

巻頭言：阪神・淡路大震災 30 年を迎えて

震災の教訓を忘れない、活かす、伝える、備えることの重要性をこの 30 年間、ずっと主張してきた。でもこれは、多くの被災者にしか通用しないということに最近気がついた。被災者は、つらくても実際に体験したことの重みをいつも肌で感じて生活しているのだ。しかし、だからと言って未災者や若い人には関係がないと言っているのではない。災害を他人事にしないと言っているのである。令和 6 年元日に能登半島地震が起こったが、被害の大きさが阪神・淡路大震災時の惨状を上回るかのような報道も散見される。しかし、比較すること自体がおかしいことに気がつく必要がある。SNS による情報提供は膨大で、極端に言えば、何が起こったかどうかとも混沌としており、逆に深刻さが伝わってこないもどかしさを感じる。

阪神・淡路大震災では、復旧・復興への各般の行政施策を補完し、被災者の救済および自立支援並びに総合的な復旧・復興対策を機動的・弾力的に進めることを目的として、兵庫県と神戸市により財団法人阪神・淡路大震災復興基金が設立された。最終的に復興基金として、兵庫県 6000 億円、神戸市 3000 億円の計 9000 億円を用意して復興事業を進めた。たとえば、ポートアイランドの経済特区構想は『1 国 2 制度』は認められないという政府の方針で頓挫したが、人と防災未来センターが立地する HAT 神戸はすばらしい街として発展し続けている。震災前は神戸製鋼所の工場群が立地していたが、地震で全壊したので、ここに復興公営住宅を造り、それを土台として新しいまちづくりを兵庫県と神戸市は計画したというわけである。貝原俊民兵庫県知事は、生前、お会いする度ごとに『河田さん、HAT 神戸は復興のシンボルだから、宜しく頼みます』と、何度も念を押されていたことを今日のように覚えている。HAT とは Happy Active Town の頭文字をとった和製英語である。この多額の復興基金を被災自治体が創設したことの是非は、その後、政府内では議論されていない。

被災自治体が復興基金を創設するという行為は、1991 年雲仙普賢岳噴火災害から始まった。長崎県は、被災地で復興事業を展開するうえで、政府からの支援だけでは不十分なので、やむを得ず独自の基金を創設した。阪神・淡路大震災が起こった時、とくに、神戸という近代都市の中心にあって、再開発が遅れ、高齢者が多く住む木造密集市街地が壊滅的な被害を受け、原形復旧はありえないと被災自治体関係者が考えたことは至極、当然であろう。自力再建できるかどうかわからない状況で、9000 億円を原資とする創造的復興を主張し実行した、貝原俊民兵庫県知事と笹山幸俊神戸市長の勇気と決断、そして現状を賞賛せずにはおれない。しかも、今も創造的復興途上である。そして、これは、2004 年新潟県中越地震に際しての復興へと続く。筆者はこの震災直後に新潟県庁に支援に行き、泉田裕彦知事に災害対策本部の運営方法などを伝授する中で、いろいろと復興に関わる問題に意見を述べさせていただいた。例えば、義援金の配分方法についてである。阪神・淡路大震災では、家屋が一部損壊と認定された被災者には、義援金は支給されなかった。義援金の総額は多かったけれど、被災者も多く、全壊の場合でも 40 万円程度しか支給できないという事情があった。筆者は知事に請われて配分委員長を仰せつかったので、被災市町村長らと配分方法について議論を重ねた。その結果、全壊や半壊、一部損壊世帯に対する義援金の市町村への配分は統一するが、この総額に対する支給対象を変更する

ことは配分委員会を新たに設けるという条件で可能とした。すなわち、各市町村の事情をそれぞれの配分委員会で議論し、それを踏まえて配分金額を決定できるように調整した。これを県の委員会が認めるということである。だから、自家消費米を作る水田の被害や地区の神社仏閣の補修なども対象にした自治体も発生した。当然、全壊家屋に対する義援金も各市町村で同じではないことなどが生じたが、被災世帯からは自治体ごとに被災内容に応じて配分額が相違することに対して、大きな苦情はなかった。その上、中山間地の被災地の復興はわが国の初めての事例である。ここで展開する復興方針が、今後のわが国の同種の復興事例の標準となるからである。そこで、新潟県が新潟大学に直後から財政支援した中山間地の震災研究推進事業が震災から7年目に結実し、2011年同大学に災害復興科学研究所が創設されることにつながった。能登半島地震の復興では、ここでの研究成果も応用すればよいのである。ここに示したように復旧・復興事業では知事を先頭として、効果的な進め方を議論して実行すればよいのである。

この後、2011年東日本大震災と2016年熊本地震が発生したが、復興事業の成否は正反対になってしまった。前者は多くの事業は成功が見通せず、後者は成功と言ってよいだろう。まず、成功理由を示してみよう。熊本地震が発生した時、約1か月後にG7による伊勢志摩サミットを控えていた。日本政府は何としてでもこれを成功させる必要があった。この地震直後、樺島郁夫熊本県知事は間髪を入れず、「くまもと復旧・復興有識者会議」を設置し、筆者を含む7人の委員が指名された。そこでの議論を踏まえて復旧・復興の道筋を示したが、政府への要求はこのサミットの終了後まで待つことにした。政府にはサミット成功に向けて注力していただくためである。その間、この会議はフルに活動し、復興の基本的方針を採択した。グリーン・ニューディールである。最大被害を被った益城町などの被災自治体の復旧・復興計画策定に熱心に取り組んだ。この会議中にも大西一史熊本市長らの県庁への頻繁な来訪があった。全壊した熊本城の修復過程を公開して、これを観光資源とするアイデアはこの会議が発案した。それは大規模な土砂災害が起こった阿蘇山周辺を修学旅行などの観光資源とすることでも実現した。また、益城町の西村博則町長は熊本県と相談の上、被災直後から神戸市の協力のもと、復興都市計画づくりに必要な資料収集と作成に取り掛かった。熊本空港の拡張計画もこの会議の俎上にあった。伊勢志摩サミットが終わる6月下旬には復興計画の大略を議論できる態勢になっていた。そこでは、復興資金をどうするかまでは具体的に議論していなかった。その後の政府との交渉で、熊本県がとった自発的な復興の取り組みが評価され、復興事業の大略が決定した。この対応は、線状降水帯による2020年球磨川氾濫災害にも踏襲され、流水型の川辺川ダムの築造を含む流域治水が結実し、たとえば、今日の熊本県における半導体の世界の生産拠点誘致は、両災害からの創造的復興のシンボル事業に位置付けられよう。

ところで東日本大震災はどうだろうか。この震災直後に発足した東日本大震災復興構想会議の提案した復興特別所得税が、2013年から25年間も課税される原資としての復興資金がありながら、復興途上にあるといっても過言ではない。とくに、岩手県と宮城県は地震と津波による被害であり、一応、13年を経過して当初考えていた復興事業を終えているはずであるが、未だに展望が開けないでいる。この原因は、資金不足ではなく、創造的復興をどのようにして達成すればよいのかについてのアイデアが不足していることが挙げられる。この状況は、発災から丁度、1年を経過した能登半島地震でも見られる。9月に浸水被害という二次災害（これは複合災害ではない）を被ったが、いまだ復旧事業さえも順調には進んでいるとはいえない。とくに災害関連死は2024年12月末現在、276名を数え、石

川県では新たに 200 名近くが審査を待っている状況である。医療や福祉関係者の懸命の努力にもかかわらず、一向に出口が見えないのは、原因追及して改善すれば、終息するという思い込み自体が間違っていることに関係者が気づいていないからだろう。これだけ災害関連死が深刻であるのは、わが国の高齢化の進捗が背景にあることを見逃しているからである。犠牲者の大多数は後期高齢者であり、彼らは被災することによって平均余命が一層、短くなっているのである。原因を科学的に明らかにすれば減らすことができるというのは、私たちの社会の科学一辺倒の偏見であることに気がつかなければならない。つまり、後期高齢者は、深刻な被災によって、生から死という「相転移」に遭遇しているのである。このような混乱の中で南海トラフ巨大地震が起これば、毎年 1 万人を超える災害関連死が 10 年以上も続くことを視野に入れた対策も喫緊の課題となってくるだろう。早く、第一線の防災研究者の懸念を理解して対策を講じなければ、ますます悪化するといえる。

このように、過去の災害復興を俯瞰するとき、復旧・復興事業として計上されるメニューを消化するだけでは復興できないことが明らかになってきた。被災自治体の血のにじむような、痛みを伴う懸命の復旧・復興努力の有無が、その後の復興に大きく影響することがわかった。この見識は、将来の防災庁構想の実現にあたり、政府の事前防災の役割や自治体に対する応分の減災、縮災経費の事前・事後の負担の必要性を示唆している。阪神・淡路大震災をはじめとする被災経験と教訓を決して無駄にしないという不退転の覚悟が関係者に求められている。

2025 年 1 月

関西大学
社会安全研究センター長
河 田 恵 昭