

阪神・淡路大震災復興がもたらした都市防災とは

関西大学 社会安全学部
教授 越山健治



1. 阪神・淡路大震災からの都市復興

阪神・淡路大震災から 30 年が経過し、当時被災地という名がついた場所で、その痕跡を見つけることも難しくなってきた。それは再建や復興の結果であり、また日常化した社会ということでもあろう。本稿では、この年月をかけて阪神・淡路大震災の復興が何をもたらしたのかを、今一度問い直したい。

阪神・淡路大震災の被害の特徴は数多く挙げられるが、都市防災空間の視点からは、①地震という自然現象が 20 世紀後半の高度に文明が発達した地域を襲い、破壊的な物理現象を発生させ、都市空間に被害を及ぼしたこと、②都市基盤の機能不全や社会システムの停止が被災者に対して緊急期・応急期に極めて困難な環境をもたらしたこと、③物理的な空間を含め、被害からの回復・再建に長期を要し被災者の困難が継続したこと、を取り上げたい。

これらの被害は、強烈な地震動という自然現象だけではなく、20 世紀末の日本社会が有していた災害脆弱性にも原因を求めることができる。震災後の 30 年は、激甚な被害からの回復を進めつつ、自然科学、社会科学、人文科学の総合的な知見に基づき、物理的対策とともに社会の災害脆弱性をどのように克服するのか、という問いの答えを探してきた過程といえよう。

(1) 都市の物理的防災力向上と限界

都市の物理的な空間破壊現象に対する対策については、都市火災については都市防災計画が、構造物の被害については地震学および建築・土木工学が論点となる。

日本国内の都市史を紐解くと、明治維新後の近現代の都市計画は関東大震災復興と戦災復興が大きく

影響を及ぼしており、都市防災計画もこの文脈で説明される¹⁾。関東大震災復興や戦災復興は、物理的には不燃都市の構築を、社会的には経済発展を加速する都市基盤・都市構造の構築を目指したものであった。両復興において災害で失ったものは甚大であったが、その損失を防災に寄与する大規模な公共基盤を持つ都市建設により、経済的発展を成し遂げることでカバーしてきた。つまり被災後、開発型都市計画を実行することで、個々の被災者の再建も含め社会全体の復興を成立させてきた事例といえる⁽¹⁾。

これに対して阪神・淡路大震災の都市防災計画はやや異なる側面を持つ。都市火災や面的に広がる構造被害の発生要因は、木造老朽家屋および密集市街地の存在が大きく、それは戦後の日本社会において残されてきた防災上の宿題であった。今回の震災復興では拠点復興の名の下、激甚な被害を受けた地区において、戦災復興以後、災害復興時だけでなく、日常的にも主要な整備手法となった都市計画事業が実施された。その結果、都市開発に資する基盤整備がなされ、再建された新規建設物とともに一新された市街地は、少なくとも物理的には都市の不燃化が促進されたことは間違いない。

しかしながら、阪神・淡路大震災後の都市防災計画による空間開発力は、一定の人口回復を促す程度にはあったかもしれないが、被災による社会損失を上回る経済的推進力があつたとはいえない。そのため被災した人々の生活再建を含めた個々人の回復に十分寄与できたかといわれると疑問が生じる。防災力向上を目的とした公共基盤構築だけでは被災者の地域再建を果たすことは難しく、復興時の都市防災計画手法の限界を示した転換点であったといえよう。

一方、この公共性の高い都市防災計画を、被災者つまり住民の主導性をもって、まちづくりというミクロな視点で実践した点は、阪神・淡路大震災復興の特徴といえる。住民主体のまちづくりは、この地域に震災前から「種」が存在していたが、被災および再建という困難な現実と直面し、その後の再建と防災力向上を実現する計画に、被災した住民自らが参画し実行したことは、公共と私の関係において、復興時の都市防災計画の新たな枠組を提示した事例である。

同様のことは地震動被害による建築物・構造物の再建にもあてはまる。広範囲、多種類にわたる構造物被害の発生は、地震動、地盤、構造工学等、各分野の科学的知見の蓄積となり、その対策は技術とともに再建の場で実践された。住宅や公共インフラ等、被災地に新たに構築された構造物群を有する被災後の社会は、地震動に対する物理的防災力を高めたものとなっている。

他方でこの震災によって被害が小さい、または被災していない建築物・構造物に関する対策は道半ばである。さらには今後、確実に老朽化が進み耐震対策が必要となる構造物を持つ社会、被災地以外の地震を経験していない社会において、地震動への備えや耐震化への取組みが十分に進んできたとは言い難い。とはいえ、震災前に比べると科学者や技術者および公的機関の専門部署、いわゆるテクノクラートに委ねられてきた防災対策が、住民とのリスクコミュニケーションを加えた社会実装へと変化しつつある点は、この分野の 30 年の成果として特徴づけられる。

(2) 緊急対応・応急期課題からの新たな思考

災害発生時には、物理被害が人的被害に連鎖する構図を捉え、そこに作用可能な緊急対応・応急期の災害対応システムに焦点が向けられる。阪神・淡路大震災では、消防・警察・自衛隊といった緊急対応組織の初動課題が指摘され、検証を踏まえその配備・出動体制が地方自治体レベルだけでなく国レベ

ルで整備された（緊急消防援助隊など）。また被災者対応に関して、避難所から仮住まいに及ぶ一連の災害救助法関連の対応についても数多くの課題が指摘され、その対策が法制度の改正や行政計画、ガイドラインの作成により全国に展開してきた。これらを公助と呼ぶのであれば、緊急対応・応急期の公助のしくみは強化され、また対応資源量およびその配置数は大幅に増加している。

しかしながら、その後 30 年の国内災害を振り返ると、実は阪神・淡路大震災と同様の課題が他の被災自治体で指摘されていることも事実である。経験は蓄積し、しくみは強化され、資源も増加しているにも関わらず、なぜ同じ課題が発生するのか、という問いは常に持ち続けなければならない。

阪神・淡路大震災の緊急対応・応急期において、その後の 30 年の防災対策に一番大きな影響を与えた点は「公助の限界」と「自助・共助による対策」という概念の創出であろう。前者は、公的な救援・救助のしくみを整えても、被災が大きくなると限界があり、困難な状況が発生してしまうという共通認識である。後者は、そのような状況下を被災者自らの力で対処しなくてはならない現実と、それを実行していく可能性であり、またその被災者に協力し、時には支援し、時には互いに活動して被災社会の改善に寄与する内外の市民活動の自発的発生という事実である。これらはその後、「新しい公共」「市民セクター」から、「小さな政府」「地方創生」といったさまざまなキーワードへと展開し、災害ボランティアや NPO・NGO 組織の一般化に留まらず、21 世紀の日本社会のありように大きな影響力を持つ概念となっていった。

この自助という言葉の持つ概念は、震災後さまざまな分野や場面で使われており、同時にいろいろな意味に変容している。30 年が経過し、一部では災害対策の自己責任論や公助の限界に対する自己対策の必要性といった、いわば利己的な意味を持つ言葉として聞くこともある。しかし、阪神・淡路大震災の

被災地で、確かに存在した悲惨な状況を体験した市民の声からは、「自らの命は自らで守る」ことにより「他を救う活動に向かうことができる」という意味を感じることもある。このような「自助からの共助、共助のための自助をしていかないと、現場の状況をなんとかすることはできない」という教訓も込められていると感じる。同時に、失われた命に対する自らの「無力感」として「自助」という言葉を用いてきたと感じている。そこにあるのはいずれにせよ、どちらかという「利他的な自助」という意味が込められていたことを 30 年を経た現在において記しておきたい。

(3) 回復・再建期課題の深刻性

阪神・淡路大震災被害の中で住家の全壊世帯数は 18 万世帯を超え、その再建は最重要課題となった。一方、震災 3 年後の被災 10 市 10 町の住宅ストック数は震災前水準を大きく上回り、住宅量としては早々に満たされていたことになる。しかしこの状況下、自ら住宅再建をすることが困難な層は確かに存在し、そのため災害救助法に基づく仮設住宅が 634 箇所合計約 5 万戸供給され、通常 2 年で終了するものが、解消まで 5 年の月日を要した。さらに恒久住宅として新規建設の約 2.5 万戸を含む合計 4.2 万戸の災害復興公営住宅の供給がなされ、それらは一般公営住宅ストックとして 30 年後まで被災地に存在している。

このように被災地には官民合わせて多くの被災者再建住宅が建設されたが、地場産業や商業の回復が停滞したこと、住宅再建に伴い度重なる移動を強いられたこと、それらにより居住による近隣関係性が途絶してしまい心理的負荷が増したこと、収入の激減などにより経済的問題が存在し続けたこと、など個人住宅を含めた被災者のすまい環境の再建には多くの困難があり、これら諸問題の解決に長い時間がかかった。

これら住宅再建の最大の問題は、被災者の住宅再建費用が不足し、またそれを支えるしくみがなかつ

たことにある。この点については、阪神・淡路大震災後、市民レベルのさまざまな活動と繰り返しの要望を経て 1998 年被災者生活再建支援法が成立し、さらに数回の改正により、現在は公的資金から住宅再建支援金が支給できるようになった。これは災害後の個人個人のすまいの再建構造を抜本的に転換する策であった。

その他にも住宅再建期に顕在化した課題に対して、民間賃貸住宅を活用した仮住まい政策、いわゆるみなし仮設住宅の制度化や、多様な災害復興公営住宅の供給・運用の実施など、その後の災害ではすまいの再建を支援するメニューが増加している。同様に、商店街や中小企業といった地域社会を支える経済活動の支援策も含め、多くの分野において地域再建支援策が制度化されてきている。

またこれら個人のすまいの再建と、都市防災計画含めたまちづくりとの関係も重要な論点である。先に書いたとおり、都市再建のための公共基盤整備に時間を要したことが、結果的に被災者のすまいの再建に影響を与え、さらにまちの復興の遅れに展開した地区が多く見られた。まちづくりが単に空間整備だけではなく、被災者の生活再建と連動し、特にすまいの再建と密接に関わってくることを、それ故、空間整備事業と生活支援の関係をつくることを「復興」のまちづくりには不可欠であることを、阪神・淡路大震災事例の教訓として記憶しておかねばならない。

(4) 3 課題の共通構造

被害、緊急・応急対応、回復・再建を主に空間レベルの都市復興の視点から整理したが⁽²⁾、共通点として挙げられることは、①社会が未曾有の災害状況に直面し、その課題打開のために新たな方策を実施し、その後の制度化につなげ、被災地および国内の防災対策の環境改善に寄与した点、②被災社会の中で、被災者自身の力が核となり、応急対応・復旧・復興において環境改善を実行してきた点、である。

前者は、現実に見える具体的な形の成果であり、

は世代交代とともに更新され始める時期でもある。この両者の関係を見ると、明らかに空間よりも社会側、つまり住み手側の変化が大きい時期である。空間は一般化するが、使い手は変化する。だからこそ災を経験した空間の記憶が、どのような形で引き継がれるのか。または消失してしまうのだろうか。これも重要な問いであろう。

(2) 被災地の物理的防災力の現状

30 年が経過した現在の被災空間の状況について、今一度災害脆弱性進展モデル (PAR model) の UNSAFE CONDITIONS の構図を参考にして考えてみる。

物理的な空間環境を鑑みると、住宅については震災後の新築住宅が築 30 年を迎え始めることから、これらが徐々に UNSAFE な存在となりつつある。戸建住宅の主流である木造住宅は、経年変化による地震被害率の上昇が顕著であることや、2000 年の建築基準法改正以前の住宅、いわゆる 81-00 木造住宅問題⁴⁾の存在が大きな理由である。これは震災当時の 1981 年法改正以前の住宅被害問題の構図を思い出させる。先述の通り、震災以前から残る老朽化住宅群は耐震性に重大な懸念がある。また、災害時の延焼火災等の危険が指摘される密集住宅地についても、現在において複数地区存在しており、その対策は進行中である。

土木構造物に目を向けると、道路やインフラストラクチャの設計強度は上がり物理的強度は増しているが、21 世紀に入り将来にわたるメンテナンス力の低下が指摘されており、維持管理に不安が残る。特にライフライン基盤については、すでに日常時に課題化してきている。震災で構築された公園や水路等の公共空間も維持費用や管理の担い手問題に直面する時期となってきた。

このように考えてみると、被災後の空間環境の物理的な防災力は、再建した直後が最も高く、経年的に下がっていくという当たり前のことが指摘できる。これらを空間を使う人々や社会側のしくみ、活動に

よりどのように変容させるのか、が災害脆弱性を考える上で重要になる。ところが 30 年の中で、住宅や地域空間の保有や使い方に向けた意識が変わり、それらが社会的な動きとなり、全体として目に見えた結果となっているかと問われると、いささか疑問がある。現象的な課題を捉える限りでは、被災地域において物理的空間環境については、残念ながら UNSAFE CONDITIONS が徐々に再生産されている構造となっているように感じられる。

(3) 社会全体の災害脆弱性への警鐘

被災経験のある地域でさえ物理的な空間環境において UNSAFE CONDITIONS が再生産されてしまう DYNAMIC PRESSURES とは何であろうか？ 地方自治体の財政悪化、住宅のコモディティ化、経済の停滞による個人の資金不足、情報化社会における直接的コミュニケーションの低下、個人主義・自己責任論の台頭、まちの担い手の高齢化および不足、などいくつもの項目が挙げられるが、これらはいずれも被災地に限ったものではない。

同様の構図は、地域社会の「ひと」にもあてはめることができよう。コミュニティや地域への所属意識は低下してきており、近隣居住における人間関係性の形は大きく変化してきている。特に都市における生活の個人化・匿名化は従来の自治会という枠組を破壊しつつある。このような PRESSURES は「共助」という人間関係性による実活動が困難となる UNSAFE CONDITIONS を生成している。

阪神・淡路大震災の震災復興はその過程において DYNAMIC PRESSURES として「市民社会の力」を創出したが、それでも UNSAFE CONDITIONS が再生産されていることは、30 年が経過し、この力が見えにくくなっている、または力を発揮しづらい環境となっている、ということであろうか。さらに PAR モデルに基づき ROOT CAUSES を辿り、その結果が国の少子高齢化の進展や人口減少時代への突入とするならば、なかなか解決先は見いだすことが難しいとなる。

どうやら被災地だけでなく、国内の現代社会において適応される災害脆弱性進展モデルは非常に強力であるようだ。社会の災害脆弱性は、災害発生時に被害という空間環境の結果でしか見えてこない私たちの認識以上に、強く大きく存在しているということだろう。これは、先に挙げていた「制度やしぐみが高度化したにもかかわらず緊急対応・応急期に同じ課題が全国各地の被災地で見られる」ことの一つの答えともなる。この 30 年の全国各地の被災現象の課題は、過去を学んでいないのではなく、社会の脆弱性が想像以上に進展してきた結果とみたほうがよさそうである。

3. 阪神・淡路大震災復興からの都市防災

本稿は主に空間環境の視点から、阪神・淡路大震災復興を振り返り論点を提示した。その上で、30 年が経過し、結果として「どのような空間が、社会が、再建されたのか」という問いに答えなければならないが、端的に示すと「空間は再建された、ひとの備えも芽生えた、しかし社会は新たな災害脆弱性を生み出している」となる。

兵庫県が作成した震災復興計画で掲げられていた 21 世紀に向けた創造的復興というキーワードには「近代都市文明への警鐘」⁵⁾ が込められ、震災前に構築された人工的な都市空間およびその社会生活からの転換が基本方針の 1 つとして示されていた⁶⁾。しかしながら、複数回行った激甚被災地区居住者調査をまとめた筆者の研究結果(2021)⁷⁾ においても、震災経験による防災の取組に対する知識や、震災経験の継承に向けた意識は高いものの、日常生活スタイルや地域活動の状況、都市空間への評価からは、「都市社会の特徴」が高まっていることを示している。残念ながら、復興による空間再建を通じて、震災前とは異なる、安全・安心・ゆとりを備えた新たな地域空間の価値は測ることができていない。

自然災害が空間的な破壊を伴う以上、地域復興とは空間再建を手段とした社会の再構築になることが

避けられない。再建における空間構築の過程は、それを実行する社会に新たなしくみや価値を創造していくが、空間の完成がゴールとなり、その空間が日常に定着すると、日常の価値に戻ってしまうのだろうか？特に、都市空間という特性をもつ地域は、再構築される空間自体が「より都市性を持つ」ことで、社会全体が再び「都市の価値」に支配されやすいといえよう。

この視座から見た対策案は、復興過程で生み出された DYNAMIC PRESSURES を、何かしらの形で促進し、社会全体の大きな潮流に対して CONTER となり、日常の UNSAFE CONDITIONS に社会レベル、空間レベルで影響を与えるような地域社会の構図を作り上げることにある。これを「世直し」「立て直し」⁸⁾ と呼べるかどうかは、私自身検討が及んでいないが、少なくとも現代社会における復興計画論、空間再建論において、「安全な空間を再建築して防災力を上げる」ことだけでは復興とはならないことが理解できた。まちづくりや都市計画、もう少し大きく捉えて行政の総合計画において、復興において目指す対策を実行する手法や方法を考えろ、という喫緊の宿題が、30 年を経過した被災地から次の世代に課せられているということであろう。

補注

- (1) 関東大震災の復興と住宅再建については、参考文献 2) に詳しい。
- (2) 阪神・淡路大震災の事実検証にあたっては、主に兵庫県の復興 10 年総括検証・提言データベースを用いた。
https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/wd33_000000126.html

参考文献

- 1) 石田頼房(2004), 日本近現代都市計画の展開, 自治体研究社
- 2) 越山健治(2023), 関東大震災復興を住宅再建から再考する, 都市計画 363 号, Vol.72, No.4, pp.74-77.
- 3) ベン・ワイズナー・岡田憲夫他(2010), 防災学原論, 築地書館
- 4) 日本木造住宅耐震補強事業者協同組合ホームページ
<https://www.mokutaikyo.com/https://www.mokutaikyo.com/>
- 5) 兵庫県(2005), 検証テーマ『復興総括－復興全体の総括』,
<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/documents/00003865>

- 7.pdf (2025-03-01).
- 6) 兵庫県(1995), 阪神・淡路震災復興計画,
https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/wd33_000000043.html
(2025-03-01)
 - 7) 越山健治(2021), 阪神・淡路大震災 25 年後の復興都市空間の現在の居住者評価, 都市計画論文集, 第 56 卷 3 号,
pp. 968-974
 - 8) 矢守克也(2010), 災害復興における「立て直し」志向と
「世直し」志向, 日本災害復興学会論文集 No.1, pp.6-11