

検証テーマ『復興体制－復興の推進体制』

検証担当委員 伊藤 滋

早稲田大学特命教授

(要 約)

1 はじめに

(1) テーマ設定の趣旨・ねらい

阪神・淡路大震災は、「現代の先進国の大都市の中心部を直撃した直下型地震」としては、メキシコ地震以降の経験であり、かつ、被災地にその国の「重要な拠点都市を直撃し、その国の人・物の流れの動脈を遮断」という特徴があった。

その震災に対する初動対応は、国にあっては震災対応の「特命大臣」の任命、「復興委員会」の設置など、これまでの日本の震災復興にはない制度的な枠組みが作られたが、それを動かす「人を得た」ことによりこの枠組みが機能した。

今回テーマ設定された「復興体制－復興の推進体制」では、まず、地方主体による復興推進という観点を意識しつつ、国と自治体の体制、両者の連携の仕組みや、マンパワーなどをどれだけ効率的につぎ込み、状況に応じた的確な対応がとれたのかといったことを押さえていきたい。

(2) 検証の視点、手法等

阪神・淡路大震災は、雲仙や奥尻島とは被害のスケールは比べものにならないほど大きく、様々な面で全く異なる対応が求められた。近い将来に発生することが懸念されている東海地震、東南海地震、南海地震では、複数の府県に深刻な被害が発生するということが想定されているが、このたびの検証においては、初動対応期、復旧・復興期、本格復興期別に復旧・復興・生活再建のノウハウを時期別に、系統的に整理する検証手法をとることによりノウハウを蓄積し、将来において参照できるようにしていきたい。

2 復興過程における取り組みの概要

(1) 初動対応期（震災直後）

【国】

ア 兵庫県南部地震非常災害対策本部及び現地対策本部（H7. 1. 17～H14. 4. 21）

政府では、1月17日午前10時、閣議決定により兵庫県南部地震非常災害対策本部（本部長：国土庁長官）が設置され、被害状況の的確な把握、行方不明者の捜索・救出、火災に対する早期消火、被災者に対する適切な救済措置などを重点実施することが決定された。

また、1月22日には兵庫県公館に現地対策本部（本部長：国土政務次官）が開設された。

イ 兵庫県南部地震緊急対策本部（H7. 1. 19～H7. 4. 28）

1月19日、緊急に政府として一体的かつ総合的な対策を講ずるため、内閣総理大臣を本部長とし、すべての閣僚を本部員とする「兵庫県南部地震緊急対策本部」が設置され、

輸送体制、医療体制及び食料供給体制の整備や避難施設、住宅対策など緊急の問題に対する指示、申し合せ等が行われた。

ウ 小里大臣特命室（H7.1.23～H7.8.11）

1月20日の小里大臣の兵庫県南部地震対策担当大臣就任を受けて、兵庫県南部地震対策業務の実施にあたり、小里大臣を補佐するために特に指名された者をもって小里大臣特命室が設置され、がれき処理対策、被災中小企業支援対策、被害額の概算の算定、応急仮設住宅の建設等応急対策に関する特定課題について検討し、関係省庁と調整することを主な業務としていた。

【県】

ア 兵庫県南部地震災害対策本部の設置（H7.1.17～）

県では、1月17日午前7時、平成7年兵庫県南部地震災害対策本部（本部長：知事）が設置され、緊急災害応急対策が実施されていたが、その後、被害が甚大であることが判明し、18日に災害対策本部を平成7年兵庫県南部地震災害対策総合本部に（本部長：知事）に改組した。

総合本部には、緊急対策本部及び災害復旧対策本部が設置され、緊急対策本部に情報対策部など6部が、災害復旧対策本部にはライフライン部など13部が置かれ、緊急・応急対策が推進された。

また、被災地域の各県民局には、災害対策地方本部が設置された。

イ 職員の確保

職員の配置については、全員が出勤する「第3号配備体制」が自動的に発せられたが、職員自身の死亡（4名）をはじめ職員自身の被災及び公共交通機関の途絶等により、当日14時頃までの本庁での出勤率は2割程度に止まっている。その後、1月20日には本庁職員のうち約7割が出勤し、翌週以降は通常の出勤が確保された。

これら職員の多くは、公共交通機関の途絶により長時間通勤を余儀なくされたり、自宅の被害や家族の死傷などを抱える中での出勤であった。

また、震災の被害は甚大で、県職員だけでは対応しきれない面もあり、緊急・応急対策のために、技術職員及び防災業務担当職員を中心に他の地方公共団体からの短期派遣職員の応援（延人員196,416人（県内被災市町への応援数を含む）（H7.1.17～3.31））が行われた。

【市町等】

県下被災各市町においても、それぞれ災害対策基本法に基づく災害対策本部等が設置された。

このたびの検証においては、被災地唯一の政令都市の神戸市と1平方メートル当たりの死傷者が最も多かった芦屋市の2市について述べていきたい。

ア 神戸市

(7) 災害対策本部の設置

神戸市では、地域防災計画に基づき、市の全組織を挙げて取り組むことが決定され、地震発生から約1時間後の午前7時に神戸市災害対策本部（本部長：市長）が設置された。

なお、神戸市役所2号館（8階建）6階部分が圧潰したため、当館6階に入っていた水道局の中核機能は完全に失われるなど、大きな被害をもたらした。このことは、市庁舎のハード面に大きな被害をもたらしたことにとどまらず、神戸市の復旧・復興活動に大きな障壁となるものであった。

また、各区においても、区災害対策本部（本部長：区長）が設置され、市の災害対策本部と密接な連携を取りながら、第一線として、それぞれの区域における災害の実態に則した応急対策が実施された。

(1) 職員の確保

職員の配置については、地域防災計画に基づき、震度5以上が発表されると全職員が出動する「全市防災指令第3号」が自動的に発令されたが、交通機関やライフラインが全て途絶し、職員自身も15名が死亡したほか職員の4割強が被災する中で、1月17日に出勤できたのは4割強で、十分な職員数の確保はできなかった。

イ 芦屋市

(7) 災害対策本部の設置

午前6時30分、暫定的に警備室に「芦屋市災害対策本部」が設置され、その後、9時頃には庁議室に移設された。災害対策にあたっては電話による連絡ができないため、全ての情報を足で集めなければならない状況であった。

(4) 職員の確保等

地震の発生が勤務時間外の場合は、電話連絡で動員を行う計画であったが、電話の不通のため実行されておらず、また、職員自身の死亡(4名)をはじめ職員自身の被災及び公共交通機関の途絶等により、1月17日に出勤できた職員は4割強で、十分な確保はできなかった。

(2) 復旧・復興初期 (H7～H11)

ア 復興に向けた推進体制の整備

【国】

政府(国)では、阪神・淡路地域の復興のための施策を早急に、かつ強力に進めるため、震災約1か月後の平成7年2月、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」等により「阪神・淡路復興対策本部」及び「阪神・淡路復興委員会」が設置され、これらの組織によって関係行政機関の施策を総合的に調整することとされた。

(7) 阪神・淡路復興委員会 (H7.2.15～H8.2.14)

阪神・淡路復興委員会は、総理府本府組織令の一部改正及び阪神・淡路復興委員会令の制定により、平成7年2月15日に設置された。同委員会には7名の委員(兵庫県知事及び神戸市長を含む。)及び2名の特別顧問で構成され、平成7年10月30日まで計14回開催(その他ヒアリングを2回実施)され、11の提言及び3つの意見を取りまとめた。

委員会運営は、下河辺委員長の意向もあって、従来の「審議会型」のような事務局主導の手法とは違い、委員自らテーマを設定し、各委員から提出されたレジュメ等に基づき議論を行い、委員長が取りまとめを行う、いわば「委員主導型」で行われた。

(4) 阪神・淡路復興対策本部 (H7.2.24～H12.2.23)

a 阪神・淡路復興対策本部

震災約1ヶ月後の2月24日に「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」に基づき、阪神・淡路復興対策本部(本部長:内閣総理大臣)が設置された。同対策本部は、本部長の下に副本部長として官房長官及び国務大臣(兵庫県南部地震対策担当)が、また、本部員には、その他の全国務大臣が就任している。

同対策本部では、阪神・淡路復興委員会からの意見及び提言を踏まえ、同年4月28日に「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」が決定され、政府では、応急・復旧施策と併せ、復旧・復興施策についても当面必要となる施策を可能な限り実施することとし、16項目にわたる施策をできるだけ早期に実施することとされた。

また、7月28日には「阪神・淡路地域の復興に向けての取り組み方針」が決定され、兵庫県等における復興計画が策定されたことを踏まえ、これら地元の復興計画の実現を最大限支援すること等を基本とした政府の姿勢、取り組むべき課題及び諸施策が明らかにされた。

b 阪神・淡路復興対策本部事務局

阪神・淡路復興対策本部の事務局は、平成7年2月25日に総理府の組織として設

置された。当初の事務局の職員は、事務局長（国土事務次官が併任）以下、関係 13 省庁の職員のほか民間団体（関西経済連合会、大阪商工会議所、神戸商工会議所）から派遣された調査員も含め、総勢 27 名で構成され、その後の事務局体制は、おおむね当初と同じ体制で 5 年間維持された。

事務局では、関係省庁や地元県、市と密接な連携を取りつつ、「当面講ずべき施策」（平成 7 年 4 月 28 日）及び「取組方針」（平成 7 年 7 月 28 日）の本部決定の取りまとめや、地方公共団体が策定する復興計画の着実な実施を支援するための関係省庁の施策の総合調整が行われた。

(ウ) 県・神戸市との協議会（H8.2～H11.12）

国は、阪神・淡路復興委員会の活動終了を受け、また、以後の復興の課題に適切に対応するため、阪神・淡路復興委員会に代わり、国と兵庫県及び神戸市との協議会（いわゆる地元との協議会）が設置され、国と被災地域との意思疎通、復興過程における問題の把握と的確な処理等を図るため、計 10 回にわたり開催された。

(イ) 神戸商工会議所との連絡会議（H8.6～H11.12）

阪神・淡路復興対策本部事務局が、地元経済界から、被災地・被災企業の実状を直接伺う場として、平成 8 年 6 月 20 日に神戸商工会議所との連絡会議が設置され、同事務局との定期的な連絡会議が計 10 回にわたり開催された。

(オ) アジア防災センターの開設

「国際防災の 10 年」を契機として防災対策の一層の推進を図るため、平成 10 年 7 月 30 日に、阪神・淡路大震災後の復興拠点でもある神戸市内の HAT 神戸にアジア防災センターが開所され、防災がその国の持続的発展を可能にするという考えのもと、幅広い観点からの災害予防のための各種プロジェクトが行われ、国際防災拠点を目指す HAT 神戸の活動の一翼を担う多国間防災協力機関として活動が展開されている。

【県・市町等】

(7) 県及び被災市町の連絡会議（H7.2）

被災市町の復興計画と県が策定する復興計画との整合を図るため、被災市町との連絡会議（6 回）や知事と被災市町の首長との連絡会が開催され、被災市町との連携を図りつつ、国とも調整を行いながら復興計画の策定作業が進められ、7 月末に地元一体となった「阪神・淡路震災復興計画」が策定された。

(1) 阪神・淡路大震災復興本部（H7.3.15～）

a 阪神・淡路大震災復興本部

緊急的な復旧・復興対策を進める中で、21 世紀の地域づくりを先導する「創造的復興」をめざして、震災復興事業をより強力に推進するためには、既存の組織の枠組みを超えた総合的な推進体制が必要であったことから、平成 7 年 3 月 15 日に阪神・淡路大震災復興本部の設置に関する条例に基づく阪神・淡路大震災復興本部（本部長：知事）が設置され、総括部など 12 部が置かれた。同本部は、本部長の下に副本部長、参与及び各部長が置かれた。

なお、現在は、その後の復興の進展や部制条例の改正等により、総括部など 8 部が設置されている。

b 職員の確保

応急対策だけでなく、復旧対策に向けた技術系職員の確保は、主に地方自治法第 252 条の 17 に基づく派遣として、派遣元団体との間で個別に派遣協定を締結して行われ、3 年間で 399 人（7 年度：175 人、8 年度：164 人、9 年度 60 人）を中・長期派遣職員として受け入れた。

また、事務職員については、派遣・出向職員の削減等により確保されている。

(ウ) (財) 阪神・淡路大震災復興基金（H7.4～）

大震災は、被災地域住民の生活はもとより、住宅、商工業等の事業活動に計り知れ

ない被害をもたらし、その再建のためには、既存の諸制度の枠内での支援だけでは困難な状況であり、国においても、生活再建や事業再建のための資金対策や住宅ローン対策について、様々な制度の拡充や創設が行われた。

しかし、被災者の個別・具体的なニーズに対応しながらその救済を図り、自立復興を支援していくためには上記の支援に加えて、行政施策を補完し、長期的、安定的、機動的な支援ができる復興基金の創設が必要であったことから、平成7年4月に、県と神戸市との共同により同財団が設立された。

(イ) (財)阪神・淡路産業復興推進機構 (H7.12~)

大震災から1年を迎えようとする頃、交通機関の復旧や仮設工場・仮店舗等での総合再開等により、被災地の産業界は活気を取り戻しつつある一方、景気の先行き不透明感、円高基調による製造業等の空洞化の懸念、高速道路の未復旧や観光客の激減など、本格的な産業復興を成し遂げるには、被災地は厳しい環境に置かれていた。

こうした中で、本格復興を推進していくためには、行政と民間が一体となって多面的、継続的に進めていく必要があったことから、産業復興の早期実現に向けて、国、兵庫県、神戸市など被災10市10町、経済団体、地元企業など官民が一体となって復興事業に取り組んでいくための組織として、平成7年12月に同財団が設立された。

(オ) (財)阪神・淡路大震災記念協会 (H9.12~)

平成7年10月10日に政府の「阪神・淡路復興委員会」から、各種提案のあった復興特定事業の中から、極めて意義のあるものとして阪神・淡路大震災記念プロジェクトが提言された。

この提言を受けて、平成8年4月26日に国、県、神戸市、民間で構成される「阪神・淡路大震災記念プロジェクト検討委員会」が設置され、平成9年1月10日に同記念プロジェクト関連の復興特定事業の中間まとめが行われ、その中で「阪神・淡路大震災記念協会(仮称)の設立」が実施すべき事業と位置づけられ、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、総合的な調査研究やその成果の発信を行うことにより、21世紀文明の創造に寄与することを目的に、平成9年12月に同財団が設立された。

これらの団体の組織的な特徴としては、財団法人形式を取ったことにより、複数年にまたがって継続的に被災地の生活・産業復興や震災の経験を対外的に発信する仕組みが作られたことにあると考えられる。

【市町等】

市町においては、7市2町での復興本部の設置や復興計画等の作成など、それぞれの被災地域の実情に応じて、震災復興本部など復興の推進体制が整備され、震災復興への取り組みが行われた。

(7) 神戸市

神戸のまちの復興を図るため、平成7年1月26日に、全庁的なプロジェクト体制として「神戸市震災復興本部(本部長:市長)」が設置された。復興本部には既存の各局のほか、新たに、復興計画の策定と全庁的な調整を図る組織として総括局が置かれ、当初、2課(調査課、計画課)体制でスタートし、総合的な復興推進が図られた。

(4) 芦屋市

芦屋の都市基盤を早急に復旧し、市民生活の安定と都市機能を回復し、安全で快適な災害に強いまちづくりを進め、緑豊かな国際文化住宅都市・芦屋の総合的な復興を図ることを目的として、平成7年2月8日に「芦屋市震災復興本部(本部長:市長)」が設置され、都市整備部、公共施設整備部など5部が置かれ、総合的な復興推進が図られた。

イ 復興計画の策定と着実な推進

【県】

(7) 都市再生戦略策定懇話会 (H7.2~)

今後の復興に向けての基本計画となる「阪神・淡路震災復興計画」の作成に向け、防災、都市、交通、建築、産業などの分野において、我が国を代表する学識経験者 20 名からなる「都市再生戦略策定懇話会」が設置され、平成 7 年 3 月に、21 世紀型の新しい都市づくりへの提言「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」が知事に提言された。

(4) 復興県民会議 (H7.2~)

復興計画の策定や復興事業の推進にあたって、広く有識者からの意見・提言を得るため、産業復興会議 (2 月 5 日設置)、ひょうご住宅復興会議 (2 月 8 日設置)、保健医療福祉復興県民会議 (2 月 23 日設置)、外国人県民復興会議 (2 月 17 日設置) が設置され、提言等が国、県に対して行われた。

(5) 阪神・淡路大震災復興計画策定調査委員会 (H7.5~)

阪神・淡路大震災からの一刻も早い復興をめざし、復興計画を策定するにあたり、有識者からの提言を得るため、有識者 50 名で構成する「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」が平成 7 年 5 月に発足し、4 つの部会による検討がなされ「復興計画の理念と目標」、「復興計画のフレーム」、「復興事業計画」、「復興事業推進の課題」の 4 つのパートからなる提言がなされた。

(6) 阪神・淡路大震災復興計画推進委員会 (H7.11~)

県では、復興計画の円滑かつ効果的な推進を図るための仕組みとして、有識者・団体代表等で構成する「阪神・淡路震災復興計画推進委員会」が平成 7 年 11 月に設置された。

委員会では、復興計画の総合的な進行管理、推進方策、推進上の課題等について精力的な検討が行われ、平成 9 年 3 月には中間報告『『創造的復興への戦略』に向けて』が、平成 10 年 3 月には総括提言「創造的復興への戦略」が取りまとめられた。

【市町等】

(7) 神戸市

a 復興計画ガイドラインの策定

「神戸復興計画検討委員会」が平成 7 年 2 月 7 日に設置され、この検討委員会の下に、都市基盤検討分科会、市民生活検討分科会、安全都市基準検討分科会の 3 つの分科会が置かれ、3 月 27 日の第 3 回検討委員会での検討を経て、復興の基本方針である「神戸市復興計画ガイドライン」が発表された。

b 神戸市復興計画の策定

検討委員会から「神戸復興計画ガイドライン」が発表されたのを受け、「神戸市復興計画審議会」が設置され、第 1 回審議会 (平成 7 年 4 月 22 日開催) から 6 月 26 日の第 3 回 (最終) まで、審査会 3 回、小委員会各 3 回の計 12 回開催され、6 月 29 日に「神戸市復興計画(案)に関する答申書」が市長に答申された。

c 神戸市の復興推進懇話会

復興計画の推進にあたり、その進捗状況を把握し、課題を明確化するとともに、課題解決のための方策の検討と市長あて提言を行うことを目的として、平成 8 年 8 月に「神戸市復興推進懇話会」が設置され、平成 10 年 3 月まで 5 回開催された。平成 10 年 6 月から復興課題と長期的課題に対応するべく設置された「神戸市復興・活性化推進懇話会」に議論の場が移された。

(4) 芦屋市震災復興計画の策定

被災した公共土木施設・建築物等の都市基盤を早急に復旧し、市民が安心して生活できる安全で快適な、災害に強いまちづくりを目指した総合的な震災復興計画を策定するため、平成 7 年 3 月 11 日に「芦屋市震災復興計画検討委員会」が設置され、平成 7 年 7 月 31 日に、まちの再生・創出のための基本施策を明らかにした「芦屋市震災復興計画」が策定された。

ウ 先駆的な取り組み、新しいしくみの定着及び復興の原動力としての活用

【県】

(7) 被災者復興支援会議（H7.7～）

震災で打撃を受けた被災者一人ひとりの生活復興を支援するため、被災者と行政の間に立つ第三者機関として、平成7年7月に被災者の生活復興に関連する分野の有識者で構成する「被災者復興支援会議」が設立された。同支援会議では、住宅対策を中心とした生活復興に向けた課題に対し、仮設住宅小規模団地へのふれあいセンターの設置などの提言・助言が行政等に行われ、平成11年3月に活動を終了した。

また、平成11年4月には、被災者が恒久住宅に移行した後の見守り体制の構築や生きがいのある自立した生活支援に対応するため「被災者復興支援会議Ⅱ」（平成13年3月終了）が、さらに平成13年5月には、本格的な生活復興期を迎え、個別・多様化した被災者の生活復興支援、市場・商店街の活性化や雇用の創出、安全・安心で魅力的なまちづくりなどの課題に対応するため「被災者復興支援会議Ⅲ」が設立され、行政等に対し高齢世帯生活援助員（SCS）の配置などの提言・助言が行われた。

(4) 生活復興県民ネット（H8.10～）

震災直後の危機的状況を、地域の人々の励まし合いや助け合い、各地からの支援により乗り越え、被災者自身による日々の生活の中での生きがいづくりや生活復興に向けた強い動き（まちづくりを進めるための住民による話し合い、仮設住宅に住む方々がボランティア団体等の協力を得ながらオリジナル商品の製作・販売等）がみられるようになった。

こうした被災者の方々の生活復興に向けた積極的な取り組みを更に広げ、県民が一体となって支え合い、明日への希望を共有することが必要であるとの考えのもと、県民の広範なエネルギーの結集を図り、広く生活復興を進めていく運動を展開していくため「生活復興県民ネット」の発足が呼びかけられた。

この趣旨に賛同した54団体、学識経験者3名（現在56団体、4個人）が参画して平成8年10月に「生活復興県民ネット」が発足し、被災者の生活環境の変化に応じた生活復興県民運動が展開された。

(3) 本格復興期（H12～H16）

ア 残された課題、復興過程の中で生じた課題への対応

【国】

阪神・淡路大震災復興関係省庁連絡会議（H12.2～）

政府では、平成12年2月の復興本部の廃止に伴い、引き続き復興事業に対する国の支援を推進し、関係省庁間の円滑な業務を図るため、阪神・淡路大震災復興関係省庁連絡会議が設置され、災害復興公営住宅の特例措置の延長など、種々の対策について検討が行われた。

【県】

阪神・淡路大震災復興本部（H7.3～）

県においては、復興計画の後期5ヶ年推進方策の策定及び推進や、生活復興協働プログラム2000の総合的な展開のため、阪神・淡路大震災復興本部が、国の復興対策本部の設置期間満了後も、引き続き設置されている。

同復興本部においては、「復興計画後期5ヶ年推進プログラム」や「復興計画最終3ヶ年推進プログラム」の策定をはじめ、震災からの創造的復興の実現に向け、被災高齢者の生活復興やまちの賑わいづくりなど、各般の施策が展開されている。

また、復興10年総括検証・提言事業が復興10年委員会のもとに進められており、これら提言等を踏まえ、ポスト10年の復興施策・事業が展開される予定である。

イ 震災の経験・教訓の発信と国際防災拠点の整備

【国】

アジア防災センターの運営

平成12年12月からは、アジア防災センター内に国連人道問題調整事務所（UN/OCHA）が置かれ、アジア各国の災害緊急対応への助言やアジア太平洋地域の災害情報の全世界への発信機能の拡充が図られている。

【県】

人と防災未来センターの開設

阪神・淡路大震災記念「人と防災未来センター」は、阪神・淡路大震災の教訓を後世に継承し、震災とその復興過程から得られた知識や知恵を世界に情報発信する施設として「防災未来館」や「ひと未来館」が開設された。

この人と防災未来センターは、自治体職員向けの専門的防災研修や、災害対策に係る専門家派遣等の機能を有しており、十勝沖地震、新潟県中越地震などの国内被災地の調査・支援活動等が行われている。

3 取り組みの成果と課題

(1) 「推進体制」に係る取り組みの成果

ア 地方主体による復興推進

(7) 地元が復興計画をつくり、政府が支援するという枠組み（復興委員会方式の採用）

阪神・淡路復興対策本部が決定した「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」に、県等の被災地方公共団体が策定した復興計画の実現を最大限支援すること等を基本とした政府の姿勢が明らかにされたことは、まさに被災地のニーズに柔軟に対応することのできる復興方式であり、地方分権の観点からも意義のあるものであった。

しかし、国は、復興計画の前期5ヶ年において、必要不可欠な復興特別事業に対し、特段の措置を講じることとする中で、国の支援は、前期5ヶ年の特別な事業に限るという基本的な枠組みが位置づけられたものであり、国の支援には限界があることを押さえておく必要がある。

(4) 「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」等への地方主体の復興についての理念の反映

「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」において、復興に当たっての基本理念として、

- ① 国と地方公共団体が適切に役割分担し、協同して地域住民の意向を尊重しながら、生活の再建、経済の復興、安全な地域づくりを緊急に推進すること
- ② これらの活動を通じて活力ある関西圏の再生を実現することが定められたことは、法律上にも地方主体の復興推進の理念が盛り込まれたものとなった。

イ 国、県及び市町の復興推進体制のあり方

(7) 復興対策本部及び関係省庁連絡会議の設置による関係行政機関の総合調整（国）

平成7年2月24日に設置された「阪神・淡路復興対策本部」は、関係省庁や地元県・市町と密接な連携を図りつつ、地方公共団体が策定する復興計画の着実な実施を支援するための総合調整をはじめ、復興委員会の提言についても、地元県・市町の復興計画や国の復興施策に反映されるよう調整が行われた。

また、「復興関係省庁連絡会議」は、災害復興公営住宅等の特例措置（家賃負担軽減措置）の延長や、こころのケアセンターの整備など、復興の後期5か年において重要な役割を果たした。

しかしながら、大震災から10年を迎えた現在もなお、被災高齢者の見守り体制や生きがいづくり、まちの賑わいづくりなどの課題解決に向けて、引き続き、省庁間にまたがる復興支援策について調整を行うために継続設置が望まれる。

(4) 災害対策総合本部の設置による人命救助等の初動の緊急対応、ライフライン対応等の応急対策の推進（県）

県では防災体制の充実・強化を県政の柱として災害への備え、初動体制の充実、防

災関係機関の連携強化等の防災対策に取り組み、阪神・淡路大震災時と比較しても、防災体制の全面的な見直しによる防災担当組織の強化や被害想定の実施、陸上自衛隊との間のホットラインやフェニックス防災システムの構築など、初動体制は大幅に改善している。

(ウ) 執行機関的な性格を持った復興本部の設置による早期復興の総合的な推進（県）

震災からの早期復興を図るに当たっては、県庁組織をあげての積極的な取り組みが必要となることから、条例に基づき知事を本部長とする阪神・淡路大震災復興本部を設置するとともに、その下に必要な部を設置することにより、総合的かつ強力な推進体制が整備された。

これらの部については、総括部以外の部長は既存の部長が兼務し、既存の部の組織の大半をそのまま活用するなど、形式的には12部を設置したことになるが、実質的には1部を新設したものであった。また、条例設置したことについては、県民に対して震災からの早期復興に全力で取り組む県の姿勢を明確にし、被災地住民の復興への情熱を結束させる効果があったものと思われる。

今後、大規模災害時において、災害応急・復旧対策と併せ通常業務を推進しながら、震災復興事業をより強力に推進するには、このような既存の枠組みを超えた総合的な推進体制は、有効なモデルケースであると考えられる。

(エ) 復興本部の設置による早期復興の総合的な推進（市町）

比較的被害が甚大な7市2町で復興本部等が設置され、復興計画等の策定及び推進、被災市民の生活復興施策の策定など、それぞれの被災地の実情に応じた震災復興に対する取組がなされており、現在は5市2町で復興本部等が継続して設置されている。

(オ) 災害対策実施のための他府県等からの短期派遣及び中・長期派遣

地方公共団体が災害応急対策等に係る人的支援のために職員を派遣する際の取扱いとして、短期派遣の場合、職務命令による派遣の取扱い（公務出張）がとられ、財政負担については特別交付税措置の対象とされた。また、中・長期派遣の場合、地方自治法の規定に基づき派遣協定が締結されており、いずれも派遣される職員の身分保障や財政上の効率性の面から適切な措置であったと考えられる。

また、これら職員派遣は、人材を育成する面においても有効であった。

ウ 国と地元の連携の仕組み

(7) 地元と中央をつなぐ仕組み（復興委員会の設置）

阪神・淡路復興委員会は、県が取りまとめた「阪神・淡路震災復興計画(案)」を受けて、地元地方公共団体が策定する復興10ヶ年計画及び政府の取り組むべき施策等について審議を行い、7月18日の委員会において、復興特定事業の選択や政府は復興10ヶ年計画を全面的に支援する態度を明らかにすることといった意見を取りまとめるなど、国と地元との連携の面においても十分にその機能を果たしたものである。

(4) 阪神・淡路震災復興委員会提言への地元意見の反映（関係者の参画）

阪神・淡路震災復興委員会は委員長はじめ7名の委員と2名の特別顧問で構成されていたが、その中に県知事及び神戸市長が委員として参画したことにより、提言の中に地元意見が反映された。

(ウ) 国と県・神戸市との協議会や、神戸商工会議所との連絡会議等

阪神・淡路復興委員会の活動終了を受け、設けられた「国と県・神戸市との協議会」や「神戸商工会議所との連絡会議」の設置により、国と被災地との間の意思疎通や復興過程における具体的な問題の正確な把握が可能となり、迅速かつ確かな対応が可能となった。

エ 被災地内の行政をはじめ関係機関、団体・企業・住民等の連携の仕組み

(7) 県と市町とが一体となった計画策定（被災市町との連絡会議）

県が策定する復興計画と、被災市町の多くで策定作業が進められていた復興計画と

の整合を図る必要があったため、被災市町との連絡会議や知事と被災市町の首長との連絡会が開催され、被災市町との連携を図りつつ、国との調整を行いながら復興計画の策定作業を進め、7月末に地元一体の「阪神・淡路震災復興計画」が策定された。

(イ) 県民等の意見・提言等を集約した計画策定（復興県民会議等）

復興計画の策定や復興事業の推進にあたって、分野別に産業復興会議、ひょうご住宅復興会議、外国人復興県民会議、保健医療福祉復興県民会議においては、それぞれの関係団体や有識者等からの意見を復興計画に反映させる仕組みがとられた。

また、県民からの意見・提案をもとに具体的な復興事業を検討し、英知を結集した県民主体のものであるとするため、復興に向けた意見・提案の募集や県民復興フォーラム等の開催を通じ、幅広い観点から復興についての意見・提案が発表された。

これら復興過程で参加民主主義の体制づくりの画期的促進がみられたことは大きな成果であり、今後の成熟社会に向けた新たな仕組みとして発展させる必要がある。

(ウ) 行政と被災者をつなぐ仕組み（被災者復興支援会議）

被災者復興支援会議は、被災者と行政の中間に立ち、両サイドからモニターすることによって、被災者支援や生活復興のための柔軟な施策・施策づくりを行政に提案するとともに、被災者に向けても時々の課題に対する解決策を提示してきた。

こうした支援会議の役割と機能は、非常時だけでなく、課題によっては平常時においても住民と行政をつなぐ第三者機関として設置することの有効性を示している。

(エ) 「新しい公」の先導、「参画と協働」の実践（生活復興県民ネット）

生活復興県民ネットは、震災復興という非常時において、県下の様々なエネルギーの連携と集結を図り、県民の参画と協働のもと、被災者の生活環境の変化に応じたきめ細やかな生活復興県民運動を展開し、市民が地域の公的領域を担う「新しい公」を先導するとともに、県民の「参画と協働」を実践する取り組みを展開してきた。

これら地域団体の連携・ネットワーク機能や地域団体の活動能力を高めるためのノウハウは、県民運動組織等への確に引き継がれ、成熟社会に向けた新たな仕組みとして発展していくことが望まれる。

(オ) 政党による災害復旧、復興への支援

阪神・淡路大震災時には、各政党による震災復興プロジェクトチームや現地本部が設けられた。

これらのうち、与党阪神・淡路大震災対策本部災害復興プロジェクトチーム（座長：村岡兼造衆議院議員）においては、2月7日の発足以来、応急復旧及び今後の復興について、地元の要望も聴取しつつ精力的な検討を重ね、政府等に対して各種の要望が行われてきた。

その結果、平成9年度から実施された「生活再建支援金」の支給や、「生活復興貸付金」の充実措置など生活再建支援対策をはじめ、災害復旧、産業復興、規制緩和等の復興対策について、各般の措置が講じられ、復旧・復興に向けた取り組みは着実に進展した。

(カ) 公的団体（ライオンズクラブ等）による支援

阪神・淡路大震災時には、ライオンズクラブやロータリクラブなど多くの公的団体により、救済、復旧、復興のための活動が展開された。

ライオンズクラブでは、震災義援金募集、救援物資の提供や炊き出し、医療活動、被災地 NGO ボランティア活動、身障者作業所再建支援、震災遺児養育援助など、多くの活動が展開された。

今後とも、地域企業ネットワークによる資器材の提供や、ボランティア活動費の助成など、個々団体のアクティビティにふさわしい活動を期待するものである。

(2) 「推進体制」に係る課題と対応

ア 震災復興を継続的に支える枠組みの明確化

阪神・淡路復興対策本部が決定した「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」に、被災地方公共団体が策定した復興計画を国が最大限支援すること等を基本とした政府の姿勢が明らかにされたことは、意義のあるものであった。

しかし、本格的な成熟社会を迎え、県民の多様なニーズや多彩な選択に対して、これまでのような画一的な発想では十分に対応しきれないことを考えると、今後の災害発生に備え、震災復興のような長期にわたる地方主体の取り組みを、国が継続的、安定的に支えるため、地方主体の計画策定、被災地独自の復興が可能な財政支援などを含めた法制度を整備しておくことが望まれる。

イ 非常災害対策本部現地対策本部における機動的な対応

兵庫県南部地震非常災害対策本部現地対策本部は、政府が推進する対策について、被災地方公共団体との連絡調整を図りつつ、当該対策に関する事務を現地において機動的かつ迅速に処理するとともに、地方公共団体の求めに応じて迅速かつ適切な助言を行うために設置されたものであり、本省と被災地の意思疎通のツールとしては有効であった。

しかし、権限や予算は持たされていなかったため、現場での「即決即断」を期待した地元自治体側には、制度内での事務処理は早まったが、新たな制度創設や補助率の引き上げなど制度の変更を伴う事案には、本省とも協議を要したため時間が掛かりすぎ、迅速な対応ができなかったとの意見が根強くある。

今後、さらに災害対策を機動的に行うためには、現地対策本部に一定の権限を与え、現地判断できる職員を派遣するしくみを検討する必要がある。

ウ 復興体制・組織についての事前準備の不足

東海、東南海・南海地震等今後発生が予想される大規模災害を視野に入れた広域防災体制のさらなる強化等が必要である。そのためには、災害対応にあたる組織間の調整や防災システムの標準化など、全国的な取り組みが必要である。

東海・東南海・南海地震等は複数県において深刻な被害を受ける恐れもある。そうした場合、国と複数の被災県との関係で復興計画を立てて、迅速な復興を推進するにはどのような形が妥当なのか、こうした応用型も今後考察していく必要がある。

エ 被災者団体への対応

阪神・淡路大震災の被災者団体の行動は、従来の住民活動などに見られるような行政追求型や要求型が多く、中には長期間の座り込み行動などにより、行政機能に障害が生じるなどのケースが見受けられたが、これらの行動は、あくまでも一定のルールに則り話し合われるべきものであったと思われる。

一方、行政側においても、生活者の見地に立った施策検討を行う際の県民ニーズの把握方法について、特定の利害当事者の参加といった特別な住民参加の方法が工夫される必要がある。

4 10ヶ年の総括と今後の提案

(1) 10ヶ年の総括

既に述べたように、阪神・淡路大震災の復興推進体制確立にあたって、関東大震災時のように中央政府が復興院を作って強力に押し進めるべきだという考え方もあったが、結果的にそのような組織は不要であり、作るべきではないとの結論が出されたことは妥当であった。

震災発生直後の緊迫した状況の中で、これら1つ1つの判断は手探りの中のものであったが、結果的には被災地のニーズに柔軟に対応できる復興推進体制が、震災の「規模」に見合った形で確立させることができたと評価される。

特に、神戸市のように、焼けやすく、壊れやすい密集市街地を改善して、市民の生命・財産を守る街区を住民やコミュニティが自らつくり出すためには、それを中央政府と地方自治体が可能な限り支援する体制づくりが大切なのである。

(2) 今後への提案

ア 大規模災害時における復興体制・組織のモデル化と事前の体制整備

大規模災害発生時においては、遅滞なく復興基本方針や復興計画を策定し、県民に対して復興後の都市ビジョン、生活ビジョンや復興計画の到達目標等を明確に示すとともに、復興関連事業を迅速かつ計画的に実施するため「復興本部」を早い時期に設置する必要がある。

被災後、災害応急・復旧対策に全力で取り組む中での「復興本部」の早期設置は困難を極めることが予想されることから、法的位置づけ等を含め検討し、あらかじめ「復興本部」の設置に関して必要な事項を規定するなど速やかに復興活動が開始できる体制を整備しておくことは、極めて有意義であると考えられる。

また、中央防災会議専門調査会の提言においても、大規模災害発生時等における人材の組織的な活用方策の構築等が提案されているが、今後、広域的な大規模災害の発生が想定されるなか、国や自治体等による被災地への応援体制の中に、災害対策専門の行政研修や災害対策専門家派遣等の機能を持った「人と防災未来センター」のような専門機関の役割を明確に位置づけることにより、全国的見地に立った総合的・実戦的な支援システムを確立すべきである。

さらに、大規模災害の場合には、被災自治体の職員自身も被災者であることに鑑み、組織的な広域応援による外部からの大量派遣と、それらの者にも判断・決定する権限を委任するしくみや、複数の自治体から混成で大量の広域応援が入った際に、円滑な事務処理ができるよう、災害対応事務についての標準的な処理手順を、あらかじめ制定しておくべきである。

イ 防災組織体制の充実

米国のFEMAが閣僚級の長官をトップに2,000名を超える防災専任のスタッフを常時抱え、大統領の緊急事態宣言が出されると、連邦のすべての災害対応資源を管理し、災害対策基金を執行する権限が与えられるのに対し、わが国政府の体制は、内閣府の中で防災対策に関する調整機能を担っており、災害対策の業務を複数の省庁が分担する分散型の調整組織構造となっており、平成13年の省庁再編以降、防災担当の国務大臣が任命され、災害発生時には災害対策本部長としての指示を各省庁に下してきている。

また、米国は州政府が基本となる国家であり、全国共通の制度よりも、州単位の分野別制度が行政の基本となる中で、災害緊急対応や、有事のうち国民保護だけは全国統一制度を保持するという制度的要請があることに対し、わが国は様々な分野で全国統一の制度が基本であり、その上に大規模災害時の激甚災害制度による手厚い補助制度が運用されていることが特徴である。

今後の防災組織体制を考える上で、FEMAのような大きな組織、強力な権限を持つ組織がわが国にも必要かどうかは議論の余地があるが、東海、東南海、南海地震等広域にわたる大災害の発生に備え、各省庁の持てる力を最大限発揮し、被災自治体の地域特性も尊重しながら総合的に対応できるよう、防災組織体制のより実効性のある運用のしくみ等について検討する必要がある。

また、今後の日本の緊急対応の方策としては、防災担当大臣の常任と広域応援による職員の大量派遣が被災地支援として効果的であると考えられるが、このためには、他の自治体からの広域応援による職員派遣の手順や、幹部も含めた臨時増員の手順とともに、応援職員に対する「支援ノウハウ」のマニュアルづくりを検討する必要がある。

ウ 現場主義に基づくニーズの把握と施策提言システムの構築

(7) 関係省庁による現地調整事務所（対策本部）の設置

阪神・淡路大震災の災害対策においては、国の非常災害対策本部現対策本部が設置されたが、権限や予算を持っていなかったため、十分に機能を発揮できなかった面がある。

しかし、大規模災害時の復旧・復興過程にあつては、現地対策本部の機動的な対応が災害対策に果たす役割は極めて大きいことから、今後、現地対策本部に、省令(規則)の専決や、一定の範囲内の予算執行の専決など一定の権限を与え、現地判断できる職員を派遣するとともに、現地のニーズに合わせて複数省にまたがる調整を促すことができる高官を常駐させるしくみを構築したうえで、現地の実情に即応した現地調整事務所(対策本部)の設置が、復旧・復興過程を通じて望まれる。

また、東南海、南海地震が同時発生した場合には、通常の広域防災体制では対応が困難となる恐れがあることから、現地対策本部の設置場所について複数のケースの計画や、地方公共団体との合同現地対策本部の設置等についても整備する必要がある。

(4) 現場ニーズの把握と施策提言を行う第三者機関の設置

被災者復興支援会議は、被災者や行政からの悩み等を直接汲み取る「アウトリーチ機能」と、行政への施策提言や被災者への自立の呼びかけを行う「アドボカシー機能」を備え、新たな仕組みとして極めて有効に機能してきた。

これらの経験が今後の非常時対策に生かされることはもちろんであるが、21世紀における市民社会づくりなどの場面で、平常時に住民と行政をつなぐ第三者機関として設置することにより、住民がこの「アウトリーチ機能」や「アドボカシー機能」を通じ、地域社会の設計や運営に自発的に関わり、「公」を行政とともに担うことが大いに期待できるものである。

エ 21世紀文明の創造を目指す総合的・実践的研究機関の形成

10周年を迎える今、復興の過程で得た様々な経験・教訓を生かして、21世紀の成熟社会にふさわしい安全で安心して暮らせる都市のあり方、すなわち「21世紀文明」のあり方を発信していくことは、国の内外から支援を受けた被災地としての責務である。

このため、阪神・淡路復興委員会の提言や防災、保健医療、環境など21世紀の人類社会が直面する諸課題に係る多くの国際的な研究機関等が立地している状況を踏まえ、被災地の特色を生かしながら、広く人類・社会の安全と安心、共生に寄与するための総合的な研究・提言や人材育成等を継続的に行っていくとともに、その成果を国内外に発信していく仕組み・機能を地域を挙げて確立することが重要である。

それには、地域における中核的シンクタンク形成の観点から、「21世紀文明」の創造といった基本理念に合致する理念・機能を有する既存の団体・機関が一体となって総合力を発揮できるよう、機能の整理・統合を検討する必要がある。

オ 国際協調活動による被災地への支援(国際防災復興協力)

防災における国際協力は、大きく①応急対策、②復興対策、③予防対策の三つの分野で行われている。

応急対策については、国連人道問題調整事務所が被災状況、必要な援助の内容などの情報収集・提供を行うとともに、被災地での各種調整を主な役目とする国連災害調整チーム(UNDAC)を構成し現地に派遣するなど、一定の枠組みがあり成果を上げているところである。

一方、復興対策や予防対策においては、被災国が各国政府、国連機関、NGO/NPO等に対し、直接、個別に支援の調整を行い、目的、内容等を協議し、それぞれの機関により独自の支援が行われており、復興対策や予防対策の支援としての技術・知識の提供については、大災害が発生した国や地域からのニーズが高いにもかかわらず、効果的な支援体制が構築されていない状況にある。

今後、平成17年1月の国連防災世界会議(兵庫・神戸会議)で策定されることとなっている「兵庫戦略」を具体化するものとして、被災地の復興対策に関し、国際協力体制の調整システムを構築することや、被害の軽減を確実なものとする予防対策に関し、被災国における防災教育システムの構築等を支援するため、国連機関等の緩やかな連携による被災国支援の基盤となる体制を構築することが望まれる。

5 おわりに

阪神・淡路地域の復興は、人口と産業が集中した大都市型地震からの復興であり、復興推進体制の模索、確立など様々な取り組みの成果は、この地域だけでなく、わが国の成熟社会への道を示すものとして、広く活用されるべきものである。

私たちがこの阪神・淡路大震災の経験から学んだ、日本の震災復興における制度的枠組み－「復興の推進体制」を、近い将来起こりうる、東海地震、南海地震、東南海地震などの大規模災害に対して、活かしていくことが重要である。

(本 文)

1 はじめに

(1) テーマ設定の趣旨・ねらい

阪神・淡路大震災は、「現代の先進国の大都市の中心部を直撃した直下型地震」としては、メキシコ地震以降の経験であり、かつ、被災地にその国の「(首都以外の)重要な拠点都市を直撃し、その国の人・物の流れの動脈を遮断」という特徴があった。

その震災に対する初動対応は、国にあっては震災対応の「特命大臣」の任命、「復興委員会」の設置など、これまでの日本の震災復興にはない制度的な枠組みが作られた。今から振り返ると、日々手探り状態の中でこれら前例のない枠組みを作ったものと思うが、結果的には、あの震災の規模に適した枠組みとなっていたものと考えられる。ただし、ここで見過ごしてはならないのは、これらの枠組みが機能したのは、これらの前例のない国の組織に丁度見合う「人を得た」ことが大きかったからと思われる。

今回テーマ設定された「復興体制－復興の推進体制」では、まず、地方主体による復興推進という観点を意識しつつ、国と自治体の体制、両者の連携の仕組みや、マンパワーなどをどれだけ効率的につぎ込み、状況に応じた的確な対応がとれたのかといったことを押さえていきたい。

(2) 検証の視点、手法等

災害は、全てが個別ケースである。阪神・淡路大震災は、雲仙や奥尻島とは被害のスケールは比べものにならないほど大きく、他方被災者1人当りの義援金の規模は大きく下回り、様々な面で全く異なる対応が求められた。しかし、これらの経験の積み重ねで、日本の復興プロセスのノウハウは蓄積されてきている。近い将来に発生することが懸念されている東海地震、東南海地震、南海地震ではおそらく複数の府県に深刻な被害が発生するということが想定され、また異なる復興の枠組みを考え出さなければならないが、その時もこの阪神・淡路大震災のノウハウは必ず役に立つので、このたびの検証においては、初動対応期、復旧・復興期、本格復興期別に復旧・復興・生活再建のノウハウを時期別に分けるなど、系統的に整理する検証手法をとっていくことによって、これらのノウハウを蓄積し、将来において参照できるようにしていきたい。

2 復興過程における取り組みの概要

復興の推進体制という視点から10年を見たとき、(1)初動対応のため災害対策本部が設置された時期(初動対応期)、(2)国及び自治体の復興本部等が設置され、震災復興に取り組んだ時期(復旧・復興初期)、(3)国の復興本部が廃止されて以降の時期(本格復興期)に大別される。

(1) 初動対応期(震災直後)

【国】

ア 兵庫県南部地震非常災害対策本部及び現地対策本部(H7.1.17~H14.4.21)

政府では、1月17日午前10時、閣議決定により兵庫県南部地震非常災害対策本部(本部長:国土庁長官)が設置され、被害状況の的確な把握、行方不明者の捜索・救出、火災に対する早期消火、被災者に対する適切な救済措置などを重点実施することが決定された。

1月22日には兵庫県公館に現地対策本部（本部長：国土政務次官）が開設され、14省庁の職員が常駐するとともに17省庁の幹部職員が必要に応じ駐在し、被災自治体の災害応急対策への支援策等の取り組みが行われた。

- ・1月17日午前11時、災害対策関係省庁連絡会議が開催され、被害状況及び各省庁の対応について情報交換が行われた。
- ・同日の午前11時30分から開催された第1回非常災害対策本部会議において、応急対策に万全を期するため、速やかに政府調査団を現地に派遣することが決定された。
- ・1月17日の午後から18日にかけて、国土庁長官を団長とする15省庁20名からなる調査団が現地に派遣され、被害状況の詳細把握が行われた。
- ・1月19日には、兵庫県南部地震緊急対策本部（本部長：内閣総理大臣）が設置された。
- ・1月20日、小里国務大臣が兵庫県南部地震対策担当大臣（地震対策担当大臣）に任命された。
- ・1月21日、非常災害対策本部の現地対策本部（本部長：国土政務次官）を神戸市に置くことが閣議決定され、翌22日から兵庫県公館に事務所が開設された。（4月4日に廃止）
- ・1月23日には国土庁内に兵庫県南部地震対策担当大臣の特命室が設置され、11省庁の担当者が各省庁の施策を調査しつつ、同大臣の特命事項を処理することとなった。

イ 兵庫県南部地震緊急対策本部（H7.1.19～H7.4.28）

1月19日、緊急に政府として一体的かつ総合的な対策を講ずるため、内閣総理大臣を本部長とし、すべての閣僚を本部員とする「兵庫県南部地震緊急対策本部」が閣議決定により設置された。

緊急対策本部は、3月17日までに10回にわたり開催され、輸送体制、医療体制及び食料供給体制の整備や避難施設、住宅対策など緊急の問題に対する指示、申し合せ等が行われた。

ウ 小里大臣特命室（H7.1.23～H7.8.11）

1月20日の小里大臣の兵庫県南部地震対策担当大臣就任を受けて、兵庫県南部地震対策業務の実施にあたり、小里大臣を補佐するために特に指名された者をもって小里大臣特命室が設置された。

小里大臣特命室は、小里大臣の指示の下、がれき処理対策、被災中小企業支援対策、被害額の概算の算定、応急仮設住宅の建設等応急対策に関する特定課題について検討し、関係省庁と調整することを主な業務としていた。

なお、被災地における応急対策等について関係省庁の対応が軌道に乗ってきたこと及び8月8日の内閣改造において小里大臣が退任したことなどを受け、8月11日に小里大臣特命室は解散している。

【参考】 非常災害対策本部等など政府の対応状況

(1) 非常災害対策本部

- ・第1回（1月17日）被害の把握、行方不明者の救出、早期応急復旧・政府調査団の派遣（1月17日～18日）国土庁長官を団長とし15省庁で構成
- ・第2回（1月18日）行方不明者の救出、早期消火等17項目を決定
- ・第3回（1月23日）分野別の非常災害対策の推進

(2) 地震対策関係閣僚会議（1月18日）

- ・被災者救助態勢の整備、医療物資・医者確保などの緊急対策

(3) 緊急対策本部

- ・第1回（1月19日）本部の設置、ヘリコプターによる緊急輸送強化
- ・第2回（1月21日）現地対策本部の設置、医療、食料、緊急輸送
- ・第3回（1月22日）応急仮設住宅等

- ・第4回（1月24日）住宅対策の強化、医療体制の充実
 - ・第5回（1月26日）住宅対策等、医療対策、トイレ・ごみ処理対策
 - ・第6回（1月29日）交通問題、教育問題
 - ・第7回（2月2日）住宅対策、物価対策
 - ・第8回（2月8日）住宅対策、雇用対策
 - ・第9回（2月17日）財政援助等に関する法律案
 - ・第10回（3月17日）当面の震災対策
- (4) 兵庫県南部地震対策担当大臣（小里大臣）（平成7年1月20日～8月8日）
- ・1月20日 兵庫県南部地震対策担当大臣の任命
 - ・現地視察 1月（3回、4日）、2月（4回、4日）、3月（3回、3日）、4月20日
 - ・1月23日 国土庁内に小里大臣特命室を設置
 - ・3月16日 阪神・淡路大震災被災者の方々と語る会
 - ・4月20日 税及び不動産に関わる農災関連法律及び住宅施策の合同説明会
 - ・6月9日 関西復興サミット
- (5) 中央防災会議
- ・本会議（1月26日）防災基本計画の改訂について
 - ・基本計画専門委員会第1回会合（2月9日）今後の検討方向
 - ・基本計画専門委員会第2回会合（3月19日）地元からの意見聴取
 - ・本会議（7月18日）防災基本計画の改訂
- (6) 復興対策緊急立法検討プロジェクトチーム
- ① 第1回会合（1月27日）今後の検討の進め方
 - ② 第2回会合（1月30日）地元からの要望聴取、意見交換
- (7) 災害即応体制検討プロジェクトチーム
- ① 第1回会合（1月31日）災害緊急事態発生時の即応体制の整備について
 - ② 第2回会合（2月3日）情報連絡体制の整備に関する当面の措置について
 - ③ 第3回会合（2月17日）情報収集体制の強化と情報連絡体制の当面の措置について
- (8) 防災問題懇談会
- ① 第1回会合（4月10日）今後の進め方
 - ② 第2回会合（4月27日）検討項目
 - ③ 第3回会合（5月31日）国の災害対応体制のあり方
 - ④ 第4回会合（6月15日）災害情報の収集及び伝達体制のあり方、消防・救急・警察・医療・自衛隊等に係る緊急即応体制及び広域連携のあり方、避難者の生活確保に関する支援体制及び広域連携のあり方
 - ⑤ 第5回会合（7月12日）外国からの支援申し出に対する対応のあり方、ボランティア、物資援助等民間協力の活用と行政の支援、防災基盤・施設整備等、防災問題懇談会提言案骨子案
 - ⑥ 第6回会合（9月8日）防災問題懇談会提言案
 - ⑦ 提言提出（9月11日）
- (9) 災害救助法の適用（厚生省調べ）
- 兵庫県の10市10町及び大阪府の5市において災害救助法を適用し、必要な応急救助を実施。
- （兵庫県）神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市、明石市、三木市、洲本市、津名郡津名町、津名郡淡路町、津名郡北淡町、津名郡一宮町、津名郡東浦町、津名郡五色町、三原郡西淡町、三原郡三原町、三原郡緑町、三原郡南淡町（10市10町）
- （大阪府）豊中市、大阪市、池田市、吹田市、箕面市（5市）

【県】

ア 兵庫県南部地震災害対策本部の設置（H7. 1. 17～）

県では、1月17日午前7時、平成7年兵庫県南部地震災害対策本部（本部長：知事）が設置され、緊急災害応急対策が実施されていたが、その後、被害が甚大であることが判明したことから、18日に、災害対策本部を平成7年兵庫県南部地震災害対策総合本部に（本部長：知事）に改組された。

総合本部には、緊急対策本部（本部長：芦尾副知事）及び災害復旧対策本部（本部長：今井副知事）が設置され、緊急対策本部に情報対策部など6部が、災害復旧対策本部にはライフライン部など13部が置かれ、緊急・応急対策が推進された。

また、被災地域の阪神・東播磨・淡路についても、各県民局に災害対策地方本部が設置された。

イ 職員の確保

職員の配置については、県内に大規模な地震が発生し、配備体制や職員動員等の伝達が困難になった場合に全員が出勤する「第3号配備体制」が自動的に発せられたが、職員自身の死亡（4名：知事部局等）をはじめ職員自身の被災及び公共交通機関の途絶等により、当日14時頃までの本庁の出勤率は2割程度の確保に止まっている。

その後、1月20日には本庁職員のうち約7割が出勤し、翌週以降は通常の出勤が確保された。これら職員の多くは、被災市町の職員と同様、公共交通機関の途絶により長時間通勤を余儀なくされたり、自宅の被害や家族の死傷などを抱える中での出勤であった。

災害発生当初の混乱状況を経て、災害応急対策が本格化する中、1月21日にその要となる物資対策部、緊急救護活動部には、それぞれ責任者を配置するとともに、職員も防災業務の経験者を中心として配置されたのをはじめ、緊急救護活動や緊急物資対策等には、部局内関連業務職員の応援のほか一般職員の組織横断的な動員（延人員40,134人（H7. 1. 20～8. 1. 17））により対応された。

また、震災の被害は甚大で、県職員だけでは対応しきれない面もあり、緊急・応急対策のために、技術職員及び防災業務担当職員を中心とする他の地方公共団体からの短期派遣職員の応援（延人員196,416人（県内被災市町への応援数を含む（H7. 1. 17～3. 31）））が行われた。

【市町等】

県下被災各市町においても、それぞれ災害対策基本法に基づく災害対策本部等が設置され、被害状況の確認、応急復旧事業の進捗状況の報告、今後の応急対策の方針等が協議・決定された。

このたびの検証においては、被災地唯一の政令都市の神戸市と1平方メートル当たりの死傷者が最も多かった芦屋市の2市について述べていきたい。

ア 神戸市

(7) 災害対策本部の設置

神戸市では、地域防災計画に基づき、市の全組織を挙げて取り組むことが決定され、地震発生から約1時間後の午前7時に神戸市災害対策本部（本部長：市長）が設置された。

第1回災害対策本部員会議では、各部から被害の現状が報告されるとともに、人命救助、生活物資の確保、市民生活の復旧など重要事項について、本部長から指示が出された。

なお、神戸市役所2号館（8階建）6階部分が圧潰したため、当館6階に入っていた水道局の中核機能は完全に失われた。また、他の階に入っていた土木局や住宅局、都市計画局といった建設関係部局のほとんどが、震災直後は、図面などの書類、備品は取り出せない状態であった。

このことは、市庁舎のハード面に大きな被害をもたらしたことにとどまらず、神戸

市の復旧・復興活動に大きな障壁となるものであった。

また、各区においても、区災害対策本部（本部長：区長）が設置され、市の災害対策本部と密接な連携を取りながら、第一線として、それぞれの区域における災害の実態に則した応急対策を実施することとされた。

各区の体制については、区独自に制定している「区防災組織計画」で、区内の災害対策事務を区内各班（各課）に分掌させている。

【例：灘区災害対策本部（平成7年5月時点）】

本部長（区長）

－副本部長（副区長、福祉事務所長）－

－総務情報班、避難所班、物資搬送班（※）、倒壊家屋班（※）、り災証明・義援金班（※）、県市見舞金班（※）、保護班

注：（※）は、今回の震災対応として、新たに設置、加えた班・業務

(4) 職員の確保

職員の配置については、地域防災計画に基づき、震度5以上が発表されると全職員が出動する「全市防災指令第3号」が自動的に発令されたが、交通機関やライフラインが全て途絶し、職員自身も15名が死亡したほか職員の4割強が被災するなかで、1月17日に出勤できたのは4割強にすぎず、十分な職員数の確保はできなかった。

イ 芦屋市

(7) 災害対策本部の設置

芦屋市においては、助役が登庁途中に見た市内の被害状況から判断して、午前6時30分、暫定的に警備室に「芦屋市災害対策本部」が設置された。その後、市長登庁後の午前8時30分頃には、災害対策本部室を北庁舎2階の第6会議室へ移動、さらに9時頃には庁内で最も広い南庁舎2階の庁議室へ移設された。

芦屋市では、災害対策本部設置の前後から、次のような措置が執られたが、電話による連絡ができないため、全ての情報を足で集めなければならない状況であった。

- ・消防部と建設部に対し、人命救助に関する緊急措置を指示
- ・福岡芦屋市医師会長に、救護対策のために市役所入りを要請
- ・遺体安置所として計画していた市内の寺院の被災状況調査を指示
- ・応急給水対策のため、市役所近隣に居住する水道部職員の動員、応急給水準備を指示
- ・救助・救援対策用の重機等の調達を開始
- ・遺体を納める柩、ドライアイスの調達を開始
- ・避難住民を避難所へ誘導（市役所近辺）
- ・医師会長との協議により精道小学校に救護所の設置を決め、準備を開始
- ・市内の被害状況、避難所開設状況の調査（途中で市民から救助を懇願され、目的を果たせず）

(4) 職員の確保等

地震の発生が勤務時間外の場合は、電話連絡で動員を行う計画であったが、電話の不通のため実行されておらず、また、職員自身の死亡(4名)をはじめ職員自身の被災及び公共交通機関の途絶等により、1月17日に出勤できた職員は4割強で、十分な確保はできなかった。

地域防災計画では各部署の災害時における役割が定められていたが、それよりも、より緊急性、重要性のある部署に、また、平時の所属部署に関わらず、登庁した職員が機動的に重点配置された。

(2) 復旧・復興初期（H7～H11）

ア 復興に向けた推進体制の整備

【国】

政府（国）では、阪神・淡路地域の復興のための施策を早急に、かつ強力に進めるため、震災約1か月後の平成7年2月、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」等により「阪神・淡路復興対策本部」及び「阪神・淡路復興委員会」が設置され、これらの組織によって関係行政機関の施策を総合的に調整することとされた。

また、同法は、阪神・淡路地域の復興に当たっての基本理念として、

① 国と地方公共団体とが適切に役割分担し、協同して、地域住民の意向を尊重しながら、(a) 生活の再建、(b) 経済の復興、(c) 安全な地域づくりを緊急に推進すること

② これらの活動を通じて活力ある関西圏の再生を実現すること

が定められている。

なお、阪神・淡路復興委員会は、平成8年2月14日に、1年間の設置期限を迎えて活動を終え、また、阪神・淡路復興対策本部は、平成12年2月23日に5年間の設置期間が満了している。

(7) 阪神・淡路復興委員会（H7.2.15～H8.2.14）

阪神・淡路復興委員会は、総理府本府組織令の一部改正及び阪神・淡路復興委員会令の制定により、平成7年2月15日に設置された。同委員会には7名の委員（兵庫県知事及び神戸市長を含む。）及び2名の特別顧問で構成された。（特別顧問2名は2月17日付けの就任であり、第2回会合から参加）

委員会の第1回会合は平成7年2月16日に開催され、委員長に下河辺委員が、また、委員長代理には一番ヶ瀬委員が選任された後、村山総理大臣より「阪神・淡路地域の復興のために国が講ずべき施策の基本方針及び基本方針に基づき講ずべき諸施策はいかにあるべきかについて、緊急に阪神・淡路復興委員会の意見を求める。」との諮問が行われた。その後意見交換を行い、緊急に検討する特定課題として、「復興10カ年計画の策定」、「住宅の復興」及び「がれき等の処理」の3つが選定された。

第2回会合は2月24日に開催され、緊急に検討する特定課題に「経済復興と雇用確保」、「神戸港の早期復興」及び「まちづくりの当面の方策」の3つが追加され、その後も、平成7年10月30日まで計14回開催（その他ヒアリングを2回実施）され、11の提言及び3つの意見が取りまとめられた。

委員会運営は、下河辺委員長の意向もあって、従来の「審議会型」のような事務局主導の手法とは違い、委員自らテーマを設定し、各委員から提出されたレジュメ等に基づき議論を行い、委員長が取りまとめを行う、いわば「委員主導型」で行われた。また、全体の結論が固まるのを待たずに、プライオリティーの高いテーマ順に、個々に結論が出たものから順次、提言を行うといった手法が採られた。

また、委員会の会合には、村山総理大臣、五十嵐官房長官（8月8日の内閣改造後は野坂官房長官）及び小里国務大臣（8月8日の内閣改造後は池端国土庁長官）も適宜出席された。その他の政府側及び阪神・淡路復興対策本部事務局関係の出席者は、内閣官房副長官（政務及び事務）、内閣内政審議室長、本部参与、本部事務局長（国土事務次官）、国土庁大都市圏整備局長等であった。

なお、委員会の庶務は、当初は内閣内政審議室と国土庁大都市圏整備局の共同で行われていたが、阪神・淡路復興対策本部事務局が設置された後は、同事務局が主な事務を行い、内閣内政審議室と国土庁大都市圏整備局がこれに協力する形で進められた。

阪神・淡路復興委員会の委員及び開催経緯等は次のとおりである。

[参考] 阪神・淡路復興委員会委員名簿

(役職)	(氏名)	(所属等)
委員長	下河辺 淳	東京海上研究所理事長
委員	一番ヶ瀬康子	東洋大学教授、日本女子大学名誉教授
委員	伊藤 滋	慶應義塾大学教授、東京大学名誉教授
委員	貝原 俊民	兵庫県知事
委員	川上 哲郎	(社)関西経済団体連合会会長
委員	堺屋 太一	作家
委員	笹山 幸俊	神戸市長
特別顧問	後藤田 正晴	衆議院議員
特別顧問	平岩 外四	(社)経済団体連合会名誉会長

[参考] 阪神・淡路復興委員会開催経緯【表2-1】

開催区分	開催日	議題等
第1回	平成7年2月16日	諮問、特定課題選定(①計画策定、②復興住宅、③がれき除去)
第2回	2月24日	特定課題選定(④まちづくり、⑤神戸港、⑥経済復興と雇用確保)
第3回	2月28日	現地意見交換、特定課題①②③の提言
第4回	3月10日	特定課題④⑤の提言、特定課題選定 ⑦健康・医療・福祉
第5回	3月23日	特定課題⑥⑦の提言
研究会	4月17日	7つの提言に対する国・県・市の取組み状況のヒアリング
第6回	4月24日	国・県・市の7提言への対応に対する意見の提出(委員会意見(1)) 特定課題の選定(⑧10ヵ年計画、⑨都市問題、⑩総合交通通信体系の調整)
第7回	5月22日	復興対策本部より、阪神・淡路地域の復旧・復興にむけての考え方と当面講ずべき施策及び平成7年度補正予算の報告を受ける 特定課題⑧の提言
第8回	6月12日	特定課題⑨の提言
第9回	6月19日	特定課題⑩の提言
研究会	7月10日	復興10ヵ年計画のヒアリング
第10回	7月18日	復興10ヵ年計画に対する意見の提出(委員会意見(2))
第11回	8月28日	「復興に向けての取組方針」について 21世紀長期ビジョン及び⑪復興特定事業等の選定についての各委員、特別顧問の意見
第12回	9月5日	阪神・淡路地域の長期ビジョンに対する意見の提出(委員会意見(3))
第13回	10月10日	特定課題⑪の提言
第14回	10月30日	阪神・淡路復興委員会総括報告 委員長談話

(4) 阪神・淡路復興対策本部 (H7.2.24~H12.2.23)

a 阪神・淡路復興対策本部

震災約1ヶ月後の2月24日に「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」に基づき、阪神・淡路復興対策本部(本部長:内閣総理大臣)が設置された。同対策本部は、本部長の下に副本部長として官房長官及び国務大臣(兵庫県南部地震対策担当)が、また、本部員には、その他の全国務大臣が就任している。

同対策本部では、阪神・淡路復興委員会からの意見及び提言を踏まえ、同年4月28日に「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」が決定され、平成7年度第1次補正予算の編成等に向けて、政府は、地震発生以来実施

してきた応急・復旧施策を引き続き積極的に推進するとともに、復旧・復興施策についても当面必要となる施策を可能な限り実施することとされ、16項目にわたる施策を挙げ、これらの施策をできるだけ早期に実施することとされた。

また、7月28日には「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」が決定され、兵庫県等の被災地方公共団体における復興計画が策定されたことを踏まえ、これら地元の復興計画の実現を最大限支援すること等を基本とした政府の姿勢、取り組むべき課題及び諸施策が明らかにされた。

[参考] 阪神・淡路復興対策本部開催経緯【表2-2】

開催区分	開催日	議題等
第1回	平成7年2月25日	応急・緊急対策について報告
第2回	3月7日	震災関係の税制上の対応策について報告
第3回	4月28日	「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」を決定
第4回	7月28日	「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」を決定
第5回	10月3日	平成7年度第2次補正予算における阪神・淡路大震災復興関連事業経費について報告
第6回	平成8年1月16日	平成8年度予算における阪神・淡路復興関連施策及び震災被災地経済の復興の現状について報告
第7回	5月9日	兵庫県知事及び神戸市長の意見陳述
第8回	平成9年1月16日	平成8年度補正予算及び平成9年度予算における阪神・淡路復興関連施策について報告 阪神・淡路大震災記念プロジェクト関連の復興特定事業の選定について報告
第9回	平成10年1月16日	被災者に対する生活支援対策について報告 平成9年度補正予算及び平成10年度予算における阪神・淡路復興関連施策について報告 新産業構造形成プロジェクト関連の復興特定事業追加選定について報告
第10回	平成11年1月14日	阪神・淡路地域の復興状況及び復興関連施策について報告
第11回	平成12年2月22日	新産業構造形成プロジェクト及び阪神・淡路大震災記念プロジェクト関連の復興特定事業の追加選定等について報告 今後の復興支援体制について報告 兵庫県知事及び神戸市長挨拶

b 阪神・淡路復興対策本部事務局

阪神・淡路復興対策本部の事務局は、本部の第1回会合と同じ平成7年2月25日に総理府の組織として設置された。当初の事務局の職員は、事務局長（国土事務次官が併任）以下、関係13省庁（国土庁、大蔵省、警察庁、経済企画庁、法務省、文部省、厚生省、農林水産省、通商産業省、運輸省、郵政省、建設省、自治省）の職員のほか民間団体（関西経済連合会、大阪商工会議所、神戸商工会議所）から派遣された調査員も含め、総勢27名で構成された。

事務局の体制は、その後、労働省からの職員の追加、一部省庁職員の非常駐化、兵庫県及び神戸市からの調査員の追加などの変動があったものの、おおむね当初と同じ体制で5年間維持された。

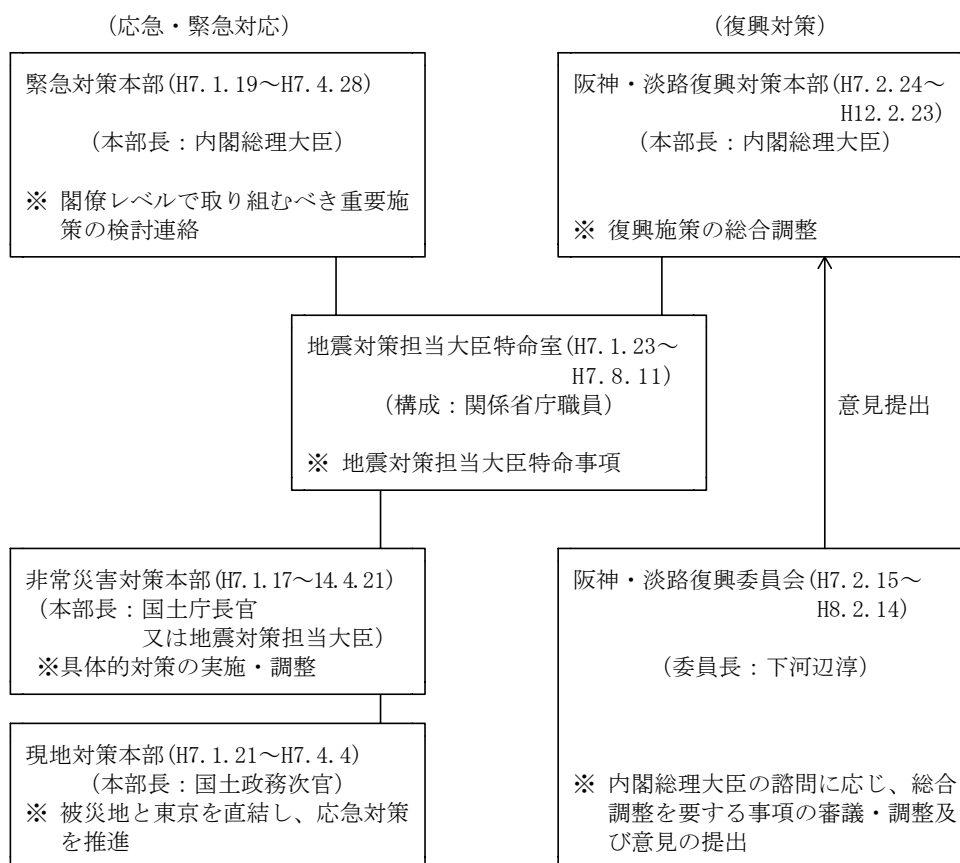
事務局では、設置以来、関係省庁や地元県、市と密接な連携を取りつつ、「当面講ずべき施策」（平成7年4月28日）及び「取組方針」（平成7年7月28日）の本部決定の取りまとめや、地方公共団体が策定する復興計画の着実な実施を支援するための関係省庁の施策の総合調整が行われた。

また、阪神・淡路復興委員会の提言についても、県、市の復興計画や国の施策に反映されるよう、事務局が中心となり関係省庁及び地元県、市等と調整が行われた。

これらも含め、阪神・淡路復興対策本部事務局が中心となって行われた業務、あるいは政府全体の窓口となって関係省庁と連携を図りつつ行われた業務としては以下のようなものがある。

- ・ 阪神・淡路復興対策本部決定事項の取りまとめ
- ・ 阪神・淡路復興委員会の庶務
- ・ 被災者住宅対策等
- ・ 生活再建支援金の支給等
- ・ 阪神・淡路大震災記念プロジェクト関連の復興特定事業の選定
- ・ 新産業構造形成プロジェクト関連の復興特定事業の選定
- ・ 産業復興支援充実策
- ・ 被災者生活再建支援法と阪神・淡路地域への措置
- ・ 兵庫県・神戸市との協議会
- ・ 阪神・淡路復興対策本部事務局・神戸商工会議所連絡会議
- ・ 関係省庁の復興関連施策の取りまとめ
- ・ 「復興だより」の発行等

【図 2 - 1 国の災害対応のための組織体制】



(ウ) 県・神戸市との協議会 (H8. 2～H11. 12)

阪神・淡路復興委員会の活動終了を受け、また、以後の復興の課題に適切に対応するため、次のように復興推進体制の充実が図られた。

まず、阪神・淡路復興委員会に代わり、兵庫県及び神戸市との新たな連絡体制を構築するため、平成8年2月13日に、国と兵庫県及び神戸市との協議会（いわゆる地元との協議会）を定期的で開催することとされた。地元との協議会は、本格的な復興段階を迎え、国と被災地域との間の意思疎通、復興過程における具体的な問題の正確な把握と迅速・的確な処理等を目指し、政府側幹部と兵庫県知事及び神戸市長とが率直な意見交換を行うことを目的としており、計10回にわたり開催された。

(イ) 神戸商工会議所との連絡会議（H8.6～H11.12）

阪神・淡路復興対策本部事務局が地元経済界から、被災地・被災企業の実状を直接伺い、両者の認識を一致させる場、すなわち相互の意志疎通を十分に図る場として設置され、平成8年6月20日に、「神戸経済の現状把握と復興に向けての課題抽出」のテーマで第1回が開催され、その後も、このような神戸商工会議所と阪神・淡路復興対策本部事務局との連絡会議が定期的に計10回にわたり開催された。

これら10回に及ぶ連絡会議の結果、神戸経済の復興に向けて多くの成果が結実した。

特に神戸港については、強制水先対象船舶基準の見直し（平成10年7月）や入出港に係る行政手続き書類のFAXによる受付の拡大（平成8年11月）、同書類の簡素化（平成8年12月）、港湾の施設利用に係る申請の電子情報化（平成11年10月）などソフト面の改善要望が実現された。

また、小売業などの支援等においては、地元経済界の現状を踏まえた要望を行い、緊急災害復旧融資の元金返済据置期間や利子補給期間の延長、災害復旧高度化事業の事業計画提出期限延長など、さらに、新長田駅周辺地区の中心市街地活性化事業などが実現された。

(ロ) アジア防災センターの開設（H10.7.30）

「国際防災の10年」を契機として防災対策の一層の推進を図るため、平成10年7月30日に、阪神・淡路大震災後の復興拠点でもある神戸市内のHAT神戸にアジア防災センターが開所され、防災がその国の持続的発展を可能にするという考えのもと、幅広い観点からの災害予防のための各種プロジェクトが行われ、国際防災拠点を目指すHAT神戸の活動の一翼を担う多国間防災協力機関として活動が展開されている。

【アジア防災センターの主な活動内容】

- 1 防災情報の収集・提供
 - (1) 自然災害・防災情報の体系的集積
 - (2) 防災情報データベースの構築
 - (3) アジア地域の防災対策の分析
- 2 防災協力の推進に関する調査
 - (1) 防災協力のニーズやシーズに関する調査
 - (2) 危険度診断評価等に関する調査
- 3 災害発生時の各国の緊急援助等に関する情報の収集
- 4 アジア地域における防災に関する知識の普及、意識の向上
- 5 その他アジア地域の防災情報に関する事業

【県・市町等】

(7) 県及び被災市町の連絡会議（H7.2）

復興に向けた計画は、被災市町の多くでも策定作業が進められており、県が策定する復興計画と被災市町の復興計画との整合を図る必要があったことから、被災市町との連絡会議（6回）や知事と被災市町の首長との連絡会が開催され、被災市町との連携を図りつつ、国とも調整が行われながら復興計画の策定作業が進められ、7月末に地元一体となった「阪神・淡路震災復興計画」が策定された。

(イ) 阪神・淡路大震災復興本部（H7.3.15～）

a 阪神・淡路大震災復興本部

震災後 2 週間が経過し、緊急・応急対策は軌道に乗りつつあったが、避難住民は半月にわたる避難生活から疲労が色濃く、将来への不安も増しつつあった。これらに対応し、応急対策をさらに前進させるとともに、復興に本格的に取り組む必要が生じたため、1 月 30 日に災害対策総合本部の組織として兵庫県南部地震復興本部(本部長：知事)が設置され、住宅の再生、がれきの処理、復興のための特別措置法の検討など復興をめざす各般の事業が推進された。

こうした整備を行いながら緊急的な復旧・復興対策を進める中で、21 世紀の地域づくりを先導する「創造的復興」をめざして、震災復興事業をより強力で推進するためには、既存の組織の枠組みを超えた総合的な推進体制が必要であったことから、3 月 15 日に、「阪神・淡路大震災復興本部の設置に関する条例」に基づく復興本部(本部長：知事)が設置され、総括部など 12 部が置かれた。同復興本部には、本部長の下に副本部長、参与及び各部長が置かれた。

特に、震災復興では、土木、建築や都市計画といった技術面での対応が大きな比重を占めることから、復興県政を技術面からサポートするため、3 月 15 日に新たに技術系副知事(溜水副知事)が置かれ、同復興本部副本部長に充てられた。

なお、現在は、その後の復興の進展や部制条例の改正等により、総括部など 8 部が設置されている。

b 職員の確保

応急対策だけでなく、復旧対策に向けた技術系職員の確保は、主に地方自治法第 252 条の 17 に基づく派遣として、派遣元団体との間で個別に派遣協定を締結して行われ、3 年間で 399 人(7 年度：175 人、8 年度：164 人、9 年度 60 人)を中・長期派遣職員として受け入れた。

派遣期間は概ね 1 年間であるが、復旧事業の開始又は終了の時期により、1 年よりも短い場合が生じているほか、3 ヶ月、4 ヶ月又は 6 ヶ月等の間隔で派遣職員が交替している例もある。

これら他府県等からの派遣職員が従事した主な業務等は次のとおりである。

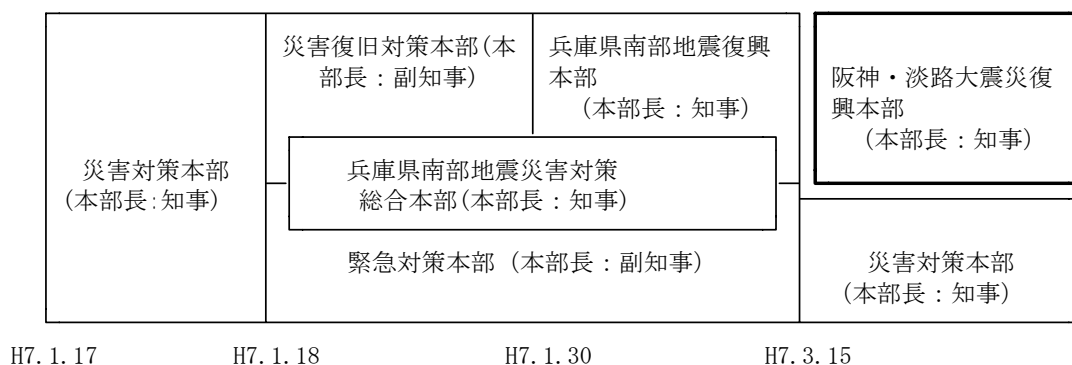
- ・復旧・復興事業に係る埋蔵文化財調査(埋蔵文化財技師)
- ・公共土木施設(道路、河川、砂防等)の復旧事業(土木職)
- ・災害復興公営住宅の建設・県営住宅の補修事業(建築職等)
- ・治山に係る復旧事業(林学職)

また、事務職員については派遣・出向職員の削減等により確保されている。

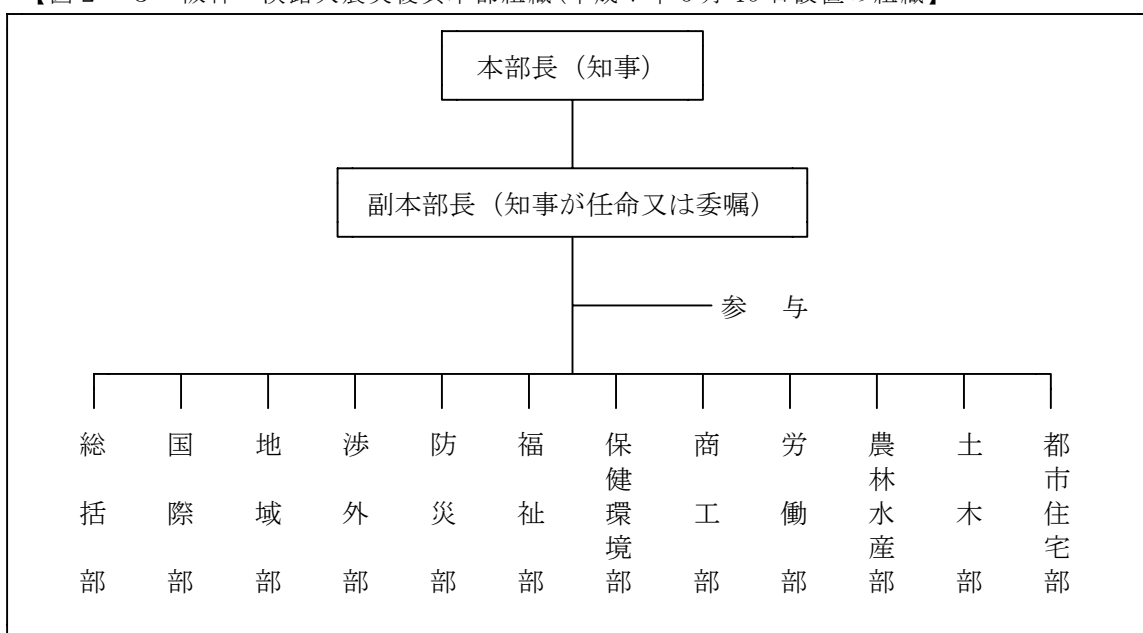
なお、震災に伴う災害対策及び災害復興事業を実施する間、職員定数上増員された人数は次のとおりである。

- | | |
|-----------------|-------|
| ① 知事の事務部局の職員 | 220 人 |
| ② 教育委員会の事務部局の職員 | 70 人 |

【図 2 - 2 県の災害対応のための組織の変遷】



【図 2 - 3 阪神・淡路大震災復興本部組織(平成 7 年 3 月 15 日設置の組織)】



(ウ) (財)阪神・淡路大震災復興基金 (H7. 4～)

大震災は、被災地域住民の生活はもとより、住宅、商工業等の事業活動に計り知れない被害をもたらし、その再建のためには、既存の諸制度の枠内での支援だけでは困難な状況であり、国においても、生活再建や事業再建のための資金対策や住宅ローン対策について、様々な制度の拡充や創設が行われた。

しかしながら、被災者の個別・具体的なニーズに対応しながらその救済を図り、自立復興を支援していくためには上記の支援に加えて、行政施策を補完し、長期的、安定的、機動的な支援ができる復興基金の創設が必要であった。

この復興基金については、県と神戸市が共同で財団法人を設立し、被災者の救済と自立を支援するとともに地域の総合的な復興に寄与するため、被災者の生活安定支援、被災者の住宅再建や確保への支援、中小企業事業再開支援などの事業を実施しようとするものであり、国と鋭意その協議調整を進めた結果、次の内容で協議が整い、平成 7 年 4 月 1 日に同財団が設立された。

- ① 名称は(財)阪神・淡路大震災復興基金とする。
- ② 基金の規模は基本財産 200 億円、5,800 億円でいずれも県、神戸市が 2 対 1 で負担する。また別途、震災復興宝くじの収益金の一部を基金に交付する。

③ 事業は基金の運用益等により、10年間、重点的に実施する。

④ 運用財産は県、市の無利子貸付金を充てることとし、県、市の利子負担のうち5,000億円に係る利子について交付税措置を行う。

基金事業は、設立当初28事業2,345億円の計画でスタートしたが、被災者の要望等を踏まえて、事業の追加・拡充を行った結果、現在では113事業3,589億円の事業計画となっており、平成16年5月15日現在の事業計画額3,589億円のうち、98%に当たる約3,523億円が申請され、さらに、平成15年度末までに、そのうちの約3,407億円（95%：事業計画額比）が被災者等へ既に支給されている。

(イ) (財)阪神・淡路産業復興推進機構（H7.12～）

大震災から1年を迎えようとする頃、交通機関の復旧や仮設工場・仮店舗等での操業再開等により、被災地の産業界は活気を取り戻しつつある一方、景気の先行き不透明感、円高基調による製造業等の空洞化の懸念、高速道路の未復旧や観光客の激減など、本格的な産業復興を成し遂げるためには、今なお、被災地は厳しい環境に置かれていた。

こうした中で、本格復興を推進していくためには、何よりもまず、復興計画の早期、着実な実施を図っていくことが重要であり、特に、新産業の創造、集客の促進、国際経済交流の促進等、先導的プロジェクトについては、その具体化に向けた着実な取り組みにより、早期の実現が求められていた。また、被災地全体としての復興状況のPRやイベントの開催など、復興へ向けた内外へのアピール等についても、行政と民間が一体となって多面的、継続的に進めていく必要があった。

そのためには、産業復興の機運を醸成しつつ行政と民間が相互に連携し、全体としての確かな連携が図られるよう、中長期的な視点から、それぞれのプロジェクトの実現に向けて、その性格や段階に応じた調査・研究などを通じて適切な支援を行う中核的な推進機関の創設が必要であった。

そこで、産業復興の早期実現に向けて、国、兵庫県、神戸市など被災10市10町、各自治体の関係団体、経済団体、地元企業など官民が一体となって復興事業に取り組んでいくための組織として、平成7年12月に同財団が設立された。

(ロ) (財)阪神・淡路大震災記念協会（H9.12～）

平成7年10月10日に政府の「阪神・淡路復興委員会」から、10カ年を通じて復興のために特に重要と認められる戦略的プロジェクト、あるいは、復興のシンボルとして相応しい施策・事業である復興特定事業のうち、極めて意義のあるものとして阪神・淡路大震災記念プロジェクトが提言された。

この提言を受けて、平成8年4月26日に国、県、神戸市、民間で構成される「阪神・淡路大震災記念プロジェクト検討委員会」が設置されて検討が進められ、その後、平成9年1月10日に同記念プロジェクト関連の復興特定事業の中間まとめが行われ、その中で「阪神・淡路大震災記念協会（仮称）の設立」が実施すべき事業と位置づけられた。

そして、上記中間まとめを基に、同年1月16日に政府の阪神・淡路復興対策本部会議において、当財団の設立をはじめとする復興特定事業が選定され、確定するとともに、政府として重点的かつ効果的に必要な支援を行うこととされた。

これらを受けて、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、人類の安全と共生について、総合的な調査研究及び実践を行うとともに、その成果の公開等を行うことにより、災害対策はもとより、大都市機能の改善等、人と自然が共存する安全かつ適正な国土の形成に資し、もって21世紀文明の創造に寄与することを目的に、平成9年12月に同財団が設立された。

こうした(財)阪神・淡路大震災復興基金並びに(財)阪神・淡路産業復興推進機構、(財)阪神・淡路大震災記念協会といった組織の特徴としては、財団法人形式を取ったことに

より、複数年にまたがって継続的に被災地の生活・産業復興、震災の経験を対外的に発信する仕組みが作られたことにあると考えられる。

【市町等】

市町においては、7市2町での復興本部の設置や復興計画等の作成など、それぞれの被災地域の実情に応じて、震災復興本部など復興の推進体制が整備され、震災復興への取り組みが行われた。

(7) 神戸市

神戸のまちの復興を図るため、平成7年1月26日に、市長を本部長、助役を副本部長とする全庁的なプロジェクト体制として「神戸市震災復興本部」が設置された。

復興本部には既存の各局のほか、新たに、復興計画の策定と全庁的な調整を図る組織として総括局が置かれた。総括局の組織は、当初、2課（調査課、計画課）体制でスタートしたが、平成8年度の組織改正でマスタープラン等を担当する企画調整局と統合され、企画調整部（企画課、調整課、文書館）、復興計画推進部（総合計画課、マルチメディア推進課）、国際部（国際課）の3部6課に東京事務所を加えた体制となった。

さらに、平成9年度の組織改正で情報企画部を新設するのに伴い、企画調整部と復興計画推進部が統合され、平成11年度には復興推進部（企画課、調整課、総合計画課、文書館）情報企画部（マルチメディア推進課、情報システム課）、国際部（国際課、中国アジア交流室）、東京事務所の3部1事務所8課体制となった。

(4) 芦屋市

芦屋の都市基盤を早急に復旧し、市民生活の安定と都市機能を回復し、安全で快適な災害に強いまちづくりを進め、緑豊かな「国際文化住宅都市・芦屋」の総合的な復興を図ることを目的として、平成7年2月8日に芦屋市震災復興本部が設置された。

この復興本部の主な事務は、次のとおりである。

- ・震災の復興計画の策定及び推進に関すること。
- ・被災市民の生活援護及び商業の復興に関する施策の策定及び推進に関すること。
- ・公共施設の復旧及び整備計画の策定及び推進に関すること。
- ・財源の確保及び資金計画に関すること。
- ・芦屋市災害対策本部との連絡調整に関すること。
- ・国及び兵庫県その他関係機関との連絡及び総合調整に関すること。

組織としては、本部長を市長とし、副本部長は助役、収入役、教育長及び技監（後に事務監を加えた。）を充てるとともに、本部員は庁議メンバーでもって編成され、本部には、都市整備部、公共施設整備部、生活福祉部、資金計画部、企画調整部が置かれ、総合的な復興推進が図られた。

平成7年3月28日には、この度の震災復興事業としての市街地の緊急整備を円滑に推進し、安全かつ快適で災害に強い緑豊かな「国際文化住宅都市・芦屋」の市街地形成を誘導することを目的とした「芦屋市震災復興緊急整備条例」が制定された。

イ 復興計画の策定と着実な推進

【県】

(7) 都市再生戦略策定懇話会（H7.2～）

今後の復興に向けての基本計画となる「阪神・淡路震災復興計画」の作成に向け、防災、都市、交通、建築、産業、財政、情報、医療などの分野において我が国を代表する学識経験者20名からなる「都市再生戦略策定懇話会（座長：新野幸次郎）」が設置され、防災構造を持ち活力ある成熟社会を先導する21世紀型の新しい都市づくりへの提言「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」づくりが進められた。

都市再生戦略策定懇話会の中には、環境工学、土質工学、経済政策、財政学、経済人類学、福祉、医療等の専門家からなる企画委員会が設置され、懇話会委員への意見

照会も行いながら「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」の素案が作成され、平成7年3月の懇話会でのとりまとめの後、知事に提言が行なわれた。

(イ) 復興県民会議(H7.2～)

復興計画の策定や復興事業の推進にあたっては、広く有識者からの意見・提言を得るため、分野別に復興県民会議等が設置された。

a 産業復興会議(2月5日設置)

中小企業の事業再開への支援を中心とした復旧対策に全力を挙げるなかで、産業界自らが復興について考え行動する場として、県内の主要企業や地元経済団体等の経済界代表からなる「産業復興会議」が設置され、幅広い観点からの意見・提言を得て議論が行われるとともに、同会議として、特別法の制定をはじめ産業基盤の早期復旧、ライフラインの早期復旧と公益事業に対する財政支援、工場等制限法の撤廃等規制緩和の促進、被災企業の円滑な事業復旧のための金融・税制面を中心とした支援措置などについて、2月6日に国に対して緊急要望が行われた。

また、同会議の下に設置された産業復興計画策定委員会において取りまとめられた産業復興計画の趣旨等を踏まえ、県においては、阪神・淡路震災復興計画のうち、産業に関して平成9年度までに取り組むべきものについて「産業復興3ヶ年計画」として取りまとめられた。

b ひょうご住宅復興会議(2月8日設置)

震災により失われた大量の住宅ストックを早期に回復し、将来に向けて災害に強く、次世代につながる計画的で美しい住宅市街地を復興し、高齢者等に優しい安全・快適で恒久的な住宅の供給を進めるための「ひょうご住宅復興3ヶ年計画」を策定するため、学識経験者をはじめ、住宅関連の公的団体や民間団体・事業者の代表、行政機関代表や海外関係者からなる「ひょうご住宅復興会議」と総合政策、公共政策、民間住宅、輸入住宅の4部会が設置され、県としてまとめた「ひょうご住宅復興3ヶ年計画(案)」等について検討がなされ、5月29日に知事に対し提言が行われた。

c 保健医療福祉復興県民会議(2月23日設置)

震災の教訓と反省の上に立ち、保健医療福祉の分野を中心に復興に向けた提言を集約するため「保健医療福祉復興県民会議」が設置され、4月24日にバリアフリーのまちづくりの推進、住民の安心とふれあいを支える拠点の整備、災害医療システムの整備などの提言が行われた。

d 外国人県民復興会議(2月17日設置)

広く外国人県民の視点から提言を得るため、各総領事館関係者や外国人団体代表者、外国人学校関係者や学識者等からなる「外国人県民復興会議」が設置され、外国人学校の復旧への支援、生活情報の提供、国際交流や国際理解、留学生対策など幅広い観点から検討がなされ、5月9日に世界にひらかれたまちづくりを基本理念とした提言が国、県等に対し行われた。

(ウ) 阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会(H7.5)

阪神・淡路大震災からの一刻も早い復興をめざし、復興計画を策定するにあたり、有識者からの提言を得るため、有識者50名で構成する「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」が平成7年5月に発足した。

前述の都市再生戦略策定懇話会と同様に、都市工学、経済政策、福祉、医療、文化等の専門家からなる企画委員会が設けられ、運営等について意見交換が行われた結果、効率的に議論を進めるため部会による運営を行うこととされ、都市、産業・雇用、保健・医療・福祉、生活・文化・教育の4つの部会が設置されることとなった。

各部会は3～4回開催され、各分野の復興事業について精力的に検討がなされ、平成7年6月の全体会でのとりまとめの後、知事に「復興計画の理念と目標」、「復興計画

のフレーム」、「復興事業計画」、「復興事業推進の課題」の4つパートからなる提言が行われた。

(I) 阪神・淡路震災復興計画推進委員会 (H7.11)

県では、復興計画の円滑かつ効果的な推進を図るための仕組みとして、有識者・団体代表等で構成する「阪神・淡路震災復興計画推進委員会」（三木信一委員長以下委員43名、特別顧問11名）が平成7年11月に設置された。

委員会は、平成8年1月から平成10年3月までの間に、全体会議が3回、企画委員会が7回、分野別専門委員会が21回、セミナーが1回、ワーキング会議が2回開催され、復興計画の総合的な進行管理、推進方策、推進上の課題等について検討されるなど、精力的な活動が行われた。

その間、平成9年3月には、委員会からの中間報告『『創造的復興への戦略』に向けて』が提言されるとともに、平成10年3月には、約2年半に及ぶ議論を踏まえ、今後、復興計画を効果的かつ着実に進めるための戦略をまとめた総括提言「創造的復興への戦略」が取りまとめられた。

【市町等】

(7) 神戸市

a 復興計画ガイドラインの策定

1月26日に発足した震災復興本部総括局では、復興計画策定の進め方及び時期について次の2点の方針が立てられた。

- ① 復興計画審議会を設置し、諮問、答申を経て計画を策定する。
- ② 3月末までに基本方針（ガイドライン）を定め、6月末を目標に計画を発表する。

計画の策定に向け2段階方式が採用されたのは、震災から得た教訓や経験、さらには、地震の影響が市民生活のあらゆる分野に及んでいたため、復興計画の核になる基本方針の策定には、専門的、技術的知識を有する人達に十分議論、検討していただくことがまず必要であるとの理由からであった。

検討してもらう委員にはまちづくり、都市計画、住宅、産業・経済、港湾、防災、保健・医療、福祉、文化、法律など幅広い領域から専門的知識を持つ学識経験者が依頼された。

神戸市からの依頼に対し、震災直後の大混乱の時期ではあったが、27名の学識経験者の承諾が取れ、このメンバーに総括局長を加えた総勢28名で名称も「神戸復興計画検討委員会」として、第1回の検討委員会が震災から3週間後の平成7年2月7日に開催された。

この検討委員会の下には、都市基盤検討分科会、市民生活検討分科会、安全都市基準検討分科会の3つの分科会が置かれ、各分野での検討が重ねられ、3月27日の第3回検討委員会での検討を経て、復興の基本方針である「神戸市復興計画ガイドライン」が発表された。

b 神戸市復興計画の策定

総括局では、検討委員会から「神戸市復興計画ガイドライン」が発表されたのを受け、審議会でも審議する委員の選任に取り組んだ。検討委員会同様、幅広い議論と市民の声を結集する必要から、学識経験者に加え、市民代表、市会議員、経済界・労働界、関係行政庁等各界の代表者が委員になったが、地震の規模とその影響の程度を反映して「神戸市復興計画審議会」は、これまで他に例を見ない100名にも及ぶ委員数になっている。

復興計画審議会では、ガイドライン並びに神戸市が作成した復興計画(案)に対して、多くの意見・提言が出された。これらの意見・提言は、「神戸市復興計画(案)に関する答申書」に390項目にも及ぶ指摘事項としてとりまとめられ、6月29日に

市長に答申された。

また、復興計画審議会と並行して、各局では、それぞれの事業計画等を策定するための委員会が設置され、6月末までに各委員会での意見・提言が報告書としてとりまとめられた。

c 神戸市復興推進懇話会

復興計画の推進にあたり、その進捗状況を把握し、課題の明確化を行うこと、課題解決のための方策の検討と市長あて提言を行うことを目的として、平成8年8月に「神戸市復興推進懇話会」が設置された。委員の選任に際しては、幅広い分野からの意見を募ることを念頭に置き、学識経験者19名と、市民との協働を促進する観点から民間団体や市民14名、合計33名が委嘱された。

懇話会の設置から1年半の間、多岐にわたる議論が交わされ、提言に対する取り組みが進められているが、平成10年3月の時点で、復興の第一段階に到達したとの見解に達して第6回懇話会をもって終了し、平成10年6月に復興課題と長期的課題に対応するべく設置された「神戸市復興・活性化推進懇話会」に議論の場が移された。

(4) 芦屋市震災復興計画の策定

被災した公共土木施設・建築物等の都市基盤を早急に復旧し、市民が安心して生活できる安全で快適な、災害に強いまちづくりを目指した総合的な震災復興計画を策定するため、平成7年3月11日に「芦屋市震災復興計画検討委員会」が設置された。

芦屋市は、昭和26年の「芦屋国際文化住宅都市建設法」（法律第8号）の理念のもと、国際文化住宅都市の形成に向け、生涯学習の推進、社会福祉の充実など阪神間の都市の中でも特徴あるまちづくりを進めてきたが、阪神・淡路大震災は、このように永年にわたって築き上げてきた住宅都市としての基盤を直撃し、一瞬のうちに、市民の尊い人命を奪ったのみならず、多くの住宅や都市施設に壊滅的な被害を及ぼした。

平成7年7月31日に策定された「芦屋市震災復興計画」は、未曾有の災害を乗り越え、芦屋のまちの再生・創出を図るため、そのまちづくりの方向を示し、基本的施策を明らかにしたものである。

ウ 先駆的な取り組み、新しいしくみの定着及び復興の原動力としての活用

【県】

(7) 被災者復興支援会議（H7.7～）

震災で打撃を受けた被災者一人ひとりの生活復興を支援するため、被災者と行政の間に立つ第三者機関として、移動いどばた会議等での被災者や支援団体などとの意見交換を通じ、被災者の生活実態、意見・要望等をつかみ、生活復興に関する支援策や課題の整理方向を被災者、行政に提言・助言することを目的として、平成7年7月に被災者の生活復興に関連する分野の有識者で構成する「被災者復興支援会議」が設立され、応急対応期における住宅対策を中心とした生活復興に向けた課題に対し、仮設住宅小規模団地へのふれあいセンターの設置などの提言・助言が行政等に行われ、平成11年3月に活動を終了した。

また、平成11年4月には、被災者が恒久住宅に移行した後の生きがいある自立した生活支援に対応するため「被災者復興支援会議Ⅱ」が設立され、行政等に対し生きがいしごとサポートセンターの開設などの提言・助言が行われ、平成13年3月に活動を終了した。

さらに、平成13年5月には、本格的な生活復興期を迎え、個別・多様化した被災者の生活復興支援、市場・商店街の活性化や雇用の創出、安全・安心で魅力的なまちづくりなどの課題に対応するため「被災者復興支援会議Ⅲ」が設立され、行政等に対し高齢世帯生活援助員（SCS）の配置などの提言・助言が行われている。

また、「被災者復興支援会議Ⅲ」において、震災からの復興の歩みを振りかえって抽

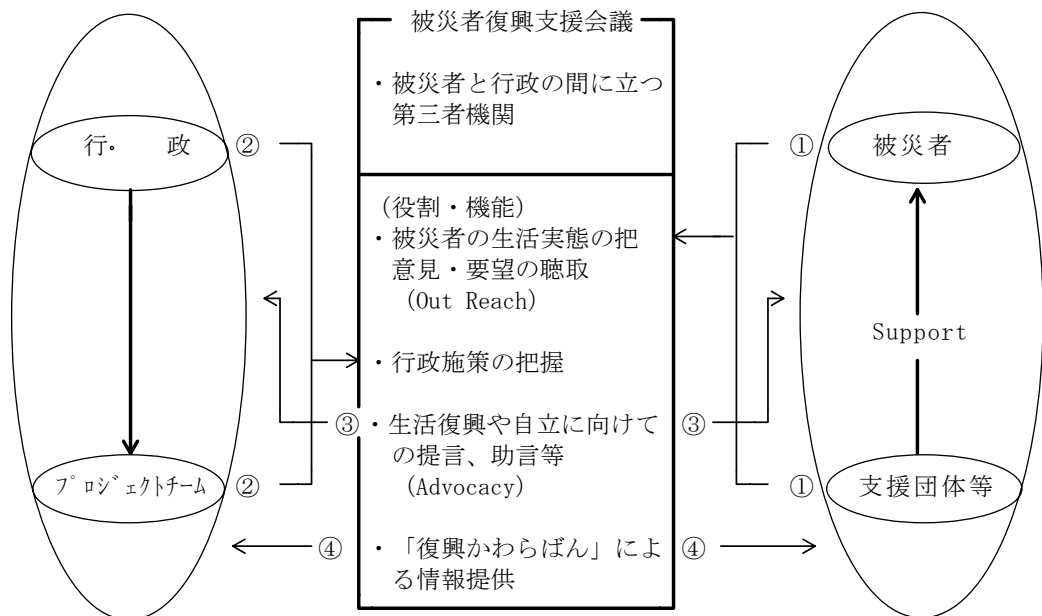
出した、次のキーワードに関して議論を展開する連続フォーラムが実施されている。

「安全・安心」「率先提言」「持続共生」「現場主義」「震災文化（発信と継承）」「地域力・市民力」「エンパワーメント（元気激励）」「合意形成」「自律連帯」「参画共働」

【会議のしくみ】

- ① 「活動する会議」を基本に、移動いどばた会議等を開催し、被災者や支援団体などとの意見交換を通じ、被災者の生活実態や意見・要望等を把握
- ② 行政内部に設置されたプロジェクトチーム等の協力を得て、行政施策の考え方や取り組み状況等についての調査
- ③ 被災者の視点に立って、生活復興に関する支援策等を検討し、被災者や行政に提言・助言
- ④ 提言・助言をはじめ各種行政情報等を「復興かわらばん」等を通じて情報を広く提供

【図 2-4 被災者復興支援会議のしくみ】



(イ) 生活復興県民ネット (H8.10～)

震災から1年8ヶ月が経過した平成8年9月、当時は、ひょうご住宅5ヶ年計画の策定をはじめとして、持ち家住宅再建の支援策の充実・創設、民間賃貸住宅家賃負担の軽減事業の受付が開始されるなど、行政による本格的な住まい復興の諸施策が打ち出された頃であった。

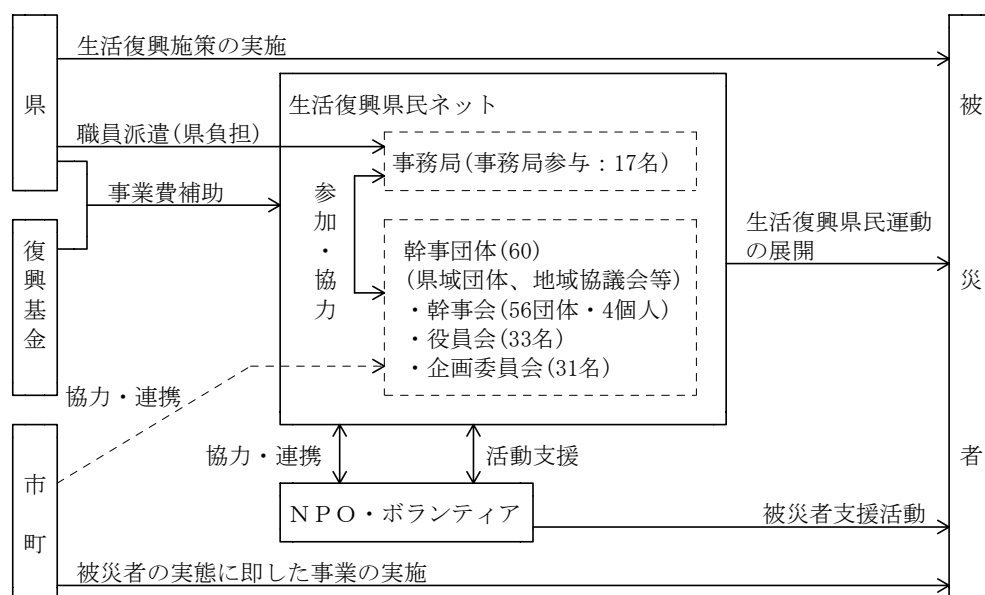
他方では、震災直後の危機的状況を、地域の人々の励まし合いや助け合い、各地からの支援により乗り越え、被災者自身による日々の生活の中での生きがいがづくりや生活復興に向けた強い動き（白地地域でのまちづくりを進めるための住民による話し合い、仮設住宅に住む方々がボランティア団体等の協力を得ながらオリジナル商品の製作・販売等）がみられるようになった。

こうした被災者の方々の生活復興に向けた積極的な取り組みを更に広げ、県民が一体となって温かい心で支え合い、復興に向けた苦しみと喜び、明日への希望を共有することが必要であると考え、県内の主な団体の代表者など55名が発起人となり、県民の広範なエネルギーの結集を図り、広く生活復興を進めていく運動を展開していった。

め「生活復興県民ネット」の発足が呼びかけられた。

この趣旨に賛同した 54 団体、学識経験者 3 名（現在 56 団体、4 個人）が参画し、平成 8 年 10 月に「生活復興県民ネット」が発足し、各種団体、企業、ボランティアグループ、個人など、被災者の生活復興に向けた幅広いエネルギーの連携と集結を図り、県民の参画と協働のもと、被災者の生活環境の変化に応じて、きめ細やかな生活復興県民運動が展開された。

【図 2-5 生活復興県民ネットの組織及び事務の流れ】



(3) 本格復興期(H12～H16)

ア 残された課題、復興過程の中で生じた課題への対応

【国】

阪神・淡路大震災復興関係省庁連絡会議（H12.2～）

政府では、平成 12 年 2 月の復興対策本部の廃止に伴い、引き続き復興事業に対する国の支援を推進し関係省庁間の円滑な業務を図るため、阪神・淡路大震災復興関係省庁連絡会議（議長：内閣官房内閣内政審議室長、構成員：警察庁長官官房総務審議官ほか 16 名）が 2 月 22 日に設置され、災害復興公営住宅等の特例措置（家賃負担の軽減措置）の延長など、種々の対策について検討が行われた。

【県】

阪神・淡路大震災復興本部（H7.3～）

県においては、復興計画の後期 5 年推進方策の策定及び推進や、生活復興協働プログラム 2000 の総合的な展開のため、阪神・淡路大震災復興本部が、国の阪神・淡路復興対策本部の設置期間満了後も、引き続き設置されている。

同復興本部においては、復興計画の総合的推進を図るため、「復興計画後期 5 年推進プログラム」や「復興計画最終 3 年推進プログラム」の策定をはじめ、震災からの創造的復興の実現に向け、被災高齢者の生活復興やまちのにぎわいづくりなど、各般の施策が展開されている。

また、阪神・淡路大震災の 10 年間にわたる復興過程を総括的に検証し、その成果や教訓を次世代に提言する復興 10 年総括検証・提言事業が復興 10 年委員会のもとに進められており、これら提言や最終 3 年推進プログラムの達成状況等を踏まえ、ポス

ト 10 年の復興施策・事業が展開される予定である。

イ 震災の経験・教訓の発信と国際防災拠点の整備

【国】

アジア防災センターの運営

平成 10 年に開設されたアジア防災センターでは、阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、防災情報の収集・提供など、国際防災機関としてアジア地域における多国間防災協力を推進してきている。

平成 12 年 12 月からは、アジア防災センター内に国連人道問題調整事務所 (UN/OCHA) が置かれ、アジア各国の災害緊急対応への助言やアジア太平洋地域の災害情報の全世界への発信機能の拡充が図られている。

【県】

人と防災未来センターの開設

阪神・淡路大震災記念「人と防災未来センター」は、阪神・淡路大震災の経験と教訓を後世に継承し、震災とその復興過程から得られた知識や知恵を世界に情報発信することによって、世界の災害対策に生かそうという「阪神・淡路大震災メモリアルセンター構想」がその開設の端緒となり、平成 14 年 4 月に一期施設「防災未来館」が、翌年 4 月には二期施設「ひと未来館」が開設され、その運営を(財)阪神・淡路大震災記念協会が担っている。

この「人と防災未来センター」は、自治体職員向けの専門的防災研修や、災害対策に係る専門家派遣等の機能を有しており、十勝沖地震、新潟県中越地震など国内被災地の調査・支援活動が行われている。また、イラン北西部地震、アルジェリア北部地震など海外被災地の調査等も行われている。

【主な施設機能】

- 1 大震災にかかる資料等の収集・保存・展示（防災未来館）
- 2 命の尊さと共に生きることの素晴らしさの発信（ひと未来館）
- 3 災害対策に係る実践的な人材の育成及び専門家派遣
 - (1) 専任研究員の育成
 - (2) 災害対策専門研修の実施
 - (3) 災害対策専門家の派遣
- 4 災害対策に関する実践面を重視した総合的な調査研究
- 5 国内外の防災関係機関との交流・ネットワーク

3 取り組みの成果と課題

(1) 「推進体制」に係る取り組みの成果

ア 地方主体による復興推進

(7) 地元が復興計画をつくり、政府が支援するという枠組み（復興委員会方式の採用）

大規模な都市型災害からの復興を考えると、関東大震災からの復興を担う「復興院」が設けられた先例があり、政府内でも、今回の震災からの復興にあたっては、その例にならって「復興院」といった政府機関をつくっては、という意見も当初一部にはあった。

しかし、今回の復興作業がスピードと柔軟性を必要とするものであること、独立した行政機関を新たに設立したとしても本格的に稼動に至るまで最低限数日が要すること、また全省庁の関係部署を早急に復興作業に着手させることを優先したほうが効果的という判断が下された。

このことは、官主導・中央集権から民自立・地方分権へと大きく時代が変わりつつあるなかで、政府機関で立てた復興計画に沿って地方が推進する方式では、地元の強靱な復興に向けたエネルギーを引き出すことは困難であったと思われる。

また、阪神・淡路復興対策本部が決定した「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」に、阪神・淡路復興委員会意見(2)を踏まえ、県等の被災地方公共団体が策定した復興計画の実現を最大限支援すること等を基本とした政府の姿勢が明らかにされたことは、まさに被災地のニーズに柔軟に対応することのできる復興方式であり、地方分権の観点からも意義のあるものであった。

一方、阪神・淡路復興委員会提言8を踏まえ、国は、復興計画の前期5ヶ年において、復興にとって緊急かつ必要不可欠な復興特別事業に対し、特段の措置を講じることが決定されているが、この時点で既に、国の支援は、全国的なバランスから前期5ヶ年の特別な事業に限るという基本的な枠組みが位置づけられたものであり、国の支援には限界があることを押さえておく必要がある。

(4) 「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」等への地方主体の復興についての理念の反映

「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」において、復興に当たっての基本理念として、

- ① 国と地方公共団体が適切に役割分担し、協同して地域住民の意向を尊重しながら、生活の再建、経済の復興、安全な地域づくりを緊急に推進すること
- ② これらの活動を通じて活力ある関西圏の再生を実現すること

が定められたことは、法律上にも地方主体の復興推進の理念が盛り込まれたものとなった。

イ 国、県及び市町の復興推進体制のあり方

(7) 復興対策本部及び関係省庁連絡会議の設置による関係行政機関の総合調整（国）

震災約1ヶ月後の2月24日に設置された「阪神・淡路復興対策本部」は「阪神・淡路復興委員会」とあわせて、関係行政機関の施策を総合調整する目的で設置されたもので、関係省庁や地元県・市町と密接な連携を図りつつ、地方公共団体が策定する復興計画の着実な実施を支援するための総合調整をはじめ、復興委員会の提言についても、地元県・市町の復興計画や国の復興施策に反映されるよう調整が行われた。

また、復興対策本部の廃止に伴い設置された、「復興関係省庁連絡会議」は、国の復興対策についての総合調整や方針確認、国と県等との連絡調整を行うなど、復興の後期5ヶ年において、重要な役割を果たした。特に、災害復興公営住宅等の特例措置（家賃負担軽減措置）の延長、兵庫こころのケアセンターの整備などについて検討され、実現に向けて大きく前進するなど一定の成果を挙げてきた。

しかしながら、大震災から10年を迎えた現在もなお、被災高齢者の見守り体制や生きがいがづくり、まちのにぎわいづくりなどの課題が残っている。こうした課題の解決に向けて、引き続き、関係省庁間の円滑な連携を図り、省庁間にまたがる復興支援策について調整を行うために継続設置が望まれる。

(4) 災害対策総合本部の設置による人命救助等の初動の緊急対応、ライフライン対応等の応急対策の推進（県）

阪神・淡路大震災においては、職員の被災、交通途絶等により非常対策要員の参集困難等により、初動対応能力が低下したことなどから、情報連絡及び意志決定システムが十分機能せず、初動対応の迅速かつ効果的な実施に支障をきたしたことは否めなかった。

しかし、その後、県では防災体制の充実・強化を県政の柱として災害への備え、初動体制の充実、防災関係機関の連携強化等の防災対策に取り組んできており、阪神・淡路大震災時と比較しても、防災体制の全面的な見直しによる防災担当組織の強化や被害想定の実施、陸上自衛隊との間のホットラインやフェニックス防災システムの構築など、初動体制は大幅に改善していると言える。

(4) 執行機動的な性格を持った復興本部の設置による早期復興の総合的な推進（県）

震災からの早期復興を図るに当たっては、県庁組織をあげての積極的な取り組みが必要となることから、条例に基づき知事を本部長とする阪神・淡路大震災復興本部を設置するとともに、その下に必要な部を設置することにより、総合的かつ強力な推進体制が整備された。

この本部は、これまでの協議・調整機関である本部の機能をさらに強化し、執行機関的な性格を持ったものであり、それぞれの重要課題に対応するために執行機関として部が設置されたものである。

これらの部については、総括部以外の部長は既存の部長が兼務し、既存の部の組織の大半をそのまま活用するなど、形式的には12部を設置したことになるが、実質的には1部を新設したものであった。また、条例設置したことについては、県民に対して震災からの早期復興に全力で取り組む県の姿勢を明確にし、被災地住民の復興への情熱を結束させる効果があったものと思われる。

今後、大規模災害時において、災害応急・復旧対策と併せ通常業務を推進しながら、震災復興事業をより強力に推進するためには、このような既存の枠組みを超えた総合的な推進体制は、有効なモデルケースであると考ええる。

(イ) 復興本部の設置による早期復興の総合的な推進（市町）

比較的被害が甚大な7市2町で復興本部等が設置され、復興計画等の策定及び推進、被災市民の生活復興施策の策定など、それぞれの被災地域の実情に応じた震災復興に対する取組がなされており、現在は5市2町で復興本部等が継続して設置されている。

(オ) 災害対策実施のための他府県等からの短期派遣及び中・中長期派遣

他の地方公共団体からの短期派遣は、概ね1週間程度の交代で行われ、派遣元団体の出張という形で実施され、大部分は3月末で一段落している。派遣職員に対する本県からの人件費負担はないかわりに、派遣元団体が短期的派遣に要した費用は自治省において財源措置が講じられている。

中・長期的派遣は、地方自治法第252条の17に基づく派遣で、派遣元団体との間で個別に派遣協定を締結されている。

このように、地方公共団体が災害応急対策等に係る人的支援のために職員を派遣する際の取扱いとして、短期の場合には、職務命令による派遣の取扱い（公務出張）がとられ、派遣元団体が被災地域への応援に要した財政負担について、特別交付税措置の対象とされたことは、被災団体の財政上の負担を考えた場合、適切な措置であった。

また、中・長期の場合には、地方自治法第252条の17に基づき、派遣協定が締結されているが、この措置についても、派遣される職員の身分保障や財政上の効率性の面からも適当な措置であったと考えられる。

また、これら職員派遣は、人材を育成する面においても有効であり、今後とも、国、地方公共団体、さらには民間組織を通じた派遣が必要と思われる。

ウ 国と地元の連携の仕組み

(7) 地元と中央をつなぐ仕組み（復興委員会の設置）

阪神・淡路復興委員会は、県が同委員会の提言を踏まえ、取りまとめた「阪神・淡路復興計画(案)」を受けて、地元地方公共団体が策定する復興10ヶ年計画及び政府の取り組むべき施策等について審議を行い、7月18日の委員会において委員会として、復興特定事業の選択や政府は復興10ヶ年計画を全面的に支援する態度を明らかにすることといった意見を取りまとめるなど、国と地元との連携の面においても十分にその機能を果たしたものと言える。

(イ) 阪神・淡路震災復興委員会提言への地元意見の反映（関係者の参画）

阪神・淡路震災復興委員会は委員長はじめ7名の委員と2名の特別顧問で構成されていたが、その中に県知事及び神戸市長が委員として参画したことにより、提言の中に地元意見が反映された。

(ウ) 国と県・神戸市との協議会や、神戸商工会議所との連絡会議等

阪神・淡路復興委員会の活動終了を受け、設けられた「国と県及び神戸市との協議会」や「神戸商工会議所との連絡会議」の設置により、国と被災地との間の意思疎通や復興過程における具体的な問題の正確な把握が可能となり、迅速かつ確かな対応が可能となった。

エ 被災地内の行政をはじめ関係機関、団体・企業・住民等の連携の仕組み

(7) 県と市町とが一体となった計画策定（被災市町との連絡会議）

復興に向けた計画は、被災市町の多くでも策定作業が進められており、県が策定する復興計画は被災市町の復興計画と整合を図る必要があったため、被災市町との連絡会議(6回)や知事と被災市町の首長との連絡会が開催され、被災市町との連携を図りつつ、国との調整を行いながら復興計画の策定作業を進め、7月末に地元一体の「阪神・淡路震災復興計画」が策定された。

(4) 県民等の意見・提言等を集約した計画策定（復興県民会議等）

復興計画の策定や復興事業の推進にあたって、分野別に産業復興会議、ひょうご住宅復興会議、外国人県民復興会議、保健医療福祉復興県民会議が設置され、それぞれの関係団体や有識者等からの意見を取りまとめるうえ提言等がなされ、復興計画に反映させる仕組みがとられた。

また、県民からの意見・提案をもとに具体的な復興事業を検討し、英知を結集した県民主体のものとするため、震災後間もない2月から復興に向けての意見・提案の募集がされるとともに、住民が身近なところから自主的に復興について学習や議論をし、復興について提案を積極的に行う「コミュニティ復興フォーラム」が開催され、その成果を持ち寄って地域別の県民復興フォーラムと全体フォーラムを開催し、延べ千人近くの人が参加し、幅広い観点から復興についての意見・提案が発表された。

これらを含め、県に寄せられた復興に対する意見・提案は約800件、項目にして2,000を上回る数となり、復興計画に反映させる仕組みがとられた。

これら復興過程で参加民主主義の体制づくりの画期的促進がみられたことは大きな成果であり、今後の成熟社会に向け新たな仕組みとして発展させる必要がある。

(ウ) 行政と被災者をつなぐ仕組み（被災者復興支援会議）

「被災者復興支援会議」は被災者と行政の中間に立って、被災者支援や生活復興のための政策・施策づくりを行政に提案するとともに、被災者に向けても時々の課題に対する解決策を提示してきた。

行政・住民の両サイドから政策・施策をモニターすることによって、柔軟な政策・施策が形成できたことが、支援会議が果たした機能ではないかと考える。

こうした支援会議の役割と機能は、非常時だけでなく、課題によっては平常時においても住民と行政をつなぐ第三者機関として設置することの有効性を示している。

(イ) 「新しい公」の先導、「参画と協働」の実践（生活復興県民ネット）

平成8年10月に発足した「生活復興県民ネット」は、震災復興という非常時において、県下の様々なエネルギーの連携と集結を図り、県民の参画と協働のもと、被災者の生活環境の変化に応じたきめ細やかな生活復興県民運動を展開しており、市民が地域の公的領域を担う「新しい公」を先導するとともに、県民の「参画と協働」を実践する取り組みを展開してきたと言える。

これら地域団体の連携・ネットワーク機能や地域団体の活動能力を高めるためのノウハウは、県民運動組織等へ的確に引き継がれ、成熟社会に向けた新たな仕組みとして発展していくことが望まれる。

(オ) 政党による災害復旧、復興への支援

阪神・淡路大震災時には、各政党による震災復興プロジェクトチームや現地本部が設けられた。

これらのうち、与党阪神・淡路大震災対策本部災害復興プロジェクトチーム（座長：村岡兼造衆議院議員）においては、平成7年2月7日の発足以来、応急復旧及び今後の復興について、地元の要望も聴取しつつ精力的な検討が重ねられ、4回にわたる報告書などにより、政府等に各種の要望が行われてきた。

特に、平成8年12月に決定し、翌年度から実施された高齢者や要介護者のいる低所得世帯に対する「生活再建支援金」の支給や、中・低所得世帯に対する「生活復興資金貸付金」の充実措置をはじめとする生活再建支援対策や、税制上の減免措置などを盛り込んだ震災復興対策関連法の制定をはじめ、災害復旧、産業復興、規制緩和等の復興対策について、各般の措置が講じられ、災害復興に向けた取り組みは着実に進展した。

(カ) 公的団体（ライオンズクラブ等）による支援

阪神・淡路大震災時には、ライオンズクラブやロータリクラブなど多くの公的団体により、救済、復旧、復興のための活動が展開された

被災地域であるライオンズクラブ国際協会 335-A 地区を含む 335 複合地区では、震災義援金募集口座の設置や地区内外の各クラブに対して支援要請がなされ、各クラブ独自による 335-A 地区内への救援物資の提供や炊き出し、医療活動などが行われ、その後も、被災地 NGO ボランティア活動、身障者作業所再建支援、震災遺児養育援助など、多くの活動が展開された。

今後とも、地域企業ネットワークによる資器材の提供や、ボランティア活動費の助成など、個々団体のアクティビティにふさわしい活動を期待するものである。

(注) ① 335 複合地区：近畿 2 府 4 県のライオンズクラブ国際協会 4 地区(A~D)の円滑な運営を図る目的で設置されている。

② 335-A 地区：兵庫県南東部、淡路地域を管轄区域とし、国際協会からチャーターされた 115 の単一クラブが活動している。

(2) 「推進体制」に係る課題と対応

ア 震災復興を継続的に支える枠組みの明確化

阪神・淡路復興対策本部が決定した「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」に、被災地方公共団体が策定した復興計画を国が最大限支援すること等を基本とした政府の姿勢が明らかにされたことは、意義のあるものであったが、本格的な成熟社会を迎え、県民の多様なニーズや多彩な選択に対して、これまでのような画一的な発想では十分に対応しきれないことを考えると、今後の災害発生に備え、震災復興のような長期にわたる地方主体の取り組みを、国が継続的、安定的に支えるため、地方主体の計画策定、被災地独自の復興が可能な財政支援のなどを含めた法制度を整備しておくことが望まれる。

イ 非常災害対策本部現地対策本部における機動的な対応

兵庫県南部地震非常災害対策本部現地対策本部は、政府が推進する対策について、被災地方公共団体との連絡調整を図りつつ、当該対策に関する事務を現地において機動的かつ迅速に処理するとともに、地方公共団体の求めに応じて迅速かつ適切な助言を行うために設置されたものであるが、権限や予算は持たされていなかった。

一方、現場での「即決即断」を期待した地元自治体側では、制度内での事務処理は早まったが、新たな制度創設や補助率の引き上げなど制度の変更を伴う事案には、本省とも協議を要したため時間が掛かりすぎ、迅速な対応ができなかったとの意見も根強くある。

しかし、現地対策本部という本省直轄の組織が設置され、そこから現地の情報、ニーズを伝えるしくみがあったから、被災地と本省との意思疎通もよりスムーズに行えた面があり、意思疎通のツールとしては有効であったと思われる。

今後、さらに災害対策を機動的に行うためには、現地対策本部に一定の権限を与え、現地判断できる職員を派遣するしくみを検討する必要がある。

ウ 復興体制・組織についての事前準備の不足

東海、東南海、南海地震等今後発生が予想される大規模災害を視野に入れた広域防災体制のさらなる強化等が必要であり、そのためには、災害対応にあたる組織間の調整や防災システムの標準化など、全国的な取り組みが必要である。

阪神・淡路大震災のケースは、主な被災県は兵庫県の一県であったが、東海、東南海、南海地震等は複数県において深刻な被害を受ける恐れもある。そうした場合、国と複数の被災県との関係で復興計画を立てて、迅速な復興を推進するにはどのような形が妥当なのか、阪神・淡路大震災のケースの応用型も今後考察していく必要がある。

また、被災県に対しては、他の都道府県等より中長期にわたる広域応援を行う必要がある。阪神・淡路大震災のケースとともに、どのような応用パターンがありうるのか、また、中長期に幹部職員も応援に加わり、その者にも一定の決定権を与えることの想定など、被災のレベルに応じた広域応援のいくつかのパターンを現時点から検討しておく必要がある。

エ 被災者団体への対応

阪神・淡路大震災の被災者団体の行動は、従来の住民活動などに見られるような行政追求型や要求型が多く、直接的に自己の利益・不利益を有する住民が、積極的に行政に影響を及ぼそうとするものであり、中には長期間の座り込み行動などにより、行政機能に障害が生じるなどのケースが見受けられたが、これらの行動は、あくまでも一定のルールに則り話し合われるべきものであったと思われる。

一方、行政側においても、今までのような公的扶助や施設中心主義では各個人のニーズに答えきれなくなっており、生活者の見地に立った施策検討を行う場合、県民のニーズの的確な把握が重要となり、そのためには住民参加が必要不可欠になってくる。

住民参加を充実させ、要望を明確にするためには情報公開が必要なことは当然であるが、阪神・淡路大震災の被災者という住民の特定範疇を対象とする場合、一般的な住民参加手段だけでは不十分であり、利害当事者の参加という特別な住民参加の方法が工夫される必要がある。

4 10ヶ年の総括と今後の提案

(1) 10ヶ年の総括

既に述べたように、阪神・淡路大震災の復興推進体制確立にあたって、関東大震災時のように中央政府が復興院を作って強力に押し進めるべきだという考え方もあったが、結果的にそのような組織は不要であり、作るべきではないとの結論が出されたことは妥当であった。

震災発生直後の緊迫した状況の中で、これら1つ1つの判断は手探りの中のものであったが、結果的には被災地のニーズに柔軟に対応できる復興推進体制を確立させることができたと評価される。また、関東大震災が「帝都」東京の全域にわたって壊滅的な被害をもたらしたものであったことに比べて、阪神・淡路大震災は、大都市直下型地震であったがゆえに被害は甚大であったとしても、兵庫県内全域に及ぶものとはならなかったため、その「規模」に見合ったものであった。その理由は、すでに被災地には、県レベルの都市計画がすでに存在し、それらは都市計画法が改正された昭和43年以降、民主的な手続きを経て合意されたものだからである。また同様に民主的に策定された復興体制を推進することが可能であるから、そのような土壌を基礎に、創造的な復興都市計画を進める方が適切であると考えられた。特に神戸市のように、焼けやすく、壊れやすい密集市街地を改善して、市民の生命・財産を守れる街区を住民やコミュニティが自らつくり出すためには、それを中央政府と地方自治体が可能な限り支援する体制づくりが大切なのである。

そのためには、住民の合意形成が必要であり、その合意を根気良く取りつける街づくりプランナーの役割は大きいのである。復興事業を成功させるためにはこのような街づくり

の専門家のパワーが決め手になる。いわゆる下河辺委員長を中心とする阪神・淡路復興委員会は、広い視野から国土づくりに従事してきた超ベテランの専門家をメンバーとしているのであるから、その多彩な学識と経験から積極的に学ぶことが大きかった。

(2) 今後への提案

ア 大規模災害時における復興体制・組織のモデル化と事前の体制整備

地震等による災害が発生し、被災地域が県内の相当の範囲に及び、かつ、災害からの復興に相当期間を要すると考えられるような重大な被害を受けた場合には、被災後、遅滞なく復興基本方針や復興計画を策定し、県民に対して復興後の都市ビジョン、生活ビジョンや復興計画の到達目標等を明確に示すとともに、具体的な復興関連事業を迅速かつ計画的に実施するため「復興本部」を被災後の早い時期に設置する必要があると考える。

地域防災計画に、被災後、早期に横断的な組織として「復興本部」を設置することとしているものもあるが、災害応急・復旧対策に全力で取り組む中での「復興本部」の早期設置は困難を極めることが予想されることから、法的位置づけ等を含め検討し、あらかじめ「復興本部」の設置に関して必要な事項を規定するなど速やかに復興活動が開始できる体制を整備しておくことは、極めて有意義であると考えられる。

【法令等に規定すべき事項】

- 本部の設置に関する規定
- 本部の組織に関する規定
- 部の設置に関する規定
- 本部の廃止に関する規定
- 委任に関する規程

また、被害が一県にとどまらず複数県が甚大な被害を受けることを想定して、災害対策にあたる職員の広域応援体制の確立が重要であるが、大規模災害の発生度は少なく、その対応できる専門的人材の数にも限りがあり、個々の地方公共団体が常時専門家を擁することは、困難かつ非効率であるため、共同的な人材活用が必要である。

中央防災会議専門調査会の報告においても、大規模災害発生時等における人材の組織的な活用方策の構築等が提案されているが、今後、広域的な大規模災害の発生が想定されるなか、国や自治体等による被災地への応援体制の中に、災害対策専門の行政研修や災害対策専門家派遣の機能を持った「人と防災未来センター」のような専門機関の役割を明確に位置づけることにより、全国的見地に立った総合的・実践的な支援システムを確立すべきである。

さらに、大規模災害の場合には、被災自治体の職員自身も被災者であることに鑑み、広域応援による外部の自治体からの大量派遣と、それらの者にも判断・決定する権限を委任するしくみや、外部の複数の自治体から混成部隊として大量の広域応援が入った際に、円滑な事務処理ができるよう、災害対応事務についての標準的な処理手順を、あらかじめ制定しておくべきである。現在でも、建築物の応急危険度判定や水道の復旧など技術的分野については、全国での標準的な作業手順が確立されているが、行政事務分野においてもこれが必要である。

イ 防災組織体制の充実

阪神・淡路大震災当時、米国の危機管理庁（FEMA）のような組織が日本にも必要だとの議論があった。

FEMAは、閣僚級の長官をトップに2,000名を超える防災専任のスタッフを常時抱えており、大統領の緊急事態宣言が出されると、連邦応急対応計画に基づきFEMA長官が全責任を負い、連邦のすべての災害対応資源を管理することになっている。さらに、ロバート・T・スタッフォード法に基づき連邦の災害対策基金を執行する権限が与えられる専門組織である。

他方、米国は州政府が基本となる国家であり、様々な分野で、全国共通の制度よりも、州単位の分野別制度が行政の基本となる中で、災害緊急対応や、有事の際の国民保護だけは全国統一制度を保持するという制度的要請があることに留意する必要がある。

また、同時多発テロを踏まえ、国土安全保障に対処する組織をさらに強化するため、2003年1月に国土安全保障省(DHS)が創設され、2ヶ月後の3月にはFEMAも同省の一部となったが、災害救助など「非国土安保業務」が手薄になることの懸念もある。

これに対し、わが国政府の体制は、FEMAのような単独省庁ではなく、内閣府の中で防災対策に関する調整機能を担っており、FEMAの各局で行っている事業は消防庁、警察庁、国土交通省、農林水産省、厚生労働省等が分担する分散型の調整組織構造となっている。平成13年の省庁再編を機に防災担当大臣、内閣危機管理監を置くなどの対応がとられ、その後も常に防災担当の国务大臣が任命されている。その機能は情報収集・調整を主としており、災害発生時には災害対策本部長としての指示を各省庁に下してきている。

また、わが国は様々な分野で全国統一の制度が基本であり、その上に大規模災害時の激甚災害制度による手厚い補助制度が運用されていることが特徴である。

今後の防災組織体制を考える上で、FEMAのような大きな組織、強力な権限を持つ組織がわが国にも必要かどうかは議論の余地があるが、今後、東海、東南海、南海地震等の広域にわたる大規模災害の発生が懸念される中で、各省庁の持てる力を最大限発揮し、被災自治体の地域特性も尊重しつつ総合的に対応できるよう、防災組織体制のより実効性のある運用のしくみ等について検討する必要がある。

また、大規模災害に際して、被災していない自治体から職員を組織的に広域応援で派遣する手順や、速やかに幹部も含めた臨時増員を行う手順を定めるとともに、応援に入った職員に対する「支援ノウハウ」のマニュアルづくりを検討する必要がある。防災担当大臣の常任と広域応援の迅速かつ大量の動員により、連邦国家である米国とは異なる日本としての効果的な被災地支援のしくみが構築できるであろう。ただし、これらの制度が十分に機能するためには、このしくみの枢要なポジションにふさわしい「人を得る」ことが重要であることは言うまでもない。

ウ 現場主義に基づくニーズの把握と施策提言システムの構築

(7) 関係省庁による現地調整事務所（対策本部）の設置

阪神・淡路大震災の災害対策においては、国の非常災害対策本部現地対策本部が設置されたが、権限や予算を持たされていなかったため、十分に機能を発揮できなかった面がある。

しかし、大規模災害時の復旧・復興過程にあっては、教科書的な対応は役に立たず、現地対策本部の機動的な対応が災害対策に果たす役割は極めて大きいものがある。

今後、さらに災害対策を機動的に行うためには、現地対策本部における特例法や補正予算の「即決即断」は、現行法体系の下では不可能ではあるものの、現地対策本部に、省令(規則)の専決や、一定の範囲内の予算執行の専決など一定の権限を与え、現地判断できる職員を派遣するとともに、現地のニーズに合わせて複数省にまたがる調整を促すことができる高官を常駐させるしくみを構築したうえで、災害の規模に応じ、復旧・復興過程を通じて対応可能な現地調整事務所（対策本部）の設置が望まれるところである。

また、非常に広域で、甚大な被害の発生が想定される東南海、南海地震が同時発生した場合には、一カ所の現地対策本部では対応しきれないことなど、通常の広域防災体制では対応が困難となる恐れがあることから、政府の現地対策本部の設置場所についても、被害想定等を基にあらかじめ複数ケースを計画しておくとともに、合同現地対策本部の設置等、地方公共団体の本部間との情報共有化や連絡・調整体制をあらかじめ整えておく必要がある。

(4) 現場ニーズの把握と施策提言を行う第三者機関の設置（県）

被災者復興支援会議は、被災者と行政の中間に立って、被災者の生の生活に直接触れ生活の不安や悩みを、行政からは施策実施上の困惑や悩みを直接汲み取る「アウトリーチ機能」と、行政へは生活復興のための施策提言を、被災者には自助や公助を通じた自立の呼びかけを行う「アドボカシー機能」を備え、新たに生まれた仕組みとして極めて有効に機能してきた。

被災者復興支援会議など、さまざまな形での対話のチャンネルが存在したことにより被災地復興のための多様な方策を講じることができた。

これらの経験が今後の非常時対策に生かされることはもちろんであるが、21世紀における市民社会づくりなどの場面で、平常時に住民と行政をつなぐ第三者機関として設置することにより、住民がこの「アウトリーチ機能」や「アドボカシー機能」を通じ、地域社会の設計や運営に自発的に関わり、「公」を行政とともに担うことが大いに期待できるものである。

エ 21世紀文明の創造を目指す総合的・実践的研究機関の形成

10周年を迎える今、復興の過程で得た様々な経験・教訓を生かして、20世紀文明の脆弱性を克服し、21世紀の成熟社会にふさわしい安全で安心して暮らせる都市のあり方、すなわち「21世紀文明」のあり方を発信していくことは、国の内外から支援を受けた被災地としての責務であり、更なる創造的復興にも資するものである。

このためには、平成7年10月に出版された阪神・淡路復興委員会の提言や防災、保健医療、環境など21世紀の人類社会が直面する諸課題に係る多くの国際的な研究機関等が立地している状況を踏まえ、被災地の特色を生かしながら、21世紀の我が国における地域社会づくりの取り組みを先導するとともに、広く人類・社会の安全と安心、共生に寄与するための総合的な研究・提言や人材育成等を継続的に行っていくとともに、そうした成果を国の内外に発信していく仕組み・機能を地域を挙げて確立することが重要である。

それには、地域における中核的シンクタンク形成の観点から、「21世紀文明」の創造といった基本理念に合致する理念・機能を有する既存の団体・機関が一体となって総合力を発揮できるよう、機能の整理・統合を検討する必要がある。

また、この中で、防災・災害対策のあり方に関する研究を行う際には、県立大学看護学部における災害看護の研究や、神戸大学都市安全研究センター等による研究体制の仕組みが他府県と比べて整備されていることから、これらとの連携もより一層充実していく必要があるだろう。

オ 国際協調活動による被災地への支援（国際防災復興協力）

防災における国際協力は、大きく①応急対策、②復興対策、③予防対策の三分野で行われており、国連人道問題調整事務所、国連国際防災戦略などの国連機関、国際赤十字社等の国際機関、アジア防災センター等の地域機関、そのほか国際金融機関、NGO/NPO等多くの多くの機関によりなされている。

応急対策は、まず国連人道問題調整事務所が被災状況、必要な援助の内容、対応状況などの情報収集を行い、その情報を被災国、また実際に援助を行う各国政府、国連機関、NGO/NPO等に提供するとともに、国連人道問題調整事務所が、被災地での各種調整を主な役目とする国連災害調整チーム(UNDAC)を構成し現地に派遣するなど、一定の枠組みがあり成果を上げているところである。

一方、復興対策や予防対策においては、被災国が各国政府、国連機関、NGO/NPO等に対し、直接、個別に支援の調整を行い、目的、内容等を協議することにより、それぞれの機関により独自の支援が行われており、復興対策や予防対策の支援としての技術・知識の提供については、大災害が発生した国や地域からのニーズが高いにもかかわらず、効果的な支援体制が構築されていない状況にある。

今後、平成17年1月の国連防災世界会議（兵庫・神戸会議）で策定されることとなっている「兵庫戦略」を具体化するものとして、被災地の復興対策に関し、国際協力体制

の調整システムを構築することや、被害の軽減を確実なものとする予防対策に関し、被災国における防災教育システムの構築等を支援するため、国連機関等の緩やかな連携による被災国支援の基盤となる体制を構築することが望まれる。

そうするためには、国際防災協力の分野で具体的な取り組みや成果があるアジア防災センターが、事例に基づいたアドバイスを行い、災害復興に関するノウハウを提供するなど貢献することが考えられる。

アジア地域レベルでの多国間防災協力を推進する中心機関であるアジア防災センターは、各国関係機関の防災専門家の交流、防災情報の収集・提供、多国間防災協力に関する調査研究などの活動を通して、「復興対策」と「予防対策」について貢献できるものと考えられる。

5 おわりに

阪神・淡路地域の復興は、人口と産業が集中した大都市型地震からの復興であり、復興推進体制の模索、確立など様々な取り組みの成果は、この地域だけでなく、わが国の成熟社会への道を示すものとして、広く活用されるべきものである。

私たちがこの阪神・淡路大震災の経験から学んだ、日本の震災復興における制度的枠組み－「復興の推進体制」を、近い将来起こりうる、東海地震、南海地震、東南海地震などの大規模災害に対して、活かしていくことが重要である。