

---

# 大震災と地方自治にかんする第二次提言

---

住民主体・住民生活優先の復旧・復興を

1995年10月12日

大震災と地方自治研究会

代表 宮 本 憲 一

自治体問題研究所・兵庫県自治体問題研究所  
(社)大阪自治体問題研究所・(社)京都自治体問題研究所

1995年10月12日

# 大震災と地方自治にかんする第二次提言

- 住民主体・住民生活優先の復旧・復興を -

大震災と地方自治研究会

代表 宮 本 憲 一

自治体問題研究所

兵庫県自治体問題研究所

(社)大阪自治体問題研究所

(社)京都自治体問題研究所

# 目 次

はじめに 4

## 復旧・復興をめぐる現状と問題点..... 5

1. 不十分な被害実態把握 5
2. 開発プロジェクト優先の「復興計画」 6
3. 後退する政府の姿勢 6
4. 果たせていない大企業の社会的責任 7
5. 見通しのない財源対策 8

## 復旧・復興の基本視点..... 10

1. 住民生活の復旧を優先すること 10
2. 住民主体による復旧・復興をすすめること 11
3. 基礎自治体への権限委譲と行政の民主化を 11
4. 被災地の実状にそくした政府の対応を 13
5. 問われる大企業の「コーポレート・シティズンシップ」 13
6. 都市政策を転換し、分権型ニューディールの促進を 14

## 課題別の5つの提言..... 15

1. 住宅・まちづくりに関する提言..... 15
  - (1) 人間らしい生活のできる仮設住宅へ 15
  - (2) 低所得者むけの恒久的住宅の保障を 16
  - (3) 住民参加による復興まちづくりへ 16
  - (4) まちづくり関連法の抜本的改正を 17
2. 福祉・医療に関する提言..... 19
  - (1) 低所得者への住宅保障を 19
  - (2) ナショナル・ミニマムの保障とシビル・オプティマムの確立を 19
  - (3) 地域にねざした福祉・医療のネットワークづくり 20
  - (4) 中小病院・診療所の役割を重視し、診療再開への支援を 21
  - (5) 福祉サービスの「市場化」を見直し、措置制度の維持・改革を 21
  - (6) 国民生活の最後のよりどころとしての生活保護制度の運用を 22
  - (7) 個人の尊厳が守られる社会づくりを 22

3．住工商混在地域の再生に関する提言.....	23
（1）福祉をくみこんだ住宅・まちづくりを	24
（2）コミュニティ型商業の復活を	25
（3）ケミカルシューズ産業の復興にむけて	26
（4）豊かな自然を生かした杜の下町を	26
4．財源確保と財政システムの改革に関する提言.....	27
（1）住民生活復旧のための包括補助金の導入を	27
（2）雲仙噴火災害なみの復興基金の創設を	28
（3）恒久的な災害復興基金の設置を	28
5．防災型都市像に関する提言.....	29
おわりに	31
研究会の趣旨と活動経過・研究会組織・研究会名簿・主要活動記録	32

## はじめに

われわれ「大震災と地方自治研究会」は、去る6月28日、阪神・淡路大震災の被害者救済や地域の復旧・復興にかんして、緊急の提言をおこなった。その主な内容は、(1)経済成長優先・大規模開発型都市政策からの転換をはかり、これ以上の自然破壊を停止する、(2)港湾・幹線道路優先、都市業務拡散政策からの脱却をはかり、低所得者向け住宅の保障、福祉、地域防災を重視する、(3)国家主導の中央集権的危機管理ではなく、自治体および地域コミュニティ主体のネットワーク型防災システムの確立をはかるなど、5つの提言からなっている。これらの提言は、自治体行政と住民自治のあり方といった分野に焦点をあて、被害者救済や復旧・復興に向けての基本視点を提示したものである。

しかし、その段階では、調査は神戸市や北淡町などに限定されており、政府や国の「復興委員会」の動きにかんする検討も不十分であった。また、財源問題の見通しもまだ不透明な部分が多かった。したがって、提言の内容は神戸市の都市経営に対する批判的言及や自治体の対応問題に限られ、国の政策への提言や財源問題、国・地方をつうずる行財政改革等については十分ふれることができなかった。

大震災における被害者救済や復旧・復興は、市民主体、地域コミュニティ主体で行われるべきであるが、同時に自治体や国などの行政、企業の果たすべき役割も大きい。今回の大震災は、高齢化社会の成熟した近代都市における最初の大規模震災であり、関東大震災をはじめとするこれまでの経験だけでは解決できない多くの問題を生み出している。それは、たんに阪神・淡路地域の問題であるだけでなく、また、たんに防災行政の問題というだけでなく、日本における都市政策や行財政システムの基本的あり方についての根源的問いかけを含むものである。

こうした観点から、われわれは、第一次提言の後も、住宅・まちづくり、医療・福祉、住工商混合地域、行財政、都市政策・都市像の5チームにわかれて研究・調査をつづけ、この9月3日には大震災と地方自治にかんする2度目の総括的なシンポジウムを行った。それらの成果をふまえて、ここに、第二次提言として、市民主体の復旧・復興のあり方、自治体や国などの行政および企業の果たすべき役割、行財政システムの改革、日本における都市政策の歴史的転換などの内容をふくむ問題提起を行うこととしたい。

## 復旧・復興をめぐる現状と問題点

### 1. 不十分な被害実態把握

阪神・淡路大震災の被害は、死者5,502人、全壊・半壊家屋約20万棟(40万世帯)被害総額9兆9000億円などとされている。しかし、詳細な実態把握はきわめて遅れている。たとえば、所得階層別・職業別・家族構成別の被害状況の把握、中小零細企業の業種別・資本金・従業員規模別の被害実態の把握などは、行政の情報能力をもってすれば可能であるにもかかわらず、未だになされていない。詳細な被害実態の把握は、被害者のニーズにもとづいて救済・復旧・復興をすすめていくうえで、きわめて重要である。にもかかわらず、未だにそうした調査が行われていないのは、現行の災害対策基本法や災害救助法の枠内で、いわゆるライフラインや鉄道・道路・港湾等の復旧・復興に重点をおき、生活や営業の問題は基本的に個人の責任において解決すべきであるとしている行政の姿勢と深くかかわっており、救済・復旧・復興をすすめていくうえできわめて重大な障害となっている。

神戸市は大震災から7ヵ月あまりたった8月20日に、災害救助法にもとづく避難所の閉鎖を行った。しかし、その時点でなお7,600人の避難者がおり、市内12ヵ所に設けられた「待機所」をふくめ、9月以降もなお4,000人以上の人々が避難生活をおくと推定されている。兵庫県全体でこれまでに4万8000戸の仮設住宅が建設されたが、狭小で居住条件は悪く、入居者は遠隔地での不便な生活を強いられている。家族やコミュニティから切り離され、仮設住宅で孤独な生活をしいられた高齢者が人知れず死んでいたという、いわゆる「孤独死」があいついでいる。阪神・淡路大震災と行政対応の貧困は、まさに数万人規模の「震災難民」を生み出した。

経済活動の復旧も遅れている。神戸市の市場・商店街の全半壊は53%にものぼり、そのうち7月まででようやく4割が営業を再開したものの、住民の減少などから見通しがたかないというところが多い。都心部のビルの再建も遅れている。失業手当の給付は5月段階で4万7000人で前年の約2倍、雇用(失業)保険をうけた震災失業者数は、兵庫県の推計で2万5000人にのぼると想定される。そのうち4,700人が7月末までに期限切れになり、2ヵ月の延長が認められたものの、今後半年以内にほとんど全員がうちきりとなる。震災に起因して新たに生活保護の対象となった世帯は、兵庫県全体でこの7月末までに1,362世帯にのぼるとされている。

市民生活の実感をきめこまかく把握し、その実状にあった救済・復旧・復興への支援をはかることが求められるところである。

## 2. 開発プロジェクト優先の「復興計画」

神戸市は6月30日に「神戸市復興計画」を、兵庫県は7月8日に「阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）」をそれぞれ決定した。神戸市の場合、17の「シンボル・プロジェクト」と18の「先導事業」をふくむ約1,000事業、兵庫県の場合は約660の事業がもりこまれた膨大なものである。復興計画に要する費用は総額17兆円、前期5ヵ年間で約12兆円、そのうち神戸市分が5兆円と見積もられている。

これらの「復興計画」には、一見、ゆとりと安全、あるいはコミュニティの蘇生、協働等の標語が並んでいるが、内容は、住民の反対が強かった3月の都市計画決定をそのまま実行し、住民や議会での議論のないままに、以前から構想していた長期計画の大型プロジェクトを震災復興の名をかりて推進しようとするものになっている。たとえば、ポートアイランド2期における「フリー・エンタープライズ・ゾーン」の設置、六甲アイランドの開発、「多核ネットワーク型都市圏のための格子状の道路交通網の整備、神戸空港建設等々、誘致型の産業開発や交通網の整備が優先され、地域的には、インナーシティよりも丘陵部の郊外地や埋立地の開発が進められようとしている。これらのプロジェクトは復旧（restoration）や復興（reconstruction）というよりは、まさに開発（development）そのものである。

神戸市は、地方債の累積と基金の大幅なとりくずしによってその財政的基盤を失っているにもかかわらず、公共ディベロッパー方式を軸とする都市経営の手法を変えようとしていない。かつて「山を削り海を埋める」開発方式によってインナーシティが放置されたように、開発優先の「復興計画」は、再び「震災難民」を放置し、インナーシティ問題をさらに深刻化するおそれがある。このような「復興計画」は、住民参加の議論をとおして再検討する必要がある。

## 3. 後退する政府の姿勢

政府は2月25日に制定された「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」にもとづき、総理大臣を本部長とする「阪神・淡路復興対策本部」をもうけ、震災復旧・復興の課題に取り組んできた。また、この「対策本部」に意見・提言をおこなう組織として「阪神・淡路復興委員会」（下河辺淳委員長）が設けられ、同「復興委員会」はこれまで10回以上にわたる提言を行った。こうした取組みは、当初、既存の法律の枠をこえた政府による特段の措置として、期待されるところも大きかった。

しかし、現実には、今回の震災の教訓は十分に生かされず、オウム・サリン事件などによるマスコミの異常報道と国民の関心の移動なども手伝って、次第に震災復旧・復興にむけての姿勢を後退させている。政府は、2度にわたる補正予算等で2兆4000億円の震

災対策を行い、16の法改正で十分な対策を施したとし、5年間は当面の復旧・復興にとりくむが、それ以上のことはしないとしている。

「復興委員会」は「医・職・住」の総合的対策を優先順位の第一にすべきだとしたが、現実には、道路・港湾などインフラの回復が優先され、箱モノの大規模事業への予算配分が先行している。

兵庫県をはじめ被災自治体が最も強く望んだのは、復旧・復興への財政措置にむけて包括的な特別立法措置をとることであり、少なくとも来年度予算において復興予算の特別枠を設けることであった。しかし、結局復旧・復興にむけての「特別会計」の設置も、来年度予算編成における「特別枠」の設定も見送られ、従来通りの省庁別積み上げ方式で、個別の事業計画が決定されることになった。これには、復旧・復興計画に過大な「開発」計画をもちこんだ地元自治体の側にも責任があるが、これほど大規模な震災復興にむけての政府の姿勢としては、大きな問題を残したといわなければならない。

重要なことは、政府が、これまでの国と地方の行財政関係の枠組みを崩さず、補助金の嵩上げ・起債枠の拡大・地方交付税の積み増しといった、従来型の財源保障方式を全く変えなかったということである。兵庫県が提起した、「パイロット自治体」(分権特例制度)を市町村だけでなく府県にも適用することによって、分権型復興手法をとろうと提案したことすら実現されなかった。

とりわけ、政府が、個人の財産・生活の復旧・復興については基本的には個人の責任であるとしたことが、住宅、営業、雇用等の生活再建にとっての大きな障害となっており、住民生活優先の復旧・復興を遅らせ、多数の「震災難民」を生み出していることは重大である。被災地の現実を直視し、政府があらためて抜本的かつ持続的な対応を行うことが求められている。

#### 4. 果たせていない大企業の社会的責任

神戸市の経済は、素材供給型重化学工業や港湾産業など、古い産業構造と非近代的な労使関係の残存とを特徴としている。企業は大震災を機会にリストラを進めようとし、すでに、住友ゴム、神戸製鋼、川崎重工などの大企業は神戸から生産拠点を移すことを決めている。この地域の大企業に、市民や行政と連帯して市民生活や地域経済の復興にむけて立ち上がろうといった姿勢がどれほどあるのか。市民の目には企業の姿が全く見えてこない。

神戸市の経済構造は港湾依存型であり、それは、一部の大規模海運業やそれにつながる産業の発展をもたらしたが、地域経済の内発的発展や地場産業の振興にはかならずしもむすびついてこなかった。港湾行政と公共ディベロッパー方式を軸とする神戸型都市経営には、地場産業の振興や、地域経済の視点からの大企業の規制と誘導といった、地域経済にかんする政策に決定的な弱点があったと言わざるをえない。その結果が、震災後も、「フリ



ー・エンタープライズ・ゾーン」の設置にみられるように、外部依存、すなわち国の内外からの企業誘致に依存せざるをえないという問題となってあらわれている。

大企業＝財界の震災への対応はきわめて限定されたものとなっている。たとえば、去る7月10日に発表された関西経済連合会の「阪神・淡路地域の経済復興にかんする提言」では、神戸港の再建、都市イメージの再生、新産業の創出、情報化都市の建設などが柱となっており、住宅をはじめとする市民生活再建への支援、福祉や医療等への貢献、中小零細企業の復興への支援といった内容は全くふくまれていない。

海外に進出した日本の企業は、アジアでもアメリカでも世界中のどの地域においても、地元との交流が弱く、地域に貢献する場合でもただ「カネ」を出して解決しようとするだけだといわれる。そうした体質が、今回の震災においても阪神・淡路の地においてはからずも露呈したと言わざるを得ない。しかも、今回の場合は、不況ということもあって、「カネ」を出すことさえ問題にされていない。むしろ、一部のゼネコンに見られるように、震災復旧・復興をチャンスに「カネ儲け」に狂奔するというのが日本の大企業の姿である。

企業メセナやフィランソロピーが言われてすでに久しいが、税法上の条件整備をはじめ、企業の社会的貢献をうながす環境はいまだに整っていない。震災後も、日本青年会議所が中心となった「阪神・淡路格ルネッサンス・ファンド」など一部の試みを除いて、市民とともに地域に貢献していこうとする企業の活動はほとんど見られない。この点では日本の大企業はまだまだはるか三流である。

## 5．見通しのない財源対策

地元自治体では復旧・復興にむけての膨大な財政需要がうみだされた。しかし、他方では、不況による減収傾向にくわえて、震災による税収の大幅な減少が追い打ちをかけ、財源難はきわめて深刻になると予想される。

とりわけ起債主義によって事業を拡大してきた神戸市の場合は、すでに93年度末段階で市債残高は1兆8000億円に達しており、一般会計の実質収支は94年度決算見込みで21年ぶりの赤字に転落し、企業会計においても、開発事業会計以外の7つの企業会計がすべて赤字となっている。94年度決算見込みによると、市税などの一般財源に占める市債等の借金の比率を示す公債費比率は22.3%に達し、このままでいくと、7年後には起債制限比率（公債費比率の近似値）は限界の20%をはるかにこえて、35%に達すると予想されている。

このような中で、これから10年間、兵庫県や神戸市の試算によると約17兆円もの復旧・復興財政需要がみこまれるわけである。兵庫県のまとめによると、震災復興事業による財源不足は被災自治体全体で1兆7723億円にのぼると予想されている。不足額が最も大きいのは神戸市で、6,861億円、つづいて兵庫県の5,800億円、西宮市の2,723億円、芦屋市の847億円、北淡町の77億円などである。これらの額は95年度

の税収見込額に対して神戸市で3倍、西宮市で4倍、芦屋市で4.5倍に達する、これだけの財源不足をどのように手当し、復旧・復興事業をなしとげていくのか。その見通しは全くたっていない。すでにふれたように、96年度予算編成においては、震災復興関係予算は「特別枠」を設けるのではなく、個々の事業について通常と同様の予算要求方式で行われることになっている。これからの財源確保は、毎年の予算獲得競争の中で、数ある予算項目のうちの「ワン・オブ・ゼム」として追求されざるをえないのである。被災自治体は財源保障の見通しのないまま、復旧・復興にむけての険しい道を歩み始めることを余儀なくされている。

こうしたなかで、神戸市では、職員定数の削減や外郭団体の統廃合、事業の見直しなどの作業が始まっている。財政需要が増大し、住宅建設や福祉・医療等の分野で公務員の数をむしろ増やさなければならないときに、こうした自治体リストラを断行しなければならないとすれば、その矛盾は結局自治体職員の労働強化や住民サービスの低下にしわ寄せされることになる。抜本的な財源対策と財政改革がもとめられるところである。

## 復旧・復興の基本視点

以上のような現状をふまえ、われわれは、復旧・復興にむけての基本視点として次の5つを提起したい。

### 視点1 住民生活の復旧を優先すること

都市における震災からの復旧・復興の内容をあえて大きく2つに分けるとすれば、(1)都市生活の復旧、(2)都市基盤の復興、の2つに区分することができる。

都市生活の復旧には、家族の死傷によって家庭生活に与えられた打撃のように回復したいものもあるが、ともかく生きている段階、一応日々くらしていける段階、家族単位の生活が営める段階、地域における生活支援システムをふくめて都市生活が復旧した段階、家計の経済的側面もふくめて震災以前の生活に復旧する段階などがふくまれる。こうした都市生活の復旧を実現する手法には、避難・救出、避難所の確保と収容、生活物資の確保・配布、行政システムの復旧、住宅の修繕・復旧・供給、地域施設の復旧・再開、ライフラインや交通機関の復旧、雇用や営業の再開と所得の確保などがある。こうした都市生活については、以前の状態に回復させる「復旧」が目標となり、しかも、できるだけ速やかな実行がもとめられる。

これに対して、都市基盤の復興とは、道路・鉄道・港湾などの交通システムや公園・緑地帯などの都市施設、電力やガス・水道などのライフラインといった構造的・物的基盤の復興のことであり、従来の都市の構造的・物的な貧弱さが災害の拡大要因となったのであるから、単なる「復旧」ではなく、その質的・量的改善、すなわち「復興」が目標となる。

前項でみたように、現在までのところ、兵庫県や神戸市の「復興計画」においては、都市基盤の復興に重点がおかれ、都市生活の復旧に対する十分な措置がとられているとはいえない。

都市生活の復旧と都市基盤の復興との間には矛盾が存在することもしかである。都市生活の復旧のためには、これまでの居住地における住宅の速やかな再建とそれへの資金的援助が必要となるが、都市計画の論理では、防災上優れた都市をつくるには、都市基盤整備の後で上物の建設を進めるのが原則だからである。しかし、3月までに行われた一連の都市計画決定は、このうち後者の「都市計画の論理」を重視するあまり、まさしく住民不在の、その後の都市生活復旧への道を困難にするものとなってしまった。さらに、すでに述べたように、兵庫県や神戸市等の「復興計画」には、復旧や復興どころか、そのレベルをはるかにこえた「開発計画」が数多くもりこまれている。

復旧・復興にむけて第一に優先されるべきは、都市市民生活の復旧である。住宅確保、雇用・営業の再開にむけての行政による直接的支援もふくめて、市民生活の復旧に最大限の努力を払うこと、ここに復旧・復興計画の基本的目標が設定されなければならない。

## 視点2 住民主体による復旧・復興をすすめること

こうした都市生活の復旧と都市基盤の復興を統一的にすすめるには、地域住民の合意の下で、地域住民主体の復旧・復興をすすめることがなによりも重要である。震災直後における救援・救助活動においても、長田区真野地区や北淡町の事例が示すように、地域コミュニティレベルの結束がいかに偉大な力を発揮するかが証明された。これからの復旧・復興過程においても住民主体のコミュニティに基礎をおいたとりくみが重要となる。

すでに、そうした事例がいくつか生み出されつつある。真野地区では、30年におよぶ住民主体のまちづくりの経験をいかして、地元での仮設住宅の建設、地元住民の入居にむけての努力がつつげられ、そのためのNPO（非営利組織）の創設が検討されてきた。長田区では、ケミカルシューズのメーカーや商店主、地域住民等が「長田の良さを生かしたまちづくり懇談会」を毎週のように開き、まちづくりの住民独自の案をまとめつつある。東灘区の森南地区では、9割が全半壊し、住民の合意を得るための集会もきわめて困難という中で、「まちづくり憲章」と住民独自の具体的な計画案がまとめられた。同様のとりくみは灘区六甲道地区においてもつつげられている。また、北淡町では、人のつながりとまとまりを壊す突然の「区画整理事業」に反対し、これまでの地域のよさを生かした復旧・復興をすすめようと、「宮島を愛する会」が結成され、意欲的なとりくみがすすめられている。

これらの地域では、都市生活の復旧とは個人生活・家庭生活の復旧だけでなく、コミュニティを復旧あるいは維持することだということが明確に意識されており、都市生活の復旧は都市復興と矛盾するのではなく、統一できるものと認識されている。

このような住民主体の、コミュニティに基礎をおいたとりくみを最大限専重し、それを情報提供や資金援助、専門家の派遣等の面で援助し、その成果を極力復旧・復興計画の中にとりいれていくことが、なによりも求められている。

## 視点3 基礎自治体への権限委譲と行政の民主化を

このような住民主体とコミュニティ主体の復旧・復興を進めていくためには、自治体、とりわけ基礎的自治体への大幅な権限委譲が必要となる。

現状では、財源を確保するためには国から補助金を受けなければならず、補助金を受けるためには各省庁の目をひきそうな事業をくんだり、住民生活の実態とあわない計画を一方向的に決定しなければならないといった問題がある。こうした事態を避けるためには被災

地自治体に対して、たとえ期限つきの特例措置としてでも、復旧・復興事業推進にむけての大幅な特別の権限委譲と財源保障を行う必要がある。

さらに、自治体への権限委譲という場合、どのレベルのいかなる規模の自治体に権限をあたえるかという問題がある。なによりも基礎的自治体、すなわち市や町への権限委譲、そして神戸市のような規模の大きい「政令指定都市」の場合は、区レベルへの権限委譲が必要となろう。

震災時、神戸市民の多くは、「区役所に行けばなんとかなる」との思いでそこに殺到した。しかし区役所は日頃から権限は小さく、職員の数は少ない。たとえば、最も被害の大きかった地区の一つ東灘区では、当時の人口19万人に対して職員は200人にすぎなかった。2人1組の聴員が5～6の避難所を担当した。これに対して、隣接する芦屋市では8万7000人の人口に対して730人の職員がいた。芦屋市ではすでに6月半ばにはすべての避難所を解消できたが、神戸市では8月を過ぎても解決されていない。海上の人工島や遠く山を越えた遠隔の行政区内に仮設住宅建設の土地をもとめたこと、顔の見えない関係の中で「抽選」といった手段で入居者を選定したことが、その一因と考えられる。人口わずか1万2000人の北淡町では、すでに4月には避難所の収容人数はゼロとなっている。町長によると、「住民の様子を把握しやすい町の規模のおかげ」である。

このように、今回の震災の経験は、自治の最小単位のあり方といった問題を改めて提起した。復旧・復興過程においても、コミュニティに基礎をおく住民主体のとりくみを進めるためには、住民のいちばん身近な単位にまちづくりや福祉にかんする権限と財源を委譲することが必要である。

さらに今回の大震災では、自治体職員の参集の遅れ、自治体職員自身の情報不足と行政指揮系統の混乱、縦割り行政の下での煩雑で形式的な業務遂行、「平等・公平」の建前による機械的対応等、行政対応上のさまざまな問題があらわれた。たとえば、学校給食の調理員たちの、「学校に避難している人々に暖かい給食を提供したい」といった申し入れにもかかわらず、「学校給食は学校教育のためのものであって、避難者救済には適用できない」と、これを拒否した教育委員会。避難所では住居も食事も保障されているという理由で、避難所にいる住民の生活保護費の打ち切りを宣告した民生当局（プライバシーのない体育館、パンや毎日ほとんど同じメニューの冷たい弁当が住宅や食事の保障か！？）。仮設住宅で自立した生活をしたいと「たこ焼き屋」を始めた人に、「仮設住宅では商売をしてはいけない。生活にこまっているなら生活保護をうけよ」とせまった市職員等、非人間的で硬直的な行政の対応には枚挙のいとまがない。一体だれのための、何のための行政か、憲法と地方自治の原点にたちかえって、住民本位の民主的行政のあり方を、根底から見直す必要がある。とりわけ、被災状況、行政サービスに関する情報、住民の権利に関する情報、復旧・復興計画や財政計画に関する情報等について住民への情報公開を徹底すること、復興まちづくりにむけて住民の学習権を保障するために、行政が社会教育的役割を発揮することがきわめて重要である。

#### 視点4 被災地の実状にそくした政府の対応を

このように復旧・復興の主体は地域住民とコミュニティおよび基礎的自治体であるべきだが、しかし、住民の生活権と地域の再生を保障する最終的な責任は政府にある。現行法体系と財政関係の下では、国によるさまざまな法的措置や財源保障をぬきにして、地域の復旧・復興はありえない。ところが、前項でみたように、政府の阪神・淡路大震災にかんする姿勢は時がたつとともに次第に後退しつつある。

政府の「阪神・淡路復興対策本部」はむこう5年間存続することになっている。しかし、これは首相を本部長とし全閣僚を本部員とする、たぶんに形式的なものである。実質的な推進母体は下河辺氏を委員長とする「阪神・淡路復興委員会」であろう。この委員会の提言や活動には不十分さや問題点も多いが、被災地域と政府を結ぶパイプとしての役割をもはたしている。この委員会は1年で廃止される予定となっているが、少なくとも「復興対策本部」が存続する5年間は、被災地の実情を政府に伝え、地域住民の状況に即した復旧・復興をすすめるための実質的な政策提言の場として、このようなタイプの組織を存続させる必要がある。

今回の震災は、現行の災害対策基本法および災害救助法の不備をあらためて明らかにした。高齢化社会における成熟した近代的都市の大規模な災害を想定し、被害の階層性と多様性、地域自主防災組織の重要性、避難生活と復旧・復興過程の長期化、防災行政の分権化、自治体への財源保障のあり方等に配慮した、抜本的な見直しが必要である。

#### 視点5 問われる大企業の「コーポレート・シティズンシップ」

企業の役割も不問に付すことはできない。企業、とくに大企業は、自らの企業活動と従業員の復旧・復興にとりくむだけでなく、地域全体の復旧・復興や地域住民の生活再建にも手を貸すべきである。安易に生産拠点を他の地に移動させるのではなく、地域における雇用の確保をはかること、遊休地などを提供して仮設住宅や復興住宅の建設に貢献すること、「復興基金」への出資をもふくめ地域住民生活の再建に寄与すること、そして、地域の中小零細企業や商店をはげまし、地域経済復興の先頭に立つことなどが求められる。「コーポレート・シティズンシップ」がいまこそ問われている。

震災直後の予想では、震災特需が新たな有効需要を生みだし、G N Pを何パーセントか押し上げるとされた。しかし、半年以上たってもそうした効果はあらわれていない。それは、個々の住民の住宅や雇用・営業にかかわる生活再建が遅れており、大企業の撤退やリストラによって地域経済の空洞化が進んでいるためである。地域住民生活の再建と地域経済への大企業の責任なくして地域経済の再生も景気の回復もありえない。大企業は、自ら

の企業活動のための港湾整備や交通インフラの復旧・復興を要求するだけでなく、地域需要の回復をめざして、地域住民生活に留意した復旧・復興活動に参加する必要がある。

## 視点6 都市政策を転換し、分権型ニューディールの促進を

今回の阪神・淡路大震災は、これまでの日本経済、公共投資、都市政策のあり方に深刻な反省をせまるものであった。この大震災の救済・復旧・復興は、今後10年間に17兆円という巨額の出費をせまるものであるだけでなく、国土全体の防災計画の見直しなどをふくめると、数十兆円の財政支出を必要とするような大きな問題である。しかも、現在の日本の長期にわたる不況、円高による地域経済の空洞化、長期債務残高が220兆円をこえるという国家財政の危機、オイルショック期に匹敵するほどの地方財政危機の進行、そして被災地域自治体の財政破綻の予測などを考えるならば、今後の復興政策の推進、そして国土全体の防災計画の推進は容易ならざるものである。長期化する不況の中で、景気回復と経済成長軌道への復帰のためにニューディールをもとめる声が強いが、まさに戦後50年をむかえた今日の日本において、国際化の中での経済構造や行財政システムの根本的転換がもとめられているとあってよい。今回の大震災の復旧・復興は、そうした根本的改革への一契機でなければならない。

一部には、平成ニューディールの目玉として首都機能の早期移転を推進せよという主張がある。日本が新たな国家目標をもち、国家的プロジェクトを実施するノウハウを体得し、大型プロジェクトへのとりくみによって先端技術の開発をすすめるためには、遷都が必要だというわけである。新しい首都は環境保全型の都市、耐震性に配慮した防災都市として構想されている。官僚や国会議員の安全やアメニティのための都市づくりを、ニューディールの目玉にしようとするこうした発想が、はたして国民の支持をえられるであろうか。

今回の震災の教訓をふまえて実施されるべきニューディールは、次のような分権型ニューディールでなければならない。

- (1) 自治体への権限と財源の委譲、とりわけ公共投資やまちづくりの分権化をおしすすめる。
- (2) 企業の利潤追求のための公共投資ではなく、クルマ社会を制御し、高齢者や障害者や子どもたちが安心してらせるまちづくりのための、生活密着型の公共投資を重視する。
- (3) 福祉や医療・教育など社会サービスへの人的投資に重点をおく。
- (4) 大企業中心の海外輸出型産業構造ではなく、農林漁業や地場産業に基堪をおく内発的地域経済発展をめざす。

震災からの復旧・復興とこのような都市政策の根本的転換を同時にすすめることにはさまざまな困難がともなうであろうが、われわれは、今回の震災をそうした新しい都市政策への一歩として位置づけていく必要がある。

## 課題別の5つの提言

われわれは、住宅・まちづくり、医療・福祉、住工商混在地域、行財政、都市政策・都市像の5つのグループにわかれて調査研究の作業を行ってきた。これらのチームごとの検討結果をふまえ、以下、課題別の5つの提言を行うこととしたい。

### 1. 住宅・まちづくりに関する提言

#### (1) 人間らしい生活のできる仮設住宅へ

神戸市は、8月20日にすべての避難所を閉鎖（解消ではなく）したが、なお127カ所の旧避難所に3,000人近くの人々が、それ以外に28カ所の「テント村」に約900人がいると言われている（8月末段階）。これに対して、新たに設けられた12カ所の「待機所」には合計600人余りしか入っていない。

兵庫県は4万8000戸（神戸市分3万3000戸）の仮設住宅を完成させている。しかし、一時は2割以上の空き家があり（6月段階）避難者の入居は順調ではなかった。それは、数量が少なく、抽選で入居者が決められるという状況がつづいただけでなく、仮設住宅が狭小で居住条件が悪く、その過半が従来の居住地から遠く、コミュニティからきりはなされ、営業や仕事や教育にとって全く不便な、非人間的なものであったからである。

避難所の解消難と仮設住宅の空家発生は表裏の問題である。つまるところ、震災後第1段階の緊急避難から第2段階の応急仮設に移行するための、最低限の条件が満たされていない。被災者の要望は、従来の居住地近くで、コミュニティの中で生活することである。これは決して贅沢や「わがまま」ではなく、人間としてごく普通の暮らしへの願いである。医・職・住のそろわない「ハコ」だけを供給しても生活はなりたたない。

従来の仮設住宅にはさまざまな欠陥や限界があり、次のような諸点にかんして、早急に改善をほどこす必要がある。

今からでも、市有地の活用、国有地の提供、民有地の借り上げなどあらゆる方法を講じて、居住地近くへの仮設住宅の建設を進める。

遠隔地仮設住宅への入居については、機械的な抽選ではなく、地域単位、テント仲間単位などグループ入居を推進する。

各ユニットの規模は小さくし、ケア付き老人ホームのような福祉型仮設住宅を導入する。

民間による自力仮設住宅の建設を財政的にも支援する。

住民の要求にもとづいて仮設住宅の居住条件を改善するとともに、仮設住宅の管理責任体制を明確にする。



日用品販売の店舗、診療施設、集会所、郵便局、行政の出張所等、日常生活に必要な施設を整えるとともに、仮設住宅内での居住者による最小限の営業権を認める。

遠隔地の仮設住宅居住者には、従来の居住地や職場への移動のための交通費補助を行う。遠隔地にしか仮設住宅を用意できなかったのは行政の責任である。

現在までの状況から判断すると、仮設住宅での生活がかなり長期化するおそれがある。

管理体制等についての法的整備、居住環境の改善等を含め、長期化にそなえた対策と準備を進める必要がある。

## (2) 低所得者むけの公的恒久住宅の保障を

恒久住宅対策は兵庫県と神戸市の「住宅復興3ヵ年計画」として立案されており、兵庫県全体で12万5000戸、神戸市で8万2000戸が建設されることになっている。

この供給戸数が妥当なのかどうか、詳細な被害実態調査と住宅ニーズの把握がされていないために、未だに不明である。しかし、全半壊20万棟(40万世帯)という被害の大きさから推して、この住宅供給計画は明らかに小さすぎるのではないか。

逆に供給側から検討してみると、公営住宅に関しては通常の実績の3倍ないし5倍の目標値となっており、相当困難と言わざるをえない。

これらの目標を達成するためには、マンパワー、土地、資金の面でクリアしなければならない課業があまりにも多い。土地の確保については、地価部分への国庫補助をもとめるとともに、企業の遊休地や市有地および国有地を最大限確保するための特別の手だてが必要である。

被災者の入居可能性という点からも問題がある。公営住宅では、単身高齢者の場合、最低でも40平方メートルで月に2万5000円の家賃になるとされている。特優賃住宅も1万8000戸建設される予定であるが、従来から家賃上昇傾向が問題とされており、資金力の乏しい入居希望者には不安が残る。低質とはいえ絶対的に低額の家賃でくらしていた人々が、新たな供給される住宅に入居できないという事態も予測される。団地方式の硬直的な公営住宅政策を転換し、柔軟で多様な供給方式にきりかえるとともに、低所得者への家賃補助制度や住宅切符制度を新設して、低所得者への公的住宅保障を行う必要がある。

## (3) 住民参加による篠興まちづくりへ

復興まちづくりは、「震災復興促進区域」(5,887ヘクタール)、「重点復興地域」(24地域・1,225ヘクタール)、「被災市街地復興推進地域」(14地域・16事業地区・255ヘクタール)という3つのレベルで地域指定されているが、都市計画された地区は面積で被災地の約4%と、きわめて小さい。都市計画決定された地域においては行政側の計画が押しつけられる一方、大部分の地域が行政の援助が手薄のまま放置されている。区画整理・都市再開発という手法以外に、十分な事業費のつく、有力な住環境整備の制度な

いし法律が欠如しているからである。地域住民の参加と合意に基づくまちづくりの新たな法的制度の整備を、被災地に適用される特例法というかたちでも検討する必要がある。

3月の都市計画決定はきわめて性急で、住民不在の官僚的なものであったが、その後各地域で「まちづくり協議会」などが結成され、一部では住民自身によるまちづくり案の提起や検討が進められている。しかし、多くの住民が居住地から離れ、集会所等もなく、専門家の支援が乏しいといった条件の下では、住民の合意づくりにも多大の困難が生じている。また、「まちづくり協議会」が行政の計画をおしつけるための「かくれみの」的役割を果たしたり、性急な合意に追い立てる手段となっている場合もある。住民参加によるまちづくりを促進するためには、次の3つの条件が最小限必要である。

居住者が地域に戻って来られる条件をつくること。

全地区に自由に使える集会所を設置すること。

中立的ないし住民サイドの専門家による「まちづくり支援機構」を整備すること。

住民の側には、地域全体の合意形成や具体的提案にむけての組織的力量の成長が期待されるし、行政の側には、官僚的体質からの脱却と、当初の計画にこだわらず住民の意向を十分くみあげた具体案づくりを急ぐことが望まれる。

#### (4) まちづくり関連法の抜本的改正を

##### 都市計画関連法の欠陥

今回の震災復旧・復興過程では、都市計画関連法としては「土地区画整理法」が前面に登場した。この法律は、主として計画地区における道路や公園の整備のために使われているが、その欠陥は、住宅供給計画がないこと、減歩（住民負担による公共用地分の無償提供）が前提である点である。

新法の「被災市街地復興特別措置法」は、「土地区画整理法」に新しいメニューを追加した。しかし、新メニューの一つである復興共同住宅区も、高家賃化にたいする手当がなく、文化住宅居住者など低所得層のための住宅確保を保障するものとはならない。清算金にかわる住宅給付も、借家人はもとより、わずかな資産価値しかもたない零細土地所有者や借地人の場合は、住宅確保の手段とはなりえない。公営住宅用地等にあてるための保留地設定も、地権者の全員同意が条件であり、実現はきわめて困難である。

都市再開発法は、今回は第2種事業（権利変換方式である「第1種」に対して、「第2種」は全面買収方式）と定められ、施行者は市と公団に限られる。都市再開発の内容は震災以前から準備されていた計画の延長であり、高層ビル化の促進が中心である。この事業手法の特徴は、施工者が事業費をあみだすために、大量の保留床を確保しこれを処分するところであり、駅前の商業床でないとならざるを得ないという前提がある。土地区画整理事業と同様、住宅供給計画をもちにくい。今回は住宅計画が入っているところも多いが、元の借家人が居住できるかどうか、とくに家賃構造へのチェックが必要となる。

住宅市街地総合整備事業、密集市街地整備促進事業、優良建築物等整備事業などの各種要綱事業には、法律によらず「話し合い」でことがきまるといふ法治主義上の問題点のほか、権利者の合意形成の困難、自治体財政からの持ち出しとなる「補助裏」の過大などの共通した欠陥がある。

「神戸市震災復興緊急整備条例」は、届け出と協議をつうじて、各種要綱事業をつかって復興まちづくりを進めようとするものであるが、検討段階で専門的立場から住民を支援するための「まちづくり支援機構」のような、ソフト面のシステム開発がともなっていない。

都市計画関連法、各種要綱事業をつうじての最大の問題は、いずれにおいても公的資金、国による財源保障が不足していることであり、この点が解決されれば局面は大きく変わらうるのである。

震災復興まちづくりにかかわる市民間個別調整法として、第1にあげられるのは「罹災都市借地借家臨時処理法」である。これは借家人に優先権を与える特例を認めたものである。しかし、当事者間の紛争解決がすべて裁判所の関与を前提とするような抽象的規定であり、土地の抵当権との調整もなく、とくに集合住宅には適用が困難である。

第2は、「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」である。この法律では、再建、復旧の決議要件を従来の法律にくらべて緩和するなどの措置がとられているが、団地の場合、連担棟の場合、発注・融資の主体、既存の担保の扱いをどうするかなど、これだけでは解決できない多くの問題がある。

第3に、元の居住面積を確保するための容積率の緩和措置についても、ペンシルビル化の是非、周辺住民との関係など、総合的にとらえる必要がある。

#### 都市計画関連法の総合的抜本的見直しを

復旧・復興をめぐる都市計画関連法の問題点は以上の通りである。結局のところ、従来そこに住んでいた人々が、弱い立場の借家人などもふくめ、安心してその地域に住み、あるいは営業をつづけるための手だてが、きわめて不十分だということにつきる。

都市計画関連法のすべてにわたって総合的抜本的見直しをおこない、低家賃の賃貸借建物の供給を可能にし、地権者の妥当な多数決制を導入して少数者をも万全に保護し、同時に、住民参加と専門家の支援によって適切な都市基盤の整備を行えるようにするための、総合的な法体系の整備が求められる。

従来、同和事業のための「住宅地区改良法」は、不良住宅が密集する地区の整備改善を図り、健康で文化的な生活を営むにたる住宅の集団的建設を促進する目的をもって、不良住宅の全面買収除去、改良住宅の建設、公共施設・地区施設の整備を行うために用いられてきた。総合的な法体系が整備されるまでに時間がかかるとすれば、当面、こうした法律を活用することも検討されてよいのではないか。

市民間および市民と金融機関間の調整を明確で実効あるものとするためにも、やはり総

合的な新法の検討が必要である。

なんらかの優先権を借家人にあたえるのは一つの政策選択だが、その場合、優先権の内容を法律で明確にする基準が必要である。その際、マンションなどの集合住宅が増えている今日、個別居住者の集合住宅居住における権利調整がとりわけ重要となる。また、住宅ローンが一般化し、多額の債務をかかえた被災者が多い現状では、被災に際し、当該ローン、再建にかかわる新規ローンをどのように整理し、再建に寄与するかの、国民的合意にもとづく新制度を検討する必要がある。さらに、景観や日照等にかかわる周辺住民との利害調整が重要な今日、市民間の調整を万全にはたすための条例等の整備が求められよう。

## 2. 福祉・医療に関する提言

### (1) 低所得者への住宅保障を

今回の大震災は、日本における貧困が住宅問題に凝縮されていたことをあらためて明らかにした。

家屋の倒壊によって圧死した人々の多くは、低家賃の老朽住宅に住まざるをえなかった人々であり、その半数以上は高齢者であった。さらに、外国人をふくむ不安定就労層、障害者、下宿学生、生活保護世帯等であった。

このような被害における階層性は、避難所、仮設住宅の入居にも現れている。兵庫県長寿社会研究機構の調査(3月)によると、仮設住宅入居者のうち73.5%が60歳以上の高齢者、65%が年間所得300万円以下であり、全体の48.7%の人々が将来の生活の見通しがたたとないと述べている。一方で、仮設住宅に住んでいる人々の99.5%が兵庫県内に住み続けたいと答えている。

これらの人々は、かつて住んでいた地域に戻ることができるであろうか。このままでは、予想されるのは、周辺低家賃住宅への移動か、あるいは、仮設住宅のスラム化である。

福祉の基盤づくりは、まず、こうした高齢者・低所得者の住宅問題を解決することから始められなければならない。人々をかつて住みなれた街によびもどすためには、震災以前の家賃の実態、現在の所得状況、支払い能力等の厳密な調査にもとづき、公的責任において、計画的な低家賃住宅の供給、家賃補助制度の活用、生活保護における住宅扶助基準の引き上げ等を行うことが必要である。

### (2) ナショナル・ミニマムの保障とシビル・オプティマムの確立を

福祉の視点からの復興政策の基本は、耐震性のある社会制度をつくるということではない。耐震性のある社会制度とは、福祉にかんするナショナル・ミニмум(国民的最低水準)が保障されるだけでなく、その上で、災害時に福祉施設等が果たす役割を考慮したシビル・オプティマム(市民的最適水準)が確立した社会という意味である。

避難所での生活は、人権と個人の尊厳の保障、プライバシーへの配慮といった面で立ち遅れている日本社会の弱点を一挙に露呈し、人々を非人間的な生活においこんだ。とりわけ障害者・高齢者にとっては、生存そのものの危機となった。衆人の中でのオムツの交換は高齢者にとって耐えがたいものであり、パニックになった知的障害をもつ子供の家族は、コンクリートむきだしの廊下で孤立した生活を余儀なくされ、余震がくれば倒壊するかもしれない家屋に覚悟の帰宅をせざるをえなかった。震災は、社会の矛盾を一身にうけた階層の困難を一層増幅させた。

他方、今回の地震で見直されたのが社会福祉施設である。福祉施設は、小さく区画された畳の部屋をもち、風呂や炊事施設、暖房も整備されている。緊急避難所としてある程度のケアをほどこすスタッフもおり、地域の救援センターとして機能しえた。しかし、こうした福祉施設の数は一時的に少なく、しかも都心から離れた周辺の山間部に偏在していた。これらの事実を総合的に考えたとき、施設・サービスを含めた社会制度に耐震性が欠けていたことに、改めて気づかざるをえない。

ナショナル・ミニマムの保障とシビル・オブティマムの確立にむけて、耐震性のある社会制度をつくるためには、すくなくとも次のような施策が実行される必要がある。

市街地に福祉施設を適正かつ計画的に配置する。

個別的で多様なニーズに対応できる専門家集団を養成する。

障害者・高齢者の優先的避難先として福祉施設を運営するノウハウを蓄積する。

設備の広さや人的配置においても、ゆとりをもった施設にする。

ナショナル・ミニマムはまさに「最低」水準であって、これから求められるのは、災害時にも耐えうる「最適」水準の確保でなければならない。

### (3) 地域にねざした福祉・医療のネットワークづくり

地域においてなんらかのネットワークシステムに組み込まれた人々は、震災直後の安否確認から避難所生活、仮設住宅の生活においても、生命の維持と生活の確保が比較的容易であった。地域の共同性にささえられた文化やスポーツのネットワーク、福祉や医療拠点を中心にひろがるネットワーク、さらに企業社会のネットワーク等。とりわけ、震災直後、被災した社員や得意先への物資を運ぶ企業人部隊の長い列は、企業社会日本の姿をあらためて再認識させるものであった。

しかし、企業社会からはじかれた人々はどうなったのか。そのよりどころとなったのが地域の福祉・医療施設であった。

激震地区のいくつかの保育所では、保母たちが職場の自主的な活動として子どもとその家族の安否確認に入り、その後は、青空市を開いたり、地域に水を配ったり、水の出ない家のための洗濯拠点をつくったりした。避難所での障害児保育、ケアセンターの設置、老人や障害者の訪問活動を行ったところもある。

医療の分野でも、全国的ネットワークに支えられた医師・看護婦や保健婦の訪問活動が、住民の救済・救援に大きな役割を果たした。

震災につよいまちづくりの重要な柱の一つは、福祉・医療施設を結節点にした、専門家とボランティアの協同による狭域的福祉医療圏ネットワークの形成である。

#### (4) 中小病院・診療所の役割を重視し、診療再開への支援を

大学病院、神戸中央市民病院など大規模病院の多くは、通勤手段の途絶による医療従事者の集合困難、診療機器やコンピュータの機能マヒ、病院管理システムの機能停止などのため、被災者救済にとって最も重要な初期段階において、十分な役割を果たすことができなかった。他方、地域の中小病院・診療所が被災しながらも押し寄せるけが人・病人の救助活動を実質的に担ったのである。

厚生省は、中小民間病院の整理を政策的に誘導しており、被災地ではそうした方向がいつそう促進されかねない状況にある。兵庫県保険医協会の調査によると、開業医の約7割が60歳以上の高齢となっており、病院の建物・医療機器の再建に必要な数千万円～数億円を工面することのできない医師が少なからずいる。同協会の調査では、9月現在、診療未再開の診療所は内科67、歯科5、廃業を余儀なくされた医療機関は31となっている。

医療近代化施設整備事業補助金が震災復旧に転用されることになったが、あまりにも多くの制限条項のため、結局全半壊医療機関の20%に適用されたのみである。金額も実損額に比べてあまりにも少ない。

国や地方自治体は、地域の中小病院・診療所の果たした役割を正確に評価して、中小民間病院整理の政策を見直し、これらの地域に根ざした医療機関が被災地で診療を再開できるよう、相応の支援策を諫すべきである。同時に、地域における大規模病院の果たすべき役割も大きく、病院の建物・施設の耐震性強化をはかるとともに、大規模病院、中小病院、診療所のバランスのとれた役割分担とネットワークづくりが求められる。

#### (5) 福祉サービスの「市場化」政策を見直し、措置制度の維持・改革を

目下の社会福祉をめぐる政策動向は、いわゆる措置制度（国の責任において福祉サービスを必要とする人々を措置する制度）を解体して、いわゆる「買う福祉サービス」（福祉サービスの受給を民間市場における自由な契約にゆだねるシステム）に転換しようとするところにある。しかし、今回の大震災は、このような政策転換がきわめて危険なものであり、措置制度の存続と改革が必要であることを明らかにした。多くの社会福祉施設が倒壊・閉鎖の状況におちいりながらも、復旧・再開にむけてとりくむことができたのは、措置費の支弁によって職員の人件費が確保され、建物・施設復旧への補助金が支給されたからであった。もし、これが完全な民間市場原理にまかされていたならば社会福祉施設の立ち直りは不可能だったであろう。

たとえば、一例を学童保育に見る。神戸市の学童保育は、児童館 89カ所、法人 2カ所、共同保育 36カ所である。共同保育は措置費の支弁がなく、わずかの補助金の他大部分は父母の分担金に依存して運営されている。震災後、親が失業する、転居するなどの理由で子どもたちの数が急激に減っていった。たちまち経営危機に直面し指導員への給与支払いができず、倒壊した保育室の補修や建て替えの資金もないという状態になった。もっとも、学童保育運動のネットワークによる救援カンパと、神戸市との交渉による助成金の支給によって、共同保育所も昨年並みの実施を保障され、保育室の再建にむけての努力がつけられている。このような支援と補助は、共同センター方式だから可能だったのであり、純粹の「市場」原理にもとづく福祉施設の場合は、これ以上の困難が生じるであろうと考えられる。

社会福祉の国家責任を財政面から担保する措置制度の重要性は、建物の大量倒壊、人口のはげしい移動という今回の大震災の中で、はからずも明らかとなった。措置制度の解体と社会福祉サービスの「市場化」を進めようとする政策動向は再検討されるべきであり、公的責任原則を維持しつつ、サービスの画一性や低水準、官僚的運営など、現行措置制度のもつ弊害是正がはかられるべきである。

#### (6) 国民生活の最後のよりどころとしての生活保護制度の運用を

今回の震災では、生活保護適正化の名の下に国民の保護受給権を制約してきたこれまでの制度運用の矛盾が一挙に表面化し、生存権保障という憲法の本質に反した行政の官僚的対応により、さまざまな問題が起きている。

震災後数ヶ月が経過して、今最も重要な問題は、失業と生活保護との関係である。大企業による大量解雇をはじめ、中小零細企業においても「震災失業」が大量に発生した。神戸市の有効求人倍率は全国平均の半分以下となっており、とくに中高年層はきびしい状況に直面している。7、8月頃から失業が原因とみられる高齢者の生活保護申請が増加してきており、今後、雇用保険給付の期限切れをひかえ、失業中の生活保護申請が激増するものと予想される。

政府はこれまで、生活保護支給にあたって、自らの資産・能力の活用を義務づけた生活保護法第4条「補足性」の原理をあまりにも厳格に適用し、たとえ求職活動をしていても「自らの稼働能力を活用していない」として、生活保護支給を制限する姿勢をとってきた。いわゆる「水際作戦」と称して、申請受理を簡単には認めないなどもその一つである。このため、生活にいきづまった人が申請を躊躇したり、拒絶されたりして、ついには餓死や自殺に追いやられるといった事態さえ生まれたことは、周知のところである。

生活保護制度がこのような姿勢で運用されるかぎり、「震災失業」に有効に対応することは不可能である。いうまでもなく、生活保護制度は、憲法第25条の生存権規定を実質的に保障するためのものであり、国民生活の最後のよりどころである。政府は生活保護制度の官僚的・非人間的運用を改め、生存権保障という法の本来的理念にもとづき、震災によ

って困難に直面した市民生活の救済のために運用しなければならない。

#### (7) 個人の尊厳が守られる社会づくりを

今回の大震災は、障害者にとってあまりにも高い生活上のバリアーと、個の尊厳やプライバシーへの配慮を欠いた日本社会の一面を一挙に露呈した。

避難所となった施設がエレベーターを備えていない。あちこちで「開放された」風呂は、障害者が利用できる施設ではなかった。仮設トイレは障害者には使えない。かわりに置かれたポータブルトイレは困りもなにもないものであった……等々。トイレに行くことを抑制するために、飲むことや食べることをひかえざるをえなかった人々も多くいたのである。

ストレス、寒さ、低栄養、生活環境の激変と悪化の中で命を失った「震災関連死亡者」は、神戸市だけでも800人に達すると推定されている（神戸協同病院院長上田耕三氏の調査）。

このような障害者の苦痛と生活の危機は、実は全ての市民のそれへとつながっていた。障害者や高齢者にとって住みにくい街は、誰にとっても住みづらい街だったのである。

障害者・高齢者が利用可能なトイレや風呂、エレベーターやスロープを街のいたるところに整備してゆくこと。障害者や高齢者が安全に安心して利用できる交通機関（バス・電車・地下鉄等）に切り換えること。こうした、いわゆる「バリアフリー」の拡大とともに、人前でオムツの交換をせざるをえないという屈辱をあげた人々の思いをかみしめて、全ての人間が個人として尊重され、その尊厳が守られる福祉社会日本をつくっていかねばならない。たとえば、特別養護老人ホームの「大部屋」を改善することなども、震災に強く、人間の尊厳が守られる社会づくりの重要なステップとなるであろう。

### 3. 住工商混在地域の再生に関する提言

神戸市長田区は、ケミカルシューズをはじめとする町工場、老朽高密度住宅群、生活密着型商店街、40ヵ国におよぶ外国人の居住など、いわゆる住工商混在地域である。ここは、近代的都市計画の理論として採用されてきた用途純化論にもとづく都市とは異なり、職・住・商の近接と同居、高齢者や女性をふくむ多様な就業機会の存在を特徴とし、さまざまな職種や年齢層の住民が定着した全日型都市、身近かなところで生活の用がたせる完結型の街、豊かな人情と界隈性にとんだ下町としての魅力をもっている。だが、他方では、過密、老朽化、公害や環境悪化、交通混雑、災害へのもろさなど、多くの問題をかかえている。神戸市はこの地域をいわゆるインナーシティと呼んで、再開発によって近代化されるべき対象としてきた。

長田地区は今回の大震災で最も大きな被害をうけた地域の一つである。全壊家屋約3万戸、半壊1万6500戸、一部損壊1万3000戸、合計約6万戸、長田区の総世帯数が5万3000世帯であったから、ほとんどその全てが被害にあったといってよい。火災に



よる焼失は6,546戸、避難者は51ヵ所・1万1000人をこえた。住工商密集地帯をおそった震災と火災の激しさは、今回の大震災の被害の大きさを象徴する出来事であった。

くわえて、震災後、神戸市が行った遠隔地仮設住宅の設置による矛盾が最も深刻にあらわれたのもこの地域であった。この地域には、職住近接でくらししてきた人々、近隣のコミュニティと診療所などにささえられて生活してきたお年寄り、外国人などのコミュニティから離れては生活できない人々等が数多く存在する。そのために、遠隔地の仮設住宅に移らず、避難所やテントでの生活をおくる人々、仮設住宅に移っても遠距離通勤や孤立に難渋する人々が大量に生まれた。

これらの事実は、用途純化論を極限にまでおしすすめ、郊外や人工島への住宅建設、都心部における業務・商業機能の純化という発想で都市開発をすすめてきた神戸市の政策が、長田のような住工商混在地域の存在といかに矛盾し、敵対するものであったかを示している。これからの復旧・復興政策において求められるのは、住工商混在地域が、けっしてやむをえない地域、好ましくない地域、できればなくしたい地域ではなく、合理的な地域構造をもつ都市空間であり、大都市居住空間としての将来性と魅力を秘めているという発想である。

震災から半年以上たった現在、長田区では住工商がそれぞれ格み合いながら、重い課題をかかえて、その解決にむけての苦闘を続けている。

ケミカルシューズ産業は、メーカーの8割が営業を再開したが、生産は5割にとどまり、関連従業員2万人のうち5,000人が失業しているとみられる。もともと円高と中国製品の大量輸入によって構造的不況にあえいでいた中で、震災による決定的打撃を受け、個々の企業と業界は存亡の危機にたたされている。

市場や商店も、もともとかかえていた構造的課題に震災による打撃がくわわり、立ち上がりは現在に至ってもなお半数程度でしかなく、立ち上がったところも、住民不在で、街の将来が見えないという状況の下、採算がとれず、きびしい状況におかれている。

このままでいけば、ケミカルシューズ産業の衰退による失業と熟練の喪失、住民不在と購買力の低下、地域商店街の衰退による下町の利便性と魅力の低下、集客力の低下と税収減といった悪循環におちいるおそれがある。

このような最悪のシナリオから脱却して、長田らしい下町の魅力を生かしたまちづくりを進めることが重要である。ケミカルシューズを中心としたモノづくりを基礎に、商業と観光が活気づき、高齢者も安心して住めるコミュニティがかたちづくられ、アジア人が共生して国際発信し、豊かな自然に抱かれた「杜(もり)のある下町」長田をつくるために、われわれは次の諸点について提言したい。

#### (1) 福祉をくみこんだ住宅・まちづくりを

都市住宅学会関西支部の調査によると、長田区の全半壊家屋のうち倒壊率の最も大きか

った木造長屋は9,700戸、木賃アパートは4,300戸にのぼり、これだけで約1万戸以上の公営住宅が必要と思われる。ところが、現在提起されている都市再開発と区画整理事業および住宅市街地総合整備事業等では、道路の拡幅と大公園、駅周辺再開発による高層ビルの建設、共同マンションへの建て替えなどが中心になっている。

これでは下町の良さが消されてしまうだけでなく、通過道路だけが整備された無機質で乱雑な「近代都市」になりかねない。神戸市が進めようとしている共同マンションは、エレベーターや通路など限定された共用部分に対して総建設費のせいぜい15%程度の補助があるだけであり、70平方メートルで3,000万円もかかることになる。これでは個人には手がとどかず、あるいは1戸建てのほうがいいという層が増えることになる。また、多数を占める借家層の中には、公営住宅の用途を示すことなく共同化マンションを主張する行政説明の前で、生活再建への展望をなくしつつある者も少なくない。

長田区の高齢化率は18.5%であり、神戸市の平均14.0%を大きく上回っている。ところが、長田区には特別養護老人ホームは1カ所50床しかない。要介護老人に対する特別養護老人ホーム定員の割合は、神戸市は13.6%であり、全国平均の23.1%にくらべても大きく遅れていた。しかも、その多くは西区・北区などの郊外に集中していた。長田を高齢者が安心して住みつづけられる街とするために、国の新ゴールドプランを5年前倒しして、地区内に特別養護老人ホームを少なくとも4カ所設置し、これを核として、ショートステイ・ハウス、デイ・ケア・サービス・センター、一般住民もつかえるケア複合銭湯などを系統的に配置する必要がある。

同時に長田には朝鮮人、中国人、ベトナム人、フィリピン人など多くのアジア系外国人が居住している。これらの外国人が安心して住みつけ、独自の文化を保持し続けられるような条件をつくる必要がある。アジアの文化が交流する街・長田を象徴する「アジア・タウン」づくりを進めるべきである。外国籍の住民に日本人と分け隔てのない復旧・復興対策を行い、民族や国籍を超えた復興まちづくりをとおして、住民ネットワーク型の国際都市・神戸をつくらなければならない。

いずれにせよ、今最も求められることは、一日も早く、長田に住んでいた人が長田に戻れるようにすることである。元居住地での仮設住宅、仮設店舗、仮設工場の建設を進め、長田での生活と営業の再開を急ぐことがなによりも肝要である。

## (2) コミュニティ型商業の復活を

商業の復活にとっても重要なことは、長田に住民が戻ってくることである。

商業復活の目標としては、なによりもコミュニティ型商業の再生をはかることが大切となる。つまり、コミュニティ(地域性)、アメニティ(快適性)、セキュリティ(安全性)の結節点としての地域商業の復活である。

たとえば、長田中央市場にはもともと134店舗があり、壊滅的打撃をうけたが、火災にあわなかったのが、震災後の1週間、のこりの材料で炊き出しをし、地域の人々による

こばれた。地域の商店がまさに救援センターの役割を果たしたのである。もともと、八百屋と魚屋がそれぞれ十数軒、総菜屋と肉屋が各々6軒、個性を生かして競争しつつ、工夫をこらした営業をしていたが、現在、仮店舗で共同仕入れをしながら本格的再建への努力をしている。新鮮、安い、近い、顔見知りといった特徴をもつこれら商店群は、地域の文化センターの役割を果たしてきたが、今後ともその質的充実がのぞまれる。

他方で、今後は、ケミカルシューズ産業の流通部門の地元での確立（靴の卸・小売り街）をはじめ、特徴をだした集客型専門店街をつくることも必要となろう。たとえば、シューズ通り、アジア通り、シルバー通り、リサイクル通りなどを形成することが検討されてよい。また、長田地域は、靴・はきもの博物館、くつ工房街、アジアタウンなどを通して、靴の生産やアジア文化の交流を生かした観光開発をすすめる潜在力を秘めており、そのための交通網の整備、ホテルの建設なども期待される。

### （3）ケミカルシューズ産業の復興にむけて

長田にケミカルシューズにかわる産業はみあたらない。ケミカルシューズは神戸の靴として全国に知られており、神戸を代表する地場産業の一つである。神戸における産業復興のシンボルとして長田のケミカルシューズを位置づけ、その復興に全力をあげる必要がある。

いうまでもなく、産業復興推進の主体は業界人であり、産業を担う人々の意欲と合意と協調がきめてとなる。推進の核となるリーダーグループの形成と企業家精神の発揮がもめられている。

同時に自治体等による業界の実状にあった真のサービス提供も必要となる。現に、「新産業創造事業費補助」をつかってCADによる靴づくりにとりくんでいる企業、足形計測器を研究しようとしている企業など、行政が提供する中小企業支援策を活用している企業もある。また、工場建設などのために事業協同組合をくむと、中小企業高度化資金震災特例によって、無利子、5年据え置き、20年払いの資金（必要額の90%まで）の融資をうける可能性も開けている。水俣は「ノー・モア・水俣」で地域のイメージを一新したが、その影には献身的な県職員の奮闘があった。震災をうけた長田のケミカルシューズ再生をめざし、その支援のために奮闘する公的立場のリーダーの登場が期待される。

業界が再生する上で、次の世代への継承性の確保が重要である。魅力あるモノづくりや労働条件の引き上げなどをどう進めていくか、若手の力量をどうたかめるのか。これらの課題の解決には息の長いとりくみが必要であり、個々の企業だけでは限界がある。若年層、中堅層、若手経営者層の研修や講座など、業界としてのとりくみが望まれるところである。

ケミカルシューズ業界の最大の問題は、流通部門の弱さである。これを補うために、現在卸協同組合がすすめている卸マートを充実させ、産地主導の全国流通ネットワークをつくる必要がある。同時に、生産と卸・小売りを地域において結びつけ、靴のことなら何でもそろそろ靴文化の発信基地＝「靴の鳴る街」長田とするために、メーカーのアンテナシヨ

ップ、専門靴店、製造直販や注文生産などを行う靴工房などが並び、「シューズ通り」を現出させる必要がある。

#### (4) 豊かな自然を生かした杜の下町を

長田は、太古以来、明石海峡によってつくられた浜と洲にかこまれた駒が林の大漁港と、高取山麓の神戸最古の長田神社を囲む集落からなる、自然と歴史の豊かな地域であった。ところが、明治以降、近代化にともなう神戸港整備のよどみが長田にしわよせされつづけた。乱開発と過密、海浜の埋め立てと石油タンクをはじめとする公害型施設の集中によって、いまや昔日の面影をしのぶこともむずかしい。だが、重化学工業の都市立地が意味を失い、震災では爆発等の危険性まで明らかになった今、再び長田の豊かな自然を復活させる気運と条件が生まれてきた。

山麓から梅までの緩やかな傾斜をいかした水と緑と杜(もり)の復活は、セキュリティとアメニティとコミュニティという長田まちづくりの課題に総合的にこたえる唯一の解である。さらに、神戸の整備市街地にひろがる空洞化を克服するには、大阪湾から明石海峡をとって瀬戸内海にむかう潮のながれを生かした、ウォーターフロントの再生が不可欠である。ところが、兵庫県や神戸市は、あいもかわらず阪神高速の高架道路の「復旧」を強行し、さらにもう一本高架の湾岸道路まで追加決定しようとしている。ここに、広域の多核ネットワーク型都市圏構想と自立型地域づくりの矛盾が凝縮してあらわれている。何世代にもわたって住み続けられる魅力ある街のイメージをつくり、ひろめ、その実現にむけてとりくむ中から、新しい長田をうみだす活力も生まれてくることであろう。

## 4. 財源確保と財政システムの改革に関する提言

すでに「現状と問題点」の項でふれたように、兵庫県の試算によると、復興計画の遂行には10年間で約17兆円が必要とされ、自治体の財源不足は1兆7723億円に達するとみこまれている。このままでは、被災地自治体は深刻な財政危機に陥り、住宅や市街地整備などの計画が推進できないだけでなく、福祉や医療などの公共サービスの供給においても重大な遅れが生じる恐れがある。国の責任において財源を保障するとともに、自治体への権限委譲と財政システムの抜本的再検討を急ぐ必要がある。

#### (1) 住民生活復旧のための包括補助金の導入を

被災自治体では、国による財源保障をもとめて、補助率の嵩上げ、補助対象の拡大、起債枠の拡大、地方交付税による措置などを求めている。こうした自治体側からの要望に対して、国は積極的に応える必要がある。しかし、これらの自治体要求には復旧・復興の範囲をこえて開発計画と目されるものも含まれており、国民的合意をえられるかどうか疑問視される部分もある。また、現行の補助金制度の下では、法律の範囲内で事業を遂行しな

ければならないために、画一的に事業がすすめられ、市民との摩擦が拡大するといった問題もある。こうした問題を避けながら財源保障を行うためには、市民生活の復旧に必要な住宅・医療・福祉などにかかわる最小限の事業に限定して、自治体の自由裁量の範囲の大きい「震災復旧包括補助金制度」を緊急に設置する必要がある。

### (2) 雲仙岳噴火災害なみの復興基金の創設を

今回の震災にたいしてよせられた義援金は1,680億円にのぼったが、被災の規模に比べればきわめて小さく、1世帯平均わずかに40万円にすぎなかった。神戸市の場合、個人への配分は全壊半壊にたいして義援金が10万円、見舞金が全壊14万円、半壊7万円にしかならなかった。

これに比して、島原の雲仙岳噴火災害の場合は、全半壊約800棟、死者・行方不明44人という被害であったが、世帯への平均的支援額は、全壊・全焼の場合総計1,150万円にのぼり、これに保険金等の支給がない場合は300万円が加算され、最高1,450万円に達している。その主な出所は県、市、町の災害対策基金と国民からの義援金である。

県の災害対策基金は630億円であり、この対策基金には県の出捐金30億円、国からの貸付540億円、義援金の配分による60億円がふくまれている。市の基金は44億円、町の基金は26億円、いずれも義援金をもとにした基金である。この雲仙岳噴火災害の直接被害額は約635億円だから、はば被害総額に匹敵する基金がつくられたことになる。

一方、義援金は総額230億円にのぼり、そのうち130億円が上記のように各基金にくみいれられた。残りの100億円については、基金事業とは別個に、被災者にたいして支給されている。

今回の阪神・淡路大震災は、人口規模、全半壊戸数、死者数、被害総額等から見て、雲仙噴火災害の100倍から150倍に匹敵すると考えられる。もし、雲仙の100倍の復興基金を設けるとすれば、阪神・淡路大震災の場合は6兆3000億円が必要となり、被害総額に匹敵する基金ということになると、約10兆円が必要という計算になる。

ところが、現在の阪神・淡路大震災の復興基金はわずかに6000億円で、国は利子補給を行うのみである。基金では、住宅対策、生活対策、産業対策など56事業に補助や利子補給を行うことになっているが、その規模は到底被災者のニーズにあったものとはなっていない。

われわれは、阪神・淡路大震災復興基金の規模を雲仙災害対策基金の水準に匹敵する6~10兆円程度に拡大するために、国からの貸付や企業等からの出資を行うこと、運営については被災者の代表もふくむ民主的運営協議会にゆだねることを提案したい。

### (3) 恒久的な災害復興基金の設置を

災害時の自治体による救済・復旧・復興を保障するためには、長期的には行財政の分権

化を促進する必要がある。その中には、機関委任事務の廃止とまちづくり・公共投資および地域産業行政の全面的な地方委譲、固定資産税や住民税の改革、法人事業税の外形標準課税化、所得税の一部地方委譲などの措置がふくまれるべきであろう。

しかし、このような分権化が実現したとしてもこの大規模な災害時に自治体が自主的に対応できるようにするための財源保障をどうするかという問題は残る。大災害時に、一方での急激な財政需要の拡大、他方での被害による減収という状況の中で、自治体が国の補助金にたよることなく復旧・復興を進めることができるようにするには、災害復興基金を、現行のような特別措置ではなく、国と各自治体の共同出資による全国レベルの恒久的な基金として制度化し、平時にあっては積立基金で自治体や個人の防災事業を支援し、災害時にはその基金を被災自治体に包括補助金として交付して、自治体レベルの復興基金を設立する等のしくみが必要となる。地震、津波、噴火、台風、洪水など災害の多い日本で、自治的防災システムを構築するには、このような自治体ネットワーク型財源保障システムの導入がぜひとも必要である。

## 5．防災型都市像に関する提言

兵庫県や神戸市の復興計画における防災都市像は、「多核ネットワーク型都市圏」であり、ベイエリアの開発や神戸空港など拠点開発が重視され、新都心・副都心の開発、新産業の誘致のためのフリー・エンタープライズ・ゾーンの設置、広域幹線道路網の整備、広域防災帯や阪神疎水・六甲山グリーンベルトの配置などが構想されている。

しかし、この多核ネットワーク型都市圏構想の骨格は、すでに震災前に開発計画として存在したものであり、これまでの開発優先主義、クルマ社会を前提とした高度成長型都市構造をそのまま維持しようとするものである。多核ネットワーク型都市は一極集中と過密の弊害やリスクを緩和するものとされている。しかし、それは、同時に、これまでと同様、山や農地や海をこわし、旧市街地の空洞化や高齢化をすすめる危険性がある。都市構造の多極化・多芯化をすすめてきた東京が、都市空間を際限もなく拡大したために、かえって過集積と一極集中の弊害を大きくし、リスクを拡散するどころか拡大してしまった事実をみても、こうした構想は再検討の余地がある。

また、復興計画は、港湾や幹線高速道路網の復興を最優先させ、神戸空港の建設や人工島開発の推進を港湾都市神戸の再生に不可欠であるとしている。たしかに神戸は西日本のハブ港であり、その港湾・物流機能の重要性は無視できない。しかし、山と海に囲まれた狭い空間に、幹線・高速道路網をはりめぐらしてきたこれまでの都市づくりに欠陥があることは、今回の震災がはっきり示したところであり、すでに限界にきている。高架型道路の復旧や新規の開発は凍結し、高速道路の地下化をすすめるとともに、港湾を中心とした物流機能は、当面、鉄道や小型船舶に代替する方策を検討すべきである。こうした港湾政策の転換は、同じような方法でハブ港としての機能を強めている釜山などの例を見ても、

十分検討に値するはずである。

さらに、防災都市づくりという側面からみても、重要なのは広域的な交通ネットワークの強化ではなく、地域コミュニティ単位の自主的・自立的防災機能の強化とそのネットワークである。

今必要なことは、問題点の多い開発計画にあたる部分は分離して、あらためて復旧のための緊急計画をつくり、住民生活の早期安定をはかるための具体策を優先的にすすめることである。将来の開発計画については、住民の復帰と生活の安定をまって、あらためて住民参加の制度をつかって、じっくりと審議を重ね、長期計画として樹立すればよい。

われわれは、これまでの開発優先、経済成長優先の都市政策からの転換をもとめ、狭域自立型防災都市づくりにむけて、次のような政策を実現するよう提言したい。

- ( 1 ) 山を削り、海を埋め立て、緑（森林・農地）を破壊することを中止し、埋め立てについてはガレキの処理に限り、一定期間についてのみ認める。
- ( 2 ) 郊外部のニュータウン建設によって市域を拡大し、交通量を増大させる という従来の都市政策をやめる。インナーシティの住宅・事業所を総点検し、安全とアメニティを確立し、コミュニティを蘇生させるための方策を優先させる。このため、都心部を事業空間として特化するのではなく、住民をよびもどし、住宅・工業・商業混在地域の合理性と魅力を生かしたまちづくりを進める。
- ( 3 ) 市街地における自然の回復をはかり、オープンスペースの創出をすすめる。インナーシティでは、長田区真野地区のように、住民と企業が共同して中層の住宅・事業所空間をつくり、緑や水のあるオープンスペースをつくる。
- ( 4 ) クルマ社会を抑制するため、阪神高速道路は撤去ないし地下化をはかる。自動車交通にかえて、市電などの大衆交通機関を発展させる。街路樹をもつ歩道や中央分離帯をふやし、歩道橋の撤去を進めるとともに、歩行・自転車専用道格を設け、車椅子で自由に移動するための段差を解消し、エレベーターやスロープの設置を急ぐ。高齢者や障害者が自由に昇降できるように、バス・電車等の改良を徹底して行う。歩行者天国や自動車交通の時間規制を増やす。
- ( 5 ) 地域経済の内発的發展を原則とし、地場産業の育成と近代化を進める。大企業の社会的責任を問い、遊休地の開放、環境保全・産業構造の転換を進めるとともに、一方的な撤退や移転による地域経済の空洞化を制御する。
- ( 6 ) 消防などの安全体制を総点検し、その質と量の改善につとめる。小学校区を基礎区域とする防災拠点をつくり、ここに水や食料などの一時的救援物資を貯蔵するとともに、近隣住区の避難拠点に自家発電機、小型消防ポンプ、貯水槽などを設置する。コミュニティを基礎とする地域自主防災組織をつくるとともに、狭域的福祉医療圏ネットワークの形成をはかる。

## おわりに

震災のような激甚大災害は、人命や生活に直接大きな損害をもたらすだけでなく、これに対する人間社会の対応力をテストする試金石でもある。70年前の関東大震災が、明治以降の日本の近代都市、近代文明のもろさを白日のもとにさらし、歴史の大きな屈折点となったように、阪神・淡路大震災は、日本の戦後型都市、戦後型社会の問題点を明らかにし、これに対して日本社会がどう対応すべきかを問いかけた。この震災からの復興のありかたは、これからの日本の進むべき道を左右する一大テーマだといってもいいすぎではない。

にもかかわらず、これまで見てきたように、国・自治体の示す復興計画は、すでに破綻した戦後型都市づくり、開発政策の延長ないし焼き直しという性格が濃厚である。こうした開発主義的な復興計画が遮二無二進められるとすれば、日本はなおいっそう大きな困難を、21世紀にむけて背負い込むことになりかねない。

われわれは、復旧・復興の過程で、行政と住民の対話が生まれ、新たなまちづくりの方式が探られることを期待したい。こうした新しい芽を育て、新しい都市づくりの方式を創造するためには、政府や企業そして自治体が、しかるべき責任をはたし、被害の全貌と特質を一日も早く解明し、住民主体・住民生活優先の復旧・復興計画への転換とその促進をはかることがどうしても必要であると考えます。

われわれのこの提案をふくめ、多くの民間機関、専門家、市民の提案がまじめに検討され、復興計画が再検討されることを願ってやまない。



## 研究会の趣旨と活動経過

死者5,502人、全壊・半壊約20万棟(40万世帯)被害総額約9兆9000億円という戦後最大の被害をもたらした阪神・淡路大震災は、わが国の防災行政、国土政策、建築・土木行政の基本的な転換を求めるものです。

同時に地方自治・住民生活の面からみると、地方自治のあり方、地域開発政策、都市政策、福祉・保健・医療政策、住民参加のあり方等、地方自治全体のあり方を根本から問うものとなっています。そのことはまた、自治体労働者の役割をあらためて問いかけるものでもあります。

わたくしたち自治体問題研究所と兵庫・大阪・京都の自治体問題研究所は、地域・自治体の民主的発展を追求してきたこれまでの研究蓄積をふまえて、とくに自治体行財政とかわりのある分野に重点をおいて、調査研究をすすめることにしました。

研究にあたっては、以下のような基本姿勢ですすめてきました。

研究にあたっては、マスコミ報道等を、予断的な前提としない。

調査研究は、しかし、マスコミ報道やさまざまな研究機関、研究者の調査研究など既存研究を積極的に吸収し、役立てる。

調査研究は、上記の諸研究・報道の中で地域・自治体問題の視点から見逃されている点、別の観点からいえるものを重視する。

調査研究の財政は、各研究所の共同資金でスタートするが、あわせて広く支援募金を求める。

調査研究は、被災地域の復興への提言となるものであるが、同時に、他都市の防災対策、自治体政策、まちづくり施策への指針となるものをめざす。

3月中旬より研究会発足に向けて、活動を開始しましたが、趣旨に賛同し、呼びかけに応じた研究スタッフは、各分野の研究者を中心に38名にのぼり、大型の研究会となりました。

研究会は4月15日に発足会を行い、5チームの編成(福祉・医療・教育、住宅・都市計画・まちづくり、行財政、都市像・都市政策、長田区)と推進体制、主要なスケジュールを決定し、精力的に調査研究を開始しました。

調査研究活動は、チームごとの研究会と研究会全体としての取り組みを組み合わせながらすすめてきましたが、その主なものは、政府、兵庫県、神戸市を始め各市、関係行政へのヒアリング調査、各種資料の分析、被災地や仮設住宅などの現地調査、6月13日、7月1日、9月3日と3回の公開シンポジウムの開催、2次にわたる「大震災と地方自治にかんする提言」の作成と申し入れ等です。

調査研究財政は、研究スタッフのボランティア精神とどうしても必要な研究活動費への募金を訴えましたが、全国の個人、団体から貴重な拠金が寄せられ、それは調査研究を支えました。

また、研究会の調査研究には、政府の阪神・淡路大震災復興本部を始め国土庁、建設省、兵庫県、神戸市、西宮市、芦屋市、北淡町等の政府・自治体、自治体労働組合、住民団体を始め各分野の方々の御協力を頂きました。

第二次提言の発表にあたり、これまでの調査研究に御協力いただいた多くの皆さんに、心よりお礼申し上げます。

## 研究会組織（肩書きは当時）

（研究代表）宮本 憲一 自治体問題研究所理事長、立命館大学教授

（副代表）石田 頼房 自治体問題研究所副理事長、工学院大学教授

柴田 徳衛 東京経済大学名誉教授

佐藤 光雄 自治体問題研究所副理事長、自治労連副委員長

（企画委員）池上 洋通 自治体問題研究所常務理事・事務局長

辻岡 一雄 大阪自治体問題研究所常務理事

戸崎 曾太郎 兵庫県自治体問題研究所事務局長

織原 泰 大阪自治体問題研究所事務局長

辻井 正史 京都自治体問題研究所事務局長

重森 暁 研究会事務局 局長

西堀 喜久夫 研究会事務局 次長

（事務局長）重森 暁 大阪経済大学教授

（事務局次長）西堀 喜久夫 京都大学大学院

（事務局）柏原 誠 大阪市立大学大学院

加茂 利男 大阪市立大学教授

塩崎 賢明 神戸大学助教授

池上 洋通 自治体問題研究所常務理事・事務局長

越野 誠一 自治体問題研究所事務局次長

## 研究会名簿（肩書きは当時）

### （福祉・医療・教育チーム）

はチーム代表

二宮 厚美 神戸大学教授  
山城 正之 神戸大学名誉教授  
篠崎 次男 日生協医療郡会  
岡田 章宏 神戸大学講師

中井 健一 兵庫県自治体問題研究所  
古田 靖子 全国障害者問題研究会  
太田 和宏 神戸大学助教授

### （住宅・都市計画・まちづくりチーム）

塩崎 賢明 神戸大学助教授  
岩見 良太郎 埼玉大学教授  
中島 晃 弁護士  
中林 浩 平安女子短期大学助教授

石田 頼房 工学院大学教授  
斎藤 浩 弁護士  
片方 信也 日本福祉大学教授  
室崎 益輝 神戸大学教授

### （行財政チーム）

鶴田 廣巳 関西大学教授  
宮本 憲一 立命館大学教授  
横田 茂 関西大学教授  
堀 雅晴 立命館大学助教授

重森 暁 大阪経済大学教授  
宮入 興一 長崎大学教授  
西堀 喜久夫 京都大学大学院  
藤岡 純一 高知大学教授

### （都市像・都市政策チーム）

加茂 利男 大阪市立大学教授  
中山 徹 明石高等専門学校助教授  
柏原 誠 大阪市立大学大学院

樫原 正澄 関西大学教授  
木下 滋 阪南大学教授

### （長田区チーム）

北野 正一 神戸商科大学教授  
池田 清 京都大学大学院  
小島 孜 近畿大学教授

竹山 清明 神戸松蔭女子短期大学助教授  
安藤 元夫 近畿大学教授  
曾根 秀一 近畿大学教授

## 研究会主要活動記録

(事務局作成 10月4日)

- 4月 15日 大震災と地方自治研究会発会式(兵庫県民会館)  
24日 「トアロードだより」創刊号発行  
28日 企画・事務局会議  
長田チーム研究会
- 5月 9日 医療・福祉・教育チーム研究会  
12日 神戸市復興本部ヒヤリング  
21日 「トアロードだより」第2号発行  
22日 淡路島・北淡町ヒヤリング(小久保町長、富島を愛する会)  
25日 芦屋市ヒヤリング  
26日 医療・福祉・教育チーム研究会  
長田チーム研究会(以後長田まちづくり懇談会と合同して毎週開催)  
30日 神戸市理財局ヒヤリング  
31日 都市政策・都市像チーム研究会
- 6月 2日 兵庫県復興本部ヒヤリング  
長田チーム研究会  
8日 神戸市都市計画局・住宅局ヒヤリング  
11日 「大震災と地方自治シンポ」第1回(神戸市産業振興センター)  
「トアロードだより」第3号発行  
19日 第1次提言にむけた全体検討会(兵庫研)  
23日 「大震災と地方自治にかんする第一次提言」発表(神戸市、兵庫県へ提出、  
記者会見)  
26日 行財政チーム研究会
- 7月 1日 「大震災と自治体労働者シンポ」(兵庫県立中央労働センター)  
10日 「トアロードだより」第4号発行  
11日 企画事務局会議(兵庫研)  
19日 行財政チーム研究会
- 8月 2日 政府復興本部ヒヤリング(国土庁・建設省)  
7日 企画事務局会議(兵庫研)  
22日 西宮市ヒヤリング  
24日 医療・福祉・教育チーム研究会  
26日 まちづくりチーム研究会  
28日 行財政チーム研究会  
29日 仮設住宅視察(ポートアイランド・北区鹿ノ子台)
- 9月 3日 「大震災と地方自治シンポ」第2回(西宮市職員会館)  
4日 企画事務局会議(兵庫研)  
23日 第2次提言検討会・全体研究会(神戸市産業振興センター)