阪　神・淡　路　大　震　災　20　年

翔べフェニックスII

防災・減災社会の構築

公益財団法人　ひょうご震災記念21世紀研究機構

阪神・淡路大震災
二十年記念出版に寄せて

兵庫県知事　井戸敏三

二〇一五年一月十七日、阪神・淡路大震災の発生から二十年の歳月が経過しました。改めて、亡くなられた方々のご冥福を心からお祈りしますとともに、幾多の困難を乗り越えてこられたご遺族や被災者の皆様に敬意を表します。

この二十年間、内外から多くのご支援や励ましをいただきながら、創造的復興をめざし懸命の努力を積み重ねてきました。被災者の生活支援、安全で安心な住まいの確保、災害に強いまちづくりなど、手探りの挑戦が続く中、多くの皆さんの知恵と努力、そして何より人と人との支え合いによって、被災地ひょうごは不死鳥・フェニックスのように蘇ることができたのです。

震災以降も、毎年のように自然災害は各地で猛威を振るいました。鳥取県西

部や新潟県中越地震をはじめ、海外では、トルコや台湾、中国・四川省などで大地震が発生しました。そして、あの東日本大震災がありました。

私たちは、今こそ自らの経験や教訓を生かそうと、人と防災未来センターや国際防災復興協力機構、アジア防災センターなどの国際防災機関と連携して内外の被災地の復旧復興を支援してきました。東日本大震災では、関西広域連合によるカウンターパート方式での支援が成果を生みました。新たなまちづくりが進む東日本大震災の被災地では、今も多くの本県や市町の職員、ボランティアの皆さんなどが自らの知見を生かし、被災地の自立復興を支援しています。

震災から二十年、被災地ひょうごでも、震災の経験者が減り、記憶の風化が懸念されています。一方、今後三十年以内に七〇％の確率で起こるとされる南海トラフ地震や首都直下地震など、巨大災害の発生が指摘されています。

自然災害は避けることはできません。それだけに、これまでの歩みを振り返り、私たちの経験や教訓を共有して、日頃から減災の取り組みを進め、被災後の復旧復興の筋道を準備する「災害文化」を定着、発展させることが何よりも重要です。

本書では、阪神・淡路大震災の復旧復興や防災・減災対策に取り組んでこられた各分野のキーパーソンが、それぞれの二十年を振り返っています。阪神・淡路と東日本、二つの大震災を多面的な視点で捉え、自身の経験と深い洞察をもとに得られた知見を語っています。

防災減災社会の構築をめざす私たちの取り組みに終わりはありません。本書が、将来の大規模災害に備える貴重な教訓として、地域や時を越えて読み継がれることを願っています。

阪神・淡路大震災から二十年を目前に控えた昨年十一月、貝原俊民前兵庫県知事がご逝去されました。貝原前知事は、阪神・淡路大震災発生時の知事として先頭に立ち、創造的復興をめざし全身全霊で打ち込んでこられました。知事退任後も震災の経験や教訓を伝える活動を続けられ、本書でも巨大災害に対する備えのあり方を大所高所から論じておられます。これからも災害文化の発信に大いに力を発揮していただきたかっただけに、痛惜の念に堪えません。

心から哀悼の誠を捧げるとともに、その志を引き継ぎ、安全で安心なふるさと兵庫の実現をめざし、力強く歩んでいきたいと願っています。

目次

〈総　括〉

第一章　新野　幸次郎
阪神・淡路大震災二十年に当たって ―「3・11」を経てあらためて「1・17」からの復興を考える― ―― 13
阪神・淡路大震災復興の成果について／阪神・淡路大震災復興の課題／むすびにかえて―東日本大震災の復興過程を見つめながら―

〈挑　戦〉

第二章　井戸　敏三
大規模災害に立ち向かう ―自治体広域支援― ―― 37
被災された人々のために／関西広域連合の設立／東日本大震災被災地への支援／新しい広域防災のしくみづくり／大規模・広域災害に立ち向かう関西―来たるべき災害に備えて

第三章　齋藤　富雄
防災最前線の充実 ―自治体の防災力強化― ―― 67
対岸の大地震／注目の組織／ＦＥＭＡを知る／地方分権への流れ／大試練の始まり／秘書課長の動転／孤島と化した拠点／混乱の中での苦闘／安全への油断／強化への開眼／芽生える／防災監始動／試練の中から／心得三十六カ条／充実の波、広がる／歩みを確かなものに

第四章　河田 惠昭
実践的防災を先導する「人と防災未来センター」――109
兵庫県参与、センター長就任と当時の学術研究事情／センターの機能充実／英文表記とミッション
第五章　小澤 修一
成長する災害医療へ――135
災害医療の道へ／兵庫県が生かした教訓／「国際防災・人道支援協議会（減災同盟）」発進／東日本大震災－ＨＥＭＣチーム出動／神戸赤十字病院との連携
第六章　松岡 由季
兵庫行動枠組と国際防災分野の発展――163
国連防災世界会議の兵庫開催／二〇〇五年以降の国際防災分野の発展／ＵＮＩＳＤＲ駐日事務所の開設／兵庫行動枠組の実施推進／二〇一五年国連防災世界会議に向けて
第七章　立木 茂雄
災害時の高齢者や障害者などへの対応――191
－阪神・淡路から東日本大震災までの対応の展開と今後の見通し－
阪神・淡路大震災時の高齢者や障害者の置かれた社会的状況－「災害弱者」モデルとその批判的検討－／阪神・淡路大震災以降のとり組み－「災害時要援護者」モデルの出現－／東日本大震災時の実相と今後の課題

〈市民力〉

第八章　室﨑 益輝
ボランティア文化の創生 ―― 233
阪神・淡路大震災でのボランティア活動／救援から復興を通しての市民活動の芽生え／市民活動の広がりとボランタリープラザの開設／ボランタリープラザを中心とした市民活動の広がり／災害ボランティアと災害支援活動の発展／兵庫県での災害ボランティア活動の展開／東日本大震災後のボランタリー活動の進化／市民活動の成熟がもたらすボランティア文化

第九章　清原 桂子
被災者の生活復興 ―― 257
今を生きがいをもって暮らすために／個別相談・見守りとコミュニティづくりを両輪で／民間と行政の協働／男女共同参画への取り組み

第十章　佐渡 裕
コンサートホールを街の広場に ―― 283
人間にとって音楽とは／子どもたちに感動を／「自分たちの劇場」に向けて／楽しみを持つことのよろこび／未来に向かって進む楽団／プロデュースオペラの展開／ドイツで演奏した「第九」／鎮魂の東北公演／津波で楽器を流された／みんなが集まって歌うこと／「心の広場」となる劇場

第十一章　宮川 知雄
防災士を育てる ―――― 307
防災士養成制度発足の原点／防災士制度研究会の発足／防災士制度に関する検討委員会の発足／防災士制度推進委員会の発足／日本防災士機構の誕生／日本防災士会の発足／防災士の活動／日本防災士機構の主たる業務／これからの展望

〈絆〉

第十二章　野尻 武敏
ヒューマンケア－人間回復にむけて－ ―――― 335
大震災とヒューマンケア／県民運動とヒューマンケア／長寿社会研究からヒューマンケア研究へ／二十一世紀文明とヒューマンケア

第十三章　加藤 寛
こころのケアの始まりとその後の発展 ―――― 363
こころのケアの誕生／「こころのケア」の再登場と意味の付与／精神科医療活動としてのこころのケア活動／トラウマ、死別をめぐって／生活復興と心の回復－二次的ストレスが引き起こす問題－／専従組織「こころのケアセンター」の設置／兵庫県こころのケアセンターの設立／設立後の活動／東日本大震災

第十四章　諏訪 清二
防災教育の広がりと深まり ―――― 389
全国的な広がり／舞子高校環境防災科／兵庫県内の防災教育のとりくみ
第十五章　安藤 忠雄
心をつなぎ、ともに生きる ―――― 419
震災の衝撃／ひょうごグリーンネットワーク／東日本大震災－鎮魂の森づくり／桃・柿育英会／夢と勇気をもって
〈展　望〉
第十六章　五百旗頭 真
近代日本の三大震災－復旧と創造的復興の相剋を中心に－ ―――― 429
関東大震災－一九二三年九月一日午前十一時五十八分発災－／阪神・淡路大震災－一九九五年一月十七日午前五時四十六分発災－／東日本大震災－二〇一一年三月十一日午後二時四十六分発災－
第十七章　貝原 俊民
阪神・淡路大震災から二十年
〝国難〟－巨大震災に備えて ―――― 469
大震災が確実に襲来する／近代化が災害を大きくする／日本の近未来と〝国難〟／国家戦略の方向性／〝田舎暮らし〟の奨め／国難－巨大地震対策／〝国難〟からの復興／兵庫の挑戦
あとがき ―――― 515

総括

第一章

阪神・淡路大震災二十年に当たって

―「3・11」を経てあらためて「1・17」からの復興を考える―

新野 幸次郎

著者

新野　幸次郎（にいの・こうじろう）

公益財団法人神戸都市問題研究所理事長

神戸大学名誉教授

略歴

阪神・淡路大震災時（一九九五年）の役職

都市再生戦略策定懇話会座長

ひょうご創生研究会代表

財団法人神戸都市問題研究所所長

一九九六年～二〇〇一年

生活復興県民ネット代表

一九九九年～二〇〇〇年

震災対策国際総合検討会議座長

二〇〇三年～二〇〇五年

復興一〇年委員会座長

二〇〇二年～二〇一三年

公益財団法人こうべ市民福祉振興協会理事長

はじめに

一九九五年一月十七日、私たちは、近代的大都市を直撃した阪神・淡路大震災を体験した。被災地の住民、企業、自治体は全国および世界各国からの支援も得ながら、その被災の中から復旧・復興するために必死の努力を重ねて今日に至り、いま二十周年を迎えることになった。大災害からの復旧・復興には色々な問題が残されることは避けられない。しかし、全体としては、「世界の災害史上特筆される」[注1]といわれる復興をなしとげることになった。しかし、あれから十六年後の二〇一一年、私たちは世界でも例のない東日本大震災を更に体験することになった。

二つの大震災の違いは、大きく以下の五点にまとめることができる。(1)「1・17」（以下前者と呼ぶ）が活断層による直下型地震であったのに対して、「3・11」（以下後者と呼ぶ）はプレート型大地震であった。(2)前者の被災地は三十五キロであったが、後者は優に五百キロをこえ、災害救助法の適用を受けた市町村は前者では、二府県二十五市町であったのに対して、後者では、十都県二百四十一市区町村に及んだ。それもあって、(3)前者は世界でも例がなかった大都市直下型だったが、後者は仙台市を除くと、多数の中小の都市・町村にまたがるものであり、自治体および住民の復旧・復興能力にも大きな格差をもつ構造になっていた。(4)しかも、後者では前者になかった大津波が襲来し、前者の死者六千四百三十四名の多くが、建物崩壊による圧死であったのに対して、後者の死者一万五千四百二十四名は残念ながら津波に襲われた人が中心の形となり、前者の行方不明者は三名であったのに、後者の行方不明者は未だに二千五百名をこえたままである。更にまた、(5)後者では、大津波と関連して

原発事故が発生することになり、汚染の危険性のために数十年に亘って元の家に帰れない人々が多数生まれることになった。

しかし、以上は、形態的な違いであって、われわれは二つの大震災の根本的な差を、復旧可能性をもっていた阪神・淡路大震災に対して、東日本大震災が不幸にして殆どが復旧不可能で、創造的復興しか残されていない激甚な震災であった点に着目したい。[注2] すなわち、前者にあっては、自己所有土地である限り、区画整理上の問題を除けば被災者は住宅再建（復旧）が可能であったし、公共インフラストラクチュアの多くも若干の補強措置を加えて技術的社会的に復旧できるようになっていた。ところが、後者の場合、かつての居住地は地盤沈下などのために、新しい工事を必要とするものが多かっただけでなく、将来の津波来襲の危険性を配慮すると簡単に復旧できず、高台移転などを考慮せざるをえない状況になった。公共インフラの一つとしての防潮堤一つにしても以前のままの復旧はありえず、より強度で機能できるものにしなければならないとされた。すなわち、すべて復旧ではなく創造的復興を図る他ないと受けとめられてきた。

以上のことも反映して、東日本大震災のあと、「災後の文明」[注3]という新しい着想が生まれることになった。すなわち、従来もわが国の内部で、明治維新以来、わが国がとってきた近代化路線、すなわち、科学技術の発展、人口増加、高度成長路線の限界を克服し、新しい社会経済の発展路線を構築しなければならないとの認識はもたれてきた。しかし、現状維持の力は強く、いわゆる岩盤崩しは困難であった。しかし、今回の大規模自然災害としての東日本大震災は、既存のわが国の近代化路線の根本的改変をまつことなしには復興をなしとげることが難しいことを示すことになった。考えてみると、今から二十年前の阪神・淡路大震災のときも、私たちはそれをわが国の近代化路線の一帰結と考えて、

震災復興に当たってきた。[注4] あらためて、いまそのことを想起しながら、阪神・淡路大震災の二十周年に当たりその検証に当たることとする。

阪神・淡路大震災復興の成果について

阪神・淡路大震災のときの政府施策の遅れを問われて、時の村山総理は「何せはじめてのことで」と述べて批判を受けた。しかし、それまで、わが国の国土保全と国民生活について「安全・安心」が根本理念とされることがなかったことを考えると、誠に率直な発言であった。

私は、当時、大学は離れていたが退任十年近く前から県下大学の先生方でつくっていた汎太平洋フォーラム会長に就任していたことから、神戸新聞社の崎山昌広論説顧問からたのまれて、震災復興のボランタリーな有議者会議「ひようご創生研究会」[注5]の代表者を、また貝原俊民知事のつくられた「都市再生戦略策定懇話会」の座長を務めた。それと同時に、私は神戸市の復興計画委員会の座長も兼務した。その五年後には兵庫県の震災対策国際総合検証、十年後には「総括検証・提言報告」[注6]を分担する会議の議長も務めた。それ以外にも、県でつくられた生活復興県民ネットの代表も務めさせて頂き、また、被災者復興支援会議の設置を、のちにその座長となった小西康生氏と連名で知事に請願した。

そんなことも一つの契機となってか今回、「翔べフェニックス」の続巻が出版されるに当たって、難しいその冒頭のエッセイを執筆することになったのではないかと考え、その責任の重さを思いながら、以下のごとく復興の成果を概括することにする。

「安全・安心」の理念

その第一は、国土政策、まちづくりの基本理念に「安全・安心」をおくことを確認させることになったことである。悲惨な都市直下型震災にみられた都市の脆弱性が、実はわが国がとってきた近代化路線の欠陥に基づくものであるとの基本認識のもとに、全世界が注目するほど毅然と復旧・復興に当たってきた被災自治体・住民と全国からかけつけたＮＰＯ、ＮＧＯは、まちづくり、国土政策の基本に何よりも「安全・安心」の理念をおかねばならないことを全国民に確認させることになった。これは、かつての寺田寅彦博士が強調してやまなかった視点であった。[注7]

自助・共助の大切さ

第二は、災害時における自助・共助の大切さの確認である。当時の知事、貝原俊民氏がその著「大地からの警告」[注8]で的確に示しているように、阪神・淡路大震災では、倒壊家屋からの被災者の脱・救出（自主脱出約十二万九千名、被救助者約三万五千人、うち、消防・警察・自衛隊による救出者約七千九百人、家族その他・民間による救助約二万七千人）でみても、いかに自助・共助が大きく作用したかがわかる。消火一つみても、一月十七日午前六時現在で、神戸市では六十件、西宮市で十一件の同時火災が発生したが、神戸市および西宮市の備えていた消火能力は、それぞれ十件と三件程度しかなかったとされる。東日本大震災の場合でも、津波災害から逃れるためには自ら逃げるしかないといわれたが、巨大災害から逃れるためには、自助と共助が基本であるとの認識が確立されることになった。

ＮＰＯ法の制定

災害救援および復興支援機関あるいはソーシャル・ビジネス担当者としてのＮＰＯ、ＮＧＯなどの役割を確認するようになったことがあげられる。かつてわが国でも、ＮＰＯ活動がなかった訳ではない。たとえば、神戸市でも全国に先駆けて単一生協としては世界一の規模になった「コープこうべ」が自主的福祉事業を早くからはじめていた。また、社会福祉は国の施策であるとされていた中で、神戸市は昭和五十二年市民・企業・行政の三者による福祉活動を呼びかけ福祉条例まで制定していた。また、それに刺激されて自主的ボランティア活動も行われていた。しかし、阪神・淡路大震災のときのボランティア活動は、誰の呼びかけでもなく、若い人達が中心で、誰からの資金的支援もなく、個人的な救援活動として拡がっていた。(注9) これが、いわゆるＮＰＯ法人設立の契機となっただけでなく、それと同時に、被災者の中からその後、全国的な救援活動のリーダーが生まれることになったことは注目されてよい。

「協同」による復旧・復興

さらに復旧・復興達成のためには、被災住民、企業自治体の自主的復旧・復興構想とその実施のための協同が基本であることを示すことになった。阪神・淡路大震災が勃発したとき、政府はその被災の大きさを考慮して、関東大震災のときのように、国で復興庁を設けてその復旧・復興に当たろうとした。しかし貝原俊民知事を先頭に、被災十市十町の首長は、それぞれの自治体ごとに被災実態に合致した復旧・復興計画を立てた上で、各自治体が協同し、国にはその実現のために全面的な支援をお

願いしたいということになった。

考えてみると、被災拠点となった神戸市はもともと、西欧文化の最初の導入地であったこともあり、自主的活動意欲の強い地域であった。賀川豊彦の指導によって全国初の大規模なストライキが展開された都市であるだけでなく、全国初で、先述したように世界でも最大の単一生協となったコープこうべ発祥の地でもある。また眞野地区のように、住民自身の団結による公害反対運動から、市民と企業との協同によるまちづくり運動を展開したまちであり、下水道建設のために現金六億円余を集めて市債を購入した婦人団体協議会の主催した消費者会議を、経済企画庁が国が実施する消費者会議よりも実質的に充実し、規模も大きい会議と評価したところである。

実際、大震災のさいにも眞野地区は住民と企業が一体となって火災の延焼を防いだだけでなく、野田北部では大震災前からまちづくり協議会が結成され、住民と市と専門家が協力して災害の少ないまちづくり活動が積み重ねられていた。巨大ハリケーンに襲われたニューオーリンズの市会議長が、こうした市民協同による震災復興を参考にしようとして神戸にこられたことは注目してもよい。

こうした諸活動を背景に、兵庫県でも、きわめてユニークな対応策を導入した。その一つは、被災者復興支援会議であり、もう一つは、後述する復興基金を利用した「生活復興県民ネット」の導入である。(注10)

どこでも、災害が発生したとき、その復旧・復興のために万全の方策を練り、それを実施して、被災者の皆さんの期待に応えようと努めるものである。しかし、これだけ大規模な災害になると、被災者の期待に応えられない帰結になってしまうことがあることも考えられる。そういう不満なり、問題提起を、ジャーナリスト、文化人、有識者の方々を委員として、率直に被災者の方々と語り合い、そ

の中から県の復旧・復興施策のうち、不足しているものを補足していくというのが前者である。

ひょっとすれば、これは大した試みではないように思われる人があるかもしれない。しかし、施策の実施者がその施策の実効状態をＰＤＣＡ方式で検証しようという方式はきわめてユニークなものであり、この方式は対被災施策とは独立にその後の県下の自治体のすべての施策評価にて一様に導入されるようになった。（ちなみに、この会議は平成七年から十年までの間に、交通困難もあった中で、百四十三回に亘って被災各地で、しかも、実に色々な方々といわゆる「いどばた会議」を重ね、その中から多くの問題提起をしてきた。）

これと並んで特記しておきたいのは、県でとりあげた「生活復興県民ネット」の活動である。これは、被災者自身が日々の苦しい生活のなかで生き甲斐づくりや生活復興のために努めている積極的な取り組みを、県民が一体となって支援しようとするもので、平成八年十月、県下五十四団体の賛同をえてはじめた県民運動であった。その支援内容は多岐にわたり、一々ここではとりあげないが、二〇〇一年度までで実に六億七千五百三十九万円の支援額に達し、それなりに大きな成果をあげた。この成果は一九九八年五月、国も「被災者生活再建支援法」を制定する誘因になった。

芸術文化の役割

さらに、私たちは災害復旧・復興における芸術文化の強力な役割を確認することになった。大震災のあと、国内外から力強い復旧・復興の支援を頂いた。余りにも悲惨な被災に打ちひしがれた被災者を慰め、激励するために、震災直後に全国から沢山の芸能人が被災地を訪れた。被災者の皆さんが、その歌声や言葉や語りなどに涙を流して聞き惚れておられた姿は、今でも忘れられない。

兵庫県はご承知のように、もともと芸術文化に対する関心の非常に強いところである。貝原俊民知事は、生活復興の強力な支援事業として、すぐに劇場建設は難しくても、実際に優れた芸術文化を観賞し、震災復興への意欲を高めていただけると考えて、当時、財団法人兵庫現代芸術劇場の芸術監督であった山崎正和氏に、日本を代表する演劇や色々の文化活動を被災地で展開していただきたいとお願いした。私自身もこの財団の理事長代行として、そのすべての行事に参加し、感動と勇気をいただいた。

その後、この意向は、西宮の芸術文化センターと神戸市内の東部新都心（ＨＡＴ神戸）の県立美術館の設立となった。なかでも、芸文センターは、今や旭川の旭山動物園と金沢21世紀美術館と並んでわが国を代表する三大公共施設といわれるようになったが、これはともに人間社会の充実のために芸術文化がいかに大きな役割を果たすかを示すモデルのようになった。

それと関連して、貝原俊民知事は、この悲惨な経験をこれから災害大国といわれるわが国で語りつぎ、それに備える体制づくりをするのに役立つ施設づくりをするよう国の復興委員会でも強くアピールされた。私自身も、国土庁に設置された阪神・淡路大震災復興記念事業検討委員会の座長に任ぜられ、貝原俊民知事の要請通りにはならなかったが、人と防災未来センターとこころのケアセンターの設置は決まり、その後の災害復旧や復興に力をかすことが出来るようになったことはあげておいてよいと思う。

被災自治体の大きな財政負担

後藤田ドクトリンの提案は、震災復興を巨額の自治体債務の累積で行わざるをえなくした。周知のように、奥尻島地震のときには、被災者数に比べて巨額の義援金があったこともあって、結果的に財

政問題であまり苦労することはなかった。阪神・淡路大震災のときにも、国の内外から実に巨額な物・心両面のご支援は頂いた。しかし、物的にも十兆円をこえると計測され、しかも、死者六千四百三十四名、全壊住家だけでも十万をこえる大規模災害となると義援金だけに頼ることはできない。

ところが、震災復興に当たって、その政府代表担当者としての立場に立たれた後藤田正晴氏は、「焼け太り」は現下の経済状態（すなわち、当時デフレ突入の危険性が外国からも忠告され、社会保障費が急増し、円高のなかで公共投資を大幅に削減していた）では認められないとした。その上で、「公共インフラについては国が責任をもって復旧するが、それ以外の復旧・復興は自助努力でしていってほしい」という方針を述べられた。東日本大震災の場合、復興税も創設され、国がかなり積極的に復旧と復興に当たろうとしたのとは、根本的に異なっていた。

すなわち、公共インフラの復旧はともかく、公的復興事業のほとんどは地方自治体が政府の補助金を受けて実行することになり、そのための資金調達は地方債発行によることになった。その負担は、地方財政に大きな傷跡を長期に亘って残すことになった。ちなみに、神戸市をとってみると起債額は大震災の起こった一九九五年以来急増し、一九九九年以降起債制限比率二〇％を超え続けた。周知のように、起債制限比率二〇％を超えると、自治体の一般単独事業・厚生福祉施設整備事業に制限が加えられることになる。一時は、第二の夕張市になると言われながらも、神戸市は外郭団体の削減、諸事業の見直しと人員削減（震災以降六千九百十六人の削減）とに努め、一般会計の実質市債残高も一九九七年の一兆七千九百九十四億円から二〇一三年には約六千億円も削減した。

こうした行財政改革は被災十市十町でもそれぞれその程度を異にしているが、それが被災自治体にとっていかに厳しい措置の実施を迫るものであったかは、容易に推察できるであろう。その結果、神

戸市は二〇〇九年度には、当時の十四政令指定都市の中でもワースト第六位にまで財政状況の改善を図ることに成功した。

財政状態の評価は、たんに住民願望の現時点での達成度だけでなく、国内外の社会経済構造の変化の中での将来のある時点でその達成可能性ともあわせて行われるべきものであり、本来簡単ではない。しかし、被災自治体は、いくつかの課題を抱えながらも、それぞれ相応の努力を重ねて今日に至っていることは間違いない。

なお、東日本大震災のときもそうであったが、阪神・淡路大震災の勃発した時、被災者の皆さんが、悲惨で苦しい状況下にもかかわらず、暴動も掠奪もなく、毅然と行動して世界中の人々から讃嘆されることになった。河合隼雄さんのように、あの時の被災者の皆さんの行動は、個が確立されている社会での行動とは必ずしも言えず、他の人々の行動に倣った面もないことはないという社会心理学者的な厳しい指摘もない訳ではない。しかし、被災者全体の思いやりの深い、共助的行動が、ひとり被災者救援だけでなく、大震災の復旧・復興に大きく貢献したことだけは附言しておきたい。

復興基金の創設

更に、忘れてはならないものに、復興基金の創設がある。復興基金そのものの創設は、かの雲仙普賢岳災害の時にはじまる。復興事業は、きめ細かく推進することが大切であり、また臨機応変であることが望まれる。復興基金は全国共通の地方財源である地方交付税を活用して設置されるもので、被災者の救済及び自立支援や被災地域の総合的な復興対策を長期かつ安定的・機動的に実施するように適用できる。

雲仙普賢岳のときには基金財産も三十億円でスタートしたが、阪神・淡路大震災のときには、当初六千億円ではじまった。この基金では、個人財産の形成につながるような、従来の行政にはできない部分にまで踏みこんだ事業展開が可能で、阪神・淡路大震災以降、大規模災害からの復興にはすべてこれが採用されるようになった。恒久住宅への移行後の生活再建を支援するために、低所得者を対象とする先述の生活再建支援金が一九九七年に創設されたときには、阪神・淡路大震災復興基金にも三千億円が追加され、総額九千億円になった。(注11) 大規模災害時の復興基金設置は、以後完全に定着するようになった。

阪神・淡路大震災復興の課題

いかなる施策でも、それが社会構成員に与える効果は異なる。従って、国であれ、自治体であれ、そのすべての施策評価が利害関係者毎に異なるのは避けることが出来ない。阪神・淡路大震災の復興についての評価も、従って多様にならざるをえない面もある。しかし、それがいままでの世界各国での、あるいは、国内での災害復興に比べて際立った成果をあげたことだけは多くの人々の認めるところである。しかし、その復興政策の実効をあげるうえで多くの制約があったことは否定できない。それらを一括して、大震災復興の課題としてあげておこう。

災害大国への備え

災害大国の認識がまだ不十分のまま復旧・復興体制に入ったことがそれである。わが国が世界の中

でも大災害の多発する国であることは、かつて寺田寅彦博士が強調されたことであった。博士は、それに備えるためには、軍隊にも対外的に備えるものと国内の天災に備えるものとに二分して常時訓練を重ねておかねばならないと言われた。(注12) 同じように、元国土庁技監であった大石久和氏もわが国が国土構造上「災害大国」にならざるをえない性質をもっているにもかかわらず、そのことの認識が欠如といわないまでも稀薄であることを指摘しておられる。(注13)

ちなみに、大石氏がとりあげておられる地籍調査の不完全なことと土地の細分保有問題をとりあげてみよう。土地が国有になっている場合には、大規模災害があっても所有関係に煩わされることなく迅速に対応できる。ちなみに、旧ロンドンの土地所有者が僅か七十名強であり、フランスのドゴール空港三千ヘクタールの地権者が十名にすぎないといわれるのに対して、わが国の土地所有者は実に多数で三千万人をこえるとも言われる。わが国でも一部の地域で細分化した土地売買を許さない申し合わせをもっているところもあるが、本来土地所有規模は国土の安全性保証の見地から考慮されてよい面をもつ。わが国のような災害大国では、本来そういう配慮が望まれる。

同じことは地籍調査についてもいえる。東日本大震災の復旧・復興に当たって、地籍調査がないために、土地所有関係が不確定で、おまけに所有者が不明瞭なために区画整理さえ不可能であるところがあるといわれる。この地籍調査は、戦争による他国の占領なども多かった欧州諸国、たとえば、フランスやドイツ、オランダ等々で完了し、イギリスやアメリカでもそれに準ずる措置がとられている。ところが、わが国では残念ながら、軍事的配慮は勿論、災害に対する配慮もなく今日まで不完全のまま放置されている。

幸か不幸か、阪神・淡路大震災の深刻・激烈な展開は、先にもふれたように、わが国の国土づくり、

都市づくり、企業・家庭づくりにも「安全・安心」が基本視点でなければならないことを確認させることになった。しかし、残念ながら、その認識は、十全に自覚されるようになったとは言えない。阪神・淡路大震災からの復興もその状態のもとで先駆的に進められた。

構造改革なき経済復興

残念ながら、わが国には大震災からの経済復興に必要な経済体制づくりを拒否する政治構造が存在している。どこの国でも、経済発展のためには、これまでその国でそれを抑制、ないし、阻害することになっている政治・経済構造の変革を図ることが望まれる。各国の歴史は、まさにそのことをわれわれに教えている。しかし、既得権益の破棄・喪失は、いわゆる岩盤破壊にたとえられるように困難である。もっとも、激烈な天災は時にその一因となると説明できるかもしれない。

ちなみに、周知のように江戸幕府の崩壊と明治維新の成立とは、永年に亘る幕藩体制の内部矛盾と黒船の来襲とで教科書でも説明されてきた。しかし、比較的最近、一八五四年以来、三年に亘って続いた安政の大災害をそれに加えようとする議論が生れてきた。

すなわち、(一)安政の東海・南海地震(三十二時間差で発生し、死者三万人)、(二)安政の江戸地震(死者約一万人、全壊・焼失約十四万棟)、および(三)安政の江戸台風(高潮発生で壊家約十五万棟以上、死者約十万人)というのがそれである。[注14] 一八六六年(慶応二年)の東北冷害による収穫減と幕末の紛争の中での各藩の兵糧確保による米価値上げが、各地でのうちこわしや一揆を激増させ、幕府が清国から米八十七万俵を緊急輸入せざるをえなかったといった天候異変とともに、安政の災害が幕末の政治変革に与えた影響は無視できない。[注15]

幸か不幸か、阪神・淡路大震災は政治的変革を迫るほどの激甚さではなかった。しかし、それが先述したように明治維新以来わが国がとってきた近代化路線の一帰結であることを認識した以上、その路線そのものの抜本的な改革を考えるのが一つの対応であった。

しかし、一九九一年以降のバブル崩壊とデフレ陥落の危機で、円高による輸出困難と社会保障費の激増の下で公共投資削減と雇用減退とに苦悩していた政府は、この経済構造の抜本的改革を図るどころか、弥縫（びほう）的対策に追われ、被災地経済の復興もその一環としてしかとりあげられなかった。

そのため、兵庫県で検討提案したテムズ河沿いに設置されたエンタープライズ・ゾーン（ここでは詳述する紙面上の余裕はないが、今日のいわゆる特区に当たる）構想も、一国二制度は認められないとして拒否された。更に、関西財界が大震災勃発のために定例の関西財界セミナーが実施できなくなり、その代りに設置された「21世紀の関西を考える会」の研究会（とくに、私がその代表を務めることになった「安心・安全な都市・地域づくりチーム」）での林敏彦教授の「免税島構想」も認められなかった。

法的定義のない「復興」

災害大国であるにもかかわらずわが国の災害復興対策がいかに弥縫的であったかは、先にもふれたように、防災・減災の法制度・体制が、災害毎に設けられ、改正された形になっていることにも示されている。すなわち、一九四六年の南海地震で災害救助法が、四八年の福井地震で建築基準法が、五四年の伊勢湾台風で災害対策基本法と激甚災害に対処するための財政援助等に関する法律などがつくられるといった具合である。

この種の法や制度が、発生する天災やその激甚さに応じて新しい課題を与えるようになることを考えると、対応が弥縫的にならざるをえないのは、やむをえないこととも考えられる。しかし、周知のように、わが国には災害対策基本法など、発生した災害に対応する法律はつくられてはいるが、「復興」についてはまだその概念規定さえない。従来から「復旧」は文字通り「元の状態に戻すこと」と解されているのに対して、「復興」は防災学テキストなどでも、「以前とまったく同じ施設・機能に戻すのではなく、地域が災害前以上の活力を備えるように、暮らしと環境を再建していく活動」としている[注16]。「復興」が法的に定義されていない状況下で、被災地の復興を図るとしたら、どこまでが許され、また必要とされるかも明確ではない。

その状況下で、兵庫県は周知のように「創造的復興」を呼びかけた。創造的復興を主張した貝原俊民知事は、それを震災前の状態に復旧するのではなく、震災の教訓を生かして二十一世紀にも通用する地域として復興することとする。具体的に言えば、人間が人間らしく生きていくための「人間サイズのまちづくり」と呼び、より具体的には、「健康、医療、福祉、芸術文化、環境、防災といった分野、さらには経営倫理に裏打ちされた経済運営の分権などにおいて中心的体制を担う地域をつくっていくことである」と定義している[注17]。

この定義は、その理念から言っても見事である。しかし、災害大国であるわが国で安心・安全な国土づくりをするためにそれを阻害している諸制度を未だに改革しようとせず、また、グローバリゼーションの中で、ただ弥縫的な対応に終始しているわが国の政治経済体制のもとで、どのようにすれば、創造的復興をなしとげる地域づくりをすることが出来るかを示すことは、かなり難しいことである。言うまでもなく、こういう創造的復興は、被災地域だけの努力では困難である。われわれは、それを

基本とする人づくりからはじめて、国をあげて目指していかねばならない。阪神・淡路大震災の復興は、こうした課題を担いながら今日まで世界でも、また災害の多いわが国内でも注目すべき復興をなしとげた地域として評価されてきた。

むすびにかえて
―東日本大震災の復興過程を見つめながら―

われわれは、冒頭で、「3・11」と「1・17」の二つの大震災の違いをとりあげ、その中で前者が復旧が殆んど考えられない、しかも「1・17」とは違って死者も一万五千人をこえ、さらに未だに二千五百名をこえる行方不明者を抱える災害大国日本を象徴する大震災であると述べておいた。それもあって、「1・17」とは違って、いち早く法に基づく東日本大震災復興構想会議を設置し、「被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくしては被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す」という復興構想の原則の「五」を高々と歌い上げた。

しかし、われわれも「1・17」がこれまでわれわれがとってきた伝統的な近代化路線の結果であることを認識し主張してきた。また、例えば、世界のコンテナ基地もグローバリゼーションの中でより近代化されて、神戸港の復興もたんなる復旧でなく、それ以外の公的インフラも創造的に復興されなければならないとの認識をもっていた。しかし、後藤田ドクトリンはそれを許さなかった。というよりそういう認識を欠いていた。

大石久和氏がいみじくも指摘したように、一九九六年以降、ドイツ、イギリス、アメリカ、フランスだけでなく韓国でも、政府固定資本形成が国によっては急速に、また、順調に増大し、二〇一一年には最高二・七五倍（イギリス）、二・四七倍（韓国）、一・八九倍（アメリカ）などとなっていた。にもかかわらず、わが国だけは〇・四七倍と、半減していた。[注18] それというのも、先にもふれたように、わが国は当時急速な少子高齢化の進展で社会保障費の激増に伴う財政危機と円高による輸出不振などで戦後はじめてのデフレ危機に直面していたにもかかわらず、危機克服の経済運営の道を見いだせないままでいたからである。その点、「3・11」からの復興を御厨貴氏が、「戦後」日本ではなかった「災後」日本の政治経済の転期としてとりあげようとしたことは注目してよい。

もっとも、この災後日本からの復興が、『復興への提言』で構想されているようにスムーズになしとげられるかという点になると、問題は残る。震災地域の真の復興に不可欠とされる日本経済の復興は、いま進められているいわゆるアベノミクスで本当に可能なのかというのがそれである。与えられた紙数の制限もあって、これについて今論ずることは許されない。しかし、最後にわれわれは東日本大震災の復興過程の中での基本的な問題についてだけでもふれることによってむすびに代えることにしたい。

「3・11」の場合は、「1・17」の時とは違って、特区制度が大幅に認められ、それを震災復興だけではなく、デフレ克服と経済発展の芽にしようとの念願は理解できる。その点は「1・17」の時とは根本的に異なっている。しかし、特区のねらいが達成されるためには、その趣旨が地域住民に理解され、その事業を担う関係者がその目的達成に協同し、政策担当者がそれを有効に支援することが必要である。

特区制度自身は国が設定するものである。しかしその成功のためには、こうして地区住民と特区事

業を担う関係者の自主的協同が不可欠であり、そのことはすべての震災復興そのものについてもあてはまることである。幸いにも「1・17」の中心地となった神戸では、元来各種のボランタリーな市民活動が活発であって、震災復興にもその成果が強く反映した。

ところが、私が前に認めたように、今回の「3・11」の被災地では、大牟羅良氏の『もの言わぬ農民』で述べたような精神的気風があるだけでなく、いわゆる高台移転に象徴されるように容易に統一された復興ビジョンの自主的確立ができ難い。おまけに、被災市町村が押しなべて小規模であり、震災復興の諸計画を完全に実施する職員も欠いている。ちなみに、大津波によってその職員を多数失っているところもある。幸いにして全国の自治体が応援職員を派遣したが、それだけでは決して十分とは言えない。

そうした中で国は、「1・17」のときとは違って、復興税まで含む強力な復興財政を採択した。しかし、会計検査院の報告書が示しているように予算執行が滞るだけでなく、津波防御のための防潮堤一つにしても異論の多いなかで、執行が急がれる状況にある。「1・17」のときは、いち早く生活復興県民ネットが創設され、被災者の生活復興のための各種施策が採用されてきた。

しかし、先般、ひょうご震災記念21世紀研究機構が復興庁の委託で行った東北での四十四回にわたる復興円卓会議の報告書で述べられた、東日本大震災復興構想会議の五百旗頭真議長の次の言葉は示唆的である。すなわち、「地元主体の復興を熱く呼びかけながら、地元だけでは復旧すらままならない現実を踏まえて、本報告書は国と全国民の継続的支援を求める。ただ、それが『国の国による国のための』上からの支援となってしまっては、地元は『ありがとう』と言い続けるだけの存在となる。国は間接的手法を重視すべきである。地元の人々が復興過程に参画し、官民にまたがる広い人と人の

つながりができる場と仕組みづくりに力を注ぐべきである」[注19]というのがそれである。国による上からの支援が限られていた「1・17」のとき、その限界を克服しようとして工夫した色々な創造的復興が、「3・11」の真の復興に寄与する面をもっていることは皮肉である。

こうして原稿を閉じようとしていたとき、悲しい大規模土砂災害が広島で発生した。阪神・淡路大震災が活断層地震の様相と認識されたとき、例えば、米国では活断層情報は公開され、人々は活断層上には建造物をつくらない。もし、建てるときは、そのことを充分認識したうえで、安価に土地を購入し、危険を自己負担するようになっているのに、わが国ではその認識が欠けていることが問題となった。わが国には、大石久和氏も指摘するように脊梁山脈が縦貫し、河川は急流であるだけでなく、土石流災害の危険性をもった山並みも多い。これからは、安全・安心な住宅開発を図るために土砂災害の警戒区域も公開指定し、危険に備えることを考えなければならない。災害大国での安全・安心な国土づくりは安易なキーワードに終わらせてはいけない。

参考文献

注1（P一五）貝原俊民『兵庫県知事の阪神・淡路大震災―15年の記録―』（二〇〇九年、丸善株式会社）の帯に記された安藤忠雄氏の言葉

注2（P一六）拙稿「3年経過した東日本大震災―復旧できない復興の課題―」（『都市政策』第一五六号、二〇一四年七月）

注3（P一六）御厨貴・飯尾潤編『「災後」の文明』（二〇一四年三月、サントリー文化財団「震災後の日本に関する研究会」）

注4（P一七）そのことは、例えば、貝原俊民：前掲書でもとりあげられている。

注5　（P一七）ひょうご創生研究会『阪神・淡路大震災ひょうご創生への提言』（一九九五年七月）
注6　（P一七）「震災対策」国際総合検証会議については、「事業概要」に加えて全六巻に亘る報告書（二〇〇〇年検証テーマ二〇）のほか同年八月に行われた兵庫県・朝日新聞社共催の「阪神・淡路大震災の教訓を継承する震災対策国際検討」報告書が、また『阪神・淡路大震災―復興10年総括検証・提言報告』三巻（全一二六二頁）がある。
注7　（P一八）寺田寅彦「天災と国防」「日本人の自然観」『寺田寅彦随筆集第5巻』（一九四八年、岩波文庫）
注8　（P一八）貝原俊民『大地からの警告―大震災は何を語りかけたのか』（二〇〇五年、ぎょうせい）
注9　（P一九）渥見公秀をリーダーとしてまとめられた「到来しつつあるボランティア社会を前提として―災害救援システムの実現に向けて―」（一九九九年21世紀の関西を考える会出版、『安心・安全な地域づくりチーム提言集』の二二～五九頁）
注10　（P二〇）生活復興県民ネット『生活復興県民ネットの歩み―２００１日の記録―』（二〇〇三年三月）
注11　（P二五）阪神・淡路大震災復興基金『創造的復興をめざして―復興基金10年の歩み―』（二〇〇六年）
注12　（P二六）寺田寅彦・前掲書
注13　（P二六）大石久和『国土と日本人』（二〇一二年、中公新書）
注14　（P二七）藤井聡『列島強靭化論』（二〇一一年、文芸新書）
注15　（P二七）田家康『気候で読み解く日本の歴史―異常気象との攻防１４００年―』（二〇一三年、日本経済新聞出版社）
注16　（P二九）いわゆる復興問題については、関西学院大学災害復興制度研究所が設立され、そこで出版された例えば、『論―被災からの再生―』（二〇〇六年、関西学院大学出版会）、とくに『先端社会研究―第5号―特集「災害復興制度の研究」』（二〇〇六年、関西学院大学出版会）が詳しい。
注17　（P二九）貝原俊民『兵庫県知事の阪神・淡路大震災―15年の記録―』（二〇〇九年、丸善株式会社）
注18　（P三一）これは、大石久和氏が、二〇一四年八月二日「アジア太平洋フォーラム・淡路会議」での報告。ＯＥＣＤ:National Accountsから用いられた数字である。
注19　（P三三）五百旗頭真「はじめに」（ひょうご震災記念21世紀研究機構『生活復興のための15章 ―東日本大震災生活復興プロジェクト報告―』の四・五頁参照）

挑戦

第二章

大規模災害に立ち向かう

―自治体広域支援―

井戸 敏三

著者

井戸　敏三（いど・としぞう）

兵庫県知事・関西広域連合長

略歴

阪神・淡路大震災時（一九九五年）の役職

自治大臣官房審議官

一九九六年～　兵庫県副知事

二〇〇一年～　兵庫県知事（現在に至る）

二〇一〇年～　関西広域連合長（現在に至る）

はじめに

阪神・淡路大震災は、大都市直下型地震であり、未曾有の被害とともに、近代都市が抱える課題を私たちに突きつけた。私たちは、あの大震災から、人と人との結びつきや助け合いの大切さ、事前の備えの重要性など、多くの教訓を学んだ。震災は、社会全体で総合的な防災減災対策に取り組む「災害文化」が生まれるきっかけとなったのである。

あれから二十年、時間の経過とともに、被災地でも震災を経験していない住民が多くなり、震災の記憶や防災意識の薄れが懸念されている。一方で、三年前の東日本大震災をはじめ、新潟や鳥取、海外ではトルコ、台湾、スマトラなど、内外で大規模な地震が発生している。

兵庫県は、阪神・淡路大震災の復旧復興にあたり、内外から心温まる支援をいただいた。創造的復興を旗印に歩んできた私たちの経験や教訓は、世界共通の財産ともいえるものである。それだけに、国内はもとより、海外の被災地の復旧復興を支援することは、被災地兵庫としての責務でもあり、いただいた支援に対する最大のお返しなのである。

被災された人々のために

国内被災地への支援

阪神・淡路大震災が発生した当時、災害対策基本法は、自治体間の相互応援協定による支援を想定

しておらず、関西の府県の間では応援協定は結ばれていなかった。阪神・淡路大震災の教訓から広域的な防災協力の必要性が強く認識され、一九九五年に初めて近畿二府七県による合同防災訓練を実施し、翌年には相互応援協定を締結した。また、全国知事会でも協定が締結され（一九九六年）、全国都道府県の応援体制が整備されるとともに、本県でも独自に鳥取県（一九九六年）、岡山県（一九九六年）、新潟県（二〇〇五年）と応援協定を締結するなど、全国的に広域防災体制は大幅に進展した。

二〇〇〇年の鳥取県西部地震が発生した際、本県は、鳥取県との応援協定に基づき、間髪を入れずに物資支援や災害対策本部への職員派遣を実施。また、教職員で組織する震災・学校支援チーム（ＥＡＲＴＨ※）が学校を訪問して児童生徒のこころのケアについて助言を行った。

※　防災の専門的知識と実践的対応について研修を積んでいる教職員チーム。被災地で教育復興、被災児童生徒のこころのケアなどの支援を行うほか、平時には地域の防災訓練や講演会での指導も行っている。

被災地に本格的なチーム派遣を行ったのは、二〇〇四年の新潟県中越地震であった。地震の第一報は、台風第23号による被害状況の視察後、災害対策本部での協議を経て、記者会見をしている時であった。台風第23号による被害の対応に追われていた本県は、二正面作戦を強いられる厳しい立場に置かれた。

しかし、私たちの経験や教訓を踏まえた対策が不可欠であると考え、地震発生翌日には、被害状況の把握のため、人と防災未来センターの研究員を派遣。その後、およそ二カ月にわたり、応急仮設住宅、こころのケア、保健活動などの分野の職員、延べ百四名を新潟県災害対策本部や被災市町などに

派遣した。

また、兵庫県庁内に支援プロジェクトチームを置き、現地からの要望に応えて、震災経験に基づく対策ノウハウの提供をはじめ、復興基金の概要や復興計画づくりに関する資料の送付など、後方支援にあたった。

この形式が、その後の被災地支援のモデルとなり、東日本大震災をはじめ、能登半島沖地震、新潟県中越沖地震などで活かされたのである。

海外被災地への支援

職員の派遣

一九九九年にトルコで一万五千人を越える犠牲者を出したコジャエリ地震への支援は、本県の防災分野における国際支援・協力の新たな一歩となった。

この震災では、国からの要請を受け、ＪＩＣＡ（国際協力機構）の短期専門家派遣として神戸市と合同で阪神・淡路大震災の経験者十一名を現地に派遣。ライフラインの復旧などについて助言を行うとともに、帰国後、応急・復旧・復興プログラム立案に関する報告書をとりまとめてトルコに提供した。

その後、台湾大地震（一九九九年）、インド洋大津波（二〇〇四年）、中国四川省大地震（二〇〇八年）など、多くの被災地に職員を派遣している。

義援金プロジェクトの実施

兵庫県は、国内外で大規模災害が発生した際、義援金募集委員会を組織して義援金を募っている。

海外の災害では、日本で得られる情報が限られていることから、県民の善意がどのように使われたのか、はっきり説明できるようにすることが必要である。

そこで、信頼できる現地のＮＰＯ等をパートナーとし、義援金の使途を指定したプロジェクト方式を採用している。トルコ地震では、トルコと日本の友好関係を深めることを目的に設立された土日基金をパートナーに、震災遺児・孤児育英資金給付事業を行った。台湾、インド、イランでは学校の再建や耐震化に充当したほか、スマトラ島沖大地震では、インドネシア・アチェ州の津波博物館の整備などを支援した。

この方式であれば、顔が見える支援が可能となり、これをきっかけに国際会議への参加やＪＩＣＡのシステムを使った研修員の受け入れなど、震災の教訓を伝える機会を増やすことにもつながる。トルコを例にとれば、二〇一四年に終了する育英資金給付事業の残余を使って、引き続き防災対策を研究する大学生への奨学金支給や防災に関する教育・学術交流を進めることにしているほか、トルコ・ブルサ県が地震博物館を整備するにあたり、人と防災未来センターが計画・運営を支援するなど、長い付き合いが続いている。

また、台湾大地震で再建を支援した台中市の健民小学校の生徒達が、東日本大震災の被災者のために義援金を呼びかけてくれ、これが大規模な被災地支援となった。

国連や国際関係機関などを通じた貢献

阪神・淡路大震災から十年を迎えた二〇〇五年一月、第二回国連防災世界会議が神戸で開かれた。世界各地の被災地から得られた経験や知見などを持ち寄り、議論が行われ、今後十年間の国際的な防

災の指針となる「兵庫行動枠組※」が採択された。災害文化の構築や耐震化、復興段階における災害リスクの軽減など、阪神・淡路大震災の教訓が反映されている。

※　第二回国連防災世界会議で採択された文書で、十年間で世界の災害による被害を大幅に削減しようとするもの。災害文化の構築、事前準備の強化など五つの分野について具体的行動を示している。

また、当時、被災直後の救援救難など緊急応急対策については、国連人道問題調整事務所（ＵＮＯＣＨＡ）が中心となって調整する仕組みが機能していたが、復興復旧のノウハウや技術の提供、財政的な支援をトータルに調整する機関がなかった。そのため、兵庫行動枠組の推進を目的に、国際復興支援プラットフォーム（ＩＲＰ）がＨＡＴ神戸に設立された。

ＨＡＴ神戸には、国連人道問題調整事務所（ＵＮＯＣＨＡ）神戸をはじめ、国連国際防災戦略事務局（ＵＮＩＳＤＲ）駐日兵庫事務所、世界保健機関（ＷＨＯ）健康開発総合研究センター、アジア防災センター（ＡＤＲＣ）などの国際防災機関が集積しており、防災情報や支援活動等のネットワークが着実に育まれている。さらに、日本、中国、韓国、ロシア、モンゴルの自治体で組織する北東アジア地域自治体連合でも、防災分科委員会を設けて情報交換と研修を行っている。

二〇一〇年には、国連世界防災キャンペーン「災害に強い都市の構築」の中で、兵庫県が世界最初のロールモデル（模範都市）に認定され、知事である私は、地方政府において災害リスク軽減に取り組む指導者として、チャンピオン（防災・減災リーダー）に任命された。

二〇一五年の三月には、第三回国連防災世界会議が仙台で開催され、「兵庫行動枠組」の後継枠組が議論される。兵庫県として、阪神・淡路大震災と東日本大震災の復興制度の比較分析などを行い、

提言をとりまとめ、世界に発信していくことにしている。

外交は国の専管事項であるが、防災・減災は決して国だけで行えるものではない。これからも、より住民に近い自治体の立場で国際的な防災協力を続けていく。

関西広域連合の設立

阪神・淡路大震災以降、自治体間の応援協定が全国的に締結された。

しかし、応援協定は協力の大枠を定めているだけで、誰が指揮を執り、どのような体制で、どのような応援を行うのかなど、具体的な応援・受援の計画や体制を伴っていなかった。

最も切実な問題は、差し迫った東南海・南海地震への対応であった。関西としての責任主体が存在せず、防災計画も対処方針もなかったため、いざというときに迅速で効果的な対応ができるかどうか、大きな不安があった。

そのため、二〇一〇年十二月、日本で初めて府県で構成される広域連合として誕生した関西広域連合では、第一の事務に広域防災を掲げた。兵庫県が主担当となり、①「関西広域防災計画」の策定、②関西広域応援訓練の実施、③救援物資の備蓄等の検討・実施、④災害発生時の広域応援体制の強化（関西広域応援・受援実施要綱作成・運用）、⑤防災分野の人材育成、⑥感染症のまん延その他の緊急事態に係る構成団体間の連携・調整、⑦広域防災に関する調査研究に取り組むこととした。

ところが、発足したばかりの関西広域連合の足下を固めようとしていた矢先に、東日本大震災が発生したのである。

東日本大震災被災地への支援

大震災発生、その時兵庫は

東日本大震災が発生したのは、二〇一一年三月十一日（金）、十四時四十六分であった。勤務時間中だったので、すぐに災害対策センターで情報収集を開始。兵庫県内でも震度３が観測されたうえ、十五時十四分に県南部に津波注意報が発令されたため、兵庫県災害警戒本部を立ち上げて被害確認と避難対策を急いだ。

一方、テレビから続々と流れてくる津波の映像から、尋常な災害でないことは明らかだった。県内の対応に加えて、被災地支援についても即座に準備を始めた。当日中に警察の「広域緊急援助隊」、消防の「緊急消防援助隊」、日赤兵庫県支部の医療救護班が出発。翌日早朝に出発したＤＭＡＴ（災害派遣医療チーム）は午前中には現地に到着、活動を開始した。

私は、若い頃宮城県庁に勤務していたので、宮城県に知り合いが多く、土地勘もあったため、まず宮城県の村井嘉浩知事に電話した。しかし、なかなか通じない。十二日の九時四十分頃にようやく電話がつながり、お見舞いの言葉をお伝えし、できる限りの協力を申し出た。

しかし、具体的な応援要請はどこからもない。国も、全国知事会も、被災県も何も言ってこない。そのため、十二日に開催した平成23年東北地方太平洋沖地震兵庫県災害対策支援本部会議では、「現地は混乱しているだろうから、阪神・淡路大震災の経験をもとに必要なものを判断して送り出せ。押し

かけて行け！」と、県の独自判断での支援を急がせた。まず、情報収集のための要員を派遣した。被害の大きい地域ほど情報が入ってこないことが阪神・淡路大震災の経験であった。

広域連合委員会を緊急招集

「集まるなら早い方がいい」。京都府の山田知事から電話を受けたのは十三日の日曜日の朝だった。東日本大震災への対応を協議するため、関西広域連合のメンバー府県の知事で構成する広域連合委員会を週明けに招集する調整を行っていたのである。これは事務方に任せてはおけないと思い、各知事に直接電話して、その日の午後、兵庫県災害対策センターに急きょ集まってもらうことにした。

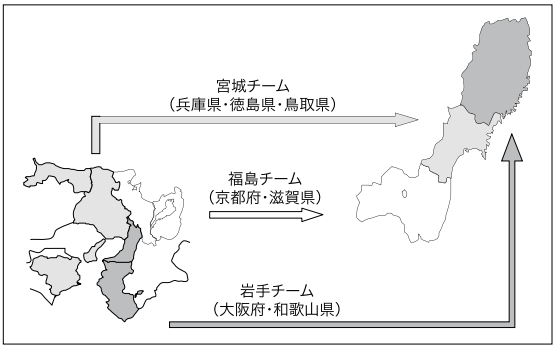
緊急の広域連合委員会

会議には、関西広域連合で防災の事務を取り扱う滋賀、京都、大阪、和歌山、徳島の知事が勢揃いし、加えて鳥取県の企画部長、近畿運輸局やライフライン事業者にも出席していただいた。「関西広域連合として、まとまって行動したい」「何ができるか、アイディアを出し合おう」と、皆さん意欲満々で、熱心な議論が行われた。

この会議では、次の三点を決定した。

一つ目は、カウンターパート方式の採用である。これは、被災県に対してそれぞれ担当する府県を決めて支援を行う方式である。東日本大震災の直後から、各府県ともそれぞれ被災地支援の準備を開始していた。しかし、現地は宿舎の確保も食料調達もままならない

カウンターパート方式



状況である。容易ならぬ困難が予想されたうえ、バラバラに動いたのでは力が分散してしまうおそれがあったため、より効果的なしくみが必要であった。また、こうした緊急対策はともすれば一カ所に集中しがちで、被災地の方々から見れば、支援する側が次々と変わると連携しづらいということもある。当初は一県に対して一府県のパートナーを提案したが、議論の中で、特に被害が大きい三県に支援を集中すべきだということになった。そこで、大阪・和歌山が岩手県、兵庫・徳島・鳥取が宮城県、京都・滋賀が福島県というように、複数府県で支援することとした。

カウンターパート方式により、相手県のニーズを収集し、継続性と責任を持って対応をする。カウンターパートの能力を超えるものは、連合全体で対応を調整する。こうすることによって、構成府県は連合として一体感を持って活動しながら、それぞれの持ち味を活かした迅速で機動的な支援を展開することができるようになったのである。

二つ目は、現地連絡所の開設である。大災害時には、被害の激しいところほど情報が伝わってこないもの。情報はこちらから取りに行かなければならない。被災三県にカウンターパートの府県が連絡所を開設し、現地ニーズに応じた支援を行うとともに、関西広域連合の広域防災局で情報を集約し、カウンターパートだけでは不足する人材や物資を融通しあうことにした。

三つ目は緊急声明（第一次）の発表である。この声明では、関西の持てる力を結集して被災地・被

災者支援に取り組むことを宣言し、①避難生活の支援などの被災地対策、②支援物資等の提供、③応援要員の派遣、④避難生活等の受け入れを行うことを表明した。委員会での修正意見をその場で修正し、スクリーンに映し出して確認する作業を重ね、委員会終了の十五分後に行った記者会見で発表・配布することができた。

○泊三日で被災地を視察

三月十八日から二十日にかけ、私は、ボランティア先遣隊とともにバスで往復し、一日現地の被災現場や避難所をめぐる○泊三日の強行軍で被災地を訪れた。見渡す限り土砂土砂の海というあまりの被害の大きさに思わず息を飲んだ。阪神・淡路大震災は、断層に沿って東西三十キロメートル、南北二～三キロメートルの帯状の被害だったが、今回はいわば面的被害。津波によりまちが根こそぎ持っていかれ、その跡には土砂と木材が散在する平原が広がっている惨状である。そのようななかでも懸命に行われている救出作業や避難所の状況を目の当たりにし、今後の復旧・復興の困難さを思うと、何とか力になりたい、という思いをより強くした。

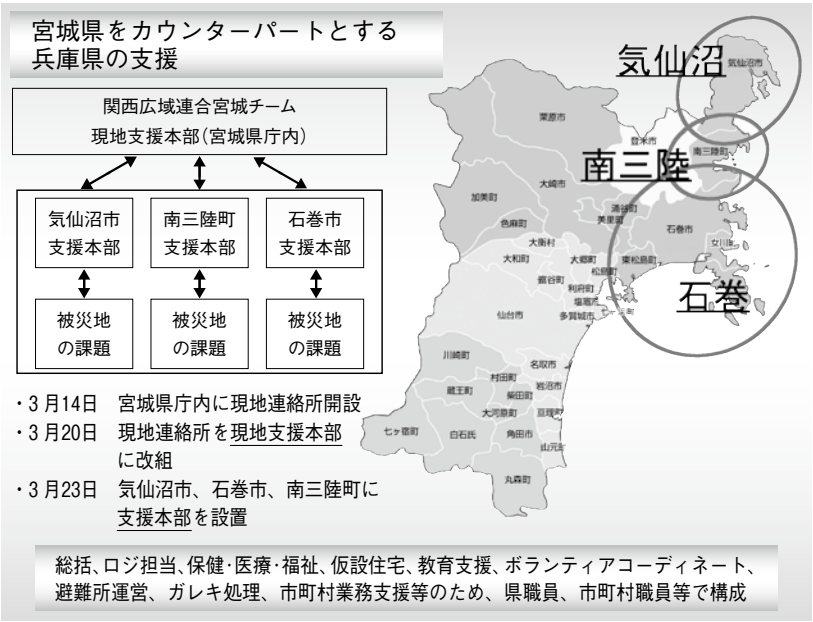
東北地方の太平洋岸は約四十年ごとに大津波に襲われており、その悲劇を繰り返さないことを基本に津波対策に取り組んできたはずである。それにもかかわらず、こうした悲惨な状況になるとは正直、思ってもいなかった。東南海・南海地震による津波被害が懸念される関西にとっても、まさに他人事ではない事態だと身の引き締まる思いであった。

阪神・淡路大震災を教訓に多様な支援を実施

現地連絡所の設置―情報は取りに行け

関西広域連合は、三月十四日から十六日の間に岩手県、宮城県、福島県の三県庁内に現地連絡所を設置し、支援を開始した。兵庫県は、三月十四日に宮城県庁内に関西広域連合宮城県現地連絡所を設置（後に現地支援本部に改組）。被災者対策をはじめ、復旧復興に関する課題や対応方策についての助言がほしいという地元市町からの要請を受け、二十三日には特に被害が大きかった気仙沼市、南三陸町、石巻市の三カ所にも支援本部を設置した。そして現場により近いところで得られた情報を関西の後方部隊に提供し、支援に役立てることにした。

速やかに現地連絡所を設置し、自ら被災地の情報を取りに行ったことは、カウンターパート方式と相まって、スピード感を持った支援につながった。



物資支援―被災者のニーズに応える

災害発生直後は、被災地からの情報発信は困難な状況である。阪神・淡路大震災の経験をもとに、発災翌日には、初期段階において被災者の生活に必要な物資をリストアップし、非常食や毛布、仮設トイレ等に加え、ブルーシート、医薬品、ベビー用品等を提供した。

現地支援本部設置後は、現地のニーズを直接収集・把握し、被災地の復旧復興過程を踏まえた物資支援が可能となった。

現地支援本部から、防寒着が不足しているとの情報を受け、県民から防寒着を募った。防寒着の提供にあたっては、多くの人手が必要なことから、ボランティアを募り、三月末までに約四万六千着、段ボール箱約五千箱を被災地に届けた。

企業や団体等からも、シャワールームやコンロ、食器、スパゲティなどの食品など、物資提供の申し出が数多く寄せられた。これらの支援物資はリスト化し、関西広域連合を通じて被災市町に提示。現地ニーズとのマッチングを行い、提供した。

また、通信手段を失った孤立集落との連絡が困難になったことから、県内に配備していた衛星携帯電話を集めて貸し出した。さらに、防災無線も被害を受け、被災者向けの情報伝達に支障を来しているとの声を受け、神戸のラジオ局や学生ボランティアの協力を得て、コミュニティＦＭの開設も支援した。

阪神・淡路大震災までの行政の災害対策は、非常食何万食、毛布何千枚というように、量は確保するけれども、画一的で被災者のニーズに十分配慮していたとは言えないものであった。今回、兵庫県

は女性幹部の意見もあって初期のうちにベビー用品などを支援したが、女性や乳幼児、さらには高齢者や障害者など、多様な被災者のニーズに配慮し、迅速に対応することが今後ますます重要になると思われる。

職員派遣―市町とともに総合的な支援を提供

兵庫県は、県や県内市町職員らによる三十名程度のチームを編成し、ニーズ把握や避難所運営、健康相談など、総合的な支援にあたった。三月二十一日には、先発隊として、統括兼総合支援員、情報収集等連絡員、ロジ担当、自動車運転担当が出発。翌日には、教育支援員（震災・学校支援チーム）、ボランティアコーディネーター、避難所運営支援員、保健・医療・福祉連絡員、保健師、仮設住宅等住宅対策支援員、ガレキ処理等環境対策支援員で構成する本隊が被災地に向かった。

相手方に負担をかけることはできないため、派遣チームには災害対応のノウハウを持つ職員に加え、チームリーダーと後方支援担当を配置。当初は自給自足で活動が可能なように、食料・水はもちろん、テントやガソリン、現金も持参で送り出した。チームはほぼ一週間交代で、十月末の撤収までに派遣した兵庫県と県内市町の職員は延べ一万二千八百八十八人に上った。

被災した市町のなかには、多くの職員を失い、自治体の機能を維持することすら困難となっているところもあった。当時、関西広域連合のメンバーは府県だけであったから、戸籍事務など市町業務のノウハウは持ちあわせていない。それをカバーしたのが、派遣チームに参加してくれた県内市町の職員の皆さんである。彼らは非常に頼りになるパートナーであり、関西広域連合・兵庫県の呼びかけに賛同し、快く職員を派遣してくれた各市町にはたいへん感謝している。

現在、関西広域連合の防災事務の副担当を担っている神戸市は、同じ政令市である仙台市を中心に、主に宮城県南部の市町を積極的に支援してくれた。また、西宮市は南三陸町と女川町、尼崎市と明石市は気仙沼市、姫路市は石巻市、伊丹市は名取市と岩沼市など、関西広域連合のカウンターパートをベースに市町同士でカウンターパート方式の支援が広がったことも、頼もしい限りであった。

現地連絡所を中心とした活動や消防・警察、ＤＭＡＴ（災害派遣医療チーム）などの派遣に加え、学校の復興支援活動を行う教育関係者の組織「震災・学校支援チーム」（愛称：ＥＡＲＴＨ）、精神科医や保健師・看護師からなる「こころのケアチーム」、迅速な家屋被害認定を行うために本県が独自に創設した「家屋被害認定士」のチームなど、阪神・淡路大震災の経験から生まれた本県ならではの専門家チームも活躍した。

ボランティアの活動支援―阪神・淡路の恩返し

阪神・淡路大震災では、多くのボランティアが被災地に駆けつけ、私たちを支えてくれた。東日本大震災においても、ボランティアによる支援は復旧復興の大きな力となっている。

発災直後の被災地では、市町役場や社会福祉協議会が大きな被害を受け、災害ボランティアセンターが立ち上がらず、ボランティアの受け入れを行っていなかったし、ガソリン不足もあって活動が実質できない状況であった。また、「今行っても被災地に迷惑になる」というムードが生じたこともあり、ボランティア活動が行えなかった。

それでも第一次ボランティア先遣隊が神戸クリスタルタワーを出発したのは、発災一週間後の三月十八日であった。その後、ボランティアバスを仕立てて関西からボランティアを送り込むとともに、

四月二十日には、東北自動車道泉料金所跡地を利用して「東北自動車道ボランティア・インフォメーションセンター」を開設した。センターでは、全国から駆けつけるボランティアに、被災地ニーズや道路状況、宿泊施設などの最新の情報を提供するなど、効果的な活動を支援した。

阪神・淡路大震災で活躍したＮＰＯやボランティアもたくさん現地に入り、避難所における要援護者対策や、被災した福祉施設の支援、高齢者向けの応急仮設住宅の提案・整備など、多様な活動を展開した。被災者のこころを癒やす取り組みとして、まちの保健室、音楽療法、園芸療法などの保健活動のほか、兵庫県立芸術文化センターの佐渡裕芸術監督や県立ピッコロ劇団をはじめ、様々な芸術文化団体が被災地で活動してきたのも、阪神・淡路大震災の経験が活きた事例である。

避難者の受け入れ―絆を大切に

応急仮設住宅や恒久住宅が整備されるまでの間、被災者に関西へお越しいただこうと、関西全体で数万人、兵庫で一万人規模の受け入れを決定した。公営住宅等の空き部屋の紹介や公的施設を活用した二次避難所の整備をはじめ、ホームステイの斡旋や相談窓口の開設など、生活支援を含めた受入体制を整えた。

また、県内に避難された被災者を登録し、被災自治体からの被災者向け情報を的確にお届けするシステムも設けた。これにより、義援金の申請や応急仮設住宅の入居募集など、被災者にとって不可欠な情報をタイムリーに届けることができた。この際、神戸市の提案により届出様式を統一するなど、被災者の実態把握のための届出システムを確立した。

阪神・淡路大震災の際、新たな人間関係づくりの難しさなどから応急仮設住宅入居者の閉じこもり

や孤独死などの問題が生じた。そのため、兵庫県への受け入れにあたっては、学校の旧校舎を改修するなど、集団で、地域ぐるみで避難できる受け皿を整備した。故郷への愛着、遠く離れた地での生活の不安などのため、集団での避難には踏み切っていただけなかったが、ピーク時（二〇一一年十月二十八日）には四百三十五世帯千七十二人の方が兵庫県内に避難し、二〇一四年十一月二十一日現在も三五十世帯八百九十五人の方が生活しておられる。

避難者の受け入れに関しては、県内のＮＰＯがメーカー等から寄付を受けて家財道具を避難者に提供したり、避難者の交流会を開催したりするなど、大きな存在感を示した。

被災者に寄り添って

東日本大震災から一カ月が経とうとしていた二〇一一年四月上旬、一本のウイスキーが兵庫県に届けられた。送り主は、南三陸町で避難所生活を続けておられる女性であった。自宅が津波に襲われながらも、割れずに奇跡的に残ったウイスキーを、支援のお礼にと届けていただいたものである。被災者の方々に心を寄せた支援活動の証として、この「津波に負けないウイスキー」を大切にしている。

東日本大震災の被災地では、本格復興への長い道のりが続く。恒久住宅移行期、本格復興期と、復興のステージが進むにつれ、様々な課題に直面することと思う。今後も関西広域連合として、兵庫県として、被災地・被災者に寄り添って支援を続けていくことにしている。

新しい広域防災のしくみづくり

関西防災・減災プランの策定

東日本大震災の発生で、関西全体をカバーする防災計画の必要性はますます高まった。そこで、関西広域連合は阪神・淡路大震災の経験と教訓、さらには、東日本大震災での支援を通じて見えてきた課題を踏まえ、「関西防災・減災プラン」を策定した。南海トラフ地震のような大規模・広域災害に対して関西広域連合及び構成府県・政令市がどのような対応をとるかについて定めたものである。現在、総則編のほか、地震・津波災害対策編、原子力災害対策編、感染症対策編、風水害対策編を作成済みである。

このプランの特徴は、課題ごと、行動主体ごとに、つまり国、広域連合、府県、市町村、関係団体ごとにとるべき行動をマトリックスに整理して、フォーメーションとオペレーションを明確化し、災害対応をシナリオ化していることである。

「フォーメーション」とは、どのような体制で対応するかということである。関西広域連合は、東日本大震災で一定の成果を挙げたが、それには構成府県はもちろんのこと、住民や市町村、ＮＰＯや企業など、多様な主体の協力が不可欠であった。そのためプランでは、構成団体が策定した地域防災計画との整合を図ることはもとより、連携する周辺県、関西一円の市町村、国とその出先機関、自衛隊などの実動機関、さらには事業者や業界団体など、防災・減災に関わる様々な機関・団体との連携

の中で関西全体の防災・減災体制を充実していく体制を明らかにしている。

「オペレーション」とは、具体的にいつ、誰が、何をするのかということである。プランには対策本部設置などの初動体制や時系列に沿った対策の流れ、基本的な活動事項などを記載している。さらに、これに基づく対応マニュアルである「関西広域応援・受援実施要綱」では、ガレキ処理、ボランティア受け入れ、物資供給など二十四の分野について、主体別に、具体的な手順や業務内容、留意事項などをまとめている。

「対応シナリオ」は、南海トラフ地震のような超広域災害の際に必要になる。関西広域連合の構成団体の多くが被災し、外からの支援が期待しづらい状況で、関西広域連合として何をするか。地震動に津波や石油コンビナート事故などが加わった場合にはどうするか。南海トラフが時間差で動いた場合はどうか。シナリオは、起こりうる事態を関係者と共有し、発生に備えるために有効なツールである。

また、風水害対策編では、米国のハリケーン対策で有効性が認められた「タイムライン」導入の必要性も記載している。タイムラインは、あらかじめ気象の推移にあわせて広域避難、水門閉鎖、交通機関の運休などの対応を時系列でプログラム化した事前対応計画である。特に台風のように、事前に一定の予測が可能な広域災害に被害軽減効果を発揮することが期待される。

これらのプランや要綱は、「関西広域応援訓練」など様々な訓練に活用して定着を図るほか、新たな災害対応から得られた知見をその都度反映させるなど、より有効なマニュアルとなるよう改善を続けていくことにしている。

原子力災害対策

〝安全神話〟の崩壊

兵庫県は二〇〇一年に地域防災計画として原子力等防災計画を作成したが、作成にあたって、国から強い反対があった。「日本ではチェルノブイリやスリーマイルのような事故は起こらない。従って、原子力発電所の八～十キロメートル圏外に位置する兵庫県に原子力防災計画は必要ない」と言うのだ。今となっては「関西では地震は起こらない」「日本では米国・ノースリッジ地震のような高速道路の崩落は起きない」といった〝安全神話〟の一つになってしまった。人と防災未来センターの河田センター長は「防災・危機管理では〝絶対〟なんて言っちゃダメなんだよ！」とよくおっしゃるが、まさにそのとおりである。

兵庫県内には原子力発電所はないが、関西広域連合という大きな枠組みになると、福井県の原子力発電所から京都府境までは約五キロメートル、滋賀県境までは約十三キロメートルの距離になる。もとより原子力災害に県境など関係ないので、万一の際には、これら近隣府県は直接被害を受けかねない。

そこで、関西広域連合は、福井県に原子力発電所等を有する原子力事業者との間で原子力発電所の事故災害等に備えた覚書を交わした。この覚書には、原子力発電所立地自治体のような、稼働等に関する同意などの規定はないが、異常事態が発生した際にはいち早く連絡をもらうことになっている。この覚書を結んだことで、関西電力など原子力事業者と広域連合との間で普段から情報交換が行われるようになり、顔の見える関係となった。

原子力災害の被害想定

災害に備えるためには、まず相手の姿をはっきり捉えることが必要である。発生リスクと発生したときの被害の様相、大きさを明らかにし、住民や関係機関で共有することが、具体的な「備え」につながる。だからこそ、原子力防災についても被害想定が必要なのである。

発生リスクを減らす努力は、福島原発事故を受けて、国と事業者で進められている。被害の大きさの想定については、国の原子力災害対策指針で対策の重点区域が示されており、「予防的防護措置を準備する区域（ＰＡＺ）」（原子力施設から概ね五キロメートル圏）、「緊急時防護措置を準備する区域（ＵＰＺ）」（概ね三十キロメートル圏）、「放射能を含む雲（プルーム）通過時の被ばくを避けるための防護措置を実施する地域（ＰＰＡ）」に区分されている。福島原発事故前に比べると対策範囲（八～十キロメートル）が拡大され、三十キロメートル圏外における対策の必要性を認めた点は大きな前進だが、事故時にどの程度の放射能が、どの範囲に広がるのかといった、対策に必要なデータが十分に示されていなかった。

福井県には十五基の原子力施設が立地し、全国でも有数の原子力施設集中地域となっている。万一の際にどこまでプルームが飛んでくるのか、どの程度の対策が必要なのか。本来は国が統一的にシミュレーションを行い、ＰＰＡの具体的な範囲を示すべきだが、なかなか示されなかった。そのため、滋賀県は二〇一四年に独自に放射能拡散シミュレーションを行い、関西の水がめである琵琶湖の水が汚染される可能性を示した。兵庫県も、県内で対策が必要になるのかどうかを確認するためにシミュレーションを実施し、二〇一四年四月に公表している。

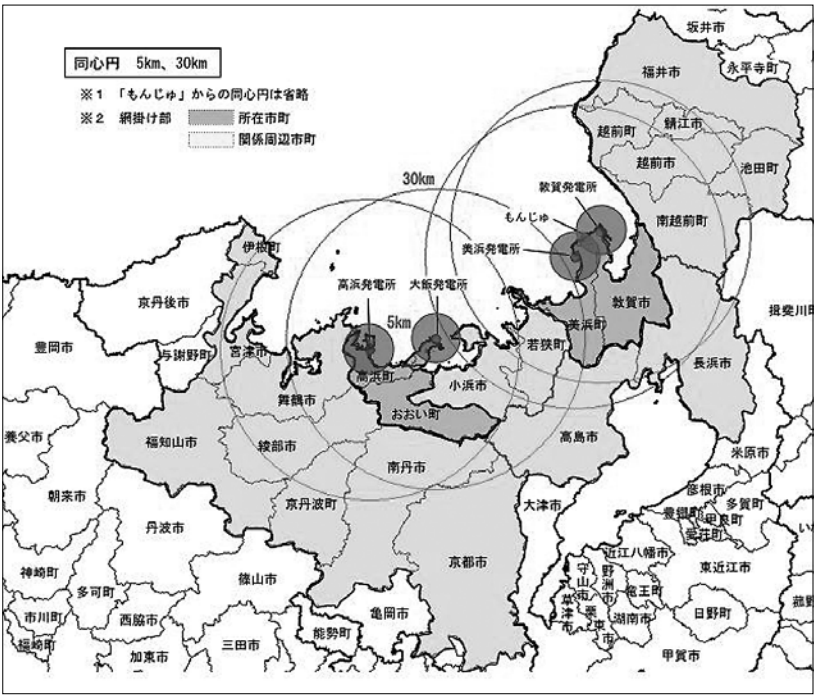
その結果わかったことは、放射性物質の飛散は、その時々の風向きなど気象条件で大きく変化し、

一定の傾向を読み取ることはかなり難しいということであった。逆に言えば、かなりの広範囲にわたって放射性物質の飛散に備えておく必要があるということである。府県域を越えた広域的な対応を連携して実施していく必要があるため、関西広域連合で統一したシミュレーションを行うことを検討している。

広域避難など広域的な原子力防災対策

福井県の原子力施設の三十キロメートル圏（ＵＰＺ）には、福井、滋賀、京都の約五十二万人の住民が生活している。原子力災害が発生した場合には、これらの人たちを円滑に避難させる必要がある。国の対策が遅々として進まないなか、関西広域

福井県内の原子力施設からの同心円図



連合は、関係府県・市町村と調整を進め、避難元と避難先のマッチング、防護措置、避難経路、避難方法などをまとめた「原子力災害に係る広域避難ガイドライン」を作成した。

しかし、避難手段の確保に関するバス事業者との協定の締結や、避難途上で住民が放射能汚染されていないかを検査するスクリーニングの実施体制の整備など、やるべきことはまだ残されている。今後も国や福井県をはじめ関係府県と連携して取り組んでいく。

また、プルームが流れてくる地域には、安定ヨウ素剤の配備などの対策も必要になると考えられるが、国は三十キロメートル圏外の対策の指針を示していないため、本県のように最も近い原発からでも三十キロメートル以上離れた自治体がどのような備えをするべきなのか、今後国が示す指針との整合を図りつつ、万全の備えをしていきたいと考えている。

南海トラフ地震では、関西の広い範囲で津波の被害が生じ、沿岸部から内陸部への広域避難が必要となる可能性もある。原子力防災の広域避難対策の検討が、南海トラフ地震対策にも応用できるのではないかと期待している。

原発再稼働問題

東日本大震災後、国は全ての原子力発電所を停止させた。しかし、電力は重要なインフラであり、経済活動や生活に大きな影響を及ぼすため、大規模な停電はなんとしても避けなければならない。

関西電力の大飯原子力発電所三、四号機の再稼働が議論になった際、立地県である福井県の西川知事は、「電力消費地である関西の理解が必要」と慎重な立場をとりつつ、一定の理解を示されていた。一方、原子力発電所を監督する原子力規制委員会はまだ発足しておらず、原子力発電所の安全基準も

暫定版、活断層評価の基準も不明確な状態だったので、府県民の安全に責任を持つ関西の知事としては、簡単には了解できない状況であった。そのため、原子力発電所の安全確保について、関西広域連合として再三国に対して申し入れを行った。結局、二〇一二年五月に広域連合委員会で二度にわたり担当大臣から説明を聞き、暫定的な安全判断であることを前提に、限定的なものとして適切な判断をするよう強く求めたうえで、政府の判断に委ねることになった。

現在、原子力規制委員会で、安全審査が慎重かつ厳密に行われている。再稼働は、安全が確保されることを前提にして、国が責任をもって判断することが基本と考えている。

広域連合を核とした防災連携体制の充実

防災協力の全国展開

府県域を超える大規模広域災害では、たとえ関西広域連合といえども単独で対応することが困難な場合もある。近隣のブロックも被災している可能性があるため、遠隔のブロックとの連携を図ることが効果的である。東日本大震災後、関西広域連合が最初に相互応援協定を締結したのは、九州地方知事会であった。二〇一一年台風第12号災害では、協定締結に向けて協議を進めていたこともあり、協定締結前であったにもかかわらず、和歌山県に十名の応援をいただくことができた。

その後、二〇一二年五月には全国知事会の応援協定が改定され、関西広域連合のカウンターパート方式を参考に、カバー（支援）県、カバーブロック（北海道東北、関東、中部、近畿、中国、四国、九州の七ブロック）をあらかじめ定めておき、大規模災害発生時にはブロック単位で応援を行うカバー県体制が導入された。

また、同年十月には近畿ブロック知事会の応援協定に代わり、関西広域連合を中心に、連携県である福井県、三重県、奈良県を含めた「近畿圏危機発生時の相互応援に関する基本協定」を締結し、防災に関しては関西広域連合の枠を超えて関西全体で協力する体制を整えた。

さらに、二〇一四年三月には、南海トラフ地震と並んで危険性が指摘されている首都直下地震を念頭に、首都圏の九都県市とも相互応援協定を締結している。

関西広域連合が行う訓練には、九州地方知事会、関東の九都県市にも参加を呼びかけ、職員の参加を得ている。協定を締結するだけでなく、平時から顔の見える体制づくりを行い、いざというときに迅速に支援を行えるよう、継続的に連携を深める取り組みが重要である。

関西のポテンシャルを結集した防災体制の確立に向けて

防災・減災対策は、行政だけでなく、様々な主体が力を合わせて取り組むことが必要である。関西広域連合は、関西に集積する多くの企業や多様な人材などが一丸となって取り組む防災・減災体制の確立を図っている。これまで、コンビニエンスストアや外食事業者等と帰宅困難者支援の協定を締結したほか、物資提供をはじめ、ヘリコプターやゴルフ場の利用、旅客船による輸送などの協定も締結している。

東日本大震災では、物流が止まり、救援物資が被災者までなかなか届かない状態が生じた。状況を改善したのは、搬送業者や倉庫業者の力であった。そこで、トラック協会、倉庫協会などの物流事業者や卸売業者、大規模小売業者にも入っていただいて、「緊急物資円滑供給システム協議会」を設置し、大規模広域災害時に緊急物資等を円滑に供給するシステムを検討している。

また、経済団体とも連携して企業のＢＣＰ（事業継続計画）や企業の地域防災への参画など、企業防災の促進にも力を入れている。

東日本大震災後の災害対応

二〇一一年、台風第12号によって、紀伊半島を中心に河川氾濫や大規模な土砂災害などで大きな被害が発生した。関西広域連合として初めての域内災害となったこの災害では、和歌山県災害対策本部に広域連合職員を派遣するとともに、災害ボランティアの派遣や家屋被害認定などの応援を行った。

また、和歌山県では多くの土木職員が必要になったことから、東日本に派遣していた職員を引き上げる一方、関西広域連合に対して職員の中長期派遣の要請があり、連携県である奈良県からも土木職員の派遣要請があった。関西広域連合としては、まず両県に所要の人員を派遣し、次に和歌山県が抜けた東日本大震災の応援体制をカバーした。さらに九州地方知事会にも協力をお願いした。

このほか、二〇一二年九月の台風第18号では、滋賀県と京都府に対し、土木・農林技術職員を派遣したほか、同年七月九州北部豪雨の際には、和歌山県職員が災害対応のノウハウなどを伝えるために現地に出向いている。

大規模・広域災害に立ち向かう関西―来たるべき災害に備えて

首都機能のバックアップ

東日本大震災により、経済・社会・生活のあり方など、わが国が抱える様々な課題があぶり出され

た。これをバネに新しい発想と仕組みを持った日本を創造していかなければならない。

まずは、首都機能のバックアップである。日本列島での大規模災害の発生可能性を考慮すると、政治、行政、企業、情報、報道など、国家や社会の根幹をなす機能が首都圏に集中している日本の社会構造は極めて脆い。もし東京に大きな災害が起こり、首都機能が麻痺すれば、まさしく〝日本沈没〟ということになりかねない。だからこそ、首都機能を代替するバックアップ体制を事前に用意することが不可欠なのである。何も永田町や霞が関を移転したり、第二の首都を用意せよというのではない。必要なのは、機能が麻痺したときに直ちに代替機能が働くシステムである。

関西は、首都圏と同時被災せず、①国内外を結ぶ交通輸送手段や情報通信手段が整備されていること、②既存の施設・機能が充実していること、③関西広域連合をはじめ、官民あげての積極的な協力、応援体制が得られることから、バックアップ機能を担うえで最適な都市圏だと考えている。

南海トラフ地震に備える

関西には、風水害や直下型地震など、様々な災害リスクが存在する。なかでも今後三十年以内の発生確率が七〇％程度と言われる南海トラフ地震は、紀伊半島や四国の太平洋岸はもとより、大阪湾や瀬戸内海にも津波が押し寄せることが確実である。地震動による被害も含めて、広域にわたる大きな被害を想定せざるを得ない。

関西広域連合としても、域内で複数府県が被災するうえ、近隣ブロックからの応援が望めない状況が予想されることから、果たすべき役割・手順をシナリオ化した応急対応マニュアルを策定する予定である。

兵庫県が独自に実施した被害想定では、県内最大で死者二万九千人を超す被害が、ハード・ソフト両面の対策により四百人に激減することが示されている。

兵庫県では、「津波防災インフラ整備５箇年計画」に基づくねばり強い防潮堤など防御施設の計画的な整備、住宅の耐震化や迅速・的確な避難の徹底などをさらに進めていく。また、発生直後に県がとるべき応急対策をまとめた活動要領を定め、来たるべき災害に備えることとしている。

防災・減災モデル〝関西〟をめざして

関西広域連合にとって、東日本大震災への対応は最初の厳しい試練であり、真価が問われる試金石となった。発足から四カ月足らずだったので、十分な準備があったわけではない。しかし、府県のトップが直接議論し、迅速に意思決定し、行動に移したことで、効果的な被災地支援を実施することができた。もし協定に基づく緩やかな連携であれば、これだけ統一のとれた支援はできなかったのではないか。関西広域連合の設立、そして東日本大震災での支援活動によって、広域的な防災に取り組む、実行力のある組織が関西に実現したのである。

二〇一五年一月十七日で阪神・淡路大震災から二十年の節目を迎える。兵庫県は、大震災の犠牲者への追悼とあわせ、経験と教訓を忘れず地域や世代を超えて「伝える」、次なる大震災の被害を可能な限り減らすため県民総ぐるみで「備える」、被災地兵庫の成果を国内外の防災・減災の取り組みに「活かす」、この三つを基本テーマに、県民総参加で「阪神・淡路大震災20年～１・17は忘れない～」を展開している。

被災者の皆さんの懸命の努力と、内外からいただいた温かい支援や励ましによって、阪神・淡路大

震災からの創造的復興を成し遂げようとしている兵庫・関西である。災害対策に終わりはなく、危機管理に休みはない。「1・17は忘れない」。私たちはこの言葉を心に刻み、世界の防災・減災モデルとなるよう、これからも、内外の防災・減災対策の推進や被災地支援に力を注いでいきたい。

第三章

防災最前線の充実

―自治体の防災力強化―

齋藤 富雄

著者

齋藤　富雄（さいとう・とみお）

公益財団法人兵庫県国際交流協会理事長

略歴

阪神・淡路大震災時（一九九五年）の役職

兵庫県知事公室次長兼秘書課長

（一九九三年～一九九五年）

一九九五年～

西播磨県民局長、防災監（初代）、出納長、副知事

対岸の大地震

一九九四年一月十七日午前四時三十一分（日本時間二十一時三十一分）。米国ロサンゼルス市近郊ノースリッジを震源とする、マグニチュード６・８の大地震が発生した。五十七人が死亡、約八千人が負傷し、九万二千棟以上の建物が被害を受けた。

米国の西海岸は地震の多発地帯であるが、ここ十年間はほとんど大きな地震がなく、人々の記憶から地震の恐怖が忘れ去られた頃のことであった。

西海岸随一の大都市ロサンゼルスは、高速道路の高架が壊れ、主要通勤ルートも分断、ガス、電気もストップしてしまった。水道も止まり、多発した火災に人々はなす術もなかった。利便性を誇っていた都市機能が完全に停止し、近代的都市の脆弱さを思い知らされる大惨事となった。

翌朝の日本のテレビや新聞は、この状況を生々しく伝えた。

兵庫県知事公室次長兼秘書課長齋藤富雄は起床後、スイッチを入れたテレビに釘付けとなった。崩れ落ちた高速道路、そこには数台の車が折り重なっていた。

解説していた学者が、

「日本の高速道路では、マグニチュード７・９だった関東大震災並みの地震が起きても破壊されることのない構造になっており、この程度なら大丈夫だ」と言っているのが印象的であった。

「橋脚は通常、上からの力に耐えているが、横揺れに弱い。そこで鉄筋の量を増やしたうえ、橋脚自体を太くして、大きな横揺れにも耐え得る設計にしている。橋げたの防止策では、橋脚と橋げたが

接触する面積を広めに取り、橋げたと橋げたの間をボルトなどで連結したうえ、突起物などを作って落ちにくい工夫をしている」との説明には説得力があった。

朝刊各紙でも、地震直後からの混乱の状況が克明に報道されていた。

「一九七一年のサンフェルナンド地震の後、高速道路などを耐震強化したことになっていたが、今度の被害を見る限り、日本に比べればまだまだだ。都市基盤整備で安全面に投資してこなかった付けが出ている。高速道路も日本の構造の方がはるかに頑丈だ。八九年のサンフランシスコ地震では、三十数人が高速道路で死んだが、今度は活動が始まっていない時間帯なので、死者が少なめですんだのではないか。ただ、あちらのガスは日本のようにガス漏れを部分的にくい止めるブロック化が出来ていないので、いったんガスが漏れ出すと止まらない。それが家屋の火事を増やした」など、総じて日本に比べて地震対策に遅れがあり、日本ではこのような被害の拡大は発生しないだろう、との説明がされていた。

このとき、奇しくも一年後の同じ日に、これをはるかに超える大地震が阪神・淡路の地を襲うことなど、誰も知る由もなかった。

注目の組織

連日、世界中に流れる被災地情報のなかで、連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency：FEMA）の活躍が大きく取りあげられていた。

FEMAのウイット長官の動きは速かった。地震が発生した数分後には行動を開始し、クリントン

大統領の指揮のもとに、すぐさま救助と復興対策を始動させたのである。
ＦＥＭＡが調整し、地震直後からホワイトハウスとカリフォルニア州、ロサンゼルス市との協力連携が確立された。連日のように効果的な救援活動の様子が発信された。
例をあげると、援助を申請するための被災者の長蛇の列を目撃した長官は、直ちに申請のシステムを変え、無料の電話で申請が出来るようにした。その結果、十五分で申請が出来るようになり、被災地のあちこちで見られた長蛇の列は解消した。このような迅速な対応が、ＦＥＭＡの評価を高め、ホワイトハウスの評価を高めることになった。それまで政府の災害対応能力に疑問を抱いていた多くの市民に、政府でもやれば出来る、必要な時に素早く対応出来るということを実感させたのである。
一九七〇年代の後半までの米国における自然災害への対応は、連邦政府の様々な機関が個別に担当していた。各地で甚大な被害をもたらした災害に対しての連邦政府の活動は場当たり的で、大規模に行われることもなく、必ずしも迅速でなかったと言えた。それに対して、州および地方から連邦政府レベルでの統合した活動を望む声があがり、その要請に応えて当時のジミー・カーター大統領が、ＦＥＭＡを創設したのが一九七九年のことである。期待を担って誕生したＦＥＭＡであったが、頻発する自然災害での各機関に対する調整能力を欠き、対応のまずさへの批判が続いた。
一九八九年九月にサウスカロライナ州を襲ったハリケーン・ヒューゴでは、略奪行為の横行や刑務所から囚人が放たれ住民が恐怖に陥るなどの事態が発生し、一九九二年八月のハリケーン・アンドリューがフロリダ州、ルイジアナ州を襲った際にも、家をなくした二十五万人の被災者に住居の確保や、食料の提供などを迅速に、十分に行えなかったのである。
一九九三年、大統領ビル・クリントンはＦＥＭＡの再生を図ろうと、長官にジェイムズ・ウイット

を任命した。ウイット長官は強いリーダーシップを発揮して改革を断行し、各関係機関との関係を改善するとともに、ＦＥＭＡ内部の士気を高めることに成功し、その改革の成果がノースリッジ地震の対応に現れたのである。

米国内のみならず、一年後に発生した阪神・淡路大震災を経験した日本においても高い評価が広まり、これを契機として日本版ＦＥＭＡの必要性の議論が高まって行った。

ＦＥＭＡを知る

州や市などの地方自治体が大規模災害に見舞われたとき、ＦＥＭＡが動き出す。連邦政府の統一的な危機管理機関として連邦政府と地方自治体が連携して、効果的な対応をするための調整等を行うのである。

ＦＥＭＡは発生時の対応のみならず、事前の準備や、被害の緩和、復旧対策も行い、その業務の遂行に関してはすべての連邦政府の機関を指揮し、被災自治体を支援する権限を付与されている。

一九九四年のノースリッジ地震では、ウイット長官の強力なリーダーシップにより高い評価を得たＦＥＭＡであったが、ブッシュ政権下の二〇〇一年九月十一日に発生したテロ事件を受けて政府機構の再編が行われ、テロの脅威と攻撃から防衛するために新設された、国土安全保障省（Department of Homeland Security：ＤＨＳ）の傘下の一組織となった。大統領直属機関であったＦＥＭＡはＤＨＳの長官の指揮下に入ってしまったのである。ＤＨＳは九・一一のトラウマから、政策の焦点と資源を安全保障に集中したため、防災対策を担うＦＥＭＡの機能は著しく低下を来してしまった。

その影響はすぐに現れた、二〇〇四年に南部フロリダ州を襲った数度のハリケーンや、二〇〇五年八月に発生したハリケーン・カトリーナでの被災者支援の混乱で非難が寄せられる事態となり、ノースリッジ地震以前の評価にかえってしまったのである。

ここにＦＥＭＡの抱える課題が垣間見える。その第一は、政変がある度に組織の位置づけが変わること、第二に、長官など責任者のリーダーシップにより大きく対応の成否が左右されることなどである。

地方分権への流れ

ノースリッジ地震のころ、日本国内では地方分権に対する議論が高まり、内閣に行革推進本部が設置され本格的な議論が行われようとしていた。

貝原俊民兵庫県知事も全国知事会を代表して、山場に来た地方分権実現への道筋づくりに奔走していた。

その年の五月、国と地方の関係などの改革に関する大綱方針を検討するために、政府の行革推進本部に地方分権部会が置かれることとなった。地方分権に関する全国知事会の意見集約に携わってきた貝原知事はその部会の専門委員に就任した。

貝原知事が兵庫県知事に就任したのは一九八六年である。自治省（現総務省）出身であり、自治制度にも明るかった。知事に就任した直後から、中央集権体制から地方分権体制へ国の型を変える構造改革を積極的に推進すべきであるとの思いに駆られていた。まさしくその思いを実現に近づける機会

が与えられたのである。

明治以来、中央集権体制のもと国家総動員で近代化を目指した時代、第二次世界大戦での敗戦により廃墟からの経済復興を目指した時代、その時々の要請として官僚主導型の中央集権体制が成果をあげてきた。その結果、高度経済成長を成し遂げ、みごとに経済先進国の仲間入りを果たすことが出来たのである。

しかし官民が一体となって、経済的な豊かさを追い求めて来た体制は、いつしか大きな歪を生むこととなった。そして、バブル経済とその崩壊、金融システムの破綻、教育制度の疲弊など多くの課題を出現させていた。折から、バブル経済崩壊後の税の大幅な減収による国・地方自治体の財政悪化、リクルート事件や東京佐川急便からの五億円ヤミ献金事件などによる政治不信も高まっていた。

政府はこのような事態の打開を図るためには、機能不全に陥った社会システムの大転換が必要であるとして、中央集権体制から地方分権への本格的な取り組みを加速させていた。

精力的に議論が重ねられ、政府の行革推進本部が地方分権の推進に関する答申をまとめたのは、平成六年の十一月であった。その答申を受けて、十二月に閣議決定となった地方分権の推進に関する大綱方針は、①国と地方の役割分担の明確化、②機関委任事務制度の廃止、③地方分権のための法律の制定と推進委員会の設置など、貝原知事が参画した本部専門委員の意見が反映されたものとなった。

その貝原知事が、災害対応の責任者としての立場から、あらためて地方分権の必要性を痛感することになる阪神・淡路大震災発生の一カ月前のことであった。

大試練の始まり

平成七年一月十七日午前五時四十六分、ときおり小雪の舞い散る寒い日の未明、神戸阪神地域一帯を激震が襲った。

貝原知事は前日の十六日は宝塚市内での身内の通夜に参列し、遅くに知事公舎（神戸市中央区中島通）に帰った。

知事公舎というと豪勢な邸宅を思い浮かべがちだが、県政のトップが居住しているとは思えないほどの狭隘な公舎であった。新神戸駅から東に約二キロメートル、少し高台にある住宅密集地のなかの木造二階建てである。県庁の近くにあった前知事の公舎は老朽化のため取り壊され、部長時代からの公舎に引き続き居住していた。周囲からの知事公舎新築の進言も、財政状況が思わしくないなかで優先課題ではないと言い、今の状況の方が県民の目線を失わずに済むと取り合わなかった。長男、次男は結婚して独立し、夫人との二人住まいである。

夫人とともに二階で熟睡していた。いきなりドーンと突き上げられ目が覚めた。激震が続くなか、布団の中で身を守るのが精一杯であった。揺れが一段落してから、真っ暗な中を手探りで一階まで下り、探し出した懐中電灯で家の中の状態を調べた。家具は散乱し、食器棚の食器などがすべて飛び出し散乱していた。家自体はそれ程破壊されていない。雨戸を開けて戸外の様子を探る。外はまだ真っ暗である。目を凝らして見渡したが、隣近所も異常は無いと思われた。

余震が続いた。電話が鳴る。安否を気遣う電話が、三田市と京都市に住んでいる息子たちから続い

て掛かって来た。姫路市の西に接する揖保川町の知人からも電話が入った。激しく揺れたが、何れも被害は出ていないとのことだった。

県庁からは何の連絡も入らない。

南海トラフ地震か山崎断層地震ではないかと思った。電話で聞いた状況からすると、県西部や北部、京都は大丈夫のようだ、和歌山、大阪辺りで大きな被害が出ているのではないかとの考えを巡らせていた。

三十分ほど経つと、少し空が明るんできた。戸外に出てみると周辺は被害が大きくないようだが、遠くで火災らしい煙が上がっているのが目に入った。もしかすると想像以上に大きな被害が発生しているのではないだろうか、ふと不安が過ぎった。

とにかく登庁の準備をする。単独で登庁することも考えたが、歩いて登庁するとなると優に四、五十分はかかるだろう、その間、音信不通のまま所在不明となる訳にはいかない。公舎が一番連絡を取り易いと考えて、ある程度状況の把握が出来るまで公舎で待つことにした。

七時過ぎ、東灘区の自宅から近くに住む娘婿の車で登庁した芦尾長司副知事からの電話が入った。

「東灘区などの状況からすると、かなりの被害が出ているようです。災害対策本部を設置することにします」

何回も電話をしたがなかなか繋がらなかったらしい。

災害対策本部会議の招集と情報収集を指示して、直ぐに登庁することにした。県庁北側の官舎に住んでいた柴田高博都市住宅部長が、出勤していた職員のマイカーで迎えに来てくれることになった。

秘書課長の動転

齋藤知事公室次長兼秘書課長も油断していた一人である。当日の朝、新幹線で東京に行くことにしていた。新神戸駅の発車時間は六時四十五分。東灘区魚崎北町の家から新神戸駅までは車で二十分。家を六時過ぎに出発する予定で五時三十分に起床した。

その十六分後であった。ちょうどズボンに片足を入れた途端、妻が朝食の準備のため台所でガスコンロの点火スイッチを「カチッ」と入れたところであった。ゴーという地鳴りとともにガタガタと小さな揺れ。「地震だ」と身構えると、ドーンと突き上げるような縦揺れが来た。

ドドドーと激しい横揺れが始まるまでの時間は長く感じた。「火を消せ！」食器の壊れる音で聞こえないのか、妻はその場でしゃがみ込んでしまっている。飛び込んで何とか火を消す。妻を抱え込んで近くにあった食卓の下に二人で身を縮めた。食器棚の食器は空を舞い、ガラスの破片は食卓の下まで容赦なく襲ってきた。家の中は上下を逆さまにしたようなありさまである。

地震が近く来るといわれていた東海地方が震源地であると思った。それほど地震に対する知識も無く、地震に対する備えも無かった。大きな地震は東京や静岡に来る、関西とりわけ兵庫は地震とは無縁であるとの思いが刷り込まれていた。

過去、兵庫に大地震は無かったのかと言えばそうではなく、古くは貞観十年（八六八年）の播磨国地震、二十世紀だけをとってみても大正十四年（一九二五年）北但馬地震（死者四百二十五人、負傷者八百六人）、昭和二年（一九二七年）北丹後地震（死者三人、負傷者四十九人）、昭和二十一年（一

九四六年）南海地震（死者五十人、負傷者六十九人）などがある。それでもときが経つにつれて、人々の地震に対する警戒感は徐々に減少して行き、ほとんどの人々の意識の中には地震災害のことなどなかったのである。

ちょうど一年前、テレビ画面に映し出されるノースリッジ地震の光景を、遠い国の縁遠い出来事だと見ていたことが頭に過ぎった。

うっすらと空が明るさを増すなか、ともかく、家の中にいると危ないと思って外に出ようとした。居間の雨戸が外れて無くなっている。ブロック塀もない。屋根瓦が、すべて落ちて周辺に散らばっている。二階建ての隣の家の一階部分が押しつぶされて平屋になってしまっている。普段見慣れていた街並みが一変し、埃っぽい灰色の光景が目に入る。まるで戦争映画の一シーンを見ているような感覚であった。

近所から隣の公園にぞろぞろ人が集まり出す。何れも寝間着姿で着の身着のままである。

誰かが叫んだ「壊れた家の中に人がいる」植え込みの樫木をよじ登り、壊れた二階の雨戸を数人がかりでこじ開けて救出にあたる。

一時間ほど経った頃、少し落ち着き、ふと我に返ると知事のことが気に掛り始めた。日本一お粗末、質素だと言われていた公舎。押しつぶされて、知事が大変なことになっているのではないか、そう思うと居ても立っても居られない。勿論、電話は通じない。ここは自分で確かめるしかない。自転車がある。余震が断続的にある中、家族を自宅に置いたまま知事公舎に向かう。住んでいた東灘区から約六キロの道程。普段であれば自転車で三十分もあれば行ける距離であるが、途中には火災が多発、道路は壊れたビルや家でふさがれ真っ直ぐには進めない状態だ。

七時十分頃、やっとの思いで王子動物園の辺りに到着する。ところが、街並みに変化がない。歩いている人も疎らではあるが背広姿で出勤途上のような感じである。「これは大丈夫だ」引き返そうとの思いが湧いて来たが思い返し、ここまで来たのだからと自転車を進めた。

七時三十分頃、知事公舎に着く。日頃は乗ることのない自転車を必死で漕いで来たからなのか、興奮をしたのか喉がカラカラ。公舎は外から見る限りでは壊れていないようだ。玄関のドアを開けるなり「お水を」と悲痛な声を出す。家の中は、グジャグジャの様子。貝原知事は元気な姿。出勤の準備も終え「先程、連絡がとれた県庁から迎えの車が到着するのを待っているところだ」とのこと。

一気に安心感が広がり、同時に、置いてきた家族のことが頭を過ぎる。

「私の家が大変です。道中、東灘、灘と相当な被害です。このまま、家に帰って良いですか」

貝原知事の「そうしなさい」との言葉も終わらないうちに、一目散に玄関を後にしてしまったのである。その時の行動が生涯の反省となるとは露とも思わなかった。

貝原知事はその後、八時二十分には県庁に到着となるのだが、後日、この出勤時間がマスコミ等で採りあげられた。何故、発生直後に出勤しなかったのか、出勤が二日後であった、温泉旅行中であったなどありもしない誹謗中傷で、マスコミの集中砲火を受けることとなった。しかし貝原知事はいかなる誹謗中傷にも、何の言訳もしなかった。

孤島と化した拠点

県の災害対応の中心拠点として、大きな役割を担っていた県庁舎は壊滅的に破壊された。対応すべ

き職員も被災者となり、要員の確保も出来なかった。

阪神・淡路大震災当日は、三連休明けの火曜日であった。大地震が襲った五時四十六分に、兵庫県庁にはわずかな人数の保安員が在庁していただけである。

防災業務を担当している消防交通安全課の野口一行防災係長は、地震発生直後に神戸市西区の自宅からマイカーで県庁に向かった。野口係長が県庁に到着出来たのは六時四十五分であった。部屋のドアは壊れて開かず、壁の割れ目から中に入った。ファクス、電話、ワープロ等が床に散らばり、倒れたロッカーからは書類が散乱し、机や椅子もあちこちに移動しており、机の上にあったガラス板が割れて破片が足の踏み場もないほど散乱していた。

阪神・淡路大震災での兵庫県庁廊下

消防交通安全課の職員で当日の午前中に出勤出来たのは、野口係長を入れてわずか三人であった。

芦尾副知事が東灘区の自宅から、家族の運転する自動車で登庁したのが六時五十分。

貝原知事は八時二十分に登庁し、直ちに第一回災害対策本部会議が開催された。

この本部会議にはほとんどの本部員が出席出来ない状況であり、本部員二十一名中知事、芦尾副知事と、県庁近くの官舎に居住していた総務部長、都市住宅部長、土木部長、商工部長の六名での本部会議であった。

兵庫県の地域防災計画では、県職員は勤務時間外に県内に大規模な地震が発生し、通信の途絶等に

より配備体制や職員動員等の伝達が困難になった場合には、第三号配備態勢が出されたものとされ、全職員の出勤が定められていた。しかし、職員自身の被災や道路・鉄道等の交通網途絶のため、徒歩や単車や自転車で出勤するのがやっとであった。ほとんどの職員は出勤出来ずにいた。各部で三人から五人程度、本庁全体でも、対策本部会議が開催された時点では四十人程度であった。当日の午後二時になっても出勤率は職員全体の二割程度でしかなかったのである。

地震発生と同時に電気が停止し、自家発電も機能せず十一時五十分までの間停電した。エレベーターも停止しており、職員は階段で移動した。

通信回線の輻輳、通信設備の故障等のため、関係機関との連絡は極めて困難な状態であった。一般加入電話は全国から神戸方面への通話が集中し、通常ピーク時の五十倍程にもなり著しい輻輳状態が生じていた。消防行政無線は十九時まで、また、災害対策用に整備していた衛星通信ネットワークシステムは、最上階に置いていた非常電源への冷却水の送付パイプに亀裂が入り動かず十二時五分まで停止していた。他の通信装置も事務室の機器等散乱のなかで使えなかった。情報入手は、携帯ラジオによる間接的・断片的なものだけであった。

まさに県庁の災害対応の拠点は、陸の孤島と化したのである。

災害対策本部会議開催用として確保していた本庁舎最上階の十二階の会議室は、破損が激しく使用することが出来なかった。このため災害対策本部会議は本庁舎二号館五階の庁議室で開催された。この庁議室もほとんどの窓ガラスは割れていた。吹き込む寒風を防ぐためカーテンを閉めてガムテープで止めた。真っ暗のなか、非常電灯の薄明かりのもとでの会議進行であった。

混乱の中での苦闘

過酷な状況の中で、必死の対応が始まった。

災害対策本部会議が開催された時点では情報はほとんどなかった。情報らしい情報は、六時五十分に入った神戸海洋気象台からの地震情報。六時五十五分の県警本部からの「神戸・阪神間を中心に大きな被害が発生している模様、目下状況把握中」との情報。神戸市消防局からは、七時五分「市災害対策本部を設置、目下消火及び救助活動を展開しているが被害全容は不明」。八時二十分の県からの問い合わせ電話への応答で「市東部に被害、長田区に火災発生」。七時十分から十五分にかけて西宮市、尼崎市、淡路広域消防本部から「相当の被害が出ている模様だが詳細は不明」との情報のみであった。消防、警察は、地震発生直後から活動をしているものの、被災市町からもほとんど情報が入らない状態が続いた。

自衛隊とも、あらゆる手段をつくしても思うように連絡が取れなかった。

野口防災係長が、姫路にある自衛隊第三特科連隊と初めて連絡が取れたのは八時十分であった。今まで通じなかった防災無線がたまたま繋がったのだ。

自衛隊「どういう状況か」

県「現在状況がつかめない。災害対策本部設置中である。情報が入ったら教えてくれ」

自衛隊「警察情報では死者が数十人。姫路は大丈夫」

県「現況は把握できていないが、やがてお願いすることになるのでよろしく」

自衛隊「情報のやりとりはしましょう」

以降、防災無線は利用できなくなり、ＮＴＴ回線が繋がった第二回目の連絡は十時十分であった。

県「派遣をお願いする」

自衛隊「どこだ」

県「神戸、淡路だ」

自衛隊「遡って十時にしよう」

県「文書は後でやるから。淡路に渡れるか」

自衛隊「フェリーに乗ったら渡れる」

野口係長は災害対策本部室の置かれた五階の庁議室に走った。報告を受けた知事は即座に了承した。これが自衛隊への派遣要請の実情である。

午前十一時頃になって、県警本部から確認死者数等の定期的な情報収集が可能となった。それでも、十一時の時点で災害対策本部が把握していた被害情報は「死者九十六名、行方不明百六十三名」だけであった。

やるべきことに比べて対応する職員がいない。

ほぼ全員の職員が参集出来ることを前提にし、あらゆる対策を網羅している地域防災計画を、参集出来たわずか二割程度の職員で、そのまま実行することは不可能な状況であった。災害対策本部長である貝原知事は、わずかな資材を何に投入し、何を優先して対応すべきかの判断に迫られていた。

このとき貝原知事の脳裏に浮かんだのが、大学時代に学んだ傾斜生産方式であった。戦後の我が国の経済復興を進めるにあたって、限られた資源のなか、唯一、国内で産出する石炭を全面的に鉄鋼生

産にあて、それをテコに少しずつ他産業にも波及効果を及ぼして、全体の産業復興を成し遂げるという有澤広巳先生の発想である。

まず最も急がれたのが、被害情報の収集と救命活動であった。

被害が次第に明らかになるなかで、多数の避難者が予想され、厳冬期であることを勘案した緊急救援対策が必要だと判断された。人命救助とともに食料・飲料水、毛布の確保、生活物資の確保、輸送の確保、余震対策を最優先することとした。

登庁できた本部員は知事以外にわずか五人しかいない。その本部員で緊急特別班体制を組み、それぞれに最も急がれる対策を担当させることにした。情報収集・緊急救援対策に梶田信一郎総務部長、余震対策に柴田高博都市住宅部長、救援物資対策に豊泉進商工部長を充てた。

断続的に開催した本部会議で、①食料一日五百万食と飲料水一リットル／人・日の当面の確保、②医療体制の確保（医師の確保・救護班の要請等）、③物資輸送ルートの充実とベースキャンプの設置、④建築物の安全チェック等余震対策、⑤ライフラインの復旧体制の確立、⑥避難所への仮設トイレの確保、⑦仮設住宅の検討等を決めていった。

安全への油断

阪神・淡路大震災は、自治体の防災体制の弱点を露呈させた災害であった。

対策を行う施設、設備がほとんど正常に使えなかった。あらゆる通信システムが使用不能になった。災害対応を行う職員自身が被害者となり、要員の確保が困難であった。

大震災に遭遇するまで二十五年近く兵庫県庁で仕事をし、県内の地域事情や県行政に精通していた貝原知事であったから、何とか指揮が執れたのかもしれない。

しかし、貝原知事の心にはこのとき反省も生まれていた。「神戸には大地震はこない」という俗説に惑わされて、いつしか安全神話が自分の心に生まれていたのではなかったか。そのため震災対策を怠ることとなり、「安全」ということについて強い危機感をもって県政に当たっていたとは言えなかったのではないか。災害対策の最高責任者として、直接にその場で差配をした者でしか経験しない強い自責の念に襲われていた。

この貝原知事の思いが、その後の兵庫県の防災体制の充実強化へと繋がり、地方自治体の防災体制づくりの面でも全国をリードしていくのである。

災害対策の基本事項を定めている災害対策基本法では、住民に一番近い基礎的な自治体である市町村長に第一義的な災害対応の責務を負わせている。しかし、調整に必要な権限は不十分で、市町村長を支える防災の専門家もほとんどいない状態である。災害対策の第一線で大きな責務を負う市町村の防災体制は誠に脆弱であった。都道府県においても同様であった。

大震災当時、県の防災業務は生活文化部消防交通安全課が担当していた。消防業務と防災業務、交通安全業務を担当し、課員二十八人体制である。防災と直接に関係のない交通安全関係の職員を除くと十九人。そのなかで主として防災を担当していたのは、係長と係員四人の計五人の防災係であった。限られた人員での日常業務はどうしても限定的になり、防災計画の見直し作業や防災訓練の実施準備、防災ヘリの運行調整などに止まっていた。

それでも兵庫県だけが震災対策について特に遅れていた訳ではない。

広島大学の福永弘樹、林春男助教授（当時）が、大震災前の平成三年十二月に自治省消防庁が発行した「震災対策の現況」をもとに、四十七都道府県の防災対策の分析を行った。①震災対策体制の整備状況、②情報伝達体制の整備状況、③震災訓練の実施状況、④震災対策啓発事業、⑤震災対策施設の整備、⑥物資の備蓄の六つの側面から偏差値を算出する手法で分析の結果、観測強化地域である南関東と東海地方の防災対策は最も進んでいたものの、兵庫県の防災体制が全国平均を下回っていることにはなっていなかった。

しかし、この有史以来の危機的な事態に対して、県庁の防災体制は全く機能しない状態となってしまった。

このとき貝原知事には、災害に強い国づくりのためには、防災の第一線に立つ地方自治体の防災体制の強化こそが大切であるとの思いが強まっていた。防災体制の強化を図るためには、①責任者の明確化、②責任者への必要な権限の付与、③情報共有の仕組みの構築などが不可欠であると思った。自治体単独での専門組織の整備が困難であれば、地方自治体の防災対策を支援する専門の組織と体制を、国か近畿広域圏に整備すべきであるとの強い思いを抱くようになっていた。

そのとき思い浮べていたのは、一年前の米国ノースリッジ地震の対応で高い評価を受けていた、米国のＦＥＭＡのことであった。

強化への開眼

大震災の年の九月十三日、総理府阪神・淡路復興対策本部等が主催してホテルオークラ神戸で阪神・

淡路地域復興国際フォーラムが開催された。

ニューヨーク行政研究所（ＩＰＡ）所長デイビッド・マメン（David Mammen）博士の、「阪神・淡路地域の将来像についての海外から見た期待」と題する基調講演が予定されていた。

デイビッド・マメン所長は、大震災直後から何回となく調査団を率いて被災地に来訪していた。被災の状況にも明るく、過去にはフルブライト研究員として日本で過ごした経験の持ち主であった。米国国内はもとより、日本、中国、アジア各国、ヨーロッパ各国の都市整備、都市開発にも精通していた。

会場には、主催者の一人として貝原知事の姿があった。

大震災から八カ月が経過。大震災の被災経験・教訓を生かした日本の防災体制の再構築への思いは、貝原知事のなかで日増しに高まってきていた。関東大震災（一九二三年）の際にも、ときの内務大臣（前東京市長）後藤新平の招聘で来日したＩＰＡの所長が復興計画に有益な助言をしたことを知り、今回のデイビッド・マメン所長の話を楽しみにしていたのだ。

マメン所長は阪神・淡路大震災が露呈した日本の防災体制の脆弱さを見抜いていた。

基調講演のなかで彼とともに大震災の調査にあたった韓国の楊藩調査員の指摘として、

「阪神・淡路大震災によって、日本には信頼すべき危機管理体制が存在しないということを、すべての日本人に認識させることになった」として、言葉を続けた。

「神戸に参りました調査団の面々は、日本の中央政府の力はなんて強大なんだろうか、これでは中央と地方が同等な責任を持って対応出来ないと感じたのです」

「日本はこれから、米国にありますＦＥＭＡ、連邦緊急時管理局のような機関を設立することを検討中であるやに聞いております。また米国の互助援助システムのような災害に際して各政府の機関が

協力し援助するシステムにも、興味をお持ちであるやに聞いています。ですが、それらの米国の機関は、そのまま米国とは全く違った政府関係を持った日本の土壌に適合するかどうかと思っています。本当に日本の強大な中央政府を見ておりますと、米国の機関が仮にも適応するのか、という疑問が心を過るのです。と言うのは、米国でそれらの機関がうまく作動している陰には、地方自治体の力と手腕があるからなのです」

貝原知事は電流が走ったような衝撃を受けた。

大震災以前から、中央政府の強大な権限を地方に分散すべきであると奔走してきた貝原知事は、大震災の体験のなかで地方自治体の権限のなさを痛感させられていただけに、マメン所長の言葉一つ一つが納得のいくものであった。

ＦＥＭＡのような組織をつくってもうまくいかない。地方自治体そのものがもっと力を付けることが必要だ。

まずは、兵庫で出来ることから体制強化を図っていこう。貝原知事の決意が明確になったのはこのときといえる。

防災専門職の配置、防災対応組織の充実、情報収集・発信システムの整備、防災対応設備の整備など、兵庫の防災体制強化への青写真づくりが始まった。

芽生える

大震災の翌年の一九九六年四月一日、貝原知事の強い思いによって兵庫県に全国初の防災専門職と

して、防災事案のみならずすべての危機管理事案を担当する「防災監」が設置された。

初代防災監に就任したのは、震災時に知事公室次長兼秘書課長で、震災の年の四月一日に西播磨県民局長に就任していた齋藤富雄であった。

貝原知事は、防災監には従前の防災組織に欠けていた「専門性」、「継続性」、「総合性」を補うことが必要であると考えていた。

専門性、継続性の欠如を補う意味で長期就任ポストとし、当時五十歳の齋藤県民局長を就任させた。また、総合性の欠如を補うため、各部長の上位に位置づけ危機管理事案に関して県庁全組織を指揮できる権限を与えた。当時から、防災を先進的に取り組んでいる自治体の一部では、防災課長や防災局長などの職が設けられていたものの、そこまでの位置づけではなかった。実質的な防災、危機管理専門職の誕生である。

辞令交付のとき、貝原知事は「定年までの十年間、防災監を務めるぐらいな気持ちで頑張ってほしい」との言葉を添えた。齋藤防災監は兵庫の安全を守るという未知の重大な使命に、身の震えを感じていた。

防災監の役割についての「内規」が定められた。

専門的役割

防災や危機管理は極めて専門的な行政分野である。通常、自治体職員は一つの所属に二～三年の間の在職である。また、幹部職員になればなる程、担当する行政分野が広まり、専門性が少なくなる。

一方、自衛隊、警察、消防などの実動部隊には、防災などの専門家が養成されている。行政はひとたび災害が発生すれば、これら実動部隊を総合的にマネージする役割を担っているのであるが、行政側には専門性を重視する環境が無かった。

災害の種類、規模、被害の実態、人的・物的資源の状況に関する情報の収集と分析、分析に基づく応急対策の実施を的確に遂行するためには、防災に関する総合的な専門知識を有する人材の役割が大きい。

日常活動の役割

緊急事態が発生した際に、的確な対応が行われるためには、平時より緊急事態を予測し、これに対する対策やこれを実施する体制、システムについての検討、整備を継続して行ううえでの役割が大きい。

発災時の役割

災害の発生時には、迅速な対応が何よりも強く求められる。自治体の災害対策本部組織においても、応急対策の各段階で生じる諸課題への対応を、機動的に判断、処理できる体制としなければならない。

災害時においては、知事（災害対策本部長）に権限が集中しているため、その機能を有効に発揮させるためには、専門性を有した体制、その機能の一部を分散させる体制が必要であり、知事を専門性を持って直接補佐したり機能の一部を代理する役割を果たす。

関係機関との連携の役割

効果的な災害応急対策を行うためには、行政、消防、警察、自衛隊、医療関係機関、ＮＰＯ・ＮＧＯ等との連携が不可分である。

関係団体が一体となって応急対応を推進する必要があるが、平時の連絡調整が十分でないことが、協力体制の構築の支障になることがある。

知事などの首長は、災害対策本部長として応急対策のために、法制度上、関係団体に指示、要請等を行うことが出来るが、日頃からこれらの機関と応急対策について緊密な連携関係を構築しておかなければ、指示、要請等への対応が円滑に行われない恐れがあり、首長に代わり関係機関との協力関係構築に役割を果たすことが期待できる。

住民の安全確保の役割

住民の安全を阻害するものとしては、自然災害のみならず大規模事故、感染症、重大犯罪の連続的発生、暴動、毒物散布など様々なものがある。

一つの事案が及ぼす影響は、一つの行政分野に止まらず、広範な分野に及ぶ。そのため、こうした不測の事態に対しては、それぞれの担当部署が平時の担当に沿って個別に対応するのではなく、県民生活の安全確保の観点から、各行政分野が統一的に対応し、緊急処理にあたり、被害の拡大防止や予防にあたることが効率的であり、効果的である。各部局を統括する立場での役割は大きい。

【職務内容】

知事の命を受け、防災に関する事務その他公共の秩序を維持し、県民及び滞在者の安全・健康及び福祉を保持するために必要な事務のうち緊急的対応に関する事務を統理し、これらの事務を処理する職員を指揮監督する。

〈緊急時〉・災害応急対策その他緊急事態への対応に関する知事・副知事の補佐
・災害対策本部の事務局の統括
・自衛隊・警察・消防、ライフライン各社など防災関係機関との連絡・調整

〈平　時〉・災害その他の緊急事態の発生に関する情報の収集・分析
・災害予防その他の緊急事態への対応に関する重要事項の調整・推進
・自衛隊等防災関係機関との協議組織の設置・主宰

【現実の運用】

①事態は「災害」だけでなく、その他公共の秩序を維持し、住民等の安全・安心・健康・福祉の保持のために緊急的対応を要する事態も含めて運用する。

②緊急的対応は、県民等の安全・健康・福祉の保持のために必要な対応策のすべてを言い、例えば、政治的に必要な対応策等をも含むものとして運用する。

防災監始動

防災監のもと、兵庫の防災体制の再構築が始動した。

災害対応には、ハード、ソフト両面にわたる備えが必要である。

阪神・淡路大震災の過酷な経験をした兵庫としては、面目にかけてもその教訓を最大限に生かした体制づくりをしなければならない。

就任したばかりの齋藤防災監には、まず気掛かりなことがあった。職員の意欲である。大震災のあった年の四月には防災組織の改編が行われ、交通安全業務を切り離し消防防災課三十二人体制となっていた。

急増した業務に対応する急場づくりの執務室。防災監が部屋に入って行っても、ほとんどの職員は机の上の作業に専念していて、目を合わせない。疲れ切っているのである。劣悪な環境のもとでの激務の連続で、職員の士気はかなり低下しているように感じていた。そして職場に一体感がない。震災から一年が経過し業務が集中していた時期であるとは言え、これはまずい。

ときあたかも桜花満開の時期、その日は残業を止めて全員で県庁の裏山で缶ビールでのささやかな夜桜見物会を開催することにした。四月の寒空のなかほとんどの職員が参加しての楽しい会となった。職員にとっては、久し振りの息抜きである。その頃から職員の態度が変わりつつあるのが感じられた。

次は職場環境の改善である。四月の県庁の人事異動、組織改編に合わせて、県庁全体の部屋割りがほぼ終わりかけていた。そこで貝原知事に直訴し、県庁の中心を占める庁舎の一階、二階の一等地を防災部局の部屋としてもらうことにした。県庁の銀座通りを防災部局が占有することになり、執務環境は格段の改善となった。職員の士気も当然上がった。

大震災は、情報の収集・発信の面でも大きな課題を残していた。

兵庫県災害対策センター

県下の市町、防災関係機関をネットワークする「フェニックス防災情報システム」の構築も急がれていた。大震災を経験した兵庫らしい情報システムとするにはどうすればよいのか、日夜、検討が重ねられた。暫定的に整備されていた災害対策本部会議室を、いかなる災害事案にも対応出来る、多機能でバックアップ機能を備えた防災センターとして、再整備することも課題であった。初動要員の確保がほとんど出来なかった苦い経験から、初動要員の待機宿舎を県庁近辺に整備することも必要であった。まさに課題山積である。

二〇〇〇年には、県庁に隣接して災害対策センターが竣工し、災害待機宿舎も整備された。県民局単位での備蓄倉庫を中心にした防災拠点の整備も進み、神戸の後背地の三木市には、普段は陸上競技場（観客席の下を備蓄倉庫として活用）、屋内テニス場、野球場、サッカー場として活用し、災害時には防災拠点として機能する防災公園や消防学校、防災訓練場などが整備された。

地域防災計画の全面的な見直しや、マニュアルの整備も必要であった。

防災組織の拡充は年々図られた。二〇一〇年では、防災監、副防災監のもとに防災企画局、災害対策局の二局が置かれ、防災企画課、防災計画室、復興支援課、災害対策課、防災情報室、消防課の四課二室、総勢七十人体制となった。震災当時と比較すると隔世の感である。

試練の中から

防災監の誕生に合わせるかのようにして、兵庫県内で全国初の大きな事件、事故、災害が相次いだ。危機管理対応にまだまだ習熟していない防災監や防災職員には試練の日々が続く。どうして兵庫ばかりに起きるのかと、祈るような気持ちで天を仰ぐこともしばしばであった。だが、これらの事案処理を通じて組織の専門性は確実に高まって行った。

ロシアタンカー重油流出事故（但馬海岸）

防災監に就任した翌年の一九九七年には、早速大きな試練が訪れた。日本海沿岸で起きたロシアタンカー重油流出事故である。石川県や福井県の状況ばかりがマスコミで取りあげられるなか、延長約九十九キロメートルに及ぶ兵庫県の日本海側の海岸線にも大量の重油が漂着し、その対応に組織を挙げて立ち向かうこととなった。この事案では、①重油処理の専門知識、②広域災害での関係機関の連携、③ボランティア確保のための情報発信の必要性などを学んだ。

それ以降も毎年のように、防災・危機管理事案が発生した。

神戸の中心部を流れる都市河川の新湊川の溢水事故対応では、①現場の対応、②被災者視点での対応の重要性を認識させられた。

二〇〇四年の高病原性鳥インフルエンザの案件でも多くのものを

学んだ。京都で発生した事案がすぐに兵庫に飛び火するとは思わず、当初は京都府の担当者に同情すらしていたが、兵庫もその舞台となってしまった。京都で発病した養鶏場の本社が兵庫県姫路市内にあり、県内に幾つも系列の養鶏場を運営していた。しかも、京都の養鶏場の病鶏の食肉処理を兵庫県内の八千代町の食肉加工場で処理していたのである。京都の養鶏場から運ばれている病鶏の処分が問題となった。この事案の対応では京都からのＦＡＸによる情報連絡を見落とし、初動対応に遅れが生じたことがあった。①重要情報の伝達確認、②迅速対応、③風評被害対策、④関係機関の連携の重要性なども改めて認識させられた事案であつた。

台風第23号被害（豊岡市）

二〇〇五年のＪＲ福知山線の脱線事故でも、①関係機関の連携、②近隣住民の共助を認識した。

二〇〇九年五月の新型インフルエンザ国内初感染者の発生時には、①風評被害対策、②情報体制、③安心情報の発信、④医療機関、教育機関等との連携などの課題に直面した。

京都府北部と北但馬地域を襲った二〇〇四年十月の台風第23号では死者二十六名の被害が出た。二〇〇九年八月に記録的な豪雨が襲った佐用町災害では死者二十名、行方不明二名の尊い命が失われた。これらの対応では、①豪雨災害の対応の在り方や、②第一義的な防災対応の責務を持つ市町村の防災体制強化の必要性、③過去の災害経験だけにとわれていることの危険性、④記者会見などの報道対応の重要性、⑤マニュアル整備の必要性、⑥避難勧告等の迅速決定の重要性、⑦住民への情報発信の重

要性などを学ぶこととなった。

防災監が誕生して以降、二〇一〇年までの十五年間に、兵庫県内で次のような事案が発生した。

・一九九六年四月二十九日　姫路市で林野火災
・一九九六年五月十日～十一月十三日　県内でＯ―１５７患者多数発生
・一九九七年一月二日～四月五日　ロシアタンカー「ナホトカ号」重油流出事故
・一九九七年二月十日～六月二十八日　神戸連続児童殺傷事件発生（死者二、重軽傷三名）
・一九九七年七月十三日　梅雨前線豪雨宝塚でがけ崩れ（死者四名）
・一九九八年九月二十二日　神戸市内都市河川「新湊川」水害
・一九九八年十月十七日　台風第10号西宮市高潮（全壊半壊二、床上浸水十三）
・一九九九年五月二日～三日　相生市で林野火災
・一九九九年六月二十九日　神戸市内都市河川「新湊川」水害
・二〇〇〇年五月八日　スクラップからの放射線検出
・二〇〇〇年八月十三日～十四日　姫路市で林野火災
・二〇〇一年七月二十一日　明石市民夏祭り花火大会事故（死者十一名）
・二〇〇二年三月十九日～二十日　宝塚市で林野火災
・二〇〇二年三月三十一日～四月八日　島根県沖でアイガー号沈没、重油流出事故
・二〇〇三年五月十六日～二十七日　ＳＡＲＳ外国人旅行者県内旅行
・二〇〇四年二月二十七日～四月十三日　高病原性鳥インフルエンザ発生
・二〇〇四年四月十二日～十三日　宝塚市で林野火災

・二〇〇四年八月三十日～三十一日　台風第16号（死者三名）
・二〇〇四年九月七日～八日　台風第18号
・二〇〇四年九月二十九日～三十日　台風第21号
・二〇〇四年十月二十日～二十一日　台風第23号（死者二十六名）
・二〇〇五年四月二十五日　ＪＲ福知山線列車脱線事故（死者百七名）
・二〇〇六年七月五日　北朝鮮の弾道ミサイル発射
・二〇〇六年十月九日　北朝鮮の核実験
・二〇〇七年一月二十日　宝塚市でカラオケ店火災（死者三名）
・二〇〇七年五月十四日～十五日　西脇市で林野火災
・二〇〇八年一月五日　中国産冷凍餃子による健康被害
・二〇〇八年三月五日～二〇〇九年九月二十八日　明石海峡船舶衝突事故（死者三名、行方不明一名）
・二〇〇八年七月二十八日　神戸市都市河川「都賀川」増水（死者六名）
・二〇〇九年四月五日　北朝鮮ミサイル発射
・二〇〇九年四月十一日～十四日　加古川市で林野火災
・二〇〇九年五月十六日～七月二十三日　新型インフルエンザ国内初感染者発生
・二〇〇九年八月九日　台風第9号（死者二十名、行方不明二名）
・二〇〇九年八月二十七日～二十八日　加古川市で林野火災
・二〇〇九年十月二十四日～二十五日　南あわじ市で林野火災

心得三十六カ条

このような事案処理を重ねていくなかで、兵庫の防災体制はそのノウハウを蓄積し、確実に強化されていった。地方自治体の防災体制としては、まさに全国屈指の体制が築かれていったのである。

全国各地で発生する災害や事故対応に対しての批判が提起される度に、体験から学んだ多くの事柄を少しでも役立たせることは出来ないものだろうか、初代防災監齋藤は、その後の副知事としての対応経験も合わせて、体験した数多くの事案処理のなかから学んだ「防災・危機管理の心得」をまとめ、防災研修などを通じて自治体職員に教訓と経験を伝えている。

その心得の一つに、「専門職員を活用する」がある。自治体組織の中に四六時中、防災・危機管理のことを専門に考えている職員がいることが、自治体の防災力を強化する近道であるとの強い思いからの心得である。

その心得の要点は、①危機管理事案の対応には、危機管理に一定の能力・専門知識を備えた責任者が必要であること、②トップは日常的な業務の処理範囲が広く、また、多忙であるため危機事案の発生のみを注視できないこと、また、危機発生時のマネジメントになれていないのが一般的であることを前提とし、これをカバーするため、③防災監・危機管理監などの危機管理責任者を置くことが有効であること、④危機管理責任者は、必要な能力を備え、出来るだけトップと意思が通じやすい者を配置し、危機対応における組織上の位置づけを明確にして、防災・危機管理業務の処理についての強い権限を持たせることが肝要であることを掲げている。

心得の三十六カ条である。

第一条　対応拠点設備等を整備する
第二条　平時からの組織体制を整備する
第三条　専門職員を活用する
第四条　非常時には対応態勢を迅速に立ち上げる
第五条　対応は、トップが前面に出る
第六条　非常時の出務は迅速にする
第七条　判断指標を活用し迅速決定する
第八条　支援・受援の体制を整備しておく
第九条　災害時要援護者支援対策を充実しておく
第十条　自助、共助体制の促進を図る
第十一条　記者会見の心得を習得しておく
第十二条　災害対策本部会議の公開は、二段階方式をとる
第十三条　兵站に配慮する
第十四条　地道な積み重ねを評価する
第十五条　防災・危機管理の人材を育てる
第十六条　「安全神話」を信じない
第十七条　過去の経験だけで判断しない
第十八条　最悪をイメージする

第十九条　他の地域、他の機関の対応事案に学ぶ
第二十条　トップの立場での対応をイメージする
第二十一条　被災者の視点を大切にする
第二十二条　過剰対応を無駄とは思わない
第二十三条　本当の成果は「無被害」である
第二十四条　常に即応できる準備を整えておく
第二十五条　計画、マニュアルを作成し、熟知しておく
第二十六条　マニュアルを基本に行動し、臨機対応力も身に付けておく
第二十七条　支援を求める勇気を持つ
第二十八条　情報は目的を持って集める
第二十九条　情報の空白地域が最も被害が出ていると認識する
第三十条　重要情報の伝達は、必ず確認する
第三十一条　被害想定を活用する
第三十二条　非常時対応設備、システムは平時から使う
第三十三条　実戦的訓練から弱点を探る
第三十四条　防災等の関係機関との連携に心がける
第三十五条　記録を採り、残す
第三十六条　教訓を繋ぐ

すべてが体験から学んだ教訓であるが、これらの教訓が防災担当職員等に確実に引き継がれていく

ことを目指している。

充実の波、広がる

兵庫で始まった地方自治体の防災体制の充実の波は、着実に全国に広まっていった。

阪神・淡路大震災以降に続いた、鳥取県西部地震や新潟での地震、各地で続いた豪雨災害など大災害を経験した自治体を中心に、防災責任者の設置や防災組織・設備の充実、防災人材の育成などに積極的に取り組む自治体が増加していった。

消防庁の調査によると二〇一三年四月一日現在の全国都道府県における防災・危機管理専門職の配置状況は次の通りである。

・特別職相当又は部（局）長よりも上席の理事等　六都県（一三％）

東京都（危機管理監）、新潟県（危機管理監）、三重県（危機管理統括監）、兵庫県（防災監）、奈良県（理事兼危機管理監）、佐賀県（防災監）

・部（局）長級　三十四道府県（七二％）

北海道（危機管理監）、青森県（危機管理監）、秋田県（危機管理監）、山形県（危機管理監）、福島県（直轄理事兼安全管理監）、茨城県（理事兼防災危機管理局長）、栃木県（危機管理監）、群馬県（危機管理監）、埼玉県（危機管理防災部長）、千葉県（防災危機管理部長）、神奈川県（安全防災局長）、富山県（知事政策局長兼危機管理監）、石川県（危機管理監）、福井県（危機対策監）、山梨県（防災危機管理監）、長野県（危機管理監兼危機管理部長）、岐阜県（危機管理統括監）、

静岡県（危機管理監兼危機管理部長）、愛知県（防災局長）、滋賀県（防災危機管理監兼防災危機管理局長）、京都府（危機管理監）、大阪府（危機管理監）、和歌山県（危機管理監）、鳥取県（危機管理局長）、島根県（防災部長）、岡山県（危機管理監）、広島県（危機管理監）、徳島県（危機管理部長）、香川県（危機管理総局長）、高知県（危機管理部長）、長崎県（危機管理監）、宮崎県（危機管理統括監）、鹿児島県（統括危機管理監兼危機管理局長）、沖縄県（知事公室長兼危機管理監）

・部（局）次長級　七県（一五％）

岩手県（総合防災室長）、宮城県（危機管理監）、山口県（危機管理監）、愛媛県（防災局長）、福岡県（防災危機管理局長）、熊本県（危機管理監）、大分県（危機管理監）

四十七都道府県すべてに防災・危機管理の専門ポストが置かれている。しかも、それらの職は、部（局）次長級以上の職として位置付けられ、防災・危機管理事案に対する一定の権限が付与されている。なかでも、過去に大災害を経験もしくは近い将来大地震が予測される都府県では、特別職相当の職として置き、防災・危機管理に対しての備えを充実している。

消防庁の「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会」の二〇〇七年度報告書によると、都道府県での二〇〇一年度における危機管理専門幹部の設置状況は、部長級より上席が兵庫県のみの一団体、部長級が九団体、次長級が八団体、設置なしが二十九団体もあったことからすると急速な充実である。十二年間ですべての団体に危機管理専門幹部が設置されたことは、都道府県における危機管理意識が高まったことを現していると言えよう。また、八五％の団体が部長級またはそれ以上の危機管理専門幹部を配置することにより、各部局への指揮命令を容易にしたり、全庁的

な総合調整力を発揮させることを重視し、機動的な対応を行える組織としている。

このように都道府県の防災体制は格段の充実が図られてきたものの、肝心の市町村防災体制の整備は遅れている。災害を経験する都度に、第一線での災害対応の責務を負わされている市町村ではあるが、その必要性は十分認識はされていても、財政力も弱く、職員も少ない市町村では体制整備に手が回っていないのが実情なのだ。

二〇一三年に起きた東京都大島町の事案をみても、いかに政府や都の体制が整っていても、市町村の体制が整っていない限り、災害現場での対応は大混乱し、対応が遅れ守れる命も守れなくなるのである。

二〇一〇年四月一日現在における兵庫県内の市町の状況をみても、防災監などの防災専門職幹部を配置している市町は、三分の一程度の十四市町のみである。市町の規模にもよるが、防災担当職員が五人以下の市町が二十四市町と約六〇％を占め、しかも、小規模な市町では専任職員は置かず、他業務との兼務職員がほとんどであるという現状である。災害対応の最前線を担う市町村の防災力を充実強化することは、極めて重要なことである。すでに消防職員の配置や消防車の整備などについては市町村に対して消防力の整備基準が示されている。防災力についても、人口や面積、災害歴などを勘案し、地域の実情に即した適切な職員体制や設備などの整備基準を設け、併せて整備を促進するための補助制度などを充実する必要がある。市町村の防災力が強化されて初めて、自治体防災力の充実が成し得るのである。

歩みを確かなものに

二〇一一年九月八日から九日にかけて、神戸ポートピアホテルを会場として「自治体災害対策全国会議」が開催された。

開会あいさつに立った貝原俊民前兵庫県知事は、感慨無量の気持ちでいた。

会場を埋め尽くす全国から参集した自治体の防災関係者の姿を目のあたりにして、予てからの思いが実現に向けて確かに歩み始めたとの実感があった。

全国の自治体が防災課題に対して連帯して取り組むことが必要である、と考えていた貝原前知事には一つのお手本となる事業があった。

一九二三年に関東大震災が発生し、首都東京は壊滅的な打撃を受けた。東京の復興に際し、欧米での都市計画の手法を導入する動きがあり、その事務局を担当したのがシンクタンク東京市政調査会であった。この調査会を前身としてその後、全国の都市問題を考えようと組織されたのが全国都市問題会議であり、現在も、全国町村会に引き継がれ続けられている。この組織が関東大震災からの復興は勿論、全国各地の近代的な都市計画づくりに、大きな役割を果たして来たのである。

全国自治体同士の取り組みの先駆けとなり、大きな力となったこの組織と同様の組織が、自治体防災力の強化には重要であると考えていたのである。

阪神・淡路大震災の体験を通じて、分権型の防災体制を充実強化し、名実ともに自治体の災害対応能力を高めることが必要であると痛感した、貝原前知事ならではの思いであった。

災害を体験した自治体の防災力は確実に向上している。しかし、すべての団体が大災害を経験することはないし、また、大災害を経験しない限り災害対応能力を高める機会がないのでは困るのである。何時、どの団体が大災害に襲われるかも分からないし、災害を経験してからでは遅いのである。

全国の自治体がこの問題を共有し、自治体防災専門家同士が連携して、それぞれの自治体の能力を高め、人材を育成していくことこそが重要なのだ。

この会議の実行委員長の井戸敏三兵庫県知事も、同じ思いを持っていた。つねづね、阪神・淡路大震災の教訓を繋ぎ生かすための機会があればと願っていたのである。開会の挨拶で「思いもしない大災害に襲われたとき、どう対処し、復旧・復興を如何に進めるかは、過去の災害の体験・情報・知見を共有し、その上に対策を取ることが極めて重要である」と、この会議の意義を説いた。

会議の初日は東日本大震災の被災地の村井嘉浩宮城県知事、佐藤仁南三陸町長の報告で始まった。

被災地で指揮を執った自治体のトップが、自らの体験をもとに得た課題や教訓を具体的に提起し、それぞれの自治体職員が学ぶ、そして防災を基軸に強く連携を強めていく、会場は防災の最前線を担う自治体職員の熱気が充満していた。

自治体防災強化を目指す全国組織の大きな歩みが始まった。

参考文献

務台俊介・総務省消防庁防災課長『米国政府の危機管理の経験と日本への示唆―米国危機管理庁ウイット前長官の講演から(1)・(2)』（二〇〇二年、季刊 消防科学と情報）
FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT『ノースリッジ地震あれから一年』（一九九五年、AGENCY、西宮ボランティアネットワーク〈訳書〉、久米直明訳〈聖母女学院短期大学〉）
藤本一美・末次俊之（専修大学法学部教授・助教授）『東日本大震災後の日米関係と「米連邦緊急事態管理庁」』（二〇一二年、専修大学法学研究所）
村上夫・関西学院大学総合政策学部教授「米国・緊急事態管理庁の組織再編とその影響」（『先端社会研究―第５号―特集「災害復興制度の研究」』、二〇〇六年、関西学院大学出版会）
ロスアンゼルス市ノースリッジ地震一周年報告書『地震の直後に―準備されていた市の対応―』（一九九五年、東京都総務局　監・訳）
「地方分権の推進に関する答申　地方制度調査会」（『自治研究第七一巻第一号』、一九九五年、良書普及会）
岩崎美紀子・筑波大学大学院社会科学研究科教授「地方分権改革の回顧と展望　（一）」（『月刊地方自治　第七〇六号』、二〇〇六年、ぎょうせい）
貝原俊民『行雲流水「地方分権推進」』（二〇〇八年）
貝原俊民『兵庫県知事の阪神・淡路大震災―15年の記録―』（二〇〇九年、丸善）
貝原俊民『大震災１００日の記録　兵庫県知事の手記』（一九九五年、ぎょうせい）
福永弘樹・広島大学大学院生物圏科学研究科、林春男・広島大学総合科学科「我が国の防災体制の定量的評価」『地域安全学会論文報告集(3)』（一九九三年、地域安全学会）
兵庫県・震災対策国際総合検証会議編『阪神・淡路大震災「震災対策国際総合検証事業　検証報告　第六巻」』（二〇〇〇年）
貝原俊民『朝日新聞「論壇」』（一九九五年二月一七日付）
総理府阪神・淡路復興対策本部編『阪神・淡路地域復興国際フォーラム　会議記録集』（一九九五年）

内閣府（防災担当）資料『発災時における政府の情報収集・集約の現状と今後の対応について』（二〇一二年七月）
消防庁『都道府県における部次長級以上の防災・危機管理専門職』（二〇一三年）
自治体災害対策全国会議実行委員会編『第一回「自治体災害対策全国会議」の記録』（二〇一一年）

第四章

実践的防災を先導する「人と防災未来センター」

河田 惠昭

著者

河田　恵昭（かわた・よしあき）

関西大学社会安全研究センター長・教授

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長

兵庫県立大学特任教授

略歴

阪神・淡路大震災時（一九九五年）の役職

京都大学防災研究所教授

一九九六年～二〇〇四年

京都大学防災研究所巨大災害研究センター長

二〇〇二年～現在

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター長

二〇〇五年～二〇〇七年　京都大学防災研究所長

二〇〇九年　京都大学名誉教授

関西大学都市環境工学部教授

二〇一〇年～二〇一二年　関西大学社会安全学部長・教授

二〇一二年～関西大学社会安全研究センター長・教授

兵庫県参与、センター長就任と当時の学術研究事情

震災直後の学術研究事情

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターは、二〇〇二年四月に発足したが、その約二年前の二〇〇〇年度に、阪神・淡路大震災メモリアルセンター（仮称）整備室が設けられ、開設準備推進委員会委員長として、京都大学防災研究所教授 河田惠昭が任命された。兵庫県参与の身分であった。当時、五十四歳だった河田惠昭は、働き盛りであった。なぜ、指名されたのかを詳しく説明しよう。

この震災後、文部省がいずれもスポンサーとなって、突発災害調査、都市地震災害に関する日米共同研究、アジア・太平洋地域に適した地震・津波災害軽減技術の開発とその体系化に関する研究（略称：ＥＱＴＡＰ）という大型研究プロジェクトが次つぎに採択され、合計十年以上継続した。なぜこのような大型プロジェクトが長期にわたって継続したのか、その理由は、ハッキリしている。オール・ジャパンで研究が推進されたからである。特定の大学や学会が、イニシアティブを発揮したのではない。災害研究に熱心に取り組む意思があれば、参加できたのである。

この点は、東日本大震災の場合とは随分と異なる。震災から三年以上経過した二〇一四年現在でも、ローカルな研究に終始している。その理由は、つぎの二つである。

㈠東北大学が研究推進のイニシアティブを取りすぎて、オール・ジャパンの共同研究とならなかった。研究開始に当たって企画・計画の段階で、全国レベルでもっと多くの研究者や学会、大学の

意見を聴かなければいけないにもかかわらず、学内関係者の検討による推進に終始した。とくに、規模が大きな災害科学国際研究所の発足に当たって、先行する全国共同利用研究所である京都大学防災研究所などの意見を求めず、組織のあり方などを決定してしまったのは残念である。被災地域の唯一の国立総合大学の立場を取りすぎたのである。

㈡日本学術会議が、国内共同研究の司令塔の役割を果たそうとしたが、そのようなことはやったことがなく、三十に及ぶ関連学会の寄せ集めのような連続シンポジウムを実行したことにとどまってしまった。関連学会といっても、活動には濃淡があり、それを無視したような運営になってしまったことが失敗の原因であろう。災害に関係して、日本自然災害学会、地域安全学会、日本災害情報学会という、会員がそれぞれ、七百～八百名を擁し、かつ活発な活動実績のある三つの学会があり、これらに運用を任せるべきであった。しかし、土木学会などのマンモス学会が調査研究遂行に際して、影響力をもつのは当然で、学術会議執行部が継続的な共同研究の推進も含めて、見識を示すような運営を図ってこなかった。

河田恵昭は、東日本大震災直後に政府に設置された「東日本大震災復興構想会議」において、この震災に関する大型の国際学術研究を立ち上げるべきだとの信念から、読売新聞特別編集委員の橋本五郎委員とともに、積極的に発言したが、文部科学省は終始一貫して消極的であった。その理由は、「原子力事故を文部科学省が中心となって対処しなければならず、学術研究まで配慮することは遠慮したい」というものであった。このような姿勢であるから、その後、研究費だけは東北大学に交付するという形で、今日まで続いていることが大きな課題と言える。

県参与就任

河田惠昭がメモリアルセンター設立に向けて県参与になったのは、この震災直後から、実践的な震災復興研究に主体的に取り組んでいたことが認められたからであろう。阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターの発足二年前には、センターの具体的なプログラムを決めなければならず、展示・交流検討委員会、人材育成等検討委員会など、各種検討委員会が沢山平行して動いていた時期であった。その多くに関係していた河田惠昭は、京都の防災研究所にいる時間より、準備のために兵庫県庁にいる時間の方が長いくらいであった。

なぜ、そのようにのめり込んでいたのか。切実な反省があった。防災研究者としての反省は「これまでやってきた防災研究の成果は、被害軽減に役に立っていないこと」であった。実は、不惑を迎えた四十歳のとき、これからわが国で死者千人を超すような災害は、都市で起こる、と判断した。だから、研究のテーマはそれまでの「海岸・河川災害」から「都市災害」へと変更した。その準備のためにフルブライト上級研究員プログラムに応募し、採択されてプリンストン大学に三カ月滞在した。土木工学科の篠塚正宣研究室に滞在中は、早朝から深夜まで研究ずくめであった。多くの教員との意見交換や図書館での文献調査が中心であったが、滞在中に二度帰国し、土木学会海岸工学講演会などの学会に参加した。まだ、生まれて四カ月しかたっていない美波子と三人の高校、中学、幼稚園に通っていた息子を妻に託して、決心して留学したのである。家族には本当に迷惑をかけたが、この留学の実行と体験は、今日までぶれない防災・減災研究を実施してきたことにつながる。何しろ、阪神・淡路大震災が起こった時、都市災害の研究を本格的に実施していたのは、世界中で河田惠昭一人だった

のである。

さて、二〇〇〇年の五十四歳の時に県参与に就任した時、将来、センター長に就任するなどとは夢にも考えなかった。現職の京大教授として仕事を積極的に実施していたし、定年まで十年あるから、センターが発足すれば、支援する研究機関として、京都大学防災研究所巨大災害研究センターが中心になればよいと考えていた。執務室は、現在の兵庫県災害対策センターの二階にあった。防災監の部屋の一・五倍の広さがあり、会議室を兼ねていた（現在は二つの部屋になっている）。この部屋でよく会議があった。なぜなら、センター発足に当たって、具体的なプログラムを決定する必要があったからである。

問題は、現在は阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターの東館と西館を一体として運用しているが、当初、東館はこころのケアなどを中心とした別の組織が入ることになっていた。しかし、二年前の頃には一体的に運用する方向でまとまりつつあった。そこで問題となったのは、当初から導入予定であった展示内容であった。とくに、開館当初から問題となった『ブナの森』などの一連の「生命」に関する展示コンセプトが難しいという点は、結局、開館までに解決せず、その後行われた見直しでなくなることになった。

センター長就任

確か、二〇〇〇年十月頃だったと記憶している。貝原俊民知事が至急、河田惠昭と会って話をしたいと言っておられると聞き、急いで知事室に出向いた。話の内容は、センター長就任依頼であった。政府と相談の結果、現職の研究者でなければいけないということで合意し、その結果、河田惠昭が最

適任となった、という主旨であった。そのようなことは微塵も考えていなかったので、青天の霹靂であった。そんなことよりも国立大学の教授がセンター長を兼務できるかどうかもよくわからなかった。そこで、京都大学本部に問い合わせたところ、駄目であるという返事であった。取りつく島もなかった。

そこで、一計を案じた。文部省に直訴するという手である。当時、大学の資源を社会でもっと活用しなければならないという流れができていた。だから、その一環として、センター長を兼務することはその具体例ではないのかということを文にしたためて届けた。この主張は文部省に認められ、「京都大学が許可すれば、文部省は許可する」ということになった。そこで、京都大学当局をどのように説得すればよいかをしばらく考えた。京都大学の執行部の事務当局は東京大学に比べて万事、保守的なことは、内部ではよく知られていた。その証拠に、国立大学の種々の改革の幾つかは、東京大学発であるのが実態であった。そのことはあまり世間に知られていないので、ノーベル賞受賞者が多いことから、先見的なすばらしい大学であるという嬉しい誤解が通っている。

京都大学には総長経験者による「賢人会議」が設けられていることを知ったのは偶然であった。その時の、会長は井村裕夫先生であった。まったく一面識もなかったが、先生に事情を説明する手紙を書いた。そうすると、十一月に返事をいただき、賢人会議は大学当局に許可するように進言するとあった。これがあって、結局、京都大学も文部省もセンター長就任を認めるということになった。文部省の辞令は、当時、巨大災害研究センター長・教授　河田恵昭の阪神・淡路大震災メモリアルセンター（仮称）長就任を許可するという内容であった。最後に但し書きがあり、「給与を貰ってはいけない」と記されていた。当時、兵庫県からいただいていたのは実費の交通費だけで、タクシーチケット

も余程の公用でないかぎりいただけなかった。だから、二〇〇二年の発足後、阪神・淡路大震災記念人と防災未来センターに行くときは、阪神電車の岩屋駅から徒歩で往復した。でも、そのような扱いに文句は言わなかった。いつも、被災者のことを考えていたからである。センター長に就任したことに感謝があった。

センターの機能充実

左記に示す事柄の詳しい公式的内容は、「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター十周年記念誌」に示されており、ここではそこに記載されていないことを中心に記述したい。

展示と資料収集・保存

資料収集

阪神・淡路大震災が発生して、それ以前から兵庫県で検討されていた日本版スミソニアン博物館構想に留まっていた一九九五年十月から、震災の資料収集が始まった。これは兵庫県の委託事業として21世紀ひょうご創造協会が受託し、この事業は名前を変えながら、センターが創設される二〇〇二年度まで継続した。その結果、約十六万点の一次資料の収集ができた（二〇一四年三月時点で約十八万七千点）。このように早く開始したのは、広島平和会館原爆記念陳列館（現・広島平和記念資料館）の反省があったからである。この資料館の発足は終戦から十年経過した一九五五年であり、収集資料は二万一千点に終わってしまった。資料収集の開始が遅れ、その間、貴重な資料が散逸してしまった

のである。阪神・淡路大震災では、この事業を委託した兵庫県と受託した地方のシンクタンクの見識の高さが、このような資料の充実につながったのである。

現在、これらの資料については提供者らの許可をいただき、その多くは、公開が可能となっている。これらは開設以来の資料解析の専門員らの努力の賜物である。

防災未来館とひと未来館

これらは、現在、「西館」（防災未来館）と「東館」（ひと未来館）と呼んでいる。防災未来館は、展示方法や展示品について数度のリニューアルを実施したが基本的なコンセプトは変わっていない。とくに、時宜に合った企画展を随時開催してきており、一定の評価を得てきている。問題は、ひと未来館である。もともと基本コンセプトが難しかったという反省がある。「癒やしの空間で体感する『いのちの尊さ』と『共に生きることの素晴らしさ』」という内容は、とくに来場者の多くを占める幼児、児童および生徒には難解であった。提供側のプロデューサーの思い込みが空回りしたようであった。多分、来場者にはこころのシアターで上映される「葉っぱのフレディ」だけが、インパクトのある３Ｄ映像として記憶に残ったと想像される。

ただし、開設前の関連委員会で、コンセプトを提供した本人の前で変更するような意見を正面から述べるだけの勇気はなかった。〝蓋を開けてみなければわからない〟という状況下では断定的には言えないのである。それは当初目標とした予想来場者数を五十万人とした根拠についても言えるのである。ちなみに、二〇一四年八月五日に六百万人目の来場者を数えた。十二年五カ月かかったので、年間平均入場者数は約五十万人で、当初、政府と約束した数字とほぼ合っている。

人材育成

上級研究員と専任研究員の採用

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターの役割は六つある。もっとも重要なものは、震災の体験と教訓を発信するための展示機能である。これについては、すでに詳しいいきさつが紹介されている。しかも、展示機能は開館までに十分議論され、すぐに問題が発生するとは考えられなかったし、その後も、展示内容や方法はその都度、工夫を凝らしたものになった。とくに、二〇〇四年新潟県中越地震や二〇一一年東日本大震災では、特別展を企画し、大変な好評を得てきた。

さて、二〇〇一年春、専任研究員を公募しなければならない時期となった。最長任期五年で若手研究者の育成を図るものである。しかし、終身雇用が当たり前であった時代であるから、応募者があるかどうか不安だった。ただし、阪神・淡路大震災に関する大型の研究が行われていたから、大学院博士課程や修士課程に在学中の大学院生も結構いたことは事実である。

公募で採用した一期生は七名であるが、現在、彼らはすでに当センターを去り、それぞれの分野で活躍している。越村俊一は東北大学教授、柄谷友香は名城大学准教授、秦泰範は山梨大学准教授、福留邦洋は東北学院大学准教授、越山健二、菅磨志保、永松伸吾の三名は関西大学准教授となっている。

どのように人材を育てるかといえば、実践的研究を単独でできるような人材として社会で活躍することを目標とした。決して、大学の研究者になることだけを目標としたのではないということである。処遇も、大学の講師級に相当することにした。一期生の平均年齢は三十代前半であるから、大学であれば身分的には助教の場合が多いが、社会的な立場は専任研究員の方が上位に位置するように配慮し

た。したがって、たとえば、専任研究員には自治体などからの講演や委員就任依頼はよくあるが、大学の助教の場合はほとんどないというような差になって表れている。

採用に際しては、筆記試験、小論文、面接という手順を踏んだ。これは現在も同じである。ただし、一期生採用に際しては、博士課程での防災分野での研究実績がすでに顕著であるものについては、筆記試験を免除した。優秀な候補者を早く決める必要があったからである。結果的には、この処置は間違っていなかった。また、採用に際しては、あらかじめ十の支援・研究分野を決めて臨んだが、必ずしもこれらに拘泥せずに柔軟に考えて採用した。

一方、上級研究員の採用では、阪神・淡路大震災における現場の災害対応と研究成果に詳しい河田惠昭の意見を中心として、迅速に決定した。その支援・研究分野と顔触れ（肩書は当時）は、①災害対策行政対応：中林一樹　東京都立大学教授、②応急避難対応：室﨑益輝　神戸大学教授、③救命・救急対応：甲斐達郎　大阪府千里救急・救命センター副所長、④二次災害対応：沖村孝　神戸大学教授、⑤資源動員対応：森津秀夫　流通科学大学教授、⑥情報対応：廣井脩　東京大学教授、⑦ボランティア対応：立木茂雄　同志社大学教授、⑧インフラ対応：小林郁雄　まちづくり会社コー・プラン代表、⑨被災者支援対応：林春男　京都大学教授、⑩地域経済対応：林敏彦　放送大学教授、である。

上級研究員の役割は、阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターが第一級の研究機関であることの証拠を示すことであった。選ばれた上級研究員は、防災関連学会において活躍中の研究者であり、専任研究員が彼らの影響を受けて育つことを期待したことが選考に際しての柱になった。人選では、一件だけ兵庫県庁の幹部からクレームがついた。その分野の上級研究員の選考で、震災当時対応した組織に相談がなかったという理由であった。そこで、河田惠昭は、「阪神・淡路大震災では、その分

野でも対応に失敗した。成功したのであれば意見を聴く必要があるが、失敗したのであるから相談する必要はない」と返事して乗り越えた。

災害対策専門研修

自治体の防災担当職員の研修は、センター開設の前年度から制度設計を開始し、開設後に具体的なカリキュラムを編成し、六カ月後の二〇〇二年十月から開始した。研修講師は、河田恵昭のほかに、上級研究員や、阪神・淡路大震災を経験・対処した兵庫県庁の齋藤富雄副知事ら幹部職員にも協力をお願いした。その後は、現在に至るまで、各専門分野の研究者、実務家に講師を依頼してきている。結局、二〇一二年三月までの十年間で四千七百五十三名の研修受講生を数えた。それ以降は、年間七百～八百名前後の受講生数で推移している。

このように専門研修事業は大成功であった。そして、受講経験者によるネットワークが全国に展開できるようになった。これを利用して、災害時の現地支援の窓口の設置などが円滑に進むようになった。このネットワークは今や当センターの財産になっている。たとえば、東日本大震災の発生に際して、すぐに宮城県庁と連絡し、拠点を設けるとともに、助言できる体制づくりを行うことができた。これは二〇〇四年新潟県中越地震などに際しても有効に活用することができた。

さて、センター設立十周年を迎えて、国の防災対策にさらに寄与する方針が打ち出された。その中核の事業が、東京の有明の丘基幹的広域防災拠点を活用した研修事業の拡大であった。なぜなら、東日本大震災後、南海トラフ沿いの地震とともに、首都直下地震の発生の重要性がクローズアップされたからである。そこで、前者を対象とした研修を人と防災未来センターで実施し、後者については九

都県市を中心として防災拠点で進めるという案がまとめられた。その制度設計は当センターが内閣府に協力する形で進めた。問題は、神戸の当センターが首都圏で事業を展開することの是非であった。現在のスタッフではまったく不足することがわかっていた。そして、災害対応の基本は、地元の事情を熟知している組織が進めることである。そこで、明治大学とそこに事務局を置く日本自治体危機管理学会と共同でこのプロジェクトを進めることになった。二〇一二年秋の内閣府の概算要求が認められ、公募案件として入札によって受託事業者が決まるという、何とも奇妙な形で応札することになった。初めから随意契約でやればよいものを、内閣府の事務方の臆病さが、手間のかかる過程を経なければならなくなったのである。

一番札は、入札予定価格の四分の一にも満たない低価格で某研究所が落札した。しかし、その後の内閣府との折衝で、このような価格では実行できないと気づき、私宛に協力依頼の電話がかかってきた。もちろん峻拒したが、結局、辞退につながり、その研究所に対して三カ月間入札禁止の措置が講じられた。したがって、二番札の当センターらによる企画・経費案が採用され、年間六百人程度の自治体職員の研修事業が二〇一三年度から開始された。そして、同時に全国各地で、九回に及ぶ地方出前研修が二〇一四年度から始まった。今後とも、毎年、入札を繰り返すそうである。

実践的な防災研究・現地支援

実践的研究

阪神・淡路大震災における重要な教訓の一つは、実践的研究成果でなければ役に立たないということである。震災によって多くの研究対象となる事象が発生する。だから研究費が交付されれば、砂糖

に群がる蟻のように、急に研究者が増える。それはよいのであるが、その成果は何の役にも立たない場合が多い。たとえば、震災直後に起こった交通渋滞の研究である。確かになぜ起こったのか、その理由は明らかになった。データーが蓄積されたからである。では、渋滞を軽減するにはどうすればよいかの知恵は一向に提供されずじまいであった。まさに、論文を書くための研究であったといってよいだろう。

実は、阪神・淡路大震災が起こる直前、防災研究分野で理工系と社会科学系の融合研究を実施するという機運が盛り上がっていた。なぜなら、実験などで多くの研究費を要する理工系は、とくに一九九〇年以降、大きな災害が起こらなくなっていたので、研究費不足という切実な問題に直面していた。この事情は、アメリカ合衆国で先行していた。現在でも、同国では、自然災害研究の推進では、社会科学系の研究者が主導権をもっており、全米科学財団の審査制度がそのようになっている。理工系の研究は社会科学系の研究に組み込まれる形が多い。ところが、阪神・淡路大震災をきっかけとして、とくに土木、建築という構造系の研究予算が増加し、その結果、社会科学系分野との融合研究をやらなくても大丈夫であるという、それまでの機運を無視し、何とも近視眼的な意見が通るようになっていた。

そのような背景があり、当センターで行う研究は実践的かつ融合研究をやらなければならないという強い信念があった。それは防災未来館（西館）のフロアの利用に関して反映されている。建設前の計画では、専任研究員の個室が六階に設定され、五階には事務部門が配置されることになっていた。そこで、河田恵昭は、研究・事務機能をすべて六階に集約し、個室ではなくパーティションで仕切ることを主張し、実現した。同じフロアにすべてが結集し、かつ物理的な壁を廃することによってコミ

ユニケーションを活発にしようと心がけたのである。これは大成功であったと自負している。とくに災害調査では、専任研究員だけで行えず、事務職員のロジスティックスの支援が不可欠である。これは、日常的に顔の見える関係でないと円滑に進めることができない（余談であるが、巷では当センターは「ロマンの館」と呼ばれている。何しろ、職場結婚が八組も生まれているのである。それだけ、日頃のコミュニケーションがうまくいっているという証拠であろう）。

なお、実践的研究を研究成果としてアカデミアの研究者に認めていただく努力の一環として、防災実務者のための学術誌として「減災」を二〇〇六年四月十日に山海堂から発刊した。Ａ四版百三十九頁の充実した内容であり、一般書店でも購入できるという長所もあった。ところが、発刊元の山海堂が残念なことにＶｏｌ．２を発刊後、倒産してしまった。そこで、急遽、新建新聞社に変更して二〇〇八年五月三十日にＶｏｌ．３を発刊したが、その後、出版コストの問題が起こり、やむを得ず休刊とした。当時、図書・雑誌不況の真っただ中で、電子版でセンターから継続して出版することになったのは残念であった。

現地支援

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、災害時に現地支援するというのは大変重要な任務であった。それと同時に専任研究員のトレーニングにもなるのである。実際に実施して、最初に貢献できた災害が二〇〇四年十月二十三日に発生した新潟県中越地震であった。このとき、翌日二十四日に新潟県庁に出張した河田恵昭は泉田裕彦新潟県知事に対して、センターとして最大限の助言を行うことを述べた。その内容は、阪神・淡路大震災で実行した内容をそのまま、あるいは改善して提案したことであ

る。具体的にはつぎの通りである。

㈠ 避難所運営マニュアルの活用
㈡ 仮設住宅の入所方法やコレクティブハウジングの採用
㈢ みなし仮設住宅制度を採用
㈣ 義援金の配分と防災教育基金の創設
㈤ 被災者生活支援制度の改定
㈥ 新潟大学災害復興研究センターへの改組協力と研究費交付
㈦ 災害復興基金の創設

このような努力と被災自治体への協力は、二〇一一年東日本大震災まで継続した。そして、阪神・淡路大震災から二十年を経て、自治体の災害対応能力は、この間、格段に向上したことが実感できる。しかし、それはあくまでも中小災害に対してであって、巨大災害では不安な点が多い。とくに、これまでの経験から、知事のリーダーシップが非常に重要であることがわかってきた。とくに、災害対応に際して、有識者の意見を聴くことができるか、周囲に優秀な参謀がいるかどうかが鍵を握っていることがわかってきた。そのようなことから、これからの現地支援では、巨大災害時の対応に絞ることも重要であると認識している。

共同研究推進の周辺事情

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターは研究組織であるが、ほかの組織との共同研究も必須である。一番進んだのは、二〇〇三年、東館に移設された防災科学技術研究所地震防災フロンティ

ア研究センター（ＥＤＭ）であった。この建物ができる以前は、理化学研究所の一組織として一九九八年一月に三木市の震災記念公園内に研究棟が建てられ、そこで、各種の共同研究が実施された。そこでは、将来、当センターの専任研究員に採用される可能性のある大学院博士課程の学生も参加していた。このような設置目的がはっきりしている研究センターの運営は、センター長のリーダーシップに多くを負っている。この場合、リーダーシップは二つで構成される。一つは、目標に向かって資源を集中できる能力であり、研究員を共同研究によって成果を上げるように指導することである。ほかの一つは、センター長の研究能力の高さである。そうでなければ、ほかの研究者の主張を押さえることはできない。なぜなら、研究者というものは、自分の得意分野ではだれにも負けないというプライドや自負をもっており、これを押さえるだけの力がセンター長には必要なのである。

世界最大の実大三次元震動破壊実験施設（Ｅ―ディフェンス）を有し、研究実績もあった組織が、二〇一一年に廃止されたのは、結局、センター長交代人事に問題があったと指摘できる。任期を迎えたセンター長は、後任人事において、候補者の研究能力、マネジメント能力などについてもっと関係者の意見を聴いて決断すべきであった。現在、兵庫県立大学の防災教育センターが東館に設置され、さらに防災関係の大学院研究科構想が具体化されようとしており、ＥＤＭが廃止されたことは痛恨の極みと言わざるを得ない。

その他にも、神戸大学都市安全研究センターとの共同研究も必要であるという認識もあったが、先方の組織がバラバラで個人的な共同研究に終始せざるを得ないことも残念である。このセンターは、当初、工学部の付属施設であり、工学部長がセンター長を兼務し、そこに医学や理学、経済学などの異分野の研究者が集まった組織であった。その後、全学的な組織になったが、余程の努力なしでは、

センターとしてまとまりのある研究行動が困難であって、それが現在まで続いている。神戸大学の内部事情を反映したまま、震災以前にそのような組織の構想もまったくなく、震災をきっかけとして、それだけを理由として新しい組織を作ろうとしたことに問題があろう。同じことが、３・11東日本大震災後に東北大学に設置された巨大な研究組織、災害科学国際研究センターにも言えることであろう。組織設立の必要性が大災害発生だけでは困るのである。災害があろうとなかろうと、将来に向けて研究ポテンシャルが高いことが必須条件である。このような組織に莫大な研究費が交付されても、その使い方、国内外の共同研究のマネジメント能力、政府・自治体への研究成果の還元などの問題に対処することは至難の業と言わなければならない。

交流・ネットワーク

内容的には、国際防災・人道支援協議会、メモリアルコンファレンスin神戸と災害メモリアルＫＯＢＥ、ぼうさい甲子園、そしてＴｅＬＬ-Ｎｅｔ(世界災害語り継ぎネットワーク)を取り上げよう。

国際防災・人道支援協議会

この協議会は、「ＨＡＴ（Happy Active Town）神戸」と呼ばれる東部新都心に位置する防災関係機関が協力して、二〇〇二年十月に発足した国際防災を進めることを目的とした組織である。メンバーは、二〇一四年現在、以下の十八機関である。

- アジア太平洋地球変動研究ネットワーク（ＡＰＮ）
- アジア防災センター（ＡＤＲＣ）

- 神戸地方気象台
- 国際エメックスセンター（ＥＭＥＣＳ）
- 神戸赤十字病院
- 国際協力機構（ＪＩＣＡ）関西国際センター
- 国際防災復興協力機構（ＩＲＰ）
- 国連国際防災戦略事務局（ＵＮＩＳＤＲ）駐日兵庫事務所
- 国際連合人道問題調整事務所（ＵＮＯＣＨＡ）神戸
- 世界保健機関（ＷＨＯ）健康開発総合研究センター
- 地球環境戦略研究機関（ＩＧＥＳ）関西研究センター
- 日本赤十字社（ＪＲＣＳ）兵庫県支部
- 人と防災未来センター（ＤＲＩ）
- 兵庫県こころのケアセンター（ＨＩＴＳ）
- 兵庫県災害医療センター（ＨＥＭＣ）
- 兵庫県立大学防災教育センター（ＥＣＤＲ）
- ひょうご震災記念21世紀研究機構（Ｈｅｍ21）
- 防災科学技術研究所 兵庫耐震工学研究センター（Ｅ―Ｄｅｆｅｎｓｅ）

具体的には、ＤＲＡフォーラムやワークショップを開催してきた。当初の会長はこの組織を立ち上げた河田惠昭が就任したが、ひょうご震災記念21世紀研究機構の理事長が任に当たる方が妥当であり、現在は、会長は五百旗頭真がなり、河田惠昭は会長代理として運営している。発足当時は、近在の諸

機関同士のお付き合いというレベルであったが、回を重ねるにつれて連帯の機運が盛り上がり、現在では実質的な共同事業の展開にまで至っている。その成果として、阪神・淡路大震災二十周年記念事業が各機関の協力の下で、二〇一五年一月を中心に展開されようとしている。このような大きな組織が実質的に動き出すには、やはりかなりの時間が必要で、〝継続は力なり〟を地で行った感じである。これだけの機関が神戸に結集しており、そこから防災情報を世界に向けて発信しているということは、間違いなく、神戸は実践的研究の世界の発信拠点になっている。

メモリアルコンファレンスin神戸と災害メモリアルKOBE

阪神・淡路大震災後、毎年一回開催してきたオープンフォーラムである。前者の開催趣旨は、つぎのようである。

「一九九五年　兵庫県南部地域を襲った「阪神・淡路大震災」を統一キーワードとして、一般市民、被災者、ボランティア、NGO、NPO、行政関係者、研究者、技術者、企業人等が分野を越えて一堂に集い、学術面のみにとどまらず、この災害からそれぞれが学んだことを話し合います。そして、それぞれが、お互いに理解が足りないところを補うことを目的とし「安全／安心でこころ豊かな社会づくり」を目指して二〇〇五年までの十年間、毎年継続して開催されております。」

組織委員長には新野幸次郎、実行委員長には土岐憲三、事務局長には河田惠昭、事務局次長には林春男が就任し、十年間、十回開催された。その後、災害メモリアルKOBEが始まり、実行委員長に矢守克也、幹事長に牧紀男が就任し、二〇一四年まで九回継続した。これは震災二十周年を区切りとして、新たな組織、新たな目標をもってさらに継続することになっている。このように十年ごとにほ

ぼ自動的に執行部を入れ替えて、若手を登用するようにしたのは、積極的に次世代を育てるという目標を堅持していたからである。もちろん完璧に入れ替わっているわけではないが、率先的に実行することによって、その精神は継続していると信じている。

災害メモリアルＫＯＢＥは、二〇〇五年から始まり、「市民の防災力を高める」ことをミッションとして始めたものである。内容は午前中、現在、社会に出て間もない世代（震災時子ども世代）の若者と、彼らが職業を選ぶ際に影響を与えた震災当時の近親者や関係者の二世代にわたる経験談、それを学校の特別授業で聞いた震災を知らない世代の小中学生の感想文などの発表、午後は音楽を交えたユニークなメニューで構成されている。とくに、毎回、音楽を入れていることは心の癒やしにつながり、会場の雰囲気が柔らかくなるという実感が参加者から寄せられている。

ぼうさい甲子園と防災ポスターコンクール

正式名は「１・17防災未来賞―ぼうさい甲子園」という。この事業は、学校における防災教育を推進することである。二〇〇六年一月に第一回が開催された。当初は、毎日新聞社と当センターが、二年目からは兵庫県が加わり、三者で運営している。震災二十周年が丁度十年となる。応募件数は、最近では約百件強となっており、とくに小学校と中学校が多く、高校、大学と続く。二〇一三年度からは新規に応募する学校が増加し、十年近く活動して、やっと定着したという感がある。審査をしていつも感じるのは、熱心な教員の存在が大きく、防災教育における教員の重要性がここでも浮かび上がることである。そして、一方では、自治体の教育委員会の防災教育に対する関心の少なさや当事者意識の欠如も目立っている。学校の管理がとても形式的で、しかも組織的でなく学校任せという問題点

を克服する必要があろう。

一方、これと軌を一にして兵庫県の小、中、高等学校生を対象に、防災ポスターコンクールが毎年開催されている。近年は五百件を超える応募があり、二〇一二年度は何と九百九十九件も応募があった。大量の応募は、たとえば、夏休み中に作品を仕上げ、学校を挙げて応募することが含まれているからであろう。被災県としての心意気を感じるイベントである。入賞作品は、阪神・淡路大震災記念人と防災未来センターと県立美術館で展示されるので、保護者には大変な人気のあるイベントと評価されている。毎日新聞社にはこれに関するホームページが開設されており、それが広報に役立っているようである。

ＴｅＬＬ－Ｎｅｔ（世界災害語り継ぎネットワーク）

震災経験は否が応でも風化する。それを阻止する有効な手立ては見つからない。だからといって、何もしないというわけにはいかない。たとえば、東日本大震災が起こった時、「津波てんでんこ」という伝承が被災地に古くからあったというように喧伝されたが、それは作られた美談である。この話は、河田惠昭が直接、この震災後お亡くなりになった山下文男氏から聞いたものである。一九九〇年の市町村津波サミットに際して、山下氏が紹介された実話で、一九三三年の昭和三陸地震津波のエピソードである。東日本大震災で二万名を超える犠牲者が出たのは、結局、多くの住民がすぐに避難しなかったからである。避難するのに理屈は要らない。

このフォーラムは不定期に開催されてきたが、大きな実績を残してきている。それは、

㈠世界中に存在する災害ミュージアムのネットワークを構成し、それを活性化するために当センタ

ーがフォーラムを企画している。

(二)一九九九年台湾・集集地震、一九九九年トルコ・マルマラ地震、二〇〇四年インド洋大津波におけるインドネシア・バンダアチェ、二〇〇八年中国・四川大震災を経験して、被災地で、新たに震災ミュージアムが設立されたが、その企画から展示などに当センターは寄与した。また、二〇〇五年ハリケーン・カトリーナ災害の後、ニューオーリンズの州立ルイジアナ博物館での災害展示に貢献している。

ということである。残念ながら、東日本大震災後に、岩手、宮城、福島各県では独自のミュージアム構想はもっていない。政府がすべてを支援するのであれば可能であるという態度であって、これでは構想がたとえあっても進むわけではない。この点に関しても、震災時の貝原俊民知事をはじめとする兵庫県の関係者の見識の高さがうかがわれる。東日本大震災では、この点に関しても阪神・淡路大震災の教訓が生かされていない。

英文表記とミッション

英文表記

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターが発足したが、英文名をどのようにするかという大問題が起こった。河田惠昭を中心にして、センターの幹部職員で議論した。その結果、『Disaster Reduction and Human Renovation Institution』になった。Renovationは比較的早く決まった。冒頭の「人」

の意味は、人のこころを健康にする、という意味である。問題はInstitutionとするかInstituteのいずれにするかであった。我が国の大学の研究所は、すべてInstituteである。しかし、ワシントンにあるスミソニアン博物館はthe Smithsonian Institutionと呼ばれている。阪神・淡路大震災が起こる前から、兵庫県はスミソニアン博物館構想をもっていたことは先述した。阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターは、大学の研究所のように、単に研究するところではない。安全で安心な社会を実現するという哲学をもっているのである。しかも、展示が大きな目標であるが、決してそれだけの機能ではないから、美術館（Museum）ではない。むしろそれ自体がシンクタンクであるから、協会であり博物館なのである。そこで、Institutionの英語名が妥当ということになった。

後年、シンクタンクとして公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構が発足して、この組織の一員になったとき、この英語名が極めて妥当であることがわかった。

ミッション

センター発足後の最重要課題は、ミッションを作るということであった。ミッションがなければ存在意義や将来のあるべき姿を議論することはできない。しかも、センターの発足以前にそれを作ることは不可能である。なぜなら、実態を反映しないミッションは意味がないからである。そこで、センターが発足しておよそ一年経過後、関係者約八十名が日曜日に集まって、ミッションを作るためのKJ法によるワークショップを行った。参加者は、土岐憲三、梶秀樹、端信行、林春男、立木茂雄、甲斐達郎、小林郁雄、河田惠昭、七名の専任研究員らであり、事務局からも深澤良信副センター長、大原義弘事務局長、藤森龍管理課長、村田昌彦事業課長、県庁から齋藤富雄副知事、青砥謙一防災監が

参加し、まさにオールキャストであった。その結果が図1である。現在までこのミッションは変わっていない。

図１　阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターのミッション

第五章

成長する災害医療へ

小澤 修一

著者

小澤　修一（こざわ・しゅういち）
神戸赤十字病院院長
兵庫県災害医療センター名誉センター長

略歴

阪神・淡路大震災時（一九九五年）の役職
　兵庫県立姫路循環器病センター心臓血管外科部長
二〇〇九年～二〇〇二年
　兵庫県阪神・淡路大震災復興本部健康福祉部参事
　（災害救急医療システム整備担当）兼兵庫県立姫路
　循環器病センター心臓血管外科部長
二〇〇三年～二〇一二年
　兵庫県災害医療センター長・兵庫県健康生活部参
　事・病院局参事兼神戸赤十字病院副院長
二〇一二年～
　神戸赤十字病院院長・兵庫県災害医療センター名
　誉センター長

災害医療の道へ

小澤修一は、一九九四年十二月一日付で神戸大学医学部付属病院救急部長から兵庫県立姫路循環器病センター心臓血管外科部長へ転任、救急医から心臓外科医へと変身の最中であった。

普段は医師という職業柄、自宅を不在にすることが多かった。しかし、一九九五年一月十四日、神戸市内の兵庫県民会館で神戸市の救急隊員や救命士らに送別会をしてもらったことから、十五・十六日の連休を自宅で過ごし、十七日早朝、阪神・淡路大震災に遭遇した。自宅は神戸、それも最も多数の死者（千二百九十二人）を出した東灘区にある。姫路まで車で一時間半程度だが、ラッシュ時には倍の時間を要するので早朝六時までには家を出ることにしていた。

当日も五時三十分に目覚めてはいた。しかし、寒いがために着替える決心がつきかねる状態であった。上半身を起こしたまさにその時、ゴーという音が迫ってきたのである。一瞬ダンプでも突っ込んできたのかという衝撃を感じた。

「もうあかん、この子だけでも」と、隣に寝ていた五歳の次女に覆い被さり、「救急医を辞めた罰か」との思いが一瞬頭をよぎり、助かりそうにはないことを覚悟した。しばらくすると激しい横揺れとともにたんすの引き出しが落ちてきた。

この阪神・淡路大震災の体験は、小澤修一が災害医療の道を歩むきっかけになった。

この稿では災害対応の原則である自助、共助、公助に分けて述べたい。

自　助

揺れが収まり妻と十一歳の長女の名前を呼んだ。どちらも無事で、長女はしきりに「空が光った」と言っていた。とりあえず三人は着の身着のままで屋外に脱出した。

当時の自宅は岡本の坂の中腹にある簡易鉄骨の四戸の賃貸マンションの一戸で、北隣りの大家さんの自宅は、谷崎潤一郎が住んでいた鎖瀾閣という凝った古い木造二階建てである。

一階部分は崩壊し、二階部分だけになっていた。家の前のガレージでは大きな石灯篭が車の上に倒れこんで車がぺしゃんこになり、クラクションが鳴りっぱなしだ。こんな有り様だったが、大家さん夫婦は無事に脱出されていた。

共　助

二階に間借りしていた外国人の男性は、近所の若者たちが屋根を破って救出した。

ガス漏れがあったため、近所の人たちと本山第2小学校へ避難した。このときの反省は、電気のブレーカーを落としておかなかったことである。電気が再開されてもこのあたりは漏電による火災が発生しなかったのが、不幸中の幸いであった。

避難先の本山第2小学校で、顔見知りの医療関係者と一緒に救護活動を開始した。着いたときは、静穏期が済み軽傷者が殺到する時期である。保健室の消毒薬がすぐになくなったため、校庭の破裂した水道管から大量の水を汲んできてもらい、創部を洗浄した。ガーゼもなくなってしまったあとはタオルで傷口を覆うしかなかった。

歩くことのできない傷病者を一番安全と思われる教室に集め、処置としては外出血に対する出血部の直接圧迫止血処置を行い、バックボードの代わりに戸板に寝かし、重傷と思われる順に近医に搬送した。いわゆる「トリアージ*」である。

*トリアージ：災害発生時などに多数の傷病者が同時に発生した場合に、限られた医療機能のなかで、傷病者の重症度や治療の緊急度に応じて、適切な処置や搬送を行うために、治療優先順位を決定すること。

搬送はパトカーやトラックで、ピストン搬送のため近所の病院に送ることにした。この時点では大阪はもっとひどいとのうわさがあった。

一段落したところで「周囲の民家に埋もれている傷病者を治療してくれ」とのこと。駆けつけたが、一人は二階で梁による圧死状態、二人目は一階でかすかに声が聞こえたが、到達できず、間もなくその声も聞こえなくなった。他の一人は、ここに寝ていたはずだと言う家族の言葉だけで、がれきの下にはとても到達できそうになかった。

何もできない無念さを、ただこらえることしかできなかった。

公　助

翌日、当時の勤務先である兵庫県立姫路循環器病センターから派遣された救護班の医師として、本山第3小学校で救護活動を始めた。

すでに新規の外傷患者はほとんどなく、応急手当をされた傷の処置が主であった。大多数は呼吸器疾患、腹痛、不眠等の内科的疾患であった。

火事が迫ってきたので、小学校まで及ぶかどうか確かめるためにポンプ車に向かい、隊長に尋ねた。

隊長は小澤が神戸大学救急部時代に巡回研修をしていた時の生徒であり、顔の見える関係であった。彼からは、「火事は小学校には及ばないが、念のため寝たきりの人だけ避難させてくれ」と依頼された。奥まった一角に寝たきりの高齢者が数名寝ておられたので、彼らを車に乗せるために介助しようとすると、なんと三人はすたすたと歩くことができるではないか。思わず看護師さんと顔を見合わせてしまった。今振り返ってみると、本人たちも周りも寝たきりにさせていたのではないだろうか。この三人を甲南大学に避難させ、われわれもそこで救護活動を開始することにした。

数日後、別の救護班と交代し、兵庫県立姫路循環器病センターで通常の診療に復帰した。心臓血管外科医であった小澤に託されたのは、外傷は、胸部大動脈損傷と血胸を伴う三尖弁閉鎖不全の二例である。手術は、それぞれ脳分離体外循環下に上行、弓部、下行大動脈人工血管置換術と、人工心肺下に三尖弁輪縫縮術を施した。

いずれも震災直後に受傷し、被災地近くの病院に運ばれて入院治療を受けていたが、心不全の悪化により搬送されてきたという。後方病院では通常の治療が可能であり、いずれも命を救うことができた。

阪神・淡路大震災時、環境の悪化やストレスの増加で心筋梗塞の発症が増加した。心臓血管外科領域の疾病としては、細菌性心内膜炎があった。被災者や救助者等が被災地の劣悪な環境と過労により罹患され、手術を行ったが、残念ながら救うことができなかった方もおられた。

この方は、被災地に派遣されて不眠不休で救出救助活動に取り組み、発熱等の体の不調が出たにもかかわらず仕事を継続したのである。その結果、高度の心不全に陥ってから受診した。

災害救護における救護者の健康管理の重要性を再認識させられた。

兵庫県が生かした教訓

防災行政 四つの教訓

兵庫県では阪神・淡路大震災の経験をふまえて、災害救護に関して次の四つを防災行政の教訓とした。

①県庁、市役所も被災したため、災害時の指揮命令を行うことができず、バックアップ機能も不十分であった。
②通信が混乱し、適切な情報の収集・発信が困難であった。
③交通の渋滞・混乱で、適切な救護・救援活動ができなかった。
④備蓄が不十分であった。

そこで、災害時には知事代行を務めることができる防災監職を設置し、以下の七つの対策を行った。

①県災害対応総合情報システム（フェニックス防災システム）の運用
②兵庫県災害対策センターの整備
③全県拠点となる三木震災記念公園の整備推進
④西播磨及び但馬広域防災拠点の整備
⑤市町との連携による自主防災組織の結成
⑥災害救援専門ボランティア制度（フェニックス救援隊）の創設

⑦災害対策の人材育成を行う「人と防災未来センター」の設置

保健医療 四つの教訓

一方、保健医療面でも防災とほぼ同様の四つの教訓があった。

すなわち

①需要の膨大さに比し、医療従事者及びその家族が被災したため、医療従事者が不足した。

②通信の混乱により、適切な医療機関の選定が行われなかった。

③救急搬送車輌の絶対的な不足に加え、交通渋滞があり、傷病者搬送に支障をきたした。

④医薬品をはじめとする医療資機材が不足した。

保健医療面での対策は、災害医療検討委員会の提言を受けた、次の六項目であった。ここで初めて兵庫県災害医療センター〈Hyogo Emergency Medical Center〉（以下、「ＨＥＭＣ」）の整備が提案されたのである。

①広域災害救急医療情報ネットワークの構築

②兵庫県災害医療センターの整備

③災害拠点病院の整備及び災害医療コーディネーターの選定

④搬送および医薬品備蓄システムの整備

⑤市町における災害医療体制の整備

⑥災害医療研究、研修施設の整備等

の提言を受け、震災後五年の震災対策総合検証事業のなかで、国内外の専門家による評価提言による

修正が加えられ、災害救急医療システム整備室を中心に取り組むことになった。

災害救急医療システム整備室の設置

これらの教訓を、現在ＤＭＡＴ（災害派遣医療チーム）研修で行っている災害対応の原則「指揮・統制」「連絡」「評価」「トリアージ」「応急処置」「緊急搬送」に従って分類すると、以下の三つになる。

①指揮・統制：バックアップ機能が不十分。

②連絡：混乱し、適切な医療配分がなされなかった。

③緊急搬送：渋滞で不十分。ヘリコプターの利用が少なかった。

対策は以下の三つであった

①指揮・統制：災害拠点病院整備・災害医療コーディネーターを指名。

②連絡：広域災害救急医療情報ネットワークを整備。

③指揮・統制、連絡、研修、訓練：ＨＥＭＣ、災害拠点病院で行う。

対策は震災後、日本医科大学の山本保博教授が国へ提言し、全国で災害拠点病院の指定がなされ、さまざまな災害医療研修も行われるようになった。兵庫県独自のものでは、健康福祉部長（当時）の後藤武を中心に、全国で初めて災害拠点病院の救急部長、副院長クラスを災害医療コーディネーターに指名したことである。これによって災害医療の指揮をとれるようにし、拠点病院に救護班携行用医療資機材を配布することができた。

災害救急医療システム整備室は、全国的には東京都に次いで二番目に誕生した。所掌事務は次のとおりである。

①災害拠点病院の整備（兵庫県災害救急医療システム整備推進委員会）
②地域災害救急医療マニュアルの整備
③広域災害救急医療情報システム（ＥＭＩＳ）の整備
④災害医療研修（災害医療コーディネーター研修、災害医療従事者研修、ＦＥＭＡ研修）の実施
⑤災害医療資機材の整備

災害拠点病院の整備

災害拠点病院は、当初十圏域で指定した。神戸大学医学部付属病院が暫定の基幹災害拠点病院、神戸市立中央市民病院、兵庫医科大学付属病院、県立加古川病院、県立姫路循環器病センター、姫路赤十字病院、赤穂市民病院、県立淡路病院、県立柏原病院、西脇市民病院、公立八鹿病院、公立豊岡病院の十二病院である。阪神圏域が南と北に分かれ、新たに阪神北圏域の、伊丹、川西、三田、宝塚の四市民病院のうち、調整の結果、宝塚市民病院を災害拠点病院に指定した。

二〇〇三年八月以降、ＨＥＭＣと神戸赤十字病院が基幹災害医療センターに指定され、災害拠点病院は十五病院となり、二〇一三年に国立病院機構姫路医療センターが、二〇一四年に県立西宮病院が加わり、現在十七病院である。

機能を果たすための委員会として、兵庫県災害救急医療システム整備推進委員会で「地域医療情報部会」「地域医療部会」「防災搬送部会」を定期的に開催し、その委員長には西宮病院長（当時）の鵜飼卓が就任した。

地域災害救急医療マニュアルを策定

十圏域のうち、西播磨地域をモデルとして神戸大学災害救急医学講座教授（当時）の石井昇が県災害救急医療システム整備推進委員会委員長に、小澤も姫路循環器病センター時代に委員となった。龍野保健所、福崎保健所が中心となり、一九九八年、西播磨地域災害救急医療マニュアルが策定された。その後全圏域で作成する指導を行い、二〇〇二年には十圏域すべてに地域災害救急医療マニュアルが策定された。

二〇一一年の東日本大震災を経験し、南海トラフ大地震に備えるべく地域災害救急医療マニュアルの改訂が必要であると、小澤が委員長をしている兵庫県災害救急医療システム運営協議会が提言した。

そこで二〇一三年、兵庫県健康福祉部医務課が地域災害救急医療等に係るマニュアル指針を提示し、地域医療情報部会において全圏域で作成することが合意された。大橋秀隆部会長の指示で地域医療情報センター（中核保健所）が中心となって二〇一四年に改訂した。

広域災害救急医療情報システムの整備

現在、国内でＷｅｂ上に展開される災害救急医療情報システムには、大きく分けて２種類ある。一つは厚生労働省が都道府県単位で整備を進めている、「広域災害救急医療情報システム」、もう一つが各都道府県内で整備しているシステムである。両システムが連携して災害情報の共有を実現している。

震災以前は平時の救急だけの利用であったが、兵庫県は阪神・淡路大震災の教訓から、全国に先駆けて一九九六年に県内システムを導入、「災害モード」を高めた。当初は、兵庫県医師会館の「広域災害救急医療情報指令センター」に設置された。

県内の利用組織・機関は、地域医療情報センター（中核保健所）十、健康福祉事務所二十一、災害拠点病院十五、その他の広域災害救急医療情報参加病院二百三十四、参加診療所六十四、県医師会・郡市医師会三十八、県災害対策本部、市町対策本部（二十九市十二町）等の行政機関、消防本部三十八等の搬送機関である。これに、国（自衛隊、海上保安庁）と他府県の救急医療情報センターが結ばれている。

二〇〇一年、明石歩道橋事故の後、慶山充夫現神戸新聞論説委員が何度も県庁に訪れ、「広域災害救急医療情報システムを緊急時に役立つようにせよ」と提言。二〇〇三年六月、情報指令センターを兵庫県医師会館から二十四時間対応ができるＨＥＭＣに移設した。これが「兵庫県災害救急医療情報指令センター」（以下、「情報指令センター」）である。

兵庫県災害救急医療情報指令センター

システムがイントラネットからインターネットへ、端末がデスクトップへ、ＱＱパルからノートパソコンへ、フェイルセーフとして、専用電話・携帯電話からＩＰ電話、衛星電話、消防無線へと変更した。

特筆すべき点は、救急隊が発動できる「緊急搬送要請モード」（エリア災害モード）を日本で初めて追加したことである。一般に、平常時から「災害モード」にスイッチを切り替えるには大きなハードルがある。「そこまで大げさに考えなくても」とか「この程度のことで全体に警報を鳴らすとヒン

シュクを買うのでは」という具合だ。

「災害モード」という〝敷居の高い〟モードに対するスイッチの押しにくさを軽減するために、「緊急搬送要請モード」の導入で、緊急時にラップトップコンピューターから警報が鳴るようにし、同時に複数の医療機関に受け入れ要請ができるようになった。救急隊も単に近い病院に運ぶのではなく、適切なトリアージによって過度の集中を避けながら、適切な医療機関に搬送することができる効果は大きい。

二〇〇七年、姫路で吐血患者が姫路市内で収容できず、赤穂市民病院まで行ったと報道されたことがあった。このため、二次救急患者であっても二次医療圏を超えて搬送が依頼できる「個別搬送モード」を二〇〇九年に追加した。

二〇一三年七月現在で、県内の医療機関三百五十三、行政二十八、消防四十九、医師会三十六、社会福祉事務所三十一などを含め計五百以上の機関・組織が利用している。

兵庫県災害医療センターの機能

平時	高度救命救急センターとして救命救急医療を提供	
		ドクターカーの運用
		ヘリコプター搬送による患者受け入れ
	兵庫県災害救急医療情報指令センターの管理運営	
		兵庫県災害救急医療情報システムによる救急医療 情報の収集・提供
	研修・研究・訓練の実施	
		災害医療従事者研修
		災害医療コーディネーター研修
		日本DMAT研修
		救急救命士病院研修
		海外からの研修員の受け入れ
	医療資機材・医薬品等の備蓄	
災害時	兵庫県災害救急医療情報指令センターの運営	
		兵庫県災害救急医療情報指令センターの運営
		医療機関、搬送機関への救護班派遣・患者搬送の要請
	被災地からの患者受け入れ	
		重症被災患者の受け入れ
	救護班の派遣	

最近一年足らずの間に起こった、山陽電鉄の脱線事故、福知山花火大会での爆発事故でも利用された。検証を通じて今後も訓練とシステムのバージョンアップを重ねていく不断の取り組みを忘れてはならない。

災害医療研修の実施

災害医療コーディネーター研修、災害医療従事者研修は、神戸大学救急部に依頼して行っていた。ＦＥＭＡ（緊急連邦管理庁）研修は、一九九九年と二〇〇〇年に二日間にわたり救急医療財団と兵庫県が主催で、米国ＦＥＭＡの専門官三名と退役軍人省一名の計四名を講師として招き、兵庫県は行政官、消防、警察、海上保安庁、自衛隊及び医療関係者五十名と近畿圏域の医療関係者十名を対象に、緊急事態管理の概要、協調、応用及び医療支援について同時通訳付きで東京都に引き続き、神戸で行った。研修内容はテープ起こしにより日本語訳を完成し、関係機関に配布した。

災害医療資機材の整備

兵庫県独自で災害拠点病院に救護班が携行する医療資機材、医薬品を配備していたが、その管理、更新が難しいため、資金面の補助に変更した。

「国際防災・人道支援協議会（減災同盟）」発進

二〇〇三年八月一日、ＨＥＭＣは後方支援を担う神戸赤十字病院とともに、神戸市中央区のＨＡＴ

神戸（東部新都心）に基幹災害医療センターとして開設された。

建物は免震構造で、地下部分に用水をためる受水層を持ち、神戸赤十字病院の屋上にヘリポートを有している。また、海に面して「なぎさ公園」があり、防災拠点となっているのをはじめ、船が接岸できる桟橋が整備されており、海からの避難も可能である。

ＨＥＭＣは、平時には三十床の救命救急センターとして県下の重症傷病者の治療に当たる一方で、プレホスピタルケアとしてドクターカーの運行、医師同乗の救急ヘリによる患者受け入れなど、災害に備えている。

ドクターカーの出動は、二〇〇四年度九百三十二件、二〇〇五年度六百五十五件で、うち収容はそれぞれ三百八十件、三百六件であった。その後も五百件程度出動している。医師・看護師同乗による救急ヘリ患者搬入は、それぞれ四十一件、三十七件であった。その後も三十～五十件程度出動している。

災害時には情報指令センターとして機能し、患者受け入れは神戸赤十字病院とともに平時のほぼ倍に当たる六百床の病院として機能するよう計画されている。

海沿いに兵庫県こころのケアセンター、東側には日赤兵庫県支部、血液センター、国の合同防災庁舎、人と防災未来センター、国際協力機構関西国際センター、世界保健機関等が

ＨＡＴ神戸に立地する救急・災害医療関係機関

入居しているＩＨＤビルが並んで建てられている。

このＨＡＴ神戸に立地する防災関係機関が有機的な連携を図るため、国際防災・人道支援協議会（減災同盟）を作っている。

参加機関は当初十四機関であったが、現在は、ＨＥＭＣ、アジア太平洋地球変動研究ネットワーク、アジア防災センター、神戸地方気象台、神戸赤十字病院、国際エメックスセンター、国際協力機構関西国際センター、国際防災復興協力機構支援プラットフォーム、国連国際防災戦略事務局駐日兵庫事務所、国連人道問題調整事務所神戸、世界保健機関健康開発総合研究センター、地球環境戦略研究機関関西研究センター、日本赤十字社兵庫県支部、人と防災未来センター、兵庫県こころのケアセンター、兵庫県立大学防災教育センター、ひょうご震災記念21世紀研究機構、兵庫耐震工学研究センターの十八機関である。

二〇〇五年一月に神戸で国連防災世界会議が開催され、ＨＥＭＣ、国際協力機構兵庫国際センター（当時）、世界保健機関健康開発総合研究センターの国際防災支援協議会三機関とＮＧＯの災害人道医療支援会（ＨｕＭＡ）がパブリックフォーラム「災害医療における国際協力」を主催した。

まさに「国際防災・人道支援協議会（減災同盟）」の発進と言えよう。その中核的役割を担うのがＨＥＭＣだ。

行政的役割担う

基本的には、災害救急医療システム整備室が発展的に解消され、ＨＥＭＣが引き継ぎ、行政部分は、情報指令センターが担うことになった。室長は中山伸一副センター長が兼務している。

災害時の指揮命令を円滑に行うため、兵庫県災害救急医療システム運営協議会を定期的に開催している。専門部会として、地域医療情報センター部会、防災搬送部会、地域部会がある。

二〇〇四年、台風23号但馬地方洪水災害で十災害拠点病院が救護班を派遣したことから、兵庫県災害拠点病院連絡会を開催した。翌二〇〇五年、ＪＲ福知山線脱線事故の際は、大阪をはじめ近畿の災害拠点病院の応援が必要であったため、近畿地区基幹災害拠点病院連絡会を、さらには、引き続いて近畿地区ＤＭＡＴ（災害派遣医療チーム）連絡協議会を開催することにした。

災害医療コーディネーター研修と災害医療従事者研修は、ＨＥＭＣ開設後は情報指令センターが行っている。また、国際協力機構の委託を受け、海外からの研修生に対するアンデス研修（中南米災害医療研修）を行っている。

一番大きな訓練はＤＭＡＴ研修である。東京の国立病院機構災害医療センターで行われていた研修を、一年半後の二〇〇六年九月からＨＥＭＣでも始めた。一回五十名、四日間のコースを年十回行っている。

「ＨＥＭＣ救命救急センター」は、それまでの実績が認められ、二〇〇六年六月に、大学病院以外では二番目の「高度救命救急センター」に指定された。

災害医療コーディネーター研修を見学するアンデス研修員

災害への対応

ＨＥＭＣが対応した災害は、兵庫県内では人為災害三件、自

然災害二件である。

人為災害は、ＪＲ福知山線脱線事故（二〇〇五年四月二十五日）、中国自動車道交通事故（二〇〇六年二月）、明石海峡海難事故（二〇〇八年三月五日）の三件を経験した。本稿では、ＪＲ福知山線脱線事故の対応について述べる。

九時十八分、ＪＲ福知山線塚口駅―尼崎駅間で発生したこの事故は、当日の夕刊記事に「死者が三十七人」と報道された。しかし、実際は百七人にのぼった大惨事であった。

尼崎消防局からのドクターカー出動要請を受けて、最先着救護チームの小林誠人医師が現地医療対策本部長として指揮をとり、駆けつけた医療機関がトリアージと応急処置を行った。情報指令センターとして大阪の災害拠点病院に収容を依頼するとともに、航空隊にヘリコプター搬送を依頼した。

ＪＲ福知山線脱線事故の現場

その後、宮本哲也医師を隊長とする第二陣を派遣して重傷者四名をヘリで収容。第三陣は、中山副センター長らが、がれきの下の負傷者の医療にあたった。この第三陣は翌朝まで活動を継続した。

一方、尼崎消防局から「緊急搬送要請」により、関係者が情報指令センターに参集。センターへの患者受け入れや災害拠点病院への連携をとるなど、重要な役割を果たした。

この事故で、「フェーズ０」（初動体制の確立：おおむね災害発生後二十四時間以内）の初期段階からドクターカーが現地に駆けつけ、各医療チームとの連携で本格的な医療活動が行われた。これは、

日本では初めてと言われている。

また、情報システムの「緊急搬送要請モード」が稼働し、神戸・阪神地域の病院端末のアラームが鳴り、患者受入可能人数の入力を呼び掛けた。これらの成果は、ＨＥＭＣだけでなく、全国における現場医療の充実に生かされていると確信している。

国内の主な自然災害は四件で、うち二件に救護班を派遣した。主な活動は次のとおりである。

①但馬地方洪水災害（二〇〇四年十月二十日）：十月二十二日～二十六日まで但馬地域にＨＥＭＣをはじめとする十の災害拠点病院とともに、救護班（医師二人、看護師四人、薬剤師一人他）を派遣。また、ヘリコプターで和田山から被災患者を受け入れた。

佐用町災害対策本部にて

②佐用町台風豪雨災害（二〇〇九年八月九日）：赤穂市消防本部から派遣されているセンターの松本守生事業課長が佐用町災対本部と顔見知りの関係にあったため、県の災対本部に適切な撤退時期を具申できた。

③新潟県中越地震（二〇〇四年十月二十三日）：国立災害医療センターチームの第二陣として十月二十四日～二十六日、神戸大救急部を加えた冨岡正雄救急部長を隊長とするチーム（医師二人、看護師二人等）をドクターカーで派遣し、神戸赤十字病院チームに引き継いだ。派遣に際しては、国立病院機構災害医療センターの辺見弘院長に貴重なご助言をいただいた。

④新潟県中越沖地震（二〇〇七年七月十六日）：医療救護活動並びに現地調査のため新潟県柏崎市に医療チーム（13人＝医師二人、看護師二人、調整員三人（救命士二人含む）、運転員三人）を派遣した。ＨＥＭＣと新潟刈羽総合病院による災害医療対策本部を立ち上げた。刈羽総合病院には二〇〇五年から国立災害医療センターで始まったＤＭＡＴ研修を受けたＤＭＡＴが全国から参集した。

新潟県中越沖地震で全国から集まったDMAT

中越地震で派遣した医師、看護師らは、事前情報の不足や頻発する震度5弱クラスの余震、睡眠不足など、計り知れないストレスにさらされた。救援者のＰＴＳＤ（心的外傷後ストレス障害）やメンバーの離職もあり、ＨＥＭＣも危機に陥ったことは否めない。災害医療の課題が浮き彫りになった事例である。

その後、新潟県中越沖地震では、ＨＥＭＣのスタッフも中越地震の課題を克服して充実したことを追記しておきたい。

また、世界の様々な国の災害に対しても、国際緊急援助隊（ＪＭＴＤＲ）もしくはＮＧＯ「ＨｕＭＡ」の一員として派遣した。

イランバム地震（二〇〇三年四月）、スマトラ沖津波でのスリランカ（二〇〇四年十二月）、パキスタン地震（二〇〇五年十月）、インド

ハイチ地震の医療現場

ネシア中部地震（二〇〇六年五月）、四川大地震（二〇〇八年五月）、ハイチ地震（二〇一〇年一月）、そして最後の海外派遣は、ニュージーランド地震のクライストチャーチ（二〇一一年二月）である。

この地震のちょうど一カ月後、歴史的な災害となった東日本大震災が起こった。

東日本大震災－ＨＥＭＣチーム出動

東日本大震災発災直後に立ち上げた災害対策本部

二〇一一年三月十一日、未曾有の大震災に伴い、ＤＭＡＴ隊員に待機要請がかかった。発災直後に情報指令センターで幹部職員全員が集まって災害対策本部を立ち上げ、ＤＭＡＴ派遣の準備を進めていた。ちょうどそのころ、ＨＥＭＣ救急部長であった冨岡医師が高槻リハビリテーション病院から飛んできてくれ、月曜の朝まで不眠不休で諸準備を助けてくれたのはありがたかった。

ＨＥＭＣチームメンバーは中山副センター長を隊長に、上田泰久医師、津田雅美看護係長、大西毅看護師、中田正明放射線技師、安部雅之事業係長で、出動要請を今か今かと待っていた。しかし、自衛隊機の調整に時間がかかり、センター出発は午前三時、伊丹空港離陸が午前七時になった。

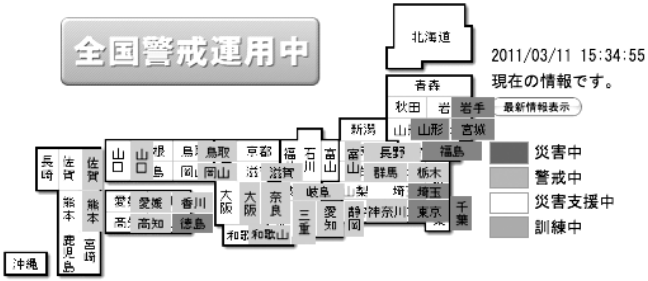
到着した花巻空港には全国から参集したＤＭＡＴ六十八隊、三百人を超える医療者が参集、ＳＣＵ（広域搬送拠点臨時医療施設）

を立ち上げた。

花巻空港に運ばれた傷病者は百三十四人にのぼる。中山副センター長は全体の統括ＤＭＡＴとして、中田放射線技師はその右腕として花巻空港に残り、重症傷病者を自衛隊機で千歳、羽田、秋田空港に広域搬送するミッションを行った。

上田医師、津田看護係長、大西看護師、中田放射線技師、安部事業係長は県立釜石病院で病院支援

花巻空港ＳＣＵ



状況	都道府県	発災/切替日時	メッセージ	支援先/支援要請先	最終更新日時
災害	岩手県	2011/03/11 15:00:00			2011/03/11 15:34:06
	宮城県	2011/03/11 14:30:00	大地震発生	北海道、青森県、岩手県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、新潟県、富山県	2011/03/11 15:24:01
	山形県	2011/03/11 15:17:00	本日３時前後に、宮城県北部を震源とする地震が発生しました まだ余震が続いている状態です、ご注意下さい		2011/03/11 15:21:00
	福島県	2011/03/11 15:00:00			2011/03/11 15:21:00
	埼玉県	2011/03/11 14:46:00	埼玉県内震度６弱地震		2011/03/11 15:13:27
	千葉県	2011/03/11 15:15:00	県内震度６弱　被害情報を入力してください		2011/03/11 15:15:50
	東京都	2011/03/11 15:11:00	東京都内で震度５強の地震を観測したため災害モードに切り替えます。		2011/03/11 15:11:26
	徳島県	2011/03/11 15:13:00			2011/03/11 15:13:58

東日本大震災発災時の「広域災害救急医療情報システム」

の任に就いた。ＨＥＭＣチーム以外に五チームが派遣されていたが、上田医師は全体のチームリーダーとして活動した。

ＤＭＡＴは四十八時間のミッションである。そこで、撤収を行うための第二班を十三日の日曜日に派遣することにした。メンバーは松山重成救急部長をリーダーに、中山晴輝医師、境加奈子看護係長、鎌本織江看護師、安藤和佳子薬剤師の五人である。十三日夕、大阪府がチャーターしたマイクロバス二台に、大阪府立急性期総合医療センターチームと一緒に出発した。大阪府立チームは仙台医療センターへ向かい、わがＨＥＭＣチームは、二十時間をかけて花巻空港ＳＣＵに到着した。

今回の災害が想像を絶する広範囲津波災害で、四十八時間を過ぎても救出患者がおり、劣悪な環境で慢性疾患が増悪した。新たな疾病を発症した患者が広域搬送を求めて集まり、治療を打ち切ることができず、撤収は困難を極めた。ＤＭＡＴ隊員も疲労困憊しきっていた。隊員の安全も確保しなければならないのが鉄則だ。

そこで情報指令センターでは、県医務課に大型バスをチャーターしてもらい現地に向かう一方、秋田空港からの飛行機とそこまでのタクシーを必死で確保した。里心がつくようにと留守家族にも電話をしてもらったほどである。十五日火曜日に釜石チームが帰還し、中山医師をはじめ残ったメンバーで花巻空港ＳＣＵを花巻消防局に移し、医療資機材をはじめとする荷物をバスに積み、撤収が完了した。全員が無事帰還したのは十七日であった。

この間、情報指令センターに集まった職員は当センターのみならず、兵庫県、近畿地区ＤＭＡＴの後方支援を行った。また高度救命救急センターの機能も落とすことなく、高度医療を提供し続けた。

その後も原淑恵脳神経外科部長が神戸赤十字病院救護班第三班の隊長として、釜石で救護所診療、

巡回診療を行い、鵜飼卓顧問が理事長を務めるＨｕＭＡ活動サイトを宮城県志津川町に決め、甲斐聡一郎医師が三週間にわたり救護活動を行い、イスラエルチームとのコラボレーションの中心を務めた。中山副センター長は、宮城県石巻赤十字病院、仙台市役所で災害医療コーディネーターとして活躍した。

二〇一一年六月十七日、兵庫県災害医療従事者研修会（東日本大震災救護班派遣報告会）を開き、ＤＭＡＴ、ＪＭＡＴ、ＮＧＯ「ＨｕＭＡ」、日赤、災害拠点病院、県立病院それぞれが成果や課題を報告。その内容を「東日本大震災　兵庫県のＤＭＡＴと救護班等の活動報告－２０１１・３・11～６・29－」（二〇一二年一月）と題して一冊にまとめた。

十月六日、兵庫県災害救急医療システム運営協議会地域医療情報センター部会で、十医療圏域での地域災害救急医療マニュアルの改訂が提言された。

防災・搬送部会では消防防災ヘリコプター運航調整会議が開催され、ドクターヘリとの調整も図られることになった。

ドクターヘリ 本格運用へ

ヘリコプター救急搬送体制検討委員会の委員長を務めた小澤は、七名の委員とともに議論を重ねた経験から、ドクターヘリの充実に向けた取り組みを述べたい。

阪神・淡路大震災時には、ヘリコプター搬送がほとんど行われなかった。これを契機に、ヘリコプター搬送体制整備の必要性が大きく取り上げられるようになり、二〇〇一年四月からドクターヘリの本格運用が開始された。

兵庫県では、二〇〇四年に神戸市消防局のヘリ二機と兵庫県防災ヘリ一機の三機一体運用により医師と看護師が同乗するドクターヘリ的運用が開始された。この救急ヘリ患者搬入は、二〇〇四年四十一件、二〇〇五年三十七件で、その後も三十～五十件程度あったが、全県対応とは言いながら県北部、県西部の地域までカバーすることは困難であった。

二〇〇五年のＪＲ福知山線脱線事故では消防防災ヘリにより十数名の患者搬送が行われ、阪神・淡路大震災時と比較すると格段の進歩が認められた。一方で、消防防災ヘリが救急専用ヘリではなく救助や消火活動など多目的用途で運用されることから、救急医療専用ヘリコプターの必要性が指摘されるようになった。二〇〇七年にドクターヘリ特別措置法が制定されたのち、全国に多くのドクターヘリが配備され、救命率の向上や後遺症軽減の効果が実証された。

兵庫県には二〇一〇年四月に京都府北部、兵庫県北部、鳥取県北部を運行範囲とする豊岡病院ドクターヘリが導入された。小林誠人救命救急センター長自らが搭乗し、初年度出動件数は八百四十七件と全国最多の出動件数で、その後も一千件程度出動し、全国最多を維持している。翌二〇一一年四月には、「三府県ドクターヘリ」として関西広域連合に事業移管された。

関西七府県（兵庫県、京都府、大阪府、滋賀県、和歌山県、鳥取県、徳島県）と四政令指定都市（神戸市、京都市、大阪市、堺市）で構成する関西広域連合では、救急医療の需要が増大しているのを受けて、ドクターヘリの導入を積極的に進めている。徳島県と大阪府のドクターヘリは、二〇一三年四月に事業移管された。

さらに、県西部の地域をカバーするため、二〇一一年十二月、ヘリコプター救急搬送体制検討委員会で、兵庫県播磨地方にドクターヘリを導入することを提言した。基地病院に県立加古川医療センタ

ー、準基地病院に製鉄記念広畑病院が決まり、給油施設がつくられた。その後、県立姫路循環器病センターにヘリ離着陸場が整備され、三つの救命救急センターが協力し、二〇一三年十一月、兵庫県ドクターヘリとして運航することになった。翌二〇一四年四月、関西広域連合に事業移管された。

現在では、関西広域連合管内の和歌山県ドクターヘリとも緊密な連携を図り、五機のドクターヘリが運航している。

神戸赤十字病院との連携

神戸赤十字病院とＨＥＭＣは、阪神・淡路大震災で国内外の多くの人々に助けていただいたご恩に報い、新たな災害に備えるため、兵庫県の基幹災害医療センターとして設立された。開設は、二〇〇三年八月のことである。小川恭一院長は「ＨＡＴ神戸から世界に向けて発信する病院」という高い理想を掲げた。翌二〇〇四年十月、稼働病床は許可病床である三百十床に増床した。

台風23号但馬地域洪水、新潟県中越地震が相次いで発生したのも十月のことであった。小川は、赤十字の西日本における災害対応の中心として初めて配備されたＥＲＵ（現地でテントの救護所が直ちに開設できる車）を出動させた。

二〇〇五年のＪＲ福知山線脱線事故にも救護班を派遣し、中等症の患者一名を受け入れた。

二〇〇六年、黒タッグ（死亡）とされた遺族の悲しみに対処するため、村上典子心療内科部長が中心となって、ＤＭＯＲＴ（災害死亡者家族支援チーム）を立ち上げた。しかし経営的には苦しく、この間、九十二病院中下から六病院の指定病院（二〇〇五年）となり、臥薪嘗胆を強いられる。

二〇〇六年四月一日付けで、守殿貞夫が院長に着任。守殿院長は「地域から選ばれる病院、職員が働いてよかった病院」を唱えつつ、一方で、ＤＰＣ制度（急性期入院医療に係る診断群分類別包括評価）Ⅱ群を目指すという厳しい目標を掲げた。

佐用町洪水災害（二〇〇九年）には継続的に救護班を派遣した。国際協力に関しても、ウガンダ、フィリピン、ハイチ等に職員を派遣した。二〇一〇年電子カルテ導入、病院機能評価Ｖｅｒ６を取得し、二〇一一年には東日本大震災の救護活動に取り組みながら須磨診療所を除く本体黒字を達成した。

小澤が副院長として全国赤十字副院長会議に出席した二〇〇六年のことである。当時、日赤救護班は日本ＤＭＡＴとは別に派遣することになっていた。しかし、災害急性期には日本ＤＭＡＴの一員として派遣することが必要であることを提案した。

その後、日本ＤＭＡＴの主要メンバーに日赤職員が多く占めるようになったこともあり、派遣が現実のものとなったのは実に感慨深い。さらに、日赤ＤＭＡＴ研修と呼ばれる三日間の救護班研修の一部を、日赤本社に次いで兵庫県支部でも行うようになった。小澤も院長就任後、特別講師として三年連続で参加している。

二〇一二年四月、小澤が神戸赤十字病院長になり、この年も全体黒字であった。

二〇一三年一月十七日から十九日に、ＨＥＭＣ、神戸赤十字病院の実績が評価され、両病院主催、小澤が会長となり、第18回日本集団災害医学会を神戸の地で開催した。

二〇一四年、大学病院と同程度の高度な診療機能を持つとされるＤＰＣⅡ群病院に昇格した。これは全国で九十九病院、赤十字九十病院中十四病院で、兵庫県でも五病院しかなく、三百床クラスの病院では全国で三病院しかない。

神戸赤十字病院とＨＥＭＣが協力し、災害医療、救急医療分野で日本のみならず、世界でリーダーシップを発揮できるように成長することを念じてやまない、小澤修一の使命に違いない。

参考文献

鵜飼卓「災害救急医療の取り組み」『阪神淡路大震災：復興10年総括検証・提言報告』（復興10年委員会、二〇〇五年）

『兵庫県災害医療センター　活動報告書２００５・２００６』（ｐ五四－ｐ七一）

近藤久禎「地震：わが国の震災時の医療対応体制について」『大規模災害医療』（永井書店、二〇〇七年、ｐ四一二－ｐ四二二）

小澤修一、中山伸一、冨岡正雄他『ＪＲ福知山線脱線事故に学ぶ病院の災害対応　集中治療の明日を創る』（二〇〇七年、ｐ一八－ｐ二二）

『ＪＲ福知山線列車事故における現地医療活動について』http://www.hemc.jp/pdf/jrfukuchi.pdf

『中国自動車道交通事故検証報告書』http://www.hemc.jp/pdf/chugokuhokoku.pdf

『明石海峡海難事故事案検証報告書』http://www.hemc.jp/pdf/akasikaikyou.pdf

小澤修一、中山伸一、冨岡正雄、松山重成、臼井章浩、黒川剛史、鵜飼卓『災害救急医療システムの構築、医療と地方行政（消防、県災害対策本部）との連携』（日本集団災害医学会誌、二〇一一年、一六：ｐ二〇五－ｐ二一二）

小澤修一「災害発生時における応急医療－医療機関の確保と救急診療」『災害対策全集　２応急対応』（ぎょうせい、二〇一二年、ｐ一四八－ｐ一五一）

小澤修一「医療の復興－広域医療支援体制の整備－隣県との協定や医療と消防などとの連携」『災害対策全集３復旧・復興』（ぎょうせい、二〇一二年、ｐ二〇六－ｐ二一一）

兵庫県災害医療センター『兵庫県 東日本大震災　兵庫県のＤＭＡＴと救護班等の活動報告－２０１１・３・11～６・29－』（二〇一三年、ｐ一－ｐ一三五）

小澤修一「会長講演 創業は易く守成は難し－人生万事塞翁が馬－」『第18回日本集団災害医学会学術集会開催記念誌』（二〇一三年、ｐ四七－ｐ六六）

第六章

兵庫行動枠組と国際防災分野の発展

松岡 由季

ⓒ国連広報センター

著者略歴

松岡　由季（まつおか・ゆき）

国連国際防災戦略事務局（ＵＮＩＳＤＲ）駐日事務所代表

ニューヨーク大学大学院修士号取得

京都大学大学院地球環境学博士号取得

略歴

二〇〇二年～　在ジュネーブ国際機関日本政府代表部（外務省）国際人権分野専門調査員

二〇〇四年～　ＵＮＩＳＤＲ本部　第二回国連防災世界会議特別ユニット・プログラムオフィサー

二〇〇五年四月～　ＵＮＩＳＤＲ事務局長特別補佐官

二〇〇八年一月～　ＵＮＩＳＤＲ駐日事務所（在神戸）着任

二〇〇九年～　ＵＮＩＳＤＲ駐日事務所代表

国連防災世界会議の兵庫開催

はじめに

二〇〇〇年に国連国際防災戦略事務局（ＵＮＩＳＤＲ：The United Nations secretariat for International Strategy for Disaster Reduction）が設立された頃、防災分野の重要性は国際的にはまだ強く認識されておらず、国際的な議論の潮流の中で優先分野とは言えない状況であった。

ＵＮＩＳＤＲは国連システムの中では比較的新しい組織である。ＵＮＩＳＤＲ設立前には国連として「国際防災の十年（ＩＤＮＤＲ：International Decade for Natural Disaster Reduction）」という期間限定のプログラムがあり、その十年が終了する際に防災というアジェンダを国連として長期的に推進していくべきとの認識から、十年間のプログラムを継承する組織としてＵＮＩＳＤＲが設立された。ＵＮＩＳＤＲは持続可能な開発に不可欠な要素としての防災の重要性を高め、自然災害による被害・損失の減少、災害リスクの軽減と災害に強い国やコミュニティの構築を目指し、防災政策・技術の促進、防災に関する国際協力の調整、防災文化構築と防災意識高揚を任務としている機関である。

本部をジュネーブに構えるＵＮＩＳＤＲは国連の防災担当部局として、国際防災協力の枠組み構築、調整のための触媒的役割を果たすとともに、各国政府の防災政策実施を支援し、多くのパートナー機関とともに防災政策の実施推進、進捗状況のモニタリングなども行っている。地震や台風といった自然現象は止められないが、いろいろな自然災害（natural hazards）が社会に与える影響について対

策を講じ、人的・社会的・経済的な被害の規模を軽減することが防災政策の目的である。自然災害による被害は、社会やコミュニティの脆弱性に深く関わっている。防災とは環境、開発、教育をはじめ、様々な分野に関わる分野横断的な課題であり、各国政府及び世界中の様々な機関の取り組みに防災の視点を取り入れることが重要である。ＵＮＩＳＤＲは国連システム内においても、触媒的役割を担っている。国連の各機関は開発、環境、教育などそれぞれ専門分野をもって活動しているが、それらのグローバルレベルや地域レベルでの活動の中に防災の視点や取り組みを主流化するというのもＵＮＩＳＤＲの重要な役割のひとつである。

大きな転換期となったのは、二〇〇四年十二月二十六日に起こったスマトラ島沖地震と、その数週間後の二〇〇五年一月に国連が主催する会議で、国連総会決議に基づきＵＮＩＳＤＲが開催事務局を務め兵庫県神戸市で開催した第二回国連防災世界会議である。

国連防災世界会議直前に起きたスマトラ島沖大地震

「スマトラ島沖で大きな地震と津波があった。プレスブリーフィングの準備が必要だ。三週間後の世界会議においてどのように扱うか調整が必要だ」。二〇〇四年も年末が近づき、ＵＮＩＳＤＲ本部のあるジュネーブではクリスマス休暇中の同僚も多くいる中、世界会議に向けての準備プロセスは最終段階に入っていた。十二月二十六日朝、サルバノ・ブリセーニョＵＮＩＳＤＲ事務局長、ジョン・ホレケンス国連防災世界会議コーディネーターをはじめとした主なスタッフの間で、情報収集と世界会議に向けての調整について緊急に話し合いがもたれていた。

同日中にＵＮＩＳＤＲが発出したプレスリリースでは、インド洋での津波早期警報システムの構築

の重要性、また早期警報システムの重要性が世界会議において重要な議論項目の一つとして取り上げられるとの言及がなされた。また、世界会議ではインド洋津波警報システム構築に向けた議論を促進するための特別会合も開催された。

松岡は国連防災世界会議が開催される約一年前の二〇〇四年から国連職員としてUNISDRの本部に勤務していた。UNISDRでの最初のポストは二〇〇五年開催予定の国連防災世界会議にむけてのプロセスを担当する特別ユニットのプログラムオフィサーであり、世界会議プロセスに中心的に関わることになった。この会議が行われる数週間前の二〇〇四年十二月にスマトラ島沖地震が起こったこともあり、防災分野に対する国際社会の対応が注目され、政治的関心が高まった。

当初予定していた規模よりもはるかにハイレベルで大規模な会議となり、成果文書である兵庫行動枠組（HFA）P一七三参照もハイレベルのコミットメントのもと、非常に包括的な内容が採択されるに至った。当初は防災を担当している各国省庁の高級事務レベルの会議になることが想定されていたが、結果的には百六十八カ国の政府代表、七十八の国際機関、百六十一のNGO団体、また五十名以上の大臣が参加した。また、一般の人々が参加することができるパブリック・フォーラムには、延べ四万人以上の市民などが足を運んだ。

世界会議は二〇〇五年一月十八日から二十二日の五日間開催され、会議の成果としては、一九九四年に開催された第一回国連防災世界会議（横浜）にて策定された「横浜戦略」の点検結果を踏まえ、「兵庫行動枠組」と「兵庫宣言」の二つの成果文書が採択された。「兵庫行動枠組2005-2015：災害に強い国・コミュニティの構築」（HFA）は、防災・減災に関する包括的行動指針であり、現在、各国の防災政策を推進するうえで取り組みの中心となっている。国連の連携を推進する力を利用して、

第２回国連防災世界会議（2005年１月　兵庫県神戸市）

各国政府及び国際機関や地域機関といった支援機関が同じ枠組を通して、実施または連携を行うことで、より効果的な支援・連携・調整が可能となるという意味で、ＨＦＡは重要な役割を果たしている。

ＵＮＩＳＤＲは防災政策の推進をこの枠組を中心に行うとともに、ＨＦＡの実施進捗のモニタリングも行っている。ＨＦＡは二〇一五年までの十年間の行動枠組であり、防災は長期的に取り組んでいかなければならない地球規模の課題であることを踏まえ、ＨＦＡの実施状況や成果、新たな課題を認識した上で、二〇一五年以降も継続して国際的な枠組と防災協力の体制を強化してゆく必要がある。

開催三週間前にインド洋大津波のような大きな災害が起きたこともあり、世界会議開催直前にさまざまな調整が必要となった。もともとＵＮＩＳＤＲ内の世界会議プロセスの特別ユニットは少人数だったため、充実していたが非常に忙しく、松岡自身も最後の数カ月で睡眠時間も食べる時間もあまりなかったため、約七キロ痩せた。大変な仕事ではあったが、結果としてとても成果が大きい仕事に携わることができ、二〇〇五年を境に防災分野の重要性が世界的に非常に高まったと言える。

もちろんスマトラ島沖地震のような大きな災害が起きてしまったことで各国政府の政治的な認識が強まったということもある。それまでは、防災は限られた専門家たちが扱っている分野であり、優先課題になりにくいと

いう現実があったが、各国での政治的重要性が高まったことと、様々な分野を担当している政府機関、国際機関、多くの異なるアクターのレベルで防災に対する認識が高まり、また連携して活動していくためのツールとしてＨＦＡが採択されたという点で、二〇〇五年は大きな転換期になったと言える。

採択後、ＨＦＡは非常に重要な役割を担い、世界の防災分野の進捗につながっている。松岡個人としてもこのようなプロセスに国連職員として従事したことは、貴重な経験であり、また母国である日本での開催ということもあり、熱意とやりがいにつながっていた。天皇皇后両陛下の御臨席のもと世界会議の開会式が行われ、政府間全体会合では小泉純一郎総理（当時）が開催国ステートメントを行うなど、国際的な防災分野の発展に向けた日本の積極的な取り組みや貢献への決意が大きく示された場であった。松岡が個人的にもっとも印象に残っている場面の一つは、世界会議の際に、天皇皇后両陛下とヤン・エグランド国連事務次長など国連幹部との間の会談で通訳をしたことであった。

二〇〇五年以降の国際防災分野の発展

兵庫行動枠組とＵＮＩＳＤＲの役割拡大

「ＵＮＩＳＤＲは弱小機関だ」。国連防災世界会議開催やＨＦＡの採択前には、よく聞かれたＵＮＩＳＤＲに対する批評であった。しかし、二〇〇五年の国連防災世界会議及びＨＦＡ採択後、ＵＮＩＳＤＲによる成果や役割への認識も高まり、また国連総会決議によるＵＮＩＳＤＲのマンデートの拡大、職員の増員などいろいろな意味で強化され、ここ数年ではこのような言葉を聞くことがめっきり無く

なった。ＵＮＩＳＤＲの前身であるＩＤＮＤＲ時代から勤務している古株の同僚が、「二〇〇五年以前は『ＵＮＩＳＤＲって何？　どこにあるの？　ＮＧＯ？』という言葉を会議に出るたびに聞いていたが、二〇〇五年以降は、多くの会議に参加する中で、『あのＵＮＩＳＤＲで働いているのか？』と言われるようになった」と話をしていたことが印象深い。

ＵＮＩＳＤＲはＨＦＡの実施を推進するとともに、その進捗モニタリングも行っている。二〇〇五年以降、進捗モニタリングを含め、実施推進のためのメカニズムを構築してきた。その重要な要素が以下である。

・防災グローバルプラットフォーム：二〇〇五年以降、二年毎に本部のあるジュネーブで開催している防災に関する国際会議。国連加盟国政府だけでなく、マルチ・ステークホルダーの参加を推進し開催している。

・国連加盟国によるＨＦＡ国内進捗報告書の提出：二年サイクルで、ＵＮＩＳＤＲが提供するガイダンスと所定フォーマットに基づき、各国連加盟国政府が国内実施自己評価を目的として提出する報告書。

・地域プラットフォーム：地域ごとの防災に関する課題や協力に関して議論するために防災に関する地域プラットフォームをＵＮＩＳＤＲの地域事務所が中心となって二年毎に開催し、地域ごとのＨＦＡ実施推進、課題の議論、協力の推進などを行っている。

・国連世界防災白書（Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction）の発行：二年毎にＨＦＡ国内実施報告書や地域別・テーマ別の議論・課題を多くのパートナー機関との協力のもと分析し、ＵＮＩＳＤＲが発行している報告書。

ＵＮＩＳＤＲは、教育、環境、開発など様々な分野に防災の視点を取り入れていくという防災の主流化を目的としていることから、ＵＮＩＳＤＲとして単独で何かプロジェクトをするというより、他の機関が実施するプログラムに防災の視点を取り入れるよう働きかけることで主流化し、より大きなインパクトが実現できると考えている。ＵＮＩＳＤＲは正規の職員は百人程度しかいない小さい機関だが、他の機関と連携することによってリーチを広げており、各国政府、国際機関、地域機関だけではなく、ＮＧＯや学術研究機関との連携が進展している。最近では、学術研究機関では研究結果をより政策に結びつけることで研究成果を役立てたい、また研究成果のインパクトを与えられるところにつなげたいというニーズがある。

一方、政策や対策を講じる上で、いろいろな研究成果は政策決定のための有用な情報となる。学術研究に携わる人々と、実際に政策に携わる人々との間に距離があるのも事実である。そのようなニーズとデマンドを結びつけるという意味でも、世界の防災能力向上を目的とした国連の調整及び推進力というのは意義がある。ＵＮＩＳＤＲが二年に一度発行している国連世界防災白書は、多くの研究機関とも協力して作成し、政策意思決定者に有用な情報を提供することを一つの目的としている。多くのパートナー機関と協力、連携して防災への対策が強化されるというインパクトを与えていくということがＵＮＩＳＤＲの目的である。

防災・減災に対する意識は国ごとにかなりレベルが異なるというのが現状である。日本のように歴史的に数多くの災害に見舞われ、防災意識が比較的高い国もあるが、意識が高いとは言えない国も多くある。さらに地域ごとに災害の傾向には類似性がある。例えばアフリカでは深刻な干ばつの問題があるが、他の地域ではあまり深刻ではない。また、規模の大きな災害は一カ国だけでなく、隣接する

複数の国に影響を与えることも多々ある。このことからも地域ごとに災害対策を推進するために各地域機関と連携し、その地域の国々の防災対策を支援するというのは重要なアプローチになる。そのような意味からも、ＵＮＩＳＤＲでは地域ごとに課題を議論し、防災協力の調整や連携のためのメカニズム（地域プラットフォーム）の構築と強化を多くのパートナーとともに促進している。

兵庫行動枠組が果たした役割

ＨＦＡは、国際的な指針であり、共通の指針をベースに国際的な防災協力を発展させるツールとしてこの枠組が果たした役割は大きい。今や日本語でもカタカナで使用され始めている「レジリエンス」は、そのタイトルに既に使用されている。二〇〇九年に発行した防災・減災に関する用語集において、ＵＮＩＳＤＲでは「レジリエンス」を以下の通り定義している。「ハ

兵庫行動枠組の概要

期待される成果
本行動枠組の実施により今後十年で期待される成果は、災害による人的被害、社会・経済・環境資源の損失が実質的に削減されること
三つの戦略目標
持続可能な開発のための政策などに防災の観点を取り入れる
すべてのレベル、特にコミュニティレベルでの防災体制を整備し、能力を向上する
緊急対応や復旧・復興段階においてリスク軽減の手法を体系的に取り入れる
五つの優先行動
防災対策の実施のための制度的基盤を確保する
災害リスクを特定、評価、観測し、早期警報の精度を改善する
知識、技術、教育を活用した防災文化を構築する
潜在的なリスク要因を軽減する
効果的な緊急対応を行うために事前準備を強化する

ザードに曝されたシステム、コミュニティ、あるいは社会が、基本的な機構及び機能を保持・回復することなどを通じて、ハザードからの悪影響に対し、適切なタイミングで、効果的な方法で抵抗し、それを吸収・受容し、またそこから復興する能力」。

「Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities」というのがＨＦＡの正式名称である。ここで含まれるレジリエンス（Resilience）は、包括的な防災能力のことであり、そのレジリエンスを構築するために、ＨＦＡは三つの戦略目標と五つの優先行動を掲げ、ハードとソフト両面の充実を提言している。

防災グローバルプラットフォーム
（2013年５月　スイス・ジュネーブ）

また、ＨＦＡは二〇〇五年の国連総会でも全国連加盟国に満場一致で承認されている。つまり、国連の全加盟国がＨＦＡを国内で実施することが要請されているのである。ＨＦＡは、各国政府が災害リスク軽減の効果的な対策を講じる第一義的な責任を負うとしながらも、同時に世界規模の相互依存が増大する中、国際協力や多くのアクターの重要性も強調している。

その観点から、防災能力の向上には中央政府だけでなく、多くのアクターが関わる必要性を踏まえ、ＨＦＡの実施メカニズムはマルチ・ステークホルダーの参加を推進しており、防災グローバルプラットフォームや地域プラットフォームをはじめ、このアプローチを推進することで、世界中で防災ア

クターの増加や防災・減災にいろいろな側面から従事するアクターの増加に大きな役割を果たしてきた。グローバルプラットフォームには、国連加盟国政府をはじめ、地方自治体、国会議員、民間企業、学術研究機関、女性、若者、子ども、障害者、高齢者、ＮＧＯ及び市民社会組織、コミュニティ団体などが参加して開催されている。

ＵＮＩＳＤＲ駐日事務所の開設

ＵＮＩＳＤＲ本部はジュネーブにあり、各地域機関や国際機関と連携して、防災政策支援を各国政府に対して行うため、アフリカ地域事務所（ナイロビ）、北アフリカ・西アジアを管轄するサブ地域事務所（カイロ）、ラテンアメリカ地域事務所（パナマ）、ヨーロッパ地域事務所（ブリュッセル）、そして、アジア太平洋地域は非常に広範囲なので、バンコクの地域事務所に加えて、中央アジアを管轄する事務所がアルマティ（カザフスタン）、大洋州地域を管轄するスヴァ（フィジー）事務所、兵庫県神戸市に駐日事務所がある。またニューヨークにもリエゾンオフィスがある。これらの事務所がその地域の各地域機関、国際機関と連携・協力し、その地域または国々の防災政策の推進を支援している。

二〇〇五年一月にＵＮＩＳＤＲが事務局を務め第二回国連防災世界会議を開催した際には、ＵＮＩＳＤＲは日本にオフィスを持っていなかった。ＵＮＩＳＤＲはそのマンデートから、本部以外のプレゼンスは、地域・サブ地域事務所として世界に約十一カ所であり、基本的にＵＮＩＳＤＲ自体は国レベルでの事務所を持たず、国連のカントリー・チームと連携するなどして、地域事務所からカバーし

ている。

「ＵＮＩＳＤＲのオフィスを神戸に開設する方向で準備をする必要がある」。二〇〇五年の世界会議後、松岡が事務局長特別補佐官となって二年が経つ頃、ブリセーニョ事務局長と頻繁に繰り返されてきた打ち合わせの中での議論に、その項目は上がっていた。結果として、自らがのちに代表に就任することになるとは予想せず、その開設準備を本部にて担当し、その後二〇〇七年十月、国際防災の日の機会を捉えて、ＵＮＩＳＤＲ駐日事務所（兵庫事務所）開設セレモニー及び開設を記念したシンポジウムを開催した。松岡は二〇〇八年一月に着任し、二〇〇九年に駐日事務所代表に就任した。

2007年10月ＵＮＩＳＤＲ駐日事務所の開設セレモニー

ＵＮＩＳＤＲの駐日事務所として神戸のオフィスには主に二つのアプローチがある。一つは大きなアジア地域内に位置する事務所ということで、ＵＮＩＳＤＲアジア太平洋地域事務所であるバンコクオフィスとともに多くのパートナー機関と協力して、アジア地域のＨＦＡ及び防災協力推進のためのプログラムを実施するという側面と、もう一つはＵＮＩＳＤＲによる活動をさらに強化・充実させるために、特に日本政府や日本を拠点とする多くの防災関連機関との防災協力推進、パートナーシップ構築のためのリエゾン的な機能を果たすという側面がある。日本は地理的に多くの自然災害を経験してきた国であり、その経験を通して

防災政策に関わる組織、制度や法整備、技術を改善・進展させてきた。

例えば、関東大震災、伊勢湾台風、阪神・淡路大震災などからの経験と教訓を生かしながら、日本の防災対策は進展してきた。また、防災教育、防災分野での研究や技術開発、早期警報システムなども多くの国と比較しても高い水準にあると言える。日本の防災教育に関する事例は国際的にも頻繁に優良事例として紹介されている。また、国家レベルでは多くの関係省庁が携わり防災政策に取り組む必要があるが、国によっては分野横断的な防災の課題に取り組む防災政策を担当する組織そのものが整備されていない国もある。そのような国々に対しては他の国の事例も紹介しつつ政策支援を行うが、防災に関する国内組織を整備する例として、日本の内閣府と中央防災会議のような組織を事例として挙げることもある。駐日事務所としても、日本の経験、技術、研究成果、知見、教訓をより国際的な防災協力に結びつけ、それらを世界の防災政策の向上に役立てるために、日本の防災関連機関との連携を強化するという側面がある。

兵庫行動枠組の実施推進

兵庫行動枠組実施進捗に関する分析

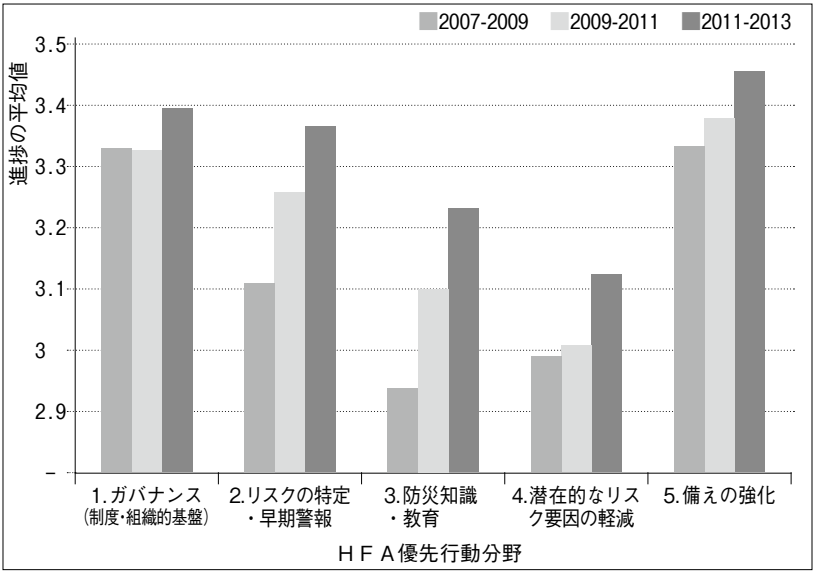
ＵＮＩＳＤＲが二年ごとに発行している国連世界防災白書では、同じく二年サイクルで各国政府から提出されているＨＦＡ国内実施報告書の分析を行っている。表に示される通り、二〇〇七年から二〇一三年の進捗状況を見ると、リスクガバナンス体制（優先行動１）や災害応急対応体制の強化（優

先行動５）は大きく進展している。ＵＮＩＳＤＲが国内での防災政策実施を推進するための重要な国内メカニズムとして提唱しているナショナル・プラットフォーム（国内委員会）の設立に関しても、そのようなメカニズムを持っている国は、二〇〇五年以前は二十カ国以下であったが、二〇〇五年以降、ＨＦＡの優先行動１においてその重要性が強調されており、その実施の進捗とともに増加し、二〇一四年現在では八十五以上の国が国内メカニズムを正式に設立するに至っている。

また、国連世界防災白書二〇一三年版で報告している通り、百二十一カ国が災害リスク軽減のための政策や法的枠組みを設定した。しかし、これらの制度的・法的システムは、ＨＦＡで要請されている包括的なものよりも、災害対応と備えに焦点があてられたままの例が多いという課題もある。

リスクガバナンス体制が大きく進捗する一

兵庫行動枠組（HFA）優先行動分野に対する2007年から2013年の進捗



（国連世界防災白書2013より）

方で、五つの優先行動の中でも、優先行動3（防災知識と教育）と優先行動4（潜在的リスク軽減）の達成度が低いことがわかる。特に、各国のリスクを考慮した投資（優先行動4）の達成度が低いことがわかる。国連世界防災白書二〇一三年版では、政策や制度的枠組の発展と、実際のそれらの実施においては大きなギャップがあると指摘している。

二〇一三年五月開催の防災グローバルプラットフォームへのインプットとしてＵＮＩＳＤＲが発行したＨＦＡ実施状況に関する報告書には、二〇〇五年以降明らかになった課題がいくつか指摘されている。例えば、社会の脆弱性（vulnerability）増大に加えて、都市化の進展や気候変動により人口や財産のハザードへの曝露（exposure）の増大、グローバル経済の進展により災害リスクにさらされる企業活動の拡大、地方自治体をはじめとした様々なステークホルダーの災害対応や予防活動における能力向上の必要性、災害リスクの特定や周知に、科学技術の進展を活用する必要性などである。

防災は未来への投資

「明日の食糧の心配をしている最貧国の人が、いつ起こるかわからない災害のために、防災に取り組むよう説得することなどできないのではないか」。そのようなコメントを耳にすることがある。しかしそうだろうか。実際に最貧国の災害常襲地では、貧困のスパイラル（悪循環）から抜け出せないという課題がある。そこに立ちはだかる大きな課題の一つは、開発努力や成果が災害により毎年被害にあっているということである。この悪循環を断つことこそが必要であり、その一つのアプローチが防災であり、ＨＦＡ実施に取り組むことであり、開発に防災を取り入れることである。

防災とはコストではなく未来への投資である。前述の国連世界防災白書の主要な目的は、防災がコ

ストではなく未来への投資であるということを示すための説得材料としての分析を試みている。例えば、二〇一一年版は、「災害リスクを明らかにし、開発を再定義する」をサブタイトルとし、防災への公共投資に焦点を当てている。二〇一三年版は、「リスクの共有から価値の共有へ：災害リスク軽減のためのビジネス・ケース」をサブタイトルとして、民間投資に焦点を当て発行された。

「二〇一五年の第三回国連防災世界会議での重要なメッセージは、防災に積極的な投資を行うことは、価値があるということを訴えることである。各国からのサクセスストーリーの事例を集め、成果については祝うべきだ」とマルガレータ・ワルストロム国連事務総長特別代表（防災担当）は、二〇一四年二月の来日中に開催された日本記者クラブでの記者会見においても述べている。

第三回国連防災世界会議の目的は、二〇〇五年の第二回会議で採択されたＨＦＡの総括を行い、その後継となる枠組をつくることである。ＨＦＡは現在、各国政府や国際機関だけでなく、東南アジア諸国連合（ＡＳＥＡＮ）などの地域機関にも広く採用され、世界で共有される防災の指針となっている。しかし、その実施進捗状況には国によって大きな差がある。例えば、アジア太平洋地域では、その国内実施を含めた多様な努力の結果、自然災害による死亡者数が格段に減少している国々がある。一方でアフリカのように、ようやく取り組み始めたばかりの国々が多い地域もある。このような状況を鑑みると、第三回会議で国連加盟国により採択される後継枠組は、ＨＦＡの包括的な内容をベースにしながらも、前述の二〇〇五年以降のＨＦＡの実施進捗状況や課題を考慮しながら、二〇〇五年以降新たに見えてきた課題を補足する形になるであろう。

後継の枠組を議論する際、重要になる要素の一つに、防災に取り組むアクターの拡大がある。ＨＦＡでは、子どもや女性、障害者をぜい弱な立場の人々と捉えている。しかし、地域コミュニティ

に密接に関わっている女性だからこそ可能な防災対策なども多くある。枠組採択以降、このような認識は高まりつつあり、今後はこうした人々を「アクター」としてさらに光を当てることが必要だ。また、防災では民間企業や地方自治体の果たす役割も大きい。第三回会議には彼らの参加も広く呼び掛けていくことになる。

かつて災害対策と言えば災害直後の緊急対応が中心であったが、ＨＦＡで強調されている通り、防災・減災の視点を多様な分野に取り入れることが重要だ。例えば、開発セクターと連携し、開発分野での防災の主流化を進めることが不可欠である。ミレニアム開発目標（MDGs）の目標年である二〇一五年を来年に控え、ポストMDGs策定に向けた議論も進んでいる。こうした指標の中に「防災」の観点を取り入れていくことも重要である。また自然災害の多い地域では、災害により開発成果が一瞬で失われることがある。二〇一二年の「国連持続可能な開発会議（リオ＋20）」では、極度の貧困の終焉のような持続可能な開発の主要目的の実現は、効果的なリスク管理なしには達成することはできないと強調された。ＵＮＩＳＤＲとしても、今後も「防災は人々の命を守ると同時に、将来の損失を軽減する未来のための投資だ」と粘り強く訴え続けていく必要がある。

地方自治体の防災アクターとしての重要性

二〇〇五年以降、防災・減災への意識高揚の観点から、ＵＮＩＳＤＲでは特定のテーマに焦点を当てた世界的なキャンペーンを実施してきた。二〇〇六―二〇〇七年は学校防災、二〇〇八―二〇〇九年は病院防災であった。二〇一〇年にスタートしたのが、災害に強い都市の構築キャンペーンである。これは、各国がＨＦＡ実施を進捗させる中で浮き彫りになった課題である、地方自治体の防災能力の

（左）ワルストロム特別代表から井戸知事へ防災チャンピオンの盾贈呈（2012年７月）
（上）松岡による井戸知事へのインタビュー（2012年３月）

向上に焦点を当てたキャンペーンである。このキャンペーンは当初それまでのキャンペーンと同様に二年の予定であったが、そのテーマの重要性とパートナー機関などからの要望もあり、ＨＦＡが期限を迎える二〇一五年まで延長された。二〇一四年八月現在で二千以上の地方自治体が世界中からこのキャンペーンに参加している。

このキャンペーンでは、防災・減災の取り組みの模範となるロールモデルとなる地方自治体を選定しており、また防災リーダーとして「防災チャンピオン」も認定している。兵庫県はロールモデルであるとともに、井戸知事がチャンピオンの一人として認定されている。ＵＮＩＳＤＲのトップであるワルストロム特別代表は、井戸知事を防災チャンピオンの一人として認定する理由として、「より安全な明日の構築に向けて、過去の災害からの知識・教訓を他の国やコミュニティと共有する努力を認識する」と述べている。

「日本国内だけを見ても、阪神・淡路大震災は都市の直下で、新潟中越地震は山間部で発生した地震であり、また、東日本大震災は津波被害であるなど、災害の様態は様々。それぞれ違った災害に対応した被災地同士が交流し、その経験や教訓

を交換・蓄積し、世界に発信することは、それぞれの被災地だけでなく世界にとって大変に有益と認識している」と井戸知事が発言する通り、キャンペーンの一環として二〇一一年にＵＮＩＳＤＲが行った、フィリピンの地方自治体の長を中心とした研修の一団が兵庫県を訪問した際にも兵庫県は協力し、地方政府間で学びあうことの重要性についても認識が高い。

二〇一五年国連防災世界会議に向けて

第三回国連防災世界会議で期待される成果

二〇一二年国連総会決議（６７／２０９）において第三回国連防災世界会議が二〇一五年に日本で開催されることが決定し、またＵＮＩＳＤＲが国連防災世界会議の事務局を務め、二〇一五年以降の防災に関する枠組策定に向けたプロセスを担当することが同決議により決定した。二〇一三年国連総会決議（６８／２１１）において、開催地を宮城県仙台市とし、開催日程を二〇一五年三月十四日から十八日とすることが決定するとともに、期待される会議の成果について以下の通り言及された。

フィリピンからの地方自治体の長を中心とした研修団
（2011年11月　兵庫県）

・十年間のＨＦＡ実施状況を評価する
・地域・国レベルで得られた経験を検討・考慮する
・二〇一五年以降の防災枠組を採択する
・採択される枠組へのコミットメントに基づく協力のあり方を特定する
・採択される枠組の定期レビューのあり方を決定する

ＵＮＩＳＤＲが二〇一三年十二月に発表した「二〇一五年以降の防災枠組検討のための要素の提案」には、これまでのグローバルプラットフォームや地域プラットフォームなど様々な議論を踏まえ、二〇一五年以降の枠組策定に向けた考慮事項について以下のような点を指摘したうえで、二〇一五年以降の防災枠組の重要な要素として、誘導原則（guiding principles）及び期待される成果・戦略目標・優先行動の再定義について考察している。

・多くの国で五つの優先行動について進展が見られた。とりわけ多くの低中所得国における経済成長や、早期警戒・災害予防・応急対応体制の強化により、少なくとも早期警戒が可能な、気象に関するハザードに対しては死亡リスクが減少傾向にある。
・しかしながら、災害に関連した経済的損失や損害は増え続けている。経済のグローバル化は成長をもたらした一方で、都市等の危険地域に集中したため、ハザードへの曝露（exposure）の程度を大幅に増加させた。
・集中リスク（intensive risk：発生頻度は低いが、発生した場合には非常に大きな被害がもたらされるリスク）は曝露の程度の高い地域で上昇しており、グローバル経済リスクとなっている。
・広範リスク（extensive risk：被害の程度は大きくないが頻繁に発生する災害）に伴う損失や損

害が、計画や管理が不十分な都市開発や環境の劣化、貧困、不平等、脆弱なガバナンス体制を背景として、急速に高まっている。

・気候変動への対応の観点も含め、災害リスク管理は、社会・経済を外的事象から保護することから、リスクを管理し、持続的に機会を捉え、レジリエンスを強化し、持続可能な開発を確保するという方向へと移行していかなければならない。

・リスクを考慮した民間投資や、民間セクターの自主的な取り組みを促進する政策を明確に位置付けるべきである。

・よりレジリエントな人間社会と環境を創出するには、国際的およびローカルレベルの強力なコミットメント、また、現行の開発プロセス、形態を変革する意思が必要である。今後の政策は、既存のリスク軽減を超えて、新たなリスクの蓄積の防止を優先しなければならない。

・ポスト二〇一五年開発アジェンダ及び気候変動枠組と相互に支えあうような規定を盛り込むことが必要である。

・ＨＦＡ進捗モニタリングメカニズムをより強化する。

・リスク管理を効果的に行うには、地方自治体、国、地域、グローバル、公共、民間と様々な主体による行動が求められる。そのためには、法律や政策的枠組みだけでは十分で無く、様々なステークホルダーのグループによる自主的かつ明確なコミットメントによって補完される必要がある。

二〇一四年を通して二回の政府間準備会合がジュネーブで開催され（七月及び十一月）、二〇一五年三月の第三回国連防災世界会議に向けての議論が進展する。

日本の防災分野への貢献と期待

日本は、これまでの様々な災害を通して制度・法律的にも段階的に災害対策を向上させてきた国である。そういった意味で、防災政策において模範的な国のひとつとして、国際的にもこれまで日本の事例は多く紹介されてきたし、いろいろな国が日本の対策をモデルにしてきた。

そのような中で東日本大震災のような大きな災害が起きたことから、震災後に、ある外国のメディアから「日本では、あれだけ防災に対して投資をしてきたにもかかわらず、このような被害が出たということは、防災対策に巨額の投資をするのはあまり意味がないのではないか」という質問を受けたことがある。しかしそのような考え方は正しくない。東日本大震災での死亡者数と行方不明者数を併せると約一万五千人以上にのぼり、それは誠に哀しい事実である。二〇〇四年十二月のスマトラ島沖地震では二十六万人以上の方々が亡くなった。ＵＮＩＳＤＲのトップであるワルストロム特別代表は、メディアインタビューで次のように答えている。「日本で、もしも防波堤など防災対策への投資がなければ、また学校などで防災教育や防災訓練が行われていなかったとしたら、被害はさらに大きな数字になっていたことでしょう」。実際に防災教育のおかげで釜石市の小中学校の児童生徒の多くが高台に逃げて助かったなど、防災教育が活きた事例は多くあるが、あまり日本国外のメディアに伝わっていないのも事実である。

国際的な議論の中で、ソフトとハードを組み合わせた災害対策、防災教育などの重要な優良事例、教訓、課題など、日本の今回の経験を世界に共有していくことが、地球上のさまざまな場所で常に起こる可能性のある災害に備えるためには非常に重要であり、国際社会が日本に期待していることでも

ある。このことから、ＵＮＩＳＤＲとしても、日本の経験を世界に共有する機会を提供していきたいと考えている。

例えば、東日本大震災の約二カ月後、二〇一一年五月八日から十三日にジュネーブでＵＮＩＳＤＲが二年に一度開催している防災グローバルプラットフォームでは、日本政府からは防災副大臣が参加し、東日本大震災の経験を発表した。国際的な関心が高い中で、直接日本の副大臣から国際社会に日本の経験を発信する機会となり、また日本が今後とも国際的な防災協力へコミットしてゆくという姿勢が示されたという意味でも、非常に意義のあることであった。そのグローバルプラットフォームにおいて、ＨＦＡの十年が終了する二〇一五年を目処に第三回国連防災世界会議を招致する意向を日本政府が表明したことは、そのコミットメントが具体的な形で示された例であった。

ワルストロム特別代表の東北訪問

「被災者と直接言葉を交わし、彼らの言葉に耳を傾ける機会が欲しい」。ワルストロム特別代表からの直接の要望を叶えるべく、松岡は東北の子ども、女性たち、高齢者、障害者との対話の機会を継続して調整してきた。ワルストロム特別代表は、二〇一一年三月の東日本大震災以降の三年間で六回来日し、東北の被災地を訪問しており、国連の高官の中でもっとも頻繁に東北の被災地に足を運んでいる人物である。訪問地は、宮城県仙台市、南三陸町、岩手県陸前高田市、福島県福島市、二本松市などである。

ワルストロム特別代表は、二〇一四年二月の来日中に開催された記者会見においても以下のように述べている。「この三年間、何度も被災地の東北は訪問しており、岩手県、宮城県、福島県の地方自

ワルストロム特別代表東北訪問

東北の子どもたちとの対話
（2012年７月　仙台市にて）

福島の女性たちとの対話
（2013年２月　福島県にて）

障害者との対話
（2013年10月　陸前高田市にて）

治体の方々などとも対話をさせていただいている。これは、復興のプロセスで何が起きているかということを十分に理解するためであり、同時にコミュニティで実際何が起きているかということを掌握するためでもある。二〇一五年には仙台で第三回の国連防災世界会議が開催されるが、まさにこういった被災者の方々の辿ってきた道のり、この四年間学んできた教訓というものが会議の参加者がもっとも関心があるところである」。

また、ワルストロム特別代表は同じ記者会見において、復興過程での課題について以下のように述べている。「世界各国の被災地で関係者から話を聞く中での共通点がいくつかある。第一に被災直後、被災者は、あたかも見捨てられているような気持ちがするということである。それはあまりにも多くの犠牲を払ったので、感情的には当然の反応かもしれない。実際には見捨てられていなくても、見捨てられているような気がしてしまうということだ。第二に、実際に復旧復興の時期というのがもっとも困難な時期であるということだ。被災直後は連帯

感があり、被害もはっきりと目に見える形で存在する。しかし次第に生活が落ち着いてくると、被災者の間でも状況に関して、違った受け止め方が出てくる。日本でも同じような状況があるのではないだろうか。そして今後の方向性ということを決定する上でいろいろな協議が行われる。

例えば、沿岸から高台へと集落を移転させるというようなことを協議しながら進めていくということは非常に時間がかかるプロセスであり、意思決定においてきちんと協議をするということと、遅れが生じないようになるべく速やかに行動を起こすということの間のバランスを図ることが非常に難しい。早く進めようとして協議のプロセスを割愛すると、コンセンサスを得ることは困難となり、両者の間のバランスが非常に難しい」。

継続的に過去の災害から学ぶことの重要性

「日本は、長年にわたり多くの災害に見舞われた歴史を持っており、日本が他の国に対して伝えることができる、教えることができることは、大きな災害が起きた後に常に定期的な自己評価を行い、法整備、災害対策などの改善を継続して実施しているということである。このような各災害からの経験や教訓を学び続け、どうすれば防災につなげていくことができるのかということを国際社会は学びたいと考えている」。ワルストロム特別代表は、二〇一四年二月の来日中に開催された記者会見において、このように述べると共に、兵庫県の例に言及し、災害遺構の保存、災害遺訓の重要性を強調した。

日本は過去の災害からの教訓・学びの風化を課題に挙げながら、その学びを法整備や制度の改善に役立てる努力をしてきた。同時に、常に次の世代に学びを共有するという努力を行ってきた。その努力は、人と防災未来センターの設立など、一九九五年の阪神・淡路大震災以後の兵庫県の取り組みを

通しても具体的に多くを学ぶことができる。これらの日本の経験や改善へのたゆまぬ努力を世界に発信し、具体的な世界の学びにつなげていくことこそが、国際防災協力において日本が貢献できるもっとも重要な分野の一つである。二〇一五年の第三回国連防災世界会議もこの観点から日本にとっても、また国際社会にとっても重要な機会となるであろう。

おわりに

松岡は十年以上にわたり国連職員という立場で国際的な防災分野に携わることを通じて、防災分野は日本が国際的に大きなプレゼンスを示し、貢献していける分野だという思いを強くしてきた。阪神・淡路大震災、東日本大震災の災害を経験したからこそ、日本は防災分野で国際的にもさらに貢献してゆくべきと考える。一般的に大きな災害を経験した国は、まず国内の対応や復旧・復興に多くの労力やリソースをかける必要があるため、国外に教訓や事例を発信し、国際協力に貢献することが難しくなることがある。しかしながら、国連としても、日本が引き続き国際協力の場でプレゼンスを示していくことを期待している。

震災後、開発途上国も含めて多くの国々から日本への支援が差し伸べられた。それによって、日本が多くの国から感謝と敬意を集めている国だということを多くの日本人が感じる機会となった。これまで日本がＯＤＡ（政府開発援助）などを通して、世界中の国々をいろいろな形で支援してきたからこそ得られた敬意と感謝の気持ちの表れが支援に繋がった。そういったことからも、これからも国際協力、特に多くの経験と知見を有する防災分野における日本の貢献が期待される。

第七章

災害時の高齢者や障害者などへの対応

―阪神・淡路から東日本大震災までの対応の展開と今後の見通し―

立木 茂雄

著　者

立木　茂雄（たつき・しげお）

同志社大学社会学部教授

略　歴

阪神・淡路大震災時（一九九五年）の役職

関西学院大学社会学部助教授

一九九七年～　関西学院大学社会学部教授

被災者復興支援会議メンバー

二〇〇一年～　同志社大学文学部教授

二〇〇六年～　同志社大学社会学部教授

二〇一四年～　地域安全学会会長

阪神・淡路大震災時の高齢者や障害者の置かれた社会的状況
―「災害弱者」モデルとその批判的検討―

高齢者や障害者は災害時に被害が集中するという事実は、古くから災害対策上の問題として認識されてきた（e.g. Friedsam. 一九六〇／Tierney et al., 一九八八）。管（二〇〇〇）によれば、日本では一九八六年から翌年にかけて続いた福祉施設の火災で、自力での避難が困難な高齢者や障害者が多数犠牲となったことが契機となり、災害対策上特別な配慮が必要という認識が広まり「災害弱者」問題として概念化されたという。阪神・淡路大震災までの「災害弱者」とは、このように緊急対応の観点から、避難行動上の「特別なニーズ」（林，一九九六）に注目したものであった。この概念が初めて採用された一九九一年度版の防災白書では、「災害弱者」は次のように定義された。

①自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難な者
②自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても適切な行動を取る事ができない、または困難な者
③危険を知らせる情報を受け取る事ができない、または困難な者
④危険を知らせる情報を受け取る事ができても、それに対して適切な行動をとる事ができない、または困難な者

阪神・淡路大震災でも、多くの高齢者が犠牲となった。表1は、神戸新聞がまとめた阪神・淡路大震災犠牲者の年齢別死者数の集計である。六十代以上の死者は全死亡者の半数を超えるものであった。

これを踏まえて、災害時における高齢者や障害者の保護の重要性は改めて指摘されることになった。さらに緊急対応期だけの問題ではなく、避難所（上田，二〇一二）や仮住まい、そして恒久住宅への移行期にあっても対策が求められる対象（林，一九九六）として人口に膾炙（かいしゃ）されることになった（管，二〇〇〇／田中・標葉・丸山，二〇一二）。

高齢が理由で被害が集中したのか？

「高齢者や障害者は災害弱者となる」、「そのために特別の配慮や対応が必要である」、といった言説は、阪神・淡路大震災以降、自明のこととなり、社会的な通念として広まっていった。しかし、「なぜ高齢者や障害者に被害が集中するのか」、「それはどのようなメカニズムによるのか」、「そもそも被害は高齢者や障害者だけに集中したのか」、といった問いは、広く社会の注目を集めることはなかった。しかし、そのような本質的な問いを発した研究は存在している（呂ら，一九九九／林・村上，二〇〇三／松本・立木，二〇〇九）。

呂ら（一九九九）は、死亡者の年齢分布が信頼性工学において材料の破壊や機械の故障の発生などを説明する際に用いるワイブル（故障分布）関数に当てはまるという事実をもとに、西宮市での震災直接死者九百八十一名の年齢別分布と、震災前年度の日本の総死亡者の年齢別分布にワイブル関数を

表１　阪神・淡路大震災犠牲者の年齢区分別分布

年齢	死者数
10歳未満	253
10代	314
20代	479
30代	264
40代	484
50代	872
60代	1219
70代	1283
80代	1080
90歳以上	176
身元不明	9
	6433

出典：神戸新聞2004年５月14日

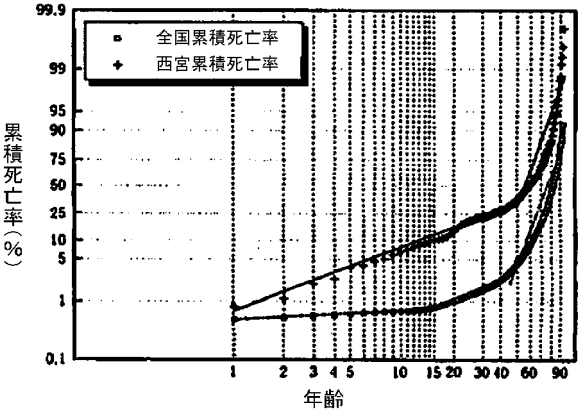
注：阪神・淡路大震災の死者数については消防庁が2006年5月19日発表した6434名、不明3名が確定の死者・行方不明者数である。（http://web.pref.hyogo.jp/pa20/pa20_000000015.html）

当てはめて、両者を比較した（図1参照）。

その結果、どちらの死亡年齢分布（点線）もワイブル関数（直線）に当てはまることを見いだしたが、その形状は両者で大きく異なっていた。震災前年度の日本全国の総死亡者の年齢分布では、十五歳までは成長するほど死亡率が下がる初期故障型、十五歳から四十五歳までは死亡率が一定の偶発故障型、四十五歳以降は自然老化に伴い死亡率が急増する摩耗故障型となり、総死亡分布がワイブル分布に当てはまることを示した。これを踏まえて西宮市の死亡分布にワイブル関数を当てはめた時、二つのことが明らかになった。

第一に、一歳から四十五歳までの死亡率は前年度の日本全国の死亡率と比較して圧倒的に高かった。「普通に人間が死んでいくという現象として今回の震災をとらえたら、やはりたくさんの若い人を殺してしまったという事実」（林・村上，二〇〇三，p.一〇六）が見えてきたのである。第二に、西宮の死亡分布では初期故障型の形状が存在せず、一歳から四十五歳まで死亡率が一定の偶発故障型の分布形状となっていた。これは、死因が個人の年齢に起因するのではなく、「どんな家に住んでいたかで、五歳の子どもも十五歳の子どもも二十歳の若者も、三十歳、四十歳の人も、ほぼ一様に偶発的に亡くなって」（林・村上，二〇〇三，p.一〇六）いたからである。

図1
死亡年齢分布のワイブル関数あてはめによる分析結果

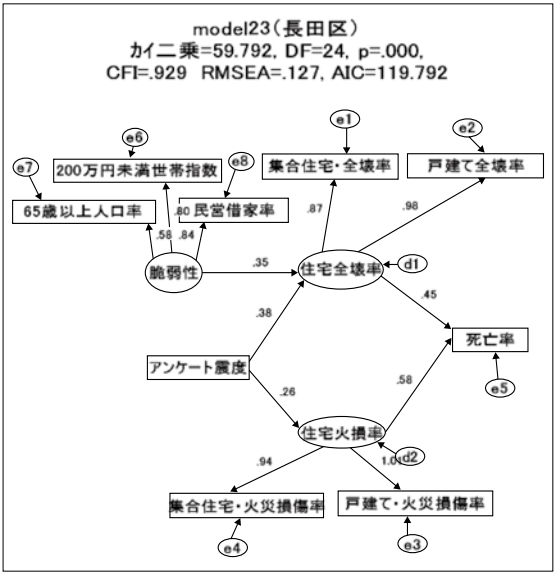


松本・立木（二〇〇九）は、阪神・淡路大震災の神戸市における直接死者三千八百九十五名を対象に、死者が多数発生した神戸市内七区のそれぞれについて、町通り単位での死亡率を説明する構造方程式モデルを構築した。モデルに組み込まれたのは、町通り単位でのアンケート震度・高齢者比率・二十～二十四歳比率・年収二百万円世帯指数・年収一千万円世帯指数・住宅全壊率・死亡率などである。

図2は長田区の死亡率の推定式をパス図で表現したものである。長田区では住宅の全壊と火損が死亡率を直接に規定する要因となっていた。そして、そのどちらもアンケート震度の影響を受けていたが、住宅全壊率については、さらに地域の脆弱性の影響も等しく受けていた。長田区の住宅全壊に関与した脆弱性は、六十五歳以上の人口率・二百万未満世帯指数・民営借家率から構成されていた。

災害による被害や損失は、災害誘因としての地震動というハザードおよびその暴露、そして脆弱性によって規定される（Wisner et al., 二〇〇三）。長田区の場合、町通りで高齢者が多いことは脆弱性の一部を構成していたが、これは低所得層や民営借家が多いところほど高齢の居住者の住宅は老朽化しており、そのため耐震性能が低かったと理解すべきで

図2　長田区における死亡率推定の構造方程式モデル（火災・低所得層全壊型）



ある。

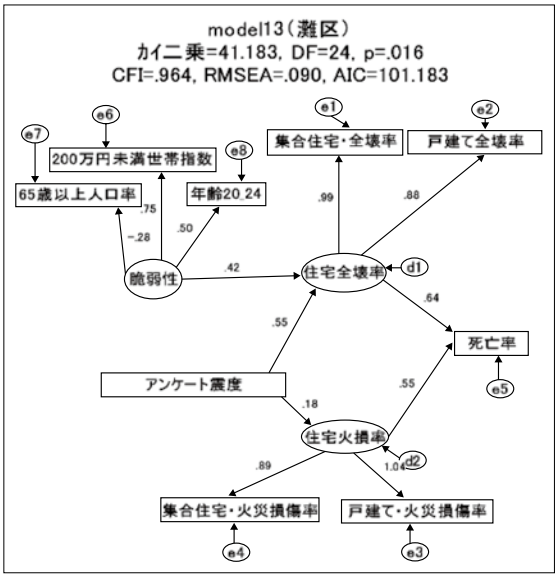
図３は長田区同様に火災の大規模な延焼が発生した灘区の死亡率を推定するパス図である。灘区でも住宅全壊と火損が死亡率を直接に規定しており、住宅全壊率はアンケート震度と地域の脆弱性という二つの規定因に左右されるという全体の構図は長田区と似ていた。

しかしながら、脆弱性の中身は長田区とは大きく異なっていた。灘区では年収二百万未満世帯指数と二十～二十四歳比率が脆弱性を反映する正の指標、そして六十五歳以上人口率は脆弱性の負の指標となっていた。灘区では、老朽化した住宅に居住することを余儀なくされていた大学生を中心とした二十代前半の低所得層が、地震動による住宅倒壊の結果として死亡していたのである。これに対して灘区で高齢者率の高い地域は、住宅の耐震性能がむしろ高かった（すなわち脆弱性が低い）ことも併せて示唆された。

最後の図４は東灘区の死亡率を推定するパス図である。東灘区では、アンケート震度と世帯収入指数が住宅全壊率を規定し、これが死亡率を決定していた。世帯収入については二百万未満世帯の率が高い地域は住宅全壊率に対して正の効果が、また一千万以上世帯の率が高い地域は住宅全壊率を抑止する負の直接効果があった。

ところが、同時に一千万以上世帯率は、死亡率に対しては正の直接効果も認められた。東灘区の北

図3　灘区における死亡率推定の構造方程式モデル（若年・低所得層全壊型）

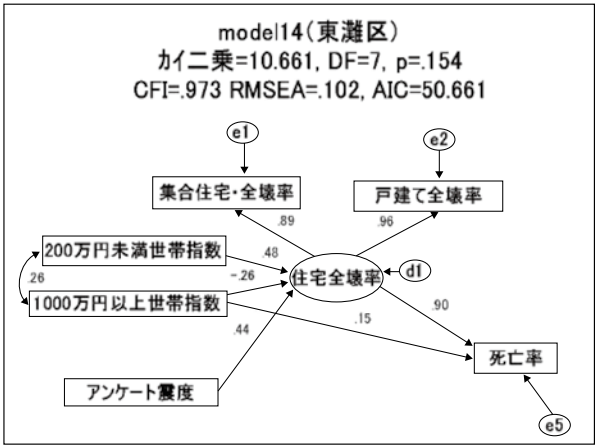


は阪急電鉄から南はＪＲまでの住宅地では、一千万以上世帯でも住宅の築年が古く、耐震性能が低かったためであると考えられた。さらに東灘区では、地域の高齢者率や若年層率は脆弱性の指標にはなっていなかった。

以上のように長田区、灘区、東灘区の死亡率を推定する構造方程式モデルを検討したが、耐震性能の低い（老朽化した脆弱性の高い）住宅が地震動というハザードに曝された結果として死者は発生していたこと、そして地域によって脆弱性の特徴は異なっていたことを示した。長田区では、低所得層や民営借家が多いところほど高齢の居住者の住宅は老朽化しており、これらが長田地域の脆弱性を構成していた。これに対して、灘区では低所得層や若年層が多く居住する地域の住宅の老朽度が一番の脆弱性要因となっていた。さらに灘区にあっては高齢者の多く居住する地域の住宅性能はむしろ高く、脆弱性は相対的に低かったことも併せて示唆した。東灘区では、全般的に世帯の収入の低さが脆弱性の要因となっていたが、立地によっては高所得世帯でも死亡率が高くなる地域があったことも明らかにした。

阪神・淡路大震災の死者数に関する実証的な研究を二つ紹介したが、そのどちらも高齢であることが死亡の直接の要因ではなく、住宅性能の低さをもたらす脆弱性が、地震動というハザードに暴露される結果として死者は発生していたことを示した。このような科学的な検討と議論にもかかわらず、なぜ「高齢者・障害者＝災害弱者」という言説は説得力をもって一般に流布したのだろうか。次節で

図4　東灘区における死亡率推定の構造方程式モデル（低所得層・高所得層全壊型）



は「災害弱者」言説の源流にある「障害の個人モデル」とその影響について検討を行う。

障害の個人モデルから社会モデルへ

ここで、冒頭にあげた一九九一年度版の防災白書に盛り込まれた「災害弱者」の定義①から④に再び注目してみよう。①は「危険を察知する能力が無い、または困難な者」、②は「危険を察知しても適切な行動を取ることができない、または困難な者」、③は「危険を知らせる情報を受け取る事ができない、または困難な者」、そして④は「危険を知らせる情報を受け取る事ができても適切な行動を取る事ができない、または困難な者」であった。

これらはすべて身体的・知的・精神的な機能の不全であり、さらにこれらは個人に内在する属性として記述されている。危険を察知することができないこと、災害情報を受け取ることができないこと、行動を取ることができないこと等々から災害時に不利益が生まれるという認識である。このような考え方の枠組みでは、問題の対処策は身体的・知的・精神的な恒久的欠損（インペアメント）を「治療」し、少しでもその機能を高めるか、それが難しい場合には、機能を補うための技法や振る舞いを当事者本人が身につけるか（星加，二〇〇七）、あるいは善意のボランティアにより機能不全者の機能を代替する（Oliver, 一九九〇＝二〇〇六）ことに求められる。このような医学的な認識枠組みは、ＷＨＯ（世界保健機関）が一九八〇年に示した国際障害分類（International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps, ICIDH）でも採用されており、いわば当時の正統な障害のとらえ方であった。

「災害弱者」概念が提唱された一九九一年、そして阪神・淡路大震災につながる一九九〇年代の時点に立ち返ってみると、「当事者個人に内在する身体的・知的・精神的な恒久的欠損（インペアメント）

が原因となって、正常と考えられる方法や範囲で行為を遂行する能力に何らかの制約・欠如が生じ、その結果として不利益（ハンディキャップ）が生まれる」という医学的な認識枠組みは、世界的にみても主流の考え方であった。

そして、当事者の不利益を当事者個人の属性に起因するものとしてとらえる認識枠組みの故に、「高齢者や障害者は災害弱者となる」といった言説は自明視され、社会的な通念として構築されていった。まさにこのような認識枠組みの故に、「なぜ高齢者や障害者に被害が集中するのか」、「それはどのようなメカニズムによるのか」、「そもそも被害は高齢者や障害者だけに集中したのか」、といった当事者と自然環境、構造物や社会環境との相互作用に関わる本質的な問いは、広く社会の注目を集めることがなかったのである。

これに対して異を唱える動きが欧米では一九九〇年代から（Oliver, 一九九〇＝二〇〇六）、日本でも二〇〇〇年代前後から（長瀬，一九九八／倉本，二〇〇二／星加，二〇〇七）本格化した。それが障害の「社会モデル」である。この考え方では、「障害の問題とはまず障害者が経験する社会的不利（益）のことなのでありその原因は社会にある」（星加，二〇〇七，p.三七）とする点である。そして「障害の社会モデル」は、ＩＣＩＤＨに代表されるような「障害の身体的・知的・精神的機能不全の位相がことさらに取り出され、その克服が障害者個人に帰責され」（星加，二〇〇七，p.三七）るか、あるいは社会の善意にその解決策を求める（Twigg et al, 二〇一一）認識枠組みを障害者の無力化（disablement）につながる「障害の個人モデル」であると批判し、障害者解放のための理論的枠組みの大きな転換として主張されたのである（Oliver, 一九九〇＝二〇〇六）。

「障害の社会モデル」の提唱者となったオリバーは、障害者の不利益の原因帰属を巡る転換につい

て、一九八〇年代に英国の国勢調査局で用いられていた障害者調査の項目を「社会モデル」の立場から言い換えることによって例示している（星加，二〇〇七，ｐｐ．四七-四八）。

質問一

・個人モデル「あなたの具合が悪いところはどこですか？」

・社会モデル「社会の具合が悪いところはどこですか？」

質問二

・個人モデル「あなたが物を持ったり握ったりひねったりすることを困難にしているのは、どんな病状ですか？」

・社会モデル「あなたが物を持ったり握ったりひねったりすることを困難にしているのは、瓶・やかん・缶等の日用品のどんな欠陥ですか？」

質問三

・個人モデル「あなたは、主に聴覚に問題があることで、人々の言葉を理解するのが困難ですか？」

・社会モデル「あなたは、人々があなたとコミュニケーションをとることができないことで、人々の言葉を理解できなくなっていますか？」

質問四

・個人モデル「あなたには日常生活を制約するような損傷・欠損・欠陥がありますか？」

・社会モデル「損傷・欠損・欠陥に対する人々の反応が、あなたの日常生活を制約していますか？」

「社会モデル」に準拠して、一九九一年度版防災白書の「災害弱者」の定義を言い換えれば次のようになるだろう。

① 危険の察知

・（災害弱者モデル）自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難な者

・（社会モデル）自分の身に危険が差し迫った場合、周囲がその危険を伝えることができない状況におかれた者

② 危険時の行動

・（災害弱者モデル）自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても適切な行動を取る事ができない、または困難な者

・（社会モデル）自分の身に危険が差し迫った場合、周囲がそれを察知し、周囲からの適切な支援行動と結びつかない状況におかれた者

③ 災害情報の受け取り

・（災害弱者モデル）危険を知らせる情報を受け取る事ができない、または困難な者

・（社会モデル）危険を知らせる情報を周囲が伝えることができないことで、災害情報を受け取ることができない状況におかれた者

④ 災害情報受け取り後の行動

・（災害弱者モデル）危険を知らせる情報を受け取る事ができてても、それに対して適切な行動をとる事ができない、または困難な者

・（社会モデル）危険を知らせる情報が伝わっていても、周囲からの適切な支援行動と結びつかない状況におかれた者

以上のような不利益の原因帰属を「社会モデル」により変換した後で立ち現れるものこそ、二〇〇五年三月に提唱される「災害時要援護者」モデルであることが理解できるだろう。次章では、「災害弱者」モデルに代わる新しいモデルとしての「災害時要援護者」概念がどのように社会的に構築され、そしてどのような影響を社会に与えたのかについて概観する。

阪神・淡路大震災以降のとり組み
―「災害時要援護者」モデルの出現―

「災害時要援護者」や「避難行動要支援者」といった用語が社会に発せられるきっかけは、二〇〇四年七月の新潟・福島豪雨水害時に被害が高齢者に集中した事態を受けて「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」が二〇〇四年十月に発足し、二〇〇五年三月に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（以下「ガイドライン」）が内閣府より公開されたことを契機とする。以下にその間の経緯を簡単に追ってみよう。

二〇〇四年七月新潟豪雨水害

新潟県では、水害被害者十五名中六十五歳以上が十二名であり、しかもそのうち九名が七十五歳以上の高齢者に集中していた。この事態を受けて発足した「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者

等の避難支援に関する検討会」の第一回目の検討会議事概要（内閣府 二〇〇四）によると、廣井脩東大教授（当時）による座長挨拶の中で「災害時要援護者」が初出している。さらに、「高齢者等の避難支援関係」という当初に事務局が設定した議事に関する検討内容の第一番目に「災害時要援護者について、障害の程度や生活状況等に応じて、情報面での支援や行動面での支援を決めておくなど、よりきめ細かく対策を考えていくことが必要」との記載がある。これらの議事概要からは、「災害時要援護者」が事務局によってあらかじめ用意されていたのではなく、廣井座長の挨拶およびその後の議論の中で概念として形成されていったことがうかがえる。この議論の基になったのが七月豪雨災害に関わる現地調査からの知見であった。

林・立木（二〇〇四）は、文部科学省の突発災害調査による「平成16年7月新潟・福島、福井豪雨災害に関する調査研究」の中間報告会で、新潟水害における中之島町（当時）の三名、三条市の九名について、どのような要因により被害が発生したのか、そのメカニズムを報告し、被害が三つのグループに分類されることを明らかにした。

第一グループは中之島町（当時）の三名で、全員が健康な七十五歳以上高齢者であった。三名の住宅は刈谷田川左岸の破堤点の近傍にあり、三メートル以上の浸水深を記録していた。破堤直後の速い流速がもたらした大きな流体力による家屋倒壊が直接の死因であった。第二グループは三条市の五十嵐川の破堤点付近で遺体が発見された五名で、全員が六十五歳以下の若年層であり、逃げ場のない屋外にいて破堤直後の水流に巻き込まれ被災していた。第三グループは三条市の市街地である嵐南地区の四名で、歩行困難、要介護認定を受けた七十五歳以上の高齢者であり、全員が屋内で死亡していた。この四名の直接の死因は、避難勧告が発令された時、避難移動を支援する人がまわりに存在していな

かったことにあった。

以上と同様の結論は、検討会座長の廣井脩や同会委員の田中淳東洋大教授（当時）による内閣府の検討会の現地調査でも得られた。これをもとに第一回目の検討会は三条市の第三グループの事例に焦点を当てた。三条市の嵐南地区では従前から地域コミュニティが形成されていた。しかし時間的な余裕がなかったため、近隣による共助が十分機能せず、多くの高齢者が犠牲になった。このため災害時に備えて行政内部で関係する防災部局と福祉部局が連携し、自治体等の支援を必要とする災害時要援護者の状況を十分把握しておくような対策を事前にとることが不可欠と結論づけている。

災害時要援護者の避難支援ガイドライン

二〇〇四年十月に発足した「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」は、検討期間中にさらに発生した同年十月の台風23号水害や新潟中越地震時の実情なども参考にして二〇〇五年三月にガイドラインを公表した。この二〇〇四年度版のガイドラインの主眼は、災害情報の発令に当たって、従来からの避難勧告や避難指示の発信の前段階として、高齢者等の災害時の避難に支援を要する者に向けて避難を促す「避難準備（要援護者避難）情報」を新たに設けたこと、避難行動に支援を必要とする者については基礎自治体が対象者の状況を事前に把握し、避難支援プランを作成するなどの対策を取るよう求めた点にある（集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会，二〇〇五）。

翌二〇〇五年度は、関係機関等の間での連携を中心とした避難支援方策や避難行動後の避難所での生活支援などについて検討を進めるため、「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」を新たに設

置し、その検討成果に基づき二〇〇六年三月にガイドラインの改訂を行い、内容の充実を図った。二〇〇五年度版改定ガイドラインは「災害時要援護者」を以下のように定義した。

いわゆる「災害時要援護者」とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている。

要援護者は新しい環境への適応能力が不十分であるため、災害による住環境の変化への対応や、避難行動、避難所での生活に困難を来すが、必要なときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能である。

なお、要援護者情報の収集・共有にとり組んでいくに当たっては、現在の市町村の取組状況に関する次の①～③の例などを参考に、対象者の考え方（範囲）を明らかにし、重点的・優先的に進めていくことが重要である。

〈例〉

① 介護保険の要介護：要介護3（重度の介護を要する状態：立ち上がりや歩行などが自力でできない等）以上の居宅で生活する者を対象としている場合が多い。

② 障害程度：身体障害（1・2級）及び知的障害（療育手帳A等）の者を対象としている場合が多い。

③ その他：一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯を対象にしている場合が多い。

改定ガイドラインで初めて設けられた「災害時要援護者」の定義の最初の二段落は、一九九一年度版防災白書の「災害弱者」の定義と比較すると、「障害の社会モデル」の認識枠組みの援用は明らか

である。一方、続く三段落目以降で示された〈例〉は、当事者個人の属性（要介護度、障害程度など）によって対象者を類型化する記述も共存している。この点で、障害者の不利益のすべてを社会に帰責する「社会モデル」の全面的な採用ではないことが分かる。また、改定ガイドラインで初めて記載された避難生活時の支援についても、一般の指定避難所をバリアフリー化する社会包摂的（インクルーシブ）な視点ではなく、福祉避難所の設置・活用を促すことに重点がおかれていた。

前章で紹介したオリバーによる障害者調査の項目の「社会モデル」の立場からの言い換え例の五番目は以下のようなものである。

質問五

・個人モデル「あなたは、長期間にわたる健康上の問題や障害のために、特殊学校に通っていますか？」

・社会モデル「あなたは、長期間にわたる健康上の問題や障害のある人は特殊学校に通うのが望ましいという地方教育局の方針のために、特殊学校に通っていますか？」

「福祉避難所の設置・活用の促進」は、当事者の意思や希望からではなく、当局の方針として提唱されている点で、オリバーの質問五と同形の構造になっており、対策の前提が「個人モデル」に立脚していることが示唆される。

以上のように二〇〇五年三月に公開されたガイドラインは、「社会モデル」に由来する理念は盛り込まれていたものの、その具体の手順に関する記述では対象者の同定のための身体構造や機能に関する分類も共存していた。さらに当事者をノーマライゼーションの視点から社会的に包摂する「一般制度的」対応を志向するのではなく、要援護者には一般指定避難所ではなく福祉避難所を別に用意する

という「残余的」な対策（Titmuss, 一九七四＝一九九九）に主眼が置かれていた。

「障害の社会モデル」の立場から見るなら制約はあるものの、二〇〇五年三月版および二〇〇六年三月改訂版のガイドラインの公開により、全体計画、災害時要援護者名簿、個別計画などの策定などが全国の自治体で一斉に広がった。二〇一一年度に総務省消防庁が実施した市区町村のとり組みに関する実態調査では、同年度末までに調査団体の九八％が全体計画を策定済みか、策定を予定するまでになっていた。

国際生活機能分類（ＩＣＦ）の影響

災害時に高齢者や障害者に被害が集中する原因を、当事者個人の属性に帰責する一九九一年度版防災白書の「災害弱者」モデルが、当時主流であった「障害の医学モデル」に立脚しており、この認識枠組みの源流が一九八〇年から使われてきたＷＨＯの国際障害分類（ＩＣＩＤＨ）にあると述べた。ＷＨＯは、二〇〇一年の総会でＩＣＩＤＨの改訂を採択する。二〇〇一年の改訂版が国際生活機能分類（International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF）である。この改訂は、ＩＣＩＤＨが障害者の不利益の根本的な原因を生理学的レベルに帰責する「障害の医学モデル」に立脚していたのに対して、「障害の社会モデル」からの反論をうけ、この二つの対立するモデルの弁証法的な統合をめざしたものとされる（ＷＨＯ，二〇〇一／厚生労働省，二〇〇二）。

ＩＣＦは、健康状況と健康関連状況に注目し、その構成要素である「心身機能・身体構造」、「活動」、「参加」領域における「生活機能（functioning）」と、その背景因子としての環境因子と個人因子との相互作用をも含めて記述することを目指している。ここで「障害（disability）」は「生活機能」の

各領域での否定的側面（「心身の機能障害・身体構造の恒久的損傷（impairment）」、「活動の制限」、「参加の制約」）として位置づけられ、環境因子を含む背景因子との相互作用から認識されるものとなった（ＷＨＯ，二〇〇一／厚生労働省，二〇〇二）。

「災害時要援護者」概念は、二〇〇四年十月の「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」第一回会合の座長挨拶や議論に端を発している。この議論は「障害の社会モデル」に基づく不利益発生の認識論に基づくものであったことは疑いがない。その背景には二〇〇〇年前後から日本でも盛んになる「障害の社会モデル」に関する言説（長瀬一九九八，倉本二〇〇二）に加えて、ＷＨＯによる障害観の大転換とＩＣＦ（ＷＨＯ，二〇〇一／厚生労働省，二〇〇二）の公表といった思想的潮流の影響が類推されるのである。

とりわけ、二〇〇六年三月改訂版のガイドラインが提示した災害時要援護者の定義は、「心身機能・身体構造」、「活動」、「参加」および「環境因子」の全側面から当事者の生活機能をとらえ、要援護状態を把握しようとするものであった。これは、明らかに「障害の社会モデル」にだけ与するのではなく、「心身機能・身体構造」のアセスメントにもウィングを広げているＩＣＦの枠組みに、むしろ準拠していると判断される。

以上の議論は、災害時要援護者の要援護度について検討する議論（越智・立木，二〇〇七／コマファイ他，二〇〇九）に、ＩＣＦを活用して個々人とその環境との相互作用のアセスメントを行う可能性を切り開くものとなるだろう。しかしながら、このテーマは本稿の主題とは外れるために、稿を改めて別途検討することにしたい（Tatsuki, 二〇一四）。

宮城県石巻市でのとり組み

二〇〇五年三月に公開された「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（初版）には、具体的なとり組みの手順に加えて、日本各地における先進的・積極的なとり組み事例が紹介されている。そのトップにあげられていたのが宮城県石巻市の事例である。石巻市では、ガイドライン公表の二〇〇四年度の時点で市内の五つの町内会で、町内会長、民生委員等が中心となり、地域住民による安否確認や避難誘導等を行う支援体制（防災ネットワーク）を設立していた。このようなとり組みが二〇一一年三月十一日に発生した東日本大震災による津波災害時にどのように活かされたのかについて、ガイドラインの記述と、東日本大震災発災時の石巻市八幡町での事例をもとに振り返ることにする。

石巻市は、二〇〇二年七月に台風6号が通過した際、旧北上川の増水に伴い、石巻市では初めての避難勧告を発令した。しかし避難勧告が発令されたことは知りながら、一人ではどうしようもなく、結局避難できなかった住民が存在することが後に判明する。そのため、高齢者や障害者等の情報の整備と必要な支援の把握が課題となった。

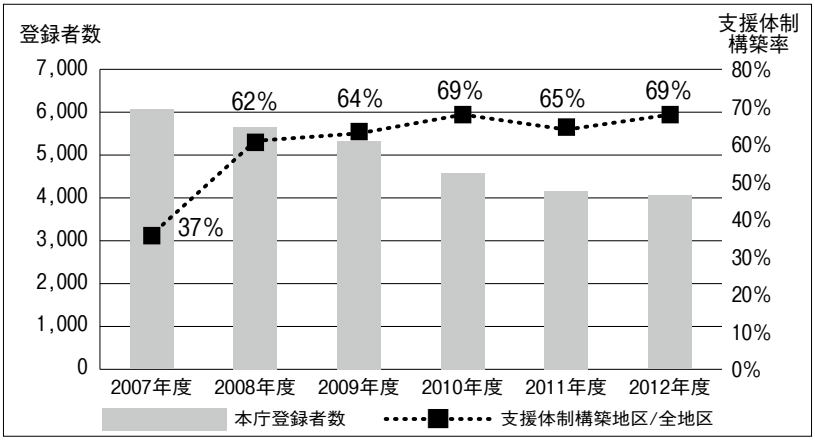
そこで市内三百六十九名の民生委員の協力により、「①一人暮らし、高齢者（六十五歳以上）のみの世帯等で、寝たきり等により、災害時に自力で避難することに支障が生ずるおそれのある、在宅高齢者」や「②重度の障害により、災害時に自力で避難することに支障が生ずるおそれのある、在宅の身体障害者、知的障害者、精神障害者及び難病者」について調査を進めたところ、二〇〇二年十月時点で、避難行動に支援が必要と判断される十八歳以上の者は、市内全域で千七百八十人と概算された。これらを踏まえ、災害時要援護者の避難支援を目的とする「防災ネットワーク」の結成を市内の緑町

と住吉町に働きかけ、とり組みを協働で進めることとした。

その結果、二〇〇三年七月にこれら二地区で「防災ネットワーク」を設立した。また、二〇〇四年四月にマニュアルを策定するとともに、各種説明会を地域各所で開催し、「防災ネットワーク」の理解促進に努めた結果、二〇〇五年一月現在、五地区において防災ネットワークの設立に至った（集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会，二〇〇五）。

二〇〇五年四月に石巻市は周辺の六町と合併し新しい石巻市となるが、二〇〇七年四月からは、これまでのモデル地区でのとり組みを新石巻市の二百四十五（二〇一二年度以降は二百四十八）の全町内会で展開させる。図5は、二〇〇七年度から二〇一二年度までの、災害時要援護者台帳への登録者数（棒グラフ）と市内全町内会における「防災ネットワーク」の結成率（折れ線グラフ）の推移を示したものである。これによると市内全町内会での「防災ネットワーク」結成率は制度開始時の二〇〇七年度には三七％であったものが、翌年度には六二％へ

図5
宮城県石巻市における災害時要援護者登録者数と支援体制構築済み地区率の推移



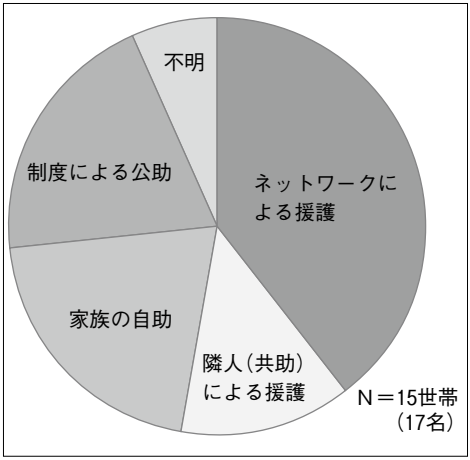
と、そして東日本大震災発災時の二〇一〇年度には六九％にまで拡充されていた（石巻市，二〇一三）。

石巻市内旧北上川左岸に位置する八幡町は一九六〇年のチリ津波災害時の被災の記憶が住民の間で共有されていた。そこで二〇〇五年五月より「防災ネットワーク」を結成し、対象となる要援護者のリスト作りや避難支援者とのマッチングにとり組み始めた。結成当初、石巻市は八幡町の「防災ネットワーク」に九名の要援護者の情報を提供した。さらに民生委員や町会長の判断で支援が必要とされると判断された八名の住民を独自に加え、合計十七名からなる要援護者台帳を作成し、要援護者一名に二名の支援者を結びつける働きかけを行った。

八幡町でのとり組みは、ガイドラインが公表された二〇〇五年の時点で、先進的なとり組みであったために、ＮＨＫの教育テレビの取材陣によって取材が行われ、翌二〇〇六年一月十七日に「要援護者をどう守るのか」と題して教育テレビ「福祉ネットワーク」の番組として放映されている。

このようなとり組みを進めてきたなかで二〇一一年三月に東日本大震災が発生した。この震災により二〇一一年二月時点での人口が十六万二千八百二十二人であった石巻市では、直接死者三千二百七十三人、行方不明者四百三十二人の激甚な被害が発生した（石巻市，二〇一四）。八幡町でも約九百人の住民のうち三八名が亡くなった。「防災ネットワーク」のリストに載っ

図6　東日本大震災時の宮城県石巻市八幡町防災ネットワークの対応



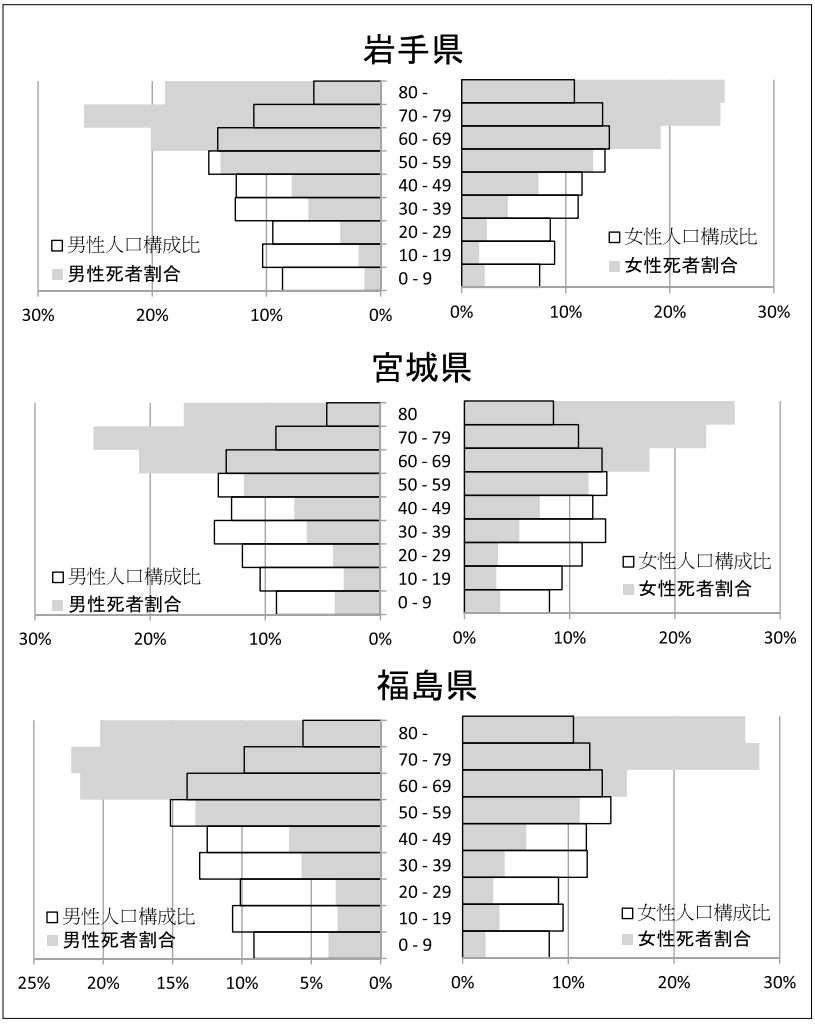
ていた十七名について、対応の状況をまとめたのが図6である。リストに載った十七名のほぼ半数が、このような地域の「防災ネットワーク」によって救われていたのである（ＮＨＫ教育テレビハートネットＴＶ，二〇一二年九月十一日放送）。八幡町の実績は、二〇〇五年三月以来、日本各地で進められてきた地域住民主体の個別避難支援計画づくりが決して間違ったものではないことを示す好例となっている。

東日本大震災時の実相と今後の課題

日本における災害時要援護者対策は、二〇〇五年三月に災害時要援護者の避難支援ガイドラインの初版が公開されて以来、ほぼ五～六年のうちに千六百を越える基礎自治体のほとんどで全体計画が策定され、約半数では名簿が整備され、二割を越える自治体では個別避難支援計画が策定されるまでに至った（総務省消防庁，二〇一一）。このような準備態勢が進められてきたなかで東日本大震災は発生した。

本章では、県別ならびに市町村別の各種統計資料を用いて、高齢者や障害者に被害がなぜ集中したのか、そのメカニズムをマクロな統計データを用いて検討を行いたい（Tatsuki, 二〇一三／立木，二〇一三）。

図7　岩手・宮城・福島県の人口ピラミッドと性別・年齢別の死者割合



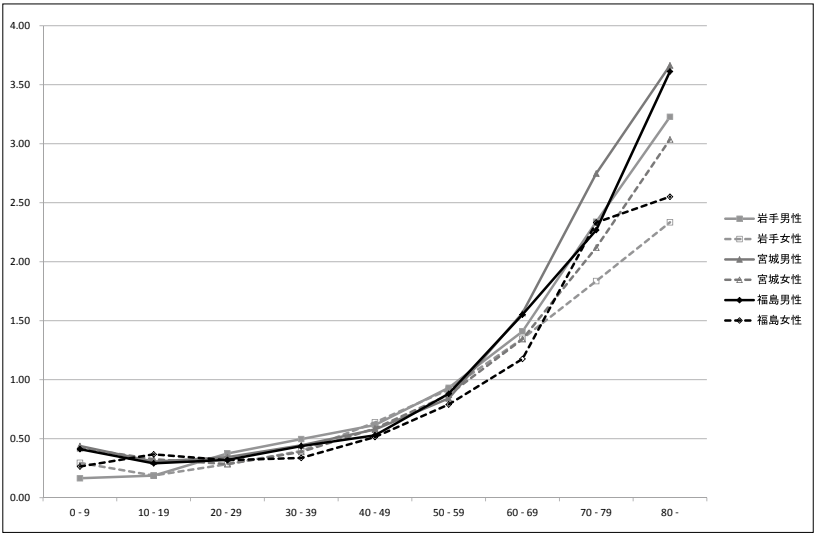
出典：警察庁2012年3月6日

高齢者の被害率には性差や地域差があった

図７は、被災東北三県のそれぞれについて、年齢別の死者割合（グレーの棒）と同年齢の人口構成割合（透明の棒）を示したものである（警察庁，二〇一二）。各県とも、六十歳代までは人口構成割合に比べて死者の割合は低く、六十歳代以上になると死者割合が人口構成割合をはるかにしのぐ結果となっている。つまり、高齢者ほど全人口に占める同年代の割合を超える方々が震災の犠牲となっていた。

図８は、十歳きざみの年齢階級ごとの人口割合（図７透明の棒）に対する死者の割合（同グレーの棒）の比（グラフ縦軸）を年齢別、男女別、および県別に求めたものである。このグラフからは、図７で読み取れたように、六十代未満では人口構成割合に対する死者割合の比は一以下となっており、これが六十代

図8　県および性別の年齢別人口構成割合に対する死者構成割合の比
（対年齢別人口構成割合）



を越えると急に一を越え、七十代では人口構成割合よりも約二倍から三倍、八十代では約二・五倍から三・五倍の高齢者が亡くなっていたことが読み取れる。さらに性別で比較すると、高齢の男性の方が女性よりも、人口構成割合に比べてより多く亡くなっていた。最後に、人口割合に比べた死者割合の比は、東北三県で違いがあった。

すなわち高齢者の被害の割合は、宮城で最も高く、続いて福島、そして岩手の順となっていた。この県別の順位は男女それぞれで同様であった。人口構成比上、何故、高齢男性の方が高齢女性よりも被害の割合が高いのか、さらに何故、被害の割合に三県で違いがあるのか。この問いについては、何らかの社会的要因が関与していると考えられる。これを解く手がかりを示したのが表2である。

表2は、二〇一〇年三月時点での岩手・宮城・福島三県における特別養護老人ホームや養護老人ホームなどの老人向け施設に入所していた高齢者の数を、便宜的に七十歳以上の各県の高齢者数で割ることで求めた高齢者向け施設入所者の割合を比較したものである。また、表の最右列には、河北新報（二〇一一年十二月十三日）が独自にまとめた被災三県の高齢者入所施設で被災し死亡・不明となられた方々の数を各県の施設入所者数で割ることで求めた高齢者向け施設入所者の被害率である。これを三県で比べると宮城県の被害率

表2　被災東北3県の70歳以上高齢者数と老人向け各種施設入所者割合

			老人向け施設			
県	70歳以上高齢者数	老人向け施設入所者割合	介護老人福祉施設入所者数	養護老人ホーム	軽費老人ホーム	高齢者向け施設入所者の被害率
岩手県	275,976	2.6%	2.1%	0.3%	0.2%	2.1%
宮城県	386,834	2.0%	1.6%	0.1%	0.2%	5.2%
福島県	384,956	2.5%	2.1%	0.2%	0.2%	0.4%

出典：平成22年国勢調査(http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001034991&cycode=0)
平成21年度介護サービス施設・事業所調査(http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001070484)
平成21年度社会福祉施設等調査(http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001068770)
河北新報「焦点／被災3県59ヵ所、津波被害／高齢者施設578人死亡・不明」2011年12月13日

が群を抜いて高いことが分かる。宮城では、施設が海辺の景観の良い場所に建てられていたこと、これに対して岩手では高台に、福島では内陸部に施設が多く建てられていたことにより、被害に差がでたことが類推される。

その一方で、施設入所者は介護スタッフにより二十四時間体制で見守られている。立地さえ安全であれば、入所施設の方が緊急時の対応では職員からの支援が受けられやすい面もある。そのような観点から表2を再びながめると、高齢者向け施設入所者の割合が宮城では岩手・福島と比べて若干低いことが読み取れる。言い換えるなら、宮城では在宅で暮らす高齢者の割合がより高かったことにより、津波による影響がより多く出た可能性が考えられる。

さらに、このように考えると高齢者の死亡率の性差も、男性では高齢でも在宅で妻や家族と暮らす傾向が強いのに対し、男性よりも平均寿命が長い女性では、配偶者からの介護によって支えられる可能性がより低く、結果として施設入所の割合が高く、（立地さえ安全であれば）介護スタッフにより緊急時の対応が取られていた、といった理由で人口構成比上の女性の死亡者の割合の低さが説明できるかもしれない。しかしながら、より確定的な結論を下すためには、県別といったマクロな統計資料ではなく、より個別の状況が分かるデータをもとにした検討が必要である。

障害者の死亡率は全体の死亡率の二倍だったか？

東日本大震災で死亡した障害者（障害者手帳所持者）の死亡率が全住民の死亡率と比べて二倍近くあった、という報道は、毎日新聞（二〇一一年十二月二十四日）、ＮＨＫ（二〇一二年三月六日、二〇一二年六月十日、二〇一二年九月十一日）、共同通信（二〇一二年七月三十日）、河北新報（二〇一

二年九月二十四日）などが行った。その根拠として報道各社が用いたのが、被災した市町に対する独自取材による障害者手帳を交付された犠牲者の調査である。このような独自調査資料のうち、ＮＨＫ福祉ネットワーク（現ハートネットＴＶ）取材班の資料は、二〇一二年三月から被災市町に三カ月間の間隔で三回の問い合わせを行い死者数の検討を繰り返したという点で、もっとも精度の高いものである。繰り返し調査の理由は、当初の市町村の回答には障害者死者数として直接死だけでなく間接死も含まれている場合があり、数字の訂正が多くの自治体で行われたためである。

この資料をもとにすると、東北三県全体の障害者死亡率は、全住民の死亡率のほぼ倍近いものとなっていたと、ＮＨＫ教育テレビ福祉ネットワーク（二〇一二年三月六日放送）や、ＮＨＫハートフォーラム（公開シンポジウム、二〇一二年六月十日実施）、ＮＨＫ教育テレビハートネットＴＶ（二〇一二年九月十一日放送）で言及された。

筆者は、これらの番組やシンポジウムの企画に協力しコメンテーターとしても関わったことにより、取材班が調べた全三十一市町村の結果（表3参照）の提供をいただいた。表3は東日本大震災で十名以上の死者が発生した三十一の自治体の全住民の死亡率と障害者手帳所持者の死亡率が比較できるようになっている。表3の最下行を見ると、直接死者が十名以上を記録した三十一自治体の全住民数（百六十七万四千百八十五人）と死者数（一万八千八百二十九人）が示されている。これをもとにすると全体の死亡率は一・一％となる。また障害者手帳交付者数（八万六千五百三人）と障害者死者数（千六百五十八人）より障害者（障害者手帳所持者）の死亡率が一・九％となり、全体死亡率のほぼ倍となっており、この数字が番組やシンポジウムでも紹介された。

表3には東北三県の被災三十一市町村のそれぞれについて障害者と全体の死亡率が記載されている

表3　東日本大震災で10名以上の死者を記録した31市町村の全体死亡率と障害者死亡率

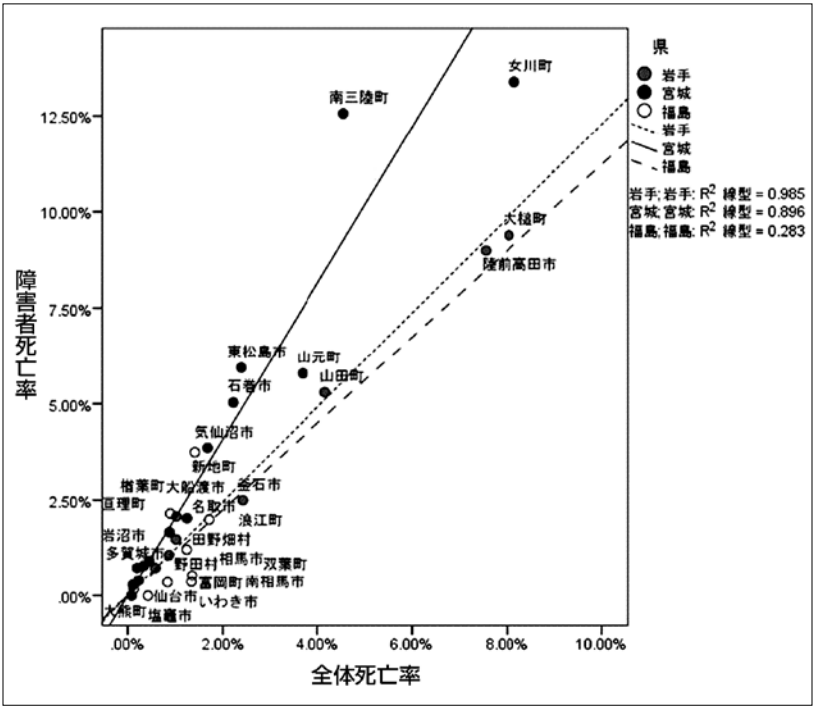
県	市町	全体			障害者手帳交付者		
		被災地人口	死者	死亡率	被災地人口	死者	死亡率
岩手	宮古市	59,442	517	0.9%	3,371	36	1.1%
	大船渡市	40,738	417	1.0%	2,268	47	2.1%
	陸前高田市	23,302	1,760	7.6%	1,368	123	9.0%
	釜石市	39,578	958	2.4%	2,569	64	2.5%
	大槌町	15,277	1,229	8.0%	1,012	95	9.4%
	山田町	18,625	775	4.2%	1,114	59	5.3%
	田野畑村	3,843	39	1.0%	203	3	1.5%
	野田村	4,632	27	0.6%	273	2	0.7%
	岩手小計	205,437	5,722	2.8%	12,178	429	3.5%
宮城	仙台市*	318,133	734	0.2%	13,432	53	0.4%
	石巻市	160,704	3,569	2.2%	7,893	397	5.0%
	塩竈市	56,490	46	0.1%	2,997	0	0.0%
	気仙沼市	73,494	1,234	1.7%	3,508	135	3.8%
	名取市	73,140	911	1.2%	3,749	76	2.0%
	多賀城市	62,979	125	0.2%	2,318	17	0.7%
	岩沼市	44,198	150	0.3%	1,770	14	0.8%
	東松島市	42,908	1,024	2.4%	1,920	114	5.9%
	亘理町	34,846	306	0.9%	1,384	23	1.7%
	山元町	16,711	616	3.7%	933	54	5.8%
	松島町	15,089	16	0.1%	709	2	0.3%
	七ヶ浜町	20,419	93	0.5%	882	8	0.9%
	女川町	10,051	820	8.2%	605	81	13.4%
	南三陸町	17,431	793	4.5%	995	125	12.6%
	宮城小計	946,593	10,437	1.1%	43,095	1,099	2.6%
福島	いわき市	342,198	430	0.1%	21,004	35	0.2%
	相馬市	37,796	469	1.2%	1,903	23	1.2%
	南相馬市	70,895	951	1.3%	4,398	16	0.4%
	楢葉町	7,701	69	0.9%	512	11	2.1%
	富岡町	15,996	134	0.8%	861	3	0.3%
	大熊町	11,511	49	0.4%	565	0	0.0%
	双葉町	6,932	94	1.4%	377	2	0.5%
	浪江町	20,908	358	1.7%	1,155	23	2.0%
	新地町	8,218	116	1.4%	455	17	3.7%
	福島小計	522,155	2,670	0.5%	31,230	130	0.4%
総計		1,674,185	18,829	1.1%	86,503	1,658	1.9%

出典：NHK　ETV「福祉ネットワーク」および「ハートネットTV」取材班の調べ、2012年9月5日現在
*仙台市の死者のほとんどが若林区と宮城野区に集中していたため、両区の人口の合計を用いた。

大変貴重なものである。そこで、総計の数値だけではなく、より細かな検討を行うために、三十一市町村のそれぞれについて全体死亡率と障害者死亡率の関係を散布図にし、それらの関係を県別に分けて回帰直線を当てはめたのが図9である。

三本の回帰直線は、それぞれ岩手、宮城、福島の各県内市町村ごとの全体死亡率と障害者死亡率の関係を要約するものとなっている。ただし、通常の回帰とは異なり、全体死亡率が〇（ゼロ）の時には障害者死亡率も〇となることから、切片が〇で原点を通る回帰式（障害者死亡率＝回帰係数×全体死亡率）を用いている。この回帰式を用いると、障害者死亡率は全体死亡率の何倍となるのか、いわば全体死亡率に対する障害者死亡率の

図9 東北被災3県別の障害者死亡率に対する全体死亡率の単回帰結果



格差を表す指標として回帰係数が解釈できるようになる。

そこで図9を再度ながめると、障害者の死亡格差は宮城県で倍近くと大きく（一・九二倍）、その一方で岩手（一・一九倍）と福島（一・一六倍）で小さいことが明らかになった。死亡率を全体として合算した場合には、全体人口や障害者人口で過半を占める宮城県の傾向（障害者の死亡率は全体の死亡率の倍近くであった）が過大に反映されていたが、県別による市町村単位の分析を行うことにより各県の個別の状況が浮かび上がったのである。

障害者施設入所率の違いが障害者死亡率の県別格差を説明した

災害による被害は、ハザード（外力）と暴露および脆弱性の三つの要因によって決まる（Wisner et al., 二〇〇三）。東日本大震災の人的被害（直接死）に関する市町村単位での津波ハザード要因や社会的脆弱性の影響に関しては、市町村単位での被災各地の津波高などの各種実測値と死者・不明者数についての報告が震災半年後には既に発表されている（鈴木・林，二〇一一）。さらに震災翌年になると、震源からの距離、浸水面積率、地形、高齢化率や農業・漁業従事者率（上田，二〇一二）、津波到達時間、地域防災計画で想定した津波高と実際の津波高の比（松本・立木，二〇一二）が、全体死亡率や障害者死亡率を説明できるとした研究が専門学術誌に掲載されてきた。

最後に述べた松本・立木（二〇一二）の研究では、全体死亡率を従属変数とした回帰では県ごとに差異は見られなかったが、障害者死亡率を従属変数とした場合には県ごとの差異が統計的に有意となっていた。すなわち、前節の図9で示したように、宮城県では岩手県や福島県と比較してより多くの障害者に被害が出たことを指摘している。しかしながら、その理由については明らかにしていない。

東日本大震災の現場で障害者支援にあたった当事者団体や組織のリーダーたちは、学会とは離れた場で、障害者被害率に影響を及ぼす要因として東北地方における施設入所率の高さを指摘していた。左記は、特定非営利活動法人ゆめ風基金理事の八幡隆司氏が二〇一一年十月二日に行った「東日本大震災からみる障害者市民支援活動と今後の課題」と題するシンポジウム報告の一部である。

…障害者支援に限っていえば、岩手も宮城も入所施設の問題があります。かつて浅野さんが県知事時代にコロニー解体ということもおっしゃいましたが、浅野さんがいなくなったらコロニーの看板は復活しています。まったく状況は変わっていません。〝被災地障がい者支援センター〟の代表の今川さんは31歳の若い女性です。今回の被災地の大船渡に生まれて、家の近くに施設がないので盛岡まで行って寮生活をしながら小・中・高を過ごされました。そういう地域ですから、この地域の人たちは卒業後もそのまま入所施設に入ることに抵抗は少なく、自宅に帰るなら、介護の必要な場合は親が介護をがんばるしかないわけです。ヘルパーを使って生活をするとか、移動支援を使って買い物に出かけるということは、まずないのです（八幡，二〇一二　p.一三）。

八幡氏と同様の指摘は、南相馬市で障害者の生活介護や生活訓練、自立支援事業を行う特定非営利活動法人さぽーとセンターぴあ代表の青田由幸氏も述べている。二〇一三年一月十二日に行われた第六回全国校区・小地域福祉活動サミット in KOBE・ひょうごでのシンポジウム「災害時ひとりの命も見逃さない」の席上で、南相馬市では、全体死亡率一・三％に対して障害者死亡率はむしろそれよりも大幅に低い〇・四％であったことの理由についての問い合わせに、青田氏は「福島では重度の障害者は地域で暮らせないから」と応えている。

以上のような障害者支援の関係者からの発言に触発されて、被災東北三県について震災一年前にあ

たる二〇一〇年三月時点での各種障害者手帳交付者数と障害者福祉施設入所者数を調べ、それをもとに施設入所者割合をまとめたのが表４である。

これを見ると、障害者支援施設および身体障害者更生援護施設については、宮城の入所者割合が大幅に低いことが確認できる。宮城では、障害者向け施設の解体とノーマライゼーションの推進を表明して知事選に立った浅野史郎前知事の県政のもと、身体障害者については施設入所率が低かった（すなわち地域で在宅の生活を送る人の割合が高かった）。しかしながら、逆にその結果として、地域で津波被害に遭う可能性が宮城ではより高かったのではないか、という仮説が示唆されるのである。

このような仮説を検討するために、障害者死亡率に関係があると報告されてきた要因として全体死亡率、ハザード要因（震源までの距離、浸水面積率、地形区分、津波到達時間）と脆弱性要因（高齢化率と農業・漁業従事者率の合成変数、最大津波高と想定津波高の比、身体障害者施設入所率）を被災三十一市町村ごとにまとめ（施設入所率は表４の県ごとのものを用いた）、それぞれの相関関係行列を用いて、障害者死亡率を従属変数とするステップワイズ重回帰分析を行った結果をまとめたのが図10である。

表4　被災東北3県の各種障害者手帳交付者数と福祉施設等入所者割合

	手帳交付台帳登載数（2009年度）			福祉施設等入所者割合（2009年度）				
県	身体障害者手帳交付者数	療育手帳交付者数	精神障害者保健福祉手帳交付者数	身体障害者施設入所率	障害者支援施設入所者割合	身体障害者更生援護施設入所者割合	知的障害者援護施設入所者割合	精神障害者社会復帰施設入所者割合
岩手県	46,039	10,141	5.505	3.1%	2.3%	0.8%	9.2%	1.0%
宮城県	50,476	9,285	9,335	0.7%	0.3%	0.4%	17.7%	0.8%
福島県	63,985	14,636	6,620	1.3%	0.9%	0.4%	10.4%	1.0%

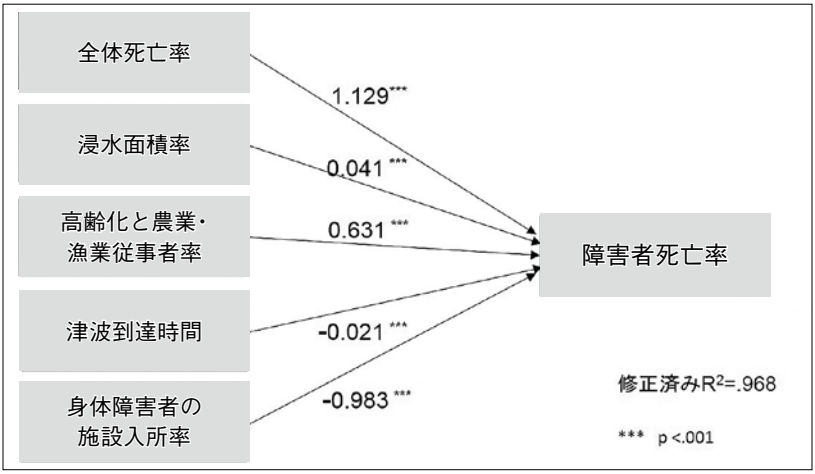
注1）数値は2010年3月現在
注2）身体障害者施設入所率は障害者支援施設入所者割合と身体障害者更正援護施設入所者割合を合算したものである
出典：平成21年度福祉行政報告例(http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001068770)
平成21年度衛生行政報告例(http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001068836)
平成21年度社会福祉施設等調査(http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001068770)

障害者死亡率の重回帰分析の結果をまとめると以下のようになる。すなわち、全体死亡率が高いところほど、津波による浸水面積が大きいところほど、高齢者や農業・漁業従事者が多いところほど、津波がより早く到達したところほど、そして障害者施設に入所している人が少ない（在宅で暮らす障害者が多い）ところほど、障害者の死亡率は高くなっていた。これらの五つの変数によって障害者死亡率の分散の九六・八％までが説明でき、大変に精度の高い予測式となっていた。

図10に示した偏回帰係数は、それぞれの変数が障害者死亡率に与える影響の度合いを示すものであるが、今回の回帰式に投入した説明変数は津波到達時間を除くとすべて割合として標準化され、さらに原点を通る回帰式を採用しているので、偏回帰係数を比較することにより、津波到達時間以外についてはどの要因が障害者死亡率に対して何倍の影響があったかを比較できる。

その結果、障害者死亡率への影響が一番強かったのは、全体死亡率（回帰係数一・一二九）であった。全体の人的被害が大きかったところでは、障害者の被害も大

図10　障害者死亡率を説明する重回帰式



きかった。しかし、全体の死亡率と障害者死亡率の格差は、メディアが報道してきたような二倍ではなく、約一・一倍であった。二倍と報道されたのは、他の要因の影響まで含めていたことと、人口で過半をしめる宮城県の傾向が過大に反映されたためである。

次いで影響力の高かった要因（回帰係数　マイナス〇・九八三）は身体障害者施設入所率であった。これは、障害者入所率が一％高くなると障害者死亡率を約一％下げる効果があったということである。また入所率は宮城で群を抜いて低い（在宅での生活者が群を抜いて高い）ことが、宮城県の障害者死亡率を岩手・福島よりもほぼ倍近く高めた大きな原因と考えることができる。

障害者死亡率に影響を与える三番目の要因は高齢化と農業・漁業従事者割合であった。これは高齢になるほど身体の不自由の度合いが増し、身体障害者手帳の交付を受ける者が多くなること、生業が漁業であると沿岸部ぞいに居住する可能性が高いこと、そして漁業にしめる高齢者の割合が高いこと、これらの要因が関連しあって障害者死亡率を高めていた。

高齢者施設の立地、地域福祉・医療の進歩が被害を大きくしていた

本章では、県別や市町村別の統計資料を用いてマクロな観点から東日本大震災における高齢者や障害者の避難の実態と課題を検討した。その結果、高齢であるほど被害率が高くなるという福祉防災学における古典的な命題（Friedsam, 一九六〇）が今回の震災でも繰り返されたことを示した。さらに宮城の高齢者の死亡率が岩手や福島に比べて高くなっていたことも明らかにした。その原因としては、第一に宮城県内の高齢者向け施設では景観のよい海辺に立地している場合があり、そのために津波被害に遭い、結果として高齢者向け施設入所者の被害率が群を抜いて高くなったことが考えられた。

さらに第二の理由として、宮城県における在宅高齢者の割合が他の二県よりも若干高くなっていた為に、災害脆弱性が施設（安全な立地であることが前提であるが）入所者よりも高かったことがあげられた。そして、施設への入所の割合の男女差（平均寿命の長さのゆえに女性の方がその割合が高い）が、高齢者の死亡率の男女差（男性の方が高かった）を説明できるのではないか、という仮説を提示した。

以上の結果をもとにして、「高齢者は安全な立地の施設に入所させるべきだ」といった考えに筆者は与しない。むしろ、いざという時のためには、隔離された施設のコンクリートによって高齢者を守るのではなく、地域における人と人とのつながりを通じて高齢者を包摂することにより命や生活を支えるとりくみを、在宅福祉・地域福祉の一般施策としてもっと積極的に進めなければならない、と考える。前章で紹介したように震災に先立つ二〇〇五年五月より、このようなとり組みを進めてきた宮城県石巻市八幡町では、地域の要援護者リストに載った十七名のほぼ半数が、このような地域の防災ネットワークによって救われていたのである。八幡町の実績は、現在、わが国の各地で進められている地域住民主体の個別避難支援計画づくりが決して間違ったものではないことを示す好例となっている。

障害者へのとり組みでも結論は同じである。市町村単位の障害者死亡率に影響を及ぼす要因の重回帰分析から、津波浸水面積や到達時間といったハザード要因の影響とは別に、障害者死亡率は全体死亡率の一・一倍であったこと、施設入所率が一％高いと障害者死亡率が一％下がること、高齢化率と農業・漁業従事者率が高いと障害者死亡率が高くなること、などの社会的脆弱性に関する要因の影響を確認した。

また、障害者死亡率も宮城で高く（全体死亡率の約二倍）、岩手・福島で低い（全体死亡率の約一・

二倍）ことを示した。この県別の違いは、障害者施設への入所率の違いによって説明できることを示した。これは、高齢者向け施設の場合と同様に、立地が安全であれば、施設入所者の方が在宅で暮らすよりも災害脆弱性が低かったことを物語っている。

障害者についても、以上の結果から「障害者は施設収容するべき」といった意見に筆者が与しているわけでは決してない。前述のゆめ風基金理事の八幡氏の発言にもあるように宮城県の知的障害者の入所率の高さは、浅野史郎前知事の提唱したコロニー解体宣言に対する、その後の揺れ戻し（撤回）によるものと考えるが、その根拠となったのは、「地域での受け皿づくりが準備できていない時に施設だけ解体すれば大変な混乱が起こる」という論法であったと聞く。たしかに今回の震災では、施設入所者の方が在宅の障害者よりも震災の被害は小さかった。

しかしながら、ノーマライゼーションは地球規模で拡大している理念であり、当事者を社会的に包摂してゆくことは大きな時代の流れである。地域での受け皿づくりが進んでいないことは障害者を隔離しておくことを正当化する理由とはならず、だからこそなおのこと障害者が地域のネットワークに包まれて暮らせるしくみをつくることが喫緊の課題となるのである。

隔離された施設のコンクリートの壁によってではなく、人と人とのつながりのなかに当事者を包み込むしなやかな強さを持つこと。これが、高齢者や障害者を守る大きなちからとなることを、私たちは教訓として学び取っていかなければならないのだ、と思う。

参考文献

コマファイ ニコール・中村千佳子・横田治郎・立木茂雄（二〇〇九）．神戸市兵庫区における障害者の災害時要援護度マップピングの実施研究：脆弱性の「人－環境相互作用モデル」に基づいて 地域安全学会論文集，一一，一二七－一三四．

Friedsam, H. J.（一九六〇）．Older persons as disaster casualties. Journal of Health and Human Behavior, 一，二六九－二七三．

林春男・立木茂雄（二〇〇四）．7・13新潟水害による犠牲者はなぜ生まれたのか 平成16年7月新潟・福島、福井豪雨災害に関する調査研究中間報告会報告，新潟大学，二〇〇四年十一月十九日．

林春男・村上陽一郎（二〇〇三）．社会の安全学－震災後の危機管理 村上陽一郎（編）安全学の現在 青土社 pp．八九－一三一．

林春男（一九九六）．災害弱者のための災害対応システム 都市政策，八四，四一－六七．

星加良司（二〇〇七）．障害とは何か－ディスアビリティの社会理論に向けて 生活書院．

石巻市（二〇一四）．被災状況（人的被害）平成26年10月末現在（http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10106000/7253/20141016145443.html, 二〇一四年一一月一六日閲覧）

警察庁（二〇一二）．東北地方太平洋沖地震による死者の死因等について（二〇一一・三・一一～二四・二・二九）

神戸新聞（二〇〇四）．五月一四日づけ朝刊．

厚生労働省（二〇〇二）．国際生活機能分類－国際障害分類改訂版－（日本語版）（http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/08/h0805-1.html, 二〇一四年一一月一六日閲覧）

倉本智明（二〇〇二）．身体というジレンマ－障害者問題の政治化はいかにして可能か 好井裕明・山田富秋（編）実践のフィールドワーク せりか書房 pp．一八九－二〇五．

呂恒倹・小檜山雅之・牧紀男・林春男・田中聡・西村明儒（一九九九）．阪神・淡路大震災における西宮市の人的被害発生実態に関する研究 地域安全学会論文集，一，一五一－一五六．

松本亜沙香・立木茂雄（二〇〇九）．阪神・淡路大震災におけるアンケート震度および社会的脆弱性が建物被害や直接死者数に及ぼす影響に関する確認的研究 地域安全学会論文集，一一，八九－九六．

松本亜沙香・立木茂雄（二〇一二）．東日本大震災における市町村別の死者集計データを用いた分析による障害

者と高齢者の死者発生因に関する研究 地域安全学会論文集，一八，二四一－二五〇．
長瀬修（一九九九）．障害学に向けて 石川准・長瀬修（編）障害学への招待 明石書店 pp．一一－三九．
内閣府（二〇〇四）．「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」（第一回）議事概要について（記者発表資料）二〇〇四年一〇月七日（http://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/hl6/041007gouushienkentou/041007gijigaiyo.html, 二〇一四年一一月一六日閲覧）
越智祐子・立木茂雄（二〇〇七）．「災害時要援護度」概念の構築 減災，二，九〇－九八．
Oliver,M.（一九九〇）．Politics of disablement. Macmillan.（三島亜紀子・山岸倫子・山森亮・横須賀俊司（訳）（二〇〇六）．障害の政治－イギリス障害学の原点 明石書店）
総務省消防庁（二〇一一）．災害時要援護者の避難支援対策の調査結果（報道資料）（http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h23/2307/230708_1houdou/03_houdoushiryou.pdf,二〇一三年一月二〇日閲覧）
集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会（二〇〇五）．災害時要援護者の避難支援ガイドライン（http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h16/pdf/03_shiryou1.pdf,二〇一四年一一月二一日閲覧）
菅磨志保（二〇〇〇）．「災害弱者」と災害支援－阪神・淡路大震災以降の概念の広がりと対応の変化を中心に－ 日本都市学会年報，三四，三八－四五．
鈴木進吾・林春男（二〇一一）．東北地方太平洋沖地震津波の人的被害に関する地域間比較による主要原因分析 地域安全学会論文集，一五，一七九－一八八．
田中幹人・標葉隆馬・丸山紀一朗（二〇一二）．災害弱者と情報弱者－3・11後、何が見過ごされたのか 筑摩書房．
立木茂雄（二〇一三）．高齢者、障害者と東日本大震災：災害時要援護者避難の実態と課題 消防科学と情報，一一一，七－一五．
Tatsuki, S.（二〇一三）．Old age, disability, and the Tohoku-oki earthquake. Earthquake Spectra, 二九（S1），S四〇三－S四三二．
Tierney, K. J., Petak, W. J., & Hahn, H.（一九八八）．Disabled persons and earthquake hazards. University of Colorado Institute of Behavioral Science, Boulder, CO
Titmuss, R.（一九七四）．Social policy. An introduction. London: Routledge.（ティトマス, R. 坂田周一（訳）

一九九九）．社会政策入門（http://www.rikkyo.ne.jp/~ssakata/paper/titmuss/ 二〇一四年一一月一七日閲覧）
上田耕造（二〇一二）．東日本大震災、医療と介護に何が起こったのか－震災関連死を減らすために－ 萌文社．
上田遼（二〇一二）．重回帰分析を用いた東日本大震災における津波の人的被害の考察－津波性状と社会的要因を考慮した検討－地域安全学会論文集，一八，四四三－四五〇．
WHO（一九八〇）．The International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps.
WHO（二〇〇一）．The International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF.
Wisner, B., Blaikie, P., Connon, T. & Davis, I.（二〇〇三）．At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters,（2nd Ed.）, London: Routledge.
八幡隆司（二〇一二）．東日本大震災からみる障害者市民支援活動と今後の課題 京都市社会福祉協議会・京都市ボランティアセンター（編）人に優しく、災害に強い福祉コミュニティを目指して：福祉ボランティア・社協フェスタ京都市社協法人設立50周年記念シンポジウム報告書 pp．一二－一六．

市民力

第八章

ボランティア文化の創生

室﨑 益輝

著者略歴

室﨑　益輝（むろさき・よしてる）
ひょうごボランタリープラザ所長
公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長兼
研究調査本部長
兵庫県立大学防災教育センター長・神戸大学名誉教授

阪神・淡路大震災時（一九九五年）の役職
神戸大学工学部教授
一九九八年～　神戸大学都市安全研究センター教授
二〇〇四年～　神戸大学名誉教授（～現在）
独立行政法人消防研究所理事長
二〇〇六年～　総務省消防庁消防研究センター所長
二〇〇八年～　関西学院大学総合政策学部教授
災害復興制度研究所所長
二〇一〇年～　ひょうごボランタリープラザ所長（～現在）
二〇一二年～　公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究
機構副理事長（～現在）
二〇一三年～　兵庫県立大学防災教育センター長（～現在）

はじめに

二十年前の阪神・淡路大震災では、一年間に延べ約百四十万人のボランティアが、被災地に駆け付けて、被災者の援護や支援の活動に従事した。そこでのボランティア活動の展開は、ボランティアが災害の救援や復旧に欠かせない存在であることを、社会に印象付けるものとなった。

その阪神・淡路大震災で展開されたボランティア活動は、一方で、非常時における被災者支援文化として引き継がれ、他方で、日常時の市民活動文化として発展させられている。それは、全国レベルにおけるＮＰＯ法の成立、兵庫県におけるボランタリープラザの開設などにつながり、今日の災害ボランティア活動や市民協働参画社会の基礎をつくるうえでの大きな原動力となった。

そこでここでは、阪神・淡路大震災後二十年にわたるボランティア活動を兵庫県を中心に振り返り、その進化の過程とそこから導き出される教訓を明らかにして、今後のボランティア活動と市民社会形成の一助にしたいと思う。

阪神・淡路大震災でのボランティア活動

まず簡単に、阪神・淡路大震災直後の災害ボランティア活動を振り返っておこう。

阪神・淡路大震災は、大都市の直下を襲った地震として戦後最大規模のもので、僅か十秒ほどの瞬間的な震動によって、全半壊家屋が約二十五万棟、死者が約六千人という、悲しい結果がもたらされ

た。この被害を、被災者支援という面で見ると、家屋に閉じ込められた被災者が約五万、避難所生活を余儀なくされた被災者が約三十万、住宅再建を強いられた被災世帯が約十万など、膨大な救援ニーズが発生している。震災直後では、消火や救助さらには応急救護などの支援が、数日後からは、水汲みや炊き出し、さらには物資運搬などの支援が、一週間後からは、避難所運営や入浴サービスなどの支援が必要となった。そうした多様で大量のニーズが顕在化する中で、行政だけではそれに応えることができず、それを補完する支援の担い手として、必然的にボランティアが求められることになったのである。

最初の一カ月の間だけで、約六十二万人のボランティアが被災地に駆け付けている。一日平均二万人以上という、かつてない膨大な数のボランティアが駆け付けることになった。阪神・淡路大震災が、「ボランティア元年」と呼ばれるのは、第一に膨大な数のボランティアが被災地に駆け付けたこと、第二に経験のない一般の人々がボランティアとして参加したこと、第三にボランティアが行政を補完する重要な役割を果たしたことにある。ボランティア活動が、被災者にとって欠かせないものであると同時に、国民すべてにとって身近なものとなったことが、元年と言われる所以である。

さて、阪神・淡路大震災のボランティアの特徴を見ておこう。その第一は、兵庫県外からのボランティアが約六割と多いこと、第二は特技を持たず組織に属さない一般ボランティアが約七割と多いこと、第三に高校生や大学生といった学生がこれまた約六割と多かったことである。被災地の被害状況がメディア等で報道されるようになって、被災地や被災者の力になりたいという強い思いから、ボランティア経験のない人も含めて多くの人が近隣から駆けつけてくれたのである。大阪方面から、高校生や中学生などの若者が歩いて被災地支援に向かう姿を、私は今でも鮮明に記憶している。

その一方で、ＹＭＣＡや日本赤十字社などの従来からのボランティア団体、自主防災会や女性防火クラブなどの被災地内にあった市民組織、医師や弁護士等の知識や技能を持った専門ボランティアも活躍している。専門ボランティアということでは、被災直後の医療活動では、医師に加えて看護師、薬剤師、衛生検査技師といった医療関係ボランティアが大活躍している。建築士や土地家屋調査士や不動産鑑定士といった建築関係ボランティアも、家屋の危険度判定や被災度判定などで活躍している。その他、調査ボランティア、情報ボランティア、介護ボランティア、心理ケアボランティアなど、多様な領域で専門ボランティアが活躍している。

さて、こうした個人を含む大量のボランティアの駆けつけは、被災地の救援にとても大きな力となった。被災者に希望や勇気を与えてくれるものであった。しかし、初体験の組織されない一般のボランティアが大量に駆けつけたことは、ボランティアの現場活動においても受け入れ面においても、混乱と戸惑いを生みだしている。経験のないボランティアが駆け付けたということでは、食糧も寝袋も持たず軽装でやってくるボランティア、避難者の心を逆なでする振る舞いをするボランティアなど、不慣れによるトラブルが初期の段階では起きている。こうしたトラブルを避けるため、活動マニュアルの整備や事前の説明の実施といった改善が、順次はかられている。

大量のボランティアが殺到したということでは、当初は自治体の災害対策本部や総務部門などで受け入れたが、態勢が整わずに受け入れできない状況が生まれた。行政の窓口を断られたボランティアが避難所に個別に殺到し、混乱する状況も起きた。この受け入れの当初の混乱は、県や市の社会福祉協議会さらにはボランティア団体自身がボランティアセンターを設置して、そこで受け入れやコーディネーションをするようになって、解消されている。西宮市や長田区、兵庫区などでは、役所に集ま

っていたボランティア団体が連携し、ボランティアセンターを運営する仕組みを作って、支援者の受け入れや被災者とのマッチングを効率よく進めていた。社会福祉協議会を中軸にして、あるいはボランティア団体が連携して、災害ボランティアセンターを運営するという今日の原型が、当初の混乱の解消をはかるなかで生まれている。

救援から復興を通しての市民活動の芽生え

大震災での災害ボランティア活動は、緊急期から復旧期さらには復興期に移行していく中で、避難所や仮設住宅の生活支援や見守り、コミュニティビジネスや復興まちづくりの支援、子育て支援や心のケアといった形で、多様化していく。災害支援から生活支援、コミュニティ支援へと発展していった、といってよい。ボランティア活動の担い手も、県外支援者から県内支援者へ、災害救援の中で生まれた市民組織やＮＰＯへと、移行していった。社会福祉協議会や生活協同組合さらに自治会や婦人会などの地域団体も、災害支援を契機にして社会的活動の幅を広げるようになった。市民セクターの活動の広がり、新しい市民社会の構築が、復興に至る過程でもたらされている。

震災直後の九五年の十二月、災害救援の担い手であった市民活動の関係者は、「市民とＮＧＯの『防災』国際フォーラム」を開いて、救援から復興への未来を展望した。その時に採択された「神戸宣言」には、「新しい社会システムを創造していく力を養って、復興の道を切り開く」という市民の決意が書き込まれている。この宣言にも示されるように、震災後しばらくして、復興の推進と社会の創造を表裏一体の関係で捉える形での、市民活動が活性化する。この中から、被災地ＮＧＯ協働センター、

コミュニティサポートセンター神戸、神戸まちづくり研究所、しみん基金ＫＯＢＥ、市民活動センター神戸、まち・コミュニケーションなどの市民団体やＮＰＯが生まれ、今日の多様な市民活動のパイオニアとしての役割を果たすようになる。大震災の経験が、新たな市民社会を目指す運動の原動力となったのである。

ところで、大震災後の被災者支援や生活再建をはかるための協議の場や組織が、様々な形で作られている。例えば、情報交換の場として「大震災復興支援館（フェニックスプラザ）」（一九九六～二〇〇二）が三宮駅前に建設され、被災者やボランティアの情報交換や関係づくりがはかられた。また、官民協働の場として、「被災者復興支援会議」（一九九五～二〇〇五）、「生活復興県民ネット」（一九九六～二〇〇五）、「ＮＰＯと行政の生活復興会議」（一九九七～二〇〇一）などが設置され、生活再建やボランティア活動に関わる組織間の協働がはかられた。さらに、市民連携の場として、「ひょうご市民活動協議会（ＨＹＯＧＯＮ）」（二〇〇二・二～）が設置され、市民活動基盤の整備と強化がはかられた。

こうした場を通して、被災者の生活再建をはかる取り組みが促進され、市民活動の活性化や新しい社会システムの構築がはかられてゆく。その中でも大きな役割を果たしたのが、中間支援組織としての「被災者復興支援会議」である。この支援会議は、当時の貝原俊民知事の「被災者の心のよりどころになる存在」が必要という強い思いから、設置されている。その使命は、被災者と行政の間に立つ第三者機関として、被災者の生活実態、意見、要望を把握し、そこから生活復興を支援するため課題や支援策を抽出して、被災者と行政の双方に提言すること、であった。復興を包括的に捉えるということで、福祉、保健、雇用、まちづくり、教育、女性など各分野を網羅するメンバーで構成されたが、

特筆すべきは、市民団体やボランティアの代表がそのメンバーの中に入ったことである。まさに市民の目線で、復興や社会のあり方が検討されている。

この支援会議は、二百五十回を超える「移動いどばた会議」を現場で開催し、そこで得られた被災者の声を踏まえて、被災者の見守り、コミュニティビジネス、商店街の活性化などについて二十五回にわたって、市民目線の提言を行っている。このアウトリーチ（現場主義）とアドボカシー（政策提言）を基本とする会議の運営のあり方は、新しい社会のあり方を先取りしたものと評価できる。それに加え、会議の議論や現場の調査に行政の課長級のスタッフも参加し、官民が協働して施策の決定と実施にあたったことも、新しい社会システムの芽生えとして評価できる。

市民活動の広がりとボランタリープラザの開設

以上見てきたように、震災後の災害ボランティア活動の高まりは、ボランティア活動や市民活動への関心を高め、その必要性を強く社会に認識させるものとなった。その震災後のボランティア活動の高まりを受けて、国レベルでは「特定非営利活動促進法（ＮＰＯ法）」が一九九八年三月に制定され、それを受けた形で「県民ボランタリー活動の促進等に関する条例」が同年十二月に施行されている。こうした法制度の後押しもあって、ボランティア活動は量的にも質的にも広がりを見せることになる。量的に見ると、兵庫県内におけるボランティアグループも特定非営利活動法人の認証を受けたＮＰＯの数も、震災後十年ほどの間に飛躍的に増えている。兵庫県の認証ＮＰＯの数は二〇〇〇年当時百程度であったのが二〇〇五年には千近くまで増えている。質的に見ると、担い手は、日本赤十字

社や社会福祉協議会に留まらず、生活協同組合やボランティアグループ、さらには地域団体、市民団体、学生組織、企業組織へと広がり、活動領域は、災害救援や復興支援に留まらず、福祉、看護、教育、環境、まちづくり、産業支援などの多様な分野に広がっていく。

このボランティア活動や市民活動の広がりを受けて、その活動を支える場や仕組みの必要性が強く認識されるようになった。そうした中で、人材育成、支援拠点、活動資金、協働システムのそれぞれの側面で、県をはじめとする自治体、社会福祉協議会、さらには企業や民間団体などが、様々な形で支援の仕組みをつくっている。人材育成では「ＮＰＯ大学」、支援拠点では「生活復興ＮＰＯ情報プラザ」、活動資金では「復興基金によるボランティア活動助成」、協働システムでは「ＮＰＯと行政の生活復興会議」といった仕組みが、震災後相次いで作られている。震災による市民力の高揚により、民間ベースでの仕組みづくりも活発に行われている。活動資金面では、「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」「しみん基金ＫＯＢＥ」などが、協働システムでは、「西宮ボランティアネットワーク」「震災復興市民検証研究会」などが、民間ベースでつくられている。

こうしたボランタリー活動支援の個々の取り組みは、総合的な活動支援拠点の構築をめざす取り組みへとつながってゆく。震災直後に策定された「阪神・淡路大震災復興計画」において、いち早く「ボランティア活動支援センター」の構想が提起されていたが、それを具体化する一九九九年の「ボランティア活動支援センター（仮称）基本計画」が策定されることにより、支援拠点整備の動きが本格化する。その結果として、二〇〇二年の六月に「ひょうごボランタリープラザ」（以下プラザと呼称）がオープンしている。

狭い意味でのボランティア活動に留まらず、幅広く市民活動を支援するということ、また交流や協

働のプラットホームとするということで、ボランティアセンターという呼称ではなく、「ボランタリープラザ」という呼称を使うことになった。また、市民や民間の発意を尊重するということから、その運営を民間にゆだねる「公設民営方式」が採用された。その運営は、ボランティアとの連携実績のあるということで社会福祉協議会に委ねることとなったが、「プラザの自主的な運営を尊重し、社協はプラザを後ろから支える」という関係性が、当初から大切にされてきている。

このプラザの性格や機能で留意すべき点は、災害や救援に特化した支援機関とせずに、市民活動や地域活動の全体を対象とする支援機関としたことである。それは、プラザが掲げる「市民自律社会を支えるアクティブシティズンシップ（主体的・能動的市民参加）」と、「ＮＰＯ・企業・行政のパートナーシップの促進」という基本方針にも、明確に示されている。「自律する市民」を育て「協働する社会」を築く使命をプラザに与えたのである。このことは、災害ボランティア活動を軽視していると見られがちであるが、決してそうではない。ここでは、災害ボランティア活動の「母なる大地」として日常時のボランタリー活動を位置づけ、日常時の市民力やボランタリー力の強化が、災害時の市民力やボランティア力にもつながると考えている。東日本大震災などにおける兵庫からの災害ボランティア支援を見ると、プラザなどで日常時に育んできた市民力が、災害ボランティア活動の源泉となっており、シティズンシップとパートナーシップという方針の確かさが確認できる。

ボランタリープラザを中心とした市民活動の広がり

ボランタリープラザは、二〇〇二年の開設後、それまでの社協時代からの「ＮＰＯ大学」や「ボラ

ンタリー・スクェア」等の先行事業を受け継ぐ形で、さらに時代の流れと地域社会の新たなニーズに応える形で、積極的に事業を展開している。その主な活動の柱は、「交流・ネットワーク」「情報の提供・相談」「活動資金支援」「人材養成」「調査研究」の五つで、幅広く総合的にボランタリー活動の支援を行っているところに、優れた特質がある。

「交流とネットワークづくり」では、市民団体やＮＰＯさらには企業等が、交流し連携し情報交換する場を提供するよう努めている。第一に、地域で活動する多様な団体の連携をはかるということで、ＮＰＯ、企業、社協、行政機関等が一堂に会して交流を深める「地域づくりネットワーク会議」を定期的に開催している。第二に、ＮＰＯと行政の協働を促進するということで、震災後につくられた「ＮＰＯと行政の生活復興会議」を継承する形で「ＮＰＯと行政の協働会議」を設置して、行政とＮＰＯが協働して地域課題の解決をはかる取り組みを支援している。なお、生活復興会議を協働会議に名称変更したのは、協働は被災地の復興にとどまらず、すべての地域のすべての活動に必要ということで、全県的な取り組みに拡張するためであった。第三は、社協、生協、青年会議所などの諸団体との連携をはかるということで、相互の情報交換に努めるだけでなく、協定等を結んで福祉や防災に協働して取り組むための態勢づくりに心がけている。社協や生協とは「市民福祉社会への協働憲章」を結び、青年会議所とは「災害時相互協力協定」を結んで、連携に努めている。

「ボランタリー活動に対する資金援助」では、ボランタリーな活動そのものの支援に加えて、ボランティア組織の立ち上げや運営に対しても、基金等を活用した財政支援を行っている。兵庫でのボランティアに対する財政支援は、大震災の直後から復興基金を活用する形で、積極的に行われている。「市町ボランティア活動助成」はその代表例で、被災者支援を行うボランティアグループに、年間三

万～十五万円の活動費の援助を行った。毎年千五百を超える団体が、この支援を受けている。少額ではあるが数多くの団体を支援するもので、被災者支援のすそ野を広げるうえで大きな役割を果たしたと評価できよう。

ところで、プラザの設立の経緯で触れたように、幅広く市民活動の育成をはかる、活動支援を被災地や防災に限定しない、活動の継続性や自主性を高めることを、プラザの活動支援の基本方針においたこともあり、支援財源の規模拡大と支援のメニューの見直しが、発足に伴い行われている。財源については、ボランティア基金、友愛基金、地域福祉基金を運営していた「ひょうごボランタリー基金」から、その財産を譲り受けるかたちで、基本財産約百億円の「ひょうご地域福祉財団」が創設された。それにより、年間総額一億から二億円程度の支援を行うことができている。毎年、「先進部分をより強く、底辺部分をより広く」という考え方から、ボランタリーな市民活動を率先的に行っているＮＰＯや公益法人の約五十事業、小規模ながら地域に密着して活動する地域グループの三千～三千五百団体が、これにより財政支援を受けることができている。

支援対象は、公募と公開による選考で決められるが、その選考結果や選考基準を見ると、兵庫県のボランタリー活動育成への目標がよくわかる。まず、すそ野を広げるということでは、法人格を持たない多様な団体に支援をはかっていること、環境、教育、福祉、スポーツなど多様な領域に支援をはかっていることである。ここでは、ボランティアの立ち上げや自立に対する支援を大切にしていることを、評価したい。また、先進的な取り組みを促すということでは、先進的あるいは先導的な事業を優先して支援していること、行政やコミュニティなどとの連携をはかる事業を優先して支援していることを、指摘したい。ボランタリー活動を社会創造と一体のものとして捉える視点を、垣間見ること

ができる。

この財政支援では、「中間支援活動助成」というものが設けられている。行政とボランティアの中間にあって、ボランティアの育成やボランタリーな活動の支援をはかる役割を担う「支援者を支援するＮＰＯ」との連携を、財政支援を通して進めている。ボランティア文化定着の推進力として、中間支援組織を位置づけている。この中間支援組織として、阪神・淡路大震災直後から活躍していた「コミュニティサポートセンター神戸」「シンフォニー」「宝塚ＮＰＯセンター」「市民活動センター神戸」など、二十を超えるＮＰＯが活躍しているが、ボランティア活動の空白地域をなくす、ボランタリー団体の運営の安定化をはかる、ボランティア育成のための研修をするなどの取り組みで、大きな役割を果たしている。

「情報の提供・相談」では、交流拠点として震災後に設けられた「生活復興ＮＰＯ情報プラザ」の活動を引き継いで、プラザには相談コーナー、印刷コーナー、会議コーナー、図書コーナーなどを設置した「交流サロン」が設けられ、多くの団体に交流やネットワークの場として利用されている。また、インターネットを活用した「コラボネット」というシステムが開設され、ボランタリー活動に関する団体情報や地域情報の交流に役立っている。

このプラザの開設や活動が刺激になって、兵庫県全体での市民活動が活性化している。特定非営利の認証団体は二〇一四年現在で約二千団体と、プラザ開設期に比べて約十倍になっている。この認証団体を含めボランタリー活動を行う団体の数は約九千と、ボランタリー活動のすそ野は大きく広がっている。この広がりには、県やプラザだけの力だけではなく、市町の自治体や社会福祉協議会の取り組みも、大きな力となっている。市民活動やボランティア活動の市町レベルでの支援拠点を見ると、

神戸市が「協働と参画のプラットホーム」、川西市が「市民活動センター」、西宮市が「市民交流センター」を二〇〇二年に開設しており、この年は兵庫県にとって「ボランタリー活動支援元年」と位置づけられよう。なお、この市町の支援センターは、被災地外でも豊岡市が「豊岡市民プラザ」を二〇〇四年に開設するなど、県下全域に広がっている。その結果、二〇一四年現在で十四市町に、十七の活動支援施設が設置されている。

市町の社会福祉協議会の全てに、ボランティアセンターが設置され、ボランティアに対しての情報支援、学習支援、運営支援、財政支援などを行っている。そのうち、災害に備えてのボランティアコーディネーターの研修や災害救援マニュアルの整備については、市町の社協が被災地での災害ボランティアセンターの開設の責任を負うことから、とりわけ市町の社協が中心になってその強化に取り組んでいる。プラザと社協、行政、中間支援組織が連携してボランタリー活動支援に取り組む体制が、震災後二十年にして整備されたといえよう。

災害ボランティアと災害支援活動の発展

さて、兵庫県における災害ボランティア活動も、大震災後に大きく発展している。ここではまず、大震災後十年ほどの全国レベルでのボランティア活動の状況を見ておこう。阪神・淡路大震災後のボランティア活動は、一九九七年のナホトカ号重油流出災害、二〇〇〇年の有珠山噴火災害、三宅島噴火災害、東海豪雨災害、鳥取県西部地震、さらには二〇〇三年の宮城県北部地震、二〇〇四年の新潟中越地震、二〇〇七年の能登半島地震や新潟中越沖地震などの活動経験を踏まえて、十数年の間に大

きく前進している。その前進は、ボランティア活動の「環境の改善」、ボランティア活動の「内容の向上」、ボランティア活動の「形態の進化」の三つの側面で捉えることができる。

環境の改善では、第一に災害ボランティアセンターの開設と運営の仕組みが整備されたことを指摘したい。大震災の苦い経験を踏まえ、社協を中心に迅速にボランティアセンターを立ち上げる態勢が整備された。その運営の中心にすわるボランティアコーディネーターの養成も進んだ。第二に災害ボランティア活動の後方支援の体制の整備が進んだということが指摘できる。支援活動に必要な資材や装備の備蓄、ボランティアバスなどによる輸送システムの整備、民間企業などとの連携体制の構築などが進んでいる。とりわけ、ボランティアバスは、個人ボランティアの参加を促すうえでの「生命線」とでもいうべき重要な手段となっている。

ボランティアの活動内容でも大きな進化が見られる。その第一は、災害救援だけではなく復旧復興に、さらには予防減災にまでその活動領域が広がったことである。阪神・淡路大震災後の住宅再建や復興まちづくりでもボランティアが活躍したが、その経験が継承される形で、その後の災害でも復興ボランティアが活躍するようになっている。他方で、阪神・淡路大震災で耐震補強等の事前の防災の重要性が認識されたが、その教訓を踏まえての減災の取り組みでも、ボランティアが活躍するようになった。家具の転倒防止に取り組むボランティアや防災教育や防災訓練に取り組むボランティアが増えている。防災教育や防災伝承ということでは、「震災語り部」や「防災教育ＮＰＯ」などの活動が大きく発展している。神戸に本拠を構えるプラス・アーツというＮＰＯがある。阪神・淡路大震災の膨大な教訓を拾い集め整理して、そこで得られた知見を楽しんで学べるゲームに仕立て上げ、子供を含む多くの人々をひきつけている。

活動内容の進化の第二は、国内だけでなく海外の支援に発展していることである。阪神・淡路大震災後、海外でも一九九八年のアフガニスタン大地震、一九九九年のトルコ大地震や台湾大地震などが相次いだ。その海外の大震災の被災者支援に、「困った時はお互いさま」「支援のお返し」という思いから、市民団体が海を越えて支援に駆けつけるようになった。医療ボランティアとしての「ＡＭＤＡ」が、その代表例である。神戸からも、「災害看護支援機構」や「ＨｕＭＡ」といった医療や看護の支援ボランティア団体が生まれている。この海外支援ということで、「海外災害援助市民センター（ＣＯＤＥ）」の活動を紹介しておきたい。ＣＯＤＥは、阪神・淡路大震災の直後に起きたサハリン大震災から二〇一三年のフィリピン台風の支援まで、この二十年間にアフガニスタン地震、トルコ地震、四川地震、ハイチ地震など、五十を超える災害の支援を行っている。被災地の人々が自ら暮らしを立て直すための「内発性を育む」ことを目標に復興支援を行っているが、阪神・淡路大震災での復興支援の経験が生かされている。

形態の進化は、専門化、全国化、協働化という三つのキーワードで説明することができる。専門化というのは、災害支援に特化したボランティア組織が生まれたことである。兵庫では、「被災地ＮＧＯ協働センター」、「阪神高齢者・障害者支援ネットワーク」、「神戸復興塾」などが震災後から活躍している。全国化というのは、災害ボランティアの全国組織やネットワーク組織が生まれたことである。「震災をつなぐ全国ネットワーク」や「日本災害救援ボランティアネットワーク」がその代表例である。全国の災害ボランティアの代表者が課題を持ちよって議論する場としての「防災ボランティア活動検討会」も作られている。最後の協働化というのは、災害ボランティアと行政、コミュニティ、企業等との連携が進んだことである。この例として、阪神・淡路大震災の後につくられた「生活復興県民ネッ

ト」や中越地震の後でつくられた「中越復興市民会議」などがある。ボランティアと企業が協定を結ぶ例なども生まれている。

兵庫県での災害ボランティア活動の展開

そこで、兵庫県での災害ボランティア活動の進展について、触れておこう。阪神・淡路大震災以降、有珠山噴火災害（二〇〇〇）、鳥取県西部地震（二〇〇〇）、新潟県中越地震（二〇〇四）、能登半島地震（二〇〇七）、新潟県中越沖地震（二〇〇七）などが発生したが、その都度、県や市町の職員やボランティアが被災地のボランティアセンターに駆けつけて、コーディネート業務等の支援を行っている。人と防災未来センターの研究員も、被災地の調査や行政対応のアドバイスなどの支援に積極的に参加している。これらの支援では、阪神・淡路大震災の経験を県外の被災地に伝える役割を果たしている。被災地の避難所や仮設住宅では、兵庫から来たボランティアが中心的な役割を果たしている姿を、いたる所で見ることができた。「素早く被災地に赴き、細やかに被災者に寄り添い、継続的に自立と再建を促す」という兵庫ならではの支援スタイルがその中で育まれていく。

さて、兵庫県内の災害に対する支援活動についても、見ておきたい。兵庫県内では、阪神・淡路大震災以降、鳥インフルエンザの流行や福知山線列車事故の発生も含んで、様々な災害や事故が次々と発生している。その中でも、ロシアタンカー重油流出事故（一九九七）、台風23号水害（二〇〇四）、台風9号水害（二〇〇九）では、県内の被災地にボランティアセンターが設置され、ボランティアによる支援活動が展開されている。

ロシアタンカーの重油流出事故は、日本海を航行中のタンカーが座礁し、約六千キロリットルの重油が流出し、島根県から秋田県にかけての海岸に漂着した。福井県や石川県の被害が甚大であったが、兵庫県にも但馬海岸に重油が漂着し被害が生じている。この重油の回収活動に、延べ三十万人ともいわれる多数のボランティアが、福井県を中心に駆けつけている。兵庫県からも福井県にボランティアが多数駆けつけている。この時は、阪神・淡路大震災の教訓を生かすということで、福井県のボランティアセンター等の立ち上げに、兵庫県や神戸市の社協、阪神・淡路大震災で生まれたボランティア団体が、大きな役割を果たしている。一方、兵庫県内においても、竹野町社協に災害ボランティアセンターが設置されている。竹野町や香住町などには千人規模のボランティアが駆け付け、県や市町と連携して、「但馬海岸クリーニング大作戦」と呼ばれる海岸清掃活動を展開した。

兵庫県で、本格的な災害ボランティア活動が展開されたのは、豊岡市や淡路島で甚大な被害が発生した台風23号の時であった。死者二十六名、全半壊家屋約八千棟という甚大な被害がもたらされたこともあって、豊岡市をはじめ、西脇市、洲本市、出石町、津名町、一宮町など、県内の五市八町で災害ボランティアセンターが設置されている。この時は、延べ約三万人のボランティアが被災地の支援に駆けつけている。また、約五百人の県社協や市町社協の職員が支援に入っている。兵庫県あげての支援態勢が組まれたと言ってよい。ボランタリープラザが開設されて初めての大規模災害で、県社協とプラザが連携した形での支援が精力的に展開されている。具体的には、先遣隊や支援チームの派遣、ボランティアの受け入れ調整、活動資機材の確保、ボランティアバスの運行などが、プラザを中心に行われた。この取り組みの中で、県の対策本部が全体を統括し、市町と市町社協がボランティアセンターの設置と運営、ボランタリープラザが支援の窓口と後方支援、県社協が県外へのボランティアの

応援要請を行うという、今日の災害支援の原型がつくられている。なお、プラザからのボランティアバスは六日間で延べ三十三台が運行され、それにより約千名のボランティアが派遣されている。

この災害支援の取り組みによって、その後のモデルとなる災害支援の基本的枠組みがつくられ、災害支援におけるボランタリープラザの役割が明確になるなど、評価すべき教訓が数多く得られた。しかしその一方で、初めての体験ということもあって、これからのボランティア活動に関する課題も明らかになっている。その課題としては、ボランティアセンターの運営に関するマニュアルが未整備であったこと、センターの運営を支援するスーパーバイザーやコーディネーターが欠けていたこと、専門ボランティアを受け入れる体制が弱かったこと、災害関係のＮＰＯや生協などとの連携が不十分であったこと、被災地コミュニティとの関係が必ずしもうまくなかったことなどを、あげることができる。

この23号の教訓を生かして取り組んだのが、二〇〇九年の台風9号による災害である。佐用町を中心に豪雨被害を受け、死者行方不明二十二名、全半壊家屋約千棟という被害がもたらされ、佐用町、宍粟市、朝来市に災害ボランティアセンターが設置されている。この時は、延べ約二万名のボランティアが佐用町を中心に駆け付けた。プラザからのボランティアバスによる派遣は約四百名で、五日間で延べ十三台が運行されている。なお、派遣職員についてみると、台風23号の教訓を生かす形で、今回は被災地外から経験ある社協のスタッフがセンター要員として派遣された。その結果、社協などからの支援職員数は23号の時よりも多く、延べ約七百名となっている。

23号の経験を生かしたということでは、佐用町では、ボランティアセンターのマニュアルが事前に整備されており、センター設置に関する協定が自治体と社協の間で結ばれるなど、ボランティアセン

ターの立ち上げはスムースになされている。スーパーバイザーの派遣では、全国社協等が設置していた「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」から経験豊かな災害ＮＰＯスタッフが派遣され、その豊かな経験と指導力がボランティアセンターの運営に生かされている。自治会長さんと連携した細やかなニーズの把握がなされたことなど、23号の時に課題となったことの多くが、ここでは改善されている。現地の社協が、被災地外の社協や災害関連のＮＰＯと協働して運営するという、ボランティアセンターの進化をここで見ることができる。23号だけでなく、全国レベルの中越地震等の経験が生かされたといえよう。この経験は、二〇一四年の丹波市豪雨災害でも生かされている。

東日本大震災後のボランタリー活動の進化

二〇一一年三月の東日本大震災は、今まで見てきた兵庫県における市民ボランタリー活動の広がりと災害ボランティア活動の深まりの真価を問い、さらなる発展を促すものとなった。東日本大震災では、兵庫県、市町、社協、プラザ、市民団体は、震災直後からそれぞれの役割に応じて、被災地と被災者に対する支援活動を精力的に展開している。その活動実績を見る限りにおいて、被災三県を除く他の自治体と比較して、「より早く、より多く、より長く、より深く」をモットーにした支援ができている。

素早い支援ということでは、震災直後の三月十八日に、社協はボランティアコーディネーターを、ボランタリープラザは先遣隊を、被災地に向け出発させている。プラザの先遣隊は、知事を含む、医師や看護師、ＮＰＯの代表などで構成され、四台のバスで七十七名が被災地に入った。その先遣隊を

受けて、翌週の二十三日からボランティア派遣を本格的に開始している。炊き出しや泥だしなどのボランティアを三月だけで、百名以上派遣した。

大量の支援ということでは、ボランタリープラザが実施する一般公募のボランティアについては、二〇一四年の八月までに二十六回にわたって約千三百名をバスで派遣している。そのほか、プラザが大学や高校などと共同で派遣する「協働バス」で百三十四回の約四千五百名、ＮＰＯなどのボランティアグループのバス代などを資金援助する「派遣助成」で百一回の約二千八百名を派遣している。プラザが関わったものだけで、三年半で約九千人のボランティアが被災地に入ったという計算になる。これは氷山の一角で、市町社協やその他の団体、大学、企業などが独自にボランティアを派遣しており、そのほか個人的に被災地に駆け付けた人も数多くいる。

長期の支援ということでは、泥だしや清掃活動から仮設交流会やイベント支援、さらには復興まちづくりへと、支援の内容を変化させながらも、長期にわたって支援を継続している。支援を打ち切った自治体や社協が多い中で、三年半を経過した段階においても、兵庫からはボランティアの支援が積極的に進められている。二〇一四年の夏休みには、高校生や大学生が、プラザが援助する「協働バス」で約八百名もが被災地に駆けつけている。東日本大震災で「特定の地域を特定の地域が支援する」というカウンターパート方式が採用されたこともあって、継続して同じ被災地を支援している団体や学校が少なくない。

東日本大震災の支援では、今までの支援には見られなかった新しい取り組みが生まれている。その一つが、「まちづくり専門家派遣制度」などを使っての専門ボランティアの積極的な派遣である。震災直後から、被災者の救護、心のケア、仮設住宅のサポート、復興まちづくりといった課題ごとに、

専門性を持ったボランティアを派遣して成果をあげている。もう一つが、情報支援のボランティア活動である。兵庫県とボランタリープラザは、東北自動車道の泉パーキングに「ボランティア・インフォメーションセンター」を設置している。阪神・淡路大震災の経験から、駆けつけてくれるボランティアに対する、現地での総合的な案内が必要と判断してのことである。約一カ月開設されたが、約二千人の利用があった。このボランティアセンターの運営には、兵庫県内のＮＰＯのコミュニティ事業支援ネット、しゃらく、生涯学習サポート兵庫、コミュニティサポートセンター神戸、コムサロン21に加えて、東北大学など被災地のＮＰＯも参加している。被災地内外の市民協働が実現したことを評価したい。

市民活動の成熟がもたらすボランティア文化

ところで、東日本大震災での兵庫からの支援が積極的に展開された背景には、「阪神・淡路大震災での支援のお返し」という兵庫県民の熱い思いもあるが、阪神・淡路大震災後の兵庫県での市民活動の成熟がある。大震災後の市民活動の高揚の中で生まれたＮＰＯが、東北の被災地支援に積極的に参加し、重要な役割を果たしていることにそれは示されている。阪神・淡路大震災での災害ボランティア活動が市民活動の拡大を生み、その市民活動の発展が東日本大震災での災害ボランティア活動の活力を生むという、日常と非日常の良き連関を見ることができる。

この市民力や市民活動という視点から、東日本大震災後の兵庫のボランタリー活動を見ておくことも欠かせない。東日本大震災後に、ボランタリー活動にとって重要な二つのエポックがあった。その

一つが「特定非営利活動促進法（ＮＰＯ法）」の改正で、もう一つが「新しい公共支援事業」である。ＮＰＯ法の改正では、ＮＰＯの申請手続きの簡素化がはかられ、寄付金税制の拡充などがはかられた。それにより、ＮＰＯ活動がより普遍化することになった。ＮＰＯ関連の事務を地方自治体が一元的に行えるようになったことは、自治体とＮＰＯの協働を促進させることにもつながっている。

後者の新しい公共支援事業では、そのＮＰＯ活動の活動基盤を整備し、その自立を促すための財政支援がはかられた。それにより、ＮＰＯ活動がより活性化することになった。新しい公共の場づくりを後押しする財政支援がはかられたことは、新たな領域でのＮＰＯ活動の展開を促進させることにつながっている。兵庫県では、新しい公共支援事業として七十七の事業が採択されている。ＮＰＯの活動基盤や活動環境を強化する事業、中間支援組織が地域活動の核となる事業、官民の協働により地域の活性化をはかる先進的事業などが、それにより促進されることになる。「コミュニティ基金の創設」などＮＰＯの財政的な基盤強化につながる取り組み、「淡路島まるごとミュージアム構想」など地域活性化をはかる取り組み、「ＮＰＯマネージメントスクール事業」など支援組織のスキル向上をはかる取り組みなど、市民活動の未来につながる成果が、数多く生まれている。

こうした背景のもとに、東日本大震災後のボランタリー活動は大きく変化しつつある。その特徴として、第一に、市民活動のすそ野が大きく拡がっていることを指摘したい。活動領域も活動地域も活動の担い手も拡がっている。被災地や都市部だけの運動ではなく、農村部や山間地にもボランタリー活動が根付き始めている。また、コミュニティ団体や企業組織なども積極的にボランタリー活動に参画する時代になっている。第二には、自治体、企業、ＮＰＯなどの多様な組織間の協働やネットワークづくりが進んでいることを指摘できる。プラザが主催する「地域づくりネットワーク会議」には民

間企業も積極的に参加するようになっている。企業の社会貢献活動とＮＰＯの地域づくり活動との融合化が、これからは期待される。

おわりに

阪神・淡路大震災以降の兵庫県におけるボランティア活動の展開を概観した。大震災が、新しい社会構築を促し、市民活動の成熟を促してきた過程を、そこから確認することができた。災害ボランティア活動と市民ボランタリー活動が車の両輪であること、信頼と連携を基礎にした協働関係の構築がこれからの社会に欠かせないこと、活動基盤の整備と活動主体の自立がともに求められること、支援者を支援する文化の確立が欠かせないことなどが、阪神・淡路大震災二十年のボランティア活動の教訓と課題として指摘できよう。

第九章

被災者の生活復興

清原 桂子

著者

清原　桂子（きよはら・けいこ）
神戸学院大学現代社会学部教授
公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構参与

略歴

阪神・淡路大震災時（一九九五年）の役職
兵庫県立女性センター所長
一九九六年～二〇一二年
兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部生活復興局長、
同総括部長、労働部長、県民生活部長、理事
二〇一二年～二〇一四年
公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長

今を生きがいをもって暮らすために

今「すること」があること

阪神・淡路大震災（一九九五年一月十七日）からの復興のために、兵庫県は阪神・淡路大震災復興本部を十年間設置し（一九九五年三月十五日～二〇〇五年三月三十一日）、専任の組織としての復興本部総括部と、復興本部の兼務をかけた庁内各部が一体となって全庁で取り組む体制を整えた。総括部の中には、住まい復興局に加えて、震災翌年一九九六年七月生活復興局が新設され、住まいやまちづくり、産業・雇用などとともに、生活の復興が目標として大きく掲げられた。

生活復興局長として、その後総括部長として、阪神・淡路大震災から六年後の二〇〇一年三月まで、この専任組織としての復興本部総括部で復興を担当した清原桂子は、東日本大震災から二年半後の二〇一三年の夏から秋、福島・宮城・岩手の東北三県で被災者との話し合い（「復興円卓会議」）を重ねていた（公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構「東日本大震災生活復興プロジェクト」[注]）。

「様々な支援を受けるばかりなのがつらい。『ありがとう』とばかり言ってきたけれど、人から『ありがとう』と言ってもらえるよう、人の役にたちたい。私は七十代だが、次の世代のために、このようになった福島の私たちにしかできないことがあると思う。」「何の目標もなく毎日ただ寝て、起きて、食べるだけという生活はつらい。」「弁当をつめて、傘を持って前の家のあたりに行って、一日を過ごしている。」「何もすることがなく、仮設住宅の中に閉じこもっているので、家族の関係も悪くなって

きている。」

車座になってひざを交えつつ、そこで話される多くの被災者の声をききながら、清原は、阪神・淡路大震災のあと、生活復興局長として被災者から言われた言葉がよみがえっていた。「毎日のように、行政の相談員の人やボランティアの人たちがきてくれて、困ってることはありませんか、ときいてくれる。ありがたい。ありがたいけど、私らは何でもかんでも人にやってもらいたいなんて思ってないんやで。むしろ、なんかしたいんや。明日もあさっても、その次も、カレンダーに何の予定も書くことができない。そのことがつらいんや。」

福島県いわき市のＮＰＯ法人ザ・ピープルは、農業をしていた被災者を先生に綿を有機栽培で育て、収穫されるコットンを製品化する「ふくしまオーガニックコットンプロジェクト」に取り組む。理事長吉田恵美子は、「避難してきた地で、ただ仲良くやりましょうではなく、何かを一緒にすることでコミュニケーションができていく。『小さなやりがい』が大事だ。」と言う。岩手県では、寄付金でつくった仮設の駄菓子屋を、近くの仮設住宅に住む高齢女性が、「店舗が流され、することがないので、店番をさせてもらえないか」と訪ねてこられ、今は生き生きと子どもたちの相手をされているという報告もあった。

阪神・淡路大震災後の被災地と同じだった。何をもって復興ができたというのか。災害復興公営住宅に入居できた日なのか、住宅やマンションが再建できた日なのか、仮設でない本設の店舗で店が再開できた日なのか、その日までは、苦しくてもつらくても今はがまんするべきなのか。そうではなく、復興とは、何よりも復興に取り組む今を生きがいをもって暮らせること。そして、そのためには、今「すること」があること、そして、その今「すること」を通して得られる仲間がいること。当時、奔

いきいき仕事塾

走する日々の中で、生活復興局職員の皆が自らに問い続けたそのことを、清原は東北の被災地であらためて痛感せざるをえなかった。

生きがいづくりと役割

大きな災害になるほど復興の全体的進捗状況が見えず、先の見通しがわからなくて、ストレスや不安が高まる。災害によって、突然、今「すること」がない、自分がする役割がない状況に追いやられればなおさらだ。わかりやすい情報提供や個別相談、住宅や仕事の復興、被災者一人ひとりのまちづくり協議会など復興過程（プロセス）への参画、そして、「今」の生きがいをどうするのか。

生活復興局は、閉じこもっていく被災者を前にして、前例のない事業ではあったが、「生きがいづくり3事業」と言われる、いきいき仕事塾、フェニックス・リレーマーケット、高齢者語り部・昔の遊び伝承事業に取り組むこととした。

いきいき仕事塾は、手芸・小物づくり、園芸、健康づくり、地域づくりの各コースに分かれて、週一回十二回連続で学ぶ講座である。連続講座としたことで、回を重ねるごとに受講生同士や職員たちとのつき合いも深まり、受付や会場設営なども受講生でやるようになった。一九九六年度にスタートし、一九九九年度までの四年間は、

離れた仮設住宅からもこられるよう、外出機会のきっかけをつくるために、交通費分にあたる受講手当が支給された。

初年度六百五十人の参加で始まったこの事業は、一九九九年度末の応急仮設住宅の解消後も、受講手当はなくしたものの今日まで継続され、すでに一万五千人を超える修了生を出している。修了生たちからなる「いきいきネットワーク」は、さまざまな地域のボランティア活動に取り組み、毎年の一月十七日のつどいには、ブースをだして炊き出しや小物の販売等も行っている。

このいきいき仕事塾でつくられたものや、被災地各地の仮設住宅等でつくられていた手芸品・小物を販売するために、同じく一九九六年度から九九年度まで展開されたのが、フェニックス・リレーマーケットである。八十三回行われ、千五百グループが出店したが、被災地のＮＰＯとの協働がなければできなかった事業であった。

高齢者語り部・昔の遊び伝承事業も、同じく一九九六年度から九九年度に取り組んだものである。高齢者による、地域の被災前の姿の話や、お手玉・あやとり・こままわし・凧あげ等の昔遊びの伝承は、当初は受け入れ先の開拓に苦労したが、子どもたちと高齢者がともに過ごすゆったりとした時間の豊かさは、口コミで評判になり、あちこちからリクエストが急増した。四年間で四百十七回の派遣、二千六百七十人の高齢者による二万六千六百五十人の子どもたちへの伝承活動が行われた。「毎晩のお手玉づくりで大変」と言いながら、訪れた小学校児童からの感謝の手紙を受け取ったある高齢者は、「長い間忘れていたけど、頼りにされるというのは、しんどいけどいいものですね。」と満面の笑みで語った。

この事業は、子どもたちへの伝承という役割が実感できたこと、少しであるが有償であったこと、

また、必ず数人のグループで活動してもらったことで被災を語り合える友達ができたことなど、参加した高齢者に大変好評であった。同時に、周囲が復興に追われて大変な中にあった子どもたちが、目を輝かせて活動が楽しかったことを話してくれたという、親や教師からの感謝の声も多くあった。その後、地域の子育ての場として兵庫県内全域二千カ所以上に広がっていく「まちの子育てひろば」の先駆けとなった。

生きがいしごと

阪神・淡路大震災から二年後の一九九七年に被災地ＮＧＯ協働センター（村井雅清理事長）によって、救援物資のタオルを使って始められた「まけないぞう」づくりは、新潟県中越地震や東日本大震災などにもひきつがれ、作り手と購入する支援者の交流を広げている。皆で一緒におしゃべりをしながら手を動かすことも、購入者からの声や交流も、生きがいにつながっている。一頭四百円のうち、つくり手さんに百円、残りを材料費、輸送費、事務通信費、支援活動のための積立基金とする仕組みをいち早くつくり、継続する活動を可能にしたことは特筆される。

まけないぞう

地域で役に立つしごとをし、生きがいを得ながら、なお、経済的にも回っていく。一九九八年のＮＰＯ法施行後の被災地では、幾つものボランティアグループ・団体が、そうした取り組みへ向けて模索していた。兵庫県は、一九九九年度からそうした団体やＮＰＯに

三百万円の立ち上がり助成をする「被災地コミュニティビジネス離陸応援事業」を開始、翌二〇〇〇年度からは、県立神戸商科大学（現兵庫県立大学）と組んだコミュニティビジネス・ゼミナール、入門相談・情報提供事業、コンサルティング事業、また、団体・ＮＰＯの活動支援とともに、そうした新しいしごとをしたい人と働く場のマッチングも行う「生きがいしごとサポートセンター」の設置等を、「コミュニティビジネス応援プラン」として、パッケージでスタートさせた。生きがいしごとサポートセンターは、その後、被災地外一カ所も含めて六カ所に増え、ＮＰＯによって（県からは補助金）、多様な事業が展開されている。

こうしたコミュニティビジネスや、地域的広がりを持ったソーシャルビジネスへの民間・行政協働によるパッケージでの支援は、東日本大震災の被災地においては、震災後早い段階で、岩手県「さんりく未来産業起業促進事業」、宮城県「みやぎ震災復興起業支援事業」、福島県「被災地復興創業支援事業」として、立ち上がっている。阪神・淡路大震災のときは、こうした領域への参入は、ボランティアから始まったＮＰＯが活動の継続を求めてというケースが多かったが、東日本大震災では、①企業サイドからの参入が多いこと、また、②インターネットの急速な発展を踏まえた、クラウドファンディング（ネットを利用して多くの人から少額の寄付を集める）による事業指定型寄付の広がり、③ＩＴに通じた若手の東北外からを含めた参画、が特徴である。

一方で、仮設住宅の集会所などでつくられ、多くの被災者の生きがいにもなってきた手作り品が、東日本大震災から三年半たって売れなくなってきていることも事実である。みやぎ生協による「手作り商品カタログ」などの支援も行われているが、「生きがいしごとサポートセンター神戸東『ワラビー』」も運営する認定ＮＰＯ法人コミュニティ・サポートセンター神戸理事長の中村順子は、今後、材料の

共同仕入れや共同受発注、売れる商品への工夫、運営についての相談や研修、共同イベントでの販売、全国発信などを仕組み化していく必要があると指摘する。

しごとがある生き方

福島県浪江町のＮＰＯ法人ＪＩＮは、町外の仮設住宅に住む高齢者が浪江町や南相馬市で農作業に参加する試みを続けている。「昔から農業だから、草むしりや畑仕事はわくわくして楽しい。」と、参加した高齢被災者は言う。代表の川村博は、「農業で生活してきた人に、避難してきたからほかのことをしましょといってもできるものではない。農作業ができることが大切だ。」とする。東日本大震災からの復興は、阪神・淡路大震災のように、雇用者とその退職者が多かった地域とは異なることを、痛感させられる。

岩手県釜石市唐丹町花露辺町内会長の下村恵寿は、わかめの二次加工、三次加工する場の復興にこだわった。「海で採ってきたものを一次製品だけで出すと、トラックに積んで終わりだ。二次、三次をすると、高齢者の居場所、仕事がある。」岩手県大槌町で開催された復興円卓会議では、「三陸で、漁業の仕事をしながら孫の運動会に出る、年をとってもアワビとウニだけは出来高賃金でとる、といった働き方ができていたのは、全国レベルの価値観とはあわなかったかもしれないが、豊かな生き方だったのではないか。そんな価値観が見直されてきているのではないか。」という声もあった。

ＮＰＯ法人全国コミュニティライフサポートセンター（ＣＬＣ）は、震災前から「だれもが地域で普通に」暮らし続けることをめざして活動を展開してきたが、震災後、石巻市で、福祉仮設住宅・地域交流拠点として「石巻・開成のより処『あがらいん』」を運営する。キッチンカーでの移動販売、

ラジオ体操（朝食おにぎり付き）などの事業とともに、農園や地域食堂・八百屋・駄菓子屋などの手伝いを、積極的に仮設住宅の高齢者に呼びかける。「『あがらいん』にくると仕事があるからね。」という参加者の声が、とてもうれしそうだ。

今、国では、団塊の世代が七十五歳以上となる二〇二五年を目途に、要介護状態となっても住み慣れた地域で尊厳をもって暮らし続けられるよう、「住まい・医療・介護・予防・生活支援」が概ね中学校区を単位として一体的に提供される、地域包括ケアシステムの整備が目指されている。被災地での先導的実践に取り組むＣＬＣ理事長の池田昌弘は、専ら「提供する」サービスのみではなく、一人ひとりのできることを応援したり、住民が生きがいを持って支える側にも回れる体系として、住民同士の支え合いやつながりを基盤においたシステムとして整備していく必要を強調する。

阪神・淡路大震災が起こった一九九五年は、その前年に高齢化率（六十五歳以上人口の総人口に占める割合）が一四・一％となって一四％を超え、わが国が本格的高齢社会に入ったばかりの年である。当時、兵庫県の高齢化率は、全国平均を下回る一二・九％であった。東日本大震災の前年の二〇一〇年国勢調査では、その兵庫県の高齢化率も全国平均と同じ二三・一％まで上がり、岩手県二七・二％、福島県二五・〇％、宮城県二二・三％であった。総人口も今世紀半ばには、三割減と予測されている。東日本大震災からの復興は、こうした少子高齢・人口減少社会下で取り組む復興である。今後ますますこの傾向が強まっていく中で、防災・減災、復興への備えは、全国どの地域においても、池田が指摘するように、「住民が生きがいを持って支える側にも回れる」ものとして仕組み化されていく必要があるだろう。

個別相談・見守りとコミュニティづくりを両輪で

訪問相談員

阪神・淡路大震災では、四万八千三百戸の応急仮設住宅（一九九五年八月全戸完成～二〇〇〇年三月解体撤去完了）に、各戸を戸別訪問して生活相談を行う「生活支援アドバイザー」百四十九人が置かれた。四万二千九百十一戸整備された災害復興公営住宅などには、同じ役割を果たす「生活復興相談員」百六十五人が配置された。健康アドバイザー（看護師百二十六人）やハローワーク職員（「ふれあいハローワーク」として、通常は行わない戸別訪問をし、被災者の求職希望にあわせた求人開拓をする事業を実施）、住宅担当自治体職員など多くの訪問相談が行われたが、生活支援アドバイザーや生活復興相談員は、まず入口の相談を行うことで、これらの専門相談につなぐ役割も果たした。

高齢者等向けのシルバーハウジングの災害復興公営住宅ではＬＳＡ（生活援助員）百二十五人が支援を行ったが、それ以外の災害復興公営住宅でも高齢化がすすみ、兵庫県は二〇〇一年度からＳＣＳ（高齢世帯生活援助員）百二人を新たに配置した。

多様な相談員が戸別訪問による相談・支援を行ったが、いろんな人が入れ代わり立ち代わり来るだけと受けとめられないよう、また、総合的な対処が必要な困難ケースへの対応のためにも、そして、相談員・支援者たち自身が被災者のつらい現実と日々向き合う中でバーンアウトすることを防止するためにも、職種横断の、また職種内での定期的な情報交換会やケーススタディが重要であった。阪神・

淡路大震災後、兵庫県社会福祉局長など保健福祉領域での復興にたずさわってきた加古川市代表監査委員中西一人は、宮城復興局と協議し、震災から三年がたつ宮城県で、兵庫県の三人のＯＢ職員とともに、県及び市町村職員を対象にシンポジウムを開催したが、そうした横断的な関係の必要性を当時痛感したからであった。

震災後、兵庫県保健師として、市町保健師を支援しつつ復興に取り組んできた現兵庫県看護協会会長中野則子もまた、被災者の直面する課題は幅広く、相談にのる看護師や保健師たち自身がそうした横断的な研修で、他部局の生活復興メニューを知っておくことの大切さを指摘する。また、大規模な災害になるほど、同じ看護職同士でもなかなか情報が共有されず、これでいいのかと悩みつつ目前の業務に追われる状態が続きがちになることから、岩手・宮城・福島の三県に兵庫県が加わった、四県看護協会の合同研修・意見交換会を、被災から三年を目前にした二〇一四年二月に、百人以上を集めて東京で開催した。

兵庫県看護協会「まちの保健室」

阪神・淡路大震災後配置された健康アドバイザーの事業は、二〇〇一年から、住民が気軽に参加できるよう各地へ出前で健康相談、子育て相談を行う「まちの保健室」として展開されることになった。兵庫県看護協会と県・市町の行政保健師、そして定期的評価・検証で実践を支える県内の看護系大学の三者による協働の仕組みである。コーディネートの人件費分や場所代など基盤部分を県が補助をだし、個々の看護師たちのボランティアで支えられるこの事業は、今では、災害復興公営住宅の集会室はもとより、駅、公民館、郵便局、ショッピングセンターなど、被

災地外を含む県内六百八カ所で展開されている（登録看護職は千九百九十五人、八割が現職）。東日本大震災後、岩手・宮城・福島の三県看護協会でも実施され、住民に喜ばれている。

宮城県石巻市イオンモール石巻などで「まちの保健室」を展開する宮城県看護協会会長佃祥子は、リピーターも増えてくる中で相談表を継続的に使えるものに工夫し、自分の健康状態を以前と比較することができるようにしたことで、セルフケアにつながってきていることを指摘する。来所者が知り合いを連れてくるなど口コミによる広がりも増加しており、「来所者同士が待っている間に知り合いになって、人と人がつながる良い機会にもなっている」と言う。

宮城県看護協会「まちの保健室」

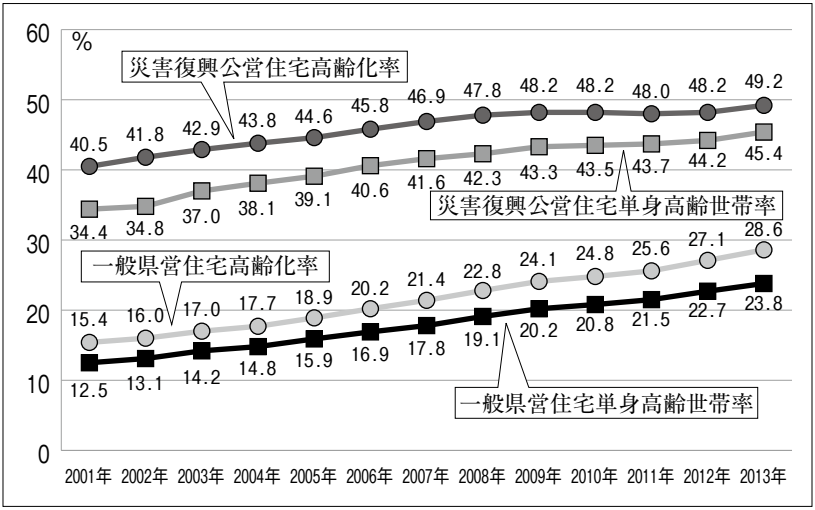
ＳＣＳ（高齢世帯生活援助員）は、同じ意味で、二〇〇六年から「高齢者自立支援ひろば」（五十六カ所）として、一対一の訪問相談から、ひろばにスタッフが常駐して見守りとともにコミュニティづくりを行う方向にシフトしてきている。

ふれあい・交流の集会施設

阪神・淡路大震災時に取り組まれ、その後の大規模災害からの復興では、東日本大震災でもそうだが、最初から事業化されるようになったのが、この訪問相談員の事業と、応急仮設住宅などのふれあい・交流の集会施設である。

阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅に二百三十二カ所の「ふれあいセンター」（仮設）、災害復興

兵庫県災害復興公営住宅の高齢化率、単身高齢世帯率の推移



公営住宅など恒久住宅地に二百二十一カ所（災害復興公営住宅五十六カ所、被災地域・民間集合住宅百六十五カ所）の「コミュニティプラザ」が整備された。

これらの集会施設は、ふれあい喫茶や食事会、健康体操・絵手紙などの講座、手芸・小物づくりの作業場、子育てひろばやまちの保健室の会場、復興に向けた話し合いの場など多彩に活用されたが、それとともに、各種相談員や支援者、ボランティアの待機・引き継ぎ場所、行政による説明・手続き・相談会などにも使われた。「コミュニティプラザ」に対しては、兵庫県は、一カ所について百万円を三年間、運営に手を挙げた自治会・団体・ＮＰＯなどに補助金をだしている。

ただ、これらの集会施設については、運営がむずかしい状況に直面する段階が出てくることも確かである。応急仮設住宅の集会施設の場合は、櫛の歯が抜けるように住民が恒久住宅に移転していく中で、空き室が増え、困難な状況をかかえた世帯が残っていき、自治会役員の引き受け手もいなくなっていく段階、恒久住宅の集会施設の場合は、年月がたって高齢化が進ん

でいき、集会施設の鍵がかかったままになったりする段階である。兵庫県の災害復興公営住宅の高齢化率は、二〇〇一年時点で、一般県営住宅が一五・四％だったのに対し四〇・五％、震災から十八年経った二〇一三年には、一般県営住宅の二八・六％に対し、五割近い四九・二％となっている。

入居の段階では、これらの集会施設の運営が、住民自身によって担われていたところも多かったが、こうした段階になると、住民自身の力を生かしつつも、民生児童委員や社会福祉協議会、地域団体・ＮＰＯ、周辺自治会など外部の支援とどう組み合わせていくかが課題になる。

土地の確保がむずかしく、三十戸から五十戸の小規模な災害復興公営住宅が多くなった兵庫県宝塚市の社会福祉協議会事務局長佐藤寿一は、「復興住宅住民の個別見守りを一生懸命やってきたが、将来のことを考えれば住民同士をヨコにつなぐこと、また、復興住宅周辺の地域とつなぐことをもっとすべきだったのではないか。」と言う。そうした経験から、災害復興公営住宅の集会施設を、最初から、周辺地域の住民にも声をかけた合同のイベントなどに使うことを提案する。外部支援が必要になってからというより、ふだんから住民と周辺の外部の力を組み合わせて個別相談・見守りとコミュニティづくりを両輪で行い、段階に応じて住民の力と外部の力の運営のバランスが柔軟に変わるやり方ができないか、兵庫県からの支援者とも協働しつつ東日本大震災被災地の挑戦が続いている。

ただ、その拠点となる集会施設については、応急仮設住宅や建ち始めた災害復興公営住宅の集会施設に加え、建築家等による「釜石みんなの家かだって」（運営は、ＮＰＯ法人アットマークリアスＮＰＯサポートセンター）など民間の力によって設置された復興拠点も活用されているが、津波によって多くの施設が失われた中で、集まる場所がないという声は、今もあちこちできかれる。公的施設や民間施設・商店街の一角や、仮設のプレハブの建物、可動式の物なども含めて、早急な工夫が求めら

れている。兵庫県民の義援金を活用して、宮城県亘理町で、二〇一三年十二月に、二カ所の公会堂が完成したのは、拠点の必要を痛感してきた兵庫県の被災地にとっても、うれしいことだった。

民間と行政の協働

協働の仕組みとマインド（意識）

個別相談・見守りとコミュニティづくりをこのように両輪でやっていこうとすると、行政だけでも民間だけでも、できない。民間と行政の緊密な協働が不可欠である。

阪神・淡路大震災後一年間で若者を中心に百三十八万人のボランティアが活躍したことに背中を押される形で、一九九八年、特定非営利活動促進法（ＮＰＯ法）が施行された。ＮＰＯ法人の立ち上がりの時期にあって、兵庫県から、ＮＰＯを支援するＮＰＯ＝中間支援ＮＰＯが多く活躍していった背景には、義援金や寄付金が一巡したあと、被災地での活動の継続のためにＮＰＯ自身模索が続いていたことがある。その後寄付者に対する税制上の優遇措置等が得られる認定ＮＰＯ法人制度も導入され、その認定要件の大幅緩和を図る改正ＮＰＯ法が、二〇一二年に施行された。現在、全国で四万九千百七十三のＮＰＯ法人、認定・仮認定・国税庁認定あわせて、六百九十六の認定ＮＰＯ法人が活動している（二〇一四年七月末）。

こうした流れの中で、東日本大震災後は、多くのＮＰＯがいち早い支援活動を開始しており、ＮＰＯ間のネットワーク化の動きも早かった。被災地においても、いわて連携復興センター、みやぎ連携

復興センター、ふくしま連携復興センターなどのネットワークが立ち上がり、相互に連携しながら活動を展開している。民間と行政との連絡会議や協働事業も、数多く実施されているが、互いへの信頼関係に裏打ちされて、非常にうまく実働しているところと、課題を抱えているところがあるようだ。

行政にとって、民間への委託や補助が単なる安上がり化の手段だったり、人手がないので民間に丸投げして中身も知らないということだったり、逆に少しの情報をだすのにも防衛的だったり、ということにならないよう注意しなければならない。民間にとっても、行政との協働が、単にお金さえ出してくれたらあとは口をはさまないでほしいとか、自分たちの活動継続のための費用充当にあてたいとなったりしないよう、気をつけたい。民間と行政の協働が実働するためには、抽象的に語るだけではなく、そのための具体的仕組みと、互いを信頼しあうマインド（意識）が双方にあることが必要である。そのうえで絶えず率直な議論を重ねながら現状の改善に取り組んでいくプロセス（過程）こそが、協働であろう。

被災者復興支援会議・移動いどばた会議

被災者復興支援会議

そうした仕組みとして、阪神・淡路大震災から半年後につくられたのが「被災者復興支援会議」（一九九五年七月～二〇〇五年三月）である。医療、福祉、雇用、まちづくりなど十二人の専門家メンバーと、それぞれに対応する県本庁課長たちのプロジェクトチームからなる同会議は、手分けして現地に出かけていく「移動いどばた会議」を二百五十一回実施し、持ち帰った内容をメンバーとプロジェクトチームが率直に議論し

て、二十八回の提案を行った。県からは、提案に対し、必ず回答することとし、当初百戸以上に置くとなっていた「ふれあいセンター」の小規模団地への設置、雨水がたまり湿気で畳が浮く等課題となっていた応急仮設住宅の雨水排水対策、入居者が道に迷うことが指摘されていた駅や街角への案内標識、大きくて見やすい棟番号、卓球台やゲートボール等スポーツ遊具への助成、県外避難者へのフリーダイヤルの設置など、提案内容は多くの施策に反映された。

それらの情報を多くの被災者・支援者・行政職員と共有するために毎月発行された「復興かわらばん」、被災者・支援者から意見や提案を常時受け付ける窓口の開設、各時期に応じて開催された応急仮設住宅自治会づくりフォーラムや冬場の健康づくり対策フォーラムなども、大きな役割を果たした。

生活復興県民ネット・引っ越し手伝い運動

生活復興県民ネット

具体的な活動の実行部隊として活躍したのが、震災の翌年組織された「生活復興県民ネット」（一九九六年十月～二〇〇五年三月）である。地域団体やＮＰＯ、ＪＡや漁連、医師会等専門職団体、経済団体、労組、生協、兵庫県、被災市町など六十団体が集まって、引っ越し手伝い運動、年末のもちつきのための「愛のもちより運動」、復興住宅周辺マップづくり、県外避難者への支援活動（ふるさとひょうごキャラバン隊）など、復興のステージごとに、多彩な支援活動を、被災から十年の間展開した。コアとなる二十五団体から「事務局参与」を出してもらい、毎月二回の会合、また、自由参加も含めて毎月開催され、今必

要なこととどう実行するかを議論した原案のない会議（「企画委員会」）。各団体の強みを活かした様々な協働の活動とともに、被災者と支援者、また、被災者を支援するグループ・団体のニーズとこれを応援しようという人をつなぐ「フェニックス出会いの広場」や、兵庫県連合自治会・兵庫県とともに刊行した「自治会をつくりたい時に読む本」（一九九八年五月）の普及などにも取り組んだ。

県・市町生活支援委員会

震災から二年半がたつと、恒久住宅への移行期にあって、時間がたつにつれて広がる、一人ひとりの復興スピードのちがい、また制度の画一的な運用では対応できないケースが目立ってきた。それに対して、制度の谷間の救済や柔軟な運用を、個々の被災者ごとに検討する第三者機関として設置されたのが、「生活支援委員会」（一九九七年七月～二〇〇五年三月）である。各市町ごとに設置された生活支援委員会でまず検討し、そこで解決が困難なケースについては、県生活支援委員会で検討するという仕組みで、全被災市町と県が協力して取り組んだ制度であった。県生活支援委員会は、副知事井戸敏三を委員長に、県医師会長、弁護士、ＮＰＯ代表、福祉専門家、該当ケースの市町等で構成され、個別ケースについての対応策を決めるとともに、必要な場合は制度そのものの改善につないでいった。

ＮＰＯと行政の生活復興会議

ＮＰＯ法施行前の一九九七年、被災地で活動するボランティアグループ・団体と行政が現場で起こっていることについて情報を共有し、どう対応したらよいかを議論する場として仕組み化されたのが、「生活復興ラウンドテーブル」である。県からは、「上司に伝えます」という返答でなく、その場でフ

ラットで率直な議論を行うために、生活復興局長と住まい復興局長が毎回出席した。

この生活復興ラウンドテーブルを発展させて一九九九年に制度化したのが、「ＮＰＯと行政の生活復興会議」である。毎月の定例会を重ねる中で、この会議から、ＮＰＯへの会計等についてのアドバイザー派遣制度や低利の貸付「ＮＰＯコミュニティビジネス等活動応援貸付事業」（二〇〇一年）なども制度化されていった。企画そのものを募集する形で活用された「災害復興ボランティア活動補助」（一九九五年度～二〇〇四年度、総額十九億円）も、この仕組みがあったことが、運用を下支えしたといえよう。

二〇〇一年からは、被災地のみならず、被災地外を含めた全県事業として、「ＮＰＯと行政の協働会議」に改組され、ひょうごボランタリープラザにおいて現在も活動を継続している。

基盤としての学び

これらの仕組みが実働できたのは、専任の事務局（県職員と民間からの嘱託職員）を配置したこと、そして、その人件費や活動費を含めて、阪神・淡路大震災復興基金からの財源の手当てがあったことが大きい。あわせて、これらの仕組みの事務局が置かれ、土日も含めて毎日開館して、五年半で二百九十万人が来館した「阪神・淡路大震災復興支援館（フェニックスプラザ）」（一九九六年七月～二〇〇二年三月）の広域拠点としての役割も大きかった。交通至便な三ノ宮駅前の企業の更地を借りて仮設で整備され、グループ連絡ボックスやミーティングコーナー、無料の印刷コーナー、多目的ホール等をもち、頻繁に会合が繰り返されて、被災者・支援者・行政職員たちが顔の見えあう関係をつくっていった。

阪神・淡路大震災復興支援館（フェニックスプラザ）（仮設）

それとともに、阪神・淡路大震災からの復興の大きな特色は、その基盤に常に「学び」があったことであろう。復興の制度も前例もない中で、学びたいというニーズは高かった。

震災半年後に公募を行ったのが、「フェニックス推進員」（一九九五年度～一九九九年度）である。小学校区から中学校区をエリアとして、被災者自身の目線で学習会、相談会、情報紙づくり、フォーラム開催などを企画実施してほしい、場所は集会所、公民館、店舗の一角、ＮＰＯ事務所などどこでも使えるところで、ファクス・パソコン・掲示板・情報ラックを無償貸与、年間四十六万円の活動費を補助、条件は「フェニックス協力員」五人以上がいることというものであった。手を挙げた百八十人の推進員が協力員たちとともに、「〇〇フェニックス・ステーション」として実施した事業は、年間二千件以上におよび、毎年二十万人から三十万人が参画する手作りの学習が重ねられて、復興の大きな原動力となった。

「ＮＰＯ大学」（一九九七年度～現在）、「女性たちのしごとづくりセミナー」（一九九五年度～現在）、「シニアしごと創造塾」（一九九八年度～二〇〇二年度）、「コミュニティビジネス・ゼミナール」（一九九九年度～現在。現在は、「生きがいしごとサポートセンター」による実施）など、ＮＰＯや大学と行政が協働して実施した多様な学びの機会は、いずれも定員を超える応募があり、コースの拡大等も行われた。

東日本大震災後も、福島県「生涯学習による復興応援事業」や、若者を対象に企業経営者と福島大

学うつくしまふくしま未来支援センターが共催して、講義・グループディスカッション・フィールドワーク・視察などを組み合わせて実施している「ふくしま復興塾」など、民間と行政の協働による多様な学びが行われてきている。企業や公益財団法人などが、系統的な学習機会に寄付や助成を行っている例も、阪神・淡路大震災の時よりもはるかに多い。

先にふれた復興円卓会議では、「防災・減災のまちづくりをして、学びの拠点になりたい」、「命の教育を伝え、発信していくのは、私たちの役割」という多くの東北の被災者の声がきかれた。被災地でのさまざまな試みを学びとして提供するスタディツァーの開催（「いわきおてんとSUN企業組合」、福島県いわき市）、被災地でのオーダーメイドの視察・研修を「備える」という視点から企画・実施する三陸鉄道株式会社（岩手県宮古市）の「フロントライン研修」などの動きも展開されてきている。今後、防災・減災社会を構築していくために、一人ひとりが情報を得て、自ら判断し、行動する力を蓄えていくような学びを、家庭・学校・職場・地域等において参画型で進めていくためのプログラムの一層の開発と普及が必要であろう。

男女共同参画への取り組み

阪神・淡路大震災時における、課題の顕在化

大災害時における男女共同参画の課題を顕在化させ、世に問うたのは、阪神・淡路大震災のときである。

救援物資として粉ミルクは届いても、ほ乳びんや離乳食、おむつ、ベビーバスは届かない、その日から入用な生理用品や下着の不足、避難所に間仕切りはなく、プライバシーは保たれない。授乳や着替えスペースもなく、仮設トイレは男女別でなく、水分を控える人もでた。こうした救援物資や避難所の環境の問題、不安定雇用が多かったための女性たちの解雇や、震災によって急に震災同居することになった大家族の「嫁役割」の悩みなども、震災後六日目の一九九五年一月二十三日に再開した兵庫県立女性センター（現男女共同参画センター）の電話相談窓口に殺到した。水も出ず、トイレも使えず、暖房もない中での再開であったが、特に二月末までは、二十四時間体制で休みなく、相談に応じ続けた。被災者に共通すると思われる相談も多く、同年二月七日から一九九六年一月十二日まで、「こころの悩み相談室」として新聞連載も行った。

相談の中から圧倒的な情報不足を痛感した女性センター所長清原桂子は、医療、労働、福祉、住宅等の分野別に民間情報、行政情報をあわせて掲載した阪神・淡路大震災「情報ファイル」を、一月二十四日から二月四日までの十二日間は毎日、以後は週三日、二日、一日の頻度で、半年間発行した。県立女性センターが、県の災害対策本部（三月からは復興本部）の情報担当に位置づけられたことで、ピーク時千百五十三の避難所にも、仮設住宅にも、緊急パトロール隊等の手で配布することができた。

このような相談や情報対応ができたのは、職員たちの頑張りとともに、女性センターが、カウンセラーの川畑真理子ら強靭な専門スタッフをもっていたことの力が大きい。さらに言えば、女性センターの日ごろからの事業そのものが、子育て、介護、夫婦の問題、労働、健康など生活のあらゆる問題にかかわるものであり、さまざまな行政セクションの横断的情報の基礎ストックと情報メンテナンスのノウハウをもっていたことが迅速な対応を可能にした。

交通もまだ寸断された四月に募集を開始した「女性たちのしごとづくりセミナー」には、定員の六・三倍の応募者が殺到し、参加者百四十人でスタートしたが、「このセミナーに参加するために、震災後はじめて救援物資のビスケットのふたを鏡にして髪をとき、口紅をひいたとき、弁当と毛布を配給してもらうだけの存在だった自分から、もう一度生きていこうと思った。」という避難所や半壊の家から駆け付けた女性たちの気持ちが、参加者みんなに深く共有されていた。ニーズに応えるために、年度後半に、セミナーのコースは急遽増やされた。

避難所や仮設住宅の運営の場で、恒久住宅への移行や復興まちづくりの議論の場で、こうした女性たちの意見が反映されることの必要から、震災翌月の二月に、センターでは、「男女共生のまちづくり推進会議」を設置するとともに、地域別の出前フォーラムをリレー開催した。並行して、意見募集を行い、それらの結果を集約して「男女共生のまちづくり提言〜復興の兵庫へ向けて〜」として発表したのは、震災四カ月後の五月であった。七月に策定される「阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）」に反映させることが必要だったからである。

ベビーバスや生理用品を集めて避難所に届けたりなど、女性センター登録グループや「女性問題アドバイザー養成講座」の修了生、当該年度受講生たちの活躍も大きく、これらの活動を支援するために、阪神・淡路大震災復興基金を財源として「元気アップ活動助成」などの企画公募型助成も実施された。

東日本大震災後

仮設住宅に入居するころから目立ってきた男性たちの閉じこもり、ＤＶ（配偶者間等暴力）、アル

コール依存なども含めて、阪神・淡路大震災の経験と教訓は、大きく発信され、その後、防災基本計画の修正（二〇〇五年、二〇〇八年）、国の「第2次男女共同参画基本計画」（二〇〇五年）への防災（復興）の記述導入、「第3次男女共同参画基本計画」（二〇一〇年）での「第14分野：地域、防災・環境その他の分野における男女共同参画の推進」の新設などが進められた。

しかし、東日本大震災（二〇一一年三月十一日）では、救援物資の女性用品やベビー用品の不足、男女別でない仮設トイレ、間仕切りが届いているのに設置されない、一部避難所での女性だけの毎食の食事づくりや片づけ当番（避難所の「嫁役割」）、避難所・仮設住宅・まちづくり協議会などのリーダーがほとんど男性で女性たちの意見が反映されない、男性たちのＤＶやアルコール依存といった課題が繰り返された。一方では、女性グループによる女性たちの意見集約、女性たちの語り場づくり、女性もの洗濯代行、買い物代行などの取り組みも広がった。

その後、三度にわたる防災基本計画の修正（二〇一一年十二月、二〇一二年九月、二〇一四年一月）では、「女性専用の物干し場、更衣室、授乳室の設置や生理用品・女性用下着の女性による配布、避難場所における安全性の確保など、女性や子育て家庭のニーズに配慮した避難場所の運営に努めるものとする」「男女共同参画の観点から、復旧・復興のあらゆる場・組織に女性の参画を促進するものとする」といった具体的な記述が入れられた。二〇一二年六月には、防災会議委員への女性の参画を促進するための災害対策基本法の改正も行われている。

二〇一三年五月、内閣府男女共同参画局は、「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」を発表し、「平常時からの男女共同参画の推進が防災・復興の基盤となる」「『主体的な担い手』として女性を位置づける」「災害から受ける影響の男女の違いに配慮する」「男女共同参画センターや男女

共同参画部局の役割を位置づける」など七つの基本的な考え方を明示した。

ふだんからやっていないことは、いざというときもできない、それこそ阪神・淡路大震災の教訓であった。防災・減災社会への取り組みは、何よりもまず命を守ることであり、また、災害後の復興への備えともそのまま重なるもの（事前復興）である。ふだんからやっておくべきことについて、東日本大震災などの被災地とも連携しつつ、これまでの経験をつなぎ、知恵と工夫を結集していくために、兵庫県から力を寄せ合いたいと思う。

（注）

P二五九　同プロジェクトの一環としての東日本大震災被災地での「復興円卓会議」は、岩手・宮城・福島の三県と、県外避難者との東京での会を含めて、四十四回重ねられた。「生活復興のための15章～『東日本大震災生活復興プロジェクト』報告～」（復興庁二〇一三年度委託事業）公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構　二〇一四年三月

第十章

コンサートホールを街の広場に

佐渡 裕

ⓒYuji Hori

著者略歴

佐渡　裕（さど・ゆたか）

兵庫県立芸術文化センター芸術監督

阪神・淡路大震災時（一九九五年）の役職

パリ・ラムルー管弦楽団首席指揮者（一九九三年～二〇一〇年）

二〇〇二年～　兵庫県立芸術文化センター芸術監督

シエナ・ウインド・オーケストラ首席指揮者

二〇〇八年～　「題名のない音楽会」司会者

二〇一一年　ベルリン・フィルハーモニー管弦楽団客演

二〇一五年～　トーンキュンストラー管弦楽団音楽監督

人間にとって音楽とは

「劇場を中心に、この街を震災前よりもずっと優しく、ずっとたくましい街にしてほしい」

兵庫県の貝原俊民知事からそんな言葉をかけられたのは、阪神・淡路大震災から六年ほどたったころだった。二〇〇五年にオープンする兵庫県立芸術文化センター（以下、芸文センター）の芸術監督をやってほしい、という依頼だった。僕の音楽家としての人生はそこから大きく深く展開していくことになった。

あの震災が起こった時、僕は京都市内のホテルにいた。翌日の演奏会では会場に募金箱を設置したが、同時に僕は音楽家の無力を痛感していた。一杯の水、一枚の毛布が求められていたあのとき、僕は結局、何もできずに仕事でパリに発ち、後には罪の意識だけが残った。

四年後の一九九九年に僕は結婚した。妻は最も被害が大きかった神戸市長田区の出身で、震災で自宅が全壊していた。幸い家族にけが人はなかったが、妻から聞く避難所生活や行方不明者の捜索といった当時の現実は僕の想像をはるかに超えていた。

時が経てば苦難を克服した強さや復興のよろこびばかり強調されるが、行き場のない悲しみを心の奥底にしまい込んできた人たちがたくさんいることを知った。僕たち夫婦は当時、年間のほとんどをヨーロッパで過ごしていたが、日本での住まいを神戸に定めた。

兵庫県から芸術監督の打診があったのは、それからしばらくしてのことだ。震災が起こるまで自分の仕事は極端にいえばオーケストラの音程やテンポを合わせることだと思っていた。それを積み重ね、

良い音楽を作ることを日々目指していくのが指揮者の生業で、それで生活できることに感謝し、これが自分の人生だと思い定めていた。ところが震災をきっかけに「自分にとって音楽とは何か」ではなく、「人間にとって音楽とは何か」という根源的な意味を考えることになった。

被災の地となったこの場所で、ただ単にベートーヴェンや壮大なオペラを演奏すればいいとは思えなかった。多くの犠牲者のことを忘れず、そのうえで新しい扉を開いて街づくりに向かわなければならない。

あのとき、テレビの映像を見つめるだけで何もできなかった自分に、「復興のシンボル」である芸文センターが任される。僕はいわば「兵庫の未来を託された」という使命感を胸に芸術監督に就任することになった。

子どもたちに感動を

二〇〇二年、センター開館の三年前に芸術監督に就任して最初に考えたのは、「いかに実感を持って舞台づくりを進めるか」ということだった。オープンまでの間に、まずは舞台をつくるスタッフにその実感を持ってもらわなければならない。

そんなとき、兵庫県明石市の商工会議所から長い手紙をもらった。こんな内容だった。

明石市では前年夏に起こった花火大会での歩道橋事故で多くの犠牲者が出た。明石市は遺族に謝罪を続けていかなければならないが、それだけでは事故を教訓として明石の子どもたちに残せるものにはならない。子どもたちに夢と希望ある未来を持ってほしい。明石の子どもたちに感動を届けてもら

えないか――。

それからわずか二カ月後の二〇〇二年九月、僕たちは「佐渡裕の音楽づくりタネ明石」と名付けた演奏会を明石市立市民会館で開いた。演奏会には僕が芸文センターでやりたいことを目いっぱい盛り込んだ。それはまず、音楽的に質の高いものを届けること、そして開演前から会場がワクワク感と遊びの要素にあふれていることだ。

ステージの主役は地元中高生の吹奏楽部メンバーだ。僕が舞台上で彼らを指導する音づくりのプロセスをお客さんに見せ、最後に一度きりの本番を聴いてもらうという趣向だった。

開演前にはロビーで京都市交響楽団のメンバーによる金管五重奏のミニコンサートを開いたり、実際に指揮者体験ができるコーナーも設置した。吹奏楽クリニックを経て、最後は会場を埋めた中高生の吹奏楽メンバー全員による「星条旗よ永遠なれ」の合奏で盛大に締めくくった。僕たちがこれから進むべき方向を確認し、その手ごたえをしっかり実感できた思い出深い演奏会になった。

芸文センターは交響曲やオペラが上演される立派な劇場というだけではなく、そこで何かが生み出される創造の現場にしたかった。当時、僕は子どもたちを対象とした「佐渡裕ヤング・ピープルズ・コンサート」を手がけていて、その経験からも子どもたちに音楽を橋渡しする役割をこの劇場が積極的に担えないかと考えた。

日本の子どもたちの弦楽器の演奏レベルはとても高い。全国から選抜メンバーを集めれば、すごいオーケストラができるんじゃないか。そんな期待から芸文センターの先行事業として二〇〇三年に誕生したのが、子どもたちの弦楽合奏団「スーパーキッズ・オーケストラ」（ＳＫＯ）だ。メンバーは小学三年生から高校三年生まで。

メンバーになるには勇気を出して厳しいオーディションを受けなければならない。二回も三回も落ちるかもしれない。でもたとえ落ちたとしても、それはこれから長い人生を送るうえで大きな糧となるはずだ。子どもたちにそんな経験をする機会を与えたかった。

第一期メンバーは二十一人。土日のけいこに加えて、夏には合宿を実施した。一九九三年から僕が首席指揮者を務めていたパリのラムルー管弦楽団のメンバー数人を招待し、彼らと寝食を共にしながら練習を重ねた。

その成果を初めて披露した場所がやはり明石の市民会館だった。ＳＫＯはその後、僕が関わる「サントリー1万人の第九」や「富士山河口湖音楽祭」、音楽番組「題名のない音楽会」にも参加するようになる。

「自分たちの劇場」に向けて

芸文センターの建設には設計段階から関わって、現地には雑草が生い茂る更地のときから何度も訪れた。

公共ホールであるこの劇場が芸術性の高いものを提供するのは当然だが、それだけでは成功したとは言えない。地域の人たちにこの劇場は自分たちのものだと心から感じてもらわなければならない。

いろいろな世代や趣味をもった人たちに、それぞれのニーズに合わせて集まってもらうために、音響効果はもちろん、ホール座席の座り心地、ロビーの快適さ、センター前の植栽に至るまで、まずハード面で理想的な環境をつくるようスタッフたちと知恵を出し合った。

「こんにちは、佐渡裕です」

次はソフト。劇場近くの小学校一〇校で音楽教室を開き、保護者や先生と座談会を開いた。兵庫県吹奏楽連盟と共催で地元吹奏楽団の指導もした。「こんにちは、佐渡裕です」という企画では、僕が西宮の商店街を練り歩き、地元自治会の人たちの案内で街を探索した。地元のＦＭ放送局に出演して自己紹介の機会ももらった。

もちろん、すべてがうまくいったわけではない。オープン前に地元の商店街で車座集会を開いたとき、街の人から言われたこともあった。

「佐渡さん、そんな立派な劇場を建てるお金があるんやったら、うちの家のローンを支払ってください」

震災から月日が経ち、街自体は立派に復興を遂げても、家族を失い財産を失った被災者の現実が厳然としてあった。

だから新しい劇場づくりには自分の中で大きなプレッシャーがあったし、劇場があることで以前よりも自分たちの街が豊かになっていることをみんなに実感してもらうには時間もかかった。

楽しみを持つことのよろこび

僕は神戸で知り合った新しい友人たちに、機会があるごとに震災体験を少しでも教えてもらおうとしたが、ほとんどは多くを語ろうとはしなかった。

でも震災から十年を経て少しずつ周りの友人たちが口を開きだした。十年を迎える前日の夜、行き

つけのジャズ喫茶店で常連のお客たちがあの時のことを初めて語った。
マスターは震災直後、めちゃくちゃになった商店街で道行く人々に無料でコーヒーをふるまったと言う。喫茶店主たち同士が路上で生の演奏会を企画したこともあったそうだ。
「リュックを背負った人がいっぱい集まってね。ふだん当たり前に飲んでいるコーヒーも、いつも流れている音楽も、本当はとても大事なもので、楽しみを持つことのよろこびをあらためて知ったよ」
確かに一杯のコーヒーを飲むことは、人が生きていくための優先順位としては低い。音楽を聴かなくても人は生きていける。ただ、安全に生きていく環境が整ったとき、人は出会いや感動を求める。それがあることで僕らは生きるよろこびをより深く味わうことができる。
帰りの車の中で妻が「芸術監督が佐渡裕で良かったと思う」と口にした。
「芸文センターを引っ張っていくのは、被災者じゃない人でなければダメだと思う。もし被災者だったら、一緒に肩を抱いて泣いているだけで終わるかもしれないから」
その言葉は僕の支えとなって胸に残った。
震災十年を迎えた早朝、神戸の街に静かな雨が降った。式典で指揮するために兵庫県公館に向かったのは朝の九時ごろだった。雨はやんで六甲山の中腹低くに大きな虹が出ているのを見た。その美しい虹は、この十年を精一杯生きてきた人たちに、そして神戸に住む僕たちに新たなスタート地点を示してくれているような気がした。
街の人たちの貴重な言葉の数々を通して、芸文センターの未来像がはっきりと見えてきた気がした。それは当たり前のことだが、いい演奏をすること。感動してもらえる本物の音楽を届けること。子どもからお年寄りにまで楽しんでもらえる音楽を作り、そこへの敷居を低くすると同時に、その敷居を

またぐよろこびを知ってもらうこと。

二〇〇五年十月のオープニングコンサートは、ベートーヴェンの「交響曲第九番」を選んだ。「第九」は「すべての人が一つになる」という大きなテーマを掲げた作品だ。

戦争や衝突が絶えない世界では知らない者同士が手を握り合うなんて怖くてできない。でも震災のときは実際に知らない者同士が手を取り合って、今日を生きることを求めたはずだ。そのまぎれもない真実をこの作品を通して伝えたかった。

三回の演奏会は発売と同時に完売し、チケットが手に入らないという苦情が殺到して新聞の社会面が取り上げるほどの話題になった。二回の追加公演も完売状態だった。

コンサートは、まず犠牲者を追悼するためにバッハの「G線上のアリア」をささげた。そして「第九」の演奏。それは手を合わせて、多くの犠牲者のことを思うと同時に、生き残った自分たちがこれから何をしていくのかを再度みんなで決意する場だったように思う。

「劇場がみんなの広場になる」というセンターのテーマを胸に、僕たちは一歩を踏み出すことになった。

未来に向かって進む楽団

芸文センターは大・中・小の三つのホールを持ち、大ホール（二千一席）はオペラ、音楽、バレエなど、中ホール（八百席）は演劇、ミュージカル、古典芸能など、小ホール（四百十七席）はリサイタル、室内楽、ジャズなどを上演できる。

大ホール

中ホール

この立派な空間で僕が目指したのは、舞台芸術の専門家や愛好家だけに評価される劇場ではなく、これまで劇場とは縁遠かった人たちにも気軽に来てもらえる劇場だった。

実際、開館時はクラシック音楽を聴くのが初めてというお客さんが約七割を占めていた。演奏会では交響曲の楽章の終りごとにわっと拍手が起こったりする。でもそれは実に温かい拍手だった。あるいはオペラを上演している客席でおかきの匂いが漂っている。と思ったら次の幕ではあちこちからすすり泣きが聞こえる。そんな場面に何度も出あった。

芸文センターが成功するかどうかは、開館と同時に誕生した劇場専属のオーケストラが重要な鍵を握ると僕は思っていた。

当時、大阪に四つ、京都に一つ、プロのオーケストラがあり、同じようなオケをもう一つつくっても運営の厳しさは目に見えていた。知事からは「世界に発信できるオーケストラを」と求められたが、予算は限られている。最高の音楽をつくると同時に、街の人たちから愛される「自分たちのオーケストラ」にするため、これまでにないスタイルにしたかった。

新しく立ち上げた兵庫芸術文化センター管弦楽団（ＰＡＣオケ）のメンバーは、世界各地で行ったオーディションで選んだ。中心は三十五歳以下の新進気鋭の演奏家四十八人。

ユニークなのはメンバーが長くても三年しか在籍することができない点

だ。楽団のレベル維持やアンサンブルの安定という点からすれば三年任期というシステムは冒険的な試みだろう。そこでは伝統的なものは受け継がれないかもしれない。

だが伝統に勝てるものもある。それは常にフレッシュであることだ。被災地は一度すべてを失った。だからこそ伝統から自由でいられる。そして新鮮さを保つことこそ日本の音楽界、日本のオーケストラに最も欠けている側面ではないかと思った。

ここで腕を磨いたメンバーは卒団までに他の楽団オーディションに挑戦し、新たな世界に羽ばたいていく。彼らが海外のオーケストラで活躍すれば、ＰＡＣオケを世界に発信できる。新鮮な響きと未来に向かって進む楽団は、創造的な復興をめざす兵庫の劇場にこそふさわしい。結果的にＰＡＣオケはプロのオーケストラでありながらアカデミーの要素を持つ世界でも珍しいオーケストラになった。

小ホール

定期演奏会は当初二公演の構想だったが、三公演に増やして年九回。県立楽団で入場料が比較的安いこともあり、二〇一四年シーズンの年間通し券は約五千人の方に買っていただいた。

また現役のＰＡＣオケを指導するため世界中から集まるコーチ陣は欧州、アメリカの一流楽団の首席奏者が顔を揃え、その年輪を重ねるごとに充実していっている。彼らはゲストプレイヤーとして現役メンバーと一緒にプレーするだけでなく、団内で行われるレッスン、メンバーがそれぞれの夢をかなえるために受けるオーディションやコンクールのための個人的なアドバイスを与えてくれる。彼らが若いメンバーに伝えることは実践的で、同じ舞台に立つ音楽家として先輩から後輩に伝えられる大

きな財産となっていくことだろう。
開館してすぐに始まった「わくわくオーケストラ教室」は、県内の中学一年生がＰＡＣオケを聴くために西宮にやって来る。この時期の子どもたちに本格的な劇場で本物のオーケストラを聴く体験をしてもらおうと企画した。年間で約三八〇校、五万人が参加している。
劇場と楽団を一緒に運営しているからこそ実現した貴重な事業だ。最初に参加した中学一年生も今や成人になった。彼らが当時の思い出を胸に、一人の聴衆としてこの劇場にやってくるのも、そんなに遠い未来ではないだろう。

プロデュースオペラの展開

夏のオペラ公演は、この劇場が主催する最も大きなプロジェクトだ。
第一作となる「ヘンゼルとグレーテル」は子どもから大人まで楽しめるメルヘン、次の「蝶々夫人」では悲劇、「魔笛」ではファンタジー、「メリー・ウィドウ」では喜劇……次々にサプライズを仕掛けて、「次は何が来るんだろう」とワクワク感をかきたてる。その後も「カルメン」「キャンディード」「こうもり」「トスカ」「セビリャの理髪師」「コジ・ファン・トゥッテ」と年ごとに味わいの違うオペラをつくっていった。
なかでも開館五周年で上演した「キャンディード」は、僕の恩師レナード・バーンスタインの作曲で、いつか上演したいと思っていた作品だった。
エンディング曲「Make Our Garden Grow」は「できることを一生懸命やろう。畑を耕そう」と歌う。

それは僕たちセンターのスタッフやここに集まったお客さん、街の人々に送られたメッセージのように聞こえた。

これまでに十作品で入場者は約十九万人。今、同じオペラを同じ会場で八公演以上提供しているのは、国内では芸文センターだけではないだろうか。兵庫発のオペラプロジェクトが、しっかりと根付いてきたことを感じる。

キャンディードの舞台

僕たちが目指したのは、世界のどこの劇場に出しても自慢できる世界一のお客さんをつくることだった。それはたとえば、こんなイメージだ。

公演実績

年度	名　　称	期　　間	公演数	入場者数
2005	オペラ「ヘンゼルとグレーテル」	2005.12.23～12.25	3	5,944
2006	オペラ「蝶々夫人」	2006.7.15～7.23	8	14,929
2007	オペラ「魔笛」	2007.7.28～8.5	8	15,683
	オペラ「ヘンゼルとグレーテル」(再演)	2007.12.21～12.24	4	7,651
	オペラ「蝶々夫人」(再演)	2008.3.27～4.1	7	9,820
2008	喜歌劇「メリー・ウィドウ」	2008.6.21～7.6	12	20,741
2009	オペラ「カルメン」	2009.6.25～7.26	15	30,618
	オペラ「ヘンゼルとグレーテル」(再々演)	2009.12.19～12.23	4	7,037
2010	オペラ「キャンディード」	2010.7.24～8.8	10	16,348
2011	喜歌劇「こうもり」	2011.7.16～7.24	8	15,021
2012	オペラ「トスカ」	2012.7.19～7.28	8	15,817
2013	オペラ「セビリャの理髪師」西宮公演 県内公演	2013.7.12～7.21 2013.7.24～7.28	8 4	15,520 3,916
2014	オペラ「コジ・ファン・トゥッテ」	2014.7.18～7.27	8	14,010
	(これまで10作品13回上演)	計	107	193,055

劇場で一度演奏を聴いた経験が二度目の来場につながり、その経験がまた三度目につながって、劇場に行くことが生活の楽しみになっている。劇場空間では自分たちもつくり手と一緒に音楽づくりに参加するような気持ちで聴いている。そして日常に戻ったときも、「自分でもコーラスをやってみようかな」「昔聴いたバッハを聴いてみよう」と自分で音楽のページをめくっていく――。

例えば夏のオペラ公演ならば鑑賞の理解を深めるために、数カ月前から公開リハーサルや演出家のレクチャートークを企画する。公演が近づくと、駅から劇場までの舗道にオペラのデザイン旗が飾られ、お祭り気分を盛り上げる。前日には劇場前の広場で前夜祭が行われるのが恒例で、その年の演目にちなんだ出し物や出店が並び、地域の盆踊り大会のような活気を見せる。

ロビーでの過ごし方や公演後に立ち寄るレストランの提案までを含め、公演以外も一つの演奏会と考えてつくっていく。芸文センターと他の劇場の最も大きな違いはここにあると思う。

総入場者数400万人を達成

親しみやすいプログラムの入場料を二千円程度に設定した「プロムナード・コンサート」や、五百円に設定した「ワンコイン・コンサート」「ワンコイン・ジャズ」など気軽に足を運べる企画もやった。

さらにメトロポリタン歌劇場、パリ・オペラ座、ウィーン・フィル、ベルリン・フィル、ボリショイ・バレエ、ロイヤルバレエなど世界の名門オケ、トップ劇団の公演も提供した。

開館から八年経った二〇一三年九月、総入場者数四百万人を達成した。公演入場者は年間約五十万人。先行予約ができる無料会

員は約六万人。年間主催公演三百余り。主催公演の入場率は約九割――。構想していた演奏会の数も、夏のオペラ公演回数も、僕の予想をはるかに超える反響を得た。

この実績は全国の地域劇場関係者の間では「兵庫の奇跡」と呼ばれているが、三つのホールで上演した舞台芸術のほかイベントや事業を街ぐるみで展開してきた成果である。

大きな支えとなっている地域の中心が、地元商店街などで構成された「西北活性化協議会」だ。芸術監督プロデュースオペラ「前夜祭」、ＬＡＬＡＬＡミュージシャンコンテスト、クリスマスイベント（イルミネーション）などのイベントで、年間を通じて地域の活性化を図っている。

震災で傷ついた人たちが足を運び、日常の生活から少し離れて音楽や演劇に触れ、明日への元気をもらう。そんな劇場に積み重ねられた思いは、年を重ねるごとに災害に遭ったほかの被災地にも向けられるようになった。

そのもっとも大きな出来事が二〇一一年の東日本大震災だった。

ドイツで演奏した「第九」

それはまず、僕個人を揺さぶった。兵庫での町づくりを通じて、自分なりに災害や復興に向き合ってきたつもりだった。被災者にとって音楽がいかに必要かを自分なりに理解していた気になっていた。ところが東日本大震災の被災のすさまじさに打ちのめされてしまった僕は、再び音楽の力を問われることになった。

あの日、僕はイギリスから来日したＢＢＣフィルハーモニックとピアニスト辻井伸行さんとともに

横浜のコンサートホールにいた。日本ツアーの演奏会は中断となり、オーケストラメンバーには本国への帰国命令が下って、残り五公演を残したまま別れを惜しむ間もなく彼らは日本を発った。

何かやらなければならないのに何をすればいいのかわからない、そんな無力感と戸惑いに襲われていたさなかの三月十四日。ドイツのオーケストラから「デュッセルドルフで第九の指揮をしてほしい」との打診があった。三月二十六日、デュッセルドルフ交響楽団とケルン放送交響楽団というドイツの名門オーケストラが日本のために合同チャリティーコンサートをするという。

すぐには返事ができなかった。こんなとき、音楽家にいったい何ができるのか。しかも指揮をしてほしいと言われた曲が「第九」だった。日本がこういう状態のときに「歓喜の歌」を演奏してもいいのだろうか。

だが一八二四年初演の「第九」は、二百年の歴史の中で災害や戦争といった人類の悲劇を見据えながら演奏されてきた。「今だからこそ『全世界が兄弟になって手をつなごう』と歌う第九を高らかに奏でよう」。日本とは遠く離れたドイツからあった申し入れは、何もできずにへこんでいた僕の背中を押してくれた。

「歓喜の歌」は、人と人がつながって一つになることは大きなよろこびだと歌っている。それこそが、うちひしがれた日本に必要なメッセージなのではないか。知り尽くしているはずの「第九」のメッセージが僕の心に響いてきた。

百五十回以上「第九」を指揮してきた僕が、ドイツで「第九」を指揮するのは初めてだった。二百五十人近い出演者たちと、わずか二時間だけの練習を経て臨んだ演奏会。これまで自分が背負ってきたプレッシャーとはまったく違う使命感を持って指揮台に上がった。懸命に振っていると、日本への

祈りを捧げたいという演奏者たちの気持ちが伝わってきた。

生きることのよろこび、人類愛への賛歌だけではなく、感謝、哀しみ、苦しみ、痛み、怒り、憎しみ……こんなに多くの感情が自分の中で交錯した「第九」は初めてだった。

演奏を終えて、拍手の代わりに二千人の聴衆が黙祷を捧げた。「人が人のことを思うとは、こういうことなんだ」と実感した。

知らない人同士が隣あって祈り、音楽を通してこの時代に一緒に生きていることを確認し合う。それはこの交響曲の究極の味わい方かもしれないと思った。

それまでは、いい音をつくり、多くの人に喜んでもらえるところに感動が生まれ、それが音楽の醍醐味だと思っていた。しかし今、音楽とは人と人が一緒に生きていることによろこびを感じる証であり、だからこそ人は本能的に音楽を求めるのだと思っている。

ドイツで演奏した「第九」は、これから自分がやらなければいけないことに気づかせてくれる大きなきっかけになった。

鎮魂の東北公演

被災地で自分たちにできることは何かを考えていたころだった。震災三カ月後の六月、岩手県釜石市の大槌湾に面した旅館「宝来館」の女将、岩崎昭子さんから「地元の子どもらと交流しながら鎮魂と慰めのコンサートを開いてもらえないか」という手紙を頂いた。

壊滅状態となった旅館前の砂浜にはハマナスの花が何輪か奇跡のように咲いたという。手紙にはこ

の砂浜に花を植え、亡くなった人たちを供養しながら「寂しいふるさとではなく、海から見ても暖かく愛おしい浜づくりをしたい」とつづられていた。

女将さんの言葉に導かれるように、二〇一一年八月初め、僕はスーパーキッズ・オーケストラ（ＳＫＯ）の子どもたち三十二人と東北の被災地を訪ねた。

辺りにはまだ瓦礫が積み上がり、津波の傷跡が生々しく残っていた。僕自身、衝撃を受けたが、子どもたちを見るとやはり真っ青な顔をしていた。

根浜海岸での演奏

近くの根浜海岸の白浜はほとんど失われ、松林は宝来館の前だけにわずかばかり残っていた。松林の中で僕は子どもたちと海に向かって、バッハの「G線上のアリア」「無伴奏チェロ組曲第一番プレリュード」など四曲を演奏した。演奏後は全員で海に向かって、津波で犠牲になった多くの人に黙祷を捧げ、手を合わせた。

僕は「ふるさと」の指揮を岩崎さんにお願いし、「復興に向けて女将さんがタクトを振ってください」と言ってベルリン・フィルの演奏会で使った指揮棒を手渡した。

津波で楽器を流された

その後に近くの大槌町の吉祥寺本堂でミニコンサートを開いた。大槌町は岩手県内で最も大きな被

害を受けた町のひとつだ。行方不明者数も群を抜いて多かった。吉祥寺の本堂は震災時、住民二百五十人の避難所にもなり、位牌堂には犠牲者の位牌が並んでいた。

僕たちの訪問を知って、釜石市の市民吹奏楽団のメンバーが二十人ほど集まって「上を向いて歩こう」を演奏してくれた。三分の一のメンバーが津波で楽器を流されて、何も持っていなかった。でもそんな彼らは手拍子で演奏に参加し、あるだけの楽器で旋律を奏でてくれた。

被災した人たちは大切な人を亡くしたり財産をすべて失ったりする中で、自分よりも大変な人がいるという思いを抱えて泣くことすらできない状況が続いていたようだ。

震災以降、音楽なんて聴いたことがなかった、歌うこともなかったという人たちが演奏を聴いて涙を流していた。

「やっぱり音楽は美しい」「やっと涙が出た」と話してくれた。

それは僕の音楽人生の中で最も心を揺さぶられた体験の一つだった。

子どもたちも涙を流しながら楽器を弾いていた。音楽を通して、演奏するものと聴く者が一体になる特別の時間がある。そこにはやはり尊い音のよろこびがある。

僕にとって、ヨーロッパで音楽の高みを目指していくことも、被災の地で音楽を分かち合うことも、自分の中では同じ音楽のよろこびだ。音程をそろえて美しいフレージングをつくることは大事だが、被災地で音楽することを通して、音楽の持つ最も大事なはたらきがここにあることを知った。

それを知ったことが音楽の高みを目指すうえで自分の中で揺るぎない自信になった。同時に子どもたちに音の極みを目指していくことの素晴らしさを心から語れるようになった。

あるメンバーはこのときのことを作文にした。その文章をこう結んだ。

「被災地に、出来上がりも、完成もないように思う。でもそれは音楽と同じだ。再生、消えてなくなる一音の次の音を奏でるように、生き続けること、前をすすみ続けること、被災地がそのような姿であってほしい」

みんなが集まって歌うこと

ＳＫＯの東北ツアーは毎年夏、根浜海岸での鎮魂と慰めの演奏をはじめ、福島、宮城、岩手沿岸の町々を二泊三日で巡るようになった。

東北での活動を進めるなかで、いくつかの地域に縁ができた。とくに大きな動きを見せたのは、震災の年に吉祥寺本堂で演奏会をした大槌町だった。

僕は知り合いの音楽家に声をかけて、ヴァイオリン十挺を吉祥寺に届けた。そこから釜石市や大槌町で子ども楽団「海音（うみのおと）」が誕生した。

大切な人、大事な財産を失って、先行きの不安や再建への絶望感を抱えた人々がおおぜいいた。大人たちは仮設住宅にこもりがちになり、心のよりどころを探しながら暮らしていた。

ＳＫＯ東北ツアーの三回目となる二〇一三年八月。大槌公演に向けて、吉祥寺の高橋住職が「音楽を通して町民の心を一つにしたい」と町のみんなに呼びかけて、「笑顔いっぱいコンサート」を企画してくれた。子どもたちが笑顔になるように、大人たちも笑顔を取り戻すように。

それはただ、僕たちの演奏をみんなが聴くというだけの受け身の演奏会ではなく、町の人々が自ら参加してつくった手作りコンサートだった。多くの人たちが集まるよう、会場は吉祥寺本堂から大槌

町内の体育館に変わり、千人近い人たちが僕たちを待っていてくれた。
司会は町の子どもたち。ＳＫＯの演奏後、大槌町内の小中高五校の吹奏楽部員、くらぶ海音、合唱団が僕の指揮で「ひょっこりひょうたん島」「翼をください」「ふるさと」を演奏した。小学生たちが曲に合わせて踊り、手話サークルが手話で歌詞を伝えた。
人と人とのつながりが絶たれた町で、町の人々はバラバラになって暮らすことを強いられていた。みんなで集まるという機会すら奪われていたが、こうして一つの場所に集まって、みんなで歌を歌うこと自体が心震わせる体験だったようだ。
「私たち大槌の町民を大切に思い続け、支援してくださった方々に対して、音楽を通して、ありがとうの気持ちを伝えたい」
そう言って町の人たちはみんなで涙ながらに「花は咲く」を歌い、拍手を送ってくれた。
東北に行って小さな演奏会を開くと、涙を流してよろこんでくれたり、元気をもらったと言ってくれたりした。
阪神・淡路大震災から二十年を迎えようとしている今、芸文センターのお客さんはオペラや交響曲に拍手を送っている。でも彼らは亡くした家族や友だちのことを記憶から消し去って笑ったり感動したりしているわけではない。
人は打ちのめされても必ず立ち上がることができる。そこに音楽は深く関わることができる。そのことを僕は被災の地から教わった。

「心の広場」となる劇場

音楽の力について考えるとき、兵庫で芸術監督をしたこと、震災復興に関わったことは、僕の音楽人生にとって、ひとつの転換点になった。

震災からの復興を考えたとき、現実的に必要なのは新しい建物の建設であり、それに要する資金だろう。芸術や文化に何ができるのかは僕だけではなく、芸術・文化に関わるすべての人たちが直面した課題だったと思う。

しかし、芸術は被災者だけではなく、大事な人、大好きな人を亡くした人の心の痛みを癒す。人々の心に復興をあきらめない力、元気になろうと思うエネルギーを与える。与えることによって自分も慰められ励まされる。

兵庫の劇場での仕事を通じ、僕は音楽の力を感じることができた。記憶に残る演奏会を何度も重ね、共に泣き、喜ぶことは音楽の大切なはたらきであることを実感した。

うれしいときも落ち込んだときも足が向かう「行きつけの喫茶店」のように、「行きつけの劇場」があるということは、そこで暮らす人々にとってはかけがえのない価値になる。僕が兵庫で実現したかったのは、そんな地域に暮らす人々の「心の広場」となるような劇場だ。

震災復興のシンボルとして誕生した芸文センターは、二〇一五年十月に十周年を迎える。

ＰＡＣオケの卒業メンバーは、兵庫で過ごした三年間を糧にさまざまなオーケストラ、ソロで活躍している。卒業生の輪はこれからも世界中に広がっていくだろう。

ＳＫＯに参加した子どもたちは百人を超えた。多くのメンバーが音楽大学に進み、コンクールで優勝したりヨーロッパに留学したりしている。子どもたちと音楽をつくるよろこびに加え、卒業生たちがこれからどんな未来を歩んでいくのか楽しみだ。

これからは、ただ人気のある劇場から、真に街の誇りとなる劇場であることが求められる。今後も東京発ではなく関西発、兵庫県の阪神間という地域性を大事にしたい。そして復興の街のひとつの歴史となって、次世代に引き継いでいきたい。

第十一章

防災士を育てる

宮川 知雄

著者

宮川　知雄（みやがわ・ともお）

特定非営利活動法人日本防災士機構顧問

略歴

阪神・淡路大震災時（一九九五年）の役職

清水建設顧問、住友生命顧問

（一九九四年～一九九七年）

二〇〇三年～二〇一四年

特定非営利活動法人日本防災士機構理事長

二〇一四年～　現職

はじめに

防災士は、〝自助〟〝共助〟〝協働〟を原則として、社会の様々な場で防災力を高める活動が期待されていることを自覚し、そのための十分な意識と、基本的な知識と技能を修得したことを、日本防災士機構が認証した資格者である。

防災士を志ざす人は、そのため、日本防災士機構が認定した研修機関において同機構が定めたカリキュラムに基づく一定の研修を受け、その上で機構が実施する試験に合格し、さらに消防機関等が実施する救急救命講習を受講し修了証を取得しなければならない。

防災士は、主として地震、風水害、土砂災害、火山の噴火等自然災害について、家庭、職場など様々の場面で、公的機関あるいは隣人等と力を合わせて、自己の能力の及ぶ範囲で

① 平時にあっては、その防災に関する知識を生かして周辺の人々の啓発に当たり、災害に備えて自治体や町内会や消防等の呼びかけにより行う自助、共助の訓練や災害対応の技術の練磨に取り組む。

② 災害時には、自助の精神のもと防災士として培った知識を生かし、公的救助機関が到着するまで自分の家族や隣人に及ぼす被害の拡大の防止と軽減に努める。

③ 災害発生時に設けられる避難所の運営や被災地復興支援活動等に、自治体や地域の社会福祉協議会、ボランティアの人々と協働して取り組むことなどが期待されている。

防災士の資格は民間の資格として発足したものではあるが、自発的意思で防災士になった人、なろ

うとする一部の人々の間から自然に公的の資格となる事を待望する気運が生じた。
私もまた、機構運営の立場にある者として、機構発足からしばらくの期間は同様の気持を持った。
しかし、実際問題として、民間が始めた事業をそのままの型で公の事業に転換することは当然新たな公費の支出を必要とすることとも相まって、関係省庁の腰も引け、道は遠いものがあった。
しかしながら今、特に声を大にして言いたいのは、この事業が発展して軌道に乗り防災士の数も大幅に増加し社会の評価も高まるにつれて、関係者はこの民間の資格に大きな期待と確信を持つようになり、自治体や企業が防災士を活用する道も拡充するにつれて、公の資格待望論は次第に沈静化したことである。防災士は法律に基づく国家資格ではないものの、昨今では防災士の養成に当たって公的予算の投入、防災士の活用にかかる行政の防災計画への位置づけなどにより、実質的には「公的な資格」として広く認知されるに至っているといえる。

防災士養成制度発足の原点

一九九五年一月十七日、早朝、マグニチュード7・3の大都市直下地震が兵庫県南部を中心に襲い甚大な被害を生じ、死者六千四百余名、負傷者四万四千名、全半壊家屋は、約二十五万戸に及び、避難を余儀なくされた人々は三十万名以上と、当時、戦後最大最悪の災害となった。
震災発災後、直ちに、周辺自治体、消防、警察はもとより自衛隊が大挙して、救援活動に入ったが、当時は冬の早朝で真の闇といってよく（当時の兵庫県知事、後に初代の日本防災士機構の貝原俊民会長の話では、停電ですべて手探りの状態であったという）救助作業は、情報の極端な不足から困難を

極めた。

交通の途絶、渋滞により救援隊が現地に到達するのに多くの時間を要し、また、地域の消防をはじめとする救援組織自体も多く被災し、消防配備をはるかに超えた火災の多数発生により初期の活動はほとんど無いに等しい状況であった。家屋の倒壊により多くの人々がその下敷きとなったが、こうしたなかで特筆すべきは、災害救援の素人ともいえる人々による隣近所の助け合いの活動であった。建物の下敷きになった被災者を、地域住民が力を合せ、その人達の手によって救出された人々は被災地全域において全救出者のうちの八割にものぼったといわれている。

以上の教訓から、この震災以降、地域の防災活動を担い地域の防災力を下支えするものとして、防災リーダーを養成する活動が全国各地で様々な形で進められるようになった。こうした中で、阪神・淡路大震災の発災時に内閣官房副長官として、大震災の対応の指揮を執った石原信雄氏が会長を務める防災情報機構特定非営利活動法人（以下、「防災情報機構」）は、特に一定程度の専門的な知識を持ちそれぞれの地域で互いに助け合う、その先頭に立つ人々を組織的に養成する必要を痛感し、社会に広く働き掛けることを考え、その実現のための基盤整備に着手することとなった。

すなわち、住民が防災に日常的に関心を持ち、公共に過剰に頼るだけでなく、一人ひとりがわがこととして自分の命と家族の命は自分で守る、さらに、地域の安全は自分達で守る、この考えを基に、常日頃から自分達の住む地域や職場にどのような危険あるいは問題があるかをよく理解し、その為に相応の知識と経験を持つ努力をすることが絶対に必要であるとの考えを推し進めることとなった。

これが阪神・淡路大震災の教訓であり、防災士運動の原点である。

私見ではあるが、先の大戦以降七十年、国内的な平和と繁栄が続いたが、波瀾万丈の世界でこの安

全は自分自身でかち取ったものとは必ずしもいえない。自分の力で自分を守ることが何処かに置き忘れられ、なんでも「お上頼み」で国や自治体に依存する風潮があるように思える。このことが自然災害に対する心構えの中にも感じられる。

しかしながら災害列島とも言われている我が国においては、そんな事は言っていられない。人間の持つ自己防衛本能を可能な限り引き出す必要がある。

いま、ここで事例を挙げて考えてみたい。

事例　鹿沼の件

この事例は、集中豪雨で冠水した鹿沼市の市道で軽乗用車が水没し、運転していた中年の女性が水死したというものである。当時、二〇〇八年八月、この年は夏季に全国的にゲリラ豪雨といわれる集中的な降雨が多く、土砂崩れ等が多発した。当日、本人からの携帯電話による救助要請が市消防本部にあったが、多数の出動要請と場所が特定できないなどの事情が重なり、救出が間に合わなかったものである。私が問題としたいのは、消防機関の側に若干の不手際があったにせよ、何故本人が車から逃げ出さなかったのか、ということである。

冠水地点は、市道が高速道路を潜る、いわゆるアンダーパスと呼ばれるところである。車がここに侵入した時、水嵩は約三十センチ程度と推定される。軽自動車の排気筒は地上約三十センチで、ここが水に漬かるとエンジンは直ちに止まり動かなくなる。この車が動かなくなった時点で運転者が直ちに外へ出ていれば問題なく確実に助かったといえる。車のドアの最も下の縁は地上から三十センチ、消防機関の後の実験ではそれより更に三十センチ上、つまり水嵩が六十センチまでは、ドアは女性で

も自力で開けられる。それ以上水嵩が増すと自力での脱出は水圧の内外差があり困難であるとのこと、水嵩が増す中で唯々携帯電話のみに頼り何故車内に滞留したのか。水は徐々に増してくるが、いわゆる濁流ではない、車の外へ出ても膝頭程度の水で脱出に何等危険はない、恐らく非常なパニックに陥ったのであろう。それにしても残念としかいい様がない。普段から出水時などの運転に当たっての簡単な安全知識、自分の身は自分で守る意識が十分ではなく、困った時はいつでも救急隊が助けに来てくれるものと漫然と考えていたのではないだろうか。

この事例で、安全教育の必要性を訴えたつもりだが、防災士の養成も、こうした基本的なものをしっかり踏まえて進めなければならぬ。この基本が身に付いていなければ誰にでも十分起こり得ることだといいたい。

防災士制度研究会の発足

防災情報機構は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、一定の知識を持つ民間の防災リーダーを広く全国的に養成する実践的仕組みを推進する目的で、防災士制度研究会を発足させた。

これより先、防災情報機構は、防災関係の第一線で活躍しておられる有識者およそ百名を講師陣にお願いして、消防庁、国土庁などの後援を得て日本防災学院総合防災セミナーを春秋二回、三年間に亘り開講し防災研修の成果を挙げていたが、その成果をさらに発展させる必要を痛感し、前記研究会に検討を委ねたものである。

一方、静岡県では、一九九六年から五年計画で開講してきた「静岡大学防災総合講座」の修了者に

県知事より「静岡県防災士」の名称を付与してきたが、県としての事業は終了し、今後とも事業を再開する予定がないという事で、防災情報機構の代表者と県首脳との話し合いの結果、防災情報機構の計画する全国統一の「防災士」を静岡県が了承、すでに県知事が付与した静岡県防災士を防災情報機構が展開する「日本防災士」に統一することとなり（この後、日本防災士機構発足時には）静岡県防災士の希望者は全員日本防災士の資格を取得し、合流した。

これを受け防災士制度研究会は前後三回の検討会議を経て、二〇〇一年一月に研究項目について結果を取り纏めた。

制度研究会の委員は成瀬宣孝氏を座長とする六名で構成し、その研究項目は以下のとおりである。

【委員の氏名】

井野盛夫（静岡県総合防災機構防災研究所長）
木村拓郎（社会安全研究所長）
塩谷晋策（災害ボランティア推進委員会次長）
成瀬宣孝（元自治省消防庁次長）
宮川知雄（元労働省職業能力開発局長）
玉田三郎（防災情報機構理事長）

【研究項目】

・地震等自然災害を始めとする各種災害対策や災害時の危機管理に関する一定の専門知識についてのカリキュラムを履修し、防災士認証機関の認定を受けた者を防災士とすることについて

・一定基準の職域に、防災士制度の認定者を配置することの制度化について
・防災士認証委員会を設置して認証基準を定め、審査・認証することについて
・防災士研修に、救急・救命実技を盛り込むことについて
・大学防災関係課程（防災学部等）修了者に対して特例措置をもって防災士の認証を行うことについて
・自治体及び企業団体等において、永年防災業務に従事し相当の知識と技能を有する者に対して、特例措置をもって防災士の認証を行うことについて
・防災士資格取得者の活動分野ならびに利点について
・防災士認証者の拡充策及び関係省庁との連携について
・防災士研修にあたり、先端技術（ＩＴ）導入によるシステム化と、会場への集合研修の比較とその適否について

研究会では、以上の検討を行った結果、防災士制度についての具体化を図る必要性から、研究会を拡大して、更なる高度の制度検討のための新しい組織として「防災士制度検討委員会」設置を求める意見を取り纏めた。

防災士制度に関する検討委員会の発足

防災士制度研究会での検討経過から防災士制度についての具体像の鮮明化を進めることが強く望まれた事を受け、防災情報機構では、廣井脩東京大学社会情報研究所長を委員長とする十七名の委員を

委嘱し、「防災士制度に関する検討」委員会の設置を行うことになった。（二〇〇一年四月）

検討委員会は同年四月から十二月の答申書の決定まで、前後八回の会合を開き十二月十二日に防災士制度に関する答申書を防災情報機構石原信雄会長に提出した。答申の内容及び関与した委員名は、以下のとおりである。

【答申書の内容（要旨）】

第一　防災士に期待される機能

防災士は、地域あるいは職域の防災組織の中にあって、計画の策定等のリーダー的役割が期待されるほか、公的機関の求めに応じ、情報の収集、伝達、ボランティアとの連携等想定される防災活動の中心的役割を担うことが望まれ、早急に防災士制度を確立すべきこと。

なお、自然災害が主たる対象となるが、原子力災害等も視野に入れる必要があること。

第二　防災士の資格と認定及びそのための機構（組織の組み立て）

防災士に関する知識経験のレベルの検証認定を行う単一の公的または専門家による組織が望ましく、防災士に求められる機能や活動内容とカリキュラムの大綱、試験制度、認定の進め方など制度の確立が必要であること。その為、当面は、有力企業団体、災害ボランティア団体等の関係者が中心となって「日本防災士機構」を創設し、民間主導型で制度を発足させること。なお、日本防災士機構はすべての防災関係省庁をはじめ全国の自治体等全方位からの協力を受けるために、ＮＰＯ法人としてスタートすること。

第三　教育、研修及びその担当機関

防災士の教育研修に当たっては、一定期ごとに知識の刷新向上を図る仕組の導入を工夫する必要があり、基本方針を前記機構が示す必要がある。当面は、同機構が定める一定の課程を修了した者に対し同機構が防災士の称号を付与すること。

第四　資格取得経費の負担

教育研修に要する費用は、原則として防災士になろうとする者の負担とするが、多数の奉仕的人材を求める社会の要請から、それぞれが所属する組織や自治体等の助成も期待したいし、その活用については、国、地方自治体の積極的参与も求められること。

第五　将来の展望

将来的には、より高度の能力を持つ防災士と防災全体のレベルアップの為には、上級あるいは専門化した防災士の養成も必要となろう。また、防災士の認知が進めばそれぞれの地域又は組織において、自主防災組織等において一定数の防災士を配置することも考慮され、防災士相互の連絡を図る広域的な組織も必要となること。

なお、制度と組織を一層強く、更に具現化する為、防災関係者を網羅した推進機関を設置することも附言された。

検討委員会の構成員は、次のとおりである。

【防災士制度検討委員会委員】

委　員　長　廣井　脩（東京大学社会情報研究所長）

作業部会座長　宮川知雄（元労働省職業能力開発局長）

委　　員　伊藤和明（前文教大学教授）

委　員　成瀬宣孝（全国都道府県議長会事務総長）
委　員　藤吉洋一郎（ＮＨＫ解説委員）
委　員　鐘ヶ江管一（前島原市長）
委　員　鈴木敏正（日本総合研究所理事）
委　員　澤野次郎（災害救援ボランティア推進委員会事務局長）
委　員　白谷裕二（東京消防庁次長）
委　員　友井国勝（神奈川県防災局長）
委　員　田邉義博（静岡県防災局長）
委　員　中瀬憲一（兵庫県防災局長）
委　員　木村拓郎（社会安全研究所所長）
委　員　矢澤久司（ＮＴＴ東日本サービス運営部長）
委　員　井野盛夫（富士常葉大学環境防災学部長）
委　員　瀬尾征男（東京海上リスクコンサルタント社長）
委　員　玉田三郎（防災情報機構理事長）

防災士制度推進委員会の発足

前記検討委員会の答申に基づき、防災情報機構は、防災士の養成制度を推進するため内閣府等中央十二省庁の協力と多くの防災関係機関の参加を得て、防災士制度推進委員会を設置（二〇〇一年十二

月）し、具体的な制度発足のための準備活動に着手した。

【防災士制度推進委員会委員】

会　　長　貝原俊民（前兵庫県知事）
副 会 長　廣井　脩（東京大学社会情報研究所長）
副 会 長　鈴木雅近（静岡県副知事）
副 会 長　林　　正（日本経団連産業本部長）
事務総長　玉田三郎（防災情報機構理事長）
幹 事 長　宮川知雄（元労働省職業能力開発局長）
最高顧問　石原信雄（前内閣官房副長官）
常任顧問　関根則之（元消防庁長官）
常任顧問　河田恵昭（京都大学防災研究所教授）
常任顧問　齋藤富雄（兵庫県副知事）
常任顧問　高橋信雄（関経連）

日本防災士機構の誕生

このような推移のなかで、準備段階の中心的役割を果たしてきた防災情報機構は、防災士養成事業の公共性を高めるために、この事業に特化した新しい独立した組織の設立を行うべきであると提唱した。その提唱に基き、幅広い分野の人々を一気に結集し、防災士制度全般を掌握、主管する日本防災

士機構が設立され、二〇〇二年七月、内閣府から、特定非営利活動法人として認証され、ここに初めて、現在の日本防災士機構が誕生した。

これに伴い、防災士制度に係るすべての機能は、これまでに関与してきたすべての関係者の合意のもとに防災情報機構から、日本防災士機構に移管されることとなった。

また、「防災士」は民間資格でスタートするにあたり、防災士の名誉と誇りを将来にわたって担保し、類似名称の発生を防止する目的から、防災士制度推進委員会の助言に基きまた、静岡県にも通知し知事の了解も得た上で「防災士」を商標登録することとし、様々な困難を克服して、特許庁から登録許可を得ることができた。

内閣府の認証を一つの区切りとして、同年十月、日本経済団体連合会、日本労働組合総連合会等、我が国社会の指導的役割を担っている約四十団体の長をもって構成される日本防災士機構評議員会が設置され、議長に日本民間放送連盟会長の氏家齊一郎氏が就任し、強力に防災士機構の活動を支援することとなった。また、正式活動開始に当たって新法人の会長には阪神・淡路大震災の被災現地における指揮者であった前兵庫県知事の貝原俊民氏が、また理事長には防災士制度検討委員会の作業部会座長として答申案の取り纏めに取り組んだ、私、宮川知雄が、また、実務推進に当たる専務理事については制度検討当初から準備の中核者として、関係者との折衝に当たった防災情報機構理事長の玉田三郎氏が防災士制度推進委員会の満場一致の賛同のもと、それぞれ就任した。

前記防災士制度推進委員会は、その発足後一年余の時間をかけて、二〇〇三年三月の総会で防災士制度設定にかかる総纏めを行い、設立間もない日本防災士機構の第一回通常総会（二〇〇三年四月）に、次の通りの報告書を発表提示した。

防災士制度運用にかかる検討結果報告書の概要は次のとおりである。

①防災士の資格取得

・防災士資格を取得しようとする者は、日本防災士機構の定める所定の研修プログラム（カリキュラム）を修了し、かつ、機構が実施する試験に合格しなければならない。

・試験は、機構の管理の下、原則、択一式問題によって実施する。また、試験は多数の問題を用意した中から試験委員が選択して問題を編成する。

・防災士教育の内容が社会的に高く認知されるよう試験の質の高さ、厳格さで資格の権威付けを図る。

②日本防災士機構の役割

防災士制度の確立と普及、社会的活用の推進、教育訓練プログラム（カリキュラム）の提供、教材の開発普及化、教育・訓練機会の創造開拓、講師養成のための講習機会の提供、防災士への情報提供、会員組織の維持、防災士資格取得へ向けた企業・個人へのインセンティブ付与策の開発実現化を図る。

③教育・訓練プログラム

・防災士の役割は次第に発展進化するので社会の要請を正しく受け止め、教育内容に反映させる。教本は、統計的に箇条書き等による要点記載を基本とし、図表、絵等を駆使し理解を高めるものとする。

・防災士資格取得者に対し、定期的に講習機会を提供し、スキルの維持向上を図る。

等々。

日本防災士会の発足

防災士第一号が誕生して約一年後の二〇〇四年十月十二日、防災士有志によって当初任意団体として「日本防災士会」が設立された。

防災士として活動し、地域に貢献するためには、一人ひとりではその働きに限界があるが、防災士相互の協力関係を強くすることで、地方公共団体や防災関係機関との連携を深め、地域防災力の向上に大きく貢献しようという趣旨であった。

防災士制度の推進に携わったメンバーや、いち早く防災士資格を取得した地域防災リーダーなどが発起人となって、代表幹事に小宮多喜次氏（元東京消防庁消防総監）、浦野修氏（当時・東京地方郵便局長会会長）の二名が就任した。初年度、約二千名であった会員は平成二十六年八月には約六千五百名に増加した。

① 日本防災士会では、地域ごとに会員が集まって支部を設立し、地域に密着した活動を展開したが、防災の分野は多岐にわたり、当初は防災士の認知度も低かったことから、「防災士は何をすべきか」「日本防災士会は何をめざすのか、力点をおく活動は何か」ということがしばしば議論された。

そこで、日本防災士会では、一人ひとりがどのような意識と方向性をもって活動すべきか、また日ごろから、どのような内実をもった知識・技能の向上を図るべきか、を明示するために二〇一〇年三月に「日本防災士会会員の活動理念」を以下の通り定め、活動の方向性を明らかにした。

・日本防災士会会員（以下「会員」という）は、地域防災力の向上に努め、防災協働社会の実現

に寄与することを活動の基本理念とする。

・会員は、地域の防災活動に参画し、災害の事前対策、応急対策（復旧・復興活動を含む）等地域の防災活動計画の策定・実施に関し、指導的役割を果たすものとする。そのために、次の事項に積極的に取り組むものとする。

会員相互のネットワークを構築し、協力関係を確立すること。

地域防災活動のリーダーにふさわしい防災知識・技能の研さんに努めること。

全国の自治体との緊密な連携を図ること。

② この活動理念は、会員が防災士として活動する場合の拠って立つ基本を定めたものであり、いわば会員の憲法のようなものである。この理念に基づいて、具体的な活動プロセスや活動骨子としては、次の通りとした。

・発災直後から消防、警察等公の機関の救援・救助活動が開始されるまでの間、被害の拡大を軽減するため、地域住民等による初期消火、被災者の救出・救護、避難誘導、避難所の開設等の応急活動。

・地域住民等の防災・減災のための事前の備え、すなわち、家庭等における地震の際の初期対応、備蓄品・防災器具等の確保、家具の固定、耐震補強、要援護者対策等の事前対策活動。

・災害後の地域住民等による復旧・復興支援活動。

③ 地域防災活動のリーダーにふさわしい防災知識・技能

会員が防災士として最低限修得すべき防災知識・技能は、おおむね次の通りである。

〈事前対策に必要な知識・技能〉

・地域における災害リスクの把握
・家具転倒防止策の理解と指導要領
・備蓄品、防災器具等の理解と指導要領
・簡易耐震診断の説明と実施要領
・耐震補強法の理解と実施要領
・各種防災訓練の企画・立案・指導要領
・ＤＩＧ（災害図上演習）の理解と指導要領
・自主防災組織の結成、活動計画の策定の手順
・ＢＣＰ策定の手順

〈応急対策に必要な知識・技能〉

・安否確認の方法、災害用伝言ダイヤル・災害用伝言板の使用要領
・災害時の情報収集・通報要領
・初期消火活動要領
・負傷者の救急・救護（応急手当、ＡＥＤの操作方法）要領
・被災者の避難誘導要領
・要援護者の救出、搬送要領
・非常食の炊出し要領
・避難所の開設・運営要領

以上が示すように、日本防災士会では、地域に根を下ろした存在として、住民に対して幅広い防災

啓発活動を実践するとともに、災害発生時には率先して二次災害の防止等に取り組んでいくことを旨としている。

なお、この活動理念の策定と並行して、法人化の検討も進められ、会の趣旨に合致する特定非営利活動法人（ＮＰＯ法人）として東京都に申請を行い、二〇一〇年十一月二十五日に認証された。

防災士の活動

防災士は、全国各地でそれぞれに工夫しながら啓発活動等に取り組んでいるが、特に、日本防災士会はその活動が組織だっているので、日本防災士会の活動を通じて防災士活動の一端をみてみたい。

日本防災士会では、新潟県中越沖地震や兵庫県佐用町水害等に際して被災地支援活動を行ってきたが、二〇一一年三月の東日本大震災の発生に際しては、日本防災士機構と合同対策本部を設置し、支援活動に着手した。

四月十六、十七日に七名の先遣隊を派遣し、福島県と宮城県の被災状況、ボランティアセンターの活動状況をつぶさに調査した。その結果、ボランティアセンターに駆けつけるボランティアが非常に多いため、センターがどこもその対応に長時間かかっていること、ボランティアニーズがあるにもかかわらず、トイレなどの課題からボランティアが訪れていない地域があることなどから、翌週に予定した第一陣については、地元防災士の知人宅を中継地としてその周辺を直接訪問して支援活動を行うこととした。

組織的な被災地支援活動の派遣は初めてのことであり、合同対策本部の呼びかけに応じた二十三名

の防災士の表情にも緊張感が浮かんでいた。合同対策本部幹部の見送りを受けて、四月二十三日（金）夜十時半、貸切バスに乗って東京都庁前を出発し、翌朝、宮城県亘理町に到着。現地防災士の案内誘導により、小雨のなか、四軒の家屋・庭・畑のがれき撤去、清掃を実施した。「また、ここに住むことができるという希望が持てました」という感謝の声をいただいた。

これ以降、合同対策本部が派遣した九次までの活動は以下の通りである。対象地域としては、宮城県山元町、多賀城市、七ヶ浜町、石巻市、仕事としては、瓦礫の除去、清掃、側溝のヘドロ除去、海岸の清掃、いちごハウスの再建、畑の掘り起し等で、郵便局長主体の総計三百八十六名が参加したが、事前の調査、打ち合わせ等が綿密に行われたこともあり、効果的なボランティア活動が展開された。

合同対策本部が、直接募集し派遣した支援隊は以上の通りだが、日本防災士会の支部や会員個人、またその他の防災士は東北三県、千葉県、埼玉県（避難所）等においても、長期にわたって支援活動を実施し、一部は今も続行中である。

なお、東日本大震災を教訓として、全国各地で防災への取り組みが根本から見直されている。文部科学省では二〇一二年度から実践的防災教育総合支援事業を開始したが、その主要な活動の一つが「学校防災アドバイザー」の派遣だ。

これは都道府県教育委員会、教育長が地域における防災知見者を学校防災アドバイザーに委嘱し、公立学校に派遣して防災計画の見直しや点検、学校施設の安全確認、児童生徒に対する避難訓練指導等にあたるという仕組みである。しかし、地域における防災知見者の数は限られているところから、日本防災士会の支部に依頼を行う事例が増えている。二〇一二年度、二〇一三年度においては神奈川県、富山県、大阪府、香川県、高知県、山口県、長崎県において、それぞれの支部の防災士会会員が

学校防災アドバイザーとして派遣された。

なかでも山口県においては、二〇一二年度に山口県の全公立学校約六百校に日本防災士会山口県支部のメンバーが派遣された。県支部の事務局長は一人で約百二十校を回ったという。

この活動の他、児童生徒を対象とした防災講演会の講師を務めたり、防災士資格を有する教諭が学校の防災計画や防災訓練の見直しをすすめるなど、学校における防災教育に貢献している事例は多い。

また、東日本大震災においては、多くの自主防災組織が避難誘導、安否確認、避難所の開設と運営などに懸命の取り組みを行った。自主防災組織役員の呼びかけや、避難誘導によってかろうじて津波から逃れることができたという例も多い。

こうしたところから改めて自主防災組織の活性化に向けての取り組みが行われている。ここでも防災士への期待は大きい。例えば、埼玉県自主防災組織リーダー養成研修（二〇一三年度十会場、二〇一四年度二十会場）においては、二年続けて日本防災士会が担当して指導にあたっている。

こうした地域住民への防災啓発活動で要請が多いのが「ＤＩＧ（災害図上訓練）」と「避難所開設運営訓練」の指導だ。日本防災士会では各地で、この訓練指導の要請を受けることから指導者を増やすべく、ＤＩＧ・避難所開設指導者研修会を実施している。

さらに東日本大震災を教訓として、災害対策基本法が改正され、地区住民等による自発的な防災活動に関する「地区防災計画制度」が創設され、二〇一四年四月から施行されたが、この制度は、会員の活動理念において「地域の防災活動計画の策定・実施に関し、指導的役割を果たすものとする」と定めてきた日本防災士会にとって、双手をあげて賛同するところであり、二〇一四年度事業計画に取り上げ、地区防災計画の作成に積極的に取り組んでいくこととしている。

日本防災士会は、今年（二〇一四年）で設立十周年を迎える。初期には試行錯誤もあり、地方公共団体との連携が進まない面もあったが、いまや地域においては防災講演、訓練指導、各種防災計画の作成等々を進めるに当たっては日本防災士会の助力が不可欠であるという認識も広まっている。日本防災士会では十周年を機に、「社会のニーズに応え、さらに地域に貢献していこう」と決意を新たにしている。

日本防災士機構の主たる業務

現在の防災士機構の業務には様々なものがあるが要約すれば以下のとおりである。

① 防災士養成講座カリキュラムの作成と防災士教本の編さん発行（毎年改編）

② 防災士養成研修実施機関の認証及びその管理・指導

③ 防災士資格取得試験の実施、管理運営

④ 防災士の認証及びその登録、防災士基本台帳の管理保全

以上の業務は日本防災士機構として一つとして欠くことのできぬ重要なものであるが、特に資格取得の為の研修講座を担当する実施機関を募り、高品位の研修プログラムと優秀な講師による会場研修を軌道にのせることは制度が高く評価されることの鍵を握るものである。

機構は防災士を全国的に養成するという大目的のため、地方自治体をはじめ、全国の国立大学等に積極的に働きかけ防災士の養成を要請する一方、何よりもまず現実に研修機関を足元で立ち上げる必要に迫られ、もともと防災士制度に携わってきた有志を核として、二〇〇三年一月に株式会社防災士

研修センターを発足させた。

防災士研修センターは全国特定郵便局長会の防災士資格取得事業に連動して、防災士研修事業の推進のために設立されたものである。同センターは、同年九月に東京の特定郵便局長二百余名を集めて最初の防災士研修講座を開催し、その履修者を受けて日本防災士機構は、翌十月に防災士資格取得試験を実施し、初の防災士認証者二百十六名を世に送り出した。

ここで特に述べておきたいのは、全国特定郵便局長会の協力である。メンバーの郵便局長方は、安全・安心を全国津々浦々隈なく拡げたいという日本防災士機構の方針に対し、これこそ郵便局長も同じ志を持つものとして共鳴し、機関決定をもって組織的に防災士資格取得事業を推進して頂いた。これにより防災士養成の歯車が着実に回転を始めたのである。以来六年間という期間、毎年約二千名の郵便局長に防災士の資格を取得して頂いたのであるが、これが無ければ機構の防災士養成事業はスタート出来なかった。別項に、年度ごとの認証者数及びその出身母体を記したが、二〇〇三年からの数年間、郵便局長の資格

認証者数年度別経過

年　　度	認証者数（人）	累　計（人）
2003年度（2003年10月～2004年３月・６カ月間）	1,581	1,581
2004年度（2004年４月～2005年３月・12カ月間）	3,427	5,008
2005年度（2005年４月～2006年３月・12カ月間）	5,612	10,620
2006年度（2006年４月～2007年３月・12カ月間）	6,335	16,955
2007年度（2007年４月～2008年３月・12カ月間）	6,028	22,983
2008年度（2008年４月～2009年３月・12カ月間）	7,662	30,645
2009年度（2009年４月～2010年３月・12カ月間）	8,559	39,204
2010年度（2010年４月～2011年３月・12カ月間）	4,744	43,948
2011年度（2011年４月～2012年３月・12カ月間）	6,325	50,273
2012年度（2012年４月～2013年３月・12カ月間）	13,269	63,542
2013年度（2013年４月～2014年３月・12カ月間）	14,090	77,632
2014年度（2014年４月～2014年６月・３カ月間）	1,531	791,63

取得者が突出していることに注目して欲しい。なお、表示では民間研修機関養成者と表示されているが、そのほとんどは防災士研修センターによるものである。

ここで防災士研修講座の基本型について説明しておきたい。

一部の大学あるいは地方自治体によっては長期にわたる研修を実施するところもみられるが、一般的には受講者が本業本務を抱えている関係もあって、二～三

会場研修　防災士研修講座　基本プログラム（例）

	1日目	2日目	3日目
1時限目 10：00～11：00	防災士の役割	土砂災害と対策	都市災害
2時限目 11：15～12：15	行政の対応	身近でできる防災	耐震補強
3時限目 13：15～14：15	地震の仕組み	災害ボランティア活動	災害情報
4時限目 14：30～15：30	近年の自然災害	演習 避難所	被害者支援
5時限目 15：45～16：45	気象災害	演習 避難所	防災士資格取得試験

（注）昼休み時間中は、防災ビデオ上映

認証防災士の年度別内訳

2009年度（12カ月）	2010年度（12カ月）	2011年度（12カ月）	2012年度（12カ月）	2013年度（12カ月）	2014年度（3カ月）	総　計（129カ月）	比率（%）
7,712	4,272	5,515	11,619	11,800	1,239	70,305	89
847	472	810	1,650	2,290	292	8,858	11
8,559	4,744	6,325	13,269	14,090	1,531	79,163	
2,514	1,911	2,866	6,049	5,932	362	26,417	34
2,895	1,616	2,721	5,528	6,377	838	39,796	50
3,150	1,217	738	1,692	1,781	331	12,950	16
8,559	4,744	6,325	13,269	14,090	1,531	79,163	
1,018	979	680	1,500	1,665	247	9,267	12
1,797	79	12	7	12	3	2,596	3
1,427	202	40	137	26	3	12,337	16
4,317	3,484	5,593	11,625	12,387	1,278	54,963	69
8,559	4,744	6,325	13,269	14,090	1,531	79,163	

日間の会場研修（講師による直接指導）が基本となっている。講師陣には、理学、工学、社会学、情報、市民防災等各分野の第一線で現在活躍中の専門家を委嘱し、最新の防災に関する知見の講義を行っている。

これからの展望

防災士は、間もなく十万名の大台に乗る。

私どもは、当初、地域に職場に防災士を隙間なく配置したいと考えた。しかし、諸事限りのある中で、広く配置しようとすれば中身は必然的に薄くならざるを得ない。防災士になる為の研修についても当初は一週間程度の対面講義を考えたが、経費的にも職業あるいは学業等との関係からもそれはとても無理、理想に過ぎるということで、妥協して二～三日間に落ち着いた経緯がある。会場研修の講義と試験の仕組みでも、人々の意識を防災に向けるということでは画期的な効果があった。この事業が進んでみると、熱心な人々が増え、防災士に求められる水準はより高度のものとな

認証防災士の年度別内訳

認証者内訳	2003年度（6カ月）	2004年度（12カ月）	2005年度（12カ月）	2006年度（12カ月）	2007年度（12カ月）	2008年度（12カ月）
男性防災士	1,499	3,277	5,213	5,778	5,468	6,913
女性防災士	82	150	399	557	560	749
合計	1,581	3,427	5,612	6,335	6,028	7,662
自治体主催研修養成者	258	138	826	1,644	1,968	1,949
民間研修機関養成者	1,320	3,030	3,867	4,325	3,647	3,632
特例認証者	3	259	919	366	413	2,081
防災士認証合計	1,581	3,427	5,612	6,335	6,028	7,662
消防職員	6	192	933	521	425	1,101
警察職員	0	2	3	8	2	671
郵便局長	1,223	1,969	1,793	1,899	1,790	1,828
その他	352	1,264	2,883	3,907	3,811	4,062
防災士認証合計	1,581	3,427	5,612	6,335	6,028	7,662

っている。

現在は、日本防災士会が資格取得後のスキルアップに努めており当機構としてもこれを支援する態勢にあるが、今後はこれを質量ともに強化したい。

具体的には、①実践力の附与　②知識の高度化　③防災士のネットワークの構築　④原子力、テロ等の特殊災害への対応が考えられる。特に原子力やテロ等はひとたび起きれば大型の自然災害と同様の衝撃を社会に与えるので考えておく必要があるのではないか。また知識の高度化の点では、防災士の中から講師になれるような人材を育てる必要もある。

特に今後とも肝要な事は、地方自治体との連携の強化である。自然災害対策は地域住民に直接責任のある自治体の最大の務めの一つであり、個々の自治体によって濃淡はあるものの最近は関心が特に高まっている。この為条例規則等の中で民間の力を引き出す工夫もされるようになっているが、その中で防災士の活用を位置付けることも行われている。こうした自治体の動きに積極的に対応する必要がある。

また、アジア各国との協力も進める必要がある。既に台湾・韓国等は当機構の防災士養成制度に関心を持ち、民間の自主的な活動であることを十分に承知した上で政府のミッションを派遣し当機構と意見交換をし、防災士教本をそれぞれの国語に翻訳するなど民間外交としても意義のあるものとなっている。

防災士の絶対数を増やすという基本線をしっかり推進する中で、更にしなければならぬこと、是非やりたいことは山積している。正に日暮れて途遠しの感があるが、社会の防災力強化の為にこれからも努力する考えである。

絆

第十二章

ヒューマンケア

―人間回復にむけて―

野尻 武敏

著者略歴

野尻　武敏（のじり・たけとし）
公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構顧問
神戸大学名誉教授
大阪学院大学名誉教授
生活協同組合コープこうべ協同学苑学苑長
経済学博士

阪神・淡路大震災時（一九九五年）の役職
財団法人兵庫県長寿社会研究機構理事長
大阪学院大学経済学部教授
二〇〇一年～二〇〇七年
生活協同組合コープこうべ理事長
二〇〇三年～二〇〇六年
財団法人21世紀ヒューマンケア研究機構理事長
二〇〇六年～二〇〇八年
財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構会長

はじめに

阪神・淡路大震災からすでに二十年になるが、「ヒューマンケア」とは、震災後のいわゆる「創造的復興」の中で口にされ始め、やがて二十一世紀に向けての旗印ともされてきた表現であり、当時、兵庫県のシンクタンクだった「長寿社会研究機構」も他と統合されて「21世紀ヒューマンケア研究機構」と改称されてきた。だが、兵庫県ではヒューマンケアは、実質的には、わが国の戦後思潮に反省が始まる一九七〇～八〇年代から、その県民運動のなかにも示されていた運動の方位でもあった。ここでは、一九八〇年代末から先の研究機構の理事長を承り県民運動でも会長を務めさせていただいた私の想いもこめて概説してみることにしたい。

もっとも、「ヒューマンケア」には定まった訳語も定義もない。大震災の後、この表現が出始めてほどなく貝原俊民前知事のもとで有識者十五名からなる「ヒューマンケア懇話会」がもたれたが、統一的な定義にまでは至らなかった。私は米国人のある言語学者に質してみて「人間への心ばせ」ということにし、今もそうしている。

大震災とヒューマンケア

大震災の教訓

一九九五年一月十七日未明のあの阪神・淡路大震災は、マグニチュード7・3、規模では太平洋岸

では珍しくもない地震だったにしても、成熟化し長寿化する近代大都市を襲った都市直下型の激震としては、史上未曽有の大震災であった。そしてそれだけにまた、様々のことを思い知らされ、わが国の戦後思潮に根本的な反省を迫るものともなってきた。

深く思い知らされたその一は、近代都市と都市生活の脆弱さ、そして近代科学技術や近代文明の限界であった。これは当時よく貝原知事が口にされていたことだった。崩れ落ちて岩肌を見せる高台、横転して山をなす架線や近代ビル、国際的にも堅牢といわれていながら大きく捩れて横たわる高架自動車道、それに早朝だったにもかかわらず、一瞬に奪われた五千五百人余の命、死者はその後も増え続けて六千四百人余となる震災犠牲者、それらを見聞きしながら、われわれもまったく同感だった。

これに関連して思い知らされたその二として、さらに三つのことを挙げておきたい。

まず、目には見えない自然あるいは目に見えない世界に襟を正す心の大切さである。かつて哲学者が目に見えるnatura naturata（所産的自然）に対して目には見えないnatura naturans（能産的自然）と称した世界であり、それなしには倫理も成立しないはずだが、近代人はこれをも原始宗教として棄て去ってきたのではなかったか。大震災のなかで、それが近代人の驕りだったことを痛感させられたのである。被災して人生観が変わったという人も少なからずいた。

次に、心の通い合う人間関係、いわゆるコミュニティ（ゲマインシャフト）のもつ危機管理機能や福祉機能も、改めて思い知らされた。

当時の実態調査によっても、震災犠牲者には高齢者が多かったが、その割合は地域的に異なっており、その主因の一つは家族や地域のコミュニティの濃淡にあった。

また、あの時、全壊した家の前に立って「震災でなにもかも失ないました。しかし、人間に一番大

切なものを手に入れました」と漏らす人も、一、二にとどまらなかった。昨日までロクに挨拶もしなかった隣の人と、ともに被災し、手をとり肩を寄せて慰め合い励まし合ったことを言っていたのである。あの寒い一月中旬、そこにのみ、人間的な温もりがあったのである。

もう一つ、あの震災は、わが国のボランティア活動の可能性と潜在力を明らかにした。一九九五年一月から十月までの十カ月間で、若者を中心にボランティア活動に参加した人々は、延べではあるが百三十万人に達した。そこから、一九九五年がボランティア元年といわれるようになり、ほどなくＮＰＯ法の制定となってゆく。

大震災で思い知らされたこれらの教訓は、わが国の戦後思潮に変換を迫るものとなってきた。そしてわれわれの掲げた「ヒューマンケア」は、その変換の方位を示そうとしたものでもあったのである。

戦後思潮の光と影

戦後のわが国は米国占領軍による日本改造に始まり、戦前の共同体主義と精神主義とは逆に個人主義と物質主義が支配してくることになった。そして個人主義は個中心の思想を生み、物質主義は、経済第一主義とともに、目に見える形で立証できる科学的真理の外は真理と認めない科学主義の風潮も拡げてきた。明治維新に次ぐ第二の近代化ともいえるこの新しい戦後思潮は、わが国に各種の光をもたらすとともに様々の影を落としてくることにもなった。

光の第一は、何といっても人権思想の普及だろう。人権の理念は、わが国にもこうして深く根を下してきた。光のその二は、敗戦下でも残されていたわが国の高い技術水準、戦後の米国との友好関係、それに自由無差別原則に立った戦後の世界貿易（ＧＡＴＴ体制）などにも助けられて実現されてきた、

高度の経済成長と生活水準の急上昇だろう。一九六〇年代末の六八年には世界第二の経済大国に浮上するほどの勢いであった。わが国はこうして、二十年余りで人権思想が普及しモノの満ち溢れる「豊かな社会」（J・K・ガルブレイス）に仲間入りできたのである。

だが、戦後思潮の落としてきた影も浅くはない。

まず、人権の主張が個人主義と結ぶとただ権利だけの唯権利主義となり、民主主義はもっぱら権利とその保障を要求する「要求民主主義」（A・ウッツ）となる。そして民主制のもとでは、そうした要求を煽るものはいても敢えて抑えるものはなくなってくるから、社会の全体が「パイの分奪りあい社会」（難波田春夫）となってくる。そこでまた、企業も国も分かつべきパイの不断の拡大に追い込まれ、高度経済成長の社会力学が形成されてくることにもなった。だが企業ではやがて不断のモデルチェンジで生産のための消費、それもしばしば浪費といった「経済の論理の逆転」（難波田）も生じてくる。それに、経済成長率は成長の率だから、分母となるGDPが急増してゆけばいずれは低下を免れえなくなる。そしてそうなると、要求民主主義のもとでは、国は財政の破綻に追い込まれてくることにもなる。

個人主義はまた心の通い合う家族や地域の共同体を切り崩していく。それに、これとも結んでもう一つ、重要な影がつきまとう。人間の倫理の弛緩である。個人主義は価値観の多様化を伴う。善し悪しは時と処と人によっても異なりうるから、多様化自体はむしろ歓迎されるべきだとしても、注意すべきは多様化は相対化でもあるということである。この相対化は価値基準にまで及び価値相対主義に陥る危険も内にもつ。そしてこうなると、人格たる人間に欠かせない倫理は崩れ、人心の退廃が広がることにもなる。

こうしてわが国では、戦後、人権意識の高揚とも結んで「奇跡」とまで言われた高度の経済成長も一九六〇年代で終わり、『日本列島改造論』（田中角栄通産大臣）や『日本沈没』（小松左京）で大きく揺れ始めるなかで、識者の間ではすでにわが国の「危機」が口にされるようになり、予想される「財政の破綻」「人心の退廃」「人口の高齢化と人口減少」それに「自然環境の破壊」などがクローズアップされてきた。一九七〇年代のことである。

そして八〇年代には、モノの満ち溢れる豊かさのなかで「真の豊かさ」が問われ、「ゆとり」や「心豊かさ」が求められるようになってくる。これは、わが国の戦後思潮への反省が始まったことを意味する。だが、予想された先のようなわが国の危機的状況は今も改善されてはいない。むしろ現実問題ともなってきている。これを超克していくには、わが国の戦後思潮を特徴づけてきた個人主義と物質主義を超えていくほかはないであろう。

戦後思潮の超克とヒューマンケア

参画と協働の県民運動を進めてきた兵庫県の歩みは、こうした点からしても評価されてよいのではないだろうか。

一九八〇年代から、坂井時忠元知事の「生活の文化化」、貝原前知事の「こころ豊かな兵庫づくり」、そして井戸敏三現知事の「こころ豊かな美しい兵庫づくり」と続く兵庫県政の動きは実質的に人間の回復を目ざすヒューマンケアの推進だったのではないだろうか。そのもとに展開されてきた「参画と協働」の県民運動とともに、個人主義と物質主義の戦後思潮を超えていく運動でもあった、と見ることもできる。

とはいえ、ヒューマンケアという表現とともにこの運動がいっそう自覚的に展開されてくるのは、やはり一九九五年のあの大震災の教訓と震災後の「創造的復興」の歩みのなかからであった。基本的に重要と思われる関連の歩みのいくつかを挙げてみよう。

まず、震災直後から「兵庫県県民生活審議会」（会長：三木信一神戸商科大学教授）が開かれ、翌一九九六年三月には向かうべき「真の成熟社会にむけて」答申書が提出されるが、ここには次の五つの要件が強調されていた。①一人ひとりの豊かさの実現、②主体的・能動的な市民参加、③文化的価値の洗練、④地球意識の醸成、⑤安全・安心への配慮。そして、最後の安全・安心社会の実現には自助・共助・公助の有機的な連携の必要性が強調されていた。この答申が出されるのがヒューマンケアが言われ始めるのと時を同じくしていたことも、記憶されてよいだろう。この「真の成熟社会」に向けた答申は、ヒューマンケアの当時の具体的な展開だったとも言えよう。

続いて、その翌年の一九九七年春からは参画と協働の県民運動に再検討が始まり、翌九八年には「県民ボランタリー活動の促進等に関する条例」、さらに四年後の二〇〇二年には「県民の参画と協働の推進に関する条例」が制定されてきた。これらはいわゆるＮＰＯ法の施行細則も含んでいたが、こうして兵庫県では、参画と協働の県民運動がいわば制度化され促進されてくることになった。

兵庫県のこうした歩みのもつ思想史的意義は、小さくはない。もっぱら権利とその保障を要求する「要求民主主義」から権利だけでなく共同の責任にも進んで参加してゆく「参加民主主義」への転換を進める歩みだったからである。

最後に、震災後のヒューマンケアの推進に関連し、われわれも深くかかわった兵庫県の歩みを、もう二つ挙げておこう。

一つは、地域おこし地域コミュニティづくりのリーダーの養成にかかわる。兵庫県は県民運動とともに生涯学習についても先進県の一つである。独自のキャンパスと学舎をもつ本格的な生涯学習センターとして高齢者向けの「いなみ野学園」が創設されたのも一九六九年に遡るが、この学園に「地域活動指導者養成講座」が開かれたのは一九八七年のことであった。だが大震災の翌年には、性別はもちろん年齢も職歴も問わない本格的なリーダー養成を目ざす「ふるさとひょうご創生塾」が開設された。定員三十名、研修期間二年、各グループで実地研修も行って地域活動に関する卒塾論文を作成し、これらの要件を満たした修了者には「ふるさとひょうご創生マイスター」の称号が与えられる。全国でも初めての試みだろう。

もう一つは青少年の育成にかかわる倫理綱領の選定である。これは震災直後の県内の悲惨な少年殺人事件が直接の背景だったが、家庭や地域の教育力の低下を憂慮する県下諸団体の代表が会して県民大会をもち、何度にもわたる起草委員会を通して、二〇〇〇年三月、世紀の転換を前にして、新たに次の六ヵ条からなる「ひょうご青少年憲章」が制定された。

一. 自分を大切にし、自らを律し、行いに責任をもって生きていこう。
二. ふれあいを深め、正義感をもち、社会を担う一人として生きていこう。
三. 人の痛みや喜びを感じあえる心をもって生きていこう。
四. 多様な人々の存在を受け入れ、ともに支えあって生きていこう。
五. 自然を愛し、生命を尊び、みえない世界にも襟を正して生きていこう。
六. 先人に学び、明日に夢をえがき、勇気をもって未来を拓いていこう。

全般にそうだが、ことに第一・第三・第五条には、大震災の教訓が生かされていることが知られよう。

県民運動とヒューマンケア

ヒューマンケアの表現が生まれるのは大震災の後だが、震災を契機にヒューマンケア活動が始まったわけではない。兵庫県の県政と県民運動では一九八〇年代からその方向がとられていたことは、先に見た通りである。県民運動を中心に、まずその歩みを概説しておこう。

兵庫県の県民運動と時代状況の変化

兵庫県は県民運動も早く、その体系的な展開にしても戦後間もない一九五〇年代に遡る。当時「奇跡」とまで言われたわが国の高度経済成長が始まるなかで、国の「新生活運動」の提唱に応えて県内諸団体の代表からなる「新生活運動協議会」が結成され各種の県民運動が展開されてきた。一九五六年からのことであった。

だが、高度経済成長の時代は一九六〇年代で終わり、七〇年代にはこれにとどめをさすような事件が相次いできた。早々にドル・ショック、次いで両度にわたるオイル・ショック、さらに資源・環境面から人類の危機の到来を予測したローマクラブの報告書『成長の限界』の公刊、これらがすでに自然破壊や学園紛争の深刻化していたわが国を直撃し、既述のように田中通産大臣の『日本列島改造論』や小松左京の『日本沈没』で国全体が大きく揺れ始めることにもなってきた。

一九八〇年代には、そうした大波も漸く収まり、「飽食の時代」や「成熟社会化」が言われるようになってくる。しかし同時に高齢者問題や青少年問題も加わってくるなかで、「真の豊かさ」や「生

活の質」が問われ、「ゆとり」や「心豊かさ」が求められてきた。これらは、個人主義と経済主義の支配してきた戦後思潮への反省が始まったことを物語る歩みでもあった。しかし、それを支えていた経済は、八〇年代末のバブルを最後に、「空白の20年」へと続いていくことになった。

県民運動の新展開

一九七〇年代から八〇年代の時代状況のこうした推移のなかで、兵庫県のことに県民運動はどう展開されてきたか。

まず、七〇年代に入って程なく、兵庫県ではすでに「21世紀ひょうご創造協会」が設立され、新しい世紀に向けて準備が始められた。一九七二年のことであった。そして一九八四年には、増加する高齢者問題や青少年問題を前に、同協会内に「家庭問題研究所」が設置された。県民運動では、それより先、一九八〇年に、先の協議会が「生活文化県民運動推進協議会」に衣替えしていた。「生活の文化化」とその多様化に注目されていた坂井時忠元知事の時代のことである。

次いで、一九八七年、貝原俊民前知事のもとで、この多面化する県民運動がさらに体系化されてくる。人間生活を、「人と人」「人と社会」「人と自然」の三つの基本関係で捉えて、それら三つの角度から「こころ豊かな人づくり」「すこやかな社会づくり」「さわやかな県土づくり」を進める三様の県政と県民運動が提唱されてきたのである。二年後の一九八九年から、そうした県民運動が「こころ豊かな兵庫を目ざす県民運動」と総称されるようになり、これに協力する民間諸団体の代表からなる推進組織も一九九一年から「こころ豊かな兵庫づくり推進協議会」へと改称されてきた。国の方で「生活大国五ヵ年計画」が策定される前年のことである。

こうして体系化されてきた県民運動は、一九九五年一月の阪神・淡路大震災の後の復興過程で一段と自覚的に展開されてくることになった。そして世紀の変わった二〇〇一年の夏、知事は井戸敏三現知事に代わるが、県政では同年に「21世紀兵庫長期ビジョン」、翌年には「県民の参画と協働の推進に関する条例」が制定されて、心の通い合う「美しい兵庫」の実現が目ざされてきた。こうして二〇〇三年には、「県民生活の再ネットワーク化」を進言した県民生活審議会の答申に基づき、県民運動の協議会も「こころ豊かな美しい兵庫推進会議」と三たび装いを新たにして今日に至っている。

ヒューマンケアの方位

兵庫県の参画と協働の県民運動の歩みを見てきたが、これらを通して、わけても二つのことに注意したい。

一つは県政に「生活の文化化」が掲げられた一九八〇年代からの歩みである。力点は推移してくるが基本線には一貫したものがある。運動の体系化が進められた貝原県政の時期にすでに明示されていたように、「モノやサービス」だけでなく「時間」「空間」「人間関係」そして「人間」そのものの豊かさも実感できる「生活の創造」が目ざされていたことである。すでに注意したように、物の満ち溢れるなかで「真の豊かさ」が問われてきていた時代状況に対応する。そしてこの動きは人間への回帰の歩みであり、事実上、ほかでもないヒューマンケアの推進運動だったとも言えよう。

注意したいその二は、こうした県民運動が二十一世紀に向けて自覚的に展開されていたことである。これもすでに触れたように、戦後日本の高度成長期が終わり戦後思潮が大きく揺れ始める一九七〇年代、兵庫県では早々に「21世紀ひょうご創造協会」が設立され、三年後の一九七五年には県の総合計

画として「21世紀への生活文化社会計画」が策定されている。一九八〇年に始まる「生活文化県民運動」も、この総合計画に基づくものであった。そして五年後の八五年には、県と県民代表の協議会で「兵庫２００１年計画」（計画期間：一九八六年～二〇〇一年）も立てられている。

こうして、実質上ヒューマンケアの展開となった一九八〇年代以降の兵庫県の県民運動は、戦後わが国の高度経済成長を推進した戦後思潮の超克運動であると同時に、二十一世紀に向けての自覚的な社会運動でもあった、といっても、過言ではあるまい。

長寿社会研究からヒューマンケア研究へ

こうして県民運動が21世紀に向けて新たな展開をしてくるなかで、県の研究体制も整備されてくる。

(財)兵庫県長寿社会研究機構

既述のように、一九八四年、高齢者や青少年の諸問題が目立ってくるなかで、「21世紀ひょうご創造協会」内に「兵庫県家庭問題研究所」が創設されていたが、八九年には新たに「兵庫県長寿社会研究所」をもつ「兵庫県長寿社会研究機構」が誕生した。そして三年後の一九九二年に、家庭問題研究所を取り込み、これら二つの研究所からなる長寿社会研究機構（以下「長寿研」）へと発展することになった。これは、貝原前知事のもとで体系化されてきた既述の三様の県政と県民運動のうち、わけても「すこやかな社会づくり」にかかわるシンクタンクだったのである。

こうした歩みにも示されるように、この「長寿研」の研究対象は、いわゆる高齢者問題や高齢化問

題に留まるものではなかった。長寿化の進む社会での経済・社会問題からその社会に生きる人間の人生問題までの全般にわたることとなってきた。その前後から県民運動とともにこの研究機構の運営にも加わってきた一人として、関連のエピソードを二～三挙げておこう。

まず、「長寿化」や「長寿社会」という表現自体、当時はまだ一般的ではなかった。「高齢化」や「高齢社会」が普通であり、われわれの「長寿研」の設立準備委員会も「高齢社会研究機構設立検討委員会」であった。それが、最終的には、もっと明るく「長寿社会」にしようということになったのである。

そして、その英文名も、当初はAging Societyだったが、ほどなくAgeless Societyに代えられ、この表現は、訪問外国人にも何度か注目していただいた。

もう一つ、創設まもない頃、貝原知事から「最近、アメリカでproductive agingということが言われているようだが、研究してみてはどうか」との提案を受け、関心ありと思われる学者やジャーナリスト数人と何度か集まりをもったことがあった。ところが、言わんとするところはすぐ分かったが、この標語を日本語に、というところで随分ともめた。そして落ち着いたところが「生涯現役・生涯青春」だった。この表現も、今では商品名などでもお目にかかるようになったが、あの時のヒントは、「年を重ねただけで人は老いない。理想を失うときに老いがくる」というサミエル・ウルマンの「青春」の詩の一節だったのである。

これらからしても、「長寿研」の目ざした研究対象が、長寿化する社会の社会・経済動向だけでなく、そのなかで生きる人間の生き方（人生論）にもかかわるものであったことは、知られよう。

大震災と長寿研

それから程なくの一九九五年一月、あの「阪神・淡路大震災」である。この大震災は、前にも触れたように、規模こそM7・3だったが、長寿化の進む近代都市を襲った大都市直下型の大震災としては史上初めての経験であり、それだけに、わが国の戦後思潮へは痛打となり、被災後に目ざされた復興も、単なる復旧ではなく「創造的復興」となってきた。

そうしたなかで「長寿研」は、まず震災直後の実態調査を担当し、調査を通して人の命の重さとともに家族や地域コミュニティのもつ危機管理機能や福祉機能を改めて思い知らされた。そこからほどなく、人の生と死、人間のタテ・ヨコの共同体、ボランティア活動などに関する公開シンポジウムや県内各地での学習会、さらにこれらにかかわる研究と研究成果の公刊などに力を注いできた。

もう一つ、震災直後から、医療・保健関係に属するメンタルヘルス活動の必要性が高まって各地の保健所に精神科の救援所が開設されてきていたが、二〇〇〇年春、「長寿研」のなかにも「こころのケア研究所」が開設された。当時、国の方でも企画庁の「ミレニアムプロジェクト」で採り上げられ、日本学術会議でも検討が始まっていた「こころのケア研究所」の設置に先行したものであった。被災者の受けた「トラウマ」（心的外傷）や「PTSD」（心的外傷後ストレス障害）だけでなく、長寿化する社会のメンタルヘルスにもかかわる研究・教育の場が、こうして発足することになった。二十世紀の終わる二〇〇〇年の四月、世界でも初めてのことであった。

「長寿研」はこうして「家庭問題」「長寿社会」「こころのケア」と三つの研究所をもつ研究機構となってきた。

ヒューマンケア研究機構へ

「長寿研」は、しかし、世紀の改まった二〇〇一年春から「ヒューマンケア研究機構」と改称される。そしてその歩みは二つの段階を踏んだ。まず、二〇〇一年四月から「長寿研」が「兵庫県ヒューマンケア研究機構」となり、所在地もそれまでの県民会館からＨＡＴ神戸内に完成した「人と防災未来センター・ひと未来館」に移転する。が、二年後の二〇〇三年には、同様に同館に移っていた「21世紀ひょうご創造協会」に併合される形で「21世紀ヒューマンケア研究機構」（以下「ヒューマン研」）となった。三十年前、坂井元知事のもとで創設された「21世紀ひょうご創造協会」の歩みが、このような形で結実したと見ることもできよう。

こうして「ヒューマンケア研究機構」は装いを新たにしてきたが、「こころのケア研究所」を加えたほかは、研究・講演会・出版など、「長寿研」時代と大差のない事業展開を続けてきた。

ただ、新たに掲げた「ヒューマンケア」に関しては、機構内の懇話会や研究会がよく持たれ、議論はしばしば文明論に及び、二十一世紀に望まれるその方位が話題となってきた。

また、全人的なヒューマンケアのもとに伝統医学や医療・福祉関係の各種のケアを見直す公開講座（「ひょうごヒューマンカレッジ」）も開設された。

その背景は「ヒューマン研」に「こころのケア研究所」が加わってきたことにあった。が、事情は程なく変わってくる。県の方でかねて建設中の「こころのケア」関係の「センター」の建物が同じＨＡＴ神戸内に完成した二〇〇四年四月、「こころのケア研究所」も新たに「兵庫県こころのケアセンター」として発足し、「ヒューマン研」が同センターの管理・運営を県から委託される形になった。

ともあれ、世紀の転換の頃には、「ヒューマンケア」という表現は、それが研究機構名に掲げられるまでに一般化してきていたのではあるが、これに関連する意見の総括として、もう一つ触れておきたいことがある。一九九五年のあの大震災の翌年から、震災復興特定事業の一つとしてヘルスケアパークの構想が検討されてくるが、そのなかで使用されてきたのがこの表現の始まりだと言われる。ヘルスケアよりももっと広く深いケアが求められたのである。そして、こうして生まれた「ヒューマンケア」という表現をめぐって著名な識者も交じえて何度か検討会がもたれたのち、出された意見が次のように整理されている。

「近年、社会や経済構造の変化が人々の生命や生活に関しても大きな影響を及ぼし家族観や価値観に変化が見られるようになった。こうしたなかで阪神・淡路大震災の経験を通して、あらためて生命のはかなさや近代科学の限界が認識された。このため、兵庫県では、すべての県民が人間らしく生きることができるよう支援するため、保健・医療・福祉分野からだけでなく、芸術や哲学、宗教、倫理、文化などの幅広い分野からアプローチし、人々の心身を癒し、いのちの尊さへの認識を深め、生きる意欲を高めるさまざまなはたらきかけを行うことが必要であると考え、このようなはたらきかけを〈ヒューマンケア〉と名づける」(注)。戦後日本の思潮や近代文明に対する批判的なトーンのなかで、創造的復興と新しい世紀に期待される人間回復の方位も示されているのではないだろうか。

ヒューマン研の変容

だが、こうしてヒューマンケアを掲げて再出発した研究機構も、五年が経過し、ふたたび変容する。二〇〇六年四月、「21世紀ヒューマンケア研究機構」は、震災後（一九九七年）に設立され「ひと未

ひょうご震災記念21世紀研究機構への歩み

年・月	㈶阪神・淡路大震災記念協会	㈶21世紀ひょうご創造協会	㈶兵庫県長寿社会研究機構
1972.11 (S47)		設立 ㈶21世紀ひょうご創造協会	
1989.10 (H1)			設立 ㈶兵庫県長寿社会研究機構
1997.12 (H9)	設立 ㈶阪神・淡路大震災記念協会		
2001.4 (H13)			改組 ㈶兵庫県ヒューマンケア研究機構
2003.4 (H15)		統合 ㈶21世紀ヒューマンケア研究機構	
2006.4 (H18)	統合 ㈶ひょうご震災記念21世紀研究機構		
2010.4 (H22)	公益財団法人移行 (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構		

来館」の管理者でもあった「阪神・淡路大震災記念協会」に統合されて、「ひょうご震災記念21世紀研究機構」（以下「21世紀研」）が誕生したことによる。

むろん、これをもって「ヒューマン研」が実質的にも消えたわけではない。新しい「21世紀研」も、「21世紀文明の創造」を掲げて、「安全・安心のまちづくり」と「共生社会の実現」を目ざし、研究調査本部には発足当初、「安全安心社会研究所」「地域政策研究所」とともに「長寿社会政策研究所」と「少子・家庭政策研究所」が置かれた。また、事業センターとして「人と防災未来センター」とともに「こころのケアセンター」が配され、後者ではヒューマンケアと結ぶ公開講座「ひょうごヒューマンケアカレッジ」は今も続けられている。実質的には「ヒューマン研」の発展的解消ともいえよう。

事実、「21世紀研」も研究の基本理念としてヒューマンケアを掲げており、定款の第三条には、この研究機構の「目的」としてこのように明記されている。

「この法人は、阪神・淡路大震災の教訓から得た21世紀の成熟社会の基本課題である安全安心なまちづくり、

共生社会の実現を図るため、命の尊厳と生きる歓びを高めるヒューマンケアの理念に基づき、総合的なシンクタンクとして調査研究を進めるとともに、諸課題について政策提言等を行い、もって21世紀文明の創造に寄与することを目的とする」

「21世紀研」も、その精神において、なによりもヒューマンケア研究機構なのである。

二十一世紀文明とヒューマンケア

最後に、「ヒューマン研」の時代に二十一世紀文明の創造に当たり、近代文明に対してわれわれの抱いていた見方を概括して、結びに代えたい。

日本の近代化と二十一世紀への期待

阪神・淡路大震災は、初めに注意したように、近代都市と都市生活の脆弱性を明らかにし近代文明の限界を告げる大災害でもあった。そして、その十六年後には、こんどは激震に大津波と原発事故も伴って日本列島東北部を襲った東日本大震災で、われわれは再び近代文明の限界を思い知らされてきた。

この角度からすると、一九九五年のあの大震災の後、世紀の転換を目前にしてわれわれの間で進められた「創造的復興」の努力と掲げられてきた「ヒューマンケア」の旗印は、わが国の戦後思潮だけでなく同時に近代文明そのものを超えていく運動でもあったことになる。

わが国の近代化の始まりは明治維新にまで遡るべきであろうが、一九四五年の敗戦そして米国占領軍の日本改造と続くなかで、戦前のわが国には「前近代的」「封建的」といった烙印が押されてきた。

そして「近代化」の名のもとに、既述のように個人主義と物質主義（経済主義、科学主義）が支配し性善説的な人間観とともに自由主義的な風潮も広がってきた。これは、いわゆる近代化の先頭を切った西欧諸国で、絶対王制のもとで国民国家の形成が進められたのち、十七世紀末からの「改革と革命」の時代、文化史的にはいわゆる啓蒙期を通して進められてきた第二の近代化であり、米国自体その中で生まれてきた国であった。となると、戦後のわが国は、啓蒙期いらいの欧米二百年の歩みをいわば二十年で疾走したことになり、近代文明の明暗もそれだけ顕著に示されてくることになった。

わが国の戦後思潮として前に触れてきたところを総括すれば、戦後、近代化の名のもとに人権理念とともに自由民主主義が一挙に広がり、経済成長と生活水準の向上が「奇跡」とまで言われた勢いで進み、戦後二十年足らずで欧米先進諸国と並ぶまでになってきた。

だが、この高度成長も「東京五輪」（一九六四年）と「大阪万博」（一九七〇年）でもって終わる。そして一九七〇年代には、内ではすでに六〇年代から激化していた学園紛争が、大学から高校・中学にまで広がるなかで、世界的にも、まずドル・ショック、さらに両度のオイル・ショックと続き、戦後わが国を有利にしてきた国際環境も一変する。次いで八〇年代には、溢れる豊かさのなかで「真の豊かさ」が問われ始め、そうしているうち九〇年代には近代都市直下型の大震災で近代文明の限界を思い知らされることとなってきたのである。

となると、震災後の復興活動のなかで来たるべき二十一世紀に期待された方位が近代文明の超克となるべきことは、自然の勢いであろう。むろん、昔に帰ることではない。わが国の第二の近代化のその光は伸ばしその影は抑えて高次化してゆく、いわゆる「止揚」（アウフヘーベン）の方向でなくてはなるまい。われわれの掲げてきたヒューマンケアには、そうした想いも込められていたのである。

近代文明の光と影

近代文明の基本性格については、広く知られる諸規定が存在する。「合理主義」（M・ウェーバー）、「理性信仰」（E・ハイマン）、「経済主義」（W・ゾムバルト）などである。これらにいま一つ「個中心思想」を加えておきたい。この点で思想史的に重要な動きとして、西欧中世末期のスコラの間の「普遍論争」に注意しておこう。これは、普遍的なるものの実在性にかかわる論争だったが、実在するのはあれこれの個体だけという議論が当時すでに力を占めてきていたのである。

政治・社会問題では個中心は個人にも個集団にも生じてくるが、近代化の先頭を切った西欧でまず支配してきたのは後者だった。中世の普遍主義的・宗教的統一を破って国民国家の形成が相次ぎ、それぞれに富国強兵を競い合うようになってくるのが、近代化の始まりだった。十五～十六世紀からのことであったが、これを担ったのは絶対王制とそのもとでの重商主義の統制経済だった。

だが、一部はすでに触れたように、十七世紀末からの「改革と革命」の時代、文化史的にはいわゆる「啓蒙期」を通して、この政治・経済体制は崩れ、個人中心の人権思想に立つ自由民主制とレッセ・フェールの自由市場経済が一般化してくる。

そしてこの間、生活・文化面でも個中心が広がってくる、宗教ではすでに啓蒙期にも先立ってプロテスタント諸派が生まれ、啓蒙期の知識人には広く「理神論」が支配し、やがて無神論も登場してくる。そして、自然・人文いずれの分野でも近代的な科学が生まれ、それぞれに分化し進歩してくる。さらに、これと結んで技術革新も進み、十八世紀末からは産業革命の波も高まってくる。こうして、生活・文化の諸領域でも、それぞれが開放されおのおのに自己展開してきた。こうしたところにも、

個中心の近代の展開を見ることができよう。

こうして十九世紀には、欧米では「百年にも満たないうち」に「過去の世代のすべてを合計したよりも大量の」物質生産力の上昇（K・マルクス、F・エンゲルス）がもたらされた。十九世紀百年で人口は三倍増するなかで、人は初めて日々の「飢えと病からの解放」（E・ハイマン）を経験し始めることにもなった。

むろん、新たな問題が生じなかったわけではない。ことに、経済が重商主義の「前期資本主義」から自由主義の「高度資本主義」（W・ゾムバルト）に進むなかで民衆の間の分配の不平等は深まり、労働者たちの個集団的な階級闘争も激化してきた。が、その先頭に立ったマルクス・エンゲルスでさえ、未来に「各人の自由の発展が万人の自由の発展の条件となる」社会の到来を約束している。

十九世紀には、広く自然の「進化論」とともに人間社会の「歴史必然発展法則」の理念が支配してきていたのである。「神は死んだ」（F・ニーチェ）、神なき時代の「代用宗教」（G・ヴァイサー）として「進歩の宗教」（Ch・ドーソン）が広がってきたのである。

だが、続く二十世紀はそれほど明るい世紀とはならなかった。

まず、近代文明の先頭を切ってきた西欧の位置が揺らいできた。O・シュペングラーの『西洋の没落』が世に出たのは一九一八年のことだったが、一九三四年からはA・J・トインビーの『歴史の研究』十巻が続刊され始め、西欧中心の歴史観も改訂されてきた。

もっとも、これは、中心が西欧ことに英国から米国へ（パックス・ブリターニカからパックス・アメリカーナに）移り、近代化が日本を先頭に欧米外にも拡大してきた地政学的な変化もあり、近代文明それ自体にかかわることだけではあるまい。

近代文明を特徴づけてきた科学技術の進歩と物質生産力の増強は、二十世紀にはむしろ加速してきた。それに、人権思想と結ぶ民主制や民族の自決は広がり、各種の国際機構も整備されてきた。しかし二十世紀は、両度の世界大戦と両度の共産主義革命で未曽有の大量殺戮の世紀ともなってきた。それに、経済成長を加速する市場競争のなかでやがて不断のモデル・チェンジによる生産拡大といった「ムダの制度化」も日常化させながら、人類はそれだけ急速に資源や環境の自然の限界に突き当たり「持続可能な開発」を模索せざるをえなくなってきた。

文明状況に関連してもう一つ注意しておきたいことがある。二十世紀で最も進んだ研究領域の一つは物理学だが、これは核開発技術を生み、その落とし子の核戦力は、今では、現有量だけで人類絶滅の危険を孕むまでになっている。また、二十一世紀に進歩の最も期待される研究領域の一つに生命科学があり、今日すでに再生医学の実用化も進んでいるが、この分野で有りうる最も危険な歩みは、クローン人間の作成であり、これもまた人間の自殺となるはずである。

あのアリストテレスの言葉が、今にして想い出される。「人は、心において正しければ、あらゆる生き物のなかで最高の存在であるが、心において正しくなければ、あらゆる生き物のなかで最も愚かなものとなる」。

ヒューマンケアと近代の超克

近代文明の以上のような歩みについて、とりわけ三つの点に注意したい。

近代は神よりも人間の知性に信をおく「理性信仰」が広がり、加速してくる技術進歩と経済発展のなかで十九世紀には「歴史必然発展法則」といった「代用宗教」も生まれてきた。だが今日、当時よ

りもはるかに「豊かな社会」（J・K・ガルブレイス）にいながら、少なからぬ人々が人間の終末をさえ危惧するようにもなってきている。

富や力は人間生活に欠かせない手段であり、科学や技術はそれらの増強に大きく貢献する。だが、科学や技術は必然進歩の法則に従うが、その成果を用いる人間の心、その倫理はそうはいかない。このため、科学・技術の進歩とともに、生じうる危険もまた増大する。

これに関連してもう一つ、価値観の多様化と結ぶ個人主義的な自由に注意しておきたい。先にわが国の戦後思潮の展開に関連して、価値観の多様化は自然のことだが、個人主義的な多様化は価値相対主義に導かれていく危険を有することに注意した。これは自由の考え方と不可分に結び合う。自由には「～からの自由」と「～への自由」があるが、個人主義的な自由は前者、つまり「拘束からの自由」となり、ついには倫理的拘束からの解放にまで進むことにもなる。そしてそうなると、すでに十九世紀初頭にあのヘーゲルが予言していたように、そこから生まれてくるのは「欲望の体系」となり「人倫の喪失態」となる。

近代文明の光の面である科学技術と物質生産力の飛躍的な上昇は、わが国は、明治維新（一八六八年）以降だから、欧米に百年遅れながら、二十世紀初頭には欧米列強を追うまでになっていた。戦後、二十世紀中葉以降の第二の近代化で新たに加えてきた光の面は、なによりも人権理念に立った民主主義の普及だろう。だが、現実の生活にはまだ深くキリスト教の地下水が流れ各種の共同体も存続する欧米の場合とは異なって、敗戦と米国占領軍の日本改造に始まったわが国の戦後は、伝統的な倫理も共同体も切り崩され、近代の個人主義と物質主義がモロに支配してくることになった。そこから、人権理念は唯権利主義の人権主張となり、その民主主義は典型的な「要求民主主義」となってきた。そ

してこれは、高度経済成長の社会力学を形成はしたが、ついには財政の破綻を残し人心の退廃も招いてきた。では、今、何が欠かせないか。理念上重要と思われるいくつかの点を挙げてみよう。

人間は単独では生きていけない共生動物だから、個人主義的な唯権利主義など、人間存在のこの基本事実に反することになるだろう。個人の権利の主張とともに共同の責任への参加も欠かせなくなるはずである。要求民主主義から参加民主主義への転換である。この点からしても、兵庫県の「参画と協働」の県政と県民運動は、戦後ドイツの「市民奉仕」（Zivildienst）の制度化などとともに評価されてよいのではないだろうか。

次に、民主主義を支える人権の理念の生成に注意しておこう。よくデモクラシィは、その表現とともに古代ギリシャにまで遡ると言われる。だが、紀元前五世紀のあのアテナイの民主制にしても当時の実践学においても、民主主義は集団の意思決定の方式の一つに過ぎず、その評価基準も適・不適の範囲を出るものではなかった。まだ奴隷制が支配していた当時のポリスは、普遍的な人権の理念などとは無縁だったのである。ヨーロッパの精神史においては、それは、人はそれぞれに「神の姿を宿す」人格であると説き人間の命の尊厳を教えにキリスト教の出現をまつほかはない。となると、キリスト教に生い立ちをもつ近代の人権理念が、総じて宗教には背を向けた啓蒙期の知識人たちによって展開されてくることになったのである。

いずれにしても、人権の理念が人おのおのの命の尊厳性の自覚と結ぶことは明らかだが、この場合、注意すべきことがもう一つある。「人の命」の尊厳性にいう人は、「個人」（individual）ではなく「人格」（person）としての人間であるということである。インディヴィデュアルは人間だけに言われることではない。猫一匹、魚一匹、石ころ一つでも、形ある個々のものは全てインディヴィデュアルで

ある。だが、パーソンは、この世界では、人間個々についてしか言われない。とすると、「個人」としての人間の尊厳といったことは表現矛盾となり、正しくは「人格」としての人間の尊厳でなくてはならないことになるだろう。もっともパーソンは、キリスト教では神についても言われる。ただキリスト教の神は三位一体の神だから複数型になるが、この場合は「神格」とも訳すべきであろう。そこでキリスト教では、人間は、そしてこの世界では人間のみが、それぞれに人格として、神の神格を映し絶対の価値に連なる存在となるのである。

では、キリスト教なしには、人間の尊厳性は基礎づけられないのだろうか。わが国でも、古語では「ひと」は「霊留」と表記されている。あの貝原益軒も、その『養生訓』の冒頭、「身命（人の命）は至りて貴とくおもくして、天下四海にもかへがたき物にあらずや」と強調し、人は自分の命というが「わが私の物にあらず」（つまり、私物化されてはならず）生涯をかけてその生を養い育てていく責務を負うものであることを力説している。昔は命が軽かったなど、本当だろうか。

では、人格たる人間の特質は何か。これに関しては古今東西に共通した認識のあることも、忘れられてはならない。自律と思いやりである。

まず自律、つまり自らを律する倫理の存在である。そして倫理の第一原理は、古来、「善は為し悪は避くべし」（仏教では「諸悪莫作（しょあくまくさ）、衆善奉行（しゅぜんぶぎょう）」）ということであった。何が善か悪かは、時により処によって、あるいは人によっても異なりうる。だが、見られていようといまいと、善は為し悪は避けようとする心がなければ、倫理は成立しない。さらにその為にはまた、目に見えない世界にも襟を正す心が欠かせなくなってくる。

人格たる人間を特徴づけるいま一つの「思いやり」についても、時と処を超えて意見の一致が存在

する。わが国では昔から、どんなに頭が冴えどのように仕事ができても、「思いやり」がなければ「人でなし」つまり「人間でない」と言ってきたし、現に言っている。キリスト教の「愛」も仏教の「慈悲」も、そして儒教の「恕」も、この点では同様である。あの『論語』のなかで「終身行うべきことを一言で教えてもらえないか」という子貢の質問に対し、孔子は「それ恕か」と答え、その恕を説明して「己れの欲せざる所を人に施す勿かれ」と言っている。これはキリスト教世界で人間生活の黄金律とされる「自分にしてもらいたいと思うことを、他人（ひと）にもしなさい」というのと同じことだろう。「思いやり」のウラ・オモテの表現の違いにほかならない。

以上のようだとすると、物質文明に未曽有の成果を残しながら自滅の危険さえ深めてきた人間にとって、二十一世紀に期待されるべき方位も明らかなのではないだろうか。なによりもまず、人格たる人間に立ち帰っていくことでなくてはなるまい。近代の個人主義から人格主義への変換である。

そして、世紀の転換を挟んでわが国を襲った両度の大災害は、われわれにその可能性も教えてくれたはずである。いま一度繰り返せば、①目の見えない世界にも襟を正す心の大切さ、②心の通い合う思いやり、社会学的にはコミュニティ（ゲマインシャフト）のもつ福祉機能や危機管理機能、③ボランティア活動の可能性と潜在力、等であった。これらはいずれも人格たる人間の回復と結び合うはずである。

二十年前の阪神・淡路大震災の後、近代文明の限界を思い知らされたわれわれがその復興過程で新しい世紀に向けて「ヒューマンケア」を掲げたとき、この旗印には、個中心の近代を超えてこのような人格たる人間の回復を目ざす想いも込められていたのである。

（注）後藤武・兵庫県病院事業管理者「阪神・淡路大震災　医師として何ができたか―医療救護・復旧・復興10年の道のり」三一七ページ（二〇〇四年一〇月二五日、じほう）

付記：この稿を草するに当たっては「ひょうご震災記念21世紀研究機構」の内田貞雄副理事長より貴重なご意見の数々をいただいた。ありがとうございました。

第十三章

こころのケアの始まりと その後の発展

加藤 寛

著者

加藤　寛（かとう・ひろし）

兵庫県こころのケアセンター　センター長

略歴

阪神・淡路大震災時（一九九五年）の役職

東京都立墨東病院医員（一九九〇年～一九九五年）

一九九五年～二〇〇〇年

兵庫県精神保健協会こころのケアセンター業務課長

二〇〇〇年～二〇〇三年

財団法人兵庫県ヒューマンケア研究機構こころのケア研究所研究部長

二〇〇四年～二〇〇七年

兵庫県こころのケアセンター研究部長兼附属診療所所長

二〇〇七年～二〇一二年　同副センター長

二〇一二年～　現職

こころのケアの誕生

オックスフォード英語辞典（The Oxford English Dictionary）によれば、careという言葉は、もともとは名詞として悲しみ、悲嘆、悼み、心配などとして使われていたが、take careなどのように動詞と結びつくことで、他人の世話をすること、人に関わること、配慮することなどの意味として用途が広がっていったようである。

一方、日本語の「ケア」という言葉は、医療、保健、福祉などの分野で幅広く使われている。フットケア、褥瘡ケア、ストマケア、口腔ケアなどのように、身体部分の名称や病名と結びついて、取り上げられる内容が、医療とりわけ看護の分野に限定されるものもあれば、緩和ケア、プライマリケア、在宅ケアなどのように、患者ないし利用者の状態や状況から、関連する分野を包括的に取り上げるための言葉として使われることもある。また、ヘアケア、ネイルケア、スキンケアなどのように、より商業的色彩が強く付与された言葉もあれば、スピリチュアルケア、ヒューマンケアなどのように、哲学的あるいは宗教的な思索に発展させようとする試みとして使われる場合もある。

いずれにしても、何らかの問題を抱えた他者あるいは身体の一部に、気を配り、サポートをするという意味で多くの場合使われている。

この「ケア」という言葉に「こころ」が結びついた「こころのケア」という言葉が、最初に使われたのは一九九二年で、ある精神医学関連の商業誌で特集が組まれた。掲載された論文のタイトルを見ると、「チーム医療におけるこころのケア」「子どもの障害の診断告知と家族のこころのケア」「神経

難病患者のこころのケア」などが並んでおり、身体疾患を持つ患者を心理学的、精神医学的にどのように支援すればいいのかという考察が行われているものも多い。こうした内容はコンサルテーション・リエゾン精神医学やターミナルケア、緩和ケアという分野に、その後は特化していくので、「こころのケア」という言葉もしばらくの間は使われなかった。「こころのケア」が表舞台に再登場するのは、一九九五年の阪神・淡路大震災の時であった。

阪神・淡路大震災以前も、被災者の心理的支援をしようとした取り組みはあった。たとえば、一九九一年の雲仙普賢岳噴火災害では、地元の保健師と長崎大学の精神科医が長期にわたって地域保健活動の一環として、精神的問題の把握と啓発に努めた。また、一九九三年の北海道南西沖地震では、心理学者たちが主に子どもの支援を教育関係者たちと取り組んだ。残念なことに、これらの先駆的な活動は、心理学や精神医学の分野でも、あまり注目されることはなかった。しかし、阪神・淡路大震災では状況が一変した。

「こころのケア」の再登場と意味の付与

阪神・淡路大震災後に、こころのケアが大きな注目を集めたのは、何故だろうか。ひとつの理由は、この震災では被害の状況と被災者の苦悩が、余すことなくメディアで伝えられ、強い共感を多くの人々が持ったということが挙げられるだろう。

ＰＴＳＤ（心的外傷後ストレス障害）という医学用語が作られ、広く知られるためには、ベトナム戦争の報道が欠かせなかったという指摘がある。ベトナム戦争は記者やカメラマンがあまり制限を受

けずに従軍し、生々しい情報を伝えた戦争だった。残酷な映像が茶の間に流されることによって、如何に正当化しようとも戦争が殺戮そのものであることを、多くのアメリカ人が知ることとなった。そのため、この戦争はtelevised war（適切な邦訳はないが、「テレビ化された戦争」とでもいえるだろうか）と呼ばれている。

これに倣うなら、阪神・淡路大震災はまさにtelevised disasterであった。生々しい報道をとおして、被災者に対する支援がさまざまな分野で必要なことが認識され、新たな枠組みでの支援が試みられた。たとえば、ボランティア活動の必要性が本格的に認識されたのも、この災害後のことだった。

メディアをとおして、被災者が経験した恐怖体験、家族を喪った悲嘆と絶望、避難所で過ごすことの辛苦などに接することによって、被災者の心理的苦悩を軽減する必要性が認識され、それに触発されて多くの精神科医や心理学の専門職が居ても立ってもいられなくなった。神戸大学医学部精神科の教授だった中井久夫は、当時の状況を「被災地を精神科医で埋め尽くすような状況」であったと述懐しているが、まったくコーディネートが行われない状況であったにもかかわらず、個人あるいはチームで多くの専門職が被災地で活動しようとした。

また、精神科医などの専門職でなくとも、多くの支援者は被災者の苦悩を受け止め、支えることができないかという思いを持っていた。そして、いつの頃からか「こころのケア」という言葉が、表舞台に再登場することとなり、精神科医が行う医療的活動から、ボランティアが心を込めて被災者に寄り添う行動までを、カバーする用語となった。

精神科医療活動としてのこころのケア活動

災害後のこころのケアには多くの活動が含まれている。一般には、こころのケアとは、被災者の声に耳を傾け、そっと寄り添うというイメージを持つだろう。しかし、災害から間もない時期にまず問題になるのは、地域内での精神科医療を維持するということである。

たとえば、阪神・淡路大震災では、地域内の多くの精神科診療所が被災し、通院中の患者たちに継続的な医療を提供することが、喫緊の課題となった。なぜなら、統合失調症などの精神障害は慢性疾患であり、服薬を継続することが、症状の安定のために欠かせないからである。そこで地域内の保健所が診療機能を担い、全国から集まった精神科医療関係者が診療を行った。この活動は精神科救護所と呼ばれ、その年のゴールデンウィークまで活動を続け、約二千件の診療を行った。約四カ月間に全国から数多くの医療関係者が支援に訪れた。

トラウマ、死別をめぐって

もちろん、精神科医療のニーズだけが、災害後のこころのケアの対象ではない。むしろ、被災体験がもたらす特徴的な心理的影響こそが、社会が求めるこころのケアの対象であろう。被災体験がもたらす心理的反応には、さまざまなものがある。

もっともよく知られているのは、直接的な恐怖体験によるトラウマ反応である。トラウマという言

葉の本来の意味は「生命の危険を伴い絶望的で悲惨な状況を経験したことによる心の傷」ということである。恐怖体験の記憶が脳に刻み込まれた結果、その記憶が何らかのきっかけで思い出されたときに、記憶の内容だけでなく強い恐怖感や無力感までも蘇るというのが、トラウマ反応の本質である。恐怖記憶が蘇るのが辛いので、きっかけ（リマインダー）になる状況を避けてしまい、社会生活や人間関係に大きな影響を出してしまうとＰＴＳＤと呼ばれる精神障害と診断される。ただし、被災体験からＰＴＳＤにまで発展する人の割合は一割程度であることが、多くの研究から示されている。

換言すれば、ほとんどの被災者は一時的にはトラウマ反応を呈したとしても、時間の経過とともに自然に回復するということである。自然回復を促進するためには、安全と安心が確保され、必要十分な現実的支援が受けられることが重要であり、この点を、認識しておく必要がある。

大規模災害では、多くの人が死別を経験することがあり、死別のもたらす心理的影響についても注目される。親しい人の死を経験すると、当然の反応として悲嘆（grief）の感情が生じる。激しい悲嘆を表出することが許される社会もあれば、じっと耐えることが美徳とされる文化もあるだろう。直後に経験する悲嘆は、多くの場合、時間の経過や喪の儀式を行うことをとおして次第に背景に退いていき、故人を思い出せば悲しいけれど、常時悲しいわけではないという状況になっていく。これが、正常な悲嘆のプロセスと考えられる。

しかし、死別直後の激しい悲しさ、怒り、あるいは死に関する自責の念などが、いつまで経っても減弱せず、持続してしまう場合がある。このような反応は、単純な悲嘆反応ではないという意味で、複雑性悲嘆と呼ばれている。特に、災害や事故、あるいは犯罪などで突然に、それも悲惨な状況での喪失は、こうした影響が残ることがまれではなく、日常生活に大きな影響をもたらし、治療が必要に

なることがある。

トラウマ反応も悲嘆反応も、当然、「こころのケア」の対象とすべき状態である。多くの援助者たちは、被災者のこれらの苦悩を和らげるための活動をしたいという熱意を持って、被災地に入る。しかし、被災者の多くは、「こころのケア」を受けることを躊躇する。その理由のひとつは、被災者が求めているのは安全と救済であり、自らの苦悩を言葉にすることで得られるものが、被災者にとって曖昧であるという点が挙げられるだろう。また、被災体験を話すことは、恐怖の記憶を蘇らせることであり、それを回避したいという心理も働く。被災によってたとえ多くの物を失っていたとしても、「こころのケアは必要だろうが、私ではない。私は大丈夫。」という自尊心も大きな抵抗となるだろう。

災害後の「こころのケア」というと、特別な技法を用いたカウンセリングをするものと思われているかも知れないが、基本となることは実にシンプルである。最も重要なのは、被災者に害を与えないということである。これはヒポクラテスの誓いに含まれている言葉であり、医療倫理の基本である。しかし、災害時の支援では、何か自分にできることをしたい、貢献したいという高揚感から押しつけがましい態度になってしまう。これは、どんな領域の活動でも起こりがちであろう。

大原則は、現実的な支援をするということである。言い換えれば、被災者が必要としている支援、望んでいる援助をするということである。被災直後なら、暖を取るための毛布を一枚渡したり、安全な場所に連れて行くことの方が、どんなに心を込めた言葉をかけるより感謝されるだろう。被災後の暮らしは、どの時期においてもストレスに満ちている。その苦境の中で生きていくための現実的な支援をし、そこにきめ細かな配慮をするということこそ、真の「こころのケア」と言えるだろう。

生活復興と心の回復
―二次的ストレスが引き起こす問題―

災害によって被災者の生活は激変する。生活再建過程における経済的負担や環境の変化がもたらす心理的ストレスが、被災者の心身の健康にさまざまな影響を及ぼすことになる。ストレスに満ちた生活から、うつ病などの精神疾患に発展することもあるし、ストレスへの対処行動としてアルコール乱用をしてしまう場合もある。また、糖尿病や高血圧などの慢性疾患の管理がおろそかになり、悪化させてしまうという問題も生じる。

阪神・淡路大震災後に、メディアがもっとも注目した事態に「孤独死」がある。都市部では災害がなくとも、人知れず医療にかかることもなく、ひっそりと最期の時を迎え、時間が経過してから発見される死は日常的に存在する。数だけで言えば、震災前後で孤独死が増えたわけではないが、仮設住宅、復興住宅に集約されたがために、大きな社会的問題として衆目を集めたのである。

孤独死を医療者として見つめ続けた神戸みどり病院院長、額田勲は、亡くなっていく人たちの特徴として、一人暮らしの無職の男性で、慢性の身体疾患とアルコール依存の問題を抱え、経済的には年収百万円以下の低所得者が多いことを指摘している。つまり、都市の底辺で貧困の中でかろうじて生活していた人たちが、震災によって生活の基盤と将来への希望を失い、アルコールに溺れ、医療を受けることなく亡くなっていったというのである。額田は神戸市西区で仮設診療所を開設し、被災者の身近にいて介入の糸口を探した。そして得た結論は「本質的な救済がありうるとしたら、地域の福祉、医療の担い手が、その人たちのもとに誠実に足を運ぶことが欠かせない。」というものであった。

毎日の生活で、さまざまなストレスに晒されている被災者を支援する方法は、ストレスの要因となっている状況を改善することに尽きるだろう。すなわち、個人の生活再建、地域コミュニティの再生、就労などの役割の回復などが、心身の健康を維持する基盤になるのである。大災害ほど、これらの要素が整わず、心理的回復も遅れることが懸念される。復興に向けたさまざまな施策が進展していくことこそが、被災者の心の回復に最も寄与することを認識しなければならない。

専従組織「こころのケアセンター」の設置

大災害後には、復興期の「こころのケア」の担い手として、専従組織が置かれるようになった。阪神・淡路大震災後に五年間の期間限定で「こころのケアセンター」が設置（一九九五年六月～二〇〇〇年三月）されたのを嚆矢として、新潟県中越・中越沖地震、そして東日本大震災でも同様の機関が活動してきた。これらの組織の活動を充実させるには、県保健所や市町の保健センター、包括支援センター、あるいはボランティア組織と連携することが欠かせなかった。というのも、何の準備もない新参組織が象徴的に「こころのケア」を標榜したとしても、被災者が自発的に利用するわけではなく、地域ネットワークに参加し認知されていくことが欠かせないからである。

被災者の生活復興を後押しし、健康を維持するさまざまな活動と連携しながら、必要な場合には心理的支援の専門的知識を提供する、あるいは支援者を支えるなどの地道な活動が重要なのである。以下に、先駆けとなった阪神・淡路大震災におけるこころのケアセンターの具体的な活動について、説明する。

開設の経緯

阪神・淡路大震災で設置された専従機関「こころのケアセンター」は、公的財源（阪神・淡路大震災復興基金）によって、わが国で初めて組織的に提供された災害後の精神保健システムである。急性期の精神科救護所を引き継ぐ仕組みとして、関係者の多くは保健所にマンパワーを増やすことを望んだ。しかし、財源となった復興基金の規定で、民間事業のみに使途が限られていたために、精神保健センターや保健所などの公的機関が資金を得ることは叶わなかった。

苦肉の策として精神科医療に関係する民間団体に委託して活動を始めることが検討されたが、受け入れられず、結局、兵庫県精神保健協会（現在の兵庫県精神保健福祉協会）が受託することとなった。この組織は、各都道府県に設置されており、通常はニュースレター発行や講演会開催などの啓発活動を行っている。多くの場合、精神保健福祉センターの職員が実務を担当しており、兵庫県も例外ではなかった。その任意団体に、年間三億円もの事業が突然舞い込んだのである。準備期間はわずか一カ月しかなく、組織の構成も全くの白紙だった。急遽、兵庫県の精神保健担当課からベテランのＰＳＷ（精神保健福祉士）が出向することが決められ、関係機関を招集して検討が重ねられた。そして、本部の他に広域の被災地に十二カ所の出先機関（地域センター）を置くこと、当初は各地域の保健所が兼務で地域センターの運営を行うこと、スタッフは公募することなどが決定された。

こうして、保健所の一角を間借りし、保健所所長が各地域センターの所長、実務に関しては保健師やＰＳＷから指導を受けながら、各地域に配属された二名から四名ほどのスタッフが業務を始めた。ほとんどの地域センタースタッフは、行政機関に属した経験がなく、地域保健活動の方法も全く知ら

なかったため、保健所のバックアップは欠かせなかった。しかし、保健所職員が兼務することに対して、疑問の声が労働組合などから上がった。そのため、阪神・淡路大震災復興記念切手の収益の一部を使って、各地域センターはプレハブの建物に移動、保健所職員の兼務も外され、保健所からは独立することになった。とはいっても、実際の活動ではいかに保健所と密な連携を保つかが重要であった。

全体の運営で困難だったのは、県と政令指定都市、あるいは保健所と中核市との関係だった。それぞれが細部の運用システムが異なるため、指示や決裁プロセスが複雑になるなどの問題に直面することが多く、県と市の担当者間で繰り返し協議をしなければならなかった。

基本的方針

阪神・淡路大震災は被災地域が広く、しかも人口の密集した都市部を襲った災害であった。被災者数は膨大で、支援活動を提供する上では、ターゲットを決める必要があった。自宅を失い、自力での再建が難しく、高齢者や障害者が多く、低所得者が多いという特徴を持つ仮設住宅は、もっとも優先すべき対象と考えられた。そのため、地域センターの多くは、大規模な仮設住宅の近くあるいは中に設置された。しかし、被災者が自発的に相談に訪れることは少なく、訪問や健康相談会などのイベントをとおして積極的にアウトリーチしていくことが必要だった。

被災程度が軽微だった神戸市西区および北区には、地域センターは当初は設置されなかった。しかし、多数の仮設住宅が作られたため、計画を変更し一年後に、保健所内に地域センターを置いた。また、被災地ではない加古川市や姫路市にも仮設住宅は建設されたため、本部がこれらを担当し、定期的にスタッフを派遣した。さらに、大阪市淀川区や大阪府八尾市、泉佐野市には大阪府民向けの仮設

住宅が作られていたが、ほとんどの入居者は兵庫県民であった。これらには、兵庫県の行政組織は関与することができなかったため、地元の保健所や大阪府の精神保健福祉センター（大阪府こころの健康総合センター）と協力し、専従のスタッフを配置した。

このように、被災者の動向に合わせて、柔軟に活動地域や規模を変更することを、重要な方針とした。純粋に行政組織の中での活動であったなら、こうした圏域を超えたサービスは不可能であっただろう。これは、民間団体が受託したことの一つの利点であったといえよう。

地域の医療・保健関係者との連携も重要であった。保健所との関係はすでに述べたが、独立したあとも戸別訪問や仮設住宅内での相談会などでは保健所と共催することが多かった。住民にとっては保健所、特に保健師はもっとも受け入れやすい支援者であり、彼らとともに活動することによって、次第にこころのケアセンターも認知されていった。保健所長などの兼務が外されてからは、地域内の精神科病院や精神科診療所の医師にセンター長や顧問に就任してもらい、定期的にケースカンファレンスなどに参加してもらうようにした。

また、年間予算の三分の一にあたる約一億円は、精神障害者の社会復帰施設の整備に充てられた。震災以前のこの地域は、作業所などの社会復帰資源が乏しかったので、この機会に底上げすることを目指したのである。最終的に十三カ所のグループホームと九カ所の小規模作業所が作られ、その運営は地域内の医療機関に委託し、五年間のこころのケアセンター事業が終了したあとも、すべての施設で運営は継承され、現在に至っている。

活動の問題点

阪神・淡路大震災後のこの活動が直面した問題点として、五年間ずっと組織のコーディネート役をしていた藤田昌子は最終報告書で、二つの点を指摘している。

まず、関係機関との調整の難しさについて、「新たな組織で、しかも行政のルールに馴染んでいないスタッフばかりの我々との間には様々な行き違いが生じた。公平・平等を旨とする行政と、行政とボランティアの隙間を埋め、問題発見かつ早期実行を旨とする我々との間には起こって然るべきことだったのかも知れない。」と述懐している。

復興期に入り、保健所などの既存組織が日常体制に戻り、被災者支援の取り組みも始められていた。それらとの連携は重要だったが、「我々が頑張ると『五年間しかないのに、その後が困るからそんなに関わらないでよ』とストップがかかり、逆に要望通りに関わらないと、『せっかく作った新しい機関のくせに何もやらないつもりか』とお叱りを受ける。」と藤田が述べているように、多くの軋轢と葛藤の中での事業展開であった。

第二の問題はスタッフの確保であった。当初こそ、メディアで大々的に取り上げられ、関西一円から沢山の専門職が応募してきたが、上述したような葛藤状況に直面したり、アウトリーチの手法に馴染めなかったり、あるいは待遇面での不満から、途中で退職する者が多かった。なお、東日本大震災後に東北三県につくられている「心のケアセンター」では、待遇面は改善され経験に応じた給与体系が採用されている。

阪神・淡路大震災以降の活動

これまで、阪神・淡路大震災がこころのケアの必要性を認識させる上で、起点となったことを述べた。ここでは、その後の災害で、どのような活動が行われたのか、兵庫県内の事案について振り返ってみたい。

わが国は、毎年のように台風などの風水害に襲われる。治山治水の進展と予報技術の向上によって、被害は局地的になることが多いものの、衛生状態の悪化、浸水した家屋の片付け、土砂が流れ込んだ宅地や農地の回復など、長期にわたって生活再建上の困難な課題に、被災者は直面することになる。その復旧・復興の過程では、被災者のこころのケアも重要な課題の一つになる。

二〇〇四年に兵庫県を縦断し甚大な被害を及ぼした台風23号では、死者は全国で百名近くに上った。同じ年に新潟県中越地震が発生したので、社会的関心はあまり高まらなかったが、兵庫県豊岡市では市内のほとんどの地域が冠水するなどの深刻な被害を出し、仮設住宅が約二百戸建設され、復興には長期間が必要だった。風水害では、感染症対策などが重要となるため、被災地の市町村と都道府県保健所の保健師が被災直後から活発な保健衛生活動を行う。阪神・淡路大震災以後の風水害では、メンタルヘルス対策が保健活動の中に含められることが多くなっており、台風23号の際には、被害が大きかったことから、他地域からの応援も得て、活発な活動が展開された。被害の大きかった地域は台風の通り道になった兵庫県南北の二地域、淡路島と日本海側の豊岡市周辺であった。

前者は阪神・淡路大震災を経験していたことを活かして、迅速な対応をした。洲本市では、洲本健康福祉事務所（洲本保健所）が翌二十一日から被災世帯の健康調査と訪問相談を行った。調査は、県

内他保健所からの応援保健師を得て、九日間で二千二百三十一世帯を対象とした。この調査は、被災者の健康全般にわたるもので、慢性疾患の管理、要介護の確認、およびメンタルヘルスに関する項目が含まれていた。六日後には、兵庫県こころのケアセンターから精神科医および精神保健福祉士が派遣され、避難所や自宅でのケース対応、今後の精神保健活動に関する企画、啓発パンフレットの作成などに助言した。その後、地元の精神科病院医師、および臨床心理士会を交えて定期的に支援会議が開催された。個別ケースについては、要フォロー者をリストアップして、在宅介護支援センターとの連携の中で、保健師が定期的に訪問した。また、被災地域ごとに「こころのケア座談会」と銘打った住民向けの講演会を計八回開催し、啓発を行った。

一方、兵庫県北部の豊岡市とその周辺地域では、豊岡健康福祉事務所（豊岡保健所）および被災の激しかった豊岡市、出石町、但東町の保健師が、直後から健康調査を行い、精神保健上のニーズを抽出した。また、各避難所には市町職員が張り付き、必要な場合には保健師がケアする体制が当初より取られた。一週後からは、県立精神保健福祉センターおよび兵庫県こころのケアセンターの精神科医とＰＳＷが、三回にわたり現地入りし、必要な助言とケース対応を行った。また、住民向けおよび担当者向けのパンフレットは早い段階で配布し、避難所でのメンタルヘルス講演会なども開催された。

兵庫県の西端、佐用町と宍粟市を二〇〇九年八月九日、十日に襲った台風９号では、県内の死者二十名、行方不明二名、および全壊百六十三棟、床上浸水三百三十七棟などの住宅被害、二十億円以上の農地・農業用施設被害を出した。全国での死者は二十五名に上っており、阪神・淡路大震災以後、風水害としては三指に入る被害となった。

被害の集中した佐用町では、町役場も浸水したために、被害や必要な支援に関する情報が外部に伝

わりにくかった。この地域には精神科医療機関が皆無であるために、精神保健に関する情報もなかなか確認できなかったが、町の嘱託医であった隣接地域の精神科病院医師が二日目から現地に入り、被害の深刻さと現地の混乱を県の関係者に伝達したことをきっかけに、支援体制が急いで整備された。八月十四日には、県の関係者、県から派遣された精神科医師が現地を訪れ、地元担当者と協議した。もともと欠如していた精神科医療を提供するために、八月中は精神科救護所を佐用町に設置することに決定した。大学病院、県立病院、および精神科病院協会からの支援を得て、精神科医を含む医療チームが活動することになった。

これに先だって佐用町では、防疫・健康調査を八月十二日から十五日の期間に実施し、要支援者を抽出した結果、精神面での要フォロー者は七十三名あることが、報告された。以上の情報を集約し、長期的な支援計画を策定するために、八月二十六日に連絡協議会が被災地で招集され、九月以降も週一、二回の頻度で医療チームが継続して派遣されることとなった。二〇〇九年十二月まで継続され、百八十七名の相談に応じ、訪問回数は約二百五十回に上った。その後も、精神保健福祉センターとこころのケアセンターに所属する精神科医が毎月定期的にコンサルテーションに応じたほか、被災者を対象としたスクリーニング調査、および町職員を対象としたメンタルヘルス調査が、以後、三年間にわたって継続実施された。

兵庫県内だけでなく阪神・淡路大震災以降の自然災害では、精神保健活動が展開されることが着実に増えており、最近の災害では外部の専門家をスーパーバイザーとして活用しながら、保健所と精神保健福祉センター、市町村の保健センターなどが、早期から活動を展開している。その際、精神的問題に関するスクリーニングも次第に行われるようになっており、より効率的な活動の展開が指向され

ている。兵庫県の場合には、二〇〇四年四月に設立された、兵庫県こころのケアセンターが重要な役割を担ってきた。次節では、このセンターの設立とその後の活動について、概略する。

兵庫県こころのケアセンターの設立

阪神・淡路大震災後に設立された、こころのケアセンター（以下、旧こころのケアセンター）は前述のように、兵庫県精神保健協会によって五年間の期限で運営された。二〇〇〇年三月末日で実質的な被災者支援活動を終了し、一年間の残務処理を数名のスタッフで行うことになった。翌二〇〇一年は、大事故、大事件が連続して発生した一年だった。二月には、ハワイ沖で愛媛県の水産高校実習船えひめ丸が、デモンストレーションのため急浮上した米軍原子力潜水艦に激突され瞬時に沈没した。愛媛県からの依頼を受けて、旧こころのケアセンター本部に所属していた医師と臨床心理士が、生存した船員達のケアと米軍との補償交渉に提出する鑑定意見書の作成を引き受けた。

その年の六月には、大阪教育大学附属池田小学校で、児童八人が殺されるという忌まわしい事件が発生した。国立大学の附属である池田小の校区は、伊丹、宝塚、川西などの北阪神地区にも跨がっていたため、児童達のこころのケア活動には、兵庫県内の関係者も多数加わった。保健所では土日も含めて電話相談を受けることとしたほか、児童宅への家庭訪問チームには、旧こころのケアセンターのスタッフも加わった。

この事件後の活動に追われていた同年七月二十一日、今度は明石市の夏祭り会場で、順路として指定されていたＪＲ朝霧駅南側の歩道橋に数千人の見物客が押し込められ、大規模な群衆雪崩（将棋倒

し）が発生した。その結果、十一人（そのうち九人は子ども）が死亡し、多数の負傷者が出た。この事故では、主催者である明石市、警備を担当した民間警備会社と兵庫県警の三者が、責任を問われた。同時に、明石市と兵庫県は、被害者への支援活動を提供する立場でもあった。こころのケアを担当したのは、明石市保健センターと兵庫県明石保健所であり、どのような体制で、どのような活動を行うかについて協議が重ねられた。

その協議に、旧こころのケアセンターのスタッフも加わった。しかし、加害責任が問われていることだけでなく、被害者が広域に散らばっているという状況があり、支援を提供する上では大きな限界があったのも事実である。たとえば、遺族のもとには明石市の幹部が訪問を繰り返していたが、関係を構築するのは容易ではなかった。こうした状況には、後述するＪＲ福知山線脱線事故後の支援活動で、再び直面することになる。

このように、阪神・淡路大震災後のさまざまな支援活動が一段落した時期に、立て続けに発生した事故や事件によって、こころのケアの重要性は、再び社会的関心を集めることになった。加えて、児童虐待に関して、養護施設に保護されていた子どもを家庭に戻す際に死亡事件が起きたというエピソードや、国として犯罪被害者への支援、ドメスティックバイオレンス（ＤＶ）防止に関する新たな法制度が作られたことなども、後押しとなって、こころのケアを提供する恒久的な組織を整備するべきだとの機運が生まれた。そして、国からの補助金を得て、二〇〇四年四月に現在の兵庫県こころのケアセンターが開設された。

設立にあたって、当初は研究と研修の二つを主な業務とすることが計画されたが、災害や事故だけでなく、犯罪被害、児童虐待、そしてＤＶなどを含むトラウマに関する支援活動に関与する以上、相

談と診療機能がなければ、実効的な支援は提供できないとの主張が認められ、相談室と附属診療所を整備することになった。

設立後の活動

兵庫県こころのケアセンター（以下、現センター）は、当初から多くの災害や事故後の支援活動に関与することになった。初年度の二〇〇四年には、国内外で自然災害が相次いだ。十月二十日から日本を縦断した台風23号では、全国で九十八名、兵庫県内で二十六名の死者が出た。その後のこころのケア活動については、すでに触れたが、その活動が開始されようとしていた十月二十三日には、最大震度7を記録した新潟県中越地震が発生した。二つの災害がちょうど重なっていたため対応が難しかったが、台風23号では地元の保健師活動を強化する中に、こころのケア活動も含めることとし、現センターも健康調査の助言など、コンサルテーションを担った。一方、中越地震では、外部から多数のこころのケアチームが派遣された。兵庫県も、県内の精神科医療関係者の協力を得て、小千谷市を拠点とした活動を二カ月間行い、現センターは全体のコーディネートを担った。

この年の暮れには世界を震撼させた、スマトラ島沖地震・津波が発生した。さまざまな支援が日本からも行われたが、政府はインドネシアに約二百五十億円の円借款を中心とする復興支援事業を提供することとなった。この事業では、ハード面の復興支援だけでなく、人材育成などのソフト面の支援が重要視された。その中の一項目として、こころのケアが挙げられており、事業計画を提案するため、二〇〇五年一月に現センターの医師二名と臨床心理士一名が、スマトラ島バンダアチェに派遣さ

れた。その結果、二〇〇五年から五年間にわたり、アジア・アフリカの被災国から、メンタルヘルスの専門家を日本に招き、災害後のこころのケアに関する研修事業をＪＩＣＡ（国際協力機構）から受託することになった。

二〇〇五年四月二十五日には、ＪＲ福知山線脱線事故が発生した。百六名の乗客と乗務員一名が亡くなったこの事故では、被害者は沿線を中心とした、少なくとも九市以上に分散していたので、県保健所（伊丹、宝塚、川西、三田、芦屋、柏原）、政令市保健所（尼崎、西宮、神戸）、および兵庫県精神保健福祉センター、および現センターが窓口として、休日を含む九時から十七時の間、電話、来所および訪問による相談を行うこととした。

しかし、この相談体制には明らかな限界があった。まず、相談活動は主に電話であり、訪問などのより積極的な関与は、本人からの要望があった場合に限定されていた。この点には、自然災害と異なり行政機関が被害者の情報を入手できる根拠のないこと、事故直前に個人情報保護法が施行されていたために、加害企業あるいは医療機関からの情報提供を受けられなかったことが、大きく影響していた。そこで、一歩踏み込んだ活動の可能性を検討した。訪問などを行うためには、負傷者および遺族の個人情報が必要であるので、入手方法が模索され、ＪＲ西日本に対して情報提供の申し入れを行うこととなった。

まず、五月末に県担当者が口頭で申し入れたが、応じられないとの回答であった。その後、総務省から「名簿提出は最終的にはＪＲの判断であるが、提出してもしなくても違法ではない」とのコメントがあったため、七月十九日付けで兵庫県知事名の依頼文書が送付された。これにＪＲ西日本が応じ、負傷者の氏名、住所、電話番号の情報を県が保有することとなった。こうした経緯でようやく、負傷

者全員へ県から電話し健康状態を調査し、希望に応じて訪問を行うこととなった。

遺族に関しては、はじめに遺族会に接触を試みた。遺族からは、関係を構築し信頼関係を得なければ、どのような支援も受け入れがたいとの意見が寄せられた。遺族会では、当初から過去の交通災害遺族やＮＰＯのカウンセラーの支援を受けて、自助グループを立ち上げており、まず遺族会に現センターのスタッフが十一月より参加し始め、活動の紹介、講演、啓発資料の配付などを行い、治療が必要な場合の受け入れなど長期的関与を続けた。

その後、国内の自然災害では、二〇〇七年の新潟県中越沖地震、上述した二〇〇九年の台風９号において、被災地域に対して精神保健活動のノウハウを伝えた。また、国際協力としては、先に述べたスマトラ島沖地震・津波以外に、二〇〇八年に相次いで発生した、中国四川大地震とミャンマーのサイクロン・ナルギス後に、ＪＩＣＡからの委託を受け、被災国の精神保健従事者に対する教育を行った。特に、四川地震後は五年間にわたって、被災地で年二回、日本で一回の研修機会を提供した。

東日本大震災

急性期の精神保健活動

東日本大震災は、過去の事例とは比較できないほどの大規模災害であり、様々な分野での支援活動は、これまでにない困難に直面した。こころのケアに関して、厚生労働省は必要性を早くから認識し、発災から二日目には各都道府県に支援チームの派遣要請をした。これに呼応して、被災県以外のほと

んどの都道府県や政令指定都市から支援チームが派遣されたほか、精神科を持つ全国の大学病院や自治体病院、関連学会、精神科病院協会などの職能団体、あるいは国際的なＮＰＯからも、続々と支援チームが現地入りした。

兵庫県は、関西広域連合での協議を踏まえて、宮城県を支援することとなり、こころのケアチームは、仙台市宮城野区で活動した。その際、神戸大学、県立光風病院、いくつかの民間精神科病院の協力を得て、一チームあたり一週間の派遣とし、そのコーディネートは、県庁と現センターで行った。

外部からの支援チームは、原発事故への懸念から福島県以外に入っており、岩手県三十チーム、宮城県では三十三チームに上った。福島県では、沿岸部の支援者は絶対的に不足しており、ボランティアとして個人的つながりから被災地入りした医師などの、献身的活動に支えられていた。秋になり、福島県からの依頼が非公式にあり、関係者と協議を重ねた結果、現センターのスタッフを中心に構成したチームを、四週間にわたって、相馬市および南相馬市に派遣した。

「心のケアセンター」の設立

復興期の精神保健活動を行う方法として、今回の震災でも専従組織が各県に設置された。財源は、国が創設した復興基金であるが、取り崩し型基金で各県が直営で事業の運営にあたる点が、基金が運用型で、行政組織とは別に財団を設立して運営にあたった阪神・淡路大震災や中越地震とは異なる点である。直営型であるので、心のケア事業として、保健所などへの増員も可能であった筈だが、結果的に各県ともに民間組織に委託することになった。その理由としては、過去の大災害をモデルとしたことが大きいが、そもそも被災地内の保健所や市町村の保健部署の多くが被災しており、新たな大事

業を展開する余裕がなかったことが大きく影響したと思われる。宮城県、福島県では阪神・淡路大震災と同様に精神保健福祉協会が受託し、岩手県では自殺対策などの精神保健施策を県とともに推進してきた岩手医科大学が運営主体となった。

二〇一一年十二月に宮城県が基幹センターを仙台に開設したのを皮切りに、各県ともに被災地に地域センターを設置している。設立の際、過去の災害と異なる試みとして次のような工夫がなされている。

まず、東北地方はもともと精神保健に関わる専門職が少なく、マンパワー確保に困難が予想されたため、厚生労働省が各職能団体に依頼し全国から広く募集した。待遇面でも経験に応じた給与水準にするなど、応募しやすい環境を整えた。また、県保健所の中に地域センターを設置し密接な連携を取っている場合がほとんどで、地域によっては被災市町に心のケアセンター職員を派遣し通常業務を支援するなど、行政組織との関係が強い。

そして、事業の方向性として復興を支える行政職員などの支援者の支援も重視していることや、自殺予防などの被災前から地域が抱える精神保健の課題に取り組もうとしているのも、特徴といっていいだろう。さらに、各県の大学医学部に寄付講座を設置し、研究やスタッフ教育に取り組ませているのも、これまでにない方法である。いずれにしても、まだ活動は始まったばかりで、既存の地域ネットワークに浸透し軌道に乗るまでには、時間を要すると思われるが、今後の活動の充実に期待したい。

おわりに

阪神・淡路大震災と東日本大震災という二つの巨大災害の経験から、日本社会は多くのことを学ん

できた。被災者に対する心理的支援の必要性に関しては、「こころのケア」という言葉が用いられることによって、重要なテーマの一つとして認識され、サービスを提供する様々な試みが行われてきた。国は、将来発生すると予測される大災害に備えて、ＤＰＡＴ（災害時精神科医療チーム）と称する支援体制を整備するよう都道府県に指示し、現在そのシステム作りが進められている。

「こころのケア」とは、トラウマを受けた人々への人道的な支援であり、その対象は、自然災害だけでなく、大事故、犯罪、児童虐待、ＤＶの被害者も含まれており、社会のセーフティネットとしての意義も大きい。そうした象徴的な意義を持つ「こころのケア」は、実際は地道で現実的な支援を行う活動である。広く知られるようになった「こころのケア」を、地に足のついた活動に昇華させていくことが、今後の大きな課題であろう。

本稿は、▽「特集 災害復興における医療・福祉の展開『こころのケアのあり方を巡って』」災害復興学会誌「復興」第10号▽「中長期の災害精神保健システム：現状と課題」平成24年度厚生労働科学研究費補助金（障害者対策総合研究事業〈精神障害分野〉）被災地における精神障害等の情報把握と介入効果の検証及び介入手法の向上に資する研究（研究代表者＝金吉晴）報告書を再構成し、大幅に加筆したものである。

第十四章

防災教育の広がりと深まり

諏訪 清二

著者

諏訪　清二（すわ・せいじ）

兵庫県立松陽高等学校　教諭

略歴

阪神・淡路大震災時（一九九五年）の役職

兵庫県立舞子高等学校教諭

二〇〇二年～二〇一四年

兵庫県立舞子高等学校教諭　環境防災科長

二〇一四年～　現職

全国的な広がり

阪神・淡路大震災と「新たな防災教育」

阪神・淡路大震災から十年を経過したころから、防災教育に関するとりくみが全国で広がり始めた。背景としてまず、震災十年後あたりから、新潟県中越地震（二〇〇四年）、石川県能登半島地震（二〇〇七年）、新潟県中越沖地震（二〇〇七年）、岩手・宮城内陸地震（二〇〇八年）などの地震災害、台風23号による豪雨災害（二〇〇四年）などの水害、三宅島の噴火と全島避難（二〇〇〇年以降）などの火山災害、海外でもインド洋大津波（二〇〇四年）や四川大地震（二〇〇八年）、ハイチ地震（二〇一〇年）など数万数十万人規模の死者を出す巨大災害が発生し、人々の関心を強く引きつけたことがあげられる。

人々は災害を他人事ではなく、いつ自分に降りかかってくるかわからない身近な存在として受け止めるようになってきたのである。その結果、防災教育に前向きにとりくむ学校が増え、実践の積み上げが行われてきたことと、それらのとりくみを支援する防災教育支援プログラムが活動を始め、徐々に充実していき、さらに積み上げられた実践が使いやすい形でアーカイブ化されていったこと（例えば、防災教育チャレンジプラン）などが、防災教育を広げていった重要な要素である。

防災教育の中心には常に「新たな防災教育」があった。これは、兵庫県教育委員会、神戸市教育委員会が進めてきたこれまでにないタイプの防災教育であり、命の大切さや災害時の助け合いや思いや

りの素晴らしさを中心に置き、自然災害のメカニズム、災害への備え、災害時の対応などを子どもたちに教えていくものである。

日本の戦後災害史を見ると、日本が地震に対していかに無防備であったかがわかるが、一方で私たちは、なぜか自分だけは災害に遭わないと思い込む傾向がある。その根拠のない安心感を打ち破った阪神・淡路大震災に謙虚に学び、同じ過ちを繰り返すまいと、教職員は不断の努力を重ねてきた。同時に、子どもたちが示す様々な反応、心の変化に戸惑いながらも、専門家と教職員が一体となって、心のケアに邁進していった。兵庫の実践は、国内では新潟県中越地震や東日本大震災、海外ではインド洋大津波、四川大地震の被災地など、その後の被災地でも生かされている。

臨機応変の力をつける防災教育

阪神・淡路大震災を境に、日本の防災教育は大きく変わった。震災前は、「火災避難訓練」と「理科の単元での学習」がすべてであったと言っていい。だが、震災で亡くなった方の多くが、地震発生直後に命を落としたという事実は、避難訓練だけでは立ち向かえない災害もあることを教えた。

そこで生まれてきたのが、「備えを重視する防災教育」である。さらに、被災を体験していない地域（筆者は、東洋医学の未病をもじって「未災地」と呼んでいる。災害が起こらないのではなく、災害の一歩手前にいるのである）では、防災の関心が高まらないことから、学習者の関心を引くための工夫が行われてきた。それは、学習者の得意なこと、好きなこととと防災を関連付けて学習させる手法である。「防災＋αの防災教育」と呼んでいい。そして先に述べた「新たな防災教育」は、災害後の子どもたちの心のケアと互いに作用し合いながら、大きな効果を上げていったのである。

日本の中で、これら五種類の防災教育が進められ、ますますの広がりが期待される中で、東日本大震災が発生した。東日本大震災では、これらの防災教育が有効に機能した場面もあるが、人々の命を救いきれなかった事実もあった。今後は、釜石市の実践に象徴されるような、想定にとらわれない防災教育、率先避難できる子ども、臨機応変に判断・行動するなどその場で全力を尽くすことができる子どもを育てる防災教育が必要となってくる。防災教育は災害を受けるたびにその教訓を取り込んで、発展を続けているのである。

舞子高校環境防災科

設置の背景と準備

兵庫県立舞子高等学校は、二〇〇〇年三月、全国で初めての防災専門学科「環境防災科」を設置することを決めた。兵庫県が震災から十年間、全力を挙げてとりくんできた「新たな防災教育」の高校レベルでの体現化であり、当時、教育委員会が進めていた高校多様化路線に沿ったものであった。構想自体は、兵庫県教育委員会、特に教育企画室（当時）が、専門家の協力のもと発想したものである。

環境防災科の設置構想は、舞子高校では、ほとんどの教職員にとっては青天の霹靂ではあったが、よりよい学科とするために、教職員がチームを編成し、準備を進めていった。

準備のために与えられた期間は二年間であったが、中学校に教育内容を示して中学生を勧誘する期間を考えると、実質一年の準備期間しか与えられなかったと考えていい。短い準備期間で、担当教員

はいくつかの仕事に集中した。

まず、防災という考え方の理解。普通科高校の教職員が、防災に精通していない。それどころか全くの素人である。年に一、二回の防災教育なら、外部講師を招いての講演で何とかごまかせるが、三年間で二十五単位以上、単純に計算しても、一単位は年間に三十五時間、実質三十時間と見積もっても、三年間で七百五十時間以上の防災の授業を展開しなければならない。防災の概念がわからない教員には務まらない仕事である。

そこで始めたのが、プロジェクトチームによる防災の学習である。神戸市が開く市民向け防災研修会への参加、防災関連書籍の講読、学習指導要領の読み込みと防災学習に関連する項目のピックアップ・整理、防災専門家を研究室に尋ねて指導を受けることなど、考え得るあらゆるとりくみを行った。

中学生を対象とした体験入学を実施し、中学生が防災教育のどのような活動に関心を示すかを調査した。外部講師、校外学習、コンピュータを使った授業などへの関心が高いことがわかり、その後の教育活動の決定に有効であった。

防災教育を学校の核に置くとりくみも開始した。避難訓練の工夫や一年生の科目である「現代社会」での防災教育の先行実施は、学科スタート時のソフトランディングを目指したものであるが、防災教育のカリキュラム作りに役立った。

震災メモリアル行事「阪神・淡路大震災を忘れない～二十一世紀を担う私たちの使命～」を開始したのは、学科設置が決まった二〇〇一年一月十七日である(二〇〇〇年度)。全体会と分科会からなり、舞子高校の生徒、教職員、地域住民、教育関係者など、千人が参加した。

この行事は、学科スタート後も継続し、二〇一四年一月で十四回を数えるまでになった。第一回目

では分科会の講師候補を二十三組（個人・団体）に依頼した。震災に関わる方々が、一月十七日に高校に出向いて講演をするのは難しいのではないか、おそらく半数の方々には断られるのではないかと考えてのことだが、予想に反して、全員が快諾してくださった。

この時、一つ、大切なことに気づかされた。それは、震災について語りたい方はたくさんいて、語るべき内容も豊富なのだが、語る場がないのである。学校が門戸を開けば、多くの方々が貴重な体験を語ってくださるはずだ。震災体験の継承は、語る場をつくることが決め手であると気づかされたのである。この発見は、環境防災科の教育活動の大きな特徴である外部講師の活用に引き継がれている。

準備期間の一年目に、カリキュラムを決めておく必要があった。二年目には、出来上がったカリキュラムをもってできる限りの中学校を訪問して説明しなければならなかったからだ。カリキュラムの検討は、校内の担当者が考え、校内の委員会にかけ、教育委員会とやり取りをする形で行われたが、何度も作り直した。今から考えると、防災を理解していない者が集まって、進学先だけを念頭に置いて、必修科目、選択科目の単位の数字合わせをしているだけであったと言われても仕方がないほど、試行錯誤の連続であった。ただ、理念としては、災害を引き起こす自然現象とそれを受ける社会の防災力にかかわる勉強が必要であり、さらに、阪神・淡路大震災の教訓である命の大切さ、助け合い・思いやりの素晴らしさを継承・発信することを盛り込む必要があった。言い換えれば、自然環境と社会環境、そして震災の教訓という三つの領域をうまくミックスしたカリキュラムにすることが求められていたのである。

教科・科目はすべて、学校設定科目とした。正確に言えば、せざるを得なかった。学習指導要領には、当然のように防災専門学科の記述がなく、数ある選択教科・科目の中にも、防災を専門とするも

のは一つしかなかったのである。基本的な理念に沿って「環境と科学」「自然環境と防災」「災害と人間」「社会環境と防災」などの学校設定科目をつくっていった。

試行錯誤の結果出来上がったカリキュラムを持って、数多くの中学校を訪問して、説明をした。防災を専門に学ばせる学科ができるというわさは聞いていたが、具体的には何を教えるのかまったく想像できないという声がほとんどであり、入口（入試方法）と出口（進路保障）に質問が集中した。中学生を送った以上、きちんと教育して、その先の進路を保障してほしいというのが中学側の要求であり、さらに防災で何ができるのかを分かりやすく提示するように指摘されたが、この時点では、納得してもらえる答えを持っていたわけではなかった。

震災体験と向き合うこと

二〇〇二年四月、一期生四十人が入学してきた。生徒の出身中学は、西宮市から神戸市、明石市と広範囲であったが、舞子高校の普通科にはあまり進学してこない長田区の生徒がやや多かった。詳しく調べると、垂水区、西区などに住んでいるが、震災当時は長田区にいたという生徒もおり、震災体験が進学の動機のひとつになっていたのかも知れない。震災で肉親を失った生徒、家を無くした生徒、長く避難所生活をしていた生徒、火災や倒壊家屋を目撃し、困難な環境で生活してきた生徒たちがいた。言い換えれば、教員よりも辛い震災体験を持っている生徒がいたのである。その時点で、生徒たちに知識だけを与える教育ではだめだと確信できた。生徒たちに必要なのは、震災体験と向き合うことであり、その体験の意味を考え、発信していくことだと思った。その後の十二年間の実践を経て、この考えが間違っていなかったことがわかってきたが、この時点ではまだ直観的な印象であった。

一期生の授業は、自然環境は「環境と科学」という地震のメカニズムを学ぶ科目から始まり、社会環境では「災害と人間」という科目で、震災体験者を招いての授業が中心だった。特に、外部講師の授業は、震災体験の継承という意味で重要であったが、講師は、担当教員が話を聞いてみたい方を中心に選んでいった。授業の枠は出来上がっていたが、内容は、まさしく自転車操業で進めていったのである。外部講師の授業は、生徒、教職員に、震災の事実とその後の人間の知恵を伝えてくれた。人は災害に打ちのめされるだけではなく、そこから力を合わせて立ち上がっていくものであるという、ある意味自明のことを、貴重な体験とその後の活動紹介を通して明確に伝えてくれたのである。

一つ、忘れられない出会いがある。

一期生のある女子生徒は、震災で母を失っていた。もちろん、入学時点で分かっていたことはそれだけであり、母親がどこで、どのような状況で亡くなられたのかを、私たちはまだ知らなかった。彼女は、入学してずっと、高校をやめたいと考えていたという。毎日、母を殺した地震の話ばかり聞かされ続けて、辛くて仕方がなかったのだろう。ある日、外部講師として、消防署の副署長が来られた。震災当時の神戸市消防の消火、救助・救出活動を紹介し、その後、どのような施策を行ってきたかを、むしろ淡々と講義されていた。ところがある瞬間、彼は号泣し、嗚咽を漏らしながら、語り始めた。

「私は、西市民病院のレスキュー隊長をしていた。どうしても一人だけ、生きて助け出すことができなかった。」

その亡くなった一人とは、女子生徒の母親だった。彼女は、この話を石のように固まって聞いていた。そして、その話を聞いてから、学校をやめようという考えを、やめた。母を助けるために、多くの人が一生懸命努力し、今でも涙を流してくれる人がいる。もう少し、震災と向き合ってみようと思

ったという。

それから彼女は、防災の授業を一生懸命聞くようになった。二年生の震災メモリアル行事では、自分の震災体験を全校生の前で語った。父と何度も話し合い、原稿を書いては消しながら、当日を迎えた。震災当時の長田の様子を緻密に説明し、自分の家の被災状況を詳細に話した。ところが、母については、「私は震災で母を亡くしました」という一言だけだった。被災状況の精密さと比べるとあっけなかった。それでも、初めて公の場で母の死を語ったのである。彼女はそれから、機会を与えられれば、可能な範囲で、人前で震災を語るようになった。思いが募って辛くなった時は、断った。そうしながら、彼女は、自分の震災体験と向き合っていったのである。

舞子高校環境防災科は、震災体験の継承・発信を使命の一つとして設立された。教職員がすべきことは、体験を持ち、語りたいと考えている人々と生徒たちとを引き合わせる場づくりである。そこでの出会いが、生徒たちを成長させていくのである。

外部講師の授業は、環境防災科発足当時は消防、自衛隊、警察、ガス、水道、電気、建築家など、震災の体験と教訓とその後の改善策を教えてくれる講師や、防災の考え方を教えてくれる大学教授が中心で、阪神・淡路大震災を継承することを目的としていた。

年数を重ねるごとに、専門的な知見や最先端の研究成果を教えてくれる大学教授、弁護士などの専門家、被災者や障がい者などの災害時要援護者の支援を続けているＮＰＯ関係者、災害救助犬の育成団体、避難所開設と運営にかかわる社会福祉協議会など、多様になってきた。環境防災科では、生徒たちが、できるだけ多様な分野に出会う場を保障している。

高校段階では、深く学ぶ必要はない。広く、浅く出会い、その中から自分が将来かかわっていきた

い分野を探せばいいのである。

地域資源を生かした活動的な学び

環境防災科スタート一年目から、校外での学習にも力を入れてきた。

県内には、震災をテーマとした博物館があり、校外学習で訪れている。環境防災科と同じ年度にスタートした「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター（二〇〇二年四月に防災未来館が開館されている）」では、震災の映像と生きた証拠の見学、語り部や研究者による特別授業などを行ってきた。「北淡町震災記念公園　野島断層保存館」では、断層を見学し、語り部の講話を聴いている。「兵庫県立人と自然の博物館」は災害の研究、展示にも力を入れており、見学だけではなく、研究員が舞子高校で外部講師として授業を受け持つこともある。

活動型の校外学習もいくつかある。神戸市消防局には、環境防災科発足当初から、強力なバックアップをいただいてきたが、その中でも、消防学校への体験入校は、消防を希望する生徒が多い環境防災科にとっては、進路適性を見極める機会にもなっている。だが、最大の目的は、「本気の消防士」に出会うことである。震災時、神戸市内は火災による甚大な被害を被った。消防士たちは、不眠不休で消火活動に当たったが、被災地域が広域すぎ、しかも断水による消防水利の低下で、消防士がすべての火災現場に同時展開し、消火活動を行うことは物理的に無理であった。そこで、まず、市民一人ひとりの防災力を高めたいという消防士たちの熱意を、体験入校から感じ取ってもらいたいのである。

一年生は一日、二年生は、発足当初は一泊二日、現在は日帰りで二日をかけて行っている。

一年生には、六甲山フィールドワークという授業がある。阪神・淡路大震災と阪神大水害は地元で

発生した大災害であるが、これらの災害を自然環境（科目「環境と科学」）と社会環境（科目「災害と人間」）から学ばせる。「環境と科学」で地球の構造や地震発生のメカニズムなどを学ばせ、「災害と人間」で阪神・淡路大震災の体験をもとに教訓を考えさせる。「環境と科学」で気象や風化花崗岩の生成について学ばせ、「災害と人間」では阪神大水害について調べさせ、壁新聞で発表させる。このように、複数の科目が同じテーマで授業を進めるのである。六甲山フィールドワークはその集大成である。六甲山は、地震によってつくられた山であり、断層が露頭している。風化花崗岩が山肌を覆い、砂防ダムが随所につくられている。明治時代にはほとんど樹木がない禿山だったが、人の手で植林して、今の緑に覆われる山をつくり上げた。つまり、六甲山は環境防災科にとっては学習の宝庫なのである。

二年生は、長田のまち歩きという校外学習にとりくむ。はじめに、長田の歴史や震災の被害状況、その後のまちづくりのとりくみを、ＮＰＯ関係者やまちづくり関係者から学ぶ。当日のまち歩きにはＮＰＯの関係者が同行し、より効果的に震災体験や復興の過程を教えてくれる。最後に、まち歩きの様子をレポートにまとめて、新たなまちづくりのアイデアを提案する。

校外学習は事前学習、当日の学習、事後学習が一セットになった学習方法である。

「学力の樹」のイメージと課題解決型の防災学習

日本では、学校教育は知識の伝達であるという認識が強い。特に普通科高校では、教育目標は進路保障であり、具体的には大学入試を突破する知識を身につけさせることであると理解されている。もちろん、進路保障の大切さは否定しないが、防災の学習は、知識だけでは不十分である。

学力の樹というイメージがある（「学力を育てる」岩波新書　志水宏吉大阪大学人間科学部教授）。葉は子どもが学び取る知識や技能で、総体として力を発揮するが、秋に葉が落ちるように、身につけた知識も剥落していく。そして、春に芽吹くように新たな知識を獲得していくということを繰り返す。つまり、絶えず更新されるものである。幹は思考力や判断力、表現力で、葉の知識や技能を日常生活で使いながら、成功体験や試行錯誤を繰り返して身につけていくものである。根は意欲や関心、態度を表現している。

環境防災科では、防災の学習をこのイメージに当てはめている。災害という未知の怪物と戦うには災害を引き起こすハザードや災害対応の知識と技能が必要となってくる。学習した既知の部分を使って自分が置かれている状況を理解するために情報を収集し、それを理解し、思考し、他者と相談して判断しなければならない。そしてそれを行動という形で表現していく。何より、防災を学ぼうという意欲と関心を持つこと、そして社会に貢献したいという態度を身につけていくことが大切である。防災の学習は学力の樹のイメージとそっくりそのまま重なっていく。

この考え方を体現するために、環境防災科では、課題解決型の学習、グループ学習、討論、発表などを多く取り入れている。

具体例を挙げよう。夏休みには石川県能登半島地震の被災地にある小学校、中学校、高校との交流（二〇〇七年度、二〇〇八年度）、新潟県中越地震から五年たった中間山地にある村落での交流（二〇〇九年度）、台風9号の被災地佐用町の小学校との交流（二〇一〇年度）など、被災地を訪れての交流を行ってきた。東日本大震災後は、被災地でのボランティア活動や学校交流、仮設住宅での交流なども行っている（二〇一一年度～二〇一四年度）。

三年生の「人と社会」という科目は被災地支援をテーマにしているが、一学期に被災地支援のＮＰＯによる授業を受け、支援に関するブックレットを読む。その後、グループに分かれて夏休みの活動プログラムを考え、提案する。いくつかの提案は、実際のプログラムに盛り込まれていく。現地で実際に様々な活動をした生徒たちは、二学期にその活動を評価し、新たな提案を行う。生徒たちは、こういった一連の流れの中で支援の在り方を学んでいくのである。

「架空のまちの防災体制」という授業では、自然環境と社会環境に関する知識を総合的に使いながら、自分で架空のまちを設定し、そのまちで発生するかもしれない災害を考え、防災マニュアルを作成する。まちの設定と災害の想定には、総合的な知識が必要である。

「夢と防災」という授業では、将来の夢（具体的な職種）とその職業と防災とのかかわりを考え、発表する。どんな職業も社会にかかわっている。社会に無関係な災害はない。つまり、どんな職業も災害あるいは防災にかかわっており、その世界に防災を持ち込むことが可能であることを理解させ、将来ある職業に就いた時に市民のリーダーとして防災活動を行うことが可能であることをイメージさせるのである。

これらの授業では、総合的な知識を使って物事を考え（思考力）、自分にふさわしい内容を決め（判断力）、それを全員の前で発表する（表現力）。もちろん、レポート作成とプレゼンテーションがセットになっている。

防災教育を通して海外の被災地とつながる

ネパールとの交流は環境防災科発足の一年前に始まった。目的は、日本の災害と防災を伝えること、

ネパールの災害と防災を学ぶこと、そして文化交流を進めることである。ネパールでは、地元の学生と一緒に防災のセミナーを行うことが多い。三日程度の合宿防災セミナーで、生徒たちは阪神・淡路大震災や東日本大震災と舞子高校の防災教育を英語で発信する。ネパールの子どもたちと防災をテーマに話し合う。現地で地震防災を進めるＮＳＥＴ－Ｎｅｐａｌ（地震防災を進めるＮＧＯ、National Society for Earthquake Technology in Nepal）の案内で地震に強い学校づくりにとりくむ学校を訪れて交流し、実際の耐震補強工事を見学する。こういった発信と学びに加えて、村の家に一泊のホームステイをし、ネパールの文化に触れる機会もある。ネパールとの交流は毎年夏休みに行い、十人程度の生徒が希望して参加する。

四川大地震（二〇〇八年）の被災地には三年連続で訪れた。災害発生の半年後の十月には、すでに支援を行っていた日本心理臨床学会のメンバーや神戸のＣＯＤＥ海外災害援助市民センターの支援を受けて、神戸学院大学学際教育機構防災・社会貢献ユニットの学生、教職員とともに被災地を訪れ、現地の生徒たちとの交流、被災した村落でのボランティア、破壊されたまま博物館となっている被災地の視察、防災教育や心のケアの講演などを実施した。この活動は二〇〇九年十月、二〇一一年三月にも行い、舞子高校生徒の被災体験の発表、村祭りへの参加とホームステイなどが加わり、より友好的なものとなった。

特に、尖閣列島問題で日中関係がぎくしゃくしていた二〇一〇年十月は現地の要請により延期し、二〇一一年三月、東日本大震災発生直後に実施した。印象的であったのは、学校での交流の際、中国の学生が日本の状況を心配し、励ましのメッセージを多く寄せてくれたことである。国レベルでは課題を抱えてはいたが、市民レベル、特に被災を体験した者同士、過去二年間交流をしてきた者同士で

通じるところがあったのである。

インド洋大津波で甚大な被害を受けたスリランカの被災地へも、二〇〇六年の一度だけ、卒業生、在校生とともに訪れた。インド洋大津波が発生した時、生徒たちは募金活動を行って集まったお金を被災地に送っていたが、そのお金は津波で親を亡くした子どもの奨学金として使われた。その子どもたちに会うことが訪問目的の一つであった。さらに、毎日新聞社の招きで神戸を訪れ、舞子高校でも交流したことのあるスリランカ生徒を学校に訪れての交流、神戸のＮＰＯが支援を続ける地域での交流などが目的であった。折しも、兵庫県の副知事がＪＩＣＡの青年海外協力隊員の激励などの目的でスリランカを訪れており、奨学金を受給している子どもたちとの交流会にも参加され、子どもたちとその支援者たちを激励する会を持つことができた。

こういった海外での体験は、帰国後、授業で活動報告をするだけではなく、ＪＩＣＡの発表会など、様々な機会をとらえて報告している。被災地を学生目線で見てきた報告として、評価されている。

災害ボランティアが結果的に教えること

災害が発生すると、地元の駅頭で募金活動を行ってきた。ほとんどの活動は、生徒から「何かしたい」という声が上がって始まる。環境防災科と生徒会が中心となり、生徒を集め、街頭に立って声を張り上げる。活動は基本的には、地元の垂水駅と神戸の中心である三ノ宮駅の二カ所に分かれ、土曜日と日曜日の二日間、二週にわたって行う。神戸市内では、この活動で百万円近い募金が集まる。額の多さもさることながら、もう一つ、特筆すべきことがある。それは、募金に応じる大人の多くが、「あの時のお礼だから、ちゃんと届けてね」という言葉を生徒にかけてくれるのである。震災のことを市

民レベルで次世代に伝えようという気持ちが根付いているのである。

学校の授業や被災地への距離、資金などの条件がクリアできる場合は、実際に被災地を訪れて災害ボランティア活動を行う。環境防災科の最初の災害ボランティアは、二〇〇四年十月二十日に発生した台風23号による豪雨災害の被災地での泥かきであった。この年は環境防災科が初めて三学年そろった年である。中間考査の中日の土曜日、日曜日、考査明けの土曜日、日曜日のボランティアに、環境防災科だけではなく普通科の生徒も参加し、豊岡市、洲本市で作業した。児童館を清掃した時、館長から「人生で一番つらい体験だった。でもみなさんが来てくれて、人生で一番うれしい日となった」という言葉をいただき、地道に支援活動をすることの大切さを学んだ思いである。

石川県能登半島地震では、現地で活動するＮＰＯからＥＡＲＴＨ（兵庫県の公立学校の教職員で組織する震災・学校支援チーム。Emergency and Rescue Team by school staff in Hyogo）員を通じて依頼があった。現地では、ニーズ調査を担当した。数人のグループをつくって戸別訪問を行い、被災者のニーズを探って、それをボランティアセンターに報告するのである。コミュニケーション能力が心配だといわれる高校生たちが、被災者とスムーズに話ができるか大いに心配したが、杞憂であった。ある女子生徒は、「何か困ったことはありませんか」と尋ねたときに、「見たらわかるだろう。屋根が浮き、柱が曲がり、壁が落ちている。君たちに何ができるというんだ」と叱られた。それでもその被災者を直視し、「私たちには何もできません。でもあなたの話を一生懸命聞くことはできます」と答えたという。それから、感心した被災者からその家の被災状況をつぶさに教えてもらい、話を聞いてもらったことを感謝されたという。こういった対話をできる生徒を育てることは、環境防災科の目指すべきゴールであるといっていい。

兵庫県西・北部豪雨災害は、二〇〇九年八月九日に発生した。夏休み中のことではあったが、何かしたいという生徒の声に押され、情報収集、ボランティアセンターへの登録、バスの手配、生徒集めなどを行った。災害ボランティアを本務とするＮＰＯからのアドバイスで雑巾を集めるなど、事前の準備を行い、八月十三日、十四日、十八日、二十日に被災地を訪れた。

ボランティアセンターの指示で佐用町立幕山小学校の近くの地域で活動することになったが、この地域は、町営住宅に住む三家族が避難途中の用水路で流され、八人が死亡、一人が行方不明となった所である。生徒たちが町営住宅周辺のフェンスのごみを取り除いていた時に、小学生の女の子が近づいてきたという。声をかけても恥ずかしがっていたが、だんだんと打ち解けて、一緒に活動したようだ。昼の休憩時間が来て、その話を報告してくれた生徒たちに、昼からの作業はせずに子どもと遊ぶように促した。そして高校生と小学生が楽しそうに畦道を歩き遊んでいる様子を、地域の人々や小学校の校長が目撃し、子どもの笑顔に心を癒やされたという。

最後に子どもを家まで送り届けたとき、その父親は、「私は、この土地を出ようと考えていた。産業も衰退し、水害も起こる。都会に出てやり直そうと思っていた。でも、子どもの笑顔を見て、考え直した。もう一度この町でやってみようと思う」と語ったという。高校生が子どもと遊ぶという日常にある普通の風景が、人々の災害に打ちのめされた心を癒やしたのかもしれない。

幕山小学校とは、その後交流を続けている。八月二十八日に校長先生の好意で初めて学校を訪れ、ただ一緒に遊ぶという交流を行った。子どもたちは笑顔で走り回り、先生方がそれを見守った。こういった支援があってもいい。その年の十一月、翌年と翌々年の夏休みにも小学校を訪れ、高校生が勉強の面倒を見たり、一緒に遊んだりする交流を続けた。舞子高校の震災メモリアル行事にも、子ども

たちを招いて、防災の勉強を一緒に行った。

ボランティア活動では、指示された作業に愚直にとりくむだけでいいが、そこで生まれた関係を大切にして、その後の交流を続けていくことも必要である。

東日本大震災とかかわり続けること

二〇一一年三月十一日、東日本大震災が発生した。ニュースでは、被災地でガソリンが不足している、ボランティアに行っても宿泊場所とトイレに不自由する、津波災害の特殊性から一般ボランティアが災害直後に活動することは難しいといった報道が流れていた。何とかしたいという思いを持った生徒たちは、その報道に触れ、まず自分たちにできることから始めようと考え、募金活動を企画した。これまでの二カ所での募金と違い、地元の垂水駅東口一カ所に絞り、一日三時間の募金活動を三週間続けることにした。環境防災科の生徒だけでなく、部活帰りの生徒たち、他校の生徒も参加し、連日三十人から五十人位の生徒が募金を呼びかけた。その結果、集まったお金は八百万円を超えたが、額もさることながら、募金する人々が、震災当時にはまだゼロ歳児だった高校生たち、生まれていなかった高校生たちに、「あの時のお返し」という言葉をかけ続けてくれたことが、高校生にとっても大きな励みとなったようだ。

三月下旬になって、兵庫県教育委員会の要請で、兵庫県ボランタリープラザのボランティアに参加することになった。活動予定は四月六日から八日、場所は宮城県石巻市内だという。多くの生徒が行きたがったが、十八人を選び、引率教員二人と合わせて合計二十人がバスで石巻市へ向かった。活動は石巻市立貞山小学校と山下中学校の校内清掃であった。阪神・淡路大震災時には、学校が子どもた

ちの心のよりどころとなったことから、兵庫県教育委員会は、災害後、できるだけ早く学校を再開することを教育復興の一つの目標としている。そのことを生徒たちに伝えて、他の大人のボランティアに交じって、教室清掃、グラウンドの側溝の泥だし、体育館の清掃に汗を流した。校庭の隅に堆積しているごみの中には、子どもたちのプリントや学用品も交じっていた。この子は大丈夫だったのだろうかと心配する生徒もいた。被災地で、作業を行いながら、そこに生活があったことに心を寄せることのできる生徒が育っていたのである。

七日、最初の活動を終えて仙台市内の秋保温泉の宿舎で自炊の夕食をとり、眠りについたとき、石巻地方を震度六強の最大余震が襲った。少し離れた秋保温泉でも揺れは激しかった。生まれて初めて経験する強烈な揺れに、泣き出す生徒もいた。翌朝、受け入れ予定の学校の混乱、子どもたちの安否確認などを考慮して、作業を中止して、帰途に就いた。生徒たちには、子どもたちの安否確認を最優先させることの重要性を説明し、納得させた。

ゴールデンウイーク前には、教育委員会から、兵庫県の高校生ボランティアチームを被災地に派遣するための準備を行うよう、要請があった。舞子高校が独自に宿泊場所と活動地域を探さなければならなかったため、防災関係のＮＰＯや大学教授らにメールを送り、情報を収集した。その結果、松島町の副町長が支援してくださることになった。副町長は、阪神・淡路大震災時にカトリック鷹取教会でボランティアをしたことがあり、神戸の高校生が被災地でボランティアをすることに感銘し、ぜひ支援したいとのことであった。松島町の廃校となった小学校の体育館が避難所仕様に整備されていたが、避難した被災者が少ないために教室を使っているという。その体育館を四週間無償で借りることになり、活動場所は松島町と石巻市に挟まれた東松島市に決めた。阪神・淡路大震災で生まれた絆が、

東日本大震災で新たな絆を生み出したのである。

環境防災科の三年生を第一週、二年生を第二週、三年生を第三週、普通科の選抜チームを第四週に派遣することを決め、準備を進めた。現地では、食事はすべて自炊のため、調理器具や食材、レトルト食品を持ち込む必要がある。体育館での寝泊まりは毛布、寝袋などを持参、活動中の服装は作業服とし、そのうえから不織布でできたツナギを着ることにした。軍手やマスク、スコップ、土嚢袋、バール、ほうきなど、思いつくあらゆる物を買い込んだ。それらの物をすべてバスに積み込み、生徒四十人、引率教員二人が宮城県まで十二時間をかけて移動した。

被災地では、家の泥かき、畑や庭の泥だし、道路や側溝、公園の掃除などが主な仕事だった。担当した地域は、遠くに石巻港を望み、陸に上がった大きな船が見え、近くの田んぼは泥で埋まり、あちこちに破壊された車が散乱していた。

被災地のボランティアは、被災者と多くの言葉を交わすことになる。特に、年配の方が多く、生徒たちが孫のような存在であるため、その傾向が強かった。話の内容は被災体験である。友人や知人の死、避難所となった体育館を襲った津波、家の前を流れていく車と中から聞こえてくる助けを呼ぶ声、そういった生々しい体験を生徒たちは聞き続け、一緒に涙を流した。

ボランティアの後、毎晩、宿泊場所の体育館でミーティングを行った。涙を流す生徒たちと被災の意味を考え、辛い体験を聞いたときの二次受傷を避ける方法を教え、リラクゼーションを行った。生徒が遺体を発見したときは、死と家族、喪の作業の意味を考えた。このような対応を可能にしたのは、兵庫の防災教育が積み上げてきた心のケアの知見を環境防災科が受け継いでいたからに他ならない。

被災地との交流はその後も続いた。「君たちが帰ってしまうと、寂しくなるね」という被災者の声

に心を揺さぶられた。環境防災科は、夏休みに被災地を訪れて交流活動を続けているが、東日本大震災の被災地でも、岩手県宮古市、釜石市、宮城県気仙沼市など、他の地域の学校を訪れ交流した後、五月に家の片づけを手伝わせていただいた家々を、東松島市に再訪した。被災者たちは、故郷に帰ってくる孫たちを出迎えるように、お菓子や食事で、そして何よりも、きれいになった家を見せることで、もてなした。中には生徒を連れて街中を歩き、神戸の孫だと紹介してくれた被災者もいる。ボランティアの継続性の大切さを再確認させられた。

被災地に生徒を連れて行くにはお金が必要である。兵庫県ボランタリープラザや教育委員会だけではなく、海外の防災支援を多く手がけ東日本大震災でも支援活動をしている神戸のＮＰＯであるＳＥＤＳ-Ａｓ･ｉａも資金を出してくれた。東日本大震災の被災地との交流は、学校レベル、個人レベルで続いている。卒業した生徒が、被災地の高齢者に暑中見舞いやクリスマスカードを送り、折に触れて電話をし、ボランティアや学校交流で出会った被災地の若者たちと今でも交流を続けていることが、何よりうれしい。

防災を他校や地域、社会に広く伝えていく活動

舞子高校環境防災科が準備期間の二年間と実際に活動してきた十二年間、合計十四年間に積み上げてきた成果は、環境防災科だけの努力でもたらされたものではない。多くの理解者、支援者に支えられた結果である。そしてそれは、すべての関係者と共有すべき財産といっていい。その具体化として、舞子高校は、いくつかのとりくみを進めている。

高校生が地域に防災を広げる活動は、発足当初からとりくんでいる。学校周辺の四地域で、神戸市

が震災後に提唱した「防災福祉コミュニティ」単位での防災訓練などに参加しているが、今では訓練の計画を任され、地域の祭りや子ども対象のクイズラリーなど、日常時の行事に参加するまでになっている。

障がい者が災害時に弱い立場に置かれることは、阪神・淡路大震災でも東日本大震災でも明らかになっている。県内の特別支援学校でも、災害時の子どもたちが置かれる状況を不安視し、子どもたちの安全を考えて防災教育にとりくむ学校が増えてきた。環境防災科は、兵庫県立神戸聴覚特別支援学校、兵庫県立視覚特別支援学校、兵庫県立こばと聴覚特別支援学校、兵庫県立芦屋特別支援学校と防災教育交流を進めているが、合わせて生徒たちが障がいを理解する授業や交流にもとりくんでいる。

東日本大震災発生後、県内の多くの高校がボランティア活動にとりくんできた。災害が発生した二〇一一年度は五十七校、九百四十三人の生徒と百二十二人の教職員、二〇一二年度は三十六校、六百九十四人の生徒と八十四人の教職員、二〇一三年度は三十二校、四百八十五人の生徒と六十九人の教職員が学校単位の活動として被災地を訪れている。また、募金活動にも活発にとりくんでおり、二〇一一年度百三十二校、二〇一二年度七十四校、二〇一三年度四十一校が実施している（兵庫県教育委員会調べ）。

舞子高校の十年以上の活動と東日本大震災の支援活動の結果、多くの学校が得たものを高校レベルでの「兵庫県の防災教育」の中心に置き、持続していくために、舞子高校が中心となって、新たなプロジェクトをスタートさせている。

ひとつは、兵庫県防災ジュニアリーダー育成講座のとりくみである。第一回目は二〇一二年七月、廃校となった兵庫県立淡路高校一宮校を会場として開かれた。一宮校は、東日本大震災の被災者受け

入れのために避難所として整備されており、宿泊訓練に適していた。県内の高校生を中心に、県外からも参加した生徒たちは、防災やボランティア、心のケアの講義と被災地支援に出来ることを話し合い発表するワークショップにとりくんだ。この講座は、第二回（二〇一三年七月、国立淡路青少年交流の家）、第三回（二〇一四年七月、同会場）と継続している。

防災ジュニアリーダー育成講座に参加した学校、参加者は、その後、夏休みに宮城県を訪れ、舞子高校の被災地ボランティアチームと合同で、地域清掃などのボランティア活動や宮城県石巻西高校、気仙沼市立大谷中学校などの協力を得て、被災地の学校との交流・ワークショップを行っている。このような若者の交流は、被災地の生徒たちにとっては、次の災害に備えるために自分たちの体験を語り継ぐ機会であり、災害体験と向き合い整理していく過程でもある。これは、自分が社会に役立っているという自己肯定感や有用感を実感する機会でもあり、被災者の心のケアにつながっていく。また、未災地の生徒たちにとっては、災害に備えるための防災教育を進めるきっかけであり、強い動機となる。

もうひとつは、全国レベルのとりくみである。阪神・淡路大震災と東日本大震災の被災地の学校とこれから被災が予想される関東、中部、西日本の学校が集まり、被災体験の意味を考え、防災を学ぶ機会である。第一回（兵庫県、国立淡路青少年交流の家）、第二回（宮城県、国立花山青少年自然の家）、第三回（東京都、オリンピック記念青少年総合センター）と開いたが、高校生、中学生たちは、自分の被災体験を伝え、これから遭遇する災害を考え、被災体験や支援の意味を考え、安全で安心なまちづくりについて提言した。第三回目には舞子高校が交流を続けてきたネパール、スリランカ（二〇〇四年十二月二十六日、インド洋大津波）、中国四川省（二〇〇八年五月十二日、四川大地震）の高校

生も参加し、被災体験を伝え、防災の実践を紹介した。

参加者は、学校に戻って、学んだことを他の生徒に伝えるなど、新たなとりくみを始めている。このような若者が防災を考えるワークショップの継続的開催が、兵庫がとりくむべき最大の課題であろう。

兵庫県内の防災教育のとりくみ

震災・学校支援チームＥＡＲＴＨの活動

阪神・淡路大震災では、兵庫県は全国から多くの支援を受けた。兵庫県教育委員会と兵庫県教職員組合は、全国から寄せられた教育再開への支援に応えるために、他府県で災害が発生した場合には、要請に基づいて被災地の教育復興を支援する組織の設立を構想し、震災から五年を経た二〇〇〇年度、震災・学校支援チーム（ＥＡＲＴＨ）を設立した。「震災・学校支援チーム（ＥＡＲＴＨ）運営委員会」が活動を計画、評価し、事務局は教育委員会に置いている。

ＥＡＲＴＨ員は、小学校、中学校、高等学校、特別支援学校の教諭、養護教諭、栄養教諭、事務職員などの学校関係者、大学教授、カウンセラー等の専門家で構成されている。発足当初は、「避難所運営班」「心のケア班」「学校教育班」「学校給食班」の四班体制だったが、後に「研究・企画班」を加え、現在は五班体制で活動している。

ＥＡＲＴＨ員は、災害時には被災地の学校の再開支援及び学校避難所運営支援にあたり、平常時には防災教育研修会での講演や指導、助言を通して各地域の防災体制の整備を支援し、あわせて県内各

学校の「兵庫の防災教育」の推進に努めている。

日本国内の災害では、北海道有珠山噴火に係る支援派遣（二〇〇〇年）、鳥取県西部地震に係る被災校への支援派遣（二〇〇〇年）、宮城県北部地震に係る事前調査（二〇〇三年）、台風23号による水害に係る支援活動（二〇〇四年）、新潟県中越地震に係る支援活動（二〇〇四年）、新潟県中越沖地震に係る調査（二〇〇七年）、台風9号に伴う水害の被災地支援（二〇〇九年）などにＥＡＲＴＨ員を派遣し、避難所開設と運営、児童・生徒・教職員の心のケアなどに直接従事したり、現地の教育関係者にノウハウを伝えたりした。

東日本大震災（二〇一一年三月十一日発生）では、直後の三月十五日には宮城県の教育庁と南三陸町にＥＡＲＴＨ員を派遣し、避難所運営や児童・生徒、教職員の心のケアについて緊急助言を行った。その後、東松島市、気仙沼市、岩沼市、石巻市、南三陸町にＥＡＲＴＨ員を派遣した。特に夏休みには、ＥＡＲＴＨ員を三班に分け、各班二十人ずつが現地の学校を訪れ、教職員対象の心のケア研修や相談活動を行い、子どもたちに勉強を教え、一緒に遊ぶなど、日常につながる心のケア活動を展開した。

災害発生年度だけでも、述べ七十六人のＥＡＲＴＨ員が四次にわたって被災地での支援活動を行ったが、その後もＥＡＲＴＨ員による夏休みの支援活動、教育委員会職員や養護教員などの長期滞在支援、宮城県教育庁職員の長期受け入れなど、息の長い支援を続けている。

海外の災害にもＥＡＲＴＨの経験が生かされている。二〇〇四年十二月二十六日に発生したスマトラ沖地震とインド洋大津波の支援活動として、ＥＡＲＴＨ員が派遣され、二〇〇五年五月から七月にかけて、スリランカ、インドネシアのバンダアチェで教職員を対象とした心のケアの研修を行った。二〇〇八年五月十二日に発生した四川大地震では、ＪＩＣＡ（国際協力機構）の「四川大地震復興支

援こころのケア人材育成プロジェクト」に参加し、五年間にわたって心のケアと防災教育の経験とノウハウを伝えてきた。このプロジェクトは、医療の専門家育成、社区（地域）レベルの支援者育成と教育の支援から構成されており、ＥＡＲＴＨ員は、教育分野での現地研修、本邦研修を中心に受け持ち、体験と知見を伝えた。中国での活動は、その後、四川省雅安（があん）市で発生した芦山（ろざん）地震（二〇一三年四月二十日）の被災地で学校建設と防災教育を進める中国のＮＰＯ、壹（ワン）基金の要請を受け、ＪＩＣＡ北京事務所の協力の下、ＥＡＲＴＨ員が被災地の学校でのモデル授業、教職員研修などを行うプロジェクトにつながっている。

これまでの成果が生み出した「ＥＡＲＴＨハンドブック」は他府県からの講読希望も強く、「学校防災マニュアル」や「震災を超えて」などの冊子とともに、教育委員会のホームページからダウンロードが可能である。

国内外で災害が多発している現在、ＥＡＲＴＨの存在価値は大きい。発足当初は、阪神・淡路大震災の支援への感謝を持って、教育復興への支援活動を行い、兵庫の「新たな防災教育」（後に「兵庫の防災教育」と呼ぶこととなった）を伝えてきた。その後の支援経験を経て、備えを中心とした防災教育や命の教育と融合した防災教育の推進を進めてきたが、今後は、心のケアと防災教育を融合させたプログラムの開発と提案など、新たな領域にもとりくんでいく必要がある。

大学での防災教育

県内の大学は、阪神・淡路大震災から学び、その成果を継承・発信するためのとりくみを進めてきた。神戸大学は、「余りにも多くの尊い犠牲を払って、都市の脆弱性をあらためて認識し、都市の安

全確保のために総合的な研究の展開と遂行が必要であることを痛感させられた」ことから、「真に安全・安心な都市の創出をめざして、都市ゆえに生じる多種多様な災害についてハード及びソフトの両面から学際的かつ総合的に研究するため」に、都市安全研究センターを設置し（一九九六年五月十一日）、研究を進め、その成果を広く発信している。学生に対しては、総合教養科目「阪神・淡路大震災」を開設し、震災体験の継承・発信に努めてきた。

神戸女子大学、関西国際大学を始め他の大学も、選択科目に災害から学ぶオムニバス形式の科目を設置し、若者への震災体験の継承と、彼らの側からの被災地支援や体験の発信を後押ししている。兵庫県立大学は、「阪神・淡路大震災等の災害から得られた経験と教訓を踏まえ、兵庫県が蓄積している、防災に関する情報や対応策のノウハウを次世代および他地域に伝えるため」に「防災教育センター」を設置し（二〇一一年）、「『防災マインド』（防災への優れた知と行動する心）を有し、地域や社会に貢献できる人材の育成を目指した防災教育を推進」している。学生は、学ぶだけではなく、東日本大震災の支援などの活動を生み出すなど、受動的に学び能動的に活動している。この「防災教育センター」は阪神・淡路大震災を経験した兵庫県の県立大学として、新たに研究機能も加えて「防災教育研究センター」に改組を予定（二〇一五年）しており、ますますその期待が大きくなっているといえる。

多くの大学が、研究室や専門科目の単位を越えて、学際的に防災を研究し、総合的に防災にとりくむようになってきた。学生を学習者と捉えるだけではなく、社会への貢献者と位置づけて、その活動を支援している。

その中でも、神戸学院大学学際教育機構防災・社会貢献ユニット（以下、ユニット）の活動は特筆すべき存在である。大学の機能は研究と教育にあるといえるが、ユニットは、「学生を主体とした実

学教育」を前面に打ち出している。大学だけではなく、連携講座と現地でのフィールドワークなどを通して、社会と一体となった教育プログラムを実施している。

防災教育面では、学生による教材開発（防災教育キット／防災紙芝居）が高く評価され、兵庫県が主催する防災未来賞ぼうさい甲子園グランプリを受賞（二〇〇八年）し、第四回防災教育チャレンジプランで大賞に輝いた（二〇〇七年）。県内で発生した兵庫県西・北部豪雨災害では災害ボランティアを実施し、佐用町と連携した復興支援活動や若者を被災地に派遣して被災者と一緒に考えるワークショップなどの開催につなげている。東日本大震災では、いち早く現地ボランティアを派遣し、復興過程に入った現在も、仮設住宅での生活支援などに継続的にとりくんでいる。また、県内の小中学校で実施している防災教育は、全国の模範となっている。このような優れた活動は、他大学の防災ユニット発足や学生のボランティア活動にも大きな影響を与え、二〇一四年に開設された現代社会学部に受け継がれている。

県内の多くの大学が、阪神・淡路大震災を経験し、その教訓を継承・発信するだけではなく、地域と一体となったまちづくり、防災教育の支援、他の被災地の支援などの活動を行っている。今後、防災教育分野での大学間の連携、幼稚園・保育園、小学校、中学校、高校、特別支援学校との連携などを通して、大学の専門性を社会に還元するとりくみが、より強く求められている。

1・17防災未来賞「ぼうさい甲子園」

毎日新聞社は、防災の取材を進める中で、防災教育の優れたとりくみが全国に存在することを確認し、その発展を図るために、二〇〇四年、人と防災未来センターとともに「子どもぼうさい甲子園」

を始めた。翌年には、兵庫県が「1・17防災未来賞」を創設し、二つの事業が一体となって、現在は『1・17防災未来賞「ぼうさい甲子園」』として実施されている。被災地支援や防災教育に先駆的な活躍をしているＮＰＯ法人、さくらネットが事務局を担当し、防災の専門家や毎日新聞社、兵庫県、人と防災未来センターなどが実行委員会を形成して運営している。

優れた防災のとりくみを防災大賞やグランプリに選び、地域の防犯や被災地支援、継続的な応募にも奨励の意味を込めた賞を出すなど、防災教育、安全教育の全国規模の進展に貢献している。兵庫県からは、兵庫県立淡路高校、兵庫県立舞子高校、神戸学院大学学際教育機構防災・社会貢献ユニットがグランプリに選ばれ、「アトリエ太陽の子」が継続的な応募と被災地での多くの支援活動を評価されるなど、多くの小・中・高校、特別支援学校、大学、団体が応募、受賞している。

ぼうさい甲子園はもう一つの機能をはたしてきた。それは、防災教育にかかわる学校や団体をつなぐ役割である。アトリエ太陽の子は、防災教育で出合った団体に招かれ、佐用町の小学校や東日本大震災の被災地の学校で、絵画を通した支援を続けている。神戸学院大学や舞子高校も、ぼうさい甲子園のつながりを生かして、防災教育にかかわる全国レベルのワークショップを開いている。このような活動は、毎日新聞社やさくらネットが舞子高校と一緒に、ぼうさい甲子園の表彰式に合わせて、参加校が参加するワークショップを継続的に開いてきたからに他ならない。

優れた実践を表彰することで、防災教育の発展を後押しし、交流する場を設けることで、防災教育の広がりが図られてきたのである。このような組織的な枠組みは、阪神・淡路大震災を体験し、様々な被災地の支援を先頭に立って続けてきた兵庫県が作っていかなければならない。これこそが、震災を体験し、被災地支援を継続し、防災教育を進めてきた兵庫県に求められているものである。

第十五章

心をつなぎ、ともに生きる

安藤 忠雄

photo by 林景澤

著者

安藤　忠雄（あんどう・ただお）

建築家

略歴

一九九五年　阪神・淡路大震災復興支援10年委員会実行委員長

一九九六年　「ひょうごグリーンネットワーク」発足

一九九七年　東京大学工学部教授

二〇〇二年　南カリフォルニア大学客員教授

二〇〇三年　東京大学名誉教授

二〇〇五年　安藤忠雄文化財団設立

二〇〇六年　東京オリンピック招致委員会理事（グランドデザイン）

二〇〇八年　大阪府政策アドバイザー（水都・都市景観分野）

二〇一〇年　文化勲章受章

二〇一一年　東日本大震災復興構想会議議長代理

「桃・柿育英会」東日本大震災遺児育英資金設立

二〇一三年　フランス芸術文化勲章（コマンドール）叙勲

震災の衝撃

一九九五年一月十七日は忘れられない。阪神・淡路大震災が起きたその日、私は海外にいてＣＮＮのニュースで震災を知り、神戸が壊滅的であることを知った。翌日からの予定をすべてキャンセルし、急きょ大阪に戻った。道路も鉄道も分断されていたため、大阪・天保山から船で神戸港に入り、被災地を見て回った。

壮絶な光景を目の前に「復旧は難しいかもしれない」と絶望にうちひしがれた。震災後の数カ月間は事務所の仕事を中断し、被災状況を目に焼き付けるため、被災地を歩いた。長期にわたる困難な復興を支えるエネルギーになると考えたからだ。

しかし被災地はその後、世界の災害史上例のない速度と質で復興をなし遂げた。貝原俊民兵庫県知事の強力なリーダーシップのもと、神戸市、芦屋市、西宮市など行政の人々が垣根を越えて連携し、民間と手を取り合って復興に取り組んだことが大きい。

貝原さんは三カ月間も県庁に泊まり込み、国への報告、陳情に日々追われながらも強い信念をもって復旧復興の陣頭指揮をとった。時折、県庁で姿を見かけたが、声をかけるのもはばかられた。その復興にかける熱意は、国を動かし、市民を動かした。リーダーは命を張ってこそと、その姿に思った。

絶望的な状況に置かれても決してあきらめず、子どもたちからお年寄りまで、互いに支え合いながら苦境に立ち向かった神戸の人々の頑張りもすごかった。被災地では略奪も暴力ざたも一切起きなかった。美しい神戸を次の世代に残していきたいという彼らの思いや、街への愛情が復興への大きな力

となったのは間違いない。

その思いは全国に伝わり、各地から中高生や大学生のボランティアが集まった。彼らは大阪から三十キロの道のりを歩いて被災地に入り、毎日のように復旧を手伝った。震災の起きた九五年は後にボランティア元年と呼ばれるに至った。

ひょうごグリーンネットワーク

三月になり、被災した街のあちこちにコブシやモクレンなどの白い花が咲きだした。その花を眺めて老女が、「春がくるたびに咲くこの花のように、おじいさんも帰ってきたらいいな」と涙ぐみつぶやく姿をみて、亡くなった人の鎮魂と、震災の教訓を忘れないためにも、被災地に白い花の咲く木を植えたいと考えた。

被災地に植えられたモクレン

阪神・淡路大震災復興支援10年委員会とともに、一本五千円のモクレンやコブシの苗木を、十二万五千戸の復興住宅の二倍、二十五万本植えることを目標に植樹活動「ひょうごグリーンネットワーク」を設立し、達成した。被災地の小中学校や大学にも植樹した。神戸大学や関西学院大学では震災で亡くなった学生や教職員の人数分のモクレンを植えた。

毎年咲く白い花が、人の心をつなぎ、ともに生きていく地域をつくり、被災地を希望の持てる街として復活させるための力になってくれるのではないかと考えた。

まちも自分たちで育てていくものだ。これからの時代はまちの美しさもひとつの生活の基準となる。また、美しいまちをその地域で生活する皆で育てたという事実が、地域住民の誇りとなる。

改めて目の前が真っ暗になった一九九五年一月十七日のあの惨状を思うと、神戸のまちは本当によく立ち直ったものだと思う。

日本人は独創性に欠け、個性が無いと国際的によく言われてきた。経済の低迷により国際競争力を失って、ますます世界中で評価を落としている日本人だが、いざという時の忍耐力や協調心、目的を定めた時の強さには、目を見張るものがある。本来日本人は、美しい自然の中で培われた細やかな感性と、新しいことに挑戦する勇気を兼ね備えた民度の高い国民だと信じている。私たちはそのことをもっと自覚しなければならない。

復興に向かう被災地の人々の姿は、日本人が忘れていた美しさや力強さといったものを思い起こさせてくれた。また、他人を思いやることが強い原動力となり、大きな成果をあげているのを見て強い感銘を受け、「ともに生きること」の尊さを改めて教えられたように思う。

東日本大震災―鎮魂の森づくり

阪神・淡路大震災から十六年後、新たな災害が日本に悲劇をもたらした。二〇一一年三月十一日、東日本大震災である。

巨大地震と津波は、甚大な被害をもたらした。被災地を訪れた私は、あまりの厳しい現実に、阪神・淡路大震災以上の衝撃を受けた。

被災地で、子どもが津波にさらわれ行方不明となっている一人の母親に出会った。「息子は必ず生きている。」と語りながら、毎日、昼夜を分かたず我が子を探すその姿に、私はかける言葉を失った。

東日本の広域を容赦なく破壊しつくしたあの大震災からさらに三年経った。それまで日本の抱えていた諸々の厳しい問題点が、震災をきっかけに一気に噴出したかのような三年間だった。戦後の復興から高度経済成長を経て、物質的豊かさをひたすら追い求め、バブル経済崩壊という絶頂期を最後に、以降混迷を続けてきた日本社会に、災害は更なる打撃を与えた。

これまで幾度となく話題にされてきた資源・エネルギー・食糧の問題は突然具体性を帯びはじめ、人々はこの避けては通られない問題と対峙せざるを得なくなった。これから、この日本は一体どうなってしまうのか。国民の不安は膨らむ一方だった。

私は復興への第一歩として、被災地の人々の心を束ねる「鎮魂の森」づくりを提唱している。安全な高台や、瓦礫の山に草花の種をまき、苗を育て、各地の植生に適した木を植える。亡くなった人々の魂を鎮めるために、地元の人々と共に「ふるさとの森」を育てていく計画だ。

三陸地域で伝わる「津波てんでんこ」という言葉がある。—津波の際は、肉親に構わず、てんでんばらばらで良いのでとにかく高台に逃げろ—先人たちは、先の災害の教訓を、言葉にして後世に託した。この津波の脅威を、今回は「鎮魂の森」という形で伝承してはどうかと考えている。植えられた木々は、人々の心の森として成長しながら、悲惨な災害の経験を、二度とくりかえさないために、次の世代、またその次の世代へと伝える役割を担っていく。

ひょうごグリーンネットワークの取り組みで得た経験から、復興にあたって、再び緑の力を借りようと考えたのだ。

桃・柿育英会

一九九五年一月十七日、神戸をはじめ兵庫県の各地に甚大な被害をもたらした阪神・淡路大震災を経験した私たちは、〝桃・柿育英会〟という名の遺児育英資金を有志の方々と立ち上げ、震災で親を亡くし、学業を断念せざるを得なくなった子どもたちの育英資金を広く募った。十年にわたる活動を経て、多くの企業や個人の方々のご協力を頂き、総額四億九千万円を超える育英資金を、兵庫県の教育委員会を通して遺児たちに分配することができた。

今回の東日本大震災で、被災地で出会った一人の母親の姿から、親子の繋がりの尊さが今更ながら心に深く刻まれた。逆に、保護者たるべき親を一瞬にして亡くした子どもたちは今、どんな気持ちで過ごしているだろう。まずはその子たちの力にならなければいけない。そう考えた私は、「桃・柿育英会」を数名の文化人、学者、財界人たちと再び立ち上げた。参加者には、一年一万円の募金を十年間続けて頂く。少なくとも十年は、被災地の子どもたちの成長を見届けたいという願いを込めた。

事務局は私の設計事務所に置いた。頂いた寄付金はほぼ全額を遺児・孤児に手渡すため、必要経費もスタッフも、ほとんどボランティアで対応している。反響は大きく、発足を発表して以来、連日電話が鳴りやまなかった。多い時で日に三百件もの申し込みがあった。現在でも、日に二十件以上の問い合わせがある。

申し込みの大半は女性で、しかも六十歳を超えたご高齢の方が多い。電話で、「十年間、生きていられるか解らないが最後まで頑張りたい。」とつぶやく八十歳のおばあさんもいた。やはり今の日本

を支えているのは、女性のエネルギーだと痛感する。

「桃・柿育英会」は、予想をはるかに上回る反響を呼び、これまでで二万五千人の参加申し込みがあった。どれだけ多くの人々が、被災地の力になりたいと考えているかが良く解った。日本人もまだまだ捨てたものではない。こういった一人ひとりの思いをうまく紡いでいくことが出来れば、復興に向けての大きな力となる。

お金で出来ることは限られている。子どもたちの生活を支えていくのは、地域社会をはじめとした人の絆だと考えている。そして遺児たちには、ぜひ自分たちの力で、その先の希望を見出して欲しいと願う。私たちは、そのサポートが出来ればと考えている。こうした一つ一つの取り組みが、日本が元気を取り戻すきっかけとなるような復興へとつながっていけばと思う。

夢と勇気をもって

景気が多少好転しているとはいえ、日本の社会は相変わらず先行きの見えない不安な状態が続いている。しかし私たちは常に、絶望の中一筋の光を求めて進んでいった被災地の人々の勇気を思い出しながら、一歩一歩前進していかなければならない。夢が無ければ前に進むことは出来ない。新しい時代を切り開いていくためには、私たち一人ひとりが自分の心にどういう夢をつくるかにかかっている。

阪神・淡路大震災から二十年を迎えた今、復興に臨んだあの時のひたむきさや、人のつながり、思いやりの温かさをもう一度思い返し、しっかりと自覚することが出来れば、この国の未来に、すこしでも光を見出すことが出来るのではないかと思う。

展望

第十六章

近代日本の三大震災

―復旧と創造的復興の相剋を中心に―

五百旗頭 真

著者

五百旗頭　真（いおきべ・まこと）

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長

公立大学法人熊本県立大学理事長

法学博士（京都大学）

略歴

阪神・淡路大震災時（一九九五年）の役職

神戸大学法学部教授

一九九八年～　日本政治学会理事長

一九九九年～　小渕内閣「21世紀日本の構想」懇談会・第一分科会座長

二〇〇〇年～　神戸大学大学院法学研究科教授

二〇〇二年～　米国ハーバード大学客員研究員

二〇〇四年～　小泉内閣「安全保障と防衛力に関する懇談会」委員

二〇〇六年～　財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長兼研究調査本部長

防衛大学校長

二〇〇七年～　福田内閣「外交政策研究会」座長

二〇一一年～　内閣府復興構想会議議長

二〇一二年～　復興庁復興推進委員会委員長

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長（～現在）

はじめに

地球の表面は、十～二十キロメートルの厚さの十数個のプレートによっておおわれている。それらは年に何センチかずつか動き、互いに押し合ったり潜り込んだりの運動を続けている。日本列島周辺は、地球上のプレート接触面の中でも、例外的なまでに複雑に入り組んでいる。なんと四つのプレートが切り結ぶ地なのである。

まず陸上からいえば、フォッサマグナから東側は北米プレート、西側はユーラシアプレートと、日本列島自体が二つの大陸プレートに分かれている。そして海洋からは、太平洋プレートが年速十センチという〝猛スピード〟で日本列島に迫り、もぐり込む。その接触面が最深八千メートルをこえる深い切れ込みの日本海溝である。もう一つ、南からフィリピンプレートが、琉球海溝、南海トラフにおいて年速五センチ程のスピードでもぐり込み、南西日本を押し上げている。フィリピンプレートの先端は、伊豆半島から富士山に及び、相模トラフから関東平野の下に浅くもぐり込む（海溝のうち、七千メートルより浅く、傾斜のゆるやかな船底型の谷はトラフと呼ばれている）。

本稿はこのような地下プレートの交錯の上で繰り拡げられる大災害のドラマを、主として近代日本における人間社会側からの対処に焦点をあてて考察したい。関東大震災、阪神・淡路大震災そして東日本大震災における復興のあり方を比較し、たんなる復旧方針と創造的復興との歴史的対立・相剋を跡づけつつ、復興のあり方の現時点を確認したいと思う。

関東大震災
―一九二三年九月一日午前十一時五十八分発災―

国難に対する危機管理と応急対応

大震災は、日本政治が変調を来たしている瞬間をねらい討ちする性癖があるかのようである。関東大震災はとりわけそうであり、その時、日本政府に首相はいなかった。

全権をつとめたワシントン会議から帰国後、一九二二年六月に首相となった加藤友三郎は、海軍軍縮の実施にあたっていたが、二三年八月二十四日、腸ガンにより死去した。

翌日、内田康哉外相が、臨時に首相を兼任し内閣の辞表を取りまとめて摂政宮に提出した。二十八日、組閣の大命は海軍の大御所、山本権兵衛に下った。しかし、「挙国」を名とする諸勢力混合型の山本の組閣方針に、力を強めていた二大政党が反発し、権力の空白が八日目を迎えた九月一日に、大震災が勃発した。首相不在の政府が国難に対処できるだろうか。

戦前の日本の首相は、「同輩者中の第一人者」に過ぎず、閣僚の罷免権もないのに閣議決定は全会一致でなければならず、全閣僚の賛同をとりつけ続けねば政権を維持できない気の毒なトップであった。大正期は、元老勢力が老化して政党勢力に座を譲り渡そうとする時期に当たっていたが、双方の下にあって、実質的に政策の形成と実施を担ったのが、官僚機構であった。首相など誰でも、否いなくても、政治は動く、などと言われる程に、組織化され水準の高い行政機構をもつ近代日本であった。

大震災の突発をうけて、首相官邸の決定と指示を待つことなく、行政各部がそれぞれに動き始める。とりわけ、戦前の制度にあって、警察と消防の両第一線部隊を掌握する内務省が、危機への対処の中心でなければならなかった。

東京の東半分の河川に囲まれた地盤の柔らかい低地が、震度6から7と見られる激しい揺れに見舞われ、倒壊家屋が多く、午後一時頃には、火の手があちこちに上り、それは強風にあおられて二時から三時にかけて人々が火に囲まれ始めた。地震後の一日は、火との戦いがすべてであった。この瞬間、近代的消防の力量が問われた。

当時の東京には、警視庁の下に消防部があり、八百二十四名の消防員がポンプ消防車三十八台を擁していた。それは時に起こる平時の火事には有効な近代的消防組織であった。燃え拡がる前に、二輌以上のポンプ消防車で火をとり囲めば鎮火できると一般にいわれる。この日、東京市の百三十四カ所から火が出た。三十八台の消防車の手に余る事態である。五十七カ所で初期消火に成功したが、残り七十七カ所の火が燃え拡がったといわれる。消防隊は立ち向かい、二十二名の殉職、百二十四名の負傷という犠牲を払って、なお火勢に勝てなかった。近代的消防組織の不可欠のインフラの一部である消火栓のシステムが、地震により地下で破壊されていた。火災は東京市の四四％をなめつくして、翌日下火となった。また横浜市街地の約八割が灰燼に帰した。

その間、午後四時には、警視庁の本庁舎が燃え上がった。のみならず、東京各地で二十五の警察署、二百五十四の派出所・駐在所が全焼した。平時の事件・事故用の組織でしかない警察は、さらに拠点と署員の多くを失って危機対応力を低下させた。被災地の治安を保てるだろうか。警察にとって最大の挑戦は、世界の被災地で多く見られる窃盗や掠奪・暴行、暴利販売などの一般的火事場犯罪ではな

く、武装した自警団による朝鮮人虐殺という特殊な集団的異常事態であった。

警察庁がまとめた流言リストによると、九月一日のうちに東京各地で「鮮人放火」「鮮人襲撃」などの風評が始まった。警察が現地を調べた限りでは、ことごとく事実無根であった。他方、横浜や東京の東北部などに火事場で武器をもって集団略奪を始めた無法者グループが現れた。それが朝鮮人による暴行の流言と故なく結び合わされ、人々にとって流言はリアリティを伴うものとなった。二日午後には、「不逞鮮人」による放火略奪、婦女殺害、井戸への毒投入など、切迫した「事実」の目撃情報が頻繁に各警察署に持ち込まれた。

一々確認するどころでない各署は、情報として警視庁に報告した。数多くの重複情報を受けた警視庁は二日夕五時頃、各署に対しその事実ありと見られるとして「不逞者に対する取締りを厳に」するよう命じた。さらに唯一健在であった海軍の船橋送信所を通じて、内務省警保局長名で「震災を利用し、朝鮮人は各地に放火」しているので、全国各地で厳に取締まるよう指示する電報を発信した。すべてのメディアが機能停止した異常事態にあって、流言風評が飛び交うのは避け難いが、その中で社会の司令塔として頑張らなければならない警備当局が認識の面で陥落した瞬間であった。

「瞬間」と言ったのは、それが短かかったからである。翌三日朝六時に警視庁は「急告」を発し、朝鮮人についての噂の多くが事実でなく、「鮮人の大部分は順良」として、それへの暴行を取締まるよう指示した。まだ一部は事実であったとの認識であるにせよ、警視庁は健全な対処へと敏速に舵を切った。（中央防災会議「１９２３関東大震災報告書」第１編に多く依る）

しかし、第二の敗戦が続いた。怒り狂った自警団を抑える実力を警察は持ち合わせていなかった。自警団は路上に検問所を設け、日夜通行人を尋問し、朝鮮人のみならず、そう疑われる中国人・日本

人をも殺害した。凶暴化した自警団が、警察を威迫し暴行すら加えて、警察が保護している朝鮮人を奪い虐殺する事件すらいくつか起こった。日本史上の汚点といわねばならない。「流言は、通常些細な事実がふくれ上がって口から口に伝わるものだが、関東大震災での朝鮮人来襲説は全くなんの事実もなかったという特異な性格をもつ」（吉村昭『関東大震災』）

消防も警察も対処しきれない程の重大事態であるとすれば、軍隊が出動する他はない。ただ軍隊の非常時治安出動のためには戒厳令が必要であり、それには政治の意思決定が必要であった。首相不在に始まった政治の動きを見ておかねばならない。

復旧ｖｓ創造的復興の政治過程

大地震勃発後の政治の対応を官邸を中心に見ておこう。内田臨時首相は、九月一日の午後、閣僚全員の集合が不可能な中、官邸の庭（揺れが続く中で、より安全である）に、とりあえず集まれる者だけで臨時閣議を開いた。

閣議は内務省側から提案された「非常徴発令」と「臨時震災救護事務局」の設立を検討した。しかし双方とも枢密院の承認が必要な事項であり、老顧問官たちの召集は無理であり、決定は見送られた。

戦前の内務省は、それ自体で政府ではないかと思われるほど、巨大な権限を持っていた。水野錬太郎内相を災害対応面で支える事務方のトップは後藤文夫警保局長であった。その下で、東京の警察・消防・衛生を統括する赤池濃警視総監が現場指揮にあたった。発災後ただちに課員は被災状況の調査に赴き、それに基づいて対策を練り、午後の臨時閣議に提案した。赤池総監は戒厳令の施行をも内相と局長に進言した。一日の閣議でその実施は見送られたが、猛火に包まれた夜の明けた二日午前の臨

時閣議において、「非常徴発令」と「臨時震災救護事務局」の設置が決定された。戒厳令についても、二日に「朝鮮人攻め来る」の流言蜚語が広がる事態を受けて、施行された。火炎が消火活動を圧倒し終えた二日から、全政府と社会の救援と復旧の活動が始まる。

非常事態が政治家たちの目を覚ました。行き詰まっていた山本権兵衛内閣の組閣工作は、大震災の突発によって息を吹き返した。首都東京が壊滅的打撃を受ける国難の中であれこれもめている場合ではない、全力をあげて結束し立ち向かわなければならない。志の高い烈士である山本自身が、まずその決意を新たにした。

そこへ後藤新平が飛び込んできた。山本の組閣構想に不満を抱いていた後藤が、一転して全面協力を宣言した。たとえ二人、三人だけでも一日も空費せず政権をつくろうと燃え立った。後藤自ら井上準之助邸へ押しかけ、「この惨状を眼の前に見て躊躇して居る場合ではない」と蔵相就任を受諾させた。二日午後七時、赤坂離宮内の萩の茶屋に摂政宮殿下の出御を得て親任式が行われ、山本内閣が船出した。わずか八人の閣僚で、足りないところは兼任で間に合わせた。政友会、憲政会の二大政党からの入閣は得られなかったが、山本、後藤、井上の三人のほか、田健治郎、犬養毅、田中義一ら大物をそろえた重量内閣となった。

組閣を終えた夜、後藤内相は四項目の復興構想を起草した。①遷都せず、②復興費三十億円、③欧米最新都市計画を採用、④地主への断固たる対処。当時の国家予算は十五億円以下であり、この復興費はその二年分を上回る。今日の約九十兆円の年間予算に機械的に置き換えれば、二百兆円もの超大型復興予算に当たる。阪神・淡路大震災の十兆円、東日本大震災の二十五兆円に比しても法外な巨額である。（鶴見祐輔『後藤新平』第4巻、『伯爵山本権兵衛伝』下、後藤新平研究会『震災復興　後藤

新平の１２０日』）。

この後藤構想は、大震災が勃発した後、それへの復興案として考え出されたものではない。東京市長であった時から、立派な帝都を築くことが後藤本来の夢であった。東京市政調査会などで有志とともにかねて構想していたものを、この機会に「復興」のラベルを上張りして実現しようとしたのである。

人はどんなに暗い時にも、トンネルの出口のような希望が見えれば歩き続けることができる。その意味で、後藤の意気軒高たる復興構想は被災地にとって救いであろう。問題は大構想を政治的に実現する器量と技術が後藤にあるかどうかである。

九月六日、後藤内相は閣議に「帝都復興の議」を提案した。復興のため独立した新機関を設けること、復興財源は国債によることは了承された。しかし全罹災地（一千百万坪の焼土）を国が買い上げる案は人々を驚かせ、井上蔵相が疑念を呈して決定は留保された。

新機関について、後藤ははじめ復興の全権限を集中する「復興省」を提案した。しかし自らの権限をそがれる各省が反対した。主要閣僚の協議の結果、「帝都復興院」が新設されることとなった。その権限は、東京・横浜の都市計画とその執行に限定された。裏からいえば、既存各省は自らの管轄下の復旧をそれぞれに行うこととなり、その予算約八億円が復興院から切り離された。

九月十二日、帝都復興の詔書が発せられた。それは伊東巳代治枢密顧問官の起草になる名文であるが、内容的には、後藤構想の神聖化といえるものである。遷都の否定や新機関の樹立に加え、積極的復興論を鮮やかに打ち出した。「独り旧態を回復するに止まらず、進んで将来の発展を図り、街の面目を新にせざるべからず」。昭和天皇は当時から晩年に至るまで、後藤構想の支持者であり、それが十全に実施されなかったことを惜しむお言葉が六十年後にもあった。二〇一四年に公表された「昭和

天皇実録」にも、その意向は確認されている。

復興の最高機関として、九月十九日に「帝都復興審議会」が開設された。首相・内相はじめ各大臣、二大政党党首や各界代表を集めた大仰な会議であった。復興院などで検討された復興原案が、この政治社会のオールスター的機関で決定される仕組みとなった。

各省の復興費が切り離された後、復興院の扱う予算は十一月はじめに十億円とされ、大蔵省では七億円余りと算定した。十一月二十四日の第二回の帝都復興審議会に、七億三百万円の予算案が提出された。

ここで大波乱が起こる。あの後藤構想を神聖化した詔書の起草者本人である伊東巳代治が激烈な反対演説を敢行した。それは土地買収費の巨額を難じ、「復興は非なり、復旧たるべし」と地主層の既得権を擁護する内容であった。

伊東は、復旧以上の積極的復興に反対する中心人物に転じたのである。後藤は友人であった伊東の猛攻撃により窮地に立った。二大政党の党首も伊東の批判に連なった。これでは被災者が浮かばれないという渋沢栄一のとりなしにより、特別委員会をつくり修正案を早急にまとめることとなった。山本首相は伊東をその委員長に任命した。もはや後藤ではなかった。七十一歳となった山本には、かつての持続する冴えは失われていた。

後藤が指導力を失う過程で、決定的に重要なファクターが普通選挙法の実現をからめた新党構想の挫折であると、筒井清忠『帝都復興の時代』は指摘する。後藤は帝都復興に情熱を傾けただけでなく、政界再編の野心も抱いていた。後藤は既存の二大政党の未熟と堕落をかねて指摘していた。当時のメディア世論も概して同じように見ていた。後藤は、普選に反対する圧倒的多数党の政友会をしりぞけ、

第二党・憲政会の一部を巻き込んで、入閣した犬養毅らと共に、革新的な中軸勢力を形成することを策した。

当然に政友会は猛反発する。加藤高明憲政会総裁も自党の分断工作に反撃する。二大政党の党首が伊東の後藤弾劾演説に与したのには、そうした背景があった。十二月十一日、臨時議会（第四十七帝国議会）が開会された。それに提出された復興予算案は、五億七千五百万円に縮小されていた。政友会はさらに一億六百万円の刈り込みと復興院事務費の全額削除を要求した。復興院に対する死刑宣告に等しい。屈辱以外の何物でもない。

断固戦って当然であろう。閣僚のうち犬養らは解散総選挙して戦うことを主張した。しかし後藤は切り刻まれた復興案を甘受し生き延びることを望み、山本首相もそれに従った。政党工作に行き詰まっていた後藤としては、総選挙をしても勝てる展望を持てなかったのであろうか。他方で、復興費が刈り込まれたとはいえ、元来の「大風呂敷」が大き過ぎたのであり、なお国家予算の約三分の一の規模である。想定内であり、それなりにやれるという判断であろうか。

十二月二十七日の虎ノ門事件（摂政裕仁〈昭和天皇〉暗殺未遂事件）の責をとって、山本内閣は総辞職し、後藤も政治の舞台を降りた。

山県系の官僚政治家である清浦奎吾が大命降下を受け、新年一月七日、貴族院の研究会を主たる基盤とする内閣をつくった。これで、加藤友三郎、山本、清浦と三代にわたって非政党・権威主義的政権が続き、初めから不人気であった。二大政党のふがいなさに対する失望は広く存在したが、官僚支配への憂鬱はさらに根深いものがあった。「反憲政」内閣への批判の高まりに対し、首相は一月末に衆議院解散をもって応じた。五月十日の総選挙は政権派の惨敗、護憲三派の圧勝であった。わずか五

カ月で清浦内閣は総辞職し、護憲三派連立政権たる加藤高明内閣の誕生を見ることになる。

その間、二月二十三日に帝都復興院の廃止が決まり、代わって内務省の外局として復興局が設立されて、国の復興実施機関となった。鳴りもの入りで登場した後藤構想の策源地は消え去り、内務省の下にある一局に転落したのである。

東京復興の実体

小さくはなったが、誕生した復興局の幹部人事は注目される。ほとんどが帝都復興院からの横すべりである。復興院の技官であった直木倫太郎が復興局長官となった。土地整理局長であった稲葉健之助が整地部長に、土木局長であった太田円三が土木部長に、経理局長であった十河信二が経理部長に収まった。彼らのほとんどは、新しい都市づくりに情熱を持つ後藤を中心とする都市研究会や東京市政調査会に参加した革新的官僚たちである。

「後藤には友人はいるが、子分はいない」と評されるように、後藤は各人の人格と理論の独立を尊ぶところがあり、規制力は乏しい。しかし感化力には広がりがあり、東京市政にもその人脈が生きていた。震災時の永田秀次郎市長や、東大教授の建築家であり、復興院の建築局長を務めた後、東京市の復興事業に加わった佐野利器らである。後藤が失脚しても、彼とビジョンを共有していた専門家が、東京復興に大きな役割を果たすのである。

各省の管轄する復旧事業は、八億円余の予算とともに各省に委ねられ、復興局の仕事は、東京と横浜の都市計画がらみの積極的復興となった。具体的に何を行ったのか。①土地区画、②街路、③橋、④公園――の四つが中心的な事業であった。それぞれを概観しておこう。（「１９２３　関東大震災報

告書」第3編、大霞会「内務省史」第3巻、副田義也「内務省の社会史」)。

狭い路地に町家や長屋が密集した昔ながらの江戸の街並みを、大小の街路が整然と整備された近代的町並みにつくり替えるのが、土地区画整理事業である。一九一九年の都市計画法がその法的根拠であったが、大震災下で実効的に遂行するため、強制力を強化した特別都市計画法が帝都復興院の立案にもとづいて制定された。

土地所有者は、一割の土地を無償で提供せねばならず、一割を超える部分については補償を得た。双方を合わせた平均減歩率は一五・三%となった。区画整理により土地の価値は大きく上がるので穏当な措置と思われるが、大規模な区画整理は日本で初めてのことである。三月に施行地区が告示されると、地主層を中心に減歩や換地への反対運動が沸き起こった。面白いのは、「反対連合会」の演説会が開かれる一方、東京市政調査会を中心に後藤、直木、佐野らを講師とする推進派の演説会も十数回にわたり開かれ、夏ごろに反対運動は下火となったことである。

震災時の大火による消失面積一千百万坪のうち九百二十万坪において区画整理が実施された。そのうち約二割の百八十万坪は復興局が行い、八割は東京市が担った。

街路事業が中心的位置を占めるが、幅二十二メートル以上の幹線道路五十二線が復興局の仕事であった。南北に貫く昭和通り、東西を貫く靖国通りがその時につくられた東京の大動脈である。二十二メートル以下の補助道路百二十二線を東京市が建設した。

特色豊かだったのが橋梁事業であった。木造の橋は震災時の大火で焼け落ち、多くの人々が河岸で亡くなった。太田土木部長は隅田川の六大橋を中心に強靱な鉄橋に変えた。のみならず、美しい景観の橋とするよう芸術家を含む「意匠審査会」を設けて、工学と美学の調和を追求した。国(復興局)

が九十六橋、東京市が百八十六橋を分担した。

後世の住民への遺産となったのが公園事業である。大震災以前の東京には、約六十三万坪、三十の公園があった。復興事業により、隅田、浜町、錦糸の三大公園が、復興局により造園された。さらに注目すべきは、東京市が五十二の小公園を設けたことである。その多くが小学校に隣接し、校庭の延長としての教育目的とともに、災害時の児童と住民の安全を考慮したものであった。公園には火災に強い常緑広葉樹と噴水など水が配された。美観と安全の融合が都市に潤いを与える。百十七校の学校校舎が鉄筋三階建てで再建された。これも東京市の手になる。上下水道の整備も同様である。

国の復興事業は後藤の失脚に伴って縮小したが、その少なからぬ部分が東京市によってリカバーされた。後藤は失脚したが、後藤構想は意外にあちこちに生き残り、首都東京の再建と創造的復興を支えたのである。

とはいえ、たとえば焼失地を越えての区画整理や、大環状線の建設などは予算削減によって不可能となった。道路の幅も当初のプランから狭められ、野心的な構想で日の目を見なかったものもある。それでも、関東大震災の復興は、全体的に見れば「復旧」レベルを大きく超えて、立派に創造的復興と言いうる内容である。それは近代都市東京建設の機となっただけではない。続いて起こった一九三三年の昭和三陸地震津波の復興において、内務省が高台移転を推進するなど、積極的な復興政策の実施に影響を与えた（北原糸子『津波災害と近代日本』）。さらにそれは戦後に至るまで全国の都市再建のモデルとしての意義を持ったのである。

阪神・淡路大震災
―一九九五年一月十七日午前五時四十六分発災―

自衛隊の初動

被災地に自衛隊の姿が見えないのはどういうわけか。一月十七日その日、昼から午後にかけて、手のつけられない大災害であることが明らかになるとともに、こうした疑問の声が次々とあがった。危機の突発とともに、自衛隊をめぐる社会の論調は急旋回した。軍隊が勝手に跋扈することは許されないとの戦後平和主義の言説は吹き飛び、こんな時に働けずに何の自衛隊かと問われる事態となった。

自衛隊の初動が遅かったのは何故か。県知事の要請が遅かったからだ。反軍反自衛隊の戦後思想に影響された知事は出動要請を嫌ったのではないか。否、そもそも自衛隊を違憲としてきた社会党委員長を首相とする内閣であったことが問題の根源だ、等々、あらゆる憶測が飛び交い、今日に至っても社会認識は一定していない。十二年後の二〇〇七年に至っても、「神戸の地震の時なんか、首長の判断が遅かったから、二千人余計な人が亡くなった」との数字まで示す大胆な東京都知事の言葉が飛び出す有り様である。震災検証のため、筆者自身が関係者に行ったオーラル・ヒストリーをも用いて、事実経緯を明らかにしたい。

陸上自衛隊にあって近畿地方二府四県を受け持つのが、中部方面総監部（伊丹）下の第三師団（伊丹）である。被災地のうち西宮市、芦屋市は第三十六普通科連隊（伊丹）が担当しているが、それ以

外の神戸市を含む兵庫県全域を、姫路の第三特科連隊が警備区域としていた。「特科」とは伝統的な普通語でいえば「砲兵」のことである。兵庫県と連絡をとりながら災害出動する現場責任は、この姫路連隊にあった。その連隊長、林政夫氏に即して自衛隊の初動を見よう（筆者の同氏のインタビューほか、松島悠佐「阪神大震災－自衛隊かく戦えり」、陸上自衛隊中部方面総監部「阪神・淡路大震災災害派遣行動史」）。

姫路郊外の官舎で林連隊長は地震に起こされた。家具は倒れず、停電もなかった。神戸の西方五十キロに位置する姫路の揺れは、控えめであった。部隊運用を担当する幕僚から、全員を集める三種呼集をかけた、との連絡が午前七時ごろにあり、連隊長は追認した。連隊長も幕僚も当然に災害派遣に動くものと考えて行動していた。ただ、今日の自衛隊員は基地内の宿舎に住む者は一部で、他は一般の住宅に住んでおり、集合には一定の時間がかかる。

午前七時半に連隊長は災害派遣準備命令を発し、「午前九時半をメドに」各部隊は準備完了するように命じた。同時に、連絡幹部（ＬＯ）三人による先遣隊三隊を三ルートから無線を乗せた車で神戸に向かわせた。周到な手配ぶりといえよう。先遣隊から交通渋滞の報を受けて、連隊長はパトカー先導を姫路警察に求め、応諾を得た。さらにヘリでなければ迅速に動けないかもしれない。中部方面総監部に要請したところ、ヘリを回してくれるという。そして、警備幹部の中村博・三尉に兵庫県庁と電話連絡して被災状況を聞くよう命じた。

午前八時十分、姫路連隊から県庁の消防交通安全課、野口一行防災係長に防災無線がはじめて通じた。野口係長の返事は「状況はつかめていない。いずれ自衛隊出動をお願いすることになる」であったと係長は証言するが、自衛隊側は出動要請の予告を聞いていないという。連絡を取り合う合意で会

話は終わったが、その後、防災無線は通じなかった。

午前九時ごろであったか、連隊長は、次に県庁と連絡がついたら、「この電話をもって自衛隊派遣要請としてもらいたい」と言うよう中村三尉に指示した。次に電話が通じたのは午前十時頃であった。「この連絡をもって、派遣要請があったと認識してよいか」との自衛隊側の問いに、「お願いします」と野口係長は即答した。派遣地域については「神戸、北淡」と答えた。時間は十時十分を過ぎていたが、「十時の要請」とすることで合意した（筆者の野口係長へのインタビュー。齋藤富雄秘書課長＝のちに副知事＝の手になる県の記録、自衛隊側は前掲「派遣行動史」）。

さて、姫路の連隊では指示通り午前九時半にはほぼ派遣準備が完了した。林連隊長は、知事の要請を得ない場合でも、準備のできた二つの大隊二百十五人を派遣する心づもりでいたように私には思える。ところが三十六両の長い車列となり、行き先は約百人ずつ、第一大隊が長田署、第二大隊が兵庫署の二方向となった。すでに来ていたパトカー一台では足りない。もう一台を要請した。それやこれやで、全部隊が出発できるようになったのは午前十時十五分を回っていた。それはちょうど、電話で「県知事の要請」を得た直後であったのだ。つまり、姫路の連隊として早朝から周到に精いっぱい準備を重ねて、ようやくすべてが整った時点で、結果的に「要請」が得られたのである。

林連隊長がパトカー先導を求めたことは、大きな効果をもたらした。倒壊に伴って閉鎖されていた阪神高速道路の姫路入り口をパトカーが開け、使える部分を高速で走った。高速を降りると、神戸の街は火煙で暗く渋滞であったが、午後一時半までに長田署、兵庫署に到着できたのは高速利用があったればこそであった。

姫路の連隊には、あと二百人ほど被災地に投入する戦力があった。林連隊長が要請した大型ヘリは、

これを乗せて、午後二時五十五分、王子グラウンドに向け離陸した。

合計約四百人余の自衛隊が発災の日の午後、神戸の地に展開し救出活動を開始した。長田では警察、消防と合同チームを組んで、東灘では地域割りを決めて、そうした打ち合わせは混乱の中でスムーズではなく、短い冬の昼間はすぐに暮れようとしていた。

以上の経緯から、次のように指摘できよう。

第一に、兵庫県を警備区域とする自衛隊（姫路第三特科連隊と伊丹の普通科三十六連隊）は、知事の要請の有無にかかわりなく、災害派遣を不可避と判断し、早朝から準備を急いだ。

第二に、自己完結的な機能を持つ自衛隊は、それだけに準備に時間がかかる。姫路連隊の場合、四時間余を要して午前十時頃に出動準備を終えた。幸運にも、ほぼその瞬間に県庁との電話が通じ、「知事の要請」を知事の部下から取りつけた。足止めされることなく、被災地へ出発できた。自衛隊初動の遅さの原因を、知事の要請の遅れに帰す議論は全く事態誤認にもとづく。

第三に、たとえ知事の要請が得られなくても、姫路の連隊長は被災地に出動する態勢をとっていた。伊丹の黒川雄三連隊長は、実際に知事の要請の一時間四十分前に四十名を西宮市へ派遣した。市民の生命を救うためであるから、派遣要件の完備を待つよりも、一刻も早く赴くべきだと考えた。

第四に、二つの連隊の積極対応にも拘わらず、その日、被災地に到達した自衛隊員は合計七百名余に過ぎなかった。しかもその多くは午後遅くになっており、その日十分に活動できなかった。生存救出の大部分は初日である。その結果、生存救出の数は、警察が三千四百九十五名、消防が千三百八十七名であるのに対し、自衛隊は百六十五名にとどまった。その意味で、自衛隊の初動が不十分であったのは事実である。

第五に、自衛隊が被災地へ十分大量に投入されるためには、中部方面総監レベルにおける決断、もしくは国家レベルの決断が必要であった。ひどい交通渋滞のため、初日に兵力を投入するにはヘリのフル回転が必要であった。初日の昼頃までに総監レベルで大量投入の決断をしていれば、名古屋第十師団、広島第十三師団を含む中部方面総監隷下の各部隊が、二日目の朝に被災地で活動を開始することはできたであろう。

被災自治体首長のその朝

一九九五年一月十七日午前五時四十六分に大地震が勃発した時、被災自治体のすべての首長が自宅または公邸にいた。出張の多い職務であることを考えれば意外である。一様に在宅していたとはいえ、役所に到達するのに要した時間に大きな違いが生じた。

もっとも早く登庁したのは、前日の服をそのまま着込んで、マイカーを走らせ十分後に市役所に着いた松下勉・兵庫県伊丹市長であった。日本では偉くなると公用車に頼るのが一般的であり、被災地の首長たちのうち、自ら車を動かし得たのは松下市長一人だけであった。

より重要なことは、災害時には速やかに職場に出るのを当然の責務と市長が意識していたことである。松下氏は尼崎市の土木部長などを務め、風水害の多いこの地で危機管理を鍛えられた。「地震はない」との神話に安住していた当時の関西であったが、風水害対処の経験者が、地震の突発に際して力を発揮した。

その典型が、芦屋市の後藤太郎助役である。風水害対処を行う総務畑のベテランとして市内の危険箇所を知悉する助役は、地震にはね上げられた瞬間に重大事態を直感し、岩園の丘の自宅から坂を駆

け下り、午前六時十分に市役所に飛び込んだ。まだ当直の職員二人しかいなかったが、一人を医師会会長宅へ、もう一人をお寺へ走らせて、医療と遺体安置所の協力を要請した。自らは、ようやくつながった電話で棺おけ百基を注文した。市役所へ急ぐ途中の地獄絵を見て、芦屋市にそれぐらいの犠牲者を覚悟したのである。人口九万弱のこぢんまりした芦屋市なればこそかもしれないが、百人の想定が甘いことは午前中に明らかとなり、昼ごろには四百人余の犠牲者数の見当をつけることができた。

正午といえば、警察が全被災地の死者二百三人と発表して、村山富市首相を驚かせた頃であった。社会の迷妄には目もくれず、基礎自治体には現場からの正確な認識を築いたところもあったのである（松下市長、後藤助役らへのインタビュー、拙稿「危機管理－行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社、九六年所収、高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房、九六年）。

自ら車を運転せず公用車の到着を待つ首長は、初動の敗者となる運命にあった。なぜなら大災害にあっては、運転手を含む職員の多くが被災者となるからである。

そんな中、よき部下に恵まれた首長は救われることになる。笹山幸俊・神戸市長は灘区楠丘町の公舎（市役所まで五・二キロ）でどこにも連絡がとれず、歩いて行くか思案していた。そこへ山下彰啓局長が車で迎えに来た。建築と都市計画が専門の市長は、気になる建物を車から確認しつつ、午前六時三十五分に市役所に到着した。道路は傷み通行不能箇所もあったが、この頃はまだすいており、迂回しても早く着いた。

ところが、午前七時台から交通渋滞が深刻となり、七時半過ぎに部下の車の迎えを受けた貝原俊民・兵庫県知事は、わずか三キロに四十分を要し、県庁到着は午前八時二十分となった（笹山市長、山下局長、貝原知事らへのインタビュー）。

悲惨だったのが、宝塚と西宮の市長であった。両者とも公用車の運転手が被災していた。正司泰一郎・宝塚市長の運転手は責任感が強く、自宅が倒壊したというのにバイクで役所に至り、公用車を駆って午前八時前に雲雀丘の市長宅に到達した。しかし渋滞のため五キロの道のりに一時間半を要して、市長の市役所到着は午前九時二十分であった。馬場順三・西宮市長は自宅が遠すぎた。山を越えた北二十五キロの塩瀬町の市長宅に局長の一人が迎えに行ったが、市役所到着は午前十時半となった。市民のために働くべき危機の瞬間に、トップが自らの配置に着くために四～五時間を費やすこととなった。今日では、トップをはじめ危機管理の任にある者が職場から遠隔に住むことは許されなくなっている。

阪神・淡路大震災発生時の主な被災首長（兵庫県）たちの登庁状況

被災首長	住居から役所までの距離	地震から登庁までの時間	状　況
松下勉（伊丹市）	2.5キロ	10分	マイカーを自分で運転して
宮田良雄（尼崎市）	3.5キロ	25分	近所の助役の車に同乗して
小久保正雄（北淡町）	0.3キロ	30分	路地を迂回しつつ徒歩で
笹山幸俊（神戸市）	5.2キロ	50分	近所の局長が車で迎えに
北村春江（芦屋市）	2キロ	1時間20分	負傷した夫の入院後、秘書課長の車で
貝原俊民（兵庫県）	3キロ	2時間35分	部長に車で迎えに来させて
正司泰一郎（宝塚市）	5キロ	3時間35分	被災した運転手が公用車で迎えに。渋滞
馬場順三（西宮市）	25キロ	4時間45分	局長が迎えに来たが、遠くかつ渋滞厳しく

五百旗頭真「危機管理－行政の対応」、高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』を基に作成

ところで、トップの不在はどれほど実質的な問題であろうか。たいした影響はないとの見方もある。初動時の最優先事項は人命救出と火災鎮火であるが、それは警察や消防など第一線部隊の仕事であり、彼らは首長の指示を受けるまでもなく自ら動き始める。自治体の防災担当者ももちろん動き始める。宝塚市のように総務部長を中心に対応するのが一般的である。市長不在の中でも、彼らは災害対策本部を発足させた。

だが非常事態においては平時と比較にならないほど必要な決断が増える。避難所の開設、負傷者への手当てと搬送、物資の調達、住民への広報等々、ルールも前例もない重要問題の洪水となる。防御的な間に合わせの対処に傾くか、血の通った救援と復興に向かうかは、首長の決意いかんによるところが大きい。

実質とともに、心理的・精神的要素も大きい。トップが闘志に満ちて立ち向かっている姿こそが、職員をふるい立たせる。危機の瞬間に、被災者・住民とともにいて奮闘しない首長は、職責放棄者とみなされるのが今日の社会感覚である。

自衛隊派遣要請の問題を県庁側から見ておこう。兵庫県庁に最も早く午前六時四十分に到着した防災責任者は野口一行防災係長で、十分後に芦尾長司副知事が到着した。貝原知事が登庁した十分後の午前八時半に、第一回災害対策本部の会議が開かれた。二十一人のメンバーのうち、知事・副知事に部長三人を加えて五人のみしかいない第一回であった。電気・ガス・水道は止まり、通信手段もダウンした。破れた窓から冬の寒風が吹き込んだ。その会議で報告を求められた野口係長は、八時十分に自衛隊（姫路）から電話があり、「いずれ知事による出動要請をする」旨告げたと説明した。自衛隊はそれを聞いていないというが、重要なことは係長が県幹部に対してそう発言し、異論がなかったこ

とである。それがなければ、二度目の電話（午前十時）に際し、自衛隊側が「この電話をもって知事の派遣要請としてほしい」と言った時、係長が「よろしくお願いします」と即答できただろうか。（インタビューの中で、防災係長が「知事の防災面の決定をつくるのは私です」と言い放ったのが印象に残る）係長は十二階から五階まで階段を駆け下り、知事に電話内容を報告した。

県知事にとって不本意な点があったとすれば、それは自衛隊派遣要請それ自体ではない。早朝の情景が示すように、その必要は、知事から係長まで共有されていた。ただ派遣要請には、被災状況を踏まえて地域・人員・装備などを特定する手続きが政令で定められており、実際にも双方の事務レベルで内容の合意をつくった上で知事の要請がなされるのが常であった。大災害の奇襲攻撃により情報ブラックアウト状況に追い込まれた県庁には起こっていることの全貌が分からず、要請の条件が整わなかった。電話もまれにしか通じない。その結果、白紙委任的な自衛隊出動となった。行政のプロとしてその点に悔いが残ったのである。早朝から着々と出動準備を進めた自衛隊側の積極姿勢と、現場担当者の反応によって、幸いにもその躊躇を超えることができたのである（貝原知事、野口係長へのインタビューなどによる）。

昼前には通信システムや電気もようやく再開した。知事は午後一時過ぎからヘリで被災状況を視察し、事態の輪郭をつかむことができたと感じた。それ以後、被災地主体の復興を追究する知事のリーダーシップには力強いものがあった。

首相官邸の対応

発災日の官邸のあるじは村山富市首相であり、五十嵐広三官房長官と石原信雄副長官が首相を支え

るキーパーソンであった。

村山首相は官邸に隣接する公邸で、五十嵐官房長官は東京・高輪の議員宿舎で、石原副長官は川崎市の自宅で、その朝を迎えた。神戸での地震発生を、官邸への緊急連絡を通じて知った者はなく、三者とも午前六時ごろのＮＨＫニュースによって「京都で震度５」を聞いた。前二者は自宅のテレビで、石原副長官は日課のラジオを耳にしながらの早朝散歩中に。マスメディアの報道が政府の緊急連絡網より速いのは、ＣＮＮ時代に異例とは言えないが、問題は、日本政府の緊急時の情報システムが機能していなかった点にある。

当時の災害時の政府情報システムは、国土庁防災局が気象庁・警察庁・消防庁・防衛庁及び各自治体等から情報を得て、それを官邸に連絡することになっていた。ところが国土庁は二十四時間勤務体制をとっていなかった。この早朝、当直員の連絡で最初の防災局員が現れたのは、一時間後の午前六時四十五分であった。危機の瞬間へ対処する体制は、そもそも政府になかったのである。

国松孝次・警察庁長官は滝藤浩二・兵庫県警本部長から、冨沢暉陸幕長は松島悠佐・中部方面総監から、それぞれ朝から電話連絡を受け、現地の状況と対処に理解を示していた。ただ彼らは国土庁にも官邸にも連絡をとらなかった。それがタテ割り官庁の常態であったが、危機の官邸がその囚人にとどまっていてよいのだろうか。

村山首相は秘書官から「被害が大きくなりそう」との電話連絡を受け、予定を一時間近く早めて、午前八時二十六分に官邸執務室に入った。被害の公的情報はなかったが、午前七時台からテレビが被災地の惨状を映し始め、午前八時ごろからそれは本格化した。それに衝撃を受けた五十嵐官房長官は、非常災害対策本部の設置検討を国土庁に強く指示した。午前九時前に登庁した石原副長官は官房長官

と、午前九時二十分に予定されていた月例経済報告の会議について相談した。多くの委員が外部からも参集しつつあることから予定通り開催することを決めた。午前九時のテレビは「死者一人」と報道していた。テレビの画像は重大事態を告げていたのに対し、遺体確認にもとづく警察発表の数字は牧歌的であった（村山、五十嵐、石原各氏へのインタビュー、薬師寺克行編「村山富市回顧録」、五十嵐「官邸の螺旋階段――市民派官房長官奮闘記」、御厨貴、渡邉昭夫インタビュー・構成「首相官邸の決断――内閣官房副長官石原信雄の２６００日」）。

平時モードを吹き飛ばし、政府内と国民に重大事態の発生を告げる意図が官邸にあったのなら、月例経済報告の会議を中止すべきであった。そして、消防庁・警察庁・防衛庁などの責任者を緊急招集し、午前十時の閣議の前に情報を総合し、対処方針を練るべきであったろう。しかしテレビを見る状況になかった首相と副長官（川崎市の自宅から官邸まで一時間半を要した）は、重大な公的報告がない以上、非日常的な対処をとる必要を感じなかったであろう。首相と官房長官は月例経済報告の会議に臨席し、副長官は席を外して情報を集め、閣議の準備にあたった。

同じ午前九時ごろ、防衛庁の村田直昭防衛局長室で激論が交わされていた。守屋武昌防衛政策課長が「テレビ映像で見ると被害は大きい。要請を待たず、すぐに自衛隊は出動すべきだ」と主張した。山崎信之郎運用課長は「確かな連絡は何もない。部隊を出しても混乱するだけだ」と反対した。局長は「準備を急がせよう」と収めた。ここでもテレビ映像派と公的情報派が戦っていた。だが全体を捉えた確かな公的情報は初日の混乱の中では来ないのである。

午前十時の閣議で、国土庁長官（のち震災担当相）を長とする非常災害対策本部だけでなく、首相を長とする地震対策関係閣僚会議の設置を決めたことはよかった。しかし、午前十一時からの二十一

世紀地球環境懇話会に村山首相は出席して熱のこもったあいさつをした。首相は午前中二つのルーティン会議に出席することにより、テレビ映像にくぎづけになった一般国民の危機認識からさえも大きく後れをとった。危機の瞬間に最も厳しい認識をもって対処すべきトップであるというのに。

会議の合間に、官邸の廊下を歩きながら首相が記者に応答するのが当時のぶらさがりの習わしであった。危機認識のギャップが会話をとげとげしいものとした。首相は現地視察しないのかと記者が問い、首相は小沢潔国土庁長官の視察結果を聞いたうえでね、と答えるのが繰り返された（午前九時十八分、同十時一分、同十一時三分、同二十三分）。この反復の中で、首相は危機における国民イメージの敗者に確定していった。のんきな平時モードの首相の下で大丈夫か。

首相が事態の重大性に気づいたのは、正午ごろであった。「死者二百三人」のメモを渡された首相は「えっ」と声を発した。被災地の現場にいる高見裕一議員からの悲痛な電話を昼前に受けた五十嵐官房長官のリードに従い、午後〇時五分に記者ぶらさがりで山花貞夫議員の社会党離党問題を問われた首相は、「それどころじゃない」と語気鋭く退けた。午後四時、首相の緊急記者会見では「関東大震災以来、最大の都市型災害」との認識とともに、「できれば現地に急行し、万全の対策を講じたい」という意向をついに表明した。

石原副長官も午後二時ごろ、防衛庁の村田防衛局長に電話し、「自衛隊の姿が少ない」と叱った。

阪神・淡路大震災への政府の応急体制

緊急対策本部　（超法規的に設置）
｜　村山富市首相を長に全閣僚で構成
非常災害対策本部　（災害対策基本法に基づく）
｜　小里貞利震災担当相を長に各省局長級で構成
現地対策本部　（災害対策基本法に基づく）
久野統一郎国土政務次官を長に各省課長級で構成

釈明する局長に「まだそんな態勢か。自衛隊の方から、こうお手伝いすると言うべきだ。全力ではなく総力を挙げてやれ」と断じた。午前中の遅れを、官邸は急速に取り戻した。

復旧か創造的復興か

兵庫県も中央政府も緒戦の敗者であったが、午後には態勢をたて直し、精一杯の対処に動き始める。結局のところ、三大震災を比較すれば、阪神・淡路大震災の復旧・復興がもっとも敏速かつスムーズであった。

なぜか。一つには、災害の規模と性格があろう。他二者はプレート型地震による広域複合災害であった。それに対し、阪神・淡路では大都市が直下至近距離の活断層により壊滅的打撃を受けたが、風がなかったこと、新幹線や電車、自動車が動き始める夜明け前の地震であったことから、複合災害化を免れた。

二つには、政治の安定性が重要である。関東大震災に際しては、後藤新平内相が、四カ月余にして失脚する事態となった。また東日本大震災における菅政権は〝衆参ねじれ〟に陥っており、政局に苦しみながらの復興努力であった。その点、阪神・淡路大震災の際の自・社・さ連立政権は、衆参とも多数を占めていた。政権奪回を至上命令とする自民党は、震災復興について国民の前によき実績を上げることを重視しており、社会党委員長の首相を引きずり降ろすような政略を仕掛ける動きはなかった。村山首相が社会主義者である故に自衛隊の出動に消極的であったとの風評はあったが、それは事実ではない。発災の日の午前中における首相の認識の遅れは、イデオロギーではなく、政府官邸の情報システムの不備によるものであった。首相自身は被災者への同情心も責任感も強い人であった。官

邸内で行政各部を束ねつつ、対処の知恵を出し政治の役割を方向づけたのは、石原信雄官房副長官であった。つまり、変則的な村山内閣ではあったが、三大震災の中で政府あげて震災対処にあたる体制が存在した唯一の政権であった。

阪神・淡路において大震災後の復旧・復興が相対的にスムーズに進んだ三つめの理由は、中央政府指令型ではなく、現地主導を尊重したことにある。復旧・復興プランの多くは兵庫から提案されたものであった。

発災後三週間で発足した都市再生戦略策定懇話会の第一回会合に筆者も出席したが、東京から駆けつけた元国土事務次官の下河辺淳氏が「後藤新平は関東大震災が起こってから復興計画をつくったのではない。かねて帝都東京プランを持っており、震災を機にそれを実現しようとしたまでだ。兵庫と神戸ほど未来構想を持っている自治体は少ない。それを〝復興〟に置き換えて実施すればよい」と地元プラン主導を励ました。氏はすでに村山首相に対し「復興計画は被災地がつくり、知事が総理代行として復興を指揮する」あり方を助言していた（阪神・淡路大震災記念協会編『翔べフェニックス－阪神・淡路大震災10年』、御厨貴らによる大部の下河辺淳談話記録・上中下）。

政府は発災五日後に久野統一郎氏を本部長とする現地対策本部を神戸に設置し、各省庁の中堅メンバーを派遣していたが、震災一カ月を前にした二月十五日、下河辺氏を委員長とする阪神・淡路復興委員会を設立した。そこへ流し込む復興構想づくりを、県はさまざまなタスクフォースをつくって急いだ。悲惨の極みにある被災者に、せめて明日への希望を急ぎ示さねばならない。理想的な都市として再生する機会は今をおいてない。旧状回復ではなく新たなコミュニティーの創出を伴う二十一世紀の安全都市モデルを求めたい。それが知事を先頭にこの地の復興関心層の一般意志となった感があっ

た。

三・三・十の展望が示された。緊急復旧に最初の三カ月、住宅・都市・産業の戦略的復興に三カ年、そして全体の復興に十年である。その内容を盛った「復興戦略ビジョン」が三月三十日に、都市再生戦略策定懇話会の新野幸次郎座長から知事に手渡された。県がとりまとめた復興計画は、七月に下河辺委員長の復興委員会を通じて政府に提出され、了承された。

「単なる復旧ではなく、創造的復興」に燃える地元被災地であったが、それがすんなり通るほど世の中は甘くない。〝後藤田ドクトリン〟と呼ばれる行政の壁がたちはだかった。国費を用いうるのは復旧までであり、よりよいものを創るのであれば、地元資金をもってやるがよい。なぜなら、神戸は全国的に見て豊かな地である。それが気の毒だからと、何でも国費を使う「焼け太り」は許されない。国内的公平性にもとる。経済特区に対しては、一国二制度は許されない。個人の倒壊家屋の再建に公費を用いるのは法体系の整合性にもとる、今日では想像もできないほど、行政の壁は厚かった。

下河辺氏の率いる阪神・淡路復興委員会は、タイムリーにスピード感をもって次々に具体的対処に関する提言を打ち出すところに特長があった。スーパー官僚の面目躍如である。年度末に向かって、復興委員会が終わりを迎えようとする時、下河辺委員長は上海・長江プロジェクトをはじめ、十年をかけて目指すべき四大復興特定事業を提案した。

それとは別に、下河辺氏はワシントンＤＣのスミソニアン研究所群をモデルとする知的拠点を神戸に設立して、積極的復興のシンボルとする考えをかねて懐いていた。大震災一周年を期に村山首相が神戸を訪ね、五百億円の財源とともにこの構想を発表することを準備していたという。しかし、その直前に村山首相が辞任したことによって無に帰した。

後任の橋本龍太郎首相は、沖縄問題に取り組み、また行財政改革の中で経費節減を厳しく追求したため、積極的復興のための財源は望むべくもない状況となった。ところが、橋本内閣は消費税の二％増に際して景気を支える措置をとらず、東アジア経済危機もあって、日本の経済金融は危機的事態となり、参院選に敗北して辞任した。厳しい不況を克服するための、小渕恵三内閣の宮沢喜一蔵相は、積極的な財政出動に転じた。よい案件が兵庫にも求められた。その機会に兵庫は、ミュージアムを併設する防災シンクタンク設立を提案し、成功した。人と防災未来センターである。京都大学の河田惠昭教授がセンター長に就任した。

つまり、阪神・淡路の復興に関する国の方針は、国費は復旧までであった。創造的復興を望むなら地元の資金で、との立場を基本とした。他方、被災自治体の兵庫は創造的復興にこだわった。兵庫の求めた「特区」や個人の被災住宅再建のために国費を投ずることに国は首をタテに振らなかった。が、少なくとも三つの創造的復興を被災地は手にした。

一つは、人と防災未来センターを含む東部副都心の建設である。そこには、多くの国際機関やこころのケアセンター、県立美術館などが復興住宅とともに並んでいる。二つには、多文化共生を象徴する淡路島の夢舞台という国際会議場・公園である。三つには、西宮市の芸術文化センターである。国は結局のところ、これらの建築を、地元がかなりを負担することを条件に許したのである。

東日本大震災
―二〇一一年三月十一日午後二時四十六分発災―

関東大震災時の首相不在状況よりはよいが、阪神・淡路大震災の政府・行政あげて復旧に協力するという態勢に較べれば、きわめて不安定―それが東日本大震災時の政治状況であった。

二〇〇九年九月に華々しく政権交代を遂げた民主党鳩山由紀夫政権は、統治能力の乏しさを露呈して漂流状況となり、二〇一〇年六月には菅直人政権へバトンタッチした。翌月の参議院選挙において民主党は四十四議席、五十一議席を得た自民党に敗れ、衆参ねじれ状況は厳しい現実となった。菅政権は、九月には尖閣海域で中国漁船が海上保安庁の船に体当たりする事件に揺さぶられ、国会では首相の政治資金問題が追及される中で、3・11の大地震津波災害に直面した。国難に対しては超党派で協力すべきだとの建前と、まずそれにふさわしい政権に変えることが先決だとの政略が交錯する中で、未曾有の災害に対処することになった。

東日本大震災は、地震・津波・原発事故の複合災害であるが、政府がまず全力対処せねばならなかったのが原発事故であった。マグニチュード9の大地震であったにしては、地震そのものの被害は軽微であった。他方、広域の大津波は戦後日本になかっただけに、大きな衝撃であり、二万人近い犠牲者を出した。

ただ、日本社会の災害への対応力は阪神・淡路の際よりもはるかに高くなっている。警察も消防も、全国的な広域支援体制を制度化し、迅速に動いた。とりわけ自衛隊は、阪神・淡路の教訓から見違え

るように改善しており、官邸の要請をうけて十万人をこえる自衛隊員を派遣した（阪神・淡路の際は、最大時で一万七千人）。こうした第一線部隊が危機対応にうなりをあげて動いている。それだけに官邸は日本国家が半身不随になりかねない危険性を持つ福島原発事故への対処にのめり込んだ。三月十七日からの放水による冷却という原始的対処によって最悪の事態を脱した後、官邸は復興構想を考え始めた。筆者のかかわった復興構想会議に即して、東日本大震災の復興を見ていきたい。

復興構想会議の設立

3・11の発災後、菅直人首相の官邸が全般的な復興構想にとりかかる検討を始めたのは、三月の最後の一週間を迎えようとする頃と思われる。東日本大震災は多くの県にまたがる広域性とともに、様々な省庁にかかわる問題の複合性・重層性を特徴としていた。それだけに、その場その場の緊急対応の積み重ねを続ければ、全体として歪んだ復旧・復興になりかねなかった。全体的・長期的なデザインの必要が痛感された。

「対応が遅い」との批判に、政府は絶えずさらされていた。史上空前の大災害だから、想定外だから、との弁明で済むものではない。遅いか否かの引照基準として意識されたのは、阪神・淡路の前例であった。そこでは、前述のように発災後一カ月にして、下河辺淳（元国土事務次官）を長とする復興委員会が設置され、迅速・的確な提言を重ねて復旧・復興をリードした。官邸は、今回も一カ月をメドに復興組織をたち上げることとした。

瀧野欣彌官房副長官（事務）が、福山哲郎副長官（政務）と相談して起案にあたった。阪神・淡路の復興委員会は、兵庫県知事と神戸市長を含め七名という小ぶりの組織であった。重大事態にあたっ

て「会議は踊る、されど進まず」に陥らぬよう、迅速な対応力を重視したのである。今回の瀧野案も、被災三県の知事を含めて十名ほどの簡潔な構成であった。ところが、民主党政権は脱官僚を掲げており、菅首相は官僚案の丸飲みを嫌い、仲間の政治家たちにセカンド・オピニオンを求めた。官邸と与党の幹部たちの推薦により、東北被災地ゆかりの識者や復興にかかわる諸分野の専門家の名があがり、三十名を超える規模となった。こんな大会議でものを決められるだろうか。瀧野副長官はいぶかりながら、各界を代表する上部の全体会議と、比較的若い専門家の多い下部の検討部会の二段構成に組み直した。

一般に政府審議会の長には、官界・経済界・学界の関係者が多い。今回はどうするか。脱官僚の政権であり、電力関係者も避けねばならなかった。阪神・淡路の復興に関与し、防衛大学校長をつとめる五百旗頭案に落ち着き、四月五日に首相が電話して議長就任を求めた。五百旗頭は副長官二人から説明を受け、すでに委員名簿が出来上がっていることを遺憾としたが、議長代理・御厨貴東京大学教授と検討部会長・飯尾潤政策研究大学院大学教授を含む三名を追加することで了承した。上部会議十六名、検討部会十九名の大規模な二段構成の復興構想会議となった。

復興構想の形成過程

発災後ちょうど一カ月の日に東日本大震災復興構想会議の設置が閣議決定され、「単なる復旧ではなく、未来に向けた創造的復興」が謳われた。阪神・淡路の際とは異なり、今回の政府方針は積極的復興主義を打ち出した。

第一回復興構想会議は、四月十四日に開催されたが、その任務は、復興構想について六月中に第一

次提言、年内に最終報告書を答申することであった。ところが、被災地の悲惨に対してせめて速かに復興の希望を示すべし、年末まで待てないとの認識が高まり、六月中に最終報告を完成する予定繰り上げを会議は決定した。そのため、原則毎週土曜日に五時間の集中討議を行い、二カ月半の間に十二回にわたる会議を重ねた。飯尾部会長に率いられた検討部会が並行して復興政策の各論を旺盛に討議し、重要問題については関連省庁を巻き込んだワークショップを設けて政策内容を煮詰めた。上下二段の会議構成としたことが意外な効果を発揮した。

会議は長時間であっただけでなく、きわめて活発な激しい議論の応酬となった。たとえば、第一回会議において、「福島原発事故への対処は、官邸が行い、会議の任務ではない」との首相の言葉を議長が伝えたところ、何人かの委員が激昂し、「福島を見捨てるような会議なら止めてしまえ」と立ち上がって机をたたく者すらいた。もとより、首相の言葉は危機管理的対処を言ったものであったが、結果的に復興計画の中で福島を見捨てず包摂し続ける会議の意思が鮮明となった。

また、同じく第一回の会議で、委員構成について「官僚や官僚ＯＢが一人も入っていない会議では情報不足になり、満足な復興計画は描けないのではないか」との批判が複数の委員から呈された。官僚排除の民主党政権への危惧の表明であろうが、議長は官僚機構の持つノウハウを十分に活用したいと答えた。

当初、会議の事務局は十名程度に過ぎなかったが、議長は首相に増強を要請し、連休明けには五十名体制となり、きわめて有能に機能した。とりわけ飯尾部会長は関連省庁の役人を組み入れて重要問題を検討するワークショップを多数設け、官庁から情報を得るだけでなく、全体的な構想をつくるため各省庁に新たな政策対応をも求めた。タテ割り・タコツボ官庁という通俗的イメージとは異なり、

各省庁から来た役人たちは、きわめて柔軟・創造的に協力して策案を支えた。このプロセスを経ていたため、各省庁は復興構想の内容を承知しており、七月以降の政府における政策化と実施がスムーズとなったと思われる。議長と御厨・飯尾の「三人会」が事務局幹部とともに頻繁に開かれ、会議を推進した。

復興構想の内容とその行く方

復興構想の内容について、主な特徴を記しておきたい。

第一に、安全な住居とまちについては、次の津波にさらわれるまちの復旧に終わってはならない、住民の同意があれば高台移転を国は全面支援する。同じ海辺の地にまちを再建する場合は、防波堤、防潮堤、人工丘の森、五階以上の強いビル、二線堤、かさ上げなど、「減災」手段を組み合わせて、多重防御を考える。

第二に、高齢化・人口減少の社会動向の中での生業・産業の復興がとりわけ難しい。農漁業、商店、産業、観光などの積極的復興を、特区手法や格別の補助をも交えて支える。柔軟な資金活用を許容する基金の設立も望ましい。

第三に、被災地の再建に人間性豊かな先端的モデル性を追求する。仮設住宅群や復興住宅にふれあいセンター的な場を設けるとともに、高齢社会化に対する包括ケアの行き届いたまち、原発事故にかんがみ再生可能エネルギーを内蔵したまちを考慮する。またボランティア、ＮＰＯなどの人々のさまざまな支援を得て、心のこもった人間的な生活復興を期する。

第四に、福島の原発被災地の苦悩は格別に深く、それだけに一層きめ細やかな配慮を最後までつくさねばならない。

第五に、以上のような積極的復興には多くの財源を要するであろうが、「国民全体の連帯と分かち合いによって」支えるべきである。力強い復興支援を通して、日本経済全体も活性化することを期す。「大震災からの復興と日本再生の同時進行」（復興構想7原則）を求める。

復興をめぐる政治過程と問題点

復興構想会議が何を提案しようと、それを生かすも殺すも政治次第である。民主党政権は参議院で多数を失ってねじれ状態に陥っており、菅内閣に対する不信任案が野党から提出されるなど、政局が活発化する中での復興構想会議であった。ただ、政争は厳しくとも、復興については協力するとの建前が、野党自民党・公明党にも存在した。五月二日に四兆円余の復興のための第一次補正予算、六月二十日に復興基本法、さらに十一月には十二兆円の第二次補正予算とともに、復興税を含め財源を確保し、特区を可能にし、復興庁を設置して実施機関とするための諸法が、いずれも民主・自民・公明の与野党三党合意をもとに成立した。

その結果、復興構想会議の提言が、七月に政府の「復興の基本方針」として政策化され、年末には約十九兆円の財源の裏付けを得た。二〇一二年二月よりは復興庁が被災地への窓口となって一元的に実施に当たることになった。

二〇一二年十二月の総選挙により、自民党と公明党連立の第二次安倍晋三内閣が生まれたが、復興構想に変更や後退はなく、予算を二十五兆円に積み増して、復興の加速に努めている。

東日本大震災は広域・複合の超巨大災害であり、高齢化・人口減少の社会動向が重なって、復興が容易であろう筈がない。しかし日本経済が凋落傾向にありながら、歴史的に見てもっとも手厚い復興支援の枠組がつくられたといえよう。

復興組織の形態を歴史的に見れば、関東大震災では、後藤新平の復興院構想が挫折した後、内務省の外局として復興局が設置され、東京市、横浜市とともに復興事業の実施にあたった。阪神・淡路大震災では、被災地兵庫のプランを復興委員会が政府につないで調整し、それを全政府あげて実施することとし、新組織は作られなかった。それがスムーズな復旧・復興を可能にした成功例とみなされたので、東日本大震災においても、民主党政府は阪神・淡路の前例の踏襲を考えた。しかし野党自民党や識者のうちには、後藤構想のような画期的なめざましい対処を求める強い意見があり、政府はそれを容れて「復興庁」を新設することとなった。

なお復興構想についてのまとまった報告書が作成されたのは、東日本大震災が初めてである。それは広域性・複合性ゆえに不可欠となったといえよう。また日本の災害史上、全国民的な増税をも財源としたのも初めてである。一回性の災害に対し、通常は予備費、その他の不足分を国債公債をもってまかなう。しかし、東日本大震災の復興費は、阪神・淡路の二倍の規模となり、しかも日本政府はすでにＧＤＰ二〇〇％を超える国家財政赤字の山をかかえていた。その事態で国債をさらに積み増しをすれば、日本の経済財政的破綻の危険を高め、将来世代への負担を著しく増大するとの観点から、「今を生きる世代」による負担が必要と考えたのである。

タイを訪ねたとき、識者から復興税をめぐる「国際常識」を指摘されたことがある。「人は喜んで義援金を出します。しかし強制性を帯びる増税の話となると、人々はたちまち不機嫌となり、無理押

しすれば反乱が起きる。それが国際常識というものです」。私が「しかし世論調査によると、日本国民の六割が復興税に賛成しています」と伝えると、彼は「へぇー、日本人はやっぱり違うんですね」とつぶやいていた。大震災の年が暮れようとする時、増税法案が国会を通過した。私は聞き耳を立てたが、それを批判する声は聞こえなかった。国民は、復興財源が適切・効果的に使われることを強く求めるが、そうであれば自ら負担してでも被災地を支える心ばせを持ち合わせている。私はそういう国民の一人であることを誇りに思う。

どのような構想が作られ、いかに充実した国の財源を伴う支援スキームが用意されようと、それを活かすか否かは、被災地の自治体と住民にかかっている。四年を経ようとする今日、住民の合意を促しながら上手に支援スキームを活用して順調な復興への足取りを確かにしている自治体と、容易に進まない自治体との格差の拡がりが認められる。小さな自治体は職員を津波で失ったケースを考えれば誠にやむを得ないが、引き続き全国のまちづくりの専門家や中間支援運動員の助けを被災地は必要としているといえよう。（復興構想会議報告書『復興の提言－悲惨のなかの希望』参照、同会議議事録も全文が公開されている。五百旗頭真『日本は衰退するのか』。なお、菅直人、福山哲郎、瀧野欣彌の各氏にインタビューを行った）

終わりに、三大震災に即して、復旧ＶＳ創造的復興の問題を振り返っておこう。

関東大震災では、世界水準の帝都づくりを復興事業を機に実現しようとの後藤新平の大構想は、「復旧まで」とする伊東巳代治・政友会・憲政会の連合軍によって葬られたかに見えた。しかし、実務レベルで復興局と東京市がかなりの創造的復興を成し遂げ、その後の災害復興と都市計画のモデルとなった。

阪神・淡路大震災においては、中央政府が「国費は復旧まで」との壁を立てたが、被災自治体はねばり強く、創造的復興を主張し続け、ある程度まで実現するとともに、実現しなかった部分についても社会的正統性を獲得した。

そのことが東日本大震災では活き、「創造的復興」の方針が閣議決定された。歴史上、もっとも手厚い復興支援が用意されたが、余りにも広域の災害であり、復興の足どりも自治体間の差がめだつようになっている。

第十七章

阪神・淡路大震災から二十年

〝国難〟――巨大震災に備えて

貝原 俊民

著者

貝原　俊民（かいはら・としたみ）

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構特別顧問
一般財団法人地域政策研究会理事長

略歴

阪神・淡路大震災当時（一九九五年）の役職
兵庫県知事（三選）

一九九八年～二〇〇一年　兵庫県知事（四選）
二〇〇二年～　財団法人阪神・淡路大震災記念協会理事長
二〇〇六年～　財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長
二〇一〇年～　公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長
二〇一二年～　現職

はじめに

東日本大震災から三年が経過し、阪神・淡路大震災（一九九五年）からもやがて二十年をむかえようとしている。この間、関係者はこれらの震災から多くの教訓を学び、その後に発生した国内外の震災に対してはもちろん、今後の震災に備えても、それらを生かす努力をしてきた。

阪神・淡路大震災時の兵庫県知事として、第一線の対策責任者であった筆者も、この間種々の立場で震災に関わってきた。

ところで、二十年も経過するとそれなりに、より長い目で学ぶべき教訓が改めて見えてきたように思える。

その一つは、大地震が近い将来において確実に日本を襲うことを、本気で覚悟すべきだということである。二つは、世界でも最先端の近代化が進むわが国では、かつての震災によるものとは比較にならない規模の被害が発生するということである。三つには、当然のことながらこの〝国難〟ともいうべき巨大震災に対して、大きな視点に立って今からでも備えなければならないということである。

本稿では、これらのことについて、論じてみたい。

大震災が確実に襲来する

神戸を中心とする阪神地域で直下型地震が起きることは、まずないと信じられていた。確かに慶長

伏見地震（一五九六年）があったことは知られていた。ＮＨＫドラマで、いま〝軍師黒田官兵衛〟が放映されているが、それはこの時代の地震で、ほぼ四百年前のことである。海溝型地震と違って、この断層型地震が一定の周期をもって起きることは想定されておらず、ましてその周期がどれ位であるかも分かっていなかった。もちろん、兵庫県の地震防災計画を立案した専門家もそのことを想定していなかった。

しかし、想定外の阪神・淡路大震災が発生した。専門家の多くは、これを機に日本列島各地で地震の〝静穏期〟から〝活動期〟に入ったといった。現にその後、日本列島各地で断層型地震が発生し、海溝型の東日本大震災（二〇一一年）も発生するところとなった。

地球はプレートと呼ばれる地殻で覆われている。日本列島は四つのプレートが入り組んでいて、プレートは相互にズレながら少しずつ動いているので、一定期間が経過するとバネがはねるように地震を起こすことは分かっている。ただその周期は正確には解明されていない。また、各地域の地震同士の相関関係も、明確に解明されていない。

しかし、過去に日本列島で起きた地震の研究は相当に進んでいて、その災害年表を見ると(注1)、東北海溝型地震、西日本海溝型地震、両海溝が近接する地域に位置する首都直下型地震、それにその他の地域の内陸断層型地震が、特定の三十年未満の間に集中していることが分かる（第一表参照）。ちなみに、富士山の大噴火も、この時期におきている。

政府の地震調査研究推進本部は、専門的検討の上に、二〇一二年一月より起算して三十年以内の発生確率を、西日本海溝型の東海地震八八％、東南海地震七〇％、南海地震六〇％、首都直下型地震七〇％と発表している。

日本の大地震

（第一表）

東北海溝型	西日本海溝型	首都直下型	内陸断層型	富士山	期間
貞観地震 869年 （M8.3～8.6）	仁和地震 887年 （M8.0～8.3）	相模・武蔵地震 878年 （M7.4）	播磨大地震 868年 （M7.0）	貞観噴火 864～866年	23年間
慶長三陸地震 1611年 （M8.1）	慶長大地震 1605年 （M7.9～8.0）	慶長江戸地震 1615年 （M6.1）	慶長伏見地震 1596年 （M7.5）		19年間
	宝永地震 （東海・東南海・南海） 1707年 （M8.6）	東京直下元禄江戸地震 1703年 （M7.9～8.2）		富士山宝永大噴火 1707年	4年間
三陸はるか沖地震 1856年 （M7.5）	安政東海地震 安政南海地震 1854年 （M8.4）	安政江戸地震 1855年 （M6.9）	伊賀上野地震 1854年 （M7.25） 飛越地震 1858年 （M7.1）		4年間
明治三陸地震 1896年 （M8.2）		明治東京地震 1894年 （M7.0）	濃尾地震 1891年 （M8.0） 庄内地震 1894年 （M7.0） 陸羽地震 1896年 （M7.2）		5年間
昭和三陸地震 1933年 （M8.1）	昭和東南海地震 1944年 （M7.9） 昭和南海地震 1946年 （M8.0）	関東地震 1923年 （M7.9）	北丹後地震 1927年 （M7.3） 北伊豆地震 1930年 （M7.3）		23年間

※　出典：「災害対策全書 ①災害概論」（ぎょうせい H23年5月発行）

この政府が発表した確率をどう考えるかであるが、第一表の過去の日本の大地震の発生状況を、阪神・淡路大震災から十六年後に東日本大震災が発生した現況に重ね合わせると、楽観的にみても二〇一一年の東日本大震災からほぼ三十年後の二〇四〇年頃までには、西日本海溝型地震と首都直下型地震が襲来することを経験的に覚悟せざるをえない。それを想定外におくことは許されず、その対策を早急に講ずべきである（第二表参照）。

近代化が災害を大きくする

リスボン大地震

大震災は、人類の歴史を大きく変えてきた。その一つとして、一七五五年のリスボン大地震がある。

当時のポルトガルは、世界各地でブラジルなどの植民地を支配し、海洋帝国として世界に君臨していた。その首都リスボンは、ロンドン、パリ、ナポリに次ぐ、

（第二表）

日本の大地震

東北海溝型	西日本海溝型	首都直下型	内陸断層型	富士山
東北地方 太平洋沖地震 2011年 （M9.0）	東　海 88%/30年 東南海 70%/30年 南　海 60%/30年	70%/30年	兵庫県南部地震 1995年 （M7.3） 鳥取西部地震 2000年 （M7.3） 新潟中越地震 2004年 （M6.8） 福岡県西方沖地震 2005年 （M7.0） 岩手・宮城内陸地震 2008年（M7.2）	

※　出典：「災害対策全書 ①災害概論」（ぎょうせい H23年5月発行）
発生確率は地震調査研究推進本部（文部科学省）算出（H24年1月現在）より

世界第四の都市で、人口は二十万人程度であったと推定されている。

このリスボンが、大地震とそれによる津波、大火により大きな被害を受け、王宮、教会など主要な建物や住宅の八五％が壊れて、死者は五～六万人の多くに上ったと推定されている。

この惨状をみたヨーロッパの人たちは、地震に対してただ恐れおののくだけのそれまでの姿勢を改め、人間の力で何とか被害をくい止めようとする考え方になっていった。

そしてその考え方は、単に地震に止まることなく、ヴォルテール、ルソーやカントらの啓蒙思想家に大きな影響を与え、それまでの仕組みやしきたりを打ち破る西欧近代文明への道を拓くことになったといわれている。(注2)

この近代化の流れは、十八世紀以降のフランス革命における人権思想、イギリスの産業革命・議会制民主主義、アメリカの自由主義経済へと繋がっていくこととなったのである。

近代化が進むと経済が発展し、人口は急激に増加する。そしてその増加した人口は、都市に集中することになる。

このように、近代化は大きな都市を誕生させるが、この都市づくりについても、リスボン大地震からの復興において有名なポンバルという指導者がとった方針、すなわち「災害に負けない、強くて、合理的な建築物」をめざすという考え方が、やがて鉄やコンクリートなどの技術進歩とあいまって、近代都市計画へと発展していくこととなる。

一八七一年のシカゴ大火は、八百ヘクタールを焼き尽くす大災害となり、それから中心部で木造建築が禁止されたシカゴの街は、鉄とコンクリートの中高層建築物となった。その後二十世紀になると、エレベーターの普及もあって、ニューヨークなどは、エンパイア・ステート・ビルのような超高層建

築物がたくさん建てられ、アメリカはヨーロッパを追いこす近代建築技術を確立していくことになったのである。(注3)

関東大震災

日本の近代化を加速したのが、関東大震災だといえる。

江戸時代の末期、黒船の襲来により太平の夢を破られたわが国では、当初、「尊皇攘夷」のスローガンの下、西欧列強と対決しようとする意見もあったが、西欧近代文明の実態が明らかになるに従って「文明開化」の道をたどることとなり、一八六八年、「明治維新」となった。

その後、大日本帝国憲法の制定、日清、日露の両戦争、不平等条約の改定などを経て、第一次世界大戦で戦勝国となった。それは明治維新からちょうど五十年後の一九一八年のことであるが、この頃になってやっとアジアの中で唯一、近代国家として国際的に認められるようになった。

わが国がこのような状況にあったなか、一九二三年九月一日、関東大震災がおきた。マグニチュード7・9の大地震は、強風を伴った大火災も発生して、人口が密集していた東京を中心に、日本災害史上、最大級の被害を与えた。

百九十万人が被災して、十万人以上が死亡あるいは行方不明となり、建物被害は、全壊が十万九千余棟、全焼が二十一万二千余棟、木造瓦葺の東京の街の大半が焼失したのである。

この難局にあって、大震災直後に組閣された第二次山本内閣は、内務大臣兼帝都復興院総裁に後藤新平を起用した。

後藤新平総裁は、大震災直前まで東京市長の職にあり、大日本帝国の首都である東京を、ヨーロッ

パのロンドンやパリのような首都とすべく、帝都建設計画を構想していた。

したがって、帝都復興院総裁に就任した後藤新平は、この帝都建設計画を基に直ちに復興計画を立案した。その実現のためには、実に国家予算の一年分に相当する大きな額の予算を必要とするものであったため、「大風呂敷」とあだ名されるなど批判され、国会で規模を大幅に縮小された。また、本人が半年後には総裁を辞めたため、この帝都復興計画はそのままには実現しなかった。

しかし、その基本的考え方は、その後の東京の都市計画に受け継がれることになり、平屋建てか二階建ての木造建築が立ち並ぶ美しい都市であった東京は、急速に鉄とコンクリートの街へと変わって、わが国の近代化を先導することになったのである。

阪神・淡路大震災

さて、リスボン大地震が西欧近代文明の道を拓き、関東大震災が日本の近代化を加速するのに大きな役割を果たしたことからすると、災害が近代化をもたらしたといえるが、近代化が必要以上に進んだとき、それは逆に大災害をもたらすことになる。

地震学者であり、また、優れた文明評論家でもあった寺田寅彦博士は、関東大震災のあと、「日本人の自然観」（一九三五年）という優れた随筆の中で、「自然の神秘とその威力を知ることが深ければ深いほど、人間は自然に対して従順になり、自然に逆らう代わりに、自然を師として学び、自然自身の、太古以来の経験をわが物として、自然の環境に、順応するように務めるであろう。大自然は、慈母であると同時に、厳父である。厳父の教訓に服することは、慈母の慈愛に甘えるのと同等に、われわれの生活の安寧を保証するために、必要なことである。」と述べ、現代日本人が、西洋と自然環境

に著しく差があることを無視して、徒に西洋科学技術を輸入していることに警告を発している。
確かに日本列島は、環太平洋火山・地震帯に位置し、また、アジアモンスーン地帯にあって降雨量が多く、豪雨・豪雪や台風が度々襲う。また、細長い列島で、中央部が千メートル以上の山であるため地形が急峻であるし、地質も柔らかい沖積層であるため、しばしば土石流災害が起きる。
このような日本の気候風土は、美しい四季の変化の中で豊かな自然の恵みをもたらす反面、時には過酷な災害を引き起こすことになるのである。
僅か十年の間に、大きな火災、竜巻、飢饉、地震を経験した鴨長明が、「方丈記」（一二一二年）の中で記述した「無常観」に共感する人は、いまの日本人の中にも多いであろう。
このような日本人の伝統的な認識もあったが、現実の日本は、第一次世界大戦の戦勝国側に立って欧州の戦災復興に参入し、関東大震災後も経済を大きく発展させることとなる。日本の近代化が加速されることになったのである。
その先頭を走ってきたのが、横浜港を抜いて日本一の国際貿易港となった神戸を中心とする地域であったといえる。有名な松方幸次郎などが活躍した時代で、造船や鉄鋼、重機械、貿易、金融などの近代産業が発展した。神戸の人口は、二十世紀の初め二十六万人程度であったが、二十世紀の終わりにはその五倍以上の百四十九万人となる。
都市では、快適な空間で、他からの干渉をうけることなく自由に発想し、自由に行動することを楽しむことができる。しかしそのことは反面で、人と人との絆を弱くし、人間同士が助け合って生きていく仕組みがなくなる。したがって、災害には弱い地域社会となるのである。
また、大きな人口が集中する都市の生活は人工的基盤で支えられる。住宅が密集し、交通基盤や、

水、電気、ガス、情報通信などのいわゆるライフラインが不可欠である。科学技術を駆使したこれらの人工的基盤を、どんなに大きな災害にも耐えうるようにすることは、資金的、技術的に事実上困難であるから、大災害によりこれらの人工物が破壊される。破壊されるとその及ぼす影響は大きく、それに頼っていた多くの住民が大きな被害をうけることにならざるをえない。

日本が、ようやく近代化を果たした二十世紀の終わりの一九九五年、その先導をしてきた阪神・淡路地域の住民が大地震による大きな被害を受けたことは、「個の自由と科学技術の進歩」を中心として近代化することが、一面では災害による被害を極めて大きくするという現実を、私たち日本人に突きつけたように思えた。

成熟した都市を直撃した直下型地震としては、人類史上初めてだといわれる阪神・淡路大震災では、被災者約三百万人、死者・行方不明者六千四百三十七名、全壊建物十万余棟、被害額約十兆円という大きな被害であった。ちなみに、ほぼ四百年前、大阪湾に面した漁村を中心とするこの地域を襲った慶長伏見地震による被害は、須磨寺の古文書に僅かに記録がある程度である。

東日本大震災

大都市の誕生をもたらす近代化は、一方では農山漁村をさびれさせる。まさに東北地方は、東京一極集中の陰で高齢化、人口減少が著しく進行しつつあった。二〇一一年の東日本大震災では、そのことが被災者救援や、被災地復興を大へん難しくさせることとなり、ここでも近代化が被害を大きくすることを実感させられた。

しかし東日本大震災では、単にそれに止まることなく、近代化自身が、大災害の元凶になるという

恐るべき実態を露呈することになった。

その大地震や大津波も想定外であったが、福島の原発事故は、人間がつくったものが人間によって制御できないことにより大災害をもたらすという現実によって、私たちに大きな衝撃を与えたのである。梅原猛さんは、「即座にこれは〝文明災〟であると言わなければならないと思った」といわれている。(注4) 肯く人が多いのではないだろうか。

日本が西欧近代化にほぼ成功した後に発生した二つの大震災は、近代化が災害を大きくするという現実についての強烈な認識を、私たちに迫ったのである。

銀座の新しい歌舞伎座を設計したことでも有名な気鋭の建築家、隈研吾さんは、先述した建物の歴史を振り返ったうえで、「自然に立ち向かわず、自然に対して従順な建築はあり得ないか」を、追求してきたが、東日本大震災の被災地をみて、「リスボン後に人間が造ってきた、いかなる強さも、合理性も、大きさも、自然の力の前では無力でし

（第三表）

避難所数	仮設住宅数	被害額	備考
1,153箇所	48,300戸	9兆9,268億円	午前5時46分
2,417箇所	53,573戸	16兆9,000億円	午後2時46分
31,680箇所	11万戸～27万戸	95兆3,000億円	都心南部直下型 冬・深夜（風速3m/s） ～冬・夕（風速8m/s） のケース
41,800箇所	41万戸～105万戸	220兆3,000億円	冬・深夜（平均風速） ～冬・夕（風速8m/s） のケース

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会「最終報告」（H24.9.10）
内閣府被災者生活支援チームＨＰ資料
国土交通省住宅局資料（H25.4.1）
中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ「最終報告」（H25.12）
中央防災会議南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ「第一次報告」（H24.8.29）及び「第二次報告」（H25.3.18）

た。自然との向き合い方について、近代科学精神とは別の、新たな精神が必要だと痛感しました。」と語っておられる。(注5)

来るべき大震災

欧米諸国と並ぶまでに近代化したいまの日本に〝国難〟ともいうべき大震災が襲来したらどのようなことになるだろうか。

第三表は、阪神・淡路大震災（A）と東日本大震災（B）による被害の状況および今後発生が予測されている首都直下地震（C）、南海トラフ巨大地震（D）について政府の中央防災会議がまとめた被害予測を、一覧にしたものである。

首都直下地震（C）と南海トラフ巨大地震（D）の被害予測をみた場合、被害の規模を示すほとんどの数値が、阪神・淡路大震災や東日本大震災に比し、十倍にもなる規模であり、人類史上最悪の自然災害であるといわざるを得ない。

増加する超高層建築物や地下鉄、地下道路、世

大震災被災状況について

	死者・行方不明者数	負傷者数	全壊焼失家屋数	一時避難者数（ピーク時）	帰宅困難者数
A 阪神・淡路大震災	6,437人	43,792人	104,906棟	32万人	−
B 東日本大震災	18,534人	6,150人	126,613棟	47万人	515万人
C 首都直下地震	23,000人	123,000人	25万棟〜61万棟	720万人	640万人〜800万人
D 南海トラフ巨大地震	323,000人	623,000人	94万棟〜239万棟	950万人	320万人〜380万人

※C、Dの避難所数については、A、Bの一時避難者数における避難所数の割合の平均（0.44%）より算出
C、Dの仮設住宅数については、A、Bの全壊焼失家屋数における仮設住宅数の割合の平均（44%）より算出
※出典：消防庁「阪神・淡路大震災の被害確定について」（H18.5.19）
兵庫県「阪神・淡路大震災の復旧・復興の状況について」（H25.2）
東日本大震災緊急災害対策本部「平成23年東北地方太平洋沖地震について」（H25.11.26）

界的にもめずらしいといわれるゼロメートル地帯の地下商店街、高度に電力システムに依存する構造物などの危険性が指摘されている。

電力供給、情報通信や交通運輸などの機能のマヒが懸念されるなかにあって、二次被害防止やガレキ処理なども含めて、その対策の困難さは、阪神・淡路大震災を経験した私にとって、想像もつかないほどである。

しかも、これらは日本の中枢部に位置するため、この被害を外部から救援するといってもその力は限定的であり、阪神・淡路大震災や東日本大震災の場合と事情は異なる。

今後、これらの被害を限りなくゼロに近くする努力が期待されるが、首都直下地震（C）と南海トラフ巨大地震（D）が短い期間に確実に襲来するとすれば、〝国難〟ともいうべき被害の発生を減ずることは極めて難しいといわざるを得ない。

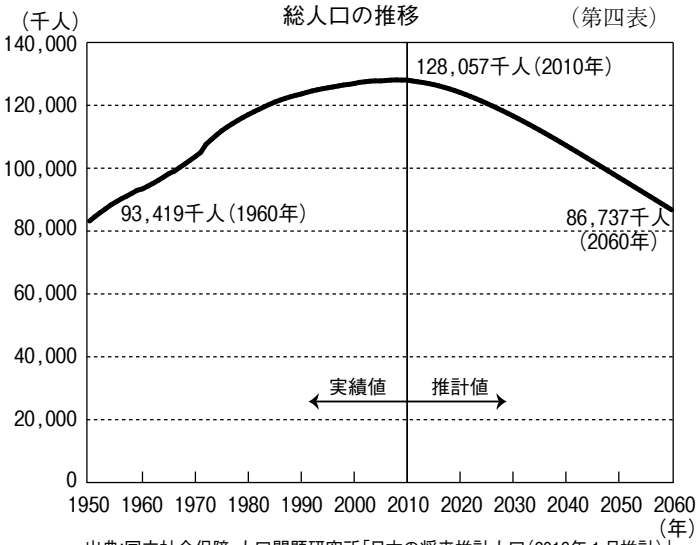
日本の近未来と〝国難〟

予測されている首都直下地震と西日本海溝型地震の襲来が、楽観的にみても二〇四〇年までだと覚悟するとして、それでもその間の何時かは分からない。仮にそれが二十年後の二〇三五年前後となったらどうなるであろうか。

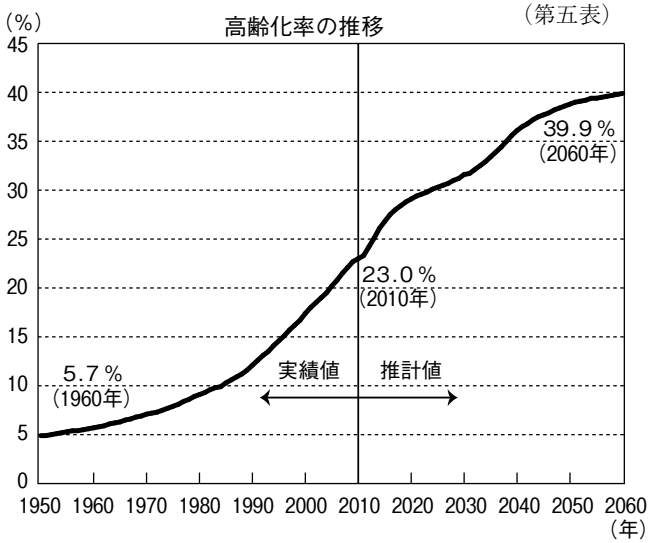
「日本の将来推計人口」では、人口が一割程度減少し、逆に高齢化率は一〇％程度高くなって、三人に一人は高齢者となる（第四表、第五表参照）。

そうなると、女性や高齢者の社会参加、外国人労働者の増加などが見込まれる。また、ロボットの

活動分野も広がるかもしれない。これらの傾向は、今のままでは災害対策力の面でマイナスに作用することになろう。



出典:国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2012年１月推計）」
推計値＝出生中位（死亡中位）



出典:国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2012年１月推計）」

財政については、既定の方針どおり消費税率を一〇％に引き上げても、国のプライマリーバランスを黒字化することには相当の収支改善が必要だと見込まれる。

ＧＤＰも、人口が減少するので、一人当たりＧＤＰを引き上げて日本のＧＤＰ総額を維持するだけでも、かなりの努力が必要である（第六表参照）。

このような情況のなかで大震災による巨大な被害が発生すれば、日本の国力だけで必要な対策がとれるであろうか危惧せざるを得ない。

その頃の東アジア情勢については、中国が世界最大の経済大国となりながら、多くの課題やリスクを抱えて不安定に推移しているとする見解が多い。

以上のような日本の近未来の予測は、人口以外の項目については、大地震の襲来以上に不確定な要素が多く、〝予測〟とまでいえないかもしれない。

（第六表）

ＧＤＰ世界ランキング

ＧＤＰ（10億PPPドル）

2010年		2050年		日本の予測		備考
1 米国	13,800	1 中国	24,497			
2 中国	7,996	2 米国	24,004			
3 日本	4,085	3 インド	14,406	⇦ 4日本	4,057	生産性先進国平均並み
4 インド	3,493	4 ブラジル	3,841	⇦ 5日本	3,546	「失われた20年」継続
5 ドイツ	2,800	5 ロシア	3,466			
6 イギリス	2,087	6 イギリス	3,229			
7 フランス	2,025	7 ドイツ	3,080			
8 ロシア	1,941	8 フランス	3,022	⇦ 9日本	2,972	財政悪化による成長率下振れ
9 ブラジル	1,897	9 インドネシア	2,,687			
10イタリア	1,708					

出典：日本経済団体連合会「グローバルジャパン－2050年 シミュレーションと総合戦略」（2012年4月16日）

備考：生産性先進国平均並み
…生産性は回復するものの、人口減、投資減によりＧＤＰ成長率は2011-2020年は平均0.43％、2030年代以降はマイナス成長の場合

「失われた20 年」継続
…日本の過去20年（1991年から2010年）の生産性上昇率平均値は僅か0.5％で、これが継続した場合

財政悪化による成長率下振れ
…政府債務残高のさらなる積み上がりが経済成長の重石となり、2010年代以降マイナス成長となる場合

しかし、地震と同様に、どのような事態となっても〝想定外〟といって済まさずに、それへの備えをしておかなければならないことも、事実である。

首都直下地震と西日本海溝型地震が、二十年後に襲来すれば、政府の中央防災会議が予測している以上に難しい〝国難〟になることを覚悟しなければならないことは確かである。

国家戦略の方向性

国土利用の現状

関東大震災の後、寺田寅彦博士の警鐘が大きな注目を浴びながらも、先述のとおりわが国は近代化路線を突進していった。

第二次世界大戦により国土の中枢部は焦土と化したが、その後においても、高度経済成長を続け、経済先進国へのキャッチアップをめざした。

そのため、東京湾や大阪湾の湾岸や太平洋沿岸に膨大な臨海工業地帯を造成し、加工輸出貿易型経済を支える国土構造となっていった。

この間、田園都市構想を唱える識者もいたが(注6)、効率と発展をめざす日本列島改造計画が推進され、二十世紀の日本は、近代化による人口増加とその都市地域への集中が進んだ。

〝山、海へ行く〟と形容された神戸は、その典型であったが、そこが阪神・淡路大震災により壊滅的被害を受けたとき、関係者はそれまでの国土利用のあり方を根本的に改めなければならないと反省した。

そのような情況のなか、政府は阪神・淡路大震災から三年後の一九九八年、「二一世紀の国土のグランドデザイン」を閣議決定した。そのなかで示された「二一世紀の国土づくりの考え方」は、次のとおりである。

「国土構造形成の流れを望ましい方向に導くため、まず、東京を頂点に『中枢』とそれへの『依存』という関係を作り出してきた都市間の階層構造を『自立』と『相互補完』に基づく、より水平的なネットワーク構造へと転換する。すなわち、『集中』と『巨大化』により集積効果を上げるのではなく、広い圏域において、それぞれに個性的な地域間の『連携』と『交流』により集積に替わる効果を発揮させる。」

太平洋ベルト地帯（東京～兵庫）沿岸都府県別人口、ＧＤＰ（第七表）

都府県名	人口（人）		（B）／（A）	ＧＤＰ（百万円）［平成22年度 名目］
	明治17年(A)	現在(B)		
東京都	1,152,500	13,294,039	11.53	91,139,263
神奈川県	823,200	9,083,839	11.03	29,757,052
埼玉県	980,100	7,223,317	7.37	20,108,381
千葉県	1,107,500	6,191,986	5.59	19,005,963
静岡県	975,900	3,711,489	3.80	15,765,640
愛知県	1,364,400	7,436,857	5.45	31,642,329
岐阜県	869,100	2,050,218	2.36	7,093,400
三重県	874,900	1,827,566	2.09	7,368,128
和歌山県	610,800	977,894	1.60	3,503,380
大阪府	1,632,800	8,857,691	6.27	36,384,314
奈良県		1,382,299		3,551,806
滋賀県	634,600	1,417,130	2.23	6,013,854
京都府	845,500	2,618,909	3.10	9,372,569
兵庫県	1,442,600	5,555,213	3.85	18,346,170
計	13,313,900	71,628,447	5.38	299,052,249
全国	37,451,800	127,220,000	3.40	495,637,724
全国に占める比率	35.5%	56.3%		60.3%

※大阪府の明治17年の人口は奈良県を含む。現在の人口は平成26年１月１日現在の推計人口
※大阪府の人口の明治17年から現在の伸び率は、奈良県の現在の人口も加算し算出
※出典：内閣統計局（当時）総務省統計局「国勢調査報告」

「こうした観点に立つと、二〇世紀型の都市、産業文明の波に洗われることの少なかった太平洋ベルト地帯から離れた地域は、今なお豊かな自然の中に点在する肥大化を免れた都市、薄れたとはいえ伝統文化の色濃く残る暮らし、地理的特性に基づく国際交流の歴史等という長所を有しており、これらの地域を二一世紀の文明の創造を目指すフロンティアとして位置付ける。同時に太平洋ベルト地帯とその周辺地域においてはこれまで形成された集積を活かして質的向上を図るため、再生を進めることとする。」

しかし、あたかもその時期、バブル崩壊後の住宅金融専門会社の処理やアジア金融危機の余波等により、東京発世界経済恐慌が懸念されるような深刻な金融危機が発生した。このため政府は、大都市地域の土地利用規制を大幅に緩和して、外資導入を図ることによってこの危機を回避することとした。

このため、東京、名古屋などの都心開発が爆発的に進むこととなり、現実は、「二一世紀の国土づくりの考え方」と正反対の方向へ舵がきられたのである。この結果、東京を中心とする都市地域への人口集中はさらに加速された。

現在の都道府県の区域がほぼ固まった明治十七年における東京都から兵庫県までの人口は、総人口三千七百万人のうち約三五％の千三百万人であった。この地域を「東海道メガロポリス」と呼ぶとすれば、現在における「東海道メガロポリス」の人口は、総人口一億二千七百万人のうち約五六％の七千百万人であり、ＧＤＰは全国の六〇％を超えている（第七表参照）。

損害保険の国際的再保険会社が公表している世界の主要メガシティの自然災害危険度では、その「総合リスク」で、東京・横浜圏が世界で群を抜いて高く、関西圏も北米太平洋沿岸都市と並んで高い（第八表参照）。

第三表の大震災被災状況に示されている東海道メガロポリスを中心とする被害予測からみて、この危険度は否定できないであろう。

これからの国家戦略

明治維新以降のわが国の国家戦略が、一貫して近代化による経済先進国へのキャッチアップであり、それが、東京を中心とする「東海道メガロポリス」形成となって、危険度の高い国土構造をもたらしていることは、前記のとおりである。

これまで、この国家戦略を新しい方向へ転換しようとする政治的挑戦がなされたことはある。

その一つは、わが国が経済先進国のグループ（G5）に参加し、先進国としての日本のこれからの進路が

世界の主要なメガシティの自然災害危険度　（第八表）

大都市圏（メガシティ）	総合リスク	補助指標			人口（百万人）
		災害危険性	脆弱性	資産	
東京・横浜圏	710	10.0	7.1	10.0	34.9
サンフランシスコ湾	167	6.7	8.3	3.0	7.3
ロサンゼルス	100	2.7	8.2	4.5	16.8
大阪・神戸・京都圏	92	3.6	5.0	5.0	18.0
マイアミ	45	2.7	7.7	2.2	4.1
ニューヨーク	42	0.9	5.5	8.3	21.6
香港・珠江デルタ	41	2.8	6.6	2.2	14.0
マニラ・ケソン	31	4.8	9.5	0.7	14.2
ロンドン	30	0.9	7.1	4.8	12.1
パリ	25	0.8	6.6	4.6	11.0
シカゴ	20	0.8	5.6	4.4	9.4
メキシコ	19	1.8	8.9	1.2	25.8
ワシントン・ボルティモア	16	0.6	5.4	4.4	7.9
北京	15	2.7	8.1	0.7	13.2
ソウル	15	0.9	7.2	2.2	21.2
ルール地方	14	0.9	5.8	2.8	9.6
上海	13	1.1	7.0	1.7	14.2
アムステルダム・ロッテルダム都市圏	12	0.9	5.6	2.3	8.0
モスクワ	11	0.7	8.7	1.8	13.2

※周辺の都市も含めた連担する都市圏域を示す
出典：ミュンヘン再保険会社「大都市を襲う自然災害リスク・インデックス」

議論された時期である。自民党海部内閣の一九九〇年十月、臨時行政改革推進審議会が設置され、一九九三年十月に最終答申がなされた。

同答申では、「内外情勢の変化」について、「先進国へのキャッチアップを効果的に達成するために形作られたわが国の制度・慣行が全般にわたり抜本的な変革を迫られており、行政を始め政治、企業等が、二十一世紀を展望しつつ、これに果敢に取り組んでいく必要がある。」とし、「生産者中心の社会から消費者・生活者中心の社会への転換、成長重視の社会から成熟社会への転換が求められている。さらに、東京への一極集中問題を解消し、価値観の多様化等の変化に適切に対応することが求められる。」とする方向性を示した。

この答申が出される二カ月前に、経済発展を進めてきた自民党の内閣から非自民党の細川内閣へ政治が移った。国民意識も新しい方向性を支持していたといえる。

しかしながら、細川内閣とそれに続いた羽田内閣では、衆議院議員選挙における小選挙区制への移行と地方分権推進法の制定を実現したが、短期間で自民党を中心とする政治体制へ戻っていった。

その二つは、二〇〇九年九月に、民主党政権が誕生した時期である。

「政権交代」と「国民の生活が第一」をスローガンとした民主党の基本政策は、地方主権を政策の一丁目一番地とするなど、国家戦略を経済成長路線から生活者中心の成熟社会型路線へと転換するもののようにみえた。しかしながら、この民主党政権も政権担当能力の未熟さで三年余りの迷走の後、挫折してしまった。

復権した自民党は、安倍内閣の下、デフレ脱却をめざすアベノミクス、原発再稼働、ＴＰＰ結成、成長戦略など鮮明に経済成長路線を復活させる国家戦略をとっている。

この戦略を形成する個々の基本政策について、必ずしも国民の合意形成がなされているとはいえないなか、いささか強引にこの路線による政権運営がなされることについては、巨大災害に備える面からみても、大いなる懸念があるといわざるをえない。

今までの日本が、工業生産力を基盤にした通商国家モデルで国づくりをしてきており、今後も、工業生産力を基盤にして高付加価値貿易立国をめざして、グローバル経済のなかで発展しようとする考え方に立てば、国土利用も今までと同様にさらに都市集中を進めることになろう。

そうではなくて、グローバリズムはもう限界に達しつつあり、住環境の整備、東京と地方の格差是正、地方都市における生活の質的向上等成長第一主義から、社会や生活の安定を大事にする内需型の価値観に転換しようとする考え方に立てば、国土利用は地域分散型のものとなる。(注7)

いま、わが国の防衛に関する「集団的自衛権」問題について、世論を分断する議論がなされている。しかし、外国からの侵略より以上に、巨大災害による国家衰亡の危機の到来が確実である。だとしたら、いま一度、臨時行政改革推進審議会当時に立ち返り、危険度の高い国土構造をもたらした国家戦略、すなわち近代化による経済成長戦略路線の転換について、国民の合意形成を図る重大な時期にあると認識すべきである。

新たな「国土のグランドデザイン二〇五〇」

平成二十六年七月、国土交通省は、「国土のグランドデザイン二〇五〇～対流促進型国土の形成～」を決定した。

これは、わが国が急速な人口減少と巨大災害の切迫という二つの大きな危機に直面しているとの認

識に立って、長期的に進むべき方向性を明確にし、それに向けての目標設定と合意形成のための素材となることを期待してのことである。

このグランドデザインでは、太平洋ベルト地帯集中を是正すべきだとの考えに立って、「日本海・太平洋2面活用型国土と圏域間交流の促進」とか「田舎暮らしの促進による地方への人の流れの創出」とかの戦略を提案してはいるが、このベクトル（これを「地域志向」と表現している。）と同時に、グローバリゼーションの中で、さらに成長発展していくという従来型のベクトル（これを「国際志向」と表現している。）の双方が戦略目標となっている。しかし、東京圏、中部圏、関西圏をリニア中央新幹線で結んだ「世界最大のスーパー・メガリージョン」を軸とした国際経済戦略都市の打ち出しをみると、一九九八年に閣議決定された「二一世紀の国土のグランドデザイン」が太平洋ベルト地帯から離れた地域を重視していたのに比べ、従来型のベクトルがかなり強い基本戦略となっている。

国民の合意形成を図るための素材としては、これでやむをえないとしても、具体的な国土形成計画の見直しの指針としては、現状是認のレベルで終わるのではないかと危惧される。(注8)

〝田舎暮らし〟の奨め

いま私たちは、〝国難〟ともいうべき大災害への危機もさることながら、地球環境の悪化、資源・エネルギーの確保、日本の財政やグローバル経済の破綻、さらには、東アジアの国際政治情勢等に漠然とした不安を感じながらの生活を余儀なくされている。

しかし、これらを根本的に解決するためには、近代化以降の物質文明至上主義の価値観の転換なく

しては、不可能である。

対立と抗争のうえに手にした成長の成果は、効率的で快適なものであるのかもしれない。しかし、飽くなき成長への志向は、さらなる対立と抗争をもたらす。そのことによる人類社会の破綻が、地球環境の破壊や民族間の国際紛争として、二十一世紀に顕在化しつつある。そのことへの予感が、私たちに不安をもたらしているのである。

そうだとすれば、近代物質文明の真っ只中の生活にある〝都会暮らし〟から少し離れて、自ら必要とする水や食料を自ら手に入れる工夫をするなど大地にしっかり根を下ろした〝田舎暮らし〟をすることが、その不安を解消することになろう。

大自然の移ろいの中で小鳥や小魚と戯れ、農作業に心地よい汗を流す生活は、心身ともに健康な長寿社会をもたらすことにもなる。

このことは、国民にとって経済的負担が大きすぎるようにもみえる。しかし、私たち日本人の多くは、本来、競争社会のなかで強者がすべてよいとする〝都会暮らし〟よりは、豊かな自然と心の通い合う隣人たちとの豊かなふれあいのなかで、心地よく生きていくという〝田舎暮らし〟の方に、高い志向性をもっている。しかも、〝田舎暮らし〟のコストは、工夫次第でいくらでも安くできる。だとすれば、〝都会暮らし〟で疲れきっている人たちが、その〝都会暮らし〟に使っている資金の一部を〝田舎暮らし〟のために使って、人生をより豊かに生きることは、被災時のバックアップ機能以上に、国民生活の真の豊かさのために必要なことだといえる。

また、巨大なヘッジファンドにふり廻されているいわゆるマネー資本主義は、ギリシャ等のＥＵ圏のみならず、わが国を含めて国際的なデフォルト（債務不履行）や悪性インフレに陥る可能性を高め

ており、もしそれが現実のものとなれば、国債や預金などの金融資産が紙屑となるという不安を払拭できない。

このような情況のなかで、未利用の森林資源や耕作放棄地等を活用して、農山村での域内循環型経済モデルを構築し、マネー資本主義から距離を置いて、安全な市民生活をめざすという提案(注9)に、大きな関心が集まっている。

日本の農山村には、日本人の心の故郷ともいうべき原風景がある。そこには美しい水や地域特産の食材もある。さらに、これから資源・エネルギーが課題となるが、農山村には未利用のままの森林資源が大量に眠っている。もちろん自然エネルギーの宝庫でもある。いまこの農山村で人口減少が進み、土地や建物が余っている。

この農山村に、都会の最先端技術やファッション感覚を導入すれば、素晴らしい価値創造が生まれることは必然である。現に、脱サラの若者による高付加価値農業や革新的な木材利用技術、バイオマスエネルギー開発等が、着々と進行しつつあるのである。

〝田舎暮らし〟の効用を再認識することは、「集中」と「巨大化」により集積効果を上げるのではなく、広い圏域において、それぞれに個性的な地域間の「連携」と「交流」により集積に替わる効果を発揮させるという国土構造形成の流れを現実のものとすることでもある。と同時に、高齢化や人口減少によって集落機能を失う農山村地域が増加し、これから大きな課題となる「地方の崩壊」に対しても、有効な対策となる可能性が高い。さらに、大都市地域の女性の出産率は低いので、農山村地域の活性化は、出生率向上にも有効だとの意見もある。

農村再発見は、日本の国土を安全かつ有効に利用するための王道であることは間違いない。

国難 ― 巨大地震対策

対策の方向

国民一人ひとりにしても、政府にしても、〝国難〟ともいうべき巨大地震による危機について、観念的に理解できても、それを現実のものと意識することは、いうべくして難しい。しかし、このことについて無策であることは許されない。

政府は、これまでの国家戦略を大転換するほどの意図があるようには思えないが、震災多発の現実を前にして、巨大地震について各種の対策を講じつつある。

このような現状において、巨大地震に備える対策としては、あるべき国家戦略のグランドデザインを念頭におきながら、その方向へ漸進する現実的対応をとらざるをえない。

大規模地震防災・減災対策大綱

平成二十六年三月、中央防災会議は、東日本大震災を踏まえて、「大規模地震防災・減災対策大綱」をまとめた。この大綱は、南海トラフ地震、首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、中部圏・近畿圏直下地震を対象として、事前防災、応急対策から混乱防止、二次被害対策、本格復興まで、防災・減災対策について網羅的に整理されている。

しかしそれだけに、事業や計画で具体化されておらず今後の検討課題となる施策も含めて、幅広くまとめられており、しかも、行政による「公助」だけでなく、「自助」「共助」についても記載されていて、その実現までにはかなりの努力と時間が必要だと考えられる。

このうち、南海トラフ地震と首都直下地震については、平成二十五年十二月、「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」および「首都直下地震対策特別措置法」が制定・施行され、この法律に基づき、平成二十六年三月、「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」および「首都直下地震緊急対策推進基本計画」が決定された。ただ、この二つの基本計画は、法律の名称に差があるように、その性格に若干の差異がある。

「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」は、現時点における知見の全てを結集した対策をとりまとめ、具体的な数値目標まで掲げている。それだけに、閣議決定ではなく、中央防災会議での決定に止められており、いわば努力目標に近い性格のようである。

一方、「首都直下地震緊急対策推進基本計画」は、首都における膨大な人的・物的被害への対応とあわせて、首都中枢機関（国会、中央政府等の行政機関、日本経済の中枢を担う企業）およびこれらを支えるためのライフラインやインフラなどの機能を維持するための対策を特記し、全体が閣議決定されている。この中で、期限を定めた定量的な減災目標やそのための数値目標、実現方策等についても、別途地震防災戦略で定めることとされている。

しかしながら、膨大な人的・物的被害への対応について、例えば首都直下地震に係る推計数値、震度6以上の被災地域居住者数二千五百万人（昼間人口三千万人）、初期避難民七百万人、避難所生活者五百五十万人、要援護者数一千万人、社会福祉施設二万六千、六十メートル以上の超高層ビル一千

六百棟、エレベーター十二万台、震災ガレキ一億トン（東日本大震災の四倍）等をみると、緊急対策を精一杯推進しても、被害を劇的に軽減することは極めて困難であると思われる。(注10)

また、「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」では、今後十年間で、想定死者数約三十三万二千人から概ね八割減少させ、全壊棟数約二百五十万棟から五割減少するとしているが、それが計画通り達成されたとしても、未だ膨大な被害が発生することになる。

国土強靱化基本計画

平成二十五年十二月に制定された「国土強靱化基本法」に基づき、政府は、平成二十六年六月、国の大規模自然災害等に対する脆弱性の評価を踏まえて、強靱な国づくりのためのいわば処方箋ともいうべき「国土強靱化基本計画」を閣議決定した。この計画は、国の強靱化に関する国の施策の指針として、他の国の施策の上位計画に位置付けされている。

この「国土強靱化基本計画」は、その理念では、大規模自然災害への備えについて最悪の事態を念頭に置き、国土政策、産業政策も含めた総合的な対応を、いわば「国家百年の大計」の国づくりとして、千年の時をも見据えながら行っていくことが必要であるとして、「国土強靱化」（ナショナル・レジリエンス）を推進することとしている。

そして、その「取組姿勢」では、「各地域の多様性を再構築し、地域間の連携を強化するとともに、災害に強い国土づくりを進めることにより、地域の活力を高め、依然として進展する東京一極集中からの脱却を図り、『自律・分散・協調』型国土の形成につなげていく視点を持つこと。」としている。具体的には、大規模自然災害等に対する脆弱性の評価を行い、その対応方策をＰＤＣＡサイクルで推

進されることとなっている。

この国土強靱化対策については、「国土強靱化アクションプラン二〇一四」および「国土強靱化地域計画策定ガイドライン」も、同時に決定されている。

この「国土強靱化基本計画」は、まことに時宜を得たものであり、この施策が着実・効果的に推進されることが期待される。

公共事業性悪説という極端な考え方もあって、「コンクリートから人へ」という施策がこのところ主流となり、二〇〇〇年頃十二兆円程度あった公共事業費が、民主党政権の二〇一一年頃には五兆円程度まで激減していた。「国土強靱化基本計画」は、この考え方を改めるための理屈付けが目的で、その内容は各省庁の従来の施策を寄せ集めた総花的なものとなっており、PDCAサイクルで進行管理をすることとされているものの、現在の政府の財政情況や建設業界の施工能力等を考慮するとその事業推進のスピードが懸念されるといった批判的意見もある。これらの懸念が杞憂であることを願うものである。

今回の基本計画決定のための脆弱性評価の結果において、政府自身も率直に、次の二点を指摘している。(注11)

① 国土強靱化施策については、いまだ道半ばの段階にあるものが多い。実施主体の能力や財源に限りがあることを踏まえると、施策の重点化を図りつつ、ハード整備とソフト対策を適切に組み合わせる必要がある。

② 個々の施設の耐震性などをいかに高めても万全とは言えない。バックアップ施設／システム整備等により、代替性・冗長性等を確保する必要がある。

企業事業継続体制

国難 ― 巨大地震対策については、前記「大規模地震防災・減災対策大綱」および「国土強靱化基本計画」のとおり、最近、急速に整いつつあるが、国土強靱化基本計画における脆弱性評価にあるように、施策はいまだ道半ばにありながら実施主体の能力や財源に限りがあり、また、耐震性などをいかに高めても万全ではないことから、バックアップの仕組みを確保することが極めて重要となる。

情報システムの分野では、障害に備えて機材や回線などを複数用意し、並列に使用したり、一部をすぐ使える状態で待機させることをリダンダンシィ（redundancy）と呼び、このような余裕が「冗長性」と翻訳されている。

このリダンダンシィは、民間企業の被災時の対策として重要なテーマである。

二〇〇一年のニューヨークの同時多発テロにおいて、企業が被災しても事業を継続できるように予め用意する事業継続計画（Business Continuity Plan, ＢＣＰ）の有効性が明らかになり、アメリカの企業の間ではこのＢＣＰが広く普及したといわれている[注12]。日本でも、東日本大震災時のサプライチェーンの破断が大きな問題となり、ＢＣＰが認識されるようになった。

このＢＣＰの基本的手法はリダンダンシィの確保である。その典型的なシステムは、全く同じ機能を二つ用意するホットスタンバイで、これを日本で採用しているのは、日本銀行が有名である。日本銀行では、本店と大阪支店が全く同じ陣容となっており、コンピューターシステムもダブルになっている。

日本の企業においては、最近になって大企業を中心にＢＣＰが普及し始めているが、全体としては

これからである。

国家中枢機関業務継続体制

リダンダンシィの確保は、政府部門でも極めて重要であることはいうまでもない。「首都直下地震緊急対策推進基本計画」では当然のことながら、政治中枢である国会、行政中枢である政府各府省等および経済中枢である主要銀行、企業本社を「首都中枢機関」と位置付け、その業務継続体制の整備と最悪の事態を想定しての代替拠点の検討を、主要な課題としている。

これらの詳細は、これから実施計画について定められることとされているが、各機関別の業務継続体制の整備はそれなりに進められるとしても、万一の事態に備えての「首都中枢機関」全体の代替拠点の整備は、高度の政治課題として取り組まなければ、早急な実現は困難であろう。

平時でも外交、防衛、経済対策など複数多様な課題を処理している政府が、災害によってその機能に損傷をうけながら、災害対策という緊急かつ広汎な課題を付加されて、これについて対応することは至難であり、被災地外で政府機能をバックアップする拠点 ― 国家危機管理副首都（仮称）がなければ、近未来における〝国難〟に対応することは極めて困難だと予測される。

このことについては、本年二月、関西経済連合会が提案した「強靱な国土構造の実現に向けた提言」のなかでも、危機管理の司令塔機能代替拠点としての「西日本危機管理総合庁（仮称）」の関西設置が提案されている。同趣旨の提案は、今までも度々、関西の関係団体からなされているが、いずれも中途半端な感が否めない。

十年程前、大阪国際空港を廃港して、その跡地に副首都として「国家危機管理国際都市」を建設す

る構想が提案され、大勢の国会議員が参加した推進議員連盟も結成されて注目を浴びたところである。趣旨は大方の賛同をえたのであるが、大阪国際空港を廃港する点について賛否が分かれるところであり、結果的には同空港が存続されることになったので、この構想も進まなくなっている。(注13)

国家中枢機関にとって、ホットスタンバイのリダンダンシィを確保することは、日本銀行と同等以上に、極めて重要な責務である。

ここで、大阪国際空港から至近の距離にある宝塚北部に国家危機管理副首都を建設することを提案したい。

この地域は、神戸・大阪・京都から約二十～四十五キロメートルの位置にありながら、交通アクセスがないために手付かずの状態にある。いまこの地域に新名神高速道路の宝塚北スマートインターチェンジとそれへのアクセスが整備されている。そうなると、大阪、京都、神戸の都心や大阪国際空港、ＪＲ新大阪駅から至近の距離にあって、関西都市圏の「扇の要」に位置することとなる。かつて、大久保昌一大阪大学名誉教授が中心となって〝首都移転候補地〟として提案された理由も、その立地が優れていることにあった。かなり広い面積があるので、関西に所在する政府関係機関をこの地域に統合して、国家危機管理副首都を設置し、伊丹市の市街地の真ん中にある陸上自衛隊中部方面総監部などの基地（二十三ha）もこの副首都に移転することにすれば、政府の事業継続計画が大きく前進することになろう。

国民生活継続体制

公の機関、企業の部門でも業務や事業の継続計画にはまだ多くの課題が残されており、その対策は

これからであるが、より深刻なのは市民の部門である。

市民が被災したとき、まず命が助からなければならない。そのためのソフト・ハードの対策は懸命になされている。命が助かった後、被災した市民の生活をどう継続するかが次の課題となる。市民の生活が災害によって破壊されたとき、避難所→仮設住宅→恒久住宅という流れが一般的な生活継続のパターンである。このプロセスについては、阪神・淡路大震災後、ボランティアの支援や公的な生活支援の仕組みが、劇的に改善されつつある。しかし、避難所や仮設住宅等での生活は被災前の生活水準からすると極めて苛酷なものである。しかも、予測される〝国難〟ともいうべき大震災では、それさえも確保されるかどうか危惧されるところである。

この場合の参考となるものに、ロシア人がその生活にとりいれているといわれる「ダーチャ」がある。多くのロシア人は、ソ連邦時代の政府が推奨したこともあって、郊外に「ダーチャ」といわれる簡素な小屋付きの家庭菜園をもっている。そこで夏の間に野菜や果物を収穫して、冬に備えての保存食を準備している。ソ連邦が崩壊して社会経済機能が大混乱に陥ったとき、ロシア国民が比較的平静に生活できたのは、この「ダーチャ」のおかげで最低限の食料の確保ができたからだといわれた(注14)。

災害によって生活の根柢が失われる蓋然性が高いいま、それをバックアップする「日本版ダーチャ」として、あらかじめ最低限の居住空間と食料、水、暖衣、常用の薬などの生活必需品が確保されておれば安心であるし、現にそうなっても、当分の間の生活を凌ぐことができることは確かである。

それを実現するために、近代文明に支えられた〝都会暮らし〟と近代文明から少し距離をおいた〝田舎暮らし〟の二つを、日頃から私たちのライフスタイルに組み込むことが考えられる。そしてこれが、まさに「国民生活継続計画」であろう。

日本の場合、土、日曜日と祝日を合わせると、一年の三分の一以上は休日である。さらに有給休暇もある。増加する高齢者にとっては、自由時間を持て余すほどであろう。一方、農山村地域では、耕作放棄地や民家の空き家が増加している。

〝都会暮らし〟と〝田舎暮らし〟の両方を、国民のライフスタイルに組み込むことによる「国民生活継続計画」が可能となる条件が揃いつつあるといえよう。

この生活継続計画を国民のライフスタイルに定着させる政策は、東海道メガロポリスに集積した人口や機能の分散政策に比べると、費用や時間ははるかに少なくてすむ。

国民が二つの生活の拠点をもつ二地域居住や二地域就労が、農山漁村などの地域活性化対策に有用だとして提案されているが(注15)、それは国民生活のリダンダンシィの確保にとっても極めて有効であり、早急な推進体制の確立が期待される。

そうはいっても、その実現のためには課題も多い。それを乗り越えるためには、この政策を来るべき〝国難〟ともいうべき大災害に対する国家戦略と位置付け、国土強靱化計画等のなかで、総合的な対策を推進することが重要である。

では、〝都会暮らし〟と〝田舎暮らし〟の二つを私たちのライフスタイル

市民農園開設数の推移　（第九表）

	5年度末	10年度末	15年度末	20年度末	24年度末
地方公共団体	807	1,607	2,258	2,276	2,396
農業協同組合	217	423	481	482	520
農業者	15	89	151	512	897
企業、ＮＰＯ等	－	－	14	112	279
計	1,039	2,119	2,904	3,382	4,092

出典：農林水産省資料

に定着させるために、どのような具体的施策が考えられるであろうか。

その一つは、「都市と農村」の交流の推進である。

いま長野県が長寿日本一であるが、その原因の一つに、高齢者が空気のいい中山間地で農作業に従事していることがあげられている。確かに、適度に身体を動かしながら、植物の成長をともに喜び、自然の恵みを収穫できることは、心身ともの健康をもたらすのであろう。

都市住民のなかにも、農作業への関心が高まりつつあり、このようなニーズを反映して、最近では、政府も市民農園整備を促進している。地域活性化のため、地方自治体も関心を持つところが多い。このような状況のなかで、市民農園は増加傾向にある（第九表）。

ただ、第十表をみると、まだ日帰り型が中心で、趣味的な農業といったものが主流のようである。本格的に、〝都会暮らし〟と〝田舎暮らし〟をライフスタイルに組み込むためには、滞在型の市民農園でなければならない。

そのようなライフスタイルを推奨する施策は、これから高齢期に入る年齢層に対して特に有効であろう。いま五十歳の人は、二十年後に七十歳となる。壮年期を終えてこれから高齢期に入る人たちに、そのようなライフスタイルの選択をしてもらうのである。そのことを定着させるため、良質で安価なロッジ付市民農園の大量供給システム、利

（第十表）

市民農園の整備・利用状況（平成25年６月調査）　（単位：区画）

地域区分		農園数	区画数	うち利用区画数	平均利用率（利用率の範囲）
日帰り型	都市部	120	5,064	4,843	96％(51～100%)
	都市周辺部	599	26,664	21,529	81％(0～100%)
	中山間農村部	56	2,420	1,583	65％(0～100%)
	小　計	775	34,148	27,955	82％
滞在型市民農園		11	218	201	92％(33～100%)
合　計		786	34,366	28,156	82％

出典：兵庫県「市民農園の整備・利用状況調査」

用者に対するファイナンス、都市と農村間の循環交通システム等の整備を、国家戦略として位置付け、「都市と農村」の本格的交流を推進することが必要である。(注16)

その二つは、「都市と故郷」の交流である。

いま〝都会暮らし〟をしている中高齢者のうち、中高生まで〝田舎暮らし〟をしていた人は結構多い。日本の高度経済成長とともに、大学進学、就職のため故郷から都会へ出てきた人たちである。この人たちは高齢者、あるいはやがて高齢者となる人たちであり、望郷の念が概して強い。したがって、都市部には、同じ故郷から出てきた人たちがつくっている〝同郷会〟といった組織がたくさんある。

兵庫県を例にとれば、兵庫県は但馬、丹波、播磨、淡路、摂津の五国からなっているが、大都市地域である摂津以外の地域の〝同郷会〟が、東京だけでも十四もある。

一方で、故郷の方では、過疎高齢化が進み、都会へ出て行った人たちの親類縁者や友人が、旧い家や田畑をもてあましている実態にある。

だとすれば、〝同郷会〟といった組織(田舎の高校同窓会には、〝同郷会〟的なものもある。)によって、毎年、故郷交流ツアー等「都市と故郷」の交流を推進することが、故郷での〝田舎暮らし〟を誘導する事への有効な手段となりうる筈である。この交流事業や旧い家の改修、保守等についてのファイナンスに行政が支援することが効果的であろう。

「都市と故郷」は距離が遠く、頻繁に帰郷することは困難なケースも多いと思われるが、年に一、二回でも帰郷し、故郷の親類縁者や友人と交流して人間関係を維持していくことが、生活継続計画に繋がる。これらの施策は、〝都会暮らし〟をしている高齢者に対して有効であろう。

〝国難〟からの復興

人類の歴史を変えたといわれるリスボン大地震や日本の近代化を大きく進めた関東大震災をみても分かるように、そこからの復興にあっては、新しい時代を拓く理念をもった責任者のリーダーシップが極めて重要である。

しかし、その理念は、リーダーが大震災がおきた後に発想したものではなく、大震災に影響を受けることはあっても、かねてから時代的課題を解決するために必要なものとして思慮されていたものである。もちろんその理念が、時代的環境に合っているものとして、被災者をはじめ多くの国民に支持されるものでなければ、順調に実現できないことはいうまでもない。

さて、〝国難〟ともいうべき大震災が発生した後の日本の復興はどうなるであろうか。

阪神・淡路大震災後の一九九八年、政府は、それまでの「集中」と「巨大化」による階層構造に替えて、「連携」と「交流」による水平的ネットワーク型の国土構造をめざす「二一世紀の国土のグランドデザイン」を閣議決定したが、現実は東京を中心とする都市地域への集中が加速したことは、先述のとおりである。

阪神・淡路大震災からの復興にあたっては、兵庫県は成熟社会となる二十一世紀をめざした県政基本計画「ひょうご二〇〇一年計画」を基に、震災から学んだ教訓を織り込んだ十カ年の復興計画〝フェニックスプラン〟を策定し、復興事業を推進した。そのなかで、政策の大きな五本柱の一つとして「多核・ネットワーク型都市圏」の形成を掲げたが、必ずしも順調に達成されたとはいえない。

階層構造に替えて、水平的ネットワーク型地域構造をめざすことは、社会資本整備の考え方の転換のレベルではなく、「効率」、「成長」を重視する近代文明の価値観から、「安全」、「安定」を重視する新しい価値観への転換をすることである。阪神・淡路大震災後の復興においては、国レベルでも被災地レベルでも、このことが大きな流れとはならなかった。

東日本大震災においても、巨大な津波や原子力発電所の事故により、近代科学技術文明への信頼が失われ、国民意識のレベルでは「脱原発」が大勢となっているにもかかわらず、政府レベルでは原発による発電再開や原発輸出による成長が進められるなど、「安全」、「安定」より「効率」、「成長」を重視した国策がとられている。

しかしながら、近未来において到来が確実である〝国難〟ともいうべき大震災を考慮するとき、いまの考え方による国家経営が破綻することは明白である。

さりとて、現時点において革命的な路線変更をすることは、いうべくして現実的でない。そうだとしても、〝国難〟というべき大震災が発生した後には、安全と安定を求める国民の声は、格段に大きくなるであろう。

〝黒船襲来〟による明治維新、〝敗戦〟による戦後改革の次に来るべき第三の改革は、〝国難〟ともいうべき大災害によって、漸く実現するのであろうか。そうであれば、〝国難〟からの復興にあたって、明治維新、戦後復興に次ぐ第三の改革を行うシナリオを、今から議論しておかなければならない。

その方向は、リスボン大地震以降の近代化の精神をこえる文明の創造であり、それは日本国民の意識のなかに胎動が予感されているように思えてならない。

兵庫の挑戦

県土経営の考え方

兵庫県は、東経一三五度の日本の子午線が縦断していて、畿内の一つである摂津国、山陽道の播磨国、山陰道の但馬国、丹波国、南海道の淡路国の五国からなる。冬期、日本海側の但馬で、積雪二メートルのとき、紀淡海峡から太平洋をのぞむ淡路島の南斜面では、水仙が満開である。山海の食材にも恵まれ、まさに兵庫県は日本の縮図である。

この兵庫県でも、戦後の高度経済成長期に人口の大移動がおこり、一九七〇年代から人口増加と県内での過密過疎現象が加速していった。

ところで、兵庫県の県域は、京都府と大阪府の合計より大きく、これに奈良県を加えた京阪奈より一回り小さい位の大県ではあるが、それでも東西、南北それぞれ百キロメートル程度である。これは、インフラを整備すれば、県土全域を県民全てが利用できる程度の規模である。

そこで、兵庫県政としては、大阪湾・瀬戸内海沿岸の国土軸に集中した都市地域とその後背地に位置する農山漁村地域を一体的な生活圏域として整備することを県土経営の基本に位置付けてきた。

それが実現できれば、瀬戸内側の県民も、手軽に日本海側のカニ料理を食べに行けるし、スキーもできる。日本海側の県民も阪神地域での国際的なコンサートを楽しめる。こうなると、過密過疎がお互いに足りないものを補い合って、豊かな生活空間ができあがるのである。

県土経営戦略

全県域を一体的な生活空間とするためには、まずアクセスを整備しなければならない。明石海峡大橋も含め「県内二時間交通」をスローガンに掲げて全県的な整備を進めた。幸いなことに、いま整備中の日本海沿岸道路の一部を除き、東西南北六基幹軸がほぼ完成した。次は、生活排水施設である。都市部の住民、特に子どもは、水洗トイレでないと用をたせない。県営競馬の収益金を基に市町への助成を行う「生活排水99％大作戦」を展開して、全県下の水洗化を進めた。

これらの施策を進めた時期は、日本経済のバブル時期と重なることもあって、ともすれば乱開発を誘発しかねない。またアクセス整備は、ストロー現象といわれるように、農山漁村の機能を、一方的に都市へ吸収しかねない。

そうならないためには、乱開発を規制するとともに、農山漁村地域の魅力を高める施策を併せて展開しなければならない。

県としては、「全県全土公園化構想」を推進することとし、交通アクセスの整備に合せて、中国自動車道沿線の「緑の回廊計画」、神戸淡路鳴門自動車道沿線の「あわじ花の島構想」や舞鶴自動車道沿線の「丹波の森構想」など、地域住民の皆さんと対話を重ねながら、各地域の特性をさらに伸ばす施策を進めてきた。「丹波の森構想」は、後に「二一世紀の国土のグランドデザイン」策定の際にモデルとなったほどである。

これらの構想を実現するため、あらゆる政策手段を活用した。法人県民税の超過課税による財源を活用して、県民の文化・スポーツ・レクリエーション施設を整備するＣＳＲ事業によって、県下各地

域にCSR施設を配備した。

国立兵庫教育大学、関西学院大学三田キャンパスや大型放射光施設スプリング8などの大型施設は県の内陸部に誘致することとした。

県民が県下の各施設を訪問するデマンドバスに助成する「走る県民教室」、県下の小学校五年生が五泊六日で自然体験する「自然学校」など県民が故郷兵庫を自らの生活空間として意識するためのソフト事業も展開した。(注17)

一方では、過熱するゴルフ場開発などには、厳しい規制を実施した。

豊かで安全・安心な県民生活

兵庫県全域を一体的な生活圏域として整備することによって、〝都会暮らし〟をしている県民も、日常生活を営む一日生活圏域とは別に、休日等を郊外のロッジ付農園で〝田舎暮らし〟をする一週間生活圏域を持つことができるようになる。そうなると、いま農山村から都市へという一方的な人・モノの流れが県域内循環型となっていく。もちろん、〝田舎暮らし〟を日常生活とする県民が、〝都会暮らし〟をする一週間生活圏を持つこともできる。

兵庫の県土は、〝都会暮らし〟と〝田舎暮らし〟の両方を楽しめる手頃な規模なので、クリエーターやアーティストが緑豊かな都市郊外に移り住むことが多くなり、都市から郊外に働きに行く人も増えてきている。新規就農者数も増加の傾向が著しい（第十一表参照）。

神戸経済同友会は、今まで神戸市を中心とする課題に提言をしてきていたが、平成二十六年二月には社会の成熟化に適応する〝発想のイノベーション〟をテーマに、県下各地域の自立と交流・ネット

ワークについて提言をしている。

このような情況のなかで、21世紀兵庫長期ビジョンを定め、二〇四〇年への協働戦略を推進中の兵庫県政は、「地域の交流・持続を支える基盤整備」と「地域の自立と地域間連携」を大きな柱にたて、そのためのシナリオを準備している。

井戸敏三兵庫県知事は、平成二十六年二月の定例兵庫県議会提案説明において、「安全元気ふるさと兵庫の実現」について次のような熱い呼びかけをしている。

「『効率性』『経済性』のみを重視した成長モデルからの転換が問われています。世界も、日本も、それぞれの地域がもつ多様性を活かし、互いに認め合い、連携する時代に向かうべきです。…それだけに、地域の多様性を活かしながら、量の拡大ではなく質の充実をめざす成熟社会のモデルを、日本から世界へ示していかなければなりません。…震災からの創造的復興では、成熟社会が直面する課

（第十一表）

兵庫県における新規就農者数

	H21実績	H22実績	H23実績	H24実績	H25実績
新規就農者数	**180**	**187**	**193**	**296**	**291**
男　　性	161	168	163	248	241
女　　性	19	19	30	48	50
年齢別	**180**	**187**	**193**	**296**	**291**
15～19歳	3	2	7	6	23
20～29歳	63	61	44	106	92
30～39歳	49	55	51	102	99
40～49歳	38	36	46	46	53
50～59歳	27	33	45	36	24
就農区分	**180**	**187**	**193**	**296**	**291**
新規学卒	14	18	16	15	19
Uターン	71	78	83	81	71
新規参入	95	91	94	200	201
就農形態	**180**	**187**	**193**	**296**	**291**
独立就農	120	132	159	174	151
雇用就農	60	55	34	122	140

出典：兵庫県農業経営課「平成25年度 新規就農者に関する調査」

題に、県民の力を結集して挑戦してきました。そうした兵庫こそ、新たな社会づくりの先頭に立って進んでいかねばなりません。県民とともに描いた21世紀兵庫長期ビジョンを目標として、「安全元気ふるさと兵庫」の実現をめざし、着実に一歩一歩取り組んでいこうではありませんか。」

これまでの県土経営の成果を活かして、県内各地域の『連携』と『交流』を進めることは、安全・安心な県民生活の実現に止まるだけでなく、〝国難〟ともいうべき大災害時の県民生活継続計画を構築することにもなるのである。

全ての県民が県土全域を生活の舞台として、豊かで安全・安心な生活を実現できることを目指す兵庫県政は、「二一世紀の国土のグランドデザイン」を先導する県土経営への挑戦である。その着実な成果を期待してやまない。

おわりに

寺田寅彦博士は「天災と国防」（一九三四年）という随筆のなかで次のように述べている。

「国家の安全を脅かす敵国に対する国防策は現に政府当局の間で熱心に研究されているであろうが、ほとんど同じように一国の運命に影響する可能性の豊富な大天災に対する国防策は政府のどこでだれが研究しいかなる施設を準備しているかははなはだ心もとないありさまである。思うに日本のような特殊な天然の敵を四面に控えた国では、陸軍海軍のほかにもう一つ科学的国防の常備軍を設け、日常の研究と訓練によって非常時に備えるのが当然ではないかと思われる。陸海軍の防備がいかに充分であっても肝心な戦争の最中に安政程度の大地震や今回の台風あるいはそ

れ以上のものが軍事に関する首脳の設備に大損害を与えたらいったいどういうことになるであろうか。そういうことはそうめったにないと言って安心していてもよいものであろうか。」

この寺田博士の心配は、現在の日本には必要が無いのであろうか。いま国際情勢は不安定であり、この情況下におけるわが国の防衛は、国家戦略として最重要課題の一つである。そのため、毎年度約五兆円の予算と約二十二万人余の自衛隊を擁し、その対策にあたっている。

しかし、外国からの侵略といったことより、はるかに確実性が高い〝国難〟ともいうべき大災害について、いま程度の体制で十分だとは、とてもいえない。

本稿が、これからの安全・安心な国造りに、些かでも寄与することを念願してやまない。

（二〇一四年十一月　執筆）

参考文献

注1（P四七二）公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構「災害対策全書 1 災害概論」六章
「世界と日本の災害年表」（ぎょうせい 二〇一一年五月三十日発行）
注2（P四七五）川出良枝「リスボン地震後の知の変容」（サントリー文化財団「震災後の日本に関する研究会」別冊アステイオン「災後文明」（阪急コミュニケーションズ 二〇一四年三月四日発行））
注3（P四七六）隈研吾「震災とデザイン」（學士會会報 第九〇一号（一般社団法人学士会 二〇一三年七月一日発行））
注4（P四八〇）梅原猛「『文明災』を乗り越え新たな文明創出のとき。」（月刊「潮」（潮出版社 二〇一一年七月号））
注5（P四八一）隈研吾「震災とデザイン」（學士會会報 第九〇一号
（一般社団法人学士会 二〇一三年七月一日発行））
注6（P四八五）岩見隆夫「日本政治の『せっかち』を叱る」（中央公論（中央公論新社 二〇一四年二月号））
大平総理の政策研究会報告書二「田園都市国家の構想－田園都市構想研究グループ」（一九八〇年）
注7（P四九〇）佐伯啓思「朝日新聞」耕論（二〇一四年二月二二日）
貝原俊民「美しい兵庫をめざして 21世紀へのメッセージ」十一章「新産業構造」
（兵庫ジャーナル社 二〇〇一年一月発行）
注8（P四九一）河田惠昭「リニア新幹線 巨大地震を忘れた国家の罪」（文藝春秋 二〇一四年九月号）
注9（P四九三）藻谷浩介、NHK広島取材班「里山資本主義－日本経済は『安心の原理』で動く」
（角川書店 二〇一三年七月一〇日発行）
注10（P四九六）河田惠昭「次の大災害を国難としないために」（平成二十五年度 二一世紀文明シンポジウム報告書「減災～あすへの備え」（公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構学術交流センター 二〇一四年三月発行））
注11（P四九七）内閣官房「国土強靱化基本計画」（二〇一四年六月）
注12（P四九八）河田惠昭「次の大災害を国難としないために」（平成二十五年度 二一世紀文明シンポジウム報告書「減災～あすへの備え」（公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構学術交流センター 二〇一四年三月発行））

注13（P五〇〇）石井一「日本再生副首都プロジェクト 国家危機管理国際都市創設への提言」
（自由国民社 二〇〇五年一月三日発行）
注14（P五〇一）貝原俊民「美しい兵庫をめざして 21世紀へのメッセージ」第五章「農の時代」
（兵庫ジャーナル社 二〇〇一年一月発行）
注15（P五〇二）国土交通省「国土のグランドデザイン二〇五〇」（二〇一四年七月）
注16（P五〇四）貝原俊民「美しい兵庫をめざして 21世紀へのメッセージ」第八章「長寿の郷」
（兵庫ジャーナル社 二〇〇一年一月発行）
注17（P五〇九）土居鹿男「兵庫の県土経営 はばたけ21世紀へ」
（兵庫ジャーナル社 一九九九年一二月発行）

あとがき

日本列島の大地がうごめき始めた。阪神・淡路大震災で吼え声をあげてから二十年。各地をうなり声をあげて彷徨しつつ、ついに東日本大震災に至って、大地はあらん限りの力をもって咆哮した。日本列島は地震活動期の最中にあるのだ。しかも終わったわけではない。首都直下地震や南海トラフ地震が高い確率をもって予測されている。意表を突くことを好む天災の習性から、つぎは意外にも大都市の地下街を壊滅させる水害かもしれない。

何であれ、次なる大災害から人々を支えることが、阪神・淡路大震災を体験した者にとって、変わらぬ課題となった。そのためには、まず大震災の記録をしっかり残し、日本社会と人類の共有財産とすべきだ。歴史に稀なことであるが、阪神・淡路の被災地に人々を災害から守るためのシンクタンクが生まれた。そこには認識革命も生まれた。大自然を抑え込む〝防災〟が人間にできるなどと傲慢になってはいけない。人と社会にできることは、つきることのない〝減災〟のみである。たんなる復旧ではなく、創造的復興をあくなく追求すべきである。

中央政府が被災地の復旧を下賜するのではなく、被災の現場を主体とする復興

プランを国は尊重し、支援すべきである。国費をもって公共施設を復旧するだけでなく、人智に余る大災害が破壊した個々人の住居をも、国は復興支援すべきである。人々の生活復興なき被災地の復興などありうるだろうか。どんなに復旧・復興しても、犠牲になった命は帰ってこない。災害にやられてから復旧するのではなく、やられにくく回復の早いレジリエントなまちをあらかじめ考えるべきである。近代化のなかで築かれた自由な〝隣は何をする人ぞ〟の都市生活を超えて、人々の交わりがある、うるおいのある、心豊かなコミュニティが改めて都市にも築かれねばならない。ハードとソフトの組み合わされた安全・安心のまち、多文化共生の中で人が尊重される社会、それが大災害の後に生まれるべき二十一世紀の文明社会でなければならない。

そのような思いをもって、この地は、人と防災未来センターやこころのケアセンターを柱とするひょうご震災記念21世紀研究機構を生み育ててきた。その間、大震災十年に際しては、『翔べフェニックス　創造的復興への群像』を出版した。そこには大震災後、最前線で創造的復興に立ち向かった人々の行動の軌跡が、その熱い想いとともに記されている。

それから十年。国連防災十年に際して「兵庫行動枠組」が定められ、防災・減災の国際基準とされた。東日本大震災の勃発に際しては、大きな衝撃を受けなが

ら、関西広域連合がカウンターパート方式で自治体間支援に動いたのをはじめ、さまざまな形でその復旧・復興に関与した。当機構では、この二十年の体験を検証しつつ、未来を展望すべく、『翔べフェニックスⅡ　防災・減災社会の構築』を出版する運びとなった。次なる災害にどう備えるべきか、防災・減災と創造的復興の第一人者の各位に洞察に富む知見をまとめていただいた。公務多端な方々にご執筆いただいたことに、心からお礼を申し上げたい。

以上の二十年間のすべてについて、中心的な役割を果たしてこられたのが、前兵庫県知事であり、当機構の初代理事長であった貝原俊民氏である。その貝原氏が平成二十六年十一月十三日、不慮の事故によって急逝された。まさに本書が完成されようとする時に、そして阪神・淡路大震災二十年の諸事業がとり行われようとする瞬間に、氏は突如旅立たれた。氏御自身の提案と企画になる本書は、思いもかけず、貝原氏に捧げられる遺稿集の意味合いを帯びることとなった。

限りない敬意と感謝とともに、御冥福をお祈りしたい。

二〇一五年一月

公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構

理事長　五百旗頭 真

阪神・淡路大震災20年
翔べ フェニックスⅡ
防災・減災社会の構築

発 行 日　2015（平成27）年１月17日
発 行 所　公益財団法人　ひょうご震災記念21世紀研究機構
神戸市中央区脇浜海岸通１丁目５番２号
人と防災未来センター　東館６階
〒651-0073　電話078-262-5580
編集協力　兵庫県
制　　作　株式会社　兵庫ジャーナル社
神戸市中央区下山手通４丁目６番13号
〒650-0011　電話078-333-7560（代表）