

21世紀文明シンポジウム報告書

阪神・淡路大震災 25年

創造的復興を総括し 未来へ提言する



令和2(2020)年

2月4日 ● 13:00~17:00

神戸新聞松方ホール

神戸市中央区東川崎町1-5-7 神戸情報文化ビル4階

主催：朝日新聞社、東北大学災害科学国際研究所、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構

共催：神戸新聞社

後援：内閣府政策統括官(防災担当)、復興庁、総務省消防庁、兵庫県、神戸市、関西広域連合

21世紀文明シンポジウム報告書

阪神・淡路大震災25年 創造的復興を総括し 未来へ提言する

目 次

開催概要	2
プログラム	3
講師等プロフィール	4
主催者挨拶	6
共催者挨拶	7
来賓挨拶	8
基調講演Ⅰ	10
基調講演Ⅱ	18
パネルディスカッション	26
総 括	49

開催概要

■趣 旨

阪神・淡路大震災以降、地震の活動期に入ったといわれる日本列島では、新潟県中越地震、東日本大震災、熊本地震など地震災害が多発しています。加えて昨今の風水害など災害が常態化するなか、危機管理や災害復興に関する過去の経験や教訓が活かされていない事例も少なからず見受けられます。

阪神・淡路大震災の被災地においても歳月の経過とともに風化が懸念されるなか、震災を「忘れない」「伝える」「活かす」「備える」取り組みを通じて、将来にわたり災害に強い安全安心な社会を築いていくことが何よりも求められています。

こうした認識のもと、阪神・淡路大震災25年を機に、創造的復興はどこまで成し遂げられたのか、その経験や教訓はその後の災害の復旧・復興にどのように活かされたのか、南海トラフ地震など次なる災害に対して、私たちはいかに備えるべきかといったことについて考えるため、「21世紀文明シンポジウム」を開催します。

テーマ：「阪神・淡路大震災25年

～創造的復興を総括し未来へ提言する」

日 時：令和2（2020）年2月4日（火）13:00～17:00

会 場：神戸新聞松方ホール（神戸市中央区東川崎町1-5-7 神戸情報文化ビル4階）

主 催：朝日新聞社・東北大学災害科学国際研究所・ひょうご震災記念21世紀研究機構
（順不同）

共 催：神戸新聞社

後 援：内閣府政策統括官（防災担当）、復興庁、総務省消防庁、兵庫県、神戸市、
関西広域連合

参加者：410名



写真提供：朝日新聞社

プログラム

13:00 主催・共催者挨拶

西村 陽一 朝日新聞社常務取締役（東京本社代表／コンテンツ統括／デジタル政策統括）
高梨 柳太郎 神戸新聞社代表取締役社長

来賓挨拶

井戸 敏三 兵庫県知事

13:15 基調講演Ⅰ 「阪神・淡路大震災からの教訓・行政の視点から」

齋藤 富雄 神戸山手大学学長・元兵庫県副知事

13:55 基調講演Ⅱ 「阪神・淡路大震災からの教訓・生活復興の視点から」

室崎 益輝 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授

休憩（14:35～14:45）

14:45 パネルディスカッション 「阪神・淡路大震災からの復興と未来への提言

～次なる大規模災害からの創造的復興を見据えて」

<コーディネーター>

御厨 貴 ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長兼研究戦略センター長・
東京大学名誉教授

<パネリスト>

鳥居 聡 神戸すまいまちづくり公社理事長・元神戸市副市長
中村 順子 認定特定非営利活動法人コミュニティ・サポートセンター神戸理事長
津久井 進 弁護士・日本弁護士連合会災害復興支援委員会委員長
畑野 士朗 神戸新聞社報道部デスク

16:30 総括

五百旗頭 真 ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長・兵庫県立大学理事長
今村 文彦 東北大学災害科学国際研究所長・教授
角谷 陽子 朝日新聞大阪本社社会部次長・大阪版編集長

プロフィール

※プロフィールは開催当時のもの

■基調講演Ⅰ



齋藤 富雄（さいとう とみお）
神戸山手大学学長・元兵庫県副知事

1945年兵庫県出石町（現豊岡市）生まれ。関西大学法学部卒。大震災時、兵庫県知事公室次長兼秘書課長。西播磨県民局長の後、1996年兵庫県の危機管理全般を統括する初代「防災監」に就任し、防災対策の再構築に努める。2001年9月より副知事（2009年退任）。この間、ロシアタンカー重油流出事故、高病原性鳥インフルエンザ、2004年台風第23号及び2009年台風第9号、新型インフルエンザ等の事案に対応。政府の地震調査研究推進本部専門委員、中央防災会議専門委員、佐用町台風第9号災害検証委員会委員などを歴任。現在、関西国際大学副学長、神戸山手大学学長。

■基調講演Ⅱ



室崎 益輝（むろさき よしてる）
兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授

1944年兵庫県生まれ。京都大学建築学科卒業。神戸大学教授、消防研究所理事長、関西学院大学教授などを経て、2017年より現職。日本火災学会会長、災害復興学会会長、地区防災計画学会会長、消防審議会会長、ひょうごボランティアプラザ所長、ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長、CODE海外災害援助市民センター副代表などを歴任。建築学会論文賞、火災学会賞、防災功労者総理大臣表彰、神戸新聞平和賞、第70回日本放送文化賞などを受賞。著書に、『ビル火災』、『地域計画と防火』、『地震列島・日本の教訓』など。

■コーディネーター



御厨 貴（みくりや たかし）
ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長兼研究戦略センター長・東京大学名誉教授

1951年東京都生まれ。東京大学法学部卒業。専門は近代日本政治史、オーラル・ヒストリー。東京都立大学教授、政策研究大学院大学教授、東京大学先端科学技術研究センター教授、放送大学教授などを歴任し、TBS『時事放談』キャスターを務める（～2018.9）。現在、東京大学先端科学技術研究センター客員教授、放送大学客員教授、サントリーホールディングス取締役。

■パネリスト



鳥居 聡（とりい さとし）
神戸すまいまちづくり公社理事長・元神戸市副市長

1955年兵庫県神戸市生まれ。1981年神戸市入庁。企画調整局総合計画課主幹、建設局道路部工務課長、建設局中部建設事務所長、都市計画総局計画部長、都市計画総局長などを歴任。2013年11月副市長に就任し2017年11月退任。2018年1月より、すまいの相談、公益施設の整備・管理運営、賃貸住宅、ゴルフ場、ロープウェイ・ケーブル等の事業を行う神戸すまいまちづくり公社理事長。2018年5月より都心三宮でバスターミナルを含む再開発事業を進める雲井通5丁目再開発会社代表取締役社長も務める。

■パネリスト



中村 順子（なかむら じゅんこ）
認定特定非営利活動法人コミュニティ・サポートセンター神戸理事長

1947年兵庫県生まれ。短大卒業後、会社勤めを経て1982年から在宅高齢者等の生活支援ボランティアに従事。1995年、阪神・淡路大震災直後から地元で「水汲み」「茶話テント」等の復興活動に取り組み、1996年には、地元主導グループ創出の必要性に鑑み、現在のCS神戸である中間支援組織を立ち上げる。地域密着型の総合的なNPO活動を展開し、地域活動につながる調査・研修・講座等約200の事業、さらにグループ創出として500以上に及ぶNPO等市民主体の団体立ち上げと支援を実施。変化する時代にふさわしい新しいコミュニティのあり方を常に模索している。

■パネリスト



津久井 進 (つくい すすむ)

弁護士・日本弁護士連合会災害復興支援委員会委員長

1969年生まれ。1993年神戸大学法学部卒業。阪神・淡路大震災が起きた1995年に弁護士登録。登録までは市民ボランティアとして活動、登録後は弁護士として被災地の復興支援に従事。その後、建築士や司法書士など様々な士業でつくる阪神・淡路まちづくり支援機構の事務局長として、全国で復興支援に奔走。被災者生活再建支援法など被災者支援制度の立法運動に取り組む。現在は、日本弁護士連合会・災害復興支援委員会委員長として、「人間の復興」を提唱。著書に『Q&A被災者生活再建支援法』（商事法務2011年）、『大災害と法』（岩波新書2012年）など。

■パネリスト



畑野 士朗 (はたの しろう)

神戸新聞社報道部デスク

1972年兵庫県生まれ。京都大学文学部卒業。1997年神戸新聞社入社。阪神総局、明石総局を経て、2001年から本社社会部で震災報道班に加わる。復興都市計画・まちづくり事業や防災などを担当。その後、東京支社編集部や兵庫県政記者クラブなどで、被災者生活再建支援法改正や災害援護資金問題、国連防災世界会議などを取材した。2018年から現職。震災25年に合わせた神戸新聞のシリーズ企画「災間社会」や連載「災間を生きる 震災人脈」を担当している。

■総 括



五百旗頭 真 (いおきべ まこと)

ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長・兵庫県立大学理事長

京都大学法学部卒業、同大学院法学研究科修士課程修了。広島大学を経て神戸大学法学部教授。その間、ハーバード大学、ロンドン大学客員研究員、日本政治学会理事長などを歴任。2006年防衛大学校長に就任。2011年内閣府復興構想会議議長、復興庁復興推進委員会委員長なども歴任。2012年からひょうご震災記念21世紀研究機構理事長。2018年から兵庫県立大学理事長。文化功労者。サントリー学芸賞、吉田茂賞、吉野作造賞などを受賞。著書に『日本政治外交史』、『米国の日本占領政策』（サントリー学芸賞）、『日米戦争と戦後日本』（吉田茂賞）、『占領期一首相たちの新日本』（吉野作造賞）など多数。

■総 括



今村 文彦 (いまむら ふみひこ)

東北大学災害科学国際研究所長・教授

1989年東北大学大学院工学研究科博士後期課程修了。2004年東北大学大学院工学研究科附属災害制御研究センター長などを経て、2014年より東北大学災害科学国際研究所長、2015年より東北大学副理事（震災復興推進担当）。主な専門分野は津波工学、津波防災・減災技術開発、津波数値解析を始めとした流体波動解析、災害被害状況など。津波数値モデル移転国際プロジェクト（TIME）責任者。主な著書に『防災教育の展開』（編、東信堂2011年）、『東日本大震災を分析する』（共編、明石書店2013年）などがある。2015年文部科学大臣表彰（科学技術振興部門）、2016年防災功労者内閣総理大臣表彰などを受賞。

■総 括



角谷 陽子 (かくたに ようこ)

朝日新聞大阪本社社会部次長・大阪版編集長

石川県出身。1993年朝日新聞入社。福井・神戸・京都・金沢総局、大阪本社生活文化部、編集センターなどを経て現職。神戸には1996年に赴任、応急仮設住宅やボランティア・NPOなどを担当。その後も有珠山、新潟県中越地震・東日本大震災の被災地を取材した。

主催者挨拶



西村 陽一

朝日新聞社常務取締役（東京本社代表／コンテンツ統括／デジタル政策統括）

私どもがひょうご震災記念21世紀研究機構と一緒にこのシンポジウムシリーズを始めて、今年で通算7回目となります。きっかけは、2011年3月11日の東日本大震災でした。私たちは日々、報道機関として災害に対する備えやその大切さを記事にしてきましたが、あの想定外の出来事には対応できませんでした。もっと多くの方々に備えることの大切さを実感していただくために、皆さまと共に考え、行動していこうと考えて始めたのがこのシンポジウムです。

初回は7年前、東京・有楽町で開きました。2回目は阪神・淡路大震災20年に合わせて、神戸市で開きました。3回目は東日本大震災の被災地、仙台市で催しました。そのときから東北大学災害科学国際研究所にも主催者に加わっていただいています。それ以降、熊本市では熊本地震の復興を見つめ、名古屋市では南海トラフ地震への対策をトヨタ自動車などと共に考えました。去年は新潟県中越地震15年の新潟市で、人口減少社会における復興の在り方を活発に議論しました。そして今回、神戸市に戻ってきました。再び神戸の地を開催地を選んだのは、25年前に大地震に見舞われたこの地から発信すべきことが今なおたくさんあると思うからです。あれから四半世紀、災害ボランティアは全国に根付き、NPO法や被災者生活再建支援法などもできました。

今日はまず、大震災からの教訓を行政や生活復

興の視点から総括し、大震災の経験や知見はその後の災害に引き継がれているのか、課題として残されているものはあるのかといった点を点検しつつ、足らざるところは改め、さらに未来に向けて提言したいと思います。

最近の災害は、忘れる前から次々に襲いかかります。日本は文字通りの災害列島と化しました。去年は立て続けに台風に見舞われ、大きな人的被害が出ました。最近、私たちは気候変動と言わずに気候危機と言っていますが、その第一人者であるドイツの専門家は、「人類が海水温を上昇させていることで台風が年々巨大化している。大型化した台風の被害について、今こそ私たちは世界的な気候危機の文脈で捉え直すべきだ」と言っていました。

そしてこの先も南海トラフ地震や首都直下型地震などが心配されています。私たちは報道機関として、こうした激甚災害の分析と教訓、備えに関する報道にさらに力を入れなければならないと決意を新たにしているところです。例えば今年、私ども朝日新聞社では阪神・淡路大震災が起きた1月17日に合わせ、発生当日を時間で切って記事と動画と写真で再現したデジタル版コンテンツを配信しました。あのときもし私たちの手元にスマートフォンがあったらという思いで作ったものです。「災害大国」という長期連載では地震、津波、火山、土砂災害などさまざまなリスクを伝え、避難方法やまちづくりの課題・提案などを幅広く報じています。

さて今回は、震災20年に合わせて六つの提言を出している神戸新聞社に共催に加わっていただきました。一線の報道現場では私たちは良きライバルですが、災害対応では共に手を携えることが大切だと考え、企画構成の段階からご協力いただきました。

本日の議論は、朝日新聞と神戸新聞が明日の朝刊でお伝えするとともに、特設ページを作って、私ども朝日新聞では2月17日付、神戸新聞は13日付の朝刊でそれぞれ詳報する予定です。

最後に、関係者の皆さまに重ねて御礼申し上げ、主催者の挨拶とさせていただきます。

共催者挨拶



高梨 柳太郎
神戸新聞社代表取締役社長

震災から25年を迎えた先月1月17日、神戸市内各地で、亡くなられた方々の鎮魂の祈りをささげ、教訓を次に引き継ぐことを誓った節目となりました。私ども地元の神戸新聞にとって、阪神・淡路大震災はメディアとしての原点を問い直された災害でした。

都市部を襲った初の直下型地震であり、本社のあったＪＲ三宮駅前の神戸新聞会館は全壊判定で退去を余儀なくされたわけです。同時に、倒壊家屋や焼失した家が続出し、われわれも一挙に新聞の配達先がなくなり、部数も大きく落ち込みました。私は当時、兵庫県警本部の担当記者でしたが、地域にマスコミ・メディアの役割や記者の原点などを見つめ直す災害となりました。

そうした中で、被災者の皆さんが求めておられる情報は何か、地元の新聞社・メディアとして国に訴える課題は何かということをしかりと見つめ直し、震災報道を続けました。同時に、京都新聞社のご支援を得て、新聞発行を続けてきました。それから四半世紀です。その中でメディアも、情報革命の中で改めて存在意義が問われています。25年前の原点もしっかり踏まえながら、新たな歩みをしていかねばと教訓をかみ締める1.17でした。

私どもは昨年秋から、連載を始めています。今回、基調講演をしていただく室崎先生とともにこの25年を振り返る内容です。阪神・淡路大震災

は、社会に潜在化した高齢化、核家族化などの問題を浮き彫りにした災害でもありました。そのような教訓を、震災復興に携われた皆さまからお話を聞きながら、先生とともに3月まで連載を続けていきます。本日のパネルディスカッションには、その担当デスクも参加します。

今回の21世紀文明シンポジウムは、神戸新聞社と朝日新聞社が皆さまとご一緒に企画運営をしております。今年11月には、ここ神戸で全国の新聞社の代表が一堂に集まる、年に1度の新聞大会があります。私ども神戸新聞社が、震災25年の節目に誘致しました。そこで、災害列島におけるメディアの役割も改めて問われることになっており、マスコミの役割、連携の重要性などをしっかり再確認する機会にしたいと思っております。

その意味でも、本日のシンポジウムの成果を秋の新聞大会に向けて伝えていかねばならないと思っております。長丁場のシンポジウムになりますが、どうぞ関係者の皆さまのお力で、実り多い話し合いになりますようお願い申し上げます。

来賓挨拶



井戸 敏三
兵庫県知事

今年1月17日が阪神・淡路大震災から25年という節目でもあり、このようなシンポジウムがたくさん開かれていますので、ご参集の皆さんも何度かお聞きになられていると思いますが、今回のシンポジウムはちょっと内容が違います。特に、ひょうご震災記念21世紀研究機構と朝日新聞社と東北大学の3者共催であります。現場に強い新聞と、震災後特に阪神・淡路大震災の経験や教訓を今後の災害に生かそうとしている21世紀研究機構と、理論的なバックアップをしている東北大学が共催しているので、まさに未来を開くシンポジウムになると期待しています。

阪神・淡路大震災の成果は何だったのかと考えてみたときに、第1に挙げられるのは創造的復興だと思います。その中身は非常に包括的、多義的で、何とでもいえるのですが、その「何とでもいえる」ことが重要なのです。高い志を「創造的」という言葉で表し、課題に対しては「復興」と表しているわけです。このように高い志を掲げることで、復興・復興に対する県民の団結、意識の統一、エネルギーの集中を生み出すことができたのではないかと考えています。はやりでいうと、まさにワンチームで復興・復興に取り組むことができた、それが創造的復興だと思っています。このことは第3回国連防災世界会議（仙台会議）で、「ビルド・バック・ベター」という世界的共通目標になりました。それは、私たちの復興・復興過

程に対して世界的な評価を頂けたということではないかと自負しています。

第2に、復興・復興の過程で本当に機能したのは、復興基金の事業だったと思います。当初は6,000億円でしたが、最終的には被災者生活再建支援法の遡及適用がなかったため、それに替わる生活再建資金の支給をこの基金事業を通じて行い、9,000億円になったのですが、この原資は市中金融機関から借りています。つまり、県債を発行して原資を拠出し、その果実（利子）を復興事業に充てたわけです。それで3,800億円ぐらいの事業をしました。

利息を充てたのはいいのですが、借りたときの県債の利息は誰に持ってもらったのかというと、地方公共団体だったわけです。つまり、地方の共通財源である地方交付税で措置してもらって助けてもらったのです。ですから、この基金事業は地方公共団体の支援の下に実現したのですが、何が良かったかというと、現場の実情やニーズにできるだけ早く対応できたことだと思っています。しかも、その現場のニーズは単なる要請だけでなく、学識者や県の中堅幹部が現場に行き集めてきた課題を整理したものです。私がタッチしたのは、それを制度化することで効率的な対応を図ることだったのですが、そのときに、100%主義はしない、6~7割でも助けられる人が助かるなら少々悪用されても目をつぶるぐらいの大胆な形で進めていきました。

ところが、あまり悪用されなかったのです。例えば、生活再建資金をつくって300万円まで貸したのですが、当初の制度設計では27%焦げ付くと見ていました。しかし実際は8%でした。ですから、被災者の人たちは真面目なのです。被災者の人たちを信じて取り組んでいく、現場の声を反映した仕組みをつくって動かしていくことが大事だということを、この基金事業を通して知ることができました。

第3に、風化させないためのいろいろな事業を県民の皆さんと一緒にやってきたことです。日本人は、過去の災害に学んでいません。昨年の台風第19号や15号の避難所運営を見ても、最初の1週間ぐらいはごろ寝で、阪神・淡路大震災のときと一緒になのですが、「段ボールベッドを送りましょ

うか」と言っても、「要らない」と言われます。被災者の立場を考えて運営しているとは全然いえないのです。避難所運営も少しずつ良くなっているのですが、成果を全然取り入れようとしなかったのを見ると、全く学んでいないのです。なぜなら、忘れてしまった方が楽だからです。つらいことをずっと思い続けるのは、非常に努力が要るのです。だからこそ、このような節目のときに、忘れないための努力をしてみる必要があります。そこでわれわれが掲げたのは、阪神・淡路大震災を風化させないというテーマでした。きっとこれからもこのシンポジウムを通じて、経験と未来に対する発信・提案がいろいろなされると思いますが、忘れないで生かしていくようにしていかなければならないと思っています。

「震災を 乗り越えてきて 新しい 出発せんと 未来を見つめる」という歌を詠みました。まさに未来は私たちの経験の上にあるのだということをおこの機会にしっかり考えてみようではありませんか。

阪神・淡路大震災からの教訓 ・ 行政の視点から

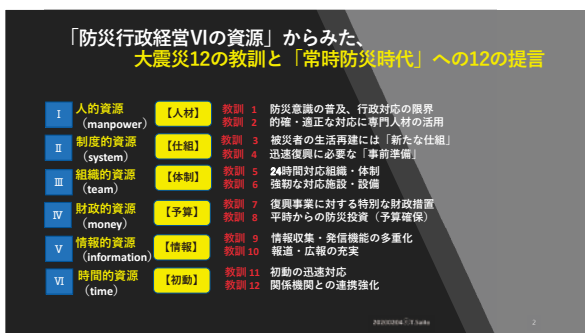
基調講演 I

齋藤 富雄 神戸山手大学学長・元兵庫県副知事



阪神・淡路大震災から25年経ちました。私は当時49歳で、25年前がつい先日のように思われて仕方ありません。

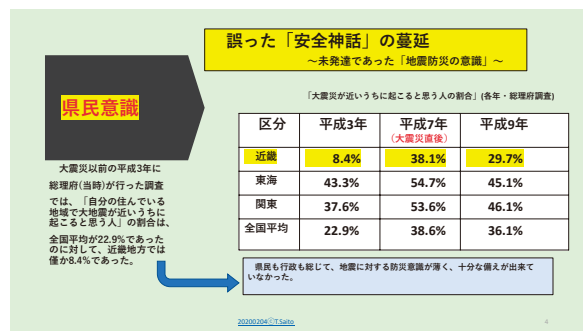
今回、与えられたテーマがものすごく奥深く、しかも広範囲でした。行政の視点で全ての分野にわたって総括するのは、私の能力ではとてもできません。この25年を振り返ってみて、どうしても皆さんに言いたいことを、防災行政を運営する視点で絶対に必要だと思われる六つの資源からもう一度見直してみました。



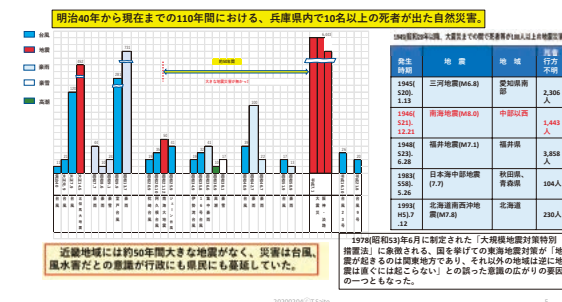
人的資源、制度的資源、組織的資源、財政的資源、情動的資源、時間的資源という視点から、12の教訓を選び出しましたので、それに沿った形で私なりの提言をしたいと思っております。

教訓 1：防災意識の普及、行政対応の限界

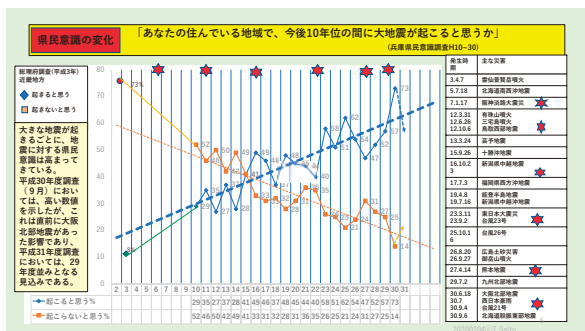
われわれは誤った安全神話を持っていて、地震が来るのは東海地方だと思っていました。それで全くの無防備状態で地震に襲われたのです。



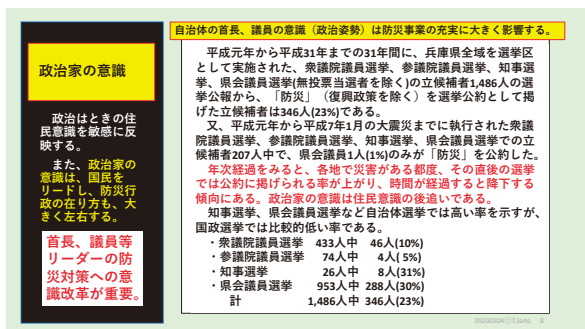
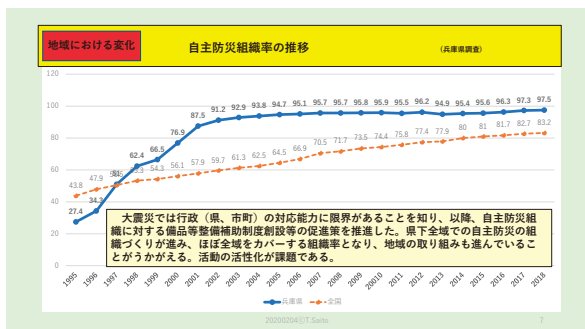
県民意識を見ると、大震災が近いうちに起こると思う人の割合は、震災前の平成3年は近畿地方の8.4%に対して、東海地方は43%と半数近くが危ないと思っていました。危ないと思うからこそ備えをするのです。この数字を見ると、ほとんどの人が震災前は無防備だったことが分かります。これは行政も同じです。なぜなら、それまでの約50年間、大きな地震がなかったからです。



そして、災害といえば台風や風水害という意識を持っていました。台風はしょっちゅう来っていたからです。戦後は福井などいろいろな所で地震がありました。昭和53年に制定された大規模地震対策特別措置法に基づいて、静岡を中心に国を挙げての地震対策が行われましたが、逆に言えば危ない地域だから対応しているのであり、残念ながら、対応していない地域は安全だという思いを広げたことも事実でした。



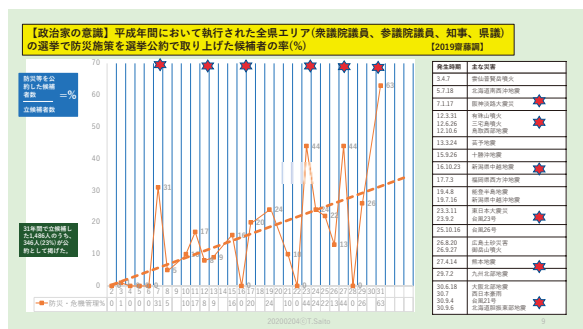
震災後、兵庫県は毎年のように「あなたの住んでいる地域で、今後10年位の間に大地震が起こると思いますか」という県民意識調査をしています。「起きると思う」と答える人は確実に増えています。平成30年は73%と異常に高いですが、これは大阪府北部地震があった直後の調査だったからです。この73%の内訳を見ると、阪神・淡路地域が81%、但馬や丹波は60%と地域格差があります。なぜなら、南海トラフ地震が盛んに言われているから、阪神・淡路は危ない、但馬は安全だという意識がまだ残っているからです。しかし、違うのです。南海トラフ地震が来る前には必ず直下型地震が来ます。以前にも北但馬地震、北丹後地震を経験しているのです。大きな地震があった後は意識が上がっています。ですから、残念ながら全体的な傾向は上がっているけれども、本当の意味で県民意識が上がっているかという疑問が残ります。



地域の自主防災組織率も上がっています。しか

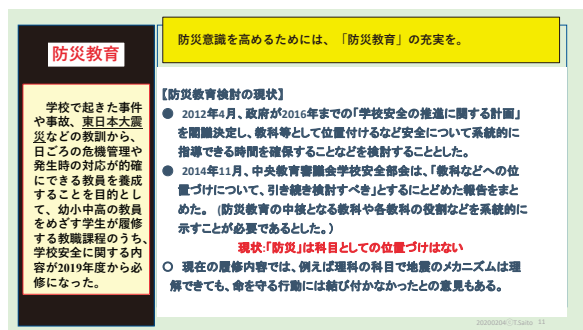
しこれも実際は、組織率は上がったけれども、活動ができているかといったらそうでもありません。

政治家の意識です。私は、兵庫県内で平成年間に行われた選挙の公約を一つ一つ分析しました。すると、衆院選、参院選、知事選、県議選に立候補した1,486人のうち、23%が「防災」を公約に挙げていました。割合のトレンドとしては、上がってきています。



しかし、ゼロのときが随分あるのです。大きな地震があると次の選挙では公約に取り上げられるのですが、それが過ぎるとゼロに近い状態が続くのです。しかも、阪神・淡路大震災前では207人が立候補していますが、防災を公約に掲げたのはわずかに県議選の1人でした。それ以外は防災の「ほ」の字も出ていないのが実態です。政治家は社会のリーダーです。

私は、防災行政に対するリーダーの意識が非常に重要だと思うのです。予算を付けるにしろ、施策を作るにしろ、リーダーがどのように防災をとらえるかということが非常に重要です。大きな災害直後は高いけれども、災害のない年は低いという実態は本当に残念です。



意識を高めるには「防災教育」の充実が必要です。防災は大切だといいつながら、「防災教育」が必須になっていません。理科教育では地震活動を

教訓3：被災者の生活再建に「新たな仕組」

災害救助法は、法律改正ではなく告示で運用が変わってきているので、現在生きている制度が何なのかが分からない状態です。

制度的資源 system
【仕組】

生活再建
法令
計画
マニュアル
制度の整備 等

教訓 3

被災者の生活再建に「新たな仕組」

被災者、被災地の「ニーズの多様化」に即した、弾力的な法解釈や支援制度の見直し求められた。

被災者は、災害救助法に基づく現物給付以外に、現金給付による支援を求めたが、個人補償を認めない政府の立場から、従前の災害復興基金などのほかは、現金給付は認められなかった。

また、私有財産の形跡につながらざるの理由で、被災者に対する公的支援は認められなかった。

そういう意味では、「後追いではない」、被災者視点に立った大災害を先取りした改正が必要です。災害救助法と、議員立法による被災者生活再建支援法の内容の充実とすみ分けがどうしても必要です。

「常時防災時代」への【提言③】

「災害救助法」と「被災者生活再建支援法」の支援内容の調整・充実。住宅再建支援に係る仕組み（地震保険、住宅地震災害共済制度等）への加入促進が必要。

被災地で制度化された「生活再建支援金」が突破口となり、平成10年に「被災者生活再建支援法」が成立。一定の要件下で被災者に対する現金給付(最大100万円)の道が開かれた。大震災には適及しなかったものの、復興基金を活用して、被災者自立支援金として法律並みに給付された。

19年の改正で、年齢・年収要件や使途制限が撤廃され、住家の被害程度と住宅再建の態様を基準に支給されるなど制度の改正がされた。

被災自治体での上積み、模出しが行われている状況から地域格差が生じており、更なる国の制度としての充実を提言する。

また、公的支援のみでは住宅再建は困難である現状から、自助・共助による再建を促進するため、共済・保険制度の更なる普及策の推進を提言する。

教訓4：迅速復興に必要な「事前準備」

事前復興も重要です。現在、東日本大震災の後に、大規模災害からの復興に関する法律ができたものの、次に災害が起きたときに具体的にどのような制度が適用されるのかがよく分かりません。このため、事前復興の準備をしろといっても、準備のしようがありません。

復興基本法 (復興の枠組みの明確化)

人と自然、人と人、人と社会が調和する「共生社会」づくりを基本理念として、単なる復旧・復興ではなく、未来への「**持続的な復興**」を目指す。

大震災当時の状況（復興事業を推進するうえでの課題）

- 国との協議に多くの時間を費やした。災害救助法の運用面で、一般基準を超えた事態が多発し、国との協議に多くの時間を費やした。
- 迅速・円滑な対応ができる仕組みが重要。大規模災害に際しては、災害救助法の一般基準では実施しがたい事態が多く発生する。災害や地域の実情に沿った弾力的な措置が必要。
- 特例措置の制度化が必要。発生してから特例措置を講ずるのでは、対応の遅れや誤りに繋がる。復興基金の設置や損壊家屋等の公費負担等特例措置を今後の大規模災害に備え、あらかじめ法律などで制度化すべき。
- 復興計画、復興事業、生活・住宅再建支援メニューの一括提示が必要。迅速な復興事業への取り組み、被災者の生活再建のためには、あらかじめ復興の制度化をしておくことが必要。

25年前の阪神・淡路大震災のとき、いろいろな問題点がありました。

こうした状況は、今災害が起きても同じではないかと私は思います。25年間進んでいないことは間違いありません。事前復興というなら「復興基本法」を制定しないと前に進まないと思います。

「常時防災時代」への【提言④】

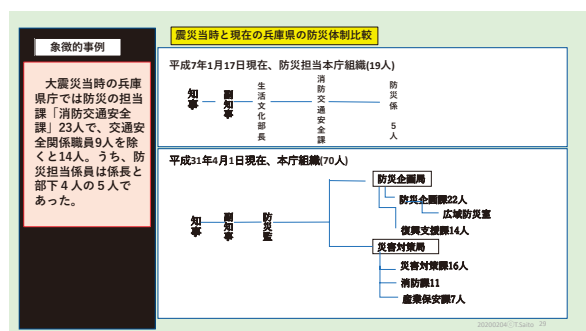
円滑な復興を実現するためには、「復興」の定義を明確にし、復興の主体、国と地方との責任分担、支援の内容、財源手当等、復興を支える法的枠組みを整備（「復興基本法」の制定）することが必要。

東日本大震災復興基本法（平成23年6月24日公布・施行）や、東日本大震災復興特別区域法の制定がされたが、対症療法的であり、復興に対する制度的・財政的支援の仕組みが明確でない。

このため、次なる大災害に備えた一般法としての「復興基本法」を制定し、復興に迅速性を持たせることを提案する。

教訓5：24時間対応組織・体制

震災前の兵庫県の組織を見ると、防災を担当していたのは生活文化部内の消防交通安全課にいる防災係5人でした。



今は防災担当職員が70人もいます。しかし、それでゆったりと業務をしているわけではなく、70人いても残業しないとはいけません。本気でやろうと思ったらそういう体制が要るのです。突発的な災害に即応するには、24時間体制を取ることが非常に重要だということを提案したいと思います。

「常時防災時代」への【提言⑤】

突発事案の発生は時間を問わない。「24時間対応体制」を整備し、訓練等を通じて常に即応できるようにしておくことが必要。

自治体の首長は、行政の全ての分野にわたって日常的にその処理に多忙である。このため、住民の安全にかかる事案のみに常に全神経を傾注する訳にはいかない。

突発事案が発生しても、組織内に24時間対応できる組織体制が整備されることにより、住民の安全性が高まるともいえる。

このため、全自治体での常時防災体制の構築を提言する。

教訓 6：強靱な対応施設・設備

阪神・淡路大震災のとき、兵庫県庁舎や市町村庁舎が壊れ、災害対応が困難を極めました。東日本大震災の場合もそうでした。幾度も経験を重ねながら、「我がこと」になっていません。地震被害を受けた地域は地震対応だけ、風水害を受けた地域は風水害対応だけでは駄目なのです。

兵庫県は震災以降、頑張って防災体制の構築をしてきましたが、どうしても防災への投資は後回しになってしまいます。教育や医療、福祉など一般向けの施策がどうしても選挙のときに優先されます。防災は命を守るために必要なことなのに、意識がそこまで高まらないという大きな課題があります。

そういう意味では、消防力整備の基準はあるのに、防災力整備の基準はないのです。消防の場合、地域の規模によって消防自動車や消防職員の配置基準があるので、それを裏打ちする補助制度もしっかりしています。ところが、防災にはありません。ですから、防災職員を何人置こうが、非常電源を何時間分用意しようが勝手です。熱意のあるところは配置するけれども、配置しなくても誰も怒らないし、起きてから気づくという状況です。やはり最低基準は作るべきでしょう。安全上の地域格差はあってはならないと私は強く思います。

「常時防災時代」への【提言⑥】

自治体間での安全に格差が生じないように。財政力の強弱により、備えの強弱が生じない支援策が必要。
全ての自治体が整備すべき「**防災力の基準**」を策定することが必要。

大震災以降、国、地方自治体の防災体制は施設・設備、体制、計画・マニュアル、情報システム、支援物資の備蓄などハード、ソフト面に亘って格段の整備が進められた。しかしながら、大震災以降の災害での行政対応を見ると、阪神・淡路大震災の教訓は必ずしも活かされていないといえる。
とりわけ、第一義的対応を担う市町村の防災力強化が重要である。

○ 災害に対する「備え」の自治体間格差が大きい！「安全」の地域間格差が生じる。
○ 未だ、備えが整っていないかったことへの言い訳！「想定外」が横行する。
「消防力整備の基準」があるように、「防災力整備の基準」の策定を提言する。

教訓 7：復興事業に対する特別な財政措置

阪神・淡路大震災時と東日本大震災時の財政措置を比較すると、東日本大震災ではとてもいい制度ができていますが、阪神・淡路大震災のときは被災自治体が自力でやれというのがほとんどでした。

阪神・淡路大震災の例

復興・復興を支える
財政的保障の枠組

阪神・淡路大震災
での被災自治体への
主な財政支援措置

阪神・淡路大震災の復興・復興事業費 (単位: 億円)

国	県	市町	復興基金	その他	合計
60,980	22,960	29,050	3,500	46,510	163,000

※ その後の内訳(国関係国債(22,600)、県・市関係国債(7,480)、民間事業費(14,230))

※ 復興・復興事業費(市町)への標準税率収入に占める割合の引き下げ(20/100→10/100)

特別財政援助法による国庫補助の特例

- 激甚法による支援適用要件の緩和
 - ・特別財政援助法により、激甚法による支援の適用要件である災害復興事業費(地方債負担ベース)への標準税率収入に占める割合の引き下げ(20/100→10/100)
- 財政援助支援対象事業の拡大と国庫補助率の引き上げ
 - ・財政援助の対象事業に公園・道路・上下水道、商業施設環境施設、環境衛生施設等の復興事業を追加
 - ・国庫補助率の引き上げ(例:公園、道路の補助率2/2→8/10)
- 地方財政措置の拡充
 - ・地方債許可の特例(対象事業の拡大)
 - ・民間鉄道や庁舎などの公共施設の復旧、がれき処理環境等の地方自治体による災害復興事業(国庫補助率のある地方債の発行に認められ、交付税措置のある地方債の発行も可能)
 - ・地方交付税による支援の拡大
 - ・被災自治体の負担軽減のため、地方交付税の増額率の引き上げ(被災復興(災害救助)の地方自治体別に充てる地方債の交付税措置57%増(95%)

※ 特別交付税の増額(平成5年度、特別交付税の増額を300億円増額)

ですから、兵庫県はいまだに3,600億円という震災関連起債償還を持っていますし、被災10市10町も2,100億円の負債に苦しんでいます。

【阪神・淡路大震災】被災自治体支援のための地方債

震災後の復興計画の実施期間には、県は平均で通常年の3.5倍の地方債を発行。被災自治体の公債費負担の標準化等による財政負担の軽減のため、平成13年度、新設債(平成12年度以降の震災関連債)について、償還期間の延長(15～20年→30年等)や、充当率100%までの引き上げ措置がなされた。しかし、発行割合の高い既発債(平成11年度以前の震災関連地方債)については、延長等はなされていない。

区分	発行総額(11年間)	A	通常年発行額	B	A/11/B
県	4兆 983億円		1,052億円		3.5倍/年
被災10市10町	3兆2,615億円		1,231億円		2.4倍/年

※通常年発行額:震災前10年(昭和59年から平成5年度)の1年度当たりの平均発行額

【阪神・淡路大震災】震災関連起債償還残高 (単位: 億円)

区分	H7年度 (1995年度)	H8年度 (1996年度)	H27年度 (2015年度)	H28年度 (2016年度)	H29年度 (2017年度)	H30年度 (2018年度)
県	8,233	12,131	4,818	4,386	3,992	3,615
被災10市10町	6,892	11,203	3,323	2,850	2,509	2,195

※ 10市10町分については、南あわじ市がH6～H17までの震災関連公債償還残高を把握していないことから南あわじ市で把握しているH18の震災関連残高(46百万円)と照合する南本市のH18の同残高(500百万円)の前割から、南あわじ市の残高は南本市の1/10と仮定して試算した。

本当にこれでいいのでしょうか。ですから、「復興基本法」のようなものでしっかりと財政の裏打ちをあらかじめ示しておく必要があります。それによって被災者に対するきめ細かな施策もあらかじめ準備できると思うのです。

財政的資源
money

【予算】

財政支援
復興・復興資金 等

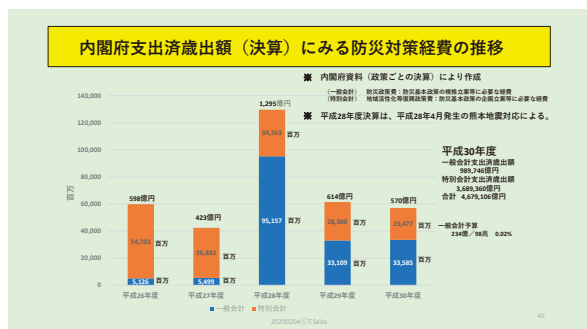
教訓 7

復興事業に対する特別な財政措置

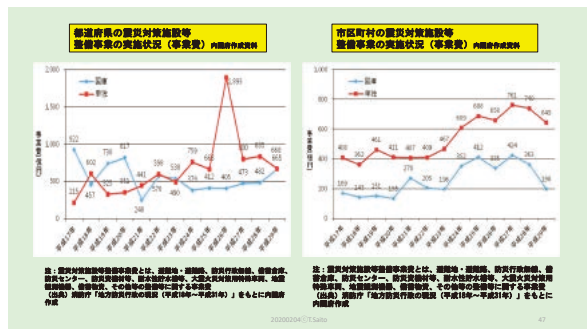
震災後の災害救助・復興事業等の多大な負担に対応するため、国は各種の臨時財政支援措置を講じたが、復興事業には、特別の財政支援措置はなく、経済対策のための補正予算で財源が確保された。
復興計画に基づく復興・復興事業は16兆3千億円に上り、県や被災市町は地方債の発行を余儀なくされ、財政が圧迫された。

教訓 8：平時からの防災投資（予算確保）

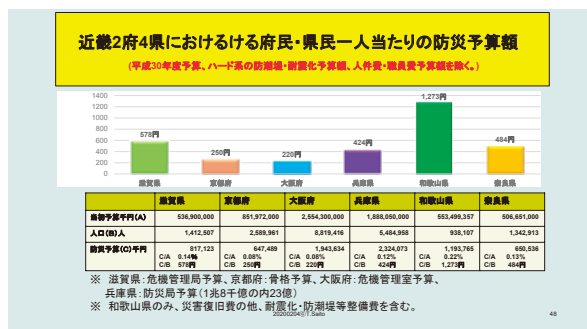
平時からの投資が非常に重要です。国の防災対策経費はこの5年間、増えていません。



これだけ災害が続いているのに一般会計の0.02%です。都道府県や市区町村では震災対策施設等の整備事業費が増加傾向なのですが、恐らくこれは財政力のある自治体なら負担できるのですが、財政力がなかったら負担できないのです。



ですから、伸びているのではなく、格差が広がっているのだと思います。近畿2府4県の府民・県民1人当たりの防災予算額を見ると、大きな格差があります。



このような格差があっているのかどうか。

ですから、自治体だけに委ねては駄目なのです。今は首長によって防災に意識のある自治体は多いですが、それでは駄目で、全国どの地域においても事業費の一定割合を住民の命を守る事業に充てるぐらいの積極的な事業展開の仕組みが必要だと思います。

「常時防災時代」への【提言⑧】

次なる大災害に備えての事前防災・減災促進のため、「防災行政の主流化」を図り、全ての分野の事業費の一定の割合を「防災・減災経費」に充てる等の具体施策の推進が必要。

住民の生命の安全に直結する防災行政ではあるが、過去に災害発生が少なかった地域においては、防災事業に対する投資に理解が進まないとの状況がある。

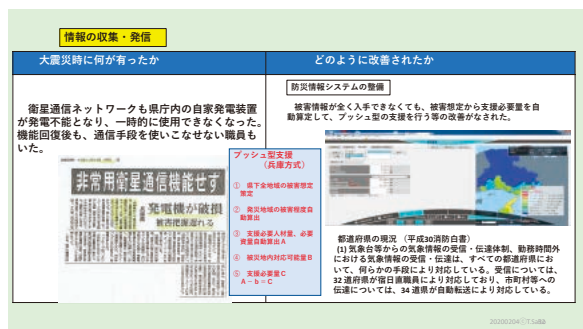
気候変動等により、全国どの地域においても自然災害や突発型事故が発生する可能性が高まっている現在、全ての自治体行政においても防災行政の主流化を図り、事業費の一定割合を防災経費に充当するよう積極的防災事業の推進を図ることを提言する。

(例) ※事業費総額(A)×10%以上＝当該事業を執行する上での防災関係事業に充てる経費(B)
※予算額＝事業費総額(A)＋防災充当額(B)
※1,000,000円の事業費では、その事業を執行する上で100,000円以上を防災関係経費に充当する。例

※1,000,000円の事業では、その事業を執

教訓 9：情報収集・発信機能の多重化

情報収集・発信機能の多重化が必要なのは、言うまでもありません。国ではプッシュ型支援を進めています。兵庫県では私が防災監の頃から進めています。被害想定で、どこで何が起きるとビニールシートがいくつ不足するかという推計が示されるので、要請がなくてもすぐに運ぶことにしています。



しかし、ここで重要なのは、阪神・淡路大震災の半年前に80億円をかけて衛星通信ネットワークを作ったことです。しかし、半年後の震災で生かすことはできませんでした。非常電源が壊れて、冷却施設が機能しなかったためです。しかし本当は、3時間後には復旧したのです。けれども、その後も使えなかったのはなぜかという、使い方が分からなかったからです。

これは、笑いごとではありません。全国の自治体のほとんどがこのシステムを持っているのですが、職員に聞いて使い方を答えられません。これが現実です。市役所に行って「衛星通信電話を貸してください」と言っても、「そんなものはありません」と言われます。あっても日常的に使えるようにしていないのです。ですから、情報収集・発信機能の多重化、平時からの活用を図ることが必要です。

**情報的資源
information**

【情報】

機能多重化

被害情報収集・発信等

教訓 9

情報収集・発信機能の多重化

大震災時、情報収集は市町からの被害報告が前提の受け身の体制となっていた。

従って、主力となる電話回線が障害状態のうえ、被災市町の人員も十分でなく、県への報告が殆ど無い状態に陥った。

市町、警察から入った情報は断片的で、被災エリアや被害状況など被害の全容がつかめず、直後の意思決定や対応に時間を要することとなった。

教訓10：災害報道・広報の充実

震災直後、1 回目の記者会見で配られた資料は、空白の欄ばかりでした。

発災後初めての報道機関への配布資料

つまり、情報が全く入らなかったことを示しています。しかし今は、情報公開を第一とし、正しい情報を積極的に発信することが必要です。

「常時防災時代」への【提言⑩】

情報公開を第一として、被災者、住民に対応状況への理解を促進するため、被害情報、安心情報など正しい情報を積極的に発信することが必要。

被災状況、対応状況等を迅速に、正しく伝えるためには、報道・広報体制の充実が必要である。

突発事案発生時には、誤った情報が流布され、風評被害が発生し、二次被害を発生させる可能性も高まる。行政が正しい情報を迅速に発信する体制の構築を提言する。

教訓11：初動の迅速対応

阪神・淡路大震災が発災したのは午前 5 時46分、知事登庁は 8 時20分でした。

初動の遅れ

自衛隊への災害派遣要請が10時となったことが発端となって、「初動」の重要性が認識された。

阪神・淡路大震災発災時の兵庫県等の対応状況	
発災	5時46分
防災担当者最初登庁	6時40分
震度情報入手	6時50分
県警からの被害第一報	6時55分
被災市町からの第一報	7時頃
災害対策本部設置	7時00分
知事登庁	8時20分
第一回災害対策本部会議	8時30分
自衛隊派遣要請	10時00分
広域消防隊応援要請	10時00分
県への情報収集	13時30分
県職員の非常招集	14時頃(達成時2割)
被害の概要把握	夕刻

知事公舎には、私が一番先に行っています。そのときの知事の判断は正しかったと今でも思っています。

阪神・淡路大震災時の初動検証

【初動体制】	10年検証の提言	その後の県等の主な対応
① 危機管理体制の充実・強化 - 対応計画、設備整備 - 防災組織体制整備 - 防災計画の整備 - 実戦的マニュアル整備 ② 初動体制の整備 - 迅速な出務 - 迅速な体制の立ち上げ - 被害情報の収集・発信 - 迅速な派遣要請 ③ 職員の対応力向上 - 防災人材の確保	実践的危機管理体制を構築する必要がある。 - 都道府県・市町村や、消防、警察、自衛隊等の防災関係機関の連携強化や情報共有化 - 迅速な避難誘導体制の確立 - 緊急輸送路や陸・海・空にわたる緊急交通網の充実 - 防災ボランティアのマネジメントシステムの確立 - 防災対策を支える人材の育成 - 真に実効性のある危機管理体制(計画、マニュアル、研修、訓練、評価に至る循環システム)	- 防災監等危機管理専門職の配置 - 防災組織体制の整備 - 災害対策センターの整備、防災拠点の整備 - 初動要員の確保 - 情報通信システムの整備 - 自動参集制度の導入 - マニュアルの整備 - 体系的研修の実施 - 実戦的訓練の実施

自衛隊の災害派遣に係る課題への対応整理

何が有ったか	どのように改善されたか	それまでの事例等																									
5:46 発災 6:42 伊丹普通科連隊 伊丹分隊 出動 7:30 池田特科連隊(候補) 池田分隊 出動 7:35 姫路普通科連隊 伊丹伊丹分隊に48人増派 8:10 姫路普通科連隊 伊丹伊丹分隊に48人増派 8:20 池田特科連隊 伊丹伊丹分隊に48人増派 10:00 知事より派遣要請 10:15 池田特科連隊 伊丹伊丹分隊に48人増派 10:30 池田特科連隊 伊丹伊丹分隊に48人増派	自衛隊に関する主な法改正等 ● 市町村長の権限強化(自衛隊法) - 市町村長からの都道府県知事に対し災害派遣の要請を要求 - 防衛大臣等に対し、直接状況を報告 ● 応急公用負担等の自衛官の権限強化(自衛隊法) - 自衛官の応急公用負担、交通規制等の権限法定 ● 災害派遣の要請手続きの簡素化(自衛隊法施行令) 「派遣を希望する人員、船舶、航空機等の概数」を削除し、「派遣を必要とする期間」を「派遣を希望する期間」に改正 ● 自衛隊の自主派遣にかかる判断基準等を明記(防災業務計画) - 被災状況に照らし、特に緊急を要し、要請を待つ暇がないと認められるときは要請を待たないで部隊等を派遣	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>年月日</th> <th>発</th> <th>震</th> <th>震</th> <th>震</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>H3.6.3</td> <td>16:00</td> <td>18:10</td> <td>青賀岳噴火</td> <td></td> </tr> <tr> <td>H5.1.15</td> <td>20:06</td> <td>7:12</td> <td>新潟沖地震(11時6分)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>H5.7.12</td> <td>22:17</td> <td>22:35</td> <td>北海道南西沖地震(18分)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>H7.3.20</td> <td>8:05</td> <td>12:50</td> <td>サリン事件(4時44分)</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> 災害派遣要請時間が18分と非常に早かったのは、震災直内に自衛隊の基地があり、町役場の職員からの要請をもって知事の要請としたことによる。	年月日	発	震	震	震	H3.6.3	16:00	18:10	青賀岳噴火		H5.1.15	20:06	7:12	新潟沖地震(11時6分)		H5.7.12	22:17	22:35	北海道南西沖地震(18分)		H7.3.20	8:05	12:50	サリン事件(4時44分)	
年月日	発	震	震	震																							
H3.6.3	16:00	18:10	青賀岳噴火																								
H5.1.15	20:06	7:12	新潟沖地震(11時6分)																								
H5.7.12	22:17	22:35	北海道南西沖地震(18分)																								
H7.3.20	8:05	12:50	サリン事件(4時44分)																								

しかし、何が問題かというのと、10時の自衛隊派遣要請では遅いということが、今でも誤って伝わっていることです。10年検証の際にも、初動体制について指摘されています。

発災当日、午前 8 時20分に伊丹の部隊の206人が西宮まで行っています。これは近傍派遣の範疇を超えているのです。ですから、可能なところは動いているのです。姫路の部隊も準備が整った早い時点から動き出していたのですが、渋滞で行けずに引き返したのです。ですから、10時以前に行動していたのです。今の時点で私が残念なのは、初動のまずさがその後の復興・復旧に影響することです。関東地方の水害を見ても、首長の対応が問われています。そう考えると、初動は非常に重要です。

私は、突発事故対応は小が大を兼ねると思うのです。南海トラフ地震のような大きな災害に対応するには、日頃の災害対応をきっちりしておくことが大切です。南海トラフ地震に目が向いていますが、台風の被害対応ができないのに南海トラフ地震の対応などできるはずがありません。大災害の準備をしていたら対応できると思っていますが、逆なのです。私はそのことを強く申し上げたいと思います。

しかも、小さな対応に政府が出張ってきています。何が起きても政府が直接対応してくれるとの幻想を抱くことに繋がってはいけません。南海トラフ地震では、全ての自治体に政府が対応できないでしょう。小さな災害だから出張て来れるのです。だから、市町村や都道府県が自立しないといけません。自立してこそ日本の防災は強くなるのです。

「常時防災時代」への【提言①】

**市町村、都道府県、国の体制との分担・連携を明確にし、
初動体制の整備充実を図ることが必要。**

地震対応等においては、初動が被災者の生命に係わる事案も多いことから、迅速対応が問われる。
突発事案対応では、初動が可否を決すると言っても過言ではない。
とりわけ、初動時における首長の行動は注視され、その後の組織対応評価への影響は大きく、被災者、住民からの組織対応に対する信頼、信用を損ねることも繋がることが多い。
全ての自治体における実戦的防災体制、とりわけ初動体制の充実を提言する。
突発事案対応は、「小が大を兼ねる」。日常的に発生する可能性が高い小規模な事案に適切な対応ができてこそ、大規模発生時にも対応できる。

61

教訓12：関係機関との連携強化

関係機関との連携も重要です。政府も頑張っていますが、絵に描いた餅にならないようにするには、これを受ける末梢神経や毛細血管がしっかりしないと血流が止まってしまいます。

防災力を強化するために「防災庁（省）」の創設

防災庁(省)の組織図(案)

■ 防災庁(省)創設の効果

- ・住民・企業の高い防災意識
地域の住民や企業が高い意識で平時から防災に関わることで、防災時の適切な避難行動が期待できる。
※ 多くの自治体において定着している「防災士」や「防災リーダー」の育成・活動の促進が期待される。
- ・情報技術を活用した災害対応支援システム
情報技術を活用した災害対応支援システムにより、迅速・適切な対応が可能となる。
- ・防災力の向上と災害対応スキルの習得
高度な防災教育を受け、継続的に訓練や研修に参加している人材により、高い対応能力が維持される。
※ 専門的な人材の育成・確保が期待される。
- ・国・自治体の防災力の向上
国・自治体の防災力向上が期待される。

62

それから、「防災庁（省）」の創設も必要でしょう。平時からの防災は大切であり、災害が起きたときよりも日頃からの備えが重要なのです。

「常時防災時代」への【提言②】

**突発事案発生時には、関係機関の連携による活動が必要であり、顔の見える関係を平時から構築しておくことが必要。
また、災害の巨大化、広域化に対応して、新たな広域支援の仕組みや「防災庁（省）」の設置等を行うことが必要。**

大震災時には、県や市町村との自衛隊との関係が課題として取りあげられ、そのことがその後の自衛隊への派遣要請制度の改正に繋がった。（知事よりの派遣要請を行ういとまがない場合には、市町村長から直接要請することができることが明文化された）
災害時等における自衛隊、消防、警察など実働部隊への期待は大きい。
実働部隊との平時からの関係強化が、突発事案発生時における連携強化に繋がっていく。
次なる大規模災害に備えて、防災庁（省）の整備を提言する。

63

阪神・淡路大震災からの教訓 ・ ・ 生活復興の視点から

基調講演Ⅱ

室崎 益輝

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授

1. 復興の課題

阪神・淡路大震災の復興の特徴は、生活復興や人間復興を定着化させた点にあると思っています。それまではインフラの復興、都市復興といわれていて、道路、ガス、水道などを造れば復興は終わりと思われていたの



ですが、阪神・淡路大震災では、そうしたインフラが再建されても、人々の暮らしはいつまでも良くなりませんでした。それだけ生活の苦しさが深刻だったということだと思います。だからこそ、生活再建に力を入れようとしたのが重要な特徴で、人間復興・生活復興に力点が置かれたのだと思います。

復興の課題

- ・復興では、短期的課題としての「自立回復」、中期的課題としての「安全安心」、長期的課題としての「改革創造」の3つを追求することが求められた
- ・阪神淡路大震災では、被災者の厳しい現実から、短期的課題を優先的に追及せざるを得ず、中期的課題や長期的課題を後送りにせざるを得なかった
- ・「人間復興」あるいは「生活復興」に対する取り組みが精力的に展開されたが、「地域復興」はやや不十分、「経済復興」は不十分であった

阪神・淡路大震災の復興を全体として見たときに、短期的課題、中期的課題、長期的課題の三つに分けて考えるようにしています。

1-1. 生活再建

短期的課題は、まさに生活再建です。暮らしそのものが破壊されてしまったので、全力を挙げて回復することが要求されました。その結果、安全

で安心な社会をつくることが中途半端に終わり、災害がわれわれに投げかけた大きな課題、例えば少子高齢化社会の問題や自然と環境の問題をどのように解決するのか、大都市に集中するような都市構造をどう変えるのかという極めて重要な課題をずっと先送りにしてしまったと思っています。その点では、安全で安心な社会をつくる、環境共生型の都市をつくるという課題はまだ残されていると思っています。

耐震補強が進み、立派な構造物も造られたので、安全・安心になったと思われるかもしれませんが、例えば同じような直下型地震が起きて、市街地大火が絶対に起きないという保証はありません。本当に大火が起きない場所にしようと思ったら、全ての建物を非木造の鉄筋コンクリートで造らなければならないし、遮断帯として大きなグリーンベルトをたくさん造らないといけません。それをやろうとすると、非常に大きな区画整理事業が必要となりますが、それをやっている和生活復興が進みません。ここが一番重要で、われわれはある程度の安全性は求めたけれども、それよりも生活再建を優先したのだと思っています。

防災教育の話とも関連するのですが、例えばフェニックス共済という住宅再建の素晴らしい仕組みをつくり上げたのですが、その加入率はいつまでたっても15%に届きません。あるいは、家具の転倒防止率は全国で下から数えた方が早く、被災地でありながら家具の転倒防止が進んでいないのが現状だと思います。

防災面では、防災意識はまだまだ不十分であることをしっかり自覚しなければならないと思っています。ましてや、創造的復興という言葉にも関係するのですが、阪神・淡路大震災のときにもほとんど家族の単位が小さくなって、若者夫婦は郊外のニュータウンに住居を移し、高齢者が孤立す

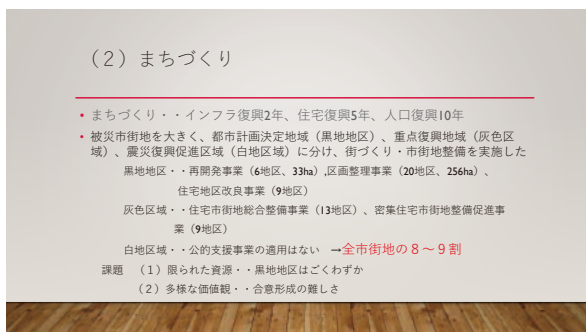
るようになりました。そういう社会をどう変えていくかという課題もあります。

それは、単に特別養護老人ホームや在宅介護システムをつくるだけでは解決できることではなく、コミュニティ全体で福祉を支える新しい社会をつくるべきだと思ったのですが、それも出来上がっていないと思っています。そういう意味で、中期的・長期的課題を先送りせざるを得なかったことはしっかり頭に入れておかなくてはならないと思っています。



今日は、生活復興に関する教訓を指摘したいのですが、そのことを考えるときに、われわれが10年検証のときに作った図があります。

兵庫県の「伝える」という冊子にも収められています。「いのち」が中心にあって、その周りに「住まい」と「暮らし」と「しごと」の三つをしっかりとしないと、いのちは守れません。暮らしが再建できたらいいかというそうではなくて、コミュニティやまち、人づくりなどがきちんとできて初めて暮らしが守れます。まちをつくろうとすると、それを支える社会のシステムを変えないといけません。こういう4層構造で生活の安全性を捉えました。こうした整理軸に沿って復興の話をしたいと思います。



阪神・淡路大震災では、きちんとしたインフラが復興するのに2年かかりました。そして住宅復興に5年、人口の復興に10年かかっています。

人口が10年というのは、コミュニティ再建が10年という意味です。住宅が5年というのは、民間も含めて17万戸の新しい住宅を造ったからです。それはすごい力だったと思います。ただ、当時はなかなか住宅再建ができないので、住宅再建もマイナスの教訓として捉えがちですが、25年たった今から見ると、すごいスピードでした。例えば応急仮設住宅は、災害が起きた3日後から建設が始まっています。そのようにスピードを重視していたことは確かですし、4～5年で住宅を再建できたことは、今から考えると非常によく頑張ったと思っています。

1-2. 生活復興

その中で、生活復興が厳しい状況に立たされたからこそ、われわれは生活復興に力を入れました。結果として、生活復興から新たな教訓がたくさん生まれたように思います。阪神・淡路大震災というのは、関東大震災のようにハード面ではあまり見るべきものがなかったと思います。しかし、阪神・淡路大震災の成果の中でNPO法という法律ができたように、直後にたくさんの市民団体が生まれて、まさに被災者の生活を守るために市民社会が一つになった点がとても大きな成果だと思っています。

その中で、仕事がないと被災者は生きていけないという大きな課題を突きつけられ、ささやかではありますが、応急仮設住宅の周りに畑を作ったり、花を植えたり、砂利を敷いて環境を改善したりすることもきちんと仕事として位置付け、生活再建につなげていく努力を随分しました。そのような中で、被災者復興支援会議といった行政と被災者を有機的につなぐ第三者の中間支援組織ができて、生活復興を軸にした一つの新しい社会システムが出来上がったと思っています。

1-3. 復興の総括

復興を総括すると、良い面も悪い面もあると思っています。25年を検証すると、直後には悪いと思っていたものが今から見るといいと思えたり、視点が変わっていったりします。これも議論のすごくあるところですが、経済復興という点で、例えば神戸港の貿易額は震災前には世界5位

ぐらいで、世界に占める地位も高かったのですが、震災から10～15年経つと経済的地位がどんどん下がってしまいました。それから、ケミカルシューズの工場は、長田地区が日本のシェアの7～8割を占めていたのですが、震災後にシェアはどんどん下がっていき、ほとんど中国に取られてしまって、本当の意味での経済復興はできなかったと思います。

ただ、直後はコミュニティビジネスなどによって一生懸命に産業支援をして頑張ったと私は評価していたのですが、今から見ると産業支援はまだ弱かったと思っています。われわれはそのときに、私的財産に税金を使うのは良くないという大蔵省（当時）の圧力をはねのけ、住宅には公共性があるから、住宅こそ公的支援すべきだということに全力集中しました。地域の商店街や地場産業が元に戻ることは地域の復興に関して極めて公共性が高いので、もっとそこに税金を費やすシステムがあるべきだとも思っていました。しかし25年経ってみると、むしろ経済復興のあるべき姿をもっとしっかり見ないといけないということで、時間が経つと視点が変わってきたように思います。

2. 復興の教訓

いずれにしてもプラスとマイナス面があって、プラス面では市民活動が非常に進んだことがありますし、マイナス面としては震災関連死というような問題があります。避難所の環境が超過密状態で非常に不衛生となり、そういう中で風邪をひいたり、心筋梗塞や脳梗塞で倒れたりする方が多かったということで、間接被害の軽減を図ることが十分にできなかったことはマイナス点だったと思っています。

【プラスの教訓】

2-1. 中間支援組織

プラスの教訓の一つ目は、中間支援組織です。

教訓1・・・中間支援組織

- ・阪神・淡路大震災では、被災者と行政の間に立ってアウトリーチとアドボカシーをはかる、中間支援組織としての「被災者復興支援会議」は復興で大きな役割を果たした。
 - ・その中間支援組織の教訓は、台湾921地震では「921震災重建基金会」と「全国民間災後重建連盟」などに受け継がれ、中越地震では「中越復興市民会議」「中越防災安全推進機構」などに受け継がれている
- 被災者のニーズをくみ上げる、被災者目線の政策の提案、被災者の自立を促すうえで、大きな役割をになった

従来の民主主義は要求型民主主義で、それは一種の対立型民主主義です。しかし、それでは新しいものは生まれないことを学びました。

阪神・淡路大震災直後に3.17ショックというものがあるって、都市計画決定が上からなされて市民が市役所に乗り込むような事態が起きたのですが、そういう形では復興はできません。そこで、提案型、協働型民主主義といって、被災者も積極的に提案し、提案したことに対して被災者も責任を持って取り組むような新しい民主主義をつくる必要があります。

そうしたときに、被災者の要求をいったん被災者復興支援会議という中間支援組織が汲み上げ、政策化して行政に突きつけます。われわれはアウトリーチ（現場の要求を汲み上げること）とアドボカシー（政策提言）を行い、行政に伝える仕組みを実践的にやり遂げたわけです。台湾地震や新潟県中越地震でもそれがきちんと引き継がれ、一つのシステムとして評価されていると思います。

2-2. まちづくり協議会

まちづくり協議会は、みんなの意見や思いを集めてまちづくりをしていくための団体です。

教訓2・・・まちづくり協議会

- ・阪神・淡路大震災では、コミュニティ主導・住民参加の復興まちづくりを進めるために、「まちづくり協議会」が100以上もつくられた。このまちづくり協議会と行政と専門家がスクラムを組んで復興を進める体制が、復興の実質的な推進力となった。
- ・この取り組みは、台湾921地震での「社区総体營造運動」に引き継がれた。中越地震では、集落再生事業などに引き継がれ、その中から「物語復興」や「地域復興交流会議」といった先進的な取り組みが生まれている。

まちづくりとは、先に区画整理事業や市街地再開発事業などがあるのではなく、みんなでどういうまちをつくりたいのかという思いをまとめ上げていくものです。われわれは「思いを先に、形は後で」という言い方をされていて、まちづくり協議会でみんながどういうまちをつくりたいのかという思いをどんどん出し合う場をつくりました。その中に専門家がどう関わっていくのかという点で、まちづくり協議会が大きな役割を果たしたことはとても重要な教訓だと思っています。

2-3. 復興基金

重要なことは、災害はどんどん前に進み、法律は後からついてくるということです。どうしても現行の法律は災害の現状に合わないというか、常にミスマッチというか、手の届かないところに災害はどんどん進みます。現行の法律でカバーできないところをカバーするには、お金をあげるから何にでも使っていいという復興基金の仕組みがとても大きかったと思います。

教訓3・・・復興基金

- ・阪神・淡路大震災では、被災地の実情に即して、被災者の力を引き出して、復興を弾力的に進める、自由な財源としての「復興基金」や「HAR基金」さらには「阪神・淡路コミュニティ基金」などが大きな役割を果たした。
- ・この復興基金の教訓は、台湾921地震では「921重建基金」に、中越地震では「復興基金」に受け継がれた
台湾では、阪神淡路のHAR基金の公募型の運営が取り入れられている
中越では、社寺の再建や棚田の復活に大きな力を発揮

阪神・淡路大震災のときはまだ被災者生活再建支援法がなかったので、高齢者が住宅再建しようとしてもお金がありません。そこに基金を使って、100万円や200万円の自立支援金を提供することによって住宅再建が進んだので、制度の隙間や欠点を補う点で、この復興基金はとても大きな役割を果たしたと思っています。

2-4. 復興支援員

教訓4・・・復興支援員

- ・阪神・淡路大震災では、被災者の生活のケアをはかるために「生活援助員（LSA）」が配置され、復興まちづくりのために復興基金を使っている専門家が派遣された。
- ・この支援員や専門家派遣の仕組みは、台湾921地震での「社区营造員」、中越地震での「生活支援相談員」や「地域復興支援員」に受け継がれた

復興支援員は、われわれはLSA（生活援助員）という言い方をしているのですが、応急仮設住宅で苦しんでいる高齢者の生活をサポートするために、「最後の一人まで」と言って取り組みました。

人としてのサポートの仕組みが非常に重要で、これも大きな役割を果たしました。まさに新潟県中越地震などでは生活支援相談員や地域復興支援員として大きな役割を果たし、東日本大震災にも引き継がれたのですが、人が人を支える社会システムをつくったことも大きな成果だったと思います。

2-5. コミュニティビジネス

コミュニティビジネスは、先ほども触れました。

教訓5・・・コミュニティビジネス

- ・阪神・淡路大震災では、被災地の経済再生と自立、被災者の生きがい仕事の創出、そして何よりも被災者の生活支援を図るために「コミュニティビジネス」の支援事業を展開した。
- ・この被災地経済の取り組みは、台湾921地震では「エコツーリズム」や地域産業の育成に受け継がれ、中越地震では「震災ツーリズム」や地域産業の育成に受け継がれた
台湾・・・生態園、農家レストラン、草木染、紅茶栽培など

復興の教訓を次なる災害につなげていく点で素晴らしいかったのは、台湾では集集地震のとき何度も神戸に来てHAR基金（阪神・淡路ルネッサンスファンド）を参考にして、921基金という復興基金を作ったことです。つまり、財政資金の仕組みを作り上げたわけです。一方、神戸でコミュニティビジネスというと非常に小さなもので、ほとんど力になっていないというのが私の評価です。それが台湾ではエコツーリズム、中越では震災ツーリズムという形で、地域再建の大きな力の一

つになっているので、とても評価すべき教訓ではないかと思います。

2-6. 住宅再建支援制度

被災者生活再建支援制度は、いうまでもないことだと思います。

当時は1,000万～1,500万円あると家が建ちました。今は2,000万～3,000万円かかるので、300万円ぐらいもらっても何の役にも立たないと言われるのですが、その実現は非常に大変な仕事で、最終的には2,500万人の署名を集めました。兵庫だけでも約400万人の署名が集まりました。私有財産だけれども住宅再建に税金を使うという新しいルールがここで生まれたわけです。ここまでがプラスの教訓です。

教訓7・・・住宅再建支援制度

- 台湾921地震では、「家賃補助制度」が震災後すぐに導入され、自力再建を基本とした住宅再建が進んだ
- 阪神淡路大震災では、自力の住宅再建を迅速にはかるための公助の仕組みとして、「被災者生活再建支援制度」が約2500万の署名を集めて制度化された。と同時に兵庫県では共助の仕組みとして「住宅再建共済制度（フェニックス共済）」が制度化された

【マイナスの教訓】

3-1. 過去の教訓を生かせず

ここからはマイナスの教訓です。先ほど知事からも「世界の教訓を学んでいない」と言われてしまったのですが、阪神・淡路大震災のときには学ばなかったと思っています。

教訓1・・・過去の教訓を生かせず

- 世界の過去の震災の教訓を謙虚に生かすことができなかった メキシコ地震の住宅再建、唐山地震の段階復興、サンフランシスコ地震の物語復興などに学ぶ姿勢が弱く、教訓を生かした復興ができていない

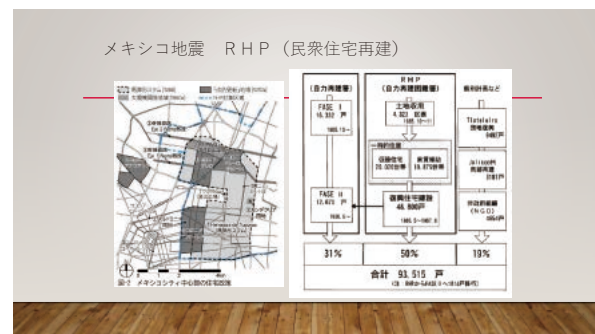
「阪神・淡路から日本の復興がはじまった」のではない！
メキシコの「庶民住宅再建計画」や唐山の「段階復興」、サンタクルーズの「物語復興」などにもっと学ぶべきだった

私の友人にロサンゼルス都市計画局長をしていたケン・トッピングさんがいるのですが、彼は震災後すぐに日本に来て、「1989年のロマ・プリータ地震のときのサンタクルーズ市の復興を勉

強しに行け」と私に言いました。しかし私は、神戸が大変なときに1～2週間も行けないと思って行かなかったのです。

行ったのは1年半後でした。行ったときに「しまった」と思いました。なぜならそこには素晴らしい復興のシステムがたくさんありました。一番大きいのは「物語復興」といって、被災者の思いを導き出すことでした。5,000人ほどの町なのですが、シティホールに約3,000人が集まり、小学生も手を挙げて発言するのです。発言した内容を記録して、こういう町をつくろうという計画をまとめたものが「ビジョン・サンタクルーズ」という復興計画なのです。それを見に行って、もっと学ぶべきだったのです。

また、メキシコのRHP（民衆住宅再建計画）が素晴らしくて、9万～10万戸の住宅を2年間で再建しました。



最も貧しい層の人たちには非常に手厚い住宅供給のシステムで対応し、お金持ちは自分たちの力で再建し、中間の人たちにも応急仮設住宅を建設しながら、最終的に持ち家の公営住宅を提供する方式を取りました。その点で非常に参考になるシステムがあり、それに学ぶべきだったのですが学ばなかったのです。

東日本大震災のときは「神戸の教訓を学べ」とわれわれは偉そうに言ったのですが、「神戸は以前の教訓を学んでいたのか」と言われると、実は学んでいません。その点では、他へ行って「神戸の教訓を学べ」と言うのは、自らの過ちを覆い隠しているようなところがあって、教訓をどのように学び、どのように伝えるのかということにとっても重要な問題点があります。

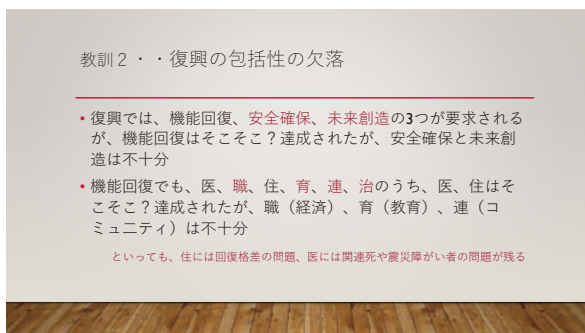


サンタクルーズ市の当初の復興計画は商店街への車の乗り入れ禁止でしたが、高齢者が「車の乗り入れを禁止すると買い物ができない」と言ったので、車を乗り入れられるようにしました。

みんなの意見を聞いて、このようなものをつくっています。それから、みんなが自分の家の模型を持ってきて並べ、町並みを考えながら「あなたの家はちょっと引っ込めて」「高さを下げろ」というふうに決めるような取り組みをしています。そのことをしっかり学んでいなかったのです。

3-2. 復興の包括性の欠落

私は、復興を「医・職・住・育・連・治」という言葉でいつも表しています。



「医」は、体のケアのことですが、心のケアもあります。阪神・淡路大震災のときは、単に物理的な体のケアだけでなく、精神的なケアを入れたことが大きな成果だったと思います。

「住」は、先ほども言ったように少し時間がかかりましたが、5年で17万戸を建設して、ある程度早い住宅再建ができました。これで「医」と「住」はほぼ出来ました。

「職」は、産業再建についてはある程度の努力をしてうまくいった部分もあるので、半分ほどです。

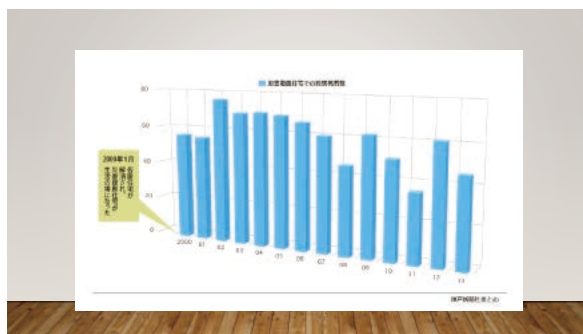
「育」は、教育と保育ですが、今でも当然のよ

うに学校に避難していて、何カ月も学校に避難者がいます。その間、子どもの教育はどうなっているのでしょうか。アメリカでは、学校に避難しません。学校は教育の場であり、子どもの教育という面で見ると、本当に復興できたといえるのでしょうか。

それから、応急仮設住宅に長くいると、狭い部屋に家族が顔を突き合わせるので耐えられなくなります。そうすると、応急仮設住宅の中に子どもたちだけで遊べるスペースがもっとあって、教育のコーナーもあるような一つの間をつくれればいいのです。避難所も同様で、避難所内に子どもたちが豊かに過ごせるためのスペースをつくれたかということです。ですから、まさにそういう点で教育は不十分でした。

「連」は、人と人とのつながり、コミュニティです。阪神・淡路大震災のときはコミュニティづくりがうまくいきませんでした。

「治」は、ガバナンスです。自分たちのまちのことは自分たちで決めるという住民自治のようなものをつくれたかということ、「育」・「連」・「治」あたりは不十分だったので、これからの復興は住宅だけに矮小化せず、包括的な復興システムをもっとつくっていかなければならないと思います。



復興住宅において孤独死が発生しているのも、まさに高齢者をコミュニティで支える仕組みがないからだと思います。

高齢化が進んで一人暮らしの人が多ければ、当然一人で亡くなる人は多いのですが、孤独死は単に一人で亡くなったことを意味しているのではありません。社会的に必要なケアが与えられていれば死ぬことはなかったという意味で、まさに社会のコミュニティケアの問題として孤独死を捉えなければなりません。

3-3. 街並み景観形成の弱さ

人間が生きていく上で必要なのは、命と文化だと思っています。ヒトラーは他民族を制圧するために、歴史的な建造物を全て破壊しました。歴史的建造物はまさに文化であり、街並み景観です。そういうものをつくることが非常に重要です。

教訓3・・・街並み景観形成の弱さ

- ・速やかな復興に力点を置くあまり、地域性を配慮した街並みの形成や地域文化の継承が疎かになった・・・御影石や淡路瓦の街並みの喪失に加えて、未来につながる都市景観の醸成ができなかった

部分的には、ポケットパークの取り組みやせせらぎ水路の整備、協働建替えによる街並み形成の取り組みが見られたが、・・・

私が思うに、御影石の石垣はなくなり、黒い瓦屋根もなくなってしまいました。この点は防災学者の間で議論があって、瓦は危険だから当然なくすべきと言うのですが、私は黒い瓦が載っている景色は非常に重要で、瓦を載せても壊れない家を造ればいいだけの話だと思っています。しかし、そういうものが全部なくなってしまって、白っぽいフェンスと寒々としたサイディングボードのような壁に街の姿が全て変わってしまったと思っています。もう少しその中にせせらぎが流れていたり、緑があったり、自然をもっと組み込んだ新しい街並みができなかったのかということも一つの課題として突きつけられています。

努力したことも少しだけあります。下の図の左上の写真の松本通りにある水路では、今でも大きな金魚が泳いでいます。

自然との共生



アメリカの防災学者を連れてきて、異口同音に「素晴らしい」と褒めてくれるのはここだけです。単に金魚が泳いでいるだけではなく、土日曜は地域の人が総出で清掃します。まさにコミュニティでメンテナンスしながら、街の中に憩いの空

間をつくっているのです。

右上の写真は、芦屋浜の公営住宅内に作った「段々畑」です。今は若干廃れているのですが、これも自然との共生にチャレンジした取り組みの一つです。

左下の写真は、HAT神戸内にあるビオトープの井戸で、その水をくみ上げて自然の植物を育てています。

3-4. 自立のための制度の欠落

阪神・淡路大震災では「与える支援」とともに「引き出す支援」によって被災者自身が立ち上がっていきえるようにしましたが、結論的には被災者にいろいろなものやお金を与える形になって、被災者自身が自立していくところの取り組みが弱かったと思っています。

教訓4・・・自立のための制度の欠落

- ・「与える支援」とともに「引き出す支援」が欠かせないが、自立を促すための支援制度が、現代の社会状況に即したものになっていないため、被災者自身の再建エネルギーを十分に引き出せず、それだけ行政に過大な負担をかける結果になっている

メキシコのRHP計画や台湾の家賃補助制度を参考にすべき
公営住宅だけに依存する方策には限界がある

例えば、応急仮設住宅から公営住宅に入るときに、公営住宅の家賃がどうしても要ります。みんな「家賃を払えない」と言うので、兵庫県も神戸市も、家賃補助制度や特定優良賃貸住宅（特優賃）などいろいろな制度を使いながら家賃を減免したことは素晴らしかったと思うのですが、その前になぜみんな家賃を払えないかというと、仕事がないことが大きな問題なのです。

ですから、しっかり仕事をつくって、自分が働いたお金で家賃を払えるようにすることを同時に考えていかなければなりません。お金を渡すことと自分でお金をつくることのバランスのようなものをもう少し深く考えておけばよかったのではないかと思います。

とはいえ、「みなし仮設」といって、行政が空き家を見つけてきて、その空き家を応急仮設住宅にするから家賃を払わなくていいというシステムもあります。しかし、被災者のニーズとは必ずしも合っていません。最近の被災地では、自分で見

つけて、後でみなし仮設の仕組みを提供することがありますが、そうではなくて、もっと大胆に家賃補助のシステムで、自分で見つけて自分で住むようにすべきだと思います。

例えば、建設型の応急仮設住宅の設置費は名目上約500万円です。2年間住むとすると、ひと月20万円ぐらいになります。「月20万円あげるから、これで好きな所に住みなさい」と言うのもあり得ると思いますが、日本は現金を渡すのはご法度です。しかし、財政効率からすると今は非常に無駄遣いしています。かつ、被災者が自分で選び、自分で家を修理して住むことを資金面で援助するように変えていくべきだと思うのです。

結論から言えば現代において公営住宅を大量に造ることは本当に正しいのかというと、私は違うと思います。自分で家を借りたり、買ったり、造ったり、修理したりするのを財政面でしっかり支援する仕組みにして、個人の自由度をもっと高めるような制度に変えることが十分にできなかったと思っています。

3-5. 社会変化に即した復興の弱さ

最後に一番大きな問題として、長田の被災地などに行くと商店街の多くにシャッターが下りています。

教訓5・・・社会変化に即した復興の弱さ

- ・低成長時代あるいは人口減少時代においては、成長拡大型の復興を目指すべきでなかった・・・量的拡大ではなく質的変革の視点が弱かった

シャッター通り商店街

箱モノの過大な管理コストが負担に

空洞化と肥大化の同時進行

高度成長の流れの延長線上に、そのときつくった副都心計画があって、高層住宅をたくさんつくりました。そういう拠点整備がいいのだということで、まさに高度成長の流れの延長線上にまちづくりをしたように思います。

しかし、神戸ではコンパクトシティということで、かつてのような郊外拡散型のまちづくりではなく、都心にもっとコンパクトに集まる街をつくっていかうという考え方もあるので、まさに大規模開発から小規模な拠点整備に切り替えること

が阪神・淡路大震災のときは問われていたように思うのです。しかし、結果的には大きな箱モノをたくさん造ってしまい、商店街の経営を非常に圧迫するような状況を招いています。ですから、まさに人口がどんどん減っていく時代におけるまちづくりはどうあるべきかという、大きくすることではなくて、むしろ小さくすることを考えるべきだったのかもしれない。

25年経ってみると、直後の復興をどうしたらよかったのかという交通整理の必要があると思います。都心部の空洞化がどんどん進んでいるので、その辺のあるべき姿を考え直さなければならないという点で、まさにシステム変革の視点が弱かったと思っています。

これも抽象論ですが、実は阪神・淡路大震災の復興のときにコンパクトシティという新しい提案をしたわけです。それが今、東北の被災地でも一つのモデルとして提起されているのですが、本当の意味でのコンパクトシティが出来上がったのかが問われています。低成長時代、人口減少時代にふさわしいまちの在り方を考えるべきで、それができなかったのではないかと考えています。

震災から25年経って、今日言ったようなことをしっかり議論する必要がありますし、責任追及ではなくてお互いがお互いの非を認め合うような議論ができるのではないかと思います。神戸はぜひそのような議論を25年検証として、しなければならないと思っています。

阪神・淡路大震災からの復興と未来への提言

～次なる大規模災害からの創造的復興を見据えて

パネルディスカッション

パネリスト

鳥居 聡 (神戸すまいまちづくり公社理事長・元神戸市副市長)

中村 順子 (認定特定非営利活動法人コミュニティ・サポートセンター神戸理事長)

津久井 進 (弁護士・日本弁護士連合会災害復興支援委員会委員長)

畑野 士朗 (神戸新聞社報道部デスク)

コーディネーター

御厨 貴 (ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長兼研究戦略センター長・東京大学名誉教授)

御厨 私がここへ来る前にふと思ったのは、今ちょうど阪神・淡路大震災から25年ということで、NHKが毎週土曜日に、精神科医の安克昌さんの生涯を題材にしたドラマを放送しています。私はそれを見ていて、あれからそれだけの時間が経ったのかと思いました。安さんと私は、1996年にサントリー学芸賞を取った同期生です。今思っても、本当に透徹した感じでわれわれに接してくれました。その彼が阪神・淡路大震災のことをずっと新聞に書き続け、それを本にした『心の傷を癒すということ』（作品社刊）は、本当に胸を打たれる本だと思いました。



私の小さな研究会に彼をお呼びして、話をしてもらいました。本当に微細な神経の持ち主だったのですが、その彼がそれからわずか数年でがんで亡くなってしまいました。ただ、彼が書いたあの本はその後増訂され、東日本大震災のときにもう一度読まれることになりました。それが今年ドラマにもなり、本もまた増補版が出たと聞いています。

先ほど室崎先生が、災害というのはそのときに思ったことと25年経って思うことは違うという話をされたと思うのですが、そのとき思ったのは、安君のような人が書いた本はやはり増補されてまた読み継がれていくのだなということでした。

今日のこれからのパネルディスカッションも、

恐らくそうしたものになると思います。つまり、25年たったときにどういうふうに見えてくるのだろうか、未来を見据えるために過去はどうだったのか、そして今はどうなのか。人間は得てして、時間がたつと画一化が進んでいきます。幾つかの事例を見てみると、画一的になって、それに当てはまらないものは駄目だと言われてしまいます。それは違うのではないか。そもそも復興を始めたときには、それぞれの事情があって復興への努力をしています。先ほどのお二人の基調講演を聞いていても、そういう個別性がありながら、だんだん通年化、全国化していくと、何だか知らないけど画一化されてくるような気がします。今日、私はそういう問題意識を持って聞きたいと思います。

全体としてはこの25年を振り返って、当時からみんなの合言葉になってしまった「創造的復興」は非常に多義的であるというところを押さえて、次に起こるといわれている災害に対して示唆が得られればと思っています。

最初に4名のパネリストの方から、それぞれお話を頂きます。

「神戸のまちづくり これまでと今後」

鳥居 聡

(神戸すまいまちづくり公社理事長・元神戸市副市長)



1. 阪神・淡路大震災の発生

阪神・淡路大震災といえば、火災が同時多発的に発生し、面的な被害が大きかったことが特徴だと思います。

阪神・淡路大震災発生

平成7年1月17日
午前5時46分



写真提供：神戸市

2

次の図の右側の写真は、国道43号線の上にある阪神高速道路が倒れた写真です。

都市基盤の被害

写真提供：神戸市



神戸の場合、六甲山がある関係で東西交通が非常に重要なのですが、その要である阪神高速道路が倒れたことで国道43号も使えなくなっていました。このことがその後の復旧に与えた影響は非常に大きかったと思っています。

液状化 と 火災現場



写真提供：神戸市



上の右の写真は、火災を前にしてたずむ消防士です。どうしようもない状況がずっと続きました。左がポートアイランドの液状化の状況です。当時は県警が庁舎を建て直して仮設の庁舎がポートアイランドにありました。液状化で、床上まで泥が上がり、床近くに置いてあった書類が全部泥だらけになりました。

6階が崩壊した 神戸市役所2号館



写真提供：神戸市



上の写真は市役所の2号館です。6階がつぶれたので、その上を取り払って今は5階建てで使っています。私は当時、神戸市職員だったので、このビルを見たときに「神戸市も終わった」と感じたのが正直なところです。左は、その内部です。2号館は25年経ってようやく建て替えの話がスタートしています。

2. 復興まちづくりの経過

復興まちづくりの経過ですが、1月17日に地震が発生した後、3月17日に都市計画決定ということになりました。この間の2カ月で行ったことに対して様々な批判を頂くことになりました。

大きなポイントは、建築基準法第84条の建築制限が2カ月で切れることでした。当時のわれわれ

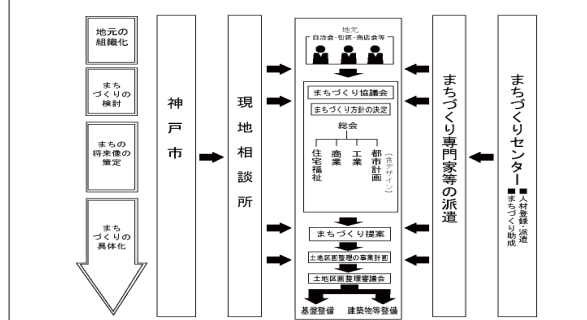
の上層部も国の方にかなりお願いに行ったのですが、結局2月当初の時点では、現行法制でやらざるを得ない状況でした。建築制限が切れる2カ月以内に何らかのアクションを起こさないと復興が始まらないということになり、3月17日の都市計画決定に向けて突き進んでいったわけです。

神戸市は元々、昭和56年に「まちづくり条例」を制定し、各地で区画整理や再開発をするときはまちづくり協議会を中心とした枠組みで事業を進めてきました。まちづくり協議会にまちづくりの専門家を派遣するとともに、神戸市が相談に乗ってまちづくり提案をしてもらい、それに基づいていろいろな事業を進めてきました。

復興まちづくりの経過

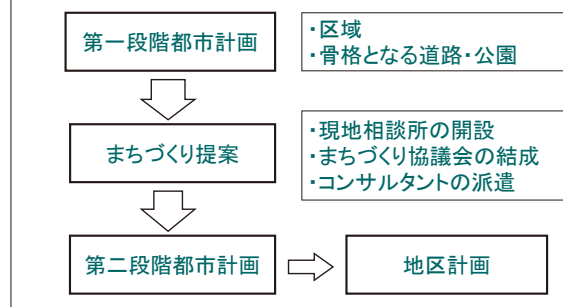
- 1/17 阪神・淡路大震災発生
- 1/31 神戸市「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」(6地区の発表)
- 2/1 建築基準法第84条による建築制限区域の指定(3/16まで)
- 2/16 神戸市震災復興緊急条例 施行
- 2/21 震災復興都市計画(6地区)の内容発表
- 2/28 復興都市計画(案)縦覧
- 3/14 神戸市都市計画審議会開催
- 3/16 兵庫県都市計画審議会開催
- 3/17 都市計画 決定告示

まちづくり協議会による構想づくり



通常、まちづくりを具体的に進める前には既に協議会が動いているのが一般的でしたが、今回の場合はそうした余裕がほとんどなかったもので、まず区域と骨格となる道路・公園だけを第一段階として都市計画決定しました。その後、まちづくり協議会を立ち上げ、今までの枠組みどおりに地元で議論してもらい、そうして出てきたまちづくり提案に基づいて、第2段階の都市計画決定を行いました。

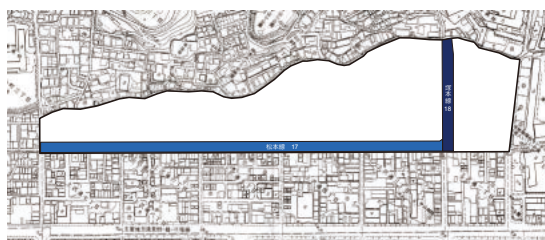
第一段階及び第二段階都市計画



先ほど室崎先生がせせらぎのある通りとして紹介された松本地区においても、第1段階の3月17日では区域と松本線のみを都市計画決定しました。

第1段階の都市計画決定：松本地区

- 平成7年3月17日
- 新たな都市計画道路は松本線(17m)のみ

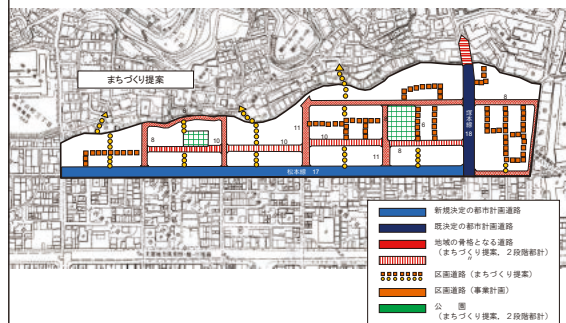


塚本線(18m)は震災前から都市計画決定済み(未整備)

その後まちづくり協議会で議論していただき、区画道路や、公園などの配置を地元の皆さんが中心になって決めて、まちづくり提案を神戸市に出していただきました。

松本地区のまちづくり提案(第1次)

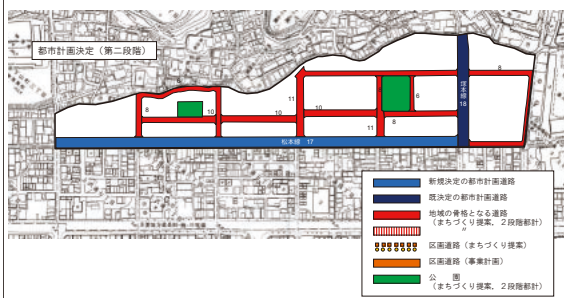
- 平成7年12月18日 神戸市長に提出



これに基づいて第2段階として区画道路や公園などを都市計画決定し、区画整理事業に入っていったわけです。その結果、せせらぎが流れて非常に評価されるまちづくりができたのも、地元の皆さんの熱心な努力のおかげだと思っています。

第2段階の都市計画決定：松本地区

- 平成8年3月27日
- 街区公園2カ所追加 区画道路(6~10m)15路線追加



3. 残された課題

一方、残された課題がいろいろあります。一つが密集市街地です。平成23年に密集市街地再生方針を作り、積極的に取り組んでいます。

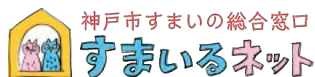
密集市街地再生方針（平成23年）

1. 燃え広がりにくいまちづくり

- ・老朽木造建物の除却促進、空地の有効活用
- ・沿道建物の防火規定とあわせた前面道路幅員条件の緩和
- ・建物の不燃化の促進

2. 建物が倒壊せず、避難が可能なまちづくり

- ・身近な生活道路の確実な拡幅整備
- ・主要な生活道路のあり方を考えるまちづくり
- ・建物の耐震化の促進



燃え広がりにくいまちづくり、建物が倒壊せず避難が可能なまちづくりということで、建物の不燃化・耐震化の促進、道路整備などを進めています。

密集市街地は、六甲山麓の灘区と兵庫区、南では長田区南部、そして垂水区と大きく4カ所あります。

密集市街地の再生

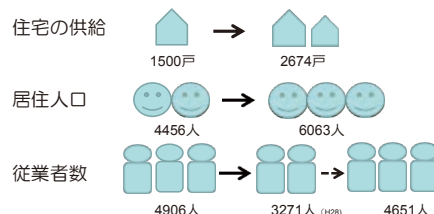


一気に区画整理ができたらいのですが、なか

なかそうはいかないので、現在行っているユニークな取り組みとして「まちなか防災空地」というものがあります。建て詰まった、狭い通路しかない土地・建物の所有者に建物を除去していただき、広場を造っていくものです。土地の所有者から神戸市が無償で土地を借りることによって固定資産税を免除し、広場については地元のまちづくり協議会に使ってもらいます。3者協定を締結し取りあえず空き地にして、燃え広がらないような、そして避難できるような場所を作っています。現在4地区62カ所ほどで整備され、それなりに安全性が高まっていると思っています。

それから、先日からの報道で新長田のにぎわいが戻っていないとよくいわれているのですが、住宅については当初の1,500戸に対し2,674戸の供給があり、住んでいる人は約4,500人が約6,000人と1.5倍ぐらいに増えています。

新長田再開発 にぎわい戻る



再開発ビル入居率 95.8% (神戸市床)
新規出店 62件 (平成28年以降)

しかし、従業者が5,000人近くいたのが、平成28年時点で3,300人ほどしかいません。これはいけないということで知事と市長が相談し、新長田に合同庁舎を造りました。私の勤務している公社もそこにあるのですが、1,000人ほどそこで働くようになりました。他にも計画があって、2~3年後には4,600人ほどが働くようになり、ほぼ震災前の水準に戻ると思います。また、再開発ビルの入居率は95%程度を確保しており、新規出店も平成28年以降62件あるので、にぎわいは戻っています。

4. 神戸が目指す姿

もう一つの課題として、都心の再生があります。都心の整備がほとんど手付かずで残っていたので、平成27年度に「都心の将来像」を策定し

「心地良いデザイン」「出会い、イノベーション、そして文化」「しなやかで強いインフラ」の3本柱で進めています。

都心の将来像（平成27年）

1. 街の個性 (identity)
2. 創造性 (creativity)
3. 安全安心、持続可能性(sustainability)



【将来ビジョン】の3つの柱

1. 心地良いデザイン
美しい景観やわかりやすいまちの情報、誰もが心地良く過ごし、働き、活動できる
2. 出会い、イノベーション、そして文化
国籍、年齢、性別の垣根がなく様々な人々が交流・融合
3. しなやかで強いインフラ
地域と地域をつなぎ、誰もが動きやすく人にやさしい交通体系

16

今回、神戸市として一番力を入れているのが人中心の空間整備です。フラワーロードの将来像としては、通過交通は排除して、人中心の空間をつくる方向で進めています。葺合南54号線も先行的に一部整備を進めています。東遊園地は元々、土のグラウンドだったのですが、芝生広場にしたら多くの方々に利用されるようになり、ファーマーズマーケットも定期的に開催されるようになりました。こうした都心空間の質の向上にも取り組んでいます。

「人の活動」が生まれる場所⇒人中心の空間整備



(将来)

17

葺合南54号線：道路空間のデザイン



整備後

「新たなモノコト」が生まれる場所



東遊園地

19

J R三ノ宮駅の隣にバスターミナルを中心とした再整備ビルを造る計画も進めています。

バスターミナルが入る再整備ビル



【参考】アドバイザー提案イメージ



ビル構成イメージ

- 宿泊
- 業務
- 中長期滞在
- 緑化空間
- 文化・芸術
- 商業
- バスターミナル
- 駐車・駐輪



	II期エリア	I期エリア
敷地	5,700㎡	8,300㎡
公共施設	未定	バスターミナル
手法	未定	大ホール・図書館 市街地再開発事業 再開発会社施工

事業協力者を募集したところ、三菱地所株式会社を代表とするグループが選定されました。現在具体的な中身を詰めており、令和2年度中の事業化を目指しています。

事業協力者 提案内容

【三菱地所㈱を代表とするグループ】
※提案内容がそのまま実現されると決まったものではない

○都市のアクティビティを表現するデザイン



北東から見る建物外観



国道2号沿いの賑わい



あじさい通り沿いの賑わい

21

神戸市役所本庁舎のブロックでは、現在の3号館を建て替えて中央区の総合庁舎を造ることにしています。2号館についてもようやく再建する方向で具体化を進めています。

本庁舎等の再整備



さらに、第1突堤、第2突堤の基部に、水族館やクラシックカーのミュージアムも併設された商業施設などの再開発が進められています。

その他の民間の動向：ウォーターフロントエリア



新港突堤西地区：第1突堤基部の再開発



神戸すまいまちづくり公社では様々な事業を展開しており、六甲・有馬ロープウェイも運行しています。そのゴンドラが3月にリニューアルされます。スイスでつくられ船便で運んできて、今日の午前に陸揚げされたところです。3月20日に新ゴンドラがデビューします。神戸市はいろいろな取り組みを進めています。これからの神戸を楽しみにしていただければと思います。

六甲・有馬ロープウェイ 新ゴンドラ3月デビュー



御厨 鳥居さんからは、神戸が震災に遭ったときの状況から、どういうふうにまちづくりを進めていったか、これから進めようとしているかという話をいただきました。

次は、中村さんをお願いしたいと思います。

「創造的復興を総括し未来へ提言する」

中村 順子

(認定特定非営利活動法人コミュニティ・サポートセンター神戸理事長)



1. つながり合う社会を目指して

私からは、あれから市民がどういうふうに関与していったのかということを中心にお話したいと思います。

つながりあう社会＝市民社会を築いてきているのか

「日常のつながりが生命を救う」

- ・市民の社会参加が進んだのか
- ・公共への参画ができてきているのか
- ・社会変革の中核となれているのか

震災のとき、日常的なつながりのあった方々がお互いに命を救い合ったという体験を身の回りでたくさん聞きました。会社の人や仕事仲間、趣味仲間、スポーツの仲間が近隣の方による救出の後に駆け付けたのです。8割の人が民間の人に救われたということではないかと思っています。あれから25年が経ち、本当に市民の社会参加が進んでいるのか、社会参加が公共にどのような影響を及ぼして社会変革を促しているのかというあたりを、折に触れて振り返ってきました。今日はそのあた

りを中心にお話しします。

ボランティア元年といわれた所以

- 140万にのぼるボランティア
- その人材の多様性
- 公共活動への参画
- 多様な資金が投入
- 自己統治できる個人・集団

震災のあった1995年は、「ボランティア元年」と名付けられました。その理由として1点目は、圧倒的な量の140万人というボランティアが駆け付けたことです。2点目は、震災以前のボランティア活動は主婦層に支えられてきましたが、若者・学生から勤労市民層、高齢者に至るまで本当に多くの方々が全国から駆け付けました。そうした人材の多様性があります。3点目は、従来であれば警察や消防、自衛隊などの公共がしていた部分に、多くの民間が参加して救出したことです。4点目は、公金・税金、企業・個人の寄付や支援金も含めて多くの資金が投入されました。しかも、救援活動を行ったのは自己統治ができる個人・集団でした。これらの理由から、ボランティア元年と名付けられたのではないかと思います。

2. NPOに影響を及ぼした制度

市民活動に大きな影響を及ぼした制度は、取りも直さず1998年施行のNPO法だったと思います。

NPOに影響を及ぼした制度

1995年 阪神・淡路大震災発生	高齢化率14%、高齢社会に
1998年 NPO法施行 NPO法人数(1,724法人)	
被災者生活復興支援法	
2000年 介護保険スタート	
2004年 協働と参画の3条例(神戸市)	
2005年 指定管理者制度	
2009年 新しい公共	官から民へ
2013年 公益法人改革	一般社団法人
2015年 コミュニティ施策の提言(神戸市)	
生活困窮者自立支援法	
2019年 高齡化率28%、超高齡社会に	
2020年 阪神・淡路大震災から25年	NPO法人数(51439法人)

震災救援活動の課題対応 ニーズに沿った活動 法人格を得て行政との協働事業
ソーシャルビジネス 企業とのコラボレーション事業に発展

今や兵庫県だけで約2,200、全国では5万を超えています。住民・市民が主体となって法人をつ

くり、社会活動に参加するという新しいスタイルを後押ししたのが、この法律だったと思います。それから、介護保険や指定管理者制度など様々な制度も生まれ、2009年には政権が一時「新しい公共」を標榜しましたが、短命に終わりました。そういうことを経ながら今日を迎えています。

これら一連の動向を取り巻く社会状況を振り返ると、震災時は高齢化率が14%で、まさに日本は高齢社会に入った頃でした。しかし昨年には28%となり、世界に例を見ない超高齢社会になっていて、人口構成も随分変わっています。といっても、高齢者の人口は変わってなくて、生産人口になる若者が減っているのです。働き方にしても、非正規が半分近くいるのでしょうか。その中で起きたのが経済的な格差問題、引きこもり問題です。そういう思いもかけないような経済状況が私たちの生活に大きな影響を及ぼしました。

兵庫県内での様々な活動と成果

- ①自律的なボランティア団体と主体的な人材の創出に寄与
兵庫県内で2224法人の新たなコミュニティを創出
一般社団法人を含む約5000のコミュニティ創出
- ②公共への参入/保健医療福祉 こども まちづくり 環境保全
文化スポーツ振興
- ③新たなつながりの創出/行政 地域団体 学校 企業 団体・
- ④ボランティア経済の構築/多様な資金調達 寄付文化の創出
- ⑤中間支援組織の創出/NPOがNPOを生み、育てる

そういう状況を何とかしたいと、NPOをはじめいろいろな団体が頑張ってきたのですが、まずはボランティアな団体、自律的で主体性を持った団体が生まれたことは非常に大きなことだったと思います。NPO法人は兵庫県だけで約2,200団体、一般社団法人も含むと5,000団体、ボランティア団体を入れると約8,000団体が社会貢献のため活動しています。震災前にはこんな数はなかったでしょう。それらの団体が公共に参入して、高齢者福祉や子ども支援、まちづくり、環境など様々な分野で活動しています。

行政や地域の伝統的な団体、学校、企業などともつながりながら、小さな経済ではありますが、自分たちで自分たちのコストを稼ぎながら活動の持続に備えるようなボランティア経済も少しは構築してきたのではないかと思います。そこには多

様な資金調達や寄付文化の創出もありました。

それから、私どもは中間支援組織ではありますが、NPOがNPOを生み育てる、つまり市民同士が支え合いながら良い社会の基盤づくりに寄与するというのは非常に新しい動きです。これは、震災復興のため創設された「被災者復興支援会議」という中間支援的な会議体に民間や行政など様々な立場の人が、被災者の要望を聞いて伝えたり、意見を調整するスタイルが源流になっていたと思います。

3. 神戸におけるNPO活動

さて、実際にどういう活動が行われてきたかという、NPOで一番多いのが福祉に関するもので、特に高齢者福祉に関する団体が多いと思います。

神戸市を中心としたNPOの活動

高齢者・障がい者・外国人等の
交流・サポート活動



男性が社会に出るためのきっかけづくりや介護施設での支援、就労外国人への生活支援、言語指導、教育支援などが挙げられます。

神戸市を中心としたNPOの活動

子ども支援に関する活動



等々...

それから、子ども支援に関する活動です。「子ども食堂」も全国で3,000を超えました。子どもに対する食の支援、教育の支援、様々な文化や伝統を教えたり、集まりをつくったりする支援があ

ります。

神戸市を中心としたNPOの活動

防災やまちづくりの活動



さらに、防災やまちづくりにも、ソフト面でも多くのNPO、ボランティアな団体が活躍しています。里山保全はもちろん、防災教育は神戸市では小学校区ごとに防災福祉コミュニティが形成され、訓練や後継者育成に励んでいます。

神戸市のNPO(居場所)の活動



これからの社会で非常に重要だと思われるものは、居場所活動というものです。つながりづくりの拠点がどんな市民にも見えるという点では非常に分かりやすい活動であり、しかも必要とされると思います。全国には空き家が13%ぐらいあるので、そういった空き家を使ってみんなの集まりの場にしませんかという申し出も結構あります。それから、ガレージを使うのも面白いですね。集会所を活用したり、大きな高齢者施設の一部を借りたり、寺院などの宗教施設で空いている時間帯を借りたり、様々な場所で人が集まりながら新しい関係を構築していく場になろうとしています。

この源流も、応急仮設住宅のふれあいセンターであり、各所に設置した移動集会所でした。皆が集まっていろいろなことを話していると、自然に不安が解消されて、明日への希望につながったという経験を私たちは多く持っています。ですか

ら、現在の格差社会にあってつながり直す場づくりは非常に大事ではないかと思っています。

多彩な居場所はCBに発展

- ① 共感に基づく小さなボランティア経済の循環
- ② 対象者から担い手への入れ替わり 双方向性
- ③ 対価を得て事業に継続性
- ④ WIN + WIN + WIN

【生活支援サービス】

【配食サービス】



【移送サービス】



そして、そういうつながりの場に小さなボランティア経済が生まれ、住民・市民が必要なサービスに発展しています。

配食サービスであったり、移送サービスであったり、困ったらお互い様という生活支援サービスに発展しているのが面白いです。ですから、共感に基づく小さな団体が担い手になって、対価を得て事業性を持つような団体に成長していき、まさに売り手よし、買い手よし、世間よしでみんなが良くなるというスタイルに発展しています。つまり、これは小さなコミュニティビジネスではないかと思っています。

兵庫県内の中間支援

中間支援組織26団体

- ・公設民営35%
- ・民設民営65%
- ・被災地に6カ所の「いきがい仕事サポートセンター」(兵庫県の補助事業)
- ・年間200団体を創出
- ・情報提供、相談、サロン
- ・人材養成
- ・資金提供
- ・情報提供、紹介、連携、アドボカシー



そういったものをヒト・カネ・モノ・情報で支えているのが、被災者復興支援会議のような中間支援組織です。

兵庫県には中間支援組織が26団体もあり、全国でも大変多いです。中でも民設民営が65%を占め、民間なので非常に自由な発想で動け、年間200団体ぐらいが創出されています。さらに、兵庫県の補助で運営される「いきがい仕事サポートセンター」が6カ所あり、こういう所ではコミュ

ニティビジネス、ソーシャルビジネスの創出もお手伝いしています。そういった中間支援組織は、みんなでネットワークを組みながら、今何が課題なのか、次に何をしなければいけないのかを考え、去年はNPO法ができて20年だったので、県内3ヶ所で、これまでの活動を検証しました。

兵庫県内の中間支援



NPO法20年フォーラム 中間支援の検証
(神戸阪神・播磨淡路・但馬)



さらに、中間支援の新しいチャレンジとして、私どもは公園内にインキュベーションオフィスを立ち上げました。震災から復興の拠点が公園だったことを私たちは忘れることができません。つながりに欠けた今の社会で、公園にもう一度いろいろな人が集い、中には企業も集いながら、新しい社会に必要な事業を生み出して価値づくりをするために「地域共生拠点・あすパーク」が先般オープンしたばかりです。

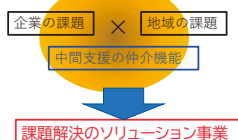
中間支援のチャレンジ

「地域共生拠点・あすパーク」

無いものを創出し、新たなつながり創りに挑戦

神戸市灘区の都市公園内(大和公園)に、民設民営の地域共生拠点をCS神戸が独自で建設し運営します。大震災から25年を機に、誰もが居場所と役割がある社会を目指して、新たな「つながり」で地域課題の解決にあたります。

情報提供・サロン・講座・マッチング・提案・トライアル・起業・事務所機能



一方で見えてきた課題もたくさんあります。これまでの活動が順風満帆だとは全然思いませんし、道半ばであり、経済的にもあまりに脆弱です。多くのNPOの事業規模は半分が500万円以下、さらにその半分が100万円以下です。基盤があまりにも弱く、様々な問題を抱えながら対応するエネルギーが枯渇しかかっているのが現状ではないかと思っています。NPO法ができて、法人格を

手にすることはできましたが、実際の政策決定には組み込まれていません。少なくとも神戸ではあまりないと思います。

見えてきた課題

- ・NPOの経済的基盤はあまりにも脆弱
- ・つながりのエネルギーが枯渇化
- ・政策決定に組み込まれていない

例えば首長と定期的に話をできるような機会もありませんし、区長とのフォーマルな会議もあります。であれば、私たちは何なのかということになります。社会的な位置付けがあまりにもないのではないかと思います。

課題解決に向けた方向性

- ・NPOの持つ存在意義を再確認
- ・準公共財としての積極的な財政支援
- ・政策決定の場面への参加促進

他人事とは思わない共感力を育て、何かあれば引き受ける柔軟さを持つ。しかし解決は、他の力も借りながら役割分担し、協働で当てる。
そこで生まれた新たなつながりは、コミュニティ・キャピタルとして蓄積され、誰ひとり取りこぼされないつながりあう社会が形成される。



活動の継続にはヒト・モノ・カネ・情報などの経営資源が必要ですが、あまりにもNPO個別のマネジメントに委ねられ過ぎではないかと思うつくづく思います。強い言葉で言えば、ただ乗りされているのではないかとさえ思うわけです。これをどう解決するかというのは後の議論に回したいと思いますが、全般的に見れば、道半ばで多くの課題を抱えながら、あまり栄養もなく、強い心臓だけでここまで来たいという感じです。

御厨 ソフト事業はなかなか難しいものだと思います。つながりたいけれども、なかなかつながれない、どうしたらいいかということで、見えてきた課題のところは後でだいたい宿題になってくるような気がしました。それでは津久井さん、よろしくお願いします。

「次なる大規模災害からの創造的復興を見据えて」

津久井 進

(弁護士・日本弁護士連合会災害復興支援委員会委員長)



1. 弁護士は何をしてきたか

阪神・淡路大震災からの25年を見たときに、過去・現在・未来のつながりがあると思うので、自己紹介に代えてまず弁護士の活動を紹介しながら振り返ってみたいと思います。

弁護士の相談活動



写真出典：まゐむたかた、野崎隆一氏

私自身はちょうど25年前の阪神・淡路大震災が起こった年に弁護士になりました。まちづくり専門家支援事業に関わって、私も市場の再建などのまちづくり支援をしたことがあります。

東日本大震災の被災地に行ったときに痛感したことが一つあります。被災者に「お困りごとはないですか」と聞くと、大抵の方は「ないです」と答えるのです。ましてや「法律相談はないです

か」と言って、相談に来る人はいません。しかし、応急仮設住宅にしても避難所にしても、困っていることがあるのは明らかなのです。それをいかに引き出すかということに苦心しました。

先ほど御厨先生から安先生の著書のお話がありました。その一節を紹介します。「『たいへんでしょう』と声を掛けても、『命が助かっただけよかったです』『だいじょうぶです』『地震なんだから仕方がないです』、と自分の被害を控えめに話すのだった」とあります。阪神・淡路大震災のときから困りごとというのは決して表に出さないのが人間の原理であることを表しています。それをいかに表に出していくのが課題でした。実際、私たちは東日本大震災で1年半の間に4万件ほどの相談カードを集めることができました。

災害時の相談の意義



■ 東日本大震災における岩手、仙台、福島、千葉、茨城、日弁東京三会の無料法律相談

■ 情報分析結果として取りまとめた2012年10月までの約4万件が対象

■ 1000件を抽出して紹介

立ち話のようなものは除いて、実際にご相談に乗ったものの中から、1,000件を抽出して集めた冊子があります。その中から二つだけ紹介したいと思います。

東日本大震災無料相談事例集より

279 家を購入後3時間で家を流される。住宅ローンの支払いはどうなるのか。引渡し後3時間で転居前なので生活再建支援金の支給を拒否された(宮城県:H23. 5)

409 独身の兄と二人暮らしをしていたが、今回、兄が津波で溺死。兄の死亡に関し、災害弔慰金も義援金も支給されないのは不合理ではないか(岩手県:H23. 4)

阪神・淡路大震災の宿題そのもの

279番の相談は、「家を購入後3時間で家を流されてしまった。住宅ローンの支払いはどうなるのか。引渡し後3時間しかたっておらず、住民票も移していないので、被災者生活再建支援金の支給が拒否された」というものでした。

409番の相談は、「独身の兄と二人暮らしをしていたが、兄が津波で亡くなった。ところが、兄の死亡に関して災害弔慰金や義援金が支払われない。これはおかしいのではないか」というものでした。実はこれは、阪神・淡路大震災のときの宿題そのものなのです。室崎先生から中長期的な課題がどんどん先送りされるという話がありましたが、まさにこれもそうです。

こうした問題を何とか形にしていこうということで、例えば二重ローンの問題については、破産しなくても破産したときと同じように救われる制度が今はあります。あるいは、兄弟姉妹もちゃんと弔慰金をもらえるようになりました。

立法事実を収集し制度化する			
年次	日弁連の調査	年次	実現した法律・制度
2011/4/22	東日本大震災で生じた二重ローン問題などの不合理的負担からの軽減についての調査	2011/8/22	被災ローン減免制度（個人版）の整備ガイドライン
2011/5/19	東日本大震災復興支援緊急調査法第1条（第1次調査）	2011/11/16	株式会社東日本大震災事業復興支援機構法
2011/5/26	相談加齢等の関係機関の連携に関する意見書	2011/6/21	相談加齢等の関係機関の連携に関する特例法
2011/5/26	被災者生活再建支援法の特例法の早期改正を求める意見書	2011/9/30	被災者生活再建支援法の特例法の改正
2011/5/27	東日本大震災及びこれに伴う被害者に対する被災者生活再建支援法の特例法の早期改正を求める意見書	2011/9/25	大規模な災害の被災地における危険な建物に関する特別調査法（被災者生活再建支援法の特例法の改正）
2011/6/23	災害被害者の救済等に関する法律の改正を求める意見書	2012/3/23	東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律
2011/7/29	被災者生活再建支援法の特例法及び関連関係に関する意見書	2011/7/25	災害被害者の救済等に関する法律（同一生計の兄弟姉妹も支給対象とした）
2012/2/16	被災者生活再建支援法の特例法に関する意見書	2011/8/23	災害被害者の救済等に関する法律の廃止
2013/7/18	被災者生活再建支援法の特例法に関する意見書	2012/6/21	被災者生活再建支援法の特例法の改正
2014/3/19	復興事業用地の確保に係る特別措置を求める意見書	2013/12/4	被災者生活再建支援法の特例法の改正
		2014/4/23	東日本大震災復興特別法改正

ところがその過程で、当時、阪神・淡路大震災の関係者から「私たちは二重ローンでここまで頑張ってきたのに、なぜよそは救われるのか」「俺たちは我慢してやってきたのに不公平ではないか」という声がわずかにあったのです。しかし、そういう考えはおかしいという後押しの声がむしろ阪神・淡路大震災の被災地からあがり、制度化されていきました。

私たちはそのようなことを通じて、被災者の方々は自分の困りごとをオープンにすることが大事だと分かりました。

被災者のつぶやく生の声を聴くことこそが重要

「被災者」は、相談すること自体が大事な悩みはひとりだけの問題ではないから

「専門家」は生の声を聞くこと自体が大事解決しなくても無力感は感じなくていい

立法事実の積み重ねとして重要な意義

われわれは被災者に直ちに役立つことが言えないと何となく罪悪感を覚えるのですが、そうではなくて、言っていることを受け止めるだけでも十分に価値があるのだということを今は感じています。

2. 被災者生活再建支援法について

現在、阪神・淡路大震災の被災者の声が結実して被災者生活再建支援法ができ、今は最大300万円の支援金が出る制度になっています。

被災者生活再建支援法

現在の被災者生活再建支援法の支給額

- ①基礎支援金（住宅の被害に応じて）
 ■全壊（半壊して解体も含む）100万円
 ■大規模半壊 50万円
 ②加算支援金（住宅の再建方法に応じて）
 ■建設・購入 200万円
 ■補修 100万円
 ■賃貸（公営住宅除く） 50万円
- ①+②、1人世帯は3/4

しかし、この法律はなかなかうまくいっていないところがあります。その前提として、この法律の第1条の文言に秘密が全部あるのです。

被災者生活再建支援法

第1条（目的）

この法律は、**自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的とする。**

「自然災害により」と書いてあるから、自然災害でない原発は除いたり、「生活基盤に著しい被害」と書いてあるから、著しくない半壊は無視したり、「都道府県が相互扶助」と書いてあるから、国はあくまでもバックアップということになったり、「生活の再建を支援する」と書いてあるのに、この「生活」には中小企業の生業は含まなかったり、「被災地の速やかな復興に資する」と書いてあるのに、住民の生活安定が後回しになっていたり、いろいろな問題があります。

被災者生活再建支援法の課題

り災証明一本主義

同一災害同一支援の原則

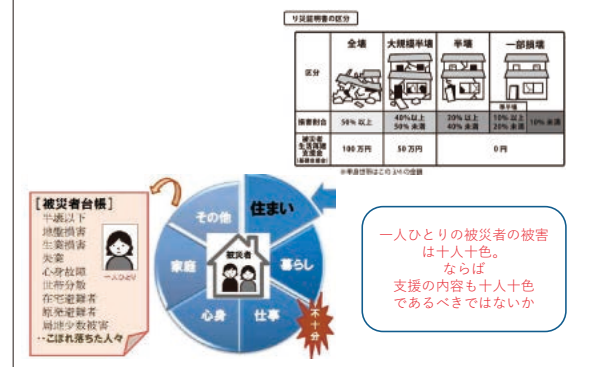
半壊の涙

世帯でなく被災者に

金額不足

被災者生活再建支援法の課題としてはまず、「り災証明一本主義」といって、結局は全壊か大規模半壊しか救われないので、半壊や一部損壊の人たちは無視されるわけです。でも、被害の実態は住まいだけではなく、暮らし、仕事、心や体、家庭、あるいはコミュニティなどにもあります。被災者の被害は十人十色なのですから、お金だけ渡せばそれでいいものではないと思います。

「り災証明一本主義」からの脱却

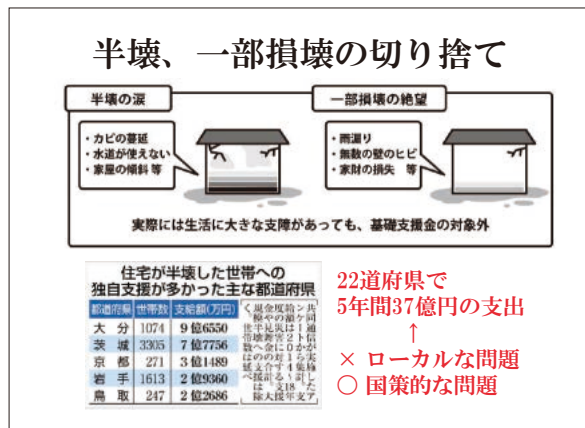


あるいは、「同一災害同一支援」といって、2012年や2013年に起きた竜巻被害のように、同じ竜巻なのに一方の市では救済され、もう一方の市では救われないなど、県域・市域が変わると救われないという変な話があります。

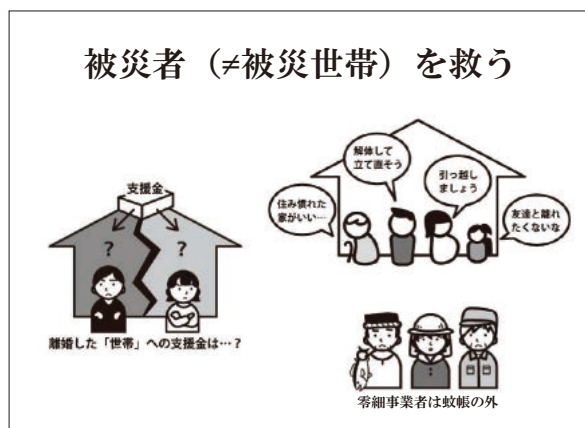
「同一災害同一支援の原則」を実現



それから、半壊や一部損壊は都道府県で救済するという話になっていて、実際22都道府県が37億円も拠出して救済しています。これは国の制度で救済しないと不公平ではないかと思います。



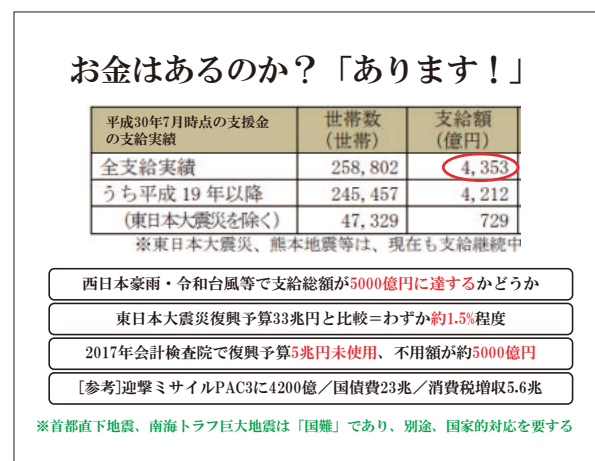
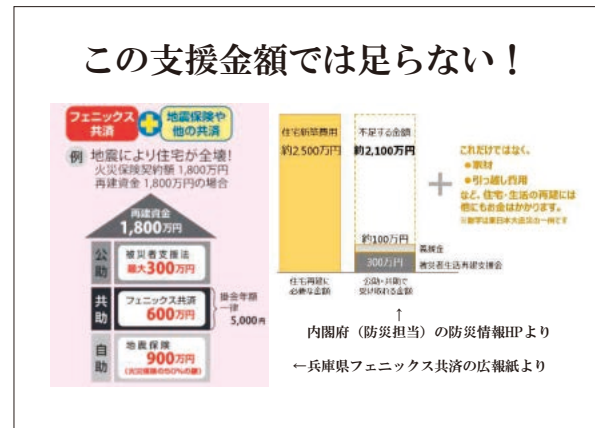
また、被災者生活再建支援法といっても、救っているのは被災世帯なのです。例えば離婚した夫婦の場合、世帯主にしか支援金が行かず、子と妻には行きません。世帯主でない人たちは救われないのです。



それから、たった300万円の支援金では住宅再建ができません。家を建てるには、控えめに見ても建物のみで1,800万円ぐらいかかります。そうすると、自助・公助・共助のバランスを単純計算したら600万円ずつが本来ではないでしょうか。ところが、公助が300万円ですから、結局自分の力で900万円を用意できないと再建できません。

では、お金がないのかというと、そうではないと思うのです。被災者生活再建支援法ができて22～23年たっていますが、東日本大震災も含めて今まで拠出されたお金は4,353億円です。ぴんと来ないかもしれませんが、今度の台風を全部入れてもようやく5,000億円に達する程度です。東日本大震災の予算は33兆円付いていますので、その

1.5%ぐらいなのです。つまり、生活がいかに軽んじられているかということです。また、会計検査院の調査でも5兆円は未使用で、使い道が決まっていないものが5,000億円あるとされています。結局、人の生活が後回しになっている実態があるのです。



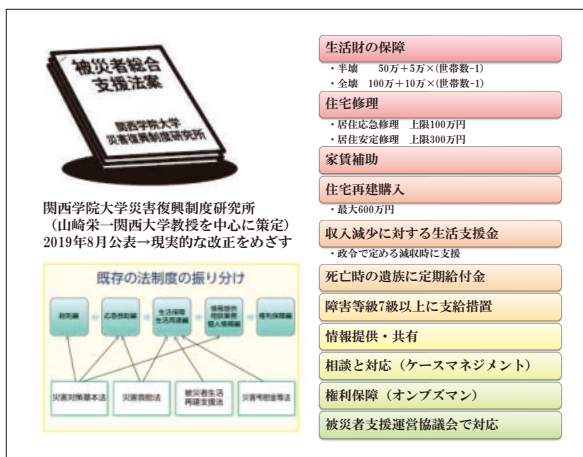
3. 災害ケースマネジメント

ではどうしたらいいかというと、被災者がものを言うことだと思います。それが民主主義の原理だと思います。

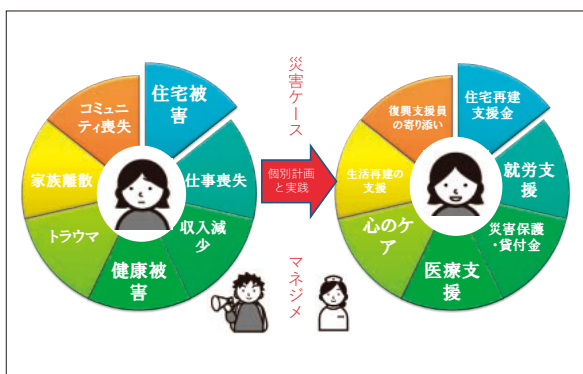


私たち関西学院大学災害復興制度研究所では、

被災者総合支援法案というものを昨年8月に発表しています。



基調講演で齋藤先生が「復興基本法が必要ではないか」とおっしゃいましたが、その復興基本法を踏まえて、具体法を4年前から提案しています。災害ケースマネジメントといって、一人ひとりの個別計画、一言で言うと介護保険の災害版を作ってはどうかと思うのです。



ケアプランは介護度に応じて個別に作ります。その被災者バージョンでやれば十分できます。

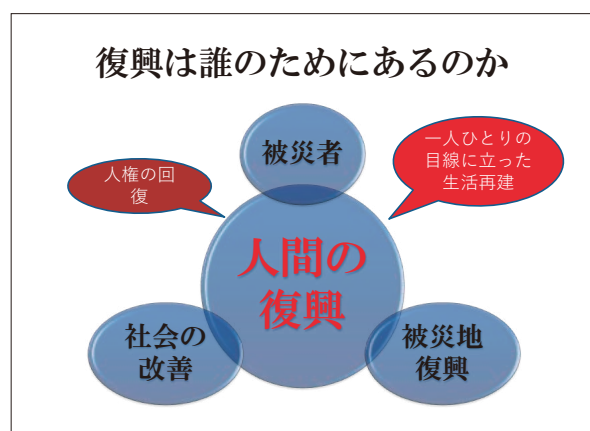
それを行うときには、「困った」「苦しい」と言えない人たちのところにこちらから行くことが必要です。器に人を合わせるのではなく、その人に合わせた器をみんなで考えてつくるのです。室崎先生のお話の中にもありましたが、答えを用意する、教える伴走ではなく、その人自身がちゃんと答えを見つけ出せるようなコーチングをするようなプランニングが必要だと思うのです。

平成28年に地震被害を受けた鳥取県では、一昨年から取り組んでいます。政策決定にNPOの人が中心的に関与し、民間と行政が手を携えて被災者支援をしているので、これはやろうと思えばできることなのです。

災害ケースマネジメント



こうしたことをやっていくには、人を中心を考えることが一番大事です。



それを支えるために被災地復興や社会があって、制度は手段、目的は人間の復興であることが大事だと思っています。目的と手段を勘違いする

と、どんなにいい制度を作っても駄目です。最強のヒーローでも、催眠術をかけられて悪魔の魂が乗り移ってしまうと最強の敵になってしまいます。例えば生活再建のために行う災害ケースマネジメントであればいいのですが、応急仮設住宅の追い出しのために使われてしまっただけでは全然意味がないのです。



御厨 こちらも人が大事で、どうやって一人ひとりに合わせた制度を作っていくかという話でした。ずっと見てくると、ここでのディスカッションは、市民が政策主体になることが課題であって、どうしたらそれを実現できるのかという話になるのではないかと思います。それでは最後に畑野さん、よろしくお願いします。

「メディアが伝える震災と復興」

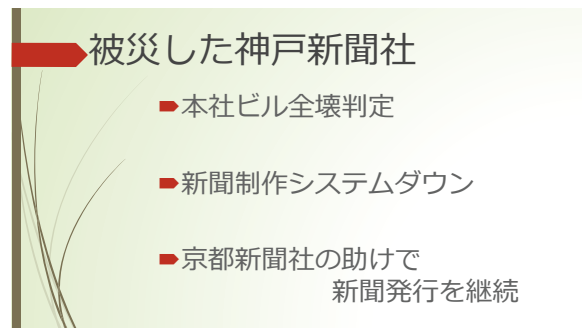
畑野 士朗

(神戸新聞社報道部デスク)



1. 被災した神戸新聞社

神戸新聞社は阪神・淡路大震災で本社ビルが全壊判定を受けました。



新聞制作システムはダウンしましたが、前年に京都新聞社と結んでいた災害連携協定のおかげで新聞発行を継続することができました。新聞社自体が被災していますから、発災当初の夕刊にはほとんど自社原稿が載っていない状況での発行でしたが、1週間後には京都新聞との合同企画「生きる」が始まりました。

被災地の報道機関として、新聞社だけでなく記者自身も被災者という立場に追い込まれた状況のなかで、中央からの目線ではなく、犠牲者への追悼の気持ち、「忘れない」という気持ち、生活情報、地域の課題などを日々報道し続けました。



被災地の報道機関として

- 被災者の目線
 - ・犠牲者の追悼「忘れない」
 - ・生活情報
 - ・地域の課題
 - ・明日への希望
 - 「復興へ」
- 被災地からの発信
 - ・ボランティア、自治体との情報共有
 - ・復興施策への疑問
 - ・国の在り方、日本社会への問いかけ
 - 震災5年「問わずにいられない」

そして、明日への希望ということで「復興へ」という連載シリーズも展開しています。被災地からの発信にもこだわり、ボランティア・自治体との情報共有やその時々を生じる復興施策への疑問、国や社会そのものの在り方に対する問い掛けを震災報道の中で展開してきました。それが震災5年の「問わずにいられない」という連載に結実しています。

さらにそのことを突き詰めて阪神・淡路大震災の教訓を伝えることを追求した結果、震災10年には「守れ いのちを」というキャンペーン報道を展開しました。

2. 六つの提言

震災20年のときは、「次代へ」ということで、さらに伝承や語り継ぎ、次なる災害への備えがテーマになっていきました。東日本大震災の後だったので、そうした部分も強く打ち出すようになっていきます。

そのときに、神戸新聞社から六つの提言をしています。

20年という流れの中で得たものから、いわゆる「未災地」に対して、必要な備えは何なのか、社会の在り方そのものに対してどういう形でアプローチしたらいいのかということを、震災報道の積み重ねの結果として提言したものです。



私は1997年、つまり震災2年後の入社で、いわゆる震災後入社世代になります。震災から5年ぐらいのときに初めて震災担当となったのですが、発災当初の混乱の中を取材してきた先輩方がいる中で何ができるのかということを常に考えてきました。そういう人間がいよいよ震災報道のデスクをすることになったときに、よく見渡すと現場は世代交代がさらに進んでいて、震災後入社どころか、震災後生まれの記者も入ってきています。

一つ記事を紹介したいのですが、震災20年のときに、神戸新聞の震災報道の屋台骨を支えてこられた磯辺さんという方が書いた記事があります。「まちの譜」という連載で、震災当時と今を写真で紹介する記事でした。



震災20年 次代へ まちの譜（9）

空から見た被災地 屋根の下には、汗と涙が

空からは、見えるものと見えないものがある。
1階がつぶれ、2階がそのまま残る家は、ヘリコプターから見ると無事に立っているように見える。人が埋もれていることは分からない。
火災は、空に立ち上る煙で分かる。高速道路の倒壊や、大規模な土砂崩れも見える。だがやはり、そこで助けを待つ人々の悲しみは聞こえない。
災害直後、私たちは被災地を見下ろす映像を見ることが多い。東日本大震災の巨大津波もそうだった。その一報で、被害の甚大さを知る。
しかし、**本当の被害は空からは分からない。**倒壊家屋の土煙、埋もれた家族の名を呼ぶ声、ぼつげんと路上に座り込む人々。地に足を着け、被災者と同じ視線に立たなければ、被害を肌で理解することはできない。
復興の現場も、空から見えるのはほんの一部だ。整然と並ぶ屋根の下には、20年分の汗と涙がある。美しい街並みの裏側には、その地域を離れざるを得なかった被災者の苦悩がある。
空から見えないものは何か。私たちが気付いていないものは何か。そこにある人間の体温を探し、眼下に広がる街に目を凝らす。（磯辺康子）

この最終回の第9回で、「本当の被害は空からでは分からない」「地に足を着け、被災者と同じ視線に立たなければ、被害を肌で理解することはできない」「整然と並ぶ屋根の下には、20年分の汗と涙がある。美しい街並みの裏側には、その地

域を離れざるを得なかった被災者の苦悩がある」と書かれています

基本的には写真を紹介する連載なので、その写真を見ても何も分からないと書いていることに衝撃を受けつつ、われわれが震災報道をしていくときに、震災後入社した私は当時のことを知らないわけです。そういう中でこれからどう伝えるべきなのだろうと考えたときに、この記事のことを思い出しました。やはりそこにいた人たちの言葉を拾い上げて未来につないでいくという報道をもう一回するべき時期に来ているのではないかと、それを若い記者たちにもう一回体験してもらおうと考えました。



昨年（2019年）の1月17日、いわゆる追悼や慰霊の場に記者が60人ほど散って、いろいろな言葉を聞いてきたのですが、全員が震災後入社になっていました。取材では、毎年同じ方に聞いても毎年違うことをおっしゃいますし、24年たっても変わらない思いもあります。記者たちに頼んだのは、その場だから話せること、特別な日であるからこそ話せることをしっかり聞いてくることでした。それを紙面に記録したいと思い、「言葉」特集を展開するようになりました。

今年はそれをさらに拡大して、1個面全部を使って掲載しています。



3. 災間を生きる

神戸新聞では震災25年の報道として「災間を生きる」をメインテーマに掲げて報道を展開しています。



室崎先生に総合的なプロデューサー役を務めていただき、その時々テーマを時系列で追いながら、そのとき深く関わってきた方を中心にいろいろな話を伺って、その話をテーマごとに書き留めていき、それを一つの物語にしていきます。サブタイトルには「震災人脈」と付けました。人の言葉を記録し、それを追体験することによって、未来に震災の経験をつないでいく企画になればと思って展開しています。毎週土曜日に連載しており、3月末まで続きます。

■〈災間を生きる 震災人脈〉 毎週土曜日連載		
プロローグ(10/05)	原点と信念	⑦ (12/07) 3・17ショック
① (10/12)	震災「5の雫」	⑧ (12/14) 仮設の日々
② (10/19)	午前5時46分	⑨ (12/28) 生活再建支援法
特別編 (10/26)	地震と共存する	⑩ (01/11) 悼む
③ (11/02)	危機管理	特別編 (01/19) 行政トップインタビュー
④ (11/09)	ボランティア	⑪ (01/25) 復興基金と支援会議
⑤ (11/16)	混乱の避難所	特別編 (02/01) 被災者支援の将来像
⑥ (11/23)	倒壊の現場	⑫ (02/08) まちづくりの苦闘
特別編 (11/30)	浮かび上がった課題	

以降、「災害医療」「復興住宅」「福祉の向上」「心のケア」「市民社会」「被災地責任」...などを予定

■〈シリーズ災間社会〉

- ・連載「この街」全5部 (12/07) 3・17ショック
- ・連載「フォートアライブ 記者が語る最初の1週間」毎週水曜日連載 (12/14) 仮設の日々
- ・ひょうご防災新聞「6つの提言検証」月1回全6回 (12/28) 生活再建支援法
- ・連載「あの日 これから 論議委員が歩く被災地」月1回 (01/11) 悼む

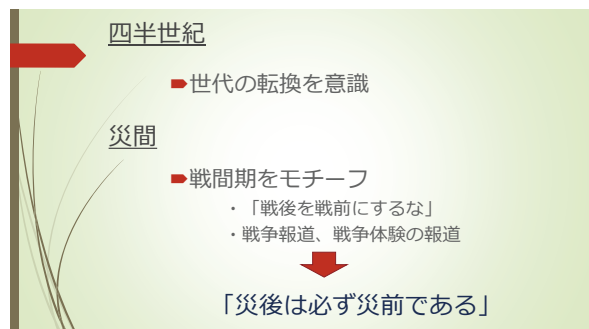
■〈震災25年 災間社会〉

12月7日から1月いっぱいまで、1面、社会面などに計45本の記事を掲載

その他に、社会面で「この街」シリーズを連載しています。その街にいた人、その後苦闘された方々の物語を現場レベルで拾い上げられるイメージで展開しています。震災当時を経験した記者たちが語る「最初の1週間」や「6つの提言検証」などの連載も続けています。

この四半世紀で、震災経験がある人は4割近く入れ替わっているといわれています。世代交代も意識しながら、何を伝えるべきなのか、何を学んでいくべきなのかを考えた結果、災間という考え方にたどり着きました。第一次世界大戦と第二次世界大戦の間を示す戦間期という言葉があります。戦後、メディアは戦争に対する反省と教訓を

つなぐために戦争体験の報道をずっと続けてきました。戦後は必ずしも戦前になるわけではないし、今を戦間期にするわけにはいかないという思いの中での報道だったのですが、災害に関しては再び必ず起きます。災害後は必ず災前でもあります。つまり、われわれが歩んできた25年の歩みを振り返らなければ、それぞれが追体験する形で教訓を得なければ、災前の備えは生まれえないと思っています。



その中で、言葉の大切さ、経験の大切さを伝えることはどういうことなのだろうと思うと、記者も読者もやはり知ってなんぼ、知ってもらってなんぼですし、直接の経験がある方も目の前の経験だけが全てではないですし、被災の形にも様々なものがあります。二次的な被災者などいろいろな方がおられます。そういう人たちによる生の言葉で体験を共有することが、報道に託された使命なのではないかと思っています。その言葉の中から得られる悲惨さやつらさ、困難さを共有することが、一人一人の復興と災前の備えにつながるのではないかと思います。

御厨 神戸新聞の六つの提言にも最初に、「市民主体の復興の仕組みを確立する一地域づくりの根本」とあります。これについては後ほど畑野さんに説明していただきたいと思います。

その前に中村さん、NPOの経済的基盤があまりに脆弱で、つながりのエネルギーが枯渇化しているということに関しては、東日本大震災のときに入っていったNPOの人たちが、当初はある種の勢いでできるのだけれども、1～2年たって仕事がルーティン化してきたときに、エネルギーが本当に続いていくのかという議論をした覚えがあります。この辺のところをまず中村さんにもう少し具体的に、政策決定に組み込まれるためにはど

うしたらいいのかということも含めてお話しいただけると幸いです。

中村 多くのNPOが高齢者福祉やこども支援の関係、まちづくりに精力を費やしている実態があるわけです。東北もそうなのですが、災害復興に特化したボランティア活動も当然あります。それはライフラインに代わるような復興の活動です。けれども、そこに残された心の傷の問題や仕事を失った人へのしごとづくり、希望を失った人については心のケア、多くのニーズが継続して残ります。その継続して残ったニーズが、今の日本の格差社会のニーズと重なってしまったのです。

東北にしる、神戸にしる、どのまちにしても、今のニーズに応えるところに、災害復興のライフラインから対象を転化しながら活動内容を変えていくことによって、市民によるボランティア活動は求められているし、継続しないといけません。けれども、継続するときに、それに対する手当てがあまりにもなさ過ぎるのが現状ではないかと思っています。

通常の活動に移ったときに、なぜNPOがそこで取りこぼされてきたのかということ、政策決定に組み込まれていないところに関連するのです。例えば行政から見て、地域に自治を任せるという相手はどこかということ、NPOではありません。自治会や婦人会、民生委員協議会など地域の中に長く存在してきた団体に解決の主体を委ねているのです。神戸でも震災以降、小学校区ごとにまちづくりの主体をつくり、そこに全ての解決のための事業費が支給されるようになっていきます。その運営にNPOが入ることはまずありません。

地域を捉えるときに小学校区だけが地域かというと、そうではないでしょう。NPOのように、テーマを持って機能で動いている団体も地域を構成するコミュニティであるという定義付けを明確にしていけないと、組み込まれていけないと思いますので、まずは地域の定義を変えていく必要があると思います。

地域エリアを主に活動する団体と、NPOのように機能的に動く団体は相互に補完的でなければならないと強く思います。地域を主体にして活動する団体には、細やかな視点があるのです。地域

を見守っていく、課題を見つけ出していくという細やかな目は欠かせません。NPOはもう少し広いエリアで活動しますので、そこまで見えません。けれども、今の行政は地域団体に課題解決能力まで求めてしまうところに深い隘路が生まれています。課題の抽出は地域に根付いた団体にしていただきながら、課題の解決についてはNPOを活用し、地域をベースにしたコミュニティとテーマ系のコミュニティがうまく強みを生かしながら機能することによって住みよいまちになると思います。ここに生き残る道があると思うのです。

御厨 伝統的な共同体と機能的に活動しているNPOの二つで考えたらどうかというお話だったと思います。この辺は津久井さん、いかがでしょう。

津久井 もっともだと思います。私たち弁護士は、地域というよりもまさに専門分野で普段活動しているので、ニーズはあるわけですが、地域にちゃんと根付いているかというところではありません。ですから、この両方の組み合わせは大事だと思います。

伺っていて連想したことが一つあるのですが、つながりのエネルギーが枯渇しているという指摘がありました。室崎先生からこの間教えていただいたのですが、自助・公助・共助があって、自助は体力のようなものであり、公助は制度がないとできません。しかし、共助は知恵であり、無限大です。私は先ほど1対1対1だと言いましたが、室崎先生のお話では、公助1、自助1、共助は無限大だということでした。この無限大であるべきところが枯渇しているのだとすると、それを軽んじている文化や社会があるからではないかと思いました。

それから、気仙沼で復興の中心にいらっしゃる市の担当者から聞いたのですが、NPOやボランティア団体がたくさん気仙沼に来てくれたけれども、実際彼らにお願いができなかったそうです。なぜなら、怪しい団体なのか、役に立つのかそうでないのか、当時は分からなかったからです。「今思うと、いろいろ頼んでおけばよかったし、もっとつながっておけばよかった。だから、普段

からNPOやボランティアの方々とお付き合いして、見極める目を自分たちで持たなければならない」と反省しておられました。

平時から行政の政策決定に関わるためには、こちらもパートナーシップを持って、今日の話でいえば提案型民主主義の担い手としてアドボカシー（政策提言）をすることが必要です。私はどちらかというと要求型ばかりなのですが、要求中心では対立ばかりでなかなか進みません。提案型の民主主義を実現することが本来のNPOのアドボカシーだと思います。行政もそういったところとキャッチボールができると、いざ災害が起こったときにも頼めるようになって、気仙沼市の担当者の疑問に対する答えになるのだらうと思いました。

御厨 鳥居さん、その点はどうでしょう。まちづくりをするときに、地域の団体はもちろんあるけれども、それ以外の機能的な職能団体のようなものとの関連は必要なのでしょうか。

鳥居 まちづくりという枠組みで考えると、まちづくりを行う一定のエリア内に住んでいる方がまずは中心になります。われわれがまちづくりをしていくときに、住んでおられる方に声を掛けて、誰がまちづくり協議会のメンバーとしてやっていただけるのか、これは別に市側が強制的に決めるわけではなくて、地元の方々と相談して決めています。

まちづくりの具体的な内容を住民の方々だけでは決めていくことはなかなか難しい面もありますし、市側が決めると押し付けているような感じになってもいけないので、まちづくりの専門家を招聘したり、そういう方々がアドバイスすることによって提案がまとまっていきやすいと思います。そういう提案をまとめていく段階において、専門的な見地から住民でない方々に入っていただく余地があると思います。

中村 鳥居さんが言われたまちづくりは、いわゆるハードのまちづくり協議会のことです。私が言っているのは、人と人がつながっていくソフトの組織で、神戸ではふれあいのまちづくり協議会

という別の組織があります。これは地域福祉活動を担う協議体です。ふれあいのまちづくり協議会は小学校区ごとに設置されて、行政のコミュニティの基礎的な単位になっています。しかし、ここにNPOが入っていないのです。

では、別の場面にはあるのかというと、特別なNPOしか行政と話をするパイプがありません。業務を通じてというのはないわけではありませんが、NPOは誰も拒むことができないという非排除性の論理を持っています。ということは、準公共財になると思うのです。にもかかわらず、区役所の中にも私たちの窓口がありません。神戸市内で1カ所、市民協働課があるだけで、神戸市に1,000近いNPOがあるのに、窓口はそこしかない。区役所には何の窓口も話し合う公式の場面ありません。そのことを言っています。

御厨 分かりました。最初の六つの提言に戻りたいのですが、神戸新聞では市民主体の復興の仕組みを確立することを、地域づくりの根本として提言の最初に挙げています。これは畑野さんとしてはどういう膨らみがありますか。

畑野 私が最初に震災担当になったとき、被災者復興支援会議という室崎先生が座長をされていた会議の取材に行くととても驚いたのです。私がそれほど知識もないままそこに行って感じたのは、市民や協働という言葉がものすごくホットな形で会話されていたことです。阪神・淡路大震災の10年目ぐらいまでの復興の現場には、中村さんのようなNPO団体や震災直後から神戸にボランティアで来て根付いた方々などが、熱い形で息づいていたと思うのです。

そういう意味では行政側も、まちづくりにおいては3.17ショックなどがあって、行政と住民の出会いはいま一つというか、悲劇的な部分もあったと思うのですが、その後のまちづくり協議会での取り組みなどいろいろな場面で、それなりにしっかりと手を携えてやろうという空気が醸成されていたと思います。それが神戸市の協働・参画3条例などにもつながっていきましたが、この10年はそうしたことをほとんど聞かなくなりました。

先ほど中村さんとも話したのですが、市民団体

側も行政側も住民側も世代が変わってきています。つまり、世代間で教訓や熱い議論がうまく下の世代につなげられていないのではないのかというのが私の実感です。

御厨 先ほど畑野さんの報告の中でも、世代間のつながりをどうしたらいいかということがありました。つながりというのは横のつながりではなくて、縦につないでいかなければなりません。言葉の問題を随分取り上げて話されていたのですが、これはどうでしょうか。災前、災間のような言葉を使うことによって、つながりを含めて今回の復興の一連の流れを新しく捉え、単なる記憶の再生ではなくて、記憶をもっと生き生きと伝えていくような感じに持っていきたいというのが畑野さんのご意思でしょうか。

畑野 創造的復興は今からなのではないかと思っているのです。当時の新聞を繰ってみたら、創造的復興がフェニックス計画の中に書き込まれていたのですが、震災直後はほとんどそのことについて言葉として触れられていないのです。それは皆さん、目の前の生活がどうなるのかという状態だったからだと思うのです。

しばらくしてから創造的復興が前面に出てくるようになったのは、国が原状回復のところまでしか面倒を見ないという姿勢を鮮明にしたからです。地元として一種のスローガンである「がんばろう神戸」と同じような意味合いがあると思うのですが、創造的復興という言葉の効果は多分にあったのだと思います。

ハード面で目立ったものはなかったのですが、そういう中で知恵を絞って参画と協働や市民社会の実現、もう少し分かりやすいことと言えば被災者生活再建支援法の実現などは、阪神・淡路大震災の創造的復興の一つの成果ではないかと思います。それが今、曲がり角に来ている中で、なぜそういう形でできたのか、それをこれからどうするべきなのかということを中心的に議論することによって、次なる創造的復興につながると 생각합니다。

御厨 鳥居さん、まちづくりと創造的復興には

どんな関係にありますか。



鳥居 創造的復興という言葉の定義がいろいろあると思うのですが、震災後まちづくりをしてきて、当初は地元とかなりもめることもあったものの、一応社会資本整備ができてきました。当初考えられたことは、かなりの部分ができたと思っています。

しかし、時代の変化がこの間にとっても激しくあったと思います。当時はインターネットがほぼなかったですし、携帯電話も普及していなかったもので、情報の取りようもない時代でした。今やスマホを一人で何台も持つような時代です。そう考えると、まちづくりもいったんあのときに決めてそれを追求してきたわけですが、これだけ社会が変われば住んでいる人の感覚も変わります。そこで今一度見直し、次のステップへ行こうとトライすることが、創造的復興につながっていくのではないかと思います。

御厨 今までの話を聞いて、津久井さん、どうですか。津久井さんの今回の発表も、創造的復興というネーミングが入っているわけですね。

津久井 おっしゃるとおり、創造的復興は受け取る側がどのように解するかによって七色に変わります。創造的復興イコール開発主義ではないかという意見が出る背景には、生活再建が十分にできていないという状況があります。例えば再開発地域で新長田と六甲道を比べると、同じようなビルが同じように建っているように外側からは見えるのに、六甲道の方は、生活再建なり、街の暮らしの復興なりがあるから受け入れられやすいのですが、そうでないところでは批判があるのだらうと思います。だから順番があって、畑野さんも

おっしゃったとおり、まず生活再建が成し遂げられる見込みがある段階で創造的復興の話をしたときには非常に受け入れられやすいと思うのですが、何もかも失った状態で創造的復興と言うと、抵抗があったと感じます。

ではどうしたらいいかという、結局は価値観をどのように時代に合わせていけばいいかということだと思います。今の鳥居さんの話は、どんどん変わっていくものにいかにマッチしていくかということだと思います。例えば、どんどん発展していく右肩上がりのモデルは、恐らく今はあまりトレンドではなくて、どちらかといえばサステナビリティ（持続可能性）のようなことがあるから福祉が重視される時代になっていると思います。

災害との関係では、レジリエンスがずっといわれているわけです。レジリエンスを強靱さと言うと開発的な雰囲気になるのですが、どちらかといえばしなやかさであるとか、打たれてもちゃんと再生できるというか、心の傷を負っても何とかちゃんと生きていけるようなことが優先すべき価値観になると、おのずとまちづくりや経済再生、産業の在り方も変わってくると思います。これを早く取り入れることができた場合はうまくいくし、なかなか進まない場合はしんどいと思います。

多分、レジリエンスが強化されたまちをつくるという意味でも創造的復興は使えると思いますし、持続可能性のあるまちづくりというのも創造的復興という言葉で表現は可能だと思いますが、その中身をみんなできちんと議論する場がないのが残念です。

御厨 神戸新聞の六つの提言に戻りますが、いろいろなお話をきて、最後の項目「BOSAIの知恵を世界と共有しよう―震災経験の普遍化」は、具体的にどうしたらできますか。

畑野 目標としては今日明日達成できるようなものではないのですが、一つの手段としては、防災を世の中のあらゆるカテゴリーにおいて主流化するというか、一般化する過程が大切になると思っています。特に今年の1月17日を受けた18日

の紙面で提示したのは、防災と福祉の融合です。具体的には避難計画の中に個別支援計画を盛り込んで、それを福祉の分野と一体的に平時から備えるのです。

経済であれば防災的な取り組みに対する経済的価値を付ければ、それに対して雇用が生まれるし、防災を入試の必修科目に取り入れてしまえば勉強をする人が増え、それによって就職することもできます。防災というものがいろいろなセクションで一つの横串を刺すような形で通っていけば、世界と知恵を共有できるような形になるのではないのでしょうか。それが普遍化につながっていくと思っていますし、主流化、一般化できるとしています。

御厨 会場から幾つか質問を頂いております。先ほど鳥居さんの方からも少し出ましたが、この25年で、スマホをはじめ原初的形態からいろいろなものが変わっている中で、特にSNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）などでデマ的な情報が流れることが問題になっています。今後の地震復興に関する報道においては問題はないのだろうかという質問が来ています。

畑野 今は新型コロナウイルス感染症の問題もありますし、どれだけ騒いだらいいのか、どのように社会に正しい情報を伝えたらいいのかというのが現実的な課題になっていますが、防災の世界でよくいう「正しく恐れる」ということで言えば、できるだけ正しいと信じるに足るものを積極的に出していくことが信頼あるメディアの役割だと思っています。それによってデマや風説に対する一つのアンチテーゼになるのではないかと思います。

中村 情報のことでとても心配しているのは、個人が発信する能力がものすごく高くなったのですが、逆に受信力は見事なほどに縮減してしまったことです。というのは、個人情報の保護が叫ばれるようになって、情報が発達すればするほど地域社会とつながることができなくなっているのです。この二極化をどうするのかという課題があります。

そのためには、私は顔を合わせるしか方法がないと思います。神戸では、行政も民間もNPOも研究者も経済人も寄り合いながら円卓会議でいろいろなテーマを議論したことが一番力になりました。これは海外の事例にもあって、私もアメリカのニューオリンズに行って、いろいろな人がいろいろな人種も含めて集まった議論からすごい提案が出てくるのを見ました。つまり、顔と顔を合わせるインターフェースの社会を真ん中に据えていかないとうまくいかないのではないかと思います。

鳥居 私もそのことを言いたい。神戸市は基礎自治体なので住民と直接接しますから、日頃から顔の見える関係をつくっておくことが非常に重要だと思います。そうすれば、中村さんが言われたように、いろいろなデマが発信されたとしても、顔が見える関係の中で取捨選択されていくのではないかと思います。われわれとしてはこれからもずっと地元と触れ合い、顔を見ながら活動を進めていきたいと思っています。

津久井 デマの話で最近つとに思うのは、「流言は智者にとどまる」という荀子（中国戦国時代末の思想家・儒学者）の言葉がSNSの何千年も前からあるわけです。つまり、われわれの情報リテラシーがまだ足りないからSNSに翻弄されているのだと思います。それから、情報の発信元の政府や行政が正しいかというと、非常事態時にはむしろ行政側が流言を流すこともありえます。ですから、私たち自身がリテラシーを高める必要があると思います。

個人情報に関しては、ニューオリンズのときには被災者がアメリカのあちこちの州に行ってしまう対応できなくなっていました。ではどうするのかというときの一つの知恵が災害ケースマネジメントでした。日本でいう被災者台帳のようなものを作って、被災者の状況に関するデータベースをみんなで共有し、アメリカのどこの地域にいてもNGO（非政府組織）なり行政なり民間ボランティアが救済できる仕組みがあったから個々の対応ができたのです。

神戸市には、「神戸市における災害時の要援護

者への支援に関する条例」があつて、確か名簿作りに同意している人と不同意の人とどちらでもない人がいて、どちらでもない人は推定同意をしたことにして、その名簿を地域で共有する仕組みが一応あります。逆に不同意の人たちこそ待機者名簿にしておいて、災害時には救済することになっています。

しかし、全てが救えるような仕組みがなぜうまく機能しないかというと、地域にその名簿を渡して活用するということを現場ができてないからだと思うのです。私は、顔の見える関係と上手な制度がうまくマッチすればクリアできるはずだと思っています。楽天的かもしれませんが。

御厨 ありがとうございます。ご質問にまだお答えしなければいけないところですが、今日はSNSとデマ情報に関する質問を何人もの方から頂いていましたので、これで終わらせていただくことになりました。

総 括

五百旗頭 真 (ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長・兵庫県立大学理事長)
今村 文彦 (東北大学災害科学国際研究所長・教授)
角谷 陽子 (朝日新聞大阪本社社会部次長・大阪版編集長)

角谷 阪神・淡路大震災から25年が経ち、これまで幅広い議論が行われてきました。25年でできたこと、できなかったこと、新しく生まれたこと、新しく生まれたけれども曲がり角に立っていることについて、様々な議論があったと思います。先生方にまずは一言ずつ、感想から頂ければと思います。



シンポジウムを振り返って

五百旗頭 25年間の知恵を詰めた人たちが登壇され、一つ一つの内容は極めて密度が高く、深いものがありました。たった半日で議論するのはもったいないほどの素晴らしいシンポジウムだったと思っており、私も多くを学ばせていただきました。



今村 われわれ（東北大学）がこのシンポジウムに参画させていただいたのは2016年からで、まさに東日本大震災から5年経ったときでした。あの甚大な被害から復旧・復興の計画が提案されて、少しずつまち（地域）が見えてきましたが、完全に浸水したので、同じ状態には戻りません。当時



は復興について迷いがあったり、計画と現実が違っていたりしていました。そういうときにこのシンポジウムを開催していただき、重要なのはきちんと検証して伝えることだというメッセージを頂きました。これ以来、それがわれわれの目標になりましたし、以降のシンポジウムにおいても将来の道筋を示していただいています。

本日も基調講演からいろいろな学びがありました。一つは、六つの資源をまとめて紹介いただきました。地産地消という言葉がありますが、われわれは最近、「地産地防」と言っていて、地域の資源を使いながら地域でしっかり備えや対応をする、防災をすることを学んでいます。

その後の本日のパネルディスカッションでは、25年を振り返りながら当時の教訓を整理し、それを未来にどうつなげていくかを考えました。創造的復興がまだ形になって見えないというメッセージは、復興とは何かを常に考えているわれわれにとっても参考になり、これはずっと考えていかなければならない課題だと感じたところです。

角谷 東日本大震災から3月で9年となり、まさに今村先生がいわれたとおり、東日本大震災ですら検証、伝承の時期に来ていると思います。今日は、風化や伝承について資料を用意していただいているということですので、ご紹介いただけますか。

風化と伝承

今村 次の図は東北の方々の声です。

「自分たちの記憶が少しずつぼやけてきたような気がする」。わずか7～8年で、風化してはい

けないと分かっているはずなのに、日々の生活の中でだんだん希薄化しているのだと思います。

「復興がかなり進んだ地域の人さえも、震災の被害甚大な土地に関しては忘れがちになっている」「どこか他人事のように思えてしまっている」「忘れてはいないが、思い出したくない」という方々がおられるのが現状です。

われわれの大学には、川島隆太教授（加齢医学研究所）という、「脳トレ」で有名な脳科学の先生がいるのですが、それに関連した知見を少し紹介したいと思います。

3.11の風化（個人）について

- ・私の記憶が少しぼやけてきたような気がする。風化してはいけないとわかっているはずなのに。大切な家族の命がかかっているのだから、食料等の備えを怠らず、あの震災でたくさんの犠牲になられたかたがたを忘れてはいけなと心に誓う。（仙台市・40代）
- ・土地と環境により、復興の度合いや話題の有無の落差が大きくなっているように感じます。復興がかなり進んだ地域の人すらも、震災の被害甚大な土地に関しては忘れがちになりつつあるこの頃。。改めて話題に触れるたび、今できることを考えたりしています。（仙台市・50代）
- ・当時の関連映像・写真を見て年々どこか他人事のように思えてしまっていく。（宮城県内陸北部・30代）
- ・被災した私たちと他県ではかなり温度差を感じます。
- ・どこにでも起こりうることなのですべての人が真剣に考えなければいけないと思います。（仙台市・40代）
- ・忘れてはいないが思い出したくない。（仙台市・50代）

TOHOKU <http://index.tohoku.ac.jp/> IRiDeS

逆に記憶について考えてみる； 脳科学分野での記憶について

- ・現在の脳科学的に言えること；
- ・短期記憶は、前頭葉・側頭葉で記憶
- ・長期記憶は頭頂葉で記憶
- ・長期間記憶するかどうかを判断するのは「海馬」という審査機関
- ・長期間記憶と今起きている事象との対応や判断（認知）はどこで行うか？
- ・認知から行動を促す器官は？
- ・http://www.akira3132.info/cerebral_cortex.html



TOHOKU http://www.geocities.jp/todo_1091/short-story/026.htm IRiDeS

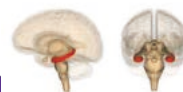
記憶がだんだんなくなることを風化といいます。記憶は基本的に短期記憶と長期記憶に分かれます。日々いろいろな情報を受けながら短期記憶としていったん収めるのですが、それは全て長期記憶には置き換わりません。必ずワンクッションを置き、整理しながら長期記憶に残すことによってきちんと記憶には残りますが、一方で忘れる必要もあります。それを判断するのがどうも海馬という部位だそうです。

海馬の役割：長期記憶へ

- ・記憶するのに重要な器官として海馬がある
- ・海馬は脳辺縁系にある、タツノオトシゴのような形をした器官
- ・海馬は長期記憶に密接に関係している
- ・海馬は運動することで神経そのものが増える。それも運動強度の低い軽い運動で十分だそうです。運動をすれば気持ちもスッキリします。ドーパミンも関与。
- ・一方、地下鉄サリン事件や阪神大震災で被害に遭った方が過度のストレスでPTSD(心的外傷後ストレス障害)という心の病になった
- ・これらはストレスによる海馬の機能障害になる。海馬は高機能な部位であるが、非常に繊細でもある
- ・何をどのように長期記憶に移行させるのか？が大切

<http://mnemonic-device.info/20-kaiba.html>

TOHOKU <http://index.tohoku.ac.jp/> IRiDeS



海馬は、重要な教訓をきちんと残す上で重要な器官なのですが、海馬そのものの機能はまだよく分かっていません。ただ、熱意や興味・関心にはドーパミンというものが関与していて、例えば、座ってただ見たり学んだりするだけではなく、少し運動しながらとか、いろいろな方々と話しながら聞いたり学んだりすると、海馬の役割が非常に活発化します。

記憶は1日たつと半分がなくなり、2日たつとその半分というようにどんどん減るそうですが、それを抑えることができるといわれています。そうすると、防災訓練のように皆さんと協働して体も動かしながら学んでいくことは、脳科学の理屈に非常に合っているのではないかと思います。

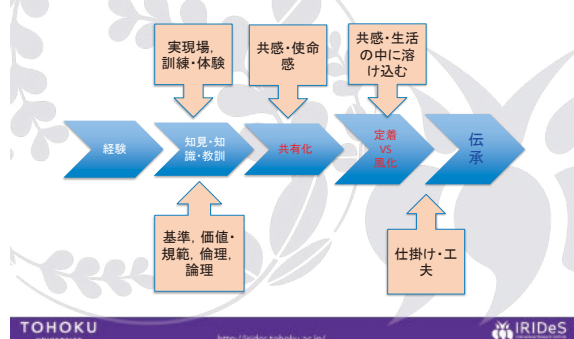
2017年の本シンポジウムで伝承のプロセスを紹介しました。経験というのは、記憶ではありませんが、教訓ではありません。災害の状況やパターンが変われば、対応も違ってきます。つまり、経験を将来に伝えるためには、何かを整理しながら、また仕組みも入れながら教訓化する必要があります。しかし、教訓をまとめただけでは当然後につながらないので、共感や伝える側の使命感も必要です。そして、次世代に定着させるためのいろいろな工夫も要すると思います。そうして伝承につながっていくのだと思います。

図は一般的な地域に適用されるものだと思うのですが、最近はずっとわれわれ個人として経験を話したり、聞いたり、行為として次世代に伝えたりすることがとても重要だと思っています。

この「話す、かたる、伝える」という行為は、脳だけではなく体全体の行動・動作になるのではないかと思います。

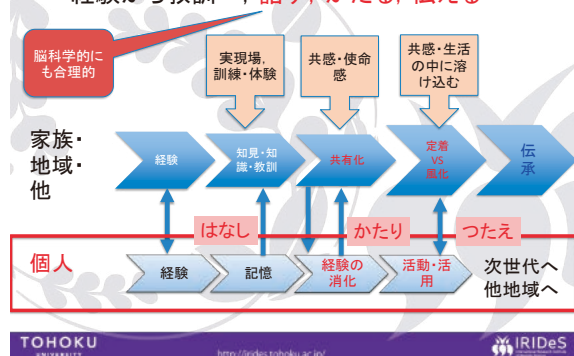
毎年、各シンポジウムをこのように開催していただき、私もこうした伝承モデルをつくっていただければと思っています。

伝承モデル(2017年シンポ資料より) — 経験から教訓へ



伝承モデル(2018年シンポ)

— 経験から教訓へ、話す、かたる、伝える へ



角谷 まさに今村先生がいわれたような伝承を考えると、震災後にシンクタンク「ひょうご震災記念21世紀研究機構」ができたことは意義がとても大きいと思います。五百旗頭先生に一言頂ければと思います。

五百旗頭 風化というのはほとんど自然現象です。人々は、当初は原体験として生涯忘れられないほどの特別な意味がある体験をしたと思っても、時間が経過し、距離が離れていくことによって薄まっていきます。それを超える強い動機付けが媒介の効果をもたらすと思うのです。

一つは、その体験を言葉に残すことが大きいと思います。御厨さんや津久井さんが安さんのことを引用されましたが、一度言葉が残される、書き留められると、永遠の意味を持つというのは非常に大きなことです。

災害に関しては、加えて遺構というものがあります。東北では各地で遺構を非常に真剣に考えておられるが、阪神・淡路大震災の場合はミュージ

アムを造り、50万人が見に来られるようなものを残しています。専門家や研究者が運営していますから、リニューアルが絶えず行われています。

実は、人と防災未来センターのミュージアムにも外国人がたくさん来られます。以前は中国、韓国の順で多かったのですが、今ではベトナムが最も多くなっています。約9,000人の方が見に来られます。皆さん大変勉強好きで、観光気分ではなくミュージアムを熱心に来てくださいます。

そして、シンクタンクにおいても、研究者を育てて維持することはお金も非常にかりますし、高度な人の努力が要ります。さらに言えば、風化に対する最大の対策は対処の制度です。神戸新聞の六つの提言の中にも防災省の創設が出ていました。そういう対処の制度ができれば、以後は自動化されるのです。ある意味でミュージアムやシンクタンクも対処の制度だと思います。それから、齋藤さんが基調講演でいわれた復興基本法も、制定されれば以後それが自動化されます。風化は自然現象ですが、それに対して社会がしっかりと対応することが大事なのです。様々な災害が日本で起こる中で、兵庫県はミュージアムのみならずシンクタンクまでつくり、対応を続けようとしており、本シンポジウムもそのことが大きな社会的任務になっていることを示すものと思っています。

今村さんのように東日本大震災で現場にいて苦闘された人たちが加わってくださって、阪神・淡路大震災25年の思い出ではなくて、日本列島が宿命的に持つ災害への全体的な対処と一緒に進めていくことが大切です。特にありがたいのが、朝日新聞の共催なのです。東日本大震災以来、ずっとご一緒してくださっています。明日も報道してください。神戸の参加者は本当に水準が高くて、いつも頭が下がる思いで感謝していますが、ここにいる人だけで終わらせるのはもったいないと思います。朝日新聞が全国に報道してくれて、心ある人がそれを見てまたいろいろな反応があることは非常に意味のあることであり、うれしく思っています。

経験を教訓にするには

角谷 私からも聞きたいことがあります。私は

1993年に朝日新聞社に入り、1996～1999年の3年間、神戸で仕事をしていました。主に被災地で応急仮設住宅の取材やNPO、ボランティア、NGOの方々の取材、行政の関係者の取材をしていました。その中で、畑野デスクの関心とも重なるのですが、阪神・淡路大震災では、高齢者が遠隔地の応急仮設住宅に行かされ、そこでコミュニティが途切れ、孤独死が起こり、そこからまた復興公営住宅に行き、鉄の扉に閉ざされたという物語で語られることが多いと思います。私が見た震災も確かにそういう面もありましたが、そればかりではなく、応急仮設住宅の中でつながりが生まれるようなこともありました。元の家に戻りたいという人が多かったのですが、元の家に戻っても周りに誰もいなくて、痴呆が進んでしまった人もいました。

御厨先生の話の中にも、画一化されてしまうという話があったと思いますが、私は画一化されてしまっていない震災ストーリーを拾い上げてこようとしたつもりです。とはいえ、やはり25年経つと阪神・淡路大震災の大きな物語ができてしまうことがあります。しかし、災害にはいろいろな形があります。阪神・淡路大震災では家が倒壊して人が亡くなるが多かった一方、東日本大震災では津波が来てしまいましたし、新潟県中越地震では山津波が起きました。そうすると、先ほど畑野デスクから世界の人たちと防災の知恵を共有したいという話があったかと思いますが、様々なことを伝えようとする逆によりメッセージが薄まってしまうのではないかと思います。

今村先生に質問したいのですが、何を伝承すればいいのか、どうやって取捨選択すればいいのか、取捨選択ではない方法はあるのかということをお教えいただければと思います。

今村 まず、それぞれの体験や経験は本当に大切であって、それをきちんと残すことが大切だと思います。しかし、その経験があだになって、次の災害で違う判断をさせたり、よくいわれるバイアスを持ってしまうことがあると思います。ですから、原体験はきちんと残しつつ、もう少し整理しながら知識にしたり、対応するときの原理やルールといったものをまとめる必要があると思います。

ます。ルールというのは、いろいろな事象・状況を集約することで、原因と結果と対応を整理できるものではないかと思います。それが教訓になるといいと思います。

角谷 ルールを作る主体は誰がなればいいのか。

今村 主体は本当に全員だと思います。専門家が作ると、私が出したモデルのようなものの方が先行してしまい、本当に共有できるようなものにならないと思うので、様々な人が議論し参画することが大切だと思います。

角谷 パネルディスカッションの中でも、提案型の民主主義というものがありました。制度ができてなかなか追いつけなかったりする中で、一人ひとりに合わせた復興がテーマになっています。今村先生の話聞いて、津久井先生のような専門家だけでなく、ここにおられる一人ひとりが教訓を伝えることができると感じました。

私はパネルディスカッションや基調講演を通して、今までできてきたこととできなかったことがあって、阪神・淡路大震災では市民の力を発揮できたと思うのですが、今村先生から順番に総括を頂ければと思います。

今村 今回二つのことを学びました。一つは、防災を考えたり実施したりする上で経験や知識は大切ですが、災害自体が変化・深化しますし、それぞれが判断力を持っていないと対応できない、生き残れないと思います。しかし、生き残った先には生き抜かなければならないし、その次に地域づくりをするためには、社会が変化する中で回復力やレジリエンス、対応力をどう付けていくのかというプロセスが非常に重要だと思いました。

もう一つは、アルファベットのBOSAIです。我が国の知恵を世界とつなぐということです。われわれも震災以降、どうやって世界と連携するかを考えてきましたが、例えば制度や法律は国や社会によって異なりますが、世界標準というものもあって、ISO（国際標準化機構）認証などがあります。その中にきちんとBOSAIを入

れて世界に示すことも一つの手段ではないかと思いました。

角谷 B O S A I の I S O 認証化はなかなか興味深いテーマと思います。

最後に、五百旗頭先生、総括をお願いいたします。

五百旗頭 開会時の挨拶の中で井戸知事が、「兵庫を含めて過去の災害に学んでいない」といわれました。それは非常に重大なことだと思います。阪神・淡路大震災前の半世紀間、神戸では大きな地震がなかったからだと思うのですが、実は活断層の直下型地震は平均2,000年の周期で起こっているのです。それが半世紀間なかったからといって、起こらないというのは何の根拠もありません。人々は実感主義で、50年なければ、今後もないと思うってしまうのです。

その結果、無残な奇襲攻撃を食らう形になりました。大自然は豊かな恵みをわれわれに与えますが、同時に時々牙をむいて災害をもたらします。それに対して備えがあってこそ社会は生きていくのに、全くないものと思っていて備えがないところを襲われ、無残な敗北を喫したのが阪神・淡路大震災なのです。災害は絶えず起こりますが、社会がそれに対してどう備えるかによって悲惨さは決まるわけです。その悲惨さを支える社会にならなければならないのではないか。「しあわせ運べるように」という歌にもあるように、亡くなった方々の分まで生きる必要があるという思いを持って対応を考え、そこから教訓を大事にする生き方がこの地で広がってきました。

ハードもソフトも

今日触れられなかった教訓も結構あります。例えば、災害が起きた瞬間、人々の命を救うのはもちろん家族であり、近所の人であって、それが約77%を占めていたといわれています。それでも届かないところはやはり公助が頑張らなければなりません。公助を担う警察、消防、自衛隊はそれぞれ反省しました。それで、半年後に警察も消防も、このような大災害が起こったときに全国的な

支援体制をつくることにしました。警察も消防も各地域で自分の任務を持っていて、その任務でほぼ手いっぱいなのですが、どこかで大災害が起きても少しずつ全国から支援を出せば結構戦力になるということで、警察庁長官、消防庁長官による全国的招集制度ができました。

さらに自衛隊は、特に阪神・淡路大震災のときに現場にいなかったために後れを取り、十分なことができなかったと大いに反省しました。自分たちは国防が主任務であり、災害は事のついでぐらいという認識しかなかったのですが、戦争のための装備だけでなく防災の装備を備えるようになりました。そして、F A S T - F o r c e (ファスト・フォース) といって、全国全ての陸上自衛隊駐屯地に30名を24時間態勢で待機させ、もし震度5弱以上の地震が起これば30分以内に現場に行って状況確認をする態勢をつくったのです。そのことが東日本大震災の後に生きるようになりました。

ですから、例えばある時期いわれていた「コンクリートから人へ」というのはちょっと気を付けなければいけません。「ハードからソフトへ」は今日的なテーマですが、ハードがなくていいのかというと、ハードをきちんとしていなければ、この間の台風第19号でも関東圏は危なかったわけです。八ッ場ダムにしても「あんなものは要らない」と言って本当につぶしていたら、利根川は決壊したかもしれません。ですから、ハードも持って、ソフトも持つという両方が必要であって、ハードは要らないと判断していたら悲惨なことになりかねません。

あまり触れられなかったことですが、社会の強靱化という課題もあります。1981年の建築基準法の改正によって、耐震基準が高まりました。阪神・淡路大震災のときには、法改正以前に建てられた家が倒壊して、たくさんの犠牲者を出したのに対し、建築基準法をクリアした建物はあまりつぶれませんでした。

それから、神戸には備えがなかったと反省している井戸知事自身が、自らが悲惨さを体験したからこそできる支援をしようということを東日本大震災のときに提案され、関西広域連合というカウンターパート方式の支援をしています。

自分たちの経験の中で苦しかったのは、被災地の中心にあって自分たちが最も事態を分かっていたことでした。猫の手も借りたいし、人を救出することも避難所を造ることも難しい中で、「何が必要なのか」「早く要請せよ」「何を支援してほしいのか」と全国、全世界から言われました。それがとてもつらいという経験をしてきたから、東日本大震災のときには、こうした問いかけをしませんでした。最初の1週間に要る物は経験から大体分かります。2週間目になればまた変わってくるのも分かります。それを見込んで持っていくようにしました。これがプッシュ型支援の始まりだったわけです。熊本地震に至り、政府の手でプッシュ型支援が行われることになりました。

それから、阪神・淡路大震災では防備がなかった悲惨さ故に、ボランティアの医師が集まってきたときにショックを受けました。普通の医療体制があればたくさんの命が助かったのに、水が出ない、停電している、薬が足りない中で、生かし得た命がたくさん死んでいったからです。ボランティアとして次の災害のときには全国から支援に行くDMAT（災害派遣医療チーム）のシステムを民間で作りました。それが東日本大震災の3年前、厚生労働省によって国の制度となりました。従って、東日本大震災のときには、警察、消防、自衛隊、海上保安庁に加え、DMATの派遣も直ちに決まりました。また、心のケアが大事だという認識も神戸から始まり、こころのケアセンターが対応しているのはご承知のとおりです。

このたびのシンポジウムでの議論の圧倒的比重はそうした方面ではなく、私が言ったような国全体の話よりも、もう少し人々に身近なレベルです。その点で1998年に二つの大きな制度が生まれたことは明らかです。

一つは、被災者生活再建支援法です。中央官庁の一部の人が個人の財産は私有財産であり、私有財産に対して国費を投入するのは法体系への整合性にもとるという論陣を張りました。その結果、国の公費対象にならないと突っ張ったわけです。それとともに、公共施設については支援するけれども復旧までであり、前より良いものを造る創造的復興であれば地元のお金ですするようにという壁

をまた建てました。これはその後、国際的に批判され、克服されました。ビルド・バック・ベターが仙台防災枠組の一つの大きな柱ですが、神戸のつらい経験の中からこの法律が生まれ、100万円、後に300万円まで出るようになったことは非常に大きなことです。

もう一つは、中村さんの話にもあったように、NPO法が同じ1998年に生まれました。NPO法によってボランティアな活動がいわば社会の制度として、そして専門性を持ったものとして発展していく大きな土台になりました。今日の議論は、1998年のこの二つの新法が前提になって進んだと思います。

齋藤さんがいわれたように、「将来、南海トラフ地震のような大災害に備えるのだと力む一方で、毎年起こる台風に対してまっとうな対応ができない。小さな今のことをちゃんとできないのにどうして大災害への備えができるのか。身近なところに心をこめて対応していかなければいけない」というのは、今日の全体のテーマに通じる大変重要な言葉だったと思います。

生活復興、人間復興こそ重要

そして、ハードを否定するわけではありませんが、インフラ復興だけでなく生活復興、人間復興こそが大事ではないか、人間復興や生活復興のないところにどうして被災地の復興があるのかというのか、それが、兵庫が2,500万人の署名を集めたときの思いです。それがその後、社会的に受け入れられて広がっていったことは非常に重大だと思います。

そして、中間支援組織の重要性が神戸のまちづくりをする中で分かりました。室崎さんは「それまでの自分是对決型の民主主義をやっていた」といわれていましたが、被災地支援の中で、提案型の民主主義でなければ本当ではないというふうに、いわば成熟されたわけです。そして今も県立大学の大学院の長として活躍されておられます。その意味で、阪神・淡路大震災の悲惨さが非常に大きなインパクトを持って、その後いろいろなところで支えるものを生み出していったと思います。

阪神・淡路大震災後の創造的復興も議論になりました。兵庫県は、私どものシンクタンク・人と防災未来センターとところのケアセンターのアンブレラ組織として、ひょうご震災記念21世紀研究機構をつくりました。それを含めてJICA（国際協力機構）やWHO（世界保健機関）などの国際的な研究機関、そして人間の安全保障、防災や福祉に関わる諸機関が20近く、神戸の新都心に集まっています。被災者がまだ悲鳴を上げていたときにこうしたことをやるのは、容易ではないことです。最初の5年間は住宅など被災者のためにフォーカスしていましたが、5年を過ぎたところでHAT神戸のまちづくりや、自然と人間の共生を象徴する場としての淡路島の淡路夢舞台、そして西宮の芸術文化センター、ポートアイランドの先端医療産業都市など、これまで全くなかったものを、人々のところ豊かな生活に資するものをかなり思い切って造りました。その結果、借金がいまだに多いという話も事実です。

東北の場合は何が創造的復興かといえ、長い歴史の中で三陸沿岸が繰り返し津波に襲われ、明治三陸津波でも昭和三陸津波でも大変な犠牲者を出しました。一方で、高台移転を全般的、本格的にはできませんでした。このたびの震災の後、ついに国費により希望する者は高台移転してもいいということになり、海辺の町でどうしても離れられないところは防波堤、防潮堤、二線堤などいろいろな手法を組み合わせる多重防御をするということになりました。その結果、三陸方面の長い歴史の中で安全度は著しく高まりました。

それは大変お金の要ることですが、私は復興構想会議の議長として当初から御厨さんらとも相談しました。今度は阪神・淡路大震災どころではないお金が要るけれども、財政的に無理ということでは切っちゃってはいけない、今を生きる者みんなで国民的に支えるほかないということで、復興税を提案しました。初めは大変おしかりを受けましたが、復興構想会議で何をして、何をしないかという議論をしていくと、皆さんやはり被災地への思い入れが強く、あれもやる、これもやるということになり、グループ補助金といって、事業をする者に4分の3まで公費を出すことにもなりました。

阪神・淡路大震災のときには、個人の生活がいわれない大自然の暴虐で壊されたところにもお金を出してはいけないと言っていたのに、商店などの事業という通常は自分の甲斐性でやるべきものについても公費が4分の3まで出るという新しい制度が可能になったのです。熊本地震の被災地でもそれで非常に恩恵を受けました。国民が復興税という今の時代を生きる者同士で支え合おうとする仕組みを受け入れたことが、東日本により安全なまちをつくる復興を可能にしました。

心の細やかな働きが不十分だという指摘はたくさんあって、今日はそういう意味で小さなこと、細やかな人の心の知恵、防災の知恵を世界化するという神戸新聞の提案は非常に大事だと思います。同時に日本国民が被災地を人ごとと思わず、義援金を出すだけではなく、増税まで受け入れて支え合う共同体として生きていくことは、阪神・淡路大震災後の社会の大きな進展だと思います。

われわれ歴史家には、20世紀の二つの大戦の間、の戦間期というなじみ深い言葉がありますが、今日は畑野さんから「災間期」という言葉が提示されました。阪神・淡路大震災や東日本大震災はわれわれが遭遇した近い過去の災害だが、必ずまた次に来る、次なる災害を前にわれわれは生きているという認識を持つべきです。その意味で「災間期」を生きるわれわれです。そのためには復興基本法も必要ですし、大きくは防災庁・防災省も必要です。しかも各地域に住民による自主防災組織がないといけません。地震で家に埋もれた人が生きていられるのは3日ではなく1日なので、初日の24時間で救わなければなりません。自衛隊や警察・消防が来るのを待ってられません。その意味で、自主防災組織は非常に大事です。

神戸商船大学がある深江は最も壊滅した地域だったのですが、その寮生250名が、周辺の倒壊した家からの「助けてください。家族が生きています」という要請を受けて次々に繰り出し、その日のうちに100名を生存救出しました。これは大変なことです。全ての地域で自主防災組織といった人々が共助で救い出す態勢をつくるのが求められます。大きくは防災庁(省)という問題と結び付く中で、これからの支えとなる小さなことを大事にし、ところ豊かなコミュニティをつ

くる息吹を持って取り組むべきだということ、最も脆い境遇にある要援護者の最後の一人にも、細やかに対処していく心馳せを持つべきだということが、今日のシンポジウムが一番の強調点だったのではないかと思います。

角谷 膨大な議論を的確にまとめていただき、ありがとうございました。これで総括を終わりたいと思います。ありがとうございました。

21世紀文明シンポジウム「阪神・淡路大震災25年 創造的復興を総括し未来へ提言する」

復興の教訓 生かすには

21世紀文明シンポジウム「阪神・淡路大震災25年 創造的復興を紡ぎ活未来へ提言する」（ひょうこう震災記念21世紀研究機構、東北大学災害科学国際研究所、朝日新聞社主催、神戸新聞社共催）が4日、神戸市であった。阪神大震災の被災地の現状から、復興のあり方について考えた。

防災施策に地域間格差

防犯行政の観点から販上
需災を概しては救済とし
て、防犯意識の普及及び
国の調査によると「大連市長
演説」を起る」として、公
明正を、需災期に達する
4%、多くの人は無防備に
被災した。全体の国とて
意識は上したが、まだ「我が
国」としての意識が足りない。
防犯教育を全案すべきだ
と、兵隊界内の政治家の連
合を分析すると、大連市長
の演説は「防犯」が取り占
めるが、まだゼロに近い。

▼基調講演

斎藤富雄氏 神戸山手大学学長・元兵庫県副知事
室崎益輝氏 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長
▼パネリスト
島根聡氏 神戸すまいまちづくり公社理事長・元神戸市副市長
中村順子氏 NPO法人コミュニティ・サポートセンター神戸理事長
津久井進氏 弁護士・日本弁護士連合会災害復興支援委員会委員長
畑野士朗氏 神戸新聞社報道部デスク
▼コーディネーター
御厨貴氏 東京大学名誉教授
ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長

▼総括

五百旗頭真氏 兵庫県立大学理事長
ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長
今村文彦氏 東北大学災害科学国際研究所長
角谷陽子 朝日新聞大阪本社社会部次長

市民社会、一つになった

阪神大震災の時などは、都府県や市町村の復興よりも、民間復興、一生活復興を一定でさせたことだ。多くの市町村が被災後、NPO法でも活動が衰え、被災者の生活を守るため、市民は会が一つにならなければならぬと感得た。

復興の過程では、行政と市民との「対決型」ではなく、「提案型」の民主主義を学んだ。被災者の要求を中間支援組織がこきあげ、行政に突きつける。この仕組みは台湾、地震中、越前地震の被災地に

基調講演 室崎氏

急病で、住民の意見も耳に入らぬ「まさしく協賛会や、強力的な復興基金が、大急ぎで集まらねば」
 一方、多の教員も生まれ、少子高齢化への対応も模



基調講演 斎藤氏

[illegible]

阪神・淡路大震災

[illegible]

パネル討論

[illegible]

機能的なNPOの力が必要 中村氏

[illegible]

「創造的復興」中身の議論を 津久井氏

[illegible]

まちづくり、まずは住民主体 鳥居氏

[illegible]

防災と他分野の融合が重要 畑野氏

御前、金部と金部を聞いたいた。SNSを介したネットのマナーやエチケットが問題になっている。と、どなたですか。きかぬ野郎。今の新幹線からのもう問題も、悪態の準備はなっている。メーカの立場から、正しいマナーを定める準備は進められていくことが、顧客に対するマナーになる。中村、情報技術が問題ではない。やはり、地域文化が問題になる。やはり、地域文化を破壊するのを防ぐことが中心になる。津久井、私たちが情報リテラシーが足りないから、SNSが問題になる。非常識な、行政が不正な情報を出している。一人一人のとりがけでマナーを定めていこう。

被災経験を防災文化に

総括

防災文化に
今村 匠

支援制度化で風化克服

「力がない」の後の「」の誤植の痕跡

[illegible]

◇この特集の記事は後藤遼太、高松佑志、玉置太郎、
写真は榎谷綾二が担当しました。

阪神・淡路大震災25年 ～創造的復興を総括し未来へ提言する

市民の力 次代につなぐ

開会あいさつ

明日は東京で日本書院編輯の「新日本書院叢書」第一巻「西遊記」の刊行式がある。この「西遊記」は、佛經の句を共々採り、又翻してゐたものと云ふ。『西遊記』は、佛經の句を共々採り、又翻してゐたものと云ふ。『西遊記』は、佛經の句を共々採り、又翻してゐたものと云ふ。



意見を交わすパネリストらにいずれも
神戸市中央区東川崎町1、神戸新聞松
方ホール(撮影:吉田敏中)

パネル討論

ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長
兼研究戦略センター長、東京大名大学教授

パネリスト(敬称略)

鳥居 聡
神戸すまいるまづくり公社理事長、元神戸市副市長
中村 順子
認定NPO法人コミュニティ・サポートセンター神戸理事長
津久井 進
弁護士、日本弁護士連合会災害復興支援委員会委員長
畑野 士朗
神戸新聞社報道部デスク

[illegible][illegible]

コーディネーター
みくりや
御厨 貴氏



御厨 25年たった今、阪神・淡

[illegible]

住民主体の防災議論重ねた 鳥居氏

NPO 活動基盤強化が必要 中村氏

生活再建支援法 まだ不十分 津久井氏

「未災地」に警鐘 報道続ける 畑野デスク

[illegible][illegible]

周氏親王



中村順子氏



津久井道臣



野土朗子

59

21世紀文明シンポジウム報告書

阪神・淡路大震災 25 年

創造的復興を総括し 未来へ提言する

発 行 日 令和 2（2020）年 3 月

編集発行 （公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構研究戦略センター

〒651 - 0073 兵庫県神戸市中央区脇浜海岸通 1 - 5 - 2

人と防災未来センター 東館 6 階

TEL. 078 - 262 - 5713 FAX. 078 - 262 - 5122

**(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構
21世紀文明シンポジウム報告書**