

## 4. 今後への期待

阪神・淡路大震災は、社会的・経済的な諸機能が高度に集積し、高齢化が進む大都市を直撃した、人類史上初めての大都市直下型地震であった。その復興にあたっては、21世紀の成熟社会における諸課題への対応を先取りする様々な取り組みが行われてきた。

こうした10年間の長期にわたる復興過程の検証にあたっては、これまでの取り組みの成果をとりまとめるだけでなく、復興過程を通じて明らかになってきた課題を総括し、今後、どのようにして課題解決を図り、震災の経験と教訓を未来に引き継いでいくのかを考えることが重要であった。

私たちは、今回の検証作業を通じて、①阪神・淡路大震災からの復興における残された課題への対応、②復興の過程で生まれた21世紀の成熟社会を支える新たな仕組みの定着・発展、③将来の大規模災害に備えた制度や仕組みの構築などに関する459項目の提言をとりまとめた。

震災復興の取り組みをこれだけの規模で検証したのは、世界でも他に例を見ないものであるといわれる。しかしながら、重要なことは、教訓や提言をまとめるだけではなく、実際にそれらが、主体・地域・世代を超えて共有されるとともに、有意義に活用され、真に安全・安心な社会や共生社会が実現することにある。

1年以上に及ぶ検証担当委員等による検証作業と関係者等の協力の結果として得られた今回の検証の成果は、人類共有の貴重な財産として、将来発生するであろう国内外の大規模災害に対する減災・復興や、成熟社会における地域づくりやまちづくりに、必ずや寄与するものであることを確信する。

今後、私たちは、大震災を経験した被災地の責務として、震災の経験と教訓を継承・発信し続けるとともに、この「未来への提言」に示された各分野における数々の提言が、兵庫県をはじめ、国内外の様々な主体によって活用され、実践されるよう期待する。

災害は、一つとして同じ顔をしていない。阪神・淡路大震災は、都市型災害として、多くの教訓をもたらしたが、新潟県中越地震や平成16年台風第23号災害といったその後の災害では、何が生かされ、どのような新たな教訓が得られたのかなど、将来にわたり絶えざる検証の成果が蓄積され、共有され、人類社会の安全と共生に貢献がなされていくであろうことを切に願うものである。

## 参考資料

### 震災対策国際総合検証事業提言集

ハ°-ツ°

1	初動体制の課題とあり方	VIII-83
2	初期消火体制の課題とあり方	VIII-88
3	海外からの応援部隊の受け入れの課題とあり方	VIII-90
4	災害時の保健医療体制の課題とあり方	VIII-94
5	避難所の設置、運営の課題のあり方	VIII-97
6	応急仮設住宅をめぐる施策の課題とあり方	VIII-99
7	災害弱者への配慮に関する課題とあり方	VIII-103
8	ボランティア活動をめぐる課題とあり方	VIII-105
9	被害程度の認定の課題とあり方	VIII-109
10	生活再建のための公的支援の課題とあり方	VIII-111
11	住宅再建支援の課題とあり方	VIII-114
12	被災者の自立支援に関する課題とあり方	VIII-117
13	復興への取り組み体制の課題とあり方	VIII-119
14	震災復興財源の課題とあり方	VIII-121
15	復興まちづくりをめぐる課題とあり方	VIII-122
16	既存建築物（住宅等）の耐震補強の課題とあり方	VIII-125
17	都市基盤の復興の課題とあり方	VIII-127
18	本格的産業復興をめぐる課題とあり方	VIII-131
19	歴史遺産の復旧等、地域文化をめぐる課題とあり方	VIII-133
20	災害時のマスコミの役割に関する課題とあり方	VIII-135

## 震災対策国際総合検証事業提言集（５年検証）

### (1) 初動体制の課題とあり方

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提言
<ul style="list-style-type: none"> <li>○災害情報が何故不足していたのか</li> <li>○災害情報の収集・発信システムに課題はあるか</li> </ul>	<p><b>[情報不足の原因]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○情報通信システムの機能障害が生じた。</li> <li>○外部からの安否確認等の対応に追われた。</li> <li>○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。</li> </ul> <p><b>[残された課題]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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)</li> <li>○初動時の情報の共有化を考えた場合、災对本部会議室、災对本部事務局室、災对本部支援職員が作業を行う部屋、それにマスクミ対応をする部屋を一体化する必要がある。</li> <li>○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)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○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</li> </ul>	<p><b>[震災後の対策]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○災害対策要員の宿日直制の実施</li> <li>○防災監制度の創設</li> <li>○防災責任者の指定</li> <li>○連絡手段の確保（携帯電話またはポケベルを貸与）</li> <li>○パトカーによる災害対策本部員の搬送</li> <li>○訓練・演習の強化</li> <li>○災害待機宿舎の整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提言
<p>○自衛隊の派遣要請は適切に行われたか</p> <p>・自衛隊への派遣要請は遅かったか</p> <p>・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</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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をおいたほか、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。</p> <p>○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られる。</p> <p>○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。</p>	

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。	○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。）
○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 ○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。	○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 [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。	○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。

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。	○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。  ○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。
○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。	（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。	○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。
○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。	○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。

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	<p>○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。</p> <p>○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。</p>	○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。
○緊急輸送ルート確保など道路規制は適切に行われたか	<p>○警察官が救出作業にとられ、交通規制が遅れた。</p> <p>○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。</p>	
○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	<p>○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。</p> <p>○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。</p>	○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。
○被災者の行動はどうか	○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。	

(2) 初期消火体制の課題とあり方

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。	○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火災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。
○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。	○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。
○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。	○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。 ○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。

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提言
		<p>○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。</p>
<p>○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</p>	<p>○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。</p>	<p>○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。</p>
<p>○危険物の事故や出火はどうだったか</p>	<p>○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。</p>	<p>○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。</p> <p>○「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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>

(3) 海外からの応援部隊の受け入れの課題とあり方は？

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	<p>○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。</p> <p>○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。</p>	<p>○「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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提言
		<p>○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。</p>
<p>○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</p>	<p>○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。</p>	<p>○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。 ○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。</p>
<p>○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</p>	<p>○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。  ○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。</p>	<p>○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。</p>

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）	<p>○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。</p> <p>○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）</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>
○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	<p>○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和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。</p>	<p>○災害報道では、震災がもつ自然科学的な側面と社会科学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。</p> <p>○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。</p>

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	<p>○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自己完結型で地元負担を掛けないという3点が重要である。</p> <p>○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。</p>	

(4) 災害時の保健医療体制の課題とあり方

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	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>
○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	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>

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	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>
○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	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○すべての医療機関に備蓄を促すのは疑問もある。</li> </ul>	
○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）	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>

主な論点	検証委員の提言等(要旨)	
	分析・評価等	提言
	<p>○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。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域レベルでの災害対策の強化の萌芽はみられる。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○わが国独自の災害対応の基本概念を形成すべきである。</li> <li>○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。</li> </ul>

(5) 避難所の設置、運営の課題とあり方

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。	
○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。	○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。  ○教職員等の避難所運営の訓練、研修が必要である。
○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。 ○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。 ○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。	○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。
○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。	○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。

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。	○学校の防災力の充実の一層の徹底を図るべきである。  ○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。
○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。
○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。 ○教職員の避難所運営の訓練、研修の必要がある。
○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。

(6) 応急仮設住宅をめぐる施策の課題とあり方

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。	○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。
○応急仮設住宅の建設・運用は円滑に行われたか	<p>○戸数の達成という点では迅速な対応がなされた。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>	<p>○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。</p> <p>○応急仮設住宅の用地は事前に確保しておく必要がある。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○応急仮設住宅の備蓄を容易にする構造・素材の開発や廃棄と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。</p> <p>○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。</p>

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提言
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>
○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。	○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）
○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。	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提言
○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	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p>

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。	
○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。 ○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。	○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。

(7) 災害弱者への配慮に関する課題とあり方

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	<p>○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。</p> <p>○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。</p>	<p>○災害救助法を超克する法体系の整備が必要である。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>
○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	<p>○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。</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p>

主な論点	検証委員の提言等(要旨)	
	分析・評価等	提言
	<p>○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。</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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べきである。</p> <p>○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。</p>
○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。	<p>○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。</p> <p>○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。</p>
○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。	<p>○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。</p> <p>○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)</p>

(8) ボランティア活動をめぐる課題とあり方

主な論点	検証委員の提言等(要旨)	
	分析・評価等	提言
<p>○災害ボランティア活動はどのように展開されたか</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・需給調整</li> <li>・ボランティアの自主性と行政の意識</li> <li>・行政の対応</li> <li>・活動定着へ向けた支援</li> </ul>	<p>○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・ネットワークが組んでいた。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>	<p><b>[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]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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必要がある。</li> <li>○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。</li> </ul> <p>-----</p> <p><b>[災害発生時における行政が行うべき支援に関する提言]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>

主な論点	検証委員の提言等(要旨)	
	分析・評価等	提言
	<p>○ボランティアセクターは、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。</p>	<p><b>[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]</b></p> <p>○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必要がある。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p><b>[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]</b></p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>

主な論点	検証委員の提言等(要旨)	
	分析・評価等	提言
		<p>[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]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>
○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、ボランティア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。	<ul style="list-style-type: none"> <li>○行政、企業においてボランティア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、ボランティア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。</li> <li>○企業経営者への啓発等によるボランティアセクターとの連携の促進が必要である。</li> </ul>

主な論点	検証委員の提言等(要旨)	
	分析・評価等	提言
	<p>○ボランティア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。</p> <p>○ボランティアな活動は、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。</p> <p>○ボランティアな活動は、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。</p>	<p>○ボランティアセクターの形成に向けた行政とボランティア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。</p> <p>○既存のボランティア活動団体の役員、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、行政によるボランティア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。</p> <p>○ボランティア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。</p> <p>○防災計画等の策定における行政とボランティアセクターによる定期的な協議の場が必要である。</p> <p>○ボランティアセクターによるボランティア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。</p> <p>○地域コミュニティにおける個人レベルでのボランティア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。</p> <p>○ボランティア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。</p>

(9) 被害程度の認定の課題とあり方

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提言
<p>○各市町における被害程度の認定は適切だったか</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>	<p>○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。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul> <p>○被害認定の目的は以下の3つとする。</p> <p>「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」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・目的別による認定システムの構築が必要である。</li> </ul> <p>○人員体制を整備する必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・行政内部における専従体制を早期に確立する。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> </ul> <p>○被害認定の基準を統一する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・建物被害の全国基準・統一調査表を作成する。</li> <li>・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。</li> </ul>

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提言
		<p>○情報処理システムの開発</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・建物の所在、構造、所有者</li> <li>・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。</li> </ul>
○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	<p>○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。</p> <p>○「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。</p>	<p>○被害認定システムを簡潔化する</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> </ul>
○応急危険度判定との連携をどのように図るべきか	<p>○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。</p>	<p>○被害認定システムを簡潔化する</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>

(10) 生活再建のための公的支援の課題とあり方

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提言
<p>○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</p> <p>○現行の災害救助法制度に課題はあるか</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p>

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提言
	<p>○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。</p> <p>○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くのか懸念される。</p> <p>○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。</p>	
○公的支援の対象者の把握は適切だったか	<p>○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。</p> <p>○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と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。</p>	<p>○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、救済すべき人々に漏れがないようにする必要がある。</p> <p>○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。</p>

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提言
	<p>○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。</p>	
○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	<p>○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。</p> <p>○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。</p>	○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。
○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）	<p>○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。</p> <p>○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。</p>	○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）

(11) 住宅再建支援の課題とあり方

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	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○住宅の被害状況の迅速かつ正確な把握が必要である。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>

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	<p>○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。</p> <p>○コレクティ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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>	<p>○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。</p> <p>○コレクティブ・ハウスのCOMMON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。</p> <p>○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。</p>
○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	<p>○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。</p> <p>○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。</p>	<p>○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。</p> <p>○区分所有法の改正が必要である。</p>

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。	○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。

(12) 被災者の自立支援に関する課題とあり方

論 点	検 証 委 員 の 提 言 等	
	分析・評価等	提言
○閉じこもりがちな人等を含む被災者の生きがいが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。	
○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 ○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の評価する価値がある。	○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。
○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。	
○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)や社会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。 ○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。	

論 点	検 証 委 員 の 提 言 等	
	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。	○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。
○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。	
○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。  ○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。	

(13) 復興への取り組み体制の課題とあり方

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。	
○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。	○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。
○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。	○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。
○国、県、市町と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。	○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。

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。	○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。

(14) 震災復興財源の課題とあり方

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	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>	
○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	<p>○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。</p> <p>○特別交付税は財源としてリスクシェア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。</p>	<p>○完全なリスクシェアを達成するために、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、リスクシェア機能を充実する必要がある。</p> <p>○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。</p>

(15) 復興まちづくりをめぐる課題とあり方

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。	○被災市街地復興特別措置法を改正し、事業決定だけで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。
○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。	○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。
○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。	○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。 ○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
		○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。
○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。	○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。
○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。	○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。
○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。	○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。  ○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。

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。	○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。

(16) 既存建築物（住宅等）の耐震補強の課題とあり方

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 <ul style="list-style-type: none"> <li>・公共建築物の耐震補強</li> <li>・公共建築物（県）</li> <li>・公共建築物（市町）</li> <li>・公共建築物（全般）</li> <li>・民間建築物の耐震補強</li> </ul>	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>	<p>○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</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・建築物耐震化の情報の一元化</li> <li>・段階的耐震改修計画の策定</li> <li>・建築物耐震性能の情報公開</li> <li>・地域防災計画に対応した耐震改修の促進</li> <li>・外部機関による事業評価</li> </ul> <p>○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。</p> <p>○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。）</p> <p>○国の財政的支援が一層求められる。</p> <p>○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。</p> <p>○建物を使用しながら行える工法の開発が効果的である。</p>

主な論点	検証委員の提言等(要旨)	
	分析・評価等	提言
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特定建築物</li> <li>・ 戸建て住宅</li> <li>・ 民間建築物 (全般)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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。</li> <li>○ 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。</li> <li>○ 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。</li> <li>○ 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。</li> <li>○ 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。</li> </ul>
○ 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。

(17) 都市基盤の復興の課題とあり方

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	<p>○復興計画や「緊急インフラ整備3か年計画」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。</p> <p>○「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。</p> <p>○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。</p>	<p>○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。</p> <p>○計画段階からのハブリック・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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>
○安全で安心な都市基盤の構築は進んだか	<p>○「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。</p>	<p>○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。</p> <p>○PFI（民間資金による社会資本整備）、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。</p> <p>○欧米では「リスクファイナンス」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。</p>

主な論点	検証委員の提言等(要旨)	
	分析・評価等	提言
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○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)</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>
○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。	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>
○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。	○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ジメントが必要である。

主な論点	検証委員の提言等(要旨)	
	分析・評価等	提言
	<p>○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。</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>
<p>○土砂災害等の二次災害防止対策は十分だったか</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p>	<p>○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。</p>

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。	○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。
○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。	
○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。	

(18) 本格的産業復興をめぐる課題とあり方

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	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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にくい。</li> <li>○大手企業は概ね震災前の状況に回復している。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○観光業は急速に回復に向かっている。（以上関委員）</li> <li>○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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> </ul>
○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	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> <li>○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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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。</li> <li>○「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。</li> <li>○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。</li> </ul>

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提言
		<p>○HERO（（財）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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>

(19) 歴史遺産の復旧等、地域文化をめぐる課題とあり方

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。	○日常的な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
	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○「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。</p>	

(20) 災害時のマスコミの役割に関する課題とあり方

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)	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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と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。</p> <p>○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。</p> <p>○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ふ、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。</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>

主な論点	検証委員の提言等（要旨）	
	分析・評価等	提言
	<p>○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。</p>	
○マスコミの災害報道の在り方に問題はなかったか	<p>○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。</p> <p>○誤報、あるいは事実誤認の記事が少なくなかった。</p> <p>○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。</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p>
○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	<p>○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。</p> <p>○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。</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p>

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いかった。	○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。

阪神・淡路大震災  
復興10年総括検証・提言報告（8/9）  
（平成17年3月発行）

企 画 兵 庫 県

〔兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部復興企画課  
神戸市中央区下山手通5-10-1 電話078-341-7711(代)〕

編集・発行 復興10年委員会

〔事務局：（財）阪神・淡路大震災記念協会  
神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2 電話078-262-5580〕