



写真：人と防災未来センター展示

テ — マ

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

日 令和7年 **10月8日(水)** 13:00~17:20
時 **10月9日(木)** 8:45~12:50

場 ラッセホール 2階 ローズサルーン
所 (神戸市中央区中山手通4-10-8)



うすれない記憶はない。
つなぐべき決意がある。



主催：自治体災害対策全国会議実行委員会

- 共催：(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構、阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター、読売新聞社
- 後援：全国知事会、全国市長会、全国町村会、指定都市市長会、内閣府政策統括官(防災担当)、消防庁、兵庫県、関西広域連合

8:45

ラッセホール前 集合

9:10~

現地視察

(1) 人と防災未来センター（神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2）

(2) 阪神高速震災資料保管庫（神戸市東灘区深江浜町11-1）

12:50

J R三ノ宮駅・新神戸駅 解散

人と防災未来センター

人と防災未来センターは、阪神・淡路大震災の経験と教訓を後世に継承するとともに、その経験を活かし、防災に関する知識や技術の普及を図るために、平成14年4月に兵庫県が国の支援を得て設置した施設です。阪神・淡路大震災の経験と教訓の継承及びその教訓を未来に活かすことを通じて、災害文化の形成、地域防災力の向上、防災政策の開発支援を図り、減災社会の実現に貢献するための取り組みを進めています。



写真提供：人と防災未来センター

阪神高速震災資料保管庫

阪神・淡路大震災の被災を後世に伝えるため、被災した構造物を体系的に抽出し保管しています。ここに保管されている構造物は、地震の凄まじいエネルギーを彷彿させるものであり、これまで仮想でしかなかった実物の壊れ方を証明するものです。今後の防災対策の研究の一助となることを願い、特徴的な被災構造物を34点展示しています。



写真提供：阪神高速震災資料保管庫

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 恵昭 (かわた よしあき)

人と防災未来センター長／関西大学社会安全学部特別任命教授(チェアプロフェッサー)・社会安全研究センター長

工学博士。専門は防災・減災・縮災。現在、阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長(兼務)のほか、京大防災研究所長を歴任。京都大学名誉教授。2007年国連SASAKAWA防災賞、09年防災功労者内閣総理大臣表彰、10年兵庫県社会賞、14年兵庫県功労者表彰、16年土木学会功績賞、17年アカデミア賞、18年神戸新聞平和賞、22年河川功労者表彰、23年海岸功労者表彰、24年日本自然災害学会功績賞、瑞宝中綬章受章。25年防災庁設置準備アドバイザー、日本自然災害学会および日本災害情報学会会長を歴任。

特別報告

「防災庁設置に向けた政府の動き」



本間 優子 (ほんま ゆうこ)

内閣官房 防災庁設置準備室企画官

1984年新潟県生まれ。2007年国土交通省入省。不動産、住宅などの行政分野の経験を経て、2023年より内閣府に出向し、防災行政に従事。

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 (ひさもと きぞう)

神戸市長

1976年に東京大学法学部を卒業し、同年4月に旧自治省入省。内閣官房内閣審議官、総務省大臣官房審議官(地方行政・地方公務員制度、選挙担当)、同自治行政局長などを歴任。札幌市財政局長、青森県企画課長、石川県財政課など、地方自治体でも勤務。

2012年11月より神戸市副市長、2013年11月より第16代神戸市長に就任。現在3期目。指定都市市長会会長などの役職も務める。

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 (さかもと まゆみ)

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授

専門は、減災コミュニケーション、防災教育、地域防災。国際協力機構（JICA）で国際協力を携わった後に京都大学大学院博士後期課程修了。博士（情報学）。人と防災未来センター主任研究員、名古屋大学減災連携研究センター特任教授を経て現職。ひょうご震災記念21世紀研究機構理事、日本災害復興学会理事、令和6年防災功労者防災担当大臣表彰受賞。著者に「阪神・淡路大震災から私たちは何を学んだか：被災者支援の30年と未来の防災」慶應義塾大学出版会 2024年、「地域が主役の自治体災害対策：参加・協働・連携の減災マネジメント」学芸出版社 2025年など。

■パネリスト



米山 正幸 (こめやま まさゆき)

北淡震災記念公園総支配人

1966年、兵庫県生まれ。自営の鉄工所を営む中、兵庫県淡路島の北淡町（現淡路市）富島（としま）で阪神・淡路大震災に遭う。当時28歳。妻と2か月の長女と共に生活するなかで、地震の恐ろしさを体験する。

直後から、富島消防団員として救助活動や救援物資の配布等にあたる。

平成12年2月から北淡震災記念公園勤務。現在、北淡震災記念公園総支配人。

また、平成17年からは震災の語りべとしての活動を始める。

■パネリスト



阿部 志郎 (あべ しろ)

兵庫県南あわじ市危機管理部副部長兼危機管理課長

1994年 南淡町役場入庁

2005年 三原郡4町（緑町、西淡町、三原町、南淡町）合併
廃置分合により南あわじ市職員

2018年 兵庫県企画県民部 災害対策局災害対策課主幹

2020年 教育委員会体育青少年課長

2022年 南あわじ市危機管理部危機管理課長

2025年 現職

■パネリスト



村越 淳 (むらこし じゅん)

高知県黒潮町情報防災課長

1992年4月 旧大方町役場入庁（現黒潮町役場）

税務課、同和对策室、総務課、健康福祉課、まちづくり課

2017年4月 情報防災課 消防防災係長

2020年4月 情報防災課 課長補佐兼消防防災係長

2022年4月より現職

■パネリスト



山田 和彦 (やまだ かずひこ)

静岡県伊豆市危機管理課長

令和6年4月に伊豆市危機管理課長に就任。

平成7年1月の阪神淡路大震災においては、静岡県を通じて災害復旧のための市町村職員派遣として、現地で支援活動に従事した。

また、平成23年3月の東日本大震災においても、静岡県を通じて災害復旧のための市町村職員派遣として、現地で支援活動に従事した。

総括



室崎 益輝 (むろさき よしてる)

自治体災害対策全国会議実行委員会企画部会長／神戸大学名誉教授

1944年兵庫県生まれ。京都大学建築学科卒業。工学博士。神戸大学都市安全研究センター教授、独立行政法人消防研究所理事長、関西学院大学災害復興制度研究所長、兵庫県立大学減災復興政策研究科長などを経て現職。地区防災計画学会会長、日本防災士会理事長、ひょうごボランティアプラザ所長、海外災害援助市民センター代表などを歴任。防災功労者内閣総理大臣表彰、神戸新聞平和賞、NHK放送文化賞などを受賞。専門は、建築防火、都市防災、減災復興。現場主義と総合主義の目線で災害に向き合うことをモットーにしている。

主催者あいさつ



自治体災害対策全国会議実行委員会委員長

齋藤元彦

第14回となる自治体災害対策全国会議の開催に当たり、主催者として一言ごあいさつを申し上げます。

この会議は東日本大震災を機に、兵庫県が発起人となり、平成23年から開催しています。全国の被災自治体の経験や復旧・復興への取組を共有し、今後予想される巨大災害などさまざまな災害への備えについて議論を深め、共催の読売新聞社様とも連携して、その成果を発信してきました。

今年は阪神・淡路大震災から30年という節目に当たります。犠牲になられた6,400名を超える方々に改めて哀悼の誠をささげるとともに、復旧・復興に携わってこられた皆さま、国内外から寄せられた温かいご支援に対し、敬意と感謝を表します。

阪神・淡路大震災の後も、東日本大震災、熊本地震と各地で災害が起こり、昨年には能登半島地震も発生しております。阪神・淡路大震災から30年がたちますが、30年たつと災害の経験や教訓が風化するといわれます。兵庫県でも先般、東日本大震災や新潟中越地震、熊本地震、能登半島地震、そしてトルコ地震の各被災自治体の首長の皆様とともに「創造的復興サミット」を神戸市内で開催し、各被災地に共通する創造的復興の理念を「ひょうご宣言」として発信しました。今回の全国会議においても、震災の経験と教訓を生かし、そして今後想定される南海トラフ巨大地震にしっかりと備えていくことがテーマとなります。

安全・安心な社会の構築を目指す取組に終わりはありません。この全国会議を通じ、過去の災害のさまざまな経験と教訓、今後の災害に備えるための最新の知見などを共有することは大変意義があると思いますので、2日間にわたるこの会議が実り多きものになることを心から祈念申し上げ、開会のあいさつとさせていただきます。

共催者代表あいさつ



読売新聞大阪本社代表取締役社長

田 中 隆 之

本日は第14回自治体災害対策全国会議に多くの方にお集まりいただきありがとうございます。共催者を代表して一言ごあいさつを申し上げます。

阪神・淡路大震災は初めて震度7を記録した大地震であり、その後の30年を振り返っても震度7クラスの大きな地震が相次いでいるほか、地震のみならず西日本豪雨や九州北部の豪雨、さらには台風による大規模な停電、河川の大規模氾濫など、災害が各地で頻発しています。

今回のテーマである南海トラフ巨大地震をはじめ、さまざまな形で襲ってくる自然災害に的確に対応できるよう、自治体職員や市民が防災対策や復旧・復興への取り組みの情報を共有し、災害に備えるというこの会議の意義はますます増していると考えます。

阪神・淡路大震災は、多くの教訓を残しました。読売新聞社は震災30年に合わせ、昨年からさまざまな連載企画を通じて災害の実態や教訓を伝えてきました。特に、震災を経験していない世代にこの教訓を伝えるべく、今後の災害対策に生かすことが報道の大事な役割と考えます。

その一つとして、今年1月15日の弊紙朝刊で「五百旗頭真が遺した言葉」という企画を組みました。五百旗頭先生は幅広く活躍された政治学者であり、ひょうご震災記念21世紀研究機構の理事長を長く務められました。この会議が始まった当初から尽力されてきましたが、惜しくも昨年3月に80歳でご逝去されました。

記事では、30年前当時、神戸大教授であった五百旗頭先生のゼミ生である森渉さんに向けた言葉を掲載しています。森さんは大学近くの下宿先で被災し、22歳の若さで亡くなりました。実は森さんは読売新聞大阪本社への入社が内定しており、その年の春から記者になる予定でした。五百旗頭先生は彼の葬儀で、「新しい海図なき航海の途につくこの社会に、森君には同行してもらいたかった」という弔辞を述べられています。われわれは、同僚になるはずだった森さんに贈られたこの言葉をかみ締め、気持ちを新たにしているところであります。

今日のこの会議が全国の自治体はもちろん企業や団体、市民の方々にも広く伝わり、より実効的な災害対策の在り方を検討する機会となれば幸いです。

「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」

人と防災未来センター長

関西大学社会安全研究センター長・特別任命教授

河田 恵 昭



1. 災害の相転移とは

30年前に阪神・淡路大震災に遭遇し、われわれは反省したこと、決心したことがたくさんあります。目の前で5000人を超える方が一瞬で亡くなり、それまで自分なりに一生懸命やってきた防災研究の成果が全く役に立たなかったことに気が付きました。そしてこの災害後、防災研究は実践的でなければならないと肝に銘じ、防災研究者として Social Contributory Justice（社会的貢献的な正義）を求めなければならないと考えて行動することにしました。

ここで「相転移 (Phase transition)」という言葉を知っていただきたいのです。水は液体ですが、0℃以下だと氷（固体）になり、100℃を超えると水蒸気（気体）になります。このように物質の様態が変わることを相転移といいます。私はこれが災害時にも起こっているということを阪神・淡路大震災や東日本大震災の経験から見つけました。

阪神・淡路大震災の人的被害の大半は、震災時に社会現象の相転移が起こったことによって発生しました。分かりやすくいうと、古い木造住宅が全壊・倒壊して凶器となり5000人以上が亡くなったわけです。

1923年の関東大震災では、10万5000人の犠牲者のうち90%が火災で亡くなりました。ですから、阪神・淡路大震災が起こる以前は、都市で地震が起こっても火災さえ起こらなければ多くの人が亡くならないという思い込みがありました。

しかし、阪神・淡路大震災はそうではありませんでした。起こってはじめて古い木造住宅が凶器になることが分かったのです。これは昨年の能登半島地震も同じで、200名を超える直接死のほとんどが木造住宅の全壊・倒壊によるものでした。つまり、阪神・淡路大震災の教訓が全く生かされていないのです。

異常な自然外力、例えば地震や豪雨災害の発生は、『自然現象の相転移』が関係していることが分かりました。例えば最近、線状降水帯という言葉がよく使われるようになりました。線状降水帯で大雨が降ると、簡単に川があふれて床上浸水になりますが、実は線状降水帯では相転移が起こっているのです。上空で高濃度の水蒸気が雨になり、気体が液体になるということが起こっているわけです。でも、水蒸気は高濃度の赤外線センサーを装備していない気象衛星やレーダー

にも映らないので、早期予測は不可能です。

今年は線状降水帯に起因する「顕著な大雨に関する気象情報」が20回出ましたが、1回しか当たっていません。この3年間で10%も予測できていないのです。上空で何が起きているかが分からないので気象庁は最近アメダスに湿度計を付けましたが、アメダスは地上にあるので、そんなもので上空の水蒸気が精度良く測れるわけがないのです。

地方自治体はわが町で災害が起こったとき、事前にどんな『社会現象の相転移』が起こるかが分かれば、それが起こらないようにすればいいのです。今までの被害想定は過去に起こった災害に対する総花的な対策であり、たとえば、災害が起こると何人が亡くなるという経験に基づく方法だったのですが、そんなものは時代が変わればほとんど当たりません。それが相転移を見つけた大きな糸口になったわけです。

では、首都直下地震が起こったときに東京都でどのぐらいの人的被害になるのかを計算すると、完全な相転移が起これば通常想定している人的被害の20倍以上に上ると推定されます。都の被害想定では死者約6200人となっていますから、相転移が起こればその20～30倍、すなわち10万人を超える人が亡くなってもおかしくないのです。首都圏の人口と人口密度が極めて大きいことが原因です。

阪神・淡路大震災と同程度であるマグニチュード7.3の首都直下地震が起こると、震源がどこにあっても首都圏では1600以上の病院が震度6弱以上のエリアに入ります。そして東京電力は当然ブラックアウトします。ほとんどの火力発電所が東京湾沿岸にあるからです。東日本大震災では震度6弱の揺れで火力発電所の発電機が全て止まり、再開するまでにすべて1カ月かかりました。首都直下地震が起これば、下手をすると東京も1カ月ブラックアウトするのです。そうすると、1600の病院にいる20万人以上の入院患者は転院を余儀なくされますが、地震直後から交通がマヒしていて簡単に転院できないでしょう。20万人を超える患者をどうやって関東以外に移送することができるのでしょうか。

これまでは災害が起こったときにはじめて対処しようとしたから全て失敗してきたのです。もちろん被害はゼロにはできませんが、起こることが分かっていたら事前対策できるでしょう。そういうことをこれからやってほしいと言っているのです。

実際、東日本大震災では岩手、宮城、福島で、津波で浸水した地域に住んでいた約57万人の住民のうち27%が避難しませんでした。前の年に大津波警報が出たことがあって、三陸沿岸にやって来た津波は50～60cmだったので、気象庁の警報は当たらないと思ったのかもしれない。でも、まっ先に津波が来襲した三陸沿岸であっても地震後、津波が来るまで約30分ありましたし、仙台は約50分あって、避難すればほぼ全員が助かっています。やはり逃げなければ助からないという相転移が起こったわけです。ですから、相転移が起こらないようにすればいいわけで、これは事前対策でできます。石破政権は「本気の事前防災」と言いましたが、まさに起こってからではなく事前に防災ができることが分かったわけです。

2. 水害における相転移の発現

実は水害も同じで、水害による1ha当たりの被害額は1996年あたりから一気に増えています。なぜなら、被害が床下浸水から床上浸水にシフトしたからです。浸水被害の戸数自体は減ってい

るのですが、被害額は数倍以上上がっています。

2000年の東海豪雨のとき、私達が12市町村の浸水被害地域を調査したところ、床下浸水1戸当たりのごみは0.6tでしたが、床上浸水は4.2tとなり、7倍に増えました。床上浸水すると、1階に置いてある家具が全て被害を受けてしまうからです。そういう相転移が起こっていることが分かりました。

2020年に熊本県の球磨川があふれた際、球磨川の堤防は多くの箇所で切れていませんでした。なぜかという、あまりにも大量の雨が降ったため、堤防が壊れる前にオーバーフローしたからです。堤防はほとんど水平に造ってありますから、全長にわたって水があふれ、市街地に大量の氾濫水が早期に入ってきたのです。浸水の仕方が破堤氾濫から越流氾濫に変わっているという相転移が起こっており、今までと同じように避難指示で逃げていたら助かる状態ではなくなってきています。こうした変化が起こっていることも考えないと、国土交通省が提唱する流域治水では間に合わないのです。

私は今年の9月、日本自然災害学会から功績賞を頂きました。その表彰状の文面を見ると、「自然科学と社会科学を融合させた自然災害科学の確立」と書いてあって驚きました。私が『社会現象の相転移』を見つけたことを評価してくださっているわけです。つまり、これからの防災においては、事前に何が相転移になるのかを見つけて、それが発生しないようにすれば被害は激減するということが学問的にも明らかになったということなのです。

3. 相転移は自然現象、社会現象双方で起こる

災害については、自然現象や社会現象で区別しても、全てに相転移が関係しています。今まで社会科学と自然科学はオーバーラップしないと思っていたのですが、その後、相転移は社会現象でも自然現象でも発生することが分かりました。ですから、これを利用すれば将来起こる災害の被害を事前に確実に減らせるのです。

南海トラフ地震時の『自然現象の相転移』の発生はこれまでのプレートテクトニクスだけでは説明できません。もっと“熱”を考えなければいけないのです。地球の深いところには非常に高熱のマグマがあり、この熱が岩石を徐々に溶かしています。環太平洋地震帯と環太平洋火山帯は重なっているわけで、地震の発生をストレス・ストレイン（応力・ひずみ）の関係だけで議論しようとしているところに問題があります。それに気が付かなければいくら時間がたっても予知できません。

今年の能登半島地震では、断層の深いところから熱い流体が上昇してきたことが京都大学の西村卓也教授によって明らかにされています。熱の收拾を考えないと地震予知はいつまでたってもできないのです。静岡県でいくら高精度のひずみ計や傾斜計を付けても、それは地震が起こったときの記録を取ってくれるだけで、起こる前は何も変化しません。そういうことを理解しないと予知はなかなかできないということに気付いてほしいのです。

首都直下地震でも、2次および3次の相転移が起こらないようにすることが被害軽減につながります。これまでは、一般的な被害からしか想定をしていませんでした。そんなものはあまり役にも立ちません。例えば先般、南海トラフ巨大地震による津波で20万人以上亡くなるという想定が出され、早期避難すれば7割減るといわれていましたが、早期避難できるのでしょうか。で

きないことが想定されているのです。

能登半島地震では450名を超える災害関連死が出ていますが、90%が後期高齢者です。少子高齢化が進んでいることを考えると、南海トラフ地震では、津波による直接死よりも相転移で亡くなる高齢者の数が多くなるでしょう。しかも、避難所の環境を良くすれば関連死は減るという単純なものではないのです。

南海トラフ地震が起これば、私の試算では死亡弔慰金は1兆円を超えます。そういう時代を私たちは迎えようとしているのです。防災庁ができれば、いずれ災害対策基本法や災害救助法を全面改正しなければなりません。死亡弔慰金は生命保険の制度がなかった時代にできたものだからです。一家の大黒柱が災害で亡くなれば、残された家族は生活できませんから、たとえば、父母の1人につき500万円ずつが出るという制度がずっと以前にできました。今は生命保険がありますから、保険に入れば1兆円というお金を次の防災対策に使えます。すなわち、公助ではなく自助に転換しなければ、事前防災が期待できず、わが国はとんでもないことになるのです。

『自然現象や社会現象の相転移』を事前にキャッチし、そうならないようにするだけで被害は激減するということが理解することが必要です。

4. ニューレジリエンス（縮災）という考え方

災害対応においては、起こる前の予防力と起こってからの回復力が重要です。レジリエンス（強靱化）という言葉がありますが、国土強靱化は回復力をどうするかという政策であり、決して予防ではありません。ですから縮災という言葉を使って、それをニューレジリエンスと訳しました。レジリエンスとどこが違うかというと、ニューレジリエンスは起こる前の予防を含んでいるのです。

これまでは災害が起こる前に事前復興計画を作った方がいいと言われていました。事前に計画しておけば起こった後の復興が早くなるからです。でも、相転移が見つかるということは、災害が起こってからうまく復旧・復興するのではなく、まちそのものを事前に強くすることにつながります。決してネガティブな印象ではなくなるのです。事前復興計画は、起こるはずの『社会現象の相転移』を起こさないようにするまちづくりにつながるわけです。

それだけではありません。コロナパンデミックがはやったとき、日本よりも1人当たりGDP(国内総生産)が少ない国は全て日本よりも高い感染率でした。それは当たり前で、経済的に豊かであれば、医療等は充実しないからです。しかし、日本より豊かな国も感染率・死亡率は高くなっていました。日本より豊かな国がなぜ高いのでしょうか。

米国ではコロナパンデミックで115万人が亡くなりましたが、日本は7万4500人です。人口規模からすれば日本でも30万人以上が亡くなってもおかしくなかったのですが、なぜそんなに多くの方が亡くならなかったかということ、日本社会は清潔だからです。江戸時代に畳が開発され、家の中に履物を履いて入らなくなりました。あるいは日本の水道水には現在も次亜塩素酸ナトリウムが入っており、これが感染症を抑えています。こんな国は日本だけなのです。コロナが流行したとき、電車内でみんなマスクをしているのも日本だけなのです。この清潔文化が感染率・死亡率を下げていることにも目を向けなければいけません。わが国は、災害文化が歴史的に根付いているのです。

5. 防災大国になるには災害文化も重要

防災大国になるには、文明と文化を豊かにしなければいけません。今は何でも科学が解決してくれますが、だからといってDX（デジタルトランスフォーメーション）が進めば情報が社会を豊かにしてくれるというのは嘘で、文化が必要です。わが国に多くのインバウンドが来ているのは、日本は文化が豊かだからです。為替レートが安いからではありません。国民生活が安定して、豊かだから来てくれるのです。

最近是中国からのインバウンドの3分の1は女性で、単独で来るようになってきました。わが国の文化が豊かであることが、非常に大きな魅力になっていることにももっと気が付かなければいけません。

わが国は明治維新以降、あらゆることを科学的に対処するという文明国家として栄えなければいけませんでしたが。その反面、文化がどんどん廃れています。一例として、消防団や水防団が高齢化して団員になる人がどんどん減っています。

2018年の西日本豪雨では、倉敷市の真備地区で53人が亡くなりましたが、そのうち43人が避難行動要支援者でした。しかもこの水害は、夜中に堤防が切れて町中が水浸しになるまでに8時間かかっています。すぐに全地区が水に漬かったわけではないのに、地域住民は自分の身を守るので精いっぱい、隣近所、特に避難行動要支援者をどうするか全く考えていませんでした。こういう社会になりつつあります。

科学が進めば被害は少なくなるという単純なものではないことに気付いて、文化をもっと大切に育てなければいけません。そのためには考え方を考える必要があります。ハザードマップや緊急地震速報のような科学的な成果を使えば被害は減るといった単純な考え方では駄目だということを、コロナパンデミックは教えてくれているのです。

6. 自治体を実施すべき事前防災対策

事前防災を成功させるには、何が相転移を起こすのかを明らかにし、どんな被害をもたらすかを明らかにすることが必要です。それによって私たちの災害を防ぐ力が発揮できるのです。

そして重要なものから順位付けをします。新設される防災庁が最もやらなければいけないのは、何が相転移になるかを各省庁に見つけてもらい、それが起こらないようにするための具体的な対策を立ててもらい、それに人もお金も付けることです。

自治体が事前防災において実施しなければならないのは、まず何が社会現象の相転移になるのかを見つけることです。わがまちの相転移が他のまちの人に見つかるわけがありません。あるいは企業のBCP（事業継続計画）を作るときに、わが社の欠点が分からなければ効果的なBCPはできないでしょう。欠点を被災すると一番被害が大きくなるのは当たり前で、そうしたことを考えずにBCPを作っても全く役に立ちません。

2018年に大阪北部地震がありました。朝7時58分の発生ですから、多くの出勤途中の人たちが電車に閉じ込められました。そのとき彼らは会社に行くべきか、家に戻るべきかということが会社のBCPには書いてないのです。BCPで一番大切なのは家族の安否確認ですから、家に帰らなければいけません。BCPは、勤務時に災害が起こると勝手に想定していて、それ以外のときに起こったらどうすればいいのかが分かりません。何のためのBCPなのかが分かっていないと

いうレベルなのです。

ですから、相転移を発生させない、あるいは未熟な相転移にするために、公助・共助・自助を分担させる必要があります。公助だけではできないとなれば、自助と共助をお願いしなければいけません。しかも起こった途端に住民（被災者）に自助と共助を求めるのはほぼ不可能ですから、事前からきちんと準備しておかないといけません。そして取り組みの進捗状況を毎年検証し、改善を図ることが必要です。

ハザードマップはオールマイティではありません。ある種の条件下で計算結果をプリントアウトしているだけです。例えば、大阪市内でも企業が最も活動している中央区は南海トラフ地震の津波が来たら全域が水没するのですが、ハザードマップではそうはなっていないのです。

ハザードマップを計算するには、初期条件と境界条件が要ります。しかも大きな津波は50分ごとに6波来ます。大阪は満潮と干潮が6時間置きに起こり、満潮と干潮で約1.6mの差があります。干潮のときに来たら防潮堤はあふれません。しかもハザードマップの前提は防潮堤が1カ所も壊れないことです。中之島は全く浸水しないことになっています。全長にわたって1カ所も防潮堤が壊れないというのは絵空事なのです。防潮堤の正面からしか地震力は働かないとか津波もそう考えているのです。必ず壊れて水没します。そういうことをもっと知らないと、結果をうのみにすることにつながります。

7. 内閣官房防災庁準備室への助言

今年1月、赤澤大臣から私宛てに依頼書が届きました。そこには四つの依頼があり、その一つが相転移を研究して事前防災に役立ててほしいということでした。このことは6月の防災庁設置準備アドバイザー会議の最終報告書にも書かせていただきました。

そして内閣官房防災庁準備室に対しては、次のような助言をしています。

関西広域連合を含む30以上の道府県が、防災の分局をわが自治体につくってほしいと言っているのですが、どこにするかというのは非常に重要な問題です。東京だけでは駄目なことは分かっています。しかし、地方分局の考え方を政府から提案し、それに地方が応募してくるのが普通なのですが、政府から言う前に手を挙げるのは非常にみっともない状況です。これまでのように、地方分権に必要な資金は政府から出るから、わが県に誘致すればうまくいくという単純な考え方は間違いなのです。

純粋な地方分権の考え方では失敗します。なぜなら、地方ほど行政と議会が独立しているからです。行政のやることについて議会は何も発言できません。しかし、地方分局を運営する上で地方に財政的負担が必要となれば、必ずこの議論に議会が関係してきます。都道府県は知事がお殿様であり、お殿様が何かをするときに誰も文句が言えないのでは困るのであって、議会がセーブしなければいけません。そのためには、予算について議会で審議する必要があります。地方分権の考え方そのままでは失敗するのです。しかも、あるところに固定してしまうと、周辺の自治体が全く捨て置かれてしまっただけでは困るので、輪番制にすれば全国的に地方自治体の災害対応力が大きくなることが期待できます。

ですから、防災庁が来年度できたらそれで終わりではなく、その後もいろいろなことをしなければいけません。その一つとして災害対策基本法や災害救助法の全面改正も必要ですし、憲法を

改正して緊急事態条項を明記するということも行わなければなりません。

しかし、大きな災害が起こったときに防災庁が使うお金がありません。米国の連邦危機管理庁は1兆円という資金を持っており、大統領が非常事態を宣言すれば、連邦危機管理庁は独自の判断でこの資金を使えます。日本もそうしなければいけないのですが、防災庁が独自の予算を作ろうとすると、行財政改革に反するとして非常に難渋します。

そう考えると、実は復興庁では復興特別税で年間約5000億円を積み増しており、25年間で10兆5000億円のお金が復興庁にとどまることになっています。この一部を基金として活用し、防災庁でも使えるようにしてはどうでしょうか。防災庁を発足させてから災害が起こるまで緊急時の予算が一切ない状態ではうまく活動できるわけがないので、事前にそうした基金を持っている米国のやり方はとても賢いわけです。独自の予算化が難しいのであれば、時限の付いている復興庁には職員が約220人いますので、これを防災庁にくっつけて、防災・復興庁にすることも必要でしょう。

ですから、防災庁が来年度発足しても、それがうまく機能するまでかなりの時間がかかるという覚悟が必要です。そういう長期的なビジョンを温めながら防災庁を豊かにしなければ失敗します。失敗しないためには戦略をきちんと共有し、着実に効果のある防災庁にする流れをつくる必要があるでしょう。これは政府だけの問題ではなく、国民の理解も必要です。災害なんて起こるのか？と思っている人が多い中で進めるのは非常に難しいので、災害を他人事にはせず、阪神・淡路大震災の教訓を忘れずに、活かし、備え、伝えることが非常に大事なのです。

将来防災庁ができれば、今までできなかった防災が実現できるという希望を皆さま方に持っていただきたいと思います。

「防災庁設置に向けた政府の動き」

内閣官房防災庁設置準備室企画官 **本 間 優 子**



1. 防災庁設置準備室の設置

私がいる防災庁設置準備室は、石破総理が就任されて1カ月後の11月1日に設置されました。役所の中ではかなりのスピード感で始まった政策だと思っています。来年度中の防災庁設置に向けて準備を進めているところです。

私は元々国土交通省に入省し、2023年から内閣府に出向して防災の業務をしています。国の体制について少し申し上げると、1995年の阪神・淡路大震災のときは、発災後すぐ東京の中央官庁に役所の人間が集まり、情報を収集して必要な指揮対応をするような十分な体制は今と比べればできていなかったと承知しています。その後、阪神・淡路大震災の反省もあって、政府の初動体制は順次強化されてきました。

われわれ役所の職員は、役所の近くに危機管理用の宿舎を設けており、そこにいろいろな役職の人間が一定数住んでいます。私も実際に住んでいました。2024年1月1日の能登半島地震の際は、役所は閉庁日なのですが、宿舎で何かあったときのために待機していました。その日の夕方4時10分に発災した後、すぐに必要な連絡を必要な相手と取り、着替えてタクシーで駆け付け、16時37分、発災後30分以内に総理官邸に集まって対応に当たっていました。

2. 今後想定される大規模災害と防災効果

なぜ防災庁なのかということ、南海トラフ地震をはじめ、東日本大震災を超えるような大規模災害が今後起こると想定されている中、そうした災害が起きたときに死者を減らすということもそうですし、社会の機能を維持すること、そして国をつぶさないことが必要だと考えています。そのために、被害を少しでも減らせるということを追求する組織として防災庁を発足しようと考え、準備をしています。

地震だけでなく豪雨災害も見逃せません。気候変動の影響もありますし、先ほど線状降水帯の話もありましたけれども、やはり雨の降り方が変わってきています。気候変動の影響によって海水温が上がると、台風一つ一つの規模や威力も大きくなるのではないかとわれています。洪水の発生頻度も増えるといわれており、豪雨災害も見逃せない様相になっています。

あまり比べるものではないと思いつつも、今後想定される大規模災害の被害想定と、ここ10年強で起きた災害の被害をまとめてみると、南海トラフ地震では東日本大震災をはるかに超えるような死者数が予想されています。まさに国難ともいえる災害が起きる恐れがあり、いつか起きてしまうというときに、国をつぶさずに立ち上げられる社会をどう築いていくか、何とか間に合わせたいというのが防災庁の議論のスタートでした。

南海トラフ地震の被害想定は、今年3月に見直されたものが公表されています。関係する自治体ではご覧になった方も多いのではないかと思つています。ここで少し紹介したいのは、先ほどの河田先生のお話にもあったのですが、津波避難ビルやインフラなどの対策だけでなく、津波から逃げる行動ができてはじめて被害が減らせるという想定の結果も出ているということです。

例えば南海トラフの津波による想定死者数は、仮に全員が発災後10分で避難を開始した場合、津波による死者数が7割減るという想定になっています。ただ、これを社会に実装するのがこれからの難しい課題であり、どうしたらそうした社会に持っていけるのかを追求する必要があると思つています。

火災についても同じようなことがいえます。関東大震災によって、地震のときはまず火を消して火災を防ぐということが日本に住む皆さんなら何となく頭の奥にしみついていて、訓練もされているのではないかと思つていますが、実は東日本大震災において、原因が特定できたものに限りまですけれども、地震による火災原因の半数以上が電気だといわれています。もちろんガスの火そのものの対策も大事ですが、電気火災のようなものも今は原因になっているのです。例えば感震ブレーカーといって、揺れが来たら電気を遮断するブレーカーを設置すると電気火災を減らすことができます。そういうことが各家庭でできているかという点必ずしもそうではないので、ここをどうしていくかというのが大きな課題です。

国の行政機関について少しご紹介しようと思つています。いろいろな省庁に防災の部署・部隊がいるのですが、私がいるのは内閣府で、内閣府の中に防災担当という1部署があります。元々は定員110名ほどの組織だったのですが、今年度から200名規模に増やしています。この内閣府の1部署が政府全体の防災対策の調整役をしています。

今まで議論してきた結果、内閣府の1部局である防災担当を独立させ、内閣直下の既にあるデジタル庁や復興庁の組織を参考に、防災庁として独立した構えを持って組織を立てようというのが今の方針です。

先ほど阪神・淡路大震災を契機に国の体制を拡充したり、即応体制を充実させたりしてきたと申し上げました。日本は決して防災をしていなかったわけではないと思うのですが、政府全体を貫く機能としては、元々ある総理府なら総理府、国土庁なら国土庁の中の一つの組織としてできてきた経緯があって、今はそれが内閣府の中の防災担当という流れになっています。

3. 防災庁設置準備アドバイザー会議での議論

防災庁の議論については、今年1月から防災庁設置準備アドバイザー会議というものを8回開催して、6月に報告書がまとまったところです。この報告書については既にホームページにも掲載しておりますので、ぜひご覧いただければと思つています。

防災庁ができて国の防災体制が充実していくということで、ここからお願いしたいこととして

は、自治体の防災部局もこの動きに呼応してパワーアップしていただけると社会全体の防災体制が強化できると思うのです。

これから、国が今後こういうことをやっていくということを紹介しますが、それは当然というところとちょっと言い過ぎかもしれませんが、特に自然災害は地形などによって地域ごとにかなり異なりますし、まさに災害の弱点が社会のどこにあるのかというのはその地域でないと分かりません。地域固有のものもあると思うので、そういったものを自治体の皆さんと一緒に探してつぶしていく作業をしなければなりません。自分の部署、あるいは自分の担当で、今後庁内でどのようにしていけばいいかということにも少し思いを至らせながら聴いていただくとありがたいと思います。

報告書は少しページ数のある冊子になっているのですが、報告書の中から、各論的なところよりも総論的な考え方のところでポイントになる部分についてお話しします。

冒頭の言葉に、「国民と共に考え、共に備え、共に守る」とあります。もちろん行政も防災庁をつくって頑張っていくわけですが、行政がこのインフラをつくったから100%守られたというものではないだろうと思っています。もちろんそれはそれで当然やらなければいけないのですが、先ほど津波の早期避難で死者数が減らせるという話をしました。逃げるという行動が伴って初めて被害が減るという結果が出るのであり、「国民と共に」というのはアドバイザー会議の議論でも意見が出ていたところでした。

それから、日本は世界有数の災害大国なので、これまでの災害のノウハウや経験は一定の蓄積があるだろうと思います。もちろんそういったものも生かす必要はあるでしょうけれども、これまでの災害で分かったことは、みんな気付いて一生懸命対策をするのですが、少し時間がたつと緩んでしまうということです。

あるいは社会構造が変化していて、例えば高齢化が進むと、以前なら逃げることで必要の対策として捉えられていなかった部分が、自力避難がなかなか難しい人が社会に増えてくると、そういう前提でどうするかという新しい対策の目線が必要になり、新しい社会の弱みが浮かび上がってきます。こうしたところをいかに先回りして見つけるかということが大事なのだらうと思います。これもアドバイザー会議の中でかなり議論があったところだと思っています。

それから、先ほど説明したところと重なりますけれども、東日本大震災の10倍以上の死者数が南海トラフ地震では想定されていて、経験したことの無いものに対してどう備えるのかという目線を持つべきだろうという議論も行われていたところでした。

先ほど河田先生にもご説明いただきましたが、われわれ準備室としてもありがたいと思いつつ、これからはしっかりやらなければいけないと思ったのは、防災庁の設置は全てが整った到達点ではなく、先ほど申し上げたような社会の弱点を先回りして発見し、つぶして対策を打てる組織にしていかなければならないということです。防災庁が設置されて社会が劇的に変わるというものではないかもしれませんが、防災庁をつくって自治体の皆さんと一緒に取り組んでいき、その先に被害を減らせる未来が来るような形で考えていかなければならないとわれわれ自身も思っています。ぜひ報告書を後で読んでいただくとありがたいと思います。

4. 防災庁設置の基本的な方向性

この内容は防災立国推進閣僚会議でも報告しました。今までのわれわれの組織と最も異なるのは、徹底的な事前防災の推進の部分だろうと思っています。1回災害が起きてしまうと、備えていないこと、訓練していないことは、発災後にはなかなか発動できません。もちろん発災後に最善は尽くしますし、冒頭申し上げたようにわれわれが役所の建物の近くに住んで即応態勢を取っているのも過去の反省からなのですが、発災後に集まってできることは限られているので、先回りして事前防災を進めていくところにかかなりのマンパワーを割かなければならないだろうと思っています。

その上で防災庁は、即応的な事態対処を考える部署と事前防災を考える部署を持つことを考えています。また自治体の皆さまとの関係で申し上げますと、今年から内閣府の中に、各都道府県の担当職員のようなものを決め、現在各県を順次回っているところですが、これまでわれわれが自治体にリーチする機能が弱かったので、地域防災強化を担う部局も設けたいと思っています。

以上が、われわれがこの半年、どういう防災庁にしようかというのを議論してきた最新の状況です。これからわれわれがやらなければならないことはたくさんあって、それを自治体の皆さまにもお伝えしていくことになると思うのですが、ぜひ自治体においても国の防災庁の動きに呼応して体制を充実していただき、一緒に取り組んでいければと思います。その点を勝手ながらお願いして、私の報告とさせていただきます。

「阪神・淡路大震災からの 神戸市の復興について」

神戸市長 久元喜造



1. 大地震への備えができていなかった要因

私からは、神戸がこの30年間で震災からどのように街を復興させてきたのかということ、われわれが直面している課題と関連付けながらお話ししたいと思います。

神戸市民、そして神戸市にとって30年前の地震は想定外の大災害だったと言っていると思います。あのときの神戸市政においては直下型地震への備えがかなりできていませんでした。その大きな理由は二つあったと思います。

一つは、阪神・淡路大震災を経験するまでに、神戸が見舞われた多くの災害は水害、土砂災害だったということです。1938年(昭和13年)の阪神大水害は神戸市に甚大な被害をもたらし、谷崎潤一郎の「細雪」でも詳しく描かれている大災害でした。神戸市内を歩くと、公園などに阪神大水害の遺構が幾つかあります。戦後も1961年(昭和36年)、1967年(昭和42年)に大きな被害がありました。戦前も台風による被害があり、戦後は第二室戸台風による被害も大きかったと思います。神戸で大きな災害があるとすれば土砂災害、水害だという、一種の経験から来る先入観があったのです。

もう一つは国の対応です。国は1978年に大規模地震対策特別措置法を制定し、駿河湾沖を震源域とする東海地震の危険性を繰り返し報じていました。この法律では、地震は予知できるという前提で気象庁長官が地震予知情報を出し、内閣総理大臣が警戒宣言を出し、新幹線や高速道路の使用を規制するという整然としたオペレーションがきちんとできており、訓練も静岡県などで繰り返し行われました。国にそういう意図はなかったと思いますが、結果として国民に対しては、地震は予知できるということ、地震が起きるとすれば駿河湾沖を震源域とする東海地震だという一種の思い込みのようなものができていたのだと思います。

しかし結果的にその後起きたのは阪神・淡路大震災であり、東日本大震災であり、熊本地震、そして能登半島地震でした。やはり地震は予知できないということをわれわれは前提とすべきだと思います。いずれにしてもそういう二つの理由で神戸の震災は未曾有の大災害となったわけです。

2. 神戸市の復興の歩み

阪神・淡路大震災で神戸市は、壊滅的な被害を目の当たりにしながらかなり早い段階で復興を目指しました。震災直後の1月26日には震災復興本部総括局を設置し、3月27日にはガイドラインを策定して急ピッチでこれを具体化させ、6月30日に神戸市復興計画を策定しました。

復興事業の全体構造はかなり多層的であり、被災者の生活支援と社会基盤の復旧の両方を行いながら経済復興をしっかりと行い、住宅再建計画や都市計画をしっかりと策定して、まちの復興を進めていきました。

インフラに関しては、電気はかなり早く7日後に復旧しました。通信は15日、ガスは85日、水道は91日、下水道は94日で復旧していったのですが、なかなか復旧しなかった地域の被災者の苦痛は非常に大きかったことは想像に難くありません。

神戸市の復興事業には大きく二つの柱がありました。一つは復興都市計画事業です。これは市街地再開発事業と土地区画整理事業を組み合わせで行いました。もう一つは住宅再建です。公的住宅をできるだけ早く大量に供給することと民間住宅の再建支援を行うというスキームで、まちの復旧・復興と、被災者に対してできるだけ早く住宅を供給するように努めました。

神戸市の都市計画事業が特徴的だったのは、非常にスピーディだったということです。震災発生からわずか2カ月後の3月17日に、第1段階として震災復興事業を都市計画決定しています。これは轟々たる非難を浴びましたが、覚悟の上のことだったと思います。学校などの避難所にはまだ多くの被災者がいる中で、ハード事業に舵を切ることはものすごく大きな批判がありました。

やはり目の前にいる人たちの救出救援を最優先にすべきではないのかという声もありましたし、水や食料の供給もまだ満足できる状態ではありませんでした。避難環境も非常に劣悪な中、こんなに早くハード事業を都市計画決定して進めるのは極めておかしいという異論が噴出したのですが、神戸市はこれを苦勞しながら進めることになります。

第2段階では、住民参加をとにかくお願いするために、まちづくり協議会が各地域で結成されました。その後、神戸のまちづくりには、今でもかなり貢献していただいているまちづくりコンサルタントなどの専門家の皆さんに入っただき、侃々諤々のかなりシビアな議論が繰り返されたと承知しています。そうした議論を経て住民主体のまちづくりに踏み出していったわけです。

もう一つの柱が住まいの復興です。新規住宅7万2000戸を建設し、うち公営住宅を1万6000戸整備するという目標を掲げました。実績としては災害公営住宅（市営住宅）を1万戸余り、借上公営住宅は神戸市と兵庫県で分担しながら、既存のUR（都市再生機構）のマンションなどを20年間借り上げて6200戸提供しました。

もちろん応急仮設住宅も急ピッチで整備しました。学校や公園、空き地など市内のありとあらゆる土地に次々と仮設住宅を造り、4年11ヵ月で仮設住宅を解消することができました。これは、仮設住宅のレベルに違いはあるものの、その後の東日本大震災や能登半島地震などでの対応に比べると、相当早い解消だったと思います。

生活再建については、阪神・淡路大震災復興基金が1995年4月に設立されました。兵庫県と神戸市が金融機関から借り入れをして、無利子で復興基金に貸し付けを行い、その運用益によってさまざまな支援事業を行うスキームです。住宅再建融資に対する利子補給や民間賃貸住宅の家

賃助成、直接現金給付による生活資金の助成などを行いました。

これは9000億円という極めて大規模な基金で、兵庫県の皆さま方には大変大きなご尽力を頂きました。神戸市も一緒に行いましたが、この基金による支援事業がその後も息の長い形で続けられたわけです。これは今から見れば当たり前に見えますが、結局は個人資産の形成に行政が公的に関与する仕組みですから、当時としてはかなり画期的な仕組みだったと思います。この考え方が、その後の被災者生活再建支援法などによる、個人財産の形成に対する公的支援の制度化に結び付いているといえるでしょう。

3. 急ピッチでインフラ整備

震災を踏まえて神戸市では、復興と同時にその先のまちづくりを見据えた災害に強いインフラ整備にかなり早い段階から取りかかり、急ピッチで進めていきました。

とにかく震災時には、多くの避難者が避難所で生活を送ることになり、水がない、トイレに水が流れないという悲惨な状況になりました。長いところでは90日余り、そうした状態が続いたわけです。

絶対にこんなことがないようにしなければいけないということで取りかかったのが、大容量送水管の整備です。既設の水道の送水トンネルとは別に、市街地の地下深くを通る非常に口径の大きい大容量の送水管を新たに建設し、既設の送水トンネルが被害を受けたときのバックアップ機能の役割を果たします。それから、いざというときのためにここに水をためておきます。神戸市民全員が1日3Lの水を使うと想定すると、12日分の生活用水を確保できる取り組みです。

大容量送水管の工事に着手したのは震災翌年の1996年のことです。水道局が巨費を投じ、これが完成したのは2016年のことでした。20年たたないとその効果は発現しないのですが、目の前のことがたくさんある中で、当時の神戸市政は、時間はかかるかもしれないけれども神戸市独自のやり方で、いざというときには命の水をしっかりと確保しなければならないという考え方だったのだと思います。

水道の運営はとても重要です。水道事業を民営化したところもありますし、個々の業務は民間委託をすることがあってもいいのですが、神戸市では水道事業の直営は維持しなければならないと考えています。この考え方は多くの都市行政で共有されているのではないかと思います。

というのも、大都市を含む都市の水道は市町村が提供していますが、水道関係の職員の皆さんのネットワークは非常に強固なのです。災害時にはまずは水道施設の復旧が非常に重要ですから、水道協会がリーダーシップを発揮して、被災地に対して分担しながら水道局の職員を派遣し、一緒に水道施設の復旧を図ります。

これは神戸もそうですし、東日本大震災のときもそうでした。能登半島地震においても多くの水道職員が早い段階から水道施設の復旧に汗を流しました。今回も神戸市は能登半島へまずは消防職員を派遣しましたが、その次に派遣したのが水道職員でした。こうした強固なネットワークを維持するためには、全国の都市で直営が維持される必要があるのではないかと考えています。

もう一つ神戸市が取り組んだのは下水道のネットワークです。30年前は東灘の下水処理場が大きな被害を受け、機能停止しました。処理場で下水を処理できなくなって、ものすごい悪臭が周りを襲いました。しかし、他の下水処理場については、被害を受けたところもあったものの、

きちんと正常に機能していました。

そうした経験を考えれば、複数の下水処理場が被害を受けても、他の下水処理場で処理できるようにすることが大事だということで、地下深い工事になるわけですが、下水処理場をつなぐネットワークの整備に着手しました。これも震災後それほど時間を置かずに着手し、15年の歳月をかけて完成しました。

数カ月前、埼玉県八潮市で下水管が陥没しましたが、あの場所は下水処理場のすぐ手前だったと承知しております。八潮市の場合、下水管が破壊してもつながっている下水処理場は一つですから、そこにつなぐしかありません。神戸市のようにネットワーク化していれば、処理場が毀損した場合でも、あるいは処理場に近い箇所が毀損した場合でも、応急工事を行えば他の処理場で下水を処理できますから、八潮市に神戸のようなネットワークがあればもっと迅速に対応できたのではないかと考えます。

ハード整備としては、当然ながら燃え広がりにくいまちづくり、建物が倒壊しにくいまちづくりに向け、共同建て替え事業や、まちなか防災空地整備事業などを行い、市内各地の密集市街地において防災空地の整備等を進めました。建物の耐震化に関しても、耐震診断や耐震化への補助制度などの仕組みを作って、耐震化率の向上を図っており、2030年には97%に持っていきたいと思っています。

そして現在懸念されているのが南海トラフ巨大地震による大規模津波への対応です。神戸市は南海トラフ地震に伴う津波への対応として、100年に1回起きるであろうレベル1の津波への対策はかなり早い段階で終わりました。1000年に1回起こるとされているレベル2の津波に対しては防潮堤の決壊と越流を防ぐために粘り強い構造に防潮堤を補強する対策を行っており、これも既に完成しています。

もう一つは水門・陸閘の遠隔操作化です。兵庫運河には水門があり、陸上には陸閘と呼ばれるゲートがあり、津波の浸入を防ぐ防潮堤がありますが、そこは人や車が通る必要がありますから、普段は開けておいて、いざとなったら閉めるシステムが非常に重要です。東日本大震災のときには水門や陸閘を開閉する作業に向かっていた消防職団員が殉職したという報告もあるようで、水門や陸閘の開閉についてはリスクが伴うことになり、このリスクを減らさなければなりません。そこで神戸市が用意しているのが遠隔操作です。職員が自宅にいるときでもタブレットで開閉する遠隔操作の仕組みの整備が2025年3月に完成しています。

4. 市民参画による防災

さらには、市民の皆さんが自主防災組織をつくって災害対応を図ることが大変重要です。そこで神戸市が震災後に取り組んできているのが防災福祉コミュニティです。市内192の小中学校区単位全てに設置しました。30年前の震災では建物の下敷きになった方々がたくさんいたわけですが、救出された方もたくさんおられました。自力で脱出できなかったけれども救出された方のうち、77%が近隣住民によって救出されたことが知られています。あのときは消防も警察もなかなか手が回らない中、周りの住民の皆さんが建物などの下敷きになった方を自ら救出したことを考えれば、消防力もきちんと整備していかなければなりません。想像を超えるような大地震があったときには住民の皆さんが救出救助活動を円滑に行うことが非常に重要です。そういう意

味で防災福祉コミュニティの役割は非常に大きいものがあります。

JICA (国際協力機構) の主催による海外からの視察研修が神戸でも毎年行われていますが、防災福祉コミュニティの取り組みは海外でも参考にされています。

また神戸市では、市立の小中学校で防災教育がかなり早い段階から進められており、「しあわせはこぼう」という防災副読本は神戸で学んだ子どもたちにとっては非常に身近なものとなっています。

防災を専門に学ぶ高校・大学も神戸市内には複数あります。兵庫県立舞子高校の環境防災科や神戸学院大学の現代社会学部社会防災学科、兵庫県立大学大学院の減災復興政策研究科などで防災を学ぶ高校生、大学生が巣立ち、防災に携わる人材が輩出されています。この他、自主的に防災・減災活動に取り組む若者団体も出てきています。

5. 防災 DX の推進

どんどん進化していくテクノロジーを災害応急対策に取り入れていくことも重要です。先ほど申し上げた防潮扉の操作もその一つですし、J-ALERT (全国瞬時警報システム) と連携して自動開閉ができるようになっています。こうした防災 DX の推進が欠かせないと思います。

それから、喫緊の課題が帰宅困難者対策です。帰宅困難者は東日本大震災でも発生しました。帰宅困難者への対応としてまずやらなければならないのは、一時滞在施設をつくることです。神戸市では百貨店や商業施設、オフィスなどの民間事業者の協力を得て協議会を創設し、集客施設等を一時滞在施設に指定しており、そこで滞在してもらうことが重要だと考えています。

問題は、駅の構内や周辺の繁華街に滞在している多くの人をどうやって一時滞在施設に誘導するかということです。そこで神戸市では、スマホで一時滞在施設を検索できる仕組みを作りました。事前登録は不要で、「神戸市帰宅困難者」で検索すると神戸市のホームページに飛び、そこから帰宅困難者支援システムにアクセスできます。あるいは商業施設にはポスターなどを掲示しており、二次元コードから帰宅困難者支援システムに入ることができます。例えば要援護者が避難できる施設、乳幼児を連れた家族を受け入れられる施設、あるいは女性専用の施設なども分かるようになっています。当然ながら多言語対応になっているので、外国人にも分かるようになっています。

帰宅困難者対策については、課題はまだまだあるだろうと思っています。インバウンドのお客さんがどんどん増えており、神戸は京都・大阪に比べると少ないとはいわれますが、私の肌感覚では神戸もだいぶ増えてきているのではないのでしょうか。街の中を歩いていても外国人が随分増えています。そう考えると、これからもインバウンドをどんどん増やしていくとするならば、インバウンドの皆さんが駅周辺にかなりいることを前提にしたときに、今の対応で十分なのかという問題はあるでしょう。

それから、こうした対応を各自治体がばらばらに行っているのです。特に阪神間是一个の経済圏であり、頻繁に人や物が往来していますから、自治体だけでなく鉄道・バス事業者や百貨店、商業施設などと一緒に、もう少し広域的に帰宅困難者対策を考えなければならないのではないかという問題意識を持っていますが、市内でもまだ十分議論できていません。

それから、神戸市は LINE アカウントを持っており、現場で起きていることを LINE で情報集

約できるようにしています。例えば、道路が破損しているとか、公園のベンチが古くなっているとか、大きなハチの巣が公園にできているとか、不具合をスマホで写してもらえれば簡単に通報できます。そして建設事務所がそれを見て、優先順位を付けて対応しています。

災害時には災害掲示板というものがあって、水があふれている、道路から水が噴き出ている、山崩れが起きて通れなくなっているといった写真を送ってもらえば、リアルタイムで地図情報にプロットされ、一つ一つの写真を職員だけでなく誰でも見ることができるようにしています。投稿内容は AI(人工知能) が自動整理して集約しますから、地図上で場所の情報も分かります。神戸市の災害対策本部ではこの画面も見ながら、例えば消防からの情報や河川情報などをいろいろなルートで独自に集め、それを一つの手がかりとして避難指示や現場出動に対応しています。

出された情報が本当に正しいのかという問題はありますが、そうしたリスクを承知しながらも、現段階ではとにかく迅速に情報を集めた方がいいという判断をしています。しかし、残念ながら今は AI でフェイクの画像や動画をいくらでも作れるようになり、この考え方を維持すべきかどうかというのは考えていかなければなりません。これは未知の領域の問題として捉えており、専門家のご意見も聞きながら検討していかなければなりません。

それから、避難所がどこに開設されたのか、どれぐらい混雑しているのかもスマホで分かるようにしており、「混雑」「やや混雑」「空いている」「開設可能」「まだ開いていない」が一目で分かるようになっていました。また、電動車は車内に電気が格納されていますから、これを避難所などに提供する外部給電という仕組みを取り入れており、大半の避難所には車から受電できる機器を整備しています。そして給電設備を持っている自動車の配車状況もネット上で把握できるようにしています。給電された電気はもちろん照明にも使われますし、スマホの充電も避難所でできるようにしているほか、料理を温めたりさまざまな用途に使えるのではないかと考えています。

6. 自治体連携の推進

今は DX を使えば遠隔地に対してもさまざまな情報を提供でき、相互に応援することができます。神戸市は珠洲市と穴水町の支援を担当しているのですが、能登半島地震が発生したとき、珠洲市には広報担当職員が1人しかいなかったのです。災害広報は大変重要ですので、これでは対応できないということで神戸市はすぐに広報担当職員を2人派遣しました。神戸市の広報戦略部には職員が約40人いますから、1週間に2~3回会議を開いて珠洲市とオンラインでやりとりし、どんな広報資料が必要かを把握し、コンテンツを神戸市が全て作りました。それをオンラインで送り、珠洲市では印刷するだけにして、避難所や被災家庭に配布したわけです。

今はこういう形でネットワークを使えば、遠くの自治体に対しても支援ができる時代になっています。災害規模が大きくなり、広域災害の発生に対しては国がしっかり音頭を取ってやらなければなりません。被災地域が一定の地域に限定しているところは、多くの自治体が協力して、遠くからも支援できることが求められていますし、今はそれが技術的に可能になっていると思います。このような対応も神戸市としてしっかり進化させ、他の自治体に対してもきちんと貢献できるような取り組みを行っていきたいと思っています。

「北淡震災記念公園」

北淡震災記念公園総支配人 米山正幸



1. 北淡町の震災時の状況

私からは兵庫県北淡町の地震直後の様子と、そのとき地表に現れた野島断層を保存している野島断層保存館のPRをしたいと思います。

皆さんご存じのように、兵庫県南部地震はマグニチュード7.3という非常に大きな直下型地震であり、水平動もさることながら上下動が特に大きかったのが大きな特徴です。そしてこの地震は、エネルギーのほとんどを10秒間で放出しました。その後の横揺れ余震を合わせ、たった40秒間で北淡町では39名の方が亡くなってしまいました。そのうち37名が窒息死でした。

倒壊・損壊した家屋は9割を超えました。当時、北淡町内には約3700戸の家があったのですが、そのうちの3300戸が全壊、半壊、一部損壊しました。でも、日頃からの住民と消防団の連携と信頼関係が最大限に生かされ、いち早く救出活動を開始することができました。

また地域コミュニティの存在によって、隣の家ではおじいちゃんが1階の奥の部屋で寝ているとか、小さな子どもが2階の部屋で寝ているということを住民も消防団員も知っていましたから、つぶれた家であっても、この辺りに人が埋まっているというのがすぐに分かりました。そのおかげで、生き埋めになっていた約300人全員を救出することができました。当時、地元消防団には565名の団員がいました。この人数は他の町と比べても大変多い数だと思います。その上、元消防団員が約500人健在であり、その方々の力も大きかったといわれています。

実は私も当時団員の1人だったのですが、地震があったときは娘が生後2カ月で、その日は娘を間に挟んで妻とベッドに川の字になって寝ていました。ドンッという大きな音と突き上げるような衝撃、「あっ」という妻の声で目が覚め、気が付くと妻は娘の上に覆いかぶさり、私もその上に覆いかぶさっていました。本当に唯一取れた行動はそれだけだったのです。

もちろん立つことはできないし、はいつくばっても動けない状況でした。たんすは倒れるし、台所では食器棚が倒れて中の食器が全部飛び出して割れていました。1m50cmぐらいの台の上に電子レンジを置いていたのですが、2mほど飛んで床に突き刺さる状態で落ちていました。物が下に落ちるのではなく横に飛ぶぐらいの揺れだったのです。

私は消防団員だったので、救出活動はもちろんのこと、その後の見回りや救援物資の配布、避難所の運営などに当たり、本当に大変だったことを今でもはっきりと覚えています。

2. 野島断層保存館の開館

そのときに地表に現れた野島断層を保存しているのが、北淡震災記念公園野島断層保存館です。野島断層は地表上に10kmにわたって現れました。保存館では、そのうちの140mをそのまま屋根をかぶせて保存しています。

当時、住民からは猛反発がありました。多くの方が亡くなってしまったという悲しい出来事を

思い出してしまうし、地価が下がってしまうということで、100%近くの人が残すのに反対だったのですが、当時の小久保正雄町長や大学の先生方の意見が追い風となって残すことができました。1998年（平成10年）7月31日には国指定の天然記念物になっています。

オープン当初は野島断層保存館と、レストランや土産物屋が入っている物産館だけだったのですが、その後にメモリアルハウスをオープンしました。被災した民家をそのまま保存してご覧いただいているのですが、この家の1m隣に断層が通っており、地震によって家ごと20cm持ち上がって、1m20cmほど横に動いたのです。そのときの衝撃で茶碗や皿、コップは割れたのですが、この家の窓ガラスは一つも割れませんでした。家自体は少し傾きましたが、それは地盤と一緒に傾いたのであって家自体にほとんどゆがみはありません。住人にけがはなく、実際に地震後も4年間住んでおられました。ですから、今ではこの家を、断層の近くにありながらほとんど被害がなかったということで地震に強い家としてご覧いただいています。

今年の1月17日に、震災体験館がリニューアルオープンしました。実は2年半ぐらい壊れて止まっていたのですが、ようやく動かすことができました。当時と同じ地震波に基づいて揺れを再現しています。

オープン当初から、当時の様子が聞きたいという要望が多く、震災の語り部という事業を始めたのですが、語り部の話を聞いていただく場所がないということで学習施設のセミナーハウスを作りました。今でも語り部はかなり予約を頂いているのですが、最近は防災・減災学習で公民館やホールまで来てくれという要望に応え、遠方派遣も行っています。

3. 地震から学んだこと

自然は人間の力ではどうすることもできない大きな力を持っています。予測もできない大きな災害に遭ったとき、ただただおろおろしたり、傍観者になってしまっただけでは駄目だと思うのです。私が地震に遭って学んだのは、日頃の備えをしっかりとしておいて、どういう順序で何をすればいいのかをしっかりと身に付けておかなければいけないということです。

私の近所に22歳のお父さん、20歳のお母さん、2歳の男の子、11カ月の男の子の4人家族がいたのですが、お父さんと2人の男の子が地震で亡くなってしまいました。地震の翌日、北淡町町民センターで合同葬儀を行ったとき、お母さんが両脇を抱えられて来ていました。もう立ってられないのです。泣いて、泣いて、泣いて涙が出ないのです。そのときの姿は今でもはっきりと覚えています。もうこんな家族を出したくありません。

以前、私はテレビに出してもらう機会があって、そのテレビを見たという大阪の男性が私に直接電話をくれました。その男性は火葬場に勤めている人なのです。通常であればご遺体は霊柩車で運ばれてくるのですが、このときは救急車やパトカー、消防車、自衛隊の車両などいろいろな車で次から次へと運ばれてきて、24時間ずっと火葬していたそうです。

地震のあった数日後、小学6年生の子が民生委員の人に連れられて来たのだそうです。その子はお父さん、お母さん、おじいちゃん、おばあちゃん、家族全員が亡くなったそうです。つらくてつらくてずっと泣いていたと思うのですが、そのときだけは気丈に、ポケットに手を突っ込んで持っているだけのお金を全部つかみ、「おっちゃん、今日はこれでお願いします」とお金を渡そうとするのだそうです。「そのお金は大事に持っておかなあかんで」と返したそうなのですが、

もうこんな子どもを出したくありません。この地震で親を亡くした震災遺児は分かっているだけで573人いるといわれています。

地震から数カ月後、当時の北淡町長であった小久保さんがおっしゃった言葉があります。震災時、国内外から多くの救援物資や義援金を送っていただき、ボランティアにも入っていただきましたが、その人たちに北淡町民ができる恩返しは、いち早く復旧・復興して町を元気にすることと、日頃の備えで防災・減災はできるということをしっかりと後世に伝えていくことだと言われたのです。本当にそのとおりでと思いました。

忘れてしまったらまた繰り返してしまうと思うのです。地震を体験した者としてそれだけは避けてほしい。かけがえのない命を無駄にしてほしくない。そのために、被災して生き残った者の務めとして、私自身本当に微力ではありますが、野島断層とともにこれからも伝えていこうと思っています。

「南あわじ市における防災対策 ～南海トラフ巨大地震への備え～」

兵庫県南あわじ市危機管理部副部長兼危機管理課長 **阿部 志郎**



1. 地震の想定とインフラ計画

南海トラフ巨大地震の想定では、南あわじ市は最大震度7、震度6強の地域が大半を占めており、兵庫県内でも被害が一番大きいといわれています。

2014年（平成26年）に公表された被害想定では、冬の早朝5時で避難者数9029人、死者数1774人となっています。津波の最短到達時間は沼島の43分ですが、今回の国の想定では39分となり、あと4分早くなります。最高津波高は福良の8.1mとなっています。

ハード整備に関しては、兵庫県が進める津波防災インフラ整備計画により、福良地区、阿万地区、沼島地区において効果的な津波対策を実施していただいています。

まず、福良地区の福良港湾口防波堤は約120億円をかけて2024年（令和6年）11月4日に完成しています。効果としては、レベル1津波では堤内地の浸水面積を約6割縮減、人家部の浸水深を1m未満に低減するとされています。レベル2津波では堤内地の浸水面積を約3割縮減するとされています。阿万港については、本庄川水門と防潮堤が約30億円をかけて2024年9月28日に完成しています。沼島港では約65億円をかけて2029年に完成予定となっています。

また兵庫国道事務所が国道施設では初めて、津波指定緊急避難場所として国道28号線沿いに避難場所を設置しています。面積は1034m²、太陽光発電による照明灯3基、誘導看板4枚を設置しています。完成後、市としては緊急避難場所に指定し、避難場所の看板を1枚設置しています。津波対策の防潮堤や水門の完成後も、地震の揺れを感じたら高台へ避難することを変わらず市民への啓発に努めています。

今年度から3年をかけて、市内全域でデジタル防災行政無線システムの再整備工事を約18億

円の予算により実施しています。国が推奨する新たな電波方式を採用することにより、受信状況が不安定だった箇所にも電波が届きやすくなります。一番のポイントは避難所の鍵管理システムの導入で、遠隔でも全避難所の鍵ボックスを解除し、職員が到達するまでの間に市民の方が避難所を開設できるようにします。

当市では大規模災害において地域住民が円滑に避難できることを目的に、避難路等整備費補助事業を実施しています。内容は、自治会直接工事の事業のうち材料費を全額支給、業者施工については3分の2の補助となっていますが、津波浸水想定区域は市が全額を補助金として交付しています。工事内容は落石防止柵、手すりの設置、舗装、擁壁の設置等です。整備後は、草刈りや点検などの通常の維持管理は自治会や自主防災組織が中心となっており、避難しやすい環境整備をお願いしています。

備蓄食料については、地域防災計画では想定避難者数9000人の3日分、約9万食を現物備蓄と流通備蓄で対応する計画としていますが、淡路島は明石海峡大橋や大鳴門橋が通行止めになる可能性があることから、アルファ化米、レトルト食品、ようかん、クラッカー、地元特産品のそうめん、合わせて9万食以上を既に現物備蓄しています。今後もさらなる食料の備蓄に努めたいと考えています。

2. 見えてきた課題と対策

過去の災害から見えてきた課題と対策を当市に置き換えて検証しました。大きく分けて3点の課題が明らかになりました。1点目が迅速なトイレ環境の確保、2点目が生活水の確保、3点目が自主防災組織の充実です。

まず1点目はトイレ環境の問題です。災害時の衛生的で安全なトイレ環境の確保は、被災者の健康維持を図る上で非常に重要な課題だと感じています。トイレ環境が劣悪になると、トイレに行くのを我慢したり、食事や水分を抑えることで体調が悪化し、災害関連死につながることから、当市では簡易トイレやトイレ処理袋の備蓄、マンホールトイレの整備を進めています。津波浸水想定区域の指定避難所となる小中学校3校に、マンホールトイレを1施設当たり4基、合計12基整備しています。下水道が利用できないことも想定して貯留型を採用し、発災当初からトイレ使用が可能となるように整備しています。簡易水洗型を採用していることから臭気も軽減できます。

また本市では、清潔で安心して利用できる自走式水洗トイレカーを2020年（令和2年）11月に導入しました。能登半島地震への派遣時には、トイレカーを利用していただいた方から「元気になって笑顔が戻った」という意見もたくさん頂きました。当市が石川県珠洲市にトイレカーを派遣したニュースをご覧になった神戸市在住の方からトイレカーの導入のためにとご寄付を頂き、2台目を導入することになりました。2台目の特徴としては、能登半島では上水道施設が全く使用できなかったことから浄水器を設置し、雨水や川の水をくみ上げて利用できるほか、雪道でも走行できるように四輪駆動を採用しました。

2点目の生活水の確保については、大規模災害時には上水道施設が利用できない可能性が高いため、2022年（令和4年）から災害時協力井戸登録制度を導入しています。市で11項目の水質検査を実施し、井戸を所有者や管理者の同意を得て市のホームページで公開しています。

3点目の自主防災組織の充実については、本市は自主防災組織の結成率が97%と非常に高い点が挙げられます。防災資機材の整備や防災訓練の実施、学習会の開催費用などを対象とし、上限はありますが8割の補助金を交付しています。

トイレカーを派遣した石川県珠洲市では、市が指定している避難所の他に地域の集会所が自主避難所として開設されていました。地域の集会所などが自主避難所になることを想定して、自主防災組織の補助金を活用し、集会所に食料や簡易トイレの備蓄をお願いしているところです。

過去の災害から、大規模災害時には公助による支援が遅れることは明らかとなっています。市の消防団員は2118人、市民の20人に1人が団員として活動しています。公助による支援が遅れることが想定されるため、災害時には地域防災の要である消防団の救助に頼ることが多くなることから、消防団員の確保を重視しています。

本市では、市内の小中学校1校をメイン会場として防災訓練を毎年実施しています。メイン会場となる学校は訓練当日を登校日とし、児童生徒にも訓練に参加しています。またメイン会場以外の市内全域で、自治会や自主防災組織、消防団が中心となって地域の実情に合わせた訓練を実施しています。メイン会場では、児童生徒が主体的に避難所の受付を行ったり、タブレットの翻訳アプリを活用して避難所における外国人の受け入れ訓練も実施しています。

3. トイレカーの災害時派遣協定

最後に、トイレカーの災害時相互派遣協定を紹介したいと思います。現在、トイレカーを所有する9市と災害時相互派遣応援協定を締結しています。北は青森県むつ市から福島県いわき市、大阪府交野市、愛媛県宇和島市、愛媛県大洲市、愛媛県八幡浜市、長崎県島原市、大分県中津市と当市の9市17台が参加し、トイレカーを派遣する協定を結んでいます。今年度もトイレカーの導入が進んでいていろいろ問い合わせをいただいています。皆さまの自治体でもトイレカーを導入する予定がございましたら、協定への参加もご検討いただければと思います。現在幹事市が南あわじ市になっています。

当市としては誰一人取り残さない防災・減災の実現、死者ゼロを目指して引き続き取り組んでいきたいと思っています。

「犠牲者ゼロをめざす 黒潮町の地震・津波対策」

高知県黒潮町情報防災課長 村 越 淳



1. 南海トラフ地震と黒潮町

南海トラフは静岡県沖から九州の宮崎沖までの広範囲にわたります。東日本大震災からおおよそ1年後の2012年3月31日、もはや想定外は許されないということで国が出した南海トラフ巨大地震の新たな被害想定では、黒潮町は最大震度7、津波高は日本一となる34.4m、高知県沿岸の津波到達時間は最短2分という数字が突き付けられ、衝撃が走りました。

翌4月1日の新聞では、「町が消えてしまう」といったセンセーショナルな見出しで報道されました。われわれはこれを知った町民から今後どんな対策をするのかという電話が役所にたくさん入ってくると思い、この日は休みだったにもかかわらず、当時の町幹部が役場に詰めていました。しかし、役場の電話はほとんど鳴らず、静かな一日が過ぎていったそうです。34mという大津波が来れば避難する場所もないし、避難しても助からないという諦めの声が聞かれ、津波からの避難自体を放棄する避難放棄者を多く生み出すような危機感が広がりました。

2. 対策ではなく思想から入る防災

被害想定があまりにも大きく、ハード事業で何とかするというものではなかったため、町が最初に行ったのは対策ではなく、「あきらめない」「避難放棄者を出さない」という思想をしっかりと持つことでした。

最初に行ったのは「南海トラフ地震・津波防災計画の基本的な考え方」の取りまとめでした。現在は第6次になっています。あきらめないために、行政、地域、住民はそれぞれ何をしなければいけないのかということを具体的な施策に落とし込み、現在25の指針として取り組みを進めています。

住民は避難空間がないので避難することをあきらめていましたが、当時の危機管理の部署だけでは避難空間の整備をスピード感を持って進めることができません。そのため、まず役所の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立ち上げました。これにより各種防災事業を圧倒的なスピード感で実施できましたし、何よりも普段から防災のことを全職員が考えているので、もしものときに組織としての力が発揮されやすくなったと考えます。

そして地域に防災地域担当職員が入り、地域住民と共にワークショップを行い、現地を確認し、必要な箇所に避難路を整備し、その先に避難場所を整備します。そして高台の避難場所だけでは避難が間に合わない箇所には避難タワーを建設しており、建設済みのタワーは6基に上ります。

タワー建設の考え方としては、津波到達時間、避難開始時間、歩行速度から移動できる距離を割り出し、例えば308m移動できるとしたら半径308mの円を描いて、円が交わらない箇所が避難の間に合わない避難困難区域となるので、これを解消するために避難タワーを建てています。

したがって、理論上は正しい避難行動を取れば津波からの避難は間に合うということになっています。

次に、住民一人一人が本当に津波から避難できるのか確認するために、戸別津波避難カルテを作成しました。これは特別なものではなく、世帯の状況であったり、どこにどのように避難して、何分で避難が完了するのか、住宅の耐震はできているか、家具の固定はできているかといったことを確認するものです。特徴的なのは、「防災となり組」といって、隣近所で避難する際に助け合える人がいるかどうかを記載する欄を設けました。このカルテを当時の浸水域にある 3791 世帯全てについて作成することができました。

そして、地区防災計画の取り組みを浸水域の内外を問わず町内全域で進めています。しかし、計画書を作ることを目的とはしていません。ある地区では、津波避難タワーにほとんどの世帯が避難することになっているので、地区でボックスを構えて、世帯ごとに必要なものを事前にタワーの屋上に置いておくことで、もしものときに手ぶらで素早く避難できるようにしているところや、地区全体で協力して家具を固定する取り組みを行っているところなど、各地区の課題解決に向けた取り組みを地区防災計画で推進しています。

そして、防災を使って産業を起こそうと、想定津波高の 34m を旗印にした缶詰製作所を立ち上げました。ここでは食物アレルギー不使用にこだわりを持って缶詰を製造しています。食物アレルギーについては、国の最高位の防災計画である防災基本計画にも、「被災公共団体は食物アレルギーに配慮した食料の確保等に努める」としっかりと書かれています。黒潮町の缶詰は 8 大アレルギー不使用ですので、備蓄や普段からの食料、ローリングストックなどにぜひ使っていただければと思います。

こうした取り組みを行っていくと、町民の意識に変化が生まれました。2012 年、34.4m の想定が出された年、町内の足の悪いおばあさんが「大津波来たらば共に死んでやる今日も息が言う足萎え吾に」という諦めの歌を詠まれました。しかしその 2 年後、これまでご紹介してきたような取り組みを進めると、「この命落しはせぬと足萎えの我は行きたり避難訓練」という前向きな心情の歌を詠まれました。町民の意識が変わったことがよく読み取れる歌だと思っています。

そして新たな取り組みも行っています。災害級の暑さといわれるようになった昨今、国連の事務総長も「地球沸騰化の時代が到来した」と発言するまでになりました。黒潮町でも当然、脱炭素の取り組みを行っています。普段は太陽光で発電したエネルギーを使って EV（電気自動車）の公用車を走らせ、CO₂（二酸化炭素）の削減を図ります。非常時には医療救護所や福祉避難所に EV を持っていくことで、動く蓄電池としての活用も可能です。

3. リスクの考え方

昨年、南海トラフ地震臨時情報が発表されました。皆さんの自治体でも多少なりの混乱等があったのではないかと思います。通常時の南海トラフ地震の発生確率は約 0.1% だそうですが、臨時情報（巨大地震注意）が出された際には約 4 倍の 0.4% になります。このときに皆さんは何かいつもと違う対策をしたでしょうか。

一方、飛行機事故の確率は約 0.0009% で、438 年間毎日飛行機に乗ったとしても 1 回遭うかどうかの確率です。もし今日から 1 週間、事故の確率が 4 倍になったといわれたら、皆さんどうし

ようかと考えますよね。でも、4倍になったとて0.0036%でしかないのです。南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）が出たときの100分の1にも及びません。

自動車の便利さ、飛行機の便利さと事故に遭うリスクの両方を受け入れてわれわれは生活しています。事故に遭わないように安全運転を心掛けたり、車の整備をしたりしています。飛行機も当然同じです。そう考えると、巨大地震が想定されている私たち黒潮町民がこの町に住まうことも同じことなのではないかと思えます。

黒潮町は自然豊かで海が自慢の町ですが、これだけ自然の近くに長く住んでいると、自然は時々荒ぶります。そのときだけうまくやり過ごすことを防災と呼ぶならば、防災とはこの町に住まうお作法なのではないかと東京大学の片田敏孝教授がおっしゃっていました。まさにそのとおりでと思います。皆さんのまちでも、皆さんのまちに住まうお作法があるのではないかと思えます。

黒潮町は災害にも強いまちを目指して取り組みを進めています。災害にだけ強いまちはできません。私たちは防災というツールを使ったまちづくりを行っています。その他の部署もそれぞれの業務を行うことでまちが活性化され、その先に災害にも強いまちができると考えています。

「海と共に生きる 観光防災まちづくり」

静岡県伊豆市危機管理課長 山田和彦



1. 地域づくり推進計画策定に向けて

私は阪神・淡路大震災の際に災害派遣で現地を訪れ、甚大な被害を目の当たりにしました。その経験が私の防災に対する意識の原点になっていると思っています。

2013年（平成25年）11月に公表された南海トラフ巨大地震の静岡県第4次地震被害想定では、1000年に1度といわれるレベル2の地震で高さ10mの津波が最短6分で伊豆市土肥地区の沿岸に到達し、死者想定は最大で人口の4割を超える1400人とされています。

この課題に立ち向かうため、伊豆市は2016年2月に「津波防災地域づくり推進計画」の策定を開始しました。この取り組みが先進的といわれるのは、行政主導ではなく地域住民一人一人が主役となった点です。私たちは徹底して丁寧なリスクコミュニケーションをすることに注力しました。

同じ月に第1回津波防災地域づくり推進協議会が開催されました。協議会では、産業部門の観光協会や旅館組合、地域からは各区の代表者や民生委員、PTA会長などが参加し、観光、環境、防災のバランスの取れたまちづくりに向けて地域一丸となって取り組みました。

協議会の委員は市民が半数以上を占め、全ての協議会を公開形式とし、初版策定までに延べ500人近い住民と意見交換を重ねました。当初、推進計画の策定を阻んだのは、防潮堤の景観問題や津波災害特別警戒区域（オレンジゾーン）という名称が持つマイナスイメージでした。土地評価額の低下や観光への悪影響を懸念する声も非常に根強かったと記憶しています。

この壁を乗り越える転機となったのは、ワークショップでの「今はがんの告知もする時代。地

域の災害リスクを公にし、将来を考えて区域指定すべきだ」という住民の積極的な声でした。私たちはこの声を受け止め、リスクを公にするとともに、区域指定の必要性を丁寧に説明し、最終的には区域指定を丁寧に進める方向へと舵を切ることができました。

その結果、協議会では被害軽減と生活・産業の維持を両立させるため、行政の支援を引き込み、地域を立て直すチャンスにする選択をし、2017年5月に「“海と共に生きる”観光防災まちづくり推進計画」を策定しました。取り組み方針は「共生する」「逃げる」「生き延びる」「守る・減らす」の4本柱で構成されています。

2. 策定後の取り組み

市では2017年度を推進計画の「開花元年」と位置付け、地域と連携しながら、計画に示されている住民からのアイデアの具体化に向けて検討していくことになりました。観光関係者が懸念していた、オレンジゾーンの指定がされた場合の土地評価の低下についても、地域全ての金融機関に査定について事実確認したところ、そのようなことがないことが分かり、そうしたことも丁寧に説明していきました。

こうした丁寧な議論と地域主体の防災対策への熱意が実を結び、中学生も巻き込んだ「土肥中生と考える会」では、普段使いできる津波避難タワーといった、大人からは出ない積極的なアイデアが提案されました。また全国初となる区域指定への懸念を払拭するため、市民集会や報道向けの説明会が行われ、意見交換会は大小40回以上が開催されました。

そして2018年（平成30年）3月、静岡県によって全国初のオレンジゾーンが指定されました。これにより大学や企業との連携が進み、より科学的で具体的な対策が可能となり、東京大学や静岡大学の協力を得て、IT技術を活用した避難訓練や家屋倒壊シミュレーションを重ねてきました。これらの取り組みによって、「ジャパン・レジリエンス・アワード（国土強靱化大賞）2018」グランプリを受賞するなど外部からも高い評価を頂き、受賞の際には地域の代表として自主防災会長と地元の中学生在が登壇して、取り組みが地域主体であることを示すことができました。

津波災害特別警戒区域の名称から受けるマイナスイメージを払拭するため、区域の愛称を公募し、「海のまち安全創出エリア」と命名しました。指定当日には観光関係者と市で愛称決定観光キャンペーンを実施し、地域全体で積極的に情報発信を行っています。

3. 松原公園津波避難複合施設の検討

訓練やシミュレーションを重ねた結果、土肥地区の中心地である松原公園と海水浴場の一部に約1200人の避難困難者が生じるエリアがあることが特定されました。まさに土肥地区の観光の一丁目一番地が最も危険なエリアだったことが分かったのです。そこで私たちは推進計画に基づき、防災と観光活性化を両立させる施設整備に着手することにしました。

「土肥中生と考える会」で意見が出された普段使いできる津波避難タワーを整備するもので、平常時には観光資源として活用できる複合施設の検討を開始しました。検討に当たって2020年（令和2年）11月に建設位置検討委員会が設置され、特別避難困難区域からの避難に必要な時間、避難距離、海岸や周辺からの視認性、公園内で大切にされてきた歴史ある松林の保護や、近隣施設・周辺住宅に及ぼす影響などのメリット・デメリットを考慮した上で、デメリットを解消する

ための対策を議論してきました。

また観光、環境、防災全ての観点から十分に配慮し、災害時には避難施設として役割を確実に果たしつつ、通常の津波避難タワーではなく、平常時には海辺の観光資源を最大限に活用できるよう、展望スペースや商業スペースなども含む複合型の避難施設として利用できるように検討が進められました。その結果、市民集会で合意形成を得て、2021年3月に建設位置を最も海に近い案にすることを決め、翌月には実施計画を業務発注して、地域住民の思いを確実に設計に反映させるため、施設整備検討委員会を立ち上げて本格的な設計に入りました。

施設が完成した2024年6月には、南海トラフを震源域とする大規模地震で10mの津波が来るという想定の下、避難訓練を行いました。約200名の住民と観光客役の千葉大生の皆さんにも参加していただき、津波到達予想時間の6分で避難できるかどうかを検証したところ、ほとんどの方が6分で避難を完了したという実証結果が出ました。

さまざまな話し合いやイベントを経て、先ほどの訓練の1カ月後に松原公園津波避難複合施設「テラッセオレンジトイ」が完成し、供用が開始されました。「テラッセオレンジトイ」という愛称は、絶景を楽しめるテラスと、土肥の夕日、名産のミカン、そしてオレンジゾーンを掛けたもので、公募により決定しました。

津波の到達しない海拔14mの高さの所に避難フロア・展望フロアがあり、平常時はレストランや展望台として、非常時には避難スペースとして活用できるようになっています。建物内には非常食を保管しており、避難者1200人の1日分の非常食や水、衛生用品、変わったところでは海水浴場には裸足で来る人が多いので、裸足の人が避難するときのために靴なども備蓄しています。

この施設整備事業には約12億円がかかりましたが、一部は国土交通省都市局の交付金、静岡県の補助金などを活用しています。

松原公園の津波複合施設の完成が私たちのゴールではありません。津波災害特別警戒区域の指定というデメリットに正面から向き合い、「海と共に生きる」という強い意志の下、行政、住民、観光事業者、そして子どもたちが一体となって作り上げてきた成果です。これからも丁寧なコミュニケーションと努力を続け、この取り組みが命と観光を守る持続可能な地域づくりのモデルケースとなるよう、さらに発展していきたいと思えます。

ディスカッション

阪本 ここからは登壇者の皆さんを交えてディスカッションを進めていきます。伊豆市の山田さんからは、阪神・淡路大震災の支援に来られてその経験が今に生きているという話を伺いましたが、どのような支援で来られて、どういう経験が今に生きているのか、教えていただけますか。

山田 入庁してまだ間もない頃、確か発災1カ月後の2月に被災地を訪れたと思います。消防学

校で寝泊まりをし、そのグラウンドには自衛隊のテントがたくさん並んでいて、救援物資が全国からたくさん届いていました。それを荷さばきして、被災者の方にお配りする業務を行いました。被災された方と直接お話しし、いろいろな気持ちを伺って非常に心打たれたという記憶があります。そういった声が防災対策をやっている上で非常にいい経験になっていると思います。

阪本 米山さんはこれまで各地で被災経験を伝えてこられたと思いますが、被災経験を伝えることで、その後交流や対策につながった事例があればご紹介いただけますか。

米山 逆に私が学ばせてもらったことがたくさんありました。私は語り部を始めて20年ぐらいになるのですが、聞いてくださる方それぞれに立場があって、住んでいる場所も時代背景も違うので、できるだけ未来の命を助けられるような話ができるようにと思って、いろいろな情報を入れながら語るようにはしています。

阪本 阪神・淡路大震災、東日本大震災が起こり、津波の被害想定の見直しが行われ、南海トラフ地震の被害想定は皆さんの自治体に大きなインパクトを与えたと思います。その中で、災害対策を諦めず、計画を策定するだけでなく、ハードの整備に加えて、地域の人も巻き込みながらさまざまな対策を進めてこられたと思います。困難なことや悩まれたこともあったと思いますが、どのような点に苦労して、悩んで取り組みを進めてこられたのでしょうか。

阿部 ハード対策などは進んでいますが、避難行動要支援者の避難をどうするかという課題があり、個別避難計画の策定を進めていますが、個人情報の問題もあってなかなか進んでいないのが現状です。地域コミュニティも薄れていく中、個別避難計画の策定を進める中で避難支援が必要な方の対応はどうなっているのかをお聞きしたいと思います。

阪本 先ほど黒潮町の村越さんから、全住民分の個別避難カルテを作っているという話がありましたが、要配慮者への個別避難計画についてもどのような取り組みをしているのか伺えとありがたいです。

村越 戸別避難カルテは、新想定が出て1～2年後の約1年間で作成したと記憶しています。ですので、災害対策基本法という避難行動要支援者名簿に係る個別避難計画とはリンクしていません。個別避難計画は別途作成しており、作成に当たっては地域調整会議を地域ごとに開いています。その会議では、名簿に載っている要支援者のご家族や地域の方、ケアマネジャーなど福祉関係者の方、役所の福祉、危機管理の職員などが一堂に会し、この方をどうやって避難させるのかを一人ずつ話し合い、計画が出来上がったら避難訓練も実際に行い、ブラッシュアップを図りながら取り組みを進めています。

ただ、個別避難計画において、その方を誰が支援するのかという具体的な氏名は当町ではあえて設定していません。そうしてしまうとハードルが高くなりますし、その方の命を預か

ることにもなってしまいますので、あえて100点は狙わず、70点、60点でいいので、地域で考えることによって、みんなで支えることでひょっとしたら100点になるかもしれないという考えで取り組みを進めています。

阪本 村越さんの地域でこれまで防災を進めてきて大変だったことや悩んだことがあれば教えてくださいいただけますか。

村越 先ほど紹介したとおり、当町では防災地域担当制を敷き、全職員がそれぞれ担当の地域に入って、住民の皆さんと防災に関する取り組みを進めています。今ではこの取り組みを始めて十数年になるのでそうでもないのですが、当初は私も危機管理の職員ではなかったので、防災の知識も当然全くありません。そうした状況で地域の皆さんと防災について取り組みを進めていく中で、自分自身の力量によって対策に地域差が出るのではないかとというのが個人的な悩みではありました。そういったこともあって、やはり防災に関しては職員それぞれが学んでいくことによって組織としての力も上がっていくことになったのではないかと考えています。

阪本 防災地域担当制はきめ細やかなサポートをするには有効だと思う一方、実際に取り組みを進めるのはかなり大変だと思います。伊豆市ではリスクコミュニケーションを大切に取り組んでこられたという話が先ほどあったのですが、職員の皆さんはコミュニケーションという点ではどのように取り組んでいたのですか。

山田 伊豆市は旧4町からなる市であり、唯一海に面しているのが土肥地区なのです。他の3地区は海がないので、土砂災害や河川の氾濫による災害に注力しています。津波防災については本当に市民と膝を突き合わせてとことん議論したという記録が残っていますし、前任者からもそのように話を聞いています。

最初は観光関係者の方々から大反発を食らって、なぜわざわざオレンジゾーンというデメリットのレッテルを貼るのかと散々言われました。ですが、本当に丁寧に丁寧に説明しましたし、これは良かったのかどうか分からないのですが、旧土肥町出身の職員を防災担当にして、丁寧に説明していきました。多分その職員もとても大変だったと思いますが、本当に頑張ってくれて、日本初のオレンジゾーンの指定につながったと思います。

阪本 山田さんがこの取り組みを進めるに当たって悩んだことや大変だったことはありますか。

山田 私は完成する3カ月前に異動してきたのですが、先ほど言ったとおり観光がメイン産業の地域ですので、どうしても観光関係者の反対はとても大きかったです。最初は防潮堤を造る話もあったのですが、海沿いには旅館が建ち並んでいて、フロントを入ったらすぐに海が見える構造になってるので、防潮堤などとてもないという話が昔からあります。そうしたことをずっと引きずっていて、では何ができるのかということで、中学生から意見が出た、普

段使いできる避難タワーにシフトチェンジし、今に至っているわけです。

しかし、地域住民との折衝で、役所の人間だけでなく、先ほどもご紹介した東京大学の加藤先生や静岡大学の先生といった方々も中に入れさせてもらって、その方々に前面に出て市民と調整していただいたのも大きかったと思います。それと、市長は地元の職員や先生方に任せて、中に一切入らなかったこともプラスに働いたと思っています。

阪本 南あわじ市さんも、黒潮町さんも、伊豆市さんも、いずれも大学の先生方が防災計画を進めるに当たっていろいろな形で関わっていますね。山田さんからあったように、例えば伊豆市さんであれば東京大学や静岡大学の先生が入って調整されていますが、外部の組織が絡むことのメリット・デメリットもあるのではないかと思います。そのあたりも教えていただけますか。

山田 大学の先生は地元のしがらみが全くなく、フラットな状態で来ていただけるところが非常にプラスだと思いますし、説明するにしても研究結果等々、きちんとした根拠を示してお話しいただけるので、非常に納得していただけるのではないかと思います。デメリットとしては、やはり田舎ですので、よそ者が何を言っているのかという声はあったと思います。

村越 一番は大学の先生方の知見や考え方、ご助言を頂けることが大きいと思いますし、私たち役所の人間が地元住民に言えないようなことをずばり言ってくれるのはとても大きいと思います。当町に入らせていただいている東京大学の片田先生や京都大学の矢守先生はその辺も分かってくれており、役所にばかり頼っていたら駄目だとずばり言ってくれますし、住民自身もそのような意識になってきて、自分たちでできることは自分たちでやらなければいけないという姿勢でいろいろな取り組みを進めていただいているので、防災が日頃の生活の中に溶け込んでいると思っています。

34.4m という日本一の想定津波高のネームバリューがすごくて、いろいろな方に視察に来ていただいているので、黒潮町を皆さんの記憶にとどめていただき、もしものことがあったときには支援していただけたと思っています。

阿部 南あわじ市は関西大学の奥村先生にお世話になっており、福良地区、阿万地区に地域密着型でいろいろとお世話いただいています。先ほど備蓄そうめんをご紹介しましたが、大学の学園祭でもそうめんを備蓄していることを紹介していただいたり、講演会などでもトイレカーもご紹介いただいているところです。奥村先生は直接行政が関わらなくても地元と直接交流していただいているので、地元としてはとても頼りにしています。市もいろいろお世話になっているのですが、地元密着型でお世話になっているのでメリットしかないと思っています。

阪本 最後に、これから必要な対策として現在取り組みを進めていただいているものの、あと一歩足りないと思っているものがあれば教えてください。そして未来に向けてどのような取り

組みが必要なのか、進めたいと思う取り組みがあれば教えてください。

米山 震災記念公園に来られるお客さまは、企業の団体の方が増えてきているので、企業に対する防災講演会の開催に力を入れていきたいと思っているのと、淡路島はパソナさんやバルニバービさんが進出してきて注目を集めているので、そのあたりとうまく連携して、ただの観光だけでなく、防災学習や体験学習も行っていきたいと考えています。

施設に関しては、震災体験館をリニューアルして、ハード面では整ったと思っているのですが、これからはソフト面で、特に今は学生の団体も多いので、これからを背負っていく子どもたちにもっと分かりやすく、阪神・淡路大震災の揺れの被災だけでなく、今回話を聞かせていただいた津波対策も含めて、大人にももちろんですけども、しっかり伝えていける施設にしたいと思いました。

阿部 行政も災害対策に取り組んでいます。まずは市民の皆さんに地震が発生したら高台へ避難していただくよう啓発し、死者ゼロを目指して引き続き取り組んでいきたいと思っています。この前のカムチャッカ半島地震による津波注意報が発表されたときも子どもが大人に声をかけて避難したということもありますので、防災教育についても引き続き取り組んでいきたいと思っています。

村越 今日ご紹介したとおり、逃げれば助かるという避難空間の整備までは行き着きましたが、黒潮町は助かった命をつなぐところがまだまだ不十分であり、避難所の環境整備やその後の対策が課題です。いろいろな方のご支援、国や高知県といったところのご支援を頂きながら環境整備も進めていきたいと思っています。黒潮町では防災を文化にすることを目指して取り組みを進めていますので、日常の中に何気なく防災があるような町になればいいなと考えています。

山田 伊豆市も災害死者ゼロを目指すとうたっているのですが、市役所全体でも横の連携を密にしながら防災に取り組んでいるのですが、なかなか横の連携が密にできていない状況ですので、さらに連携を強めていきたいですし、海に面しているのが土肥地区だけで、山の方ではそれほど被害が出ない想定になっているので、土肥地区への後方支援も今後ソフト対策として働きかけていきたいと思っています。それから、伊豆半島は能登半島と似ているところがあり、伊豆市だけでなく伊豆半島全域で対策を検討し始めたので、そうしたところも積極的に取り組んでいきたいと思っています。

阪本 まだまだお話を伺いたいところですが、最後に私から一言申し上げたいと思います。

災害の発生は止めることができません。それは阪神・淡路大震災の経験から学んだことでもあります。しかし、被害は減らすことができます。今日の基調講演で河田先生がおっしゃったように、相転移をもたらす要因をきちんと把握して、本気の事前防災に取り組むことによって被害は減らすことができます。ただし、その取り組みは行政だけでできるものではありません。

せん。行政だけでなく企業や地域の観光業の方々、地域住民や学校、あるいは外部の大学などいろいろな方々を巻き込みながら備えていくことが大事です。そうすることによって、災害対策を諦めることなく、やる気に変えて取り組むことができますと思います。30年前に起きた阪神・淡路大震災、そしてその後起きたさまざまな災害の経験を、これから起こる災害の備えにつなげるための行動を取ることが何よりも大切だと思います。

今日は自治体の方、そうでない方もたくさん会場にお越しいただいています。ここにいる私たち全員で本気の事前防災を目指して一緒に取り組んでいきましょう。

総括

自治体災害対策全国会議実行委員会企画部会長／神戸大学名誉教授 **室崎益輝**



● 社会変動の30年

まずは全国会議の企画担当者として、私が想像していた以上に素晴らしい内容の報告、講演をしていただいた皆さんに心からお礼を申し上げたいと思います。その素晴らしい講演を15分か20分でまとめるのは至難の業でありまして、かなり主観的な気持ちを含めたまとめになることをお許しいただきたいと思います。

今回の全国会議は、阪神・淡路大震災から30年ということがとても重要なポイントだと思っています。まさに阪神・淡路大震災後の30年の持つ意味は一体何なのかということで、私は三つの側面で捉えました。

一つ目は社会変動の30年です。この30年間で社会は大きく変わりました。例えば、震災当時の神戸市の65歳以上の人口は14%でしたが、今回の能登半島地震の被災地である珠洲や輪島は65歳以上人口が50%を超えており、大きな違いがあります。それは能登での関連死のほとんどが65歳以上の高齢者だという河田先生の話にもつながっていきます。つまり、能登での対応がまずかったから関連死が増えたのではなく、それ以上に社会の人口構成が変わっているために、阪神・淡路大震災のときよりも関連死の比率ははるかに大きくなっているのです。まさに相転移の現実を捉えないと、これからの防災は考えられないと私は思っています。

そういう意味で大きな社会変動、まさに相転移が起きていて、これから起こるであろう被害は単に過去の経験からわれわれが想像しているような状況ではありません。相転移という現象を考えると、一般にいわれている被害想定よりも20倍も30倍も大きな被害が起きるかもしれないという認識はとても重要です。

例えば、南あわじ市のトイレカーの取り組みはとても素晴らしいのですが、現在の被害想定でも南あわじ市では9000人の方が被災者になります。その9000人に快適なトイレを提供するには、トイレカーを何台用意してもうまくいかないかもしれません。別のシステムを考える必要がある

と思うので、まさに社会変動の状況をどのように捉えるのかというのはとても重要です。

● 教訓と経験風化の 30 年

二つ目の側面は、教訓と経験風化の 30 年です。発災直後にわれわれが感じたこと、経験したこと、考えたことはいつの間にか忘れ去られてしまっているように思います。

阪神・淡路大震災ではフェニックス共済というものを作りました。義援金の前払いの仕組みであり、助けてもらうための基金ではなくてみんなで助けるための基金としてできた制度であり、まさに人道の論理でできた教訓です。ところが、いつの間にかそれが市場の論理や損得勘定だけで、もうやめた方がいいのではないかという声が上がっています。そういうふうには、素晴らしい教訓がどんどん忘れ去られているのです。

風化を防ぐことはとても重要なことであり、私は今日の米山さんの話で非常に感銘を受けた部分があります。一つは、伝える責任が被災地にあるということです。見事に復興を成し遂げて未来の社会のモデルを示すことはとても重要なことです。

それから、断層記念館のようなミュージアムを作ったり、語り部活動を行ったりして伝えていくときに、うまくいったことだけを伝えてもうまくいきません。そのときの相手の気持ちを考えて伝え方を考えることが大切です。東日本大震災を受けて私が反省したのは、神戸がこんなうまく復興したということだけを伝えようとすると、都会の教訓を農村に持ち込まれても仕方がないとしてかえって反発を食らうということです。まさに地域の違いを考えながら、相手が求めていることをちゃんと頭に入れて伝える努力が必要です。

さらに重要なことは、間違いや悲しみを伝えることです。米山さんの話にもありましたが、いかに災害が悲惨で残酷かを伝えるのはとても重要なことです。私は人と防災未来センターをつくるときに展示の担当だったのですが、悲惨なことを伝えようとすると非常に反発がありました。みんなそんなことは思い出したくないのです。ボランティアを頑張ったとか、復興が素晴らしく進んだとか、住宅再建がスピーディに進んだとか、復興の視点に立つことは重要ですが、何ができなかったか、何が間違いだったかを伝える姿勢がないと本当に伝えることができません。それがあってはじめて風化の問題を克服できると思います。

さらにいえば、忘れ去れているのはなぜかという点、例えば国の被害想定が 10 年前と同じだからです。10 年前の被害想定が生かされなかった要因をもっと分析しないと、今後 10 年もまたうまくいかないでしょう。やはり風化している現実に向き合うことはとても大切なことだと思います。

● 減災進化の 30 年

三つ目の側面は、減災進化の 30 年です。今日の報告を聞いていても、この数年間で全国の自治体やコミュニティの防災の取り組みはどんどん進化しています。しかし、例えば黒潮町の全職員が地域コミュニティに入るという取り組みも非常に素晴らしいのですが、全国に広まっていません。

久元市長の話の中で防災と福祉をくっつける防災福祉コミュニティという話がありましたが、これは画期的であり、単に防災だけでなく、非常時と日常をつながないといけないわけです。神戸市は発災直後に防災福祉コミュニティをつくり、世界中の途上国がそのまねをして、いろいろなところで防災福祉コミュニティが定着しています。

さらにそこへ環境問題を加えないといけないし、伊豆の話では観光も加わっています。このように防災は一面的に捉えるのではなく、総合的、多面的に捉えながら、河田先生の話にあったように、文化として育てることにポイントがあると思います。まさにそういう進化のプロセスがくみ取れるような経験が今日は非常に多かったと思います。

そういう意味では、優れた記憶があちこちにあるのだけれども、必ずしも全国展開までできていないように思います。トイレカー一つとってもきちんと備えている自治体は限られています。全国の自治体が5台ずつトイレカーを持っていて、それが全て被災地に結集すれば、能登で全ての人たちが快適なトイレができたはずです。しっかりと学び合い、伝え合って先進的な教訓を広めることが必要だろうと思います。

2004年の大津波で甚大な被害を受けたインドネシアのアチェでは、津波に備えて避難タワーを造ったのですが、単なるタワーではなく、文化的な施設と一緒にあって、そこでお母さんが食事会をしたり、お年寄りのケアをしたり、子どもたちの勉強部屋になっていたりして、まさに防災と福祉を日常化していました。例えば伊豆の場合は観光施設にもなっていますし、地域に必要な公共施設と災害時に役立つものを一体的につくるという点では、避難タワーの発想もどんどん変化しています。

●縦割りではなく横つなぎの体制に

黒潮町からお話があった防災地域担当制の長所は、職員が地域にずっと入り込んでいる点です。集会があれば職員が参加し、子どもの勉強の相談や高齢者の医療の相談も全て職員が受けています。まさにこれも防災福祉です。単に防災担当者として入っているのではなく、地域と行政のつなぎ手、地域の一員として参加しています。地域と一緒に守っていくシステムなので、もっとその意義も含めて広めていけばいいと思います。

阪神・淡路大震災の後、防災部局を独立させて危機管理部局や防災監をつくったのは必ずしも良くなかったと思うのです。以前は防災部局がなかったので、防災は全職員で担当していましたが、かえって縦割りになってしまいました。ですから、縦割りではなく横つなぎの体制にしておくために、各省庁が想定をそれぞれに考え、それぞれが何をすべきかを考えることが必要です。

本間さんの話で非常に感動したのは、社会変動の時代だということ国だけでなく、自治体こそちゃんと考えてほしいということです。自治体自身が何をすべきかと考えたときに、優れた対策は出てきているけれどもそれは本当にリアリティがあるのかと思うのです。

DXを使えばあたかも全て避難がスムーズに行くという発想がありますが、河田先生からも話があったように、文明だけでは駄目で、文化が大切なのです。科学やDXで社会が安全になると考えるのは間違いであり、それに限りなく近い間違いを全国の多くの自治体がしています。DXを一生懸命やれば被災者の実態が分かるわけではなく、データを入れる人がいなければDXはう

まくいきません。そこには限界があるということを踏まえて対策をしっかりと検証し、対策のリズムを求めることがとても重要だと思います。

今日は特に取り組みが進んでいる自治体が発表されたのですが、来年あたりは対策が遅れている自治体に発表をしていただいてはどうかと思います。いいところを聞くだけでなく、うまく進まないところの悩みを共有することも必要でしょう。

●全国会議について

最後に、この自治体災害対策全国会議を設置した経緯に簡単に触れたいと思うのですが、やはり社会が変化していて、日本全国の地域が災害に見舞われる時代を迎えたと実感したときに、自治体こそ災害に強くないといけないと思うのです。国もコミュニティも頑張らないといけないけれども、自治体がまず頑張らないといけない、自治体が本当の要なのです。自治体が頑張らないとコミュニティは変わらないと思っています。それで、この全国会議はとても重要だと思って設置したので、今日の教訓を踏まえて皆さん方にさらにいい経験を積んでいただき、ますます交流できるような場にしたいと思います。

この会議は五百旗頭真先生が非常に力を入れて推進されてきました。本来ならばここに五百旗頭先生が来られてお話しされるべきなのですが、やむを得ず私が話をしています。改めて五百旗頭先生の功績に敬意を払いたいです。今日は本当にどうもありがとうございました。

主 催

自治体災害対策全国会議実行委員会

委員長	兵庫県知事
副委員長	神奈川県知事（全国知事会推薦）
副委員長	島原市長（全国市長会推薦）
監事	神戸市長（指定都市市長会推薦）
監事	芦北町長（全国町村会推薦）
委員	奥尻町長
委員	岩手県知事
委員	遠野市長
委員	宮城県知事
委員	南三陸町長
委員	福島県知事
委員	浦安市長
委員	東京都杉並区長
委員	新潟県知事
委員	長岡市長
委員	岐阜県知事
委員	静岡県知事
委員	愛知県知事
委員	三重県知事
委員	和歌山県知事
委員	鳥取県知事
委員	高知県知事
委員	黒潮町長
委員	熊本県知事
委員	宮崎県知事
委員	関西広域連合長（滋賀県知事）

共 催

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター
読売新聞社

後 援

全国知事会、全国市長会、全国町村会、指定都市市長会、
内閣府政策統括官（防災）、消防庁、兵庫県、関西広域連合

自治体災害対策全国会議実行委員会事務局 (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構

阪神・淡路大震災の10年間にわたる復興過程の総括検証を踏まえ、「安全安心なまちづくり」「共生社会の実現」という基本課題を中心に、様々な地域課題や政策課題について、幅広い視点から政策提言を行うとともに、震災の経験と教訓の発信、研究機関との知的交流、人材育成などの諸事業を展開するほか、兵庫県からの委託を受け、阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター、兵庫県こころのケアセンターの運営を行っています。

TEL:078-262-5713 FAX:078-262-5122

阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター

阪神・淡路大震災の経験と教訓に基づき、災害文化の形成、地域防災力の向上、防災政策の開発支援を図り、安全・安心な市民協働・減災社会実現に資するため、震災関係資料の展示、実践的な防災研究、防災を担う人材の育成、災害対応の現地支援、多様なネットワークを通じた連携などを推進しています。

TEL:078-262-5050(観覧案内)

