

## 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会提言

- 震災の経験と教訓が息づく新しい兵庫づくりをめざして -

平成22年3月

阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会



## 1 趣 旨

阪神・淡路大震災から15年が経過した被災地には、震災に起因する課題と社会・経済情勢などに起因する課題が複雑に絡み合って存在しており、震災の影響部分を切り分けることは困難となりつつある。

そのような中であっても、災害復興公営住宅等の高い高齢化率、面的整備事業が完了していない地区の存在など、被災地固有の課題は残されており、特別な支援が必要な状況が続いている。

被災地が主体的に歩みを進める、真の意味での自立の実現を図るため、円滑に一般施策につないでいくことが求められる。

また、東南海・南海地震など、大規模災害の危険性が指摘されるなか、大震災の経験の風化も懸念される。

このような被災地の現状をふまえ、震災15年の節目に当たり、今後の復興施策のあり方について提言する。

## 2 現状認識

### (1) 震災の影響が強く残る分野の存在

被災地全体で見ると、兵庫県の人口や経済は震災前の水準を回復しており、創造的復興への努力の上に、新しい兵庫づくりをめざして歩みを進める段階に達したと考えられる。

しかしながら、災害復興公営住宅における高い高齢化率、面的整備事業が終了していない地域の存在など、一部には震災の影響が強く残っている。

### (2) 震災を知らない住民の増加

住民の異動等により神戸市民の3分の1が震災の経験がない住民となるなど、阪神・淡路大震災の被災地において、震災後の15年間に構造的な変化が進行しているなか、「1.17は忘れない」ための取り組みや、防災教育の実践など、震災の経験と教訓を伝える努力が続けられている。

### (3) 大震災発生の危険性増大

今世紀前半における発生が懸念されている東南海・南海地震、それに前後して発生すると言われている内陸直下地震など、大地震の発生危険性はますます高まっており、阪神・淡路大震災の経験と教訓の、これまで以上に積極的な発信と活用が求められている。

## 3 復興施策に対する評価

### (1) 被災地固有の個別課題への対応

#### 高齢者の自立支援

災害復興公営住宅は、高齢化率や単身高齢者の割合が極めて高く、閉じこもりや孤独死、コミュニティの形成・維持の困難など、今後我が国が高齢化社会で直面するであろう課題が一足先に顕在化している。

これに対し、民生委員・児童委員による見守り、地域包括支援センターなどの一般施策と、SCS、高齢者自立支援ひろばなどの復興施策が連携した見守り体制が構築され、定着しつつある。

一方、深刻な生活課題を抱える高齢者が増え、コミュニティの疲弊も年々進んでおり、対応が追いついていない状況も見られる。

## まちのにぎわいづくり

面的整備事業の一部は現在も未完了であり、人口や経済活動の面で震災前の状況まで回復していない地域が残っている。

イベント開催支援事業、まちのにぎわいづくり一括助成事業等の施策により、住民主体の持続的な活動が根付こうとしているが、地域全体への効果の波及や、福祉、防災、環境などの周辺分野との連携が十分とは言えない。

### (2) 復興の過程で生まれた先導的取り組みの定着・発展

県民ボランティア活動、「新しい働き方への支援」などの「復興の過程で生まれた先導的取り組み」は、これからの社会経済に不可欠なしくみとして全県展開されている。今後も全県的な課題解決に向け、定着・発展を図るべきである。

一方、「高齢者の自立支援」「まちのにぎわいづくり」に関する取り組みは、試行錯誤が続いており、一般的、継続的な枠組みを確立するには至っていない状況にある。

#### < 全県的な課題解決に向けて定着・発展を図るべき取り組みの例 >

参画と協働による取り組み

ユニバーサル社会づくり

高齢者のエンパワーメント（能力向上）の支援

高齢者の知識やノウハウの社会での活用

多様な主体が参画した「まちのにぎわい創出」の支援

まちづくり協議会を核としたまちづくり

地域団体・NPO等によるまちのにぎわい創出

大学・学生との協働によるまちづくり

まちの保健室の定着・発展

シルバーハウジング、コレクティブハウジング等新しい住まいづくりの推進

こころのケア対策の推進

県民ボランティア活動の推進

男女が協働した取り組みの推進や家族のきずなの再確認

コミュニティ・ビジネスなど新しい働き方への支援

中高年のしごとへの支援

総合的な減災対策の推進

### (3) 震災の経験と教訓の継承・発信

広島は、戦後60年が経過しても世界にその経験を発信し続けている。それは、広島が単に過去の原爆体験を発信しているだけでなく、人類共通の願いである核兵器廃絶運動の先頭に立ち、現在も行動し続けているからである。

兵庫県は、「1月17日は忘れない」ための取り組みを進めるとともに、防災力強化のための県民運動、「兵庫の防災教育」を推進するなど、震災の経験と教訓を継承し、発信する努力を続けている。これらの活動は、長期的な継続が求められる。

## 4 22年度以降の復興施策のあり方

### (1) 施策展開の方向

3つの課題への取り組みと復興基金での対応

「高齢者の自立支援」「まちのにぎわいづくり」については、まだ課題が残されており、今後も被災地に対して特別な配慮が必要である。また、阪神・淡路大震災

の被災地の責務として、経験と教訓の発信、減災対策の実行が求められている。

そのため、「高齢者の自立支援」「まちのにぎわいづくり」「伝える・備える」の3つの課題について、引き続き積極的な取り組みが望まれる。

復興に大きな役割を果たしてきた復興基金についても、これらの課題解決に向けた対応が期待される。

#### 地域の自立をめざした施策展開

マクロで見た被災地は、震災前の状態におおむね回復したものの、全国平均から見ると経済面などで大きく立ち後れている。震災前の状態から更にステップアップするには、行政の特別な支援を受けた復興から脱却し、地域が自らの力で課題解決に取り組むことが重要である。

そのため、これからの復興施策は、住民が主体性を発揮し、地域社会が自立できる状況に導くことが最大の課題であり、一般施策へのソフトランディングに向け、計画的に推進されるべきである。

#### < 具体的な方策 >

被災地の自立に向けた施策の重点化、包括化

(包括助成制度の維持)

被災地自立に向けた計画的な施策推進

(ポスト3か年推進方策の策定・公表、推進体制の確保、第三者機関の関与)

#### 復興施策の評価と成果の活用

阪神・淡路大震災における復興課題の多くは、将来我が国社会が直面する課題が先行して急激に表出したものである。

私たちは、復興に向けた取り組みの過程で、未経験の課題に対する柔軟な行政対応、参画と協働による取り組み、地域の担い手の多様化など、課題の解決方策を示唆する貴重な経験を得た。

これまでの復興施策で生まれた先導的なしくみやノウハウは、全県的な課題の解決に向けて活用を図るべきである。

また、これからの復興施策は、将来の社会や地域のあり方を見据えて企画、実施、評価することにより、被災地に生まれた新しい芽を伸ばし、優れた取り組みを被災地外へ積極的に展開していくことが重要である。

#### < 具体的な方策 >

被災地を対象とした事業の全県展開の推進

#### 復興の成果の継承

復興の過程で生まれた先導的取り組みは、現在、兵庫県において全県的に展開されている。これらの新しい取り組みは、震災の経験・教訓とともに、行政の制度や施策、県民の生活にも深く根付くことにより、次なる災害に対応するための基礎体力となるものである。

行政が率先して復興の成果の継承に努め、時の流れにも絶えることなく社会に脈々と生き続ける「新しい災害文化」を確立することにより、「安全で安心な兵庫」の実現を図るべきである。

### 総合的取り組みの促進

まちのにぎわいづくり一括助成事業では、行政の縦割りを排除し、柔軟に資源を活用することにより成果を上げてきた。

復興施策だけでなく、一般施策、国の施策なども積極的に活用し、総合的に取り組むことが重要である。

また、継続的な地域活動の中で、分野横断的に地域課題の解決を図る工夫が求められる。

#### <具体的な方策>

まちのにぎわいづくり関連施策と高齢者自立支援関連施策との融合

復興の過程で経験を積んだ専門人材のノウハウを生かした地域活動支援の充実  
復興の過程では、被災者支援やまちづくりに多くの専門家が参画し、力を尽くした。

これら専門人材の蓄積を生かすしくみを構築することにより、成果の全県への拡大を図るべきである。

#### <具体的な方策>

復興の過程で経験を積んだ専門人材を生かす取り組みの推進

## (2) 残された課題への具体的対応

### 高齢者の自立支援

#### ア 専門職との連携による、高齢者が抱える問題への対応

災害復興公営住宅等の高齢者は、高齢化による身体的な弱体化、認知症の発症など、高齢者特有の問題に加え、アルコール依存や精神疾患、経済的困窮や社会的孤立など様々な問題を複合的に抱えているケースが多くなっている。

これらの高齢者には、介護保険サービス、精神保健、権利擁護等の様々な専門職と連携して対応していくことが必要である。

#### <具体的な方策>

高齢者自立支援ひろばとまちの保健室の連携強化

介護保険制度、生活保護、民生委員・児童委員による支援など、一般施策への円滑な移行促進

介護保険サービスの公営住宅への導入検討

#### イ 高齢者が安心して生活できるコミュニティの形成・維持

一部の災害復興公営住宅では、住民の高齢化により自治会活動、支え合い活動の維持が困難になるケースが生じている。

また、入居者の高齢化による身体的な弱体化、認知症・精神疾患の発生など、住民だけで解決が困難な課題が顕在化している。

そのため、地域コミュニティの状況を慎重に見極めつつ、地域に関わる様々な施策を「高齢者自立支援ひろば」を核に連携させ、高齢者の家族はもちろん、地域住民、L S A や民生委員・児童委員等の公的支援者、N P O やボランティア等が力をあわせて高齢者を支えるコミュニティの形成・維持を図る必要がある。

最終的には、行政の特別な支援なしで、一般施策による支援を受けながら、高

高齢者がコミュニティの一員として安心して生活できる環境を実現することが望まれる。

< 具体的な方策 >

高齢者自立支援ひろばを中心としたコミュニティ支援の充実  
新しいコミュニティの担い手発掘  
コミュニティ支援に対する、専門家による指導・援助  
自治会機能の維持を支援するしくみの検討  
災害復興公営住宅と周辺地域コミュニティの連携促進

まちのにぎわいづくり

ア 復興まちづくりの加速

被災地では、復興土地区画整理事業、復興市街地再開発事業の一部に遅れが生じているほか、人口構成や土地利用等の地域構造の変化などから、市街地に有効に活用されていない空き地や空き床が多く残されており、にぎわい回復の妨げとなっている。

そのため、復興土地区画整理事業、復興市街地再開発事業の完成を急ぐとともに、事業完了後の入居促進、商業機能再生への支援を図る必要がある。

< 具体的な方策 >

復興土地区画整理事業、復興市街地再開発事業の促進  
空き地、空き床への入居、活用の促進

イ 多様な地域ニーズに対応するまちづくり支援の実現

震災後15年間に生じた都市構造やライフスタイルの変化、現下の厳しい経済情勢を考えると、震災前の「まちのにぎわい」をそのまま取り戻すことは困難である。商店街、住宅系市街地など、地域の特性に応じた「まちのにぎわい」の目標と質を地域で十分に議論し、共有した上で事業に取り組むべきである。

< 具体的な方策 >

地域を取り巻く防災・防犯・環境等の課題の解決に活用できる、柔軟な支援制度の創設

ウ 連携を重視した商店街や地域への支援の実施

商店街は、まちのにぎわいの核となるものであるが、その存続と繁栄には、地域住民の支持と利用が不可欠である。

そのため、域外からの交流人口の導入や、他地域・大規模店舗との競争力確保によって商店街の生き残りを図るだけでなく、地域における商店街の存在意義を改めて見つめ直し、周辺のまちづくりや地域活動との連携促進による持続的な活性化を図るべきである。

< 具体的な方策 >

商店街とその周辺地域のコミュニティとの連携、複数商店街の共同事業など広域的な展開、高齢者の自立支援などの他分野との横断的な取り組み等、より幅広いまちづくり活動の推進  
社会環境の変化に対応するための施設整備に必要な支援の実施

## エ 地域活動の担い手の育成支援

まちのにぎわいづくりには、住民が主体性を発揮し、地域の課題に自ら取り組むこと求められるが、自治会が機能しなくなり、地域の総意を集める機能を持った団体が失われつつある。

そのため、研修機会の提供による人材育成や、課題解決のための専門家派遣などの支援が必要である。

### < 具体的な方策 >

- まちづくり専門家の派遣
- 地域活動への支援
- 元気な高齢者の発掘、能力発揮の場の提供

## オ 戦略的投資の必要性

「まちのにぎわいづくり一括助成事業」をはじめとするまちづくり支援施策の実施に当たっては、事業の重点化や地域内循環のしくみの重視、外部からの資金導入を図る仕掛けなど、被災地外の地域と対等に競争し、全国平均との差を縮める視点での、戦略的な投資も検討すべきである。

### < 具体的な方策 >

- 地域構造の変革まで視野に入れた、より大規模な取り組みに対応できる支援制度の創設
- 地域と行政との協働による事業目標の明確化、共有化
- 専門家の支援、行政からの助言・参画に加え、十分な検討期間・助成期間の設定により、企画内容の質と助成終了後の事業継続性を確保

「伝える・備える」 - 安全安心をめざす運動の展開

## ア 実践と行動による「伝える・備える」活動の実施

震災の経験や教訓の風化を抑えるという消極的な発想では、情報発信を続けても人々のところに響かず、長く継承していくことは困難である。

安全で安心な社会をつくる決意のもと、「1月17日は忘れない」ための取り組みや防災学習、減災対策などの取り組みを継続することにより、「被災地ひょうご」が安全・安心を重視している自治体であることをアピールしていくことが重要である。

また、現在及び未来の防災・減災に役立つ教訓は、長くその輝きを失わない。経験と教訓を社会システムの中に生かす視点を持ち続けることが求められる。

### < 具体的な方策 >

- 「1月17日は忘れない」ための取り組みの継続
- 防災学習、人材育成の推進
- 住まいの耐震化の推進
- 給付金支払いの迅速化、家財等への対象拡大検討等、住宅再建共済制度の制度改善と加入促進
- 震災の経験と教訓を生かした被災地支援の実施
- 国際防災協力の推進

## イ 経験と教訓を伝える人材の発掘・育成

人と防災未来センターの語り部や、追悼行事を実施している団体の構成員など、経験と教訓を伝えてきた人たちの高齢化が進んでいる。

また、震災当時、対策の中核を担った県市の職員も退職する年齢を迎えつつあり、強い思いを持って経験・教訓の継承・発信を進める人材の減少が懸念される。そのため、震災の経験と教訓を伝える人材の発掘・育成に努める必要がある。

### <具体的な方策>

新しい語り部の発掘・登録

語り部の紹介、「語り」の録画・貸し出し等、より幅広い、柔軟な継承方法の検討・実施

新任職員研修における人と防災未来センターの訪問等、県市職員や教職員研修における防災学習の充実・継続

自主防災組織のリーダー等防災を担う人材や、まちの専門家等復興を支える人材を育てるための総合的な取り組みの推進

## ウ 次代を担う子供たちへの経験・教訓の継承

震災直後、被災地においては、フラッシュバックなど被災した子供への影響を懸念して、人と防災未来センターの訪問など、震災体験の継承を控える場合が見られた。

しかしながら、この4月で小学生、中学生は全員震災を経験したことのない子供たちになることから、被災地の子供たちへの経験・教訓の継承のあり方を再考する必要がある。

### <具体的な方策>

学校における防災学習の促進

人と防災未来センターの校外学習での活用促進

家庭での子、孫への語り継ぎのきっかけづくり

## エ 中長期的な課題への取り組みと発信

東海地方、首都圏など、大規模な震災の発生が懸念されている地域では、災害への備えが進められているが、被災者の生活復興を図るためには、現在阪神・淡路大震災の被災地が直面している、中長期的で困難な課題に対する認識が不可欠である。

そのため、高齢者自立支援、まちのにぎわいづくりを中心とする課題と取り組みを整理し、その成果を積極的に発信する必要がある。

また、各種貸付金の償還対策などの課題への取り組みを進めるとともに、震災障害者や震災遺児・孤児など、15年間で十分フォローできていなかった事象についても、把握に努めるべきである。

### <具体的な方策>

災害復興公営住宅における高齢化に伴う課題と取り組みの発信

まちのにぎわいづくり一括助成事業の評価と成果の発信

震災障害者の把握

震災孤児・遺児のフォロー

## 5 国に対する提案

### (1) 復興基金の制度化

阪神・淡路大震災の復興においては、復興基金により、早期復興のための取り組みを補完し、被災地のニーズに沿って長期・安定的、機動的に対策を進めることができ、その有効性が証明された。

しかしながら、設置には国との協議が不可欠で、相当の期間を要するため、機動的に対応できるよう、その枠組みを法的に用意しておくべきである。

### (2) 住宅再建共済制度の全国制度化

自然災害被災者の住宅の再建を促すためには、給付水準や適用要件等の面から公的支援には限界がある。

そのため、住宅所有者が災害時に備えて、平時から住宅再建資金を寄せ合う相互扶助のしくみとして、兵庫県が平成17年9月から実施している「住宅再建共済制度」を全国制度として創設するべきである。

### (3) 住宅再建支援制度の総合的な見直し

災害救助法では、住宅応急修理の支援措置の対象が半壊世帯となっているなど、被災者生活再建支援法との整合性が図られておらず、複雑になっていることなどから、住宅再建支援に係る制度について、被災者にとってわかりやすく効果的な支援となるよう、立法論的な検討も含め、総合的に見直すべきである。

### (4) 復興財源のしくみ

阪神・淡路大震災からの復興には既存の制度や財政の拡張的運用で対応できたが、今後、阪神・淡路大震災を上回る規模の広域的大災害に対しては、国家的、抜本的な災害復興財政が必要となる。

このため、震災復興を重要な課題と位置付け、国と地方が連携した被災地主体の復興を財政的に保障する枠組みを確立すべきである。

### (5) 災害援護資金貸付金の償還に対する支援

阪神・淡路大震災の被災者の生活再建支援策として貸付を行った、災害援護資金貸付について、償還期限を再延長するとともに、徴収困難な未償還金への償還免除等の措置を実施すべきである。

## 震災障害者及び震災遺児・孤児の実態調査について

### 1 調査の必要性

阪神・淡路大震災で負傷した人の中には、PTSDなどで後遺症が残る人もあることから、将来の災害に備え、阪神・淡路大震災に起因する障害者の、発生状況等の把握に努めるべきである。

災害による遺児・孤児は自立するまでサポートすることが必要であることから、阪神・淡路大震災での取り組みの成果をまとめ、将来の災害対応の参考とするべきである。

### 2 調査方法等

#### (1) 専門家の助言

調査の企画、実施、結果の評価にあたっては、専門家に助言、支援を求めるべきである。

#### (2) 公的資料に基づく把握

対象者の把握は、既存の公的資料に基づいて行うべきである。

#### (3) 教訓の抽出に向けた調査の実施

調査にあたっては、震災と障害発生との因果関係、障害発生時の状況や、復興過程、現状等を調査し、将来の災害対応に役立つ教訓の抽出を図るべきである。

#### (4) 関係団体等との連携

調査の実施にあたっては、神戸市や関係団体との連携を図るべきである。