

特集



崩壊した高速道路（筆者撮影）

阪神・淡路大震災（一九九五年）

内外に与えた教訓

●被害の概要と特徴

一九九五年一月一七日早朝に発生した大震災から、来年一月には一五年目を迎える。マグニチュード七・三の直下型地震で、死者六四三四人、重軽傷者四万四〇〇〇人、住宅全壊一八万六〇〇〇世帯、半壊・半焼二七万四〇〇〇世帯、直接経済被害九兆九〇〇億円であった（兵庫県公式発表）。その被害が大規模であっただけでなく、大都市圏を襲った災害であるという点で、わが国だけでなくアジアをはじめ世界各国へ与えた教訓は極めて大きい。そこで、わが国のこの経験が世界の災害被害軽減へ向けてどのように活かされているか、その課題は何かについて述べてみたい。

わが国は、その地球上の位置、気象・地質および地形上の特質から、地震だけでなく台風や豪雨による水害、土砂崩壊、雪崩噴火等、世界でも屈指の災害の多い国である。したがって、明治以来、大きな災害が起きるたびにそれに対処する法整備が徐々に進められてきた。現在では、一九六一年に制定された「災害対策基本法」が、応急、

復旧、防災、予防の各段階におけるさまざまな主体の任務と権限を決めており、災害対策の根幹となる法律となっている。その他、「災害救助法」（一九四七年制定）、「激甚法」（一九六二年制定）などの多くの法律が大きな災害時には組み合わせられて適用される。阪神・淡路大震災（以下、「阪神大震災」と略称）に対してもこれらの法律が適用されるとともに、いくつかの特別措置が採られた。その効果もあり、未曾有と言われた大都市の崩壊状態も、社会インフラ基盤の復旧や多くの建築物の復興がおよそ三年間でなされた。しかし、多くの特別措置が終了した三年後から、このように表面的に復興したように見えるその陰で、被災地の経済活動の停滞と災害弱者の問題が顕現化した。

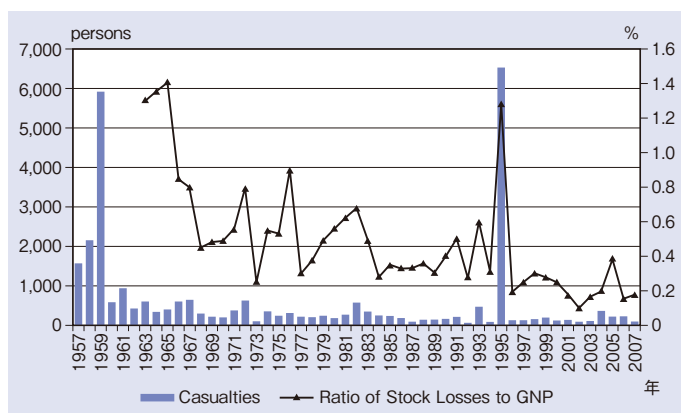
●復興政策の特徴

ここでは、阪神大震災の現地で観察してきた視点から、わが国の災害対策の特徴とその問題点について述べてみよう。

第一に、物理的な社会インフラの復旧・整備に力点が置かれている。災害の多いわ

が国では、国土保全事業予算が一般公共事業費予算の約一八％（一般会計の約二％）を占め、大災害が発生した年にはこれを災害復旧費に回す機動的な仕組みになっている。これは、世界でも稀に見る災害復旧の優れた公的支出の仕組みであるが、その支出目的はあくまでも社会インフラの復旧で

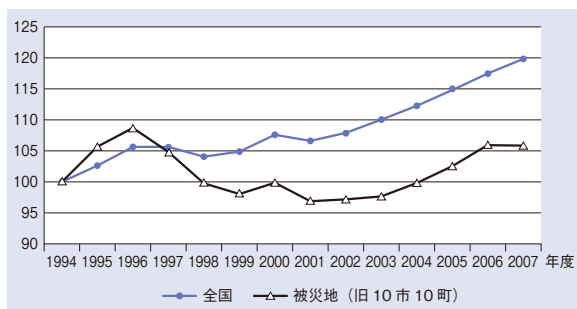
図1 日本の災害による死者数とストック(住宅を除く)被害の対GNP比の推移



(出所)『平成20年版 防災白書』を基に筆者作成。

豊田利久

図2 総生産でみる復興 (1994年暦年=100とした実質)



(出所) 兵庫県発表の統計に基づき筆者作成。
 (注) 基準年(1994)の値は震災の影響がない暦年、
 他は年度の値を使用。

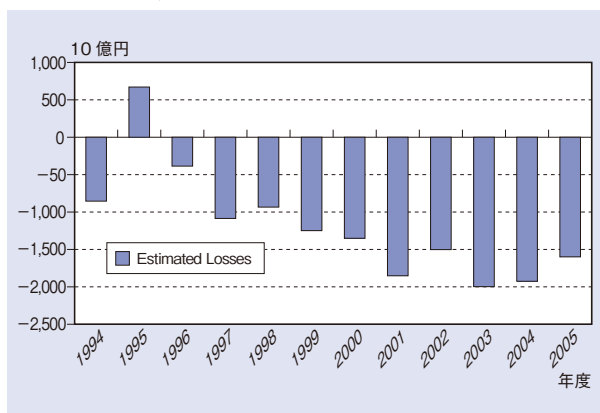
ある。この仕組みといくつかの特別措置で阪神大震災後の「目に見える」社会インフラの復旧が比較的早くなされた。

第二は、右のことは反対に、個人の生活復興のための公的支援の視点はほとんどなかった。被災者が生活を継続する基本になるのはまず住宅であり、次に生業である。約四十六万世帯が半壊以上の住宅被害を受け、失業者も急増した。生活復興のためには早期の資金調達が必要であるが、義捐金の条件付き配分と激甚被災者への少額の見舞金以外は、阪神大震災では公的な現金支援は原則となされなかった。筆者は途上国の防災専門家に対するJICAの集団研修で毎年講師をしているが、彼らが一番驚き、理解に苦しむのがこの「原則」である。住宅等の個人財産形成に連なる「個人補償はしない」というわが国独特の原則が頑固に守られた。(被災者生活再建支援法が二〇〇七年に改正された時初めて、全壊住宅に限って再建費に支援金を回すことが許された)。水や食料、衣服等の生活必需品の現物支給、避難所(約二二〇〇か所)や仮設住宅(約四万八〇〇〇戸)の設置、住宅の解体とがれき処理の公的支援は大規模に行われた。一年以内の解体という条件が付いていたために、修理できる多くの住宅まで解体してしまった。

復旧から復興に至る数年間は、社会インフラや住宅再建等の復興需要が発生した。五年間で七・七兆円の復興需要が生まれ、

その資金は七対三の比率で民間と公共部門が負担したという興味深い推計がある(参考文献③、一三〇ページ)。すなわち、住宅に関してはほとんどが自助努力で再建されたのである。住宅の再建や修理が可能であった被災世帯は家計のやりくりでその費用の捻出を強いられた。特に復興基金(兵庫県と神戸市が債券を発行し、借入資金を財団法人に出資し、その運用収入で一〇年間にわたる細かい復興事業を企図した制度)による支援でローンの利子補給等がなされたが、条件が複雑な上に後追的に小出しされ、利用者は少なかった。二重ローン(＝被災前に返済中であった住宅ローンに加えて、被災後に新築等で新規に必要な住宅ローン)を抱えた被災者も多数

図3 阪神大震災の間接被害 (失われた各年度のGRP)



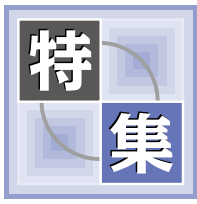
(出所) 筆者推定 (参考文献④)。

出た。

他方で、住宅再建や生業さえも断念せざるを得ない災害弱者が多数生まれた。低所得等の条件を満たす階層は仮設住宅から約四万戸の復興公営住宅(低額家賃)に移ったが、公営住宅を希望しても入居できない新たな貧困層が生まれた。入居者も高齢者が多く、孤独死や自殺者が現在でも多発している。被災地の失業率も他地域に比べて長期にわたって高止まっているように、経済全般の復興には長期を要する。筆者が地域総生産を用いて、地震が無かったと想定した場合の総生産に比べて現実にはいくらか減少したかを示すフローとしての間接被害(ストックの毀損を示す直接被害ではない)を推計したところ、その発生は地震から約一〇年間に及び、総計で約十四兆円であった(参考文献④参照)。

第三に、都道府県が復興対策の基本的な実施主体である一方において、財源的には国の支援を補助金、交付金を通じて受けた。ひも付きの支援を国から受けるということは、各省庁の規制・原則に従うことを意味する。阪神大震災の時にせっかくの復興基金が十分に機能しなかったのは、兵庫県や神戸市が独自の視点で被災者や中小企業のニーズに柔軟に対応できなかったからである(債券発行による金利支払いは、政府の特別交付税措置に頼っていたため)。

第四に、実際の事業は各省庁別に行われ、地方と国との調整のほかに、各省庁間の



調整が必要になる。阪神大震災ではこの調整が余りにも大きくなることから、「阪神・淡路大震災復興基本法」（五年間の時限立法）に基づいて復興対策本部を国土庁に設置、当時の村山富市首相を本部長とし、閣僚を本部長、各省庁から出向する事務方で縦割り行政の弊害をなくそうとした。しかし、首相のリーダーシップや当時の国土庁が総理府の外局であったという地位も災いし、省益調整の場になった感が強い。同時に、地方と民間識者から復興プランのアイデアをまとめるために下河辺元国土庁事務次官を委員長とする七人の委員からなる復興委員会が設置された。兵庫県知事と神戸市長が委員に加わったので地元からは期待されたが、中央官僚の壁が厚かったといわれる。兵庫県と神戸市は六六〇に及ぶ復興計画を立て「創造的復興」として喧伝したが、復興委員会が立案したプロジェクトは次の四つであった。

- (一) 上海長江交易促進プロジェクト
 - (二) ヘルスケアパーク・プロジェクト
 - (三) 新産業構造形成プロジェクト
 - (四) 阪神・淡路大震災記念プロジェクト
- これらが一〇年間の復興プランの目玉として認知された。しかし、第(一)の上海・長江プロジェクトは早くして挫折した。(二)と(三)のプロジェクトは紆余曲折の末、震災後一〇年くらいからポートアイランドに、医療・ITなどの研究・産業形成の場として定着しつつある。第(四)の

プロジェクトについては、神戸東部新都心といわれる地区に「人と防災未来センター」を設置し、アジア防災センターや国連の防災関連機関等、六つの機関を集中させ、国際的にも注目される施設となっている。

●防災をめぐる社会と制度の変化

阪神地区は過去数十年間、体感できる地震が一度も起きていなかったため、行政も住民も防災の意識と備えは希薄であった。しかし、数百年単位での周期で考えると、わが国ではどこで強い地震が起きても不思議ではない。事実、その後、震度6.7以上の強い地震だけでも、鳥取県西部(二〇〇〇年)、^{びんご}芸予(二〇〇一年)、中越(二〇〇四年)、福岡県西方沖(二〇〇五年)、能登半島(二〇〇七年)、中越沖(二〇〇七年)、岩手・宮城内陸(二〇〇八年)と相次いで起きている。

阪神大震災の時に兵庫県の地震保険加入率は、三・二% (全国平均は九・〇%) に過ぎなかった。現在は、火災保険の付帯保険になっていることはいえ、未だに全国平均で三〇%以下である。これでは保険という市場機構を通じた復興ができる者は限られている。

予期されなかったこともあり、阪神大震災後の公的資金による復旧・復興の過程は極めて不十分なものであった。社会インフラの早期復旧に反して、多くの災害弱者の顕在化、莫大な間接被害の発生と地域経済

の停滞があったことは既述したとおりである。これを反省して、政府と地方自治体、そして民間でも防災に対する意識と対応が少しずつではあるが変化しつつある。

まず、政府は省庁再編とともに内閣府に防災担当部局を設置、担当大臣も置いている。そこでは中央防災会議を設置、その下で近い将来予想される首都圏直下型地震などの巨大地震への防災と復興の備えを公表、警鐘を鳴らしている。気象庁は緊急地震速報を始め(二〇〇七年)、震度三以上の地震速報は直後にテレビやラジオで流されることになった。

災害発生時に事業所が事業を一定の許容範囲内の回復期間と水準で行うための事前計画(事業継続計画)が、官民を挙げて推進されつつある。

阪神大震災における犠牲者の死因は建物崩壊によるものが八割を占めた。現在でも、耐震性が不足していると推計される住宅戸数は全体の二二%が該当する(参考文献②)。そこで、個人住宅に関しては所得税と固定資産税の減税を通じて耐震改修促進がなされている。

多くの地方自治体は地域防災計画を策定ないしは改定している。阪神大震災後の復興や防災で重要な役割をする「地域」とは、自治体単位とは限らないコミュニティであるという認識が高まり、地域社会の人々のつながりを尊重しながら、行政やボランティアを含めた多様な主体が一緒になって

表 国際防災協力の実施状況

(2006年度、単位100万円)

無償資金協力	16,201
食糧援助	9,075
防災・災害復興無償	2,348
一般プロジェクト無償	2,197
NGO連携無償	1,763
緊急無償	688
草の根・人間の安全保障無償	130
有償資金協力	67,709
技術協力	4,144
多国間援助	2,853

(出所) 2008年度防災白書。

解決しようという方向に進んでいる。中越や岩手・宮城内陸のケースは中山間地域でもともとコミュニティ意識の濃厚な地域を襲った地震であったために、コミュニティ再生が生活復興の鍵を握った。

一九九五年は、わが国の「ボランティア元年」といわれるほど大勢のボランティアが全国から駆けつけ、さまざまなニーズに対応した活動を行った。地震発生から一三ヶ月間に活動した一般ボランティアは約一四〇万人と推計されている(兵庫県発表)。また、学生や生徒がその約六割を占め、初めてボランティア活動を経験した人々が約七割を占めた(兵庫県が実施したアンケート調査による)。地元のボランティア団体の間では、相互間及び行政との情報交換のため自主的な連絡協議会等のネットワークが組織された。この中のいくつかの団体は、救援から復興に至るきめ細かな活動を体得、さらに人材育成も行い、現在も国内だけでなく外国の大きな災害への支援活動を継続している。

●国際的防災活動の活性化

阪神大震災後、兵庫県や神戸市が国際的な防災活動の一つの拠点になりつつある。その顕れが二〇〇五年一月に神戸市で開催された国連防災世界会議である。そこで採決された「兵庫行動枠組二〇〇五―二〇一五」は、一〇年間の国際社会における防災活動の基本的な指針を与えている。

すなわち、世界共通の防災目標として、世界の災害被害削減に向け、持続可能な開発のあらゆる政策に防災の視点を取り入れること等を掲げ、国際的な防災協力の枠組みを与えた(参考文献②)。その後、この枠組みを積極的に実施するために国連防災戦略(UN/ISDR)が中心的な役割を果たすことを決め、各分野における関係機関の活動やとりまとめを行っている。さらに、「兵庫行動枠組」において盛り込まれた「復興過程に災害予防の観点を取り込む」ための活動をするために、国際諸機関の連携により国際復興支援プラットフォームが設置された。これらは神戸東部新都心を拠点に活動している。

このような国際機関を通じた防災や災害復興支援でイニシアティブを取るだけでなく、わが国の国際協力事業の中で防災分野が、環境分野とともに、次第に重視されていることは望ましいことだと思ふ。アジアをはじめとする開発途上国では、防災対策に向けた財政資金が乏しく、特に予防分野へ配分することは困難であり、より災害が大きくなつて貧困を招くという悪循環がある。それを軽減するための支援としては、「インフラ等のハード面とソフト面があるが、まず、各国の自助努力を促すためには、人材育成・教育・情報などのソフト面の取組みが重要である」(参考文献②、二三八ページ)。防災専門家はもとより、立法に携わる者、財務に携わる者などの集団研修

も有効であると考えられる。災害が多いわが国では、実際の被災地と復興状況の視察ができるだけでなく、防災関連施設、行政、大学、防災関連の技術や情報など、伝授できる場所と素材は豊富である。

どこの国も万全な災害対策を有しているところはない。わが国も例外ではない。特に復興資金に制約があることは共通である。防災の技術移転等を通じた国際協力を実施する時に、わが国の「良い実践例」だけを伝授するのではなく、「悪い実践例」もありのまま伝えて、逆に外国から学ぶという姿勢も必要である。阪神大震災後の経済的側面の復興について講義する時、「悪い実践例」だと言うことにしている。

(とよだ としひさ／広島修道大学経済学部教授)

《参考文献》

- ①塩崎賢明・西川栄一・出口俊一『世界と日本の災害復興ガイド』クリエイツかもがわ、二〇〇九年。
- ②内閣府編『二〇〇八年度防災白書』。
- ③永松伸吾『減災政策論』弘文堂、二〇〇八年。
- ④Toyoda, T., "Long-term Recovery Process from Kobe Earthquake — An Economic Evaluation", in Toyoda, T. and T. Inoue, eds., *Quantitative Analysis on Contemporary Economic Issues*, Kyushu University Press, 2008, pp. 161-177.