

# 都市政策

季 刊 第 102 号 '01. 1

## 特集 阪神・淡路大震災復興・生活再建の総括

脚阪神・淡路大震災復興基金	藤 井 康 正
ボランティア元年から市民社会の構築へ	森 田 拓 也
災害時における保健婦活動	三 木 直 美
生活再建・5年の取り組み	後 藤 範 三
在神戸外国人住民の生活再建への歩み	金 宣 吉

---

### 特別論文

国際緊急援助活動に参加して	加 藤 利 明, 林 芳 宏, 尾 崎 敏 之 岩 崎 靖, 古 川 厚 夫
台湾「921大震災」復興支援について	垂 水 英 司, 金 芳 外 城 雄
震災復興と都市整備VII	高 寄 昇 三

---

### 行政資料

「神戸市復興計画推進プログラム」の概要	神戸市企画調整局企画調整部総合計画課
---------------------	--------------------

財団法人 神戸都市問題研究所

# 都市政策

第101号 主要目次 特集 地方自治と都市経営 故宮崎辰雄氏追悼集

神戸と都市経営	新野幸次郎
地方経営と自治体	伊東光晴
都市問題と都市政策	柴田徳衛
消費者問題と生活行政	伊賀隆
都市経営と土地問題	原田健
企業的都市経営の経営管理	高寄昇三
宮崎さんとの会話	古川潤

## 特別論文

震災復興と都市整備VI	高寄昇三
-------------	------

## 行政資料

グリーンコウベ21プラン	神戸市建設局公園砂防部計画課
--------------	----------------

次号予告 第103号 特集 IT革命と地方自治体

2001年4月1日発行予定

高度情報化社会と地方公共団体	林敏彦
電子政府	芝勝徳
ITを活用した challenged (障害者) 自立の NPO 活動	竹中ナミ
神戸における IT産業の成長について	滝野秀一
広報・広聴における情報格差 (デジタル・デバイド) の克服	桜井誠一
神戸市における IT 施策の現状と課題	松崎太亮

## 特別論文

廃食油の回収による環境保全活動	中岡丈恵
高齢者・障害者のケア活動	黒田裕子

## は し が き

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、我が国では初めての近代的大都市における直下型大震災であり、神戸市においても4千5百名を超える尊い人命を奪うとともに都市機能や生活の基盤を一瞬のうちに崩壊させた。

あれから6年、まだ解決しなければならない課題はあるが、多くの方々のご協力とご支援を得て、神戸のまちと人々は震災を乗り越え、なんとか震災前の生活水準・経済復興を取り戻し、21世紀の神戸のまちづくりに向けて新たな一歩を踏み出している。

阪神・淡路大震災は初動体制の充実、的確な情報収集、災害弱者への対応、生活再建支援法の制定・復興基金事業を始めとする被災者生活安定対策など多くの教訓を私たちに残した。

このような中で、北海道有珠山噴火、東京都三宅島の火山噴火、東海豪雨、鳥取県西部地震など災害は後を絶たないが、その災害対策において初動体制、他都市の協力など迅速な対応がみられるほか、医療体制、ボランティアの参画も円滑にすすめられるなど阪神・淡路大震災の経験・教訓が着実に活かされ災害の被害を最小限にとどめることに貢献していることは、私たちにとてもたいへん勇気づけられることである。

また、阪神・淡路大震災における復興・被災者の生活再建についての取り組みや経験に対しては諸外国からもシンポジウム・セミナーの開催など熱い期待がよせられている。平成11年8月のトルコ地震、同年9月の台湾地震に対しては災害救助活動のほか、現地からの要請に基づき、被災地の復興や被災者の救済も目的として神戸市職員を派遣した。

神戸市では、平成9年1月に「安全都市づくり神戸宣言」の中で、①安全で安心なまちづくりの推進 ②全国・世界に向けて、神戸から防災・安全に関するメッセージの発信 ③地震災害の軽減に役立てるため、阪神・淡路大地震の教訓を永く後世に伝え続ける ことを提唱した。

震災から6年目を迎えるにあたり、本号ではいま一度震災からの復興・生活再建について振り返ることにした。

災害はいつ、いかなる時に起こるか予測できない。私たちは、日常から災害に対する備えを忘れることなく、また、災害に対する教訓を世界に発信し続けることを願っている。

## 特集 阪神・淡路大震災復興・生活再建の総括

（財）阪神・淡路大震災復興基金……………	藤井康正	3
ボランティア元年から市民社会の構築へ……………	森田拓也	25
災害時における保健婦活動……………	三木直美	38
生活再建・5年の取り組み……………	後藤範三	65
在神戸外国人住民の生活再建への歩み……………	金宣吉	76

## 特別論文

国際緊急援助活動に参加して ……………	加藤利明, 林芳宏, 尾崎敏之 岩崎靖, 古川厚夫	89
台湾「921大震災」復興支援について ……………	垂水英司, 金芳外城雄	114
震災復興と都市整備Ⅶ……………	高寄昇三	133

## 潮流

神戸 21世紀・復興記念事業 (144)	法定外目的税 (146)
公益法人等への一般職員の地方 (148)	ナレッジマネジメント (150)
公務員の派遣等に関する法律	

## 行政資料

「神戸市復興計画推進プログラム」の概要 ……………	神戸市企画調整局企画調整部総合計画課	153
------------------------------	--------------------	-----

## 参考資料

統計でみるこうべ ……………	神戸市企画調整局企画調整部総合計画課	167
----------------	--------------------	-----

## 新刊紹介

都市経営の思想 (169)	公共料金2000 (170)
自治体財政の会計学 (170)	英国の地方分権改革-ブレアの挑戦- (171)

# 財)阪神・淡路大震災復興基金

－ 6年の歩み－

藤 井 康 正

(財)阪神・淡路大震災復興基金事務局長)

## 1. 財)阪神・淡路大震災復興基金の概要

阪神・淡路大震災は、住民の生活はもとより、住宅、商工業等の事業活動にも計り知れない被害をもたらした。その被害総額は10兆円にのぼる空前の規模となり、24万戸を超える家屋が倒壊・消失し、30万人を超える人々が避難所生活を余儀なくされた。

このような未曾有の大災害の中から、住民・国・県・市町・産業界、その他各種団体が総力を結集し、被災者の救済と自立支援、阪神・淡路地域の再生に立ち上がり、また、国内外から多数の支援が寄せられた。

しかしながら、その再建のためには、既存諸制度の枠内での支援だけでは困難な状況であったため、国においても、県の緊急要望を受けて、生活再建や事業再建のための資金対策をはじめ、様々な制度の拡充や創設がなされた。

さらに、これらの施策に加え、県においては、早期復興のための各般の取り組みを補完し、被災者の救済及び自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を長期・安定的、機動的に進めることのできる復興基金を創設する必要があるとの考えに達した。

このような復興基金は、長崎県の雲仙普賢岳災害のときに設置された財)雲仙岳災害対策基金(平成4年10月当時 財団資金630億円)の例があるが、阪神・淡路大震災の被害規模からして、その基金規模は非常に大きなものになることから、平成7年2月に基金設置のための財源措置を、県は緊急要望として国に求めた。

その結果、次の内容で基金を設置することについて協議が整い、平成7年3

月8日に記者発表が行われた。

- (1) 名称は財団法人阪神・淡路大震災復興基金とする。
- (2) 基金の規模は、基本財産200億円、運用財産5,800億円でいずれも兵庫県、神戸市が2対1で負担する。また別途、震災復興宝くじの収益金の一部を基金に交付する。
- (3) 事業は基金の運用益等(2,700億円)により10年間、重点的に実施する。
- (4) 運用財産は、兵庫県、神戸市の無利子貸付金を充てることとし、県市の利子負担のうち5,000億円に係る利子について国は交付税措置を行う。

平成7年3月下旬に、兵庫県、神戸市において基金創設に係る予算案が議決され、平成7年4月1日に財団設立許可を得、同日、事務局を開設するとともに、第1回理事会を開催し、住宅対策、産業対策、生活対策及び教育対策など28事業、予定事業費2,345億円を決定した。

主な事業としては、優良な賃貸住宅を供給するための災害復興準公営住宅支援や災害復興住宅への入居を希望する被災者に対する支援、被災者住宅再建支援、県・市町単独住宅復興融資利子補給、中小企業緊急災害復旧資金利子補給、雇用維持奨励金の支給、ふれあいセンターの設置、復興住宅コミュニティ推進拠点の整備、私立学校復興支援利子補給などである。

事業の決定にあたっては、県・被災市町の各事業担当部署から行政施策を総合的に検討し各種の調査の結果等を踏まえて事業の発案があり、県総括部及び神戸市総括局と各財政当局とが調整し、自治省とも協議のうえ基金へ提案があり、それを理事会に議案として提出し基金事業として決定されている。

また、基金事業と行政施策の役割分担については、行政施策が被災者の救済、被災地の復興等の基本的部分に対応するものであるのに対し、基金事業は行政施策をさらに一歩踏み出した事業を機動的・弾力的に実施するものである。

次に、基金事業を実施するのに必要な財源については、兵庫県及び神戸市から無利子で借り入れた5,800億円の運用財産の運用益等により確保している。具体的には、5,800億円の運用財産により、金融機関が所有する貸付債権(兵庫県、神戸市の縁故債)を譲受する方法(地方公共団体等向け貸付債権譲渡制

神戸市・淡路大震災復興基金の概要

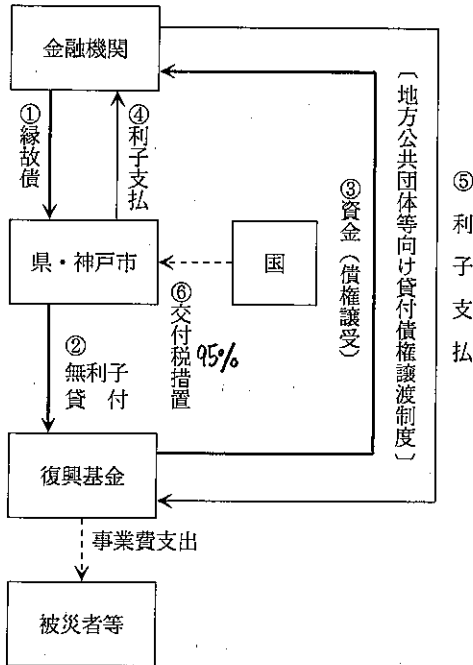
度)で、10年間、4.5%の運用益(2,610億円)が確定している。

その後、平成9年3月に生活再建支援金の支給、生活復興資金貸付金の拡充のために、3,000億円の増額(運用期間5年、運用益450億円)が行われたことに加え、平成10年6月の被災者自立支援金制度の創設に伴い、3,000億円の運用期間のさらに4年間延長(運用益360億円)が認められた。

その結果、運用財産は8,800億円となり、運用益は全体で3,420億円が確定している。

なお、運用財産は兵庫県・神戸市からの無利子借入金であることから、10年後の平成17年度に兵庫県・神戸市へ返還しなければならない。

神戸市・淡路大震災復興基金(資金運用)



## 2. 基金事業の実施状況

### 1) 概 況

当初28事業、計画事業費2,345億円で開始した基金事業は、復興の過程で生じる課題に対し、事業の追加・拡充により、的確かつ弾力的に対応してきており、現在113事業、計画事業費3,589億円の規模になっている。

事業の拡充経過については、別表1のとおりで、平成7年度には当初28事業のほか「阪神・淡路震災復興計画」をはじめ、「ひょうご住宅復興3ヵ年計画」、「産業復興3ヵ年計画」等を受け、住宅再建、中小企業再建のための利子補給制度など、被災者のニーズが高く、緊急性を有する事業を中心に33事業を創設した。平成8年度には「恒久住宅への移行のための総合プログラム」、「ふるさとひょうごカムバックプラン」を受けて民間賃貸住宅家賃負担軽減事業をはじめとする住宅対策の拡充、「生活復興支援詳細プログラム」や「住まい復興詳細プログラム」を受けて生活再建支援金、生活復興資金貸付金利子補給等の生活対策等の拡充により35事業の追加を行った。

平成9年度には、被災者の恒久住宅移転の本格化を受けて中高年自立支援金を創設するなど13事業の追加を行い、平成10年度には、先に実施していた生活再建支援金と中高年自立支援金を統合拡充した被災者自立支援金をはじめ、応急仮設住宅から恒久住宅への円滑な移行支援施策など4事業の追加を行った。またこの間、住宅、産業の復興状況や生活復興の段階に応じ、被災者の具体的なニーズに合わせて事業内容の拡充、期間延長等を随時実施している。

現在の計画額の状況は、別表2のとおりで、住宅対策で33事業1,282億円、産業対策で32事業608億円、生活対策で33事業1,649億円、教育その他の対策で15事業50億円の合計3,589億円であり、生活対策が最も多くなっている。

これに対し、申請状況については、平成12年9月現在3,238億円で計画額に対し、90%の申請率となっている。内訳としては住宅対策が1,013億円、産業対策が405億円、生活対策が1,773億円、教育その他対策が47億円である。なお、生活対策は計画額を超える申請になっているが、これは被災者自立支援金が計画額1,250億円に対し1,426億円の申請となっているためである。超える部分に



については、基金事業の見直し等により計画額の総額の範囲内で対応可能であると考えている。

全体計画額と申請額との差は351億円であり、この額が現時点での基金事業の残額となる。この額については、今後申請額が伸びていくうえ、復興の進捗状況に応じた対応を実施していくと、財源が不足する懸念もあるが、現時点で受付中の事業は57事業であり、最大の事業額である被災者自立支援金も一応終息したことから、計画額の範囲内に収まるのではないかと考えている。

なお、これらの事業資金は、運用財産の運用益（総額3,420億円）等で賄われるが、後述するように、平成10年11月から支給を開始した被災者自立支援金において、ほとんどの対象世帯が一括支給を選択し、10年度支給額が1,149億円と単年度の運用益収入（351億円）を大幅に上回り、金融機関からの借入によって賄わざるを得なくなったことから、平成11年度末現在、金融機関からの借入金が1,253億円余りとなっている。これらは、平成16年度までに順次償還予定である。

## 2) 各対策別の状況

各対策ごとの事業案内は別表3のとおりで、それらの内容は次のとおりである。

### (1) 住宅対策

被災者の住宅再建の支援、震災により失われた大量の住宅ストックの早期回復と創造的復興を支援するため、設立当初9事業によりスタートしたが、「ひょうご住宅復興3ヵ年計画」、「恒久住宅への移行のための総合的プログラム」等を受けて順次拡充し、現在まで33事業、計画金額1,282億円となっている。

住宅対策については、以下10の支援に大別される。

- ① 持家を建替・購入・修繕される方への支援
- ② 高齢者で持家を建替・購入・修繕される方への支援
- ③ 被災マンションを建替・修繕される方への支援
- ④ 共同化・協調化を希望される方への支援
- ⑤ 賃貸住宅を再建・建設される方への支援

- ⑥ 民間賃貸住宅等へ入居されている方への支援
- ⑦ 宅地防災工事を実施される方への支援
- ⑧ 住宅再建等についての相談、まちづくり等の支援
- ⑨ 二重（ダブル）ローン負担を軽くしたい方への支援
- ⑩ 仮設住宅から移転される方への支援

これらの内、①、②、③、④、⑤、⑥、⑦は利子補給、補助金の交付による被災者個人への支援であり、計画金額で約828億円、計画件数で90,000件と大半を占めており、住宅対策の特色となっている。特に⑥については賃貸住宅への助成という行政施策では当時実現できなかった対策であり、その後の被災者自立支援金や被災者再建支援法に繋がっていくものとなった。⑩については応急仮設住宅から一日も早く恒久住宅へ移行して生活再建ができるよう、主に平成10年度から11年度にかけて実施された対策であり、生活対策にある被災者自立支援金の支給と合わせて実施された結果、平成12年1月に応急仮設住宅が解消されるなど、大きな効果があったと考えている。

申請状況については、平成12年9月現在、計画額の79%になっているが、現在約半数の事業（17事業）で受付を実施しており今後も徐々に増加していくものと考えている。

## (2) 産業対策

震災による被害があった中小企業者の事業再開の支援等、産業の復興を支援するため、当初、緊急災害復旧資金利子補給等11事業でスタートしたが、その後、新規成長事業や被災商店街に対する支援等の事業を拡充し、32事業、計画金額608億円となっている。これらの事業のほとんどは、他の復興基金の事業と同様に、運用財産の運用益を原資として実施されているが、新産業構造拠点地区形成促進助成金交付事業のみは、通産省の補助金をもとに造成した新産業構造拠点地区形成促進基金を原資としており、例外的なものとなっている。

産業対策は、以下5の支援に大別される。

- ① 災害復旧資金の借入者に対する支援
- ② 事業再開等支援資金等の借入金に対する支援

- ③ 被災商店街等の復興への取り組みに対する支援
- ④ 被災者を雇用した事業者等への支援
- ⑤ 新規成長事業者等への支援

これらの内、①、②は特定の借入に対する利子補給であり、③、④は、各種事業への補助金の交付等が主なものになっている。⑤については、県条例等により指定された特定地域・産業に対する支援で、賃料等の補助と、利子補給の双方の支援を含んでいる。

一方、各事業の申請状況であるが、復興基金の他の対策事業に比べ、産業対策事業の申請状況は全般的にやや低調であり、平成12年9月現在、18事業で受付を実施しているが、計画額の67%の申請に止まっている。これは、復興基金の性質上、利子補給等側面支援的な事業が多いものであるが、震災と、その後の長引く不況の影響により、事業再開や新規の起業が思うように進んでいないため、申請が少なかったことが理由の一つとしてあげられる。また、事業によっては被災商店街のり災率や、地元市町の補助の随伴など、申請要件がやや厳格であったため、利用が容易でなかった面もあり、この点については、平成12年度から11事業について要件緩和を行うなどの見直しを実施している。

震災からの復興はもとより、不況からの脱却のためにも産業対策事業は重要であり、例えば、政府系中小企業金融機関災害復旧資金利子補給等の事業においては、利子補給の対象となる借入の取扱期間を延長し、利子補給期間そのものについても、非課税の中小企業者を対象に延長を図るなど、柔軟な対策を講じている。今後は、各事業の利用をさらに喚起し、被災事業者や新規成長事業者の支援により一層の効果をあげていかなければならない。

### (3) 生活対策

被災者の生活再建の支援のため、当初5事業でスタートしたが、「生活復興支援詳細プログラム」等を受けて順次拡充し、特に平成8年度には恒久住宅移転後の被災高齢世帯等の生活復興を支援する生活再建支援金や、生活復興資金貸付金利子補給制度を追加し、また平成10年度には「被災者生活再建支援法」の成立を踏まえて既存の生活再建支援金と中・高年齢自立支援金を統合して被災者

自立支援金を創設し、現在33事業、計画金額1,649億円になっている。

生活対策については、以下10の支援に大別される。

- ① 被災者の自立のための資金支援
- ② 被災者の生活復興のための支援
- ③ 健康に不安のある方への支援
- ④ 被災者への相談・情報提供事業等への支援
- ⑤ 被災者への就労やいきがづくりの場を提供する事業への支援
- ⑥ ボランティア活動に対する支援
- ⑦ 地域のコミュニティ拠点等に対する支援
- ⑧ 私道復旧等に対する支援
- ⑨ 消費生活協同組合等への支援
- ⑩ 被災外国人県民に対する支援

これらの内、①は被災世帯の恒久住宅移行後の自立を支援する補助金、②は生活復興資金貸付金の利子負担を実質ゼロとする補助金等であり、実質的に個人給付的なものであると評価されたもので、基金事業の特徴的な事業となっている。この2つの事業で生活対策の計画額の82%、1,354億円になっている。

③④⑤⑥⑦⑩は民間団体等が実施する被災者の支援活動に対する支援が中心であり、間接支援的なものが多くなっている。また⑧⑨は地域の住民団体等の復興支援である。

申請状況であるが、現在約半数の事業（16事業）で受付を実施しており、平成12年9月現在、計画額の108%になっている。これは、前述のように被災者自立支援金が計画額を176億円上回っているためである。

#### (4) 教育対策、その他・自主事業

震災直後の私立学校等の復旧支援と文化財の復旧支援等を中心に、当初3事業でスタートしたが、周年記念事業、基金の自主事業である広報強化事業等を追加し、現在15事業、計画額50億円になっている。

教育対策については、以下4の支援等に大別される。

- ① 私立学校の復興に対する支援

- ② 文化財等の復興に対する支援
- ③ 私立博物館等の復興に対する支援
- ④ 芸術文化活動に対する支援

これらの内、①については行政の支援を受けにくい私立学校の仮設校舎建設費の補助や校舎の復旧にかかる利子補給、私立専修学校・外国人学校等への復旧支援であり、また②③については地域の貴重な文化的な資源の復旧支援が中心となっている。

またその他・自主事業については、民間団体が実施する震災周年事業等への支援や震災復興の情報発信のための広報強化事業や復興支援館の管理運営を行う被災者自立復興支援事業である。

申請状況については、平成12年9月現在、計画額の94%になっており、主な内容としては歴史的建造物修理費補助が計画額の83%、11億円になっているほか、概ね計画額どおりの申請状況になっている。現在約半数の事業（6事業）で受付を実施している。

#### (5) その他の事業

前述の事業のほか、基金事業の自主事業として、ひょうごフェニックス計画推進協賛事業を実施している。これは、兵庫県が、阪神・淡路大震災からの早期復興をめざして、人と自然、人と人、人と社会が調和する「共生社会」づくりを基本理念として策定した「阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）」への理解と、復興に向けての機運を高めていくための事業であり、故手塚治虫氏の「火の鳥」をデザインした同計画のシンボルマークを復興の象徴として、幅広く使用していただいている。

別表1 基金事業採択・拡充の経緯

年度	月	基金事業の採択・拡充等	年度末事業数	行政等の動き
7	4	基金設立、「被災者住宅再建支援事業補助」等28事業の採択	61	「神戸市復興計画」策定(6月) 「阪神・淡路震災復興計画」策定(7月) 「ひょうご住宅復興3カ年計画」策定(8月) 「産業復興3カ年計画」策定(8月) 「災害復興(賃貸)住宅」第1次一元募集開始(10月)
	8	「復興まちづくり支援事業補助」等28事業の追加、「宅地防災工事助成利子補給」事業等の拡充		
	12	「追悼行事関連文化復興事業補助」の追加		
	3	「被災者自立復興支援事業」等4事業の追加		
8	7	「民間賃貸住宅家賃負担軽減事業」等5事業の追加、「被災者住宅再建支援事業」等の拡充	96	「恒久住宅への移行プログラム」決定(6月) 「災害復興(賃貸)住宅」第2次、第3次一元募集開始(7月、2月) 「生活復興資金貸付」受付開始(12月) 「ふるさとひょうごカムバックプラン」発足(12月) 「生活復興支援詳細プログラム」、「住まい復興詳細プログラム」等の発表(2月)
	9	「生活復興資金貸付利子補給」等5事業の追加、「応急仮設住宅共同施設維持管理費補助」事業等の拡充		
	1	「民間賃貸住宅家賃負担軽減事業」等の拡充		
	3	「生活再建支援金」等25事業の追加、「生活復興資金貸付利子補給」等の拡充		
9	6	「生活支援マネジメントシステム事業補助」等3事業の追加	109	「生活復興資金貸付」貸付限度額の引き上げ(4月) 県と被災10市10町による「地震等自然災害による被災者支援制度」の提案(4月) 「生活支援マネジメントシステム」開始(7月)
	10	「中・高年自立支援金」等7事業の追加、「住宅債務償還特別対策」事業等の拡充		
	3	「被災商店街空き店舗等活用支援事業」等3事業の追加、「被災者住宅再建支援事業」等の拡充		
10	5	「公営住宅入居待機者支援事業」等4事業の追加	113	「被災者生活再建支援法」可決、衆参両院において阪神・淡路大震災の被災者に対し、相当の行政措置をもとめる附帯決議(5月) 「被災者生活再建支援法」公布(5月、同法施行は11月) 「生活復興資金貸付」の取扱期間の延長(3月)
	6	「被災者自立支援金」の追加(「生活再建支援金」と「中・高年自立支援金」を統合・拡充)		
	7	「小規模事業者事業再開支援事業」の追加、「地域産業活性化支援事業」等の拡充		
	10	「生活復興県民ネット設置運営事業等補助」事業の拡充		
	3	「緊急災害復旧資金利子補給」事業等の拡充、運用財産3,000億円の運用期間の延長		
11	1	「住宅対策利子補給」事業等の拡充	113	「震災対策国際検証会議」開催(1月) 「神戸市復興・活性化推進懇話会」提言(1月) 仮設住宅居住者の恒久住宅への移行完了(1月)
	3	「本格復興促進支援利子補給」事業等の拡充		

堺市・淡路大震災復興基金の概要

別表2 計画額、申請額の状況（平成12年9月現在）（単位：億円）

区 分	計画額	申請額	申請率(%)
住宅対策 (33事業)	1,282	1,013	79
産業対策 (32事業)	608	405	67
生活対策 (33事業)	1,649	1,773	108
教育その他 (15事業)	50	47	94
計 (113事業)	3,589	3,238	90

①-②= 351億円

別表3 事業案内 (\*は平成12年9月現在受付中の事業)

	事業案内	事業名
住 宅 対 策	①持ち家を建替・購入・修繕される方への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*被災者住宅購入・再建支援事業補助</li> <li>*県・市町単独住宅融資利子補給</li> <li>・大規模住宅補修利子補給</li> <li>*隣地買増し宅地規模拡大支援利子補給</li> <li>*定期借地権方式による住宅再建支援事業補助</li> </ul>
	②高齢者で持家を建替・購入・修繕される方への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*高齢者住宅再建支援事業補助</li> <li>*高齢者特別融資(不動産活用型)利子補給</li> </ul>
	③被災マンションを建替・修繕される方への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*被災マンション建替支援利子補給</li> <li>・被災マンション共用部分補修支援利子補給</li> </ul>
	④共同化・協調化を希望される方への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*民間住宅共同化支援利子補給</li> <li>*小規模共同建替等事業補助</li> </ul>
	⑤賃貸住宅を再建・建設される方への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*被災住宅購入・再建支援事業補助(再掲)</li> <li>・災害復興準公営住宅建設支援事業補助</li> <li>・特定借上・特定目的借上公共賃貸住宅建設支援事業補助</li> <li>・被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進利子補給</li> <li>・学生寄宿舎建設促進利子補給</li> <li>*被災者向けコレクティブ・ハウジング等建設事業補助</li> </ul>
	⑥民間賃貸住宅等へ入居されている方への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間賃貸住宅家賃負担軽減事業</li> </ul>
	⑦宅地防災工事を実施される方への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・宅地防災工事融資利子補給</li> <li>・被災宅地二次災害防止対策事業補助</li> <li>・被災宅地二次災害防止緊急助成</li> </ul>
	⑧住宅再建等についての相談、まちづくり等の支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*総合住宅相談所設置運営事業補助</li> <li>・ひょうご輸入住宅総合センター設置運営事業補助</li> <li>*復興まちづくり支援事業補助</li> <li>*復興土地区画整理事業等融資利子補給</li> <li>*景観ルネサンス・まちなみ保全事業補助</li> </ul>
	⑨二重(ダブル)ローン負担を軽くしたい方への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*住宅債務償還特別対策</li> </ul>
	⑩仮設住宅から移転される方への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活福祉資金貸付金利子補給</li> <li>*災害公営住宅入居予定者事前交流事業補助</li> <li>・公営住宅入居待機者支援事業補助</li> <li>・持家再建待機者等支援事業補助</li> <li>・公営住宅特別交換(暫定入居)支援事業補助</li> <li>・災害復興グループハウス整備事業補助</li> <li>・中・高年自立支援金(被災者自立支援金へ拡充・統合)</li> </ul>



(功)阪神・淡路大震災復興基金の概要

産 業 対 策	事業案内	事業名
	①災害復旧資金の借入者に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 政府系中小企業金融機関災害復旧資金利子補給</li> <li>・ 緊急災害復旧資金利子補給</li> <li>* 国民生活金融公庫(環境衛生資金貸付)災害貸付金利子補給</li> <li>・ 環境事業団融資利子補給</li> <li>・ 農林漁業関係制度資金利子補給</li> <li>・ 港湾運送事業者等復興支援利子補給</li> <li>・ 民有海岸保全施設復旧融資利子補給</li> </ul>
	②事業再開等支援資金等の借入金に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 事業再開等支援資金利子補給</li> <li>* 本格復興促進支援利子補給</li> </ul>
	③被災商店街等の復興への取り組みに対する支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 商店街・小売市場復興イベント開催支援事業</li> <li>* 震災復興高度化事業促進助成事業</li> <li>* 商店街・小売市場の共同施設建設費助成事業</li> <li>* 被災商店街コミュニティ形成支援事業補助</li> <li>* 店舗共同化促進利子補給事業</li> <li>* 被災商店街空き店舗等活用支援事業</li> <li>* 共同店舗実地研修支援事業</li> <li>・ 商店街・小売市場共同仮設店舗緊急対策事業</li> <li>* 被災商店街復興支援事業補助</li> <li>* 小規模製造企業復興推進事業補助</li> <li>* 地域産業活性化支援事業補助</li> <li>* 小規模事業者事業再開等支援事業補助</li> <li>・ 路線バス災害復旧費補助</li> <li>・ テレビCM放映事業補助</li> <li>・ 会議、大会等誘致奨励金交付事業補助</li> <li>・ 観光復興リレーイベント開催事業補助</li> <li>・ 観光対策推進事業補助</li> </ul>
	④被災者を雇用した事業者等への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 被災者雇用奨励金</li> <li>・ 雇用維持奨励金</li> </ul>
	⑤新規成長事業者等への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 新産業構造拠点地区進出企業賃料補助(一般会計事業)</li> <li>* 新産業構造拠点地区形成促進助成金交付事業(特別会計事業)</li> <li>* 新産業構造拠点地区中核的施設建設費補助・利子補給</li> <li>* 産業復興ベンチャーキャピタル制度</li> </ul>

事業案内	事業名
①被災者の自立のための資金支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*被災者自立支援金</li> <li>・生活再建支援金（被災者自立支援金へ拡充・統合）</li> </ul>
②被災者の生活復興のための支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活復興資金貸付金利子補給等</li> <li>*災害復興公営住宅等空家入居者支援事業</li> </ul>
③健康に不安のある方への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*コミュニティプラザ等医療相談事業補助</li> <li>*アルコールリハビリテーション事業補助</li> <li>*「こころのケアセンター」運営事業補助</li> <li>・健康アドバイザー設置事業補助</li> <li>・健康づくり支援事業補助</li> <li>・医療情報ネットワーク整備事業補助</li> </ul>
④被災者への相談・情報提供事業等への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*生活復興相談員設置事業補助</li> <li>*生活支援マネジメントシステム事業補助</li> <li>*「生活復興県民ネット」設置運営事業等補助</li> <li>・いきいきライフサポート事業補助</li> </ul>
⑤被災者の方へ就労やいきがいづくりの場を提供する事業への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*被災地しごと開発事業補助</li> <li>*被災地求職者企業委託特別訓練等事業補助</li> <li>*いきがい「しごと」づくり事業補助</li> </ul>
⑥ボランティア活動に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*災害復興ボランティア活動補助</li> <li>・元氣アップ自立活動補助</li> </ul>
⑦地域のコミュニティ拠点等に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*被災地域コミュニティプラザ設置運営事業補助</li> <li>*民間防犯灯復旧費補助</li> <li>・地域集会所再建費補助</li> <li>・復興地域コミュニティ拠点設置事業補助</li> <li>・フェニックス・ステーション設置運営事業補助</li> <li>・ふれあいセンター設置運営事業補助</li> <li>・応急仮設住宅共同施設維持管理費補助</li> <li>・仮設住宅地スポーツ遊具等設置事業補助</li> </ul>
⑧私道復旧等に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*私道災害復旧費補助</li> <li>*住宅再建型宅地整備事業補助</li> <li>・小規模共同作業所復旧事業費補助</li> </ul>
⑨消費生活協同組合等への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・消費生活協同組合貸付金利子補給</li> <li>・医療関係施設復興融資利子補給</li> </ul>
⑩被災外国人県民に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外国人県民救急医療費損失特別補助</li> <li>・被災外国人県民支援活動補助</li> </ul>

	事業案内	事業名
教 育 対 策	①私立学校の復興に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・私立学校仮設校舎事業補助</li> <li>・私立専修学校・外国人学校施設等災害復旧費補助</li> <li>・私立専修学校・外国人学校教育活動復旧費補助</li> <li>・私立専修学校・外国人学校授業料等軽減補助</li> </ul>
	②文化財等の復興に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*文化財修理費助成事業補助</li> <li>*歴史的建造物等修理費補助</li> </ul>
	③私立博物館等の復興に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・私立登録博物館修理費補助</li> <li>・私立博物館類似施設修理費補助</li> <li>・私立博物館相当施設修理費補助</li> </ul>
	④芸術文化活動に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>*被災地芸術文化活動補助</li> </ul>
その他・自主事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>*震災周年追悼・記念行事関連復興事業補助</li> <li>・追悼行事関連文化復興事業補助</li> <li>*被災者自立復興支援事業</li> <li>*震災復興広報強化事業</li> </ul>	

### 3. 被災者自立支援金制度

被災者自立支援金制度は、「被災者生活再建支援法」に係る国会における附帯決議並びに従前の生活再建支援金制度及び中高年恒久住宅自立支援金制度の趣旨を踏まえ、被災者の生きがいある自立生活の再建を支援するため、平成10年6月に復興基金第20回理事会において事業採択された。

平成10年5月の衆議院災害対策特別委員会における「被災者生活再建支援法案に対する附帯決議」は、次のとおりであり、参議院においても同様の附帯決議がなされている。

「本法施行に当たり、次の事項について適切な措置を講じ、その運用に遺憾なきを期すべきである。

- (1) 阪神・淡路大震災から3年あまりが経過したが、被災者の多くは崩壊し

た生活基盤が回復できず、生活の自立に苦しんでいる。この阪神・淡路大震災の被災者の実情に鑑み、一日も早く生活再建ができるよう被災地の復興基金事業として実施されている生活再建支援金などを含めて、本法の生活支援金に相当する程度の支援措置が講じられるよう国は必要な措置を講ずること。(以下省略)」

これに伴い、平成9年3月に積み増した運用財産の3,000億円の運用期間を5年からさらに4年間延長することが認められ、交付税措置も同様に延長された。

被災者自立支援金は、復興基金という受け皿があったため迅速な対応が可能となり、平成10年7月より受付を開始し、同年11月には約11万世帯に約864億円を支給した。

また、既に生活再建支援金や中高年自立支援金を受給されている場合は、被災者自立支援金との差額を支給することとし、支給方法についても、一括か分割かを被災された方々が自ら選べるよう選択制とした。

被災者自立支援金制度は「個人」ではなく「世帯」の生活再建を支援する制度であり、被災に対する見舞金や損失の補填ではなく、恒久住宅移行後の被災世帯の生活再建を目的としている。したがって、主として世帯の生計を維持する者であり、生活再建の中心となる「世帯主」の被災に着目した制度となっている。

対象世帯の区分と支給額については、別表4のとおりである。

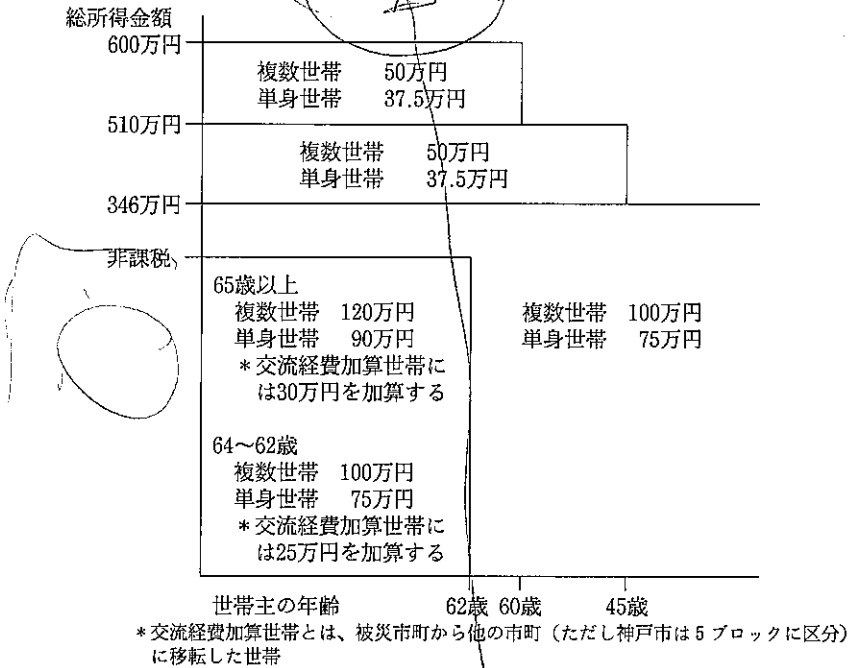
被災者自立支援金は、非課税世帯に最高150万円（交流経費加算30万円を含む）を支給しており、「被災者生活再建支援法」の支給上限額100万円に比べて、手厚い支援内容になっている。

被災者自立支援金の支給額は、計画では13万4千世帯に1,250億円支給することとなっていたが、平成12年9月現在で、14万5千世帯に1,400億円を支給している。

計画に対して、世帯数で8%増加しているが、これは半壊かつ解体している世帯数の増加や震災後の世帯分離の増加によるものと考えられる。また、支給

(調)阪神・淡路大震災復興基金の概要

別表4 被災者自立支援金 対象者の区分



(参考) 生活再建支援金、中高年自立支援金の概要

区分	生活再建支援金	中高年自立支援金
事業内容	被災した高齢者世帯や要援護世帯が仮設住宅等から恒久住宅に移転した後、生きがいを持って自立した生活を再建できるよう支援するための支援金を一定期間支給する。	被災した中高年世帯の恒久住宅への円滑な移行とその自立を支援するための支援金を一定期間支給する。(ただし生活再建支援金の対象者を除く)
支給内容		
複身世帯	20,000円/月	20,000円/月
単身世帯	15,000円/月	15,000円/月
支給期間	5年以内	2年
その他	交流経費加算世帯には、月額5千円を加算	—
事業年度	平成9年度～10年度（平成10年7月に被災者自立支援金に拡充・統合）	

額で12%増加しており、世帯数の増加に比べて支給額の増加が大きいのは、特別減税の影響等に伴い、支給金額の高い非課税世帯数が当初予想より多くなったことにより、1世帯当たりの平均支給額が当初92万円から約96万円に上昇したことによると考えられる。

なお、被災者自立支援金は、平成12年4月28日が申請期限となっていたが、申請期限内に支給要件を満たしており、期限内に申請できなかった事情や理由のある方については、現在も申請を受け付けている。

#### 4. 阪神・淡路大震災復興支援館（フェニックスプラザ）

阪神・淡路大震災復興支援館は、阪神・淡路大震災からの本格的な復興に向けて、被災者の方々の自立的な復興を支援するため、兵庫県が設置し、県から委託を受けた㈱阪神・淡路大震災復興基金が管理運営を実施している。

この阪神・淡路大震災復興支援館は、住まいや生活の復興に欠かせない情報の提供、被災者支援活動を進めている方々の交流や学習等を通じて、被災者の方々の一日も早い生活再建の力となるとともに、復旧から復興への歩みや復興主要プロジェクト等の展示により、広く被災地内外の人々が復興に向け心を一にする拠点としての役割を果たしてきた。

（阪神・淡路大震災復興支援館の概要）

- (1) 住所 神戸市中央区三宮町1丁目7
  - (2) 設立年月日 平成8年7月20日
  - (3) 施設規模 鉄骨造2階建、延床面積約2,000㎡
  - (4) 機能 啓発展示機能、支援情報提供機能、参加・協力・学習機能
- 来館者数は、開館から3カ月後には10万人、平成10年10月には100万人に達し、平成12年9月27日に200万人を超えた。また、入館者数は年々増加を続けており、平成11年度には初めて年間50万人を上回った。

来館者に対するアンケート結果によると、開館当初は神戸市・阪神間等被災地内からの来館者が多数を占めていたが、期間が経過するに従い、被災地外からの来館者の比率が増加した。来館者の内訳では、修学旅行生を対象とした震

災学習、国及び地方自治体関係者、婦人会、農協等国内各地をはじめ、海外からも多数の来館者があり、世界的な規模での阪神・淡路大震災とその復興に係る関心の高さが窺われる。特に、平成11年の台湾大地震以来、台湾からの来館者が目立って増加しており、平成12年3月末までに、4,000名以上が当館を訪れた。

情報提供部門は、平成11年度末までに83,530件の被災者の自立復興のための情報を提供してきた。復旧・復興の進捗に伴う被災者の関心の移り変わりを反映し、平成8年度は公営住宅募集、義援金・住宅利子補給制度、平成9年度は高齢者生活再建支援金制度・生活復興資金、平成10～11年度は被災者自立支援金制度に関する相談が増加する等相談内容には変化が見られたが、常に被災者のニーズに適応し、逐次適切な情報を提供してきた。

多目的室は平成11年度末までに964件の利用があり、復興関連フォーラム・交流会・学習会等に積極的に利用されてきた。

震災復興計画や震災関連情報を広く一般に情報発信するための広報・PR活動は、インターネットのホームページを適宜更新し、支援情報や展示物の内容をより効果的に紹介するとともに、復興の最前線情報を提供する自主企画展を毎年実施する等、被災地内外の人々に被災地の復興の現状と未来について情報発信を行ってきた。

支援館展示物の構成については、平成10年3月の緊急復興3ヶ年計画の期間終了時に合わせて、本格的復興に向けた各種プロジェクトの紹介コーナー及び企画展示フロアを設置した。また、平成12年3月には震災から5年を迎えるに当たり、「震災後5年間の歩み」と「将来像」という視点から、映像及び展示物の全面的な更新を行う等2回の大きなりニューアルを実施したほか、適宜展示物等の時点修正を実施する等、復興の進捗に伴って常に変化・多様化する入館者ニーズに対応してきた。

## 5. 基金事業の果たした役割

復興基金の設立目的は、「早期復興のための各般の取り組みの補完」と「被

災地域の総合的な復興対策を長期・安定的、機動的に実施」による被災地域の早期復興であり（寄附行為第3条）、それぞれ、設立目的に沿った事業実施がなされたものと考えている。

まず、第1の「早期復興のための各般の取り組みの補完」について、基金事業の果たした役割を機能面から整理すると次のとおりとなる。

#### (1) 既存の制度の枠を超えた支援

被災者雇用奨励金、民間賃貸住宅家賃負担軽減事業、被災者自立支援金などがあげられる。特に民間賃貸住宅家賃負担軽減事業は、災害復興公営住宅入居者に対する家賃軽減対策とのバランス上、創設されたものであり、実質上入居者に対する助成で、行政では措置が難しい「個人給付的な施策」の先駆けとなるものであった。

#### (2) 行政の一定の措置をさらに一歩踏み込んで支援

ふれあいセンター設置運営事業補助、応急仮設住宅共同施設維持管理費補助、総合住宅相談所設置運営事業補助などがあげられる。行政の施策と併せて実施されることによって、一層の効果が得られたもので、特に前の2事業は、長期にわたった仮設住宅の円滑な設置、運営に大きな役割を果たした。

#### (3) ボランティア活動、自治会等被災者の自立活動を支援

災害復興ボランティア活動補助、被災地域コミュニティプラザ設置運営事業補助、生活復興県民ネット設置運営事業等補助などがあげられる。これらは、今回の震災でその活動の重要性が認識されたボランティア活動への取り組みを促進するもので、被災者や被災地の自立復興に重要な役割を果たしている。

次に、第2の「被災地域の総合的な復興対策を長期・安定的、機動的に実施」についてみてみると以下のとおりである。

#### (1) 10年間で総額3,589億円の事業費を確保

事業費の財源については、総額の多少は別にして、地方公共団体等向け貸付債権譲渡制度とそのため利払いに対する地方交付税措置等によって、事業費の財源が長期、安定的に確保されたことは、被災地の復興にとって大きな意味があった。



(2) 被災地10市10町における共通事業の迅速、公平な実施

各自治体がそれぞれ単独に復興事業を実施するとすれば、予算措置時期によるスタートのズレ、対象者・内容のバラツキ等の発生が不可避であったと予想されるが、復興基金は、民法上の公益法人なので被災地10市10町を対象に共通の事業を、迅速かつ公平に実施することが可能であった。

(3) 復興の段階に応じ弾力的に事業を拡充・追加

基金事業は当初28事業でスタートしたが、震災からの復旧・復興の過程で生じる被災地や被災者のニーズが個別、多様化する中で、新規事業の追加や要件の緩和、事業内容の充実等きめ細やかに対応してきており、現在までに当初の事業数の4倍にあたる113事業を実施し、これらのニーズに弾力的に対応してきた。

以上のように、復興基金は、阪神・淡路大震災により未曾有の被害があった被災地の復旧・復興にあたり、行政と民間の中間的な位置にあって、復興のステージに対応した適時・適切な対策を、効果的に実施することができたと考えている。

なお、参考までに外部の有識者等の基金に対する評価は、次のとおりである。

平成12年1月に開催された「震災対策国際総合検証報告会」において、田近栄治氏（一橋大学経済学部教授）は、「現物給付、弔慰金・見舞金や貸付からなっていた『従来型』の対策に対して、地方交付税を主たる財源とする復興基金を通じた『新型』対策が広範に行われ、事後的にみると多額の利子補給や生活再建事業支援を目的とする現金給付がなされた。」と報告され、また、本間正明氏（大阪大学副学長）は、「住宅施策を補完するために復興基金が活用された。復興基金は通常の財政制度とは異なり、弾力的な活用が可能であるという点で、革新的な制度であったと評価できる。」と述べられた。

一方、平成12年2月の財神戸都市問題研究所の「震災復興の都市政策的検証と提言」の中では、「復興基金の事業は、既存の法体系と財政制度では対処できない現地のニーズに対処するクッションとして設けられたもので、今後の災害への法体系への準備において参考にされるべきものである。被災者への個人

給付が実質的に行われたことは評価できる。こうした中から、数々の注目すべき事業が実施された。将来の激甚災害に備え、災害の規模に対応した復興基金の創設を予め制度化しておく必要がある。(以下略)」と提言されている。

# ボランティア元年から市民社会の構築へ

森 田 拓 也

(神戸市市民局広報相談部市民活動支援課主査)

## 1. 震災ボランティアの活躍

### (1) ボランティア元年

震災直後から、神戸には全国各地から多くの人々が駆けつけ、様々なボランティア活動を展開した。医療団をはじめとするNGOなどの団体がいち早く現地入りし、独自の活動を開始する一方、個人で被災地に駆けつけた多くのボランティアがいた。

県下のボランティア活動人員数は、兵庫県の調査によると、震災直後の1ヶ月間の1日当たりの人数は、避難所12,000人、物資の搬出・搬入3,700人、炊き出し準備・地域活動等4,300人で、合計20,000人に上っている。また、震災から1年を経過した時点で延べ137万人に上ると推計されている。

特に、3月末までに活動した113万人の中には、春休みであったことから、15～24歳の若者が6割以上を占め、「ボランティア元年」といわれた。

### (2) 神戸市の対応

震災直後の平成7年1月18日未明に神戸市災害対策本部に「救援ボランティア窓口」を設置し、医師や看護婦などの専門職をはじめとするボランティアの受付を行った。同月22日には一般のボランティアを含め7,200人に達し、登録を中断したが、その後も申し入れが続き、同年3月8日の窓口閉鎖までに合計約11,500人に達した。

一方で、1月30日からは神戸市市民福祉人材センター（現「ボランティア情報センター」：神戸市社会福祉協議会）が在宅者支援ボランティアを募集し、受付登録とコーディネートを開始した。同年3月時点で約3,300の個人・団体

を登録した。

また、区役所にもボランティアが殺到したが、区役所では避難所の開設、救護物資の配分、遺体の安置などに忙殺され、対応することができなかった。区対策本部への協力や避難所での活動など、ボランティアはそれぞれの判断によって自発的に活動を開始した。当時、区レベルではボランティアを受け入れるシステムがなく、ボランティアがボランティアを割り振るなど、それぞれ異なった形態での取り組みがなされた。これらのボランティアの半数以上は避難所での被災者支援に従事したようである。

### (3) 仮設住宅におけるボランティア活動

震災直後に全国から駆けつけた震災ボランティアによる活動が一段落すると、続いて仮設住宅に入居する高齢者をはじめとした被災者を支援するボランティアが活躍した。

仮設住宅においては、多くの場合、地理感のない土地で見知らぬ被災者どうしが全く新たにコミュニティをつくっていかねばならず、特に高齢者にとっては、近隣仮設住民との交流が課題となった。

このような状況のなか、仮設住宅に設置されたふれあいセンター等において、同運営協議会と連携して、ふれあい交流会や茶話会等を実施するボランティアが活躍した。

その後、仮設住宅から、復興住宅等へ転居する人が増加するにつれ、単身高齢世帯や障害者世帯など、自力で引っ越しすることが困難な被災者に対して、引っ越しを支援する活動が展開された。震災後活躍してきたボランティアに加え、労働組合、民間企業、神戸市外郭団体等約70団体が「市民版引っ越しプロジェクトネットワーク」を組織した。また、「神戸市外郭団体愛の輪引っ越し支援ボランティア活動推進協議会」も結成され、市民版プロジェクトと連携して活動した。

### (4) 仮設から復興公営住宅へ

復興住宅への転居が進むにつれ、ボランティアの活動も変化をとげていった。時間の経過の中で、支援を受けながらも住民が自分の力で自立していかなけれ

ばならない時期がきており、「震災からの生活復旧・再建への支援」から「復興住宅や地域コミュニティへの支援」へと発展しながら活動を展開していった。復興公営住宅では、高齢者や障害者への生活支援や閉じこもり防止、コミュニティの再生といった活動に取り組んでいるが、活動を継続していくうえで、メンバーの減少や活動資金・拠点の確保等の課題をかかえている。

## 2. NPO 概論

このように、阪神・淡路大震災では、のべ100万人とも150万人ともいわれる、ボランティアやボランティアグループが全国から神戸に駆けつけ、また、被災した市民自らもボランティア活動に取り組むなど、市民活動がかつてない盛り上がりを見せた。特に被災者の支援では、行政が公平・平等という一定の枠組みを超えることが難しい反面、ボランティアは強みである機動性を十分に発揮し、ボランティアの重要性が再認識された。

また、近年、社会の多様化・複雑化にともない、企業や行政の手が行き届かない、いわば社会ニーズのグレーゾーン（すきま）が拡大し、また、行政の提供する公共サービス需要の量的拡大に対して、供給がとても追いつかないといった限界が見えてきているが、このような状況を背景に、神戸市では災害ボランティアの活躍や、同時に、福祉・文化・まちづくり・国際協力などさまざまな分野で、行政依存型でない、自由で、自主的・自律的に活動する民間のボランティア・非営利組織（NPO）が急増してきている。

なお、本稿では、NPO 法人に加え、法人格はまだないが事業性・組織性の面から充分法人格をとり得る能力のある団体も含めて、「NPO」と呼び、また、事業性・組織性を追求することが本旨ではないボランティア団体も含めて「市民活動団体」と呼ぶことにする。

### (1) グレーゾーン

行政は、公平・平等原則を超えて臨機応変に活動することは困難である。また、私企業については当然、営利性のないことには手を出し難い。この2大セクターの限界の間に、前述の社会ニーズのすきまがある。また、従来、こういっ

たグレーゾーンを担うべき社会福祉法人などの公益団体については、行政の許認可・補助金・天下り等による支配が強く、自由で自律的な活動というには一定の限界があった。また、自治会や生協のような団体は公益的ではあるが、サービスの対象が会員など限定的であり、不特定多数に開かれたものであるとは言いがたい。これら各セクターの限界の間隙が市民活動団体の活躍する場である。

## (2) ボランティアから NPO へ

また、ボランティアと NPO の違いも明らかにしておかねばならない。ボランティアとは、個人的動機による無償の利他活動であり、これに対し、ボランティア個人では達成できない課題を、組織を作って解決していこうというのが NPO（非営利組織）である。

個人ボランティアである限りは無償であり、有償ボランティアというのは実は有り得ない。ところが、NPO になると「事業」をやっていくわけであるから、継続的に組織を運営していくため、必要経費は頂きましょうという話になる。「ボランティアなのにお金を取っている」という誤解はここから生じている。また、NPO の運営形態としては、有給の常勤事務局員や専門職員（彼らはいわばプロ）と、無償の個人ボランティアが協力して仕事をやっていくパターンも多く、外から見ると区別がつかないので益々混乱したりする。

また、NPO と営利企業の違いは、利潤を役員や株主間で分配するかしないかという違いであり、NPO は利潤を配当せず、他の採算性の悪い分野に回したり、来期に回したりするわけであるが、経営感覚としては会社経営と同等のものが求められる。「想い」だけの甘い経営ではやっていけないのである。

## (3) 特定非営利活動促進法（NPO 法）

震災により立ち上がった市民活動団体の中には、初期の復興支援が収束に向かうにつれ、団体の先駆性・専門性を打ち出しながら、組織として存続を図ろうとするものも増え、また平成10年12月、ボランティア元年が契機となって議員立法により成立した「特定非営利活動促進法」（NPO 法）により、市民活動団体が認証により法人格を取得できることとなった。この法律により規定された活動分野は以下のとおりである。

保健・医療・福祉，社会教育，まちづくり，文化・芸術・スポーツ，環境保全，災害救援，地域安全，人権平和，国際協力，男女共同参画，子どもの健全育成，中間支援活動

もちろん，上記以外にもフリースクールなど有意義な活動もあるが，設立時の分野認定は緩い解釈で良いということになっており，県によるNPO認定も定款など条件がそろっていれば，認証しなければならないという準則主義であるため，NPO法人格は取り易いものとなっている。

神戸市内には，平成12年10月現在，市社協登録の市民活動団体だけでも約900（同好会，サークルも含む），神戸市市民活動支援課と市民活動センター・神戸で協力して行なった独自調査では，自立して活動している297団体のリストを作成した。おそらく，この中で，NPO法人格を既に取得または取得可能な程度の団体は，100程度ではないかと推測されている。平成12年10月現在のNPO法人認証数は，国で2,666，県で79，神戸市内で47であり，増加中である。

NPOの財源は，一般的には，①寄附金・協賛金，②自主事業収益，③補助金・助成金という3本柱で構成されているが，震災以降のNPOは助成金依存率が高いものが多く，財政基盤は概ね弱く，人材・スタッフについても，まだ市民活動の世界は新しく，十分に育っているとはいいい難い状況である。

#### (4) 中間支援団体・中間団体

平成8年度から3年間，日本財団の出資8億円により，被災地支援を行ってきた阪神・淡路コミュニティ基金が平成11年5月を以て業務を終了し，同基金への助成金依存率が高かった市民活動団体は危機感を募らせた。この後，当財団を引き継ぐ形で，市内NPO関係者・学識経験者・経済界関係者等により，平成12年1月，特定非営利活動法人「しみん基金 KOBE」が設立され，NPO助成財団として事業を開始した。

このような，「NPOを支援するNPO」は中間支援団体と呼ばれ，NPO法での活動分類でも12番目に位置付けされている。神戸市内で，中間支援団体と呼べる団体はまだ少なく，しみん基金 KOBE（中央区・旭通）の他に，コミュニティサポートセンター神戸（東灘区・住吉），市民活動センター・神戸（中

中央区・春日野道), 神戸まちづくり研究所(中央区・生涯学習支援センター内)などが挙げられる。中間支援の内容は、財政支援、マネジメント支援、情報・交流支援、コミュニティーシンクタンクなどであり、前3者は、草の根NPOに対する支援、4番目は、市民活動全体の底上げにつながるような調査・研究・アドボケート(政策提言)活動である。

平成11年度の経企庁の委託を受けて神戸市で行なった「中間支援に関する調査」では、中間支援団体が必要とされるのは、市民活動が揺籃期にある時代で、米国のように、NPOに対する寄附控除等の法制度を含めNPOが社会に完全に定着している時代がくれば、逆に不要になるのではないかと考察している。

むしろ、本調査では、論理や力の全く違う組織・共同体をコーディネートし、つないでいく「中間団体」という概念を提示し、重要性を指摘している。これは、例えば、行政と住民、住民とNPO、NPOと企業、行政とNPO、NPOとNPOとの間に介在して協働を促す機能であり、例をあげれば、まちづくり協議会と行政をつなぐコンサルタントの仕事がそれである。

### 3. 共同体とボランティア

#### (1) 現代ボランティア・震災ボランティア

大阪ボランティア協会の入門書では、ボランティアとは「正当な理由なく誰かが不利益を被っているのに出会って問題の解決のためにみずからの意志で行動を起こす」とあり、また、東京ボランティア・市民活動センターの定義では、「自由や正義のために、また、よりよい社会づくりのために勇気を出して自ら進んで活動すること」がボランティア活動であるとしている。両者とも「社会正義」という概念が深くかかわっており、市民活動センター・神戸の運営委員である中田の分析によれば、「正義とは原理的に二つしかない。ひとつは法的正義であり、もう一つが、『法的正義と、法的正義で語ることができないものとの間のギャップに対する隠蔽を、不断に告発しつつづけること』」と分析し、後者を「差異の正義」と呼んでいる。「福祉の谷間で、法律の狭間で、学校規則の下でそれぞれの正義の名において被った不公正に苦しむ人々に手を差し伸



べ、告発していくこと」が、伝統的な相互扶助とは違った、現代ボランティアの本質であるとしている。

また、現代のボランティアは、都市化の進展とともに共同体が弱体化し、自己と共同体との関係を喪失するなかで、それを再発見するために、また、自己のアイデンティティを回復するためにボランティアに身を投じるのだという見方もある。震災時の青年層のボランティアについて言えばむしろこの論が当たっていると思われ、筆者の知っているところでは、震災まで他都市でフリーターをしていた若者が、震災ボランティアで「コミュニティのユートピアの創発」に出会い、自己と共同体との関係の再構築と自己の再発見を果たした例を多く目撃した。ではなぜ、現代ボランティアの背景としての共同体は弱体化したのか？

## (2) 大都市・共同体・ボランティア・NPO

日本の多くの大都市の本質は、その匿名性である。ワンルームマンションでは隣の住民がどんな人か分からなくても生きていける。ゴミは収集日以外に出してもちゃんと誰かが持って行って来て特に怒られることもない。生活に必要なものはコンビニに行けばとりあえずなんでも揃っている。金さえあれば生きていける。なぜなら経済と行政サービスが高水準だから。

実は、高度なサービスを提供する大都市への道程は、共同体を行政組織あるいは経済組織の末端として位置付けながら、共同体を弱体化ないしは解体する過程であった。現在の地域コミュニティにおける無関心層や、大都市のサイレントマジョリティの存在がそれを示している。しかし、震災時を振り返ると、人間にとって、自己と共同体との関係は生きていく上で必要欠くべからざるものであることが再確認されたといえるし、次に来る課題は当然、都市における共同体の再生ではなからうか。

前段で、NPOを機能に着目して説明したが、ここでは、より広義の市民活動団体について「市民・ボランティアによる新たな共同体」であると位置付けよう。現代のボランティアは、旧来の共同体の弱体化を背景に、全く新たな共同体を作り出した、それが、日本の、特に震災以降の市民活動団体（ボランティ

ア・NPO)である。

また、従来「公」と「私」の間にある「共(Common)」領域を担う、新たな、かつ元気な共同体としてNPOが出現したからこそ、各省庁や地方自治体  
が、こぞってNPOとのパートナーシップを真剣に考え始めているのだろう。

#### 4. 市民社会について

##### (1) 欧米事情

NPO国際比較の研究で有名なレスター・サラモンによれば、非営利セクター  
就業率で見るとNPO先進国はオランダ(12.4%)、ベルギー(11.5%)、米国  
(7.8%)、英(6.2%)と続き、日本は第7位(3.5%)となっている。とかく  
NPO論ではもてはやされている英米より、実はオランダが一番のNPO先進  
国である。関学の立木教授が、平成12年度復興推進プログラム策定の勉強会  
のなかでオランダについて引用したのでここに紹介する。

- ・今、神戸が面白いのは、神戸の住民は、共和主義的政府観をもって、自ら  
の地域をGovernance(統治)する義務を担おうとしているからである。
- ・こういった共和主義的政府観は18世紀のルソーの社会契約論で出てきたが、  
さらに源流を溯れば、市民社会の志というのはどうもオランダから来てい  
るらしい。
- ・オランダ、ライデン市では、侵略に対し自分達の都市を飢えとたたかいな  
がら長期に亘って市民自身が守り抜いた、「解放の日」を16世紀から語り  
継いでいる。
- ・自由や権利を勝ち取ったことを「都市の共有物=我がこと・もの」(立木  
はコモンズ: Commonsと呼んでいる)として意識する社会が成立してい  
る。
- ・オランダでは「土地は神が作ったがオランダだけはオランダ人が作った」  
という。

欧米の市民社会の特徴は、市民革命や独立戦争に打ち勝つことによって実現

されたという特徴がある。さらに立木は「地縁型の組織のキーワードは『生存』である。生存を脅かされることがあると何かが動く。一方、ボランティア・NPOのキーワードは『しあわせ』である。」と指摘している。生存を脅かされ、打ち勝つことで市民社会は誕生する、そういう歴史を背景に、欧米のNPOは存在し続けてきた。米国などでは、市民は基本的には政府を信用していないし、税金もなるべく払いたくない。税金を払うくらいならNPOに寄附する。市会議員は月給5万円のボランティアだし、局長級の任免権は市民で構成する委員会が握っていてすぐに首にする。もともと移民時代から、ひとりではできないことはNPOを作ってやっつけていこう、NPOでできないことは政府をつくってやっつけていこうという発想で来た国であり、市民社会の成立の過程そのものが日本と違う。しかし、神戸も、地域コミュニティの生存の危機という契機を経験した。それは震災であり、須磨事件もそうである。その後確かに、地域コミュニティは自律性を発揮している。

## (2) 神戸市の市民参加と協働

「市民参加」という言葉は1960年代後半「革新自治体」のキーワードとして登場し、安保闘争によって始まった戦後の「市民運動」と、それに続く、公害・消費者運動・冷戦反対などの社会的なうねりに行政側が対応していくための掛け声となった。

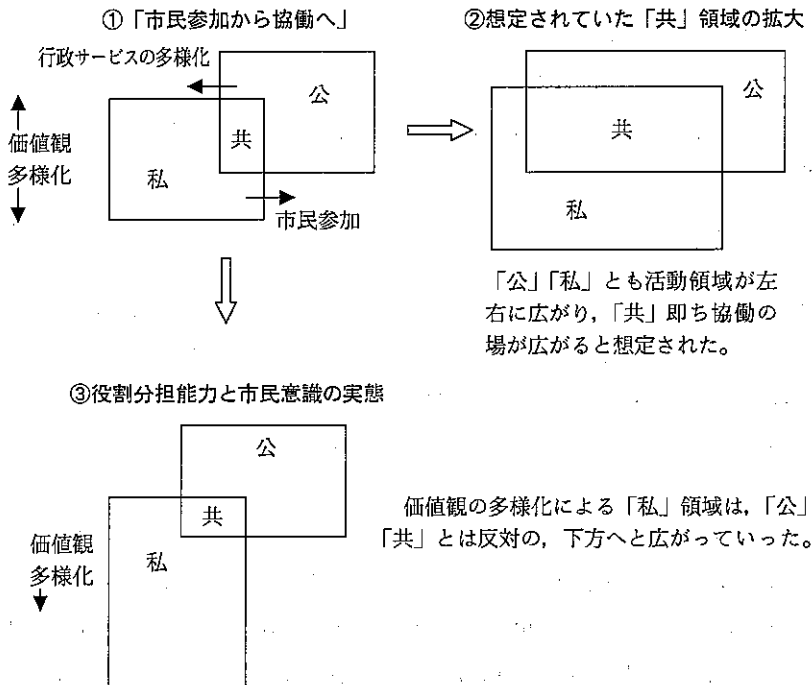
1960代…公害反対など抵抗運動の時代	→反対の時代
1970代…コミュニティ運動の高まり	→陳情の時代
1980代…多様な価値観とNPOの登場	→提案の時代
1990代…パートナーシップによるまちづくり	→協働の時代

ところが、神戸市だけは1995年に新たな時代に先に突入してしまった。とりあえず「復興の総括検証」にならい「自律連帯時代」と呼べるのではないか。

市民参加の指標として、西尾勝は運動→交渉→参画→自治という分類を提起しているが、神戸市の市民参加施策も60年代から概ねこのような変遷を遂げてきており、区民会議→区民市政懇→区民まちづくり会議といった区を基盤とし

た市民参加組織の段階的發展や、全世帯アンケート・市政アドバイザー・各種公聴会などの工夫を重ねてきた。しかしこれらの実態は行政主導のトップダウン施策であり、「市長と議会という二元代表制の補完として行なわれる市民による行政統制」という理想型に沿って市民の側から発案・制度化されてきたものではなかった。そのため、市民参加のマンネリ・空洞化も同時に進行していった。

1990年代になって「参加から協働へ」ということが言われるようになってきた。今日の市民社会は価値観の多様化もあって、公私の境界があいまいになってきており、その中間領域を「共 (Common)」とすると、例えば、福祉、まちづくりなどの分野で「共」領域が拡大しており、そこでの活動は公私相互の役割分担と相互協力が不可欠である。このような、行政と市民（あるいは市民



と市民)のパートナーシップによる取り組みを「協働」という。

しかし、実状は、なかなか市民の意識やポテンシャルの高揚が伴わず、かえって地域コミュニティの弱体化を招き、「協働」というハイレベルな目標と実態とのギャップが拡大したのではないかとと思われる。また、協働における公私の役割分担は初めから明確ではなく、計画づくりへの参画・実践活動を進めながらの全体へのフィードバックを通じて徐々に決まっていくものであり、まさに複雑性の生成(=創発)を期待しており、協働のあり方の通説ともなっている。しかし、行政の発想がどうしても最初から役割分担と責任を明確にして…というものであり、行政も市民も未成熟なまま、「協働」に取り組む羽目になってしまったように見受けられる。

米国では私→共→公というボトムアップな成立過程がはっきりしているが、日本ではもともと公私が分離しており、「共」がそれらをつなぐ上で大きな役割を果たしていた。都市における実状は、「共」領域がやせ細ることにより、公私両者を結ぶ役目が担えなくなってきているということではないか。

### (3) 協働から市民社会へ

さて、協働から市民社会へと向かう道とは？ また、市民社会とは如何なる姿の社会なのか？

市民社会を目指すためには、一つには、空洞化している協働の場を実のあるものにするために、協働のツールとしての「計画段階からの市民参画」「市民ルールの明確化」「公開性・透明性の確保」「住民ワークショップ」などの手法に磨きをかけていくこと。二つ目には、「共同体の回復・再生」である。これについて、前出の中田によれば、「NPOは共同体をやしなう道である。」と述べている。もちろん、このNPOの意味は、NPOの組織性・事業性のことをいっているのではなく、「私」たる市民がボランティアにNPOの活動に関わっていくことを意味している。

また、ここでいう「共同体」とは、本来は「コミュニティ」と同義であるが、地域コミュニティと混同されないように、あえて「共同体」と表現する。この「共同体」とは、立木がいうところの「コモンズ(わがこと)」を中心に持って

「公」と「私」に関わってゆく、あらゆる種類の人のつながり・集団を指す。この「共同体」には、地域コミュニティやボランティア団体、市民運動団体、NPO、果ては劇団やロックバンドまで含んでいるだろう。そして、震災以降、神戸市が迎えた新たな「自律連帯時代」の中では、協働の場を担う「共同体」は市民社会を作っていく主役であることは確実である。

しかし、市民社会とは果たして何だろう？また、それがゴールなのか？

市民社会とは、言葉のうえでは「市民による地域の Governance（統治）」とよく言われる。しかし、「プロレタリア独裁」という言葉が破綻したことを考えれば、安易にこの表現にたよって市民社会を語れば言葉の一人歩きが始まり、危険ではないかと考える。ここでは、市民社会とは「多元的」な概念であると認識しなければならない。例えば、市民社会の道程の中では、必ず市民の直接参政の話が出てくると思われるが、それだけでは、単なる「住民投票」「反市政」みみたいな話に受け取られかねない。

ゴールとしての市民社会を、決定論的に描写することは不可能である、それは決して「静的」なものではなく極めてダイナミックなイメージであり、一人ひとりの市民や共同体が相互作用する「協働の場」の中から、ボトムアップで創発してくる「複雑系（注）」の世界であるといえる。唯一、複雑系のイメージだけが、個の自律と全体の多様性を確保しながら持続的に発展していく社会の姿を描写することができる。

市民社会の先輩である欧米の制度は、参考にはなるが、模倣ではうまくいかないだろう。そして、日本型の市民社会は、誰にも設計できない。それは地域の伝統を踏まえた協働の場からの創発によるしか登場のしようがないのである。

最後に、市民社会のイメージについて、ボランティア団体「がんばろう!!神戸」の堀内の言葉で締めくくろう。

「ボランティア・NPO 団体が、沢山居る社会ではなくて、ボランティアな社会になって欲しいんだ。」

## ボランティア元年から市民社会の構築へ

注：複雑系とは多数の要素からなるひとまとまりの集団（系）で、各要素が他の要素と絶えず相互作用する結果、全体としてみれば、部分の総和以上の独自の振る舞いを示すもの。複雑系においては、各要素の最適な居場所やエネルギー状態は考えられず、平衡状態・最適化状態というものも無い。要素・要素間、要素・全体（環境）間のフィードバックは止むことがなく、絶えず新たな状態に向けて変化し続ける。

### 参考文献

- 中田豊一     ：「ボランティア未来論」（有）コモンズ  
本間正明 他：「NPOが拓く新世紀」清文社  
森田拓也     ：「複雑系とまちづくり」“あーばんとーく”平成12年4月～9月号掲載  
              <http://www.kobe-toshi-seibi.or.jp/matisen/0urban/urban2000.htm>

## 災害時における保健婦活動

一避難所・応急仮設住宅・恒久住宅入居者へのかかわりを通して一

三 木 直 美

(神戸市保健福祉局健康部主幹)

### 1. はじめに

1995年1月17日午前5時46分。

“ドドーン”という音と共に、神戸市の明かりは消えた。家屋の倒壊、火災発生—美しい神戸の街並みは見る影もなく一変してしまった。発生から早や6年—。仮設住宅は1999年12月末日をもって終了し、恒久住宅への入居も2000年10月で一段落した今、神戸の街も、人も… やっと、落ち着きを取り戻した。

この間、重点的に行っていた被災者健康対策事業も終了し、一般施策の中に恒久住宅の活動が移行されている。

このかつて経験したことのない、未曾有なる震災の中で展開された神戸市各区保健所（現保健部）の保健婦活動を振り返ってみたい。（本庁活動は省略する）

### 2. 保健活動（発生から3日間）

17日当日、職員は出勤可能な保健所（現在保健部）に出務する。区対策本部より救急救護所設置の要請があり、救護活動を開始する。散乱した救急袍を取り出し、医師の検死に同行・在宅酸素療法患者の病院搬送・避難所での有熱者・カゼの子供たちの応急手当・頭部裂傷・外傷・生き埋めの人を素手で引き出した手の刺傷等の傷病者に対する処置を行う。初期活動は区の被災状況・出勤状況によって、全市統一した活動は行えなかった。

例えば、東灘区では保健所が遺体安置所になったため、最初の活動は「死後の処置」であった。懐中電灯の明かりを頼りに覆われた毛布を開き、遺体の手



表1 保健婦活動の記録

月	日	避難所・応急仮設住宅等の状況	通知・施策	保健活動					
				月	日				
1	17	避難所の環境不備(暖房設備・給水困難・トイレの管理)出入りが激しく大混乱 余震の続く不安の中で興奮状態	避難班活動について(局長通知) 公費負担(厚生省) 精神科診療所設置	1	18	避難所・応急仮設住宅 救護班として避難所を巡回	20	寝たきり老人ケース訪問開始⇒183人中在宅76人避難所37人 核ケース⇒188人中在宅53人避難所13人	在宅
	23	茫然自失の状態が多かった	南部地震避難者・児の医療に関すること(厚生省) 避難所における要介護老人等の対応について 兵庫県南部地震に伴う予防接種の取扱いについて(厚生省) 2月以降の全事業中止	21	21	巡回健康相談を開始 巡回記録用紙作成	23	3ヶ月未満児状況確認⇒173人中96人連絡、26人確認 母子フォローケース安否確認(TEL)	
	24	やや安定し、一面に布団が敷き詰められ、廊下にも高齢者を含む多くの人が寝ていた	職員の出勤応募体制について(衛生局) ホームステイの受入について	22	22	巡回所および周辺地域巡回⇒リストに付いて調査 医療班巡回型⇒拠点駐在化	24	リハビリ教室参加者安否確認(TEL)⇒20人中1人死亡 東部地区全区訪問	
	31	風邪ひきが目立つ		24	24	保健所ニュース第1号(～3月まで18号) 個人診療カルテ作成	27	職言言語障害者安否確認	
				25	25	避難所にいる要介護老人の調査実施 環境対策の実行⇒手洗い・うがいボスター (ウガイ薬・オスバン)液配布、使用の仕方説明	28		
				26	26	兵庫県南部地震にかかると保健婦の派遣について(厚生省) 人工肛門・人工膀胱保有者(オストメイト)の相談開設について 市内ゴルフ場の一般無料開放について	28		
				30	30	南部地震「巡回リハビリテーションチーム」の今後の支援体制について			

2	1	避難者・ボランティア・施設制・対策本部・救護班などの連携と役割が明確となり、避難所の運営がスムーズに実施される	1	被災者層における急性腎不全に対する相談窓口について 各自治体からの保健婦派遣について (衛生局)	1	保健婦応援体制強化 応援保健婦・看護婦に対して役割分担を徹底(記録用紙・報告等)	1	ひとり暮らし老人安否確認 (福祉事務所台帳より情報をつける) →1,882人中在宅539人
	1	被災者から避難してきた成人男性の疲労が顕著となり、疲労が顕著な者が出で帰宅しなくなった	1	兵頭県南部地震被災地における保健指導対策について	6	保健婦と応援保健婦との連絡を定例化する		
	2	避難所より出勤する人が増え、日中不在が多く、食品も余りがちになる	2	毛布乾留開始		ストレッチチャット健康教育を実施		
	4	仮設入居が始まり、入居者の不満・食品の不満が増え始める	4	被災地における要援護老人の緊急一次受入施設について (照会)				
	7	集団生活の疲れ・ストレスの蓄積が見られ人間関係の悪化が表面化し始める	7	阪神大震災第一次要援護者緊急対策調査	10	高齢者実態調査		結核ケース追跡調査(1週ごと本庁へ報告) 寝たきり継続訪問不要ケースの安否確認 →名簿113人中24人特変なし 自治会・民生委員への巡回
	12	周囲は倒壊家屋の解体が始まり、粉塵がひどくマスクの要望が増える	8	緊急一時受入施設「国民宿舎須磨荘」の開設について(民生局)	13	区医師会・医療班・保健所合同会議	2	ひとり暮らし老人要訪問ケースへの訪問開始 乳児訪問開始 →対応済みケースを除く1歳未満の76人 安否確認時不在のひとり暮らし老人 訪問開始 安否確認再再訪問 →1,882人中在宅539人 2/1~2/16の調査時に情報を入手できなかった老人
	13	高齢者・病弱者のADLが低下する	12	緊急一時受入施設「国民宿舎須磨荘」の開設について(民生局)				
	14	高齢者・病弱者のADLが低下する	13	被災仮設住宅入居申し込み受付開始 地域における保健活動の今後の展開について(衛生局)				
	15	慢性疾患患者の病状悪化傾向がみられる	14	被災仮設住宅入居申し込み受付開始 地域における保健活動の今後の展開について(衛生局)	20	各避難所の要援護者実態調査 →65歳以上および児童2,616人 →要援護者272人		
	29	慢性疾患患者の病状悪化傾向がみられる	15	被災地における当面の結核対策について(衛生局)	28	ラジオ体操実施 仮設住宅への訪問開始(脚の疾)		
			29	今後の保健婦活動について(衛生局)				
			29	医療班の撤退				



を組ませ、顔と手一せめて表に出ている部分を僅かなアルコール綿で拭いた。「目を閉じて休んでください」と開眼した臉をそっと閉じ、死者と対話しつつ遺体の処置を行った。

また兵庫・長田・須磨区は保健所が避難所となった。各区とも平常時の保健所事業との関わりから、母親たちはミルクや、おしめ・衣類を求め、保健婦は散乱している事務所の中から日頃は展示品であった物品等を探し出し、ともかく渡した。それでもすべての母親の求めに応えられず、つらい思いがした。

時間の経過と共に「人工透析できる病院は－?」、「分娩を受けてくれる病院は－?」、「ストマの器具の調達を…」、「酸素がない!」、「滅菌ガーゼ・湿布材・三角巾等医療品が欲しい」という各方面からの要望も多く対応に忙殺された。

夕刻より日赤救護班・県立病院等救護班の応援が得られ、被害の大きい東灘区・中央区・長田区等へ派遣があった。全国的な応援はまず本庁で派遣調整された。次々に医療班の派遣はあるが、現地案内の人手が必要となった。避難所の所在は不確かな情報と不通になった道路もあり、入り組んだ道を回り道して進むには、土地勘のある保健婦の誘導が必要だった。

状況が刻々と変わる平成7年1月17日～平成7年8月末まで、中央保健所（現中央区保健部）の活動を例として時系列であげてみた（表1）。

### 3. 避難所における保健活動

避難所は学校・公民館・集会所等に設置されたため、集団生活をしていく上で設備の不備や、プライバシーのない生活環境に置かれていることがほとんどである。初期においては、被災によるショック・悲しみ・不安・イライラ・生活リズムの乱れから頭痛・不眠・便秘を訴える者が多く、また、感冒等の感染症も増加した。このような状況の中での活動は、健康の確保と少しでも快適な生活が送れる様に生活環境を整えることを目標に展開した。実際には以下の事項に視点を持ち保健活動は展開された。

- ① 避難所入所時、全員の健康状態の確認をすること
- ② ハイリスク者へ配慮し住居スペースを確保すること

(高齢者・心身障害者・妊婦・乳幼児等)

- ③ 環境の点検・整備への援助
- ④ 学童・生徒・学生等へ年齢に応じた役割を持たせる
- ⑤ 避難者の自主活動への支援

## 1) 巡回健康相談

避難所には1日1回訪問する。毎日ミーティングを持ち、情報交換をすることにより実態を共有した。応援保健婦・看護婦と役割を分担して行うことにより、責任を持って実施してもらえた。一人ずつ入所者の生活の場（人が寝ている所）でじっくりと膝を交えて面接をする—これは保健婦活動の基本である—本人が気づかなかったことを対話の中から読み取り、医療班へと繋げていく役割も担った。巡回する中で、例えば地下駐車場の吹きさらしのコンクリートの上にダンボールを敷いて寝ている人や、熱発をしても皆と同じ部屋で生活をしている状態の人や、家では何とか生活できていたが避難所では寝るだけで足腰が立たなくなった人もいる。また「喘息発作が起きたらどうしようか」、「妊娠しているが元気な赤ちゃんが生まれるかなあ。生んだあと集団生活はどうしよう」、「年金証書を失い今後の生活保障が心配」、「行方不明の家族が気になる」、「自宅のこと…」等、健康面以外の生活全般の相談も多く、その状況を対策本部やそれぞれの所管課や避難所リーダーに報告をし対応してもらった。また、精神的不安を訴える人へは精神保健福祉相談員に、精神科対応を要する場合には精神保健福祉相談員や精神科医療チームの協力を得た。

## 2) 感染症対策

避難者の症状の多くは、咳嗽・発熱等の感冒様症状であった。狭い部屋に多くの人が集団で生活していると、環境の変化とストレスにより体力が低下していること・室温の調節・換気等が困難な条件下にあったことからと予測される。そこで ア) 早期受診の勧奨 イ) 手洗い・うがいの励行 ウ) マスクの着用 エ) 室内の換気 オ) 喫煙場所の設定 カ) 布団乾燥の実施等を指導した。

またインフルエンザ予防接種も実施する。集団生活の中で、乳幼児の予防接種状況も最初の健康調査時に聞き取りが必要であった。

### 3) 情報提供

避難所に配布する保健所ニュースには医療機関情報や入浴場所の情報等、生活と健康の視点で、“…今住民にとって、必要な情報は何なのか”をキャッチして掲載した。被災者にとって、テレビ・新聞等のニュースを見ても必要かつ身近な情報が入らなかったのも、保健所ニュースを発行し、公衆衛生の予防的な視点と生活情報を流すことにより情報の発信元となった。また、これらは避難所のみに掲示配布するのではなく、地域の掲示板にも貼った。2月に入ると避難所から通勤する者が増え、日中は高齢者が多く部屋にポツーンと居るようになった。そこで教室やグランドテントを利用して、

- ・生活リズムを取り戻すためのラジオ体操
- ・肩こり・腰痛予防のためのストレッチを取り入れた体操
- ・閉じ込めりや寝たきり予防のためのリハビリ教室
- ・母子のふれあいや仲間作りのための親子体操や、ゲーム

等を実施した。新しい環境の中で人々と結び合う機会をつくり、新しい人間関係を作り出していくことに目標を設定し、これらを実施していく中でニーズを捉え支援していった。2月下旬になると仮設住宅へ転居する人、自宅へ帰る人が増え、残された人は焦りイライラが出てきた。またこの頃、高齢者の被災状況について具体的な問題を把握するため実態調査を行った。

## 4. 地域における保健活動

ライフラインが破壊された中で生活は大きな不安をもたらした。保健婦の保健指導継続ケースの安否確認と具体的支援のための訪問活動を開始した。

### 1) 寝たきり老人への指導

寝たきり老人は避難所に行くことができず在宅で困っているのではないか—

## 災害時における保健婦活動

と考え、訪問の第一優先にし実態の把握に努めた。保健婦が継続訪問をしていた寝たきり老人（全市）1,723人は2月10日時点で在宅50%，入院・入所18%，死亡5%，避難所3%，親類・知人宅14%，不明9%であった。プランとしてはショートステイや2次避難所を紹介する—訪問時はヘルメットをかぶり2人1組で訪問をする。当時は携帯電話もなく余震が続く中、倒壊している家屋への訪問であるため、帰所するまで保健婦の安否を気遣った。また訪問時にはペットボトル・カイロ・おむつ・カセットコンロ・ボンベ・懐中電灯・電池を持参して訪問した。3日間お菓子だけを食べていた人もあり、ホットしたのかせきを切るように話し始めた。状況を把握し、水くみのためのボランティアを頼んだり、避難所の世話人に弁当配布をお願いし在宅で安心して暮らせるよう支援する等を行った。また、避難勧告がでている倒壊寸前の家に老夫婦が住んでおり、民生委員と共に背中におぶって避難所へ連れて行ったが、定員オーバーでやっと3カ所目に引き受けてもらえたケースもあった。

以下順を追って実施した保健指導をあげる事とする。

### 2) 結核への保健指導

結核患者は治療中断による悪化・感染の恐れがあるため、

- ア) 避難所の把握
- イ) 継続内服の徹底
- ウ) 開設している医療機関の情報提供
- エ) 感冒の予防
- オ) 家族の健康管理の指導を行った。

厚生省通知において、——（1）原爆医療法（2）結核予防法（3）精神保健法（4）特定疾患治療研究事業 を対象に、患者票や被爆者手帳がなくても、①制度の対象であることの申し出 ②氏名 ③生年月日 ④住所 を確認することにより、緊急の場合は指定医療機関以外でも受診できるよう取り扱いとしたい——とあったため、地域ですでに再開された医療機関名簿を持って訪問し、治療へ結びつけた。

### 3) 母子への保健指導

母子のほとんどは親類宅に身を寄せている状況だった。不在票のメモを投函

していたので、次々と育児相談があり、臨時の乳幼児相談を地域に出向いて実施した。「ミルクを飲まない」「夜泣きをする」「…音に敏感になった」等の訴えは多く、母親への精神的慰安に努めた。

#### 4) ひとり暮らし老人への保健指導

福祉事務所（現福祉部）より名簿をもらい訪問をする。医療機関名簿を持参し、治療中断になっている人たちに近くの医療機関を紹介した。独り不安な思いで暮らしている人にはゆっくりと話をしてくれるボランティアを、水汲み・家の片付け等必要であればボランティアへ繋げて、生活支援をしてもらった。

#### 5) 身体障害者への保健指導

身体障害者の中でも聴覚言語障害者への対応が遅れた。聴覚言語障害者のボランティア団体と連絡をとり名簿を受け、手話のできるボランティア医師と手話通訳者が訪問した中で、聴覚言語障害者で文盲の夫婦が自宅にいた。会社から安否確認のFAXが来ていたが、本人達は連絡をしておらずひっそりと暮らしていた。

早速会社に連絡をとり安心をしてもらうと共に、状況を民生委員に伝えて支援をお願いした。また、避難所の一隅に聴覚言語障害者の夫婦がいたが、誰も気にかけてあげる者がおらず、食事のアナウンスがあっても聞こえない為に十分に食べていないことが判明した。世話役に伝え気配りを依頼する。それらは、ともすれば外観の不自由さに目が奪われていたのではなかったか。

#### 6) 自治会・民生委員への訪問

自治会組織・民生委員の機能状態と地区内の情報・物資の伝達状況等を把握した。避難所を中心に情報・物資が流れていたため不満の声が上がっていた。区対策本部へ連絡をとり被災地での生活がスムーズに流れるよう図る。



## 5. 応急仮設住宅における保健活動

避難所から仮設住宅への入居とめまぐるしい生活環境の変化で、さらに心身の変化が生じる懸念があった。特に高齢障害者の入居を優先にした仮設住宅においては、保健・医療・福祉のニーズが一層高まるものと予想され、入居者の健康状態を早期に把握し、適切な援助を行うことにより自立を支援することを目的とした。

### 1) 応急仮設住宅入居者の健康状態の把握

2月より入居がはじまると順次全戸訪問を実施した。被災者は入居してホッとしている反面、先の見通しが立たない状況のなかで不安感は強かった。避難所生活と比べるとプライバシーは保護されていても生活音は筒抜けで知らない隣人との関係の難しさや、老人ひとり暮らしの孤独や不安などが問題となった。「震災前は市場で1人分を買えたが、スーパーでパック入りを買わなくてはいけないのでお金がかかる。また保存の仕方がわからない」暖房から冷房への切り替えを知らないため、「クーラーの効きが悪く暑い暑い」と生活をしていた。「クーラーの使用方法がわからない」「洗濯機の使い方・電話の取り扱いがわからない」等、生活面での指導も含めて行う。身体面でも高血圧・糖尿病があるが、引越しをしたため治療中断している人、その他「浴槽が深い」、「段差がきつい…」等の住宅設備の問題、交通事情の問題、雨の日のぬかるみや害虫、街灯もなく不用心等の環境問題、経済的不安、家事援助の問題等さまざまな悩みや訴えに、可能な限り関係機関との連携をとり調整につとめた。

また、高齢者・障害者向けの地域型仮設住宅ではLSA（生活支援員）が配置されたが、集合住宅（トイレ・浴室・調理場などが共同）のため生じてくる人間関係のもつれや生活上の問題等が浮き彫りにされた。

全戸訪問により把握した要指導者は、平成7年6月末時点で1,753人、平成8年3月末には3,197人あり、平成11年3月末までの延訪問件数は76,298人に達した。

## 2) 保健情報の提供

新しい環境の下での生活は不安も大きく、特に健康に関する情報は得にくいと思われる。訪問時には仮設住宅管内の医療機関一覧表をはじめ、保健所案内や、保健所たより、健康ニュース、管内の生活マップ等全戸配布した。

## 3) ふれあいセンターを拠点とした健康対策事業

仮設住宅内に設置されたふれあいセンターを拠点として事業を展開した。

ア) 健康相談 医師会等関係機関の協力を得て、気軽に健康について相談できる窓口を定期的に開設した。また、保健婦のみの相談窓口も定期的に実施した。

イ) 健康教育 仲間づくりのきっかけとなるように青空健康体操、ミニ健康講座、ハイキング等を企画・実施した。

ウ) 住民健診 仮設住宅内のふれあいセンターやテント会場、点在する仮設住宅については、周辺地域全域での受診を勧奨・実施した。

エ) 巡回健康体操教室

神戸市体育指導員と共に巡回健康体操教室を実施する。血圧測定や体脂肪測定をするなど参加者の健康に対する意識づけをした。

オ) 健康づくりイベント

「来て見て聞いて得するイベント・健康づくりフェア」(東灘区)

「ポー愛♡ふれ愛♡秋祭り」(中央区)

「復興!! 元気いっぱい夢いっぱいのつどい」(西区) 等

ネーミングも工夫を凝らし、一人でも多くの人に参加・体験でき楽しめるよう企画・実施をする。参加をきっかけに人の和ができ仲間づくりもできた。

## 4) 健康調査実施

仮設住宅での生活が1年を超えて長期化するにつれて、住民の心身両面にわたる健康状態の悪化が懸念されるようになった。とくに誰にも看取られず亡く

## 災害時における保健婦活動

なった方が平成8年9月には、兵庫県警の調べで100人を超えた。そこで入居時点からの全戸訪問も1年以上経過したため、健康調査を実施した。この調査は平成8年11月27日～12月16日にかけて実施された。調査項目は本人の健康・気分の状況・通院や健診の受診状況・生活や仕事の状況・近所付き合いや自治会参加の状況・保健所のサービス受給の状況等、多岐に及んだ。調査方法は自己記入式で調査表を入居者の人数分だけ世帯主宛郵送し、同封の返信用封筒により返送を受ける方式とした。対象者は26,678世帯49,033人、最終回収は19,226世帯33,414人（回収率68.1%）であった。

返送されて来るなかには生命に関わるかもしれない情報が含まれている可能性があり、一通毎に目を通す作業が開始された。

“健康状態が非常に悪い”と回答した入居者の中から、高血圧や心疾患があるにもかかわらず医療機関にかかっていない人、または中断者、飲酒量の多い人等を抽出し年末～年始にかけて個別訪問を実施した。

抽出した対象者635人のうち、従来からの継続訪問者160人と、訪問の結果新たに保健婦の訪問指導の対象となった人が67人あり、何らかの対応を必要とする人は対象者の4割近くに達した。さらに未返送者と市外の入居者も含めて1月下旬から市職員が訪問調査し、重ねて健康状態の確認を行った。

調査結果から、

ア) 体調が悪いにもかかわらず、医療機関にかかっていない、又は中断者が1,000人近くいること

イ) 他の年代に比べ、壮年期（40歳～50歳）に生活習慣の乱れや、体調の不良の訴えが多くみられること。

ウ) 毎日3合以上飲酒すると答えた人が1,400人いること

等が判明した。その結果を受けて衛生局（現保健福祉局）では以下の施策を新しく実施した。

### ① 医師による訪問健康診査の実施

平成9年2月より開始。これは予め保健婦が対象者に事前調査訪問を行ったうえで、神戸市医師会からの派遣医師が訪問をし、問診・検尿・血液検査を含

む健康診査を実施するものである。その結果、55人（平成12年3月末現在）が健康診査を受診した。

#### ② ピアカウンセリング・グリーンワークの実施

調査結果3合以上飲酒していると答えた人が1,400人以上いたことから、仮設住宅におけるアルコール依存症問題に対応するため、その施策として平成9年10月よりピアカウンセリング事業を開始した。これはアルコール問題を克服した経験者自身が同じ悩みを持つ者に対して助言指導を行うもので、神戸市断酒会の会員の協力を得て実施した。その結果延282人（平成12年3月末）がカウンセリングを受けた。

災害復興住宅に外れた者は、仮設住宅での生活が長期化し不満や取り残された気持ち、孤独感を訴えており生活の見通しがたらずイライラが募ってきた。また、アルコール問題が顕在化し対応が必要となる。そこで平成10年度から、医師・精神保健福祉相談員・保健婦等、集団による精神療法的援助であるグリーンワーク（集団的癒し）を実施した。平成11年3月末までに延べ6,987人が参加した。

#### ③ 単身入居者訪問健康相談の実施

健康調査の結果、体調不良を訴えているが医療機関にかかっていない単身入居者が1,000人以上おり、しかもその7割以上が40～60歳代であった。そこで平成9年8月中旬～9月上旬にかけて、保健婦を中心として夜間・休日を含む訪問による健康相談を実施した。不在者については、可能な限り再度訪問を行い面接できるよう努力した。その結果1,111人の対象者のうち、新たに対応が必要なケースが189人あり、医療機関への受診勧奨・医師による訪問健康診査・保健福祉サービスへと繋げた。

#### ④ 要援護者の実態把握と新たな施策

恒久住宅への移転が進むにつれて、高齢者を中心とした恒久住宅等に移転できない自立困難者が居ることから、その状態を把握し何らかの方策を講じる必要があった。平成10年4月募集において、未応募世帯および落選世帯2,760世帯4,181人を対象に市民部が中心となってケースワーカー・保健婦が訪問実施

した。その結果39人が自立生活が困難と判断された。特別養護老人ホーム・養護老人ホーム・痴呆性高齢者グループホーム・救護施設等への入所で対応をした。

## 6. 恒久住宅（被災公営住宅）における保健活動

度重なる移転に伴い生活環境の変化も大きく、高齢者にとっては精神的・肉体的にも弱くなり健康を阻害する人も増加した。

保健婦は平成8年11月より、入居約1週間後から地域の医療機関名簿と近隣の生活地図を持って、全戸訪問による巡回健康相談を開始した。扉を閉めると外界の音が消え不安な毎日を過ごしており、訪問すると一気に話を始める人もあった。虚弱な高齢者は、LSA（生活支援員）配置のあるシルバーハウジングに入居し支援を受けている。住宅に付属する新しい機械に慣れず、間違っって非常ベル押したり、トイレに行っても流さず1日中水を使用しなかったため“非常”のサインが出てLSAを慌てさせることが何度もおこった。

また、所持金も底をつき、水道・ガス・電気も止められて公園の水を数日飲み息をひそめて暮らしていた人が、訪問時、朦朧とした状態で出てきた。何も食べていないことが解ったためスーパーでおにぎりを買ってゆっくりと食べさせ、話を聞き出し、医療機関・生活保護・民生委員へと繋いだケースもある。平成12年3月末まで延訪問件数は33,165件である。

仮設住宅の時と同じく、1)健康相談 2)健康教育 3)巡回健康体操教室を実施することにより、住民の健康に対する不安に答えると共に、閉じこもり防止と参加者同志の交流を通じてコミュニティづくりのきっかけづくりを行った。

平成9年10月1日～平成12年3月31日まで兵庫県看護協会が事務局となって健康アドバイザー（看護婦）77人～42人の派遣があった。この間の延訪問日数は13,141日で延訪問件数は50,622件であった。

#### 4) 地域ネットワークの推進

恒久住宅入居者支援の諸活動を重ねていく過程において、活動にかかわるボランティア・民生委員児童委員・自治会・ふれあいまちづくり協議会・友愛訪問グループ等の団体間での情報交換により情報の共有化をはかり、対応の必要な人の早期発見・早期対応が可能となった。

### 7. 活動を通して明らかになったこと

以上の活動から明らかになったことを挙げる。

#### ① 専門職としての「自主性」について

保健婦個人としては、当初より自分たちの行うべき業務を見据えた行動をとる事をこころがけ、応援スタッフを活用して活動を実施した。混乱期には指示命令が機能しないことがあるが、「今、自分たちは何をしないといけないか」を考え、行動し、医療・福祉へと繋げていった。また、対象者は個人のみを見るのではなく、個人から集団へと見て行動をとる一地域を廻り、情報を拾い、住民と行政の連絡役となった。日頃から、「歩いて稼ぐ」保健婦活動の地道な積み重ねが今回の災害下で発揮された。しかしながら、日頃からの活動で関わりが薄く、情報収集に時間がかかり対応が遅れたケースがあったことはいなめない。関係機関（患者組織を含む）との連携の大切さが再認識させられる。

#### ② 災害復興本部へ住民の健康状態を提言

応急仮設住宅・恒久住宅入居時に保健分野を提言する機会がなかった。シルバーハウジング以外の恒久住宅の中では高齢化率が50%を超えるところもある。住民たちが協力し合い、自分達でコミュニティをみていくことは不可能に近い。今となっては、健康状態等を提言する必要があったと思われる。

#### ③ 応援の体制について

神戸市の保健婦が活動できたのは、早期からの応援を得ることができたことに帰するところが大きい。平成7年1月26日、厚生省より各都道府県保健婦所管課長宛に、一兵庫県南部地震にかかる保健婦の派遣について一の事務連絡があり、再度4月以降の派遣依頼の業務連絡があったため、可能なかぎりの全国

から自治体保健婦—2月～6月まで延7,939人が応援してくれたことは活動の大きな力となった。地域住民の健康を考えたとき、必要あれば躊躇せず応援を要請することは大事であるが、受け入れ側は煩雑をきたした。支援する側としては、自給自足であり、ローテーションの期間は長いほうが望ましい。災害下の保健婦は思考能力も低下し、落ち着いて考える余裕もなかった。応援に際しては後方支援も有り難い—専門職種のみでなく、事務職を含んだチームの応援が望ましい。(今回中央区に応援のあった他県職員で“自分たちの応援で何を必要としているか”との問いかけがあったので、後方支援をお願いした。リソグラフ機と用紙2万枚を持参し、我々が情報を提供すればそれを文章に表わし、レイアウトし、印刷してくれたため、いち早く“保健所ニュース”を避難所・地域の掲示板に提供できた。)

下記は、我々の活動支援を通して統一したマニュアルの必要を感じ全国保健婦長会が検討をした報告の一部である。

#### 〈災害時における保健婦活動のマニュアルに関する研究報告〉

(全国保健婦長会 平成8年3月)

災害応援の“派遣チームの構成”では、

- ア. 派遣チームの職種は現地の意向に従う。派遣初期にあっては、体制が整わない状況下では事務局と現地との連絡体制の確立・移動・食事・宿泊の確保に対応するため、事務職員の入る方が望ましい。
- イ. 班員の構成は2人1組の班編成を最小単位とする。
- ウ. 1班の派遣機関は7日前後が適当と考えられる。
- エ. 派遣チームの引継ぎはチーム内で十分に行う必要があり、この為に引き継ぎ期間に前後1日のスライド期間を設ける。

#### ④ 活動記録や通知・通達を共有し保存すること。

活動記録は自分個人がするのではなく、書式を決め、1日の活動を記入する。係長は通知・通達の記録、応援状況、保健所の動き等、全体に係わる事柄を記

入する。緊急の場合はFAXでの往復が多いのできちんと保存することが必要である。情報係の担当者を決め、情報箱の中に入れていき、整理することが大切である。

#### ⑤ 帳票の一本化について

初期活動において、本庁機能が煩雑化していたため、指示が待てずに各区独自の帳票を作成した。本庁より調査の指示があったとき、用紙に健康調査結果を書き直さなくてはならない手間があり、統計処理に時間が取られた。また、平成7年度は地域活動報告も指導件数の内訳を全市記入ができなかった。

#### ⑥ 保健活動・医療活動の分離確立

初期活動においては、救護に専念、後に保健活動を行ったが、区により2月末まで医療活動の調整配置・ミーティング等中心的に拘わった。保健婦は医療活動を行うのは当然であるが、住民のためにはできるだけ早く医療活動から保健活動に移行する必要がある。

#### ⑦ 職員の健康管理（精神・身体面）

被災当初、神戸市全体が不眠不休の状態であった。眠ることが罪であるという意識もあったのではなからうか。また、眠れなくて精神保健福祉相談員に相談にくる職員も多かった。1年後体調を崩し入院した者、退職した者もいる。職員自身も被災者であり、こころも体も疲れ切って、PTSD（心理的外傷後ストレス障害）を呈した職員も多い。勤務体制を整えることが必要で、自分が健康でなければ、他者を思いやる気持ちの余裕は生まれない。長期戦に備えて健康管理を含めた勤務体制を組むことが大切である。

#### ⑧ ボランティアの健康管理（精神・身体面）

全国からはやる気持ちで参加してくれたボランティアは不眠不休であり、精神的興奮状態であった。精神科医師・精神保健福祉相談員・保健婦等で心のケア、身体のケアを行う。また、健診や環境面での指導も実施する。長期戦に備え受け入れ側の配慮が必要である。

#### ⑨ 関係機関との連携を密に行う

保健婦はまず救護活動を、次の優先として寝たきり者への訪問を実施してい



る。平成12年4月からは、介護保険が導入され老人保健事業での訪問対象者が変わった。要支援、要介護1～5は介護保険課の範疇となる。この体制変化の中でもう一度この事態に遭遇したなら、はたして高齢者に対しての被災者援護は速やかに実施することはできるだろうか？ 日頃から関係機関との連携を密にすることが大切である。

## 8. おわりに

震災から6年を経過した。

最初に入居した恒久住宅では、自治会もでき自分たちで歩みはじめた。保健事業の被災者健康対策事業は平成12年3月31日で終了し、新たに“健康コミュニティづくり”支援事業の施策を打ち出している。自分たちの健康は、自分たちで、地域で見守っていこうという共生組織の育成に力を注いでいる。その中に恒久住宅も視野に入れた取り組みがはじまった。また、西区では、“コレクティブルーム”の名称で恒久住宅の一室を利用して、病弱・単身・障害者等の状態にある高齢者の閉じこもりや孤立を予防し、生きがいのある自立した生活を維持できるよう住民やボランティアが支援する地域交流の拠点の1つとして、活動を推進している。

最後に入居した住宅は、まだまだこれから問題が噴出してくるであろう。これからも保健婦活動の原点である地域の中で、地域と共に、健康を考えサポートしていきたい。保健婦活動には、いま、それが求められている。

## 引用参考文献

- 1) 「阪神・淡路大震災 その時看護は」 日本看護協会出版1995年5月
- 2) 「阪神大震災・保健所からの報告」 神戸市中央保健所1995年7月
- 3) 「震災時における保健婦活動」 生活教育1995年7月
- 4) 「特集 阪神・淡路大震災時における保健医療活動」 公衆衛生1995年7月
- 5) 「大規模災害対策における保健婦の役割」 保健婦雑誌1995年9月
- 6) 「神戸災害対策本部衛生部の記録」 神戸市衛生局1995年11月

7) 「全国の保健婦に支えられて・阪神・淡路大震災の活動記録」

全国保健婦長会兵庫県支部1995年11月

8) 「災害時地域保健活動マニュアルの作成に感ずる研究報告書」

大阪大学医学部公衆衛生学教室1996年3月

9) 「災害時における保健婦活動マニュアルに関する研究報告書」

全国保健婦長会1996年3月

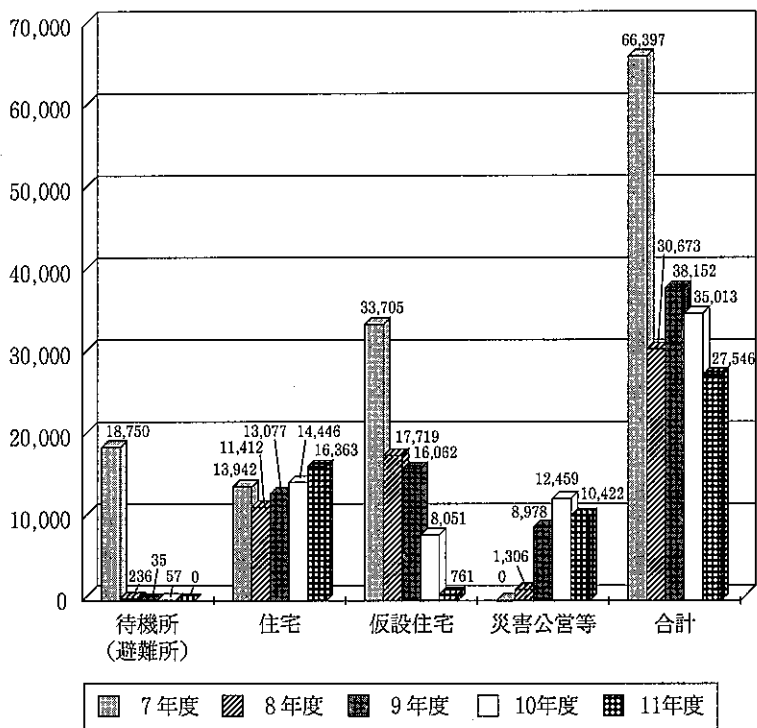
10) 「阪神・淡路大震災 神戸復興誌」

神戸市2000年1月

11) 「阪神・淡路大震災 神戸の生活再建・5年の記録」

神戸市生活再建本部2000年3月

地域活動実績の推移





## 応援保健婦、看護婦の活動についてのお願い

### 1. 避難所の巡回

<目的> 公衆衛生的立場から、避難所において住民がどのような状況で生活しているか把握し、予測される疾病の予防や健康問題に対処する。

<巡回時把握する内容> 別紙のとおり

(1)医療体制

(2)環境状況 ・トイレ ・手洗い ・ゴミ ・給水 ・暖房 ・換気(分煙)

(3)配置薬の状況

(4)疾病の発生状況 ・かぜ ・インフルエンザ ・水痘 ・シラミ、ノミ ・その他

(5)個別ケースの問題 ・高齢者 ・乳幼児 ・妊婦 ・精神 ・その他

(6)その他 ・規模(人数)

2. 避難所周辺地域の生活状況を把握し、地域全体の健康問題を考え個々の健康問題に対応する。

・独居老人 ・ねたきり者、障害者 ・乳幼児 をかかえる家庭を中心に訪問し、健康問題に対応する。

### 3. 流れ

<AM 9:00>

(1)東部、中部、西部の箱の避難所ファイルを見る

(2)東部、中部、西部のPHNに声をかけて出発する

(3)保健所ニュースを持参し、配布する(医療班の常設以外は必ず持参して下さい)

(4)避難所巡回、周辺地域の巡回

<PM 18:00>

(1)看護相談報告書に記録しファイルに入れる

(2)緊急ケースについては 係長(主査)または、担当PHNに報告して下さい

災害時における保健婦活動

保健婦・看護婦活動報告

場所 \_\_\_\_\_ 所属 \_\_\_\_\_ 名前 \_\_\_\_\_

月日	月 日 ( )	避難者数	人,	65歳以上	人	
環境状況	清潔(トイレ, 各部屋等), 手洗い, 整理整頓, 換気, 騒音, 採光等					
食事	朝	夕	保管状況			
被災者の状況	寝たきり者数 人, 要介護者数 人, 乳幼児 人, 障害者数 人 (人間関係, 自主組織, 所内役割, 住民の要望, ボランティアの状況, 役割, 責任者の要望, 所内雰囲気等)					
避難所のニーズ						
活動内容						
相談内容	種別	件数	種別	件数	保健所に継続の必要なケース	
	感染症		その他	~39		
	結核		疾病	40~		
	精神		妊産婦			
	成人病	~39	乳児	一般		
		40~		要観		
	公害		幼児	一般		
				要観		
	心身障害	~39	その他			
		40~				
難病		寝たきり (再掲)	~64 65~			
連携	学校側, ボランティア, 医療班, 医療機関との連絡・連携内容					
課題・申し送り事項						
備考(気のついたこと・要望など)						



〔裏面〕

Q2. 組織活動等について (大人のみ)

・以前に何か会のお世話をした事が有りますか。(民生委員・自治会・婦人会・ボランティア等)

1. はい (誰が ..... 何を ..... 現在は ..... )  
 2. いいえ

・現在何か会に参加していますか。(お花やお茶等趣味の会・歩こう会・山登り・ゲートボール・その他)

1. はい (誰が ..... 何に ..... )  
 2. いいえ

Q3. 現在何か困っていること、意見はありますか。

1. 住居について ( ..... )  
 2. 近所付き合いについて ( ..... )  
 3. 生活費等について ( ..... )  
 4. 身体について ( ..... )  
 5. 精神について ( ..... )  
 6. 子供の事について ( ..... )  
 7. 食事について ( ..... )  
 8. 歯について ( ..... )  
 9. ペットについて ( ..... )  
 10. その他 ( ..... )

★ 所見 (調査者の判断)

( ..... )

今後必要な対応

0. 不要    2. 保健所    3. 福祉事務所    4. 区役所    5. その他

[ 表面 ]

災害公営住宅入居者健康調査票

部長	課長	係長	保健婦

訪問日 年 月 日 面接者氏名 \_\_\_\_\_

世帯の状況

現住所	区 通・町	住宅 □ ( - )	入居	年 月 日		
前住所	県 市 区	仮設住宅名 ( )				
緊急連絡先	氏名	住所	□ ( - )	続柄 ( )		
家族構成・被調査者に○印	氏 名	性別	続 柄	生 年 月 日 年 齢	職 業	健 康 状 態 (疾病、主訴)
	1	男・女	世帯主	年 月 日 ( 歳 )		
	2	男・女		年 月 日 ( 歳 )		
	3	男・女		年 月 日 ( 歳 )		
	4	男・女		年 月 日 ( 歳 )		
5	男・女		年 月 日 ( 歳 )			
経済状況	生計中心者( )年金・給与・生保( )福祉事務所・担当( )・その他( )					
生活環境	騒音(有・無) 日当たり(良・普通・不良) 換気(良・普通・不良) ペット(有 _____ ・無) その他( )					

近隣との関係 (該当するものを○で囲む)

近所とのつきあい	全くない・あいさつをする程度・会話をする程度・互いの家を行き来する程度・用事を頼んだりする程度・その他
来訪者の有 無	有 <u>親族(娘・息子・兄弟姉妹・嫁)</u> ・ボランティア・ヘルパー・その他 _____ ・無し
友人の有 無	有 <u>悩み等の相談ができる</u> ・その他 _____ ・無し
自治会等での役割	何もしていない・役員、係をしている・ <u>役員名</u> _____ ・現在はしていないが今後したい・その他自治会等がない
活動への参加意向	すでにサークルやグループに参加している・今後地域での活動やサークルに参加したい・参加の意向はない・その他



災害時における保健婦活動

〔裏面〕

要介護者について (上記世帯調査において3歳未満、病弱者、65歳以上、独居者については全て記入)

氏名 番号	心身状況	受療状況等	社会資源の活用状況
	ADL (ねたきり・要介助・自立) 身体障害 (身障手帳 種 級) 痴呆 (有・重度 中度 軽度・無し) 知的障害 (療育手帳 種 級)	主治医名 _____ 通院 入院	介護手当 訪問指導 ホームヘルパー 友愛訪問 ボランティア 入浴サービス デイサービス その他 訪問看護
	ADL (ねたきり・要介助・自立) 身体障害 (身障手帳 種 級) 痴呆 (有・重度 中度 軽度・無し) 知的障害 (療育手帳 種 級)	主治医名 _____ 通院 入院	介護手当 訪問指導 ホームヘルパー 友愛訪問 ボランティア 入浴サービス デイサービス その他 訪問看護
	ADL (ねたきり・要介助・自立) 身体障害 (身障手帳 種 級) 痴呆 (有・重度 中度 軽度・無し) 知的障害 (療育手帳 種 級)	主治医名 _____ 通院 入院	介護手当 訪問指導 ホームヘルパー 友愛訪問 ボランティア 入浴サービス デイサービス その他 訪問看護

訪問時の状況	(主訴・問題点)	相談内容及び指導内容	今後の対応

訪問等の希望の有無 (有・無)

訪問指導記録の作成あり (有 (母子・成人・身障)・無)

[中央保健所ニュース] No.1

平成7年1月24日

(神戸市中央保健所発行)

避難されました皆様方へ

各医療機関の診療情報

1月23日(月)16時現在で  
中央区では89ヶ所  
3万5千人の方が避難所で  
頑張っておられます。



保健所で把握していますので、  
電話(232-4411 内線367)で  
お問い合わせください。

\*主な避難所では、医療班が  
巡回診療しております。

医療・保健の相談(健康に関する相談)

・看護婦が昼間常駐している避難所  
(1月23日現在)があります。(今後変更することもあります)

吾妻小学校 小野柄小学校

葦合総合会館 生田中学校 湊小学校

・その他の避難所では直接保健所にご  
相談ください。保健所では常時相談を  
受け付けています。

# 生活再建・5年の取り組み

—仮住まいから恒久住宅への移転支援—

後 藤 範 三

(神戸市港湾整備局空港整備本部主幹)  
(前神戸市生活再建本部調整課長)

## はじめに

あの大地震から6年。今、神戸のまちと人々は震災を乗り越え、多くの人々の支援に感謝をしつつ、21世紀の神戸のまちづくりに向けて新たな一步を踏み出している。

死者4,571人、ピーク時の避難者236,899人、全半壊(焼)129,611棟の甚大な被害を受け、応急仮設住宅(以下「仮設住宅」という。)の入居者も平成7年12月のピーク時には31,000世帯にものぼった。震災直後から、国、関係自治体の支援のもと、地域・ボランティアの協力、そして何よりも被災者自身のたゆまぬ努力により、被災者の生活再建は大きく前進し、震災5年を前にして仮設住宅は解消された。

仮設住宅で暮らした多くの世帯は、現在、復興公営住宅等での生活の中で、新たなコミュニティづくりへの努力を続けている。地域・ボランティアは、仮設住宅での経験を踏まえ復興住宅をはじめ地域での見守り活動を力強く継続している。

市民・地域・ボランティア・行政は、生活再建への過程で多くのことを学んだ。そしてそれが神戸の新たな財産でもあり、全国の自治体へのメッセージとなるべきものである。

## 1. 阪神・淡路大震災の特徴と生活再建

阪神・淡路大震災は、日本で初めて近代的な大都市を襲った直下型大地震で

あり、神戸の旧市街地を中心に甚大な被害をもたらした。旧市街地は高齢化率が高く、老朽木造住宅が密集しており、特に被害が大きかった（滅失した建物のうち木造が87%）。また、震災が全国的な長期の経済不況の中で起こったことも特徴である。こうした状況のもと生活再建支援の過程では様々な問題が生じた。

#### (1) 大規模災害と法令

我が国の災害救助法による応急救助は、災害に際し個人の基本的生活権の保護と全体的社会秩序の保全を目的として食料品の欠乏、住宅の喪失等に悩む被災者に対する応急的・一時的な救助として行われるものであり、現物給付が原則とされている。

災害救助法の基本的なしくみは、救助の期間、程度、方法の大枠についてあらかじめ一般的な基準を定め、必要に応じて特別基準を定めることとなっている。今回の震災では、膨大な数の被災者が避難所や仮設住宅での長期にわたる生活を余儀なくされたことから、多くの項目について特別基準として国に認めってもらうこととなった。さらに、それらの内容は後に厚生省が設置した「災害救助研究会（平成7年11月設置）」で議論され、その結果、災害救助にかかる一般基準の改正につながった。具体的には①高齢者・障害者向け福祉避難所設置の実費相当額を認める ②避難所設置費の改正（100人1日当たり13,000円を30,000円に） ③応急仮設住宅の設置基準改正（面積、設置費用および集会所の設置） ④福祉仮設住宅の設置 ⑤食費基準の改正等である。

また、市街地での仮設住宅用地の確保は困難を極め、一方では被災者の多くは元の居住地である市街地に住み続けることを望んでいた。その中には、自力で用地を確保し仮設住宅を建てようとする方や、被災地で営業を続けるために店舗付き仮設住宅を必要とする方もいた。これらへの建設補助が可能であれば被災者の要望に応えるとともに、経済救済、コミュニティ維持に寄与できると、自力仮設住宅建設への補助を国に要望したが、「個人財産の形成に寄与することになり、個人補償はできないとする原則に抵触する」として実現していない。

一方、現行法の枠組みの中での柔軟な対応として、生活再建に関して代表的

な2つの特別措置法が成立した。一つは、「被災市街地復興特別措置法」であり、震災の日に遡り、公営住宅の申込資格の特例が定められた法律である。通常、公営住宅の申し込みは、単身者の一定年齢未満（当時は男性60歳未満、女性50歳未満）の場合と、所得オーバー（政令月収20万円以上）の場合は認められていないが、震災の特例として3年間に限り認められたものである。もう一つは「特定非常災害の被害者の権利利益の保全を図るための特別措置に関する法律」であり、長期化が予想される仮設住宅の供与期間の延長が可能となった。具体的には、建築基準法上の許可期間（2年間）をさらに1年をこえない範囲で延長できる（1年を超えない範囲で再延長可）こととなり、結果として、平成11年3月末まで3度にわたり延長されることになった。

## (2) 被災者の特徴と生活再建

被災者のうち特に住宅困窮と判断できる仮設住宅入居者の実態調査の結果から見ると、①高齢者が世帯主の世帯が42% ②年収300万円未満の世帯が70% ③公的借家希望世帯が75% ④高齢化率3割、単身世帯率5割 となっており、被災者の住宅困窮状況が浮き彫りになった。

震災後の平成7年7月には、住宅の滅失戸数を82,000戸と推計し、神戸市震災復興住宅整備緊急3ヶ年計画を策定していたが、この入居者実態調査の結果を踏まえて「神戸のすまい復興プラン」として見直し、①公営住宅を10,000戸供給増とし、26,100戸とする ②震災一般減免制度に加え、収入が特に低い入居者のため、震災特別減免制度を導入することとした（いずれも国の補助あり）。この減免率は最大70%で、年金生活の高齢者の場合、入居から5年間入居者負担額を6千円台にまで低減することが可能となった（現在、この期限切れを迎えるに当たり、さらに5年間の移行措置が実施される予定である）。神戸の生活再建は、このような被災者の特徴をふまえ、復興公営住宅の早期大量供給と移転支援が大きな柱になったといえる。

## 2. 避難所から仮設住宅へ

震災当日から、学校施設を中心とした避難所の開設、仮設住宅の建設・入居

準備さらには復興住宅など住まいにかかる「応急」への対応と「恒久」への取り組みが同時に始まった。特に、被害の大きい市街地での用地確保は困難を極め、「応急」と「恒久」の住宅用地の配分をいかにするかの究極の選択が迫られたのである。

#### (1) 仮設住宅の建設

そのような中で、まず、市街地の公園21個所を建設場所に指定し、震災3日後の1月20日には、第1次分が着工された。災害救助法では、仮設住宅設置戸数は、全壊・全焼戸数の3割（自らの資力では住宅を確保できない層を想定）が上限とされていたが、市・県ともに避難者数の調査、聞き取りを元に協議、建設必要戸数も時間を追って増え、最終的には神戸市内分として29,178戸、市外3,168戸の計32,346戸が確保された。しかし、度重なる建設戸数の増と用地確保の困難さのため、全ての仮設住宅が完成したのは震災から7ヶ月後の平成7年8月であった（市内での必要面積は215ha）。震災での仮設住宅、恒久住宅の用地確保に奔走した経験から考えると、各都市が大災害に備え、可能な限りその建設場所を想定しておくことが大切であると考えられる。

また、仮設住宅の住戸は2Kタイプ（26.4㎡）が原則とされたが、市街地での戸数確保と高齢者・障害者ケアの観点から1Kタイプ（19.8㎡）や2階建て寮形式の福祉型仮設住宅も建設された。この福祉型仮設住宅は、現在、一般基準で認められている。

#### (2) 仮設住宅への入居

仮設住宅の入居募集は、公営・公団住宅など公的住宅の空き家とあわせて平成7年1月27日の第1時募集から始まった。募集にあたり、高齢者・障害者などの災害弱者の優先方法について、市は当初、募集戸数の2割を特別枠とする方針であった。これは、要援護者を一部優先とし、若い世代も混在させる仮設コミュニティに配慮したものであった。しかし、寒い時期の避難所での生活を考慮した国・県から災害弱者を最優先するようとの指示がなされ、方針変更を余儀なくされた。当時としてはやむをえない判断であったが、結果として第1次募集は高齢者・障害者等の要援護第1順位の世帯だけで抽選、当初募集団

地は要援護者の団地となり、その後のコミュニティづくりや見守り活動に大きな課題を残した。今後の大規模災害で長期にわたるケースでは、十分な議論が必要である。

### (3) 見守り活動・生活支援

仮設住宅での見守り活動は、地域の民生委員と友愛訪問グループ、区役所職員による訪問活動から手探りで始まった。その後、地域のボランティアが加わり、生活支援アドバイザーとともに、各区内での見守りネットワークが形成されていくことになるが、最も重要な役割を果たしたのは、仮設住宅自治会であり入居者相互の見守りであった。

また、入居者のふれあいの場として復興基金事業により設置された「ふれあいセンター」は、ふれあい喫茶などふれあい行事が開催されるとともに、見守り活動の拠点として活用された。このふれあいセンターは、多くのボランティアによって支えられ、ともすれば孤立しがちな入居者にとって心をつなぐ大きな役割を果たした。

さらに、仮設住宅生活の長期化が予想されたため、ミニコープなど生活利便施設の設置やバス路線の再編、車いす用スロープやエアコンの設置など様々な取り組みが進められた。これらの見守り活動や生活支援は、市外に設置された仮設住宅においては所在地の自治体の全面的な協力をいただいた。大規模災害における都市間の広域協力の重要性が再認識されたところである。町を越えて避難された有珠山噴火、三宅島噴火でも広域都市間協力が現実のものとなっている。

また、マスコミで多く取り上げられたいわゆる「孤独死」は、後に高齢化率の高い大都市共通の課題であると認識されるようになったが、これを教訓に緊急安否確認など、これまででは考えられなかった個人のプライバシーにまで踏み込んだ生活支援に取り組むこととなった。この仮設住宅での見守り体制は復興住宅での地域見守りに引き継がれている。

### 3. 仮設住宅から恒久住宅へ

被災者の生活再建の土台になるのは住まいの再建である。そのため、震災直後から災害復興公営住宅の早期大量供給に全力をあげた。同時に、ハード面だけでなく、家賃対策、高齢者のケアの問題、コミュニティなどふれあいの場づくり、中でも仮設住宅から恒久住宅への移転を円滑に進めるため「市民のすまい再生懇談会」を設置し、学識経験者、仮設住宅入居者代表、住民組織代表、ボランティアからの助言を得てこれを順次実行に移していった。

さらに、被災者の生活再建支援策を体系的に整理し、全庁あげて取り組むための指針として「生活再建支援プラン」を策定した。施策を「医」（健康・福祉）、「職」（就労・所得）、「住」（住宅・宅地）の3本柱のもとにまとめ、国に対しても財政支援を求めていった。

#### (1) 恒久住宅等への移転支援

恒久住宅への移転支援にあたっては、災害復興公営住宅の建設を急ぎ、可能なものから順次住宅募集を実施した。募集にあたっては、被災者が多様な復興住宅から希望の住宅を選択できるように、県・市・公社・公団などの住宅を同時期に一冊の募集パンフレットにまとめて実施する「一元募集」を導入した。仮設住宅が解消するまでの間、8回にわたり延べ3万7千戸の住宅を募集し、全体で約2万8千戸（うち仮設住宅から約1万9千戸）の入居が完了している。応募支援にあたっては、仮設住宅ふれあいセンターでの募集相談会や個別訪問による相談、さらにはバス見学会の実施などきめ細かい対応を進めてきた。また、特に不自由な生活を余儀なくされている仮設住宅入居者の住宅確保のため、募集にあたっては、適宜仮設優先枠を設けることとした。仮設外の被災者から不満の声も寄せられることになったが、仮住まい解消のための必要な選択であったと考えている。

#### (2) 阪神・淡路大震災復興基金の設立

現物給付を原則とする災害救助法の隙間を埋める形で支援策を展開するため、兵庫県と神戸市の出資により復興基金が設立された（平成7年4月）。基金規模は9,000億円（うち3,000億円は平成9年3月に拡充、県：市＝2：1、国に



よる利子補給あり)で、10年間の運用益3,500億円で、生活・産業・住宅・教育など様々な分野での事業を展開している。

基金設置当初は、他都市での災害支援給付を参考に事業が展開されたが、特筆すべきは震災の経験の中で生まれた「民間賃貸住宅家賃負担軽減事業(以下、「民賃補助」という。)」や「生活再建支援金」であり、いずれも個人補償にきわめて近い制度で画期的なものであった。

民賃補助は平成8年10月にスタートしたが、中低所得者層が民間賃貸住宅に入居する際の家賃の初期負担を軽減する制度で、恒久住宅を確保するための選択の幅が大きく膨らんだ。

### (3) 被災者生活再建支援法の成立

震災から3年、被災市町をはじめ多くの市民の働きかけが実り、事実上の現金給付を可能とする「被災者生活再建支援法」が平成10年5月、国会で成立した。被災世帯を対象に最高100万円を支給する制度で、阪神・淡路大震災の被災者には、法の附帯決議として法と同程度の行政措置を講じることとされた。復興基金事業として先行実施されていた生活再建支援金等の制度を拡充して被災者自立支援金として支給されている。この制度の実現により、神戸の被災者の自立支援が後押しされるとともに、今後の大規模災害への大きな支えとなっている。

### (4) 恒久住宅移行プログラムの策定と早期移転支援策の展開

復興公営住宅の大規模募集により、多くの被災者、仮設住宅入居者が住宅を確保し、仮設住宅からの転居も進んでいった。仮設住宅での生活が3年を迎えようとする平成10年5月には、入居率も4割を切り、特に郊外に立地した仮設住宅では転居が進むなど、仮設住宅ごとの状況も変化していった。

そこで、全市的な方針をもとに恒久住宅への移転支援を行うための取り組み方針として、「恒久住宅移行プログラム」を策定した。

基本目標として、①仮設住宅の入居期限を平成11年3月とする ②平成11年6月までの3ヶ月間の移行措置期間を設定する ③7月以降も残留する入居者には個別面談の上、契約の可否を決定し応急仮設住宅として特別供与する ④

防犯・防火の面から仮設住宅の撤去を本格化することとした。合わせて、公営住宅入居待ち世帯、公営階層未決定世帯、福祉措置の必要となる自立困難世帯など入居世帯を類型化し、それぞれの世帯が一日も早く恒久住宅等に移転できるよう支援策を講じることとした。

早期移転支援策としては、兵庫県と協議の上、復興基金事業として、次の3つの制度を実施している。

○公営住宅入居待機者支援制度…公営住宅の完成待ちの間、一時的に兵庫県住宅供給公社が民間住宅を借り上げて提供する制度（家賃助成限度：月額7万円）。

○持家再建待機者等支援制度…持ち家等の完成待ちの間、一時的に入居する民間賃貸住宅の家賃の一定額を助成する制度。

○公営住宅特別交換（暫定入居）制度…郊外の公営住宅に一時入居し、その後、希望する地域の公営住宅に移ることができる制度。

これらの、制度と並行して、募集割れした公営住宅の個別あっせんを進めるとともに、公営住宅での自立生活が困難な要援護者に対して福祉施設への優先入所を進めるなど「face to face」でのきめの細かい移転支援に全庁あげて取り組んでいった。

#### (5) 全ての入居者の移転に向けて（神戸市自立支援委員会の開催）

仮設住宅入居世帯はピーク時31,000世帯と膨大な数であったが、数々の移転支援に取り組んだ結果、仮設住宅の入居期限である平成11年3月末には3,548世帯になり、移行措置期間が満了した6月末には543世帯にまで減少した。その時点でなお、移転先の目処の立たない世帯が93世帯残ることになった。これらの世帯のなかには、これまでの職員による話し合いでは解決の糸口が見つけにくい事例が多く見られた。

そこで、こうした移転がきわめて困難と思われる事例について、意見・アドバイスをいただく「神戸市自立支援委員会」を設置した。委員会は、被災体験者、ボランティア、精神科医、弁護士など9名で構成し、特に困難と思われる20事例について意見を求めた。多角的なアドバイスをもとに職員が解決に取り

組んだ結果、20事例全て解決することができ、平成11年9月末には移転先の未決定世帯がゼロ（入居世帯は84世帯）となり、最終的な入居者ゼロの見通しを平成11年12月末とした。その後は、入居者全員の移転に向けて生活相談や引越支援などを進め、平成11年12月20日には、最後の入居者の引越しが完了し、仮設住宅入居者がゼロになった。

#### 4. 今後の大都市災害に備えて

震災直後から、早期の生活再建への取り組みは、行政と議会、被災者、そしてそれらを支えた地域・ボランティアの苦悩と努力の姿であった。それぞれが、被災者の生活再建という共通の目標を目指しつつも、立場の違いもあった。国も、被災地の要望を受け、法制度の枠組みを基本としつつも、可能な限りの支援を決定していく姿勢で尽力いただいた。

震災からの5年、仮住まい解消までの取り組みで得られたことが、今後の大都市災害への教訓となれば幸いである。

##### (1) 現行法制度と生活再建

現行の災害救助法は、現物給付を原則としており、アメリカの現金給付と対比される。被災者の住まいの再建は、避難所の設置、応急仮設住宅の供与を経て災害復興住宅の提供という単線型をたどり、中低所得者にとっての選択肢が極めて限られていたことから、個々の問題解決に相当の時間を要することとなった。

その後、個人補償の壁をこえる形での被災者生活再建支援法が成立するとともに、復興基金事業では民賃補助や持ち家再建支援策が実施されてきた。また、今後の課題ではあるが、仮設住宅建設補助や住宅再建支援策（相互扶助制度）などの国民的合意が得られるなら、被災者にとっての選択肢はさらに広がることになる。そして、これらの生活再建支援メニューが早い段階で被災者に提示され、複線型の生活再建が可能となれば、生活再建はより早く、また充実したものになると考える。

平成11年9月に起こった台湾大地震で、台湾政府は被災者に3つの選択肢を

用意したといわれる。一つは国民住宅空き家への入居あっせん（主に賃貸世帯を想定）、二つには仮設住宅の提供（持ち家世帯に限定）、三つ目は家賃補助・再建補助であり、被災者の選択が初期の段階で可能になっていることがわかる。

## (2) 被災者・地域・ボランティアそして行政

被災者も行政の職員も、生活再建という共通目標は同じであり、相互の信頼関係を築きながら進める必要がある。被災者の目線に立ち、地域・ボランティアの協力をあおぐ中で、問題解決の糸口が見出せるものである。

また、いわゆる孤独死の問題を発端に、これまでは個人のプライバシーには踏み込めないとの「常識」を乗り越えて実施することとした緊急安否確認であったが、向こう三軒両隣の日常的な見守り活動ができるコミュニティづくりと行政の支援が大切である。

## 5. 市民の生活再建に向けて

### (1) 総括検証と生活再建

震災から5年を迎えるにあたり、これまでの復興過程を振り返り、個々の事業の達成度や残された課題を整理し復興計画後半5か年に向けての施策を検討するため、総括・検証作業を進めた。そのうち「生活再建」分野では、市民による草の根ワークショップを実施し、生活再建に関する1,623もの意見をいただいた。これを分類して整理する中で7つのキーワードが浮かび上がってきた。

すなわち、①すまい（30.1%）②つながり（25.1%）③まち（12.1%）④そなえ（9.5%）⑤こころとからだ（9.5%）⑥くらしむき（8.5%）⑦行政とのかわり（5.2%）である。人々の生活基盤となる「すまい」が一番となったのは予想されたところだが、ほぼ同じウェイトで「つながり」が他に比べて突出していることが注目される。震災直後にいち早く助け合ったのは近隣の人々であった。仮設住宅でのコミュニティが、お互いの生活を支え合い、住民相互の見守り活動が行われた。さらに、復興住宅など新しい生活の場でのコミュニティづくりが進められようとしている。

## (2) 神戸市復興推進プログラムの推進

このように、復旧・復興の過程を通じて、人と人のつながりの重要性が再認識された。また、その質を上げていくためには、市民一人ひとりが自立し、お互いに助け合うようきずなの強い地域をつくっていくことが重要である。このような認識のもと、一日も早い復興を達成するために、「神戸市復興計画」の後半5か年（平成12年度～16年度）に重点的に取り組むべき施策を「神戸市復興計画推進プログラム」としてまとめている。

この復興計画推進プログラムは、復興の前半5か年に残された課題の解決に向けての取り組みである。中でも「市民の生活再建」については、次の施策を進めていくこととしており、「都市活動の再生」「安全で安心なすまい・まちづくり」の取り組みとともに3つの柱の一つとなっている。

### ○地域活動の活性化

- ・地域内での交流
- ・ボランティア・NPOなどの支援
- ・子どもの教育

### ○市民一人ひとりの健康の増進と生活の充実

- ・保健・医療・福祉サービスとこころのケア
- ・健康増進を目的とした仲間づくりや地域活動の支援
- ・生涯学習と高齢者等の生きがい就労事業
- ・震災特例

### ○市民との協働の新しいあり方の展開

- ・行政の組織や窓口業務・情報提供の内容や手段など行政サービスの充実
- ・市民参画の環境整備

また、「地域」「人」を基本とした施策の展開を図るための「重点行動プログラム」をまとめており、コンパクトタウンの推進、生活・健康の充実を図ることとしている。

## 在神戸外国人住民の生活再建への歩み

—たかとりを中心とした外国人住民支援活動からみた課題の変遷—

金 宣 吉

(たかとりコミュニティセンター常務理事)

はじめに ～多様な在神戸外国人住民～

よく知られているように神戸は、長い江戸時代の鎖国体制のあとで、最初に開港した港を持つ街のひとつである。開港を契機に多くの西欧人たちが、当時、居住地として限定されていた外国人居住地に移住した。その歴史が神戸をいまも「異国情緒漂う街」に見せる出発点であろう。

開港とともにやってきた異邦人たちとして、人々の記憶は、西欧人たちに傾きがちだが彼（女）らより早くに神戸に移り住んだ異邦人たちがいた。神戸開港の決定を受けて、長崎から職を求めた華僑が先に神戸に移住していた。

華僑たちは、外国人であったが西欧人を想定してつくられた居留区に住むことはゆるされず、現在の元町駅の北部一帯にすむことになった。在神戸華僑定住のはじまりである。

日本の近代化と相まってアジアのハブ港として興隆をむかえることになった神戸には、新しい仕事を求めて、多くの異邦人たちが移住してきた。

良質な日本の真珠の貿易を目的に、神戸に居住することになった印僑（インド人）は、関東大震災で横浜を離れた印僑の流入もあってその数を増した。

亡命ロシア人などの例外を除いて、本国への帰国を前提に移住していた西欧人は、人の移動がはげしく、他のアジア拠点の開港や戦争の影響で何世代にわたる神戸での居住は皆無に近いが、華僑、印僑たちは、神戸に生活基盤をつくり、現在まで神戸の中でエスニック・コミュニティをつくって生活している。

震災以前、一般的に在神戸外国人としてスポットが当たるのは、西欧人を含め神戸の中でも中央区や六甲アイランドに集中している彼（女）らの存在であっ

た。

一方、1980年代前半まで、日本社会で外国人の大半を占めていた在日コリアンは、長田区を筆頭に旧市街地中心に点在して居住している。

日本の植民地支配によって、母国での生活基盤を失った朝鮮人たちは、日本の最底辺労働者として、他の都市同様神戸へ来ることになったが、戦後の神戸の特徴としては、ゴムサンダルづくりにはじまるケミカルシューズ産業において在日コリアンが重要な役割を果たしたことによる集住も大きい。

華僑、印僑、在日コリアンのように居住歴の長い外国人住民とは別に、在日歴の浅い外国人住民として、神戸には在日ベトナム人の存在がある。日本が、1975年の「サイゴン陥落」にはじまるボートピープル（インドシナ難民）の受け入れ国として手を挙げてから、ベトナム、ラオス、カンボジア3国から約1万人のインドシナ難民が、日本へ移住した。

インドシナ難民定住支援施設3ヶ所の内のひとつとして、姫路に定住促進センターがあった影響で、そこの出身者を中心に神戸には、長田区を中心に震災前800人近いベトナム人が居住していた。

灘、東灘といった東部地域には、1990年の入管法（出入国管理及び難民認定法）改正によって、日本での在留資格と労働許可が簡易に認められることになった日系ペルー、ブラジル人といったかつての移民の子孫も増えていた。

神戸の西区、北区といった郊外地域には、外国人住民は少なく海沿いに東部、中央、西部と各々の地域に各外国人住民が固まって住むという特徴を神戸は持っていたが、その海岸部に95年1月17日に起きた地震は大きな被害を与えたのだった。

### 市民活動としての被災外国人住民支援の始まり

#### ・外国人住民支援の拠点になった「たかとり救援基地」

外国人住民への支援としては、阪神・淡路大震災後、在日コリアンの2大組織である民団（在日本大韓国民団）、総連（在日本朝鮮人總聯合会）をはじめとする民族コミュニティー団体による被災同胞への支援と市民活動としての

支援があげられる。

民族コミュニティの支援として民団の支部単位による炊き出しや給連系民族学校の国籍を超えた支援は、地域住民として共生してきた神戸の歴史が生み出した助け合いの象徴として語り継がれている。

これら既存のエスニック・コミュニティとは別に新しい市民による支援活動も開始された。

大震災直後の1月31日、長田区の南駒栄公園に避難しているベトナム人被災者などへの支援活動を続けている人たちの連絡会議が、既にボランティア拠点、「阪神大震災たかとり救援基地（震災1000日以降はたかとり救援基地）」として活動を始めていたカトリック鷹取教会で開催された。

カトリック教会関係者、姫路難民定住促進センタースタッフ、大阪外大生、日本ベトナム友好協会メンバー、在日ベトナム人当事者たちによってもたれた会合によって、たかとり救援基地を被災ベトナム人の救援本部にすることが関係者によって確認された。

この連絡会は、2月3日に持たれた2回目の会合で名称を「被災ベトナム人救援連絡会」とすることに決定する。

初期の被災ベトナム人救援連絡会の資料によると、在日ベトナム人たちが、南駒栄公園など特定の場所へ避難した背景として、日本語理解が難しい層が多い彼（女）らは、個々バラバラに避難すると情報が入りにくく様々な援助が受けられないのではないかという不安が大きかったことが書かれている。

また学校等での避難所において、「教室ではなく外のグラウンドに行った、行った」という排他的な言動も南駒栄公園などへの集住を促した要因と考えられる。

言語の問題による意思疎通の困難もあって、南駒栄公園で生活していた在日ベトナム人たちは、公園内で生活している日本人被災者と生活上の問題で緊張関係を抱えていた。

震災後、在日ベトナム人たちが最も困ったことは、言語の問題であった。

これらの問題に対処するために、各々別々に支援活動を続けていた支援者た



## 在神戸外国人住民の生活再建への歩み

ちは、神戸市の広報、マスコミ情報などの翻訳を一元化することにした。

メンバーの自宅を拠点に始められた翻訳センターで作られた広報物は、ニューズレターとして南駒栄公園や学校避難所だけでなく、散在する在日ベトナム人たちにも届けられていった。

### 被災ベトナム人の避難場所 95.02.21<sup>1)</sup>

避難場所	避難者数
南駒栄公園	130人
鷹取中学校	64人
新湊川公園（と神楽小学校）	35人
姫路定住促進センター	20人（194人転出）
南落合小学校	11人
須佐野中学校	4人
帰国者	130人
合計	394人（194人転出）

情報の問題だけでなく、既に在日ベトナム人被災者の問題としては、就労問題や生活資金の問題が議題にあがっていた。

震災直後、被災ベトナム人向けにとられた就業状態のアンケートに対する回答、48世帯中、25%が就業、25%が休業、50%が失業という数字が出ている。この数字からもわかるように地震は、ただでさえ生活基盤の弱い在日ベトナム人に追い打ちをかけるように悪影響を及ぼしていることがわかる。

これら言語、生活資金、就労といった問題に加えて、公園内での電気使用から借家に関する法律問題まで、従前なら交わることのなかったであろうカトリック教会関係者、日本ベトナム友好協会関係者、ボランティア学生、難民定住促進センタースタッフらの協力関係が、たかとり救援基地で接点を持ったことで、神戸の市民活動としての外国人住民支援活動は横のつながりを持ち始めた。

### ・多言語放送局の開設<sup>2)</sup>

圧倒的に情報が不足していた震災から2日後の1月19日、大阪の生野区で在日コリアン向けのミニFM局「FM サラン」を運営していたスタッフたちが、

同胞へのFMによる情報提供を提案したことを受けて、民団西神戸支部で1月30日に、日本語の「もしもし」を意味するFMヨボセヨが放送を開始した。

FMヨボセヨは、朝、昼、夜の3回、韓国・朝鮮語と日本語で、救援物資や炊き出しの情報、罹災証明や義援金の手続きなど、震災情報と音楽を被災した長田の在日コリアンに伝えた。

このFMヨボセヨから、3月初旬、被災ベトナム人救援連絡会に「FMヨボセヨの中でベトナム語の放送枠を設けたらどうか」との話が持ちかけられる。この話を受けて、被災ベトナム人救援連絡会の中にベトナム語放送検討委員会が結成された。

検討委員会は、FMヨボセヨの中にベトナム語放送を入れるのではなく、もう一つの新たな多言語放送局としてベトナム語放送を始めることを決めた。

新しい放送局は、たかとり救援基地に置かれ、名称をベトナム語で友愛を意味する「ユーメン」と命名される。3月27日に試験電波が流され、4月16日より正式に放送が開始された。

新しい放送局「ユーメン」には、開局までにスペイン語、英語、タガログ語の放送が加わり、文字通り多言語放送局としての機能を拡充した。

ユーメンの放送は、ヨボセヨの放送時間をのぞいて放送され、震災情報とともに各国の音楽も流した。震災から1年後の1月17日を目標に、郵政省認可のコミュニティ放送局として一つになることを目指して、定期会合を続けたFMヨボセヨとFMユーメンは、予定より早い95年7月17日、ヨボセヨとユーメンの頭文字“Y”を合わせ、皆が楽しく参加できる意味も込め、「FMわいわい」として統合、再出発した。

その6ヶ月後の1月17日、数多くの困難を乗り越え、放送局の母体としての㈱エフエムわいわいの設立を経て、郵政省認可のコミュニティ放送局「エフエムわいわい」が誕生した。

FMわいわいは、現在、韓国・朝鮮語、ベトナム語、スペイン語、フィリピン語、中国語、ポルトガル語、英語、日本語という8言語の放送局として放送を続けている。

・日常生活支援への移行

95年の10月、長田区の菅原地区で定住外国人住民の生活相談、在日コリアン高齢被災者への訪問活動などを実施していた兵庫県定住外国人生活復興センターが、事務所をたかとり救援基地に移転した。

外国人住民の問題は、初期の外国人住民集住避難所への緊急救援、母語などでの情報提供といった初期対応から、無保険外国人住民への医療費支給や短期滞在資格者等への災害弔慰金支給問題といった災害救済施策の問題、仮設住宅入居の申請といった災害対策で生まれた課題へと問題の質が転換していくことになったが、根本的には災害が外国人住民の問題を起こしたのではなく、従前の社会環境から発生している問題がはるかに多いことがはっきりしてきた。

震災によって住宅を失ったり、職を失ったりした多数の外国人住民が、溢れる日本語だけの情報の中から自分に合った情報を選択し、大量の事務申請を各々の申請にあった添付書類をつけて出す事象は、震災が生みだした現象であったが、日常的にも外国人住民が自分の生活に必要な情報を入手し、漢字だらけの申請書類に悩まされるのは、頻度の違いこそあれ従前から直面する問題であった。

公園、避難所、仮設入居等への支援とともに日常生活への支援も必要性を見せていた。

特に震災前から活動が続けられていた在日ベトナム人への日本語学習支援活動は、被災ベトナム人救援連絡会の中で、「被災ベトナム人日本語教室」を設置して、公園避難所での学習や家庭訪問学習などを通して日本語学習支援の輪を拡げた。

また日本語学習支援は、たかとりだけでなく各地域にも拡げられ、被災ベトナム人日本語教室のメンバーが中心となって、96年4月に1回目の兵庫県のボランティア日本語教室連絡会が持たれる。後にこの連絡会を母体に97年7月、兵庫日本語ボランティアネットワークが結成された。

97年2月11日、たかとり救援基地内の2つの定住外国人住民支援活動、被災ベトナム人救援連絡会と兵庫県定住外国人生活復興センターは、支援の重なり

と問題の日常生活への移行を受けて、神戸定住外国人支援センター（略称：KFC）に統合され、発足と同時に在日ベトナム人スタッフが迎えられた。

KFCは、発足当初より外国人住民自身が自立できる支援活動を理念に掲げ、生活相談、翻訳・通訳、日本語学習支援などを実施した。また神戸市の西部で最大の日本語未習得層が多い在日ベトナム人向けにベトナム語ニュースも刊行した。

同胞スタッフの出現によって言語的な壁がない相談拠点としてのKFCには、在日ベトナム人からさらに様々な問題が持ち込まれるようになった。

時の流れとともに震災関連の義援金申請、仮設入居申し込み、復興住宅申し込みなどの事案は減ったが、反比例して求職、不当解雇、未払い賃金、民間住宅入居時の外国人差別、医療問題などが増えていった。

特に就労に関しては、震災前の全国統計<sup>3)</sup>を見ても、ラオス、カンボジア人を含めた在日インドシナ系外国人住民の8割が製造業に従事しており、職場の規模は、30人以下のところは6割と小規模な事業所での就労が多く不安定な就労状況であった。

神戸をはじめとする近畿圏は、特に雇用状況が悪く社会保険の加入事業所割合が調査事業所中34.9%と全国的に非常に悪いところであった。不安定な雇用ゆえ、転職率も高かった。

これらは在日ベトナム人だけでなく在日コリアンも同様の実態であり、元々、就労実態が悪いところに起きた地震によってさらに外国人住民の就労実態は悪くなり就労問題は今も深刻である。

住宅について見ると、公共住宅においては、震災による大量の復興住宅供給が、持ち家がなく、低所得、大家族、住宅の喪失（激甚災害地域に建っていた低家賃の脆弱住宅居住層が多かったために住宅喪失者も多い）と公営住宅に入居しやすい条件を持った在日ベトナム人やその他の外国人住民の入居を進めるという皮肉な現象も生んだが、民間住宅への入居を求める層には、入居差別という壁が大きく立ちふさがった。

入居差別といってもその中身はさまざまで、外国人というだけで駐車場の契  
都市政策 No.102

約さえ断られるケースから、保証人の日本人要求、表札の日本名表示の強要、外国人住民だけへの入居誓約書に不当な防虫駆除費（実際にはしていない）の請求や高額な消火器代の請求までなかなか住宅を借りられない外国人住民の足下をみた不正な取引が頻発している。

これらの外国人住民の入居にかかわる問題は、定住歴の長い在日コリアンの4割が入居差別を経験するなど民団が実施したアンケート<sup>4)</sup>でもあきらかにように従前からの問題であったが、野放しの状態が続いていた。

神戸定住外国人支援センター（KFC）は、これら生活に関する差別の積極的な是正への取り組みを進めるとともに、在日外国人住民コミュニティー自身の活性化にも力を入れた。

96年に日本ベトナム友好協会の協力ではじまった「テト（ベトナム語で旧正月）を祝う集い」は、KFCが事務局を引き継ぎ97年にも開催したが、98年からは、KFCのベトナム人スタッフが事務局を引き受け、その後2年間は、在日ベトナム人が中心となった実行委員会が開催している。

またKFCが始めた鷹取中学の校庭を使った在日ベトナム人青少年たちのサッカー活動は、現在も週1回ペースで続けられ、在日ベトナム人青年層のコミュニティーづくりに繋がっている。

世界的なスポーツであるサッカーによるコミュニティー活動は、須磨のマリスタ学園ではじまった在日ブラジル人の青年たちと在日ベトナム人青年たちの交流も生んでいる。

またこの頃、たかとり救援基地には、震災前から活動していたグループも事務所を移している。

フィリピンで日本人男性の子どもを抱えるシングルマザーたちの自立支援を続けてきたアジア女性自立プロジェクト（AWEP）が97年2月にたかとり救援基地に事務所を設置した。

アジア女性自立プロジェクトは、フィリピンで作られた衣類や小物を日本で販売し、フィリピンの母親たちに送金するといった海外援助とともに、日本に結婚で来日した外国人女性たち向けに日本語ワープロ講座の開催や、家庭で不

要になったり壊れたアクセサリーをリサイクルする技術講習の開催を通して地域に住む外国人女性の自立活動を展開している。

### 外国人住民支援活動のネットワーク組織化

震災前から外国人住民問題に取り組んできた団体、グループのメンバーと震災後数多く生まれた外国人住民支援グループ、団体のメンバーが、ネットワークとして正式の場を持ったのは、震災直後に出来た阪神大震災地元 NGO 救援連絡会の分科会として出来た外国人救援ネットであった。

95年2月16日にカトリック中山手教会で、第1回目の会合を持った外国人救援ネットが、当初重点的に取り組んだことは、先にも書いた無保険外国人医療費支給と弔慰金未支給外国人の救済問題であった。

神戸市、兵庫県を巻き込んだ運動の結果、医療費については、復興基金による補填制度がつけられた。しかし、弔慰金については、国の制度を変えることはできなかった。

これを受けて、外国人救援ネットは、弔慰金が支給されない遺族のために「肩代わり（国が支払うまで肩代わりするという意志での命名）基金」を設置し募金活動をはじめた。

募金によって、弔慰金未支給の遺族3人に対して、一口100万円、総額300万円を支給した。

その後、外国人救援ネットは、参加メンバーの協力で95年の8月1日、2日、多言語による臨時の「神戸に住む外国人のための生活ホットライン」を実施、9月からは常設のホットラインを週2回開設している。

また外国人救援ネットは、医療費、弔慰金に関する行政機関などとの話し合いの場の発展として「GO (Government Organization) NGO (Non Government Organization)」という定期協議の場を開催した。

地元 NGO 救援連絡会の開催に伴い独立した外国人救援ネットは、そのほかにも94年に兵庫県が作成した「地域国際化推進施策基本方針」に対してカウンターレポートという体裁で NGO と自治体の共同のプランづくりを提案したり、在留資格などの問題で裁判に訴える際の資金をかり出す「移住労働者裁判基金」

を肩代わり基金の残金で発足させ、事務局運営を担っている。

このように奇しくも神戸の場合、鷹取、中山手というカトリック教会が多様な市民による外国人住民支援のネットワーク拠点になった。

たかとりでは外国人住民支援活動の活性化に伴い、従前の情報交換、提言活動を越えたネットワーク活動も誕生した。

98年秋から準備をはじめ99年4月から神戸定住外国人支援センター（KFC）が事務局となって阪神間の外国人住民支援NPOが協働で特定事業を実施する「KOBE外国人支援ネットワーク（通称：MISDON）」が設立された。

このKOBE外国人支援ネットワークには、KFC、アジア女性自立プロジェクト、FMわいわい友の会（FMわいわいの放送をボランティアで支える後援会的組織）、神戸アジアタウン推進協議会、というたかとり教会に事務所を置くNPO団体だけでなく、外国人住民の医療・保険問題に取り組むAMDA国際医療情報センター関西、アルコール依存症や薬物依存症といった精神障害問題に取り組んできた団体も外国人住民の医療や精神的なケアという専門的な分野で参加した。

またKOBE外国人支援ネットワークには、98年から中央区に事務所を置き外国人住民の子どもプロジェクトなどを実施していた多文化共生センター・神戸がオブザーバーで参加することになった。

KOBE外国人支援ネットワークには、その後、多文化共生センター・神戸の解体に伴い、外国人住民の子ども向けプロジェクトを実施してきたワールド・キッズ・コミュニティー（W. K. C）と外国人住民向けの情報を翻訳・通訳する事業体として多言語センターFACILの2団体が、独立してたかとり救援基地に移転したことを契機に参加した。

その他にもたかとり救援基地で企業が廃棄したパソコンを市民活動にリサイクルする活動やNPOのITスキルアップ支援を通して市民活動の活性化をめざし活動をはじめたツールド・コミュニケーションが加わり9団体による事業組合的活動を展開している。

たかとり救援基地に新たに加わったワールド・キッズ・コミュニティー

(W. K. C), 多言語センター FACIL の活動は、従来 FM わいわいや日本語学習支援以外では関係の薄かった日系南米人とのネットワークをたかとり救援基地にもたらした。

特に子どもに関するネットワークがひろがった。

外国人住民の中でも、在日歴の浅い日系ペルー、ブラジル人の中で社会的矛盾のしわよせが最も大きいのは、子どもたちである。

実質的には定住化しはじめている日系ペルー、ブラジル人たちではあるが、親たちの意識は、出来るだけ短期間に収入をあげて帰国する「出稼ぎ」の域を出ていない場合が多い。

親たちは、全国どこへでも仕事を求めて移動することも多く、子どもたちの中には、引越で慣れない環境に置かれ続けている例も多い。

特に義務教育年齢の途中で日本へ来た子どもたちは、母語であるポルトガル語も日本語も習得が中途半端になるという状況も生まれている。

ワールド・キッズ・コミュニティ (W. K. C) では、言語の問題などでどうしても学校の勉強につまづきがちな外国人住民の子どもたち向け家庭教師派遣の実施や、まず学習する上で不可欠な母語を身につけるための「ブラジル人の子どものための母語による学習塾」を開いている。

他には、子どもに関する情報や意識が不十分で不安を抱くブラジル人のために、ブラジル人によるポルトガル情報誌「A PATOTA (グループという意味)」を発行している。

ほかにもブラジル人のスタッフや日本人スタッフの何人かが、兵庫県の外国人児童・生徒補助員制度で採用されたことを契機に、外国人住民の子どもをめぐる状況についての補助員の情報交換や問題解決に向けての意見交換の場としてのネットワークを開催している。

これら神戸における外国人住民支援のネットワークは、各々が自分たちの専門分野に関する活動を深めながら互いを補完しながら連携を深めてきている。

外国人住民支援活動は、財政的な問題や活動場所の確保、公的セクターとの連携など多くの課題を抱えてはいるが、震災という災害によって外国人住民の



問題に気付き行動し始めた人の輪は着実に広がりを持ち始めている。

震災以後、外国人住民支援や地域の被災者支援活動の拠点として場を提供してきた「たかとり救援基地」は、内部に多層のネットワークを抱えながら、2000年7月からは、活動の発展を願うNPO法人「たかとりコミュニティセンター」として再出発している。

### 今後の課題

街のハード面の復興が進むにつれて、震災は過去のものと思える傾向が深まりつつある。

しかし、在日コリアンや在日ベトナム人にとって重要な産業であったケミカルシューズ産業<sup>5)</sup>は大手中堅メーカーが加入する日本ケミカルシューズ工業組合の事業所数動向を見ると、下表のように2割も減っている。

年度	1995年	1998年
メーカー数	202社	161社
		★2割減

地震後（1996年6月）に中小零細メーカー2つの組合を統合して設立された日本シューズ産業協同組合の事業所数も120社から110社へ減少した。

新たな産業構造への適応が難しい外国人住民にとってケミカルシューズ産業の衰退や、建設業の低迷といった雇用状況の悪化は、地震という目に見える試練より厳しく生活にのしかかりつつある。

そんな中で外国人住民の自立と地域の共生を生み出す新たな街づくりの指針として提起された外国人多住地域の商工住活性化をめざす「アジアタウン構想」は、地域住民の合意の上で西部地区の復興計画の一つとして「アジア文化交流タウン構想」として位置づけられた。

パイロット事業として「くつのまち・ながた復興プラン」の核施設であるシューズ・プラザの隣に市の補助を受けたアジアギャザリーも誕生した。

またシューズ・プラザの4階には、(財)神戸国際協力・交流センターの運営す

る「神戸アジア交流プラザ」も誕生している。

これら震災後、公的に外国人住民居住の実態が、肯定的に街づくりで捉えられたことは大きな進歩であった。

しかし、本当に外国人住民との共生を考え、街の活性化を考えるならば、日本人中心の活動だけでなく、外国人住民自身の自立と参加による活動への公的な位置づけが不可欠である。

外国人住民の住宅や職さえ保障できない段階で、自立や街づくりへの参加の道は遠いが、たかとりコミュニティ・センターなどではじまっている在日ベトナム人自身によるコミュニティ支援活動や日系ペルー人による情報誌づくり、在日コリアンの高齢者支援や文化活動といった当事者のコミュニティ活動は小さいながらも育ちつつある。

今後は仕組みとして外国人住民コミュニティの活動を経済活動を含めていかに活性化させ、ネットワークをつくりながら新たな神戸の魅力を作り出すかにかかっている。

地震という大きな不幸に見まわれた神戸が、21世紀、真の共生の街として復興するには外国人住民、日本人住民が共に働き暮らすために必要な、互いが自立、共生出来る環境や意識が必要になっている。

#### 参考文献（敬称略）

- 1) 被災ベトナム人救援連絡会第7回議事録
- 2) 地域社会に多様性を発信し続けて 都市政策 日比野純一論文
- 3) 多文化社会の扉 ―在日インドシナ系住民の定住実態― 戸田佳子論文
- 4) 民団1998年度調査
- 5) 震災とエスニシティ 文貞実論文

## 国際緊急援助活動に参加して

—— トルコ大地震 ——

加藤利明, 林 芳宏, 尾崎敏之  
岩崎 靖, 古川厚夫

(国際緊急援助神戸市チーム)

### はじめに

私たちが、被災地トルコの地に立ったのはトルコ地震発生から10日目の1999年8月27日、18時30分のことである。一般行政職として、市・県とも初めての救助隊以外の海外派遣となった。

今回の派遣は、トルコ政府の復旧支援の要請を受け、政府が決定したものである。派遣チームは、市・県職員11名とスタッフを含め総勢20名となり、「トルコ国派遣国際緊急援助ライフライン専門家チーム」(以下、専門家チーム)というチーム名が正式名称となった。

これは、この派遣の特徴を表すもので、私たちの派遣チームは国際協力事業団(以下、JICA)がバックアップして結成されたトルコ地震支援チームの一つとして位置付けられている。私たちのチーム以外の国際緊急支援チームとしては、救助、医療、耐震専門家、建築危険度診断専門家チームなどが結成され、それぞれが時期を異にしてトルコに派遣されている。

こうしたチームには、業務調整、機材調達、通訳などを担当する専門スタッフが同行する。従って、私たちは、自らのなすべき役割に集中できるという点で効果的であった。一方、JICAと委託契約を結んで派遣されている関係上、スケジュールが管理され、行動範囲が束縛されるという点も否定できない。しかし、海外で支援活動を行おうとする場合、行政が単独で実施するにはノウハウの蓄積がない点を考えれば、JICAのようにノウハウ、海外ネットワークを有する機関との共同活動は、有効であり、学ぶところが数多くあった。

このたびの緊急援助活動の目的は、いかに早く、現地の状況を把握し、どう  
いう対応が必要なのか検討し、助言をすることであった。そのためには情報収  
集がまず第一に重要である。その意味で、今回の派遣において、ノウハウを持  
つ優秀なスタッフに大いに助けられたことは事実であり、感謝している。

2週間の派遣活動で何が本当にできたのか、成果はあったのか——。1年  
以上経った今も、私たちは確信ある答えを出せないでいる。

以下の章で、今一度、活動を振り返りながら、問題点・反省点を踏まえ、ト  
ルコに対する今後の支援はどうすべきなのか、そして行政として、海外支援  
はどうあるべきなのか考えてみたい。



## 第1章 被災地の状況

1999年8月17日にトルコ北西部で起こった地震は、死者17,000人以上という  
阪神・淡路大震災を大きく上回る被害をもたらした。

トルコは面積が約78万km<sup>2</sup>と日本の約2.1倍の国土ではあるが、特に北部や西  
部には無数の地震断層が存在しており、この100年間でも死亡者が発生した地  
震は100回近く起きている。

このように従来から地震の多い国であり、防災関係の法整備や市民防衛組織なども設置されていたにもかかわらず、十分機能しなかったようである。

先に述べたように、突然決まった派遣であり、被災地に関する予備知識やデータも収集できず、トルコ側も地震発生後10日余りで組織的な対応が整っていないなど、限られたなかでの情報収集であった。同様の地震を経験した私たちがさえ、被災地の状況にはとまどうことも多々あった。

そこで、トルコの生活習慣や国民性を織り交ぜ、阪神・淡路大震災と比較しながら、簡単に被災状況についてふれることにしたい。

## 1. 直後の状況（現地の視察等から）

### (1) 被害状況

別表からも分かるように、阪神・淡路大震災に比べて、人的被害がトルコ北西部地震の方がかなり多く、住宅被害に対する死亡者の割合が高い。

これは、被災地の街の中心部には、戸建ての建物がほとんどなく、大半が5～6階建ての共同住宅で、一般的にはそういう住宅に6～10人の大家族が2～3階にまとまって共同生活をしていることが多く、そういった建物が地震により一瞬にしてパンケーキ状に崩壊し、多数の死亡者を出したためである。

また、人的被害が大きくなった要因として、トルコでも建築基準法的なものは整備されているが、違法建築（ゲジュコンド）が多く、それに対する取り締まりも徹底されていないことや、被災地がイズミット湾の沿岸や内陸部のアダバザルのような低湿地帯など地盤の弱いところに集中しており、大規模な液状化現象により被害が拡大していたことなどがあげられる。

死亡の原因としては、地震発生が深夜3時であったこともあり、家屋の倒壊によるものがほとんどで、これは阪神・淡路大震災とよく似ている点である。

一方、阪神・淡路大震災では、約7,000棟もの建物が火災で焼失したが、トルコでは過去の大火以後、木造家屋は法律で禁止され、ほとんど建築されていないため、海岸部の石油精製所のみが火災により焼失した。

また、ライフラインの被害については、都市部の一部を除き公共下水道が整



パンケーキ状に重なって完全崩壊している建物が目立った（イズミット市）



瓦礫が撤去されないまま放置されている（イズミット市）

参考 トルコ北西部地震（マルマラ地震）と阪神・淡路大震災の概要比較一覧  
(2000.8.17現在)

項 目	トルコ北西部地震 (◎イスタンブール市調べ)	阪神・淡路大震災
発 生 日 時	1999.8.17 AM3:02	1995.1.17 AM5:46
震 源	イズミット市	淡路島北部
地震の規模	マグニチュード7.4	マグニチュード7.2
最大加速度	約400ガル	848ガル
揺 れ 方	長い緩やかな揺れが2回 (約45秒・約20秒)	強い衝撃の縦揺れと横揺れ (約20秒)
死 者 数	17,480人	6,438人
負 傷 者 数	43,953人	43,782人
行方不明者数	不 明 ※1	3人
避 難 者 数	約320,000人	316,678人(最大)
建物全壊・焼	77,342棟 ※2	111,882棟
建物半壊・焼	77,169棟 ※2	144,344棟
仮 設 住 宅	約80,000戸	32,346戸

※1：公的に死亡が確認されないまま埋葬された者が多数いると思われるため

※2：倒壊数が少ないのは、住宅の大半が5～6階建ての共同住宅であるため

備されていないなど、日本との整備水準の違い等もあるだろうが、比較的軽度で、特に高速道路はビルなどの建物より2倍以上も厳しい耐震基準を採用しており被害は少なく、私たちが移動することにもさほど支障はなかった。

建物の解体や瓦礫の撤去は、阪神・淡路大震災のような公費解体撤去の見込みがなく、ほとんど進んでおらず、粉塵等もかなりひどい状態であった。

## (2) 被災者の避難状況

トルコでは、学校にも体育館や運動場が整備されていないなど、公共施設が少なく、日本のように災害時の避難場所となるところがないため、被災者の大半は、自宅周辺の路上等で自前のテントや海外援助によるテント村での生活を余儀なくされていた。

生活物資については、農業を中心とした自給自足の国であり、またミネラルウォーターを常時使用していることなどから、食料・水等は充足していた。しかし阪神・淡路大震災と同様、衛生用品や衣料品、トイレ等二次的なニーズには対応できていないようであった。

## (3) ボランティアの状況

トルコ国民は民族間や血族間での結びつきが強く、その中での助け合い精神はあるが、日本のように自治会や婦人会等の地縁団体はないため、地震発生当初はボランティアとしての活動や組織は理解されにくかった。私たちがテント村など視察した時点では、小規模ではあるが、ボランティア団体が被災者の支援活動を始めており、例えばフランステント村では子供の遊び相手のボランティアが交代で活動していた。

## 2. 最近の状況（新聞、インターネット情報より）

最近の報道やインターネットの情報などからみても、地震から1年以上を経た今も、自宅を失った32万人以上の被災者は、テントやバカラ（小屋）、仮設住宅での生活を強いられ、また、未だに壊れた建物も取り残されており、復興の目処は立っていないようだ。

私たちが現地でのセミナーや提言のなかで、何度も被災地からの情報発信の

重要性を強調してきたが、なかなかトルコ側からの情報は伝わってこない。

現地でも感じたことであるが、国や地方自治体のあり方や権限等が日本とは相当異なっており、特に大規模災害対策は中央集権化されている。

そういう点からも、最近の状況については限られた情報ではあるが、以下の点について紹介したい。

#### (1) 仮設住宅

トルコ政府は、被害が甚大であった5つの県をまとめて「災害県」という行政単位としており、そこへ約8万戸の仮設住宅を建設する計画である。

私たちは、現地でトルコ仕様の仮設住宅を見せてもらったが、やはり自国の気候、生活、習慣等に合った構造であり、寒さ対策もできているようで、当初は阪神・淡路大震災で使用した仮設住宅を提供してもうまく活用できるのか、との疑問はあった。

日本政府は、トルコ政府の要請に基づき、阪神・淡路大震災の被災者が使用していた仮設住宅計約1,900戸を無償で提供し、アダバザルとデュズジェの2か所に建設している。

アダバザルの仮設村の一部では、2000年の2月「日本トルコ村」として開村し、被災者約4,000人の新たな生活が始まっており、若干の仕様変更はあるもののその機能は果たしていると思われる。

#### (2) 被災者の生活

阪神・淡路大震災では、いわゆる孤独死が問題となり、コミュニティーづくりが重要な課題だったが、トルコでは、民族意識、血族意識が高く近隣同士の支え合いが根付いており、子供を中心とするにぎやかな雰囲気は阪神・淡路大震災の仮設住宅とは大きく違うようである。

被災地では仮設住宅の住民に対して、税金や電気、水道代などが免除され、プロパンガスも配給されていたが、その特別な措置も震災後1年で終わったと聞いている。

震災による失業者も大幅に増えている。トルコの全国平均の失業率は20%前後とされているが、仮設村などでの失業率は50～80%といわれており、今後、



個人の生活復興のためには就労対策が何よりも急がなければならない課題であるといわれている。この点については、未だに神戸の失業率が全国と比較しても高いのと同様、今後のトルコの復興に相当影響を及ぼすことが十分予想される。

### (3) ボランティア活動

この1年トルコでも、いわゆる NGO（非政府組織）が人命救助、被災児童の心のケアなど、各種分野で台頭してきた。個々に活動していたため援助が効率的に行き渡らないという課題を解決するため、NGOのネットワークも発足させる予定であり、日本と同様ボランティア元年として大きく動き出しているようで、今後、阪神・淡路大震災被災地 NGO との連携も期待される。

今回の被災地は、トルコの全 GDP の約35%を占め石油精製所や日系企業のある工業の中心イズミット市とその周辺や、観光・商業都市イスタンブールであり、総人口の約22%が住む地域であった。トルコ政府は被害総額を約90～130億ドルと試算している。

同じ年の11月にも死者800人以上の地震が発生するなど、トルコにとって復興の道りは厳しい状況が続いている。被害状況を単純に比較しても、復興に向けて相当時間はかかるだろうと予想はしていたが、新聞等で1年後の状況を垣間見ただけでも、もどかしい思いがする。

しかし、先に述べたように、トルコは大家族制が残っており、お互いに支え合うコミュニティがしっかりしている。また、日本より国土が広いためか、被害が甚大であった湿地帯等の被災地については、もっと地盤のよい場所に新しい街を建設することも検討しているなど、阪神・淡路大震災の復興の道筋とは大きく異なる部分もあり、逆にトルコの被災地から学ぶことも多いのではないかと思われる。

## 第2章 活動内容

### 1. 派遣の経緯

1999年8月19日、トルコ訪問中の高村外務大臣に対し、トルコ政府より、地震国日本の経験・技術をもとに、同17日に発生したトルコ北西部地震の復旧支援をお願いしたいとの要請があった。これを受け外務大臣は、全面的に協力する旨を約するとともに、具体的支援策として、阪神・淡路大震災の復旧・復興対策に当たった神戸市及び兵庫県 of 専門家の派遣を表明した。

国土庁を通じて協力要請を受けた神戸市及び兵庫県とは、直ちにこれに呼応し、「阪神・淡路大震災の復旧・復興対策の経験と教訓をトルコの被災地に役立てることは、震災時に世界各国からいただいた支援に対するお礼につながる。」として、震災以降、各分野において復旧・復興対策に従事した経験を有する神戸市・兵庫県の職員11名（市職員5名・県職員6名）を選定した。

これを受け、JICAでは、選定された市・県職員からなる専門家チームを8月27日から9月9日までトルコに派遣することを決定した。

派遣の目的は、次のとおりである。

- (1) イズミット、イスタンブール周辺の被災地を訪問・視察し、関係者に対し現場で助言を行う。
- (2) 被災地訪問の結果に基づき、現地災害対策本部に対して、災害の復旧・復興プログラム立案について専門的観点からの助言を行い、この結果を報告書にとりまとめてトルコ政府に提出する。



イズミット市災害対策本部での意見交換



イズミット市長との意見交換

(3) 震災復旧・復興に向けた我が国の支援策について提言を行う。

## 2. 活動状況

専門家チームの活動は、原則として全員で行い、部門ごとの活動が必要なときは、2班又は3班に分かれて行動した。また、現地での活動を無事終わることができたのは、JICAのスタッフの周到な準備と調整、通訳の活躍を抜きには考えられない。

以下は、その活動の状況をまとめたものである。

### (1) 被災地（被災者）の調査（訪問）

被災地の調査は、イスタンブールとイズミット（震源地）の2都市で行った。イスタンブールから約110km離れているイズミットについては、イスタンブールを拠点としてバスで移動した。

内容は、被害状況の調査及び被災者との面談である。

目的は、被害状況の情報収集と被災者への支援内容を知ることである。

① 被害状況の調査は、被災地での団体行動が被災者の心情を害する恐れもあることから慎重に行った。到着して最初に訪れたイスタンブールでは海岸地方の2地区（アブジュラル・バージュラル）の被害が大きいため、主にバスの中から視察し、短時間ではあったけれども下車して建物被害の状況を身近に見た。

トルコでは、中層階の建物がほとんどで、1階が店舗、その上が住宅という利用方法が一般的である。極端に破壊された建物と一見無傷の建物が隣同士に立っている。既に解体された建物もあるが、解体工事用の重機が少なく感じられた。

イズミット市でも、やはり海岸地区の被害が大きく、海没した地域、パンケーキ状に倒壊した建物、道路上・隣家に傾いている建物、壁が崩れ落ちて柱だけになっている建物などを確認した。ギョルジュク地区では解体工事が他の地区より進んでいた。

建物の被害に比べて、道路、橋などのインフラの被害は軽微であった。電気、

水道はほぼ回復している。公共下水道はほとんど未整備だが、トルコで初めて作られたイズミットの下水处理施設の被害は軽微であった。ガスについては、ほとんどがプロパン（日本のように大型ではなく、流し台の下に収納できるような小型のボンベ）なので被害はない。

日本での被害状況は、住宅地図、都市計画地図、固定資産税評価用地図など多様な地図を活用することにより、全体像を把握することができた。しかし、トルコでは観光地図、道路地図程度のものしか入手することができなかったため、地図上で詳細な被害状況を把握することは困難であった。

② 被災者との面談は、被災現場、避難所、テント村などで行った。イスタンブールでは、大学の学生寮、公務員宿舎、民間施設などが避難所として供給されていた。一方、イズミットでは、テント村又は自前のテントで生活している人がほとんどであった。救援物資は、軍隊が主に管理し配給していた。医薬品も充足しているように見受けられた。

以下では海外支援によるテント村の状況を紹介したい。

私たちの視察したテント村は、フランスとイタリアの支援テント村であるが、これらは、それぞれの国がテントを提供しており、イタリアにおいては、人も派遣し、その運営を行っていた。

フランステント村では、入居者は抽選で決めているが、テント村近くの被災家族を優先している。親族10人位で一つの単位としており、毛布、絨毯で部屋



雨対策、寒さ対策が十分でない自前のテントが数多く張られていた（イズミット市）



給水車がテント村を回っている。被災者は、洗濯に困っていると話していた（イズミット市）

を仕切っていた。床は、砂利などの上に絨毯を敷いているだけである。食堂はあるが、入浴施設はなく、また、トイレは4つしかないため増設中であった。タンクローリーによる給水は行われていたが、洗濯には水が不足していた。ただ、医療テント等は整備され、ボランティア5人が子供の遊び相手をしていた。

イタリアテント村では、コジャエリ県職員が一人で管理を担当しており、イタリアの救助チームが食事を提供するなど、支援を続けている。数千人分の調理が可能だという立派な厨房があるが、実際に食堂を利用しているのは、家を失った人より、余震が怖くて家に帰れない人のほうが多い。

## (2) 関係機関との意見交換、情報収集

訪問した関係機関は、イスタンブール日本総領事館、イスタンブール県、イズミット市、コジャエリ県、トルコ政府公共事業省などである。その他 TEPE (総合建設会社)、トルコ政府保健省・教育省、教育サービス株式会社(イズミットの私立学校)などは、各専門家チームが分担して訪問した。

- ① イスタンブール日本総領事館では、地震被害の概要、トルコの行政組織の概要、在トルコ日本企業の被害状況などの説明を受けた。
- ② イスタンブール県では、副知事から地震への対応状況の説明を受けた。イスタンブール県は、地震後直ちに被災者の救援・治療、避難所の供給、見舞金の交付などの諸施策を実施していた。
- ③ イズミット市では、市の庁舎が被災していたため、近郊の民間会社の施設を震災対策本部として使用していた。そこでの意見交換会には、不眠不休の職員、自宅が倒壊した職員などが責任者として出席しており非常に緊迫した中で行われた。まず、副市長から解体用重機、コンクリートの強度を測定する機械などが不足しているとの現状説明があり、次の4点については、次回の意見交換会で回答することとなった。
  - ア) 隣家に接触している倒壊建物の解体・撤去方法(法的・技術的)
  - イ) 被災建物の安全度診断への協力
  - ウ) 仮設住宅をはじめとする物的援助
  - エ) 瓦礫等の廃棄物処理方法の提言

しかし、8月31日に余震が発生したため、予定していた意見交換会は、急きょ中止となった。そのため、イズミット市に対して、帰国後、提言をまとめた報告書を送付することとした。

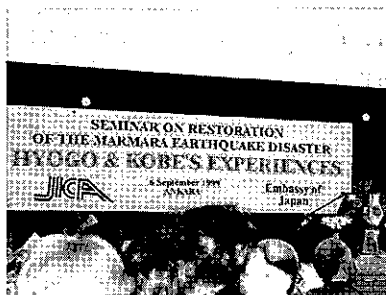
- ④ コジャエリ県では、副知事から仮設住宅の仕様に関する具体的な質問があり、今後の復興に関する実質的な質疑が行われた。また、県庁舎内は、被災者、職員などで混雑しており、イスタンブールの県庁舎と対照的であった。
- ⑤ TEPE（総合建設会社）では、トルコ仕様の仮設住宅の説明を受け、実物を見学することができた。担当者からは、この仕様が政府の認証を得ていること、数万戸の供給能力があること、早期建設が可能なこと、安価（100万円/戸）であること等、具体的かつ詳細な説明を受けた。

### (3) セミナーの開催

セミナーは、当初アンカラで開催することが予定されていた。しかし、イスタンブール県の強い要望を受け、イスタンブールでも開催することが8月30日の国内ミーティングで決定された。

9月2日にはイスタンブールで、また、9月6日にはアンカラで、「マルマラ地震からの復興—兵庫県・神戸市の経験」と銘打った公開セミナーを実施した。両セミナーには、政府関係者、自治体職員、学識経験者、建築家など各200人以上の参加者が集まり、意見交換がなされた。

イスタンブールでのセミナーが前日までの調査活動に追われ、十分な準備が



イスタンブール、アンカラのセミナーでは、それぞれ200人以上が参加



アンカラでのセミナーでは、3つの分科会も開催し、具体的な情報交換が行われた

国際緊急援助活動に参加して

できなかった反省を踏まえ、9月4日と5日は、アンカラでのセミナーに備え  
通訳も交えた検討会と必要な準備を行うこととなった。

検討会では、専門家チームに同行している林教授（京都大学防災研究所）と  
牧助教授（理化学研究所）の助言を得て、セミナーの進行・構成、発表内容な  
どについて議論した。その結果、セミナーは、次のような方法で開催された。

ア) セミナーを各専門家の報告と分科会の2部制とした。

イ) 各専門家の報告は、第1セッションから第5セッションまでの構成とし、  
団長以下12名の発表を系統立て、各自の見た地震の現状、自分ができる提言  
とその根拠、理由を発表した。

第1セッション マルマラ地震と阪神・淡路大震災との比較（小原・県）

第2セッション 被災者救援活動

食料・救援物資（岩崎・市）、衛生対策（川久・県）、  
教育対策（中杉・県）

第3セッション 被災者支援活動

仮設住宅の管理体制（岩崎・市）、テント村の運営（林・市）  
ボランティア対策（柏野・県）、  
被災者の自立に向けた経済支援（古川・市）

第4セッション 都市の再生

建物の解体（加藤・市）、瓦礫の処分（尾崎・市）、住宅と  
都市の復旧計画（富岡・県）、自助、互助、共助（谷口・  
県）

第5セッション 総括（佐々木団長）

ウ) 分科会は、第2セッションから第4セッションまでの3分科会とした。参  
加者は、関心のあるセッションに参加し、専門家と具体的な質疑、熱心な意  
見交換を行った。

### 3. 提言内容

私たちは、短い期間ではあったが、現地での活動を通じて色々な経験をする

事ができた。

また、イスタンブール・アンカラでのセミナーを開催するなかで、阪神・淡路大震災の経験と照らし合わせ、本当に有効な支援が可能なのか、どのようなアドバイスができるのか等それぞれが、自問自答しながら何とかトルコ政府への報告書をまとめることができた。報告書では、各自の分野ごとに課題・問題点を整理し、具体的対応策をきめ細かく提示した上で具体的な提言をコメントしており、以下はその提言内容について分野別に取りまとめている。

### (1) 建物解体

- ① 被災建物に対する計画的な施策を実施するため、国又は県単位で専門の組織を設置する。
- ② 被災建物の解体は、優先順位をつけて計画的に行う。  
ア) 早期に解体を完了させるもの（二次災害の防止）  
イ) 早期に着手し、慎重に解体を完了させるもの（行方不明者・遺体の保護）  
ウ) 中期的に解体させるもの（軽度の被害、修理可能）

### (2) 瓦礫の処分

- ① 二次災害を防ぐため、危険な建物については緊急に国が解体すること。
- ② 人々の復興への気持ちが強くなるよう、解体を含め瓦礫の撤去計画を早急に示すことが大切である。
- ③ 周辺でテント生活をしている被災者の健康を守るため、建物の解体や瓦礫の撤去に際し、散水を十分行い粉塵の発生を防ぐなど環境への配慮を行うこと。
- ④ 確実に瓦礫を処理するために、複数の仮置場を適正配置し瓦礫の搬入管理を十分行うこと。
- ⑤ 長期的には瓦礫を金属・コンクリート瓦礫・その他に分別し、再利用を進めることが大切であり、環境対策を行いながら現場での分別をできるかぎり行うこと。

### (3) 被害状況の情報化

被災建物の情報を活用し、地図情報システムを利用した災害システムを確立



する。

(4) 被災者情報

- ① 被災者に関する基礎データについて、実態調査等を実施し早急に把握する必要がある。
- ② 被災者データを基に、被災者の自立支援、個別ケア、生活再建等ソフト面での今後の中・長期的な施策を検討・立案する必要がある。

(5) 救援物資

- ① 救援物資の保有状況の現状把握を行い、充足物資、不要物資のリストの作成をするとともに、今後の必要物資についてのリストを作成する。
- ② マスコミ・ボランティア等を利用し、必要物資を必要な時期に確保するための情報発信ネットワークを構築する。

(6) テント村運営

テントで暮らす被災者を早く支援しなくてはならない。しかし、被災者支援活動を円滑に長期にわたって行うためには、被災者の把握、被災者の集約、支援内容の質的向上、支援を支える人材確保、被災者の自立支援、と段階的な取り組みが必要となる。

これらの取り組みを計画的に進めるため、以下の3点で提言する。

- ① テント村の生活水準を上げる。
  - ア) 自宅で生活できる人をテントから家に返す。
  - イ) テント村の生活環境を改善する。
  - ウ) テント村を地域全体の被災者支援拠点にする。
- ② 被災者の自立を助ける。
  - ア) 自炊できる施設などを充実し、自立を目指した支援を行う。
  - イ) 段階的なテント村の解消策を視野に入れた対応を考える。
- ③ 1999年をトルコのボランティア元年にする。
  - ア) ボランティアの活動拠点になる施設の整備を行う。
  - イ) きめ細かな被災者支援には、関係機関とボランティアの連携が必要。

#### (7) 仮設住宅の管理

- ① 仮設住宅への入居をスムーズに行うため、入居基準（入居資格、入居決定方法等）を早急に作成し、事前に広く被災者に周知し、理解を得ることが必要である。
- ② 入居後の仮設住宅団地については、団地毎に住民の要望を把握し、居住環境の改善を行なうとともに、新しいコミュニティの育成を積極的に進めることが、被災者への心のケアの面からも重要である。

#### (8) 義援金

義援金の配分・確保にかかる留意点として、以下の2点が挙げられる。

- ① 被災者の実態を早急に把握した上で、被災者が納得できる方法で義援金を早期に配分すること。
- ② 継続的に義援金を確保するため、被災地の情報を発信し続けること。

### 4. 報告書の提出

1999年9月7日当専門家チームは、トルコでの調査・経験、イスタンブール及びアンカラでのセミナーの提言を踏まえ、阪神・淡路大震災の教訓を伝えるため、トルコ政府公共事業省次官補シャヒン・グリユン氏と在トルコ国日本大使遠山氏に報告書を提出した。

帰国後は、最終報告書を提出するため、JICA、兵庫県、大学、研究所及び神戸市よりなる検討会を開催した。その結果、より具体的な提言・事例・対応策・課題及び資料を加えることで、災害復興のためのマニュアルとして利用できる報告書を作成することができた。当該最終報告書は、英語に翻訳され、1999年11月トルコ政府に提出された。



トルコ政府公共事業省を訪問し、市長メッセージと報告書を手渡した

### 第3章 海外支援の課題

#### 1. 反省点・問題点（派遣活動を振り返って）

##### (1) 情報収集活動

###### ① 派遣の時期・期間

災害派遣は当然緊急性を有するものであり、今回のような場合を含め、海外を視野に入れた派遣人材の登録制度は必要であると思われる。また、私たちは、医療チームと同時の地震発生の10日目という早い時期に現地に入ったが、行政の立場から現地の状況に合わせた段階的な派遣を検討しておくべきである。

また、全体を通じて、派遣活動で十分な成果を挙げるためには、相応の派遣期間が必要であることも痛感した。

###### ② 派遣の準備

今回は派遣決定から出発までの期間が短く、事前の被害状況等の情報収集がほとんどできなかった。相手国が災害時の異常な状況下といえども、できるかぎりの情報収集が必要である。幸い、トルコは過去の歴史の中でも非常に親日的な国であったため、支援活動がスムーズにできたが、必ずしも日本との関係が好意的な国ばかりとは限らず、今後の支援活動にとって配慮が必要である。

出発までの期間が短かったことで、市の派遣メンバーの中での事前打合せが十分行えなかった。現地において市のメンバーでの深夜ミーティングを重ねることでフォローしたが、やはり役割分担や資料の準備などが十分にはできなかった。また、このことは県の職員との合同活動においても同様な課題となっていた。

現地活動においては、国や地方自治体の体制の違いもあり、特に行政機関や災害対策本部等の窓口が良く分からず、全般的な現地情報の把握ができないまま調査に入ったため、状況の分析がうまくできなかった。また、政府や新聞等の被災情報がまちまちで、正確な情報の不足に悩まされた。

###### ③ 言葉の問題

海外という状況では、やはり言葉の壁は大きい。特にトルコでは一般的に英語はほとんど使われておらず、被害状況のヒアリングは通訳に頼らざるを得なかった。

#### ④ 派遣先の選定

阪神・淡路大震災に比べ、被災地が広範囲に分布しており、活動期間の短さや、セミナー開催により、ヤロバや最も被害の大きかったアダパザルの現地調査ができなかったことが、非常に残念である。特に、アダパザルは後に日本の仮設村ができており、是非とも被害状況を見ておきたかった。

#### ⑤ 被災地の現状把握

日本からの仮設住宅の提供に関しては、現地仕様への変更が必要であることが、私たちの調査で初めて分かった。仮設住宅に限らず、物資の提供では現地の状況を確認し、有効であるかを判断すべきである。

トルコでは軍隊が国民から信頼を受けており、現地ボランティアと共同した救援物資の配給をはじめ、治安の維持に深く関わっていた。支援活動を行ううえで、軍と行政の関係が重要となる場合も考えられるため、十分慎重に検討しておくべきである。また、現地の行政組織が有効に機能していない場合などは特に、現地のボランティアの活動情報の把握が重要となってくる。

義援金については、政府や民間のルートを通じて送られているが、現地の状況を見ると、十分には被災者に支給されていないようであった。

また、住まいの確保では、仮設住宅の建設は不可欠であるが、避難所がほとんど無いトルコでは、避難所に代わるテント生活の長期化が避けられない状況であった。海外からのテント村の建設支援があったが、数は限られており、自前のテントは貧弱なものが多く、赤新月社（トルコの赤十字社）のテントも雨期対策が不十分であった。事前の状況を把握していれば、被災者用の全天候対応のテントの準備など有効な支援ができたのではないかと考えられる。

### (2) 情報発信

#### ① セミナー開催

セミナーの開催は、支援活動の有効な手段である。現地で急に決まったセミナーの開催という事態もなんとか乗り切ったものの、明らかに準備不足の状態であった。最低限の英語版資料やビデオなどの映像資料を充実させることを痛感した。特に、トルコ語の通訳を介して専門用語や行政用語を正確に伝えるこ

とが難しかった。

## ② 提言の検証

私たちは、短い期間の活動ではあったが、現地セミナーや報告書を通じてさまざまな提言を行った。しかしながら、提言に関してその後の検証が十分なされていないのは残念なことである。

## (3) その他

- ① 行政機関の職員の国際緊急援助についてのマニュアルが無く、調査計画が不十分なまま現地に入るという状況であった。
- ② 常に全体で活動することが多く、担当分野ごとに効率的に動けなかったため、きめ細かな調査活動が行えなかった。
- ③ 道路、ライフライン等の被害は多くなかったものの、建物の被害は相当大きく、余震を怖れて多くの住民が建物に戻らずテント生活をしている。現地の行政担当者からも建物の強度を判定する道具が欲しいと言われたこともあり、建物の緊急な解体も大切だが、避難住民が安心してわが家へ戻れるよう、被災建物の危険度判定はより急務と感じた。人材派遣と共に危険度判定士の養成プログラム（英語版）等の検討が必要と思われる。

## 2. 帰国後の活動・他の支援状況

### (1) 帰国後の活動

私たちは、地震後10日目にトルコに到着した。この早期派遣という成果を生かし、帰国後の私たちの活動は、まず、被災地に関する情報を広く発信することが中心となった。

幸い、私たちの派遣に前後して、多くの報道機関がトルコの惨状を連日のニュースで伝えており、市民やマスコミの間でトルコの震災に対する関心は高まっていた。また、阪神・淡路大震災以後、これほど大きな地震被害がなかったこともあり、神戸や阪神間の団体を中心に、多くのボランティア団体等がトルコに対する具体的な支援を検討しており、現地の具体的な情報が少ない中、私たちに情報を求められる機会が増えることにつながった。

情報発信は、テレビ・新聞・雑誌などマスコミを通じての情報提供、講演会等での報告、ボランティア団体や学識経験者との情報交換など、さまざまな方法を取り、関心がある大勢の市民等と情報を分かち合うことができた。

講演会の回数は10回を超え、こうべ市民安全まちづくり大学などでの講演、防災福祉コミュニティをはじめとする地域団体主催の講演会での講演や会合での報告、大学生のボランティアグループ主催のトルコ支援大会など、多くの機会に恵まれた。特に、地域コミュニティからの講演依頼が多く、各会場では、参加者からの質問が相次ぎ、講演後に募金箱を託されることがあるなど、トルコの震災に対する関心の高さや支援の広がりや驚くことも多かった。会場の雰囲気から、「被災した神戸市民の代表として私たち職員が派遣された」と、市民に受け止めていただいていることを実感するなど、感謝することも多々あった。

学識経験者など専門家の先生方やボランティア団体などとの情報交換も有意義であった。神戸では、いち早くトルコ大震災支援委員会が立ちあがり、学識経験者、研究機関、ボランティア団体、マスコミ、行政などが幅広く連携して、情報や意見を交換し合い、適切な支援につなげていった。こういった連携は、神戸発の支援ネットワークとして、今後の被災地支援の核になることを期待している。特に、今回のトルコ支援では、国の各種制度や行政や地域の仕組み、国民性、文化、風土、地理などの情報が日本には乏しく、支援のための情報収集には、個々の情報をつなぎ合わせなければ全体像が見えてこない場合が多くあり、情報の共有は欠かせなかった。

## (2) 継続的な支援活動

その後のトルコに対する支援活動は、さまざまな形で進められることになる。例えば、神戸で使われた仮設住宅はトルコにも送られたが、さらに、トルコの被災者を元気づけるため、市内の小学生が描いた絵画が仮設住宅に添えられた。

被災者同士の交流活動もボランティア団体をはじめ、さまざまな団体の働きかけで実現している。今回の交流の特徴として、交流の主役とその内容がパランティアに富んでいることである。特に、トルコには被災児童が多く、また子供を大切に国民ということで、被災した子供たちの交流も積極的に展開さ

れた。写真展など実情を伝える情報提供から、両国の文化交流まで、さまざまな交流が深まることで、被災地同士が身近に感じることはできたのではないか。こういった、支援活動は、政府レベルだけでなく、むしろボランティア団体や各種機関といった民間レベルの草の根活動が活発に、そして、継続的に展開されている印象を受ける。これからの国際交流のあり方を見せていただいているようで、頼もしく思う。

私たちの活動を支えた JICA も、仮設住宅に対する支援を続け、日本から送られた仮設住宅が設置されている「日本トルコ村」でコミュニティーづくりや住民の自立支援に係る支援策を打ち出し、延べ4人の専門家を送っている。専門家は、阪神・淡路大震災で生まれたボランティア団体から派遣され、震災の教訓を生かし、仮設住宅入居者の支援活動を続けている。

また別途、JICA から2000年6月に、地震復興・防災対策の目的で派遣された企画調査員には、トルコの被災地で神戸の安全なまちづくりに関する情報を具体的に発信していただいている。成果として、トルコの行政担当者が、神戸で取り組んでいる「安全マップ」をトルコでも広めたいと打診してきており、今後、まちづくりの情報交換を通して、交流が広がることを期待している。

### (3) 他の支援状況

トルコの地震からほぼ1か月後の1999年9月21日には、台湾で地震が発生した。発生直後から日本におられる台湾出身の方々から、神戸の教訓を台湾に伝えてほしいとの依頼が多く寄せられた。

その後市では、嘉義市等からの支援要請に応じて、計2回7人の職員を派遣し、被災地での支援活動、情報提供を行った。

トルコと台湾の派遣を通じて、震災の教訓発信という神戸の使命が、海外でも具体的な活動として果たされることになった。

また、2000年は、国内でも災害が相次いだ年となった。有珠山と三宅島の噴火、東海地方の集中豪雨、鳥取県西部地震とさまざまな種類の災害が日本列島を襲った。

市では、各被災地に職員を派遣し、震災の教訓を伝える活動などが展開され、

国内被災地への支援体制を整えていく機会となった。いずれの被災地でも神戸からの激励は、共感と勇気を与え、被災者の方々の励ましとなった。特に、支援体制では、「神戸からの感謝の手紙」スタッフや市社会福祉協議会の職員など、ボランティアとの連携も進んだ。

それぞれの被災地では、抱える課題も違っていた。有珠山と三宅島では避難者の長期化が課題であったし、東海集中豪雨では、避難勧告のタイミングやごみの処理、備蓄などが検討課題となった。また、鳥取県西部地震では、り災証明の発行のあり方や家屋被害調査の基準づくりなどが問われた。今後、災害救助法をめぐる国家レベルでの検討が期待される。

このような各被災地の固有の課題を積み上げ、より良い解決方法を探ることで、災害対応のノウハウが神戸に蓄積されることが今後の支援体制を整えることにつながると考えている。

## 第4章 今後の取り組み

### 1. トルコに対する今後の支援

#### (1) 人と人との交流がつなぐ支援

被災から数か月が経ったころから、トルコの行政担当者やボランティアが、神戸まで視察に来ることが多くなった。最近でも、トルコの地方自治体の首長が大挙して、神戸の復興状況を視察に来ている。同じような大震災を受け、懸命に復興のまちづくりを進めている神戸から、学び取ろうと皆熱心である。

市では、2000年8月からトルコのイスタンブール・イズミール・ブルサの各都市の行政担当者3人を震災後の神戸のまちづくりを学ぶために4か月間にわたり受け入れた。もともとトルコは行政職員の人数が少ない。市で受け入れた3人もトルコに戻れば、第一線で復興を担うリーダーになる。来神時の貴重な出会いを継続させ、息の長い交流を続けていくことが、復興のまちづくりに寄与していくことになるのではないか。

これまでに来神された被災地の方々とのパイプを生かし、被災地が必要としている支援内容を広くPRしていくなど、国内の支援団体等との接点としての



活動を続けていくことが、今後とも求められる支援であろう。

トルコには、復旧・復興に必要なもの、技術などが揃っている分野も多い。今後の復旧・復興過程では、被災地のニーズを見極めながら、支援要請に応えていけば良いのではないか。被災地の刻々と変化するニーズを的確につかみ、タイムリーな支援が求められる。

## (2) 目に見える支援 後に残る支援

財政的な支援は、被災地で役立つものには変わりはないが、今後の復興支援に関しては、目に見える支援、後に残る支援を考えていかなければならないのではないか。特に、緊急援助チームとして、日本から各チームがいち早く現地に駆けつけたことは、大変評価されており、今は今後に残る支援が期待されている。例えば、防災に関わる人材育成や防災教育に関する支援の重要性は今回の派遣で再認識したことである。トルコ政府教育省は専門家チームとの情報交換の中でも防災教育について大きな関心を寄せていた。時間のかかる支援であり面倒ではあるが、確実に次の世代まで残る財産であるので、息の長い取り組みを期待したい。

## (3) 復興に対する継続的な支援

トルコ政府も市民も、また、同じようなまちをつくってはいけなないと考えており、今回の地震は、トルコの国が大きく変わる契機になるかも知れない。新しい考え方、新しい技術で復興を進めることが必要であり、そこに神戸のノウハウを生かすことができると考える。そのため、復興までの継続的な支援が求められるかも知れない。

## (4) 支援活動は教訓を磨く

トルコや台湾をはじめ、被災地に対する継続的な支援活動は、教訓の充実につながるとともに、振り返って日本の安全な都市づくりの備えになると考える。

大災害などで培われた教訓やノウハウは、各地で検証を重ね、標準化、システム化しておけば、今後、被災地で活用される共通の復興マニュアルになりうる。今回の一連の支援活動で必要とされたノウハウを参考に「日本の教訓・ノウハウ」を整理し直し、複数の言語でまとめておく必要があるのではないか。

同時に、今回のトルコや台湾等に対する支援活動で得た「被災地での支援活動ノウハウ」も、今後は各支援団体で整理が進むであろうから、その共有化を提案していきたい。

## 2. 今後の海外支援のあり方

以上述べてきた点を踏まえ、行政における今後の海外支援のあり方について考えて見たい。

トルコ大地震以降、台湾大地震をはじめ世界各地で大規模な地震が頻発している。その度に、いち早く民間のボランティアの活躍が大々的に報じられる一方、支援に関しての行政の動きが見えてこない。報道される被災状況を見る度に被災地の市民として胸が締めつけられる思いにかられ、何かしなければという強い衝動を覚えずにはいられない。同じ被災者としての共感が、何かできることはないのか、何かしてあげたいというエネルギーを育む。

そして、それが数多くのボランティアの活躍につながっているように思える。ボランティアの活躍は目覚ましい。トルコ、台湾においてもそれぞれの得意の分野で素晴らしい活動を展開し、被災者から感謝を受けている。特に神戸からのボランティアは、トルコにおいても大歓迎を受けた。被災地同士という共感があり、同じ苦しみを味わったという絆が心の中に生まれるからであろう。

NGOをはじめ、ボランティア団体の行動には目を見張らされるものがある。彼らの行動は早く、柔軟性がある。蓄積された豊富なノウハウと人材と情報量という財産が彼らにはある。しかし、彼らは、活動範囲においてあくまで民間ベースが中心にならざるを得ないという一面を持っている。

では、行政としては、何をすればいいのか、何ができるのか——。支援の手段として、一般的には次の3点が考えられる。①人的援助 ②物的援助 ③金銭的援助の方法である。さらに、神戸においては、これにプラスして、“ノウハウ”という最も必要かつ重要な支援の方法を持っている。このノウハウは、被災地・神戸だけがその経験と実績によって蓄積できた財産である。そして、この財産は、職員一人一人がそれぞれの震災経験の中で育ててきたものであり、

何物にもかえがたいものである。この財産を、いかに被災地と共有していくかが、市としての重要な責務であり、使命であろう。そして、震災後5年が経過した今も、財産は蓄積されている。

また、支援の形として、①短期的 ②中期的 ③長期的な支援ということも念頭においておく必要がある。義援金を送ればそれでいいというものではあるまい。震災後1年目にはその時に必要な支援というものがある。2年目、3年目と必要な支援は変わる。そのことを一番良く知っているのは私たちであり、その点を認識して、支援のあり方を常に検証しておくことも必要であろう。

では、どのような支援が望まれるのであろうか。これは、難しい問題である。被災地の国情、生活様式、考え方等によって、必要とする支援も異なるであろう。また先に述べたように、時期によっても変わってくる。言えるのは、一方的な押し付けの支援は相手にとって、有難迷惑であるということである。今、相手が何を必要としているのか、何を望んでいるのか。その情報を把握することが大切である。そのためには、行政においても、災害情報のネットワークを構築しておく必要がある。国、JICA、そしてNGOをはじめとするボランティアなど関係機関との連携も必要である。最近の動きとして、政府、経済界、NGO三者が国際緊急援助の新システム「ジャパン・プラットフォーム」を設立した。また、県が、海外の災害についてスタッフを派遣する支援機能をもつ、「阪神・淡路大震災メモリアルセンター」を計画中である。神戸市としても、海外の災害時に、そのノウハウを提供する支援システムの整備が必要であろう。そして、被災地・神戸発のノウハウが、いかに期待されているかを、職員自身が十分認識し、日頃から危機管理に対する心構えを持つことが大切である。

災害はいつ、どこで起こるかわからない。しかし、そうした事態が発生した時、いち早く震災の教訓・経験を国内外に向け発信することは、私たち神戸市職員の重要な使命であることを今一度認識しておきたい。

行政として、何ができるかではなく、その時、事において、何をすべきかを考えることが重要なのではないか——。震災を経験した職員として、自信と自覚を持ち、常に世界に飛び出せる覚悟と責任感を持ち続けたいと思う。

特別論文

## 台湾「921大震災」復興支援について

——神戸市職員派遣活動からの報告——

垂 水 英 司

(神戸市住宅供給公社副理事長・前神戸市住宅局長)

金 芳 外 城 雄

(神戸市市民局長・前神戸市生活再建本部長)

はじめに

1999年9月21日(火)の深夜午前1時47分、台湾中部の南投県集集鎮を震源地とするマグニチュード7.6(アメリカ地質調査所(USGS)速報値)の大地震、台湾「921大地震」が発生した。

阪神・淡路大震災から4年8ヶ月が経過し、神戸では被災地域の復興が進み、仮設住宅入居者全ての方々の恒久住宅への移転の目途がついてきたときの出来事であった。テレビ報道を通じて被災の状況がリアルタイムに映し出され、多くの人々が忘れかけようとしていた大震災の悲劇を改めて認識することとなった。

台湾「921大地震」から1ヶ月後の1999年10月中旬、阪神・淡路大震災での経験を台湾の市民・行政が直接学びたいとの要請が神戸市にあり、10月から11月にかけて計2回7人の神戸市職員の派遣が行われ、私達がその任にあたることとなった。この派遣を通じ、ほぼ5年を隔てて東アジアに起こったこの二つの震災は、多くの共通点を持つと同時に、重要な相違点もあることに気付かされることとなった。台湾へ私達の経験を伝えることは有意義なことであるが、むしろ台湾での大地震及びその復旧・復興過程に学びながらも、私達の震災復興を総括検証することは、台湾のみならず今後の災害の復興にとって大きな意味を持つのではないかとの思いを強くした。

以下、派遣活動の概要、震災の被害と復旧・復興及び今後の教訓等について

簡単に触れてみたい。

## 1. 台湾派遣活動の概要

### (1) 第1次派遣活動

#### ① 派遣の目的

第1次派遣は、台湾内政部及び台湾の中南部に位置する嘉義市からの招聘により行われた。嘉義市では、この921地震で大きな被害はなかったが、過去概ね30年毎に大震災が起こっており、最後に嘉義市で大きな被害を起こした地震（白河地震、1964年）から35年が経過している。近々、大きな地震が起こる可能性が強いとの危惧があったようである。このため、十分な地震対策を検討しておく必要があり、神戸の経験を発表して頂きたい、また、発表会に先立ち、台湾被災地を視察し、台湾と神戸の被災状況の相違等を把握して頂きたいとの要請があり、民間のADI災害救援研究所長・伊永勉氏、日本赤十字医療センター外科部長・楨島敏治氏と3人の神戸市職員の派遣が実施された。

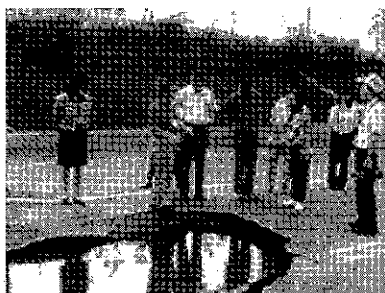
嘉義市は、台湾島の中南部、市の中心部は北回帰線の約1キロメートル北に位置している。市内には、台湾西沿岸部を縦断する主要幹線道路、国道1号線、中山高速道路及び台湾環島鉄道が縦走し、また、国内空港であるが嘉義空港も有し、交通至便な立地となっている。人口約26万人を有し、商工業が盛んで豊かな中型都市である。

#### ② 派遣日程と活動概要

第1次派遣は次表の日程で行われた。特筆すべきは、派遣初日の10月22日の午前11時頃、後に「嘉義大地震」と呼ばれるマグニチュード6.4の大規模地震が発生したことである。

このため、翌10月23日の921地震の震源地である集集周辺の被災地視察の予定を急遽変更して、嘉義市周辺の被災調査を行うこととした。この地震では、若干の負傷者及び建築物、道路他の工作物の被害は生じたものの死亡者がどほどの災害には至らなかった。この地震が、嘉義市が懸念していた30年毎に起こるとされる大地震であったかどうかは、後年の判断に委ねることになるであろう。

日 付	時 間	内 容	備 考
10月22日 (金)	(10:10) 11:00頃 12:00 午後～	関西国際空港出発 嘉義大地震発生 台北(桃園)到着 被災地視察	シンガポール航空 SQ983便 マグニチュード 6.4 台北→台中县政府→東勢区→嘉義市
10月23日 (土)	終日	被災地視察	嘉義大地震による被害状況の視察 嘉義市内道路等→「蘭潭國民小学校」→仁 義潭水庫周辺→嘉義県省立民雄農工学校等
10月24日 (日)	午前 午後	セミナー基調講演 セミナー分科会	開会式典、市長挨拶、基調講演 分科会、全体質疑応答、まとめ 会場：「蘭潭國民小学校」
10月25日 (月)	9:00 11:00 14:00 夜間	表敬訪問・意見交換 施設見学 表敬訪問・意見交換 移動	嘉義市消防局 嘉義県「黎明國民小学校」(耐震設計事例) 嘉義市政府、市長親書を手渡し 嘉義市→台北(飛行機)
10月26日 (火)	11:00 16:25 (19:40)	表敬訪問 台北(桃園)出発 関西国際空港到着	台湾内政部消防署災害対策本部 陳署長を表敬訪問、市長親書・義援金贈呈 シンガポール航空 SQ984便



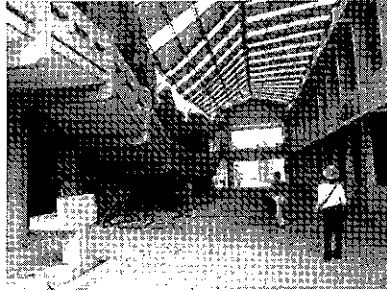
嘉義市内 道路陥没状況



嘉義市「蘭潭小」講堂被災状況  
天井材脱落・落下



嘉義県 仁義潭堤体の被災状況調査



嘉義県 農工学校全壊校舎全景  
1階柱が崩壊

10月24日は、第1次派遣の主目的である嘉義市主催の「阪神・淡路大震災の災害処置及び再建経験発表会」となった。嘉義大地震の余震が続く中、被災した予定会場（「蘭潭國民小学校」講堂）を変更し、安全を考慮して屋外にて開催された。250人を超える熱心な参加者を前に、基調講演、分科会を開催した。嘉義市長（現台湾内政部長）、副市長（現嘉義市長）も出席され、参加者からは各方面に渡り、熱心な質問が出された。基調講演、分科会の内容は以下のとおりである。

ア. 基調講演概要（嘉義市「蘭潭國民小学校」校庭：参加者約250名）

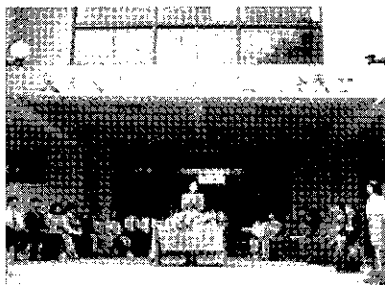
- ・阪神大震災救援市民活動 ADI 災害救援研究所長 伊永 勉氏
- ・災害時のメンタルケア 日本赤十字医療センター第2外科部長 槇島 敏治氏
- ・神戸の生活再建5年間の取り組み 神戸市生活再建本部長 金芳 外城雄
- ・神戸の都市再建計画と実績 神戸市都市計画局計画部長 片瀬 範雄
- ・神戸の住宅再建計画と実績 神戸市住宅局計画課主査 井垣 昭人

イ. 分科会

- ・災害時における救援市民活動 ADI 災害救援研究所長 伊永 勉氏
- ・災害時のメンタルケア 日本赤十字医療センター第2外科部長 槇島 敏治氏
- ・行政の救援・復興都市計画 神戸市派遣チーム

翌10月25日は、嘉義市政府、消防局を表敬訪問し、活発な意見交換を行う。派遣最終日である10月26日は、台湾内政部消防局を訪問し、神戸市長親書・

神戸市職員からの義援金700万円を贈呈した後、陳消防署長と意見交換を行い、帰国の途についた。



基調講演 嘉義市長挨拶



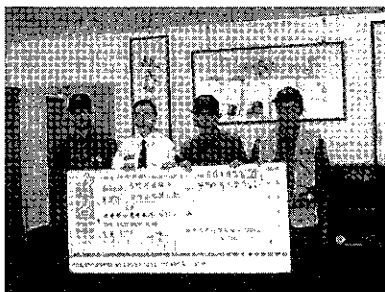
分科会風景



嘉義市政府表敬訪問及び  
意見交換会風景



嘉義市消防局表敬訪問及び意見交換会



義援金700万円を贈呈



記念品の授与



## (2) 第2次派遣活動

## ① 派遣の目的

921地震発生後約2ヶ月が経過し、台湾の震災対策は本格的な復興施策を検討する段階に入ってきた。台湾内政部營建署（日本でいえば建設省に相当）では、住宅再建、市街地復興等住宅、都市に関する復興のための諸制度の具体的検討に着手し始めていた。これらに関連して神戸で行われてきた住宅、都市の復興諸制度と具体的な施策展開の方法及び課題等について直接に説明が欲しい、また、台湾で検討している諸制度についての意見を求めたいとの理由から、台湾内政部から神戸市職員の派遣要請が行われた。神戸市ではこの要請に応え、4名の職員を派遣することとなった。

## ② 派遣日程と活動概要

第2次派遣の日程は下表のとおりである。

日付	時間	内容	備考
11月16日 (火)	(10:20) 12:20 14:30	関西国際空港出発 台北(桃園)到着 内政部營建署着	日本アジア航空 建築行政の発表と意見交換
11月17日 (水)	8:25 9:00 午前 12:20 午後	台北発 台中着 被災地視察 東勢鎮 被災地視察	華信航空 豊原→石崗→東勢 意見交換 新社→台中→大里
11月18日 (木)	午前 12:00 午後 16:30	被災地視察 埔理鎮 被災地視察 南投県庁	霧峰→中興→草屯→埔理 埔理鎮長との意見交換 日月潭→集集→南投県 意見交換
11月19日 (金)	終日 16:25 17:00	講演会 新民主工商高校 台中発 台北着	阪神・淡路大震災の事例報告と質疑応答 参加者約200名
11月20日 (土)	午前 14:40 17:55	台北市内視察 台北(桃園)出発 関西国際空港到着	日本アジア航空

11月16日午後、台北市に到着後、内政部營建署を訪問する。直ちに署の会議室で職員、大学教授及び建築家等約40名と、神戸での震災の状況と建築規制、建築確認業務についての説明を行う。台湾側からは、建築許可の簡略化案についての説明があり、相互の意見交換を行った。

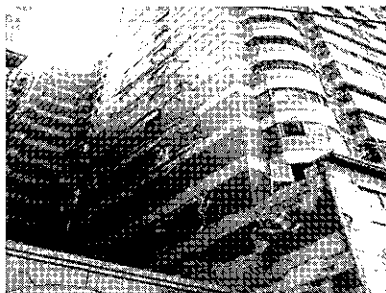


台湾内政部營建署意見交換会



同左説明風景

翌11月17日は、台中市に向い、豊原、石崗、東勢、大里といった被災地の視察を行う。途上、東勢鎮庁舎で東勢の都市復興計画の説明会に同席し、都市計画区域指定、その後の事業手法や事業主体等のあり方及び課題について意見交換を行った。



豊原「尊龍大樓」被災状況



豊原「甲陽市場」建物倒壊

台湾「921大地震」復興支援について



豊原 河川内断層と「豊橋」被災状況



杜子社區の建物倒壊



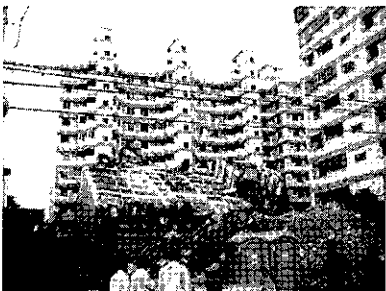
石崗ダム 断層活動により約10m隆起



東勢での説明会風景



大理「金巴黎王朝」倒壊



大理「台中王朝」倒壊

11月18日は、921地震の震源地周辺の霧峰、中興新村、草屯、埔里、日月潭といった被災地視察を行い、埔里鎮長との意見交換を行う。さらに、夕刻には南投県庁を訪問し、県知事、計画室長、建設局長等と復興計画等について意見交換を行った。南投県では、都市部と農村部とに分けて復興計画を検討してお

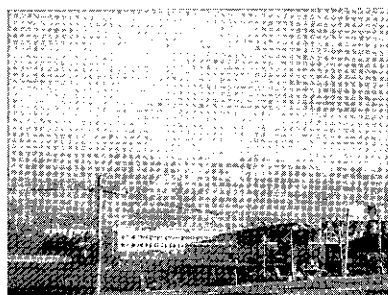
り、地震による土地の移動に伴う境界の確定や農業生産の復旧が課題になっており、今後の計画策定にあたっては、住民の意見を聞いたり、専門家の導入を考えているとのことであった。



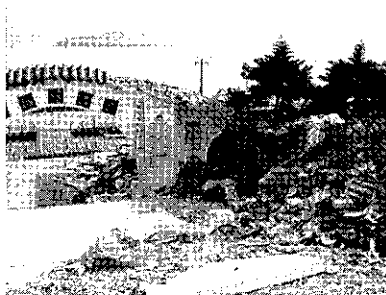
霧峰「光復國中」の校舎倒壊



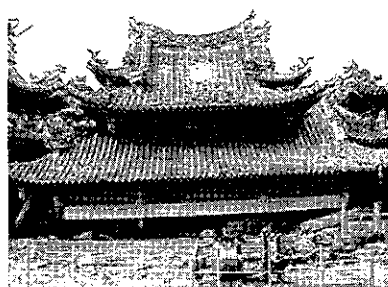
「光復國中」運動場隆起



地震により禿山になった九十九峰



日月潭の被災状況



集集「武昌宮」の倒壊



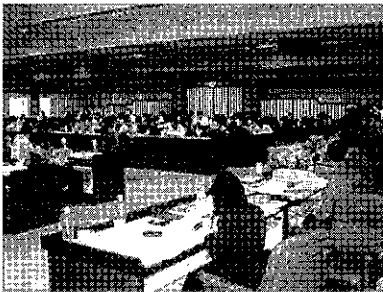
南投県庁での意見交換会風景

台湾「921大地震」復興支援について

11月19日は營建署主催の震災復興に関する講演会が行われた。神戸市からは、住宅復興計画、震災復興土地区画整理事業及び協働によるまちづくりの概要について講演を行った。その後質疑応答が行われたが、建築規制内容、区画整理事業と都市再開発事業、地区計画制度、学校再建での防災上の配慮、断層上の建築制限等様々な分野での熱心な議論が続いた。講演会の内容は以下のとおりである。

講演会概要（台中市「新民主商工総合大樓（私立高校）」参加者約200名）

- ・挨拶 内政部營建署長 林 益厚氏
- ・神戸市住宅復興計画の策定について 神戸市住宅局長 垂水 英司  
神戸市住宅局建築部審査課東部審査係長 中川 佳秀
- ・神戸市における震災復興区画整理事業について 神戸市都市計画局区画整理課計画指導係長 青木 利博
- ・神戸市における震災復興と住民支援について 神戸市都市計画局アーバンデザイン室主幹 中山 久憲



講演会風景



同 左

最終日の11月20日は台北市内の視察を行った。營建署職員の方々の案内を頂き、帰国の途に着いた。

## 2. 阪神・淡路大震災との比較

### (1) 地震と被害

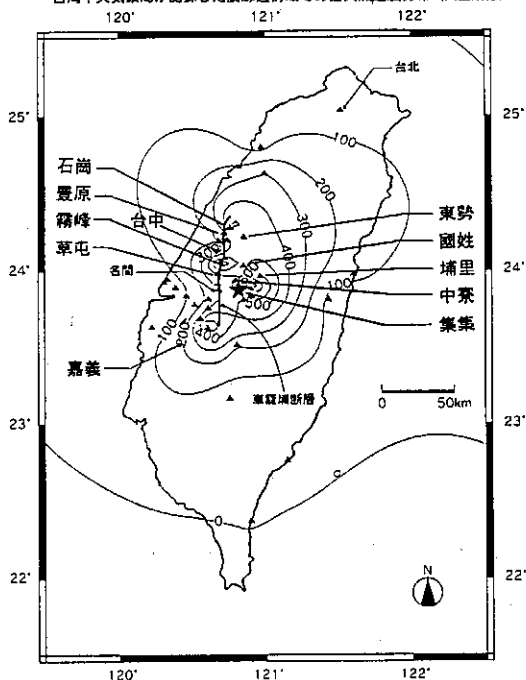
ここでまず、阪神・淡路大震災と台湾921大震災の被害等について比較を行ってみたい。

阪神・淡路大震災（兵庫県南部地震）は1995年1月17日の午前5時46分、マグニチュード7.2の規模で発生し、921地震は1999年9月21日午前1時47分マグニチュード7.6の規模で発生した。阪神・淡路大震災のケースは地表面近くのプレート内活断層の運動に起因し、台湾のケースはプレート間活断層の運動に起因している。両者とも深夜から未明にかけて発生しており、地震規模もマグニチュード7.0を超える巨大規模なものであるが、地震そのものの特性及びその被害の性格はかなり異なっている。（両震災の特徴は次頁別表のとおりである。）

まず、被害の状況について概括的に述べるが、台湾の場合、相当広域に渡り点的に広がっているという印象を受けた。長さ約80kmの断層が動き、特にその断層の東側一帯が大きく揺れ、山間部に点在する集集、埔里、東勢といった町・村・集落に大きな被害が発生した。一方、断層の西側に位置する人口90万人の大都市の台中市、そして中都市の嘉義市等は、被害の点在あるいは軽微な被害といった程度である。しかし、特に上下のズレが10mにおよぶ

921地震と被災市町村の位置（建築知識1999.12引用）

台湾中央気象局が記録した震源近傍域での最大加速度分布（東西成分）



【別表】台湾921大震災と阪神淡路大震災の概要

項 目	台湾921大震災	阪神・淡路大震災
発生日時	1999年9月21日午前1時47分	1995年1月17日午前5時46分
規模	M7.6	M7.2
死亡者数	2,399人(1999.10.21時点)	6,438人(2000.1.11時点)
全壊家屋(棟)	9,909棟(1999.10.2時点)	10,069棟(同上)
全壊家屋(戸)	約5万戸	約18万戸
火災発生件数	63件	198件
被害の特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>①広域的被害(ほぼ台湾全土)</li> <li>②点状的被害(断層分布等)</li> <li>③天変地異的被害(地形変動大)</li> <li>④群発的大地震の発生</li> <li>⑤地震被害(比較的火災被害小)</li> <li>⑥公共建築物の被害が顕著</li> <li>⑦騎楼(ピロティ)の被害顕著</li> <li>⑧インフラの被害は比較的小</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①限定的(阪神間を主とする)</li> <li>②面的被害(狭域だが広範囲)</li> <li>③大都市直下型(都市被害大)</li> <li>④単発型大地震</li> <li>⑤地震・火災複合被害</li> <li>⑥公共建築物の被害は比較的小</li> <li>⑦中間階、ピロティの被害顕著</li> <li>⑧インフラ被害甚大</li> </ul>
復旧復興の特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>①緊急対応迅速(緊急命令)</li> <li>②住宅復興は民間支援中心 支援金, 住宅ローン軽減, 臨時住宅手当</li> <li>③建築許可手続きの簡素化</li> <li>④若く活力ある社会での復興</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①緊急対応手間取る(現行制度)</li> <li>②住宅復興は公共住宅が先導 災害公営住宅, 低利融資, 利子補給, 共同化助成等</li> <li>③現行法による規制緩和</li> <li>④高齢化社会進展の中での復興</li> </ul>
復興の課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>①断層上の建築規制</li> <li>②再建建築物の安全性の確保</li> <li>③土地利用転換</li> <li>④農村部の復興</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①生活再建</li> <li>②住宅再建</li> <li>③経済の再生</li> <li>④安全で安心なまちづくり</li> </ul>
備 考	<ul style="list-style-type: none"> <li>・宗教団体によるボランティア活動活発</li> <li>・群発的地震発生のため国民の間に心理的不安が拡大</li> <li>・阪神・淡路大震災復興の教訓を学ぼうとする意識が大きく 実際の復旧・復興においても活用されているもよう</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間ボランティア活動活発化(ボランティア元年)</li> <li>・阪神・淡路大震災復興基金事業の創設</li> <li>・戦後最大の経済不況の中で発生し, 経済復興の課題が大きい</li> </ul>

注1) 上表中, 全壊家屋(戸)及び火災発生件数は「日経アーキテクチャ1999 11-29」111ページより引用した。

注2) 火災発生件数は地震後12時間以内に発生した火災件数である。

断層のズレである地変線の出現に沿い被害が線的に伸びている。視察した石崗, 豊原および霧峰では, 大きくズレた断層上の建造物等は当然大きな被害を受け

ているが、断層のごく近傍の建造物等は、外観上殆ど被害を受けていないといった光景も多く見られ強い驚きを覚えた。また、921大震災は、台湾全島にとって大きな被害をもたらしている。この地震でまさに「全島が揺れた」といっても過言ではないし、事実断層から遠く離れた台北市でも一部建物が倒壊しており、何らかの被害がほぼ全島で発生している。

一方、阪神・淡路大震災は、まさに大都市直下型地震であり、人口の密集している市街地において、住宅、産業、商業、公共施設、港湾、鉄道、道路及びライフラインなどあらゆる都市機能が面的に集中して壊滅的な被害を受けた。被災地の中にいるものにとっては「全てが失われた」といって過言でない状況であった。しかし、立場を変えて冷静に考えてみると、首都東京からは遠く離れており、日本全体からみればあくまでも限定した地域での局部的な大被害であったという現実は否定できないと思われる。

## (2) 復旧と復興

震災による復旧・復興については、地震直後からの緊急対応と生活の基盤である住宅の確保及び復興計画といった視点を中心に述べてみたい。

まずは震災直後からの緊急対応についてであるが、台湾の対応は、ボランティアの目覚ましい活動とともに基本的に台湾行政院主導といった印象が強い。地震発生当日に15項目の緊急措置、翌日には対策本部を台中に設置することを決定している。3日後24日には「緊急命令」を発動、6ヶ月の間、救援や復旧・復興に限定して、現行法の制限を受けることなく権限を集中して特別対応を行っている。また、地震発生後の深夜ただちに軍が動き、人命救助や瓦礫等の解体撤去処分に着手している。第1次派遣を行った地震発生1ヶ月後時点では、台中県においては瓦礫解体撤去作業はほぼ8割が完了しており、第2次派遣を行った同2ヶ月後には、権利関係のトラブル等で解体撤去できないもの以外はほぼ作業は完了しているようであった。

これに対し、神戸の場合は、復旧・復興の取り組みは、災害救助法の適用のもとに兵庫県、神戸市などの地方公共団体と国がそれぞれの役割分担に応じて



対策本部を設置して行うということが原則となっている。また、災害対策基本法、災害救助法を始めとしほぼ全ての施策が、現行制度による現物供給方式を基本として、個別的に特別措置を重ねていくという手法がとられた。台湾のように当初から根幹においての特別措置をとるということとはなかった。阪神・淡路大震災では、瓦礫の解体撤去について公費解体が決定されたのは地震発生11日後の1月28日であり、地震発生2ヶ月後といえばその作業がようやく本格的に始動しはじめたといった頃であった。

震災復興の基礎ともいふべき住宅復旧・復興についても差異がみられた。台湾では、住居等の確保に関する支援は、3つの選択肢が用意された。このことは、阪神・淡路大震災と比してきわめて早期における対応策である。まず、仮設住宅の建設であるが、それ以外に臨時家賃補助の支給（1年間4人家族の場合、日本円で約60万円）がある。さらに既存の公的分譲住宅を正規価格の7割相当で提供するなどが早期に打ち出された。また、地震発生1週間後の9月28日にはいくつかの公的救援措置を発表している。死亡者への弔慰金100万円（約350万円）や全壊家屋の場合の見舞金20万円（約70万円）のほか、自力再建のための低利ローンや二重ローンの者のため元ローンを銀行が処理するなどの措置がそうであり、どちらかといえば、自力再建を中心として住宅復興を進めようとしている。

阪神・淡路大震災での仮住居等の確保は、原則として災害救助法による応急仮設住宅の供給に限定され、住宅を無くした低所得者層に対しては、災害公営住宅の供給というメニューを中心に展開してきた。また、住宅再建等の個人補償に対する壁は厚く、これを補完するものとして地震後約半年後に県と市で拠出してできた阪神・淡路大震災復興基金が用意された。しかし、奥尻、島原の場合と比べて1人あたりの配当は極端に少なかった民間義援金をカバーするほどには至らなかった。後に議会・行政の活動や市民運動もふまえて紆余曲折はしたが、1999年5月に「被災者生活再建支援法」が成立した。これにより、全壊100万円の支給が実現したが、なお、自力住宅再建に対する支援制度のあり方については大きな課題となっており、我が国では、この一環として「(仮

称)被災者住宅再建支援制度」の創設についての議論が現在も続いている。

台湾では10月6日、「震災復興推進委員会」を設立し、再建(復興)計画について、2週間以内に緊急再建案、1ヶ月以内に再建に関する基本資料、半年以内に再建に必要な手続きを完成させると表明した。その後定められた再建計画は、①交通、学校、公共建築物などの公共建設計画 ②観光、農業、製造業などの産業復興計画 ③雇用、医療、教育などの生活復興計画 ④これら3つの復興を横に結ぶ形で地域毎のまちづくりを含む復興地域計画の4つの柱からなっている。

第2次派遣当時、營建署はこの復興計画に基づき、建築やまちの復興を具体的に実施する方策の検討が真っ最中というところであった。この中で私達に求められた主なテーマは、①断層における建築規制 ②建築行政手続きの簡素化 ③復興まちづくりの進め方であった。

神戸の場合は、震災1ヶ月後の2月16日、「神戸市震災復興緊急整備条例」を定め、復興のまちづくりの大きなランドデザインを提示した。5ヶ月強が経過した6月30日には、「神戸市復興計画」を市民に示し、①“市民のくらし”の復興 ②“都市の活力”の復興 ③“神戸の魅力”の復興 ④“協働のまちづくり”の推進の目標別復興計画を掲げ、さらに、安全都市づくりのための施策、市街地復興計画及びシンボルプロジェクトを計画の中に位置付けた。5年が経過した現在は、後期5カ年復興計画に相当する「神戸市復興計画推進プログラム」を定め、①市民の生活再建 ②都市活動の再生 ③安全で安心なすまい・まちづくりに沿い事業プログラムを策定し、重点行動プログラムを提示している。

これらの中で、特に復興まちづくりの点で台湾と我が国を比較すると、台湾では、近年、土地区画整理事業、都市再開発事業といったまちづくり事業の実績や体制が急速に整ってきているようであるが、その経験は浅く、未成熟な段階にあるといわざるをえない。行政側にもマンパワーや経験も少なく、専門家や事業者も十分に育っているとはいえない。また市民、住民にとってもまちづくり活動は初めてといったところであろう。しかし、制度や仕組みを越えて、

柔軟な乗りきり方をするのが台湾独特のノウハウかもしれない。今後の動向を注目したいところである。

### 3. 台湾派遣活動の総括

#### (1) 教訓と課題

地震被害、復旧・復興への取り組みについて概括すると、台湾の場合、阪神・淡路大震災の教訓から多くを学んでいるといった様子が伺われ、特に、復旧・復興に向けた取り組みを迅速に行おうといった姿勢が顕著であると思われる。

一方で阪神・淡路大震災では、改めて考えてみると、戦後はじめて起こった大都市直下型大規模地震への対応ということもあり、試行錯誤しながら現行制度の中で最大限の努力を行ってきたという側面があった。その復旧・復興の過程では、国、県そして市が早期の推進に最大限努めてきたが、特に緊急対応の場面では台湾に比してスピード感に欠けたといったきらいがあったといわれている。この迅速性という要素は、被災者の心理的・精神的な安定・安心といった面に大きく貢献すると考えられる。将来どこにでも起こりうる災害に対して、民族、国家、諸制度等の枠を越えて過去に起こった災害からの教訓を学び合い、日常的に準備を行い、検証を続けていくことは重要である。またそのことが、災害対応の迅速性を確保し、社会、被災者の安寧秩序の維持に資することに大きく貢献し、以降の復興の円滑な進捗の必要条件となる。台湾での取り組みを通じて私達はまず、この点に学ぶ必要がある。

また、これまで台湾と我が国の差異を中心に述べてきたが、共通な課題も多い。特徴的なものについて述べれば、住宅、建築物の安全性についてである。両震災では、多くの尊い人命を失った。深夜あるいは未明の地震ということもあり、特に住宅の倒壊による犠牲者が多かった。本来、人の生命・生活のシェルターとなるべき住宅の被害に改めて着目しなければならない。住宅の被害が最小限に押さえられ得たとしたら、両災害において、仮住宅の確保からはじまる住宅復興、これを前提として生じる生活復興、産業復興などで要する多大な時間、労力と資金等の負担が大きく軽減するからである。現在神戸市では、震

災の教訓をふまえ安全で安心なすまいづくりを総合的に推進しようという取り組みが、「神戸市すまいの安心支援センター」を核拠点として行われつつある。台湾で、私達はこうした、健全な住宅市場を形成し、市民（消費者）、事業者、専門家そして行政等が連携した住宅の品質確保への地道かつ着実な施策展開の必要性を提言しておいた。後に、神戸で欠陥建築物問題に取り組んでいる建築家メンバーが、台湾の消費者協会の招聘を受けて訪台したと聞いた。我が国と同様の問題意識が高まっているのであろう。

また、地域コミュニティの形成も大きな課題である。災害に関して、行政は様々な支援を行うが、災害の規模が大きくなるほど、その機動性、柔軟性は低下せざるを得ない。防災及び災害復興に関して、災害発生時の市民ひとりひとりの自助活動と地域コミュニティでの互助活動が大きな働きをすることが、阪神・淡路大震災で実証された。神戸市ではこれを教訓に、防災情報の収集・発信に努めるとともに地域単位でこれらを蓄え、災害時にも市民主体の防災・福祉活動が行えるよう、平常時から地域活動に積極的に取り組む「防災福祉コミュニティ」の形成支援に取り組んでおり、2000年現在で120団体の結成をみている。台湾で、市民を交えた意見交換会では、この防災福祉コミュニティについての質問が集中する場面があった。お互いに大震災を経験し、いざという時の地域コミュニティの重要性を痛感しているといった印象を受けた。

さらに、阪神・淡路大震災では、日本国内はいうに及ばず全世界から物心両面での様々な暖かい支援を頂いたが、大きな特徴のひとつにボランティア活動が挙げられている。多様なボランティア活動が被災地で行われ、被災者を支え続けた。「ボランティア元年」といわれる所以である。こうした成果等により、平成10年12月には我が国でNPO法が制定され、市民活動が大きく認知されはじめた。神戸市でもこうしたボランティア、NPO等の市民活動の支援に本格的に取り組みは始めている。私達の派遣活動も台湾のボランティアに多くの場面で支えられた。台湾では、仏教界、ライオンズクラブ及び商工会議所、基金会（地域住民の寄付行為により結成された社会活動団体）などでのボランティア活動が中心のようであったが、市民ひとりひとりでレベルのボランティア

活動が起こりつつあると聞いた。また、日本からも多くのボランティアが台湾各地に入り込み、現在もなお復興支援に従事している。

(2) 今後の海外支援に際して

現在進行しつつある国際社会のグローバル化、ボーダレス化に伴い、大災害に対する海外支援のあり方も多様化してきている。国家レベルに止まらず、地方公共団体、企業、市民といった草の根レベルまでに広がっており、国際交流の重要な手法としての位置付けを確立しつつあると考えている。とりわけ、被災経験のある市民及び地方公共団体レベルでの海外支援は、当事者として最前線で復旧・復興に携わった経験から、豊富な問題意識と実績を持っているが、被災地の市民、行政はこうしたノウハウを切望している。また、大規模災害の復旧・復興は広範囲に渡り長期間を有するが、そのTPOに応じたきめ細やかかつ中長期的な支援を必要としている。今回の台湾派遣活動を通じて、多くの現地の方々と知り合ったが、1年が経過した現在でも、一部の方々と手紙、Eメール等を通じて情報交換を行っている。この中では、やはり、現時点及び現場での検証、意見交換を求める声が高い。地方公共団体レベルでの直接的な海外支援は災害直後の緊急救助、復興計画立案・実効に関するアドバイスに限定される傾向にあるが、中長期に渡る交流も必要であり、こうした取り組みにより、新たなかたちでの国際的な理解、協力が進んでいくと思われる。

おわりに

本文執筆中の2000年10月6日、鳥取県西部地震が発生した。マグニチュード7.3の大規模地震である。被災地の方々には心からのお見舞いを申し上げるとともに1日も早い復興をお祈りしたい。

被害は、全半壊家屋100棟を超え、約8,000棟の家屋が損壊し、応急仮設住宅の建設に着手したと伝えられている。神戸市では、鳥取県の要請を受け、職員4名が10月11日には現地に入り、災害実務等の支援にあたったところであり、また、神戸市社会福祉協議会の職員2名もボランティアの取り組みなどの体験を伝えるため現地に入っている。

神戸、台湾そして山陰中部地方で進行している震災復興への多大な労苦について我々は共に学ばなければと思っている。そして、決して充分でなくとも、その教訓と成果について絶えず発信し続けることが私達の責務でもある。

最後に今回の2回に渡る台湾への派遣に際し、第1次派遣ではADI災害救援支援研究所長・伊永勉氏及び神戸学院大学助教授・吉川直人氏、第2次派遣では神戸芸術工科大学教授・齊木崇人氏には数々のサポートを頂いた。改めて感謝いたしたい。また、私達を激励し、ご支援を頂いた神戸市職員の皆様及び台湾の皆様には本書面を借りまして心よりお礼を申し上げます。

ありがとうございました。

再次 我們表示感謝！加油！台湾！

## 震災復興と都市整備 VII

——神戸市街地形成史——

高 寄 昇 三

(甲南大学経済学部教授)

### 1 阪神風水害の被害

都市にとって都市整備は、これまでみてきた道路・街路の整備だけでは、不十分であった。人口・企業が集積して、都市開発が行われると、自然災害もその様相が変化し、都市としても新しい防災事業が不可欠となってくる。

神戸市は、明治の基盤整備、大正期の耕地整理、昭和期の区画整理を実施し、都市整備してきた。そして昭和にはいって、元年に阪神国道が竣工し、3年に神戸電鉄開通、4年に西灘村、西郷町、六甲村を合併し、5年市営バス運転開始、6年に国鉄灘・鷹取間高架工事完成、7年に六甲ケーブル開通、11年に阪急三宮高架乗入と、着々と都市施設・サービスの充実が図られつつあった。

昭和13年7月17日、神戸市は「未曾有ノ大災厄」に見舞われる。阪神大災害である。従来にも災害はあったが、市内に大きな河川がないため、大災害が発生する可能性はすくなかった。

しかし小災害は、毎年のように発生していた。昭和7年には集中豪雨で、災害復旧費2万72円、水道施設復旧費5万866円が計上されている。

昭和9年には室戸台風の余波で、死者6名、損害額2千数百万円余と推計され、41万円余の復旧費を計上している。10年にも豪雨で被害をうけ、災害復旧費12万3,386円を計上している。

議会では市内の溝渠排水施設が不十分で、裏山の開発も被害を大きくしていると、当局を追求している。ことに市内中小河川の暗渠化が、問題として指摘されていた。

このような状況をふまえて神戸市は、六甲山系各河川の上流に砂防堰堤の建

設をめざして、10箇所31万6,487円の補助申請を行っている。

六甲山系の土砂崩れによる水害は、神戸市は想定していたともいえる。しかし一般の河川氾濫による水害で、全市的な土石流による山津波は予想外の自然災害であった。

昭和13年の阪神風水害の神戸市内の被害は、『神戸市水害誌』によると、第1表のようになる。この度の阪神大震災との比較では、死者こそ少ないが、全市比率でみた被災率は、阪神大震災より、阪神水害の被害者・被災家屋の方が、比率的には大きい。

被害は1億4,000万円と推計され、昭和9年度の神戸市総歳出7,300万円のほぼ2倍である。阪神大震災の被害は10兆円と推計されている。神戸市分を半分とみると、5兆円、神戸市の予算規模は一般会計・公営企業・外郭団体を統合すると、2.5兆円となるので、阪神水害と被害規模は、ほぼ同規模といえる。

第1表 被害状況の全市比率

区 分	全 市 被 災 比 率			備 考
平地部面積(千坪)	9,600	5,690	59.3	
人 口 (人)	964,000	695,985	72.2	死者379, 行方不明134人
家 屋 (戸)	209,110	150,973	72.2	流失2,846戸, 全壊3,115戸

出典 神戸市編『神戸市水害誌』149・150頁

被害額の内訳は、公共建造物1,843千円（神戸市1,161千円）、民有土地建物156,242千円（神戸市110,640千円）、土木施設30,845千円（神戸市13,152千円）、鉄道上下水道施設3,706千円（神戸市2,289千円）、電気瓦斯施設1,073千円（神戸市845千円）、商工業16,000千円（神戸市12,100千円）、農作物等11,019千円（神戸市191千円）、畜産264千円（神戸市119千円）、耕地8,711千円（神戸市160千円）、林業4,233千円（神戸市1,729千円）、水産123千円（神戸市0千円）、合計234,061千円（神戸市143,368千円）である。<sup>1)</sup>

阪神大水害の被害は、当然に河川被害が大きいですが、被害は当然、民間施設にも及び被害額としては、民間住宅などの被害が半分以上をしめている。

災害の場合、このような直接的物的被害とほぼ同額の間接的被害を余儀なく  
都市政策 No.102



される。それは市民・企業にしても、経済活動の中止によって本来は、得べかりし所得機会をうばわれるからである。

## 2 復興計画費の概要

この災害復興・復旧対策として注目すべき点を列挙すると、次のようにいえるであろう。

第1に、今日と同様に、政府への災害支援措置の陳情である。災害復旧という臨時かつ膨大な予算は、政府に依存せざるをえないが、神戸市は国費による高額補助と、工事の国営化を要望している。

当面の応急措置費は1,436万円であるが、内訳は土木費1,001.9万円、電気事業費90.0万円、水道費142.1万円、教育費44.6万円、社会事業費1.5万円、公園費7.6万円で、土木費が中心であった。

政府への陳情は、大蔵省の削減意向が厳しく、大臣折衝で六甲山砂防工事費1,000万円が決定されたが、この決定が大蔵省事務当局の削減意向を却って強め、内務・大蔵省の対立となり、決定は大幅にずれ込んだ。

昭和15年3月に大蔵省は、総額6,783万円（砂防費1,000万円をふくむ）の兵庫県の災害復興費を承認した。うち国庫補助額は河川関係1,723万円、道路関係619万円、水道関係93万円の合計2,435万円であった。

第2に、神戸市は災害復旧をこえて「神戸市百年ノ大計」を策定するため、神戸市復興委員会を発足させている。

復興計画は復旧事業計画よりはるかに大規模で、第2表のように総額1億3,529万円、うち河川復興費3,760万円、河川沿道路新設拡充935万円、暗渠埋設用道路新設670万円、山手阪神国道新設933万円、海岸線阪神国道新設2,081万円で、山麓都市計画道路新設1,364万円、公園新設578万円、治山・治水2,783万円、上水道復興費425万円であった。

この復興計画にもとづいて政府への予算要求運動を展開した。当時、関東震災、函館大火、京都風水害などの大災害に対する災害補助に関する緊急勅令が発布されていたが、神戸市も当然この特別措置で、高率（75%以上）補助を

要望した。

第2表 復興委員会の復興事業計画案 (単位 円)

区 分	総事業費	市内市外の区分	
		市内経費	市外経費
河川復興費	37,605,400	37,605,400	—
道路復興費	59,814,100	27,019,750	32,794,350
河川沿道路新設拡張費	9,350,000	9,350,000	—
暗渠埋設用道路新設費	6,698,500	6,698,500	—
山手阪神国道新設費	9,325,000	—	9,325,000
海岸線阪神国道新設費	20,805,600	3,101,250	17,704,350
山麓都市計画道路新設費	13,635,000	7,870,000	5,765,000
公園新設費	5,784,800	5,784,800	—
治山並びに溪流治水費	27,833,000	27,833,000	
上水道復興費	4,251,323	4,251,323	—
合 計	135,288,623	—	—

資料 神戸市編『神戸市水害誌』1,014頁

### 3 災害復興事業の財源内訳

神戸市は緊急工事と復旧工事の双方で、総額924万円の工事を決定している。国庫補助金708.9万円、市負担215.1万円であるが、工事関連雑費が算入されていないので、実質的な工事額は1,000万円をこえると予想されている。

神戸市は、災害応急措置として一般会計から250万円、水道費会計から70万円、電気事業費から90.5万円の支出を決定し、当面の災害復旧費に充当している。

しかし政府に承認された復旧事業は、当初の復興計画の1億円からみると、数分の1であった。河川関係は要求の2分の1の1,843万円、河川沿道路は原案935万円が195万円、暗渠道路は670万円の要求で400万円、山麓道路は1,364万円のうち519万円が認められた。しかし海岸線・山手線、そして公園は全額削減された。

政府によって承認された復興事業は、第3表のようになり、総額3,454万円  
都市政策 No.102

であった。うち神戸市の財源負担は1,290万円で37.3%で約3分の1負担である。

災害復興事業の特色は、その中心的事業が六甲砂防事業、河川改修事業など国・県事業の比率が大きかったためである。神戸市は、主として道路・水道などを負担している。

災害復旧事業で注目されるのは、河川・道路復旧事業だけでなく、防災事業として「六甲山系根本対策砂防事業」が、計画・実施されたことである。応急対策砂防工事費として50万6,372円、根本対策事業として306カ所の堰堤、78カ所の床固、7カ所の護岸工事、58カ所の山腹工事であり、事業費は400万8,077円であった。

第3表 主要災害復旧事業の財源内訳 (単位 千円)

区 分	事業費	国 庫	軌道経営者納付金	受益者負担	県負担金	市負担額	市 債
政府直轄工事事業	18,428	9,214	284		2,977	5,953	
県施行事業費	5,918	1,544	182	843	772	2,577	
市直轄道路整備	5,187	1,198		1,000	599	3	2,387
市水道復旧事業	4,640	893				761	2,986
災害防備林	370				141	229	
合 計	34,543	12,849	466	1,843	4,489	9,523	5,373

資料 『神戸市水害誌』1,174~1,197頁

この六甲砂防工事は、六甲山砂防工事事務所『六甲山30年史』によると、毎年100万円程度の砂防事業が、国2・地方1の費用負担ですすめられた。戦後、営々として事業は、継続された。

この砂防工事のお陰で、戦後の昭和36年梅雨前線豪雨(471mm)、死者26人、全壊戸数253戸、39年の台風23・24号(537mm)、死者2人、全壊戸数1,616戸、42年の42年豪雨災害(319mm)、死者84人、全壊戸数361戸という小災害で済んでいる。

阪神大水害の神戸市財政にあたえた影響は、先にみたように国・県事業への事業負担の転換をして、市負担を3分の1に抑制することに成功している。全財政規模7,000万円からみると、市債537万円、市負担額952万円は耐えられな

い負担ではない。

関東大震災における東京市の復興事業は総額4億563万円のうち、国庫補助金は1億4,705万円で36%であとは東京市の負担となった。国庫貸付金4,708万円、電気事業負担金997万円、市債1億6,090万円、借入金2,807万円、補償金1,050万円、一般収入206万円で、東京市負担2億5,858円であった。

結果として東京市は市債1億6,000万円もの発行を余儀なくされた。しかも発行した復興外債が円為替レートの下落で、実質的な負担が倍増するという苦しみを味わう羽目になる。

神戸市における阪神大水害の復興事業は、このような市債による財政圧迫の負担から逃れることができた。内国債であり、その後のインフレーションによって、実質的な負担は急減していった。

#### 4 都市復旧復興の課題

災害復旧・復興にはさまざまな課題が存在する。注目すべき点をあげると、次のような点があげられる。

第1に、災害廃棄物などの除去である。阪神大水害では流失土砂の問題であった。市街地に搬出された土砂は548万 $\text{m}^3$ と推計されている。その除却費として道路430万円、河川154万円、河口浚渫5万円を支出している。

この流失土砂の処分地として、神戸市は8月30日、「神戸港東部埋立地促進ニ関スル意見書」を政府に提出している。

意見書は「百万市民ヲ苦シメタル土砂ノ好箇ノ処分地ヲ作ルト共ニ一ハ神戸港弁ノ大ナル礎トナル事ハ火ヲ賭ルヨリモ明カニシテ」と説明しているように、「一石二鳥の効果を収めんとするの名案であった」と評されている。<sup>2)</sup>

第2に、ライフラインの復旧における状況は、電気は、7月14日に山間部を除き回復し、19日には完全復旧している。

電車は、9月2日に完全復旧をみている。7月5日には61%、13日には90%の回復をみている。

水道は、7月15日に85%の給水を実施している。7月20日に全市に給水のみ都市政策 No102

ているが、時間給水であった。

阪神大震災と比較して、ライフラインの復旧は早く、一番おそい水道で2カ月であった。

第3に、救済事業としては、仮設住宅の建設は、7月20日56戸、22日408戸、23日144戸、29日までに、29日54戸、最終的には1,086戸、建設費29万7,565円である。

6,000戸の全壊流失家屋に対して、建設戸数は6分の1であり、戸数は特別に少なくはないし、多くもない。しかし建設時期は、災害発生後1カ月以内に全部建設している。

ライフラインの復旧などでも、阪神大震災のほうが難航したが、仮設住宅でも阪神大水害の方が、早く建設している。建設戸数の相違もあり、大規模仮設住宅の建設の必要がなかったことが原因である。要するに市街地の空き地で、対応ができたからである。

第4に、救済物資の支給は、8月4日で打ち切っている。最終的には8月24日までは給付されていたが、実質的には1カ月であり、きわめて短い期間で給付は中止している。給食サービスは、第4表であるが、ピークは災害2日目でその後は減少している。

注目されるのは自宅被災者に支給していることで、全体としては避難所の支給数より多い。支給は8月6日でうちきられている。

7月9日現在の避難所は、小学校32箇所、6,132人、その他76施設14,563施設、合計108箇所、20,695人である。

戦前の行政機構も、災害時には機敏に対応したといえることができる。『神戸市水害誌』は、「合計実に647,000人に対し約180万食を配給した結果となっている。以て如何に混雑し、如何に困難なりしかを想察すると同時に、永きに互りて配給を仰ぐを得ざりし罹災民の窮状を知るに足るのである」<sup>3)</sup>と、混乱のなかの給付実績を、自己評価している。

注目されるは、自宅避難者への給付が、全体としては多いことである。阪神大震災では自宅避難者への給食サービスが問題となったが、ライフラインが全

面的に途絶している以上、避難所被災者と自宅を区分する必要はないのではな  
 かるうか。

神戸市は救援物資以外に食料品10万5,096円、被服費6万9,683円、合計17万  
 4,778円を購入している。

第4表 罹災者中要救助者・給食数状況

区分	避難所要救助者			各戸要救助者		合 計	
	所 数	人員数	食 数	人員数	食 数	人員数	食 数
7. 5	9	19,408	22,117	32,141	34,912	51,549	57,029
6	127	22,991	68,088	31,396	78,812	54,389	146,900
7	116	19,252	57,709	21,895	61,336	41,127	122,045
12	76	11,370	34,110	19,529	58,557	30,899	92,667
19	66	8,347	25,025	12,648	37,887	20,995	62,912
26	23	2,548	7,642	3,747	11,241	6,295	18,883
8. 6				800	2,400	800	2,400
合計	1,810	260,708	730,672	386,248	1,064,718	646,956	1,795,390

注) 合計は7月5日から8月6日までの各日の累計で表中の数値の計ではない。  
 資料『神戸市水害誌』610頁～612頁

義捐金は、各地から多額の金額がよせられた。最終的には神戸市133.9万円、  
 兵庫県117.5万円、商工会議所28.6万円の合計280.0万円であった。

地域別では神戸市76.2万円、東京府42.2千円、大阪府9.9千円、兵庫県（神戸  
 市以外）3.0万円などであった。

死者50円、行方不明者50円、重傷者20円、家屋流失・全壊30円、家屋半壊15  
 円であった。

租税減免は、所得税2,000円以下所得税税額の全額、5,000以下は10分の5、  
 5,000円以上は10分の2である。事業収益に対しても、純益2,000円以下営業収  
 益税額の全額、2,000円をこえる分は10分の5である。減免額は国税49.7万円、  
 市税52.4万円である。

## 5 災害原因への議論

阪神大震災と同様に、阪神大水害でも原因をめぐってさまざまな意見がださ

れた。神戸市の阪神大水害の雨量は、3日間で460mmで、六甲山系では615mmも降っている。この雨量はもちろん観測史上記録的であった。ただ過去に7月の降雨量としては、明治36年に639mmを記録しており、38年にも425mmをみている。

このような豪雨にもかかわらず、大災害とはなっていない。災害の原因については、常に天災か人災かが争われるが、阪神大水害も例外でなかった。

人災説は高西敬義博士（内務省大阪土木出張所）で「神戸は地勢の関係から山地は極く際迄利用せられて、無茶無茶に家が建てられ、川幅は極度迄狭められたため俄かに多量の出水があると、川は忽ちにして溢し家が流される」<sup>4)</sup>と、開発が災害の原因としている。

和達博士（中央气象台大阪支台長）も人災説で「今度の水害は行き過ぎた文明の反動です。大体阪神の様に背後の傾斜の烈しい山を控へた土地が開拓せらるるときは、山林と河川との関係につき余程の注意が必要なり」<sup>5)</sup>と、開発が自然との均衡をくずしたとの人為的災害説とみなすことができる。

天災説として、堀口由巳博士（海洋气象台長技師神戸測候所長）は「今次の禍因は3日の夜から降りついた43時間内に467ミリに達したと云ふ驚異的数字の降雨量に存したと云はざるを得ない。……………神戸の背山一体を掩う花崗岩は殆ど風化して居り、或は分量の水を含むときは、其の傾斜度と相俟って流動物となりうる条件に置かれて居たことを見逃せない」<sup>6)</sup>と、豪雨と六甲との複合的災害としている。

上治寅次郎（京大工学部助教授）も「根本原因は、実に大部分が粗粒花崗岩に被られた六甲山に生育した松に在り……………此の松は幼樹の時は完全に砂防の役目を果たすのであるが、五、六十年も経過すれば、粗粒花崗岩は次第に風化し、地表下数尺の所迄砂礫化し、而し花崗岩には根は深く這入らず、この土量も年数を経るに従ひ増加し、土盤は甚しくゆるみ、崩壊も容易なららしむる状態に達する。其れが一旦大降雨に会へば、忽ち崖崩れとなつて、土砂が水と共に山麓地方を襲つて、今回の如き大惨事を起すに至る」<sup>7)</sup>と、花崗岩風化による周期災害として、天災説を展開している。

このような人災説・天災説は、ともにそれなりの理由があり間違っていない

い。しかしどちらが主たる原因かは、天災説である。

第1に、人災説では、開発行為のない河川まで氾濫している、全市的な被害を説明できない。被害を拡大した誘因であるが、基本的な原因ではない。

第2に、人災説でも開発とともに防災工事を並行して実施すれば、災害は発生しないとの説である。その意味では人災説も説得力があるが、当然のことの指摘である。

第3に、天災説のように、六甲山系の土質と植物生態状況に原因をもとめると、豪雨との関連による災害の原因が明確となる。要するに数十年周期で、大規模の土砂流が発生する危険性を秘めている。

第4に、この土砂流の発生を阻止するには、開発を中止しても効果はない。むしろ発生は自然の摂理であり、発生を想定した防災工事を実施することである。災害後、大規模な六甲山系砂防工事がなされ、開発事業が大規模に展開されたが、大災害は戦後も発生していない。

論理的にはこの六甲山系の災害発生メカニズムに対応して、砂防工事をしていれば大災害は防げたのであり、その意味では、阪神大水害も人災である。しかしこの論法では、すべての災害は、人災となる。

問題は当時、十分に災害が予期され、社会的な防災投資能力でもって防止できたのに、防災事業を怠ったという場合に、人災説が適用できるであろう。

阪神大水害でも、災害発生後においてはじめて、六甲砂防工事が本格化したのである。災害を予知して、巨額の公共投資は投入されないのである。

阪神大震災でも、仮に予知できたとして、老朽過密住宅を全部立て替えることは不可能である。しかし交通機関などの構造物の耐震構造を、強化することはできたであろう。

都市整備における基盤整備は、防災機能もふくめて実施されるべきであり、災害予知能力を高め、もっとも発生の確立の高い箇所への優先的な投入という投資戦略を確立していかなければならない。



- 1) 神戸市編「神戸市水害誌」(以下、前掲・神戸市「水害誌」) 152・153頁。
- 2) 神戸市・前掲「水害誌」1010頁。
- 3) 神戸市・前掲「水害誌」610頁。
- 4) 昭和13年7月7日、大阪朝日新聞・神戸市編「神戸市水害誌」1273頁。
- 5) 昭和13年7月8日、大阪朝日新聞・神戸市編「神戸市水害誌」1274頁。
- 6) 昭和13年7月9日、大阪朝日新聞・神戸市編「神戸市水害誌」1275頁。
- 7) 昭和13年7月12日、大阪朝日新聞・神戸市編「神戸市水害誌」1277頁。

神戸 21世紀・復興記念事業  
法定外目的税  
公益法人等への一般職員の地方公務員の派遣等に関する法律  
ナレッジマネジメント

〳 神戸 21世紀・復興記念事業

1. 経緯

神戸市では、これまでの都市づくりを引継ぎ、包括し、さらに都市の魅力と活力を高め、“すべての人が住み続けたくなり、訪れたいまち”「アーバンリゾート都市づくり」を推進しており、平成5年には21世紀に向けた神戸の新しいまちづくりの契機として「新しい都市魅力の創造」をテーマに、「アーバンリゾートフェア神戸'93」を開催した。

多くの市民が参加したこのフェアを契機にその成果を今後のまちづくりに活かしていこうとしているなか、震災により神戸市民は多くの犠牲を受けた。その後、市民一人ひとりの懸命な努力と地域・近隣での助け合いや国内外からの心温まる多くの支援に支えられ、様々な困難と危機を乗り越えて、神戸のまちは力強くよみがえろうとしている。

このようななか、平成10年に設置した市民各層からなる「神戸21世紀・復興記念事業懇話会」で議論をいただき、震災から6年を経て、21世紀へと歩みはじめる2001年に、人が輝き、まちが輝く神戸から国内外に震災支援への感謝の気持ちを込めて、復興がひとつの段階にきたことをお披露目する記念事業を開催することが望ましいとの意見のもとに、基本構想として提言いただ

いた。

2. 開催概要

(1) 開催目的

- ・震災支援への感謝と復興のお披露目
- ・21世紀に向けて神戸の魅力・夢を発信

(2) 基本方針

「“ひと”が輝く、“まち”が輝く」を基本方針とし、以下の7つの方向で事業を展開する。

- ・支援への感謝と復興のお披露目をし、来訪者をもてなす事業
- ・市民主体、市民の力を活かした事業
- ・将来を担う子どもたちの夢を育む事業
- ・まちの魅力、神戸らしさを再発見する事業
- ・まちの活性化を図る事業
- ・21世紀のまちづくりへとつなげていく事業
- ・神戸を内外にアピールする事業

(3) 名称

神戸 21世紀・復興記念事業

(愛称:「KOBE2001 ひと・まち・みらい」)

(4) テーマ

神戸 新しいはじまり

—すべてのやさしさに感謝して—

(5) 会期

平成13年1月17日から9月30日

257日間

(6) 会場

神戸市内一円（山のエリア・まちのエリア・海のエリア）

(7) 主催

神戸 21世紀・復興記念事業推進協議会

### 3. 市民参画

今回の記念事業については、事業のフレームの検討を行う段階から、市民の参画を図っており、平成11年夏に「神戸の魅力と夢」ということで市民のアイデアを募集した。

そこでのアイデアをもとに、震災からの教訓をベースに、①震災支援への感謝のメッセージの発信と来訪者へのおもてなしを行うとともに、②当時、心を慰めてくれた「花」、希望を与えてくれた「光」に感謝の気持ちを込めて、まちを演出し、来訪者をもてなす事業を展開し、また、③21世紀に向けての神戸の夢をアピールする事業を展開することとした。

### 4. 事業展開

(1) 震災支援への感謝を表す事業

記念事業の底流となる「震災支援への感謝の気持ち」を発信する事業として、「神戸からの感謝の手紙」運動を展開しているが、この運動は、市民一人ひとりが主役であり、市民の主体的な活動を行政が支える形で進めている。

(2) 神戸のまちの魅力を発信する事業

シンボル事業として、まず春を中心に、花で感謝の気持ちを表わし、新しく生まれ変わった神戸の魅力を彩る「花のプログラム」を展開する。

ポートアイランドでの「大ひまわり畑」、

北野坂を300mにわたり花びらを敷きつめる「インフィオーラ北野坂」のほか、「花つみき」等の飾花などまちのいたるところで「花の降る神戸」を演出し、暮らしの中で花を楽しむイベントを多彩に展開する。

また、夏には新世紀への希望、都市の活力の象徴である光をテーマに「光のプログラム」を展開する。

神戸ならではの夜景、まちの特性を活かした魅力的なライトアップや日本初公開の光のアート「クロモリット KOBE」で旧居留地のレトロな建物を色鮮やかに浮かび上がらせるほか、ウォーターフロント等での光のイベントにより、神戸の新たなまちの魅力を創出する。

あわせて、「まちのプログラム」として、元気あふれる神戸のまちを舞台に、まちの魅力、各区・地域の特色、伝統、歴史を活かしたイベントを、市民を主体として、文化、スポーツをはじめ様々なジャンルで多彩に展開し、神戸のまちの再発見につなげる。

(3) 神戸の夢を発信する事業

新世紀を迎えるにあたり、神戸の未来を考え、たとえ長い年月がかかろうとも、次の世代への贈り物となるものとして提案のあった、「小学校の校庭を緑いっぱい芝生に」、「神戸の街をブロードウェイに」などのプランを実現に向けて市民・事業者・行政が協働して取り組んでいく。

### 5. アーバンリゾート都市づくりの推進

(1) 市民の参画促進

今回の事業については、前述のとおり企画段階から市民の提案を公募し、それを骨

子に事業を構成していくほか、市民が主体となって「神戸からの感謝の手紙」運動を展開していく。

また、イベント展開にあたっては、神戸文化ホールや区民ホール等を一定期間、市民に日頃の活動の成果を発表する舞台として無料開放するほか、「KOBE 2001パートナーシップ事業」として、市民が日頃の活動や地域の特徴を活かして、自らの手で企画・実施する事業に対して、事業助成するとともに、アドバイスを行い、市民活動を支援していく。

その他、市民の手づくりイベントを募集することにより、市民・事業者の参加促進を図り、市民各層での盛り上がりを図っていく。

このように、市民のイベント「参加」に留まらず、企画段階からの「参画」を積極的に進め、市民の独創性・実践力を活かしていくことにより、今後のまちづくりにおける人材・ノウハウの蓄積を図っていく。

## (2) 協働のまちづくり

事業展開にあたっては、単なるイベント実施に終わることのないよう、この事業をきっかけとした協働のまちづくりにつなげていく。

具体的には、花のまちづくりに向けた「花みどり市民ネットワーク」の結成や、光のまちづくりに向け、夜景ウォッチングやライトアップ実験等を通じて市民自らが光について学び、地域のまちづくりに活かしていく市民グループ「こうべ照明探偵団」の活動を支援していく。

さらに、「小学校の校庭を緑いっぱい芝生に」プロジェクトについても、市民が中心となった活動組織も立ち上がり、特定

非営利活動法人の申請も行いつつ、実現に向けての課題の検討等を行っている。

このように、2001年を契機に記念事業を開催するなかで、市民活動組織の立ち上げや支援を通じて、今後の市民活動の活性化や協働のしくみづくりを行い、「協働のまちづくり」につなげていく。

あわせて、様々なイベント展開を繰り広げることにより、今後の神戸の夢を実現していくプログラムのきっかけづくりを行うとともに、将来のまちづくり、活力あるまちづくり、人づくりを推進し、“すべての人が住み続けたくなり、訪れたいまち”「アーバンリゾート都市づくり」を目指す。

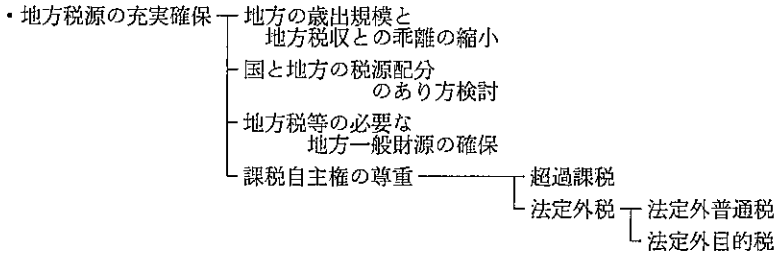
## 〱 法定外目的税

### 1. 地方分権推進

地方分権の推進は、国と地方公共団体が共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係であることを踏まえつつ、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るため、各般の行政を展開するうえで国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、住民に身近な行政をできる限り身近な地方公共団体において処理することを基本として行わなければならない。そのための財源もできる限り地方税で賄うことが望ましく、地方分権の進展に伴い、地方公共団体の財政面における自己決定権と自己責任を拡充していく必要がある。

地方分権改革の一つの節目とも言える、いわゆる「地方分権一括法」において、課税自主権をより尊重する観点から、法定外普通税の許可制度を廃止し、法定外普通税の新設又は変更については、国との同意を

地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）



要する事前協議制となった。さらに、住民の受益と負担の関係が明確になり、また、課税の選択の幅を広げることもつながることから、法定外目的税の制度が創設された。

法定外普通税は、その収入の用途を特定せず、一般経費に充てるために課する税で、法定外目的税は、条例で定める特定の費用に充てるため課する税である。

わが国において地方公共団体が独自に課税自主権を行使する方法としては、超過課税と法定外税（法定外普通税、法定外目的税）の創設が挙げられる。

## 2. 法定外税創設要件等

自治大臣の同意を得る際に消極要件として、①国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること、②地方公共団体間における物の流通に重大な障害を与えること、③国の経済施策に照らして適当でないこと、がある。

また、地方分権一括法改正前の法定外普通税の許可要件には、④その税収入を確保できる税源があること、⑤その税収を必要とする財政需要があることが明らかであること、という積極要件があったが、現在で

も、各自治体が法定外税の創設を検討する際の1つの指標となるものと考えられる。

さらに、新しく負担を求めるにあたり、その負担の方式として、税、分担金、使用料、手数料のいずれがよいかもよく検討しておかなければならない。

平成12年4月現在、課税されている法定外普通税には、道府県では、石油価格調整税（沖縄県）、核燃料税（北海道、宮城県、福島県、新潟県、石川県、福井県、静岡県、島根県、愛媛県、佐賀県、鹿児島県）、核燃料物質等取扱税（青森県）、核燃料等取扱税（茨城県）の計14団体で約202億円（平成10年度決算額）、市町村では、砂利採取税（神奈川県山北町、神奈川県中井町）、山砂利採取税（京都府城陽市）、別荘等所有税（静岡県熱海市）の計4団体で約5億円（平成10年度決算額）である。

法定外普通税合計約207億円の地方税収総額に占める割合は0.06%にしかすぎない。地方税体系が相当整備されている現在では、法定税目以外で相当の税収を確保できる新税を創設することは、なかなか難しい状況にあるといえる。

### 3. 新税（法定外目的税）の検討

現在全国で検討されている新税は、特定の財政需要に起因して課税することより住民の理解が得られやすい新設の法定外目的税がほとんどであるが、まだ、どの団体も検討段階で、課題もあり、実施するまでには時間がかかると考えられる。都道府県では、産業廃棄物税、大型ディーゼル車高速道路利用税、パチンコ税、ホテル税、水源環境税、有料道路の有料期間終了後の維持管理費を目的税として徴収等、市町村では、レジ袋税、遊漁釣り税、勝馬投票券発売税、たばこ自動販売機設置税、缶入飲料自動販売機設置税、電気自動車等買い換え促進税等が検討されている。

神戸市においても、平成12年4月行財政局主税部内に主税部長以下税務職員9名で構成する「課税自主権研究会」を設置し検討を開始した。震災復興途上であることより、まず新税ありきではなく、新たな負担を求めることについての住民の合意が得られるよう幅広く議論していかなければならない。

### 4. 今後の展望

政府税制調査会中期答申（平成12年7月）や地方制度調査会答申（平成12年10月）で、国が情報提供や助言等を行うことによって自治体の課税自主権の活用を後押しすべきだという趣旨が盛り込まれたのを受けて、平成12年11月自治総合センターが学識経験者らの研究会を設け、自治省と協力して税源確保に努力する自治体を支援することとなった。平成13年度中に調査研究の成果をとりまとめる予定。この研究会で新税創設のガイドラインが示されたり、各自治体

からの相談に対する情報提供やアドバイスにより、今後各自治体の新税検討がますます活発化してくると思われる。

法定外税を創設するにあたっては、法定税目の超過課税、徴収率の向上、税務行政の簡素化、徴税費の削減、財政支出の抑制等自治体の内部努力を十分実施したうえで、住民（納税義務者）、議会、国等の理解を得ることが最も重要であり、十分な説明が求められる。行政サービスにおける受益と負担の関係を明確にし、何に対して財源が必要なのか、その施策実施のために新税の負担はやむをえないという住民の合意形成が必要不可欠である。行政サービス水準の切下げか負担増かを選択肢として提案し、その選択を住民の判断に委ねることも必要である。このことが自治体の政策形成能力を高めるとともに、住民の地域づくりへの意識も向上すると考えられる。自治体による明確な目的に裏付けられた独自課税が地方分権の推進に弾みをつけることが期待されている。

### 〱 公益法人等への一般職員の地方公務員の派遣等に関する法律

#### 1. はじめに

各地方公共団体においては、多様化・高度化する住民ニーズの拡大に応えるために、外郭団体を始め第三セクター等外部団体を通じて、施策を推進する手法が一般化してきた。これは特定目的の執行の即応性や行政サービスの供給形態の効率化といった面で、相当の実績をあげてきたと考えられる。

ところが、現行の地方公務員法（以下「地公法」という。）の規定では、職員の任命を行う場合の方法に関し、その種類が採

用、昇任、降任及び転任に限定されており、派遣のための一般的な制度が確立されていない。実務上では①職員をいったん退職させて外郭団体の事務に従事させる、②地公法27条2項の規定に基づく条例により、派遣期間中、職員を休職とする、③地公法35条の規定に基づく条例により、派遣期間中、職員の職務専念義務を免除する、④任命権者の職務命令により、外部の団体の事務に従事するように命ずる、という方法が採られているのが実状であるが、特に③について、職員の職務専念義務を定めている地公法の趣旨から、地方公共団体の長が法令ないしは条例上の根拠なくして、職員を当該地方公共団体の身分を保有させたまま、外部の団体に派遣し業務の執行を命ずることが許されるかどうか、派遣に伴う職員の処遇の不利益とも併せ問題となってきた。

一方で、職務専念義務免除による職員の各団体への派遣についてこれを違法とし、地方公共団体が派遣職員の給与を負担するのは違法支出に当たるとして住民訴訟が各地で提起され、平成10年4月24日には茅ヶ崎市が商工会議所に職員を派遣した事案について、最高裁の判断が示された。判決では職務専念義務の免除について、公共の利益のために専念しなければならないといった地公法に定められた公務員の理念の趣旨に反する場合は違法となりうるという一般的な基準を示した上で、派遣先団体の性格や業務内容、派遣職員の具体的な職務内容と当該地方公共団体の施策との関連性等について、公益性の視点から任命権者に対し慎重な審理を求めた。

この判決を受け自治省では「地方公務員制度調査研究会」において職員の派遣の形

態が検討され、本年4月に職員派遣に関する統一的なルールを設定し、職員派遣の適正化及び手続きの透明化、職員の身分の明確化を図ること等を目的として「公益法人等への一般職員の地方公務員の派遣等に関する法律」が制定された。

## 2. 制度の概要

法律では、派遣団体に応じて①公益法人等への職員派遣制度及び②営利法人への退職派遣制度の二つを新たに設けている。

- (1) 派遣先の対象法人について、①では民法法人、特別の法律により設立された一定の法人及び地方6団体のうち、その業務が地方公共団体の事務・事業と密接な関連を有し、施策推進を図るため人的援助が必要なものとして、条例で定めるものとされ、他方②については、当該地方公共団体が出資している株式会社又は有限会社のうち、その業務が公益の増進に寄与するものとして、条例で定めるものとされる。
- (2) 派遣に際しての手続きとして、①は職員が公務員の身分を有したまま公益法人等の業務に従事するものとされ、他方②では任命権者の要請に応じて職員が退職したうえで一定の営利法人の業務に従事し、業務に従事すべき期間が満了した場合等には、地公法の定める欠格条項に該当する場合等を除いて、再び職員として採用するものとされる。①②とも、派遣に際しては、派遣職員の任命権者と派遣団体との間で業務内容などについて取決めを締結するものとされており、その場合には派遣職員が従事する業務は主として地方公共団体の事務・事業と密接な関

連を有すると認められる業務等に限定される。

- (3) 派遣期間は原則3年以内とされるが、①については5年までの延長が認められる。また、同期間中の給与については、②についての地方公共団体による支給の不可についてはもちろんのこと、①についても支給不可を原則とし、委託事務や共同事務等に従事する場合にのみ可とした。さらに、同期間中の対象職員の服務について、①については「信用失墜行為の禁止」「政治的行為の制限」等身分上の服務の適用がなされるが、②については職員の退職が前提であるため服務規定の適用はなされない。
- (4) その他、①②とも派遣職員の処遇について、派遣期間中は健康保険制度及び労働者災害補償制度は派遣先団体に係る制度が適用される。また復帰後の処遇については、地方公務員共済長期給付制度及び退職手当制度については派遣期間をそのまま通算して適用するものとするとともに、処遇一般について部内職員との均衡に配慮することがうたわれている。

### 3. 結び

本法の成立により職員の派遣に関する制度の枠組みが整ったことになり、今後は平成14年4月1日の施行に向けて、地方公共団体と派遣先団体との間で業務内容等に関する協議が進むことになる。一方で、近年の大都市部をはじめとした各地方公共団体の危機的な財政状況から、派遣先団体への関与のあり方についての見直しが行財政改善の動きのなかで喫緊の課題となっている。団体側にあっても今後は「自己責任の原則」

のもとに、さらなる経営の効率化が要請されよう。要は地方公共団体の業務の効率的な執行の推進と、それによる住民便益の向上にこそ、派遣団体の存立意義やこれに伴う職員の派遣の必要性があるのであり、目的と手段が混同されてはなるまい。

## 〳 ナレッジマネジメント

### 1. ナレッジマネジメントとは

ナレッジマネジメントの定義については諸説あるが、一般的には「組織内のナレッジ（知的資産）を質・量とも向上・拡大させることにより、組織の実行可能性と価値提供力を高めるための手法」ととらえることができる。ここにいう「ナレッジ」は、単に「データ」や「情報」だけでなく、これらを分析し、洞察を加えた「知識」や「知恵」といったものも含む広い概念である。

ナレッジマネジメントの事例としてよく挙げられるゼロックス社の「Eureka（ユークレカ）」は、カスタマー・エンジニアが現場で体験した手柄話や苦労話をインプットし、それを全員で共有できる、イントラネットを基盤としたシステムで、これにより業務の改善や、労働時間、部品コストの削減などの効果を生み出し、また、サービスマニュアルの作成や実際の設計の工程にも活用されている。

ナレッジマネジメントの第一歩は、いかに「暗黙知」を「形式知」にするかということである。暗黙知とは、経験やノウハウなど個人の頭の中にあるナレッジで、これを、例えばマニュアルのようにだれもが理解できるように言語化し、客観化し、伝達・移動可能にしたものが形式知である。ナレ



ジマネジメントにより組織が共有するナレッジ（組織知）を拡大し、組織の各個人は、自らに帰属するナレッジ（個人知）とともに拡大した組織知を活用することにより、提供する付加価値を増大させることができるのである。

## 2. 背景

現在の日本は、これまでに経験したことがない長期不況からなかなか抜け出せず、これとは対照的に、1980年代に日本に経済面でのトップの座を譲っていた米国が1990年代以降は様々な経営改革に取り組み、高い経済成長を成し遂げている。1980年代の日本的経営はヒト・モノ・カネ（物的資本）を最適利用し、改善活動を行い、規模を拡大することがその中心になっていたものであるが、米国では、苦しい状況の中から、これまでの優れた知的資産を意識的に活用し、創造することにより、効率的なビジネスを行うナレッジマネジメントのコンセプトが生まれ、現在も好景気を持続している。最近、日本でナレッジマネジメントに対する関心が高まっているのは、物的資本の充実を図るだけでなく、ナレッジの有効活用に取り組みなければ欧米との競争時代に生き残れないとの認識があるからだといえる。また、「護送船団方式」で企業が永続し、その下で終身雇用制が維持されてきた時代から、歴史的な規模での企業統廃合や雇用流動化の時代に移行し、従前のナレッジの維持継承が課題となってきたということもあるだろう。

さらに、情報技術（IT）の進歩も、ナレッジマネジメントを生み出す源泉となったといえる。ナレッジマネジメントは、情

報技術を活用しなくても実践することは一応可能だが、グループウェアやインターネット・イントラネットに関する情報技術を利用せずに、大量のナレッジを蓄積し、高速に検索などの処理をし、多数のメンバーによるコミュニケーションを行うことは難しいであろう。

## 3. ナレッジマネジメント導入のために

ナレッジマネジメントを機能させるには、目的を明確にしなければならない。具体的には、

- ①各個人に方向性を示し、ナレッジを提供することで、組織力の基礎である個人の能力の育成をすること
- ②セクションの壁を越えて、ナレッジを活用し、提供しあうことによって、組織全体としての生産性を向上させること
- ③トップから現場に至るまで様々なレベルでの意思決定に必要なナレッジを提供することにより、正しく、速い意思決定を可能とすること。
- ④時間と場所を越えて、ナレッジを提供しあう場を持つことにより業務の革新を実現する可能性を高めること

などである。この目的が明確でなければ、単なる過去の活動記録の整理に終わってしまうことになるだろう。

次に、個人をナレッジマネジメントに積極的に参加させる動機づけとして、処遇・待遇、人事評価、表彰などの報償とのリンクについても検討しなければならない。ナレッジマネジメント導入の失敗例としては、報償と連動していなかったため、多忙な人はナレッジをインプットせず、暇な人は時間があるためつまらない情報をどんどん入れ

ることにより、使い物にならない情報が多く、データベースの価値がなくなってしまったというものがある。よいナレッジを入れた人は評価されるシステムをつくる必要であろう。ただし、この動機づけには金銭的な報償が必ず必要というわけではない。前述の「ユーレカ」は、人事評価による動機づけではなく、社内のエンジニアの間で自分の知名度を上げるという功名心をうまく利用している。また、組織全体のナレッジマネジメント実践にあたる責任者であるCKO(Chief of Knowledge Officer)や、各現場でナレッジマネジメントを推進するナレッジマネージャーを選任することなどにより、ナレッジの取捨選択等の管理を行う必要があるだろう。

さらに、ナレッジマネジメントプロセスを長期継続的なものにするためには、P(Plan 計画策定)・D(Do 実行)・C(Check 評価)・A(Action 改善活動)のPDCAサイクルによる目標管理制度とのリンクも必要となってくるだろう。

#### 4. 自治体におけるナレッジマネジメント

神戸市においても、古くから各種事務手引書の整備などが行われてきたが、平成12年には、従来からあった文書作成に関する手引書を今日的観点から見直し、さらに事務の流れなどを加えて庁内イントラネットに掲載した「公用文の作り方・電子版」が稼働し、随時更新が行われており、また、職員提案において、事務マニュアルの募集および表彰が行われるなど、ナレッジ活用の取り組みがなされている。

企業だけでなく自治体においても、今後、個人情報の保護などを考慮しながら、例え

ば、市民からの苦情とそれに対する対応や、各種交渉のノウハウなどのナレッジを蓄積し、能力と権限を有するナレッジの管理者の下、ナレッジが有効に活用されるよう、ナレッジマネジメントを確立していく必要があるのではないかと考えられる。

「神戸市復興計画推進プログラム」の概要

平成12年10月  
神戸市企画調整局企画調整部総合計画課

(注：文中のページは「神戸市復興計画推進プログラム」本文のページである)

1. 「神戸市復興計画推進プログラム」の目的

一日も早い本格復興に向けて、「神戸市復興計画」の円滑な推進を図るため、昨年度実施した「復興の総括・検証」に基づく提言を踏まえ、今後引き続き取り組むべき課題の解決に向けて、今年度から始まる「神戸市復興計画」の後半5か年（平成12年度～16年度）に重点的に取り組むべき施策を「復興計画推進プログラム」として取りまとめた。

■ 今後引き続き取り組むべき課題（「復興の総括・検証」に基づく「神戸市復興・活性化推進懇話会」からの市長への提言より（H12.1.12））

- 市民の生活再建について、ソフト面を重視し、地域見守りの充実など多様な手法を用いて引き続き支援すること。
- 市民生活の基盤であり、都市の活力の源である経済の再生に全力を尽くすこと。
- 安全で安心なすまい・まちづくりとそのため都市基盤整備をとぎれることなく継続していくこと。

2. 策定の経緯

平成11年度 市民との協働による「復興の総括・検証」

○平成12年1月12日 「神戸市復興・活性化推進懇話会」から市長への提言

平成12年度 「神戸市復興計画推進プログラム」の策定

○6月9日

「神戸市復興・活性化推進懇話会」開催

- ① 方針、柱についての総括的な検討
- ② 本懇話会の下に3研究会（19名の学識経験者により構成）の設置と「神戸市震災復興推進本部」の3部会（生活再建、経済・港湾・文化、安全・住宅・都市部会）で原案を作成することを了承

○「神戸市震災復興推進本部」の部会に研究会の専門家の参画を得て原案を作成

- 9月15日～10月2日「中間報告」の実施と、市民などへの意見・提案募集
  - ・ 広報紙、インターネットなどの媒体を通じて中間報告の実施
  - ・ 専用はがき・手紙・ファックス・Eメールなどで意見・提案募集
- 10月6日 「神戸市復興・活性化推進懇話会」開催  
(重点行動プログラムを中心に原案について検討)
- 10月24日 「神戸市復興・活性化推進懇話会」から市長への提言
- 10月31日 「神戸市復興計画推進プログラム」策定

### 3. 「神戸市復興計画推進プログラム」の構成

<p>第1章 復興計画推進プログラムの基本的考え方</p> <p>第1節 復興計画推進プログラムの目的</p> <p>第2節 復興計画推進プログラムの方針</p> <p>第3節 復興計画推進プログラムの3つの柱</p> <p>第4節 復興計画推進プログラムの構成</p>
<p>第2章 事業プログラム</p> <p>第1節 市民の生活再建</p> <p>第2節 都市活動の再生</p> <p>第3節 安全で安心なすまい・まちづくり</p>
<p>第3章 重点行動プログラム</p> <p>第1節 選定の考え方</p> <p>第2節 重点行動プログラムの推進</p> <p>第3節 重点行動プログラム (16プログラム)</p>

### 4. 「復興計画推進プログラム」の主な内容

#### ◎第1章 復興計画推進プログラムの基本的考え方

##### (1) 復興計画推進プログラムの策定にあたっての5つの方針 (P7～P8)

- 「地域」を基本とした施策の展開
- 「人」を基本とした施策の展開
- 協働による総合的な施策の展開
- 広域的・長期的な視野からの施策の展開
- 行財政改善の推進

##### (2) 復興計画推進プログラムの3つの柱 (P9～P10)

「復興の総括・検証」に基づく提言の趣旨を踏まえ、後半5か年に引き続き取り組むべき課題を3つのプログラムの柱として設定する。

- 「市民の生活再建」
- 「都市活動の再生」
- 「安全で安心なすまい・まちづくり」

◎第2章 事業プログラム (254施策：うち新規106施策)

(新規施策とは、「復興計画」には盛り込まれていなかったが、「復興計画推進プログラム」に新たに位置づけられた施策をいう。)

[第1節 市民の生活再建] (52施策)

1. 地域活動の活性化 (P17～P20)

- 地域内での交流を深めるよう支援し、とくに一人暮らしのお年寄り等に対する地域での見守りを促進する。

施策例：「単身高齢者等への地域見守り」の全市的展開（地域住民による見守りが手薄な地域への「見守りサポーター」の派遣、「地域福祉活動コーディネーター」の配置等） など

- ボランティアやNPO等の地域での自発的な活動を促すため、側面的な支援をする。

施策例：遊休施設等の一部をNPOに提供することにより、市民活動の総合的な情報・相談・支援の拠点にするといった「活動の場」や「情報の提供」等の間接支援など

- 子どもたちが震災を通じて学んだ「自律する力」や「連帯する力」を、学校だけでなく地域ぐるみで培うため、地域学習や体験学習の充実、教育の情報化の推進を図る。

施策例：「神戸っ子 とびっきり タイム（総合的な学習の時間）」の推進による地域学習や体験学習の充実  
：「インターネット環境の整備（校内LANの整備、パソコン設置台数の拡充等）」による教育の情報化の推進 など

- 高齢者がこれまでの長い人生の中で培った豊富な知識・経験を生かし、さらに高めて地域社会に貢献したり還元したりする基盤づくりを進める。

施策例：「神戸市シルバー人材センター」、「シルバーカレッジ」など行動する生涯学習活動の進展 など

- 事業者や経済団体等に対しても地域活動への参画を促すとともに、事業者・従業員の地域意識や社会貢献意識を高揚する施策を進める。

2. 市民一人ひとりの健康の増進と生活の充実 (P20～23)

- 市民生活を下支えする保健・医療・福祉サービスを充実させていくとともに、こころのケアについては、特に子どもや家庭をサポートする観点からの取り組み

を進めていく。

施策例：介護保険とともに高齢者への保健・福祉サービスの車の両輪をなし、在宅高齢者の安心で健やかな自立生活を支援する「あんしんすこやかプラン」の推進  
：スクールカウンセラーの拡充による「子ども安心カウンセリング・システム」の整備 など

- 健康増進を目的とした仲間づくりや地域活動を行えるよう支援する。また、子供から高齢者まですべての人がスポーツを楽しみ健康づくりができるまちづくりを進める。

施策例：誰もが参加できる健康づくり運動（健康体操など）を通じて、市民全体の地域のきずなやコミュニティづくりを支援する「健康コミュニティづくり支援事業の全市的展開」 など

- 身近なところで生涯学習ができるよう、場・機会の提供を行うとともに、高齢者等の生きがい就労を促進する。

施策例：生涯学習の全市的な拠点として、情報提供、相談業務、体験教室等を実施するとともに、活動の場を提供する「生涯学習支援センター」活動の展開 など

- 今後も必要な震災特例の継続等に取り組む。

施策例：「災害復興公営住宅家賃低減制度」、「民間賃貸住宅家賃補助制度」の継続  
：「災害援護資金貸付金少額返済制度」の運用 など

### 3. 市民との協働の新しいあり方の展開（P23～P24）

- 市民の多様なニーズに応じ、市民の活動を側面から支えられるよう、行政組織や窓口業務の見直し・情報提供の内容等を通じて行政サービスの充実をめざす。

施策例：「新行政システム」の推進 など

- 市民が行政の意思を形成する過程に参画するとともに、地域社会の一員としてサービスを実現する段階にも参画できる環境を整備する。

施策例：例えば様々な行政計画案に対する意見募集等、市民の意見を受け入れる機会を確保し、これを施策の立案に反映していく「パブリックコメント」の検討  
：市の構想や各種プロジェクトについて、常設展示等により情報発信する場（シティミュージアム）の検討 など

## [第2節 都市活動の再生]（116施策）

### 1. 神戸経済の新生（P25～P27）

- 世界との人・モノ・情報の交流を促進するため、世界的規模での企業間交流を促進する仕組みなどを整える。

施策例：外資系企業の神戸誘致を促進する神戸国際ビジネスセンターの整備  
：新産業創造研究機構や海外研究機関との連携 など

- 産業の研究開発型への転換を図るとともに、ベンチャー企業などが集まるための環境を整え、知識創造を担う人材が集うまちにする。

施策例：産学共同研究・開発や、技術コーディネーターによる中小企業の技術シーズ  
発掘の拠点となる地域ブレインセンターの設置  
：神戸ファッションマート等の既存施設を利用したベンチャー育成支援（ベン  
チャービレッジ事業） など

- 市民の英知の結集と地域資源の有効活用により、21世紀における質の高い生活を提案する経済の仕組みをつくる。

施策例：商店街・小売市場、コミュニティビジネス（地域住民が主体となって環境や  
福祉など地域の社会ニーズを満たすビジネス）の振興  
：六甲・有馬地区やウォーターフロントの整備 など

- 復興が遅れている分野や産業構造転換の過程で生じる雇用不安などを防止するため、適切な対策を講じる。

施策例：震災復旧融資の特例措置  
：復興支援工場の運営 など

## 2. 交通・情報通信ネットワークの構築（P27～P29）

- 海・空・陸の総合的な交通ネットワークの形成を進める。

施策例：中央都市軸鉄軌道の整備（神戸新交通ポートアイランド線延伸）  
：市民・企業の高速交通ニーズに応えるとともに、市民の多様なライフスタイル  
の実現や企業活動のグローバル化など、新たな可能性を拓く都市装置とし  
ての神戸空港の整備（2005年開港目標） など

- 情報技術を活用し、市民生活の利便性の向上や都市活動の活性化を図る情報通  
信ネットワークづくりをより一層進める。

施策例：光ファイバー網の拡充（余裕芯線の貸付、神戸空港への延伸など）  
：公共空間（下水道管渠、市関連ビルの屋上など）の有効活用 など

- 既存の公共交通機関の有効活用、公共交通優先の交通ネットワークの形成を進  
める。

## 3. 神戸港の21世紀への新たな挑戦（P29～P31）

- 高規格コンテナバースなど最新鋭の施設整備を行う。

施策例：高規格コンテナバースの整備 など

- コストの削減やサービスの向上に努め、貨物や企業などの誘致を図る。

施策例：ポートセールスのさらなる強化 など

- 神戸港の利用促進に加え、都市的な利用、神戸経済の復興・活性化を図るため、幅広い用途を対象に港の再開発を進める。

施策例：物流空間としての再開発 など

- 働きやすい安全な港を整備するとともに、市民に親しまれ環境に優しい港づくりを推進する。

施策例：安全な港湾環境の整備 など

#### 4. 神戸文化の発信（P32～P34）

- 身近な地域において文化活動の場を提供する等市民文化の振興を図るとともに、神戸独自の文化を創造し、発信する。

施策例：市内の遊休施設のけいこ場等への利用（倉庫や学校の余剰教室などを音楽・演劇の練習場として使用 など）  
：神戸フィルムオフィスの設置 など

- 神戸の都市魅力を活用しながら、神戸国際マルチメディア文化都市を進める。

施策例：まちづくり情報システムの整備  
：教育の情報化の推進 など

- 外国人市民が暮らしやすいまちづくりを進めるとともに、外国人市民への生活支援を強化する。

施策例：留学生への支援（奨学金、住宅など）  
：神戸アジア交流プラザにおけるアジアの文化の紹介やアジアにルーツを持った外国人市民との交流強化 など

- 外資系企業などの誘致を促進する。

施策例：ポートアイランド第2期における「新たな中国人街」の形成 など

- 市民・NPOなどと連携し、国際協力を推進する。

施策例：神戸アジア都市情報センターとの協力によるアジア諸都市の都市問題についての調査・研究  
：アジアを中心とする発展途上国からの行政官等の研修受入 など



[第3節 安全で安心なすまい・まちづくり] (86施策)

1. 災害等の危機に対する備えと安全に対する意識の啓発 (P35～P36)

- 震災の経験を災害文化として継承する。

施策例：神戸21世紀・復興記念事業の開催  
：(仮称)神戸震災復興記念公園の整備 など

- 安全に対する知識の普及と意識の向上を図るとともに、まちづくりを通じて地域や学校などとの連携を強める。

施策例：コミュニティ安全マップの作成推進  
：防災リーダー・市民救命士の養成 など

- 自然災害等の調査研究・情報発信に努め、協働による危機管理能力の向上を図る。

施策例：地盤データベース「神戸JIBANKUN」を活用した地盤等に関する調査・研究  
：各種ハザードマップ(危険箇所図)の整備と公開 など

2. 都市基盤整備等の推進 (P37～P39)

- 震災復興土地区画整理事業や震災復興市街地再開発事業の早期完了をめざす。また、都市基盤の未整備な地区はまちの状況を把握し、地域特性を生かした安全で安心なすまいづくり、まちづくりを協働で進める。

施策例：面的整備事業の推進  
：向こう三軒両隣程度の小さなまとまりですまい・まちづくりを支援する「近隣住環境計画制度」の活用 など

- 公共建築物の耐震化、防災拠点となる防災公園の整備を進めるとともに、道路・河川空間やライフラインなどのネットワーク化・耐震化等、都市基盤の質的向上を引き続き推進する。また、「水」や「みどり」を活用した安全で快適な都市空間の創出に努める。

施策例：水道・下水道などのライフラインの耐震化や大容量送水管、電線共同溝の整備などの推進  
：防災緑地軸(河川、街路、山麓、臨海緑地軸)の整備推進 など

- 消防機能を強化するほか、地域の防災力の一層の向上をめざす。

施策例：消防・救急体制の整備  
：防災福祉コミュニティの実戦力の強化 など

- 住宅の安全性確保に向け、建築指導行政の強化を図るとともに、住宅の性能表示・保証制度の普及促進や各種検査制度の充実などに取り組む。

施策例：神戸市すまいの安心支援センター(すまいるネット)における住宅の性能評価の実施  
：マンション耐震簡易診断制度の推進 など

- 公的住宅をはじめとする既存住宅ストックの総合的マネジメントを進める。

施策例：市営住宅マネジメント計画の推進

：民間事業者、都市公園、住宅金融公庫、住宅供給公社等との連携による良質な住宅ストックの形成 など

### 3. 住みたい、住み続けたい、魅力あふれる“まち”の形成（P39～P42）

- 地域の特性を生かした個性あるまちやまちなみを形成し、都市のイメージアップを図る。

施策例：西国街道、酒蔵地域、兵庫の津、須磨寺付近などの歴史的文化を生かしたまちづくりの推進

：水辺の親水空間の整備 など

- 地域に密着した生活を重視し、身近な地域で快適に暮らせる機能を持つまち（コンパクトタウン）づくりを進める。

施策例：まちづくり会社に対する支援やタウンマネジメント組織の設立支援の検討

：各区での魅力創造・発見、地域の個性等に応じたまちづくり関連事業の実施 など

- 自然環境との共生を図るとともに、持続可能な循環型社会を目指した都市づくりを進める。

施策例：新エネルギー・市民発電所の普及

：廃棄物の減量・リサイクル・適正処理の推進 など

- 高齢者・障害者を含めすべての人が安心して暮らせるように、まちのバリアフリー化や見守りなどの施策を充実する。

施策例：施設のバリアフリー化

：生活援助員の派遣・地域見守りの全市的展開 など

- 市営住宅ストックの有効活用適正なマネジメントを推進し、良質で多様な住宅ストックを形成する。また、すまいに関する情報提供・相談等を強化・充実する。

施策例：市営住宅マネジメント計画における建替え時の多様な住宅供給

：神戸市すまいの安心支援センターにおける優良な建築事務所・建設業者の選定支援 など

### 4. 自律と連携のすまいづくり、まちづくりの推進（P42～P44）

- 相談窓口を充実するほか、専門家の派遣や人材づくりを進め、市民発意のまちづくりを支援する。

施策例：専門家との連携システム

：市民活動・ボランティア活動拠点の提供 など

- 関係行政機関や大学等の研究機関との連携を一層進め、地域の自律したまちづくり活動への支援に努める。

施策例：神戸大学都市安全研究センターとの連携による「こうべ市民安全まちづくり大学」の開催  
：住民・専門家・行政が連携して下町の活性化に取り組む「いきいき下町推進協議会」との連携 など

- 専門的な知識を持ち、地域の中心となって活動できる人材、地域コミュニティ、ボランティア及びNPO等の育成・支援を進める。

施策例：こうべまちづくりセンター等を活用した人材の育成  
：路地・まち再生サポート会議の充実 など

- コレクティブハウジング、グループホームといった新たな協同居住を誘導に努める。

施策例：公営住宅のグループホームへの活用  
：まちづくり協議会・防災福祉コミュニティ等への支援 など

#### 5. 地域のまちづくり活動に応えるシステムづくり（P44～P45）

- まちづくりに関する計画の策定、施策の立案及び実施に関して、市民参画を一層推進する。

施策例：都市計画の情報を示して地域のまちづくり活動に協働で取り組む「今後の神戸の都市づくり」の実施  
：出前トークの充実

- 地域の多様なまちづくり活動に円滑に対応するため、区役所がコーディネーターとして中心的役割を担えるよう、地域活動に関係する行政組織を見直す。

施策例：区レベルの体制・機能の充実  
：こうべまちづくりセンターの機能強化 など

- 各種まちづくり支援制度の枠組み・内容を見直し、さらに活用しやすいようにする。

施策例：まちづくり総合補助制度等の検討  
：こうべすまい・まちづくり人材センターによる専門家派遣の拡充の検討 など

### ◎第3章 重点行動プログラム

#### (1) 選定の考え方（P47）

第2章に記載した施策のうち、特に重点的に取り組むべき施策を以下の考えで選定し、市が市民・事業者などと協働で推進していく仕組みをつくるという観点から16の「重点行動プログラム」をとりまとめる。

- すべての市民が安心して住み続ける場としての「地域」社会の重要性に着目したもの
- 地域や都市を支える基礎となる「人」を大切にするという視点に立ったもの
- 「広域的・中長期的」な視点から、神戸の復興を先導する鍵となるもの

## (2) 重点行動プログラムの推進 (P49)

昨今の厳しい社会経済情勢の下で、次の点に留意しながら、効果的かつ円滑にプログラムを推進していく。

### ■ プログラム推進にあたっての留意点

- 施策の連携を進め、プログラム相互の相乗効果を引き出せるよう総合的な展開を図る
- 計画の策定段階から市民の参画を図り、理解と協力が得られるよう努める
- 限られた資源や人材、財源を有効に活用し、効果的・効率的に事業を実施する

## (3) 重点行動プログラム—16のプログラム

プログラムごとについて、「協働で推進する仕組みを示す概念図」を記載し目標像、基本的考え方、取り組むべき施策を掲載する。

### ■ 「地域」を基本とした行動プログラム—コンパクトタウンの推進

#### 1. 単身高齢者等が安心して暮らせるまちをめざす

単身高齢者等に対する見守りシステムの全市展開や、高齢者の日常生活に必要な生活情報拠点を整備しながら地域住民自らによる見守りを促進するとともに、健康な高齢者の社会参加を促進する。  
※地域見守りネットワーク概念図 (P51)

#### 2. '21世紀の担い手' 子どもを社会で育てるまちをめざす

これからの神戸の復興を担う子どもたちが震災を通じて学んだ自律する力や連帯する力を地域ぐるみで培う環境をさらに充実するとともに、子育て世代が住み続けたいまちづくりを推進する。  
※子育て支援概念図 (P53)

#### 3. 地域に密着して市民・NPOも活躍できる経済の構築をめざす

地域の市民、企業、NPOなどが主体となって地域の活性化に取り組む仕組みをつくることにより、21世紀における新しい生活を提案する経済を築く。  
※地域に密着して市民・NPOも活躍できる経済の構築 (P55)

#### 4. 協働で取り組む地域のまちづくりを進める

震災後ますます活発化した協働のまちづくりの動きを発展させ、自律した地域の中でまちづくりの活動が生まれ、育ち、実を結ぶ仕組みをつくる。  
※協働で取り組む地域のまちづくり概念図 (P56)

#### 5. 協働により安全で安心なすまいを実現する

良質で多様な住宅供給の誘導と市民ニーズに応じた住宅確保の支援を市民や事業者、専門家、市(行政)などのさまざまな主体の協働のもとに進める。

※協働による安全で安心なすまいの実現の概念図 (P59)

6. 地域で実践する環境にやさしいまちづくりを進める

市民、事業者、市（行政）の協働により、地域における環境への取り組みを進め、環境負荷の少ない循環型社会を形成して、持続可能な都市の発展をめざす。

※市民・事業者・市（行政）の協働による地球温暖化防止の取り組み図 (P61)

7. 個性を生かした魅力ある美しいまちをめざす

豊かな自然や伝統ある歴史的なまちなみ、異国情緒あふれる建物群といった地域の個性を生かし、市民・事業者・市の協働により、魅力あふれるまちの形成を図る。

※協働による魅力あるまちづくり (P63)

## ■「人」を基本とした行動プログラム—生活・健康の充実

8. 健康・スポーツ都市づくりを進める

医療機関等との連携のもと、適切な健康・医療サービスの提供を進めるとともに、市民主体による継続的な健康づくり事業を展開する。また、市民一人ひとりが健康づくりやスポーツを通じて、人生の豊かさや生活の充実感、地域での一体感などを感じることができるまちをめざす。

※健康・スポーツ都市づくり概念図 (P65)

9. 市民文化・芸術文化を生かしたまちづくりを進める

国際性・先駆性・多様性といった神戸の文化の特色を生かしつつ、より一層市民の文化活動の振興を図り、神戸独自の文化の創造と発信を行うことにより、賑わいと活力に満ちた都市をめざす。

※市民文化・芸術文化を生かしたまちづくり概念図 (P67)

10. 外国人市民が暮らしやすいまちづくりを進める

外国人市民が、生活のさまざまな場面において、ハンディキャップを感じないような環境づくり、外国人にとって神戸で暮らすことが魅力あるものとなるようなまちづくりを進める。

※外国人が暮らしやすいまちづくり概念図 (P69)

11. ボランティアやNPO・NGOが活躍するまちをめざす

行政や従来からある地域住民組織とボランティア、NPO・NGOが互いに得意な分野で連携できるよう支援し、コンパクトタウンづくりを推進する。

※ボランティアやNPO・NGOが活躍するまち概念図 (P71)

## ■「広域的・中長期的」な視点に立った行動プログラム—都市活力の再生

12. 知識創造を担う人が集まり活躍できるまちをめざす

ものづくり産業の集積、創造的な活動に適した生活環境といった神戸の強みを生かし、知識創造を担う人が集まり活躍できる仕組みを形成することにより、競争力のある産業群が育つまちをつくる。

※知識創造を担う人が集まり活躍できるまち概念図 (P73)

13. 人・モノ・情報の総合的な交流拠点都市をめざす

海・空・陸・情報の総合的な“みなと”づくりを進めることにより、市民生活を向上させるとともに、既存産業の高度化や新しい産業の集積を図る。

※人・モノ・情報の総合的な交流拠点づくり概念図 (P75)

14. 医療産業都市づくりを進める

次世代医療システムの構築を通じ、既存産業の高度化と雇用の確保による神戸経済の復興、医療サービス水準と市民福祉の向上、さらにはアジア諸国の医療技術の向上など国際社会への貢献をめざす。

※神戸医療産業都市構想概念図（P77）

15. 上海・長江交易促進プロジェクトを進める

上海・長江流域経済圏と神戸・阪神経済圏との間で文化・経済交流を深めることにより、中国やアジアを中心に世界の人・モノ・情報を集積し、働く場の創出・雇用の確保を図る。

※長江流域都市との経済・文化交流の推進（P79）

16. 情報技術（IT）を生かしたまちづくりを進める

情報技術を活用して、市民が“いつでも・どこでも・だれでも”必要な情報を容易に得ることができ、多様で豊かな市民生活を送ることができる環境づくりをめざす。

※情報技術（IT）を生かしたまちづくり概念図（P81）

神戸市復興・活性化推進懇話会委員名簿

(敬称略、50音順)

伊賀 隆	流通科学大学学長
今井 鎮雄	神戸YMCA顧問
加藤 恵正	神戸商科大学商経学部教授
紙野 桂人	帝塚山大学教養学部教授
○堯天 義久	神戸大学名誉教授
田中 國夫	関西学院大学名誉教授
田中 茂	神戸大学名誉教授
新野 幸次郎	神戸大学名誉教授
室崎 益輝	神戸大学都市安全研究センター教授
盛岡 通	大阪大学工学部教授
安田 丑作	神戸大学工学部教授
山本 登	大阪市立大学名誉教授
吉川 和広	関西大学工学部教授
米山 俊直	大手前大学学長

以上14名

○は座長

## 研究会委員名簿

(部会別、順不同、敬称略)

### ○生活再建部会

林 春男	京都大学防災研究所教授
立木 茂雄	関西学院大学社会学部教授
牧里 毎治	大阪府立大学社会福祉学部教授
斉藤 弥生	大阪大学人間科学部助教授
山添 令子	コープこうべ福祉・環境福祉部福祉・ボランティア活動課長

### ○安全・住宅・都市計画部会

沖村 孝	神戸大学都市安全研究センター教授
室崎 益輝	神戸大学都市安全研究センター教授
安田 丑作	神戸大学工学部教授
小浦 久子	大阪大学大学院工学研究科助教授
高田 光雄	京都大学工学部教授
盛岡 通	大阪大学工学部教授

### ○経済・港湾・文化部会

加藤 恵正	神戸商科大学商経学部教授
伊藤 正一	関西学院大学経済学部教授
加護野 忠男	神戸大学大学院経営研究科長
吉田 順一	神戸大学経営学部教授
今井 昭夫	神戸商船大学教授
弘本 由香里	大阪ガス株式会社エネルギー・文化研究所客員研究員
中村 順子	コミュニティ・サポートセンター神戸代表
陳 来幸	神戸商科大学商経学部助教授

以上19名



## 参考資料

# 統計でみるこうべ

## — 神戸市の小売業 —

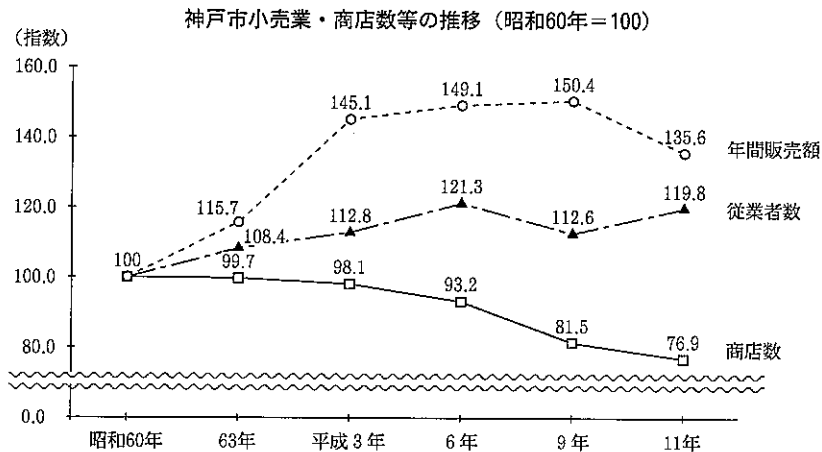
資料提供：神戸市企画調整局企画調整部総合計画課

平成11年に行われた商業統計調査の結果が一部まとまりましたので、その概要をみてみます。商業統計調査は平成9年までは3年毎に実施されていましたが、平成9年以降、5年毎に実施されることになりました。平成11年調査はその中間年にあたるため簡易調査として実施されたものです。

### 商店数、年間販売額は減少、従業者数は増加

神戸市内の小売業は、商店数16,355店（前回比5.6%減）、従業者数103,032人（前回比6.4%増）、年間販売額20,008億円（前回比9.8%減）となっており、商店数、年間販売額は減少しましたが、従業者数は増加しました。また、全国の小売業は、商店数1,406,905店（前回比7.5%減）、従業者数8,029,377人（前回比2.6%増）、年間販売額1,438,462億円（前回比8.0%減）となっています。

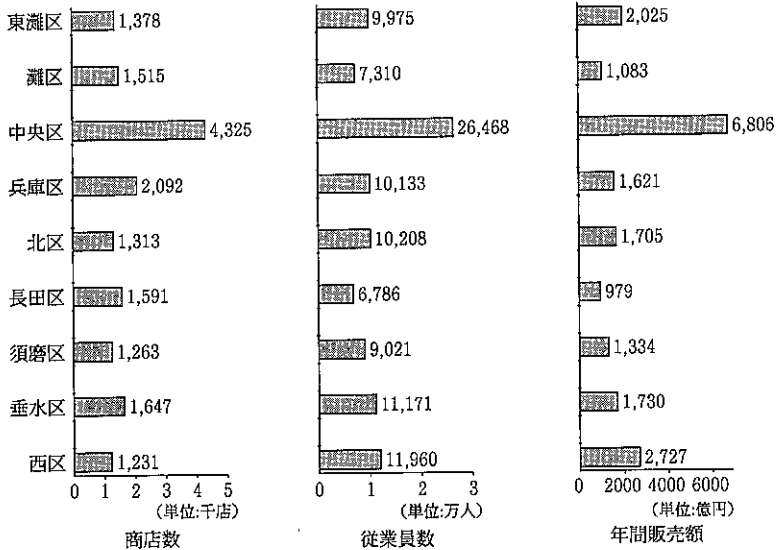
全国結果と比較した場合、神戸市は商店数の減少率が低く、従業者数の増加率が高く、年間販売額の減少率は高くなっています。これは神戸市が震災からの復興の途上段階において、全国的な消費不況がおり、雇用状況の悪化が加わり、消費者が出費を手控える傾向が強かったため、小売業の販売額が大きく減少した結果と思われます。



小売業の中心を担う中央区、店舗の大型化が進む西区

区別では、中央区が商店数、従業者数で全体の4分の1以上、年間販売額で全体の3分の1以上を占めており、神戸市の商業の中心的役割を担っています。また西区では、1商店当たりの従業者数が9.7人（神戸市全域では6.3人）、1商店当たり年間販売額が2億2千万円（神戸市全域では1億2千万円）と最も多くなっています。これは郊外型の大規模店舗が増加しているためだと考えられます。

小売業 区別の状況



都市経営の思想  
 公共料金 2000  
 自治体財政の会計学  
 英国の地方分権改革—ブレアの挑戦—

■ 都市経営の思想

分権という概念はモダニティから生まれたものであるが、現在世界的に進んでいる分権はグローバリゼーションから発生しており、これはモダニティの要素である国民国家に揺らぎをもたらそうとしている。

そのようななかで、分権と関連が深い都市経営は、モダニティの次にくる時代にマッチするように、これまでとは異なる定式を見出されねばならない。

そこで、グローバリゼーションと地方性の狭間に立つ都市経営の性格を明確にするために、①日本の近代都市経営の思想をその時代背景と共に検討し、②現在の都市経営を新時代に向けて位置付けなおし、分権の問題点や特性を踏まえたうえで分権型社会を展望することが必要とされている。

本書はこのような観点から研究を続けてきた都市経営研究会の論文を集めたもので、画期的な都市経営家を時系列的に取り上げ、彼らの都市経営観、具体的な経営手法について、それぞれの時代背景を考慮に入れた上で、多面的にアプローチしている。

具体的に内容を見ていくと、第1章では、①明治初期から昭和戦前期の都市住宅政策を主導した内務省の池田宏と田子一民、②戦前を代表する社会運動家であり、日本における生活協同組合の父である賀川豊彦、③私鉄資本と郊外の計画的開発の先駆者小

林一三についての論文を掲載し、明治から戦前までの地方分権の萌芽を示している。

第2章では、最初に、①戦後の占領政策のなかでの空間計画上の改革を整理し、②東京オリンピックが都市政策に与えた影響についての論文を掲載したうえで、分権の原型・フォーディズム基調が見られる典型的な革新自治体の首長として③東京都の美濃部亮吉、④横浜市の飛鳥田一雄、⑤仙台市の鳥野武、⑥神戸市の宮崎辰雄、⑦川崎市の伊藤三郎を取り上げている。

第3章では、①開発を政策目標にしてきた地方都市の典型として八戸市、②地方の時代において住民指導による内発的まちづくりを実施した都市として湯布院、③都市景観とアメニティーという観点から金沢市を取り上げ、地方都市における都市政策の典型的な例を示している。

次に補論(1)では地方政府のみならず都市のさまざま関係者からなるローカル・ガバナンスによる都市経営の時代に入ったことを示し、補論(2)では人口減少が進む成熟した地方都市において、成長指向の都市管理から持続型管理、縮小均衡型管理へ移行する必要があることを示す論文を取り上げている。

グローバリゼーションの進展に伴う分権化の流れの中で、さまざまな関係者の利益がぶつかるリスク時代における都市経営は、

いまその質が問われている。

このような時代にモダンの系譜の把握と関係者間の共同の諸形態と内実を検討する本書は、分権化時代における都市経営を再定式化するために必要な研究の集大成で、都市経営に携わる方々に一読をお勧めしたい。

(吉原 直樹編著)  
(青木書店 本体3,000円)

### ■ 公共料金2000

公共料金が消費者物価全体に占めるウェイトは20%弱にのぼり、それゆえ、国民生活や産業活動に影響が大きい。このため、公共料金は常に国民の関心事項であった。特に、バブル経済崩壊後、厳しい経済情勢の下、民間企業が懸命に経営合理化を行い、価格の引き下げに努めており、「価格破壊」が流行語となる中で、公共料金のみが安易に引き上げられているのではないかとの批判が根強い。

さらに、一部の公共料金については大きな内外格差がみられ、これが、消費者にとっては生活水準の実質的な向上を妨げ、産業界にとっては高コスト構造の一因となっており、我が国産業の競争力を低下させているのではないかという問題も指摘されてきた。

公共料金に対する見直しの必要性は、現行制度の創設以降の時代背景の変化によるものである。そもそも公共料金とは、「政府ないし地方公共団体によって規制されている価格」をいい、その規制の具体的方法・内容は、それぞれの産業において、その導入当時、一定の政策目標に基づいて採用され、実施されてきているものである。

しかし、経済活動の拡大、国民生活の多

様化といった変化が生じているなかで、公共料金に対する規制は依然としてその形を変えずに維持されてきている。公共料金に対する批判は、こうした公共料金制度自体の「制度疲労」を指摘するものであり、公共料金制度のあり方そのものを問い直すことが求められている。特に、価格規制及びその前提としての参入規制を見直し、競争原理の導入による効率化を目指した制度改革が必要である。90年代末からいくつかの分野で制度見直しが行われたが、すべての分野に及んでいるわけではなく、見直しが十分とはいえない分野も多々存在する。

本書は、上記の視点から、公共料金制度の望ましいありかたを、近年の制度改革の動きも織り込みながら、ここでもう一度根底から議論し直し、21世紀の公共料金制度のあり方を示そうとするものである。

具体的な構成は、①内外価格差の実態調査を示し、その結果を整理・分析している。②公共料金における規制制度の概要について基本的な概念と考え方を整理した上で、現行の公共料金制度を整理・分析するとともに米国、英国の制度との比較を試みている。③公共料金制度の主要課題について理論的な分析を行い、問題点を指摘し、現行制度の評価を行っている。④最後に公共料金制度ごとに、制度の詳細、内外価格差の要因、制度改革の方向性が示されている。

(中条 潮編著)  
(財団法人 通商産業調査会 本体3,990円)

### ■ 自治体財政の会計学

「国や地方の財政が大変だ」とよく言われるが、「何がどう大変なのか」を実感と

して分かっていない人は、案外多いかもしれない。自治体の決算書をもて単年度の収支状況が載っているだけ。将来にわたってどれだけの借金負担があるかわからない。行政職員ですら「財政の大変さ」「その背景」「これからすべきこと」が分からなくなってしまっているのではないか。

こうした状況をいかにブレイクスルーするかについて、詳細な現況調査・分析とともに、将来にむけての具体的提言を行っているのが本書である。

東京大学経済学部の醍醐ゼミナールが99年夏以降取り組んできた「自治体財政の会計学」というプロジェクト研究の成果をまとめた本書は、まず基礎事項として「自治体会計の仕組み」「財政分析の方法」を丁寧に解説したうえで、各自治体事例での実態分析に入っていく。

東京都、臨海副都心、大阪府、泉佐野コスモポリスといった地方自治体・第3セクターの財政分析、横浜・川崎・武蔵野各市の土地開発公社の事例研究、苫小牧東部開発などの国家的公共事業に会計学的側面からアプローチを行い、地方財政の現状を次のように分析する。

即ち、「多くの地方自治体が財政再建団体への転落の危機」「国の財政誘導による『はじめに財源ありき』の無規律な歳出が地方財政悪化の有力な要因」「土地開発公社の塩漬け土地問題は、行政の不良資産、不良債務の問題」「(3セク破綻は)事業の公益性を慎重に判断したうえで自治体の参加の可否を決めるのではなく、『自治体が参加するから公益性あり』という自己循環論法で(中略)自治体の財政支援を正当化してきた逆立ちの公益性論の虚構」とする。

更に地方財政の実態を透明に開示する新たな自治体会計基準構築に向けての具体的提言として、「フローの実質収支赤字を指標にした起債制限を、債務のストックを指標にした財政監視に切り替える」「実質債務のストック情報の整備と公開が財政健全化の第一歩」「交付税措置にかかわる国の債務と地方の債権を開示することは、財政錯覚を払底するうえで重要」「(自治体と外郭団体の)連結ベースの情報開示が重要」「議会も住民監査請求と住民訴訟の対象に含めることが(中略)大きな意義を持つ」と締めくくっている。

本書のキーワードは、「債務のストック情報の整備」と「情報開示」であるが、昨年は大蔵省が国の貸借対照表(BS)を公表し、地方自治体でも同様の動きが進んでいる。自治省でも、自治体と3セクの連結ベースのBS公表も視野に入れた3セク情報の開示強化を各自治体に求める方針を出すなど、「ストック情報の開示」に向けて動きがある。また海外に目を移すと、英国で「政府資源及び決算法」が昨年7月に成立し、厳正な連結BSの導入が法制化されている。本書は、こうした内外の動きを理解していくためにも、また「自分の財布として真剣に地方財政を考える」うえでも大変示唆に富む。ご一読をお勧めしたい。

(醍醐 聡編著)  
(新世社 本体2,700円)

#### ■ 英国の地方分権改革—ブレアの挑戦—

英国では、1997年に労働党政権が誕生して以来、スコットランドやウェールズに国会に準じた議会の創設を認めるなど、分権政策の展開はめざましい。一方、日本も

2000年4月から地方分権一括法が施行になり、分権実施元年を迎えた。

本書は、日本のお家芸である先進国の手法のつまみ食いだけでは完遂し得ない真の地方分権を、新聞・放送関係の記者8人が、国の規模や中央集権が強いという点で似ている英国の分権事例と日本の現状との比較により日本での分権の実現の道筋を探っている。

第1章から第3章では、ロンドンで実施された英国ではじめての市議会と市長公選がもたらした、地域活性化へのインパクトをわかりやすく解説し、新生ロンドン市と東京都を組織・財政の両面で比較し、東京都の行政構造の問題点を指摘している。また、300年ぶりに復活したスコットランド議会について、大胆な権限委譲が可能となった地域の事情および歴史的背景を概観し、「地域経済の再生」に地方分権がいかに貢献しているかについて考察している。

第4章「新たな地域連携への試み」では、地域開発公社を例に、複数の自治体が共通の地域プランを計画する地域連携について分析し、日本における広域連合制度、特に「関西広域連携協議会」への応用について検討している。

第5章及び第6章では、英国で誕生したPFIが社会的基盤の違う日本で根づきうるかについて、民間の公共事業部門への参加するための行政改革の必要性をわかりやすく説き、ブレア政権の「行政サービスが改善しない自治体は廃止も辞さない」という看板政策で、前政権の競争原理重視に対しサービスの質の評価を加えており、これら政策の分析を通じて、基本的な概念で軌を一にする日本の事務事業評価制度の今後

あるべき方向を探っている。

第7章「都市の再生とNPOの役割」では、産業革命の中心工業都市マンチェスター市は近年、都市の空洞化により、失業率や犯罪率が高まったが、その再開発プロジェクトのリーダーシップをとったNPOとこれを側面から支えた行政の官民連携と役割分担の事例を紹介し、第8章では、英国の分権制度を日本で参考とする際に知っておくべき、日英の「分権」の持つ意味の違いについて、歴史的な文脈から整理している。

全体を通しての率直な印象として、各執筆者のテーマの切り口や掘り下げるレベルに差異があり、英国の先行事例と日本の地方分権への応用が必ずしも体系的に述べられていない。しかし、各章で豊富な具体的事例の引用により、英国の自治制度に精通していない人にも日本の地方分権のあり方を考える上で示唆に富んでおり、「地方分権」というテーマにも、肩に力を入れずに、読むほどにその有るべき姿にアプローチでき、理解を深める事ができる。

(自治・分権ジャーナリストの会編著)  
日本評論社 本体1,900円)

## 編 集 後 記

- ※ 本号では、阪神・淡路大震災から6年近くを経過し、震災後の対応を総括するとともに、その教訓がいかにその後に反映されたか、また、その教訓を永く後世に発信すること、諸外国への支援などあらたな課題についてふれることにしました。
- ※ 復興基金事業による被災者救済への貢献、NPO 法令の制定により、ますます期待がたかまっているボランティアの活動、保健・精神衛生上きめ細かな対応がとりわけ要請される保健婦の活躍、応急仮設住宅から恒久住宅への円滑な転居、在神戸外国人住民の生活再建への歩み、災害におけるグローバルな対応として神戸市職員海外派遣を取りあげました。
- ※ 災害はいつ、いかなる時に起こるか予測できません。本号の冒頭で述べましたように、私たちは、日常から災害に対する備えを忘れることなく、また、災害に対する教訓を世界に発信し続けることを願って本号を編集した次第です。
- ※ 今後も、適宜災害に関する論文を掲載したいと考えています。
- ※ 次号は、「IT 革命と地方自治体」を特集します。ご期待ください。

### 都市政策バックナンバー

- 第87号 特集 阪神大震災後の神戸の産業復興 1997年4月1日発行
- 第88号 特集 阪神大震災後の民間住宅再建 1997年7月1日発行
- 第89号 特集 阪神大震災と広域応援活動 1997年10月1日発行
- 第90号 特集 阪神大震災後の神戸の安全・安心まちづくり 1998年1月1日発行
- 第91号 特集 阪神大震災からの復興状況 1998年4月1日発行
- 第92号 特集 阪神大震災からの復興と市民活動・ボランティア 1998年7月1日発行
- 第93号 特集 阪神大震災と廃棄物・リサイクル 1998年10月1日発行
- 第94号 特集 阪神大震災と神戸市行財政 1999年1月1日発行
- 第95号 特集 阪神大震災と復興都市計画 1999年4月1日発行
- 第96号 特集 阪神大震災とこころのケア 1999年7月1日発行
- 第97号 特集 阪神大震災と住宅復興政策 1999年10月1日発行
- 第98号 特集 阪神大震災と経済復興の課題 2000年1月1日発行
- 第99号 特集 震災復興の都市政策的検証と提言 2000年4月1日発行
- 第100号 特集 第100号記念 21世紀の神戸の都市像 2000年7月1日発行
- 第101号 特集 地方自治と都市経営 故宮崎辰雄氏追悼集 2000年10月1日発行

☆年間予約購読のすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。  
予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第102号

印 刷 平成12年12月20日 発 行 平成13年1月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)  
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1

振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

# 地方自治職員研修

毎月15日発行  
B5判 130頁  
定価800円

- ◆時代を鋭く捉えたテーマを毎号特集。
  - ◆環境行政や行革など先進事例を、自治体の担当者がレポート。
  - ◆昇任試験V講座では、一年で昇任試験に受かる実力を養成。
- 1月号特集…21世紀自治体の政策転換  
(松下圭一先生らによる新世紀へ向けた政策転換の考察)
  - 12月号特集…2000年の地方自治を振り返る  
(2000年のトピックスと成立法、重要判例を振り返る)
  - 11月号特集…問われる公共サービス  
(民間委託、住民参加、サービスの質の確保を考える)
  - 10月号特集…自治体のリスクマネジメント  
(「ヒト」「モノ」「カネ」「情報」「災害」のリスクへの対応)
  - 9月号特集…IT革命と電子自治体

バックナンバーもお求めになれます。小社営業部が、お近くの書店へ

公職研

TEL03-3230-3701 Fax.03-3230-1170  
東京都千代田区神田神保町2-20

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

# 自治フォーラム

2001.1 VOL.496

定価560円(本体533円)

〈予告〉 特集：21世紀の地方自治を展望するⅡ～地方自治制度～

視	新春を迎えて……………	佐藤 達三
点	新世紀の地方自治展望……………	塩野 宏
解	21世紀の地方自治のあり方について……………	川島 正英
説	今次の地方分権改革の総括と今後の課題……………	中川 浩明
	市町村合併の課題と都道府県制度のあり方について……………	森田 朗
	21世紀における地方議会のあり方……………	八木欣之介
	行政の公正の確保と透明性の向上について……………	宇賀 克也
	「自治力養成ギブス」のススメ……………	北村 喜宣
事	NPMによる自治体の経営改革と行政評価について……………	大住荘四郎
例	滋賀県民政策コメント制度について……………	滋賀県総務部新行政システム推進室
	大阪府行政評価システムについて……………	大阪府総務部行政改革室
	篠山市誕生の記録と今後の課題について……………	篠山市総務部総務課
エ	自治大OBが語る地方自治……………	長谷川 明
ッセ	平成13年度自治大大学院研修計画……………	自治大大学院教務部
イ		
報		

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター  
(〒106-0047) 東京都港区南麻布4-6-2  
電話 03(3444)3283

発行所 第一法規出版株式会社  
(〒107-8560) 東京都港区南青山2-11-17  
電話 03(3404)2251 振替口座東京3-133197



「地方自治土曜講座ブックレット」

《平成11年度》

42 改革の主体は現場にあり	山田孝夫	900円
43 自治と分権の政治学	鳴海正泰	1,100円
44 公共政策と住民参加	宮本憲一	1,100円
45 農業を基軸としたまちづくり	小林康雄	800円
46 これからの北海道農業とまちづくり	篠田久雄	800円
47 自治の中に自治を求めて	佐藤 守	1,000円
48 介護保険は何を変えるのか	池田省三	1,100円
49 介護保険と広域連合	大西孝雄	1,000円
50 自治体職員の政策水準	森 啓	1,100円
51 分権型社会と条例づくり	篠原 一	1,000円
52 自治体における政策評価の課題	佐藤克廣	1,000円
53 小さな町の議員と自治体	室崎正之	900円
54 地方自治を実現するために法が果たすべきこと	木佐茂男	[未刊]
55 改正地方自治法とアカウンタビリティ	鈴木庸夫	1,200円
56 財政運営と公会計制度	宮脇 淳	1,100円
57 自治体職員の意識改革を如何にして進めるか	林 嘉男	1,000円
58 道政改革の検証	神原 勝	[未刊]

〒112-0002 東京都文  
京区小石川5-26-8

公人の友社

電話 03-3811-5701  
FAX 03-3811-5795

市街地復興事業の理論と実践

(財)神戸都市問題研究所 編

—都市政策論集 第20集—

A 5版/168頁/定価(本体 2,500円+税)  
ISBN 4-326-96029-9 C 3331

阪神・淡路大震災から早くも5年の歳月が経過した。被災地では、ピーク時に約4万6千6百世帯に上った仮設住宅が解消され、被災者の生活再建は着実に進展しているといえよう。本書では、住まいや街の復興の基盤となる市街地整備のための区画整理事業や再開発事業などの施策や事例を紹介するとともに、住民の参加と意見調整、財源の確保、法的規制などの課題への取り組みについて論じる。

- |  |   |
|--|---|
| <p>I 市街地復興の基本理論<br/>市街地復興の計画・事業・主体<br/>市街地復興の実践的課題</p>   | <p>III 市街地復興事業の制度的運用と課題<br/>復興土地画整理事業と住宅施策の連携<br/>市街地復興事業と建築規制の運用<br/>土地区画整理と財政</p> |
| <p>II 市街地復興事業の実践<br/>震災復興区画整理事業の実践<br/>組合施行震災復興土地区画整理事業の実践<br/>震災復興再開発事業の実践と課題<br/>震災復興区画整理事業と住民参加のあゆみ</p> |   |

※ご購入は書店または(財)神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

— 勁 草 書 房 —

# 新修 神戸市史

第5巻好評発売中

A5版 全916ページ 本体5,826円+税

わかりやすく、くわしく、あたらしい 神戸の歴史

## 第5巻「行政編Ⅰ 市政のしくみ」

- 内 容 第1章 地方自治制度の変遷  
第2章 歴代市長の施政  
第3章 人口と市域  
第4章 市の機関と行政組織  
第5章 人事行政  
第6章 財 政  
第7章 選挙と議会  
第8章 住民組織と参加

明治—大正—昭和末 市政施行から激動の一世紀神戸市行政の歩みをたどる。

### 行政編続刊

Ⅱ「くらしと行政」Ⅲ「都市の整備」Ⅳ「経済活動と行政」

### 最新刊

第6巻「産業経済編Ⅱ 第二次産業」近日発売（本体5,715円+税）

### 既 刊

「歴史編Ⅰ 自然・考古」「産業経済編Ⅰ 第一次産業」「歴史編Ⅲ 近世」「歴史編Ⅳ 近代・現代」も好評発売中(各本体4,855円+税)

新修神戸市史は「歴史編」「産業経済編」「生活文化編」「行政編」の4編で構成され、各編4巻、全16巻を刊行予定。

編集 新修神戸市史編集委員会

発行 神戸市 新修神戸市史編集室（神戸市文書館内）

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 ☎078(232)3437

神戸市内の書店で発売中！

直送ご希望の方は（財）神戸都市問題研究所までお申し込みください。

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

（神戸商工貿易センタービル18F）☎078(252)0984

---

## 神戸都市問題研究所出版案内

---

### 都市政策論集

- \* 第1集 消費者問題の理論と実践 本体 2,700円+税
- \* 第2集 都市経営の理論と実践 本体 2,200円+税
- \* 第3集 コミュニティ行政の理論と実践 本体 1,700円+税
- \* 第4集 都市づくりの理論と実践 本体 2,600円+税
- 第5集 広報・広聴の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第6集 公共料金の理論と実践 本体 2,200円+税
- 第7集 経済開発の理論と実践 本体 1,700円+税
- 第8集 自治体OAシステムの理論と実践 本体 2,000円+税
- 第9集 交通経営の理論と実践 本体 2,000円+税
- 第10集 高齢者福祉の理論と実践 本体 2,200円+税
- \* 第11集 海上都市への理論と実践 本体 2,200円+税
- 第12集 コンベンション都市戦略の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第13集 ファッション都市の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第14集 外郭団体の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第15集 ウォーターフロント開発の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第16集 自治体公会計の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第17集 震災復興の理論と実践 本体 3,496円+税
- 第18集 震災復興住宅の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第19集 生活復興の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第20集 市街地復興事業の理論と実践 本体 2,500円+税

### 都市研究報告

- 第8号 集合住宅管理の課題と展望 本体 2,000円+税
- 第9号 地方自治体へのOAシステム導入 本体 5,000円+税
- 第10号 民活事業経営システムの実証的分析 本体 4,000円+税

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

\*は品切れ

ISBN4-326-96126-0

C3331 ¥619E

定価(本体619円+税)



9784326961269



1923331006192

発売元 **勁草書房** 東京都文京区水道 2 の 1 の 1  
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861