

阪神・淡路大震災における神戸市会議員の行動

石橋章市朗

目次

- 第一節 神戸市の都市形成と神戸市会
 - 第二節 選挙区を中心とした震災時の議員行動
 - 第三節 自治体政府の危機管理活動への議員の関与
 - 第四節 震災対策をめぐる議会審議
 - 第五節 震災後の市会議員選挙における選挙公約の分析
- 結 論

一九九五年一月一七日未明に発生した阪神・淡路大震災は、神戸市をはじめとする阪神間の被災地の住民たちに、震災による直接的な被害やそれに伴う社会・経済状況の急激な変化をもたらした。神戸市における犠牲者は約四五〇〇人であり、負傷者は約一万五〇〇〇人に及んだ。また約一二万二〇〇〇棟の建物が全半壊し、ライフラインや交通機関が麻痺状態に陥るなどして、都市機能は大幅に低下した。そのため、住民たちが通常の市民生活を送ることは、きわめて困難となり、ピーク時には全人口(約一五一万八〇〇〇人)の約一六%が避難所生活を強いられた。さらに、

震災によって、神戸経済の核である神戸港やケミカルシューズなどの地場産業も大きな被害を受け、経済的な損失は約六兆九〇〇億円に及んだと推計されている。そして、復興の長期化により、仮設住宅などでの高齢者の孤独死や企業倒産件数の増加などの新たな問題が発生し、その後も住民たちの社会・経済活動は大きく制約されることになった。

こうした一連の危機的状况に、住民たちが、自助力のみで対応することは著しく困難であり、ここに政府の役割が生まれる。中央・自治体各政府は、地震発生直後から被害状況や住民ニーズの理解に努め、時間の経過とともに変化する危機の性質にに応じて、迅速かつ適切に人員、物資、資金などの諸資源を配置することが求められた。⁽¹⁾つまり、住民生活の安定化を図るために、各政府は危機管理活動を遂行することで、危機的状况の悪化を抑制し、状況改善のための政策的対応が望まれたといえる。

各政府の、自然災害への予防措置及び災害発生時の対応は、災害対策基本法をはじめとする防災・災害法制によって規定されている。それが定めるところによれば、市町村レベルの自治体政府には、一次的に災害に対処する責務が与えられており（地方自治法第二条第三項第一号、第八号、同条第四項、災害対策基本法第五条）、その責務は自治体政府が策定する市町村地域防災計画に具体化されている（災害対策基本法第五条第一項、第一六条、第三五条、第四二条）。そうした防災計画に、地方議員や地方議会に関する明確な行為規定が見られないことから明らかなように、災害への自治体政府の直接的な対応は、二元的代表制の結果、首長や行政機関等によるものである。⁽²⁾

しかし、そのことは、災害にたいする議員の役割が皆無であることを意味するものでもなく、彼らは、議会審議をうけて災害にたいする行政活動を監視したり、被災地の復旧・復興を促進するための政策決定を行うことで、災害

やそれから派生する数多くの問題に関与することが求められるであろう。また、地方議員に関する多くの実証研究が教えるところによれば、彼らの日常活動は、公式的な議会活動にあるというよりも、議員自身、自覚的に取り組む、地元や選挙区におけるサービズ活動にあるとされる。そのことから考えれば、災害によって新しい住民ニーズが発生する時も議員たちは、そうしたニーズについての理解を深め、彼らのサービズ活動に反映させることで、災害やそれによって引き起こされる諸問題に関与していくと考えられるし、住民たちも、議員のそうした活動に一定の期待を寄せるかもしれない。このように地方議員や地方議会は、災害やそれに伴う社会・経済状況の変化によって生じる問題にたいして、公式・非公式的に何らかの役割を果たすことが求められており、またそうした問題に関与する誘因があるといえる。

だが、そうした役割や誘因があることと、議員たちが、実際、どのように行動するのか（またはどのように行動したのか）は、もちろん区別して考えなければならない。今回のケースに限っていえば、議員たちの行動が、震災の直接的、間接的な影響によって大きく制約されたかもしれないからである。そこで本稿では、阪神・淡路大震災発生時及びそれ以降の神戸市会議員の行動を観察し、都市型の大規模自然災害にたいする彼らの対応の仕方を分析することで、彼らが果たした役割について明らかにしていきたい。

彼らの行動を観察した結果、それは、活動フィールドや活動時期の違いから四つの活動形態に分類することができた。本稿の構成は、その分類に基づくものである。第一節では、神戸市の都市形成と被害状況との関係、神戸市議員選挙における各政党の議席獲得状況、そして市会のオール与党化について述べる。第二節では、地元や選挙区とといった地域的な空間を活動フィールドとし、震災によって新たに発生した住民ニーズを重視する議員活動を、第三節

では、地震発生直後から、市長や市幹部職員らと緊密な連携を図りながら、自治体政府の危機管理活動に深く関与していく議長やその経験者（本稿では、「議会リーダー」という用語で表現する）の活動を扱う。第四節では、震災後の市会の活動状況について、それを示す数量的なデータや市街地の復興及び被災者や産業界への支援策に関する議論を見る。そして、最終節では、震災から約五ヶ月後に行われた市会議員選挙において主張された選挙公約を取り上げ、その設定のされ方について分析する。もちろん、そこには、現職議員の選挙公約だけでなく、新人・元職のそれについても含まれる。

議員の中には、これらすべての活動レベルに関与したものもいれば、そのいくつかに関与したものもいたが、本稿では、一人の議員の活動レベルの変化というよりも、それぞれの活動レベルにおける議員たちの対応の仕方やその特徴に焦点を合わせる。

第一節 神戸市の都市形成と神戸市会

1 神戸市の都市形成

震災前（一九九四年）の神戸市の人口は約一五二万八〇〇〇人であり、震災により約九万五〇〇〇人ほど減少したものの、神戸市は、日本を代表する大都市の一つであり、政令指定都市の一つでもある。³⁾

慶応三年に開港した神戸港（当時は兵庫港）は、明治政府の大港湾優先主義政策のもとで、外国貿易の拠点として急速に整備された。それに伴い、港湾と関連の深い製鉄や造船などの重工業が成長するなどして、神戸は典型的な港湾都市として発展してきた。明治二二年に市制に移行してからも、神戸市は周辺の町村と合併を繰り返し、昭和三〇

年代はじめに現在の西・北区を構成していた町村と合併して、ほぼ現在の市域となった。神戸市の背後には六甲山系が迫り、市街地や住宅地は海に面する一部の地域に集中するため、都市の発展には、海面埋立てによる大規模な土地造成を行い、市域を拡大することが不可欠とされた。戦後の歴代の市長は積極的に開発事業をすすめ、昭和三〇年代から四〇年代前半にかけては東部工区と西部工区が、昭和四〇年代から五〇年代前半にかけてはポートアイランドや六甲アイランドといった人工島が造成された。また、埋立て土砂を採取した地域は、住宅用地や工業用地として整備されるなどして、内陸部の開発も同時に進められた。この時期、宮崎辰雄前市長（在任期間一九六九年～八九年）は、起債主義、公共ディベロッパー、外郭団体、基金の活用を柱に積極的な財政運営を行い、オイルショック以降、多くの自治体政府が財政状況の悪化に苦しむ中で、実質収支を黒字にしたことはよく知られるところである。⁽⁴⁾

こうした神戸市の開発事業は、日本経済の変動とともに、神戸の社会・経済に大きな影響を与えた。⁽⁵⁾海面埋立てが進められるなかで、神戸港では、コンテナターミナル等が建設されたが、これは船舶輸送のコンテナ化に早い時点で対応するものであり、神戸港の地位を高めるとともに、港湾荷役作業、そして港湾関連の就業構造にも変化を与えた。また、一九五五年頃から、神戸では臨海部の用地不足から企業移転が始まっていたが、オイルショック以降、日本の産業構造の転換がはじまると、鉄鋼・造船など重工業を核とする神戸経済も停滞を強いられ、ゴム製造業なども後退しはじめた。そのため、旧市街地を構成する中央四区、すなわち中央区（鉄鋼・造船）、長田区（ゴム産業）、兵庫区、灘区では、人口や企業の流出が進んだ。七〇年の中央四区の人口総計は、約七万七五〇〇人であったが、八五年の時点では、それよりも約二六％減少している。八〇年代に入ると、神戸市は、産業構造の変化に対応して、ポートアイランドや内陸部の工業団地にそれぞれファッション産業や先端産業を誘致し、既存の産業との融合を図りながらも、

新しい産業を創出する戦略をとりはじめた。新たな産業が展開し、大規模な住宅団地が建設されてきたこともあり、神戸市周辺部では急激な人口流入が起こり、七〇年に約五七万一〇〇〇人であった市周辺部の五区、すなわち東灘区、北区、西区、須磨区、垂水区の人口総計は、八五年の時点で、それよりも約五四%増加している。この間の神戸市全体の人口増加率は約九%程度であるので、神戸市内において急激な人口の移動が生じていたということになる。

こうした「都市空間の機能的分化と社会階層に応じた住み分け」が進行したことで、中央四区では、いわゆるインナーシティ問題が深刻化し、「神戸市の経済活動のセンターとしての役割に特化されつつあるが、その経済活動から十分な報酬を受けられない生活貧困者の存在が深刻な問題を投げかける」ようになっていた。⁽⁷⁾ こうした地域では、公営住宅の量的不足や交通不便をカバーしてきた木造共同住宅や長屋建て住宅が数多く存在していたが、床面積が狭く、過密に建て込んでいたことから、防災上の問題も早くから指摘されていた。⁽⁸⁾

宮崎前市長は、八五年の市長選でインナーシティ対策を彼の基本政策に位置づけ、この問題に本格的に取り組み始めた。そして、神戸市は八六年一月にそのための懇談会を設置し、非戦災・密集住宅街の住環境整備や良質な住宅の供給促進のために「密集市街地整備促進事業」が進められた。また、地域の自主的管理能力を基礎とする神戸市独自の「まちづくり制度」も開発され、八九年の「神戸市インナーシティ総合整備基本計画」においても、その整備対策が急がれていた。

しかしながら、こうした取り組みにもかかわらず、表1からも明らかのように、今回の地震では、東灘区、須磨区、そして中央四区に被害が集中した。図2は、震災前の全建物件数にたいする全半壊件数を割合で示したものであるが、これによれば、建物の被害は、既成市街地を中心として帯状に広がっていたことが分かる。これらの地域には、

表1 各区別の被害状況

行政区	人的被害		建物の被害			
	死者数	避難者数	全壊(棟)	半壊(棟)	全焼(棟)	被害率(%)
東灘	1,461	64,974	13,687	5,538	334	50.4
	924	35,093	12,757	5,675	466	56.6
中央	239	38,057	6,344	6,641	67	49.5
	544	25,800	9,533	8,109	940	51.1
長田	911	44,690	15,521	8,282	4,759	68.1
	393	21,728	7,696	5,608	407	36.4
垂水	18	3,567	1,176	8,890	1	19.1
	10	23,360	436	3,262	0	5.9
西北	12	630	271	3,140	1	5.2
全体	4,512	257,899	67,421	55,145	6,975	32.8

資料出所 神戸市災関連資料, 被害率については、「読売新聞」(1997年10月27日)。

注1 各データ(被害率を除く)は1996年1月8日現在

「清酒」「ケミカルシューズ」「紳士服」「神戸靴」など神戸を代表する地場産業も多く、ケミカルシューズでは一五八社が、清酒では十七社が全半壊の被害を受けた。図3は、空襲による罹災地域をベースにして、その後の戦災復興土地区画整理事業等の整備済み及び施工中の面的市街地整備事業区域を重ねて表示したものである。これら二つの図を重ね合わせると、今回の地震で被害が大きかった地区の多くは、戦災による被災を免れた、いわゆる焼け残り地区であったことが明らかであり、戦後の各種の面的市街地整備事業からはずれ、建物の老朽化と都市更新の遅れが進行したことが、地震による被害を一層集中させた⁹⁾とされる。

神戸市が積極的に推進してきた市周辺部の開発によって、自治体政府のもつ諸資源は不均衡に配置され、それがインナーシティ問題を引き起こし、そして、今回の震災では、インナーシティ地域に被害が集中したことから、震災直後から、それまでの神戸市の「開発行政」にも批判が集まった。¹⁰⁾

図 1 神戸市全域地図

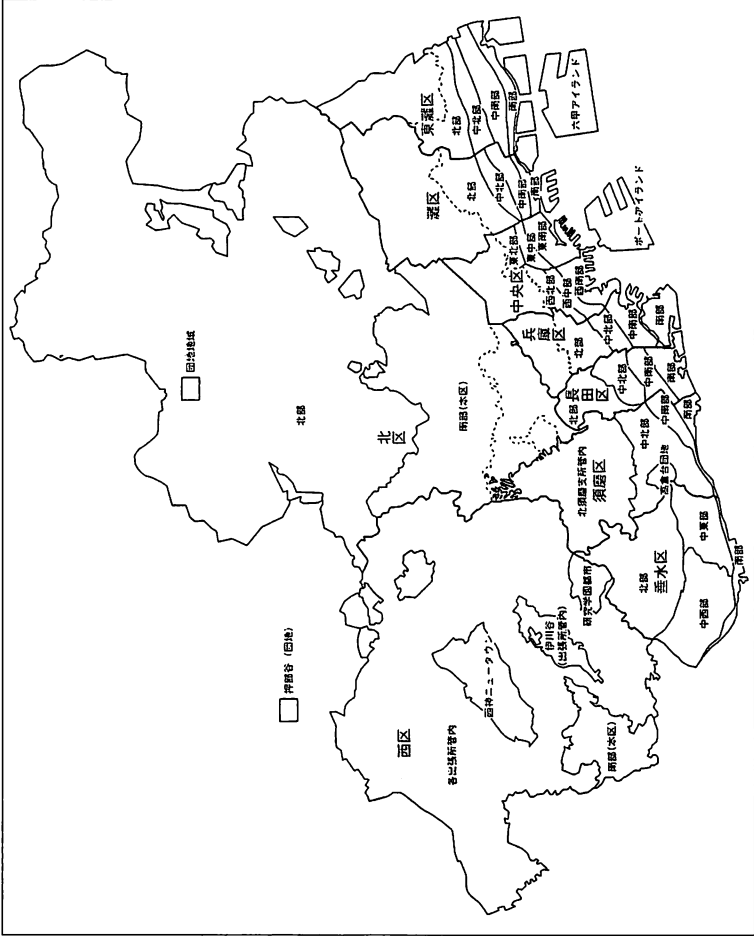
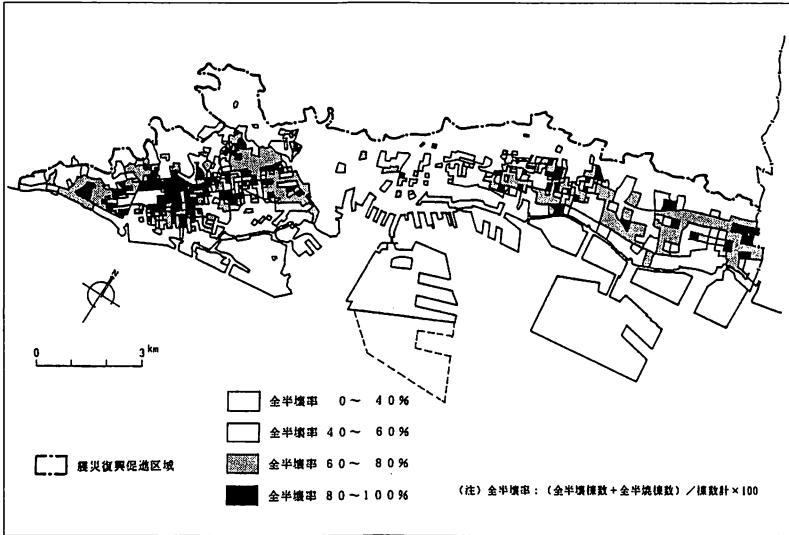


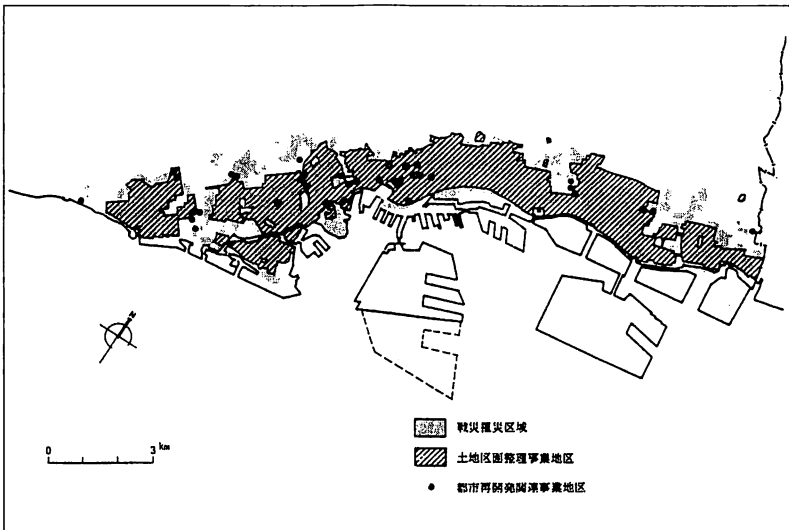
図2 地震による被災状況 (全半壊率)



阪神・淡路大震災における神戸市市会議員の行動

資料出所 安田丑作「復興まちづくりと市街地整備」(神戸都市問題研究所編『震災復興の理論と実践』一九九六年)

図3 罹災区域とその後の面的市街地整備区域 (震災前)



一四九 (三〇三)

資料出所 安田・前掲論文

表2 神戸市議会議員政党別当選者数

選挙年	人口減少区						人口増加区						総計				
	自	社	公	民	共	諸	無	計	自	社	公	民		共	諸	無	計
1955 ¹⁾	14	11					17	42	5	5					8	18	60
1959	24	13				1	8	46	6	8					4	18	64
1963	24	8	5	7	1		2	47	7	8	1	1		4	21	68	
1967	17	7	9	7	3		2	45	9	7	3	3		1	23	68	
1971	17	6	9	5	7		1	45	7	7	3	2	3	1	23	68	
1975	15	4	8	4	5			36	11	6	6	3	5	1	32	68	
1979	15	1	7	5	5		1	34	11	8	6	6	6	1	38	72	
1983	11	3	7	3	5			29	11	10	9	8	5	1	43	72	
1987	8	4	6	4	5		1	28	12	10	9	8	4	1	44	72	
1991	9	4	4	2	4		2	25	14	9	9	6	4	1	4	47	72
1995 ²⁾	9	1	4	2	4	3	2	25	12	5	9	6	6	7	2	47	72

資料出所 依田博「神戸市の政治 ——自治体政治と政党制」(『都市政策』第55号, 1990年)。なお91年以降は、神戸市選挙管理委員会『選挙結果調』より著者加筆。

- 1) 五五年の自民党には自由党と民主党が、社会党には右派社会党と左派社会党が含まれる。
- 2) 九五年の諸派には、護憲社会、新進党、さわやか神戸・市民の会が含まれる。

2 人口の流動化と神戸市会の多党化

地方議会の議員定数は、人口に基づいて定められ(地方自治法第九〇条、九一条)、人口の増減に基づいて逐次見直されることになっており(公職選挙法第一五条第七項)、また政令指定都市では、各行政区が一選挙区を構成している(公職選挙法第一五条第五項)、政令指定都市の行政区間で人口の移動が進めば、各選挙区の議員定数も変化することになる。そうした変化によって増加した定数分を、どの政党が獲得したのか、または定数の減少によって、どの政党が議席を失ったのかに着目し、京都市の各選挙区間の人口変動と都市型政党の議会進出との関係を明らかにしたのは山口定氏であり、神戸市については依田博氏である。ここでは、依田氏の分析をもとに、神戸市会における各政党の勢力の変化を見ることにする。

表2は、市会議員選挙における各政党の獲得議席数を人口増加区、減少区に分けて集計したものである。自民

表3 神戸市長選挙における政党の推薦状況

選挙年	当選者	当選者の政党推薦	対立候補の 政党推薦	投票率(%)
1969	宮崎辰雄	自民, 民社, (社会党市議団支持)	共産	37.9
1973	同上	社会, 民社, 公明, 共産	自民	59.0
1977	同上	全 党	—	24.7
1981	同上	同 上	—	20.5
1985	同上	同 上	—	22.4
1989	笹山幸俊	社会, 民社, 共産, 社民連, 自民党神戸市連	自民党県連	43.7
1993	同上	全 党	—	20.4
1997	同上	自民, 新進, 民主, 社民, 民改連, 公明	共産, 新社会	45.0

資料出所 神戸市選挙管理委員会『選挙公報』, 各新聞社「神戸市長選挙関連記事」より作成

党は六三年に三一議席を獲得したが、それをピークとして、八七年には二〇議席にまで落ち込んだ。この間、自民党は、議席数を人口増加区では七議席から一二議席にまで増やしているもの、人口減少区では二四議席から八議席にまで減らしている。また、社会党も、民社党の結党以降、人口減少区を中心に議席を失い始めるが、最近では、人口増加区で復調する傾向にある。このように、都市型政党が人口増加区での定数増をバネに急速に議席数を伸ばしたとされる京都市とは異なり、神戸市では、人口増加区での議席増が、都市型政党に有利に作用したというわけでもなく、各政党で増加した定数分を等しく分け合っている。むしろ、神戸市では「政策的なマイノリティ」が人口減少区に多く存在していたために、人口減少が始まる以前からそこに都市型政党が進出する余地があり、そして旧市街地の人口減少により「自民党の勢力圏」が解体したことで、都市型政党の勢力が拡大し、自民党と社会党の議席の減少につながったとされる⁽¹³⁾。

このように神戸市会では、六〇年代以降、多党化現象が観察されるようになるが、これは市会のオール与党化現象を生み出す一要因となった。表3は、各市長選挙における各政党の推薦・支持の状況をまとめたものである。六三年に始まる革新・中道勢力の議会進出により、自民党主導の議会

運営は、無所属議員や民社党と協力関係のもとでも次第に困難となった。七一年の市議選の結果、議会内の勢力は、自民・民社・無所属(三三人)、社会・公明・共産(三五人)となったが、ここで議会運営のキャスティングボードを握ったのは社会党であった。六九年の市長選挙の際、自民・民社は当時助役であった宮崎辰雄氏を推薦し、共産党は独自候補を擁立したが、社会党市議団は宮崎氏への支持にとどめたために、どちらの勢力にも影響を与えることができたからである。⁽¹⁴⁾

有利な立場にたった社会党は、七三年の市長選挙では、公明、民社、共産に宮崎市長を推薦するようにもちかけ、革新・中道の統一候補を成立させた。それにたいして自民党は前代議士の擁立に踏み切ったが、激しい選挙戦の結果、戦後最高の投票率で、革新・中道の全野党連合が推す宮崎市長が再選された。これにより自民党はいったん下野したが、七七年の市長選挙では一転して宮崎市長を推薦したため、現職市長を自民、社会、公明、民社、共産、新自由の六党が推薦する事態となった。⁽¹⁵⁾ 続く八一年、八五年の市長選挙でも、全党が現職候補を推薦し、宮崎市長がそれぞれ二〇・五、一二・四%という低い投票率のもとで再選され、市会のオール与党化が常態となった。

このように、市会の多党化により中核政党が不在となり、政党が市長選挙をリードできなくなったことが、市会におけるオール与党化の要因であるが、さらには、神戸宮崎市長が第一期目の選挙では保守から推薦を受け、第二期目では革新・中道から推薦を受けていたため、どちらにも太いパイプを持つていたこと、そして彼の助役としての経歴から、政党に多くを依存せずとも、「市民党」として有権者から広く支持を獲得できたことが、その要因に数えられる。⁽¹⁶⁾

八九年の市長選挙では、宮崎市長は出馬を断念し、彼の後継者をめぐって、二人の助役が出馬した。自民党神戸市連は、社会、民社、共産、社民連が推す笹山幸俊氏を推薦したが、自民党兵庫県連はその対立候補を推薦したため、

現職の候補者を全党が推薦していたそれまでの選挙とは一転して、激しい選挙戦となった。その結果、市長選挙としては高い投票率（四三・七％）のもとで、笹山氏が当選した。しかし、彼の二期目の選挙では、新生党、日本新党、新党さきがけを含む九党が相乗りしたため、投票率は大きく低下し、再び市会はオール与党化した。

3 震災当時の神戸市会

一九七九年以来、神戸市会の議員定数は七十二人であり、九つの選挙区から選出されている。各選挙区の定数は次のとおりである——（一）内は定数、東灘区（九）、灘区（六）、中央区（六）、兵庫区（六）、北区（二〇）、長田区（七）、須磨区（九）、垂水区（二二）、西区（八）。

震災当時、神戸市会の委員会組織には、常任委員会として「総務財政」、「文教経済」、「民生保健」、「建設消防」、「港湾交通」、「住宅水道」の六委員会があり、特別委員会として「外郭団体に関する特別委員会」、「大都市税財政制度確立委員会」、「空港等に関する特別委員会」、「都市活性化総合対策特別委員会」、「予算特別委員会」、「決算特別委員会」の六委員会があった。九一年の地方自治法の改正により、地方議会でも条例に基づいて議会運営委員会を設置できるようにしたが、神戸市会では「市会運営委員会」を設置し、会期や議案の取り扱い、そして「各会派の連絡交渉その他議事の運営」を所管事項としている。¹⁶同委員会は年間に二〇回から二五回程度開かれているが、その活動時間は、概ね五分から三〇分程度であり、非公式に進められるバーゲニングの意思確認の場としての役割をもつと考えられる。

表4は、震災当時の会派構成を示したものである。会派名からも明らかのように、神戸市会は、都道府県議会や他

表4 震災当時の会派構成

会 派 名	議席数	議席率(%)
公 明	13	18.1
自 民 党 平 成 会	12	16.7
自 民 党 新 政 会	11	15.3
兵 庫 民 社	11	15.3
共 産 党	8	11.1
社会党・憲法市民会議	8	11.1
社会党・護憲クラブ	6	8.3
自 民 党	2	2.8
無 所 属	1	1.4
計	72	100.0

資料出所 神戸市会事務局【神戸市会のあらまし】より作成

係は、競争的というよりも、一応のところ共存・安定的であったといえる。

次に議会と市長（行政）との関係について述べる。矢澤澄子氏が八八年に行った神戸市会議員アンケート調査によれば、市の政策立案や予算編成で影響力のある主体として、約八割の議員が「市長の強大なリーダーシップ」を回答したが、「議員の影響力」や「議会のリーダーシップ」を回答したのは約五割弱にとどまり、「強市長・弱議会型の市政運営」になっているとされる⁽¹⁸⁾。また、神戸市の議会・行政関係の基調は、各種審議会への議員の幅広い参加によって生み出される「コンセンサス・ポリティクス」にあるとされ、審議会は、議員にとって「都市政策決定をめぐる利

の政令指定都市の市議会と同様に政党化が終了している。自民党系の三会派は、議席数を合計すると、他の会派を大きく上回るが、国会議員との系列、選挙時のしこり、役職ポストへの思惑などから、七六年より離合集散を繰り返している。社会党系の二会派は、九四年の社会党の連立政権への参加を契機として、兵庫県社会党本部が分裂したことによるものである。結局のところ、どの会派も単独では議会運営の主導権を握ることはできないため、会派間の協力関係が重要となるが、自民党会派の分裂以降は、先に見た市長選挙における候補者支援の経緯などから、社公民を中心とした議会運営になっているとされる⁽¹⁷⁾。それでも議長・副議長のポストは自社公民で分けあい、震災前は共産党も独自の候補者を擁立していなかったので、全体として当時の会派関

表5 インタビュー調査リスト

調査先	所属政党	調査日
市議会議員1	自民党	1997年7月29日
市議会議員2	護憲社会	1997年7月25日
市議会議員3	共産党	1997年8月4日
市議会議員4	社民党	1997年11月19日
市議会議員5	自民党	1997年11月18日
政務調査員1	公明党	1997年10月24日
政務調査員2	共産党	1997年8月4日
市会事務局職員1		1996年12月24日
市会事務局職員2		1997年7月29日
理財局職員		1997年11月19日
新聞記者		1997年7月29日

注1 表中の「政務調査員」とは、神戸市会の「政務調査員制度」に基づくものである。この制度は、各会派の政務調査活動を保証するために1975年に発足した。今回の調査をした限り、彼らは政党関係者であった。

害調整や合意形成の政治・行政手法を学ぶ場として一定の意義」をもつが、行政にとつては「(議員にたいして)議会審議以前に実質的政策形成への理解を促し……(中略)……議会でスムーズな政策合意を得る上で重要な行政戦略」となっているとされる。⁽¹⁹⁾この調査は、都市経営で手腕を奮った宮崎市長の五期目に行なわれたものである。市長のリーダーシップについては、市長の性格やそれまでの実績によっても左右されるため、以上の指摘が、笹山市政に
おいても継続しているかは判断できない。ただ、議員の審議会への参加は、なおも広く観察されるところであり、議

会と行政とのコンセンサスを重視する市政運営の形態が、震災
当ても継続していたと思われる。⁽²⁰⁾

さて、本稿では、震災発生時及びそれ以降の神戸市会議員の
行動を分析するために、以上のような先行研究に加え、議会議
事録、市会事務局資料、新聞記事などを利用し、さらにインタ
ビュー調査を行った。表5は調査リストである。⁽²¹⁾市会議員には、
研究の趣旨について説明を行った上で、地震発生直後の行動及
びその後の活動を自由に語ってもらい、それに著者が質問を加
える会話形式で、インタビュー調査は行われた。こうした手法
を用いることで、震災時に彼らが力点を置いた活動が明確に表
れ、危機にたいする彼らの役割意識を知ることができると考え
たからである。また地震後の議会の組織的な活動については、

市会事務局職員へのインタビュー調査によって得られたデータ及び市会事務局資料なども利用した。

第二節 選挙区を中心とした震災時の議員行動

1 地震発生直後の議員たちの反応

一九八二年に関西大学が行った大阪府下の市議会議員へのアンケート調査によれば、議員独特の仕事が「ある」と答えたのは八五・二%であり、なかでも「選挙区世話役活動」をあげる議員は約六割以上を占めている⁽²²⁾。彼らの日常活動は、時には住民全体に及ぶこともあるが、通常は、地元や選挙区を中心として、住民個人や地域的な社会・経済集団と密接に結びついている。市町村会議員が住民にとって最も身近な政治家だといわれるゆえんである。議員と有権者との関係は、相互依存的なサービスと票との交換によって規定され得るが、時にはそうした合理的な側面を超えて、しばしば両者の「個人的なつながり」という側面が強調されることもある⁽²³⁾。本節では、こうした議員―住民関係に基づく議員たちの行動が、震災時という文脈においてどのように展開したのかを明らかにする。

まず、今回のケースについて考える時、地方議員が住民にとって身近に存在する政治家であるということは、彼らもまた被災者であった可能性を示す。表6は議員の被災状況を示したものであるが、自宅が全壊または半壊の被害を受けた議員は二三・〇%となっている⁽²⁴⁾。神戸市の住民アンケート調査によれば、自宅が同程度の被害を受けた住民の割合は三四・二%となっており、それよりも低い値となっているが、何らかの被害を受けた議員は半数を超えており、他の住民と同様に、彼らも被災者であったといえる⁽²⁵⁾。

表7は、自宅周辺の被害状況についての議員の認識をまとめたものである。これによれば、回答者の約七割が「自

表6 議員の被災状況

被災の程度	人数	(%)
家屋全壊	3	11.5
家屋半壊	3	11.5
家屋一部損壊	10	38.5
家屋に軽微な被害	1	3.8
近い親類の家屋全壊	3	11.5
近い親族の家屋半壊	1	3.8
特に被害なし	3	11.5
無回答・不明	2	7.7
計	26	100.0

資料出所 活力ある人間・文化都市神戸復興を目指す研究会

表7 議員の自宅周辺の被害状況

被害状況	人数	(%)
大部分の家屋が甚大な被害を受けた	12	46.2
半数程度の家屋が被害を受けた	6	23.1
比較的被害の程度は軽かった	5	19.2
特に被害はなかった	2	7.7
無回答	1	3.8
計	26	100.0

資料出所 活力ある人間・文化都市神戸復興を目指す研究会

宅周辺の被害が大きい」との認識を持っている。これまでのデータからすると、その値はやや高いようにも思われるが、彼らの日常活動が地元や選挙区を中心に行われ、彼らが一般の住民よりも地理的な対象に強い関心を持つために、議員たちが自宅周辺という空間を広く解釈したり、被害状況に敏感であったことの表れだと考えられる。

今回の地震は早朝に発生したこともあり、突如として発生した新たな状況にたいして、議員たちが何らかの対応をとるにせよ、それを開始するまでには、一定のタイムラグがあったであろう。先ほどのアンケート調査には「地震発

生時、あなたは何を感じたか(考えたか)」という質問項目が用意されている。表8はその結果である。「家族の安否」、「驚愕・茫然自失」、「自宅倒壊の不安」といった地震直後の混乱した状態を示す回答も見られるが、「全体の被害状況の予測」や「自宅周辺の救助活動」というように、ニュアンスを異にする回答も多く含まれていることから、「地震発生時」の解釈の仕方によって一定の時間的な幅があったと考えられる。全体の被害状況の予測という回答は、彼らが、地震発生直後の状況を十分には把握してい

表8 「地震発生時、何を感じたか」という質問への回答

内 容	人数	(%)
全体の被害状況の予測	9	35.0
家族の安否	5	19.0
驚愕・茫然自失	4	15.0
自宅倒壊の不安	2	8.0
自宅周辺の救援活動	2	8.0
神戸市の将来	1	4.0
早く揺れが終ること	1	4.0
無回答	2	8.0
計	26	100.0

資料出所 活力ある人間・文化都市神戸復興を目指す研究会

ない状態を示すとともに、状況を把握するために、何らかの行動をとる必要性を感じていたことを示していると思われる。そしてそのための手がかりの一つとして、先ほど見たような自宅周囲の被害状況が有効であったであろう。一般の住民だけでなく、議員たちも、断片的ではあるが、そうした情報を繋ぎ合わせることで、被害状況についての理解を深めることができたと思われる。自宅周辺の救助活動という回答は、そうした被害状況を知るための行動の一つの結果だと推測できる。

以上の考察をもとに、彼らの回答を連続的に解釈すると、地震発生後、彼らは驚愕・茫然自失の状態から、新たに発生した状況を知る必要性を感じ、そのための情報収集を行うことで、被害状況についての理解を深めていったと考えられる。ただ、アンケートの結果の解釈から浮かび上がるのは、一般の住民にも当てはまるものであったかもしれない。それでは、議員たちは、その後どのような行動をとったのであろうか。地震発生直後からの実際の議員行動について、ある議員の証言をみることにしよう。

山手にある自宅は無事であったが、家財道具などが散乱した。地震直後は東京のほうで大きな地震が起きたのだと感じた。自宅周辺の被害はほとんどなかった。六時二〇分ごろから、車で消防署、区役所そして春の市議選の

ために借りていた事務所を見てまわった。消防署員は忙しく動きまわっていたが、区役所に人影はなかった。阪急神戸線以南は倒壊家屋が多かったが、こちらも人気は感じられなかった。七時頃、いったん帰宅し、次にI党員の自宅に寄ってから、市役所へ向かった。市の災害対策本部はかなり混乱していたので、特に有益な情報を得ることはできなかった。地元に戻ると、住民から「避難所が、住民で溢れている」ことを聞いた。私は、区長に（被害の少ない）山手に避難所を設置するように申し入れた。だが「職員が不足している」ということであり、設置されるまでには時間を要した。避難所が設置されると、私は、宣伝カーで住民をそこへ誘導した。²⁶

まず、彼は車やバイクを用いるなどして、自宅周辺から徐々に活動範囲を広げ、大規模地震によって被害が広範囲にわたって発生したことを知ったという点では、先に見たアンケートの回答から導出される議員行動と類似している。しかし、彼はいつまでも全体的な被害状況についての情報を収集していたというわけでもなく、避難所設置の要望を区長に伝達し、自らも住民の避難誘導を行っていることから、「避難所が、住民で溢れている」という住民からの情報に強い反応を示したといえる。つまり、彼は、住民ニーズという、それまで彼が収集していた全体的な被害状況についての情報とは質的に異なる情報に着目するようになったのであり、住民と行政との間のパイプ役として住民ニーズを行政に伝達し、また自ら救援活動などに参加することで、そうしたニーズへの対応行動を始めたといえる。さらに、別の議員のケースについて見ることにしよう。

私の家は新築であったためか、家屋の被害は軽微であった。家族が無事であることを確認すると、自宅周辺を見

てまわった。まだ火災は発生しておらず、多くの建物が残っていた。M地区には私の支持者が多く住むが、彼らがとても気がかりだったので、次にそこへ向かうことにした。その前にいったん帰宅してみると、同地区に住む後援会幹部が私を訪ねてきており、同地区の被害が軽微であるとの話を聞いた。『実際に見るまでは信じられない』との思いもあったので、その幹部とともに同地区へ向かった。その後、炊き出し活動を行うことを決め、食品関係に携わる支持者に食料品の供出を頼んで回った。しばらくは避難所で炊き出しを行ないながら、住民の要望を聞いてまわる生活となった。住民からの要望は、必要に応じて関係機関に申し入れを行った。⁽²⁷⁾

彼もまた、自宅周辺の被害の様子から、彼が置かれた状況について知ることになる。当初、彼は支持者の安否の確認を行うなどしていたが、それからは炊き出しのための準備をはじめているので、おそらく、その後の対応について後援会幹部と話し合い、住民に食料を提供していくことを決めたのであろう。そうした活動の中で、彼は住民から要望を聞きとり、それを行政機関へ取り次ぐ活動をしたと証言していることから、やはり、この議員も、徐々に住民ニーズを重要な情報とみなし、それになりたいする対応行動をとるようになったといえる。

先に見た議員は、地震発生からまもなく、党員と接触を図っていたが、この議員も早い時点で後援会幹部と接触している。このことは、彼らの関係の親密さを示すものだが、同時にそうした接触は、災害時においても、彼らに議員としての自覚や役割を強く認識させたであろうし、議員としての対応の必要性を促したであろう。

既に見たように、神戸市の被害状況は選挙区によって大きく異なり、同選挙区内でも被害の様子は異なるので、実際の地震発生直後の議員行動には、アンケート結果の解釈により導出された行動パターン以外のものもあつたであら

う。ある議員は、「自宅は半壊したが、作業服に着替えて近所を見て回った。住宅の他にも病院やコープが倒壊しており、自分ではどうすることもできないと思った。そうこうするうちに火災が発生したが、水道が使えなかったので、住民たちと山水を汲み、バケツリレーで消火活動をした。」⁽²⁸⁾と述べている。

この議員は、これまで見てきた議員たちとは異なり、自宅が被害を受け、自宅周辺で火災が発生したために、緊急に危機的な状況を回避する活動をしなければならなかったし、その後も自宅の修繕といった個人的な課題にも取り組む必要があったであろう。それでも、彼は避難所での「苦情受付係」として、給水やトイレの設置に関する住民の要望を市当局へ取り次いだと証言しており、議員たちが、住民ニーズを重視し、それに対応する対応行動をとったという見方に変更を加えるものではない。ただ、被害状況により住民ニーズが異なったであろうから、そのことが、このレベルにおける議員の活動内容に影響を与えたと考えることはできよう。

2 住民ニーズへの議員たちの対応

選挙区レベルにおける議員たちの活動は、実際にはどのように行われたのであろうか。もう少し詳しく見ることにしよう。今回のインタビュー調査で得られた震災時の選挙区レベルの議員活動に関する証言のうち、もっともよく聞かれたのは、住民から持ち込まれた相談をめぐっての「行政当局とのインフォーマルな交渉や要望」であった。また、調査した議員たちの多くは、地震発生後、しばしば区長や区役所の課長、係長と接触したとも述べているのだが、これは実際の救援活動が区役所を中心に行われており、それに議員たちの活動が結びついていたためだと思われる。

ある議員は、住民から持ち込まれた相談にたいする対応についてやや詳しく証言している。⁽²⁹⁾彼に相談した住民とは、

彼が顧問や相談役を務める市場や商店街の関係者であった。一般にこうした地域的な団体や組織は、地方議員が集票基盤として日常から重視しているものである。⁽³⁰⁾ 彼は、地震発生から数日が経過した後、市場の関係者から、被災した市場の再建についての相談を受け、それに協力することにしたという。彼は、仮設市場を建設する適当な場所を市場関係者とともに探し、神戸市の公園予定地を見つけた。一時的にしる公園予定地を仮設市場として転用するためには、煩雑な手続きを必要とするが、この議員は市当局と交渉して手続きを後回しにしてみよう、建設業者にも舗装作業を依頼して、二月一三日までに市場を再開することができたという。また、商店街の再建についての相談を受けた際、彼は市当局に「高度化資金融資制度」の利用を提案したという。市当局もこの制度の利用を検討していたが、その適用範囲を超えているとの判断から、利用を見送っていたという。そこで、彼は、神戸市会災害対策委員会の委員として小里震災担当大臣に直接面会した際、この制度を商店街の再建のために利用したいと大臣に要望し、その場で適用範囲の改正の意向が示されたと述べている。この証言は、選挙区レベルでの議員活動が、後述する神戸市会災害対策委員会が行った政府への要望活動と結びつく余地があったことを示すものであるが、これについては第四節で詳しく述べる。

さて、読売新聞社が、震災発生から約五ヶ月たった九五年六月の市会議員選挙の告示前に行った候補者アンケート調査によると、「情報収集と要望、相談の聞き取り」「物資の調達などの避難者救済」「市、県、国への要望・陳情」が、災害時の現職議員たちの主要な活動形態であったとしている。⁽³¹⁾ これまで見てきた議員たちの活動は、そのいずれかに分類することができるし、また表9の市民団体の調査からも、読売新聞社調査と同様の活動形態を抽出することができよう。ただ、後者のアンケート調査は、自由記述式の回答形式であったこともあり、それに含まれる個々の活

表9 震災発生から一週間で降の活動

活 動 内 容	人数	(%)
政府の財政負担を要望	10	38.5
住民の仮設住宅に関する要求の実現に努力	6	23.1
被災状況についての情報収集	5	19.2
避難所の実情調査と改善の努力	5	19.2
被災家屋の撤去に協力	3	11.5
被災者の生活相談	3	11.5
ボランティア団体との連携活動	3	11.5
地震の被害に関する情報を市民に広報	2	7.7
乳幼児・老人問題に関して市に申し入れ	2	7.7
その他	13	50.0
無記入	3	11.5
計	55	211.5

資料出所 活力ある人間・文化都市神戸復興を目指す研究会

注1 記述式の複数回答であり、(%)は、回答した26人の議員に占める割合。

注2 回答者が1人であった活動については「その他」にまとめた。

動内容は、実に多様であり、そのためか「その他」がもっとも多くなっている。

一般に、地域問題や住民の要望をなんらかの形で収集し、それに対応しようとする行動は、議員の日常活動の一つに数えられる。情報収集の形態には「住民から議員への相談の持ち込み」、「議員自身による住民たちの抱える問題の

収集」、「自治会の会合やその他の集会の場での住民の要望の収集」などがある。彼らが処理する相談の内容は多様であるが、それに対応する対応行動には「議員自身による助言や説得」、「弁護士などの第三者の紹介」、「行政当局とのインフォーマルな交渉や要望」、「請願の紹介議員」となったり、「議会審議を利用した行政当局にたいする要望や追求」などがあげられる。つまり、地方議員は地域的な情報を収集するための多様なチャンネルをもち、かつ問題解決のための多様なチャンネルを持ち合わせているといえる。表9にも表れているように、震災時の議員の活動内容が多様であったのは、彼らがこうした地域的なチャンネルをとおして、短期間のうちに、住民から個別に多くの相談をうけ、それに対応していった結果だと思われる。だが、全体として議員たちが個別、分散的な住民ニーズに応じつつも、

「仮設住宅建設」のように一部については、議員たちに共通する議員活動となっていたことも認められる。おそらくは、被災者にとって最も切迫し、共通する問題は、議員たちが住民の相談に個別に対応していたとしても、自然と議員たちと共通にする活動となっていたのであろう。だが、こうした問題に、議員たちが集合的に取り組みはじめるのは、議会が招集された後のことである。

ところで、今回のような災害にたいしては組織的対応が不可欠であることは言うまでもないが、これまで見てきた選挙区レベルの議員活動は、どの程度組織的な活動の中に組み込まれていたのでしょうか。先に見た議員は、援後会組織を利用して、被災者に炊出し活動を行っていた。また、強固な党組織をもつ公明や共産党は、全国から党員をボランティアとして被災地に派遣したが、両党の一部の市・県会議員は、そうした被災地でのボランティア活動のコーディネーターとしての役割を担ったということである⁽³³⁾。

こうした集票組織を中心とした議員活動とは別に、市会議長は、地震発生日に開かれた全体議員総会に出席した議員に、各地区の被害状況の把握と救援対策に協力するよう要請している。そして、「当局幹部は昼夜を問わず対策に追われているので」、個々具体の災害対策について議員が気づいたことや市民から寄せられた要望は議長（市会事務局）に連絡し、それを市の災害対策本部へ申し入れる「窓口一本化方式」を提案した⁽³⁴⁾。これは、議長が、他の議員にたいして問題解決のためのチャンネルを新たに提供したものだといえるが、市民の代表組織である議会として「災害対策を当局に確実に執行させる」ための一つ対応でもあったという⁽³⁵⁾。さらに、こうした仕組みは、個別に進められる災害時の議員活動を、緩やかではあるが、議会の組織的な活動へと集約する試みであったともいえる。だが、今回の調査では、それが機能したことを示す証拠を得ることはできなかった。むしろ、神戸市会は、次節でみるように、

議会リーダーや災害対策委員会を中心とした活動を活発化させたのであり、一部の場合を除いて、議員たちが組織的に活動することは少なかったように思われる。

選挙区を中心に、個別に進められる傾向にある災害時の議員活動を、実際に組織化していったのは、神戸市に隣接する芦屋市の市議会議員たちである。⁽³⁶⁾ 芦屋市議会議長は、一月二〇日に各会派代表者会議を開催して「市議会対策本部」を設置した。市内一〇ブロックに議員を超党派で配置し、ブロック代表者会議において、議員が住民から収集した要望等を市対策本部と協議、調整した。その結果は、「確実な情報」である「市議会災害対策本部情報」として全議員にフィードバックされ、さらに各避難所へと伝達された。議員が災害対策の要員となり、避難所等での議員各々の活動が系統立てられたことで、情報の一元的管理と情報の空白地域をなくすことが目指されたのである。また、こうした措置には、議員個々が市の対策本部との接触を避け、市対策本部の混雑を解消する目的もあったという。

芦屋市は、人口が約八万人であり、市域も狭いため、交通機関の麻痺などの障害の中にあっても、二〇人の議員たちがこうした集合的な活動に従事することは比較的容易であったのかもしれない。また、両議会の議長が、同様の措置をとった背景には、議員からの要望が個別に市当局に伝達されることで、自治体政府の危機管理活動が混乱するおそれがあり、そのため議員活動をある程度制約する必要があったことも注意されてよいであろう。

第三節 自治体政府の危機管理活動への議員の関与

1 地震発生当日の議会リーダーの行動

既に見たように、議員たちの地震発生直後の行動には、選挙区を中心として被害状況及び住民ニーズについての理

解を深め、それに対応しようとする議員行動があった。しかしながら、そうした議員行動とは別に、地震発生直後から、議長やその経験者など、議会において一定の地位にある議員たちによる活動も観察された。おそらく、彼らも、自宅や自宅周辺の状況から被害状況についての情報収集を行ったであろうが、その後の彼らの活動は、選挙区を中心として住民ニーズについての理解を深めたというよりも、自治体政府の震災対策に強く関与していくものであった。本節では、こうした議会リーダーたちの行動を明らかにする。

震災発生当日、笹山幸俊神戸市長は、午前六時三五分に登庁した。その段階で登庁していた職員は皆無に近く、午前七時に、市長は市役所ロビーに仮の災害対策本部を設置し、その後登庁してくる職員から被害状況に関する情報を収集した。防災計画で定められた防災センターに市の災害対策本部が移設されたのは午前八時になってからであり、市長は、断片的な情報をもとに、本部長たちが求める判断に対応していったとされる⁽³⁷⁾。

こうして自治体政府の危機管理活動が開始される中、吉本泰男議員は午前九時までに、堺豊喜議長も午前九時三〇分までに市の災害対策本部に入った。⁽³⁸⁾ 彼らは、そのまま市長と面会して震災対策について協議を行ない、午前一〇時までは、次の方針を共有するに至ったという。⁽³⁹⁾ (一) この被害の復旧・復興は、政府の思い切った財政援助がなければ不可能である。(二) そのため政府・国会にたいして積極的な要望活動を展開する必要がある。(三) 被害の現状から笹山市長は神戸で陣頭指揮に専念する。(四) したがって要望活動は、市当局と協力して議会が中心となって行う。吉本議員は、新聞社の取材にたいして「非常時の救援活動は市当局やボランティアに任せればよい。議員の任務は復旧のための財源確保だと考えた」と述べているように、これは、議員からの提案であった。⁽⁴⁰⁾ この協議により、議会や議員たちは、救援活動といった短期的な問題というよりも、むしろ復旧・復興のため財源獲得という中長期的な視野に

たった自治体政府の危機管理活動に関与していくことになった。

その後、議長は、同日午後五時に全体議員総会の開催することを決定した。市会事務局は、電話や区役所を通じて全議員に連絡を試みたが、地震後の混乱や通信手段の麻痺などにより、連絡の取れない議員も多く、出席できた議員は二四人（出席率三三・二二％）であり、そのうち五人は遅刻しての出席となった。議長と市長から、それぞれ午前中の協議内容及び被害状況についての報告を受けた後、出席した議員たちは議会の対応について協議し、「災害復旧と市民生活の安定を尽くすことを、市長にたいして強く望むとともに、笹山市長を先頭とする災害対策本部の活動を、全面的に支援する」ことを決議した。出席した議員数は半数に満たなかったが、全会派から議員が出席していたので、この決議を全議員の総意としたようである。なお、住民の要望等を議員個人が議長に連絡し、それを市の災害対策本部へ申し入れる窓口一本化方式が検討されたのも、この総会のときのことである。⁽⁴⁾

吉本議員（七六歳、社会党）は一回連続当選し、その間議長職を三回務めている。当時は、（神戸）空港等に関する特別委員会委員長であった。彼の自宅は、瓦がズレ落ちるなどの被害を受けた。地震発生から間もなく、市役所へ向かった理由について、彼は「カンが働いた」としているが、「自宅から市役所へ向かうタクシーの中から各地区の被災の状況を知り、（この災害が）一自治体で対処できるものではなく、政府による大規模な財政援助が必要だと感じた。」と述べている。堺議員（七三歳、兵庫民社）は、当時議長職にあり、一〇期市会議員を務めている。彼の自宅は全壊を免れたものの、家財道具などが散乱したという。彼は、家族の運転する車で市役所へ向かったが、通行止めなどにより、登庁するために多くの時間を要したという。

災害時の市長や職員の行動は地域防災計画等によって規定されており、一部の地方議会では災害時の議員対応につ

いてのマニユアルを作成しているところもあるが、神戸市会についてはそれを確認することはできなかった。そのため、地震発生直後の議会リーダーたちの行動は、自発的なものであったと考えられ、市長に準ずるような反応を見せたわけである。一般に議長・副議長のポストは、「首長や行政当局幹部との日常的な接触を可能にしており、しばしば自治体全体にわたる諸問題について考える機会を与えられる」とされるが、震災発生当日の議会リーダーの行動を可能にしたのは、こうしたキャリアをつうじて獲得してきた地位、役割意識、そして問題解決のためのテクニクによるところが大きいといえる。⁽⁴⁴⁾さらに、彼らの一連の態度決定の要因には、彼らが早くから被害状況を認識していたことも含まれてよいであろう。両議員は、車を利用して複数の選挙区(被災地)を移動している。吉本議員は、その際に車窓から市街地を見渡すことができ、何箇所かで黒煙が上がっているのが見えたと言明しており、被害の大きさを、感覚的ではあるが、いち早く把握したことが「一自治体で対処できない」事態に陥っていることを認識させたと考えられる。これは、首相官邸や各省庁が、被害状況についての、客観的ではあるが、断片的な数値情報に依存し、被害の全体像を把握するのに時間を要したのは対照的である。

2 災害対策委員会の設置と政府への要望活動

震災発生直後から、議会リーダーたちが主張してきた、議会による中央政府への要望活動というアイデアは、全体議員総会のなかで「市長を先頭とする市の災害対策本部を全面的に支援すること」が決議されたことで、議員たちの危機管理活動の目標に設定された。一般に要望書の作成を含め、中央政府にたいする要望活動は、自治体政府の幹部職員などの行政ベースでルーティン化されているが、最近では、知事つまり政治家ベースで要望活動がなされる場合

も多いといふ⁽⁴⁵⁾。神戸市は政令指定都市であるので、中央政府への要望活動は都道府県レベルのそれに近づき、通常は、市長や幹部職員が果たす役割が大きいと思われるが、今回は形式的には、市会議員たちがその役割を補完することになったといえる。

地震発生から二日後の一月一九日に、各会派代表者は、その後の議会日程を協議した。そして、一月二一日、二二日に、堺議長と吉本議員は、各部局の若手職員と協議を行ない、被害状況や必要とされる対策などについての情報収集を行なった⁽⁴⁶⁾。政府への要望書はこうした経緯のもとで、議会リーダー、さらに市会事務局長によって作成された。なお、要望書に添付されるコメントや被害額については市会事務局次長と理財局次長によるものであった。

自治体政府が中央政府に向けて作成する要望書は、補助金を要求するたの正規の手続きとされ、要求の根拠や正当性を外部にアピールしたり、政策にメリハリをつける意味を持ち、さらにロビイングの仲介をする国会議員などへの説明に用いられるとされる⁽⁴⁷⁾。そして、補助金などの予算獲得にあたっては、自治体政府の意思表示のいかんが重要な決め手だとされ、一般に意思が明確であれば中央政府は積極的に対応するとされる⁽⁴⁸⁾。

議会リーダーたちは、行政組織をとおして収集された情報を中心に、自治体政府が危機管理活動を遂行する上で必要と思われる支援策を、政府への要望書に書き込んだが、要望書の以上のような性格を考えると、政府への要望活動を展開する上で、市会議員たちは、自治体政府がどのように復旧・復興を進めていくのか、そして具体的にどのような支援が必要なのかについて熟知し、要望先に説明を行なう必要があったであろう。議長は「要望先に明確に意思が伝わるよう、注意を払った」と述べている⁽⁴⁹⁾。そのため、議会リーダーたちが要望書を作成し、政府にたいして要望活動を進めるプロセスは、市長や市幹部職員、または議員間で、復旧・復興の方針についての情報を交換し、合意を形

成していくプロセスという側面を持っていたといえる。したがって、市会議員たちのこうした活動は、市長や行政にたいして、震災対策について要望を述べる機会とも、また市の災害対策本部を中心に進められる危機管理活動についての理解を深める機会ともなり得たであろう。ただ、地震発生後から、こうしたプロセスに参加することができたのは、議会議事録や各会派の代表者、そして後に見る災害対策委員会の委員たちであり、その中心は、これまで強力なリーダーシップを発揮してきた議会議事録リーダーたちであった。

さて、議会議事録リーダーが作成し、一月二十五日に国会議員に提出された最初の要望書に記された要望項目は次のとおりである。なお、その後の要望書には、被害や復旧・復興についてのデータやコメントが添付されるようになるが、二月下旬までその内容はあまり変化していない。

① 七万戸の仮設住宅の建設とその用地の確保のための格段の配慮

② 「激甚災害の指定」による財政支援の対象事業の拡大、補助率の嵩上げまたは新たな財政的支援措置、制度の創設（公営地下鉄、公立病院、上水道、港湾施設など独立採算の公営企業への財政支援、民間の海岸保全施設・

港湾施設復旧のための支援）

③ 経済復興と雇用確保（緊急の融資制度の創設や仮設工場建設事業を激甚災害指定による財政支援の対象へ）

④ 都市計画法、建築基準法等の現行法の枠にとらわれない復興計画の作成のための新たな法制度の創設

中央政府が、私有財産制の原則から、企業や個人への直接的な支援を拒む中、神戸の産業基盤である神戸港の民間の港湾施設への支援を求めている点は注目されてよいであろう。また、仮設住宅の建設については、国や県の間で進められ、神戸市は建設用地の確保や仮設住宅の運営などを担当することになっていたが、できるだけ多くの仮設住宅

を建設し、そのために用地確保に関する規制の緩和を求める要望も含まれる。それでもこの要望書は市街地の復興計画についても言及しており、基本的には、被災者個人や被災企業への直接的支援を求めたものであるというよりも、公共的性格の強い施設等の復旧事業等を行うために、政府からの財政支援や法制度の充実を求めたものになっている。二月三日の全体議員総会でも、議長が「膨大な復興費を獲得するため、当局と一体となり政府への対応を求めて万全の基礎固めをすることこそが、議会の使命」と述べていることからその点が裏付けられよう。⁽⁵⁰⁾したがって、議会リーダーたちは、地震発生直後から、「社会・産業基盤の早期復興」という目標を持っていたと考えられる。

被災した地方自治体への政府の財政援助の仕組みは「災害対策基本法」や「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」等に定められている。原則は実施責任者費用負担であり（「災害対策九一条」、災害対策の第一次的な責任は市町村にあるので、災害応急対策にかかった費用などは、原則として地方自治体が負担する。復旧事業についても同様だが、政府には応急措置及び災害復旧が迅速かつ適切に行われるように対処するとともに、被災自治体の経費負担の適正化、または被災者の災害復興の意欲を振作するために必要な施策を講ずる義務があるとされる（「災害対策九七条」）。激甚法は激甚災害に対する財政支援を定めたものであり、そうした政府の義務を具体化したものである。政令により激甚災害に指定されると、地方自治体は高率の国庫補助を受けることができるが、対象となる事業は列挙されているため、これに含まれていなければ補助金を得ることはできない。市長と議会リーダーとの協議の中で「思いきった政府の財政援助」との表現が用いられたが、これは、こうした既存の枠組みを超える、すなわち法律の改正などを視野に入れた要望活動の必要性を述べたものであり、その後の議員たちの要望活動が非ルーティン要素をもつものになったことを示している。

市会議員の実際の要望活動は、一月二三日に設置された神戸市会災害対策委員会（以下、災対委とする）によるものであった。同委員会の設置は、各会派代表者（八人）、市会運営委員会委員（二二人）、常任委員会委員長（六人）による合同会議によって決定された。同委員会は、この合同会議のメンバーに正副議長を加えた二八人から構成された。同委員会は「実行委員会設置基準要綱」に基づく非公式の委員会組織であり、通常は、全体議員総会の決議により設置されるが、今回は、「議員の参集が困難である」との判断から、市会運営委員会によって設置された。この委員会の設置要綱によれば、その職務を「当面の喫緊の応急対策の総合的な問題を検討し、当局とともに早急なる復旧の推進を図り、さらにこれを早期に実現させるため、国等関係機関にたいして必要な要望活動を行う」と定めている。この委員会は市会や各会派の主要なポストを占める議員によって構成されているのが特徴であり、その意味では「縮小化された議会」といえ、非公式の委員会ではありながら、ある種の決定力を兼ね備えていたと考えられる。災対委の要望活動日数の合計は一六日（一月に四日、二月に六日、三月に四日、四月に一日、五月に一日）であり、一月から三月に活動が集中している。要望先は、首相、閣僚、国会議員、官僚、政府現地対策本部、政党が中心であった。委員による協議や被災地の視察は四日間であり、要望活動日数には遠く及ばないことから、この委員会は、震災対策を協議するための会議体というよりも、活動組織としての性格が強かったといえる。

さて、全体議員総会後も議会リーダーやその他の議員たちの対応が急ピッチであったのは、国会の審議日程と関係がある。国会は一月二十日に開会し、村山首相は施政方針演説の中で「震災対策への決意」を述べたが、その夜、新進党首脳は「政府が地震復旧対策に専念するために」国会の一時休会を申し入れた。だが、与党は「国会で震災や復興対策を議論し、政府の対応を促すのが立法府の役割である」としてこれを拒否し、予定通り審議入りした。⁽⁵¹⁾そして、

一月二三日には、震災対策の集中審議が、衆議院予算委員会の審議日程に組み込まれるなど、国会は「地震国会」としての様相を強めていった。村山内閣は、震災対策のための立法措置として「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」（二月一七日提出）、地方自治体等の財政援助などを行うための「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（二月二四日提出）などの震災関連法案や当面緊急に必要な経費を歳出するための平成六年度第二次補正予算（二月二四日提出）を編成し、国会に提出した。これらの法律は、地震発生以降継続する政府の危機管理活動の結果であって、被災地の復旧や復興を推進するための組織整備と大規模な金融・財政措置を実施するためのものであった。⁽⁵²⁾国会も、危機管理という文脈の中で迅速な審議を行い、いずれの法案も二月中に成立させている。そのため、市議員たちは、これらの法案が取りまとめられる前に、要望活動を活発化させる必要があったのである。

神戸市会災対委委員が上京したのは、衆議院予算委員会で、震災対策についての集中審議が行なわれる前日の一月二五日であった。九人の委員は、土井たか子衆議院議長や議会運営委員会委員長らと面談した後、彼らが所属する政党（自民、新進、社会、共産）の予算委員会委員や県選出の国会議員にたいして要望を行った。その結果、神戸市会災対委が要望したすべての項目が、国会議員をつうじて予算委員会の集中審議に取り上げられ、市会議長は「政府答弁もこれまでと打って変わって積極的な姿勢が示された」と述べている。⁽⁵³⁾一月三一日にも、衆参災害対策委員会での審議に合わせて、七人の委員が同様の活動を行った。なお、この時は、土井議長の仲介により、村山富一首相とも面談し、「政府も全力をあげる」という回答を得ている。

こうした国会審議を利用した政府にたいする災対委の要望活動は、震災対策に世論が強い関心を示していたことも

あり、いくつかの成果をあげることができた。例えば、小里地震対策担当大臣は一月二六日に都市計画のための特別立法に着手することを表明し、一月三一日には、農林水産省から、仮設住宅建設用地として「市街化調整区域内の農地の活用が可能である」との回答が寄せられた。また、この頃には、公営地下鉄、公立病院、卸売市場、清掃工場などについても、新たに激甚災害事業対象に追加される見通しがたつていた⁽⁵⁴⁾という。

しかし、港湾施設等への支援策については十分な回答が得られなかったため、災対委委員たちは、関係する省庁の大臣や官僚に直接要望を行なうことになった⁽⁵⁵⁾。神戸経済の中核を占める神戸港の被害総額は約一兆四〇〇〇億円(推計)であり、公共岸壁は国が復旧費用の九〇%までを補助するが、神戸埠頭公社(神戸市一〇〇%出資、被害額約一三〇〇億円)や民間の港湾施設(被害額約二〇〇〇億円)は対象外とされていた。二月五日、東京より「神戸港埠頭公社への国の補助が極めて厳しい状況にある」との連絡が入ったことから、議会リーダーたちは市長と相談し、港湾関係以外についても要望項目を再度洗い出し、今回の要望活動では最大の一人の委員が上京した。港湾関係の復旧事業予算は運輸省と大蔵省、さらに地方交付税等でバックアップを行う自治省の三者の協議となるが、運輸省と大蔵省との間で、協議が難航していたという。土井議長の仲介により各大臣との面談の場が準備され、委員らは亀井運輸大臣、武村大蔵大臣、野中自治大臣に要望し、さらに関係七省庁、九〇人近い国会議員にたいしても要望活動を行った。二月八日には、土井議長より「神戸埠頭公社の国庫補助について、大蔵、運輸の間で、二分の一の国庫補助案が浮上している」との連絡が入った。翌日には、委員らが再度上京して運輸省に要望を行い、一応の見通しがたつた。また、民間の港湾施設の補助については、土井議長を中心に運輸省との間で引き続き調整されることになった。しかし、既に見た月別の要望活動日数の変化から明らかのように、災対委の活動量は、次第に低下しはじめる。

第四節 震災対策をめぐる議会審議

1 震災後の市会の活動状況

地震発生から約一ヶ月が経過した二月一日に第一回臨時市会が、三月一日には第一回定例市会が始まり、議員たちに新たな活動レベルが加わった。本節では、この二回の議会審議について分析するが、はじめにこの議会に提案された主要議案や議会の活動量を示す数量的なデータから市会の活動状況を確認しておこう。

第一回臨時市会の冒頭の挨拶で、笹山市長は、被害状況及び震災対策の経過を述べ、「震災の規模、被害の深刻さ、都市機能の停滞による国内外の社会経済活動への影響の大きさを考えるとき、神戸の復興は、もはや一地方公共団体の力だけでは達成できるものではない」とし、引き続き政府並びに関係機関に、既存の法規・制度にとられない一層の支援を求めていくとした。そして、災害救助費及び災害復旧費を中心とする総額二五八億円の平成六年度補正予算案（一般会計一五八〇億円）、全市的に復興に取り組むための組織整備として、神戸市災害対策本部を格上げする「神戸市復興本部条例」、神戸市復興計画審議会設置のための「執行機関の附属機関に関する条例を一部改正する条例」、そして災害に強い活力ある市街地の形成と住宅供給を図るための「震災復興緊急整備事業条例」⁵⁶が提案された。議員提出議案としては、「兵庫県南部地震の災害復興に関する決議」が提案され、全会一致で採択された。

第一回定例市会で提案された平成七年度一般会計予算の規模は約一兆五三四億円であり、前年度より六〇・九%増額された。特別・企業会計は約一兆二四七九億円で、こちらも前年度より三三・三%増額された。震災関連事業費は約九一二億円であるが、それを除く予算総額は前年度より一〇・五%減額されており、市長は、新規の施策

表10 震災後の議会の活動時間

会議の種類	1995年				1996年			開法
	開会日	会期 (日)	審議時間 (時間)	一般会計予算 (億円)	予算の特徴	開会日	会期 (日)	
第1回臨時市会	2月15日	1	4.0	1,508	応急復旧予算			
第1回定例会市会	3月15日	14	90.3	18,903	骨格予算	2月26日	32	185.7
第2回定例会市会	5月15日	5	28.3	157	応急復旧予算	6月21日	13	39.5
第2回臨時市会	6月21日	13	36.3	548	同上			
第3回臨時市会	7月26日	8	36.0	1,596	新規の復興事業費			
第3回定例会市会	9月18日	21	66.5	454	同上	9月17日	23	71.0
第4回定例会市会	11月21日	32	150.2	3,065	96年度予算の前倒	11月20日	31	141.8
計		94	411.6	26,231			99	438.0

資料出所 神戸市会『市会時報』より作成

注1 平成7年度第1回定例会市会一般会計予算には、平成6年度補正予算が含められた。

については補正予算で改めて計上するとした。当初予算はいわゆる骨格予算の形をとっており、復興事業など新規事業が補正予算案に盛り込まれ、議会に提案されたのは、六月三〇日に神戸市復興計画審議会が「神戸市復興計画」を市長に答申した後の第三回臨時市会以降のことである。したがって、この時期の議会審議は、神戸市の復興計画が行政レベルで策定されるなかで行われたものだといえる。議員提出議案には、「私立学校並びに外国人学校の施設復旧に関し助成の拡大を求める意見書」「激甚災害にたいする保険・共済制度の創設を求める意見書」「被災市民の生活再建に向けた支援策及び財政措置の拡充を求める意見書」があったが、これらは請願・陳情を受けた議会の意思表明であり、すべて採択されている。

市長は、当初予算の提案説明の中で、震災対策として次の五点を強調している。第一は、被災した市民への生活支援であり、具体的には避難所の環境改善、高齢者や障害者に配慮した仮設住宅の建設、震災対策関連情報の広報の強化、市民が抱える諸問題にたいする法律相談、子供への精神面のケア、被災者への減免措置をあげた。第二は、公共施設等の復旧であり、一般会計では復旧費として約六七七七億を計上

したと述べた。第三は、復興に向けた計画の策定であり、六月までに神戸市復興計画が策定されるとし、地域防災計画等の見直し、震災復興緊急整備事業条例等に基づく街づくりの推進、「震災復興住宅整備緊急三ヵ年計画」のもとで大量の住宅が供給されるとした。第四は、産業の復興であり、中小企業への特別融資、仮設工場建設、商店街・小売市場の共同仮設店舗建設補助などを対策に盛り込み、また雇用確保のための決意を表明した。さらに、建設中の地下鉄海岸線や計画中である神戸空港を、復興を支え、そして災害時の市民の生命と安全を確保するための都市基盤と位置づけた上で、それぞれ建設や着工のための手続きを継続して進めていきたいとした。第五は、財政運営であり、復興事業のための財政負担の増加、税収の悪化、市債発行の増加により、行財政改革に取り組みが必要があるとし、緊急に特別職の給料の減額、管理職手当ての減額などの措置をとるとした。

議会は、市長が提案した議案を処理するために、その活動を必ずしも活発化させてはいない。表10は、一九九五年と九六年の活動時間について集計したものである。これによると、年間をつうじての会期日数や審議時間の合計にそれほど違いは見られないが、九五年第一回臨時市会では、実質的な議案の趣旨説明等を前々日に全体議員総会で、委員会審議を省略して、通常一週間とされる臨時市会の会期日数を一日とした。第一回定例市会では、当初予算案を予算特別委員会ではなく、各常任委員会へ付託して集中審査を行い、通常一ヶ月の会期日数を二週間とし、そのため審議時間も九六年の約半分となった。地方議会は長の招集により活動を開始するが、会期などの議事運営については、実質的には議会運営委員会で決定されるため、議員たちよって会期や審議時間の短縮化が図られたということになる。こうした措置の一部については、地震発生から二日が経過した一月一九日の各会派代表者会議で議論されており、「復旧関係の補正予算を成立させるために臨時市会を早急に開会すべきである」との決議を市長に申し入れ、二月下

旬に予定されていた第一回定例会の開会日や会期については「当初の予定にとらわれず、柔軟に対応する」ことを決定していた。これには、自治体政府の救援活動などが依然として続く中で「市長や局長クラスの職員を長時間、議会審議に参加させるわけにはいかない」という議会側の配慮があったとされる。⁽⁵⁾ 電気や電話は一月中にほぼ復旧していたものの、ガスや水道については復旧作業が続いており、二月一〇日の時点で避難所数は五五〇、約二〇万人が避難してしていた。三月に入っても約八万人が避難しており、自治体政府の危機管理活動が継続して行われていたため、議会は震災対策の即応性を担保するために審議日程で譲歩したといえる。

ここで、震災後、議会がどのような条例議案をどれだけ処理したのかを確認しておこう。表11は、各年ごとに議会に提案された条例議案を集計したものである。九五年の条例議案数は五八議案、九六年は七七議案であるので、増加する傾向にあるといえるが、震災以前の年と比較すると、提案された議案数が特に多いというわけではない。表12は、九五、九六年に各委員会に付託された条例案を新規条例議案、改正条例議案に分類したものであるが、付託数が多いのは、予算特別委員会(四一)、総務財政委員会(三〇)、建設消防委員会(二六)、文教経済委員会(一六)である。――(一)内は付託議案数。この内、九六年に提案された水道料金の改定に関する条例のみ修正されている。

予算特別委員会の付託議案数が最も多くなっているが、既述したように、震災の発生した九五年にこの委員会は活動していないので、すべて九六年に付託されたものである。この年、この委員会には公共施設の使用料の改定に関する議案が数多く付託されており、これが、九六年に条例議案数が増加した要因となっている。

総務財政委員会は市長室、総務局、理財局または他の委員会が所管しない議案を審査するので、処理する条例議案数が多いが、新規条例議案の割合も比較的高い。そのいくつかを取り上げてみると「特別職の職員で常勤のものの給

表11 条例議案提案状況

年	条 例 議 案				計	(%)
	新規	(%)	改正	(%)		
1990	8	15.4	44	84.6	52	100.0
1991	6	10.2	53	89.8	59	100.0
1992	10	13.0	67	87.0	77	100.0
1993	7	12.7	48	87.3	55	100.0
1994	4	6.0	63	94.0	67	100.0
1995	8	13.8	50	86.2	58	100.0
1996	15	19.5	62	80.5	77	100.0
計	58	13.0	387	87.0	445	100.0

資料出所 神戸市会【本会議録】、【市会時報】より作成

表12 条例議案付託状況 (1995年, 96年)

付託委員会	条 例 議 案				計	(%)
	新規	(%)	改正	(%)		
総務財政	9	30.0	21	70.0	30	100.0
建設消防	0	0.0	16	100.0	16	100.0
住宅水道	0	0.0	10	100.0	10	100.0
文教経済	4	25.0	12	75.0	16	100.0
民生保健	2	15.4	11	84.6	13	100.0
港湾交通	1	50.0	1	50.0	2	100.0
予算特別	4	12.2	37	87.8	41	100.0
(本会議)	2	28.6	5	71.4	7	100.0
計	23	17.0	112	83.0	135	100.0

資料出所 神戸市会【本会議録】、【市会時報】より作成

注1 (本会議) は委員会に付託されなかった議案を示す。

与に関する条例に関する特例に関する条例」、「神戸市職員退職手当金条例の特例に関する条例」、「神戸市事務分掌条例」となっている。第一回臨時市会本会議のみでの審議となった「神戸市復興本部条例」も同委員会の所管であると思われることから、神戸市が、復興に向けて行政組織の改編を活発に進めたことが分かる。

しかし、他の委員会で
は、震災対策が新規の条
例レベルで議論されたと
は言い難い。建設消防委
員会、住宅水道委員会は、
市街地復興や住宅復興に
関する問題を所管すると
思われるが、新規の条例
議案は付託されていない。
本会議での審議のみで採
決された神戸市復興緊急
条例が、こうした分野で
の数少ない新規条例議案
であったといえる。文教

経済委員会に付託された新規の条例議案は、次の四議案である——「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」、「神戸市ファッション美術館条例」、「神戸起業ゾーンの設置及び当該ゾーンにおける支援措置に関する条例」。また、民生保健委員会では、次の二議案が新規の条例議案である——「神戸市看護大学条例」、「神戸高齢者総合ケアセンター条例」。神戸起業ゾーンの設置及び当該ゾーンにおける支援措置に関する条例は、震災後停滞する神戸経済の活性化のための企業誘致策の一つであるが、その他については震災前から行われていた事業等に関する条例議案である。

以上の分析から、神戸市は、震災による社会・経済的状況の急激な変化にたいして、行政組織の改編を除いては、非増分的性格が強いと思われる新規条例案よりも、既存の制度を軸とする増分的性格が強いと思われる改正条例議案で対応したといえる。⁽⁵⁸⁾そして、おそらく神戸市は、こうした変化にたいして、基本的には行政組織の改編もしくは行政の裁量の範囲内となる規則の変更や運用面で対応していたと考えられよう。そのため、議会は、中長期的にみて、自治体政府が震災対策を打ち出すための条例議案の審議を活発化させたというよりも、主に行政内部で策定される各種の対策や施策の執行状況を監視するといった役割を、より大きく担っていたといえよう。そのため、臨時市会で提案された新規の条例議案は、市会議員たちが条例レベルで震災対策に関与する数少ない機会であったといえる。

2 本会議における震災対策をめぐる議論

議員たちは、震災後の議会審議が時間的に制約される中で、震災対策をどのように審議したのであろうか。神戸市会では、委員会審議を傍聴することができるが、委員会議事録については、要点筆記されたもののみ閲覧できる。実

質的な審議が行われるとされる委員会での議員活動を観察することはやや困難であるので、ここでは、発言者を特定できる本会議における議員活動に注目する。委員会での議案審査が省略または短縮化されたこともあり、セレモニー的な色彩が強く、厳格なルールのもとで発言時間や回数が制約される本会議であっても、活発な議論が行われたようである。ただ、議員たちが行なった質疑は、市長が強調した五つの主要な施策のうち、市街地の復興、公共施設等の復旧に関するものは少なく、被災者の支援策や産業復興——すなわち、ある議員が述べているように「住宅供給と経済復興」に議論が集まった⁽⁵⁹⁾。では、なぜそうしたバラツキが生じたのかを次に検討したい。

市街地の復興 神戸市は、市街地の復興や被災者への恒久住宅の供給についての基本的な考え方を明らかにするために、一月三十一日に「震災復興市街地・住宅整備の基本方針」を発表した。これは、その後の都市計画事業、震災復興住宅整備緊急三ヶ年計画、震災復興緊急整備条例などに強く反映されていった。二月一日には、都市計画事業予定区域を認めているので、その時に、この基本方針が全議員に説明されたと思われる。二月一日には、都市計画事業予定区域を中心に建築基準法第八四条に基づく建築制限がかけられ、二月十五日には「神戸市震災復興緊急整備条例」が議会で可決された。一部の地区では都市計画を用いた復興の方針が示されたが、本条例はその残りの地区についての神戸市の対応を示すものだ⁽⁶⁰⁾とされる。そして三月一七日に土地区画整理事業（六地区、一二五ヘクタール）、市街地再開発事業（二地区、二六ヘクタール）が都市計画決定された。震災後の混乱期にあって、比較的短期間のうちに、神戸市は市街地の復興計画を策定していったといえるが、これには「これまでのインナーシティ問題と、市街地整備対策についての政策的理解と対応とが大きく影響している」とされる⁽⁶¹⁾。被災地区が、インナーシティ地区と大きく重なっていたことはすでに見たとおりであり、そのため既存のインナーシティ対策を下敷きに、市街地復興の基本的な方針を

策定することが可能であったのであり、実際そうしたのである。

ところで、一連のインナーシティ対策については、多くの市会議員が、少なからず政策的理解をもっていたと思われる。なぜなら、神戸市会もこの問題に積極的に取り組んできた経緯があるからである。既に見たように、八五年の市長選挙で、宮崎市長は、インナーシティ対策を選挙公約に設定し、神戸市は、八六年にそのための懇談会を設置した。市会も、それよりも二ヶ月早く懇談会を設置しており、「行政の縦割りを破るような総合的政策提言」や「ミクロ的な地元議論をやめ、全市的視野で二一世紀の都市像を求める形での提言」を行うことを宣言した。このような政策志向の対応は、八八年の「大都市活性化総合対策特別委員会」の設置にも表れている。市会のこの取り組みを調査した矢澤澄子氏によれば、こうした対応は「七〇年代から八〇年代に至る産業構造転換に根ざす重要な市政課題に超党派で取り組もうとする市会の姿勢を示すもの」であったとし、同氏が八八年に行った議員アンケートでも、八割以上の議員たちが「行政任せではない」、市会の積極的な取り組みを志向していたとい⁽⁶²⁾う。

ここで市街地の復興問題が、災対委が国会議員らに提出した要望書にも含まれていたことを想起されたい。一月三〇日に国会議員に提出された要望書によれば、「国際防災モデル都市」を目指すために、「現行法の枠にとらわれない復興計画の作成」が必要であるとして、新たな立法措置を要望している。議会リーダーたちが、地震発生当初から「社会・産業基盤の早期復興」を彼らの活動の基本目標に設定していたことは既に指摘したとおりであり、市街地の復興についても強い関心を持っていたと思われる。政府は「被災市街地復興特別措置法」を国会に提出し、それを二月中に成立させているので、結果的に彼らの要望にも応えたことになる。ただ、市街地整備のための計画策定が、立法作業よりも先行していたこともあり、実際には「既存法による両事業（土地区画整理事業、都市再開発事業）の適

用を前提として「事業計画が検討され、その一部が新制度による適用を受けることとなった。⁽⁶³⁾つまり、議会の要望は、今回の市街地の復興計画に、十分に反映されたというわけではない。地震発生当初は、議会議長が執行部とは異なる市街地の復興方針を持っていたとも考えられるが、自治体政府内部での調整を経ずして、政府への要望活動が行われるとは考えにくく、やはり議会議長も新制度のもつ何らかのメリットに期待を寄せていたためであろう。

さらに、市街地の復興問題に関して、議会は、震災復興緊急整備条例案については議決権を持ち、都市計画については、国の機関としての知事が行うため、地方議会は議決権を持たないが、検査権限は有しており（地方自治法第九八条一項）、また審議権は持つとされる。⁽⁶⁴⁾もちろん、議会在が予算議案を盾にこうした問題に関与することも可能であったであろう。また、神戸市都市計画審議会委員（二六人）のうち、半数は市会議員であったことからしても、執行部からすれば、市街地の復興計画をスムーズに進めるためには、こうした基本方針について、早くから市会議員たちに了承を求める必要があったと思われる。主要会派に所属する災対委委員の一人は、臨時市会本会議で、市街地の復興並びに住宅供給について、「震災復興促進地域は、インナーシティ地域とほぼオーバーラップしております。したがって、従来のインナー対策の基本的な考え方を踏まえつつ、住宅建設・供給を中心として……（中略）……総合的な計画を検討すべきである」と述べている。⁽⁶⁵⁾既に見たように、神戸市では、市会議員が広く審議会に参加することで、議会・行政間のコンセンサスを高めているという指摘がなされているが、神戸市都市計画審議会についても、おそらくその例外ではない。先の委員の発言からも明らかだが、少なくとも臨時市会が招集された時点では、多くの議員が政策的理解をもつ既存のインナーシティ対策を軸とした市街地復興の基本的方針が、おそらくは議会議長や災対委の活動をとおして、議員の間で了承されるに至っていたと解することができる。

そのため議会審議では、市街地の復興方針そのものが問題となることはなく、主に住民参加の手続きについて質疑討論が行なわれた。第一回臨時市会では、共産党、護憲社会の議員は、神戸市復興緊急整備条例が「市民参加に関する規定」を欠いていることを理由にこの条例に反対した。また都市計画については、市当局が街づくり案を二月二日に公表し、三月一七日に兵庫県都市計画審議会で都市計画決定がなされたが、一連の手続きが早急であったという批判がなされ、各地で住民運動が発生していた。そのため、第一回定期市会では、ほぼすべての会派から、「住民との話し合いを重視」するよう要望がだされた。しかし、それを理由に、当初予算に反対したのは、同じく共産党、護憲社会、無所属議員であった。これらの会派は、市長が神戸空港を「防災のための都市装置」と位置づけ、従来の建設計画の継続を表明したことを問題にして当初予算に反対しており、またこれまでの市の防災計画に欠陥があったとして市長の責任を追究している。神戸市復興緊急整備条例や当初予算について、反対の意思表明を行なうことは、これまでの震災対策や市長の市政方針全体への不支持を意味するが、これには、それまでの与党的な立場からの離脱を有権者に明確にアピールする意味合いもあったと思われる。

仮設住宅の供給及び産業の復興対策 第二節でみたように、仮設住宅の供給は議員たちの間でも強い関心が示された問題の一つであり、災対委も、政府にたいして七万戸の仮設住宅を建設するよう要望していた。しかし、執行部は二月一三日の全体議員総会で、供給される仮設住宅が三万五〇〇〇戸になるという見通しを述べたため、二月一五日の臨時市会では、その建設戸数が問題とされた。議員たちが主張する仮設住宅の建設戸数は、仮設住宅入居希望世帯数が約六万世帯であったことを反映したものだと思われる。このように災対委が要望する建設戸数と執行部が述べた建設戸数との間に、大きな開きがあったということは、政府への要望書が、市会議員の視点から作成されたものであ

り、少なからず彼らの独自性が含まれていたことを示している。

まず、公明の議員からは、執行部が提示した建設戸数が不十分だとして、「仮設住宅入居希望者が全員入居できるような市長が宣言してほしい」との要望がなされた。⁽⁶⁶⁾しかし、市長は、仮設住宅の建設が県知事の所管であることから、その点について明言をさせた。⁽⁶⁷⁾兵庫民社の議員は、店舗つき仮設住宅または個人が建設する仮設住宅への公的な支援を要望した。⁽⁶⁸⁾こうした提案は、中小企業対策とも関連しているが、自民党議員も、市場・商店の跡地に市営住宅を建設し、そこに市場・商店を入居させることで、住宅と商業施設の同時供給を進めてはどうかという提案を行っている。⁽⁶⁹⁾仮設住宅についての執行部の考えは、こうした議員たちの提案に近いものであり、住民たちによって建設される仮設住宅に補助を与えることで、公的に供給される仮設住宅の総建設戸数を減らすことができるとの見解を示し、こうした措置について、政府に要望を行なっていくとした。⁽⁷⁰⁾

また産業の復興については、「インフラ復旧・復興にやや力を注いでいるような面が見えるが、もっと生活基盤の方を優先するという方向をもう少し打ち出せないのか」、「産業界、民間企業にたいする行政の復興支援策は、これまでのところ産業界の期待に応えるものになっていない」との指摘が議員たちからなされ、具体的には市場の使用料金、酒造業やケミカルシューズなどの地場産業への支援策や企業流出による産業の空洞化問題に質疑が及んだ。⁽⁷¹⁾こうした質疑にたいして市長は、基本的には、税制や金融面などの支援を政府に要望し、相談所などを開設して、個別に「企業の自助努力に対して行政が側面支援を行う」とした。⁽⁷²⁾ここで、議員たちの質疑についてすべてを取り上げることができないが、結局のところ、この議会審議をとじて、被災者や産業界への支援策がまだ十分ではないこと、そしてそうした対策を進めるためには政府の援助が不可欠なことが再確認されたといえる。それにとたいする議員たちの反応は、

二月二七日及びそれ以降の要望活動で用いられた政府への要望書によく表れている。

① 住宅対策（建替えによる二重ローンに対する軽減措置、個人が建設する店舗付き仮設住宅、二次災害を起こす危険性のある被災宅地や石垣の解体撤去費用への補助など）

② 産業・雇用対策（産業界、地場産業への無利子・低利融資、商店街への建替えに対する補助制度、民有海岸保全施設・港湾施設の再整備・復旧に対する支援など）

③ 本格復興（土地区画整理事業についての補助率の嵩上げと地方交付税措置など）

これまで、市会議員たちは社会・産業基盤の早期復興を優先するための大規模な財政支援を求めてきたが、この要望書では一転して、「市民によって最も切実な『住宅』と『産業・雇用』について、応急対策としても政府のこれまでのご支援の中から取り残された課題が数多い」として、「住宅対策」、「産業・雇用対策」、「本格復興のための財政支援」を求めている。この要望書には「商店街の建替え」についての要望が含まれているが、これは、選挙区レベルの議員活動でみた議員の証言、すなわち住民から商店街の再建を相談され、災対委委員として、高度化資金の適用範囲について大臣に直接要望できたとする証言と合致している。また、震災後、議員たちが重視してきた住宅対策にも配慮がなされていることから、この要望書は、どちらかといえば、選挙区レベルの議員活動をつうじて得られた住民ニーズをよく反映したものになっているといえる。被災者の直接的な支援や産業の復興についての議員たちの要望に、市長は必ずしも積極的な答弁をすることはできず、議会審議をつうじて私的領域への対策が不十分であることが明らかになったため、災対委委員はそうした結果を踏まえて、政府への要望書を大きく変更したといえる。その結果、選挙区レベルの議員活動と災対委の活動とが公式の議会審議によって結びつき、連動性を高めたことで、被災者たち

の直接的な利益が議員をつうじて表出され、その集約が促進されたといえよう。同時に、このことは、地震発生後の市会災対委の利益もしくは意見集約機能が限定的であったことを意味する。

ここで注意すべきは、同委員会のその後の活動スタイルである。同委員会は、それまで、国会審議を利用しながら、短期間に集中的に要望活動を行ってきたが、臨時市会以降、委員たちは来神する大臣や国会議員にたいして散発的に要望活動を行うようになった。その理由として、国会での予算審議が山場を越し、一応のところ同委員会の当初の目的が達成されたこと、危機管理活動を行ってきた執行部の活動がやや落ち着きを見せ、中央政府にたいする地域利益の実質的な表出活動が、市長や市幹部職員を中心とするルーティン化された経路を通じて行われるようになったことが考えられる。したがって、その後の同委員会の活動には別の意味が付与されていたと思われる。今回の要望書は、被災者や産業界、つまり有権者への直接的な支援策を含んでいることから、議員たちは、個人では対応しにくい、住宅、産業・雇用対策など政策的需要が多いと思われる問題を議会の組織的活動に取り込んだといえる。その結果、議員個人がそうした問題により直接的に関与する余地が生まれたのであり、議員たちは、彼らの活動実績として、「政府への要望活動」を有権者に強く主張することができるようになったといえよう。第二節でみた、震災時の議員活動に関するアンケート調査では、「政府への要望活動」を挙げる議員が最多であったという事実、その点を裏付けているといえよう。

第五節 震災後の市会議員選挙における選挙公約の分析

1 選挙の概観

神戸市会議員選挙は、統一地方選挙から離脱するかたちで一九九五年六月二日告示、六月一日投票の日程で行われた。⁽⁷³⁾表13、14は、九一年、九五年選挙における候補者数ならびに獲得得議席数をまとめたものである。この市議選の候補者数は一一六人で、七九年に現行定数となって以来、最多の候補者数となった。その内訳は、現職五七人、元職五人、新人五四人であり、新人の候補者が占める割合は四六・六％で、前回の九一年選挙（候補数一〇二人）よりも十五・四％上昇した。これは、公明、共産党を中心に十五人の現職議員が引退したこと、ボランティア経験者など特定の党派に属さない無所属候補者が一九人立候補したことによるものである。

党派別の候補者数をみることにしよう。自民党の候補者数は、改選時議席よりも一人多く、微増にとどまった（改選時議席にういては表4を参照）。公明の候補者数は一三人であり、現有議席と等しい。なお、公明は、統一地方選挙が行われたこの年、政令指定都市の市議選では全員当選を果たしている。共産党は、これまで五つあった複数擁立区を一選挙区のみとし、票の分散を防ぐなどの対応をとった。兵庫民社は、改選時議席よりも候補者数を減らしているが、これは引退した議員のあとを、連合系の無所属の候補者で手当てしたためである。社会党兵庫県本部の分裂後、初の選挙となる社会党、護憲社会は現有議席よりもそれぞれ三人、六人多く候補者を擁立したため、一部の選挙区は対立区となった。震災以前から神戸市政に批判的であったさわやか神戸・市民の会（議会内では無所属）は、今回の選挙では七人の候補者を擁立した。また、新進党、新党さきがけが、初めて候補者を擁立するなど、選挙戦でも多党

表13 選挙区別候補者数

選挙年	選挙区									計
	東灘	灘	中央	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西	
1991	13	12	8	9	11	11	13	15	10	102
1995	14	11	10	9	12	12	16	16	16	116

資料出所 神戸市選挙管理委員会【選挙結果調】より作成

表14 政党別候補者数及び選挙結果

党派	1991年			1995年		
	候補者数	獲得議席数	得票率(%)	候補者数	獲得議席数	得票率(%)
自民	28	23	31.6	26	21	25.6
公明	13	13	17.7	13	13	19.6
共産	14	8	11.8	10	10	12.2
民社	11	8	10.1	9	8	8.4
社社	18	13	16.8	10	6	8.7
護社				11	4	7.2
さわやか	3	1	2.4	7	4	5.2
新進				2	2	1.3
さきがけ				3		2.1
諸派				1		0.2
無所属	15	6	9.7	24	4	9.6
計	102	72	100.0	116	72	100.0

資料出所 神戸市選挙管理委員会【選挙結果調】より作成

化が一層進んだ。全体として、当初予算に反対した共産、護憲社会、さわやか神戸・市民の会が積極的に選挙戦に臨む傾向にあったといえる。

市議選と同時に県議選も行われ、また七月の参議院議員選挙が迫っていたため、各政党ともこの選挙を「全国注視の選挙戦」と位置づけ、閣僚や政党幹部が兵庫県入りするなど従来どおりの選挙風景も見られた。しかし、全体として派手な選挙は自粛される傾向にあり、徒歩や単車を利用した街頭宣伝活動が見られた。また公営施設を利用した個人演説会も、通常会場として使用される学校などの公的施設が避難所となっていたことから、場所の確保が困難となり、公営施設を利用した個人

演説会は一二二回(前回二四一)で、民家や空き地を利用したミニ集会が多く開かれた。⁽⁷⁴⁾この選挙における有権者総数は、震災の影響により前年の知事選挙から約二五%減少し、約二四万四〇〇〇人であった。

この頃の避難所生活者数は約三万人で、選挙区外に一時的に避難するものも少なくなかった。投票率の低下を危惧した神戸市選挙管理委員会は、市内にある避難所にも選挙公報を配布し、市外への一時避難者にもダイレクトメールを送付するなどの選挙啓発運動を行った。しかし、投票率は、前回を四七%下回って四五・二%となり、戦後最低となった。長田区、兵庫区など、被害が特に大きかった選挙区では、投票率が一〇%ほど低下した。⁽⁷⁵⁾年齢階層別の投票状況によると、全体の投票率を押し上げる傾向にあるとされる高齢者層で投票率の低下が目立つ。震災によって日常生活が不安定化していた有権者も少なくなかったであろうから、そうした者にとって、今回の選挙での投票コストは高く感じられたのであろう。ただ、不在者投票数は、被災区を中心に前回よりも約三四%増加しており、必ずしもこの選挙にたいする関心が低かったとはいえない。

2 選挙公約の分析

復旧から本格的な復興へと対策が進むなかで行われたこの選挙において、再選を目指す現職議員や新人の候補者たちは、有権者にどのような選挙公約を主張したのであろうか。当選した候補者の選挙公約は、有権者にたいする政策コミットメントとなつて、自治体政府の基本的な政策目標として設定されることが望まれるが、⁽⁷⁶⁾その実効性の程度については大きな批判がなされている。だからといって、候補者たちが、勝手気ままに選挙公約を述べているとも考えにくく、選挙公約の主張は有権者の支持を獲得するための一つの戦略として位置づけられ、そこには彼らが重要とみ

なした政策が含まれていると思われる。そこで、ここでは震災後の初の市会議員選挙における全候補者の選挙公約を
取り上げ、その設定のされ方について分析する。

各候補者の選挙公約のデータとして、神戸市選挙管理委員会発行の選挙公報に掲載されたものを採用し、各候補者の
明示的な選挙公約を、あらかじめ準備しておいた一五のカテゴリーに分類した。¹⁷⁾各カテゴリー名に含まれる(十)
の記号は対策の推進を、(二)は中止ないしは凍結を意味する。候補者が、任意のカテゴリーに属する選挙公約につ
いて、一回以上言及していれば、そのカテゴリーに「1」(言及あり)を与え、まったく言及されていなければ「0」
(言及なし)を与えることで、ダミー変数による選挙公約データを作成した。表15、16は、各カテゴリーごとの言及
者数を選挙区、政党別に集計し、割合で表示したものである。

ここで、各カテゴリーに言及頻度の高いものから順位をつけ、前回の選挙からの順位の変動を見ることにしよう。
なお、一人の候補者が言及したカテゴリー数の平均は、九一年は四・一カテゴリーであり、九五年は三・二カテゴリー
であった。このことから、今回の選挙で候補者たちが主張した政策領域は、前回よりも狭まる傾向にあったと推測で
きる。順位が九一年よりも二ランク以上上昇したのは、「住宅対策(十)」「防災安全(十)」「中小企業対策(十)」「
雇用対策(十)」「交通・運輸(二)」である。選挙区別に見ると、住宅対策(十)や雇用対策(十)については、
被災五区(東灘、灘、中央、兵庫、長田、須磨)で、中小企業対策(十)については、商業地をもつ中央区、地場産
業を抱える長田、兵庫区で言及率が高い。また、今回もつとも順位を上げた防災安全(十)は、兵庫区を除けば、被
害の小さかった市周辺部の区で言及率が上昇する傾向がある。

反対に、順位が二ランク以上下降したのは、「交通・運輸(十)」「社会基盤の整備(十)」「減税・公共料金の引下

表15 選挙公約の言及率（選挙区別）

順位	公約カテゴリー	選挙区										N	(%)
		東灘	灘	中央	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西			
1	福祉厚生(+)	100.0	83.3	87.5	100.0	90.9	100.0	92.3	66.7	70.0	88	87.1	
2	教育(+)	83.3	58.3	37.5	66.7	72.7	45.5	84.6	53.3	60.0	64	63.4	
3	社会基盤の整備(+)	75.0	58.3	25.0	44.4	63.6	63.6	69.2	26.7	60.0	55	54.5	
4	交通・運輸(+)	25.0	41.7	62.5	22.2	90.9	36.4	61.5	26.7	70.0	48	47.5	
5	自然環境の保護(+)	50.0	33.3	12.5	11.1	63.6	0.0	53.8	46.7	20.0	35	34.7	
6	減税、公共料金引下げ(+)	25.0	33.3	37.5	33.3	54.5	36.4	23.1	33.3	10.0	32	31.7	
7	中小企業対策(+)	33.3	16.7	37.5	33.3	18.2	36.4	23.1		30.0	24	23.8	
8	住宅対策(+)	25.0	41.7	37.5	66.7		27.3	15.4		10.0	23	22.8	
9	外交防衛	16.7	16.7	12.5	33.3	27.3	27.3	15.4	13.3	10.0	19	18.8	
10	雇用対策(+)	8.3	8.3		11.1	9.1		7.7	26.7		9	8.9	
11	近郊農業(+)					18.2				60.0	8	7.9	
12	経済一般	8.3		12.5		9.1			6.7	10.0	5	5.0	
13	防災安全(+)								6.7	10.0	2	2.0	
14	交通・運輸(-)						9.1				1	1.0	
14	財政改革(+)		8.3								1	1.0	

順位	公約カテゴリー	選挙区										N	(%)
		東灘	灘	中央	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西			
1	福祉厚生(+)	64.3	36.4	50.0	77.8	75.0	50.0	68.8	68.8	56.3	71	61.2	
2	住宅対策(+)	78.6	63.6	60.0	66.7	16.7	58.3	56.3	18.8		51	44.0	
3	教育(+)	50.0	27.3	30.0	44.4	58.3	8.3	43.8	37.5	68.8	49	42.2	
4	防災安全(+)	28.6	9.1	20.0	55.6	41.7	33.3	37.5	43.8	56.3	43	37.1	
5	中小企業対策(+)	21.4	27.3	40.0	55.6	16.7	58.3	25.0	6.3	18.8	32	27.6	
6	自然環境の保護(+)	28.6		10.0	11.1	41.7		18.8	18.8	50.0	25	21.6	
7	雇用対策(+)	35.7	27.3	30.0	11.1		25.0	31.3	18.8	6.3	24	20.7	
8	交通・運輸(+)	7.1	18.2		22.2	75.0	16.7	6.3		25.0	21	18.1	
9	社会基盤の整備(+)		18.2	30.0	11.1	41.7	8.3	6.3	6.3	31.3	19	16.4	
10	交通・運輸(-)	21.4	9.1	20.0		16.7	25.0	18.8	12.5	12.5	18	15.5	
11	経済一般					25.0		12.5		12.5	7	6.0	
11	近郊農業(+)					25.0			18.8	25.0	7	6.0	
11	減税、公共料金引下げ(+)	14.3					8.3	6.3	18.8		7	6.0	
14	財政改革(+)	21.4									6	5.2	
15	外交防衛										0	0.0	

資料出所 各年度神戸市選挙管理委員会『選挙公報』より作成

注1 新進党、新党さきがけは「諸派」に含めた。

注2 91年選挙では、ある無所属候補者（東灘区）が、選挙公報に掲載されていないかったため、総数を101人として計算した。

1991年選挙

表16 選挙公約の言及率（党派別）

順位	公約カテゴリー	党 派							無所属	N	(%)
		自民	公明	共産	社会	民社	諸派				
1	福祉厚生(+)	92.9	85.0	93.9	100.0	66.7	100.0	75.0	88	87.1	
2	教育(+)	78.6	60.0	66.7	58.3	41.7		66.7	64	63.4	
3	社会基盤の整備(+)	85.7	40.0	26.7	66.7	50.0	100.0	25.0	55	54.5	
4	交通・運輸(+)	64.3	20.0	46.7	66.7	41.7	50.0	41.7	48	47.5	
5	自然環境の保護(+)	14.3	45.0	20.0	50.0	41.7	100.0	50.0	35	34.7	
6	減税・公共料金下げ(+)	7.1	50.0	86.7	8.3	8.3	100.0	25.0	32	31.7	
7	中小企業対策(+)	39.3	15.0	33.3	33.3	8.3	50.0		24	23.8	
8	住宅対策(+)	7.1	35.0	40.0	41.7			16.7	23	22.8	
9	外交防衛		30.0	86.7					19	18.8	
10	雇用対策(+)	3.6	15.0	6.7	8.3	8.3		16.7	9	8.9	
11	近郊農業(+)	17.9	5.0	6.7	8.3				8	7.9	
12	経済一般	7.1			25.0				5	5.0	
13	防災安全(+)		5.0			8.3			2	2.0	
14	交通・運輸(-)						50.0		1	1.0	
14	財政改革(+)							8.3	1	1.0	

1995年選挙

順位	公約カテゴリー	党 派									無所属	N	(%)
		自民	公明	共産	社会	民社	護憲	さわやか	諸派				
1	福祉厚生(+)	50.0	69.2	80.0	90.0	55.6	90.9	28.6	83.3	41.7	71	61.2	
2	住宅対策(+)	46.2	61.5	80.0	30.0	22.2	72.7	14.3	50.0	25.0	51	44.0	
3	教育(+)	26.2	61.5	60.0	60.0	44.4	27.3	14.3	33.3	29.2	49	42.2	
4	防災安全(+)	30.8	53.8	40.0	50.0	66.7	9.1	14.3	50.0	33.3	43	37.1	
5	中小企業対策(+)	38.5	23.1	60.0	30.0	22.2	27.3		16.7	16.7	32	27.6	
6	自然環境の保護(+)	19.2		40.0	20.0	22.2	36.4	14.3		29.2	25	21.6	
7	雇用対策(+)	15.4	15.4	20.0	40.0	22.2	54.5		16.7	12.5	24	20.7	
8	交通・運輸(+)	23.1	15.4	20.0	20.0	22.2	9.1	14.3	33.3	12.5	21	18.1	
9	社会基盤の整備(+)	26.9	15.4	10.0	10.0	22.2		14.3	16.7	16.7	19	16.4	
10	交通・運輸(-)	3.8		40.0			63.6	71.4		4.2	18	15.5	
11	経済一般	7.7	7.7						33.3	8.3	7	6.0	
11	近郊農業(+)	11.5		20.0	10.0		9.1				7	6.0	
11	減税・公共料金下げ(+)	7.7		30.0			9.1	14.3			7	6.0	
14	財政改革(+)	7.7	7.7			11.1		14.3	16.7		6	5.2	
15	外交防衛										0	0.0	

資料出所 各年度神戸市選挙管理委員会『選挙公報』より作成

注1 表15と同様

げ(十)として「外交防衛」である。九一年選挙で、後者二つのカテゴリーの順位が高かったのは、消費税導入後も社会党や共産党がこの問題を追求していたこと、湾岸戦争によって日本の国際貢献が問題となったのを契機として、自衛隊の海外派遣が広く論議されたことによるものであり、国政レベルの問題が地方選挙に持ち込まれたためである。交通・運輸(十)や社会基盤の整備(十)は、九一年選挙では、インナーシティ問題を抱える市中心部の選挙区(今回の被災区に相当)でも言及率が高かった。これらのカテゴリーは、市街地の復興問題との関係が深いので、震災後の選挙でも高い順位を維持したと考えられるが、実際は、中央四区など市街地の復興問題を抱える選挙区では、言及率が低下している。これらの選挙区では、住宅、中小企業・雇用対策についての言及率が上昇しているので、有権者にとってより身近と思われる政策分野が、選挙公約として設定される傾向にあったと推測できる。

順位の変動が一ランク以内に留まったのは、「福祉厚生(十)」「教育(十)」「近郊農業(十)」「自然環境の保護(十)」そして「経済一般」である。このうち前者の二カテゴリーは、前回の選挙より言及率を下げているが、どの選挙区でも比較的高い値をもっている。おそらく定番といえるような選挙公約だといえる。近郊農業(十)、自然環境の保護(十)は、北・西区で全体平均よりも高い言及率となっている。両区は神戸市の周辺部に位置し、急激な人口増加によって生まれた比較的新しい選挙区である。これらの区では、自然も多く残っており、近郊農業も盛んであることから、こうした地理的な特性が、これらの選挙公約の言及率を押し上げる要因となったと考えられる。また、両区では、インフラ整備が遅れていることもしばしば指摘されているので、このことが、社会基盤の整備(十)、交通・運輸(十)の選挙公約の言及率の高さに、顕著に表れていると考えられる。さらに、両区では震災による被害が軽微であったことも関係しているのであろうか、被災区で言及率の高い住宅、雇用、中小企業対策への言及率が低

い。また、全体としては、両区は、前回の選挙のときと比べて、各カテゴリーの順位変動が小さく、他の選挙区と異なる傾向を持っているといえる。

このように、選挙公約の設定のされ方は、選挙区の地域的特性や震災による被害程度の違いと関係しているように思われる。そのため、政党間の選挙公約の設定のされ方の違いは、各選挙区への候補者の配置の仕方と関係しているようである。例えば、すべての選挙区から複数立候補する自民党では、その言及率が、全体の言及率にかなり近いものとなっている。しかしながら、交通・運輸（二）については、空港建設の凍結、中止を求めた当初予算に反対した会派で、このカテゴリーへの言及率が高い。

ここで主成分分析によりカテゴリーの関連性を明らかにし、いくつかの主成分に要約した上で、選挙公約の設定のされ方について分析を進める。表17は、主成分分析の結果（因子負荷行列）である。九五年選挙では言及のなかった外交防衛を除いて十四のカテゴリーを投入し、固有値一以上で七因子が検出された。説明率は七一・四%となったが、第四因子まで分析に用いた。

第一主成分では、交通・運輸（十）、自然環境の保護（十）、近郊農業（十）、経済一般、教育（十）、社会基盤の整備（十）で、負荷量が大きい。先ほどの分析より、これらは、どの選挙区にも見られる比較的言及率の高いカテゴリーであるか、市周辺部の選挙区で言及率が高いカテゴリーが含まれる。同時に、これらは順位変動が小さいカテゴリーでもあった。雑多な印象が持たれるところではあるが、一応のところ「都市生活の高度化」と命名しておこう。

第二主成分では、中小企業対策（十）、住宅対策（十）、福祉厚生（十）、雇用対策（十）で、負荷量が大きい。これらは、議会審議で活発に議論された対策であり、またその後の政府への要望書の内容とも一致しているので、「被

表17 主成分分析の結果（因子負荷行列）

選挙公約カテゴリー	第一主成分	第二主成分	第三主成分	第四主成分
交通・運輸（＋）	0.65	0.09	-0.09	-0.32
自然環境の保護（＋）	0.56	-0.08	0.28	-0.09
近郊農業（＋）	0.55	-0.08	0.31	-0.09
経済一般	0.47	0.02	-0.46	-0.27
教育（＋）	0.47	0.25	0.17	0.52
社会基盤の整備（＋）	0.47	0.26	-0.21	0.09
中小企業対策（＋）	-0.05	0.68	-0.01	-0.25
住宅対策（＋）	-0.39	0.68	0.07	-0.06
福祉厚生（＋）	0.18	0.67	0.16	0.41
雇用対策（＋）	-0.25	0.51	-0.18	-0.39
交通・運輸（－）	-0.04	0.07	0.68	-0.35
防災安全（＋）	0.20	0.17	-0.56	0.24
減税、公共料金の引下げ（＋）	-0.12	0.04	0.32	0.39
財政改革（＋）	-0.32	-0.13	-0.31	0.22
固有値	2.12	1.85	1.50	1.24
説明率（％）	15.1	13.2	10.7	8.9

「災者支援」の軸だといえる。

第三主成分では、交通・運輸（二）で負荷量が最大であり、内容的には空港建設の中止・凍結であるので、そのまま「空港建設の中止・凍結」の軸だといえる。この軸では、経済一般と防災安全（十）で、やや大きな負の負荷量が見られる。空港建設は一時的しる神戸経済にプラスに作用するであろうし、また震災後、市長は空港を防災の拠点と位置づけているので、そうしたことと関係しているのかもしれない。

第四主成分では、教育と福祉が比較的大きな負荷量を持つので、「行政サービスの充実」の軸だといえる。

次に、候補者のグループ化を行ない、主成分分析によって析出された主成分得点をもとに、各グループ間の傾向の違いを調べることにしよう。ここでは、現職議員の候補者とその他の候補者、当初予算に反対した政党・政治団体の候補者とその他の候補者、被害程度の大い選挙区（東灘、灘、中央、兵庫、長田、須磨）の候補者

と被害程度が小さい選挙区（北区、西区、垂水区）の候補者について比較する。二グループの平均点の有意差を調べると検定を行った結果、表18のとおり、現職議員の候補者とその他の候補者については、有意水準を〇・〇五未満とした場合、帰無仮説は棄却されなかった。したがって、統計的にみて、両グループ間の選挙公約の設定の仕方に大きな違いは見られないということになる。現職以外の候補者も、議員となるために後援会組織を作り、自治会や政党の活動をおして議員となるための一定の訓練を受けていると考えられるため、選挙公約の設定の仕方が現職議員と大きく異なることはないと思われる。⁽⁷⁸⁾

しかしながら、その他については何らかの有意差が検出された。当初予算にたいして異なる意見表明を行った二つの政党群に属する候補者については、有意水準を〇・〇五未満とした場合、空港建設の中止・凍結に関して、帰無仮説は棄却された。やはり、空港建設について凍結や中止を議会審議で主張した政党・政治団体に属する候補者のほうが、選挙過程においても、こうした問題を選挙公約に組み込み、有権者に主張する傾向が強かったといえる。ただ、この軸では、交通・運輸（一）と対立すると思われる、交通・運輸（十）が、それほど大きな負荷量を持っていない。これは、空港建設反対を述べる議員でもそれ以外の交通・運輸対策の推進を訴えるものが少なくないこと、前回の選挙では空港建設の推進を選挙公約に掲げる候補者が見られたが、今回は、そうする候補者もなく、この問題を選挙公約として設定しなかったことによるものだと思われる。

被害程度の異なる二つの選挙区群に属する候補者については、第一、第二、第四主成分で、同様の水準で、有意な差が検出された。すなわち、被害程度が小さい選挙区では、「都市生活の高度化」、「行政サービスの充実」を被害程度の大い選挙区では、「被災者支援」を選挙公約に設定する傾向にあった。図4は神戸市の全世帯アンケート（平

表18 各グループ間の主成分得点平均の差

		選挙公約の次元							
グループ	N	都市生活の高度化		被災者支援		空港建設の中止・凍結		行政サービスの充実	
		平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差
新人・元職	59	-0.031	0.941	-0.015	0.960	-0.021	0.958	-0.037	1.006
現職議員	57	0.030	1.061	0.014	1.045	0.020	1.047	0.036	1.002
		t 値=-0.330		t 値=-0.155		t 値=-0.219		t 値=-0.391	
		P 値=0.742		P 値=0.877		P 値=0.827		P 値=0.697	

		選挙公約の次元							
グループ	N	都市生活の高度化		被災者支援		空港建設の中止・凍結		行政サービスの充実	
		平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差
当初予算に賛成	88	0.061	1.002	-0.077	0.964	-0.306	0.786	0.092	0.911
当初予算に反対	28	-0.191	0.988	0.242	1.089	0.962	1.003	-0.290	1.212
		t 値=1.163		t 値=-1.480		t 値=-6.940		t 値=1.781	
		P 値=0.247		P 値=0.142		P 値=0.000		P 値=0.078	

		選挙公約の次元							
グループ	N	都市生活の高度化		被災者支援		空港建設の中止・凍結		行政サービスの充実	
		平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差
被害小の選挙区	44	0.627	1.245	-0.333	0.690	-0.037	1.201	0.234	1.072
被害大の選挙区	72	-0.383	0.537	0.204	1.105	0.023	0.863	-0.143	0.932
		t 値=5.096		t 値=3.221		t 値=-0.309		t 値=2.000	
		P 値=0.000		P 値=0.002		P 値=0.758		P 値=0.048	

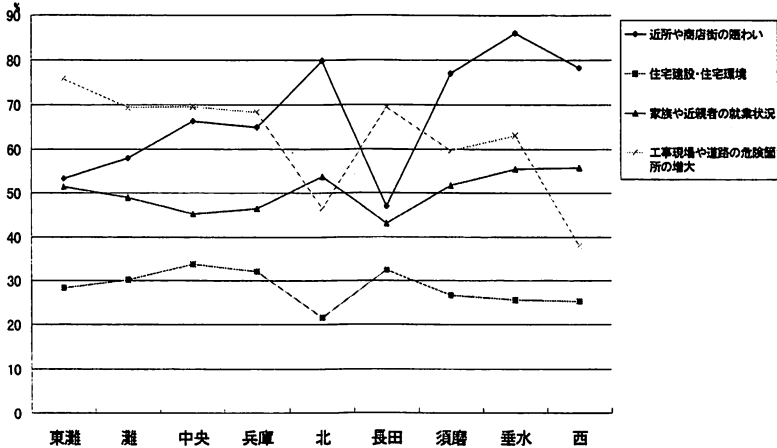
関法 第四九巻 第一・三合併号

一九八 (三五一)

成八年五月)の結果を選挙区別に集計したものである。⁽²⁹⁾ 震災から約一年半経過後の調査であり、市外へ一時的に避難している住民を一つのグループとして集計しているため、被害の程度と、復興の進捗状況についての住民の認識との間に連性は薄くなっていると思われるが、それでも被害の程度が大きい選挙区で、復興が進んでいるとは感じる住民は少ない。したがって、選挙が行われた時期においても被災区の住民のほうが支援策を強く求めていたと推測できる。ゆえに、少なくとも被災者支援の次元では、選挙公約の設定のされ方が住民ニーズをよく反映したものとなっているといえる。

これまでの分析から次のことがいえる。まず、議会活動をとおして議員たちが提

図4 復興についての住民意識



阪神・淡路大震災における神戸市会議員の行動

資料出所 平成8年度神戸市民全世帯アンケート

注1 「近所や商店街の賑わい」「家族や近親者の就業状況」は、それぞれ項目で「震災前の状態にまで回復している」と回答した人の割合。

注2 「住宅建設・住宅環境」は、神戸市に求められる中長期的計画としてあげた人の割合。

注3 「工事現場や道路の危険」は、地域で最近困っていることとしてあげた人の割合。

起した被災者への支援策と空港建設問題が、第二、第三成分(説明率の合計二三・九%)に表れている。したがって、全体として、候補者たちは、それまで議会や議員たちが、中央政府や市長にたいして、要望書や議会審議をとおして提起してきた問題を継続して議員や議会の課題にするとう権者に主張したということになる。

また、今回の選挙での選挙公約の設定のされ方は、地域的特性やそれと関連の深い住民ニーズと関係しているといえる。こうした選挙公約決定要因は、さらに市街地なのか、ベッドタウンなのかといった都市機能の相違、さらには被害状況の相違という二つの要因に分けられるようにも思われるが、今回の分析では、それを明らかにすることはできなかった。国政レベルでは各政党の選挙公約の設定のされ方が「政党の政策の違いをかなり正確に反映している」とされるが、今回の選挙公約を分析した限りでは、地方レベルでは、それとは異なる次元で選挙公約が形成されているといえよう。

3 選挙結果とその後の議会

選挙結果は次のとおりであった。自民党の得票率は前回より六・〇％低下し、四議席を失った。一九九四年の社会党兵庫県本部の分裂後初の市議選となった社会党、護憲社会は、それぞれ候補者を増やしたが、得票率の合計は前回より〇・八％低下した。新党さきがけは、無所属で立候補した候補者を含め、五人を擁立したが全員落選した。ところで、戦後、神戸市で行われた衆・参議院選と市議選での各政党の得票率の変化を分析した依田博氏によれば、近年では各レベルの選挙での政党の得票率が一致する傾向にあり、神戸市の有権者の投票行動が「政党ラベル」に基づくものになっているという。⁽⁸¹⁾ 今回の選挙で敗北した政党のパターンは、当時の連立政権の構成と等しいことから、有権者は震災対策で失点を重ねた政府を批判し、他の政党や政治団体へ投票したと考えられる。

こうした批判票を獲得したのは、震災後野党色を強めた共産党であり、現職一人を含む四人が当選したさわやか神戸・市民の会であった。今回の選挙公約を見る限り、有権者が候補者たちの選挙公約の差異を知ること、空港建設問題を含む市政批判を除いては困難であったと思われる。実際、空港建設の続行に異議を唱える政党・政治団体が、議席数を伸ばしていることから、戦略的な観点からみると、選挙公約の上で他の政党と差別化を図ったことが功を奏したといえる。なお、どの党派にも属さない当選者は、タレント出身の候補者一人のみであり、ボランティア出身の候補者などは大きな流れを作り出すまでには至らなかった。全体として選挙公約が「震災対策の継続」という傾向をもっていったため、候補者やその所属政党の実績や経験という点が、候補者選択の基準となったように思われる。

公明は候補者の半数以上が新人議員であったが、全員当選を果たした。兵庫民社は議長経験のある議員が落選したが、無所属で出馬した連合系の候補者が当選するなどして、改選時議席から一議席を減らすにとどまった。確かに、

表19 神戸市議会の会派構成 1995年6月（改選後）

会 派 名	議席数	議席率(%)
公 明	13	18.1
新 べ	11	15.3
自 民 党	11	15.3
兵 庫 民 社	10	13.8
共 産 党	10	13.8
こうべ市民連合	7	9.7
護 憲 社 会	4	5.6
さわやか神戸・市民の会	4	5.6
無 所 属	2	2.8
計	72	100

資料出所 神戸市市会事務局 議員名簿より作成

今回の選挙では、オール与党体制と呼ばれた議会―行政関係及び会派関係を改めようという有権者の意向が働いたことは確認できたが、それに大幅な変更を加えるものではなかった。また、選挙公約という観点からすれば、それは、各選挙区の地域特性や震災によって生まれた住民の要望を反映しており、また選挙前の議会審議でも住宅対策や産業支援対策などが広く議論されたことなどを鑑みると、この選挙過程を通して出力された政策コミットメントの一つは、震災対策の継続ということになり、この選挙で当選した議員は、有権者にたいして、継続して震災対策に取り組むという契約を結んだといえる。

選挙後、自民党平成会は、新進党の候補者と会派を結成したため、自民党の名称が消え、「新こうべ21」となった。社会党と兵庫民社は県議会では統一会派を組んでおり、社会党も会派名から政党名を消し「こうべ市民連合」とすることで、兵庫民社との統一会派を望んだとされるが、兵庫民社は独自に会派を結成した。しかし、こうした会派再編は既存の会派関係に変更を与えるのではなく、その後の議長選挙では、従来どおり自社公民から議長、副議長が選出された。また、野党となった三会派が政策協定を結ぶことはなく、それぞれ独自の議長候補をたてたが、空港建設問題などについては協調していくことになり、共同で請願の紹介議員になるなどしている。

結 論

これまでの分析から、震災にたいする神戸市会議員の行動及び彼らが果たした役割は、以下のようにまとめることができる。まず地震発生直後からの議会リーダーたちの行動は、「危機」を早い時点で察知し、組織的にそれに対応しようとする行動であったという意味で、危機管理の要素を多分に含むものであったといえる。この際の彼らの基本的な目標は、地震発生直後から社会・産業基盤の早期復興にあり、市長にたいして政府への要望活動の重要性を主張し、その役割を議員たちが担うと提案した。こうした議会リーダーらのアイディアは、議長という特殊な地位により、市の幹部職員や各会派代表者などの議会のサブ・リーダーたちを動員して要望書を作成し、実際に要望活動を行うための災害対策委員会を設置するなど、震災にたいする議会の組織的な対応へと展開していった。

災害などの緊急時では、リーダーシップが発揮されやすい組織形態とならざるを得ないことが多いが、同委員会が、各会派の代表や市会運営委員会委員など議会において一定の役職にある議員から構成されていたことは、そのことと無関係ではない。つまり、会議体としての議会は災害対策委員会を設置することで、機動力をもった活動体へとギアチェンジしたのであり、政府からの援助を獲得するために、一定の役割を果たしていった。危機管理活動は、予防段階、即応救急段階、復旧段階、そして復興段階の四段階に分けることができる⁽⁸²⁾とされるが、彼らの危機管理活動は、要望書の内容や一連の活動から判断すると、復旧・復興段階を念頭に置いたものであったといえる。

議会リーダーを中心とする一連の対応は、執行部に議会や議員の存在を市長にアピールし、震災対策が行政組織だけで進められるものではないことを認識させたのであり、自治体政府の震災対策を進める上で、議会（もしくは議会

の代表的なメンバー）を相対的に自律的な存在にしたといえる。自治体政府の政策形成における議会審議の影響力を評価する論者たちは、執行部と議会の意思の基本的な一致や議会事前手続きの存在といった議会審議の前過程の発達により、条例案や予算案の否決や修正が顕在化しないという見方をする。地方議会の影響力に関する仮説は、その影響力を測定するためには、議会審議以前の過程に注意を払うよう指摘しているといえるが、これまで見てきたとおり、少なくとも議会リーダー（議会）は、いくつかの対策については、執行部との間で早くからその方針を共有していた。つまり、社会、産業基盤の早期復興を目標とする彼らの活動は、両者間において、自治体政府の地震対策をめぐってのコンセンサスの形成を促進させるという副次的な効果をもたらし、震災後の議会日程の短縮化やスムーズな審議を可能とした一要因となったといえる。

しかしながら、議員たちの活動を時系列的に配置したとき、議会リーダーたちの活動が徐々に終息に向かったのは対照的に、選挙区や住民の直接的な利益を重視する議員たちの活動は、地震発生以降、選挙区活動、議会活動、選挙活動といった各場面で観察された。こうした利益を重視する彼らの基本的な活動スタイルの一つは、住民ニーズの把握に努め、公式、非公式的に住民の要望を行政に取り次ぐというものであった。一般に議員たちが、住民の要求を取り次ぎ、そうした要望に関して行政当局による実施を確保することは、議員たちの典型的な日常活動に数えられる。議員によって取り次がれる問題の多くは私的な問題であったり、行政裁量の範囲内であるとされる。それでも議員たちがこのような役割を担うのは、一つには住民が「行政へのアクセスポイント」に不案内であるためであり、また住民個人や自治会から直接行政当局に要望するよりも、議員によって取り次がれたほうが「より迅速で、よく確実な実施を確保」でき、「行政当局者が住民の要望にたいしてより積極的に応答する傾向をみせる」からだとされる。⁽⁸⁵⁾ い

れにせよ、要望を依頼する側は議員のもつ一定の能力に何らかの期待を寄せ、議員は、その活動を何らかの形で集票と結びつけようとして、そうした期待にできる限り応えようとするのである。

議員たちの再選欲求から導かれるそうした行動は、災害時という文脈では、また別の効果を生み出したと考えられる。被災地では大量の住民ニーズが発生していたが、政府や自治体政府の対策が打ち出されるにはタイムラグが生じるため、被災者は大きな不安に襲われる。議員たちが彼らの要望の代弁者としてのポーズを示すことは、少なくとも極度の不安を抱える被災者に心理的満足を与えたであろう。また行政が被災者のニーズを把握していなかったり、そうしたニーズを伝えるアクセスポイントが十分に整備されていないときに、議員たちがその代替的な役割を果たすこともできたと思われ、実際、そうした効果を生み出したであろう。議長が提案した窓口一本化方式は、再選を意識する議員たちの活動によって生み出される以上のような効果を、議会の組織的な活動へと結びつける試みであったと考えられる。

だが、少なくとも議会審議以前までの議会リーダーや神戸市会災対委の活動に、選挙区レベルの議員活動が組み込まれることはあまりなく、議会リーダーたちは、自らが設定した明確な目標のもとで議会のサブ・リーダーや市職員などの人的資源などを活用することで、組織的に、非ルーティン的な政府への要望活動を指向した。その結果、選挙区レベルで活動する議員たちの関係が強化されることはなく、彼らの活動は、議員個人がもつ活動リソースの範囲内で、例えば、行政とのパイプを利用した要望活動の範囲に留まざるを得なかったのであり、たとえ彼らが十分な危機意識を抱いていたとしても、震災時の彼らの活動は、日常的なサービス活動の形式を超えることはなかったといえるのである。

そうした議員たちの活動が一定の成果を見せたのは、議会活動が開始された後のことである。議会審議で、彼らは、行政による対応が、予算・条例議案によって議会に十分示されていなかった住宅対策や産業対策を問題にし、そのいくつかを政府への要望書にも反映させたが、同時にそれは市長にたいする「要望書」であったことはいうまでもない。議員たちはそうした形態をとりながら、中央・自治体政府が進める危機管理活動に何らかの影響力を行使しようとしたのである。さらにそうした問題は、選挙過程においても、選挙公約として、多くの候補者によって有権者に主張され、選挙後も引き続き議員や議会の課題となったと結論づけた。

これまでみてきた神戸市会議員たちの活動について見るとき、彼らが果たした役割は、自治体の利益や住民ニーズを集約し、それを公式・非公式の場で、再表現することにあつたといえよう。地震発生直後、中央政府は、震災当日から具体的な政策立案のための情報はおろか、被害状況すら把握するのに多くの時間を要した。国会での集中審議に、神戸市会の要望書が多用されたという証言は、市会が要望書という形で神戸市の利益を集約し、それを中央政府にたいして政策情報を入力する役割を果たしたことを意味する。また、議員たちが、少なくとも被災者や産業界への支援策については、非公式に行政に要望したり、議会で議論し、それを政府への要望書に反映させたのであり、住民の直接的な利益を再表現する行動であつた。したがって、議会や議員がもつとされる「表現の機能」を、彼らは「危機」の中で高めていこうとしたのであり、多くの制約の中でも、それを試みたといえる。⁸⁷⁾だが、そうした議員たちの行動が、その後の震災対策にどのように反映され、どのような効果を生み出したのかについては、あらためて調査、分析される必要がある。

震災後の議会審議でも議論された神戸空港建設問題は、その後一九九七年の市長選挙でも争点化し、空港建設を推

進する笹山市長（自民、社民、公明、民主、新進推薦）にたいし、空港建設反対を選挙公約に掲げる新人候補者（新社会、共産推薦）が争い、現職市長が四万票の僅差で勝利した。しかし、この問題は大規模な住民運動へと発展し、九八年には住民投票条例制定の請求に向けて約三〇万人が署名を行ったが、この請求は空港建設推進派が多数を占める議会によって否決された。九九年の市会議員選挙では、そうした議会の判断にたいして、有権者の態度表明に注目が集まったが、選挙の結果、空港建設中止・凍結の態度を示す議員は、一九人から二四人へと微増するに留まった。住民投票条例請求に向けて署名を行ったすべての有権者が、空港建設に反対の意思を持っていたとは限らないが、住民運動がそのまま選挙結果に強く反映されたとはいえないだろう。多様な機能を備える大都市には、多様な利益が存在するのであり、有権者はこうした点も考慮しながら投票したと考えられる。それでも、この選挙をおして、有権者が、空港建設問題になお関心を持ち続けていることも明らかとなったのであり、今後の神戸市の対応にも注意を払う必要がある。

(1) 山川雄巳「阪神・淡路大震災における村山首相の危機管理リーダーシップ」〔関西大学法学論集〕第四七巻第五号、一九九七）Katsumi Yamakawa, the Prime Minister and the Earthquake: Emergency Management Leadership of Prime Minister Murayama on the Occasion of the Great Hanshin-Awaji Earthquake Disaster, (*Kansai University Review of Law and Politics*, No. 19, March 1998)を参照。この中で、山川教授は、時間の経過に伴う危機の性質の変化に着目しながら、阪神・淡路大震災における村山首相のリーダーシップ及び政府の危機管理活動について分析している。

(2) 自治体職員の被災状況や震災時の行動についての調査報告としては、依田博、久米郁男、荻谷寿夫「震災と行政システムに関するアンケート調査」の研究報告」〔兵庫県政学〕第一号、一九九五年八月、第二号、一九九六年三月）がある。

(3) 神戸市史を整理する際、基礎資料として神戸市編『神戸市史』、神戸市会事務局編『神戸市会史』を用いた。

(4) 池田 清『神戸都市財政の研究』(学文社、一九九七年)、一七八―二〇二頁を参照。

- (5) 蓮見音彦「神戸市の都市形成」(蓮見音彦、似田貝香門、矢澤澄子編『都市政策と地域形成』東京大学出版会、一九九〇年)、二二―二六頁を参照。
- (6) 西山八重子「社会的階層と都市空間」(蓮見他・前掲書)、九一頁を参照。
- (7) 依田 博「神戸市の政治——自治体政治と政党制」(『都市政策』第五五号、一九九〇年)を参照。なお人口増加区が抱える問題は、「人工的に創出された近隣社会ならびに新旧住民間の統合であり、交通体系や日常の消費活動の条件整備」であるとされる。
- (8) 西山・前掲九七―一〇一頁を参照。
- (9) 安田丑作「復興まちづくりと市街地整備」(神戸都市問題研究所編『震災復興の理論と実践』一九九六年)五一―五八頁を参照。
- (10) 高寄昇三氏は、その反論として、内陸部の都市開発が都市の密集を緩和し、被害の拡大を防いだこと、新開発だけでなく、既成市街地や工場跡地の再開発を他の都市よりも活発に行ってきたことをあげている。また「非戦災・密集住宅区への神戸市の対策が遅かったのではないか」との批判には、その地区が危険なことは、自治体も居住者も知っていたが、再開発による「コミュニティの破壊、家賃の高騰、権利関係の顕在化」により收拾のつかない事態に陥る恐れがあったため、「手がつけられなかった」としている。高寄昇三「復興事業と基本戦略」(神戸都市問題研究所編『震災復興の理論と実践』剏草書房、一九九六年)を参照。
- (11) 山口 定「京都市の戦後政治史序説」(三宅一郎、村松岐夫編『京都市政治の動態』有斐閣)、四三―四五頁を参照。
- (12) 依田・前掲論文を参照。
- (13) 同右・三一頁を参照。
- (14) 早川洋行「都市政治と地域生活」(蓮見他・前掲書)一九九頁を参照。
- (15) 金権体質を批判して自民党を飛び出した新自由クラブ(市議会に議席を持っていなかった)も合流したオール与党体制は、政令指定都市では神戸市がはじめてだとされる。依田博「神戸市長選挙と公約」(『都市政策』第五九号、一九九一年)を参照。
- (16) 神戸市会事務局『神戸市会のあらまし』一九九五年、三二頁を参照。

- (17) 早川・前掲二〇二頁を参照。
- (18) 矢澤澄子「地方自治と都市経営」(蓮見他・前掲書) 三三二—三三三頁を参照。
- (19) 同右・三三二頁を参照。
- (20) 神戸市におけるコンセンサス型の政策決定を示す近年の例としては、神戸空港建設計画が挙げられる。市会は、一九九〇年に全会一致で「神戸空港第六次空港整備五ヶ年計画」への組み入れに関する意見書」を採択し、行政とともに政府にたいし要望活動を繰り返し返してきた。
- (21) 本稿を執筆するための調査に際して、市会議員をはじめとする多くの方に大変お世話になった。この場を借りて謝意を表す次第である。
- (22) 間登志夫「議員の仕事」(関西大学経済・政治研究所編『都市議員の態度と行動』、一九八二年) 七三—九二頁を参照。
- (23) 若田恭二氏は、日本の地方議員の行動を、日本人に典型とされる「恩と義理」という一種のクライエントリズム的思考様式に着目しながら論じている。若田恭二『現代日本の政治と風土』(ミネルヴァ書房、一九八一年)を参照。またメイヒューは、米国連邦議会議員の行動を再選目標の追求の観点から論じているが、そこにはしばしばクライエントリズム的傾向があることを指摘する。David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 1974) pp. 131-134 and p. 142.
- (24) この調査は、一九九五年四月に「活力ある人間・文化都市神戸復興を目指す会」によって行われたものである。郵送式のアンケート調査であり、回収率は三六・一%であった。質問や集計の仕方にやや疑問も残るが、地震発生後の議員行動に関する数少ないデータであるので、その点を注意しながら使用することにした。なお、本データは神戸大学付属図書館「震災文庫」にて閲覧することができる。
- (25) 神戸市『平成七年度神戸市民意識調査——神戸の復興にむけてあなたのご意見を——』平成八年。
- (26) 市会議員(護憲社会、一九九七年七月二五日)へのインタビュ。
- (27) 市会議員(自民党、一九九七年七月二九日)へのインタビュ。
- (28) 市会議員(自民党、一九九七年一月一八日)へのインタビュ。
- (29) 市会議員(自民党、一九九七年七月二九日)へのインタビュ。

- (30) 若田・前掲一七八―一八四頁を参照。
- (31) 『読売新聞』、一九九五年五月二〇日。
- (32) 若田・前掲二〇四―二四七頁、伊藤光利「市会と市会議員」(三宅・村松・前掲)二七九―二八三頁を参照。
- (33) 市政調査員(公明、一九九七年一〇月二四日)、(共産党、一九九七年八月四日)へのインタビュー。
- (34) 神戸市会事務局職員へのインタビュー(一九九七年七月二九日)。
- (35) 神戸市会『阪神・淡路大震災 神戸市会の動き』平成七年、一頁を参照。
- (36) 芦屋市議会事務局『阪神・淡路大震災 芦屋市議会の取り組み』平成七年を参照。
- (37) 久米郁男「震災と行政組織管理」(『神戸法学雑誌』、一九九七年三月)を参照。
- (38) 吉本議員の行動についてはインタビュー調査、『毎日新聞』(一九九五年三月六日)、『朝日新聞』(一九九五年四月五日)による。また堺議長のそれについては、堺豊喜『価値ある選択 ―パート2―』(自費出版、一九九六年)による。
- (39) 同右・六ページを参照。
- (40) 『朝日新聞』一九九五年四月五日。
- (41) 神戸市会事務局職員へのインタビュー(一九九七年七月二九日)。
- (42) 静岡県議会では、東海地震への対応として、議長にたいする安否の報告義務と、地震発生から一週間後の午後一時に全体議員総会を行うことを会派間で取り決めている。なお、神戸市会議員全員の安否が、議長(市会事務局)によって確認されるまでに、約一週間を要している。
- (43) 若田・前掲二二―二三頁を参照。
- (44) 吉本議員は、インタビューのなかで、「神戸空港建設のために、これまで培ってきた中央とのパイプが、今回の要望活動では、そのまま役に立った」と述べている。彼によれば、中央との結びつきを強めるものは、「政党名」よりも、むしろそれまでの「付き合い」が重要であるという。
- (45) 中野 実『現代日本の政策過程』(東京大学出版会、一九九二年)、二二―二一頁を参照。
- (46) 吉本議員へのインタビュー(一九九七年一月一九日)。
- (47) 中野・前掲、二二―二頁を参照。

- (48) 同右、二二〇頁を参照。
- (49) 堺・前掲、二〇―二四頁。
- (50) 中野前掲。
- (51) 『朝日新聞』一九九五年一月二七日。
- (52) 山川・前掲「阪神・淡路大震災における村山首相の危機管理リーダーシップ」を参照。
- (53) 神戸市会事務局「調査ニュース——阪神・淡路大震災特集——」一六一―二〇頁を参照。
- (54) 同右。
- (55) 同右・二五―二六頁を参照。
- (56) この条例は、震災の被害を受けた市街地と住宅地の緊急整備と災害に強い活力のある市街地の形成及び良好な住宅の供給を目的とするもので(第一、二条)、その理念として市長、市民、事業者の「協働」が謳われ(第三条)、市長の責務(第四条)と市民及び事業者の責務(第五条)、事業者への要請(第六条)が定められている。以下のような対象地域では、建築行為の届け出を行い、市長は災害に強いまちづくりなどの情報を提供し、その他各種のアドバイスをを行うとしている(第九、十条)。対象地域には、市街地のはば全域が復興の対象となる「震災復興促進区域(五八八七ヘクタール)」、都市機能の再生、住宅の供給などを促進する地域として「重点復興地域(一二二五ヘクタール)」がある。
- (57) 堺・前掲二二頁を参照。
- (58) 山川教授によれば、「改正法案のほとんどが既存の政策の増分的(incremental)な改善とみることができるといって、新規法案は、もちろんすべてではないにせよ、改正法案とくらべてより大きい部分のものが非増分的性質をもっているであろう」とされる。山川雄巳『政策過程論』(蒼林社、一九八〇年)一四七―一四八頁を参照。
- (59) 社会党議員の質疑(第一回臨時市会本会議)。
- (60) 真砂泰輔「神戸市緊急復興計画 その法的側面」(『ジュリスト』一九九五年六月)を参照。
- (61) 安田・前掲三四頁を参照。
- (62) 矢野・前掲三三―三四頁を参照。
- (63) 安田・前掲四三頁を参照。

- (64) 安本典夫「復興まちづくりと住民参加」(『ジュリスト』、一九九五年六月)を参照。
- (65) 社会党議員の質疑(第一回臨時市会本会議)。
- (66) 公明議員の質疑(第一回臨時市会本会議)。
- (67) 市長の答弁(第一回臨時市会本会議)。
- (68) 兵庫民社議員の質疑(第一回臨時市議会本会議)。
- (69) 自民党議員の質疑(第一回臨時市会本会議)。
- (70) 市長の答弁(第一回臨時市会本会議録)。
- (71) 自民党議員の質疑(第一回定例市会本会議)。
- (72) 市長の答弁(第一回定例市会本会議)。
- (73) 当初は三月三十一日告示、四月九日投票の選挙日程であったが、震災により「当初の日程では適正な選挙管理執行が困難になった」ために、「阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員および長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」(一九九五年三月二三日)に基づき延期された。
- (74) 神戸市選挙管理委員会「選挙結果調」平成七年、三頁を参照。
- (75) 同右・一九五—一九七頁を参照。
- (76) 政策過程との関連から選挙公約(制度)のもつ意義については、山川・前掲「政策過程論」四六頁を参照。選挙公約制度は「有権者集団に基本的な政策選択肢を提供することによって選挙過程を政策過程にする」とし、当選した候補者の持つ選挙公約は、政策コミットメントとして、その後の政府の基本的な政策目標となることが期待される。それゆえ、選挙公約は「政治権力に民主主義的正統性を付与する基本的な装置」とされる。
- (77) 選挙公報を用いた選挙公約の精密なデータベース化の構築を目指す試みとしては、品田裕「選挙公約政策データについて」(『神戸法学雑誌』第四八巻第二号、一九九八年)がある。
- (78) 神戸新聞社が五月中旬におこなった候補者アンケート(回答率八三・六%)によれば、現職と新人のあいだで震災後の行政や議会の対応についての評価が二分しているという。今回の選挙公約分析では扱わなかった「行政のまちづくりの進め方」について、現職は回答者(四八人)のうち二〇人が評価しているのに対し、新人・元職(四九人)では四人であった。

また空港建設計画については現職の回答者の五四・一%が、雇用の創出という観点から見直す必要がないとし、一人人が事業凍結や事業テンポなど何らかの見直しの必要性を指摘している。これに対し新人の回答者の八六・四%が「復興、生活再建を第一に建設時期を検討すべき」などの意見を持っていたという。神戸新聞調査では、空港建設を推進すべきと考える候補者は少なくないが、実際に選挙公約として空港建設の推進を掲げる候補者は一人もいなかった。アンケート調査は、匿名性が確保されているので、候補者の個人的な考えが良く表れると考えられる。このように、実際に主張される選挙公約と候補者の個人的な考え方が乖離しているといえるが、それは選挙公約の戦略的な側面を示している。だが、そうした意見の乖離が、選挙公約制度そのものへの不信感を助長させる原因となっていることは言うまでもない。『神戸新聞社』（一九九五年六月五日、六日、七日）を参照。

(79) 神戸市『平成八年度 神戸市民全世帯アンケート調査』による。調査期間は、一九九六年五月一日―六月一〇日であり、神戸市内に在住する全世帯（五三万八千一三九世帯）及び市外へ避難している世帯（二万二千七二三世帯）にたいして行われた。回収率は二八・四%であった。

(80) 猪口 孝『現代日本政治経済の構造』（東洋経済新報社、一九八三年）三三―三六三頁を参照。

(81) 依田・前掲「神戸市の政治…自治体政治と政党制」二五―三三頁を参照。

(82) 山川・前掲「阪神・淡路大震災における村山首相の危機管理リーダーシップ」を参照。

(83) 村松、伊藤・前掲九三―一二三頁を参照。

(84) 同右・一五四頁を参照。

(85) 若田・前掲二〇八頁を参照。

(86) 議員による心理的な代表については、村松、伊藤・前掲一四六―一四七頁を参照。

(87) 表現機能に着目した、代表の概念についての理論的考察は、山川雄巳『政治学概論 第二版』（有斐閣、一九九四年）二一七―二二六頁を参照。