

# 都市政策

季刊 '10. 1

第138号

## 特集

### 阪神・淡路大震災の教訓は危機管理 にどのように生かされているか

#### 巻頭言

リスク社会を見る目 ..... 酒井 泰弘

#### 論文

大震災の教訓と都市政策としての危機管理 ..... 新野幸次郎

国の制度からみた教訓 ..... 三井 康壽

都市自治体と危機管理

－阪神大震災から減災・再建政策を考える－ ..... 高寄 昇三

災害ボランティア活動の15年 ..... 渥美 公秀

震災報道から災害報道へ ..... 桜間 裕章

阪神・淡路大震災の教訓の継承活動 ..... 金芳外城雄

永木 郁郎 本荘 雄一

#### 座談会

神戸に根ざす防災福祉コミュニティのいま・これから … 安田 丑作

#### 特別論文

阪神・淡路大震災からの復興の15年を振り返って … 中山 久憲

神戸市の防災・危機管理体制 ..... 神戸市危機管理室

#### 行政資料

新型インフルエンザに係る今後の備えに関する中間提言

提言「『港都 神戸』の創生 都心・ウォーターフロントのグランドデザイン  
に向けて」の概要



# 巻頭言

## リスク社会を見る目

滋賀大学特任教授（元日本リスク研究学会会長）

酒井 泰弘



### I

私は過日、遙か1300年の古都・奈良なる興隆寺に出かけた。かの凛々しく、悲しく、かつ懐かしい「阿修羅像」を久しぶりに拝顔するためである。

阿修羅像は、釈迦如来像に比べて決して大きくない、ほぼ等身大の仏像である。だが、三つの顔面と六つの手を持つという点で、その御姿は見る人のある意味で圧倒し、名状しがたい感動を覚えさせる。しかも、三つの顔は夫々の表情と方向性を持ち、三対六本の手の位置も様々である。

私の現在の専門は「リスク経済学」であり、「リスク社会を見る目」という名の著作まで出版している。この私が大和路の阿修羅像を有難く拝んだとき、「阿修羅のごとくリスク社会を見るべし」という靈感が頭頂から手足の先まで走ったから、まことに不可思議な話である。

### II

私たちは現在「リスク社会」に住んでいる。多様なリスク現象が生起し、人々の不安感は増大するばかりだ。昔のリスク観は「地震・雷・火事・親父」であったが、今のリスク観は大きく変化し、「放射能、温暖化、ゴミ、エイズ」とでも形容できるだろうか。

しかも、2009年という年は、天皇陛下御即位二十年という節目の年でもあった。この過去20年間、世界各地に実に色々な大事件が輩出した。ベルリンの壁の崩壊と、社会主義国としてのソ連の消滅、アメリカでの同時多発テロとアフガン戦争とイラク戦争、そして「リーマン・ショック」と世界同時不況。地球温暖化の問題はますます深刻化し、世界的な規模での海面上昇と砂漠化が進行している。また政治経済的にも、アメリカへの一極集中体制が揺るぎ出し、中国・インド・ブラジルなどの新興国が発言権を増大させている。日本でも、いわゆる「政権交代」が起こり、新世紀に相応しい新体制作りが喫緊の問題となっている。

この20年間、日本人にとって恐らく最も生々しい出来事は、何と言っても平成7年（1995年）の「阪神・淡路大震災」であろう。私は戦前のおおさか市内の生まれ、神戸で紛争時代の大学生活を送ったあと、はるかアメリカへ渡り、

そこでほぼ10年、さらには筑波・東京等で20年以上の「外地生活」を過ごしてきた。神戸では幸いにも、「夜景日本一」の大学キャンパスにて先生・先輩・友人たちから「夢とロマン」を教えて頂くことができたし、麻耶山麓の下宿生活は私を一人前の人間に育ててくれた。今はただ、感謝、感謝あるのみだ。

私が霞ヶ浦湖畔の公務員生活に慣れ親しんでいたある日の早朝、テレビの画面から想像を絶する光景が両眼へと飛び込んできた。

「神戸市街に大地震が発生！三宮では高層ビルの幾つかが倒壊、多数の民家が損壊炎上しています！鉄道や高速道路は各地で寸断され、市民生活が完全に麻痺しております！」

確かに、関東地区では有感地震が月に何度も起こり、人々はいわば「地震慣れ」している。それに対して、関西地区では体を感じる地震があまり発生しないし、とくに六甲山系の岩盤は硬く、地震にめっぽう強いと、自分でも変な自信を持っていたものだ。実際は、同山系には幾つかの断層線が東西方向に走っているはずなのに、学生時代の僅かな経験から割り出して、「関西、特に神戸は大丈夫！」と過信さえしていたのだ。だが、「油断大敵」とはこのことである。寺田寅彦博士はかつて、「天災は忘れた頃にやって来る」という名言を世に残した。思うに、大震災なるものは日本の今後何処かに、正確な時と所は予知できないが、将来の然るべき時に何処かに着実にやって来るのだ。

大地震のエネルギーは余りにも膨大すぎて、人間の微力では如何ともしがたい。私たちの採り得る最大のリスク対策は、何よりも綿密なリスク評価と情報収集・共有を図ることに尽きよう。この拙い一文もリスク・コミュニケーションに資することがあれば、望外の喜びだ。だが、関西にかつて生まれ、関東で生活し、再び関西に舞い戻ってきた人間として、ひとつ気懸かりな点がある。それは「リスク分散のため一極集中排除」という基本の英知が、日本の政治家の間で忘れられていることだ。東京は余りも巨大になりすぎている。賢明なリスク管理という点からみて、日本には少なくとも、「東西二つの重心」が必要だと思う。

### III

聞くとところによると、阿修羅像を擁する興福寺は、その創建以来1300年、何度もの大火と焼失を経験してきた。だが、その度に寺はめげることなく、再建と復活を繰り返してきた。

阿修羅は三つの顔と六つの手を有している。「人間いろいろ、社会いろいろ、リスクいろいろ」というのが、長き研究者生活から得た私の実践知である。関西には、京阪神という「三都」があるし、関東には見られない文化・伝統と多様性が存在する。「温故知新」というように、沢山の古きものを現代に新しく生かしつつ、柔軟で粘り強いリスク対策を講じるべきだろうと信じている。

## 特集「阪神・淡路大震災の教訓は危機管理に どのように生かされているか」にあたって

阪神・淡路大震災後、地震、台風などの風水害による大規模な被害が、国内外で頻発するなど、災害による危険性が多様化・顕在化している。そのうえ、今世紀前半にも東南海・南海地震が発生すると予想もされている。また、犯罪などの生活を脅かす身近な危機や新型インフルエンザなどの新興感染症といったこれまでにない危機が増加しており、こうした新たな危機に対する危機管理体制の充実が求められている。

震災から15年を迎えるにあたって、阪神・淡路大震災後の取り組みの中で、学んだ教訓が危機管理にいかにかきされ、継承化されているのかについて特集する。

まず、論文「大震災の教訓と都市政策としての危機管理」では、震災後、震災の教訓が都市政策としての危機管理にいかにかきされたのかについて論じていただいた。次に、「国の制度から見た教訓」では、国の危機管理対策に震災の教訓がいかにかきされたのかについて論じていただき、「都市自治体と危機管理から減災・再建策を考える」では、危機管理における制度上の市町村の役割等について紹介いただいた。

そして、「災害ボランティア活動の15年」では、震災の年はボランティア元年と言われたが、震災後、災害ボランティアはどのように展開してきたかを論じていただいた。その他、「震災報道から災害報道へ」では、災害報道の観点から、教訓はどのように生かされたのかについて論じていただいている。

また、市の職員が有する震災・復興の経験やノウハウの伝承活動として「NPO神戸の絆2005」と「神戸防災技術者の会（K-T E C）」、J I C A研修（「中東地域等自然災害からの復興戦略～阪神・淡路大震災現場からの教訓」）を紹介する。

なお、震災後、震災の教訓を踏まえて結成された防災福祉コミュニティの活動に深く携わっておられる市民の皆様からも取り組みについて座談会を行いお話しをお伺いした。

さらに、特別論文として、震災復興市街地整備事業が完了を迎えようとしている「震災復興市街地整備事業」の15年の歩みと危機管理事象の多様化を踏まえた震災後の市の防災・危機管理体制について掲載している。

# 大震災の教訓と都市政策としての危機管理

財団法人神戸都市問題研究所理事長 新野幸次郎

## はじめに

いよいよ阪神・淡路大震災の15周年を迎えることになった。世界でも初めてといわれる大都市直下型地震であった阪神・淡路大震災は、ひとつの都市行政にとってだけでなく、人間の生活の存続を考えるうえで実に沢山の教訓を投げかけることになった。その中の一つは、何と言っても危機管理（risk management）の大切さである。もっとも、危機管理と言っても、大震災の諸教訓のうち、何を取りあげるかで、取りあげられる危機管理の対象も内容も多様になる。紙数が限られている小論では、そのすべてを扱うことは出来ない。たまたま私は大震災直後、全国から各分野の専門家を招いて兵庫県が設置した「都市再生戦略策定懇話会」<sup>1)</sup>の座長を務めて以来、兵庫県と神戸市の震災復興対策委員会で相応の役割分担をするよう命じられ、特に兵庫県の震災復興に関する二度に亘る検証すなわち、平成12年の「国際検証」<sup>2)</sup>と平成17年の「10年総括検証」<sup>3)</sup>の座長も勤めたこともあって、大震災の諸教訓については比較的概観し易い立場にいる。そこで独断的になることを恐れながらも、都市の危機管理に結びつかざるをえない

と考えられる若干の教訓を取りあげて私見を開陳したいと思う。

## I. 公助の限界を露呈した大震災と都市の危機管理体制

### (1) リスクの大きさと自助・共助・公助

危機やリスクの定義は、必ずしも一義的ではない。英語のリスクは、例えば、「広辞苑」では、危険と訳されていて、一応危機とは区別されているが、しかし、危機の項では、「大変なことになるかもしれないあやうい時や場合。危険な状態。」と定義され、事実上同義に用いられている。その意味では、日常的に用いられるリスク管理を小論のように危機管理と言っても決しておかしくはないと言ってよい。今、リスクをこの延長線上で「人間の生活維持や社会経済活動にとって望ましくない事象の発生する確実性の程度、および、結果の大きさの程度」<sup>4)</sup>と定義しておくことにしよう。このリスクの程度によっては、その対応主体の対応能力に顕著な差が発生する。阪神・淡路大震災は、周知のように、死者6,433人、行方不明者3人、負傷者43,792人、住宅全壊104,906棟、半壊144,274棟などの被

害を齎した大都市直下型地震であった。

大震災の最大の教訓の一つは、これだけ大きなリスクの発生を防止する管理能力を都市がもっていないということを実感しておくことであった。ちなみに、火災一つを取りあげてみよう。神戸市が当時常備していた消防車数で、鎮火可能な同時発生火災は、火事の規模にもよるが10件程度であるとされた。ところが、震災直後の1月17日午前6時の段階で、60件の火災が発生した。すなわち、行政が準備していた消火能力を遥かに超える火災になった。被災者を救助するといっても、当時管内の警察官は約5,000人、うち当直勤務者は、1,200人であったし、自衛隊員がすぐに対応するといっても、当時、伊丹市と姫路市とに駐屯する隊員は、それぞれ約600人づつに過ぎなかった。仮に直ちに出勤しても準備万全の救助体制をもっていたとはいえない。<sup>5)</sup> その意味では、この規模の巨大リスクに対する都市の管理能力は完全に欠如していたといわざるをえない。おまけに大震災のために、水道管が各地で破損し、利用できる水源さえ欠くところもあったから大変であった。

この穴を埋めることになったのは、被災者自身と消防団や隣人たちであった。

そのことは大震災によって倒壊した家屋に閉じ込められた被災者の救助者数に明白に示されている。すなわち、閉じ込められた被災者の約164,000人中、自力で脱出した者は、129,000人、被救助者数約35,000人といわれ、その被救助者中、消防・警察・自衛隊によって救助された者約7,900人で、残りの約27,100人は、家族・消防団員など、民間の人々による救助であるといわれている。<sup>6)</sup>

特に注目すべきことは、同じ被救助者でも家族・消防団員などによって救助された人たちの生存率が前者によって救助された人達のそれより圧倒的に高かったことである。<sup>7)</sup>

救助するのに費やされた時間が、短かっただけである。また、家屋の倒壊や火災発生の集中した地域には、太平洋戦争で被爆を受けず戦前の建物に増築などした建物の多かった地域だったことは注目されてよい。<sup>8)</sup> 以上のことは、災害の規模にもよるが、公助の限界と自助・共助の体制作りが危機管理体制の確立にとっていかに重要であることを示している。

## (2) 共助と都市政策としての社会的共通資源確保の必要性

今回の大震災は、わが国にボランティア革命を齎したといわれる。すなわち、従来でもわが国に、ボランティア活動はなかった訳ではない。しかし、阪神・淡路大震災当時のボランティア活動が、革命的であったといわれる理由は、次の三つの特徴がみられた点にある。第1に、従来ともすれば特定の組織の呼びかけで行われていたボランティア活動が、今回は、若い学生諸君などの自主的な活動となったこともあり、個人主義的な流れとなった。第2に、組織的活動の場合は、その指示に従って被災地に行くことになるが、今回の場合は、個人主義的な動きになったこともあり、ボランティアは、事前に被災地と何の事前打ち合わせもなくともかく現場に直行することになった。第3に、組織的な場合には、被災地への旅費とか、被災地での滞在とか活動の費用なども手配されることもあったが、今回は全く脱貨幣志向の活動となった。<sup>9)</sup>

ボランティア活動の個人主義的・現場志向のおよび脱貨幣志向的な展開は、また、同時に、ボランティア活動を組織化し、専門性とノウ・ハウの蓄積を可能にする市民の側の自主的な非営利組織の結成、すなわち、民間非営利団体(NPO)の結成とその法的基盤の整備を要請することになった。阪神・淡路大震災を契機にして成立したNPO法は、まさ

にこの要請に応えるものであり、大震災が、わが国のボランティア活動の革命となったといわれる所以である。ところで、公助や自助の限界を補強するボランティア活動は、いわゆるソーシャル・キャピタルの1つであるが、このソーシャル・キャピタルを高めるためには、地方自治体は社会的基盤としてのコモنزの構築と強化を図らねばならない。コモنزは、例えば、オックスフォード大辞典などでは、「コミュニティ全体に属するか、または、影響を与える土地または資源」と定義されており、どちらかといえば、自然資源（土地、河川、森林、漁場、海浜など）中心に考えられがちであるが、より広義には、人的ネットワーク、知的資源、情報資源などの社会的共通資源をも含むものと解されている。また、さらに、これに加えて、コミュニティ内での「決めごと」(Rule)、「役割分担」(Role)、「道具や手段」(Tool)などの仕組みなどを共有することまで含んでいるとされることもある。

大震災時にも、こうしたソーシャル・キャピタルといえる人的ネットワーク、あるいは、コミュニティ内での社会的共通資源が形成されていた地域（たとえば、真野地区や、震災前から「まちづくり協議会」が結成され、活動を続けていた野田北部地区など）では、危機発生時およびその直後の復興過程で、他地域とは際立った成果をあげることができたことは、忘れることが出来ない。そう言えば、かつてわが国の農村地域では、自然資源および社会資源の両面に亘って社会的共通資源と考える慣行が存続し、地域の危機管理に主要な役割を担ってきた。その点、都市では、従前からこうしたコモنزの役割が希薄で、最近では、農村地域でもこうした慣行が漸減し、自然資源の存続的保全にさえ、大きな危機の声がかえられつつある。阪神・淡路大震災は公助の限界を露呈することを媒介として、共

助とそれを生み出す社会基盤の1つといえるコモنز的役割の重要性を再認識し、その育成強化を都市政策の1つの基本とすべきことを教えることになった。都市政策の策定や実行が、従来のように、自治体職員とそれに参加した有識者や関係者に限られていた時代からできる限り多くの市民の参画と協働とによってなされなければならなくなった時代には、このことの重要性はいくら強調してもしすぎることはない。そう言えば、兵庫県でも「参画と協働の条例」で、県民と県民が協働して共益領域（コモنز）を育んでいこうということが明記されるようになった。<sup>10)</sup>

共助についてふれた機会に、前節の最後にふれた被災地区の火災や建物崩壊などを減災させるための都市政策のあり方、または合意形成についてふれておくことは無意味ではない。別の機会に私が取りあげたように<sup>11)</sup>、17世紀のロンドン大火の場合は絶対王制下ということもあって、今後の大火発生を防止するために、木造建築を禁止し、復興住宅は煉瓦と石造りに限定し、それと同時に道路幅を拡充して、延焼可能性を減少するようにした。この方策は、今日でも国家権力の大きい国では、同じような傾向もみられる。しかし、民主主義社会では、市民の合意形成の下に「参画と協働」なしには、この種の区画整理や建築規制を行うことは困難または不可能である。これからの都市政策としての危機管理は、この事について、十二分な配慮を必要とする。

### (3) 都市政策としての危機管理体制確立の必要性

いうまでもなく、政府・地方公共団体の重要な役割は、自然や人為的な破壊による被害を予防・軽減し、国民生活の持続的な発展を図ることである。かつて寺田寅彦博士が警告されたように<sup>12)</sup> わが国は、地震や風水害な



どの自然災害が、世界でも最も頻繁に発生してきた国であり、遠くない時期に東海・東南海・南海地震の勃発も予告されている国である。おまけに、わが国のオーム真理教や米国の9.11事件が象徴するようにテロ発生の危険性も高くなっている時代になった。

阪神・淡路大震災の最大の教訓は、南海地震を除くと、この時期に、直下断層が破壊する危険性があることを自覚し、その対応手法を全く準備していなかったことである。その点今回の大震災やいくつかのテロ事件の発生は、私たちに、国および地方自治体が、リスクを常に監視し、しかも、その発生に対して、統合的な管理体制を確立し、しかもそれに最新の手法で効率的に対応できるようにしておくことの緊急性を自覚させるようになったことである。

国の統合的なリスク管理手法については、最近、林良造教授がきわめて重要な問題提起をしておられる。<sup>13)</sup> すなわち、第1に、統合的リスク管理を効率的に働かせるためには、事業執行の最高責任者が、ステイクホルダー（関係者）の利益最大化に向けて責任ある判断を下せる制度になっているか、または組織全体が、最高責任者の意志を実現するよう行動することを保証していることが肝要だといわれる。大震災直後、神戸市・兵庫県でもそのことの重要さを自覚し、それぞれ全国初の「防災監」の制度を設け、知事・市長の下で、統合的に機能できる体制だけは確立した。さらに、当時の兵庫県知事貝原俊民氏は、被災地域の多様性なども考慮し、緊急救援・復旧・復興措置をとるためには、関東大震災時のように中央に復興対策本部を設けて運用するのではいけないと考え、全国から専門家を集めて、最初にふれたような「都市再生戦略策定懇話会」を設け、地域特有の危機管理と復旧・復興の方途を模索するようにした。しかし残

念ながら、災害復興法もなく、あるのは、各省庁別に対応する形になっていた災害対策法があるだけで、地方特有の危機対応を可能にする財政上の保証はなかった（もっとも、復興基金の設定はそれを一部補充する形になった）。この欠陥をどう補強できるかは、今後の課題である。第2に林教授は「通常の政策決定過程の中で、国家全体のリスクを不断に見直し、リスクの蓋然性・被害などを科学的に分析・評価し、省庁横断的な効率的資源配分と政策評価に裏打ちされた合理的処理方針を選ぶこと」が望ましいといわれる。ブレア英国首相の指示で、2002年にまとめられたリスク研究報告書や企業のリスク管理体制を参考にしながらまとめられたこの提案は極めて重要である。しかしテロなどの蓋然性はいうまでもなく、例えば、自然災害についても、各地方公共団体で、そのリスクの蓋然性や災害などを不断に、しかも科学的に分析できる機関など完備することは極めて難しい。これらの機能は、科学的分析に耐えられる内容をもつことができる国家的機関として設置し、その情報を不断に地方自治体が受領できるようにしておくことが望まれる。また、先述したように、地域ごとにその被災状況には大きな差が発生すると考えられるので、被災地域への資源配分については、省庁横断的でおおかつ被災地域で自由裁量的に利用できる資源配分が可能のように配慮されることが望まれる。

なお、阪神・淡路大震災で高く評価されることになった「被災者復興支援会議」<sup>14)</sup>についても一言ふれておくことは、有意義であると思う。この会議は、混乱期に危機管理上策定実施された諸施策に対する被災者の諸意見を、数名の民間有識者が担当して聴取し、その処置を模索することを目的として設定された。政策担当者とはもすれば、その政策策定

の帰結を十分に掌握することなしに進める危険性がないではない。この会議では、後に私が代表者を務めることになった「生活復興県民ネット」（これは、被災者の生活復興に向けた活動に取り組む各種団体、ボランティア、企業などとの連携と結集を図ることを目的とした）や、これとは別の「心のケアセンター」や「生活支援アドバイザー」などの諸制度を提案し、いくつかの問題を含みながらも危機克服に貢献した。

## II. 大震災が激化させた現代社会のリスクとその管理問題

### (1) 現代社会リスクと大震災

国のいかに問わず、現代社会は多くのリスクに直面している。どんなリスクを重視するかで、リスクの定義や分類の仕方も異なるが、ここでは、酒井泰弘教授のそれに従って自然リスク（地震・風水害など）、社会リスク（倒産、公害、戦争、テロなど）、特定リスク（歌手の声帯損傷、旅行中の盗難など）、および、モラルリスク（過剰医療、詐欺、粉飾決算、フリーライダーなど）と分類しておくことにしよう。<sup>15)</sup> この中で、大震災と関連して、ここで、特に取りあげてみたいと思うのは、社会リスクである。

大震災は、最初にふれたように多数の死傷者、全半壊、焼失家屋をはじめ企業倒産、失業者、交通機関の損傷、病院の倒壊や医療機器の破損など実に多様な複合的なマイナス結果を生み出すことになった。リスクの大きさというのは、このような複数の結果の間における変動幅や範囲が大きく、また各結果自体の規模やレベルが大きいかどうかで判断されるという。その点15年前の阪神・淡路大震災は、文字通りリスクの大きかった大震災であったといえよう。それに対応して、大都市の危

機管理のためには、高速道路や鉄道の破損と関連して、高架自動車道や鉄道の地下化や港湾や空港の整備、特に耐震度の強化のほか、ライフ・ラインの共同溝化や病院機能の減退を補強する病院船の建造や交通経路の複数化などが論じられたことは周知の通りである。残念ながらこうした危機管理手法の充実と強化は、いまだに必ずしも着手されたとはいえないものが多い。しかし、わが神戸市よりも人口が多く、しかも耐震度が低いと思われる都市においては、絶対不可欠な視点である。もっとも私は小論において、これらの社会リスク全体の管理問題については、これ以上ふれないことにし、ここでは大震災が激化させることになった現代社会リスクのうち紙面の制約も考えて、特に注目されるごく少数の問題だけを選んで論じてみることにしたい。

### (2) 大震災で不均等に激化された生活リスクとその管理

大規模災害は、社会的弱者に大きな衝撃を与えるといわれる。阪神・淡路大震災も例外ではなかった。現代社会の生活リスクとして普通にあげられるのは、疾病・障害・失業・貧困・高齢などであるが、まず疾病については、例えば透析患者が象徴的である。かれらは、震災による停電、医療機器の破損に加えて、病院への交通機関の断絶など生死にかかわるリスクに直面することになる。災害の程度および範囲にもよるが最悪の場合は、被災地間の病院・診療所の被害情報の伝達、被災地の近隣地域への患者移送のためのヘリコプター利用、さらには、港湾施設のあるところでは、病院船の運用などを配慮しなければならない。今回の大震災では、はじめにふれたように4万人を超える負傷者も発生している。その治療体制について完全とまではいかなくても準備しておくことも要請される。なお、

つい最近震災によるケガを原因とする「震災障害者」（身体に障害が残った人だけで、精神的な障害を受けた人は含まれていない）が183人にも上ることが神戸市で発表された。こうした人のうち63人だけしか、「災害障害見舞金」を受け取っていないことも留意しておかねばならない。<sup>16)</sup>

次に、失業の問題である。失業そのものは一般的に国全体の好・不況によって変動することは周知のとおりであるが、震災時の神戸の地場産業ケミカルシューズ産業が典型的なように、地域集中的な被害を受け、多数の倒産企業の発生する場合もあり、それに伴って、また多数の失業者を誘発せずにはいかない。神戸市は工場の倒産・損傷などにも拘わらず、営業再開の意欲と能力のある経営者に市立の営業可能な工場を建造し、助成したりしたが、ケミカルシューズは震災前から低賃金の近隣途上国の競争圧力に苦慮していた事情もあり、その再建には多くの困難を伴っていた。その点災害と関連しては、かつて外国で取りあげられていた「事業継続プロジェクト」（B.C.P）の確立と成功を支援してゆくことが望まれる。B.C.Pというのは停電とか地震とかのリスクの発生の可能性とその作用を事前に評価して、もしそれが起こった場合にも、事業活動を継続できる体制を企業内に確立しておくプロジェクトのことである。

こうしたB.C.Pの実行は、しかし、人材や資本調達能力の少ない中小企業の場合、企業力だけでは難しいかもしれない。その場合に備えて、中小企業でもB.C.Pに着手できるような助成措置を考えることも都市政策としての危機管理の一つに加えておかねばならない。

これと類似する失業問題は、商店街などでも発生する。全国の商店街は競争力のある大規模小売店の都市近郊への進出や店主の高

齢化や後継者不足および消費者の購買態度の変化などで地域によっては、震災などの影響もないのに縮小の危機にたっているところも多い。そうした中で、被災により商店街全体が消失したり、近隣消費者住宅の被災により、顧客数が大幅に減少したような地域の場合は、都市再生計画の作成の仕方の工夫や何より強力な商店街リーダーの出現や被災地域住民の全面的協働を誘導できるような社会基盤が再生されない限り、その復興は困難を極めるだろうことが予測される。十分に留意しなければならない点である。

次に大震災に伴って発生した貧困の問題をとりあげる。最近わが国でも初めて相対的貧困率が発表されるようになり、またグローバルゼーションの中での「構造改革」で所得格差が拡大したことなどが注目されるようになった。わが国では、まだ、都市ごとの相対的貧困率などを比較することができない。一つの指標になるのは、生活保護率であろう。これをみると、神戸市の保護率は平成4年の15.6人（1000人当たり）から平成19年には26.5人へと増加し、政令指定都市では、大阪市、札幌市に次ぎ、京都市とほぼ並んで第三位であるが、この比較2年間の増加率は、政令指定都市13の平均増加率とほぼ同率である。したがって、生活保護率だけでは、神戸市の貧困度への震災の影響を測ることが出来ない。ただ震災によって、働き手を失った家庭、家屋倒壊などで家業を営めなくなった家族、マンションの倒壊・損壊で二重ローンの負担に喘ぐようになった人達などを始め、震災に伴って収入を失うか、所得減となった人々などは容易に推測されるように多数にのぼっている。

兵庫県・神戸市などは共同して、「住宅再建共済基金」制度を創設し、年5,000円の支出で、自然災害により住宅が全壊したときに

は600万円の共済金を保障するようにした。<sup>17)</sup>これは、災害発生後、義援金が集められるのに対して、災害発生前からお互いに共済基金を出し合っ、事後的に義援金を供与するという形になり、この夏の兵庫県佐用町周辺を襲った水害にもこの制度が運用され、関係者の高い評価を得たが、こうした政策的配慮は災害列島といわれるわが国では極めて重要な危機管理手法の一つとなるであろう。なお、この制度は二重ローン対策などの一助にはなるとはいえ、前述した震災困窮のすべてに対応できるものではない。これらに対する危機管理対策としては、先述した「災害障害見舞金」のような貧弱なものではなく、特別な国家的なバックアップが不可欠であろう。

最後に、生活リスクとしての高齢化と震災との関係について簡潔に概観しておこう。人生90年近くといわれるようになった今日、65歳以上の高齢者といってもその8割近くは元気で、単純に高齢者・障害者と並べられる状態ではないことはよく知られている。しかし高齢者の中には単身生活者や夫婦だけで生活しておられる方も多く、震災後の孤独死が目されたように生活上問題を抱えていた人も多い。そういうこともあって、震災直後の仮設住宅の入居順位でも高齢者世帯が優先され、後で建設された復興住宅でも高齢者世帯が同じように優先されることになった。ところがそのため仮設住宅でも復興住宅でも若年者・壮年者が全くいないか、または、少ししかないような地区も生まれることになった。

最近、過疎化の進む地区から高齢者が、医療体制も整備され、生活の利便も整っている都市へ移住し、それが都市への人口集中の一因になっているといわれる。それとは別の形で、震災は都市の中で独特な高齢化地区を作ることになり、高齢者問題への新しい対応を必須にした。入居した高齢者のコミュニティ

づくりと生活援助員の常駐または巡回による高齢者の見守り体制づくりなどはその最たるものである。その具体化として、復興公営住宅の中に、仮設住宅の「ふれあいセンター」の機能を拡充したコミュニティプラザが整備され、復興基金から年間100万円または20万円を入居後3年間に亘って補助するとともに、高齢者の生活支援等に係るボランティア活動を行うグループに対しても活動経費を同じように復興基金から助成されることになった。また、復興公共住宅以外でも概ね50戸以上の住宅を新たに建設する民間事業者や50世帯以上の地域の自治会等がコミュニティプラザを整備する場合にも、復興基金を活用して、その支援をしてきた。これらで、現代の高齢者の直面する諸課題がすべて果たされるわけではもちろんない。しかし、こうして大震災は、これからの高齢者問題への対応への一つの象徴的な方策を示唆することになった。これらを契機に「高齢者自立支援ひろば」が成立し、高齢者がより安心して生活できる体制を確立できればと期待しているのである。

## むすびにかえて

以上、紙面の制約もあって、表題にしたテーマを全体的に網羅した内容には出来なかっただけでなく、とりあげたいいくつかの問題についても不十分にしか言及しない内容になった。幸い私自身も参加している、兵庫県の阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会は、2年がかりで『伝える～阪神・淡路大震災の教訓～』（株式会社ぎょうせい、平成21年3月）を発行した。本書では、(1)いのち (2)暮す (3)創る、および、(4)支えるという4つのテーマに分けてそれに該当する各事項につき、「何があったか」「学んだこと」および、「教訓をどう生かすか」を端的にまとめている。

私はこの小論で阪神・淡路大震災の数多い教訓のうち、都市政策として取りあげておかなばならない若干の基本的危機管理問題だけ取りあげておいた。これに少しでも関心をもって頂いた皆さんには、ぜひ本書もご一読頂き、それに関連した都市政策としての危機管理のあり方についてご構想頂きたいと想う。<sup>18)</sup>

## 注

- 1) その構成とねらいについては、貝原俊民『兵庫県知事の阪神・淡路大震災－15年の記録－』（丸善株式会社、平成21年）99頁
- 2) 兵庫県震災対策国際総合検証会議『阪神・淡路大震災震災対策国際総合検証 全六巻』『検証提言総括』および『国際シンポジウム in hyogo 記録集』（平成12年4月）等
- 3) 復興10年委員会『阪神・淡路大震災復興10年総括検証・提言報告 全三巻』（平成17年3月）
- 4) 酒井泰弘『リスク社会を見る目』（岩波書店、平成18年）40頁
- 5) 6) 貝原俊民『大地からの警告』（ぎょうせい、平成17年）48-51頁
- 7) 上川庄二郎「消防活動から得た教訓」（平成7年8月21日当時神戸市消防局長であった上川氏のまとめた小冊子）
- 8) 齊木崇人「神戸復興へのデザイン・エトス」（BioCity第4号、株式会社ビオシティ、平成7年4月）
- 9) ボランティアを含んだ都市地域防災チーム「到来しつつあるボランティア社会を前提とした災害救済システムの実現に向けて」（21世紀の関西を考える会『安心・安全な都市・地域づくりのために』平成11年1月52-54頁）
- 10) コモンズについては文献は多いがここでは、宇沢博文『ゆたかな国をつくる』（岩波書店、平成11年、第六章）を参照されるのが便利である。
- 11) 拙稿「阪神・淡路大震災から学ぶ地域主体の防災・減災力とその課題」（神戸都市問題研究所『都市政策』平成18年7月号）なおこの中で17世紀のロンドン大火とその措置についてもふれておいた。またそこでふれておいた鳥取県八頭郡若桜町の大火とそのあとの対応も参考になるであろう。
- 12) 小宮豊隆編『寺田寅彦随筆集第五巻』（岩波文庫1948年）56-65頁
- 13) 林良造「政府、リスク管理手法磨け」（日本経済新聞経済教室 平成21年10月22日号）
- 14) これについては前掲の拙稿でもふれておいたが、最

近では前掲貝原俊民『兵庫県知事の阪神・淡路大震災－15年の記録－』66-67頁にもふれられている。参照されたい。

- 15) 酒井泰弘、前掲書、40-44頁
- 16) 毎日新聞、平成21年11月19日夕刊
- 17) 18) 兵庫県阪神・淡路大震災フォローアップ委員会『伝える－阪神・淡路大震災の教訓』（ぎょうせい、平成21年）74-75頁
- 19) 都市政策としての危機管理問題としては、生活リスクのところでも取りあげておかなばならなかったいわゆる「新型インフルエンザ」の問題もある。神戸市のある高等学校で、国内初の発見があったことから、一躍注目されるようになった。パンデミックなインフルエンザは、市民の健康保持上、緊急の対応を迫られることになった。この点については、小論では詳述しないが、幸いにして『神戸市担当局長の体験的危機管理』（時事通信社オンデマンドブックレット刊No.48防災リスクマネジメント Web、平成21年9月）があるので是非参照されたい。

# 国の制度からみた教訓

政策研究大学院大学 客員教授 三井康壽

大正12年9月1日の関東大震災から72年目の平成17年1月17日に起きた阪神・淡路大震災のもたらした衝撃は極めて深刻なものであった。死者は6,400人を超え、鉄道、道路、港湾などの公共施設、オフィスビル、多くの住宅が倒壊し、都市の機能は完全に麻痺状態に陥ってしまった。こうした大きな地震に対して安全対策、防災対策は決して万全ではなかったことを痛感させられたのである。

この阪神・淡路大震災の経験を踏まえて反省し、そこから教訓を生かす努力が震災後政治、行政、学会、企業、個人等あらゆる面でなされてきている。これらを全て取り上げることは極めて大切なことではあるが、本稿では国としての制度的見直しの二つの点に絞って論ずることとしたい。その第1が最も議論を呼んだ危機管理、特に初動体制の見直しである。第2が阪神・淡路大震災の際、問題提起された事項を国の法律制度として取り上げられたことである。

## 第1 危機管理体制（特に初動体制）

平成17年は国全体の危機管理に関する大事件が相次いで2つ起こった。1つは自然現象

が相手の阪神・淡路大震災であり、他の1つは人災である地下鉄サリン事件である。いずれも社会にとって極めて甚大な被害を蒙った事件である。国民の生命と財産を守るという見地から広範囲の地域や国民に重大な影響を与えることが起きた時、国としての危機管理の万全が問われるわけであるが、はからずも我が国の危機管理体制が極めて脆弱であることを露呈したのである。

阪神・淡路大震災の例をとれば、何故国は迅速に行動できなかったのか、現地の被災情報が何故国に届かなかったのか、内閣総理大臣はしっかりした対応をすべきではないか、自衛隊の救助活動が遅いのではないかな等の批判が噴出したのである。これを受けて国は抜本的な見直しを講じたのである。阪神・淡路大震災の教訓としてまず一番に改善された事項は危機管理体制（特に初動体制）の抜本的改善である。その抜本的改善事項は次の4つにまとめられる。

- (1) 内閣機能の強化
- (2) 即時・多角的情報収集と情報集中
- (3) 迅速活動の確保
- (4) 広域集中体制

これらは今回の経験から得られた従来の防

災活動の主要な不備な点であり、これらの初動体制の抜本改善は、関係法令の改正、防災基本計画の見直し等の行政の見直しなど多岐にわたって実施された。以下この4点について述べる。<sup>1)</sup>

## 1. 内閣機能の強化

昭和36年に制定された災害対策基本法においては、もともと災害対策の第一次的主体が地方公共団体に置かれており、非常災害が発生した場合に設置される非常災害対策本部は国務大臣が本部長、災害緊急事態を布告するような国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚な災害が発生した場合に設置される緊急災害対策本部は内閣総理大臣が本部長になるものの、いずれの本部も本部員は各省庁の職員とされている。阪神・淡路大震災においては、内閣総理大臣をはじめとする全閣僚がこうした大災害に対処していくべきという批判が強く提起された。災害対策基本法は関東大震災当時の社会情勢を念頭において制定され、法制定時の行政に対する認識をもとにして防災行政を実施することとされたのである。しかし、戦後の民主主義社会が成熟して高度に社会が発展し、政治、行政に対する認識が変化していることを考慮すると以後適切な改革が行われてこなかったことと、内閣総理大臣の指揮権あるいは指示権という強力なリーダーシップの欠如が今回の批判の大きなものの一つであった。

そして、そのリーダーシップを支える初動官庁の有している情報の収集とその情報に基づく確・迅速な初動を支える情報通信網の整備、初動官庁の官邸への非常参集等官邸主導の危機管理体制の強化が最も大きな課題とされた。

特に大きな課題は、内閣が強力なリーダー

シップを発揮すべきであるといったことにあったといえる。

高度経済成長に伴う都市化の集中により、人口と産業施設、居住施設等が集中する大都市地域における大災害は、可能な限りに安全な都市形成を図り防災対策を準備しながらも被害をくい止めることが難しいとすれば、そういう緊急時に国民の生命・財産を守るといふ国の役割を求められることから、内閣の果たすべき役割は極めて大きいといわざるを得ない。

災害対策基本法では災害が発生した際の防災行政の主体は地方公共団体、特に市町村が基本とされている。災害が地域に密着して発生すること、地域住民の生活に直接影響するものであること、従ってこうした被災によって蒙る生活の回復策を考慮すると、基礎的自治体であり住民に密着した行政主体である市町村とされてきたのである。更に都道府県も市町村を統合する広域自治体として防災行政の主体として認識されてきたのである。従って発災後の初動は地方自治体が実施し、国はそれを支援することとされ、国としての初動活動が可能な自衛隊は都道府県知事の要請を受けて出動することとされてきたのである。

しかし今回のような過密大都市の大災害は、国がもっと前面に出て初動の緊急防災活動に積極的に関与すべきという議論が高まり、地方公共団体主義原則の基本は基本として、国として特に行政権の属する内閣としての機能強化を図ることとされた。

こうした観点から改善された点は、

- (1) 内閣総理大臣を本部長とし、国務大臣を本部員とする緊急災害対策本部の創設
- (2) 内閣総理大臣の緊急災害対策本部長としての指示権の創設
- (3) 官邸非常参集システムの創設
- (4) 内閣官房危機管理チームの設置

(5) 内閣情報室の設置

(6) 災害情報システムの官邸集中制

等が主なものである。

内閣機能の強化の第一の主要な改善点は、災害対策基本法を改正して、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合、内閣総理大臣を本部長として全閣僚を本部員とする緊急対策本部を創設し、内閣として緊急防災活動を行える体制を整え、更に緊急対策本部長である内閣総理大臣に関係省庁への指示権を付与して内閣として強力に防災対策を行えるようにしたことである。

そしてこれらの緊急防災活動を迅速かつ効果的に実施するため、関係省庁の災害対策の責任者に被災後直ちに官邸へ緊急参集するシステムを作ったほか、内閣官房に内閣官房危機管理チーム、内閣情報室を設置して官邸主導による防災緊急活動の体制を整備したのである。

更に官邸へ迅速・的確な災害情報が集中するような多角的情報システムの構築が図られることとされた。

以上は、災害対策基本法及び防災基本計画又は防災業務計画の改正等によっている。

## 2. 即時・多角的情報収集と情報集中

防災緊急活動は、災害情報が迅速かつ正確であればある程効果的である。

阪神・淡路大震災の際は、警察庁が兵庫県警察本部からの被害情報を、消防庁が神戸市からの被害情報を国土庁に報告<sup>2)</sup>、これに基づき官邸へ報告し、内閣としての防災緊急活動を実施したのであるが、人命に関する死者、行方不明者情報は正確な情報が著しく遅れてしまい救助活動する規模を即座に決められないうらみがあり、また自衛隊もヘリコプターを飛ばしたりして、被害状況の航空写真を撮っ

ていたものの、飛行終了後現像してからでないとその状況が把握できないという、リアルタイムな情報が得られなかった。このことからの反省点として被害情報は従来の消防・警察に加えて自衛隊が従来方式のほか、ヘリコプター、航空機等からのリアルタイム映像の送信により情報を多角的に即時に収集するほか、初動官庁でない省庁（例えば、建設省、現在は国土交通省など）の情報も多角的に収集すべきではないかという課題に加えて、中央防災無線を拡充し、中央の相互連絡通信網の強化のほか、地方公共団体の防災行政無線とも都道府県庁との連絡を可能にして全国的ネットワークの多角化を図るべきという課題も大きなものの一つである。

緊急防災活動にとって重要なのは、正確な情報収集であり、それが的確に初動体制が機能するように集中されているかということである。

今回の震災では現地からの情報が発信元において被災したこともあって、中央に届かなかったことが挙げられ、情報収集機関及び通信連絡施設及びそのネットワークについて全面的な検討が行われた。それは各情報収集機関毎の見直しと連絡システムの見直しの両面において行われた。その意味で改善された点を列挙すると、

### (1) 各情報収集機関の改善

- ①通信施設の多重化（無線、有線施設の増強）
- ②航空機、ヘリコプター利用の情報収集
- ③TV映像システムの採用
- ④衛星通信の利用

### (2) 情報共有システムの改善

- ①中央防災無線の整備強化
- ②地方団体の防災行政無線と中央防災無線の連結
- ③初動体制官庁以外の通信ネットの利用



#### ④官邸への情報集中

### (3) 地震防災情報システム D I S (Disaster Information System)

以上のような被災地からの多角的情報の収集と共有の改善に加えて地図情報を使って地震被害早期評価システム (E S S ; Early Estimation System) を含んだ D I S が導入された。これは全国各市区町村ごとに地盤、建築物 (築年・構造別)、人口 (時間帯別) 等のデータベースを入力させておき、震度 4 以上の地震が発生した場合 30 分以内に建築物の倒壊戸数とこれに伴う人的被害の状況の概要を推計して防災関係者に連絡し、警察、消防、自衛隊等の迅速かつ確な救命救助活動に活用することができるようになった。<sup>3)</sup>

以上は改定された防災基本計画、防災業務計画等の中で記述されている。

## 3. 迅速活動の確保

初動期の防災緊急活動の要請は迅速性の確保である。住宅等建築物の崩壊、死傷者数の増大の結果をもたらす大災害においては特に重要な課題である。また、トップダウン方式による強力な内閣としてのリーダーシップに基づき、正確かつ迅速な収集によることも大切である。従ってそれを実効するためにも人的、物的迅速性の確保が大切である。そのため体制整備は次の 2 点である。

### (1) 体制整備

まず第 1 に、内閣機能の強化の観点から官邸への災害対策要員の非常参集制度を作ることや、各省庁の初動期の迅速な活動のための非常参集システム、情報通信網の整備、そして自衛隊などの現場初動要員が迅速に現場到達できる体制を構築することである。

防災緊急活動、特に人命救助、消火活動は

迅速性が重要であり、今回の大震災でも 6,000 人余の死者を出したが、特に救助を求めている人をいかに迅速に救助するかが問われたのであり、この点も初動体制改善の大きなポイントとなった。その意味で改善された点を列挙すると、

①情報システムの迅速化

②災害要員宿舎の確保

③市町村長の要請による自衛隊の災害派遣制度の創設

④自衛隊の自主派遣の基準明確化

等が主なものである。

この中で最も注目すべきものは自衛隊の出動態勢の改正である。地方公共団体からの要請主義の原則には則りながらも、要請を待つとまがない場合の自主派遣の基準をかなり詳細に規定して、要請がなければ全く動けない、動かないということのないようにしたことが大きな改正の一つである。これは防衛庁 (現在は防衛省) 防災業務計画を改定し自主派遣の基準を明確化して、積極的に緊急防災活動ができるようにしたのである。

### (2) 交通規制

第 2 に、緊急防災活動を行う警察、消防、自衛隊のほか、電気、ガス、水道等の公益施設の破損修理・点検のための車両が迅速に現場へ到達できるように必要な交通規制を行うことである。

#### ① 公用負担の新設

災害対策基本法の改正により、市町村長が直接派遣要請をし得る途を開くと共に、自衛隊がより効果的活動がしやすいように応急公用負担の規定を新設した。即ち、緊急防災活動に必要な土地、建物、工作物等の一時使用、収用をし、竹木の伐採、土石の除去などをしうることとされた。もっともこれに伴い生ずる損失は補償される。

## ② 緊急通行車両の確保

また災害対策基本法を改正して緊急車両の通行の確保ができるようにしたことである。阪神・淡路大震災の時に緊急自動車、緊急輸送車両の円滑な通行が必要な道路において多数の車両が放置されたり、規制に反して多数の車両が通行していたことが指摘されており、緊急輸送車両の通行に著しい支障をきたしていた。自衛隊の姫路の部隊は午前10時に兵庫県知事から派遣要請を受け神戸に向かったが、中国縦貫道路や山陽道等が混雑していたため四国に渡り、淡路島を経由して、神戸に入れたのが昼過ぎになってしまったのである。

また、1月17日大阪中心部からの救急車、消防車は、通常だと45分で到着できるのが、最長420分もかかる等、救命・救助・消火活動をはじめ、ガス漏れ通報、停電、避難所への給水のため出動した緊急車両の到達が遅れ、これらの緊急活動に支障をきたしたのである。これ迄の緊急時交通規制は、

①災害対策基本法第76条及び同法施行令第32条第1項では災害時の交通規制の対象外は緊急輸送車両に限定されており、電気、ガス、水道事業等の公益事業の危険防止のための緊急自動車も規制対象とされていたこと、

②緊急輸送車両の迅速な走行のために必要となる放置車両や規制を無視して通行する車両の排除については、

ア. 道路交通法第51条では、違法駐車しか対象にされていず、しかも移動する場合には原則として違法駐車標章の貼付が前置されていること等、緊急に放置車両を道路上から排除する手段として実効性を欠いていたこと

イ. 災害対策基本法第64条第2項でも「現場の災害を受けた工作物又は物件」は除去等の措置が行えることとされて

いたが、放置車両は「工作物又は物件」とはいえず適用できない場合が多かったこと

③また警察官職務執行法第4条第1項では、危険な事態が切迫している現場において警察官の即時強制措置ができることとされているが、これは火災現場等危険な事態が存在する場合における措置を規定しているものであり、必ずしも当該場所において危険な事態が存在するものではないが、当該場所で措置を講じなければ当該場所とは離れた他の場所での災害応急対策の実施に著しい支障が生じるおそれがある場合の措置の根拠としては不十分であったこと。

④更に道路交通法第6条第4項では「道路の損壊、火災の発生等により道路において交通の危険が生ずるおそれがある場合において、当該道路における危険を防止するため緊急の必要があると認める場合のときは、必要な限度において当該道路につき一時歩行者又は車両等の通行を禁止することができる」としているが、緊急輸送車両による災害応急活動のためのルートの設定による交通規制を前提にしていないこと。

従って災害対策基本法を次のように改正して、緊急輸送車両の迅速活動の確保が図られるようにしたのである。

①公益事業等の災害応急活動のための車両も緊急通行車両として交通規制の対象外とする。

②通行禁止の指定された道路においては、車両の運転者は速やかに車両をその道路から移動しなければならないこととする。

③警察官は通行禁止区域等において車両その他の物件が緊急通行車両の妨害となる

ことにより、災害応急対策の実施に著しい支障が生じるおそれがあると認めるときは、当該車両又は物件の移動等の措置を命ずることができるほか、場合によっては自ら移動等の措置をとることができることとする。そして警察官がいない場合に限り、自衛官又は消防吏員もこの措置をとることができることとする。

とされたのである。

## 4. 広域集中体制

阪神・淡路大震災の震源地は淡路島北淡町であったが、最も大きな被害を被ったのは神戸市であった。そこには兵庫県庁と神戸市役所があり、兵庫県庁の防災行政無線も被災し、情報の受発信が不可能になり初動要員も被災した。

このように県庁所在地の中心部が被災して、被災地方公共団体の防災活動の機能が不全になった時の備えは、

- ①自衛隊の活用による緊急防災活動
- ②周辺自治体（自治体警察等を含む）による広域的な警察活動及び消防活動の応援

が課題となる。

自衛隊は自衛隊法第83条の規定により、災害派遣は都道府県知事の要請によることが原則とされており、自主派遣の規定はあったものの、従来の国民感情には地域によって格差があり、その運用は極めて限定的であった。自衛隊への兵庫県知事からの災害派遣要請は被災後4時間経過しており、地元での自衛隊アレルギーのあった兵庫県内においては防災訓練に自衛隊の参加を従来要請していなかったことと、その派遣要請手続も熟知していなかったこともあり、その出動が遅れた結果になった。このことは逆に自衛隊が派遣要請を受けなくても出動すべきという議論も巻き起

こしたのである。

また周辺自治体から広域的に応援を受けることは、既に兵庫県、神戸市は応援協定を他の地方公共団体と結んでおり、それらの自治体や他の都道府県警察が応援にかけつけたのであるが、他の都市の消防隊のホースの規格が合わずに放水することができないなどの問題点も明らかになり、こうした広域応援の仕組みも抜本的改善の必要に迫られたのである。

県庁所在地の中心部が甚大な被害を蒙った今回の大震災のような場合、被災地で災害対策に取り組むべき県庁や市役所が機能しにくくなった時や、被災の程度が甚大で被災地だけの災害対策要員では対処しえない場合について、今回の震災により問題提起されたことになった。従って、広域的に被災地の緊急防災活動を支える体制づくりが必要である。

その意味で改善された点を列挙すると、

- ①広域緊急援助隊の創設（警察）
- ②広域消防援助隊の創設（消防）
- ③自衛隊の出動要件の緩和
- ④自衛隊の飛行機、ヘリコプターによる情報収集

等が主なものである。

広域緊急援助隊及び緊急消防援助隊についていうと、震災後警察については各都道府県警察に広域緊急援助隊を設置し、大規模災害が発生した場合に被災地の警察本部の要請によりその管理下に入って警察活動をするような体制が作られ、消防についても緊急消防援助隊を創設し、大規模災害が発生した被災地に出動できることとされ、平成7年は部隊数1,267（構成員1万7,000人）となり、その後も増強されている。

自衛隊の出動要件の緩和は防衛庁防災業務計画の改訂により実施された。

以上のように第1の危機管理体制（特に初

動体制)は、平成7年から8年にかけて改善、改定された。

## 第2 新しい災害対策の取り組みへの体制

危機管理体制の改善は特に初動体制についての全般的な制度変更となった。しかし、これ以外にも阪神・淡路大震災の反省と教訓を生かした国の制度の新設、改正がなされており、都市づくりの観点からと生活再建という観点という2つのカテゴリーに分けて整理すると以下のとおりになる。

### 1. 都市づくり関係

都市にとって防災対策として必要なことは被災抵抗力が強いことである。阪神・淡路大震災によって多くの道路、鉄道、港湾などの公共施設や建築物が破壊された。特に都市の大半を占める建築物も全体として25万棟も全壊・半壊などの被害を受けた。阪神・淡路大震災によって大きな反省をすべきことを思い知らされたのである。従ってまず「建築物の耐震改修の促進に関する法律」、次に被災抵抗力の弱い密集市街の改善を図る「密集市街地における防災街区の整備に関する法律」、そして復旧対策としてとられた「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」、「マンションの建替えの円滑化等に関する法律」の制定及び「建物の区分所有等に関する法律」の改正、そして「被災市街地復興特別措置法」の制定が行われたのである。これらの制度化されたことの概要は以下のとおりである。

#### (1) 建築物の耐震改修の促進に関する法律

阪神・淡路大震災では多くの建築物が全壊・半壊をした。多数の人々が利用する学校等の建築物も被害を出したので、当初学校、病院

等を対象にしてその建築物所有者への耐震診断・耐震改修の努力義務を定め、一定の耐震改修の計画に基づく耐震化工事に対する低利融資等の助成等により耐震改修の促進を図ることを目的とする「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が平成7年に制定された。

その後この法律は平成17年に改正され、対象が住宅に広げられた。阪神・淡路大震災の死者の大半が住宅の倒壊によるものだったため、この対策を急ぐことが大地震から人命を救うキーポイントだからである。この改正は、国土交通大臣が策定する基本方針に基づいて地方公共団体が耐震改修促進計画を策定し、住宅の耐震化率75%を平成27年度までに90%にすることを目標とすることであった。そして耐震診断、耐震改修の費用を国と地方公共団体で補助するという制度と減税制度を導入した。しかし、その実績は平成21年3月末でも耐震改修は約3万24戸にとどまり要耐震住宅が1,150万戸あるため、耐震化率の目標を達成するには格段の努力が必要とされている。

#### (2) 密集市街地における防災街区の整備に関する法律

阪神・淡路大震災においての人命の損失は建築物の倒壊によるものであり、しかも死者の8割が即死であったことは防災対策の最大の使命が人命を守ることにあるのであるから建築物の耐震化が最も大切な課題であることを我々に突きつけられているといえるのである。

したがって先ず公共施設の耐震化を図る「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が制定され、更にその法律を改正して個人の住宅をその対象にしてきたことは当然のことであった。それに加えて大都市に多い木造住宅密集市街地では狭小過密な住宅が数多く存在し、大地震に弱いことに加えて狭い道路に密

集して建っているため火災にも弱いと考えられ、阪神・淡路大震災でもこうした地区の被害が極めて大きかったことから、平成9年に新たにこの法律が制定された。

その内容は木造住宅密集市街地について防災再開発促進地区を定め、そこで定めた防災再開発基本方針に基づく建替計画の認定を受けた老朽住宅等の建て替えに対する補助制度を創設するとともに、延焼危険建築物に対する除却勧告制度、当該建物に係る居住安定計画の認定制度の創設を図り、また防災街区整備地区計画を都市計画で定め、地区内で設立される防災街区整備組合による土地区画整理事業及び市街地再開発事業の実施による防災街区の整備を促進するというものである。

平成13年5月、内閣に都市再生本部が設置された。バブル経済崩壊後の日本経済の再生を担う役割を都市再生に求め、21世紀に向け都市の持つ活力、国際競争力を高めて経済再生の実現を図る方針がこの本部から打ち出された。

その際の重点の一つとして、地震に危険な市街地の存在など都市生活に過重な負担を強いている「20世紀の負の遺産」を緊急に解消することにより、災害に強い都市づくりをしようという計画が取り上げられた。

これに伴い、密集市街地の改造は大きくクローズアップされることになる。平成13年12月に「特に大火の可能性の高い危険な市街地（全国で約8,000ha、東京、大阪でそれぞれ2,000ha）について今後10年間で重点地区として整備すること」が決定された。これにより強力に事業の推進、防災性の向上のための地域の整備の支援策を講ずる必要から、平成15年には改正案が提案され、審議され、成立した。

その要点は以下のとおりである。

#### ①防災街区整備方針

従来の防災再開発促進地区という面整備に加えて、避難地、避難路といった防災公共施設をこれに面して建っている建築物の不燃化を図る防災環境の整備を追加して、名称も防災街区整備方針としたこと。

#### ②特定防災街区整備地区の創設

延焼防止効果等の防災機能を向上させるために新たに地域地区として、特定防災街区整備地区を定めることができるとし、建築物の耐火化又は準耐火化、建ぺい率、壁面制限、間口率、高さ制限などを定めて建築物の建替を誘導することとする。

#### ③防災街区整備事業の創設

特定防災街区整備地区において、特に木造建築物が多く、防災性能の低い地区について、第一種市街地再開発事業に準じて権利変換方式により共同建替えができる防災街区整備事業を創設する。

施行者は、個人施行者、防災街区整備事業組合（2／3の権利者の同意で設立）、事業会社、地方公共団体、都市再生機構及び住宅供給公社とされる。これにより一般の市街地再開発事業より柔軟に事業化を進めることができるようにしようとするものである。

#### ④防災公共施設の整備

防災性能の高い道路、公園等を地区内又は防災環境軸で早期に作ることは極めて効果が高いのであるが、現実には予算上の制約、土地確保上の制約から事業の進捗がはかばかしくないのが通例であるが、木造密集市街地の建替えの促進のインセンティブとしてはこうした防災公共施設の整備によって進む場合が多いことを考慮し、かつ、10年間で木造密集市街地を整備するという都市再生本部の大方針を実行していくためにも防災公共施設の整備予定時期を明らかに

して時間管理の概念を導入したのである。

残念ながら木造住宅密集市街地の改造は遅々として進んでいない。阪神・淡路大震災で最大の教訓となった老朽住宅の解消が進むためには公的資金と人的努力をしなければならない。

### (3) 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法

阪神・淡路大震災によって倒壊した住宅のうち区分所有の対象となっているマンションの場合区分所有権が消滅し、残されているのは共有敷地のみとなり、民法では敷地共有者全員の同意がないとマンションの再建ができないこととされている。これではマンションの再建が大変困難になると予想されることから、敷地の共有持分等の権利の価格（議決権価格）の割合の1/5以上を有する者の招集による再建の集会で4/5以上の議決権価格を有する場合に再建が可能となる民法の特則の途が拓かれ、「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」が平成9年に制定された。

さらに「建物の区分所有等に関する法律」（以下区分所有法という。）では建物の一部が滅失した場合に6ヶ月以内に復旧または建替えの決議が必要だが、この期間を1年に延長して決議をしやすくする特例も拓いたのである。そしてこの特例は大規模な火災、震災その他の災害で政令で特定されるものに限定して適用されることとされ、この政令は現在迄阪神・淡路大震災のみとされている。

区分所有建物が滅失した場合、居住者は直ちに居住の場に困り、居住を回復する必要性に迫られることから殆どの人が再建の意思を有しているといえる。したがって所有者が共同して再建する必要が生ずるが居住者の中に

は被災経験からその場での居住を望まなかったり、資金手当の問題、再建プランの内容、手続などで再建の合意がまとまるのに相当の苦労が生ずるわけである。したがって全員合意の要件を4/5要件に緩和したことは再建をよりやり易くすることになったことは当然である。

しかし、実際にはこうした法律要件だけでは再建は進まないのであって、きめの細かい支援策があってはじめて再建が行われたのである。特に費用負担に対する支援策が大きな決め手であったといえる。費用負担に対する支援策の主なものは次のとおりになる。

#### ①被災マンションの解体・撤去費用の補助（新規）

市町村の負担で解体・撤去し、国が1/2を補助する制度は被災直後の1月28日に国が方針を決定したことにより個人負担がかからなくなったことは、解体撤去費用は結構多額になるので再建には極めて役立ったといえる。

#### ②優良建築物等整備事業（マンション建替タイプ）の補助制度の拡充

優良建築物等整備事業は以前からあった制度で、一定要件を満たすことを条件に調査設計費、土地整備費及び共同施設費に対し補助するものである。しかし敷地面積や空地面積など優良という名に相応しい条件が付されているのを、阪神・淡路大震災によるマンションの建替えについては要件を緩和して適用することにした。これにより被災マンションの大部分がこの補助を受けて建替えを実施した。また優良建築物等整備事業（マンション建替タイプ）の要件に満たない小規模マンションについても「小規模共同建替え等事業補助」によって建替えの援助が行われた。

#### ③(財)阪神・淡路大震災復興基金による助成

阪神・淡路大震災のように多数の住宅が損壊して再建を余儀なくされるような場合、平時において個人の財産権の対象である住宅の建替えを税金をもって国や地方公共団体が補助することには、議論があるところであって、公的支援について納得が得られるような条件を満たしていることが要求される場所、それでは一日も早い住宅の再建をして居住回復を図る緊急性には応えられない。そこで優良建築物等整備事業の要件を緩和して対応することが先ず行われるが、これでは不十分であることから平成7年4月に「阪神・淡路大震災復興基金」が造成され、この基金から住宅復興、産業復興、生活支援等に関して極めてきめ細かい対策がとられることになったが、なかでも住宅支援は最重要課題であった。この基金は②で述べた「小規模共同建替等事業補助」、「被災マンション建替支援利子補給」、「被災マンション共有部分支援利子補給」、残債ローンを有する者の建替資金ローンに対する「住宅債務償還特別対策」といったマンション対策をはじめとして「災害復興準公営住宅建設支援事業補助」といった公的住宅の支援策、高齢者やファミリー賃貸住宅向けの「高齢者特別融資利子補給」、「被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進利子補給」等幅広く26項目の支援策が講じられた。

#### ④既存不適格建築物対策

既成市街地では都市計画による建築規制が当初の建設時から変更されたことによって既存不適格建築物が相当数存在している。したがって被災後の建築物の再建にはこの点が問題になる。特に共同住宅のマンションの場合は問題が極めて深刻である。したがって阪神・淡路大震災のマンションの再建にあたっては「震災復興型総合設計制度

(中高層住宅復興型)」が作られ、震災後3年以内着工のものについて敷地規模、公開空地などの制限を緩和して容積の割増を増やして従前容積の確保等の措置をとることによって再建が容易に実施できるようになった。

以上見てきたように被災マンションの再建はこの法律で再建の合意を議決権価格の5分の4とすることを宣明にしたことに大きな意義があるが、被災マンションの建替えが進んだのは、

④被災マンションの倒壊あるいは倒壊にいたらなくても相当破損して倒壊の危険があるため、居住回復を建替えによらざるを得ないという緊急的必要性のインセンティブが存在したこと、

⑤前述の①から④までの支援措置によってただでさえ被災して財政的苦境に立たされ、さらに住宅ローンの残債があって更にローンを組まなければならない等再建資金の確保が大変な被災者に対する資金的援助がかなり手厚くなされた

ということが大きな理由ではなかったかと考えられる。

#### (4) マンションの建替えの円滑化等に関する法律

阪神・淡路大震災においては被災マンションの再建は極めて大きな社会問題となり「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」が制定され、かつ、強力な公的資金援助や人的援助が図られたのであった。

その当時全国のマンションのストックはほぼ300万戸に達していて、初期に建設されたマンションの老朽化、耐震性の不足や設備性能の劣化等の問題を抱えていることも顕著化しはじめていた。したがって阪神・淡路大震

災による被災マンションの建替え問題は、一般論としてのマンション建替えについても議論を進めていく契機を作ったといえる。昭和37年に制定された区分所有法はマンションに関しては一般法であるが、所有権という物権に関する一般法の民法からいえば特別法である。したがって当初は民法の所有権の持つ物権的効力からマンションの建替えについては全員合意によるものとされていた。しかし現実にはその必要性が高まってくるにつれ、個々の区分所有権絶対の思想を完遂しようとする建替えは極めて困難になることから、所有権絶対の原則に修正を加えた昭和58年改正が行われた。その要点は以下に示すように2つあり、1つは全員合意条件の緩和であり、2つは建替え要件の合理性理論である。この2つのいずれも満たすことを必要として建替えが可能とするものであった。

#### ①全員合意条件の緩和

一棟の建物について人数で4/5、かつ、面積割の議決権で4/5の合意

#### ②建替え要件の合理性理論（過分の費用論）

建替えをするより建替えをしない方が過分の費用がかかる

ただし昭和58年改正では被災により建物が滅失した場合の規定が置かれていなかったため、建物のなくなった更地の場合は、敷地についての全員合意がなければ再建は可能とはなっていなかった。こうした区分所有法の下での被災マンションの再建は不可能という前提で「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」が制定されたのである。

その後もマンションの建設は進み、平成13年にはストックが400万戸となり約1,000万人が居住している状態になってきた。また建築後30年以上のマンションが17万戸に達し、平成23年には約100万戸に増加することが予想されるに至り、老朽化するマンションが防災

面、環境面でも深刻化するおそれから、マンション建替えの円滑化を図ることが急務とされ、平成14年にこの法律が制定された。この法律の要点は、

#### ①マンション建替組合への法人格付与

区分所有法に基づく建替決議がなされた場合、建替えに合意した区分所有者は都道府県知事の認可を受けて設立するマンション建替組合に法人格を付与する。

#### ②権利変換計画の認可

マンション建替組合は、総会の議決（5分の4以上）により、都道府県知事の認可を受けて権利変換計画を定め、それに従って区分所有権、抵当権等の関係権利を円滑に移行できることとする。

#### ③ルールの明確化

マンション建替組合の役員、総会等の手続規定を設けることにより、組合の運営及び意思決定ルールを明確にする。

#### ④一括登記

不動産登記法の特例を設け、建替えにより必要な登記を一括して申請できることとする。

#### ⑤市町村長の建替勧告

保安上危険又は衛生上有害な状況にあるマンションについて市町村は建替えを勧告することができる。

これらの主要な項目のうち①マンション建替組合への法人格の付与と④一括登記については、阪神・淡路大震災の被災マンションの再建にあたって問題となった点が契機となり教訓となったものである。建替組合に法人格がない場合は、請負契約等の契約行為の主体となれず、組合役員の個人が主体となり組合との権利義務関係が曖昧であること、一括登記ができない場合区分所有者等の関係権利者が一人ずつ登記をせざるを得ない繁雑さ等実



務上不都合を生じたことが生かされた結果となったのである。

#### (5) 建物の区分所有等に関する法律（区分所有法）の改正

阪神・淡路大震災で被災したマンションのうち滅失した場合は(3)で述べた「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」による手続で再建が進んでいったのであるが、被災しても滅失に至らないマンションは一般法である区分所有法が適用されたため、その建替えには滅失の場合をはるかにこえるエネルギーが必要とされた。

昭和58年改正による二つの要件のうち、5分の4要件は満たしたとしても「過分の費用論」についてはその基準が明確にされていないこともあって、建替決議に反対する者が訴訟を起こして争う事態にも至った。<sup>4)</sup>

「過分の費用論」はもともとその解決・運用をめぐる争いの起きる条項でもあったのであり、被災マンションに限らず訴訟に持ち込まれていたのである。<sup>5)</sup>

このような事態を受けてマンション建替えの円滑化等に関する法律案と共に平成14年に国会に提出された区分所有法の改正案においては、マンションに関する一般法の区分所有法の固有の改正の一つとして建替決議要件の一つである過分費用に関する規定を削除することとしたのである。

したがって平成14年の区分所有法の改正は、区分所有法の本来固有の問題点であったものを改正するものであったが、阪神・淡路大震災での経験も少なからず影響を与えたものと考えてしかるべきと考えられる。

マンションの建替え問題は今後大きな住宅政策、福祉政策、社会政策等への拡がりを持って議論されることは間違いないが、阪神・淡

路大震災における被災マンションの再建は、従前の居住者の居住回復への絶対的緊急性と被災者の生活再建への大きな公的支援という背景を持った特別論であったという側面が強いと認識すべきである。したがって今後求められる一般論としてのマンション建替えは法律問題ばかりでなく各種施策等の支援等を併せて検討されていかなければならない。

#### (6) 被災市街地復興特別措置法

大規模な火災・震災その他の被害がおきて市街地が被災した場合、従来から建築基準法によってその後市街地の復興を遂行していくうえで支障とならないように建築制限を課することができることとされている。建築基準法第84条第1項は「特定行政庁は、市街地に災害があった場合において都市計画又は土地区画整理法による土地区画整理事業のため必要があると認めるときは、区域を指定し、災害が発生した日から1月以内の期間を限り、その区域内における建築物の建築を制限し、又は禁止することができる。」と規定している。

この規定を利用した例として、昭和51年10月におきた山形県酒田市の大火によって22.5ha 焼き尽くされた市街地の復興がある。建築基準法第84条では第2項で「特定行政庁は、更に1月を超えない範囲内において前項の期間を延長することができる。」と規定し、建築制限を最大2ヶ月まで可能としており、焼失市街地が神戸の被災市街地に比して小規模の22.5haであったこと、住民相談も丁寧に行われたことなどもあってこの2ヶ月の間に土地区画整理事業の認可を得ることができ立派な復興を成し遂げることができたのであった。

阪神・淡路大震災の神戸市のように被災した市街地が比喩にならない程大規模で、広い地域にわたって復興計画を作らなければ

ならない場合、とても2ヶ月間で事業を決めていくことはできないといえる。特に神戸市のような大都市では敷地規模も小さく権利者も多いので、事業の説明から決定に至る迄には相当な時間をかけなければならない時代になってきていることもあって、2ヶ月という短い期間ではとても足りず、この期間を過ぎると建築制限が出来なくなり、自由に建築が可能となり防災的な街づくりが結局出来なくなってしまふ虞れが招来することになるのである。

従って新たな法制度を作って防災効果を持たせた市街地の復興をするための仕組みとして「被災市街地復興特別措置法」が作られることになった。この法律によって大きく分けて2つの新たな制度が創設された。

第1は、建築行為等の制限を被災日から2年間まで可能としたこと、

第2は土地区画整理事業を行う場合、「復興共同住宅区」制度を設けてそこで共同して住宅を建設することに同意する者を集約して換地として土地利用の純化、合理化を図り、好ましい住宅市街地を作ることができるようにしたことである。

第1の建築行為等の制限について述べると、①被災市街地復興推進地域に関する都市計画の決定

新しい仕組みの前提として、次の要件に該当する地区を被災市街地復興推進地域として都市計画に定めることが必要である。

一 大規模な火災、震災その他の災害により当該区域内において相当数の建築物が滅失したこと。

二 公共の用に供する施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあること。

三 当該区域の緊急かつ健全な復興を図る

ため、土地区画整理事業、市街地開発事業その他建築物若しくは建築敷地の整備またはこれらを併せて整備されるべき公共の用に供する施設の整備に関する事業を実施する必要があること。

## ②建築行為等の制限

①の都市計画が定められた土地の区域について、次の行為を行おうとする者は都道府県知事（政令指定都市、中核市又は特例市においては、それぞれその市長）の許可を受けなければならない。

1. 建築行為（建築物の新築、改築または増築）

2. 土地の区画形質の変更

ただし、軽易な行為や地階を有しない2階建て木造等の容易に移転又は除却が出来る建築物等は土地区画整理事業等の復興事業に大きな障害を及ぼさないので許可されることとなる。そしてこの行為制限は被災日から最大2年間有効とされる。

第2に復興共同住宅区制度についてであるが、我が国の密集市街地においては通常敷地は狭小でしかも住宅の規模も小さく、更に用途が混在していることが多い。そうした市街地が被災して土地区画整理事業を実施して道路を拓げ、街区を整然としていこうとすると換地計画を建てて従前の土地の形状を整えていくのだが、土地区画整理事業では従前の土地と施行後の土地が照応しているようにしなければならないという換地照応の原則にしばられ、狭い土地は減歩で更に狭い土地になり、換地された土地も商業に使うか住宅に使うかも勝手であるから良好なマンションを作るべき土地にもマンションが建てられないということになるのが一般的である。

そこでこの立法では、換地照応の原則をはずして地主が同意した場合、それぞれの

土地をまとめたマンション用の敷地即ち「復興共同住宅区」を土地区画整理事業の事業計画で定めることができることとしたのである。土地区画整理事業は、土地の区画を整理して整然とした街区を造り、道路や公園を配置してきちんとした都市を造っていかうとするものであるが、土地の上に建つ建物については、地主、権利者の自由であるから、共同して建物を造った方がよい場合でも小さな敷地がそれぞれ独自に建物を造ってしまい結果的に良い町並みが形成されない場合が多いのだが、震災を契機にして行われる復興計画はこの法律によってより良い防災機能を持ち、土地利用も好ましい共同住宅が建てられるようになったのである。

「被災市街地復興特別措置法」は平成7年2月26日に成立したのであるが、神戸市は既に2月16日に「震災復興緊急整備条例」を制定し、土地区画整理事業や市街地再開発事業を施行するとされている地区を含む広めの地域を「震災復興促進区域」と指定して、その区域内の建築行為を届出制にして、建築基準法第84条の2ヶ月の期限が切れてもこの条例を活用して事業の支障に影響がない措置をとったことから、「被災市街地復興特別措置法」によって「被災市街地復興促進推進地域に関する都市計画」が3月17日に決定された後もこの法律の適用をしないで済んだ。また「復興共同住宅区」の制度も実行上この考え方を採り入れられたが法律を適用しないで土地区画整理事業が進められた。<sup>6)</sup>

「被災市街地復興特別措置法」は、今後大規模な災害が発生した際には、適用される仕組みを作ったという意味で意義があるといえる。

## 2. 生活再建関係

阪神・淡路大震災を契機として生活再建対策の必要性が叫ばれて画期的な制度として「被災者生活再建支援法」が平成10年に制定された。災害によって被災した者は生命、身体、財産に被害を受け、その回復のために経済的負担を負わなければならない。

一方では災害は可抗力的要素があること、被害を蒙った建物などは私有財産であり、私有財産に対する資金援助に対しては伝統的な財政論からは認められてこなかった。従って居住回復に対しては、

応急対策として①避難所の提供

②仮設住宅の供給

と災害救助法に基づいて現物支給という方法によることとされ、その後居住する住宅では公営住宅等の公共住宅に入居するか、住宅金融公庫の災害復興融資を受けて自宅を建設する方法によることとされ、直接被災者に金銭を交付することはなかったのである。直接資金を供給される例としては災害によって死亡したり障害者になった時に交付される災害弔慰金制度に限られていたのである。またこれは制度ではないが、被災者への義援金の配分を受けて生活費や生活再建に使われるのが通例であった。

このように日本では間接供与方式が伝統的にとられてきた方式であるが、諸外国においては渡し切りの定額を被災者に交付して仮設住宅や公的住宅の供給を行わない直接供与方式をとる国もあるのである。

阪神・淡路大震災では極めて多数の家族が被災し自力で生活再建をすることが困難ではないかという認識が強まり、また全国から寄せられた義援金も総額では多額であったものの被災家族も極めて多いことから、一家族当たりの配分額は少額にとどまったことも手伝

い、新たな生活再建支援の仕組みが必要であるという強い声が市民団体、地元兵庫県、神戸市から提起された。これを受けて阪神・淡路大震災から3年経過した平成10年5月に「被災者生活再建支援法」が議員立法で制定された。

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であって、経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難な者に対し、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供給することにより、その自立した生活の開始を支援することを目的としている。

生活再建資金は、都道府県がまとめて拠出して基金を造成して一定の災害と一定の被災世帯に支援金を支給し、その支給額の1/2を国が補助するものであるが、当初は個人財産に対する公費投入はすべきではないという考えに立って、生活必需品の購入、医療費、家賃や仮住まいの経費等の経費に限定されており、支援金の限度額も100万円とされていた。また年収制限もあり、年収500万円以下の世帯は支給制限はなく、500万円から800万円までは年齢制限が付き、年収800万円以上は支給対象外とされていた。

この制度の附帯決議を受けて5年間フォローアップ調査を実施することが義務付けられ、その結果を踏まえて最終的には平成16年の法改正で個人財産への公的資金投入が認められ、持家の再建資金に使えるようになった。支給金額も100万円から300万円に増額され、かつ、用途制限が撤廃された。

現在の制度の概要は以下のとおりである。

(1) 制度の対象となる自然災害

- ①災害援助法施行令第1条第1項第1号又は第2号に該当する被害が発生した市町村

- ②10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村
- ③100世帯以上の住宅全壊被害が発生した都道府県
- ④①又は②の市町村を含む都道府県で、5世帯以上の住宅全壊被害が発生した人口10万人未満の市町村
- ⑤①～③の区域に隣接し、5世帯以上の住宅全壊被害が発生した人口10万人未満の市町村

(2) 制度の対象となる被災世帯

- ①住宅が「全壊」した世帯
- ②住宅が半壊、又は住宅の敷地に被害が生じ、その住宅をやむを得ず解体した世帯
- ③災害による危険な状態が継続し、住宅に居住不能な状態が長期間継続している世帯
- ④住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ居住することが困難な世帯

(3) 支援金の支給額

支給額は以下の2つの支援金の合計額となる（世帯人数が1人の場合は3/4の額）

①住宅の被害程度に応じて支給する支援金（基礎支援金）

住宅の被害程度	全壊 (2.①に該当)	解体 (2.②に該当)	長期避難 (2.③に該当)	大規模半壊 (2.④に該当)
支給額	100万円	100万円	100万円	50万円

②住宅の再建方法に応じて支給する支援金（加算支援金）

住宅の再建方法	建設・購入	補修	賃借 (公営住宅以外)
支給額	200万円	100万円	50万円

(4) 基金と国の補助

○国の指定を受けた被災者生活再建支援法人（財団法人都道府県会館）が、都道府県が

相互扶助の観点から拠出した基金を活用し、支援金を支給。

(基金の拠出額：600億円)

○基金が支給する支援金の1/2に相当する額を国が補助。

我が国の被災者生活支援システムは避難所、仮設住宅等の間接供与方式と被災者生活再建支援法による直接供与方式の両方を兼ね備えた独自の災害救済制度になったことが特筆すべき点である。これは阪神・淡路大震災を契機とした各種制度改革のなかでも大きな制度改革であると言える。もっとも防災の重点を予防に置くべきだという考えの立場からは震災に対して抵抗力の強い建物の耐震化を実施して、それに公費を入れる方が結果的に建物の全半壊で著しい経済的、心理的負担を負う被災者側にとっても公費負担の納税者側にとっても良いのではないかという議論も存していることも事実である。

#### 注

- 1) 詳細については拙書「防災行政と都市づくり」(信山社)第1章第4節「初動体制の抜本改善」p.56～p.105参照
- 2) 「防災行政と都市づくり」p.51参照
- 3) 「防災行政と都市づくり」p.122～p.132参照
- 4) 神戸地判 H11. 6. 21, 大阪高判 H12. 7. 13, 最判 H15. 6. 24
- 5) 大阪地判 H11. 3. 23, 大阪高判 H12. 9. 28, 最判 H13. 6. 8
- 6) 「防災行政と都市づくり」p.262～p.266, p.289～p.294参照

# 都市自治体と危機管理

## — 阪神大震災から減災・再建政策を考える —

甲南大学名誉教授 高 寄 昇 三

### 1 阪神大震災と関東大震災

阪神大震災から何を学ぶか、自治体の視点からみて、政策的検証をしてみる。第1に、災害は、必ず来るし、日々、減災対策を怠らないことである。阪神大震災は、都市型災害として、強烈な印象を、全国にうえ付け、防災対策に市民権を与えた。しかし、政府予算をみても、首都・阪神高速道路耐震工事費1,900億円が、削減対象となっている。今日の生活か、明日の命かの、選択である。

第2に、阪神大震災は、防災・救助における、行政能力の限界を、白日のもとにさらし、ボランティア元年となった。以後、NPO法人制度もあり、ボランティア活動は、活発に展開されるようになった。

防災コミュニティも、自治体の肝いりで、設置団体数は激増しているが、災害時にどれだけ、実際に機能できるかが、課題である。

この点、兵庫県は政府の支援で、防災研究機関を設立したが、神戸市は、ボランティア研究所とか、ボランティア支援基金などを設置し、全国支援に報いる責務があった。

第3に、災害被害は、確実に風化していく、阪神大震災における、防災・復興政策におけ

る、成功と失敗を、政策的に評価し、当該地域の防災・減災施策に、如何に活用していくかである。

ただ減災・再建政策も、一気には形成されない。公害・環境政策にしても、高度成長期、住民運動と、それに呼応した、革新自治体の上乗せ公害条例などの、先駆的行政展開が、政策を充実させていった。すなわち既成概念を破って、法律違反の条例を制定した。防災政策にも、卓抜した政策センスと、生活優先の思想が、施策形成の原動力となる。

防災・減災政策が、その政策能力を試されるのは、迫りくる首都直下地震・東南海地震への対応である。この点、阪神大震災からの教訓は、実効的先例となる。

第1に、災害の規模である。両災害とも、大規模災害であり、災害が複合・巨大化・長期化し、救援能力と被災者数の比較からみて、物理的にも限界が、歴然としている。

被害規模と救済能力の相関関係からみて、一般的対応は不可能となる。ヘリによる重症患者の搬送は、負傷者数からみて、大半はできないであろう。

阪神大震災は、被災地域の人口200万人であったが、関東大震災は人口1,000万人が想

定される。1,000万人規模の人口を想定すると、想像を絶する被害に直面する。

『防災白書』では、首都直下地震は、直接的間接的経済被害94～112兆円と推計している。阪神大震災は、直接・間接的被害約20兆円で、死者約6,500人であるが、首都直下地震では、午後6時で7,300～1万1,000人と推計している。

被害の規模は、その企業集積・人口密集からみて、阪神大震災の10倍以上を、想定しておく必要がある。要するに阪神大震災は、中規模災害であり、関東大震災こそ、大規模災害といえる。

第2に、防災訓練・計画は、たしか有効な措置であるが、実際の災害には、予想外の事態が発生する。機能すべき対応策が、機能しないことを想定して、対応する施策を、構築していなければならない。

通信・交通は途絶し、したがって防災要員の参集不可能となる。防災本部を、どうたちあげるかが、最初の試金石となる。

東京都では、職員の多くが、遠距離通勤であり、夜間発生であれば、本部設置も、即時にはいかないかも知れない。

首都直下地震では、阪神大震災と類似の被害があり、その延長線上での対応で、処理できる課題と、処理できない異質の災害が、想定できる。

阪神大震災の類似課題からいえば、第1に、阪神間都市は、地震にまったくの無防備であったが、ただ時間的地理的社会的に、恵まれた条件にあった。阪神大震災では、夜間でしかも早朝であった。1時間ほどで夜があけた、ガソリントクの倒壊・火災もなく、もちろん津波もなかった。

しかし、交通機関はJR・阪急・阪神・神戸高速・地下鉄と全滅で、道路も東西幹線3のうち、1本のみとなった。予想外は、阪神

高速道路の倒壊で、しかも国道交通を閉鎖してしまった。

もっとも昼間の災害であれば、交通事故多発で、道路は物理的に損傷がなくとも、機能的に利用不可能となると、想定すべきである。海・空からの対応しかなくなる。

第2に、災害発生と同時に、膨大な行政需要が、発生する。救援マンパワー、医療サービス、避難所、災害廃棄物処理、食料調達、罹災証明発行などである。行政能力は、平時能力の10分の1に低下するのに、行政需要は、10倍に膨張する。需要・供給のギャップを、どう埋めるか、平時のシステム・ルールは適用できない。

阪神大震災より、首都直下地震は、被災規模で10倍とすれば、政策・施策の困難性は、100倍を覚悟しなければならない。仮設住宅用地をみても、東京都にはほとんどない。

阪神大震災と異質の課題として、第1に、阪神大震災は、冬の早朝という、時間帯に発生した。昼間の発生では、交通災害・業務災害は、ほとんど発生していない。交通災害・高層ビル災害・群集災害・災害犯罪・危険物災害などが、予想される。

首都直下型震災では、帰宅難民者350万人とされているが、阪神大震災にない現象である。東京都にも防災計画は、あるはずであるが、個別問題の実効性を、検証しなければならない。

第2に、政治・行政・経済中枢機能の一時停止・機能不全である。阪神大震災は、いずれにせよ政府・本社は、安全であり、被災地支援は機能した。行政機関・民間企業も、即日、行政サービスを開始した。

神戸市は、地震発生後、2時間で市長のもとで、対策本部を立ち上げた。コンビニは震災直後でも営業した。銀行・スーパーも順次、機能を回復していった。インフラ施設は、壊

滅したが、社会的沈静化に、大きく貢献した。

要するに大災害といっても、全滅ではない。建物損壊も、20%であり、人口もほとんど死亡を免れた。この残余の資源を、どう活用するか、潜在的対応力はかなり、残されている。もちろん水・食料も、被災地にはかなりあるが、ただどう配分するかである。

第3に、財源的にみて、阪神大震災で10兆円の資金が、投入された。まだ政府の財政状況は、今日より良好であった。災害復旧・生活再建費は、被害と同額と想定できる。

関東大震災では、生活再建支援金（100万円、100万世帯）だけで1兆円となる。復興事業をふくめると、100兆円となる。

大正期の関東大震災は、復興事業だけ5.96億円で、政府一般会計は14.3億円であった。しかし、今日では生活再建費もあり、政府予算をこえると、推計される。

義援金も被災者数に対する金額では、雀の涙ほどであろう。東京都は、財源調整で3,000億円ほどを、地方財政に拠出したが、災害需要からみれば、貧困団体である。

神戸市の基金は、財政規模1兆円で、基金4,000億円（特別会計ふくむ）があり、2,000億円を食いつぶした。東京都財政規模10兆円とすると、4兆円の基金がなければ、災害救助・復興事業の財源が、枯渇する。

財政的にみて、政府・自治体は、対応できるのか。関東大震災は、当分、発生しないかも知れないが、明日くるかも知れない。災害は夜間であれば、被害は小規模であるが、昼間であれば、大災害の恐れがある。

## 2 防災計画の実効性

大災害にどう対応するか、防災・救援・再建の3分野に区分して、政策的対策を論じてみる。想定被害・施策対応・政策実効性を、

連動させた対応ができるかである。

第1の課題は、「防災計画」である。各自治体は、防災計画を策定して、危機管理対策の基本的戦略としているが、政策科学として、3E原則（効率・経済・効果性）からみて、その実効性に疑問を、感じるのである。

第1に、災害に対する総合分析が、欠落している。都市を襲う危機は、なにも地震だけでなく、また自然災害だけでない。

早い話が、新型インフルエンザもあり、渇水飢饉もある。総合危機管理が、必要であり、あらゆる危機を、想定しなければならない。

ただ危機管理目標が高いのが、ベストであるが、あらゆる危機に対して、万全の防災策を、実現することはできない。衛生行政では、飲食店の衛生水準を、表示しているが、自治体が地域災害危険度を査定し、自ら自己強制するのも、有効な方策である。

阪神大震災では、高速道路だけでなく、消防・警察署も倒壊した。病院をふくめた、公共施設の耐震強化は、焦眉の案件といわれるが、すすんでいない。

第2に、問題は、どれだけ実施できるかで、防災・減災目標とは関係ない。減災への認識の低さが、社会的合意が、最初の阻害要素である。極論すれば、保育所か防火水槽かといえば、自治体も市民も、保育所を選択するであろう。

政府・自治体が、投資・サービスの優先順位を決定しなければならない。災害をゼロにする、防災は不可能であるが、被害を少なくする減災が、どれだけできるかである。

防災計画を策定し、個別項目ごとに、被害を測定し、目標を設定し、10年間でいくら達成するかである。耐震化率（10%アップ）、防火水槽（20%アップ）などである。

環境問題と同様に、費用効果分析、役割分担などを、政策科学的に明確にして、市民に



訴えるしかない。

多くの防災計画は、救助のネットワークと防災事業の羅列で、計画事業の効果分析・優先順位は、欠落している。意図的に除外しているのか、専門研究成果は、委ねているのか、行政内部に死蔵されているのか、不明である。

しかし、いずれにしても、市民の減災意識を、促す説得性は、希薄である。

表1のように、当該災害の発生確率×被害想定額を、防災投資額で割って、減災効果を算出し、優先順位を設定するしかない。防災・減災投資だけでなく、公共投資において、一般的に複合効果が見込める、投資が効果的であり経済的である。

首都直下地震の発生は、30年間・70%と、警告されている。このような予測などに敬意を表して、自治体は、防災計画を策定するが、防災投資を実施するための、自治体の発想転換、財源保障措置が不可欠である。

東京の品川駅前に、広大な空地があったが、東京都・特別区は、固定資産税の超過課税を実施してでも、空地を確保すべきであった。

都市計画・都市づくりで、危機を増殖させているが、減災でなく増災である。被害増加要素を、増殖させながら、減災政策だけを論じるは、論理的に辻褄があわない。

要するに政策科学からみて、批判に耐えられる、防災計画でなければならない。

第3に、どうすれば防災優先の投資が、できるかである。地方財政システムにおいて、防災事業は補助金・交付税・地方債などで、とくに優遇されているわけではない。むしろ災害後の復旧事業が、重点である。

かつて土地開発基金創設について、交付税措置を導入したが、防災基金創設を導入する、政府支援措置がなければ、自治体が、真剣に自立・自主的に、防災計画を実現させていくが、疑わしい。

防災計画実現には、財源が必要であるが、ただ財源があまりいない、減災対策がある。それは災害情報の共有化による、地域ネットワークの緊密化である。さらに個人自己防衛への波及効果である。

阪神大震災では、死亡者の8割以上が、家屋倒壊の圧死であったが、木造住宅では、2階で寝ることで、減災効果があった。台風・豪雨などでは、避難方法の的確化などである。

自治体は、地域別に危険度を診断し、減災措置を選択するべきである。ただ自治体は、地域との連携化は、苦手分野であり、軽視されてきた。減災効果からみれば、投資より連携のほうが、費用効果からみて、減災効果は大きい。

第4に、政策的には、震災に限定すれば、都市施設の耐震性である。即応的效果は、財源的支援で、学校の耐震化については、「改正地震防災対策特別措置法」で、財政力指数0.3未満の市町村は、補助率が2分の1から3分の2に引き上げられた。貧困町村では、交付税措置をくわえると、自己負担は、1割前後ですむ。

戦略的には、小学校・中学校の救済基地としての強化である。小学校には、食料備蓄・応急医療・井戸・発電装置などを整備していくのが、もっとも効果的な対応である。移動・運搬を考えると、特定の基地方式より、無数

表1 防災投資戦略の選択基準

区分	発生確率	被害総額	投資額	防災効果	費用効果	備考
震災	年間 1%	10兆円	0.1兆円	0.5兆円	5	公的施設の優先
台風	年間 2%	5兆円	0.1兆円	0.25兆円	2.5	危険地域の選択
異常渇水	年間 0.2%	1兆円	20億円	40億円	2.0	複合効果の追求

のスポット方式が、優れている。

小学校は災害避難所としての、位置づけは明確でないが、防災のみでなく、災害時には、福祉・医療・教育・一般行政などの、地域複合機能のネットワークの中心として位置づけるべきである。

投資・サービスの効果は、複合効果が見込まれる施策は、それだけ効率・効果が、よいことになる。防災・減災事業の福祉・環境・教育などとの、波及効果が期待できる、事業を優先させるべきといえる。

### 3 救援活動と現地総合性

災害行政は、地方分権の問題でもある。救援活動は、基本的に市町村をベースとする、システムに改革されるべきである。

救助活動を、迅速かつ的確に実施するには、現地総合性の原則から、市町村に事務・権限・財源が、3点セットで、付託されなければならない。

どうしても市町村能力を超える、救援活動・事業が、発生した場合、府県が補完の原則から、対応すればよい。

政府は府県経由での対応を、市町村に義務づけることなく、現地市町村と支援当事者の判断で、処理すべきである。合議システム・補助金まちでは、避難所の運営も、円滑にはいかない。

第1に、地域主義・市町村主義は、今日でも災害行政で定着していない。災害救助・復興事業は、大半が政府の孫請行政であり、府県の下請け行政であった。

被災者生活再建法でも、府県が費用を2分の1負担するから、府県中心とされているが、市町村主義で対応すべきである。財政負担の問題は、交付税措置・税源配分で、どうにもでもなる。

阪神大震災復興基金は、兵庫県2・神戸市1の割合で、設置されたが、運営の主導権は、兵庫県にあった。財源は交付税で95%補填されるのであるから、神戸市・西宮市・芦屋市などで設置し、兵庫県が指導する方式が、ベストである。

多くの生活関連行政で、市町村は受付窓口だけ、分担させられ、処理基準の曖昧さ、変更の頻発、情報の遅れなどで、被災者とのトラブルが、多発し、有効な施策が、展開できないシステムになっている。

極論すれば、救済・再建という、生活密着行政が、もっとも伝統的な階層系列的委任事務行政となっている。

救助施策で現地即応性が、乏しいシステムを法制化し、市町村を管理・監督する、伝統的官治的システムは、過去の遺物でなければならない。

府県経由行政のため、支援金支給・避難所運営・仮設住宅管理など、行政機関相互の意思疎通が不十分のため、現場と住民と紛糾は頻発する、事態は回避しなければならない。

あらゆる政策には、多角的複眼的な現地総合性の、視点・分析が、欠落していれば、実効性があがらない。

第2に、災害情報と救援活動の総合性である。災害情報は、個人が確実に把握している。総合調整のため、市町村・府県・政府と伝達するにつれて、時間がかかり、確実性も薄れてくる。

自衛隊の救援について、多くの論議がなされているが、自衛隊法第83条で、府県知事の要請がなければ、出動できないことになっている。それは救援活動を、効果的に行うためといわれている。

しかし、府県が被災状況を、正確に把握しているとは限らない。自衛隊自身が、被災状況を把握し、順次、出動すべきある。出動し

ながら、情報を収集して、対応すべきである。

「大変だすぎきてくれという、曖昧な要請では駄目で、要請の内容が必要」といわれている。

しかし、自衛隊が独自で、判断すべきである。阪神大震災は、たまたま阪神地区という、県庁所在地であったが、北部で発生していれば、県の情報把握は、困難となる。

第3に、市町村は財源なき、権限なき、マンパワーなき、防災対策・救助活動を、余儀なくされる。このような市町村の能力不足を、地域連帯性で補完・補強していくしかない。

しかし、全市町村で一斉というのではなく、活動家のいる地域から、活動実績をつくり、他地域への波及効果を図っていくのが、実際的である。

防災コミュニティの設立が、ひろがっているが、災害時、実際に活動実績を発揮するのは、1割程度であろう。日常的に活動していない、人為的コミュニティが、活動できるはずがない。

協定方式を拡大して、地域企業・専門機関などとの、災害時の応援システムを、定着させていくことである。

同時多発的火災では、消防だけでは、対応できないので、如何に、自主消防を拡充する

かに、防災計画の実効性がかかっている。

ハードとソフト、行政と民間、地域と個人などの、ネットワーク形成が重要である。

## 4 生活再建の最適選択

生活再建行政は、阪神大震災後、生活再建支援法が制定され、再建行政は、大きな進展をみたが、無数の支援施策（表2参照）があり、事務の煩雑性から、効果を削いでいる。そろそろ施策の見直し・選別の必要性がみられる。

要するに中核となる、施策を充実して、零細施策を廃止し、より実効性のある、システムに再編成すべきである。

阪神大震災では、現物主義・分割給付・弱者優先・建設中心で、処理されてきたが、見直す時期にきている。

第1に、生活再建をみると、雑多な救援措置が乱立しており、無駄で実効性のない給付がなされた。

生活再建支援法が、3年半後に制定されたが、災害当初は、生活再建の基本システムが、欠落していたので、見舞金などの対応しなく、混乱をきわめた。

しかし、生活再建支援法が、改正され、所

表2 公的災害復興・生活再建支援システム

区分	補助（無償）	貸付（有償）
公的部門	交付税 国庫補助金 復興基金	預金部資金 低利融資 復興公募債
家計部門	生活再建支援金（100万円、住宅200万円） 災害弔慰金（最高500万円） 租税減免（学費・医療費免除） 復興基金支援・公営住宅 ※生活保護・失業手当	災害援護貸付金（最高350万円） 災害復興住宅融資
事業者・企業部門	利子補給 租税軽減	復旧資金貸付 雇用調整助成金
公益部門	補給金・補助金・助成金	復興資金融資

得・年齢制限がなくなり、住宅支援も可能になった。さらに充実させながら、効果・公平性の欠落した、既存システムの整理・統合が可能となった。

災害弔慰金の格差支給・災害援護資金の貸付厳格化などが、実施されるべきである。死亡弔意金は、世帯主死亡500万円であるが、90歳の高齢者と扶養家族がいる40歳の壮年者と、同額では不公平である。

また失業した被災者と、そうでない被災者が同じというのも不公平である。今後、住宅再建費支給が行われるようになると、所得税などの減免措置は、実質的な二重給付となる。

第4に、公的支援システムとして、阪神大震災復興基金（9,000億円）の制度・運用の問題、私的支援システムとして、義援金・義捐金（総額1,800億円）の運用である。

問題は小規模災害では、義捐金は被災一戸当たり1,000万円以上にもなるが、阪神大震災では一戸当たり40万円程度である。首都直下地震では10万円程度となるであろう。

基本的制度が、充実されれば、復興基金は、既存措置の補完・上乘せ・横だしではなく、災害救助・生活再建行政における、制度から見放された、地域ニーズを充足する、財源とすべきである。

したがって現地のニーズに即応して支出し、事後監査で処理する、臨機応変の対応が、できるシステムでなければならない。

## 5 災害対策の経済・行政学

災害復旧・生活再建の法制・システムは、ある程度は、整備されていたが、阪神大震災をみると、泥縄式に処理されていた。

そのため不公平・不経済な対応がなされた、災害救済にかぎらず、行政は福祉・教育などの生活行政もふくめ、政策科学からみて、改

革されなければならない。

第1に、震災復興事業において、ハード（3.45兆円）が中心で、ソフト（1.27兆円）は、冷遇されたとの非難が、一般的である。

災害が、物理的に社会資本の破壊を、ともなうものである以上、都市基盤整備が、支出額としては大きくなる。

むしろ生活と経済とに区分すれば、交通・水道・電気・道路も生活であり、港湾・高速道路などは経済となり、比率は逆転する。

問題は、生活再建などの給付システムが、未成熟のため給付額が、伸びなかった点である。原因は、住宅政策にみられるように、公営住宅中心主義で、家賃補助を中心としていない。

生活再建については、平成19年改正で、年齢・所得制限が、撤廃され、当面の目標は達成された。

被災者再建における、基本的理念は、憲法における最低限度の文化的生活保障であり、具体的には災害以前の生活状況を、回復したいだけである。

独居高齢者でも、100万円程度の被害はうけており、持家層では家屋再建である。災害と住宅補助は、生活再建支援とともに、最大の政策課題であった。

私有財産への補助はできないという、政府の方針をくずしたのは、鳥取県の自己財源による、300万円の建設補助方式であった。

住宅施策では、避難所→仮設住宅（一戸当たり300万円）→公営住宅（一戸当たり1,500万円）が、最適のルートか、疑問である。

家賃補助を充実し、仮設住宅・公営住宅需要を抑制する、施策の方が、トータルコストとしては、効果的である。

住宅需要と供給戸数、民間・公営住宅のずれである。既成市街地住宅、公営住宅需要が多い。民間住宅の過剰供給である。

第2に、現物給付か現金給付か、目的制限か無制限か、一括支給か分割支給かである。個別現物措置主義であり、支援金の小刻み支給である。逐次・五月雨的な投入・支給という、公費交付の伝統的方式が、踏襲された。

基本的に一括現金支給で、個人の選択による再建で、対応すべきである。住宅政策では、住宅全壊被災者全員建設補助として、300万円を補助する、租税軽減との択一制とする。さらに住宅融資の特別利子補給はしない。

住宅全壊被災者全員に、家賃補助300万円を支給する。しかし、仮設住宅入居者は、その間は支給しないという、選択制であるべきである。また公営住宅入居者には、家賃補助はしない。民間賃貸のみとする。

要するに中心となる施策を、充実させて、付随的給付措置を、整理統合し、公平・効果性から、選択制にすべきである。

生活再建給付が、充実すれば、当然、生活支援貸付金(350万円)も、廃止すべきとなる。

第3に、震災発生、そして生活再建・復興事業をめぐる、自治体・被災者の対立は、各地域・各施策で噴出した。

情報提供について、マスコミの姿勢にも問題があった。震災直後から、救済・救援よりも、神戸市などの行政批判が、氾濫した。

多くは厳密な科学的分析にもとづかない、感情論であり、あとでじっくり非難すればよい。

区画整理事業でも、狭小過密住宅を、再建するには、区画整理方式か、全土買収方式しかない。高度成長期の道路拡幅の区画整理方式と、勘違いして、いたずらに反対運動を、煽動した嫌いがある。

多くの誤った情報が、流布された。減歩率は数%以下であり、公共減歩が20%前後である。小規模宅地では、減歩はない。

災害復興・生活再建のため、市民・自治体が、共有すべき情報は、何かである。今日では救済・復興事業の政策的検証は、十分になすことである。

第4に、救助・支援・復興事業などは、制度・システムの問題であり、個人・自治体がいくら、頑張っても限度がある。

自治体は、被災者救済・復興事業の過程で、財源措置・事業項目・実施方法などの改善のため、自己努力をせざるを得ない。

阪神大震災では、災害廃棄物の全額国庫負担(個人住宅など解体費をふくむ)、生活再建支援金・民間借上住宅方式などが採用された。ただこれら制度が、震災時に創設されていれば、復興施策もかなり、効果的に遂行できたが、復興事業の途中で、後追的になされた。

被災自治体の施策選択・復興事業の失敗などの研究・分析が、不十分である。民間優良賃貸住宅の過剰供給、災害支援生活資金の大量焦げ付きなど、復興事業の現場検証からの施策評価である。

財政では補助金は、はっきりしているが、交付税・地方資金は、全貌はわからないままである。

第5に、災害の経済学が、提唱されるようになった。環境でも同様で、次第に成熟していくであろう。物的損害については、明確な被害額が、即座に算定されているが、間接的被害もある。

個人も災害で、物的損失だけでなく、付随的経済活動の中止で、巨額の損失をうけている。経済的のみでなく、精神的被害も大きく、社会的にはコミュニティの破壊もそうである。

たしかに個人住宅は、再建されたが、老後・進学資金など、取り崩しての再建で、企業も同様である。結果として底の浅い経済力となり、脆弱な水準に転落していった。

自治体財政も同様で、被害は物的損傷だけでなく、目にみえない総額もあった。災害廃棄物処理については、費用は政府負担方式が導入されたが、処分地をどうするのかである。

威力を発揮したのが、神戸市の処分地・海面埋立地であった。阪神地区の廃棄物との区分けは不可能で、結局、大量に受け入れることになった。

平時は1トン7,000円の処分料を無料にしたが、842万トンもあり、損失額は巨額に達した。交通・水道・各施設の収入減は、大きな経営収支の悪化要因となった。

被災自治体の財政的損失は、税収減・復興事業費のみでなく、公営企業をはじめ、事業収入の収入減である。動物園・宿泊施設など、市民サービス施設の損失は、巨額に達した。

第6に、財源については、「別枠方式」で、なかば強制的財源を積み立てるしかない。鳥取県が、300万円を住宅建設補助として、県独自策として、支出したが、災害規模の相違もあるが、各自治体も、その程度の基金は必要である。

神戸市の復興事業費は、2兆78億円で、財源内訳は、国庫支出金6,225万円、県支出金680万円、市債9,984億円、その他1,612億円、一般財源2,280億円である。

ただ市債分の半分は、交付税措置とすると、実質的負担は、8,000億円と積算されるが、市税の3年分である。もっとも外郭団体・公営企業など、算定外の損失があり、実際はかなり、損失額はひろがる。

しかし、政府補助はかなりあったし、生活再建措置も今後は、かなり充実した措置となるであろう。

自治体・個人・企業も、防災・減災対策をしっかりとし、被害を最小限度に食い止めることが、最良の財源対策となる。

#### 参考文献

- 高寄昇三『阪神大震災と生活復興』勁草書房、1999
- 高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房1996

# 災害ボランティア活動の15年

大阪大学大学院人間科学研究科准教授 渥美公秀

阪神・淡路大震災（1995年）以来、大規模な災害が発生すれば、いつも災害ボランティアの姿が見られるようになってきた。あれから15年。災害ボランティア活動はどのように移り変わってきたのだろうか。本稿では、まず、災害ボランティア活動の15年間に及ぶ経緯を整理する。次に、その時々の災害ボランティアが直面してきた課題を整理する。そして最後に、災害ボランティア活動の最前線から見えてくる風景を描写する。なお、災害ボランティア活動の整理は、阪神・淡路大震災で被災して以来、筆者が各地の災害現場に身を置いて行ってきた長期的なフィールドワークを踏まえたものである（個々の論文等への参照は割愛する）。もとより、災害ボランティア活動の全貌をくまなく把握して整理したものではないが、各地で一緒に活動する災害ボランティアや災害NPOの方々とその都度その都度議論してきたことが考察の基盤となっている。ただし、以下の整理や課題、そして、それへの応答の責任は筆者だけに帰属することを予めお断りしておきたい。

## 第1章 災害ボランティアの15年

### 1. 最初の10年：災害ボランティア活動の空間的拡大

阪神・淡路大震災の救援活動には、延べ150万人ものボランティアが参加した。これほど多くのボランティアが全国各地から災害現場に駆けつけることは、それまでには見られなかったことだった。災害ボランティアは社会現象となり、この年は、「ボランティア元年」とも呼ばれた。

現場では、思い思いに駆けつけるボランティアをコーディネートして、ある程度効率よく動くことが求められた。しかし、ルールがめまぐるしく変化する中で、その場その場で判断し活動していくしかない場面が連続した。一方、効率などとは縁遠い活動も多々あった。被災された方々の傍にいて話を聴くといった活動もその1つである。

阪神・淡路大震災の救援活動に参加したボランティアからは、「私が被災者の方々に助けられている気がした」といった趣旨の言葉を多く聞いた。助けられているのは私かもしれない、震災に遭ったのは私なのかもしれない、と感じる瞬間を体験することが、実は、

ボランティア活動の原点ではないかと考えている。

災害時のボランティア活動は、一時のブームではなかった。阪神・淡路大震災以降も、毎年のように全国各地で災害が発生したが、そこには全国各地から駆けつけるボランティアの姿があった。全国各地の災害救援活動にボランティアが参加するようになったことは、災害時のボランティア活動の空間的拡大といえることができる。

災害ボランティアの空間的拡大に拍車をかけたのは、1997年に発生した重油流出事故だった。寒い海岸で漂着した重油を掬い上げるという作業は、決して気軽にできることではないが、作業そのものは、表面的には、比較的単純でもあり誰にでも参加できるボランティア活動として多くの人の目に映った。また、各地で発生する水害も一つ一つは人命に関わる大災害であるが、通常、甚大な被害の出た地域が限定されているために、そこでボランティアが集中して作業をすれば片付いていくように見える。また、作業内容も泥出しなど、表面的には、比較的単純な作業の繰り返しであるために、多くの人々にとって参加しやすいように思える活動である。こうして、全国各地に災害ボランティア活動が波及していった。

災害ボランティア活動が空間的に拡大し、全国各地で災害ボランティアを含んだ災害救援活動が展開されるにつれ、災害ボランティアを社会に定着させていく動きも現れてきた。1998年から特定非営利活動促進法が施行されたのもその1つである。これは、災害ボランティアのみを対象としたものではないが、阪神・淡路大震災における救援の経験をもとに、NPO（非営利組織 Non-Profit Organization）を立ち上げる動きが生じていたことに呼応していることは事実である。この頃から、

この法律に基づいて、災害時にボランティアをコーディネートすることを視野に入れた特定非営利活動法人（NPO 法人）が各地に発足した。また、2000年頃から、災害 NPO は、行政機関との会合にも定期的に参加するようになり、各地の防災計画にも災害ボランティアや災害 NPO という言葉が見られるようになった。さらに、有事における（災害）ボランティアの“活用”に関する議論も行われた。また、災害救援の現場に対しては、災害ボランティアをコーディネートする災害ボランティアセンターについて、マニュアルなどが整備されるようになり、災害時に救援活動への参加が期待される人々（例えば、社会福祉協議会職員）に対する研修なども行われた。

一方、災害ボランティア活動の内容も整備されていった。具体的には、1998年南東北・北関東水害の頃からは、全国各地から参加するボランティアを受け、必要とされている場所へ“派遣”する災害ボランティアセンターが、地元行政や社会福祉協議会と災害 NPO が協力して開設されるようになった。とはいえ、当初は、災害 NPO も救援現場で他の災害 NPO と出会うことがあっても、その場限りの関係しか保てなかった。そこで、救援活動に参加する災害ボランティアの活動をより効率的に展開し、そこで得た経験や教訓を共有していくために、災害 NPO の全国規模のネットワークが複数形成されるようになった。災害 NPO のこうした活動が繰り返されることによって、「災害が発生すれば、災害ボランティアセンターを拠点として、災害 NPO ・ボランティアを含んだ災害救援活動が展開される」ということが、各方面に浸透していった。

このように、阪神・淡路大震災から10年を迎えようとする頃には、災害ボランティアの周辺では、災害 NPO への組織化が行われた



り、既存の体制との連携が確認されたり、災害ボランティアセンターの開設や効率的な運営といったことが訓練されるなど、災害ボランティアが秩序だって活動する基盤が整備されていった。阪神・淡路大震災から10年をかけて災害ボランティア活動は空間的に拡大し、それなりの秩序化を経験し、しっかりと日本社会に定着しつつあったということができよう。

## 2. 続く5年：災害ボランティア活動の時間的延長

阪神・淡路大震災から10年を数ヶ月先に迎えようとしていた2004年10月、新潟県中越地方で、震度7を記録する地震が発生した。人的被害は、死者68名にのぼり、住宅の被害も12万世帯を超えた（新潟県発表）。山古志村（現在、長岡市）をはじめ全地区の住民が他の場所へと長期にわたって避難せざるを得ない事態も生じた。発災直後から、全国ネットワークに所属する災害NPOは、互いに連携をとりながら、被災地での救援活動を展開していった。阪神・淡路大震災を経験している災害NPOには、「KOBE<sup>i</sup>の教訓」を伝えようという意志が働いていたし、また、期待もされていた。実際、例えば、全地区避難となった人々が、避難当初、避難してきた順に各避難所へ入ったところ、約10日後に、出身集落ごとに同じ避難所に入ることでできるように移動することになった。このことには、被災以前の人間関係を維持することが被災者間に安心感を生むというKOBEの教訓が反映されていた。

中越地震では、災害ボランティアセンターが、自治体ごとに迅速に開設された。また、発災から半月を経る頃から、いくつかの災害

NPOは、長期的な支援が必要と考え支援策を模索した。例えば、阪神・淡路大震災の経験を活かし、被災者に寄り添いながらの支援や現地ボランティアが活動しやすい場を提供する動きがあった。その具体化の1つとして、「KOBEから応援する会」という現地事務所が開設された。ここを拠点として大阪大学の学生グループ fromHUSなども活動を展開していった。発災から5ヶ月が過ぎようとする頃、中越各地で、ボランティアセンターを運営し、様々な救援・復旧活動の支援に当たっていた人々を中心となって「中越復興市民会議」を設立することが決まった。

中越地震の被災地は、豊かな時代の中の過疎、高齢化、伝統社会、集落への誇りなど、神戸・阪神地区のような都市社会では必ずしも顕著ではない事柄がたくさん見られた。このことが新しい発想のボランティア活動を求めている。災害ボランティアの間では、被災者の傍らにあって、被災者を中心とした活動を展開するという発想へと立ち返り、今一度、中越の集落をつぶさに眺める機運が高まった。中越復興市民会議は、地震で被害を受けた中山間の多くの集落で住民の話を聴きながら地域の再生へと支援を災害ボランティアとともに続けた。具体的には、各集落で復興へと歩む地域リーダーを見だし、住民と協働して各々の集落に独特の活動を展開した。さらに、各集落のつながりを生み出すように、災害復興を目指す集落間の情報交換の場として「地域復興交流会議」も主催した。各集落で行われる様々な活動に参加していた災害ボランティアは、それまでの災害救援活動に参加する災害ボランティアと区別して、復興支援ボランティアとも呼ばれるようになった。

こうして、中越地震において、それまでは

i 「KOBE」という表記は、地名ではなく阪神・淡路大震災の被災地という意味で使っており、阪神・淡路大震災の被災地を様々な形で経験した人々や阪神・淡路大震災を契機に災害救援に関わりを持った人々を包括する表記である。

救援活動に焦点を当ててきた災害ボランティアが、集落復興という新しい活動へと活動の幅を広げていくことになった。このことは、災害ボランティア活動の射程が時間的に拡大したことを示すだろう。

### 3. 転機としての現在：原点への回帰

災害ボランティア活動は、最初の10年で空間的に拡大し、続く5年で時間的に延長された。こうした状況を俯瞰すれば、災害ボランティア活動は、時空間を拡げ、その意義とともに日本社会に定着してきたと判断して良さそうである。しかし、順調に効率化を進めてきた災害ボランティア活動に、一抹の不安と違和感を持っていたのは筆者だけではない。その内実は、章を改めて課題として提示することとし、ここでは、ごく最近の動向を紹介しておきたい。

2007年3月、石川県能登半島を大きな地震が襲った。中越地震の被災地で大阪大学の学生らが中心となって展開していた足湯活動を参考に、能登半島地震救援学生ネットワークが結成された。足湯は、足が心地よいというだけではない。足湯を通じて被災者の体と心にそっと触れ、会話をするにこそ意義がある。足湯をしていると、被災された方々からつぶやきが聞こえる。それをひたすら聴くことが「足湯隊」の活動である。メンバーは、神戸大学学生震災救援隊、神戸大学総合ボランティアセンター、神戸学院大学ボランティア活動基金(VAF)、CODE学生ボランティアグループ、神戸市外国語大学学生有志、大阪大学 fromHUSである。この学生たちの活動を被災地 NGO 協働センター、(特)日本災害救援ボランティアネットワーク(NVNAD)、中越復興市民会議が応援するという形であった。

また、2007年7月には、新潟県柏崎市、刈

羽村などで震度6強を観測し、死者15名を出す中越沖地震が発生した。被災地にある東京電力柏崎・刈羽原子力発電所では、火災が発生し、微量であるとの報告があるとはいえ、放射能漏れも確認された。3年前に発生した中越地震の被災地とも重なる地域での被災は、二度とも全壊した家屋6軒を含む二重被災(半壊以上2回)をももたらした。発災直後から数ヶ月間に27,000人を超えるボランティアが活動した。刈羽村でも、発災翌日から、刈羽村社協を拠点として、刈羽村災害ボランティアセンターが発足し、この災害ボランティアセンターを通して6,566人のボランティア(12月末現在)が活動した。設立・運営には、地元社会福祉協議会、新潟県社会福祉協議会、地元行政、地元のNPO、外部のNPOや諸団体(例えば、全国社会福祉協議会を中心に経済界とも連携して組織されている支援プロジェクトなど)が積極的に関わった。ただし、地域外のいくつかのNPOが、被災者や現地社会福祉協議会職員からじっくりと話を聴くという寄り添いプロジェクトを立ち上げ、効率的な災害ボランティアセンター運営とは異なる姿勢で活動を継続している。

直近の災害としては、2009年8月台風9号による兵庫県佐用町豪雨災害がある。死者18名を数え、原稿執筆時点では未だ行方不明者が2名の捜索が続けられている。この災害でも、地元の社会福祉協議会を拠点に、災害ボランティアセンターが開設され、効率的な災害ボランティア活動が展開された。ただし、いくつかのNPOは、当初より、救援作業だけではなく、足湯や戸別訪問をはじめ、被災者に寄り添って話を伺う活動を展開した。さらに、水害に遭った家屋の床下に、全国から届けられた木炭・竹炭を敷き詰めるという作業を通して、被災者との長期的な関係を築きながら、被災者、被災地の今後の長期的な復

興を視野に入れた活動が展開されつつある。その活動では、集落のコーディネート、地域のネットワーク、復興支援センターといった中越地震の被災地で体験したような言葉や概念に敢えて距離をとりつつ、もっと個別の被災者に対応することが模索されている。

## 第2章 災害ボランティア活動が直面してきた課題

最近の動向として紹介した災害ボランティア活動に共通するのは、既存の制度や枠組みにとらわれず、個別の被災者や支援者と向き合い、直接の関わりを維持しようと努めている姿勢である。それは、「ボランティア元年」と呼ばれた阪神・淡路大震災の年に、KOBEで展開された効率を度外視した活動と類似している。あれから15年を経た現在、こうしたいわば原点回帰と呼べるような活動が展開されていることは、実は、この15年間に災害ボランティア活動が直面してきた課題とそれへの対応を映し出している。そこで、本章では、災害ボランティア活動に見られた課題を整理して紹介する。

まず、最初の10年を振り返れば、被災地にいち早く入り、災害ボランティアセンターを開設し、全国から被災地に集まる災害ボランティアをコーディネートし、効率的にボランティア活動を推進することができた。このことは、被災地の復旧を進めていく上で一定の意義はあった。また、災害NPOが全国的なネットワークを形成していることも、迅速な情報交換などを促進し、被災地の救援に対して意義をもった。次に、続く5年の中、中越地震を契機として災害ボランティア活動の時間的射程が延長され、復興支援にも携わるようになってからも、集落の住民の意向に沿った集落復興をコーディネートし、復興支援の

民間組織を維持していくことには、それなりの意義があった。こうしたことがある程度秩序だって遂行できるようになるには、災害ボランティアや災害NPOによる並々ならぬ努力があったし、その努力を支えるために社会福祉協議会や行政機関をはじめとして様々な組織が力を尽くしてきた。まずは何よりもこうした動きを進めていった人々の献身的努力には敬意が払われるべきであろう。

しかし、一方で、災害ボランティアが当たり前に存在し、それなりに効率的にコーディネートされるようになると、かえって、その本来の意義が見失われてしまうのではないかと懸念も滲み出てきていた。また、集落のコーディネートといった概念は、復興に向けて有意義であることは認めつつも、やはり、災害ボランティア活動の本来の意義が消失する契機となるのではないかという懸念が生じてきていた。災害ボランティア活動の本来の意義とは、あくまで被災者を中心に据え、個別の対応を臨機応変に展開することである。そのためには、既存の制度や秩序に対して、実効性のある代替選択肢を生成していかなければならない。ところが、災害ボランティア活動が効率を求めて秩序化されるのに伴って、災害ボランティア活動が本来持つべきである代替選択肢を生成する力が失われ、個別の被災者に対応することが見失われていく姿に懸念の源泉があった。

こうした懸念が生じた背景には、日本社会の持つ“秩序化へのドライブ”が強力に作用していた。災害ボランティアという阪神・淡路大震災までには馴染みのなかった存在が日本社会に現れてくると、いかに既存の秩序の中に位置づけていくかということが問題となる。そこで、全国各地から思い思いに駆けつける災害ボランティアを「コーディネート」することが良いこととされ、そのための社会

的装置として「災害ボランティアセンター」が設置・運営されることが望ましいとされてマニュアルまでが整備されていった。そして、度重なる救援活動に出向いていく災害ボランティアや災害NPOは、平時から「ネットワーク」を組んでおいて、緊急時にはより効率的に動けるように備えることが求められていた。どれも災害ボランティア活動が秩序だって効率的に行われることを良しとする動きであった。

続く5年も同様である。活動の時間的延長の契機となった中越地震における災害ボランティアの活動を概観すれば、緊急時の救援活動から、復旧、復興支援活動へと向かう中で、集落支援というこれまでには見られなかった活動が生まれていた。確かに、緊急時に駆けつけたボランティアが、災害復興にも関わり、被災した集落の復興まちづくりにも関わり始めたことは、最初の10年において日本社会に定着しつつあった秩序だった効率的な災害ボランティア活動が再点検される契機となったことは確かである。しかし、ここでも“秩序化へのドライブ”が再び作用することになった。すなわち、緊急時の災害救援活動において成立しつつあった「コーディネート」、「ネットワーク」、「災害ボランティアセンター」という動きが、「集落のコーディネート」、「地域のネットワーク」、「復興支援センター」という具合に災害復興という場面にも名を変えて持ち込まれた。これでは、災害ボランティアを取り巻く舞台が災害救援から災害復興へと回転しただけで、結局、災害ボランティアによる被災された人たち一人一人への関わりは薄まり、災害ボランティアが被災者を中心に据えて、代替選択肢を生成しながら、臨機応変に展開するという特徴は見失われてしまう。しかも、今度は、災害救援といういわば一過性の場面ではなく、復興支援という長期

にわたりその正否の評価が下しにくい場面での動きであるだけに、“秩序化へのドライブ”は、残念ながら、徐々に、しかしより強く働くのではないかと不安にならざるを得ない。

従って、阪神・淡路大震災から15年を迎える今こそ、災害NPOや災害ボランティアの意義を再確認し、何とか“秩序化へのドライブ”に巻き込まれないような手立てを講じておく必要がある。秩序化へのドライブを制動していくには、理論的には、2つの方略がある。まず、災害ボランティア活動の境界を曖昧で流動的にしていく戦略がある。具体的には、災害ボランティアセンターの活動にないようなメニューを提案して活動する。例えば、中越沖地震の被災地（刈羽村）で行われたように、応急危険度判定で危険とされた家屋にも専門家の立ち会いの下で入って活動することを提案するようなことである。次に、災害ボランティアの原点が阪神・淡路大震災であったことを繰り返し確認する戦略がある。具体的には、「もはや神戸ではない（もう阪神・淡路大震災当時のボランティア活動ではないので、そこから学ぶものはない）」という声に対して、積極的に「ボランティア元年」当時の活動を顕在化させることである。例えば、被災者の傍にいて、ただただ涙を流しながら手を握り、助け助けられる経験があることを伝え実践するようなことである。

振り返れば、阪神・淡路大震災から10年という区切りの時期に発生した中越地震は、災害ボランティア活動の新しいメニュー（例えば、復興支援）を提示し、活動の始点（KOBEからの教訓）を改めて確認する絶好の機会になっていたはずであった。しかし、当時は、むしろ災害NPOや災害ボランティアが10年間を経て、どのように効率的に秩序だって行われるかということが一般には顕揚

されていた。その結果、災害ボランティア活動は、再び“秩序化へのドライブ”に抗しきれず飲み込まれていった。

では、災害ボランティア15年を目前とした今、現実にはいったいどういう方略がとりうるだろうか。実は、災害ボランティア活動の現場から、新たな息吹が感じられるようになってきている。それが、前章末尾で紹介しておいた足湯ボランティアであり、支援者（例えば、地元社会福祉協議会職員）への支援であり、炭を巡る活動である。ここに今後の災害ボランティアを照らし出す灯火を認めることは間違いではないだろう。

### 第3章 これからの災害ボランティア活動

災害ボランティア活動に訪れた転換への契機は、災害ボランティア活動の原点へと導いていくように思われる。つまり、災害ボランティアは、改めて被災者の傍らにもどり、あくまでも被災者を活動の中心に据え、臨機応変に、被災者や被災地の支援を行おうとしている。足湯や寄り添いを通して被災者と接する災害ボランティアには、「被災したのは私かもしれない」とか、「助けるつもりが助けられた」という発現に現れるような互いのあり方が互換するような場面が再度立ち現れつつある。

これらの活動の中心にあるのは、災害ボランティアではない。災害ボランティアのコーディネーターでも、ネットワークでも、災害ボランティアセンターでもない。中心にあるのは、被災者である。また、佐用町で行われている炭を巡る活動も、被災された個々の住宅の床下に炭を入れる作業を通じて、被災者一人一人に接している。さらに、里山保全による減災を視野に入れ、復興へと進もうという

動きは、単純な集落コーディネートではなく、あくまで被災者の個々の生活を重視した姿勢で行われている。確かに、足湯という活動は、通常の意味では、事態に改善をもたらすことなく、効率も悪い。寄り添ってみたところで何かが劇的に変化するわけではない。炭を巡る活動が被災地の復興をそう簡単に担えるものではない。しかし、こうした活動を展開する災害ボランティアと被災者の間には、着実に互換的な結びつきが育まれている。そこには、災害ボランティアの原点へと回帰した新しい活動が芽生えている。災害ボランティア活動は、ここが最前線である。

では、災害ボランティア活動の最前線から何が見えてくるだろうか？これまで効率を優先し、経済的な価値を偏重し、環境を破壊し、命を軽視してきた社会は確実に行き詰まっている。そこに災害ボランティアが提示した代替選択肢は、足湯という活動や炭を巡る活動を通して、寄り添いという姿勢で、一人一人の被災者や支援者に接していく地味な活動である。実は、これは災害ボランティア活動の原点で見えていた風景である。しかし、二度にわたる“秩序化へのドライブ”をくぐり抜けた末にたどり着いた風景でもある。こうした地味な活動には、被災者への眼差しとともに、現代社会を新鮮な目で見返す契機が潜んでいるのではなからうか。原点へと回帰した災害ボランティア活動が、何も災害だけでなく、社会の一般的な文脈に波及していけば、この行き詰まった社会にも微かな希望を含んだ風景が広がると信じたい。

今後は、もう決して“秩序化へのドライブ”に巻き込まれないように細心の注意を払いながら、災害ボランティア活動の最前線に佇み、被災者に思いを馳せ、現代社会を新鮮な目で見返していきたいと思う。筆者にとって、阪神・淡路大震災からの15年は、そうし

た思いをもって最前線に立つための勇気と希望を与えてくれたと感謝している。

注：本稿は、菅磨志保・山下祐介・渥美公秀(編)シリーズ災害と社会5「災害ボランティア論入門」弘文堂2008年に執筆した複数の章をもとにしております。より理論的な考察につきましては、同書を参照願えれば幸いです。

# 震災報道から災害報道へ

神戸新聞論説副委員長 桜間 裕章

## 1 被災地とともに歩む

阪神・淡路大震災から15年になる。この間、神戸新聞が続けてきた報道について振り返りたい。

震災直後は報道のすべてが震災についてのものだった。本社が被災し、限られた紙面の中で、混乱した現状を伝える、被災者に少しでも役立つ情報を届ける。何とか発行できた新聞の紙面は、連日、震災にかかわる記事で埋まった。

報道の中の一部に「災害報道」があったのではなく、「災害」を伝えることがすべてだった。震災からの復旧・復興へ向けて被災地とともに歩むことを目指す震災報道は、地元紙の報道の大きな柱となった。そうした経験を、その後の台風や水害などを伝える「災害報道」にも生かそうと努めてきた。

未曾有の災害で新聞発行の危機的状況に陥り、無我夢中で続けてきた災害報道だった。大災害取材のノウハウなどは乏しかった。取材の中で被害の大きさ、その広がりを実感し、試行錯誤を繰り返しながら災害報道のあり方を探ってきたといえるだろう。

## 2 被災者の視点

震度7の激しい揺れで、神戸・三宮にあった神戸新聞社の本社、新聞会館は壊滅的な被害を受けた。新聞製作のコンピューターシステムがダウンし、自力での新聞発行は困難な状況に陥った。

1898年に創刊した神戸新聞は、過去2度の発行危機があった。1918年には米騒動による焼き打ち、1945年3月には太平洋戦争の米軍機空襲による本社焼失を経験した。しかし、休刊はしないで発行を続けてきた。



写真① 全壊した神戸新聞会館（1995年1月17日）

3度目の危機を救ったのは、京都新聞と結んでいた緊急事態発生時の相互援助協定だった。新聞の継続発行のために協力し合う協定があったこと、本社から離れた神戸市西区に印刷工場があって輪転機が無事だったことで、かろうじて発行のめどがついた。

全壊した本社では、生き残った電話は3本だけで、うち1本を京都新聞につなぎ続けた。そして、その電話を使い、窓ガラスが割れて、寒風が吹き込む社内から記事を京都へ送った。

わずか4ページの夕刊。京都新聞で製作した紙面である。その紙面のフィルムをバイクで京都から神戸市西区の工場まで運び、印刷した。印刷が終わったのは夜のことだ。「近畿で大地震 死者203人 不明331人」。その時点で分かった精いっぱい情報を載せた新聞を何とか届けることができた。

翌18日付朝刊は8ページ。その後、徐々にページは増えたが、本当にわずかなページしかない新聞の発行を余儀なくされた。新聞を全面自社制作できたのは2カ月近くたった3月のことだった。

新聞人として継続発行へ本能的に動いた、といってもいいだろう。綱渡りのような発行だったが、途絶えることなく読者に新聞を届けることができた。その反響は大きかった。「がれきの中から発行された新聞。一生とっておく」「神戸新聞をとっていたことを誇りに思う」…。社屋倒壊の中で報道を続けたことに対し、励ましのはがきや手紙などが3000通以上も届いた。

新聞発行はできたが、紙面は限られ、わずかな記事しか掲載できなかった。その中で何を伝えるのか。震災直後から悩みながらの取材、報道が続いたが、「被災者の視点」ということが自然に記者たちの基本姿勢になっていった。

本社が倒壊した上、肉親を亡くした社員、

自宅を失った社員も多い。取材する記者も避難所で途方に暮れる被災者と同じ世界にいた。水がない、食料がない、肉親の安否が分からない、水道や電気、ガス、鉄道の復旧はどうなるか。風呂はどこで入れるか。「がんばれ」ではなく「一緒にがんばろう」だった。「明日をどう生きるか」について一緒に考えながら書くしかなかった。

東京から流れてくる震災の報道への違和感もあった。被害の状況に加え、早い段階から兵庫県や神戸市の危機対応を批判する報道があった。自衛隊への連絡の遅れに対する非難などもあった。確かにそれは大事な問題であり、十分に検証する必要はあった。しかし、あの混乱のただ中で、そうした報道が流れてくることは、被災地にいた人間としてどうしようもない意識の隔たりを感じた。

ページ数の少なさは神戸新聞の事情ではあるが、その限られたスペースで何を書くか。伝えるべきは被災者の現状と救援だろう。「徹底的に被災者の立場に立つ。慰め、励まし、勇気づける。復興への動きをできるだけ前面に出す。苦境の助けになる生活情報に最大のスペースを割く」。そんな「被災者の視点」で書くことが、震災報道の出発点だった。

### 3 何を伝えるか

限られた紙面の中で始まった震災報道だったが、約2カ月後の1995年3月からは全面的に自社制作できるようになり、通常の紙面に戻っていった。グラウンドが一気に広くなり、記者たちは伝え切れていなかった部分を伝えたい、との思いで震災報道に取り組んだ。

一方で反省点も多くあった。大地震を想定した報道態勢はほとんどなかった。神戸周辺で直下型地震が起きて大きな被害を受ける可能性が以前から指摘されていた。それをつ





写真② 住宅密集地の火災（1995年1月17日）

て神戸新聞の紙面に掲載はしていたが、防災の必要性を強く訴えてきたとはいえない。行政の備えの不十分さが批判されたが、新聞社の備えも十分ではなかった。

通常の紙面に戻ったのを機会に、情報量を増やすだけでなく、内容の面でも震災報道を深めていく必要があった。

くしくも震災から2カ月後の3月20日に地下鉄サリン事件が発生した。このときを境に全国紙やテレビのキー局の報道から目に見えて「震災」が減少していった。しかし、3月の時点では避難所にまだ10万人近くが暮らしていた。全国ニュースで取り上げられることが少なくなっていくからこそ、地元紙の責任や役割が増したといえる。



写真③ 郊外に建てられた仮設住宅（1995年12月、神戸市西区）

そのころ1面で「復興へ」と題した連載を始めた。被災地の現状と課題を継続して追うことを目指し、今、直面している問題をテーマに取り上げた。

第1部は「家はどこに」。最終的に4万8000戸建てられた仮設住宅、補助が出なかった自力仮設住宅、混乱期だった震災2カ月後に都市計画決定された復興区画整理事業、元の場所に戻るめどが立たない借地・借家人、古い基準で建てられたため法律を守ると建て替えができなくなったマンションなどの問題を取り上げた。

その後も仕事、都市の防災、国と自治体の温度差、下町のコミュニティー再生などの問題を継続して取り上げた。

#### 4 「なぜ」の追及

被災者の視点に立つことが、震災報道の一貫した姿勢だった。震災1年を過ぎたころ、そこから一步踏み出し、提言など議論を巻き起こす報道を目指した。被災者が抱く「なぜ」の疑問を追及する報道に取り組んだ。

震災では、都市の安全性や防災、福祉、高齢化、まちづくりなど、全国に共通する課題が噴き出した。被災地からこの国が抱える問題点について発信しようとの意図で取材を始めた。

最初の「圧死を追う」では、5500人近くに



写真④ 倒壊した阪神高速道路（1995年1月17日）

及んだ直接死を検証した。住宅が凶器となって多くの命が奪われたことに焦点を当て、人災の側面を考えた。震災関連死を取り上げた連載では、震災直後に置き去りにされた「災害弱者」、つまり高齢者や障害者、病人などが孤立の中で次々に命を落とした状況を描いた。また、「倒れない」と専門家が言っていた日本の高速道路がなぜ倒壊したのかについても検証した。

一方、震災1年を迎えたころ、被災者の生活再建の遅れに対し、公的支援の充実を求める声が強まった。公的支援の問題については実現に向け、連載やインタビュー、国会の動きを詳細に伝えるなど、さまざまな形でキャンペーン報道を展開した。

国は「資本主義社会では個人補償はできない。被災者個人に税金は投入できない」との姿勢を崩さなかった。しかし、被災地では、自力で立ち直れるはずの人が、立ち直るのが困難になっていた。例えば、ローンで購入した住宅が倒壊し、再建でダブルローンを抱えることになった中間所得層など、ある程度の所得があっても厳しい状況に追い込まれた被災者がいた。

被災者への国からの支援は、仮設住宅や復興住宅という「器」への支援が中心で、金銭的な支援は義援金頼りだった。

こうした中で、生活基盤回復のための公的支援を求め、作家の小田実さんら市民グルー

プは市民発議の「生活再建援助法案」を提唱した。一方、兵庫県案に基づいて全国知事会が生活再建支援の基金制度創設を決議した。公的支援の充実を求める声は被災地を中心に高まった。その動きを紙面であらゆる機会を通じて取り上げ、キャンペーン報道を続けた。

幅広い運動の結果、1998年5月に被災者生活再建支援法が成立した。支給額は最高100万円、生活必需品の購入などに限られ、住宅そのものに使えないなど、課題は残ったが、公的支援に踏み出した画期的な法律といえる。

2007年11月の2回目の法改正では、使途制限がなく最高300万円支給で、年収制限もなくなるなど、かなり改善された。市民が声を上げ、自治体や政治家らが動き、充実した制度になった。

## 5 多様な被災者

震災直後、被災地では人々が助け合って暮らし、同じ被災者という一体感があった。それを「震災ユートピア」と呼ぶ人もいる。しかし、時間がたつにつれ、そうした一体感は薄れていく。被災の程度は違い、立ち直りの早さも違う。被災者の間にも格差はあった。

戦災復興のように右肩上がりの時代ではないだけに、震災復興の目標は定めるのが難しく、意識の共有も容易ではない。

震災報道の中では、そうしたさまざまな立場の被災者の声や思いを幅広く伝えることに努めた。

例えば、震災から約3年後には、兵庫県外に避難した人たちを対象にアンケートを実施した。支援のはざまにあった被災者たちだ。回答用紙には、「元の街に戻りたい」という強烈な思いと、「復興公営住宅には仮設住宅入居者の優先枠のために当選しない」など、行政への要望、不満が書き連ねられていた。



写真⑤ 焼け落ちた商店街（1995年1月17日、神戸市長田区）



写真⑥ 焼け野原となった神戸市長田区の鷹取東地区周辺（1995年1月18日）



写真⑦ 区画整理事業が進んだ鷹取東地区周辺（2004年11月）

幅広く被災者の実情をとらえる試みとしては、定点観測調査を震災後2年から10年まで続けた。対象は2地区。神戸市西部で9割が全焼・全壊した須磨区千歳地区、東部にあり全半壊4割以上で死亡者が最も多かった東灘区深江地区で継続して調査を行った。

被災地や被災者はどう変化するのか、どのように住む場所を確保するのかを追跡調査した。その中で浮かび上がったのは、地域事情や被災者の立場による違いだった。

住宅地の性格が強かった東部では人口回復や建物の再建が順調だったが、住工混在の下町が多かった西部では復興の進展は遅れがちで、「東高西低」が顕著だった。さらに、持ち家層は震災前に住んでいた地域に戻ることができた割合が高いが、借家層は少ないなどの差もはっきりと出た。このほか、自営業者の苦闘なども調査結果からうかがえた。

こうしたアンケートは、仮設住宅や復興公営住宅の入居者、再開発地域の住民、ケミカル業者などを対象に何度も実施した。できるだけ幅広い視点で震災報道を展開しようとの意図からだった。

## 6 震災報道から災害報道へ

神戸新聞の震災報道は「被災者の視点」を掲げてスタートした。そして、「経験を伝え、教訓を生かす」をテーマに加え、学んだことを広く被災地内外に発信しようと心がけた。10年目からは「守れ いのちを」をキーワードにした。

戦後、先進国で起きた最悪の災害だった。都市の問題が噴き出したともいえる。例えば、こんな問題が浮き彫りになった。

老朽化した家屋の多い密集市街地が残っており、そこで高齢者らが集中的に被害を受けた。仮設住宅の多くは郊外に建てられ、コミュニティーの崩壊を招いた。復興公営住宅では、誰にも看取られずに亡くなる「孤独死（独居死）」が相次いだ。

こうした教訓を伝えることが被災地の責務だろう。その後、2004年に台風23号、新潟県中越地震があったほか、スマトラ沖地震、中国・四川大地震、09年の兵庫県西・北部豪雨など、大きな災害が相次いだ。そうした災害



写真⑧ ろうそくを灯し、めい福を祈る人々（2005年1月17日、神戸市中央区の東遊園地）

の際には、阪神・淡路大震災の教訓を生かした報道を心がけてきたつもりだ。

震災の被害はあまりにも大きかったが、その経験から生まれてきたものも数多くある。

被災者生活再建支援法が成立し、踏み込んだ公的支援が実現した。震災の年は「ボランティア元年」と呼ばれ、1年間で延べ137万人以上が被災地に駆けつけた。その動きは災害のたびに高まっている。災害医療や心のケアも震災以降に明らかに変化し、取り組みが進んできた。仮設住宅の入居もコミュニティーを尊重した形になりつつある。

そうした動きの一方で、災害のたびに、高齢者が逃げ遅れた、避難途中で犠牲になったなど、悲劇が繰り返されている。防ぐことができたはずの命が失われている。

震災から15年。その体験を伝えていくことの意味はより大きくなっている。

震災を体験しなかった人、被災地外の人にも伝えていかなければ、教訓は生かされない。「震災体験を風化させない報道」「震災報道を生かした災害報道」がより重要といえるだろう。

15年は節目だが、もちろんゴールではない。震災体験を伝えていくことの意味を原点に立ち返って見つめ直し、今後の報道に生かしていきたい。

# 阪神・淡路大震災の教訓の継承活動

(財)神戸都市問題研究所

阪神・淡路大震災の発生直後や復興過程では、神戸市民は、多くのことを経験し、また多くの教訓を学んだ。この経験や教訓を今後の安全都市づくりに生かしていくため、将来の神戸市民や国内外の人々に継承・発信していくことが求められている。

震災後、行政機関や各種団体によって、震

災の経験・継承に関する様々な取り組みが行われている。本稿では、その一端として、阪神・淡路大震災からの復興に携わった市職員が関わっている団体である「NPO神戸の絆2005」と「神戸防災技術者の会（K-TEC）」の活動について紹介する。また、弊研究所の取り組みについても紹介する。

## NPO 神戸の絆2005できることをできるだけ

神戸学院大学教授 金 芳 外 城 雄

### 立ちあげ

阪神大震災から十年が経過したとき、震災の風化が指摘され、体験した職員が数多く退職していく中で、「神戸の絆ネットワーク」を組織しようという声が自然発生的にあがってきました。そのため、神戸の教訓や取り組みを多くの自治体の職員も参加できるホームページの立ち上げからはじめました。

また、それに並行して退職していく職員でNPOを設立して、その経験を生かしていくことになりました。現職のみなさんもかげながら支援をしていただきました。

わたしは、NPOの設立準備委員の一人として作業にかかりましたが、会員募集、資金確保、定款の作成、県への申請、総会の立ちあげなど慌しい作業の連続でした。震災から十年が過ぎた時点での取り組みなので、「NPO神戸の絆2005」と少し長い名称にしました。ここに発足当時の新聞記事を紹介します。

### 被災地支援へNPO

(読売新聞06・6・19)

阪神大震災の行政経験を国内外の災害支援に役立てるため、設立された「職員震災バンク」に登録している市のOB職員らが、被災

地の支援活動を行う NPO 法人「神戸の絆 2005」を立ち上げ、来月設立総会を開く。10 年後にはバンク登録者の半数以上が退職する見込みのため、大震災を経験した OB 職員の知識や経験を積極的に活用するのが狙い。メンバーは「身をもって学んだことを伝え続けるのが自分たちの役目」と張り切っている。バンクは復興業務に携わった約3500人が登録して2002年3月に発足。新潟中越地震では、発生4日後から約5ヶ月間で計119人の職員が被災地で、罹災証明の発行や避難所の運営方法、被災者らの心のケアに関して助言するなどした。しかし、登録者の約6分の1は、定年退職したため派遣はなく、アドバイスを求められた時に答える程度だった。十年後には登録者の半分以上が退職すると予想され、「このままでは室の持ち腐れになる」と NPO を設立することに。発足後は、被災地での支援活動のほか、講演、勉強会なども行うといい、震災当時の民生局長で発起人代表の喜旦元和さんは「実践的なノウハウを生かせる体制づくりを目指したい」と話す。

## 現在の会員数は

5年間で202名になりました。これまでの主な行事では、新潟中越地震、能登半島地震、台風9号の豪雨で多大な被害を被った兵庫県佐用町など、被災地の仮設住宅訪問を続けています。

また、研修会の開催、教員 OB による教職員電話相談、毎月一回の定例清掃活動にも取り組んでいます。中でも修学旅行生への語り部活動や、各地での講演会活動は年間で90回を超えています。ただ、平成21年はインフルエンザの影響で神戸への修学旅行生が激減し、依頼が減少し現在の件数は55件にとどまっています。

## 事業活動の展開

### (1) 災害時の被災地支援・協力活動

- ・新潟県中越地震被災地の仮設住宅訪問
  - ・能登半島地震被災地の仮設住宅訪問
  - ・台風九号の被災地兵庫県佐用町の仮設住宅訪問 (09.11.29)
  - ・神戸市消防局が主催する「アジアの防災リーダー育成 JICA 研修事業」に参画
- 日本の災害対応では、まず避難所に被災者が避難し、その後、仮設住宅、そして復興住宅への入居という手順で進められていきます。そのため、長期にわたる対応が求められます。神戸では、この仮設住宅が解消されるのに五年かかっています。これまで被災地の仮設住宅を訪問し、入居されている方々を訪問する活動にも取り組んできました。新潟十日町の仮設住宅を訪問したときのことで「神戸から来ました。わたしも父や友人を亡くしてつらい思いをしました」とお話したとき、被災者のかたが突然泣き出されたことがありました。おもわず共鳴したのだと思いますが、被災地神戸のもつ重みだと感じました。

### (2) 神戸地域の安全活動の支援・協力

- ・月1回の定例清掃活動（湊公園）
  - ・市内で発見された不発弾処理対応に従事
  - ・神戸市の実施する総合防災訓練への参加
  - ・神戸学院大学学生が取り組む「市民救命士講習」や「神戸市民夏季防災大学」での指導や補助業務
- ### (3) 教職員電話相談（毎月第1・3土曜日）
- ### (4) 研修会の開催・広報活動
- ### (5) 会費 年会費2千円、入会金3千円 年間予算は約200万円

また、当初の設立時には多くの方々の寄付をいただいて発足しましたが、NPO の運営には資金が必要です。ボランティアとはいえ、無報酬という考え方だけでは会の運営はでき

ません。事業活動については一定の費用をいただき事業収入としています。規模が小さいなりに意義ある活動をつみ重ねています。関心のあるかたは下記のホームページにアクセスしてください。

URL <http://www.kobe-kizuna.net>



(仮設住宅訪問や語り部・電話相談、まちかど活動、定例清掃風景など)

## 生きのこり生き続けること

ここで、わたしが平成21年10月の姫路市民防災大学で語り部としてお話した一部を掲載します。

あれからまもなく十五年、あの日は、まさしく突然の出来事でした。突き上げるような地鳴りを伴う激しい揺れから始まりました。揺れがおさまってまず車のラジオで第一報を知り、徒歩で職場にむかいました。燃えさかる長田の市街地で、人々はただ呆然と立ち尽くしていました。多くのいのちが一瞬にして失われ、長い苦難の道のりがはじまりました。「生涯復興」の言葉が思わず脳裏にうかんだ瞬間です。

あの日、あの時、家族の安否も不明のまま徒歩で市役所に二時間かけてむかいました。無事でいる職員は全員出動命令です。まずは

何よりもいのちを守る救命・救援活動が地域の人々の助けあいから始まっています。わたしの息子は、友人の下宿先で被災し、その後、近隣の方々の救出作業を血まみれになりながら手伝っていました。また、各地の消防団が救援に駆けつけていただきましたが、なにぶんにも広範囲であり、人手は致命的に不足しています。消防士は不眠不休の活動を開始していますが、肝心の水の確保がままなりません。

その直後から、災害救助法による食料の調達、避難所の指定、仮設住宅の建設、用地選定、罹災証明書の発行、災害給付など緊急業務は膨大な作業でしたが、誰一人泣きごともいわず、睡眠時間もわずか数時間の厳しい作業が続きました。全員二十四時間出動体制は、三月末まで続きました。未曾有の被害に、政府は県・市の要望を受け入れ九千億円の復興基金を設立し、その運用益で、法律には盛り込まれていない数多くの支援施策が展開されました。

一方、ライフラインの復旧には民間・公共機関が全国からの支援体制のもとで早期復旧への取り組みが行われました。市街地の復旧・復興には計画的な街づくりが不可欠なことであり、早い段階から市街地整備事業のための区画整理や再開発計画の取り組みが始まりました。神戸のまちの再生・復興計画も早期に発表しています。また、みなと町神戸の被害も甚大でしたが、二十一世紀のアジアのマザーポートを目指すとの復興計画を立て、復旧工事は二年で完了しています。

全市避難所の六割を受け持った学校現場では、先生がたの懸命の対応が続きました。その奮闘ぶりは特筆すべきものでした。また、全国各地から百五十万人を超える若者を中心とするボランティアが救援活動に駆けつけていただきました。「君は神戸に行ったか」が

若者の合言葉にまでなり、これまでの災害の歴史に大きな足跡を残しました。その後、NPO 法案の設立も実現しています。神戸のこの未曾有の災害体験がこれまでの防災の考え方を減災へと大きく転換させました。

## ささえあいと感謝

近代都市では史上はじめてといわれる巨大災害から神戸は見事に立ち直りました。

本当に感慨にたえません。あの震災で学んだ人々の支えあい、やさしさは行動に移してこそ生きてくることを学びました。また、心洗われることが一杯ありました。

一方、多くの方々が復興途上でも亡くなっています。「I am. I can」—今生きている者の責務として、この教訓を次世代に継承していくつもりです。できることをできるだけ、感謝の思いで続けていくことが大切だと感じる日々です。

## 神戸防災技術者の会 (K-TEC) の活動と役割

(K-TEC 幹事)

神戸市 建設局 西水環境センター長 永木 郁郎

神戸防災技術者の会（略称 K-TEC）は阪神・淡路大震災から10年を迎えようとする平成16年7月に発足した。K-TEC は *Kobe Technical Experts Co-operative association for the prevention against disasters* の略である。直訳すれば「災害に備える神戸の専門技術者の協働の会」である。設立から6年目を迎える K-TEC の活動の一端を紹介する。

### 1. K-TEC の設立趣旨

震災後、災害に備えた技術者の人材育成が必要と、平成16年4月に建築・土木・都市計画などにかかわる技術士を中心とする NPO 法人「都市災害に備える技術者の会」（笹山理事長）が設立された。

一方で、笹山理事長は「神戸のことは神戸の技術者が精通すべき。災害を知り、災害に対応できる実践的な人材育成を。連携を育み、いざ災害時に役立つ組織が必要。」と考え、そのため、建築土木を問わず、現役の神戸

市職員とその退職者で構成する会が最も適切だと、この K-TEC を組織したのである。団塊の世代・技術の伝承をも踏まえた構想である。

会の規約で「阪神・淡路大震災で培われた経験や復旧・復興に関する技術・制度を伝承し、また、被災地での支援活動や防災・減災に関する活動を行い、安全な地域・都市づくりに貢献することを目的とする」としており、先の NPO 「技術者の会」とは連携しながらも、全く別の独自活動を行っている。

### 2. 会の組織と運営

現在、会員数は60名余りで、防災に係る技術や制度に関心を持つ神戸市職員等（概ね現役が8割、OBが2割）で構成される。会に代表者は置かず、相談役に神戸国際協力交流センターの笹山顧問を迎え、9名で構成する幹事会と会計・監査・事務局で運営している。

会の運営経費は各種講演の謝礼や寄付金、会員の寄付（定例会参加費）、図書の販売費



などで賄い、主な支出は講演会・研修会への旅費補填や図書作成費、災害に対する義援金などである。

### 3. これまでの活動

#### (1) 定例会

こうべまちづくり会館で行う毎月1回の定例会(第2火曜)は67回を数える。毎回、ボランティア講師を迎え、災害に関する情報や意見交換、各分野での活動報告などを行ってきた。対象とする災害は地震だけではなく、土砂災害、豪雨水害、高潮など神戸で起こり得るあらゆる災害を対象とし、国内・海外の災害の情報も機会ある毎に収集している。定例会では、和気合い合いとした雰囲気の中にも世代を超えた熱心な意見交換が行われ、議論が尽きずに居酒屋に流れ込むこともしばしばである。

#### (2) 伝承活動

語り部・伝承活動は、最も重要な活動と位置づけている。阪神・淡路大震災は、近代的な都市が受けた未曾有の災害であり、この災害を契機に日本の防災対策が大きく変化した重要なターニングポイントであることから、その経験を伝えることは大きな意味を持つ。



河田恵昭 人と防災未来センター所長との意見交換会

#### ① 全国自治体等への研修

平成20年度は、全国自治体職員災害専門研修(春・秋)、東京都防災模擬訓練、八王子市職員防災研修ほか、神奈川、滋賀、和歌山、熊本など官庁・自治組織などを中心に12回にわたり会員を派遣し、会員自身の体験談と神戸の復興の歩みを伝えた。21年度の研修回数はさらに増え、最近では定例会で学んだ若手会員の派遣も増えている。

#### ② 大学での講義

平成18年度より神戸学院大学「防災・社会貢献ユニット」において「阪神・淡路大震災研究ⅠおよびⅡ」の講義を受け持っている。内容は、地震のメカニズムから震災による社会的影響、経済活動への影響、火災・建築物・ライフラインの被害と復旧、行政の危機管理、街の復興・まちづくりなど、まち歩きや意見交換会も含めて1年25回の講義である。講師は、各専門分野から20名程の会員が勤めている。震災を知らない学生達が増えているなか、講義への反応には、冷めた感覚がうかがえ、震災経験をいかに継承するかを考えさせられる。

#### ③ JICA 研修のお手伝い

海外研修の一環として、平成19年度よりJICA主催の「中東地域自然災害からの復興戦略」研修において、講義・意見交換会・現地視察など主要なプログラムの一部を担当している。平成20年度は1～2月にフィジー、スリランカ、トルコ、バヌアツ、フィリピンの5カ国から7名の高官が研修生として来日、約1ヶ月半に渡る研修が行われた。研修後半に実施されるK-TECとの意見交換会では、防災に関する熱心な論議が交わされ、その後の懇親会も含めて研修生から大変ご好評をいただいている。今年度も6カ国10名の研修が

予定されているが、会員にとっても楽しみな行事の一つである。

#### ④ 海外災害復興支援チームへの参画

中国四川省汶川大地震を契機に神戸市危機管理室を事務局として「災害復興支援チーム」が発足したが、K-TEC もこのチームに参画し、中国で行われた復興セミナー等で講演するとともに、日本視察チームへの伝承活動や現地視察の案内も担当した。また、トルコやアメリカのニューオーリンズ、台湾などで生じた災害現場へも会員が派遣されるなど、神戸市役所とのコラボレーションも進んでいる。

#### ⑤ 新規採用職員研修

神戸市人材開発センターが実施する新規採用職員研修では、神戸市職員として働き始める職員に、阪神・淡路大震災の経験を「われわれが学んだこと」と題して伝承活動を行っている。震災経験職員の「生の声」を聞けると好評で、アンケートでは、内容として取りあげた、行政としての限界に対するジレンマや市職員としての自覚、地域力の必要性、ボランティアの考え方などについて、多くの感想が寄せられた。また、震災を想定したロー

ルプレイでもチューター（講師補助）として協力している。

#### (3) 図書の発刊

「伝承 阪神・淡路大震災 われわれが学んだこと」（初版08.3発刊）は、神戸学院大学での講義をベースに、大震災での被害と市民生活への影響、被災者の生活再建支援、まちの復興と市民との協働などを詳細に綴り、さらにその後の各地での自然災害支援で学んだことなどを冊子に纏めた実用書であり、現在は第3版を発刊している。

その他、「特別シンポジウム 新潟県中越地震から学ぶ」（05.3）の発刊や、会員が震災復興の体験を綴った「苦闘 元の街に住みたいんや」（08.3）の出版支援も行っている。

#### (4) ホームページの制作

K-TEC の活動を広く対外的に発信し、他の災害支援団体などとの交流を深めるため、昨年ホームページを立ち上げた。この中でK-TEC の活動主旨や活動の足跡、最近の活動状況などの情報を一括して掲載している。HP 開設からコンテンツの制作、メンテナンスまで、全て会員が自前で行っており、内容・構成とも日々成長を遂げている。

(<http://www.k-tec117.com/>)

## 4. 今後の活動計画

K-TEC の活動はボランティアである。定例会に参加する会員から参加費（500円）を徴収する。それでも会員は増加している。何故か？

まず、災害に関する貴重な講義や経験者の生の声を聞き、意見を述べるができること。また、近代都市の未曾有の災害経験を世界に発信し、後世に伝えることは、自分たち



の使命であると認識するメンバーが集まっていること。そして何より、集って楽しいことであろう。

技術集団は、個々の分野に閉じこもりがちであるが、K-TEC は異なる分野が集うという点が特徴的である。土木建築の会員が多い中、消防や福祉・事務系の会員も参加しており、これにより一層幅の広い活動が可能となっている。

昨年、設立から5周年を迎えたのを機に、これまでの外部講師による研修中心の定例会を、以下の3つの理念に基づく活動に転換した。

- ① 阪神・淡路大震災の経験を伝え、生かす（あの時の「悲しさ」「悔しさ」「苦しさ」などを発信していく）
- ② 共に防災・減災を学ぶ（自然災害への対応を定例会で学んでいく）
- ③ 組織も分野も横一線で活動をする（年齢・役職・専門分野の垣根をこえて議論をしながら、自己研鑽に努める）

現在、「阪神・淡路大震災の振り返り～各専門分野の取り組みの検証～」をテーマに掲げ、会員の経験を基にした、伝承活動のための具体的な事例研究を行っている。

## 5. 今後のK-TECの果たすべき役割

団塊の世代・2007年問題など、技術の継承が問われて久しいが、K-TECは「世代を超えた横一線の繋がりを持つ技術屋集団」である。時間と機動性のあるOB、実務を受け持

つ現役という役割分担を保ちつつ、団塊の世代の活動の場として、かつ技術の継承のシステムとして、これからの技術屋の一つの進み方を示しているのではないだろうか。

任意団体として活動を始めたK-TECだが、現在では神戸市役所の支援組織として、市の主催する研修や支援においても、協働の場面が増えてきた。対外的にも官公庁への出張研修など、他の自治体での知名度も徐々に高くなった。これは、会員が地道に努力を重ねた結果であるが、一方では、予測される南海・東南海・東海地震、首都圏直下型地震などに対する災害危機管理意識が高まっている証とも考えられ、研修会の参加者からは、神戸の貴重な経験を学び取ろうとする熱意が感じられる。

また、昨年発生した兵庫県西部北部水害の緊急支援に出動した会員は、「水害は、震災とは異なった被災状況ではあったが、支援の重要性とともに、そのタイミングと支援の内容など、支援のあり方の難しさを改めて感じた」と語り、支援を受ける立場と支援する立場、双方の経験を持つ我々が行うべきことは多い。

震災から15年の長い歳月を復興に取り組み続け、かつ、今だに震災の恐怖・復興の手法・コミュニティのあり方・行政の役割など、その経験を発信し続けている「神戸」というまちは、世界的にも珍しい存在であろう。K-TECは、体験者として語り部として、我々の経験が役立つ限り、その一翼を担い続けていきたいと考えている。

# 弊研究所における阪神・淡路大震災の経験と教訓の発信の取り組み

(財)神戸都市問題研究所 常務理事 本 莊 雄 一

弊研究所においては、阪神・淡路大震災の発生後、震災や復興過程で得た経験と教訓を国内外に発信してきた。その主な取り組みとして、「震災復興に関する現状分析・提言」「JICA（独立行政法人 国際協力機構）研修への協力」を挙げることができる。以下、両取り組みについて、その概要を紹介する。

## 1. 震災復興に関する現状分析・提言

弊研究所では、昭和50年に設立後、活力ある都市社会の創造と市民福祉の増進に寄与するために、その時々において神戸市が抱える長期的かつ総合的な最重要政策課題を調査研究テーマとして取り上げて、有識者も交えながら、関係各局と調査研究を実施し、実現性の高い政策提言を行っている。阪神・淡路大震災の発生から10年間は、主として震災復興にかかわるテーマを取り上げて調査研究し、それをもとに防災・応急対応・復旧・復興対応に関する提言を行ってきた。特に、震災から5年目と10年目の区切りを迎える年には、それぞれ「震災復興の都市政策的検証と提言」に関する研究会を組織し、主に制度面における検証を行った。

これらの成果について、弊研究所が発行している季刊誌「都市政策」や「都市政策論集」関誌等を活用して、表1、2のとおり積極的に情報発信した。

また、神戸市からの受託事業として、震災復興の記録を取りまとめた復興誌の企画・編集・発行に取り組んだ。平成8年1月には、市の各部局で保有している平成7年度途つま

表1 「都市政策」の震災復興にかかわる特集号一覧

第118号	阪神・淡路大震災10年	2005年1月
第116号	震災復興の都市政策的検証Ⅱ	2004年7月
第115号	震災復興の都市政策的検証Ⅰ	2004年4月
第105号	災害における住宅等の被害認定基準	2001年10月
第104号	阪神・淡路大震災と司法の課題	2001年7月
第102号	阪神・淡路大震災復興・生活再建の総括	2001年1月
第99号	震災復興の都市政策的検証と提言	2000年4月
第98号	阪神大震災と経済復興の課題	2000年1月
第97号	阪神大震災と住宅復興政策	1999年10月
第96号	阪神大震災とこころのケア	1999年7月
第95号	阪神大震災と復興都市計画	1999年4月
第94号	阪神大震災と神戸市行財政	1999年1月
第93号	阪神大震災と廃棄物・リサイクル	1998年10月
第92号	阪神大震災からの復興と市民活動・ボランティア	1998年7月
第91号	阪神大震災からの復興状況	1998年4月
第90号	阪神大震災後の神戸の安全・安心まちづくり	1998年1月
第89号	阪神大震災と広域応援活動	1997年10月
第88号	阪神大震災後の民間住宅再建	1997年7月
第87号	阪神大震災後の神戸の産業復興	1997年4月
第86号	阪神大震災後の生活再建	1997年1月
第85号	阪神大震災と神戸港の復旧・復興	1996年10月
第84号	阪神大震災後の新地域防災計画	1996年7月
第83号	阪神大震災の被害状況と復旧活動	1996年4月
第82号	阪神大震災と地域の活動	1996年1月
第81号	阪神大震災と経済復興	1995年10月
第80号	阪神大震災と応急体制	1995年7月
第79号	阪神大震災と神戸市復興への提言	1995年4月

表2 震災復興にかかる「都市政策論集」一覧

第21集	震災調査の理論と実践	2001年1月
第20集	市街地復興事業の理論と実践	2000年3月
第19集	生活復興の理論と実践	1999年1月
第18集	震災復興住宅の理論と実践	1998年1月
第17集	震災復興の理論と実践	1996年12月

での震災直後の関係資料を取りまとめて、「阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年－」を、また、平成12年1月には、市の各部局で

保有している震災後5年目までの震災の関係資料を取りまとめて、「阪神・淡路大震災神戸復興誌」をそれぞれ発行した。

## 2. JICA（独立行政法人 国際協力機構）研修への協力

平成19年度に新設されたJICA技術研修「自然災害からの復興戦略～阪神・淡路大震災現場からの教訓」を、(財)神戸国際協力交流センターと協力して実施している。

当研修は、中東やアジアなどの自然災害罹災国の防災機関幹部職員を招いて、阪神・淡路大震災での復興計画の策定や復興の取り組みを伝え、帰国後、各国の災害発生時に、速やかに効果的な復興ができる体制づくりに生かしてもらうことを目的としている。

当研修のテーマ、内容、実施方法などは、次のような特徴を持っている。

1) テーマについて、これまでの研修の多くが、災害直後の救急、救助やライフラインの復旧など応急対応をテーマとしたものであるのに対して、応急対応後の復興過程を中心とし、中・長期的で総合的な復興計画の策定と推進（P D C A：計画－実行－検証・評価－改善改革のプロセスによる進行）を取り上げている。

2) 研修の主な内容は、3つに大別される。

①神戸市復興計画を例として、どのような分野を取り上げるべきか、また目指すべき目標の設定の仕方や、その進捗をどのように管理すべきかということを説明する。

また、復興計画で取り上げている住宅再建・都市計画、仕事の確保、生活の再建について、HAT 神戸灘の浜住宅、六甲道駅と新長田駅各地区の土地区画整理事業・再開発事業、先端医療センターな

どの現場での実施状況を視察しながら講義内容の理解を深める。

②復興の進み具合を左右する地域での助け合いである共助やその基盤となる「人と人のつながり・きずな（ソーシャルキャピタル）」の重要性の理解を目指す。ソーシャルキャピタルがなぜ重要か、それが神戸の場合はどのように発揮されたか、ソーシャルキャピタルを生み出す方法などを説明するとともに、その具体的な取り組みである「まちづくり協議会」の活動、外国人支援活動、福祉支援活動、防災コミュニティ活動、防災教育活動、地域見守り活動、企業の地域貢献活動など、各実施主体を訪問し、意見交換を行う。

③研修員のそれぞれの国の、「自然災害の発生状況と課題」、「復旧・復興計画の策定状況と課題」、「安全都市づくりの状況と課題」について情報交換しながら、復興の取り組みの改善策を検討する。

3) 研修の最終的な成果として参加各国の復興に必要なアクションプランを作成し、発表してもらう。

4) より効果的・効率的な研修とするため、事前に、トルコへの現地調査や研修参加者のニーズの把握、参加国の災害復興に携わった関係者へのヒアリングを行った。その結果、①地方レベルが主体となった復興計画の策定と推進、②住民との協働による復興の街づくりの考え方と事例、③日本および研修参加者各国が既に実施した政策事例とその効果についての情報の交換を、強く希望しているため、これらの要望を研修カリキュラムの企画に反映させた。

5) 実施方法としては、これまで色々な立場で災害復興に取り組み、復興のために貢献してきた、学識経験者、市民の代表者や企業、神戸市の関係者にお願いして、講義や

現地視察，ワークショップを行っている。

以上のような特徴を持つ当研修のこれまでの実施実績は，次の通りである。

1) 平成19年度

- ① 期間：平成20年1月21日から2月29日
- ② 研修参加者：アルジェリア，インドネシア，スリランカ，トルコ，パキスタンの行政官10名

2) 平成20年度

- ① 期間：平成20年1月21日から2月27日
- ② 研修参加者：スリランカ，トルコ，バヌアツ，フィジー，フィリピンの行政官7名

### 3. 今後の取り組み

災害対応の戦略を継続的なものとするためには，災害の教訓を，次の世代の人たちや，他の地域の人びとに語り継ぐことが求められる。災害体験が共有されることによって，社会の防災力の向上につながっていく。今後も，南海・東南海地震をはじめとした世界で今後予想される災害への備えや，復旧・復興に役立てるため，震災時の出来事や復興過程での取り組みから学んだ経験や教訓を次世代に継承するとともに，国内外に発信していきたいと考えている。

それが有効なものとなるようにするために，阪神・淡路大震災後，充実強化されている防災法制度・体制や防災技術などについて学び，それを踏まえながら情報発信していきたいと考えている。また，阪神・淡路大震災の経験や教訓が，災害の状況や，制度，文化，風土の異なる海外の復旧・復興にそのまま当てはまることはないので，海外の災害事情等について理解するように努めていきたい。

# 神戸に根ざす防災福祉コミュニティのいま・これから ～市民が主体となって取り組む地域防災活動～

神戸大学名誉教授 安田丑作

神戸市では、平成7年度から防災福祉コミュニティ事業がモデル事業として始まり、平成9年度から本格実施された。平成20年度中に市内全域で防災福祉コミュニティが結成され、現在191地区で活動を展開している。阪神・淡路大震災15周年を迎えるにあたり、地域特性や活動年数の異なる市内各地の防災福祉コミュニティ4団体にお集まりいただき、神戸大学名誉教授安田丑作氏の司会で、現在の活動と課題、今後の方向性を語り合っていた。

## 出席者

清原孝重氏（きよはら・たかしげ）

魚崎町防災福祉コミュニティ

副会長（東灘区）

井筒忠夫氏（いづつ・ただお）

北須磨ふれあいのまちづくり協議会

防災部会長（須磨区）

矢野健二氏（やの・けんじ）

狩場台ふれあいのまちづくり協議会

防災防犯部会長（西区）

筧進氏（かけい・すすむ）

竹の台ふれあいのまちづくり協議会

防災・防犯部会委員長（西区）

## 司会

安田丑作氏（やすだ・ちゅうさく）

神戸大学名誉教授

（平成21年11月6日開催）

## ■市内全域で191の防コミが誕生

○安田 阪神・淡路大震災を契機に、神戸市や周辺被災地の行政はもちろん、国でも、災害や不測の事態に備えた危機管理のあり方が求められてきました。自らの身を自らで守ることの大切さと同時に、それもまた限界があること。大災害の場合には、行政の公的支援にも限りがあること。そして、地域を中心とした人と人とのつながりの中で、日頃の地域活動を通じた蓄積があって初めて災害に対応できることを、私たち市民もまた教訓として学びました。

そうした背景の中、神戸市では「防災福祉コミュニティ」通称「防コミ」が誕生しました。本日は、各地で防災コミュニティに関わり、活動されている皆さんにお集まりいただき、取り組みや課題、方向性などについて伺いたいと思います。

最初に各団体の主な活動や特色についてご



司会 安田丑作氏

紹介いただけますでしょうか。まずは「北須磨ふれあいのまちづくり協議会」防災部会長の井筒さんをお願いします。北須磨は市内でいちばん新しい防コミですね。

○井筒 私たちは市内で191番目に誕生した、いちばん新しいふれあいのまちづくり協議会であり、防災福祉コミュニティです。北須磨小学校区には地域福祉センターが未整備だったことから、コミュニティの母体となるふれまち協議会も結成されておらず、防コミの設

立が市内で最後になったという経緯があります。平成20年5月に総会を開いて発足し、11月に初めての防災訓練を実施しましたが、実際に地域福祉センターが完成したのは今年4月で、まさにこれから本格的な活動が始まるところです。

北須磨小学校区には、約3,200世帯、7,200人あまりが住んでいます。防コミの構成団体は、婦人会、老人会、自治会、民生委員・児童委員協議会、青少年問題連絡協議会、PTA、子ども会が中心となって準備委員会を作りました。防コミの設立総会を開いたあと、最初の課題は、拠点となる地域福祉センターをどこにするかでした。須磨多聞線の道路工事の関係で、場所を確定できなかったんですが、やっと拠点ができ、これから本格的に人づくりを始める段階です。今年10月18日に、第10回を数える須磨区の防災福祉コミュニティ大会が行われ、私たちは区内21番目に誕生した防コミとして初めて参加しました。

○安田 幹線道路のお話が出ましたが、須磨区には道路狭隘という地域特性がありますね。

○井筒 震災前は小さい一戸建ての家が連な





井筒忠夫氏

り、道幅も狭い地区が多くありましたが、震災でかなりの家並みが消失しました。その後、都市計画に沿って、須磨多聞線という幹線道路を須磨離宮公園の前から国道2号線までつなげることになりました。まちが変わっていく中、検討すべき事柄はたくさんあるのですが、まずは新しく整備された離宮前町公園をどう防災に役立てていくかが私たちの課題です。

## ■西神ニュータウン6地区が合同で

○安田 続いては「狩場台ふれあいのまちづくり協議会」防災防犯部会長の矢野さんにご紹介をお願いします。狩場台は西神ニュータウンの中ですね。

○矢野 はい。私たち狩場台は、西神ニュータウンで春日台、糺台、竹の台に続き、4番目の防コミとして平成11年12月に結成しました。発足時のテーマは、次なる震災への対応と地域の安全・安心、これらのために私たちに何ができるかということでした。組織は自治会、婦人会、老人会、青少年問題連絡協議会で構成されていますが、いちばん最初にしたのは自治会を引っ張り込むことでした。自

治会の役員から防災担当委員を選定させていただき、毎月会合を開いています。

現在、毎週月曜・金曜に小学校児童の登下校を見守り、毎月第3土曜に夜間パトロールを実施しています。これらについては、強制はせず、自由意思で参加を募るやり方で継続し、会合だけは必ず開いて情報を提供しています。それでもパトロールには、各自治会から毎月参加してくださり、かなりの人数で、徒歩で全エリアを回り、地域の安全を確認しています。最近是一般の方も増え、多くの地域住民の協力で活動が定着してきました。自分たちのまちを自分たちで守るという意識そのものが高まっています。

安全パトロール活動に際して、自転車に貼る共通ステッカーと首から下げる札を作成し、地域内約2,300世帯のうち、一年半ほどで約500世帯の皆さんに付けてもらいました。その際の条件として、登録していただくことと、札を付けている人同士が会うと必ずあいさつを交わしていただくようお願いしました。皆さん実践してくださり、やがて子どもにも好影響を与え、子どもの見守り隊もあいさつが主になって、顔なじみが増え、元気なあいさつ運動が展開されるようになりました。



矢野健二氏

また、小学校との連携を築くため、先生方との交流も深め、ようやく授業の中で防災訓練ができるようになりました。さらに今、力強い軸となっているのが婦人会です。狩場台の婦人会は、150名を超える会員の方が活動され、西区でも有数の婦人会となっています。西神ニュータウンには全部で6つの防コミがあります。その連絡会も結成しており、合同で訓練や勉強会などを実施しています。リーダー的な竹の台のエッセンスを、私たち他の防コミも勉強させてもらっています。

○安田 狩場台は、先駆的な提案型活動も活発に実施されているそうですね。

○矢野 提案型の活動で最初にしたのは「かえっこバザール」で、子どもを集めて防災教育と訓練を一緒にやるものです。2つ目は地震体験車「ゆれるん」ができた時、すぐ利用申込をして、小学校のグラウンドで「児童と地域の大人とのふれあい防災訓練」を実施しました。児童館でも実施しましたが、いずれも初期消火の体験をしてもらうことが主旨です。実際に消火器を使うことと、お年寄り子どもと一緒に避難することを繰り返してもらっています。いざ災害が起きると、地域に残っているのはお年寄り子どもがいちばん多いからです。また来年1月16日には、小学校の授業参観の中で、保護者と生徒、約400人を対象に防災訓練を実施する予定です。

## ■西神ニュータウンという地域特性

○安田 続いては「竹の台ふれあいのまちづくり協議会」防災・防犯部会委員長の寛さんにご紹介いただけますでしょうか。

○寛 西神ニュータウンは誕生以来、地域の消防団というものがありません。自主防災の点でも、防コミができるまでは何もなく、住民の関心もあまりなかったと思います。それ



寛進氏

が変わったのはやはり震災以降で、防コミを作ろうという機運が高まり、2年近くかけて地域で議論しました。竹の台には、消防署に勤務する現職の住人がいて、熱心に討論に参加してくれて、平成11年8月、西神ニュータウンで3番目の防コミとして発足しました。

私たちの防コミは、安全・安心なまちづくりと危機管理を重点に活動しています。西神ニュータウンというのは谷間の真ん中にあり、鉄砲水が発生しやすい川があります。大雨が降った時の避難場所や、小学校をはじめ他地区の防コミとのコミュニケーションの必要性など、3年ほど前に区役所といろいろ議論しました。その際、いわゆる組織の縦割りというものが、防災・防犯においてかなり弊害になることを実感し、横のつながりを作っていくことが必要だと感じました。例えば、防災訓練を学校でしようと思うと、学校開放の手続きが必要です。グラウンドを使用する地域スポーツクラブとの調整なども発生することから、たまたま私がふれまち協の委員長もしていた時だったので、全部一括してやろうと思いつきました。

そこでコミュニティ新聞を発行し、ホームページも立ち上げ、すべての情報をホームペー

ジで紹介。防災訓練も必ず掲載するようにしました。防災訓練は小学校を中心に実施することから、小学校のホームページでも掲載をお願いしました。最近の若い保護者は、インターネットが大きな情報源になっていますから、ホームページでの情報周知を徹底したことが奏功しました。

私が10年活動してきて痛切に感じるのは、縦割りの組織に横串を入れ、一括して行動すること、そして小学校と一緒に実施するのが良いということです。去年、学校と相談し、授業の中に地域と合同の防災訓練を組み込んでもらうことができました。また、先ほど矢野さんも話されたように、私たちは各防コミ単位でなく、西神ニュータウンの6防コミ合同で活動しています。ひとつの防コミが10人ずつ人を出すと、合計60人の人出が得られる。合同の防災訓練を実施する時は、20人ずつ出して120人態勢にし、炊き出しには各婦人会にも協力を要請しています。

## ■臨海部もある魚崎町地区

○安田 最後に「魚崎町防災福祉コミュニティ」副会長の清原さんをお願いします。この中で最も歴史の古い防コミで、しかも震災では被害の大きかった地域ですね。

○清原 震災を通して我々がいちばん感じたことは「人間ひとりでは生きていけない」ということ。そこから助け合うことの重要性、自助・公助・共助という考え方が生まれてきたと思います。平成9年3月に防コミを結成し、自主防災組織はどういうことをするのか、住民として何ができるかをまず考え、慌てずの一つ一つ取り組んでいこうとやってきました。

我々の地域にも「ふれあいのまちづくり協議会」がありましたが、この中に防コミを加



清原孝重氏

えるのではなく、新たに我々で防コミを立ち上げようと考えました。ふれまち協は福祉、我々は防災を徹底的にやる、そしていずれかの時点で、双方の横のパイプをつなぐ、この方法で行きましょうと。とにかくできたばかりだから、認められる防コミにしたいというのが、当初の意気込みでした。

現在の魚崎町は約12,000世帯、人口は約26,000人。協力団体は、ほぼ全域の20の自治会を中心に、婦人会、消防団、民生委員・児童委員、地域包括支援センター（あんしんすかやかセンター）の協力を求めて活動しています。魚崎町は南北に長いので、南地区・中地区・北地区に分け、地域特性を活かした防災の取り組みを行っています。

防災とひと口に言っても、何の活動をするのかを考えた時、臨海部は浸水の問題がある。そのため南海地震に備える防災に焦点を当て、活動していこうということになりました。南地区は津波による浸水指定地域になっています。また、地域を見ると多子高齢化となっていて、子どもも多いけどお年寄りも多いという中、災害時要援護者の問題が浮上し、この方々の支援に我々防コミの活動意義があるのではないかと考えました。

そのために、まず個人情報保護法について、約1年かけて勉強しました。災害時要援護者の情報が我々の手元に入らないと、支援のプランが立てられないからです。「手上げ方式」で災害時要援護者を把握するのはどうだろうという案が出ましたが、防コミという組織へ自分の個人情報を差し出すことに同意なさらない人が多かったんです。そのため各自治会の会長および役員に個人情報を持ってもらい、防コミは人数の把握にとどめようということになりました。その際、我々から自治会に、車いすが必要かどうかなど、支援サポート内容の把握もお願いしました。今は、160名くらいが災害時要援護者として登録されています。

南海地震に備える防災に焦点を当て、避難することを最優先の課題としてきましたが、やがて避難所はどうするのか、そこで誰がケアするのかにも及び、避難所の運営についても取り組まなければいけないと考えるようになりました。学校や区役所と話し合いを重ね、平成18年2月に指定避難所の自主開設に関する確約書を交わしました。また、避難所の運営となれば、持病がある人のケアなど、専門的な知識も必要です。そこで民生委員・児童委員や地域包括支援センター、医師会にも協力を要請し、普段の防災訓練から一緒に取り組んでいただいています。防災福祉は、平時の福祉の上に築かれるものであることを関係機関の皆さんに認識してほしいと思っています。

## ■より多くの住民参加を得るために

○安田 こうした防コミの存在について、全市の的に見るとまだまだ認知度が十分ではないように感じます。日常の活動があって初めて災害時の活動が機能するというご意見があっ

たように、できるだけ多くの人に知っていただくことが何よりも重要です。そのためどんな工夫やお考えをお持ちでしょうか。

○矢野 狩場台の場合は、活動そのものよりも、まず組織化することの難しさを日頃から感じています。14の自治会がありますが、役員も理事長も毎年代わるため、人の輪やネットワークがなかなか定着しない。しかし一方で「一年の任期だからこそ、思い切ってやってください」ということも言っています。毎年代わるなら、同じ3年間で3人が体験できるという前向き思考です。

また、今は完全に有志・ボランティアで活動しています。例えば、子ども好きな人が見守りをしてくださるのは、いちばん心強いし、価値のあるやり方だと思います。これも素晴らしいことですが、やはりいざという時の組織はきちり作っておかなければならない。組織づくりと人づくり、継続して活動できるか、さらに輪を広げていけるか、これらが課題でありテーマです。

組織を作るのは、規約や会計など煩雑なものがあります。単体でできることは限りがありますから、西神ニュータウン6防コミの連絡会は大変助かり、役立っています。協力して全体で動いているため、肝心なことは遅れを取らずにできます。西区の小学4年生・約2,000人を対象にした消防署との防災訓練の体験学習が3年目に入りますが、これも連絡会の存在というか、組織が機能した効果のひとつです。

○箕 西神ニュータウンには、お寺も神社も祭りもない。人が集まる場所、コミュニケーションを育てる場所がないのが実状です。小学校にもPTAがなく、お世話係だけです。そんな中で組織をつくるには、皆さんに大変なご苦勞がありました。危機管理意識の高まりが住民を動かしたと思います。

このまちでも少子高齢化が急速に進んでおり、私たちもまた災害時要援護者のマップ作りの取り組みを始めました。個人情報保護法はやはり大きな壁になっていて、ちょうど次の会議で「手上げ方式」について話し合う予定でした。これについても6防コミで検討し、知恵を出し合っていきたいと思っています。

また神戸市への要望として、今は消防や区役所など数カ所の窓口に出かけて話をしないといけないことが多く、防コミをさらに育成していくためにも、危機管理のためにも、対応窓口を決めてほしいと思います。避難所開設の運営マニュアルなどについても、市主導で勉強会を開いてほしいですね。

そして防コミをはじめ、地域の活動は、大正末期から昭和初期生まれの人たちが中心とですが、そろそろこれを若い人たちに引き継ぐ時期に来ています。知識や体験といった私たちの財産をどう継承し、残していくかも課題です。

## ■集合住宅や他団体との接点を模索

○安田 各防コミの活動期間や地域特性によって、取り組み方の違いが出てきますね。北須磨は市内でいちばん新しい防コミですが、町としては歴史があります。地元の皆さんに認知されていく状況はいかがですか。

○井筒 私たちは誕生してまだ間もないですが、消防署から訓練のノウハウや避難の方法など、様々なアドバイスをいただいています。警察署のほうでも、防犯協会や交通安全推進運動などについて、いつでも協力しますと言っています。私は防コミの代表として、また自治会長もやっていますので、こうした関連の会合にできるだけ参加し、会合で勉強してきたことを地域の皆さんにどれだけお知らせできるかをテーマに組織づくりを進

めています。

北須磨地区もどんどんマンションが増え、私が自治会長をやっている離宮西町では、200世帯のうち130世帯が集合住宅です。集合住宅の理事長さんに会うと「私たちは私たちが管理組合を作って活動するから、自治会は自治会でやってください」と言われます。消防署とAEDの講習をしたい、警察署と防犯の勉強会をしたいと思っても、まず参加住民を集める苦労があります。こうした管理組合と自治会がどのように手を結んだら良いのか、ふれまち協や防コミとどう接点を作っていたらいいのかを模索しています。

○安田 どの地域も震災後はマンションが増えていますから、そのご苦労は大きいと思います。魚崎地区はいかがですか。

○清原 「一生懸命やっているのは役員さんだけで、他の住民は誰も知らない」では問題です。そのため我々の場合は、方向付けは防コミが行い、活動は自治会単位で進めるようにしています。毎年自治会で割り当てを回していき、自治会ごとに人を集める。防コミの防災訓練に参加するというよりは、自治会の活動に参加するという姿勢を定着させ、各自治会へは、自分たちが何をやろうとしているのか、自治会会員にもっとPRしてくださいとお願いしています。

また、自治会会員宅のポストに案内やチラシを配っておくだけでなく、顔が見える関係を築いてくださいともお願いしています。魚崎にもマンションは多いです。そこで我々はまず、管理組合の理事長が自治会の班長になる要請をしました。しかし毎年人が代わりますから、また一から人間関係を作らないといけない。そのうち兼務することが弊害になるので、防災と自治会担当の役員をひとり置いてもらえないかという意見が出ました。そうしたら理事長が代わっても、防災と自治会担

当役員は代わらない。ひとつひとつ改善のための話し合いをすることが大事です。

## ■神戸市の防コミ支援策

○安田 防災福祉コミュニティへの神戸市の支援策は、防災資機材の配布や活動経費の一部助成、防コミ活動の手引き「防コミブックマーク」の作成などがあります。またマンパワーの支援として、市民防災リーダーの養成と消防係員の地区担当制も導入されています。これらについて何か思われることはありますか。

○矢野 市民防災リーダー養成については、最初は個々の防コミでやっていたんですが、教育内容は同じだからということで、今は6防コミ合同でやっています。目安として、各防コミから年間最低10名ずつは勉強していただくよう決めています。市民防災リーダーには、合同防災訓練や出初式などにも参加してもらっています。各種団体でAEDや市民救命士の講習なども頻繁に開かれるようになり、参加者が非常に増えてきました。これも防コミの活動や動きが少しは普及・浸透してきたのかなと自負しています。

○安田 裾野が広がりつつあるんですね。平成19年度から始まった消防係員の地区担当制についてはいかがですか。

○清原 地区担当制が始まって、消防署と我々の距離が近くなったと感じています。それまで、我々の市民防災とは少し関係が薄い印象がありました。それが今では、常に消防の人たちが「来月の防コミの行事予定を教えてください」と気にかけてくれるようになり、我々も相談などが気軽にできるようになりました。組織と組織、人と人との距離が縮まったように感じ、良いことだと思っています。市民防災リーダーの研修については、各自治会から

3～4名出してくださいとお願いし、これも自治会と協力しながらやっています。

## ■震災15周年を経てさらなる歩みを

○安田 さて最後に、来年1月で震災15周年を迎えます。ひとつの区切りを迎え、また次のステップへと移っていく節目でもあると思います。防コミもいろいろな活動と蓄積をしながら歩んでこられました。これからの抱負、あるいは将来に向けた展望をお聞かせください。

○井筒 北須磨はこれから本格的に活動していきます。すでに地区担当の消防係員の方と連携してAEDの講習を始めましたし、小学校も一緒になって「ジュニア防災学習」をしていきます。まず12月10日に北須磨小学校6年生を対象に、消火器の使い方や避難の仕方などを体験してもらう予定です。消防係員の方も一生懸命やってくれて、いろいろな提案もしてくれるので、私たちも学びながら、ひとつずつ決定し、実施していきます。

そして、今後の展望として防災だけでなく、福祉のほうでも活動して、地域の皆さんに存在や行事をPRしていこうと思っています。婦人会と一緒に給食や喫茶、子育て支援、健康体操などにも携わり、まず人を集めた上で、防災に結び付けていくのが重要ではないかと考えています。

○矢野 狩場台では、各種団体との連携を含めた組織づくりを進め、一刻も早く防コミの体制をきちりとした形にしていきたいと思っています。「ふれあい、みんなで防災」を合言葉に、子育てが安心してできるまち、お年寄り子どもが仲良くなれるまち、そんなまちづくりを進めたいです。地域の方々にも、少しずつ理解を深めていただいていますので、地道な活動を続けたいと思っています。

○**箕** 防災・防犯の福祉コミュニティが立ち上がらなかつたら、今ごろ竹の台のまちはどうなっていたらという話が、先日の会合でも出ました。竹の台という地域の総合力の結集ができつつあると皆が実感しています。その中心的なメンバーとして、防コミが引っ張って来てくれたという意見をいただきました。子どもの見守り活動はできる限り継続するとともに、今後の方針として、安全・安心、環境、福祉、世代間交流、高齢者の居場所づくりなどを掲げ、子どもも高齢者も安心して住めるニュータウンのまちづくりに取り組んでいきたいと思っています。

○**清原** 我々魚崎は、防災の重要性を周知徹底することをテーマに、自治会の意識をさらに高めていただき、地元住民の方々にも重要性を浸透させていきたいと思っています。また毎年やっている小学5年生を対象にした、語り部などの防災教育を継続し、災害が発生した場合の避難所の運営もできるようにしていきます。

○**安田** 今日は、皆さんの貴重なお話を伺うことができました。震災後の神戸で生まれ、地域に根ざした共助によるセーフティネットの形成をめざす防災福祉コミュニティは、海外からも高い関心を寄せられている制度です。地域での日常の活動こそが大事であり、それが福祉の活動や各種団体との連携にもつながります。若い世代の方々にも経験を伝えていくこと、そのために皆さんが大変なご努力をされていることも感銘を受けました。本日は私自身もたくさん勉強させていただきました。皆さん、ありがとうございました。

# 阪神・淡路大震災からの復興の 15年を振り返って

神戸市都市計画総局参与 中山久憲

## はじめにー阪神・淡路大震災から15年

1995年1月17日の阪神・淡路大震災発生から、2010年1月で丸15年が経過する。震災で壊れた阪神高速道路や、鉄道施設、港湾施設、病院、行政施設等の無惨な姿は記憶の中に鮮明に残っていても、現地は既に耐震性のある構造で復旧し、経済活動の中心となって機能している。市民生活の面でも、大規模な区域で建物の倒壊や火災による焼失の被害があった地域では、単に元の狭い道路のまま復興するのではなく、安全で安心して暮らせるための道路や公園を面的に整備する復興事業が実施された。神戸市内の被災地で、土地区画整理事業が11地区で、再開発事業が2地区で実施された。15年という歳月が経過し、土地区画整理事業10地区、再開発事業1地区で事業は完了した。残る2地区でも、事業の進捗が99%に達しており、ほぼ収束間近に達してきている。

震災からの15年を振り返れば、復興が完了した被災地の住民や、復興に関わった人にとって、長かったと思う人や、短かったと感じる人、あるいは、昔の街並みがなくなって寂しい、いや建て詰まって陽も当たらなかったま

ちが、安全で快適な暮らしができるようになったなど感想は様々であろう。

本論では震災復興まちづくり事業を直接に担当した立場から、震災発生から復興までの過程をあらためて振り返り、震災復興事業が果たした意義を中心に考察してみたい。

## 震災の被害

震災を振り返る。発生は午前5時46分であった。震源の深さが約14km、マグニチュード7.3、震度7(激震)の都市直下型の地震であった。神戸市の市街地の直下にある活断層が動いたプレート内部型地震であった。市民のほとんどが市街地の真下に活断層があることを知らなかった。まして関東大震災並の震度7の地震が阪神間で起こるとは誰も考えなかつ

表1 阪神・淡路大震災の被害状況

		全体*	神戸市**	割合(%)
死	者	6,434人	4,571人	71%
負	傷者	43,792人	14,678人	34%
建	全壊	104,906棟	67,421棟	64%
	半壊	144,274棟	55,145棟	38%
物	全焼	7,036棟	6,965棟	99%
	半焼	96棟	80棟	90%

\*) 総務省及び兵庫県の2006年5月公表資料より

\*\* ) 神戸市の2006年1月公表資料より



た。このため、地震の被害は想像を絶する未曾有の被害となった。

表1に阪神・淡路大震災による被災状況を示している。全体に占める神戸市の被害の割合から、死者の割合が高い。震度7の大地の揺れが、密集市街地の老朽木造住宅を破壊した。まだ夜が明ける前の寝静まる時刻に（当日の日の出7:09）、崩れた柱や壁、家具の下敷きになり、圧死により一瞬にして3千人を超す命が奪われた。特に倒壊家屋の1階で就寝していた高齢者の被災者が多かった。

また、全焼棟数の割合が全体の99%を示すように火災による被害が集中した。これは倒壊した建物の中で種々の要因で火が熾った。震災当日は阪神地域は穏やかな朝で、風速は僅か4m/秒程度であったが、被災直後に何十カ所も同時に発生した火は、くすぶりながらも路地を塞ぐように倒壊した建物にゆっくりと延焼拡大した。最大の悲劇は、火災発生の通報を受けて駆けつけた消防車や消防団が、消火のため消火栓のバルブを開いても、ホースの先から水は出なかったことだった。地震による激しい大地の揺れで、地中の水道送水管のジョイント部がはずれた。建物の倒壊で水道管が破断した。広範囲にわたる漏水のため、消防水利が全く機能しなかった。消防車が県外から何台も応援に駆けつけてくれたが、防火水槽や小中学校のプールの水だけでは鎮火できず、現場は大火災の様相になっていった。鎮火できたのは、河川の流れをせき止めた河川水や、長田港から海水を消防艇が汲み上げ、数百mから最大1.2km（消防車両7

台と消防用ホース89本連結）にわたり、ようやく放水することができたからであった<sup>1)</sup>。

火災による最大規模の被災地は、長田区から須磨区にかけての区域で、焼損延べ床面積が14haを超えた。鎮火できたのは翌日の午後2時で、発生から29時間後であった。神戸市内で焼損延べ床面積が1haを超えた地区が11地区、0.5~1haが11地区もあった。市内の全焼損延べ床面積は81.9ha超に達した。震災前の過去5年間の平均(7,838㎡)の約104倍にもなった。まさに100年分の火災が発生したのであった。

震災の被災状況で、建物の倒壊は六甲山系の南側の既成市街地（東灘区から須磨区にかけての6行政区）の全般にわたり、ほとんどが木造建物であった(91%)。特徴的には、建物更新が進まないために道路等の基盤も細街路のままの地域で築30年以上経過した建物に全半壊の被害が集中した。

大規模火災地域を、地図に落とすと、ほとんどが100m街区の周囲に幅員6m程度の道

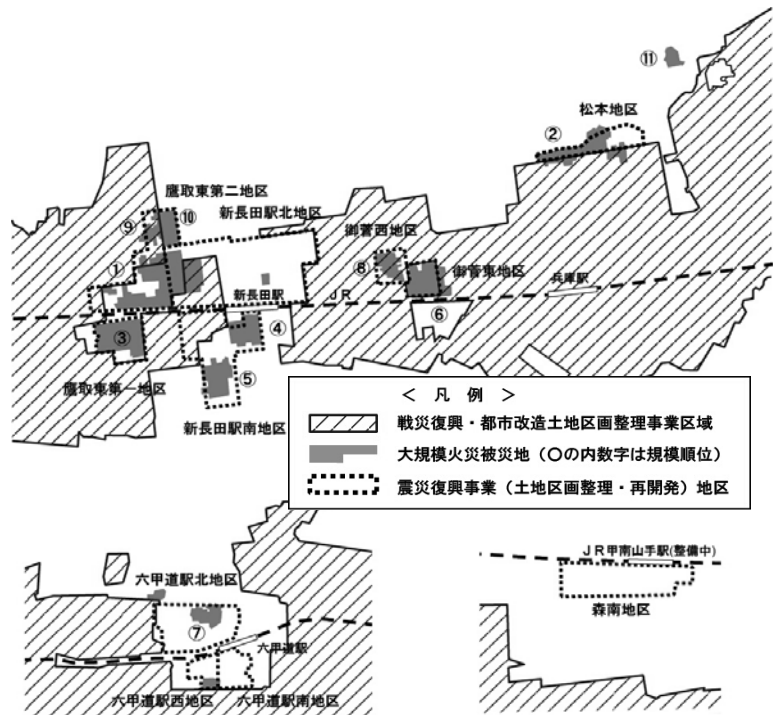


図1 大規模火災被災区域・震災復興事業地区・戦災復興事業等区域の関係図

路はあるが、その中には幅員が2 m程度の通路（私道）しかない、いわゆる老朽木造住宅が密集する市街地であった。それが数街区あるいは十数街区まとまって被災している結果が浮かび上がった。それを戦災復興土地地区画整理事業等の区域と重ねる（図1）と、焼損延べ床面積が1 haを超える地区のほとんどが、戦災復興事業の網がかからず、基盤が未整備で路地に沿って戦前から、あるいは戦後すぐに建物が建設された地域にあることも明らかになった。

## 行政主導による面的な震災復興事業

大規模被災地域の復興をいかに進めるか。これまでの災害が発生した際の復興の基本原則は、災害が発生する以前の状況に戻すことであった。壊れた道路や橋梁、河川等の公共施設は管理者である国や、公団、自治体が、電気、電話、水道、ガスなどのライフラインは施設の管理運営者が、そして壊れた建物は所有者が、元のように再建することである。すなわち、公民の領域を守り、私有財産に行政は関与しないという原則の踏襲である。

しかし、それでは道路中心から両側2 mセットバックした幅員4 mの私道を基盤とする密集市街地を再生することになってしまう。二度と同じ災害を繰り返してはならない。安全で、安心して暮らせるまちに復興させなければならない。そのためには私有財産の原則を超えた創造的な復興を行政の責務で進めることが問われることとなった。すなわち、大規模被災地域の復興は、思い切って道路や公園の面積を増やし、宅地を再配置し、震災前のまちの形態と異なる都市基盤の整った新たなまちに変える。それには面的に復興事業を実施することであり、その中心の事業手法となったのが土地地区画整理事業であり、駅前

の土地の高度利用するところでの再開発事業であった。

神戸市では、復興事業を行政の責務として実施する地区を、専門家の意見や兵庫県、国（当時の建設省）と相談し、図1に示す地区を行政主導で震災復興事業すべき区域として決め、概要を1月31日に公表した。建物の2/3以上が全半壊・全焼した概ね5 ha以上の道路基盤が不十分な地区が指定された。その中に、焼損延べ床面積が1 haを超える11地区の内10地区が含まれている（残る1地区は被災地区住民が住民主体の組合土地地区画整理事業で復興を実現した<sup>2)</sup>）。

具体的には、基盤が未整備だった地域は、隣接する戦災復興区域と道路等の基盤がリンクするように地区を設定した。また、JRの駅前地区では、不特定多数の人と車の集散交通との無用な錯綜を避ける必要から、歩車道分離の幹線道路や補助幹線道路のネットで充実を図る。六甲道駅南地区と新長田駅南地区は、基本計画で神戸市の副都心に位置づけられてきたこともあり、基盤整備と土地の高度利用を図る再開発事業地区に、森南地区では基盤を充実させる土地地区画整理事業地区に指定した。

## 「2段階都市計画」手法の採用と展開

震災復興事業を行政主導で実施するためには、法律の手続きが必要であった。第1の手続きは、大規模災害時に適用される災害立法である建築基準法で、復興事業の具体的な計画が定められるまで、個人の財産権の行使である建築行為を最長2ヶ月間制限<sup>3)</sup>することであった。同法の運用は、2月1日より始められ、3月16日まで建築制限が課されることとなった。

第2の手続きとしては、建築制限の間に復

興事業の事業手法と区域の都市計画等の法的手続きを完了しなければならなかった。しかし、大規模被災地では建物が全焼・全壊して、住民は避難所あるいは、地区外の親戚を頼って仮住まいを余儀なくされていたため、事業予定地区の住民や権利者と復興の将来像を話し合う状況にはなかった。そこで、関係者の衆知を集めて創出された独創的な手法が「2段階都市計画」と後に呼ばれることになった手続きであった。

すなわち、「第1段階」として、行政が責務として復興事業を実施する土地区画整理事業あるいは再開発事業の区域と主な道路や公園の都市施設の大枠だけを都市計画に定めた。それにより、新たに都市計画法による計画制限（建築制限や開発行為の制限）を発効させることとした。そして、計画制限を続ける中で、「第1段階」ではできなかった事業対象地区の住民の参加を得て、復興の将来像や具体的な公共施設の規模や配置を協働で検討する。まとめれば、それを「第2段階の都市計画」として都市計画決定や事業認可の手続きをするものであった。

震災直後の混乱の中の手続きであったため、住民不在の都市計画手続きとして激しい反対運動が起こった。この問題は結果的には時間が解決してくれた。

行政が責任を持って復興事業を行うことを明白にしたこと。事業の区域が決まり、対象の住民が限定されたこと。事業地区毎に「現地相談所」を開設し、住民の意見を聞き、復興後の住宅再建の相談にのることができたこと。具体的な復興計画案は住民の提案を尊重して事業計画を反映することを明らかにしたこと。住民側には自主的に組織が結成され、遠くに避難している住民も徐々に参加するようになった。また、「専門家派遣制度」を設けたことで、住民側が指名できる建築や法律

の専門家が行政側の費用で派遣され、まちづくりの経験のない住民組織やリーダー達の疑問に対しアドバイスができるようになった。

それが、リーダー達に事業化に反対ばかりしていてもまちの復興は進まない。地域住民が1つにまとまって、行政との交渉の窓口を作る。自分たちで考えるまちの再建の構想を作る。そのために、「まちづくり協議会」結成を呼びかける運動へ変化していった。

## 住民参加から住民主体型のまちづくりへ

事業地区でのまちづくり協議会が結成され、手探りであるが独自の活動が活発化していった。協議会の役員は避難所や後の応急仮設住宅等での厳しい生活の中、家族や仕事の処理の課題を抱えながらも、献身的に取り組んでいただいた。ほとんどの方はまちづくりの経験が無く、当初は一方的に専門家の意見を聞くだけであったが、震災による被害が大きくなった原因がどこにあるか構造的に理解し、自分たちのまちを安全で、安心して暮らせるように復興するという決意を持って取り組んでいただいた。

具体的には、土地区画整理事業地区では、生活道路である区画道路は最低でも6mの幅員を確保する。小学生が安心できる通学路は歩道空間を確保する。コミュニティ（自治会）間を繋ぎ火災発生時には延焼遮断帯となるシンボル道路を設ける。子供から高齢者までが同時に利用できる少しでも規模の大きな街区公園の設定配置する。など、多様な階層からの積極的な声をプランに反映しようとした。一方で、理想ばかりを求めるのではなく、実施できるプランの追求のため、住民間や階層間での意見の調整にも協議会として取り組んでいただいた。

再開発事業は、第2種事業が適用され、区

域内の全ての用地と建物の買収を前提とするが、完成する建物の床の権利を取得し残ることも選択のできる手法であった。権利者は転出か残留かの選択に悩みつつ、残留した場合の商業や業務の課題に対して、顧客の動線環境やアクセス面に改善案を提案した。また、居住空間についての共用空間や、安全な歩行空間の確保の基本原則、建築デザインや景観などが話し合われた。

「第2段階の都市計画」の実現に対して行政の役割は、住民側の望むプランの法律面や制度面から実現可能性に意見を述べるとともに、一方で望む施設の実現のために、事業費確保の補助制度や法律の運用の拡大等の課題に取り組んだ。

住民が主体的になってきた計画づくりの具体化の過程で、重大な議論となったのは第1段階で定めた主要な都市計画施設、幅員17m以上の道路や防災機能を考慮した面積1haの防災公園等の廃止や変更ができるのかという課題であった。

施設ができれば建物の再建できなくなる住民から、根強い反対の声が挙がっていた。まちづくり協議会の場でも変更ができなければ

活動を中止する決意が示された。行政側は都市計画施設は、市域全体の広域的見地からの必要性の判断のもとに定めたものと主張を繰り返した。協議は暗礁に乗りかけた。平行線では復興が進まなくなる。市は県や国と相談し、機能が同じ程度確保できることを前提に、都市計画の変更を認めることとなった。協議会でも変更や縮小する場合の代替機能をどのような施設配置で満足できるかを、住民間の意見の相違の中で悩みながらも、これなら仕方がないという妥協点を模索した。その結果、表2に示す都市計画道路の廃止や変更、近隣公園（防災公園）の位置や規模（周辺の道路を含めて1ha規模の空間の確保）の変更が実現したが、概ねは第1段階で定めた内容が最終的に受入れられた。

一方で、都市計画の変更ではなく、計画幅員17mの道路等の断面構成の変更が提案された。停車帯を取らないで片側歩道を5～5.5mにして、その空間に幅1m程度の「せせらぎ」を流す構想が提案された。火災が発生した際に「水があったら…」という思いの実現であった。事業化に当たっては、水源の確保は行政側が工夫し、将来の日常管理は協

表2 第2段階の都市計画での第1段階の都市計画の変更内容

事業地区	第2段階での都市計画の変更内容	
土地 区 画 整 理 事 業	森南第1	森本山線(18m)の廃止 駅前広場縮小(3,000㎡→2,700㎡)
	森南第2	
	森南第3	
	六甲道駅北	近隣公園面積の縮小(10,000㎡→8,000㎡)
	六甲道駅西	なし
	松本	なし
	御営東	なし
	御営西	なし
	新長田駅北	細田線(20m)の延長、五位ノ池線幅員拡幅(22m→27m)
	鷹取東第1	なし
鷹取東第2	近隣公園の位置の変更と面積の縮小(13,000㎡→10,000㎡)	
再開 発	六甲道駅南	近隣公園面積の縮小(10,000㎡→9,300㎡) 道路3路線(13m, 13m, 8m)廃止、道路2路線(8m, 8m)追加
	新長田駅南	なし

議会が担当することを条件に、具体化が協働作業で進められて完成している（松本地区・六甲道駅北地区・新長田駅北地区）。

事業が完成した地区のリーダー等の話では、「規模の大きな防災公園や広幅員道路の必要性は認識できても、住民間の話し合いでは互いに遠慮があって、プランとしては提案が難しい。第1段階で行政が決めた時は、強権的と反対の意見が強かったが、第2段階で都市計画の変更ができると言われたら、具体化プランづくりの中で、逆に与条件として受忍できるようになった。まちが完成し防災機能を持った立派な公園や道路ができた時には、当初に決めてもらっていて良かった」という声を聞くことができた。

ここに「2段階都市計画」の意義があらためて評価された。第1段階は復興事業を実施する行政の責務として、区域や手法だけではなく都市にとって必要な施設の計画を明らかにした。第2段階はまちづくり協議会が主体となり、住民の意見をまとめて具体化し、「まちづくり構想」として、施行者である市長に提出する。市長は住民案を尊重して、事業計画案を作成し、必要に応じて都市計画の変更や事業計画の認可の手続きを進めた。こうして復興事業は行政と住民のそれぞれの役割を分担しながら協働で実施することができた。

事業が進み、公共施設が順次整備され、建物が完成していった。住民が地域に戻り、新しい生活が始まると、住民の協議会での活動のあり方そのものにも変化が生まれてきた。自分たちで考えてできたまちを自分たちで育て守ろうとする意識が芽生え、使い勝手や管理のしやすさの考え方が、その後数次にわたり「まちづくり提案」され、具体的な「まち育て活動」として実践されるようになった。まさに「住民参加型」をさらに発展させた「住民主体型」のまちづくりを実現すること

ととなった。

復興事業を完成したまちに足を踏み入れていただくと、各地区それぞれの施設には少しずつ違いが見られる。それには復興に込められた思いや、地区の個性や歴史がにじみ出ていると感じていただけるのではないだろうか。

## 震災復興のまちづくりを振り返って

震災から復興までのまちづくりの15年間で振り返ってみたい。

第1には自然の脅威にあまりにも無防備な都市を、長期にわたり放置してきた点への反省が見られるようになったことである。阪神・淡路大震災を契機として、個人の財産権の壁の前に、市民の生命や安全を守ることができなかった都市計画のあり方が問われることとなった。防災や減災の考えが一般化し、まちづくりを個人の財産権に優越しようとする運動が広まってきた。災害が発生してからではなく、「事前復興」と呼ばれるような災害に脆弱な部分を事前に改善しようとする動きが、官民協働で真剣に追求されるようになってきた。事業化への実践活動が望まれるところである。

第2には、あの震災後の惨めな状況を知る者にとって、よくぞここまで復興できたと誰もが思うことであろう。住む住宅を失い失意の底にいた人々に、元のところで生活を始めたいという希望が力を与え、再建への道での労苦を克服してくれた。大規模被災地では、その原因となった生活基盤の充実を図るために、安全で安心して暮らせるまちづくりが必要と立ち上がったリーダーの下に、まちづくり協議会が組織化された。時には行政と争いも辞さずの精神でぶつかった。取るべきところは取り、譲るべきところを譲ることの住民間の理解を得て、震災前の姿とは全く異なる

基盤の整ったまちを、細部にわたり関与しながら復興を成し遂げた。まさに、個人の尊厳と一市民の自覚の高揚の結果である。これによって図1で示した基盤の未整備であった老朽住宅密集地域は解消し、都市の脆弱性が大きく改善できた。

第3には、まちの復興の大きな原動力となった「まちづくり協議会」の活動が、単なる「住民参加」の枠を遙かに超えて、住民自身が考え、意見を調整し、そして実践する「住民主体」の仕組みをしっかりと形式化したことである。個人の「自助」、コミュニティによる「共助」、行政の「公助」と、さらなる対等の関係の「協働」を包含する活動となった。協議会として自律的な活動を進め、住民の総意によりまとめたまちづくり構想を「まちづくり提案」することによって、協働事業を実現化するための手続きの流れが定着化してきた。これは、今後密集市街地を抱え、事前復興を住民と協働で目指す自治体やまちづくりのリーダーにとっての、1つのメルクマールを提供したと考えられる。

第4には、「2段階都市計画」という当時として苦肉の創造的な手法が、大災害発生時直後の取るべき重要な政策となり、法的手続きの進め方になったことである。災害を大きくした要因に都市基盤の脆弱性が認められたならば、復興は単に元の状態に戻すのではなく、基盤を整備しつつ建物の復興を図ることが避けられない。そのために、第1段階は行政の責務の公表としての事業手法や区域の設定と主要な都市施設を明確にしなければならない。第2段階で住民が主体となって復興計画案を作成し、行政は内容によっては都市計画の変更を受け入れ、住民と行政の応分の負担を図ることで協働事業を実施する。これにより住民は自分たちが作ったという意識を持ち、何世代にわたり住み続けたくなる愛着の

あるまちとして復興することができる。阪神・淡路大震災直後の「2段階都市計画」を巡る様々な認識をあらためて再評価し、今後の大災害に備えた制度としてしっかりと確立することが重要である。

## おわりに

震災発生から15年という歳月の節目は、被災された方々や、復興を担当してきた者にとって、あくまでも1つの通過点である。しかし、震災経験が年月とともに風化している中で、1つの節目として、あらためて阪神・淡路大震災を思い出す機会となり、震災文化として経験やノウハウが伝承されることは意義深いものである。

最後になりますが、大震災で尊い命を奪われた方々のご冥福をお祈りし、そして、その尊い命が礎になって、被災したまちが安全で安心して暮らせるまちとして甦ったことに感謝申し上げます。復興事業を経験した者として、事業を通じて学んだ経験や知識、ノウハウを、何らかの形で後世の人々に伝承できるよう努力してまいります。

### <参考文献・注記>

- 1) 神戸市、「阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年－」、1996年、p200
- 2) 大規模被災地での住民主体の組合土地区画整理事業の復興過程は、拙著「苦闘 元の街に住みたいんや！－神戸市湊川町・住民主体の震災復興まちづくり－」、晃洋書房、2008年
- 3) 建築基準法第84条（被災市街地における建築制限）  
特定行政庁は、市街地に災害のあった場合において都市計画又は土地区画整理法による土地区画整理事業のため必要があると認めるときは、区域を指定し、災害が発生した日から一月以内の期間を限り、その区域内における建築物の建築を制限し、又は禁止することができる。  
2 特定行政庁は、更に一月を超えない範囲内において前項の期間を延長することができる。

# 神戸市の防災・危機管理体制

## ～阪神・淡路大震災の教訓をふまえて～

### 神戸市危機管理室

[問い合わせ先： TEL 078-322-6232]

阪神・淡路大震災の発生から15年が経過しようとしている。本市では、大震災時の経験と教訓をもとに、大災害をはじめとする危機事象に対して迅速・的確に対応するため、体制の整備を図ってきた。

現在、本市危機管理基本指針では、市として迅速に対応する危機を「地震・台風などの自然災害」、「大規模な事故」、「それ以外の健康危機、大規模テロなどの危機」に区分し、それぞれのレベルに応じて対応の内容・手順を定めている。

ここでは、大震災時の対応を例に本市の危機管理体制について、報告したい。

## 1. 阪神・淡路大震災における課題

### (1) 初動体制

大震災時には、被災した自治体や政府における初動体制の遅れが指摘された。これは、被災自治体で災害時の職員動員基準の一部不徹底がみられた上に、多くの職員が被災するという現象が発生したこと、また、本市など庁舎自体が被災したり、交通途絶による参集の遅れや初期情報の不足による状況把握の遅れ等の要因が重なったことが原因である。



被害を受けた神戸市役所2号館

防災活動に際して、災害発生時の初動体制の確立と対応内容の明確化、災害対策本部、区役所等のバックアップ機能整備、初動期の情報収集・伝達システムの整備、職員動員システム・職員配備体制の確立、災害対応の役割の明確化と均等化、災害対策の調整機能の整備検討等の課題があげられる。

### (2) 情報収集・伝達

大震災において、被災自治体は電話の輻輳や無線設備の機能障害等により、情報収集が困難となった。当時、本市では、広報紙発行、あじさいネットの活用、FAX通信やマスコミを通じた市民への広報活動など、さまざまな手段での広報に努めた。しかし、大量の情

報需要への即時対応と時系列に変化する被災者ニーズにあったきめ細かな情報伝達の面で不十分な面もあった。

情報収集・伝達の課題として、同報無線の整備等災害時情報システムの構築、情報収集システムの確立等があり、災害広報の課題として、マスコミ機関との連携、避難所等救助拠点への情報伝達システムの整備、広報紙の充実、マルチメディア活用方策の検討等が指摘された。さらに、大震災では津波は発生しなかったが、津波情報伝達システムも重要課題であった。

### (3) 市民の活躍

大震災では、行政機関自らも被災するなど行政だけの対応には限界があった。このため市民の協力による初期消火活動や救助・救出活動がなされ、市民や被災者自身が避難所の運営や避難生活の改善活動に携わり活躍した。また、企業においても、人材や物資を提供する等、災害対策活動に貢献した。

### (4) 避難所への避難

想像を超える被害が発生し、市内で最大23万人の被災者が学校や集会所等の避難所に避難した。一瞬に広範囲で被害が発生したこと等により、的確な避難誘導や避難勧告の発令・伝達方法に問題が生じた。併せて従前の地域防災計画における震災時の避難計画も不十分であった。また、避難所の運営・管理計画がなく、多くのトラブルも発生した。

震災時における避難の課題として、地震災害時の避難システムの構築、避難場所・避難所・避難路の整備、避難勧告・指示の発令等情報伝達システムの構築、避難所運営システムの構築等があげられる。また、大震災時、津波は発生しなかったが、近い将来発生が予想されている東南海・南海地震に対しては、

津波に対する避難システムの検討も重要になる。

## 2. 神戸市の危機管理体制

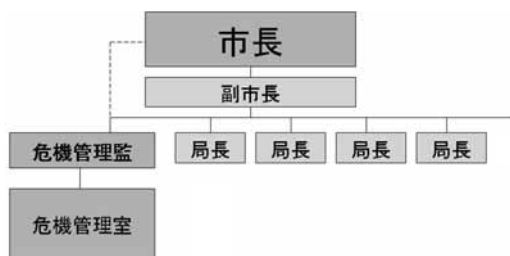
### (1) 経緯

大災害時には、初動対応が重要になる。迅速に災害の状況を把握・分析し、市民や関係機関への的確な情報発信が求められる。

地震や風水害といった自然災害に加え、大規模な事故・事件などのさまざまな危機に迅速かつ的確に対応するため、本市では、平成14年4月に政令市初となる「危機管理監・危機管理室」を設置するとともに、待機寮を設置、自然災害をはじめとするさまざまな危機に迅速・的確に初動対応できるよう体制をとっている。

大震災発生時に職員参集が必ずしも円滑ではなかったとの反省も踏まえ、本市では、待機寮に、幹部職員と寮生が365日、常に待機し、危機事案発生時には、短時間で市役所に参集できる体制をとっている。

また、現場対応を含め緊急対応に欠かすことのできない関係部局（広報課・保健福祉局・建設局・みなと総局・消防局・区役所など）の幹部職員を危機管理室に兼務・併任発令し、庁内一体となって危機対応できる仕組みづくりを進めている。



### (2) 危機管理監・危機管理室の役割

危機管理監は、大災害時において、市長の不在時には市長に代わって、市の各部を指揮



監督するほか、平時においても市民の安全を脅かすさまざまな危機に迅速・的確に対応できるように、庁内の危機管理体制のさらなる強化を図るとともに、防災関係機関との一層の連携強化に努めている。

### (3) 防災情報センター

防災情報センターは、防災指令発令時や災害対策本部設置時に情報連絡室となる。設置場所は、市役所1号館8階（約120㎡）で、防災情報の中枢として、次の機能を有する。

#### ①災害時の情報通信機能

防災行政無線や兵庫衛星通信ネットワーク、ホットライン等の情報通信設備が備えられており、電話回線が途絶・輻輳した場合でも、情報が収集・伝達できる機能を有する。

#### ②情報収集機能

地震・津波情報や気象情報、職員等が収集する初動期の概要情報、各部を通じて収集される被害速報等災害に関する情報は情報連絡室に集められる。

#### ③情報共有化機能

収集された情報は、各部の連絡員を通じて全市に共有するほか、こうべ防災ネットにより、体系的に情報を共有する。

#### ④災害対策本部としての意思決定支援・指令機能

収集された情報は、情報連絡室で分析・整理の上、本部員会議等に提供され防災対策の判断材料とされる。また、本部員会議等で決定された事項は、各部に指令・伝達される。

#### ⑤調整機能

情報連絡室では、各部間の調整を行うとともに、警察、自衛隊等防災関係機関の連絡員も待機しており、各機関との防災活動の整合を図る。

#### ⑥市民等への情報伝達機能

津波情報や避難勧告等の緊急情報を、防災

行政無線や「ひょうご防災ネット」を使って、市民等に伝達する。

### 【神戸市危機管理センター整備事業】

本市が一体的な危機対応を行う中枢拠点について、風水害や震災を含めた様々な危機に対応できるように、今まで以上の機能が求められていることから、平成24年春の運用開始を目指し、新たに「神戸市危機管理センター」を整備中である。

（基本方針）

- ・初動体制の強化
- ・危機情報の共有体制の強化
- ・地域防災力の強化

（センターの概要）

- ・建設予定地

中央区江戸町

市役所3号館別館及び江戸町車庫敷地

- ・構造・規模

鉄骨鉄筋コンクリート造及び鉄骨造地上9階地下1階、塔屋1階、免震構造

- ・延べ面積等

計画地面積 約1,350㎡

建築面積 約1,130㎡

延べ面積 約9,200㎡



新危機管理センター（完成予定イメージ図）

## ・施設の概要

### a. 災害に強い危機管理の拠点づくり

地震に強く、システムを守る。(免震構造の採用)

停電時にも対応できる。(非常用電源の確保、燃料(3日分)の備蓄)

### b. 人と環境にやさしい庁舎づくり

誰もが利用しやすい。(こうべ・だれでもトイレ)

CO<sub>2</sub>の発生を減らす。(建物の断熱化、自然光・自然換気の活用)

### c. 『デザイン都市・神戸』らしいまちなみづくり

公開空地や市民防災研修の場を設ける。

## ・新システムの導入

基本方針の実現に向け、危機管理センター整備に伴い新システムを導入する。

[新システムの主な機能]

### ○より迅速な意思決定への支援

- ・新危機管理情報システムの機能により、降雨レーダーや河川水位等の様々な観測情報を総合的に把握し、避難指示等の意志決定を的確に伝えるようにする。
- ・消防新管制システムの機能により、同時多発する災害事案の中から、深刻な危機を抱える事案の把握が的確に行えるようにする。

### ○危機情報の即時共有

- ・警報情報や被害情報などを関係職員に配信する。
- ・ヘリから映した災害現場の映像等を現場車両へ伝送する。

### ○初動体制の強化

消防新管制システムの導入により、消防車、救急車の現場駆け付け時間の短縮化を図る。

### ○防災行政無線・消防救急無線のデジタル化

設備更新に伴い、可聴エリアの拡大など機能拡充を行う。

## 3. 神戸市危機管理の展開

### (1) 神戸市地域防災計画

地域防災計画は、災害対策基本法第42条の規定に基づき、市域において地震や風水害等の災害が発生した場合、市民の生命、身体、財産を守るため、市が実施すべき事務または業務、および地域内の関係機関の協力業務について総合的かつ計画的に定めたものである。

本市では、震災を契機として地域防災計画を全面改定している。まず、平成8年3月に地震対策編、同年6月には地震防災対応マニュアル、防災事業計画を策定、さらに平成11年6月には近い将来発生が予想される東南海・南海地震にかかる地震対策編(東南海・南海地震防災対策推進計画)を策定した。

#### ① 地震対策編・風水害対策編

地震対策・風水害対策にかかわる行政対応や防災機関の対応について総合的に記述している。

#### ② 防災対応マニュアル

災害対策を実行する担当部局別、災害事象別に具体的行動指針や行動内容を時系列的にわかりやすく、使いやすい形でマニュアル化を図っている。

#### ③ 防災事業計画

安全都市づくりに関する5カ年の事業計画を示した「安全都市づくり推進計画」は地域防災計画の「防災事業計画」と位置づけ、各種防災関連事業の推進を図る。

#### ④ 防災データベース

防災対策を実施するうえで必要な各種データを「防災データベース」として一元的に集約している。

### (2) 神戸市民の安全の推進に関する条例

震災から3年目の平成10年1月17日に「神戸市民の安全の推進に関する条例」を施行し

た。震災等を教訓に市民・事業者・市が役割を分担し、良好なコミュニティを育むことにより、地域社会が災害や犯罪、事故に対応できることを目指している。

## 4. 神戸市の危機管理の具体的な施策

### (1) 防災福祉コミュニティ

阪神・淡路大震災のような大規模災害に対応するためには、市民と協力しなげらすめないとできないことがたくさんある。例えば、大火災に発展しないように火災を初期の段階で消しとめるとか、発災直後に救助するなど、消防隊員が到着するまでにその場で対処することによって被害を最小限にする活動などである。

震災で得た大きな教訓に、普段からの助け合いの絆が、いざという場合に大きな力を発揮したことがある。日頃からコミュニティ活動が活発なところは地域のみんが協力して消火活動や救助活動にあたった。

こうした経験から、市としても普段の福祉活動を災害時に活かして自主防災活動を行う組織として防災福祉コミュニティの育成を支援している。

現在、全小学校区において191のコミュニティが結成されている。

本部組織の構成員は、地域内で活動する自治会、町内会等の住民自治組織、婦人会、民生委員・児童委員協議会、消防団、子ども会、老人クラブ、青年会、PTA、事業所など。

例えば、各防災福祉コミュニティでは、住民が自分たちのまちを調査し、事故に注意すべきところや避難ルートを調査し、地図に落とし込むことで、コミュニティ安全マップを策定している。その結果、住民自身によって、身近なリスク情報の共有が期待される。



備蓄倉庫

### (2) 食糧・災害用物資の備蓄

大規模な災害に備えて、市民に身近な場所である「地域備蓄拠点」である小中学校（避難所に指定）や、地域備蓄拠点を補完するための「総合備蓄拠点」での食糧・物資の備蓄を進めている。具体的には、「地域備蓄拠点」には6万人分、「総合備蓄拠点」には9万人分の食糧・物資の備蓄を計画している。

大震災の教訓を踏まえ、被災者20万人を想定した大規模な災害に備えて、

- ① 市民の備蓄
- ② 『食糧物資調達に関する協定』を締結している農協、スーパー、百貨店等の指定業者による「流通備蓄」
- ③ 他の地方公共団体からの応援
- ④ 防災拠点での備蓄により、災害発生後20万人分3日間の非常用食糧の備蓄体制の整備を進めている。

このうち「防災拠点での備蓄」は、災害発生後1日目の10万人分と2日目の5万人分を確保することとしており、このうち、市民に身近な場所である小・中学校などには200人分（全体で51,000人分）の食糧・物資の備蓄を保管している。今後さらに備蓄体制を整備し、全体で6万人分をめざす。

また、このほかにも被害の大きな地域に集中的に食糧を供給できるよう農業公園、しあわせの村、ホームズスタジアム神戸、フルー

ツ・フラワーパーク、そのほかの計8か所に9万人分の食糧・物資の備蓄を計画しており、現在54,000人分の備蓄が完了している。

### (3) 危機管理研究会 神戸安全ネット会議

大震災では、民間企業も被害を受けた。しかし、企業の多くは救援物資の配布や初期消火、さらに避難施設の提供などに尽力し、また、地震後早期に営業を始めた店舗もあった。

このような経験を踏まえて、事業者・研究機関・行政の協働により、自然災害だけではなく、事件・事故まで幅広い事態を想定した危機管理能力の向上を図るため、平成13年4月に「危機管理研究会 神戸安全ネット会議」が発足した。

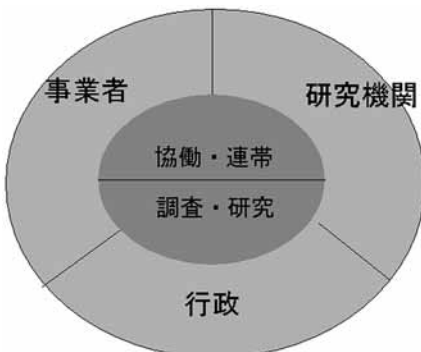
事業者・研究機関・行政が相互に連携して、事業継続計画（BCP）等、危機管理に関する研究や体制づくりに取り組むことにより、「安全で安心なまちづくり」の推進を目指している。

#### ① 会員（約80会員）

（事業者）金融、製造、建設、ライフライン、鉄道、流通、食品、サービス、コンサルタント等

（研究機関）神戸大学都市安全研究センター、京都大学防災研究所、神戸学院大学、その他

（行政）神戸市



安全ネット会議

## ② 主な活動

- a. 総会、幹事会の開催
- b. 危機管理専門家等による講演会の開催
- c. 自主研究（わが社の危機管理）
- d. 先進事例の調査
- e. ホームページの運営

## 5. 東南海・南海地震に備える



### 1. 東南海・南海地震について

日本の太平洋側での海溝型地震は、地震が起こる場所によって東側から「東海地震」、「東南海地震」、「南海地震」と呼ばれている。歴史的に見てかなり規則正しく概ね一定の間隔で発生しており、その間隔が約100～150年であることから、今世紀前半にも当該地域で巨大な地震が発生する状況にあることが予想されている。

東南海・南海地震が発生すれば、本市でも最大震度6弱の揺れにおそわれ、大きな被害が出る恐れがあり、また、津波発生による被害も危惧されている。

東南海地震、南海地震については、今後30年以内に発生する確率が東南海地震で60～70%、南海地震で50～60%とされている。（地震調査研究推進本部発表より）

一方、東海地震はいつ起きても不思議ではないといわれており、東海地方など、その発

生が予想される地域では、地震発生の前兆となるような地殻の変動を観測するための機器が設置されており、その兆候が見られれば、警戒態勢に入ることになっている。

## 2. 津波の特徴（県想定による）

- ・第1波は地震発生後、最も早い垂水区で約80分、最も遅い東灘区では約110分で到達する。
- ・津波高さの最大は、東灘区から長田区で1.7～1.2m程度、須磨区・垂水区で1.2～0.7m程度となる。なお、この場合、兵庫県瀬戸内海沿岸に対して津波警報が発表される。

（出典：兵庫県沿岸域における津波被害想定調査）

## 3. 津波による被害（最大津波が満潮に重なった場合）（県想定による）

- ・防潮堤が機能し、防潮扉が機能しなかった場合は、東灘区から長田区の沿岸部の一部が、多くは0.5m未満、東灘区魚崎、兵庫区和田岬、入江等で0.5～1m程度、長田区等の局所的には1m以上の浸水被害を受ける。

防潮扉等が完全に機能すれば、浸水被害は軽微なものとなる。（兵庫県津波被害想定調査による浸水予想）

## 6. 阪神・淡路大震災の教訓

現在、地球温暖化に伴い、台風の強大化や集中豪雨の頻発などが危惧されており、世界中で大地震も相次いで発生している。さらに大事故の発生や新型感染症など市民生活の安全を脅かす危機は複雑化、多様化している。

本市では、引き続き様々な危機から市民の安全・安心を守るため、大震災から得た貴重

な教訓を忘れることなく「備え」を充実していきたい。

### (1) 命の大切さ

言うまでもなく、人の命は、もっとも大切にすべきものである。われわれは、阪神・淡路大震災と復興を通じて、あらためて、この教訓を心に強く刻み付けた。この原点を常に忘れることなく、災害への備え・危機管理への対応を考えなければならない。

### (2) お互いの助け合い・絆の重要性

われわれは、阪神・淡路大震災からの復興の15年を通して、災害に対応するためにもっとも必要なものは、お互いの助け合い・絆であることを学んだ。特に大震災発生時の初期には、行政よりもむしろ、地域のお互いの助け合いにより、救助や消火がなされたという経験に基づき、自助・共助の力を高めることが大切だという認識の下に次の災害に備えている。

### (3) 「備え」の重要性

災害に対しては常に「備えておく」ことが必要である。特に、「日常的に使用していないものは非常時にも使うことはできない。」ことから、常に災害を忘れず、平時においても非常時の使用を想定した防災訓練などを行うことが大切である。

# 神戸市営交通成立史

神戸市交通局主幹 大島博文

## 1. 神戸の街のシンボルカラー

東京や大阪から神戸の街に帰ってきたとき、山、海など身近な自然環境とともに、濃緑色のシンボルカラーで彩られた市バスや地下鉄を見て、何かほっとする気持ちを抱く方が多いのではないだろうか。本稿では、単なる交通機関の塗装色にとどまらず、神戸の街のシンボルカラーとなって、市民の足として親しまれている市バスや地下鉄の市営交通事業が、どのように成立していったのか、成立前後の経緯を紐解きたい。

## 2. 市街地交通事情と市電計画

現在の神戸市域における公共交通機関としては、1874年（明治7年）に官設鉄道が大阪・神戸間に開通したのが始まりである。一方、市街地の公共交通としては、1883年に登場した乗合馬車（西柳原⇔明石）が始まりであるが、依然として市民の主要な移動手段は、馬車、人力車、徒歩などであった。

開港以来神戸市は、神戸港を中心に発展を続け、1889年（明治22年）の市制施行時の人口（134,704人）から、1902年には2倍以上（274,449人）となり、市街公共交通機関の整備は急務となっていた。

神戸で初めて市街電気鉄道計画（以下、市街電気鉄道を「市電」と呼ぶ）が出願されたのは1893年（明治26年）のことである。布引（元中央市民病院あたり）から生田神社、元町、大開などを経て、民営山陽鉄道兵庫駅（現在のJR兵庫駅）まで結ぶとした路線などであるが、いずれも狭隘な里道を通る場所が多いため、往来者に危険があるなど時期

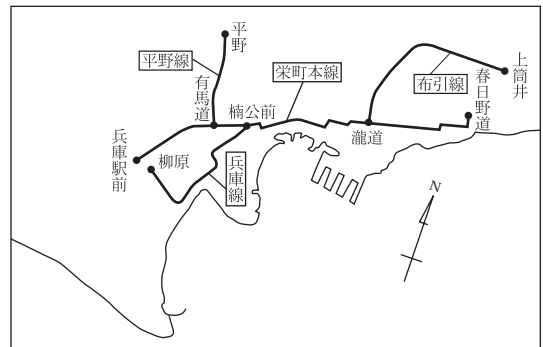
尚早論が強く、10年ほど日の目を見ることはなかった。

## 3. 市電計画実現へ

一方、他の大都市（6大市）では、1895年に京都市で我が国ではじめて市電が開業したのを皮切りに、名古屋市（1898年）、東京市（1903年）、大阪市（1903年）、横浜市（1904年）と次々と市電が開業し、神戸市のみが取り残される状況になり、市電計画実現に向けた機運が高まった。

そうした状況の中で、水上神戸市長（第3代）は、財政上の問題から、鉄道敷設にあたっては民間事業で実施すべきとする「民営論」を打ち出した。ただ、市内部でも「市営論」は根強く、民間鉄道事業者による開業に対しては厳しい条件をつける方針を表明（例：市が買収表明した場合は相当額で譲渡、純益金のうち一定額を市へ納付など）するとともに、1905年には市会で「市営論」を決議している。

ところが厳しい条件にもかかわらず、旺盛な交通需要に着目して、民間事業者からの敷設出願が相次いだ。結局、当初から出願を続けてきた神戸電気鉄道(株)に、1906年に内務大



図表1 市電一期線路線図

臣から鉄道敷設について特許状（路線延長約26km）が与えられた。こうして、1910年4月5日、初出願から17年を経て市電が開業となった。（春日野道⇄兵庫駅前の5.9km）

#### 4. 民営事業から市営事業への転換 ～市営交通の成立

開業した市電は、瞬く間に市民に受け入れられ、市内東西交通の重要な足として重宝されるようになった。しかし、国の鉄道敷設基準（敷設道路の必要な幅員拡大）が厳しく変更になったこと等もあり、路線拡張が思うように進まず、開業したのは計画総延長の半分程度にとどまった。市電の利便性を高く評価していた市民からは、迅速な路線延長の声が急速に高まってきた。

このような状況の中で、積極的に動いたのが、「電気市長」と呼ばれた第4代神戸市長の鹿島房次郎である。鹿島市長は、28歳のとき水道部外事係嘱託として採用されたが、30代半ばで水道事業の一応の収束を理由として解職された。ここで神戸市との関係を断ち切ることなく市会議員に立候補・当選し、助役を経て、1910年（明治43年）に市長となった。交通・電気事業の市営化にとどまらず、千苧ダムの建設、病院、学校、図書館、市場などを次々と整備し、現在の神戸市を支える多くのインフラを整備した名市長である。

鹿島市長は、第一次世界大戦による好景気で金融情勢が好転して市債発行による財源確保ができることを好機と捉えて、かねてから意図していた市街鉄道の市営化を目指して、神戸電気(株)（神戸電気鉄道が神戸電燈(株)とが合併して鉄道・電燈事業を兼営）を買収するべく、同社との交渉に着手した。交渉は難航したが、神戸商業会議所会頭の仲介もあり、1917年3月に交渉はまとまり、同年6月には各主務大臣の許可指令を受けることができた。交通事業と電燈事業を2134万円（1916年度の年間市税収入が179万円で、実にその約12倍）で買収することになったが、財政負担という

点で現在（2009年度予算の市税収入が2,696億円）に換算すると、約3兆2,000億円に相当するような巨額の買収事業となった。こうして、1917年（大正6年）8月1日に神戸市に「電気局」が発足し、市営交通が成立した。

#### 5. 市営化後の事業変遷

市営化直後、路線延長は約12kmであったが、1926年（大正15年）には2倍以上の約29kmとなり、早々に市営化の効果が現れ、路線の拡充が進んだ。やがて市電は黄金期を迎える。神戸市電は、高い技術力に裏打ちされた事故防止装置や日本初のロマンスシート、鋼鉄製車両、低床車両などのほか、女性専用車両の運行などもあり、「東洋一」の市街鉄道と称賛された。

その後、時代の変遷に伴って市営バス事業開始（昭和8年）、電気事業分離・神戸市交通局に改称（昭和17年）、市電廃止（昭和46年）、地下鉄開業（昭和52年）と事業のあり様を変えていったが、現在も、市民の足として、市民生活を支えながら、日々、神戸の街を走り続けている。

図表2 市営交通成立に関する関連年表

1887年 (明治20年)	神戸電灯会社（後に株式会社化）設立
1889年 (明治22年)	神戸市制施行
1893年 (明治26年)	神戸電気鉄道(株)設立、経営免許出願
1906年 (明治39年)	神戸電気鉄道に軌道敷設特許
1910年 (明治43年)	神戸電気鉄道開通（春日野～兵庫駅前、5.9km）
1913年 (大正2年)	神戸電灯、神戸電気鉄道が合併して神戸電気(株)発足
1917年 (大正6年)	神戸市電気局発足、市営事業として軌道・電気両事業を開始
1942年 (昭和17年)	配電事業の分離、関西配電(株)（現在の関西電力）へ出資、交通局へ改称

#### 参考文献

- ・神戸市交通局編「神戸市交通局八十年史」2001年 神戸市交通局
- ・高寄昇三著「近代日本公営交通成立史」2005年 日本経済評論社
- ・伊藤貞五郎著「神戸市長物語」1925年 丸一書店

## ■ 事業仕分け

「事業仕分け」とは、行政サービスの、そもそもの必要性や最適な実施主体について、外部の評価者（仕分け人）が参加して公開の場で議論を行い、評価を行う作業である。したがって、これまで資料のみの説明で、全体像が分かりにくかった各事業の予算内容が、完全公開とされ、国民の目の前で査定を受けることになった。政府の無駄な予算の削減と財源捻出の切り札である「事業仕分け」の第1弾は、平成21年11月11日から3日間にわたって実施され、作業は、民主党国会議員や民間有識者らで構成される評価者が3つのワーキンググループに分かれ、あらかじめ抽出された447事業を1事業当たり約1時間で査定した。政府の行政刷新会議（議長・鳩山由紀夫首相）は、同年11月30日に開いた会議の中で、仙谷由人行政刷新担当相が、平成22年度予算の概算要求の可否を判

断した9日間にわたる「事業仕分け」の結果を報告した。今後は、約1兆8千億円の削減効果が見込める仕分け結果を予算編成にどこまで反映できるかが焦点となる。鳩山首相は、この会議冒頭で、事業仕分けの結果について「政策の判断をするものではない」としつつも、「成果を来年度予算に取り込むことが大変重要だ」と述べ、22年度予算にできるだけ反映すべきだとの姿勢を示した。会議では、事業仕分けの結果などを参考にして、官僚OBが天下の公益法人改革を22年から進めることを確認し、各閣僚が公益法人の必要性を説明できず無駄と判断された場合、国からの補助金支出や権限付与を認めない方針を決定した。さらに「事業見直しの結果、存続できず解散する公益法人が出てくるのが想定できる」として、公益法人を減らすことも申し合わせた。

## ■ 地方分権改革推進委員会第3次勧告

地方分権改革推進委員会は、平成21年10月7日、第3次勧告を内閣総理大臣に提出した。

この第3次勧告は、三つの大きな柱からなっている。

一つ目は「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」である。すなわち、第2次勧告において、見直しを行うべきとされた義務付け・枠付けに係る条項のうち、特に問題があるとした事項について、個別の条項毎に講ずべき見直し措置を提示した（892条項）。具体的には、まず、自治体の施設・公物に対する国の設置管理基準については、見直し対象施設等基準について、当該基準に係る規定そのものを廃止するか、又は条例へ委任の措置を講ずるとした。また、条例へ委任する場合における条例制定の基準については、自治体の自由度の観点から「従うべき基準」型、「標準」型、「参酌すべき基準」型の3つに類型化でき、このうち、「従うべき基準」又は「標準」を国が設定するのは真に必要な場合に限るものとした。次に、自治体の事務に対する国の関与（協議、同意、許可・認可・承認）については、「廃止又はより弱い形態の関与」へ見直し、国の関与は、税財政上の特例措置が講じられる場合などに限定するものとした。さらに、計画の策定及びその手続の自治体への義務付けについては、「廃止又は単なる奨励（「できる」「努める」等）」へ見直し、義務付けは、私人の権利・義務に関わる行政

処分の根拠となる計画などに限定した。また、3つの重点事項以外の見直し対象条項についても、第2次勧告に基づき具体的に見直し措置を講ずべきことを要請した。

二つ目は「地方自治関係法制の見直し」である。「地方政府」の確立のためには、地方自治体が自らの判断と責任においてその組織と財務のマネジメントを改革していくことを可能とするため、現行制度を見直していく必要がある。こうした観点から、勧告では、教育委員会及び農業委員会について、必置規制を見直して選択制にし、引き続き委員会を存置するか、長の所管とするかは、地域の実情に応じ地方自治体が自主的に判断することとした。さらに、地方自治体の財務会計制度について、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から見直すべきとした。

最後は「国と地方の協議の場の法制化」である。本勧告では、国と地方の双方の代表者が一堂に集まる機会をできるだけ速やかに設け、「国と地方の協議の場の法制化」について率直に意見を交換し、双方の合意を目指すべきとし、試案として、協議事項、構成員、会議の運営等について参考提示した。

そして、最後に、本勧告で提言した事項を最大限に尊重し、これらを具体的な指針として地方分権改革推進計画の策定に速やかに着手するよう強く要請している。



## ■ 地方分権改革推進委員会最終勧告

政府の地方分権改革推進委員会（委員長・丹羽宇一郎伊藤忠商事会長）が、2009年11月9日に、その税財政改革を柱とする第4次勧告を鳩山首相に提出した。分権委は、2007年4月に設置された分権委は、2008年の第1次勧告以来、地方への権限移譲、国の出先機関の統廃合、国の「義務付け」見直しなどを提言してきた。そして、今回が最後の勧告となる。

最終勧告は、「当面の課題」と「中長期の課題」の2つに分けて提言している。当面の課題では、地方交付税の総額の確保及び法定率の引き上げ、直轄事業負担制度の改革、地方自治体への事務・権限の移譲と必要な財源等の確保、国庫補助負担金の一括交付金化、自動車関係諸税の暫定税率の見直し、国と地方の事実上の協議の開始について取り上げている。交付税は、小泉政権下の「三位一体改革」で交付税が大幅に削減されたこともあり、地方自治体が増額を強く望んでいた。勧告は、国税収入から地方交付税に繰り入れる割合の「法定率」の引き上げで異常事態を緩和し、自治体の財源基盤の安定化を図るべきだとしている。

また、中長期の課題では、地方税制改革、国庫補助負担金の整理、地方交付税、地方債、財政規律の確保について取り上げて、当委員会としての考え方および提言等を記述している。国と地方の歳入は4対6であるのに対して、歳入は6対4と逆転するいびつな状態を是正するため、税収が特定の地域に偏りにくい地方消費税の拡充を中心に、国と地方の税源配分を現行の「6対4」から「5対5」にする提言が「中長期の課題」として盛りこまれた。国との協議が必要な地方債の発行について自治体の自由度を拡大するため「国の関与を見直すべきだ」と明記された。その一方、地方消費税の拡充については、今後4年間は消費税率を引き下げないとする民主党の公約に配慮し、消費税増税の必要性は明記されなかった。

今後、分権改革の論議は首相直属の「地域主権戦略会議」に引き継がれる。政府は、「新分権一括案」を来年の通常国会に提出する方針であるが、1～4次の勧告を受け、どこまで踏み込んだ改革を実現できるかが焦点となる。

## ■ 横浜市立保育園廃止処分取消請求事件

横浜市が、市立保育園を民営化させるため、条例改正で4つの保育園を廃止したことをめぐり、子どもをかわせていた保護者ら41人が条例の取り消しなどを求めている事件について、最高裁第一小法廷は、訴えは不合法だという二審の判断を覆し、行政訴訟の対象になるとの判断を示した。

取消訴訟を提起するためには、その対象となるべき行政庁の違法な処分又は採決が存在しなければならず、ここにいう「処分」は、国民の権利義務に具体的な変動を及ぼす行為であることが要求されているとされている。

その結果、一般に行政庁の法規定立行為自体は、抽象的権利義務を有するにとどまるので、争訟の対象とは認められないとされている。しかし、法規の性質を有する行為でもその法的効果が執行行為を経ずに直ちに発生し、国民に対し具体的かつ実質的に不利益を及ぼす場合は、その行為を処分と考えて行政訴訟の提起が認められるとされている。

以上の議論を前提に、二審の東京高等裁判所は上記の原則論にもとづき、条例改正は行政訴訟の対象にはあたらないとした。

これに対し、最高裁第一小法廷は、児童福祉法は、女性の社会進出や就労形態の多様化に伴って、多様なサービスの提供が必要となった状況を踏まえ、その保育所の受け入れ能力がある限り、希望どおりの入所を図らねばならないこととして、保護者の選択を制度上保障したも

のと解されるとした。そして、保育所への入所許諾の際に、保育の実施期間が指定されることになっているので、特定の保育所で保育を受けている児童及びその保護者は、保育の実施期間が満了するまでの間は、当該保育所における保育を期待できる法的地位にあるとした上で、本件条例が本件保育所の廃止のみを内容とするものであって、他の行政庁の処分を待つことなく、その施行により各保育所廃止の効果を発生させ、当該保育所に現に入所中の児童及びその保護者という限られた特定の者らに対して、直接、当該保育所において保育を受けうることを期待しうる法的地位を奪う結果を生じさせるものであるから、その制定行為は、行政庁の処分と実質的に同視しうるとし、本件改正条例の制定行為は、抗告訴訟の対象となる行政処分にあたるとした。

ただ、現時点では、保育の実施期間が全て満了していることが明らかであるので、本件改正条例の制定行為の取り消しを求める訴えの利益は失われたといして、訴えのうち制定行為の取り消しを求める部分を不合法として却下すべきものとした原審の判断は是認できるとして、保護者の請求を退けた。

保育園の民営化をめぐる行政訴訟は全国で起きており、保育所の廃止条例の是非について保護者が司法判断を求めることは可能と判断した今回の判決は、保育行政に影響を与える可能性がある。

## ■ 改正入国管理法

3カ月を超えて日本に滞在する外国人を対象に、新たな在留管理制度を導入する改正入国管理法などの関連法が成立した。従来からある「外国人登録証」を廃止し、新たに「在留カード」を交付するのが主な内容で、日本の在留制度の大きな転換点となる。「外国人登録証」を持つ外国人は08年末で約221万7千人おり、在留管理を厳格化して不法滞在者を減らしつつ、外国人の利便性も高めるのが改正の狙である。「外国人登録証」は、不法滞在者でも取得できたが、今後は適法な滞在者に、在留カードを交付し、住民基本台帳にも登載する。住所変更などは、自治体を通じて法務省も継続的に管理することになり、職場や学校に対し、受け入れた外国人の情報を国に提供する努力義務を課している。一方で、適法な滞在者の在留期間は上限を3年から5年に延長した。1年以内の再入国は原則として許可を不要とするなど利便性

も高まっている。今後は、国内に約13万人とみられる不法滞在者の扱いが課題になる。新制度の対象外となるため懸念されているが、法務省は「在留を認めるべき外国人は受け入れる」として、在留特別許可のガイドラインを見直して、自主的な出頭を促す方針である。一方で、戦前から日本で生活する人など、約42万人いる在日韓国・朝鮮人の特別永住者には、別途、常時携帯義務のない「特別永住者証明書」が交付されることになった。これは、国会審議の過程で、歴史的な経緯に配慮したものである。また、低賃金労働の温床との批判があった「研修・技能実習制度」では、新たな在留資格「技能実習」（最長3年）を作り、1年目の技能習得段階でも企業と雇用契約を結ばせることで、労働基準法や最低賃金法などの労働関係法令の適用を可能にした。

## ■ 官民ファンド「産業革新機構」

企業の事業統合や再編を支援する官民共同出資のファンドの運営会社、株式会社「産業革新機構（Innovation Network Corporation of Japan）（能見公一社長・元あおぞら銀行会長）」が資本金905億円で平成21年7月27日に発足し、営業を開始した。日本が持つ産業資源の潜在力を最大限に引き出し、環境・エネルギー分野やバイオ・医療分野などで次世代を担う産業のプラットフォームを構築し、日本経済の持続的発展につなげることを目的として、産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法（産業再生法）に基づき設立された。同機構の設立に当たっては、政府からの820億円の出資に加え、産業革新機構の趣旨に賛同した企業16社からの出資を受け、総額905億円の資金規模でスタートした（平成21年10月30日現在、旭化成株式会社、大阪ガス株式会社、シャープ株式会社、株式会社商工組合中央金庫、新日本石油株式会社、住友化学株式会社、住友商事株式会社、住友電気工業株式会社、武田薬品工業株式会社、東京電力株式会社、株式会社東芝、日揮株式会社、株式会社日本政策投資銀行、パナソニック株式会社、東日本旅客鉄道株式会社、株式会社日立製作所、株式会社三菱東京UFJ銀行、株式会社みずほコーポレート銀行、GEジャパン株式会社合計19社（50音順）。総額920億円）。また、同機構が金融機関から資金調達を行う場合は、最大で8,000億円の政府保証が付されることになっており（平成21年度政府予算）、これらを合わせると最大で約9,000億円の投資を行うことが可能となっている。投資先は、大学や研究機関などに分散し、埋もれている先端技術や特許を事業化・実用化したり、技術力はあるものの財政基盤が

脆弱なベンチャー企業などで、複数の同業他社の特定部門（事業）を統合して新会社を設立（事業の集約・再編）し、国際競争力を高めたりするような場合にも資金を出す。長期的な事業成長を支援するため、設置期間は15年間で、環境・エネルギー分野やバイオ・医療分野など高い成長が期待できる先端技術を持つ企業の支援に取り組む。具体的には投資先企業が発行する普通株を引き受ける。株主総会での議決権がない優先株などに比べ、経営を監視できるメリットがあるとみられている。投資にあたっては、機構内に設置する「産業革新委員会」が客観的・中立的観点から、「社会的重要性」、「成長性」、「革新性」などを支援基準として評価し、投資対象を決定する。産業革新委員会の委員長は、（独）科学技術振興機構研究開発戦略センター長の吉川弘之氏（元東京大学学長）。また、経済産業大臣が業務を監督し、1年に1度、事業評価を行うこととなっている。上述のとおり、企業や大学、研究機関に埋もれている先端技術や特許を事業として軌道に乗せるには、財務面に加え、技術の目利きや販路開拓などの経験豊かな人材が求められる。そのため同機構は、投資活動の成果を役員報酬に反映させる仕組みを導入し、優秀な人材の確保に努めるとともに、執行責任の明確化を図っている。同機構が、その有する経営資源（専門性を有する人材、行政、学術、産業、金融分野とのネットワーク）を活用し、我が国のイノベーション・シーズの核となって技術と人材のネットワークが広がり、グローバル市場を席卷する新産業と新たなビジネス生態系が生まれ、産業構造が革新されることが期待されている。

## ■ 緊急雇用対策

雇用情勢が急速に悪化している。総務省が平成21年8月28日に発表した労働力調査によると同年7月の完全失業率は、季節調整値で5.7%（前月比0.3ポイント上昇）と、バブル崩壊後の2003年4月に記録した5.5%を越え、1953年の統計開始以来、過去最悪を記録した。悪化は今年2月以来6ヶ月連続で、金融危機が深刻になった昨年10月の3.8%の失業率が、同月以来9ヶ月という短期間に1.9ポイント一気に上昇し、5.7%という厳しい数値となった。バブル経済に係る2000年前後の景気悪化局面では、失業率が4%台に達してから過去最悪だった5.5%にまで、1.5ポイント上昇するのに4年程度の期間を要したのに比べ、今回の雇用情勢悪化のスピードも深刻である。こうした状況を踏まえ、平成21年10月23日、政府の緊急雇用対策本部（本部長：内閣総理大臣，事務局長：細川厚生労働副大臣）において、求職中の貧困・困窮者や新卒者への支援など「緊急的な支援措置」と介護、農林、環境、エネルギー、観光など、重点分野ごとの「緊急雇用創造プログラム」を2本柱とする「緊急雇用対策」が策定された。前者の措置の中で、「緊急支援アクションプラン」＜貧困・困窮者支援＞として、求職中の貧困・困窮者が再び「派遣村」を必要とすることなく、安心して生活が送れるようにするため、国、地方自治体等の関係機関の協力の下、利用者が、一つの窓口で必要な各種支援サービス（雇用・住居・生活支援）の相談・手続ができるよう、実効ある「ワンストップ・サービス」など支援態勢の強化に取り組むとしている。具体的には、①東京、大阪、愛知等のハローワークにおいて、11月30日に、各種支援サービス（雇用・住居・生活支援）の相談・

手続を一括して行う「ワンストップ・サービス・デイ」を試行実施するほか、②その試行実施結果を踏まえて、より広範囲のハローワークにおける「ワンストップ・サービス・デイ」の定期開催、年末年始の開催を検討、年末年始の生活総合相談等の対策を推進するとしている。後者の中で、成長分野における雇用促進のため、「緊急雇用創造プログラム」として、働きながら介護福祉士やホームヘルパー2級などの資格が取得できるよう支援する「介護雇用創造」、働きながら職業能力を高める「グリーン（農林、環境・エネルギー、観光）雇用創造」、社会的企業（ソーシャル・ビジネス）主導で新たな雇用の場を創る「地域社会雇用創造」の3つの重点分野における雇用プログラムの推進等に取り組むこととしている。これらの対策の推進のためには、緊急雇用創出事業の活用など都道府県の協力などが重要となってくる。特に都道府県による緊急雇用創出事業の前倒し執行やその際の介護、農林、環境、観光等の分野にかかる事業計画の優先的な採択のほか、介護分野の人材の育成・確保に大きく資するとされる『働きながら資格をとる』介護雇用プログラム』の早急な実施への配慮を要請している。また、対策を推進するため、総理主導で労働界、産業界など各界のリーダーや有識者による「雇用戦略対話」を設置するほか、地域における緊急雇用対策の推進母体として、関係自治体や関係機関等から構成される「地域雇用戦略会議」を設ける。詳しくは、次の平成21年10月23日付け「緊急雇用対策（平成21年10月23日緊急雇用対策本部決定）」資料を参照。

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/koyou/honbun.pdf>

## ■ 新型インフルエンザワクチン

インフルエンザワクチンは、重症化予防、死亡数減少を主な目的としており、今回の新型インフルエンザに対する予防接種も、死亡者や重症者の発生をできる限り減らし、必要な医療を確保することを目的としている。但し、国民全体の感染防止の効果を期待するものではなく、あくまでも希望者に対して、任意の接種を提供するものである。

国はこの目的に照らし、優先する対象者として、医療従事者、妊婦、基礎疾患のある者、幼児、小学校低学年、1才未満児などの保護者、小学校高学年、中学・高校・高齢者というように接種順位を決め、そのスケジュールに沿って接種希望者に対して、実施している。優先接種対象者のうち低所得者については、費用軽減の措置がある。

ワクチン接種回数は、国内外での臨床試験をもとに、13歳未満を除き原則1回（中学・高校生については当面2回）である。

優先接種対象者に使用するワクチンは、国産ワクチンであるが、対象者以外の健康成人にも重症例の発生があるため、健康危機管理の観点から、これらの者にも緊急

輸入により約9,900万回分のワクチンを確保し、平成22年から接種開始の予定としている。

国は、12月15日に閣議決定を行い、健康成人の低所得者に対しても費用軽減措置を実施することとした。

ワクチン接種事業の実施主体者である国は受託医療機関に対して、情報や資料の提供等の支援を行う。接種医は、被接種者又はその保護者に対して、ワクチンの効果やリスク、製品特性について十分に説明し、理解を得られた上で、個人の意思を軽視したり強制的に接種したりすることなどがないよう留意して実施することが必要である。十分な注意をはらっても起こるワクチン接種による健康被害については、特別措置法に基づき国が補償する。

実施をめぐっては、ワクチンの供給体制や有効性、安全性の問題等さまざまな問題が発生し混乱している。国と受託医療機関との直接契約による予防接種ではあるが、市民への情報提供、相談、手続きなど国、地方自治体の連携や協調が必要不可欠であり、地方自治体の担う役割は大きい。

## ■ 相対的貧困率

厚生労働省は、2009年10月に、全国民の中で低所得者の割合がどれくらいあるのかを示す「相対的貧困率」を初めて公表した。相対的貧困率は、等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分に満たない世帯員の割合をいう。その国の中の経済格差の度合いを測る指標でもある。世界銀行が定義している1日の所得が1ドル以下に満たない国民の割合を示す絶対的貧困率に対して、相対的貧困率は、数学的な指標なので主観が入りにくい反面、異なる国によって「貧困」のレベルが大きく異なってしまう可能性を持つ。

厚生労働省が、経済協力開発機構（OECD）が発表しているものと同様の計算方法で、「国民生活基礎調査」を基に算出した相対貧困率は、1998年が14.6%、01年が15.3%、04年が14.9%、そして07年15.7%と推移した。07年は98年以降で最悪の数字で、7人に1人以上が貧困状態にあるということを示している。国際比較をするため、昨年公表されたOECDの報告をみると、00年代半

ばの日本の相対的貧困率は14.9%で、加盟30カ国の平均10.6%を上回り、メキシコ（18.4%）、トルコ（17.5%）米国（17.1%）に次いで4番目に貧困率が高かった。一方、全調査国中最も低いデンマークは5.2%、スウェーデンは5.3%であった。このように、日本の貧困率が高いことが分かる。

また、今回の厚生労働省の調査で、17歳以下の子ども全体に占める、中央値の半分に満たない17歳以下の子どもの割合の「子どもの貧困率」が14.2%あることも分かった。貧困の連鎖は、本人はもとより国の将来にも悪い影響をもたらす。

このように、日本の貧困率が高い背景には、「高齢化」や「単身世帯の増加」、そして、1990年代から、雇用情勢や賃金が悪化し続けたことがあると指摘されている。

今後、年々悪化する傾向にある数値を改善するために、急増する貧困状況を直視した総合的な政策を講じることが求められる。

## ■ 日本初「バイオガス都市ガス導管注入実証事業」

神戸市では年間約2億 $\text{m}^3$ の下水処理により発生する汚泥を全て消化（嫌気性微生物による有機物の分解処理）することで汚泥の減量化・安定化を図っており、その過程で約1,300万 $\text{m}^3$ の消化ガスが発生している。消化ガスは化石燃料由来しないバイオガスであり、現在約55%を消化槽の加温や空調設備の燃料として場内利用しているが、残りの約45%は未利用のまま焼却して処分している。

本来バイオガスとは、下水汚泥や食品残渣などの有機物が発酵して発生するメタンを主成分とする可燃性ガスで、未利用の再生可能エネルギー源であることから地球温暖化対策の一つとしてその有効利用が期待されている。しかし、バイオガスはメタン濃度が約60%とカロリーが低く、不純物を含むため場内の熱源や発電などに用途が限られていた。

そこで、神戸市では平成16年度より、消化ガスの100%活用をめざした検討や実証試験を行い、東灘処理場で消化ガスを精製してメタン濃度を98%に高め不純物を除去することで、自動車燃料として活用可能な高品質の「こうべバイオガス」を作り出すことに成功した。

平成20年4月1日より「こうべバイオガス」ステーションで天然ガス自動車燃料として供用を開始し、平成20年度は概ね1,000 $\text{m}^3$ /日进行供給し、利用台数は延べ10,650台であった。

しかし、天然ガス自動車燃料として供給している現在でも東灘処理場では、有効利用は約5,400 $\text{m}^3$ /日であり、約4,600 $\text{m}^3$ /日の未利用の消化ガスが発生している。

今回、消化ガスのさらなる活用を図るため、東灘処理場において「バイオガス都市ガス導管注入実証事業」を神戸市、プラントメーカー、大阪ガスの3者で実施する。本事業では既存の精製設備に加えて、熱量調整設備や微

量成分除去設備を設置し、現在大阪ガスが供給する都市ガスと同等レベルにまで高度精製することにより、都市ガス事業者の導管網に直接注入し、都市ガスとして需要家に供給する。

都市ガス仕様に精製した下水汚泥由来のバイオガスを、直接都市ガス導管に供給する試みは日本初であり、本事業を通じて運営方法や、経済性を検証し、理想的な「循環型エネルギー地産地消の神戸モデル」を示すことで同様事業の普及促進やバイオマス資源の有効活用につなげていく。

東灘における取り組みは、発生したバイオガスを高度に精製し、都市ガスの製造所を通すことなくそのまま都市ガスとして供給するもので、これにより、都市ガスの製造所との距離に制約を受けることなく、下水処理場等で発生するバイオガスを余すことなく100%近く有効利用することができるようになる。本事業を通じて、人類が存続する限り枯渇しない資源であるバイオガスの都市ガス利用を実証し、「下水道＝循環のみち」の見える化を図るとともに低炭素・循環型社会の構築に貢献していく。

なお、平成21年7月には、エネルギー供給事業者に対して非化石エネルギー源の利用促進を図るための「エネルギー供給構造高度化法」が成立している。本事業は経済産業大臣から交付を受ける一般社団法人都市ガス振興センター「バイオマス等未活用エネルギー実証試験補助金」を利用して行い、平成21年度中に必要な設備を整備し、平成22年度からの事業開始を予定している。本事業で導入されるバイオガス量は当初約80万 $\text{m}^3$ （45MJ/ $\text{m}^3$ ）、約2,000戸の家庭が1年間に使うガス量に相当し、これによるCO<sub>2</sub>削減量は約1,200t-CO<sub>2</sub>/年である。

## ■ 神戸震災復興記念公園の整備事業

神戸市は、JR貨物神戸港駅跡地（中央区小野浜町）において、震災の経験と教訓を継承し市民とともにつくり続ける公園を目指して、震災復興記念公園の整備を進めている。

この公園は、震災の経験と教訓を後世の人々に継承していくための、市民と協働でつくり続ける被災地復興のシンボルであるとともに、都心の防災機能を強化するため、大規模火災時等の広域避難場所として位置づけられており、防災公園街区整備事業として事業が進められている。

公園の概要は、公園面積：5.6ha、公園種別：総合公園、施設概要：芝生広場、ニュースポーツ広場、語り継ぎの広場、もりのゾーン、ジョギングコース、備蓄倉庫（防災倉庫）、災害用仮設トイレなど。

防災公園街区整備事業とは、災害に対して脆弱な大都市地域の既成市街地等において、防災機能の強化を目的として、工場跡地等の用地を機動的に取得するとともに、防災公園と周辺市街地の整備改善を一体的に実施する事業で、都市再生機構（UR）と地方自治体と国が一体となって推進するものである。

本事業は、平成11年度に、都市計画決定を行い、平成

12年度に用地先行取得を行った。整備内容については、市民ワークショップ、懇話会などで意見集約を行い、最終的に市民主体の公園検討会から受けた提案を踏まえて、整備計画を策定した。平成19年度に施設整備工事に着手し、阪神・淡路大震災から15年となる平成22年1月17日に開園する予定となっている。また、この公園では、震災で発揮されたボランティア精神を後世に伝えていくため、「市民と協働でつくり続ける公園」を目指しており、計画策定に引き続き整備を進める中で、多くの市民の方々が参画している。具体的には、市民がドングリから育てた苗木の植栽（平成20年3月、平成21年3月）や、芝生広場に植えつける芝生のポット苗作り（平成21年5月）、そのポット苗の芝生広場への植え付け（平成21年6月）など、延べ1,000人を越える市民の方々の協働で実施をしてきた。また、順調に成長した芝生の姿を皆さんに見ていただこうと、平成21年10月11日には、芝生広場の一時開放を行った。さらに今後も引き続き市民の方々とともに、「もり」や「花」を育てていくこと、「ニュースポーツ広場」等の管理運営を市民との協働と参画で進めていくこととしている。

## ■ 神戸鉄人プロジェクト

阪神・淡路大震災で甚大な被害を受けた神戸市長田区。新長田駅南地区では20.1ヘクタールの大規模な再開発事業が進捗中であるが、事業区域内にある若松公園の鉄人広場に、地元商店主らが中心となってすすめる神戸鉄人プロジェクトにより、震災復興のシンボルとして原寸大の鉄人28号モニュメントが設置され、平成21年10月4日に完成記念式典が行われた。あわせて、地元商店街では完成記念セールを行うなど、新たなまちの賑わいが生まれつつある。

鉄人は、直立時18mの設定で、実際にはひざを曲げているため、高さ15.4m。重さ50tの耐候性鋼板製である。総事業費1億3,500万円のうち1/3が神戸市からの補助金、残りは個人寄付や企業からの協賛金でまかなわれた。

神戸鉄人プロジェクトは、同地域ゆかりの漫画家、故横山光輝氏の作品「鉄人28号」と「三国志」を活用した、地域活性化事業である。新長田地区に巨大モニュメントを建設し、来街者を増やすとともに、まちの回遊性を高め、商業・地域活性化を図ろうとする民間プロジェクトで、平成20年度に内閣府の認証をうけた「神戸市（新長田地区）中心市街地活性化基本計画」でも、主要事業の一つとして位置付けられている。

プロジェクトの取り組みは平成18年にさかのぼる。5月に地元商店主らによる発起人会が発足し、翌6月に「鉄人生誕50周年記念特別展」を開催し、横山光輝氏が神戸出身であることを発信することで多くの市民に興味と共感を得た。その後、モニュメント建設に向けて地元地域商店街が中心に実行委員会を結成し、新長田駅前広場から商店街にかけて、キャラクターバナーの掲示や、100以上の商店に募金箱を設置するなど熱心な地域活動が展開された。平成19年9月には、さらなる推進体制を確立するため、実行委員会がNPO法人「KOBЕ鉄人PROJECT」として法人格を取得している。

その後も、NPOと地元が中心となり、三国志特別展や、子供たちの曳く“三国志ねぶた”をメインにした三国志祭、琉球祭の開催等に取り組み、新たな地域文化を生み出している。

今後、モニュメントの完成を期に、阪神・淡路大震災復興基金の「まちのにぎわいづくり一助助成事業」として補助採択された「街の回遊性向上事業」を中心に、地域全体に人の流れを作り出す「三国志のメッカ・新長田」の実現を目指し、さらなる活動展開が予定されている。

具体的には、国道二号線以南の商店街に三国志の登場人物の石像が順次設置されているほか、毎週日曜日に、商店街の三国志バナーを活用したスタンプラリーが定期開催されている。また、各商店街では、鉄人・三国志関連の新たな商品開発に取り組みるとともに、鉄人広場を活用したさまざまなイベントも予定されている。さらに、次の取り組みとして、三国志記念館を整備する基本構想の策定に向けた協議も進められている。

市も、このプロジェクトが、新長田地区の活性化のみならず、神戸市西部地域の新たな観光資源を生み出す取り組みとして積極的に支援を行い、都市計画総局が、まちの賑わいづくりの観点から、回遊性の向上を図るため「KOBЕ鉄人三国志ギャラリー」を12月6日に開設し、交通局も「鉄人列車」、「三国志列車」の運行や海岸線全駅での鉄人や三国志名場面のステーションラッピングを行った。また、長田区では、市民に元気と勇気を与える象徴として、鉄人の特別住民登録を行い、住民票は同区役所のホームページより期間限定でダウンロードできる。

このプロジェクトは、地元商店主らによるNPOと行政が、それぞれの資源を持ち寄り、ともに新長田地域の活性化を図ろうとする協働のプロジェクトである。今後も地域団体との協働を進め、一過性の流行に終わらせない工夫が官民ともに求められている。

# 新型インフルエンザに係る 今後の備えに関する中間提言

平成 21 年 9 月

## 新型インフルエンザに係る検証研究会

[問い合わせ先：助神戸都市問題研究所 TEL 078-252-0984]

### I 今回の検証の位置づけ

#### 1. 検証の目的

神戸市をはじめ市民・企業それぞれの今回の対応を「各主体との協働と参画」によって検証することを通して、課題を指摘するにとどまらず、得られた教訓をもとに、より効果的な対策を提言し今後の「備え」とする。

#### 2. 検証の視点

##### (1) 検証の期間

平成21年4月25日から6月12日までを中心として、神戸市における新型インフルエンザに関する対応を検証の期間とする。これは、WHOが新型インフルエンザの発生を確認し、発生早期から世界的にパンデミック（フェーズ6）に至るまでの期間である。

##### (2) 今回の対応を都市の危機管理の一つの事例としてとらえ、健康危機への対応力を強化する視点から検証を行う。

ここでいう危機管理とは、

①事業継続の観点から、予防・発症対応・回復を一体的に捉え、新型インフルエンザの影響を最小化することを目的とする

②市民や関係機関との連携によって目的を達成する

③神戸市の総力として、全庁的に対応する

ことを含んだ概念である。なお、神戸市医師会や兵庫県は医療的・疫学的な観点からの検証を行っている。それを補完する意味で、神戸市では市民の側に立って、危機管理の観点からの検証を行うものである。

##### (3) 危機管理としての新型インフルエンザ対応の特徴

新型インフルエンザウイルスの撲滅は現実的には難しい。人間と新型インフルエンザウイルスは共生せざるをえない。問題は共生をいかに円滑に実現するかである。短期間に多数の人が感染すると、社会・経済活動が停止してしまう。そうした悪影響を最小限にとどめるために感染の広まりを時間的に分散させることが必要である。そのためには各主体において、一人ひとりが感染予防に努め、お互いに感染拡大を防ぎ、医療・保健体制を社会が確立することが求められる。

この考え方を一言でいえば、「守るべきはわたしたちの健康」である。

##### (4) 今後の対策を検討する際の前提条件

① 当面の対策として、今回のA/H1N1新型インフルエンザに備える。

WHOのサーベイランスによれば、9月4日現在、世界で最も流行しているのはA/H1N1の新型インフルエンザである。今回の新型インフルエンザは、その症状やリスクは、多くの点で季節性インフルエンザと似ているが、多くの人が免疫を持っていないため、急激な感染拡大が懸念されている。

従って、季節性インフルエンザ同様に、感染拡大防止対策によって、重症者の発生を抑制しながら、一方で市民や企業が通常の活動を維持できること、すなわち、社会・経済活動への影響をできるだけ小さくすることが必要である。

同時に、感染が拡大する場合を想定して、重症者の発生状況や流行状況の変化を迅速に把握し、新たな状況に柔軟に対応することが求められる。

## ② 対象別に対応を考える。

神戸市には約150万人の住民がおり、約70万人の勤労者が働いている。また、約30万人の学生が学んでおり、毎日約10万人もの観光客が訪れている。さらに、健康や生活支援において特別な様々なニーズを持っている人が約20万人いる。神戸市の対策は、このような様々な人々を対象として、的確に対応がなされるように配慮しなければならない。

## ③ 新型インフルエンザの流行の主要な要因に着目して対策を考える。

流行の主要な要因としては、「感染源」「感染経路」「感染宿主（しゅくしゅ）」を挙げることができる。従って、これら3つの要因に対応させて対策を検討する必要がある。

## 3. 検証の進め方

(1) 検証の実施主体として、(財)神戸都市問題研究所と京都大学防災研究所が主宰する「新型インフルエンザに係る検証研究会」を設置する。

(2) 「民・学・産と行政」との協働と参画によって検証を進める。

## II 神戸市に対応状況の概観

対応を整理するにあたり、4月25日以降の検証期間を6つの期間に分けた。各期間における主な対応の内容は次のとおりである。

### ① I 期

期間：4月25日から5月1日

内容：メキシコをはじめ海外で、新型の豚インフルエンザ（A/H1N1）が流行したことを受けて、4月27日に電話相談を開始。4月28日にWHOがフェーズ4に引き上げたことに対応して神戸市新型インフルエンザ対策本部を設置し、第1回同本部員会議を開催した。4月29日に発熱相談センターを設置し、4月30日から、予防対策や問い合わせ先等を記載したチラシの配布を始めた。また、同日、WHOがフェーズ5に引き上げたことを受けて、市長メッセージで予防対策などを呼びかけた。

### ② II 期

期間：5月2日から5月8日

内容：海外で感染した疑いのある事例が発生し、国から海外渡航歴のある人についてのリストが送付され、全国自治体で渡航者の健康調査を始めた。また、神戸市においても、渡航歴のある人の疑い事例が発生した。

### ③ III 期

期間：5月9日から5月15日

内容：9日に初めて、海外から帰国した大阪府在住者が空港での検疫で感染が確認され、隔離された。神戸市では市長メッセージを出して、市民に冷静な対応を呼びかけた。

#### ④Ⅳ期

期間：5月16日から5月22日

内容：5月16日に、神戸市で国内初の感染が確認され、即座にイベントの中止や学校の休校措置がとられた。同日付けで、市長メッセージを発信し、発生の報告と7日間の休校措置等の決定事項を市民に広報した。その後、5月22日に市長メッセージで市内全体の休校措置の解除等を広報した。

#### ⑤Ⅴ期

期間：5月23日から5月28日

内容：休校が解除され、通常の社会活動に戻るが、社会・経済活動への影響が継続していることを踏まえ、5月28日に市長メッセージで「ひとまず安心宣言」を出し、全国へ発信した。

#### ⑥Ⅵ期

期間：5月29日～6月12日

内容：神戸経済を元気づけるために、キャンペーン等様々な取り組みを実施し始めた。また、6月11日にWHOがフェーズ6に引き上げたが、本市対応に影響を与えるものではないという市長メッセージを6月12日に発信した。

### Ⅲ 検証から得られた評価・教訓（総括）

#### (1) 感染防止対策についての全般的評価

- ・市民・企業は、神戸市が、感染拡大防止のために「休校措置」「神戸まつりの中止」等を迅速に決断したことを高く評価している。
- ・市民の対応状況を見ると、神戸での感染者の発生を機に「意識・行動に変化があった（手洗いや消毒の励行、正しい情報の選択に注意するようになった等）」とする人が6割強と多い。
- ・企業の対応状況を見ると、5月22日頃「通勤時等従業員のマスク着用（72.4%）」、「入口で消毒用アルコール製剤の設置（44.6%）」などの対応をとった企業が多い。

#### (2) 市から市民・企業への情報提供

- ・新型インフルエンザの流行は、市民にとって新しい事態であり「どのように行動すべきか」判断できなかった。そこで、市民は「判断の根拠となる具体的な情報」を行政や関係機関に求めたが、十分な情報提供がなされなかった。
- ・市民、企業の意見として、市の情報提供が信頼されており、特に「ひとまず安心宣言」など市長からのメッセージが高く評価された。
- ・その中でも、市の広報媒体（ホームページ等）を活用して市民に直接情報提供して欲しいという希望が目立った。
- ・一方、今回の神戸市の取り組みをよく知らないという意見も出されており、市民への情報発信の難しさが改めて明らかになり、情報発信を継続的かつ効果的に行う必要がある。

#### (3) 社会・経済活動への影響

- ・新型インフルエンザに感染した個人やその在籍する学校への誹謗・中傷が見られた。
- ・宿泊施設や観光施設を中心に、観光客の減少が顕著に見られたほか、小売・卸売業等における売上の減少といった影響も見られた。
- ・学校園の休校措置、保育所や高齢者・障害者施設等の休所措置によって、勤め先を休まざるを得なくなったり、家庭でのケア負担が大きくなった。それに伴って、家庭でのストレスが増加したという市民の声もあった。
- ・「ひとまず安心宣言」については、市民から安心感が生まれたという声が多かった。また、市内企業



からも対応方針の変更の契機になったということで評価されている。

#### (4) 庁内体制

- 震災経験を通して、組織としての危機対応に習熟していた。
- 神戸市では、20年2月にH5N1を想定した「神戸市新型インフルエンザ対策実施計画」を策定し、また、発症直前に教育委員会でも「神戸市立学校園新型インフルエンザ対策行動計画」を策定した。
- 昨年11月に「神戸市新型インフルエンザ対策実施計画」に基づく全市の初動対応訓練を実施した。
- 神戸市での発症直前に4例の疑い事例による対応が、実質的な対応シミュレーションの役割を果たし、対応が改善された。
- 記者発表時に各局の担当者が陪席することで、局間の情報共有が円滑にできた。
- 市内発生後の発熱相談の急激な伸びに対し、一時的に電話回線数が不足した。このことが、市民の発熱外来への直接受診につながり、医療機関への負荷となったと思われる。その後、回線数を増やし、また、職員の応援体制をとったこと、相談マニュアルを整備したことなどによって、対応を改善することができた。
- 初動段階では、本庁から各区への情報提供に遅れが見られた。また、各局・各区内での情報共有体制にも改善の余地が見られた。
- マスコミによる取材対応に追われ、本来業務に影響を及ぼしたところもあった。

#### (5) 関係機関との連携

##### (医療機関)

- 当初「発熱相談センターに予め電話をした上で、発熱外来で受診する」という対応を行っていたが、数日で相談件数の激増、受入診療機関での外来受診者の超過、病床の満床という状況になった。そのため、神戸市医師会に対し、医療体制について蔓延期に準じた協力を依頼した。発熱患者の診療について、通常の診療が行われるところとなった。
- 特に医療機関との連携が重要であるので、適宜行うよう努めたが、情報提供が遅れる等、連携不足となる場合があった。

##### (国)

- 5月16日に行った「休校措置」を始めとする市の基本的な決定は、5月1日に公表された国の「基本的対処方針」に従った。
- 対応変更等の判断を行う上で、国と直接調整しながら、柔軟な対応を行うことができた。
- 厚生労働省神戸検疫所には、PCR検査をはじめ様々な協力を得た。
- 当初、インフルエンザの病原性などの情報について、国からの情報が不足していた。

##### (県)

- 相互に連絡員を派遣しあうなど、情報の共有を図った。
- その一方で、共有された情報の量が不足していた。
- 学校名の公表について、県と市の対応のずれが生じることもあった。

##### (マスコミ)

- 市民にとって、マスコミは主要な情報源となっていた。
- マスコミの過剰報道が風評被害を招いたのではないかとの意見が市民・企業から多く出された。
- 危険情報については大きく報道される一方で、安心情報については小さく報道される傾向が見られた。

## IV 提言

### 1. はじめに

危機管理としての新型インフルエンザ対応の目的は、「守るべきはわたしたちの健康」の実現である。この目的を達成するための具体策を以下に提言する。

### 2. 達成目標

「守るべきはわたしたちの健康」

- ①市民一人ひとりの努力で個人の抵抗力・回復力を高める。
- ②みんなでインフルエンザ全般の予防に努める。
- ③医療機関を中心に発症対策を充実する。
- ④地域ぐるみ・組織ぐるみで、通常の社会生活を維持する。
- ⑤以上の4つの目標を実現するために神戸市は全市あげて対策に取り組む。

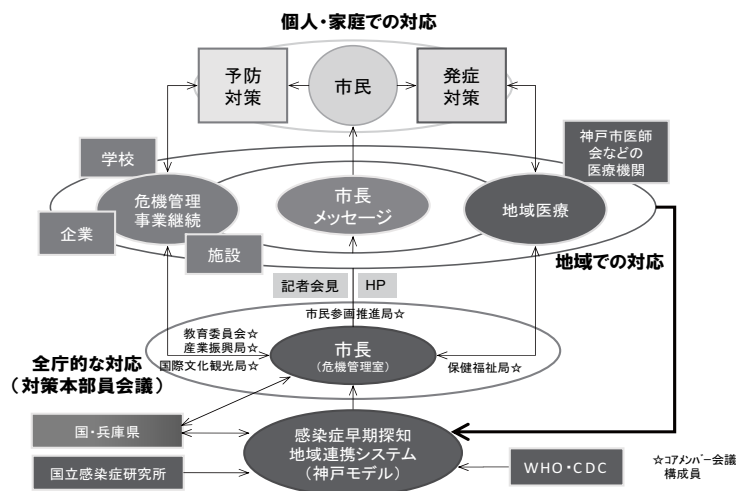
### 3. 対応の枠組み — 「新型インフルエンザ対応神戸協働のしくみ」 —

- (1) 検証を通じて、流行を最小限に留めることに効果があったのは、市民、学校、施設（保育所、高齢者・障害者施設等。以下同じ）、医療機関、企業が、各主体において、一人ひとりの健康を守るための努力と工夫をしたことである。今後の流行を考えると、さらに各主体の自助力・共助力を向上させる必要がある。
- (2) 同時に、公助の大切さが2つの側面で明らかになった。第1は情報発信力、第2は組織間連携である。情報発信力において、とりわけ効果的であったのは、各主体に対して、重要な情報を市長自らが直接発した「市長メッセージ」であった。また、組織間連携の大切さから、区を活動の場とする「感染症早期探知地域連携システム（神戸モデル）」の取り組みが提案された。
- (3) 上記の検証結果を踏まえて、5つの達成目標を実現するための枠組みとして、「新型インフルエンザ対応神戸協働のしくみ」を提案する。
- (4) 「新型インフルエンザ対応神戸協働のしくみ」は、「神戸モデル」を基にして、予防・発症対策を継続的にレベルアップさせるしくみである。

具体的に言えば、

- ①学校、施設や神戸市医師会、国、県等の関係機関と連携しながら「神戸モデル」を活用して、地域の感染状況を把握し、全庁の対処方針を決定するための基本情報とする。
- ②「神戸モデル」で捉えた地域情報に加えて、国、県、専門機関などから広く情報を収集・分析して、神戸市の対策本部員会議において、対処方針を決定する。
- ③決定内容を、市長メッセージとして、記者会見やホームページなどの媒体を通じて、市民に直接、迅速、正確に伝える。また関係各局を通じて、学校、施設、企業に必要な対策を働きかける。
- ④医療機関と連携して効果的な発症対策にあたる。
- ⑤区は、学校・施設・企業・医療機関と連携して、「神戸モデル」を活用し、市民に対して、適切な予防・発症対策を実施する。
- ⑥市民・学校・施設・企業・医療機関等の各主体の状況変化を、「神戸モデル」によって継続的に把握することで、次の全庁的な対応に反映させていく。

図示すると次の通りである。



#### 4. 新型インフルエンザに係る今後とるべき対策

##### (1) 各主体に期待される主な対策

どの主体においても、以下の3つの視点で対策を考える。

- ① 活動（事業）継続計画を持つ。
- ② 自らの特性を考慮に入れた対応をする。
- ③ インフルエンザの流行の現状を把握する。

このような視点をもとにして、各主体に期待される対策を、「仕組みづくり」「かからないための対策」「うつさないための対策」に分けて整理する。

##### 1) 市民

(仕組みづくり)

- ・自分の健康は自分で守るという意識を育成する。
- ・新型インフルエンザの原因や症状、予防法を知る。
- ・家族の誰かが感染した場合を考えて、前もって役割分担をする等、活動継続計画を作る。
- ・食料品、日用品、医療品を備蓄する。

(かからないための対策)

- ・インフルエンザへの抵抗力・回復力の維持・向上（十分な休息・睡眠、適切な栄養）を図る。
- ・手洗い、うがいの励行、自宅療養の準備をする。
- ・基礎疾患を持つなど重症化が考えられる人はかかりつけ医に相談するなど、「かからない」よう感染を防ぐための習慣をつける。

(うつさないための対策)

- ・「インフルエンザかな」という症状があるときには、まず、かかりつけ医か最寄りの医療機関に電話相談する。なお、受診に際しては、できるだけ、救急受診ではなく、通常受診に努める。
- ・かかったら広げない責任を果たす（咳エチケット、自宅内隔離、外出自粛など）。

##### 2) 施設（保育所、高齢者・障害者施設等）

(仕組みづくり)

- ・業務継続計画を策定する。
- ・万が一集団感染が起こった場合の取り扱いを定め、家族に通知する。
- ・消毒液等の感染予防資材を備蓄する。

(かからないための対策)

- ・集団感染を起こさないように手洗い・うがいなどの予防措置を徹底する。

(うつさないための対策)

- ・感染者に対して、登園（所）・通所の自粛を要請する。
- ・施設内で隔離療養する。

### 3) 学校

(仕組みづくり)

- ・事業継続計画を策定する。
- ・学級閉鎖・行事の実施等の基準を作成し、全市校園長会で徹底する。
- ・消毒液等の感染予防資材を備蓄する。

(かからないための対策)

- ・平素より規則正しい生活リズムが出来るように指導するとともに、健康状態を十分把握する。
- ・学校園においてインフルエンザに関する正しい知識と手洗い・うがい等の衛生習慣を身につけさせる。
- ・重症化しやすい基礎疾患のある児童生徒が在籍している場合など、各校の実情に合わせて、柔軟に対応する。
- ・家庭への情報発信を行い、注意喚起を行うとともに、協力を要請する。

(うつさないための対策)

- ・集団感染が、最も起こりやすい場所（感染経路）の一つであるので、出席停止・学級閉鎖・学年閉鎖・休校を迅速かつ効果的に行い、感染拡大を防止する。
- ・学級閉鎖等時には、外出自粛を徹底させ、適切な指導を行う。
- ・発熱等があり、受診が必要な場合は、まず、かかりつけ医に電話で相談するように保護者に注意喚起する。

### 4) 企業

(仕組みづくり)

- ・情報収集を徹底する。
- ・利用者、顧客への対応にも配慮した事業継続計画を策定する。
- ・企業が所在する地域への情報発信について協力する。

(かからないための対策)

- ・新型インフルエンザの予防法等について従業員への周知を行う。
- ・従業員の健康管理に十分配慮する（事業所内での消毒や消毒液の設置を含む）。

(うつさないための対策)

- ・咳エチケットを徹底する。
- ・感染者の出勤停止等の措置をとる。

## (2) 市が実施する主な対策

### 1) 市民・企業等への情報提供を中心とした予防対策

- ① 新型インフルエンザについての基礎的知識を、事前に市民に分かりやすく伝える（広報紙K O B E 特別号等）。
- ② 対処方針を市民に迅速に伝えるために、ホームページを効果的に活用する。
  - ・必要に応じて市長メッセージを動画化する。
  - ・市のホームページのトップページに「新型インフルエンザ」の目立つバナーをおいて、アクセスしやすくする。
- ③ 同時に、ホームページを利用しない市民に対しては、マスコミを通じた市長メッセージ等の情報提

供も工夫する。

- ④市民への情報提供の徹底を図るため、地域での各種機会等を活用する。
  - ・メーリングリストを充実させ、関係機関・団体に情報提供の協力を依頼する。
  - ・自治会・婦人会・ふれあいのまちづくり協議会等の複数ルートにより区民向けに広報する。
  - ・出前トークを実施する。
  - ・市営住宅や地域の拠点（地域福祉センター等）でチラシの配布や、ポスターの掲示を行う。
  - ・一般のチラシ、パンフレット等に、市民啓発情報を挿入する。
  - ・イベント・講習会等実施時に感染防止対策の呼びかけを行う。
  - ・来庁者向けに、庁内放送で情報を提供する。
  - ・公共交通機関で、ステッカーの貼付やポスターの掲示を行う。
- ⑤学校・施設を通じて情報提供する。
  - ・保護者に対する学校のメッセージ力の強さを活用し、必要に応じて、「学校園だより」「保健だより」等で保護者に情報提供を行う。
  - ・学校園、社会福祉施設等の実務者を対象に、新型インフルエンザなど感染症発生の兆候をすばやく、的確に把握できるようスキルアップを図るため、研修の充実を図る（「感染症対策特別講座」等）。
  - ・公私保育園（所）・幼稚園・児童館・学校群への感染予防の周知を徹底するため、巡回訪問による注意喚起や情報共有化を行う。
- ⑥企業を通じて情報提供する。
  - ・企業・事業者等に協力依頼して、市民が、日常生活上よく立ち寄る店舗等で、必要情報が自然に目にふれるようにする。
- ⑦特別なニーズをもっている市民に配慮する。
  - ・妊婦あるいは持病を持っている人など、重症化しやすい市民に対して、注意を喚起する。
  - ・在住外国人への効果的な支援体制を構築するために、ニーズの把握に努め、それに応じた効果的な支援体制について検討する。
- ⑧患者発生状況を探知（サーベイランス）する。
  - ・感染拡大を防止するため、「神戸モデル」にもとづくサーベイランスを実施する。
- ⑨A/H1N1ワクチンの優先的接種にあたっては、国の基準によって実施する。

## 2) 発症対策

- ①関係機関と協議・連携して医療体制を整える。
- ②新型インフルエンザ健康相談窓口を継続して開設する。
- ③抗インフルエンザウイルス薬の円滑供給に向け、関係機関との連携を密にする。

## 3) 市の体制の充実

市民サービスの提供を維持・継続するために体制を充実する。

- ・職員の欠勤を想定して、業務継続に向けた計画を策定する。
- ・健康相談は、事案発生早期に最大となるため、相談体制を可及的速やかに立ち上げる必要がある。
- ・新型インフルエンザへの対処方針を決定するための基本情報の収集・分析体制を整備し、情報収集・分析マニュアルを作成する。
- ・保健所において、地域情報の収集・分析機能を充実させる。
- ・区の体制を充実させる（保健師の各区1名配置等）。
- ・全庁的な応援体制を、より効率化する。
- ・専任の広報専門担当を臨時的に配置することを検討する。
- ・応援に備えて、事前に、新型インフルエンザに関する基本的知識の研修を実施する。
- ・職員の緊急連絡体制を強化するとともに、職員間で情報の共有を図る。

- ・職員への予防対策の再度の周知と実行の徹底を図る。
- ・職員の健康管理を実施し、感染時の自宅待機を徹底する。
- ・庁内の感染拡大を防ぐため、感染予防資材を備蓄する。

#### 4) 関係機関との連携の強化

- ・国に対しては、タイムリーな情報提供を要請していく。また、流行状況やウイルスの変異など変化する状況に応じて、柔軟な対応について協議していく。
- ・医師会・歯科医師会・薬剤師会・民間病院協会・二次救急病院協議会・市民病院群等医療機関との連携を密にする。
- ・医療従事者向けの専用ホームページを開設する。
- ・県とは、適宜、情報交換を行い、情報共有を行う。

### (3) 風評被害対策など

風評被害対策には、個人・学校への誹謗・中傷と経済的損失の両側面が考えられる。

#### ① 個人・学校の誹謗・中傷に対応する。

- ・この問題は、感染者情報の公表の問題と深く関係している。
- ・感染症法では「感染防止のためには、情報の公開が必要」とされているが、一方で、個人情報保護の観点からその取り扱いには注意を要する。
- ・感染拡大防止の公益性と個人情報の保護とのバランスをとる必要がある。神戸市（市立学校園）では、原則として学級閉鎖などの学校名は公表する。なお、兵庫県も同様の方針をとることとなった。
- ・残念なことに、今回の流行では、個人・学校への誹謗・中傷ともとれる行為が見られた。個人・学校への誹謗・中傷があった場合には、社会に訴え、抗議する。
- ・市民や企業等に安心情報を提供する。

#### ② 経済的損失を回復する。

- ・利用者数や観光客数の減少を回復させるため、キャンペーンなど様々な取り組みを行う。
- ・報道機関への情報提供を迅速に行うとともに、安心情報の発信やイベント等の広報に当たっては、報道機関が取り上げるように、インパクトのある方法を工夫する。
- ・神戸では国内初の発生ということで、手探りの対応となった。その一環として、一部の施設等に休業を要請した。それに伴い収入減など負担が生じた。今回は「特別の犠牲」という側面もあり、その補填に配慮することも合理性があると思われ、特段の配慮を国に要望するべきである。

## V 検証を振り返って

- ・今回の対応は以下のように整理できる。

5月16日に神戸市内で国内初の感染者が確認された。海外では、弱毒性ではないかとの情報もあったが、政府からは、公式の見解は示されず、神戸市としては、危機管理の鉄則（最悪に備える）どおり、既存の計画を参考にしながら、学校の休校や神戸まつりの延期等の対応を迅速に行った。こうした決断は、市民から高く評価されている。一方で、感染拡大防止策は社会・経済への影響とバランスがとれたものとするのが求められる。病原性が低いことが徐々に判明し、健康被害に比べ経済的影響が大きかったことから、風評被害として認識されたのではないかとと思われる。5月28日に「ひとまず安心宣言」が出され、新たな方針に基づく柔軟な対応がとられたことに対しても、市民・企業からは高い評価が得られた。

- ・新型インフルエンザは、結果的に、既存の各計画で想定していたH5N1とは違っていたが、予め流行に対する実施計画が用意されていたことから迅速な対応が可能となった。その意味で、ワーストケースシナリオ（最悪事態）を想定した計画を備えておくことの重要性が確認された。

- ・ ウイルスの特性を踏まえて、状況に応じて柔軟に計画を修正しながら対応を行った。状況変化に応じて、対応を柔軟に変更する必要性も明らかになった。
- ・ 神戸市が迅速に対応したことや、市民、学校、施設、企業、医療機関等と協働して取り組んだことにより、感染拡大防止に大きな効果を上げることができた。
- ・ この検証結果を踏まえて、中間提言では、市だけでなく、市民、学校、施設、企業、医療機関が協働しながら、「神戸モデル」をもとに、新型インフルエンザウイルスとの共生を前提として、予防対策、発症対策のレベルアップを継続的に図っていく「新型インフルエンザ対応神戸協働のしくみ」を提案するものである。

今後は、最終提言に向けて、シナリオプランニングの手法を採用して、対象者別対策など、きめ細かく対策を検討していく。

(資料編)

対 象	内 容
①市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 6/10～30 消費生活課「消費行動調査」アンケート</li> <li>・ 9/1 市政アドバイザーを対象に、神戸市及び市民自身の「評価できるところ」「改善すべきところ」をテーマとしてワークショップを実施。</li> </ul>
②企業・事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 7/10～28 第9回産業振興局「市内景況・雇用動向調査」</li> <li>・ 8/7 神戸安全ネット会議検証ワークショップを実施</li> </ul>
③行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各局室区から3,000を超える資料を収集</li> <li>・ 研究会において、関係局・委員会の部長級をメンバーとする「ふりかえりワークショップ（課題の抽出と改善点の提案）」を3回実施（7/29, 8/21, 9/14）</li> <li>・ 危機管理室、市民参画推進局、国際文化観光局、保健福祉局、産業振興局、灘区、教育委員会の13部課に対してヒアリングを実施</li> </ul>
④マスコミ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 意見交換を実施（8/13, 9/25）</li> </ul>
⑤その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 関連データの収集</li> </ul>





# 提言「『港都 神戸』の創生 都心・ウォーターフロントのグランドデザインに向けて」の概要

平成 21 年 11 月

都心・ウォーターフロント研究会

[問い合わせ先：助神戸都市問題研究所 TEL 078-252-0984]

## 1. はじめに

本提言は、ハーバーランドから HAT 神戸にいたる都心部のウォーターフロントと、そのウォーターフロントに隣接する都心からなる「都心・ウォーターフロント」全体の将来像について、概ね20～30年後の長期的な視点で議論を重ね、とりまとめたものである。



対象エリア

## 2. 都心とウォーターフロントをめぐる課題

都市活力の源泉が、重厚長大産業から創造的な産業などへと変化しているなかで、世界では、ウォーターフロントに新たな機能や産業を導入し、都心と有機的に結びつけることで地域全体の活力と魅力の向上をめざす再開発が進められている。港と都心が近接した神戸においても、活力と魅力をさらに向上させるためには、どのような都心とウォーターフロントをめざすべきかを検討する必要がある。

### (1) 都心とウォーターフロントの機能的な融合の欠如

港の活動の冲合展開や都心でのオフィスの空室など、都心とウォーターフロントの活力が低下しているなかで、双方の機能を連担・融合し、かつ相乗効果を発揮して活力を向上させるためには、ウォーターフロントにどのような機能・産業を導入すべきか。

### (2) ウォーターフロントの環境資源の活用不足

港の風情や歴史が息づく資産、六甲の山並みなど、神戸のウォーターフロントのみが持つ貴重な環境資源をどのようにまちづくりにいかしていくべきか。

### (3) 都心とウォーターフロントの空間的な一体化の欠如

都心において港の雰囲気を感じることができる場所が少なくなって久しいなかで、どのようにして都心とウォーターフロントを空間的に連続させ、一体感が感じられるようにしていくべきか。

### 3. 都心とウォーターフロントの空間利用の方向性

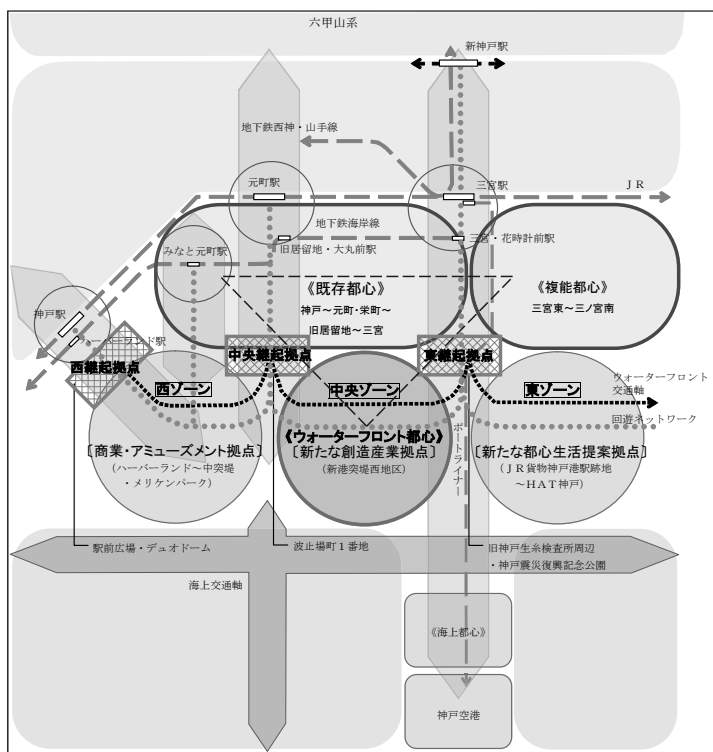
都心とウォーターフロントの機能的な融合・空間的な一体化を進めるにあたって、現在の土地利用状況や空間的な条件など、それぞれの個性をいかした取り組みを進めるため、以下のようなゾーン区分を設定し、空間利用の方向性を考える。

都心について、中枢業務・広域商業・行政機能の中心である既存都心（神戸～元町・栄町～旧居留地～三宮）と、最近、業務・流通・住機能など変化しつつある複能都心（三宮東～三宮南地区）の大きく2つのゾーンを位置づける。

ウォーターフロントにおいて、場所ごとの特徴ある個性・機能をいかすため、①西ゾーン（ハーバーランド～中突堤・メリケンパーク）を商業・アミューズメント拠点、②中央ゾーン（新港突堤西地区）を新たな創造産業拠点、③東ゾーン（J R貨物神戸港駅跡地～H A T神戸）を新たな都心生活提案拠点として、3つのゾーンを設定する。

あわせて、都心とウォーターフロント、およびゾーンとゾーンをつなぎ、人の流れの起点・中継点となるゲート空間として、①西継起拠点（駅前広場・デュオドーム（神戸駅南駅前広場地下））、②中央継起拠点（波止場町1番地）、③東継起拠点（旧神戸生糸検査所周辺・神戸震災復興記念公園）、の3つの「継起拠点」を設定する。

これらのうち、特に今後、港湾機能から都心機能の導入により機能転換を図っていく中央ゾーン（新港突堤西地区）を『ウォーターフロント都心』として位置づけ、「中央継起拠点」「東継起拠点」を介して2つの都心と一体となってより大きな相乗効果を発揮しながら発展する“都心のトライアングル”の形成を図る。



都心とウォーターフロントの空間利用と回遊ネットワークの概念および都心のトライアングル

### 4. 「港都 神戸」の創生とウォーターフロント都心

#### 4-1 「港都 神戸」の創生に向けた基本的考え方

「デザイン都市・神戸」の具現化を図るリーディングエリアとして、新たな魅力と活力にあふれる『港

都 神戸』を創生する。

- ウォーターフロントに都心機能を導入することによる都心とウォーターフロントの機能的な融合
- 景観資源をいかし環境へも配慮するとともに、新たな神戸らしい景観やみどりのオープンスペースの創出による高質な都市空間の形成
- 回遊性に優れたネットワークの形成による機能連担および一体感や連続性の醸成
- 協働と参画の継続的な取り組みの推進

#### 4-2 ウォーターフロント都心の形成<新たな創造産業拠点>

『港都 神戸』のコアゾーンとして、“都心のトライアングル”により一体的かつ相乗効果を発揮しながら発展していくために、次の3つの視点（都心イメージ）に配慮した取り組みを進め、「デザイン都市・神戸」にふさわしい新たな創造産業拠点『ウォーターフロント都心』の形成を図る。

##### ①価値創造とにぎわいの場づくり（『クリエイティビティ&エンターテイメント』）

芸術・文化機能を中心とした複合的な都心機能を導入することで、新たな価値を生む創造産業や文化が生まれる場を創出するとともに、人々ににぎわう新たな都心として、神戸のブランドイメージを高める場を形成する。

##### ②保全と活用の場づくり（『コンサベーション&リノベーション』）

神戸税関、旧神戸生糸検査所、倉庫群などの神戸の近代化を物語る歴史的建造物や、櫛形突堤などの歴史的・文化的価値の高い地域資源を保存・活用することにより、歴史や港の資産をいかした魅力的な空間を形成する。

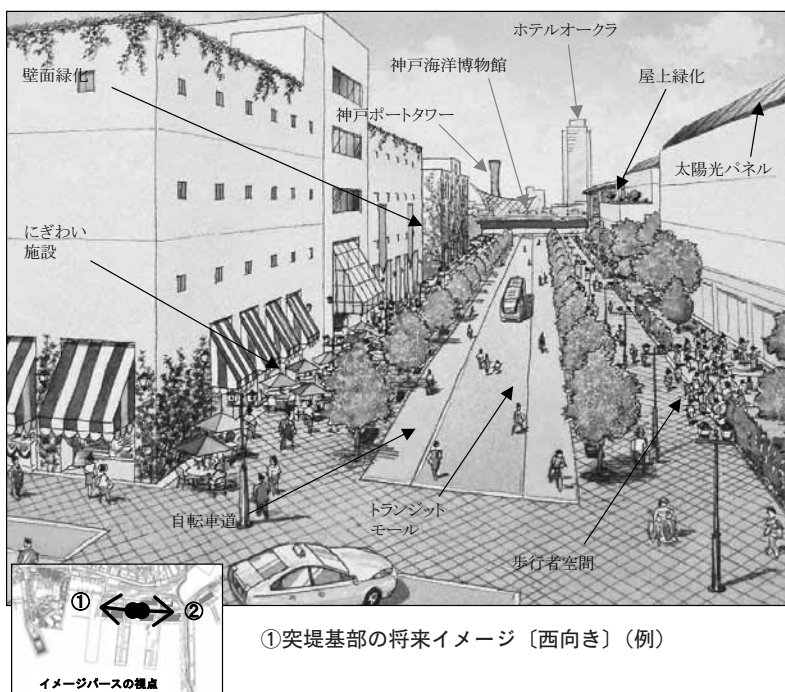
##### ③高質な環境創造の場づくり（『グリーン&エコロジー』）

低炭素社会の実現に向けてカーボン・ゼロをめざした先進的な取り組みを進めるとともに、景観や緑に配慮した高質な空間を形成する。

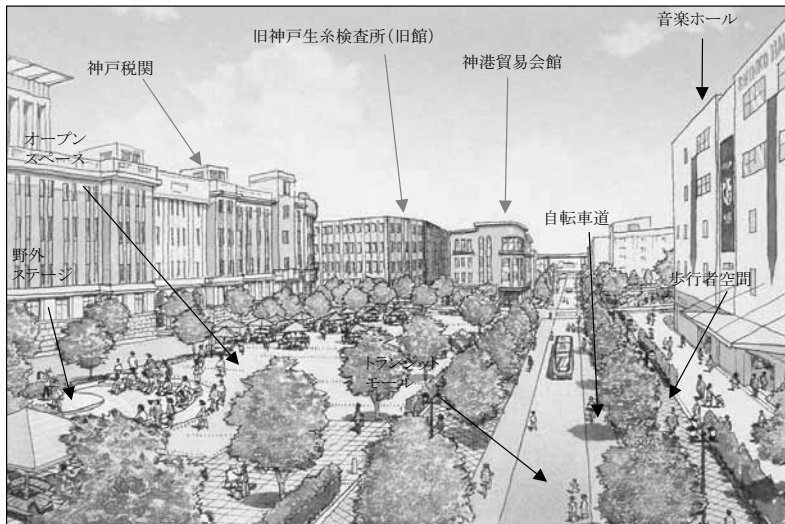
#### 4-3 ウォーターフロント都心の空間構成と再整備の方向

##### (1) 突堤基部の再生

近代神戸港の歴史と記憶をいかした既存倉庫等の転活用などにより、新たな創造産業などを生むクリエイターが、自由に活動し生活できる業務・居住一体型の新たなワークスタイル・ライフスタイルを実現す



①突堤基部の将来イメージ〔西向き〕(例)



②突堤基部の将来イメージ〔東向き〕(例)

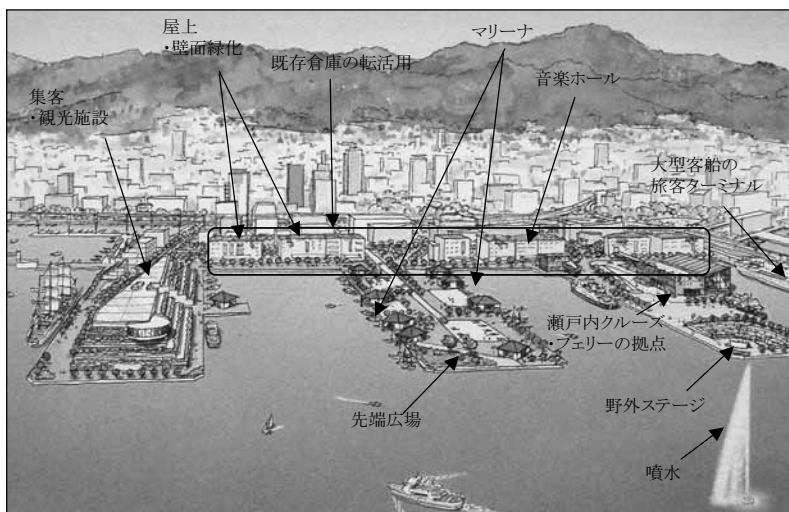
る空間の形成を図る。

また、オープンスペースを適切に配置し、旧臨港線跡地などを活用したトランジットモールや水際の連続したプロムナードなどを整備するとともに、屋上緑化や太陽光発電パネルの設置など、環境に配慮した取り組みを推進する。

## (2) 新港第1～4突堤の再生

楕形の突堤を活用し、突堤部を巡るプロムナードなど連続した海辺のオープンスペースを形成することで、回遊しやすく、みなとの風景を満喫でき、水際に近づきやすい親水空間の形成を図る。

第1突堤は、「リーディング・ピア」として集客・観光施設を核とした商業・居住機能の導入を進める。第2突堤は、「エンターテインメント・ピア」として水上エンターテインメント機能の導入などを検討する。第3突堤は、「コア・ピア」として業務・居住・文化機能等の導入を検討する。第4突堤は、「世界につながるターミナル・ピア」としてターミナルの機能向上や上屋（倉庫）の再整備などによる業務・集客機能の導入・強化を検討する。



ウォーターフロント都心 突堤部の将来イメージ(例)

#### 4-4 ウォーターフロントへのゲート空間（継起拠点）

##### (1) 中央継起拠点（波止場町1番地）

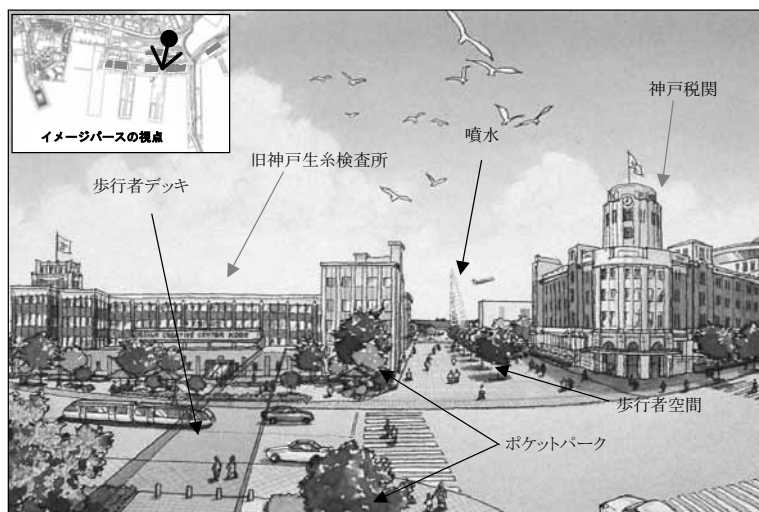
史跡や周辺の近代化遺産などを保存・活用し、誰もが近づくことができるパブリックなオープン空間を創出することで、港とその歴史を満喫できる空間を形成する。



中央継起拠点 将来イメージ（例）

##### (2) 東継起拠点（旧神戸生糸検査所周辺・神戸震災復興記念公園）

神戸港の発展と歩みを物語る旧神戸生糸検査所を「デザイン都市・神戸」のシンボル施設として転活用するとともに、神戸震災復興記念公園や神戸税関との相乗効果を発揮するような取り組みの推進を図る。



東継起拠点 将来イメージ（例）

#### 4-5 景観やオープンスペースによる都心とウォーターフロントの高質化

##### (1) 景観形成の推進

土地利用の変化にあわせて、船を眺められる環境づくりや、六甲の山並みを背景とした眺望点や眺望路の確保、ライトアップやLEDなどによる魅力的な夜間景観づくりなど、新たな神戸らしい魅力ある景観形成を推進する。

##### (2) 水とみどりをいかしたオープンスペースの創出

眺望や見通しに配慮した緑陰を備えた街路空間や、木製デッキなどを用いた水際のオープンスペース、海からの視点に配慮したウォーターフロントの緑化など、公共空間以外も含め、みどりのオープンスペー

スを基調とする空間の創出を図る。

#### 4-6 都心とウォーターフロントを一体化する回遊ネットワークの形成

にぎわいのあるウォーターフロント空間の創出にあわせて、ターミナル（駅）や各ゾーンと継起拠点とを結ぶ歩行者動線と、その回遊を支援する海上を含めた公共交通機関や自転車などの交通軸からなる、低炭素社会の実現に資する回遊ネットワークを形成する。

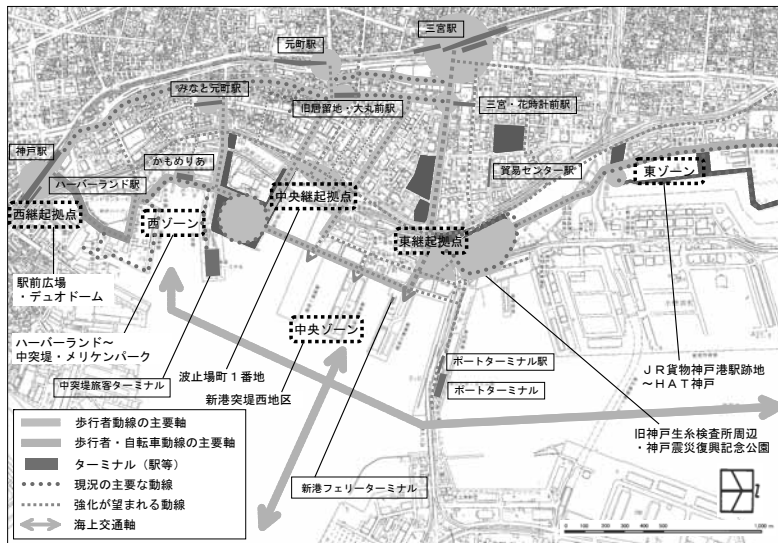
##### (1) 歩行者動線のネットワーク形成

都心の経済活動等との調和を図りつつ、公共交通機関の利用を促進するとともに、都心内部への自動車流入規制の検討などにより、フラワーロード、京町筋・鯉川筋、タワーロード・マリンロードなどターミナル（駅）とウォーターフロントとを結ぶ歩行者動線や、ウォーターフロント東西における連続したプロムナードなど、回遊性に優れた歩行者空間のネットワークを形成する。

特に、「デザイン都市・神戸」の玄関口にふさわしい、魅力あるシンボル性を備えた三宮駅および駅周辺の整備や、国道2号による分断感の緩和対策などについて検討が必要である。

##### (2) 徒歩の回遊を支援し低炭素社会の実現に資するウォーターフロント交通軸の導入

既存の公共交通機関の見直しや有効活用も含め、ウォーターフロントの再整備と連動した段階的な取り組みにより、環境に配慮した循環バス、LRTや海上バスなど海上も含めた公共交通機関の導入を図る。あわせて、歩行者の安全性や駐輪場所の確保を含めた自転車利用環境の整備を推進する。



都心とウォーターフロントの回遊ネットワーク構想の例

## 5. 実現に向けた戦略的取り組み

「港都 神戸」を長期的な将来において実現していくためには、協働と参画によるプロモーション戦略と、スクラップアンドビルドではない空間整備の取り組みを一体的に進めることで、小さな成功例を次々につくりだして再生の連鎖を生んでいくことが望ましい。

### 5-1 市民・事業者との協働と参画によるプロモーション戦略

今後の都心・ウォーターフロントでは、市民・事業者との協働と参画による取り組みが重要であり、そのため以下のような取り組みを空間整備とあわせて進めることが是非とも必要である。

①市の総合基本計画における位置づけと、市民意見を反映した「都心・ウォーターフロントのグランド

デザイン」の策定

- ②国内外への「港都 神戸」の広報活動や、ウォークラリー・総合交通マネジメントなど市民参加を促進する社会実験の実施
- ③民間活力による歴史的建造物の転活用など各種の事業展開と、新たな助成制度づくり
- ④低炭素社会の実現に向け、自動車の流入規制や新たな公共交通機関の導入、太陽光パネルの設置や屋上・壁面緑化の誘導・規制
- ⑤民間事業者等との協議会の開催や、関係行政機関との協働による取り組みなど、連携による推進体制づくり

## 5-2 空間整備に関する段階的取り組み

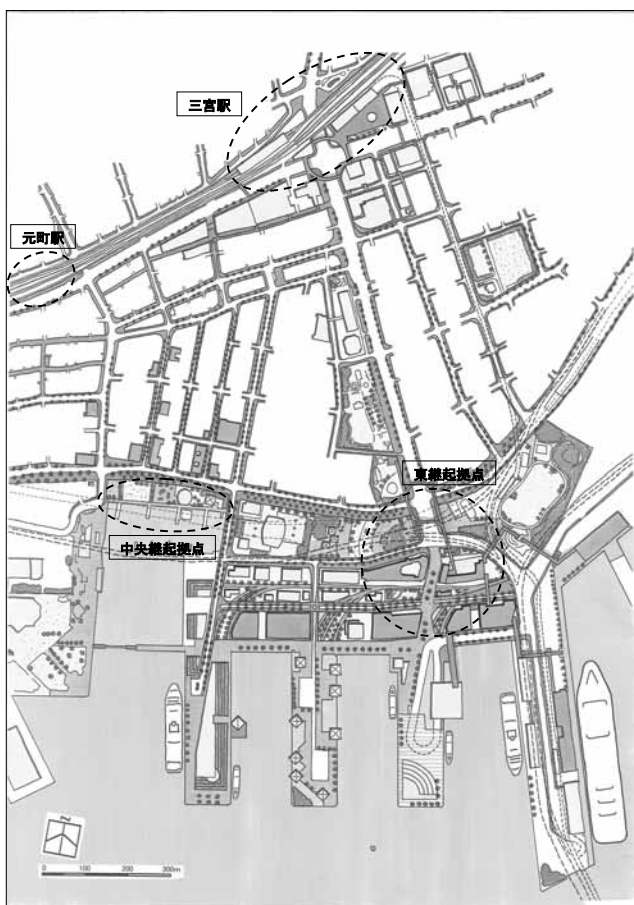
空間整備について、短期・中長期的といった段階的に整理したイメージは以下のとおりである。

### (1) 短期的取り組み <当面のイメージ>

- ①中央ゾーン（ウォーターフロント都心）…新港第1突堤の再整備
- ②中央継起拠点（波止場町1番地）…地区の概ね西側半分におけるオープンスペースの整備
- ③東継起拠点（旧神戸生糸検査所周辺）…旧神戸生糸検査所の転活用 他

### (2) 中長期的取り組み <中長期的なイメージ>

- ①中央ゾーン（ウォーターフロント都心）…突堤基部の倉庫転活用
- ②中央継起拠点（波止場町1番地）…地区全域の整備 他



空間利用の将来構想の例（都心～ウォーターフロント都心周辺）



## 危機管理マニュアル? どう伝え合うクライシスコミュニケーション

吉川肇子他 著



イマジン出版  
本体1,500円＋税

本書は、主に国や地方自治体の行政職員、とりわけ健康危機管理部局の職員を対象に、平成19年～20年厚生労働科学研究費補助金「健康危機管理におけるクライシスコミュニケーションのあり方の検討」の成果を基にして作成されたものである。

まずクライシスコミュニケーションの目標は基本的には、危機において、できるだけ迅速に事態を収束し、損なわれた印象を回復することであるとし、一般と異なるその特質は危機の兆候をできるだけ早く察知するための事前の情報収集が、他のコミュニケーションにも増して重要視されているところであるとしている。また、戦略的にクライシスコミュニケーションを実践するには、事前の情報収集と分析が仕組みとして構築されていることが決め手となるとし、その情報収集にあたっては、数多くの情報源にあたり、広範に情報を収集するという「スキャン」とそのスキャンされた情報の中から、危機につながると判断される情報を選択し、注視するという「モニター」が重要になるとしている。そのうえで、スキャンされない情報はモニターされないから、いかにうまくスキャンするかが鍵になること、危機につながりそうな情報をきちんとモニターしておかないことが危機を招くと指摘する。さらに、クライシスコミュニケーションというと、専門家あるいは行政機関が住民に対して情報を提供するという集団間のコミュニケーションのイメージがあるが、専門家同士、あるいは行政機関内部での情報伝達のあり方もクライシスコミュニケーションでは重要であるという。情報の収集の段階でも、情報のスキャンとモニターのために、組織のどこに上がってくるかわからない情報を、連携よく交換していく必要性を指摘している。以上のように本書では、クライシスコミュニケーションについて、それに関する用語についての基本的な知識や考え方、実際の技法、報道対応、実践型の訓練の練り、さらには、群衆行動における社会学的、心理学的な知見のレビューなど、危機管理従事者が知っておくべき情報や知識が網羅的にまとめられている。



## 大地震から都市をまもる

三井康壽 著



信山社  
本体1,800円＋税

本書において著者は、巨大地震は必ず起こると言われていること、都市化の進んだ我が国においては、人口が集中している都市が巨大地震に襲われると、途方もない被害をもたらすこと、そこで、阪神・淡路大震災で経験したことを詳しく検証して、巨大地震に備え、防災都市づくりをして都市を守り、人々の人命・財産を守っていかねばならないことを指摘する。

また、防災で最も重要なことは人命を守ることであり、特に予防が大切であるとしている。そして、阪神・淡路大震災で死亡した人の8割が建物の倒壊による即死だったという厳然たる事実から、建物の耐震化が最優先されねばならず、さらには、倒壊や延焼のおそれの高い木造密集市街地の解消も急がねばならないと指摘し、阪神・淡路大震災の経験と教訓を生かすことが強く求められているとする。

さらに、非安全原則にたつ防災対策と安全原則にたつ都市づくりの基本である都市計画とは二律背反の関係にあるとし、阪神・淡路大震災の経験と教訓により、内閣機能の強化、即時・多角的情報収集と情報集中、迅速活動の確保、広域集中耐性として初動体制を抜本的に改善したのは、そうした二律背反を埋める役目を果たそうとしたものだったとし、その上で、都市計画サイドにおいてこの安全原則の強化を図っていくという意味において事前復興計画が必要となってくると指摘する。

本書は、大地震から都市を守る上で、阪神・淡路大震災の経験と教訓が重要であることを改めて指摘する書である。



## 伝えるー阪神・淡路大震災の教訓ー

阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会 監修



ぎょうせい  
本体1,886円＋税

本書は、阪神・淡路大震災の教訓の再整理ということで、兵庫県が行なった復興10年総括検証(平成15～16年度)を基本に、阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会での意見を踏まえて、震災の重要な教訓項目を抽出し、その後の自然災害での状況にも配慮しながら、教訓の全体像について、多くの人に分かりやすく発信すること、震災で得られた無数の教訓を未来への安全な地域づくりや世界の豊かな社会づくりに生かすこと、被災地としての歴史的使命を果たすことを目的としている。

整理の仕方としては、被災者の関心事の推移に着目し、4つの切り口(いのち・暮らし・創る・支える)と10の柱として、(1)命を守ること、命を救うことの大切さ、(2)生活拠点となる住まいの確保、(3)生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復、(4)地域経済の復興としごとの確保、(5)人をつなぎ互いを助ける地域コミュニティ、(6)住民が主体となり、地域の特性を生かしたまちづくり、(7)災害時に対応できる人材の育成、(8)平時からの危機管理体制の構築、(9)被災地の主体的な復興を支える社会制度の整備、(10)公民協働の新しい社会システムの構築という項目を設定し、10の柱ごとに重要な教訓項目を抽出(全体で100項目)するなどで、各教訓項目を「何があったか」「学んだこと」「教訓をどう生かすか」に分類している。この点について、阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会座長の室崎氏は、「生きた教訓としての的確に伝わることを念頭に、事実をありのままに伝えること」、「体系的に整理して伝えること」、「分かりやすく簡潔に伝えることに、心がけた」と述べているように、目的のためのさまざまな工夫がなされている。

しかし、室崎氏は、さらに、「私たちの伝承のための教訓の整理作業が、歴史的使命に応えるだけの内容を獲得したとは思っていない。重要な教訓の見落としがあるかもしれないし、受け止める側へのメッセージ性に欠けるところもある。この意味では、私たちの整理作業はまだ未完の進行形である、といてよい。ここで発信された教訓が、時間と空間を飛び越えて実践され検証され深化されることによって、目標に到達し完成するものと考えたい。教訓は伝えるだけのものではなく、生かされるべきものだからである。」とも述べているように、今後もこの本をさらに良いものにしようという意気込みが感じられる。

本書は、災害からの復旧・復興業務に携わる自治体防災関係者や災害救援NPO、自主防災組織関係者に薦めたいハンドブックである。





## 神戸発—復興危機管理60則

金芳外城雄 著



昭和堂  
本体2,000円＋税

本書は、著者が阪神・淡路大震災の発生から15年の過程で学んできたことを、復興危機管理60則としてまとめたものである。

著者は、巨大地震からの復旧・復興は生きること全てに関わることであった、という観点をまず提示する。そして、その60則の内容は、著者が震災直後に所属していた神戸市教育委員会で行動指針とした「想像を超えた危機に際しては、情報の収集と分析、そして現場を思いやるやさしさと、長期戦に備えていき続けるタフさが求められる」というハーバード三則をはじめとする被災時の教訓から始まり、復興を考える際に考慮に入れるべき事項、事前復興計画、普段心懸けておくべきこと、指揮官の心得、経済不況からの脱出、社会関係資本といわれる人間相互の交流、学校荒廃、地方主権、NPO、CSR等と多岐にわたっている。

その上で、市民の災害への関心の高さ、若者への語り継ぎの重要性、自助・共助にも触れ、多くのつながりが命を救い、窮地を脱する力となることを指摘している。また、神戸からの第一号事例の多さにも触れ、多くの苦難を乗り越えてきた町や人々に「pro神戸 一歩前へ」とエールを送っている。

ている。

災害発生時の対応の心構え、災害への日常的な備え、ひいては様々な経験と社会全般の問題との関わり等多様な関心を持つ読者に、是非一読を勧めたい書である。



## 実践・自治体の危機管理（改訂新版）

田中正博 著



時事通信社  
本体2,000円＋税

著者は、組織を襲うリスクの最近の特徴を、「BSE」「新型インフルエンザ」等これまで経験したことのないタイプのリスクが増加したことにある、と指摘した上で、これらのリスクは、必ずしも経験だけでは判断できないケースが多いとしている。そして、多様化する未経験のリスク、すなわち「時代がもたらす新しいリスク」への対応が不可欠であるとする。

また、自治体にとっての危機とは、住民からの信頼感の喪失であること、すなわち住民やマスコミに対して「説明できないこと」「説明しても納得してもらえないこと」を起こすことであると考察し、中央官庁よりも自治体の方が危機に対して危うい状況にあること、自治体にとっての職員全体の危機の認識の共有が必要であることを指摘している。

そして、平常時・緊急時・収束時の危機管理の違い、職員の危機意識の欠落・管理職の部門内処理と自己保身、問題があっても指摘しにくい職場風土の危険性にも触れながら、クライシスコミュニケーションの重要性を指摘し、メディア対応から記者会見上の留意事項等についてまで詳細に記述し、自治体の危機管理のあり方を提示している。

自治体の危機管理のあり方を提示している。

自治体の危機管理及びその対処に関し、参考となる書である。



## 神戸市担当局長の体験的危機管理

桜井誠一 著



時事通信社  
本体840円（税込）

本年、新型インフルエンザの最初の国内発生が、5月16日に神戸で確認された。その後、全国的にマスクが品切れになったり、外出が過度に自粛されたりなど、国内でパニック様動揺が起きた。

本書は、その神戸で、新型インフルエンザ騒動に現場責任者として対応してきた著者が、次から次へと起こる事態へ対して、神戸市は組織としてどのように動き、どのように判断し、対応を進めたかを時系列で振り返るとともに、その経過から見えてきた課題や教訓を危機管理の視点から指摘しているものである。また、著者とともに、京都府危機管理・防災課長、慶応大学吉川准教授などが著者の指摘に関連したコメントを寄せている。

著者は、新型インフルエンザへの対応で一番困ったこととして、「情報の入手」と「情報の確かさ」を挙げている。特に、感染症にかかわる言葉について、一般市民になじみのないものが多いことや、また、言葉から日本人がイメージするものとのギャップも大きいことを指摘している。

また、今回の教訓としては、①情報の収集と分析、評価—情報将校が必要、②展開を先読みして対策を打つ重要性、③限られた情報の中での決断力、④広報と説明責任。メディアトレーニングの必要性、⑤危機管理の成果は、総論での評価と心得る。⑥検証は、批判力より、創造力ということ

を挙げている。

本書は、著者が新型インフルエンザへの対応の過程で何に悩み、どのように考えて行動し、それをどのように市民に伝えたのをわかりやすく書かれており、健康危機管理に携わる都市自治体の関係者や防災関係者などにとって参考となる内容となっている。

## 編 集 後 記

- ◎阪神・淡路大震災から15年、まちの傷跡はほとんど見られなくなり、震災を経験していない人も増えています。それは、行政においても同様に、震災当時に各分野の責任者として復旧・復興対策を担った方も、順次退任されています。歳月は、震災の記憶を少しずつ、着実に風化させています。
- ◎しかしながら、本号各論文が示唆するように、震災の経験と教訓に基づく、新たな活動や、地域での取り組みが、実を結ぼうとしています。危機事象がなくなることはありません。また、完全に防ぐこともできません。私たちができることは、事前に備え、被害をできるだけ軽減し、被災してもすみやかに復旧・復興できるようにすることです。それだけに、震災の経験と教訓をしっかりと伝え、次なる災害に備えることが何より大切です。
- ◎本号が、この重要な都市の危機管理について、都市行政に携わる職員、都市の市民などの関係者が深く考察し、広く議論が行われるようになる礎となることを期待します。
- ◎次号は、「分譲マンション再建・管理をめぐる諸問題」を特集します。ご期待ください。

[問い合わせ先]

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1-14 神戸商工貿易センタービル18F FAX 078-252-0877  
神戸都市問題研究所内 季刊「都市政策」編集部宛

次号139号予告 (2010年4月1日発行予定)

### — 特集 分譲マンション再建・管理をめぐる諸問題 —

(敬称略)

阪神・淡路大震災からマンション法の成立へ .....	戎 正 晴
分譲マンションについてのマネジメントシステムの構築 .....	斎 藤 広 子
高経年分譲マンションの管理の現状と課題 .....	栗 山 尚 子
マンション建て替え奮闘記 .....	村 上 佳 史
分譲マンション管理組合の交流について .....	仲 井 昌 之
神戸市における分譲マンションの管理の支援策 .....	大 塚 映 二

<執筆者、タイトルについては変更になる場合があります>

季 刊 都 市 政 策

第138号

印 刷 平成21年12月20日 発 行 平成21年1月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 新野幸次郎

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)  
電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1

振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社



職員・議員・市民必携の政策情報誌

## 月刊『地方自治職員研修』

毎月15日発行、B5判130頁、定価800円（最寄りの書店より取り寄せてできます）  
直接送付・年間定期購読：8,880円（税送料込み、前払い）

- 1月号 〈特集〉ア・ユ・レディ？ 地域主権～地域で「地域主権」を実現する  
12月号 〈特集〉'09 新政権と自治・分権のゆくえ  
11月号 〈特集〉災害リスクと自治体～「最適」なりリスク軽減法を探る

臨時増刊  
最新・92号

### 『自治体ひとつくり読本』

管理職“養成”講座  
10月15日発行 定価1,680円（税込み）

好評  
発売中

『市民自治のこれまで・  
これから』今井照・編著  
定価2,625円（税込み）

公職研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20

<http://www.koshokuken.co.jp>

tel.03-3230-3701 / fax.03-3230-1170 / e-mail:hello@koshokuken.co.jp



地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

# 自治フォーラム

20010.1 VOL.604

定価600円（本体571円）

## 特集 基礎自治体の環境行政

- 視 点 自治体の環境行政 ……………浅野 直人  
解 説 地方分権時代の環境基本条例の意識と機能 ……………北村 喜宣  
低炭素型自治体構築の道筋 ……………安井 至  
事例 「おひさま」と「もり」のエネルギーが育む低炭素な環境文化都市  
の創造「環境モデル都市とやま」の取組 ……………富 山 市  
里地里山の身近な自然と生活文化を活かした飯能市エコツーリズム ……飯 能 市  
エッセイ 首長が語る地方自治 ……………新潟県阿賀野市長 天野 市榮

（タイトルについては、変更になることがあります。）

編 集 自治研修研究会（財団法人自治研修協会内）

発行所 第一法規株式会社

〒107-8560 東京都港区南青山2-11-17 電話 03(3404)2251 振替口座：東京3-133197

## 特集 検証・丹羽分権委員会

北海道大学公共政策大学院教授 宮脇 淳／佐賀県知事 古川 康

東京大学名誉教授 大森 彌

インタビュー 元内閣官房長官・大蔵大臣 武村正義

文化企画 静岡文化芸術大学文化政策学部准教授 片山泰輔

鳥取大学地域学部教授 野田邦弘

ニュース／ルポ **がんばる自治体** 北秋田市（秋田県）／松浦市など北松浦半島地域（長崎県）／登米市（宮城県）

三重発、 NPO／自治体職員 他

企画・編集：三重県政策部企画室 「地域政策－三重から」 (〒514-0004)三重県津市栄町1-891 電話 059-224-2767	発行所：（株）公人の友社  (〒112-0002)東京都文京区小石川5-26-8 電話 03-3811-5701
--	---

近代都市史・行政史の新シリーズ、3冊目刊行！

# 京都市政史

## 第1巻 市政の形成

定価 六〇〇〇円（税込）

A5判約八〇〇頁 口絵・解説付

発行 京都市

編集 京都市市政史編さん委員会

〔本巻編集委員〕伊藤之雄（代表）・松下孝昭

〔本巻執筆者〕秋元せき・伊藤之雄・井上幸治・

小林丈広・佐藤満・鈴木栄樹・奈良岡聰智・

西山伸・福家崇洋・松下孝昭・松中博

◆都市改造・近代自治・文化・観光など明治維新から一九五〇年までの京都市の都市再生をめぐるドラマを描く。

◆市政史にとどまらない京都の社会や経済、文化の変化までも描きだすきめ細かな章立てを設定。

◆京都市の行政資料をはじめ新出の政治家書簡や日記・新聞など多様な資料群から新事実を多数掲載。

◆近代日本の都市史研究に一石を投じるのみならず、読みやすい文章と豊富な図版によって幅広い読者に配慮。

【次回配本予定】

第2巻 市政の展開

【既刊】（各税込六〇〇〇円）

第4巻 資料 市政の形成／第5巻 資料 市政の展開

◆ご注文はこちらまで

## 京都市歴史資料館

〒602-0867 京都市上京区寺町通丸太町上る

Tel 075 (241) 4312 Fax 075 (241) 4012

[http://www.city.kyoto.lg.jp/somu/soshiki/3-1-6-0-0\\_1.html](http://www.city.kyoto.lg.jp/somu/soshiki/3-1-6-0-0_1.html)

## 都市政策バックナンバー

---

- 第111号 特集 都市の活性化と地域連携 2003年4月1日発行
- 第112号 特集 行政コスト分析の課題 2003年7月1日発行
- 第113号 特集 第三セクターの課題と展望 2003年10月1日発行
- 第114号 特集 福祉と民間活力 2004年1月1日発行
- 第115号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅰ 2004年4月1日発行
- 第116号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅱ 2004年7月1日発行
- 第117号 特集 ユニバーサルデザイン 2004年10月1日発行
- 第118号 特集 阪神・淡路大震災10年 2005年1月1日発行
- 第119号 特集 地域におけるセクター間の連携 2005年4月1日発行
- 第120号 特集 地方自治体の人事・給与 2005年7月1日発行
- 第121号 特集 集客観光都市の創造 2005年10月1日発行
- 第122号 特集 空港が開く都市の未来 2006年1月1日発行
- 第123号 特集 バブリックガバナンス—外部監査と外部評価— 2006年4月1日発行
- 第124号 特集 地域の力を活かした防災・防犯力の強化 2006年7月1日発行
- 第125号 特集 大学と地域・産業との連携によるまちづくり 2006年10月1日発行
- 第126号 特集 デザインを生かしたまちづくり 2007年1月1日発行
- 第127号 特集 ソーシャルキャピタルと地域づくり 2007年4月1日発行
- 第128号 特集 神戸医療産業都市構想 2007年7月1日発行
- 第129号 特集 神戸開港140年 2007年10月1日発行
- 第130号 特集 少子高齢社会における受益と負担の関係 2008年1月1日発行
- 第131号 特集 景観行政の変遷と意義 2008年4月1日発行
- 第132号 特集 ソーシャル・インクルージョン手法による地域の再生 2008年7月1日発行
- 第133号 特集 文化創生都市づくりとビエンナーレ 2008年10月1日発行
- 第134号 特集 これからの神戸づくりの論点 2009年1月1日発行
- 第135号 特集 大都市制度 2009年4月1日発行
- 第136号 特集 都市の就業戦略 2009年7月1日発行
- 第137号 特集 環境共生都市づくり 2009年10月1日発行

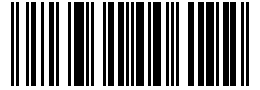
ISBN978-4-326-96178-8  
C3331 ¥619E



9784326961788

定価650円(本体619円)

勁草書房



1923331006192



発売元

勁草書房

東京都文京区水道2の1の1  
振替口座00150-2-175253

☎03-3814-6861