

# 大震災から20年 神戸市の復興の歩み

神戸市長（兵庫県）

ひさもと きざう  
久元喜造



## はじめに

神戸市は兵庫県南東部に位置し、海と山に囲まれた東西に細長い市街地、扇状の入り江部に発展した国際港湾である港を有する政令指定都市である。六甲の山々、穏やかな瀬戸の海、起伏のある変化に富んだ地形という自然に恵まれており、大都市でありながらも、豊かな山麓、田園地帯が残されている。また、異国情緒あふれる旧居留地や北野異人館街、有馬温泉、灘五郷の酒造など魅力あふれる観光資源が数多くあり、平成20年にはユネスコ「デザイン都市」の認定も受け、神戸の魅力を生かした都市づくりにも力を入れている。さらに、21世紀の成長産業である医療関連産業の集積を図る「神戸医療産業都市」を推進するなどさまざまなプロジェクトを推進している。

外国からの文化を取り入れ、多様な人々が集い、活躍することで発展してきた本市を、20年前、未曾有の大災害である「阪神・

淡路大震災」が襲った。本稿では、震災当時を振り返るとともに、市民と行政が一体となった復興の歩み、震災から受けた教訓を基に築き上げてきた防災体制の構築、市民への防災意識等の啓発について述べたい。

## 阪神・淡路大震災の概要

### （1）地震の概要

平成7年1月17日（火）午前5時46分、淡路島北部を震源とするマグニチュード7.3の地震が発生した。この地震により、神戸と洲本で震度6を観測したほか、東北地方南部から九州にかけての広い範囲で有感となった。

その後の気象庁による現地調査の結果、阪神間と淡路島北部の一部地域では、気象庁が震度階を制定して以来、初めての震度7の激震であったことが判明した。

### （2）被害の概要

本市の人的被害としては、死者4571人、負傷者は1万4678人に達した。特

に、地震発生直後における死者は、家屋倒壊によるものがほとんどで、窒息・圧死が全体の約70%を占めている。

また、建築物、構造物の被害では、全壊



被災状況(その1)

が6万7421棟、半壊が5万5145棟にのぼった。さらに、今回の地震では、同時多発的に火災が発生し、加えて建物倒壊や道路損壊、さらに水道配管が断水し、消火栓が使用不能となるなど、消火活動の大きな障害によって、過去に類を見ない大規模火災となった。

建物の倒壊や焼失で多くの住民が家を失い、また、度重なる余震への不安から、多くの市民が学校や公園などの避難所に避難した。本市の避難所は、ピーク時で599カ所、避難者数は23万6899人に達している。

### 復興計画の策定と総括・検証

#### (1) 神戸市復興計画

震災により大きな打撃を受けた市民生活の安定と、都市機能の回復に向けた取り組みを進める一方で、市民が安心して暮らすことができ、21世紀にふさわしい活力と魅力にあふれるまちとして再生していくため、



被災状況(その2)

平成7年6月に「神戸市復興計画」を策定した。復興計画では、基本的視点として、「都市の機能性とゆとりとの調和」「自然の恩恵・厳しさとの共生」「人と人とのふれあいと交流」の3点を挙げ、これらを踏まえて、復興まちづくりの目標として「安心」「活力」「魅力」「協働」の4つを掲げた。

#### (2) 復興の総括・検証

計画の推進においては下記の目的を設定した。①復興状況の把握や残された課題を整理し、復興の総仕上げに反映する②震災を契機に生まれた新たな取り組みや仕組みを、これからの神戸づくりに継承・発展させる③震災と復興過程で得た経験や教訓を、将来の災害への備えとして次世代に継承するとともに、広く国内外に情報発信する。この総括・検証では、市民各層を対象としたワークショップや市民一万人アンケート等を実施し、いわば「草の根からの検証」を目指して過去に2度(平成11年度、15年度)行っている。

#### まちの復興

震災では、市街地の広範囲に被害が及んだ。とりわけ、震災を免れた地域や古い住宅が密集した地域では火災が発生するなど、被害が甚大であった。このため、被害が大きく、防災面等から都市基盤の整備改善を図る必要がある地区について、早期に震災

復興の土地区画整理事業、市街地再開発事業の都市計画決定を行った。

#### (1) 震災復興土地区画整理事業

震災復興土地区画整理事業は、大きな被害を受けた地区において道路や公園などの都市基盤や宅地の整備を行うことにより、被災者の早期生活再建を図り、安全で快適なまちをつくるための事業である。

事業実施にあたっては、協働と参画のまちづくりを推進するため、全地区において設立されたまちづくり協議会に対して活動費などを助成するとともに、まちづくりコンサルタント、アドバイザーを派遣するなど、住民の創意と活力を生かしたまちづくりに積極的な支援を行ってきた。

鷹取東第一地区(平成13年2月21日換地処分)をはじめに、順次換地処分が行われてきたが、施行面積で最大であった新長田駅北地区(平成23年3月28日換地処分)を最後として、すべての震災復興土地区画整理事業が完了した。

#### (2) 震災復興市街地再開発事業

震災により壊滅的な被害を受けた東西の都心拠点において、都心機能の導入をはかるとともに、道路・広場などの公共施設の整備とあわせて良好な住宅の供給、商業・業務環境の改善を行い、災害に強い東西の都心拠点にふさわしい防災拠点として、早期に復興を進めるため、六甲道駅南地区お

よび新長田駅南地区において、震災復興市街地再開発事業を実施した。

## 震災で得た教訓

### (1)「防災」に「減災」の思想を

「復興の総括・検証」では、震災の教訓を一言でいうと『「防災」に「減災」の思想を』に整理されている。

震災では、住宅や港湾など多くの都市基

盤が破壊され、本来、生命や財産を守る役割を担うハードの施設は、100%安全ではないということが判明した。これからは、災害による被害が発生することを前提とし、生命などの絶対を守らなければならないものは守りつつ、被害を最小限に留めるといふ「減災」の思想を、一番の教訓と位置付け、防災対策に取り入れている。

### (2)自助・共助の意義

災害対策の基本として、自助・共助・公助がうまくかみ合うことが重要とされている。

震災では、行政による公助だけでは市民の生命・財産を守ることに限界があることが明らかになったのと同時に、近隣住民が多くの人をがれきりの中から助け出し、日常の地域コミュニティ活動の大切さが改めて認識され、自助・共助の意義も明らかになった。

この点を踏まえ、自らの安全を自分で守るという自助をサポートする施策として、すまいの耐震化促進事業による助成や無料耐震診断等を実施している。併せて、防災情報を提供する冊子の発行等により、個人の防災知識の向上を促している。近隣等の助け合いで地域を守るという共助の面では、市民の防災意識の普及・啓発を目的に、小学校区単位で「防災福祉コミュニティ」の結成を震災直後の平成7年から取り組み、避難訓練など災害活動につながる防災訓練や防災教育などの活動を積極的に実施しており、本市では、活動助成

や防災資機材の配備、市民防災リーダーの育成などの支援をしている。現在は市内全域で結成され、その数は191団体になり、年間800回以上の訓練を実施している。

また、平成25年4月に「神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例」を施行し、防災福祉コミュニティ等が主体となつて災害時に手助けが必要な方（要援護者）の地域ぐるみによる助け合いの取り組みを推進している。

## 震災での経験・教訓の継承に向けたさまざま取り組み

本市では、1月17日を「市民防災の日」と定め、さまざまな追悼行事の実施、安全に関する啓発活動を行っている。他にも、阪神・淡路大震災によって得られた貴重な経験・教訓を、震災を知らない次世代の市民や、神戸以外の各方面に広く伝えていくため、さまざまな方法により継承・発信に取り組んでいる。

### (1)被災者への追悼・記憶の風化の防止

災害対策だけでなく、震災で犠牲になった多くの方々への追悼や記憶の風化を防ぐため、「神戸ルミナリエ」や「阪神・淡路大震災17のつどい」等を毎年実施している。

### (2)次なる災害に備えて

2011年の東日本大震災では、家屋の倒壊よりも、津波による甚大な被害があった。東日本大震災後、内閣府などにおいて、



新長田駅南地区(1995年)



新長田駅南地区(2005年)

その経験・教訓を踏まえた今後の防災対策の在り方や、特に近い将来発生が予測される南海トラフ地震・津波防災対策などさまざまな検討が進められてきている。

こうした中、本市では、東日本大震災の経験・教訓を踏まえて、近い将来の発生が予測される南海トラフ巨大地震や、これに伴う津波への対策を進めるため、専門部会を設置して、さまざまな立場から専門的な意見を聴取する等の取り組みを実施している。また、平成26年2月には兵庫県が示した南海トラフ巨



「阪神淡路大震災1.17のつどい」での“竹灯籠”

大地震による最大クラスの津波想定結果を参考に、神戸港津波ハザードマップを作成し、神戸市内の全戸配布をしている。

### (3) 震災20年継承・発信事業

本市では、一昨年度に震災を経験していない市民の割合が4割を超えるなど、震災への意識の低下が危惧されている。平成27年1月17日が、震災から20年の節目を迎えるのを機に、震災で得た経験や教訓を次世代を担う市民や国内外の人々に広く伝えていくため、「震災の経験や教訓の継承と発信」「貢献する都市としての神戸」の意識の醸成と定着、活動の展開」という2つのコンセプトに基づき、既存の事業も含めた100以上のさまざまな事業を「震災20年継承・発信事業」と位置付けて展開している。

さらに、これら事業における震災20年継承・発信としての意義を高め、多くの方々に震災への思いを馳せてもらうきっかけとなる「震災20年継承・発信ロゴマーク」も作成した。このロゴマークは「神戸は人と人との絆で震災から復興してきた」という思いを「2」と「0」を結んだ形で表現している。

また、本市のホームページ内に特設サイトを開設して各事業を紹介している。

(<http://www.city.kobe.lg.jp/shinsai20/>)

これらの事業を通じて、震災21年目を以降にも事業の成果が引き継がれ、震災の記憶

や教訓が、震災経験者から震災を知らない世代へ、そしてさらにその後の世代にまで継承されていくことを目指している。

### 最後に

震災で神戸は大きな被害を受けたが、震災を機に「支え合い」や「助け合い」の機運が高まったこと、人と人との絆が深まったこと、新たな市民活動が芽生え、地域でのさまざまな連携による取り組みが活発になったことは私たちの貴重な財産となっている。この財産を次世代に引き継ぐとともに、積極的に発信していくことが、国内外から多くの支援を受け再生した今の神戸を託された私たちの責務だと考えている。

震災20年を迎え、私たちは改めて震災の記憶を胸に刻み直し、これからもその経験を生かし、世界に貢献し続ける都市であり続けたいと考えている。



震災20年継承・発信ロゴマーク