

阪神・淡路大震災の経験と教訓

平成27年12月2日

(公財)神戸都市問題研究所

本 庄 雄 一

目 次

1. 神戸市復興計画の策定
2. 神戸市復興計画の推進
 - (1) 基本的な考え方
 - (2) P D C Aサイクル
3. 震災から5年目の「復興の総括・検証」
4. 神戸市復興計画推進プログラム
5. 震災から10年目の「復興の総括・検証」

1. 神戸市復興計画の策定

(1) 復興の基本方針

- 1月26日に、市長は復興の基本方針として「速やかな神戸の都市基盤の復旧を図り市民生活と都市機能を回復させ、安全で市民が安心して暮らすことの出来る防災モデル都市を築く」と表明
- 復興計画を速やかに策定することを発表
- 市長を本部長、助役を副本部長とする全庁的なプロジェクト体制である「神戸市震災復興本部」を設置

(2) 復興計画

- 新たな神戸の再生に向けた総合的な取り組みを進めるため、10年間を期間とした復興計画を平成7年6月に策定

「神戸市復興計画」の概要

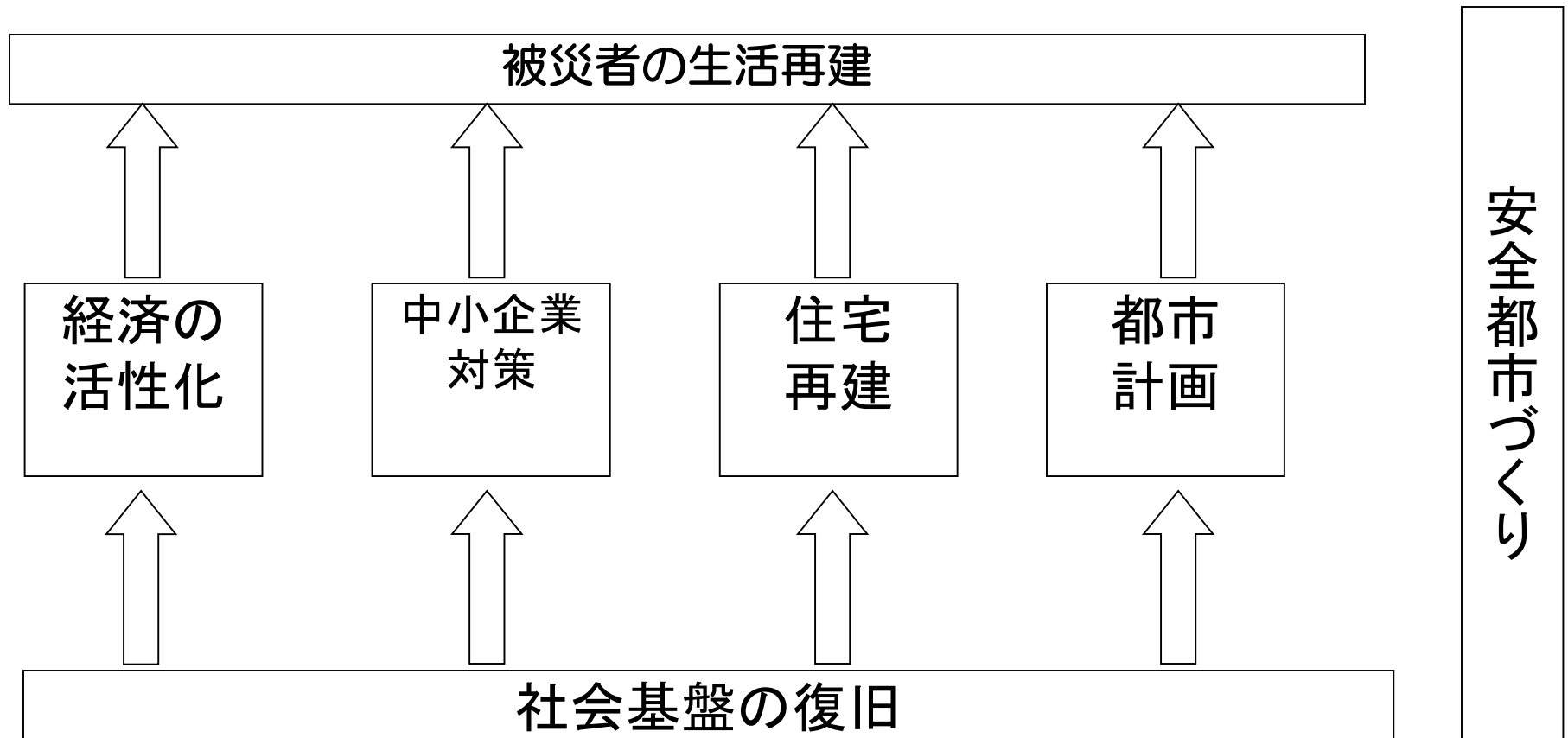
- 復興の基本的視点

- (1) 都市の機能性とゆとりとの調和
- (2) 自然の恩恵・厳しさとの共生
- (3) 人と人とのふれあいと交流

- 復興まちづくりの目標

- 安心…安心して住み、働き、憩い、集えるまち
- 活力…創造性に富んだ活力あるまち
- 魅力…個性豊かな魅力あふれるまち
- 協働…ともに築く協働のまちづくり

(3) 復興事業の基本構造



2. 神戸市復興計画の推進

(1) 基本的な考え方

- 被災地の復興を着実に進めていくために、復興の進捗状況を継続的に評価して、復興計画の実現を可能にするように施策の見直しを行うことが求められる。
- このような考え方に基づいて、神戸市では、復興をマネジメントするため、復興状況を総括・検証し、また、その総括・検証結果に基づく復興計画の見直しを行った。

(2) PDCAサイクル

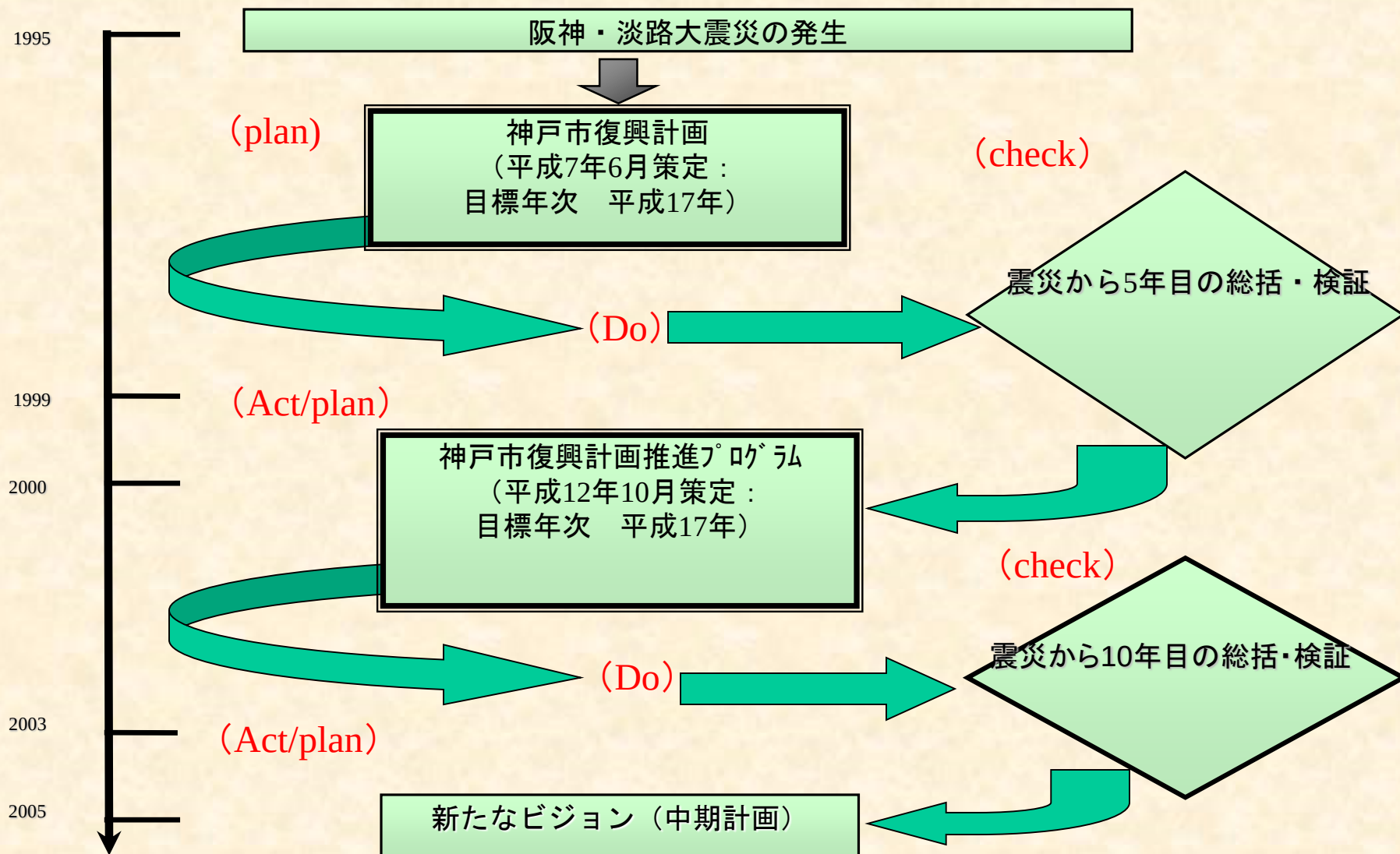
- 急激に世の中が変化する現代において、復興計画策定時に10年先の社会経済情勢を見通すことは現実的には難しい。
- 大規模災害からの復興過程において、時間の経過とともに解決すべき課題が質的に変化する。災害救助から始まり、応急対応から復旧へ、そして、本格的復興へと進む中で、ハード面の回復からソフト面の充実へなど課題の重点が移っていく。

震災発生以降の全般的状況等

緊急対応・応急復旧期 復興前期 復興後期	震災からの時間	全 般 的 状 況	施策の主な傾向
	地震発生 ～3日後	救助活動 －人命最優先－	・災害対応（仮設住宅建設等） ・「神戸市復興計画の策定」（平成7年6月）
	～1月末頃	避難生活の開始、救助活動 －応援部隊の活躍－	
	～3月末頃	仮設住宅、自力再建着手、復旧活動 －個人資産への関心－	
	4月頃～	問題の収斂 －自立再建と自立困難の二極化－	・インフラの復旧（港湾施設の復旧等） ・復興中心の施策展開（公営住宅の大量建設等）
	～2年目頃	修正・改善 －雇用・経済の問題、市民生活の正常化－	
	3～5年目	新しい動き、一般施策の再開、仮設住宅の解消、経済の8割復興 －震災以外ににも原因が？、構造的な課題を改めて認識－	・復興施策の継続（恒久住宅への移転支援等） ・一般施策の展開 ・平成11年度「復興の総括・検証」
	～10年	復興前期までの復興 特別施策の一般施策化	・「神戸市復興計画 推進プログラム」（平成12年） ・平成15年度「復興の総括・検証」

- その時々の社会経済情勢や震災からの復興状況、市民意識などに伴って変化する諸課題に、柔軟かつ弾力的に対応していくため、神戸市は、「神戸市復興計画」の実行にあたって、PDCAサイクルによる進行管理の考え方を採用した。

復興計画の推進 PDCAサイクル



3. 震災から5年目の「復興の総括・検証」

(1) 目的

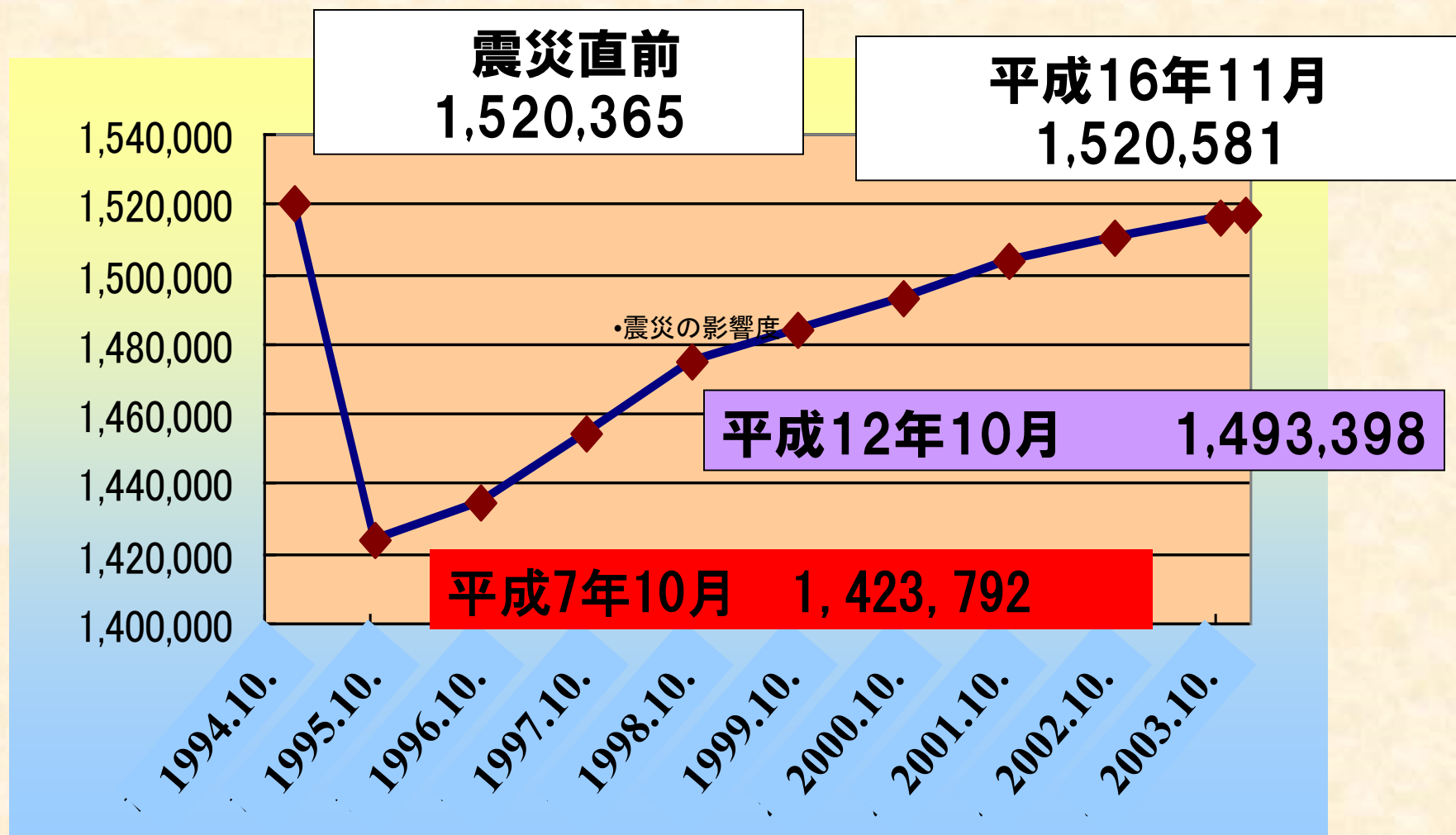
「神戸市復興・活性化推進懇話会」は、震災から5年目までの復興への取り組みを振り返って、個々の事業の達成状況や残された課題を整理し、また後半5カ年に向けて有効な施策を提案するため、「復興の総括・検証」を実施した。

＊ 分野別研究会（生活再建、安全都市、住宅・都市再建、経済・港湾・文化）の設置

(2) 作業内容

- 1) ワークショップ方式による市民・関係者との意見交換、ヒアリング・アンケート調査
- 2) 統計データ等による復興の現状と課題の分析
- 3) 復興事業の進捗状況と復興関連制度の検証

(3) 神戸市人口の推移



(4) 生活再建とは



平成11年草の根検証 生活再建ワークショップ (震災5年目)



生活再建の7つの要素

市民の生活再建実感

①すまい

住宅被害

様々な
仮住まい先

住まいあつての
生活再建

②つながり

自分が支
援される立
場になった

つながりから
理解・共感が
生まれた

新しいつな
がりが生ま
れた

自律と連帯
がつながり
の鍵

③まち

まちの全般的
復興はまだ
だ

ハード先行
の復興。で
もソフト面は
？

活かした花・
緑・文化・そ
なえ

④こころとからだ

からだの治療は
終わったが...

心の傷は今
でも

心のケアは
今でも必要

対処資源の利
用

被災体験を意
味づけたい

⑤そなえ

個人でそな
えるようにな
ったこと

地域でのそ
なえに課題
が

今後への提
言

⑥行政とのかかわり

タテ割り、融通
なさ、後見人的
態度への不満

広域避難者に
情報を、全国共
通の対応

感謝や要望

⑦くらしむき

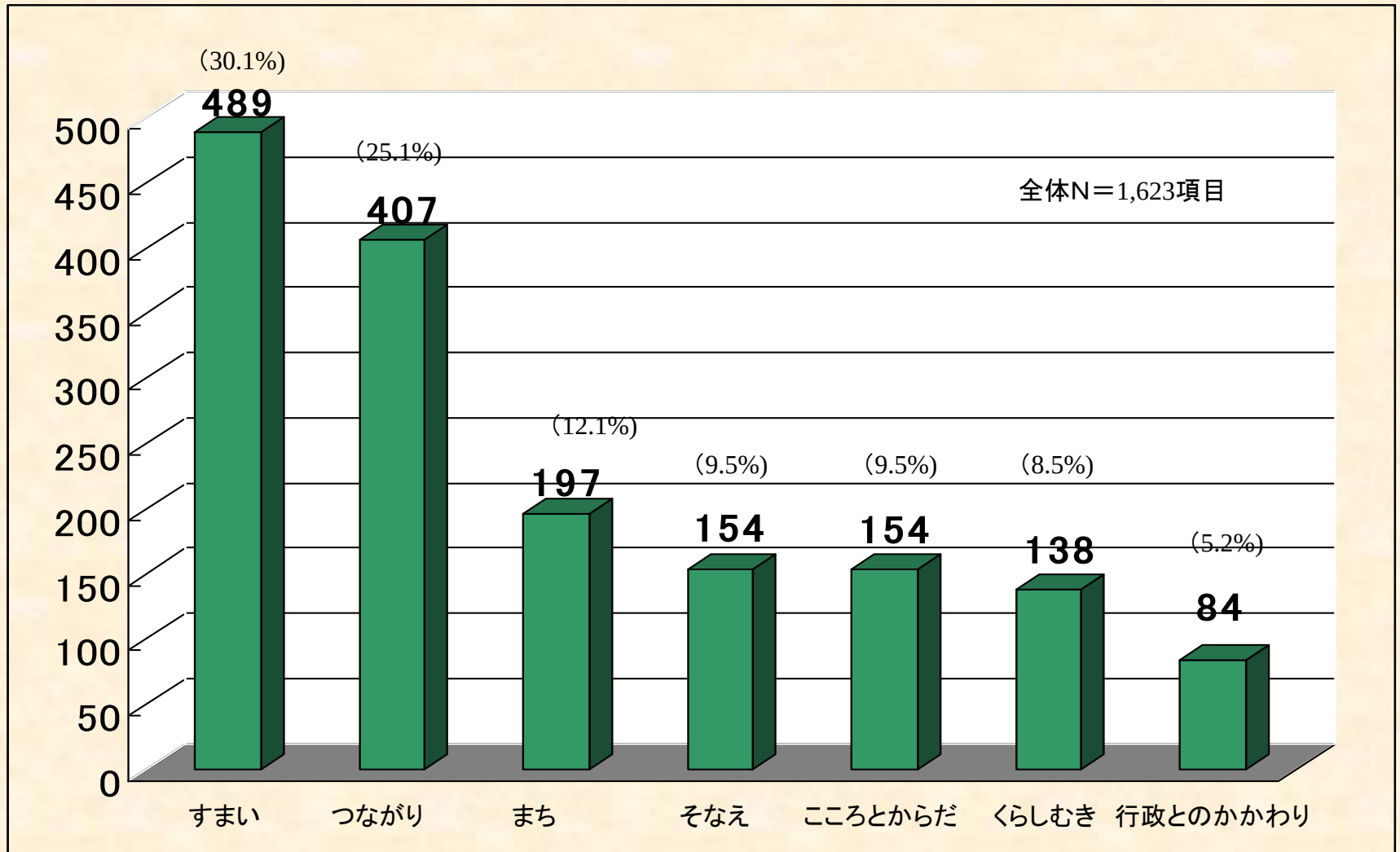
景気の落ち
込み、地域
経済の停滞

個人の生業
への影響

くらし向きは
戻ったが、
余裕はない

* 色の説明 緑・青＝できていること／進んでいること
黄・ピンク＝できていないこと／途中のこと

生活再建の実感分野別カード枚数



(5) 総括・検証結果

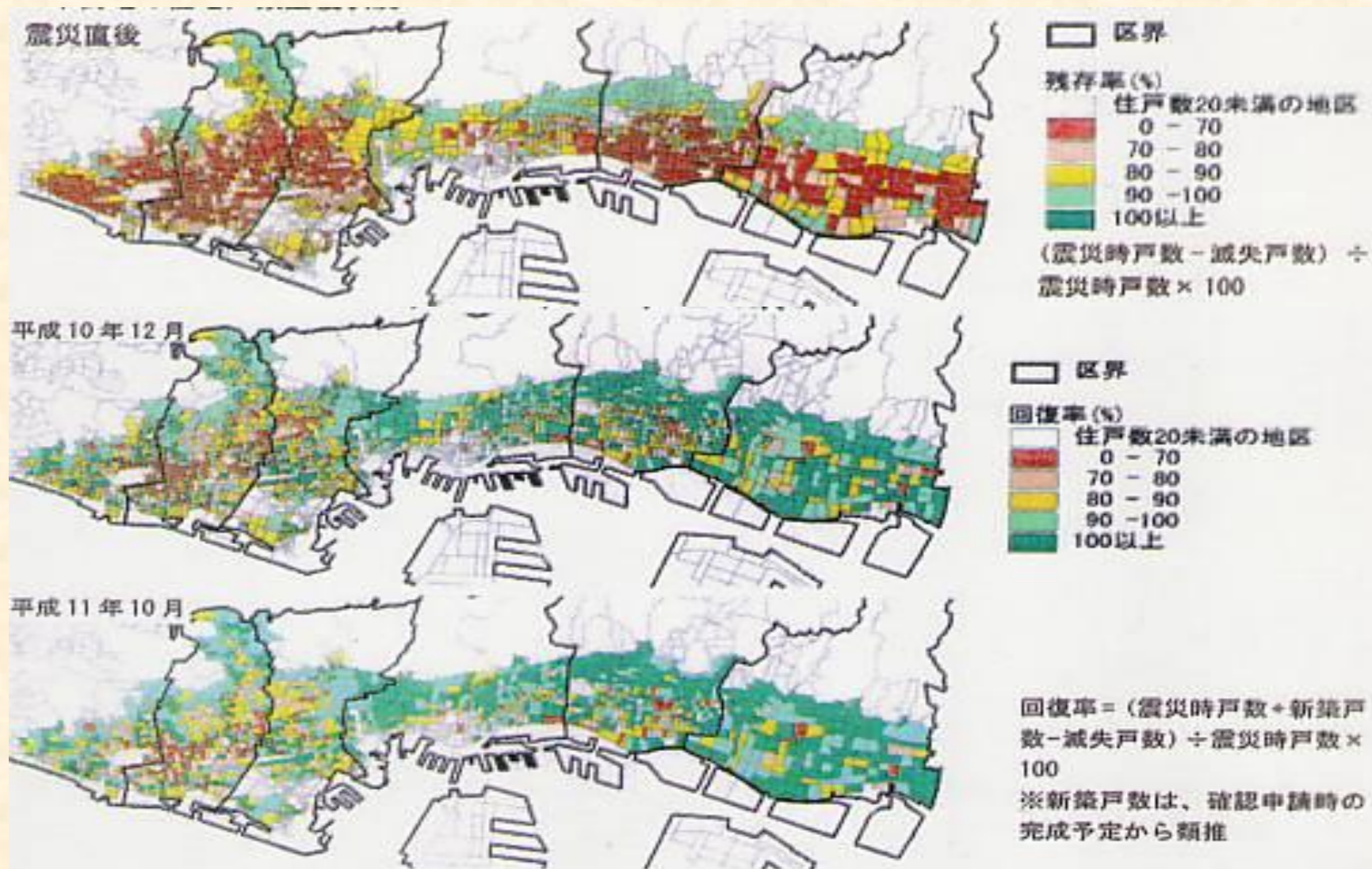
1) 復興状況の概要

- 港湾や道路などの都市基盤が2～3年程度で復旧したほか、都市基盤の復旧・復興や公営住宅の建設が完了し、仮設住宅も解消するなど、市民生活のハード的な基盤は震災から5年目まででほぼ復興した。
- その反面、市民の生活再建、経済の再生、安全で安心なすまい・まちづくりが「復興計画」の後半5カ年に残された課題であると指摘された。

インフラの復旧時期

• 電気	平成7年1月23日
• 電話	平成7年1月31日
• ガス	平成7年4月11日
• 水道	平成7年4月17日
• 下水道	平成7年4月20日
• JR	平成7年4月1日
• JR 新幹線	平成7年4月8日
• 阪神高速道路	平成8年9月30日
• 神戸港	平成9年4月23日

住宅戸数の回復状況



2) 後半5か年に残された課題

- ① 市民の生活再建については、ソフト面を重視し、地域見守り活動の充実など多様な手法を用いて引き続き支援すること。

② 経済の再建

○ 全般的な復興状況

- ・ 神戸経済は、震災以降全体として震災前の水準に回復しつつあったが、平成9年ごろから足踏みを続け、依然として8割程度の復興にとどまっていた。
- ・ 被災地域以外にも市場を持つ製造業などでは、比較的早期に震災前の生産水準に回復した反面、事業所規模や業種・業態、地域などによって復興状況に大きな格差が生じていた。
- ・ 特に、地域に根ざした中小製造業、商業、サービス業では売上げの伸び悩みや資金繰りの困難など厳しい状況が継続

○ 復興停滞の要因

(平成11年度に実施した神戸市経済要因分析結果)

- ・ 震災のダメージ(18%)に加えて、
- ・ 全国的な景気低迷(43%)
- ・ 震災前から抱えていた構造的な問題(39%) など

③ 安全で安心なすまい・まちづくりとそのための都市基盤整備は、途切れることなく継続していくこと。

○ 震災復興区画整理・市街地再開発事業の推進

○ 市営住宅のマネジメント計画の策定

○ すまいの耐震化 など

震災復興市街地再開発事業（13地区 145.2ha）

	事業地区名	面積 (ha)	事業計画決定日	第1回審議会	仮換地指定開始	換地処分
公共団体施行	森南第一	6.7	H 9. 9. 25	H 9. 12. 25	H10. 3. 12	H15. 2. 14
	森南第二	4.6	H10. 3. 5	H10. 7. 7	H10. 11. 25	H15. 2. 14
	森南第三	5.4	H11. 10. 7	H12. 3. 14	H12. 5. 31	H17. 3. 14
	六甲道駅北	16.1	H 8. 11. 6	H 9. 2. 6	H 9. 2. 28	H18. 3. 29
	六甲道駅西	3.6	H 8. 3. 26	H 8. 8. 20	H 8. 11. 29	H13. 7. 24
	松本	8.9	H 8. 3. 26	H 8. 8. 27	H 8. 11. 30	H16. 12. 24
	御菅東	5.6	H 8. 11. 6	H 9. 6. 5	H 9. 10. 16	H15. 4. 11
	御菅西	4.5	H 9. 1. 14	H 9. 5. 20	H10. 1. 8	H17. 3. 24
	新長田駅北	59.6	H 8. 7. 9	H 8. 11. 29	H 9. 1. 20	H23. 3. 28
	鷹取東第一	8.5	H 7. 11. 30	H 8. 7. 29	H 8. 8. 28	H13. 2. 21
	鷹取東第二	19.7	H 9. 3. 5	H 9. 7. 16	H 9. 9. 6	H20. 3. 24
組合施行	湊川町1・2丁目	1.5	H 8. 11. 7	H 8. 11. 30	H 9. 5. 14	H14. 9. 12
	神前町2丁目北	0.5	H 8. 12. 17	H 9. 1. 14	H 9. 9. 17	H12. 12. 11

○震災復興市街地再開発事業（市施行）（2地区、26.0ha）

- ・まちづくり協議会 11 協議会設立

〈六甲道駅南地区 5.9ha〉

平成9年7月 最初のビル建設工事着工

平成16年3月 全14棟の建築計画の再開発ビルが全棟完成

平成17年9月 事業完了にまちびらき行事開催

〈新長田駅南地区 20.1ha〉

平成9年3月 最初のビル建設工事着工

平成26年1月1日現在、44棟のビル建築計画のうち35棟が完成し、2棟が建

(6) 提言を受けた取り組み

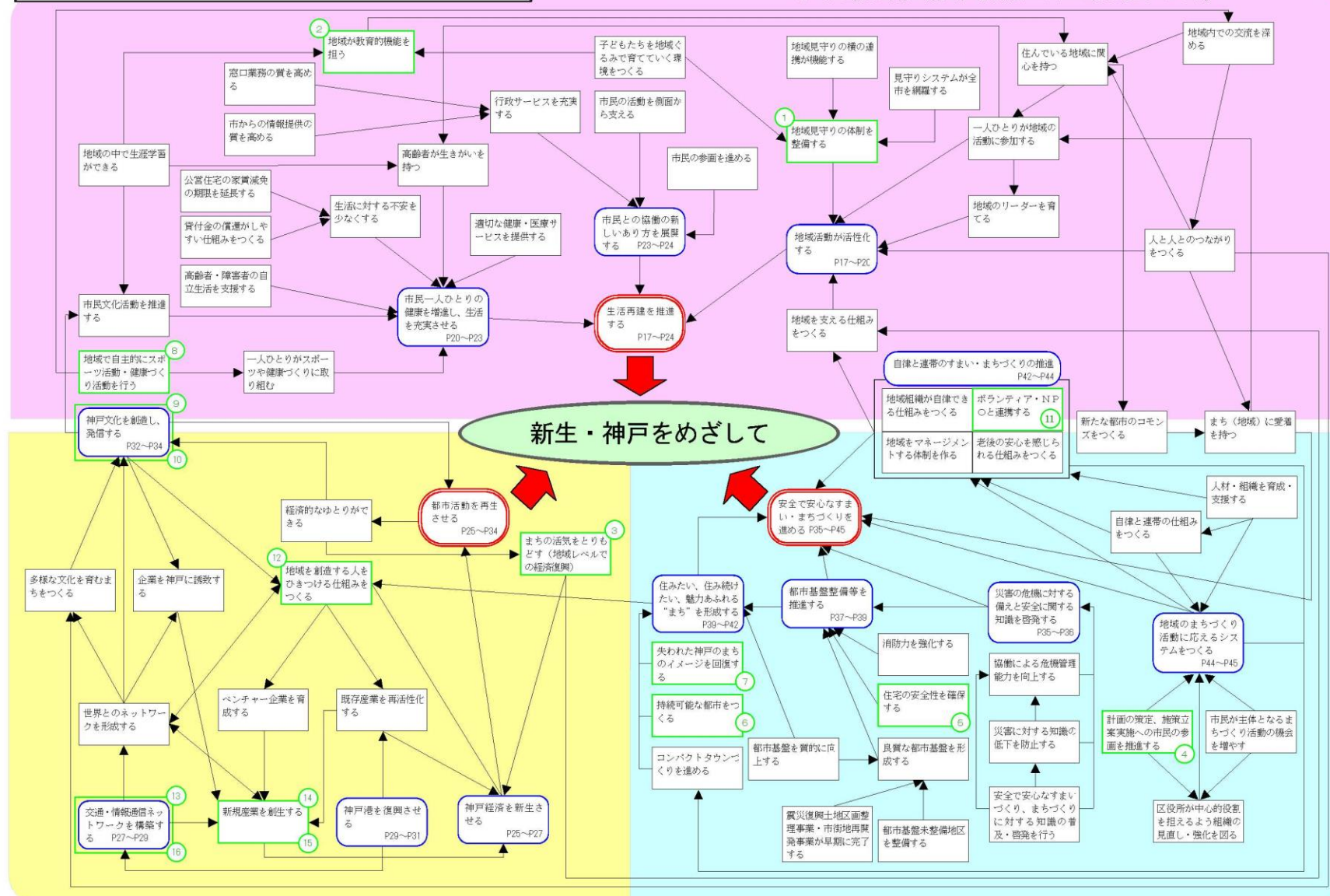
- 1) 復興の後半5か年に取り組むべき施策を位置づけた「神戸市復興計画推進プログラム」の作成
- 2) 平成12年度予算への計上
 - ・地域見守りの全市的展開
 - ・神戸すまい安全・安心サポートセンター
 - ・民間既存建築物耐震化促進事業 等

4. 神戸市復興計画推進プログラム

- 平成11年度に実施した「復興の総括・検証」の提言の中で指摘された復興計画の後半の5カ年に残された課題を解決するために、神戸市は「神戸市復興計画推進プログラム」を平成12年度に策定した。
- 当プログラムでは、復興10年に向けた後半5カ年に取り組むべき施策を、「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」の3つの柱にまとめ、柱ごとに今後取り組むべき254の施策を「事業プログラム」として位置づけた。

みんなで成し遂げる神戸新生への見取図 【相互関係図】

※ **○** は復興計画推進プログラムの3つの柱、**□** は、第2章の各節で取り上げる課題を表しており、「PO～PO」はその項目の該当ページを記しています。
 ※ **○** 内の数字は、第3章第3節の重点行動プログラムの番号に該当しています。



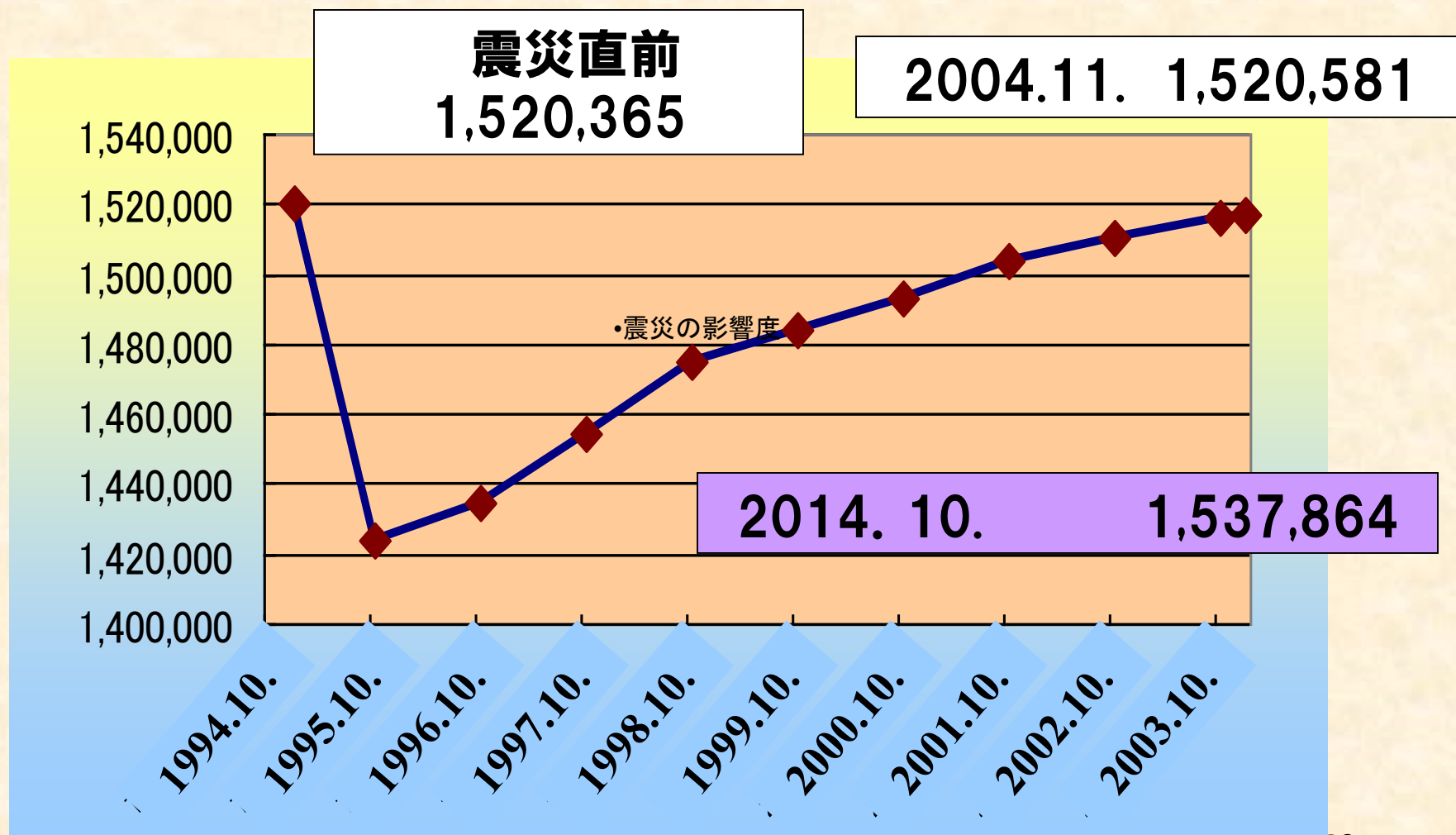
5. 震災から10年目の 「復興の総括・検証」

(1) 目的

- 復興状況の把握や残された課題を整理し、復興の総仕上げに反映する。
- 震災を契機に生まれた新たな取り組みや仕組みを、これからの神戸づくりへ継承・発展させる。
- 震災と復興過程から得た経験や教訓を、将来の災害に生かせるよう、被災地の責務として次世代に継承するとともに、広く国内外に情報発信する。

(2) 総括・検証結果

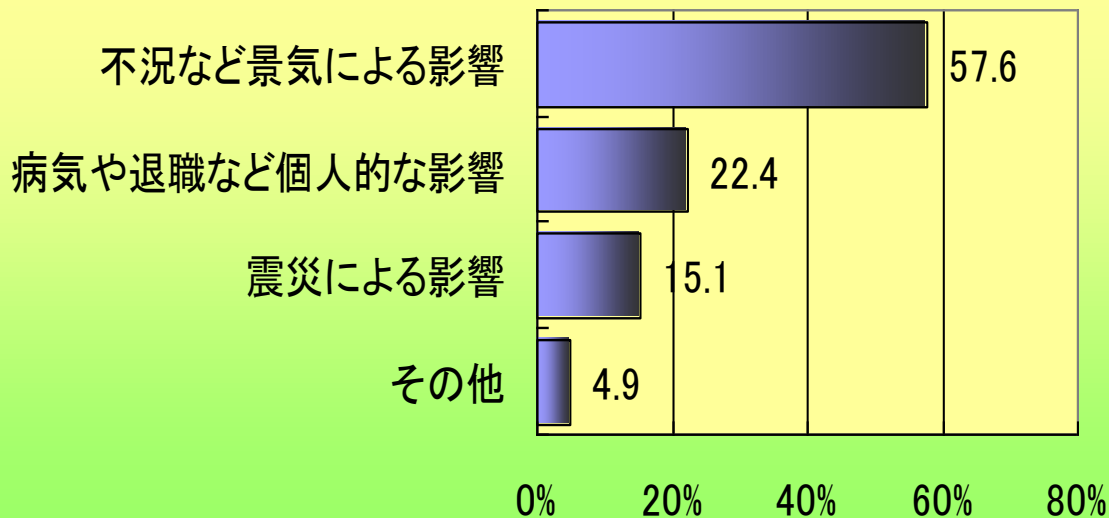
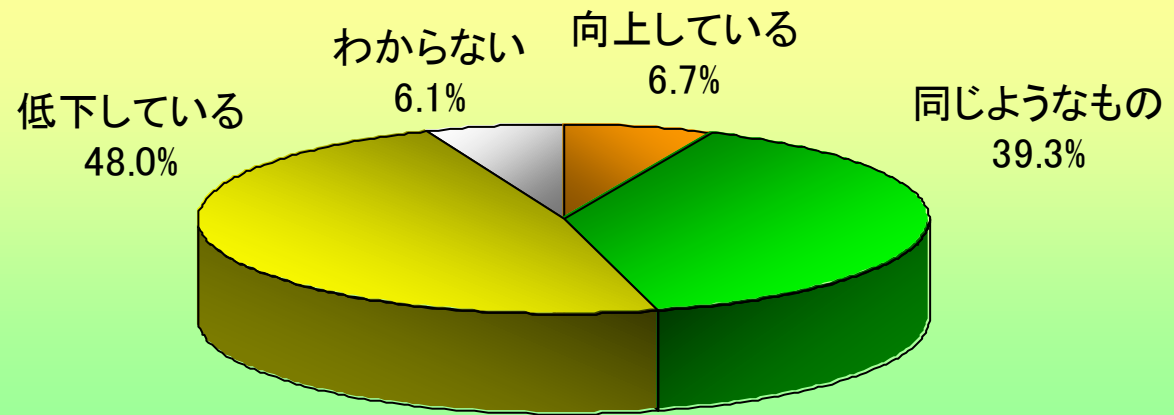
1) 神戸市人口の状況



2) くらし向き 市民1万人アンケート

・ 震災の影響度

あなたの世帯の生活は、阪神・淡路大震災（平成7年1月17日発生）前と比べていかがでしょうか。



（上記質問で「低下している」と答えた人に対して）
あなたの世帯の生活が震災前と比べて低下している主な要因はどのようなことでしょうか。

3) 主要経済指標の回復率状況

(平成6年対比, %)

● ケミカルシューズ生産高 (平成14年)	7 8
● 神戸港コンテナ取扱貨物量 (平成14年)	6 6
● 都心部百貨店販売額 (平成14年)	9 1
● 観光入込客数 (平成14年)	1 0 7
(神戸県民を除くと 8 9)	
● 兵庫県鉱工業生産指数 (平成14年)	1 0 2
● ホテル稼働率 (平成14年)	1 0 0

4) 震災前に回復していない理由

震災の影響が最も大きい	4.1%
震災の影響も残っているが、景気の影響が最も大きい	42.2%
震災の影響も残っているが、構造変化の影響が最も大きい	13.5%
震災の影響はほぼなくなっているが、景気の影響が最も大きい	30.1%
震災の影響はほぼなくなっているが、構造変化の影響が最も大きい	8.7%
その他	1.1%
無回答	0.4%

(3) 震災・復興の教訓

1) 震災の教訓

- 震災で自然の厳しさをあらためて知った。
自然災害はいつか必ず起こる。
- 地域コミュニティが命を守る。
まずは、身近なところから始める。
- 日頃からやっていないことはできない。
日頃からまちづくり活動を進める。

2) 復興過程の教訓 ～「自律」と「連帯」から！～

- 時間の経過の中、「復興」が意味するものは変わる
- 「復興」は、分野を相互に関連させながら柔軟に取り組まなければならない
- 自律した個々の取り組みが、まちをつくる
- 日頃からの協働と参画が、まちづくりを進化させる
- 「復興」とは、新しいシステムに挑戦していくことである

(4) 新たなビジョン(中期計画)

