

DISASTER MANAGEMENT NEWS

# ぼうさい

2020 No. 98  
令和2年 春号

不屈の大地 Build Back Better の軌跡  
阪神・淡路大震災からの復興

平成7年(1995年)・兵庫県

特集

阪神・淡路大震災から25年  
～震災を風化させず、今後の災害に備える～





# 不屈の大地

Build Back Better の軌跡

Vol. 12

平成 7 年（1995 年）・兵庫県

## 阪神・淡路大震災からの復興

平成 7 年（1995 年）1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災は、兵庫県を中心に甚大な被害をもたらしましたが、震災から 25 年、被災地は着実に復興の道のりを歩んできました。

平成 7 年（1995 年）1 月 17 日 5 時 46 分、淡路島北部を震源とするマグニチュード 7.3 の直下型地震が発生、兵庫県神戸市などでは震度 7 を観測しました。強い揺れに襲われた地域では建物が倒壊し、電気や水道などのライフラインが機能停止となり、兵庫県内では交通網が寸断されました。日本を代表する国際貿易港であった神戸港は、約 116km に及ぶ水際線のほとんどが被災しました。沿岸部埋立地、人工島のポートアイランドや六甲アイランドなどで地盤沈下、液状化、護岸の崩壊などが発生、コンテナターミナルは使用できない状態となりました。

阪神・淡路大震災による死者数は約 6,400 名、負傷者数は約 4 万 3,000 名、被害総額は約 9 兆 9,000 億円にのぼりました。このような大規模な被害に対して、国、自治体、企業、市民が協力して、復旧・復興に取り組みました。神戸港では、震災前の状態に復旧するだけでなく、コンテナターミナル岸壁の大水深化・耐震化、高規格ガントリークレーンの設置などが進められました。平成 22 年には「国際コンテナ戦略港湾」に選定され、国際競争力の強化が図られました。こうした取組みなどにより、震災直後に一時半減した神戸港のコンテナ貨物取扱量は平成 29 年、平成 30 年と連続して、震災前の取扱量を上回る過去最高を更新しました。

この他、沿岸部埋立地や人工島には先端医療技術の研究施設、大学、ホテル、公園などが作られ、平成 18 年には神戸空港が開港し、学術、ビジネス、観光の拠点として発展しています。

平成 14 年、神戸市中央区に設立された「人と防災未来センター」は、阪神・淡路大震災の経験を語り継ぎ、その教訓を未来に活かすことにより、国内外の防災・減災を目指しています。センターでは、地震破壊のすさまじさを大型の映像と音響で体感できるシアター、震災直後の町並みをリアルに再現したジオラマなどを見学することができます。

（写真：人と防災未来センター）



倒壊した神戸港のガントリークレーン  
（写真：神戸市）



復興を遂げ、多くの観光客が訪れる神戸港  
（写真：©一般財団法人神戸観光局）



# ぼうさい

令和2年 春号

## CONTENTS

### 2 不屈の大地 Build Back Better の軌跡 阪神・淡路大震災 からの復興

平成7年(1995年)・兵庫県

### 4 特集 阪神・淡路大震災 から25年

- 震災から25年を機に「震災を風化させない」取組みを展開 ..... 4
- 高齢者や障害者の円滑な避難支援に向けて ..... 5
- 住民一人ひとりの主体的な避難行動に向けた取組み ..... 8

### 8 防災の動き

- 防災とボランティアのつどい in 兵庫 ..... 10
- 南海トラフ地震、首都直下地震を想定した緊急災害現地対策本部運営訓練 ..... 12
- 災害時に「信頼できる情報」を伝える ..... 13
- 外国人に対する災害情報の発信に関する取組み ..... 14
- AI技術の防災・減災への活用 ..... 15
- 災害時のAI活用に向けて～AI防災協議会シンポジウム～ ..... 16
- 「CtoC」ボランティア募集で、新たな支援のカたちをつくる ..... 17
- 「ぼうさい探検隊」の新たな取組み .. 18
- 民間企業の動き ..... 20
- エクアドル、コロンビア両国で、官民防災セミナーを開催 ..... 21

### 22 防災リーダーと地域の輪 第42回

 高校生が作る避難所運営ゲーム  
高知県立大方高等学校

兵庫県

神戸市

大阪府

人と防災未来センター

六甲アイランド

ポートアイランド



#### 表紙の写真

神戸港のコンテナターミナルでは、現在、コンテナを船から積み下ろしするガントリークレーンが約30基稼働しています。その特徴的な姿は「海の麒麟」と呼ばれ、港を象徴する存在です。

(写真：アフロ)



#### Build Back Better とは

「Build Back Better (より良い復興)」とは、2015年3月に宮城県仙台市で開催された「第3回国連防災世界会議」の成果文書である「仙台防災枠組」の中に示された、災害復興段階における抜本的な災害予防策を実施するための考え方です。

本シリーズでは、災害が発生した国内外の事例を紹介し、過去の災害を機により良い街づくり、国土づくりを行った姿を紹介します。

# 阪神・淡路大震災から 25 年

## ～震災を風化させず、今後の災害に備える～

我が国で初めて近代的な大都市を襲った直下型地震によって、6,400 名を超える方が犠牲となった阪神・淡路大震災から 25 年を迎えました。被災地であった兵庫県では今、「震災を風化させない」取り組みを展開するとともに、激甚化する風水害や南海トラフ巨大地震など今後の災害に備え、「防災と福祉の連携促進モデル事業」、「マイ避難カード作成支援モデル事業」等を推進しています。

## 震災から 25 年を機に「震災を風化させない」取り組みを展開



兵庫県復興支援課

### 阪神・淡路大震災 25 年追悼式典の開催

震災 25 年の節目となる令和 2 年 1 月 17 日、秋篠宮皇嗣妃両殿下の御臨席のもと、追悼式典を開催しました。武田防災担当大臣、赤羽国土交通大臣をはじめ 4,400 人が参列し、震災で犠牲となられた方々へ哀悼の誠を捧げました。

井戸敏三・兵庫県知事は式辞において、「大災害時代」に突入している中、備えをさらに強める決意を述

べるとともに、小・中・高校生が今後の防災・減災に向けたメッセージを発表するなど、安全・安心な社会づくりに向けて歩む姿勢を内外に発信しました。

同日には、復興した街並みや震災モニュメントを巡る「1.17 ひょうごメモリアルウォーク 2020」の開催とともに、震災 25 年にあたり、ウォークに防災講話を組み合わせた「子ども・若者ウォーク」を実施するなど、次世代への震災の経験と教訓の継承の強化を図りました。



式辞を述べる井戸敏三・兵庫県知事



追悼の言葉を述べる武田防災担当大臣



## 県民の参画と協働による 「震災を風化させない」取組み

震災から25年が経過し、25歳未満の方が人口の約4分の1を占めるなど、兵庫県においても震災を経験していない方が増加しています。このため、今年度、「震災を風化させないー『忘れない』『伝える』『活かす』『備える』」を基本コンセプトとして、災害による被害の抑制につながる知識やノウハウ等を広く社会に伝える「阪神・淡路大震災25年記念事業」を展開し、趣旨に賛同する県民による企画も含め、全体で100を超える事業を実施しています。

特に、震災後に生まれた若者世代への震災の教訓の継承に力を入れています。若者が行う家庭での食料備蓄の啓発や、パンの缶詰の製造など、震災の教訓を活かした防災・減災活動を支援する「震災25年若者キャンペーンプロジェクト」を19件採択しました。

また、震災25年若者広報チーム「リメンバー117」を設置し、若者が被災者等に取材して得た震災の教訓などを、自分の言葉で特設ウェブサイト



家庭での食料備蓄を啓発する若者の活動（神戸学院大学 防災女子）

「リメンバー117」上で発信しています。

兵庫県では震災25年の取組みの成果等を踏まえ、これからも震災を風化させない取組みを進めていきます。

阪神・淡路大震災25年特設サイト  
「リメンバー117」

<https://remember117.jp/>



## 高齢者や障害者の円滑な避難支援に向けて ～防災と福祉の連携促進モデル事業～



兵庫県防災企画課

阪神・淡路大震災では、県内死者の約半数が65歳以上の高齢者でした。また、東日本大震災では、地域により差はあるものの、宮城県では障害者の死亡率が全体の約2倍強に達したと言われています。平成30年7月豪雨や令和元年東日本台風の災害においても、犠牲の多くは高齢者に集中していました。在宅医療・介護や障害者支援施設等からの地域移行が進む中、地域で暮らす高齢者や障害者の数は今後も増えていくと予想されます。これら避難行動要支援者の避難対策は、喫緊の課題です。

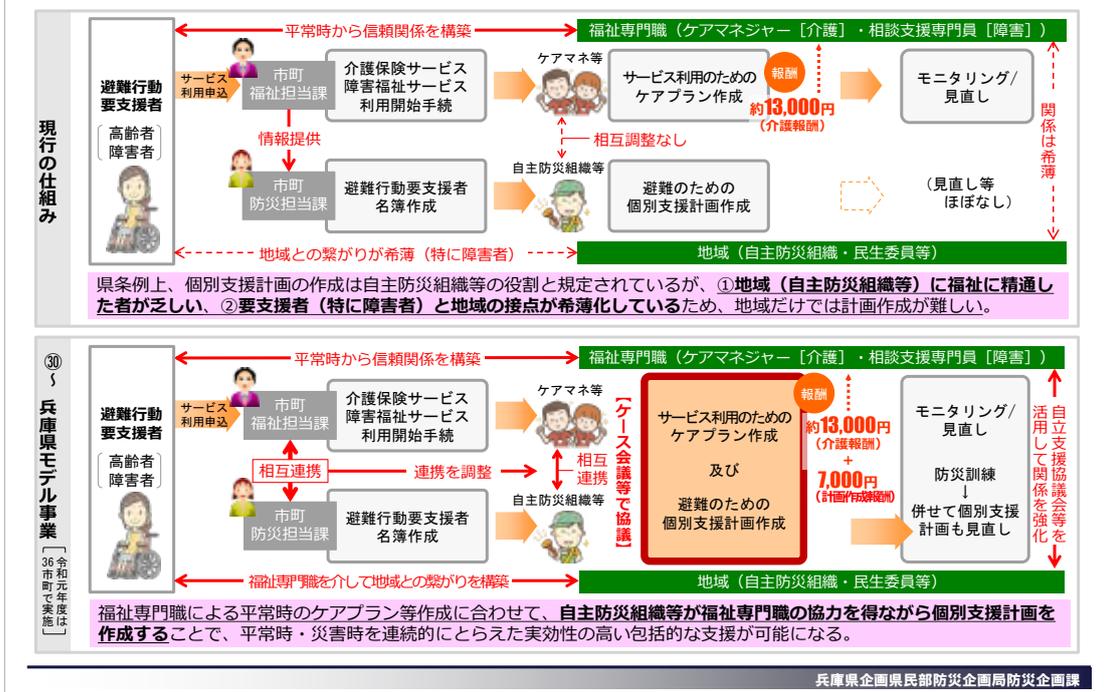
### 1 個別支援計画（個別計画）の重要性

災害対策基本法の規定により、各市町村には避難

行動要支援者名簿の作成と自主防災組織等への提供を求められていますが、それだけでは災害時の安否確認にしか利用できません。法定事項ではありませんが、名簿を基に、要支援者一人ひとりについて、あらかじめ避難のための個別支援計画（以下「計画」という。）を作成し、いざという時に備え、地域で避難支援の方法等を決めておくことが重要です。本県では「ひょうご防災減災推進条例」（平成29年3月施行）において、計画作成を自主防災組織等の責務と位置付けて取組みを促しているものの、作成率はまだ1割に過ぎません（令和元年6月1日時点）。

その理由として、福祉に対する地域の理解が必ずしも十分でないことが挙げられます。そもそも認知症高齢者や障害者に接した経験がないというケースも多

## 防災と福祉の連携促進モデル事業



く、地域だけでは計画作成を進めることが難しいという状況です。加えて、仙台防災枠組で高齢者や障害者のエンパワメントの重要性が指摘されたように、計画を実効性のあるものにするには、要支援者の自助力（居住地の災害リスクの理解、災害対応能力、平常時の備え等）をアセスメントし、自身で対応できること・配慮を要することを把握した上で、適切な避難支援のあり方を検討し、計画に落とし込むことが必要です。

## 2 防災と福祉の連携促進モデル事業

そこで、平成 30 年度より開始した取組みが「防災と福祉の連携促進モデル事業」です（図1・図2）。これは、要支援者の心身状況や生活環境等を熟知した介護支援専門員（ケアマネジャー）や相談支援専門員等の福祉専門職が、自主防災組織等とともに計画作成を行う事業で、ケアプランやサービス等利用計画を作成する際に自主防災組織等も加わり、併せて計画も仕上げることにより、平常時の福祉サービスの延長上で災害時の避難支援も考えるというものです。これまで、平常時と災害時の支援は分断されてきましたが、本来は互いに切り離すことができないものです。介護

保険と障害者自立（総合）支援サービスの成立により「介護の社会化」が実現したものの、その一方で、地域コミュニティで要支援者を見守る機会が減少したことにより、災害時の接し方どころか、その存在すら知らないという現象が生じているのではないのでしょうか。これらを踏まえ、立木茂雄教授（同志社大学）の助言を得て、県内 41 市町のうち、平成 30 年度は丹波篠山市と播磨町の 2 市町で、令和元年度は県内 36 市町でモデル事業を展開しています。この事

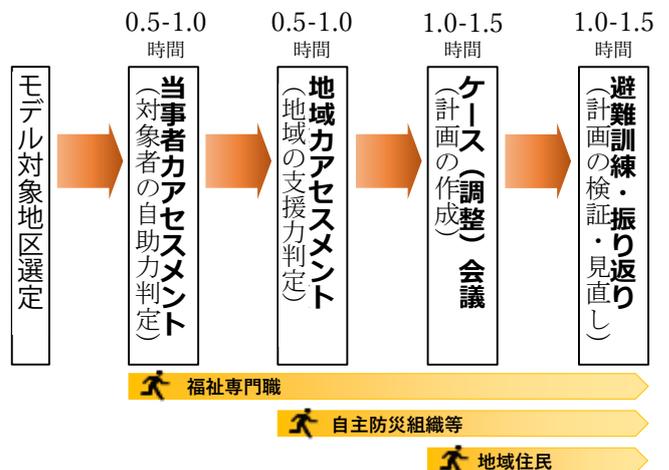




図3 自分で作る安心防災帳



図4 ケース（調整）会議

業では、国立障害者リハビリテーションセンターが開発した「自分で作る安心防災帳」（図3）を用いてアセスメントを行った後、要支援者本人、家族、自主防災組織、福祉関係者等によるケース（調整）会議（図4）において、避難方法や経路、必要な配慮等を検討して計画を作成し（図5）、防災訓練でその検証を行います（図6）。事前準備として、兵庫県社会福祉士会及び人と防災未来センターによる協力の下、福祉専門職に対する防災対応力向上研修（計画作成能力等の習得）、市町職員に対する実務研修（関係者を繋ぐコーディネート能力等の習得）、自主防災組織等に対する福祉理解研修（障害特性等の理解）を実施しています。

計画作成には相応の時間を要しますが、その過程で住民の結束力が高まり、平常時の見守り強化にも繋がったという地域の声や、気掛かりだった災害時の対応を近隣住民と共有できて良かったという福祉専門職の声も寄せられ、モデル事業の成果には手応えを感じています。

もちろん課題もあります。計画作成が福祉専

門職の本来職務でない中、どこまで協力を求めることができるのか。モデル事業では計画1件あたり7,000円の報酬を支払っていますが、平常時・災害時の支援を連続化するという観点から、将来的には全国的な制度として、介護保険や障害福祉サービスの中で対応していく方法が望ましいのではないかと考えています。加えて、計画作成そのものを災害対策基本法上の法定事項にすることも必要だと認識しています。また、要支援者自身の防災意識を高めていくことも欠かせません。

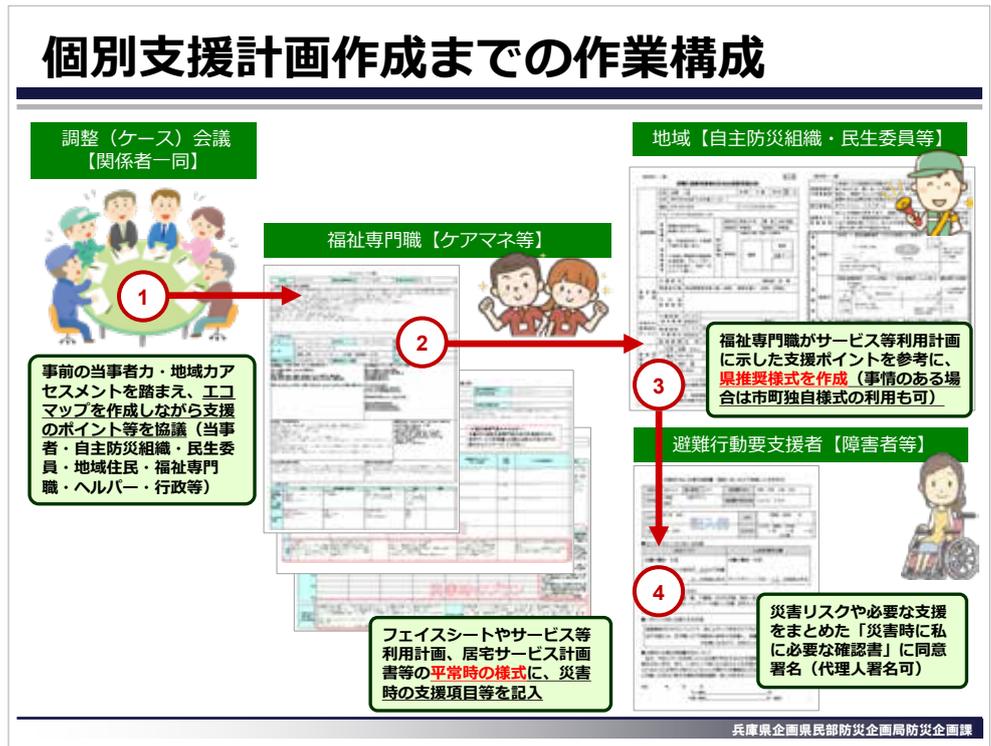


図5 計画作成までの作業の分担



図6 計画に基づく防災訓練



図7 市町との進捗状況確認会議

## 3 最後に

本県では2年間のモデル事業を総括し(図7)、令和2年度は県内全市町を対象とする一般施策として拡充していく予定です。特に、浸水想定区域に居住する要介護度の高い独居高齢者や医療的ケアを要する重度障害者等、ハイリスクな層の計画作成に重点的に取り組む必要があります。

地域コミュニティの希薄化や高齢化が進む中、要支援者対策には分野横断的な取組みが求められています。高齢者の医療・介護連携だけが着目されがちですが、地域包括ケアシステムを、災害対応を含めたものとして発展させる必要があります。全ての者が「我が事・丸ごと」(厚生労働省)の意識を持ち、地域共生社会を創り上げていくことが、要支援者の命を守ることに繋がると考えています。

防災と福祉の連携促進モデル事業  
(令和元年度)

[https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk37/dpw\\_r01.html](https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk37/dpw_r01.html)



## 住民一人ひとりの主体的な避難行動に向けた取組み



兵庫県災害対策課

### 主体的な避難行動の推進

本県では、平成30年11月に「災害時における住民避難行動に関する検討会」を設置し、平成30年7月豪雨や同年台風第21号等における住民の避難行動について検証、避難行動の向上方策について検討してきました。

当検討会では、自然災害に対しては、「自分のいのちは自分で守る」ことを大原則とし、災害のおそれがあるときは、事態の進行に応じて積極的に情報収集や状況把握を行い、自らの判断で主体的かつ迅速にあらかじめ決めておいた避難行動をとる必要があることを提言しました。

その具体的な住民主体の避難行動支援として、「マイ避難カード」作成の取組みを進めており、平成31年度には県内10市町でモデル事業を実施しました。

### マイ避難カードの取組み

#### マイ避難カード作成支援モデル事業

県内全域での「マイ避難カード」作成推進に先立ち、県内10市町でモデル事業を実施しました。モデル事業のうち、代表的な取組み事例を紹介します。



カードを4種類用意(浸水、土砂、浸水・土砂、どちらもなし)

「マイ避難カード」とは、

災害の危険が迫っている時に、「いつ」「どこに」「どのように」避難するかをあらかじめ自分で確認、点検し、書き記しておく、自宅内の普段から目につく場所に掲出するなどして、いざという時の避難行動に役立てるためのカード

マイ避難カード		災害の種類	名前
確認!	情報源の入手	洪水	兵庫 太郎
いつ?	避難勧告の発令時	防災行政無線、ひょうご防災ネットアプリ、テレビ	
どこに?	避難先	昼(晴れ)	AB小学校体育館
		夜(晴れ)	近くの公民館
どのように?	避難する方法	昼(晴れ)	家族と歩いて
		夜(晴れ)	家族と歩いて
自宅がハザードマップの洪水浸水想定区域内にある			

「マイ避難カード」作成例

①ワークショップ

まず、参加住民が自らの避難行動について考えるきっかけづくりとして、有識者や気象台職員が近年の災害事例を紹介しながら「避難の必要性」や「近年の気象現象」について講座を行いました。

次に、身近なハザードリスクを認識してもらうため、自宅や避難場所周辺をまち歩きし、避難経路や危険箇所の確認を行いました。まち歩きの後は、ハザードマップや白地図上に、避難経路や危険箇所を書き込み、参加住民同士で情報共有することで、新たなリスクの発見が期待できます。

最後に、学んだことを踏まえて、「マイ避難カード」に自らの避難のタイミング等を記載しました。

②避難訓練

作成したマイ避難カードを活用した避難訓練を実施、適時適切な避難が可能か検証し、適宜カードの内容を修正しました。

今後、災害からの逃げ遅れゼロの実現に向けて、「マイ避難カード」作成の取組みが県内全域で普及していくよう推進していきます。



有識者による講座



「マイ避難カード」を作成



「まち歩き」により危険箇所を確認



避難訓練の様子