

21世紀文明研究セミナー
2013年11月1日

大震災復興過程の比較研究

～関東、阪神・淡路、東日本の三大震災を中心に～

渡邊 公太 (WATANABE, Kota)
(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究員

1. はじめに

●研究の目的

関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災の3つの大震災を、①震災をめぐる社会的認識、②政府の危機管理、③復旧・復興の政治過程について、政治学・行政学的観点から比較研究する

●政策コーディネーター：御厨貴（放送大学教授）



- ・政治史学者
- ・オーラル・ヒストリー研究の第一人者
- ・復興庁復興推進委員会 委員長代理

2. 三つの大震災の規模と被害

●関東大震災

- 1923（大正12）年9月1日 午前11時58分
地震発生 3連鎖地震（M7クラス）
- 死者、行方不明者：計10万5385人（主に火災死）
- 「九月一日は赤い日であった」（馬場恒吾）
- 戒厳令の発令
- 自警団の登場と暴走



2. 三つの大震災の規模と被害

●阪神・淡路大震災

- 1995（平成7）年1月17日 午前5時46分
地震発生 M7.3
- 死者：6,434人 行方不明者：3人
→家屋倒壊による犠牲者が多数
- 初動の遅れに対する批判
- ボランティアの活躍
→NPOの登場に繋がる



2. 三つの大震災の規模と被害

●東日本大震災

- 2011（平成23）年3月11日 午後2時46分
地震発生 M9.0（日本周辺では観測史上最大）

- 死者：1万5,870人 行方不明者：2,814人
→ほぼすべて津波による犠牲

- 初動は比較的迅速
→地方自治体庁舎の被害、
職員の犠牲が多く、
対処が困難



3. 復旧・復興の特徴

●関東大震災

- 後藤新平による帝都復興構想
- 帝都復興院の設立
- 政友会の反発、虎の門事件などにより後藤は失脚、
帝都復興院も廃止
- 復興局（内務省の外局）による
復興の実施
- 帝都復興祭の開催（1930年3月）



3. 復旧・復興の特徴

●阪神・淡路大震災

- ・村山富市内閣（自社さ連立政権）
- ・全政府体制による復興支援
- ・帝都復興院のような組織はつくり、
地元兵庫の自主的プランを尊重
- ・阪神・淡路復興委員会
（委員長：下河辺淳）の提言
- ・後藤田ドクトリン：国費の支出は
復旧まで



3. 復旧・復興の特徴

●東日本大震災

- ・菅直人内閣（民主党政権）
→野田佳彦内閣に交代（2011年9月）
- ・2011年4月
東日本大震災復興構想会議の設立
（議長：五百旗頭真）
4兆円の第一次補正予算成立
（がれき処理など復旧がメイン）



3. 復旧・復興の特徴

●東日本大震災

- 2011年6月

東日本大震災復興基本法の成立

復興構想会議による「復興への提言～悲惨
の中の希望」：復興構想七原則

- 2011年12月

復興予算と関連法案の成立

- 2012年2月 復興庁の設置



4. 震災復興に関する資料

●関東大震災

関東大震災復興記念館（東京都墨田区）

←陸軍被服廠跡



4. 震災復興に関する資料

●関東大震災

- ・復興に関する記録（代表的なもの）
帝都復興院編『帝都復興審議会速記録』帝都復興院、1923年。
復興調査協会編『帝都復興史』復興調査協会、1923年。
東京市政調査会編『帝都復興秘録』宝文館、1930年。→関係者の談話録を掲載
※東京都立図書館などで閲覧・複写可

4. 震災復興に関する資料

●関東大震災（入手しやすいもの）

- ・筒井清忠『帝都復興の時代：関東大震災以後』中公選書、2011年。
- ・北原糸子『関東大震災の社会史』朝日選書、2011年。
- ・後藤新平『世紀の復興計画：後藤新平かく語りき』毎日ワンス、2011年。
- ・松葉一清『「帝都復興史」を読む』新潮選書、2012年。・・・など。

4. 震災復興に関する資料

- 阪神・淡路大震災
 - ・ ひょうご震災記念21世紀研究機構のオーラル・ヒストリー記録（当時の政治家、行政職員）
 - ・ 関係者のオーラル・ヒストリー記録、回顧録（村山富市、野中広務など）
 - ・ 復興誌
 - ・ 神戸大学附属図書館震災文庫

Great Hanshin-Awaji Earthquake
Disaster Materials Collection

震災文庫



4. 震災復興に関する資料

- 東日本大震災
 - ・ 震災直後から多数の関連文献が出版
 - ・ Webにアップされた膨大なデータ
 - ・ デジタルアーカイブの登場
 - ハーバード大学が制作した  2011年
「東日本大震災デジタルアーカイブ」
 - 首都大学東京の渡邊英徳研究室が作成した
「東日本大震災アーカイブ」

4. 震災復興に関する資料

- 東日本大震災
 - ・東日本大震災復興構想会議
「復興への提言～悲惨の中の希望」より

「失われたおびただしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって復興の起点である。この観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、秘録学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する」（原則1）

5. 比較の軸について-どう比較するか

- 三つの大震災の比較について
 - ・時代、政治社会制度、地理状況は大きく異なる
→関東大震災（1923年）と東日本大震災（2011年）の差は88年
 - ・分析対象となり得るケースは無数
 - ・分析視角を設定して研究を進める必要
→5つの分析視角を設定

5. 比較の軸について-どう比較するか

①政権運営についての分析

- 三つの大震災時の政権運営に注目
 - 関東大震災：首相が不在（組閣中）
 - 阪神・淡路大震災：自社さ連立政権
 - 東日本大震災：民主党政権（政権交代後）
- 三者それぞれの国難を政権がどう対処したのか
 - 政府による危機管理や応急対応、復興体制構築のあり方を検討

5. 比較の軸について-どう比較するか

②リーダーシップの分析

- 復旧・復興で中心的な役割を果たした首相や首長、復興機関の責任者などのリーダーシップの型とその問題点
 - ※ 後藤新平、貝原俊民、下河辺淳、菅直人など
- 分析のためのデータ
 - 日記やオーラル・ヒストリーなど
 - 周辺人物に関する一次史料

5. 比較の軸について-どう比較するか

③政府間関係の分析

- ・過去の大震災の復旧・復興に関する研究では、ほとんど注目されてこなかった中央政府内部の関係や、「中央-地方」関係を分析
 - ※「中央-地方」政府間の関係
 - ※中央政府内部の状態
 - ※「地方-地方」政府間関係

5. 比較の軸について-どう比較するか

④官僚の役割についての分析

- ・阪神・淡路大震災や東日本大震災では、復旧・復興にあたって官僚（地方自治体職員を含む）が、どのような役割を果たしたかについて検討
- ・復旧・復興過程にあたって、「被災自治体-県-国」の各レベルで事態対処を担う官僚の役割を明確化

5. 比較の軸について-どう比較するか

⑤行政と市民の関係についての分析

- ・三震災における市民参加（ボランティアやNPO含む）と、その役割は著しく異なる

関東大震災：それまでバラバラに活動していた市民団体が
連合するきっかけに

阪神・淡路大震災：既存のボランティア団体などが活躍

東日本大震災：NPOや市民団体の不在、行政機関との結
び付きが弱い

5. 比較の軸について-どう比較するか

⑤行政と市民の関係についての分析

- ・市民が復旧・復興を推進したケース（生活再建支援など）と、積極的役割を果たせなかったケース（都市計画など）から分析し、災害時の行政と市民のあり方について検討

→行政と市民による連携・協調のプロセス、ならびにその具体的詳細を明らかにすることで、将来の市民参加型復旧・復興を実現する上で重要な示唆を与える

6. 比較することで何が見えるのか

※本日のテーマ

ケース・スタディとして、

1. 政権運営と復旧・復興政策
2. 震災記憶の記録事業

を紹介



6. 比較することで何が見えるのか

1. 政権運営と復旧・復興政策

- ・制度的要因 (institutional factor)

政治状況の違いが、復旧・復興政策にどのような影響を及ぼしたか？

- ・人的要因 (individual factor)

政治家・官僚のリーダーシップの違いが、復旧・復興政策にどのような影響を及ぼしたか？

6-1. 比較分析-政権運営

- 関東大震災
 - ・ 政友会と憲政会の激しい権力争い
 - ・ 第一党の政友会の内紛
 - ・ 元老・西園寺公望の主導で山本権兵衛に大命降下
 - ・ 後藤新平：帝都復興構想を掲げた裏で、大きな政治的野心（＝政界再編）を抱く
- 〔 政友会の猛反発
伊藤巳代治の復興案への反対
→ 復興構想の縮小



6-1. 比較分析-政権運営

- 阪神・淡路大震災
 - ・ 自社さ連立政権の村山内閣成立（1994年6月）
 - ・ 大震災発生後、自民党の後藤田正晴や野中広務などの有力政治家、石原信雄官房副長官を中心に、与党内や官僚組織をコントロール
ex. 小里地震対策担当大臣特命室の設置
 - ・ 村山首相「最後の責任は内閣が持つ」
 - ・ 1995年2～3月にかけて、17の特別立法
 - ・ 地元兵庫による復興計画の策定（1995年7月）

6-1. 比較分析-政権運営

- 東日本大震災
 - ・2009年8月に政権交代
 - ・菅直人首相：震災発生前に在日外国人からの違法献金疑惑が発覚し、レームダック状態に
 - ・2011年3月11日 東日本大震災発生
 - ・菅首相：谷垣禎一自民党総裁に入閣を要請したが実現せず
 - ・野党による内閣不信任案の提出と民主党の動揺（2011年6月）

6-1. 比較分析-政権運営

- 東日本大震災
 - ・2011年6月20日 東日本大震災復興基本法が成立→復興庁が設立されず、復興は進まない
 - ・松本龍復興担当大臣の失言問題が発生
 - ・2011年8月 野田佳彦内閣が誕生
 - ・2011年11月 復興庁設立をめぐる与党と自公の対立
 - ・2011年12月 復興予算と関連法案の成立
 - ・2012年2月 復興庁設置

6-1. 比較分析-政権運営

●小括

- ・（詳細な比較分析はこれからの課題となるが）
政権基盤が不安定であると、復旧・復興にかかる政策決定に齟齬が生じる
- ・首相や復興機関のリーダーのパーソナリティーも、復旧・復興に大きく影響
※後藤の政治的野心、村山の希薄な権力欲、菅の政権への執着、など
- ・経験を生かしたところ、生かせなかったところ

6-2. 比較分析-記録事業

●記録事業とは？

→震災被害の激しさ、悲惨さを次世代につたえることのみならず、震災への対応や復旧・復興政策の実態を記録として後世に伝える

例) 震災誌：自身の直接的被害と救護の記録
復興誌：巨大地震後に編纂される



6-2. 比較分析-記録事業

- 関東大震災
 - ・ 内務省社会局『大正震災志』（1926年）
 - 火災状況を詳述
 - 被災状況、軍・憲兵隊の展開状況
 - マクロからミクロへ（宮廷、各府県、各種団体など）



6-2. 比較分析-記録事業

- 関東大震災
 - ・ 復興調査協会編『帝都復興史』（1930年）
 - 諸団体から情報を提供させ、広告をとり、編纂したもの
 - ジャーナリスト中心の執筆
 - 陸海軍・民間にわけた編年体による記述



6-2. 比較分析-記録事業

- 関東大震災
 - ・ 宮武外骨『震災画報』（1923年）
 - 反技術革新的立場
 - 挿話中心
 - 写真に対して政府より取り締まり



6-2. 比較分析-記録事業

- 阪神・淡路大震災
 - ・ 震災誌と復興誌
 - 朝日新聞社発行『阪神・淡路大震災誌』
 - 兵庫県・21世紀ひょうご創造協会『阪神・淡路大震災復興誌』
 - ・ 映像資料
 - ネット化以前のため、ビデオの形で保存
 - 放送局制作ビデオ、個人撮影ビデオ
 - 例) 神戸大学附属図書館デジタルアーカイブ
 - 西宮市デジタルライブラリー

6-2. 比較分析-記録事業

●小括

- ・公的記録（行政資料）と個人提供資料の管理・整理の難しさ
→ビデオとウェブ動画の登場でさらに複雑化
- ・住民・団体活動から捉える“仰視”する重要性
→行政中心の救護・復旧から、住民主体の復興という視点

7. おわりに

●「比較分析」の意義

- ・時間軸・対象の多様性、複雑さ
- ・危機管理・危機対応の研究としての広がり
→自然災害への政治・行政の対応というユニークさ

●次なる大災害にどう備えるか？

- ・“政治は万能ではない”：動かすのは人間
- ・参考すべきこと、真似をしてはならないことを知る
- ・過去を知ること、未来の大災害を克服する処方箋を提示する

ご清聴ありがとうございました
Thank you for your attention.