

検証テーマ『復興総括－復興全体の総括』

検証担当委員 野尻 武敏

(財) 21世紀ヒューマンケア研究機構理事長

(要 約)

1 はじめに

阪神・淡路大震災は、社会的、経済的な諸機能が高度に集積し、高齢化が進む大都市を直撃した人類史上初めての大都市直下型地震であった。死者 6,401 人、負傷者 40,092 人、家屋被害（全壊、半壊のほか全焼、半焼を含む）は、248,412 棟（448,929 世帯）に達し、ライフライン、道路、鉄道、港湾施設などの都市基盤も壊滅的な打撃を被った。その被害は約 10 兆円に及び、わが国では、戦後最大の地震災害となった。被災地では 20 世紀に入ってからだけでも、阪神大水害（昭和 13 年）や昭和 42 年梅雨前線豪雨等の水害や第二次世界大戦等、たび重なる災禍を被ってきたが、21 世紀を目前にして、大震災により再び大きな試練に見舞われたのである。

大震災前の平成 3 年に総理府（当時）が行った調査では、「自分の住んでいる地域で大地震が近いうちに起こると思う」人の割合は、全国平均が 22.9% であるのに対して、近畿地方はわずか 8.4%。行政においても、地震防災対策の基礎となる災害想定で震度 7 の激震を考慮していなかった。県民も行政も総じて地震防災意識が薄く、十分な備えができていなかったことが、一層、被害を大きくしたといえよう。

それに、今回は早朝の震災だったことがまだしも幸いし、発生が今少し遅れていたならば、さらに被害が拡大していたと考えられる。

この検証においては、人と自然、人と人、人と社会が調和する「共生社会」づくりを基本理念とし、単なる復旧ではなくて、未来への「創造的復興」を目指したその復興の歩みを振り返り、復興に向けた取り組みの総和として、成し得たこと、成し得なかったこと、なぜ成し得なかったのかなどを総括し、次世代や、国内外に向けて提言する。

2 阪神・淡路大震災が問うたもの

(1) 大規模災害の背景

ア 成長社会から成熟社会への移行期で起こった災害

阪神・淡路大震災は、物質的拡大を続けるエネルギーシユな成長社会から生活の質的向上や精神的豊かさを求める成熟社会への転換期に起こった震災であった。そのため、新たな諸課題が置かれ、新しい潮流も生まれてきた。

イ 少子・高齢社会で起こった災害

震災による死者のうち高齢者が約半数を占めるなど、顕わとなった少子・高齢社会の実相が、これからの社会のあり方を問いかけ、様々な社会実験を生んだ。

ウ バブル崩壊後の景気低迷期に起こった災害

構造的な課題を抱えた被災地産業が、その改革を模索する中で震災にあい、全国的な景気低迷との二重苦に立ち向かわなければならなかった。

エ 大都市を直撃した災害

機能的に高度に発達し、集積した大都市を直撃した大震災で、大自然の前に現代の人類の知恵が如何に脆いものかが露呈した。

(2) 近代都市文明への警鐘

ア 近代都市文明の光と影

近代には、個人主義的な民主主義が進展し、科学技術の飛躍的な進歩とともに、経済のめざましい成長ももたらされた。その結果、物質生産力は著しく向上したが、一方で宗教的な世界は後退し、自然に対する畏敬の念は薄らぎ、ひたすら人工的、合理的な都市がつくりあげられてきた。とりわけ、わが国では戦後こうした傾向が顕著であった。

阪神・淡路大震災では、大自然の力の前に、それまでの都市の便利で快適な生活が一瞬にして崩れ、いわば、近代都市文明の持つ光と影が凝縮した形で露呈されてきた。

イ 都市構造の脆弱性

(7) 「安全神話」の崩壊

今回の震災では、高速道路の寸断、新幹線の高架橋の落下等による交通網の途絶、水道・電気・ガスなどのライフラインの切断、情報通信基盤の被災など、現代技術の粋を集めて構築された都市施設が、わが国の「安全神話」とともに一瞬にして崩れ去り、近代都市構造の脆さが浮き彫りになった。

また、構造物の耐震性や検査の仕組みの重要性、安全、安心なまちづくりにおける学校や公園の果たす役割なども再認識された。なお、戦災で被害を受け復興した地域は、戦災復興土地区画整理事業などが施行されたこともあり、総じて震災の被害が少なかったとの指摘がある。

(4) 「効率」「集中」「画一」の限界

戦後の高度成長期に、人口増加や経済成長により、土地利用は高度化し、経済効率優先、機能重視の画一的な都市づくりが進められた。震災によって、都市部への過度の人口集中や、高齢化したインナーシティ問題など、近代都市が抱える問題がクローズアップされ、成長社会を支えた「効率」「集中」「画一」を旨とした都市構造から、人々の「安全」や「安心」「ゆとり」を求めるライフスタイルに沿った転換が迫られることになった。

ウ 都市生活の脆弱性

(7) 都市の人間関係の脆さ

戦後、我が国では個人主義が支配し、特に都市部では、プライバシーが重視され他人から干渉されない合理的な人間関係が支配していた。大震災では、こうした個人主義的社会の災害への脆さが明らかになり、人と人とのつながりや助け合いの大切さを再認識させられた。

(4) 忘れられていた共同体機能

地域共同体的意識が色濃く残っていた淡路島での住民による救助活動は、多くの命を救った。一方、「匿名性」が快適だと言われる都市部では、救命のみならず、その後の生活の復興過程でも、助け合いの基盤となるコミュニティの形成が課題とされた。淡路島のように伝統的な自助、共助の仕組みが機能している地域で、ボランティア等の外部からの支援に対するニーズは比較的小さいが、そうでない場合には、外部からの適切な支援の有無が、迅速な復旧・復興に大きく影響するといわれる。高齢者に集中した犠牲に、コミュニティの濃淡が大きく影響していたことが各種調査で明らかになり、自治会や消防団などの基盤をなすコミュニティの持つ福祉機能や危機管理機能の重要性が再認識された。

3 創造的復興への道のり

被災地では、単に震災前の状態に戻すのではなく、高齢化、国際化、情報化、環境やエネ

ルギー問題の深刻化などの時代潮流を見据えて、先駆的な仕組みを定着、発展させ、21世紀の成熟社会にふさわしい復興を成し遂げるための取り組みが進められた。

(1) 被災地の復旧・復興過程

ア 震災直後

震災後、甚大な被害への迅速、的確な対応はもとより、創造的復興への道筋の検討にも迫られた。

[政府の取り組み]

- 政府では、1月17日に非常災害対策本部、1月19日に緊急対策本部を設置し、1月22日には兵庫県公館に非常災害対策本部の現地対策本部の事務所を開設し、被災自治体の災害応急対策への支援等に取り組んだ。

[県の取り組み]

- 県では、1月17日午前7時に災害対策本部を設置し、食料や生活物資の供給、応急仮設住宅の建設をはじめとする災害応急対策にあたるとともに、被災市町への支援等に取り組んだ。

[民間の取り組み]

- 被災地では、震災直後、家屋の下敷きになった住民の救出活動（北淡町ほか）や消火活動などにおいて、家族とともにコミュニティが大きな力を発揮した。また、地域の住民や企業、各種団体の共助活動に加え、全国各地から多くのボランティアも駆けつけて、被災者へのきめ細かな支援にあたった。復興過程においても、避難所・応急仮設住宅等でボランティアの活動が目立った。ボランティア参加者は、震災後1年で延べ138万人に達し「ボランティア元年」と言われている。これを契機に我が国でもボランティア等による社会活動が一举に脚光を浴びるようになり、その組織化や制度化も格段に進んだ。

[主な課題等]

- 震災時には、初動対応の遅れが指摘されたが、その後、震災の教訓を踏まえて、初動体制や情報の収集・伝達等のシステムが見直され、実戦的な防災体制づくりが進展した。
- 東南海・南海地震等を視野に入れた広域防災体制のさらなる強化等が必要であり、そのためには、災害対応にあたる組織間の調整や防災システムの標準化等、全国的な取り組みが必要である。
- 被災者のニーズに迅速かつ弾力的に対応するうえで、地方の権限の強化とともに、救助メニューや救助方法の多様化など災害救助法に基づく救助の仕組みの見直しが必要である。

イ 復旧期（H7～H9）

この時期には、被災地の早期復旧を実現するため、都市基盤の復旧、住宅の量的確保、産業での純生産の回復等が課題となったが、緊急に処理すべき課題への取り組みを定めた緊急復興3か年計画に基づき、それらの目標がそれぞれ達成された。

また、3月末までに3万戸の応急仮設住宅を建設するとの目標のもと、総力をあげた取り組みが展開され、避難所の解消と応急仮設住宅への移転が進んだ。避難所から応急仮設住宅への移行期を迎え、被災者の生活再建支援等への対応がクローズアップされた。

[政府の取り組み]

- 政府では、復興対策本部及び復興委員会を設置（H.7.2）し、阪神・淡路地域の復興に向けての取り組み方針の決定、復興特別事業の選定、復旧・復興に係る特別法の制定等に取り組んだ。

[県の取り組み]

- 県では、復興本部を設置（H.7.3.）し、戦略ビジョンを踏まえて、阪神・淡路震災復興計画、さらには緊急復興3か年計画を作成し復旧・復興対策を推進した。ま

た、被災者と行政とをつなぐ仕組み（第三者機関）として被災者復興支援会議を設置するとともに、復興基金（国、県、神戸市により設置）を活用し、被災者一人ひとりの生活復興の支援に取り組んだ。復興基金は被災地の実情に沿って地方主体の復興を進めるうえで効果を発揮した。その他、この時期の特徴的な取り組みとして、応急仮設住宅のふれあいセンターやコミュニティプラザ等の設置、産業復興条例の制定などがあげられる。

〔市町の取り組み〕

- 市町では、復興本部の設置、復興計画等の作成など、それぞれの地域の実情に応じて復興の推進体制を整備し、震災復興に取り組んだ。神戸市では、神戸起業ゾーン条例、並びに災害や犯罪や事故から市民の安全を確保する神戸市民の安全の推進に関する条例（H.10.1）を制定した。

〔民間の取り組み〕

- 被災地では、まちづくり協議会等の活躍や、「阪神・淡路ルネッサンスファンド」、「阪神・淡路コミュニティ基金」、「神戸まちづくり六甲アイランド基金」といった民間基金の設立など、創造的復興に向けた先駆的な取り組みが進展した。

〔主な課題等〕

- 阪神・淡路大震災の被害額は9兆9,268億円と推計されたが、この算定手法に統一した基準がなく、全国的なルールの明確化が必要なことが明らかとなった。
- 被災者支援施策については、状況に応じて後追的に支援策が打ち出されるという面がみられたが、メニューの一括提示のあり方や手法等について、復興準備計画等ともあわせて検討が必要となった。
- 今回の震災では、復興基本法のような仕組みはとらずに、補正予算措置、復興特別事業への位置づけ等による対応が行われた。今後は、復旧・復興全体を視野に入れた復興施策の枠組みの明確化について検討が必要である。
- 被災地から提案されたエンタープライズゾーン構想については、「一国二制度」の壁が破れず、実現に至らなかった。その後、構造改革特区や地域再生計画などについての制度化が図られた。

ウ 復興初期（H10～H11）

この時期には、主要インフラ施設の復旧が、ほぼ完了し、応急仮設住宅から恒久住宅への円滑な移転や、被災者の状況に配慮したきめ細かな生活再建支援が課題となった。被災者の恒久住宅への円滑な移転に向けた支援策が実施され、応急仮設住宅入居者の恒久住宅への移転が完了した。さらには全国的な不況下での産業復興等への支援方策などもクローズアップされた。

〔政府の取り組み〕

- 政府では、被災地域の公的支援を求める声を受け、被災者の自立した生活の開始を支援することを目的として、被災者生活再建支援法を制定（H.10.5）した。また、震災に際してのボランティアの活躍が契機となり、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、市民が行う自由な社会貢献活動の発展を促進するために、特定非営利活動促進法（H.10.3）を制定した。さらに、一極一軸集中から多軸型国土構造への転換をめざす21世紀の国土のグランドデザインを策定（H.10.3）し、震災に強い国土づくりの方針などを示した。

〔県の取り組み〕

- 県では、被災者生活再建支援法の付帯決議を受け、生活再建支援金と中高年自立支援金を統合拡充した被災者自立支援金制度を創設（H.10.6）したほか、被災者の自立復興に向けてのきめ細かな生活支援を行うため、生活復興支援プログラムを作成・推進した。

また、産業復興の面では、新産業創造促進のためNIRO（新産業創造研究機構）に

よる事業展開や外国・外資系企業の立地促進のため HIS（兵庫投資サポートセンター）による事業展開等を推進した。さらに、震災の教訓を踏まえ災害に強く人々が安全で安心して暮らせる都市づくりを推進するため、防災都市計画マスタープラン（H. 12. 4）をとりまとめたほか、21世紀の成熟社会におけるまちづくりを総合的に推進するため、まちづくり基本条例（H. 11. 3）や、まちづくりグランドデザイン21（H. 12. 3）を策定した。また、5年間にわたる復興過程を検証し、後期5か年の取り組みに反映させるため、震災対策国際総合検証事業に取り組んだ。

〔市町の取り組み〕

- 神戸市においても生活再建支援プランを作成・推進するとともに、これまでの取り組みの検証などが行われた。

〔民間の取り組み〕

- 被災地では、特定非営利活動促進法の制定（H. 10. 3）により活動の環境の整備が進むなか、各種のNPO/NGOが設立された。また、市民社会の形成をめざし、震災復興市民検証研究会等による検証も行われた。

〔主な課題等〕

- 復興の折り返し点を迎え、過去5年間の取り組みを県、市、民間がそれぞれ検証し、その成果を今後の取り組みに反映させていくことが求められた。

エ 本格復興期（H12～）

この時期には、応急仮設住宅が解消し、本格的な復興に向け、被災高齢者等の生活復興、まちなぎわい等復興まちづくり、産業復興等への支援等が大きな課題となった。

〔政府の取り組み〕

- 政府では、復興本部の廃止（H. 12. 2）に伴い、復興事業に対する国の支援を推進し関係省庁間の円滑な連携を図るため、阪神・淡路大震災復興関係省庁連絡会議を設置した。

〔県の取り組み〕

- 県では、復興計画後期5か年推進プログラム（H. 12. 11）、残された3か年の最終3か年推進プログラム（H. 14. 12）を作成し、高齢者等の見守り体制の強化やまちの賑わいづくりなどの取り組みが進められたほか、ひょうご経済・雇用再活性化プログラムを策定（H. 13. 12）し、地域経済の活性化に向けた取り組みが進められた。

また、県民、自治会等の地縁団体ボランティア等の参画と協働による豊かな地域社会づくりを推進するため、県民の参画と協働の推進に関する条例（H. 14. 12）を制定したほか、今後の社会基盤整備の進め方を示す社会基盤の基本方針・プログラム（H. 14. 3）を策定した。文化復興のシンボルとして、芸術文化センターの整備（H. 17. 秋開館）なども進めている。

さらに、震災の経験と教訓を踏まえ、21世紀の成熟社会のあり方を先導する「21世紀兵庫長期ビジョン」が策定（H. 15. 3）された。また、平成17年1月に震災から10年を迎えるにあたり、これまでの取り組みを総括的に検証し、その結果や教訓を次世代への提言として広く発信するとともに、国内外からの多大な支援に対して感謝し、被災地の復興の成果等をアピールする「復興10年事業」が被災市町等とも連携して推進されている。さらに、（財）阪神・淡路大震災記念協会では、震災の経験を踏まえた21世紀文明の創造をめざした研究に着手している。

〔市町の取り組み〕

- 神戸市では、後期5年の復興計画推進プログラムが策定された。

被災各市町でも、それぞれの実情を踏まえ、高齢者等の見守り体制の強化やまちの賑わいづくりの取り組み等が進められた。また、これまでの取り組みについて、「復興の総括、検証」を実施し、プログラムのフォローアップに反映させている。

〔民間の取り組み〕

- 被災地では、NPO/NGO 等による幅広い活動が活発に展開されるとともに、中心市街地の活性化を推進するためタウンマネジメント機関が設立されるなど、地域住民の力がまちの賑わいづくり等の取り組みにも発揮された。また、震災10年市民検証研究会による10年検証など、民間でも復興過程の検証が進められている。

[主な課題等]

- 住宅再建支援については、公的な支援制度として被災者生活再建支援法が改正(H.16.3)され居住安定支援制度が創設された。公的な住宅再建支援制度について、私有財産形成への公費投入に対する国の抵抗が強く、住宅建設費本体への支援が対象となっていない。このため兵庫県では、制度が改善されるまでの間、県単独の補完制度が講じられている。また、公的な支援には、限界があることから、住宅所有者間の相互扶助を基本とする共済制度の実現に向けて、県民の意向を踏まえた詳細な制度設計等の検討を進め、「公助」、「共助」、「自助」が三位一体となった仕組みの構築をめざしていく必要がある。
- 震災復興にあたり、住民の主体的な参画を得て、独創的なまちづくり・地域づくりを進めるため、地方が主体となった復興を権限や財源を含めて保証する仕組みを確立する必要がある。

(2) 被災者の復興過程

ア 震災直後の被災者の行動

震災直後、一部に強盗・窃盗事件や不徳な振る舞いが見受けられたが、略奪などの騒擾が起らず、総じて被災者の行動が冷静であったことが、日本人の美質として海外から評価された(震災後の犯罪件数についても、前年の同時期と比べ減少)。

個人主義的、合理的な生活様式が浸透した大都市において、大震災にもかかわらずパニックが発生しなかった背景として、次のようなことが考えられる。

- (7) 行政は、被災者に対する応急対策の迅速な実施に努め、防犯パトロールなどの治安対策や被災者への情報提供等に取り組んだ。「原則として今回の震災で家を無くされ入居を希望される方々全員に、応急仮設住宅を提供する」という県の方針発表は、被災者の安心感につながったと言われている。
- (4) 民間企業の被災社員に対する家族主義的な支援、生協やスーパー等による食料、その他の生活必需品の供給、さらに日銀による金融特別措置などがいち早く実施されたことが、被災者の混乱防止に大きな効果があったと考えられる。
- (7) こうした取り組みのほか、「共同態」意識の潜在する日本人の美質も大きく作用したと推測される。
- (1) 震災では、情報提供の努力とともに、これらの各種の共同体的な結びつきが顕在化してきて、被災者には、速やかに救援や支援が来るという安心感が支配していたことも考えられる。

暴動や社会不安を防止するには、緊急時における生活財供給の対応体制の整備や、行政と住民間の情報の共有システムの充実が重要である。

イ 被災者の生活の復興過程

(7) 避難所期

被災地では、多くの人が家を失ったため、近隣の避難所や施設に被災者が殺到し、最大31万人(天津市の人口に相当)を超える住民が避難を余儀なくされた。震災直後の避難所では、食料、飲料水の供給等のトラブル、プライバシーやトイレの問題などがあり、避難者は不自由な生活を送ることとなった。そして、インフルエンザの流行や震災の精神的ショック、避難所生活のストレスなどにより高齢者や障害者を中心に体調不良や精神不安を訴える者も出た。

このようにこの時期の被災者は、互いに非常時の厳しい生活を共有し、助け合いや励まし合いが顕著に広がるとともに、全国から駆けつけたボランティアや住民の連携

などにより、避難所におけるコミュニティが次第に築かれていった。

なお、ライフラインの復旧や応急仮設住宅の建設に伴い、避難者数は急速に減少していった（指定避難所は平成7年8月に解消）が、自力再建が困難な高齢者などは、応急仮設住宅の入居を待つことを余儀なくされた。

〔避難所の設置・運営体制の充実〕

大震災を教訓に避難所の迅速、円滑な設置運営をはかるため県や市町の地域防災計画の見直しが行われた。また、学校の避難所運営における教職員の役割分担を明確にした「学校防災マニュアル」（H.9 県教育委員会）や市町に対して避難所の設置・運営に係る基本的な事項を示した「避難所管理・運営指針」（H.13 兵庫県）を作成するなど、市町、学校、地域（自主防災組織等）が連携した避難所運営体制の整備が進められた。

避難所の設置・運営にあたっては、①施設の安全性の確保、②休日、夜間を想定した開設の手順、③運営体制（市町、自主防災組織、学校の役割分担）、④食料、生活物資やトイレの確保方策、⑤情報提供の仕組み、⑥被災者の健康管理の仕組み、⑦プライバシーの確保（更衣、授乳等）、⑧福祉避難所の仕組みの活用（高齢者、障害者等）などについて、整備しておく必要がある。

なお、仮設トイレ対策については、大震災を教訓に下水道を利用した仮設トイレ対応型マンホールの設置や水がなくても汚物を凝固剤で簡単に処理できる方法などが開発されており、災害の状況や避難所等の条件により下水道の利用と仮設トイレの設置の両面から備えを考える必要がある。

（→避難所のあり方については、震災対策国際総合検証事業（5年検証）で詳しく検証されている）。

(4) 仮設住宅期

大量の応急仮設住宅の用地確保には限界があり、結果として、多くの被災者が慣れ親しんだ地域から離れることになった。そのため被災者にとっては、新たなコミュニティの形成が必要となり、自治会の立ち上げやふれあいセンターの運営、イベントの開催、地元自治会との交流会などが、ボランティアの支援なども得ながら進められた。

高齢者の優先入居が図られた結果、年齢層に大きな片寄りのある応急仮設住宅も少なくなり、閉じこもりがちになる者も見受けられた。

また、プレハブ造りの応急仮設住宅では、夏場を迎え、クーラーの設置に迫られた。また、薄い壁の構造から生ずるプライバシーの問題、台所や風呂の段差、夏場の室内が高温になるなどの問題があった。

また、被災者は、住宅再建や、失業、収入減などの問題に直面していたが、この時期には自立再建に向けて動く層と、自立が困難で公的住宅等への入居を待つ層との二極化の傾向が明らかになってきた。

〔応急仮設住宅の運用改善等〕

大震災では、災害救助法に基づき大量の応急仮設住宅が供給されたが、災害弱者に対しては地域型仮設住宅が建設され、その後の福祉仮設住宅の仕組みにつながった。

応急仮設住宅については、こうした①福祉仮設住宅の仕組みの活用のほか、②設置場所の事前確保、③迅速な供給システム（業界との協定、応援体制等）、④入居者の選定方法の検討、⑤入居者のケアの仕組み、⑥気候等、地域性等も考慮した構造など設備面の配慮（冷暖房、ひさし等）や台風対策などが必要である。

なお、応急仮設住宅の防音や保温性等を向上させるための研究開発なども行われている。

設置場所の選定にあたっては、交通事情、生活環境など被災者の事情に可能な限り配慮するとともに、その早期解消のため、恒久住宅の確保等を迅速に進める必要がある。特に、応急仮設住宅や恒久住宅の確保にあたっては、コミュニティの維持（地域単位）への配慮が望まれる。

大震災では、自己所有地での応急仮設住宅の建設も議論となったが、土地を持つ者とそうでない者との不公平感や、応急仮設住宅の長期残存による都市復興の遅れ等の可能性もあり、実施には至らなかった。

また、被災者の住まいの確保を迅速に進めるためには、応急仮設住宅のほか、公営住宅や民間賃貸住宅の活用、家賃補助など多様な選択肢を準備すべきである。ただし、その場合、応急救助の枠組みでどこまでを対象にするかなど、恒久住宅政策との関係も視野に入れ、期間や経費面で同等の被災者間でのアンバランスが生じないようにする必要がある。

早期入居や無駄をなくす観点からは、既存の住宅ストックの活用が有効だが、住宅ストックをはるかに超える需要が生じた場合やコミュニティ単位でのまとまりといった観点からは、応急仮設住宅の建設が有効であり、どの方法を選択すべきかについては、災害の態様や地域の実情により一概にはいえない面がある。大震災では、ピーク時で31万人を超える避難者を数え、住まいの確保に関して応急仮設住宅以外の適切な手段を早急に講じることが難しかったこともあり、「大量かつ迅速」な応急仮設住宅の建設という方法が講じられた。

（→応急仮設住宅のあり方については震災対策国際総合検証事業（5年検証）で詳しく検証されている）

(ウ) 恒久住宅移行期

移り住んだ災害復興公営住宅では、中高層の気密性の高いコンクリートの建物での生活にとまどいや不安を感じ、孤立したり健康を損ねるといったケースが生じた。高齢者の優先入居や低廉な家賃、家賃補助などにより、入居者の高齢化の傾向が顕著であった。閉じこもりがちな高齢者や一人暮らしの中高年者など、コミュニティの再構築が求められたが、入居者の高齢化により自治会の運営がスムーズに進まないケースも生じた。

また、応急仮設住宅での生活が長期化するにつれて、入居者数が減少し空き家が点在するようになった。思うにまかせない生活再建への焦燥感からアルコール依存や精神的ストレス等の問題を抱えた被災者もみられた。

(イ) 本格復興期

災害復興公営住宅における高齢化率の加齢とともに、痴呆症や歩行困難などケアを必要としたり、閉じこもりがちの高齢者が多くなり、コミュニティづくりや健康づくりなどの面で課題が残されている。

一方、これまでの近所づきあいや地域活動への参加状況をみると、災害復興公営住

宅への移行期から始まった新しいコミュニティづくりは、5～6年の間でほぼ被災地の既存のコミュニティレベルに達したことが明らかになっており、居住者をはじめ、地域のキーパーソンの存在、NPO/NGOやボランティア等の支援者の努力の成果と考えられている。

このように、被災者の中には、被災の現実を受け入れ相互の見守り合いの活動や生きがいがづくり、仲間づくりに積極的に取り組む人々が少なくない。

高齢化した災害復興公営住宅の入居者に対して、被災自治体では、住宅復興コミュニティプラザ活動支援事業、LSA、SCSの設置やまちの保健室の開設などによる支援を実施してきた。しかし、入居者の加齢にともなう歩行困難や痴呆症の進行など、高齢化に伴う自治会の運営の限界が明らかになるとともに、入居者の血縁者が疎遠がちになるなど、より一層の支援方策が求められる状況となっている。

そうしたなか、過疎化と高齢化が進む被災地淡路では、寝たきりや痴呆症等の住民も地域と関わりながらともに過ごしていくことをねらいとした会が設立され、高齢者を中心としたメンバーが活動を展開している。こうした事例のように、今後の高齢社会の先取りと考えられる課題に対しては、地域ぐるみの主体的な取り組みが求められている。

4 創造的復興の達成状況と残された課題への対応

(1) 創造的復興の達成状況の評価

創造的復興とは、「単に震災前の状態に戻す（復旧）のではなく、震災の経験と教訓を活かして21世紀の成熟社会にふさわしい復興を成し遂げる」ことにある。被災地では、こうした創造的復興を掲げ一丸となって取り組んできた。これは、いわゆる「復興」についての制度的・財政的な壁に対する挑戦の道のりであったとも言えよう。

10年間を通じて、ソフト面では、①県民の参画と協働の推進に関する条例の制定、②ボランティア等による活動の活発な展開、③まちづくり協議会や自主防災組織の活動、④高齢者の見守りシステム、⑤コレクティブハウジングなど新しいすまい方、⑥コミュニティビジネスの進展等、これらの成熟社会を支える新たな仕組みが育っている。

もとより、これらの動きが、すべて大震災を契機に新たに生まれたというわけではなく、震災以前からの全国的な時代潮流も無視することはできない。しかしながら、少なくとも被災地では、震災からの復興過程において、21世紀の我が国の社会状況を先取りしたような様々な課題の解決に迫られ、そのなかで、人々が、震災で学んだ災害への備えの充実や共生の理念を具現化すべく、果敢に取り組んできたことは間違いない。

ハード面では、①まちづくり基本条例など全国に先駆けた取り組み、②神戸東部新都心における国際防災・人道支援拠点の形成といったモデル都市づくりが進んでいる。しかし、都市基盤の復旧が急がれるなか、高速道路の地下化をはじめ未来都市に向けた発想の転換を示す諸提案の多くが、実現を見ずに終わっており、この点では、ハード面の復興は、基本思想において復旧にとどまっているという見方もできるのではないかと。また、都市再生にあたっては、単に画一的に取り組むのではなく、愛着のあるまちの再生という観点からも十分な検討がなされるべきと考えられる。

(2) 残された課題と対応方針

被災者自身の懸命の取り組みをはじめ、行政、企業、団体、NPO/NGO等、様々な主体の努力により、着実に創造的復興への歩みを進めてきた。

被災地では、今なお、被災高齢者の自立支援（地域が支える見守りや健康・生きがいがづくり）、復興市街地整備事業のさらなるスピードアップとまちの賑わいづくり、地域経済の活性化と雇用のセーフティーネットの充実、災害援護資金貸付金の償還対策や中小企業向け融資制度等の弾力的運用などの個別課題が残されている。

また、復興過程で実施してきた健康福祉、社会・文化、産業雇用、防災、まちづくりな

どの取り組みについては、復興状況をみながら、適時適切に通常施策の枠組みへの切り替えなどの検討がなされる必要がある。

震災10年を機に、残された課題への明確な対応、成熟社会を支える仕組みの提案、震災の経験と教訓の継承・発信といった視点から、阪神・淡路震災復興計画による復興事業を総点検し、所期の目的を達成し終息させるものと、一般施策化など何らかの形で今後引き継ぐ必要のあるものを見極め、次のステップにつないでいくことが必要である。

5 復興過程からの教訓

被災地では、被災者自身をはじめ、行政、企業、団体、NPO/NGO等の努力により、創造的復興への道を歩んできたが、その復興過程の全体を通じて、今後活かすべき次のような教訓が得られた。

(1) 「共生」社会の実現

阪神・淡路大震災からの復興過程では、被災者相互の助け合いと、県民、国民の支援が、最も重要な役割を担った。一方、個々人の自助努力や行政の対応には限界があることが明らかとなった。このことが復興に関わる人々の共通認識となるまで時間を要していない。

助け合い、支えあい、ともに生きる「共生」の大切さは、大震災からの大きな教訓の一つであり、これからの少子・高齢社会を支える社会原理ともなる。「自律した人々が、自然と調和し、共に生きることを実感できる共生社会」を実現する必要がある。

(2) 成熟社会を支えるコミュニティと新しい仕組みの定着、発展

災害時に自治会や婦人会、消防団などコミュニティを基盤とする既存組織が活躍し、コミュニティの持った危機管理機能や福祉機能の重要性が再認識された。

さらに、被災地では、震災を契機にまちづくり協議会など市民による復興まちづくり活動の広がりや自主防災組織の組織率の高まり、さらにボランティア等による活動の画期的展開など、先駆的な取り組みが成長し、国においてもNPO法などが制定された。また、高齢社会下における新しい住まい方としてのコレクティブハウジングやシルバーハウジングあるいは、新しい働き方としてのコミュニティビジネスなどの新しい提案が生まれ、防災やこころのケアについての研究活動も大きく進展している。

復興過程での各種ボランティア活動やコミュニティづくりにみられるように、住民が地域社会づくりに主体的、自発的に参画し、共同の責任を果たす参加民主主義の体制づくりの画期的促進がみられたことは大きな成果である。今後の成熟社会に向けてコミュニティのさらなる活性化や復興過程で進展した新たな仕組みの定着、発展に取り組む必要がある。

(3) 「復興」の制度的保障

我が国の災害対策では、応急対策や復旧は、災害対策基本法などで規定され法的仕組みとして一定の保障がなされているが、「復興」の法的位置づけについても明確にされる必要がある。特に、阪神・淡路大震災のような大規模災害からの復興は長期にわたるため、旧に復するだけでは社会の進展は望み得ない。「創造的」な進展が制度的に保障される必要がある。

(4) 地方主体の復興

被災地域が、個性豊かな、旧に倍して魅力ある地域として蘇り、そこに暮らす人々に愛着を生むまちづくりが求められる。そのためには、「中央」の画一的な基準に拠るのではなく、住民の主体的な参画を得つつ、「地方」の自律的、独創的な取り組みが重要であり、地方による主体的な復興が権限や財源を含めて保障されなければならない。阪神・淡路大震災復興基金のような仕組みはその手段の一つであろう。また、緊急時にも地方公共団体が、被災地において迅速、的確な対応を講じることができる仕組みが肝要である。

(5) 安全・安心な都市づくり

社会基盤施設等、ハード面については、迅速な復旧・復興がなされたが、50年、100年先を見据えた新たな未来都市像を具体化させるなど、画期的な創造への取り組みとい

う点ではどうか。例えば、「21世紀の創造的福祉社会シンポジウム」(H.9.1)などで提言があった地下の自動車道や、保水施設、共同溝など思い切った地下空間の有効活用といったことである。震災後に都市部の高架高速道路の地下・掘削化などの議論はあったが、実現に至っていない。ボストン市では、セントラル・アーテリプロジェクトとして高速道路の地下化が図られている。もっともコスト的には、日本と比べてはるかに低いなど、財政上の制約や法制度(私権等)の問題もあるが、創造的投資がもたらす効果についての評価を含めて十分検討がなされるべきであると考えられる。

また、災害による被害の軽減を図るうえで、建築物の耐震化をはじめ事前の備えが重要であり、そのことが災害発生後の応急、復旧、復興等の負荷を減らすことにもつながる。そうした観点から被害減少に向けた成果目標を設定し、とりわけ、検査制度の整備・強化を進め、戦略的に安全・安心な都市づくりを推進する必要がある。さらに、局所の災害が全体に重大な影響を及ぼすことのないよう、広域的な視点に立った多核ネットワーク型のまちづくりも肝要である。

(6) 災害文化の育成

我が国は、世界有数の地震国でありながら、歴史上地震災害が繰り返されてきた。

「喉元過ぎれば熱さを忘れる」のが常であり、「非日常」の出来事が「日常」の中で忘れ去られる。こうしたことを繰り返さないためにも、日々の生活のなかに備蓄、家具の固定化など、人々の暮らしや地域社会、企業、行政体など社会全体に災害を想定した備えを文化として根付かせる必要がある。そのためには、①防災教育、防災訓練 ②地域の防災リーダーの育成などはもとより、例えば家具の固定化であれば、製品メーカー、住宅の供給サイド、並びに住民それぞれの取り組みが必要となることから、社会全体に災害文化を浸透、定着させるための総合的な取り組みが求められる。

6 提言(今後の方向)

(1) 被災地の責務

ア 県民安全・安心の日の制定等「1. 17は忘れない」ための取り組み

1月17日は、かけがえのない大切なものを失った一方で人と人との絆や助け合い、支え合いの大切さを体験した日であり、創造的復興への道のりを歩んできた被災地にとって原点というべき日である。阪神・淡路大震災の教訓はひとり被災地だけのものではない。全国の、全世界の、そして、後世に生きる人々と共有するものにしなければならない。被災県兵庫には、「1月17日」を忘れないための取り組みを通じて、この教訓を伝承し、発信していく責務がある。

この日は、平成7年12月15日の閣議了解により「防災とボランティアの日」と定められ、広く国民が災害時におけるボランティア活動や自主的な防災活動についての認識を深めるとともに、災害への備えの充実強化を図ることとされている。もとより、それは大いに意義のあることではあるが、被災地にとって1月17日は特別な日であることから、例えば条例等でこの日を県民安全・安心の日として位置づけ、将来にわたり県民が挙って1. 17を忘れないための取り組みを展開し、6,400人以上の尊い犠牲を決して無駄にすることなく21世紀の安全・安心な社会や共生社会をめざす決意を新たにしようにしてはどうか。

具体の取り組みとしては、これまで被災地で続けられてきた「1. 17宣言」(被災地からの安全と共生のアピール)やあの日を追体験する「1. 17ひょうごメモリアルウォーク」のほか、1. 17を語り継ぐための顕彰制度の創設や、震災の経験と教訓を国内外に発信する国際シンポジウムの開催、防災訓練、ボランティアのつどいの実施などが考えられる。そのための財源として、例えば「1. 17」基金を設けるなど、安定的、継続的に事業を実施するための仕組みを整えるべきである。

イ 人類の安全と共生への寄与

内外からの多くの支援をいただいた被災地として、国内外で発生する災害に、阪神・淡路大震災から得られた教訓を活かす取り組みを進めていく必要がある。そのため、人と防災未来センターをはじめ、国際的な防災関係機関の緊密な連携の下に、人類の安全と共生にも寄与できるよう不断の努力を積み重ねていかなければならない。

ウ 災害に強いライフスタイルの確立

戦後、我が国では、危機意識の欠如や防災技術への過信もあり、危機への備えが軽視される傾向にあった。地域の災害履歴等も、開発が進み人々の移動が激しくなるなか、いつの間にか忘れ去られ、知らず知らずのうちに危険性と同居しているという状況が生まれていた。

阪神・淡路大震災は、こうしたこれまでの暮らし方に対する警鐘となった。

震災を教訓に真に災害に強い社会を構築するには、日常生活に減災の思想が根つき、平時が非常時を支えるライフスタイルを社会のすみずみにまで浸透させる必要がある。

そのためには、①必要などころに必要な情報が迅速かつ的確に届くための行政、住民等様々な主体間での防災情報の共有化の仕組みの確立、②学校教育や生涯学習における防災教育（学習）の効果的なカリキュラムの開発や内容の充実、③自主防災組織等の単位で一人ひとりの日頃のライフスタイルを安全・安心の視点から点検し、改善目標を設定する運動を展開するなど、情報、人材、暮らし方といった観点から、行政、企業、地域団体、NPO／NGO等が連携し、総合的な取り組みを進めるべきである。

(2) 21世紀文明の創造の戦略づくり

いわゆる近代化が進むと、経済主義が支配するようになり、個人主義の進展とともに民主主義も要求民主主義となって、行政が肥大化してきた。だが、経済成長が頭打ちになると財政的な危機を招くことになる。また、社会の成熟化とともに、人々のニーズも多様化し、行政には対応困難な領域も増えてくる。他方、宗教や倫理から切り離された科学的真理の追求は、社会に大きな成果をもたらす反面、大量破壊兵器なども生み出した。21世紀にはバイオテクノロジーが発展すると考えられるが、同時に環境破壊やクローン人間など、科学の進歩のもたらす弊害も深まり、人類は、物質生産力の飛躍的な上昇のなかで、人類史的な危機に直面する可能性もある。今後は、科学技術と倫理の再統合や、自然と人、人と人の共生する新しいコミュニティづくりが求められるのではないかと。

阪神・淡路大震災は、我々に対して、20世紀の物質文明や科学技術の脆さ、人と自然と社会との各人の関わりの問題点を浮き彫りにした。これらへの反省をベースとして、「安全で安心な都市」、「共生社会」、「国際貢献・支援ネットワーク」、「こころのケア」、「防災・災害対策」などの分野にわたり、先に述べた時代潮流も踏まえつつ、近代文明の脆弱性を克服し、人間の尊厳を第一義に据えた21世紀文明創造への戦略を研究、推進するべきである。このため、被災地に形成されつつある多様な知的集積の結集、連携を深め、研究交流ネットワークの形成、研究成果等の情報発信力の強化、人材育成などを行う総合的、実践的なシンクタンクの形成についても検討する必要があると。

7 おわりに

「すなはちは人みなあぢきなき事を述べて、いささか心の濁りも薄らぐと見えしかど、月日重なり、歳経にし後は、言の葉にかけていひ出づる人だになし。」

これは、鴨長明が『方丈記』で元暦2年（1185年）7月の京阪の大震災の様態を記した一節である。当座の間は、人々はみな、物事のはかなさを口にしていささか立派になったが、年のたつにつれて、すっかり忘れ去ってしまったとの意味である。

情報技術その他が驚異的に進歩している今日である。ともすれば忘れることが人の常なら、日常忘れていても災害が大事に至らない文化の定着や文明の創造を、我々は、今こそ目指さなければならない。

【平成16年台風第23号と新潟県中越地震による災害の状況】

災害は、時とところを変えて発生し、一つとして同じ顔をしていない。本稿を執筆しているなか、台風第23号による災害により、兵庫県として阪神・淡路大震災以来の災害対策本部が設置され、また数日を経ずして、新潟県中越地震が発生し、阪神・淡路大震災以来、初めて震度7が観測された。

現在これらの被災地では、懸命の応急・復旧対策が進められているところであるが、復興10年総括検証・提言事業は、今後の減災・復興対策に生かしていくことが目的であり、こうした災害の状況についても視野に入れておく必要がある。

そこで、これらの災害で、何が阪神・淡路大震災と同様の様相を呈し、何が異なっているのか、そこでは阪神・淡路大震災の教訓は、生かされているのかなどについて、これまでに把握できている範囲で考察し、今後の参考としたい。

(1) 平成16年台風第23号による災害

ア 台風第23号災害による被害状況

平成16年10月20日、淡路島に接近した台風第23号は、死者26名、1万棟近い床上浸水、土砂災害による道路の寸断など、但馬、淡路地域をはじめ、県内各地に大きな被害をもたらした。被害の特徴としては、被災地が都市部のみならず農山村部を含み高齢被災者が多いこと、地域の基幹産業である農業や地場産業が大きな被害を被っていること、風倒木など林地被害が多発していることなどがあげられる。

イ 台風第23号災害における阪神・淡路大震災の教訓の反映

(7) 災害情報・避難誘導

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、県は、災害情報の収集や被害予測等の機能をもった災害対応総合情報ネットワークシステム（フェニックス防災システム）を設置していたが、今回の水害では、被害の大きかった地域においても「観測情報システム」からリアルタイムで提供される雨量や河川水位などを基に、防災体制が検討され、その後の水防対応にも活用された。しかし、一部地域において、庁舎の停電や浸水、光ケーブルの故障など被害も大きく、「災害情報システム」にかかる被害情報の報告や情報入力が、被災市町から必ずしも迅速になされず、システムによる情報の収集や共有化などについての課題が明らかになった。

住民への情報伝達については、防災行政無線を整備している市町では、河川の水位や避難情報のきめ細かい放送がなされたが、視聴覚障害者には十分に伝わらなかったなどの課題も生じた。また、防災行政無線を整備していない市町では、道路の水没により広報車等による広報が難しく住民への十分な周知が図れないこともあった。

また、市町は、住民に避難勧告や避難指示等を行う必要があるが、判断基準が明確に定められていないケースも少なくなく、迅速・的確な対応という面で課題を残した。また、地域で高齢者が取り残されて亡くなるなど、誘導避難体制も課題となり、震災の教訓が生かされていないのではないかの指摘がされた。避難所についても、水害を想定した安全性の点検などが必要である。

(4) 被災者支援

今回の水害では、浸水等による住宅被害の認定に係る内閣府通知を受け、県は、浸水家屋の被害認定基準について、浸水被害の実情に沿った弾力的な運用ができるよう、県版運用指針を作成した。

また、県は住宅再建支援について、被災者生活再建支援法に基づく居住安定支援制度の対象とならない住宅建築費本体にかかる経費への支援や、小規模災害への適用に加えて、今回さらに救済対象の年齢や年収要件を緩和して独自の補完制度を実施した

ほか、ローンが組みにくい高齢者への支援、さらに住宅再建共済制度が創設されるまでの間、床上浸水世帯への支援等の臨時措置が講じられた。今年の水害で福井県、新潟県、京都府などでも住宅再建支援に係る独自の制度が打ち出されるなど地方公共団体によってまちまちな対応が生じた。かつて、災害救助法が都道府県による救助のばらつきを是正するために制定された経緯も参考に、こうした点について、今後さらなる検討が必要であろう。

また、応急仮設住宅については、既存の住宅ストックの活用が図られた。

(ウ) ボランティア

被災地の各市町の社会福祉協議会では、早期にボランティアセンターが立ち上げられるとともに、各地からボランティアが駆けつけた。ひょうごボランティアプラザでは、県社会福祉協議会災害ボランティア本部を設置し、被災市町のボランティアセンターの立ち上げや職員派遣などによる支援を実施した。また、企業や民間団体によるボランティアバスが運行された。

総じて災害ボランティアの活動が浸透しつつあると考えられるが、市町における地域防災計画上の位置づけやコーディネートのしくみなど、各地域における今回の状況を十分に分析し、さらなる改善に役立てる必要がある。

(エ) 廃棄物

各市町では、水害による大量のゴミ処理に追われた。阪神・淡路大震災の経験なども踏まえて、市町間の連携の強化や他府県への応援要請も視野に入れた広域処理など対策の検討が進められている。

(オ) 産業等

地場産業の産地では、被災企業の受注分についての同業他社による引き受けなどの協力体制もみられた。中小企業支援については、阪神・淡路大震災の災害復旧融資よりさらに踏み込んだ措置も講じられたほか、森林の水源滋養機能を保全するため、公費による風倒木処理などもなされている。

(2) 新潟県中越地震

ア 被害状況（阪神・淡路大震災との比較）

平成16年10月23日17時56分に発生した新潟県中越地震（マグニチュード6.8（暫定値）、川口町で最大震度7を観測したが、発災当初は把握できなかった）により、中山間部を中心に、地滑りによる道路の寸断等により集落が孤立するなど、大きな被害が発生した。阪神・淡路大震災が都市型災害であったのに対し、新潟県中越地震は、中山間部型災害としての様々な特徴をみせている。また、発生から3週間の間に兵庫県南部地震の2倍以上の余震（M4以上）が発生し被害を拡大させた。

死者は40名にのぼったが、その死因については、ショック死などの割合が高く、さらに車中生活者について、エコノミークラス症候群の発生が問題となった（阪神・淡路大震災では、家屋倒壊による圧迫等によるクラッシュ・シンドロームが多く見られた）。

また、新潟県の中越地方は、日本でも有数の豪雪地帯であり、多くの住居が太い柱、軽い屋根、強固な基礎等、豪雪に耐え得る構造であったために、家屋の倒壊による犠牲者は少なかったが、室内の家具の転倒等による負傷者が多かったとの指摘がなされている。

被災市町では、65歳以上の高齢者の割合が30%（兵庫県全体65歳以上の割合16.9%^{H.15}）を超える市町もあるなど高齢化が進行していることや、都市部とは異なり、従来からのコミュニティや共同体意識が強い地域が多いなどの特性が指摘されている。

今回の災害では孤立した山村地域の集団移転、河道閉塞対策、豪雪対策など都市型災害である阪神・淡路大震災ではみられなかった新たな課題も発生している。また、トン

ネルの安全性についても再検討が迫られている。

また、短時間に比較的大きな余震が繰り返し発生し、多くの避難者が生じたが、例えば、東南海、南海地震が若干の時間差をおいて発生した場合には、大きな不安感や混乱をもたらす可能性があることを示唆していると考えられる。

イ 阪神・淡路大震災の教訓の反映

(7) 初動体制

阪神・淡路大震災では、県庁や市役所など災害対策の中核拠点が直撃を受け、行政の初動対応の遅れが指摘されたが、新潟県中越地震における対応はどうであったのか。

まず、国では、地震発生直後（18:00）に官邸対策室が設置されるとともに緊急参集チームが招集された。また、自衛隊では、航空機による情報収集や偵察部隊等の派遣（19:30以降）が実施された。これは、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、防衛庁防災業務計画を修正し、自衛隊による自主派遣の基準を明確にしていたことが早期の派遣につながったということが言える。

また、阪神・淡路大震災後に設置された緊急消防援助隊や警察の広域緊急援助隊の派遣なども迅速になされたほか、阪神・淡路大震災の被災自治体をはじめ全国の自治体からの人的派遣や人と防災未来センターの専門家チームによる支援などが展開された。

特に兵庫県では、阪神・淡路大震災の経験・教訓を活かして、一日も早い復旧・復興を支援するため、10月25日に支援チームを現地に派遣するとともに、その活動をバックアップするための庁内プロジェクトチームが設置された。阪神・淡路大震災でできたこと、できなかったことの両面から、経験に基づき被災地の実情に沿ったノウハウの提供が図られている。

このように体制面を中心に、阪神・淡路大震災に比べ迅速な対応がなされているが、今後、時間を追った各機関の活動内容や職員による24時間体制、地域防災計画の見直し状況等についても点検が必要である。

(4) 災害情報

阪神・淡路大震災では、地方公共団体の通信設備の一時停止や固定電話等の情報通信機能のまひにより、被害の全容の把握に時間を要する結果となった。

新潟県中越地震においても、県庁は被災しなかったが、停電により、被害の大きかった市町との衛星通信が不通となり（自家発電等のバックアップがないところがみられる）、さらに、固定電話、携帯電話の輻輳も重なるなど、災害時の情報収集・伝達体制の課題が明らかになった。また、市町の避難所等の状況を把握するうえで、県からの積極的な情報収集活動が必要となった。

また、地震の発生が夕刻だったこともあり、ヘリ等による被害の全体像の早期把握が難しく、土砂災害等により孤立した地域の情報入手は困難であった。

今回の災害時には、電話の音声通信を規制し、データ通信が規制の対象から外されていたことから、携帯メールによる通信は災害時でも機能することが明らかとなった。今後、災害用伝言ダイヤルやiモード災害伝言板の活用等とあわせて、災害時における活用の工夫が望まれる。また、阪神・淡路大震災と同様に公衆電話の役割が改めて見直された。

阪神・淡路大震災で災害情報の伝達手段としてクローズアップされたコミュニティFMは、今回の災害においても、外国人被災者に対して多言語放送が行われるなど、貴重な災害情報源となっている。

(ウ) 火災

阪神・淡路大震災で多発したとされる通電火災（停電復旧の際の通電を原因とする

火災)の教訓が生かされ、住民はブレーカーを落とすよう努め、電力会社側でもブレーカーを落としていることを住人に確認したうえで復旧を進めた結果、新潟県中越地震では、通電火災は発生がみられなかった。

(エ) 被災者支援

新潟県中越地震の避難所では、強い余震が続いたこともあって、避難者が一時10万人にも達し、その後もなかなか避難者数が減少せず車中生活者が多くみられた。当初は、物資の不足や集積場所の確保、搬送システム等の問題が生じたほか、自治体による備蓄の状況にもばらつきがみられた。避難所ではプライバシーの問題が指摘され授乳室や更衣室などの確保がなされたほか、仮設トイレの設置などが進められた。また、一部の避難所については、耐震性の問題も指摘されている。

一方、災害救助法に基づく家屋の応急修理の弾力的運用や自宅敷地でのユニットハウス等の設置(災害救助法上は分散型避難所)が国に認められ、既存の住宅ストックの活用も図られるなど、阪神・淡路大震災の教訓を生かした対応がなされている。

また、応急仮設住宅についても、地域コミュニティや年齢構成を考慮した集落単位の入居、豪雪仕様の採用、多世帯同居を考慮した大家族向きの3K、2DKタイプの間取りの採用、当初からの集会所や談話室の設置、さらに大規模な応急仮設住宅団地には、高齢者へのケアや孤独死防止のためのデイケア施設が併設されるなど、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた内容が盛り込まれている。

また、被災者生活再建支援法による支援もなされているが、居住安定支援制度について、住宅本体の建築費が対象とされていないなどの課題があり、支給額については県で上乘せ制度が設けられている。

なお、阪神・淡路大震災の場合と同様に、応急危険度判定と罹災証明との違いについては、当初、住民の間で十分に理解されていない面も見受けられた。

(オ) ボランティア

発生直後から、全国各地のボランティアが被災地入りするとともに、被災地内の社会福祉協議会によりボランティアセンターが順次立ち上げられていった。

しかし、伝統的なコミュニティが強い地域では、自らの地域の問題は自ら解決するという意思が強いこともあり、ボランティアとの間ですれ違いもみられ、ボランティアと自治会等との関係、ボランティアの横の連携をはじめ、今後の活動のあり方や受け入れ体制についての課題が指摘されている。

(カ) こころのケア

阪神・淡路大震災を契機として、被災者のトラウマ(心的外傷)やその結果として生じるPTSD((心的)外傷後ストレス障害)などの心のケアの重要性がクローズアップされるようになった。

このため、新潟県中越地震においては、発災直後からこころのケアの専門家チームが被災地に駆けつけるなど早期の対策が図られた。

(キ) 産業

災害発生後、阪神・淡路大震災時と同様に金融機関による通帳をなくした被災者への預金の払い戻しや企業等の手形決済についての特例等、迅速に配慮がなされ、混乱防止が図られた。

一方、企業の連鎖反応による生産休止や交通インフラの被災による影響などが生じている。また、観光地における風評被害対策も課題となっている。

(ク) 耐震化等

避難所や病院等、耐震性に問題のある施設が十分に機能を発揮できない等の問題が生じており、改めて耐震化促進の必要性がクローズアップされている。また、新幹線の脱線やトンネルの大きな損傷など、新たな課題も浮かび上がっている。

以上、現時点での状況について、阪神・淡路大震災との比較を意識しながら概括した。今後、復旧・復興対策を含めて関係者により詳細な検証がなされ、災害対策の一層が図れることを望みたい。

阪神・淡路大震災は、都市型災害として多くの教訓をもたらしたが、新潟県中越地震のような中山間部型災害では、山村地域の集団移転や河道閉塞対策をはじめ新たな課題が生じている。また、大震災が時間や季節を変えて発生すれば、違った様相を呈するだろうし、時代が変われば求められる対応も異なるであろう。

そのため、今後の災害で、大震災の教訓の何が生かされ、どのような新たな教訓が得られたのかなど、絶えざる検証の成果が蓄積されることにより、大震災の教訓が地域を超え、時代を超えて生かされていくことを期待するものである。

(本 文)

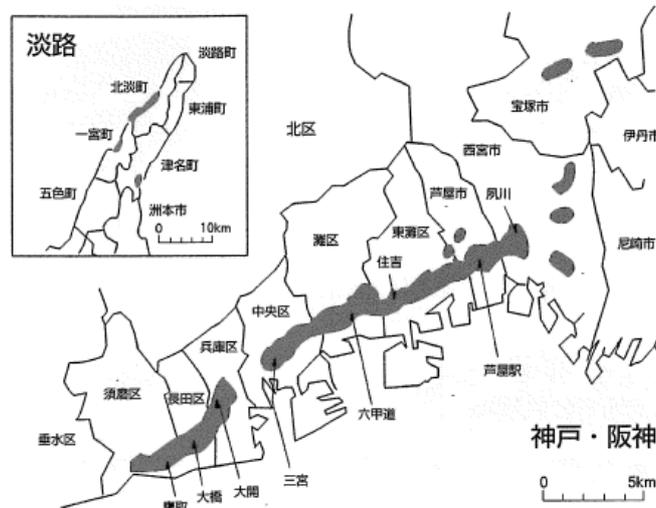
1 はじめに

平成7年1月17日、未明、突然、日本のほぼ中央部に位置する兵庫県南部地域を襲った「阪神・淡路大震災」。

この地震は、社会的、経済的な諸機能が高度に集積し、高齢化が進む大都市を直撃した人類史上初めての大都市直下型地震であった。死者6,401人、負傷者40,092人、家屋被害（全壊、半壊のほか全焼、半焼を含む）は、248,412棟（448,929世帯）に達し、ライフライン、道路、鉄道、港湾施設などの都市基盤も壊滅的な打撃を被った。その被害は約10兆円に及び、わが国では、戦後最大の地震災害となった。

被災地では20世紀に入って阪神大水害（昭和13年）や昭和42年梅雨前線豪雨等の水害や第二次世界大戦等、たび重なる災禍を被ってきたが、21世紀を目前にして大震災により再び大きな試練に見舞われたのである。

図：兵庫県南部地震による震度7の地域



(「平成8年度今日の気象業務」気象庁編 H.8.6)

震災前の平成3年に総理府（当時）が行った調査では、「自分の住んでいる地域で大地震が近いうちに起こると思う」人の割合は、全国平均が22.9%であるのに対して、近畿地方はわずか8.4%。行政においても、地震防災対策の基礎となる災害想定で震度7の激震を考慮していなかった。県民も行政も総じて地震防災意識が薄く、十分な備えができていなかったことが、一層、被害を大きくしたといえよう。

それに、今回は早朝の震災だったことがまだしも幸いし、発生が今少し遅れていたならば、さらに被害が拡大していたと考えられる。

表：大震災が近いうちに起こると思う人の割合

区分	平成3年	平成7年	平成9年
近畿	8.4%	38.1%	29.7%
東海	43.3%	54.7%	45.1%
関東	37.6%	53.6%	46.1%
全国平均	22.9%	38.6%	36.1%

(総理府防災に関する世論調査)

ここでは、こうした被害を前に、人と自然、人と人、人と社会が調和する「共生社会」づくりを基本理念とし、単なる復旧ではなくて、未来への「創造的復興」を目指したその復興の歩みを振り返り、復興に向けた取り組みの総和として、成し得たこと、成し得なかったこと、なぜ成し得なかったのかなどを総括し、次世代や、国内外に向けて提言する。

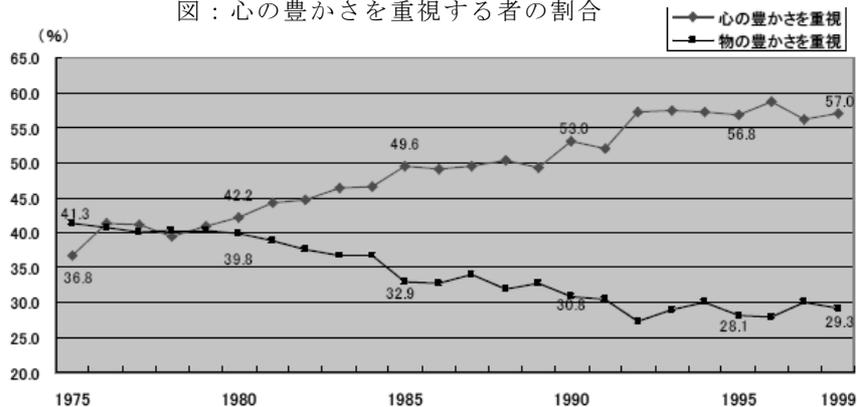
2 阪神・淡路大震災が問うたもの

(1) 大規模災害の背景

ア 成長社会から成熟社会への移行期で起こった災害

阪神・淡路大震災は、物質的拡大を続けるエネルギー成長社会から生活の質的向上や精神的豊かさを求める成熟社会への転換期に起こった震災であった。そのため、新たな諸課題が置かれ、新しい潮流も生まれてきた。と言える震災であった。

図：心の豊かさを重視する者の割合



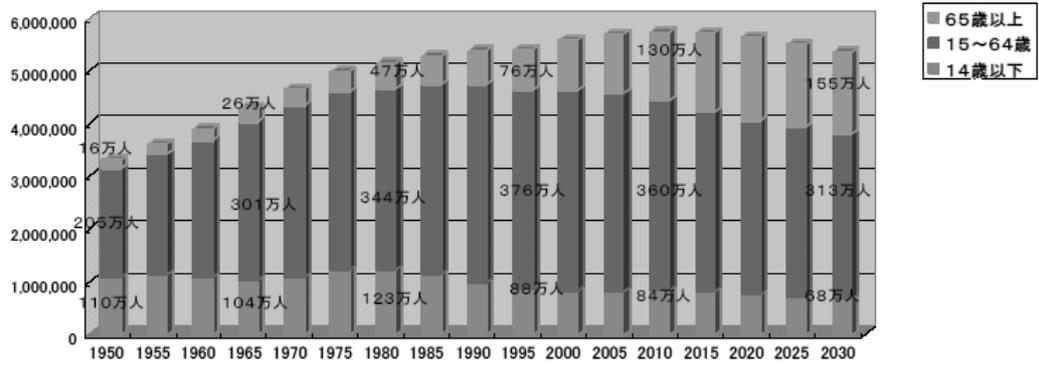
(総理府「国民生活に関する世論調査」)

イ 少子・高齢社会で起こった災害

わが国は、世界でも類を見ない速度で人口構造の少子化、高齢化が進展しており、21世紀初頭には総人口の減少局面に移行するとともに、平均世帯人員も一層少人数化することが予想されていた。

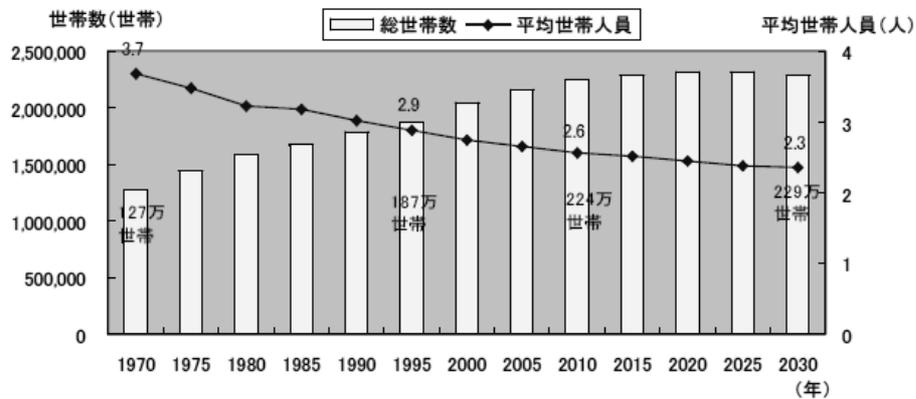
そうしたなか発生した震災では、死者のうち高齢者が約半数以上を占めるなど高齢者の受けた打撃は大きかった。高齢者による自力再建の困難さなど、顕わとなった少子・高齢社会の実相が、これからの社会のあり方を問いかけ、様々な社会実験を生んだ。

図：兵庫県の年齢3区分別人口の推移



(2030年に至る長期シミュレーション結果：21世紀兵庫長期ビジョン H.15.3)

図：兵庫県の平均世帯人員の推移



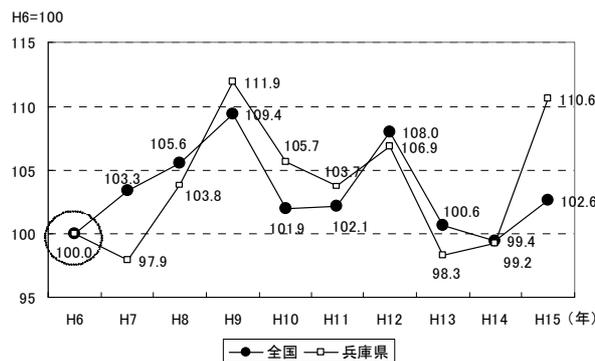
(2030年に至る長期シミュレーション結果：21世紀兵庫長期ビジョン H.15.3)

ウ バブル崩壊後の景気低迷期に起こった災害

阪神・淡路地域は、大阪湾ベイエリアの中核的位置を占め、従来から造船、鉄鋼などの基幹産業が集積するとともに、多様な地場産業を発展させてきた。

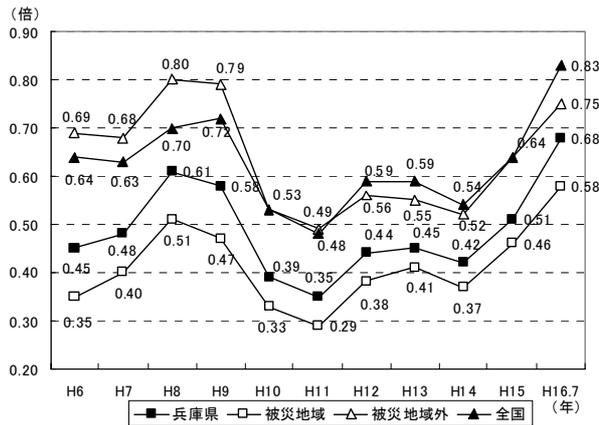
当時のわが国の製造業は、経済のグローバル化と円高の進展や、IT革命の進行のなかで、構造転換を迫られており、被災地においても、重厚長大型産業を主体とした地域産業構造の変革への意識や危機感が高まっていた。構造的な課題を抱えた被災地産業が、その改革を模索する中で震災にあい、バブル崩壊以降の全国的な景気低迷のなか、一時的には復旧復興の特需に潤ったものの、長期にわたり復興へ向けての二重苦に立ち向かわなければならなかった。

図：鉱工業生産指数の推移



(兵庫県鉱工業指数年報)

図：有効求人倍率（求人数／求職数の推移）



(兵庫県、厚生労働省調べ)

エ 大都市を直撃した災害

阪神・淡路大震災の被災地域には、県内人口の約65%にもあたる3,589,126人(H.7.1.1現在)の人が居住し、人口、経済、文化や都市機能が集積していた。

大震災では、その道路、鉄道、港湾、ライフライン、情報・通信といった都市基盤施設が瞬時に崩壊し、国土軸や阪神・淡路地域の生活、経済活動、都市機能が麻痺するなど、大自然の前に、現代の人類の知恵が如何に脆いものが露呈した。

(2) 近代都市文明への警鐘

ア 近代都市文明の光と影

近代には、個人主義的な民主主義が進展し、科学技術の飛躍的な進歩とともに、経済のめざましい成長ももたらされた。その結果、物質生産力は著しく向上したが、一方で宗教的な世界は後退し、自然に対する畏敬の念は薄らぎ、ひたすら人工的、合理的な都市がつくりあげられてきた。とりわけ、わが国では、戦後こうした傾向が顕著であった。

阪神・淡路大震災では、大自然の力の前に、それまでの都市の便利で快適な生活が一瞬にして崩れ、いわば、近代都市文明の持つ光と影が凝縮した形で露呈されてきた。

形ある物は崩れさる。震災で「人生観が変わった」、「震災で何もかも失いました。しかし、人間にとって最も大切なものを手に入れました。」と漏らす人も少なからずいた。今回の震災で、私たちは、なにげない日々の暮らしのなかで何が大切なのかを改めて認識させられたのである。

イ 都市構造の脆弱性

(7) 「安全神話」の崩壊

今回の震災では、高速道路の寸断、新幹線の高架橋の落下等による交通網の途絶、水道・電気・ガスなどのライフラインの切断、情報通信基盤の被災など、現代技術の粋を集めて構築された都市施設が、わが国の「安全神話」とともに一瞬にして崩れ去り、近代都市構造の脆さが浮き彫りになった。

また、構造物の耐震性や検査の仕組みの重要性、安全、安心なまちづくりにおける学校や公園の果たす役割なども再認識された。なお、戦災で被害を受け復興した地域は、戦災復興土地区画整理事業などが施行されたこともあり、総じて震災の被害が少なかったとの指摘がある。

図：「神戸復興へのデザイン・エートスー生存都市をめざして」



(齋木崇人(神戸芸術工科大学教授) BIO CITY H.7.4)

(4) 「効率」「集中」「画一」の限界

戦後の高度成長期に、人口増加や経済成長により、土地利用は高度化し、経済効率優先、機能重視の画一的な都市づくりが進められた。震災によって、都市部への過度の人口集中や、高齢化したインナーシティ問題など、近代都市が抱える問題がクローズアップされ、成長社会を支えた「効率」「集中」「画一」を旨とした都市構造から、人々の「安全」や「安心」「ゆとり」を求めるライフスタイルに沿った転換が迫られることになった。

ウ 都市生活の脆弱性

(7) 都市の人間関係の脆さ

戦後、我が国では個人主義が支配し、特に都市部では、プライバシーが重視され他人から干渉されない合理的な人間関係が支配していた。そこでは、地縁も血縁も長期的に有効なサポートネットワークとして機能せず、危機克服のための基盤ができていなかった。大震災では、こうした個人主義的社会の災害への脆さが明らかになり、人と人とのつながりや助け合いの大切さを再認識させられた。

(4) 忘れられていた共同体機能

震災直後のある調査によると、北淡町では、誰もが「近所の家の間取りから、寝ている場所まで知っている。」と口をそろえて言っていたとある。このことは、北淡町のコミュニティの実像を端的に表している。つまり、地域住民が互いに知り合いだったので、震災直後に家屋の下敷きになった人の救出作業は、スムーズに運ばれ、高齢者世帯への配慮も十分できたのである。

いかに警察や消防隊などによる公的な危機管理体制が整備されていたとしても、地震直後の一刻を争う救出には、家族や近隣住民の協力が不可欠であり、災害規模が大きいほどそのウェートが高まることになる。

地域共同体的意識が色濃く残っていた淡路島での住民による救助活動は、多くの命を救った。一方、「匿名性」が快適だと言われる都市部では、救命のみならず、その後の生活の復興過程でも、助け合いの基盤となるコミュニティの形成が課題とされた。淡路島のように伝統的に自助、共助のウェートが大きな地域は、ボランティア等の外部からの支援に対するニーズは小さいが、その割合が低い場合には、外部からの支援が、迅速な復旧・復興に大きく影響するといわれる。高齢者に集中した犠牲に、地域コミュニティの濃淡が大きく影響していたことが各種調査で明らかになり、自治会や消防団などの基盤をなすコミュニティの持つ福祉機能や危機管理機能の重要性が再認識された。

3 創造的復興への道のり

震災からの復興を進めるうえで、最も重要なことは、阪神・淡路大震災により、大きな被害を蒙った近代都市を、震災から得た教訓や新たな視点に基づいて創造的に復興させることであった。

そして、それは、震災が起きなかったら到達していたであろう水準にまで被災地を再生させることはもちろんのこと、被災した阪神・淡路地域に住む人々が、従来以上に誇りを持って、住みやすい地域として再生させ、今後の災害復興のモデルとなることをめざすものであった。

こうして、被災地では、単に震災前の状態に戻すのではなく、高齢化、国際化、情報化などの時代潮流を見据えて、少子・高齢社会への対応や参画と協働の市民社会づくりなど、先駆的な仕組みを定着、発展させ、ハード、ソフトの両面にわたり21世紀の成熟社会にふさわしい復興を成し遂げるという「創造的復興」への取り組みが進められていった。

(1) 被災地の復旧・復興過程

ア 震災直後

震災後、甚大な被害への迅速、的確な対応はもとより、創造的復興への道筋の検討にも迫られた。

[政府の取り組み]

- 政府では、1月17日に災害対策基本法に基づく非常災害対策本部（本部長：国土庁長官）、1月19日に緊急対策本部（本部長：内閣総理大臣）を設置し、1月22日には兵庫県公館に非常災害対策本部の現地対策本部（本部長：国土政務次官）の事務所を開設し、被災自治体の災害応急対策への支援等に取り組んだ。

[県の取り組み]

- 県では、1月17日午前7時に災害対策本部を設置し、食料や生活物資の供給、応急仮設住宅の建設をはじめとする災害応急対策にあたるとともに、被災市町への支援等に取り組んだ。

[民間の取り組み]

- 被災地では、震災直後、家屋の下敷きになった住民の救出活動（北淡町ほか）や消火活動などにおいて、家族とともにコミュニティが大きな力を発揮した。
また、地域の住民や企業、各種団体の共助活動に加え、全国各地から多くのボランティアも駆けつけて、被災者へのきめ細かな支援にあたった。復興過程においても、避難所・応急仮設住宅等でボランティアの活動が目立った。ボランティア参加者は、震災後1年で延べ138万人に達し、「ボランティア元年」と言われている。これを契機に我が国でもボランティア等による社会活動が一挙に脚光を浴びるようになり、その組織化や制度化も格段に進んだ。

[主な課題等]

- 震災時には、初動体制の遅れが指摘されたが、その後、震災の教訓を踏まえて、初動体制や情報の収集・伝達等のシステムが見直され、実戦的な防災体制づくりが進展した。
- 東南海・南海地震等を視野に入れた広域防災体制のさらなる強化等が必要であり、そのためには、災害対応にあたる組織間の調整や防災システムの標準化等、全国的な取り組みが必要である。
- 被災者のニーズに迅速かつ弾力的に対応するうえで、地方の権限の強化とともに、救助メニューや救助方法の多様化など災害救助法に基づく救助の仕組みの見直しが必要である。

イ 復旧期（H7～H9）

この時期には、被災地の早期復旧を実現するため、都市基盤の復旧、住宅の量的確保、産業での純生産の回復等が課題となったが、緊急に処理すべき課題への取り組みを定め

た緊急復興3か年計画に基づき、それらの目標がそれぞれ達成された。

表：緊急復興3か年計画の達成状況（兵庫県調査）

区 分	インフラ	住 宅	産 業
計画目標	57,000億円 (予算ベース)	125,000戸 (発注ベース)	100.0 (純生産)
達成状況	58,700億円 (103%)	169,000戸 (135%)	101.7

(注) インフラ：平成9年度までの累計
 住 宅：平成10年3月末までの累計（公団・公社賃貸住宅の空家募集を含む）
 産 業：平成9年度の純生産を震災前（平成5年度）を100として比較したもの
 （建設業を除く）

また、平成7年3月末までに3万戸の応急仮設住宅を建設するとの目標のもと、総力をあげた取り組みが展開され、避難所の解消と応急仮設住宅への移転が進んだ。避難所から応急仮設住宅への移行期を迎え、被災者の生活再建支援等への対応がクローズアップされた。

〔政府の取り組み〕

- 政府では、復興対策本部及び復興委員会を設置（H.7.2）し、阪神・淡路地域の復興に向けての取り組み方針の決定、復興特別事業の選定、復旧・復興に係る特別法の制定等に取り組んだ。

〔県の取り組み〕

- 県では、復興本部を設置（H.7.3.）し、戦略ビジョンを踏まえて、阪神・淡路震災復興計画、さらには緊急復興3か年計画を作成し復旧・復興対策を推進した。また、被災者と行政とをつなぐ仕組み（第三者機関）として被災者復興支援会議を設置するとともに、復興基金（国、県、神戸市により設置）を活用し、被災者一人ひとりの生活復興の支援に取り組んだ。復興基金は、被災地の実情に沿って地方主体の復興を進めるうえで効果を発揮した。その他、この時期の特徴的な取り組みとして、応急仮設住宅のふれあいセンターやコミュニティプラザ等の設置、産業復興条例の制定などがあげられる。

〔市町の取り組み〕

- 市町では、復興本部の設置、復興計画等の作成など、それぞれの地域の実情に応じて復興の推進体制を整備し、震災復興に取り組んだ。神戸市では、神戸起業ゾーン条例、並びに災害や犯罪や事故から市民の安全を確保する神戸市民の安全の推進に関する条例（H.10.1）を制定した。

〔民間の取り組み〕

- 被災地では、まちづくり協議会等の活躍や、「阪神・淡路ルネッサンスファンド」、「阪神・淡路コミュニティ基金」、「神戸まちづくり六甲アイランド基金」といった民間基金の設立など、創造的復興に向けた先駆的な取り組みが進展した。

〔主な課題等〕

- 阪神・淡路大震災の被害額は9兆9,268億円と推計されたが、この算定手法に統一した基準がなく、全国的なルール of 明確化が必要なことが明らかとなった。
- 被災者支援施策については、状況に応じて後追的に支援策が打ち出されるという面がみられたが、メニューの一括提示のあり方や手法等について、復興準備計画等ともあわせて検討が必要となった。
- 今回の震災では、復興基本法のような仕組みはとらずに、補正予算措置、復興特別事業への位置づけ等による対応が行われた。今後は、復旧・復興全体を視野に入れた復興の枠組みの明確化について検討が必要である。

- 被災地から提案されたエンタープライズゾーン構想については、「一国二制度」の壁が破れず、実現に至らなかった。その後、構造改革特区や地域再生計画などについての制度化が図られた。

ウ 復興初期（H10～H11）

この時期には、主要インフラ施設の復旧が、ほぼ完了し、応急仮設住宅から恒久住宅への円滑な移転や、被災者の状況に配慮したきめ細かな生活再建支援が課題となった。被災者の恒久住宅への円滑な移転に向けた支援策が実施され、応急仮設住宅入居者の恒久住宅への移転が完了した。さらには全国的な不況下での産業復興等への支援方策などもクローズアップされた。

〔政府の取り組み〕

- 政府では、被災地域の公的支援を求める声を受け、被災者の自立した生活の開始を支援することを目的として、被災者生活再建支援法を制定（H. 10. 5）した。また、震災に際してのボランティアの活躍が契機となり、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、市民が行う自由な社会貢献活動の発展を促進するために、特定非営利活動促進法（H. 10. 3）を制定した。さらに、一極一軸集中から多軸型国土構造への転換をめざす21世紀の国土のランドデザインを策定（H. 10. 3）し、震災に強い国土づくりの方針などを示した。

〔県の取り組み〕

- 県では、被災者生活再建支援法の付帯決議を受け、生活再建支援金と中高年自立支援金を統合拡充した被災者自立支援金制度を創設（H. 10. 6）したほか、被災者の自立復興に向けてのきめ細かな生活支援を行うため、生活復興支援プログラムを作成・推進した。また、産業復興の面では、新産業創造促進のためNIRO（新産業創造研究機構）による事業展開や外国・外資系企業の立地促進のためHIS（兵庫投資サポートセンター）による事業展開等を推進した。さらに、震災の教訓を踏まえ災害に強く人々が安全で安心して暮らせる都市づくりを推進するため、防災都市計画マスタープラン（H. 12. 4）をとりまとめたほか、21世紀の成熟社会におけるまちづくりを総合的に推進するため、まちづくり基本条例（H. 11. 3）や、まちづくりランドデザイン21（H. 12. 3）を策定した。また、5年間にわたる復興過程を検証し、後期5か年の取り組みに反映させるため、震災対策国際総合検証事業に取り組んだ。

〔市町の取り組み〕

- 神戸市においても生活再建支援プランを作成・推進するとともに、これまでの取り組みの検証などが行われた。

〔民間の取り組み〕

- 被災地では、特定非営利活動促進法の制定（H. 10. 3）により活動の環境の整備が進むなか、各種のNPO/NGOが設立された。また、市民社会の形成をめざし、震災復興市民検証研究会等による検証も行われた。

〔主な課題等〕

- 復興の折り返し点を迎え、過去5年間の取り組みを県、市、民間がそれぞれ検証し、その成果を今後の取り組みに反映させていくことが求められた。

エ 本格復興期（H12～）

この時期には、応急仮設住宅が解消し、本格的な復興に向け、被災高齢者等の生活復興、まちのにぎわい等復興まちづくり、産業復興等への支援等が大きな課題となった。

〔政府の取り組み〕

- 政府では、復興本部の廃止（H. 12. 2）に伴い、復興事業に対する国の支援を推進し関係省庁間の円滑な連携を図るため、阪神・淡路大震災復興関係省庁連絡会議を設置した。

[県の取り組み]

- 県では、復興計画後期5か年推進プログラム（H. 12. 11）、残された3か年の最終3か年推進プログラム（H. 14. 12）を作成し、高齢者等の見守り体制の強化やまちの賑わいづくりなどの取り組みが進められたほか、ひょうご経済・雇用再活性化プログラムを策定（H. 13. 12）し、地域経済の活性化に向けた取り組みが進められた。また、県民、自治会等の地縁団体ボランティア等の参画と協働による豊かな地域社会づくりを推進するため、県民の参画と協働の推進に関する条例（H. 14. 12）を制定したほか、今後の社会基盤整備の進め方を示す社会基盤の基本方針・プログラム（H. 14. 3）を策定した。文化復興のシンボルとして、芸術文化センターの整備（H. 17. 秋開館）なども進めている。

さらに、震災の経験と教訓を踏まえ、21世紀の成熟社会のあり方を先導する「21世紀兵庫長期ビジョン」が策定（H. 15. 3）された。また、平成17年1月に震災から10年を迎えるにあたり、これまでの取り組みを総括的に検証し、その結果や教訓を次世代への提言として広く発信するとともに、国内外からの多大な支援に対して感謝し、被災地の復興の成果等をアピールする「復興10年事業」が被災市町等とも連携して推進されている。さらに、(財)阪神・淡路震災記念協会では、震災の経験を踏まえた21世紀文明の創造をめざした研究に着手している。

[市町の取り組み]

- 神戸市では、後期5年の復興計画推進プログラムが策定された。被災各市町でも、それぞれの実情を踏まえ、高齢者等の見守り体制の強化やまちの賑わいづくりの取り組み等が進められた。また、これまでの取り組みについて、「復興の総括、検証」を実施し、プログラムのフォローアップに反映させている。

[民間の取り組み]

- 被災地では、NPO/NGO 等による幅広い活動が活発に展開されるとともに、中心市街地の活性化を推進するためタウンマネージメント機関が設立されるなど、地域住民の力がまちの賑わいづくり等の取り組みにも発揮された。また、震災10年市民検証研究会による10年検証など、民間でも復興過程の検証が進められている。

[主な課題等]

- 住宅再建支援については、公的な支援制度として被災者生活再建支援法が改正（H. 16. 3）され居住安定支援制度が創設された。公的な住宅再建支援制度について、私有財産形成への公費投入に対する国の抵抗が強く、住宅建設費本体への支援が対象となっていない。このため兵庫県では、制度が改善されるまでの間、県単独の補完制度が講じられている。また、公的な支援には限界があることから、住宅所有者間の相互扶助を基本とする共済制度の実現に向けて、県民の意向を踏まえた詳細な制度設計等の検討を進め、「公助」、「共助」、「自助」の三位一体となった仕組みの構築をめざしていく必要がある。
- 震災復興にあたり、住民の主体的な参画を得て、独創的なまちづくり・地域づくりを進めるため、地方が主体となった復興を権限や財源を含めて保証する仕組みを確立する必要がある。

(2) 被災者の復興過程

ア 震災直後の被災者の行動

震災直後、一部に強盗・窃盗事件や不徳な振る舞いが見受けられたが、略奪などの騒擾が起こらず、総じて被災者の行動が冷静であったことが、日本人の美質として海外から評価された（震災後の犯罪件数についても、前年の同時期と比べ減少）。

〔犯罪の発生・検挙の特征的傾向〕

県警察本部の調査によると、震災後100日間と前年同時期との犯罪発生件数の比較状況は、次のとおりで、刑法犯全体で1,110件の減少となっている。

表：被災署における犯罪発生・検挙状況（100日間）

種 別	平成7年		平成6年		認知 増減	検挙 増減
	認知	検挙	認知	検挙		
殺 人	5	5	4	4	1	1
強 盗	1	0	7	4	-6	-4
放 火	4	4	1	1	3	3
そ の 他	4	4	4	4	0	0
小計（重犯）	14	13	16	13	-2	0
粗 暴 犯	101	101	108	107	-7	-6
公務執行妨害	9	9	3	3	6	6
そ の 他	282	257	335	277	-53	-20
計（窃盗除く）	406	380	462	400	-56	-20
侵 入 盗	412	80	923	102	-511	-22
自動車盗	155	20	315	32	-160	-12
ひったくり	49	0	89	8	-40	-8
す り	57	8	144	41	-87	-33
小計（重窃）	673	108	1,471	183	-798	-75
オートバイ	2,122	93	1,476	70	646	23
自転車盗	918	52	979	68	-61	-16
そ の 他	1,478	186	2,319	618	-841	-432
計（窃盗）	5,191	439	6,245	939	-1,054	-500
合 計	5,597	819	6,707	1,339	-1,110	-520

* 侵入盗

破壊されたシャッター、ショウウィンドウなどから侵入した出店荒らしや空き巣ねらいが主で412件発生している。

震災に絡む主な事件として、百貨店における貴金属窃取事件（1億4,000万円相当）、宝石店における貴金属窃取事件（1億5,000万円相当）、量販店から食料品等の窃取事件（1,250円相当）があった。

（資料：阪神・淡路大震災警察活動の記録 兵庫県警察本部 H.8.1）

* 新潟県中越地震でも空き巣や車上荒らしが発生し、警察署では大震災時に起きた犯罪を例にしたビラを配布し注意を呼びかけている。

個人主義的、合理的な生活様式が浸透した大都市において、大震災にもかかわらずパニックが発生しなかった背景として、次のようなことが考えられる。

(7) 行政の取り組み

行政は、被災者に対する応急対策の迅速な実施に努め、防犯パトロールなどの治安対策や被災者への情報提供等に取り組んだ。

具体的には、

- ① 県警被災地域集団パトロール隊や、ボランティアによる防犯パトロールの実施
- ② 震災により防犯灯等の街路灯が破損、倒壊して夜間が真っ暗闇となったことから、県警察本部が関係団体と連携し、管理者へ補修、新設を要請する、まちを明るくするライトアップ作戦等の実施
- ③ 災害情報を迅速に県民に伝えるため定例記者会見や県民向け定時放送、定期印刷物の発行、県民相談受理体制の強化等による情報提供の実施（例えば、「原則として今回の震災で家を無くされ入居を希望される方々全員に、応急仮設住宅を提供する」という県の方針発表は、被災者の安心感につながったと言われている。）

- ④ 避難住民の安全確保や生活実態の把握、生活必需物資の要望等の対応、迅速な情報提供のための避難所緊急パトロール等による避難所対策の実施
 - ⑤ 食料・毛布衣類品等日用品の確保対策の実施
 - ⑥ 緊急給水の実施等によるライフライン対策の実施
 - ⑦ 生活用品不足につけ込んだ物価高騰や家屋修理等に伴う悪徳商法追放キャンペーンなどによる物価安定対策の実施
- などに取り組んだ。

〔被災者への情報提供〕

初期の混乱を防止するうえで情報を①いつ、②誰が、③何を（内容）、④誰に対して、⑤どんな方法で提供するかということが重要である。

情報提供の方法は、①常に後手にまわることのないよう迅速に、②可能な限り責任者が、③危険を回避するための情報や安心情報を、④障害者や外国人等にも的確に伝わるよう、⑤放送媒体（迅速性）や印刷媒体（繰り返し確認できる）の特性を生かして、自主広報媒体（広報紙、インターネット、広報車、同報無線、マンパワーの活用等）、放送協定に基づく要請やパブリシティ活動を展開する必要がある。また、地域に密着したきめ細やかな情報提供には地域のFM局やケーブルテレビとのタイアップなども有効である。

(イ) 民間の取り組み

民間企業の被災社員に対する家族主義的な支援、生協やスーパー等による食料、その他の生活必需品の供給、さらに日銀による金融特別措置などがいち早く実施されたことが、被災者の混乱防止に大きな効果があったと考えられる。

a 金融対策

日本銀行神戸支店では、被災者の便宜を図るため預金通帳、届け出印鑑の紛失や定期預金の途中解約等に特別に応じることができる「金融特例措置」への対応、貨幣の市中における円滑な供給を促すため供給可能な現金が十分確保されている旨の各金融機関への通知、損傷銀行券の引き換えの実施、各金融機関の臨時窓口設置（最大時14行設置（1月20日～2月3日））などを実施した。当時は、金融パニックにも繋がりがかねない状況であっただけにその意義は大きなものであった。

b 生活必需品の供給

生協やスーパー等では、一刻も早い被災地への生活必需品の供給を図るため、被災地店舗について、仮店舗などにより営業を再開した。また、全国からの緊急物資の確保、物流拠点の設置、物資搬送ルートの設定など、被災地への緊急物資の供給と確保に全力を挙げた。

さらに、コープこうべでは、震災以降、行政と企業との連携のモデルともなった神戸市との「緊急時の生活物資確保に関する協定」に基づき、救援物資等の迅速な確保と供給が行われ、震災直後の被災者への緊急物資の供給に大きな役割を果たした。

コープこうべでは、その後西脇市や小野市等とも協定を締結し、平成16年台風第23号による災害においても、迅速に食料や物資を供給した。

c 企業による家族主義的な支援

被災地の企業等では、被災した社員とその家族に対する住居の確保や、災害見舞金、特別貸付といった相互扶助共済制度などにより、企業による被災社員に対する家族主義的な支援が行われた。

また、製造業などでは、生産減による損失を最小限に食い止めるため、他のメーカーへ設備供給や肩代わり生産を要請するなど、関連会社を含めた従業員の雇用維

持のため、懸命な復旧活動が行われた。

d 企業による地域貢献

震災直後から社員によるボランティア部隊が編成され、被災者個々のニーズに応じた生活用品の配布など、地域への支援活動が行われた。また、被災地支援のための基金を創設し、震災遺児への奨学金、教育機関への寄付、避難所への生活物資の提供等に活用されるなどの取り組みもあり、被災者支援の大きな力となった。

こうした取り組みのほか、「共同態」意識の潜在する日本人の美質も大きく作用したと推測される。

また、震災では、情報提供の努力とともに、これらの各種の共同体的な結びつきが顕在化し、被災者には、速やかに救援や支援が来るという安心感が支配していたことも考えられる。

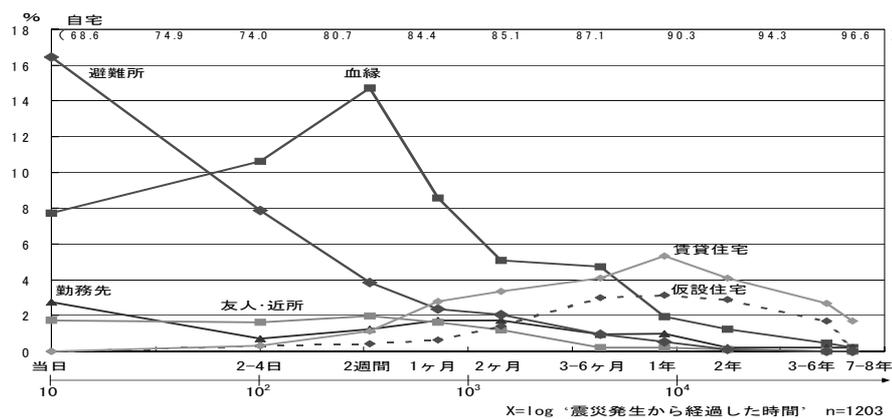
今後、暴動や社会不安を防止するには、緊急時における生活財供給の対応体制の整備や、行政と住民間の情報の共有システムの充実が重要である。

イ 被災者の生活の復興過程

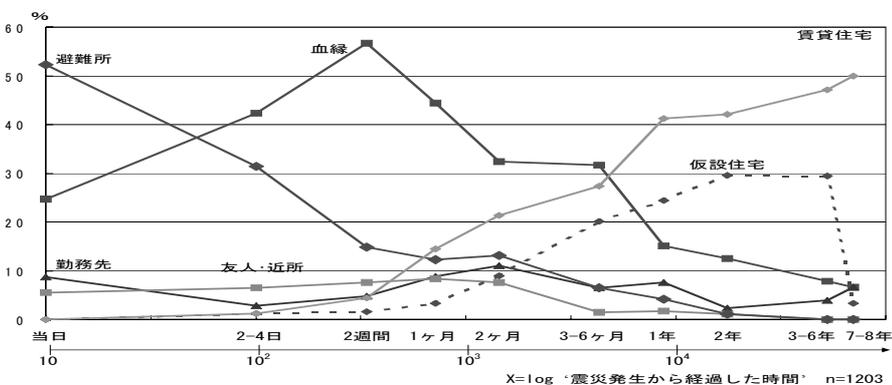
高齢化が進む大都市を直撃した阪神・淡路大震災による被災者が、これまでの復興過程でどのように過ごしてきたかについて、避難所期、仮設住宅期、恒久住宅移行期、本格復興期のフェーズに分けて概要をとりまとめる。

図：被災者の長期的なすまいの変遷過程（2003生活復興調査調査結果報告書）

○ 被災者全体の変遷



○ 自宅にいた人を除いた避難者の変遷



* 被災者の自宅以外の避難先の変遷は、避難所→血縁宅→賃貸住宅というパターンが最も多い。

(7) 避難所期

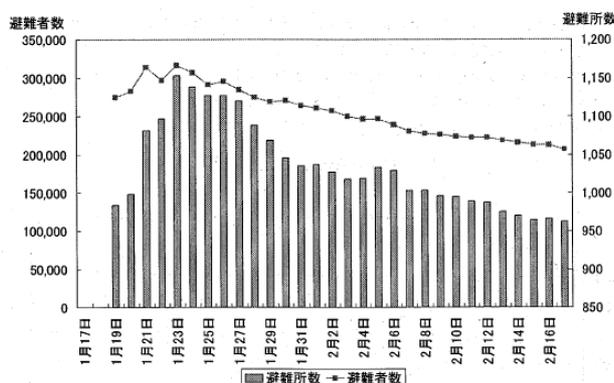
震災直後の街角では、激震で家を失った多くの人々が、恐怖と茫然自失の状態（災害直後の茫然自失の「精神的ショック期」）となっていた。

そうしたなか、家屋の倒壊で下敷きとなった隣人への助け合いの心を失わず、無心（危険を顧みず行動する、いわゆる「英雄期」）になって、救助活動を続けた。迫り来る大火災をくぐり抜けて、着の身着のままの被災者は、近隣の学校などの避難所へ殺到した。また、避難所に入りきれず、やむなく公園、空き地にテントなどを建てて、寝泊まりする人々も存在した。

こうした混乱した状況にも関わらず、特に大きなパニックや暴動を起こすことなくお互いの譲り合いや助け合いなどが当然のようになされた。

最大31万人（大津市の人口に相当）を超える住民が避難を余儀なくされた震災直後の避難所では、食料、飲料水が十分に行きわたらなかつたり、トイレが汚物であふれ衛生状況が悪化したほか、体育館などでの共同生活によるプライバシー確保の問題が生じるなど、避難者は不自由な生活を送らざるをえなかった。

図：避難者数の推移（1か月）

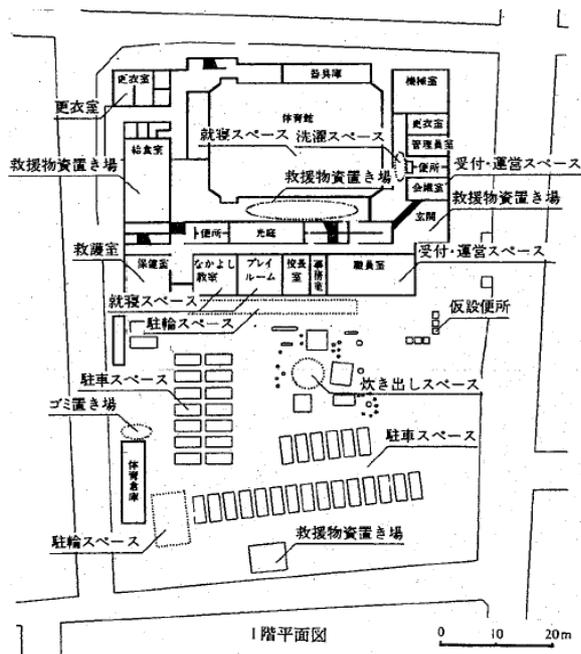


(阪神・淡路大震災—兵庫県1年の記録より作成)

また、インフルエンザの流行や震災による精神的ショックを受けたうえに、不自由な避難所生活をもたらすストレスや不眠に悩まされ、高齢者、障害者を中心として、体の不調や、精神的不安などを訴え、心身とも衰弱状態になる者も出てきた。さらに、障害者や幼児などを持つ世帯など、様々な事情で避難所に行くことができず、毎日を危険な自宅で過ごす被災者も存在した。

一方、「原則として今回の震災で家を無くされ入居を希望される方々全員に、応急仮設住宅を提供する」という県の方針（H. 7. 1. 31）が示され、応急仮設住宅の建設が急ピッチで進められた。

図：避難所（小学校）利用実例



(阪神・淡路大震災における避難所の研究：大阪大学出版)

こうしたなか、同じ災害の体験を共有しくぐり抜けてきたことで形成された被災者同士の連帯感や、人々を励まし援助するリーダーが生まれ、さらには、全国から駆けつけたボランティア等との連携が深まった。徐々に、避難所におけるコミュニティの形成が進み、さらには避難所運営のルールづくりなど試行錯誤しながら、自主的な運営組織が構築されていった。

時 期	校園数	累積比率
1月17日～1月20日	44	19.9%
1月21日～1月25日	52	43.4%
1月26日～1月31日	13	49.3%
2月1日～2月10日	8	52.9%
2月11日～2月20日	5	55.2%
2月21日～2月28日	1	58.7%
3月以降	16	62.9%
できなかった	82	
合計	221	

図：避難住民の自治組織の形成時期
(阪神・淡路大震災神戸の教育の再生と創造への歩み：(財)神戸市スポーツ教育公社)

このようにこの時期の被災者は、互いに非常時の生活を共有し、助け合いや励まし合いが顕著にみられるようになった(被災者同士の強い連帯感が生じる、いわゆる「ハネムーン期」)。

また、ライフラインの復旧により自宅へ戻る者や、自宅の再建や新たな住宅の確保により避難所を離れる避難者が増えていったが、身よりのない高齢者など、自力再建が困難な避難者は、引き続き避難所で、応急仮設住宅の入居を待つことを余儀なくされた。

〔避難所の設置・運営体制の充実〕

大震災を教訓に避難所の迅速、円滑な設置運営をはかるため県や市町の地域防災計画の見直しが行われた。また、学校の避難所運営における教職員の役割分担を明確にした「学校防災マニュアル」(H.9 県教育委員会)や市町に対して避難所の設置・運営に係る基本的な事項を示した「避難所管理・運営指針」(H.13 兵庫県)を作成するなど、市町、学校、地域(自主防災組織等)が連携した避難所運営体制の整備が進められた。

避難所の設置・運営にあたっては、①施設の安全性の確保、②休日、夜間を想定した開設の手順、③運営体制(市町、自主防災組織、学校の役割分担)、④食料、生活物資やトイレの確保方策、⑤情報提供の仕組み、⑥被災者の健康管理の仕組み、⑦プライバシーの確保(更衣、授乳等)、⑧福祉避難所の仕組みの活用(高齢者、障害者等)などについて、整備しておく必要がある。

なお、仮設トイレ対策については、大震災を教訓に下水道を利用した仮設トイレ対応型マンホールの設置や水がなくても汚物を凝固剤で簡単に処理できる方法などが開発されており、災害の状況や避難所等の条件により下水道の利用と仮設トイレの設置の両面から備えを考える必要がある。

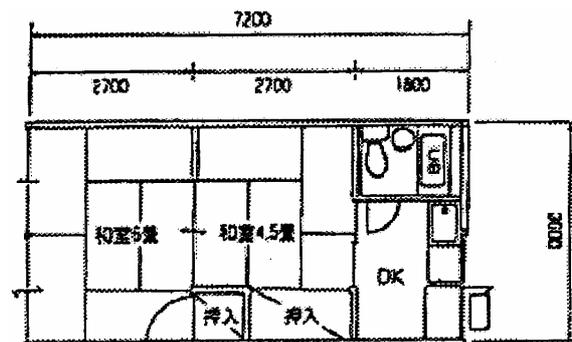
(→避難所のあり方については、震災対策国際総合検証事業(5年検証)で詳しく検証されている)。

(4) 仮設住宅期

避難所から応急仮設住宅へ移動した被災者は、これまでのプライバシーが保ち難かった共同生活から解放され、新たな生活が迎えられるという期待を持って入居していた。

しかし、生活が長期化していくにつれ、プレハブ造りの応急仮設住宅の薄い隔壁からくるプライバシーの問題、台所や風呂の段差、夏場には室内が高温となるなどの問題がクローズアップされた。そのため、クーラーの設置等が急務になった。

図：応急仮設住宅の間取り(2Kタイプ)



(阪神・淡路大震災復興誌第1巻)

また、大量の応急仮設住宅の用地確保には限界があり、結果として、多くの被災者が慣れ親しんだ地域から離れることになった。そのため被災者は、知り合いの少ない環境に置かれ、入居者同士の心のふれあいづくりや、閉じこもり防止等のためにも、新たなコミュニティの形成が必要であった。こうしたなか、入居者による仮設自治会の立ち上げやふれあいセンターの運営、イベントの開催、地元自治会との交流会などが、ボランティアの支援なども得ながら進められていった。また、郊外の仮設住宅によっては、入居者への交通対策や買い物支援等の対応が必要となった。

入居者世帯のうち、高齢者世帯(65歳以上)は約4割を占めており、そのうち独居

高齢者世帯が過半数を占めていた。今後の住まいについて、公的借家を希望する者が約7割に達することから見ても、住宅の自力再建は、困難な状況であった。

表：世帯、年齢構成

(第1次調査)

世帯構成 (世帯)			年齢構成 (人)		
回答世帯	高齢者世帯	独居高齢者世帯	計	65歳以上	65歳未満
31,299	5,903	6,234	61,773		
(100%)	(18.9%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)

(注1) 高齢者世帯とは、男性65歳以上、女性60歳以上からなる複数人数の世帯

(注2) 独居高齢者世帯とは、男女とも65歳以上の世帯

(応急仮設住宅入居調査第1次調査 H.7.9)

表：今後の希望住宅の形態

	回答世帯数	持ち家	公的賃貸住宅	民間賃貸住宅	その他
今後の住宅希望	27,614	5,731	18,640	900	2,343
	(100%)	(20.8%)	(100%)	(100%)	(100%)

(注) 持ち家：新規購入・自宅改修、公的賃貸住宅：区市町営・公団公社住宅

その他：社宅・社会福祉施設・その他

(応急仮設住宅入居調査第2次調査 H.7.11)

一方、在宅世帯者など、自宅の再建を進める被災者は、自宅再建・補修の資金の確保、マンション再建の難航などの住宅問題や、失業、転職などのしごとの問題、収入の減少などの問題に直面していた。さらに、応急仮設住宅入居者への支援との不公平感を訴える者も出てきた（忍耐が限界となり行政への不満が噴き出す、いわゆる「幻滅期」）。

この時期には、自立再建に向けて動く層と、自立が困難で公的住宅等への入居を待つ層との二極化が次第に明らかになってきた。

〔応急仮設住宅の運用改善等〕

大震災では、災害救助法に基づき大量の応急仮設住宅が供給されたが、災害弱者に対しては地域型仮設住宅が建設され、その後の福祉仮設住宅の仕組みにつながった。

応急仮設住宅については、こうした①福祉仮設住宅の仕組みの活用のほか、②設置場所の事前確保、③迅速な供給システム（業界との協定、応援体制等）、④入居者の選定方法の検討、⑤入居者のケアの仕組み、⑥気候等、地域性等も考慮した構造など設備面の配慮（冷暖房、ひさし等）や台風対策などが必要である。

なお、応急仮設住宅の防音や保温性等を向上させるための研究開発なども行われている。

設置場所の選定にあたっては、交通事情、生活環境など被災者の事情に可能な限り配慮するとともに、その早期解消のため、恒久住宅の確保等を迅速に進める必要がある。特に、応急仮設住宅や恒久住宅の確保にあたっては、コミュニティの維持（地域単位）への配慮が望まれる。

大震災では、自己所有地での応急仮設住宅の建設も議論となったが、土地を持つ者とそうでない者との不公平感や、応急仮設住宅の長期残存による都市復興の遅れ等の可能性もあり、実施には至らなかった。

また、被災者の住まいの確保を迅速に進めるためには、応急仮設住宅のほか、公営住宅や民間賃貸住宅の活用、家賃補助など多様な選択肢を準備するべきである。ただ

し、その場合、応急救助の枠組みでどこまでを対象にするかなど、恒久住宅政策との関係も視野に入れ、期間や経費面で同等の被災者間でのアンバランスが生じないようにする必要がある。

早期入居や無駄をなくす観点からは、既存の住宅ストックの活用が有効だが、住宅ストックをはるかに超える需要が生じた場合やコミュニティ単位でのまとまりといった観点からは、応急仮設住宅の建設が有効であり、どの方法を選択すべきかについては、災害の態様や地域の実情により一概にはいえない面がある。大震災では、ピーク時で31万人を超える避難者を数え、住まいの確保に関して応急仮設住宅以外の適切な手段を早急に講じることが難しかったこともあり、「大量かつ迅速」な応急仮設住宅の建設という方法が講じられた。

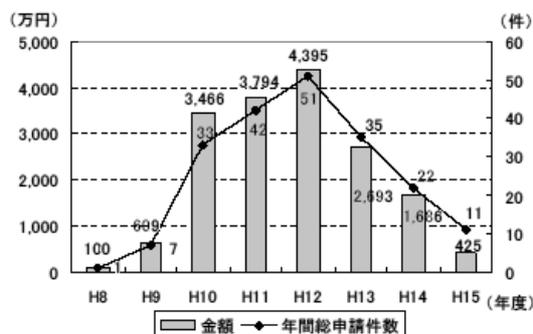
(→応急仮設住宅のあり方については震災対策国際総合検証事業(5年検証)で詳しく検証されている)。

(ウ) 恒久住宅移行期

移り住んだ災害復興公営住宅では、プライバシーの確保、充実した設備、低廉な家賃など、居住環境の整った新たな生活がスタートした(復興住宅における先進モデル住宅等利用実態調査 H. 11. 3 兵庫県)。

しかし、新たな近所づきあいが必要となったり、各部屋の密室度が高い中高層のコンクリートの建物での生活へのとまどいや不安を感じ、孤立したり健康を損ねるといったケースが生じた。閉じこもりがちな高齢者や一人暮らしの中高年齢者など、コミュニティの再構築が求められたが、入居者の高齢化により、コミュニティプラザの運営等、自治会の運営がスムーズに進まないケースもみられた。

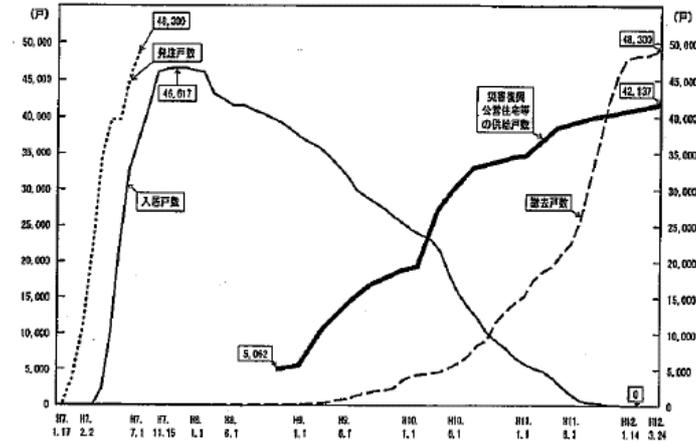
図：被災地域コミュニティプラザ設置運営実績の推移



(兵庫県調査)

一方、災害復興公営住宅への移行が進展するにつれて、応急仮設住宅の居住者数は激減し、これまで高齢者をはじめとする入居者の支えとなったコミュニティ、自治会が急速に消滅していくこととなった。こうした空き家間に点在した形の生活では、孤立しがちな高齢者や障害者のサポートなどが問題となった。また、応急仮設住宅での生活が長期化し、思うにまかせない生活再建の焦燥感もあって、アルコール依存や精神的ストレス等の問題を抱えた被災者もみられた。

図：応急仮設住宅の入居戸数と災害復興公住宅等の供給戸数

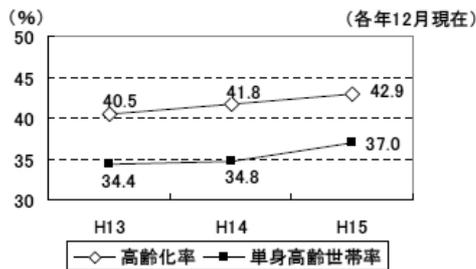


(阪神・淡路大震災に係る応急仮設住宅の記録 兵庫県 H.12.8)

(I) 本格復興期

災害復興公営住宅においては、高齢化率が年々高くなるとともに、加齢に伴う痴呆症や歩行困難、精神的障害を持つ者など、ケアを必要としたり、閉じこもりがちな高齢者が多くなり、コミュニティづくりや健康づくりなどの面で課題が残されている(被災地に日常が戻り被災者も生活の立て直しへの自信と勇気を得るが、取り残された者や精神的に支えを失った人へのケアが必要な、いわゆる「再建期」)。

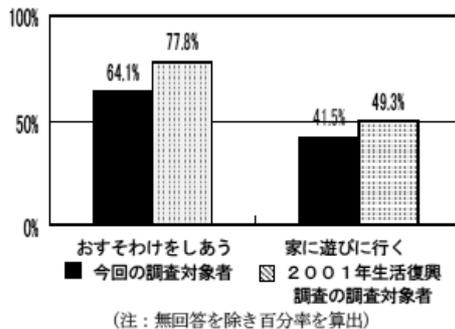
図：災害復興公営住宅における高齢化率及び単身高齢世帯率



(兵庫県調査)

しかし、これまでの近所づきあいや地域活動への参加状況をみると、災害復興公営住宅への移行期から始まった新しいコミュニティづくりは、5～6年の間では被災地の既存のコミュニティレベルに達したことが明らかになっており、居住者をはじめ、地域のキーパーソンが存在、NPO/NGOやボランティア等の支援者の努力の成果と考えられている。

図：近所づきあいについての2001生活復興調査との比較



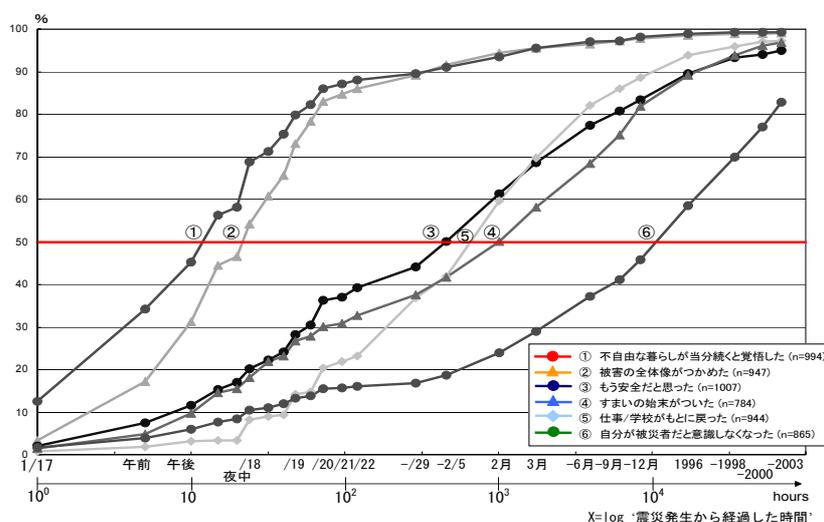
(災害復興公営住宅団地コミュニティ調査 兵庫県 H.15.8)

このように被災者の中には、被災の現実を受け入れ相互の見守り合いの活動や生きがいがづくり、仲間づくりに積極的に取り組む人々が少なくない。

高齢化した災害復興公営住宅の入居者に対して、被災自治体では、住宅復興コミュニティプラザ活動支援事業、L S A、S C Sの設置やまちの保健室の開設などによる支援を実施してきた。しかし、入居者の加齢にともなう歩行困難や痴呆症の進行など、高齢化に伴う自治会の運営の限界が明らかになるとともに、入居者の血縁者が疎遠がちになるなど、より一層の支援方策が求められる状況となっている。

そうしたなか、過疎化と高齢化が進む被災地淡路では、寝たきりや痴呆症等の住民も地域と関わりながらともに過ごしていくことをねらいとした会が設立され、高齢者を中心としたメンバーが活動を展開している。こうした事例のように、今後の高齢社会の先取りと考えられる課題に対しては、地域ぐるみの主体的な取り組みが求められている。

図：被災地の人々がどのように生活復興したか（生活復興カレンダー）



*被災者の生活復興の過程：2003生活復興調査によると、震災9年目で、82.8%の人が自分を被災者と意識しなくなっている。

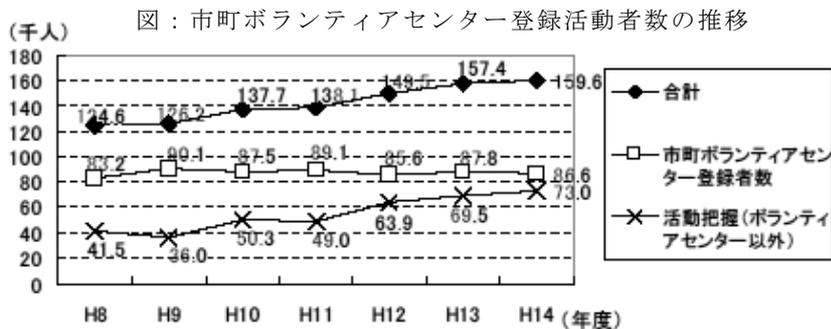
4 創造的復興の達成状況と残された課題への対応

(1) 創造的復興の達成状況の評価

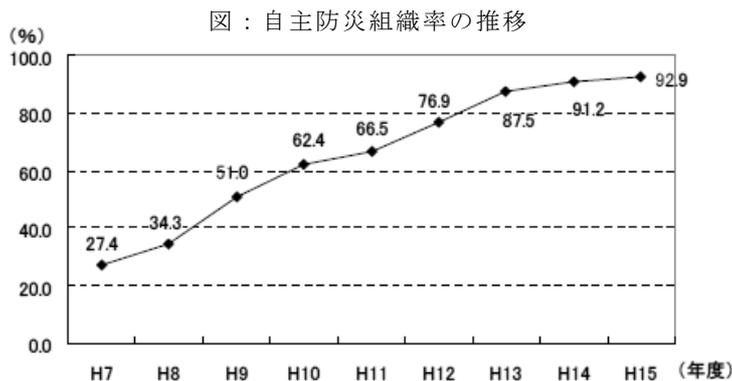
創造的復興とは、「単に震災前の状態に戻す（復旧）のではなく、震災の経験と教訓を活かして21世紀の成熟社会にふさわしい復興を成し遂げる」ことにある。被災地では、こうした創造的復興を掲げ一丸となって取り組んできた。これは、いわゆる「復興」についての制度的・財政的な壁に対する挑戦の道のりであったとも言えよう。

現在では、人々の価値観は、物質的豊かさから、精神的豊かさへと変化してきており、今後は、人口や経済の成長は見込めないものの、地域の個性あふれる豊かな自然、歴史や風土、個性ある文化を回復・復興し、真の豊かさが実感できる暮らしの実現が求められている。これまでの成長、拡大から、多様な個人や地域の個性が美しく輝き、異なる価値観を持つ多様な主体が認め合い補い合う真に豊かな暮らしを実感できる自律・分権型の成熟社会をめざさねばならない。

これまでの復興過程においては、ソフト面で、①県民の参画と協働の推進に関する条例の制定、②ボランティア等による活動の活発な展開、③まちづくり協議会や自主防災組織の活動、④高齢者の見守りシステム、⑤コレクティブハウジングなど新しいすまい方、⑥コミュニティビジネスの進展等、これらの成熟社会を支える新たな仕組みが育っている。

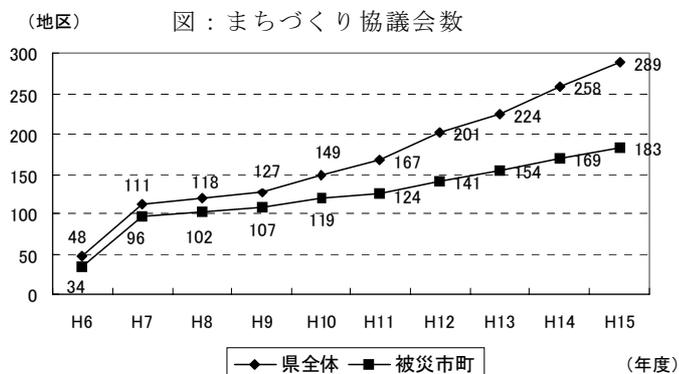


(兵庫県社会福祉協議会)



(兵庫県調査)

* 自主防災組織率 = 組織化世帯数 / 県内全世帯数
(各年4月1日現在の数値)



(兵庫県調査)

※「まちづくり」の対象

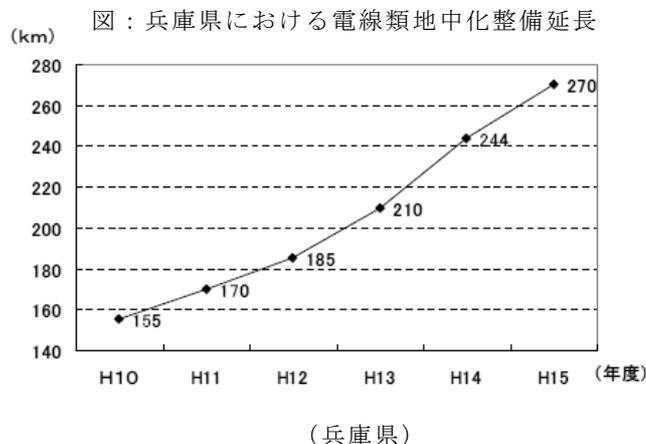
ここでいうまちづくりは以下のようなものを指し、広い意味でのまちづくり活動(福祉サービス、子育て、防犯、清掃活動等)は含まれない。

- ・面整備や公共施設等の整備に関する構想作成、提案
- ・地区計画や景観協定などのまちづくり計画策定
- ・その他生活空間の創出につながる活動

もとより、これらの動きが、すべて大震災を契機に新たに生まれたというわけではなく、震災以前からの全国的な時代潮流も無視することはできない。しかしながら、少なくとも被災地では、震災からの復興過程において、21世紀の我が国の社会状況を先取りしたような様々な課題の解決に迫られ、そのなかで、人々が、震災で学んだ災害への備えの充実や共生の理念を具現化すべく、果敢に取り組んできたことは間違いない。

ハード面では、①まちづくり基本条例など全国に先駆けた取り組み、②神戸東部新都心における国際防災・人道支援拠点の形成といったモデル都市づくりが進んでいる。また、

電柱地中化についても整備が進められている。しかし、都市基盤の復興が急がれるなか、高速道路の地下化をはじめ未来都市に向けた発想の転換を示す諸提案の多くが、実現を見ずに終わっており、この点では、ハード面の復興は、基本思想において復旧にとどまっているという見方もできるのではないか。また、都市再生にあたっては、単に画一的に取り組むのではなく、愛着のあるまちの再生という観点からも十分な検討がなされるべきと考えられる。



(2) 残された課題と対応方針

被災者自身の懸命の取り組みをはじめ、行政、企業、団体、NPO/NGO等、様々な主体の努力により、着実に創造的復興への歩みを進めてきた。

被災地では、なお、被災高齢者の自立支援（地域が支える見守りや健康・生きがづくり）、復興市街地整備事業のさらなるスピードアップとまちの賑わいづくり、地域経済の活性化と雇用のセーフティーネットの充実、災害援護資金貸付金の償還対策や中小企業向け融資制度等の弾力的運用などの個別課題も残されている。

また、復興過程で実施してきた支援施策の取り組みについて、被災者の復興状況をみながら、通常の支援施策の枠組みを含め、どのような対応が適切なのかといった観点からの検討も必要ではないかと考えられる。

震災10年を機に、残された課題への対応、成熟社会を支える仕組み、震災の経験と教訓の継承・発信といった視点から、阪神・淡路震災復興計画による復興事業を総点検し、所期の目的を達成し終息させるものと、一般施策化など何らかの形で今後を引き継ぐ必要のあるものを見極め、次のステップにつないでいくことが必要である。

5 復興過程からの教訓

阪神・淡路大震災は、奇しくも戦後五十年を画する年に発生した。先進諸国と同様、戦後日本が拠り所としてきた「利便」、「効率」、「成長」といった旧来の社会原理は、都市機能を壊滅状態に陥れた大震災を契機に大きな反省を求められた。

その意味でも、今回の復興は、単に一被災地の問題に止まらず、その成否は、国家・国際的な課題でもあり、21世紀の新しい時代に耐える「創造的復興」を成し遂げる必要があった。

被災地では、被災者自身をはじめ、行政、企業、団体、NPO/NGO等の努力により、創造的復興への道を歩んできたが、その復興過程の全体を通じて、今後に活かすべき次のような教訓が得られた。

(1) 「共生」社会の実現

阪神・淡路大震災からの復興過程では、被災者相互の助け合いと、県民、国民の支援が、最も重要な役割を担った。一方、個々人の自助努力や行政の対応には限界があることが明らかとなった。このことが復興に関わる人々の共通認識となるまで時間を要していない。

助け合い、支えあい、ともに生きる「共生」の大切さは、大震災からの大きな教訓の一つであり、これからの少子・高齢社会を支える社会原理ともなる。「自律した人々が、自然と調和し、共に生きることを実感できる共生社会」を実現する必要がある。

(2) 成熟社会を支えるコミュニティと新しい仕組みの定着、発展

災害時に自治会や婦人会、消防団などコミュニティを基盤とする既存組織が活躍し、コミュニティの持った危機管理機能や福祉機能の重要性が再認識された。

さらに、被災地では、震災を契機にまちづくり協議会など市民による復興まちづくり活動の広がりや自主防災組織の組織率の高まり、さらにボランティア等による活動の画期的展開など、先駆的な取り組みが成長し、国においてもNPO法などが制定された。また、高齢社会下における新しい住まい方としてのコレクティブハウジングやシルバーハウジングあるいは、新しい働き方としてのコミュニティビジネスなどの新しい提案が生まれ、防災やこころのケアについての研究活動も大きく進展している。

復興過程での各種ボランティア活動やコミュニティづくりにみられるように、住民が地域社会づくりに主体的、自発的に参画し、共同の責任を果たす参加民主主義の体制づくりの画期的促進がみられたことは大きな成果であり、今後の成熟社会に向けてコミュニティのさらなる活性化や復興過程で進展した新たな仕組みの定着、発展に取り組む必要がある。

2003年生活復興調査（兵庫県）によると、被災者の生活復興感が高まると、「公・共・私」型社会意識（公共の領域を行政だけに任せるのではなく、共（地域・コミュニティ等）も私（個人）も参画し、公と協働して、地域を協治しようとする意識）が低下していく可能性が指摘されている。そうしたことのないよう、ボランティア活動や県民の参画と協働など、成熟社会へ向けた取り組みが一層進展するよう努力する必要がある。

(3) 「復興」の制度的保障

我が国の災害対策では、応急対策や復旧は、災害対策基本法などで規定され法的仕組みとして一定の保障がなされているが、「復興」の法的位置づけについても明確にされる必要がある。特に、阪神・淡路大震災のような大規模災害からの復興は長期にわたるため、旧に復するだけでは社会の進展は望み得ない。「創造的」な進展が制度的に保障される必要がある。

(4) 地方主体の復興

被災地域が、個性豊かな、旧に倍して魅力ある地域として蘇り、そこに暮らす人々に愛着を生むまちづくりが求められる。そのためには、「中央」の画一的な基準に拠るのではなく、住民の主体的な参画を得つつ、「地方」の自律的、独創的な取り組みが重要であり、地方による主体的な復興が権限や財源を含めて保障されなければならない。阪神・淡路大震災復興基金のような仕組みはその手段の一つであろう。また、緊急時にも地方公共団体が、被災地において迅速、的確な対応を講じることができる仕組みが肝要である。

(5) 安全・安心な都市づくり

社会基盤施設等、ハード面については、迅速な復旧・復興がなされたが、50年、100年先を見据えた新たな未来都市像を具体化させるなど、画期的な創造への取り組みという点ではどうか。例えば、「21世紀の国土づくり、地域づくりを考える列島リレーシンポジウム（近畿ブロック）」（H.8.10）や「21世紀の創造的福祉社会シンポジウム」（H.9.1）などで提言があった地下の自動車道、保水施設、共同溝など思い切った地下空間の有効活用といったことである。震災後に都市部の高架高速道路の地下・掘割化などの議論はあったが、実現に至っていない。ボストン市では、セントラル・アーテリープロジェクトとして高速道路の地下化が図られている。もっともコスト的には、日本と比べてはるかに低いなど、財政上の制約や法制度（私権等）の問題もあるが、創造的投資がもたらす効果についての評価を含めて十分検討がなされるべきであると考えられる。

快適な都市生活を復興させるために3つ提案したい。ひとつはライフラインを地下の共同溝に埋め、まちの中から電柱と電線を一扫すること。2つ目は、主要幹線道路を2階建てにして、車は地下、人は地上を通るようにすること。3つ目は、アジアのハブ空港をめざしている関西国際空港と神戸港を海底トンネルで直結すること。神戸が国際的なハブ海港として存続発展していくためには、国際化に対応して道路、空港、港湾の一体的なネットワークを整備し、新しい地域間の連携、地域間の社会連帯をつくっていくことが、今後の国土づくりのうえでも課題だと思う。(21世紀の国土づくり、地域づくりを考える列島リレーシンポジウムでの野尻発言 (H8.10))



セントラル・アーテリープロジェクト完成後の都市景観(模型)

*セントラル・アーテリープロジェクト

ボストン市の中心部を南北に横断している高架高速道路(セントラル・アーテリー)を地下化するプロジェクト。

交通渋滞の緩和・輸送基盤の拡大、環境問題の改善、公開空地による都市景観の向上などをねらいとしている。

(資料:2000年建設白書)

また、災害による被害の軽減を図るうえで、建築物の耐震化をはじめ事前の備えが重要であり、そのことが災害発生後の応急、復旧、復興等の負荷を減らすことにもつながる。そうした観点から被害減少に向けた成果目標を設定し、とりわけ、検査制度の整備・強化を進め、戦略的に安全・安心な都市づくりを推進する必要がある。

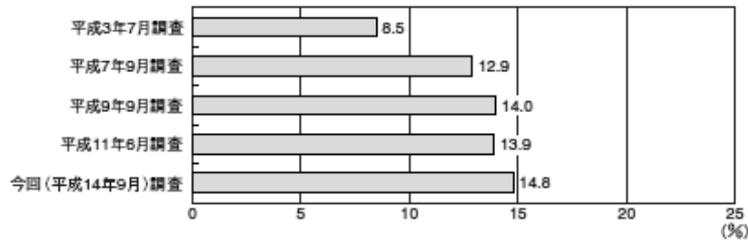
さらに、局所の災害が全体に重大な影響を及ぼすことのないよう、広域的な視点に立った多核ネットワーク型のまちづくりも肝要である。

(6) 災害文化の育成

我が国は、世界有数の地震国でありながら、歴史上地震災害が繰り返されてきた。

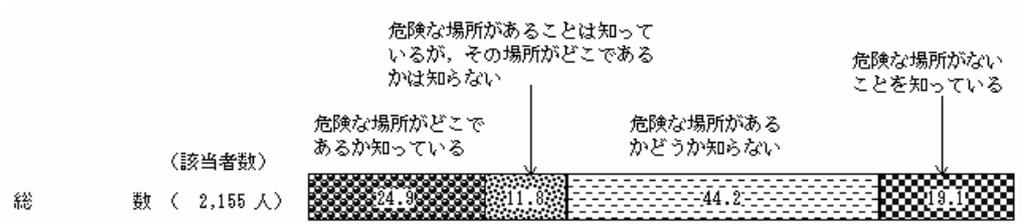
「喉元過ぎれば熱さを忘れる」のが常であり、「非日常」の出来事が「日常」の中で忘れ去られる。こうしたことを繰り返さないためにも、日々の生活のなかに備蓄、家具の固定化など、人々の暮らしや地域社会、企業、行政体など社会全体に災害を想定した備えを文化として根付かせる必要がある。そのためには、①防災教育、防災訓練、②地域の防災リーダーの育成などはもとより、例えば家具の固定化であれば、製品メーカー、住宅の供給サイド、並びに住民それぞれの取り組みが必要となることから、社会全体に災害文化を浸透、定着させるための総合的な取り組みが求められる。

図：大震災に備えて「家具や冷蔵庫などを固定し、転倒を防止している」と回答した者の割合



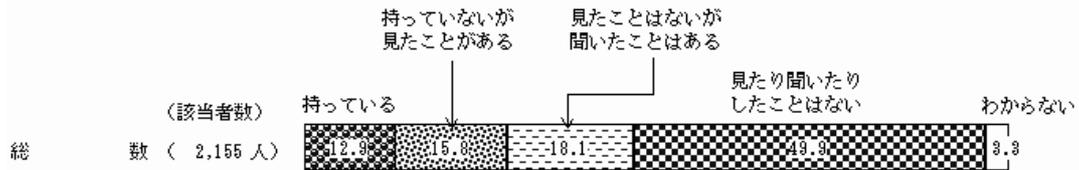
(「防災に関する世論調査」H. 14.9 調査 内閣府)

図：居住地域における災害危険場所の周知度



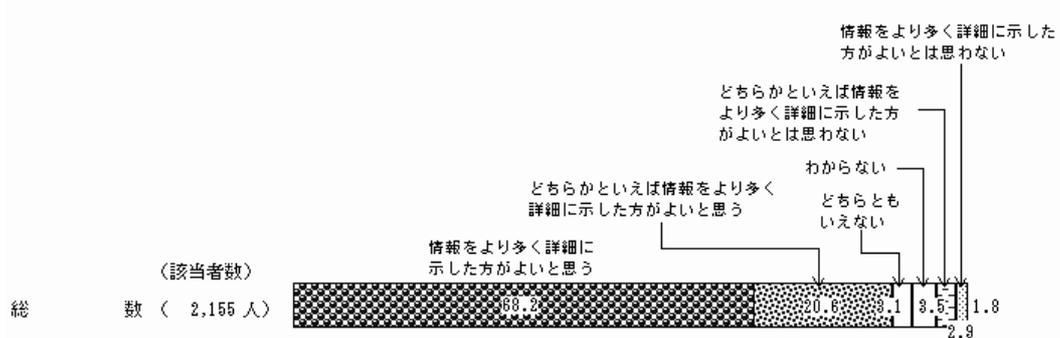
(「防災に関する世論調査」H. 14.9 調査内閣府)

図：居住地域における防災マップや災害危険予測図（ハザードマップ）等の周知度



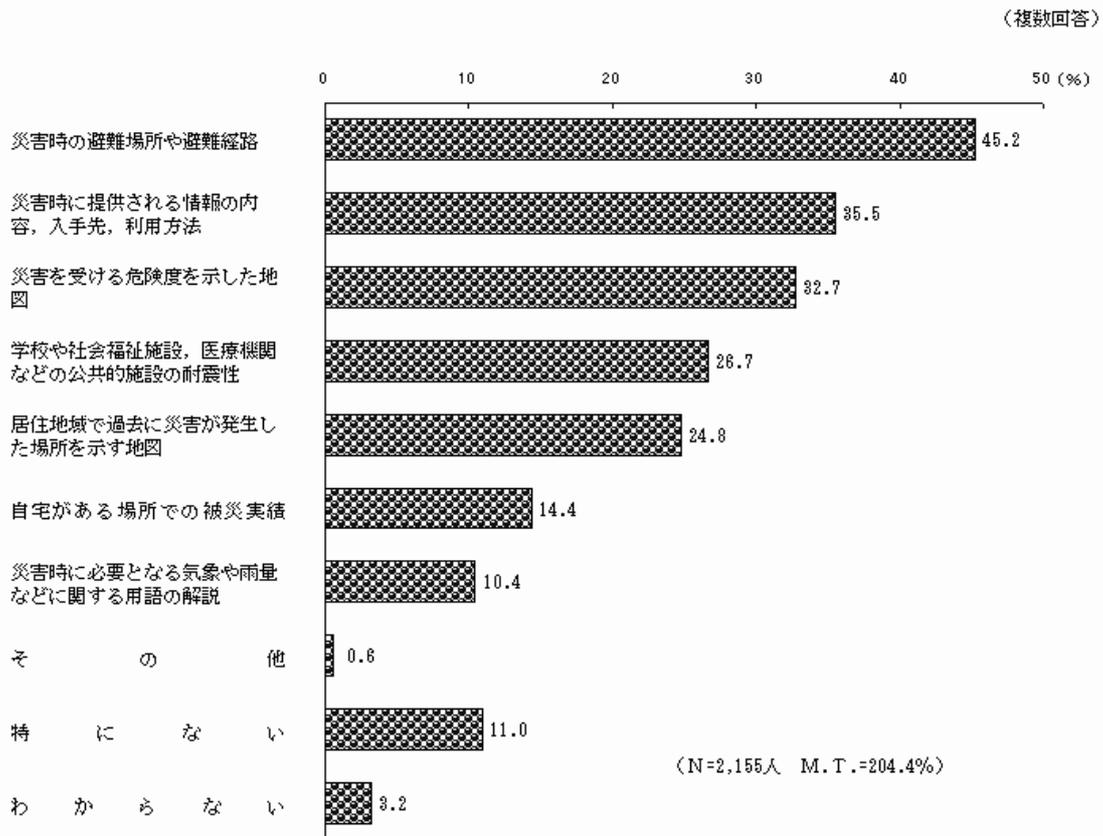
(「防災に関する世論調査」H. 14.9 調査内閣府)

図：防災マップや災害危険予測図（ハザードマップ）等による地域の危険性情報の提供



(「防災に関する世論調査」H. 14.9 調査内閣府)

図：居住地の災害の危険性に関する情報や災害時に役立つ情報で充実してほしい情報



(「防災に関する世論調査」H. 14. 9 調査内閣府)

6 提言 (今後の方向)

(1) 被災地の責務

ア 県民安全・安心の日の制定をはじめ「1. 17は忘れない」ための取り組み

1月17日はかけがえのない大切なものを失った一方で人と人との絆や助け合い、支え合いの大切さを体験した日であり、創造的復興への道のりを歩んできた被災地にとって原点というべき日である。

阪神・淡路大震災の教訓はひとり被災地だけのものではない。全国の、全世界の、そして、後世に生きる人々と共有するものにしなければならない。被災県兵庫には、「1月17日」を忘れないための取り組みを通じて、この教訓を伝承し、発信していく責務がある。

この日は、平成7年12月15日の閣議了解により「防災とボランティアの日」と定められ、広く国民が災害時におけるボランティア活動や自主的な防災活動についての認識を深めるとともに、災害への備えの充実強化を図ることとされている。もとより、それは大いに意義のあることではあるが、被災地にとって1月17日は特別な日であることから、例えば条例等でこの日を県民安全・安心の日として位置づけ、将来にわたり県民が挙って1. 17を忘れないための取り組みを展開し、6,400人以上の尊い犠牲を決して無駄にすることなく21世紀の安全・安心な社会や共生社会をめざす決意を新たにできるようにしてはどうか。

具体的取り組みとしては、これまで被災地で続けられてきた「1. 17宣言」(被災地からの安全と共生のアピール) やあの日を追体験する「1. 17ひょうごメモリアルウォーク」のほか、1. 17を語り継ぐための顕彰制度の創設や、震災の経験と教訓を国内外に発信する国際シンポジウムの開催、防災訓練、ボランティアのつどいの実施などが考えられる。そのための財源として、例えば「1. 17」基金を設けるなど、安定的、

継続的に事業を実施するための仕組みを整えるべきである。

イ 人類の安全と共生への寄与

内外からの多くの支援をいただいた被災地として、国内外で発生する災害に、阪神・淡路大震災から得られた教訓を活かす取り組みを進めていく必要がある。そのため、人と防災未来センターをはじめ、国際的な防災関係機関の緊密な連携の下に、人類の安全と共生にも寄与できるよう不断の努力を積み重ねていかなければならない。

ウ 災害に強いライフスタイルの確立

戦後、我が国では、危機意識の欠如や防災技術への過信もあり、危機への備えが軽視される傾向にあった。地域の災害履歴等も、開発が進み人々の移動が激しくなるなか、いつの間にか忘れ去られ、知らず知らずのうちに危険性と同居しているという状況が生まれていた。

阪神・淡路大震災は、こうしたこれまでの暮らし方に対する警鐘となった。

震災を教訓に真に災害に強い社会を構築するには、日常生活に減災の思想が根つき、平時が非常時を支えるライフスタイルを社会のすみずみにまで浸透させる必要がある。

そのためには、①必要などころに必要な情報が迅速かつ的確に届くための行政、住民等様々な主体間での防災情報の共有化の仕組みの確立、②学校教育や生涯学習における防災教育（学習）の効果的なカリキュラムの開発や内容の充実、③自主防災組織等の単位で一人ひとりの日頃のライフスタイルを安全・安心の視点から点検し、改善目標を設定する運動の展開など、情報、人材、暮らし方といった観点から、行政、企業、地域団体、NPO／NGO等が連携し、総合的な取り組みを進めるべきである。

(2) 21世紀文明の創造の戦略づくり

いわゆる近代化が進むと、経済主義が支配するようになり、個人主義の進展とともに民主主義も要求民主主義となって、行政が肥大化してきた。だが、経済成長が頭打ちになると財政的な危機を招くことになる。また、社会の成熟化とともに、人々の要求も多様化し、行政には対応困難な領域も増えてくる。他方、宗教や倫理から切り離された科学的真理の追求は、社会に大きな成果をもたらす反面、大量破壊兵器なども生み出した。21世紀にはバイオテクノロジーが発展すると考えられるが、同時に環境破壊やクローン人間など、科学の進歩のもたらす弊害も深まり、人類は、物質生産力の飛躍的な上昇のなかで、人類史的な危機に直面する可能性もある。今後は、科学技術と倫理の再統合や、自然と人、人と人の共生する新しいコミュニティづくりが求められるのではないかと。

阪神・淡路大震災は、我々に対して、20世紀の物質文明や科学技術の脆さ、人と自然と社会との各人の関わりの問題点を浮き彫りにした。これらへの反省をベースとして、「安全で安心な都市」、「共生社会」、「国際貢献・支援ネットワーク」、「こころのケア」、「防災・災害対策」などの分野にわたり、先に述べた時代潮流も踏まえて、近代文明の脆弱性を克服し、人間の尊厳を第一義に据えた21世紀文明創造への戦略を研究、推進するべきである。このため、被災地に形成されつつある多様な知的集積の結集、連携を深め、研究交流ネットワークの形成、研究成果等の情報発信力の強化、人材育成などを行う総合的、実戦的なシンクタンクの形成についても検討する必要があると。

7 おわりに

「すなはちは人みなあぢきなき事を述べて、いささか心の濁りも薄らぐと見えしかど、月日重なり、歳経にし後は、言の葉にかけていひ出づる人だになし。」—これは、鴨長明が『方丈記』で元暦2年（1185年）7月の京阪の大震災の模様を記した一節である。当座の間は、人々はみな、物事のはかなさを口にしていささか立派になったが、年のたつにつれて、すっかり忘れ去ってしまったとの意味である。

情報技術その他が驚異的に進歩している今日である。ともすれば忘れることが人の常なら、日常忘れていても災害が大事に至らない文化の定着や文明の創造を、我々は、今こそ目指さ

なければならない。

【平成16年台風第23号と新潟県中越地震による災害の状況】

災害は、時とところを変えて発生し、一つとして同じ顔をしていない。本稿を執筆しているなか、台風第23号による災害により、兵庫県として阪神・淡路大震災以来の災害対策本部が設置され、また数日を経ずして、新潟県中越地震が発生し、阪神・淡路大震災以来、初めて震度7が観測された。

現在これらの被災地では、懸命の応急・復旧対策が進められているところであるが、復興10年総括検証・提言事業は、今後の減災・復興対策に生かしていくことが目的であり、こうした災害の状況についても視野に入れておく必要がある。

そこで、これらの災害で、何が阪神・淡路大震災と同様の様相を呈し、何が異なっているのか、そこでは阪神・淡路大震災の教訓は、生かされているのかなどについて、これまでは把握できている範囲で考察し、今後の参考としたい。

(1) 平成16年台風第23号による災害

ア 台風第23号災害による被害状況

平成16年10月20日、淡路島に接近した台風第23号は、死者26名、1万棟近い床上浸水、土砂災害による道路の寸断など、但馬、淡路地域をはじめ、県内各地に大きな被害をもたらした。被害の特徴としては、被災地が都市部のみならず農山村部を含み高齢被災者が多いこと、地域の基幹産業である農業や地場産業が大きな被害を被っていること、風倒木など林地被害が多発していることなどがあげられる。

[]は、全国数値

平成16年台風第23号による災害	
死者(人)	26 [92]
行方不明者(人)	0 [3]
負傷者(人)	93 [486]
うち重傷	24 [97]
うち軽傷	69 [389]
全壊・全焼	72棟、61世帯 [192棟]
半壊・半焼	510棟、403世帯 [910棟]
床上浸水	9,862棟、7,778世帯 [21,783棟]
避難者数(人)	8,439(ピーク時)
電気(停電)	179,822戸 [約170万380戸]
ガス(供給停止)	2,645戸 [3,617戸]
水道(断水)	24,933戸 [82,585戸]
電話(不通)	固定系 2,673回線[5,820回線]
その他	・林地林地被害 1,114箇所 ・ため池被害 1,482箇所

表：台風第23号による被害状況

※ 阪神・淡路大震災は、平成15年12月25日現在、その他は、平成16年11月25日現



図：台風第23号の経路（気象庁）

イ 台風第23号災害における阪神・淡路大震災の教訓の反映

(7) 災害情報・避難誘導

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、県は、災害情報の収集や被害予測等の機能をもった災害対応総合情報ネットワークシステム（フェニックス防災システム）を設置していたが、今回の水害では、被害の大きかった地域においても「観測情報システム」からリアルタイムで提供される雨量や河川水位などを基に、防災体制が検討さ

れ、その後の水防対応にも活用された。しかし、一部地域において、庁舎の停電や浸水、光ケーブルの故障など被害も大きく、「災害情報システム」にかかる被害情報の報告や情報入力が、被災市町から必ずしも迅速になされず、システムによる情報の収集や共有化などについての課題が明らかになった。

住民への情報伝達については、防災行政無線を整備している市町では、河川の水位や避難情報のきめ細かい放送がなされたが、視聴覚障害者には十分に伝わらなかったなどの課題も生じた。また、防災行政無線を整備していない市町では、道路の水没により広報車等による広報が難しく住民への十分な周知が図れないこともあった。

また、市町は、住民に避難勧告や避難指示等を行う必要があるが、判断基準が明確に定められていないケースも少なくなく、迅速・的確な対応という面で課題を残した。また、地域で高齢者が取り残されて亡くなるなど、誘導避難体制も課題となり、震災の教訓が生かされていないのではないかと指摘がされた。避難所についても、水害を想定した安全性の点検などが必要である。

(イ) 被災者支援

今回の水害では、浸水等による住宅被害の認定に係る内閣府通知を受け、県は、浸水家屋の被害認定基準について、浸水被害の実情に沿った弾力的な運用ができるよう、県版運用指針を作成した。

また、県は住宅再建支援について、被災者生活再建支援法に基づく居住安定支援制度の対象とならない住宅建築費本体にかかる経費への支援や、小規模災害への適用に加えて、今回さらに救済対象の年齢や年収要件の緩和して独自の補完制度を実施したほか、ローンを組みにくい高齢者への支援、さらに住宅再建共済制度が創設されるまでの間、床上浸水世帯への支援等の臨時措置が講じられた。今年の水害で福井県、新潟県、京都府などでも住宅再建支援に係る独自の制度が打ち出されるなど地方公共団体によってまちまちな対応が生じた。かつて、災害救助法が都道府県による救助のばらつきを是正するために制定された経緯も参考に、こうした点について、今後さらなる検討が必要であろう。

また、応急仮設住宅については、既存の住宅ストックの活用が図られた。

(ウ) ボランティア

被災地の各市町の社会福祉協議会では、早期にボランティアセンターが立ち上げられるとともに、各地からボランティアが駆けつけた。ひょうごボランタリープラザでは、県社会福祉協議会災害ボランティア本部を設置し、被災市町のボランティアセンターの立ち上げや職員派遣などによる支援を実施した。また、企業や民間団体によるボランティアバスが運行された。

総じて災害ボランティアの活動が浸透しつつあると考えられるが、市町における地域防災計画上の位置づけやコーディネートのしくみなど、各地域における今回の状況を十分に分析し、さらなる改善に役立てる必要がある。

(エ) 廃棄物

各市町では、水害による大量のゴミ処理に迫られた。阪神・淡路大震災の経験なども踏まえて、市町間の連携の強化や他府県への応援要請も視野に入れた広域処理など対策の検討が進められている。

(オ) 産業等

地場産業の産地では、被災企業の受注分についての同業他社による引き受けなどの協力体制もみられた。中小企業支援については、阪神・淡路大震災の災害復旧融資よりさらに踏み込んだ措置も講じられたほか、森林の水源滋養機能を保全するため、公費による風倒木処理などもなされている。

【平成16年台風第23号における教訓の反映状況等（主なもの）】

区分	大震災の教訓が生かされたもの	大震災と共通の課題	新たに生じた課題
災害情報・避難誘導等		○迅速な情報の収集・伝達や共有化の徹底 ○高齢者等の避難誘導體制	○避難勧告、指示の基準の明確化 ○一部の庁舎の浸水
被災者支援	○被害認定マニュアルの作成 ○既存の住宅の活用等、応急仮設住宅のメニューの多様化 ○住宅再建支援等の充実		○床上浸水世帯への支援 ○水害時における避難所の安全性の点検
ボランティア	○ボランタリー活動の迅速な展開	○ボランティアの受入体制やコーディネート機能の一層の充実	
産業等	○被災企業の受注分についての同業他社による引き受け		○風倒木対策

(2) 新潟県中越地震

ア 被害状況（阪神・淡路大震災との比較）

平成16年10月23日17時56分に発生した新潟県中越地震（マグニチュード6.8（暫定値）、川口町で最大震度7を観測したが、発災当初は把握できなかった）により、中山間部を中心に、地滑りによる道路の寸断等により集落が孤立するなど、大きな被害が発生した。阪神・淡路大震災が都市型災害であったのに対し、新潟県中越地震は、中山間部型災害としての様々な特徴をみせている。また、発生から3週間の間に兵庫県南部地震の2倍以上の余震（M4以上）が発生し被害を拡大させた。

死者は40名にのぼったが、その死因については、ショック死などの割合が高く、さらに車中生活者について、エコノミークラス症候群の発生が問題となった（阪神・淡路大震災では、家屋倒壊による圧迫等によるクラッシュ・シンドロームが多く見られた）。

また、新潟県の中越地方は、日本でも有数の豪雪地帯であり、多くの住居が太い柱、軽い屋根、強固な基礎等、豪雪に耐え得る構造であったために、家屋の倒壊による犠牲者は少なかったが、室内の家具の転倒等による負傷者が多かったとの指摘がなされている。

被災市町では、65歳以上の高齢者の割合が30%（兵庫県全体65歳以上の割合16.9%^{H.15}）を超える市町もあるなど高齢化が進行していることや、都市部とは異なり、従来からのコミュニティや共同体意識が強い地域が多いなどの特性が指摘されている。

今回の災害では孤立した山村地域の集団移転、河道閉塞対策、豪雪対策など都市型災害である阪神・淡路大震災ではみられなかった新たな課題も発生している。また、トンネルの安全性についても再検討が迫られている。

また、短時間に比較的大きな余震が繰り返し発生し、多くの避難者が生じたが、例えば、東南海、南海地震が若干の時間差をおいて発生した場合には、大きな不安感や混乱をもたらす可能性があることを示唆していると考えられる。

表：阪神・淡路大震災と新潟県中越地震の被害状況
[] は、全国数値

	阪神・淡路大震災	新潟県中越地震
死者(人)	6,401 [6,433]	40 [40]
行方不明者(人)	3 [3]	0 [0]
負傷者(人)	40,092 [43,792]	2,859 [2,869]
うち重傷	10,494 [10,683]	
うち軽傷	29,598 [33,109]	
全壊・全焼	111,123棟、191,617世帯 [111,054棟]	2,572棟 [2,572棟]
半壊・半焼	137,289棟、257,313世帯 [144,343棟]	5,250棟 [5,303棟]
床上浸水	—	—
避難者数(人)	316,678(ピーク時)	
電気(停電)	約260万戸(含む大阪府北部)	308,860戸
ガス(供給停止)	約84万5千戸	56,000戸
水道(断水)	約127万戸	129,750戸
電話(不通)	交換機系 約28万5千回線 加入者系 約19万3千回線	固定系 4,500回線
その他		・建物火災 9件 ・各所で孤立 (山古志村 各所、十日町市 9箇所、 小千谷市 1箇所) ・地すべり 120箇所、がけ崩れ116箇 所、 土石流等 21箇所

※ 阪神・淡路大震災は、平成15年12月25日現在、その他は、平成16年11月24日現在

イ 阪神・淡路大震災の教訓の反映

(7) 初動体制

阪神・淡路大震災では、県庁や市役所など災害対策の中核拠点が直撃を受け、行政の初動対応の遅れが指摘されたが、新潟県中越地震における対応はどうであったのか。

まず、国では、地震発生直後(18:00)に官邸対策室が設置されるとともに緊急参集チームが招集された。また、自衛隊では、航空機による情報収集や偵察部隊等の派遣(19:30以降)が実施された。これは、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、防衛庁防災業務計画を修正し、自衛隊による自主派遣の基準を明確にしていたことが早期の派遣につながったと言える。

また、阪神・淡路大震災後に設置された緊急消防援助隊や警察の広域緊急援助隊の派遣なども迅速になされたほか、阪神・淡路大震災の被災自治体をはじめ全国の自治体からの人的派遣や人と防災未来センターの専門家チームによる支援などが展開された。

特に兵庫県では、阪神・淡路大震災の経験・教訓を活かして、一日も早い復旧・復興を支援するため、10月25日に支援チームを現地に派遣するとともに、その活動をバックアップするための庁内プロジェクトチームが設置された。阪神・淡路大震災でできたこと、できなかったことの両面から、経験に基づき被災地の実情に沿ったノウハウの提供が図られている。

このように体制面を中心に、阪神・淡路大震災に比べ迅速な対応がなされているが、今後、時間を追った各機関の活動内容や職員による24時間体制、地域防災計画の見直し状況等についても点検が必要である。

(4) 災害情報

阪神・淡路大震災では、地方公共団体の通信設備の一時停止や固定電話等の情報通信機能のまひにより、被害の全容の把握に時間を要する結果となった。

新潟県中越地震においても、県庁は被災しなかったが、停電により、被害の大きかった市町との衛星通信が不通となり（自家発電等のバックアップがないところがみられる）、さらに、固定電話、携帯電話の輻輳も重なるなど、災害時の情報収集・伝達体制の課題が明らかになった。また、市町の避難所等の状況を把握するうえで、県からの積極的な情報収集活動が必要となった。

また、地震の発生が夕刻だったこともあり、ヘリ等による被害の全体像の早期把握が難しく、土砂災害等により孤立した地域の情報入手は困難であった。

今回の災害時には、電話の音声通信を規制し、データ通信が規制の対象から外されていたことから、携帯メールによる通信は災害時でも機能することが明らかとなった。今後、災害用伝言ダイヤルやiモード災害伝言板の活用等とあわせて、災害時における活用の工夫が望まれる。また、阪神・淡路大震災と同様に公衆電話の役割が改めて見直された。

阪神・淡路大震災で災害情報の伝達手段としてクローズアップされたコミュニティFMは、今回の災害においても、外国人被災者に対して多言語放送が行われるなど、貴重な災害情報源となっている。

(ウ) 火災

阪神・淡路大震災で多発したとされる通電火災（停電復旧の際の通電を原因とする火災）の教訓が生かされ、住民はブレーカーを落とすよう努め、電力会社側でもブレーカーを落としていることを住人に確認したうえで復旧を進めた結果、新潟県中越地震では、通電火災は発生がみられなかった。

(イ) 被災者支援

新潟県中越地震の避難所では、強い余震が続いたこともあって、避難者が一時10万人にも達し、その後もなかなか避難者数が減少せず車中生活者が多くみられた。当初は、物資の不足や集積場所の確保、搬送システム等の問題が生じたほか、自治体による備蓄の状況にもばらつきがみられた。避難所ではプライバシーの問題が指摘され授乳室や更衣室などの確保がなされたほか、仮設トイレの設置などが進められた。また、一部の避難所については、耐震性の問題も指摘されている。

一方、災害救助法に基づく家屋の応急修理の弾力的運用や自宅敷地でのユニットハウス等の設置（災害救助法上は分散型避難所）が国に認められ、既存の住宅ストックの活用も図られるなど、阪神・淡路大震災の教訓を生かした対応がなされている。

また、応急仮設住宅についても、地域コミュニティや年齢構成を考慮した集落単位の入居、豪雪仕様の採用、多世帯同居を考慮した大家族向きの3K、2DKタイプの間取りの採用、当初からの集会所や談話室の設置、さらに大規模な応急仮設住宅団地には、高齢者へのケアや孤独死防止のためのデイケア施設が併設されるなど、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた内容が盛り込まれている。

また、被災者生活再建支援法による支援もなされているが、居住安定支援制度について、住宅本体の建築費が対象とされていないなどの課題があり、支給額については県で上乘せ制度が設けられている。

なお、阪神・淡路大震災の場合と同様に、応急危険度判定と罹災証明との違いについては、当初、住民の間で十分に理解されていない面も見受けられた。

(オ) ボランティア

発生直後から、全国各地のボランティアが被災地入りするとともに、被災地内の社会福祉協議会によりボランティアセンターが順次立ち上げられていった。

しかし、伝統的なコミュニティが強い地域では、自らの地域の問題は自ら解決するという意思が強いこともあり、ボランティアとの間ですれ違いもみられ、ボランティアと自治会等との関係、ボランティアの横の連携をはじめ、今後の活動のあり方や受け入れ体制についての課題が指摘されている。

(カ) こころのケア

阪神・淡路大震災を契機として、被災者のトラウマ（心的外傷）やその結果として生じるPTSD（（心的）外傷後ストレス障害）などの心のケアの重要性がクローズアップされるようになった。

このため、新潟県中越地震においては、発災直後からこころのケアの専門家チームが被災地に駆けつけるなど早期の対策が図られた。

(キ) 産業

災害発生後、阪神・淡路大震災時と同様に金融機関による通帳をなくした被災者への預金の払い戻しや企業等の手形決済についての特例等、迅速に配慮がなされ、混乱防止が図られた。

一方、企業の連鎖反応による生産休止や交通インフラの被災による影響などが生じている。また、観光地における風評被害対策も課題となっている。

(ク) 耐震化等

避難所や病院等、耐震性に問題のある施設が十分に機能を発揮できない等の問題が生じており、改めて耐震化促進の必要性がクローズアップされている。また、新幹線の脱線やトンネルの大きな損傷など、新たな課題も浮かび上がっている。

【新潟県中越地震における教訓の反映状況等（主なもの）】

区 分	大震災の教訓が生かされたもの	大震災と共通の課題	新たに生じた課題
初動体制	○国の緊急参集チームの参集 ○自衛隊の自主派遣による活動 ○迅速な広域支援体制（緊急消防援助隊、広域緊急援助隊など）	○24時間体制の徹底	○夜間の情報収集
災害情報	○災害用伝言ダイヤルやiモード災害伝言板の活用 ○FM局等による多言語の情報提供	○自家発電等非常用電源の確保	
火災	○通電火災対策の実施		
被災者支援	○自宅敷地での避難所の設置 ○旅館、ホテル等の提供 ○既存の住宅の活用等、応急仮設住宅のメニューの多様化 ○集落単位の応急仮設住宅への入居 ○大規模な応急仮設住宅団地におけるデイケア施設の設置 ○応急仮設住宅へのエアコン等の設置 ○災害救助法による応急修理制度の弾力運用	○避難所での食料、物資等の早期提供 ○避難所等の耐震性の強化 ○応急危険度判定と罹災証明の混同	○車中泊対策（エコミークラス症候群、ショック死等） ○市町村全域避難の対策
ボランティア	○ボランティア活動の迅速な展開	○ボランティア間や自治会等との連携	○コミュニティが強い地域の受け入れ
こころのケア	○こころのケアの早期対応		
産業	○金融機関による預金の払い戻しや手形決済への配慮	○大震災の被災自治体や人と防災未来センターによる企業の連鎖反応による生産休止支援	
耐震化等		○建築物等の耐震化（庁舎、避難所、病院等） ○家具の転倒等による負傷	○新幹線の脱線、トンネルの大きな損傷
その他			○河道閉塞や地滑り多発 ○集落の孤立 ○豪雪対策

以上、現時点での状況について、阪神・淡路大震災との比較を意識しながら概括した。今後、復旧・復興対策を含めて関係者により詳細な検証がなされ、災害対策の一層が図れることを望みたい。

阪神・淡路大震災は、都市型災害として多くの教訓をもたらしたが、新潟県中越地震のような中山間部型災害では、山村地域の集団移転や河道閉塞対策をはじめ新たな課題が生じている。また、大震災が時間や季節を変えて発生すれば、違った様相を呈するだろうし、時代が変われば求められる対応も異なるであろう。

そのため、今後の災害で、大震災の教訓の何が生かされ、どのような新たな教訓が得られたのかなど、絶えざる検証の成果が蓄積されることにより、大震災の教訓が地域を超え、時代を超えて生かされていくことを期待するものである。

《参考文献》

番号	資 料 名	発行者名
1	・「阪神・淡路大震災の復旧・復興の状況について」 (被害状況・復興状況)	兵庫県総括部
2	・「阪神・淡路震災復興計画」(創造的復興)	兵庫県総括部
3	・「大震災100日の記録」(創造的復興)	貝原俊民
4	・「阪神・淡路大震災2周年記念事業総合フォーラム報告書」 (21世紀の創造的福祉社会のビジョン)	兵庫県総括部
5	・「県民意識調査」 (くらしむきに対する意識、震災に対する意識)	兵庫県県民政策部
6	・「生活復興調査」調査結果報告書	兵庫県総括部
7	・「復興モニター調査2003」報告書 (被災地全体の復旧・復興、支援分野毎の復旧・復興認識)	兵庫県総括部
8	・「災害復興公営住宅団地コミュニティ調査」報告書 (コミュニティが生活復興に与える影響(要旨P3))	兵庫県総括部
9	・指標による復興状況調査(くらし、教育文化、産業雇用、防災安全、都市基盤)	兵庫県総括部
10	・「阪神・淡路震災復興計画最終3か年推進プログラム」 (被災地の概況)」	兵庫県総括部
11	・「阪神・淡路大震災検証提言総括」の概要 ・「都市基盤の復興の課題とあり方」(吉川和弘関西大学教授)	震災対策国際総合検証会議 (兵庫県)
12	・神戸市「復興の総括・検証」報告書(概要)	神戸市
13	・「阪神・淡路大震災－神戸市の記録」 (自治会活動)	神戸市
14	・「阪神・淡路大震災と家族面接調査による事例報告書」 (近隣とのつながり)	兵庫県長寿社会研究機構
15	・「震災世帯状況に関する調査研究報告書」(地域社会の役割の再認識)	兵庫県長寿社会研究機構
16	・「阪神・淡路大震災復興誌〈第1巻〉」 (避難者の行動心理、コープこうべの主な対応) (避難者の行動心理) (被災地の概要) (応急仮設住宅の建設について、(入居者実態調査、仮設住宅の間取))	阪神・淡路大震災記念協会
17	・「阪神・淡路大震災警察活動の記録」 (悪徳商法、金融機関被害状況調査、犯罪発生情勢)	兵庫県警察本部
18	・「阪神・淡路大震災その時企業は」	日本経済新聞社
19	・「ダイエー・中内功の生活文化大革命」	岩淵明男(オーエス出版)
20	・「神鋼タイムズ震災特別号1995.4.20」	(株)神戸製鋼所
21	・MOONBEAMS'95 特集阪神大震災会社復興の日々	P&G
22	・日本銀行神戸支店の歴史	日本銀行神戸支店(HP)
23	・こころの健康(被災者のコミュニティにおける心理的経過)	東京都精神保健福祉課(HP)

番号	資 料 名	発行者名
24	・阪神・淡路震災復興戦略ビジョン	都市再生戦略策定懇話会
25	・長寿社会研究所・家庭問題研究所 研究年報第5巻（成熟社会化とヒューマン・ケア）	（財）兵庫県長寿社会研究機構（野尻武敏）
26	・現代社会とボランティア	野尻武敏/山崎正和/ハンス・ミュンクナー/田村正勝/鳥越皓之
27	・神戸復興へのデザイン・エースト（BIOCity④1995.4.5）	㈱ビオシティ（齋木崇人神戸芸術工科大学教授）
28	・建設白書2000年 （セントラル・アーテリープロジェクト）	国土交通省
29	・まちづくりグランドデザイン21基本方針（H.12.3）	兵庫県県土整備部
30	・防災白書平成8年、平成10年 （国民防災意識の変化：総理府防災に関する世論調査）	内閣府
31	・21世紀兵庫長期ビジョン・全県ビジョン（時代の潮流） （H.15.3）	兵庫県県民政策部
32	・避難所の管理・運営等に関する調査報告書（H.13.3） （避難者数推移、避難所利用実例、自治形成時期）	兵庫県避難所管理・運営等調査委員会
33	・阪神・淡路大震災に係る応急仮設住宅の記録（H.12.8）	兵庫県県土整備部
34	・阪神・淡路大震災一般ボランティア活動者数推計 （H.7.1～H.12.3）	兵庫県県民政策部
35	・21世紀の国土づくり、地域づくりを考える列島リレーションボジウム（総集編H.8年度）	全国地方建設局（9）、地方新聞社 （9）
36	・復興住宅における先進モデル住宅等利用実態調査 （H.11.3）	兵庫県県土整備部

（冊子）

37	・阪神・淡路震災復興計画（H.7.7）	兵庫県総括部
38	・阪神・淡路震災復興計画後期5か年推進プログラム （H.12.11）	兵庫県総括部
39	・阪神・淡路震災復興計画最終3か年推進プログラム （H.14.12）	兵庫県総括部
40	・指標で見る復興状況について（H.11）	兵庫県総括部
41	・災害復興公営住宅団地コミュニティ調査（H.15.8）	兵庫県総括部
42	・復興モニター調査2003（H.16.1）	兵庫県総括部
43	・生活復興調査調査結果報告書 平成13年度（H.14.1） 平成15年度（H.16.7）	兵庫県総括部
44	・震災対策国際総合検証「検証提言総括」（H12.4）	震災対策国際総合検会議 （兵庫県）
45	・被災者復興支援会議の活動記録（H.11.3）	被災者復興支援会議