

阪神・淡路大震災30年

第14回自治体災害対策全国会議を神戸市で開催

自治体災害対策全国会議は、全国の自治体が大災害の教訓を共有し今後に備えるために、兵庫県が発起人となり、東日本大震災の年に立ち上げました。主催は、大規模災害の被災経験のある自治体、今後の巨大災害に備える自治体の首長26名で組織する実行委員会で、共催は読売新聞社、事務局はひょうご震災記念21世紀研究機構が担っています。第14回となる今年は阪神・淡路大震災から30年に当たるため、「阪神・淡路大震災の教訓を生かし、南海トラフ巨大地震に備える」をテーマに、去る10月8日神戸市で開催しました。

◎ 基調講演

「阪神・淡路大震災を振り返り、
巨大地震に立ち向かう
～被害を軽減する鍵～」

河田惠昭

阪神・淡路大震災記念人と防災
未来センター長



河田先生は、「今日は『相転移』という言葉を覚えて帰つて欲しい」と切り出されました。相転移とは熱力学で使われる言葉で、水が凍れば氷に相を変えるようなことで、先生は、このことが災害でも起こっていることを、2度の大震災を経験して発見したと言われました。社会現象の相転移とは、社会に内在する構造的・制度的な脆弱性により被害が劇的に拡大することで、過去の大災害では、人口過密の大都市で相転移が起これば、被害は従来の想定の20～30倍になることが分かっているとのことです。

また、阪神・淡路では密集地域で多くの木造家屋が倒壊したこと、東日本では多くの人が避難しなかったことが相転移となった。さらに、近年の水害では床上浸水の増加が相転移になって、浸水戸数は一貫して減っているのに被害額は逆に増えている。2020年の熊本水害では、異常な大雨により、堤防が切れる前に越流することが相転移になったことなどを解説いただきました。

そして河田先生は、「今まで、相転移が起こって初めて対応して失敗してきた。起こることが分かっているなら、対策はできるのでは非やってほしい。レジリエンスには起こる前の予防も必要で、相転移を見つけて相転移を起こさないまちづくりに取り組んでいかなければなら」と説かれました。

その上で、「コロナ禍では日本は清潔文化のために感染

率が低かったが、明治以降あらゆることを文明で対処して文化が廃れているので、災害文化を災害文明の上に位置付けるパラダイムシフトが必要である」と述べられました。

最後に防災庁の設置に関して、「各省庁はそれぞれ何が相転移か見つけて具体的な対策を取ることになっているが、自治体も何が地域の相転移になるか自分で見つけなければならない。このことが事前防災が成功するかどうかの鍵となる」と強調されました。

◎ 特別報告

「防災庁設置に向けた
政府の動き」

本間優子

内閣官房防災庁設置準備室
企画官



まず石破総理退任後の防災庁設置構想はどうなるかについて、本間企画官は、「政治について予断をもって言うことはできないが、高市新総裁の会見内容から感じ取っていただければよい。内閣官房でもしっかりと準備を進めている」「防災庁が設立されることになれば、自治体の防災部局も呼応してパワーアップしてほしい」と訴えられ、これは地方に向けた大きなメッセージとなりました。

続いて、「これまで経験したことのない国難級の大災害に備えるには、相転移となる現象を平時のうちから先回りして見つけて対策を打つことが必要で、そのため防災庁では、地域の弱点がどこにあるか自治体と一緒に探してつぶしていく」「防災庁には、平時からの事前防災を徹底するため、事前防災を担当する部署を設ける」と述べられました。

◎ 基調報告

「阪神・淡路大震災からの
神戸市の復興について」

久元喜造 神戸市長



久元市長は、震災からの神戸市の復興を、今日の課題と関連付けながら話をしたいとして説明を始められました。

まず「阪神・淡路大震災は想定外の大地震だったと言つてよい。その理由は1つに、神戸では災害と言えば水害だという先入観があったこと。もう1つは、国の地震予知対策のために、国民は地震は予知できるもの、また地震が起きるとすれば東海地震だという、一種の思い込みができていたことで、そのため阪神・淡路では地震は予知できないことを前提とすべきというのが教訓となった」と述べられました。

震災復興については、神戸市では早い段階で復興を目指すこととし、被災者支援を優先すべきだという反対意見も多かった中、インフラ復旧にも早期に取り組んだこと、住まいの復興には借上の手法も活用して取り組んだこと、生活再建では兵庫県とともに復興基金によって、被災者個人の資産形成に公的に関与するという画期的な仕組みを作り上げたことなどを説明されました。

続いて久元市長は、神戸市が復興期に復興の先を見据えて取り組んだ事業について説明されました。その1つは災害に強いまちづくりで、「震災で断水が90日余りも続いた経験から、既設送水管のバックアップとなる大容量送水管の建設に取り組んだ。これは、いざというときに全市民12日分の貯水ができるもので、20年の歳月を経て完成了。下水道についても、震災の際に東灘の処理場が機能停止した反省から、1つの処理場が被災しても他の処理場で処理できるネットワークシステムを導入することとし、これも15年かけて作り上げた。また震災の際に近隣住民が被災者の救出・救助に当たった教訓から、防災福祉コミュニティが市内全小学校区で結成されており、今では毎年海外からの視察がある」とのことでした。

復興の先を見据えたもう1つの取り組みとして、久元市長は、神戸市の先進的な防災DXの取り組みについて紹介されました。「防潮鉄扉は、職員が自宅にいてもタブレットで遠隔操作でき、J-ALERTと連携した自動閉鎖も可能である」「帰宅困難者対策では、スマホを使って事前登録不要で一時滞在施設に誘導できるシステムを構築したが、今後は駅や駅周辺にとどまらない対策や、阪神間での広域的な対策が求められる」また「LINEの災害掲示板では、フェイク画像が投稿される危険はあるが、現在は情報を集めることの方が大切だという考え方で進めている」とのことでした。

最後に、「能登半島地震の際には、広報職員が1人しかいなかった株洲市のために神戸市がフルリモートで広報コンテンツを作成・提供する支援を行った。DXを活用すれば遠隔地にいても相互応援が可能である」と意義を強調されました。

◎ パネルディスカッション

「阪神・淡路大震災30年

～震災の経験をつなぎ、南海トラフ巨大地震に備える」

コーディネーター

阪本真由美 兵庫県立大学大学院教授

パネリスト

米山正幸	北淡震災記念公園総支配人
阿部志郎	南あわじ市危機管理部副部長
村越淳	高知県黒潮町情報防災課長
山田和彦	静岡県伊豆市危機管理課長

まず4人のパネリストから1人ずつ発表があり、最初に、阪神・淡路大震災を経験した米山総支配人から発表していただきました。自ら語り部活動も続けている米山さんは、「震災では、傍観者であってはならないことを学んだ。震災で夫と2人の幼い子供を亡くして憔悴しきった若い母親を見て、二度とこのような人を出してはいけないと思ったのが活動のきっかけになった」「記念公園も開設時にはほとんどの住民が反対していたが、今では地域づくりの拠点となって、ほとんどの住民がこういう施設を残してくれてよかったです」と述べられました。

次に南あわじ市の阿部副部長からは、南海トラフ巨大地震に備えた南あわじ市の取り組みの紹介に続いて、能登半島地震などから見えてきた課題と対策として、下水道が利用できないことを想定した貯留型のマンホールトイレの整備、自走式水洗トイレカーの能登への派遣と全国9市17台の災害時相互派遣協定があること、さらに地元集会所での食料等の備蓄を行っていること、防災訓練では小中学校をメイン会場として実施し、児童・生徒が率先して参加し地域防災力の向上につながっているとの説明がありました。

黒潮町の村越課長からは、「初めて国の南海トラフ巨大地震の被害想定が出されたときは町民は避難を諦めていたので、町では、避難放棄者を出さないことを基本とした。全職員が通常業務に加えて防災業務を兼務する防災地域担当制を導入したことで防災事業が圧倒的スピードで進み、避難タワーの整備や、個別津波避難カルテの作成などにも取り組んだことにより、町民の諦めをやる気に転換できた」「防災で産業を興せないかと考えて食物アレルギーに配慮した缶詰を製作するとともに、海の近くで暮らす



『お作法』として防災ツーリズムに取り組み、海との共生、さらに産業、観光につなげている」と述べられました。

最後は伊豆市の山田課長で、山田さんは入庁間もないころ、阪神・淡路大震災の神戸に派遣され、被災者支援に携わったことが防災に対する意識の原点になっていると明かされました。「市の津波防災地域づくりでは、特にオレンジゾーン（津波災害特別警戒区域）の持つマイナスイメージが強い中、学識者が主導する協議会が、リスクを公にして、なぜ指定が必要か住民と丁寧に意見交換を進める方向に舵を切り、海とともに生きるまちを選択するに至った。当初の防潮堤のかさ上げは海岸に立ち並ぶ旅館の賛同が得られず、避難タワーにシフトすることになったが、このときも外部有識者が前面に出て住民と調整してくれた。津波避難タワーは、平時の観光施設との複合施設として、観光の中心地である松原公園に建設することができた」と述べられました。

その後のデスカッションでは、山田さんの発言を踏まえて阪本先生から、外部学識者が参画することのメリット・デメリットをどう考えるかとの質問に、パネリストからはおおむね、学識者は説明の根拠を持っていること、住民に対して行政が言えないことも直言できるという意見のほか、阿部さんからは「南あわじ市に入っている学識者は行政を通して直接地元と交流を深めて信頼を得ている」との紹介がありました。

今後防災対策でもう一步進めたいと思うことはとの質問については、村越さんからは「避難環境の整備はできたが、助かった命をつなぐことはまだまだである」、山田さんからは「市内で海沿いの地域を内陸の地域が後方支援する体制を整備したい、また伊豆半島全域での連携についても取り組みたい」との話がありました。

最後に、阪本先生から、「災害が起きるのは止められないが被害を減らすことはできる。全員で本気の事前防災に取り組みましょう」と会場に向けて呼びかけて締めくくっていただきました。

◎ 総括

室崎益輝

自治体災害対策全国会議企画部会長、神戸大学名誉教授



まず室崎先生は、「震災30年の持つ意味は大きい、それには3つの側面がある、1つは『社会変動の30年』である。この30年間で高齢化率は大きく上昇しており、能登半島の災害関連死の問題は人口構成の変化という相転移の現実をどうとらえるかが大切である。2つ目は『経験風化の30年』。教訓を伝えるには、できたことを伝えるだけではなく相手の気持ちを考えて伝えることが大切で、うまくいかなかったことを伝える姿勢を持つことで風化の問題を克服できる。3つ目は『進化の30年』。黒潮町の缶詰は従来の備蓄の概念を変えている。神戸市の防災福祉コミュニティは今や世界に受け入れられている。防災を一面だけでとらえるのでは

なく多面的にとらえて文化として育てる、ここに進化のプロセスが見て取れる」と述べられました。

また室崎先生は、「これまでの教訓は全国展開ができるおらず、共通文化として定着していない」「阪神・淡路大震災の後、全国的に危機管理部局の設置が進んだが、かえって縦割りになってしまっている」と指摘された上で、「防災庁が設置される今大きな転換期にある。国だけではなく自治体こそ相転移を考えて、リアリティがある対策になっているか点検してほしい。その意味で、対策が遅れているところを集めて悩みを聞いてみるのもよい」と述べられました。

最後に室崎先生は、「2004年頃から日本全国で次から次に災害が起きて、これからはすべての地域が災害に強くならなければならない、自治体こそ災害に強くならなければならないと認識したことが、全国会議を立ち上げたきっかけである」と明かされた上で、「全国会議で全国の自治体が教訓を共有し交流することは、実は五百旗頭先生が力を入れてやってきたことである。改めて五百旗頭先生の功績に敬意を表したい」と締めくくられました。

◎ おわりに

2日目の10月9日は、視察として、神戸市内の人と防災未来センターと阪神高速震災保管庫をご覧いただきました。これまで地元開催では視察を行っていなかったのですが、今回から行うこととしました。

人と防災未来センターでは、参加者は、阪神・淡路大震災のすさまじさを大型映像と音響で体感したり、地震直後や復興過程の生活・まちの姿を解説するビデオメッセージとグラフィックを熱心に見入ったりしたほか、語り部ボランティアが語る体験談に真剣に耳を傾けていました。阪神高速震災資料保管庫では、頑丈な鉄筋コンクリートの構造物が地震の衝撃で破壊された痕跡が確認できる展示物に、直接手を触れながら地震の力の凄まじさを確認していました。

また、来年は熊本地震10年にあたり、熊本県での開催が決定しています。今回は熊本県危機管理防災課からも3名の職員にご参加いただきました。来年も、参加される防災職員等にとって有意義な機会となるよう、ひょうご震災記念21世紀研究機構では熊本県とともに企画に取り組んでいきたいと考えています。来年もまた積極的なご参加をよろしくお願いします。

