

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～

研究調査中間報告書

2013年3月



(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究調査本部

研究会メンバー

- ・ 政策コーディネーター

御厨 貴（東京大学客員教授、放送大学教授）

- ・ 委員

奥菌 淳二（海上保安大学校講師）

小宮 京（桃山学院大学方法学部専任講師）

砂原 庸介（大阪市立大学大学院法学研究科准教授）

善教 将大（公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構主任研究員）

辻 由希（立命館大学政策科学部助教）

筒井 清忠（帝京大学文学部教授）

手塚 洋輔（京都女子大学現代社会学部講師）

牧原 出（東北大学大学院法学研究科教授）

村井 良太（駒澤大学法学部准教授）

森 道哉（立命館大学大学院公務研究科准教授）

林 昌宏（公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構主任研究員）

目次

1. 研究概要	2
1-1. 研究の目的	2
1-2. 論点	2
1-3. 研究方法（主たる分析視角）	3
2. 検討項目	5
3. 検討項目ごとの成果概要	6
・関東大震災後の政治過程（筒井 清忠）	6
・三震災における記憶と記録の相互作用（牧原 出）	8
・震災復興と政権交代の政治過程	
－三大震災比較による関東大震災の政治史（村井 良太）	10
・災害廃棄物の広域処理の政治学	
－阪神淡路大震災と東日本大震災を中心に－（森 道哉）	16
・都市計画の中の大震災（砂原 庸介）	20
・技術官僚に注目した三震災の比較（小宮 京）	23
・なぜ政府は批判され続けるのか	
－政府のサービス範囲と需要に関する比較研究－（手塚 洋輔）	28
・「応急対応」勢力の集中と縮小（奥藪 淳二）	31
・「政治的学習」としての震災経験の比較実証分析	
－そのための分析枠組みの整理と検討－（善教 将大）	34
・ジェンダー視点からみた震災対応・復興過程	
－女性支援組織と行政の交渉・協働の実践と課題を中心に－（辻 由希）	39
・大震災からのインフラの復旧・復興過程とその特徴	
－関東、阪神・淡路・東日本大震災の港湾を中心に－（林 昌宏）	44
4. 研究全体についての総括	49
4-1. 研究成果についての全体総括	49
4-2. 今後の課題	50
4-3. まとめの方向	51
5. 2年目の作業スケジュール	52

1. 研究概要

1-1. 研究の目的

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、東北・関東地方を中心に、筆舌に尽くし難い甚大な被害をもたらした。それだけではなく、人々に次なる大災害の発生に対する備えの重要性を改めて認識させる重要な契機となった。しかしながら、いずれ発生するに違いない次なる大災害に対して、どのような「備え」をすればよいのかという点、とりわけ復旧・復興を担当することになる政治や行政のあり方についての明確な答えは存在していないのが実情である。

こうした状況を踏まえて本研究プロジェクトは、関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災の3つの震災を、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、政治学的な分析視角から比較検討する。そして、三大震災の比較から導き出されたポイントをもとに、今後の震災からの復旧・復興体制、災害時の強固な統治体制、ひいては今後のわが国の社会のあり方についての認識を深めることをねらいとしている。

本研究では、大震災発生からの復旧・復興について、一次資料や関連文献、近年公開が進められているオーラル・ヒストリーといった豊富な資料群を用いながら、多角的比較分析を進めていく。

1-2. 論点

本研究プロジェクトは、2012年4月にスタートし、これまでに4回にわたって研究会(2012年6月、8月、11月、2013年1月)を実施してきた。

調査、研究をスタートさせるにあたっては、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、これら3点に注目することにした。

①震災をめぐる社会的認識

当時のメディア・知識人等の言説を検討することにより、震災の社会的影響及び政府の役割イメージが、自然科学的側面のみならず、すぐれて社会的に構築されたものであることを抽出する。その上で、中長期的スパンでその変容を明らかにするとともに、新聞メディア・テレビメディア・インターネットメディアの各特質を相互に検証する。

②政府の危機管理

当時の政府（国・地方自治体）がいかなる応急対応を行ったのかについて、危機管理という側面から比較検証する。そこでは、被災状況把握・救護体制・避難所の設置・物資輸送等について検討が行われるとともに、情報提供（広報）の側面をも含めることにより、上記課題①にかかる政府側の影響力も考察する。

③復旧復興の政治過程

復旧復興について、ときの政府がいかなる意思決定を行い、復興体制を構築したのかを比較研究する。この作業を通じて、意思決定のスピード面及び復興施策の内容面の両方から、各体制におけるメリット・デメリットを分析するとともに、あるべき復興体制への示唆も得る。

さて、これまでの研究会では、政策コーディネーターや出席した委員の間で、リーダーシップ、政官関係、復旧・復興をめぐる組織のあり方、政府間関係（中央－地方・地方－地方）、官僚の役割、市民の役割、経験の伝承・活用などについて活発な議論を続けてきた。

また、上述した議論をより深めるには、資料の収集が不可欠である。そのために、国立国会図書館東京本館、東京都立図書館、人と防災未来センター震災資料室などで関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災に関する資料の調査を続けてきている。

付言すると、阪神・淡路大震災については、復旧・復興に従事した政治家や地方自治体職員のオーラル・ヒストリー記録の公開が進められつつある。それらは、今後の研究の進展において大きな役割を果たすものと期待される⁽¹⁾。

1-3. 研究方法（主たる分析視角）

本研究プロジェクトでは、上述した研究会の議論も踏まえて、以下のとおり 5 つの政治学的な分析視角を設定した。今後は、これらを念頭に置きながら、後述する各研究テーマの検討や、総体的な三大震災の把握を進めていきたいと考えている。

①政権運営についての分析

まず、3 つの大震災時の政権運営に注目する。(1) 首相不在時に震災が起き、その翌日ようやく組閣された関東大震災、(2) 自社さ連立政権でありながらも、自民党の政治家や

(1) これらについては、第 4 章で詳述している。

石原信雄官房副長官率いる官僚機構が被災自治体と連携しつつ効率的復旧を図った阪神・淡路大震災、(3) 政権交代後の民主党政権が混乱や確執止まない中で広域複合災害に直面した東日本大震災といった特徴がある。

三者それぞれの国難を政権がどう対処したのかを分析し、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比較の中で明らかにしていく。

②リーダーシップの分析

後藤新平、貝原俊民、下河辺淳、菅直人といった復旧・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を分析する。

分析にあたっては、本人の日記やオーラル・ヒストリー記録を用いるほか、周辺人物のそれらや一次資料も調査・収集し、復旧・復興過程におけるリーダーシップのあり方について検討する。

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、地方—地方政府間関係（具体的には、県と市町村、市町村と市町村）を分析する。この分析をもとに、復旧・復興過程の行政体制の実態や、その問題点を明らかにする。

④行政の役割についての分析

大震災からの復旧・復興過程にあつて、被災自治体—県—国の各レベルで事態対処を担う行政の役割を分析する。また、これに関連して、事態対処を担う官僚（地方自治体職員を含む）の役割等について検討する

官僚の役割に注目するのは、文献・資料調査の過程で阪神・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（地方自治体職員も含む）がどのような役割を果たしたのかについての検討が不十分であるという認識を得たためである。

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を含む）と、その役割は、著しく異なる。本研究プロジェクトは、市民が復旧・復興を推進したケース（たとえば、生活再建支援）と、積極的役割を果たせなかったケース（たとえば、都市計画）から分析し、災害時の行政と市民のあり方について検討する。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は、将来の市民参加型の復旧・復興を検討していくうえで重要と考えられる。

2. 検討項目

来年度に向けて各委員からは、研究計画と、それによって得られると考えられる政策含意についてまとめてもらうことにした。各委員の研究題目ならびに分析対象とする大震災は、下記の表1のとおりである。

表1 各委員の研究題目一覧

委員名	研究題目	震災比較		
		関東	阪神・淡路	東日本
筒井 清忠	関東大震災後の政治過程	○		○
牧原 出	三震災における記憶と記録の相互作用	○	○	○
村井 良太	震災復興と政権交代の政治過程 －三大震災比較による関東大震災の政治史	○	○	○
森 道哉	災害廃棄物の広域処理の政治学 －阪神淡路大震災と東日本大震災を中心に－		○	○
砂原 庸介	都市計画の中の大震災		○	○
小宮 京	技術官僚に注目した三震災の比較	○	○	○
手塚 洋輔	なぜ政府は批判され続けるのか －政府のサービス範囲と需要に関する比較研究－	○	○	○
奥藪 淳二	「応急対応」勢力の集中と縮小		○	○
善教 将大	「政治学習」としての震災経験の比較実証分析 －そのための分析枠組みの整理と検討－		○	○
辻 由希	ジェンダー視点からみた震災対応・復興過程－女性支援組織と行政の交渉・協働の実践と課題を中心に－		○	○
林 昌宏	大震災からのインフラの復旧・復興プロセスとその特徴－ 関東、阪神・淡路大震災の港湾を中心に－	○	○	

次ページからは、各委員の来年度に向けた研究計画書を掲載している。

3. 検討項目ごとの成果概要

関東大震災後の政治過程

筒井 清忠（帝京大学）

研究目的と分析視角；本研究は大震災がその後の政治過程にどのような影響を与えたか、また逆に震災後の政治過程が震災からの復興にどのような結果を導いたかを、関東大震災を中心に明らかにすることを目的とする。

大正 12（1923）年9月1日関東大震災が生起したが、それは加藤友三郎内閣後の山本権兵衛内閣の組閣の最中であった。震災をうけ翌9月2日「地震内閣」ともいわれた第二次山本権兵衛内閣が成立する。この内閣で内務大臣となった後藤新平は震災後の復興を主務担当することになるが、以降の政治過程もこの後藤を主軸として展開することになる。

まず当時の大きな五つの政治勢力すなわち① 山県系、② 薩派、③政友会、④憲政会、⑤革新倶楽部の存在状況・政治的布置状況を解明する。その上で、山本に大命が降下した経緯・組閣の経緯・山本内閣への各政党の対応・新聞を中心にした世論の動向を明らかにしていく。

第二次山本内閣閣僚〔補充含む〕

首相山本権兵衛

外相伊集院彦吉（薩摩、元外交官）

内相後藤新平（貴族院、元内務官僚、逓相・外相・内相歴任）

蔵相井上準之助（元日銀総裁）

陸相田中義一

海相財部彪（薩摩）

法相平沼騏一郎（元大審院長）

文相岡野敬次郎（貴族院、元東大法教授・商法）

農商相田健治郎（貴族院、元逓相・台湾総督）

逓相犬養毅（衆議院）

鉄相山之内一次（薩摩、貴族院、元内務・鉄道官僚）

書記官長樺山資英（薩摩）

法制局長官松本蒸治（元東大法教授・商法、満鉄副社長）

山本内閣は、上記のように基本的に革新派政治家（犬養毅・後藤新平＝二人は寺内内閣の外交調査会以来提携関係にあり、伊東巳代治とともに「三角同盟」を形成していた）と

薩派（伊集院彦吉・財部彪・山之内一次・樺山資英）で機軸が構成されていたのである。

次に、後藤内相が犬養通相と組んで普選実現を眼目にした政治同盟を結び新党運動を展開していくプロセスを跡付ける。普選実施体制は第2次山本内閣の一つの政治目標として構築されていくのである。そこからさらに後藤は新党設立計画に動き、後藤・犬養ラインの攻勢が強められるが、この経緯も十分な解明が必要になる。後藤の政治的攻勢は勝利の直前まで行ったとみられるが、実力以上に政治戦線は伸びきったと見られ、他の政治勢力の猛烈な反攻が行われ、その新党計画は挫折していく。それはほかでもない後藤・犬養のヘゲモニー喪失を意味することになる。

その場合の加藤高明を党首とする憲政会の反撃のプロセス解明も重要だが、震災復興との関連で重要なのは復興機関での逆攻勢の様態である。9月19日に帝都復興審議会官制が公布され、8日後には後藤が総裁となる帝都復興院官制が公布施行される。この復興院の作った復興計画を審議することになったのが復興審議会であった。そこに後藤は大石正巳ら自派の政治家を入れ新党攻勢の拠点とするつもりであったのだが、ここがむしろ政治的反撃の場となったのである。ここから薩派の反撃が強化され、政友会の最後の攻勢を招いたものと見られる。そして解散総選挙か政友会への屈服かの最後の局面において、犬養が解散を選んだのに対し戦意を失っていた後藤は屈服を選択する。復興予算は大幅削減され復興院は廃止されることが決まるのである。

また折角の復興院も、最初から帯びていた政治性のため内部はかなりの路線対立があったと見られ、その実像解明が必要となろう。

達成目標と予想される政策含意；首相（内閣）・担当省庁・政党・マスメディア等のアクター間のダイナミックな関係を解明し、研究の礎石を据えることを目的としつつ、事実関係の解明を通して上記のアクター間の望ましい関係を提起し、今後の大規模災害への対応計画の基礎を確立する。

一例をあげると、東日本大震災の復興をめぐる過程の中で、関東大震災の復興院を参考に、復興庁の設置が決まったが、復興院は計画のみに携わったのであり、実施は内務省外局の復興局と東京市（東京に関し）が担ったのである。従って関東大震災後の復興が評価されるというのであれば、実施は既成の所管官庁（プラス外局程度の規模のものの新設）と地方自治体とで十分だという考え方もあった。しかし、復興構想会議も設置された。復興構想会議は文字通り復興の構想を練る会議なので、これが関東大震災時の復興院に該当するとも見られる。しかし、復興院の後裔たる復興局のことを勘案するとこの類比も適切とは言えないかもしれない。こうした形でなお適切な比較類比が定まっていないのが研究の現状であり、その打破のためにも本研究は重要となるのである。また、そもそも復興院の後裔たる復興局の実像もほとんど解明されていないのであり、復興局の検討もさらなる課題となってくるであろう。

三震災における記憶と記録の相互作用

牧原 出（東北大学）

（１）テーマ

震災において、記憶を記録するのか、記録によって記憶が固着するのか。その場合の記録の意義は何かを検討する。

（２）理論枠組みとしての〈記録と記憶の相互作用〉

公文書など記録によって、組織と政策の記憶を定着させるものもあるが、民間の伝承レベルでは鮮烈な記憶が記録を生み出すことが多い。またある種の広報活動・メディア戦略・論壇での主題化というメディア・レベルの記録によって記憶されるものもある。かくして記録と記憶は多重に相互作用を営んできた。これを類型化しつつ、三震災に適用する。

とりわけ救護・復旧・復興と並行した記録・記憶の相互作用として以下のプロセスを仮説として設定する。

被害記録（伝達、写真、テレビ）→政策文書の保存→祈念・追悼行事のアリーナ構築
生活とインフラが再建される復興の過程と並行して、多種多様な記録を媒介とした記憶の造形の過程があると見る。

（３）三震災の特質

①関東大震災

被害記録（写真等）

政策象徴のプロパガンダ（後藤新平の「復興」についての多数の論説）

都市計画における文書保存

帝都復興祭

②阪神・淡路大震災

被害記録（テレビ等）

震災復興委員会における下河辺の問題提起＝メディア戦略

オーラルヒストリーの活用開始

シンクタンクの設定、復興過程の検証、公園整備等

③東日本大震災

被害記録（津波映像の世界配信）

政府のメディア戦略欠如と市民によるソーシャルメディアの活用

「震災を風化させない」メディア報道の反復 等

震災復興と政権交代の政治過程—三大震災比較による関東大震災の政治史

村井 良太 (駒沢大学)

①研究目的

本研究は、相互に深く関わる二つの研究目的を持つ。一つは、大震災の発生から初動、復興にいたる政治過程について、政権交代に注目して三大震災を比較することであり、もう一つはその観点から特に関東大震災の政治史を明らかにすることである。

政権交代という点で、関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災の三大震災はいずれも首相が交代するというに止まらない、大きな政権交代の前後に発生した。関東大震災は1923年9月1日に起こって約半年後に政党を中心とする政府反対運動である第二次憲政擁護運動が起こり、総選挙の結果、1924年6月11日に「護憲三派」内閣と呼ばれた第一次加藤高明内閣が誕生した。以後8年間にわたって政党間での政権交代が行われ、大日本帝国憲法下での政党政治の一つの到達点と言われる民主的政治の高揚期となった。次いで阪神・淡路大震災は日本国憲法の下、戦後日本政治を長らく規定してきた55年体制が1993年8月6日の細川護熙政権誕生で終焉した後、羽田孜政権を経て、再び村山富市自社連立政権で自民党が政権復帰してから約半年後の1995年1月17日に起こった。そして、東日本大震災は、2009年9月16日の総選挙による歴史的な政権交代から約一年半後、2011年3月11日の出来事であった。それぞれ同時代における決定的な政変の前と後という違いはあるにせよ、いずれも新たに政権交代を通じた日本政治の運用を模索する政治変動下での出来事であった。もとよりそれは偶然の一致であるが、政治変動期の日本政治は三度大震災によって試されたのであった。

本研究が中でも注目する関東大震災については、これまで、朝鮮人・中国人・社会主義者虐殺の事実解明を通して帝国日本を質す研究、後藤新平の事績を中心に都市計画史の観点から復興過程を明らかにする研究、そして災害史・技術史・社会思想史研究に顕著な進展があった一方、震災発生時に首相不在であり、さらに第二次山本権兵衛内閣、清浦奎吾内閣と直後に短命政権が連続したこともあって、震災に政治がどのように対応したのかを総合的に検証する政治史からの取り組みは遅れている。したがって、三大震災の比較を考える上でも特に解明が求められていると言えよう。

②分析視角と達成目標

三大震災を比較し、中でも関東大震災の理解を深めるために、分析視角として、ここでは三つの点に注目する。第一に政権基盤である。いずれも大きな政治変動の中であって、復興権力はどのように調達されたのか。震災前後の政治史の流れの中で理解する。また、

政権基盤を考察するに際しては首相、震災担当者、政党政治家のリーダーシップ、連立政権のメカニズムを重視する。

第二に震災復興の枠組みである。どのような震災復興の枠組みを構築することで、復興政策と復興権力の調達を図ったのか。そこでは社会の必要性がどのように政治に反映され、また科学的知見は政治にどのように入力されたのか、政党政治を中心に考察する。

そして第三に政権交代である。政権交代によって転換される政策もあれば継承される政策もある。政官関係の調整や政策の継承など、政権交代が震災復興にどのような影響を与えたのかはもとより、政権交代を通じた日本政治の新たな運用という統治構造改革の最中であつたことの意味を明らかにする。

平成 24 年 8 月 30 日の第 2 回研究会では、3 人の報告者によって三大震災の発生から初動について検討されたが、筆者はその中で関東大震災の初動・応急について報告した。

報告では、関東大震災の初動・応急について、1923 年 9 月の発災から、1924 年 7 月に震災復興関連の追加予算が認められるまでを、それ以前からの政治的文脈の中で考察した。関東大震災はどのような政治環境下において発生したのだろうか。関東大震災が起こつた 1923 年 9 月の政治的文脈について大きく三つの特徴を挙げれば、第一に、第一次憲政擁護運動後の政治の流動化の中にあり、それは大きくはポスト桂園時代の統治像を求める変動期であつた。日本政治は、1901 年に第一次桂太郎内閣が成立すると、以後、1913 年に第一次憲政擁護運動で第三次桂内閣が退陣するまで、「非選出勢力」を基盤とする桂と、「選出勢力」である衆議院多数党の政友会総裁西園寺公望との間で政権が担われ、桂園時代と呼ばれた。それは日露戦後経営の課題に応えるものであつたが、10 年を越える体制の固定化と 1911 年に起こつた辛亥革命など周辺環境の流動化によってその枠組みは崩れた。そこで日本政治は「閥族打破」「憲政擁護」という第一次憲政擁護運動の民主的圧力を受けながら、途中で第一次世界大戦を間に挟みつつ新たな均衡を実現する政治的枠組みを模索していた。関東大震災はその解決の方向と見られた「初の本格的政党内閣」と呼ばれた原敬内閣後の政治混乱期に起こつた。

そこで、関東大震災が起こつた時点では三つの統治像がせめぎ合つていた。すなわち、「挙国一致」を唱え、大日本帝国憲法の立憲主義に基づく権力分立を重視する伊東巳代治枢密顧問官、山本権兵衛首相らの主導する憲法主義（多機関共存政治）と、第一次憲政擁護運動と原内閣の統治像を発展させる高橋是清政友会総裁、加藤高明憲政会総裁の主導する憲政主義（責任内閣制＝政党政治）の間で対立があり、その下で、後藤新平内相が主導する調査主義（科学的政治）が次第に存在感を増しつつあつた。

また、第二の政治的文脈として、政策総合と権力調達に工夫があり、第一次世界大戦下に設置された臨時外交調査委員会、関東大震災における帝都復興審議会と復興院の組み合わせ、そして大恐慌後の内閣審議会と内閣調査局の組み合わせという権力と政策をどのよ

うに調達するかの一連の模索があった。そして第三に、政治的デモクラシーと経済的デモクラシーの対立があった。すなわち、第一次憲政擁護運動に示された政治的デモクラシーの実現要求に対して、特に第一次世界大戦後は経済的な平等を重視する経済的デモクラシーが強調されるようになり、それは結果の平等に対する国家の介入をどこまで認めるかという論点と結びついた。

こうした政治的文脈の中、1923年9月1日の関東大震災発生時において、日本政治には首相がいなかった。8月24日に加藤友三郎首相が病死し、28日に次期首相となる山本権兵衛に組閣の大命が降下されたがいまだ成立にいたらず、加藤内閣の内田康哉外相が臨時首相を務めていた。関係閣僚は水野錬太郎内相、市来乙彦蔵相、山梨半造陸相、財部彪海相らであるが、内田臨時首相は連絡のついた枢密顧問官の伊東巳代治と相談しながら、最初の応急措置としてすぐさま臨時震災救護事務局を設置し、非常徴発令を発し、戒厳令中必要の規定を4日にかけて、東京市ほか5郡、東京府、神奈川県、埼玉県、千葉県に適用していった。

すでに大命を受けていた山本は、当初「挙国一致」内閣を目指して政党勢力も含めて主要勢力のトップを網羅することを念願したが果たせず、9月2日には人材内閣として第二次山本内閣が成立した。まず直面した課題は無秩序状態の回復であり、13日に摂政の巡視が言上されていることから、この頃には被災地の治安が回復したことが分かる。この間、朝鮮人、社会主義者、中国人に対する虐殺事件が発生したことはよく知られるが、海軍出身の山本首相は田中義一陸相とも協力して陸軍内の甘粕事件を処分することにリーダーシップを発揮した。他方、復興については「お上のお力をお願いするよりほかに途はない」と考え、伊東顧問官と諮って12日に「帝都復興に関する詔書」を発した。そこでは、遷都しないこと、復旧から復興に至ることに加えて、復興の枠組みについて、復興のための特殊な機関を設置し、「至高顧問の府」である枢密院、「立法の府」である帝国議会に諮ると、次に見る〈調査主義〉の観点を取り入れながらも、何れも憲法機関の抑制と均衡を重視する〈憲法主義〉の立場があらためて強調された。

他方、復興計画の直接の責任者は内相の後藤新平であった。後藤内相は2日夜には「帝都復興根本策」を練り、〈調査主義〉の立場で、帝都復興に関する特設官庁を新設する「帝都復興の議」を6日の閣議に提出した。この時期は日本において都市計画が本格化する時期に当たっていた。後藤は震災を「理想的帝都建設のため、真に絶好の機会」と捉えて、「臨時帝都復興調査会」と呼ばれる大調査会を設けて審議決定することを構想し、最終的には「審議の機関」と「調査の機関」としての帝都復興審議会と帝都復興院が設置された。後藤は帝都復興院に有能な技術者を集め、復興計画を検討する。復興院には参与会と評議会があり、参与会は東京横浜の両市長や各省次官、専門家からなり、原案をここで修正して、政界・実業界・学識者からなる復興院総裁諮問機関である評議会にかけた。何れも積極的な復興計画であった。

対して、〈憲政主義〉の立場に立つ政党勢力はどのように関与したのか。都市計画家のビーアドが「現在の日本の状態を英国の例にとって見れば、あたかも 1666 年のロンドンの大火が 1832 年の議会改造法案問題が白熱度に達した頃に突発したようなものである」と観察したように、従来、後藤の「理想的」な復興案は、政党政治の勃興期であり男子普通選挙制が目前視される中、議会の多数党政友会の党派政治に基づく政治的攻勢によって理不尽に縮減されたと惜しまれることが多い。これに対して、近年、筒井清忠は男子普通選挙制の導入を旗印に政治的攻勢をかけたのは後藤の方であったとの興味深い指摘をしている（『帝都復興の時代』中央公論新社）。政党勢力が復興に関わる場合は帝都復興審議会であり、憲政会の加藤高明総裁は先に臨時外交調査委員会に入らなかった轍をあらため、委員となった。ここで後藤の「理想的」復興案は壁に突き当たり、続く第 49 回特別議会では 4 億 4800 万円の復興事業費案に対して 1 億 600 万円が削減され、帝都復興院も廃止された。

しかし、後藤の「理想的」復興案は、第一に、井上準之助蔵相率いる大蔵省の財政規律によってすでに大幅に縮小されていた。第二に、「理想的」復興案に反対した帝都復興審議会をリードしたのは伊東枢密顧問官であって、政府対多数党、もしくは多数党の横暴という図式ではなかった。後藤は立憲同志会結成から離脱して以来、伊東枢密顧問官と犬養毅通相と政治的に連携してきたが、復興政策においては逆に障害となり、権力の源泉であるべき山本首相との間にも認識の相違があり、強い支持を得られなかった。そして第三に、政友会総裁で帝都復興審議会の委員でもあった高橋が「いったい超然内閣の分際でああいう膨大な計画をするのは間違っておる」と述べたと言われるように、議会に臨むに際して少数党政権であった。1918 年に「初の本格的政党内閣」と呼ばれる原敬内閣が当時として長期政権となる 3 年 1 ヶ月余を維持したことで、ポスト桂園時代の統治像の第一候補は議院内閣制、中でも衆議院を基礎とする政党政治となっていた中での非政党内閣であった。このことは後藤にとっては本質的な問題であり、自ら政党政治に背を向けた後藤の〈調査主義〉は何らかの権力的背景を必要としたのである。多数党政友会との妥協を模索し始めた山本内閣を、虎ノ門事件を機に倒したのは閣内の犬養であった。

衆議院の任期が近づく中で次の政権は選挙管理を念頭に選ばれた（この時期の政治情勢について、村井『政党内閣制の成立一九一八～二七年』有斐閣などを参照）。そして枢密院議長の清浦奎吾を首班に貴族院議員を網羅した同内閣は「特権内閣」と批判され、新聞を巻き込んで第二次憲政擁護運動から総選挙へと雪崩れ込む暑い政治の季節へと突入していった。総選挙の結果、1924 年 6 月 11 日、「護憲三派」内閣と呼ばれた第一次加藤高明内閣が成立した。大日本帝国憲法下において、総選挙の敗北によって内閣が替わることはあっても、総選挙の結果を受けて次の首相が選ばれたのはこの度が唯一の例である。この時期の政治過程は民主化過程に覆い尽くされてしまったかのようである。

震災復興という課題を考えた場合にこうした政党政治の論理が前面に押し出されることに問題はないのか。ビーアドは「理想的」復興案の縮減を、「ディクテーターがその絶大

な権力に任せて一夜にして荒野廢墟の上に大都市を出現すべく命じ得た時代はすでに過ぎ去ったが、しかも一方、デモクラシーは未だその完璧に達せず、これによって大事を成すまでに純化成熟していないのである」と嘆いた。

ところがまことに興味深いことに、男子普通選挙制度や貴族院改革の実現などの憲政改革を課題とした第一次加藤内閣の下で、復興院以外の復興予算が復活するのである。6月末から開かれた第49回特別議会で、震災復興関連の1億500万円の追加予算が認められた。これは清浦内閣の置き土産で、震災対応を行う内相には発災時と同じ水野錬太郎が復帰していた。しかし、清浦内閣から加藤内閣は断絶性の高い政権交代であり、選挙法や貴族院改革、政権基盤自体が大きく転換された。にも関わらずなぜ引き継がれたのかを考えると、新政権での若槻礼次郎内相の発言は興味深い。若槻は議会で、罹災地の復興には区画整理をするもしないも二つの方法があったが、「時ノ当局者ハ街路ヲ整頓スルノミナラズ、区画モ整理シテ帝都百年ドコロデハナク、千年ノ計画ヲ為サウト云フノデ方針ヲ立テ、復興ノ計画ニ従事セラレタノデアリマス、而シテ今日ハ殆ド一年ニ垂ントスル間、是ガ実行ニ努メテ来ッテ居ルノデアリマス、市民モ殊ニ罹災民モ亦地区画ニ基イテ復興ガ行ハルハモノトシテ、諸般ノ事柄ハ総テ此期待ノ下ニ於テ計画ヲシテ居ルノデアリマス、ソレガ若シ今ニ至ッテ方針ガ変ルヤウナコトデアリマシタナラバ、是ハ罹災民全体ノ期待ニ大ニ反スルモノト謂ハナケレバナリマセヌ」と述べて事業継続と完成を期したのであった。

若槻はまた、同時期、かつて憲政会として反対した陪審制度の整備のために、個人的な反対は変わらないがすでに議会で決定されていると述べて追加支出を求めている。外交方針でも第一次加藤内閣は継続性を強調した。このように民主化の渦中で最も熱病にうなされていてもおかしくない第一次加藤内閣は、転換すべき政策と継承すべき政策を慎重に選り分け、また、第49回議会で過半数が233議席のところ、内に29議席の革新倶楽部を含み284議席を与党で占める過大規模連立内閣の下で選挙制度改革や議会内の慣行などその後の政党間競争におけるルール作りに努めたのであった。

政権交代をどのように運用していくのか、また政治変動期において大規模災害はどのように扱われることが望ましいのか、そして、選挙による権力の調達と科学的なアプローチとはいかにして両立されうるのか。〈憲政主義〉と〈調査主義〉は何らかの調和が求められ、専門的知識は党派を超えて活用されることも必要であろう。こうした党外人士をどのように包摂し、活用するか。政治構造や文脈など厳密な考察に基づいて、阪神・淡路大震災、東日本大震災との間で比較を行うことで、時代や体制を超えた知見が期待できる。

以上の検討を受けて、来年度の達成目標として、第一に、1924年7月から1932年3月に復興事務局が廃止されるまで考察の対象時期を延ばし、関東大震災の発災から復興までの全体像を視野に納める。第二に、政権交代についてさらに掘り下げることで震災が中期的に政治過程に与えた影響を考察する。そして第三に、関東大震災への理解を出発点として

政治変動の影響を中心に三大震災を比較し、知見を得る。

③ 予想される政策含意

現代にあって、国家と無関係な国民生活はなく、大規模災害に個人や地域社会が単体で対応することは不可能である。また、私達は現在も複数政党制に立脚した政権交代のあるデモクラシーの中で生活している。本研究の予想される政策含意は、大きくは、デモクラシーの中での震災を問い、震災の中でのデモクラシーを問うことで、今後も長期的には必ず起きる震災対応時の指針が得られるとともに、日常的な政治と社会の関係を考える上でも貴重な視座が与えられる。より具体的には、発災後のタイムスケジュールなど基本的な事実はもとより、例えば、党外の人士をどのように活用するか、政権交代のあるデモクラシーで起こり得る事象への注意点など、同時代進行している現在を理解する上で一つの手掛かりを得ることが期待される。

災害廃棄物の広域処理の政治学 —阪神淡路大震災と東日本大震災を中心に—

森 道哉（立命館大学）

研究目的

2011年3月11日に発生した東日本大震災における地震とそれに伴う津波は、13道県247市町村において約2039万トンの「災害廃棄物」と、青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の6県35市町村において約1046万トンの「津波堆積物」の合計約3084万トンをもたらした。特に岩手、宮城、福島の3県の沿岸37市町村におけるそれらの合計は約2667万トンに上り、被害が集中していることがわかる¹。

災害廃棄物などの処理が被災地の復旧・復興の前提になるということは、広く了解されるであろう。基本的に災害廃棄物の処理は、一般廃棄物と同様に、「廃棄物処理法」に基づく基礎自治体の仕事の範疇に属するが、県などの協力も得ながら懸命な取り組みが行われている。ただし、その被害は日常的な処理を超えるものと捉えられたため、2011年8月に公布・施行された「災害廃棄物処理特措法」に基づく広域処理が、中央政府、わけても環境省を旗振り役として試みられてきた。阪神・淡路大震災の経験をもとに、より強力な財政支援を行うための「東日本大震災財特法」（同年8月に公布・施行）なども整備されたのである²。

しかしながら、2010年3月には環境省の報告書『災害廃棄物処理に係る広域体制整備の手引き』³が配布されるなど、一定の対策は行われていたものの、広域処理の受け入れは順調には進まなかった。阪神・淡路大震災においても災害廃棄物の広域処理は行われたが、東日本大震災の場合には、東京電力福島第一原子力発電所の事故に起因する放射性物質の混入および放射能の人体への影響に対する恐れのようなものが各地の住民などに違和感を

¹ 環境省「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理工程表（進捗状況・加速化の取組）」（2013年1月25日改訂版）、2-3頁。特記しない限り、本資料を含む環境省に関する資料は「環境省広域処理情報サイト」から入手している（<http://kouikishori.env.go.jp> 最終確認日2013年2月7日）。

² この部分は、次の文献を参照している。安部慶三「東日本大震災における環境問題への対応—災害廃棄物処理及び放射性汚染物質対処への取組」『立法と調査』329号、2012。北村喜宣「展開講座：環境法入門 第16回 廃棄物処理法制（3）」『法学教室』382号、2012。北村喜宣「災害廃棄物処理法制の課題—二つの特措法から考える」『都市問題』2012年5月号。福島徳「Interview 編集長が聞く！環境相兼原発事故担当相 細野豪志 原子力規制の人材育成を—助け合いで災害廃棄物の広域処理を加速」『Business i. ENECO』45巻4号、2012。（法令解説）「東日本大震災により生じたがれき処理の特別措置について—東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法（平成23年法律第99号）平23.8.18公布・施行」『時の法令』1897号、2012。本荘雄一「東日本大震災における被害額と国の財政支援」『都市政策』146号、2012。

³ この報告書は、環境省HPで入手できる（<http://www.env.go.jp/recycle/report/h22-02/main.pdf> 最終確認日2013年2月7日）。

与えたため⁴、その様子を考慮した地方政府（市区町村、都道府県）の対応は分かれたのである⁵。

それでは、広域処理に乗り出した、あるいは乗り出せた地方政府とそうではない地方政府との差異はどのように理解すればよいのだろうか。そもそも被災地の地方政府内におけるそれらの処理の速さや方法の違いは、どのように現われているのだろうか。本研究では、政治過程を考察することによってこうした問いに答えていきたい。

分析視角と達成目標

本研究では、相互に関連する三つの視角から、災害廃棄物の広域処理の政治過程を分析する。第1は、阪神・淡路大震災と東日本大震災の災害の特徴を、被害の規模、広域性、そして多様性といった社会的、経済的な要因⁶のほか、住民自治、団体自治、そして中央政府の対応といった行政的、政治的な要因にも注意を払いながら記述することである。これらは、本研究会における両大震災への理解の仕方全般と関わるため、必要に応じて共同で研究を進めていきたい。

第2は、1点目で把握した二つの大震災の特徴を念頭において、政府間関係に着目しながら広域処理の政治過程を分析することである。阪神・淡路大震災における災害廃棄物の処理は、近隣の埋立地の活用が可能であったために行政的な課題として対応できたが、先述のように、東日本大震災では、放射性物質に対する懸念という事情が絡んだことにより、被災地のみならず被災地以外の地方政府を含めての政治的な問題となった。この問題が「解決」された例として意義深いのは、石巻市における災害廃棄物の処理の取り組みと、石巻市にかかわる広域処理を受け入れた北九州市の動向だろう⁷。北九州市の住民、市議会、市長は、どのようにしてその決定を行ったのだろうか⁸。本研究では、網羅的にとまではいかないまでも、こうした事例の検討を通じて、他の地方政府が広域処理を受け入れにくかった条件とは何かについても理解を深める。具体的には、被災地における施策などを検討す

⁴ 福島県の災害廃棄物については、2011年6月23日の環境省「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」などによって行われている（http://www.env.go.jp/jishin/attach/fukushima_hoshin110623.pdf 最終確認日 2013年2月7日）。

⁵ 例えば、佐藤圭「がれき処理はなぜ進まないのか？—広域処理が突き付けた環境行政の課題」『世界』2012年6月号、杉本裕明『環境省の大罪』PHP研究所、2012を参照。他方で、環境省は、「みんなの力ががれき処理」というリーフレットの配布や「災害廃棄物の広域処理に関するよくあるご質問」への回答などを通じて関係者の疑義を鎮静化し、また理解の深化をはかろうとしている。

⁶ 宮入興一「東日本大震災と復興のかたち—成長・開発型復興から人間と絆の復興へ」『世界』2011年8月号。

⁷ 宮城県「石巻市で発生した災害廃棄物の北九州市の広域処理について」（<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/shinsaihaitai/ishinomaki-kitakyusyu.html> 最終確認日 2013年2月7日）において表明されているように、2012年9月に開始された北九州市への災害廃棄物の搬入は、2013年3月末での終了が見込まれている。

⁸ 北橋健治「西日本で初めて震災がれきを受け入れて」『新潮45』31巻10号、2012。

る際に重要なのは、大震災の前に形成されている政府間関係の有り様（ネットワーク）であると研究⁹などを踏まえて、分析を進めることになるだろう。

ちなみに、広域処理の実施または本格的な受け入れを表明した地方政府に、試験処理の実施やその実施を予定している地方政府もあわせると、その数は「1都1府14県62件」となる¹⁰。このように遅々として進まない広域処理の状況については、地方政府の活動の与件としての中央政府の対応の不備を指摘する見解もある¹¹。中央政府の存在も本研究の視野に収めておこならば、時の政権の意向や環境省などの動向を考察する必要があるだろう。具体的には、同省における東日本大震災関連予算の増額の経緯や被災地での仕事などについて把握することになるだろう。他方、阪神・淡路大震災に関しては、「廃棄物処理法」を所管していた当時の厚生省の動向を検討することが考えられよう。

第3は、上記の二つの視角に関して、時間の経過とそれに伴う諸アクターおよびそれらの間での利害の変化という観点を意識しておくことである。例えば、東日本大震災においては、広域処理が遅れるなかで「再生可能エネルギー法」の活用などによってリサイクル処理を軌道に乗せようとした被災地¹²と、広域処理の受け入れをめぐって政治的なコストが高くついたような受け入れ地とでは、時間の流れが持つ意味は異なっていただろう。また、大半の地方政府は様子見の状態にあったわけだが、時が経つにつれて、そもそも広域処理自体が必要だったのかとの見方も出てきている¹³。要するに、この視角は、被災地、広域処理の受け入れ地、そしてそれら以外の各地方政府内での通時的な分析の機会を提供するのである。

なお、2013年度は、アメリカ合衆国の University of Washington において在外研究を行うため、思うようには研究を進められないかもしれない。そこで、現地で行いうる本研究と関連する代替的な課題の候補を二つ挙げておくことにしたい。一つは、海外の研究者やメディアが日本の大震災をどのように捉えているのかについて調査することである。もう一つは、東日本大震災における災害廃棄物の同国西海岸などへの漂着とその処理が問題となった点に着目して、例えば、ワシントン州の各地方政府がどのような対応をしたのかを調べてみることである¹⁴。

⁹ 例えば、兵庫県健康生活部環境管理局環境整備課「兵庫県における震災廃棄物処理の取組み——阪神・淡路大震災におけるガレキ処理を中心に」『いんだすと』23巻3号、2008、山田浩久「自治体間の交流事業が災害救援活動に果たす役割」『山形大学紀要（人文科学）』17巻3号、2012を参照。

¹⁰ 環境省「広域処理に関する地方自治体の状況（H24.12.14時点での把握しているもの）」。

¹¹ 例えば、杉本『環境省の大罪』、佐藤「がれき処理はなぜ進まないのか?」を参照。

¹² 杉本裕昭「震災がれきを全量リサイクルへ」『ガバナンス』2012年8月号。

¹³ 例えば、佐藤「がれき処理はなぜ進まないのか?」を参照。

¹⁴ 例えば、ワシントン州HPを参照(<http://marinedebris.wa.gov/> 最終確認日2013年2月7日)。

予想される政策含意

予想される政策含意については、2点挙げておきたい。第1は、阪神・淡路大震災に対応した地方政府に残されている教訓を確認しつつ、それらが東日本大震災においてどのように活かされたのかについての検証や、新たな教訓の導出に関する考察を行うことができるというものである。本研究による広域処理の政治過程の記述は、一義的には、いわば非常時における地方自治のあり方や、地方政府間の関係性の形態、密度などを検討することの重要性を伝えるだろう。しかし、阪神・淡路大震災後に迎えた東日本大震災という時系列のなかで浮かび上がるのは、むしろ前者（もっといえば、貞観地震や関東大震災など）から得られた知見を、後者において各地方政府および中央政府が自家薬籠中のものとしてできていなかったという事実であろう。

有形無形の教訓や知恵は、大震災が発生した時などに改めて探索されるように見えることがある。一例を挙げれば、2004年10月に発生した新潟県中越地震の後のタイミングで、兵庫県の職員が阪神・淡路大震災における県と中央政府の調整、被災者からの苦情への対応、そして外部の廃棄物処理業者対策などの経験談を業界誌に語る機会を得ていた。しかし、その叙述からは、被災した地方政府の内部でさえ記憶や経験の「風化」が進み、その継承ができていないこともうかがえる¹⁵。「教訓を活かす」ということは、日常的にそれに注意を払うのが難しい以上¹⁶、言うほど簡単なことではないが、幸い阪神・淡路大震災の後には意識的に複数の関係者へのオーラルヒストリーが行われており、一定の経験談の蓄積もある。それらと関連付けられる本研究の政治過程の記述からは、行政組織に経験を蓄える工夫や危機管理におけるそれらの活かし方などを考えるための手がかりが得られるだろう。

もちろん、このような作業の有用性は地方政府にかかわるものだけではない。そうした手がかりに関する長所や短所について理解を深めることは、翻って中央政府の地方政府支援に求められているものを明らかにするという第2の含意を引き出すことにもつながるだろう。

¹⁵ 栄保次郎「阪神淡路大震災10周年（震災廃棄物奮戦記）その1～その4」『生活と環境』50巻1-4号、2005。なお、東日本大震災の後のタイミングでも、阪神淡路大震災の経験談が語られた文献がある。これについては、栄保次郎「阪神・淡路大震災のがれき処理の視点から」『環境技術会誌』144号、2011を参照。

¹⁶ 注15との関係において、経験の継承を強く望む様子が伝わる文献としては、次のものを挙げておく。兵庫県健康生活部環境管理局環境整備課「兵庫県における震災廃棄物処理の取組み」。

都市計画の中の大震災

砂原 庸介（大阪市立大学）

1. 研究目的

大震災があるたびに都市計画／復興計画が注目されるが、本来の防災／減災の観点から言えば、災害前の都市計画こそが重要なはずである。災害に対して脆弱な地域は、例えば「木造密集市街地」のように、大震災以前から政策当局者をはじめとした関係者に認識されていることは少なくない。しかし、当然ながら、災害の規模を正確に予測することは不可能であるし、いつ来るかわからない災害への備えが全てに優先されるわけではなく、「予想通り」災害への脆弱さを露呈する地域は少なくない。

我々が目にするのは、大規模な災害のあとではじめて発動してくる土地をめぐるポリテイクスである。以前にその土地に住んでいた人々は引き続き住む権利を主張するが、都市計画という観点からは、その主張が常に受け入れられるわけではない。災害に対して脆弱な地域を、脆弱なままで復活させることはできないのである。

本研究では、都市計画から災害を経て復興・復旧へと向かう変遷を検討したい。災害をスタートではなく、都市の変化の過程に位置づけて、災害以前の「理想」としての都市計画と、復興・復旧による「現実」を比較する。それによって、日本の地方自治体において都市計画が果たす役割を明らかにする。

2. 都市計画と災害

（1）都市型の都市計画

神戸：従来から五大市のひとつ、日本を代表する貿易港として発展

一定程度の膨張を見越した都市計画の策定

他方で災害に脆弱な地域が存在、その「改造」が進まない

大都市におけるインナーシティー問題と密接にリンク

☆大阪などの大都市において同様の傾向が存在

（2）農村型の都市計画

東北：大都市に先んじて「人口縮小」を経験

平成の大合併→ひとつの自治体の中に狭い中心域と広大な過疎地域

中心地の再編成を狙うコンパクトシティ構想（青森市など）

多くの地域では私権の制限を伴う都市計画は必要とされない

→中心市街地の衰退／郊外型ライフスタイルの伸長

3. 復興・復旧計画

(1) 大都市の復興・復旧

神戸：「創造的復興」→基本的に従来の都市計画の延長線上

国との関係－自律的な大都市??

「復興」と大都市における人口縮小－従来型の都市計画の限界

・長田などでの大規模再開発

・神戸港再整備

・神戸空港問題 など

(2) 農村における復興・復旧

東北：高所移転という問題→従来計画からの断絶

国との関係－復興構想会議の役割／特区構想という手法

与件としての人口減少－断絶の可能性をどう捉えるか

・外部資本の流入・資本の集約（漁業等）

・高所移転：本当に移るか？

・昭和三陸地震時の復興計画との比較？

4. 比較すべき論点（検討中）

都市計画の策定過程

・住民参加はどのように行われたか／自律的な都市計画は可能か

→国の関与はどのように認められるか

・区画整理・線引き等はどのように行われたか

・公的な政治行政ユニット（自治体）と機能的なユニット（地区／経済圏）のズレがどのように存在するか

都市改造と住民の移動

・再開発によって住民がどの程度移動するか、また移動のスピードはどのようなものか

→神戸、昭和三陸期の東北、現状の東日本大震災後の仮設住宅など

・都市計画にかかわる意思決定のユニットはどの程度連続的か

都市と農村の違い

・人口集積を必要とする都市とそうではない農村

・中心部に社会的関心が集中しやすい都市と社会的関心が拡散しやすい農村（郊外）

・ともに人口減少が進む中で「都市計画」がどのような意味を持つか

5. 政策含意

災害以前の都市計画において、災害に脆弱な地域を考えるとときに何が重要かを明らかにする。例えば大阪市のように、地震で大きな災害が予想されているような地域における都市計画の策定に向けた含意を引き出すことを狙う。

災害と都市計画の関係を考えるとときに重要になる点は、都市というかたちは継続するが、そこに居住する人間が入れ替わる可能性があるところではないか。一般に日本の都市計画は、人々の継続的な居住を前提とするところはあるが（だからこそなかなか進まない）、本来の都市計画・都市改造は必ずしも人々の継続的居住は前提とならない。むしろ、それまでに居住していた人々が去り、新たな人々が流入することによって都市の活力が増すことを想定している。しかし、現代の人口減少社会において、そのような拡張型の都市は果たして可能だろうか。大震災がいわば局所的に突きつけてきたこのような課題に対して、困難ではあるが本研究では現代の都市計画をめぐる政策的含意を引き出すことを目指したい。

技術官僚に注目した三震災の比較

小宮 京（桃山学院大学）

①研究目的

未曾有の震災とその後の復興に対して、そこで得られた「専門的知識」や経験はどのように継承されたのか、技術官僚に注目することで検討したい。

②分析視角と達成目標

「専門的知識」や経験の継承といった場合、なんらかの制度化がなされれば、その継承は明確に認識される。例えば、近年取り上げられている「女性と防災」の場合は、女性の視点を取り入れることが制度的に保障されたことが知られている（山地 2009）。

では、制度化されなかった場合、それらは失われてしまうのだろうか。

先行研究では、キャリアを踏まえた人的な連続性（牧原 2004）などにより、一定の経験が蓄積されることが論じられている。関東大震災から戦後の震災までを視野に入れば、その期間があまりに長いと、経験が個人に継承されることは極めて異例な事態であろう。

そこで、個人ではなく、組織や制度に注目したい。具体的には、事務官に対置される、いわゆる技術官僚に注目する。とりわけ復興に関連する部局（例えば、関東大震災後では帝都復興院）、都市計画等の部局、そこにおける技術官僚に注目し、その役割がどのように変化したのかを論じることで組織としての継承を明らかにできないか。これにより、「専門的知識」や経験の継承について、非制度的な連続性を見通す一助としたい。

③予想される政策含意

「専門的知識」や経験の継承について、後世にどのように伝えることが可能か。

例えば、関東大震災以後、技術官僚の発言力はおそらく増大したと推定される。専門家集団の意見が政策に反映されるシステムの形成へと繋がったことが示唆されるのではないか。

同時に、専門家の知識が「反映されない」状況という問題点も論じる対象かもしれない。典型的には、後藤新平の都市計画の挫折が挙げられよう。戦後の復興に際しても、地域住民の意見を十分に踏まえることと専門家の意見との矛盾が有り得る（存在した）のではないだろうか。

いくなれば「デモクラシー状況下における専門家の役割」にも視野を広げて論じることが出来ればと考えている。

平成 24 年度の研究会で、中間報告を行った。三震災の比較を行う前段階として、まずは関東大震災と技術官僚に注目した。以下は「関東大震災と技術官僚」の報告要旨である。

技術官僚に関する先行研究として、大淀昇一 1997 や新藤宗幸 2002、および近年の研究として、若月剛史の一連の研究を紹介した。関東大震災前における技術官僚の状況を踏まえれば、関東大震災からの復興とは、技術官僚の活躍の場が出現したことを意味する。

実際に、後藤新平を総裁とした帝都復興院の陣容に注目すれば、狭義の「技術官僚」が起用されていることが分かる。具体的には、技監であった直木倫太郎である。直木は東京帝大工科大学土木工学科を卒業した後、大阪市の港湾部長や都市計画部長、東京市の土木課長を歴任した。後年、復興局長官をも務めた。他にも、建築局長を務めた、佐野利器も挙げられる。佐野は東京帝国大学教授であった。とりわけ注目したのは、土木局長を務めたのが太田圓三である（当初は、直木技監が兼務）。太田は、鉄道省出身で、作家の木下杢太郎の兄でもある。太田の起用は、経理局長に就任した十河信二が後藤総裁に強く推挙したことから実現した（十河 2011）。

これらの人々に関しては、建築史・土木史の分野で研究が進んでいる。直木に関しては、松浦茂樹の一連の研究が詳しく、佐野利器については、藤森照信 2005 所収が詳しい。

太田に関しては、中井祐 2005 や、島田冬史・高柳仁美 2010 が詳しい。後者には、伊東市立杢太郎記念館に所蔵されている太田の一次資料が掲載されており、その存在がほとんど知られていない「京浜運河関係書類」の写真が掲載されている。京浜運河はごく初期に復興予算案から削除され、かつ公文書も存在しないため、非常に貴重な資料と評価できる。

前述した帝都復興院関係者に注目するのみならず、技術官僚が結成した「工政会」にも視野を広げ、その活動を論じた。工政会は 1918 年 4 月に発足した。「冷遇」されていた技術者が地位向上を目指して結集した団体であった。中心は、大河内正敏・東京帝大工科大学造兵学科教授であり、中心メンバーは「工科大学の教授、現職もしくは元技術官僚、著名製造企業の幹部クラス技術者たち」であった（大淀 1997）。帝都復興に際して工政会の対応については、刊行物『工政』（工政会刊）を検討すると、後藤総裁やその復興計画への期待と全面的支援と表現できる。二点ほど、重要記事を抜粋して紹介したい。

倉橋藤治郎「関東震災復興と工政會の責務 復興事業の立案、計劃を挙げて専門技術家に一任せよ」『工政』1923 年 9 月号

「従来懸案として久しく解決を見なかつた幾多の大問題は、此の時に於て比較的故障なく解決されるであらうと信じられる

即ち東京、横浜の両大都会に徹底的なる都市計画を断行する事は其の最も主なる事項である（略）

何故斯様に震災の結果が悲惨であつたか、何故彼れが如く火災が拡大したかである

吾々の信ずる所によれば、我が邦の各都市の計画及び経営が専門技術家を中心とせ

ず、一に目先の小さき算盤球を基礎とせる姑息な手段方法によって遂行されたるが故であった事は、今回の災厄に面して何人も異口同音に嘆じた処である（略）

右の如き結果に鑑み、今後の計画に推す時は、若し此れを再び一般人に任すに於ては、更に前者の覆轍を踏むの惧れなきを得ない、否既に情実か復興事業の基礎的条件を揺がさんとしつゝある事に想到すれば、恐らく今回の復興も此れを吾々が放任すれば、先づ姑息な妥協に終るべきは明白である、重大なる危機は此の間に伏在してゐると云はねばならぬ

然らば如何にしてこの弊害に陥るを避け得べきかと云へば、復興事業の立案計画を専門技術家に信頼して委任するの一事あるのみである」

「復興問題一手引受所」『工政』1924年1月号

「工政会と復興問題は密接不可離のものとなり、復興問題に就て何事かを目論む時先づ頭に浮ぶものは「工政会」であります、兎に角工政会へ行ったらと云ふ事になって、都下各学術団体連合の帝都復興連合協議会も、東京市政調査会と工政会との主催で成立し、都下代議士、府市会議員並に三十二団体代表者よりなる帝都復興促進会も本会代表者等を理事として成立し、市民大会も此会を中心として行はれ、米倉倉橋両君は大会実行委員二十名と共に伊東、大石以下を訪問し各政党本部に決議をつきつけ、更に復興問題緊急工業技術家連合大会は米倉東京支部長を座長とし加茂、前支部長開会の辞を述べ、小川評議員同会し、大河内理事長以下の講演によって盛大に行はれたが、最近には又東京市社会教育課から、十三年陽春三月の候を期として帝都復興展覧会をやりたいと云ふので本会に相談に来られました

さて諸君、工政会は帝都復興問題のための団体ではありません、然し本会一度び起てば天下●然として来り集まる事を如実に示した事は愉快ではありませんか」

倉橋論文と「復興問題一手引受所」からは、工政会の人々が復興の機会を活躍の場として捉え、かつその活動が世間からも高く評価されたことが理解されよう。ちなみに、『工政』1924年1月号には、後藤新平「帝都復興問題に就いて」も掲載されている。1923年11月25日に開催された工政会講演会における後藤帝都復興院総裁の演説であり、区画整理、道路、東京湾築港、地下鉄整備等について触れている。

このように、関東大震災後の復興過程における帝都復興院や工政会の活動に着目すると、技術官僚の活躍が浮かび上がってきた。

今後の展望にも触れておく。

先行研究では、技術官僚の母体としての帝都復興院という側面が指摘されている。都市計画系技術官僚に注目した小野芳朗は「大正12年（1923）9月の関東大震災の復興事業も都市計画事業を推進させる役割を担った。大正14年（1925）時点で多くの人材が復興局に所属していることがわかる。大正13年、14年は新卒で復興局採用の者が多い。これらの技師たちは復興局がその役割を終えると、石川県、愛知県、長野県、岡山県、岩手県、福岡

県などに移り、それらの昭和の都市計画事業に拡散、従事していったと考えられる」、「大正13年よりは帝都復興局に人材が集中するが、ここでの技術的ノウハウをその後地方に伝播していくことが卒業生の動きにより推察できる」と指摘した（小野2010）。このように、復興以後の技術官僚の移動なども視野に入れ、考察を深めることが求められよう。

今後は、関東大震災と技術官僚についての検討を踏まえ、三震災の比較に取り組む予定である。その際、技術官僚の活躍ぶりや移動等を考察するのみならず、専門家とデモクラシーとして、個別のテーマを取り上げ、専門家の視点と住民の意見が違った場合、いかにして専門的な知見を活かして復興に役立てるかといった論点についても、考察を深める必要がある。

参考文献

単行本

大淀昇一『技術官僚の政治参画』中公新書、1997年

北岡伸一『後藤新平』中公新書、1988年

越沢明『後藤新平』ちくま新書、2011年

新藤宗幸『技術官僚』岩波新書、2002年

十河信二『有法子』ウェッジ文庫、2011年

論文等

『工政』（工政会刊） 国会図書館所蔵

小野芳朗「京都帝国大学土木工学科出身の都市計画系技術吏員」『土木史研究講演集』30、2010年

島田冬史・高柳仁美「消えてゆく轍 ～近代都市 TOKYO の設計者・大田圓三の生涯～」『大塚薬報』2010年4月号（654号）所収

中井祐「太田圓三の経歴と仕事の概要」同『近代日本の橋梁デザイン思想』（東京大学出版会、2005年）所収

牧原出「戦後日本の「内閣官僚」の形成」日本政治学会編『年報政治学2004 オーラル・ヒストリー』（岩波書店、2004年）所収

松浦茂樹「直木倫太郎の帝都復興院技監就任」『土木史研究講演集』31、2011年

松浦茂樹「直木倫太郎と帝都復興事業 大阪都市計画事業から東京震災復興事業へ」『国際地域学研究』15号、2012年

山地久美子「ジェンダーの視点から防災・災害復興を考える 男女共同参画社会の地域防災計画」『災害復興研究』1号、2009年

若月剛史「法科偏重」批判の展開と政党内閣」『史学雑誌』114（3）、2005年

若月剛史「政党内閣期における技術官僚の政党・選挙観」（2012年5月19日、日本選挙

学会報告)

なぜ政府は批判され続けるのか ——政府のサービス範囲と需要に関する比較研究——

手塚 洋輔（京都女子大学）

1. 問題の所在と研究目的

ひとくちに震災の復興といっても、その内容は関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災はそれぞれ異なる。だがもちろんこのことは何も震災復興に限られることではなく、政府の行うサービスの範囲は、時代状況や社会環境によって左右されてきたといえよう。改めて確認するまでもなく、産業化と都市化による社会問題の噴出とそれへの対応を可能とする経済成長と技術革新によって、政府のサービス範囲は飛躍的に増大し、いわゆる福祉国家の名の下に、ゆりかごから墓場まで各個人の生活を支え、ときには介入することが求められてきたところである。だが、すべての問題をサービス範囲としてきたわけでもなければ、たとえそれに取り組んだとしてもサービスの水準は限定的とならざるをえない。しかも、こうした大きな政府への志向に対しては、1980年代以降、日本を含む先進各国で見直しが進んでいることが縷々指摘されている。

このように政府のやるべきとされる仕事の範囲が可変的であり、かつ資源に限界がある以上、震災復興の範囲や水準もまた、それに大きく規定されると考えられる。もっとも、サービス範囲といっても、これまでの行政研究の知見に従えば、人々が政府に対する要求の範囲（行政需要）と実際に政府が対応するべきとした範囲（行政ニーズ）、さらには実際に行った範囲（成果）に乖離があるのが通例であろう。だとすれば、これらの乖離が政府への批判として問題化すると考えられるが、もとよりすべての要求に応えることが不可能な中でやみくもに乖離を埋めることはできず、乖離が生じる要因を丹念に精査する必要がある。つまり、政府の能力の限界や非効率さに起因するのか、投入できるリソースの偏在にあるのか、公共政策的観点からの優先順位付けの結果なのか、あるいは要求そのものの水準が高すぎるのか、といった点を検討することが、現実の復興過程を分析するにおいても、あるべき復興のあり方を探るうえでも不可欠な作業なのである。他方、震災のたびに制度が積み重ねられていき、サービス範囲や水準の高度化も見られるなど、震災復興の範囲や水準によって政府のやるべきとされる仕事の範囲が規定されるという逆の影響もありうる。

そこで本研究では、復旧・復興の局面で出てくる問題のいくつかに焦点をあて、行政需要、行政ニーズ、成果の乖離について比較研究を行うことを通じて、その乖離が生じるパターンとそれへの政府対応の態様を抽出する。そして最終的には、理論的な貢献とともに

政策的示唆を得ることを目指す。

2. 分析視角と研究手法

(1) 対象とする分野

とはいえ、関東大震災・阪神・淡路大震災・東日本大震災の三震災の応急対応から復興過程までを見渡すならば、研究対象とするべき問題は多岐にわたるため、全般的な比較研究は時間的にも困難である。それゆえ、本研究では特に復旧対応と復興過程からそれぞれ1つの対象事例を選定して比較を行う。

復旧対応の局面については、短期的な避難所運営や仮設住宅の建設などがさしあたりその候補となろう。震災による被災は否応なく避難者の生活レベルを低下させることになる以上、どの程度まで短期的に生活レベルを支えるのかはきわめて重要な課題である。しかしながら、政府の調達能力や投入資源に限界がある以上、行政需要と行政ニーズの乖離が生じやすい局面である。しかも、それは「政府がやるべき範囲とは何か」といった規範的・認識的な問題よりも、現実的な能力の限界に規定される局面であるとも考えられる。

その一方で、復興の局面については、それとは異なり、政府の能力の限界もさることながら、規範的・認識的な側面を無視できない領域である。つまり、どこまで政府がやるべきなのか、といった議論の行方がサービス範囲を強く規定すると考えられよう。

(2) 研究手法

次に、対象事例からどのように乖離を抽出するのが問題となるが、この点、本研究では、第1に、行政需要と成果の乖離については、政府批判の報道を手がかりに分析を行うことで対象事例を選定するとともに事例の全体像の把握につとめる。

第2に、政府側の行政ニーズの把握に関しては、実際の事業内容から推定することに加えて、オーラル・ヒストリー資料などを断片的につなぎあわせる作業を行い、より精密な実証を心がける。この際、ひとつに、資源が制約されている中での優先順位付けの論理であり、ふたつに、需要を抑制する行政手法とに特に着目することによって、震災復興における行政需要論への切り込みを行う。

3. 予想される政策含意

このような震災復興における行政需要論の検討は、理論的には必ずしも十分な実証研究の蓄積がなされていない行政需要研究への貢献を目指している。このことに加えて、次のような政策含意をもつ。第1に、一般的に行政需要の充足がさらなる需要を掘り起こして

しまうディレンマがあるとされる中で、震災復興においてどのように被災者の充足をはかるのかが問題となる。この点例えば、阪神・淡路大震災後に人口に膾炙するようになった、「防災」から「減災」へというモチーフもまた行政需要の抑制という意味合いを含んでいる。こうした動向も踏まえつつ、いかなる形で需要が拡大してきているのか、そしてそれに対して政府はどのように抑制も含めた対応を行ってきたのか、を明らかにすることを通じて、今後想定される首都直下や東海・東南海といった大規模地震の際にも適応可能な示唆を得ることができると思われる。

第 2 に、行政需要と行政ニーズとの乖離を分析するにあたり、政府が行っている行政ニーズの優先順位付けの論理を明らかにすることが、公共政策的な意義の同定において不可欠である。とりわけ、物的人的資源のみならず時間的な制約も大きい応急・復旧対応の局面では、事前に計画が策定されているとはいえ場当たりの対応にならざるを得ない側面もある。これらを事後的に検証することによって、事前の計画・マニュアルへのフィードバックの一助としたい。

「応急対応」勢力の集中と縮小

奥藪 淳二（海上保安大学校）

1 研究目的

災害対策基本法では、防災の内容として防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧の各段階を例示しており、それぞれの段階において様々なアクターがそれぞれに与えられた責任を果たすこととなっている。

このうち、防災計画の作成や災害予防については、特に工学的な見地からの研究が、災害に強いまちづくり、耐震性能の高い建築物の設計や開発などに活用されてきた。また、災害応急対策や災害復旧については、自然科学だけでなく行政学や経営学といった社会科学からのアプローチも試みられ、特に阪神・淡路大震災の経験から様々な教訓が導き出され、防災における行政とボランティアの協働のあり方、行政による災害対応、**Business Continuity Plan** や **Business Continuity Management** のあり方、アメリカの災害対応システムである **Incident Command System** から日本の災害対策を見直そうとする取り組みなど、防災研究は社会科学の対象としても認識されるに至っており、そうした研究成果が行政や民間企業の防災に活用されている。

これらの研究では、「来るべき災害に対してどのようにその被害を抑え、発生したらどのように対応すべきか」ということに焦点が当てられてきた。しかし、特に大震災のような災害応急対応が長期間に亘り、状況が緩やかに変化する場合、いつ、どのような段階で、被災地に集約された応急対応のリソースを縮小したり、主目標を変更したりするのか、といった、応急対応の見直しについては、ほとんど蓄積がない。

そこで、本研究では、関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災の3震災における災害応急対応のリソースの縮小及び災害応急対応の主目標の変化について、組織ごとあるいは時代ごとのヴァリエーションの存在を明らかにするとともに、どのような要因がこれらを規定しているのかを検討する。

2 分析視角及び達成目標

本研究が対象としている災害応急対応には次のような特徴があることから、災害応急対応のリソースに関する意思決定は政治的に重要な問題である。

第一に、災害応急対応に当たるべき勢力の適正規模を判断するための状況判断が困難である。これは、災害発生当初の混乱と情報不完備な状態のためだけではない。災害応急対

応、特に人命救助は人の生死に直接的に結びついている。そのため意思決定者及び世論にとって対応勢力を拡大すればするほど適切に映り、縮小することは困難である。第二に、大震災のような大規模災害に対する応急対応は、多機関による対応となる。被災した地域は被災しなかった地域から警察、消防など様々な危機対応リソースの支援を受ける。その規模が大きくなれば、被災地域における災害応急対応は活性化するが、被災しなかった地域のリソースは一時的にせよ低減する。各々の地域の危機対応リソースには量的限界があるため、支援の長期化は支援する側の危機対応能力を圧迫することとなる。このため、応急対応勢力を縮小するタイミングは、支援する側の地域の危機管理能力維持のため、支援される側にとっては現状に適合的な応急対応の短期目標変更に伴う対応組織の適切性確保のため、検討されなければならない。

このように、被災した地域と被災しなかった地域のリソースを集約しなければならない大規模災害への災害応急対応は政府間関係の問題としてとらえることができる。

以下のように、戦前と戦後では、中央地方関係という観点から消防、警察、軍／自衛隊の制度が大きく変化した。まず、消防は関東大震災の発災当時、警察の一部門であり、警察は内務省が所管する中央政府の組織であったのに対し、阪神・淡路大震災及び東日本大震災においては、消防は市町村、警察は都道府県の組織となっている。また、消防は阪神・淡路大震災を契機に緊急消防援助隊の制度が構築され、総務省及び消防庁による消防応援活動の調整が図られるようになっている¹。次に、警察は戦後、様々な曲折を経て都道府県の組織に改変され、ほとんどの都道府県警察の警察官は地方公務員となった。最後に、関東大震災で応急対応等に従事した軍は戦後解体され、阪神・淡路大震災及び東日本大震災においては、自衛隊が国の組織として災害応急対応に当たった。自衛隊が災害対応に派遣されるのは、基本的に都道府県知事等による要請に基づいて派遣されることとなっており、経費の一部は派遣を受ける都道府県知事等が協定などに基づいて分担されることとなっている。

このように、3 震災における応急対応を比較することは、地方自治制度をはじめとした政府間関係に関する制度の変化が災害応急対応に与える影響を説明することとなる。

	警察	消防	軍・自衛隊
戦前	国	国 ²	軍
戦後	都道府県	市町村	自衛隊

¹ 活動経費の一部は国庫負担及び国庫補助によってまかなわれることとなっている。緊急消防援助隊に関する政令（2003年8月29日政令第379号）

² 大都市における特設消防署が設置され、消防が府県知事の指揮監督下に置かれるようになったのは、1919年のことであった。

3 予想される政策含意

これまで、災害応急対応に関する研究や言説は、いかに大規模な勢力を早期に被災地に派遣し、急性期を乗り切るかに注目してきた。その結果、自衛隊は発災からわずか1週間で10万人体制による応急対応を実現し、緊急消防援助隊も発災後直ちに4000人が出動している³。このことから、初動体制は早期に確立されるようになった。

しかし、初動体制の確立から災害応急対応の評価と現場へのフィードバックがどのようになされるべきかについては、必ずしも検証がなされていない。それは、日本に限らず、災害対応をシステムとして確立しつつあるアメリカにおいても、**Initial Unified Command Meeting** や **Joint Action Planning Meeting** といった災害対応に従事する機関によるミーティングが実施され、いつまでに何を達成するかが決定されることとなっており⁴、関係機関の円滑な協働に寄与しているが、そのありようについて明らかにしようとした研究は、管見の限り存在していない。

このような国内外の研究動向から見ても、関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災の3震災比較を通じて、災害応急対応のリソースの縮小及び災害応急対応の主目標の変化とそれを規定する要因を明らかにすることにより、実態として災害応急対応の活動がどのような基準で評価され、見直されてきたのかを分析することには意味がある。

特に、災害応急対応に関わる組織が中央地方に分散配置されている平時の危機管理体制が、大規模災害時の応急対応の適時の評価とそのフィードバックのサイクルを阻害する可能性について指摘できると考えている。このような結論は、防災における地方自治制度、地方政府間の防災協定のあり方、災害応急対策における評価システムのあり方を検討する上で、一つの重要な素材となり得ると思われる。

³ 震災対応セミナー実行委員会編『3.11大震災の記録－中央省庁・被災自治体・各土業等の対応－』、民事法研究会、67、115頁。

⁴ Carwile, William L, (2005) “Unified Command and the State-Federal Response to Hurricane Katrina in Mississippi”, *Homeland Security Affairs*, 1(2), pp.6. U.S.Coast Guard(2006), *Incident Management Handbook*, pp.3-4.

「政治的学習」としての震災経験の比較実証分析 —そのための分析枠組みの整理と検討—

善教 将大（ひょうご震災記念 21 世紀研究機構）

1. 研究目的

東日本大震災から得られた教訓の 1 つとして「避難時には、極力、車での移動を行わない」というものがある。その背景には、道幅が狭いにもかかわらず多くの住民が車での避難を行ったことで渋滞が生じ、結果として多数の命が失われてしまったという事実がある。特に津波の被害が甚大であった石巻市では、地域住民にこの事が周知されていた。しかしながら、2012 年 12 月 7 日の午後 5 時 18 分に、三陸沖で震度 5 を超える地震が発生した際、再び多くの地域で交通渋滞が発生するという事態が生じてしまった。それは、車で避難しないことが共有されていた石巻市においても例外ではなかった。

以上の事実は、我々は「震災の経験から何も学ばなかったのか」という疑念を想起させるものである。とりわけ、未だ震災の傷跡が癒えていない復旧・復興の過程の最中に、このような事態が生じてしまったことの意味は大きい。しかしながら、その一方で、このような事実のみをもってして、人々の無知や学習能力のなさを批判することには、慎重になるべきであるようにも思われる。いずれにせよ、東日本大震災から 1 年以上が経過した今、改めて我々は、震災から何を学習したのかを問い直す必要がある。

そこで本研究では、一般的な有権者の意識や行動に焦点をあて、阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較から、人々が震災の経験を通じて何を学習しているのかを、具体的なデータに基づきつつ実証的に明らかにすることを試みる。上述した事実からは、人々は震災から何も学んでいないのではないか、あるいは、震災時の記憶は既に「風化」してしまっているのではないか、という疑問が寄せられるかもしれない。しかし、これは必ずしも、人々は何も学習していないことを意味しない。では、人々は震災から何を学んでいるのか。2 つの大震災を経験することで、人々は何を学習し、そして意識や行動はどのように変化したのか。これらの点を明らかにすることが、本研究の目的である。

2. 分析視角と達成目標

本研究は次に述べる 3 つの視角から、震災経験の比較実証分析を行う。第 1 に震災を「特異現象 (extraordinary events)」として捉える。第 2 に一般的な人々の「日常的」な意識や行動傾向が、震災を経てどのように変化したのかを分析する。第 3 に、学習の帰結とし

ての震災経験の効果を、「直接的」なもの、「間接的」なものに分離し、明らかにする。

① 特異現象としての阪神・淡路大震災と東日本大震災

本研究では、震災を特異現象として捉え一般化した上で、その効果についての分析を行う。そのような特異現象として本研究が着目するのは、阪神・淡路大震災、東日本大震災の2つの自然災害である。これら2つの震災は、その被害の大きさという点から、明らかに特異現象と呼ぶことのできるものである。表1は、戦後の日本で発生した主な地震と、その被害規模（死者数）について、整理したものである。この表から、阪神・淡路大震災と東日本大震災の被害規模が群を抜いて多いことがわかる。

表1 戦後日本で起きた主な（巨）大地震とその被害

発生日時	名称	国内の死者数（人）
1964年6月16日	新潟地震	26
1968年5月16日	十勝沖地震	52
1974年5月9日	伊豆半島沖地震	30
1978年1月14日	伊豆大島近海の地震	25
1978年6月12日	宮城県沖地震	28
1983年5月26日	日本海中部地震	104
1984年9月14日	長野県西部地震	29
1993年7月12日	北海道南西沖地震	230
1995年1月17日	兵庫県南部地震(阪神・淡路大震災)	6,434
2004年10月23日	新潟県中越地震	68
2011年3月11日	東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）	15,856 ¹

大規模な災害は、頻繁に発生するものではなく、あくまで希に生じる特異な現象として捉えなければならない。換言するなら、そうであるからこそ、人々の記憶に、そこでの経験が記憶される。

本研究では、震災をこのように一般化することで、異なる2つの震災を比較するための視座を得る。特異現象として捉えるこの視角は、2つの震災のどの部分に共通項があるのか、逆に何が異なっているのかを知るうえで有益である。さらにいえば、このように一般化することで、今後の研究へ応用可能な知見を提示することができるという利点もある。

② 一般的な人々の「日常的」な政治意識・行動への注目

また、本研究では、一般的な人々の「日常的」な政治行動や政治意識に注目する。災害時の避難対応など「非日常的」な行動に焦点を当て、震災経験の効果を検討するというアプローチは、実は、上述した問いにこたえる上で有効な方法ではない。なぜなら、発災時に多くの人々が混乱するのは、必然的な出来事だからである。パニック時に日常の経験が

¹ この死者数は、2012年4月1日の値である。

効果を発揮しないのは、いわば当たり前のことであり、その点をもってして人々の学習能力や資質に疑念を呈することには、慎重になるべきである。

くわえて、たとえば震災経験が「後の災害時における意識や行動」にどのような影響を与えたのか、という視点に基づく分析にも、慎重になるべきであることもここに指摘しておきたい。たしかに、震災経験が、どの程度予防あるいは減災意識を高めたのか、といった点を明らかにすることには一定の意義がある。しかし、上述したように、発災時に多くの人々精神的に不安定な状態になり、日常的に行われていた訓練等の成果を出すことが困難である点を勘案するなら、結局のところ「震災経験を通じて人々はほとんど何も学習していない」という結論を導き出してしまうことになる。

震災経験が効果を与える対象は、何も人々の防災意識や減災意識などに限定されるわけではない。特異現象は防災だけではなく、「日常的」な意識や行動——たとえば政治的・社会的価値観、政府に対する基本的な認識ないしは評価など——に対しても影響を与える。だからこそ特異現象としての震災の効果を議論することには意味がある、と主張することもできる。

アメリカ政治学では、1990年代以降、この点についての理論的・実証的研究が蓄積されている。たとえば、Atkeson and Maestas (2012) は、特異現象がどのような政治意識や政治行動に対して、どのような効果を、どのようなメカニズムで与えるかについて、図 1 のように整理している²。

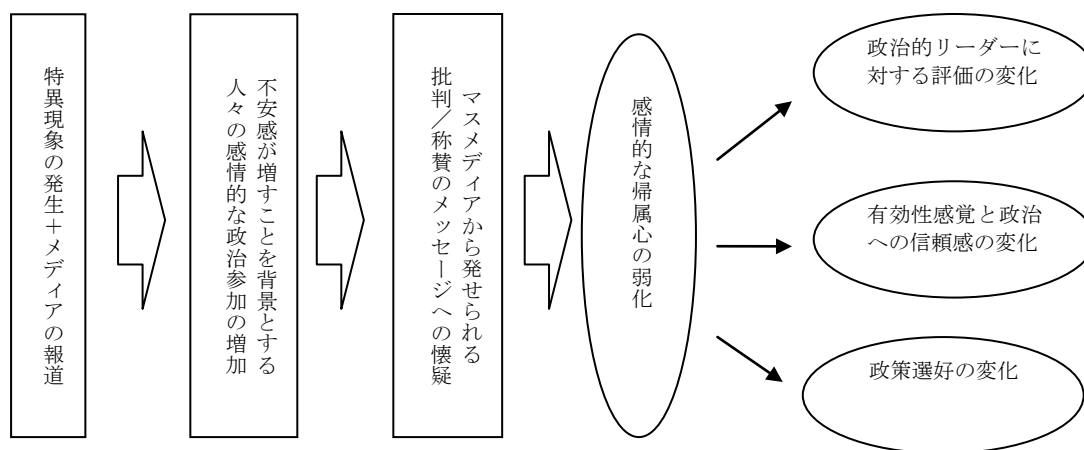


図 1 特異現象が政治意識・行動に与える効果の分析モデル

もちろん、2つの震災の効果を分析するには、このモデルをいくらか修正する必要がある。しかし、震災が日常的な政治意識や行動にどのような影響を与えるのかを分析するうえで、

² Atkeson, Lonna Rae and Cherie D. Maestas (2012) *Catastrophic Politics: How Extraordinary Events Redefine Perceptions of Government*, Cambridge University Press. なお図 1 は p.3 掲載の Figure 1 を一部修正したもの。

このモデルは参考になる。本研究では、震災経験が、防災など「非日常的」な意識や行動に与えた影響ではなく、「日常的」な政治意識・行動一般に注目し、これらに対してどのような影響を与えたのかを分析する。

③ 「直接効果」と「間接効果」の区別

さらに本研究では、特異現象が人々の日常的な政治意識に与える効果を、「直接的」なものとして「間接的」なものとして区別する。ここでいう直接的な効果とは、特異現象を直接経験したことによって生じる意識や行動の変化をさす。他方、そのような直接的な効果だけではなく、震災を経験した地域での経験が「語り継がれる」ことによる間接的な効果というものも存在するように思われる。

特異現象は、その記憶を風化させないための取り組みがしばしば行われる。その例としては、広島平和記念資料館や長崎市平和会館の取り組みなどがあげられる。これらは、原子力爆弾（原爆）の被害について、それを「語り継ぐ」ことで、人々の記憶に戦争の悲惨さや原爆の恐ろしさを間接的な形で「経験」させる、ということを目的に設立・運営されている。阪神・淡路大震災に関しては「人と防災未来センター」がその役割を担っている。

これらの施設を通じての学習は、小・中学校での教育過程の中に組み込まれることが多い。基本的な政治的・社会的価値観が、主として成人するまでの社会化（socialization）過程で形成される点に鑑みれば、そのような間接的な形での学習効果の存在を仮定できる。もちろん、それは一部の地域に限定されるかもしれないが、中・長期的な持続性が予測されるという点で、無視することのできない効果だと考える。

以上を、より具体的に表現するならば、本研究では、震災経験の効果は、次に述べる 2 つの効果に分離することが可能だと考える。第 1 は「世代効果」である。これは、特定の世代が有する、特定の意識や行動の傾向性をさす。阪神・淡路大震災を例にすれば、「阪神・淡路大震災を直接経験した人の方が、そうではない人よりも政府に対する信頼が低い」というような場合に、そこに世代効果があると考えられる。第 2 は「地域効果」である。ふたたび阪神・淡路大震災を例にすると「特異現象について『語り継ぐ』施設のある地域に住む人の方が、そうではない人よりも政府に対する信頼が低い」というような場合に、そこに「地域効果」があると考えられる。前者は上述した直接効果を、後者は間接効果を、より具体的な形で表現し直したものである。

特異現象の効果は、「世代効果」と「地域効果」の両者を見据えてこそ明らかになる。また、このように効果を理論的に区別することは、特異現象としての震災の記憶を語り継ぐ意味がどこにあるのか、を知るうえでも役に立つ。本研究では、このような視点から、特異現象が政治意識や行動に与える影響について分析する。

3. データ

震災経験を尋ねる、公開されている意識調査は比較的多い。たとえば、東日本大震災に関しては、内閣府が実施した「低頻度巨大災害に対する国民の政策選好に関する調査」がSSJ データアーカイブを通じて公開・提供されている。しかしながら、震災に関する意識調査の多くは、防災に特化しており、ゆえに本研究の目的を明らかにすることはできない。また、本研究では特異現象の効果を、「世代効果」と「地域効果」に分離しつつ明らかにするという点から考えると、「震災を経験したか」という質問を用いる理由はあまりないともいえる。いわば、居住地域と年齢（出生年）の2つを見ることで、代替的な形ではあるがこれら2つの効果について分析できる。

したがって本研究では、1993年から1995年にかけて調査が実施されたJES II と、2012年12月に筆者が調査を実施した政治意識調査の2つのデータを中心に、分析を行っていくこととしたい³。これらの調査には、基本的な政治的・社会的価値観に関する質問や、政府への信頼、業績評価に対する質問など、多数の政治意識に関する質問項目が設けられているからである。したがって、これらのデータを用いつつ、本研究では特異現象の効果について本研究では分析を進めていく。

4. 予想される政策的含意

予想される政策的含意としては、間接的な学習の意義を明らかにすることができる、というものがあげられる。本研究では、公的機関が震災という特異現象を語り繋ぐことによるような意味があるのかを示すことができると考えている。震災の経験を記録として残すこと、あるいはその記録自体を作り上げていくことは、間接的な形ではあるが、多くの人々の意識や行動に何らかの影響を与えているかもしれない。そのような資料を収集することの重要性について、本研究は、歴史分析の観点とは異なる立場から明らかにすることができる。

³ なお、2013年7月に筆者はもう1つ、政治意識調査を実施する予定である。可能であれば、そのデータについても使用することにした。

ジェンダー視点からみた震災対応・復興過程 —女性支援組織と行政の交渉・協働の実践と課題を中心に—

辻 由希（立命館大学）

1. 研究目的

ジェンダーに注目して災害・復興を分析する「災害とジェンダー」という研究分野は 1990 年代に登場・発展した（池田 2010; 伊藤 2011）。日本では 1995 年の阪神淡路大震災、2004 年の新潟中越地震、海外では 2004 年のスマトラ島沖大地震を機に、同研究分野への関心が高まるとともに、ジェンダーに焦点をあてた実践的な支援活動も行われている。先行研究では、社会の構造的な不平等や格差が災害をきっかけに顕在化すること、災害はとりわけ子どもや女性、高齢者、障がい者やその家族、日本語の不自由な住人など、社会的に弱い立場にある人びとに大きな被害を与えることが指摘されている。他方、女性は震災の被害者であるだけでなく、緊急避難、支援、避難所運営、復興等の各段階において重要なアクターとなりうる。平常時から生活圏におけるネットワークを構築してきた女性たちが、地域の細かなニーズに応じたボランティア活動やコミュニティー再建活動を積極的に主導することにより、新たな経験の蓄積や伝達を行って来ている。そのため、緊急避難、支援、復興の各段階において、ジェンダーの視点を取り入れた対策を行っていく必要が指摘されている。

本研究では、行政学・政治学の立場から、「災害とジェンダー」研究の知見をいかした支援・復興を行うための政策や行政と市民の関係のあり方について調査し、提言を行うことを目的とする。具体的には、阪神・淡路大震災と東日本大震災の震災対応・支援・復興過程における、地方公共団体および各地域で女性を中心として被害者支援活動を行ってきた組織（以下、女性支援組織）との協働関係のあり方を調査し、その関係性が、両震災の間に生じた制度変化および社会的学習の蓄積によってどのような影響を受けているのかを分析する。

2. 先行研究

「災害とジェンダー」研究という比較的新しい研究分野の誕生とその後の展開については、池田（2010）が要約している。それによると、初期の「災害とジェンダー」研究の多くは、男性とは異なる女性の災害経験や男女の被害格差、防災の際に取り入れられるべき女性の視点・ニーズなどについて実証的に示すことに尽力した（池田 2010: 1）。実際、災害における人的被害に男女差があり、死亡者に占める女性の比率が高いことは世界的な傾向として指摘されているという（池田 2010: 5）。本研究の対象である二つの災害について

みれば、阪神・淡路大震災では、犠牲者 6,402 名のうち、男性が 2,713 名、女性が 3,680 名（不明 9 名）で、とりわけ 70 代以上で、死亡者数に占める女性の割合が 60%を超えている。他方、東日本大震災では、2011 年 4 月 11 日時点で全体としては死亡者に占める女性の比率は 53%でそれほど高くないが、80 歳以上と「年齢不詳」で女性の死亡者が多くなっている（それぞれ 61.8%と 68.0%）（内閣府 2011『平成 23 年版防災白書』、参考資料 6）。高齢になるほど女性の人口比率が高くなることに加えて、両震災における主な死因の違い、すなわち阪神・淡路大震災では家屋の倒壊や火災による死亡が大半を占めたのに対し、東日本大震災では津波による溺死が 90%以上を占めたことが年齢階層別・男女別の死者構成比の違いに影響を与えていると推測される。

「災害とジェンダー」に関する先行研究は、そのほかにも、災害時にジェンダーに基づく性別役割分担が強化されることも指摘している。つまり、家事を担当することが多い女性にとって飲料水や食料・燃料確保にかかる負担・時間が増大すること、育児や介護などのケア労働の負担が集中すること、災害による解雇の対象となるのは不安定雇用就いている女性のほうが多く、復興時にも男性のほうが早く雇用される傾向があること、その一方で、避難施設の運営や復興計画等の決定から女性が排除される傾向があり、女性は復興資源へのアクセスが限られる場合があること、などが観察されている（池田 2010：5）。

要約すれば、従来の行動科学的・組織論的な防災研究が破壊的な自然現象（ハザード）に対して被災者個々人が、あるいは緊急対応を行う警察・消防その他の組織がどのように合理的に対応すべきかを考察してきたのに対し、「災害とジェンダー」研究は、ハザードと具体的な被害を媒介する要因として社会・経済・文化的な構造があるという視点を導入した。その上で、被害の拡大・縮小に寄与するそのような社会・経済・文化的要因を「脆弱性」という概念でとらえ、脆弱性の構成要素の一つとしてジェンダーが存在することを指摘したといえる（池田 2010：2-3）。またそれと同時に「災害とジェンダー」研究は、被災状態からの回復をもたらす力を「回復力」と呼ぶことで、女性は単に被災者であるだけでなく、災害リスクの軽減や避難中および復興過程における生活再建・相互扶助などで大きな役割を果たすことが多く、世帯やコミュニティの回復力の鍵となるという知見も提示している（池田 2010：5）。したがって、本研究でもジェンダーに基づく脆弱性と回復力の双方に目を配りながら、二つの震災・復興過程の分析を行っていく必要がある。

3. 分析視角と達成目標

本研究では、ジェンダーに注目して二つの震災を比較する際に、以下の二つの分析視角を設定する。

3-1. 制度変化と震災対応

第一に、1990 年代半ば以降の中央地方関係の変化と地方行政の変化が、震災対応にどの

ような影響をもたらしているかという点である。1990年代末以降、三位一体の改革を筆頭として、地方公共団体の政策権限の拡大と財源の移譲・見直しという制度変化が生じた。このような制度変化は、理論的には、災害時においても多様な地域の実情・ニーズに合った対応・復興策を、地域住民の意思を受けた代表（首長・議会）を通じて講じていく可能性を拡大する一方で、財政や行政組織の能力の制約から自治体ごとに復興のスピードやレベルに格差を生じさせる可能性があるだろう。また、とりわけ大津波によって役場等の行政機関が壊滅的な打撃を受けた地域では、その行政機能を代替する仕組みがなければ対応や復興に遅れがでると思われる。またとくにジェンダーに注目すれば、ジェンダーに関する問題についての首長や地方公共団体の通常時からの取り組みの違いが、震災・復興時にも影響を与える可能性がある。

また近年多くの自治体で進められてきた公共施設の廃止や行政サービスの民営化が、被災時にどのような効果を持つかという点についても検討が必要である。とりわけ、男女共同参画センターが廃止あるいは民営化されることが震災・復興への対応にどのような影響をもたらすかという点については、重点的に検討する必要があるだろう。

3-2. 人的・組織的・知識的リソースの蓄積と社会的学習

地域で平常時から行われてきた市民活動が、震災時における市民レベルでの災害支援活動の基盤を提供する。例えば、女性たちを主体としたDV（ドメスティック・バイオレンス）被害者やシングル・マザーの支援団体やネットワークが、被災者支援においても活躍するケースが多い。また、地域の公共施設（例えば男女共同参画センターやDV被害者のシェルター、児童館等）も、被災者支援において独自の機能を果たすことが予想される。

阪神・淡路大震災においては、兵庫県立女性センター（現男女共同参画センター）が県災害対策本部の情報担当として、震災情報の収集・伝達に重要な役割を果たした（中村・森・清原 2004: 80-81）。同センターは、震災後1週間の時点から半年間にわたり、避難所、市町現地本部、パトロール隊などを通して被災者に、行政と民間の情報を両方含む「震災対策情報ファイル」を届けた。また同センターは8月から公募によるフェニックス・ステーション事業を開始、応募した住民にファクス、パソコン、掲示板、カタログスタンドなどを無償貸与し、活動費の助成を行うことによって、避難所や仮設住宅における支援の拠点づくりをサポートした。さらに女性センターは、2月には「男女共生のまちづくり推進会議」を立ち上げ、5月には「一復興の兵庫へー男女共生のまちづくり提言」を発表し、7月に策定する兵庫県阪神・淡路震災復興計画への反映をはかった。

女性センターがこのような活動を迅速に開始し、継続できたことは、震災前からセンターが蓄積してきた資源に負うところが多い。その資源とは、第一に、女性センターは「女性問題相談」という形で地域の女性や家族に関わる相談を受け、それに対応するために福祉・雇用・住宅・教育など多領域に関わる総合的な相談・支援の経験を持っていたこと（中

村・森・清原 2004：80)、第二に、女性センターが地域の女性・市民団体とのネットワークを持っていたこと、そして第三に、以上の帰結として震災への対応・支援・復興時に女性センターが市民と行政機関を掛け橋する機能を果たしえたこと、である。先行研究の項で述べた脆弱性と回復力との関係でいえば、DVの被害を受けたり母子家庭であることにより脆弱性の高い立場に置かれた人びとを支援してきた女性センターは、多くの住民が脆弱な立場に置かれる震災という事態にあつて、平常時に得た経験を生かし、地域の回復力に貢献する資源を持つことになるということを示しているといえる。

また、阪神・淡路大震災において培われた女性たちの経験やネットワークは、その後、NPO 法人の設立やネットワークの拡大へとつながっていった。このときの経験を伝達・共有する社会的学習のメカニズムを通じて、東日本大震災の発生直後から全国の女性支援団体が連絡を取り合い、2011年5月には「東日本大震災女性支援ネットワーク」を立ち上げた。同ネットワークは、東北で活動する現地女性団体の後方支援や支援団体間の活動のコーディネート、政府や地方公共団体への要望書の提出や政策提案等を行っている¹。

そこで本研究では、阪神・淡路大震災で蓄積された市民団体や女性センター等の知見や経験が東日本大震災の支援・復興にどのような点でいかされたか、そしていかされなかった点があるとすればそれはどのような理由によるものかについて分析していく。

4. 研究手法と予想される政策含意

本研究では、前項で述べた点に着目し、文献・資料による調査、女性支援組織と地方行政機関の関係者に対するヒアリング調査を実施し、どのような政策・制度があればジェンダーに配慮しつつ被害者に寄り添った支援と復興を行うために市民と行政機関とが協働することが可能となるかを考察する。ジェンダーに配慮した防災、支援、復興計画の策定・推進に貢献するために、本研究は、通常時から地方行政機関と市民団体はどのような関係を構築しておくべきか、また被災時における男女共同参画センター等の公的施設の役割・機能を踏まえた上で、どのような防災計画が策定・実施されるべきなのかについて検討し、知見を提示したい。

参考文献

- 池田恵子 2010 「ジェンダーの視点を取り込んだ災害脆弱性の分析：バングラデシュの事例から」『静岡大学教育学部研究報告（人文・社会・自然科学篇）』60号、1-16頁。
- 伊藤眞知子 2011 「『災害とジェンダー』の課題—東日本大震災後1カ月の時点で—」『東北公益文科大学総合研究論集』20号、35-48頁。
- 中村順子・森綾子・清原桂子 2004 『火の鳥の女性たち—市民がつむぐ新しい公への挑戦

¹ 東日本大震災女性支援ネットワーク (<http://risetogether.jp/>)

一』(阪神・淡路大震災 10 年記念出版・ひょうご双書 6) 兵庫ジャーナル社
内閣府 2011 『平成 23 年版防災白書』

大震災からのインフラの復旧・復興過程とその特徴 — 関東、阪神・淡路・東日本大震災の港湾を中心に —

林 昌宏（ひょうご震災記念 21 世紀研究機構）

1. 本研究の目的

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災によって、東北地方や関東地方の沿岸部は、地震や津波によって、甚大な被害を受けた。その中には、地方港湾や漁港、空港が含まれており、とりわけ大津波が沿岸部にある仙台空港を襲った際の映像は、今も筆者の脳裏に深く焼き付いている。また、1995 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災では、神戸港が壊滅状態になったほか、横倒しになった阪神高速道路 3 号神戸線や、鉄道、新幹線の高架が大きく損傷した。これらの映像や写真は、大震災がもたらす被害のすさまじさを今に伝えている。

それでは、大震災によって被害を受けたインフラの復旧・復興をどのように進めていけばよいのか。これについては国土政策や国際・地域経済と密接に関わってくる問題だけに、検討すべき点も多いのではないかと考えられるのである。

本研究は、上述した問題関心を踏まえて、過去の大震災で被害を受けたインフラは、どのような復旧・復興のプロセスをたどり、それにおける行政体制の実態や政治過程はいかなるものであったかについて検討しようとするものである。そのために本研究では、港湾を取り上げ、その復旧・復興過程に着目する。

数あるインフラの中から、なぜ港湾を取り上げるのか。それは、関東大震災で横浜港、阪神・淡路大震災では神戸港という発災当時のわが国を代表する港湾が壊滅的な被害を受けており、道路や空港といったインフラに比べて、その復旧・復興に関する比較・検討をスムーズに進められるためである。また、港湾の復旧・復興は、中央政府と地方自治体の密接な関係や、地方自治体間の競争的な関係に大きな影響を受けるものであった。この点をフォーカスすることで、インフラの復旧・復興をめぐる行政体制の実態や政治過程を明らかにできると考えられるためである。

なお、本研究では、まず関東大震災と阪神・淡路大震災での港湾の復旧・復興過程を比較・検討する。つづいて、そこで得られた知見をもとに、東日本大震災によって被害を受けた港湾の復興の状況の検討や、将来的なインフラの復旧・復興のあり方について言及することにしたい。

2. 分析視角と達成目標

本研究は、以下の2つの視角から分析を進める。

① 港湾の復旧・復興をめぐる行政体制の実態

本研究は第1に、港湾整備事業をめぐる行政体制に着目する。

戦前まで主要港湾（横浜港・神戸港）は、中央政府（内務省）によって管理・整備されており、地方自治体については主に整備費を負担するなどの役割を担っていた。ところが戦後は、GHQの占領改革の一環により1950年に港湾法が制定された。これにより都道府県・政令指定都市レベルの地方自治体が、港湾を管理・整備することになったのである。他方で、港湾を管理・整備する権限を剥奪された中央政府（運輸省）は、平時は整備費の負担といった限定的な役割を担うにとどまっている。

以上のとおり、戦前と戦後で港湾整備事業をめぐる行政体制は、大きく異なっている。本研究は、港湾整備事業をめぐる制度変化を背景に、大震災からの港湾の復旧・復興にあたって、行政体制にどのような特徴が見られるのかについて分析する。

② 港湾の復旧・復興をめぐる地方—地方政府間関係のあり方

本研究は第2に、港湾整備事業をめぐる地方—地方政府間関係に着目する。

これまで、政治学・行政学では、地方—地方政府間の競争的な関係や、それらの横並びを志向する動き、政策の相互参照などがクローズアップされてきた。本研究は、こうした知見を踏まえて、ひとまず戦前・戦後ともに、港湾整備事業をめぐる地方—地方政府間の関係が競争的、横並びを志向していたと捉える。

そして、本研究は大震災の発生により、港湾整備事業をめぐる地方—地方政府間関係は、どのように変化するのか、それらの関係が港湾の復旧・復興にいかなる影響を及ぼすのかについて分析を進めていく。

なお今年度に筆者は、関東大震災によって被害を受けた横浜港の復旧・復興のプロセスと、阪神・淡路大震災によって被害を受けた神戸港の復旧・復興プロセスについて調査を進めてきた。それらの概要は、以下のとおりである。

事例1 関東大震災の発生と横浜港の復旧・復興

横浜港は、1889（明治22）年から1920（大正9）年にかけて大規模な港湾整備が実施され、2kmの岸壁や各種の荷役機械などが完成した。さらに1921（大正10）年4月からは内務省によって横浜港第3期拡張工事が開始された。1922年の横浜港の外貿貨物量は468万トン、金額は15.5億円（全国貿易総額の55%）を記録している。

ところが、1923（大正12）年9月1日に関東大震災が発生し、上記の横浜港の施設や造成中の埠頭は壊滅した。政府は、内務省や横浜税関の機能が低下したことから、横浜港の仮修理を陸海軍に要請し、それらによって棧橋の修理や浮棧橋の仮設、岸壁の仮修理がなされている。

横浜港の震災復旧工事は、帝都復興院の事業に組み込まれ、1923年10月21日に全額国庫支出金をもって実施することが決定された。復旧工事費は、906万円が計上され、防波堤や岸壁などの施設の復旧工事を内務省横浜土木出張所が担当した。復旧工事は急ピッチで進められ、1924年に外貿貨物量が451万トンに回復し、1925年からは横浜港第3期拡張工事が再開されている。

さて、震災で横浜港が壊滅したことにより、同港の国内最大の貿易港としての地位は、大きく揺らいだ。ライバルの神戸港では、横浜港で独占的に取り扱われていた生糸の取り扱いが開始された。東京市は、横浜港の壊滅を契機として内務省に東京築港を強力に陳情した。そのため同市と横浜市との関係は一時期、険悪なものになった。

このような状況を受けて横浜市は、横浜港内の大防波堤の築造を内務省に要請し実現させた。そのほか横浜市は、浅野財閥の民間資本なども導入し、臨海部に200万坪を超える埋立地を造成している。ここには造船、鉄鋼などの重化学系の工場が進出し、京浜工業地帯の一角が形成された。

事例2 阪神・淡路大震災の発生と神戸港の復旧・復興

神戸港の港湾管理者は、1951年から神戸市となり、同港では「山、海へ行く」と呼ばれた埋立地の造成、コンテナバースやフェリー埠頭の整備が進められた。これらは、神戸市が国庫補助を活用したり、阪神外貿埠頭公団（1982年に、神戸市埠頭公社に改組）を設立したりしながら進められたものである。震災前には、神戸港のコンテナ取扱個数は、世界第6位、国内第1位を誇っていた。

さて、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災によって、神戸港は約116kmの水際線の大部分が被害を受けた。すべてのコンテナクレーンが使用不能になるなど被害は甚大であった。

神戸港の復旧に向けて1995年2月10日に運輸省が神戸港の復興の基本方針を策定し、それを踏まえて神戸市が同年4月28日に概ね2年以内に港湾機能の回復を目指し、21世紀の新たな港づくりを目指す内容の「神戸港復興計画」をとりまとめた。そのほか神戸市は、既設埠頭の再開発や瓦礫の処分場所の確保するため「神戸港港湾計画」を改訂している（1995年2月10日の運輸省港湾審議会での認可）。また、政府が1995年2月16日に設置した阪神・淡路復興委員会（下河辺淳委員長）は、仮設棧橋埠頭の建設を提言し、これについては六甲アイランドに整備された。

神戸港の復旧工事は、運輸省第三港湾建設局、神戸市、神戸港埠頭公社の三者で実施さ

れることになった。復旧に必要な事業費は、約 5,700 億円と計上され、国からの特別な財政支援等がなされている。こうして 24 時間体制で復旧工事が実施されることになり、1995 年 4 月に神戸港でのコンテナ荷役が本格的に再開され、同年 8 月にはフェリー寄港も再開された。震災発生から 2 年後の 1997 年 3 月に、神戸港の復旧工事は、完了した。

震災を契機として、国内外でコンテナ貨物の争奪戦が激化し、神戸港は周辺のライバル港に貨物を奪われることになった。神戸港は国際コンテナ取扱個数ランキングの上位から転落し、2009 年現在 46 位と低迷している。ランキングの上位は、シンガポール港、上海港、釜山港など東アジア各国の港湾が独占することになった。そのうえ国内のコンテナ取扱個数ランキングでも神戸港は、東京港、横浜港、名古屋港の後塵を拝している。さらに震災後には、兵庫県が管理・整備する姫路港をはじめとして、国内の多くの地方港湾がコンテナ港化するに至った。これらを受けて神戸港ではポートサービスの見直しが進められたほか、今日、国土交通省の主導で神戸港の国際競争力回復に向けた施策（たとえば、2010 年の国際コンテナ戦略港湾の選定）が採られている。しかし、後者についての実効性は、不透明なところも多い。

横浜港、神戸港の復旧・復興についての概要は、以上のとおりである。

来年度にむけては、横浜港、神戸港の復旧・復興によって、どのような影響がもたらされたかを中心に資料を収集する。また、得られた知見を踏まえつつ、東日本大震災によって被害を受けた東北地方の港湾（現在のところ仙台塩釜港を予定）の復旧・復興の状況を調査する。そして、最終的には大震災からの港湾、ひいてはインフラの復旧・復興の特徴を、主に政府間関係の視点から明らかにしていきたいと考えている。

3. 予想される政策含意

わが国では、ひとたび大規模災害が発生すれば、市民の生命・財産のみならず、社会・経済活動に必要不可欠なインフラも被害を受けることは免れ得ない状況にある。そのため、いかにして、それを迅速かつ効果的に復旧・復興するかが重要になってくる。一方で、それを実現するためには、大災害発生に際して、行政体制の実態や政治過程がどのようなものとなっているかを把握しておく必要がある。

本研究は、横浜港と神戸港の復旧・復興といった事例について、膨大な資料を活用し詳細に分析するだけにとどまらず、一つの時間軸の中にそれらを置き、比較検討することによって、より踏み込んだインフラの復旧・復興のあり方について提言することが可能になると予想される。

<参考文献>

- ・神戸市港湾整備局編 [1997] 『神戸港復興記録－阪神・淡路大震災を乗り越えて－』神戸市港湾整備局
- ・運輸省第三港湾建設局震災復興建設部編 [1997] 『「よみがえる神戸港」阪神・淡路大震災からの復興の足跡』運輸省第三港湾建設局震災復興建設部
- ・社団法人横浜港振興協会横浜港史編 [1989] 『横浜港史 資料編』横浜市港湾局企画課
- ・横浜市編 [1973] 『横浜港二十年の歩み－横浜港港湾管理二十周年記念－』白話社
- ・横浜市編 [1976] 『横浜市史 第五巻下』横浜市
- ・横浜市役所市史編纂係 [1927] 『横浜市震災誌 第四冊』横浜市役所市史編纂係
- ・横浜市役所 [1932] 『横浜復興誌 第四編』横浜市役所
- ・社団法人横浜港振興協会横浜港史編 [1989] 『横浜港史 各論編』横浜市港湾局企画課
- ・社団法人横浜港振興協会横浜港史編 [1989] 『横浜港史 総論編』横浜市港湾局企画課
- ・神奈川県県民部県史編集室編 [1982] 『神奈川県史 通史編 5 近代・現代 (2)』神奈川県

4. 研究全体についての総括

4-1. 研究成果についての全体総括

本研究プロジェクトは、関東大震災、阪神・淡路大震災・東日本大震災という近現代日本における未曾有の大災害と、それらからの復旧・復興を、およそ 100 年の時間軸のなかに置いて比較しようとする試みである。それゆえ、これらをどう比較するかという「問い」が常に付いてまわることになり、研究テーマとしては相当にアクロバティックであることは否めない。

しかし、「地震」という、この国に頻発する自然災害への政治・行政の対応という視角からの比較研究は、これまでの研究では存在しなかったものである。また、危機管理・危機対応の研究としても広がりが見られる。このような思いを抱きながら、手さぐりではあるが近現代日本政治史を専攻する研究者と、政治学・行政学を専攻する研究者を中心にして、2012 年 4 月に本研究プロジェクトはスタートすることになった。

2012 年 6 月に、初めての研究会を開催した。その際に、出席した委員は、それぞれがどのような研究を計画し、実施しようとしているかについて報告した。第 1 回目ということもあり、その時点では本研究プロジェクトをどのような方向性に持っていけばよいのかというところまでイメージできるには至らなかった。しかし、出席者の間には、三大震災の復旧・復興過程の比較研究は、何かしらの大きな成果を生み出すのではないかといった期待感が広がった。

転機となったのは、2012 年 8 月に開催した第 2 回研究会である。村井良太委員が関東、林昌宏主任研究員が阪神・淡路、奥菌淳二委員が東日本の各大震災の被害の概要や復旧・復興の特徴について報告した。この後には、三つの大震災を比較するにあたり、政権交代が共通して起こっており、時の首相はいかに動いたかについて注目してみてもどうかといった提案が出されたほか、大震災発生の際の教訓（初動の遅れに対する反省など）が後世に引き継がれており、それが次なる大災害の発生時に一定程度の成果をあげている、あるいは新たな課題を引き起こしているといった事実を確認することができた。ともあれ、これを契機として、研究プロジェクトの全体像が次第に具体化され始めたのである。

この後、自発的に各地へ資料調査に赴く委員や、阪神・淡路大震災の復旧・復興に尽力した関係者のもとに個別にインタビュー調査に赴く委員が現れるようになり、本研究プロジェクトは急速に熱気を帯びていった。また、2012 年 11 月と 2013 年 1 月に開催した研究会では、出席した若い研究者たちから本研究プロジェクトに関わる様々な分析視角や、これからの資料調査のあり方が提案されるようになった。これを受けて、御厨貴政策コーディネーターや、五百旗頭真ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長、清原桂子同副理事長は、三つの大震災に関する知識や情報を余すところなく委員に提供した。このように研究

会において白熱した議論が繰り広げられるなかで、次第に来年度に向けての具体的な展望が見え始めたのである。

こうしたプロセスを経て、次第に研究会共通の分析視角や、各委員の来年度に向けての個別研究テーマが固まっていった。今後ブラッシュアップが必要であることは言を俟たないが、前述した 5 つの政治学的な分析視角（①政権運営についての分析、②リーダーシップの分析、③政府間関係の分析、④行政の役割についての分析、⑤行政と市民の関係についての分析、それぞれの詳細は第 1 章を参照、）を提示できたことは、本年度の一つの成果と言える。また、各委員からは、それぞれの得意分野をバックグラウンドにした興味深い研究計画（前述の表 1 も参照のこと）が提示され、来年度は、より一層の研究の進展が見込まれる。

これらのことから本研究プロジェクトは、1 年目としては、十分な成果を達成したと考えている。ただし、来年度に向けて残された課題も多い。この点については、次節で詳述する。

4-2. 今後の課題

本研究プロジェクトのような多角的比較分析のためには、三震災に関する豊富な資料が必要になってくる。それには、単に関係文献だけでなく、関係者のオーラル・ヒストリーが欠かせない。

阪神・淡路大震災については、震災直後から五百旗頭真（当時、神戸大学教授）を委員長として実施された阪神・淡路大震災の行政担当者のオーラル・ヒストリー記録の公開が進んでおり、これらを活用する予定である。これらは、震災の復旧・復興で中心的な役割を担った政治家（たとえば、貝原俊民兵庫県知事、笹山幸俊神戸市長など）や、官僚（たとえば、石原信雄内閣官房副長官など）の生々しい肉声が記録されており、第一級の資料と位置づけられる。また、政策コーディネーターの御厨貴らが行なった下河辺淳（阪神・淡路大震災復興委員会委員長）に対するオーラル・ヒストリーも極めて有益である。付言しておく本研究プロジェクトは、公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構の関連部局である“人と防災未来センター資料室”と連携し、阪神・淡路大震災に関する膨大な資料（公文書、文献、研究論文、報道記録など）を自在に活用できる環境が整っている。

こうしたことから、関東大震災と東日本大震災の資料収集が今後の中心的課題となってくる。関東大震災に関する資料は、林主任研究員が、国立国会図書館、東京都立図書館、横浜市立図書館などで、帝都復興院、復興局、帝都復興事業に関する文献、雑誌論文などを一定程度収集している。しかしながら、復旧復興に関わった関係者の日記、回想録等は

未着手のままであるので、来年度はこれらの調査・収集を進めていくことが肝要であろう。

東日本大震災については、Web において多数の関係資料がアップロードされているため、前述した二つの大震災に比べて、資料収集は比較的容易かと思われる。ただし、公開されている資料は膨大なうえに、玉石混交の状態にある。また、被災地域も広域であるため、本研究プロジェクトの時間的・予算的制約を考えると、対象とする地域を絞り込んだうえで資料収集を進めていくことを検討しなければならない。

なお、東日本大震災については、五百旗頭と御厨が東日本大震災復興構想会議議長と議長代理を務め、大震災からの復旧・復興に関する様々な課題をめぐる提言書「悲惨のなかの希望」をとりまとめた。そのことから、中央政府や被災した自治体との間に多くのネットワークを持っており、必要に応じて、これらと連携・協力しながら研究を進めていくことにしたい。

来年度も資料調査を継続し、研究会で議論を重ねるなかで、上述した 5 つの分析視角についてもブラッシュアップを図っていききたい。最終的には 3 点程度の、より包括的な分析視角を提示できることが理想である。そして我々は、研究を進めていくにあたって、単なる事例分析にとどまることなく、どのような政策提言が行えるかについても常に念頭に置いて研究を進めていきたいと考えている。

4-3. まとめの方向

本研究プロジェクトを、どのような形で総括するか。これについては、来年度の研究の進展を見極めながら決めていくことになる。そのため、ここで結論らしい内容を述べることは難しい。しかしながら、一つだけ確かなことがある。それは、本研究がより実態に即した三つの大震災からの復旧・復興過程の分析であるという点である。本研究で得られた知見は、間違いなく、これからの大震災比較研究の足掛かりになるであろう。

また本研究プロジェクトは、過去に発生した大震災からの復旧・復興過程を分析し比較することを目的としている。しかし、我々はこれまでの大震災からの復旧・復興で失敗したケースや、それらに関わった政治家や官僚の欠点を探し出そうとしているわけではない。それよりもむしろ、後世に生きる我々が参考にすべき点を探し、それらを基にして政策提言を行いたいと考えているのである。

そのように考えたのには、理由がある。我々は、大災害が起これば初動体制のほか、復旧・復興の不十分な点に目を向けがちである。また、政治家や中央政府の官僚、被災した地方自治体の首長や職員に対して「対応が悪かった」「何もしてくれなかった」と批判の矛先を向けることも多い。もちろん政治や行政に少なからず落ち度はあろうが、それらが万

能な存在であるはずもないのである。重要なことは、大災害の発生にあたって「公助」はどこまで可能か、あるいは制度などの見直しによって可能となり得るところを、あらかじめ理解しておくことである。そして、このような作業を通じて「共助」「自助」でなすべきことは何か、すなわち市民には何ができるかを把握することへと繋がっていくであろう。

5. 2年目の作業スケジュール

最後に来年度の作業スケジュールについて説明する。

研究会は、来年度も隔月で実施予定である。内容は、各委員による研究報告のほか、ディスカッションを通じて上述した分析視角を精緻化していくことが中心となっていく。

また、必要に応じて研究に関わる資料調査を実施する。これは、関東地方、東北地方が中心になる。

最後に、下記のとおり、スケジュールを考えている。

- ・ 2013年10月 政策提言

- ・ 2014年3月 最終報告書の提出

- ・ 2014年度 最終報告書をもとに、書籍として出版を検討