木造住宅の耐震化—求められる「使い勝手のいい」助成制度，地方行政，2005年1月17日号，pp.12-17，2005.
- 8) 久野統一郎：「現地本部に権限があれば」の思いも，地方行政，2004年5月24日号，pp.2-5，2004.
- 9) 酒井昭夫：被災者への「現金」支給、真剣に議論を，地方行政，2004年10月4日号，pp.2-6，2004.
- 10) 武田雅弘：危機管理に不可欠な「想像力」，地方行政，2004年5月20日号，pp.2-7，2004.
- 11) 十日町消防本部：新潟県中越地震における活動，月刊消防，27（3），2005年3月号，

pp. 89-100, 2005.

12) 中村繁一:新潟県中越地震における活動, 月刊消防, 27(3), 2005年3月号, pp. 49-56, 2005.

(e) 成果の論文発表・口頭発表等

なし

(f) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし

(2)-2 災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究

(a) 業務の要約

平成16年度は、災害復興制度・政策のうち、「まちづくり」のあり方に焦点を当て、関心領域の拡大を視野に置きながら、研究のさらなる発展を試みた。具体的には以下のような成果を得た。①「まち」をコミュニケーションの場として捉え、震災後の「まちづくり」がそういった公共空間の維持あるいは復興であるとし、「まちづくり」の公共性を明らかにした。②都市計画ならびにマンション再建といった、集团的意志決定が必要とされる分野における行政と私人ならびに私人間の関わり方についての検討を行った。③個々人の住宅再建の現状について、新設された居住安定支援制度ならびに自治体の独自支援策の評価を行った。

(b) 業務の実施方法

基本的に研究担当者の所属先研究室において行った。

平成16年6月19日に、人と防災未来センターにおいて、新マンション法制に関するレビューを行った。

平成16年7月31日に、分科会を新阪急ホテルにて開催し、区分所有建物の建替え制度、まちづくりの公共性、居住安定支援制度についてレビューを行った。

平成17年3月31日に、人と防災未来センターにおいて、プロジェクトの総決算として、まちづくりのあり方に関するレビューを行った。

(c) 業務の成果

1) 予防対策の重要性

本年度は、研究プロジェクトの最終年度ということもあり、これまでの大大特で開催された研究会における諸報告や隣接領域との討論を踏まえた成果報告を行いたい。

阪神・淡路大震災で人的被害を大きくしたのは、災害に対する都市空間の脆弱な体質を放置し続けてきた点に根本的な原因がある。室崎報告の重要なメッセージはこの点にある。人的な被害を最小限に食い止めるためには、壊れない街、燃えない街の建設をすすめることが必要であり、老朽化した住宅、密集市街地の改造が急務であるといえる。

今後予測される大地震が、わが国の大都市圏を直撃する可能性が高いとすれば、災害対策の中心は、応急対策から予防対策に比重が移されるべきであり、防災の視点からどのように都市を改造していくのかを徹底的に検証し、政策を立案し実行する必要があることになる。

もっとも、「災害に強い都市」を建設することは抽象的には誰もが賛同できるとしても、具体的にどのようにしてこれを実践するのかという点になると、その筋道はいまいになる。今回の業務報告においては、まず、抽象的な法規範（憲法・民法の諸規定）からどのような「まちづくりの評価基準・評価軸」の設定が可能なのかにつき検討を行い、ついで、より具体的な法規範（都市計画法・マンション建替え円滑化法など）から「まちづくりの実践と行政の関係」についてを検討してみた。

2) 財産権保障という観点から見た災害復興の評価基準

これまで財産権保障について社会的拘束性・状況拘束性などの概念が立てられ、それによってまちづくりのための財産権規制が正当化されようとしてきた。つまり、災害時を前提としない、いわば平時の財産権理論は、所与の財産権に対して社会の側がどのような規制をどこまで及ぼしうるか、補償は必要か不要か、という議論に過度に集約されてきたように思われる。まちづくりのアイデアが先行し、財産権がそれに合わせるべきだとされてきたのである。

これに対して、災害復興という、非平時のまちづくりにあたっては、災害前の財産権の有り様こそが災害復興の理念をリードし、その方向性を決めるべきであろう。災害前の自生的な街のエトス（これこそが具体的財産権の「制度的保障」の核心部分ともいえる）を災害後に復興することが、財産権保障の観点からまちづくりの政策評価の項目に加えられてよいと考える。

このような観点から、既存の「まち」の人的ネットワークという意味におけるコミュニケーション空間の回復の有無、程度こそが災害復興の評価基準とされるべきであるとの結論に達した。

ここにいう、まちづくりの担い手につき、これまでの代表的なものを行政モデルと私権モデルに区別することができるが、さらに市民社会モデルを提示することが可能である。

A 行政モデル・・・計画合理性、没個性を特徴とし、住民の役割は<参加>どまりである。防災の物理的なインフラ作りには強い。

- B 私権モデル・・・無計画、個性的だが不調和でありうる。防災の物理的なインフラ作りに弱い。拒否権という意味で＜参加＞的な機能は発揮しうるが、実際にはゴネ得で売却というのが従来のパターンであった。
- C 市民社会モデル・・・住民が財産権に限定されない生活利益（環境、福祉、安全、雇用、景観など）を守り発展させるために共同決定をする。＜建築協定＞はそのある意味で偏った一種であるといいうる。ある程度の計画合理性と個性、対災害性があり、バランスがいい。

災害前には私権ベースに支えられてきた市民社会を、私権が喪失し混乱に陥った災害直後に行政ベースで支えることはやむをえない。しかしながら、小浦報告にあるように、コミュニケーションの場を維持することが復興であり、行政の役割である。支援金もその目的で捉えれば正当化されよう。法＝権利＝裁判という場の支えのいらない、コミュニケーション空間（＝街）それ自体の存立の保障が必要なのである。財産権保障をこのようなコミュニケーションのネットワークの保障という人格権的な保障であると捉えなおせば、こうした意味での財産権保障の回復こそが「街の復興」の評価基準とされることになる。

3) これまでの評価軸―「公助」と「自助」間の乖離によるアンバランス

震災予防・復興に関する政策の策定にあって、障害の一つとなっているのは、住宅の耐震化・再建は個人の資産形成の問題であり、公的資金を投入することは認められないとする理解にある。このような観点から、住宅の耐震化や再建は「自助」努力が原則とされることになる。一方、「公助」が問題となる領域は、困窮者に対する生活の保障に限定され、社会政策的観点から住宅に対する補助を補完的に行うという図式が、政策を立案する際の基本的な枠組みとなってきた。渋谷報告では、このような構図を前提とし、建前としては復興過程における「公助」の補充性の原則を維持しながら、実質的には個人の住宅再建に公的な支援を拡大するための施策が提言されている。

2005年4月より、被災者生活再建支援法を改正するという形で居住安定支援制度が創設された。山崎報告は、この新制度の運用実態を調査し、その中で自治体が独自の支援策をとっていることを明らかにしている。自治体が独自の施策をとるにいたった背景としては、①災害救助法・被災者生活再建支援法を主とする国の施策があまりにも貧弱であること、②大規模でショッキングな災害の発生により、自治体も何らかの施策を求められていること、があげられよう。自治体の自助努力が見られる場面は、特に被災者生活再建支援法の不備を補おうとする場面において顕著であった。

しかし、他方で、安全な街を建設するためには私権の制限もやむをえないとする議論が行われてきたことは、周知のとおりである。第二次世界大戦後、財産権の内容は公共の福祉に適合するように法律で定めるとする規定が憲法に置かれ（憲法29条2項）、民法にも私権は公共の福祉に遵うとする規定（民法1条1項）が設けられた。特に、1960年代の高度経済成長期以降、わが国では、都市問題・環境問題を解決するために、社会的公共性の観点から土地所有権に一層の制限が加えられるようになった。1989年に制定された土地基本法でも、土地が公共の利害に関係する特性があることに鑑み、公共の福祉を優先させる

としている（2条）。

このように、住宅自体の耐震化・再建は、私権の問題であり、「自助」の原理を原則とし、個人の資産形成に対する公金支出の抑制論が、他方で、住宅を取り巻く居住環境については、公益が優先され、居住環境に関する私的所有権の制限論が導かれてきたことになる。

しかしながら、「災害に強い都市」を建設するには、住宅の耐震化・再建と区画整理などの都市改造計画は、いわば車の両輪であり、相互に関連づけて政策が遂行されるべき課題であるはずである。前述した議論の「ブレ」をもたしている原因は、住宅と居住環境の帰属主体が誰かという視点から両者を分離し、政策立案の原理を二分していくことにその原因があるように思われる。小浦報告にある「景観」の問題は、この点についての素朴な疑問の提示であるといえる。個別の建設行為が、都市の景観に与える影響は極めて大きいからである。乏しい資金でひ弱な個人住宅が縮小再生産されても、災害に強い都市ができあがるはずはないといえる。

4) 都市空間概念への統合化と「共助」原理への転換

従来の思考様式(住宅に関する私権の優先⇒自助の原理の優先・公助の原理による補完、住宅環境・居住環境に関する公益の優先・私益の制限⇒公助の原理の優先)を克服するためには、住宅と住宅を取り巻く居住環境を都市空間という概念の下に統合化し、対立する私人間の利害の調整・協力協調と行政による支援という枠組みの中で、問題を捉えなおすことが必要であるように思われる。

個人住宅の耐震化・再建問題は、確かに、当該住宅の所有者の私的所有権の内容・行使に関わる問題であるが、当該住宅を取り巻く居住環境を考慮すると、ほかの私人(当該土地を取り巻く土地・建物・道路などの所有者・利用者)の利害との調整を必要とする。道路などの公共用物については、国・公共団体が直接支配管理を行い一般公衆の共同使用に供されているが、公共の用に供されるからといって公益が超越的に認められるわけではなく、当然に私的所有権の成立を否定すべき論理的必然性があるわけではない。つまり、都市空間には、より私人による支配が強くあらわれる対象と一般公衆の共同使用が強くあらわれる対象があるに過ぎないことになる。

このような視点からすると、いずれの対象についても、都市の安全な居住空間を創出するために、私人間の利益ないし個人と一般公衆の利益をどのように調整するのかという視点から、私的な財産権には内在的な制約があることを前提に、「共助」を政策立案の基本原則として解決策を模索することが必要とされることになる。また、国や地方自治体は、紛争の事前予防のために父権的に介入するというよりは、政策決定過程に応じて「共助」を支援する調整役としての役割を担うべきことになる。

5) 共助の原理の具体化と行政の役割

もっとも、共助の原理にもとづいて、私権の調整のために行政による積極的支援が行われるべきであるとしても、それにはかなりのバリエーションがあり、調整のあり方も支援のしかたも一様ではない。

「災害に強い都市」を建設するためには、災害の発生する以前に、その地域に居住していた住民の住み方や生活のしかたの見直しを求める必要性が生じる場合がある。この点で、

震災のみならず、復興の過程で被害を被った人々に対して、生存権を内包する権利として財産権概念の再構築を説く棟居報告の指摘は極めて重要である。確かに、行政当局がこれまで実現できなかった都市計画や道路網の整備を災害復興過程で市街地の都市改造の実現として行うことは、「災害に強い都市」の建設という目的には適合的であるかもしれない。しかし、当該土地や住宅に居住する人々の視点からすると、「生活」の視点が欠落しており、震災のみならず復興の過程でも、人間らしい暮らしを破壊しかねないからである。住民や市民に安全な生活環境を保障するためには、物理的に安全な住環境を保障することは必要条件であっても十分条件ではない。阪神大震災の復興過程においても、災害に強い都市に改造する行政計画と市民に安全で活力ある暮らしを保障することが、現実の政策の実現過程では対立する場合があることが明らかになった。

ただ、都市空間の重要な構成部分である私的所有権部分は細分化され、かつ、その権利関係は複雑である。また、都市部の不動産の資産としての価値を考慮すると、不動産の利用について多くの公的規制があるにもかかわらず、私人間の権利関係については個人主義的な主張が強くあらわれることになる。このような状況下では、①市民の参加が保障されていること、②私人間の利害調整も公開の手続の中で行われること、③様々な利害を総合的に調整するために、まちづくりの青写真を策定することが必要である。このような観点からは、とりわけ行政計画の策定とその手続が極めて重要となる。

では、行政がまちづくりのいかなる場面において、どのように関わり合いをもつべきなのかを素描してみることにする。

a) まちづくりへの市民参加

市民参加という場合、多くの場合、市民を集めて行政や事業者が説明し、これに一部の市民が意見を述べ質問をするという方式が一般的である。しかし、市民に安全で活力ある暮らしを保障しながら、災害に強い都市に改造するためには、行政計画策定の原案作成あるいは構想段階から市民が積極的に参加する方式や市民に複数の政策案をその長所短所を含めて開示する方式など、利害調整のプロセスに応じて、市民と行政の協働を可能にする市民参加の方式が重要である。特に、地区計画を策定する際には、地区の特性と住民の生活に配慮したまちづくりを推進するため、市民が地区計画を自ら積極的に策定し行政が支援する方式や市民団体と行政が対当な当事者としてまちづくりについて協定を締結する方式など、能動的な市民参加制度の設計が考えられるべきである。建築協定については、全員合意の要件を緩和する一方で、手続的権利を保障し、行政が協定の合理性を審査するなどの方法で、合理性を担保することも考えられる。

b) 行政手法の検討—規制的手法から誘導的手法へ

建築基準法にもとづく建築確認・違法建築物に対する除却命令などの行政行為、都市計画法にもとづく行政計画、あるいは、建築協定などの行政協定以外にも、租税免除・補助金・融資などの誘導措置、さらにこれらの効果的な組み合わせを模索することが重要である。

また、これらの手法は、①当該手法が都市の安全な居住空間を創出する目的に適合的かどうか、②目的に適合的であるとしても、目的達成の手段として必要不可欠であるかどうか

か、③手段と目的とが均衡しているかどうかという観点から検証され、制度の見直しへとフィードバックされる必要がある。

c) 身近な自治体によるまちづくり

より広域的は行政計画のもとで、まちづくりをどのように推進するかは、広域計画を優先する現行法のもとでは、大きな問題をはらんでいる。地方分権との関係では、国などの広域計画が基本的な枠＝指針を設定するとしても、市町村の地区計画の自由な計画策定を原則とすることが必要になる。

d) マンション再建問題に対する行政の関わり

一方、私人による支配が強くあらわれる対象についても、共助の原理にもとづいて、行政による積極的な支援が要請されることになる。災害に強い都市空間を創設するという場合に、私人間の権利が鮮明に対立するのは、マンションの建替え・再建問題である。今後、10年間に100万戸ほどのマンションが建築後30年を越えるといわれており、次々に老朽化したマンションの建替え作業が行われることが予定されている。千葉・伊藤報告は、「共助」を原理として、建替え決議にいたる区分所有者間の手続的権利の保障によって、多数決原理による区分所有者間の利害の調整をめざしている。災害に強い都市の建設という視点からは、マンションの建替え決議の合意プロセスが問題の出発点となるが、さらに、マンションの建替え決議後、区分所有建物が再建・建替えまでの合意形成のプロセスが重要となる。マンション建替えについての手続を全面的に定めた事業法であるマンション建替え円滑化法と区分所有法の連動・対応関係を明らかにすること、マンション建替え円滑化法が範とした都市再開発法・密集法との対比は不可避であり、私人間の利害調整にはなじみがない権利変換システムの導入などの行政的手法と民事法との兼ね合い、また、この分野における行政の支援のあり方がさらに検討される必要がある。

(d) 結論ならびに今後の課題

震災復興政策総合評価システムの構築というテーマを法学の視点から、さまざまな検討を行ってきた。結果として、憲法・民法・行政法の各法領域の研究者の集まりの中で、最小限ではあるが、上記のような意見の集約を見ることができたように思われる。

これまでの復興政策が「公助」と「自助」を強調してきたことによって、それぞれの理念を反映した施策間の連携の悪さが明らかにされた。そこで、このような理念間の乖離を克服すべく、これからの復興政策のあり方について、「共助」というキーワードを新規軸として理念の再構成をはかるべきであるという結論に達した。

今後は、5のi)からiv)で述べたように、この新しい評価軸をいかに具体的な復興政策に反映させていくかが課題として残されている。

(e) 引用文献

- 1) 災害対策制度研究会編『新 日本災害対策』(ぎょうせい 2002年)
- 2) 内閣府『被災者生活再建支援法の一部を改正する法律について』2004年4月1日
<http://www.bousai.go.jp/hou/040405shienhou/houritsu-setsume.pdf>

- 3) 千葉恵美子「検証・新マンション建替え決議制度—理論的視点から」ジュリスト No. 1249 (2003年) 51～60 頁
- 4) 林敏彦他『震災復興と公共政策』DRI 調査研究レポート Vol. 4 2004年 11 月

(f) 成果の論文発表・口頭発表等

著者	題名	発表先	発表年月日
千葉恵美子	民法 2 物権 (アルマ・シリーズ)	有斐閣	2005 年 4 月 刊行予定
棟居快行	「営業の自由」 109～113 頁 「財産権保障」 114～127 頁	『憲法解釈演習』信山社	2004 年
千葉恵美子	規制改革と契約法	名古屋大学法政論集 201 号	2004 年
棟居快行	貸金業法 43 条は違憲である	消費者法ニュース	2004 年 10 月
山崎栄一	自立支援金訴訟後の調停事件から見た被災者支援制度の問題点	九州社会福祉研究第 29 号	2004 年
山崎栄一	佐賀県突風災害における被災者支援	地域安全学会梗概集第 15 号	2004 年
山崎栄一	自治体と被災者支援法制	地域防災研究論文集第 1 巻	2004 年
棟居快行	司法権の現状と将来 (報告)	北大法学会	2004 年 11 月
山崎栄一	被災者支援法システムの構築 (報告)	九州社会法研究会	2004 年 3 月
山崎栄一	自立支援金訴訟その後—調停事件に見る被災者支援制度の問題点 (報告)	九州公法判例研究会	2004 年 9 月
山崎栄一	佐賀県突風災害における被災者支援 (報告)	地域安全学会	2004 年 11 月 6 日

(g) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし

(2)-3 マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築

(a) 業務の要約

兵庫県経済の復興過程を統計的に把握するとともに、その背後にある経済活動を分析することによって復興過程におけるマーケットの動きを明らかにした。その結果明らかになった主要な事実は以下のとおりである。第一に震災から5年間について、追加的に生じた経済活動をすべて震災復興のために行われた活動であると仮定すると、復興活動の経済規模はおよそ7.7兆円になることがわかった。これはおよそ20兆円の兵庫県経済規模からしても十分経済復興の起爆剤となりえる大きな新規需要であった。第二に、これらの経済活動の官民割合はおよそ3対7であり、莫大なインフラの被害があったにもかかわらず、復興活動の圧倒的多数は民間部門によって行われたことがわかった。第三に、7.7兆円の復興活動のうち、兵庫県内企業によって供給された部分はわずか10%にすぎず、復興需要の多くが兵庫県外にこぼれ出た可能性が強く示唆されている。

(b) 業務の成果

1) 兵庫県と国の実質 GDP 成長率の推移

図1は、兵庫県と国の実質 GDP 成長率の推移を示したものである。横軸には年度が示されている。震災が発生したのは1994年度に当たるが、震災発生年度において県内 GDP は前年度に比較して3.2%減少している。しかし1995年度、1996年度においては復興需要の影響もあり、それぞれ5.7%、2.5%と比較的高い成長を見せている。しかしその後1997年度、1998年度には、-3.3%、-3.4%と震災発生年度を下回っている。1997年4月には消費税が5%に引き上げられ、11月には財政構造改革法が成立するなど日本経済は引き締めの方であったこともここには影響している。

加えて兵庫県内では震災後の復興需要が一巡し、本来の経済活動水準へと調整が行われている過程でもあった。このため兵庫県内の成長率は日本全国のそれと比較しても厳しい数字となっている。1999年度には県内成長率は-0.7%と経済の縮小傾向に歯止めがかかり、2000年度には2.6%と4年ぶりにプラス成長に転じる。

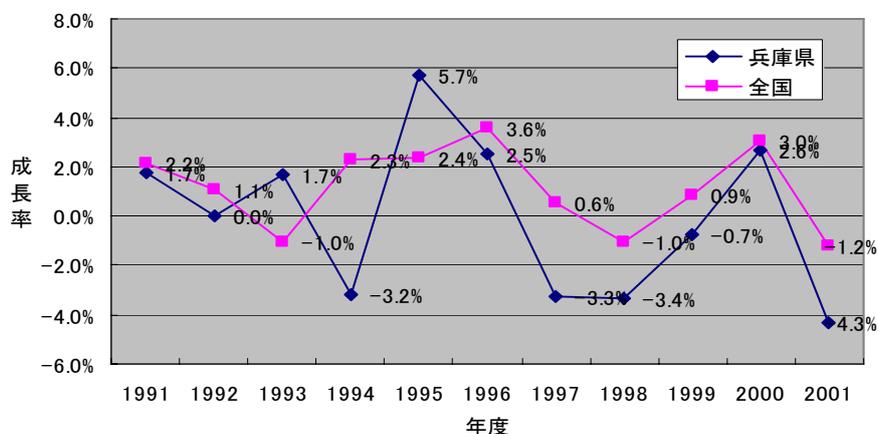


図1 兵庫県と国の実質 GDP 成長率(H7基準)の推移

2) 兵庫県内総支出の項目別推移

図2は、兵庫県における県内総支出の各支出項目別の推移を示している。このグラフからは次のような興味深い事実をうかがうことができる。第一に、震災は民間消費支出に対して目立った影響を与えていないということである。わずかな減少はみられるものの、これは主に被災者の県外流出などによる人口減少の影響によるものと推測される。その証拠に県民一人当たり消費支出を調べると、平成5年度、平成6年度、平成7年度（いずれも分母は3月1日時点の県内総人口）についてそれぞれ186.6万円、187.9万円、188.0万円とほとんど顕著な差は見られない。

生活の復興のために耐久消費財等への支出が増大することが予想されたが、その一方で震災直後に発生した経済活動の一時的停止や、贈与経済の発生などにより、消費が縮小したことの影響もあり、これらの効果が互いにキャンセルされた結果であると思われる。2002年度になってはっきりとした減少傾向がみられるものの、これを震災の直接的影響と呼ぶにはあまりにも時間が経過していると思われる。

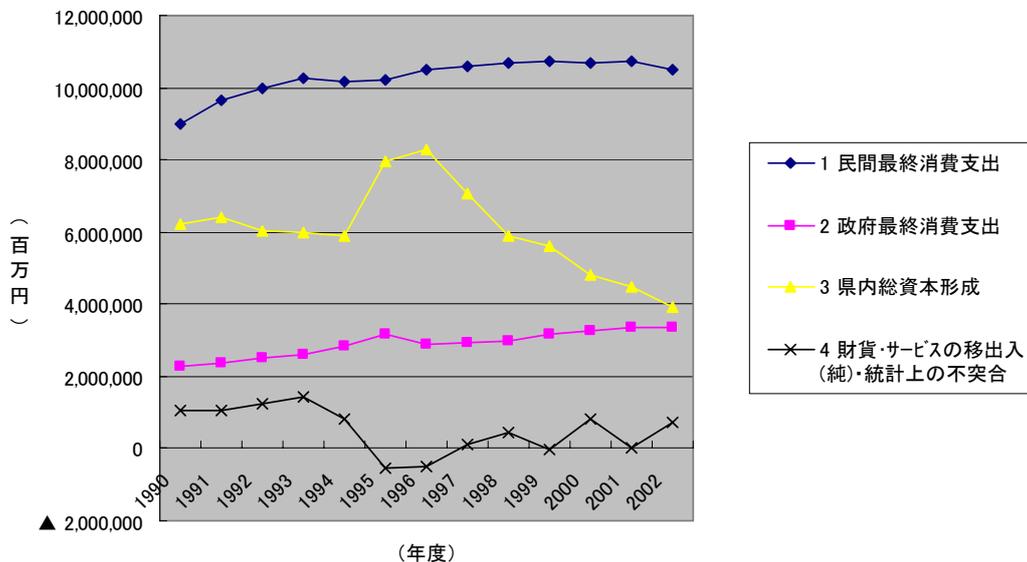


図2 兵庫県における県内総支出(GDE)項目別推移

(出所)兵庫県統計課「兵庫県民経済計算」

第二に、県内総資本形成については明らかな震災の影響が見て取れる。バブル崩壊の影響を受け、県内総資本形成は1990年度以降1993年度まで停滞あるいは若干の通減傾向をみせている。明らかに震災による影響が見てとれるのは、1995～1997の3年間であり、1998年度にはほぼ元の水準に回帰している。1999年度には復興投資も底を打ったかのように見えたが、2000年度以降も大きく減少を続けている。

第三に、政府最終消費支出については、1995年度に増大し、その後しばらく横ばいとなるが、長期的には増傾向にある。

第四に、財貨・サービスの移出入が大きく変動している点がある。1994年度までは移出入黒字であるが、1995年度からは赤字に転じる。それも1998年度にかけて黒字へと回復を見せるが、その後は大きく変動をみせ、震災前の水準には回復を見せていない。

以上のように、県民所得統計を概観してみると、震災後の経済活動の変化については、2つの期間に分解して考える必要があると思われる。すなわち震災が発生した1994年度から1998年度までの5年間は震災による影響とそこからの回復過程として考え、1999年以降については兵庫県経済の構造変化によるものとして考える必要があると思われる。その理由は次の通りである。

すでにみたように、県内総資本形成と財貨・サービスの移出入・統計上の不突合について震災による影響がはっきりと見られた。そして、どちらも1995年度から1996年度にかけて大きく変化し、1998年度までに元のトレンドに回帰しようとする。ここまでは、震災による復興需要と、元の経済活動へ向けて回復するプロセスであると考えられることができるだろう。

しかし、1999年度以降の変化については、そうした説明は適当ではない。なぜなら県内資本形成については、震災前の水準をはるかに下回る水準まで落ち込みを見せ、その傾向には歯止めがかかっていない。財貨・サービスの移出入・統計上の不突合については、震災前は安定的に高い水準で黒字であったのが1999年度以降は黒字幅も小さく、不安定な状況である。このことから1999年以降の変化については、被害や復興事業など震災による直接的な影響というよりは、構造的なものに起因すると考えるほうが適当であろう。

したがって、県内の震災復興活動の全体像を明らかにするという本稿の目的からは、1999年度以降は分析の対象から除外し、1994年度から1998年度までの5年間は対象とすることが適当であると思われる。

3) 復興活動の定義

本稿では、平成6年度から10年度までの5年間について、平成5年度の水準を上回る支出活動すべてを、震災によって兵庫県内で追加的に必要となった経済活動にとらえ、これを復興活動であると定義する。すなわち震災がなければ平成6年度以降は平成5年度と全く同様の経済活動が行われたと仮定し、平成5年度を上回る水準の支出活動は、すべて震災に起因するものとするのである。

この定義は復興活動を過小評価するという指摘が予想される。復興活動が一切行われなかったとすると、平成6年度以降は平成5年度よりも潜在的県内総生産の水準は下がるはずだから、平成5年度を基準とすることは、復興活動の定義としては違和感が残る。そうにもかかわらずこのように定義する理由の第一は、そもそも何が復興に必要な活動で、何がそうでないかを明確に区別する基準はあり得ないということ、またあったとしても観測不可能であるということがある。そのためいずれの定義にせよ何らかの仮定を置く必要がある。こうした中で、直感的理解の容易さと全体の分析の整合性を優先させた結果、平成5年の水準を復興活動かどうかの基準として採用することとした。

第二の理由は、復興資金の確保という観点から考えた場合、問題となるのは追加的部分についてである。例えば震災翌年にもともと住宅を建て替える予定であった（すなわち、住宅投資を行う予定であった）家計について、震災によって既存の住宅が全壊し再建する必要が生じたとしても、もともとそれは予定されていた投資であるから、そのための資金をどう確保するかという問題は生じない。予定されていた以上の資金需要が発生するということが震災の問題の本質がある。

一方で、この定義では復興活動を過大評価する可能性がある。すでにみたように、日本経済全体のGDP成長率は平成7年度、8年度についてそれぞれ3.1%、3.3%と景気上昇局面を迎えている。兵庫県もこれらの影響を受けており、そのため被災地以外の県内地域における投資や消費の増大があったとすれば、それまでも復興活動に含めてしまう可能性は否定できない。しかし、被災地である阪神地域・神戸地域・淡路地域の県内GDPに占める割合は平時において6割を超えており、それゆえに他地域においてよほど大きな成長要因がない限りにおいて、大きな誤差とはなり得ない。

もちろん、被災地内においてすら、震災とは何の関係もない投資活動や消費活動があることも否定できない。しかし、どのような要因であれ震災後に被災地で行われる経済活動は、なんらかの形で地域経済に貢献しており、その意味においては復興に寄与していると考えることが出来る。従って、これらについて復興活動の定義に含めることは問題ではない。

こうした考えに基づき、復興活動すなわち平成5年度の値を基準とした、平成6年度から10年度までの値の増減を示したものが表1である。

表1 兵庫県内の復興活動（名目値）

	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	H6-H10累計
(A)民間最終消費支出	-111,037	-66,543	235,585	339,005	414,319	811,329
(B)総固定資本形成	-95,848	1,991,773	2,323,713	1,088,762	-74,700	5,233,700
(B1)民間固定資本形成	190,467	1,361,774	1,519,040	700,948	102,489	3,874,718
(B2)公的固定資本形成	-350,461	448,138	598,708	186,214	-212,977	669,622
(B3)在庫品増加	64,146	181,861	205,965	201,600	35,788	689,360
民間企業(B3-1)	62,288	178,459	204,611	199,623	33,415	678,396
公的企業(B3-2)	1,858	3,402	1,354	1,977	2,373	10,964
(C)政府最終消費支出	211,571	558,530	264,908	298,930	371,328	1,705,267
(D)財貨・サービスの純移出入等	-634,525	-2,005,281	-1,929,661	-1,350,005	-1,007,503	-6,926,975
財貨・サービスの移出	-623,816	-642,470	-118,373	-157,258	-898,146	-2,440,063
(控除)財貨・サービスの移入	104,167	1,902,743	2,445,519	1,526,642	190,658	6,169,729
統計上の不突合	93,458	539,932	634,231	333,895	81,301	1,682,817
県内総支出(A+B+C+D)	-629,839	478,479	894,545	376,692	-296,556	823,321
民間部門(A+B1+B3-1)	141,718	1,473,690	1,959,236	1,239,576	550,223	5,364,443
公的部門(B2+C+B3-2)	-137,032	1,010,070	864,970	487,121	160,724	2,385,853
合計(県内アブソープション=A+B+C)	4,686	2,483,760	2,824,206	1,726,697	710,947	7,750,296

(出所) 兵庫県統計課「兵庫県民経済計算」

4) 復興活動の内容

この表から読み取れることは次のような点である。第一に、予想されたことであるが、総資本形成の累計額がおよそ5.2兆円となり、民間最終消費支出(0.8兆円)および政府最終消費支出(1.7兆円)の合計は、半分以下の2.5兆円である。ここからも、復興活動の中心がインフラ・住宅・企業設備などへの投資活動であったことが確認される。なお、公的固定資本形成について、累計額が1兆円を下回っている。安田・内河・永松(2000)によれば、インフラの復旧・復興には5兆円程度の公的資金が投入されているため、それと比較するといかにも少ないという印象を受ける。これは平成5年度の公的資本形成が約

2.2兆円と、前年度比18%の高い伸びを示しており、それをベースとして推計を行っているからである。この伸びの背景にはバブル崩壊に伴う景気対策としての公共事業の増加があったと思われる。そしてそのことは、震災関連事業としての公的資本形成のほとんどは、国レベルの景気対策に下支えされていたということを示唆している。

第二に、復興のための県内総需要を示す消費・投資および政府支出の増加額(A+B+C)が7.7兆円と求められた。おおよそ10兆円と言われる直接被害額に比べるといかにも少ないという印象を受けるかもしれない。復興活動の中には失われたストックを復旧するための投資活動が含まれているはずであるから、直感的には被害額を上回る経済活動が行われていなければならない。それにも関わらず県内総需要が被害額を下回っているのは、県内総需要が付加価値ベースで求められていることに起因する。県内総需要は付加価値部分であるため、原材料等の中間投入分は統計上含まれていない。そこで、これを実支出ベースに置き直すため、原材料等の中間投入も含まれた産出額ベースに変換することを試みる。平成6年度から10年度まで、付加価値率(県内総生産の県内産出総額に対する比率)を見ると、53.6%となり、この数字を用いると7.7兆円/0.536(付加価値率)≒14.4兆円の県内産出が行われたことになる。直接被害10兆円に対して、産出総額ベースで14.4兆円の経済活動が行われたとすれば、決して直感的理解に反するものではない。

第三に7.7兆円もの県内総需要の増加があったにも関わらず、(D)財貨・サービスの純移出等が-6.9兆円と示されている。

第四に、復興活動において民間部門(A+B1+B3-1)によるものが5.3兆円、公的部門によるものが2.4兆円と求められた。ここから復興活動全体に占める公共部門の規模は、おおよそ31%であると求められる。言い換えれば、復興の初期5年間について、復興に要した資金は7:3の比率で民間と公共部門とが負担したと推定される。

平成14年度国民経済計算において、GDPに占める公共部門の比率を計算すると、平成6年度~10年度の累計で23.0%と求められた。この意味で被災地の復興活動は、平時に比べると公共部門が大きなウエイトを占めていたと言えるであろう。但し、このことが政策的に合理性を欠いていたかどうかはここからは判断出来ない。一つには被害との関係である。公共部門の被害が相対的に大きかったとすれば、公共部門の支出が相対的に増えることは何ら不思議ではないからである。むしろ、ここでは次の点を強調しておきたい。すなわち震災復興においては、公的部門の活動のみが評価の対象となりがちであるが、少なくとも6割以上は民間部門が担っていたという点である。阪神・淡路大震災では公共部門の果たした役割が相対的に大きいとはいえ、それでも圧倒的に民間部門のほうが支配的なのである。従って今後の巨大災害からの復興を考えるにあたっては、こうした民間部門の活動をいかに促進するかということが基本的な政策目標の一つとして掲げられなければならないであろう。

震災後の移出入の推移について平成5年度=100とした指数で見ると移入は平成7年度~9年度において大きく増加した後、平成10年度にはほぼ震災前に戻った。移出は平成7年度以降、震災前の水準を回復していない。これは県内需要増大とともに県外移出を県内に振り分けたことなどによる。

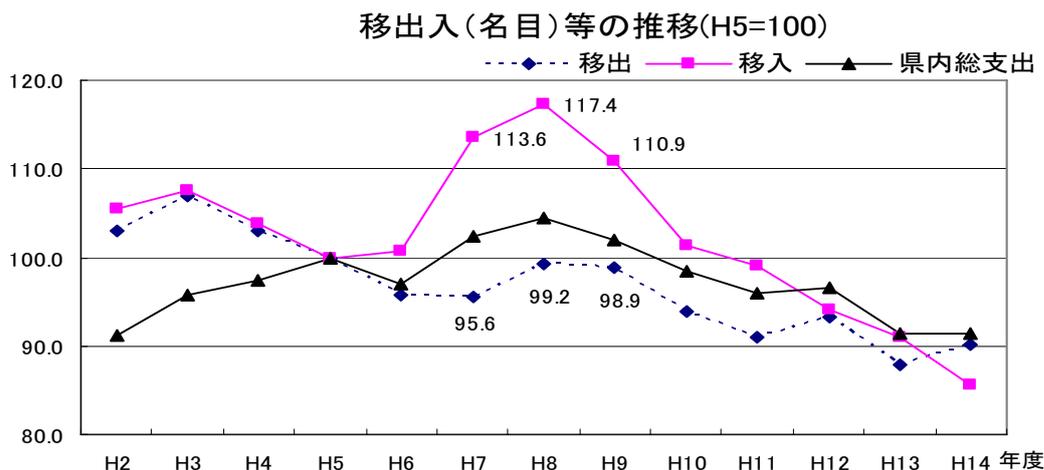


図3 移出入等の推移

こうした動きを理解するためには、国際経済学におけるアブソープションの概念を援用して、県内需要を県内アブソープションと名づけることが便利である。県内アブソープションとは、県内に発生した民間および公的需要の合計で、統計的には民間消費と政府消費と県内総資本形成の合計に当たる。この県内総需要を満たすために、県内の生産で不足する部分は県外からの純移入（移入－移出）でまかなわれなければならない。

平成5年度からの県内アブソープションの増加額（消費及び投資の合計）に対する純移入外需等増加額の割合（H6～10年度平均）は89.4%で、年度別では平成6年度が最も高く平成8年度まで低下した後、復興需要の収束により投資増加額が低下したため9年度以降再び増加した。発災後5年間では、県内の復興需要（県内アブソープションの増加額）の実に89%が県外からの移入によって支えられたのである。

これは言い換えると、復興活動への支出の89.4%が県外に流出したことを意味している。大規模な復興事業が行われていたにも関わらず、多くの被災企業がそうした実感を持たなかったことは様々な場面で指摘されてきたが、この数字はこうした被災地企業の感覚を強く裏付ける結果となっている。

兵庫県のGDP規模は震災当時でおよそ20兆円であり、5年間の累計とはいえ、7.7兆円という復興需要の発生は被災地経済にとって十分復興の起爆剤となりえた規模である。日本経済に置き換えて考えれば、500兆円のGDP規模に対して5年間で192兆円の経済対策が行われることに匹敵するのである。それほど大きな需要があったにも関わらず被災地はその恩恵を十分に受けることが出来なかった。

すでにみたように、復興事業の大部分が日本の景気対策の一環として行われていたとすれば、このことは必ずしも問題ではない。また、出来る限り早期の復興を目指す立場からは県外事業者の助けが不可欠であったことも疑いようのない事実である。しかしながら、経済復興過程に大きな困難を迎えた被災地経済を思えば、これだけの経済機会が十分活かされなかったことの意味は小さくなく、今後の巨大災害に向けて真剣に対策が考えられなければならない。

(c) 結論ならびに今後の課題

本研究の主要な結論を以下にまとめる。第一に震災から5年間における復興需要は付加価値ベースで7.7兆円、算出総額ベースで14.4兆円であった。第二に復興需要の民間・公共比率は7対3であり、民間需要が公共需要を大きく上回っていた。第三に、7.7兆円という巨額の復興需要のうち、県内企業によって供給された部分はわずか1割強に過ぎなかった。今後の課題としては、これだけ巨額に昇った復興需要から地域経済が恩恵を受けるために必要な対策を検討することがあげられる。

(d) 引用文献

なし

(e) 成果の論文発表・口頭発表等

著者	題名	発表先	発表年月日
林敏彦	復興資金―復興財源の確保	兵庫県震災復興10年 検証総括検証部会	2004年12月

(f) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし

(2)-4 復興・復旧の評価哲学の再構築

(a) 業務の要約

阪神・淡路大震災からの復興は、20世紀から21世紀へと、世紀をまたぐ事業となった。発災当時の評価軸から21世紀の評価軸への遷移も考慮に入れ、この研究が明らかにし得たことは、復興政策総合評価に当たっては次の視点が重要であるということである。

第一に人口減少・ゼロ成長時代における復旧・復興哲学においては、まちや経済の成長を前提とするのではなく、「持続可能性」を考慮すべきこと。第2に公共性概念の相対化と、その担い手の多様化を踏まえつつ、国家主導でもなく、私人間の調整によるものでもない、「市民社会」の評価に耐えられる復興を目指すべきであること。

(b) 業務の成果

1) 復興政策総合評価システムの構築を求めて

「大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築」プロジェクトは、阪神・淡路大震災からの国および地方自治体の復興政策の検証を通じて、法学的、政治学的、経済学的視点を合わせた総合的な政策評価システムを構築しようとした。そのためこのプロジェクトでは、それぞれの視点から、インフラの復興、都市機能の復興、居住空間の復興、生活の復興、経済の復興等を取り上げ、復興政策の立案過程、新たな制度導入の実態、発災後10年間の被災地の動静、経年的政策効果等について分析を加えた。

その結果、災害復興のダイナミズムについては数多くの知見が得られたものの、それらを総合したパッケージとしての評価システムの構築は、当初想定していたところよりはるかに困難な作業であることが判明した。最大の問題は、何を以て復興と呼ぶか、何を以て復興の程度を計るかについて物理的で客観的な尺度が存在するのではなく、誰の何についての判断をどのように集約すべきか、言い換えれば、「復興についての社会的意思」の確認が困難だという点にある。

2) 評価指標について

復興の評価指標としては、インフラ回復、市街地の整備、住宅再建、産業復興等の実態、被災地のGDP、人口等マクロ経済指標、国および地方自治体の財政支出、被災地自治体の地方債発行残高等の統計指標等について整理した。

制度面からは、復興過程で新たに導入されたマンション建て替え円滑法、区分所有法、生活復興支援法等の法的整備の状況、政策立案過程における国の阪神・淡路復興委員会、阪神・淡路復興対策本部、兵庫県・神戸市の各種震災復興関連委員会等の動きと相互関係等について聞き取り調査を交えた実態の把握に努めた。

また、復興過程での指標の推移とともに、住宅の耐震性向上対策、災害からの住宅再建のための自助・共助・公助の新たな仕組み、政府における情報収集・意思決定システムの構築等、被災体験を通じた新たな取り組みの展開についても把握した。

3) 復興哲学の再構築

研究の過程で明らかになったことは、復興の基本的考え方、あるいは復興哲学の再構築無くしては、復興評価の視点が定まらないという問題であった。

たとえば、日本の法令中、「復興」を正面から定義した条文はどこにも存在しない。災害対策基本法等には「復旧」の概念が見られるが、これは原状回復を目的にした概念である。多数の人命が失われ、産業活動が回復不可能な被害を受け、個人の住宅が失われ、地形まで変化した大災害に、復旧の概念は余りにも無力であり、復旧概念はタイムマシーンで発災以前の歴史時点に返ることが不可能な現実の前には、論理的な意味すら持ち得ない。今日未だ復興を法的に定義することができていない状況の下では、復興の意味は市民側からの評価軸を基本に置かなければならない。

市民サイドからの復興評価に、市民の個別事情への評価が欠かせないことは当然である。しかしそれと同時に、まちの復興、コミュニティの復興、市の復興となると、個別事情の

加算を超えて、公共領域としての復興概念が必要とされる。住みやすいまち、安全なコミュニティ、豊かな景観、魅力のあるまち、活力ある市、風格のある市、神戸のイメージ等の公共財は、国家原理や市場原理を超えて、市民原理に基づいて評価されなければならない。

もともと都市の活力は人口の流動性にある。震災で人口が流出した地域では、平時の何倍もの速さで人口の入れ替えが起こっている。例えば芦屋市の場合、震災前に比べて人口の45%が入替わっている。都市の公共的イメージ、景観、文化等は、入れ替わりを続ける市民が受け継ぎ、追加し、修正するソーシャル・キャピタルによって維持される。ここにおいて、震災からの復興評価は、個別復興プログラムの進捗度や達成度といった計画行政的アウトプットの視点や、地域GDPの成長率といったマクロ経済的指標や、あるいは制度や行政の仕組みの変化の視点だけからではなく、最終的には、流動を続ける市民によって、どれだけよい町が実現されていると実感されているかというアウトカムの視点から行われなければならないことが明らかとなる。この点こそが復興哲学の再構築と呼ぶべき論点である。

(c) 結論ならびに今後の課題

阪神・淡路大震災からの復興は、20世紀から21世紀へと、世紀をまたぐ事業となった。発災当時の評価軸から21世紀の評価軸への遷移も考慮に入れ、この研究が明らかにし得たことは、復興政策総合評価に当たっては次の視点が重要であるということである。

第一に人口減少・ゼロ成長時代における復旧・復興哲学においては、まちや経済の成長を前提とするのではなく、「持続可能性」を考慮すべきこと。第2に公共性概念の相対化と、その担い手の多様化を踏まえつつ、国家主導でもなく、私人間の調整によるものでもない、「市民社会」の評価に耐えられる復興を目指すべきであること。

(d) 引用文献

なし

(e) 成果の論文発表・口頭発表等

著者	題名	発表先	発表年月日
林敏彦ほか	震災復興と公共政策：文部科学省大都市大震災軽減化特別プロジェクトⅣ－3「大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築」研究会講演録	DRI 調査研究レポートシリーズ Vol.4, 人と防災未来センター	2004年11月

(f) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし