

特定テーマに関する調査研究報告書

1 テーマ

大規模災害への備えについて～阪神・淡路大震災から 30 年を迎えて～

2 目的

阪神・淡路大震災発生から 30 年目を迎えようとしているが、社会において記憶の風化が懸念されている。また、阪神・淡路大震災以降、新潟県中越地震、東日本大震災、平成 28 年熊本地震、令和 6 年 1 月の能登半島地震などの大規模地震が繰り返し発生しているが、古い木造住宅の耐震化の遅れ、厳しい避難所環境、災害関連死の発生など、従来から指摘されている課題の解決には至っておらず過去の教訓を今の被災地の支援、今後の災害対策にどう生かすかが課題となっている。

一瞬にして多くの命が本県で失われた悲劇を過去のこととして忘れ去ることはできず、改めて「安全・安心」が当たり前のものでないことを考えなければならない。

本県においては、能登半島地震で浮き彫りとなった課題を検証し、各市町や民間と連携を図り、今後の災害対策に役立てるために、「能登半島地震を踏まえたひょうご災害対策検討会」を設置した。

「震災を風化させない―『忘れない』『伝える』『活かす』『備える』『繋ぐ』」のコンセプトに沿って、経験と教訓の伝承及び県民の防災意識の向上を推進することはもちろん、大地震への備えや対策を今以上に講じていかなければならない。

そこで、本委員会としても、発生が危惧される「南海トラフ巨大地震・津波」をはじめとする大規模災害への備えに対して、改めて調査検討を行うこととする。

3 調査・研究の内容

(1) 学識経験者等からの意見聴取について

■開 催 日 令和 6 年 12 月 17 日

■場 所 第 1 委員会室

■報 告 者 大阪公立大学大学院文学研究科 准教授 菅野 拓

■主な説明等

継続する被災者支援の混乱と能登半島地震からの展開

① 現行の被災者支援の課題

(被災者支援の混乱)

- ・ 平時の物資やサービスの提供は、民間が担っている部分が多い。しかし、災害時になると災害救助法などの法制上、これらの提供は行政が一手に担う制度となっている。

災害時に物資やサービスの提供を、急に慣れない行政が供給することで、混乱が生じている。

- ・災害救助法に福祉的支援の観点がなく、配慮が必要な人ほど厳しい環境におかれる。社会保障各法においても、社会保障に関係するプロが被災者支援で活動する制度となっていない。

(現行の被災者支援の制度枠組みとのズレ)

- ・東日本大震災では「在宅被災者」、「みなし仮設入居者」、「原発被害による長期避難者」が被災者支援の枠組から漏れた課題がある。
- ・長期困窮につながる失業率と住家被害を表す罹災証明書の区分には有意差がないにも関わらず、現行の支援は罹災証明書に基づく判定に重きを置いている。

(被災者支援の歴史)

- ・災害救助法は社会保障の一環として GHQ が当時の厚生省に提案したものであるが、伊勢湾台風（1959 年）後、ハード整備に重きを置くことになった。日本では 1990 年代から社会福祉基礎構造改革として、社会保障制度が拡充されたが、平時の社会保障と災害法制の結びつきはあまりない状況が続いている。
- ・拡充された社会保障制度では、サービスの担い手が民間法人などに拡大しているが、対照的に被災者支援では、DMAT の枠組みを除き、現状では行政のみが主たる担い手となっている。そのため、特に対人サービス部分が脆弱となっている。

② 事例紹介

- ・仙台市等では、被災者に個別に寄り添い、個別の被災度合いを把握し、平時の福祉制度も含んだ支援メニューを個別に組み合わせたうえで、ワンストップに支援を実施していく仕組みである災害ケースマネジメントを導入している。また、その担い手は NPO や営利団体などの行政以外のセクターである。
- ・災害時に影響を受けやすい障害者などの要配慮者向けに平時から個別の支援計画を策定する取組として、個別避難計画がある。
- ・宇和島市や岡崎市においても、平時の福祉に災害支援を位置づける取組を進めている。
- ・国においても、災害ケースマネジメントや個別避難計画を促進する検討を進めている。社会保障と防災が接続する時代において、NPO や営利団体等との連携ができるかどうか、民間との連携に長けた省庁関係者が参画するか否かが、設置が検討されている防災庁の成否に関わる。

③ 能登半島地震対応の実際と課題

- ・令和 6 年 1 月の能登半島地震は、熊本地震をはるかに上回る規模となり、支援オペレーションが困難となった。半島部ゆえの移動困難、厳寒期、長期化する広域避難などである。
- ・一般ボランティアと、自己完結型のプロフェッショナルである NPO 中間支援組織をボランティアと一括りにしてしまったことが、メッセージが的確に伝わらなかった原因である。

- ・さらに、事前に災害ケースマネジメントを導入していなかったために、避難所把握拠点の設置に2ヵ月を要した。
- ・広域避難自体はよかったが、高齢者が1.5次避難所に滞留している。被災者の福祉施設での受入れについて、もともと平時の福祉がギリギリのところ、現在は法律的な緩和のみで人的・資金的な措置がない。もともとマンパワーが限界のところ更に追加受入を可とするとしても、対応できるスタッフがいらない訳であるから、福祉施設が受入れできるわけではない。
- ・災害関連死対策として、市町村を県がどう支援できるかが重要である。
- ・東日本大震災の被災地を見ても、NPOなどと応援関係や、NPOを育てたり、一緒に取り組んでいく環境をどれだけつくれるかが、実は防災能力、被害後の回復力にも影響してくると考える。
- ・大規模災害時の避難者対策の評価が高い台湾、イタリアでは、NGOが非常に強い。同時に専門ボランティアの制度、支援時の休業補償の取組もあり、良い部分を導入すべきである。
- ・現状では、福祉分野には、災害対応ができる余力がない。建築基準法では倒壊防止のため、あえてコストをかけて安全率を高めている。同様に、避難者の安全率を高めるために、防災のコストを福祉で加算する視点も必要になる。
- ・災害時にも平時にも役立つフェーズフリーの観点で制度設計すべきである。

④ まとめ

- ・個人の尊厳の保持を災害対策の目的にし、福祉を災害救助法に位置付ける。
- ・餅は餅屋の観点で、平時のサービス提供の担い手である民間と連携した被災者支援を基本とする。
- ・社会保障関係法に被災者支援を位置づけ平時から人材育成を行う。
- ・事前に災害ケースマネジメントを実施しておくことが重要である。

(2) 事例調査

【あいち・なごや強靱化共創センター及び名古屋大学減災連携センター減災館】

(令和6年10月30日：管外調査)

あいち・なごや強靱化共創センターは、愛知・名古屋を中核とした中部圏の社会・経済活動が大規模災害発生時においても維持されるための研究開発や事業を産学官により戦略的に推進するため、平成29年6月に愛知県、名古屋市、名古屋大学により設立された。

同センターは、産学官の英知を結集した研究機能、地域の強靱化のコーディネート機能、企業・県民・行政の防災活動の支援機能を有した組織として、産学官民による防災連携を目指している。

減災館は、「研究推進」「地域の備え実現」「地域対応」の3つの機能を有し、館内は、セミナー・ワークショップ、体感・体験による市民に開かれた学び場となっている。最先端の減災研究を通じて減災社会の実現を目指すとともに、大学や地域の災害対応拠点とし

ての機能を有している。

■主な報告内容

① 愛知・名古屋における防災連携の取組

あいち・なごや強靱化共創センターは、元々、兵庫県の人と防災未来センターをモデルに設置の機運があったが、国の予算採択直前に東日本大震災が発生し不採択となったため、地元企業による寄附により設立きたものである。

名古屋を中心とした中部圏では、行政・企業・大学による様々な取組が実施されている。特定の機関だけではなく、皆が本音で知恵を出す機会が重要であり、顔の見える組織を超えた重層的な連携が地域愛と信頼関係を生む。

② 近年の地震災害の教訓

能登半島地震では、南海トラフの予見リポートに記載されていたことのミニチュア版の被害が全て能登半島で起こった。空き家は耐震化率にカウントされないため、過疎地の耐震化率は更に深刻である。深刻な住家被害に加え劣悪な避難所環境等により、恐らく能登半島地震の震災関連死は熊本地震以上となる。これを南海トラフ地震に置き換えるとトータル100万人の被害にもなりかねない。発災後には応援が困難であり、事前防災が重要である。また、国の内閣府防災担当は脆弱であり、各県庁や市町村、関西広域のような機関の相互支援が重要である。

③ その他

- ・能登半島地震波と同規模の地震が西三河などの工業地帯で起これば、国レベルでの深刻な災害となる。
- ・電気・燃料・ガス・水・通信・道路・通信等のライフラインは全て相互に依存しており、いずれかが欠けても深刻な状況となる。そのため、関係者同士の信頼関係が重要である。
- ・近年増加したタワーマンションは長周期地震動に脆弱であり、神戸市のタワーマンション抑制政策は英断である。
- ・第一次緊急輸送道路沿いの耐震化の遅れ、海拔ゼロメートル地帯での災害拠点病院や社会福祉施設の存在など課題は多数ある。まずは公表することが重要である。

【岐阜県議会】

(令和6年10月31日：管外調査)

岐阜県新県庁舎は「安全で安心な県民の暮らしを守る県庁舎」「県民が集い親しまれ、地域の魅力を発信する県庁舎」「環境やライフサイクルコストに配慮した県庁舎」の3つの基本方針をもとに整備され、令和5年1月4日に開庁した。県の災害対策の中核拠点としての耐震性を十分に確保するとともに、ユニバーサルデザインにも配慮した、親しみやすく、利便性の高い庁舎として生まれ変わり、今まで以上に質の高い行政サービスの実現を目指している。

■主な報告内容（危機管理部分のみ）

本館5階全体を危機管理フロアとし、災害情報を集約している。各機関とのテレビ会議システムを導入、さらにスペクティシステムにより、自動的にインターネット上の情報を収集している。また、災害時には1階ホールや20階展望フロア、会議室等も応援職員の活動スペースとして使用することを想定している。さらに、2階以上への発電機の設置、井戸水の活用、汚水貯留槽なども整備して災害に備えている。

【かわにし防災士の会】

（令和7年1月22日：管内調査）

平成24年に設立された、かわにし防災士の会は防災リーダー及び防災士により構成されており、川西市役所危機管理部門と連携し、地域に密着した地域防災力の向上に寄与する取組を進めている。

■主な報告内容

ア 構成員（46名）

基本的に川西市在住・在勤の防災士および防災リーダーにより構成。気象予報士、建築物応急危険度判定士、障害ガイドヘルパー、手話通訳奉仕員などの各種資格保有者が在籍している。また、現役・OBの看護師、介護士、保育士、ケアマネージャー、教員、消防団員、愛玩動物救命士、運動指導員などが所属している。

イ 主な活動

- ・川西市役所（危機管理課）、社会福祉協議会ボランティア活動センター、各地域の自治会・自主防災会、消防署・消防団、障害者支援団体等との連携
- ・自治会等に対する避難訓練サポート、救命講習、HUG（避難所運営ゲーム）の実施、ペット防災講座の実施、家具固定等の展示、聴覚障害者団体防災イベントの実施等

ウ 川西市との連携

- ・かわにし防災士の会が、地域防災力の向上のため、川西市や自治会等が行う防災訓練、研修会等の防災対策事業への協力
- ・かわにし防災士の会の活動に対し、川西市より一定の支援を行う

エ 課題

- ・活動参加者の固定化、高齢化
- ・活動内容のマンネリ化
- ・ITリテラシーのばらつきによるオンライン化の遅れ

オ その他

- ・防災士資格を有する者全てが会に参加しているわけではなく、地域で個別に活動している防災士も多い。
- ・防災士資格自体よりも、活動への熱意、看護師等の特別資格や、経験・スキルが重要である。

- ・小規模企業についてはBCP作成が遅れているので、引き続き、県の取組が重要である。

【人と防災未来センター】

(令和7年1月23日：管内調査)

阪神・淡路大震災の経験を語り継ぎ、その教訓を未来に生かすことを通じて、災害文化の形成、地域防災力の向上、防災政策の開発支援を図り、安全・安心な市民協働・減災社会の実現に貢献するため、平成14年4月に、国と兵庫県の協働により設置された。以降、世界的な防災・減災・縮災の情報発信、ネットワーク拠点として活動している。

■主な報告内容

ア 事業概要

職員数（令和6年12月現在：39名）

事業費約9.6億円（国庫補助金約2.5億円、県一般財源約3.3億円、利用料金等約3.8億円）

イ 主な事業

- ・阪神淡路大震災の経験と教訓の展示運営
- ・広報・集客
- ・震災資料の収集・保存
- ・実践的な防災研究と若手防災専門家の育成
- ・災害対応の現地支援・現地調査
- ・災害専門職員の育成
- ・行政実務者、研究者、市民、企業など交流ネットワーク事業
- ・防災・減災の啓発

ウ その他

- ・東日本大震災の余地ができなかったことを受け、日本地震学会および国において、地震の完全予知は困難であることに方針転換した。そのため、地震予知の研究・予算は下火となり、現在では、事前防災である減災、災害関連死の防止対策に対策がシフトしている。なお、完全な地震予知に代えて、幅のある警戒情報である「南海トラフ地震臨時情報」の運用が令和元年から開始され、令和6年8月に初の臨時情報が発令されたところである。

4 今後の方向性について

本県は、阪神・淡路大震災を経験し、「創造的復興」の理念の下、災害に強い地域づくりに取り組み、30 年間、防災先進県として国内外の防災・減災対策を牽引してきた。30 年という年月は、自然災害の記憶を継承するのが困難な時期に差し掛かるとされ、震災体験者の記憶の薄れや震災を知らない世代の増加により社会からの記憶の風化が懸念される。また、行政においても復興に尽力した職員の退職などによる世代交代が進み、実際には災害、復興事務の経験のない職員の割合が多くなっている。

しかし、近年の想定を超える自然災害や大規模地震等が全国各地で頻発している現状も鑑みて、これまでに発生した規模以上で起こりうる災害に備えるとともに、阪神・淡路大震災の教訓は必ず生かさなければならない。また、水道・下水道管などのインフラ設備の老朽化などが問題視されているが、インフラメンテナンスなどを含めたハード面での取組と、地域コミュニティなど地域文化の継承等に係るソフト面での取組、どちらの側面も防災対策とは切り離すことのできない重要な課題が山積している。

直近では、能登半島地震等を踏まえた検討会での議論を踏まえ、本県の状況と照らし合わせ検証を行ってきたが、想定以上の災害発生に備えてのハード面の整備や復旧計画をはじめ、避難所運営や備蓄品整備などの取組、職員の動員計画など、防災・減災に向けて、ありとあらゆる観点から更なる取組を進める必要がある。新たな災害が起きる度に過去の災害は忘れ去られがちになるが、阪神・淡路大震災の教訓を確実かつ丁寧に未来の防災へ繋げていくことが重要だと考える。これまでの調査結果を委員間で討議を行い、検討すべき課題や今後取り組むべき方向性などについて、以下のとおり取りまとめた。

(1) 大規模災害への備えに関する課題と対策

■ハード面

- ・防潮堤の設置、建物の耐震補強
- ・避難所となる場所の点検、整備の重点実施

学校等においては、体育館の空調設置だけではなく、雨漏りや破損箇所など平時から適切に修繕、管理すること。

- ・仮設住宅の早期設置

能登半島地震では仮設住宅設置が遅れたこともあり、震災関連死が増加したと指摘されている。被災後早期に、避難所から仮設住宅へ移れるよう早期の建設が求められる。

そのためにも、予め建設場所等を含め詳細に計画しておく必要がある。

- ・民間の力を活かした防災力向上

「日本ムービングハウス協会」が自治体と協定を締結し、災害時に仮設住宅等として、移動可能なコンテナハウスを貸与している。こうしたものも活用し、発災後の対応に

もししっかりと注力すべきと考える。

- ・ 県庁舎のあり方

県庁舎は安全・安心な県民生活を支える拠点であるとともに、災害対応の司令塔としての役割を担う重要な拠点である。再整備にあたっては、職員の参集、受援体制の整備を含め防災機能を十分に備えた上で、必要な機能を損なうことのないようスピード感をもって進めること。

■ソフト面

- ・ 防災訓練の実施、啓発、自助の取組

大災害発生時、家屋の倒壊等で生き埋めになった際、救命のタイムリミットは約 72 時間とされる。当該被災者は救出を信じ同時間を生き抜かねばならないが、そのような究極の事態に備え、外出時には出来ればチョコレート等の食べ物や生存を知らせるための笛（例えばキーホルダーとして）などの携帯を心がけるよう勧める危機管理の専門家もいる。災害時にまずは自分自身や家族の命を守るために、自助の取組について県民への啓発活動を強化する必要がある。住民自治のもと、絶え間ない自主訓練が必要である。

- ・ 1. 17 の記憶の承継

- ・ 兵庫県住宅再建共済制度

本県では、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、全国に先駆けて住宅再建共済制度の運用を開始した。先人の尽力に敬意を表すとともに、制度の運用開始から 20 年が経過することから、民間保険等の充実や社会情勢にも合わせた見直しや、南海トラフ地震の被害想定も見据えた制度の検証が必要である。

■人材育成等

- ・ 災害から復興まで一連の取組については、十分な計画整備ができているか懸念がある。行政における防災担当者は人事異動によるローテーションにより数年ごとに交代するため、災害対応のノウハウが蓄積されない課題がある。防災や災害対応を「専門知識」、「専門能力が必要な業務」として防災専門職の採用、人材育成に取り組むことを期待する。

(2) 本県が行うべき取組

■予期せぬ災害、想定を超える災害への備え

本県は、阪神・淡路大震災時の経験と東日本大震災の教訓も生かし、国や市町、自衛隊、さらには関西広域連合などと連携し、災害時の迅速な対応を可能にする体制を整えているが、引き続き関係方面と被災地支援や受援体制の円滑化を図っておかなければならない。

■フェーズフリーな社会を目指して

本県が令和 6 年度に実施した県民アンケート（第 4 回県民モニターアンケート「防災に対する意識と取り組み」）では以下の結果がみられた。

◇「兵庫県CGハザードマップ」の認知度

- ・見て、災害に備えて、身のまわりの災害による危険箇所などを確認している…26.6%
- ・見たことはある…42.9%

◇飲料水や食料品の備蓄をしている…80.1%

◇携帯トイレやトイレ用凝固剤の備蓄をしている…48.7%

◇家具等の固定をしている…45.8%

◇この1年間に自治会や学校・職場、自治体が主催する防災訓練に参加した人…37.6%

兵庫県CGハザードマップを実際に活用している人は26.6%と、存在は知っていても生活の中に取り入れられていない可能性がある。市町ハザードマップとあわせて効果的な活用がなされるよう積極的な周知が必要である。また、飲料水や食料品を備蓄している人は多いものの、携帯トイレの備蓄や、家具等の固定をしている人は半数にも満たないことが分かった。地震から30年も経過すると、防災意識が薄れつつあることが伺える。

災害の備えを特別なものとは捉えず、日常の暮らしの中に取り入れていけるよう県民への啓発が必要である。

■自助、共助、公助の役割

大震災、大規模災害の発生時、特に避難所においては、行政だけで運営することは難しく、阪神・淡路大震災でも比較的「地域主体型」の避難所が機能したと言われている。避難所運営をはじめ「地域の防災リーダー」を育成することが有効な対応策となる。

本県では、地域防災の担い手となる「ひょうご防災リーダー」を育成しているが、養成講座の修了者が、防災士資格を取得するなど更なる防災意識の向上を図り、地域の防災活動の場を広げること、自主防災組織等の地域防災の担い手としていかに地域で活躍できる人材を育成することが課題である。

災害の規模が大きくなるほど公助の力は不足し、自助・共助が重要となるため、更なる地域の防災リーダーの育成が必要である。

■女性参画の促進

政府は第5次男女共同参画基本計画において、2025年までに、地方防災会議における女性委員の割合を30%以上とすることを成果目標としている。行政においても災害対応する防災・危機管理部門への女性配置率を増やすなど、平時から男女共同参画社会を実現することで防災・復興を円滑に進めていくための基盤を整え、避難所運営や備蓄品選定などにおいても女性の視点を取り入れていくことが求められる。

また、県内の女性防災士は全体の約25%となっているが、自治会や自主防災組織において活躍する女性への支援が必要であり、女性の視点の重要性、防災、復興における女性の活躍が全体にもたらす利益について、男性が理解できる場づくり、意識の改革にも取り組まなければならない。

(3) まとめ

阪神・淡路大震災をきっかけに、1995年は「ボランティア元年」と呼ばれ、1998年には社会貢献活動をする団体に法人格を与えるNPO法の成立、東日本大震災後の2013年には災害対策基本法に国や自治体とボランティアの連携が明記されるなど、市民活動の社会的意義を共有し問題解決に生かす制度ができた。その後、景気の低迷や少子高齢化の進展により、関連団体等が減少傾向にあり、30年前に比べ社会全体の余力が低下している。官民連携など支えあうための新しい仕組みづくりに取り組んでいく必要がある。

防災対策においては、地震や津波の対策に目を向けがちではあるが、地球温暖化による気候変動などの影響もあり、予測不可能な様々な複合的自然災害が起こる可能性が高くなっている。激甚化・頻発化する自然災害に備え、ハード面では、河川改修や高潮対策など県土の強靱化はもとより、インフラ老朽化への対応も着実に進めなければならない。

また、ハード面の対策だけではなく、発災後の対応強化を図れるよう減災に向けての取組も必要となる。災害ケースマネジメント等による被災者への支援などどのように行えるかが重要であり、被災者が抱える不安や多様な課題に対し伴走支援を行えるような仕組みを県全体で構築し、地域での助け合い、高齢者や障害を持つ人々への見守りなどフェーズフリーな社会を目指していかなければならない。

阪神・淡路大震災では、全国からボランティアが駆け付け、世界中から手を差し伸べられた。このことを決して忘れてはいけない。30年が経過した今だからこそ、阪神・淡路大震災から学んだこと、私たちが気づかされたことは何だったのか、もう一度考え直し、県民全体の防災意識の向上に努め、防災、減災に取り組むことが兵庫県の使命である。

災害は誰にでも起こりうるという意識のもと、防災、減災をどこまでも進めていかなければならないと考える。