阪神・淡路大震災

検証提言総括

平成12年4月

震災対策国際総合検証会議

目　次

震災対策国際総合検証事業の意義

1 震災対策国際総合検証事業の意義

世界で初めて、高齢社会下の大都市を直撃した阪神・淡路大震災は、その初動体制から復興過程に及ぶ全領域に亘って多くの問題を提起することになった。

これらの問題を検討しておくことは、被災地の責務であるという認識に立って、震災から５周年を迎えるにあたり、地元有識者を中心に本会議を設置し、２０テーマにわたり震災対策の検証を行うこととした。

検証にあたっては、客観的かつ専門的な検証がなされるよう、広く内外の第一人者である専門家に検証委員（国内検証委員２０名、国外検証委員１６名）を委嘱し、国際的視点に立った震災対策の総合検証を実施した。

このたび、ここにその集大成として、各検証委員の作成した検証レポートにおける提言とそれに対する本会議の構成員の意見等を、本会議としてとりまとめた。

この震災対策国際総合検証事業による成果は、①今後の創造的復興の仕上げに役立つだけでなく、②地震列島と言われるわが国の今後の震災対策の一層の充実に貢献し、③ひいては全世界の共有財産として後世に継承されるものと確信するものである。

震災対策国際総合検証事業の経緯

2 震災対策国際総合検証事業の経緯

震災対策国際総合検証事業の主要な経緯は、次のとおりである。

① 震災対策国際総合検証会議の発足（平成１１年４月）

② 検証テーマの選定（５月）

防災、生活・福祉、産業、まちづくりなど、震災対策に関係する各分野のなかから、具体的な２０テーマを選定した。

③ 検証委員の選任（５～７月）

各検証テーマにおける内外の専門家（第一人者）３６人を検証委員として選任した。

④ サマーセッションの実施（８～１０月）

検証委員が被災地の実情を具体的に把握し、検証に役立てるため、検証テーマごとに１週間程度の現地調査（ヒアリング、現地視察、有識者との意見交換等）を実施した。

⑤ 検証レポートの作成

検証委員が、サマーセッションや関係資料調査に基づき、これまでの震災対策を検証し、将来に継承すべき方策、今後さらに充実すべき方策等、将来に向けた提言をとりまとめたレポートを作成した。

⑥ 震災対策国際総合検証報告会の開催（平成12年１月10、12、14日）

２０の検証テーマを１１分野にとりまとめ、３日間にわたる報告会を開催し、国内、国外検証委員が検証結果について報告を行った。

【開催場所】　神戸国際会議場

【参加者数】　約３，０００人

日	分　野
１０日 (祝)	①　応急救助（避難所、仮設住宅） ②　災害弱者、ボランティア ③　生活・住宅再建支援 ④　復興体制（復興体制、復興財源）
１２日 (水)	⑤　防災体制（初動体制、初期消火、海外応援） ⑥　産業復興 ⑦　マスコミ
１４日 (金)	⑧　保健医療 ⑨　被害認定・自立支援 ⑩　まちづくり（復興まちづくり、耐震補強、都市基盤） ⑪　文化復興

⑦　震災対策国際総合シンポジウム in ＨＹＯＧＯの開催（１月１６日）

検証報告会の成果を踏まえ、皇太子殿下のご臨席のもと、国際シンポジウム（兵庫県、朝日新聞社主催）が開催され、検証委員による検証結果を総括するとともに、新しい世紀の震災対策にどう生かしていくか論議が深められた。

【開催場所】　ホテルオークラ神戸

【参加者数】　約５００人

【主な内容】

・検証結果についての総括報告

新野幸次郎（震災対策国際総合検証会議座長）

・パネルディスカッション

「生かせ　教訓！　伝えよう　２１世紀へ」

パネリスト：ファブリツィオ・ゲンチローニ

（国連人道問題調整事務所災害対応局次長）

オズギュン・オクメン

（トルコ共和国首相府次官補兼震災対策本部長）

大石　　静（脚本家）

貝原　俊民（兵庫県知事）

コーディネーター：外岡　英俊（朝日新聞社編集委員）

⑧　検証提言総括の作成（４月）

検証提言総括の基調

3 検証提言総括の基調

阪神・淡路大震災の発生時の緊急対応から被災者支援、復興プロセスなど、２０の検証テーマにわたり、国内外の検証委員から提言等がなされたが、これらに共通する基本的な考え方を、ここに本検証提言総括の基調としてとりまとめることとした。

（1）震災対策を有効に機能させる危機管理の推進

今回の震災から、応急、復旧及び復興対策に関して様々な教訓を得たが、とりわけ重要な教訓としては、震災に備えて、平素からの十分な事前準備がいかに大切であるかということであった。

また、日常的に使用していないものは、いざという時に役に立たないことも明らかとなった。常に震災など不測の災害を念頭に置いた危機管理システムを構築していく必要があり、とりわけ厳しい対応を迫られる大規模災害を想定した広域的な危機管理システムづくりが重要である。ＩＴ革命といわれるように、情報技術が飛躍的に変貌を遂げるなか、その成果をシステムづくりに生かしていくことが望まれる。

さらに、震災対策を有効に機能させるためには、ともすれば時間とともに風化する危機意識を、一人ひとりがいかに息長く持続させることができるかが大きな課題である。

（2）震災対策への住民等の主体的参画と行政との連携体制づくり

地方自治の基本は住民参加であり、住民が、自分たちの生活は、自分たちで守り創造していくという取り組みが大切である。また、行政においても、住民の主体的な参画を得ながら、多様な個性を尊重する自律・分権型の行政システムを実現する必要がある。

震災対策についても、各テーマの検証を通じて、行政だけの取り組みには限界があり、住民等の主体的参画と行政との連携が重要であることが明確にされた。そのことは、例えば、

○　自主防災組織等の活動による地域防災力の向上

○　避難所運営に係る市町、学校、地域コミュニティの連携

○　ふれあいセンターでの地域住民やボランティアの交流

○　被災者と行政の橋渡しをする被災者復興支援会議の役割

○　ボランタリーセクターの活動と行政との協働による持続的発展

など、随所にあらわれているところである。

こうした震災を契機に芽生えた住民の市民倫理に根ざした主体的な実践活動と行政による公的な対応とが、相互に連携し、対等の立場に立ってその役割を果たす「住民と行政のパートナーシップ」のさらなる強化が望まれる。

また、災害救助法を中心とした従来の仕組みだけでは、被災者の復興にとって困難な状況が生じているため、自助・共助・公助のバランスある新たな災害救助のシステムづくりが望まれる。

（3）安全・安心なまちづくりへの持続的取り組み

従来、まちづくりにあたっては、利便性や効率性を重視し、安全性の視点がおろそかにされるきらいがあり、それが大きな被害をもたらす要因となった。

これからのまちづくりにあたっては、あらゆる面にわたり、リダンダンシーやフェイルセーフなど、防災の視点を取り入れるとともに、構造物の耐震性の強化や公園整備をはじめ、防災基盤の充実を図ることにより、継続的、長期的に災害に強いまちへと変貌させていく必要がある。

とりわけ、既存建築物の耐震診断・耐震補強の促進は急務であり、公共建築物の計画的な耐震補強や民間建築物の耐震性の向上に対する効果的な支援策を講じることが望まれる。

また、わが国の都市では、コミュニティが十分機能せず、家族の世代分離も進むなど、生活基盤が脆弱になっていたが、震災により、人と人の結びつきによるコミュニティが、安全と安心をもたらし、生きがいも創り出すものであることを学んだ。

このため、防災、福祉をはじめ幅広い観点から、コミュニティの育成に向けた取り組みに力を注ぐ必要がある。

震災後、被災地で生まれたコレクティブハウジングやコミュニティプラザなどは、２１世紀の成熟社会を先導する試みとして注目されるものである。今後、ソフト、ハードの両面にわたって、高齢者や障害者、さらには女性や子供からの視点の重要性を踏まえつつ、誰もが安全・安心に暮らすことができるまちづくりに向け、総合的かつ持続的な取り組みを進めることが望まれる。

（4）検証成果の後世への継承と震災対策に係る国際的な協力体制づくり

防災や災害からの復興は、時代や地域、民族の違いを超えた世界共通の課題である。しかし、防災や復興に係る体制は、国によって大きく異なっており、我が国にとって学ぶべきことが多いのも事実である。

阪神・淡路大震災以降においても、トルコや台湾をはじめ、地震災害が頻発しており、震災の教訓や経験を被災地にいち早く発信し、役立てていくことがますます重要になっている。

そのための方法として専門的な人材の育成とともに、震災時にはそれらの人材を被災地に迅速に派遣するなどの、被害の軽減を図るためのシステムづくりを進める必要があると考えられる。

また、震災から5年を機に、われわれが行った国際的検証の結果が、国内外の震災対策に、広く活用されるとともに、被災地はなお復興途上にあり、法制度面をはじめ様々な視点から、今後とも、継続的な検証がなされることが望まれる。

さらに、検証を引き継いだ大震災についての総合的な調査研究や国際的な共同研究を推進するなど、海外とのネットワークの輪を広げ、多様な側面から、平時、災害時を通じた国際協力体制づくりを進めることが望まれる。

今後への期待

4 今後への期待

本検証提言総括でとりまとめた検証事業の成果は、今後、兵庫県のみならず、国や各都道府県、各市町村、さらには諸外国の震災対策の礎となり、地震被害の軽減や震災からの応急・復旧及び復興対策に寄与しうるものと確信している。

兵庫県等におかれては、提言内容を真摯に受け止め、その実現に向けて積極的に取り組まれるよう、強く望むものである。

また、神戸市に整備が予定されている阪神・淡路大震災メモリアルセンター（仮称）においてもこの検証提言総括が引き継がれ、各大学や国際的防災関係機関等とのネットワークの中で、さらなる充実が図られることを願ってやまない。

テーマ別検証

初動体制の課題とあり方

5 テーマ別検証

（1）初動体制の課題とあり方

国内検証委員
吉井　博明　東京経済大学教授

国外検証委員
リチャード・アイズナー
カリフォルニア州政府緊急業務局沿岸地域行政官
レイムンド・プノンバヤン
フィリピン国立地震火山研究所長

検証会議テーマ担当委員
安藤　雅孝　名古屋大学大学院教授
林　　春男　京都大学防災研究所教授

阪神・淡路大震災の発災時の初動体制と、再び同じ大震災が起きたと仮定して現在の兵庫県の初動体制とを比較検証したところ、防災体制の抜本的見直しにより初動対応は大幅に迅速化していると評価された。あわせて、今後、防災体制の一層のレベルアップと広域的危機管理システムの必要性などが指摘された。

これを受けて、①シナリオ型被害想定（想定地震の被害と初動対応を時系列的に想定）や初動のイメージ・トレーニング等による問題点の発見・修正　②広域防災機構による防災専門家の育成とネットワーク化　③自主防災組織、消防団、地域のボランティア団体のネットワーク化の必要性などの貴重な提言がなされた。

なお、国内検証委員の吉井委員から、震災当時、自衛隊への派遣要請をさらに早い時刻に行っていたとしても、結果として部隊の派遣時刻が大きく変わったわけではなく、また、今後は応援要請を受けた側の出動態勢の充実が重要となってくるとの指摘がなされた。

検証会議テーマ担当委員のうち、安藤委員からは、地震情報等を初動体制の強化にどのように役立てるかが重要との意見があった。また、林春男委員からは、初動の立ち上げに要する時間の短縮と動員力の確保を目標に、人材育成やオールラウンドの体制づくりを進めるべきなどの意見があった。

さらに、検証会議の野尻委員から、被災者の間でパニックが発生しなかった要因等について、さらに調査・分析が必要との意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○災害情報が何故不足していたのか ○災害情報の収集・発信システムに課題はあるか	[情報不足の原因] ○現場、市町、県という情報伝達ルートという単線の情報伝達ルートのみであった。 ○情報通信システムの機能障害が生じた。 ○外部からの安否確認等の応対に追われた。 ○ヘリコプターによる情報収集の遅れ、高所監視カメラの障害等があった。 [残された課題] ○震災後、様々な改善措置が講じられたが、情報収集ルートの一層の多ルート化、フェニックス防災システムに実際の被害情報を取り込み修正する仕組みや、初動対応者の支援機能の強化、初動時の対策要員の情報の共有化の促進等が不足している。　（以上吉井委員）	○積極的な情報収集体制の確立と、情報分析班の整備が必要である。 ○初動担当者をコンピュータで支援することが必要である。(被害推定システムから災害時意思決定支援システムへの拡張) ○初動時の情報の共有化を考えた場合、災対本部会議室、災対本部事務局室、災対本部支援職員が作業を行う部屋、それにマスコミ対応をする部屋を一体化する必要がある。　（以上吉井委員） ○住民に対する多様な情報伝達システムの確保が必要である。(報道機関との協定、有線やインターネット、大型ＴＶモニターの設置等) （プノンバヤン委員）
○対策要員の確保と対応力の向上をどのように図るべきか	[震災後の対策] ○災害対策要員の宿日直制の実施 ○防災監制度の創設 ○防災責任者の指定 ○連絡手段の確保（携帯電話またはポケベルを貸与） ○パトカーによる災害対策本部員の搬送 ○訓練・演習の強化 （以上吉井委員） ○災害待機宿舎の整備 （プノンバヤン委員）	○初動のイメージ・トレーニング（＝図上演習）の実施が必要である。 （吉井委員） ○プロの緊急事態対応機関には、継続性とスタッフによる経験の蓄積が必要である。 （アイズナー委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○自衛隊の派遣要請は適切に行われたか ・自衛隊への派遣要請は遅かったか	○自衛隊派遣要請の手続や地元自衛隊の実状を詳しく知っていたことが派遣要請を遅らせた。 ○自衛隊側も、災害対策基本法に縛られており、被災市町あるいは県からの要請なしに出動することは、近傍派遣を除いてできなかった。 ○派遣要請の手続が大災害時の実情に合わなかったが、震災後、災害対策基本法に、市町村長から、知事への派遣要請やそれができない場合の市町村長から自衛隊への通知についての規定がおかれたほか、知事の要請を待ついとまがない場合の自主派遣等の基準の明確化もなされた。	
・自衛隊への派遣要請をさらに早い時刻に行えば部隊の派遣時刻は早まったか	○第３特科連隊が出動準備を完了したのは午前１０時近くであった。仮に数時間前に派遣要請があったとしても準備に要する時間が必要であり、結果として出発する時間は大きく変わらなかったものと考える。 ○第３６普通科連隊の６０名は９時１０分に西宮に到着し救助活動を開始していた。これは、自衛隊の災害派遣の一形態である近傍派遣の「延長」としての出動だったものと考えられる。 （以上吉井委員）	

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○防災関係機関の連携はうまくいったか	○関係機関の調整に手間取り、救出活動の重複や遅れが生じたほか、重篤患者のヘリ搬送がほとんどできなかった。 ○相互応援協定の締結・具体化、フェニックス防災端末の関係機関への設置、防災担当幹部による定期的な連絡会議の開催などが実現した。　（以上吉井委員）	○救出活動に関わる組織間調整等、各応急対策ごとの調整責任の明確化、調整方法の具体化が必要である。(応急対策毎に主責任組織と協力責任組織を明確化し、平常時からそれらの組織間で調整方法を具体的に検討しておくことが必要である。 （吉井委員）
○危機管理体制はどうあるべきか	○一般的に、大災害時の初動活動を迅速かつ的確に行うには、少なくとも以下にあげた５つの条件を満たす必要がある。①空間の確保、情報通信システムの確保　②専門要員の確保と組織的活動　③適切な情報収集・伝達　④意思決定　⑤組織間調整　（吉井委員） ○効率的な危機管理に決定的に重要な要素は、①危険な事態の想定　②危険を回避、緩和するための計画　③危機評価に基づく災害対応の実行計画　④災害対応活動のための実行施設　⑤効率的な管理・調整のための組織間及び組織内の仕組み　⑥訓練を受けたプロのスタッフ　⑦災害対応の訓練を受けた住民　⑧組織間の豊富な通信手段である。 （アイズナー委員）	○防災計画においては、災害の種類ごとよりも輸送、通信など緊急時の業務ごとに作成する方が、効果が期待できる。 （アイズナー委員） ［その他については、個々の項目で整理］
○行政システムの緊急時への切り替えは迅速になされたか	○大災害時の意思決定に対する不慣れがあった （吉井委員）	○初動のイメージ・トレーニング（＝図上演習）の実施が必要である。 （再掲・吉井委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○県及び市町における災害対応体制の限界はどうか（広域的危機管理システムの必要性はどうか）	○災害対策基本法では、基本的に市町長に組織間調整の責任と権限を与えているが、その権限は不十分で、市町長を支える防災専門家もほとんどいなかった。（吉井委員）	○広域防災機構による防災専門家（特に初動担当者）の育成とネットワークの構築が必要となる。（吉井委員） ○国レベルの相互援助システムにとって最も重要なのは、管理システムや実行過程、訓練を標準化することである。　（アイズナー委員）
○初動体制が不十分であったことに対するその後の対応はどうか	○国における関係法令の改正、防災基本計画の全面的見直し、県・市町における地域防災計画の全面的改訂、防災担当組織の強化をはじめ、防災体制の強化が図られた。 ○阪神・淡路大震災と同じ地震が起きたとして対応に要する時間を調査した結果、初動体制は大幅に改善されている。（以上吉井委員）	（残された課題と提言については、個々の項目で整理）
○コミュニティレベルでの初動対応はどうであったか	○地域レベルで組織だった救出活動を行ったのは消防団であった。 ○消火活動に多くの住民が参加し、消防団も消火活動で大活躍した （以上吉井委員）	○被災地域内での初動活動は、事前の準備状況に大きく依存するので、その充実には、自主防災組織、消防団、地域のボランティア団体、企業等のネットワーク化が最も重要である。（吉井委員）
○災害対策拠点等の耐震性は十分だったか	○県庁舎や県警庁舎の被災、情報通信システムの機能障害が生じた。 ○震災後、県本庁舎の耐震化、通信システムの設置場所の耐震化等が図られた （以上吉井委員）	○地方本部や警察署の建物の中には、耐震化が遅れているところがあり、計画的な耐震強化が望まれる。 ○モバイル災対本部を用意しておくことも検討すべきである。　（以上吉井委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○被害の想定は適切だったか	○震災前に被害想定が行われていたが、それが応急対策計画の具体化や有効性評価のために使われることはなかった。 ○震災後、兵庫県では発生可能性を考慮して５つの地震による被害の特徴を調査し新たな被害想定を行った （以上吉井委員）	○シナリオ型被害想定を初動担当職員が自ら作成し、初動体制の問題点を発見しそれを修正する作業を行うことが重要である。 （吉井委員）
○緊急輸送ルートの確保など道路規制は適切に行われたか	○警察官が救出作業にとられ、交通規制が遅れた。 ○緊急車両を事前に指定し、それ以外の車両の通行を規制するための具体的方法を検討し、計画化している。 （以上吉井委員）	
○地震メカニズムの解明と防災対策への反映はどこまで進んだか	○全国的な地震観測システムが整備され、活断層の研究等も進展している。 ○フェニックス防災システムや国の被害想定システムにより、被害の迅速な予測が可能になった。 （プノンバヤン委員）	○各種の地震観測に係るモニターネットワークを形成する必要がある。 （プノンバヤン委員）
○被災者の行動はどうであったか	○被災地内での食料等の販売がいち早く行われ、人々の不安を和らげることに成功したことは注目に値する。中でも地域に密着した活動を展開しているコープこうべの初動は早かった。顧客にすばやく、平等に商品を販売し、混乱発生を未然に防いだからである。 （吉井委員）	

検証会議委員の意見等

全体について

震災前は、被害想定やそれを防災対策に生かしていくという面で、十分な対策がとられていなかった。

阪神・淡路大震災以降、例えば、地震や津波などの情報をみても、格段にきめ細かくなっており、震災を教訓に、全国で防災対策に真剣に取り組んできた成果が出ていると評価できる。

もとより、これで十分というわけではなく、地震の震源地、震度分布、断層の位置など、どの段階でどのような情報が入れば、初動体制の強化にどのような効果をもたらすといった視点から、さらに研究する必要があると思われる。（安藤委員）

初動の難しさについて

一言で言うと、初動の難しさをもっと明確にしてはどうか。災害発生直後は必ず情報の空白期があり、組織的対応が始まるまでの時間が存在するということを率直かつ真摯に受け止めることが必要だと思う。そのうえで、その時間をどれだけ短縮できるか、どれだけの動員力を持てるかということを評価すればよい。例えばカリフォルニア州と比較して、兵庫県は何がすぐれ、何が劣っているのか評価し、他者との比較のなかで、自らの位置を確かめていけばよいと思う。

時間の短縮と動員力という２つの達成目標をどういう形で実現するのがコスト的にもよいのかという観点で、これまでの取り組みを評価し、今後の整備水準を考えていくべきではないか。

「人」の大切さについて

災害対応で最も大切なのは「人」であり、ハイテクの情報機器を整備するだけでは、本当の意味での防災体制の強化にはつながらないということである。重要なことは、的確な対応能力を持つ人をいかに多く動員できるかということである。行政課題をいかに短期間に限られた資源のもとで達成するかという観点から危機管理課題としてとらえ、日常的にそうした発想を持つことが必要ではないか。情報システムは重要なツールだが、万能ではなく人の力によるところが大きい。

オールラウンドの体制づくりについて

阪神・淡路大震災と異なり被害が広域化するシナリオでもうまくいくかということである。特定のタイプの災害に過剰適応する弊害を防ぐには、大きな切り口でよいので、どんな災害にも対応できるオールラウンドの体制づくりをしていくことである。それには、防災だけでなく、様々な不測の事態を乗り切れる力、課題解決能力を有する人材の育成が重要である。（以上林春男委員）

パニックが発生しなかった原因分析について

外国人は、阪神・淡路大震災で、住民はなぜあれだけ平静だったのかということをよく質問する。国民性といったことだけでなく、客観的な条件も存在していると思う。何が住民生活の不安を防いだのかということを考えると、コープこうべ、ダイエー、日銀、その他企業などが活躍し、食料、衣類などが確保されていたということもあるのではないか。

この点について、今後、さらに調査・分析がなされるべきである。（野尻委員）

初期消火体制の課題とあり方

（2）初期消火体制の課題とあり方

国内検証委員
熊谷　良雄　筑波大学教授

国外検証委員
グナ・セルバデュレイ
カリフォルニア州立大学サンホゼ校教授

検証会議テーマ担当委員
室崎　益輝　神戸大学都市安全研究センター教授

都道府県相互応援体制の抜本的整備が進んだことや震災時に危険物の事故や出火が少なかったことが評価された一方、同時多発火災への対応力の拡充や教育施設等における化学物質対策の改善の必要性などが指摘された。

これを受けて、①同時多発火災に的確に対応するための早期被害推定システムの活用や多様な消防水利の確保 ②常備消防の広域的かつ組織的運用と住民、消防団との連携強化 ③教育施設や危険物屋内貯蔵所における事故や火災の予防対策の強化などの貴重な提言がなされた。

また、国内検証委員の熊谷委員から、震災当時、ヘリコプターによる空中消火については気象条件から二次災害の危険があったうえ、複数の消防ヘリコプターや地上消防隊との連携体制が整えられなかったこと等から無理があったが、今後は、市街地火災への消火活動の一環として位置づけるべきとの指摘がなされた。これに対し、検証会議テーマ担当委員の室崎委員から、消火効率、コスト、ヘリコプターの指揮権等についての細やかな検討が必要との意見が出されており、今後、さらなる調査・研究が望まれる。

さらに、室崎委員からは、同時多発火災の原因考察の徹底、消防水利の全体像を踏まえた多様な水利システムや消火のシナリオと絡めた水利活用・確保計画の検討、消防活動での企業の貢献や警察、自衛隊との実効性ある連携方策の検討が必要などの意見があった。

なお、熊谷委員から消防車両に人命救出用資機材を搭載し、必要に応じて住民に貸与することにより、火災現場への出動が妨げられないようにするべきとの提言がなされたが、室崎委員からすべて住民に任せるべきかなお検討を要するとの意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○ヘリコプターによる空中消火は可能であったか	○①当時の知見では市街地火災への空中消火の効果は確認されておらず、また、複数の消防ヘリコプターによる態勢も整えられなかったこと　②補償の問題や地上消防隊との連携等の態勢が整わなかったこと　③市街地火災特有の気象条件が発生し大気の擾乱による二次災害の危険があったことから、空中消火の実施は無理であった。　（熊谷委員）	○各種データの蓄積、訓練の積み重ね、地上消防隊との連携等の体制の整備によって、ヘリコプターによる空中消火を大地震時の同時多発出火による市街地火災への消防活動の一環として、位置づけておく必要がある。（熊谷委員）
○同時多発火災への対応はいかにあるべきか	○的確に対応し得た消防本部と対応し切れなかった消防本部があった。重要な要因の一つとして初期段階での高度な指揮体制の確立と被害情報の収集・分析があげられる。　（熊谷委員）	○ヘリコプター等による上空からの情報収集、高所見張り等と共に、震度情報を基にした早期被害推定システムの活用等が有効である。 ○震災時に利用可能な消防水利の確保および把握が必要である。　（以上熊谷委員）
○震災時消防力の確保はいかにあるべきか	○常備消防力は平常時の火災に対応しており、阪神・淡路大震災のような同時多発火災とその拡大に対応するには、住民による初期消火、企業の自衛消防力、消防団を最大限活用するとともに、発災直後から迅速に活動できる常備消防力等の広域的かつ組織的な運用が必要である。 ○都道府県相互応援体制は、震災以降抜本的に整備された。　（以上熊谷委員）	○物的な消火資機材の配備が必要条件であり、消火能力を持続的に保持している住民組織の育成、火災拡大に関する的確な知識の普及等が十分条件となる。 ○企業が地域に協力するなんらかのインセンティブを企業及び地域が協働で見いだすことが肝要である。 ○常備消防および住民と消防団との連携等を密にすることによって、震災時の消防力を確保すべきである。（以上熊谷委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
		○都道府県内における地方事務所等の管轄区域に基づいた組織的な運用体制の確立のため、地方事務所等に災害対応専任の組織と職員を配置し、応援消防隊に指揮権を任せる等の指揮体制の確立が必要である。 ○広域消防本部内での一体的な訓練の積み重ねによる資質の向上と平常時における積極的な人事交流等が期待される。　（以上熊谷委員）
○火災鎮圧のために出動する途上で人命救助の現場に遭遇した場合、消防職員は消火活動と人命救助活動のどちらを優先すべきか	○強風下の飛び火等による急速な火災拡大や火災旋風の発生は、人的損失を幾何級数的に増大させる。初期段階での火災の鎮圧や火災拡散防止は、常備消防力の効果的な運用に期待せざるを得ず、出動途上では消火活動を優先しなければならない。　（熊谷委員）	○消防車両に可能な限りの人命救出用資機材を搭載し、必要な場合には人命救出現場付近の住民にそれら資機材を貸与する体制を整える必要がある。（熊谷委員）
○危険物の事故や出火はどうだったか	○過去の地震災害の教訓が生かされ、危険物施設からの出火は皆無であり、屋内貯蔵設備からの漏出及び実験室等からの化学物質の漏洩（事後報告等の規制を受けないもの）については、さらに改善すべきである。 （セルバデュレイ委員）	○危険物の屋内貯蔵施設の耐震設計基準は石油貯蔵タンクの水準に達しておらず、更なる努力が必要である。 ○「実験室の地震安全対策」なる独立した一章を安全マニュアルに入れ、教師等のためにセミナーやシンポジウムが開催されるべきである。最も望ましい姿は、地震安全対策が、将来教員養成カリキュラムの欠くべからざる要素となることである。 （以上セルバデュレイ委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
		○化学物質（腐食剤、毒物、化学試薬等）の漏出と飛散についての文書による報告の義務づけが必要である。 ○大規模災害時協力ガソリンスタンド制度をさらに推進する手段として、経済面でのインセンティブを与えるやり方を工夫すべきである。 （以上セルバデュレイ委員）

検証会議委員の意見等

全体について

「なぜ都市大火が発生したのか」の原因考察をしっかりする必要がある。その最も主要な原因は、同時に多数の炎上火災が発生したことにある。となると、先ず問わなければならないのは、なぜ同時に多数の火災が発生したのか、である。あるいは、どうすれば同時多発火災を防ぎ得るか、の回答を求めることである。出火防止の可能性を、今回の地震で危険物火災が比較的少なかったという教訓をも含めて探ることが、最も肝要なことと考える。この点で、同時多発火災をどう抑制するかの視点からの更なる検証が望まれる。

ヘリ消火について

阪神・淡路大震災時の状況を考えると、ヘリ消火を実行する条件になかったという考察は、ほぼ妥当と考える。しかし、その前に大震災時の初期消火体制あるいは消防活動対応のあり方の厳密な検討のうえに、その中でのヘリ消火の位置づけを明確にしておく必要がある。ヘリ消火の有効性と限界性を明確にしたうえで、ヘリ消火のあり方を議論すべきである。消火の効率から、コストパフォーマンスから、ヘリの指揮権の問題から、わが国で積極的にヘリ消火を推進すべきといえるのかどうか。私自身は、これについては否定的であるが、いずれにしろより細やかな検討がいるといえる。

消防用水施設壊滅状況下の対応について

個々では、震災時において消防用水をいかに確保するか、また不足した状況でいかに火災に立ち向かうかの、２つの問題が提起されている。

前者については、消防水利をめぐる問題の全体像を明らかにする必要がある。第１に消火栓水利と貯留型（防火水槽や井戸水）水利と自然水利の３者の相互補完の関係をどう捉えるか、などの原則的な問題点の洗い出しが不可欠である。そのうえで、海水利用などの多様な水利システムのあり方の検討を行う必要がある。

後者については、水利に関わった対応のあり方と、同時多発火災に関わった対応のあり方の両者を区別して論じる必要がある。水利に関わった対応のあり方については、レスポンスタイムや時間経過と担い手との関わりを問題にする必要がある。震災後10分ないし30分程度の対応であれば、井戸水や銭湯の水程度でも消火が可能であるし、上水道もまだ圧力が抜けずに使用可能かもしれない。そうすると市民はどのような形で初期消火に立ち向かうかのシナリオと絡めた水利活用計画や水利確保計画が必要となる。それと同じことが、消防団や公設消防隊にもいえることで、大規模火災に発展した後では海の水などを利用して無限に水利を提供するシステムの整備が欠かせない。これについてはサンフランシスコの消防水利システムに学ぶ必要がある。

同時多発火災への対応についても、ここで論じる以外に場所がないので言及しておきたい。火災が多発している、あるいは水利が使えない、さらには道路が通行できない、といった「過大需要下」あるいは「活動制約下」における消防戦闘をどう組み立てるか、という問題への対応のあり方である。優先順位をどうするのかという問題でもある。これについてはリアルタイムの正確な情報収集とそれにもとづく事態の推移の迅速かつ的確な予測が必要なことはいうまでもない。この情報収集については、ヘリテレや人工衛星の活用などのハイテクシステムと自転車による情報収集や市民の駆

け込みなどのローテクシステムとの融合をどうはかるか、の検討が欲しい。この同時多発の問題では、消防車両等を何時の時点で何台どこに差し向けるかといった大規模災害時における消防車両運用のシークエンスを明らかにする必要がある。少なくとも、そのための出動計画を、各消防本部や消防署は出火件数と出火場所等の関係で策定しておく必要がある。

機関相互の連携、消防力の充実について

消防活動における連携のあり方、具体的には第1に市民や企業との連携をどう図るか、第2に警察や自衛隊等との連携をどう図るか、第3に周辺自治体等の消防との連携をどう図るか、が問われている。第1の連携については、公設消防の限界性やレスポンスタイムの問題から、市民自身による消火および救助活動は極めて重要でその対応能力の強化は欠かせない。ただし、震度との関係でどこまで市民の力に期待できるかについては、見極めが必要である。市民消火さえできれば、都市大火が防ぎえるという「甘い幻想」を持たないようにしなければならない。これに関して、地域の初期消火活動等については、地域企業の関わりをもっと強く強調すべきではないかと思う。「市民」としての企業のあり方が良い意味でも悪い意味でも問われたと思うので、この面でどこまで企業が地域の防災活動に貢献しうるかの検討が必要と考える。

自衛隊や警察と消防との連携については、国、県、自治体と指揮権の異なる組織の連携の問題だけに、ヘリの運用などをいかに統合的に対処しうるのか、その連携のあり方については訓練等を通じて、より実効性のあるものにする必要がある。具体的には、救助活動の進め方については「連携のためのマニュアル」の整備が必要と考える。

出動途上の消防活動について

優先順位は、置かれている状況により異なってくる。どのような場合には人命を優先し、どのような場合には消火を優先するのか、を明らかにしておく必要がある。と同時に、これに関しては二者択一はあり得ないので、優先されなかった活動をどのような形でバックアップするかを、あらかじめ決めておく必要がある。この場合、消防士の一人を救助のために残していく代わりに、市民を一人消火要員として消防車に乗せていくのが適当なのか、救助の資材だけを置いて救助はすべて市民に任せるのが適切なのか、検討のいるところである。

危険物事故や火災について

今回は、危険物火災が少なかったが、防災対策の強化が被害を抑えたという教訓は重要である。ただ、次の地震でも、今回のように危険物火災が少ないといえるのかどうか、地震動の性質や地震発生の時期などとの関連で、詳しく検討する必要がある。

（以上室崎委員）

海外からの応援部隊の受け入れの課題とあり方

（3）海外からの応援部隊の受け入れの課題とあり方

国内検証委員
河田　惠昭
京都大学防災研究所教授

国外検証委員
リチャード・アイズナー
カリフォルニア州政府緊急業務局沿岸地域行政官

検証会議テーマ担当委員
林　　春男
京都大学防災研究所教授

震災では、海外からの応援部隊の受け入れ、派遣についての貴重な経験と教訓が得られた一方、いずれの側にも様々な問題があり、相手国のニーズや風土、文化、慣習等への理解不足や受け入れに係る被災地の負担の大きさなどが指摘された。

これを受けて、①海外応援の受け入れ組織と情報の一元化　②国際緊急援助隊の機能拡充　③海外の応援部隊の受け入れに係る後方業務面での支援体制づくり ④応援部隊受け入れ窓口としての阪神・淡路大震災メモリアルセンターの位置づけなどの貴重な提言がなされた。

なお、検証委員から海外からの応援部隊による人命救助やその受け入れについての困難さが指摘されているが、海外応援は何人の人命を救うかということを越えて、国際協力や被災者に対する人間としての連帯感を示すという面で大きな意義を持つという指摘もある。(震災対策国際総合シンポジウムでのゲンチローニ国連人道問題調整事務所災害対応局次長の発言等)

検証会議テーマ担当委員の林春男委員からは、国際的な支援にあたっては、緊急対策にとどまらず復旧・復興までの全体を通じたコーディネート機能が必要などの意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○受け入れ体制は適切であったか	○被災自治体では、海外からのボランティアを受け入れる計画も手順も確立されてはいなかった。 （アイズナー委員） ○イギリス隊のようなＮＧＯについては、国内のＮＧＯの組織に対して海外からの受け入れマニュアルを整備してもらうなどの働きかけが必要である。（河田委員）	○「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」等を改正し、国際緊急援助隊が国内外で活動できるようにし、名前を「災害緊急援助隊」と改め、所管を内閣官房内閣安全保障・危機管理室に移行すべきである。 ○海外からの応援部隊についても、災害緊急援助隊とセットで行動できるマニュアルの整備が必要であり、かつわが国の救命活動能力や風土、文化、慣習や医薬品の質・量に関する情報の日常的提供が不可欠であって、このような機能を有する組織の新設が必要である。 ○国において、救援に関する基本的な経費を基金として毎年用意し、それを上回る場合には予備費から支出することが望ましい。 ○日本赤十字社はその活動内容をさらに広報して、その目指すところを国民に広く理解してもらう必要がある。これに関係して、医療チームの派遣規模の決定方法などを客観的に評価できるシステムの確立などが望まれる。 ○海外のＮＧＯは国内のＮＧＯとの連携の範囲内での行動に留める方が、満足ある活動ができると考えられ、わが国のＮＧＯの活動の窓口を整備することが緊急の案件である。 （以上河田委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
		○阪神・淡路大震災メモリアルセンター（仮称）に、自治体の防災関係職員の訓練や評価、震災の教訓の動態継承などの機能を持たせ、応援部隊の受け入れ窓口の適切な対応を日常的に準備し支援する国内体制を整備することが考えられる。 （河田委員）
○地域の実情に不案内な応援部隊への的確な指示や地元防災機関との連携は十分だったか	○スイス、フランス隊の場合、①地元の消防・警察とも対応者の捻出が負担になったこと　②自己完結型を標榜しながら実態は違っていたこと等から課題を残したが、受け入れ側の体制整備を含めて検討を要する。 （河田委員）	○風土、文化、生活習慣に不案内な外国からの救援隊に対して、災害緊急援助隊によるマンツーマン的な対応によって初動の効果を上げることができる。また、これを支援する組織と情報の一元化を全国規模で整備する。　（河田委員） ○政府機関は、被災地機関の負担を軽減するため、後方業務面での支援を行う必要がある。（アイズナー委員）
○応援部隊側の装備は十分だったか、求められる救援を実行できる能力があったか	○食料、宿、通訳の手配や交通手段の確保のために、被災地にとっては大変な手間がかかった。 ○海外からのチームが自立して活動する準備のないまま来訪したため、神戸市消防局の負担は増大した。 （以上アイズナー委員） ○捜索犬の受け入れは初めての経験であり、これに対する過大な期待がマスメディアを中心にあった。 （河田委員）	○海外からの応援部隊についても、災害緊急援助隊とセットで行動できるマニュアルの整備が必要であり、かつわが国の救命活動能力や風土、文化、慣習や医薬品の質・量に関する情報の日常的提供が不可欠であって、このような機能を有する組織の新設が必要である。 （再掲・河田委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○海外応援部隊はどのような役割を果たしたのか（救援申し出は適切なものであったか）	○日本には高度に訓練された救助隊が多数存在しており、海外の救助隊に頼らねばならない状況ではなかった。 ○援助隊派遣国のわが国に対する理解不足も大きいので、このような情報ギャップをどうするかが今後の課題である。　（以上河田委員） ○海外からの善意の申し出は被災地のニーズを理性的に分析したものとは言いがたかった。 ○派遣に時間を要する海外の救助隊の効率は著しく低くなる。（以上アイズナー委員）	○日本国内では対応できないリソースの必要性が明確に確認されない限り、海外の部隊を受け入れないようにすべきである。 （アイズナー委員） ○阪神・淡路大震災においては、国連人道問題局は海外からの救援隊は不要としていたが、この人道問題局や日本赤十字社の方針は今後、国際社会が守るべきルールを提示しており、わが国の対応ではこれを十分参考にした方がよい。 ○救命活動はあくまでも近隣の住民を中心としたライトレスキューとして、被災地全域で展開することが望ましい。　（以上河田委員）
○海外応援の受け入れに関する報道機関の対応は適切だったか	○報道側に客観的に事実を伝える努力が少なく、事前の思いこみが強い内容になっており、報道が世論形成に果たす役割の大きさを考えると、事実を取材する重要性と事前の知識が必須であることを再認識すべきである。さらに、記事を点検する立場の社内体制にも少なからず問題が認められる。 （河田委員）	○災害報道では、震災がもつ自然科学的な側面と社会科学的な側面を併せて思考できる記者やディレクターの養成が必須である。 （河田委員） ○地元、県、国レベルの統合情報センターを設置し、情報の発表を調整し、マスコミに対して継続的に情報の提供を行うべきである。 （アイズナー委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○海外の災害に対する支援はどうあるべきか	○国連人道問題局によると、①相手国の要請がある　②ロジスティクスが充足している　③自己完結型で地元に負担をかけないという3点が重要である。 ○わが国の国際緊急援助隊について　①ハイテク駆使だけでなく遺体の発見数の増加の努力　②各国の救助隊とのコスト比較　③各国の実情を反映した救助活動という点が問題として指摘されている。(以上河田委員)	

検証会議委員の意見等

国際的支援のあり方について

被災地と支援する国とのありようをもう少し整理すればよいのではないか。緊急時だけでなく、その後の支援も考えると、今はさまざまな機関がばらばらに動いており、十分コントロールがなされていないと思う。災害によって支援の量も質も異なっており、基本原則であるとか災害復旧・復興までの全体を通じたコーディネーションの面が欠けている。

日本は、防災に関する大きな資源を有しており、その潜在資源を他国の災害時の緊急対策から復興までのプロセスの中にどう適切に配置していくことができるかという考え方を持つべきだと思う。そのなかで、それぞれのフェーズでの対応がどうか、視点を共通化して全体を見通す必要がある。

被災地の自立復興のために、いかに適切なタイミングで適切な量を出すことができるか、ロングスパンで最適な支援のあり方を考え、そのコーディネーターが養成できればよい。ＮＧＯなどもパートナーに加え、そういった国際的な支援のあり方を考える必要があると思う。

（林春男委員）

災害時の保健医療体制の課題とあり方

（4）災害時の保健医療体制の課題とあり方

国内検証委員
前川　和彦　東京大学教授
国外検証委員
アーネスト・プレットー
ピッツバーグ大学教授
検証会議テーマ担当委員
鵜飼　　卓　県立西宮病院院長
南　　裕子　県立看護大学学長

震災時には、現場トリアージがほとんど行われず患者が偏在したことや、マンパワー、救急車、医薬品の不足等により混乱を生じたが、震災後、災害医療コーディネーターの創設、医薬品等の供給システム及び災害時搬送システム・広域搬送システムの整備が進んだことや、以前から心肺蘇生法の普及率が高いことなどが評価された。

一方、災害医療情報システムや災害医療提供体制の充実、住民への啓発の必要性などが指摘された。

これを受けて、①災害医療情報システムの充実強化　②災害拠点病院の整備促進と保健所との役割分担の検討　③住民に対する災害医療の普及啓発や教育、訓練　④災害医療コーディネーターの充実やヘリコプター・船舶の有効活用などの貴重な提言がなされた。

検証会議のうちテーマ担当委員である鵜飼委員からは、災害医療コーディネーターへの看護婦代表の参加、ヘリコプター搬送の平時からの活用、保健医療ニーズの変化に応じ医療機関や医療ボランティアの調整・指導を行う仕組みづくりが必要などの意見があった。また、南委員からは、災害医療コーディネーターへの看護職の参加、全国組織を持つ職能団体や学会による支援システムの検討、教育プログラムへの「災害時の危機管理」の導入や実践的な訓練の実施が必要などの意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○被災地内の医療機関の対応や消防及び被災地外の医療機関との連携はどうであったか	○現場トリアージがほとんど行われず被災患者は直近の医療機関に殺到し、患者の偏在が見られた。 ○震災直後には医療機関と消防との連携は十分ではなかった。 ○患者の転送先の選択は医療者の個人的な人脈に頼ることが多かった。 ○震災後、兵庫県は全国に先駆けて、災害医療コーディネーターを創設した。災害時におけるキーパーソンとして医療機関と行政や消防との連携に貢献できるものと大いに評価できる。 （以上前川委員）	○適切な現場トリアージにより、災害時の医療資源の効率的管理を行う必要がある。 ○被災地内外の医療機関の連携を円滑に行うには、当該行政と他の自治体との間で締結する災害医療に関する応援協定と、接点となる機構と組織が必要である。 ○災害医療コーディネーターを災害拠点病院のみならず、災害時の救急医療活動が期待される主要救急医療施設にも拡充されることが望ましい。　（以上前川委員） ○災害拠点病院からの搬送に係る詳細計画の作成が必要である。（プレットー委員）
○ヘリによる患者搬送など、陸、海、空の傷病者の転送、搬送はどうであったか	○過剰な救急要請、マンパワー・救急車の不足、交通渋滞等で、救急車の効率的運用が困難で、私的搬送手段による医療機関の受診が多かった。 ○早期にヘリコプター搬送が活用されなかった主因として、医療機関側の認識度が低かったことが指摘される。 （以上前川委員）	○大災害における救急車による陸路搬送の限界を認識し、他に有効な搬送手段（ヘリコプターや船舶）を確保しておく必要がある。 ○病院間搬送に活用された医療機関が保有する患者搬送車を規格化し、緊急通行車両の事前届出を行うなど、災害直後の補完的な搬送手段の確保を行うべきである。 （以上前川委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○救援医療チーム（救護班、医療ボランティア）は迅速に機能したか	○震災前に十分な受け入れ準備の体制はなかったが、多くの救護班と医療ボランティアが災害医療活動に貢献した。 ○震災後の地域防災計画では、救護班や医療ボランティアの位置づけが明確にされ、受け入れ体制が整備された。（前川委員）	○災害現場への救護班、医療ボランティアの派遣には、自助、自律、自己完結型の参加が望ましい。 ○医療マンパワーは病院系列ごとに投入されたが、被災地内の医療ニーズに応じて公平に分配されるべきである。（以上前川委員）
○医療マンパワーの確保や医薬品の確保はどうであったか	○行政、医療機関とも医薬品の備蓄に乏しく、組織的な供給体制もなかったことから、混乱が生じた。 ○現在までに計画された供給システムが期待通りに作動すれば、医薬品等の供給に関しては大きな問題を生じないものと考えられる。 ○すべての医療機関に備蓄を促すのは疑問もある。（以上前川委員）	
○災害時に真に有効に機能するシステム作りはどこまで進んだか（災害拠点病院、地域間協力、情報伝達、教育等）	○県民への心肺蘇生法の普及率は高く、病院前救護体制も量、質的に全国平均以上であるが、災害医療に特化したものでは、普及、啓発の取り組みは遅々としている。（前川委員） ○コミュニティが地震発生直後の初期医療ケアにあたることのできる対応能力を確保する必要がある。（プレットー委員） ○救急医療施設も量的には整備されているが、地域救急医療協議会が十分機能を果たしていない。（前川委員）	○県の広域災害医療情報ネットワークについては、中心となる広域災害・救急医療情報センターが県医師会館にあり、携帯電話はあるものの無線系、衛星通信などのフェイルセーフ機能を有しておらず、広域災害医療情報の中枢としては不十分である。将来的には災害医療センター内に中枢を移すことが期待される。 ○医療機関と消防をはじめとする他の公共機関との調整機能について保健所から災害拠点病院へ変更する方がはるかに有効である。（前川委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
	○厚生省の「災害時における医療対策に関する緊急事態」に照らし合わせてみると、兵庫県の現状は次のとおりである。 ・地域レベルでの災害対策の強化の萌芽はみられる。 ・医療関係者に対する災害医療に関する研修、訓練は推進されつつある。 ・災害医療情報システム、災害拠点病院は未だ十分に整備されたとはいえない。 ・病院レベルでの災害対策も十分強化されたとはいえない。 ・住民に対する災害時初期医療ケア対応の普及、啓発も未着手である。 ・災害対応の基本概念が形成されておらず、災害に関する総合的研究の推進も未着手である。　（以上前川委員）	○災害拠点病院の整備と、定期的に第三者による機能評価を行い、災害時の医療の質的な保障を確保すべきである。 ○市レベルでの災害医療情報網の整備を促進すべきである。 ○地域救急医療協議会等を活用した連携体制づくりを行う必要がある。 ○心肺蘇生法の講習や防災福祉コミュニティづくり等の機会を利用して、住民に対する災害医療の普及啓発を推進するべきである。 （以上前川委員） ○コミュニティのリーダー等に対するレベルの高い教育、訓練とコミュニティにおけるボランティアチームとしての組織化が必要である。 ○医療に関する詳細なデータベースに基づく災害対応計画の開発と救急医療サービス向上のための基盤整備が必要である。 （以上プレットー委員） ○わが国独自の災害対応の基本概念を形成すべきである。 ○米国の有事指揮システムを参考にした具体的な災害現場での対応方式を構築するべきである。 （以上前川委員）

検証会議委員の意見等

全体について

検証委員の分析・評価と提言はおおむね当を得たものであり、追加等をするところは少ないが、以下の諸点を追記する。

- 災害医療コーディネーターを個人名をあげて指名していることの意義は大きい。しかし、各人が災害医療コーディネーターとしての役割を何処まで認識し、それぞれの組織の中で既にコーディネーターとして活動しているかが明確でない。
- 災害医療コーディネーターに看護婦代表も加えるべきである。
- 各消防署が自然発生的に現場応急救護所の役割を果たしたという事実を踏まえ、今後の地域防災計画（災害対応）のなかに消防署の役割として明確に位置づけを行い、医療資材の備蓄や近隣に居住する医療従事者の非常時参集場所と規定してはどうか。
- ヘリコプター搬送は平時の救急患者搬送により頻繁に利用するよう各組織が努力すべきである。
- 災害後の時相による保健医療ニーズの変化を読みとり、医療機関や医療ボランティアの調整・指導を行える仕組みが必要である。保健所は災害直後の救急医療調整よりはむしろ２～３日後以降の医療調整に力を発揮できると思われる。
- 被災者および救援者へのこころのケアは、こころのケアセンターというような独自の組織ではなく、一般医療班の中に組み入れられた形で早期から介入することが望ましい。

（鵜飼委員）

全体について

- 救命活動にとって重要な発災直後７２時間に効果を上げた活動については、今後とも継続的に調査し研究していく必要がある。
- 病院における早朝や夜間の危機管理は、看護婦が中心となって担っているから、災害医療コーディネーターに看護職を加えることを検討する必要がある。
- 被災時に病院の患者とスタッフの生活環境を支えるため、備蓄や支援体制等の仕組みをあらかじめ検討しておく必要がある。
- 自己完結型の救護班・医療ボランティアの派遣に加えて、全国組織をもつ職能団体（日本医師会、日本看護協会など）や学会（日本災害看護学会、日本集団災害医学会など）などによる派遣も平行して検討する必要がある。
- 全国組織を持つ職能団体や学会のバックアップにより被災地をいつでも支援していける柔軟な仕組みを検討していく必要がある。
- 米国やイスラエルの医療では、平常時から非常時体制へ転化させる仕組みとして、従事するスタッフを全て切り替えてしまうが、被災時の対応方法としてこの面からの研究も必要である。
- 教育プログラムの中に、災害時の危機管理を取り入れ、訓練も災害に即した内容でするように、文部省や厚生省等へ働きかけていく必要がある。

（南委員）

避難所の設置、運営の課題のあり方

（5）避難所の設置、運営の課題とあり方

国内検証委員
徳山　　明　富士常葉大学学長

国外検証委員
イアン・デービス
クランフィールド大学教授（イギリス）

検証会議テーマ担当委員
室崎　益輝　神戸大学都市安全センター教授

避難所となった学校では、震災時多くの被災者を受け入れ、教職員のリーダーシップ等により、人々に安心感を与えるなど、当面の物質的・精神的支援を提供したこと、また、震災後、防災部局と教育委員会が連携し避難所運営体制の整備等が進められていることなどが評価された一方、学校、市町、地域コミュニティにおけるそれぞれの一層の取り組みの必要性などが指摘された。

これを受けて、①避難所運営にあたる教員の防災に対するリテラシーの涵養　②避難所の設置・運営に係る市町の責任の明確化と初動体制の整備　③市町、学校、地域コミュニティ相互の役割分担と連携強化などの貴重な提言がなされた。

検証テーマ担当委員の室崎委員からは、住宅の補強や応急危険度判定の強化等による避難者そのものを減少させる取り組み、避難所の居住水準や生活環境の向上、平時からの学校を中心としたソフトなコミュニティづくりが必要などの意見があった。

また、検証会議の南委員からは、救護班のほかに、避難者の健康管理やこころのケアを担う看護班の設置を検討すべきなどの意見があった。

なお、避難所の設置・運営における学校や教員の果たす役割については、十分な検討が必要との意見があるほか、国外検証委員のデービス委員から指摘されたプライバシーの問題についても、緊急時にどのレベルまで配慮が必要なのか等、さらなる検討が望まれる。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○避難誘導は適切に行われたか	○震災では、避難所の指定の有無に関わらず、自然発生的に避難がなされた。（徳山委員）	
○設置、運営は適切かつ円滑に行われたか	○避難所として指定・追認されるまで行政的な空白期間が生じ、場所によっては混乱が生じた。 ○教員の指導等により、避難所内自治組織の立ち上げが図られた。 ○避難所生活が長期にわたったため、管理・運営のあり方が時間とともに変化した。（以上徳山委員）	○避難所運営についての市町の責任の明確化と初動体制の整備が図られるべきである。 ○自主防災組織など地域コミュニティの積極的な運営参画が図られるべきである。 ○市町、学校、地域コミュニティ相互の役割分担と連携等を目指すべきである。（以上徳山委員） ○教職員等の避難所運営の訓練、研修が必要である。（デービス委員）
○生活レベルはどうであったか	○避難所生活が長期化した中で、食糧、衛生面で必ずしも満足できる状況ではなかった。（徳山委員） ○プライバシーの関連で共同利用の騒がしい環境で短時間ならともかく、家族が数日間以上生活することには大きな抵抗がある。（デービス委員） ○国外検証委員からプライバシーについて質問を受けたが、少なくとも初期の段階では、多数の人が集まったことにより、情報交換の場になり、また余震の不安の中でお互いの安心感につながった。（徳山委員）	○公共の生活空間におけるプライバシーをより確保するためその方法を研究する必要がある。（デービス委員）
○避難者の健康管理は十分であったか	○避難所生活が長期化した中で、食糧、衛生面で必ずしも満足できる状態ではなかった。（再掲・徳山委員）	○高齢者、障害者など、特別なニーズのある人々の災害後の避難所の必要性について格別の注意を払う必要がある。（デービス委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○学校は避難所として十分機能したか	○地域の文化の中心である学校では安心感が得られ、ソフト面で重要な役割を果たした。（徳山委員）	○学校の防災力の充実の一層の徹底を図るべきである。（徳山委員） ○避難所としての機能を最大限に発揮できるよう、すべての学校施設が地震に安全であることを確認する必要がある。（デービス委員）
○解消は適切に行われたか		○被災家屋の早期診断と迅速な修理の戦略を開発する必要がある。 ○被災地外への自発的避難が持つ意味を認識し、災害準備対策の一環としてこの動きを支援する方策を計画するべきである。（以上デービス委員）
○教員の役割と対応は適切であったか	○教員のリーダーシップが避難所の早期の正常化、秩序化に役立った。（徳山委員）	○教員の防災に対するリテラシーの涵養が今後の大きな課題となる。（徳山委員） ○教職員の避難所運営の訓練、研修の必要がある。（デービス委員）
○防災コミュニティづくりはどのように進めるべきか		○市町・学校・地域コミュニティ相互の役割分担と連携等を目指すべきである。（再掲・徳山委員）

検証会議委員の意見等

全体について

避難所の問題も応急仮設住宅の問題もそうであるが、過大な需要（避難者）を無数に発生しないようにすることが基本である。住宅補強や応急危険度判定の強化を抜きにこの問題は語れない。つまり、住宅が無数に壊れてあれほど多くの避難民が殺到したのでは、いかに避難所をうまく運営しようとも、混乱は避けられなかったということである。

避難所誘導について

火災の規模あるいは二次災害の可能性との関係で、避難誘導のあり方は異なってくる。今回は、気象条件その他で大火災等による二次災害の危険性がなかったために、自然発生的な避難、あるいは学校に集まるという避難で問題はなかったが、それはあくまでラッキーな結果であったといえる。

ＬＰＧ基地の漏洩問題も同様である。危機管理的な立場からすれば、正しく危険を知らせ正しく適切な場所に誘導するという対応がとられておらず、問題がなかったとはいえ、自然発生的な避難は、むしろ「反省材料」とすべきである。

二次災害防止のための緊急避難と緊急生活確保のための応急避難との区別を、広域避難場所と収容避難所の区別を含め、明確にする必要がある。後者の応急避難において、デービス委員が指摘するように、他の地域へ移動する者について被災地外への移動を金銭的にも援助することは、その実態を登録申請システムによって把握することにもつながり、有効と考えられる。しかし、どのようなケースについて移動援助をするのか（積極的に被災地外へ被災者を送り出すほうがよいかどうかの検討も含め）、検討の余地が残されている。

避難所の設置と運営について

地域内に避難所となるべき公共空間が少ないわが国の市街地の状況からみると、小学校を避難所にするのはやむを得ないと思うが、小学校を避難所とした場合における教育に与える影響に十分に配慮する必要がある。

また、中学校や高等学校を避難所にすべきかどうかは、ヘリポート等の使用計画との調整を図るべきで、もし可能ならば高等学校等は緊急活動空間として保留しておくことが望ましい。

避難所運営システムについては、学校を避難所とするところから教員にその中心的な役割を期待しがちであるが、アメリカでは赤十字などで訓練された避難所運営のエキスパートが、避難所運営の中心に座って指揮をとっている。日本でも教員に頼らないシステムを検討する必要があると思う。少なくとも、教員に依拠したシステムと教員に頼らないシステムと一長一短があり、もう少し時間をかけてその是非を論じてほしい。

もっとも、被災者コミュニティが避難所運営の中心になるべきで、自治会や自主防災組織などの運営参画を積極的に追求すべきであり、日常的にも地域コミュニティと小学校との連携強化を図って行く必要がある。

さらには、市町担当者、運営管理スタッフ（今のところ学校教員となるが）、コミュニティリーダー、ボランティアリーダーの間の、連携・協力・分担等のあり方についてマニュアル等により明らかにしておく必要がある。

運営の問題については、トイレの清掃を誰が行うのか？職員室や保健室にまで避難者を入れてよいのか？高齢者等、弱者専用の空間が必要なのか？などの今回震災で起

きた無数の問題点について、その原則的な考え方を整理することも忘れないで欲しい。

避難所の生活レベルと健康管理について

避難所で風邪をひいたり心臓を悪くして病気になり死亡した人（震災関連死）が少なからずいたことを考えても、避難所の居住環境や生活水準の問題は、厳しく問い直す必要がある。先に述べたように、余りに多数の人が避難所に殺到したところに基本的な問題があるが、避難所の運営基準や環境設定の考え方にも多くの問題があった。とりわけプライバシーの問題、室内環境の問題、医療衛生の問題など、応急避難の場とはいえ、非人間的な環境については、今後改善を図る必要がある。

食事等については、配給方式にこだわるのではなく、民間の力を引き出す、あるいは自立を促す視点から、今後は、ボランティアと被災者の協力による自給方式を採用することも考えてほしい。被災者の自発性や自助努力をどう引き出すかの視点からのサポートが求められるからである。

さらに、精神的なケアの視点からの避難所のあり方の検討が必要と考える。

学校の避難所機能について

「避難所の設置」の部分の記述との重複を避け、ここでは学校を避難所とする場合の物理的な条件について、補足しておきたい。学校が地震により倒壊してはだめであり、耐震性の強化を図ることが求められる。さらには、周辺火災による危険にさらされてはだめということで、火災防護性の強化を図る必要がある。

それに加えて、多数の避難生活に耐えうるように、自立的なライフラインシステム（とりわけトイレ）の充実を図る必要がある。できれば、非常電源や太陽熱発電などのバックアップもほしい。グラウンドがもう少し広く、体育館も床暖房であれば、避難生活はもっと負担の少ないものになり、震災関連死もある程度、防ぎ得たであろう。要は、小学校という空間を日常的にもより快適なものにする努力が、避難所として機能させるためにも欠かせない。

避難所の解消について

避難所が半年もの長きにわたって存在したということは、被災者の希望もあったが、被災者の仮住まいへの移行をスムーズに運ぶシステムや支援に欠けていたことによる。応急仮設住宅にこだわらず、空き家の活用や民間アパートの借り上げ、従前の住宅の修理など、様々なメニューを総合的に展開する必要があった。

今後は、住宅再建についての相談コーナーや斡旋コーナーを避難所内に設置するなどの工夫が求められよう。アメリカのワンストップセンターが避難所内に設置された例が参考となる。一日も早い解消をどのように図っていくのか、避難所の解消についても、応急仮設住宅の解消で行ったのと同じレベルの取り組みが求められる。

なお、避難所から出ない理由の一つに、「避難所にいなければ応急仮設住宅に入れない、応急仮設住宅に入らなければ公営住宅に入れない」といった思いこみがある。仮設入居の前提条件として、「避難所滞在」を要求しないようにしなければならない。

避難所における教員の役割について

学校の教員が避難所の運営に果たした役割は、高く評価できる。また、教員としての資質が避難者の信頼を得やすいということで、避難所運営におけるリーダーシップを教員に期待する気持ちもよくわかる。とはいえ、今回の地震で、教員に過剰な負担がかかったのは事実であり、その負担の軽減を図る方向で、教員を避難所運営の中に位置づけ直す必要があると思う。

このことは、昼間の児童が学校にいる状態で地震が起こった場合、児童に対して責

任を持つという教師の本来の役割と矛盾をきたさないためにも検討の余地がある。教員は第一義的に、児童生徒及び教育に責任を持つことが要求されるからである。

防災コミュニティづくりについて

学校を地域のコミュニティの防災拠点と位置づけ、ハード面からの整備を心がけるだけでなく、学校を中心としたソフトなコミュニティづくりを、日常的に心がける必要がある。学校の整備や清掃、そして無論その利用を、地域コミュニティが日常的に行うような関係が、非常時に学校を避難所として使うために欠かせない。

（以上室崎委員）

避難所におけるこころのケア等について

避難所では、食糧、衛生面に加え、健康管理の視点が必要であり、このため、救護班のほか、避難者の健康管理、こころのケアを担う看護班（健康班）の設置についての検討が必要である。

子供のこころのケアの問題に対応するため、避難所となる学校については、学校の危機管理の中に養護教員の活用を入れることにより、職能団体や学会などからの派遣者の円滑な受け入れ等がなされるよう、この問題について検討していく必要がある。

（以上南委員）

応急仮設住宅をめぐる施策の課題とあり方

（6）応急仮設住宅をめぐる施策の課題とあり方

国内検証委員
三浦　文夫　　武蔵野女子大学特任教授
国外検証委員
イアン・デービス
クランフィールド大学教授（イギリス）
検証会議テーマ担当委員
新野　幸次郎　(財)神戸都市問題研究所長

短期間に大量の応急仮設住宅が建設され必要戸数の確保がなされたこと、5年間ですべての応急仮設住宅が撤去されたこと、ふれあいセンターが社会的支援の核として機能したことなどが評価された一方、密集住宅地域での大量の応急仮設住宅の確保は困難であったとはいえ、被災地内での建設用地の不足や郊外への移転に伴う社会的、経済的影響などが指摘された。

これを受けて、①応急仮設住宅用地の確保をはじめ、応急仮設住宅の備蓄や建築技術者等の協力体制づくり等、事前の実践的準備や研究の推進　②震災時の住まいの確保のための多様な選択肢についての検討　③こころのケアを重視した応急仮設住宅入居者に対する社会的支援施策の一層の充実などの貴重な提言がなされた。

なお、国内検証委員の三浦委員から、応急仮設住宅都市構想に関して、都市復興の支障にならず、コミュニティ意識の継続が可能な場所に住まいの整備が可能かという点についての青写真や実践的シュミレーションが示されていないとの指摘があった。

検証会議テーマ担当委員の新野座長からは、応急仮設住宅の建設戸数や入居順位の決定方法、応急仮設住宅に係る多様な選択肢等についての事前検討が望まれるなどの意見があった。

また、検証会議の鳴海委員からも、自力仮設、個人仮設、現地仮設住宅に関する問題などについて、今後、一層の議論が望まれるとの意見があり、南委員からは応急仮設住宅入居者のこころとからだのケアと一体的にとらえた対応が望まれるとの意見があった。

これまで、いわゆる孤独死と応急仮設住宅入居との因果関係については、まだ検証がなされておらず、さらに調査・研究を重ねることが望まれる。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○応急仮設住宅都市構想は妥当な方策か	○大都市の被災地において都市復興の支障にならずコミュニティ意識の継続が可能な場所に住まいの整備が可能かどうかという点については、青写真と実践的シミュレーションを経たうえで判断する必要がある。 （三浦委員）	○ペーパーワークを超えて、実践的シミュレーションとその結果に基づく計画の修正が続けられる必要がある。 （三浦委員）
○応急仮設住宅の建設・運用は円滑に行われたか	○戸数の達成という点では迅速な対応がなされた。 （三浦委員） ○７箇月で４万８千戸以上の応急仮設住宅を設計、用地選定、建設そして５年間で撤去した事業展開能力は特筆すべき業績といえる。 （デービス委員） ○密集住宅地域では、近接地での大量の応急仮設住宅の確保は困難であった。 （三浦委員） ○応急仮設住宅の大部分は、都市の中心から離れた地区に建てられた。そのため、社会、経済的にネガティブな影響があらわれた。 （デービス委員） ○入居者の決定にあたり、高齢者等への当選率の優遇等を組み込んだ抽選方式をとったことは妥当である。 （三浦委員） ○応急仮設住宅を抽選で配分することは、避難所で形づくられたかもしれないコミュニティを破壊する。 （デービス委員）	○災害救助法の範囲でどの程度の事業経費が確保できるのか、仮設住宅商店等は応急仮設住宅の対象になるのかなど事前の検討による結論と国の支援の確約が必要である。また応急仮設住宅事業における災害の規模に応じた国庫補助システムの検討が必要である。 ○応急仮設住宅の用地は事前に確保しておく必要がある。 （以上三浦委員） ○応急仮設住宅の建設地の選定にあたっては、元の住居と職場に近い場所であることと、共同体が互いに助け合えるようにすることという二つの原則に立つべきである。　（デービス委員） ○都道府県ごとに人口比例等を基準にして一定量の応急仮設住宅を備蓄し、被災地域への支援を義務づけた法制度の検討も必要である。 ○応急仮設住宅の備蓄を容易にする構造・素材の開発や廃棄エコロジィとの関係について検討することが強く望まれる。 ○建築技術者等の人的資源について緊急時の協力体制をブロックごとに計画しておく必要がある。 （以上三浦委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
		○被災地コミュニティの適当なメンバーを、機能回復プロセスの一環として、応急仮設住宅の計画、設計、建設に積極的に関与させるべきである。 ○コミュニティにおける人間関係を損なわないような応急仮設住宅の配分方法を工夫すべきである。 （以上デービス委員） ○応急仮設住宅の個々の世帯の必要度について、短期間に著しく公平性を損なわない認定方式の開発や運用についての検討が必要と思われる。 ○市民に対する防災教育の中に、応急仮設住宅やその入居方法の問題も含める等、事前の啓発やコンセンサスの醸成が必要である。 （以上三浦委員）
○応急仮設住宅の提供より家賃補助など現金給付による支援の方が有効ではなかったか	○民間賃貸住宅の賃貸料の高騰などは災害時の住まい対策では大きな支障となる。 （三浦委員）	○緊急時の住民の協力義務や価格高騰の防止対策が必要である。（私有財産の公共使用と補償に関する制度、物価凍結対策等） （三浦委員）
○居住環境レベルは適切だったか	○居住者からの要望に対し、必ずしも十分ではないにせよ、地域個別対策として整備がなされたことは評価できる。　（三浦委員）	○より居住性を高めるために、防火・遮音・断熱効果の高い壁材や耐風力を備えた屋根構造の開発が望まれる。 ○応急仮設住宅の住環境の整備として取り組まれた玄関庇・エアコンの設置や高齢者・障害者等のための手すり・スロープの設置や段差縮小の改良、通路舗装や外灯の設置などの外溝工事は、その必要性について今後に引き継ぐべき課題であり、設備・構造を基準化する必要がある。 （以上三浦委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
		○応急仮設住宅の設計において防暑防寒のため建物の断熱性を考慮する必要がある。 （デービス委員）
○入居者の健康管理や自殺・孤独死・アルコール中毒等への対応は十分だったか	○応急仮設住宅での自殺の割合が平均以上という点が文献等で指摘されているが、生活環境とどの程度関連しているかは不明である。 （デービス委員） ○巡回相談やふれあいセンターの活動とあれだけのボランティア活動が展開されたなかでも、応急仮設住宅でいわゆる孤独死が２００名を数えたことは、今後の応急仮設住宅におけるソフト施策の面で教訓に値する。 ○こころのケアセンターの設置をはじめ巡回相談の実施、各種福祉マンパワーの投入、さらにはボランティアによる生活支援や自治会活動の展開など、かなりの程度の応急仮設住宅入居世帯に対するソフト面からの生活支援がなされたとみられるが、相互の密接な連携については課題が残っていると思われる。 ○孤独死の応急仮設住宅入居との因果関係はまだ検証されていないが、問題の予兆の早期発見と対応や生活環境の激変による心身への著しい影響が緩和されていれば、孤独死の数字は減少していたかもしれない。孤独死の防止には、精神医療や社会福祉援助技術等との連携のなかで研究とシミュレーションを重ねる必要がある。　（以上三浦委員）	○巡回相談のメンバーには、今後、必要に応じてＰＳＷ（サイケアトリックソーシャルワーカー）の組み込み等を検討すべきである。 （三浦委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○ふれあいセンターの設置などコミュニティづくりのための施策は十分機能したか	○ふれあいセンターは、内外の交流、談話、イベント、相談ボランティア事業の拠点として機能し、居住者に対する社会的側面からの支援の核になっていた。（三浦委員）	
○海外での災害に対する応急仮設住宅の贈与は、うまくいったか	○他国に寄贈された応急仮設住宅の支給状況と入居状況を注意深く見守る必要がある。（デービス委員） ○応急仮設住宅の海外での再利用は、省資源、リサイクルといった環境への影響を考慮した初めての取り組みとして特筆すべき事項である。（三浦委員）	○応急仮設住宅を他の地域で災害が発生した場合に再利用することは良いやり方ではあるが、費用対効果の点でより望ましい代替案を検討すべきである。（デービス委員）

検証会議委員の意見等

全体について

4万8千戸にのぼる応急仮設住宅が、全国的な事前の備蓄体制もない状態で、①7箇月で建設され、しかも、5年間にそれを完全撤去して恒久住宅へ移転できるようになったこと、②避難所から応急仮設住宅への移転、および、逆に応急仮設住宅から恒久住宅への移転にあたって、ボランティアをはじめ各種の公私の支援があったこと、および、③応急仮設住宅においても「ふれあいセンター」が、ボランティアの支援もあってコミュニティ形成の上で大きな役割を果たしたことなど、国内外の検証委員から共通して高い評価を得た。

しかし、応急仮設住宅の建設とその運営については、今後検討を要するいくつかの課題を持つことになった。それらのうち、国内検証委員及び国外検証委員によって既に提起されている点については、重複を避けることとし、以下の論点のみとりあげることとする。

- **応急仮設住宅の建設戸数の決定について**

  検証テーマの一つである避難所の設置・運営に関連して、検証会議の室崎委員は、避難所や応急仮設住宅を無数に発生させないようにするための工夫が必要であることを力説しておられる。そのための一つの方法として、震災直後のできるだけ早い時期に、住宅の応急危険度判定や補強措置がなされるようにすべきということは、室崎委員の言われる通りである。

  これと関連して、応急仮設住宅の要建設戸数の認定及び建設後の利用状況とその問題点などについて、担当者として何が課題であったのか率直に整理・検討しておくことは、極めて重要な意味を持つと言えよう。

- **第2次世界大戦時の居住所建設と関連して**

  第2次世界大戦時にも、全国のいくつかの都市で、大規模な爆撃による膨大な数の住宅の焼失を経験したが、当時は、政府に今日のように応急仮設住宅を建設する能力もなく、被災者の自主的な再建に委ねた。そのため、被災者は自前でバラックや応急住宅を元の居住地に建て、場合によっては、土地の不法占拠さえ行われた。

  ところが、今日のように、土地所有が多くの人の資産保有の基本的形態になっている時代には、震災を契機に借地・借家人と地主との権限問題が発生し、法廷上での争いにもなりやすい。それも一つの原因となって、問題となった旧居住地周辺での応急仮設住宅の建設は、極めて困難になった。

  しかし、周知のように、被災者は今までの居住地に住みたいという願望が強く、また、そこで営業活動をしていた小売店やサービス業の人達も、同じ場所で再び営業を再開したいという希望が強い。こうした状況に的確に対応するには、超法規的措置がとれるか、あるいはそうした災害を受けやすいと思われる地域には、前もって公的な用地を確保しておくことが不可欠となる。

  その点、第2次世界大戦時の対応は、結果的には「人々が元気を出せるような」方策にはなった。しかし、言うまでもなく、豊かな経済力を持つようになった今日、政府は、あのときのように被災者を放置して、その自活的エネルギーだけに期待することはできない。せめて、被災者が選択可能ないくつかの住宅再建・生活再建の方式を策定して、被災者の自発的な生活再建意欲を促進できるようにしていくことが望まれる。

  今後、英知を集めて、その方策を発見できるように努めるべきである。

・ **応急仮設住宅への被災者の入居順位の決定**

避難所生活が苦痛に富み、プライバシーも確保できない状況がある一方、応急仮設住宅の建設には時間を要するために、応急仮設住宅へ入居したいという被災者の需要は、その供給を大きく上回ることになり、入居順位をどのような原則で決めるかについて課題が残ったことは否定できない。被災地ごとにいくつかのグループに分けて既存の地域性を生かせるようにする配分と、これとは全く無関係に病弱者・高齢者などを優先する配分など、いくつかの案が模索されたが、結局抽選による決定ということになった。そのために発生した問題点を整理し、より合理的な入居順位の決定方式を探求することは、応急仮設住宅に関する重要な課題の一つであることは間違いない。（以上新野座長）

多様な応急仮設住宅について

横浜国立大学の村上處直教授は以下のような意見を述べた。「１９７２年１２月のニカラグアのマナグア地震と、１９７６年２月に起きたグアテマラ地震の復興の比較が参考になる。

ニカラグアでは首都が壊滅的な被害を受け、安全な防災都市計画を立案することとしたが、結果的には内乱状態となり、復興が遅れてしまった。それまで住んでいた街や建物から人々を追い出したことが失敗だった。これに対してグアテマラでは、震災後、使えるものは使いながら自力で経済復興に努めようというキャンペーンを行い、見事１年で震災前の経済的レベルまで回復していた。この二つの例をみて、まちづくりで大切なのは人間の活力なのだと思うようになった。どうせ公的資金を導入するのであれば、人々が元気を出せるような出し方が望ましい。」

杓子定規な対策は、被災者のせっかくの復興への気力を萎えさせてしまう。被災に対する個人補償の問題と軌を一にするが、自力仮設、個人仮設あるいは現地仮設住宅に関する問題も、今後一層議論されるべき課題である。（鳴海委員）

応急仮設住宅におけるこころのケアについて

今回の震災で、こころのケアの重要性についての認識が定着したことは評価できるが、今後はこころとからだのケアを別々にとらえるのではなく一体のものとして、保健婦とこころのケアの専門家とのタイアップについての検討が必要である。

（南委員）

災害弱者への配慮に関する課題とあり方

（7）災害弱者への配慮に関する課題とあり方

国内検証委員
松原　一郎　関西大学教授
国外検証委員
ジュン・ケイルズ　コンサルタント（米国）
検証会議テーマ担当委員
野尻　武敏　(財)兵庫県長寿社会研究機構理事長

震災時、行政は困難な状況下で、また既存の法制度の前提の中で努力し、それなりの効果を生んだこと、震災後に、災害における保健福祉活動のガイドラインが策定されたことや、「大規模災害における応急救助の指針」で福祉避難所が位置づけられたことなどが評価された。

一方、震災時、要援護者の把握が遅れたことや、「共生」と「自立」のバランスある社会の創造をめざし、地域コミュニティの役割の強化や障害者等の参画を促進する必要性などが指摘された。

これを受けて、①地域コミュニティにおける要援護者の把握と対応策の整備　②障害者等に対する災害への事前準備の啓発と行政サービスの事前周知の徹底　③避難所、応急仮設住宅、恒久住宅等におけるバリアフリー設計の徹底　④防災訓練、計画づくりへの障害者等の参加の促進　⑤災害救助法を超克する法体系の整備の検討などの貴重な提言がなされた。

検証会議テーマ担当委員の野尻委員からは、コミュニティづくりを推進し、コミュニティの持つ福祉機能や危機管理機能を生かした災害弱者の救援体制を確立する必要があるなどの意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○発災時から復興までの災害弱者への対応体制や仕組みはどうであったか	○社会的諸問題の多層性と膨大さが行政努力の効果を半減させたことを考慮すれば、行政は困難な状況下で、さらに既存の法制度の前提の中で、概ね妥当な努力を払い、それなりの効果を生んだと評価できる。 ○震災後に策定された「災害時保健福祉活動ガイドライン」は優れたガイドラインである。ただ望むべくは、保健所中心の観点になっており、福祉サイドとの一体的、一元的取り組みが望まれる。　（以上松原委員）	○災害救助法を超克する法体系の整備が必要である。 ○中長期的には自立と共生のバランスある社会の創造に向けて不断の努力を払う必要がある。（以上松原委員） ○障害者自らの災害に対する準備の啓発と震災直後に対応可能な行政サービスの事前周知が必要である。 ○障害者を防災、救助計画づくりに参加させることが必要である。 ○障害者関係団体、病院、施設等における防災計画づくりへの支援と訓練の実施が重要である。 （以上ケイルズ委員） ○社会福祉施設（地域の要援護者の応急救助の拠点）における介護用品の備蓄、職員体制の確保、施設間の連携等の推進が必要である。 ○福祉事務所、保健所、市町村保健センター、医療機関、市町村の福祉・衛生部局が連携した保健・医療・福祉サービスを提供できる体制を整備することが重要である。　（以上松原委員） ○地域における訓練（障害者への対応を含む）などに重要なリソースの継続的提供が必要である。 （ケイルズ委員）
○高齢者・障害者・児童等災害弱者に対するケアは適切になされたか	○身体状況や機能が低下するにつれ、即応するサービスだけではなく、さらに先取りする対応があれば、地震後の医学的・福祉的ケアの遅れに起因した死亡や容態の悪化をもっと防げたのではないか。　（松原委員）	○避難所・仮設住宅の段差解消、地域型仮設住宅の取り組みと仕様の改善等の配慮が必要である。（松原委員） ○適用可能設計、汎用設計等を通じて応急仮設住宅の設計を改善し、最大限の自立・自助を保証することが必要である。（ケイルズ委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
	○国の「大規模災害における応急救助の指針」で福祉避難所等が制度として位置づけられたことは特筆される。（松原委員）	○すべての都市再生プロジェクト、住宅建設に最良の汎用および適用可能設計を盛り込み、最大限の自立を追求すべきである。 ○避難所における障害者の物理的アクセスや通信アクセスの確保を行う必要がある。 ○緊急ニュース放送における手話通訳者の配置及び聴覚障害者等に対するホットラインを確立する必要がある。 ○特別養護老人ホームにおけるグループホームの運営等を支援するべきである。（以上ケイルズ委員） ○中長期的なメンタルヘルス対策が行われることが重要である。（松原委員）
○ボランティアとの連携、サービスのコーディネートは十分だったか	○震災では、行政とボランティアの連携が迅速に行えなかった。（松原委員）	○恒久住宅に入居する際、少なくとも障害者・高齢者については、友人や支援のネットワークと共に移住させるべきである。 ○障害者関係団体と事前緊急対応契約を結んで、よりよい公的サービスが受けられるようにする必要がある。（以上ケイルズ委員）
○防災コミュニティづくりのなかで災害弱者対策をどのように進めるべきか	○震災では、在宅及び避難所における要援護者の状況把握が遅れた。（松原委員）	○地域協力グループを設立し、地域の各関係機関が防災及び災害対応に関わる問題に共同して対応できるようにする必要がある。（ケイルズ委員） ○地域コミュニティの互助意識の醸成が必要である。（福祉関係者との協力関係による要援護者の把握、災害時の要援護者の避難方法についての協議等）（松原委員）

検証会議委員の意見等

コミュニティの重要性について

ジュン・ケイルズ委員は、「震災直後の１週間は、障害者等が自らの力で生活できる体制ができていることが必要であり、それにはコミュニティレベルの救援体制が平素からしっかりしていないといけない。地域でどのようなサービスが必要かを最もよく知っているのは障害者自身であり、救助計画づくりなどにも関係の障害者を参加させるべきである。」と言っていたが、同感である。

近代都市では、個人がばらばらになりコミュニティが失われてきた。阪神・淡路大震災は、この近代都市生活の脆さを明らかにし、コミュニティの持つ福祉機能や危機管理機能の大切さを改めて認識させてくれたと思う。

地域安心拠点づくりなど、行政も努力しているが、できるだけ早くコミュニティモデルをつくる必要がある。

応急仮設住宅、恒久住宅なども、地域別、コミュニティ別に入居できるようにすれば、最初に存在したコミュニティが維持されていくのではないか。

（野尻委員）

ボランティア活動をめぐる課題とあり方

（8）ボランティア活動をめぐる課題とあり方

国内検証委員
山崎　美貴子　明治学院大学副学長

国外検証委員
リン・ベリー　前英国チャリティ委員会事務総長

検証会議テーマ担当委員
芹田　健太郎　神戸大学大学院教授
立木　茂雄　関西学院大学教授

震災を契機として、ボランタリーな活動が市民社会の発展を支える大きな原動力となり、ＮＰＯやＮＧＯ等、民間の組織からの提言や活動が社会的にも重要と認められるようになったことや、災害ボランティア活動全体を通じて、団体等が時系列ニーズの変化に的確に対応し、活動内容や機能を変容させたこと、団体間でネットワークを形成していったこと、社会的孤立状態にある人々をつなぐ役割を果たしたこと、地元の活動が再開された後にはその活動を支援する機能を担ったことなどが評価された。

一方、ボランタリー活動はまだ脆弱であり、活動団体自体の一層の取り組みはもとより、ボランティア・市民・企業・行政の協働等による効果的な活動基盤の整備等を通じて、長期的な発展を図っていく必要性などが指摘された。

これを受けて、①地域コミュニティにおけるボランタリー活動の促進　②ボランティアセンター及びボランタリー活動団体間の広域的なネットワークづくり　③ボランタリーセクターによる国際協力の推進　④ボランタリー活動団体に役立つ情報提供やスキルアップ等への支援　⑤ボランティアコーディネーターの養成　⑥ボランタリーセクターの形成に尽くした個人・団体に対する表彰の実施などの貴重な提言がなされた。

検証会議テーマ担当委員のうち、芹田委員からは、男女共同参画社会を確かなものとし、災害弱者など一人一人に視点を向け、若者や女性の持つエネルギーや創造性をボランティアの力として巻き込んでいくことのできる、多様性に満ちた寛容な社会をつくりあげていくべきであり、その先導的役割を果たすＮＧＯやＮＰＯ等の主体的活動の促進のための環境づくりが重要であるとの意見があった。また、立木委員からは、ボランタリーな活動のための市場の提供を目的とした恒常的な中間支援組織が不可欠であることや、従来型の組織とボランタリー組織の連携を円滑に進めるための仕組みづくりが必要などの意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○災害ボランティア活動はどのように展開されたか ・需給調整 ・ボランティアの自主性と行政の意識 ・行政の対応 ・活動定着へ向けた支援	○震災直後の救命支援期に活動できた団体は、地元のニーズ、情報を的確に把握し、リーダーシップを発揮できる人材・ネットワークが組めていた。 ○救命支援期に行政と社会福祉協議会が連携し、活動調整や情報の共有化が図られたが、コーディネーター自身の被災や人数等から、十分機能を発揮した市区町とそうでないところがあった。 ○被災者・避難者の生活支援期になると、運営スタッフが常駐し他団体や行政とネットワークが組まれているところは、ニーズを把握でき、それに応じた活動を実施できた。 ○復興支援期になると行政とボランティアの連携が次第に形成され、ふれあいセンターの立ち上げや運営に関わるボランティア活動が展開された。 ○全体を通じて、①ボランティア団体は時系列のニーズ変化に対応しながら活動内容や機能を変容させていること②団体が単独の活動を進めていく過程で、次第にネットワークを形成し情報交換と活動を共働させていったこと③個々の団体が社会的孤立状態にある人々をつなぐ役割を果たしたこと④地元の活動が再開された段階で、その活動を尊重し支援する機能へと変化させていったことが判明した。 （以上山崎委員）	**[災害直後を含めたボランティア活動を支援するための提言]** ○推進機関は現地の状況の把握、ボランティア保険の加入等最低限の予備知識をもって活動に入ることを周知することが必要である。 ○推進機関、またはボランティアは、被災地の人々に負担をかけずに活動できる体制で救援活動に入ることをきちんと伝えることが必要である。 ○推進機関は、ボランティアの希望や技能を把握し、活動のオリエンテーションをして派遣することが必要である。 ○被災地の行政職員も被災者であるという認識をもって関わることが必要である。 ○地元ボランティア以外の団体への、活動の引き際を見誤らないような助言が必要である。（以上山崎委員） **[災害発生時における行政が行うべき支援に関する提言]** ○基礎的自治体は、ボランティア活動の支援方法・優先順位の設定をする必要がある。 ○近隣の自治体と、日頃から話し合いを持ち、協定を結び、拠点を設置する必要がある。 ○在宅で孤立して危機状態にある災害弱者の早期把握が必要である。 ○指定避難所以外の小規模避難所の把握方法の検討をしておく必要がある。 （以上山崎委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
	○ボランタリーセクターは、自主的で即応性、個別性、開拓性のある活動を展開することができ、公平性、平等性、公共性を旨とするパブリックセクターや企業等の営利セクターでは対応しにくい領域で、極めて有効に活動を展開できるセクターである。　（山崎委員）	**[災害時における行政とボランティアセンター等が共同で行うべき支援に関する提言]** ○ボランティア基地の立ち上げは行政の庁舎に隣接する場所に早急に設置し、密な連絡が可能な条件を整えておくことが必要である。 ○被災地と後方支援との間のボランティア活動のネットワークのための会議を即座に開催することが重要である。 ○子供の心的外傷体験へのアプローチやケアに関するボランティアが特に避難所で必要になるため、この領域の専門家の養成や活動団体の把握をし、即時に対応することが必要である。 （以上山崎委員） **[災害時にボランティアセンターが中心となって行うべき支援に関する提言]** ○インターミディアリー（仲介的）な機能をもつボランティア団体、推進機関は、即時にネットワーク会議の設置を図ることが必須条件である。 ○ボランティア活動の担い手と受け手の情報ステーション基地は、情報に直接アクセスしやすい交通の要所に設置する必要がある。 ○災害ボランティアに対し、レスパイトケアの期間を持つための配慮が必要である。 （以上山崎委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
		[平常時に支援方策を検討しておくべき支援に関する提言] ○行政は日頃から地元のボランティア団体や推進機関と話し合いをしておく必要がある。 ○自主防災組織等を作る場合にも災害ボランティアを受け入れる意識づくりの啓発が必要である。 ○ボランティア団体の参画を得た防災計画・支援計画を作成し、日頃から訓練をしておくことが必要である。 ○交通網や物流の拠点、情報のネットワーク等をあらかじめ複数の方法・手段で考えておくことが必要である。 ○日頃からコーディネーターの養成を重ね、配置し、マンパワーを蓄積しておく必要がある。 ○平常時から民間資金を含めた公私による基金づくりなど、ボランティア活動支援資金の調達とその運用方法及びシステムを構築しておく必要がある。 ○推進機関及び活動団体間で全国的あるいは広域的ネットワーク等を恒常的に積み上げ、交流を重ねておくことが重要である。 （以上山崎委員）
○震災のボランティア活動が市民社会の形成に向けてどのような影響を与えたか	○震災を契機として、ボランタリーな活動が市民社会を支える大きな原動力となり、ＮＰＯやＮＧＯ等、民間の組織からの提言や活動が社会的にも重要と認められるようになった。 （ベリー委員）	○行政、企業においてボランタリーセクターをよく理解する人材を見つけていくことが大切であり、ボランタリーセクターの形成に尽くした個人・団体に対する顕彰などを行うべきである。 ○企業経営者への啓発等によるボランタリーセクターとの連携の促進が必要である。 （以上ベリー委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
	○ボランタリーセクターを形成していくためには、活動団体自体の発展と効果的な活動基盤の整備を通じて、このセクターが長期的にも発展し続けるための取り組みが必要である。 ○ボランタリーな活動は、福祉から環境、まちづくりなど社会全体の質を高めるものにまで広がっており、特定非営利活動促進法は、こうした活動に対する社会的認知を高めるのに役立っている。 ○ボランタリーな活動は、まだ新しく脆弱であるため、各セクター相互の協働と、一般市民、企業、行政相互の信頼を築き上げていくプロセスが必要である。 （以上ベリー委員）	○ボランタリーセクターの形成に向けた行政とボランタリー活動団体間で役割や責任に関して合意していくことが必要である。 ○既存のボランタリー活動団体の役員、参加者、活動内容、参加方法等の情報のホームページでの提供など、行政によるボランタリー活動への参加の促進や団体の活動に役立つ情報の提供が必要である。 ○ボランタリー活動団体における人材を育成することは行政にとっても深い意義があり、ＮＰＯのスキルアップを支援することが大切である。 ○防災計画等の策定における行政とボランタリーセクターによる定期的な協議の場が必要である。 ○ボランタリーセクターによるボランタリー活動団体の運営等に関する詳細な基準を定める統括組織の設立が必要である。 ○地域コミュニティにおける個人レベルでのボランタリーな活動への参加を促進するための支援を行って行くべきである。 ○ボランタリーセクターの形成においても国際的な交流が極めて重要であり、諸外国の危機管理システム等に関する調査研究及び国際的な相互理解の促進と支援の実績づくりが必要である。 （以上ベリー委員）

検証会議委員の意見等

多様性に満ちた寛容な社会づくりについて

震災を通じて特徴的であったことは、女性の働きがすばらしかったことである。震災直後から、男性も女性も、高齢者も若者も、ともに協力し、一緒になって働き、男女共同参画社会が実現したかに見えた。

この成果を確かなものとし、災害弱者など一人一人に視点を向け、若者や女性の持つエネルギーや創造性をボランティアの力として巻き込んでいくことのできる、多様性に満ちた寛容な社会をつくりあげていくべきである。そして、そのことを被災地から内外へ向け発信すべきであろう。

こうした社会づくりに向け、先導的役割を果たそうとしているのが、ＮＧＯやＮＰＯ等であり、その主体的活動の促進のための環境づくりが重要である。

非寛容や多様性の否定といった動きとの緊張関係を抜きにしては、人権の尊重であるとか、成熟した民主主義社会、最後の一人までも大事にする社会というのは決して生まれないという決意をもって、この課題に取り組む必要があると思う。(芹田委員)

ボランタリーな活動のインフラストラクチャーについて

震災後に、いくつかの特徴的なＮＰＯ団体が活発な活動を展開してきた。そのような団体の活動を振り返るときに、経団連やロータリークラブ、労働組合などからの活動助成金などに加えて、被災地でのＮＰＯ活動を財政面で支援する目的で設立されたＨＡＲ基金や阪神・淡路コミュニティ基金の意義はきわめて高いことが見いだされる。とりわけ阪神・淡路コミュニティ基金では、単に活動助成金を拠出するだけではなく、専任のディレクターやプログラム・オフィサーを配して、阪神間のＮＰＯ団体やその活動に対して地域と同じ目線から地に足のついた活動の評価を行った。また活動助成の申請・決定・活動評価などについて、系統的な手順を導入した点が高く評価される。

被災者支援のための様々なＮＰＯ団体の活動が震災から現在までの５年間に継続して行えた背景には、このような中間支援組織の活動があったといえる。中間支援組織の中核の機能とは、資金や情報の提供者とＮＰＯ団体との間の交換を可能にさせる「市場機能」を果たしたことにある。すなわち、営利組織にとっての交通や通信や市場といったインフラ基盤に相当するものとして、ＮＰＯ組織には中間支援組織が必要であることを実証したのである。

今後も、ＮＰＯ・ボランタリーな活動のための市場の提供を目的とした恒常的な中間支援組織の構築は不可欠である。その機能には、資金（助成金・融資）や情報の提供者とＮＰＯ組織を仲介や斡旋する機能に加えて、行政サービスをＮＰＯに外注化させるように行政に働きかけていく提案機能（アドボカシー)、企業や行政に対するコンサルティング機能、ＮＰＯ団体に対するマネジメント業務の教育機能などが含まれるだろう。

地縁組織とボランタリー組織との協働のしくみづくりについて

応急仮設住宅での被災者支援の教訓の一つは、被災者は仮設団地を訪問するボランティア団体の支援と合わせて、地域内の自治会・婦人会あるいは民生委員などからの支援も必要とする。そして、公助とあわせて、双方の共助組織との連絡・調整が円滑に行われた応急仮設住宅では、被災者のサポート体制が万全であったことである。

しかしながら現実には、従来型の地縁組織とボランタリー組織との間には様々な確執や軋轢あるいは反目などが生じた。これら両者の連携を円滑に進めるための仕組みづくりが急務の課題として浮かんできた。　(以上立木委員)

被害程度の認定の課題とあり方

（9）被害程度の認定の課題とあり方

国内検証委員
重川　希志依　富士常葉大学環境防災学部助教授
検証会議テーマ担当委員
林　　春男　　京都大学防災研究所教授

震災時、24万棟を超える未曾有の建物被害を前に、時間、人手、専門的知識の不足という厳しい条件の中での、行政職員、建築・法律のボランティアの努力が評価された一方、被害認定の目的が不明確で、当初、専門的ノウハウの必要性等に対する認識も薄く調査結果にばらつきが見られたこと等から、再調査や苦情処理に多くの時間を要したことや、被害調査に必要な基礎情報の確認に手間取り、認定作業の進捗が遅れたことなどが指摘された。

これを受けて、①「災害対応の判断材料を得る」「すまい（いのち）の安全性を守る」「住まいの再建を図る」という被害認定の目的の明確化　②被災者に対する被害認定の目的の事前周知　③被害認定システムの簡潔化と目的別調査の実施　④被害認定の具体的な基準（方針）の統一化　⑤行政や専門家等の人員体制の整備　⑥建物に関する情報を一元的に管理できるＧＩＳシステム等の情報処理システムの開発整備などの貴重な提言がなされた。

検証会議テーマ担当委員の林春男委員からは、罹災証明が様々な支援策の判断基準として使われることを考えると、被害認定を的確に行うことはもとより、災害発生当初の段階で、被災者への支援策の全容を提示しておく必要があるなどの意見があった。

また、検証会議の室崎委員からは、今後、目的の異なる応急危険度判定と被害認定を統一的に処理する方策や専門知識を有する者の活用策の研究が必要との意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○各市町における被害程度の認定は適切だったか	○24万棟を超える未曾有の建物被害を前に、時間と人手が足りない、専門的知識が不足しているなど、各市町とも極めて厳しい条件の中で、被害の認定作業は、自らも被災者であった行政職員や、建築・法律の専門家ボランティアの努力により進められてきた。 ○認定にかかる作業量、被害調査に伴う専門的ノウハウの必要性に関する行政側の当初段階からの認識が希薄であった。 ○認定の目的が周知浸透されないまま、罹災証明の発行等の認定作業が進められたことにより、被災者の間に混乱が生じ、再調査や苦情処理に多くの時間を要した。 ○認定の基準に統一性がないことから、調査結果にばらつきがみられ、被災者の不満を生み出す大きな要因となった。 ○住宅地図、固定資産台帳等被害調査に必要な基礎情報に不一致がみられ、各市町においては、正しい情報の確認に手間取るなど、認定作業の進捗を大きく遅らせた。	○被害認定の目的を明確にするとともに、被害認定システムを簡潔化する。 ・建物の被害認定の目的を当初より明確にし、同時に被災者に対して調査実施前に十分周知することが必要である。 ○被害認定の目的は以下の3つとする。 「災害対応の判断材料を得る」 「すまい（いのち）の安全性を守る」 「住まいの再建を図る」 ・目的別による認定システムの構築が必要である。 ○人員体制を整備する必要がある。 ・行政内部における専従体制を早期に確立する。 ・被害認定の専門知識をもつ建築士等の動員体制を確立する。 ・苦情処理や住民説明のため建築・法律の専門家からなる委員会を設ける。 ・地域コミュニティを動員し、被害認定に関する情報の広報・周知体制を整備する。 ○被害認定の基準を統一する。 ・建物被害の全国基準・統一調査表を作成する。 ・マンションは1部屋単位での被害も認定し、事務所ビルに関する認定方針を明確にする。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
		○情報処理システムの開発 ・建物の所在、構造、所有者・居住者等権利関係の情報、被害認定の結果、被災証明書等の発行状況、受けた支援策等を一元的に管理できるGISシステム等を開発整備する。
○義援金の配分をはじめ、各種支援制度の適用を左右する罹災証明の発行は適正に行われたか	○当初から被害認定の目的が不明確であったことや、民間損保を含め、目的の異なる被害調査が錯綜したことから、被災者の間に混乱を招くとともに、認定結果が本来の目的を離れ、結果として様々な目的に使われることとなった。 ○「すまいの再建のための被害調査」という被災者の立場からみた被害認定の視点が十分生かされていなかった。	○被害認定システムを簡潔化する ・すまいの再建のための被害調査 （第１段階調査） 新たなすまいの再建が必要な被災者に対する情報提供のため、全壊建物のみ外観目視等により早期に認定 （第２段階調査） 半壊、一部損壊の建物を対象に、時間をかけ、内部の詳細調査、現場での所有者への説明などを経て認定
○応急危険度判定との連携をどのように図るべきか	○当初から被害認定の目的が不明確であったことや、応急危険度判定、民間損保など、目的の異なる被害調査が錯綜したことから、被災者の間に混乱を招くとともに、認定結果が本来の目的を離れ、結果として様々な目的に使われることとなった。	○被害認定システムを簡潔化する ・いのちを守るための被害調査 木造住宅については建物所有者が自ら判定できる自己評価システム等を開発する

検証会議委員の意見等

全体について

被害認定が、単なる建物被害の判定にとどまらず、そのまま被災者の認定の根拠とされ、様々な被災者支援が決められていったため、難しい問題が生じた。

今後は、応急危険度判定と連携し、判定基準もより明確にしていく必要があるが、こうした使われ方をする以上、判定を正確に行うだけでは不十分であり、災害発生当初の段階で被災者への支援策をパッケージ化して全容を提示する必要がある。そのためには、災害救援をどのような形でやるべきか枠組みから問い直さなければならず、災害救助法のあり方を見直すべきだろう。

今後、検証委員の提言の趣旨を生かせるシステムをつくっていく必要がある。

（林春男委員）

全体について

被害認定について、応急危険度判定（二次災害防止のための判断）、罹災程度の判定（経済的支援等のための判断）、構造的被災区分の判定（再建や修理の可能性を知るための判断）という目的が考えられ、判定基準も異なる。かといって、建物被害を3回にわたって判定するというのではなく、今後、これらの統一的に処理するための連携のあり方等について研究を行う必要がある。

また、民間の力をどう活用していくかということも重要である。例えば、被害認定について専門機関の関係者や大学の学生などをうまく活用すれば、それに必要な行政職員を他に振り向けることができるのではないか。

（室崎委員）

生活再建のための公的支援の課題とあり方

(10) 生活再建のための公的支援の課題とあり方

国内検証委員
田近　栄治　一橋大学教授

国外検証委員
シャーリー・マッティングレー
コンサルタント（米国）

検証会議テーマ担当委員
室崎　益輝　神戸大学都市安全センター教授

震災では、復興基金を活用し、多額の利子補給や生活再建支援を目的とした現金給付がなされたことなどが評価された一方、公的支援の範囲が不明確で事後的に変化したことにより、被災者に混乱を与えたこと、被災者の実態についてのより密度の濃い戦略的な調査が必要であったと考えられること、公的支援だけに頼るのではなく、個人の自助努力も大切であり、地震保険等の果たす役割が大きいこと、などが指摘された。

これを受けて、①災害救助法、災害弔慰金の支給等に関する法律に代わる災害救助・復興法の制定の検討等、現行の法制度の見直しと公的支援の事前ルールの徹底　②住民番号の導入の検討など被災者の状況把握の徹底　③住宅・建物所有者への地震保険の義務づけなどの貴重な提言がなされた。

なお、国内検証委員の田近委員から現金給付と現物給付のいずれが勝っているかは、財貨を購入する市場が機能しているかどうかや、給付の対象が適切に絞られているかどうかといったことによるため、一概に決めることはできないこと、米国では現物給付の代わりに現金を一括給付しており、被災者生活再建支援金でもって従来の現物給付を代替するのかどうかの議論がなされる必要があることなどの指摘があった。

検証会議テーマ担当委員の室崎委員からは、災害復興法の検討、公助・共助・自助の関係の整理、支援メニューの多様化が必要などの意見があった。

また、検証会議の小西委員からは、被災者支援の現場への権限委譲や被災者の実態把握が必要などの意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○私有財産制のもとでの損失（個人）補償や公的支援のルールはどうあるべきか ○現行の災害救助法制度に課題はあるか	○震災では、現物給付、弔慰金・見舞金や貸付からなっていた「従来型」の対策に対して、地方交付税を主たる財源とする復興基金を通じた「新型対策」が広範に行われ、事後的に見ると多額の利子補給や生活再建支援を目的とした現金給付がなされた。 ○震災では、生活再建を目的とした公的支援の範囲が明確ではなかったと考えられる。 ○復興基金を通じて行われる公的支援事業にルールがなく、復興過程のなかで事後的に事業が追加・拡充された結果、被災者に混乱を与えたのではないか。 ○復旧・復興対策を通じて行われる被災者救済事業は速やかに終了し、適切な福祉事業による救済を図るべきである。 ○災害救助法については大規模災害時における平時体制から緊急体制への移行と国、自治体間の権限、被災者の選択の範囲といった観点から議論される必要がある。 ○現金給付と現物給付のいずれが勝っているかを一概に決めることはできず、財貨を購入する市場がうまく機能しているかどうか、給付の対象が適切に絞られているかなどに依拠している。 （以上田近委員）	○災害救助法、災害弔慰金の支給等に関する法律に代わる災害救助・復興法（被災者の救援、被災者やその家族への弔慰金と見舞金、及び生活・住宅・事業の再建を目的とした貸付事業を一体としたもの）を制定し、災害時の公的支援の内容と範囲を明確にする必要がある。 ○地方自治体における公的支援を包括的に扱う災害救助・復興機関を強化する必要がある。 （以上田近委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提言
	○被災者生活再建支援金でもって従来の現物給付を代替するのかの議論がなされないと、将来財政的に実行可能かどうか疑問が残る。米国では現物給付の代わりに現金を一括給付しており、その額も高くない。 ○被災者生活再建支援金は、災害による住宅の全壊等の被災者の救済を目的としているが、給付対象が年収、年齢、障害の有無のみで判断されており、救済を要するすべての個人に行き渡るようになっているのか懸念される。 ○災害直後の非常事態に対応する救助体制、救助の内容から、復興期における国と地方の役割分担、公的支援の内容（給付、貸付等）と対象及び福祉政策など平時の公共政策への移行とその時期などを記述した包括的なルールを基本に、状況に応じた弾力的な運用がなされるべきである。 （以上田近委員）	
○公的支援の対象者の把握は適切だったか	○支援のマクロ的規模と被災者の実感とのギャップは、限定給付におけるエラー（給付資格のある者が対象外となるケースとその逆のケース）と深く関わっている。 ○通常の支援で救済できない人々を正確に把握するという点で、①被災者の実態を的確にとらえるために、密度の濃い戦略的な調査が必要だったのではないか　②生活再建支援が応急仮設住宅入居者偏重ではなかったかという点を指摘することができる。（以上田近委員）	○住民番号などの導入によって被災者の状況把握を徹底し、救済するべき人々に漏れがないようにする必要がある。 ○恒常的セイフティネットの改善・充実強化と情報の蓄積、生活保護世帯等の実情を把握するための知識と技術を持った専門家の育成が必要である。（以上田近委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
	○ノースリッジ地震の際には、連邦及び州の支援の対象となる被災者について、電話による登録、災害申請センター（ＤＡＣ）への訪問、出先機関のスタッフによる接触により把握を行った。緊急の住宅支援については、州のＧＩＳシステムにより地域指定を行い、その地域で家屋が損壊した住民を対象に、直ちに小切手を郵送することにより、迅速な支援がなされた。 （マッティングレー委員）	
○防災についての自助努力と公的支援の関係はどうあるべきか	○基金を通じた復興事業の拡充が、震災後の生活再建のどこまでが個人の責任か判断を難しくしている可能性がある。公的支援は、個人の防災についての自助努力を促進するものであるべきである。 ○自助努力の促進に地震保険の果たす役割は大きく、公的支援は市場の機能と補完的であるべきである。 （以上田近委員）	○住宅・建物所有者に地震保険の購入を義務づける。義務づける保障額は生活・住宅再建に向けた最小限の額として、それを超える保険を個人が自主的に購入できるように地震保険の検討を進めるべきである。 （田近委員）
○支援レベルの国際水準をどう考えるか（米国など諸外国の公的支援はどのようなものか）	○アメリカの公的支援プログラムは、被災者の切迫したニーズに応えることを目的としており、多額の公的支援は個人の防災準備にマイナスになると考えられている。(マッティングレー委員) ○公的支援は、その費用と便益をバランスさせる範囲・規模で定まるべきものであり、公共部門はそれを国民に明示する必要がある。 （田近委員）	○支援レベルの国際水準の比較は困難だが、公的支援の枠組みについて、十分な検討が必要である。(柔軟性、機敏性、選択性、自己努力とのバランス、高齢者・低所得者用のメニューの確保) （マッティングレー委員）

検証会議委員の意見等

全体について

被災者の１日も早い回復と自立をはかることが被災者自身だけでなく、地域コミュニティにとってもまた自治体にとっても、プラスになることである。支援の公共性あるいは公益性を、被災者の生活保護面だけではなく、被災地域の経済環境面からも捉えて、公的支援のあり方を考える必要がある。

公的支援のルールや災害救助法制度等について

生存と最低限の生活維持に関わる部分については、また被災直後の緊急対応期については、対象者を限定せず支援すべきである。と同時に、それ以上の支援、またそれ以降の支援については、収入等の被災者の階層や能力に留意しつつ、差別化した支援を行う必要がある。

田近委員の指摘するように、現物支給と現金支給のどちらがよいかについては、一概に決められない。ただ、支援には多様なメニューを用意し、被災者に選択の余地を与えることは、被災者の自立を促すとともに、有効に資源を生かすことにつながり、積極的に推進すべきと考える。

現行の法制度の限界を補う点で復興基金の果たした役割は極めて大きい。ただ、復興基金が大きな役割を果たしたがゆえに、現行制度の矛盾や限界点が隠れてしまったとみることもできる。

災害救助法は、あくまで災害直後の被災者救済をターゲットにしたものである。復旧から復興までの長期にわたる過程での支援を視野に入れるならば、災害復興法ともいうべき法の体系が別にいるのではないか。いずれにしても、被災者支援や救済に関わる法制度のあり方についての議論も今一度しっかり行う必要がある。

公的支援の対象者の把握について

申請方式によるか調査方式によるかの検討は必要であるが、被災者の実態を迅速かつ的確に明らかにする取り組みは欠かせない。建物について罹災証明（損害程度の調査）が可能だとすると、生活困窮度の調査もあながち不可能ではないかもしれない。この場合、ソーシャルワーカー等の全面的な協力が必要かもしれないが。現在拡充されつつある様々な生活支援スタッフ（ＬＳＡなど）が、今後は被災者保護の観点からこうした調査の一角を担うことも考えられる。この点では恒常的セーフティネットの提案に賛成である。

自助努力と公的支援との関係について

公助、共助、自助の関係をしっかり議論する必要がある。緊急事態のもとでの基本的生活の維持のための部分や被災者が自立するために最低限必要な部分については公助、もとの生活水準をとりもどすにあたって基本的に必要と思われる部分までの保障は共助、それ以上の個々の能力に応じてより高い生活水準を取り戻す部分は自助で、というのが原則と考える。そのうえで、公助は国の財源で、共助は基金もしくは共済的資金で、自助は保険で、といった振り分けを考えていく必要がある。共済と保険とはどこが違うのかなど、検討すべき課題は残されている。

支援レベルの国際的水準について

国情の違うことを考慮しない形式的な比較は、あまり意味をなさない。ただ、外国の支援の実態を、その理念との関わりで詳しく調査研究する必要はある。学ぶべきは、多分に金銭の多少ではなく、支援のフィロソフィーだと思う。

企業活動や自営業者に対する支援については、アメリカの中小企業庁の支援策などに、学ぶ必要があると考えている。（以上室崎委員）

罹災証明について

罹災証明の内容だけで、その後の対策が決められてしまったが、現場により多くの権限を委譲していれば、被災者の個別事情を十分勘案した対策をとることができたのではないかと思う。今後、こうした観点からの検討も求められている。

被災者の実態把握について

県外被災者はもとより、応急仮設住宅入居者以外については、十分な実態把握がなされたとは言えない。復旧・復興施策を実のあるものにするには、被災者の実態把握が不可欠である。今後、こうした観点からの検討も求められている。（以上小西委員）

住宅再建支援の課題とあり方

(11) 住宅再建支援の課題とあり方

国内検証委員
村上　處直　前横浜国立大学教授

国外検証委員
クリストファー・アーノルド　地震工学研究会会長(米国)
セルジオ・プエンテ　メキシコ大学教授

検証会議テーマ担当委員
巽　　和夫　京都大学名誉教授
鳴海　邦碩　大阪大学教授

恒久住宅の早期大量供給がなされたこと、コレクティブ・ハウジング、コミュニティ・プラザや、コミュニティづくりを支援するいきいき県住推進員の設置などの先進的取り組みがなされていること、公費解体や補助制度の拡充等により被災マンションの再建が進展したことなどが高く評価された一方、恒久住宅についての被災者の要望とのミスマッチや入居者の高齢者への偏り、マンションの建て替え等に係る区分所有法のあいまいさ、個人の住宅再建の支援方策の不十分さなどが指摘された。

これを受けて、①災害復興公営住宅について高齢者を中心とした被災者のみを対象とした入居基準の見直し　②地理情報システムによる都市行政に必要なデータの一元的管理　③マンションの再建に関する区分所有法の見直しの検討　④兵庫県の提唱する住宅共済制度の早期実現　⑤被災建築物の補修に係る補助制度の充実の検討などの貴重な提言がなされた。

検証会議テーマ担当委員のうち巽委員からは、早期大量供給のノウハウの継承、住宅共済制度の創設や補修制度の充実を進めるとともに、被災者の要望とのミスマッチの問題については、時間をかけて解消を図っていくべきなどの意見があった。また、鳴海委員からは、住宅共済制度等新しい災害復興支援システムを確立するためにも、震災後の戸建て住宅の再建支援制度の調査分析が重要などの意見があった。

さらに、検証会議の室崎委員から、今後、職住をできる限り一体的にとらえた対応策や住宅の確保のための多様な仕組みの研究が必要との意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○恒久住宅の早期確保は適切になされたか	○恒久住宅を早期に大量戸数供給できたことは高く評価でき、震災を契機として生まれたコレクティブ・ハウジング、コミュニティプラザなどの先進的取り組みは、現時点では高く評価すべきである。 ○しかし、早期大量供給した結果、被災者の要望とのミスマッチが生じている。 （以上村上委員） ○建築上の観点から見ても、建物の品質と設計は秀逸であるが、安全重視と迅速な再建という命題が与えられていたために、歴史的価値に富んだ多くの古い建物が取り壊された。神戸にいてもどこか他の先進国にいるのと変わらない印象しか残らない。　（プエンテ委員）	○都市計画の中で復興住宅再建事業のあり方をあらかじめ戦略的に考えておく危機管理的都市計画が必要である。 ○地理情報システムの整備により行政データを管理すべきである。 ○中心市街地における、超高齢社会に備え、かつ省エネルギー、省資源の新しい生活空間を創造するモデル地区の建設が望まれる。 （以上村上委員） ○住宅の被害状況の迅速かつ正確な把握が必要である。 ○恒久住宅の建設可能地の把握等の問題解決には、災害対策部門と住宅および都市計画部門が共同して対策を練る必要がある。 （以上アーノルド委員） ○被災者が最終的には自分たちの元の生活場所に戻れる可能性を残すために、長期的な住みかえプログラムを推奨する。 ○災害のそれぞれの段階に対応した土地・住宅対策を都市計画の枠内で事前に計画して作りあげることが重要である。 ○環境面での制約ともっと調和した新しい経済的で技術的に進歩した方策を考えて実施することが急務であり、ここで目標達成の指標となるのは量ではなく質の高さである。 （以上プエンテ委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○災害復興公営住宅でのコミュニティづくりをどのように進めるべきか	○災害復興公営住宅の入居者の多くが高齢者というのはやむを得ない面もあるが、まちのにぎわい等の面から見直していく必要がある。 ○コレクテイブハウジングやコミュニティプラザは先進的な取り組みだが、今後の展開には関係者の努力と知恵が必要である。 （以上村上委員） ○コレクティブハウジング、シルバーハウジング、コミュニティプラザのような主要構想や計画は革新的であり、日本の社会の社会的・人口的特性に即した適切な対応である。(プエンテ委員) ○いきいき県住推進員は、コミュニティ支援体制の充実を図るうえで必要な施策である。 ○住宅の復興推進を新しい地域づくりのスタートと考え、生活再建等の施策を積極的に導入する必要がある。 （以上村上委員）	○入居者があまりに高齢者に偏らないよう、被災者に限定した入居基準を見直していく必要がある。 ○コレクティブ・ハウスのコモンスペースやコミュニティプラザの活用方策のさらなる取り組みが必要である。 ○コミュニティプラザの運営は有償ボランティア制度が合理的である。 （以上村上委員）
○マンションなどの建替えに対する支援策は十分だったか	○公費解体、震災復興型総合設計制度の運用、優良建築物等整備事業の補助制度の拡充等によりマンションの再建は大きく進展した。 （村上委員） ○民間のマンションでは、「区分所有法」が曖昧なうえ、区分所有が複雑なため、建替、補修の選択等の過程で、所有者は、多大な困難を抱える結果となった。 （アーノルド委員）	○管理組合への援助と管理・建物補修に全体に係る専門家の育成が必要である。 ○区分所有法の改正が必要である。(以上アーノルド委員)

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○震災を受けた個人住宅の再建を促進するシステムはどうあるべきか	○個人の住宅再建は何らかの支援システムがなければ難しい ○少し手を加えれば大丈夫と考えられた建物も多数撤去されていた。 （以上村上委員）	○住宅共済制度の創設が必要である。 ○被災建築物の補修に係る補助制度の充実が必要である。 （以上村上委員）

検証会議委員の意見等

恒久住宅の早期確保について

災害復興公営住宅が早期に大量に供給されたことは高く評価される。これには戦後の公共住宅のマスハウジングの経験が生かされている。このノウハウは今後も受け継がれていく必要がある。

災害に備えて建設可能地をあらかじめリザーブしておくことは難しいが、非常時の利用を考えて、住宅地の構成に余裕を持たせておくことは重要である。

建設場所と被災者の入居希望地とのミスマッチが生じているが、これは、恒久住宅の早急な確保を優先した結果である。今後、時間をかけて、居住者の居住地変更の希望を取り入れた調整を行うことが望まれる。

災害復興公営住宅でのコミュニティづくりについて

コレクティブハウジングやコミュニティプラザは、今回の大震災で新しく生み出された貴重な財産である。これからの普及を図るためには、支援団体の協力を得て、運営上の工夫を積み重ねて行く必要がある。

災害復興公営住宅の入居者が高齢者に偏っているのは、被災者に高齢者が多かった結果であって、当面止むをえない。公営住宅団地の活性化の問題は、高齢・低所得者に特化しつつある一般公営住宅団地にも共通する、今後の住宅政策上の課題である。

マンションの建替えに対する支援について

区分所有法は、分譲集合住宅の建替えをイメージしていない。円滑な建替え事業を推進するためには、同法の改正もしくは新法の制定が必要であり、目下、検討が進められている。

マンション再建の支援策については、何らかの公的関与が必要だとの考え方から、目下、検討が進められている。

個人住宅の再建を促進するシステムについて

個人住宅の再建を促進するシステムは確かに不備であり、提案されている住宅共済制度の創設や、補修への補助制度の充実は望ましい。

補修可能な建物が多数撤去された原因はいろいろあるが、その背景にはわが国に根強いスクラップ・アンド・ビルドの体質があるのではないだろうか。今後この体質を、地球環境保全の観点から改めていかなければならない。

（以上巽委員）

自力再建について

兵庫県が公費解体処理申請書を再調査し、戸数単位に集計した結果が公表されている。これによれば、件数で82,978件、戸数で87,289件の戸建て・長屋建て住宅が解体処理されたことになる。この数字から長屋建て１棟６戸で算定しても、解体処理された戸建て住宅は82,000戸となる。

被災１０市１０町について、震災後98年12月までの累積新設住宅着工数を見ると持家住宅区分で73,936戸、戸建て住宅区分で76,884戸となっている。この全てが被災した戸建て住宅の再建とはみなすことはできず、また、戸建て住宅が再建されて集合住宅になったケースも少なくはない。しかし、復興カルテによれば、ほぼこの頃更地化した宅地での再建が落ち着いてきており、７万を超える持家ないし戸建て住宅の新設着工の過半が再建住宅に当たるのではないかと考えられる。

98年に実施された住宅需要実態調査結果から、全半壊した住宅のうち、6.6万戸が建て替えられたと兵庫県は推定している。この戸数は、新設住宅着工戸数から考えられる戸数から見ても妥当性がある。

震災後の住宅再建支援制度の実績をみると、99年３月現在、被災者住宅再建支援事業補助の申請件数が16,723件、高齢者住宅再建支援事業補助が8,458件、合わせて25,181件である。また、住宅金融公庫の災害復興特別融資による再建が、新築および補修を合わせて98年末で25,353件となっており、上の件数に近いものとなっている。この２万５千件が公的な支援を得ての再建と見ていいであろう。

とすれば、既に再建されている戸建て持ち家住宅の大半（６割余りと推定される）が、支援なしで再建されている可能性があり、再建者の経済的な逼迫が推定される。

将来、被災者住宅共済制度など、新しい災害復興支援のシステムを確立していくためにも、支援制度が戸建て住宅の再建にどのように貢献したか、あるいは貢献していないかを調査分析することが必要である。

将来のために必要とされる調査・分析について

・　住宅供給の実態調査

被災地では、震災復興という被災地固有の活動と、全国レベルでの通常の活動が二重構造で進んでいるととらえる必要がある。

震災によって滅失した住宅戸数は、被災１０市１０町で136,730戸とされているが震災以降の累積住宅着工戸数は、98年７月時点では、同じ１０市１０町で27万８千戸にも達している。再建住宅そのものが戸数増を引き起こしていると同時に、震災からの復興に直接的な関係を持たない住宅の供給が相当数存在することが予想されている。

総じて言えば、震災が新たな住宅ニーズを引き起こしているという判断が不動産投機を誘発し、さらに、さまざまな支援施策がこれに拍車をかけたものと思われる。また、再建そのものが土地の有効活用や資産形成という、いわば平常時的なベクトルで動いているという事実が一方にある。

今後の復興がどのように推移するかを検討するためにも、こうした被災地及びその周辺地区における住宅余り現象の実態について、詳細に調査分析することが必要である。

・　復興停滞空地の権利関係の実態調査

復興５年目における各地区の再建率、つまり、震災によって更地化した建物敷地における新築率は、概ね70～80％であり、この数字はほぼ落ち着いている。このことは、一方で、被災地には復興が停滞している空地がかなりの割合で残っていることを示している。この空地には駐車場化しているものも多い。

再建・復興率が一定の段階で止まり、他方、復興が停滞して空地が残っていることの理由として、所有者に再建意欲ないし再建力がないこと、宅地に建築法規に照らし、再建できない条件があること、あるいは従前借地でありその契約が解除されていること、あるいは契約の更新が滞っていることなど、さまざまな理由が考えられる。

住宅復興について、住宅の戸数のみで論じるのではなく、市街地復興という観点からとらえる必要があり、そのためには、このような復興停滞空地の実態とそれをもたらしている理由について、特例的にでも調査分析することが必要である。

（以上鳴海委員）

全体について

応急仮設住宅や恒久住宅など、住まいの確保にあたっては、仕事と住まいをできる限り一体的にとらえた対応策が必要である。まちづくりもそうだが、経済とリンクさせた発想が求められるのではないか。

住宅の家賃補助が適切かという点についての検討も必要である。台湾大地震では、被災者の多くが家賃補助を選択したが、それが生活費に充当されてしまい、結果として住宅再建が進まないという弊害が出ている。金銭的支援と現物的支援のバランスが問題であり、今後、その組み合わせ方や、借り上げ公営住宅などの多様な仕組みも研究すべきだと思う。（室崎委員）

被災者の自立支援に関する課題とあり方

(12) 被災者の自立支援に関する課題とあり方

国内検証委員
京極　高宣　日本社会事業大学学長
国外検証委員
ジョアン・ニグ　デラウエア大学教授（米国）
検証会議テーマ担当委員
林　　春男　京都大学防災研究所教授
立木　茂雄　関西学院大学教授

こころのケアという観点を積極的に打ち出し、公私のパートナーシップの下で多様な支援がなされたことをはじめ、被災者の生きがいづくりについての実情に即した支援、コミュニティの形成やネットワークづくりに対する支援、シルバーハウジングにおける生活援助員（ＬＳＡ）の活動、中高年齢者への就業支援などが評価され、また、被災者復興支援会議や生活復興県民ネットの役割や活動なども高く評価された。

これを受けて、①こころのケアセンターの持つ機能等の継承組織の整備によるこころのケアに関する総合的対応の推進　②被災者のコミュニティへの帰属意識の回復や個人の自立を支援する公的プログラムについての継続的評価の実施などの貴重な提言がなされた。

検証会議テーマ担当委員のうち、林春男委員からは、これだけの被災者に対し、これだけ長期にわたり様々な支援を行った災害は他になく、今後、継続的な調査・分析を行うとともに、保健・福祉の面にとどまらず経済をはじめ幅広い観点から課題をとらえる必要があるなどの意見があった。また、立木委員からは、こころのケアセンターでなされたアウトリーチ活動や多職種協働による活動の意義についての指摘や、コミュニティづくり等における生活援助員の業務拡大を図るべきなどの意見があった。

さらに、検証会議の南委員からは、コミュニティの再形成について、生活適応という面から中長期的に評価していく必要があることや、被災者だけでなく支援者側のこころのケアについての研究にも取り組む必要があるとの意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○閉じこもりがちの人等を含む被災者の生きがいづくりの取り組みは有効だったのか	○広く被災者全般を対象とした支援はもとより、応急仮設住宅の入居者、災害復興公営住宅の入居者、中高年齢者などに特化した支援がなされ、効果をあげている。（京極委員）	
○震災後、各ステージでのコミュニティづくりはうまくいったのか	○被災者のコミュニティへの参画をはじめコミュニティの形成、ネットワークづくりへの支援が活発かつ多様に展開されている（京極委員） ○実験的な公的支援プログラムについて、本当に目的に適合しているのか、コミュニティへの帰属意識を取り戻せるのか、個人の独立ができているのかということを評価する価値がある。（ニグ委員）	○被災者のコミュニティへの帰属意識の回復や個人の自立を支援する公的プログラムについては、今後数年にわたって継続的に評価する必要がある。（ニグ委員）
○震災により家族の絆はどう影響を受け、どう再生されたか	○各種の調査研究報告によると、極めて家族の絆が強まった反面、疎遠となり離ればなれになったレアケースもあった。（京極委員）	
○高齢者に優しい住まいづくりはどうあるべきか（グループホーム、コレクティブハウジング等）	○シルバーハウジングにおける生活援助員（ＬＳＡ）や社交的な機能を有する共有スペースなどの試みが自立した生活に向け役立った。（ニグ委員） ○高齢者に住宅面からの優しいケアがなされるとともに、被災単身世帯緊急通報装置の設置により、安心感を高齢者等に与えている。（京極委員）	

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○心のケア対策は十分になされたか	○震災では心のケアという観点を行政関係者から積極的に打ち出したこと自体に先駆的な意義があったと評価できる。対策面でも、極めて多種多様な取り組みがなされており、行政では手の届かぬところを含めて民間団体や専門家が活躍し、公私のパートナーシップが確立された。（京極委員）	○こころのケアに関する総合的対応が必要であることから、こころのケアセンターの持っている機能等の継承組織の整備が今後の課題である。（京極委員）
○被災地の雇用対策は有効に機能したか	○中高年齢者への職業訓練、技術講習、働く場の提供等がきめ細かく図られたほか、労働力需給調整機能の充実強化、自律的就業への支援として多様な施策がなされ、所定の成果が得られている。（京極委員）	
○民間と行政の連携はうまくいったか	○被災者復興支援会議の設置は、復興の政策ガイダンスを提供するためにつくられた新機軸であり市民のニーズを提唱するための主要なメカニズムだった。（ニグ委員） ○生活復興県民ネットの事業・活動を通じて県民意識の高揚に大きな成果が得られている。また、被災者復興支援会議がアウトリーチ機能とアドボカシー機能を果たしつつ、みるべき成果を生んだ。さらに、県・市町生活支援委員会による困難事例への対応、ＮＰＯと行政からなる生活復興会議を通じた密接な連絡調整、震災復興ボランティア活動や地域活動への支援などがなされている。（京極委員）	

検証会議委員の意見等

全般について

自立支援については、今回の震災で初めて本格的に考慮された課題であることを認識しないといけない。

様々な論点があがっているが、それらは顕著な現象であって、その背後にある基本的な構造の分析が必要ではないか。自立支援のテーマについては、今回の検証はあくまで中間報告的なものであり、今後、さらに基本的な構造の調査・分析をしていく必要があるといえる。

自立支援は被災者の生活再建と表裏一体の関係にあり、生活再建そのものを継続的にフォローしないとメカニズムの分析は難しい。生活再建を果たしてきた人と果たせていない人の体験談をどう体系化していくのかという観点から、メカニズムの基本構造の分析をしないといけないだろう。見えにくく定量化しにくい問題なので、現地での実地調査を継続的にやらないと結論は見えてこないのではないか。まず問題の構造を定義し、それに適した定量的なものさしを使って定期的に進捗状況を図れるようにすべきだと思う。

こうした観点から自立支援をとらえると、「働くところがあり、住むところがあり、人とのつながりがあり、健康で、安心感を持って毎日を送ることができる」ということであり、それを行政がどうサポートするかということである。住宅について一段落した今、暮らし向きをどうするかが問われている。被災者にその面での不安が強いため、どうしても行政への依存が出ているように思う。頑張ればよくなるという期待感を持てるようにしないといけない。それにはこれからの5年間は、経済面で被災地にどのような芽があるかを考え、日本経済を引っ張るような気概をもって取り組んでいくべきだろう。兵庫県の経済水準は、震災後も全国のなかで高い状態を維持しており、それを全国、世界へ向けて引き出していけば、新しいビジネスチャンスが生まれる可能性を持っていると思う。

自立支援を狭義の社会福祉や保健衛生面だけの課題ととらえてはならず、経済面での再建とも密接に関わっている。また、経済だけでなく、市民としての自己責任、市民性の向上ということをもう一つの側面として有しており、そのための施策も必要である。高齢者などの災害弱者の地震発生後の環境への適応をどう合理的に図っていくかということを考えるとき、こうした市民性まで問題にすべきであると思う。

震災からの復興の3本柱として、都市の再建、経済の再建、被災者の生活再建があり、これらがうまく鼎立していないといけない。この3つの目標のバランス、相互関係に着目する必要がある。自立支援は決して、福祉や保健だけのマターではなく、経済的なインセンティブも必要であり、小さな問題として閉じこめてはならないと思う。

ジョアン・ニグ教授は、これだけ多くの被災者に対しこれだけ長期にわたりこれだけきっちりとした支援を行っている災害は他にないと言っている。ここで培われたノウハウは、単に震災復興だけでなく、一人一人のニーズに応じた施策展開を進めるうえで役立つものであり、今後の福祉対策をはじめ、いろいろな面で反映されていくものと期待される。

（林春男委員）

自立の概念について

自立という言葉は、往々にして自律や自助と同義に用いられる。しかし被災者への自立支援の現場から見えてきたのは、「自立可能な環境に置かれた時に、はじめて自立が可能となる」という事実である。つまり自立とは、相互依存的な目標概念である。

自立を自律や自助という手段概念同義に考えてはならない。自助が無理な場合には、共助や公助を利用しても、自らの生活についての決定は自らが行うという責任を果たすことができるならば、自律した生き方が可能であるからだ。

従って、自立の支援とは「自律」の原則に基づくべきだ。支援される側は、「自分の生活に関する問題の解決は、第一義的には自らが担う」という自己決定の責任を引き受け、その上で共助や公助といったまわりからの資源を利用する。この場合に、支援者は「後見人的立場」を脱し、支援する側と支援を受ける側は対等の関係に立てるのである。

こころのケアについて

災害ストレスとその緩和に対するケアが「こころのケア」という言葉によって市民権を得、それがさらにメンタル・ヘルス全般にわたって流用されるようになったことは大きな意味をもつ。その結果、メンタル・ヘルスの提供者や提供機関に対する敷居が低くなったことは大きな意味をもつ。

こころのケアセンターの活動では、支援者が直接被災者のもとに出向いていくアウトリーチ活動の重視と、サービス提供組織が行政直轄ではない組織形態をとったために自由度の高い組織運営を行えたことの２点が特筆すべき点である。自由度の高い組織運営は、従来からの保健所を基盤とした体制ではなく、心理職・福祉職・看護職・医師などの多職種協働による地域メンタルヘルス活動を可能にした。これは、メンタル・ヘルスを単に看護や医療の側面のみからとらえるのではなく、心理・社会・経済的諸側面から全体として把握する体制を可能にした。

しかしながら、こころのケアセンター事業は復興基金事業として行われた。その活動の本体は平成１２年３月末をもって終結し、その後の業務は県内保健所に相談室を設け、保健婦を主体とする精神保健福祉士が対応にあたる体制に移行した。その結果、「多職種協働」、「行政直轄外組織による活動の自由度の保証」というこころのケアセンターの評価すべき実績については、今後に引き継がれない結果となった。

ＬＳＡについて

仮設住宅に入居した単身高齢者や障害者の支援を目的としてケア付き仮設住宅が設置された。これらの被災者の生活面での支援を目的に生活援助員（ＬＳＡ）が、地域の社会福祉法人や社会福祉協議会などから派遣された。もともとＬＳＡは、建設省・厚生省の両省の協議から生まれたケアつき高齢者住宅（シルバーハウジング）をソフト面から支える人員として考えられたものである。ケア付き仮設住宅での取り組みから、ＬＳＡの有効性が確認されるとともに、活動ノウハウが蓄積されることになった。

災害復興公営住宅にもシルバーハウジングが設置され、一般シルバーハウジングやコレクティブ使用のシルバーハウジングなどでＬＳＡ設置は非常に有効な施策であることが実証された。さらにＬＳＡ業務については当初想定されていた高齢者の安否確認以上に、相互扶助的なコミュニティづくりの第一線要員としての価値が実証された。ＬＳＡは今後の少子高齢化社会にあって、健康で介護を必要としない時期を在宅でより長く過ごすための切り札として評価できるのである。

シルバーハウジングには３０戸あたりに１名のＬＳＡが設置されている。一方、一般災害復興公営住宅でも、高齢者の入居率は８０％近くになるにもかかわらず、予算的な裏付けがないために、ＬＳＡ機能を担う人員を市町が独自に設置する自治体は少ない。ＬＳＡの有効性とその業務の拡大（特にコミュニティづくり活動）については、今後国に強く訴えていくことが重要と考える。　（以上立木委員）

コミュニティづくりについて

コミュニティの再形成の問題については、高齢になればなる程、適応力も弱くなるので、応急仮設住宅への移行期だけでなく、生活適応の面から中長期的に評価していく必要がある。

こころのケアについて

応急仮設住宅、恒久住宅における入居者のこころのケアに限らず、被災地における一般住民や、支援者（専門職員、公務員など）のこころのケアの問題についても、今後の研究として取り組んでいく必要がある。　（以上南委員）

復興への取り組み体制の課題とあり方

(13) 復興への取り組み体制の課題とあり方

国内検証委員
伊藤　善市　前帝京大学大学院教授

国外検証委員
ディビッド・マメン
ニューヨーク行政研究所所長

検証会議テーマ担当委員
小西　康生　神戸大学教授

地方自治、地方分権の観点に立って、関東大震災時の復興院のような方式でなく、被災地主導の復興方式がとられ、阪神・淡路復興委員会の設置や阪神・淡路震災復興計画の策定・推進がなされたこと、時間の制約があったにも関わらず、復興県民会議などを通じて復興計画に対する県民意見の反映に努めたことなどが評価され、今後、一層の地方自治、地方分権の理念に基づいた復興への取り組み体制づくりの必要性などが指摘された。

これを受けて、①今後の災害に備え地方主体の復興を国が支える仕組みの法制度化の検討　②震災復興に係る国から地方への十分な権限や財源の委譲と、国、地方及び官民各部門のパートナーシップの強化　③住民に対する復興対策についての「説得」よりも「納得」を重視した合意形成システムの開発などの貴重な提言がなされた。

なお、国内検証委員の伊藤委員から、復興計画がインフラ偏重やプロジェクト志向という批判があるが、インフラは住民生活を支える基本であるとの指摘がなされた。

検証会議テーマ担当委員の小西委員からは、相談窓口をはじめ被災自治体間等の一層の連携強化を図るべきとの意見があった。

また、検証会議の伊賀副座長から、効率性を最優先に考え、復興における公民協力を進めるべきなどの意見があり、野尻委員からは、今後、法制度面からの復興の促進的要因、阻止的要因の分析が望まれるとの意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○復興委員会方式は妥当だったか	○関東大震災の事例を参考にすることは、様々な意味で有益であるが、私見によれば復興院のような組織は不要であるし、つくるべきでない。兵庫県も、震災直後から地元主体で復興計画を策定、推進する仕組みが必要である旨政府に要望してきた。（伊藤委員）	
○復興方針の作成過程はどうだったか ○復興計画の立案過程はどうだったか	○復興計画の策定にあたっては、県民の意見の十分な反映と被災地内外の英知の結集を図ることが重要である。阪神・淡路震災復興計画は、６ヶ月という時間の制約の中、難しい面もあったが、各分野にわたる復興県民会議、学術団体、市民団体、県民等からの提案をもとにまとめられた。（伊藤委員）	○復興の過程において、様々な分野でまちづくり協議会や専門家、ＮＰＯ等多様な主体が協働する新たな仕組みが生まれてきており、これらの動きを生かしつつ今後の復興への取り組みが進められることが望まれる。（伊藤委員）
○復興対策はどうあるべきか	○阪神・淡路震災復興計画は、インフラ偏重やプロジェクト志向という批判もあるが、インフラは住民の生活を支えるものであり、生活支援と同列に論じるべきでない。（伊藤委員）	○住民に対しての「説得」よりも「納得」を重視した合意形成システムの開発が必要である。 ○フィードバック効果を持つ対面的な情報結合の仕方に関するソフトウェアの開発が必要である。（以上伊藤委員）
○国、県、市町の関係とそれぞれの責務はどうか	○地方自治、地方分権の理念に基づいた体制をとるべきである。（伊藤委員）	○十分な権限と財源を自治体に委譲し、国・地方と民間各部門における相互に実効性のあるパートナーシップの強化が必要である。 ○新しい将来ビジョンとそれを促進する地方のリーダーシップ及び実施組織間のパートナーシップが必要である。（以上マメン委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○復興に関する基本法整備の必要性はどうか	○「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」が定められたが、従来の国と地方の制度の枠組みを越えるものではない。（伊藤委員）	○今後の災害に備え、地方主体の復興を国が支えるという法制度を整備しておくことが望まれる。（伊藤委員）

検証会議委員の意見等

復興（復旧も含む）における公民協力の問題のあり方について

復興については効率性を最優先しなければならない。復興のスピードとか復興の受益範囲などを勘案して、その中で効率の高いものから実行していく。概していえば、インフラ再建などは公が、生活再建などは民が主役となるべきであろう。

復興に限らず、どのような対策でも短期的最適なものと、長期的最適なものは一致しない。一般論としていえば、短期的で緊急性の高いものは集権的体制の方が適するし、長期的で住民ニーズを集結すべきものは分権的体制の方が適している。しかし抽象論ではこの程度のことしか言えず、世界各地の災害対策のケースを集め、集権から分権へどのように転換したかその例を多数集めておいて随所に利用する。(伊賀副座長)

被災自治体間等の連携強化について

１つの自治体だけに限っても、相談等の窓口が統一されていなかった。最近のＩＴの進展を考えると、ネットワークを活用すればワンストップのサービスが可能である。さらに、県や市町など被災自治体の連携が図られていれば、より効果的な対策をとることができたのではないかと思う。今後、こうした観点からの検討も求められている。

(小西委員)

震災復興財源の課題とあり方

(14) 震災復興財源の課題とあり方

国内検証委員
本間　正明　大阪大学副学長

検証会議テーマ担当委員
伊賀　　隆　流通科学大学学長

復興基金は、弾力的な活用が可能であるという点で革新的な制度であったと評価された一方、災害に対する国全体のリスクシェアー機能が十分働いておらず、事業費から国庫補助等を控除した額（県負担率）は決して小さくないうえ、その多くは起債で対応していることから、震災復興に必要な経費は地方自治体が独自にまかなえる限度を超えている可能性などが指摘された。

これを受けて、①国全体のリスクシェアーの観点に立った特別交付税の改革による災害財源ファンドの確保　②条件付補助金の慎重な利用と用途を限定しない財源の確保などの貴重な提言がなされた。

また、検証委員の報告の中で、特別交付税による災害財源ファンドの規模はＧＤＰ比率にして約0.15%、現在の地方交付税額に対して約６%の規模が必要ではないかとの試算が示された。

検証会議テーマ担当委員の伊賀副座長からは、自助、共助、公助を混合した災害復興のための資金の調達方法の開発が必要などの意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○震災復興の財源確保をどうしたか	○兵庫県の震災関連事業費は震災直前の普通会計規模の約１．５倍をわずか５年間で支出した計算になり、かなりの財政負担が生じている。 ○事業費から国庫補助率を控除した額（県負担率）は決して小さくはない。その多くは起債で対応しており、将来の県財政を圧迫することは必至である。 ○国の財政支援のほとんどは、国庫支出金、いわゆる補助金の配分と起債に対する交付税措置である。これらは実質上、特定財源としてその用途が限定されているために、地方自治体は、本来望む施策の実施が阻害される可能性が存在する。 ○復興基金は、弾力的な活用が可能であるという点で革新的な制度であった。	
○財源のあり方をどう考えるか ○財源の確保や活用に係る意思決定システムはどうあるべきか	○復興財源は、量的に十分なものであり、その用途に制限がなく、弾力的な運用が可能であり、その配分に関する決定権が地方自治体にあることが望ましい。 ○特別交付税は財源としてリスクシェアー機能があまり発揮されておらず、震災復興に必要な経費は、地方自治体が独自に賄える限度を超えている可能性が高い。	○完全なリスクシェアーを達成するために、従来の特別交付税を改革し、一定の金額を災害財源ファンドとして利用することにより、リスクシェアー機能を充実する必要がある。 ○特定財源である条件付補助金の利用は慎重に行わなければならない。予期せぬ大災害に効率的に対応するためには、その用途を限定しない財源を確保する必要がある。

検証会議委員の意見等

復興に必要な資金の調達について

災害復興資金の調達は、自助・互助・公助の順によることが原則であるが、どこまでを自助で、どこからを公助でという判定基準はない。常識に従い、公益度と負担度に応じて判定するしかない。復興資金の負担が大きければ大きいほど、公助の役割が増大する。という程度のことしか言えない。その結果、財源に関する議論が百出する。こうした点を念頭に置いて考えるならば、自助、互助、公助を混合したような調達方法を開発しなければならない。例えば、

- 国の資金を基礎にして、各自治体が毎年一定の額を積み立てるような基金を作る。
- 国や自治体による保険機構を作り、これに住民や事業所が保険金を支払っていく。

インフラの整備などは前者が、生活再建、雇用維持などは後者が適している。

（伊賀副座長）

復興まちづくりをめぐる課題とあり方

(15) 復興まちづくりをめぐる課題とあり方

国内検証委員
伊藤　滋　慶応義塾大学大学院教授

国外検証委員
ケネス・タッピング
カンブリア市地域サービス区
ゼネラルマネージャー（米国）

検証会議テーマ担当委員
鳴海　邦碩　大阪大学教授

震災後、緊急の都市計画事業として2段階方式を採用し、相応の成果をあげていることや、震災を契機にまちづくりへの住民参加が進んでいること、まちづくり基本条例を制定し、一人ひとりが地域社会の中で安全で安心に暮らすことのできる人間サイズのまちづくりをめざしていることが評価された。

一方、緊急時のまちづくりの推進体制の強化やまちづくりに対する住民参加の一層の促進、公園の防災施設としての役割を生かしたまちづくりの必要性などが指摘された。

これを受けて、①自治体、都市基盤整備公団、まちづくりコンサルタントとの連携体制の整備　②まちづくりへの住民意見を調整、統合するための組織としてのまちづくり協議会の定着と白地地域でのまちづくり協議会の組織化の促進　③まちづくりコンサルタントの社会的位置づけや職能の認知 ④各種公園整備の促進と住民に対する公園の役割の啓発など、防災と景観に配慮したまちづくりの推進　⑤都市計画と経済発展を結びつける土地の最適な利用方法の検討　⑥人間サイズのまちづくりに向けたハード、ソフト両面からのまちづくり施策の総合的展開などの貴重な提言がなされた。

検証会議テーマ担当委員の鳴海委員からは、まちづくり協議会の位置づけの明確化や住宅の大量供給が復興まちづくりに与える影響の検討が必要などの意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○復興都市計画案に対する住民意見の反映はどうあるべきか（都市計画の緊急性）	○震災では被災地の無秩序な復興を阻止するため二段階方式がとられたが、住民の合意形成が迅速になされたのは、まちづくり協議会などが機能していた地域がほとんどであった。 ○行政が早い段階で復興のたたき台を示すのと住民の合意形成まで建築制限を継続することのどちらが復興の早道かの是非は地域の事情の違いもあり即断できない。 （以上伊藤委員）	○被災市街地復興特別措置法を改正し、事業決定だけではなくマスタープランを決められるようにするとともに、緊急時の県への一時的権限委譲などの合法化を検討すべきである。(伊藤委員)
○自治体、都市基盤整備公団、まちづくりコンサルタントなどの連携はうまくいったか	○小さな市では、多くの住宅プロジェクトの執行が公団に委ねられた。 （タッピング委員）	○他の自治体、都市基盤整備公団、まちづくりコンサルタントとの連携体制が必要である。 ○まちづくりコンサルタントへの緊急時の業務依頼に関する原則を打ち立てておく必要がある。(以上伊藤委員)
○住民主体・行政支援のまちづくりのシステムはどうあるべきか	○震災はまちづくりに対する市民参加の強い動機になり、これまでにない都市計画における新しい政策方向への影響を与えることになった。 （タッピング委員）	○まちづくりへの住民意見を調整統合するための組織として、まちづくり協議会の定着を熱望する。 ○まちづくりコンサルタントの社会的位置づけや職能を広く世間に認知させる必要がある。　(以上伊藤委員) ○震災を契機としたコンサルタントや若者・女性の参加の推進は、都市計画に新しいアイデアを導入しより幅広い市民参加を促すため必要である。 ○まちづくり活動へはコンサルタントの援助と市からの財政支援を受けて継続するべきである。 ○復興のための事前計画と条例制定について考慮するべきである。 （以上タッピング委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
		○都市計画と経済発展を結びつける作業に着手しなければならない。短期・長期的に見た土地の最適な利用法が重要である。 （以上タッピング委員）
○復興都市計画の網から外れた白地地域でのまちづくりをどう考えるか	○住環境整備事業等の活用については、地域による落差が大きい。優良建築物等整備事業や専門家の援助は比較的平等に恩恵を受けたといえる。 ○白地地域ではまちづくり協議会が成立していない地区が多い。（以上伊藤委員）	○白地地域でのまちづくり協議会の成立を促進する必要がある。（伊藤委員）
○個人の権利とまちづくりのバランスをどう考えるか（換地、減歩などの個人負担の問題等）	○通常の都市開発事業にはない助成が有効性を発揮した。 ○税金による補助は私有財産の形成に資することがあってはならないという原則を守る限り、被災者の個人負担が不可避で区域外への転出を余儀なくされるケースも生じる。（以上伊藤委員）	○住民は、努めてまちづくりについての長期展望を持つべきである。（伊藤委員）
○復興都市計画の内容に震災を教訓としたまちづくりの理念は十分生かされているか	○震災を教訓として「兵庫県まちづくりガイドライン」が策定され、市町のマスタープランへの反映が図られるなど、全県で防災まちづくりが進められている。 （伊藤委員）	○各種公園の整備の推進と住民に対する公園の役割の啓発が必要である。 ○県内全域での防災と景観に配慮したまちづくりの長期の取り組みが望まれる。 （以上伊藤委員） ○まちづくりに係る震災復興技法の国際的な共同研究に着手する必要がある。 （タッピング委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○新しいまちづくりはどうあるべきか（人間サイズのまちづくり）	○兵庫県のまちづくり基本条例にうたわれた「一人ひとりが地域社会の中で、安全に安心して暮らすことのできる、魅力ある人間サイズのまちづくりを県民と行政とのパートナーシップの下に進める。」という基本理念の具体化を図ることが必要である。　（伊藤委員）	○人間サイズのまちづくりに向けたハード、ソフト両面からのまちづくり施策を総合的に展開していくことが望まれる。　（伊藤委員）

検証会議委員の意見等

狭義の都市計画と広義の都市計画について

制度に基づく狭義の都市計画と、市民が認識している広義の都市計画（＝まちづくり）の間には、相当のギャップが存在しており、復興の過程はこのギャップを乗り越えてきた過程でもある。この過程、つまり狭義の都市計画がどのようなプロセスで受け入れられ展開していったか、さらには復興都市計画以外の地区でどのように復興が展開したか、加えて問題があったとすれば、どこにその隘路があったかなどを詳細に分析することにより、新たな復興都市づくりの手法、さらには将来のまちづくりの手法を学び取らなければならない。

まちづくり協議会に関する残された課題について

復興まちづくりを進めるにあたって、まちづくり協議会等、住民組織が果たした役割は極めて重要なものであった。そうした評価は既になされているが、そうした経験の中から浮かび上がってきた新たな課題について、認識を新たにする必要がある。

- 先に述べたこととも関連するが、都市整備、環境整備に関する法制度が難解で、一般市民にはわかりにくく、協議会の活動は、このことに多くの時間をかけた。この問題をどのように克服するのか。
- まちづくり協議会の位置づけを明確化することが必要である。
  まちづくり協議会の法的な裏付け
  協議会と自治会との関係のあり方
  住民主体のまちづくり組織への自治体の対応の仕方（窓口はどこなのかも含む）の明確化　など

住宅余り現象を考慮した計画の見直しについて

（タッピング委員の「都市計画と経済的発展を結びつける作業が必要」という意見に関連して）

被災地では、住宅メーカー等、民間主体による住宅供給と公営住宅の供給が大量に行われ、住宅余り状態にある。このような状況が復興まちづくりにどう影響するかについて、検討されなければならない。

このような状況は、区画整理や再開発の展開にマイナスに作用する可能性があり、これに対処するために、区画整理地区では、公的な低家賃住宅をベースとしながらも、公営の事業用賃貸空間を被災地のなかに供給するといった方策等が、新たに取られる必要があるものと考えられる。また、これから立ち上がる再開発の計画の見直しが必要であると考える。

真に「生き生きとした街の復興」を達成する計画論の必要性について

平常時、経済に基づく力のある活動が打撃を受けた被災地で展開されると、弱い経済活動を駆逐してしまいかねない。また、公共の論理で、いわば実直に対策を展開すると、均一性、画一性を助長してしまう。そこに検討されるべき計画論上の重要な課題がある。

公共性の新たな枠組みや福祉や援助に関する新しい枠組みの必要性については、各方面で認識されているところである。その点から言えば、復興の現場はその最先端に位置しているとみることができる。これらを如何に克服すべきかはなかなか困難な課題であるが、新たな復興のまちづくりのために、新たな計画論が検討されなければならない。

日常から身近なまちのあり方を検討しておくことの必要性について

震災後、景観形成上の課題について、ハウスメーカーの人たちと意見交換する機会があった。そこで、「ハウスメーカーとしても周囲に無関心で住宅を供給しているわけではない。参考にすべき方針が何もない。たとえ紙１枚に書いたものでもあれば当然参考にするのだが。」という意見が聞かれた。この「紙１枚に書かれた方針」が意味するところは、極めて重要であると考える。日常から、身近なまちのあり方について検討し、その方針を何等かの形で公表しておく必要がある。

これは、単に景観形成上の問題に止まらず、防災等、市街地環境の整備上の課題でもある。　（以上鳴海委員）

既存建築物（住宅等）の耐震補強の課題とあり方

(16) 既存建築物（住宅等）の耐震補強の課題とあり方

国内検証委員
岡田　恒男　芝浦工業大学教授
検証会議テーマ担当委員
井上　　豊　大阪大学教授

公共建築物のうち、特に県有施設においては、耐震診断が計画的に行われていることや、震災後、応急危険度判定士の養成等が進められてきたことが評価された一方、公共建築物の耐震補強工事の遅れや民間建築物の取り組みが進んでいないことなどが指摘された。

特に、民間既存建築物においては、これまで耐震改修の実態の把握がなされていなかったことから、今回の検証を行うにあたり、被災地（神戸市）とその他の地域（姫路市）で耐震改修の実態及び耐震改修についての住民意識等についてアンケート調査を実施した。

その結果、耐震改修の必要性については、姫路市で７割以上の市民が「認識している」と答えたが、実際に耐震補強を行ったのは、特定建築物（「建築物の耐震改修の促進に関する法律」で耐震改修の努力義務を課せられている建築物）の場合、神戸市で１１．１％、姫路市で２．９％であり、また、戸建て住宅の場合、神戸市で２１．１％、姫路市で１２．８％など、特に被災地外で耐震補強が進んでいないことが明らかになった。

耐震補強を行っていない理由として、特定建築物は、資金面での不足や工事期間中建物が使用できなくなること、戸建て住宅については今困っているわけではないことなどがあげられている。

これを受けて、①公共建築物の耐震補強工事の計画的推進　②民間建築物の耐震診断・耐震補強に対する啓発や経費の支援　③建物を使用しながら耐震補強を行うことのできる工法の開発　④応急危険度判定制度の一層の充実などの貴重な提言がなされた。

検証会議テーマ担当委員の井上委員からは、地震災害を軽減するうえで、耐震診断・耐震補強は急務であり、意識啓発、経費面の支援、工法の開発、相談窓口の設置、技術指導者の派遣等、様々な手段を講じる必要があるとの意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○建築物の構造上の被害原因の解明と対策はなされたか	○国において、建築震災調査委員会の被害状況の調査、被害原因の特定及び今後の提言を受け、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」の制定、建築基準法改正による性能規定の導入などが行われた。	
○既存建築物の耐震補強をどう進めるべきか ・公共建築物の耐震補強	○被災を受けた公共建築物は解体改修、補修、建替等の復旧がすべて終わっている。	○耐震診断を実施した施設における耐震補強工事の推進が重要である ・建築物耐震化の情報の一元化 ・段階的耐震改修計画の策定 ・建築物耐震性能の情報公開 ・地域防災計画に対応した耐震改修の促進 ・外部機関による事業評価
・公共建築物（県）	○県では、優先的に耐震改修を進めるとした施設の耐震診断を終え、現在改修を進めているが、進まない理由として予算の確保等の課題があげられる。	○当初計画されていなかった施設の耐震診断を進めることが必要である。
・公共建築物（市町）		○事業化への取り組みのための計画策定と早急な点検、資料整理を行うことが必要である。（専門部局の創設や外部機関への委託の検討が必要。）
・公共建築物（全般）		○国の財政的支援が一層求められる。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　　言
・民間建築物の耐震補強 ・特定建築物 ・戸建て住宅 ・民間建築物（全般）	○アンケート調査を行ったが、全体として、民間の耐震対策はあまり進んでいないのではないかと危惧される。 ○被災地では、震災後も継続使用されている住宅で、被災後補修を行った際に耐震補強を終えたものが２１．１％であること、被害の大きかった建物はほとんど建て替えられていること等から、一応の対策はなされていると思われる。	○耐震診断費用に関する補助のみならず耐震補強に要する経費の支援等の効果的な助成策が必要である。 ○建物を使用しながら行える工法の開発が効果的である。 ○定期報告制度等を利用した耐震改修状況の把握が必要である。 ○耐震補強が必要であるとの継続した啓発活動が必要である。 ○耐震診断を行い耐震補強を要する建物の特定が必要である。 ○台所とか風呂場廻りの改修工事、バリアフリーに関するリフォーム工事と同時に筋交いを入れるような耐震補強工事を行うことを進めるなど、所有者が取り組みやすい状況の創出が効果的であり、他の施策と連携した啓発活動が必要である。 ○耐震補強を行った建築物についての地震保険の掛金が安くなるなど、耐震補強を誘導する制度の検討が必要である。
○応急危険度判定等の余震対策は十分であったか	○震災後、応急危険度判定士の養成や応急危険度判定の実施体制の整備が進められてきた。	○応急危険度判定制度を定期的に見直し、さらに改善することも重要である。

検証会議委員の意見等

全体について

わが国には、現行の耐震規定が施行される以前に建てられた建築物が未だ多くあり、地震災害を軽減するには、その耐震補強が重要であるが、耐震診断すら十分になされていない状況にある。

耐震診断・耐震補強に対する意識啓発や経費面での支援、建物の使い勝手を損なわずに、かつ、建物を使用しながら行うことのできる工法の開発、耐震診断・耐震補強を計画・実施するための相談窓口の設置や技術指導者の派遣など、様々な手法を用いて、その普及を図る必要がある。

（井上委員）

都市基盤の復興の課題とあり方

(17) 都市基盤の復興の課題とあり方

国内検証委員
吉川　和広　関西大学教授

国外検証委員
オーケー・アンダーソン
スウェーデン王立工科大学教授
ウィルフレッド・アイワン
カリフォルニア工科大学教授

検証会議テーマ担当委員
土岐　憲三　京都大学大学院教授
沖村　　孝　神戸大学都市安全研究センター教授

震災後、早期に「緊急インフラ整備3か年計画」を策定し、世界でも例をみないようなスピードで都市基盤の復旧がなしとげられたことにより、被災地域の社会経済の安定化に大きく貢献したことをはじめ、多元多重の交通体系の整備や防災インフラの整備等が着実に進んでいること、河川堤防の補強や土砂災害危険箇所の調査等、関係者が協力し二次災害の防止が図られたことや、さらには新工法・新技術の採用や構造上の工夫により工期短縮や騒音・防塵による影響を少なくする努力がなされたこと、公費による倒壊家屋の除去により迅速に都市基盤の復旧が実現したことなどが評価された。

一方、これらを生かすソフト面についての整備や構造物の耐震性の強化、都市基盤整備に対する住民理解の促進などの必要性が指摘された。

これを受けて、①都市基盤整備の効果を生かすソフトシステムの開発・整備　②都市基盤の長期管理のシステムの構築　③都市基盤のリスクポイントの総点検による耐震性の強化とシステム全体のリダンダンシーの向上　④住民ニーズの的確な把握や計画段階からのパブリックインボルブメント（計画策定に関して住民の意見等を調査する時間を確保し、かつ住民が策定過程を知る機会を設ける住民参加手法）やアカウンタビリティ等による都市基盤整備に係るコンセンサスの形成などの貴重な提言がなされた。

検証会議テーマ担当委員のうち、土岐委員からは、都市基盤について、継続的に安全性の照査を行うことが望まれるとの意見があり、沖村委員からは、緊急時のライフスポットとなり、平時にはコミュニティ育成に活用できる都市防災空間の創造や、道路や河川のネットワーク化による防災機能の強化が重要との意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○ハード面重視の復興といえるのか。生活支援との関係は	○復興計画や「緊急インフラ整備３カ年計画」の計画づくりが大震災直後の早い段階で進められたということは、２１世紀型の新しい都市モデルを創造していくうえで大変有意義であったと考える。 ○「緊急インフラ整備３か年計画」の目標水準は総量的にはほぼ達成された。このような短期間で都市基盤が復旧されたこと、また、事業実施に際して、地域住民の理解と協力を得ながら、環境保全に配慮しつつ、耐震性の向上等機能評価が図られたことは大いに評価できる。　（以上吉川委員） ○被害が市民生活や経済活動に及ぼす影響を最小限に抑えるためには、インフラの復旧・復興をできる限り早期に実施することが極めて重要といえる。 （アンダーソン委員）	○住民ニーズの把握や費用対効果等の事業評価に基づき、都市基盤に関する具体的な目標水準と戦略を構築する必要がある。 ○計画段階からのパブリック・インボルブメントやアカウンタビリティのより一層の向上の取り組みが求められている。 ○構想段階の事業におけるフィージビリティを確認したうえでの事業化に向けた社会の各方面でのコンセンサスづくりを強力に進めていくことが必要であると考える。　（以上吉川委員） ○インフラ整備に関してビジョンのはっきりした長期的な投資計画を立案することである。そして整備の各段階において、一般市民に対して幅広い情報を積極的に提供し、公共投資に対する不満の解消と、整備に対する理解を得るよう努めることが不可欠である。 （アンダーソン委員）
○安全で安心な都市基盤の構築は進んだか	○「緊急インフラ整備３か年計画」の実績の上に立ち、多元多重の総合交通体系の整備、防災インフラの整備等が着実に推進されてきた。 （吉川委員）	○都市基盤整備の効果を生かすためのソフトシステムの開発と整備に全力をあげて取り組むことが求められている。　（吉川委員） ○ＰＦＩ（民間資金によるに社会資本整備）、ＰＰＰ等、民間のノウハウと活力を活用した事業手法も考慮する必要がある。 （吉川委員、アンダーソン委員） ○欧米では「リスクファイナンシング」という考え方が現在着目されており、復旧・復興の資金をすべて税金でまかなうのではなく災害保険等を活用するシステムについての検討が必要である。　（アンダーソン委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
		○投資とのバランスを考慮しつつ、システム全体のネットワークとしてのリダンダンシーを高めることを重視する必要がある。(格子型高規格道路網、電線類の地中化、分散型のライフラインの供給システム、太陽光発電・風力発電による局所的供給システム等) ○構造物の更新投資を含めた一連の流れのなかで、都市基盤の長期管理のシステムを構築していく必要がある。 ○都市基盤の復興整備に関する手法としては、シミュレーション技術の活用が不可欠である。 （以上アンダーソン委員）
○水道、ガス、電気等のライフラインの復旧は迅速に行われたか	○世界でも例をみない驚異的なスピードで都市基盤の復旧がなしとげられ、被災地域の社会経済の安定化に大きく貢献した。 （吉川委員、アンダーソン委員、アイワン委員）	○都市基盤のリスクポイントの総点検とライフラインシステムの耐震強化が必要である。 （吉川委員、アンダーソン委員） ○自治体間の相互支援システム、大学等研究機関とのワーキングシステム、民間企業との連携システムの構築とこれらのネットワークを統括するセンター機能を有する機関の創設が必要と考えられる。　（吉川委員）
○道路、鉄道、空港、港湾等交通インフラの復旧は迅速に行われたか	○世界でも例をみない驚異的なスピードで都市基盤の復旧がなしとげられ、被災地域の社会経済の安定化に大きく貢献した。 （再掲・吉川委員、アンダーソン委員、アイワン委員）	○都市基盤のリスクポイントの総点検と設計・施工・維持管理を通じたトータルマネージメントが必要である。 （吉川委員、アンダーソン委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
	○阪神高速道路では、ワイヤーソー工法、テルファー工法、パワーリフト工法などの新工法や健全度に応じた構造上の工夫が導入され、昼夜兼行で復旧工事が進められた。　（吉川委員）	○自治体間の相互支援システム、大学等研究機関とのワーキングシステム、民間企業との連携システムの構築とこれらのネットワークを統括するセンター機能を有する機関の創設が必要と考えられる。（再掲） ○震災復旧過程で開発された新技術・新工法は貴重な財産であり、発展が期待される。 ○代替性のある交通ネットワークの構築に向けた交通基盤の整備を進めるとともに、交通規制、代替輸送システムなどのソフト面での危機管理体制を普段から構築しておく必要がある。 （以上吉川委員）
○土砂災害等の二次災害防止対策は十分だったか	○関係者の協力のもと、河川堤防の補強、土砂災害危険個所の調査などの二次災害防止対策が図られた。 ○関係住民に対し、ハザードマップを各戸配布し、周知徹底が図られた。 （以上吉川委員）	○適切な情報収集システムの構築と関係住民への広報周知が必要と考えられる。 （吉川委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○河川等、土木構造物の耐震性の確保は十分だったか	○確かに設計に際して想定していた地震動よりずっと大きな揺れが発生したことが最も重大な要因だった。ほとんどの場合において、破壊の主だった原因となった構造上の、あるいは場所的な弱点が確認されている。鉄筋コンクリート構造物においては、多くの場合、破壊の原因は、コンクリートの補強材である鉄筋が不十分であったことに関連している。港湾施設については、想定されていた震度を超えた激しい地震動により弱点が露呈し、地盤の液状化現象も損害を引き起こす要因となった。(アイワン委員)	○再建にあたっては、被害原因の分析とともに、地域の将来の危険性及びリスクの性質の見極めが必要である。 ○最新の知見による構造物の補強、それを可能にする社会の啓蒙や情報伝達など地震に対する安全性確保の取り組みを継続させる必要がある。 （以上アイワン委員）
○災害復旧工事等に伴う環境問題への対応は十分だったか	○新工法・新技術の採用、構造上の工夫が導入され、可能な限り工期の短縮を図ると共に、騒音や粉塵による周辺への影響を少なくする努力がなされた。 （吉川委員）	
○ガレキの撤去は円滑になされたか、公費負担を行ったことは適切であったか	○早い時期に公費による倒壊家屋の除却制度が実現していなければ、都市基盤の復旧は相当遅れたものと考えられる。　（吉川委員）	

検証会議委員の意見等

安全性の照査について

復興が驚異的な速さで行われ、それが故に社会経済的な損失を少なくしたことが、大きく評価されている。特に、社会基盤の復興には、目を見張るものがあったが、復旧・復興に際して、必ずしも安全性についての十分な検討を経ていないと思われるケースもある。大量輸送機関などでは、一刻も早い復旧が求められたため、やむを得ない場合もあったと考えられるが、今後、継続的に安全性の照査がなされることが望まれる。

（土岐委員）

ネットワークの構築について

道路や河川は、ネットワークを構築することによって都市基盤としての防災機能は大きく向上する。このため復興計画においても、このことが盛り込まれたが、従前通りの復旧を急ぐあまり、ネットワーク化が十分であったか、今後検討する必要があろう。

都市基盤としての防災空間の創造について

安全で安心できる都市基盤の構築は着実に進められてきたが、更なる安心を求めるためには、六甲山系グリーンベルトや防災ふれあい河川のような都市防災空間の創造を、今後積極的に進める必要があろう。この防災空間は、都市のアメニティの創造のみならず、緊急時のライフスポットとなり、平常時は都市に必要なコミュニティを育成するための有効な空間にもなる。

（以上沖村委員）

本格的産業復興をめぐる課題とあり方

(18) 本格的産業復興をめぐる課題とあり方

国内検証委員
関　　満博　一橋大学教授
国外検証委員
ピーター・ターリク　ＰＭＴ社代表取締役
検証会議テーマ担当委員
三木　信一　前神戸商科大学学長
林　　敏彦　大阪大学大学院教授

産業復興が平成９年度以降足踏み状態にあるなかで、被災地の随所に新たな産業の可能性の芽が見え始めていることや㈶新産業創造研究機構（ＮＩＲＯ）のように大規模に地域のニーズを集結し、さらに海外の研究機関、大学とのネットワークを形成している機関が生まれていることなどが評価された。

一方、被害が大きかったことや景気の低迷等もあって特に、ケミカル、酒造等の地場産業や小売店の状況が厳しいなど、ソフト面で数多くの課題を抱えていること、様々な可能性の芽を成功例へとつないでいく努力やより一層の規制緩和が必要であることなどが指摘された。

特に国外検証委員のターリク委員からは、エンタープライズゾーンが国に認められなかったことが、産業復興プログラムにとって打撃となったことが指摘された。

これを受けて、①新産業の創造や既存産業の構造改革の推進　②エンタープライズゾーンをはじめ規制緩和、多様性、柔軟性の視点に立った取り組みの推進　③被災地と世界が直結した産業交流の促進などの貴重な提言がなされた。

検証会議テーマ担当委員のうち、林敏彦委員からは、被災地の雇用が平成９年度以降急速な落ち込みを見せており、雇用回復の面でも産業構造の転換、ソフト化への取り組みが重要との意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○既存産業の復旧は十分であったか	○マクロで見た場合、平成9年度に震災前の状況に回復したといわれていたが、その後の景気の低迷により足踏み状態となっている。特に、ミクロではまだ回復したとは言いにくい。 ○大手企業は概ね震災前の状況に回復している。 ○ケミカル、酒造等の地場産業の生産数量は震災前の水準を下回っている。 ○小売店一般は、全県、全国と比較しても事態が悪化している。ただし被災地の中でも相当の温度差がある。 ○観光業は急速に回復に向かっている。　（以上関委員） ○ハードの部分での修復は成功した反面、ソフトの部分では依然として問題点を抱えている。（ターリク委員）	○小さな一つの成功をつくることで周囲に刺激を与え、新たなうねりにしていく必要がある　（関委員）
○産業の構造転換・規制緩和（エンタープライズゾーン等）は進んだか	○全国的に見て、バブル経済崩壊後、企業立地は停滞しているが、被災地においてはバブルのピーク時の約5分の1程度に止まっている。 ○ＮＩＲＯのように大規模に地域のシーズを結集し、さらに海外の研究機関、大学とのネットワークを形成しているケースは見あたらない。 ○ミクロに目を転じると、課題が随所に見えるが、他方で新たな可能性の目が見え始めている。（以上関委員） ○復興プログラムにとって打撃となったのは、「一国二制度」論争を理由として神戸のエンタープライズゾーン計画を中央政府が容認しなかったことである。 （ターリク委員）	○小さな一つの成功をつくることで周囲に刺激を与え、新たなうねりにしていく必要がある。（再掲） ○「新産業の創造」、「既存産業の構造改革」は不可欠だが、私たちの身の回りを豊かにし、活性化させるためのコミュニティ・ビジネスにも目を向けるべきである。 ○世界と直結し、独自性を身につけて行くことが大切である。　（以上関委員）

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
		○ＨＥＲＯ（㈶阪神・淡路産業復興推進機構）、ＮＩＲＯ、ＨＩＳ（ひょうご投資サポートセンター）などの既存組織の役割並びに政府・県・市町間の関係をさらに再検討していくべきだと思われる。 ○産業ゾーニングについては、開発計画、プロジェクトの優先順位を提示すること、美しい自然環境や生活の質を重点として再検討することが必要である。 ○兵庫県、神戸市などの間で現在行われている活動が将来成功する確率は、政府のフルサポートのもとで実行された場合にかなり高くなり、これは資金提供と立法という点で特に重要である。真の国際的成功を望むのであれば政府はこうした機関との関係において、より一層の支援を行う必要がある。 ○政府が地域開発やエンタープライズゾーンに対する姿勢を見直せば、新たな目標に向かって進むことが可能である。国家、地域の両面において経済成長を加速させるうえで、政策の中でのより一層の規制緩和と多様性、柔軟性が必要である。 ○将来を見るにあたっては既存の産業活動の需要を考慮し、新技術産業の需要とのバランスをとっていかなければならない。 （以上ターリク委員）

検証会議委員の意見等

全体について

産業復興はもとより、検証事業全体にいえることだが、検証の成果を今後に生かしていくことが重要であり、行政等において、提言内容の実現にどのように取り組んでいくのか十分に検討されることが望まれる。

（三木副座長）

産業構造の転換について

被災地の雇用は、平成６～８年度には全国平均以上に上向いていたが、９年度以降、急速な落ち込みを見せている。

雇用が急速に上向いていた時期に、４５歳以上の雇用は、比較的安定した推移をみせていたことから、若年層を多く必要とする建設業などの復興需要が大きく作用したといえる。

震災から３年間は、こうした復興需要に支えられ、産業の構造的な問題は顕在化しなかったが、全国的な不況の中で復興需要もピークを過ぎたことから、雇用の落ち込みという形をとってはっきりと現れてきた。

今後、被災地の雇用を回復させるには、産業構造の転換、ソフト化への取り組みが、極めて重要である。

（林敏彦委員）

歴史遺産の復旧等、地域文化をめぐる課題とあり方

(19) 歴史遺産の復旧等、地域文化をめぐる課題とあり方

国内検証委員
端　　信行　国立民族学博物館教授
検証会議テーマ担当委員
土岐　憲三　京都大学大学院教授

被災を受けた歴史的建造物（明石城、尼崎市の寺町地区、旧神戸居留地十五番館、旧山邑邸、沢の鶴大石蔵等）の復旧にあたり、耐震性に十分な配慮が払われていること、明石公園や寺町地区など歴史的景観の保全・形成と文化財の修復が一体的に進められていることや、埋蔵文化財の発掘成果を地域に還元する試みがなされていること、さらに芸術文化活動の分野でアート・エイド・神戸のようなＮＰＯ活動が育ちつつあることなどが評価された。

一方、文化財指定の有無が明暗を分けているケースがみられたことや行政の芸術文化支援のあり方について検討すべきことなどが指摘された。

これを受けて、①指定外の文化財も含めた行政の補助・支援制度の充実　②まちづくりに視点を置いた文化財等の利活用の促進とまちづくりを進める地域文化コーディネーターの育成　③芸術文化振興におけるＮＰＯ等の育成　④地域の文化施設等の連携強化などの貴重な提言がなされた。

検証会議テーマ担当委員の土岐委員からは、歴史遺産等が地震火災により焼失する危険性を把握し、対策に生かしていく必要があるとの意見があった。

また、検証会議の鳴海委員からは、景観形成上、日頃から、身近なまちのあり方について検討し方針を公表しておくことが必要との意見があった。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○歴史的建造物、文化施設等における防災対策は十分だったか	○明石城、尼崎市の寺町地区、旧神戸居留地十五番館、旧山邑邸、沢の鶴大石蔵等、多くの歴史的建造物で耐震性に配慮して補修や再建が行われた。	
○被害を受けた国宝、重要文化財、埋蔵文化財等の歴史的遺産の復旧は、迅速、適切に行われたか	○文化財指定を受けた建築物は、補助により修復がなされたが、指定を受けていない場合はそのままになっているものがある。 ○明石公園や寺町地区など、歴史的景観の保全・形成と文化財の修復が一体的に進められ、かなりの効果をあげている。	○震災特例を含む国、地方自治体の補助・支援制度の一層の充実や、復旧・復興の事業範囲の柔軟な拡大などが必要である。(補助等の有無による落差の緩和) ○文化情報の整備を推進する必要がある。(様々なレベルでの文化財の情報化と情報登録者の相互協力により資金的補助を可能にする制度づくりの検討等) ○まちづくりに視点をおいた方策の展開が必要である。(モノと人との一体性の視点に立った文化復興) ○行政の事業展開における部局間連携の強化が必要である。
○地域文化は震災でどのような影響を受け、復興過程でどのような役割を果たしたか	○芸術文化活動については、震災による直接的被害はもとより、ホールの被災による公演の中止や震災直後には自粛も相次いだ。 ○神戸市では埋蔵文化財の発掘成果を地域に還元する試みを実施し、地域文化の再生へのひとつのアプローチを示した。ルミナリエなど新しい試みも成功を収めつつある。 ○阪神間の美術館・博物館は、地域との関係の再構築を図りつつある。	○日常的地域活動を活性化する方策が必要である。 ○芸術文化振興におけるＮＰＯ等の育成が必要である。 ○様々なまちづくりを進める地域文化コーディネーターを積極的に育成する必要がある。 ○地域文化の再生にとって、地域施設の連携を図りそれを強化することが必要である。(学校をはじめ地域施設の有効利用の促進)

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
	○神戸市立鷹取中学校やコープこうべの活動も地域との関係の大切さを示した好例である。 ○アート・エイド・神戸の活動は、立ち上げの早さ、柔軟な活動、市民的共感等において特筆に値する。質量ともに大きな役割を果たした行政の支援は、一面では芸術文化の分野に対する支援のあり方として行政の限界を示した。 ○「天然記念物野島断層」の保存館が生まれた北淡町ではまったく新しい地域経済と地域文化を招来しつつある。	

検証会議委員の意見等

日常から身近なまちのあり方を検討しておくことの必要性について

震災後、景観形成上の課題について、ハウスメーカーの人たちと意見交換する機会があった。そこで、「ハウスメーカーとしても周囲に無関心で住宅を供給しているわけではない。参考にすべき方針が何もない。たとえ紙１枚に書いたものでもあれば当然参考にするのだが。」という意見が聞かれた。この「紙１枚に書かれた方針」が意味するところは、極めて重要であると考える。日常から身近なまちのあり方について検討し、その方針を何等かの形で公表しておく必要がある。

これは、単に景観形成上の問題に止まらず、防災等、市街地環境の整備上の課題でもある。

（鳴海委員）

歴史遺産や文化財の焼失の防止について

関西には、京都や奈良など、膨大な数の歴史遺産や文化財を有する都市があり、これらの地域が被災した場合には、多くの歴史遺産や文化財が火災によって失われることは想像に難くない。

しかしながら、近代都市における大規模な地震火災の例は極めて限られていることから、阪神・淡路大震災における火災の発生や延焼過程を参考に、歴史遺産や文化財の焼失の危険性について、シミュレーションを行うべきであろう。

こうした検討を通じて、今回の被災を奇禍とするのみでなく、教訓として学び取ることができるのである。

（土岐委員）

災害時のマスコミの役割に関する課題とあり方

(20) 災害時のマスコミの役割に関する課題とあり方

国内検証委員
廣井　　脩　東京大学社会情報研究所長
検証会議テーマ担当委員
計盛　哲夫　㈶２１世紀ひょうご創造協会理事長

震災時にマスコミは公的機関の広報機能を超える役割を果たしたこと、地元報道機関が被災者の立場からの報道に徹したこと、兵庫県、神戸市などではトップが進んでマスコミに登場し、行政の姿勢と施策を説明したことや、震災後、災害情報システムを改善したことなどの取り組みが評価された一方、マスコミの災害報道のあり方の見直しや行政等との連携強化の必要性などが指摘された。

これを受けて、①被災地の実情を考慮した取材・報道体制づくり　②被災者の時系列ニーズに沿った情報収集・伝達体制やメディアの特性を生かした機能分担　③行政自らの責任で情報を伝えるための電波メディアや、行政とライフライン機関による「行政・ライフライン情報センター」の検討などの貴重な提言がなされた。

検証会議テーマ担当委員の計盛委員からは、上記提言③の実現を図っていくことや被災地に本社を持たないマスコミとの目線比較等の検証が望まれるなどの意見があった。

なお、ヘリコプター取材に関しては、マスコミ関係者の間でも意見が分かれているが、国内検証委員の廣井委員から、人命にかかわる事態であれば、自粛もしくは共同取材をすることが望ましいとの指摘がなされた。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
○マスコミとの連携は適切であったか（行政の情報提供等は適切になされたか）	○震災では、多くの行政・ライフライン機関で、被害情報の収集、マスコミ対応責任者の選定、マスコミ対応場所の選定、対応時刻の設定等に齟齬が生じた。 ○兵庫県等ではトップが進んでマスコミに登場し、災害対策に取り組んでいる行政の姿勢と施策を説明し、マスコミを通じて直接、県民に呼びかける方策も積極的にとった。 ○情報ニーズの変化を踏まえた情報の提供という点で、①震災直後は被害情報が主体になっていたが,被災者の観点からすれば安全情報も重要だったのではないか　②ライフラインの「復旧見通し情報」を積極的に提供する必要がある　③情報は繰り返しわかりやすく伝える必要がある。 ○最も大きかったのは、被害情報がなかなか入ってこないという情報の空白期が生じたことであるが、だんだん情報が入ってくるようになると、今度は情報が錯綜し、処理に困るようになる。 ○多くのライフライン機関が、基本的には出先の支社などに情報提供させず、情報を本社に集約してマスコミ対応を行った。しかし、このような方法では、各支社でまとめたものを本社に送って集計するため、情報が古くなってしまう、また大阪本社で記者発表したとき、地元のマスコミはどうすればいいのかという懸念もあった。	○大災害時のマスコミ対応の事前準備と地域防災計画への記載が必要である。 ○行政のトップが早期にマスコミに登場し、被災者に呼びかけることが必要である。 ○被災者の時系列的ニーズ変化を把握し、それに沿った情報収集・伝達体制を事前に準備しておくことが必要である。 ○初動期における情報の一元管理と復旧期における情報の細分化が必要である。 ○市町の災害対策本部の中に、「行政・ライフライン情報センター」を設置して、情報を集約し、県の「行政・ライフライン情報センター」に送るとかインターネットを活用したバーチャルな形の「行政・ライフライン情報センター」などを検討、具体化すべきである。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
	○市町から、マスメディアの生活情報は神戸市に偏りすぎ、周辺市町の情報は少なすぎたという感想が出される一方、地元のメディアはライフライン情報が大阪本社に集約され、大阪で発表されることに違和感を持った。	
○マスコミの災害報道の在り方に問題はなかったか	○地元神戸の放送局や新聞社は、職員と社屋が相当な被害を受けたにもかかわらず、地震直後から必死に活動して被災者の立場からの報道に徹したと高く評価されたが、他方、東京や大阪から乗り込んだマスコミの取材・報道活動に対する現地での評価は著しく悪かった。 ○誤報、あるいは事実誤認の記事が少なくなかった。 ○マスメディアのヘリコプター取材が倒壊家屋の下敷きとなった人の救出活動の妨げになったのではないか、ヘリコプター取材は自粛してほしいという批判があった。	○マスメディアの動員システム等、取材・報道体制の是正が必要である。 ○人命に関わるような重要な事態であれば、マスメディア自身の判断により、ヘリコプター取材の自粛ないし共同取材の道を選ぶ必要がある。
○災害時におけるマスコミの役割と責任をどのように考えるか	○マスコミは、しばしば行政機関やライフライン機関の防災広報の補完機能を果たし、むしろ実態は公的機関の広報機能をはるかに超える役割を果たしたといっても過言ではない。 ○阪神・淡路大震災では、放送の役割もさることながら、とりわけ復旧・復興期における新聞の役割も改めて認識された。	○放送にリファレンス機能（目次機能）を持たせるなど、メディア特性による機能分担が必要である。 ○災害時におけるメディアの公共性について改めて整理する必要がある。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提　言
	○震災時、ライフライン機関の災害情報を有料で流したテレビ、新聞があったが、ライフライン情報の公共性に配慮する必要があるのではないか。	
○マスコミの震災に対する備え（施設の耐震性、取材体制等）は十分だったか	○地元神戸の放送局や新聞社は、職員と社屋が相当な被害を受けたにもかかわらず、地震直後から必死に活動した。	○大災害を想定した取材体制と大災害時にも必要最小限の情報伝達を可能にするハード面の防災対策が必要である。(局舎の耐震化、非常用電源の設置等)
○災害時における放送要請に関する協定は機能したか	○放送要請協定には、どんな放送が可能なのか、いつまで有効なのか、放送に料金が発生するかなどの細部が明記されていなかった。	○放送要請協定の再検討が必要である。
○防災行政無線等広報に必要な手段は十分整備されていたか	○ライフライン機関は、災害時に需要家や利用者に情報提供する手段を持たないから、ほぼ全面的にマスメディアに依存した。行政機関も、災害初期においてはマスメディアに依存せざるを得ないのが現実である。 ○兵庫県内の市町村防災行政無線の普及率は全国で下から４番目だが、同報無線でなくとも行政は災害に備えて緊急時に住民に直接情報を伝えられるメディアを持つ必要がある。	○行政機関は災害に備えて従来のテレビ・ラジオばかりかＣＡＴＶあるいはコミュニティＦＭまで含めた電波メディアとの連携が必要であり、メディアをインフラとして活用し、行政自らの責任で情報を伝えることができるようにする必要がある。

検証会議委員の意見等

検証による提言のフォローの必要性について

検証発表会には各マスコミも参加し、「検証結果に基づく提言をどう受け止めたか」またそれによって「どのような災害報道体制を備えようとしているのか」等に関するフォローが必要と思われる。マスコミ、ライフライン各社に提言に対するアンケート等による意見を求めることも有意義である。

それに関して5年後、復興達成時にいま一度フォローアップした検証をすることも必要と思われる。

取材、報道のいわゆる“目線”について

被災地に発行本社を持つ新聞、テレビ、ラジオの各社はそれ自身が被災者であるため“被災者の目線”に徹することは当然であり、妥当なものと考えられる。しかし、それはそれとして被災者以外の目線は必要ではなかったのか、という疑問にどう答えるのがよいのか、もう一つの問題だと思われる。

被災地に本社を持たないマスコミとの目線比較の検証は全く意味のないことなのか。いま一度考えてみる必要があるように思われる。

論説・論評について

マスコミ報道の中でニュース取材と論説、論評と区分してみる必要があると思われる。マスコミの検証課題で今回の検証の対象となったのは被害、救援・救助、そして復興にかけたニュース取材であった。ニュース取材は時間との勝負であるうえ、他紙との競争もあり、現場での混乱や一部で誤報もみられるような問題、また大規模災害ゆえに取材姿勢やその体制に問題も少なからずあった。

しかし一方で論説、論評ではどうであったか。
その内容や具体的な事業の提言に関しても、今後に機会を得て何らかの検証を行い、「震災時のマスコミの役割に関する課題とあり方」を探ってみる必要があるように思われる。

特に、それらが復旧・復興にかけた政策、事業の推進に少なからぬ影響を与え、また、貢献をしたと考えられるからでもある。

行政・ライフライン情報センターの設置について

検証委員の提言で①「行政自らの責任で情報を伝えるための電波メディア」の確保、②行政、ライフラインセンターの設置の検討が提案されている。提言は、十分にその必要性を有し、被災情報から復興情報に至るまで、被災者はもとより救援ボランティアや、被災地周辺地域に届けられるべきである。

そのためには、より一段進めて行政の概念でなく災害対策本部が独自のチャンネル媒体活字を持ち、必要な情報を直接情報発信ができるようにすべきである。電波に関しても、フェニックスＦＭが活躍したが、本格的にして全面的とはいえず、新聞についても今回の経験ではマスコミへの掲載依頼の域にとどまっていた。行政発行の情報誌の作成と配布も避難所に届けた「震災ニュース」にみるように限界があった。

「フェニックスＦＭ」と「震災ニュース」の個別的検証をし、検証委員の提言をより具体化し、防災計画のなかの重要事項として取り組むべきであると思う。

一方、行政・ライフラインセンターの設置では、まず県に設置される災害対策本部にライフライン関係機関が参加し、都市インフラストラクチャーの被害情報の確認とその復旧対策への取り組みを共有すべきように思われる。

そうすれば、センターの設置はマスコミ報道との関連においてより有効になる。

（以上計盛委員）

マスコミと行政等との連携について

震災直後から、テレビ局はコマーシャル放送を自粛して、各種情報の提供を行っていた。初期段階では、被災状況の映像を放映していたが、時間の経過とともに、その放映内容を広げようとしたものの、伝えるべき情報に事欠き始めた。自治体等からも欲しい情報が十分得られず、局員が自転車で開業している医院や公衆浴場の情報集めを行った例もある。

こうしたことを教訓に、マスメディアとライフライン事業者が、非常時の円滑な協力体制づくりに向けて連携を図っており、自治体とマスメディアの間でも連携強化に努めることが肝要である。（土岐委員）

震災対策国際総合検証会議委員等名簿

検　証　委　員　名　簿

震災対策国際総合検証会議委員等名簿

	氏　　名	役　　職
座　長	新　野　幸次郎	(財)神戸都市問題研究所所長、神戸大学名誉教授
副座長	伊　賀　　隆	流通科学大学学長、神戸大学名誉教授
	三　木　信　一	前神戸商科大学学長
委　員	安　藤　雅　孝	名古屋大学大学院理学研究科附属地震火山観測研究センター教授
	井　上　　豊	大阪大学工学部教授
	鵜　飼　　卓	兵庫県立西宮病院院長
	沖　村　　孝	神戸大学都市安全研究センター教授
	計　盛　哲　夫	(財)21世紀ひょうご創造協会理事長
	小　西　康　生	神戸大学経済経営研究所教授
	芹　田　健太郎	神戸大学大学院国際協力研究科教授
	立　木　茂　雄	関西学院大学社会学部教授
	巽　　和　夫	京都大学名誉教授
	土　岐　憲　三	京都大学大学院教授
	鳴　海　邦　碩	大阪大学工学部教授
	野　尻　武　敏	(財)長寿社会研究機構理事長、神戸大学名誉教授
	林　　敏　彦	大阪大学大学院国際公共政策研究科教授
	林　　春　男	京都大学防災研究所教授
	南　　裕　子	兵庫県立看護大学学長
	室　崎　益　輝	神戸大学都市安全研究センター教授

＊委員は五十音順

(オブザーバー)

氏　　名	役　　職
山　中　茂　樹	朝日新聞社（防災担当編集委員）
藤　吉　洋一郎	ＮＨＫ（解説主幹）
松　本　　誠	神戸新聞社情報科学研究所副所長
町　本　欣　信	(財)阪神・淡路大震災記念協会専務理事
園　辺　栄五郎	前神戸市震災復興本部総括局長
齋　藤　富　雄	兵庫県防災監
畑　　喜　春	前兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部長
清　原　桂　子	兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部長

（委員１９名・オブザーバー８名）

検証委員名簿

分野	検証テーマ	国内検証委員	国外検証委員
防災体制	初動体制の課題とあり方	吉井博明 東京経済大学教授	レイムンド・プノンバヤン フィリピン国立地震火山研究所長 リチャード・アイズナー カリフォルニア州政府緊急業務局沿岸地域行政官
防災体制	海外からの応援部隊の受入れの課題とあり方	河田恵昭 京都大学防災研究所教授	リチャード・アイズナー カリフォルニア州政府緊急業務局沿岸地域行政官
防災体制	初期消火体制の課題とあり方	熊谷良雄 筑波大学教授	グナ・セルバデュレイ カリフォルニア州立大学サンホゼ校教授
保健医療	災害時の保健医療体制の課題とあり方	前川和彦 東京大学教授	アーネスト・プレットー ピッツバーグ大学教授
応急救助	避難所の設置、運営の課題とあり方	徳山明 富士常葉大学学長	イアン・デービス クランフィールド大学教授
応急救助	仮設住宅をめぐる施策の課題とあり方	三浦文夫 武蔵野女子大学特任教授	
ボランティア・災害弱者	災害弱者への配慮に関する課題とあり方	松原一郎 関西大学教授	ジュン・ケイルズ 障害政策コンサルタント
ボランティア・災害弱者	ボランティア活動をめぐる課題とあり方	山崎美貴子 明治学院大学副学長	リン・ベーリー 前英国チャリティ委員会事務総長
被災者支援	被害程度の認定の課題とあり方	重川希志依 富士常葉大学環境防災学部助教授	
被災者支援	生活再建のための公的支援の課題とあり方	田近栄治 一橋大学教授	シャーリー・マッティングレー コンサルタント
被災者支援	住宅再建支援の課題とあり方	村上處直 前横浜国立大学教授	セルジオ・プエンテ メキシコ大学教授 クリストファー・アーノルド 地震工学研究会会長
被災者支援	被災者の自立支援に関する課題とあり方	京極高宣 日本社会事業大学学長	ジョアン・ニグ デラウエア大学教授
復興体制	復興への取り組み体制の課題とあり方	伊藤善市 前帝京大学教授	デイビット・マメン ニューヨーク行政研究所所長
復興体制	震災復興財源の課題とあり方	本間正明 大阪大学副学長	
まちづくり	復興まちづくりをめぐる課題とあり方	伊藤滋 慶応義塾大学教授	ケネス・タッピング カンブリア市地域サービス区ゼネラル・マネージャー
まちづくり	既存建築物（住宅等）の耐震補強の課題とあり方	岡田恒男 芝浦工業大学教授	
まちづくり	都市基盤の復興の課題とあり方	吉川和広 関西大学教授	オーケー・アンダーソン スウェーデン王立工科大学教授 ウイルフレッド・アイワン カリフォルニア工科大学教授
産業復興	本格的産業復興をめぐる課題とあり方	関満博 一橋大学教授	ピーター・ターリク PMT社代表取締役
文化復興	歴史遺産の復旧等、地域文化をめぐる課題とあり方	端信行 国立民族学博物館教授	
マスコミ	災害時のマスコミの役割に関する課題とあり方	廣井脩 東京大学社会情報研究所所長	

索　引

検証提言総括　索引

阪神・淡路大震災　検証提言総括

編　集　震災対策国際総合検証会議事務局
発　行　兵庫県企画管理部防災局防災企画課
〒650-8567
神戸市中央区下山手通５丁目10番１号
電話078-341-7711(代)
印　刷　菱三印刷㈱