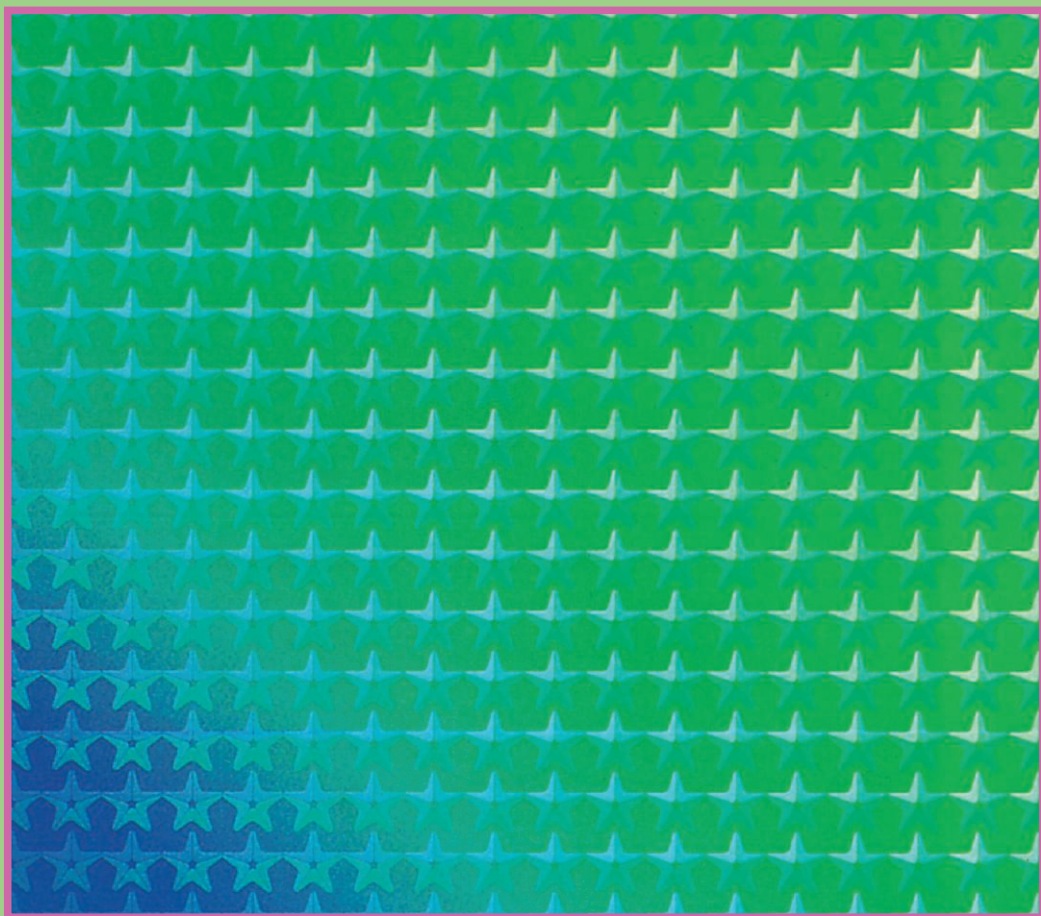


消防研修

特集 阪神・淡路大震災から30年

令和7年9月



第115号

消防大学校

目 次

特 集

阪神・淡路大震災から 30 年

巻頭言

- 阪神・淡路大震災の大火…その教訓は生かされているか
神戸大学名誉教授 室崎 益輝 …………… 1

特別寄稿

- 阪神・淡路大震災から 30 年 — 神戸の歩みと 災害への備え
神戸市長 久元 喜造 …………… 5

1 記念祭記念講演会

- 令和 7 年度消防大学校記念祭記念講演会について
消防大学校 …………… 9

- 阪神・淡路大震災から 30 年
兵庫県立大学大学院教授 阪本 真由美 …………… 10

2 寄稿 ～あの日から 30 年～

- 阪神・淡路大震災 30 年 災害時に高齢者、障がい者等の
命と尊厳を守る ～福祉観点で防災をアップデート～
跡見学園女子大学教授 鍵屋 一 …………… 46

- 災害ボランティア 30 年の真価
認定特定非営利活動法人
レスキューストックヤード代表理事 栗田 暢之 …………… 65

- 阪神・淡路大震災で明らかになった
災害救援者側の惨事ストレスについて
神戸学院大学客員教授 菅原 隆喜 …………… 83

- 阪神・淡路大震災が生んだ
「新たな防災教育」の 30 年と未来への展望
防災教育学会会長 諏訪 清二 …………… 98

- 多様性配慮と地域防災
～外国人对応からの示唆をふまえて～
一般財団法人ダイバーシティ研究所代表理事 田村 太郎 ……113
- 阪神・淡路大震災の教訓とこれからの都市防災
東京大学先端科学技術研究センター教授 廣井 悠 ……126
- 防災教育
－阪神・淡路大震災から 30 年が経つ神戸での実践
神戸学院大学教授 船木 伸江 ……138
- 未災者だからこそできる防災啓発活動
－教訓を活かした“やってみたくなる防災”への挑戦－
神戸学院大学学生任意団体 防災女子 ……150

消防大学校から

- 令和 6 年度の教育訓練実施状況（卒業生の状況）について
教務部 ……162
- 第 73 回全国消防技術者会議の開催について（ご案内）
消防研究センター ……163

巻頭言

阪神・淡路大震災の大火…その教訓は生かされているか

神戸大学名誉教授 室崎 益輝

阪神・淡路大震災は、木造密集地を数多く抱えるわが国では、今なお地震大火が避けられないことを教えてくれた。それから30年を経過した今、その大火の危険性をどこまで低減できたのかを問い直しつつ、現状の火災被害の想定の改善すべき問題点を明らかにし、来るべき南海トラフ地震に向けて取り組むべき大火防備の課題を提起したい。

30年目の検証の視点

まず、阪神・淡路大震災での大火の教訓を検証する視点について、触れておきたい。30年というのは、教訓風化の30年であり、社会変化の30年であり、態勢強化の30年ということだ。

教訓風化というのは、大火の教訓が忘れられ危機感が薄れてしまうことをいう。正常化の偏見もあってか、阪神・淡路大震災の大火の教訓が歪められて伝えられている。最近の内閣府や自治体の被害想定では、その誤った理解や油断が想定を狂わせて、次の巨大地震の大火リスクを過小評価することにつながっている。

社会変化というのは、大火の態様を規定する社会条件が大きく変わっていることをいう。自然の強暴化と社会の脆弱化が進展している。この社会変化では、防火技術や耐震対策の進化というプラス面もあるが、少子高齢化や過疎過密化といったマイナス面もある。被害想定においては、過去の経験を参考にすることも必要だが、それ以上に新たな社会変化を考慮に入れることが求められる。

態勢強化というのは、切迫する大地震に備えて態勢の強化をはかるべきことをいう。この30年で被害軽減をはかる態勢ができたかどうかが問われている。大震災で社会全体が崩壊してしまう危機が差し迫っているにも関わらず、リスク軽減に対する緊迫感や真剣味に欠けているのではないか。この3月に示された南海トラフ地震の被害想定をみると、量的には10年前のそれと殆ど変わらない。態勢と対策の強化が進んでいないことの証左である。

大震災の火災被害の教訓

次に、阪神・淡路大震災の火災被害の教訓を簡単に復習しておこう。この教訓と

課題がどこまで改善されたかが、問われている。

第1に、建築の耐震化や市街地の難燃化が進んだとはいえ、震度6以上の地震では大火が避けられない。このことは、2024年の能登半島地震でも再確認されている。

第2に、消防隊の迅速な駆けつけも含め、初動時の消火体制の構築が鍵になる。コミュニティや民間企業の参画が欠かせない。神戸市長田区の真野地区のコミュニティと民間企業の果たした役割に学ぶべきである。

第3に、消火栓が使えなくなることを前提とした、多様で無限の水利確保が求められる。耐震性の貯水槽はもとより、井戸や水路、更には河川や海などからの水利確保が欠かせない。

第4に、通電火災のリスクが極めて大きい。電気の自動回復システムによる、回復時の火花の発出が大火の原因になっている。通電火災対策の強化が求められる。

南海トラフ沖地震の被害想定

正しく恐れて正しく備えるということで、被害想定が正しく行われているかを見ておきたい。中央防災会議が示している南海トラフ沖地震の火災被害想定では、約70～80万棟が焼失し、約2万人が焼死することになっている。

私は、木造密集地が広範囲に存在する現状、高齢化が急速に進んでいる現状、超高層マンションが増加している現状、さらには地震大火対策が停滞している現状を見る時、このような数字では収まらないと思っている。南海トラフ沖での大阪市内の火災被害が阪神・淡路大震災の神戸市の火災被害を下回るとは、とても思えない。そして、この想定による火災被害は、倒壊や津波の被害よりはるかに少ない。そのことが、火災対策を後手に回す結果になっているだけに、その見直しをはかって、リアルな危機感を持つようにしたい。

ところで、この想定被害が低く見積もられる理由として、阪神・淡路大震災での因果関係を機械的に用いていることがある。その因果関係には、普遍的なものと特殊なものがある。普遍的な教訓は一般化できるが、特殊な教訓は一般化できない。都市ガス地域の教訓をプロパンガス地域や灯油地域に当てはめられないし、無風時の教訓や震度7地域の教訓を強風時や震度6地域に押し付けることもできない。

阪神・淡路大震災では、ほぼ無風状態で地震が起きた。風が弱かったために、燃え広がりが遅かった。また、震度7で瓦礫のヤマとなった。破壊消防状態になったために、燃え広がりが遅くなった。そのため、関東大震災のように、巨大な火炎に取り囲まれることも、大きな火災旋風が起きることもなかった。

関東大震災のように台風が接近しており、風速 20 メートルを超える風が吹いていたらどうなるか。阪神・淡路大震災のような「閉じ込められ型」の犠牲ではなく、関東大震災のような「取り囲まれ型」の犠牲が生じるはずで、膨大な数の犠牲者を覚悟しなければならない。

次に向けての被害想定の見直し

ということで、不十分な被害想定の見直しが急がれる。その見直しの第 1 に、誤った想定 of 論理を改めなければならない。「建物が倒壊するから火災が起きる」「延焼棟数に比例して死者が増える」といった必ずしも正しくない論理が、科学的な装いを凝らした形で被害想定の中に入り込んでいるので、その修正がいる。

倒壊と出火の間には因果関係がないのに、あたかも因果関係があるかのように扱っている。激しく揺れると倒壊も増えるし、激しく揺れると火災も増えるという、見かけ上の関係があるだけである。ここでは、不燃建築や耐震建築でも火災が起きることを確認しておきたい。

阪神・淡路大震災では、木造よりも耐火造で出火率が高かった。そこでこれから、地盤と建物の揺れの特性から出火件数を求めるようにしたい。そこに、新たなリスクとしての通電火災や津波火災あるいは車両火災を取り込んで、炎上出火件数を予測するようにしたい。

また、現行の想定では、延焼棟数や延焼面積だけを変数にして焼死者数を予測している。延焼規模が焼死者に影響を与えるのは事実だが、それだけで焼死リスクが決まる訳ではない。焼死リスクは基本的に、燃えるスピードと逃げるスピードとの相対関係で決まる。また、震度というか全壊率によっても、取り囲まれ型か閉じ込められ型かのメカニズムが違ってくる。それゆえ、倒壊シミュレーション、延焼シミュレーション、避難シミュレーションを重ね合わせて実施し、被災地の状況に応じて焼死者数を求めるようにしなければならない。

災害と社会動向の取り込み

想定見直しの第 2 には、災害や社会の変化にも目を向けることが求められる。能登半島地震は、津波の襲来が大火の発生に結びつくこと、ハワイ・オアフ島の林野火災は強風の襲来が大火の発生に結びつくことを教えてくれている。能登半島地震の輪島では、津波の襲来と地盤の隆起が水利の確保を困難にし、僅か 1 件の出火でも大火につながることを教えてくれている。地球温暖化の影響を考慮に入れた予測手法の開発もいる。

ところで、災害動向以上に社会動向が問われる。阪神・淡路大震災の神戸では高齢化率が14%であったのに、能登半島地震の珠洲では高齢化率が52%であった。この高齢化の進展は、炎上火災の増大につながるし、逃げ遅れ焼死の増大にもつながる。この高齢化だけでなく、コミュニティの衰弱や消防団員の減少も、大火リスクを大きく左右する。過疎や過密の進展、高層化や深層化の進展も大火リスクに関わってくる。これらのパラメーターを想定に組み入れたい。

とりわけ、高層マンションの危険性の解明が急がれる。阪神・淡路大震災で、耐火造マンションで焼死者が生まれた教訓を踏まえると、消火設備や防火区画が破損したマンションの炎上リスクや焼死リスクの解明が不可避となる。

南海トラフ沖地震に向けての課題

最後に、目前に迫った南海トラフ沖地震での惨劇を避けるための、大火抑制対策の緊急課題を列挙しておきたい。

その第1は、対策実施のリアリズムを追求することである。今までの対策の不履行や停滞の反省も踏まえ、経時的に被害想定をはかりモニタリングをして、被害軽減の実効性を担保することが求められる。大火被害防止のPDCAサイクルを回すことを求めたい。

第2は、大火を防ぐためのハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアを総合的に展開することである。ハードウェアでは、井戸や水路、更には河川や海を利用しての、延焼拡大の抑制をはかる水利の確保に力を入れたい。ソフトウェアでは、地区防災計画などを通じて初期消火のためのコミュニティ力向上をはかりたい。ヒューマンウェアでは、市民の大火予防意識の向上に努めたい。

第3は、最も緊急性の高い通電火災防止に努めることである。感震ブレーカーの性能向上をはかるとともに、そのブレーカーの普及を住警器の取組に倣って、官民が連携して100%達成し、出火件数を半減する取組を展開してほしい。

特別寄稿

阪神・淡路大震災から 30 年 — 神戸の歩みと 災害への備え

神戸市長 久元 喜造

はじめに

1995 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災は、神戸市にかつてない甚大な被害をもたらしました。多くの尊い命が失われ、都市機能は壊滅的な打撃を受けました。

あの日から 30 年。ここまで神戸のまちが復興を遂げることができたのも、国内外からいただいたご支援の賜物であり、本稿をお借りし、厚く御礼を申し上げます。

本稿では、神戸市があの日未曾有の災害から何を学び、どのように歩んできたのか、そしてこれからの災害にどう備えているのかについて紹介します。

震災発生から復興まで

震災直後の混乱の中、1 月 26 日には「神戸市震災復興本部」を設置し、迅速な復興体制を構築しました。同年 6 月には、復興の基本方針と 10 年後の都市像を示す「神戸市復興計画」を策定し、生活再建と都市機能の回復に向けた取組を本格化させました。

初期段階では、仮設住宅の整備、がれき処理、特別融資制度の導入など、生活再建にかかる緊急対応を進めるとともに、都市計画においては、迅速な復旧と将来を見据えたまちづくりを両立させる 2 段階方式を採用しました。また、兵庫県と共同で創設した「阪神・淡路大震災復興基金」を活用し、住宅再建や事業再開支援、教育・福祉分野において、被災地域が必要とするきめ細かい支援を実現しました。

復興計画の前半 5 か年の最終年次である 1999 年度には、震災から 5 年目までの復興への取組を振り返る「復興の総括・検証」を実施しました。

その中では、港湾や道路などの都市基盤は概ね復旧するとともに、公営住宅の建設とあわせて仮設住宅の解消が進み、市民生活のハード面の基盤はほぼ復旧したことが明らかになりました。一方で、復興計画の後半 5 か年に残された課題として、「市民の生活再建」、「都市活動の再生」、「安全で安心なすまい・まちづくり」の 3 点が挙げられました。

この残された課題を解決するために、復興計画の後半 5 か年に重点的に取り組むべき施策を取りまとめた「神戸市復興計画推進プログラム」を策定し、高齢者の地

域見守りの全市展開や、新たな産業として神戸医療産業都市構想の推進、震災復興区画整理事業・市街地再開発事業を推進しました。

また、危機管理体制を強化するため、市の組織に「危機管理監」及び「危機管理室（現在の危機管理局）」を設置し、企業・研究機関・行政が連携して、危機対応力やリスクマネジメントの向上を目指す「神戸安全ネット会議」を立ち上げました。さらに、震災を経験した職員が、その教訓やノウハウを次世代に伝える登録制度として「職員バンク」を構築しました。

このように本市では、震災当初から単なる復旧にとどまらず、より豊かで持続可能な都市の再構築を目指して取組を進めてきました。

災害に強いまちを目指して

次に、災害に強いまちづくりの実現に向けて進められた、ソフト面、ハード面の取組をいくつか紹介します。

神戸市では、1985年から全市的に「自主防災推進事業」を推進しており、震災当時で166地区に「自主防災推進協議会」が結成されていました。この協議会は、もっぱら日常的に地域で発生する火災や救急事故に対する防災意識の普及や啓発に重点をおいた活動を行っており、大規模災害時の初期消火や救出・救護、避難誘導等の活動を目的とした組織ではありませんでした。また、市民によって各地で行われた消火活動や救助活動は大きな力となりましたが、十分には訓練が行われていなかったため、必ずしも地域が日頃からの自主防災の組織力を発揮して行った活動とは言えない状況でした。

これらの教訓を踏まえ、大規模災害時の初動対応を担う自主防災組織の結成、育成を目的とする「防災福祉コミュニティ」が誕生しました。現在では小学校区単位を原則に市内192地区で結成され、災害対応の知識、技術の習得や、様々な資機材を活用した訓練を通じて顔の見える関係をつくり、地域の防災力向上を図っています。

このほか、震災を機に地域での「支え合い」や「助け合い」の意識がより一層高まり、人と人との絆が深まっていきました。こうした地域の繋がりから、新たな市民活動が芽生え、様々な地域運営組織を母体とした連携による取組が活発になったことは、私たちの大きな財産となっています。

このように、災害に強いまちづくりを進めるにあたり、震災の教訓やノウハウを自助・共助の取組として地域に根付くよう行政が支援を行ってきました。さらに、地域で生じた様々な課題を解決する方法として、市民・事業者・行政の協働と参画

を重視した取組により、ソフト面の防災対策の強化を図りました。

ハード面の対策としては、水道の復旧までに最大で3か月を要したことを教訓に、高い耐震性能と大きな貯蓄機能を備えた「大容量送水管」を震災後20年の歳月をかけて整備しました。大規模な地震などで水道施設が破損した時には、市民約150万人が12日間使用する分の水（1人1日あたり3リットル換算）を確保し、さらに他の貯水施設とあわせると26日間分を確保できるようにしています。

また、1,000年に一度発生すると言われていた大規模な津波に備えるため、防潮堤のかさ上げや洗堀防止などの補強対策を2023年3月に終えています。そして、水門・防潮鉄扉を迅速かつ安全に閉鎖するために、全国で初めてとなるタブレットを用いた遠隔操作・遠隔監視システムを導入しました。これにより、現場へ行かなくても遠隔地から職員がタブレットを操作して防潮鉄扉を閉鎖できるようになりました。

さらに、震災で大きな被害を受けていない木造住宅が密集する地域の防災対策として、2011年3月に「密集市街地再生方針」を策定しました。地震などに伴う火災発生時に広範囲に燃え広がるおそれのある4地区（灘北西部、兵庫北部、長田南部、東垂水）を密集市街地再生優先地区に位置づけ、地域のまちづくり協議会などと協力して、「燃え広がりにくいまちづくり」、「建物が倒壊せず、避難が可能なまちづくり」を目指し、老朽木造建物の除去支援やまちなか活用空地の整備などの取組を行っています。

このように災害リスクの高い地域に対するハード面の対策に加えて、消防施設や上下水道施設の耐震化、住宅・建築物の耐震化、低地の浸水対策としてのポンプ場の整備など様々なハード対策を行ってきました。

近年ではICTやAIなどを活用した防災・減災にも取り組んでいます。災害時の迅速な情報収集を行うため、土砂などで人が立ち入れない危険な場所においてドローンを活用しているほか、市民の方々がLINEを活用して身の回りで発生した被害情報を投稿できる「神戸市災害掲示板」を運用しています。これは、災害発生時に市民の皆さんから提供いただいた情報を地図などに整理・集約してWEB上で共有する仕組みで、地域の被害情報などをリアルタイムで確認することができます。

また、避難所の開設・混雑情報を届けるために、民間事業者が提供するサービスを活用し、開設・混雑情報を5区分（①混雑、②やや混雑、③空いています、④開設可能、⑤Closed（平常時））で確認できるようにすることで、入所受付の時間短縮と分散した避難の実現に取り組んでいます。

これからの災害対策

阪神・淡路大震災から 30 年を迎える 2024 年度には、震災後の経時的な社会情勢の変動やテクノロジーの進展、あるいは 2024 年 1 月 1 日に発生した令和 6 年能登半島地震において顕在化した課題の解決に向け、全庁を挙げて本市災害対策の「総点検」を行いました。

総点検の結果をふまえ、「①市の初動・応急体制の強化、②安心・健康に過ごせる避難所づくり、③被災者支援・要援護者対策の推進、④備蓄物資の確保と適切な維持管理、⑤新たなテクノロジーの活用と災害用リソースの確保」の 5 つを柱に取組を進めていくこととしています。

将来的に発生が危惧されている南海トラフ巨大地震や首都直下地震、気候変動により激甚化・頻発化する豪雨災害や干ばつなど、避けることができない災害が今後も発生すると思われます。その場合、私たちの努力によって、被害を最小限にすることは可能であると考えています。そのためには、「想定外を想定内に」する努力をしていくことが重要ではないでしょうか。これからも神戸市は震災の経験や教訓を活かした、レジリエントな都市としてのまちづくりを目指してまいります。

1 記念祭記念講演会

令和7年度消防大学校記念祭記念講演会について

消防大学校

消防大学校の前身である消防講習所において、昭和23年6月14日に最初の講義が開講したのを記念して例年6月に消防大学校記念祭を開催しておりますが、令和7年度は6月13日（金）に記念講演会を開催しました。

本年度の講演会は、「阪神・淡路大震災から30年」をテーマに、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授の阪本真由美様にご講演をいただきましたので、その模様を掲載いたします。

<講師プロフィール>



阪本 真由美 氏

専門は、減災コミュニケーション、防災教育、災害情報、国際協力。神戸大学大学院国際協力研究科修士課程在籍時に、在エルサルバドル日本大使館の専門調査員として勤務。京都大学大学院情報学研究科博士後期課程を修了後、人と防災未来センター主任研究員、名古屋大学減災連携研究センター特任准教授を経て、2017年4月から兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科（2020年4月から教授）。現在、中央防災会議委員（2025.5～）を務めるほか、内閣府・防災庁設置準備アドバイザー会議委員（2025.1～）、石川県・令和6年能登半島地震災害対策検証委員会委員（2024.10～）などに参画。2024年9月に令和6年防災功労者防災大臣表彰（内閣府）を受賞。

阪神・淡路大震災から30年

兵庫県立大学大学院教授 阪本 真由美

皆様、改めまして、こんにちは。本日の講義を担当させていただきます兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科におります阪本真由美と申します。

今日は、消防大学校記念祭という大変重要な場にお招きいただき、本当にありがとうございます。私はそろそろいい年ですので、これから先どれぐらい大きな災害に遭うのかはよく分かりませんが、皆様はまだお若いので、きっとこれから南海トラフ地震あるいは首都直下地震、桜島大噴火みたいな巨大災害を経験されるかもしれません。そのときの参考になるように、これまでの災害対応の中で私が考えたことを伝えたいと思います。

私が現在仕事をしているのは、兵庫県神戸市にあります人と防災未来センターというセンターの中にある大学院です。私たちの大学院は、阪神・淡路大震災の経験を踏まえまして、阪神・淡路大震災についてこれから先、未来に語り継ぐ目的で建てられた、人と防災未来センターというセンターの中にあります。皆さんの中にも、このセンターに来られた方がいらっしゃるのではないかと思います。行ったことがありますという方がいらっしゃったら手を挙げてください。

(聴講者挙手)

いますね。どうもありがとうございます。4分の1ぐらいいらっしゃったと思います。

阪神・淡路大震災から我々が学んだことを展示してあります。また同時に、この中で人づくりのために大学院が2017年にオープンしまして、その中で私も教員として仕事をしています。災害が起きると、私自身は全国災害ボランティア支援団体ネットワークという民間のボランティア団体をつなぐネットワークをしていますので、そのメンバーとして被災地に入って行って支援をする。また、学生も一緒に支援に連れて行って、避難所運営などのお手伝いをするということをしています。

私自身が防災に関わるきっかけとなったのは、1995年の阪神・淡路大震災です。当時、私は神戸大学の学生でした。神戸大学のキャンパスは山の上であって、神戸の景色が一望できるととてもすばらしい場所にあります。そういうすてきなキャンパスで勉強できることをとてもエンジョイしていました。

阪神・淡路大震災が起きる前の年、1994年11月頃から、神戸では比較的小さな規模の地震が続いていました。割と揺れることが多かったのです。といっても大きな揺れで

はなく、震度2くらいの大したことない揺れ。けれども確実に揺れと分かるような地震が続いていました。これは猪名川というところを震源とする群発地震、猪名川群発地震だったんですね。揺れるたびに、私たちは、昨日も揺れたね、神戸では地震が起きないはずなのにおかしいねとは言っていたんですが、備えようとはしていなかった。そのことに対する反省は大変大きいです。

1月17日、阪神・淡路大震災が起きました。私自身は、実は運よくその前の月、12月に海外に長期に出ていて、この地震を経験してはいません。復興過程は学生でいたんですが、地震の揺れ自体は経験していません。けれども、直前までいて、友達もたくさんいる状況で地震が起きました。私は海外の大使館で仕事をしていたので、そこに住む方の日本にいる御家族の安否を確認するとか、日本の被害状況を確認してまとめる担当になっていたんですが、同時にやはり友人のこと、同級生のこと、もう何もかもが気になりました。

阪神・淡路大震災が起きて神戸が大変大きな被害を受けて、何でこんな被害になってしまったのかが、私にはとにかく分からなかったです。日頃通学に使っているJRの駅、当時は国鉄の駅だったんですが、高架が落ちて、その下の店も当然のごとく潰れました。それも友人の家族が経営していたようなお店。そういうのも潰れました。すぐ近くにあった商店街は火災で燃え落ちました。地震によって倒壊した建物がある中、火災が燃え広がりました。学校のすぐ近くだったので、当然ながら下宿していた人たちというのもいたんですが、そういう人たちの安否も分からないような状況でした。

大学生、下宿している学生も多くいます。どこにいればいいのか分からなくて、みんなたくさん避難所に行きました。同級生の安否が分からなくて、避難所を探して回っていた同級生がいたような状況です。大混雑して物も届かない。何でこういう場所では生活しなければいけないのか。物資も配られましたが、配られると取り合いです。これは神戸市役所の前の東遊園地に人が集まっている様子です。物資をもらうにも数時間並ばないといけない。並んだってもらえない。何でこうなるのか。

この答えは、当時は全く分からなかったです。研究者になってもやっぱりよく分からない時期が続きました。そういう答えを書いている本もない。探しようもない。被災体験談はいっぱい聞くけれど、何がこういう状況につながったのかというのを説明してくれるものは、長い時間なかったように思います。

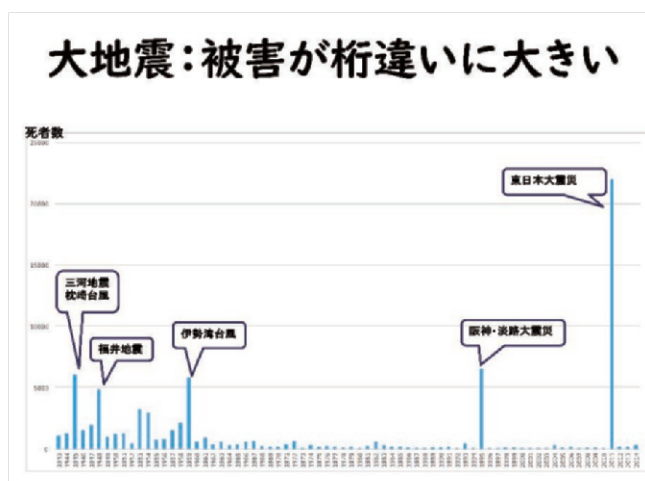
私が大学院に進学しようと思ったのが2006年の時点。その時点では、まだ災害がどういう仕組みで動いているのかという説明するものはほとんどありませんでした。防災について勉強したいと思っても、進学できる大学院すらなかったような状況です。

そういう中、私なりに答えを考えて、考えてたどった阪神・淡路大震災の失敗の原

因というのは、大きく3つありました。

1つ目は、大地震は起きないという思い込みです。阪神・淡路大震災が起きるまで、兵庫県も神戸市も、もちろん災害に備えて地域防災計画という計画はつくっていました。その中で書かれていたのは、山崎断層を震源とする地震です。山崎断層を震源とする地震が起きれば、神戸では震度5程度の揺れが想定される。震度5程度の揺れであれば、避難所の開設数もそんなに要らないだろう。被害は起きないだろう。そう考えて防災計画はつくられていました。住民側も同じです。猪名川群発地震があったにもかかわらず、私たちの中では、常に神戸では地震が起きないだろうという思い込みがありました。行政にも住民にもそういう思い込みがあった。そこが一番大きな失敗だったと考えています。

大地震が起きると被害は桁違いに大きくなります。こちらのグラフは、第2次世界大戦以降起きた自然災害による死者数を示しています。1959年に伊勢湾台風があり、5,000名を超す人が犠牲になり、日本は災害対策基本法という法律をつくって、防災、事前に被害を防ぐ、防災のための取組を積み重ねてきました。



そういう取組は確かに成果があったと思います。伊勢湾台風の後、大きく死者数をもたらすような災害はありませんでした。阪神・淡路大震災までは。私たちの社会は、確かに一定規模の被害には備えられていると思います。けれども、震度7を記録する地震が起きると死者数は膨れ上がります。そういう震度7の地震はどこでも起こり得るけれど、備えられていなかった状況はあります。

2つ目に、地方分権型災害対応の限界です。災害対応の責任、特に被災者をサポートする責任は市町村にあります。消防も市町村に属している。こういう市町村が被災者を支援する仕組みになっているけれど、大きな災害では市町村も被害を受けます。

そのときにサポートできる仕組みがなかった。これは痛かったです。災害対応が限界になったときの支える仕組みが弱かった。

こういうときはどうやって乗り越えるのか。もう自分たちで対応できないんだから、外部の支援に頼らざるを得ない。けれど、支援してもらっても、それを受けてうまくマネージする仕組みがないと支援は使えません。そのことに対する認識がなかった。

大地震は起きないという思い込み。そして、市町村を中心とする災害対応では対応できない。そして、災害支援があっても、マネジメント力がないと対応できない。この大きな3つの失敗が、阪神・淡路大震災による被害を大きくしたんだと思います。

阪神・淡路大震災の「失敗」

1. 「大地震は起きない」という思い込み
2. 「地方分権型」災害対応の限界
3. 「災害支援」マネジメントが不在

震度7級の地震にどう備えるのか。阪神・淡路大震災が起きた瞬間の映像を御紹介したいと思います。これはNHK神戸放送局が持っていた映像を、当時社員の方だったものを頂いたものです。世間には少し出ていますが、ほとんど出回っていない映像です。画面の中央下側に宿直で寝ていた方が映ります。この方が起きた瞬間が、地震の最初の第一波、P波が到達した瞬間です。それからぐらぐらぐらと揺れます。どれぐらいの時間、揺れているものなのか。揺れが来た瞬間、どうやって身を守ればいいのかという点に注目して御覧ください。

(映像上映)

という状況ですね。揺れていた時間というのは、17秒ぐらいです。それであれだけの被害になりました。どうやってこの方が身を守ったのか、分かりましたか。

(映像上映)

ここで起き上がっています。これは第一波がどんと来たから、何だ何だときょろきょろしている瞬間です。この後、この方が取った行動はすばらしかったです。

(映像上映)

分かりましたかね。後ろの方、御覧いただけていますかね。布団に丸まって潜りました。この行動がとてもよかったです。左から、固定していない球が倒れてきます。その瞬間、このソファは右側に飛ばされています。固定してある棚は倒れてきません。ぐらぐらぐらと揺れます。

(映像上映)

その間、一切身動きができません。揺れが収まるのに17秒ぐらい。でも、この17秒で、もう部屋の様子は一変します。よく小学校の避難訓練で、机の下に潜りましょうって聞きますが、潜っている余裕なんてどこにもありません。人を助けに行く余裕なんていうのも全くありません。NHKですので、そこにいっぱい電話がかかってくるんですが、この人だって何が起きているのか分からないですよ。地震が起きた瞬間に問い合わせたって、当事者に分かるわけがない。けれども、ガッと問合せがやってきます。余震も続く状況です。

阪神・淡路大震災、けがをした人のけがの原因を見ますと、圧倒的多数の方が家具転倒によるけがです。47%は家具転倒によるけが。そして、29%はガラスが割れたことによるけがになっています。なので、やはり寝ているときの地震に備えるには、家具などを固定しておくことは不可欠。特にオフィスみたいな場所だと、本棚やらロッカーやら固定せずに置いてあったり、書類棚も固定していなかったりすると、そういうのが倒れてきます。

避難行動は、もう原則その場で身を守ることです。丸まって低い体制でおかないと揺れに持っていかれる。周囲が安全ならばその場で安全確保して、無理に移動しない。避難が必要な場合は落ち着いて避難するということが求められます。

こういう状況でしたので、当然ながら災害対応の責務を担う職員の方々というのも、御自身が被災される、出勤できないような状況に置かれました。日本の災害対策の仕組みは、災害対策基本法において定められています。市町村が被災者をサポートする上で一番責任が大きい。市町村で対応できないときは、都道府県がそれを支える。さらに国がそれを支えるという仕組みになっています。今は防災庁の議論が進んでいますが、防災庁みたいな組織は当時はなく、国土庁の防災局というところが国の災害対応を担っていました。

日本の災害対策の仕組みは、災害の規模によって違います。単独の都道府県で災害対応ができないような災害を非常災害、さらに大きなレベルの災害を緊急災害と言っています。緊急災害が発生すると、国は緊急災害対策本部を設置して災害対応を行うことになっています。緊急災害対策本部が最初から設置されているのは東日本大震災が唯一です。阪神・淡路大震災のときも、緊急災害対策本部を設置してはという話があったんですけど、設置した経験がなく、なかなか国レベルでの災害対応が必要という判断には至らなかった。しばらくたってから緊急災害対策本部に切り替えられました。

災害の規模によって国の動く体制が違ってくる。つまり国の対応は後追いのものと

なっていきます。現場での対応が何よりも優先されます。こういう話は、本を書いたのでここに詳しくまとめてあるので、また詳しく知りたい方はぜひ御覧いただきたいと思います。図書館にも入れていただいていた、先ほど見たらちょっと借り出されていたんですが、ぜひ御覧ください。

災害の規模に応じた災害対応体制

区分	対象となる災害	災害発生	市に	臨時対策本部	関係機関	備考
緊急災害対策本部	著しく異常かつ甚大な災害（震災以外）	市域全域大震災（震災以外）	市域全域大震災	緊急災害対策本部	第28条の2～6	※1995年12月8日の震災により施行。 ※日本大震災（2011）
非常災害対策本部	非常災害	内閣府大震災	内閣府大震災	非常災害対策本部	第24条～28条	阪神・淡路大震災（1995）、新潟中越地震（2004）、広島高松地震（2014）、熊本地震（2016）
災害対策本部	災害発生	内閣府大震災	内閣府大震災	災害対策本部	第23条	





特定災害
非常災害
緊急災害

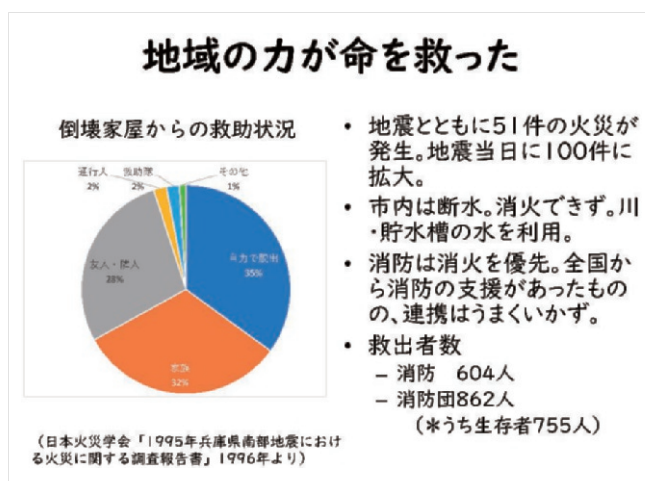
阪神・淡路大震災では、災害対応の責務を担う神戸市も大きな被害を受けました。これが神戸市役所の様子です。神戸市役所は1号館と2号館があり、2号館の6階部分は層破壊になりました。ここに入っていたのは水道局です。神戸の水は淀川水系です。琵琶湖の水を送水トンネルを通して神戸に運んでいる。それが大きな被害を受けて、市内全域が断水になりました。断水になったので、水道を復旧させるには、ここから書類を取り出して計画をつくり直さなければいけない。けれども、全壊判定を受けていて、建物の中に入っていけないという状況になりました。中の様子、それでも中に入った方が撮った写真の様子です。床が抜けていまして、早朝の地震だったからまだよかったけれど、人がいたら大きな被害になっていたと思います。

市も対応できない中でどのように対応したのかというと、倒壊家屋からの救助状況については、日本火災学会が直後に調査を行っています。自力で抜け出したという方が35%、家族によって助けられた方が32%、隣近所や友達によって助けられた人が28%ぐらい、専門の救助部隊によって助けられた人なんて5%もいないです。ほとんどは、御自身、家族、隣近所によって助けられていました。

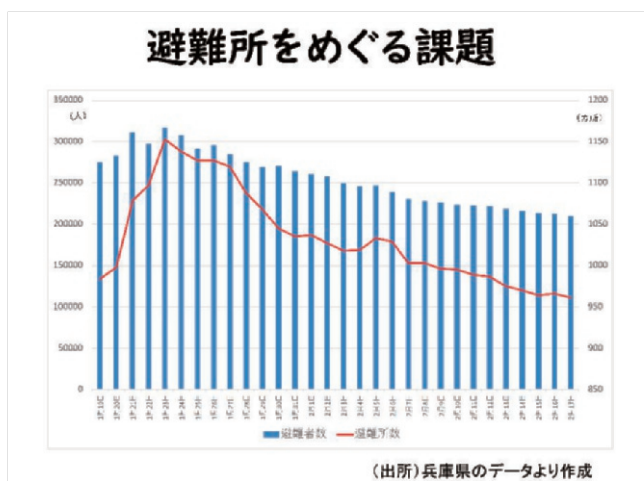
火災もたくさん発生しました。地震とともに51件の火災が発生し、その日のうちに100件に拡大していった。先日、大阪市消防の方とお話をしていたら、阪神・淡路大震災のときは、大阪市消防の救急要請も真っ赤に染まった。もうどこかを優先して対応できる状況ではなかったという話をしていました。

地震当日に100件に拡大していったにもかかわらず、市内は全面断水の状況です。消火できませんでした。川や防火水槽などの水を活用して消火を試みました。消防は、こういう状況になると消火を優先させます。倒壊した家屋からの救助要請がたくさんあったんですが、残念ながらそれよりも消火を優先せざるを得なかった状況があります。

そういう中で、倒壊家屋にいた人の救出にすごく頑張ってくれたのは、地元の消防団の人々でした。消防団が救出した人が862名に上っています。消防による救出数を上回っています。救助した人のうち生存者は755人だった。生きている状態で消防団は救助にすごく尽力してくださったのが分かります。



これだけではありません。直後から避難所は大混乱となりました。地震から1週間後、避難していた人の数は、兵庫県内で32万人、避難所の数は1,200か所以上です。あらゆる施設が避難所となっていました。もちろん神戸市は地域防災計画で、災害が起きたら福祉部局の職員が避難所に行って対応する、あるいは物資の支援をするという体制を定めていました。けれども、市の職員も被災して、交通網も寸断して出勤できない。また、一緒に避難した人たちへの物資の提供で追われて対応できない。全く事前の体制は機能しませんでした。というのも、繰り返しになりますが、震度5レベルなら防火水槽は使えると考えていたし、避難所にも人が配置できると考えていた。その裏を完全につかれた形になりました。



避難所については、大きく4パターンで運営されてきました。1つは地元の自主防災組織など、地域を主導とした運営パターン。もう一つは、避難所となった学校を管理している先生方が主体となって運営したパターン。そして3つ目に、避難所にいた人々の中からリーダーが生まれてきたパターン。そして4つ目に、ボランティアの方々が頑張ってくださったパターンです。一番よく機能していたのは、その地域に住んでいる住民の方々が、被災されている方も被災されていない方も一緒になって運営したパターンだったと言われています。

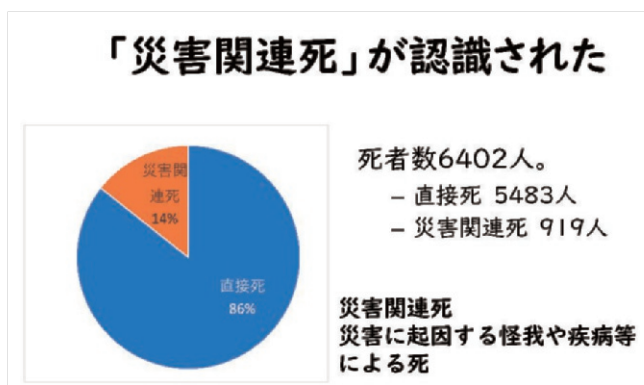
避難所運営には地域の力が不可欠

区役所が職員を配置して運営する想定だった
>>機能せず

- ・ 地域主体型
- ・ 学校主体型
- ・ 避難所リーダー主体型
- ・ ボランティア主体型

そういう中で、地震で一命を取り留めたにもかかわらず、避難生活の環境が劣悪で亡くなられる方というのが出てきました。これはつらいものでした。せっかくあの揺れの中で助かったのに、何でその後で亡くなってしまうのか。こういう方々は、恐らく震災がなかったら生きていた。だから、災害を起因として亡くなった方を震災関連死として位置づける。そういう方々にも災害弔慰金を提供できるようにしようと考え

て、その後つくられたのが災害関連死という仕組みです。今、災害が起きると災害関連死の話がいっぱい出てきますが、阪神・淡路大震災があって初めて災害関連死という仕組みがつけられました。

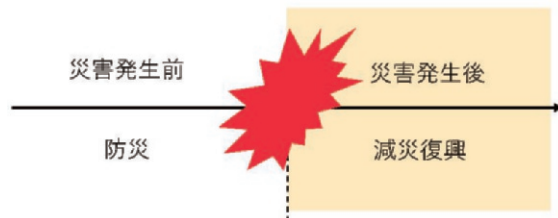


その後気づいたのは、地震が起きたのは17秒です。けれども、復興には物すごく時間がかかりました。その後、仮設住宅が建てられて、復興住宅が建てられて、震災から30年はたちました。けれども、神戸ではまだ復興できていません。当時よりもっとつらい暮らしをしているという人がたくさんいます。復興には時間がかかっていきます。



当時を振り返ると、何が悪かったって、そもそも震度7の地震に備える体制はなかった。震度5程度の地震しか想定していなかったので、震度7の地震に備える体制はなかった。それから、災害による被害を防ぐ防災は頑張ってきた。けれども、被害が発生した後に被害の拡大を防ぐための減災。これはできていなかった。減災と復興は一体化しています。減災復興、これを一体的に捉えてやっていかなければならない。

「災害発生後」への備えがなかった



- 災害による被害を防ぐ（防災）
- 災害発生後の被害を防ぐ（減災復興）

この災害があって、国も大きく災害対応の体制を変えました。2001年には中央省庁の再編が行われ、それまで国土庁の防災局が主管していたんですが、一省庁の防災局では全省庁にまたがる事項の調整は難しいと考えて、内閣府防災がつけられました。このときも防災庁を設置するという議論はあったんですけども、残念ながら防災庁をつくるには至りませんでした。

内閣府に防災担当を置いたのは、調整が大事だと考えたからです。内閣府防災にはいろいろな省庁の方々が出向で集まっています。調整が大事だと考えた。けれども、蓋を開けてみると、2年交代でやってきて、2年たったら帰っていってしまう。過去の災害の経験が蓄積されない。国の災害、内閣防災の体制って職員が200人弱しかない。そんなので大規模災害が乗り切れるわけがない。ごまかして終わってきたような状況があります。

災害対応における国の役割の変化 (2001年中央省庁再編)

- 2001年(H13)中央省庁再編
- 国土庁防災局→内閣府防災
 - 防災担当大臣の設置
 - 内閣府に政策統括官(防災)の設置

- 省庁間の調整を重視
ただし、実態としては
- 職員の多くは他省庁からの出向（国土交通省／厚生労働省／総務省／自衛隊／企業）。
- 2年程度の任期交代
- 職員数が少ない
- 災害対応を実施するための手足がない。

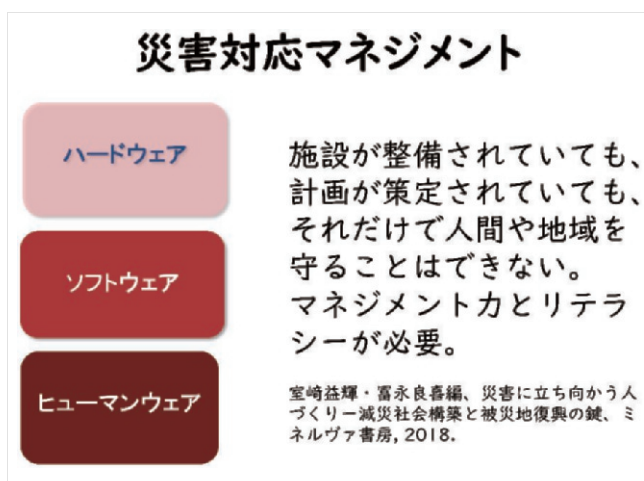
防災部局の災害対応能力の弱体化



<http://www.bousai.go.jp/taiseku/soshiki2/soshiki2.html>

ですので、現在、防災庁設置に向けて取組が進められていて、本気の事前防災をやるという方向性を防災庁は示しています。本気の事前防災は、災害が起きる前の被害を防ぐための防災と、起きた後の被害を減らすための防災、この2つが入っています。その2つを合わせて本気の事前防災と言っています。

それから、ハードウェアができたって、施設ができていたって、計画ができていたって、それだけでは人や地域を守ることはできません。災害は常に想定外です。想定外の被害が出たときも、とっさの状況で判断して動かせる人が必要です。大事なものはマネジメント力です。そこにある資源を効果的に組み合わせてマネージする労力。そして、そのためのリテラシーです。ハードウェアよりも、情報を担うソフトウェアよりも、それを動かすヒューマンウェアが何よりも大事です。



地域でもそういう人を育てなければいけない。そう考えて、阪神・淡路大震災をきっかけに防災士みたいな仕組みもつくられました。災害対応を担う行政職員の人材育成をする。それまで研究の業界で培われていた知見を災害対応の現場に持ってこられるよう、研究者の育成もする。そういう防災研究の拠点としてつくられたのが、神戸にあって私が今いる、人と防災未来センターです。ここでも自治体の職員向けの研修を行っています。

防災研究拠点の設置 実践的な防災人材の育成



人と防災未来センター

【ミッション】

- ・ 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ことをミッションとしており、「減災社会の実現」と「いのちの大切さ」「共に生きることの素晴らしさ」を世界へ、そして未来へと発信していきます。
- ・ さらには、世界的な防災研究の拠点として、災害全般に関する有効な対策の発信地となることをめざします。

さらに、災害時の支援のシステム化というも行われました。消防についても、先ほど御挨拶でもあったように消防緊急援助隊がつけられたのは、阪神・淡路大震災を踏まえてです。警察については、1995年のうちに広域緊急援助隊がつけられました。続いて、消防が2004年に緊急消防援助隊をつくりました。さらに医療チームについては、DMATという仕組みをつくっていました。東日本大震災まではこの3つの体制がありました。

こういう広域連携の仕組みは、東日本大震災を経てさらに重要性が認識されて、国土交通省は、各地方整備局の人たちを中心として、災害時に土砂災害等の被害に対応できるようTEC-FORCEという仕組みをつくったり、福祉支援のJMATみたいな仕組みをつくったり、そういう仕組みの整備が進められています。

災害支援のシステム化（専門業務）



- ・ 緊急消防援助隊（消防）
- ・ 広域緊急援助隊（警察）
- ・ DMAT（医療）
- ・ TEC-FORCE
- ・ DWAT
- ・ JMAT
- ・ DHEAT
- ・ 災害ボランティア
- ・ 震災・学校支援チーム（EARTH）

緊急消防援助隊については、被災した都道府県内の消防力では対応が難しい場合に、日本全国の消防の相互応援により被災地を支援する仕組みとしてつくられました。消防庁長官の求め・指示に応じる形で、全国の消防から支援が入っていきます。この緊急消防援助隊のすばらしさを私が実感したのは、2011年の東日本大震災でした。

被害の桁は、阪神・淡路大震災とは全く違いました。阪神・淡路大震災は、何だかんだ言って点としての地震の被害だと思います。東日本大震災は、面で被害がありました。地震が最初に起きたのは、宮城県沖マグニチュード7.9の地震です。これは後から上方修正して9になりました。続いて岩手県沖でマグニチュード7.4の地震が、さらに茨城県沖でマグニチュード7.7の地震が起きます。

この地震が起きたとき、私は兵庫県知事の公館で、当時検討していた南海地震、東南海地震、東海地震連動パターンの地震が起きたときの災害対応の研究成果報告会をやっていました。当時、報告会には、近畿より西の各都道府県の防災部局の幹部職員が来ていまして、その瞬間大変揺れて、これは大変なことになったと思いました。実際、その報告会はその場で終わり、兵庫県にも津波注意報が出されていたのでみんな一斉に帰ったんですが、後から高知県の方とかは、もうおまえのところの研究会には一切行かないと言われたほどでした。当時、私は人と防災未来センターの職員をしていて、災害が起きたら被災自治体に行って災害対応のお手伝いをするというのをミッションとして持っていたので、その後、我々もすぐ災害対応モードに切り替えました。

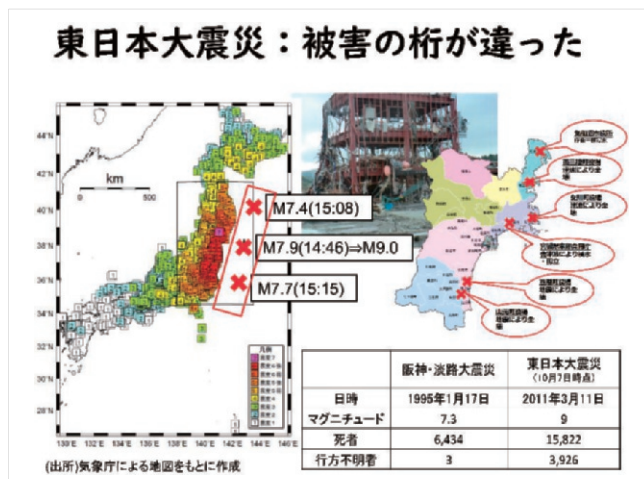
実際、被害は大変大きかったです。人と防災未来センターは、3月14日から宮城県庁に入って、災害対応のお手伝いをするようになりました。3月14日時点の宮城県の災害対策本部事務局の写真がこちらです。3月14日時点、地震から3日後には、既に200名以上の方々が県庁には集まって、被災地の情報収集をしたり災害対応の調整をしたりしていました。沿岸部の情報は大変深刻で、宮城県庁にいても情報がなかなか上がってこない状況でした。

例えば南三陸町でしたら、これが町役場、そしてこちらが防災庁舎です。役場の職員の方々は阪神・淡路大震災の経験をよく御存じで、当時の経験を踏まえて災害に強い防災庁舎を建てていました。災害が起きたときは無事であることを考えて、耐震性の高い庁舎となっていました。当時、南三陸を襲うと考えられていた津波の高さって6メートル。6メートルの津波だったら、鉄筋コンクリート建ての建物3階以上だったら無事だと当時は想定されていた。なので、役場の職員、幹部職員の方、そして防災担当職員の方々は、防災庁舎にいて住民の方に避難を呼びかけられて、そして最後に自分たちは庁舎の屋上に逃げたんですね。当時の想定では大丈夫なはずでした。けれども、実際に襲った津波の高さは14メートルです。この防災庁舎の屋上まで波に飲

まれて、防災行政無線のアンテナに上った3名の職員の方を残して、職員のほとんどを失うという状況になりました。なので、宮城県庁から情報をいくら収集しようとしても、情報は手に入らない状況だった。

これは4月の終わりに私が南三陸町に行ったときの写真なんですけれど、役場庁舎はもう影も形もない。当然ながら書類も全くないような状況。防災庁舎も壁も全部抜かれてしまって、残された職員は、この上で1日過ごした後に庁舎から降りて、高台にある総合体育館に避難して、そこに災害対策本部を設置して災害対応を行っていました。

とはいえ、最初はまだ御遺体が運び込まれてくる体育館の中、そこに災害対策本部を設置して災害対応をやっていた。当然ながら、同僚も行方不明、家族も行方不明。その中で災害対応していたら、とてもではないけれど精神がやられてしまうと考えた隣の栗原市の市長の手配で、途中から災害対策本部の場を切り替えて対応を行うという状況になっていました。



同じような被害を受けていたのは、岩手県の大槌町です。大槌町は町役場の庁舎が古かった。倒壊を心配して、地震直後は役場の前に災害対策本部を設置して災害対応をやっているところを津波に飲まれました。当時の対応について、今の大槌町長の平野さんから話を聞いたので、少し御紹介したいと思います。こういう研修で使いたいという了解で伺った話なので、皆さんにお配りしている資料の中にはテキストを入れていませんので、耳を傾けていただければと思います。

地震の後、役場には何十人という人がいたが、逃げるという話は組織としてなかった。逃げようかという話と同時に津波が来たので、地震からは30分ぐらいはたっていたことになる。地震からすぐに災害対策本部を設置した。あの段階では町長室や総務

課に集まることになっていて、集まってきたけれど、大きな余震があり、建物の中にはやばいなということで外に出ようという話になった。そこから中央公民館に移動するという話には至らなかった。

数日前に大きな地震があり、1年前の2月末にチリ地震があつて、大津波警報が出ていた。状況を見ながらと言いつつも、実際には災害対策本部を設置し何もなかった経緯がある。数日前の大地震で震度5は何もなかったのも、皆、もうそういう甘い意識があり、そこをつかれたのだと思う。正直なところ、大した被害にならないと感じていた。水門の閉鎖については消防団の動きがあり、6.4メートルの堤防があれば、引き算上、3メートルの津波ならば大丈夫と思っていた。

防災計画上は、災害対策本部が運営できない状況なら災害対策本部を中央公民館に設置するとあったが、実際には運営できない状況とは何かが具体的に分かっていなかったのも、本部を移行していなかった。停電したときや震度4から5の大きな地震のときには対策本部を設置することになっていたが、運営できない状況が何かが分からなかった。そのことが、役場前に災害対策本部を設置することになってしまったのだと思う。既にライフラインが途絶している中では、運営できないという判断が適切だったと思う。

大変後悔してらっしゃるんですが、どういうことかという、大槌町の町役場は浸水想定域にありました。防災計画上は、災害対策本部を役場に設置して、運営できないならば高台にある中央公民館に設置することになっていた。けれども、運営できない状況が何かが判断できていなかった。だから役場前に設置していた。

これが大きな失敗だったと考えていらっしゃる。そこを津波が襲ってきて、慌てて役場の屋上に皆さん避難します。けれども、屋上に避難し切れずに、役場の職員のうち3分の1近くが犠牲になりました。町長も犠牲になりました。それで孤立した状況に置かれたまま、翌日の15時に助けられ、16時に中央公民館に入った。そこが津波後の最初の災害対策本部になった。

大変な状況であることは明らかで、対応はどちらかというと救済活動より生きた人たちのどうするのかのほうが強かった気がする。津波から助かったけれど、その夜に凍死した人もいます。もちろん自衛隊、消防、警察などは捜索活動に尽力していたが、行政としては、生きた人をどうするのか大きな課題だった。

職員136名のうち40名亡くなった。総務課で生きていたのは実質的に2人だけ。町長も行方不明の状態でした。副町長を頭にして課長が4名、11名中7名死亡、生きていたので、順序をつけて指揮命令をすればよかったのかもしれない。けれども、めちゃくちゃな状態で寝ていなかったこともあり、上司、といっても平野さんの上司は副町

長だったので、その2人しかいない。その中でもけんかすることになった。

災害対策本部はどこまでも機能しなかった。トップと課長職がいなくなったことが大きかった。幹部職員が亡くなり、まとめ役がいなくなった。まとめ役は、日頃から管理職としての意識があるので、それまで管理職の立場になかった人がまとめ役をしようとしても厳しい。人を管理するのは技術的なものだと感じる。課としての体裁はなしていないし、対処療法的に対応した。事務分掌はどうでもよくなって、災対本部を庶務班と避難所、遺体、食料、救護の4つの班に分け、職員も分けてローテーションを組みながら対応していたのが現実。

非常時の中で、職員に派遣要請するとき、大槌町では5名しか要請しなかった。みんな異動の時期ということが理由。通常時のままで考えようとして、非常時がどういものなのかが考えられない。職員30人ぐらい亡くなっていて、生きた100人も健全ではない。家をなくしたり、奥さんや家族を亡くしたり。そういう人たちに働けと言っても無理。被災しても家にも帰れない。妹を亡くしても帰れない。泥上げができずに腐ってしまった家もある。その中で物を考えるのは無理。平野さん自身、奥様が行方不明で、もう諦めて災害対応をやってらっしゃった状況です。

全部捨てて投げてしまったほうがよかったかもしれないと思った。町職員は避難所の運営のみに従事したほうが、後々の職員の心のケアなどを考えると楽だったかも。そのとき無理したせいか、長期的に休んだり辞めてしまったりする人が出ている。もっと遠慮せずにはばばとやってもらうことを言えばよかった。自衛隊や警察に対しても強く接してもよかったと思う。初めての災害対応で、お願いするにもどんなものか分からなかった。有事の際の細かい部分をフランクに話せる関係は必要だった。もう後悔ばかり。だからこそうい話を皆さんにお伝えします。おっしゃって、話してくださいました。

こういう事例が東日本大震災は本当にたくさんありました。同時にたくさんの人が被災する中で、どうやって対応を進めればいいのか。災害時の要配慮者支援って、私も当時やっていたんですが、要配慮者を優先するなんてことはとてもできなかった。みんなが被災する状況で、災害時に誰かを優先することはできるものなのかと、これは私もすごく悩みました。悩んで、その後、読んで翻訳したのが、下の図書館にも入っていたいたんですが、『災害時の倫理』という本です。同時にたくさんの人が被災する状況で、限られた資源をどう提供するのか。コロナのときの人工呼吸器の提供なんて、まさにそうだったと思います。

そこに書かれていることで大事なこともあります。例えば、災害時の倫理としてここで示しているのは、私たちには、私たち自身、そして私たちに依存している人を世

話す義務がある。私たちには、互いに傷つけない義務がある。私たちは、私たちが傷つけられない限りにおいて、ほかの人を世話する義務がある。というように倫理的には考えられています。

まずは御自分。そして、御自分が大事にしている方の命を守ること。その上で、人を傷つけないこと。さらに、自分の命を守れて、そして人から傷つけられることがないのであれば、そういう状況であれば人を支援する。これは人としての物の考え方で、すというように書かれています。なので、どんなときでも御自分の命を守る。これは、人としては何よりも大事です。

大災害では、市町村も被害を受けます。そういう中で対応しなければいけない。自治体のトップや職員が亡くなったり、庁舎が使えなくなったり、日頃使っているシステムが使えなくなったり。そういう中で2次的な被害も出てきます。想定外の災害と言われるように、事前の計画にないこと。東日本大震災であれば、福島第一原子力発電所の事故のように緊急に対応が求められるような事態。業務量はどんどん増えていきます。

大規模災害では市町村も被害を受ける

- 行政機能の低下
 - 自治体の長や職員が被災する。
 - 本庁舎等が使用できなくなる。
 - 平時活用している機材（コンピューター・システム・通信機器・電気など）が使えなくなる。
- 不確実性の増加
 - 事前の計画に定められていない突発的な事項が発生する。
 - 二次的な被害を防ぐために緊急対応が求められる。
- 業務量の増加
 - 職員が不足する状況で膨大な業務が発生する。
 - 業務分掌で定められていない業務が発生する。

大槌町で当時どう対応していたのかというと、もう状況判断です。当時使える資源を使って、計画どおりではなく、対応において優先的に対応しなければならないことを優先して対応が行われました。なので、直後は避難所運営、遺体対応、物資支援、それから救護班、ごみが多く出したら清掃班というように、徐々に業務を増やしていきました。

それに加えて、全国からの支援です。これがないと災害対応が乗り切れない状況でした。全国からの支援とどう連携したのか、この後お話ししたいと思いますが、ここで一旦休憩の時間を取って、それから続けたいと思いますので、一休みしましょうか。

どう対応したのか？（大槌町）

①組織体制の変革（部署別災害対応→機能別災害対応）

災害対応において最低限求められる機能に集約した

- 3月12日～ 避難所運営、遺体処理、物資調達の3班体制
- 3月16日～ 救護班、清掃班、公務班へと強化
- 4月1日～ 部署別の災害対応体制への戻した

②全国からの支援

自衛隊、警察消防、応援部隊、
ボランティア、消防団、県応援職員

「状況判断」の重要性

～ ～

それでは続けたいと思います。

東日本大震災が起きて、その災害対応の過程ですごく画期的だったことが2つありました。全国からの支援の連携については、1つ目は、岩手県遠野市が行った後方支援拠点というものです。岩手県遠野市は、ちょうど内陸と沿岸の中間地点に位置しています。沿岸部の宮古に行くにも釜石に行くにも大船渡に行くにも陸前高田に行くにも国道がつながってしまして、かつ地盤がいいところにあります。大体、沿岸部には車で1時間ぐらい。ヘリコプターでも15分ぐらいで着ける立地にあります。これに比べると、盛岡はやや内陸の北寄り、盛岡から最寄りの宮古まで90キロぐらい。ちょうど真ん中に位置しているという、このすばらしい立地に目をつけたのは遠野市の本田市長さんでいらっしゃいました。前の市長さんです。

阪神・淡路大震災のときの岩手県の消防係長さんでいらっしゃって、阪神・淡路大震災の経験を踏まえて、将来岩手で災害が起こるとしたら三陸沖の地震津波である。そのとき盛岡から駆けつけていては間に合わないだろう。盛岡と沿岸の間に拠点があるといいと考えます。その後、もともと遠野市の御出身でいらっしゃったので遠野市長になられて、しばらくたってからその構想を実現させようと取り組みます。

岩手県遠野市：後方支援拠点



- 沿岸部と内陸部の中間地点。
- 内陸部の盛岡市、花巻市、北上市と国道で、沿岸部の宮古市・大船渡市・陸前高田市・釜石市とも国道で結ばれている。
- 沿岸部の都市にはヘリコプターで15分以内に到達可能。

これがすごくよく機能しました。3月11日、東日本大震災が発生して15分後、市長さんは、後方支援拠点と考えていた遠野運動公園、これは冬場のために鍵が閉まっていたんですが、それを開けるように職員に指示します。そこへ全国から続々と支援が集まってきました。5時40分には岩手県機動隊が、5時52分には釜石に消防職員を派遣するための緊急消防援助隊が、それから陸上自衛隊みたいな人たちも集まってきます。

その日の深夜には、大槌町の司書さんが、助けてくださいとその本部に駆け込んできました。その司書さんが被害を受けた大槌の写真を持っていて、どういう状況になっているのか、それを見て分かった。同時に、大槌から来られるということは、こっちから向こうに行けるということが分かったので、翌朝4時50分には大槌に緊急支援物資を派遣するとともに、緊急消防援助隊を送り出したりという災害対応をスタートさせました。集結拠点が決まっていたので、その日のうちに全国から支援が集まってきて、翌日、被災地にもう支援に入れた。

これと対照的だったのが宮城でして、どこに集結するか、一応目星はついてはいたけれど、なかなかそこでうまく動かせなかった。それが被災地入りのラグを生んだところはあったように思います。

遠野には、その後全国から続々と支援が集まってきます。自衛隊、警察、消防、医療チームだけではなくて、自治体間の支援とかボランティア、企業なども集まってきました。266団体、7,000人以上が遠野に拠点を置いて災害対応をします。これに合わせて遠野市も支援体制を整えて、そして沿岸被災地後方支援室というのを設置して、被災地への支援を心がけます。

3月11日15:00 運動公園開放



3/11 17:40 岩手県機動隊が集結
 17:52 釜石に消防職員・救急車派遣
 広域消防援助隊が集結
 3/12 1:59 陸上自衛隊が集結
 4:50 大槌に緊急支援物資搬送
 3/13 日赤・岩手医大による医療支援開始

遠野市に拠点を置いた機関・企業など（266団体 延べ7,000人）
 ・自衛隊・警察・消防・医療（初動集結3,500人）
 ・自治体（4都県、3市）
 ・ボランティア（ボランティア派遣数 延べ62,076人）
 ・研究機関
 ・支援物資の集積・搬送拠点

このとき遠野市がやったのは、職員を毎日被災地に派遣して、災害対策本部と物資の拠点と避難所を巡回して情報を持ち帰ると。これは素晴らしいことで、今でも災害対応のポイントだと思います。どれくらい災害対応ができていのかは、災害対策本部だけではなくて、物資拠点と避難所を巡回すると大体イメージができます。それが回せていれば、災害対応は回せている。情報は待っていても来ません。職員を被災地に派遣して、取りに行く体制をつくる。それを後方支援拠点で共有するというのをやっていたのは、大変良かったです。これは、事前の努力があってこそその成果だったと思います。

応援受入調整体制の整備

3月21日

岩手県災害対策本部遠野支援基地（連絡員2名）

3月28日

沿岸被災地後方支援室の設置（職員5名）

7月24日

遠野市後方支援連携調整会議の設置



- ・職員を被災地に毎日派遣。
- ・災害対策本部・物資拠点・避難所巡回し、ニーズを持ち帰る。

遠野に拠点を置くことを決めた後、後方支援拠点としての施設整備のための推進協議会というのを、遠野市は沿岸部の首長に働きかけてつくっていました。さらに、平成19年は、岩手県総合防災訓練を遠野を拠点に置いて支援を展開するという訓練。さらに平成20年には、自衛隊の東北方面隊と一緒にみちのくアラートという訓練をやっ

ていました。東日本大震災の前年にはチリ地震沖津波があつて、遠野にも津波警報が出されます。そのときには、実際に自衛隊が遠野に拠点を持って行っていて、燃料なども運んでいて、迅速に対応できるようにしていました。計画を持つだけではなくて、訓練もやっていて、ちゃんと即座に動ける体制をつくっていた。そのことを皆さん御存じだったので、支援も即座に集結してきたんだと思います。

後方支援体制の構築

H19年9月

岩手県総合防災訓練：岩手沿岸部への支援

H19年11月

三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協会

会長：遠野市長 副会長：釜石市長

委員：宮古市長・大船渡市長・陸前高田市長・
住田町長・大槌町長・山田町長

H20年10月31日～11月1日

自衛隊東北方面隊震災対応訓練

H22年2月 チリ地震津波

遠野の応援調整は、もう後方支援拠点という形で、広域の受援拠点が明確だったこと。これが一番大きく動いたと思います。正直なところ、被災地一帯は被害が大きくて、被災地で外部からの支援を受け入れて調整するためのスペースはありませんでした。生活の基盤も整わなかった。やはり受援拠点は、被災地への交通の便がいいところで、ある程度面積を確保できるところでないといけないと思います。

遠野の応援調整に関する考察

- 受援拠点が明確だった
迅速な災害対応に貢献
被災地では応援受入調整は難しい
- 関係機関との連携調整のための体制整備
→後方支援室の設置・職員の配置
→情報集約

もう一つよかったのは、国際緊急援助隊との調整です。私が宮城県の災害対策本部にいたときも、海外からたくさんのチームが入ってきていました。こういう海外チームとの連携の重要性を示したのは、阪神・淡路大震災です。阪神・淡路大震災では、たくさんの救助隊が来たんですけども、そういう救助隊の通関手をどうするのかとか、被災現場でどうやって受け入れるのかという仕組みはできていませんでした。なので、その後、検討が進められて、各省庁に役割が割り振られて、一応この省庁が対応するという方向性は、東日本大震災のときには決まっていました。

国際緊急支援の受け入れ

1995年:阪神・淡路大震災
76の国・地域より申入←44か国より受入

1996年:災害対策基本法改正
「海外からの防災に関する支援の受入」

防災基本計画改正
・外務省⇄政府緊急災害対策本部で受入を協議
・あらかじめ国・地域防災計画において応援受入に関する条項を定める

1997年
「海外からの支援受入に関する関係省庁連絡会議
申し合わせ」→分野別の受入担当省庁の明確化

海外からの支援受入分野と担当省庁

支援受入分野	対応省庁
捜索・救助	警察庁・消防庁・農水省(林業関係)、法務省(入国審査関係)
医療	厚生労働省・法務省(入国手続関係)
食料	農水省
燃料等	経済産業省
生活必需品(毛布・衣類など)	経済産業省
金融支援(銀行等)	内閣府

東日本大震災が起きたとき、国は緊急災害対策本部を設置して、その中の被災者支援班の中に海外からの支援受入班をつくりました。そこに消防庁や外務省、内閣府の職員たちが詰めて海外との調整を行います。実際に、東日本大震災は197の国、地域、国際機関から支援の申入れを受けました。国際捜索救助のチームについては、26か国から受入れを行っています。公式に大きく受入れを行ったのは岩手県の大船渡、そして宮城県の南三陸町です。このときは、各消防に支援に入っていた指揮支援隊の皆さんの活躍が本当に目覚ましかったように思います。

東日本大震災における国際支援

197の国・地域・国際機関から支援の申入

【受入実績】

➤ 捜索・救助チーム：26カ国

➤ 医療チーム：4ヶ国

* 申し入れは30か国以上

➤ 物資・寄付：108の国・地域・国

➤ NGO/NPO：???

大船渡消防については、アメリカ、イギリス、中国、台湾、オランダからの支援チームを受け入れています。宮城県南三陸町については、鳥取県西部広域行政管理組合消防局の指揮支援隊の方がサポートに入ってきて、受入れ調整をやってくださっています。このとき来ていた支援チームは、アメリカから144人、イギリスから69人という状況で、世界トップクラスのUSARの人たちが支援に入ってきてくれていました。

消防庁による捜索・救助Tの受け入れ

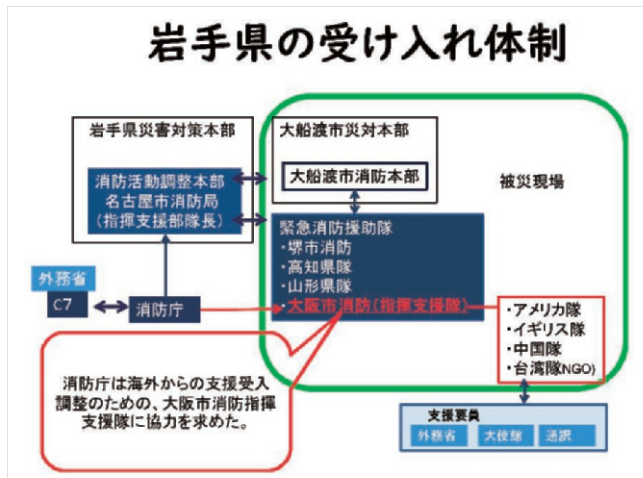
支援先	受入調整協力機関	主な現場での活動調整協力機関	受入国	人数	活動期間
岩手県 大船渡市	大船渡地区消防組合消防本部	大阪市消防局 (指揮支援隊)	アメリカ	144	3/15-3/19
			イギリス	69	3/15-3/17
			中国	15	3/14-3/20
			台湾(NGO)	28	3/16-3/18
			オランダ(NGO)	4	不明
宮城県 南三陸町	登米市消防本部	鳥取県西部広域行政管理組合消防局 (鳥取県隊)	スイス	27	3/14-3/16
			ドイツ	41	3/14-3/15
			オーストラリア ニュージーランド		

災害から2日後には被災現場で活動を展開

ただ、こういう体制は事前に決められていたわけではありません。国の災害対策本部の中では受入れ調整の方向性は決まっていたんですけど、現場との詳細な調整は難しい状況に置かれていました。というのも、交通網の多くは寸断されていて、通信網もほとんど使えなくて、現場となかなかやり取りはできませんでした。国の災害対策本部は、最初に岩手県庁に国際緊急援助の受入れについて打診をします。これを受けて、岩手県庁にいた緊急消防援助隊の指揮支援隊が、大船渡消防にいた指揮支援隊に受入れができるかどうかを照会します。この段階で大船渡は、釜石の消防が被害を

受けていて、非常に厳しい状況に置かれている。今、緊急消防援助隊の調整をしながら対応している状況で、海外チームの受入れは難しいという回答をします。

ところが、この回答がうまく伝わってなくて、海外のチームは、青森にある三沢の基地を拠点にどんどんへりなどを使って入り込んできます。そこで慌てて、当時、釜石に支援しに入っていた大阪消防に支援を要請して、大阪消防が大船渡消防に支援の調整に入る形で、そのサポートを入れながら海外からの支援チームの受入れを行っていました。



被災現場ではすごく効果的に調整が行われていました。海外の援助隊も含めて、被災地域をエリア分けして、エリア担当をしてもらって、特に中心部の被害が大きかったエリアについては、アメリカのチームにやってもらうということをやっていました。いろいろトラブルはあったんですけど、かなりのスピード感で搜索をしてくれたので、エリアは徐々に拡大していきました。

現場には合同調整本部なども置かれました。予定を上回るペースで搜索救助が進められ、生存者の確認も完了したので、途中からは早い段階で瓦礫除去へとフェーズを移行させることができたというので、次の首都直下地震あるいは南海トラフ地震みたいな大きな災害を考えると、海外との連携、そして全国からの支援との連携は不可欠です。それを効果的にマネージするためには、先ほどお伝えした集結拠点。拠点をきちんとつくっておくこと。そして、それを回せる仕組みをつくってやること。それから、自分たちでは対応は恐らく厳しい。なので、そこも外部からの支援を効果的に使うというのは大事だと思います。

被災現場における調整（大船渡市）

- ①活動調整
被災地域をエリア分け
（中心市街地を担当）
エリア2⇒エリア3
- ②活動情報の収集・共有
調整会議の開催
合同指揮本部の設置



予定を上回るペースで捜索・救助がすすめられた。生存者確認が完了したため、瓦礫除去へとフェーズを移行させることができた。

現在、国が想定している大規模災害は大きく4つあります。首都直下地震、南海トラフ地震、日本海溝・千島海溝を震源とする地震、そして中部圏、近畿の直下型地震です。これらの災害については、国は体制を決めて、法律も決めて対策を進めている段階です。中でも発生が心配なのが南海トラフ地震です。東日本大震災とは被害の桁が1つ違います。平成25年に出した被害想定では、最大死者数32.3万人、全壊・焼失棟数250万棟という非常に大きな被害の想定が出されました。そのため、今後10年間で死者数を8割減少させる。全壊・焼失棟数はおおむね5割減少させるという方向で取り組んできました。

南海トラフ地震被害想定（H25）



- ・ 最大死者数 32.3万人
- ・ 全壊焼失棟数 250.4万棟

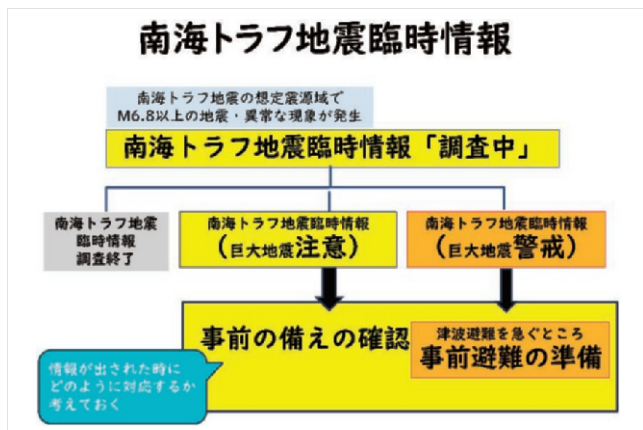
今後10年間で達成すべき減災目標
死者数 おおむね8割減少
全壊焼失棟数 おおむね5割減少

被害も多様なパターンで出ると考えられました。いきなりマグニチュード8クラスの地震が広域で起こる。あるいは30分差で起きる。東日本大震災みたいなケースで起きることも考えられるし、先にマグニチュード8ぐらいの地震が東側の震源域で起

こって、時間差で西側で同じようなパターンで起きる。これは、昭和の南海地震、安政の南海地震がこのパターンです。あるいは、どこか1か所でマグニチュード7ぐらいなのが起こって、その後マグニチュード8ぐらいが起こる。事前にすべり現象が見えるみたいないろいろなパターンが想定されます。

ただ、南海トラフ地震の震源域って大きいんですね。それも、我々が住んでいる西日本の陸域の直下まで入り込んでくる。だから、揺れの大きさとしては、阪神・淡路大震災クラス。さらに津波もやってくると。とても怖い地震です。なので、少しでも危険な情報が察知されたら、皆さんに備えができているかどうかを確認してもらうために、南海トラフ地震臨時情報というものの運用を平成29年から始めています。マグニチュード6.8以上の地震が想定される震源域で起きた場合、そうすると臨時情報が出されます。もうクリアですね。この震源域でマグニチュード6.8の地震が起きたら、巨大地震注意という情報が出されることは分かっています。最初に調査中になって、2時間後ぐらいに巨大地震注意が出されます。どこかでマグニチュード8の地震が起ければ、巨大地震警戒という情報が出されます。

気をつけていただきたいのは、地震については、いつ起きるのが大事なのではなくて、起きたときに皆さんが備えているかのほうが大事です。地震は突然やってきます。突然来たときに、物が倒れてこない、ちゃんと身を守れる。そういう態勢になっているかどうかのほうが大事。なので、あなたの備えを確認してくださいという情報が臨時情報です。地震が来ますという情報ではありません。皆さんの備えを確認してくださいという情報です。なのに、昨年出されたときは大パニックで、テレビとかを見ても、地震はいつ来ますかみたいな議論になっていました。本質が取り違えられています。そうではなくて、備えを確認してくださいという情報です。



この10年間で、では対策が進んだのか。ここ1年以上かけて、南海トラフ地震の被害想定が出た後の取組のレビューを行いました。そうすると、津波も想定して作ったハザードマップを公表して、訓練を実施した市町村については、平成24年の段階では14%だったのが、令和5年度には100%。津波避難ビルを指定している市町村については、平成24年には28%だったのが、令和5年には100%です。ほぼ100%近く行政は対策を進めてきました。

けれども、当時想定されていなかった課題もあります。1つは高齢化。平成12年の段階では65歳以上人口は17%だったんですが、令和2年には29%になっています。また、外国人の増加。これも当時の想定を上回っています。こういう社会的な状況を見て、災害対応をやらなければいけない。

10年間の取り組み

行政の防災対策

- ・ ハザードマップを公表し、訓練を実施した市町村 14%(H24)→100%(R5)
- ・ 津波避難ビルを指定している市町村 28%(H24)→100%(R5)

社会の変化

- ・ 高齢化率 17%(H12)→29%(R2)

特に半島部分は厳しいということを示したのが、2024年1月の能登半島地震でした。正月、もう起きてほしくないというタイミングで地震が起き、亡くなられた方も500名を超えています。特に災害関連死が増えている点が課題です。私も直後に行きましたが、道路がもうずたずたに寸断されて、なかなか被災地に入っていけない状況でした。今、災害支援の多くの資源は車で持って行きます。車が通れないと行けません。

令和6年能登半島地震(2024年)



地震による被害

- 2024年1月1日16時10分
- 震源：石川県能登地方
- マグニチュード7.6
- 震度7 志賀町 輪島市
- 震度6強 七尾市、珠洲市、穴水町
- 死者515名（うち災害関連死287名）
- 住宅被害81,242棟

(2024年5月21日時点)

(出所)気象庁「令和6年能登半島地震の概要」
https://www.data.jishin.go.jp/resource/monthly/2024/20240301_moto_1.pdf

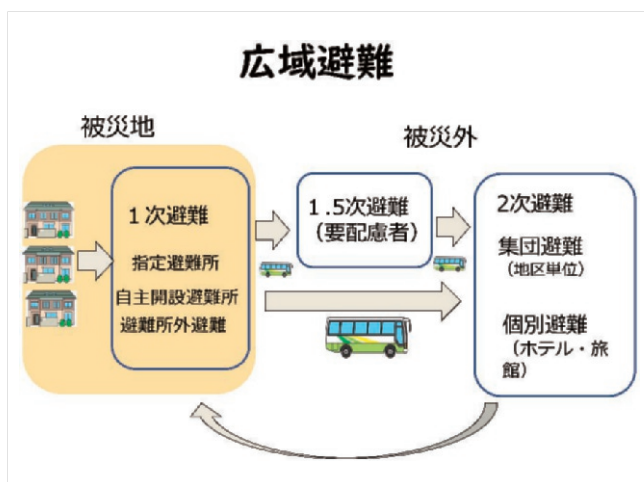
これは珠洲市に入っていく前の橋の橋脚部分です。橋は丈夫にできていたので十分もっているんですが、手前の土が液状化していて、こういう大きな段差ができてしまう。そうすると、車の乗り入れができません。1月3日に珠洲市に行ったときの様子がこちらです。あの橋を越えていくと、もう電柱が倒れ、外壁が落ち、という状況で、地震から3日後、まだ倒壊した家屋の中には人は恐らくいるだろうという状況だったのに、何の声もしない街でした。これはショックでした。救急なども向かっていましたし、消防も向かっていたんですが、まだ十分にたどり着ける、支援を展開できる状況ではありませんでした。

奥能登については、能登里山空港が災害対応の拠点と考えられて整備されてきたんですが、そこに至る道もやられてしまって、なかなか対応ができなかったことは本当に厳しかったです。

避難所の状況も厳しかったです。1月3日に穴水に行ったときの様子ですが、もうトイレなどは排せつ物であふれていました。ここは、2007年の能登半島地震の経験もあるところで、避難所運営もベテランの人がいたんですが、物資が一切届かない状況では厳しいと。正月から対応しているけれど、もうどうしようもないですと泣きながらおっしゃっていました。

さらに高齢化が進んでいた地域です。人口の半分以上が65歳以上。市の住民が1万3,000人ぐらいのところ、できている避難所の数が75、避難所にいる人の数も7,000超。行政職員もほぼ全てが被災している状況。ここにこのまま生活しては、災害関連死が増える一方だ、どうしようと考えて、今回取った措置が広域避難です。金沢近郊の比較的条件的いいところに1.5次避難所というのを設けて、被災地にいたら体調を崩す方は一旦ここにいて、受入れ施設をあっせんしていくという対応をしました。

さらに2次避難ということもやりました。民間の宿泊施設も利用して、個人単位で広域避難できるように、あるいは地区単位で避難できるように。こういう体制を、地震が起きた後、1週間、2週間かけて、緊急に整えていきました。



けれど、やっぱり地震が起きた後にやっていてはいけません。地震が起きる前からこういう体制を考えておくこと。そして、被災した人が、避難所だけではなく、どういった場所へ避難しても支援が行き届く仕組みをつくらなければいけないと思います。これは行政だけでは厳しい。なので、官民連携でやっていく。これについては、次、設置が検討されている防災庁の一番大きなタスクの一つになっています。まだできていないですけど、検討が進められています。

こういう状況を踏まえて、南海トラフ地震の被害想定の見直しを行いました。最大死者数は、残念ながら思ったほど減りませんでした。前回は32万人、今回想定されている死者数は29.8万人です。浸水域は広がりました。この10年間の技術の発展を見て、前回では捉えられなかった詳細な地図データも分析して出てきているので、浸水域は増えています。なので、都道府県によっては、死者数が倍ぐらい増えているところも実はあります。愛媛県などは、死者数は大きく増えているような状況です。避難者数も1,230万人に膨れ上がっています。

南海トラフ地震被害想定(R7.3)

南海トラフ巨大地震対策について
(報告書)

令和7年9月

中央防災会議 防災対策実行会議
南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ

最大死者数 29.8万人
全壊焼失棟数 235万棟
避難者数 1,230万人

https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg_02/pdf/nankai_hokoku.pdf

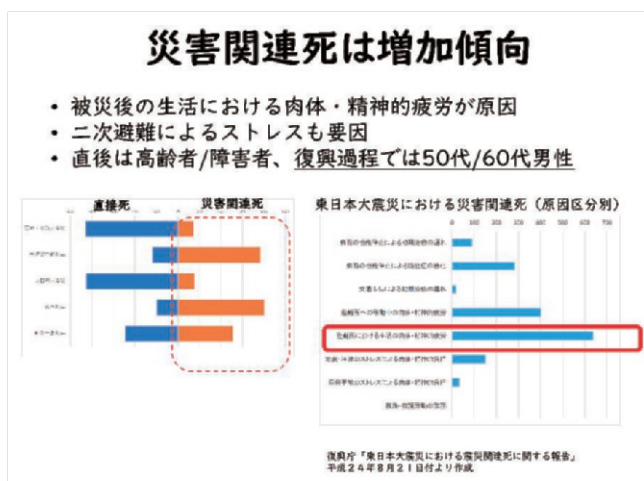
残念ながら、死者数を8割減らすというのは難しかったです。なぜかという、行政の取組は100%でした。けれども、住民の皆さんに避難しますかと聞いたところ、避難しませんという回答が相変わらず多かったからです。被害を減らすには、そこに住む人が逃げてくれないと減りません。高齢化が進む中で、逃げませんという方が相変わらず多い。これをどうしていくのかは大きな課題です。

10年間で対策は進んだのか？

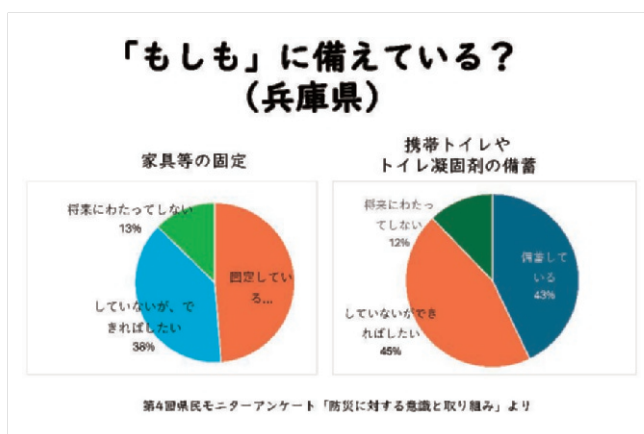
	H25	R7
死者数	32.3万人	29.8万人
建物倒壊	9.3万人	7.3万人
津波	22.9万人	21.5万人
地震火災	1万人	0.9万人
全壊焼失棟数	250.4万棟	235.0万棟
避難者数	最大950万人	最大1230万人

- 死者数は減少>けれども8割減少には至らず。
- 避難者数は増加

こういう状況で、今回の被害想定は、災害関連死の可能性も出しています。5.5万人が災害関連死に至るということが想定されています。さらに、人工呼吸器を着けている方など、停電などライフラインの寸断によって2次的に被害を受ける方も想定されています。こういう方は19万人ぐらいいると想定されています。こういう方をどうサポートしていくのかというのは大変大きな課題です。これは行政だけでは難しい。みんなで一丸となって取り組む必要があります。



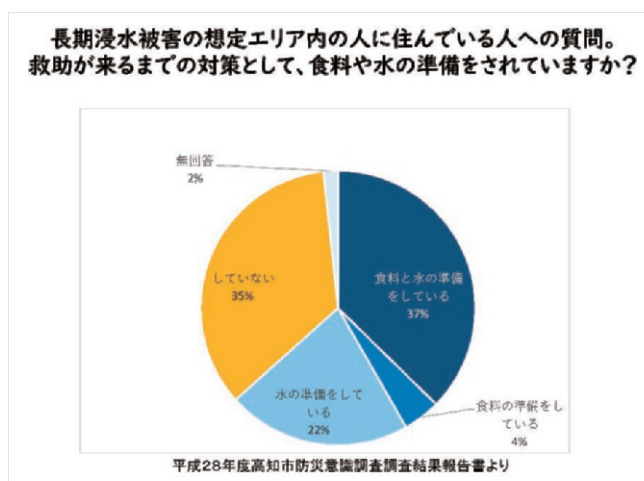
こういう問題を見ていると、もしもに備えて防災をやっていかなければいけないと、私も防災研究者なので口を酸っぱくして言うんですが、もしもに備えるって、実際のところ難しいのではないかなという気がしてきます。例えば阪神・淡路大震災。亡くなった方の84%は、住宅倒壊や家具転倒などによって亡くなっています。その兵庫県で、災害に備えて家具を固定していますかという調査をしたところ、固定しているという人は48%です。携帯トイレなどを準備していますかと聞くと、準備している人は43%なんですね。地震から30年もたつと、4割ぐらいの人はやっているけれど、やっていない人が6割います。



南海トラフ地震。この10年間、警戒がすごく高まりました。高知県黒潮町では、こんな避難タワーが造られています。30メートル津波が来ると想定されている地域なので、20メートル以上の高さの津波タワーが造られています。和歌山県の田辺でもこんな避難タワーが造られています。津波避難にしか使えないタワーですよ。こん

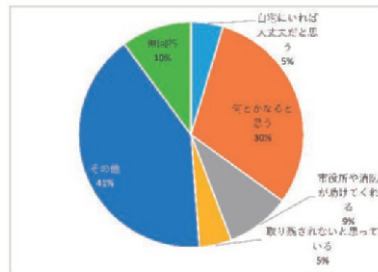
な大きなタワーを造るのにはすごく耐震設計が大事になって、耐震性を持つために 8 億円ぐらいかけてタワーが造られています。ふだん使えないタワーが。ふだんは鍵が閉めてあって入らないようにしているので、上のほうがハトの巣になっているようなタワーもあったりします。

これだけやっているから高知なんて意識が高いんじゃないかなと思って、長期浸水をする高知市のデータを見てみました。長期浸水被害の想定されるエリアの人に、救助が来るまでの対策として食料や水を準備していますかと聞いたところ、食料や水を準備しているという回答は37%、していないという回答は35%です。している人が35%ぐらい。していない人も35%ぐらいいます。



していない人に、なぜしないのですかと聞くと、これから準備する予定、そのうちするつもり、準備しなければいけないとは思っている。しようと思っはいる。気持ちはあるけれどやらない人が常に一定数います。先ほどの兵庫県を見ていても、やっぱりやろうと思っているような風情の人は多くいます。

必要物資の備蓄をしていない理由を教えてください



平成28年度高知市防災意識調査調査結果報告書より

- これから準備をする予定
- そのうちするつもり
- 準備をしなければとは思っている。
- しようと思っているが後回しになっている。
- 持っている体力がない。
- 子供がやってくれるはず。

これって、多分社会的な常識というか通念なんだと思う。常に3割ぐらいやる人はいるけれど、3割ぐらいやらない人がいる。3割ぐらいはどうしようかなと考えている。そういう社会の状況を踏まえると、やれやれと言っても、3割はやってくれる。けれど、絶対3割はやってくれない。このやってくれない3割と、どうしようかなと考えている3割。6割の人をさせる気に変えなければいけない。そういうのにつながる概念がフェーズフリーだと思います。この言葉、よく覚えておいてください。今、すごく使われています。フェーズフリーです。

フェーズフリーというのは、日常時・非常時という時間のフェーズの違いをなくしてしまっ、非常時にポイントを置くのではなくて、日常時にポイントを置いて、日常時をよくするものをデザインする。さらに、それを非常時に使えるようにするという考え方です。非常時・日常時というふうに時間の境をなくしてしまう。日常時よくするものを非常時にも使える。



よく知られているのがローリングストックです。ふだんから、非常食を買うのではなく、食材や保存食をたくさん買い込んでおいて、それを使いながら災害時にも使えるようにする。わざわざ非常食を買ったところで、いざ災害が起きたら賞味期限が切れている。懐中電灯を買っても、使おうと思ったら電池切れみたいなことはよくあります。そうではなくて、ふだん使っているものをもしもに使えるようにする。

例えばこちら。フェーズフリーのライトです。これはソーラーで動くライトです。おしゃれです。私も大好きでいっぱい持っているんですが、この話をする、私も持っていますという話をする人が結構います。これはぺっちゃんこになります。蓄電して発電するので電気代はゼロ。ふだん使えてよくて、災害時も継続して72時間使うことができます。驚いたのは、私の知り合いの能登半島地震で被災した珠洲市の消防団の方が、その後の豪雨災害で何を持ち出したのと、持ち出し品を見たら、ここにこのライトが入っていました。避難所って真っ暗なんですね。電気がない中で、これがとても便利だったので使っているという話をしていました。

常温で保存できるミルクなんていうのも、そのままでは哺乳瓶がないと飲ませにくい。明治はこういう形で、そのまま使えるミルク、常温保存のミルクを作っています。これもフェーズフリーです。ふだんからこういうのを持っておけば、いざというときに子供に飲ませられるし、災害時にも使えると。

こういうのを社会的な仕組みとして作っているところもあります。西日本豪雨で被害が大きかった宇和島市では、最初、自主開設の避難所の炊き出しをしていた地元のPTAのOBの人たちが炊き出しをしていたら、取りに来る人たちの中に子供もいた。子供はここで御飯を食べている。もしお弁当とか炊き出しをやめてしまったら、子供の御飯がなくなってしまうんじゃないかなと考えて、その後、子供食堂を始めました。子供が来やすいように各地区に1か所ずつ子供食堂をつくるということをやりました。

子供食堂って、やろうと思うと大変です。食材を集めてくるのも要りますし、子供食堂をサポートしてくれるボランティアのネットワークも必要です。そういうネットワークをつくりながら子供食堂をやっていたところ、手伝いに来てくれている地域の高齢の方から、私たちも家で1人で御飯を食べていますと言われたので、あ、じゃ、子供食堂だけじゃないんだ。みんなが食べられるように地域食堂に切り替えようと言って、子供も高齢の方も食べられる地域食堂に変えました。

ふと考えると、次、南海トラフ地震が来たら、宇和島市も大きな被害を受ける。けれど、自分たちのところは、食材もあるし、食事を調理するネットワークもある。だったら私たちが食事提供の柱になればいいんじゃないかと。そういう拠点が南海トラフ地震の被災地に広がればいいんじゃないかということで、今、四国全体を巻き

込んで、食のネットワークづくりというのをやっています。食材を集めるのも、1か所で集めるのと面的で集めるのでは、集まる食材の量が違います。そういう体制を整えていて、今年2月には宇和島市と災害時の炊き出し支援に係る協定をつくっています。子供食堂って全国に8,000か所ぐらいあるんですね。これは全国にある中学校の数とほぼ一緒です。そこが食事提供の拠点になれば、災害時、もっとおいしい食事が食べられるようになると思います。



人もそうです。4年ぐらい前から個別避難計画という取組を国は進めています。災害時に支援が必要となる人一人一人に、誰が避難をサポートして、どこへ避難して、どうやって連れて行くのか。そういうことを計画に定めるものが進められています。計画をつくっているところなんです、なかなか地域には避難を支援してくれる人がいないという課題にぶち当たりました。

そこで、いないのであれば育ててみようということで、昨年からは兵庫県明石市では、災害時の障害のある人、高齢の方をサポートするためのサポーター研修というのを始めています。昨年1月に1回目をやって80名ぐらい募集したら、驚いたことに大人気でして、200名くらい応募してくれました。何でこんなに人気なんだろうと思って、来てくれた人に、どうして応募したんですかと聞いたら、例えば高専の学生さんだったら、駅で視覚障害の方に聞かれて答えられませんでした。上手にサポートできませんでした。だから、次はサポートしたいと思っていますとおっしゃってくださいたり、特別支援学校の先生がいらっしゃっていたんですが、私はふだんから障害児を見ている。けれども、地域でこのノウハウを生かす方法が分からなかった。だから来ましたとおっしゃってくれていたり、御家族に障害のある方がいて、ほかの方もお手伝いできます。そう思って来ましたという方もいらっしゃいました。

つまり皆さん、災害時ではなくて、いつも障害のある方を何らかの形でサポートしたいと考えてくださっていた方がたくさんいたんですね。そういう方がたくさんいるにもかかわらず、育てる仕組みがなかった。そこはすごい大きな気づきになって、明石市では、昨年度3回このサポーター養成研修をやりましたし、今年は大阪府でもサポーター研修をやる予定にしています。



なので、災害に備えるだけではなくて、いつもの暮らしをより豊かにしていく。そういうことは、災害を想定外にしないことにつながっていくことになると思います。もう大きな災害が来ることは分かっています。日々、そのための情報が出されています。冒頭言いましたが、皆さん、きっと災害をこれから先、いろいろな形で経験するのではないかと思います。事前に想定していないことって本当にたくさんあります。けれども、そういう場も乗り越えられるように今こういう場にいらっしゃるので、ここにいる人たちとのネットワークをできる限り幅広くつくっておく。そして、いざというときにどう御自身が動くのか。そう思っておけるように、ふだんの生活もより豊かにして、その中にフェーズフリーを組み込んでいただければと思います。

それでは、私の話は以上で終わりにさせていただきます。御清聴いただきまして、どうもありがとうございました。

阪神・淡路大震災 30 年

災害時に高齢者、障がい者等の命と尊厳を守る ～福祉観点で防災をアップデート～

跡見学園女子大学教授 鍵屋 一

はじめに

2025 年 5 月 28 日、改正災害救助法が成立した。特に重要なのが、災害救助の種類に「福祉サービスの提供」が追加されたことである。災害時の福祉支援の重要性が法的に位置づけられたことは、わが国の防災政策の歴史における画期的な転換点である。すなわち、高齢者や障がい者、こどもなど、特別な支援を必要とする人々の尊厳が災害時に「も」守られる社会を築こうとする国民の意思の表れにほかならない。法改正に向けて、長年にわたりご尽力された福祉、防災関係者のみなさまに、心から敬意を表したい。

災害時の法制度と福祉支援の変遷

災害時における法制度と福祉支援のあり方を振り返ると、制度の根幹には依然として無差別支援が基本となっており、脆弱性の高い人々への特別な配慮は長らく欠けていたことがわかる。

1947 年施行の災害救助法は「災害による被害者の保護と社会秩序の保全」を目的としており、1961 年施行の災害対策基本法も「国民の生命・身体・財産の保護」を掲げている。いずれも応急的かつ一律的支援を前提としており、当時は高齢者や障がい者の尊厳や自立支援といった観点は法制度に盛り込まれていなかった。

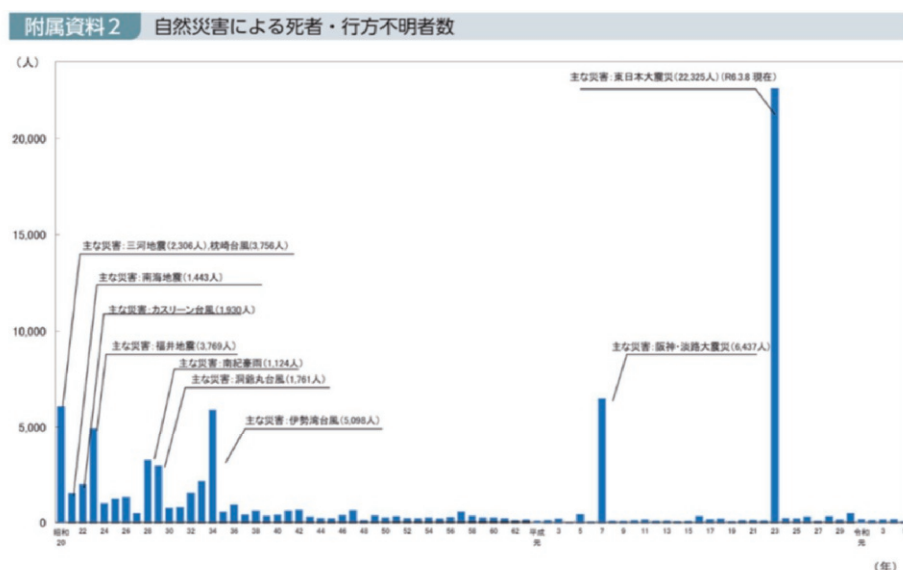
1987 年の防災白書では、初めて「災害における弱者」という表現が登場し、「一人で避難できない」「交流がないため救援が困難」といった課題が明示されたが、制度的進展にはつながらなかった。防災は、平時には政治課題になりにくい。災害時に、ようやく政治の窓が開くのだが、法制度の改正に対する準備がなければ、その窓はすぐに閉じてしまう。

1995 年の阪神・淡路大震災では、高齢者や障がい者が多く被災し、避難生活中の困難などから 921 名が災害関連死として記録された。さらに、関連死として認定されなかった犠牲者を含めれば、実際の被害はさらに深刻であった。この経験を受け、福祉避難所の整備などが求められたものの、全国的な制度化には至らなかった。

思えば、この時に高齢者等に向けたしっかりとした避難所体制の整備を進める必

要があった。たとえば、2000年に導入された介護保険法に災害時の対応を義務付け、非常用発電機や水の確保をしておき、災害時の業務継続の訓練をしておけば、その後の災害でいかに多くの高齢者を守れたらどうか。そして、福祉の世界に平時と災害時の連続性が当たり前になれば、その後の障がい関係の法制度にも反映されたい。違いない。

2004年には台風の上陸が相次ぎ、2005年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が策定され、翌2006年に改訂された。これにより、市町村には避難行動要支援者に関する全体計画および個別計画の策定が促されたが、実際の取組は進まないまま、2011年に東日本大震災を迎え、多くの高齢者・障がい者が犠牲となった。



注) 令和5年の死者・行方不明者は内閣府取りまとめによる速報値
 出典: 昭和20年は主な災害による死者・行方不明者 (理科年表による)。昭和21～27年は日本気象災害年報、昭和28年～37年は警察庁資料、昭和38年以降は消防庁資料をもとに内閣府作成

図1 自然災害における死者・行方不明者数 (出典: 令和6年版防災白書)

2013年の災害対策基本法改正により、「避難行動要支援者名簿」の作成が市町村に義務づけられた。しかし、高齢者や障がい者が主な対象であったにもかかわらず、内閣府が同年に策定した取組指針では、福祉関係者の避難支援への参画についての記述がほとんどなかった。

2018年の西日本豪雨を契機として、再び検討が進み、2021年の災害対策基本法改正において、個別避難計画の作成が市町村の努力義務とされた。この際に、ようやく福祉関係者の参画の重要性が明文化されるに至った。

災害被害の方程式

災害被害には方程式があり、「自然の外力」×「暴露量（人口や地域面積）」×「社会の脆弱性」であらわされる。首都直下地震や南海トラフ地震では、いうまでもなく暴露量が膨大になるため、被害が大きくなりやすい。では、他の2つ、自然の外力と、脆弱性を見てみよう。

1 国難災害の確率は高い

（国難級）地震の発生確率（30年間）は、良く知られているように「南海トラフ地震（M8級）80%」、「首都直下地震（M7級）70%」（出典：地震調査研究推進本部）である。

たしかに、地震学では南海トラフ地震と首都直下地震は別の地震であるが、社会的にはどちらの地震が来ても大きな被害を受けることになる。とすれば、社会がダメージを受ける確率として、どちらかでも発生する確率でとらえるべきだろう。これを計算すると、以下ようになる。

（国難級）地震の発生確率（30年間）
南海トラフ地震（M8級）80%
首都直下地震（M7級）70%
出典：地震調査研究推進本部

◎30年確率

A：どちらかが発生する確率 94%

B：どちらも発生する確率 56%

C：どちらも発生しない確率 6%

・交通事故で負傷する確率（2023年約30万人）7.6%

（出典：警察庁WEBサイト）

図2

これを見ると、30年以内には、どちらかはほぼ発生することがわかる。ただ、30年以内という期間は人の感覚としては明らかに長い。人は、自分だけは大丈夫、という「正常化の偏見」を持っている。30年「以内」というと、正確には「今から30年間」だが、30年先の遠い未来と直感的に受け止めかねない。そんな先のことは、本気で心配しないだろう。

そこで、リアリティを感じられるように10年で計算してみる。南海トラフ地震（M8級）は繰り返し発生する特徴があり年が経過するほど発生確率が高まるので、更新型で計算すると、現時点で30%になる。一方、首都直下地震はランダムに発生するので、これを確率変数で示すポアソン過程を使うと発生確率は33%になる。

(国難級)地震の発生確率(10年間)
 南海トラフ地震 (M8級) 30%
 (再来性があり、更新型で計算)
 首都直下地震 (M7級) 33%
 (ランダムに発生しポアソン過程で計算)

A:どちらかが発生する確率 53.1%

B:どちらも発生する確率 9.9%

C:どちらも発生しない確率 46.9%

さらに地震後の巨大水害、火山災害など複合災害…

【参考】5年間

A:どちらかが発生する確率 37.4%

B:どちらも発生する確率 4.3%

C:どちらも発生しない確率 62.6%

図 3

なんと、10 年以内にどちらかが発生する確率は 53.1%と 5 割を超え、両方が発生する確率も 9.9%ある。さらに、この数式を 5 年に当てはめるとどちらかが発生する確率は 37.4%だ。国難災害となるかもしれない地震の発生は極めて切迫している。

危機管理は「最悪に備えよ」が要諦である。国難災害については、とりわけ国民自らの備えが不可欠である。そのためのリスクコミュニケーションとしては、「30 年以内に 70%や 80%」というよりも「10 年以内に 53%、5 年以内に 37%」という方が明確に伝わりやすいのではないかな。

念のため、内閣府が出している南海トラフ地震の被害想定は最大級ということなので、このような被害が出る可能性は高くない。首都直下地震も風速 8 m、被害が大きくなる夕方の時間帯という前提での被害想定なので、必ずこのような被害が出るというわけではない。

一方、これまでの大地震では、その後に地震が繰り返し発生したり、大雨が降ったりして被害が拡大している。また、火山災害の可能性もある。国民を守るためには「最悪に備えよ」という理念のもとで対策を積み重ねることが不可欠である。

日本海溝・千島海溝沖地震！M9.3



図 4

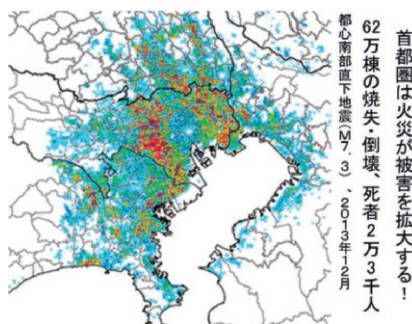


図 5

首都圏は火災が被害を拡大する！
 62万棟の焼失・倒壊、死者2万3千人
 都心南部直下地震M7.3、2013年7月

南海トラフ巨大地震！

30年間の発生確率が80%

最悪のケースでは死者29万8000人、倒壊・焼失建物
235万棟 出典：毎日新聞2025年3月31日（内閣府公表資料から作成）

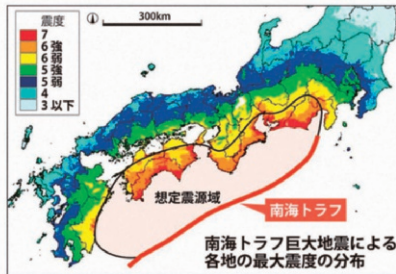


図 6

2 脆弱化が進む社会

防災においては「自助、共助、公助」が唱えられている。では、その力は何のよう
に変化したのだろうか。

進み続ける高齢化（出典：統計局HP） 75歳以上は30年で約3倍！

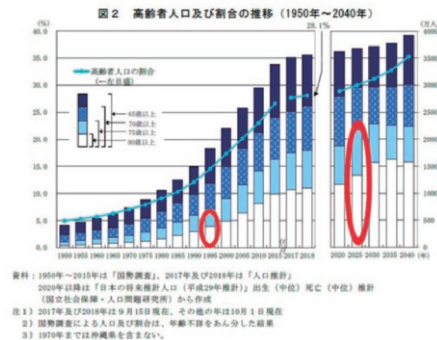


図 7

※1：要介護認定者の実態

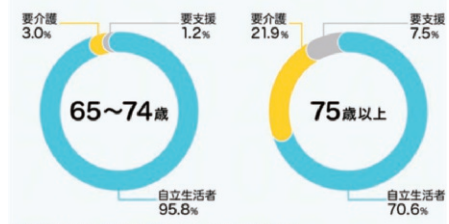


図 8

激増する高齢単身世帯！ 30年で3.4倍！

出典：令和元年高齢者白書

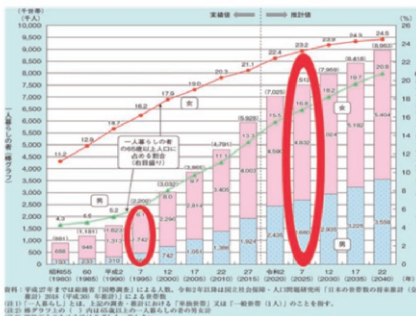


図 9

75 歳以上の高齢者は阪神・淡路大震災以来、30 年間で約 3 倍、2,200 万人に増えている。74 歳未満では要介護・要支援の方の割合は約 4 %だが、75 歳を超えると約 3 割に増える。つまり、75 歳以上の高齢者が増えるということは要介護、要支援の方が増えることを意味する。この方々は、日常は家族や福祉関係者の支援により生活しているが、災害時の避難行動や避難生活で著しい困難さを抱える。さらに、高齢の単身者は 30 年間で約 3.4 倍に増加し、障がい者は約 2 倍というデータもある。

このような方々に対して「津波では、原則として徒歩避難」とか、「いったんは小中学校に避難して、その後にトリアージにより福祉避難所への避難」といっても全く実効性はない。自治体は、要支援者の課題を正面から受け止めて、個別避難計画の作成等を通じて安全な避難、避難生活ができるように備えなくてはならない。

この時、ご近所同士の支えあいがあれば、助かる確率は高くなる。しかし、共助の源となる近所付き合いは 1997 年には 4 割以上の方が親しく付き合っていると答えていたが、今は 8.6%に過ぎない。

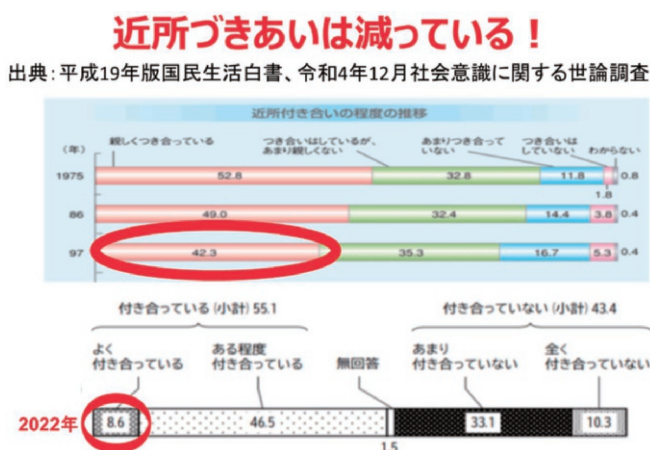


図 10

私は、これが日本最大の問題だと考えている。あらゆる問題の中で最大の問題である。人と人とのつながりが弱くなり、不安な社会になってしまった。こどもたちが近所の方にあいさつしたり、時には、近所の怖いおじさんに叱られたり、親身になって相談してもらったり、そんな関係がすっかり薄れてしまった。近所の大人とのつながりが弱いことが、若い世代の闇バイトや凶悪な犯罪につながっているのではないか。

アメリカの政治学者 R・パットナムは著書「孤独なボウリング」の中で、人とのつながり (social capital) が弱い社会は、教育水準が低く、寿命が短く、治安が悪く、貧しく、政治も良くない、と科学的に証明した。人とのつながりの重要性は

幾多の研究でも実証されているが、それが弱くなってしまったのだ。当然、普段から声を掛け合っていないければ災害時も声を掛けにくいし、掛けられても行動に結びつきにくい。

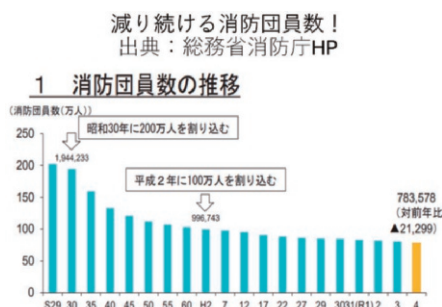


図 11

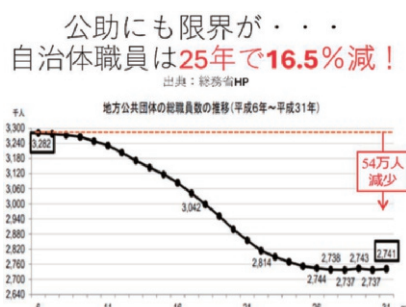


図 12

また、上の図で見るように、公助の基盤となる消防団や自治体職員数も減少している。

災害時には、高齢者、障がい者、さらには多様な脆弱性を抱えた方が一気に増えていく。一方で、地域全体が被災するため、行政も福祉関係者も支援力が低下する。それにもかかわらず、防災に関しては、自助、共助、公助（しかも市町村中心）の枠組みが前提のままであり、福祉関係者の関与は限定的だったのである。防災において、自助、共助、公助の三助はもちろん大事だが、その「おまじない」を唱えるだけで、防災対策がうまくいくと思っただけでは足りない。現場のリアリズムを踏まえて、効果的な仕掛け、対策を考える必要がある。

一方、日常的に必要な福祉支援は、高齢者や障がい者の増加という人口動態を背景に、介護についても、かつての家族中心の個人モデルから、社会全体で支える社会モデルへと転換が進められてきた。

そこで、平時の社会の脆弱性に対応している福祉政策の思想、制度設計を、災害時に応用することが効果的だと考えている。以下、福祉視点で見直したい防災政策を7点、提案する。

(1) 住宅耐震化は自己負担のない公費で

国難となる地震防災において、最も重要なのは住宅の耐震化である。どんなに備蓄をしても、避難訓練をしても、近所との良いつながりがあっても、住宅の下敷きになって亡くなったら、意味がなくなる。

住宅耐震化にはいくつか課題があるが、最も大きなものは経費がかかることだ。日本木造住宅耐震補強事業者協同組合の調査によれば、改修工事費の平均は167万円になる。このため、全国の自治体は補助率2分の1、3分の2などを支援す

るなど自己負担を抑えようとしている。それでも、年金暮らしの高齢者が負担するのは、一般的に困難だ。

たしかに、耐震化をすることで住宅の経済的価値が向上するので、その応益に応じた一定の負担をするのは当然、という考え方はわかる。私も、かつて東京都板橋区の防災課にいたときはそのように考えていた。

しかし、福祉事務所に異動してから、応益負担ではどうにもならない方が多数いることに気づいた。たとえば、生活保護を受けている方や年金でぎりぎりの生活をしている方は、耐震化をやりたくても負担能力がない。あるいは、耐震性のある良いアパートに移るのも難しい。

そこで、耐震性のある住宅に住むのはナショナル・ミニマムと考えてはどうだろうか。決して、突飛な話ではなく、たとえば災害後に民間のアパートを借上型仮設住宅として住む場合は、そのアパートに耐震性があることが条件になっている。住宅に耐震性がなく、かつ負担能力がない場合には耐震改修に必要な経費を、全額公費で負担する。これを応能負担といい、福祉ではごく当然のシステムである。

実際に、耐震改修に必要な経費のほとんどを自己負担なしで行っている高知県黒潮町は、1万人の人口で154件（平成30年実績）と驚異的な改修実績を誇る。もちろん、上限額はあり設計費30万円、工事費125万円である。しかし、ほとんどは上限の範囲か10万円程度の上乗せで済んでいる。そこに収められるように改修事業者も講習会などで技術を磨いている。黒潮町は南海トラフ地震後に工務店がいなくなっていれば住宅を建てることができずに町が衰退すると考えている。そこで、今、工務店の仕事づくりが必要であり、耐震化は一石何鳥もの事業だと伺った。

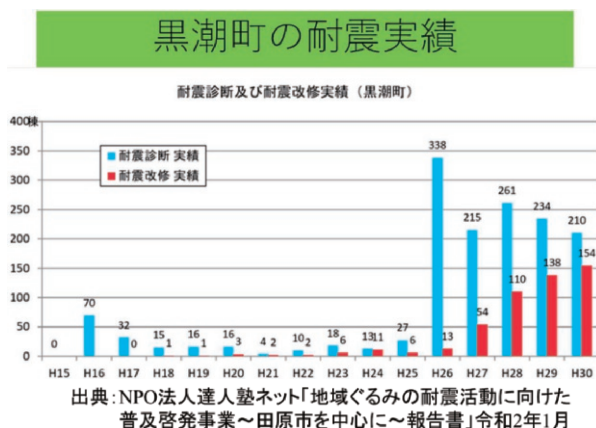


図 13

政府は2005年3月に東海、東南海・南海地震を対象に地震防災戦略策定し、3年後に減災効果を測定した。これによれば、想定死者数は4千名減少し、経済被害は11兆円減少した。死者数の半数、経済被害の7割は住宅等の耐震化の効果によるとされる。



図 14

残りの死者数の半数、経済被害の3割減少は、津波対策が進んだためとされる。そうすると、津波被害がほとんどない首都直下地震では、もっと効果が高いことになる。

また、阪神・淡路大震災における住宅倒壊と直後火災発生率は、図のように正比例関係にあり、全壊住宅が多いほど火災発生件数が多い。

耐震性の弱い住宅が最大の課題

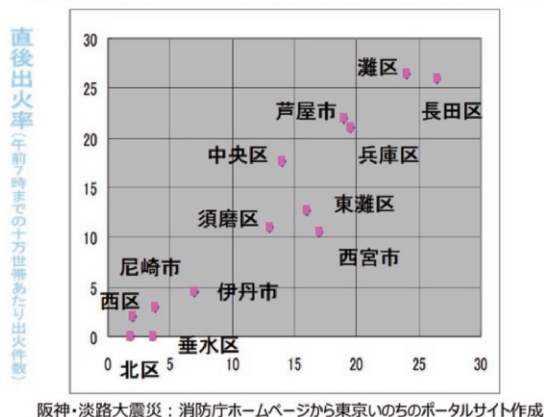


図 15

大地震が発生することを前提とすれば、住宅耐震化は人命を守り、経済被害を

激減させ、火災発生を抑えるなど極めて政策効果が高い事業である。これを自助に任せてきたため、特に所得が低かったり高齢化したりした地方ほど耐震化が進んでいないのである。事ここに至っては、公共事業として住宅耐震化を推進するのが望ましいと考える。

もう一つの課題は、古い賃貸住宅である。現在は、耐震診断、耐震工事をした場合に、貸主は重要事項説明で借主に耐震状況を伝えることになっている。一方で、耐震診断しなければ伝える必要はない。そうすると、古いアパートの貸主が耐震診断をするインセンティブがなくなり、かえって耐震診断が進まない。

そこで、新耐震基準の1981年6月以前に建築確認をとったものは「極めて弱いと推定」、1981年6月から2000年5月までは「弱いと推定」、それ以降を「一応、安全と推定」と広告に載せ、重要事項説明で伝えることを提案したい。

賃貸住宅は耐震性公表

- ・概要：耐震診断、耐震性表示を義務付ける。

耐震性がアパート選びの基準

となる社会をつくる。大家は

空室対応で耐震化を促進

※木造アパートは耐震診断しなければ

・昭和56年以前

「極めて弱いと推定」

・昭和56年～平成12年

「弱いと推定」

・平成13年以降

「一応安全と推定」

熊本地震で
1階が潰れた
南阿蘇村の
アパート



図 16

図16の写真は熊本地震で倒壊し、大学生が亡くなられたアパートである。このアパートの広告には「改築後7年」と表示されていた。しかし、昭和40年代の航空地図に同形の建物があつた。実際に見た時には、柱が細く、筋交いもなかった。このように、地震時に凶器となる古い賃貸住宅を野放しにしてはいけない。

(2) 緊急避難は「ひなんさんぽ」と個別避難計画で

近年の津波、風水害被害では高齢者、障がい者等の逃げ遅れが多数発生している。東日本大震災では死者の約6割が高齢者であり、在宅の障がい者を中心に障がい者の死亡率は2倍を超えた。

そこで、高齢者等がご近所の方々と一緒に避難所に散歩する「ひなんさんぽ」を勧めている。

避難訓練が避難の確率を高めることは、宮城県七ヶ浜町の事例がある。東日本大震災前に津波避難訓練に参加経験が「ある者」では「ない者」に比べて、避難したオッズ比が 1.99 倍高く、津波浸水域内にいた場合はさらにオッズ比が 3.46 倍高かったのである。(中谷直樹「津波避難訓練が避難行動に与える効果」埼玉県立大学地域産学連携センター2019 年度 WEB 講座)

また、広島県の「平成 30 年 7 月豪雨避難実態調査」によれば、避難した人は約 29%である。その理由は、「隣の人が避難するのを見たから」、「友人から避難を呼びかけられたから」、「いつ避難すべきか迷っていたら、近所の人が声をかけてくれたから」が上位になっており、近所や知人の声掛けが避難行動を促すことが有効であることが示されている。

さらに、この「ひなんさんぽ」には運動と社会参加を兼ね備えている。これは、フレイル予防の 3 原則である、食事、運動、社会参加の 2 つを満たしている。同様に、介護予防にもつながる効果がある。

ただ、防災訓練を年に何度も実施するのは、自主防災組織等の役員にとって負担が大きい。訓練メニューは、避難だけでなく、AED、初期消火、応急救護、避難所開設、炊き出しなどもある。そのための自主防災会の会議、参加者集め、役所、消防、警察との打合せ、そして物資等の準備、終わった後の片付けも大変だ。年に 1 回にしてくれという実情もよくわかる。また、高齢者や障がい者にとっても避難だけなら良いが、訓練会場で行われるさまざまな訓練にも参加が難しく、居場所がない。そうすると、避難訓練参加の意欲も低くなってしまう。

そこで、愛知県岡崎市は高齢者や障がい者が参加しやすいように、「ひなんさんぽ」と名付けて避難だけに絞った訓練を行った。地域の人も自発的に参加し、評判も上々であったという。



図 17

今、いくつかの自治体で新たな防災訓練として静かに広がっている。秋田県男鹿市では、「ひなんさんぽ」の後に参加者に個別避難計画に記入してもらっている。



図 18

男鹿市の個別避難計画の様式は、図 19 のように極めて簡単だ。これは高齢者、障がい者が自分だけでも書けるように工夫されている。漢字を少なくし、書く欄は十分な広さがあり、しかもカラーで見やすい。

私のひなん計画(津波)			
ひなんする人			
ふりがな	おが たろう	生年月日	昭和〇年〇月〇日
氏名	男鹿 太郎	年齢	〇〇歳
住所	比喩字〇〇〇-1		
電話番号 (自分と家族)	0185-〇〇-〇〇〇〇 080-〇〇〇-〇〇〇 長男：男鹿 一郎 0185-〇〇-〇〇〇〇 090-〇〇〇-〇〇〇	ひとりでも玄関まで出られますか？	
		1 出られる ② 出られない	
ひなんの支援者			
ふりがな	つばき はなこ	できること	
氏名	椿 花子	☒ 避難しているかの確認	
住所	比喩字〇〇〇2-2	☐ 避難先と一緒にいく	
電話番号	0185-〇〇-〇〇〇〇	☐ その他※具体的に書いてください	
ふりがな	あおさぎ すぎ	できること	
氏名	青佐木 杉	☐ 避難しているかの確認	
住所	比喩字〇〇〇3-3	☒ 避難先と一緒にいく	
電話番号	0185-〇〇-〇〇〇〇	☐ その他※具体的に書いてください	
避難先・避難経路・現地確認日			
避難先	避難経路	現地確認日	
〇〇さんの家	歩いていく	令和 年 月 日	
男 鹿 市			

図 19

なお、防災訓練では、期限切れ間近のアルファ米と水をお土産に配布する例が多いが、これではせっかく集まっても元気が出ない。おしゃべりしたり、つながったりする機会にならない。ぜひ、和菓子とお茶を準備して、高齢者、障がい者が地域の方や福祉関係者とおしゃべりして、つながる機会にしていきたい。

個別避難計画は紙の計画を作成するのが目的ではなく、実際に避難行動する確率を高めることが目的である。それには、高齢者、障がい者等が近所の方、福祉職とつながることが大事なのだ。つながっているからこそ、いざというときに声掛けや避難誘導をしやすくなり、結果として助かる確率が上がることになる。しかも経費は、和菓子、お茶代くらいなので、サロン活動や敬老会事業と組み合わせたりすれば、新たな経費はほとんどかからない。

「ひなんさんぽ」を全国展開して個別避難計画作成と地域共生社会づくりを進めたいと強く願っている。

(3) 簡易トイレを全国民に配布

災害時のトイレ不足は大問題であり続けている。能登半島地震では、ビニール

ハウスに避難していた高齢女性が畑に用を足しに行き、転倒して起き上がれず低体温症で亡くなられた事例があり、トイレ問題の深刻さが浮き彫りになった。

（一社）福祉防災コミュニティ協会による福祉避難所調査でも、困ったことの圧倒的な1位はトイレ問題であった。

トイレ不足は衛生環境を悪化させることに加え、水や食事を控えることによる感染症や誤嚥性肺炎、エコノミークラス症候群など健康被害の引き金になる。また、人々がイライラすることでもめ事や犯罪の増加にもつながる。

能登半島地震のトイレ問題

・道が寸断されており、仮設トイレの支援が遅れていた。

・避難所の近くにトイレが無いところもあり、仮設トイレまで200mも歩く避難所があった。

・携帯トイレ、簡易トイレを使用するも、汚物がそのままであり臭いがきつく、不衛生であった。

・流せないにもかかわらず、我慢できずに排泄をしてしまいそのままの状態となっていた。

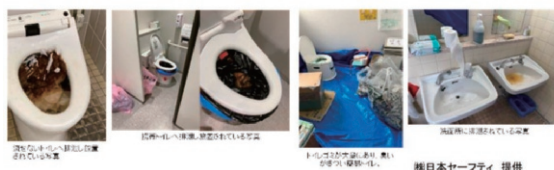


図 20 能登半島地震のトイレ状況

トイレは、発災直後から必要になるので配送していたのでは間に合わない。したがって、各戸で備蓄する必要がある。しかし、トイレを4日以上備蓄している人は日本トイレ協会の調査によれば4%に過ぎない。

特に都市部ではマンション住民のトイレ問題は死活的課題である。災害時にトイレが使えなければ、マンションに住み続けることができない。トイレのたびに、高齢者や障がい者がマンションの非常階段を上り下りして避難所のトイレに向かうことができるだろうか。高層階住民もしかりである。しかも、場合によっては真夜中の真っ暗な中である。

過去の災害では、マンション住民はトイレが使えないときは、避難所に行くか、車中泊でしのいでいた。しかし、東京などの大都市では避難所はすぐに満杯になり、車中泊するスペースもほとんどない。車を持っていない人も多い。そうなる大規模避難やパニック発生も懸念される。社会全体の治安が悪化し、復旧復興も大幅に遅れかねない。これが、自助に任されていて、課題が表面化していないのだ。

このように災害時のトイレは大問題だが、実は簡単な解決策がある。全国民に4日分の簡易トイレ（20個、3千円相当）を配布してしまうのだ。この経費は約

371 億円プラス配送費、保管費である。実際に、東京都港区や品川区では全住民に配布している。これにより、在宅避難の困難さを緩和し、避難所の混雑を抑制できる。

簡易トイレは被災地で爆発的なニーズが生まれるのに対し、被災地外では全くニーズがない。そこで、備蓄が切れる4日目以降は、被災していない地域から被災地に運ぶことで調達する。同時に、和式でないレンタル仮設トイレやトイレカーなどさらに良い環境でトイレができるようにしていく。

水や食料の備蓄をしている人は5割から6割に上るが、逆に言えば4割から5割の人は水や食料さえ備蓄していない。おそらく、啓発活動を大量に行っても簡易トイレについては5割、6割が限度であろう。やはり、強制的に簡易トイレを送り付けるのがトイレ問題解決のためには最も効果があると思われる。

さらに、簡易トイレは15年程度の保存がきく。したがって、全国で広く薄く分散管理し、被災地で集中運用することができる。これにより、コストを抑えながらトイレ問題を軽減できる。

なお、私が簡易トイレ製造メーカーにきいたところ、現状では簡易トイレの生産能力は業界全体で年間2千万個に満たないということである。南海トラフ地震ではトイレの不足が1日9,500万回分とも想定されていて、到底間に合わない。そこで、国が工場を建築して、民間に運営を委託して大增産を進める必要がある。

(4) すべての福祉施設を福祉避難所に

東日本大震災では関連死が3,808名（復興庁、2025年3月）に達し、その約9割が高齢者だった。能登半島地震では住宅の下敷きになるなどの直接死が288名に対し、高齢者を中心とした関連死が408名に上っている（NHK 石川ニュースWEB, 2025年6月23日）。

高齢者や障がい者にとって、一般の避難所での生活は困難を極め、尊厳が脅かされやすい。そもそも、大勢の人がいて、和式トイレで、バリアが残る小中学校に避難したくないのが当然だ。

しかし、高齢者や障がい者等に福祉避難所への直接避難することを認めない自治体が多い。一次避難所である小中学校に1回避難してもらったうえで、保健師などがトリアージしてから、福祉避難に移送するというのである。

では、認知症高齢者、重度の障がい児者、知的・精神障がい児者をどのように一般避難所で受け入れるのか。また、移送というが、人はそんなに簡単に動かせるものではない。当事者、家族の意向、受け入れる福祉施設とのマッチング、

引っ越し調整など、災害時の多忙な時に多くの業務が生じる。

福祉避難所を二次避難所とする運用は、行政や福祉施設の都合を優先させたものであり、真に避難が必要な人への支援を後回しにしている。

なお、能登半島地震の福祉避難所に関しては、職員が被災したため参集職員が大幅に減少したところも多い。その中で、福祉避難所の平均開設期間は110日、運営経費を持ち出したところが3分の2に上るなど、福祉施設の負担が大きかった。すなわち、福祉避難所となった福祉施設は少ない職員で、自施設の入居者、利用者への支援に加え、避難してきた高齢者等への支援を長期間行い、さらに経費も持ち出していた。

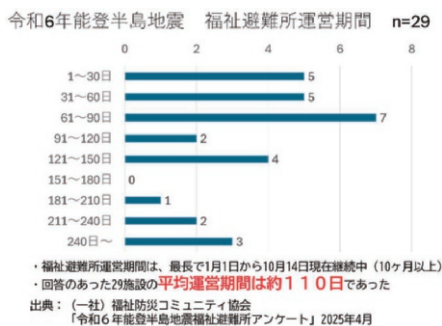


図 21

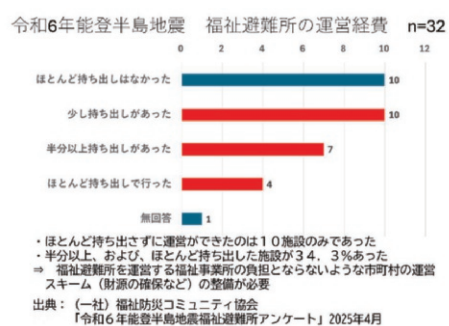


図 22

この状況を緩和するために、すべての福祉施設を福祉避難所に位置づけることを提案する。これにより、以下の効果が見込まれる。

- ア より多くの高齢者、障がい者等が安全に避難、避難生活を過ごせる
- イ 福祉施設職員が災害対応力を高め、応援受援がしやすくなる
- ウ 大被害を受けた施設の利用者、職員を他の福祉避難所で受け入れやすくなる
- エ 高齢者、障がい者用の備蓄物資等を迅速に受け入れたり、支援したりできる
- オ 福祉避難所訓練等により福祉施設と地域住民のつながりが強くなる

これにより、災害関連死を減らし、避難生活からの生活再建を支援するとともに、福祉事業者の事業継続も可能になる。

さらに、日常で障がい児が学んでいる特別支援学校が障がい児の福祉避難所となることも重要だ。実際に、東京都内の特別支援学校の多くは福祉避難所として指定されている。また、熊本市では市内の特別支援学校を福祉こども避難所として整備している。全国の特別支援学校が障がい児の福祉避難所となっていれば、たとえば外出や旅行先でも、すぐに避難することが可能になる。

もう一つ提案がある。すべての女子学校を妊産婦・乳幼児の避難拠点としては

どうだろうか。文京区内には跡見学園女子大学はじめ4つの女子大学が妊産婦・乳児救護所になっているが、協定を結んでいない女子学校もある。住民はどこが協定を結んでいるかわからないので、協定の有無に関わらずやってくることも想定される。あるいは、そのような救護所があることを知らずに困難な避難生活を送ることも想定される。全国的女子学校が妊産婦・乳児の救護所となり、それが周知されれば、妊産婦が安心して避難できる環境が整う。

(5) 災害福祉支援体制の整備・人財育成

被災者支援は、相談援助など福祉の専門性を欠かすことができない。特に高齢者や障がい者、生活困窮者などへのきめ細かで長期的な支援を実現するには、ソーシャルワーカーなど福祉関係者が災害支援制度についての一定の知識が不可欠である。また、被災地支援の心構えや対人援助技術の向上が不可欠である。

そこで、都道府県社会福祉協議会に常設型の「災害福祉支援センター」を設置し、災害時に迅速に機能する体制の整備を提案する。現在、すでに12県で災害福祉センターが設置されている。平時は、DWAT（災害派遣福祉チーム）の訓練や福祉避難所の開設・運営訓練、職員同士のネットワーク化など人財育成を進める。災害時は福祉避難所、在宅避難者への支援、被災福祉施設への応援などの活動を調整する。

このセンターに必要な人員を全ての県社会福祉協議会に4名、全国社会福祉協議会12名とすれば、200名になる。必要経費は、人件費及び研修経費で年間に約40億円である。

災害福祉支援センターは、2023年6月に防災基本計画に位置付けられた災害ケースマネジメントの調整機関としても期待される。災害時の生活再建は、元気な勤労世帯でも大変なのに、高齢者や障がい者にとっては自力で課題を解決するのは非常に困難である。しかも、弱い人ほど相談することが難しい。信頼できない人に「お金がなくて困っている」など、言えるはずはない。中間層においても、被災者の資力、要支援度、年齢などによる困窮度を踏まえて、自立に向けてどのような支援をすべきかを検討しなくてはならない。

災害現場では、被災者からの相談を待つだけでなく、手を差し伸べてその思いをきちんと酌み取る対話、アセスメント、文化的・社会的背景も含めた精神的ケアが求められる。実際に、仙台市や岩手県岩泉町などの先進事例では、災害ケースマネジメントに取り組むことで、多くの被災者が早期に自立を果たしている。

(6) 法の目的に「尊厳」を加える

防災政策の根幹に「尊厳」を据えることが、もっとも重要な提案の一つである。災害対策基本法（1962年施行）の目的は「国土及び国民の生命、身体及び財産を災害から保護する」となっている。自治体の地域防災計画の目的もこの災害対策基本法を援用して「住民の生命、身体及び財産を災害から保護する」となっている。

この「生命、身体及び財産」の文言は、17世紀のイギリスの政治哲学者ジョン・ロックが基本的人権として示した「生命、自由及び財産」に酷似している。ロックのこの文言はトーマス・ジェファークソンが起草したアメリカの独立宣言、そして日本国憲法第13条後段「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」へと受け継がれている。災害対策基本法の立法者は、当時は、災害時に「自由」までは守れないので「身体」としたのかもしれない。

自由という価値観は、生命と並び称されるほど重要である。しかし、近年は自由を存分に享受できるのは一定の豊かさ、健康な者というイメージがあることから、より根源的な人間の価値として「尊厳」が基本的人権にはふさわしい用語と考えられる。

福祉関係法では、介護保険法（2000年施行）において、その目的が「（要介護等）の者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営む…」とあり、障害者総合支援法（2013年施行）においては、「（障害者及び障害児が…）尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営む」となっている。また、スフィア基準（人道憲章と人道対応に関する最低基準）には「災害や紛争の影響を受けた人びとには、尊厳ある生活を営む権利があり、従って、支援を受ける権利がある」と明記されている（以上、下線部は筆者による）。熊本市や埼玉県戸田市の防災基本条例には「尊厳」が明記されており、今後の法制度改正の参考となる。

現状、災害時には、次のようなことが発生しやすい。

- ・ 高齢者の逃げ遅れ・関連死が多い
- ・ 障がい者（児）が安心して避難できる避難所がない
- ・ 避難所では授乳時には人にジロジロ見られる
- ・ 避難所では夜間に女性が安心してトイレに行けない
- ・ 避難所では弁当は早く並んだ順に配られる

これらは、被災者の尊厳を守っているだろうか。「災害は弱い者いじめ」という状況から脱するためには、尊厳をキーワードに災害対策全般をアップデートしな

なければならない。平時の福祉法制における「尊厳」概念や、スフィア基準と連動させることで、災害対応の際にもすべての人の尊厳が守られる社会の実現を目指すべきだ。

(7) 財源提案

住宅耐震化や簡易トイレ配布、福祉避難所整備、福祉人財育成といった施策を現実的に推進するためには安定的な財源が必要である。しかし、現状では各事業が財源不足により進まず、自治体ごとの格差も広がっている。災害のたびに都度対応する方式ではなく、恒常的な制度・財源化が求められている。

そこで、財源として地震保険の政府積立金(約2兆円)、宝くじ(年間3千億円)など、既存の財政資源を有効に活用することを提案したい。地震保険は災害後に使うよりも、前述した事前防災に活用した方が、人命と経済被害軽減においてはるかに効果が高い。宝くじも、国難災害の被害軽減のためにしばらくは防災対策に重点配分してはどうか。

既存の大規模財源を事前防災・災害福祉施策に転用することで、短期間に実効性のある対策を全国で展開できるようになる。災害時「も」、すべての人の尊厳が守られる社会づくりが、経済的裏付けのもとで現実のものとなる。

おわりに

南海トラフ地震や首都直下地震の発生は極めて切迫している一方、阪神・淡路大震災当時に比べて、極めて脆弱な社会に私たちは暮らしている。現行の自助、共助、公助モデルだけでは対応が困難であり、災害時にこそ人の命と尊厳が守られる制度設計への転換が不可欠である。福祉政策の知見を防災に応用し、福祉施設や人財を地域の支えとして活用する新しい防災体制が求められている。命を守るだけでなく、人間らしく生き抜くために、福祉観点から「尊厳」を中核に据えた防災へのアップデートを、今こそ進めなければならない。

災害ボランティア 30 年の真価

認定特定非営利活動法人

レスキューストックヤード代表理事 栗田 暢之

1. 私の原点

1995 年の阪神・淡路大震災で当時勤務していた名古屋市内の大学の学生ら延べ約 1,500 人とともに支援活動にあたったことが、私の災害ボランティアの原点である。社会福祉学部を持つ仏教系の大学だったことから、「障害者が二重の苦しみを受けている」との報道により、学生有志が「私たちも何かしたい」と大学窓口に相談に来て、たまたま私がその窓口に立っていたのである。あの映像を見て、「命や暮らし」に普段から向き合っている大学自体として、「何かしなければならない」と考えた。

早速、当時の学生部長が現場視察に向かわれた。元新聞記者ということで行動は迅速で、「ボランティアニーズは山ほどある」との報告を経て、学長の決裁も早かった。まずは、拠点をどうするかということで、関係施設である大阪市の難波別院が、二つ返事で本堂地下の 60 人程度が寝泊まりできる場所を無償貸与する英断をいただき、大学の現地支援本部とした。また、被災者支援のハブ的機能を担われていた「大阪障害者センター」や「大阪ろうあ会館」等に問い合わせ、学生の受入れを歓迎するとの返事をいただいた。その他諸々の準備を整えつつ、学生向けのガイダンスを開催したところ、100 人超が参加した。

こうして、1 月下旬の後期定期試験を終えた 2 月 6 日、大学が手配したバスで第 1 陣、翌週に第 2 陣を出発させた。以降は、学生は自分の都合による自由なスパンで現地入りしてくるスタイルで、結果的に、毎日 30 人程度が現地入りし、様々な支援活動を行った。

時に、準備の間には大学構内ピロティに、ボランティア向けの応援物資を預かるコーナーを設けた。現地には行けないけど協力はしたいという学生ら有志が、食料や生活物資などを提供し、また、募金もしてくれた。その際、その様子を遠巻きに見ていた学生がいた。彼は車いすユーザーなので、自分が現地に行ってもかえって迷惑になるだけと考えていた。しかし、現地対策本部で番を張る人材も必要だと誘ったところ、それならと参加を決断してくれた。

結局彼は、初日から最終日まで滞在してくれた。電話や来客の対応、ボランティアやニーズの調整、書類の整理など、裏方は結構忙しい。さらに、自発的に「今日の活動」と題して B4 判ペーパー数枚に、被災地の現状やボランティア活動の概要、

感想などを記載した日報を連日作成した。それは、新たに来る学生がそれまでどんな支援が実施されたかを把握する上で重宝され、また、大学へも FAX 送信され、おかげで現地の状況は名古屋の大学内でも確認することができた。アクターとしてのボランティアではなく、ボランティアを支え、日々の支援活動を調整する側の役割がいかに大切かを教えてくれた。

学生の日常は、朝 5 時の開門以降、地下鉄で目的地まで移動（震災当初は最寄り駅からは延々徒歩で向かった）し、原則として夜 10 時の閉門までに帰っているというスタイルであった。

活動内容は、炊き出し、物資提供、がれきの撤去、高齢者・障害者等への支援、子どもの遊び相手、避難所運営のお手伝い、傾聴、サロン、お楽しみ企画の開催など、枚挙にいとまがない。活動地域も神戸市はもとより、周辺の市町のほか、淡路島にも足を運んだ。

他方、大阪市内で先述した福祉施設等で活動を行った者もいた。その一つ、大阪ろうあ会館では、被災した聴覚障害者に対する支援窓口になっていた。全国から大量に届けられた支援物資の整理や仕分け、また、現在のようにパソコンやスマホはほぼない時代であったため、唯一の通信手段として FAX が 10 台ほど並べられていた。そこに「助けて」と、といつ着信するかもしれないため、それを待つ者も必要になった。「避難所で物資配布があっても、その放送が聞こえないので、結局何ももらえていない」、「この先が不安で仕方がない。とにかく手話ができる人と話したい」など、当初は本当に切実な現実が届けられた。

しかし、日が経つにつれ、当然 FAX も少なくなる。「今日は着信がなく、一日中 FAX の前にいただけ。私は何に役にも立っていない」と、しょんぼり戻る学生もいた。先述したように、門限 10 時を目指し、続々と戻ってきた学生らと、短時間でも毎晩ミーティングを実施していた。件の話を聞いた先輩格の学生が、「君がいたおかげで、今日は何もなかったと確認ができた。役に立たないボランティア活動なんてない」と、アドバイスしていた。

なるほど、被災地での支援というと、被災者と直接対峙する有形の活動をイメージしがちだが、無形の活動もあり、そもそもボランティア活動に優劣などないことを学んだのである。また、かえって門限があったことが功を奏し、その日の活動を互いに振り返り、身体と心をクールダウンさせる意味で、こうしたミーティングは効果的だったと思う。

3 月上旬、神戸市立盲学校から、炊き出しの依頼が入った。地域の避難所にもなっていて、1,000 人近くが避難生活を送られていた。この頃までには、社会福祉

施設や寺院など、様々な場所での炊き出しのお手伝いを経験した学生がいた。「先日、豚汁を振る舞った際、『おいしかったけど、豚汁は3日連続なの』と言われた」という。確かに、炊き出しはどうしても支援する側がメニューを決めて実施することが多い。「なので、何が食べたいか、事前に聞きに行くべきだ」と提案してきた。そして実際にヒアリングに出かけた。結果、圧倒的多数だったのが「焼肉」だった。大学側で予算は確保していたため、快諾した。そして「肉や野菜は営業を再開し始めた被災地で購入すべきだ、お金を落とすことも支援だ」との提案もしてきた。さすがだと思った。

前日までに、拠点で肉や野菜を切ったりする下準備を整え、当日朝早く出発した。ドラム缶を半分にした焼き場を4か所設け、いよいよ焼肉のスタートである。今日のメニューをご存じの皆様が続々と並ばれた。「うまい、うまい」は当然、「地震後はじめてだ」、「何て幸せだ」とご満悦だったことは言うまでもない。学生がまごまご焼いていると、「肉はこうやって焼くものだ」と、さすが関西のおばちゃんである。黙っておられず、即席のボランティアまで誕生した。天気も味方してくれ、本当に楽しい時間となった。

そして、食後のコーヒータイムになると、自然と被災者と学生との輪がいくつもできていた。ここから被災者の本音が吐露された。「本当に怖かった」、「しばらく閉じ込められた。もうだめかと思った」、「何もかも失った」、「これからどうやって生きていけばいいのか」…。聞いている学生は当然ながら、聞くだけで何もできない。しかし、相手が泣けば一緒に泣き、怒れば一緒に怒り、笑えば一緒に笑い、とにかく、相手の気持ちにとことん向き合った。たかが炊き出しだが、被災者はお腹だけではなく、一瞬だけかもしれないが心も満たしたのではないか。私も泣けてきた。

ボランティアの三原則は「自主性・社会性・無償性」と言われているが、加えて、自由性、創造性、先駆性、開拓性、そして共感や感度という人間性がボランティア活動をより質高く、豊かにするものなのだと学んだ。学生が被災者一人ひとりの生の声に基づき、自分たちで何ができるか、あるいはできないかを懸命に考え、歩んだ2か月をともに過ごせたことが私にとっても何事にも代えがたい経験になった。

阪神・淡路大震災では、全国から約138万人ものボランティアが駆け付け、修羅場と化した現場で、公的支援がなかなか行き渡らない中、希望の光となったとして、「ボランティア元年」と呼ばれた。



写真1 避難所に設けられた喫茶コーナーで被災者と談笑する学生ら（1995年2月）

その年の7月に、大学職員の立場とは別に、私自身のボランティア活動として、愛知県から被災者支援にあたった諸団体とともに、任意団体「震災から学ぶボランティアネットの会」を設立し、これが後にレスキューストックヤード（以下、RSY）へとつながっていく。また、1998年に制定された「特定非営利活動促進法」は、まさに阪神・淡路大震災での市民によるボランティア活動の重要性が後押しし、いわゆる「災害救援NP0」も誕生していく契機となる。

さらに、1997年1月には、KOBE（神戸市だけでなく、阪神・淡路大震災の被災地全体を指す意味を包含）に全国から支援した有志が集まり、任意団体「震災がつなぐ全国ネットワーク」（以下、震つな）が設立された。私は事務局次長を担った（後に2004年から2025年まで代表、現在は顧問）。震つなは「すぐに・そばで・息長く」をモットーに被災者支援を行う団体のネットワーク組織で、以下の五か条を「from KOBE」の大切なマインドとして掲げている。

私たち「震つな」は、地域防災・被災地支援の担い手として、

1. 一人ひとりの命と暮らし、想いを大切にする。
2. 地域の文化・歴史・人の声に耳を澄ませる。
3. 支援のすき間を埋め、取り残される人や地域をつくらない。
4. 様々な立場の人の考えを尊重し、学び合う。
5. 地域の誰もが役割を見出し、果たせる機会を創り出す。

2. 災害ボランティアセンターについて

災害が発生すると、今や当たり前のように設置される災害ボランティアセンター

（以下、災害 VC）は、阪神・淡路大震災の際には存在しなかった。そのため、せっかく駆け付けたボランティアが活動現場を見出せないことも少なくなく、受入体制の未整備が指摘された。ボランティアをしたい人もボランティアを求める人も、災害 VC という明確な旗印を掲げることによって、両者をつなぐ機能が必要とされたのである。

では、その役割を誰が担うのか。阪神・淡路大震災では被災した基礎自治体がその役割を果たそうとしたケースもあったが、ボランティアの受付だけで一日数百人の電話対応に追われることになり、すぐに断念せざるを得なくなった。そこで白羽の矢が立ったのが、社会福祉協議会（以下、社協）である。社協は社会福祉法に基づき全国の基礎自治体に存在し、平常時は地域福祉の担い手として様々な福祉業務を担っている。また、都道府県社協、全国社協（以下、全社協）も存在し、一見、ピラミッド構造に見えたり、その性格上、行政と間違われたりもするが、一つ一つが独立した社会福祉法人である。

そのため、阪神・淡路大震災後も全国で水害等が毎年のように発生したが、被災地となった社協の意思により、災害 VC が設置されたり、設置されなかったりした。ボランティア元年以降、災害＝災害ボランティアが定着し、市民からの期待もますます高まる中、それでいいのかという課題が社協自身に問われた。そして 2004 年を迎える。

この年は台風 10 個が上陸し、全国各地で水害が相次ぎ、10 月 23 日には新潟県中越地震も発生した。特記すべきは、そのほぼすべての被災自治体に、災害 VC が地元社協の尽力によって設立されたことである。社協は確かに福祉分野の組織であるが、災害時こそ、自分たちが暮らす地域全体の一大事として、災害 VC を設置して運営を担うことは、むしろ責務ではないか、という深い自覚に立たれたのである。以降、災害＝災害 VC＝社協という構図が定着していく。この間、全国から駆け付けるボランティアと被災者とをどれだけつないでくれたか。その功績は大きい。



写真2 新潟県三条市水害ボランティアセンターの様子（2004年7月）

他方、課題もある。災害 VC の質の問題として、受付の机をただ並べただけ、被災者からの電話をただ待つだけなど、「地元主体」の名のもとに、受け手側の力量に左右されがちになること。逆に、災害当初は全国から一日に何百人というボランティアが駆け付けることも少なくないため、どうしても、質より「大量・一斉・画一」といったシステムティックな対応にならざるを得ない場合も多いこと。その応援には、全国の社協ネットワークからの関係者が運営支援にあたるが、「忙しさに追われ、結局一度も被災者と出会えなかった」といった事態も生んだ。こうした管理体制が加速していくと、災害 VC を経由しないボランティアや意に沿わないボランティアを「迷惑ボランティア」と呼び、ボランティアが完全に災害 VC の管理下に置かれる印象を与えた。

これは先述した学生が実践してきた被災者一人ひとりの生の声に基づき、自ら考えながら歩んだものとは異なる風景である。また、日本の災害は水害が多いため、災害ボランティア＝泥だしというイメージをどうしても定着させてしまった側面もある。被災者の困りごとは泥出しだけではないはずなのに、力仕事は苦手と判断した人のボランティア意欲をそぎ、自由で、創意に満ちた様々なボランティア活動を矮小させることにもなっている。

これは社協だけの問題ではない。この間、社協に災害 VC を丸投げしてきた行政や災害 VC を批判してきた論評も包含し、「協働」という視点から、今後の在り方を考えていかなければならない。

例えば、災害 VC の運営支援について、トヨタグループでは、自社の社会貢献部門が主体となり、社員の希望者を対象に災害 VC に関する講座を自社が属する地元基礎自治体の社協とコラボし、その修了者を実際の災害現場の災害 VC に派遣するな

どの実績を積んでいただいている。その働きぶりは見事で、何度も繰り返し声をか
らして行っていたボランティアへのガイダンスを映像化したり、災害 VC から被災
現場までの車両による移動システムを構築したりするなど、企業人ならではの発想と
本業で培ったノウハウが活かされている。また、組織的かつ安定的、計画的な人材
派遣は、先を見通す点においても大変重要である。

社協は福祉団体である。災害 VC だけではなく、厚生労働省の「被災者見守り・相
談支援事業」により、仮設住宅入居者等への生活支援相談等を実施する「地域支え
あいセンター」を受託する場合が多い。こうした本来的役割の主体となっていただ
くためにも、地元企業や生協、地縁組織、防災士、ボランティア団体・NPO 等がさら
に災害 VC の運営に関与することが必要である。

さらに、全社協は、2025 年 4 月に「全国災害福祉支援センター準備室」を設置し、
災害 VC のほか、避難所などで福祉的な支援が必要な人をサポートする災害派遣福
祉チーム（DWAT）の派遣や社会福祉施設への支援等を担うべく、全国の都道府県社
協等にその設置を求めている。そして 6 月には、災害対策基本法等の一部を改正す
る法律が成立し、「被災者に対する福祉的支援等の充実」が盛り込まれた。今後も被
災者支援全体の問題として、互いの連携とその体制をどう築いていくのかなどが問
われている。

3. 過去最悪の被害をもたらした東日本大震災が問いかけたもの

誰もが、どこから何をすればいいのかすらわからない、大規模で壊滅的な大惨事
となったことは言うまでもない。RSY としては、4 つの願いを立てた。一つ目は、
災害前から支援を約束していた宮城県七ヶ浜町への支援、二つ目は、震つなを軸と
する「足湯」の展開、三つ目は、日本 NPO センター（以下、JNPOC）等との全国の NPO
等への連携の呼び掛け、四つ目は、原発事故等により愛知県に避難されてきた広域
避難者への対応、である。

一つ目は、3 月 13 日に先遣隊を派遣し、「すぐに応援に来てほしい」との町社協
から要請を受け、25 日から現地にスタッフを常駐させ、地元名古屋からボランティ
アを送り込む本格的な支援を始動させた。当初は災害 VC への運営支援はもとより、
避難所や在宅被災者の直接支援などに奔走しつつ、ゴールデンウィークを過ぎた頃
からは、仮設住宅入居者や仮設商店街への支援、特に子どもたちの居場所がとにか
くなかったため、自ら仮設商店街で駄菓子販売を行う店を運営した。復興住宅の建
設が始まったころには、町や NPO 法人「HOME-FOR-ALL」と連携し、件の店を「みん
なの家 きずなハウス」として新設し、月 1,000 人以上の子どもたちのたまり場と

なったなど、フェーズの変化による被災者ニーズと向き合い、10年間支援を続けた。



写真3 みんなの家 きずなハウス（宮城県七ヶ浜町）

二つ目の足湯は、震つな会員が現地入りした11の被災市町に、東京から「足湯バス」を運行し、計12,000人の足を温めた。足湯の効果は、単に足を温めるだけではない。わずか10分程度の時間の中でも、被災者は色々なことを話される。避難所内や地域内では関係が近すぎて話がしづらい面もあるが、外部からのボランティアには気兼ねなく、よく話をされた。それを「つぶやき」と呼んでいる。つぶやきは、震災当初の過酷な体験や絶望の心境、今後の暮らしへの不安や葛藤、逆に震災前の我がまち自慢や故郷への思いなどが語られるのである。それは本音である。「被災者一人ひとりの生の声」を聴き、記録し、その声に基づいた次の支援を模索する取組を各団体が連続していった。

三つ目は、阪神・淡路大震災の際、支援者による情報交換や連携の場として、「阪神大震災地元NGO救援連絡会議」が、KOBE支援の尊敬する大先輩によって設置されたことをイメージし、今回ばかりは災害VCの機能だけでは無理なことが明白だったので、全国のNPOも結集し、「支援が入らない地域をなくそう」と、JNPOCの朋友らとともに、「東日本大震災支援全国ネットワーク」(JCN)を設立し、NPOの連携を呼びかけた。

最初の会合では会場に入りきれないほどのNPOが集まり、例えば、ゴーストタウンと化したいわき市で、「とにかく水が手に入らない」との呼び掛けに対し、新潟のNPOが「10トンはすぐに届けられる」と応じるなど、こうした場づくりによる効果が当初は順調に進んだ。しかし、阪神・淡路大震災の場合は、被災地内の神戸市が拠点、JCNは被災地外の東京が拠点であったことから、徐々に「現場感」が薄れていくことになる。モノの支援はわかりやすいが、被災者の心のケアや復興まちづ

くりといったソフト対策については、即興的な連携ではなかなか難しい。従って、結果として期待した成果は不十分であり、今も反省と後悔が残る。ただし、四つ目にも関連する東日本大震災および福島第一原発事故による広域避難者への支援に関しては、JCN が唯一の全国ネットワークとして機能した。

広域避難者は、福島県から約 5 万 5,000 人、宮城県から約 7,700 人、岩手県から約 1,600 人（平成 25 年版防災白書）にも及び、特に原発事故により、強制避難となった方以外にも、自主避難者と呼ばれる方も含まれる。愛知県では、2011 年 6 月、「愛知県被災者支援センター」の運営を愛知県から RSY が受託し、現在もその支援は継続している。その後、当該センターを含む全国 26 の支援拠点を、福島県が各地域の NPO 等に委託して設置し、こちらも 15 年を経た現在も継続している。

そもそも、原発事故により放出された放射能プルームは、人間が決めた強制避難の半径や福島県境で収まるはずもなく、またホットスポットも福島県内はもとより、全国各地でその影響が懸念された。安全神話が崩壊し、頼みの医師ですら意見が分かれた中、とにかく我が子の安全と健康を守りたい一心で避難した方、避難すべきだと思いながらもなかなかできず現状にとどまった方など、それぞれの苦渋の選択があった。それが最も尊重されなければならないのに、家族、親族、地域コミュニティで生じた分断は、深い傷跡を残している。特に避難してきた子どもに対して、避難先の学校等でいじめも起きた。それは親世代が誤った情報を安易に子どもに伝えたからに他ならない。

思えば、広域避難者にとって、健康、住まい、就業・就学、子ども、地域コミュニティ、賠償といった課題は何一つクリアに解決したとは言い難い状況が続いている。「まるで何事もなかったように、私たちのことが忘れられることが一番つらい」と話す当事者の声を忘れてはならない。JCN は、こうした広域避難者の声に対して、全国の支援者・当事者とともに、課題の根深さと戦ってきた。

いずれにしても、東日本大震災は災害ボランティアの在り方を根本的に問い直す課題を与えた。災害 VC は 145 か所で設置され、約 155 万人のボランティアの受け皿となった。しかし、連日駆け付けるボランティアで災害 VC は常にパンク状態で、先述した社協の本来目的が後手に回り、職員が疲弊した例も少なくない。他方、中央共同募金会（以下、中央共募）による「ボランティアサポート募金」を活用した NPO 等のボランティア総数は約 525 万人という数字が出されている。それは、災害＝災害 VC だけではなく、+NPO 等（ボランティア団体・NPO/NGO、企業、生協、労組等各種団体組織等、民間セクターによる支援団体の総称）による多様な支援の広がりがあったことの証しでもある。さらに、現地に駆け付けるだけでなく、それぞ

れの地元で支援のためのイベントを開催したり、社員食堂での被災地の食材購入や福島の子どもたちの保養事業を積極的に行ったりするなど、多彩な支援メニューが全国各地で展開されたことも特記しておきたい。

他方、こうした民間セクターによる支援活動がそれぞれ実施されたことはいいが、互いの連携はあまりなかったという課題は残した。確かに RSY としては七ヶ浜町での支援に尽力したが、同じ宮城県内でも、あるいは同じ愛知県から支援に入った NPO 同士の意見交換や互いの過不足を補い合うような連携はあまり果たせなかった。また、企業による支援活動は、1 % クラブによる「2011 年度社会貢献活動実績調査結果」から、今後の主な課題として、「被災者・被災地のニーズ把握」、「ニーズに応じた支援プログラムの企画」、「実行力のある連携先の模索」を挙げており、やはり確かな現地情報を災害 VC や NPO との連携により求めていることがわかる。

ちなみに、同報告によると、企業拠出による被災地支援関連支出は 407 社・860 億円もの多額のお金が支援に回ったことがわかる。また、国や被災県との連携は、残念ながら限定的でその場凌ぎ、何かしかり連携できたという実感はない。500 万人以上の市民によるまごころのこもったボランティア活動である。災害救援の柱である行政は、民間支援ともっと積極的に連携すべきであったし、こちら側からもっと働き掛けをすべきであった。しかし、その仕組みも体制もなかった。

4. JV0AD の設立

東日本大震災の支援を振り返った時、私ごときでも私なりに死力を尽くしたはずだったが、願いに比して力量不足は歴然とし、悶々としていた。そんな時、同じ気持ちの人物と出会った。主に海外での紛争や災害時の支援を担う NGO 等で構成される特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（以下、JPF）の国内事業部長で、東日本大震災では否応なしに支援が必要と判断し、JPF 加盟団体による支援調整を主に仙台市で実施していた責任者である。JCN のつながりで知り合っていたが、互いの責務に奔走していて、震災から 1 年が過ぎた頃、ようやくじっくり話し合う機会を得た。「もっと大きな市民連携体制の構築、官民を超えたセクター間の関係性の強化、そして、被災地全体を俯瞰した調整機能が必要ではないか」と。

先述してきたように、東日本大震災では確かに災害 VC は奮闘した。NPO 等アクターも広がりを見せた。しかし、NPO 同士の連携も、災害 VC と NPO、行政との官民連携も十分ではなかった。いったい、どんな NPO が、いつ、どこで、何をしたかといった全体を俯瞰する情報はいまだ誰もわからない。これでは「支援のもれ・むら」があったはずである。その代表例としては、マスコミが入った避難所には大量の物

資が届けられたが、隣の避難所ではまったく届かなかったことが現実起きていた。

今後の南海トラフ地震や首都直下地震も警戒される中、民民連携・官民連携、そしてコーディネーション機能を強化するため、できることから始めようということで、2013 年、「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク」(JVOD)の準備会を設立した。その過程で分かったことは、海外支援においては、国連人道問題調整事務所(OCHA)が、各国からの支援調整を担っていること。また、アメリカには、National Voluntary Organizations Active in Disaster(NVOAD・全米災害ボランティア機構)が民間組織として、災害時のNPOの支援調整を担い、NVOADのもとには、S(State・州)VOAD、C(Community・地域)VOADも存在するという。2014年にはNVOADの全米大会にも参加した。そこにはSVOAD各州の代表者、全米からの災害支援のコアなNPO、そしてFEMA(アメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁)も参加し、災害支援に関する様々なセッションが実施され、今後の日本での在り方を構想していく上で大変参考になった。

こうした海外での事例にも学びながら、JVOD準備会として、全社協、中央共募、JNPOC、JPF、震つな、賛同するNPO関係者、内閣府等行政関係者とも協議を重ね、NPO法人化する準備を徐々に進めていた。その最中、2015年9月10日に「関東・東北豪雨」が発生する。鬼怒川の堤防決壊により、甚大な被害となった茨城県常総市に早速現地入りし、ここではじめて、内閣府・茨城県・常総市・茨城県社協・常総市社協・NPOの6者による協議の場を設けた。9月18日からの5連休のボランティア対応、避難所対応等について調整を行ったのである。今で言う「三者連携(行政・社協・NPO等)」の萌芽的取組となった。

翌年2016年4月には、14日前震、16日本震、いずれも震度7を記録した熊本地震が発生した。JVODといっても何者かまったくわからない熊本県に、関東・東北豪雨で連携した内閣府が橋渡しをし、JNPOCからは地元の間支援NPOの「NPOくまもと」を紹介いただいた。早速両者に調整機能の重要性について説明し、19日には、初めての試みとなる「情報共有会議(通称:火の国会議)」を県の施設を会場に開催した。以降、約1か月は毎晩(フェーズの変化とともにペースを落とし開催)19~20時、内閣府・熊本県・熊本県社協・内外からのNPO等(最終的には約300団体)が参加した。参加団体による各市町の状況や避難所・支援物資・重機支援・福祉等分野ごとに分かれて現状について意見交換した。

なお、情報共有会議であぶり出された共通課題については、熊本県・熊本県社協・NPOくまもとによるコア会議(後に政令指定都市の熊本市とは、市・市社協・NPOくまもとと別途開催)を、JVOD・内閣府も参画して協議した。その結果、最大の課題

となった避難所対応について、経験豊富な NPO によるアセスメント調査や、環境改善が必要な避難所については助言や直接支援等も行う調整に取り組んだ。



写真 4 避難所の調査を行う NPO（熊本県御船町）

熊本地震以降も災害は相次いで発生しているが、こうした情報共有会議は必ず開催されるようになってきた。ただし、その場は、単なるアクターの活動報告や誰かへの批判合戦になってはならない。情報共有はあくまで手段であり、NPO 等が実際に見聞きした現地の状況を報告し合うことで残された課題を見だし、民民あるいは官民連携による調整によって課題解決を図っていくことが目的である。

2019 年房総半島台風では、災害 VC に寄せられたニーズの多くは瓦が吹き飛んだ屋根へのブルーシート展張であったが、一般ボランティアでは危険なので担ってもらえない。しかし、技術系と呼ばれる NPO なら対応可能である。他方、すでに自衛隊ほか、行政から受託した業者等が実施しているため、重複を避けるための調整が必要となった。そこで、自衛隊・国交省・消防・専門 NPO 等が連携し、特に要支援世帯を優先させながら、対象の約 5,000 世帯をそれぞれ担当分けして対応する調整に成功した（内、NPO は 707 世帯）。ちなみに、いくら自衛隊とはいえ、この作業には慣れていないので、専門 NPO による講習会も開催されている。

また、同年の東日本台風で甚大な被害を受けた長野市で、災害廃棄物の課題が深刻化した。被災した住民は一刻も早く片づけをしたいため、指定場所でもそれ以外でも公園や私有地の空き地などに積み上げていた。処理の管轄は長野市だが、とても追いつかない。そこで、内閣府・環境省・自衛隊・長野県・市・警察・災害 VC・NPO・住民等が連携し、10 月の最終週と 11 月の 3 連休に、軽トラックや重機ボランティアにも協力いただき、地域別・分別ごとに回収した上で、まずは集積所まで搬送し、夜中に自衛隊が仮置き場まで搬送する「One Nagano」という取組が実施された。「このままでは人も通れなくなる、悪臭もひどい」と嘆いていた住民が、みるみ

るまちがきれいになっていく様子を見て安堵されたことは言うまでもない。やはり、多様な支援が集まることに加えて、その調整機能を充実させることで、一アクターでは成し得ない成果を生んだのである。

こうした連携調整機能を担う組織を災害中間支援組織と呼ぶ。JVOAD は全国域として、そして最低限、都道府県域、可能なら市町村域に設置されることが望ましいと考えている（その設置努力は令和5年防災基本計画にも明記された）。現在までに26都道府県に設置されている。先述の千葉県には、件の台風を機に「災害支援ネットワークちば（CVOAD）」が設立された。長野県では水害前から「長野県災害時支援ネットワーク（N-NET）」が設立されていて、水害当日から情報共有会議が開催されたほか、One Naganoをはじめ、りんごプロジェクトなど、様々な連携調整による支援が実施された。

5. 災害対応の根本的な見直しへ～令和6年能登半島地震を受けて

2024年、正月気分を一変させた地震速報を受け、17年前の2007年能登半島地震で支援に入った石川県穴水町の関係者の携帯電話をすぐに鳴らした。「前回とは全く違う、壊滅状態だ」との驚愕の第一声を聞く。すぐにスタッフ間で緊急のオンライン会議を開催。3日の出発をめざし、積めるだけの水・食料、炊き出し道具一式、段ボールベッド等を調達するなどの準備に奔走した。JVOAD スタッフとも断続的にオンライン会議を開催し、翌日に、私も含め、まずは石川県庁をめざすことにした。被災地の状況は申し上げるまでもないが、阪神・淡路大震災、熊本地震で見たまさに壊滅的な惨状と化していた。

RSYとしては、3日に穴水町に到着後、最大約350人が避難された穴水町「さわやか交流館ブルート」を拠点に、同館内に事務所がある穴水町社協と緊密に連携し、炊き出し、トイレの衛生環境の改善、寝床の整備等、「食べる・出す・寝る」の人間の命に直結する支援にまずは全力で取り組んだ。車中泊や在宅避難者にも、必要な物資や情報等を届け歩いた。高齢化率が約50%の地域である。災害関連死が懸念される中、役場との連携も不可欠だと判断し、9日に穴水町災害対策本部を訪ね、社協・NPOとの4者の定期的な協議の場の必要性を申し出た。即決で快諾いただき、翌週16日より毎週火曜日の17時から1時間程度、穴水町役場での開催が定例化する（4月以降は隔週とし、2025年7月末現在、43回開催）。



写真5 穴水町・穴水町社協・NPO等との定期協議（石川県穴水町）

とにかく「生きていくだけで精一杯」の過酷な状況下での官民による支援の進捗確認や今後の在り方について、協議しながら進め、進めながら協議し、とにかく修羅場をともに乗り越えていった。中でも特筆すべきは、「セントラルキッチン」の設置である。能登半島地震においては、災害救助法による「炊き出しその他による食品の給与」に関して、記載された「温かく栄養バランスのとれた食事」はほぼ届けられなかったといっても過言ではないほど、調達自体が難しかった。その間、どれだけ民間による炊き出し等が被災者の食を支えたかは計り知れない。

他方、調達できないのなら、町で調理できないかと、定例協議で提案した。2007年新潟県中越沖地震では、地元の仕出し屋等が弁当を請け負った事例や、2016年熊本地震では、避難所にキッチンが設置され、いずれも財源は災害救助法だった経験に基づくものである。定例会議には、内閣府からのリエゾンも参画されていたため、本府の救助法担当にも照会し、町長の決裁もすぐに下りた。ポイントは以下のとおり。

- ・ 持続的な運営形態を確保するため、地元料理人を雇用するとともに、資機材・食材費・人件費等には災害救助費を活用。
- ・ 準備にあたっては、すでに穴水町で炊き出しを行っていた県外のNPOやボランティア料理人が町役場に全面的に協力。
- ・ セントラルキッチンは、市内の「林業センター」の厨房を活用。冷蔵庫、鍋・釜等の資機材を新たに購入。
- ・ 料理人は被災した町内飲食店の雇用創出も兼ねて、地元飲食店組合の事業者から10名を雇用、運送スタッフも雇用。

- ・ 献立は町の管理栄養士が支援物資（アルファ化米や缶詰）も活用して立案し、食材は地元スーパーから調達。
- ・ 町内の避難者（避難所、在宅）全体の配食計画を検討し、小規模避難所や在宅避難者向けにも配食を実施。
- ・ 最大 250 食を調理。これだけでは行き届かない避難所・在宅避難者については、従来どおり、ボランティア・NPO 等による炊き出しを実施（こちらも災害救助法を活用）。

「調達できる業者がない」「道路の寸断や渋滞で届けられない」などの事態に対して、従来型の方法ではない新しい発想で実施したことが意義深い。災害時だからこそ、柔軟な取組が求められる。官だけでも民だけでも無理で、両者が知恵を絞った官民連携による成果である。

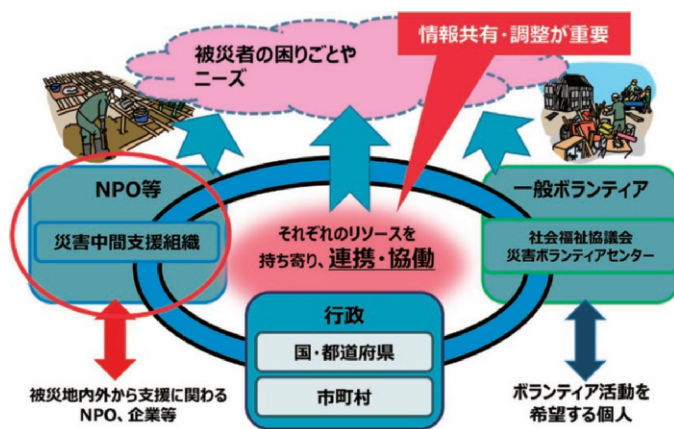
JVOAD としての石川県庁での支援については、石川県の災害中間支援組織がなかったことから、本来的ではないが JVOAD が担い、内閣府や石川県、石川県社協らとの連絡調整に奔走した。1 月 4 日には情報共有会議をオンラインで開催し、約 500 名が参加したものの、情報を伝える側の現地入りした NPO は、それぞれの市町からの移動が困難なためそもそも集まれない、オンラインでも通信状況が極めて悪いため、ほぼ外部支援者の集まりになってしまった。他方、奥能登 4 市町や七尾市に入ったコア的な NPO が、徐々に各市町域での情報共有会議を開催するなどしたことから、無理に全体会議を実施するのではなく、短い時間でも、その NPO らと毎日情報共有するスタンスとした（現在も週 1 回のペースで継続）。そこでの主な話題を受け、JVOAD としては、以下のような調整等を行った。

避難所の運営支援／食事の提供（炊き出し窓口の調整等）／在宅避難者への訪問調査（被災高齢者等把握事業の受託）／仮設住宅の不具合への対応／仮設住宅・集会場等への家電提供／災害廃棄物の分別、仮置き場の受入れ／公費解体の残置物・手続き等への対応／県外避難者への支援／コミュニティ構築にむけた支援体制整備ほか

なお、JVOAD 調べで、現在までに、避難所、在宅、仮設住宅、食事、子ども、要配慮者、外国人、物資、ペット、家屋保全（廃棄物、重機、屋根等）、コミュニティ支援など、435 の NPO が現地で活動している。それぞれがそれぞれの現場で活動しつつ、市町域での情報共有や調整、災害 VC や行政との連携を意識して活動を行った。

繰り返しになるが、被災者の一番近いところで、被災者一人ひとりの生の声を聴き、可能な支援を自発的・積極的に行うボランティア・NPO等が果たした役割は大きい。ただし、困っていない人はいないという被災地で、一アクターとしてのボランティア・NPO等の見える範囲で支援を行うにとどまらず、「支援のもれ・むら」がないよう、より民間同士、そして官民が連携・調整し合うことが重要であることを学んできた。

この意味において、災害ボランティア30年を振り返ると、少し前進したのかもしれない。しかし、災害ボランティア30年を経ての真価としては、被災者支援の全体像からすれば、まだまだ官民連携という点では、行政側の「ボランティアのことは後回し」といった概念は根強い。また、RSYもJVODもまだまだ見える範囲での支援にとどまっていて、より多様で多彩なボランティア・NPO等による「まごころ」がもっと活かされるために、さらに視野を広げたあり方を探求していく必要があると考えている。



6. 令和7年災害対策基本法等の一部を改正する法律と防災庁設置準備について

国は、法改正の経緯として、以下のように通知している（令和7年6月4日付け府政防第885号・消防災第90号）。

3 国及び地方公共団体とボランティアとの連携（第5条の3第2項関係）

能登半島地震では、発災直後から災害支援に関する専門技能を有するNPO・ボランティア団体等が様々な支援を実施しており、被災者支援において重要な役割を果たしているところであり、今後、発生が懸念される大規模広域災害等に際して、ボランティアの役割はますます大きくなることが見込まれる。（中略）また、

今般の改正において、被災者援護協力団体の内閣総理大臣による登録制度を設けることとしている（第 33 条の 2 から第 33 条の 11 まで）。この制度により、登録被災者援護協力団体の情報を広く地方公共団体等と共有し、被災者援護協力業務の担い手を確保するとともに、豊富な支援経験を有する団体と、地方公共団体とが、平時から顔の見える関係を構築して、発災時には円滑かつ効果的な官民連携により、適切な被災者支援が行われるよう取組を進めていく。

この「被災者援護協力団体の登録制度」について、その概要には「市町村から被災者等の情報の提供を受けることができる」とあるが、NPO でなくとも、個人情報の扱いに関する取り決めがきちんとなされていることは当然であり、逆に登録団体だからと言って自動的に情報共有できるものではないこと。「都道府県は災害救助法が適用された場合、登録団体を救助業務に協力させることができ、この場合において実費を支弁」とあるが、「協力させることができ」は、いくら行政用語とはいえ、感じが悪い。我々は行政の下請けではなく、パートナーである。また、登録団体が自動的に災害救助法による費用弁償が行われるのではなく、能登半島地震の反省を踏まえて、本来行政が果たすべき責務を NPO が担った場合は、当然費用弁償するというもの。なお、登録していない団体でも、費用弁償されることもある。「国は、必要な場合、登録団体に協力を求めることができる。国民のボランティア活動の参加を促進」は、もはや官だけで対応することは不可能なことは明白で、もっと端的に「協力を求めたい」「連携して被災者支援にあたってほしい」と明快に言ってほしい。こうした素直な感想が、せつかくの官民連携の推進の歩みに水を差すようでは本末転倒である。本当に丁寧に説明してほしいと願っている。

他方、登録制度は、平常時の多様な NPO 等とのネットワーク構築に活かされなければならない。全国での連携推進はもとより、各都道府県および災害中間支援組織が軸となり、自県での登録団体と平時から顔の見える関係を超えて、心の通う関係が構築できれば、それだけ迅速な被災者支援につながる。ただし、現段階では、登録にあたっては、過去の被災地で行政と連携した実績が求められるものとなっている。たとえ実績はなくても、災害時に協力したいと考えている NPO もある。また、過去の災害でも、災害時に設立される団体等も少なくない。ネットワークの広がりを願う時、こうした NPO にも、平時から参加いただける制度の改善が必要だと思っている。

「被災者援護協力団体の登録申請要領」には、「登録制度は、登録された団体の情報を被災者支援に当たる地方公共団体等に広く共有して、平時から官民連携・国民

連携を促進することや、発災時に、被災地と迅速な情報共有を図ることを目的の一つとしています」と記載されている。登録は手段であり、目的ではない。この願いを忘れず、この制度が充実したものとなるよう、ともに育てていきたいと思っている。

また、2025年1月から約半年をかけて「防災庁設置準備アドバイザー会議」が開催され、私も専門委員として参画させていただいた。その報告書には、「(中略) 防災は行政だけで目標を達成できるものではない。防災庁は、全体を俯瞰し、産官学民をつなぎ、我が国にふさわしい防災を中長期的に構想・実現する司令塔となる。国、地方自治体、保健・医療・福祉関係者、企業、業界団体、大学・研究機関、地域、NPO／NGO、ボランティア、そして国民一人ひとりが、災害大国に暮らしていることを自覚した上で、共に考え、共に守り、共に未来を築いていく」、つまり、事前防災から災害対応、復旧・復興のすべてに「官民連携で臨む」とうたわれたことは大いに歓迎したい。ただし、NPO／NGO、ボランティアが防災庁という司令塔の傘下になる、ということではなく、我々が持つ自主性・自由性・多様性が発揮され、被災者一人ひとりに、もれ・むらなく支援が届けられるよう、防災庁との「本気の連携」のもと、その責務を果たしたいと考えている。

阪神・淡路大震災で明らかになった 災害救援者側の惨事ストレスについて

神戸学院大学客員教授 菅原 隆喜

はじめに

「ここはいったいどの国なのだろう」と思ったのは、大震災への対応に直面した多くの人達の共通の認識ではなかっただろうか。阪神・淡路大震災はそれほど現実からかけ離れ、目に映る光景が実感できないほどの巨大災害でした^(※1)。地震に耐える機能が備わっているはずだった日本の近代都市といえども、震度7の揺れには成す術もなく崩れ去っていくことを思い知らされたのです。30年経った今振り返っても、この感覚は変わることがありません。

さて、本題の前に「消防の使命」について少し触れておきたいと思います。これにはさまざまな表現がありますが、私が思うところの一つ目は、公務員の中でも階級を持ち制服を着る職種で、法に基づくさまざまな権限を持ち、必要な時にそれを行使しなくてはなりません。そこに求められるのは、ゆるぎない誠実さと公正さです。そのためにも、常に高い倫理意識と責任感を身につけなければなりません。二つ目は、災害の発生に常に備え、いかなる災害にも全力で挑まなければなりません。しかし、決して自らの命を失うようなことがあってはならないのです。そのためには、必要な体力や知識、装備を使いこなす技術力、そして安全への判断力を身につけなければなりません。これには、日ごろからのたゆまぬ錬成が不可欠です。そして三つ目は、あらゆる困難に力強く立ち向かい、克服する精神力を持つことです。例えば、事務をしているとき、訓練をしているとき、あるいは仮眠をとっているときなどいかなるときでも、指令ひとつでチーム一丸となって、晴雨、昼夜を問わず現場へ駆けつけ、いかなる状況下にある市民であっても、その窮地に陥った命を救い、守るという確かな志があります。それはほかの誰よりも強く持たなければなりません。

少し長くなりましたが、こうした使命を果たすため、消防職員はそれぞれモチベーションを心の中に持っているはずで、それを持ち続けられるのは身分保障や安定した生活基盤、そして職業への誇り、やりがいなどに支えられているからこそです。ところが、阪神・淡路大震災の被災地職員は、それぞれ差はあれど、自分の身はもとより、家族・親類・友人の死傷、自宅の崩壊、ライフラインの途絶、こうしたことの情報不足などが心や身体の不安、不調要因となりました。さらには駆けつ

けるべき災害現場の数の多さと規模の大きさ、凄惨さが拍車をかけ、これらに対応しきれないことへの市民からの非難、中傷があつて、幾多の職員は本来持っているモチベーションを維持できなくなっていくたのです。こうした中で現実からかけ離れた巨大災害に立ち向かい、過酷な活動を長期間続けていくわけですから、心身共に正常でいられるはずがありません。

ここでは、阪神・淡路大震災発生から30年を経て明らかになった様々な課題や対策の中から、大震災がモチベーションを失いつつあつた消防職員にもたらした惨事ストレスについて、経験を交えながら述べてみたいと思います。

I. 「阪神淡路大震災 1.17 のつどい」^(※2)

あれから30年の歳月が流れ、今年も1月17日が訪れました。震災で亡くなられた方々を追悼し、震災で培われた「きずな・支えあう心」、「やさしさ・思いやり」の大切さを次世代へ語り継いでいくため、被災者やご遺族の方々が参加して、例年この日に「阪神淡路大震災 1.17 のつどい」が神戸市中央区の東遊園地で行われています。私も毎年このつどいに参加し、記帳と献花を行っています。ただ、このつどいに参加できるようになったのは震災から10年後のことでした。



阪神淡路大震災 1.17 のつどい

震災当時、私は消防司令昇任1年目で神戸市東灘消防署で係長をしていました。神戸市西区にあるマンション6階の自宅で地震（現在の震度表記で6弱）に襲われたのですが、幸い部屋の模様替えのために家具など何も置いていない部屋で一人で眠っており、妻と長男は実家に帰省していて、家族全員が無事であったことが救いでした。そしてその後、職場までの道のり約30kmをバイクで何とか走破してたどり着くと、過去に経験したことのない対応すべきことが待ち受けていたのです。市民により消防署に運び込まれてきた多くの死傷者への対応、医療機関の被災状況や重傷者受入れ可否の把握、被災地外へのヘリ救急の手配、職員の被害状況や参集状況の把握、消防署庁舎の機能回復、避難所としてのフェリー船活用交渉、他機関調整、他本部応援部隊の受入れと出動指示、震災活動方針の提示、マスコミ対応など、多忙を極めました。この時は激震地の消防署として、どうすればその役割と機能を果たせるかを考え続けていました。

一方、電話途絶に伴う市民からの救助を求める駆け込み通報は時間とともに増え続けました。救助に来ないことを市民から「見殺しにする気か!」と何度も罵倒されたり、縋りつくように「見捨てないで…」と懇願されたりするなど、心が折れるような言葉の連続でした。被災者のみなさんも自分の家族をなんとか助けたいという一



町通単位でページを分けて記入した駆け込み通報記録

心です。私と一緒に通報対応していたベテラン職員はこれに耐えられずにその場で泣き崩れてしまうなど、厳しい状況が続きました。しかし、救助に向かわせる部隊は全て現場活動中で、「応援部隊が来たら必ず行かせます」と市民に取り囲まれながらも、じっと耐えて対応するしかありませんでした。

当時の全国規模の消防応援に関しては、消防組織法に基づく要請手続きは制度化されてはいたものの、そのオペレーションやマネジメントについては、現在の緊急消防援助隊の制度と比較するならば、その計画性や実行性が非常に脆弱でした。この時は、いつ来るとも知れない他の消防本部の応援部隊や陸上自衛隊の到着を信じて待つよりほかにありませんでした。

そしてその夜、待望の応援部隊が到着し始めたことから、あらかじめ市民からの通報内容の緊急度によって判断していた優先順位に従って次々と現場に投入していったのです。絶望の中からようやく希望が見え始めた瞬間でした。通報できていない生き埋め事案も数多く存在するはずなので、各消防本部に町通単位で担当エリアを割り当てて、倒壊家屋の全数検索を併せて指示しました。その後もできる限りのことをしようと一生懸命で、ほとんど眠ることもできませんでしたが、生存救出の報告が増えていき、安堵することも多くなっていきました。そんな中、救助現場から帰ってきた部下が「瓦礫の中から救出したけれども、亡くなっている方の多くで、涙を流



応援部隊の担当エリアマップ



倒壊家屋からの救出 (*3)

した跡が顔に残っている」と言うのです。

当時の瓦葺戸建て住宅は瓦と野地板の間に土を塗り固めて瓦を固定する工法が多かったようで、倒壊した際にそれが土埃となって舞い上がるのです。近隣の救助現場へ応援部隊を率いて支援に行った時のことです。倒壊家屋は1階部分が座屈して住人が閉じ込められていました。2階の床が1階の高さにあるので、床下から救出するような感覚です。そこから救出した要救助者は残念ながら亡くなられており、埃まみれでした。その顔をガーゼでぬぐってあげると、土埃が涙を流した跡に沿って残っていました。これは即死ではなく瓦礫の下で何とか生き延び、救助を待ち続けながらも亡くなっていった方々が多くいたことの証でした。

東灘消防署管内は住宅の倒壊率が市内最悪で1,470名の方々が亡くなられたこともあって、私はこのことについて後々に考え、悩むようになっていきました。助かるチャンスがあった中で、私が行った部隊投入の優先順位が多くの方々の生死を分け、人生を左右したことについて、その責任の重大さに押しつぶされそうになっていったのです。消防署に駆け込んできて家族の救出を訴える市民の顔や涙の跡が残るご遺体が何度も思い浮かぶのです。その年の3月には、震災により全面改定を迫られていた神戸市消防基本計画の改定作業を手伝うことになり、関連資料の整理や計画原案の作成作業を手掛けている間、またその後も行事や記録収集などで震災を振り返るたびに、かけがえのない命を助けられなかったことへの無念さや喪失感が込み上げてくる時期が長く続きました。惨事ストレスだったのです。

震災から5年の節目にNHK神戸放送局が中心になって、震災の特集番組が制作されました。私は撮影用の眩しすぎるスタジオライトに照らされてそのインタビューを受けている際に、瞬間的に当時の生々しい記憶が甦るフラッシュバックを起こしてしまい、その時どんな質問にどう答えたのか記憶を失っていました。そして後日放映された番組のテレビ画面には、茫然自失の表情で語っている自分の姿がそこにありました。NHKはこの特集番組で5年間に判明した事実を正しく伝えようとしていたのですが、その時は批判されているとしか受け取れず、放送内容に愕然としたのでした。このようなこともあって、震災関連のテレビ番組や新聞記事を見ることができなくなっていきました。

こうした感情を乗り越え、ようやく「阪神淡路大震災1.17のつどい」に参加できるようになったのが10年後のことだったのです。「自分でできる限りのことをした」ということに少しずつ意義を感じて、辛かった経験を職場のみんなと語り合いながら気持ちを一步步ずつ前に進めることができるようになって、心の整理がついたのです。30年経った今でも、あの時「どうすればよかったのか」に正解があるわけで

はありませんが、あの時「どんなことがあったのか」を語り、伝えることはできます。ただ、「なぜ、そうしたのか」とその背景にある覚悟について語り、伝えることは本当に難しいことです。心の整理がつかないまま、震災の翌年から他都市で幾度も震災講演を行ってきましたが、「なぜ、そうしたのか」を語るとき、どうしても涙が溢れてしまうのです。今も全国で語り部講演を続けていますが、涙することはなくなりました。当時を振り返ると、亡くなられた方々を悼む気持ちは変わりませんが、心の整理がついたことで、あの苦しかった時に覚悟を決めて仲間とともに頑張ってきた震災の経験が自信に変わっていったからだと思っています。

これは私の体験談でほんの一例にすぎませんが、現場で活動した多くの消防職員が巨大災害に翻弄されながらも立ち向かった一方で、様々な形で惨事ストレスを経験していたのです。

次に、救援者側にも生じる惨事ストレスとはどういうものか、見ていきたいと思っています。

Ⅱ. 惨事ストレスの社会的認識^(※4) ^(※5)

震災や風水害などの大規模な自然災害、極めて凄惨な事故や事件などの現場を経験したり、その場に偶然居合わせたりすることなどにより、だれもが精神的に大きなダメージを受けます。このような場合に身体、精神、行動に様々な反応や症状が表れます。このストレス反応を惨事ストレスと呼びます。

震災当時は、こうした惨事ストレスやPTSD（心的外傷後ストレス障害）の存在はそれほど認識されていませんでした。特に被災者だけでなく救援者側にも生じることが社会的に認知されるようになったのは、阪神・淡路大震災からであると言われています。

災害現場で活動する救援者側には、消防職員だけでなくいろいろな立場の人がいます。警察官、自衛官であったり、医療従事者、行政職員、消防団員、ボランティアなどであったりです。阪神・淡路大震災以前には、消防、警察、自衛隊といった階級を持つ職業の救援者は「弱音を吐かない」「慣れているので傷つかないのはあたりまえ」といった職業意識や使命感があったことや、「十分な訓練や経験を積んでいる」「どんな状況下でも冷静」といった社会的期待があったことで、救援者側の心理的問題は見過ごされていたのが現状でした。

きっかけになったのは、書物（神戸市消防局広報誌「雪」^(※6)、旬報社「炎と瓦礫のなかで」^(※7)）に掲載された手記でした。これには、阪神・淡路大震災に立ち向かった消防職員の苦闘が書かれていました。報道関係者からは、「こうした生々しく、

叫びにも似た手記を消防組織自らがよく出版したものだと思う。それほど隊員の経験は痛烈なもので、あふれ出てくる感情を何らかの形で残しておきたいという意思が働いたのだろう」といった意見や、精神医療に携わる医療関係者からは、「この貴重な手記が出されたことを通して、われわれ医療関係者がようやく救援者の受ける心理的影響についても、注目するようになった」といった意見が出されました。その後、東京の地下鉄サリン事件や大阪教育大付属池田小学校事件などが発生して、さらにその重要性が問われるようになっていったのです。



神戸市消防局広報誌「雪」 (*6)



旬報社「炎と瓦礫のなかで」 (*7)

その後もこの手記を基に、演出家の宇田学さんが脚本を書き上げ、舞台劇やドラマで上演されたことなどが社会的な関心や反響を呼んで、こうした救援者側の惨事ストレスに対する理解がさらに進んだのでした。2004年から2018年まで14年間にわたり、劇団ピープルパープルが公演してきた「オレンジ」という舞台劇です。また、テレビ局TBSが2015年に上川隆也さん主演、工藤阿須加さんや小池栄子さんらの共演で制作した同じく「オレンジ」というドラマです。これらの作品には、まさしく惨事ストレスが描かれています。

Ⅲ. 神戸市消防局が行った惨事ストレスへの対応と実態調査

1. 惨事ストレスへの対応

震災後、神戸市消防局では兵庫県精神保健協会心のケアセンターの加藤寛医師からアドバイスをいただきながら、心のケアを早急に実施することとなりました。震災直後から心身の体調を崩す職員が多くなっていく中で、惨事ストレスへの対応が必要であることが明らかになりましたが、今までに経験のないことで、当時は何をどうすればいいのか手探りの状態でした。

まず、震災時の活動で心身ともに影響を受けた消防職員に対して、惨事ストレスの存在そのものを理解してもらうことが必要です。そして、惨事ストレスの反応が

強く出ている職員を見出して、心のケアをすることから始めなければなりません。

そこで、惨事ストレスに関する職員アンケートを実施すると同時に、医師・保健師による巡回健康相談を、希望者と衛生管理者が惨事ストレスの反応が出ていると認める職員を対象に実施しました。1995年3月6日～30日の期間です。並行して3月15日～31日の期間で、希望者に対して臨時健康診断を実施しました。一方、惨事ストレスの存在を広く理解してもらうために、同年6月～7月の期間に、希望職員を対象に医師・保健師による講話、体操、健康相談等を内容とするリフレッシュ教室を実施するとともに、同年8月には管理職や安全衛生委員を対象としたメンタルヘルス講演会を実施しました。

このような対応から消防職員の惨事ストレスの状況がさらに明らかになり、被災地全体の消防本部でも心のケアを推進する必要があったため、兵庫県下消防長会では加藤寛医師からの提言もあって、兵庫県下の消防職員に震災が及ぼした影響について、震災から約1年経過した頃にアンケートの準備を進めて合同調査に踏み切ったのです。

2. 実態調査(*8)

対象となったのは兵庫県内の33消防本部（当時）の全職員5,103名です。そのうち回答があったのは図表1に示すとおりです。調査、分析に当たっては、それぞれ職員の被災状況や活動時期などによって影響が異なることから、33消防本部の職員をグループ化して行いました。なお、白票など記載が不十分なものの175名分を除いています。

図表1 回答者の勤務地(平成8年3月現在)

(*8)

消防本部名	職員数	率	消防本部名	職員数	率	消防本部名	職員数	率
1 神戸市	1,318	27.6%	12 明石市	206	4.3%	23 北但広域	81	1.7%
2 尼崎市	396	8.3%	13 淡路広域	139	2.9%	24 龍野市	48	1.0%
3 西宮市	346	7.2%	14 加古川市	253	5.3%	25 赤穂市	84	1.8%
4 芦屋市	83	1.7%	15 西脇多可	71	1.5%	26 城崎町	30	0.6%
5 伊丹市	141	2.9%	16 三木市	71	1.5%	27 宍粟広域	64	1.3%
6 宝塚市	202	4.2%	17 高砂市	67	1.4%	28 中播	65	1.4%
7 川西市	120	2.5%	18 小野市	55	1.2%	29 佐用広域	35	0.7%
8 三田市	57	1.2%	19 加西市	64	1.3%	30 朝来広域	38	0.8%
9 多紀郡広域	39	0.8%	20 加東	44	0.9%	31 養父	38	0.8%
10 氷上郡広域	45	0.9%	21 姫路市	376	7.9%	32 揖南	65	1.4%
11 猪名川町	37	0.8%	22 相生市	38	0.8%	33 美方広域	64	1.3%
						合計	4,780	100%

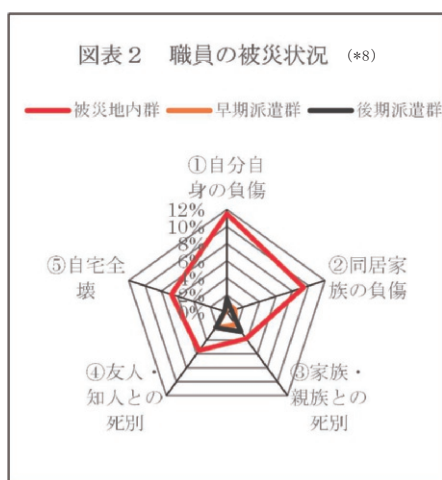
激震地となった神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市、明石市、淡路広域の9消防本部を「被災地内群(2,800名[60.8%])」というグループに、それ以外の消防本部で1週間以内に派遣された消防本部を「早期派遣群(914名

[19.8%]]」に、それ以降に派遣された消防本部を「後期派遣群 (321 名 [7.0%])」に、派遣されなかった消防本部を「待機群 (570 名 [12.4%])」にそれぞれ分類して行いました。

まず、震災により職員個人がどのような被災をしているかについて見ていきます。レーダーチャート（図表 2）にあるように 5 項目について調査していますが、調査選択肢は次のとおりです。

- ① 医師の手当てを受けるほどの自分自身の身体的外傷
- ② 医師の手当てを受けるほどの同居の家族の身体的外傷
- ③ 家族・親類の近親者が死亡した死別体験
- ④ 友人・知人が死亡した死別体験
- ⑤ 自宅の全壊・全焼

いずれの項目についても被災地内群は大きな被災を経験しており、特に①自分自身の負傷や②同居の家族の負傷、⑤自宅全壊が他の群と比べて大きな差がありました。当直の職員にとっては、電話が不通で家族の安否や自宅の損害状況がわからないままであったことが惨事ストレスに繋がる大きな不安材料にもなりました。



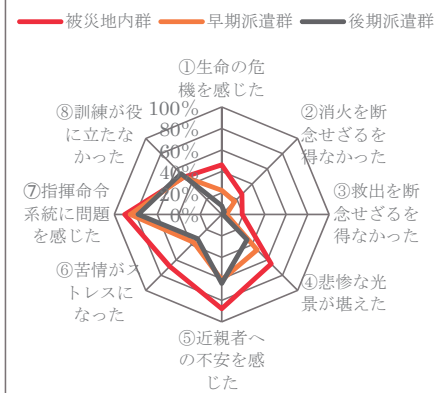
次に、災害現場での活動状況の中で惨事ストレスの要因となりやすい体験についての調査です。調査選択肢は次のとおりです。

- ① 活動中に自らの生命の危機を体験した
- ② 消火活動を断念せざるを得ない状況を経験した
- ③ 生存者がいるとわかりながら救出を断念せざるを得ない状況を経験した
- ④ 凄惨な現場や遺体搬出などの悲惨な光景が堪えた
- ⑤ 自宅損壊や家族の安否が確認できないことで大きな不安を感じたまま活動を続行せざるを得なかった
- ⑥ 現場や消防署、避難所などで住民から苦情を受けたり、非難、中傷された
- ⑦ 指揮命令系統や通信手段が混乱して、問題を感じた
- ⑧ 震災時の活動に対して日常の訓練や研修が役に立たなかったと感じた

これらの 8 項目のうち、レーダーチャート（図表 3）からわかるように、①生命の危機を感じた、④悲惨な光景が堪えた、⑤近親者への不安を感じた、⑥苦情がストレスになった、などの項目については、被災地内群が他の群を大きく上回っている。

ます。これは地震直後から活動しているために、こうした事態に直面することが多かったことや自らの被災状況が大きかったからであると言えます。また、⑦指揮命令系統に問題を感じたという項目については各群が共通して突出しています。これは、過去に経験のない巨大災害であったこともあって、組織の方針や意思決定に疑問やもどかしさ、意見の違いを感じたり、通信手段が混乱して、命令や重要情報が到達しなかったりしたことによるものです。また、消防応援に関するオペレーションやマネジメントが確立されていなかったことも大きな要因と言えます。逆に、被災地内群と派遣群が逆転しているのは、唯一⑧訓練が役に立たなかったです。

図表3 惨事ストレスの原因 (*8)



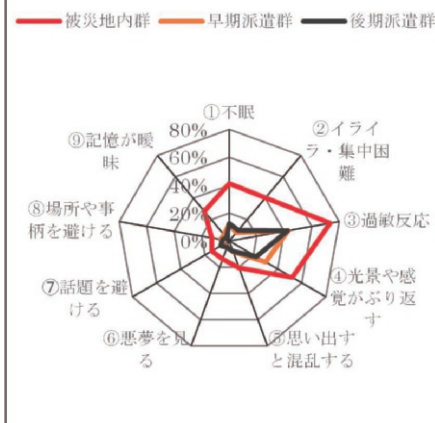
では、こうした惨事ストレスが心身の健康にどのように反応していったのかについて見ていきます。

まず、心への影響ですが、調査選択肢としては次のとおりです。

- ① 寝付けない・途中で目が覚めるといった不眠
- ② イライラしたり集中できない
- ③ 些細な音や揺れに対して必要以上に反応する過敏反応
- ④ 光景や感覚が何度も思い浮かんで、ぶり返す
- ⑤ 体験を思い出すと混乱する
- ⑥ 悪夢を見る
- ⑦ 話題を避ける
- ⑧ 場所や事柄を避ける
- ⑨ 記憶が曖昧

レーダーチャート(図表4)にある9項目うち、①不眠、②イライラ・集中困難、③過敏反応、④光景や感覚がぶり返す、などの過覚醒の反応が多く表れており、大きな被害を受けたり惨事ストレスの要因となりやすい経験が多かった被災地内群がより顕著に表れていることがわかります。

図表4 心理的影響 (*8)

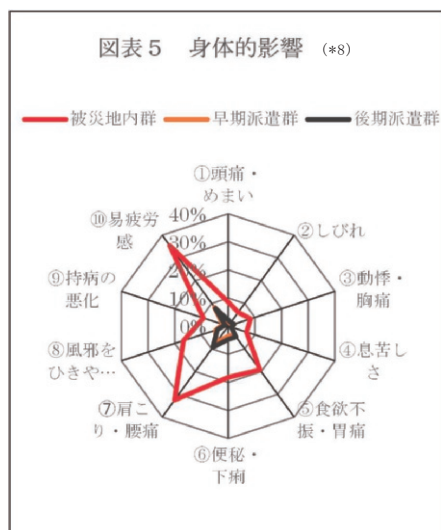


次に、身体への反応を見ていきます。調査選択肢は次のとおりです。

- | | | |
|----------|------------|---------|
| ① 頭痛・めまい | ⑤ 食欲不振・胃痛 | ⑨ 持病の悪化 |
| ② しびれ | ⑥ 便秘・下痢 | ⑩ 易疲労感 |
| ③ 動悸・胸痛 | ⑦ 肩こり・腰痛 | |
| ④ 息苦しさ | ⑧ 風邪をひきやすい | |

レーダーチャート（図表5）に示すとおり、この10項目中で、⑩易疲労感、⑦肩こり・腰痛、⑤食欲不振・胃痛などが多くなっています。これも同様に被災地内群でより顕著に表れていることがわかります。

以上が兵庫県下の全消防職員を対象に行った調査結果をまとめたものです。この調査は、災害救援者の被る精神的影響についてのわが国初の本格調査であると同時に、自然災害時の大規模な調査としては世界でも稀有なもので、その価値は大きいと評価されたのでした。



IV. 惨事ストレスの要因とその対策 (*9)

以上のような実態調査や実施してきた惨事ストレスへの対応を踏まえ、阪神・淡路大震災で明らかになった救援者側である消防職員の惨事ストレスについて、主要因とその対策をまとめると次のようになります。

1. 惨事ストレスの要因

- ① 瓦礫の下で救出活動中に余震に遭い、生き埋めになるのではない、あるいは現場周辺で臭っている漏れたガスが大爆発するのではない、など未知の危険により自らの生命の危機を感じたケース（恐怖感）
- ② 消火栓が機能しない、防火水槽の水が尽きたなどで市民の目の前で消火を断念せざるを得なかったケース（無力感）



瓦礫の下での救助活動 (*3)

- ③ 重機がないと救出できない、地震火災が迫って炎に包まれたなどで生存者がいるとわかりながら救出を断念せざるを得なかったケース（無力感）
- ④ 凄惨な現場や小児の遺体搬出などの悲惨な光景に曝されたケース（凄絶感）
- ⑤ 自宅や家族の安否確認ができないままに活動を続行せざるを得なかったケース（不安・焦燥感）
- ⑥ 現場や避難所、消防署などで被災者から苦情を受けたり、非難、中傷されたケース（罪悪感）
- ⑦ 指揮命令系統や通信手段が混乱して、組織の方針や意思決定に疑問やもどかしさを感じたケース（不信感）
- ⑧ 不眠、不休で何日も自宅に帰れず、入浴や着替えもできず、職場からの適切なフォローもなく心身共に疲弊していったケース（疲労感）
- ⑨ マスコミにより、厳しい記事が新聞やテレビで掲載、放映されたり、大勢の前でとり囲まれて答えられないような執拗な質問で迫られるメディアスクラムに遭ったケース（屈辱感）

こうした経験をしながら、限界を感じつつも長期にわたって活動していくので、本来持っているモチベーションを維持できなくなる消防職員も出てくるのです。



記者会見や報道記事（*10、*11）

2. 心身に表れるストレス反応

惨事ストレスで表れる心身の変化は疾病ではなく、誰にでも発症し得るストレス反応で、「異常な事態への正常な反応」です。多くの場合は時間の経過とともに軽快していきませんが、場合によっては、その影響が長引き、PTSDやうつ病といった精神疾患の発症につながり、日常生活に支障を来すなどの問題も出てきますので、必ずケアが必要になります。

（心の反応や変化）

- ・ 寝つきが悪い、途中で覚醒する
など眠れなくなる
- ・ イライラし、集中できなくなる
- ・ 揺れや物音に過敏反応する
- ・ 光景や感覚がぶり返す
- ・ 思い出すと混乱する
- ・ 悪夢を見る
- ・ 話題を避ける
- ・ 場所や事柄を避ける
- ・ 記憶が曖昧になる

(身体の反応や変化)

- ・ 頭痛、めまい
- ・ 肩こり、腰痛
- ・ 手や足などにしびれ
- ・ 風邪をひきやすい
- ・ 動悸や胸痛
- ・ 持病の悪化
- ・ 息苦しさ
- ・ 易疲労感
- ・ 食欲不振、胃痛

(行動の変化)

- ・ 仕事が手につかなくなる
- ・ 衝動買いをしてしまう
- ・ 人と会うのがおっくうになる
- ・ 過度にからだを動かしてしまう
- ・ お酒の量が増える
- ・ 意味もなく叫んでしまう

3. 惨事ストレスへの対策

次に、消防職員の惨事ストレスへの対応として、職場や組織はどのように対処すればいいのかを神戸市で行った対応を踏まえながら、基本的な対策を見ていきます。また、惨事ストレスは阪神・淡路大震災のような大規模自然災害に限らず、凄惨な事件事故においても発症するケースがありますので、その対応についても併せて見ていきます。

(1) 事前対策

災害救援者は惨事ストレスの要因となる事象を避けて通ることはできませんので、まずは平素から惨事ストレスやその反応について幹部を含む職員全員が理解しておく必要があります。惨事ストレスではどんな反応が心身に表れるのか、どうすれば治るのか、悪化すればどうなるのか、などといったことを理解しておかなければなりません。ことが起こってから研修していたのでは間に合いませんし、職場のリーダーとなる幹部が知らないようでは対策のしようがありません。

そのためには消防学校教育での初任科研修、消防士長・消防司令補昇任研修や管理監督者研修などの定期的な研修の中に惨事ストレスや心のケアに関するカリキュラムを組み込んでおくことが大切です。また、リーフレット、マニュアルなどを配布したり、職場のネットワーク掲示板などに整えたりして、職員の誰もがいつでも見ることができるようにすることで、職場での理解が進むようにしておく必要があります。

凄惨な事故現場での対応としては、惨事ストレスが予想されるような場合は、リーダーが現場到着までに事前周知することで職員が心の準備をして現場に臨め

ば、一定の軽減効果があると言われています。また、モチベーションの高い職員ほど現場活動に没入し、絶え間なく活動しようとする傾向があるので、一定の休息や交代を義務づけるか、命令するくらいの配慮が必要です。さらに、大規模災害の場合は長期戦を想定して通常の勤務交代制に早期に戻すことや休息環境、食事環境、仮眠環境を確保することも大切です。

(2) セルフケアとラインケア

現場活動終了後には、惨事ストレスを発症する職員が徐々に出てくるといわれていますので、数日間のセルフチェックも必要になります。心身に反応があると自覚するようであれば、セルフケアをしなくてはなりません。具体的には、リラックスできる時間を確保して気分転換をしたり、できるだけ規則正しい生活習慣を取り戻したり、適度な運動を取り入れたりすることが挙げられます。必要に応じて専門家に相談することも重要です。災害発生直後から実施することは難しいですが、一定の期間経過後には、できるだけ日常を取り戻すように意識することで、ストレス反応が軽減されていきます。

また、職場のリーダーが部下の心身の反応を早期に発見し、適切な対応を行うラインケアも必要です。具体的には、部下の変化に気づき、職場の内外を問わず会話を通じて体験したことの辛さを分かち合ったり、職場環境の改善に取り組んだり、必要に応じて専門家への相談を促したりすることが挙げられます。

さらに、同じ境遇の仲間同士で体験を語り合って思いや苦労を共有することで、ストレス反応に軽減効果があると言われています。これらは「ピアサポート」といって、専門家による支援とはアプローチが違い、温かい支え合いの形として、多くの場面で有効であるとされています。

(3) 専門家による心のケア

重いストレス反応が生じているのに上司や同僚に話したくないといったラインケアができないケースがあれば、専門家による相談窓口を設置しなければなりません。また複数の職員が惨事ストレス反応を発症している場合は、早期に医師や看護師、臨床心理士などで構成されるメンタルサポートチームを職場に派遣して、面談やカウンセリングを進め、職場や組織が職員を守るという姿勢で、できる限りのことに取り組まなければなりません。2003年5月には総務省消防庁が緊急時メンタルサポートチームの派遣制度を創設し、国レベルで体制を整備しています。

(4) 長期的な対策

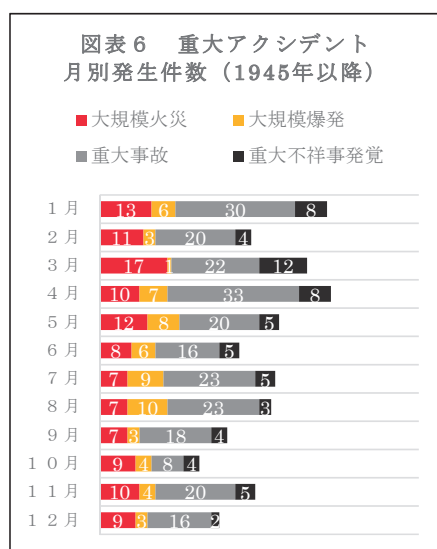
震災後の人事異動で転勤になり、その 20 年後に震災当時の消防署に再び着任した途端に記憶が甦って惨事ストレスを発症したケースや、熊本地震に応援出動した途端に記憶が甦って惨事ストレスを発症したケースもありました。何年も経ってから、震災でのつらい体験があった場所で漂っていた臭気と同じものを嗅ぐだけで一瞬にして記憶が甦り、発症するケースもあります。個人によって反応に大きな差が生じることも事実ですし、震災の後遺症として時間が経っても消えることがないということも事実です。惨事ストレスへの対策は長期的に診ていく必要があります

おわりに

冒頭で消防の使命について、「指令ひとつでチーム一丸となって、晴雨、昼夜を問わず現場へ駆けつけ、いかなる状況下にある市民であっても、その窮地に陥った命を救い、守るという確かな志があります」と述べました。これは言い方を変えれば、災害救援者側には現場を選べないということのほかありません。

さて、日本の年度は 4 月始まりです。実はこの時期、日本国内は全国的に事件事故のリスクが高まる時期なのです。ご承知のとおり、この節目の前後に全国の多くの業界で一斉に人事異動、熟練者の退職、新人採用、新規事業スタート、新システム稼働、といったことが行われます。そこに潜むインシデント（事故に繋がりにくい出来事、状況、異変、危機）はいかほどのものがあるのでしょうか。多くの重大事故（アクシデント）は小さな人為的ミスがトリガーとなって発生しています。未熟なままの操作技術、不十分な引継ぎや確認漏れ、不測事態の未経験といったことが、社会を揺るがす重大な事態へと繋がっていきます。事実、過去を遡れば鉄道事故、航空機事故、車両暴走事故、化学プラント爆発、大規模工場火災、建設現場事故など枚挙に暇がありません。

グラフ（図表 6）は、月別の重大アクシデント発生件数です。1945 年以降に発生した社会的影響が大きかった事件事故で 437 件をサンプリングして調べたものです。年度替わりの 3 月、4 月と年明け 1 月が多く



なっているのがわかります。4月は最少件数である10月の2.3倍にもなります。

一方、災害救援者側である消防組織はどうでしょうか。同じです。人事異動による乗組員の交代、新規導入した車両や装備への不慣れ、活動要領の改訂といったことで少なからず活動がレベルダウンする場合はあるのは確かです。そのためにも、消防は常日頃から、必要な体力、知識、装備を使いこなす技術力、そして安全への判断力を身につけるという「備え」を充分に行っていく必要があります。それと同時に、こうした重大アクシデントに出動した消防職員の惨事ストレスへの対応を十分に行っていかなければなりません。災害救援者側は現場を選ぶことができないのですから。

自然災害の減災のみならず、重大事故防止を願ってやみません。

あとがき

長年にわたり消防職員への惨事ストレス対応にご尽力いただいた医師の加藤寛様や臨床心理士の大沢智子様をはじめ、兵庫県心のケアセンターのみなさまにはこの場をお借りして、改めて心より感謝を申し上げます。また、執筆に際して神戸市消防局より資料提供いただきましたことに、併せて感謝を申し上げます。

参考文献

- (*1) 財都市問題研究所編「都市政策第80号—阪神大震災と応急体制—」1995年7月
- (*2) 神戸市東灘消防署編「M7.2の報告—その時、東灘消防署では…—」1995年4月
- (*3) 神戸市消防局編「阪神・淡路大震災神戸市域における消防活動の記録」1995年3月
- (*4) 兵庫県心のケアセンター第4研究室編「消防職員のための惨事ストレス対策マニュアル」2007年4月
- (*5) 兵庫県心のケアセンター加藤寛著「消防士を救え！—災害救援者のための惨事ストレス対策講座—」2009年11月
- (*6) 神戸市消防局雪編集部編「雪」'95 2月号、'95 3月号、'95 4月号
- (*7) 旬報社編「炎と瓦礫のなかで—阪神淡路大震災消防隊員死闘の記—」1995年8月
- (*8) 兵庫県精神保健協会こころのケアセンター編「非常事態ストレスと災害救援者の健康状態に関する調査研究報告書—阪神・淡路大震災が兵庫県下の消防職員に及ぼした影響—」1999年2月
- (*9) 総務省消防庁編「消防職員のための惨事ストレス対策」
- (*10) 神戸市企画調整局オープンデータ「阪神淡路大震災1.17の記録」
- (*11) 読売新聞記事 1995年1月18日朝刊、2月3日朝刊

阪神・淡路大震災が生んだ 「新たな防災教育」の30年と未来への展望

防災教育学会会長 諏訪 清二

1. ふたつの大震災と防災教育の変遷

(1) 阪神・淡路大震災以前の防災教育

阪神・淡路大震災（1995）は防災教育の在り方を大きく変えた。震災前、多くの学校は、消防法で義務付けられている火災避難訓練を年に2～3回実施するだけであった。三陸沿岸など津波防災の意識の高い地域では月に1回程度、津波避難訓練を行っていたが、ほぼ全国的には、自然災害を想定に入れた訓練は行われておらず、火災避難訓練を行事消行的に行う学校がほとんどだったと言ってよい。

災害発生の誘因となる自然現象については、理科や地学で学ぶ。しかし、防災教育の重要性が指摘されている現在でさえ地学の開設率は極めて低く、0.9%しかない¹。30年前は義務教育での理科学習に頼り切っている状態であった。しかも、地震や気象のメカニズムを理科的な視点で学んではいたが、その学習が実際の災害と結び付けられ、被害の様相や備えの方法を学ぶ場になることはなかった。

(2) 阪神・淡路大震災と兵庫県、神戸市の教育復興

震災直後の1995年3月、兵庫県教育委員会は「防災教育検討委員会」を設置し、被災地で奮闘する教職員と様々な分野の専門家が教育の再開と復興を実践しながら、課題を精査していった。委員会は、同年10月には『兵庫の教育の復興に向けて』²という答申を出したが、その柱は、「1. 災害時における学校が果たす役割と防災機能の強化」、「2. 学校における防災教育の充実」、「3. 心の健康管理」である。簡単に言うと、防災管理と防災教育をしっかりと行い、心のケアを含む心理健康教育にとりくもうという内容である。

神戸市教育委員会も1995年3月27日に「神戸の教育再生緊急提言会議」を設置し、1年をかけて教育復興の成果と課題を検討し、1996年1月31日に『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』を取りまとめた³。「神戸の学校教育は、震災体験を生かした新たな教育の創造と展開にとりくみ、震災を負の経

¹ 「高等学校理科「地学基礎」「地学」開設率の都道府県ごとの違いとその要因」より抜粋 吉田幸平 高木秀雄 地学雑誌 Journal of Geography (Chigaku Zasshi) 129 (3) 337354 2020

² 提言「兵庫の教育の復興に向けて」平成7年10月 防災教育検討委員会

³ 「神戸の教育の再生と創造への歩み：阪神・淡路大震災」神戸市教育委員会 1996-01

験として子どもに残すのではなく、これを乗り越えて未来に力強く生きていく子どもの育成に寄与するように努めていかなければならない」として、新しい防災教育の内容を提言している。また、「震災時、子どもたちが必要とされ、出番があった」という指摘は、子どもは災害時に大人によって守られる立場ではあるけれども、同時に、被災地を支える存在であった事実を私たちに教えてくれている。

(3) 新たな防災教育

兵庫県教育委員会や神戸市教育委員会などの被災地の教育委員会は、従来の対応中心の防災教育（というより、火災避難訓練だけの防災教育）を改め、命の大切さや思いやり、助け合いの大切さを震災体験から伝える「新たな防災教育」を始めた。未曾有の災害が私たちに教えた価値を体験的に学ぶ防災教育をスタートさせたのである。

とはいえ、教科書はない。そこで、兵庫県教育委員会は「あすにいきる・明日に生きる」（小学校低学年、高学年、中学校、高校）、神戸市教育委員会は「しあわせはこぼろ・幸せ運ぼう」（小学校低学年、高学年、中学校）を作成した。震災の体験を中心に置き、災害のメカニズムや備え、身の守り方などの知識と技能、災害に向き合う心や自助・共助の在り方などを防災教育に取り入れたのである。

これらの副読本を使った「新たな防災教育」が被災 27 市町をはじめ、県下全域で展開され、実践が蓄積されていった。

(4) 舞子高校環境防災科

震災から 5 年たって、兵庫県教育委員会は高校に防災の専門学科を設置する構想を描いた。震災前から進めていた高校多様化路線と新たな防災教育の合体である。対象となったのは兵庫県立舞子高等学校である。同校は神戸市西部の丘陵地帯にあって、阪神・淡路大震災の震源地を遠くに臨む。2000 年 4 月、全国初の防災専門学科「環境防災科」の設置に向けての準備が始まった。

2000 年度から 2 年間の準備を経て、2002 年 4 月に 1 期生が入学した。同じ年度には「人と防災未来センター」が開館している。この時期は、「防災教育チャレンジプラン」や「1.17 防災未来賞ぼうさい甲子園」（以下、ぼうさい甲子園）などの防災教育にかかわる大きな動きが始まった時期と重なる。震災の教訓を整理し新しい形で実践に移すのには、やはり 5 年の歳月が必要だったのだろう。

舞子高校環境防災科は阪神・淡路大震災の教訓の継承と発信、市民のリーダー育成を掲げ、震災と防災を知る外部講師による授業、被災地などへの校外学習、

アクティブラーニングの導入など、震災体験に立脚したダイナミックな防災教育を展開した。例えば、神戸市消防局の協力を得て、神戸市消防学校で宿泊訓練も開設時から継続して行っている（現在は日帰り）。

環境防災科の1期生は震災当時小学校2年生。あの時の体験を書き残す「語り継ぐ」は毎年継続され、震災体験を持たない生徒が入学してからは、被災者の体験を聞き、それを「語り継ぐ」とりくみへと変化し、今も続けられている。

初めて3学年がそろった2004年度には台風23号による洪水、新潟県中越地震など、災害が続いた。環境防災科は災害ボランティアにとりくみ、以降、平成19年能登半島地震（2007）、東日本大震災（2011）、熊本地震（2016）、令和6年能登半島地震（2024）などをはじめ、多くの被災地で災害ボランティアにとりくみ、活動後もその被災地を再訪して交流を続けている。

舞子高校が提唱し、兵庫県版、全国版で定着しているとりくみがある。中高生が防災活動や被災地支援などを学び、実践を交流し、課題を議論してアクションプランを立案して、持ち帰り実践する「中高生防災会議・防災ジュニアリーダー」の活動である。参加校の中高生が集って学び、語り合い、課題を持ち帰って学校・地域で実践するのである。この活動は、全国で防災教育や災害ボランティアを始めようとする学校にとっては大きな指針であり、励みとなっている。

(5) 対応中心の防災教育から備え中心の防災教育へ

阪神・淡路大震災は多くの教訓を私たちに突き付けた。そのひとつは、多くの家屋を倒壊させるような地震では、避難訓練では命を守れないという事実である。阪神・淡路大震災の死者の多くは家屋の倒壊や家具の下敷きで命を落としていた⁴。犠牲者は、地震避難訓練を行っていなかったから亡くなったのではなく、逃げる間もなく亡くなったのである。あるいは、倒壊した家屋に閉じ込められ、梁や屋根、家具の下敷きとなって逃げだすことができずに命を落としていったのである。この事実は、防災の視点を対応中心から備え中心へと変えた。防災教育も同様に、対応（避難）中心の防災教育から備え中心の防災教育へとシフトした。

この流れを受けて、地震を想定した防災教育では、耐震化や家具の固定を取り上げる実践が広がっていった。気象災害ではハザードマップの確認や避難場所と避難経路の確認などが主な学習となっている。

⁴ 例えば、一般財団法人兵庫県医師会のホームページは、厚生省大臣官房統計情報部人口動態統計課・発表（『国民衛生の動向』；厚生統計協会、1996年）を紹介しているが、死因は窒息・圧死が4,224人（77.0%）と圧倒的に多かったとしている。

非常持ち出し袋の準備も多くの学校の防災教育に取り入れられている。災害では、地震や洪水、土砂災害などで家に住めなくなって避難生活する場合（事後避難）もあれば、洪水や土砂災害の危険がある地域に住んでいて避難情報のレベル3やレベル4が発表されたときに避難する場合（事前避難）もある。避難が決まってから持ち出し品を集めるのではなく、事前に準備しておき、迅速に避難する必要がある。そういった状況を想定して、何を持ち出し袋に入れるかを考える防災教育も定着してきている。

(6) 防災+αの防災教育

防災教育が広がり始めた四半世紀前は、実践事例の蓄積がなく、他の実践を、その意味と是非を検証することなしに模倣するだけの実践も多くあった。例えば、非常持ち出し袋をつくれば大丈夫だと思い込んでしまう。その前に地震で家屋が倒壊すれば非常持ち出し袋と一緒に閉じ込められたり、けがをしたり、最悪の場合死亡する危険性もあることには触れないで、持ち出し袋を準備すれば助かると思い込んでしまっている実践もある。非常持ち出し袋がお守りになるわけではないのだが、そこまでは考えていなかった。

避難所での生活をよりよいものにするためのアイデアを考える実践もあるが、その前に、避難所に行かない住まい方こそ大切ではないのかという考え方が忘れられてしまっている。誰もが、災害時には避難所に行くべきだと思ってしまっている（が、実際には事前に避難所に行く人は極めて少ない）。

地震時に身を守るダンゴムシのポーズがある。これは、身動きが取れない程強い揺れの地震の時、倒れる家具や落下物から身を守る最後の手段として提案されたが、多くの学校ではダンゴムシになればいつでもどこでも身を守れると、間違った教え方をしてしまっている。中には、グラウンドの真ん中でダンゴムシのポーズをとらせている実践もある。何が落ちてくるのだろう。

そういった、疑問符が付く実践（というより否定、改善されるべき実践）も多くみられたが、前述の防災教育チャレンジプランやぼうさい甲子園、教育行政による防災教育研究指定校などの実践の積み重ねによって、防災教育のコンテンツは改善され、より良い、面白い、学習効果の高い実践が開発、共有されるようになってきた。

特に、自分たちは被災しないと考えている地域では、防災教育へのニーズは低い。そこで、防災と子どもたちの好きな分野、高校生の専門分野など、他の分野とを結びつけた実践が生み出されるようになった。「防災+αの防災教育」である。

例えば、土木を学ぶ高校生がかまどベンチを制作する、子ども好きの中学生が園児向けの震災絵本を作って読み聞かせる、ゲームをつくりゲームを通して楽しく防災を学ぶ、など、多様なとりくみが広がっていった。

地域住民とまちを歩いてハザードマップを作成するなど、防災の学びの場は学校だけではなく地域へと広がっていった。教職員と子どもたちだけの学びではなく、専門家や被災体験者との協働の学びも生まれてきた。災害から命を守るための必要最小限の学び（狭義の防災教育：ハザードの理解、備えの理解と実行、災害時の対応の理解と訓練）から様々な教科や領域と防災をつないで、横断的に学ばせる防災教育（広義の防災教育）へと進化していった。

防災教育は狭義の防災教育から広義の防災教育へとボーダーレスに広がっていった。



図1 教科・領域を横断する防災教育

(7) 東日本大震災と「想定を信じない防災教育」「臨機応変の力を育む防災教育」

阪神・淡路大震災前に存在した「避難訓練」と「理科でのハザードの理解」、震災後広がった「新たな防災教育」と「備え中心の防災教育」、「防災＋αの防災教育」は、東日本大震災（2011）の被害を減少させたのだろうか。答えはYesでもありNoでもある。

防災教育と避難訓練の積み重ねによって、地震発生直後に的確な判断と迅速な避難を実行し、子どもたちや教職員が津波から身を守った学校は多い。下校して学校にいらなくても、防災教育で身に付けた判断力と行動力で、子どもたちだけでも避難できた事例も多い。一方、事前の準備が不十分で避難の判断が遅れ、間違った避難経路をたどった結果、多くの子どもたちが犠牲になった悲劇もある。高台に留まっていれば大丈夫だったのに、スクールバスで子どもたちを自宅に送り届けようとしてバスが津波に飲まれてしまった悲劇もある。ハザードマップに示されている浸水域を信じて、自分の家は大丈夫だと安心して避難をせずに亡くなった住民も多い。

東日本大震災も多くの教訓を残したが、その中でひとつ、想定を信じて犠牲になってしまったケースは防災教育に大切な示唆を与えてくれる。想定があって、マニュアルがあって、その通りに行動すれば大丈夫だと安心するのではなく、想

定を超える事態を想定し、その場で情報を集め、考え、判断し、迅速に行動する人を育てる防災教育が今後は必要と becoming くるのではないだろうか。「想定を信じない防災教育」あるいは「臨機応変力を養う防災教育」である。



図2 ふたつの大震災と防災教育の変化・発達

図2はふたつの大震災を契機に防災教育がどのように発展してきたかをまとめたものである。

2. 防災教育の広がりと深まり

(1) 防災教育が劇的に広がらない理由

筆者は舞子高校環境防災科の準備を始めた 2000 年度から、防災教育を自ら実践し、多くの実践を研究し、実践者の話を聞き、あわせて、防災教育にとりくめない、とりくまない理由をたくさん聞いてきた。それらを8つにまとめてした解説し、解決策を示したい。筆者が「防災教育学研究」に投稿した論文から引用・加筆して紹介する⁵。

課題①：兵庫のとりくみは防災教育に質的变化をもたらしたが、その広がりには限定的である。

→ 支援事業による実践の積み上げがアーカイブ化され、質的变化が他地域に転移しやすくなってきた。阪神・淡路大震災以降の被災地でも「新たな防災教育」と同様の復興教育が広がっている。

課題②：防災教育が普及しているように見えるものの、実態は避難訓練が中心である。

→ 避難訓練ではない防災教育実践を容易に参照することができるようになった。チャレンジプランやぼうさい甲子園、文部科学省と地方教育委員会のホームページなどで参照できる。

課題③：防災教育の範囲の曖昧さが実践を躊躇させている。

→ 狭義の防災教育から広義の防災教育を明らかにすることで、「曖昧さ」を「広

⁵ 「防災教育コンテンツと教育法の「開発」と「選択」、「配列」における防災教育支援事業の役割についての考察 防災教育チャレンジプランと 1.17 防災未来賞ぼうさい甲子園の実践から」(防災教育学研究 4-(1):89-100, 2023) 諏訪清二 舩木伸江 中野元太

がり」と深まり」と捉えることができる。

課題④：専門知識がないのでどう教えたらいかわからない。

→ 専門家などとのつながりで解消できる課題であり、そのような実践事例は多い。また、知識の伝達を主とする防災教育ではなく、課題解決的な学習など、学習過程で自ら知識を獲得していく学習方法なども広まっている。

課題⑤：カリキュラムが詰まっていて防災の授業時間が取れない。

→ 教科、領域横断的な学習で解決できる（前掲の図1を参照）。

課題⑥：受験や進路と関係がない。

→ 実践報告では生徒の成長が報告されている。教育を進路保障と狭く捉えず、「生きる力」の涵養と捉え直したい。また、大学入試が多様化し、A0入試では、防災教育の実践、災害ボランティアの体験などを「武器」に進路を獲得している高校生も少なくない。

課題⑦：「自分は災害に遭わない」と考えている。

→ 「Survivorとなるための防災教育」だけではなく「Supporterとなるための防災教育」の視点を取り入れたい。災害を生き延びる（survive）ための知識や技能を身に付けるための防災教育と被災者・地を支援する（support）ための知識や技能を身に付けるための防災教育を展開するのである。さらに、市民力・人間力を高めて災害があっても臨機応変に対応できる人間を育てる「市民力を育む防災教育」も防災教育であると捉えたい。

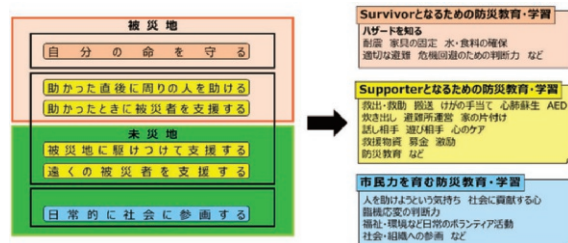


図3 Survivorとなるための防災教育、Supporterとなるための防災教育、市民力を育む防災教育

課題⑧：自分には災害体験がないので、防災の授業に自信が持てない。

→ 「語り継ぐ」は「語り」と「継ぐ」からなる。誰かの災害体験の「語り」を聞いてそれを誰か他の人に「継ぐ」行為である。これならだれでもできる。

(2) 避難訓練の意味を考える

先に、「狭義の防災教育」と「広義の防災教育」という言葉を使った。阪神・淡路大震災以前は、ほとんどの日本の学校での防災教育には火災避難訓練しかなかったと言ってよい。それも、火災発生時間を決め、火災発生場所を決め、教職員と児童・生徒でその情報を前もって共有しておき、火災ベルが鳴ると決められ

た経路を通してグラウンドに避難するというものである。「お・は・し・も（押すな、走るな、しゃべるな、戻るな）」といった表現が教えられ、子どもたちは走らないで避難する。最後に、先生から「避難に時間がかかり過ぎだ。遅い！」と叱られる。「走るな・遅い」の避難訓練である。危険がすぐそこまで近づいているときは走るべきだし、誰かが倒れたら先生に伝える（しゃべる）べきだが、そこには触れずにただ「お・は・し・も」を強制する。

このような形式的な訓練では意味がないという批判があるが、一点、事実を示しておきたい。筆者は、四川省で発生した 5.12 大地震（2008）以降、今も四川省を訪れて防災教育の支援やシンポジウムへの参加を続けている（コロナ禍で中断はしたが）。そこである中国人から聞いた話である。ある町でビル火災があった。ビルにいた日本人は全員避難した。中国人の中には避難せずに亡くなった方もいる。日本人に全員が避難した理由を問うと、「日本ではすべての学校で火災避難訓練を行っている」という返事が返ってきた。それに驚いたのだという。

この話が示唆するのは、日本では、たとえ危機感がない緩んだ避難訓練であっても、火災があればすぐに避難するということだけは学んでいるという事実である。たとえ行事消化型で行われている避難訓練でも、無駄だと切り捨てる必要はない。

(3) リアルな避難訓練と総合防災訓練

近年では、事前の告知をしない抜き打ちの避難訓練や負傷者、行方不明者がいるといった設定で、子どもたちの対応力と子どもたちを守る立場の教職員の組織対応力を検証する避難訓練も行われるようになった。さらに、経路に数台のカメラを設置して子どもたちの動きを録画し、数人の子どもたちの頭にウェアラブルカメラをつけてもらい、子ども目線の避難映像を撮影して、その映像をもとに避難訓練を検証するとりくみも生まれている⁶。

総合防災訓練にとりくむ学校もある。水消火器を使った消火訓練、ロープ結索、非常食の調理と試食、煙体験、そういったブースを設置して、子どもたちが体験的に学ぶのである。ただ、ひとつだけ指摘しておきたい。訓練とは、繰り返しのよって技術を体得することである。例えば、ロープの結び方を体得しておれば、人命救助などの場面で極めて有効であるが、子どもたちに必要かどうか。必要であるとしても、年に 1 回だけの体験で習得できることなのか。消防学校で訓練を

⁶ 「児童主体の行動選択と動画活用型事後学習を含む新たな避難訓練プログラムの開発」 田中 達也、内海 紗恵、大西 鮎美、寺田 努 科学教育研究/47 巻（2023）4 号/2023 年 p. 352-365

受ける消防士の卵は、休憩時間も食事の後も寝る前も、時間を見つけてはロープを結ぶ訓練を自分に課している。目を閉じて結べるまで繰り返すのである。訓練とはこういう行為をさす。学校で年に1回だけ体験しても、それは訓練ではない。ロープを結ぶという技能の習得にはつながらない。では、総合防災訓練は無意味なのだろうか。

大切なのは、視点である。子どもたちにどのような力をつけようとしているのかを事前に設定し、その効果を測定することである。ロープ結索の体験はロープを結ぶ術を体得するという技能にはつながらないが、子どもたちは消防士に教えてもらって防災の大切さや面白さを感じる。防災を学ぼうという気持ちが育っていく。モチベーションを上げる手段としては意味があるのである。

防災訓練を行うとき、子どもたちに身に付けさせたい力は何かを、指導者は常に考えておく必要がある。

(4) 教え込む防災から考え、主体的・対話的に学ぶ防災へ

文部科学省は学習指導要領で、子どもたちに「生きる力」を育むために、「主体的な学び」、「対話的な学び」、「深い学び」の3つの視点で授業をよりよいものにするように求めている。下の表1は、一般的に行われている防災教育の活動を、従来の（多くの学校が行っている）活動と、主体的・対話的で深い学びにつながる活動に分けたものである。防災の知識を持つ者が防災の知識を持たない者に教えるという従来の構図は、防災の知識を持たない教職員を躊躇させてしまう。多くの教職員が、自分は防災を学んだことがないので授業をすることに不安があると回答している。現在の防災教育は、教え込む防災教育を主体的・対話的に学ぶ防災教育へと転換し、活動しながら学ぶ、学びながら活動する防災教育のスタイルを広げていく過渡期にあるのではないだろうか。

表1 従来の防災教育と主体的・対話的で深い学びの防災教育

活動	従来の防災教育	主体的・対話的で深い学びの防災教育
避難訓練	決められた時間に警報が鳴り、決められた経路をたどって「おはしも」で避難させる。最後に先生が講評する。	子どもが避難訓練を企画する。最後に子ども同士の話し合いで課題を考える。
防災訓練	消防などの専門機関や防災士の協力を得ていくつかの体験ブースを用意する。子どもたちに順次ブースを回らせ体験させる。	6年生が防災を学び、体験ブースを準備する。低学年の子どもたちがブースを回って6年生の指導の下、順次体験していく。
ハザードマップ	見つけるべき課題を事前に学習させ、まち歩きを実施する。子どもたちが発見した危険箇所をマップに落とし込ませ、地図を完成させる。	何を見つけたかを子どもたちが決める。地域住民や保護者も一緒にまちを歩く。地域住民、保護者向けに発表会を開く。マップには町の自慢や良いところも書き込む。

活動	従来の防災教育	主体的・対話的で深い学びの防災教育
非常持ち出し袋	災害時の避難に必要な物のリストを見せ、ひとつずつなぜ必要かを説明する（考えさせる）。	1人1アイテムをあてがい、なぜそれを持ち出し袋に入れるべきかを考えさせて発表させる。高齢者のいる家族、乳幼児のいる家族、病人のいる家族などを設定し、どんなアイテムを用意しておくべきかをグループで考えさせる。
災害体験	語り部を招き子どもたちに体験を聞かせる。その後、感想文を書かせる。	体験談の後、グループで感想を話し合う。その後、語り部へ手紙を書く。体験談を絵で表現する。
備え	災害種別ごとに被害の様子を教え、そのような被害を減らすための備えの在り方を教える。	災害種別ごとに被害の様子を教え、そうなった理由を考えさせる。さらに、そうならないための備えを考えさせる。
地震時の活動	地震の揺れから身を守るためには、「机の下に隠れる」「ダンゴムシのポーズ」を教え、実際に行動させる。	今いる部屋の中で危険だと思う場所に「危険シール」を張らせ、その理由を説明させる。地震発生の合図とともに、一斉に安全だと思う場所で安全なポーズをとらせる。そこを選んだ理由を発表させる。
防災と職業夢と防災	防災に係る職業について調べ学習をさせ、発表させる。	自分の将来の夢と防災の関係を考えさせ、発表させる。
防災ゲーム	DIG、HUG、クロスロードなどの演習型、思考型のゲームやネット上のe-learning教材を体験させる。	ゲームやe-learningを体験させた後で、そのゲームの良さ、改良点などを話し合わせる。

3. 災害体験の語り継ぎと防災教育

(1) 災害体験を語るふたつの意味

防災教育にとりくむことを躊躇させている理由のひとつに、「自分には災害体験がないので、防災の授業に自信が持てない」と考えている教職員が少なくないことを先に述べた。誰かの体験の「語り」を他の人に「継ぐ」ことで体験の無い人でも「語り継ぐ」ことができる旨指摘したが、ここでは、災害体験の語りの意味を掘り下げていきたい。

災害体験を語る人を語り部と呼ぶ。語り部の語りに耳を傾けていると、大別してふたつの語りがあることに気づく。ひとつは、災害時の失敗と成功の事例を紹介し、聞き手に災害への備えと災害時の正しい対応を教える語りである。例えば、阪神・淡路大震災では多くの家屋が倒壊し、下敷きとなって亡くなった方が多かった。耐震の家に住まなければならないという語りを聞き手が受け入れて実行すれば、地震で倒壊家屋の下敷きになる人は減少する。東日本大震災ではハザードマップを信じて避難しなかった人が犠牲となった。この話を聞いた人が、ハザードマップにとらわれずに避難する必要があると考え、実行すれば、津波で命を落とす人は減る。語りを聞いた人々が語りを受け入れ、防災を実行すれば、社会の防災力は確実にアップする。筆者はこの語りを「社会的な意味を持つ語り」と呼んでいる。「社会的な意味を持つ語り」は体験が整理され語られ、災害への備えと対応が説明される。

一方、体験者の心の揺れがそのまま語られるときがある。例えば、ある母親は、阪神・淡路大震災で小学校の娘を亡くした。それから10年、小学校で娘と同じ世

代の子どもたちに娘が好きだったことや将来の夢などを語り続けた。その好きなことも夢もあの震災で一瞬にして断ち切られた。震災で亡くなった娘がかわいそうだと言った彼女は語り続けた。彼女は 10 年ほどたって自分の本当の気持ちに気づいたという。伝えなかったのは、震災で亡くなった娘がかわいそうだ、ではなくて、震災で娘を亡くした自分がかわいそうだということだと。この話は、防災の方法を教えているわけではないが、聞き手の心に深く残る。聞き手に戸惑いや驚きを与える語りである。このような語りを「個人的な意味を持つ語り」と呼びたい。

(2) 語りと防災教育、心のケア

図 4 は、ふたつの語りと、語られる内容によって「美しいこと・素晴らしいこと・正しいこと」と「醜いこと・残念なこと・悪いこと」に分類したものである。教育では、「美しいこと・素晴らしいこと・正しいこと」が語られる傾向がある。ただ、実際の災害では、人の醜さや残念な行為も散見される。人の本質を理解するためには、あるいは社会の在り方考えるためには、子どもたちの発達段階に配慮しながら、両方の語りを行うべきではないだろうか。

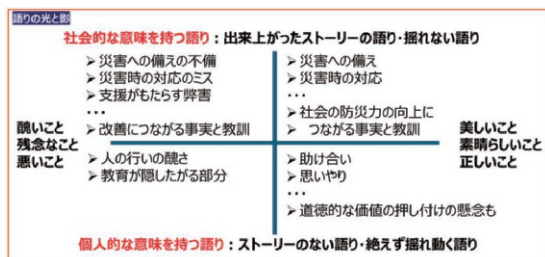


図 4 「社会的な意味を持つ語り」と「個人的な意味を持つ語り」

図 5 はふたつの語りに語る対象を重ねたものである。「他者のための語り」と「自分のための語り」である。災害体験の語りは聞き手を想定していると考えられる。一般的には、語り部がいてそれを聞く子どもたちや聴衆がいて、語り部から聞き手へ「社会的な意味」と、時には「個人的な意味」が伝えられる。ところが、語り部と対話を続けると聞き手を想定しない語りがあることに気づく。語り部は、語ることで自分の体験の意味を探し、構築し、語り、壊し、考え、再構築していく作業を繰り返しているのである。このような語りでは、語る度に内容が変化することがある。10 年語り続けて違う気持ちに気づくこともあるのである。

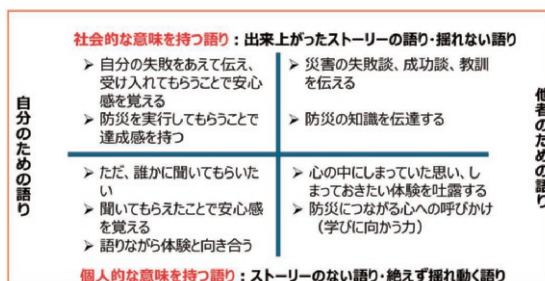


図 5 誰のために語る？

「社会的な意味を持つ語り」は聞き手に防災の大切さ、備えや対応の方法を教

えるという意味で、防災教育的である。一方、「個人的な意味を持つ語り」は、聞き手に戸惑いや驚きを与えることもあるが、一方で、語り部にとっては自分の体験と向き合い、その意味を考え続ける行為である。心のケア的な語りと言ってもよい。

(3) 語りの限界と「自分事」

阪神・淡路大震災から30年がたって、社会として震災体験を継承する限界が来ているのではないかという指摘が行われるようになった。震災を体験した人でも、歳月の流れの中で記憶が薄れていくかもしれない。震災を知らない世代は確実に増えている。では、本当に30年が限界なのだろうか。

阪神・淡路大震災の直後から体験を語り始めた人たちがいる。その語り部たちが当時50歳代、60歳代だったとしよう。30年の年月を重ねると、なるほど語り続けるのは大変である。では、当時10歳の子どもが、その時の体験とそれからどう生きてきたかを語るとどうだろう。まだ、40歳。これからも語り続けることができる。社会としての語り継ぎの限界があるように見えるが、当時の子どもの語りを経ることで、より長い時間、直接体験を伝え続けることができるはずである。

当時の子どもの体験を今の子どもに伝えるメリットは他にもある。防災の世界では「自分事」という表現が流行っている。「災害を自分事としてとらえて防災を進めよう」といった脈絡で使われている。では、どうすれば自分事にできるのだろうか。「自分事にする」という価値は間違いではない。ではその価値を唱えるだけで、人々は災害を自分事にするのだろうか。「自分事にする」という価値の存在だけを伝えても人は動かない。「いじめはやめよう」という価値の存在だけを伝え続けてもいじめはなくなる事実を見ればわかるはずだ。価値の存在を伝える教育ではなく、学習者が価値を発見してストンと飲み込んでいけるような教育を目指したい。

そのためのひとつの方法が、同世代の体験を伝えることである。小学生に、当時の大人の体験を伝えても、響きはするだろう。だが、生活実感を持って理解できているわけではない。では、当時の同世代の子どもの体験を伝えてみよう。聞き手の子どもたちは、過去の出来事に自分を置いて、自分ならどうするか、どう感じるかを考えるはずだ。同世代の被災体験を聞いた子どもたちが書いた感想文には、「もし私なら…」という表現がよく出てくる。見事に自分事にして考えているのである。

(4) 語らいの場

被災者にとって体験の語りは、時に困難を伴う。あの時の辛い気持ちを思い出すこともある。悲惨な体験の語りは聞き手の涙を誘うが、その反応が単なる同情で終わってしまい、語り部に徒労感や伝わらなかった悔しさを与えてしまうこともある。一方で、聞き手の子どもたちに心のこもった感想文をもらったり、聞き手の話を聞いて防災にとりくんだという報告を聞いたりすると、自分の語りに意味があったと肯定的に捉えることができる。

ただ、こういった語りは、語り部が語り、聞き手が聞くという枠組みの中に閉じ込められている。語り部が能動的で聞き手は受動的になる。そうではなく、語り部と聞き手がもっと自由に考えを交わす場があってもよいのではないだろうか。それが、「語らい」の場である。語り部と聞き手が対等の立場で丸く座り、自由に語らうのである。語り部と聞き手がともに能動的に語らっていくのである。

阪神・淡路大震災から30年を迎えるとき、筆者は舞子高校環境防災科の教え子たちと、こういった「語らいの会」を何度か開いた。写真1は、震災当時小学校2年生、1年生、3歳、そしてまだ生まれていなかった人たちと、語る意味を話し合っているシーンである。そのあと、当時の子どもの親、そしてその子どもの3世代で震災を語り合った。このような場を学校に作り、聞き手である子どもたちと同世代で震災を体験した語り部が、対等に話し合う場をもっと作ってきたい。それは、

災害を自分事にする、つまり、災害と向き合おうという気持ちを育むに違いない。



舞子高校環境防災科の卒業生による語らいと、参加者同士の語らい
と き：2025年1月10日、15日 と ころ：クレ・ドゥ・レーブ



写真1 「語らい」の会 [<https://www.youtube.com/watch?v=vwdhgDA5d08>]

4. 結びに代えて 防災教育がめざす「生きる力」

学校教育は文部科学省の学習指導要領に沿って行われる。安全や防災に関する項目は各教科や総合的な学習（探求）の時間、特別活動に含まれるが、現行の学習指導要領では、安全や防災、自然災害に関する記述が増やされている。つまり、学校教育を普通に行っていれば、安全や防災を学ぶ機会は保障されているのである。ただ、あえて懸念を指摘すれば、関連項目が様々な教科と学年にまたがっており、体系的で総合的な学習とは言い難い。各教科や総合的な学習（探求）の時間、特別活

動をカリキュラムマネジメントで有機的につなぐことを期待されるが、その労力は大きい。また、学校には防災だけではなく、人権や国際、環境、ジェンダー、食、等々、多くの課題の学習が期待されている。

それでも、防災教育にとりくむ意義は大きい。それは、単に安全・安心を追求するからだけではない。学習指導要領は、子どもたちに付けたい学力を「実際の社会で生きて働く『知識及び技能』」、「未知の状況にも対応できる『思考力、判断力、表現力』」、「学んだことを人生や社会に生かそうとする『学びに向かう力・人間性等』」の3つとしている。この3つの要素に防災教育を重ねてみよう。

防災の世界で生きて働く「知識及び技能」はたくさんある。これらの学習は基本だが、単に知識や技能として習得するのではなく、習得した知識や技能が実際の災害時やこれからの災害に備えるときに生きて働かなければならない。知識伝達的な教育ではなく、アクティブラーニングの手法で防災の課題を解決していく中で、知識及び技能を獲得していく教育方法が求められる。

災害時には想定を超える出来事が多発する。そんな時に情報を集め、考え、相談し、判断し、その判断に納得して行動に移して課題を解決していく力は、「未知の状況にも対応できる『思考力、判断力、表現力』」そのものである。防災学習でよく使われるワークショップや課題解決型学習を通して、学習者はこのような力の大切さを理解していく。

狭義の防災教育は、災害の怖さ、備えの大切さ、適切な行動の大切さを教える。ただ、自然の脅威と地域の脆弱性だけを学んでも、学習者が防災にとりくむわけではない。自然の脅威と地域の脆弱性は大切な要素ではあるが、自然の恩恵や地域の歴史、文化、風景、在り方なども学習範囲に取り入れ、自然環境と社会環境全体から防災教育を進める方法もある（広義の防災教育）。「学んだことを人生や社会に生かそうとする『学びに向かう力・人間性等』」は、学んだことをこれからの人生や社会に活かそうとするだけではなく、自然や社会のいろいろな要素を学びたいという、これからの学びに向かう力もカバーしていると解釈したい。

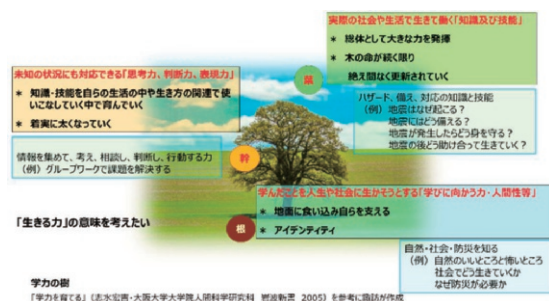


図6 「生きる力」と防災教育

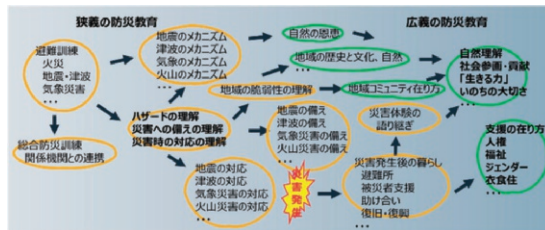


図 7 狭義の防災教育から広義の防災教育へ

多様性配慮と地域防災

～外国人対応からの示唆をふまえて～

一般財団法人ダイバーシティ研究所代表理事 田村 太郎

はじめに

人の多様性に配慮のある地域防災について、これまでの課題と今後求められる取組について整理する。

日本の災害対応は「女性に配慮のある避難所運営」、「高齢者や障害者のケア」、「ペット連れの避難者対応」など分野毎に課題を分析し、指針やマニュアルを策定して配慮を進めてきた。また自主防災組織など、地域に根ざした取組も進展し、多様な担い手が連携しながら防災計画の立案や避難所運営の工夫を重ねてきた。本稿では前半で、筆者が阪神・淡路大震災以降、主に取り組んで来た外国人への災害対応の経緯を紹介しながら取組の課題を整理し、後半では、人の多様性に配慮のある地域防災における論点を整理する。

これからの地域防災を考える上でもうひとつ、認識しなければならないことは、担い手の変化である。少子高齢化の進展は「助ける人」よりも「助けが必要な人」の方が多い状態を生んでおり、「地域での助け合い」は年々、難しくなっている。自治体の財政も厳しくなっており、以前できたことと同じことを今後の災害でも提供するのには困難な状況である。そこで本稿では、人の多様性に配慮のある地域防災を進める上で必要な「担い手の多様性」について、東日本大震災以降の災害での事例をもとに考察する。

本稿がこれまでの地域防災における課題を克服し、誰ひとり取り残されることのない災害対応の一助となれば幸いである。

1 災害と外国人

(1) 阪神・淡路大震災と外国人

戦後から1980年代まで、日本で暮らす外国人の多くは在日コリアンであった。1980年代後半に円高とバブル経済で就労目的に来日する外国人が増え始め、1990年に施行された改正入管法による日系人の受入れや、1993年に始まった「技能実習」（当時は「研修」）制度の開始により日本で暮らす外国人は増加・多様化した。

阪神・淡路大震災の直前、1994 年末には約 180 万人¹の外国人が日本に暮らしていた。図表 1 は阪神・淡路大震災における外国人死者の国籍・地域別の統計である（外国人地震情報センター1996, p. 76）。在日コリアンが多く暮らしていた神戸市長田区で大きな被害が出たこともあり、韓国・朝鮮が半数以上を占めている一方、中国やブラジルなど多様な構成となっている。

図表 2 は筆者が事務局長として発足から運営に関わった「外国人地震情報センター」が、神戸市内に貼り出した多言語相談窓口のポスターである。撮影した庄司博史は『事典 日本の多言語社会』の表紙カバーにこの写真を掲出し、次のように解説している。「1995 年の大震災の後、外国人に対して多くの外国語で、地震情報や救援情報を提供するため『外国人地震情報センター』が活動を開始した。外国人に対する多言語をもちいた支援活動が本格的に始まるきっかけとなった」（真田・庄司 2005）。

「外国人地震情報センター」は阪神・淡路大震災から約半年間活動を続けたのち、同年 10 月に「多文化共生センター」として改組し、現在も活動を続けている。2006 年に総務省がとりまとめた「多文化共生推進プラン」では、計画的・体系的な多文化共生施策の推進を自治体に促し、住民への多言語での情報提供が進展した。2018 年 7 月に政府は「外国人受入れ環境の整備に関する業務の基本方針」を閣議決定し、2019 年度から自治体等が多言語で相談窓口を設置・運営する際に交付金を出している。2025 年度は 256 団体が交付を受けており²、外国人に対する多言語での支援活動は定着している感がある。今日につながる「多言語」「多文化」を指向する取組は、阪神・淡路大震災とその後の支援活動が引き金となったといえよう。

国籍	死者数
韓国・朝鮮	112
中国	44
ブラジル	8
ミャンマー	3
アメリカ	2
フィリピン	2
アルジェリア	1
オーストラリア	1
ペルー	1
合計	174

図表 1
阪神・淡路大震災での
国籍・地域別外国人死者数（左）

図表 2
阪神・淡路大震災時の
多言語情報ポスター（右）



¹ 外国人登録者数は約 150 万人、非正規滞在者数が約 30 万人

² 出入国在留管理庁「令和 7 年度外国人受入環境整備交付金の交付先及び交付決定額」令和 7 年 4 月 1 日現在より

(2) 外国人の脆弱性

災害時に外国人が直面する課題は言葉の壁だけではない。図表 3 は阪神・淡路大震災で活動した「外国人地震情報センター」の相談内容を分野別・週毎に整理したものである。相談内容で最も多かったのは「補償金」で、「義援金や弔慰金の対象となるのか」、「どこでどのように手続きをすればいいのか」といった問合せが相次いだ。2 番目に多い「住居」についても、当面の居所の確保に関する相談から、仮設住宅の申込みなど手続きに関する相談へと移行していった。

災害は住居だけでなく、職場も破壊する。3 番目に多い「労働」については、賃金未払いへの対応や失業に伴う雇用保険の手続きに関する相談が多数を占めた。これら手続きに関する相談は日本語がわからないことによる壁に加え、制度や文化・習慣が母国と異なることによる壁もあった。

国籍や在留資格によって日本人と同じ支援が受けられない制度の壁も存在した。当時は外国人のうち 6 人に 1 人が非正規滞在で、健康保険に加入していない外国人も相当数存在した。「医療」の相談が 3 月の第 2 週に最多となっているのは、2 月中も入院していた重症者のもとに 3 月初めに高額の治療費が請求され支払えない、病院から退院を求められて行き場がないといった相談が相次いだためだ。弔慰金についても有効な在留資格を有していないとして、3 人の遺族が支給対象から外れた。

2024 年末の在留外国人数は 370 万人を越え、日本の総人口の約 3 % を占めるようになった。阪神・淡路大震災当時から比べると在留外国人の総数は 2 倍以上増えている。一方、2025 年 1 月現在の非正規滞在者数は約 7.5 万人で、阪神・淡路大震災当時から実数では 4 分の 1 に、外国人総数に占める割合は 2 % 程度まで減少した。東日本大震災など、その後の災害でも外国人の治療費の未収や在留資格のない外国人被災者への対応が課題となる事例は見られなかった。

	1/22～	1/29～	2/5～	2/12～	2/19～	2/26～	3/6～	3/12～	3/19～	3/27～	合計
補償金	5	10	14	27	20	16	12	13	18	9	144
住居	11	28	16	35	17	10	4	8	9	4	142
労働	8	11	15	18	16	24	13	7	7	7	126
入管	9	10	10	11	10	9	4	4	4	7	78
安否	19	20	8	9	2	3	0	2	0	0	63
医療	1	6	3	1	4	2	1	7	1	1	27
交通	4	9	3	2	3	2	1	2	0	0	26
税金	0	0	0	1	1	2	0	0	2	2	8
その他	9	24	21	19	18	12	17	17	3	10	150
合計	66	118	90	123	91	80	52	60	44	40	764

外国人地震情報センター1996, p. 76 に合計を追加

図表 3 外国人地震情報センターの分野別・週毎相談件数

災害時に外国人が最も不安になるのは、社会からの差別や排斥である。急増する外国人を標的に排外主義を主張する論調が漂う今日の状況は、日本人にも外国人にも不安をもたらしている。医療保険制度や生活保護を外国人が悪用して財政を圧迫したり、外国人による犯罪が増えたりといった事実はないのだが、自分たちが幸せでないのは誰かの責任だと思いたい人の心理を煽り、社会を分断する動きには注意が必要だ。

関東大震災では流言蜚語が飛び交い、朝鮮人などが殺傷される事件が起きたが、当時の世相は今日とよく似ている。1910年の日韓併合を経て日本で暮らす朝鮮人は漸増していたが、1920年にはまだ全国で4万人だった。第一次大戦の活況から一転して不況に陥り、また、1922年12月に日本への渡航に必要なだった旅行証明書が廃止されると、1923年の朝鮮人の数は13万人に急増する。台湾や朝鮮での独立運動も活発化しており、低迷する景気と社会不安に日本へ渡航する朝鮮人の急増が重なったタイミングで関東大震災が起きたことが、流言蜚語と殺傷事件の背景にあった(田村 2024:p. 202)。

災害時に外国人がもつ脆弱性を整理すると、1つめには「言葉の壁」、2つめには「制度の壁」、そして3つめには「心の壁」があるといえる。阪神・淡路大震災以降の地域防災では、技術の進展も相まって多言語による情報提供を通じた「言葉の壁」はかなり低くなった。「制度の壁」についても自治体やNPOによる取組が奏功し、阪神・淡路大震災当時と比べると課題は減っているように思われる。最後の「心の壁」は以前、高いままであり、今後の地域防災においても日頃から顔の見える関係を構築し、不安の払拭と相互理解に務める必要がある。

(3) 担い手としての外国人

ここまでは支援の対象としての外国人について、阪神・淡路大震災での状況を中心に俯瞰してきた。近年は2つの側面から、担い手としての外国人への期待が高まっている。1つめには比較的若い「住民」としての外国人への期待である。世界最速のスピードで少子高齢化が進展する日本社会において、日本人は高齢者ばかりで初期対応や避難所運営もままならない地域もあるなか、若い外国人住民の存在は心強い。2つめは災害時に支援する施設・組織で「働く人」としての外国人への期待である。帰宅困難者を支援するコンビニや外食店、福祉避難所となる施設には外国人も多く働いている。災害時には通常とは異なる対応を迫られるこれらの施設や組織において、外国人の存在感は年々大きくなっている。

住民としての外国人には、自治会や自主防災組織、消防団などへの参加を通じ、

地域防災の担い手として活躍できるような参画の促進が求められる。特別公務員にあたる消防団員については外国人の参加が認められるかどうか、自治体によって判断が分かれていたが、2025 年 1 月に消防庁長官が都道府県知事および政令都市市長宛に出した通知³では、外国人消防団員の活用について、「公権力の行使に該当しない範囲で活動することに留意が必要である」としつつ、後方支援活動や要救助者の救出・搬送、住民への避難誘導、安否不明者の捜索等に従事すること、また平時の広報や啓発活動、学校での防災教育の他、外国人向けの通訳・翻訳業務や、消防団員や地域住民向けの外国語研修などに従事することを例示し、地域の実情に応じて適切に対応されたいとしている。

この通知では消防庁の「消防団の力向上モデル事業」を活用し、外国人住民向けの防災パンフレットを作成した神奈川県愛川町や、留学生や外国人研究員を対象に啓発活動を行う滋賀県草津市の外国人機能別消防団員の活動事例も報告されている。また、災害時の外国人による支援活動では、外国人住民が防災の知識を身につけて外国人コミュニティへの啓発活動にあたる「外国人防災リーダー」の育成が各地で展開されている。札幌市では 2018 年の北海道胆振東部地震をきっかけに、札幌周辺に在住する外国人住民で構成される「札幌災害外国人支援チーム SAFE (Sapporo Assistance for Foreigners in Emergencies)」を立ち上げ、2025 年 3 月現在 18 か国 46 人が認定されている(図表 4 は札幌市で行われた SAFE の研修のひとコマ)。SAFE は平時には災害に関する研修の受講や外国人向けの防災啓発事業に協力し、災害時には札幌市との協定の元、札幌国際プラザが立ち上げる「災害多言語支援センター」とともに、避難所の巡回や SNS を通じた情報発信による外国人のニーズ把握を行う。

外国人による災害時の活動は、外国人への支援だけに留まらず、地域防災の担い手として存在感を増している。那覇周辺で暮らすネパール人で構成される「ネパール献血者協会」は、2023 年 8 月に那覇市社会福祉協議会と災害時に情報や支援を届けるためのパートナーシップ協定を締結した(沖縄タイムスオンラ



図表 4 札幌国際プラザが主催する「SAFE」の研修の様子(提供:札幌国際プラザ)

³ 消防庁長官 2025:p. 13

イン、2023)。同協会は「コロナ禍でお世話になった日本社会に恩返しをしたい」と献血に通い始めたネパール人が 2021 年に立ち上げたもので、地元の公民館を活動拠点としている。日本社会が高齢化する中、外国人コミュニティが地域の防災の担い手として活躍できる枠組みを整えていくことは、これからの自治体や地域にとって重要な施策になり得る。

(4) 顔の見える関係の重要性

外国人向けに多言語で情報提供を行ったり、相談窓口を設置して利用を呼びかけたりすることの効果を図表 5 にまとめた。通訳や翻訳を介して情報を多言語化することには言葉の壁を低くする「翻訳効果」があることは誰もが認識することだが、残る 2 つの

多言語化がもたらす 3 つの効果

① 翻訳効果

言語を置き換え、情報を正しく伝える

② 承認効果

認められているという安心感が得られる

③ アナウンス効果

外国人の存在に社会が気づく

図表 5 多言語化がもたらす 3 つの効果

効果に注目したい。2 つめの「承認効果」は、外国人向けに翻訳された表示があることや相談窓口が設置されていることで、この社会が外国人の存在を認めていることを伝える効果である。3 つめの効果は日本人を含む社会全体に対して外国人の存在を認識するもので、筆者は「アナウンス効果」と呼んでいる。

例えば避難所の入口にベトナム語で「避難所」と書かれて入れば、ベトナム人はここに入っても良いと感じるだろうし、日本人は日本語がわからない人が避難してくるかもしれないと認識することができる。災害時は誰もが不安に陥り、普段にも増して疑心暗鬼になりがちである。多言語の表示が外国人と日本人との間に 3 つの効果をもたらすことで、互いを思いやり、助け合う関係が構築されることを期待したい。

札幌での SAFE の取組について、事業の担当でもある大高紡希は「その存在そのものが“札幌が外国人を受け入れるまちであり、いざというときは支援する準備ができています”という事実であり、在住者だけでなく訪日外国人旅行者にとっても安心して札幌に滞在する理由のひとつになる」と指摘する(大高・石川, 2022:66)。

ネパール献血者協会が活動する那覇市の若狭公民館では、児童館館長とネパールコミュニティ、危機管理に携わる方が「Team AMMA」というグループを立ち上げ、外国人住民向けの防災活動を展開している。公民会で開催する「おかず一品持ち

より朝食会」や「なは防災キャンプ」と連動し、非常食をアレンジして外国人にも食べやすくする試みを行うことで、外国人への防災啓発活動と地域住民に外国人の存在を知ってもらう機会を創出している(国際交流基金：2025)。

外国人が担い手として地域防災に参加することや、普段の取組を通して相互に顔の見える関係を形成することは極めて重要だ。流言蜚語をもとに朝鮮人が殺傷された関東大震災の悲劇が繰り返されないためには、こうした地域に根ざした外国人たちとの地道な取組が必要ではないだろうか。

2 災害時における多様性配慮に向けて

(1) 多様性がないことによるリスク

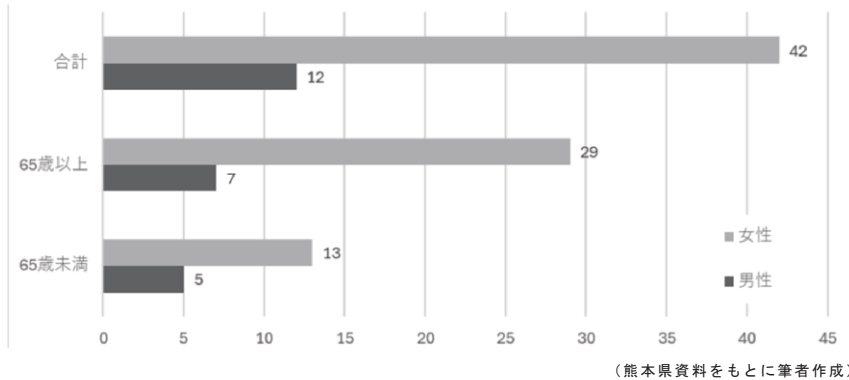
ここまで阪神・淡路大震災やその後の外国人支援や、担い手としての外国人への期待について、課題や可能性を整理してきた。続いて、災害時に外国人が直面する課題やその背景にある脆弱性、また担い手として活躍することの可能性から、人の多様性に配慮のある災害対応に向けた留意点や求められる取組を考察する。

図表6は熊本地震での避難生活で入院を必要とした「エコノミークラス症候群」の患者数を性別・年代別でグラフに示したものである。総数54人のうち女性が42人と多数を占める。避難生活での「エコノミークラス症候群」は2004年の新潟県中越地震の際、避難中に車中泊等で動かずにいた人に多く発症したことで注目された。女性が多い理由として、新潟大学の榛澤和彦は「不衛生なトイレに極力行かないようにするため、水分摂取を控えてしまう傾向が強いから」と説明している(産経新聞：2023)。避難所のトイレは屋外にある場合も多く、高齢者に「エコノミークラス症候群」が多い理由も、女性と同様に水分を控えてじっとしていたためと思われる。

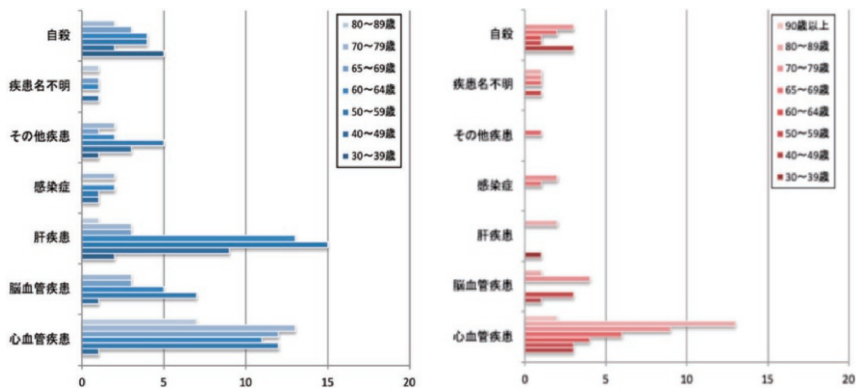
避難所では女性や高齢者のリスクが高くなる一方で、仮設住宅での孤独死では異なる傾向が見られる。図表7は阪神・淡路大震災の仮設住宅で発生した孤独死について、死因別、性別、年代別にグラフにしたものだ。阪神・淡路大震災では3年間で240人が孤独死しているが、そのうち170人が男性だった。年代別・死因別で最多なのは、男性は50代の肝疾患であるのに対し、女性は80代の心血管疾患となっている。

筆者がこのグラフを作成したのは、東日本大震災での仮設住宅で見守りにあたる支援員の研修を頼まれ、孤立のリスクは50代男性に高いことを伝えたかったためである。避難所では元気な男性が運営を取り仕切り、女性や高齢者の悩みに気づきにくい。仮設住宅で見守りに携わる人は年配の女性が多く、中年男性の孤

立に気づきにくい。多様な被災者の課題に気づくには、多様な担い手が参画しなければならない。避難所での「エコノミークラス症候群」や仮設住宅での孤独死のデータは、多様性への配慮がないことのリスクを物語っている。



図表6 熊本地震で入院を必要とした性別・年代別患者数



図表7 阪神・淡路大震災での仮設住宅における性別・年代別・死因別孤独死者数

(2) 先細る自助・公助・共助

阪神・淡路大震災では地域での助け合いやボランティアの有効性が注目され、NP0法の成立や共助を核にした地域防災の見直しが進められた。しかし30年が経過した現在、地域での助け合いは本当に機能するのだろうか。またボランティアは潤沢にやってくるのだろうか。

図表8は1995年と2020年の日本の人口と消防団員、地方公務員数を比較したものである。この間、18歳人口は3割減少し、高齢者は2～3倍に増えている。消防団員も地方公務員も16%減少した。自治体財政も逼迫しており、30年前と同

じことを今の自治体に求めることはできないのではないかと。ボランティアも同様である。かつて地域活動を支えた主婦や、60歳で定年して地域デビューする男性は大幅に減少しており、学生もアルバイトをしなければ学費や生活費をまかなえなくなっている。災害時どころか、普段のボランティアの担い手を確保するにも苦労している状況である。

	1995年	2020年	増減率
総人口	約1億2400万人	約1億2600万人	1.02
18歳人口	約177万人	約117万人	0.66
65歳以上人口	約1,826万人	約3,603万人	1.97
65歳以上の単独世帯数	約220万世帯	約675万世帯	3.05
75歳以上人口	約717万人	約1,860万人	2.59
消防団員数	975,512人	818,478人	0.84
地方公務員数	3,278,332人	2,762,020人	0.84

(総人口及び65歳・75歳以上人口、65歳以上の単独世帯割合は国勢調査、18歳人口は文部科学省「3年前中学卒業者数」、消防団員数は総務省消防庁「消防団データ集」、地方公務員数は総務省「地方公共団体員定員管理調査」より作成)

図表8 1995年と2020年の日本の人口、消防団員、地方公務員数の比較

避難所となる施設の運営方法も変化した。文部科学省の学校基本調査によると、1995年は全国に24,548校あった小学校の数は、2023年には18,980校と23%も減少している。廃校となった小学校を別の用途で使用している場合や、普段は使用せず避難が必要となったときのみ開錠して利用することもあるが、いずれも地域の核であった頃とは位置づけが異なる。体育館や公民館などについても、2003年の地方自治法の改正で創設された「指定管理者制度」により、民間企業やNPOが運営を委託されている施設が増えている。総務省が2023年5月に公表した「地方行政サービス改革の取組状況等調査結果」によると、全国の体育館のうち、都道府県の95.3%、政令都市の92.2%、市町村の40.1%で指定管理者制度が導入されている。

最寄りにあった小学校から大規模な体育館等へと避難所が集約されるなか、その運営は民間に委託されており、委託先も数年で変更される制度で「顔の見える関係」による地域でのささえあいを継続するにはこれまでとは異なる丁寧な工夫が必要である。阪神・淡路大震災の頃に有効だったものがこれからも有効とは限らない。人口構成や避難所の施設、運営方法の変化に応じた、現実的な地域防災の見直しを急ぎたい。

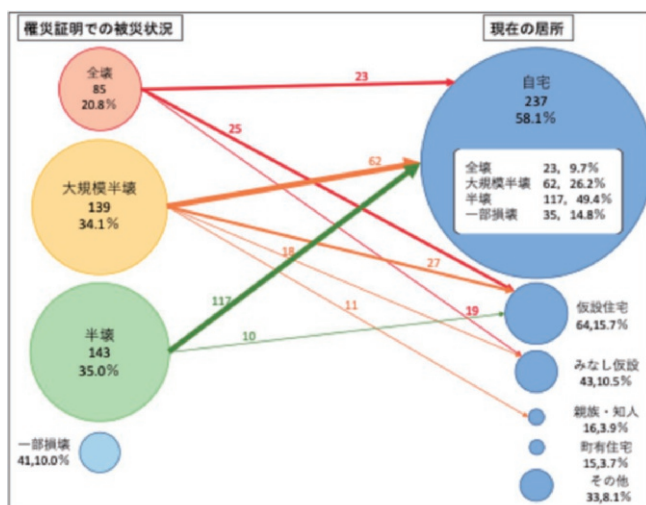
(3) 在宅避難者の増加

筆者が代表を務めるダイバーシティ研究所では、東日本大震災以降のいくつか

の大規模災害で自治体等と連携し、今後の生活再建施策の立案に寄与することを目的に被災者生活実態調査を実施してきた。図表 9 はそのうちの 5 つの概要をまとめたもの、また図表 10 はこのうち広島県坂町の被災世帯の居所と元の居所の罹災状況の関係を整理したものである。自宅が被災して「全壊」や「大規模半壊」の判定を受けてなお、自宅に留まる世帯が少なからずいることがわかる。避難所に行かない理由は様々だ。訪問調査からは、子どもに障害があり非日常な場所では周囲に迷惑をかけないか不安がある単身の母親、ペットを置いて避難所へ行くことをためらう高齢者夫婦、車椅子などで移動が困難なために自宅で過ごす障害者、周囲から奇異な目で見られるのが怖くて自宅での生活を続けるセクシャルマイノリティなど、多様性への配慮に欠ける避難所には行けない人々が在宅避難を選んでいく様子が窺えた。

調査地域	常総市（茨城県）	益城町（熊本県）	茨木市（大阪府）	坂町（広島県）	人吉市・八代市（熊本県）
災害名	平成27年9月関東・東北豪雨	平成28年（2016年）熊本地震	大阪府北部地震	平成30年7月豪雨	令和2年7月豪雨
発災時期	2015年9月9日～11日	2016年4月14日、16日	2018年6月18日	2018年7月6～7日	2020年7月4日～7日
調査時期	9月20～23日、26～29日、10月24～25日	5月14～15、21～22、28～29日、7月29日～8月5日	7月21、22日、8月5日	9月22～24日、10月6～8日、13～14日、20～21日	8月29日から10月31日までの毎土曜日と毎日曜日
調査契約（自治体担当部署）	常総市と委託契約（保健福祉部社会福祉課）	益城町と委託契約（避難所担当）	茨木市と委託契約（健康福祉部相談支援課）	坂町と委託契約（保険健康課）	人吉市と委託契約（健康福祉部高齢者支援課）、八代市と支援業務に関する協定（復興推進課）
財源	日本財団	日本財団	茨木市	坂町、日本財団	Yahoo! 基金寄付事業
調査の目的	避難所・在宅避難者の状況調査を通じて被災者のスペシャルニーズ把握とマッチング実施により施策立案の基礎資料を作成	在宅避難世帯の生活実態調査を通じて避難生活支援の内容を明らかにし、支援策の提案を行う（施策立案の基礎資料作成）	戸別訪問による聞き取り調査を実施し、今後の被災者支援施策の適切な立案に必要な基礎資料を得る	被災世帯への聞き取りによる調査を実施し、地域支え合いセンター運営の基礎資料として活用する	被災世帯の被災状況を把握し、避難生活での被害拡大を防ぎながら「次の生活」への移行をサポートする
手法と手段	・在宅独居高齢者の訪問アライング ・外国語よろず相談会開催 ・避難所在住者アンケート調査 ・調査員が巡回し記録をデータベースに入力し分析	・在宅避難者聞き取り調査 ・避難所居住聞き取り調査 ・仮設住宅の住環境アセスメント ・調査員が巡回し記録をデータベースに入力し分析	・被害甚大地区における在宅避難者聞き取り調査 ・調査員（社会福祉士、大学生等）が巡回し記録をデータベースに入力し分析	・被害甚大地区における在宅避難者聞き取り調査 ・調査員（社会福祉士、大学生等）が巡回し記録をデータベースに入力し分析	・被害甚大地区における在宅避難者聞き取り調査 ・調査員（社会福祉士、大学生等）が巡回し記録をデータベースに入力し分析（一部セルフアセスメント）
調査件数	・在宅独居高齢者ヒアリング170件 ・外国語よろず相談会開50件 ・避難所居住者調査130世帯 301人	・在宅避難者利用せず自宅の敷地内などで生活する2,686軒の家屋を訪問し、有効回答数 1,243世帯（回収率46.3%）	被害の大きい3町（2,250世帯）を調査し有効回答数 913世帯（回収率 40.6%）	被害の大きい2地域（2,482世帯）を調査し有効回答数 1,551世帯（回収率 62.5%）	・人吉市：被害が大きい市内19地区（約2,700世帯）を調査し有効回答数629世帯 ・八代市：旧坂本町（1,605世帯）を調査し有効回答数926世帯（55.2%）
Webページ	なし	https://diversityjapan.jp/kumamoto2016/	https://diversityjapan.jp/ibaraki-report-2018/	https://diversityjapan.jp/heavy-rain-2018/	https://diversityjapan.jp/2020-kumamoto-research/
自治体からの住民情報提供	なし	あり（人口3.4万人分）	なし	なし	あり（人吉市5711人、八代市3185人）

図表 9 ダイバーシティ研究所が実施した『被災者生活実態調査』の概要



図表 10 広島県坂町の発災3か月後の被災世帯の居所と元の居所の被災状況

一方、コロナ禍での感染対策から、自治体が避難所での密を避けるために在宅避難を推奨する事例も見られるようになった。電気や水道などは使えないが自宅で過ごすことは可能な場合、避難所で弁当や物資を配布したり、トイレや充電など施設の一部を開放したりすることで、在宅での避難生活を支援する。従来は施設に収容した被災者だけを対象にした支援が中心だったが、この方式なら在宅避難を選択する多様な背景を持つ住民への支援もカバーできる。

しかし、避難所で生活する場合と比べ、在宅避難の場合はニーズの把握が難しい。そこでダイバーシティ研究所では、避難から生活再建への移行が始まる発災から1～2か月後の時期に世帯訪問を行い、世帯毎の支援ニーズを明らかにするとともに、地域全体の被災状況を分析して今後の支援計画立案の基礎資料とする「被災者生活実態調査」を自治体に提案し、連携・協働して実施してきた。

人員や予算の面で厳しさを増す自治体にとって、計画的・体系的に被災者支援を展開するのは難しいため、過去の調査では民間の助成や寄付も活用し、また全国から訪問員を募集して集中的に調査を行うことで、地元の負担を軽減することに努めている。2024 年 1 月の能登半島地震では、厚生労働省の「被災高齢者等把握事業」を活用し、石川県が奥能登 5 市町での訪問事業を実施。ダイバーシティ研究所はこの事業で輪島市全世帯約 1 万戸を訪問してその後の「見守り相談支援事業」の基礎データを提供するとともに、2025 年度も継続的なデータ分析や訪問支援員の研修等に携わっている。

耐震基準の見直しや災害対策の進展で、今後の大規模災害では避難所には行か

ずに自宅に留まる人は増えることが見込まれる。自治体は日頃から NPO や当事者コミュニティとの連携を通して多様な地域住民のニーズ把握を行うとともに、発災後に円滑な被災者支援が展開できるよう、人材の育成や活動スキームの構築、個人情報管理の方法なども定めておくことが望まれる。

(4) 多様性配慮に求められる視点

災害発生直後の被災者支援はスピードとボリュームが優先される。例えば 100 人の被災者が身を寄せる避難所があるとすれば、そこに 100 人分の物資をいかに早く届けるかが求められる。100 人の中にはアレルギーや疾患、宗教的禁忌事項で食べられないものがある人もいるが、ひとりひとりのニーズを細かく聞いている時間はないため、同じ弁当が 100 個届けられることとなる。地域には多様な人々が暮らしているという視点に立った被災者支援が必要だ。

ただ、近年は人員不足もあって避難所の箇所数を減らして大規模化する方向で、丁寧な被災者支援はより難しくなることが予想される。国や自治体、NPO 等も「医療的ケアが必要な人の避難所」、「外国人対応ができる避難施設」、「ペット連れ可能な避難所」といった「機能別避難」へ向かっているが、実際は人々の状況は複合的である。例えば 1990 年代から日本で暮らす外国人は高齢化も進展しており、子どもも独立して寂しくなったとペットを飼う事例もよく耳にする。日本語がわからない高齢者がペットを連れてきた、しかも本人が発熱している、というような状況に、個別課題毎のマニュアルや機能別施設を整備するような方向性では解決にならない。また、ひとつの世帯に複数のニーズがある場合もバラバラに避難することは現実的でなく、災害時に福祉避難所の利用が進まない要因となっている。

基本的には、どの避難所でも多様な地域住民を受け入れる、という視点に立ち戻り、多様な当事者の参画を得ながら、運営マニュアルやコミュニケーションツールの整備を進めることが重要である。男性だけで避難所のあり方を議論するのではなく、また女性だけで仮設住宅の見守りを検討するのではなく、多様な住民の多様な声が直接反映されるような方法で地域防災の見直しを求めたい。

おわりに

阪神・淡路大震災以降の外国人への対応を中心に、多様性に配慮のある地域防災のあり方を考察した。これから求められる取組としては大きく 2 つに大別される

1 つめは、顔の見える関係の構築である。私たちの社会には多様な人が暮らして

いる事実を知り、ともに配慮し、ささえあいながら暮らしていくのだという相互理解を日頃から進めていくことが、災害時に誰も排除されない地域づくりに欠かせない。避難所運営訓練やハザードマップの作成など、住民参加型のイベントは地域で顔を見える関係を作る上でも有効である。ダイバーシティ推進の入口として地域防災を活用することも検討したい。

2つめは、災害に備えた具体的な計画の策定である。災害救助法に福祉が組み込まれた、個別避難計画の策定が自治体に努力義務化された、といっても災害発生時にいつ誰がそのように多様な被災者ニーズの把握にあたるのか、定めていない自治体がほとんどではないだろうか。あるいは以前に取り組めたことが現在、あるいはこれから5年、10年と本当に機能するのか、厳しい現実を見据えながら多様な担い手が連携してひとつずつ課題を解決していくことが急がれる。

すべて人は、何かのカテゴリーで必ずマイノリティとなる。多様性への配慮を自分ごととして捉え、誰ひとり取り残されない地域防災をめざしたい。

参考文献

- ・ 大高紡希・石川希美：持続可能な地域づくり-多文化共生がもたらす地域創生、札幌大谷大学社会学部論集 10 号、p45-77、札幌大谷大学社会学部論集編集委員会、2022.
- ・ 沖縄タイムスオンライン：災害時の連携で協定 ネパール献血協と那覇市社協、2023 年 8 月 22 日（閲覧日 2025 年 7 月 30 日）
<https://c.okinawatimes.co.jp/index.html?kijiid=0TPK20230822A0017000103237004>
- ・ 外国人地震情報センター編：阪神大震災と外国人、明石書店、1996.
- ・ 国際交流基金ホームページ：若狭が浦地域から広がる多文化共生の輪、特定非営利活動法人地域サポート若狭 2022 年度地球市民賞受賞 事務局長 宮城 潤、2025 年 4 月 21 日（閲覧日 2025 年 7 月 30 日）
https://www.jpf.go.jp/j/about/citizen/web_report/250402.html
- ・ 真田信治・庄司博史編：事典 日本の多言語社会、岩波書店、2005.
- ・ 産経新聞オンライン：被災時に女性守る携帯トイレ エコノミークラス症候群の予防に、2023 年 9 月 6 日（閲覧日 2025 年 7 月 30 日）
<https://www.sankei.com/article/20230906-LRSFBQV3XNN5PDG2LKE3L2STHM/>
- ・ 消防庁長官：消防団を中核とした地域防災力の充実強化に向けた取組事項について、消防地第 66 号、2025.
- ・ ダイバーシティ研究所：坂町 平成 30 年 7 月豪雨被災者アセスメント調査、ダイバーシティ研究所、2019
- ・ 田村太郎：災害時における外国人支援の課題と展望、実践政策学第 10 巻第 2 号、p. 199-210、実践政策学会、2024.

阪神・淡路大震災の教訓とこれからの都市防災

東京大学先端科学技術研究センター教授 廣井 悠

1. はじめに

2025 年は 1995 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災から 30 年が経過した節目の年である。このため、30 年前に得られた教訓が現代市街地や現代社会にどのように反映されているかに関する分析や考察が各種メディアや雑誌、シンポジウムなどで行われた。読者もご存じの通り、阪神・淡路大震災は兵庫県を中心として建物倒壊や家具の転倒が主要因となり、6,000 名を超える多くの人命が失われた災害であり、この地震が都市防災分野に与えた影響は極めて大きい。一方で、筆者は阪神・淡路大震災発生時はまだ高校 1 年生であり、災害調査などを自ら行っているわけではない。そのため本稿の執筆においては、この地震が都市防災を取り巻く考え方にどのような影響を与えたのかを学術的な立場から振り返り、そしてこの地震から 30 年が経った現在、どのような課題がいまだ残されているかについて、2024 年に発生した令和 6 年能登半島地震における被害も踏まえながら、やや俯瞰的な立場から概説する。

2. 阪神・淡路大震災が都市防災分野に与えた影響

さて、筆者の学生時代、都市防災の学習をする上で非常に参考となった 2 冊の書籍がある^{1)、2)}。これらはともに当時の代表的な都市計画の専門家が分担執筆して 1999 年に刊行されたものであり、阪神・淡路大震災の教訓が色濃く反映されている。このなかで特に象徴的な一文を抜粋するとそこには、

「防災からみた都市づくり・まちづくりは、現在、転換期といえる。それは

① 都市全体に関わる防災都市づくりから地区を単位とする防災まちづくりへ

② 不燃化と避難中心の防災対策から、防災及び福祉や防犯を含んだ総合的な安全・安心環境形成へ

③ 防災目的の取り組みから、防災を契機に総合的な住まいと環境を達成する方向へ

④ 行政だけの責任だけではなく、住民・事業者と行政との連携で進める対策へのなどのパラダイム転換が見られる。(吉川³⁾より引用)」

と記載されている。この記述が示すように、地区スケールへの転換、総合的なまちづくりの必要性、目的からきっかけへ、多主体連携、という4種類の変化が、阪神・淡路大震災が都市防災分野に与えた影響と言ってよい。ここでは、阪神・淡路大震災の被害像や時代背景もあわせて、このような変化がもたらされた理由を考察する。

図1は、これまでのわが国における都市防災思想の変遷を表したものである³⁾。この図によれば、明暦の大火や関東大震災、そして空襲といった甚大な火災被害を幾度も経験したわが国の都市防災における一義的な目標は、長い間「不燃・防火の都市づくり」であった。そして、1960年代に8分消防と準防火の組合せによって、都市の遅燃性を高めるとともに迅速に常備消防が消火する社会を目指し、実際にこれを実現させたことで、平常時における大火は劇的に減少した。すると、わが国の広域火災対策は地震時の市街地火災リスクにどう対応するか、という課題が残るのみとなる。

このような状況で阪神・淡路大震災が1995年に発生した。この地震が数多くの人的被害を記録した主要因は、前述のように建物の倒壊であった。なかでも宮城県沖地震（1978年）の教訓を踏まえて建築基準法が改正された1981年以前に建築された建物の倒壊被害は甚大であり、家具の転倒などによっても少なくない人命が失われた。その一方、わが国の都市を幾度となく燃やした地震火災による被害は、関東大震災や戦中の空襲被害、もしくは戦後の大火と比べて小さかった。これは、地震の発災時刻が早朝であったことや弱風下という気象条件がその原因である。

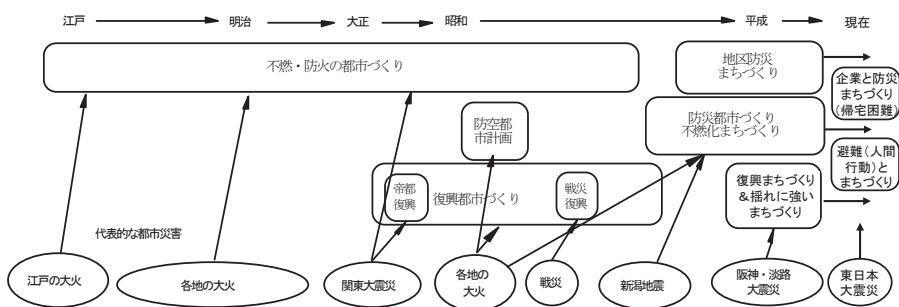


図1 わが国の都市防災思想の変遷⁴⁾ (吉川³⁾の図をもとに筆者加筆)

上記のように、阪神・淡路大震災までの都市防災対策の主力針は、誤解を恐れずに言えば、避難路沿道建物の不燃化や延焼遮断帯の整備を中心とした広域避難対策と都市防火区画による「地震火災・市街地火災から人命を守りうる」まちの実現であった。しかし阪神・淡路大震災では都市計画的な課題が集中していたインナーシティを代表とする、広幅員道路に囲まれた「中身」が大きな倒壊被害を受け、結果

として高齢化や市場原理から取り残された老朽木造住宅の耐震化や建替えなどが喫緊の課題として浮上し、その後は防災を目的としたまちづくり活動が活発に行われることとなった。

もちろん、密集市街地の改善や住宅の耐震補強など地区スケールの防災まちづくりは阪神・淡路大震災以前にも行われていたが、これらはこの震災を契機として本格的に都市防災の一丁目一番地と認識されるようになった。そして建築基準法も2000年に改正され、地盤調査の義務化や構造材の仕様特定などが求められるようになった。

なかでも、わが国に数多く残されている木造密集市街地は権利関係が複雑であり、また建物所有者の高齢化も顕著であり、そして建蔽率や接道義務など建築基準法に適合しない既存不適格建築物が多いことから、一般に建替え更新が困難とされる。このため、良質な共同住宅への建替え助成、公共施設の整備、従前居住者のためのコミュニティ住宅の建設なども含めた密集住宅市街地整備事業が積極的行われた。

そして喫緊の課題とされた建築物の耐震対策は、1995年12月に耐震改修促進法が制定され、2006年の改正を経て、地方公共団体は耐震改修促進計画を作成するとともに、道路を閉塞させる建築物などには指導や助言を行い、地方公共団体の指示に従わない特定建築物は公表することなどが定められた。住宅については特に、1981年以前に建築された建物に対して行政が耐震診断や耐震補強への助成を行うなど、建物倒壊対策を取り巻く法整備や社会制度が充実した。

地震火災対策においては、一部の都市で継続的に都市防火区画の形成を進めるとともに、阪神・淡路大震災における多くの出火に通電火災が疑われたことから、感震ブレーカーの設置、耐震性防火水槽や可搬ポンプ、スタンドパイプを利用した地域消防対策が精力的に進められていく。

阪神・淡路大震災以前と以降における都市防災対策の大きな違いはこの点にある。阪神・淡路大震災以前の都市防災は公による対策が重要視されていた。広幅員道路や避難路沿いに不燃の建築物を誘導し、延焼遮断帯を整備するとともに、安全な避難場所を確保する取組は、一般に公が大きな役割を担うものであり、高度経済成長期に公共事業が担った役割もこの傾向を加速した。しかしながら、阪神・淡路大震災で顕在化した被害は、木造密集市街地の整備や建物単体の耐震性・耐火性を向上させる必要性を示唆するものであった。そもそも住宅は個人の資産である。そのため、行政が果たせる貢献は限定的・間接的であり、規制緩和や金銭的助成そして防災意識の向上などがそのメニューとなる。

さらに、阪神・淡路大震災における救助主体の大部分が家族や近隣住民などであったことから、公助の限界も露呈した。これは事前対策においても同じである。たとえば、木造密集市街地を代表とする地区スケールでの防災対策は、ハード対策として建物の耐震化・不燃化、狹隘道路の拡幅、通り抜け通路の確保、オープンスペースの確保と防災活動の拠点化、ブロック塀倒壊対策、家具固定、井戸や雨水を活用した消防水利の確保、延焼遮断帯や避難場所・避難路樹の緑化などが実際に行われ、またソフト対策としては防災教育、組織づくり、防災訓練、防災地図づくり、防災イベントの開催などが代表例となるが、いずれも自助・共助が防災の主体となるものが多く、公助はそれを支える役割を担う。

つまり、阪神・淡路大震災は都市防災対策の主体を変容させ、公助中心から自助・共助中心の防災対策へと大きく転換させたきっかけとなった災害といえよう。そしてこの地区レベルでの自助・共助が防災対策の中心といった考え方は、津波からの避難が大きな課題となった東日本大震災以降も変わらず、現在では 2016 年に制度化された地区防災計画制度によって各地で地区スケールの防災計画策定が進むなど、住民による地域コミュニティ単位での「防災まちづくり」が全国で進捗するに至っている。

3. 令和 6 年能登半島地震で再び顕在化した課題

一方で、2024 年 1 月 1 日 16 時 10 分に石川県能登地方で発生した M7.6 の地震では、石川県輪島市と志賀町では最大震度となる震度 7 が観測され、多数の建物が倒壊するなど大きな被害となった⁵⁾。またこの地震では、地震直後の 1 月 1 日 16 時 22 分に能登地方で津波警報が発表され、能登半島東部を中心に津波被害が記録された。さらには地震に伴って発生した火災では、弱風ながら輪島市河井町における大規模延焼火災をはじめとした、多種多様な火災も発生している^{6)、7)}。この地震で顕在化した都市防災分野の教訓として、下記の 4 種類が挙げられると筆者は考えている。

ひとつは「既存対策の停滞による大被害」である。本地震における代表的な直接被害は、甚大な建物被害と弱風下における木造密集市街地における火災であった。この傾向は上述した阪神・淡路大震災の被災様相と酷似している。このため「阪神・淡路大震災以降 30 年間行ってきた都市防災の方向性は間違っていなかった」と解釈する読者もおられるであろう。しかし筆者は、30 年前の地震と同様の被害で多くの犠牲者が発生したという厳然たる事実を「これまでの対策が足りなかった」と理解すべきではないかと考えている。つまり、阪神・淡路大震災時に都市防災上の大

きな課題とされた、建物の安全性能を代表とした市街地の「改善」は、改めて今後解決すべき重要な課題であることを令和6年能登半島地震から読み取るべきである。

次の課題が「ライフラインの重要性」である。令和6年能登半島地震においては、道路や水道などのインフラ被害が、災害対応から復旧・復興に至るまであらゆる面で負の影響を与えた。広域火災の原因ともなり、孤立も発生し、助け合いも停滞した。詳細は後述するが、近い将来に経済成長や社会資本整備が停滞するであろうわが国において、「余裕」や「冗長性」を意図的にどう設計できるかは大きな課題である。

次の課題が「マルチハザード・複合災害の問題」である。例えば輪島市における大規模火災の事例は、強い揺れによる建物・施設の倒壊に大津波警報発表に起因する消防活動の困難性が加わり、大規模延焼を許したものである。さらに本地震による被災地は、地震から8か月後に豪雨災害による被害も受けた。複数種類の災害外力が襲う場合、その対応は極めて難しくなるが、この点も今後の防災・減災を考える上で大きな課題となろう。

最後の課題は、令和6年能登半島地震が「少子高齢化最先端地域の災害」であったことである。本地震において大きな被害を受けた地域は、東日本大震災時に特に被害の大きかった東北地方などをも上回るほどの、少子高齢化が進んだ地域である。それゆえ、本地震における災害様相と復旧・復興時に発生する諸課題は、20～30年後に顕在化していくわが国の災害時における課題群を先取りしたものと見るべきであろう。すると本地震で顕在化したような、災害対応力の低下したなかで甚大な被害に対応する必要性や、復旧・復興に関する数多くの困難性を踏まえると、この課題が一番深刻なものであると考えられないだろうか。この点を受けて次章では、わが国における今後の自然災害による被害像はどう変化し、そしてこれらに対して将来の防災・減災の方針はどうあるべきかを論じていく。

4. 今後の自然災害リスクにおける量的・質的変容

上記のように、2024年に発生した令和6年能登半島地震においては、阪神・淡路大震災からの30年で十分に解決できなかった課題を露呈させ、また阪神・淡路大震災時には顕在化していなかった新たな課題を示した。さて、今後の防災・減災対策を考える上では、未来に待ち受ける様々な社会の変化を考慮しなければいけない。例えば少子化・高齢化はその代表であり、これに起因する人口減少はわが国における喫緊の課題である。その他にも、一部の顕著な都市化、勤労形態の変化、食料・

水の枯渇、社会のデジタル化・メタバース化、そして価値観の多様化や社会内での分断など、様々な社会変化が近い将来に予想されているところである。

本稿で特に指摘したいのは、少子化・高齢化という社会の潮流が防災・減災の分野へもたらす影響である。例えば、わが国でこれから本格的に到来する高齢化は、自分で自分の身を守れない人、避難できない人が増えるということを意味している。さらに、将来的には経済的にも中間層が喪失し、低収入の世帯も増加するとみられている。すると、事前対策も避難もできない人が急激に増える可能性も考えられる。これは自助の機能不全を意味するものである。

他方で少子化についても、共助に深刻な影響をもたらすことが想定される。というのも、少子化・高齢化はつまるところ、助ける人と助けられる人の量的バランスが大きく変化するということを意味するからである。また、ソーシャルキャピタルの低下が叫ばれている現代においては、人口が集積している地域においても、地縁型コミュニティが崩壊している場所は少なくない。働き方が多様化したことで、以前と比べて女性や高齢者なども就業拡大して多忙な人が増え、防災訓練にもなかなか参加できない。このように量的にのみならず質的にも支え方が今後大きく変化することで、阪神・淡路大震災でその重要性が明らかとなった共助についても、災害に対応できなくなる可能性が高い。

すると、最後の砦は公助となるが、しかしこちらについても、生産年齢人口の減少によって多くの都市で経済成長が停滞し、自治体財政も逼迫することが予想される。これに、人員削減や地方分権による格差拡大とインフラ老朽化が重なると、事前の防災投資やインフラ整備どころか、災害対応も十分にできない地域がでてくる可能性もある。

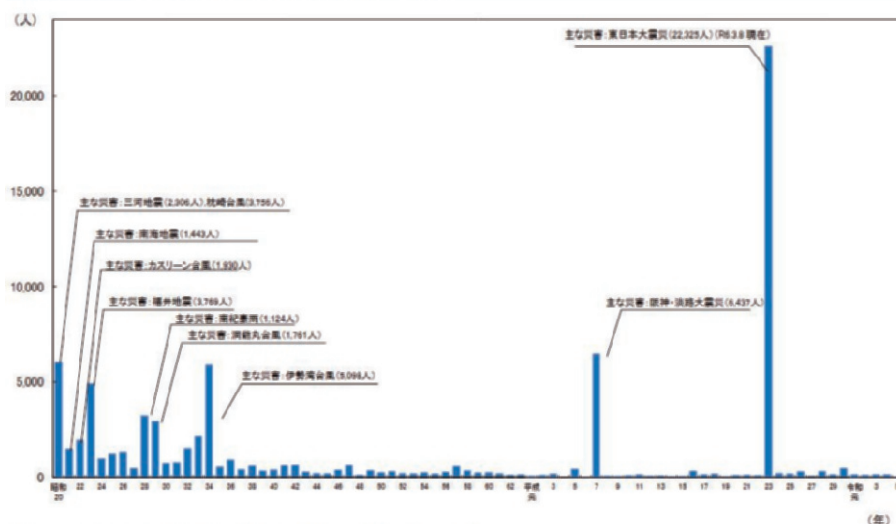
つまり、自分で自分を守れない自助、コミュニティが崩壊して助ける人もいない共助、そして老朽化するのに防災投資どころではない公助という未来像が予想される。これはつまり、自助・公助・共助の隙間が増加して、地域を守る「対応力」が著しく低下する可能性が高い。

また、低成長時代の継続と市街地更新力の低下が「予防力」に与える課題も大きい。戦後以降、わが国では開発圧力を前提として継続的に防災力を高めてきたという経緯がある。例えば大地震が発生すると、その被害を調査して原因を明確化し、その結果をもとにして建築基準法などの法令を改正する。そして新基準に準拠した建築により、都市の安全性が向上してきた。しかしながら、住宅供給が量の時代、質の時代、そしてバブル時代を経た現在のわが国は低成長時代を本格的に迎えており、新設住宅着工数は著しく減少し、他方で空き家、空き地、減築が増加している。

建築のみならず都市スケールでも「公共事業は正義なり」の右肩上がりの時代とは異なり、都市機能を誘導する都市拠点でも空地や空き家が散発的に発生している。再開発をしたくても、一部の地域以外はより高い建物を建てようとする高度利用や容積率の緩和などが過去ほど歓迎されない。こういった時代においては都市の安全性向上を建物更新に大きく委ねるのは難しく、むしろ劣化によって安全性が低下する恐れすらある。つまり、市街地更新を前提とした防災力向上という、20世紀的手法の限界が現代社会では顕在化しつつある。

さらに、災害リスクが量的にも質的にも過去とは異なるものになっているという事実も、対応を難しくさせる要因となりうる。例えば、内閣府刊行の「防災白書」には、戦後以降にわが国で自然災害によって亡くなった方の人数が時系列で掲載されている（図2）。これによれば、昭和30年代までは風水害を中心として毎年何千人もの死者が発生し、全国の都市部では大火も頻発する時代であった。しかしながら、それ以降はわが国における自然災害による死者は大幅に減り、阪神・淡路大震災が発生した1995年および東日本大震災が発生した2011年を除けば、現在は年間で数十人～数百人の死者が記録されている。

附属資料2 自然災害による死者・行方不明者数



注) 令和5年の死者・行方不明者は内閣府取りまとめによる速報値
 出典：昭和20年は主な災害による死者・行方不明者（理科年表による）。昭和21～27年は日本気象災害年報、昭和28年～37年は警察庁資料、昭和38年以降は消防庁資料をもとに内閣府作成

図2 わが国の戦後以降の自然災害による死者数の遷移 ⁸⁾より引用

つまるところこの傾向は、わが国が河川整備や都市の不燃化などを通じて中規模災害を減らすことができたと解釈することができる。確かにわれわれは戦後以降、中規模災害を受け止めることができるよう、都市の市街地整備やインフラ整備を精

力的に行ってきたという経緯がある。しかしながら、これによって中規模災害は抑えることができたとしても、想定外力を超える自然現象が発生すれば、対応力の^{しきい値}閾値を越えて、大規模な被害が発生することは自明である。

こういった発想に基づく、防災白書で報告されている傾向は、災害現象の質的変容として解釈すべきであり、将来はますます小規模災害と巨大災害の二極化へ向かっていくものとみることができる。小規模災害と巨大災害では当然、対応策が大きく異なる。前者の小規模災害に関して言えば、日本全体を短期間でくまなく安全な市街地につくりかえることは困難である。

一方で、発生確率は低いが一たび発生すると甚大な被害が発生してしまう巨大災害については、これまでの延長線上での対策のみならず、巨大災害特有の対処方針を考える必要がある。巨大災害の代表例が、近年発生が懸念されている南海トラフ巨大地震である。なかでもこの地震の複合性および激甚性という特徴は極めて厄介である。

災害リスクの複合性は、地震動と火災、津波、そして水害が襲った令和6年能登半島地震でも顕在化したように、いまや防災・減災政策上においても重要な課題となりつつある。南海トラフ巨大地震は、わが国を襲う外力も地震の揺れ、津波、市街地火災や津波火災など数多く、その後の地震水害や連動して発生する直下型地震なども懸念される。しかしながら複合災害リスクは、異なる災害の掛け算であるため、事前対策においては無数のパターンが存在する。そして激甚性も対応の難しい特徴である。

一般に巨大災害は低頻度高被害（LPHC; Low Probability High Consequences）という特徴を持つ。このような災害は甚大な被害を伴うものの発生確率が著しく低い¹ため、防災投資の基準に単純な期待値＝「確率×被害規模」をどれだけ計算しても得られる示唆は僅かである。そのため巨大地震については費用便益分析の手法そのものに限界があり、それゆえ適切なハード的防災投資はなされにくく、避難対策などのソフト対策へ過剰な期待が寄せられることもしばしばである。しかし、経験が希薄化しやすい巨大災害時にはソフト対策の限界があることもまた事実である。すると、東日本大震災のような甚大な被災が再現されてしまう可能性も十分に考えられよう。

5. これからの都市防災

以上をまとめると、防災・減災を考える上で将来われわれの都市・社会では、「気候変動や巨大災害リスクなどにより被害はますます増える反面、その不確実性も増

大し、自助・共助・公助は縮小し、予防力も対応力も先細っていく」未来が待ち受けている。このような状況に際して筆者は、まだ余裕が残っているうちに確実な予防力の向上をしつつ、「防災計画から災害制御へ」、「災害対応のソーシャル・ジャスティス」、「無理のない曝露人口の減少」、「中長期を見据えた地域防災力の向上」、「冗長性の設計技術」、「転換力の活用」などがこれからの防災・減災において必要とされる施策方針ではないかと考えている。本稿は紙幅が限られていることから、前者の2点について端的に述べることにする。

ひとつめの理念は「防災計画から災害制御へ」という考え方である。上記に示した巨大災害に対して、従来の「防災計画」とそれに基づく災害対応のみによる対応はもはや困難になりつつあるといえるだろう。というのも、事前にいくつかの被災シナリオを想定して予防力の強化や災害対応の準備などの事前対策を講じつつ、発災後に災害対応を行う「決め打ち」スタイルでの対応は、様々な被害パターンの考えられる巨大災害に対しては、有効なものでは必ずしもないからである。

これに対して筆者らは近年、JST さきがけ研究（「多様な情報から未経験の災害現象を推測する次世代型被害予測技術の開発（PRESTO：社会と調和した情報基盤技術の構築、研究代表者：廣井悠）」や科研費（JSPS 科研費 JP24H00364「膨大な災害連鎖現象を発災後に予測し対応策を提示するデータ駆動型災害対応技術の開発（基盤A、研究代表者：廣井悠）」）などの研究を通じて、災害対策を「計画」から「制御」への転換を果たすべきではないかと提案・研究している⁹⁾。

すなわち、これからは事前に予測したいくつかのシナリオのみに準備するのではなく、ひな形となる計画を複数準備して予防力の向上を行いつつ、一方で災害発生後にリアルタイムで状況を把握し、先回りで被害を抑制・制御しようというアプローチが有用ではないかと考えられる。このためには、災害時のみならず平時利用も見据えた形で、センサーデータやSNS 情報など現在進展の目覚ましい高度な情報技術を用いて、平時に都市を恒常的にモニタリングしておく必要がある。そしていざ災害が発生すると、これらを利用してリアルタイムかつ一元的に被災状況を把握し、この即時把握された情報と過去の災害記録データ等を用いて、発災後の被害様相を近未来予測する。そして、AI による意思決定支援技術などを用いて、過酷事象の根元を断つ「災害制御」を行うことが可能となる⁽¹⁾。

近年は「防災 DX」という用語とともに、高度化した情報技術を防災対策に活かそうという動きが加速している。しかしながらその対策は必ずしも体系化されておらず、個別のシーズやニーズに沿った形でアドホックに行われている傾向が筆者には感じられる。このため、高度な情報技術を用いて「災害制御」を達成すべき基本理

念を形成する試みは都市防災政策上、急務の課題であろう。

次に必要だと思われる理念が「災害対応のソーシャル・ジャスティス (Social Justice)」である。筆者らは、今後のわが国において自助・共助・公助のカバーできる範囲が大幅に減少していくと予想されるなか、圧倒的な被害量や影響をわが国に及ぼす巨大災害リスクに対処するためにこのキーワードを提唱している¹⁰⁾。ソーシャル・ジャスティスという用語は、わが国では「社会正義」と訳され、「社会の構成員である人々が平等 (Equality) かつ公正 (Equity) に扱われ、さらに社会全体の福祉の保障と秩序の維持が実現され、そのために社会の構成員である一人一人が持つべき考えや守るべき社会ルールのこと」を意味する。

さて、安全・安心分野における社会正義を考える場合、「人的被害の最小化」を社会ルールと設定することは多くの読者に合意していただけるであろう。ここで筆者は、この社会ルールを実現するために、災害対応において「選択と集中」あるいは「優先順位」という考えを徹底すべきではないかと考えている。一般に、巨大災害時には対応を要する莫大な課題が発生する。しかしながら、これらについて全てを行政が対応することは困難であり、需要過多であることは自明である。これは上記のように、阪神・淡路大震災でわれわれが経験したことであるが、今後は恐らく、阪神・淡路大震災以上に深刻な形でこの課題が顕在化するに違いない。このためわれわれは、顕在化した災害対応の需要に適切な優先順位をつけ、受け入れるべきリスクは受け入れつつ、優先順位の低い課題は自助・共助による解決を徹底し、社会的に脆弱な集団である「真の要支援者」を公助で確実に救うという覚悟が、少子高齢化社会が本格的に到来する今後のわが国において必要とされるスタンスになるべきと考える。これが筆者の提唱する災害時の社会正義、つまり「災害対応のソーシャル・ジャスティス」である。

では、このルールを社会実装するためには何が必要であろうか。何よりも重要なのは、公助が災害時に最大限「命を守る」ことに集中できる環境の事前整備である。つまり行政は巨大災害時の生活環境の最低基準 (シビルミニマム) を事前に設定するとともに、きめ細かい対応は不可能であることを事前に周知し、それとともに「死なない」以上のことは自助と共助で行うよう事前対策を促す、あるいは民間活力を生かした災害対応を実現することが必要と考えられる。具体的にはペット避難や帰宅困難者への対応など、大量死に繋がる可能性の低い非緊急ニーズは、その対策主体を大きく官から民にシフトしていく必要がある。そのためには、民への災害対応の押し付けにならないよう、事前に金銭的サポート等の支援を行うことも必要であろう。

いずれにせよ、自助・共助・公助のカバーする範囲が狭まることが予想される近い将来において、巨大災害に対する人的被害の最小化を目指すためには、このような社会ルールを事前に設定し合意形成した上で、行政が優先順位の高い課題や社会的に脆弱な集団に焦点を絞った災害対応を実現することのできる環境整備が必須である。実際にも近年は、地震直後における大都市部の帰宅困難者対応は原則として事業者や駅前協議会が担おうとする事例がほとんどであり、また備蓄物資の管理や輸送を行政ではなく民間事業者が行う事例も増えているが、これらはその好事例といえよう。

なお、筆者も検討メンバーの一員となった「防災庁設置準備アドバイザー会議」では、2025年1月から継続的に防災庁の設置に関する議論を深め、5か月後の2025年6月に報告書を公開した。ここでは「産官学民連携による災害対応実施体制の構築」など、本稿に記した社会正義を実現する必要性が記されている。少子化・高齢化や経済成長の停滞に伴う自治体財政の逼迫が予想される近い将来、行政のみによる巨大災害の対応は実現不可能であり、災害の規模によっては対応の破綻も予想される。だからこそ、災害対応のソーシャル・ジャスティスを事前に明確化・共有して産官学民連携で災害に備える準備が重要と考えられる。

本稿では紙幅の制限もあるため、他の施策方針については参考文献¹²⁾などを参照されたい。本稿における筆者の主張はつまるところ、阪神・淡路大震災から30年が経過した現在も、わが国の都市・社会には依然として重大な課題が残されており、将来にはより深刻な課題が顕在化するであろう、という現状認識に尽きる。これは憂慮すべき事態といえよう。しかしながら、国民一人ひとりが一丸となれば、巨大災害による死者を激減させることが可能であることも、また事実と言える。巨大災害の発生までには、まだ若干の時間的猶予が残されているであろうことを考えると、各個人が自らの立場から巨大災害に対して何をなし得るかを主体的に再考することが、阪神・淡路大震災から30年を迎えた今日、我々が留意すべき重要な教訓といえるだろうか。

注釈

- (1) ここに示した「防災計画から災害制御へ」という理念は、必ずしも事前の予防力強化を否定するものではなく、むしろこの技術を用いることで、災害に伴って発生する社会現象のボトルネックを事前強化するための手がかりとし、これをもとにハード整備や事前対策を進めることで、予防力を適切に向上させることも同時に意味する。つまり、均質的な予防力強化と決め打ち対応の一边倒であった都市防災の枠組みを今後は抜本的に改善し、ボトルネックの予防力強化を通じて

冗長性の高い都市・社会を構築し、その上で情報処理技術を使って高度化された災害対応の実現をはかるといった戦略性が、今後スマートシティ化される未来都市における防災施策に必要と考えられる。

参考文献

1. 日本都市計画学会：安全と再生の都市づくりー阪神・淡路大震災を超えて，学芸出版社，1999.
2. 佐藤滋：まちづくりの科学，鹿島出版会，1999.
3. 吉川仁：防災まちづくりの科学，「まちづくりの科学・第1章第2節」鹿島出版会，1999.
4. 中島直人，村山顕人，高見淳史，樋野公宏，寺田徹，廣井悠，瀬田史彦：都市計画学ー変化に対応するプランニングー 学芸出版社，2018.09.
5. 総務省消防庁：令和6年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第74報），2024.
6. 廣井悠：令和6年能登半島地震時に発生した火災現象に関する調査研究，火災，Vol.74，No.2，日本火災学会，2024.
7. 廣井悠，北後明彦，大津暢人，村田明子，山下平祐，花井英枝，大津山堅介，ピニエロアベウ，苫米地毅大：令和6年能登半島地震の輪島市朝市通り付近における市街地火災の建物被害調査と焼け止まり状況の分析，自然災害科学，Vol.43，No.3，2024.
8. 内閣府：令和6年版防災白書，2024.
9. Fumihiko Sakahira, U Hiroi: Designing cascading disaster networks by means of natural language processing”, International Journal of Disaster Risk Reduction, Vol. 66, 2021.12, Doi: 10.1016/j.ijdr.2021.102623
10. 廣井悠：災害対応のソーシャル・ジャスティスー2050年に向けた防災政策のパラダイムシフトー，消防防災の科学 2025 夏（予定），消防防災科学センター，2025.
11. 内閣官房：防災庁設置準備アドバイザー会議 報告書，2025.
12. 廣井悠：地域社会の疲弊、マルチハザード化する災害-能登半島地震が問う災害対策の視座，世界，no.989，岩波書店，2025.

著者紹介

東京大学・教授。東京大学大学院工学系研究科・特任助教、名古屋大学減災連携研究センター・准教授等を経て2021年8月より現職。博士(工学)、専門は都市防災、都市計画。平成28年度東京大学卓越研究員。JST さきがけ研究員（兼任）。主な受賞に、令和5年防災功労者・内閣総理大臣表彰、令和5年度文部科学大臣表彰・科学技術賞、平成24年度文部科学大臣表彰・若手科学者賞、都市住宅学会・学会賞など。

防災教育－阪神・淡路大震災から 30 年が経つ神戸での実践

神戸学院大学教授 船木 伸江

はじめに

1995 年の阪神・淡路大震災を契機として、多様な防災教育プログラムが創出され、現在では学校および地域において広く実践されている。筆者は兵庫県および神戸市の学校防災アドバイザーとして、多数の学校園と地域が連携して展開する防災教育の実践事例を数多く見てきた。その中では、防災の知識を学ぶ講義授業だけでなく、避難訓練、防災倉庫の見学、消火器の使い方や応急手当訓練、毛布担架など身近なもので救助方法を学ぶ、炊き出しなど実際の防災活動を体験するプログラム、防災マップの作成やワークショップなどを通じて主体的に学ぶプログラム等、多岐にわたる実践が各地で行われている。

幼少期から防災の基礎的理解を育むことは重要である一方で、災害は恐怖や悲しみを伴う出来事と密接に関連しており、小さな子どもに過度な不安を与えることを懸念する声も少なくない。そこで、本稿前半では、神戸でおこなわれている教育実践事例から、幼少期から防災教育を導入する必要性を検討するとともに、防災を「楽しく」学ぶ様々な方法とその意義について考察する。後半は、筆者自身が関与している震災を知らない世代である神戸学院大学生が、震災の記憶を未来に届ける新しい防災教育のかたちについて紹介する 2 部構成とする。

第一部 防災を「楽しく」学ぶ意義

(1) 幼少期から防災を学ぶ必要性

災害を経験することは、大きな心理的負荷をもたらすことであり、小さな子どもにとってはなおさら、予測不能かつ不安な体験となる。特に災害時の「初めて」の揺れや「初めて」目の当たりにする建物の倒壊といった出来事は、幼い子どもにとって理解も対処も困難である。知識や経験を持たないまま災害に直面すると、適切な行動が取れず混乱に陥る可能性が高く、このような状況において、防災教育の果たす役割は極めて重要である。事前の教育を通して「見たことがある」、「知っている」、「やったことがある」という経験を積むことは、災害時に発生するさまざまな状況を想定的に体験し、幼児の心身の安全確保につながることを期待できる。

では、どのような教育が効果的か。小さな子どもたちは、感覚や身体を通じた

体験に強く影響される発達段階にあり、特に「楽しい」と感じる活動によって積極性が高まり、記憶の定着や意味づけが促進されると言われている。そのため、防災については避難訓練だけでなく、絵本やロールプレイなど遊びを通じた教育が実践され、単に知識を伝達するのではなく、幼児の興味関心や生活環境に寄り添った、遊びを通じた対話的な手法が組み込まれている。「楽しく学ぶ」ことは教育的配慮と学習効果を両立させるアプローチであると言える。

(2) 防災を「楽しく」学ぶ様々な方法

記憶の定着において「楽しさ」は重要な要素であり、これは小学校段階を超えて中学校以降の教育においても同様に有効であると考えられる。防災教育においても、学習者が興味関心を持ち理解を深めるためには、「楽しく」学ぶ工夫が求められる。ここでは、神戸市の学校園が、震災から30年を迎える節目の年度である2024年に行った、全学校園で防災教育に重点的に取り組む「ともしびプロジェクト」の中でも創意工夫がある防災教育推進校の特色ある取組などを事例に、「楽しく」学ぶということについて考えていきたい。

- ① 神戸市立灘すずかけ幼稚園では、災害が起こった際に防災リュックの中にどんなものがあたらいいのかを親子で考えたり、非常食を実際に食べる体験をしたりする取組を行った。先に幼児期からの防災教育の必要性については説明したが、食べたことがない非常食を災害時に初めて食べることで大きなストレスとなる。「非常食を食べる」という単純なことでも子どもたちにとっては災害に向けての重要な体験である。
- ② 神戸市立成徳小学校では、小学4年生たちが毎年、阪神・淡路大震災のことや地域の方を招き、地域の被災や防災対策について学習を積み重ねている。校区は、阪神・淡路大震災で大きな被災をした地域の一つであることから、過去の出来事を踏まえ、自分たちにできる防災対策を考え、災害時に地域の一員として行動できるよう学習している。
- ③ 神戸市立若宮小学校においては、学習用端末を活用し、児童が校区図や関連資料を参照しながら、災害種別ごとに「どこに」「どのように」避難するべきかを主体的に検討する学習活動が展開されている。子ども自身が地図や資料を見ながら、場所・ルート・行動を考えるプロセスが、災害時の即時対応力につながる取組である。
- ④ 神戸市立駒ヶ林中学校においては、地域防災教育の一環として、身近に存在する震災遺構の調査及び実地訪問を実施した。生徒は、自分たちの地域に残さ

れた震災の痕跡を辿り、復興に尽力した地域の商店関係者等へのインタビューを通じて、災害の記憶と復興の歩みについての理解を深めた。これらの調査結果は、パワーポイントを用いた発表形式により校内で共有された。また、学校全体の取組として、スチレンボードを活用し、生徒一人ひとりの震災に対する思いや願いを言語化したメッセージ作品の制作が行われた。このように、生徒自身が能動的に地域に関わり、語り継ぎ、表現することで「記憶の継承者」としての役割を自覚する契機となったと考えられる。

- ⑤ 神戸市立舞子中学校では、避難所において中学生として何ができるかを考える機会として、神戸市社会福祉協議会よりゲストティーチャーを招き、避難所運営において課題になると想定されることや具体的に誰がどのようなものを必要とするかをグループで考え、発表する授業を行った。このような授業を通じて、「中学生にできることがある」、「中学生にしかできないことがある」という自己効力感^(※)を高めるきっかけにもなったと考えられる。

※ ある状況において必要な行動をうまく遂行できる、目標達成のための能力を持っていると自分の可能性を認識していること。セルフ・エフィカシー（self-efficacy）とも呼ばれる。

これらのほかにも、近年、多様な手法を取り入れた防災教育プログラムが各地の学校現場で展開されている。その一例として、防災啓発を目的とした演劇活動や、オリジナルの防災ダンスの制作・映像化を通じた Web 発信など、創造的表現を通じた防災意識の醸成が行われている。

また、生徒自らが地域の危険箇所、避難経路、防災関連施設等を調査し、情報を防災マップとして可視化する活動も多くの学校で実施されている。こうした防災マップづくりは、単なる地図の制作に留まらず、地域防災倉庫や防災関連施設の見学等を含めたり住民との対話を重ねるプロセスがあったりすることで、「地域とのつながり」について深く学ぶことができるプログラムでもある。さらに、絵や記号を用いたマップ表現は低学年児童にも親しみやすく、楽しみながら防災を学ぶことが可能となる。近年では、紙の地図のみならず、タブレットやスマートフォン等の ICT 機器を活用した「デジタル防災マップ」の作成も進展しており、技術との融合によって児童・生徒の主体性や興味関心をさらに高めている。

これらの活動は、防災を「楽しく」学ぶための多様なアプローチを取り入れた教育実践であり、児童・生徒の主体的な学びと理解を深めることを目的としている。「楽しく学ぶ」という表現は、しばしばゲーム性のある教材や活動を想起させるが、実際にはそれ以上に広範かつ多層的な意味を含んでいると考えられる。

具体的には、例えばゲーム形式による問題解決型学習や、達成感を得るための

段階的な学び、児童・生徒の興味関心を引き出す問いや活動、知らなかったことがわかるという知的好奇心の充足、個々の「好きなこと」と防災を関連付けたテーマ設定、自分の考えを構築し他者へ発表する機会、創造的・体験的な学習を通じた理解の深化、そして、友人・家族・地域と協働して取り組む学習などが挙げられる。これらの活動はすべて、児童・生徒の主体性と思考力、さらには社会性と防災意識の醸成を図るものであり、「楽しく」学ぶことの教育的意義を多角的に示していると言える。

防災教育における「楽しく学ぶ」という言葉については、地域住民と対話を重ねる中で否定的な見解を示す方に会うことがある。確かに、災害という事象が人々に深刻な被害や辛さ、悲しみをもたらす側面がある以上、それを「楽しい」学びの対象とすることに違和感を覚えるのは自然な感情でもある。そのような認識は十分理解できる一方で、「防災を楽しく学ぶ」という言葉の背景には、防災を自分ごととして捉え、能動的に思考・行動できるよう促すアプローチの意味合いもあると考えている。

第二部 大学生が震災の記憶を未来に届ける新しい防災教育

(1) 震災後生まれの大学生が行う防災教育

著者が所属する神戸学院大学は、阪神・淡路大震災の震源地に最も近接する大学であり、震災当時、学内も被害を受けた。その被災経験を契機として、本学は1997年に、震災に伴い撤去されることとなった「明石市立天文科学館」の塔時計（日本標準時を示す2代目大時計）を有瀬キャンパスに譲り受け、学生の目に触れる場に設置した。この象徴的な時計の設置は、「震災を語り継ぐ使命を自ら課す」という本学の想いととも、震災の記憶を次世代に伝える教育的象徴にもなっている。

本学は、教育を通じて震災復興に貢献したいという思いから、震災から10年の節目にあたる2006年に「防災・社会貢献ユニット」を創設し、防災を専門的に学ぶ教育プログラムの提供を開始した。さらに2014年には、現代社会学部社会防災学科を設置し、災害対応および復興支援に資する人材育成を体系的に行ってきた。

ここでは、著者が実践してきた防災教育活動について、具体的な事例として、防災に関する出前授業の実施、防災教材の作成、さらには震災語り部団体との交流を通じた震災経験の継承に関する取組を紹介する。これらの活動は、地域とのつながりを活かし、震災を知らない若い世代が（前述の意味での）「楽しく」防災への理解を広げていく取組であるといえる。

(2) 小学校への出前授業

2006年に大学で防災の講義を開始して以降、継続的に実施している取組として、大学生による防災教育の出前授業が挙げられる。本活動は、幼稚園、小学校、中学校、高等学校、さらには地域コミュニティに対して、大学生が主体となって防災に関する授業を提供するものである。

授業においては、既存の防災教材（例：クロスロード、ぼうさいダック等）を活用するほか、対象年齢や地域の特性に応じて、大学生自身がオリジナルの防災教育プログラムを企画・作成し、実施している点に特徴がある。

写真は、クロスロードやぼうさいダックといった教材を用いた授業の様子である。大学生は子どもたちと対話的に関わりながら防災行動の理解を促進できるよう授業構成を工夫している。

クロスロードは、災害時に直面する「ジレンマ（板挟み）」をテーマにしたカード型の防災ゲーム教材である。参加者は、実際に起こりうる災害対応の場面について「YES」か「NO」で答え、自分の考えをグループで共有・議論する。



災害現場は災害規模や場所、時期などによって状況がすべて異なる。唯一無二の正解がない問を通じて、災害の出来事を机上で追体験したり、判断力を養ったり、他者との意見交流をする。災害時の問題を自分ごととして考えられる工夫が組み込まれたツールであり、多様な立場への理解を深めることができる。

ぼうさいダックは、災害時の初期対応行動（ファースト・ムーヴ）を、子どもたちが遊びながら自然に身につけることを目的として作成された教材である。教材は、災害の種類を示すイラストと、それに対応する動物のポーズが描かれたカードで構成されており、例えば「地震」のカードに対しては、「頭を守る」動作のポーズが描かれている。子どもたちは、カードの提示に応じて対応するポーズを即座に取ることで、災害時の一次対応行動を身体的に習得する。教材カードは、防災や日常の危険から身を守ることを学ぶものだけではなく、挨拶やマナーといった日常の習慣について学べるものも含まれている。授業で



は、カードの内容説明後、子どもたちとともに繰り返しゲームを行うことで、対応行動の定着を図る。音楽やテンポの変化を取り入れることで、児童の集中力と楽しさを維持しつつ、学習効果を高める工夫も考えている。

また、大学生が開発した防災教育教材の一つに、「非常持ち出し袋を考えよう」と題するカード教材がある。この教材は、非常持ち出し袋の内容を検討する過程を通じて、子どもを通じて家庭における災害時の備えを促進することを目的としている。

教材は全 36 枚のカードで構成されており、うち 35 枚は水、非常食、懐中電灯などの代表的な非常持ち出し品を示すカードであり、残り 1 枚は自由な発想を促すスペシャルカードである。各カードには表面に持ち出し品が絵で描かれており、裏面にその活用方法や関連情報が記載されている。防災や災害の備えについての理解をこれから育んでいく段階にある子どもでも、カードを選択することで自然に学びの場に加わることが可能となっている。

子どもたちは意見交換する中で、持ち出し品の組み合わせによる活用方法を提案することもある。例えば、ラップを紙皿の上に敷くことで断水時にも繰り返し使用可能となる知恵や、ラップをロープ代わりに用いたり、身体に巻いて保温したりするなど、一つの物品に多様な用途があることを考えていく。

また、本教材では「9つの持ち出し品を選ぶ」というルールを設定している。このような選択に制限を設けることで、児童が災害時において「何が本当に必要か」について、自らの生活や状況を考えるきっかけにもなっている。さらに、非常持ち出し袋の準備を通じて、児童は災害時の状況を想像する力を養うことができる。「季節」「被害の種類」「ライフラインの状況」など、災害時に直面する可能性のある多様な要因を想定することで、災害時の生活状況を具体的に想像し、それに基づいて必要な備えを検討することができる。

さらに、他者とのディスカッションを通じて、新たな視点やアイディアに触れることは、子どもたちの想像力と判断力を高めるとともに、楽しく学ぶことができる教材である。なお、本教材は、学校現場だけでなく地域の防災活動でも広く活用されており、大学のホームページで実費頒布しているので興味を持たれた方は出典「教材開発」を参照されたい。



大学生による防災教育の出前授業を見ていると、「教えることは最大の学びである」ということを強く実感する。特に、大学生が防災教育の授業を担当する際には、自らが「教える立場」に立つことで、伝達内容に対する深い理解と準備が求められる。このような役割意識は、学習者に対して「しっかり学ぼうとする姿勢」、つまり、学びの主体性を自然に促すものであり、重要な教育的効果があると考えられる。

授業実施時には、児童・生徒や教員から多様な視点による質問が寄せられるため、大学生には防災に関する知識のみならず、柔軟な対応力やコミュニケーション能力も求められる。教材作成にあたっては、対象となる内容についての十分な理解が不可欠であり、加えて、受け手の年齢や背景を考慮した言語表現や構成の工夫が求められる。このように考えると、防災教育教材の作成プロセスや出前授業に行くということは、大学生の学びを深める有効な手段であると考えられる。

(3) 語り部の震災体験をベースに作成した教材作成活動

これまで、大学生による出前授業ならびに防災教材の開発に関する取組を紹介してきたが、もう一つの実践として、阪神・淡路大震災の経験を語り継ぐ教材の作成活動が挙げられる。震災を直接経験していない大学生が、震災体験者から経験を聞き取り、教材化する取組である。震災経験



の継承を目的として始めた活動であるが、大学生たちの防災教育の深化にもつながる取組となっている。

この活動は、地域の被災者たちで結成する団体「語り部 KOBE1995」との連携のもと進めている。「語り部 KOBE1995」は2005年に発足したボランティア団体であり、団体に所属するメンバーがそれぞれの被災経験をもとに、「生の体験を語る」活動を継続している。震災により肉親を亡くした遺族、自らも家を失った被災者でありながら勤務先の学校に寝泊まりして避難所対応をした学校教員、疎開を余儀なくされた当時の子ども、震災当日に生まれた若者が親に聞いた話を語るなど、幅広い年齢層が参加している（詳細は同団体の公式ウェブサイトを参照されたい）。

船木ゼミでは、2006年以降、語り部 KOBE1995 との定期的な交流を継続している。その活動の一環として、語り部の経験をもとにした教材を作成してきているが、ここでは二人の語り部と大学生の教材作成の活動を紹介する。

一人は、次男を震災で亡くした崔敏夫氏（当時神戸市須磨区在住）である。1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災当時、氏は自宅2階で就寝していたが、突如として下から突き上げるような強い衝撃を受け、続いて激しい横揺れに見舞われた。停電により真っ暗となった室内から外へ出ると、2階は崩落し、1階は瓦礫に押しつぶされていた。1階で寝ていた次男を探したが応答はなく、長時間にわたる救出作業ののち、瓦礫の下から遺体となった次男を発見した。

次男は東京の大学に在学しており、成人式のため神戸に帰省していた。元々は1月16日に帰京する予定であったが、体調不良を気遣った氏が「もう一日泊まっていけば」と声をかけたことで帰京を延期し、翌朝の震災に巻き込まれることとなった。氏は「自分の一言で次男を死なせてしまった」と深い後悔の念を語っている。

震災後、自宅と工場を失ったが、避難所生活を経て地域の再建に尽力した。近隣住民とのつながりの重要性を痛感し、自治会の結成、防犯灯の設置、防災訓練の実施など、地域防災活動に積極的に取り組むようになった。大学生たちは、氏が震災当時に辿った場所を訪れインタビューを通じてその体験を記録し、映像教材としてまとめた。また、教材には、震災当時の経験談に加え、氏が震災後から行っている自治会活動の様子も組み込まれており、震災の記憶と地域防災の実践を結びつけた構成となっている。写真では、映像を作成するにあたり、大学生が語り部である氏に対して実施した聞き取り調査の場面を捉えたものである。

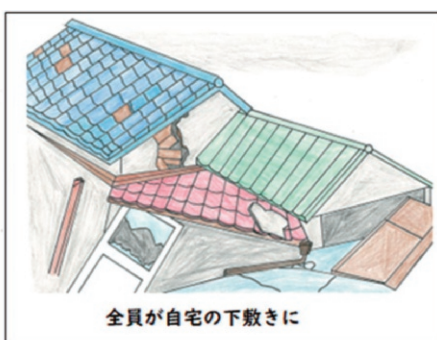


もう一人は、震災当時、小学校2年生で母と弟を亡くした長谷川元気氏（当時神戸市東灘区在住）である。阪神・淡路大震災が発生した際、神戸市東灘区に所在する木造2階建てアパートの1階にて家族4人とともに生活していた。地震の揺れにより建物は全壊し、2階部分が1階に崩落。長谷川氏は父親および弟とともに奇跡的に生存していたが、母親と一番下の弟（当時1歳半）は、家具の下敷きとなり命を落とした。

震災直後、長谷川氏は近隣の公園に避難し、父親が母と弟の救出を試みるも叶わず、「あかんかったわ」と涙ながらに告げられる。その後、父親の「これからは家族三人で力を合わせて頑張っていこうな」という言葉を胸に、残された家族は互いに支え合いながら生活を再建していった。震災によって突然失われた日常と家族の尊さを痛感し、「もっと優しく接していれば」、「もっと感謝を伝えていれば」と深い後悔の念を語り、「今、周囲にいる人々は当たり前に存在するわけではない」、「ありがとう」、「ごめんね」といった日常の言葉の大切さを語る。

大学生らは、震災経験者である長谷川氏の語りをもとに、紙芝居形式の教材を制作した。紙芝居として取り上げた場面は、大学生自身がとくに理解しやすく、想像しやすいと感じたエピソードであり、彼らはその部分であれば自らの言葉で伝えることが可能であると考えた。そのため、語り手による「生の言葉」を尊重しつつも、受け手としての視点を織り交ぜながら表現することを試みた。こうした教材作成の過程があることで、大学生たちは災害経験の理解を深めることができた。





(4) 震災未経験世代による語り継ぎの実践と防災教育への意義

語り部「KOBE1995」のメンバーは全員が阪神・淡路大震災の体験者であり、大学生は彼らの経験に基づく「生の言葉」に長期的かつ主体的に接する機会を得て

いる。一般的に語り部の話を聞く機会は一度きりであることが多いが、教材の作成や出前授業という明確な目的意識を持つことで、学生の学習意欲が高まり、語り部との対話が継続的に行われた。この継続的な交流を通じて、学生自身が語り部との距離を縮めていく感覚を得るようになっていった。教材作成は単に聞いた情報を整理することではなく、「語り手の気持ち」を理解しようとするプロセスでもり、「悔しさ」、「悲しみ」、「辛さ」、「喜び」といった感情を迫体験するプロセスでもある。

先に述べたように、学生が構成した物語には、語り部から聞いた全ての出来事ではなく、特に印象的だった部分や語り部が大切にしていた点を選び、学生自身の視点と想像力によって再構成された要素が含まれている。そのため、震災を経験していない子どもたちにも受け入れやすく、語りの内容がわかりやすいという一定の評価もある。実際に、語り部自身が学生の作成した教材を語りに取り入れている。このように実際の授業において児童・生徒や教員からの反応を得ることや、語り部が教材を活用してくれることは大学生にとって自己肯定感の向上につながる重要な経験である。外部からの評価は、学習意欲の向上を促す要因となっているように感じる。

震災を知らない世代が、語り部との継続的な対話を通して震災への理解を深め、教材づくりに取り組む過程は、震災の記憶を未来に届ける新しい防災教育のかたちとなっている。本学の卒業生は、企業や自治体（市役所、警察、消防など）に勤務しながら、防災と関連性のある業務に従事している者も少なくない。もちろん、すべての卒業生が直接的に防災に関わる職務に就いているわけではないが、日本に暮らす限り、誰もが生涯において何らかの災害と遭遇する可能性がある。そのため、在学中に防災の意義や被災者の実体験に触れることで、災害への備えに対する意識が高まり、被災地に寄り添う人になれると考える。

神戸という被災地に立地する大学の利点を活かしながら、今後も防災教育を実践的かつ継続的に展開する活動を続けていきたい。

参考文献

- 1 神戸の防災教育（神戸市教育委員会）2025年7月30日参照
<https://www.city.kobe.lg.jp/a48730/kosodate/education/program/kobenobosaikyouiku.html>
- 2 小・中・高等学校用防災教育副読本「明日に生きる」（兵庫県教育委員会）2025年7月30日参照
<https://www2.hyogo-c.ed.jp/hpe/kikaku/project/asuniikiru>
- 3 学校防災のための参考資料 「生きる力」を育む防災教育の展開（文部科学省）2013年3月改訂版発行

- 4 幼児向け防災知育玩具「ぼうさいダック」の提供 2025 年 7 月 30 日参照
<https://www.sonpo.or.jp/about/efforts/reduction/bousai-duck/index.html>
- 5 「教材開発」神戸学院大学ウェブサイト 2025 年 7 月 30 日参照
https://www.kobegakuin.ac.jp/education/faculty_social/bosai/activity.html
- 6 語り部 KOBE1995 ウェブサイト 2025 年 7 月 30 日参照
http://idrs.dpri.kyoto-u.ac.jp/yamorilab/?page_id=1246

未災者だからこそできる防災啓発活動 —教訓を活かした“やってみたくなる防災”への挑戦—

神戸学院大学学生任意団体 防災女子

1. はじめに

神戸学院大学では、阪神・淡路大震災の震源地に一番近い総合大学として、2006年4月に震災の教訓から学び、防災の知識・意識・行動力を育成するため文系4学部（法学部・経済学部・経営学部・人文学部）の学部横断型プログラム、学際教育機構「防災・社会貢献ユニット」を開設した。その後、2014年には、横断的なユニットという形ではなく、防災と社会貢献に特化する学びを推進し、より高度な知識やスキルを身に付けた人材を育てるため、現代社会学部社会防災学科に発展した。

本学科のカリキュラムはアクティブラーニングを多く取り入れており、地域や社会と積極的に関わる機会がある。そして、被災の有無を問わず、授業を通して防災・社会貢献を学び、「未来に活かしていきたい」思いを持つ人が集まってくる。「未災者」である私たち学生にとって、被災地である兵庫・神戸で防災を学ぶことができる場があることは有難いことである。

2. 学生の「学び」から湧き上がった思いが社会を動かす

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災では、倒壊した家屋などから救出された人の約8割が、家族や地域住民によって助け出されたという調査結果がある。災害時の自助・共助の大切さの教訓から、1995年の災害対策基本法の改正では「自主防災組織」という用語が用いられるようになった。過去から存在していた地域住民による防災活動が、より組織的な活動として推進されたのである。

しかし、阪神・淡路大震災の教訓を活かして前進できたことばかりではない。神戸学院大学防災女子（以下、防女という）の発起人・初代リーダーである防災・社会貢献ユニット8期生の高岸明衣氏は、大学の授業を通して阪神・淡路大震災から15年以上経った東日本大震災でも、育児中の女性が避難所の廊下や屋外で授乳したといったエピソードを聞き「災害時には要配慮者への対応だけでなく、過去から比較的男性が多い“防災”の世界に女性も参加をしていくことが大事だ」と感じるようになった。近年では徐々に女性に配慮した避難所運営など、改善がみられるようになったが、その他にも配慮すべき立場の人がいる。このように多くの課題がある被災地の現状を変える（より良くする）ためには、普段からできること＝“やってみ

たくなる防災”と“女性の視点”を取り入れることが大事だと考えた。

高岸氏は、神戸市危機管理室（当時）が 2013 年度に実施した「暮らしの備えアイデアコンテスト」において、防災意識を高める「防災女子」と名付けたそのアイデアで最優秀賞を受賞。そして、受賞は社会が求めているからと考え、アイデアを実現するため 2014 年 6 月に神戸学院大学『防災女子』を結成した。

2025 年 7 月現在、防女の構成メンバーは、神戸学院大学において防災や社会貢献を専門に学ぶ、阪神・淡路大震災後に生まれた学生だ。入会当初は「大学で防災を学んでいるからといって、“未災者”なのに 1.17 のことを話していいのだろうか？」と、疑問を持つ学生も少なくない。

しかし、活動を通して被災経験のある方から当時の話を聞き、「防災啓発と共に、語り継ぎの取組にもチャレンジできたら」という思いを持った学生も出てきた。阪神・淡路大震災から 30 年を迎えた神戸の地で、震災を経験していない若者が“やってみたくなる防災”をどのように発信しているのか、いくつかの事例を紹介する。



写真1 オリジナルのユニフォームを着て活動に取り組む

3. 事例紹介

事例① フェーズフリーな備え～ローリングストック法とひと手間調理の発信～

防女の主な活動のひとつが災害時の“食”に関する活動だ。老若男女問わず、生きていくために欠かせない“食”の備えを伝えたいという思いが原点であるが、今は子どもへの食育、働く人の時短調理と結びつけて発信している。いかに、自らの日常に近いところで取り組んでもらえるようにできるのか。その視点を持ちながら企画を考えている。

災害時には、市町村などが備蓄している物資があるが、数に限りがあるため必ず全員の手にわたる保証はない。日本は「災害大国」と呼ばれるほど、毎年多くの災害が発生しているにも関わらず、災害時に備えて食料を備蓄している割合は高くない。令和元年度国民健康・栄養調査では、「災害に備えて食料品を備蓄している」家庭の割合は全国平均で 53.8%であり、家庭備蓄が進まない原因として主に以下の理由が挙げられている。

- ・ 「非常時」にだけ食べる「非日常的」な食べ物である
- ・ 普段利用しないため味に馴染みがない
- ・ 保存期間が長いため普段の生活から疎遠になり、気が付けば消費期限が過ぎてしまう
- ・ 自宅に保管するスペースがない

このような現状を知り、備蓄方法の一つである『ローリングストック』を推奨している。ローリングストック法とは、非常時専用の食材だけを備蓄するのではなく、普段の生活で利用できる食材を「備える→食べる→買い足す」のサイクルで備蓄する方法だ。食べながら備えるため、これまでの非常食のように、長期間の保存の必要はなく、保存期間が短い食品（半年～1年で充分）も活用できる。



図1 ローリングストックのサイクル
(出典 伊藤智：災害食 B00K, 神戸学院大学)

食材を無駄にすることなく、家族に合わせた食材を選ぶことができ、いざという災害時にも食べ慣れたものを食べることができる点が利点である。毎日、切らすことなく食パンを置いている家もあるだろう。それもローリングストック食材に含まれる。非常時持ち出し袋の中だけでなく、パントリー、冷蔵庫、冷凍庫など使う順番を考えることで、家庭にあるすべての食材が災害時に食べられるものとして活用できることを伝えている。



写真2 防女考案のオリジナルレシピを体験する参加者

もちろん、ローリングストック食材の中には、調理が必要な物もあることから、“ひと手間調理”についても同時に啓発している。水が貴重な災害時に活躍する、高密度ポリエチレン製の袋を使った『ポリ袋調理』がある。最近では、ホームセンターや 100 円均一の売り場でも“湯煎調理ができるポリ袋”と書かれて販売されるよう

になった。「ポリ袋調理は聞いたことあるけど、やったことがなかった」という声が多々あることから、日頃の食事でも作ってみたいくなるポリ袋調理を活用した災

害食アレンジレシピを考案し、活動先だけでなく企業とのコラボでも発信している。ローリングストック×ポリ袋調理で、災害時も食材を無駄なく栄養豊富に食べることができ、復旧・復興に携わる方々、被災者の方々の生きるチカラにつながると考えている。

活動先で、「災害時は食べられるだけでもありがたいこと。贅沢を言える状況じゃない」という言葉を耳にすることがある。その中の一つとして、東日本大震災の被災者から「避難生活をしているときに甘いものが無性に食べたくなった。でも、食べたいとは言えなかった」という声を聞いたことがきっかけで、スイーツのレシピにも取り組んでいる。

その一つが、多くの家庭でストックされているであろうホットケーキミックスを活用した「ふわふわ蒸しパン」である。いろんな味にアレンジができること、また、包丁を使わないため、未就学児の子どもと一緒に取り組むことができるため、地域のワークショップで好評だ。ホットケーキミックスに水分を同量で混ぜ、好きな素材を組み合わせる様々なメニューを簡単につくることができる。また、水分は水以外にもカフェオレ、野菜ジュースなどに置き換えることもできる。

災害食アレンジ体験・試食をした参加者からは「簡単だから普段の食事でも実践してみる」との声が多い。特別ではない、日頃の暮らしで役立つというメリットを知っていただくことで、日常的にひと手間調理が身に付き、災害時の底力になる。フェーズフリーな備えの一つとしてこれからも発信していきたい。



材料

ホットケーキミックス 150g
カフェオレ 150cc

調理器具

カセットコンロ、鍋、耐熱性ポリ袋

●輪ゴムがある場合
袋の口を輪ゴムで止めると、空気が抜けてポリ袋が破裂しにくくなります。

作り方

1. ポリ袋に ホットケーキミックスとカフェオレを入れて混ぜ合わせたのち、だまがでないようにしっかりとみ混ぜる。
2. 1を軽く空気を抜いてポリ袋の口を結ぶ。
3. 鍋に湯を沸かして2を入れ、沸騰状態のまま20～25分加熱して完成！

ふわふわカフェオレ蒸しパン

BOSAI JYOSHI
KOBEGAKUIN UNIVERSITY

図2 防女オリジナルレシピ「ふわふわカフェオレ蒸しパン」

事例② 神戸市消防局 BOKOMI サポーター制度に登録

神戸市では、阪神・淡路大震災の教訓を基に、大規模災害時において組織的な防

災活動を行えるよう、市民の防災意識の向上と組織的な災害対応力の強化を目的に自主防災組織を設立し、「防災福祉コミュニティ事業（略称：防コミ）」と名付けている。現在 192 地区で活動し、市内全域をカバーしている。

防コミ活動のさらなる活性化のため、2015 年 3 月に「BOKOMI サポーター制度」が創設された。大学のボランティアグループや防災に関する専門的な団体が神戸市消防局の「BOKOMI サポーター」として登録し、防災福祉コミュニティからの要請に基づいて地域に出向き、地域の防災活動を支援する制度だ。BOKOMI サポーターが、これまで取り入れたことがない新たな視点による防災メニューを取り入れることにより、参加者の広がりや防災福祉コミュニティ活動の活発化を目的としている。2025 年 7 月現在、16 団体が登録している。

防女は 2015 年度から登録し、防災訓練におけるポリ袋調理のデモンストレーションや、紙食器づくり体験などのブース出展、調理実習形式の災害食アレンジ、コロナ禍では災害時の食を学ぶカード教材（BOSAI カード X）を用いたワークショップの実施などを行っている。



写真 3 登録証を受け取る高岸氏（2015 年 8 月）

嬉しいことに毎年、多くの地域から支援要請を受けているが、授業や他の活動と重複することもあり、すべての依頼を受けられているわけではない。ほとんどが「防災訓練に合わせて来てほしい」という依頼であるため、どうしても行けないときには、事前にレクチャー会を実施して地域の方の手で実践してもらうことも提案している。「魚を与えるのではなく、魚の釣り方を伝える」支援を目指しているからだ。

大学生が来てくれることで地域が元気になるというお声もいただくが、防災福祉コミュニティの方々が地域の方へ伝える力が広がることが、地域防災には不可欠であると感じている。

神戸市垂水区にある千代ヶ丘防災福祉コミュニティでは、「三世代参加型防災訓練」を実施しており、



写真 4 防コミからの依頼を受けて災害食アレンジレシピのデモンストレーションを実施

防女による災害食アレンジレシピのデモンストレーションと試食を実施。親子向けの活動は多くしてきたが、3世代で学ぶ場の企画は千代ヶ丘防災福祉コミュニティが初めてだった。次世代へ伝えていくことへの思いが感じられ、震災から四半世紀を超えて継承していく形を目の当たりにした。

この経験から、震災の経験の有無は関係なく、あの日のことを伝える・聞かせてもらう場を作り、次に備えるための知識を“未災者から未災者へ”発信していくことで、“震災30年限界説”と呼ばれる不安を払拭できると考えるようになった。

事例③ 防災ジュニアチームとの連携

神戸市には、防災福祉コミュニティと小中学校が連携して、地域が一体となった防災教育や訓練を実施する「防災ジュニアチーム」が、2025年7月現在29団体結成されている。地域の活動だけでなく、消防出初式や「全国少年消防クラブ交流大会」に出場するなど、将来の地域での防災の担い手を育てる取組だ。存在は知っていたが、これまで活動を共にする機会がなかった。

2025年1月中旬に、兵庫消防署の担当者から2025年2月24日に実施する兵庫区総合防災訓練で、災害食アレンジレシピのデモンストレーションと試食のブースを出してもらえないかと打診があった。どうしても活動者が集まらず、一度はお断りしたところ、「Bosai Jr. 消防団ひょうご」（兵庫区内在住の中学生で結成された防災ジュニアチーム）の子どもたちに、災害食アレンジブース出展に向けた指導をしていただけないか」と再度の相談があり、2月15日に災害時の食事に関するミニ講義と、調理方法（メニュー：わかめごはん、蒸しパン）や啓発時のコミュニケーションのポイントのレクチャーを実施した。

2時間という限られた時間ではあったが、参加した子どもたちから「この高密度ポリエチレン製の袋、東山商店街にも売っていたよ。地域の人にも買える場所も具体的に伝えたいね」など、学生では伝えられない地域目線での啓発・アイデアが飛び交った。



写真5 ポリ袋調理の注意点を防女のメンバーから学ぶ
Bosai Jr. 消防団ひょうごの子どもたち

兵庫区総合防災訓練の当日、本学の職員が子どもたちの実演の様子を見に行った。この冬1番の冷え込みで風も強く、火の管理が難しい中ではあったが、子どもたち

は協力して参加者へわかめごはんと蒸しパンを振る舞っていた。事前レクチャーの時に会った職員と気づかず「ポリ袋調理で作ったわかめごはん、蒸しパンです。災害時でも簡単に作ることができます。僕が自信を持っておすすめしたいのは、わかめごはんです！」と、生き生きと説明をしてくれたそうだ。聞いたことを自分だけにとどめるのではなく、他の誰かに伝えることで、身につくのが防災である。私たちの活動の中で、これまで中学生に教える機会は多くなかったが、若い世代が伝えることに意味があると Bosai Jr. 消防団ひょうごとの活動を通して改めて感じている。

今後は、このような担い手育成につながる、ボトムアップの取組に力を入れたい。例えば、消防局や地域の理解を得て、年に1回、神戸市内の防災ジュニアチームが集う場を設け、防女が講師となり災害食アレンジの体験・啓発のレクチャーを行う。受講した防災ジュニアチームの子どもたちが、地域の防災訓練で発信するという活動の広がりにつなげていきたい。

事例④ 神戸市中央区との連携～地域防災力アッププロジェクト～

神戸市中央区と連携して、南海トラフ地震などの巨大災害に備え地域防災力の向上を図るため、地域と防女によるローリングストックを用いた料理教室などを開催し、災害時の家庭における食糧備蓄の啓発とともに、子育て世代の地域防災事業への参加促進のため、地域防災組織やその仕組みを知ってもらう「地域防災力アッププロジェクト」を2017年から2024年度まで実施してきた。

当事業の軸として実施していた「防災親子料理教室」の開催当日には、ふれあいのまちづくり協議会や防コミの役員にも参加いただき、地域防災の取組や今年度の防災訓練などの案内をしていただいている。その後、発災後の食を取り巻く状況やローリングストック法など災害食に関する基本的な知識を学び、災害時の調理法として有効な「ポリ袋調理」について、本学栄養学部の伊藤智講師から食材調理のポイント（ひと手間調理）などを解説した。

参加者は2家族でペアを組み、レクチャーで学んだことを基に協力しながらメニューを考案し、会場に準備されたローリングストックとして使える食材を組み合わせ、水道が使えない環境下でも作ることができる「災害ごはん」を考案・調理することで、知識の定着とともに災害時の食について「考える」機会となる。完成したレシピは子ども達に発表してもらい、参加者が投票するコンテストを実施し、最優秀レシピを『ぼうさいキッズ賞』として表彰した。私たちも驚くような簡単で、美味しいレシピが誕生した。



写真6 親子防災料理教室で災害時の食に関するレクチャーを行う



写真7 食材を見てオリジナルレシピを考える参加者

また、料理教室での様子を、当日参加した子どもたちが地域の防災訓練で発表することで、日頃、防災訓練に足を向けることがなかった子育て世代が参加をするきっかけにもなった。参加した小学生にとっても自助、共助に目を向ける機会となり、「大切な家族を守るため、栄養満点な食の備えに取り組みたい」という発表をしてくれた時には、私たちの思いが伝わったと実感できた」と、卒業生から聞いたことがある。

日頃からローリングストックを実現することができれば、家庭での負担の少ない備蓄も進み、在宅避難時にも安心して過ごせる環境を確保できることにつながる。この事業で得たノウハウは、他の地域でも実践している。



写真8 考えたレシピを披露する子どもたち

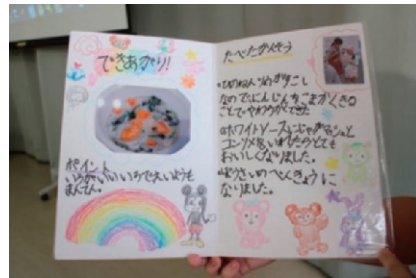


写真9 防災訓練での発表に合わせて参加した子どもが作った報告資料

事例⑤ 震災 30 年に心を寄せる「おむすびの話」

阪神・淡路大震災では、ボランティアの炊き出しにより被災者に多くの「おむすび」が届けられたことから、1月17日は人と人との心を結ぶ「おむすび」の日として、ごはんを食べよう国民運動推進協議会によって2000年に制定されている。

2024年8月、兵庫六甲農業協同組合山田支店（神戸市北区）から依頼を受け、「食育×防災」をテーマに、夏休みこども向け防災講座を企画した。内容を検討する中で、過去に農協職員の経験がある大学職員から「阪神・淡路大震災当時、被災者でありながら支援者となった農家の女性たちのお話“トマトのおむすび”の語りを聞き、

子どもたちに伝える“語り継ぎ”の活動に取り組んでみないか？」と、声をかけられた。“未災者としてできること、震災 30 年に取り組んでいきたい”という思いを伝え、神戸市西区神出町の西馬きむ子氏からお話を伺うことが実現した。

震災当時のこと、その後に起きた東日本大震災のときも東京で地震の揺れを体験したことなどを語ってください、あの日の経験から次の災害に備える大切さを改めて感じた。また、防災訓練でよく見かける「豚汁の炊き出し」について、原点を知ることでもできた。



写真 10 トマトの出荷箱におむすびを詰めて届ける活動をした西馬きむ子氏からお話を伺う

おむすびの炊き出しは、時には「また握り飯か」と言われることもあったね。

でもね、“腹が減ったら腹が立つ”という言葉の通り、お腹を満たすことは大切なこと。おむすびは、なんでも合うから！

あと、田舎には、道具があったという話もしたけど、鍋を持って炊き出しに行ったこともあるんだよ。

ただ、お汁物・おかずものを別々に作るのは大変やから、汁物にたくさん食材をいれて栄養が摂れるように、みんながあるもの持ち寄って“豚汁”にしたんだ。

30 年前の被災地でも“少しでも栄養が摂れるように”と、被災者の方への想いが込められている。いま、防女の活動で伝えている“災害時も栄養バランスに配慮した食事を”にも結びついていると感じた。

西馬さんの語りを防女のメンバーにも共有し、神出児童館（神戸市西区）、神戸市立港島学園中学部（神戸市中央区）などにも、過去の行動・工夫が文化となり、訓練のなかに残ってきたことを伝えてきた。農村地の子どもたちは自分の住んでいる地域は防災に強い道具も人・技術もあると誇りを持っていた。近年では、VR・ARを用いて過去の災害を知ったり、疑似体験をしたりという機会が増えたが、人の“語り”から学び継ぐことは、誰にでもできること。防女の一つの取組として「語り継ぎ」も継続をしていきたい。



写真 11 夏休み子ども向け防災講座で西馬氏の語りを伝える

4. 未来に向けての提言

防女のメンバーの中には、2024 年 1 月 1 日に発生した令和 6 年能登半島地震の被災地でボランティア活動に関わっている学生もいる。普段、防女で啓発をしていることが被災地の中でどのように活きと感じたのか、被災地の声など、女性・学生の視点での気づきを現リーダーの安福瑞希（4 年次生）とサブリーダーの中田愛香（3 年次生）で話し合った。

■女性ならではの悩みに目を向けて、共に考える

避難所のトイレを借りた時に、様々な種類のナプキン類が置いてあった。過去には、男性が配布してお互いが気を使ったということを知ったことがあったが、女性が自分に合ったものを使えるような配慮に進化を感じた。しかし、まだ解決できていない女性ならではの悩みだけでなく、他にも配慮が必要な方々に対する課題もある。

2024 年 6 月で防女発足から 10 年を迎え、現役生、卒業生、サポートしてくれている教職員らが集まり“発足当初の先輩方の想いと今の自分たちの想いに違くないか”意見交換をする場を設けた。その時に、阪神・淡路大震災以降、各被災地で被災者の声を聞きながら復興事業に取り組まれた清原桂子先生（本学元現代社会学部教授）から「妊娠・出産・授乳・生理など配慮の必要な当事者である女性たちが、他の人たちも巻き込みながら意見・提案を言っていくことが大切。明確なコンセプトをもって具体的実践を積み重ねてきた防女の活動が 20 年、30 年と続き、いざというときのための普段からの活動の提唱が引き継がれていくことを期待している」との励ましの言葉をいただいた。

個々に声を上げることも大切だが、活動を通して多くの方から聞いた話や悩みを、私たちが声を上げて伝えていく。多くの人の声を元に課題について考え、取

り組んでいく場として、防女の活動は継続していくべきだと考える。

■フェーズフリーな備蓄の大切さ

自分たちが伝えている「災害時に食べる食事は、いつもの食事」という考えの大切さを実感した。報道でも取り上げられていたとおり、令和6年能登半島地震では道路の被害により“何も届かない”ことがあった。被災地で活動している中で「地震が発生した時はお正月だったので、お節料理などで食いつないだ」、そして「畑が自分の食材庫だから地震の時も困らなかった」という話を聞いた。災害のための備蓄（非常食）ではなく、日常の延長としての備蓄（ローリングストック）が重要で役立つことを改めて知った。

最近では、親子で防災を学ぶイベントの依頼も増えてきた。「家庭に比較的いつもある食材は何か？」を、防災教育カード教材（BOSAI カードX）を用いて実施すると、子どもたちも楽しみながら備蓄点検をする姿が見られる。

防女の卒業生で子育てをしている方から「防災教育の大切さを実感している。

卒業してから防災に触れる機会が減ったが、大学で学んだことを子どもに伝えることから再開したい」と聞いた時、いつか自分たちが親となったときのこともイメージしながら、今後の活動では子どもたちにわかりやすく伝える工夫にも努めたい。



写真 12 新長田合同庁舎における防災ワークショップで
家庭の食料備蓄点検に取り組む親子

■避難所は“仮の住まい”だとしても、暮らしに“仮はない”

食生活が悪化することで、災害関連死や健康被害につながる現場を目の当たりにしてきた。避難所で生活していた高齢者の女性へ足湯をしているときに「足がむくむ」と言いながら、むくんだ足を見せられた。その日に配膳される夕飯を見ると、高齢者にとってはとても脂っこい食事だった。帰宅後、調べたところ、高齢者の足がむくむ理由に、脂っこい食事をすることで、血液がドロドロになって足に血液が溜まりむくみにつながると知った。

今回の状況を見て、日頃の備蓄の大切さはもちろん、被災者それぞれに合った食事が不可欠だと実感した。被災地で知人が言っていた言葉に「避難所・仮設住

宅は仮の住まいだけど、暮らしに仮はない」がある。避難所であっても、個々に配慮した食事は必要であり、仮の食事は命を落とす引き金にもなること（＝食にも仮はない）を伝えていく必要があると感じている。

100 点満点の栄養バランスの食事、贅沢品を食べるのではなく、あるものを使って少しでも配慮した食事・対応を考える。自分たちが伝えている、ポリ袋調理やローリングストック食材を活用することで、個々に配慮した暮らし、災害を乗り越えることにつながることを継続して発信していきたい。

5. 最後に

今回、紹介した取組はほんの一部になるが、様々な方とのつながりがあってこそ、防女の活動が継続できている。「防女と出会ったから、防災をやってみようと思えた」という言葉が何よりも嬉しい感想だ。防災とは“人を思いやる心”から生まれるものと考えている。近い将来必ず起こりうる巨大災害に備えるために…というのと、とても大きな目標に聞こえるが、いつも近くにいる大切な人を守るための知識、“やってみたくなる防災”をこれからも発信し続けることで、災害時に強い社会を築くチカラになると信じて、後輩たちへバトンをつないでいきたい。



写真 13 防女発足から丸 10 年。これからもつながりを大切に。
現役生・卒業生それぞれが“やってみたくなる防災”に取り組んでいく

消防大学校から

令和6年度の教育訓練実施状況（卒業生の状況）について

教務部

令和6年度の教育訓練実施状況（卒業生の状況）は下表のとおりです。
これまでの実績とともにお知らせします。

区 分			卒業生数 合計						R7年度 計画		
			消防講習所 卒業者数	消防大学校 卒業者数				計			
			S23.6 ～S34.3	S34.4 ～R6.3	R6.4 ～R7.3	回数					
学 科	総合教育	幹 部 科	－	6,901	240	4	7,141	7,141	240	4	
		上級幹部科	668	4,323	48	1	4,371	5,039	48	1	
		新任消防長・学校長科	－	1,104	32	1	1,136	1,136	66		
		消防団長科	453	2,501	59	2	2,560	3,013	60	2	
	専科教育	警 防 科	－	7,367	96	2	7,463	7,463	96	2	
		救 助 科		4,283	96	2	4,379	4,379	96	2	
		救 急 科		3,943	48	1	3,991	3,991	48	1	
		予 防 科	386	6,817	60	2	6,877	7,263	60	2	
		危険物科	－	970	30	1	1,000	1,000	30	1	
		火災調査科		2,066	60	2	2,126	2,126	96	2	
		新任教官科		1,642	86	1	1,728	1,728	72	1	
		現任教官科		258	39	1	297	297	48	1	
		そ の 他		本 科	796	2,558	(統合)		2,558	3,354	
		(専修科等)	817	840	(廃止)		840	1,657			
	計		3,120	45,573	894	20	46,467	49,587	960	20	
	実 務 講 習	緊急消防援助隊	指揮隊長コース	－	1,247	70	1	1,317	1,317	84	1
			高度救助・特別高度救助コース		962	47	1	1,009	1,009	48	1
NBCコース			1,229		48	1	1,277	1,277	48	1	
航空隊長コース			1,041		60	1	1,101	1,101	60	1	
危機管理・防災教育科		危機管理・国民保護コース	3,219		38	1	3,257	3,257	48	1	
		自主防災組織育成短期コース	952		142	3	1,094	1,094	192	3	
		消防団活性化推進コース・消防団上級幹部養成	361		32	2	393	393	60	2	
		女性活躍推進コース	441		48	1	489	489	48	1	
その他		査察業務マネジメントコース	317		48	1	365	365	48	1	
		自主防災組織育成コース	892		(統合)		892	892			
		トップマネジメントコース等	1,673		(統合)		1,673	1,673			
		消防教育訓練コース等	6,726		(学科移行)		6,726	6,726			
		消防学校長研修会等	1,662		(廃止)		1,662	1,662			
計		0	20,722	533	12	21,255	21,255	636	12		
合計			3,120	66,295	1,427	32	67,722	70,842	1,596	32	

※過去の教育訓練は、学科・実務講習別に、内容に応じて現行区分により整理

第73回全国消防技術者会議の開催について（ご案内）

消防研究センター

消防研究センターでは、消防に関わる全国の技術者が消防防災の科学技術に関する調査研究、技術開発等の成果を発表するとともに、他の発表者や聴講者と討論を行う「全国消防技術者会議」を毎年開催しています。

今年度は、下記のとおり開催する予定です。詳細については、消防研究センターのホームページでお知らせします。皆様のご参加をお待ちしております。

記

- | | |
|---------------|--|
| 1 開催日 | 令和7年11月20日（木）・11月21日（金） |
| 2 場所 | 三鷹市公会堂 東京都三鷹市野崎 1-1-1 |
| | ※ 会場での講演・発表のうち可能なものは、消防研究センターのホームページから後日配信する予定です。
※ 前回の発表動画等は、以下のページからご視聴いただけます。
https://nrifd.fdma.go.jp/public_info/gijutsusha_kaigi/gijutsusha_kaigi_72th/haishin.html |
| 3 定員 | 1日目500人、2日目550人（予定） |
| 4 参加費 | 無料 |
| 5 内容（予定） | 11月20日（木）
■特別講演
・講師：家田 仁 特別教授（政策研究大学院大学）
・演題：「能登半島地震や八潮陥没事故を踏まえた非常時のインフラ機能と緊急活動」（仮題）
■「令和7年度消防防災科学技術賞」の表彰式および受賞者による発表

11月21日（金）
■「令和7年度消防防災科学技術賞」の受賞者による発表
■第28回消防防災研究講演会
・テーマ「岩手県大船渡市における林野火災」（仮題） |
| 6 プログラム及び参加申込 | 消防研究センターのホームページ（ https://nrifd.fdma.go.jp/ ）をご覧ください。 |
| 7 問合せ先 | 消防庁消防研究センター研究企画部
〒182-8508 東京都調布市深大寺東町4-35-3
TEL: 0422-44-8331 E-mail: 73_gijutsusha@fri.go.jp |



「消防研修」第 115 号

特集：阪神・淡路大震災から 30 年

お読みいただき、ありがとうございました。

本誌についてご意見、ご要望などがございましたら、所属及び氏名をご記入の上、fdmc-ch@soumu.go.jp までお寄せください。

◇ 面白かった記事、参考になった記事等とその理由

◇ 今後、特集してほしいテーマ ほか

※ 個人情報とは、ご本人へのご連絡及び個人を特定できない統計的な資料の作成以外には利用いたしません。

消防大学校調査研究部

