

第二章 復興フォローアップと減災社会の構築

第一節 残された課題と復興教訓の活用

一 復興一〇年日以降の取組

復興組織 阪神・淡路大震災からの復興を着実に進めるため、県は、復興の進捗状況の検証、検証結果を見直し 踏まえた推進計画の策定・実施という復興計画のフォローアップを震災から三年、五年、七年、

一〇年と定期的に実施してきた。「阪神・淡路震災復興計画」の計画期間は震災から一〇年の平成十七（二〇〇五）年までであったが、震災一〇年以降も継続して復興についてのフォローアップを実施するための組織として、十七年六月に「阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会」（座長：室崎益輝むらさき ますあき消防研究所理事長。以下、フォローアップ委員会）が設置された。本委員会のほか、高齢者の自立支援、まちのにぎわいづくりに ついての専門委員会も設置された。

一方で、震災からの復興を進めるための仕組みとして整備された組織も震災から一〇年が経過し、震災復興事業が一段落することから組織の見直しが行われた。本格的な産業振興を推進するために平成七年十二月

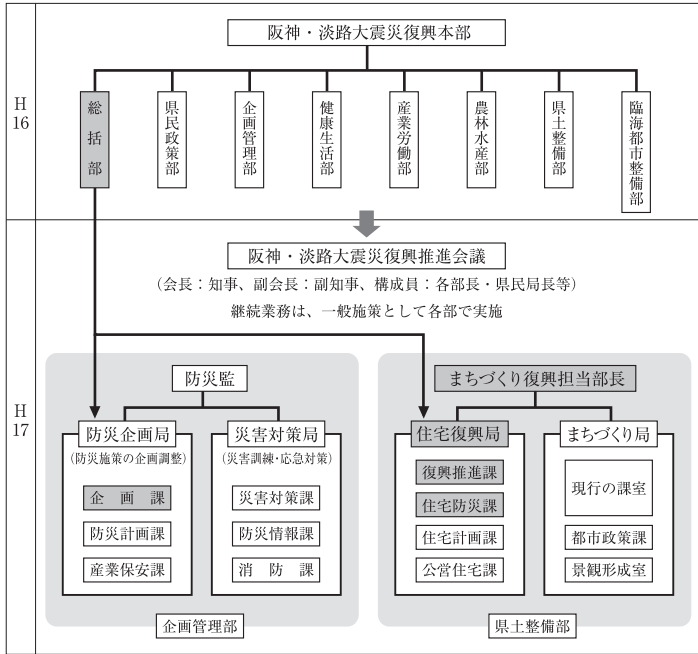


図 11 震災後 10 年を踏まえた県組織
(兵庫県資料を参照して作成)

に設立された「阪神・淡路産業復興推進機構」(HERO)(第三編第三章第三節一参照)も、その役割を終え、十七年三月に解散した。

また、震災の教訓を踏まえ二一世紀文明の創造に寄与することを目的として平成九年十二月に設立された

「阪神・淡路大震災記念協会」(第三編第三章第三節一参照)は、十八年四月、「二一世紀ヒューマンケア研究機構」と統合され「ひょうご震災記念二一世紀研究機構」となった。なお、「二一世紀ヒューマンケア研究機構」は、阪神・淡路大震災以前から兵庫県のシンクタンクとして活動を続けてきた「二一世紀ひょうご創造協会」と、このころのケアセンター等を運営する「兵庫県ヒューマンケア研究機構」を統合し、平成十五年に設立された組織である。

県では震災一〇年以降も「復興」という名称を持つ部局が存続された。震災一〇年目の平成十七年三月の「阪神・淡路大震災復興本

部」廃止後、県土整備部に「住宅復興局」が設置され、十八年四月には「復興局」と名称変更された。復興局は震災から一三年が経過した平成二十年三月に廃止されたが、復興局の中にあつた「復興支援課」が企画県民部防災企画局に移管され、被災者支援・追悼行事・語り継ぎ・東日本大震災の被災地支援といった業務を実施していく。

教訓を 阪神・淡路大震災以降、復興に関する取組の重要性が学術的にも認識されるようになり、平成二
伝える 十年一月には「災害復興学の確立と研究の向上に努めるとともに、被災体験の継承・被災地への

支援と交流をはかり、被災地の再建、被災者の再起に資すること」を目的として、関西学院大学が事務局を担う日本災害復興学会が設置された。

また、県では災害に備えるために震災の経験と教訓を伝える目的で、復興一〇年総括検証報告を基に阪神・淡路大震災の経験と教訓をまとめた『伝える―阪神・淡路大震災の教訓』が平成二十一年三月に取りまとめられた。この作業はフォローアップ委員会の監修の下、震災対応を経験した兵庫県庁の職員により行わ

れた。

震災の追悼、さらに教訓を伝える活動は震災一〇年以降も継続的に実施される。阪神・淡路大震災が発生した一月十七日は、県条例で「ひょうご安全の日」と定められ、毎年、HAT神戸において知事も出席し「1・17のつどい」（追悼行事）が開催される。

平成十三年に最初に開催され、追悼行事が実施されるHAT神戸

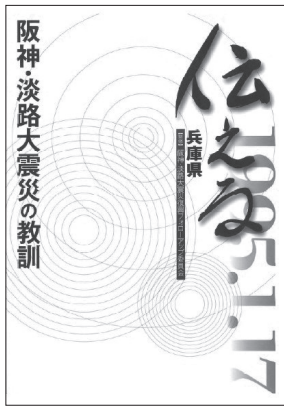


写真 22 伝える―阪神・淡路大震災の教訓

まで、当時のことを思い起こしながら被災地を歩く「ひょうごメモリアルウォーク」も継続的に実施されている。

神戸市役所隣の東遊園地には「1・17」の形に竹灯籠が並べられ、地震が発生した朝五時四六分には多くの人が集まり、黙とうを捧げる「阪神淡路大震災1・17のつどい」が毎年開催される。会場には「交流テント」も設けられ震災についての語り合いが行われる。また地域が主体となって実施される各地での追悼式典や、NPOが主体となって実施される「こうべあいウォーク」のような神戸の復興を見て歩く活動も続けられている。

「ひょうご安全の日」の前後には、防災、災害復興について考える様々なイベントが開催されている。阪神・淡路大震災の教訓を次の世代、他地域へと伝えていくための活動として、人と防災未来センターにおける「災害メモリアルKOBÉ」（平成十七年）や関西学院大学災害復興制度研究所での「全国被災地交流集会」（十七年）といった活動が、震災一〇年以降も継続して実施される。

二 復興のフォローアップ

復興基金による残された復興課題への取組

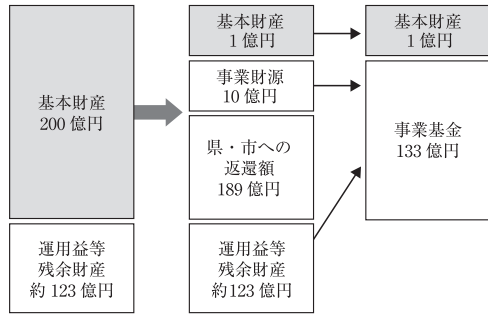
平成七年四月に設置された阪神・淡路大震災復興基金（以下、復興基金）は、その原資となった地方債の償還を迎え、十七年度末には大方の財産を設立者である県・神戸

に返還したが、一三三億円の財産を取り崩す形で引き続き残された復興課題への対応を行うことになった。平成十七年に設置されたフォローアップ委員会が復興基金等を用いた復興事業を先導・検証する役割を

震災一五年に向けた
フォローアップの取組

震災一五年を見据え、震災復興全般にわたる課題についてフォローアップ委員会の提言も踏まえ県庁全体で検討を行い、県は平成十九年二月に「復興の成果を県政に生かす」三か年推進方策」を策定した。方策の中では、高齢者の自立支援や、まちのにぎわいづくりといった被災地固有の個別課題に取り組みとともに、「まちの保健室」やシルバーハウジングといった復興の過程で生まれた先導的な取組を通常の施策として定着・発展させること、震災の経験と教訓の継承・発信を行うことが示された。

震災から一五年が経過した平成二十二年三月には「阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会提言―震



※基本財産縮小、事業財源へ振替

図12 復興基金の資金フレーム (平成17年度末)
〔「創造的復興の歩み」より引用〕

担った。平成十七年度のフォローアップ委員会による「高齢者の自立支援」「まちのにぎわいづくり」についての具体的な施策提言に基づき、復興基金を利用して事業が実施された。

具体的にはNPOや社会福祉法人の職員が地域と協力して復興公営住宅に常駐し、高齢者の見守りや自立支援を行う「高齢者自立支援ひろば設置事業」や、まちづくり・商店街活性化・芸術文化活動を組み合わせた地域のにぎわいづくりを支援する「まちのにぎわいづくり一括助成事業」が平成十八年度から開始された。こういった取組を進めるに当たっては被災者復興支援会議と同様の仕組みが導入され、フォローアップ委員会(専門部会)のメンバーが実際に現地を訪問し、検証・提言を行った。



写真 23 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会提言

平成二十二年度に県・神戸市合同で実態調査が実施された。

災害対策全書の出版

阪神・淡路大震災の教訓に加え、気象災害、地盤災害等も含めた防災対策の全体像を示す書籍の企画が、平成二十一年からひょうご震災記念二一世紀研究機構で進められ、『災害対策全書』が二十三年に出版された。出版直前に東日本大震災が発生したことから、同震災についての記載も追加された。

三 震災から二〇年への歩み

復興の総仕上げ

平成二十三年五月には、震災一五年目のフォローアップ委員会提言を受け、県は「今後の復興施策の推進方針」をとりまとめた。この計画は、平成十九年二月に策定された「復興の成果を

災の経験と教訓が息づく新しい兵庫づくりをめざして―」がまとめられた。震災から一五年が経過し、被災地における問題は、震災の影響によるものかどうか分かりにくくなっていた。しかし、災害復興公営住宅等の高い高齢化率や、面的整備事業が終わっていない地域があることなどもあり、「高齢者の自立支援」や「まちのにぎわいづくり」といった被災地固有の課題への対応を継続すること、復興から生まれた新たな取組を発展させていくこと、さらに震災の経験・教訓の継承・発信についての取組を行うことを提言した。また、これまで十分な調査が行われていなかった「震災障害者及び震災遺児・孤児」の調査の必要性が指摘され、

県政に生かす「三か年推進方策」を引き継ぐものであり、「復興の成果を県政に定着させる取り組みの着実な推進」を基本方針に、これまで取り組んできた、高齢者の自立支援、まちのにぎわいづくり、伝える・備えるという課題について継続して取り組むことが記載された。また、とりまとめ直前の平成二十三年三月十一日に東日本大震災が発生し、その経験も踏まえた内容も盛り込まれた。

さらにこの方策には、震災二〇年に向けて災害援護資金（二〇二億円（平成二十三年三月末））、生活福祉資金（震災特例貸付）（四〇億円（同））、中小企業緊急災害復旧資金（一一六億円（二十二年十二月末））の未償還貸付金等の対策、県外居住被災者対策、さらに借上災害復興公営住宅の返還期限（平成二十八年年度以降）への対応といったことが課題として明示された。災害援護資金の未償還金については、平成二十七年四月に東日本大震災の免除条件を踏まえて免除対象が拡大（破産・民事再生・生活保護、自治体判断（全額は返済しないが一部を返済する少額償還を継続））され、神戸市は平成二十八年に二二億円余りの免除を決定した。中小企業緊急災害復旧資金については、当初一〇年であった償還期限の延長を行い、平成二十三年時点で九七％の償還率となっていた。

災害援護資金 1300件返済免除

神戸市が方針、計21億円分

【神戸市】神戸市の災害援護資金が、今年度の決算時点で、約1300件の返済免除が決定された。これは、約21億円の返済免除となる。神戸市は、この返済免除の対象となる災害援護資金のうち、約1300件の返済免除を決定した。これは、約21億円の返済免除となる。神戸市は、この返済免除の対象となる災害援護資金のうち、約1300件の返済免除を決定した。これは、約21億円の返済免除となる。

返済免除の種別	件数	総額(円)
生活福祉資金	777	5974
災害援護資金	523	6501
中小企業緊急災害復旧資金	34	146
その他	206	1775
合計	1340	10016

※返済免除の対象となる災害援護資金のうち、約1300件の返済免除を決定した。これは、約21億円の返済免除となる。

写真 24 災害援護資金返済免除を報じる新聞（神戸新聞平成28年1月13日）

借上復興公営住宅については、都市再生機構（UR）から借り上げている住宅は、当初の借上期限でURに返還し、入居者に対する住み替え支援を行うこととした。ただし、高齢・要介護・障害といった住み替えが難しい世帯については、入居を継続すると

表 11 阪神・淡路大震災20周年事業の実施状況

区分	件数	説明
メイン事業	77件	ひょうご安全の日推進県民会議や県が中心となって大規模に展開する29事業
県・市町事業	326件	県が全県または県民局単位で実施する事業及び市町が実施する事業
一般事業	651件	県民・グループ、地域団体、NPO等各界各層が自主的・主体的に取り組む様々な事業
計	1,054件	[事業実施主体(者)数 801]

(『阪神・淡路大震災20周年事業記録誌』より引用)



写真 25 阪神・淡路大震災 20 年追悼式典

いう措置がとられた。神戸市・西宮市の市営災害復興公営住宅についても同様の問題があり、神戸市では「神戸市借上市営住宅懇談会」の検討結果に基づき、移転が難しい世帯の入居継続、移転期限の猶予といった対応がなされた。しかしながら、移転に応じない世帯に対して、明け渡しを求めて提訴するという対応もとられた。

阪神・淡路大震災二〇周年事業

震災発生から二〇年を迎える平成二十七年一月十七日には、「阪神・淡路大震災二〇年追悼式典」が天皇后臨席の下で

実施された。

また県は、震災から二〇年を迎える平成二十六年年度、震災の経験と教訓を次世代に伝えるとともに、今後想定される大規模災害への備えや対策を充実させ、日々の生活の中で減災に取り組む災害文化の定着を目指して、「17は忘れない―『伝える』『備える』『活かす』―」をテーマに、阪神・淡路大震災二〇周年事業を実施した。平成十七年に設立された「ひょうご安全の日推進県民会議」や県・市町、県民・グループ、地域団体、NPO等により、防災対策、ボランティア、復興制度、国連兵庫行動枠組、災害弱者、語

り継ぎといったテーマについてのシンポジウムや、朗読・映画・コンサートによる語り継ぎなど、一〇五四件の事業が行われた。

毎年追悼事業が行われるHAT神戸に立地する防災研究機関や国際機関、美術館においても周年事業が実施された。人と防災未来センターでは被災状況を示した大きな地図の展示など、震災の被害と復興を振り返る「阪神・淡路大震災二〇年メモリアル特別展示」（平成二十六年十一月七日～二十七年六月二十八日）が行われた。兵庫県立美術館では「阪神・淡路大震災から二〇年展」（平成二十六年十一月二十二日～二十七年三月八日）が行われ、災害を扱った美術作品や被災・修復された美術館の作品等が展示された。さらに、震災一〇年の際に実施された国連防災世界会議において採択された「兵庫行動枠組（HFA）」について考える「国際防災・人道支援フォーラム2015」（平成二十七年一月）が実施された。

四 東日本大震災・熊本地震の被災地支援と復興の制度化

東日本大震災の支援 平成二十三年三月に発生した東日本大震災に対し、関西広域連合は、カウンターパート方式で被災地の支援を行うこととし、兵庫県は徳島・鳥取県とともに宮城県の支援を行うことになった。現地対策本部が十月まで宮城県に設置され、その後も継続的に中長期間の職員派遣により復旧・復興支援を行った。

特に兵庫県は、阪神・淡路大震災の経験と教訓を活かした被災地支援を行った。阪神・淡路大震災の教訓である「情報のないところほど被害が大きい。情報は支援する側が取りに行く」という考えの下、三月二十



写真 26 阪神・淡路大震災の復興まちづくりを経験した専門家の派遣

事業「復興サポート事業」を展開した。このほか、阪神・淡路大震災の応急・復旧対応をまとめた事例集等の提供や芸術文化を生かした被災地支援活動も実施された。

熊本地震の被災地支援

平成二十八年四月十四、十六日に発生した熊本地震についても関西広域連合としての支援が実施された。兵庫県は他の府県とともに熊本県益城町の支援を行い、大阪府は津町の、奈良

県は菊陽町の支援を行った。避難所・ボランティアといった応急期の対応支援から、がれき対策、応急仮設住宅支援・家屋被害認定といった復旧・復興に関わる支援も実施され、七月十九日まで三カ月にわたって支援が行われた。また熊本県の「くまもと復旧・復興有識者会議」のメンバーには、兵庫県にゆかりの深い学識経験者が二名参加し、阪神・淡路大震災の復興、さらには東日本大震災の教訓が熊本地震からの復興に活用された。

三日に宮城県北部沿岸三市町に現地支援本部を設置し、支援ニーズ等の把握のほか、避難所、応急仮設住宅、がれき等環境対策など被災地の課題解決を直接支援した。また、阪神・淡路大震災の復旧・復興に携わった土木技術職員や震災・学校支援チーム（EARTH）の派遣をはじめ、阪神・淡路大震災で設置された「まちの保健室」の開設主体であった兵庫県看護協会や地域型仮設住宅の運営に携わった社会福祉法人からも職員が派遣された。さらに、復興まちづくりを経験した専門家を派遣する事業や、阪神・淡路大震災での活動実績を有する団体を派遣する「コミュニティ復興支援

<p>1 復興に関する組織等</p> <ul style="list-style-type: none"> ●復興対策本部の設置 ・内閣府に復興対策本部を設置 ●復興基本方針の策定 ・政府による復興基本方針の策定 	<p>3 復興計画等における特別の措置</p> <ul style="list-style-type: none"> ●復興計画に関する協議会の設置 ●復興整備事業に係る許認可等の特例 ●復興拠点市街地形成施設に関する都市計画の設定 ●都市計画決定等の都道府県等の代行 等
<p>2 復興計画の作成等</p> <ul style="list-style-type: none"> ●復興計画の作成（市町村） ●都道府県復興方針の策定（都道府県） 	<p>4 災害復旧事業に係る工事の国等による代行</p> <ul style="list-style-type: none"> ●災害復旧事業の国等の代行 <p>5 その他</p> <ul style="list-style-type: none"> ●復興のための財政上の措置 等

図13 大規模災害からの復興に関する法律概要

(内閣府資料を参照して作成)

復興に関わる恒久法 東日本大震災の復興においては「東日本大震災の整備と生業支援 復興基本法」(平成二十三年六月)が制定された。

これは、阪神・淡路大震災では兵庫・神戸市からの要望にもかかわらず実現されなかったことである。また、震災発生から一年近くかかったが、復興特別区域の様々な手続のワンストップ処理を可能とする「東日本大震災復興特別区域法」(平成二十三年十二月)が制定され、復興についてのワンストップセンターとして復興庁が二十四年二月に設置された。

また、復興に関する初めての恒久法である「大規模災害からの復興に関する法律」が平成二十四年六月に制定された。この法律は、東日本大震災の復興に関する手続を整理したものとなっており、平成二十八年四月に発生した熊本地震ではこの法律の枠組みを利用し、国による道路復旧事業の代行が行われた。

阪神・淡路大震災の復興の残された課題の一つにまちのにぎわいづくりがある。東日本大震災では生業の復興に対する支援が「中小企業等グループ補助金」(以下、グループ補助金)という仕組みで実施された。グループ補助金は地域の中小企業等がグループを組んで事業を復旧・

復興する場合に、その設備・建物の再建費用を行政が補助するものである。グループ補助金を利用して工場や商店の再建が進められた。その後発生した熊本地震においても生業再建について同様の支援が行われている。

東日本大震災と阪神・淡路大震災の比較

東日本大震災後、県は、阪神・淡路大震災と東日本大震災の復興制度の比較・検討を「復興制度等提案事業報告書」（平成二十七年六月）としてとりまと

めた。復興推進の仕組み、住まいの確保、被災者に対する生活支援、様々な主体による被災者支援、地域経済の復旧・復興としごとの確保、農林水産業の再建支援といった項目について阪神・淡路大震災との比較を行い、阪神・淡路大震災の際に提案したが実現しなかったこと（例えば復興基本法の制定）が東日本大震災では実現されたこと、東日本大震災では阪神・淡路大震災の教訓を活かした対応が行われたこと、海岸保全施設の復旧といった阪神・淡路大震災とは異なる新たな課題も存在したことといった分析が行われた。また、その成果を基に、平成二十八年七月に『伝える―阪神・淡路大震災の教訓について』の改訂が行われた。

五 復興の残された課題への取組

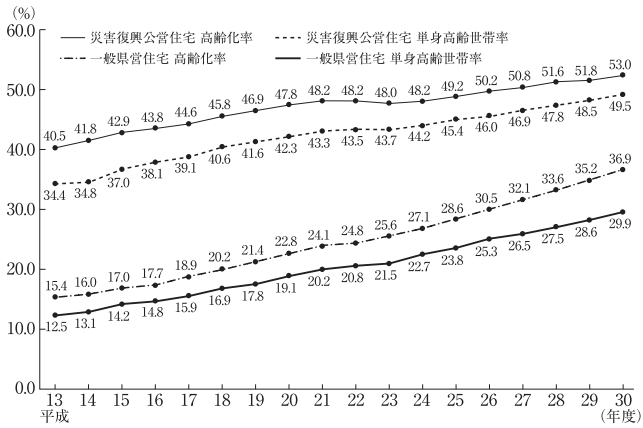
高齢者の自立支援の継続

高齢者の優先入居を行った結果、阪神・淡路大震災の災害復興公営住宅の高齢化率は非常に高くなり、震災から一五年となる平成二十二年十一月時点で、一般県営住宅の高齢化率が二

四・八％であるのに対して災害復興公営住宅は四八・二％となっていた。そのため災害復興公営住宅では、自治会活動が困難になる、高齢化が進むことにより要介護者や社会的困窮者が増加するといったことが課題

設支援事業」(平成二十年四月から)が継続されるとともに、二十六年からは「神戸アニメストリート」「アジアン・マーケット・スクエア」といった「復興市街地再開発地区リーディング開発モデル事業」が実施されたが、「神戸アニメストリート」については短期間の取組で終了することとなった。

新長田の再開発事業については安全なまちとして再建される、マンション供給により地域の若返りに貢献



※「一般県営住宅」に災害復興公営住宅分の値は含んでいない。

図14 兵庫県内災害復興公営住宅の高齢化率等の推移 (兵庫県資料により作成)

となった。

このため県は「高齢者自立支援ひろば事業」を継続し、復興基金を用いて高齢世帯生活援助員(SSS)が復興公営住宅に拠点を構えて巡回型で見守りを行うとともに、生活援助員(LSA)やNPO、地域コミュニティとともに総合的な支援を行う取組を継続した。

まちのにぎわいづくり 高齢者への対応とともに、まちのにぎわいづくりも、震災一五年後以降も課題となる。再開発事業・区画整理を行った地域では、空床・空地が残る、商店街の活気がないという課題が残っており、復興基金を用いて、まちのにぎわいを取り戻す様々な取組が実施された。再開発事業を行った地域では、再開発ビルの空き区画を利用する人に対する利子補給・家賃補助を行う「復興市街地再開発地域事業所開



写真 27 新長田駅南地区(平成 27 年)(神戸新聞社提供)

行委員長の交代が行われ、若い世代へと活動が引き継がれた。また、メモリアル・コンファレンス・イン神戸の活動を引き継ぎ、次世代に震災を伝えることを目的に震災二〇年まで活動が行われてきた災害メモリアル K O B E の活動は、メモリアルアクション K O B E に引き継がれた。震災三〇年を目標に未災害者が未災者に伝えることを目標に活動が行われている。このように活動を継続するため、追悼・語り継ぎ活動の次世代への引継ぎも行われている。

震災

障害者

「震災障害者」「震災遺児」の実態が十分把握されていないことがフォローアップ委員会の報告(平成二十二年三月)で指摘されたことから、県と神戸市が合同で二十二年度に「震災障害者」「震災遺児」についての実態調査を行った。その結果は、平成二十三年五月に「震災障害者・震災遺児実態調査報告書」(面接内容を除く)、二十五年二月に面接内容も含めた報告書として公表された。

するといった側面がある一方、商業機能については空き店舗が多く存在するという課題を抱えることとなった。

追悼・語り継ぎ活動の継続

震災から時が経つにつれ、追悼・語り継ぎの活動の継続が課題となった。フォローアップ委員会の報告でも、被災地固有の個別課題への対応、復興の過程で生まれた先導的取組の定着・

発展に加えて、震災の経験と教訓の継承・発信の重要性が提言された。そうした中、取組の継承事例もあり、例えば、東遊園地で行われる「阪

神淡路大震災 1・17 のつどい」での竹灯籠の設置は、平成二十八年に実

調査結果から、震災障害者については、障害見舞金を受給できなかった震災障害者が多くいること、障害者手帳取得までに長い時間がかかっている事例もあり、震災が起因かどうかの確認が難しい、障害を持つこととなった原因は家屋倒壊・家具転倒による負傷等であったという実態が明らかになった。また、震災遺児については被災地外にも広がっていること、多くの人が親族に引き取られていること、教育・進学が課題となり、遺児育英資金が有用であったこと等が明らかになった。

調査結果を踏まえ、県は、平成二十五年四月に震災障害者並びにその家族を対象とした震災障害者相談窓口を設置した。また、震災障害者については、平成十九年から「NPOよろず相談室」による「震災障害者と家族の集い」といった取組も行われた。

第二節 震災後の新たな災害発生と減災・縮災への取組

阪神・淡路大震災後、ゲリラ豪雨や、はるか南方海上から延びる湿舌による豪雨など、これまで経験したことのないような水害に襲われるようになった。これらの災害からの復旧・復興を図りながら、危機管理体制の更なる強化等が進められた。このような中、平成二十三（二〇一一）年三月には、広域・複合災害である東日本大震災が発生した。阪神・淡路大震災を上回る被害をもたらしたこの大災害に対して、その前年に発足した関西広域連合は、広域防災を担う兵庫県の主導によりカウンターパート方式による支援を展開し、