

阪神・淡路大震災から20年が経過した今、神戸の復興を振り返って

(公財) 神戸都市問題研究所
 常務理事 本荘雄一



1. はじめに

阪神・淡路大震災が発生した直後の1995年2月から、当時、神戸市基本計画の改定作業に従事していた関係で、「神戸市復興計画」の策定に関わりました。また、当年6月末に、当該復興計画を確定公表した後は、復興計画の計画期間である10年間、復興計画の進行管理業務に携わりました。その後、この実務経験で得た教訓を、国内外に発信する機会を持つことができました。その際には、阪神・淡路大震災からの復興過程で得られた教訓として、自律した市民が連帯して市民社会を構築していくことが、復興を進めていく上で重要であることや、また、その推進力は「ソーシャルキャピタル」であることを中心に伝えてきました¹⁾。

その一方で、2011年3月に発生した東日本大震災からのこれまでの復興過程において、行政と市民社会とのやりとり取りは、阪神・淡路大震災と比べて違いが生じていると指摘されています²⁾。また、阪神・淡路大震災から20年を迎える今、当該被災地でも震災を経験していない市民や職員が増加していることなどに伴って、震災からの教訓が風化してきているのではないかと危惧しています。本小稿の目的は、「自律と連帯」や「ソーシャルキャピタル」という概念が、復興過程で得られた経緯を改めて整理して、記録として残すとともに、提言として、「ソーシャルキャピタル」の醸成について調査研究した結果を紹介するものです。ここでは、「ソーシャルキャピタル」の定義について、アメリカの政治学者ロバート・パットナムに「社会的ネットワーク、およびそこから生じる互酬性と信頼性の規範」としています³⁾。なお、ここでの意見については、あくまで著者個人の考えです。また、本稿中に記載している肩書は当時のものです。

2. ソーシャルキャピタルが、復興過程において出てきた経緯

(1) 復興計画のマネジメント

被災地の復興を着実に進めていく上で、復興の進捗状況を継続的に評価し、復興計画に記載されたビジョンの実現を可能にするように施策の見直しを実施していくことが重要であると指摘されています⁴⁾。言うまでもなく、大規模災害からの復興においては、時間の経過とともに解決すべき課題の重点が移っていきます。阪神・淡路大震災からの10年間を振り返ってみますと、表1の通り、災害救助から始まり、応急対応から復旧へ、そして、本格的復興へと進む中で、ハード面の回復からソフト面の充実へなど課題の重点が移っていきました。

表1 震災発生以降の全般的状況の推移

	震災からの時間	全般的状況
緊急対応・応急復旧期	地震発生 ～3日後	救助活動 －人命最優先－
	～1月末頃	避難生活の開始、救助活動 －応援部隊の活躍－
復興前期	～3月末頃	仮設住宅、自力再建着手、復旧活動 －個人資産への関心－
	4月頃～	問題の収斂 －自立再建と自立困難の二極化－
復興後期	～2年目頃	修正・改善 －雇用・経済の問題、市民生活の正常化－
	3～5年目	新しい動き、一般施策の再開、仮設住宅の解消、経済の8割復興 －震災以外にも原因が？、構造的な課題を改めて認識－
	～10年	復興前期までの復興特別施策の一般施策化

資料) 神戸市復興・活性化推進懇話会 (2004), 平成15年度復興の総括・検証報告書

時々の社会経済情勢や震災からの復興状況、市民意

識などに伴って変化する諸課題に、柔軟かつ弾力的に対応していくため、神戸市は、「神戸市復興計画」の実行にあたって、日本で1990年代半ばから導入され始めた行政評価システムにおけるPDCAサイクルの考え方を採用しました。復興計画において、施策については、前半5か年に関するものだけを位置づけました。後半5か年の施策については、震災から5年目の1999年度で行う「復興の総括・検証」による復興の進捗状況を踏まえて、残された課題の解消に向けて策定する「復興計画推進プログラム」において位置づけることとしました。また、10年目を迎える2003年度に、それまでの復興を振り返る2度目の「復興の総括・検証」を実施し、その結果を基にした提言を踏まえて、2005年に「新たなビジョン（中期計画）」を策定しました。

この計画のフォローアップ過程の仕組みとして、1996年度に堯天義久元神戸大学学長を座長とする「神戸市復興推進懇話会」を、またそれを継承・発展させて、1998年度に「神戸市復興・活性化推進懇話会」を設置しました。両懇話会ともに、委員については、幅広い分野からの意見を募るという観点から学識経験者と、また市民との協働を促進するという観点から民間団体、市民に委嘱しました。

(2) 生活再建の7要素

「神戸市復興活性化・推進懇話会」は、復興計画の前半5か年の最終年次である1999年度に、震災から5年目までの復興への取り組みをいったん振り返り、個々の事業の達成状況や残された課題を整理し、後半5か年に向けて有効な施策を検討するために、「復興の総括・検証」を実施しました⁶⁾。総括・検証にあたっては、生活再建、安全都市、住宅・都市再建、経済・港湾・文化の分野別に検討を進めました。また、検証の視点として、同時期に、兵庫県が国内外の有識者による国際総合検証を行うということでしたので、神戸市では住民参加型の草の根の検証の視点から、できるかぎり多くの市民の声を聞き、その人たちの認識を検証に反映することとしました。

生活再建の検証にあたって、当時、「生活再建」と言っても範囲があまりにも広く、漠然としているため、最初に、「生活再建」とは何かを定義する必要があるという課題に直面しました⁷⁾。これは、日本における復興計画の計画内容の歴史の変遷において、「生活再建」が、都市改造計画を中心とした関東大震災の復興計画から始まり、経済復興に関する内容を持つ伊勢湾台風の時代を経て、1990年代以降に取り上げられるようになった新たな課題であったからです⁸⁾。「生活再建」をどのように定義するのかについて、同分野の検証を指導していただいた林春男京都大学教授から、演繹的方法ではなく、「生活再建とは被災者にとって何を意味するのか」、「生活再建を進めるうえで役に立つと被災者が考えている要因は何か」に関する被災者の個々の意見の積み重ねを通じた帰納法的方法を採用しようという提案が出されました。具体的には、「自分のこと・周りのことで、できていること・できていないこと」をテーマに関するワークショップを開催して、被災者の意見を直接収集し、そこで提出された意見をTQC（Total Quality Management）手法で整理・分析しようというものでした。

林教授から、このような提案を受けたとき、ワークショップについては、当時、神戸市では全面的に実施

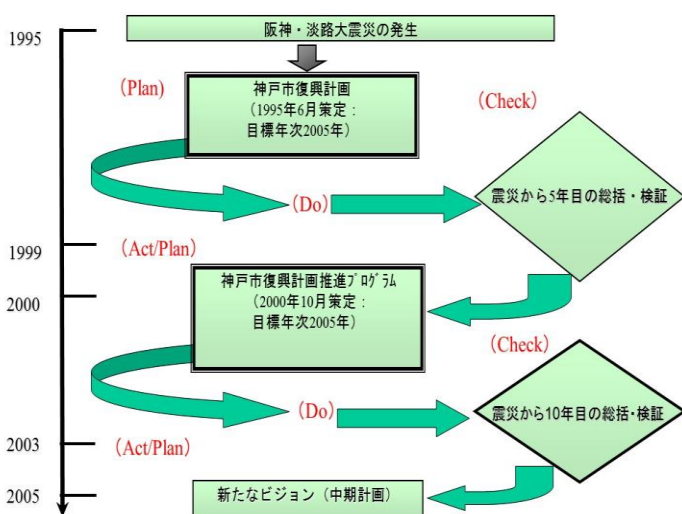


図1 復興計画の進行管理の流れ

した経験がなかったために、その結論が実施前には見通せないということに、少し不安を覚えたことをなつかしく思い出します。草の根の検証を行うという方針のもとに、神戸市内で12回のワークショップ(区別、仮設・復興住宅居住者、市外避難者、ボランティア・NPO)を開催しました。被災者や支援者など総勢269名(市政アドバイザー177名、仮設・復興住宅居住者24名、市外避難者42名、NPO関係者26名)が参加し、1,623枚の意見カードを提出しました。この意見カードを、生活再建分野で林教授と共に指導をお願いしていた関西学院大学立木茂雄教授に整理・分類していただいた結果、被災者の生活再建の実感はこの7つの要素に集約されることが分かりました。それは、①すまい、②(人と人との)つながり、③まち、④こことからだ、⑤そなえ、⑥行政とのかかわり、⑦景気・生業・くらしむき、というものです。

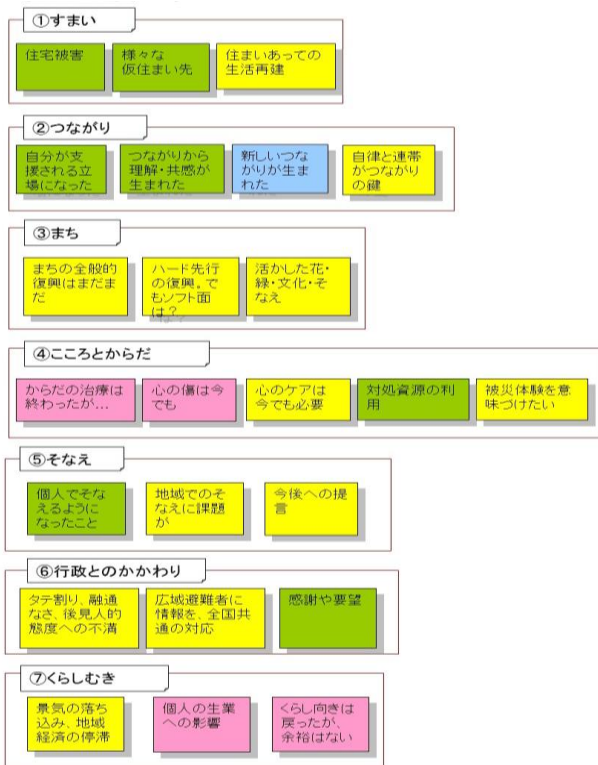


図2 市民の生活再建の7要素

また、このうち①すまいと②人と人とのつながりという2要素だけで全体の過半数が占められることが

わかりました。特に、注目すべきところは、「つながり」の割合が他の要素と比べ突出して高いことでした。

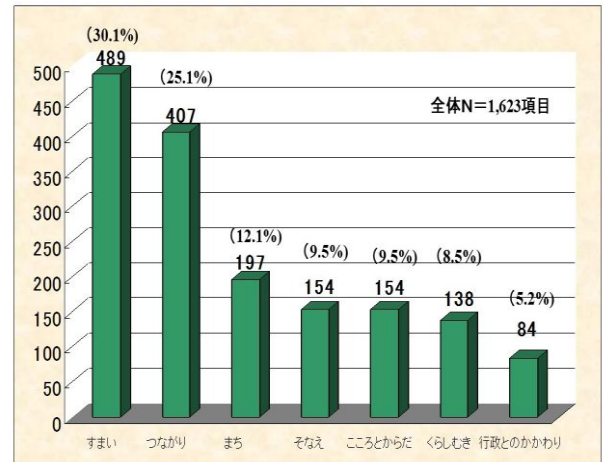


図3 生活再建の実感分野別カード枚数

ワークショップを実施する前には、当時、神戸市に対して被災者への直接補助の拡充の要望が多かったことなどを反映して、被災者の意見からは、生活再建は、主として「すまい」と「景気・生業・くらしむき」によって規定されるという結果になるだろうと思っていました。ところが、ワークショップで提出された被災者の意見から得られた、生活再建を規定する要素は、7つの要素で構成されているということや、特に、「つながり」が重要な要素であるという結果は、個人的には想定外のことでした。また、ワークショップが、市民と行政との討議・検討システムとして有効であることを実感しました。

なぜ、「つながり」が被災者によって生活再建の中で大きな課題として挙げられたのでしょうか。この点について、林教授は、次のように、解釈されています⁹⁾。『震災によって住まいを失った被災者は、避難所→仮設住宅→復興公営住宅というように、短期間のうちに何度も引越しを強いられました。そのたびに、それまでの人間関係は解消され、一から新しい人間関係を作らなくてはなりません。そうした不自然な状況が続く中で、被災者は人とのつながりの大切さをあらためて気づいたのです。それと同時に、今まで以上に、人とのつながりを求めているのです。』このよ

うに、人間関係の変化が人々に大きなストレスになったことから、生活再建において、「つながり」の大切さが認識されたと考えられます。

ただし、以上のような「生活再建」は7つの要素で構成されるという結果は、ワークショップの参加者数が269名で被災者総数と比べて少ないことや、参加者の属性が女性や60代以上の高齢者に偏っていたことなどの理由で、神戸全市民の意見を必ずしも反映していないという指摘もでてくると考えられます。しかし、その後の調査研究において、ワークショップの結果が、無作為に抽出された大規模標本からの結果と矛盾していないことが検証されました¹⁰⁾。このことから、生活再建が7つの要素で構成されているという知見は、阪神・淡路大震災において普遍的で法則的な性質を持っていると考えています。

また、この「生活再建7要素モデル」は、東日本大震災で被災した宮城県名取市において、プレハブ仮設住宅、みなし仮設住宅、在宅、住宅再建済みという4つの住まい方の違いによる生活再建課題を明らかにするために実施された被災者グループへのワークショップで出された意見カードを整理、分類される際に用いられています¹¹⁾。

(3) 「自律」と「連帯」

5年目の「復興の総括・検証」では、「つながり」について、さらに、ワークショップで出てきた意見を、林教授の主導のもと学識経験者や行政等の専門家により因果関係に置き換え、最終目的を導き出す連関図を作成しました。その結果、因果関係の中で、最終目的として現れる「新しい神戸」をつくるという意見は、「一人ひとりが自律する」、「みんなで助け合う（共生・連帯）」、「日常的な「つながり」の場でのふるまい方を確立する」の3つに分けられました(図4参照)。

図4で、「こころざしとして」というカードが付いている左2つの内容について、長くなりますが、「神戸市震災復興総括・検証生活再建分野報告書」(2000)から抜粋しておきます。『「一人ひとりが自律する」は、まず自分から行動する、つまり、何か人にしても

らうよりも、まず自分から始めると言うものです。次に、まちをつくっていく主役は自分だという主役意識というものもあります。また、さまざまな意味で自助を出発にしていくものもありました。

「みんなで助けあう」は、自律とはいっても一人ひとりとは弱く、力にも限界があるので、それをどうやって補い合い、高め合うかという共生、連帯というものです。その中で必ず認識しなければいけないことは、震災の場合には、多くの人が様々な形で財産を喪失し、生活に余裕がない層がかなり存在するということを考慮に入れなければならないと言うことです。しかし、助け合いには限界があり、何でも助けてもらえるわけではない、してもらえる意識やしてもらって当然だという意識、自分だけは特別だという意識ではいけないという考え方が出ています。』

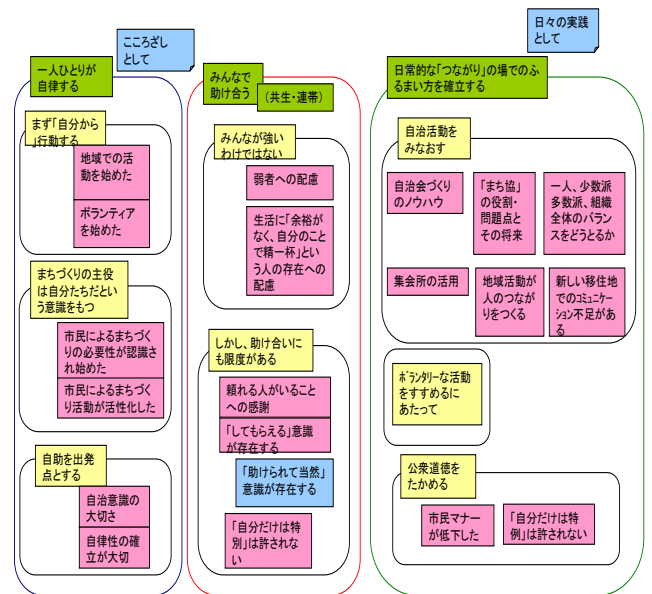


図4 新しい神戸をつくるには

このように、一人ひとりが自己責任で自律し、自分の存在を地域社会の一員として位置づける必要があるという認識が復興過程の中で高まってきました。しかし、一人ひとりの能力には限界もあり、お互いの助け合いや相手への配慮が必要になり、それが人と人と

の連帯を生むきっかけとなったと考えられます。

生活再建の分野の検証において、1人ひとりの生活再建を進める上で鍵となる「つながり」は、自律と連帯の2つの価値規範に集約されました。また、「自律」と「連帯」は、生活再建を超えて分野横断的にキーワードとして出てきました。すなわち、安全都市分野では、個人、地域の安全を考える場合に、「自分の安全は自分で守る」、「地域の安全は地域で守る」ということを基本とする「自律と連帯のまちづくりの推進」が提言されました。住宅・都市再建分野では、協同居住やマンション再建、災害公営住宅における入居者のコミュニティ形成など「人と人が支え合うすまいづくり」やまちづくり協議会など「住民によるまちづくり」の重要性の認識のもとに「自律と連帯のすまい・まちづくり」が提言されました。経済・港湾・文化分野では、経済を自律化させて持続的な都市の発展を達成する「自律型復興」や新しい働き方や生きがいを提案する「コミュニティ経済」という考え方が提言されました。

（４）ソーシャルキャピタル

「神戸市復興活性化・推進懇話会」は、復興計画の最終年次の1年前の2003年度に、2度目の「復興の総括・検証」を実施しました¹¹⁾。「復興の総括・検証」では、市民生活、都市活動、すまい・まちづくり、安全都市の4つの分野から、これまでの復興過程を経て築き上げられた「神戸の今」について検証しました。

市民生活の分野において、5年目の検証と同様に、「あなたにとって震災復興とは？」というテーマで、区ごとに草の根検証ワークショップを実施しました。ワークショップには、総数188名の市民が参加し、763枚の意見カードが提出されました。その結果、前回トップの意見数であった「すまい」が住宅復興に目処が立ったこともあって、出てきませんでした。一方、「つながり」の意見数が群を抜いて多いことが分かりました。

このように、5年目の検証において、生活再建を図るうえで重要性が高いと認識された「人と人とのつな

がり」が、10年目の検証においても改めて認識されました。

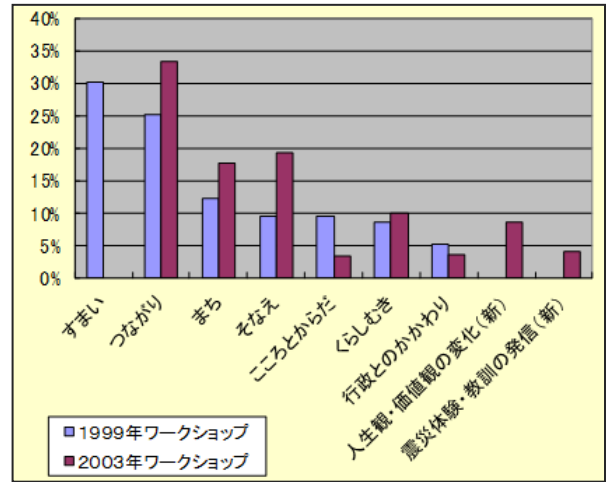


図5 生活再建の分野別カード枚数

震災から5年目・10年目の検証で得られた社会的なつながりや相互の信頼感の重要性に注目して、「神戸市復興・活性化推進懇話会」は、「自律と連帯」を支える資源として、「ソーシャルキャピタル」という概念を導入することに至りました¹¹⁾。「ソーシャルキャピタル」は、物的資源や人的資本などと並ぶ新しい資本の概念として着目されているものです。それは、人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高める社会組織の特徴として捉えられます。

3. ソーシャルキャピタルの醸成

「神戸市復興・活性化推進懇話会」が、ポスト震災復興の神戸のまちづくりを進める上での鍵となる概念として「ソーシャルキャピタル」を位置づけた提言を受けて、神戸市は、神戸のまちづくりの指針となる「新たなビジョン（中期計画）」（2005年6月策定）を貫く考え方として、「ソーシャルキャピタル」を導入しました¹²⁾。

しかし、近年、日本において、地域コミュニティを巡って様々な潜在的課題（高齢者の地域見守り、地域の防災・防犯など）が増大する反面、人間関係が希薄化しているといった状況が指摘されています¹³⁾。このようなソーシャルキャピタルの形成における課題

に対応するために、震災から10年後の日常性が回復した被災地神戸において、本章で示すような阪神・淡路大震災を契機とした神戸におけるソーシャルキャピタルの概念の理解と、その醸成に向けて調査研究した結果について紹介します。

(1) ソーシャルキャピタルの構成要素

2006年に、ソーシャルキャピタルの構成要素を把握するために、神戸都市問題研究所が主宰して、北須磨団地自治会、六甲アイランドCITY自治会、NPO法人グループわ、近畿タクシー、神戸大学ヒューマン・コミュニティ創生研究センターという、市民・大学・事業者と、行政（市民参画局、保健福祉局、都市計画総局、東灘区、長田区、垂水区、消防局の担当職員）をメンバーとした研究会を設置しました¹⁴⁾。また、アドバイザーとして、同志社大学立木茂雄教授、同志社大学柴内康文准教授、武庫川女子大学水野優子助手、コンサルタントの松原永季氏が参加しました。

研究会において、ソーシャルキャピタルの構成要素を把握するために、「地域のつながりを豊かにするために必要なことは」をテーマにしたワークショップを実施しました。ワークショップにより延べ100枚の意見カードが提出され、親和性を持つものを整理した結果、15のキーワードが見い出されました。そしてキーワードを構造化した結果が図6です。図中の矢印は因果関係を示し、(前提となる要素や原因) → (結果として生じる要素) という方向性を表現しています。

構造化の結果は次のように整理できました。①「ゆるやかなつながりの持つ『場ちから』」へ向かう要素と、そこから派生する要素です。この「場ちから」をソーシャルキャピタルと名づけました。②向かう要素については、以下に示す6つの指向性がありました。それは、イベント軸（「時間や金に余裕がある」ことを前提に「地域のイベントや行事が多くある」こと）、子どもとのかかわりの軸（「夫婦や家族に団欒と社交がある」ことを前提に「近所の子どもとのかかわりがある」こと）、地域の興味・愛着軸（「地域の歴史やウリを知る」ことを前提に「地域に興味や愛着がある」こと）、近所軸（「近所であいさつや声かけがある」ことを前提に「近所のこどもとのかかわりがある」こと）、共通の敵や問題軸（「共通の敵や問題がある」ことを前提に「互いに思いやり、信頼、親切、おせっかいをやく」こと）、多様な住民参加軸（「多様な住民が参加できる」ことを前提に「長くからその土地に住んでいる」こと）です。

こと）、あいさつ軸（「長くからその土地に住んでいる」ことを前提に「近所であいさつや声かけができる」こと）、多様な住民参加軸（「地域の歴史やウリを知る」ことを前提に「多様な住民参加ができる」こと）、共通の課題軸（「共通の敵や問題がある」こと）です。以上の6つの軸は、ソーシャルキャピタルを生み出したり、育んだりする要素を示しています。③派生する要素には、「互いに思いやり、信頼、親切、おせっかいをやく」ことがあり、さらにそれが「お互い助け合い友達になる」を派生させています。④「ゆるやかなつながりの持つ場『場ちから』」とそこから派生する要素はすべて、「多様な役割を持ったメンバーからなる地域組織が継続する」ことの前提となっています。⑤「多様な役割を持ったメンバーからなる地域組織が継続する」ことと「役所がかかわり過ぎないこと」(以下では自律軸と呼ぶ)は相関関係を示していました。

このように、ワークショップの結果から「ゆるやかなつながりを持つ『場ちから』: ソーシャルキャピタル」を中心に、それへ向かう要素と、そこから派生する要素が全体として整理されました。

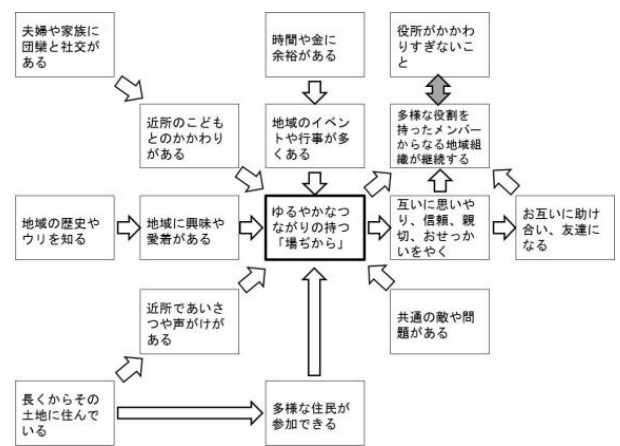


図6 ソーシャルキャピタルの構成要素

(2) ソーシャルキャピタルの形成・促進要因

2007年に、2006年の研究会で得られたソーシャルキャピタルの構成要素をもとに、ソーシャルキャピタルの形成・促進要素を量的に把握するために、神戸市の多様な空間構造を考慮しながら、活発な地域活動が

行われている典型地域(インナーシティ地域では野田北部、オールドニュータウン地域では北須磨地区、農村地区では大沢地区、ニュータウン地区では井吹台東等地区)を選定して、その住民2,200名を対象にアンケート調査を実施しました¹⁵⁾。実施方法は郵送調査で、期間は、2007年9月～10月とし、回収数は776名(回収率は34.7%)でした。

① 人と人のつながりを促進する要因

地域での人と人とのつながりづくりには、何が重要だと思われるかについて、前述の「ソーシャルキャピタルに向かう6要素」、「地域住民組織の自律力」、「行政の役割」の8つの選択肢の中から2つを答えてもらうやり方で聞きました。その結果、「地域住民間であいさつをすすめること」が54.0%で最も多く、次が「地域での問題や課題についての情報が、みんなに伝わること」の39.2%でした。

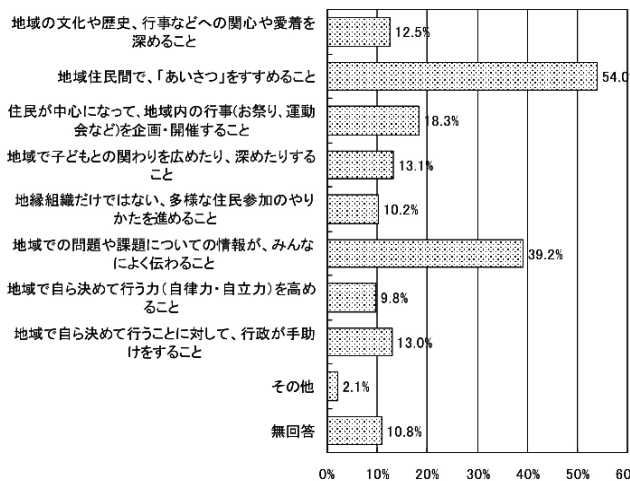


図7 人と人のつながりを促進する要因

② 多様な住民参加

ソーシャルキャピタルに向かう要素の一つである「多様な住民参加」を進めるに必要なことについて、5つの選択肢の中から、2つを選んでもらうやり方で聞きました。その結果、「だれもが参加でき、開かれた、井戸ばた会議的な話し合いのできる集まりがあること」が最も多く47.7%であり、次に「自治会などの組織が民主的に運営されること」が35.6%でした。

それに続く「子育てや環境問題など、様々なテーマごとに地域で話し合ったり、行動したりする機会があること」も33.6%と多くなっています。

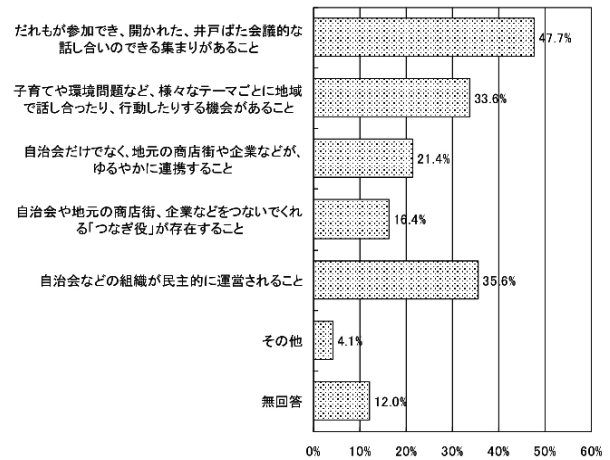


図8 多様な住民参加

③ 地域住民組織の自律力

地域住民組織の自律力を高める方策について、5つの選択肢の中から、2つを選んでもらうやり方で聞きました。その結果、「住民一人ひとりが自治意識や地域運営の技能を高めること」が、44.2%と最も多く、次が「組織運営についてのノウハウが蓄積・共有され、継続されていくこと」の41.8%でした。その次の「有能なリーダー(会長)やサブリーダー(副会長)を獲得・養成すること」も34.5%と多くなっています。

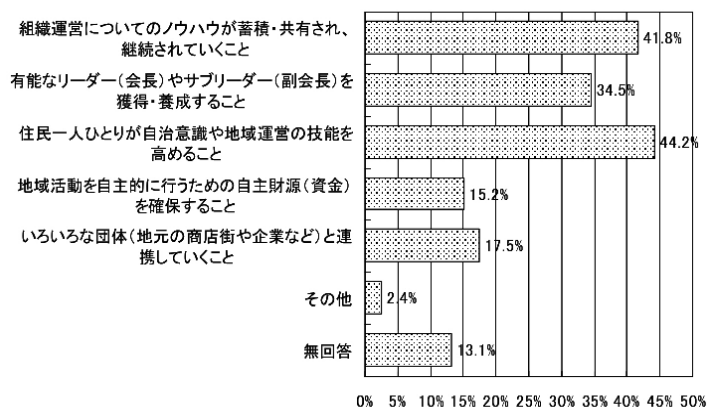


図9 地域住民組織の自律力

④ 行政の役割

今後の地域活動支援における行政の役割として、何が重要かを、5つの選択肢の中から、2つを選んでもらうやり方で聞きました。その結果は、「地域個々の事情や活動状況にあった、きめ細かい手助けをすること」が33.1%と最も多く、次が「地域の自律力や自立力を得るための、『きっかけ』づくり」の29.1%でした。その次の「行政のいろいろな部局から出ている助成金を1本化し、その用途についてもできるだけ柔軟化するなど、地域の主体性を尊重した支援制度にすること」も26.7%と多くなっています。

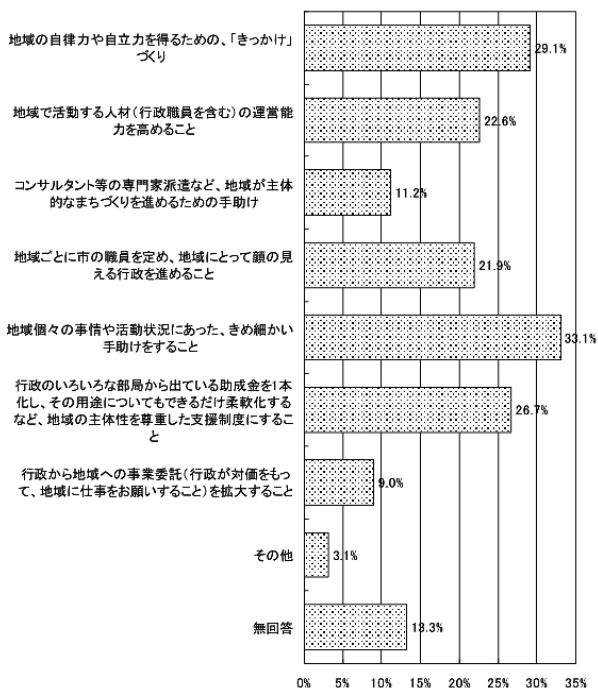


図10 行政の役割

4. おわりに

本小稿では、阪神・淡路大震災からの総括・検証において、草の根ワークショップから生活再建課題は7要素からなるという知見が得られたことや、その7要素の中で、「(人と人の) つながり」は生活再建を進める上で鍵となり、「自律と連帯」に集約されるという知見が得られた経過を改めて記載しました。また、「自律と連帯」の推進力として「ソーシャルキャピタル」という概念を導入したことを示しました。さらに、「自律と連帯」を平常時から定着させていくために、ポスト震災復興の神戸で実施されたソーシャルキャピタルの醸成に向けた調査研究の結果を紹介しました。

生活再建を進める上で推進要素は、ソーシャルキャピタルによって規定される「自律と連帯」という価値規範であるという、阪神・淡路大震災の復興過程で得られた知見が、東日本大震災からの復興過程においても妥当する一般性をもったものかを確認することについては、今後の課題として残されています。

生活再建を進める上で推進要素は、ソーシャルキャピタルによって規定される「自律と連帯」という価値規範であるという、阪神・淡路大震災の復興過程で得られた知見が、東日本大震災からの復興過程においても妥当する一般性をもったものかを確認することについては、今後の課題として残されています。

参考文献

- 1) 神戸市復興・活性化推進懇話会 (2004) ,平成 15 年度復興の総括・検証報告書.
- 2) 田中康雄 (2014), ポスト兵庫行動枠組 国際的防災枠組みの変化, 日本災害復興学会誌「復興」, 第 8 号, pp3-10.
- 3) パットナム,R. (2001/1994) ,哲学する民主主義-伝統と改革の市民的構造,NTT 出版.
- 4) 牧紀男・田中聡・田村圭子他 (2008) ,総合的な復興評価のあり方に関する検討-阪神・淡路大震災と新潟県中越地震の復興検証-,地域安全論文集,No.10,pp225-232.
- 5) 大住莊四郎 (2005) ,NPM による経営革新,学陽書房.
- 6) 震災復興総括・検証研究会 (2000) ,神戸市震災復興総括・検証報告書 (概要版) .
- 7) 震災復興総括・検証研究会 (2000) ,神戸市震災復興総括・検証 生活再建分野報告書.
- 8) 牧紀男・太田敏一・林春男 (2007) ,どれだけの規模の災害に見舞われたら復興計画が策定されるのか? -復興計画が策定される災害規模と計画内容-,地域安全学会論文集, No.9 , pp29-36.
- 9) 林春男 (2003) ,いのちを守る地震防災学,岩波書店.
- 10) 田村圭子・立木茂雄・林春男 (2000) ,阪神・淡路大震災被災者の生活再建課題とその基本構造の外的妥当性に関する研究,地域安全学会論文集,No.2,pp25-32.
- 11) 辻岡綾・松本亜沙香・松川杏寧・長谷川由利子・立木茂雄 (2013) ,分散居住被災者の生活再建過程と課題の検証: 宮城県名取市での被災市民ワークショップの分析から,地域安全学会東日本大震災特別論文集,No.2,pp57-60.
- 12) 神戸市 (2005) ,神戸 2010 ビジョン 豊かさ創造都市こうべ.
- 13) 内閣府 (2007) ,国民生活白書つながり築く豊かな国民生活.
- 14) 神戸都市問題研究所 (2007) ,ソーシャルキャピタル協働政策研究会報告書.
- 15) 神戸都市問題研究所 (2008) ,社会的包摂手法による地域の再生, NIRA 総合研究開発機構,NIRA 委託研究報告書,No.0708.