

何があったか

○避難所ではプライバシーがなかった

多くの被災者が避難してきた体育館などの大規模施設での生活は、一人当たりのスペースも狭くプライバシーの確保もできなかったため、避難者にとって大きなストレスとなった。更衣室も避難場所に使用されていたため、女性は、着替えや授乳などで非常に困惑した。プライバシーを確保するため、段ボール製パネルなどが使用された避難所もあった。

○高齢者など災害時要援護者への配慮がなかった

高齢者や障害者など災害時要援護者にとり、避難所生活は困難が多かった。「夜中にトイレに行きやすい」などの理由で、廊下や階段の踊り場などに身を寄せる高齢者もおり、寒さによる肺炎や、トイレの回数を抑えるために水分補給が不足して脱水症状を起こすなど、健康問題も引き起こした。

また、車椅子を使用する避難者も、狭いスペースや段差などで不自由を強いられ、心理的な要因も含めて安全・安心な暮らしが難しく、避難所を退去せざるを得ない

(2) 生活拠点となる住まいの確保

18 避難所の居住環境

居住環境の改善で、避難生活の厳しさを和らげる

震災時の避難所として、小中学校の講堂や体育館などの大規模施設に多くの避難者が押し寄せたが、生活の場としては十分でなく、高齢者や障害者など災害時要援護者には過酷で、健康にも影響を及ぼした。健常者にとってもプライバシーはなく、長期の生活に耐えられる空間ではなかった。避難所となる公共施設などは、福祉避難所の設置を含め、施設・設備面の事前対策など、災害時を想定して準備しておく必要がある。

い器具もあった。このため、電気容量の増設や配線工事を行い、電気製品を利用しやすくした避難所もあった。

学んだこと

○避難所の環境改善が重要

避難所は、災害時における一次的な生活の場所として重要な役割を担うこととなるため、高齢者や障害者をはじめ、誰もが少しでも条件のよい環境で過ごせるよう居住環境の改善が重要である。

○平常時から避難所としての準備を

避難所となることが想定される公共施設などでは、施設・設備面に配慮した事前対策が必要である。また、避難所での生活において特別の配慮を必要とする高齢者や障害者等が、安心して生活できる設備を整えた福祉避難所の設置についても事前の対策が必要である。

教訓をどう生かすか

○避難所のあり方の検討が進む

厚生省（現・厚生労働省）が、平成9年6月に「大規模災害における応急救助の指針」を策定。避難所のバリアフリー化のほか、間仕切り用パーティションによるプ

ライバシーの確保や冷暖房機器などの整備による暑さ寒さ対策等、避難所での生活環境の改善対策を都道府県に呼びかけている。

また、12年に行った内閣府の検討委員会では、学校や公民館など宿泊機能のない公共施設が避難所の場合、避難者が多かつたり災害が長期化すると、プライバシーの確保や生活環境の維持・確保に限界があることから、企業の研修施設、保養施設なども活用するなど、避難所の一層の多様化を求めている。

○福祉避難所の開設が進む

厚生労働省の指針では、耐震性等を備えた老人福祉センター等を福祉避難所として想定し、地域住民への周知、福祉関係者の十分な理解を得るよう求めている。また、量的に不足する場合には、社会福祉施設等や公的宿泊施設での設置の可否について協議することとなっている。

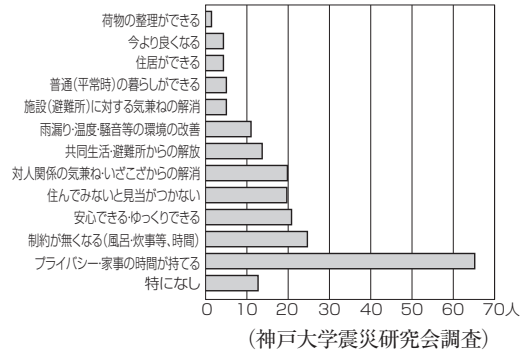
なお、福祉避難所は、能登半島地震や新潟県中越沖地震で設置された。

避難所の様子



◆ すし詰め状態の避難所 (神戸新聞社提供)

避難所から仮設住宅に移って改善されると思われる問題



「大規模災害における応急救助の指針」(抄)

厚生省(現・厚生労働省)では、震災の教訓を踏まえ、各都道府県において、地域の実情に応じた応急救助の実施体制の整備と、大規模災害時の応急救助を迅速かつ的確に実施するため、平成9年に指針を策定。

(避難所の生活環境の整備)

- 避難所を設置した場合には、避難生活に必要な寝具、被服、日用品等を速やかに配布すること。
- 避難所の設置期間の長期化が見込まれる場合は、避難所の集約に合わせて、小部屋がある等生活環境の良好な施設の利用を図るよう配慮するほか、必要に応じて、次の設備や備品を整備し、被災者に対するプライバシーの確保、暑さ寒さ対策、入浴及び洗濯の機会確保等、生活環境の改善対策を順次講じること。

- (ア)畳、マット、カーペット
- (イ)間仕切り用パーティション
- (ウ)冷暖房機器
- (エ)洗濯機・乾燥機
- (オ)仮設風呂・シャワー
- (カ)仮設トイレ
- (キ)テレビ・ラジオ
- (ク)簡易台所、調理用品
- (ケ)その他必要な設備・備品

- 物理的障壁の除去(バリアフリー化)されていない施設を避難所とした場合には、高齢者・障害者等が利用しやすいよう、速やかに障害者用トイレ、スロープ等の仮設に努めること。
- 一定の設備を備えた避難所を維持するため、衛生管理対策を進めるとともに、必要な電気容量を確保すること。

避難場所等の標識整備

災害発生時に迅速かつ円滑な避難を行うためには、避難所を示す標識が、誰でも、いつでも、全国どこでも理解でき、分かりやすく統一されている必要がある。そのため、平成13年3月に国土交通省が広域避難場所を示す記号を選定し、同年6月に消防庁の「避難標識に関する調査検討委員会」が推奨、14年3月にJIS規格として制定した。

また、津波避難場所などの津波関係の避難標識に関しても、消防庁の「防災のための図記号に関する調査検討委員会」が提案を行い、20年7月に、ISOにより国際規格として制定されている。



(避難所)



(津波避難場所)

【新潟での取り組み】

新潟県中越地震では、被災者のニーズに応じて、自宅の庭に設置したユニットハウス(プレハブ建築物)を分散型避難所として指定した。これにより、地域コミュニティの中で生活再建の促進、集合型避難所では対応が難しいプライバシーの確保などを図り、被災者の速やかな生活復興を支援した。

何があったか

○ピーク時には31万7000人が避難

震災直後から多くの人々が公共施設などに詰めかけ、ピーク時の1月23日には避難者数は約31万7000人にもなった。その約6割が近隣の学校に避難し、体育館や教室をはじめ、職員室や廊下、階段の踊り場にまで人があふれた。

被災者であふれる避難所に入れたなかった人々は、厳しい寒さの中、公園など野外でテント生活を送った。

○市町職員もすぐには駆け付けられなかった

震災では、大規模地震への備えが不十分であったことや地震発生が早朝であったこと、自らも被災者であったことなどにより、避難所運営を担当する市町職員もすぐには駆け付けられなかった。避難所となった学校では、市町職員ではなく教職員が避難所の運営にあたり、また、長期の避難所設置により、教育活動の早期再開に支障を来した。

○自治組織も避難所運営を担当

避難所の運営には、避難者の中から自然発生的に生まれたリーダーやボランティア、学校の教職

(2) 生活拠点となる住まいの確保

19 避難所の運営

災害時を想定した運営体制の整備が、避難者の安心につながる

震災では、発生当日から、多くの被災者が近隣の学校などに避難。大規模災害での混乱の中、避難所の管理運営には、施設管理者や教職員があたったが、運営マニュアルもなく手探りでの運営となった。避難所となる公共施設などは、事前の運営マニュアルづくりなど、災害時を想定して準備しておく必要がある。

も達も協力した。

避難所運営マニュアルもなく手探りの状態の運営で、救援物資の分配やスペースの確保、ペットの問題などをめぐり、トラブルが発生した避難所もあった。

学んだこと

○平時からの避難所運営体制の整備を

震災直後は、市町職員も各種の災害対応業務に追われるため、すぐに避難所に来て運営にあたることは難しい。このため、避難所開設当初から、施設管理者や教職員と共に、ボランティアなどの協力を得ながら、避難者による自主運営が行われることが重要である。

また、避難所に指定されたり、被災者が避難してくるであろう公共施設では、災害時を想定して、自主防災組織等による避難所運営への協力といった、施設管理者や教職員に過大な負担をかけない運営体制づくりが必要である。

教訓をどう生かすか

○避難所の運営システムの構築が進む

震災の経験を踏まえ、厚生省（現・厚生労働省）は、避難所の管理・運営を含む「大規模災害における応急

救急の指針」を作成。これに基づき、兵庫県は平成13年に「避難所管理・運営の指針」を作成し、県内市町も避難所運営マニュアルの策定を進めている。

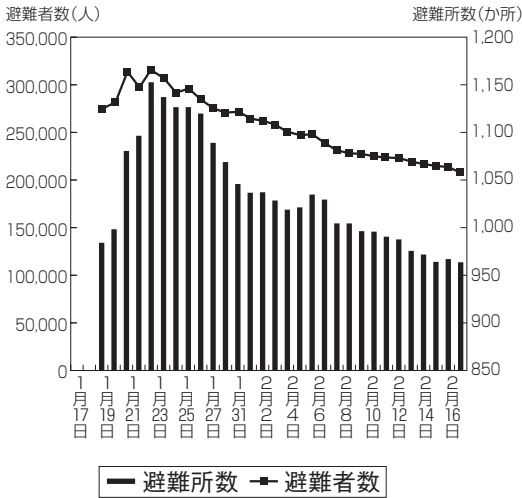
学校においても、円滑な避難所運営ができるよう、避難所運営マニュアルの策定を進めている。

（社）全国公民館連合会は、地域における避難所としての平常時の備えや対応マニュアルなどをまとめたハンドブックを18年に発行している。

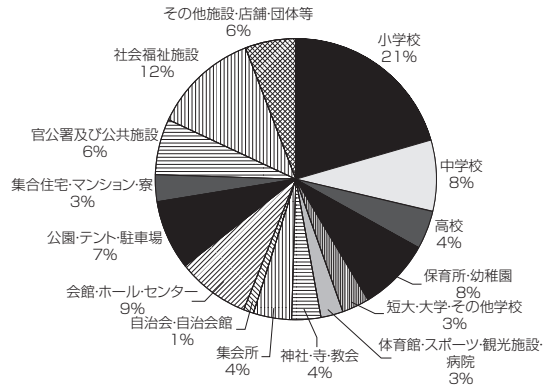
○学校と市町防災部局との役割分担を明確に

兵庫県教育委員会は、避難所となった学校の教育活動の早期再開のため、学校に避難所が開設された場合に教職員が従事する運営業務の内容や従事期間を原則7日以内とするなどとした「学校における避難所運営業務及び市町防災部局への移行手順に関する留意事項（案）」を平成10年にまとめ、市町に準則として示した。これを受け、県内市町において学校と市町防災部局との役割分担などを明確にした留意事項の作成を進めている。

■ 県下の避難所数・避難者数の推移(1か月間)

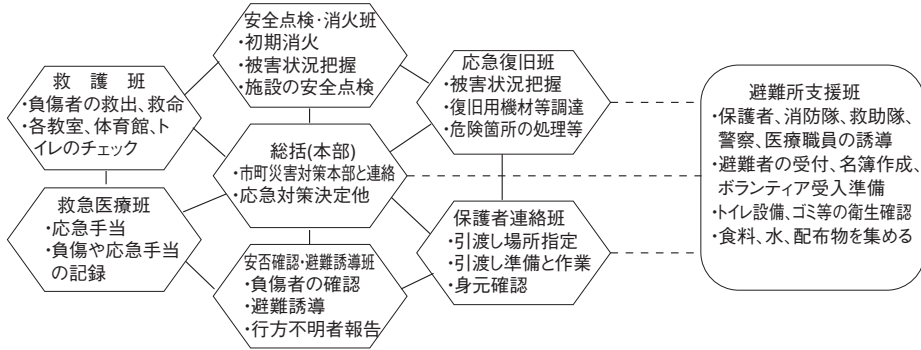


■ 避難所の施設種類(神戸市)



(兵庫県避難所管理・運営等調査委員会「避難所の管理・運営等に関する調査報告書」)

■ 学校災害対策本部の設置例



(兵庫県教育委員会「学校防災マニュアル」)

兵庫の取り組み

□ 避難所の指定の見直し

兵庫県では、平成16年の台風第23号災害において、小中学校や公民館などの避難所が床上浸水や屋根の破損などの被害を受け、被災者が避難所からの移動を強いられるケースがあった。

この教訓を踏まえ、各市町では、浸水想定区域や土砂災害警戒区域等に避難所が立地していないか確認し、指定の見直しなどの取り組みを進めている。

□ 「避難所管理・運営の指針」の作成

兵庫県では、市町において、地域の実情に応じた適切な避難所管理・運営のマニュアルを作成するための指針として、平成13年に作成。

【指針の主な内容】

- ① 基本方針
 - ・避難所の目的、機能、対象者 等
- ② 事前対策の指針
 - ・避難所の指定方針
 - ・管理運営体制の整備
 - ・施設・設備、備蓄等の整備
 - ・運営組織の育成 等
- ③ 応急対策の指針
 - ・避難所の開設
 - ・管理責任者の配置と役割
 - ・避難者・避難所の情報管理、災害弱者の保護
 - ・食料・生活物資等の提供 等
- ④ マニュアル作成例
 - ・避難所管理マニュアル(市町向け)
 - ・避難所運営マニュアル(避難所用)

何があったか

○食料の手配が十分でなかった

震災当日は、道路の途絶や渋滞などにより食料が届かなかった避難所や、量が不足して避難者すべてに配布できなかった避難所もあった。被災直後は、水やおにぎり、乾パンなど最低限の食料を確保することが精一杯で、冬場にもかかわらず温かい食事が確保できず、冷えたおにぎりや弁当で体調を崩す高齢者もいた。

このような中、温かい食事を食べたいとの避難者の要望に対応するため、自衛隊や生活改善実行グループ、ボランティアなどにより炊き出しが実施された。

○生活物資の確保も困難

多くの被災者が避難所生活を余儀なくされる中、飲料水や食料の確保のほか、毛布などの生活必需品が求められたが、備蓄物資では量が足りず、寝具メーカーやスパーなどの大型小売店等で調達を図った。震災後1週間を経過して、避難所での下着不足が顕著となり、兵庫県では避難者30万人に各1セットの下着配布を決定。救援物資として届けられた分では足りない分を県が購入し、各市町へ

(2) 生活拠点となる住まいの確保

20 避難所の生活（食料・物資）

生活物資の備蓄・確保体制の確立が、災害時の安心につながる

避難所では、道路の途絶や電気、ガス、水道などのライフラインの寸断、膨大な被災者の発生などにより、食料や水、生活必需品が避難者に十分に届かなかった。災害時は平常時と違い、食料や生活物資などがすぐには手に入りにくいいため、行政や関係機関の連携をはじめ、住民一人ひとりの備蓄など、事前の備えが必要である。

の搬送を業者やボランティア、自衛隊の協力により実施した。マスク報道が集中した特定の避難所に救援物資やボランティアが集中するなど、避難所間の格差も見られた。

学んだこと

○普段からの備えが必要

災害時の食料や生活物資の供給について、平常時から行政と関係機関との連携体制を構築しておくとともに、住民自らも最低限の備蓄をしておく必要がある。

○温かい炊き出しが被災者の心も癒やす

婦人会やボランティアなどが提供した温かい炊き出しは、配給される食事だけでは偏りがちな栄養を補えるだけでなく、ボランティアとのふれあいを通じて被災者の心を癒すことができるなど、避難所生活には不可欠である。

教訓をどう生かすか

○食料・生活物資の供給体制が整う

兵庫県をはじめ各自自治体では、弁当給食事業者やコンビニエンス事業者、製造業者、関係団体等との間で協定を締結し、災害時にお

ける被災者等への弁当・おにぎり、パン、育児用調整粉乳等の食料や、毛布、下着、タオル、生理用品等の生活物資の供給体制を整えている。

○個々での備蓄に向けて

兵庫県では、地域防災計画において、震災直後に必要となる食料、物資等の備蓄について、県は1日分、市町は2日分、県民は3日分の食料等を備蓄するよう努めることとしており、県民に対して、平素から食料、飲料水、生活必需品を3日分備蓄するよう啓発を進めている。

避難所での食料・物資の提供



◆被災地の小学校などでは連日、ボランティアが炊き出しを実施
(神戸市兵庫区、神戸市立水木小学校)
(神戸新聞社提供)



◆飲み物を被災者に渡す子どもボランティア
(神戸市兵庫区、神戸市立明親小学校)

震災時の食料等の確保の状況

(1) 物資の確保の状況

区分	内容
食料の確保	1/17~19 おにぎり7千食、パン104万食、乾パン11万食。災害救助用米穀3千ト 1/20~約2カ月間 救援物資に加えて供給。味噌24ト、醤油1万ℓ、即席めん78万食、育児粉乳1万4千キ、野菜8ト、粉ミルク2千キ、ハム・ソーセージ3,695ケース、レトルト食品35万食、缶詰36万食、清涼飲料46万ℓ、もち123万個 自衛隊・生活改善グループ等ボランティアによる炊き出し(181カ所、1~3月) 野菜サラダ2万食(中央農業技術センター)、JAグループ・県魚協の青空市(7回、2/23~24) 市町の食料確保が困難な場合、県による緊急的な食料供給体制を整備。被災地内の卸売市場へ県外産地からの出荷を要請
毛布、下着類	毛布は震災発生当初71,500枚確保、下着は30万セット
生活必需物資の流通確保	チェーンストア協会、関係各社へ供給努力を要請。大型ヘリコプターによる空輸(1/19~20)。 店舗営業率34.7%(1/17)→80.3%(1/20)→87.2%(2/5)→94.3%(6/28)

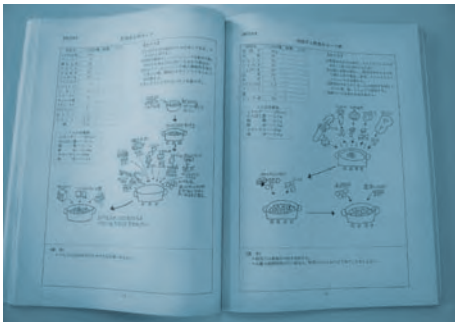
(2) 避難所への救援物資の供給

1/17~3/31	下着54万枚、ペットボトル12万5千本、カップめん等11万食、毛布・布団11万枚、トイレットペーパー8万4千個、カイロ・マスク・ゴミ袋その他19万8千個
-----------	--

(兵庫県「阪神・淡路大震災-兵庫県の1年の記録」)

食生活改善活動への取り組み

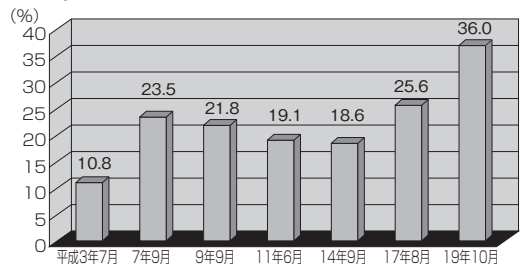
避難所で温かい食事を提供できるようにするため、生活改善実行グループが中心となって炊き出しを行ったほか、簡単に栄養のある炊き出しメニューを関係機関に配布した。



大地震に備えてとっている対策

「食料や飲料水を準備しているか」

避難生活では最低3日分程度の備蓄をしておくことが望ましい。食料や飲料水を準備していると回答した人は平成3年には10.8%であったが、平成19年には36.0%となっている。



(内閣府「地震防災対策に関する世論調査」)

何かあったか

○仮設トイレの設置が間に合わなかった

多くの人が避難してきた学校などの避難所では、断水により水洗トイレが使えず、汚物の山ができたところもあった。プールの水を利用するなど工夫もなされたが、衛生面で問題となった。

被災2日目から仮設トイレの設置が始まったが、手配に時間がかかり、急増する避難者の需要に追いつかなかった。設置後も、正しく使われなかったり、交通渋滞でバキューム車による効率的な収集ができなかったため、使用不能となった仮設トイレもあった。また、バキューム車が不足したため、他の自治体等に応援を要請し、確保した。

○断水により仮設風呂の設置が必要となった

被災者は、避難生活で心身ともに疲れていたが、断水で風呂に入ることもできなかった。まず飲料水の確保が優先され、仮設風呂やシャワーの設置は徐々に進められた。自衛隊の支援も得て、仮設風呂83基、温水シャワー189基を設置した。

利用可能な公衆浴場等の情報や周辺市町の公共施設・ゴルフ場の浴場等の開放状況を調査して「おふる情報」を作成し、全避難所に配布した。身体が不自由な方へは、社会福祉

(2) 生活拠点となる住まいの確保

21 避難所の生活(トイレ・風呂)

トイレと風呂の速やかな確保が、避難生活の不便さを和らげる

震災では、断水でトイレや風呂の利用ができなかった。避難所開設直後からトイレの汚物処理が問題となり、仮設トイレの設置を始めたが、行き渡るまでには相当の時間を要した。仮設トイレ設置後も、交通渋滞でバキューム車による効率的な収集ができず、し尿の処理が間に合わなかった。また、自衛隊の応援で、順次仮設風呂やシャワーが設置されたが、十分とはいえなかった。これらの日常生活に不可欠な設備は、避難生活の不便さを和らげるものであるため、速やかに設置することが重要である。

協議会等が移動入浴車などで対応したほか、避難者の心身のリフレッシュ

のため、被災地外の温泉地等への旅行が実施された。
3月になると水道・ガスの復旧が進んだため、仮設風呂は順次撤去された。

学んだこと

○仮設トイレの量と質の確保が必要

仮設トイレの設置の目標として、避難者100人に1基程度の設置(神戸市地域防災計画)が必要であるが、仮設トイレ本体や消毒薬等の備蓄のほか、事後処理を行うバキューム車の確保のための近隣市町等との応援協定締結や緊急交通路の確保など事前の備えが不可欠である。

また、ほとんどが和式のトイレであったため、段差やかがむ姿勢など高齢者にとっては使いやすいものはなかった。トイレを我慢するためには食事を制限する高齢者もあり、健康面でも問題があった。

○仮設風呂や周辺施設の風呂の解放が必要

被災者の入浴機会を設けるため、仮設風呂の設置等に取り組んだが、給水車確保、排水・配電工事の調整等に時間を要しなかなか設置が進まなかった。避難所の指定・運営に当たり、仮設風呂の設置スペースや管理体制等も含めて配慮が必要である。

また、周辺施設の被災者への無料開放は効果的であったが、被災地の

公衆浴場の営業等との兼ね合いもあり、水道が復旧するまでの期間に限定するなど基準づくりが必要である。

教訓をどう生かすか

○仮設トイレの備蓄や災害用トイレの開発が進む

震災以降、仮設トイレ等の備蓄が進むとともに、災害用トイレの開発が進められている。持ち運びができる簡易型や携帯型のトイレのほか、マンホールを利用する下水道直結型も普及してきている。

一方、従来型の仮設トイレは、タンクの容量に限界があるため、バキューム車による煩雑な汲み取りが必要となるだけでなく、和式タイプは高齢者などには使いづらい。タンクを増設する仕組みの開発や備蓄に当たって、なるべく洋式タイプを採用することなどが求められている。

○周辺施設の風呂の開放などが定着

新潟県や石川県の地震でも、自衛隊が仮設風呂を設置したほか、被災地や近隣の集客施設が、被災者のために一定期間風呂を開放する取り組みもなされた。

また、大学生のボランティアが避難所などで足湯を提供し、高齢者の手足をマッサージしながら語り合うことで、被災者のこころの癒やしにもつながった。

風呂の確保対策



☞ 公衆浴場への給水作業



☞ 自衛隊の仮設風呂

避難者「リフレッシュの旅」

避難者の心身のリフレッシュのため、温泉所在地を中心とした旅館等への旅行について、地元市町、旅館組合等の協力により実施。2月20日～3月31日の間に延べ36,788人が利用した。

リフレッシュの旅受け入れ市町		避難所の所在地			
		2月中	3月前半	3月後半	
但馬	城崎町、竹野町、香住町、村岡町、浜坂町、温泉町、日高町	芦屋市	西宮市	東灘区、灘区、中央区以西	
	豊岡市			伊丹市、宝塚市	
	美方町			尼崎市	
	関宮町			西宮市	兵庫区の一部
	西播磨			赤穂市、夢前町	須磨区
淡路	洲本市、南淡町、西淡町	淡路島内	淡路島内、兵庫区		

※当時の市町名で表記した

仮設トイレの設置実績(神戸市)

日時	累計(基)	避難者数(人)	通水率(%)	備考
1/18	79	134,007	—	
1/20	280	205,214	23.8	
1/22	724	231,090	40.8	
1/24	1,143	236,899	43.5	200人/基
1/25	1,473	235,833	44.7	160人/基
1/31	2,381	233,453	58.8	100人/基
2/2	2,421	219,562	62.2	90人/基
2/4	2,674	208,765	64.2	80人/基
2/7	2,826	196,955	70.3	70人/基
2/20	3,041	177,784	81.1	60人/基
3/1	2,938	159,742	93.7	
3/31	2,214	72,254	99.9	
4/30	1,216	46,120	100.0	4/17から100%

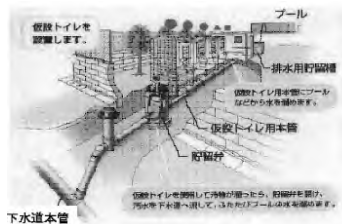


☞ 震災で設置された仮設トイレ

仮設トイレの活用に向けた取り組み(神戸市)

■ 学校等での下水道管を利用した仮設トイレ

神戸市では、下水道管につながるマンホールの上に仮設トイレを設置できるよう、学校や公園等の整備を行っている。



■ 仮設トイレ備蓄状況

目標800基 (250人/基)
 実績575基
 { くり取り型110基
 し尿凝固型165基
 公共下水道接続型300基 }

【新潟・石川での取り組み】

新潟県や石川県では、被災後速やかに仮設トイレや自衛隊の仮設風呂の設置などが行われた。また、水道施設が復旧するまでの間や1カ月などの期間を区切って、被災地や近隣の集客施設が風呂を開放して被災者の受け入れを行った。

何があったか

○避難所でのパトロールを展開

30万人を超える被災者が避難生活を送る中、避難者の実態把握は必ずしも十分ではなく、食料や物資の供給等必要な救助が円滑に実施されない状況で、避難者は生活への不安を募らせていた。

避難所の実態や動向をつかみ、要望や相談などの切実な声を聴き、不自由な生活環境の改善を図るため、1月20日から県職員と警察官合同で避難所緊急パトロール隊を編成し、パトカーで避難所の巡回パトロールを実施した。1月22日からは、パトロール隊のベースキャンプとして24時間体制での救護対策現地本部を設置し、被災住民の総合的な支援対策を行った。

パトロール開始直後は、各避難所への生活必需品の迅速な搬送が急務であったが、その後は避難者の安全確認や弱者救護、情報提供へと重点を移し、さらに、仮設住宅への入居促進など被災者の自立支援も行った。7月26日までの半年間で延べ約5万人が延べ10万カ所の避難所を巡回した。

○被災地域の生活の拠点となった

震災直後は、避難所に安否消息

(2) 生活拠点となる住まいの確保

22 避難所での安心の確保

避難所の秩序の維持と情報の提供などで、被災者の安心感を高める

避難所では、日常生活とはかけ離れた生活とならざるを得なかったため、多くの避難者は避難所生活に不安を募らせた。このため、緊急パトロール隊を編成し、警察官などが避難所を訪問したり、医療などの相談に対応する救護対策現地本部を設置するなど安全と安心の確保に努めた。また、避難所は、生活エリアに即した地域の拠点として、食料や物資の配布だけでなく、被災者向けの情報が集まるなど、避難生活に安心を与える役割を担った。

の問い合わせが殺到した。震災直後の3日間で、ほとんどの避難所で避難者名簿が作成され、安否確認や情報交換などに役立った。避難所では、食料や物資が配られたほか、行政から情報が提供される拠点となった。また、仮設電話や聴覚障害者用の仮設ファックスが設置され、無料で利用できた。その他にも、携帯ラジオが寄贈されたり、新聞の無料配布、臨時ポストが設置されるなど、避難所は生活の拠点であった。

学んだこと

○避難所パトロールが避難者の安心を確保

被災直後は、食料や物資が十分に行き渡らず、得られる情報も少ないため、避難者は不安な状態にある。また、避難者のニーズは刻々と変化することから、定期的に避難所を訪問し、相談や要望等を直接聴くことが有効である。なお、避難所や避難者の安全の確保という趣旨からも、警察官が同行する方が効果的である。

○生活拠点としての位置付けが必要

避難所は、避難者が身を寄せ、一時的とは言え生活する場であ

る。共同生活の場として秩序が維持され、食料や必要な物資が配布されたり、災害情報や安否情報、支援情報等を得られることが必要である。また、仮設電話等外部と連絡がとれることで生活再建・復興の取り組みにつなげることができ

教訓をどう生かすか

○被災者への支援体制が整う

兵庫県では、地域防災計画において、市町と県警との連携による避難所パトロール隊の巡回活動や、県による主要避難所への救護対策現地本部の設置などの避難対策を定めるなど、避難所での被災者対策の取り組みが進められている。

○災害時の地域の拠点としての役割を担う

避難所における運営マニュアルにおいては、避難者への安否確認に対応できるよう、世帯ごとの避難者台帳の作成を呼びかけている。また、避難所では在宅被災者なども対象としており、地域の拠点として、食料・物資の提供のほか、健康相談や情報提供などにも配慮が必要である。

何があったか

○建設用地の確保は困難を極めた

兵庫県は、いち早く「応急仮設住宅への希望者全員入居」の方針を打ち出したものの、建設用地の確保は難航した。

被災市街地内の空き地は限られており、まとまった空き地は恒久住宅の建設用地として確保するため活用できず、また、個人の所有地への建設要望もあったが、都市や住宅の復興に向けて阻害要因となる恐れもあり認めなかった。

このため、当初こそ市街地内の公園や学校グラウンド等を中心に整備が進められたが、被害の小さい郊外地に重点を移さざるを得なかった。これには元の居住地と離れていて不便との苦情もあった。

○多方面の支援に支えられた供給体制

市町が仮設住宅の整備を行うのは困難であるとの判断から、広域的観点から県が一括して取り組むこととした。

全国からの申し出による約1万3000戸もの公営住宅等や災害救助法上の仮設住宅として借上げた139戸の民間賃貸住宅への一時入居を行ったほか、市町や他府県、国、公団による応援体制や建

(2) 生活拠点となる住まいの確保

23 応急仮設住宅の整備

一時的な住まいの迅速な供給が、被災者の生活再建につながる

震災発生から約7カ月間で4万8,300戸もの応急仮設住宅を建設したが、早期大量の建設には用地の確保に加え、資材や作業員の確保に至るまで困難を極めた。仮設住宅の迅速な供給は、被災者が生活再建へ向けて第一歩を踏み出すうえで重要な鍵を握るが、一方では仮設住宅の建設にこだわらず一時的な住まいの確保へ向けた被災者の選択に応じた支援も求められている。

がなされた。

しかしながら、断熱性やプライバシーにもかわる遮音性等、居住環境の問題が指摘されるようになり、当時標準仕様ではなかった、ひさしや外灯、エアコン、スロープなど、入居者の強い要望に復興基金を活用して整備せざるを得なかった。

学んだこと

○建設用地の確保が重要

平常時から、インフラの状況も含めて、建設用地を選定しておくことが重要である。

建設用地は公有地が原則となるが、被災市街地内だけで確保することは困難であるため、郊外地や民有地に加えて、他の自治体での確保も含めて検討しておくことも必要である。

○仮設住宅の供給体制づくりが重要

早期大量の仮設住宅の整備を円滑に進めるためには、関係機関との連携のもと、建設資材・作業員の確保、その宿舍の確保等、あらかじめ災害を想定した供給体制を構築しておくことが重要である。

○居住環境に配慮した整備が必要

仮設住宅は、一時的な住まいであるとはいえ、被災者の復興に向

けた日常生活の拠点であり、居住環境に配慮し、整備することが必要である。

教訓をどう生かすか

○迅速な仮設住宅供給体制が整う

震災後、兵庫県と仮設住宅の生産事業者団体であるプレハブ建築協会が協定を締結。これを機に仮設住宅の迅速かつ大量の供給体制が全国的に整備されている。

○仮設住宅の居住環境が向上

被災地の状況に応じて速やかに特別な基準が適用されるようになった。ひさし、手すりや標準化されたほか、積雪対応構造や家族構成に応じた整備などの改善もなされている。

○被災者の選択に応じた支援を

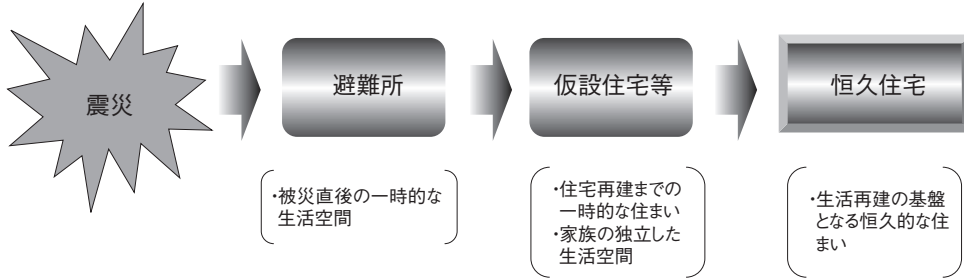
被災者の一時的な住まいは、仮設住宅以外にも民間住宅や親戚宅などがある。仮設住宅の建設、維持管理、撤去は一戸当たり約360万円と高額であり、また、被災者生活再建支援法により被災直後に支援金(全壊等100万円)が支給されるようになったことから、仮設住宅の建設にこだわることなく、被災者の選択に応じた支援を行うことが求められている。

設業界の協力にも支えられ、仮設住宅は、8月11日には追加分も含め4万8300戸すべての建設を完了した。

○問題となった仮設住宅の居住環境

災害救助法による当時の基準では万全を期せないとの判断から厚生大臣と協議し、設置経費の引き上げ等

住宅復興のイメージ



応急仮設住宅の建設・撤去経過等

◆平成7年

- 1月17日 阪神・淡路大震災発生
- 1月19日 第1次発注(2,961戸)
以降10次にわたり48,300戸発注
- 1月20日 着工開始(4地区482戸)
- 8月11日 総計画戸数48,300戸完成
- 11月15日 入居世帯46,617世帯でピーク

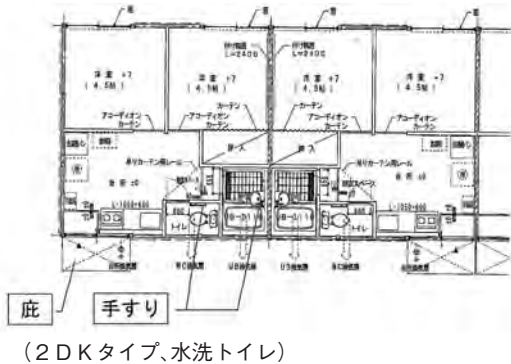
◆平成12年

- 1月14日 全入居者退去
- 3月31日 撤去工事完了(完全解消)

主な大規模仮設住宅団地

設置場所	団地名	戸数(戸)
神戸市	六甲アイランド第1~3・5・7	1,304
神戸市	西神第7	1,060
加古川市	東加古川	1,000
神戸市	ポートアイランド第1・2	800
芦屋市	高浜町	746
仮設総計	634団地	48,300

一般的な間取り



応急仮設住宅用地の地目別状況

用地地目	個所数	建設戸数 (個所当たり平均戸数)	
		建設戸数	(個所当たり平均戸数)
公 園	228	9,780	(42.9)
スポーツ施設	59	7,911	(134.1)
学校グラウンド	18	1,501	(83.4)
その他	329	29,108	(88.5)
合 計	634	48,300	(76.2)

※その他には公的事業者の事業用地や国鉄清算事業団の余剰地、民有地等が含まれる。

私有地への仮設住宅の建設

災害救助法では、仮設住宅は公有地での建設を原則としているが、大規模な未利用の私有地があった場合や、地域に公有地がなく地元から場所を決めて建設要望があった場合に、私有地での建設が認められた。新潟県でも、自宅敷地への建設の要望があったが、管理上の問題や個人の財産形成につながる恐れもあるなどの理由で、認められなかった。

何があったか

○入居者に偏りが生まれた

仮設住宅の入居者選定は、原則、募集・抽選で行われたが、高齢者や障害者などには優先枠を設けて早期入居を促進した。結果として、高齢者や障害者が集中した団地ができるなど、その後のコミュニティづくりが課題となった。

○なれない生活でさまざまな課題

知らない土地でのなれない生活や新たな人間関係づくりの難しさなどから、入居者の心身の健康保持が課題となり、閉じこもりや「独居死」などの問題もあった。また、ペットにまつわる問題も発生した。

○ふれあいセンターを設置

50戸以上の大規模仮設住宅団地には、ふれあいセンターが設置された。

センターは入居者の交流の場であると同時に、ボランティア、民生・児童委員、地域団体、生活支援アドバイザー、保健師などの活動拠点となり、これらの支援者が、生活情報の提供や相談、見守り、健康づくりなどの被災者支援に取り組んだ。

ボランティアの中には、24時間

(2) 生活拠点となる住まいの確保

24 応急仮設住宅の運営

一時的な住まいでも人のつながりが、被災者の復興意欲を支える

応急仮設住宅の入居者選定に当たり、公平性を確保する一方で高齢者や障害者などの優先入居を行った。その結果、入居者に偏りが生じ、コミュニティづくりなどの課題が生まれた。こうした課題に対処するために設置されたふれあいセンターは、入居者の交流の場になると同時にボランティアや地域団体などの活動拠点となり、支援者の活動が被災者の生活復興に向けた支えとなった。

○地域型仮設住宅が高齢者に安心感

身体的、精神的に虚弱な状態にある高齢者や障害者のために地域型仮設住宅を提供した。生活支援を行うLSA（生活援助員）（⑤⑦参照）の派遣、介護職員や看護師によるケアが入居者の安心感につながった。

学んだこと

○被災前の人間関係への配慮が必要

被災者、特に高齢者が生活の復興への意欲を保ち、高めるために、仮設住宅のあっせんに当たっては、被災前の人間関係を維持できるように配慮して行う必要がある。

○共同生活のルールづくりが大切

被災直後の一時的な住まいである仮設住宅でのくらしを安定させるためには、入居者同士のつながりを強め、共同生活のルールをつくりあげていくことが大切である。そのため、住民自治組織がスムーズに立ち上がり、運営されることが不可欠である。こうした環境を整えるためには、支援者の活動が重要である。

○入居者の交流の場が不可欠

ふれあいセンターは、入居者にとっては集会所であり、交流拠点

でもある。また、ボランティアや地域団体などの支援活動の拠点としても大いに役立った。

教訓をどう生かすか

○仮設住宅でのコミュニティ配慮などが進展

玄関が向かい合わせとなるようなコミュニティに配慮した住戸の配置は、その後の被災地でも生かされた。

新潟県では、集落ごとの集団入居や生きがいづくりのための農園整備が行われたほか、大型犬を除いて仮設住宅でのペットとの同居も認められるなど、ソフト面での対応も変わりつつある。

○ふれあいセンターが定着

ふれあいセンターは、新潟県や石川県の災害でも設置され、入居者の交流の場や、ボランティアなどの活動拠点ともなっている。ふれあいセンターを活用したコミュニティづくりの支援など被災者支援の活動も定着している。

体制で自立支援活動に取り組み団体もあった。

■ 地域型仮設住宅(神戸市の例)

■ 構造 プレハブ2階建 ■ 規模 8~24室、相談室(50戸ごと)

■ 居室(2人用)6畳(単身用)4.5畳

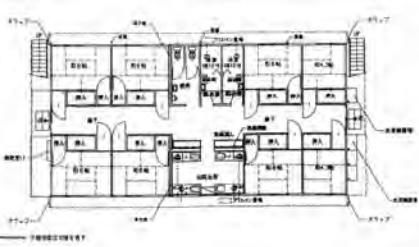
■ バリアフリー仕様対応

出入口:段差なし 車椅子対応:1階便所、洗面、流し合
通路:簡易舗装 緊急呼出ブザー:居室、便所、浴槽に設置
手すり:廊下階段、浴室、便所 自動火災報知器
浴槽:1階は低浴槽仕様

■ 選考 福祉事務所等職員による健康状況及び生活状況の判定

■ 設置タイプ

区分	生活援助員派遣型	グループホーム型
実施主体	神戸市1,500戸 西宮市126戸 芦屋市98戸	尼崎市48戸 西宮市60戸 芦屋市56戸 宝塚市27戸
対象者	ある程度自立できるが、身体上の理由等で独立して生活するには不安のある者	入浴、炊事、衣服の着脱等に一部介助を有する者
事業形態	戸数概ね50以上に生活援助員2人を派遣	介護員(各棟4人)及び看護師(各棟1人)を派遣
サービス内容	生活指導・相談、安否確認、緊急時の対応、関係機関との連絡など	身体介助、家事援助、夜間における臨時的対応、生活相談



■ 入居者募集

神戸市では、第1次募集(1/27~2/2)2,080戸に対し、第1順位だけで21,581人の応募があり、その中で抽選。第2次募集(2/28~3/7)12,619戸に対し、市街地等に多くの申込みがあるなど偏りがあった。4月以降も募集を行い、入居者を決定した。

- 第1順位 高齢者(60歳以上)だけの世帯、障害者(障害者手帳1・2級、療育手帳Aランク)のいる世帯、母子世帯(子どもが18歳未満)
- 第2順位 高齢者(65歳以上)のいる世帯、乳幼児(3歳以下)のいる世帯、妊婦のいる世帯、18歳未満の子どもが3人以上いる世帯
- 第3順位 病弱者・被災により負傷した者・一時避難により身体の衰弱した者のいる世帯
- 第4順位 その他の世帯(上記の3つの区分に当てはまらない世帯)



◇神戸地震災害対策広報

兵庫の取り組み

□ 仮設住宅の早期解消の取り組み

○ 恒久住宅への入居促進

- ・ 災害復興公営住宅などへの優先入居
- ・ 民間賃貸住宅家賃負担軽減事業
- ・ 持家再建・公営住宅入居待機者支援事業

○ 仮設住宅の返還

住宅返還手続きを行わずに退去している場合などには、住宅の返還指導を行った。倉庫利用などで指導に従わない被災者には、明渡し請求等法的措置をとった。

○ 撤去

入居者がゼロとなった団地から順次、撤去・復旧工事を実施。また、団地説明会等を行い棟単位の部分撤去も実施し、平成12年3月24日にすべて撤去した。

など □ 仮設住宅の再利用

資源の有効活用の観点から、仮設住宅を再利用することとし、トルコや台湾で発生した地震の被災者向けなど、約1万7000戸を海外に提供した。また、トルコ向けに提供した一部の仮設住宅については、自衛艦により海上輸送を行った。

何があったか

○応急仮設住宅に集会所機能を設置

各地の避難所から集まった応急仮設住宅の入居者は、自治会活動を行うにも、近隣の公的施設等を借りる必要があった。また、ケアの必要な高齢者への支援活動の拠点が求められた。このため、100戸（後に50戸）以上の仮設住宅団地を対象に、復興基金を活用して、平成7年7月以降、ふれあいセンターが設置・運営され、最大232カ所までになった。

○多様な支援活動が展開された

ふれあいセンターは、恒久住宅移転に向けた情報提供・相談等入居者支援を行う生活支援アドバイザーのほか、民生・児童委員や健康アドバイザー、ボランティアなどの活動拠点となった。被災地外の仮設住宅でも、地元の社会福祉協議会やボランティアなどが、ふれあいセンターを活用して、ふれあい喫茶などの交流事業や安否確認などの活動を定期的に行い、住み慣れた場所から離れて暮らす入居者の生活を支えた。

(2) 生活拠点となる住まいの確保

25 ふれあいセンター

応急仮設住宅に拠点機能を持たせることで、被災者への支援活動が円滑に進む

応急仮設住宅が634団地・4万8,300戸建設され、数百戸以上の大規模な団地も幾つかあった。入居者のコミュニティづくりや高齢者など被災者への支援活動の拠点が必要となり、復興基金を活用してふれあいセンターが設置された。センターを拠点に、被災者の恒久住宅移行に向けた取り組みをはじめ、健康相談やふれあい喫茶などの活動が展開された。その後、災害復興公営住宅でコミュニティプラザとして発展し、新潟県中越地震などでも設置されるなど、被災者の自治と支援の拠点として定着しつつある。

学んだこと

○仮設住宅との同時設置が望ましい

ふれあいセンターは、仮設住宅設置後で、かつ、住民等による運営協議会結成が設置条件であったため、センター開設までに時間がかかることもあった。入居者への支援体制を早期に整えるため、一定戸数以上の大規模な仮設住宅には、最初からふれあいセンターの機能を持つ集会所の設置が必要である。

○地域の实情に沿った弾力的な運用が大切

ふれあいセンターの設置に当たっては、近隣仮設住宅とあわせて戸数要件を判断するなど、地域の实情に沿って弾力的な対応がなされ、生活支援に大きな役割を果たした。また、運営主体は入居者代表・地元住民・ボランティア等からなる運営協議会が担ったが、入居者は恒久住宅へ移転して順次退去することから、社会福祉協議会など地元団体が運営することで一定レベルの運営を維持できるよう、配慮が必要である。

教訓をどう生かすか

○コミュニティプラザに引き継がれた

ふれあいセンターが果たした役割を踏まえ、復興公営住宅においても、高齢入居者への支援や入居者のコミュニティづくりの拠点とするため、コミュニティプラザが標準仕様として設置され、さまざまな入居者支援活動が展開されている。

○新潟県中越地震でも設置された

仮設住宅におけるコミュニティ形成支援の例として、厚生労働省の「応急仮設住宅の設置に関するガイドライン」（平成20年6月）でも、震災時のふれあいセンターの設置が紹介されている。

なお、新潟県中越地震や能登半島地震などでも、被災者のコミュニティづくりやボランティアの活動拠点として仮設住宅と同時にふれあいセンターが設置された。

ふれあいセンター

■設置基準 概ね50戸以上の仮設住宅。当初は100戸以上。近隣の仮設住宅と合算するなど特例設置も認めた。

■設置主体 各種団体による推進協議会

■管理運営 ボランティアやコミュニティ団体等から市町が選定

■運営内容 ・心身の健康増進事業 ・高齢者などの生きがいつくり
・住民相互や近隣との交流事業 ・生活情報の提供事業

■建物仕様 仮設プレハブ平屋建物

- (1) 面積 概ね100戸以上の仮設住宅 100㎡程度
50～99戸の仮設住宅 70㎡以下
- (2) 設備 高齢者等に配慮した次の設備を設ける。
集会室、休憩室(和室)、事務室兼相談室、
便所(車椅子用含む)、給湯室

■復興基金補助

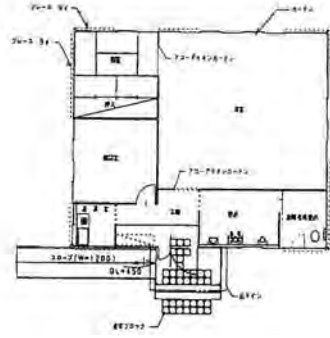
- (1) 設置 約822万円/所(基金1/2、県1/4、市1/4)
- (2) 運営 約200万円/団地(基金1/2、県1/4、市1/4)

■ふれあいセンターでの活動例

- さまざまなボランティアによる被災者支援活動
(ふれあい喫茶、カラオケ教室、季節の行事など)
- 生活支援アドバイザーによる相談・助言等生活情報の提供や相談、
関係機関への連絡など
- 保健師などによる健康づくり指導・相談等
(保健師・栄養士・健康アドバイザーなどの支援活動)
- 民生・児童委員による見守り・自治組織づくり等要援護者への訪問、安否確認、情報の伝達、相談、自治会組織の立ち上げや運営の支援など
- 住民自治組織による活動(入居者相互の交流など)

仮設住宅での被災者支援活動

ボランティア、地元地域団体、民生・児童委員等がふれあいセンターを活用してさまざまな支援活動を展開



◆年末には「愛のもちより運動」の餅つきを実施



◆ふれあいセンターでは「ふれあい喫茶」が開催され入居者の交流の場に
(神戸新聞社提供)



◆仮設住宅入居者への健康診断等も実施された(神戸新聞社提供)



◆ボランティアが手芸教室を開催
(神戸新聞社提供)



◆婦人会等が災害復興公営住宅募集
団地周辺の生活利便施設等のマ
ップづくり



◆災害復興公営住宅等への引っ越
しのボランティア活動も実施さ
れた

何があったか 大量の復興公営住宅の供給が必要だった

震災で住宅に困窮する低所得者や高齢者等が多く、持ち家から借家に移行せざるを得ない世帯も相当数発生すると想定されたため、公的事業主体による賃貸住宅を中心に住宅の供給を行うこととし、平成7年8月に「住宅復興3カ年計画」を策定した。

しかし、その後、8年2月に約4万世帯を対象に実施した「応急仮設住宅入居者調査」により、予想以上に高齢者や低所得者が多いことが明らかになった。

このため、3カ年計画を8年7月に改訂し、策定当初2万6900戸であった復興公営住宅の供給戸数を3万8600戸に増やした。

建設用地の確保は困難を極めた被災市街地内には大規模な空き地が少ないうえに、良い物件は価格の折り合いが付かないなど、用地確保は困難を極めた。

県や被災市町・公団・公社で構成する「災害復興住宅供給協議会」の建設・用地部会で、情報収集や各自自治体の調整を行ったが、確保できた土地は市街地から遠かったり、工場や高速道路の近くのものが多いとの

(2) 生活拠点となる住まいの確保

26 災害復興公営住宅の整備

被災地自治体や公団、民間の協力で、迅速な公営住宅の確保を

住まいの復興に向けた「住宅復興3カ年計画」では、震災で住宅に困窮する低所得者や高齢者等のために、公的事業主体による賃貸住宅を中心に供給することとし、大量の災害復興公営住宅の供給が必要であった。短期間で大量供給を実現するためには、被災自治体や公団、民間の協力が不可欠であり、平常時から連携体制を整備しておく必要がある。

居者間の良好なコミュニケーション形成が図れるよう、従来の画一的な住戸配置を見直し、各階に一般世帯向けの多様な住戸も配置する「型別供給」を行ったほか、バリアフリー化など高齢者に配慮した整備や高齢者の交流拠点となるコミュニティプラザの整備、シルバーハウジング住戸の供給に取り組んだ。

公団の支援や民間活力を導入

短期間での大量供給を実現するため、住宅・都市整備公団（現・都市再生機構）の全面的な支援を受け、公団への事業委託や、公団が建設した建物を買収する新しい手法を導入した。

また、用地取得が困難な神戸市内の県営住宅の供給を推進するため、民間事業者が建設した住宅を買収する制度を全国に先駆けて導入した。

学んだこと

公団・民間・行政の協力的体制が必要

平年度ベースを大きく上回る大量供給を実現するためには、建設用地の確保や設計・監理などを効果的に行うことが不可欠である。このため、被災地の行政機関の連携、全国の自治体からの職員の応援、公団や民間の協力など、広域的な連携体制を整備しておく必要がある。

公と民の役割の検討が必要

被災者のために大量の復興公営住宅を供給する必要があり、その結果、被災自治体は、大量の住宅ストックを維持管理せざるを得なくなった。民間による供給は市場原理に左右され、被災者のための確実な供給には限界があったため、行政主導の供給もやむを得なかったものの、公と民の役割は今後も検討の必要がある。

教訓をどう生かすか

高齢者仕様が県営住宅の標準仕様に

復興公営住宅の高齢者仕様やコミュニティプラザは、その後の県営住宅にも標準仕様として適用されるようになった。

高齢者向けの小規模住戸は、例えば2戸を1戸にして一般世帯向けに改修することも可能としている。

また、ユニットバスのバリアフリー仕様などは、民間の分譲マンションでも標準的に採用されるようになっている。

民間活力による迅速な住宅供給が定着

兵庫県がいち早く導入した「特定借上・買取賃貸住宅制度」は、民間の活力やノウハウを生かす公営住宅の迅速な供給の仕組みとして全国の自治体で定着している。

高齢者向け住宅仕様 (いきいき県営住宅仕様)[全住戸]

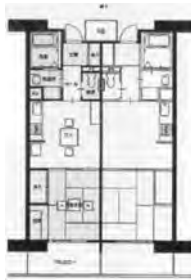
- ① 手すりの設置 (便所、浴室、玄関、階段)
- ② 住戸内段差の解消 (玄関上がりかまちは20mm以内)
- ③ 1階共用部分へのスロープの設置
- ④ 玄関に非常警報型インターホンの設置
- ⑤ 緊急時コールボタンの設置 (便所、浴室、寝室、DK)
- ⑥ 3カ所給湯方式の採用
- ⑦ 便所に暖房便座用のコンセントの設置
- ⑧ ガス漏れ警報器の設置 (感知器は入居者設置)
- ⑨ 高齢者対応型浴室ユニットの採用
- ⑩ 3階建以上は原則としてエレベーターの設置

+

(高齢者追加仕様)[S型とM型の一部]

- ① 緊急通報システムの設置
- ② 安否自動確認システム (水センサー等)の採用
- ③ 電気錠 (緊急時解錠装置)の採用

高齢者追加仕様で整備した小規模住戸に、市町がL S A (生活援助員)を配置すると、「シルバーハウジング」と呼ばれる高齢者向け住戸となる。



S型住戸



将来2戸1改造が可能

恒久住宅対策のための悉皆調査 (第3次応急仮設住宅入居者調査)

調査時期:平成8年2~3月

調査世帯数:42,688世帯(100%)

有効回答数:37,176世帯(87%)

調査方法:調査員による訪問、聞き取り調査

調査結果:

- ① 入居者 ・ 高齢者世帯は4割(世帯主が65歳以上)
→うち、単身と2人世帯が9割
- ② 収入 ・ 年収300万円未満の世帯は7割
・ 収入源が年金・恩給である世帯は4割弱
- ③ 旧住宅 ・ 借家であった世帯は6割
- ④ 入居希望・公的借家を希望する世帯は7割
→うち、被災前の居住地に帰りたい世帯は5割

住まいの型別供給

型種別	標準住戸規模※1	間取り	家族構成	対象	備考
S	40㎡	1DK	1人	高齢世帯	・S型(1DK)は、2戸1改造可能な設計である。
M	50㎡	2DK	2人		
L	60~65㎡	3DK又は2LDK	2~3人	一般世帯	・S型全部及びM型の一部は高齢者向け住宅仕様
O	70~75㎡	4DK又は3LDK	3人以上	多家族	

※1 当時の復興公営住宅の専用面積

住宅復興3年計画

(戸)

住宅種別	計画戸数	供給実績
災害復興公営住宅等	38,600	42,137
災害復興準公営住宅	16,800	12,320
再開発系住宅	1,900	1,156
公団・公社住宅	23,200	19,798
公団・公社賃貸の空家	-	9,900
民間住宅	44,500	88,000
合計	125,000	173,311

※災害復興公営住宅等のうち災害復興公営住宅の新規供給分は25,100戸 (平成12年3月末現在)

災害復興公営住宅(新規供給分)の供給実績

(戸)

事業手法	計画戸数	供給実績			合計
		神戸地域	阪神・明石地域	その他地域	
建設	14,600	7,807	5,456	1,397	14,660
買取	3,100	1,811	1,400	0	3,211
借上	7,400	6,771	779	0	7,550
合計	25,100	16,389	7,635	1,397	25,421

(補足)約7割は、被災市街地に建設(平成11年12月現在)

何があったか

○コミュニティ推進拠点として整備

災害復興公営住宅の整備に当たり、高齢者等が安心して暮らせる福祉コミュニティ推進拠点として、仮設住宅のふれあいセンターの機能を拡充したコミュニティプラザを整備した。

また、復興公営住宅以外にも、概ね50戸以上の住宅を新たに建設する民間事業者や50世帯以上の地域の自治会等がコミュニティプラザを整備する場合には、復興基金を活用して整備を支援した。

○コミュニティプラザの運営などに支援

住民によるコミュニティプラザの運営を支援するため、年間100万円又は20万円の補助を入居後3年間、復興基金で補助した。また、高齢者の生活支援等に係るボランティア活動を行うグループに対して、活動経費を復興基金で助成した。

○コミュニティプラザが活動拠点に

コミュニティプラザは、入居者のコミュニティの場として、また、ふれあい喫茶やまちの保健室(③④⑦参照)、高齢者の生きがいづくりなどの活動拠点として活用さ

(2) 生活拠点となる住まいの確保

27 コミュニティプラザ

応急仮設住宅での経験を生かして、高齢者の見守り安心拠点に

災害復興公営住宅においても、応急仮設住宅のふれあいセンターの機能を拡充した施設としてコミュニティプラザを整備した。また、復興基金を活用して、地域の自治会等や新たに住宅を建設する民間事業者が整備するコミュニティプラザにも支援を行った。LSA(生活援助員)が常駐したり、ボランティア団体などが活動するプラザは有効に活用されているが、今後は、地元の自治会やボランティア団体・公的な支援者等によりネットワークを構築し、高齢者の見守り安心拠点になることが求められている。

れたが、住民自身による自主的な活動やボランティア活動の中には、支援の終了とともに、活動が停止していったところもあった。

シルバーハウジング(②③⑥参照)が設置された復興公営住宅では、コミュニティプラザをLSAが常駐する活動の場と位置付け、LSAが中心となった高齢者の生きがいづくりの活動が展開されるなど、有効に活用されている。

学んだこと

○入居者のコミュニティづくりと併せて高齢者の見守り体制づくりが必要

復興公営住宅では、入居者のコミュニティづくりの取り組みや自宅に閉じこもりがちな高齢者の生きがいづくりの活動などが、コミュニティプラザを拠点として展開されている。今後も、加齢により一層高齢化が進むことから、高齢者の見守り体制の構築にも併せて取り組む必要がある。

○地域とのかわり、住民の自主参加が課題

コミュニティプラザで、LSAやボランティアなどが活動している場合には、その企画・実施によ

り高齢者が集まる機会も設けられているが、支援者の活動がない場合には、コミュニティプラザの利用が低調になる傾向がある。

また、コミュニティプラザの運営は、そこに居住する住民の負担で行われるため、参加者がそれ以上拡大せず、周辺地域を含めた拠点となりにくい。

教訓をどう生かすか

○コミュニティプラザを高齢者の見守り安心拠点に

災害復興公営住宅等のコミュニティプラザなどを活用し、高齢者のふれあい交流事業を行う団体に対して、復興基金を活用した「災害復興公営住宅等高齢者元氣アップ活動支援事業」で活動助成がなされている。

今後は、こうした活動を発展させ、復興公営住宅の住民や周辺地域の自治会、ボランティア団体、公的な支援者によるネットワークを構築し、コミュニティプラザが地域における高齢者の見守り安心拠点になることが求められている。なお、兵庫県では、プラザを拠点に「高齢者自立支援ひろば」の開設(⑤⑦参照)を進めている。

■ コミュニティプラザ

応急仮設住宅団地内に設置された「ふれあいセンター」がモデル。入居者相互のふれあいや助け合いを支援するとともに、地域福祉やボランティア活動の拠点として活用できる施設として整備

50世帯以上の加入者がある被災地域の自治会等

概ね50戸以上の住宅を新たに供給する民間事業者

すべての災害復興公営住宅(小規模団地を除く)

民間:復興基金事業
(165カ所)

公営:県市町事業
(県営32カ所、市町営24カ所)

■ 主な施設等

民間設置…集会室、団らん室(和室)、高齢者等の生活支援等の活動拠点(ボランティアルーム、生活相談室、調理室等)

復興公営住宅…集会室、調理室、相談室兼LSA執務室等

■ 活用例

- 住民自治組織が住民同士の交流事業等を実施
- ボランティアがふれあい喫茶など高齢者の見守り活動を実施
- まちの保健室の開設場所となり、保健師などが健康相談や健康づくりなどを指導
- 民生・児童委員の福祉活動・コミュニティ支援活動の拠点
- 高齢者自立支援ひろばやSCS(高齢世帯生活援助員)が拠点として活用するなど高齢者の自立を支援



◆災害復興公営住宅設置150㎡タイプ



◆コミュニティプラザを活用した活動例 ふれあい喫茶

■ コミュニティプラザに対する支援

■ コミュニティプラザの設置者に対する支援

被災地域コミュニティプラザ設置運営事業補助(平成7~16年度) (設置費補助)

被災地の福祉コミュニティ推進拠点として地域に解放するコミュニティプラザの設置に対して補助する。

区分	設置者	補助額
復興住宅コミュニティプラザ設置事業	民間事業者	50戸以上150戸未満 2,000万円以内
	業者	150戸以上 3,000万円以内
安心コミュニティプラザ設置事業	自治会等	50世帯以上150世帯未満 2,000万円以内
		150世帯以上 4,000万円以内

(運営費補助)

高齢者、障害者等を支援する福祉コミュニティづくりの推進拠点施設「コミュニティプラザ」の運営に対して補助する。

(対象)①住民相互や近隣住民とのふれあい交流事業

- (趣味活動、料理教室等)
- ②高齢者等の生活支援事業(友愛訪問、食事サービス等)
- ③ボランティア活動事業(清掃活動、広報活動等)
- ④その他福祉コミュニティづくりに資する事業

(補助額)運営組織に対して

年間100万円又は年間20万円×3年間

■ コミュニティプラザを拠点として活動する団体等への支援

災害復興ボランティア活動補助

復興住宅コミュニティプラザ活動支援事業

(平成12~15年度)

復興住宅コミュニティプラザ等において、高齢者の生活支援等に係るボランティア活動を行うグループに対し活動経費を助成する。

(補助額)

1事業当たり15万円以内(1グループ2事業まで)

※原則として月1回以上3カ月以上継続して活動を行うグループ

災害復興公営住宅等高齢者元気アップ活動支援事業

(平成13~21年度)

NPO・ボランティアグループが、災害復興公営住宅で暮らす高齢者の元気アップや生きがいづくりのために行う手芸や合唱の活動、健康教室、茶話会や食事会などのふれあい交流事業への助成等を行う。

1対象住宅で1回限り100万円以内

何があったか

○健康、コミュニティなど問題が深刻化
 復興公営住宅は、高齢者が集中し、一般県営住宅に比べ高齢化率や単身高齢世帯率が高く、認知症や精神疾患、閉じこもりの高齢者なども増加していった。

また、他者とのかわりに消極的な高齢者や住み慣れた場所を離れて入居する高齢者が多かったため、自治会活動など、コミュニティの形成や維持が課題となった。

○LSAなど見守り体制を整備

高齢者の生活を支えるため、復興公営住宅のシルバーハウジングに常駐又は巡回し高齢者の安否確認等を行うLSA（生活援助員）が配置された。また、シルバーハウジング以外の復興公営住宅では、生活復興相談員が配置され、平成9年度から200世帯を対象に月1回程度巡回訪問し、生活復興のための各種相談、情報提供を行った。13年度からは高齢者の見守り体制を強化するため、SCS（高齢世帯生活援助員）として50世帯を対象に週1回程度、戸別訪問や電話訪問での安否確認や相談などを行った。

また、自治会の設立・運営に対

(2) 生活拠点となる住まいの確保

28 災害復興公営住宅の運営

高齢社会を先取りした支援施策で、高齢者が安心できる生活を

災害復興公営住宅の入居者は高齢者が多く、高齢社会を先取りしたさまざまな支援施策が求められた。高齢者を見守るLSA（生活援助員）やSCS（高齢世帯生活援助員）の配置、NPOやボランティアなどが行う高齢者のふれあい交流事業への支援、さらには周辺地域住民をも巻き込んだ地域での見守りなど、高齢者が安心して暮らせる環境整備が、住まいの確保とともに必要である。

する支援や、入居者と地域住民等との交流事業に対する支援を行うため、いきいき県住推進員を配置した。

○高齢者の主体的なくらしを支援

応急仮設住宅のふれあいセンターをモデルに入居者の交流の場

や支援者の活動拠点として整備されたコミュニティプラザの運営は、自治組織が行うこととし、これを支援するため、復興基金で運営補助を行った。また、自治組織が機能せず、この補助が活用されていない復興公営住宅などでは、自治組織に代わり高齢者のふれあい交流事業などを行うNPOやボランティア団体に対し、「高齢者元気アップ活動支援事業」を行った。このほか、室内でペットとの共生を認める復興公営住宅を設けたり、芦屋市内の復興公営住宅には、住民が自主運営する「だんだん畑」を敷地内に設けるなど、高齢者の主体的なくらしを支援した。

学んだこと

○コミュニティづくりの支援が必要

復興公営住宅では、高齢者が住み慣れた場所を離れて入居することもあることから、面識のない高齢者同士が新たな生活の場で円滑に交流ができるよう、コミュニティづくりを支援する仕掛けが必要である。

○高齢者の見守り体制が必要

年々高齢化率が高まっていく中で、高齢者が安心して暮らしてい

くためには、継続的な高齢者の見守り体制を構築する必要がある。復興公営住宅のLSAやSCSをはじめ、地域団体やNPO、ボランティアなどさまざまな支援者が、高齢者の見守りに取り組むことが必要である。

教訓をどう生かすか

○地域での見守りが課題

高齢者への支援を継続的に行うためには、行政による支援だけでなく、地域での見守りが重要である。

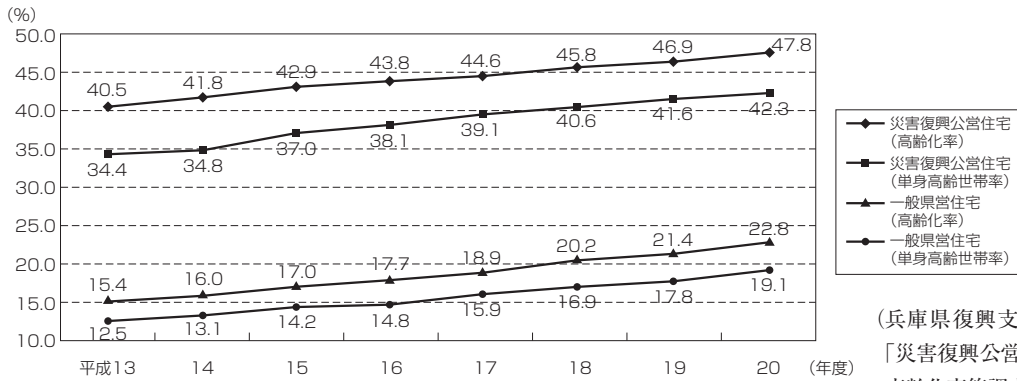
このため、公的に配置された支援者が中心となる見守りから、地域の見守りグループや民生・児童委員など各種支援者と連携した地域主体の支援システムへ移行することが求められている。

○高齢者自立支援ひろばを整備

兵庫県では、地域での見守りを促進するため、復興基金で「高齢者自立支援ひろば」の整備を進めている。

復興公営住宅の空き住戸やコミュニティプラザなどを拠点とした、市から運営を委託された社会福祉法人やNPOによる地域を巻き込んだ見守りが、今後定着していくことが期待されている。

災害復興公営住宅の高齢化率及び単身高齢世帯率



(兵庫県復興支援課
「災害復興公営住宅
高齢化率等調査」)

災害復興公営住宅入居者への支援活動

<復興公営住宅入居に向けた支援>

- 恒久住宅へ円滑に移転ができるよう支援
- 募集団地の周辺利便施設等マップづくり
- 入居予定者事前交流会
- 引っ越し手伝い、婦人会等による荷解き など

<復興公営住宅入居後の支援>

- 復興公営住宅のコミュニティ形成を支援
- 生活復興のための地域活動推進事業
- 復興住宅コミュニティプラザ運営事業
- 復興住宅コミュニティプラザ活動支援事業
- 復興公営住宅等高齢者元気アップ活動支援事業

<ふれあいセンターでの支援活動>

- 生活支援アドバイザーによる恒久住宅移転支援
- 民生・児童委員による見守り等生活福祉活動
- 健康アドバイザー、「まちの保健室」の展開
- 老人クラブ等の友愛訪問、ボランティアの支援

<コミュニティプラザでの支援活動>

- 生活復興相談員による巡回・相談⇒SCSへ
- 民生・児童委員による見守り等生活福祉活動
- 「まちの保健室」による健康相談
- 老人クラブ等の友愛訪問、ボランティアの支援
- 活動情報サポーターによるイベントへの呼びかけ
- いきいき県住推進員によるコミュニティづくり支援
- プラザで活動するLSAによる支援

「だんだん畑」で高齢者の生きがいがづくり

南芦屋浜高層住宅では、高層住宅に囲まれた敷地内にだんだん畑を設け、住民が自主的に「楽農」活動を展開。作物を育てることで高齢者の生きがいがづくりにつながっている。



(神戸新聞社提供)

災害復興公営住宅等高齢者元気アップ活動支援事業

災害復興公営住宅で暮らす高齢者の元気アップや生きがいがづくりのため、NPO・ボランティアグループが行うふれあい交流事業を支援し、住民自らのコミュニティづくりの契機とするとともに、高齢者の見守り対策にもつなげる。

■対象事業(年4回募集)

災害復興公営住宅で暮らす高齢者の元気アップや生きがいがづくりに有効なふれあい交流事業など

- 〔手芸・合唱・映画鑑賞会などの活動、健康教室、茶話会や食事会など〕

■補助額 ※半年型は半年間の延長が可能

災害復興公営住宅戸数	1年型	半年型(初期経費)
50戸以上	100万円	50万円(10万円)
20戸以上50戸未満	50万円	25万円(5万円)
20戸未満	30万円	15万円(3万円)

何があったか

○一元的な入居者募集を実施

県、市町、住宅供給公社、住宅・都市整備公団（現・都市再生機構）などの公的賃貸住宅を管理する事業主体が参加して「災害復興住宅管理協議会」を設置。被災者に対する募集情報や応募機会の公平な提供、重複応募や重複当選の防止、応募資格・申込方法・社会的弱者の優先措置・抽選方法などの統一を目的に一元募集を実施した。

申し込みは、被災地を4つのブロックに分け、重複応募を禁止して機会の公平性を保った。抽選に当たっては、高齢者や障害者、母子・多子世帯など社会的弱者に配慮して、原則募集戸数の3割を特別枠としたほか、第2次募集からは、仮設住宅からの転居を進めるため、仮設住宅入居者の特別枠を設けた。

○抽選結果に不満を漏らす被災者も

抽選から漏れた人の中には、社会的弱者への優先措置に不満を漏らす人がいたり、当選した住宅が元の居住地から遠いといった不満を漏らす人もあった。

○入居者の家賃負担を軽減

低所得者等にとって復興公営住

(2) 生活拠点となる住まいの確保

29 災害復興公営住宅の募集・家賃

被災者の実態に応じた募集と家賃で、住まいの確保を

住まいを失った多くの被災者が、安全で良質な公的賃貸住宅へ早期に入居できるよう、公的事業主体が共同で一元的な入居者の募集と選定を行った。また、災害復興公営住宅の入居者が無理なく負担し得る家賃とするため、「応能応益家賃制度」を先行導入するとともに、さらに所得の低い世帯向けに家賃の特別減免制度を実施した。被災者の実態に応じた募集と家賃制度の導入が重要である。

これに加えて、極めて所得の低い世帯に配慮し、新築住宅においても適用家賃が6000円台からとなる特別減免制度が実施できるよう国に要望し、国の補助金が5年間の時限措置として認められた。さらに、5年後の家賃上昇を不安視する低所得者も少なくなかったため、特別減免終了後の一般減免への移行を視野に、前期特別減免と一般減免の中間的な水準に減免家賃を設定し、特別減免を5年間延長した。

学んだこと

○入居者の募集方法の工夫が大切

高齢者など社会的弱者の優先枠や仮設住宅入居者の優先枠は、被災地の実情に応じた設定であった。公的賃貸住宅の入居者の選定は、公募が原則であるため、その範囲内で、さまざまな工夫をすることが大切である。

また、気心の知れた者同士が同一団地に入居できるグループ募集や、一旦別の復興公営住宅に入居し将来的に希望地域への転居もできる暫定入居を採用したが、高齢者の人間関係を保つ意味でも有効な取り組みである。

○特別減免など家賃負担軽減措置が有効

所得がきわめて低く、従前に居住していた賃貸住宅の家賃が公営住宅の家賃を下回る低水準であった世帯など、応急仮設住宅調査結果から家賃負担能力に問題を持つ者が少なくないことが判明していた。家賃の特別減免は、低所得の被災者の住まいの確保に大きな役割を果たした。

教訓をどう生かすか

○多様な募集方法が定着

一元募集で採用された高齢者などの優先入居は、現在の県営住宅の募集において、若年、母子・父子、多子、新婚・子育て等の優先枠の設定の考え方につながっている。

○所得水準に応じた一般減免制度を

一般減免を制度化していない市町では、特別減免終了後に家賃が急激に上昇する。また、所得水準の同じ被災者でも、住む市町によって家賃に格差が生じるようになる。地域における支援の格差をなくすためには、一般減免制度の創設も課題である。

宅の家賃が従前家賃に比べて割高となり、入居の妨げになる恐れがあった。このため、所得に応じて低廉な家賃設定が可能な「応能応益家賃制度」を全国に先駆けて導入し、家賃の減額を図った。

■一元募集の実績

区分	募集期間	募集戸数 (戸)	応募者数 (人)	当選者数 (人)	仮設住宅 入居者枠	高齢者等 優先枠	その他特記事項
第1次	平成7年10月31日 ～11月15日	6,108	36,335	4,580	無し	3割	第3次、4次では、グループ募集とペット共生住宅の募集を実施。 コレクティブハウジングは第3次のみ募集
第2次	平成8年7月31日 ～8月20日	11,325	44,206	8,338	6割	3割	
第3次	平成9年2月27日 ～3月19日	8,313	33,410	6,341	7割 (県営は10割)	3割	
第4次	平成9年9月26日 ～10月28日	17,165	34,903	12,837	8割 (県営は10割)	3割	
合計		42,911	148,854	32,096			

■被災者及び被災高齢者・障害者等社会的弱者に対する優先入居

抽選に当たっては、被災者及び被災高齢者・障害者等社会的弱者に対する優先措置(原則、募集戸数の3割を優先枠として確保)を行った。

- 第1順位:高齢者(70歳以上)世帯や重度障害者がいる世帯
- 第2順位:高齢者(60歳以上)世帯や母子世帯、特定疾患傷病者のいる世帯
- 第3順位:高齢者(65歳以上)のいる世帯、多子世帯、中度以上の障害者のいる世帯
- 第4順位:応急仮設住宅で5人以上居住する世帯、病弱者のいる世帯

■グループ募集の実施

被災者の多くは高齢者であり、これらの方は新たなコミュニティ形成に大きな負担を感じていたことから、震災以前の近隣や応急仮設住宅で芽生えたコミュニティをそのまま公的賃貸住宅に移行させることが望まれていたため、グループ募集を実施した。

第3次及び第4次一元募集において、応急仮設住宅入居者からの受付として新築県営住宅を対象に実施。

- 【実施方法】
- ①コミュニティを維持する観点から、人との交流を通じてまとまりやすい10世帯までを上限とした。
 - ②1つのグループで申し込みできる団地は1団地とした。
 - ③抽選に当たっては、そのグループの代表者の申し込みで抽選を行った。
 - ④当選されたグループのうち申込資格を満たしていない方がいる場合は、その方のみ失格とした。
 - ⑤補欠者の決定は、グループで申し込まれた場合でも個人ごととした。

■県営住宅の特別減免・モデルケース家賃

特別減免率の推移

政令月収額	前期減免率 (1～5年目)	後期減免率 (6～10年目)	参考:一般減免 (县市町)	モデル条件(平成9年度建設、平成10年度入居) 立地:神戸市内(市街地) 床面積:40㎡ 収入区分:政令月収2万円以下(最下層) 本来家賃:月額25,300円(10年度) → 月額24,400円(19年度)
0～2万円	70%	66.4%	30～70%	
～4万円	50%	45.1%	15～50%	
～6万円	30%	26.3%	～30%	
～8万円	10%	8.7%	～10%	

入居後1～5年目(前期特別減免)家賃月額6,600円
 入居後6～10年目(後期特別減免)家賃月額8,300円
 → 11年目以降は一般減免へ 家賃月額9,600円

何があったか

○民間賃貸住宅入居者の家賃負担を軽減

低所得者には災害復興公営住宅、中堅所得者には特定優良賃貸住宅(②③参照)の提供に努め、被災者の家賃負担の軽減を図ったが、所得等の条件や抽選の結果これらの住宅に入居できず、民間賃貸住宅に入居した被災世帯もあった。

恒久住宅としての生活拠点確保の促進や、復興公営住宅の減免制度との均衡を図るため、復興基金で「民間賃貸住宅家賃負担軽減事業」を実施することとし、平成8年10月から受付を開始した。

○家主(管理者)へ補助金を交付

家賃補助制度では、被災者本人への補助は、個人補償的な色彩が強くなるとの考えのもと、市町と被災者(入居者)と家主(管理者)の三者で協定を締結したうえで、補助金は被災者本人ではなく家主(管理者)に交付することで被災者の家賃を減額するという仕組みとした。

○家賃の初期負担を特に軽減した

補助金の上限額は、新築民間賃貸住宅の平均家賃と災害復興準公営住宅の減額後の家賃との差額分(約3万円)とした。また、補助期間の初

(2) 生活拠点となる住まいの確保

30 民間賃貸住宅の活用

既存の民間賃貸住宅を生かした、住まいの確保も重要

希望する居住地でなかったり、所得等の条件で災害復興公営住宅等に入居できない世帯に対しては、民間賃貸住宅で住まいを確保することが不可欠であった。災害復興公営住宅等との家賃負担の均衡を図る「民間賃貸住宅家賃負担軽減事業」は、既存住宅ストックの有効活用という点で、有効な手立てであった。

○県外の民間賃貸住宅入居者への支援

制度開始当初は、県内の民間賃貸住宅に入居した被災者のみを家賃補助の対象とした。しかし、県外に避難した被災者からの強い要望もあって制度を見直し、「県外への転居は一時的な避難」であるとして、県外の民間賃貸住宅に転居した被災者のうち、いずれ県内に戻るとの申立書を提出した人について家賃補助の対象とした。

○民間賃貸住宅の建設を利子補給で支援

被災地域で、新たに被災者向けの賃貸住宅を供給しようとする土地所有者等に対し、復興基金を活用して建設資金の借入金に係る利子補給を行った。

学んだこと

○民間賃貸住宅の活用が不可欠

災害後は、災害復興公営住宅の建設のみでは、膨大な数の被災世帯に対して住宅を供給することは不可能である。

このため、被災者の自力再建に対する支援に加えて、民間賃貸住宅の活用が不可欠である。

○よりきめ細かな家賃負担軽減策が必要

住宅を失った被災者で、災害復興公営住宅等の抽選から漏れた世

帯や、年齢・収入要件で公的賃貸住宅の利用が困難な単身者・高齢者等の世帯が、民間賃貸住宅へ円滑に入居できるよう、入居者の負担能力に応じて家賃負担を軽減するなど、よりきめ細かな支援策が必要である。

教訓をどう生かすか

○災害時の民間賃貸住宅の活用が進む

平成16年に台風第23号等による水害が続発した際、被災住宅の再建や補修期間中に民間賃貸住宅に転居した被災者に対して市町が事業主体となって家賃補助を行い、県はその3分の2を負担した。

また、16年の新潟県中越地震や19年の中越沖地震でも、復興基金で家賃補助が実施された。

○住宅困窮者への民間賃貸住宅の供給

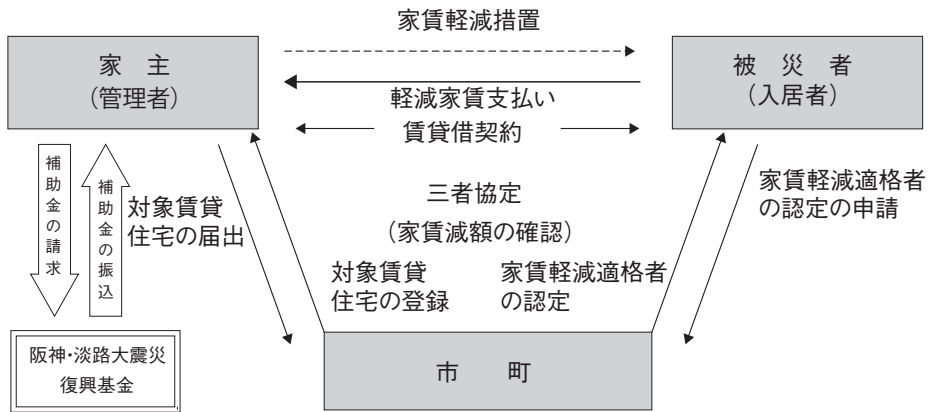
住宅の確保が困難になる恐れがある高齢者や障害者等を受け入れる民間賃貸住宅や、その仲介業務を行う不動産事業者等を登録し、情報提供を行う「兵庫あんしん賃貸支援事業」の仕組みが官民協働で整備されつつあり、災害時においても、これを基盤に民間賃貸住宅の効果的な活用が図られることが期待されている。

民間賃貸住宅家賃負担軽減事業

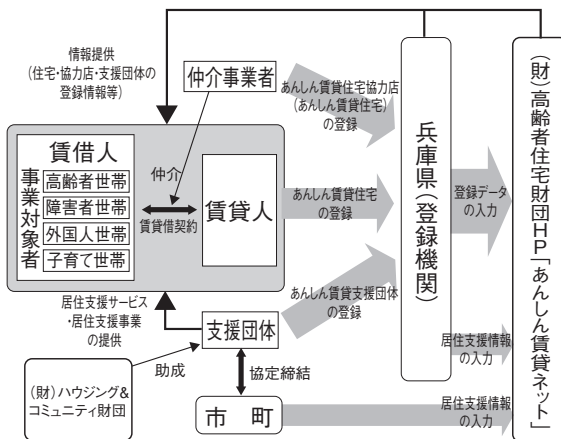
- **事業期間** 平成8年10月～平成18年3月
- **申請期限** 平成13年3月末
- **補助対象者** 家主(管理者)
- **補助額** 平成8～11年度 3万円上限(家賃の1/2)
平成12年度 2万円上限(家賃の1/3)
平成13～17年度 1万円上限(家賃の1/6)
- **経過** 住宅要件あり →撤廃
県内被災者限定→帰県意思のある県外被災者含む
※ 事業期間、申請期限及び補助額は、それぞれ制度改正後

補助実績

年度	延べ件数(件)	金額(千円)
8	12,414	891,188
9	15,826	7,231,633
10	18,669	8,240,276
11	17,884	7,967,693
12	16,266	4,755,903
13	14,215	1,820,478
14	9,722	1,119,724
15	8,461	948,407
16	7,481	841,749
17	7,015	758,855
合計	127,953	34,575,906



兵庫あんしん賃貸支援事業



住宅再建等に伴う一時転居者支援事業

平成16年に発生した一連の台風等による被災者に家賃補助を実施。

- **事業期間** 平成16年12月～19年3月
- **補助対象者** 被災住宅を再建又は補修する間、一時的に県内の民間賃貸住宅等に転居する者(避難勧告による転居者を含む)
- **補助率** 2分の1
- **補助限度額** 3万円/月
- **補助期間** 6カ月
- **実施主体** 市町(県が市に2/3を補助)

何かあったか

○特優賃を大量に供給

震災後数カ月の建築動向や民間事業者への意向調査では、民間主導による住宅の早期供給は期待できなかつた。このため、民間賃貸住宅の供給に建設・家賃減額への補助や利子補給を一貫して行える唯一の仕組みであった特優賃制度を活用し約1万2000戸を供給。被災者の住宅確保に大きな役割を果たした。

○被災者ニーズとの乖離で空き家が発生

特優賃の被災地全体の需要を見込み、被災程度の軽い地域でも供給を進めたが、被災者は、予想以上に元の居住地に戻りたいという傾向が強く、当初から被災者だけでは埋まらない状況が生じた。

これらの地域での供給を他の地域に先んじて停止する措置を講じたが、すでに供給手続き中の住宅もかなりあり、完全に止まるまでに相当の期間を要した。

○民間主導の供給が進み敬遠された

被災地の地価の下落等により、民間事業者主体の賃貸・分譲住宅が大量に供給されるようになった。この中で特優賃は、比較的住戸規模が大きく、それを反映した家賃設定や家賃が年々上昇するシステム等により割高感が生じ、入居した被災者も住戸規模の小さい

(2) 生活拠点となる住まいの確保

31 特定優良賃貸住宅

公共主導の民間賃貸住宅の供給は、柔軟な対応を

震災により住宅を失った世帯に対して良質な賃貸住宅を適正な家賃負担で供給するため、国の特定優良賃貸住宅（以下「特優賃」）制度を活用して、主として中堅所得者層に対し、災害復興準公営住宅として民間賃貸住宅を供給した。災害後の公共主導の民間賃貸住宅の供給は、被災地における需要の急激な変動に対応するため、弾力的な供給計画と既存制度の柔軟な運用とともに、経営リスクの公民の適切な分担が不可欠である。

20年間、一括して借り上げる方式を積極的に活用した。

これにより、入居率低迷による経営リスクは、公社がすべて引き受ける形となり、公社全体の経営を長期にわたって圧迫することとなった。公社借り上げ以外の特優賃でも、入居率が低迷する場合は、オーナーや管理法人の経営を圧迫することとなった。

学んだこと

○公共主導の民間供給は弾力的対応が必要

「住宅復興3カ年計画」では、公的事業主体が賃貸住宅を中心に住宅供給を進めることとし、特優賃を準公営住宅に位置付け、事業者を積極的に募ったが、公共主導とはいえず、民間賃貸住宅の供給に関しては、目標戸数に相当な幅をもたせるなど市場での供給動向に応じて弾力的に対応することが必要である。

○特優賃の災害時に対応した運用が必要

災害対応を主な目的としていない特優賃を供給する場合は、需要急減後の経営上のリスクを軽減するため、被災地の特例として、例えば、被災者の退去等一定の役割を果たした後は、入居者資格の撤廃等民間住宅市場での競争性の確保に配慮した運用が必要である。

○特優賃の経営リスクの適切な分

担が必要

被災地での早期住宅復興に向けて、住宅供給公社は大きな役割を果たした。公社による特優賃の一括借り上げは、震災以前から全国的に採用されていたが、供給後に生じる経営リスクは公社とオーナーで適切に分担する必要がある。

このため、一定の空き家発生を想定した借上げ料の設定や、経済情勢が大きく変化した場合の借上げ料の見直し規定を契約に盛り込むなどの措置が必要である。

教訓をどう生かすか

○特優賃の災害時の活用に向けて

特優賃制度は、家賃を年々上昇させる方式に加え、定額家賃の導入や10年以上管理し家賃の引き下げなどを行っても空き家が生じている団地については用途廃止（入居資格要件撤廃）ができるなど、徐々に改善されてきている。今後、被災者向けに供給する場合には、これらをさらに弾力的に運用するほか、当初から管理義務期間（10～20年）を短くすることや住戸の規模要件を緩和するなど、変動しやすしい民間住宅市場での競争性確保に配慮することが必要である。

また、経営リスクの公民の適切な分担も次なる災害に向けた課題である。

賃貸住宅や低価格化した分譲マンションの購入へと流れた。

○住宅供給公社等の経営が圧迫された

特優賃の早期供給を土地所有者等に促すため、建設後の特優賃を住宅供給公社がオーナーから10年または

■ 特定優良賃貸住宅制度の概要

■ 目的

土地所有者等が建設する賃貸住宅について、建設費補助、家賃補助、利子補給を行い、中堅所得のファミリー世帯向けに、適正な家賃負担で良質な賃貸住宅を供給する。

■ 助成制度

建設費補助: 共同施設等の整備費の一部を補助

家賃補助: 契約家賃と入居者負担額の差額を補助

契約家賃 → 市場家賃を考慮し決定

入居者負担額 → 世帯人数・所得・住戸規模等から算出

利子補給: 住宅金融公庫等からの建設資金の借入残高に対する利子補給

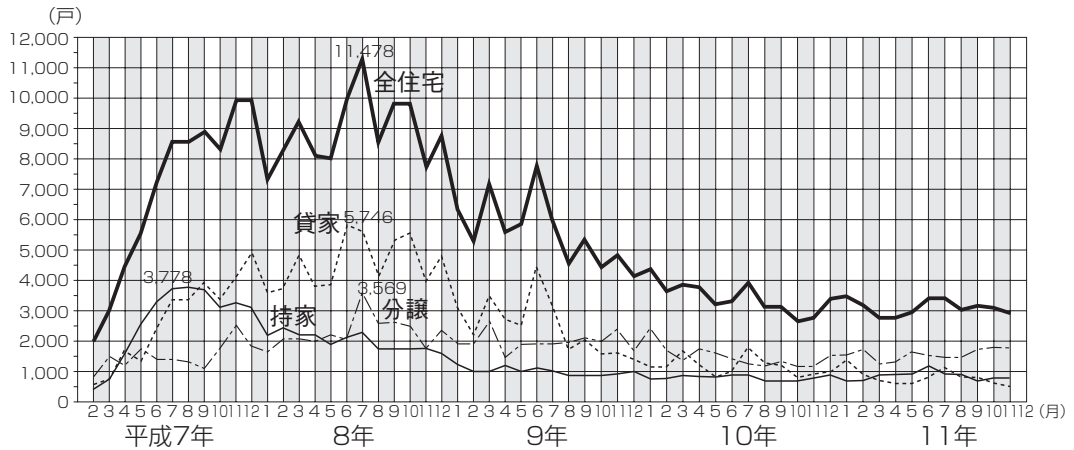
■ 被災地における住宅着工動向

平成7・8年度の2年間はそれぞれ、震災前の平成6年度の2倍を超える約100,000戸の住宅建設が被災地で行われた。ピークは平成8年7月の約11,000戸で、その後、徐々に減少し、平成10年度下半期からは、震災前と同様の月平均約3,000戸のペースで落ち着いた。

利用関係別では、平成7年度には自宅再建を中心とした「持家」の建設が活発に行われ、続いて、平成7年度下半期頃から平成8年度にかけて、「貸家」の建設が活発になり、マンションを中心とした「分譲」の建設は平成8年度にピークを迎えている。



◆ 災害復興準公営住宅
アメニティコート西宮北口



■ 特優賃の制度・運用緩和の主な内容

緩和項目	緩和の内容	緩和時期
家賃設定の緩和	家賃(入居者負担額)の年毎の上昇率の緩和(年5%→年3.5%) フラット型家賃の採用可	平成10年度～ 平成12年度～
入居資格要件緩和	収入基準の一部緩和(下限の引き下げ) 同居親族要件の緩和(単身入居可)	平成10年度～ 平成16年度～
用途廃止(入居資格要件撤廃)	3カ月以上の空き家を用途廃止し公営住宅に転用可 3カ月以上の空き家を用途廃止可 管理開始後10年経過かつ契約家賃引き下げ後、3カ月以上の空き家のある団地は、団地全体について用途廃止可	平成15年度～ 平成18年度～ 平成20年度～

何があったか

○住宅再建は自助努力が原則であった

震災当時、住宅再建は自助努力が原則で、私有財産である住宅に対する補助は認められず、貸付制度（融資、利子補給）による支援しかなかった。

○復興基金を活用して住宅再建を支援

住宅の再建・購入・補修に当たって、復興基金を活用した各種の利子補給制度を設けて支援した。また、まだローンが残っている住宅を建て替えた場合の二重ローンに対しても対応するとともに、高齢のため住宅ローンを組めない高齢者には、利子補給相当額の補助などを行った。（左表参照）

○住宅再建の遅れが地域の再生を遅らせた

住宅の再建が進まない地域では、人口が回復せず、商店街が衰退するなど地域の再生は進まなかった。

このため、土地区画整理事業地区内での住宅や店舗・事務所等の建設を促進するため、復興基金を活用して利子補給を行う土地利用促進事業を実施した。

(2) 生活拠点となる住まいの確保

32 住宅の再建

きめ細かな支援で、被災者の主体的な住宅再建を

震災では、45万世帯・25万棟を超える住宅が全半壊の被害を受けた。自宅再建を断念し、住み慣れた場所を離れることを余儀なくされたり、二重（ダブル）ローンの負担など、住宅の再建に多大な苦勞と負担を強いられた被災者も多かった。復興基金を活用して融資に係る利子補給や高齢者への補助など、二重ローン対策や高齢者対策が実施され、その後、被災者生活再建支援法の制定など住宅再建の仕組みが整備されたが、今後の災害では、住宅再建意欲を促すよりきめ細かな支援に取り組む必要がある。

ない被災者に対して、利子補給相当額を補助した制度は多数利用され効果的であった。

一方、二重ローン対策については、兵庫県では、1～5年目は新たに建設・購入した住宅の債務を、6～10年目は新旧の住宅の債務のうち一定の要件の下でいずれか一方を対象としたが、両債務を対象とすべきという意見もある。

○自助努力には限界がある

住宅再建に対する融資や利子補給による支援は、住宅ローンを組めない低所得者には機能しなかった。自助努力としての貯蓄はすべてを住宅再建に充てることは困難であり、地震保険も火災保険への加入が前提で補償額にも上限があるなど、制度上の限界がある。（左表参照）

○住み慣れた場所での住宅再建が地域再生に不可欠

被災者自らが生活再建の青写真を描き、その第一歩として住み慣れた場所での住宅の再建に取り組むことが、被災者にとっても、地域の再生にとっても最も望ましい。

被災地に住宅が再建されなければ、被災地の人口や経済の回復は期待できない。被災者の住宅再建

は、地域再生につながる公共性のある課題である。

教訓をどう生かすか

○住宅再建を支援する仕組みが充実

平成10年に成立した被災者生活再建支援法で、個人への現金給付が実現した。その後、支援金を住宅の再建にも充てられるよう改正がなされた。（②③参照）

また、地震保険も政府の地震発生予測図を活用するなど料率の見直しを行い、19年10月から保険料が全国平均で7・7%引き下げられている。

兵庫県では、17年に住宅再建共済制度を創設し、住宅所有者が相互に助け合うこと（共助）により、自助・公助の限界を克服しようとする仕組みを設けた。（②④参照）

○新潟・石川でも復興基金による支援が充実

新潟や石川でも復興基金を活用して住宅再建のための貸付への利子補給や高齢者等への補助などの支援を行っている。また、県産木材の活用や景観に配慮したモデル住宅での再建、古民家の修復などへも補助を行うなど、地域性にも配慮した制度の運用をしている。

学んだこと

○高齢者対策・二重ローン対策が必要

住宅再建対策に当たっては、本人の意欲を促すことが大切であり、高齢のために融資を受けられ

復興基金を活用した各種支援制度

持ち家を建替・購入・修繕される方への支援

被災者住宅購入支援事業補助 事業年度 平成7～18年度(面的整備事業区域で特定の地域内は21年度)

事業内容	被災者向け住宅資金融資を受け、 新たに住宅を購入する被災者 に対し一定の条件で利子補給等を行う。
補助内容	一定の条件の下で5年間又は10年間1.65～2.5%以内を利子補給
実績	66,171件 14,560,545千円

被災者住宅再建支援事業補助 事業年度 平成7～18年度(面的整備事業区域で特定の地域内は21年度)

事業内容	被災者向け住宅資金融資を受け、 新たに住宅を建設する被災者 に対し、一定の条件で利子補給等を行う。
補助内容	一定の条件の下で5年間又は10年間1.65～2.5%以内を利子補給
実績	100,275件 24,063,679千円

県・市町単独住宅融資利子補給 事業年度 平成7～16年度(面的整備事業区域で特定の地域内は18年度)

事業内容	住宅資金が不足する被災者を対象に、 県・市町が特別に設けた住宅融資 に対し、一定の条件で利子補給を行う。
補助内容	一定の条件の下で5年間又は10年間1.65～2.5%以内を利子補給
実績	23,287件 2,375,998千円

大規模住宅補修利子補給 事業年度 平成8～11年度

事業内容	大規模な住宅補修 を行うため、被災者向け住宅融資を500万円以上借り入れた被災者に対し、一定の条件で利子補給を行う。
補助内容	公庫等の公的融資及び民間融資(限度額830万円)に対し、5年間1.65～2.5%以内を利子補給
実績	13,344件 943,398千円

高齢者で持ち家を建替・購入・修繕される方への支援

高齢者住宅再建支援事業補助 事業年度 平成9～18年度(面的整備事業区域で特定の地域内は21年度)

事業内容	住宅再建に当たり、 高齢を理由に融資が受けられず、自己資金を取り崩して住宅を建設・購入・補修 (補修の場合は500万円以上に限る)した65歳以上の一定の要件を満たす被災者に対して補助する。
補助内容	建設・購入・補修費(補修の場合は、補助対象額から250万円を減じた額)の1%の5年分相当額(補助対象限度額1,140万円(補修の場合は830万円))
実績	10,646件 4,828,804千円

高齢者特別融資(不動産活用型)利子補給 事業年度 平成8～16年度

事業内容	所有する不動産の処分を前提とした市町の高齢者特別融資(不動産活用型) を受け、 住宅を再建する一定の要件 を備えた被災高齢者に対し、利子補給を行う。
補助内容	融資額の残高に対し、当初10年間3%以内を利子補給
実績	154件 38,070千円

二重(ダブル)ローン負担を軽くしたい方への支援

住宅債務償還特別対策 事業年度 平成7～18年度(面的整備事業区域で特定の地域内は21年度)

事業内容	既存住宅ローン(震災時残高400万円以上)の償還を行いながら、被災者向け住宅資金融資を利用して住宅を建設・購入・補修 (借入額500万円以上)する被災者に対し、一定の条件で補助を行った。
補助内容	対象となる融資は公庫等の公的融資及び民間融資。 次のいずれか低い額に対し新規借入後6～10年目の5年間補助 ①新規住宅ローン融資額に係る利子のうち3%相当額 ②既存住宅ローン残元金(限度額1,500万円)及び年取の区分に応じて定める額
実績	8,386件 1,596,771千円

地震保険制度

新潟地震の被害を踏まえ、昭和41年に創設。火災保険に付帯して加入する地震災害専用の保険として運営。

制度の概要	制度の課題
<ul style="list-style-type: none"> ○ 地震保険は地震・噴火又はこれらによる津波を原因とする火災・損壊等による損害を補償。 ○ 地震保険の対象は建物と家財。 ○ 保険料は、保険対象である建物及び家財を収容する建物の構造、所在地により算出。 ○ 地震保険は、政府が再保険することにより成り立っている。 ○ 平成19年1月から、従来の損害保険料控除が改組され、地震保険料控除を創設。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地震保険は、火災保険に付帯する方式での契約となり、火災保険への加入が前提。 ○ 火災保険では、地震を原因とする火災による損害等は補償されない。 ○ 地震保険金額の設定は、火災保険の保険金額の30～50% ○ 再保険の上限額を超える被害の場合は補償額が減額される。

加入率:全 国 9.0%(平成7年3月末)→21.5%(平成20年3月末)
兵 庫 県 4.8%(平成7年3月末)→16.4%(平成20年3月末)

(1)救命救助

(2)住宅確保

(3)生活再建

(4)産業雇用

(5)コミュニティ

(6)まちづくり

(7)人材育成

(8)危機管理

(9)復興制度

(10)公民協働

何があったか

○私有財産への公的支援は認められなかった

震災当時、私有財産の形成につながるという理由で住宅に対する公的支援は認められず、貸付制度（融資、利子補給）による支援しかなかった。

○住宅再建のための支援への理解が進んだ

兵庫県では、震災直後から被災者支援策の制度化に向けて検討を進め、平成9年には被災10市10町とともに、自然災害への備えとして、生活再建支援のための基金制度と住宅再建支援のための災害共済制度からなる総合的国民安心システムを提唱した。

また、住宅再建への公的支援を全国的な制度とするため、平成8年に全労済グループなどとともに自然災害に対する国民的保障制度を求める署名運動を展開。約2500万人の署名を集め、10年の支援法成立の原動力となった。

○兵庫の生活再建支援法が法になった

兵庫県では復興基金を財源として、被災者の恒久住宅への移行を支援するため、高齢者及び要援護世帯向けに移転後の生活に必要な現金給付を行う生活再建支援金を平成9年4月に創設

(2) 生活拠点となる住まいの確保

33 被災者生活再建支援法

利用しやすい公的支援制度の充実が、被災者の生活再建を後押しする

震災当時、私有財産の形成につながるという理由で、住宅に対する公的支援は認められなかった。しかし、相次ぐ自然災害の発生により、被災者への公的支援制度の必要性が広く認識され、兵庫県の生活再建支援金と被災中高年恒久住宅自立支援金としての現金給付が突破口となって、平成10年に被災者生活再建支援法（以下「支援法」）が議員立法により成立した。その後被災者が利用しやすい制度へ法改正が行われ、公的支援制度における被災者の住宅再建支援は大きく前進した。

○当初の支援法は生活再建に限定され検討課題となった

平成10年に議員立法により成立した支援法は、個人への現金給付を実現した点で評価されたが、全壊世帯（または全部解体※1）が家財道具等を調達する経費として最大100万円の支援金を支給するもので、住宅再建の支援という点では課題が残った。

兵庫県では支援法と同等の措置をとるため、復興基金を3000億円増額して、被災者自立支援金を支給した。

※1 全部解体とは、住宅が半壊し、倒壊防止等のやむを得ない事由により住宅を解体する場合等をいう。

学んだこと

○16年改正で居住関連経費が支給対象となるも住宅本体は対象外

震災以後も水害や地震など自然災害が相次いだことから、平成16年の改正により、解体撤去や整地などの居住関連経費が支援金の対象とされるようになった（居住安定支援制度）。しかし、住宅建設費への支援ではなく、被災者の安定した居住を確保するには、支給要件・金額ともまだ十分と言える

ものではなかった。

○県独自の補完事業で対応

兵庫県では、県独自の措置として最大200万円まで支給する補完事業を創設した。平成16年度の一連の台風災害では、被災者支援に大きな効果を発揮した。

○住宅本体の建設費への充当も可能に

平成19年の改正では、支援金の用途を限定しない定額渡し切り方式が導入され、住宅の建設費に最大300万円まで充当することが可能となった。また、年齢・年収要件が撤廃されるなど煩雑な手続きが簡素化され、公的支援における被災者の住宅再建支援は大きく前進した。

しかし、①小規模災害では適用されない場合があること、②災害救助法の住宅応急修理は半壊以上で適用されるが、支援法の適用は大規模半壊以上で不整合であること、③支給額が住宅再建には必ずしも十分でないこと、④支援金支給のための基金は取り崩し型であり、基金残高が減少すると財源が不足すること、⑤首都直下型地震など甚大な被害が発生した場合の財源不足への対応などが今後の課題である。

被災者生活再建支援制度

(1) 対象となる自然災害

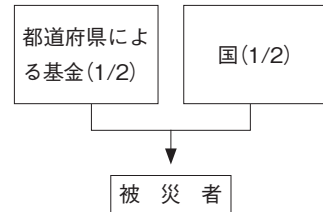
被災者生活再建支援法施行令第1条の各号に該当する自然災害が対象

第1号	災害救助法施行令第1条第1項第1号又は第2号に該当する自然災害が発生した市町村
第2号	10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村
第3号	10世帯以上の住宅全壊被害が発生した都道府県
第4号	5世帯以上の住宅全壊被害が発生し、1号又は2号区域に隣接する市町村(人口10万未満に限る)
第5号	3号又は4号区域に隣接する都道府県の市町村で、5世帯以上の住宅全壊被害が発生し、1号から3号の区域に隣接する市町村(人口10万未満に限る)

※ 自然災害とは、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火、その他の異常な自然現象により生ずる被害をいう。

(2) 財源

都道府県が拠出して基金を造成。支給時は国庫で1/2を負担して支給。(財) 都道府県会館に運営委託。
造成額:600億円(取り崩し型)
残 高:約542億円(平成20年3月現在)



平成16年被災者生活再建支援法改正後の課題

- 住宅建設費本体を対象としていないこと
- 現行の年収・年齢要件では支援が受けにくいこと
- 小規模災害では適用されないこと
- 全壊世帯の補修を対象としていないこと

(3) 支給限度額(平成19年12月法改正前後の比較)

〔旧法〕

居住に関連する経費に用途を限定し、申請期間内は随時申請可能(実績を確認して金額確定)

区 分	支給限度額	
	生活関係経費	居住関係経費
全壊(または全部解体)で再建・購入した世帯	100万円	200万円
大規模半壊で補修した世帯	—	100万円

- (注) 1 世帯主が45歳以上等で500万円<年収≤700万円の世帯 1/2
2 世帯主が60歳以上等で700万円<年収≤800万円の世帯 1/2
3 単身世帯 3/4
4 申請期間:生活関係経費 13カ月間
居住関係経費(一部除く) 37カ月間

〔現行法〕

住宅の再建の態様等に応じて定額渡し切り方式で支給(使途限定なし)(下記①と②の合計で最大300万円)

区 分	平成19年12月改正	
	①住宅の被害程度に応じて支給(基礎支援金)	②住宅の再建方法に応じて支給(加算支援金)
全壊(または全部解体)世帯	100万円	建設・購入200万円 補修 100万円
大規模半壊世帯	50万円	賃借 50万円

- (注) 1 単身世帯は上記限度額の3/4
2 年齢・年収制限はなし
3 申請期間:自然災害発生から①が13カ月間、②が37カ月間

兵庫の取り組み

□自然災害に対する国民的保障制度を求める署名運動(平成8年度)

兵庫県は、全労済グループ、日本生協連、連合などとともに自然災害被災者の住宅復興を促進する国家的制度の検討を求める署名運動を展開。約2,500万人の署名が集まった。

□総合的国民安心システム(平成9年度)

兵庫県が被災10市10町とともに自然災害への備えとして提唱。

- ① 国と都道府県の共同出資による生活再建支援のための基金制度
- ② 国民の相互扶助を基本とした住宅再建支援のための災害共済制度

□居住安定支援制度補完事業(平成16~19年度)

平成16年度に創設された国の居住安定支援制度における課題が改善されるまでの間、法支給額と限度額(200万円)との差額支給など国制度を補完する支援事業を実施した。

実績:支給件数 1,382件
支 給 額 10億7,862万円

□住宅再建等支援金事業(平成16~20年度)

平成16年に発生した一連の台風被害による被災者の住宅再建を促進するため、住宅の再建・購入・補修に要する経費のうち、支援法・県補完事業の支給額を上回る実費部分について支援金(最大100万円)を支給する。

実績:支給件数 4,778件
支 給 額 23億1,762万円

何があったか

○自助努力による備えが不十分

自助努力の一つである地震保険の加入率は、兵庫県で4・8%（平成6年）であった。誰もが大きな地震が起こると思っておらず、制度上の限界もあって、地震への備えは十分でなかった。

○住宅再建への公的支援は貸付が中心

住宅再建への公的な支援では、雑損控除の取扱いや復興基金を活用した利子補給以外は、住宅金融公庫（現・住宅金融支援機構）の特別融資や災害援護資金等の貸付などしかなく、新たなローンは被災者の大きな負担となった。

○住宅地震災害共済保険制度を提案

兵庫県では、震災直後から個人のレベルでは、住宅の再建が復興の大きな基盤であること、自助や公的支援には限界があり、互いの助け合いの仕組みが必要であるとの認識の下、住宅再建のための仕組みとして住宅地震災害共済保険制度の提案を行ってきた。

○被災者生活再建支援法が成立するも住宅再建支援としては限界

平成10年には被災者生活再建支援法が成立し、16年の改正では居

(2) 生活拠点となる住まいの確保

34 兵庫県住宅再建共済制度

住宅所有者相互の助け合いの仕組みで、早期の住宅再建を

震災では、住宅を失った多くの被災者が住宅再建を余儀なくされた。当時は、地震に対する備えも十分でなく、公的な支援も融資や利子補給に限定されており、住宅再建は自助努力が原則であった。その後、平成10年に被災者生活再建支援法が成立したものの、住宅再建支援としては十分ではなかったため、兵庫県では住宅所有者相互の助け合いの仕組みを提案し、「住宅再建共済制度」を17年9月に創設した。制度創設後の3年間で12万戸の加入があったが、引き続き加入促進に取り組む必要がある。

住宅再建共済制度が創設されたが、住宅建設費本体への支援金の充当は認められず、新潟県中越地震などその後に発生する災害の都度、公的な支援にも限界があることが認識された。

学んだこと

○住宅所有者が相互に助け合う共助の仕組みが必要

自助努力や公的支援には限界があるため、住宅所有者が相互に助け合う「共助」の仕組みが必要である。

教訓をどう生かすか

○兵庫県住宅再建共済制度の創設

兵庫県では、共助の仕組みとして住宅再建共済制度を平成17年9月に創設した。義援金の事前の積み立てという要素もあるこの制度は、あらゆる自然災害や災害に起因する火災も対象とし、低廉な負担金で定額の給付を行うことが可能である。19年には、マンション共用部分を対象に管理組合でも加入できる制度を設け、加入促進を図っている。

○加入率向上に向けて制度改正・普及啓発等に取り組む

住宅再建共済制度は、制度創設後3年間で約12万戸（7・2%）の加入があった。その間、誰もが加入しやすいよう、複数年（3・5・10年）加入制度やクレジットカード支払い、インターネットでの加入、郵便局窓口での申込書取次ぎ、加入促進報奨金制度の創設などさまざまな制度の見直しを行い、加入促進に取り組んできた。

一方で、地震保険とあわせて加入できること、加入時の審査や給付時の査定がないことなどの特徴が十分に理解されず、地震保険と混同されるなど、共済制度の認知や理解が進んでいないことが課題となっている。今後も、県民に制度への理解を求め、加入促進に取り組む必要がある。

○全国的な制度としての展開を

震災以後数多くの自然災害が発生したことなどもあり、自助努力や公的支援には限界があることが広く認識された。平成19年に被災者生活再建支援法が改正されたが、最大300万円の給付だけでは住宅再建には十分でなく、住宅所有者相互の助け合い（共助）の仕組みの全国展開が求められている。

住宅再建の充実に向けた取り組み



フェニックスサポーター
はぼタン

〔のじぎく兵庫国体で活躍したはぼタンがフェニックスサポーターとして共済制度をPR〕

住宅再建制度三位一体の取り組み

共助	住宅所有者間の相互扶助の仕組み	➔	兵庫県住宅再建共済制度の創設
公助	公費による支援	➔	国:被災者生活再建支援法による支援 県・市町:災害の実情に応じた支援
自助	自己の被災に対する備え	➔	住宅の耐震化・地震保険・貯蓄等

戸建て住宅を建て替えた場合の試算
(自然災害により全壊し再建した場合)

公助 被災者生活再建支援制度300万円	自助 地震保険等※ 480万円	自己資金 220万円	共助 共済制度 600万円
------------------------	-----------------------	---------------	---------------------

再建築費用1,600万円

※金額は平均値を踏まえた概数 ※地震保険は別途火災保険の加入が必要

兵庫県住宅再建共済制度 (愛称)フェニックス共済

■制度の概要

創設:平成17年9月

運営:(財)兵庫県住宅再建共済基金

■加入しやすい制度への改善

区分	内容	開始時期
複数年一括支払	3、5、10年間分の一括支払いによる割引	平成18年9月
クレジットカード加入	口座引落し以外も利用可能とした	平成18年9月
インターネット申込み	印鑑、投函不要の申込みが可能	平成18年10月
郵便局窓口での取次ぎ	県内郵便局で申込書の配布・取次を実施	平成19年2月
加入促進報償金制度	自治会等申込書の取りまとめに報償	平成17年11月

共済期間は毎年4月1日から翌年3月31日まで

- 住宅所有者相互の助け合いの仕組み
 - ・地震保険とは別に加入できる
 - ・自助(地震保険等)、公助(生活再建支援金)の不足を共助で補う
- 自然災害により被災した住宅を補修・再建した場合に給付
 - ・すべての自然災害が対象
 - ・住宅の規模、築年数及び構造にかかわらず定額の負担
 - ・住宅の再建・補修(半壊以上)に定額の給付(被災時の査定なし)
- マンションの共用部分について管理組合単位で加入する制度も創設
 - ・マンション再建時の管理組合の合意形成を促す

〔住宅所有者加入〕

負担金

5,000円/年

〔マンション管理組合加入〕

負担金

2,400円/年・戸

自然災害

給付金		(万円)
再建等	半壊以上で再建・購入	600
	全壊で補修	200
	大規模半壊で補修	100
補修	半壊で補修	50
	居住確保	10
をせず賃貸住宅等に入居		
給付金		(万円/戸)
再建等	半壊以上で建替・再建	300
	全壊で補修	100
	大規模半壊で補修	50
補修	半壊で補修	25



何があったか

○一部の被災マンションでは住民の合意形成が難航

被災したマンションでは、建て替えるか、補修するかは技術的な判断の難しさや個人の経済的な事情などにより、住民の合意形成は大きな課題であった。建替え決議の有効性をめぐる裁判が長期にわたったため、再建後の再入居が半数以下にとどまった事例もあった。

一方、良好なコミュニケーションが成立しているマンションでは、個々の課題に沿ったきめ細かな対応で解決が図られた例もあった。

○建替え段階でさまざまな課題に直面

被災マンションの建替えにおいて、区分所有法の建替え決議要件の確保が困難、従前と同規模の建替えを行うための容積率が確保できない、解体に当たって抵当権の抹消が必要、二重ローン問題など、さまざまな課題に直面した。

○優良建築物等整備事業などを実施

マンションの再建を支援するため、兵庫県では、共用部分の建設費等を補助する優良建築物等整備事業を活用したほか、復興基金でマンションの建替えや共用部分の補修に係る融資についての利子補

(2) 生活拠点となる住まいの確保

35 被災マンションの再建

住民の合意形成が、マンションの早期再建のかぎを握る

被災マンションの再建では、住民の意見の一致を図ることが大きな課題であった。さらに既存不適格※1により被災前の戸数が確保できないこと、抵当権処理の課題なども明らかになった。このため、区分所有建物※2の再建を容易にするための法改正や、従前のマンションと同等以上の規模での建替えができる「震災復興型総合設計制度」の創設、優良建築物等整備事業の活用、まちづくりや法律の専門家の派遣などさまざまな支援策がとられた。速やかに住民の合意形成を図ることがマンションの早期再建につながる。

行った。

※1 建築したときには法律に適合していたが、その後の法律や条例の改正、新しい都市計画の施行などにより違法状態になること。

※2 構造上区分され、独立して住居、店舗、事務所、倉庫等の用途に供することができる数戸の部分から構成されているような建物のこと。

学んだこと

○**住民の合意形成をいかに図るかが重要**
マンション再建に当たっては、住民により価値観や経済的状況などが異なるため、いかに合意形成を図るかが重要である。

○**専門家などの支援が合意形成に寄与**
マンション再建計画の策定、法的な課題の解決における合意形成には、建築のコンサルタントや弁護士といった専門家の確かなアドバイスが大きく寄与した。また、住宅供給公社による事業代行なども再建の力となるなど、マンション再建に当たっては、専門家などの支援が重要である。

教訓をどう生かすか

○**マンション再建に向けた法制度等が充実**

震災の経験を踏まえ、マンションの大規模補修や建替えの手続き

を明確化するため、平成14年、区分所有法の改正とマンション建替え円滑化法が制定された。これを受けて、建替えの合意形成に向けた指針の策定や、まちづくりを専門とするNPOの活動が展開されてきた。

また、住宅所有者相互の助け合いの仕組みである兵庫県住宅再建共済制度においても、被災マンションの補修・建替えに備えて、管理組合単位で加入する共済制度を19年10月から創設した。

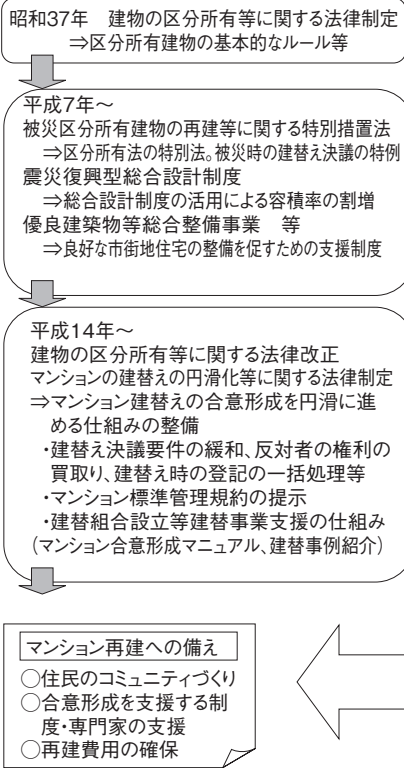
○**マンション建替えなどへの専門家派遣事業を開始**

兵庫県では、復興基金を活用した専門家の派遣制度が被災マンションの再建に大きな役割を果たした。

今後増加する老朽マンションへの対応も視野に入れ、平成14年には、全県内を対象とするマンションアドバイザー派遣事業を開始。マンションの管理、修繕、建替えなどに関する管理組合の勉強会等に専門家を派遣し、支援している。

給、住民同士の話し合いに技術的な支援を行う専門家派遣などを

■ マンション再建に向けた支援制度の変遷



課題
○住民の合意形成の難しさ
○再建計画づくり、法律的課題への対応が必要

専門家の支援
まちづくり、マンション建設、法律的課題等のアドバイス。区分所有者の合意形成を支援

- 【再建費用の確保を支援する仕組み】
- 地震保険料率の見直し(平成19年)
 - 地震保険料控除の実施(平成19年)
 - 兵庫県住宅再建共済制度においてマンション管理組合加入制度創設(平成19年)
 - 被災者生活再建支援法の改正(平成19年)
 - 管理組合における工夫
修繕積立金の棟割での管理、計画的な建替事業の実施 等

■ マンション再建資金に関する負担軽減策 (阪神・淡路大震災後の取り組み)

- 融資枠の確保 → 住宅金融公庫災害復興住宅金融融資 等
- 利子負担の軽減 → 被災マンション建替支援利子補給(復興基金)
被災マンション共用部分補修支援利子補給(復興基金)
- 建替助成 → 優良建築物等整備事業(補助率 国:2/5、県:1/5、市:1/5)
通常は 国:1/3、県:1/6、市:1/6)
小規模共同建替等事業補助(復興基金)
- 二重ローンの負担軽減
・融資の返済条件の緩和
・利子負担の軽減 → 住宅債務償還特別対策(復興基金)

■ 被災マンションの再建状況 (平成20年4月現在)

■ 再建手法別

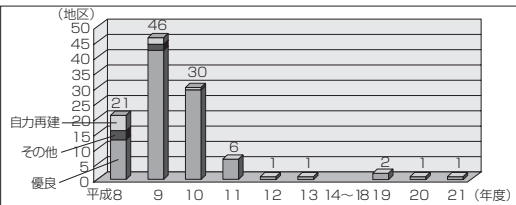
区分		地区数
建替え	実施済	107
	実施中	2
補修		57
その他		6
計		172

※その他は、従前区分所有者が再建を断念し、土地を処分した地区等

■ 支援制度活用状況

補助制度等	地区数
優良建築物等整備事業	96
その他補助	5
自力再建	8

■ 被災マンション年度別再建状況



※平成19年度以降は建替え事業実施中含む

何があったか

○シルバーハウジングを導入

災害復興公営住宅については、多くの高齢者世帯が移り住むことなどを考慮し、原則として全戸バリアフリー化を進めた。

加えて、市町と連携して一部を緊急通報システムや水センサーによる安否確認システムなどの設備を整えるとともに、LSA（生活援助員）による生活相談・生活支援サービスを提供するシルバーハウジングとして整備した。

○コミュニティづくりに配慮した住宅を整備

兵庫県では居住者たちによるコミュニティの形成を基本とする新たな住まい方としてコレクティブハウジングを、全国に先駆けて災害復興公営住宅に導入した。

また、高齢者・障害者向けケア付き仮設住宅の入居者が引き続き共同で自立生活を送れるよう、グループハウスを整備した。

学んだこと

○安心を生み出す新しい住まい方

LSAを配置したシルバーハウジングは、閉じこもりや健康、心の問題に不安を抱える被災高齢者

(2) 生活拠点となる住まいの確保

36 新しい住まい方

高齢者の安全・安心を先導する新しい住まい方

震災で住まいを失った人たちへの住宅供給においては、シルバーハウジング（高齢者向けの見守り機能付き住宅）やコレクティブハウジング（協同居住型集合住宅）など、成熟社会に向けた新たな住まい方が提案された。従来にはないこれらの試みは、まだ途中段階であり、新しい住まい方への理解をさらに進めていく必要がある。

に安心感を与え、生活再建の支援に大きな役割を果たした。

また、コミュニティを軸に協同生活を目指すコレクティブハウジングは今後の高齢社会を支える新しい住まい方と評価されているが、その実現に向けては入居者間の緊密なコミュニティをあらかじめ構築しておくことが重要である。

教訓をどう生かすか

○高齢者の安全・安心な住まいづくりが進展

本格的な高齢社会を迎え、高齢者の見守りや相互の助け合いの場となるコミュニティの形成とその維持は、安全・安心な住まいづくりを進めるうえで不可欠な要素となっている。

介護保険制度の普及と相まって、福祉的ケアや生活サービスを備え、共同スペースも充実させたケア付き高齢者住宅、福祉施設的な色彩の強い住まいの供給が民間事業者により取り組まれている。

また、高齢者向けの賃貸住宅の情報提供や整備費等に補助する仕組みが創設されている。

これらの高齢者向け住宅では、災害時には多数の高齢者が被災することを想定し、ハード・ソフト

両面にわたる普段からの備えが大切である。

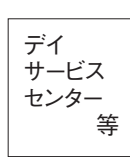
○新しい住まい方の定着に向けて

兵庫県では、現在、県営住宅の一部をシルバーハウジング仕様で整備しているが、市町の財政状況の悪化に伴いLSAの派遣が得られない状況となっている。今後、指定管理者制度の中で見守り等を行うなど、住宅事業者自らが入居者に安心を与える仕組みを計画している。

また、今後、コレクティブハウジングを新しい住まい方として定着させるためには、公募が原則となる公営住宅よりも、入居者に関する自由度の高い民間事業での展開が有効となる。このため、兵庫県では、仲間同士でコレクティブハウジングを建設しようとするグループ等に対して専門家を派遣する制度を創設している。

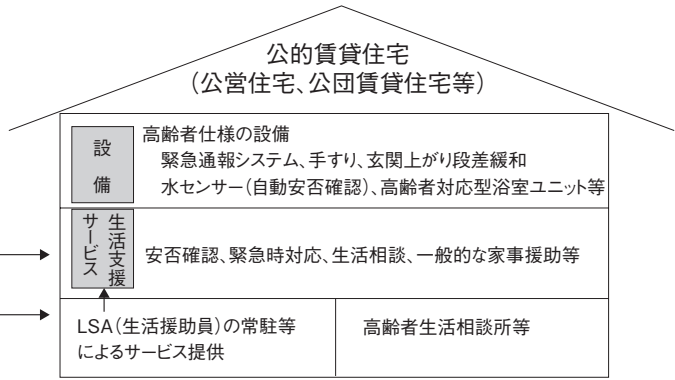
■ シルバーハウジング

高齢者が自立して、安全かつ快適な生活を営むことができるよう、緊急通報システムによる安否確認やLSA(生活援助員)による生活相談や緊急時の対応など、一定のサービスが受けられるもの。



連携

派遣



■ コレクティブハウジング

個人のプライバシーを確保するための私的な住戸を持ちつつ、食事や団らんなどお互いに支え合う協同生活の場(※)を組み込んだ協同居住型の集合住宅のこと。

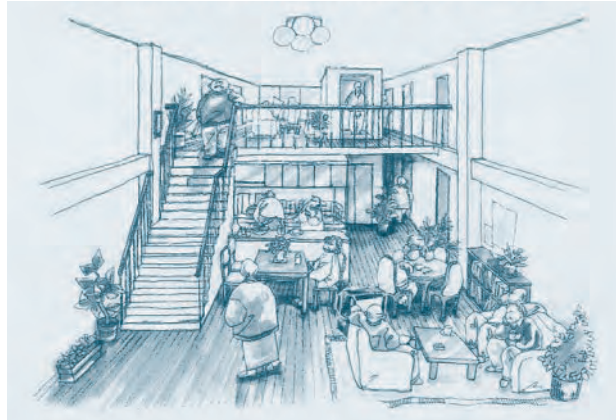
※協同生活の場(共同利用ふれあい空間)

- ・居間、食堂、台所
- ・図書コーナー
- ・洗濯コーナー

<県・市町営災害復興公営住宅の整備実績>

10団地 341戸

協同生活の場のイメージ



■ グループハウス

ケア付き仮設住宅をモデルに、福祉施設等への入所は必要としないが、日常的に在宅福祉ケアを必要とする者等の自立困難者を対象とする住宅で、LSA(生活援助員)が常駐するもの。



◆グループハウス尼崎

【新潟での取り組み】
長岡市の災害復興公営住宅でもシルバーハウジングを導入(全38戸のうち20戸を整備)

兵庫の取り組み

- 被災者向けコレクティブハウジング等建設事業補助(平成9~16年度)
(財)阪神・淡路大震災復興基金による被災者向けのコレクティブハウジング等の建設事業の補助を行った。
共用のリビング、キッチン等の整備について、調査設計費20万円(戸当り)、整備費95万円(戸当り)、備品整備費20万円(協同居住単位)を上限に補助するもの。
この制度を活用して、20件453戸の民間によるコレクティブハウジング等が整備された。

何があったか

○制度の周知不足が混乱を招いた
「応急危険度判定」と「住家被害認定」の制度の違いが、被災者に十分周知されていなかったため、混乱を招いた。

○調査のための人材が不足した
行政全体が大きな混乱を生じており、時間的な制約がある中で、建物の応急危険度を判定する人員、住家の被害認定を行う人員を確保することは難しかった。

○被害認定のばらつきで被災者が混乱
住家の被害認定では、市町や調査員によって運用にばらつきがあった。また、危険度判定との違いが理解されていなかったため、被災者に不満が生じた。

市町には、認定見直しなどの苦情が多数寄せられ、窓口は混乱し、再調査に多くの人手と時間を要した。

学んだこと
○平常時から人材育成や制度の周知・改善が必要

行政は平常時から、専門知識を備え、研修や訓練を重ねた判定士や調査員の育成・確保に努めると

(2) 生活拠点となる住まいの確保

37 危険度判定と被害認定

被災直後の的確な建物調査で、二次災害や混乱を防ぐ

震災では、余震による二次災害を防ぐために建物の安全性を調査する「被災建築物応急危険度判定」と、被災証明の発行に必要な建物の被害程度を調査する「住家の被害認定」が実施された。住家の被害認定は各種支援策を受ける基本となるため、被災者の関心も高い。応急危険度判定との違いの周知徹底や、二つの制度の的確な運用が望まれている。

ともに、機会をとらえて制度を広く一般に周知する必要がある。

特に、応急危険度判定と被害認定が被災者の混乱を招かず実施されるよう、制度の改善を含めて検討する必要がある。

○住家の被害認定基準の明確化や調査員の資質向上が不可欠

市町間や調査員間の認定基準・運用のばらつきを防止するため、認定基準の明確化、調査員の資質向上を図る必要がある。

○広域的な支援・応援体制の整備が重要

大規模災害時には、県内外の自治体職員をはじめ民間の判定士や調査員を確保し、広域的な支援・応援体制の整備が重要である。

教訓をどう生かすか

○応急危険度判定の体制が充実

応急危険度判定については、震災をきっかけに全国協議会が設立され、体制が強化された。協議会では、判定士の養成、資機材の準備、災害時の速やかな支援・応援体制の整備などに取り組んでいる。

しかし、震災以降の地震においても住家の被害認定との違いが理解されておらず、制度がより社会

に定着するための取り組みが求められている。

○家屋被害認定士制度の創設

住家の被害認定は、各種被災者支援の基本となっており、被災者生活再建支援法の改正を受け、国でも検討会を設置し、平成21年6月をめどに見直しを行っている。応急危険度判定など災害時の類似調査との連携を図り、被災地での混乱を防ぐことが求められている。

兵庫県では、認定業務が迅速かつ公平・均一に実施されるよう「家屋被害認定士制度」を創設し、県内の応援体制の整備を図っている。

被災建築物応急危険度判定

災害発生直後の二次的災害を防止

- ① 応急危険度判定士(建築技術者)による建築物の**安全性の調査**
- ② 判定ステッカーの建築物への表示



(緑色) (黄色) (赤色)

危険:危険と赤紙を貼られた建物は、
 ① その建物自体が余震等により危険
 ② その建物からの落下物が周辺通行者等へ危険
 ③ 隣地の建物等の倒壊による危険 などを原因として表示される。

■ 応急危険度判定士の活躍

- 新潟県中越沖地震では、新潟県が31都道府県に対し、応急危険度判定の広域応援を要請。1週間で34,048件の被災建築物を判定した。
- 全国の応急危険度判定士登録数 100,819名(平成20年3月末現在)

住家の被害認定

災害規模や被害状況の全体像の把握

各種被災者支援策の判断材料となる個々の住家の被害程度の把握

- ① 調査員(主に行政職員)による建築物の**被害程度の調査**
- ② 被害認定基準

区分		損壊部分に対する延床面積の割合	経済的損害割合(※)
全壊		70%以上	50%以上
半壊	大規模半壊	50%以上70%未満	40%以上50%未満
	その他	20%以上50%未満	20%以上40%未満

※経済的損害割合とは

被災した住家の部位(屋根、床、外壁、内壁、天井、建具、設備、柱等、基礎)ごとの損傷率を部位別構成比に乗じてそれぞれの損害割合を算出し損害割合の合計によって住家の被害程度を判定

■ 家屋被害認定士制度の創設

兵庫県では、今後発生する災害における被害調査の迅速化と統一化を担保し、被災者支援制度を円滑に実施するため、行政職員のみならず不動産関係団体に属する人を対象に講習会を実施するなど、全国に先駆けて家屋被害認定士を養成・登録している。

- 兵庫県の家屋被害認定士登録数 398名(平成20年1月末現在)

何があったか

○損壊家屋等の解体とがれき処理を公費により実施

震災で倒壊した建物の被害の甚大さから、社会的・経済的影響が極めて大きいため、緊急道路の確保など、迅速な復興が進められるよう、通常の災害廃棄物処理に加え、倒壊した家屋や中小事業者の事業所などの解体も特例的に国庫補助事業として実施した。

○がれきの分別に苦労した

多くの市町では解体現場での分別作業が困難であったため、がれきは外壁材や木材・瓦などが混在状態で仮置場に搬入され、分別に苦労した。仮置場に搬入される膨大ながれきの処理が行き詰まり、やむにやまねず木くすの野焼きが行われた。

○粉じんやアスベスト対策を実施

解体現場からの粉じんやアスベストの飛散が問題となり、散水やシートカバー、アスベストの事前除去など防止対策の周知徹底が図られた。

学んだこと

○公費解体は早期の復旧・復興活動に不可欠

都市部での大規模災害であったため、公費解体が実現しなければ早期復興は困難であった。公費による損壊家屋等の解体により、居住可能な建築物まで解体されたのではないかという指摘も一部にあるが、被

(2) 生活拠点となる住まいの確保

38 損壊家屋等の処理

公費解体やがれきの広域処理が、まちの復興を早める

震災で発生した災害廃棄物（住宅・建築物系）は、兵庫県で一年間に排出される一般廃棄物の約6年分に相当する膨大な量に上った。そこで、損壊家屋等の公費解体による特例措置や県内外の広域的な処理の連携などにより、早期の廃棄物処理が実現した。また、解体現場における粉じんやアスベストの飛散が問題となり、事業者に適切な飛散防止措置をとるよう指導した。しかし、公費解体の恒久制度化や廃棄物の分別、仮置場の確保などについて課題が残されており、今後の大規模災害に備えて、より一層、体制の整備を進めなければならない。

活再建とまちの復旧・復興のためには、公費による損壊家屋等の解体とがれき処理が不可欠である。

○がれき処理には広域的な連携が不可欠

平常時から市町間の連携強化を図るとともに、民間業者の焼却施設の余力などを把握し、他府県とも事前の調整をしておくことが重要である。

また、処分先として大阪湾広域臨海環境整備センター（通称フェニックス）処分場が有効に機能した。このような理め立て処分地を確保しておくことは、震災対策としても必要である。

○仮置場の確保と解体現場での分別が必要

大規模災害では膨大な量のがれきが発生する。搬入されたがれきは一旦仮置きした上で、分別・破砕などの処理を行うため、仮置場の確保が欠かせない。また、混在状態で搬入されると、仮置場での分別作業が一層困難になるため、たとえ一部であっても解体現場で分別することが望ましい。

○粉じん・アスベスト対策が不可欠

建築物等の解体処理においては、使用されているアスベストの事前除去や解体工事での粉じん飛散を防止するための適切な対応をとる必要がある。

教訓をどう生かすか

○大規模災害時の公費解体の制度化を

平成16年の被災者生活再建支援法改正

により、個人による被災住宅の解体・撤去にも支援金が支給されるようになったが、すべてを必ず賄えるとは限らず、また、手続き等も個人によるところが大きい。大規模災害時には、個人の対応を待っていたのでは早期の復旧・復興活動に支障を来すことが懸念される。公費による損壊家屋等の解体とがれき処理を、恒久的な制度にすることが求められている。

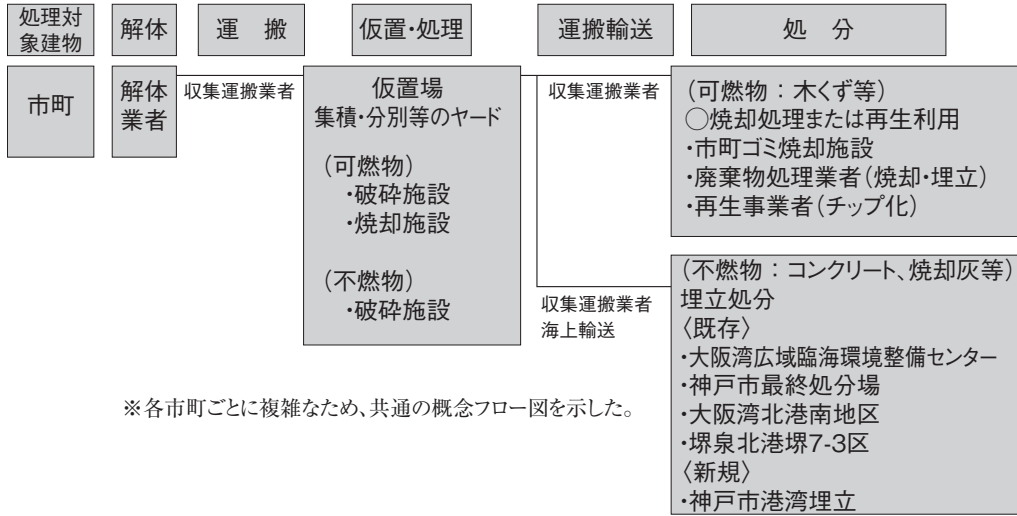
○災害時に備えた広域連携が進展

兵庫県では、県と市町や、市町同士で災害時の相互応援協定を締結。各市町のごみの仮置場の確保状況や、ごみ収集車など必要な機材の保有状況といった情報を取りまとめ、活用できるよう備えている。また、他府県との相互応援協定のほか、(社)兵庫県産業廃棄物協会、(社)兵庫県水質保全センター、神戸市安全協力会とも同様の応援協定を締結し、民間業者の応援も得られるよう備えている。

○粉じん・アスベスト対策が進む

兵庫県では、大気汚染防止法の改正に先駆け、条例により震災復興過程の平成8年1月から、建築物等の解体・改修工事での吹付けアスベストの飛散防止基準や一定規模以上の解体工事での粉じん飛散防止基準を設定し、事前届出を義務付けた。さらに、条例を改正し、17年から規模要件引下げ等のアスベストの飛散防止対策を強化した。

住宅・建築物系がれきの処理処分フロー



大量に発生した災害廃棄物 (神戸新聞社提供)



解体に伴う粉じんの飛散が激しいところはマスクが必要 (神戸新聞社提供)

兵庫の取り組み

災害廃棄物処理計画の策定

震災、水害等の災害発生時の廃棄物処理を速やかに実施するための方策として、県から市町に対して災害廃棄物処理計画の例を示して計画の策定を促進している。この結果、県下の41市町中、震災と水害について28市町が、水害について1市が計画策定済みで、さらに、震災と水害について3市が計画策定中である。(平成20年4月現在)

災害廃棄物処理実績

区分	兵庫県	大阪府	合計	
全壊家屋数	111,117棟	895棟	112,012棟	
半壊家屋数	137,271棟	7,231棟	144,502棟	
解体家屋数	108,126棟	3,237棟	111,363棟	
廃棄物発注量	14,298千 t	474.12千 t	14,772.12千 t	
処理	再生	5,410千 t	25.52千 t	5,435.52千 t
	焼却	2,021千 t	72.98千 t	2,093.98千 t
	埋立	6,867千 t	375.62千 t	7,242.62千 t

2

生活拠点となる住まいの確保

安全な住まいは、命を守り、地域の安全に貢献し、生活再建を容易にした。危険な住まいは、命を奪い、地域の活力を奪い、生活再建を困難にした。

安全な住まいが生活再建へつながった

住宅に被害がなかった人は、ライフラインの復旧と共に、住み慣れた場所で生活再建を開始することが可能であった。ライフラインのない不自由な生活は最長でも3カ月程度に過ぎない。安全な住まいなら同じ地域に住み続けることが可能になり、子どもの転校、応急仮設住宅での新しいコミュニティの形成、二重ローンといった多くの問題を回避することが可能になる。

危険な住まいは住宅再建を困難にした

ところが、災害により住宅を失った人々は避難所での生活、さらに住宅再建までの間、仮設住宅や自分で確保した仮住まいなどでの生活を余儀なくされる。震災では、最長で7カ月余の避難所生活※や、5年間もの仮設住宅での生活に及び、被災者は住まいの確保に多大な苦労を強いられた。

※平成7年8月20日の災害救助法に基づき避難所廃止後、避難所の代替施設となる待機所が平成9年3月31日まで運営された。

プライバシーもない避難所から仮設住宅へ

ピーク時の32万人近い避難者のうち、学校に約6割が殺到し、指定避難所だけでなく、市役所や県庁舎、さらには公園でテント生活を送る人もあった。肩を寄せ合っでの生活にプライバシーはなく、断水により共通してトイレが問題になった。

避難所生活が長引くにつれ、とにかく風呂やトイレがあつてプライバシーを保てる仮設住宅に入りたいという被災者の願いは切実であった。

こうした中、被災者の不安を解消するため、希望するすべての被災者に仮設住宅を供給する方針が

仮住まい後の恒久住宅の確保

仮住まい後の大きな課題となる恒久住宅の確保のために、自力再建支援のほか、自力再建できない被災者のために災害復興公営住宅の供給が進められた。公営住宅は、公平性があり、制度運用上の工夫も蓄積され、計画戸数を確実に確保できる方法として選択されたのはやむを得ない面もあったが、多大なストックを抱えることとなり、今後の維持管理を含めて、財政負担が大きな課題となっている。今後の災害では、公共と民間の役割分担も検討課題である。

住宅再建における公的支援のあり方が問われた

自力再建できない被災者のための避難所↓仮設住宅↓公営住宅というプログラムは、住宅の早期大

示され、短期間のうちに仮設住宅の建設・供給が進められた。

量供給には貢献したものの、被災者の従来のコミュニティとのつながりを失い、閉じこもりなどの弊害を生み出すなど、結果的に高齢者の集中によるコミュニティの問題や、生活支援ニーズの増大といった福祉の問題を生み出した。仮設住宅から恒久住宅への多様な復興プロセスの可能性も含め、住宅再建における公的支援の新たなあり方が問われることとなった。このあり方の検討の中から、公助の仕組みとしての住宅再建支援制度、共助の仕組みとしての住宅再建共済制度の確立を図る動きが起こった。

住宅再建の公的支援は、平成16年の被災者生活再建支援法の改正により、不十分なながらも居住安定支援制度として結実し、19年の改正で支援金の使途を限定しない定額渡し切り方式が導入され、住宅の建設費等に充当することが可能になった。

また、公的支援と自助努力の限界を補う仕組みとして、住宅所有者が相互に助け合う住宅再建共済制度が兵庫県で17年に創設され、全壊で建替え・再建した世帯には600万円、被災者生活再建支援

法の支援金300万円と併せると900万円が支給されるなど、新しい歴史の第一歩が記された。

輪島市における住宅再建支援

19年の改正被災者生活再建支援法では、同年に既に発生していた能登半島地震、新潟県中越沖地震の被災者も改正法で支援金を申請できることとなった。

その結果、輪島市では住宅が全壊し、再建する複数家族の世帯に対して最大で770万円（同法支援金300万円、県・市助成金100万円、義援金170万円、復興基金補助金〔能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業へ県産材活用等の条件付き〕200万円）が給付され、支援法改正前67世帯あった公営住宅の希望者が、改正後48世帯に減少した。

また、自己所有地を市に寄付し、公営住宅を建設する新たな制度の創設や、まちなみ景観に配慮した住宅再建に対する支援（街なみ環境整備事業）の拡充等、住宅

再建に対するさまざまな支援メニューが設けられるようになってくる。

住宅再建をめぐる諸課題への対応が進展した

住宅復興の過程では、21世紀の日本が抱える問題を先取りした形で高齢者の住宅問題、マンションの建替えといった課題が明らかに、被災地ではコレクティブハウジング、高齢者の見守り付き住宅（シルバーハウジング等）といった新たな試みや、マンション建替への制度整備のきっかけとなった。

また、被災した住宅の被害認定や解体処理などの震災特有の課題については、家屋被害認定士の創設や倒壊家屋等の公費解体といった対応が図られた。



◇仮設住宅からの引っ越しボランティア

何があったか
○巨額の義援金を一本化して受け付け

国内外から1800億円近くの義援金が寄せられた。寄託者からは「被災児童に」「高齢者のために」などの指定があるものもあったが、個々に対応していくのは困難であり、義援金の配分を統一的な基準で行うことが望ましいため、募集委員会で集約して受け付け、統一基準を設けて配分した。

○義援金の配分に腐心

第1次の一律配分は、住宅の被害状況に応じて速やかに実施した。第2次配分では、寄託者から寄せられた多くの思いを踏まえ、重傷者や子どもなど弱者と考えられる特定の被災者や要望の強かった住宅関連の助成に限定して支給し、第3次配分では全・半壊（焼）被害を受けた世帯の中でも特に低所得の世帯に支給した。

しかし、避難所や応急仮設住宅での生活が続く中、第2次配分での住宅助成金は見込みが難しく、結果的に義援金総額の2割程度が第3次配分に繰り越された。

○市町交付金制度を創設

募集委員会では、これらの配分

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

39 義援金

迅速・公平な配分が、被災者を勇気づける

震災では、国内外から多額の義援金が寄せられ、震災に対する国民の関心の高さが現れた。被害の程度に応じた第1次の一律配分は速やかになされたが、その後の配分では見込みが難しいものもあった。義援金は迅速性・公平性・透明性の三原則が大切であるが、一方では、被災者の状況に応じた配分も求められている。

基準のほかに、各被災市町の被災者のために寄せられたものは、当該市町の判断により配分すべきとの意見が出されたため、市町で預託を受けた額に相当する150億円の内訳において市町の判断で配分できる「市町交付金制度」が設けられた。

学んだこと

○義援金の配分は迅速・公平・透明が重要

被災者を勇気づけるためにも、義援金は被災直後に迅速に、分かりやすい基準で配分する必要がある。

また、配分委員会に報道機関など独自に義援金の募集を行う団体に参加を求め、各界各層から義援金が集まるような工夫も必要である。

○被災規模により使途が限定

雲仙・普賢岳噴火災害や北海道南西沖地震では、義援金により個人の住宅を再建することが可能であった。一方、阪神・淡路大震災では、被災者の数がありにも多く、一世帯当たりの配分額は約40万円程度で義援金で住宅を再建するのは難しかった。

教訓をどう生かすか
○きめ細かな配分が重視されつつある

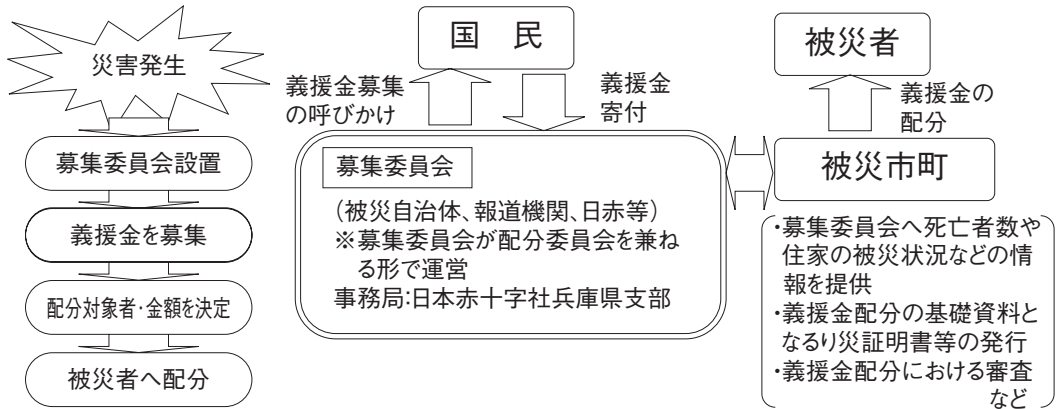
義援金は、被災者に広く配分を求める意見がある一方で、被害の程度に応じたきめ細かな配分を望む意見もある。震災を機に、迅速・公平・透明の三原則に加えて、被災者の状況に応じたきめ細かな配分が重視されつつある。

また、新潟県中越地震や能登半島地震では、第1次配分で一部損壊世帯へも一律に配分。第2次配分では、住家被害世帯への上乗せ配分や、市町村や町内会の意向を尊重した配分など、配分にさまざまな工夫がなされている。

○住宅再建共済制度の創設

兵庫県では、あらかじめ義援金を寄せ合うという意味も込めた、住宅所有者相互の助け合いの仕組みとして、住宅再建共済制度を創設・運営している。

■ 阪神・淡路大震災における義援金配分までの流れ



■ 他の自然災害との義援金の比較

区分	雲仙・普賢岳噴火災害	北海道南西沖地震	阪神・淡路大震災	新潟県中越地震	能登半島地震
災害発生	平成2年11月	平成5年7月	平成7年1月	平成16年10月	平成19年3月
全半壊(焼)	727棟(世帯)	1,032世帯	448,929世帯	17,277世帯	1,983世帯
義援金総額	約234億円	約260億円	約1,793億円	約372億円	約32億円
1世帯当たり	約3,219万円	約2,519万円	約40万円	約216万円	約161万円

■ 阪神・淡路大震災以降の主な地震における義援金の配分内容

区分	阪神・淡路大震災 (平成7年1月)	新潟県中越地震 (平成16年10月)	能登半島地震 (平成19年3月)
義援金	第1次配分	人的被害(死亡者・重傷者) 住家被害(一部損壊・半壊・大規模半壊・全壊)	人的被害(死亡者・重傷者) 住家被害(一部損壊・半壊・大規模半壊・全壊)
	第2次配分	重傷者・子ども等特定被災者への配分 全・半壊(焼)住宅の修繕、賃貸住宅への移転	市町村へ枠配分。自治体ごとに地域の実情に即して配分 -
	第3次配分	生活支援金(全・半壊(焼)の一定所得以下の世帯)	人的被害及び住宅被害への追加配分
	市町交付金 残余分等	市町の実態に応じて配分 被災市町の復興等の事業資金	(第2次で配分) 震災の体験を生かした青少年のための事業
被災者生活再建支援金	-	最大300万円(住宅周辺経費のみ充当可)	最大300万円(平成19年改正法適用。住宅建設費本体にも充当可)

何があったか

○現金給付は認められなかった

被災者は、災害救助法に基づく現物給付以外に、現金給付による支援を求めたが、個人補償を認めない政府の立場から、従前からある災害弔慰金などのほかは、現金は給付されなかった。

○さまざまな貸付制度で被災者

ニーズに対応

被災地では、国の災害援護資金とは別に、生活福祉資金、民間金融機関と連携して創設した生活復興資金などの貸付制度により、生活再建を支援した。

中間所得層に最大300万円を貸し付け復興基金からの利子補給で実質無利子とした生活復興資金貸付は、市町窓口での貸付要件の確認、連帯保証人とともに金融機関窓口で審査を行うことなどにより、償還率が高かった。

一方、被災者が必要な現金を得やすいよう、所得制限以下であれば返済能力を問わない災害援護資金貸付や貸付手続きを簡素化した生活福祉資金貸付（小口資金）等は、未償還額が多額で、その償還が地方自治体等の大きな負担となっている。

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

40 公的な生活資金

資金面でのきめ細かな支援が、被災者の自立再建を早める

被災地では、被災者の生活再建段階に応じてさまざまな資金面での支援を行った。中でも、新たな給付制度として被災地で創設された生活再建支援金は、やがて国の「個人資産に公費は投入しない」という大きな壁を打ち破り、被災者生活再建支援法の制定・拡充につながった。このほか、災害援護資金貸付金の償還制度の見直しなど、被災地・被災者の立場からの見直しが求められている。

住宅自立支援金の現金給付を行った。

学んだこと

○現物給付主義の見直しが必要

現物給付だけでなく、災害や被災者の状況に合わせて、現金給付の活用を含めて弾力的に対応する必要がある。特に、所得が低い被災者は貸付制度の利用に限界があるので、現金給付が効果的である。

○生活再建に応じた貸付制度が効果的

震災後、被災者のニーズの変化に対応する形で創設された貸付制度が被災者の生活再建を支えた。被災直後の当面の生活資金、低所得世帯向けの住宅補修や家財購入のための資金、恒久住宅への転居に伴う資金、生活復興のための資金など、被災者の生活再建の段階に応じた貸付制度が効果的である。

○災害援護資金の償還制度の見直しが必要

災害援護資金は約240億円（平成20年3月現在）が未償還であり、この未償還額について借受人から返済がない場合、被災市及び県が国に代位弁済することとなっているほか、借受人の免除要件が極めて限定的であるなど、被災地の実態に応じた償還制度の見直しが必要である。

直しが必要である。

教訓をどう生かすか

○生活再建支援金が現金給付の道を開く

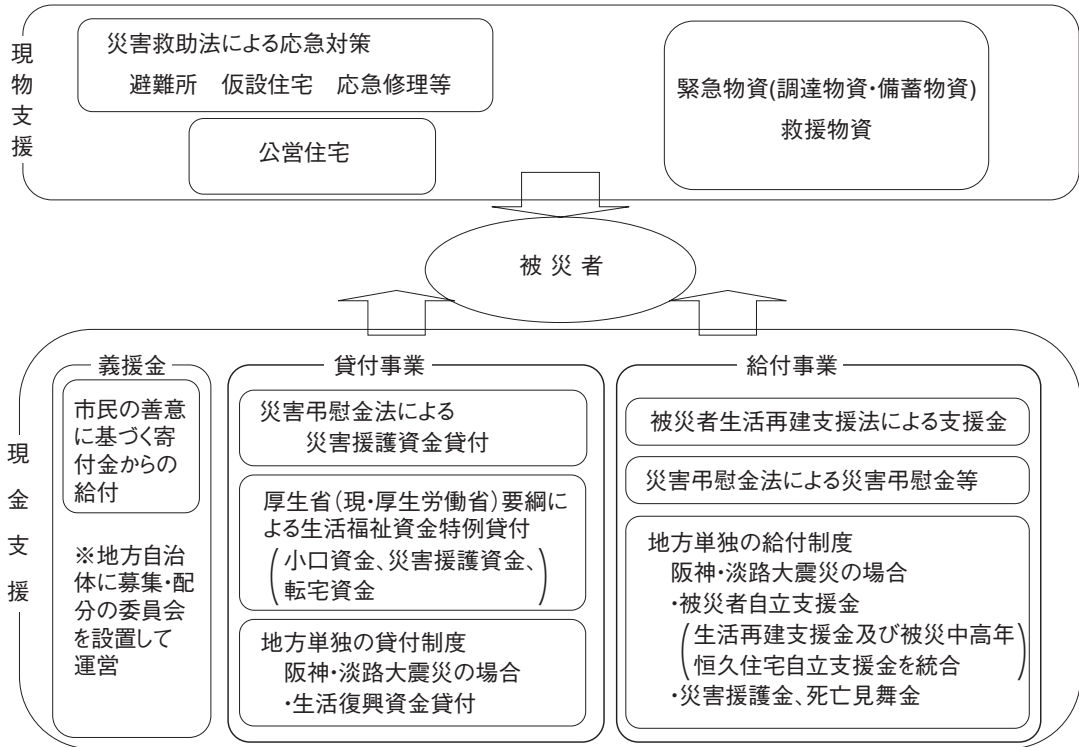
被災地で制度化された生活再建支援金が突破口になり、平成10年に被災者生活再建支援法が成立し、一定の要件の下で被災者に対する現金給付（最大100万円）の道が開かれた。震災にはそ及しなかったものの、復興基金を活用し、被災者自立支援金として法律並みに給付された。

なお、19年の改正で、年齢・年収要件や使用制限が撤廃され、住家の被害程度と住宅再建の態様を基準に支給されることとなり、被災者が利用しやすい制度となった。

○被災者支援制度の見直しを

災害救助法の現物給付主義の見直しや災害弔慰金法の災害援護資金貸付金の償還制度の見直しなど、被災者生活再建支援法を含めて、被災者に分りやすく使いやすなものとなるよう、被災者支援に関する各種制度を被災者の立場から見直すことが求められている。

被災者を支援する仕組み



阪神・淡路大震災における各種給付・貸付制度

名称	実施主体	根拠法等	時期	概要	実績	
災害弔慰金、災害障害見舞金	市町	災害弔慰金法	平成7年2月～	趣旨：死亡した者の遺族や重度の障害を受けた者への給付	5,851件 177億円	
災害援護資金(貸付)	市町	災害弔慰金法	平成7年2月～4月及び10月	趣旨：世帯主の負傷、住居が損傷した低所得世帯への貸付 限度額：350万円 貸付期間：10年(据置5年以内) 貸付利率：3%	5.6万件 1,309億円	
生活福祉資金	小口資金貸付	社協	厚生省要綱・通知	平成7年1月～2月	趣旨：被災直後の立ち直りと生活の安定のために低額の貸付 限度額：10万円(特例20万円) 貸付期間：5年(据置2年以内) 貸付利率：3%	5.4万件 77億円
	災害援護資金貸付	社協	厚生省要綱・通知	平成7年5月～10月	趣旨：災害弔慰金法の貸付対象とならない世帯への貸付 限度額：150万円 貸付期間：8年(据置3年以内) 貸付利率：3%	594件 6億円
	転宅資金貸付	社協 復興基金	厚生省要綱・通知	平成8年8月～12年3月	趣旨：恒久住宅への転宅資金を低所得者に貸付(復興基金が利子補給) 限度額：50万円 貸付期間：6年(据置1年以内) 貸付利率：3%	4,511件 20億円
生活復興資金貸付	県 復興基金 金融機関	県・復興基金要綱	平成8年12月～12年3月	趣旨：中間所得層を対象とする貸付(復興基金が利子補給) 限度額：300万円 貸付期間：7年(据置1年以内) 貸付利率：3% その他：金融機関審査あり、連帯保証人1名必要	2.8万件 516億円	
生活再建支援金	復興基金	復興基金要綱	平成9年4月～	趣旨：高齢者及び要援護世帯の恒久住宅移行後の立ち上がり経費を支給 給付額：月額1.5～2.5万円(最長5年)	14.7万世帯 1,415億円	
被災中高年恒久住宅自立支援金	復興基金	復興基金要綱	平成9年12月～	趣旨：恒久住宅移行後の中高年世帯に立ち上がり経費を支給 給付額：月額1.5～2.5万円(最長2年)		
被災者自立支援金	復興基金	復興基金要綱	平成10年7月～17年3月	趣旨：被災者生活再建支援法と同程度の被災世帯に対する支援金の給付 給付額：複数世帯50～120万円、単身世帯37.5～90万円		
(参考)被災者生活再建支援法	-	-	平成10年11月～	趣旨：自然災害で著しい被害を受けた被災者の生活の再建を支援 支援金：最大100万円(世帯の年収年齢要件、給付対象要件等あり)	-	

(1) 救命救助

(2) 住宅確保

(3) 生活再建

(4) 産業雇用

(5) コミュニティ

(6) まちづくり

(7) 人材育成

(8) 危機管理

(9) 復興制度

(10) 公民協働

何があったか ○被災者の生活再建のために現金を給付

平成8年7月、兵庫県は「恒久住宅への移行のための総合プログラム」を策定し、災害復興公営住宅等の家賃低減化対策、持家再建支援策の拡充などさまざまな支援を行ってきたが、経済的に恒久住宅への移行が困難である高齢世帯・低所得世帯に対して給付金を支給する制度の創設が課題となっていた。このため、住家を失った高齢及び要援護の低所得世帯が恒久住宅への移転を契機に生活の再建ができるよう、政府・与党にも働きかけ、復興基金を3000億円増額し、9年4月に「生活再建支援金」を創設した。

生活再建支援金は、単なる移転支援ではなく、生きがいをもって自立した生活を再建してもらうためのものであり、震災前のコミュニティや従前の仮設住宅での仲間との交流等ができるよう交流経費を加算するなど被災者の実態に配慮した制度設計を行った。

また、9年12月には、教育費や親の扶養等経済的負担が重い上、恒久住宅移転に伴う諸経費の負担

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

41 被災者自立支援金

生活再建のための現金給付で、被災者の自立を支援する

応急仮設住宅から恒久住宅への移行期に、被災者の生活再建を現金給付により支援するため、復興基金を活用して、低所得の高齢者等を対象とした生活再建支援金と被災中高年恒久住宅自立支援金を創設した。これらが突破口となって、平成10年には被災者生活再建支援法（以下「法」）が議員立法により成立した。震災にはそ及適用されなかったが、附帯決議を踏まえ、既存制度を統合し、同法に相当する程度の生活支援を行うことで、被災者の生きがいある自立生活の再建を支援する被災者自立支援金を創設した。

も大きい中高年世帯を対象とした自立支援金を創設した。

○被災者生活再建支援法の成立

総合的国民安心システムなど被災地からの提案や被災者への公的な支援を求める全国的な署名運動が原動力となり、政府・与党においても理解を得、平成10年には、将来発生する災害に対応するため、被災直後の世帯に対し、災害により失った家財道具等の購入等に対して支援金を支給する「被災者生活再建支援法」が議員立法により成立。その支援スキームは、被災地の生活再建支援金がモデルとされた。

震災へのそ及適用は認められなかったが、法の附帯決議において、「本法の生活支援金に相当する程度の支援措置が講じられるよう国は必要な措置を講ずること」とされたことを踏まえ、既存制度を統合し、復興基金で「被災者自立支援金」を創設した。

学んだこと

○生活再建には被災直後から現金が必要

生活再建のためには、被災直後から手元に現金が必要である。震

災では、被災直後に義援金が配分されたが、多数の被災者がいたため、金額が低く十分ではなかった。生活再建支援金等は仮設住宅からの移転の機会を捉えて約2年後に創設されたものであったが、法の制定により、被災直後の現金給付が可能になった。

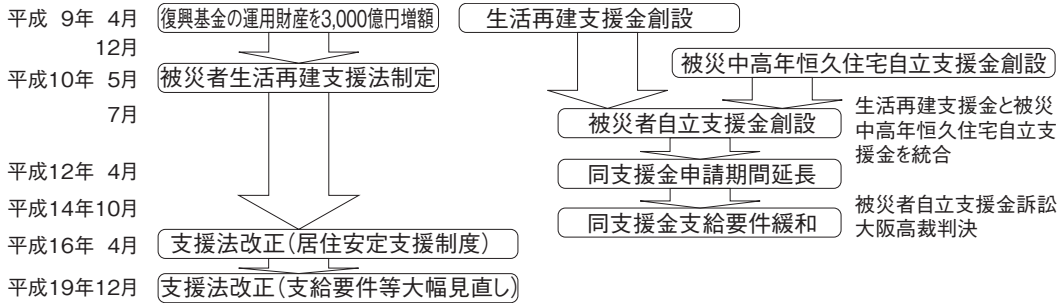
教訓をどう生かすか

○法の支援金も使いやすいように見直し

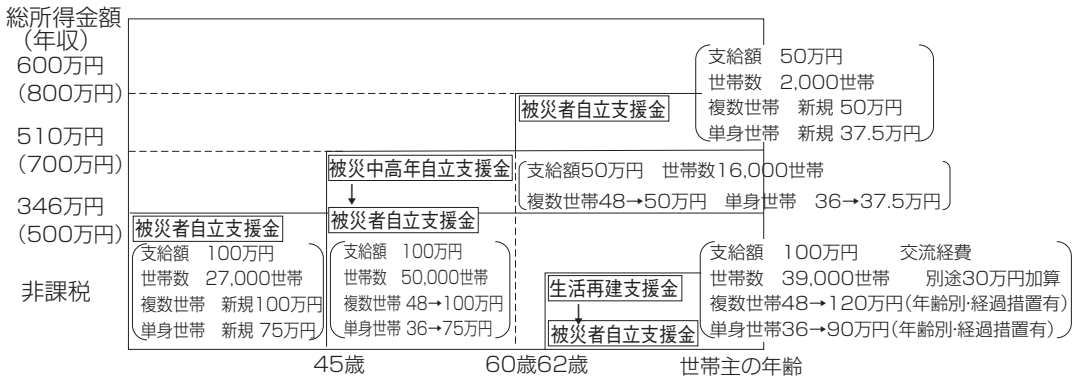
平成19年の法改正で、法の支援金も被災程度を基準とする基礎支援金と住宅再建の態様を基準とする加算支援金に整理され、最大300万円が支給されることになった。併せて、定額渡し切り制の導入や年取・年齢要件が撤廃されるなど被災者にとって使いやすくなった。

しかし、対象となる災害や被害の範囲、支給額や首都直下地震など大規模災害時の対応などが課題として残されている。

生活再建支援の取り組みの流れ



被災者自立支援金と旧制度との関係



被災者生活再建支援法と被災者自立支援金との比較

支給要件等は類似しているが、用途制限の有無、申請手続き等の違いがある。

区分	被災者生活再建支援法の支援金	被災者自立支援金	
支給対象	災害救助法施行令第1条第1号又は2号に該当する被害が発生した自然災害等	阪神・淡路大震災	
基準日	災害の発生した日	平成10年7月1日(但し、世帯主が被災していること)	
支給額	収入合計	総所得金額等	
	年齢要件等	年齢要件等	
	支給額	複数世帯 単身世帯	
	支給額	複数世帯 単身世帯	
用途	被災により失った家財道具等(領収書等で実績報告必要)	生活再建に要する経費(実績報告不要)	
	申請に基づき支給(一括支給)	分割又は一括支給	
	その他	・震災にはそ及適用しない	・既存制度を統合・整理して制度化
			・大阪高裁判決を受けて特例制度実施(平成14年10月)

何があったか
**○初期段階では支援策を一括提示
 できなかった**

時間の経過とともに変わっていく被災者の状況や課題を踏まえて、柔軟に制度を見直し、順次支援メニューを提示した。しかし、時々の課題に即応した提示方法は「さみだれ式」と指摘され、被災者には分かりにくい面もあった。

○さまざまな支援者が情報を届けた
 被災直後はテレビやラジオを視聴する機会も少なく、新聞を読まない人もいるなど、情報が届かない被災者がいた。また、応急仮設住宅に移行後も、集会所となる「ふれあいセンター」の中には、設置後間もなくは、ちらしなどの配布物が積まれたままの所もあった。

このため、避難所では緊急パトロール隊、仮設住宅では生活支援アドバイザー、災害復興公営住宅では生活復興相談員など公的な支援者を配置し、地域団体やボランティアなどとともに、復旧・復興段階に応じて、被災者のニーズに応じた情報を提供するとともに、相談や要望などに対応した。

特に、障害者や外国人県民など情報弱者への伝達には、被災直後

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

42 生活支援情報

ニーズに対応した的確な情報提供が、被災者の生活再建に役立つ

生活復興の過程では、刻々と変化する被災者のニーズに対応しながら、多種多様な生活復興支援策をどのように伝えていくかが大きな課題となった。情報提供に当たっては、被災者が生活再建プランを立てやすいよう、支援メニューの一括提示をすることが効果的である。さらに、被災者のもとを訪ねて個々の相談に応じる支援者を配置するなど、きめ細かな情報提供が求められる。

からボランティアなどが大きな役割を果たした。

○支援メニューの一括提示が必要

被災後の時間軸に沿って、生活や住宅の再建につながる公的支援制度の内容を大枠でも一括（パッケージ化）して提示することが必要である。それが被災者が生活再建プランを立てる助けとなり、早期の生活復興を促すことになる。

○支援者などによるきめ細かな情報提供が効果的

被災者を訪ね、情報提供するだけでなく、個別の相談に応じるなど、被災者と生活復興支援策を結び付けることが大切であり、これを担う支援者を、復興の各段階に応じて配置することが必要である。また、障害者や外国人県民に対しては、平常時から情報を伝える仕組みの必要性が認識された。

教訓をどう生かすか

○生活の復興は的確な情報提供から
 兵庫県では、平成16年の台風第23号災害の際、被災者への支援策を一覧表にまとめ、市町を通じて配布するなど、被災者の立場に

立った情報提供を行った。今後の大規模災害時にも、被災者の個々の事情や希望に応じられる復興支援メニューを一括提示できるような、あらかじめ基本的な支援策を整理しておくことが求められている。

○情報弱者への伝達の仕組みが進展

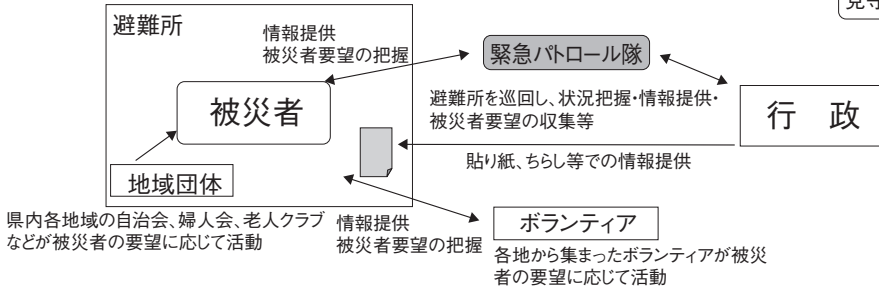
震災後に大規模地震に襲われた新潟県では生活支援相談員などが、石川県では仮設住宅生活援助員が配置され、被災者に情報を提供したり相談に乗ったりした。復興の各段階に応じて、さまざまな支援者がきめ細かく情報提供する取り組みが広まっている。

兵庫県では、災害時にも聴覚障害者に的確な情報を発信する施設として「県立聴覚障害者情報センター」が開設された。また、震災時に外国人県民に向けて情報発信していたミニFM局「FMわいわい」は、現在も地域に根ざしたコミュニティFM局として活動している。

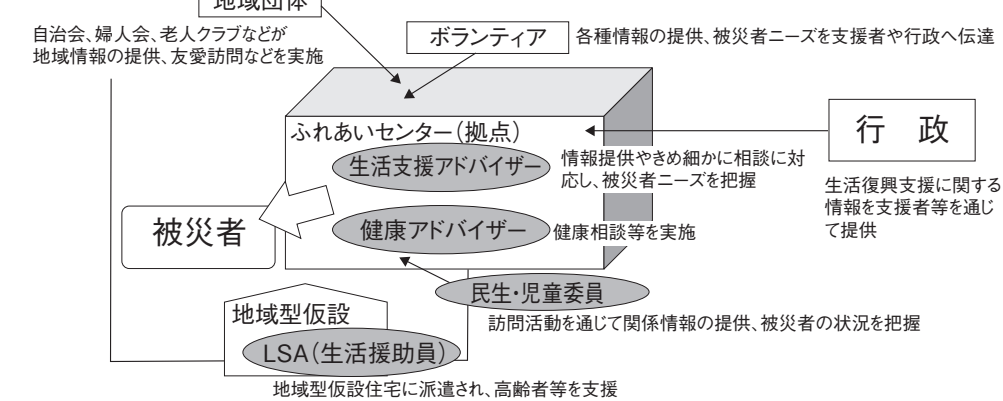
生活再建支援情報の主な提供ルート

公的な支援者の主なものの解説は「(5)⑦高齢者の見守り」を参照

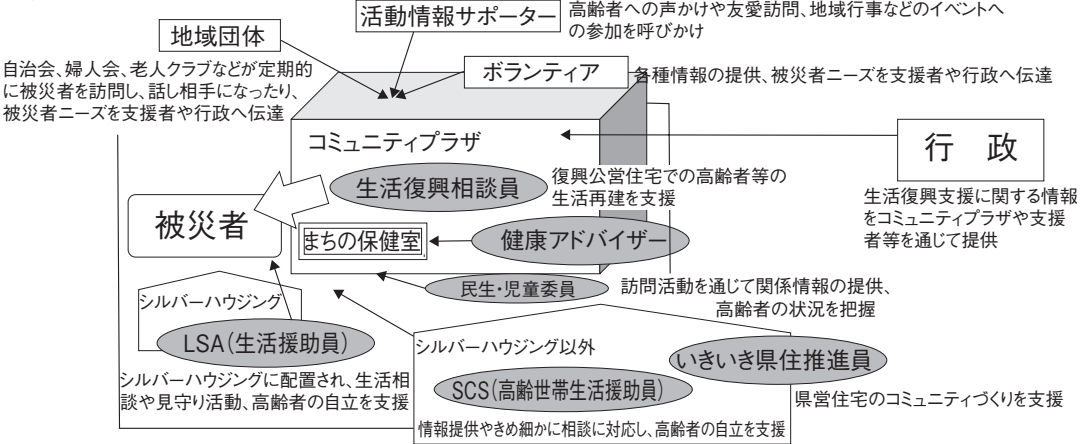
■避難所



■応急仮設住宅



■災害復興公営住宅



【新潟・石川での取り組み】

新潟県、石川県でも被災者のニーズを把握し、必要なサービスの調整・提供等を行う支援員を仮設住宅や災害復興公営住宅に設置した。

新潟県：生活支援相談員 被災者の見守りやネットワークづくり、仮設住宅等での相談、情報提供等
地域復興支援員 地域復興のネットワークづくりや被災者の見守り、訪問活動、情報提供等

石川県：仮設住宅生活援助員 高齢者の見守り、生活支援のための相談、福祉サービス等利用支援等

何があったか

○一元的な相談窓口を開設した

被災者の不安は、県や市町への問い合わせや相談が殺到したことにも表れていた。兵庫県では、震災1週間後の平成7年1月24日、住宅診断やライフライン、り災証明などに関する問い合わせに24時間体制で応える「情報センター」を開設。その後、「被災者福祉な

んでも相談」、「こころの相談」、「緊急外国人県民特別相談」、「消費生活特別相談」、「総合住宅相談所」も設置した。

2カ月後の3月15日には、あらゆる分野の課題について専門的に対応できる一元的な相談窓口（23分野）として「震災復興総合相談センター」を開設した。

○ボランティアな相談活動が広がる

平成7年1月26日、弁護士会は緊急電話相談を開始。2月からは弁護士会館で、面接による相談を

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

43 被災者相談

きめ細かな相談が、被災者の不安解消につながる

災害時、被災者には予期し得なかったさまざまな課題が発生する。家の敷地の隣家との境界問題、災害が契機となった離婚問題、高齢者の介護や福祉の問題など。こうした被災者の悩みを解決に導く相談にきめ細かく応じることは、被災者の不安解消につながる重要な支援策の一つである。また、吐露される悩みからは生活の実態や率直な心情が読み取れ、何を求めているのかがうかがえる。相談により把握した被災者ニーズを施策に反映させることも重要である。

行った。

また、外国人県民等の不安を解消するため、ボランティアも相談活動を展開。外国人地震情報セン

ター、兵庫県定住外国人生活復興センター、神戸YMCAクロスカルチュラルセンターなどが活躍した。さらに、役所や病院への付き添い、引越しの手伝いなど生活上の課題にもきめ細かく対応した。

相談窓口は被災者ニーズ把握の機会もある。相談窓口の存在が、被災者の安心につながることはいうまでもない。相談は被災者が抱える課題やニーズ、生活実態を把握する上で有効な機会となる。

○被災者の生活の場に向いて相談
応急仮設住宅や災害復興公営住宅へは、生活支援アドバイザーや生活復興相談員など支援者が被災者を訪問し、生活復興のための情報を提供したり、個別の相談に応じた。個別の課題ごとに担当部局などを整理した支援者ノートを配布し、被災者の多様な相談に対応した。

また、仮設住宅などを訪問し、被災者の個別の相談を行うことも有効である。

○一元的にきめ細かく対応できる相談体制が必要
被災者が抱える悩みは、住まいから介護や福祉、こころ、労働、法律関係など多岐にわたる。抱える課題は一つとは限らず、どこに相談して良いのか分からなかったり、あちこちに移動を余儀なくされることもある。被災者の相談ニーズや利便性に応えるためには、幅広い分野の相談にも1カ所できめ細かく対応できる相談窓口の早期開設が必要である。

○相談窓口は被災者ニーズ把握の機会
相談や苦情はニーズの裏返しでもある。相談窓口の存在が、被災者の安心につながることはいうまでもない。相談は被災者が抱える課題やニーズ、生活実態を把握する上で有効な機会となる。

○相談を施策に結び付ける
生活復興の過程では、相談を通じて被災者のニーズの変化を読み取り、復興基金で柔軟に対応してきた。新潟県でも同様に対応してきた。今後、さまざまな相談から得られる課題や被災者のニーズを施策に結び付けることが求められる。

○ワンストップの相談窓口や出前相談が定着
石川県の能登半島地震や新潟県の中越沖地震でも、災害発生後、速やかにワンストップの相談窓口が設置されるなど、被災者相談の形として定着しつつある。また、被災者を訪問して相談などを行う支援員が設置され、仮設住宅や復興公営住宅で活動を行っている。

○ワンストップの相談窓口や出前相談が定着
石川県の能登半島地震や新潟県の中越沖地震でも、災害発生後、速やかにワンストップの相談窓口が設置されるなど、被災者相談の形として定着しつつある。また、被災者を訪問して相談などを行う支援員が設置され、仮設住宅や復興公営住宅で活動を行っている。

○ワンストップの相談窓口や出前相談が定着
石川県の能登半島地震や新潟県の中越沖地震でも、災害発生後、速やかにワンストップの相談窓口が設置されるなど、被災者相談の形として定着しつつある。また、被災者を訪問して相談などを行う支援員が設置され、仮設住宅や復興公営住宅で活動を行っている。

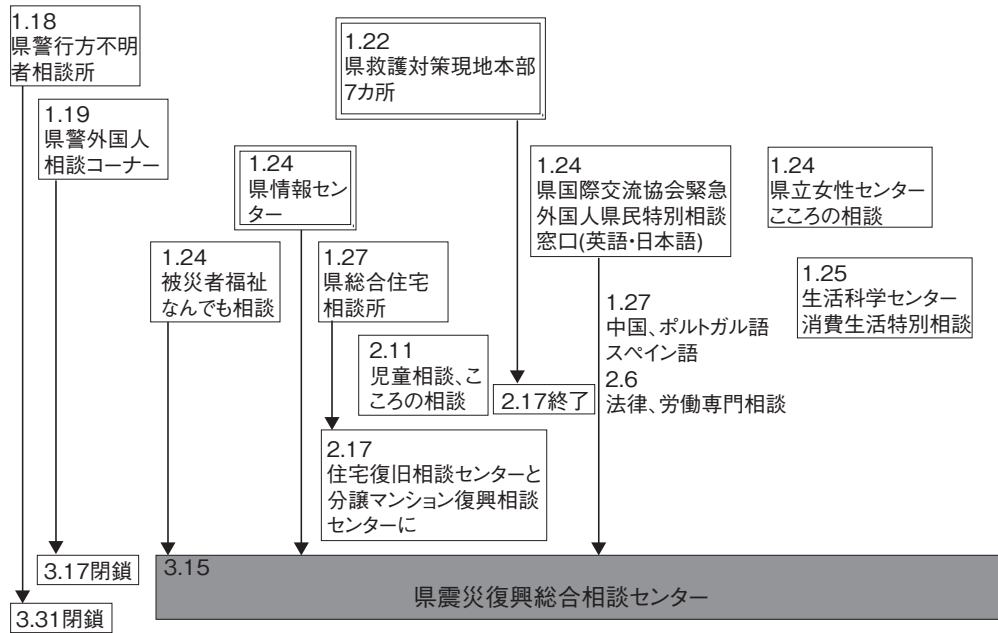
○ワンストップの相談窓口や出前相談が定着
石川県の能登半島地震や新潟県の中越沖地震でも、災害発生後、速やかにワンストップの相談窓口が設置されるなど、被災者相談の形として定着しつつある。また、被災者を訪問して相談などを行う支援員が設置され、仮設住宅や復興公営住宅で活動を行っている。

○ワンストップの相談窓口や出前相談が定着
石川県の能登半島地震や新潟県の中越沖地震でも、災害発生後、速やかにワンストップの相談窓口が設置されるなど、被災者相談の形として定着しつつある。また、被災者を訪問して相談などを行う支援員が設置され、仮設住宅や復興公営住宅で活動を行っている。

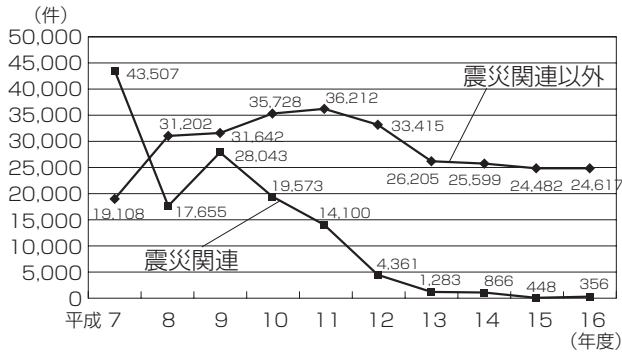
○ワンストップの相談窓口や出前相談が定着
石川県の能登半島地震や新潟県の中越沖地震でも、災害発生後、速やかにワンストップの相談窓口が設置されるなど、被災者相談の形として定着しつつある。また、被災者を訪問して相談などを行う支援員が設置され、仮設住宅や復興公営住宅で活動を行っている。

○ワンストップの相談窓口や出前相談が定着
石川県の能登半島地震や新潟県の中越沖地震でも、災害発生後、速やかにワンストップの相談窓口が設置されるなど、被災者相談の形として定着しつつある。また、被災者を訪問して相談などを行う支援員が設置され、仮設住宅や復興公営住宅で活動を行っている。

震災直後の相談機能の展開



総合相談センターの相談件数の推移



震災復興に係る相談

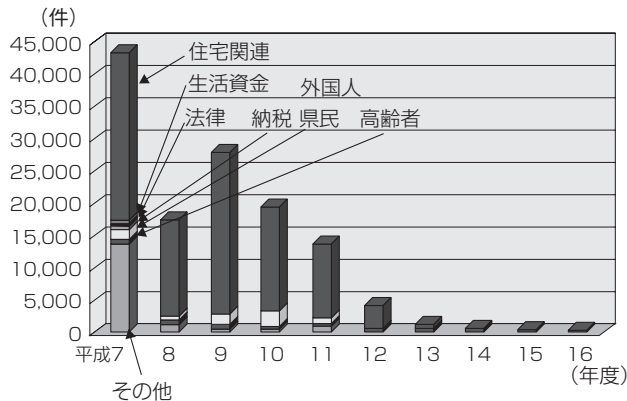


住宅総合相談所



震災復興総合相談センター (現・県民総合相談センター)

震災関連相談の内容別件数の推移



※その他は分類不能な案件及び労働、交通事故、医療、消費生活、ところ等の分野

支援者ノート



被災者への支援活動を行う支援者向けに相談先や支援者一覧・行事予定を書き入れる冊子を配布。被災市町別に毎年改訂版を作成した

何があったか

○震災からの復旧・復興の状況を発信

フェニックスプラザ（阪神・淡路大震災復興支援館）は、神戸一の繁華街三宮の交通至便な地に、震災からの本格的な復興に向け、被災者の自立的な復興を支援する施設として平成8年7月に設置された。震災の被害状況や復興計画の内容、復旧・復興の取り組みを展示し、修学旅行生など県内外からの来館者に情報提供したほか、住まいや生活などの復興に欠かせない情報を被災者に提供した。館内には、交流や学習で使えるスペースも設けられ、約215万人が来館した。

○生活復興を支援する活動拠点

施設の2階には、被災者の生活復興に役立つ情報を提供する窓口が設置されたほか、被災者の生活復興を支援する「被災者復興支援会議（10⑨7参照）」や「生活復興県民ネットワーク（10⑨8参照）」などの事務局、ボランティア団体等の活動支援拠点となる「生活復興NPO情報プラザ」が設けられた。また、復興に関する各種会議やフォーラム等が多数開催されるな

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

44 フェニックスプラザ

復旧・復興の状況を発信し、生活復興の拠点となることで、被災地の今を伝える

震災からの本格的な復興に向け、震災の被害状況や復旧・復興の情報を発信するだけでなく、生活復興支援に関する拠点機能を併せ持つフェニックスプラザ（阪神・淡路大震災復興支援館）を開設し、被災地内外の人々に震災の経験と教訓を伝えるとともに、被災者の自立的な復興を支援した。その機能は、人と防災未来センター（17⑧3参照）やひょうごボランティアプラザに継承され、先進的な取り組みを展開している。

学んだこと

○絶えず情報発信し語り継ぐ取り組みが必要

震災の経験や教訓を発信していくことは、被災地の使命である。被災地の中心で絶えず復旧・復興の情報を発信し、生活復興に関する取り組みを展開することで、着実な復興の様子を多くの人に印象付けることができる。

○生活復興のさまざまな情報発信の拠点が効果的

刻々と変化する被災者の課題に対応するため、被災地で活動するボランティアが連日のように訪れた。また、被災者支援のマッチングを行う掲示板が設けられたほか、被災者復興支援会議をはじめ、生活復興関連の会議や各種大会も開かれるなどさまざまな情報が発信されていたため、被災者にとっても、必要な情報を得ることができ、必要な施設であった。

教訓をどう生かすか

○情報発信機能は人と防災未来センターへ

フェニックスプラザは、平成14年3月に閉館したが、展示や情報発信機能は、HAT神戸に新たに

開館した「人と防災未来センター」に受け継がれた。被災当時の被害の様子をジオラマで再現するなど、震災の経験と教訓を身をもって体験・理解できる施設であり、毎年多くの修学旅行生が訪れている。

また、新潟では、中越復興市民会議が、長岡操車場跡地に移転させた応急仮設住宅の中に、震災ミュージアムを開設し、被災時の記憶を伝えている。

○活動支援機能はひょうごボランティアプラザへ

プラザの閉館に伴い、生活復興県民ネットワーク事務局は、ハーバーランド地区にあるNPOの活動支援拠点である「ひょうごボランティアプラザ」に移転した。県民ネットワークの解散後は、その機能の多くがひょうごボランティアプラザに引き継がれた。

ど、多くの人が集まり、交流する拠点となった。

■ フェニックスプラザ(阪神・淡路大震災復興支援館)

■ 施設の概要

設 置: 兵庫県
運 営: (財) 阪神・淡路大震災復興基金
設置場所: 神戸市中央区三宮町1丁目
開館時間: 午前10時～午後7時
休 館 日: 12月29日～1月3日
入 館 料: 無 料
施設規模: 鉄骨造、2階建て、延べ面積約2,000㎡

■ あゆみ

平成 8年 7月20日 開館
9月 来館者が10万人を超える
平成10年 3月 第1回リニューアル
10月 来館者が100万人を超える
平成12年 3月 第2回リニューアル
9月 来館者が200万人を超える
平成14年 3月31日 閉館(来館者約215万人)

■ 内容

1階 震災の記録や復興計画等を紹介する展示
2階 生活支援等の情報提供やボランティア団体の交流、学習の場(生活復興NPO情報プラザ等)



■ 館内の主な施設

■ 阪神・淡路震災復興計画



兵庫県が策定した阪神・淡路震災復興計画を映像と計画完成時の被災地全体を表した模型で紹介

■ パネル



地震の被害状況や復旧・復興の様子、地震のメカニズム、防災の知識、生活・雇用支援情報、復興基金事業などを紹介

■ 情報提供カウンター



情報提供員が、被災者の方々の必要とする相談や手続き情報の提供、訪ねるべき相談先や手続き先の施設へのコンタクトなどを実施

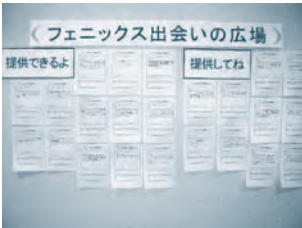
■ 生活復興NPO情報プラザ

■ ボランティア団体等の活動支援拠点



復興支援館2階に設けられたプラザは、被災者の生活復興を支援するボランティア団体等の活動を支援する拠点として整備

■ フェニックス出合いのひろば掲示板



被災者の生活復興を支援するプランを実現するため、さまざまな資源を必要とするグループと提供できる出合いの場を設置

■ ミーティングコーナー



グループ連絡ボックス、ミーティングコーナー、印刷機などを設置。ボランティア団体等の“たまり場”として打合せや軽作業などの活動ができるような場所を提供

何があったか

○**県外への避難者を把握することは困難であった**

住民票データによると、平成7年には約1万9000世帯が県外に転出したと推計される。しかし、住民票を県内に残したまま転出したり、一時避難先から再転居したりしたケースも多かったと思われる。被災者支援情報を掲載した「ひょうご便り」は平成8年のピーク時には、約1万世帯に送付したが、個人情報保護の問題もあり、すべての県外居住被災者を把握することは困難であった。

○**支援施策が届かないという不公平感**

初期段階では、民間賃貸住宅の家賃補助や生活復興資金貸付制度などが利用できない、あるいは利用しにくいといったことが県外居住被災者に不公平感を生じさせた。その後、二次にわたる施策の見直しにより、県内外の格差は是正された。

○**元いた場所に戻れない**

仕事や子どもの教育、高齢者の健康上の問題、自宅再建資金の調達など、戻れない理由はさまざまだが、最も多いのが、震災前に住

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

45 県外居住被災者

きめ細かな支援で、帰県ニーズに応える

被災後に県外へ避難し、他の都道府県で居住した被災者は、約1万9,000世帯（推計）に上った。避難先での仕事や子どもの教育、住宅再建資金の問題などもあり、元いた場所に戻るためには多くの苦労があった。兵庫県では、マスコミと協力した支援情報の提供や情報誌「ひょうご便り」の送付のほか、被災者支援策の県内外での格差解消に努めた。県外居住被災者のニーズに応える、きめ細かな対応が求められる。

んでいた場所に近い災害復興公営住宅に入居できないというものがあつた。復興公営住宅の募集情報の提供や、優先入居の取扱いを行ったが、なかなか希望する住宅に当選しなかった。

また、時間の経過とともに、避難先でも人間関係ができ、愛着が生まれる一方、戻るとしても希望する復興公営住宅が限られていることが、元いた場所に戻れない大きな要因となった。

学んだこと

○**県外への避難状況の把握が第一歩**

県外へ避難した被災者に対しては、まず本人に市役所や町役場へ連絡するよう促す必要がある。また、他府県の広報紙を活用して呼び掛けるなど、多様な手段により実態の把握に努めることが必要である。

○**県内外での支援策の格差解消が必要**

被災地の復興につながる住宅再建への支援など被災地内外で支援の格差が出るのはやむを得ないものもあるが、医療や福祉など被災者が被災後の生活場所によって支援策に格差が出ないように、可能

な限り県内外で同一、もしくは同等のものとすることが必要である。

教訓をどう生かすか

○**全国的に避難者の受け入れが進展**

災害直後の全国の公的住宅への一時入居や児童生徒の転校手続きの簡略化など、自治体や関係団体で、広域避難者を受け入れる体制が全国的に整いつつある。

○**マスコミと協力して全国的に情報発信を**

県外に居住する被災者に被災地の状況や生活支援情報を提供するため、インターネットによる配信や新聞・テレビなどと協力して、被災地の生活復興に関する情報を全国に発信する仕組みづくりが求められている。

■ 県外居住被災者の推計

平成7年の住民票の転出届によると、被災市町から他府県への転出者数は、震災の影響もあり、直近の5年間と比較しても特に多かった。これらの差を県外居住被災者として推計した。

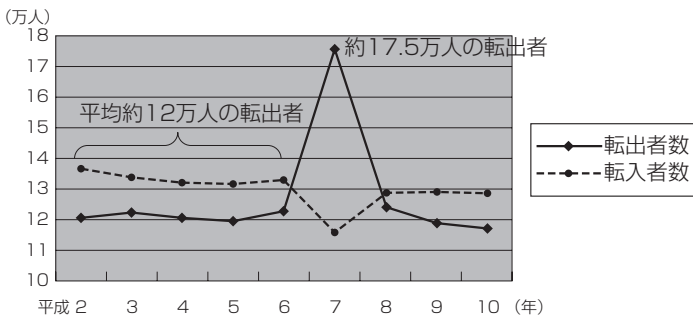
(転居者数) 県外居住被災者 ≡ H7転出者 - H2～6平均転出者

54,700人 175,424人 120,746人

(世帯数) 世帯数 ≡ 県外居住被災者 ÷ 平均世帯人員(H7中に住民票異動した世帯の平均人員)

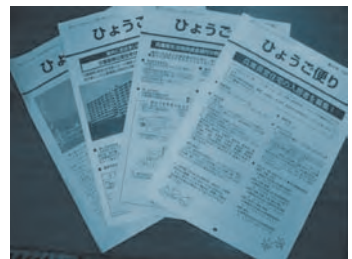
約19,000世帯 54,700人 2.86人

(参考) 兵庫県の被災市町からの転出入者の年別推移



■ ひょうご便り

県外居住被災者向けに、被災地の情報や各種支援策の情報を提供した。平成8年のピーク時には、最大1万部を発送。



■ 県外の避難先

- 実家、親戚、友人、知人宅
- 都道府県公営住宅、公社住宅、民間アパート、企業の社宅
- 住宅・都市整備公団(現・住宅都市再生機構)の公団住宅、雇用促進事業団の雇用促進住宅
- 近隣府県の公的宿泊施設 等

避難先からの
再転居先は
さらに把握困難

兵庫の取り組み

□ ふるさとひょうごカムバックプラン (平成8年12月)

住宅、貸付・融資、雇用促進に係る施策を県外居住被災者へ拡充。

県外居住被災者向け情報誌「ひょうご便り」の発行、専用フリーダイヤルの設置。

□ ふるさとひょうごカムバックプラン2 (平成10年9月)

県外居住被災者の一層の把握に努めるとともに、兵庫県に戻る意向のある方を登録し、個別支援を実施。

□ ひょうごカムバックコール&メール事業 (平成12年7月～)

兵庫県に戻りたい県外居住被災者の方々を中心に、「電話訪問相談員」によるきめ細かな相談・情報提供を実施。

□ ふるさとひょうごキャラバン隊派遣 (平成8～9年度)

被災者同士の仲間づくりや自主的なネットワークづくりを支援するため、生活復興県民ネットの構成団体等によるキャラバン隊を岡山県など11カ所に派遣。約200人の被災者が参加した。



⇨ 県外で開催された交流会

何があったか

○**健常者と同じ避難所での生活は困難**
介護を要する障害者や高齢者が健常者と同じ避難所に入り、バリアフリーでないため移動しにくい、仮設トイレの多くが和式で段差もあって使いにくいなど、厳しい生活を強いられた。

○**いつもの適切な医療が受けられない**
医療依存度の高い在宅療養者は、応急仮設住宅などに移った後、受診できる医療機関を探すのに苦労した。薬や治療データなど、いつもの医療内容が分からない患者も多く、医療機関の対応が遅れることもあった。

人工呼吸器装着患者のバッテリーや糖尿病患者のインシュリンなど、必要な機材や薬を確保できない事例もあった。

○**小規模作業所も大きな打撃を受けた**
障害者が通う小規模作業所も被災し、長期間再開できない所もあった。仲間と集う場所を失い、自宅や避難所での生活を余儀なくされた障害者の中には、生活のリズムを崩す人もあった。

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

46 要援護者の生活支援

個別事情に配慮した、きめ細かな生活支援を

震災直後の混乱期をある程度過ぎても、高齢者や障害者など要援護者には、十分な医療が受けられない、活動の場が再開されないなど、普段の生活を取り戻すにはさまざまな困難が残されていた。そのため、要援護者自身が参加する関係団体や卒業した学校の同窓会、親の会など、関係者によるきめ細かな支援が行われた。要援護者に対しては、災害時に安心して過ごせる福祉避難所や生活の場の提供、医療の確保など、個別事情に配慮した生活支援が重要となる。

学んだこと

○**要援護者には福祉避難所が必要**

要援護者が安心して生活できる環境を整えた福祉避難所を緊急時に開設できるよう、市町は平常時から準備しておく必要がある。ま

た、福祉避難所となる施設では、緊急時の職員の役割分担として、避難者受け入れ時の対応を確認しておくことが重要である。

○**自らの医療内容の把握が必要**
災害時の予期せぬ受診に備え、在宅療養者は普段受けている医療内容や薬、治療歴を把握しておく必要がある。

また、人工透析患者の透析器、心臓病患者のニトログリセリンなど、生活維持につながる機材や薬を確保するための、社会的な仕組みが必要である。

○**障害者の地域での自立を支援する体制づくりが不可欠**
障害者が災害後も、引き続き地域で自立した生活を送るためには、小規模作業所や地域活動支援センターなど日中の活動の場となる施設の再建が不可欠である。また、それらの施設での生産活動などへの支援体制を構築する必要がある。

教訓をどう生かすか

○**福祉避難所の開設準備を**

市町は、福祉避難所を指定するため、事前に社会福祉施設などとの協定締結や避難所相談員の選任

などの取り組みが求められている。指定された施設は、災害時にその役割を果たせるよう、耐震性、生活空間の確保をはじめ、酸素ボンベやバッテリー駆動電源の確保などに向けて、必要な医療機器の調達先などの情報確認、設備改善を行うことが望まれる。

○**要援護者の健康福祉対策を**

行政は、避難所や自宅にとどまる要援護者に対し、適宜巡回し、健康相談や保健指導などを行うこととしている。要援護者側でも、患者団体を通じて患者の個人情報、診療情報などの情報を共有するなど自主的な取り組みが進められている。

○**障害者の活動基盤を支える**

障害者が地域で生活拠点を定め、自立して暮らす環境を整えるための支援策の推進が望まれている。日中に生産活動などを行う場の確保はもちろん、生産活動の基盤となる授産製品の品質向上や安定した受注・販路の確保が求められる。

■避難所における災害時要援護者に配慮した対応

(1) 避難所の環境整備

- バリアフリーに努め、段差解消のためスロープ等を設けるなど、通路や廊下の安全確保を図る。
- 暑さ寒さ対策を実施する。 ○カーテンや間仕切り等により、プライバシーの確保に配慮する。
- 介護ボランティア等の配置に努める。 ○障害者向けのトイレ、ポータブルトイレ等の確保を図る。

(2) 対象者別の配慮事項(例)

対象者	配慮事項
高齢者	<ul style="list-style-type: none"> ○高齢者は不便な避難生活で急速に活動力が低下し、寝たきり状態になりやすいので、健康状態に十分配慮するとともに、可能な限り運動できるスペースを確保する。 ○認知症高齢者は、急激な生活環境の変化で精神症状や問題行動が出現しやすく、認知症も進行しやすいので、生活指導、機能訓練等を行い、精神的な安定を図る。 ○トイレに近い場所に避難スペースを設ける。 ○おむつをしている方のためには、おむつ交換の場所を別に設ける。
視覚障害者	<ul style="list-style-type: none"> ○仮設トイレを屋外に設置する場合には、壁伝いに行くことができる場所に設置するなど移動が容易にできるよう配慮する。
聴覚障害者 音声言語機能障害者	<ul style="list-style-type: none"> ○伝達事項は紙に書いて知らせる。 ○手話通訳者、要約筆記者を派遣する。
肢体不自由者	<ul style="list-style-type: none"> ○車いすが通れる通路を確保する。
内部障害者 (難病患者等)	<ul style="list-style-type: none"> ○医療機関等の協力による巡回診療を行うほか、定期的な治療の継続のための移送サービスを実施する。 ○医療機材の消毒や交換等のため、清潔な治療スペースを設ける。 ○人工肛門造設者用のオストメイトの所在を把握し、対象者に周知する。
知的障害者	<ul style="list-style-type: none"> ○環境の変化を理解できずに気持ちが混乱したり、精神的に不安定になる場合があるので、気持ちを落ち着かせるよう配慮する。
精神障害者	<ul style="list-style-type: none"> ○孤立してしまうことがないよう、知人や仲間と一緒に生活できるよう配慮する。 ○保健所が精神科救護所となっているので、医師等に連絡が付き、向精神薬が手に入る。
乳幼児	<ul style="list-style-type: none"> ○乳幼児のためのベビーベッドを用意する。 ○退行現象、夜泣き、吃音、不眠、チックなどの症状に留意し、精神的安定が図られるよう配慮する。 ○乳児に対する、ミルク用の湯、清潔な哺乳瓶、沐浴の手だての確保等に留意する。

(3) 放置すると生命にかかわる持病等を有する者への対応

避難支援対象者名簿等で対象者を把握し、患者等の所在を確認の上、医療機関と連絡調整を図り、治療体制を確保することが必要。

兵庫県では、医薬品、医療機器、酸素等医療用ガスなどの安定供給について関係団体と協定を締結している。

人工透析患者	人工透析ができる医療機関の確保
難病患者等	人工呼吸器等の特殊な医療機器やインシュリン等特定の医薬品が常に必要
在宅酸素療養者	小型酸素ボンベの携帯が必要なものには、酸素の充填やスベアボンベが必要

(兵庫県「兵庫県要援護者支援指針」)

■新潟での人工透析患者への対応

新潟県中越沖地震の際、小千谷市の小千谷総合病院は、NTTの「災害用伝言ダイヤル(171)」を活用し、通常どおり人工透析が実施できることをスムーズに患者へ伝達できた。これは、新潟県中越沖地震の際に停電や断水で透析ができなかったことを踏まえて作成したマニュアルで、災害用伝言ダイヤルの利用を位置付け、患者と協力して訓練を行ってきた成果である。

新潟県中越沖地震や能登半島地震では、福祉避難所が設置された。介護用ベッドなどが配備され、保健師などが高齢者の身のまわりの世話や健康管理にあたった。



【新潟・石川での取り組み】

兵庫の取り組み

□NPO法人兵庫県腎友会

腎友会では、緊急時に備えて、透析患者災害時支援名簿の作成を進めている。平成7年には約6千人であった透析患者は、18年には1万1千人を超えており、会員・非会員の区別なく登録の呼びかけを行い(19年7月時点で約4千900人登録)、行政機関や病院との連携にも取り組んでいる。

□生活の場サポートセンターひょうご

障害者の地域生活の実現に向けて取り組む県内の小規模作業所やミニデイサービス、グループホームに対して、障

害者の地域生活の拠点となる「生活の場」の安定運営や活動内容の充実ができるよう支援する中間支援組織として、平成13年に発足した。

□NPO法人兵庫セルフセンター

「私たちは障害がある人たちの働く願いと、作業所の元気を社会につなぎます。」を合い言葉に、授産施設や小規模作業所での商品製作事業等について、共同での受注や販売等を支援するため、平成16年に設立された。

何があったか

○避難所や仮設住宅で健康を損なう人も

慢性疾患を持つ人の中には、常備薬の不足やストレス、避難所の厳しい環境などにより病状を悪化させる者もいた。

また、仮設住宅での生活が長引く中で、高齢者などが何らかの病気を発症したり、高血圧や糖尿病、腰痛などを患う人が新たな病気を併発するケースもあった。不眠やアルコール依存症などこころの問題も出てきた。

○医師、保健師などが現地で支援
震災直後の心身のケアをするため、仮設診療所を開設。また、医師の巡回診療、保健師などによる巡回健康診断や家庭訪問など、現地に外向き、生活の場で被災者を守った。

○閉じこもりがちの高齢者を支援
仮設住宅や復興公営住宅では、住み慣れた場所を離れた孤独感から、閉じこもりがちになって心身に支障を来す人が多かった。特に高齢者に対してはLSA（生活援助員）、SCS（高齢世帯生活援助員）などが安否確認をしたり、ふれあい喫茶など仲間づくりのた

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらし回復

47 健康づくり

訪問活動と支援者の連携で、心身両面の健康づくりを

震災では、被災者の多くが避難所での厳しい生活や住み慣れた場所を離れることを余儀なくされ、応急仮設住宅や災害復興公営住宅で新しい生活を送ることとなった。このため、生活環境の変化により、身体面、精神面で健康を損なう人も多かった。災害後の早い段階から、被災者の心身両面の健康づくりに配慮し、支援することが重要である。

めの交流事業を企画。また、保健師などと連携して家庭訪問や健康教室を実施した。

学んだこと

○現地での継続的な活動が効果的
慢性疾患を抱える人の自己健康管理能力を向上させるとともに、避難所や仮設住宅で健康を維持していくことが難しい高齢者や単身者の新たな疾患を予防する必要がある。そのためには、保健師などが現場に外向き、被災者に身近な場所で継続的に支援することが効果的である。

○健康づくりにはコミュニティ支援が必要
仮設住宅や復興公営住宅では住民同士の結びつきが希薄である。住民同士の見守りや助け合いの姿勢も弱く、これが、高齢者の生きがいの喪失や孤独感につながり、心身に支障を来すこともある。被災者の健康づくりには、医療関係者だけでなく、高齢者の見守りやコミュニティ活動支援にかかわる人たちも連携し、総合的な支援を行うことが不可欠である。

○教訓をどう生かすか
○早期からの訪問活動による健康づくりが定着

新潟県の中越地震や中越沖地震でも、早期に医師や保健師などが被災地を訪問し、被災者の健康づくりを支援した。この取り組みは、エコノミークラス症候群など新しい課題への対応につながり、定着している。

○コミュニティ支援とリンクした健康づくりを

高齢化の進展に伴い、高齢者の健康づくりは社会的な課題となっている。
被災地をはじめ、高齢化が顕著な地域では、すでに、看護師や保健師が地域に外向いて健康相談などを実施する「まちの保健室」などに取り組んでいる。保健関係者による地域での健康づくり支援と、コミュニティの活性化を目指す住民の取り組みが連携して展開されることが期待されている。

何があったか

○偏った食事内容の改善が求められた

避難所では、調理設備の有無や、食材の配布・活用状況、炊き出しの実施状況などにより、食事内容の偏りや避難所ごとの格差が生じており、全体にたんぱく質食品や野菜類の不足が見られた。

仮設住宅や復興公営住宅では、調理意欲をなくしインスタント食品やコンビニ弁当など偏った食事をする人もあった。

○食生活支援活動を展開

被災者の食事内容の改善のため、保健所栄養士を中心に、県内外の栄養士やボランティア、兵庫県いずみ会などの協力を得て、避難所や仮設住宅、復興公営住宅に出向いた栄養相談・栄養指導を実施したほか、ふれあいセンターやコミュニティプラザを活用した栄養健康教育、食事づくりが困難な人を対象にしたふれあい食事を会を実施した。

また、慢性疾患や食物アレルギー性疾患、嚥下障害などを持つ被災者には、重点的に栄養相談・栄養指導を行った。

○病院や福祉施設でも食事提供が困難に

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

48 健全な食生活の確保

きめ細かな食生活の支援で、被災者の健康増進を

避難所では、栄養バランスのとれた温かい食事を1日3食とることが難しく、応急仮設住宅や災害復興公営住宅でも偏った食事をする人もあった。また、調理設備が被災した病院等では、入院患者などへの適切な食事提供が難しかった。避難所や仮設住宅などでの栄養相談や栄養指導、食事会、給食施設の相互支援など、健全な食生活の確保に向けたきめ細かな支援で、さまざまな被災者の栄養状態を平常時に近づけ、健康を維持・増進することが重要である。

供したが、単調・単一的な食事内容が続き、栄養管理が必要な入院患者や高齢者等へ適切な食事を提供することができなかった。

学んだこと

○現地向けの食生活支援活動が有効

慢性疾患や食物アレルギー性疾患などで普通の食事が食べられない避難者や、自立した食生活を送れない被災者には、栄養バランスのとれた食事がとれるよう、一人ひとりへのきめ細かな対応が必要であり、現地向けの食生活支援活動が有効である。

○食を通じたコミュニティづくりが有効

調理実習を交えた栄養健康教育や食事会は、食生活の改善だけでなく、仮設住宅や復興公営住宅での閉じこもりの防止や入居者の交流の場ともなり、自治会等のコミュニティづくりに役立った。

○給食施設の相互支援体制が必要

病院や福祉施設、学校など、特定・多数の者に対して継続的に食事を提供する給食施設では、災害等の緊急時であっても、利用者に安全かつ確実に継続して食事を提供できるよう、平常時から、飲料

水のほか施設ごとに適した食品を備蓄し、給食施設間の相互支援ネットワークを構築しておく必要がある。

教訓をどう生かすか

○災害時の食生活支援活動が定着

避難所での栄養相談や栄養指導など、被災直後の早い段階から食生活の支援を行う必要性が認識されるようになった。

能登半島地震、新潟県中越地震・中越沖地震でも、保健所栄養士を中心とした栄養相談・栄養指導が行われるなど、食生活支援活動が定着しつつある。

○給食施設の相互支援体制が進展

兵庫県では、保健所ごとに「給食施設協議会」を組織し、災害や食中毒発生時に相互に支援できるような体制を構築した。各協議会では、相互支援マニュアルの策定や合同訓練の実施などの取り組みが定着しつつある。食中毒発生時には、この相互支援が機能した事例もあり、今後の活動が期待されている。

食生活支援活動の主な取り組み

	内 容	実施期間	活動実績	
(1) 救命救助	【巡回栄養相談・栄養指導の実施】 避難者が温かい食事を盛り込んだ1日3食を食べることができるよう、ボランティアへの炊き出し要請、避難所に簡易調理設備を整備することの提案、配布弁当に栄養的配慮をすることの助言を行うとともに、疾病を持つ避難者への食生活指導、乳幼児・高齢者等への食事バランスの助言などを行った。	平成6 ～7年度	巡回避難所数： 1,193カ所 指導件数： 4,080人	
(2) 住宅確保		【訪問栄養相談・栄養指導の実施】 不慣れな土地、限られた条件においても食生活の自立が早期に図られるよう、個人の状態に応じて、買い物や食品の管理の仕方、簡単な調理方法、食事のバランスなどの指導を行った。 また、避難所から継続して慢性疾患や嚥下障害等で特別な食事管理の必要な被災者に対して、重点的に指導を行うことにより、被災者の健全な食生活の実践を促した。	平成6 ～11年度	指導件数： 50,659件
(3) 生活再建		【栄養健康教育の実施】 ふれあいセンターやコミュニティプラザを活用して、調理実演等を交えた栄養健康教育を実施し、栄養状態の改善や食生活の自立を促すとともに、入居者の交流や情報交換を行った。	平成7 ～11年度	延べ参加人数： 20,831人 実施回数： 1,238回
(4) 産業雇用	応急仮設住宅 災害復興公営住宅	【ふれあい食事会の開催】 給食サービスが普及していない地域において、コミュニティプラザ等を活用し、食事づくりが困難な人を対象に食事会を実施した。栄養状態の改善が図られるだけでなく、閉じこもり傾向のある高齢者の仲間づくりを促進した。	平成10 ～11年度	延べ参加人数： 4,847人
(5) コミュニティ				
(6) まちづくり				

兵庫の取り組み

□災害時食生活改善活動ガイドライン

災害時に迅速かつ適切に食生活支援活動を進めるための栄養士の役割、市町や給食施設、家庭での災害への食の備えなどをとりまとめた「災害時食生活改善活動ガイドライン」を平成8年に作成し、行政、関係団体等に配布、普及を図ってきた結果、災害時における食生活支援の重要性が認識されるようになっている。

□災害時の食の備え

「食の安全安心と食育に関する条例」に基づき平成19年3月に作成した「食育推進計画」の目標に、「災害に備え、非常用食料等を備蓄している世帯の割合の増加」を

掲げ、パンフレットの作成・配布などにより県民への普及啓発を行い、災害時の食の備えを強化している。
34.7%（平成15年度）→45%以上（平成23年度）

□兵庫県給食施設協議会

病院や福祉施設、学校など、特定・多数の者に対して継続的に食事を提供する給食施設が、平成9年度に保健所ごとに「給食施設協議会」を設立。これらの協議会で構成する「兵庫県給食施設協議会」が10年度に組織された。20年度現在で23協議会、1170施設が会員。

全国初の取り組みとして注目されており、各地でこれをモデルとした動きも出てきている。

何があったか ○被災者、救援者がこころの問題を抱えた

震災では、多くの人の生活環境が激変した。それが落ち着き始めたころ、身近な人の死や避難所での人間関係、疲労などが噴き出し、こころの問題が表面化した。多くの場合は自然に回復するが、ストレスが大きく長期化すると、いつまでもこころに刻み込まれ、ときにフラッシュバックして記憶や情景がはつきりとよみがえる。この一つの症状がPTSD（心的外傷後ストレス障害）であり、社会的に注目された。

また、被災者のみならず、消防士や看護師などの救援者が受けるストレス等の心理的影響も注目され、災害救援者のこころのケアも重要となった。

○被災者は自身のこころの問題に気付かなかった

被災者の多くは、こころの変化に気付かなかったり、気付いても隠したため、専門医などに相談しないケースがあった。

○こころのケア対策の実施

震災直後、被災した精神科医師などが、精神科救護所を10カ所設

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

49 こころのケア

身近な人や専門家によるケアで、こころのダメージの軽減を

大規模災害で家族や友人を失ったり、また避難所での不自由な生活を強いられたりすると、こころに大きなダメージを受け、ときに体調の変化など身体的な症状となって表れる。それは、被災者を救出する立場にある消防士なども同様である。こうした精神的ストレスへの対応として、震災以降、こころのケアの重要性が広く認識されるようになった。今後は、こころのケア体制の一層の充実が求められている。

（県精神保健協会が運営）し、保健所等と連携して活動を展開した。

学んだこと ○被災者と救援者双方のこころのケアが必要

震災直後は、家族や近隣住民など身近な人と励まし合うことが大きなこころの支えとなる。PTSD等で長期的な対応が必要な場合は、専門医などによる専門的・長期的ケアが必要である。

一方、災害救援者は自らの心身の問題に気付きにくく、必要な休息や治療などが後回しになりがちであるため、自己管理や仲間同士の助け合いなどで早期に対処することが重要である。

○症状が出ない被災者には専門家が向くことが重要

ストレスや不安があるにもかかわらず、自身のこころの変化に気付かなかったり、それを隠した被災者に対しては、専門医などが直接出向き、相談や診療を行うことが重要である。

教訓をどう生かすか

○こころのケア活動が定着・拡大
震災をきっかけに、災害時のこ

ころのケアの重要性が広く認識されるようになった。

兵庫県では平成16年、こころのケアやPTSDに関する専門的拠点として兵庫県こころのケアセンターを設立。四川大地震など国内外を問わず大規模災害発生時には支援に向かうほか、研究、人材養成・研修、相談・診療、情報発信などに取り組んでいる（左図参照）。また、災害救援者向けの対策も重視し、マニュアルの公開などを行っている。

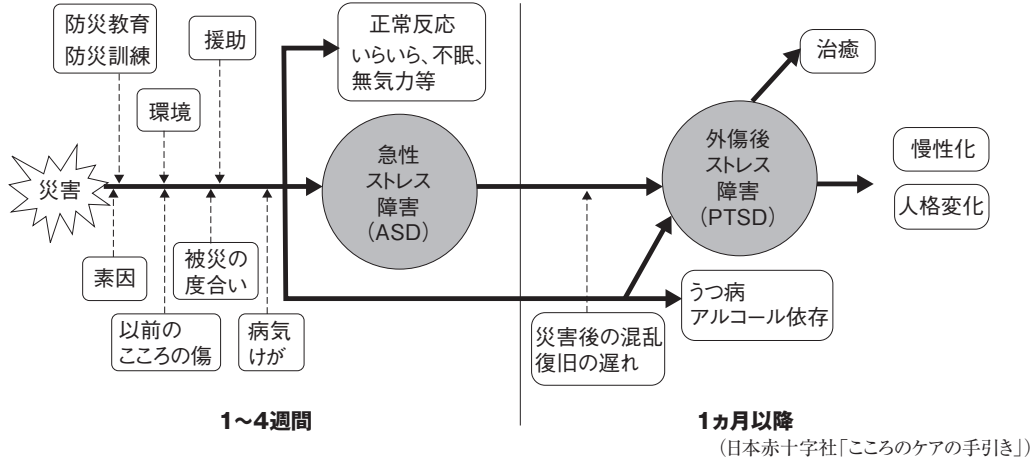
○災害時にも支援チームが訪問活動を展開

日本赤十字社では、こころのケア活動を災害時の医療救護活動に位置付け、専門ボランティアの協力を得て避難所を訪問するなど、組織的にこころのケアに取り組んでいる。

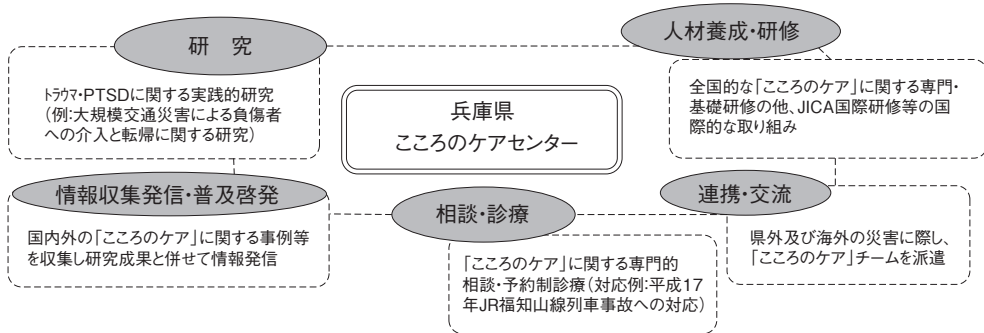
新潟県中越・中越沖地震や能登半島地震では、日本赤十字社をはじめ、各自治体や病院などさまざまな主体がこころのケアの支援チームを派遣。避難所や家庭を訪問するなど、災害時に現地にアウトリーチ活動が普及している。

置。平成7年6月には、PTSD等への対応や精神障害者の支援のため、兵庫県が被災地15カ所に「地域こころのケアセンター」を設立

被災後のこころの変化



兵庫県こころのケアセンターの取り組み



こころのケア

—身近な人、親身になってくれる人と語り合いを進める中で、

- かいっぱい感情を吐き出す。感情を吐き出して楽になった人はいるが、感情が止まらなくなった人はいない。
↓
- 起こったことを受け入れる。耐え難いようないやなことが起こると、そのことを否認したり、忘れ去ろうとする。人はそのことと共に生き、現実として受け入れなければならない。
↓
- できごとから何かを学ぶ。悲惨な体験をいったんくぐり抜けた人は、自分の新しい面を見つけ、新しい教訓を得る。
↓
- 新しい未来に、自分の感情を向けていく。
以前の自分より今の自分が成長していることに気づく。過去をバネに未来にはばたいてみる。
(日本赤十字社「こころのケアの手引き」)

何があったか

○子ども達は精神的なショックを受けた

保護者を亡くした子ども達は573人（あしなが育英会調べ）に上った。死傷者を目の当たりにしたり自宅の倒壊を経験した子ども達は大きな精神的ショックを受け、不眠、食欲不振、嘔吐などさまざまな症状を見せた。

○子ども達のこころのケアに対処

年齢が低いほど感情をストレートに表現するため、乳幼児は頭痛や腹痛、退行現象や落ち着きのない反応を示した。多くの保護者はこれを案じ、電話相談窓口には多数の相談が寄せられた。

年齢が上がるにつれ、対応には工夫や技術的な要素が求められたが、相談できる専門家が不足するなど、子ども達のこころのケア体制は不十分であった。

このため、震災直後の平成7年4月からは、被災地の小中学校に学校長が一般教員の中から適性を踏まえて選任した教育復興担当教員やスクールカウンセラー（外部の臨床心理士等）が配置され、子ども達のこころのケアに当たった。

民間でも、遺児の生活基盤を確

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

50 子ども達のこころのケア

家庭や学校によるケアが、子ども達のこころの傷を癒やす

震災により精神的なショックを受けた子ども達には、身近な大人や学校によるこころのケアの必要性が認識された。被災地の小中学校では教育復興担当教員やスクールカウンセラーが配置されたほか、民間でもこころのケアに取り組む施設が整備された。近年は、自然災害だけでなく、命を脅かす事件・事故が多発しており、子ども達のこころのケアに社会全体で対処できるよう、一層の取り組みが求められる。

りこころの傷を癒せる施設として、神戸レインボーハウスや浜風の家が整備された。

学んだこと

○身近な大人が子ども達を安心させる

乳幼児の場合、安心の感覚を取り戻すための初期の対応としては、身近な大人と一緒にいる、くっついて座る、抱き締めるなどが効果的である。また児童生徒は、自分の心の揺れに対して、家族や教職員など身近な大人がきちんと理解しようとする姿勢を感じることで、平常心を取り戻すことができる。

こころの傷の回復には、安心でき信頼できる人に、自らのペースでつらかった出来事を語り、ありのままの感情を認めてもらうことが何より重要である。

○学校再開が日常性の回復への第一歩

登校するという現実的行動が、普段のこころを取り戻すきっかけとなる。日常性を支えていたつながりのある仲間と感情をともにする体験を重ねることにより、自己回復の力が働いて自然にこころが癒やされることが認識された。

教訓をどう生かすか

○家族、学校、専門家などが連携したケア体制を

子ども達のこころの問題には、スクールカウンセラー等の専門家によるケアだけでなく、身近に接する家族や教職員によるケアの必要性が社会的に理解された。また、被災した子ども達は、その後の人生で何十年も震災体験と向き合っていかなければならず、長期的なケア活動の必要性も認識されている。

事件や事故が多発する今、どの子どももこころのケアを必要とする当事者になる危険性があるため、家族、学校、専門家などが連携したケア体制を一層強化していくことが求められている。

○学校の早期再開と教職員のカウンセリング能力の向上を

子ども達にとって、一日の大半を過ごす学校の存在は非常に大きく、災害などが発生した場合も早期再開が必要とされる。また、教職員には、カウンセリング能力の一層の向上や、専門家との連携のさらなる強化が求められている。

■民間の取り組み

■神戸レインボーハウス

平成11年1月設立、神戸市東灘区

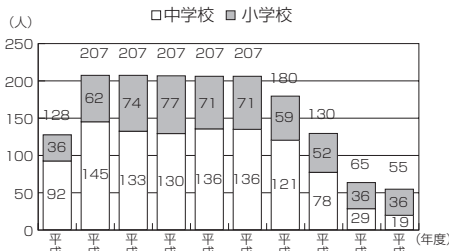


遺児の生活基盤を確立し、日常性を取り戻すことで、こころの傷を癒やす施設として、あしなが育英会が日本で初めて設置。おしゃべり部屋やごっこ遊びの部屋などの整備に加え、専門的な研修を受けた地元の人たちなどがケアボランティアとして活動した。

平成18年2月には、東京都日野市にもレインボーハウスを建設した。

■公立小・中学校での取り組み

■教育復興担当教員の配置数の推移



※平成17年度から「阪神・淡路大震災に係る心のケア担当教員」として配置

■教育復興担当教員の定着

震災後、定数とは別に特別に配置された教員で、スクールカウンセラーとともに、子ども達のこころのケアに大きな役割を果たした。

平成11年9月に発生した台湾地震直後、文部省(現・文部科学省)の要請を受け、教育復興担当教員がこころのケアや防災教育の経験を伝えるべく、現地の日本人学校へ派遣されたことは、その取り組みが高く評価されたことの証といえる。

16年の新潟県中越地震や19年の新潟県中越沖地震でも措置されるなど、震災後の措置として定着している。

■浜風の家

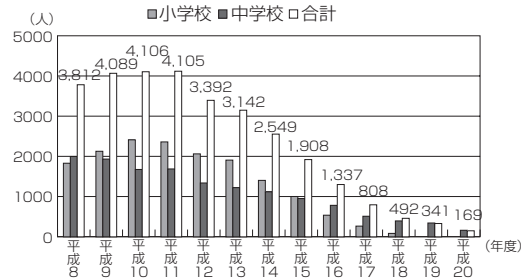
平成11年1月設立、芦屋市浜風町



浜風の家は、震災を機に多くの方々の寄付により建てられた児童厚生施設。子ども達にのびのびとした空間と自由な時間を提供し、遊びや学び、創作活動等を通じて、自らの発見と豊かな人間性の育成を目指す。

震災遺児や孤児、被災児のこころのケアハウスと児童館としての役割を担っている。

■震災により心の健康について教育的配慮を必要とする児童生徒数の推移



※平成8年度より毎年7月1日現在で県教委が調査

何があったか

○**教職員は避難所運営に追われた**
 ライフラインが途絶え、行政からの指示も十分に受けられないまま、学校現場の教職員は避難者への対応に追われた。このため、児童生徒の安否確認や学校再開に向けた取り組みが遅れた。

○**児童生徒の一時的な転出が増加**
 震災によって転校を余儀なくされた児童生徒は3万人を超え、特に一時的な転出者が日を追って増加した。転出先は全国にわたり、家族がバラバラになるケースもあるなど、被災者の経済的・精神的負担は大きかった。

学校では、年度末の評価や指導要録の記入、新年度の学級編制との関連で、一時的転出の児童生徒の在籍をどう扱うか、どちらの学校で評定を行うかなどが問題になった。

学んだこと

○**災害直後の応急教育が重要**

災害直後の応急教育では、震災の混乱から立ち直らせるよう語り掛け、授業に引き込んでいくことが重要である。

また、PTSD（心的外傷後ス

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

51 災害時の学校運営

一日も早い学校再開が、子ども達の日常を取り戻す

学校は本来、子ども達の教育活動のための施設である。しかし、地域コミュニティの中核としての学校には、大規模災害における避難所としての役割も求められており、子ども達と避難者、双方への対応が期待されている。このため、行政、地域、学校が一体となった防災体制や教職員への支援体制、子ども達の学びを保障する支援措置が求められる。

トレス障害）を引き起こさないためにも、なるべく日常に近い生活をさせること、避難所でのボランティア活動などで困難な状況を乗り越えていく大切さを学ばせることも重要である。

○**子ども達の実態に応じた支援が必要**

被災者の震災後の転居や経済的・精神的負担に柔軟に対応し、子ども達の学びを保障する支援措置が必要である。

また、転校に伴う手続きの簡素化や、就学に関する書類の書式の統一化など、被災時に備えた全国的な事務手続きの効率化を検討する必要がある。

○**教訓をどう生かすか**
 ○**学校再開と避難者受け入れの両立を**

子ども達の日常を取り戻すために、学校は一日も早い再開が求められる。

避難所となった学校では、避難所との共存を図りながら、学校再開に向けて努力する必要がある。早い時期から市町村防災部局が避難所運営業務を担い、自主防災組織や地域住民も運営に協力できる

よう、平常時から行政、地域、学校が一体となった体制を整えておくことが望まれている。

○**震災・学校支援チームの設置**

兵庫県では、震災時に受けた全国からの支援に報いるため、他府県において震災等の被害があった場合に学校再開を支援するための教職員による組織「震災・学校支援チーム（EARTH）」を平成12年4月に設置した。新潟県中越地震やスマトラ沖大地震など国内外のさまざまな被災地で活動したほか、平常時には、研修会で震災を知らない教員に防災教育のノウハウを伝授している。

神戸・阪神地区公立学校の全校での授業再開日

県立学校 2月10日

市町立学校 2月24日

〔神戸市2月24日、西宮市2月20日、芦屋市2月22日、
尼崎市・宝塚市・伊丹市・川西市2月4日〕



廊下にまで机を並べて授業を行う

震災後20日目(平成7年2月6日)の学校再開状況

	全学校数	平常	短縮授業等変則的授業				休校	
			短縮	2部	他校	合計		
神戸市立	幼稚園	71	0	52	—	1	53	18
	小学校	173	0	110	1	2	113	60
	中学校	84	0	59	7	2	68	16
	高等学校	12	0	4	—	3	7	5
	盲・聾・養護学校	6	0	3	—	—	3	3
	計	346	0	228	8	8	244	102
阪神	幼稚園	96	64	20	—	1	21	11
	小学校	154	103	47	3	1	51	0
	中学校	71	49	20	2	—	22	0
	高等学校	11	5	4	1	1	6	0
	盲・聾・養護学校	5	3	1	—	—	1	1
	計	337	224	92	6	3	101	12
合計	幼稚園	167	64	72	—	2	74	29
	小学校	327	103	157	4	3	164	60
	中学校	155	49	79	9	2	90	16
	高等学校	23	5	8	1	4	13	5
	盲・聾・養護学校	11	3	4	—	—	4	4
	計	683	224	320	14	11	345	114
(割合)	(100%)	(33%)	(47%)	(2%)	(2%)	(51%)	(16%)	

- (注) 1. 「短縮授業等変則的授業」欄の授業形態は次による。
 ・「短縮」…自校のみで授業再開し、短縮授業を実施。
 ・「2部」…自校で2部制の短縮授業を実施。
 ・「他校」…「他校・他施設を借りて」又は「自校と他校で分散授業により(分校方式)」、短縮授業を実施。
 2. 神戸市の「休校」中の学校はすべて何らかの教育活動を実施。
 3. このほか県立高校について、3校が休校しており、7校で短縮授業、2校で2部制の短縮授業を実施。県立盲・聾・養護学校についても、3校で短縮授業、2校で分校方式による短縮授業を実施。
 (兵庫県教育委員会『震災を生きて』平成8年1月)

【新潟での取り組み】

新潟県では、学校の再開が地域を元気づけることになること、休校が2週間以上続くと授業時間の回復が困難になること等から、全校の休校期間を2週間以内とする目標を定めた。学校は、児童生徒の安全や避難者の受け入れを優先しながら、その目標に向けて全力で取り組んだ。
 兵庫県は、新潟県の要請を受けて、「震災・学校支援チーム(EARTH)」を派遣し、児童生徒のこころのケアも含めて助言を行った。

兵庫の取り組み

- **休校措置**
学校の状況に応じ、休校措置がとられた。再開は、分校方式や混合授業方式、時差通学など、柔軟な対応のもとで行われた。
- **避難者の多い学校への教職員の派遣**
特に支援の必要な学校に、他府県や近隣の教職員を派遣した。
- **転校手続きの簡素化**
公立、私立を含め、可能な限り弾力的に受け入れた。
(文部省(現・文部科学省)は弾力的な受け入れを全国に要請したものの、都道府県域を越えた受け入れには混乱が生じた。)
- **教職員の定数確保**
震災直後の平成7年度の定数は、戻つて来るであろう児童生徒を加えて算出した。
- **県立学校生徒への通学定期券の給付**
(他校に設けた仮設校舎への通学者)
- **その他の取り組み**
 - ・私立学校等への応急支援
 - ・県立学校等の授業料の免除
 - ・日本育英会奨学生への応急採用
 - ・教科書等学用品の給付
 - ・高等学校入学者選抜への対応

何があったか

○学校に多数の被災住民が避難

震災直後の早朝から、被災地の学校には被災した住民が多数避難してきた。避難者を受け入れた学校では、公的な支援が届かない中で、避難者への対応が優先課題となり、学校再開の見通しも立たないまま、教職員は交代で学校に泊まり込み24時間体制で避難所運営にあたった。

○避難所運営に教職員が大きな役割

教職員は、避難者の中から地区別に当番を選んだり、卒業生の若者をリーダーとして紹介し、自主的な取り組みによる避難所内の自治組織の立ち上げに向けて指導を行うなど、避難所運営に大きな役割を果たした。

○震災・学校支援チームの発足

避難所で活躍した教職員は、避難所の立ち上げ・運営の指導、応急教育等学校再開についてのプロセブ指導、こころのケアを必要とする子ども達への対処の仕方等さまざまなノウハウを持っている。今後の災害で、このノウハウを生かした効果的な救援を行えるよう、派遣体制づくりが提起された。

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

52 震災・学校支援チーム(EARTH)

経験やノウハウをもつ教職員による支援で、早期の学校再開を

学校が避難所となり、教職員は避難者への対応に追われた。24時間体制で避難所運営にあたる学校には、県内外のボランティアや教職員が応援に駆けつけた。県教委は、震災で受けた支援に報いるため、国内外で震災等の災害が発生した場合に、学校再開を支援するための教職員による組織「震災・学校支援チーム(EARTH)」を発足させた。緊急時には被災地での学校再開への支援、平常時には防災教育の核として研修会での講師など、兵庫の防災教育の全国への発信と継承が期待されている。

て、震災時に受けた全国からの支援に報い、国内外で発生した大地震に対応するため、防災教育推進指導員や震災時に被災地の学校で避難所運営に携わった教職員などが中心となって学校再開を支援する教職員の組織として「震災・学校支援チーム(EARTH)」を12年4月に発足させた。

学んだこと

○被災直後の学校への支援が必要

被災直後の学校では、児童生徒の安否確認など学校再開に向けた取り組みだけでなく、避難者対応を中心に、ボランティアや市町防災部局との連携など、避難所特有の業務に追われ、平常時とは異なる緊急時の対応が課題となる。このため、震災の経験とノウハウを緊急時の学校現場で生かす仕組みが必要である。

○教職員へのノウハウの伝承が必要

災害時の学校としての役割を果たすためには、震災を経験していない若い世代の教職員にも震災時のノウハウを伝承できるよう、防災や避難所運営に関する知識を学べる研修の実施など、教職員の継続的な学びを確保する必要がある。

教訓をどう生かすか

○防災のノウハウを持つ教員の養成に着手

兵庫県では、平成10年度から、防災教育推進指導員養成講座を開設し、防災や避難所運営などに関する専門知識や実践的対応能力を備えた教職員の養成に着手。

また、県下の各教育事務所に防災教育専門推進員を配置。各学校の防災教育担当者を対象とする防災教育研修会の企画、市町防災部局や自主防災組織等と連携した学校防災体制の整備充実を進めている。

○EARTHの取り組みが定着

EARTHは、災害時には国内外の被災地で避難所運営やこころのケアなど学校の復興支援活動にあたるとともに、平常時には県内外の防災教育の研修会に講師として派遣したり、総合防災訓練や研修会への参加で学校と地域、関係機関との連携を図るなど、学校の防災教育・防災体制の中核を担っている。

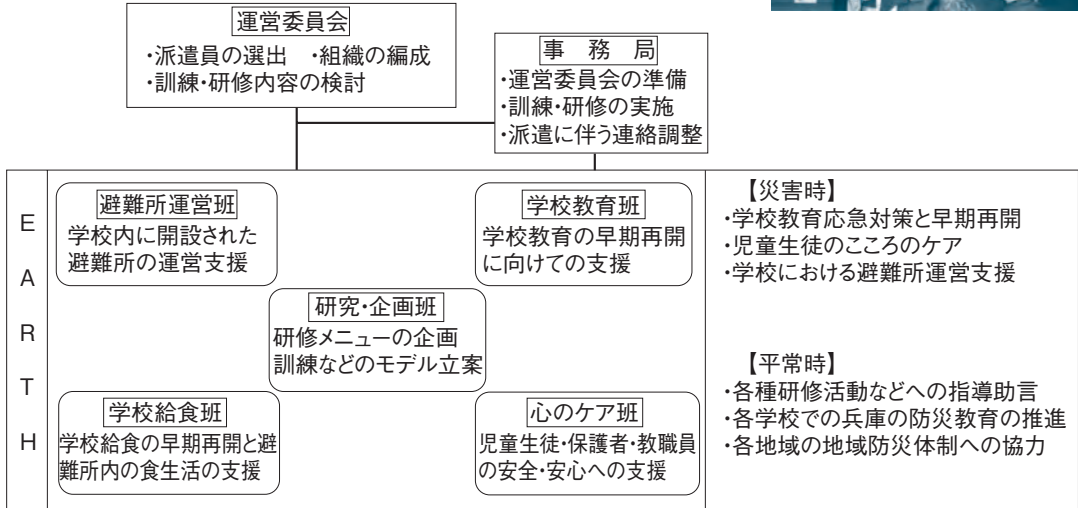
また、EARTH員のスキルアップを図り、組織としての機動性の維持・向上を図るため、年に2回の訓練・研修会を実施するとともに、災害時の県内での応援体制を整備している。

平成11年のトルコや台湾での大震災への教職員の派遣を機運とし

震災・学校支援チーム(EARTH)とは

Emergency
And
Rescue
Team by school staff in
Hyogo

震災時の国内外からの支援に応え、被災地の学校教育再開を支援するため、専門知識と実践的対応能力を備えた教職員で構成するチーム。平成12年4月発足。



主な活動



◆スマトラ沖地震津波派遣



◆訓練・研修会(こころのケア)



◆新潟県中越沖地震派遣調査



◆訓練・研修会(リラクゼーション演習)

主な派遣・調査活動

- 平成12年4月 北海道有珠山噴火 (派遣)
- 10月 鳥取県西部地震 (派遣)
- 平成15年7月 宮城県北部地震 (調査)
- 平成16年10月 台風第23号災害(豊岡市) (派遣)
- 新潟県中越地震 (調査・派遣)
- 平成17年5月～スマトラ沖地震津波 (派遣)
- 平成19年7月 新潟県中越沖地震 (調査)

何があったか

○つなかりの喪失が生きがいの喪失につながった

住み慣れた地域を離れ、応急仮設住宅や災害復興公営住宅での生活を余儀なくされた被災者は、転々とする度にコミュニティとのつながりを失った。

人とのつながりや居場所を失い、他者とのかわりを積極的に求める気力も失った被災者もあり、閉じこもりやアルコール依存に陥る被災者もいた。

○高齢者の生きがいをづくりを支援

高齢者の生きがいをづくりを支援するため、学習や技能取得、仲間づくり、生きがいしごとなどの場を提供するため、さまざまな事業が実施された。

とりわけ、平成8年度から実施された、知識等の習得の場を提供し、生きがいづくり・仲間づくりにつなげる「いきいき仕事塾」、物づくりや展示・販売などの共同作業を通じて仲間づくりなどを行う「フェニックスリレーマーケット事業」、子ども達に被災体験や昔の遊びを伝え、地域とのふれあいを高める「高齢者語り部・昔のあそび伝承事業」には、多くの高

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

53 生きがいをづくり

自らの役割を見いだすことが、生きがいににつながる

家族や友人を亡くす、住まいを失って慣れ親しんだコミュニティを離れる。被災者の中には、さまざまなつながりを失い、生きる意味や意欲さえ見失う者もあった。こころの傷を癒やすことは容易ではないが、しごとやボランティア活動などで新たな人とのつながりを生み出し、くらしに生きがいを見つけられるよう、「いきいき仕事塾」などのきっかけづくりの支援が行われた。

高齢者が参加し、生きがいや仲間づくりのきっかけとなった。

「いきいき仕事塾」では、積極的に社会参加を促すため、当初は遠隔の仮設住宅からも参加しやすいうように受講手当てを支給したほか、講座修了後の仲間づくりや自主活動を支援するため、交流会・文化祭の開催や復興公営住宅の高齢者等を対象に自主的に実施する講座への助成等を行った。

○つながりを求めてコミュニティで活動する人も

市民活動の高まりの中、コミュニティで自治会などの活動に参加することで、自らの役割を見つけ、近所の人たちとのつながりができ、生きがいを取り戻した被災者も多かった。

学んだこと

○きっかけづくりの支援が必要

他人とのつながりの中で自らの役割を見出すことが、生きがいにつながる。そのきっかけとして、しごとやボランティア活動などが有効であった。

被災者の自立に任せるだけでなく、行政や住民、ボランティアの協働の下、仲間づくり、生きが

いづくりの場や機会を提供するなど、生きがいのきっかけづくりを支援することが必要である。

教訓をどう生かすか

○きっかけづくりの支援が定着

仮設住宅近隣での花壇や農園づくり、手芸、特産品の製作・販売など、震災以降の被災地でも、生きがいをづくりの視点を取り入れた支援活動がボランティアやNPOなどによって展開されている。

○生きがいをづくりを支援する仕組みが進展

被災地では、知識の習得や仲間づくりを応援する「いきいき仕事塾」の修了者で、「いきいきネットワーク」を結成し、各地域でボランティア活動を行っている。

また、被災地でコミュニティ・ビジネスなどのしごとの機会を提供してきた「生きがいしごとサポーターセンター」を全県で展開。地域の商店街や中小企業でのしごとやボランティア活動を紹介したり、パソコン講座を開催するなど、生きがいをづくりの支援に取り組んでいる。

兵庫の取り組み

■いきいき仕事塾

被災高齢者向けに知識の習得、仲間づくりの場を提供し、生きがいつくりの「きっかけ」とするため、健康・園芸・手芸・生きがい発掘の4コースの講座を開設。



■フェニックスリレーマーケット事業

フリーマーケットの開設を通じ、被災者に出店を呼びかけ、物づくりや展示・販売などの共同作業を通じて、新しい仲間づくりなどの生きがいつくりを支援。被災地各地で83回(平成8～11年度)開催、1,500グループが出店。

■いきいきネットワーク

いきいき仕事塾で学んだことを地域社会の場で生かしてもらうため、塾を修了した者で構成されるボランティアグループで、各地域で自主的なボランティア活動を行う。継続的なふれあいの場を提供。



ひょうご安全の日のつどいで毎年炊き出しを行っている

■高齢者語り部・昔のあそび伝承事業

被災高齢者が地域の小学校や子ども会、保育所等を訪問し、被災体験や昔の遊びを教えることで、子ども達や被災地のふれあいを高めるなどの生きがい支援を行った。延べ403回で約2,600人の高齢者が約26,000人の子も達に竹とんぼ、紙飛行機の作り方、お手玉、あやとりなどの遊び方、昔のまちや家庭の様子を語り伝えた。

■NPO等による生きがいつくり事業例

被災地では、ボランティア団体やNPOなどが、仮設住宅のふれあいセンターや災害復興公営住宅のコミュニティプラザを拠点として活動。民生・児童委員・L S A(生活援助員)・S C S(高齢世帯生活援助員)などとも協力して、ふれあい喫茶など被災高齢者の生きがいつくりの支援に取り組んでいる。

■まけないぞう



震災の影響で職を失った被災者を支援するために、「ぞうさん」をかたどった手ふきタオルを作って販売。被災地NGO協働センターが被災地の生きがいつくり・しごとづくりとして平成9年から実施。新潟県旧山古志村や能登半島地震被災地にも伝わり絆が広がっている。

(写真提供:被災地NGO協働センター)

■伊川谷工房



被災直後から西神第7仮設住宅をはじめ高齢者や障害者の支援に取り組んできた阪神・高齢者障害者支援ネットワークが運営。工房では、高齢者や障害者にデイサービスや喫茶などの活動を実施。平日の10～15時まで、裁縫や歌をうたったり、昼食を出すなどの活動に取り組む、生きがいをもって暮らせる地域コミュニティづくりに努めている。

【新潟での取り組み】
旧山古志村の村民が集団移転した仮設住宅近くでは、「生きがい農園」が整備された。畑仕事の日課であった村民にとって、生きがいつくりにつながった。

何があったか

○多くの文化施設に被害

美術館などの文化施設の多くが甚大な被害を受け、避難所となったり、本来の目的に使用できなくなった。また、練習場所や発表の場を失った芸術文化団体、公演の中止や生徒数の減少などで経済的に打撃を受けた芸術家も多かった。

○被災地の芸術家が自ら芸術文化の復興に取り組んだ

被災地で活動を続けてきた美術・音楽・演劇・文学などの芸術家は、被災者を勇気づけるため、文化の催しを行った。震災直後その中核となった「アート・エイド・神戸」は、チャリティー活動などの売り上げによる基金（神戸文化復興基金）で、被災地の芸術家への支援を行った。

○芸能人も被災者を激励

震災直後から、被災地では歌手や落語家などの芸能人をはじめ、さまざまな分野の芸術家や団体がコンサート、救援物資の提供、炊き出しなどを行い、被災者を激励した。

長田区では、「男はつらいよ」の誘致活動に取り組み、渥美清さん（故人）のロケが菅原市場で実

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

54 芸術文化

芸術文化とのふれあいが、被災者の心を癒やし勇気づける

震災直後の打ちひしがれた被災者は、芸術文化とのふれあいを通して勇気づけられた。また、被災地で活動する芸術家は、その活動を通して、芸術文化の価値を世に示し、チャリティー活動を通して得た資金で、被災地の芸術文化の復興に取り組んだ。芸術文化は社会に不可欠な公共財であることが、被災地が再生する復興過程において明確になった。

現し、人々は明るさを取り戻した。

○さまざまな主体が芸術文化活動を展開

兵庫県では、震災で活動基盤に被害を受けた芸術家を支援するため、復興基金で被災地芸術文化活動補助事業を実施。県民芸術劇場や芸術文化センターソフト先行事業など多彩な文化事業も展開した。

民間では、神戸ルミナリエや北野工房のまち、六甲・摩耶山の音楽祭、西宮の酒蔵通りにおける酒造会社の取り組みなど、地域文化を拠り所にした企業による取り組みが生まれ、アートNPO、文化ボランティアなどが芸術文化を支える新たなセクターとして活動するようになった。

学んだこと

○芸術文化は社会に不可欠な公共財

芸術家は、震災に翻弄されながらも、自らの存在意義を見失うことなく、芸術文化の価値を世に示し、被災者の心を癒やした。また、行政や企業・NPOなども、被災者の心の復興を目指し、芸術文化活動の復興に取り組んだ。芸術文化は社会に不可欠な公共財であることが、被災地の復興過程におい

て明確になった。

教訓をどう生かすか

○芸術文化が息づく社会の実現

兵庫県では、芸術文化が県民のくらしに息づき、人や地域を元気にする「芸術文化立県」ひょうごの実現に向けて、「芸術文化復興ビジョン」を平成16年に策定。「文化復興のシンボル」として、県立美術館「芸術の館」（14年）に続き開館した県立芸術文化センター（17年）では、県民と一体となって芸術文化を創造・発信する拠点施設として、積極的な芸術文化復興活動を展開している。

○芸術文化活動の定着

震災を機に始まった震災復興支援ライブや詩の朗読会などの中には、震災を語り継ぐ機会として定着しているものもある。

また、芸術文化センター専属管弦楽団も、ホールでの定期的な演奏会だけでなく、県内の全中学1年生を対象とした「わくわくオーケストラ教室」の開催や小編成で出前演奏を行う「アウトリーチ活動」など多彩な活動を通じて質の高い芸術性の追求とともに、音楽文化の普及・浸透に取り組んでいる。

震災後に被災地で展開された芸術文化活動の事例

県立ピッコロ劇団による被災地激励活動

震災の前年に設立された同劇団は、平成7年2月以降各地の避難所で66公演を実施。延べ16,000人を動員した。

アート・エイド・神戸による芸術文化活動支援

震災前から文化活動の支援を行っていた島田誠氏が、平成7年3月に基金を設立し、芸術家への緊急支援やチャリティ展等を実施。

日本テレマン協会による慰問コンサート

バロック音楽を演奏する同協会は、震災直後から8月にかけて、被災地のコミュニティセンター等へ「出前」演奏を行った。

心のコンサート

歌手の五木ひろし氏が、平成7年5月に開催。震災の跡が生々しい長田区で、仮設舞台、ビニールシートの客席でのコンサートであった。震災10周年にも開催。

神戸ルミナリエ

震災の犠牲者への鎮魂と都市の復興・再生への夢と希望を託した光のイベントとして、平成7年12月から毎年開催。多くの人が訪れている。

1.17 KOBE MEETING

神戸出身の歌手・平松愛理氏が、「震災を風化させないよう、歌を通して思いや経験を伝えたい」と平成9年1月から震災復興支援ライブを開催。収益金は、レインボーハウスに寄付している。

ひょうご寄席

「健全な笑いによる被災者の心のケアを」という桂三枝氏の提案で平成9年度から実施。落語や漫才など大衆芸能を楽しみながら生活や心にゆとりを生むことを目指した。

1000人のチェロコンサート

アマチュアチェリストの呼びかけで、国内外の演奏家が神戸に集まり平成10年1月に開催。NPO法人を設立し継続的な活動を展開している。

ニューイヤーコンサート

作曲家・三枝成彰氏の協力を得て、被災者を無料招待する追悼コンサートとして毎年(平成10～17年)開催。阪神・淡路大震災復興支援10年委員会(代表:安藤忠雄氏)主催。10周年は指揮大友直人氏で開催した。

1.17メモリアルコンサート

市民有志による実行委員会が平成11年から開催。開催当初から、女優の竹下景子氏が出演し、震災にちなむ公募の詩を朗読。

オペラ Jrバタフライ

阪神・淡路大震災10周年記念事業の一環として神戸で公演。復興への支援に対する感謝の気持ちと復興の成果を広く内外にPRした。作曲三枝成彰氏、指揮大友直人氏、キャスト佐野成宏氏。

CD販売による義援金

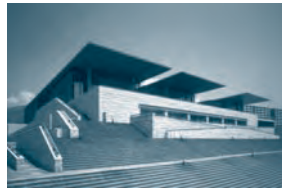
歌手の高石ともや氏は、被災者から送られてきた手紙に曲をつけCD販売し、収益金を義援金にあてた。また、ひょうご安全の日のつどい～交流ステージ～に毎年ボランティアで参加している。

文化復興のシンボル施設の整備

兵庫県立芸術文化センター(西宮市)



兵庫県立美術館「芸術の館」(HAT神戸)



長田オペラ「魔法の靴」

長田文化協議会(水澤節子会長)が「音楽の街・長田」プロジェクトとして制作。音楽家、長田区役所、カワノ(株)(地元靴メーカー)、神戸芸術工科大学等の協力を得て、平成16年11月に長田で19年1月には県立芸術文化センターで上演。

○ボランティアアーティスト派遣事業
(財)新潟県文化振興財団が、新潟県災害救援ボランティアセンターの協力を得て、被災地で慰問コンサートを実施するアーティストを募集・派遣した。

【新潟での取り組み】

□被災地における芸術文化活動支援

被災地では、復興基金による芸術文化活動支援をはじめ、アート・エイド・神戸、KOBEMEETING、HYOGO2005などの民間によるさまざまな芸術文化活動の支援が展開された。

○被災地芸術文化活動事業助成(復興基金)

(対象)被災地内に活動拠点を有し、芸術・文化活動を継続的に行っている団体・個人
(分野)音楽、演劇、舞踊等の舞台芸術の公演、美術作品の展示、文芸作品(小説、詩、短歌、俳句、川柳等)出版等
(補助額)会場使用料・印刷費等直接必要経費の1/2以内

限度額 50万円以内

(年度)平成8～16年度
(実績)1801件 3億8421万円

□兵庫県立芸術文化センター管弦楽団

芸術文化センター専属管弦楽団として全国・世界から公募した優れた若手プロ演奏家を中心に構成されるフレッシュでインターナショナルな楽団を平成17年に設置し、運営している。
(芸術監督) 佐渡 裕
(コンサートマスター) 3人
(コアメンバー) 常勤奏者。35歳以下の若手演奏家48人
(アソシエイト・プレーヤー) 登録奏者。演奏会や曲目に応じて選抜

何があったか

○多彩なスポーツが被災者を勇気づけた

震災直後の春の選抜高校野球は、甲子園球場がある西宮市の被害が大きく、開催が危ぶまれたが、被災地からも開催を希望する声が多く、兵庫県からは3校が出場し無事に開催された。はつらつとした球児のプレーが被災者に元気を与えた。

プロ野球では、オリックスが「がんばろうKOBÉ」をスローガンに平成7年、8年とリーグ連覇(8年は日本一)を成し遂げ、被災地の心をつなげた。

ヴィッセル神戸は、クラブ結成後の練習初日に震災に遭遇。震災の影響からメインスポンサーが撤退して苦しいスタートを切ったが、被災地の熱い思いを胸に9年にJリーグ昇格を果たした。

○国体の開催で全国からの支援に感謝した

震災から新しく生まれ変わった兵庫の姿を全国に披露し、各地から寄せられた温かい支援に対し感謝の心を表す絶好の機会であることから、平成18年の国体を兵庫に招致しようという機運が高まった。

兵庫県では、知事が震災8カ月

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

55 スポーツ

スポーツとのふれあいが、被災者を励まし元気づける

震災直後の混乱の中で開催された春の選抜高校野球での兵庫勢の活躍や、「がんばろうKOBÉ」を掲げたプロ野球・オリックスのリーグ制覇など、スポーツは被災者を励まし、元気づけた。また、復興した兵庫の姿を全国に発信し、各地から寄せられた温かい支援に対する感謝を表すため、平成18年に国民体育大会を誘致することとし、被災地の復興とともにその準備を進めた。スポーツを通じた地域づくりや人づくりが、被災地復興の大きな力となった。

「ありがとう」心から・ひょうごから」をスローガンに、18年9月から開催された「のじぎく兵庫国体」や直後の「のじぎく兵庫大会」は、震災から学んだ「人と人との絆」を大切にしながら新たな出会いと交流の場として、大きな成果をあげた。

○全日本女子ハーフマラソン大会を開催

阪神・淡路大震災復興記念として平成13年に始まった神戸全日本女子ハーフマラソン大会は、16年には復興10年記念として開催。大きな被害を受けた兵庫区・長田区などの市街地が新たにコースとして盛り込まれ、復興の進むまちなみを疾走する大会となった。大会の様子は、テレビの生放送で全国に発信された。

○学んだこと
○スポーツとのふれあいが被災地に元気をもたらした

「する・みる・ささえる」と、さまざまな形でスポーツにふれあうことを通して、被災した県民は、勇気づけられた。

国体を一過性のイベントに終わらせることなく、県民運動やボラ

ンタリー活動へと発展させ、さらなるスポーツの復興で、活力ある元気な地域づくり、たくましい人づくりに生かすことが重要である。

○教訓をどう生かすか

○総合型地域スポーツクラブが展開

兵庫県では、コミュニティの形成と子ども達の健全育成を目指して、平成12年度から県内すべての小学校区に住民の自主運営による総合型地域スポーツクラブの設立に着手し、その運営を支援している。

スポーツを通じた地域づくりや人づくりがその後ののじぎく兵庫国体にも生かされており、今後とも大きな役割が期待されている。

○県民のスポーツ参加を促進

のじぎく兵庫国体等の成果を今後につなげ、さらなるスポーツ振興を図っていくため、平成19年4月に、知事を本部長とするスポーツ振興本部を設置。20年4月には「スポーツ振興行動プログラム」を策定し、県民一人ひとりがスポーツに取り組みやすい環境整備に取り組んでいる。

■神戸全日本女子ハーフマラソン大会の開催

多くのボランティアにより、全国からのランナーを感謝とおもてなしで歓迎する機会として開催している。



■のじぎく兵庫国体

「ありがとう 心から・ひょうごから」をスローガンに、「震災復興支援への感謝を表す国体」「県民総参加の国体」「簡素な中にも活発で充実した新しい国体」をキーワードとする兵庫らしさを表現した新しい国体として開催された。



■感謝・交流の場づくり事業

震災時に寄せられた支援に感謝するため、全国から訪れる選手達を震災関連施設などへ招待し、創造的復興を成し遂げようとする兵庫の姿をアピールした。

事業名	実施場所	内容
のじぎく兵庫国体・のじぎく兵庫大会開催記念コンサート	県立芸術文化センター	「兵庫芸術文化センター管弦楽団」による記念コンサート
震災関連施設の 見学誘導	人と防災未来センター	地震破壊を大型映像装置で体験できる「1.17シアター」をはじめ、実物資料や詳細データの展示等の実施
	県立美術館	特別展「アルベルト・ジャコメッティ展」等の実施
	三木総合防災公園	施設展示物見学、起震車、煙避難体験等を含んだ体験学習の実施
震災復興のあゆみ展	神戸総合運動公園	震災からの復興のあゆみや被災地からのメッセージ、住宅再建共済制度などについてのパネル展示、映像上映

■オリックスのパリーグ制覇

「がんばろうKOBÉ」のワッペンを袖につけ、奇跡の快進撃により、リーグ優勝を成し遂げた。



(神戸新聞社提供)

兵庫の取り組み

□「スポーツクラブ21ひょうご」

兵庫県では、法人県民税の超過課税を財源に、平成12年度から、地域住民による自主的な運営でスポーツを楽しむスポーツクラブの設立を県内全小学校区で展開し、その運営を支援してきた。

全国でも例を見ない小学校区という身近な単位で「多世代・多種目」型でのスポーツ活動を通じ、世代を超えた人々が集うことにより、子ども達を育てる仕掛けとなり、地域のコミュニティづくりにもつながっている。

□「兵庫県スポーツ振興行動プログラム」

「のじぎく兵庫国体」「のじぎく兵庫大会」の開催を契機として高まった県民のスポーツへの関心や全国トップレベルにある競技力の継承・発展を図り、県民一人ひとりが「いつでも、どこでも、気軽に」スポーツに参加できる環境整備を推進するため、平成20年2月に「兵庫県スポーツ振興行動プログラム」を策定。

生涯スポーツ、競技スポーツ、障害者スポーツの振興を柱として、子どもの体力向上や成人のスポーツ実施率などの具体的な数値目標や施策を示し、スポーツ振興を図っている。

何があったか

○人と同じく、動物も被災した

震災では約9300頭の犬やねこなどの動物も被災した。家屋の倒壊などで飼い主とはぐれたり、負傷するなど多くの被害を受けた。また、被災者の中には一時的に動物を預けたり、動物の飼養を断念せざるを得ない人もいた。

○動物救援本部を神戸・東京に設置

被災直後は、被災した獣医師が全半壊となった病院の中で、負傷した動物の治療や放浪動物の保護に当たった。海外からの要望を受けた国の要請もあり、兵庫県は、獣医師会などに対応に当たるよう指導した。これを受け、関係3団体で兵庫県南部地震動物救援本部を設立した。

また、全国的な動物愛護団体は東京本部を設立し、救援物資や義援金の募集を行うなど被災地の救援本部を支援した。

○救援センターを設置し被災動物を保護

動物救援本部は、神戸（北区）と三田に動物救援センターを設置し、全国から寄せられた救援物資や義援金により運営された。獣医師、学生などの全国のボランティア

(3) 生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

56 被災動物の救護

被災動物の早期救護が、被災者の生きる支えともなる

震災では約9,300頭の犬やねこなどの動物も被災し、獣医師が被災動物の保護・治療に献身的な取り組みを行った。被災直後から獣医師らによる救援本部が設置され、全国的な支援の下、動物救護センターの設置・運営を行い、被災動物は元の飼い主や新たな飼い主に引き取られていった。その後の災害でも、この仕組みが動物救護の形として定着している。

学んだこと

○被災動物にもケアが必要

動物救護センターに保護された動物でも、被災直後の急激な環境変化による強いストレスで下痢や食欲不振などの症状が出るものが多かった。被災動物へも何らかのケア活動が必要である。

○獣医師会などによる救護活動が効果的

被災者への対応が求められる中、行政では、被災動物を長期的に飼養する体制が整わず、獣医師会などによる救護活動が効果的であった。

○専門的なノウハウの継承が大切

動物救護センターの立ち上げにあたっては、海外で被災動物救護活動の経験が豊かな獣医師がノウハウを生かして、ボランティアの指導を行うなど効果的な運営を行った。専門的な救護活動のノウハウを継承していくことが大切である。

避難所で動物と共に生活できるような取り組みが必要であり、また、一時的に飼養できない状況の場合には、動物救護センターの設置に向けた取り組みが求められる。

○災害時拠点機能を持たせた全国初の動物愛護センターを開設

兵庫県では、震災の経験を踏まえ、平成10年以降、動物の保護や処置・治療のみでなく、動物愛護啓発や災害時の拠点機能を持たせた動物愛護センター（尼崎市）及び支所（たつの市・三木市・淡路市）を県内4カ所に整備した。

○災害時における被災動物の救護が進む

震災以後、有珠山噴火、新潟県中越地震などでも、動物愛護団体等が動物救援本部を設置し、活動を展開してきており、これらのおかげで、救護活動マニュアルも整備され、ノウハウが継承されている。

教訓をどう生かすか

○被災動物に対する支援への取り組み

被災者にとって、飼養する動物は生きる支えである。そのため、

アの協力を得て被災動物の治療・飼養・新たな飼い主探しを実施。11月末の閉鎖までに1556頭の被災動物を保護。約1100頭が新たな飼い主の元へ引き取られた。

■ 阪神・淡路大震災における被災動物数の推計

保健所名	世帯数 (A)	全半壊戸数 (B)	全半壊世帯率 B/A	犬・ねこの飼養頭数(C)		被災動物推定数 (B/A×C)	
				犬	ねこ	犬	ねこ
西宮	162,246	1,253	0.007	10,043	14,603	70	103
芦屋	33,463	723	0.021	2,728	3,012	58	64
伊丹	65,960	396	0.006	4,234	5,913	26	36
宝塚	71,558	5,057	0.071	5,610	6,411	360	458
川西	46,695	1,389	0.030	5,694	4,203	171	127
洲本	15,069	648	0.043	2,048	1,315	88	57
津名	20,482	7,071	0.345	2,452	1,563	826	540
三原	16,410	561	0.034	3,029	1,476	107	50
尼崎	192,340	512	0.003	8,679	17,311	27	52
神戸	569,206	41,330	0.076	35,637	51,229	2,602	3,540
合計	1,193,159	58,940	0.049	80,154	107,036	4,335	5,027

※犬の登録数については、平成6年11月末の登録数

※ねこの飼養数については、総理府の飼養調査に基づき推計(世帯数×0.09 平成2年5月)

⇒合計 約9,300頭

■ 兵庫県南部地震動物救援本部

設 置:平成7年1月21日

構 成:(社)兵庫県獣医師会、(社)神戸市獣医師会
(社)日本動物福祉協会阪神支部

事務局:県獣医師会(県立産業会館内)

- 事業内容:・被災者が飼養している動物への餌の配布
・負傷している動物の収容・治療・保護
・飼養困難な動物の一時保護
・放浪動物の保護
・所有者探し及び情報提供
・その他動物に関わる相談

■ 動物救護センター等の運営 (人・頭)

区分	神戸動物救護センター	三田動物救護センター
開設期間	平成7年1月26日 ～5月31日	平成7年2月13日 ～11月30日
所在地	神戸市北区山田町	三田市山田
獣医師等(延)	4,912	792
ボランティア(延)	10,283	5,660
収容数	1,087	460
犬	受け入れ	790
	対譲渡 応 飼い主	619 171
ねこ	受け入れ	297
	対譲渡 応 飼い主	254 43

■ 救援物資・義援金の受け入れ状況

○ 救援物資

ペットフード	107,692kg(1,000頭だと200日分(500g・日))
ペット用品	ペットシート、保護用ゲージ、首輪、猫砂など
医薬品	ガーゼ、注射器、輸液セット、消毒液など
その他	食料品、電気器具、文房具など

○ 義援金 約2億65百万円

(兵庫県南部地震動物救援本部「大地震の被災動物を救うために」平成8年12月)

■ 兵庫県動物愛護センターにおける災害時機能の確保

災害時機能

- ・動物救護センターの敷地確保
- ・被災動物の治療(獣医師会が実施)
- ・被災動物の飼養管理
(ボランティア団体が実施)

動物愛護センター及び支所の概要

区分	センター	龍野支所	三木支所	淡路支所
開所年月	平成10年 4月	平成17年 8月	平成19年 4月	平成19年 10月
敷地面積	11,500㎡	1,151㎡	19,899㎡	10,298㎡
施設面積	1,991㎡	310㎡	907㎡	703㎡
機能	①動物の保管、②処置・治療、③研究、④講習、⑤小動物とのふれあい、⑥しつけ指導、⑦県民活動拠点、⑧災害時機能			

3

生活資金、心身の健康、生きがいなどのくらしの回復

被災者の自立と被災地の元気を「引き出す」支援がなければ、くらしの回復は進まない。被災者のくらし全体を見据えた支援制度、法整備が必要である。

災害支援の文化が芽生えた

震災では、行政による支援の限界が明らかとなる一方、民間団体やボランティア、専門家集団による広域的・長期的・多面的な被災者支援活動が展開された。「災害支援の文化」が芽生え、その後の災害被災地でも、ボランティアやさまざまな民間団体・企業による支援活動が当然の光景となった。義援金や人的資源の提供といった「入れる支援」「与える支援」だけではなく、被災者のエンパワメントを図る「寄り添う支援」や「引き出す支援」、さらには「共生する支援」の大切さが確認された。

支援する側の事情や理屈ではなく、被災者を中心に据え、被災者の元気や自立を引き出すきめ細かな支援がなければ、被災地の復興はあり得ない。

被災者のくらし全体を見据えた支援制度、法整備が必要

震災では、行政の支援策に、「組織の縦割り」の弊害がみられた。生活再建のための支援金の支給、弔慰金の支給、資金の貸付、義援金の配分、税の減免、学校の授業料免除など多様な支援策があったものの、被災者のくらし全体を見据えた総合的な視点に欠け、結果として被災者は多大なストレスを

抱えることになった。

また、生活再建を支援する施策がさみだれ的に示されたため、混乱する被災者が多かった。特に、県外に避難した被災者には情報が届かず、制度自体が県外居住被災者を対象に含めない例もあった。順次、制度の改善が図られたものの、この「属地主義」の弊害はその後の災害でもみられる。

こうした背景には、被災者支援の法制度が確立されていないという問題がある。震災を機に、平成10年に被災者生活再建支援法が制定され、その後改正されたが、災害救助法や災害弔慰金法など、被災者支援に関する法制度がつぎはぎとなっっている現状では、「被災者のくらし全体を見据えた支援」は難しい。

震災では、応急仮設住宅のふれあいセンター、こころのケアセンター、遺児への支援、学校への教育復興担当教員、災害復興公営住宅でのLSA（生活援助員）など、新たな支援の仕組みが示され、その後の災害に受け継がれている。また、「生きがいしごと」という言葉に代表されるように、高齢になっても生きがいをもって働くことが、被災者の生活再建に大きな力となることが示された。生活再建に必要な取り組みや理念が芽生えたといえる。

しかし、阪神・淡路大震災の被災地での対策が、ほかの地域にも当てはまるとは限らない。支援のシステムは、それぞれの被災地の特性、被災者の歩んできた歴史を踏まえたものでなければならぬ。「被災者のくらし全体」と「被災地の地域特性」を視点に据えつつ、被災者の生活再建支援策を総合的に展開していくシステムが求められている。

全国各地の被災地の努力が被災者生活再建支援法の改正へ

被災者生活再建支援法は、震災の被災者に適用されず、復興基金で被災者自立支援金として同等の措置がとられたが、その後の災害では大きな役割を果たしている。

10年の制定当初は最高支給額が100万円で、家財道具などの生活に必要な経費に限定されていたが、19年の改正で、用途制限や年齢・年収要件を設けずに最高300万円を支給する内容となった。これは、震災や、地震・水害・噴火などを経験した多くの被災者が改正を訴えてきた成果である。

12年の鳥取県西部地震以降、被災自治体が独自に生活・住宅再建のための資金を支給する例が増え、こうした状況も法改正を後押しした。

仮設住宅と生きがい農園

震災以後の災害では、過疎・高

齢化が進む郡部が被災する例が多く、よりきめ細かな支援が求められた。

平成16年の新潟県中越地震で、長岡市のニュータウンに建設された旧山古志村住民の仮設住宅では、従来のコミュニティに配慮した集団入居が行われ、「生きがい農園」も併設されるなど、被災者の視点に立った取り組みが心身両面で住民の支えとなった。住まいと生業を併せて支援するこうした取り組みは、徐々に広がってきているものの、被災による集落の崩壊、生きがいづくりの困難さは今なお深刻な課題である。震災後数年の短期的な支援ではなく、被災地の将来を見据えた長期的な支援が必要である。



◇「生活復興相談員」の訪問活動



◇兵庫県こころのケアセンター

何があったか

○港湾施設に大きな被害

震災により、東西20^キにわたる神戸港において、約116^キに及ぶ水際線の大部分が被害を受け、一部が壊滅した。船舶の係留場所である大型岸壁（バース）も、本体の傾斜や沈下で239バース中利用可能なものはわずか9バースしかなかった。また、荷役機械のクレーン61基が屈曲し、神戸港の物流機能は一時的に壊滅状態となった。

○経済活動が大打撃を受けた

震災前、神戸港の入港船舶数、コンテナ取扱個数は日本一を誇っていた。しかし、港湾施設の甚大な被害により、取扱貨物量は激減した。（平成7年2月時点で対前年比24%）

神戸港の機能停止は、地元のみならず国内外の物流・産業活動にも大きな影響を与えた。港湾機能の復旧後も、景気の低迷などにより、神戸港の入港船舶数、取扱貨物量は、震災以前には回復しなかった。

○2年で復旧を成し遂げた

神戸港の早期復興を図るため、国は、平成7年2月に、神戸港復

(4) 地域経済の復興としごとの確保

57 神戸港の復興

港湾施設の復旧・復興は、被災地経済の早期回復につながる

震災で、神戸港は岸壁やクレーンなどの港湾施設が甚大な被害を受け、壊滅状態となり、物流拠点としての機能は低下した。被災地経済の復興のためにも、国際的なハブ港を確保し続けるためにも早期復旧が不可欠であった。21世紀の新たな港づくりを目指して復興に取り組み、「大交流時代」にふさわしい西日本のハブ港となるよう港湾施設の高度化、利便性の向上、規制緩和等に取り組んでいる。

復興委員会の緊急提言を受け、六甲アイランドに仮設棧橋埠頭を整備するなど、わずか2年余の驚異的なスピードで、9年3月に神戸港の復旧工事がすべて完了した。

学んだこと

○港湾機能の早期復旧が重要

神戸港は地域経済の中で大きな位置を占めており、被災地の経済復興に当たっても、港湾施設の早期復旧が最優先の課題であった。また、東アジアのハブ港としての地位を海外の港に奪われないためにも、早期の復旧が重要であった。

○大交流時代にふさわしい港づくりが重要

既に東アジアでは港間の競争が激化していた。このため、将来の「大交流時代」を見越して、単に震災以前の姿に回復する震災「復旧」ではなく、震災を乗り越え、以前にもまして近代的で最新鋭のユーザーフレンドリーな港に生まれ変わることが必要であった。

教訓をどう生かすか

○港湾機能の充実強化が進展

神戸港では、復旧にあわせて耐震強化岸壁を増強したほか、救

援・復旧のための活動拠点として利用できるよう港湾緑地等の整備も進めている。また、国際競争力強化のために、国際海上コンテナターミナルや水深コンテナバースの整備など港湾機能の充実強化を進めている。

○ポートサービスの向上により使いやすい港づくりへ

神戸港の利用促進のため、港湾使用料を減免したほか、全国に先駆けて、入出港の申請手続きの迅速化を進め、平成8年にはファクシミリでの申請、11年には電子申請などを可能とした。

震災復旧時に荷役の24時間化や日曜荷役に取り組んでいたが、13年からは364日24時間荷役を継続している。

○規制緩和を活用し低コスト化を推進

神戸港の国際競争力を回復するため、平成9年に神戸起業ゾーン条例に基づき立地企業への税優遇措置等を実施するとともに、10年からは強制水先案内対象船舶も規制緩和。15年には「国際みなと経済特区」の認定を受け、規制緩和も活用し、低コスト化を推進している。

神戸港の被災状況等

(1) 救命救助

(2) 住宅確保

(3) 生活再建

(4) 産業雇用

(5) コミュニティ

(6) まちづくり

(7) 人材育成

(8) 危機管理

(9) 復興制度

(10) 公民協働



被災直後の「メリケン波止場」
(メリケンパーク東護岸)



バスの早期再開に向けて復旧
工事を実施
(新港突堤西地区第2突堤)



陥没したコンテナターミナル
(六甲アイランド)



震災で被災した「メリケン波止場」の一部をそのままの状態
で保存。見学できるよう神戸港震
災メモリアルパークとして整備



仮設棧橋 (六甲アイランド)



現在のポートアイランド西地区
キャンパスゾーン



ポートアイランド液状化現象



被災した上屋 (新港第8突堤)

(神戸市提供)

兵庫の取り組み

国際みなと経済特区

港湾物流の活性化や外国・外資系企業の誘致促進等を通じて「みなと」を再生させることを目的として、平成15年4月に構造改革特区に認定。ポートアイランドや六甲アイランドなどにおいて、特定事業に携わる外国人の入国・在留申請の優先的処理、外国企業支店等開設促進などの措置により、神戸港のにぎわいと国際競争力の回復を図っている。

上海・長江交易促進プロジェクト

復興特定事業として、平成7年10月に国の阪神・淡路復興委員会が提言。上海・長江流域経済圏と神戸・阪神経済圏の交易促進を図るため、ポートアイランドに

おいて、直接交易のための交易港区を設置したほか日中ビジネスに関連する企業の誘致を展開している。

スーパー中核港湾(指定特定重要港湾)

港湾コストの3割削減とリードタイム※1の1日程度への短縮により、港の国際競争力を強化することを目指すスーパー中核港湾として、平成16年7月に大阪港とともに「阪神港」として指定を受けた。現在、21年度の完成を目指して、ポートアイランド(第II期)において、水深16mのコンテナターミナルの整備を進めている。

※1 船が着岸してから貨物の引き取りが可能となる時間

何があったか

○仮設工場建設などさまざまな対策を実施

震災直後から開設した総合相談所では、2カ月余りで約1万4千件の相談があった。ニーズを踏まえて融資制度の創設や、取引斡旋・現地商談会を実施したほか、仮設賃貸工場も6カ所、170戸建設するなどさまざまな対策を実施した。

○地場産業に大きな影響

震災以前から産業構造の転換を迫られ、長期的な苦境に立たされていたケミカルシューズ、清酒、粘土瓦などの地場産業は、より大きな打撃を受けた。

また、古い家屋の倒壊により瓦のイメージが悪化し、粘土瓦が敬遠されるなど、風評によって産業は大きな被害を受けた。

○産業復興の中核的推進機関を設立

行政と経済界の連携のもと、平成7年12月に「(財)阪神・淡路産業復興推進機構(HERO)」を設立。被災地域の産業復興の早期実現を目指し、産業復興プロジェクトの実現に向けた調査研究、セミナー、イベント等の企画運営にあたった。

○震災前の水準に回復せず

県内製造業は、震災で事業所数、

(4) 地域経済の復興としごとの確保

58 中小企業・地場産業の復興

きめ細かな支援が、中小企業・地場産業の復興の力になる

震災により、兵庫県の地域経済は大きな打撃を受けた。中でも、経営基盤が弱い中小企業では失われた取引を取り戻すことが難しい場合があったほか、地場産業の風評被害も深刻であった。地域経済の中心である中小企業を再生させ、被災地の産業復興を実現するためには、融資や相談のほか、中小企業支援機関の連携によるきめ細かな支援などを総合的に展開する必要がある。

に推移している。

学んだこと

○きめ細かな支援が重要

企業が一日も早く事業を再開できるよう、まずは資金や操業場所を確保し、経営、技術、雇用など被災企業が抱えるさまざまな課題に的確に対応することが必要である。

これらの課題の中には、単独の中小企業支援機関だけで解決できないものもあり、複数の支援機関が相互に連携して、きめ細かな支援を行うことが重要である。

○イメージの回復が重要

風評被害の影響は長期にわたることもあり、震災で損なわれたイメージの回復が、地域経済の復興には極めて重要である。

兵庫県では、県内産品の愛用を推進する「Buy Hyogo」運動を実施し、各地場産業もイメージアップ活動を展開。ケミカルシューズ業界ではシューズ見本市やくつつ子まつりの開催、清酒業界では全国での試飲・販売会開催やパンフレットの作成、粘土瓦業界では新聞ラジオ等への広告や住宅フェア出展等に取り組んだ。

教訓をどう生かすか

○中小企業支援機関の連携による支援体制を構築

兵庫県では、中小企業のさまざまな課題に対応できる支援体制として、県下の中小企業支援機関の情報やノウハウを総動員した「中小企業支援ネットワーク」を平成15年度に構築。「ひょうご中小企業活性化センター」が中心となり、各機関の支援策をコーディネートしている。成長可能性が高い企業には、特に専門家派遣や販路開拓支援など集中的な支援を行っている。

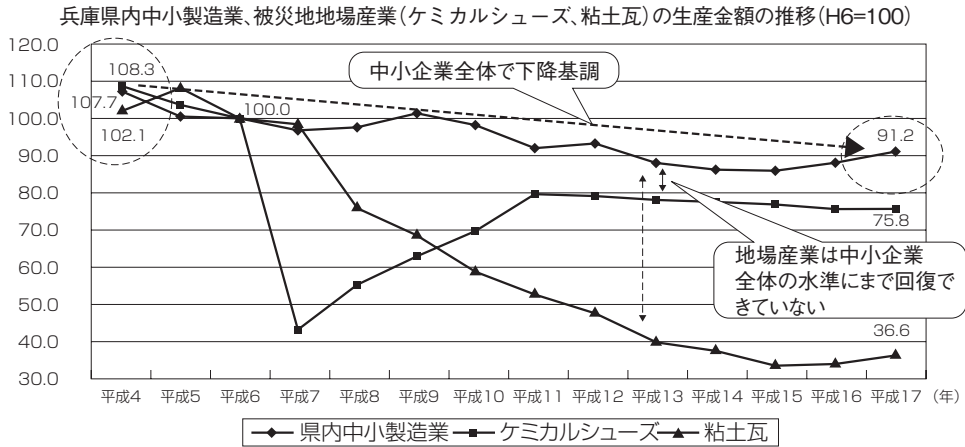
17年度には、センターを「ひょうご産業活性化センター」と改称。国内外の企業の誘致機能も備えるとともに、大手企業OB等を活用した販路開拓支援など、従来型の中小企業支援の枠を超えた事業展開を進めている。中小企業の復興から一歩進んで、より幅広い視点から県内産業の振興に取り組んでいる。

○風評被害対策が不可欠

近年の自然災害では、風評被害対策は不可欠の要素となっている。産地の復旧をアピールするため、見本市出展等を支援する被災地場産業イメージアップ対策は、業界の自助努力と相まって被災産地の回復に寄与するといえる。

従業員数ともに大幅に減少した。特に、経営基盤が弱い中小企業の中には震災前の勢いを取り戻せない企業もあり、復旧・復興に格差が生じた。中小企業全体で見ると、平成16年時点でも震災前の水準に回復できていない。また、被災地の開業率は県全体と比べ高い水準で推移しているが、廃業率も同様

■ 中小企業は震災前の水準に回復していない



※1 県内中小製造業は、従業員数4人以上300人未満の企業の製造品出荷額

※2 県内、被災地の総生産(GDP)の推移は、「(4)被災地での資金循環」を参照

(兵庫県統計課「兵庫の工業」、兵庫県工業振興課「兵庫県の地場産業」)

■ 開業率

(単位:%)

区分	兵庫県		全国
	被災地域	全県	
平成3年→6年	4.7	4.4	4.6
平成6年→8年	5.5	4.5	3.7
平成8年→11年	5.5	4.6	4.1
平成11年→13年	4.9	4.1	3.8
平成13年→16年	5.7	5.1	4.2
平成16年→18年	5.8	5.3	5.0

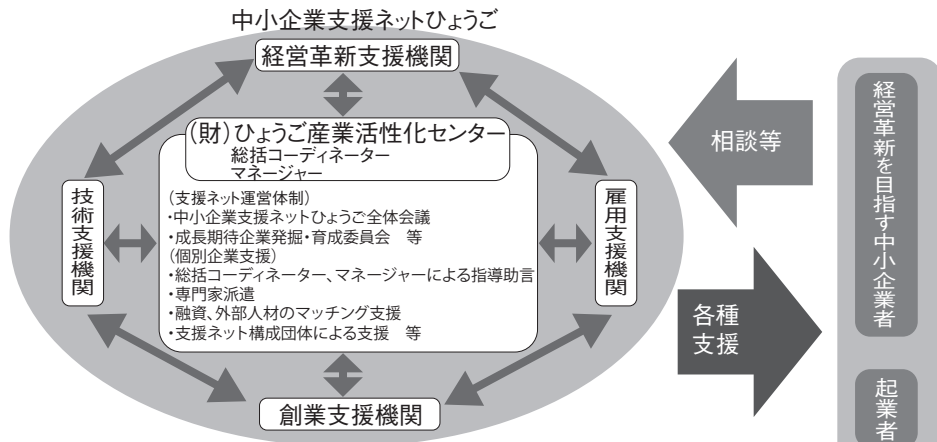
■ 廃業率

(単位:%)

区分	兵庫県		全国
	被災地域	全県	
平成3年→6年	5.0	4.7	4.7
平成6年→8年	8.5	6.5	3.8
平成8年→11年	6.8	6.1	5.9
平成11年→13年	5.2	4.7	4.2
平成13年→16年	7.6	6.9	6.4
平成16年→18年	5.6	5.2	5.2

(総務省「事業所・企業統計調査」)

■ 中小企業支援ネットひょうごの概要



■ 中小企業支援ネット構成団体

創業支援機関	(財)神戸市産業振興財団、兵庫県信用保証協会、兵庫県商工会議所連合会(商工会議所18カ所)、兵庫県商工会連合会(商工会42カ所)等
経営革新支援機関	兵庫県立工業技術センター、(財)新産業創造研究機構等
技術支援機関	兵庫県立工業技術センター、(財)新産業創造研究機構等
能力開発・雇用支援機関	(財)兵庫県雇用開発協会、兵庫県職業能力開発協会等

何があったか

○商圏人口の減少などで商店の廃業も

神戸市内の6割以上をはじめ、被災地域内649商店街・小売市場の半数近くが全半壊及び一部損壊の被害を受けた。被災各地では、仮設店舗による営業が再開されたが、商圏内の人口の減少、経営者自らの高齢化などから廃業する商店も少なくなかった。

○商店街等に対して数多くの支援策を実施

商店街等の一日も早い営業再開を支援するため、災害復旧事業による共同施設の復旧のほか、災害復旧高度化資金の貸付や復興基金の補助で共同仮設店舗の建設などを支援した。

また、被災した商店街の空き店舗や再開発ビルなどで、本設店舗を営業しようとする事業者への支援のほか、復興大バザールや各地の商店街で行われる集客イベントへの助成を行うなど、地域のにぎわいの創出に取り組んだ。

○空き床・空き店舗対策を実施

震災直後の長引く景気の低迷や経営者の高齢化等から、再開発ビルの空き床や既存商店街の空き店

(4) 地域経済の復興としごとの確保

59 地域商業の復興

地域と一体となった取り組みが、商店街・小売市場の復興につながる

震災により大きな打撃を受けた被災地域の商店街や小売市場は、さまざまな困難に立ち向かい、多くの努力を重ねてきた。しかし、郊外型量販店の進出や商圏人口の減少、厳しい経済状況さらには消費スタイルの劇的な変化などの課題が錯綜し、地域商業の復興・活性化の前途に立ちはだかっていた。これらの課題を克服し地域商業を復興させるためには、地域商業の関係者が「地域の中の商店街」を意識し、まちづくりや地域住民と一体となった取り組みを進めることが重要である。

舗解消は進まなかった。このため、復興基金で再開発ビルへの店舗等の入居促進事業を実施したほか、既存商店街での空き店舗や空き地を活用したチャレンジショップの設置や不足業種の誘致事業などに取り組んだ。

学んだこと

○地域に根ざしたまちづくりと一体となった商店街の取り組みが重要

震災の後遺症に加え、全国的な景気の停滞感の強まりが、既に衰退期に入りつつあった商店街・小売市場の構造改革を劇的に早めた。後継者不足や経営者の高齢化等の問題が深刻化する中、やる気のある若手経営者グループが中心となり、まちづくり活動などで地域とのかかわりを深め、そこに学生なども参画することで、活気のある商店街も見られるようになった。

地域のにぎわいや活気を取り戻すためにも、地域のまちづくりにおいて、商店街がコミュニティの核となり、憩いと安らぎの公共空間としての機能を発揮することが重要である。

教訓をどう生かすか

○地域との共生、連携によって商店街の活性化を進める

震災後の人口回復は、新しい住民の流入による部分も大きい。これら新住民も含め、商業者は改めて地域住民とともに積極的にまちづくりに取り組むことが求められている。単に買い物場を提供するだけでなく、住民誰もが憩い集える商店街として、住民のくらしやすさにつながるものが期待されている。

このため、自治会やNPO、さらには学生など地域において多様な取り組みを行っている主体との連携が大きなカギとなっている。

○地域への包括的支援でにぎわいをつくる

被災地では、にぎわいを失ったまちの再生に向け、空き店舗利用、にぎわい創出イベントの開催、地域資源を巡るコミュニティバスの運行など、これまでは別々に助成していた取り組みを一括して助成する制度が創設された。まちのにぎわいづくりを進めるためには、地域の「創造性」や「やる気」を最大限に生かせる柔軟で使いやすい包括的な支援が求められている。

地域商業振興に向けた主な取り組み(復興基金)

(平成20年3月末現在)

区分	年度	概要	実績
商店街・小売市場共同仮設店舗緊急対策事業	平成7～8	商店街等が事業の早期再開のために設置する共同仮設店舗の建設費等を補助	51件 125百万円
被災商店街コミュニティ形成支援事業補助	平成9～16	商店街等が集客力向上のために設置するギャラリーやポケットパークなどコミュニティ形成に寄与する事業経費を補助	14件 11百万円
商店街・小売市場復興イベント開催支援事業	平成9～21	被災地の商店街等がにぎわいを取り戻すために実施するイベント経費を補助	615件 729百万円
商店街・小売市場共同施設建設費助成事業	平成9～21	被災地の商店街等の共同施設(アーケード、カラー舗装等)の設置経費を補助	219件 298百万円
被災商店街空き店舗等活用支援事業	平成10～16	商店街等が不足業種の解消等を図るために実施するチャレンジショップの設置や新規開業者の誘致経費を補助	24件 11百万円
小規模事業者事業再開支援事業補助	平成10～21	事業未再開又は仮設営業中の小規模事業者の本格事業再開のための家賃等を補助	42件 40百万円
復興市街地再開発商業施設等入居促進事業	平成12～21	復興市街地再開発事業地域内における保留床のうち、店舗等を取得する融資に対する利子補給、家賃等を補助	803件 679百万円

復興大バザール事業

市街地に人呼び込む仕掛けとして、地域が主体となって企画運営する復興バザールを開催し、被災地における経済活力の回復に弾みをつけた。

- 事業者 市町、商店街及び商工会議所、商工会による実行委員会組織
- 補助 限度額20,000千円
- 補助率 平成10年度 定額 11年度～ 1/2以内
- 内容 地元商店街・市場等によるワゴンバザール、産直市、フリーマーケット、ステージイベント等

実績

期間	実施主体	開催場所	来場者数	出展者売上
平成10年 9月19日 ～11月8日	実験自由市場復興大バザール実行委員会	尼崎市 阪神尼崎駅前中央公園	35万人	1.1億円 (1,200店)
平成11年 10月3日 ～31日	復興大バザールin長田実行委員会	神戸市長田区 JR新長田駅南地区一帯	12万人	1.2億円 (350店)
平成12年 9月30日 ～10月2日	あわじ復興大バザール実行委員会	洲本市 洲本ポーターミナル等	4.5万人	2,500万円 (67店)
10月7日～ 9日		南淡町 福良港湾築地埋立地	4.5万人	1,300万円 (79店)
11月3日 ～5日		北淡町 震災記念公園	4万人	1,600万円 (79店)

共同仮設店舗の設置

震災で全焼等の被害を受けた神戸市長田区の大正筋商店街振興組合、丸葉市場事業共同組合等の事業者が中心となって、久二塚地区震災復興まちづくり協議会を設立。同地区内の住宅、店舗の解体撤去を進める一方、仮設店舗、仮設住宅の建設のための権利調整をはじめとする復興事業を手がけ、平成7年6月10日にダイエーを含む82店舗で共同仮設店舗「復興げんき村パラール」をいち早く立ち上げた。



共同仮設店舗「復興げんき村パラール」

まちなにぎわいづくり一括助成事業

にぎわいを失ったまちの再生に向け、地域の実情や特性に応じ、地域団体が主体的に取り組む特色あるにぎわいづくりの事業に対して最高1,000万円を補助するもの。対象はまちづくり協議会、商店街振興組合など。

にしきた"光のアバンセ"プロジェクト

西北活性化連絡協議会(西宮市)



震災からの復興・未来への希望を光に託す「光をモチーフとしたイベント」を中心に、公園や街路等でライトアップを行い、野外コンサートを実施。

「水道筋×アメフト」コラボレーション・プロジェクト

水道筋商店街協同組合(神戸市灘区)



王子スタジアムで開催されるアメリカンフットボールとのコラボレーションにより、元気や活力といった魅力のある地域づくりを推進。

何があったか

○観光客数の回復には時間を要した

被災した観光施設は、被害の最も大きかった神戸でも平成7年8月に約8割が営業を再開したが、阪神間の道路事情の影響や観光自粛などもあって、観光客数の回復には時間を要した。

観光自粛は被災地だけでなく全国的に広がり、観光産業は大きな打撃を受けた。

○集客のキャンペーン・イベントを実施

被災による観光のマイナスイメージの払拭と観光客の回復のため、平成7年7月に「観光ひょうご復興キャンペーン推進協議会」を設立。女優の浅野ゆう子さんをひょうご観光大使に起用し、全国縦断キャラバン隊を派遣した。

震災5年後の12年には、花と緑をテーマに、復興をアピールする「淡路花博」を開催。また、復興支援への感謝と復興の姿を発信し集客を促進する「See 阪神・淡路キャンペーン」を官民一体で展開。被災地の多彩な魅力を紹介する「阪神・淡路百名所」などの発信に取り組んだ。

○震災関連のイベント・施設整備を展開

鎮魂と都市の復興・再生への夢

(4) 地域経済の復興としごとの確保

60 被災地の観光振興

イメージの回復と震災を生かした取り組みで、被災地の観光振興を

震災後、被災地のインフラや観光施設、宿泊施設が復旧しても、観光客数の回復には時間を要した。震災の影響は、被災地周辺の観光地にまで影響し、兵庫県観光産業は大きな打撃を受けた。被災地の観光復興を実現するには、観光自粛や風評被害を払拭するキャンペーンやイベントによる早急なイメージ回復と、震災の語り部など地域資源を観光振興につなげることが重要である。

れた。14年にオープンした「人と防災未来センター」には、毎年50万人以上の人々が訪れている。

学んだこと

○早急なイメージ回復が重要

震災による観光自粛や風評被害の影響は長期にわたることもあるため、各種のキャンペーン活動を展開して、被災地の復旧はもとより被災地以外の観光地が健在であることをアピールするなど、早急なイメージの回復が重要である。

○震災を観光振興に生かすことが重要

震災は被災地に大きなダメージをもたらしたが、断層や壊れた建物、震災の語り部など被災地固有の資源も残した。

近年、観光地を訪れる人々の目的は、単なる見学よりも、テーマ性を持った体験や学習を重視する傾向がみられることから、震災を観光振興に生かすことが重要である。

教訓をどう生かすか

○交流人口の増大で地域の活性化を図る

兵庫県では、震災後、単なる観光ではなく、体験学習はもとより、ビジネスや生きがいなどを含めた「ツーリズム」という概念で、

交流人口の増大に取り組んでいる。また、兵庫の魅力発信の重要性を認識し、平成21年春には、JRグループとタイアップして兵庫の地をめがけた全国からの観光客誘致を図る「あいたい兵庫デスティネーションキャンペーン」を、全県一丸となって初めて開催する。

○風評被害対策が不可欠に

近年の自然災害では、風評被害対策は不可欠の要素となつている。大規模地震を経験した新潟県や石川県でも、全県的な観光キャンペーンなどにより、震災による風評被害の払拭と被災地への集客に取り組んでいる。

○震災を地域資源にした取り組みが進展

震災の経験と教訓を発信する「人と防災未来センター」や「野島断層保存館」は、全国の児童生徒の修学旅行でも利用されている。また、東アジアを中心とした教育旅行に、これらの震災関連施設を盛り込むことにより、海外からの集客も期待されている。

神戸市長田区では、語り部が震災時の状況を修学旅行生に説明するなど、地域振興につながる取り組みも進んでいる。

と希望を託す「神戸ルミナリエ」には、平成7年以降毎年400万500万人が訪れている。

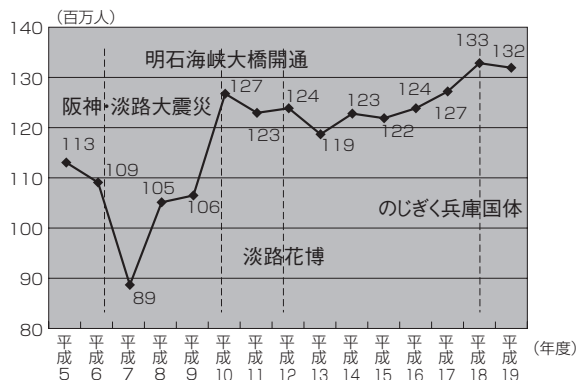
また、震災時に現れた断層を生きた教材として保存した「野島断層保存館」(7)参照は、開館した10年度には約280万人が訪

兵庫県の観光客入込数の推移

震災後、大きく落ち込んだ観光客入込数は、平成10年4月の明石海峡大橋の開通により、ようやく震災前の水準を上回ったが、厳しい経済情勢が長引いたことから、平成11年度以降横ばいであった。

そのような中、平成12年の淡路花博、平成18年の国民体育大会など、被災地の復興を発信する機会となるイベントが開催されるとともに、北野工房のまちや灘の酒蔵などの体験型ツーリズム施設が人気を集めるなど、全国からの観光客の増加に貢献している。

また、この間、平成14年度には、ひょうごツーリズムビジョンを策定し、ツーリズム振興に取り組んできたところであり、平成18年度からは、平成22年度のツーリズム人口1億5千万人を目標とした後期行動プログラムを策定して施策に取り組んできた。この目標に向けて、平成21年4～6月には、「あいたい兵庫デスティネーションキャンペーン」を実施することになっている。



See 阪神・淡路キャンペーン

■目的

- ・復興支援への感謝と復興の姿を国内外にアピールし、被災地への集客を促進
- ・地域の特色や交流拠点を生かしたイベントで、集客促進とともに21世紀の大交流時代における先導的地域づくりを推進

■期間

2000年7月～2002年3月

■事業内容

「神戸ルミナリエ」「明石海峡世紀越えイベント」など震災支援への感謝と復興PRを目的に開催される20の中核的集客交流イベントを中心に、地域の魅力を紹介する「阪神・淡路百名所」やキャンペーン事業の一つ

として選定した「阪神・淡路100名品・100グルメ」等、阪神・淡路の多彩な魅力を発信するため、戦略的・統一的キャンペーンを展開。

■総事業費

10億円
(県:市町・イベント主体:復興基金=1:1:1)

■コンセプト

「Thanks & Welcomeありがとう、そしてようこそ」

■キャッチフレーズ

「Big Birthでっかい未来が生まれるよ」

■イメージキャラクター

元大関KONISHIKI

兵庫の取り組み

□被災者リフレッシュ事業の実施

風評被害により間接的な影響を受けている城崎温泉等の観光地の活性化対策の一助として、避難所生活が長引いている被災者を温泉地等に招待する1泊2日のリフレッシュの旅を実施した。

城崎町、温泉町、赤穂市、洲本市など温泉のある市町を含めて15市町において、平成7年2月20日から3月末まで継続。

企画から運営まで県と市町が行い、延べ3万6,788人の被災者が温かいもてなしを受けた。

□観光復興のPR活動

観光復興をPRするため、7年4月12日から16日までの間、幕張メッセ(千葉県)で開催された「旅フェア95'」において、運輸省(現・国土交通省)、日本観光協会の協力で設けられた特設ブースで、被災地の観光復興と観光客の誘致をアピール。

5月29日・30日の両日、東京八重洲の地域活性化センターイベント広場を皮切りに、9月から翌年2月までの間、松山、姫路、神戸、横浜、岡山において、「兵庫の観光と物産展」を開催し、被災地の観光パネル展示や特産品の展示即売等を実施した。

何があったか

○中小企業緊急災害復旧資金を創設

被災中小企業の資金需要に応えるため、兵庫県・神戸市・国の協調融資による「中小企業緊急災害復旧資金」を創設し、震災直後の平成7年2月から同年7月末まで、事業者向けの低利融資を実施した。融資期間の約5カ月半の間に、兵庫県・神戸市であわせて3万3551件、422億円の融資が実行された。

また、政府系金融機関の「災害復旧資金」の貸付も7年1月から利用可能となり、17年まで受付が継続され、被災事業者に広く利用された。

○信用保証協会による保証枠が拡大

被災中小企業が融資を受ける場合に公的な保証人となる信用保証協会の保証枠が拡大され、平成7年1月から激甚災害指定による別枠保証が利用可能となった。さらに、震災関連保証も創設され、緊急災害復旧資金等の利用促進に寄与した。

○融資利用者への利子補給を実施

緊急災害復旧資金等の貸付を受け、全壊・半壊といった甚大な被害により資金の返済が困難な事業者に対し、復興基金が利子補給を行った。

また、政府系金融機関の災害復

(4) 地域経済の復興としごとの確保

61 被災企業への資金供給

制度融資や信用保証等による迅速な対応が、中小企業の資金繰りを支える

被災した中小企業や個人企業の資金需要に応えるため、行政や金融機関、産業支援機関が連携し「災害復旧資金」の貸付、信用保証協会の別枠保証の実施など、迅速かつ広範な金融支援を行った。また、融資を受けた企業の返済についても、全壊・半壊で大きな被害を受けた事業者に対しては、利子補給を実施した。被災企業は資金繰りに悩む場合が多いため、金融支援対策を迅速に行い、利子補給や返済期間の延長も含めた総合的な対策が必要である。

学んだこと

○迅速な金融支援対策が不可欠

兵庫県が震災直後の平成7年1月から8年3月末まで設置した中小企業総合相談所の相談内容を見ると、資金繰りの相談件数が全体の約86%を占めた。被災地の中小企業にとって資金の確保は喫緊の課題であり、迅速な金融支援対策の実施が不可欠である。

○総合的な資金繰り対策が重要

大規模災害からの復旧・復興に向けた被災中小企業の立ち直りを支援するためには、県による制度融資の創設と信用保証協会の保証枠の拡大、政府系金融機関による融資など、関係機関の連携で幅広く資金供給を行うことが必要である。

また、融資実行で支援を終えることなく、利子補給など返済面の負担軽減の対策も実施し、総合的に被災事業者の資金繰りの円滑化を支援することが重要である。

○経済環境に合わせた制度の見直しが必要

震災以降の被災企業の厳しい経営状況を踏まえ、緊急災害復旧資金の返済については、平成9年度以降据置期間を毎年延長し、当初の3年から最長10年とした。

中小企業の資金繰りの円滑化のためには、経済環境を勘案した制度の柔軟な見直しが必要である。

教訓をどう生かすか

○平素からの関係機関の連携体制が定着

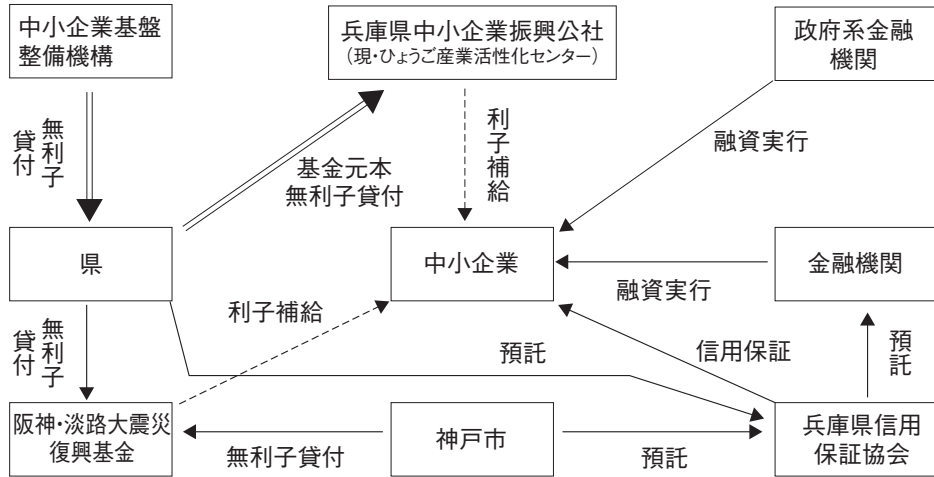
金融支援の効果的な活用を促進するためには、金融機関はもとより、商工会議所など経済団体との連携体制が必要である。

兵庫県では、刻々と変わる金融情勢に的確に対応するため、地元金融機関や政府系金融機関をはじめ、行政、信用保証協会、商工会議所が、金融情勢や政策等に関して情報共有や意見交換を行う場を毎月設けるなど、関係機関の連携が進められている。

○多様な金融支援策の導入が進む

兵庫県では、震災以降も景気低迷により資金繰りに苦しむ中小企業を支援するため、緊急経営支援資金や特別経営資金等の低利融資を開始した。また、担保・保証人に依存しない資金調達手法として、企業の技術力・将来性を評価し融資につなげる「ひょうご中小企業技術評価制度」を創設するなど、多様な金融支援策を導入している。

災害復旧関連の融資・利子補給の主な流れ



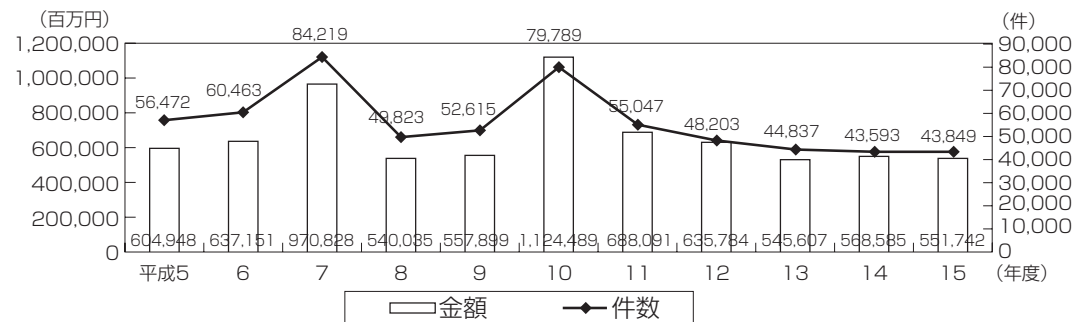
被災した中小企業者への資金供給(利子補給)

中小企業緊急災害復旧資金・政府系金融機関災害復旧資金に対する利子補給の概要

区分	中小企業緊急災害復旧資金	政府系金融機関災害復旧資金	
		中小企業基盤整備機構無利子貸付金を活用した利子補給	
申請期間	平成7年2月15日 ～7月31日	平成7年1月20日 ～平成17年3月31日	平成7年1月20日 ～平成9年9月9日
償還期間	10年以内→17年以内	10年以内	—
据置期間	3年以内→10年以内	2年以内	—
利子補給利率(期間)	2.5%(当初3年、最大10年)	2.5%(当初3年、最大10年)	融資利率-2.5%(2年)
利子補給実施主体	阪神・淡路大震災復興基金	阪神・淡路大震災復興基金	兵庫県中小企業振興公社 (現・ひょうご産業活性化センター)
利子補給実績	148,506件 285億円	43,023件 56億円	55,594件 15億円
融資実績	33,551件 4,222億円	26,974件 3,646億円	—

信用保証件数・金額の推移

震災直後の平成7年度の保証承諾は、前年度比で件数が39%増加、金額が52%増加しており中小企業の旺盛な資金需要が伺える。なお、平成10年度は経営安定化特別保証制度の創設により保証実績が増加した。



何があったか

○エンタープライズ・ゾーン構想を提案

震災によって深刻な状況に追い込まれた被災地経済を自律的復興に導くため、イギリスのドッグランド地域の都市再生手法を参考に、規制緩和や税の優遇措置等を求める「エンタープライズ・ゾーン構想」の提案を被災地から行ったが、「一国二制度」につながるとして国の理解が得られなかった。

○兵庫県・神戸市で独自の企業誘致支援策を展開

国の理解が得られない中、兵庫県と神戸市は、独自のゾーン政策（企業誘致政策）に転換し、新しい経済環境にふさわしい多様な事業が集積する拠点の形成を目指して産業復興条例等を平成9年4月に施行し、税の減免や補助、低利融資など、拠点地区進出企業への支援を積極的に行った。

○投資拡大のために国際経済拠点構想を提案

エンタープライズ・ゾーン構想の実現に向けて、平成10年2月に東京湾・大阪湾ベイエリアの主要な自治体で研究会を設置し、わが国全体の経済構造を改革するという視点で研究を進め、外国・外資系企業等が自

(4) 地域経済の復興としごとの確保

62 エンタープライズ・ゾーン構想

規制緩和と自治体独自の企業誘致策の促進で、被災地の産業復興を

震災は一瞬にして、被災地の経済に大きな打撃を与えた。単に震災前の状態に戻すのではなく、構造的な問題の解決をも見据えた創造的復興を目指し、エンタープライズ・ゾーン構想など国への提案を重ねたが、理解を得るのは難しかった。兵庫県と神戸市は、条例で独自の税の減免や低利融資などを行い企業誘致策を展開したほか、国内外の投資を促進するための拠点の整備などに取り組んだ。その後、「構造改革特区」など規制緩和の手法は実現しており、今後の地域活性化に役立てることが期待されている。

国に提案した。

学んだこと

○規制緩和など他地域との差別化が必要

地域独自で企業誘致の優遇措置を行う産業復興条例は、被災地の独自性を発揮する点で有効であった。被災地の復興など地域経済の活性化のためには、国内外からの投資や企業の誘致を促進することが不可欠であり、規制緩和や税の優遇措置など他の地域との差別化が必要である。

○立地促進策のほか、各種の支援が必要

国内外の企業の投資に対する姿勢は、立地優遇策だけでなく、ビジネス環境や生活環境までも重視する姿勢に変わっていった。このような変化に対応するため、立地優遇策の充実だけでなく、立地関連の情報提供やさまざまな相談などに応じるワンストップサービスの実現、ビジネス交流機会の提供、生活環境の整備などが不可欠である。

教訓をどう生かすか

○国も「構造改革特区」など規制緩和を推進

平成14年には、工業等制限法が廃止されるなど、法令上の企業の立地制限が緩和された。また、国は一国一制度の考え方を改め、「構造改革

特区」を創設。地域の特性に応じた規制緩和が認められるようになった。兵庫県からも積極的に提案がなされ、国際経済特区や産業集積特区など全国展開につながるものもあった。今後は「都市再生」「地域再生」「中心市街地活性化」といった地域活性化のための仕組みを上手く活用していくことが求められている。

○産業集積条例として一般施策化

兵庫県では、5年の時限立法であった産業復興条例を見直し、県内全域の産業構造改革、地域経済の活性化及び雇用の創出につなげるため、平成14年に産業集積条例を制定した。この条例も2度にわたって期限を延長し、県内各地の拠点地区への企業の進出を支援している。

○ワンストップサービスなど内外の投資誘致体制を整備

「ひょうご・神戸投資サポートセンター」でワンストップサービスを実施するなど国内外の企業や投資の誘致体制を強化した。さらに、ジェトロ対日投資・ビジネスサポートセンター（IBSC神戸）や神戸国際ビジネスセンター（KIBC）などの公的オフィスを設置し、外国・外資系企業の進出を総合的に支援している。

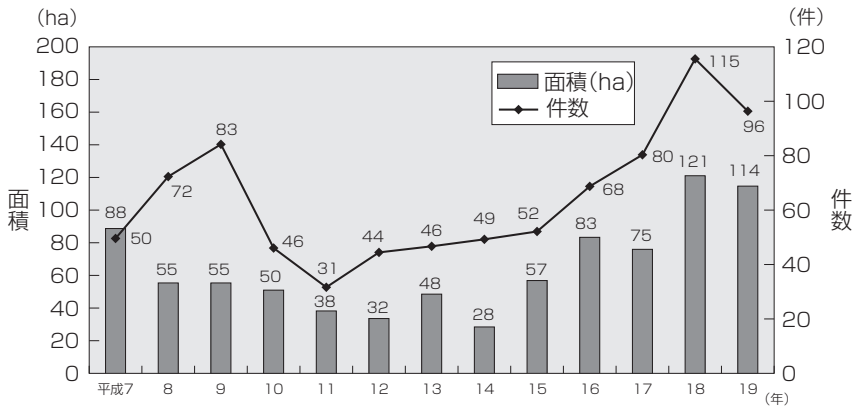
由に活動できる「国際経済拠点」を国内数カ所に形成する制度の創設を

産業復興条例等による支援策

項目	産業復興条例	産業集積条例
不動産取得税の不均一課税	土地建物への初期投資に対して課税特例(不均一課税)を実施して、新規成長事業等の立地を促進 優遇措置:土地及び建物に係る不動産取得税の1/2軽減 限度額:2億円	
新事業・雇用創出型産業集積促進補助金	—	①新規地元雇用者に対する補助60~120万円/人 ②新エネルギー設備に対する補助 設置経費の1/2 (①と②併せて3億円限度) ③設備投資補助 先端技術型事業に係る設備投資額(土地を除く)が100億円以上、補助率3%以内 補助限度額:単年度10億円(総額30億円限度)
初期投資に伴う負担軽減 オフィス賃料補助	事務所を設置する際の高コストに対応するため、(外資系企業向けオフィス賃料補助) オフィス賃料への補助 補助額:2,500円/㎡ 補助限度額:500万円/年 補助期間:3年	補助額:1,500円/㎡ 補助限度額:200万円/年 補助期間:3年
進出調査費補助	企業が進出の可能性、採算性等を調べるフィジビリティ調査に係る費用を補助 補助限度額:(国内企業)300万円(外国企業)550万円 補助率:(国内企業)3/4 (外国企業)11/12	
進出資金の調達支援 企業融資	企業誘致促進融資 融資限度額:10億円 期間:15年(うち据置2年) 金利:2.2%(平成9年4月現在)	拠点地区進出貸付 融資限度額:25億円(特認50億円) 期間:15年(うち据置2年) 金利:1.1%

※産業復興条例は平成9年1月、産業集積条例は平成16年4月現在の支援策

企業立地の推移(全県)



(経済産業省「工場立地動向調査」<敷地面積1,000㎡以上>)

エンタープライズ・ゾーン構想とは

1980年代のイギリスのドッグランド地域で規制緩和と税の軽減措置等により地域再生を支援した手法を参考に提案されたもの。震災以降、被災地の産業復興と新しい産業構造の構築を目指して、ポートアイランドⅡ期地区において「税の優遇措置」や「規制緩和」等を進め、新たな産業と生活文化を先導する「世界に開かれた交流拠点」の形成を図ろうとした構想。

ひょうご・神戸投資サポートセンター

兵庫県内の産業団地をはじめとする用地情報等の提供や、関係機関とのコーディネート等を行い、兵庫県への国内外からの企業立地を支援する総合窓口。立地決定後も、人材確保、行政手続き等稼働までの諸問題に、センターが中心となってワンストップサービスの体制で支援している。

構造改革特区等の活用

構造改革特区計画(平成14年から)では、兵庫県内からも規制緩和による経済活性化だけでなく、まちづくりや教育、環境など多様な提案を行っている。また、地域再生計画(15年から)では、地域資源を生かした計画が数多く提案されている。

県・市町からの計画の認定状況 (平成20年3月末現在)

構造改革特区計画	先端医療、みなと経済、国際経済、産業集積、ものづくりなどをテーマに38計画(内19計画は全国化)
地域再生計画	神戸市(健康を楽しむまちづくり)、尼崎市(ものづくり)、宝塚市(地域資源活用魅力アップ)など29計画
中心市街地活性化基本計画	宝塚市、新長田、阪神尼崎、伊丹市の4地区

(1) 救命救助

(2) 住宅確保

(3) 生活再建

(4) 産業雇用

(5) コミュニティ

(6) まちづくり

(7) 人材育成

(8) 危機管理

(9) 復興制度

(10) 公民協働

何かあったか

○行政と経済界の連携で産業復興を促進
平成9年3月に、新産業による創造的産業復興を目指し、「(財)新産業創造研究機構(NIRO)」を設立。大企業等の開放特許を中小企業へ移転する「技術移転センター」や、大学等の研究成果の特許化を進める「TLOひょうご」を設置したほか、産学官連携を促進する総合相談窓口を整備した。

○工業技術センター等産学官の連携に取り組んだ
兵庫県立工業技術センターは自らも研究開発を行うパートナーとして、企業ニーズと大学等のシーズを双方向につなぐ「橋渡し」の役割を担った。

NIRO等と連携し、技術支援のノウハウと人的・技術的ネットワークを活用しながら、企業との共同研究、大学等の知的財産を活用した製品開発支援などに積極的に取り組んできた。

また、ポर्टアイランドII期を中心に産学官の連携によって高度医療技術の研究・開発拠点を整備する「神戸医療産業都市構想」に平成10年から取り組んでいる。

○ベンチャー企業に対する資金支援を実施
最新の高度技術や知識を活用して新規事業に果敢に挑むベンチャー企業を資金面から支援するため、「新産業創造プログラム」で成長分野での

研究開発費に補助するとともに、「新産業創造キヤピタル」で株式投資等

(4) 地域経済の復興としごとの確保

63 新産業の創造

産学官の連携による新産業の創造で、被災地の産業復興を

震災は一瞬にして、被災地の経済に大きな打撃を与えた。このため、単に震災前の状態に戻すのではなく、構造的な問題の解決をも見据え、行政と産業界がこれまで以上に緊密に連携して創造的復興に向けて取り組んだ。特に、被災地域の産業構造の転換や高度化促進などによる地域経済の本格的復興を目指すためには、新たな産業を生み出すことが必要であり、産学官が連携して取り組むことが不可欠である。また、既存の企業も技術やノウハウを生かして経営革新や第二創業などに取り組むことが重要である。

を行った。

学んだこと

○新産業の創造には産学官の連携が必要
産業構造の転換も含めて、将来を見据えた被災地の産業復興には、ベンチャー企業の育成や、中小企業等の経営革新、第二創業などによる新産業の創造が重要である。これらを具体化するためには、産学官の緊密な連携が必要である。

○資金供給をはじめ総合的な支援が必要
被災地の産業復興を牽引する新産業の創造には、基礎研究から事業化に至るまで、段階に応じた資金供給や大学、公設試験研究機関などの産業支援機関による支援をはじめ、総合的な支援が必要である。

教訓をどう生かすか

○「ひょうご21世紀産業創造戦略」を展開
兵庫県では、研究機関の成果や中小企業の持つ技術等の知的資源を有効に活用し、産学官連携・事業連携の本格的推進、技術開発型ベンチャーの輩出を進めるため、補助や投融資、技術・経営支援などを効果的に行う「ひょうご21世紀産業創造戦略」を展開。

産学官連携による立ち上がり期の研究プロジェクトに補助する「兵庫県COEプログラム推進事業」や成長可能性の高いベンチャー企業への投資を行う「ひょうごキヤピタル」

などを設立し、次世代成長産業をはじめとした21世紀の兵庫経済を支えるリーディング産業の創出を目指している。

○企業における第二創業やネットワーク化が進行
行政などの支援もあり、自らが保有する技術やノウハウを活用した経営革新や第二創業を進める企業が出始めた。また、異業種とのネットワーク化、大学や研究機関との新たな事業の展開、体質改善などを図る企業が活躍している。

産学官の連携を生かして、第二創業やネットワーク形成に積極的に取り組むなどの企業戦略が求められている。

○環境ビジネスの展開に期待

兵庫県では、「環境と経済が調和し環境ビジネスが発展する社会」の形成を掲げ、循環型社会の形成に向けた取り組みを展開。既存の産業基盤等を活用した広域的な資源循環体制の構築を目指し、「ひょうごエコタウン構想」を平成15年3月に策定し、廃タイヤガスタリサイクル施設(姫路市)などが稼働している。

企業や大学、自治体等で構成する「ひょうごエコタウン推進会議(事務局・財)兵庫環境クリエイトセンター」を中心とした産学官の連携により、環境ビジネスのさらなる展開が期待される。

何があったか ○被災地外からの支援が復旧・復興に貢献

全国の事業者の参加により、インフラなどの復旧・復興事業のスピードは目覚ましく、県内総生産も震災前を上回っていた。被災地外からの支援なくしては、これほど早く被災地が立ち直りを見せることは困難であった。しかし、その後、震災の傷跡、復興特需の終焉、全国的な景気低迷という三重苦により、被災地の経済・雇用情勢は、厳しい状況に陥った。

○復興特需を生かせなかった

インフラ復旧や住宅建設などで、いわゆる復興特需が生まれた。しかし、これらの公共投資や民間の設備投資は、震災後2年ほどに集中したため、特需を地元経済に取り込むことが十分にはできなかった。また、復興需要の受注の約9割が県外に流出したともいわれている。

兵庫県では、震災前から公共事業の発注に当たって、地元中小企業への発注に努めていたが、短期間での膨大な工事量であったため、これらの企業の受注能力を超えていた側面もあった。

(4) 地域経済の復興としごとの確保

64 被災地での資金循環

速やかな復興と、被災地に仕事を回すことの両立を

震災では、道路や橋、建築物、港湾などの大規模な復旧・復興事業が行われ、ばく大な復興特需を生み出した。しかし、その受注の多くが県外に流出したともいわれている。速やかな復旧・復興を進めるためには、被災地外に仕事が回ることはやむを得ない。しかし、地元企業の活性化を支援する意味では、できる限り被災地に仕事を回せるような仕組みづくりが求められる。

学んだこと ○被災地経済の復興には資金循環も必要

復興需要をどれだけ被災地内でまかなえるかによるが、復旧・復興に要した資金が被災地内で循環すれば被災地経済の復興に大きく寄与する。

北海道南西沖地震の被災地である奥尻町では、道路の復旧工事に当たって、島内の請負業者は、人手不足解消のために、津波被害で漁に出られない漁師を雇用した。漁師も、当面の生活資金を求めていた結果、両者のニーズが一致し、請負業者が漁師を日雇いで雇用するようになり、被災地内での資金循環に貢献したという事実もある。

こうした取り組みの実現可能性は、被災地の地域特性や被災規模に左右されるとはいうものの、被災地に仕事を回すという発想は重要な視点である。

教訓をとつ生かすか ○新たな雇用を創出し被災地内での資金循環を促進

兵庫県では、平成13年12月に5万人のしごと・雇用創出を目標と

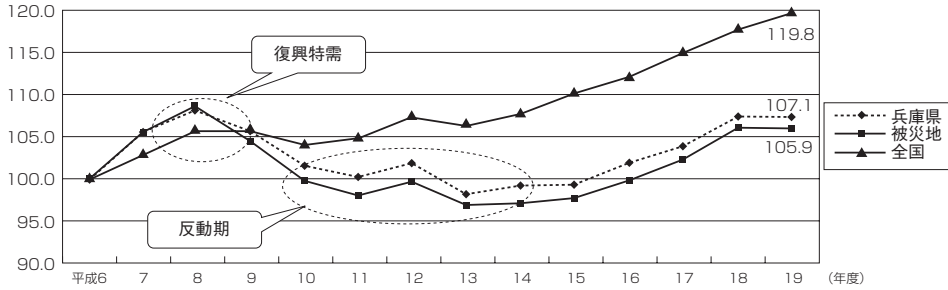
する「ひょうご経済・雇用活性化プログラム」を策定。雇用就業の安定化、中小企業の活性化、創業・ベンチャー支援などを通じて、地域産業の活力再生など民主導の経済回復を下支えするなど、復興のための資金が被災地内で循環するよう取り組んだ。16年度末時点では6万6000人のしごと・雇用の創出が見られた。

○速やかな復興と被災地に仕事を回すことの両立を

復旧・復興を速やかに進めるためには、結果として被災地外に仕事が回ることも避けられない。復興のスピードを確保しながら、被災地に仕事を回す仕組みを構築することが求められている。

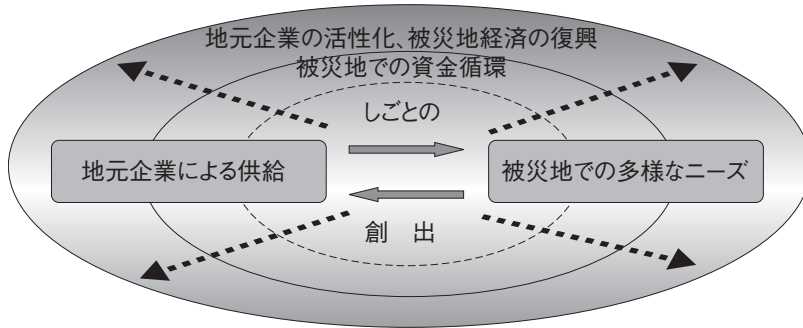
被災地での多様なニーズに応える形で、地元企業による供給が行われれば、被災地経済の復興に結びつくことが期待される。新潟県中越地震の被災地である長岡市山古志地区では、モデル住宅を建設し、地元産業の活性化という観点から、住宅再建への県産杉の利用、地元工務店への工事発注など、地域循環型の住まいづくりをPRしている。

県・被災地内総生産の推移(H6暦年=100)



(兵庫県統計課「兵庫県民経済計算」、「市町民経済計算」、内閣府「国民経済計算年報」)

被災地での資金循環の効果



ひょうご経済・雇用活性化プログラム(H14~16)

経済・雇用をめぐる厳しい情勢に対応し、産業・雇用の活性化を通じたしごと・雇用の創出、ひいては「元気な兵庫づくり」のために実施。

【基本的な考え方】

- ①安心 多様な主体の参画と協働を通じた活力と安心のセーフティネットづくり
- ②元気 一点突破の積み重ねによる民主導の経済活力再生
- ③創造 成熟社会に対応した産業・雇用構造改革と本格復興の促進

【基本的方向と目標】

- 地域産業の元気回復と新たな活力創造を応援
- 未来を拓く創業と成長産業の育成を強化
- 多様な選択と再挑戦を支える雇用・就業システムづくり

平成16年度迄に
5万人のしごと・
雇用創出

【新潟での取り組み】
 ■新潟県中越・中越沖地震における弁当プロジェクト
 新潟県中越地震では、地元の会席組合、鮮魚組合が地元業者と連携し、「弁当プロジェクト」を展開。小千谷市内の避難所で生活する被災者へ被災地内の事業所で製造し、弁当1日800食を供給した。中越沖地震では、避難者だけでなく、外部から応援で被災地に来る人や業者にも対象を広げた。

兵庫の取り組み

□「解援隊」(魚崎小学校区)の活動

神戸市東灘区では、平成7年3月に、被災者の生活を支援し、倒壊家屋の解体作業を促進する試みとして、避難所で暮らす住民が建設業者と提携し、倒壊家屋の解体作業チームを結成した。公費解体を請け負った建設業者は、解体作業に参加した避難住民に日当を支払った。

何があったか

○柔軟な離職者対策・生活支援対策を実施

震災で多くの企業が操業困難となり、労働者の生活と雇用について重大な影響が懸念された。ハローワークが開設した緊急窓口には、平成7年から9年までに6万件を超える相談が寄せられた。

これに対し、操業停止中の企業の従業員に賃金保障を行う雇用調整助成金の特例措置の適用や雇用維持奨励金の支給、失業給付の特例支給を行った。また、求職者個々のニーズを踏まえた求人開拓や巡回相談を行うふれあいハローワークなど、労働行政が県の組織内にあった当時の体制を生かし、柔軟な離職者対策、生活支援対策を講じた。

また、平成9～13年度には、主に仮設住宅に住む中高年被災者に、軽易な業務を通じて就労への意欲を高めてもらう、「被災地のごと開発事業」を実施した。

○復興需要後の雇用が課題となったインフラ復旧や住宅建設などの復興特需も手伝い、被災地の有効求人倍率は一時上昇した。しかし、平成9年度から再び下降し、

平成9年度から再び下降し、

(4) 地域経済の復興としごとの確保

65 被災地の雇用確保

企業の事業継続や早期再開が、被災地の雇用確保につながる

震災では、多くの企業が操業困難となり、労働者の生活と雇用への重大な影響が懸念された。このため、直後から国や県などの連携により、雇用の維持を図るための対策や離職者への特例的な措置など労使双方への支援策を講じた。災害時に雇用を維持・確保するためには、行政側の柔軟な緊急対策とともに、企業側も不測の事態でも事業を継続できる、あるいは早期再開できるよう普段から対策を講じておく必要がある。

11年度には最低の0・30を記録した。復旧作業が一段落した後の雇用創出が課題となった。

○ワークシェアリングを導入

震災後、不況が重なったこともあり、雇用の維持・創出を図るた

めに平成11年、連合兵庫と経営者協会、兵庫県の三者が共同で「兵庫型ワークシェアリング」の導入を提唱した。これは、より多くの人で仕事の総量を分け合う働き方で、以来、18年度までに66社が導入し、全国にも広がりを見せた。

学んだこと

○雇用安定には労使の取り組みが重要

被災地では、企業活動の継続や早期再開に向けて経営者と従業員が懸命に努力した。こうした取り組みが雇用の維持やいち早い回復、雇用不安の発生を押しとどめるのに重要である。

○**労使双方へのサポートが不可欠**
雇用主側に対しては助成金の支給や求人の開拓など、また労働者側に対しては相談体制の充実や被災離職者等の職業能力の開発など、労使双方に対するサポートが必要である。

教訓をどう生かすか

○企業の事業継続や早期再開対策が進展

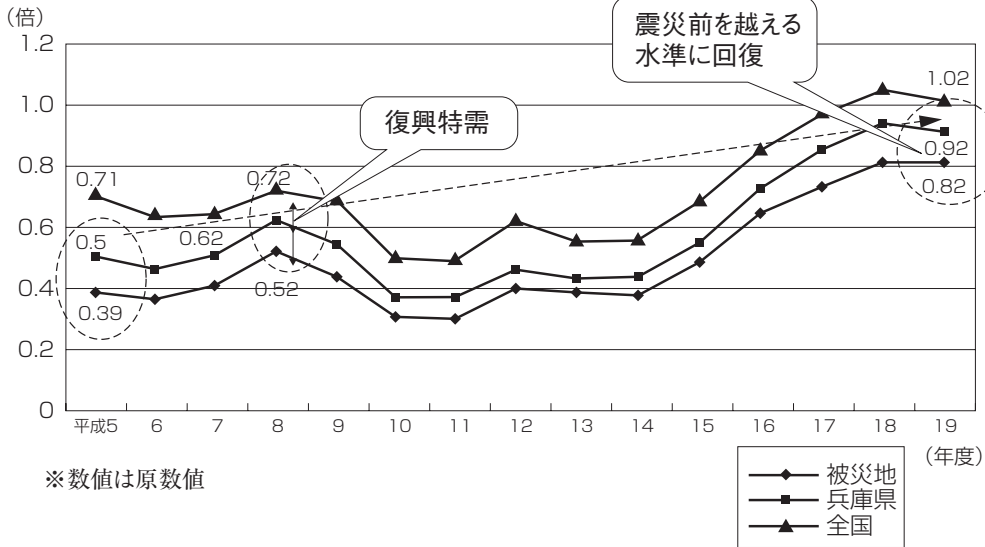
企業では、災害時にも事業を継続できるよう、また、操業を停止

しても早期に再開できるように、事業継続計画（BCP）の策定や企業間応援協定の締結など災害に備えた取り組みが進みつつある。

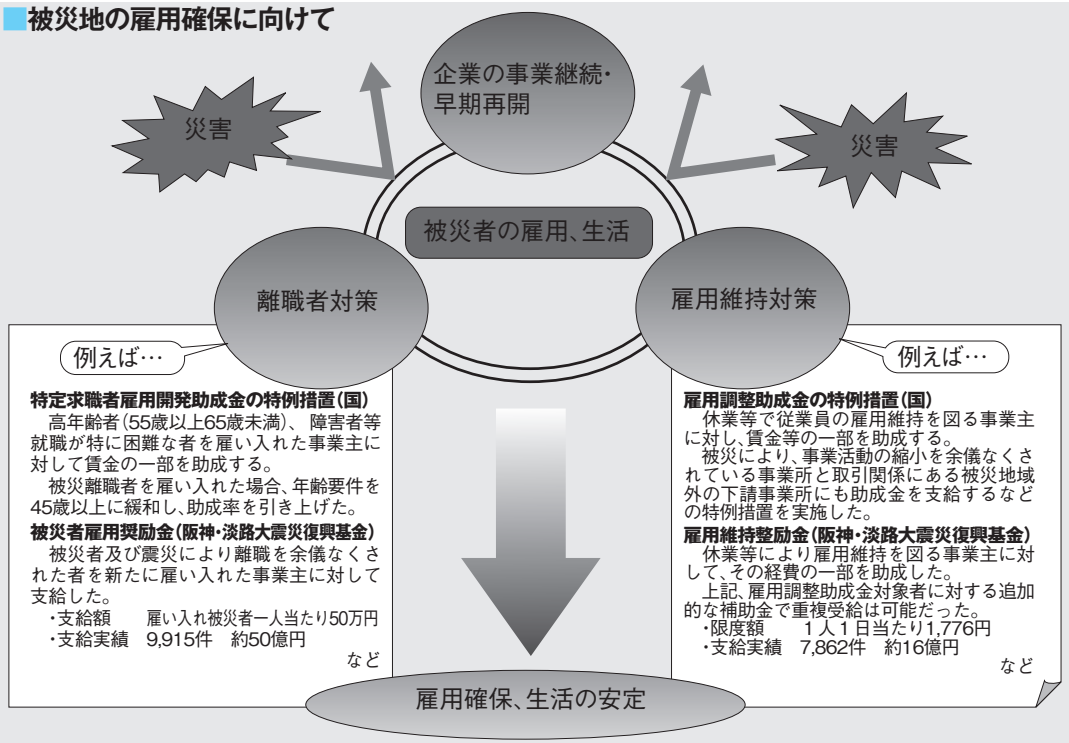
○**災害時の労使双方への支援が定着**
被災地での雇用を確保するため、大規模地震を経験した新潟県でも、国や復興基金による雇用助成金や奨励金が雇用主に支給された。また、労働者に対して能力開発や就職に関するさまざまな情報のワンストップでの提供も各地で定着している。

○**多様な働き方の推進**
ワークシェアリングの根幹をなす「多様な働き方」の推進により、「仕事と生活のバランス」の普及、拡大を図り、女性や高齢者等の多様な人材の労働への参画を進めることが求められている。

有効求人倍率の推移



被災地の雇用確保に向けて



兵庫の取り組み

総合的な就業支援の実施

「ひょうご・しごと情報広場」を通じハローワークと連携しながら、仕事に関する各種情報の提供や職業能力開発に関する情報提供・相談及び訓練計画の作成支援など、きめ細やかな支援をワンストップで行い、年間約15,000件の相談に対応している。

何があったか

○恒久住宅への移行がボランティア活動支援の転換期

避難所や応急仮設住宅で、ボランティアは被災者に寄り添い、直面する生活を支えるため懸命に活動を続けた。しかし、恒久住宅への移行が始まり、次第に仮設住宅で暮らす被災者は減少し、それに伴いボランティア活動も縮小していった。

震災から3年を過ぎた頃から、阪神・淡路コミュニティ基金などボランティア活動に対して多額の支援を行ってきた団体の中には、設立当初に設定した活動期間が経過し、解散するところも出てきた。

恒久住宅移行後も引き続きボランティアによる支援が必要であったが、活動を経済的にどう支えていくかが課題となった。

○ボランティア団体が事業化を模索

活動資金が途絶えると、ボランティア活動は衰退してしまふ。一方で、地域のニーズはむしろ高まる傾向にあった。こうした中、外部資金に依存せず、一定の収入を得ながら地域ニーズを充足させようとする「事業化」の動きが出てきた。

(4) 地域経済の復興としごとの確保

66 コミュニティ・ビジネス

コミュニティ・ビジネスが、生きがいを生み、地域ニーズに対応する新しい働き方に

被災地のボランティア活動の中から生まれたコミュニティ・ビジネス。地域の人々が一定の収入を得ながら、地域の課題を解決していくという新しい働き方の一つとして、介護や子育て、まちづくりなどの分野を担っている。住民の積極的な参加や支援とともに、社会的な理解や活動分野の広がり、行政や企業などとのネットワーク化が求められる。

学んだこと

○コミュニティ・ビジネスは新しい働き方

コミュニティ・ビジネスは、地域の課題を地域の人々が解決していく方策の一つといえる。企業や

行政では行き届かない、隙間にある地域ニーズにきめ細かく応じることができる上、自己実現という精神的な「報酬」と併せて一定の所得を得ることができる。ビジネス性を持った社会貢献活動であり、新しい働き方の一つとして評価されている。

○新しい働き方として社会的認知を高めることが重要

コミュニティ・ビジネスが新しい働き方として、また社会の担い手として、定着・発展するためには、国民への理解を広め、社会的な認知を高めていくことが必要である。

教訓をどう生かすか

○**住民の支えで自立可能な経済活動体に**
コミュニティ・ビジネスの立ち上げ期には、理解を深めるための情報提供、運営・財政面等の学習、事業立ち上げ経費の助成（補助）などの支援が必要となる。

兵庫県では、「コミュニティ・ビジネス応援プラン」を策定し、情報提供や相談、神戸商科大学（現・兵庫県立大学）と連携してゼミナールを開催したほか、「被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」を平成11年度に復興基金を活用して被災

地で事業化し、以後、全県で展開。また、「NPOコミュニティ・ビジネス等活動応援貸付事業」を設け、事業拡充等への対応も図っている。

さらに、震災復興の過程で芽生えたさまざまな地域づくりの活動を、生きがいのある「しごと」と捉え、この「生きがいしごと」の起業や就業を支援する「生きがいしごとサポートセンター」を12年度に開設し、NPOが運営を担っている。

これら、地域に根ざした活動が継続するためには、行政からの支援だけでなく、直接的に利益を受ける住民の支えが必要である。地域住民からの寄付を促すための啓発活動や制度整備が求められている。

○被災時に備えネットワーク化を

コミュニティ・ビジネスの多くは、介護や子育て、食など生活に不可欠な分野の事業を担っており、災害時には被災者ニーズにきめ細かく対応できる。被災後、速やかに活動できるように、普段から行政や住民、企業とのネットワーク化が求められている。また、昨今は農村女性の起業やまちおこしの活動も増えてきており、コミュニティ・ビジネスが一層定着し、発展するためには、活動分野の広がりが課題となっている。

■ コミュニティ・ビジネス応援プラン

■ コミュニティ・ビジネス入門相談・情報提供

フェニックスプラザに関連図書コーナーを設置するとともに、定期的に入門相談を実施

■ コミュニティ・ビジネス・セミナー

神戸商科大学と連携して神戸学習プラザで体系的な学習機会を提供(全20回)

■ 被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業

地域社会のさまざまな生活ニーズを満たすサービスを有償で提供するコミュニティ・ビジネスを支援するため、立ち上げ経費の一部を補助。平成11年度から。

補助：限度額 100万円

期間 1年 補助率 1/2以内

補助事業数 20件/年程度

制度スタート時

〔限度額 300万円 期間 2年〕
補助率 1/2以内 補助件数 8件

事業例：

- ・被災地域の障害を持つ子どもたちのための放課後活動クラブの設立・運営
- ・地域の人々による日常生活支援事業及び配達サービス事業の提供
- ・地域情報誌の発行とインターネットによる地域情報の発信を行う事業 等

■ コミュニティ・ビジネスとは

■ 主な要件

- (1) コミュニティのさまざまな生活ニーズを満たすため、有償で行われる事業
- (2) 事業に参加する人が、労働の対価(収入)を得られる事業⇒活動にビジネス性を
- (3) 事業から生まれる利益は、コミュニティのために還元される⇒ビジネスにコミュニティの視点を
- (4) 継続して実施される事業

■ 組織形態

個人、企業組合、協同組合、会社、NPO等さまざま

■ 行政等からの支援内容

- 情報提供 ○ 立ち上げ相談 ○ 研修・講習等 ○ 事業化診断 ○ 立ち上げ資金の補助・貸付等 ○ 事務所の提供
- 就業希望者への情報提供 ○ グループ化、NPO法人化等支援 ○ 新しい働き方としての普及啓発
- 地域ニーズとのマッチング 等

■ コミュニティ・ビジネスの例

- ・ 保育活動、保育ルーム・プレイルームの運営など子育て環境整備のための活動
- ・ 中高齢者、女性等を対象としたキャリアアップ支援講座等により、就業・起業・経営支援等を行う事業
- ・ 高齢者を対象とする自己栽培の有機無農薬野菜を使ったレストランの経営と高齢者宅への弁当配達事業 等

■ NPOコミュニティ・ビジネス等活動応援貸付事業

趣 旨：NPO活動やコミュニティ・ビジネスの継続、さらなる発展のため、新規事業の立ち上げや事業拡大など幅広く利用できる資金を貸付

対 象：県内に事務所を設置して1年以上継続して活動しているNPO法人等

貸付額：50万円以上300万円以下

利 率：年1.75% (平成20年4月1日現在)

返済期間・方法：5年以内 (うち6カ月以内据置可能) 元利均等月賦方式による返済

連帯保証人：貸付希望団体の代表者のほか、2人以上必要

貸付先決定：プレゼンテーションにより貸付先決定

■ 生きがいごととサポートセンターの設置

趣旨：生きがいごとでの起業・就業を支援するため平成12年に開設。地域住民の福祉ニーズの多様化や定年退職後の中高齢者の就業ニーズに対応する形で拡充し、現在、県内6カ所でNPOが運営。

事業：情報提供・相談業務・各種研修・実務講習会・無料職業紹介・専門家派遣・団塊世代の元気推進事業等

運営：起業や就業のノウハウを有するNPOに補助

設置：県内2→6カ所

〔神戸西、神戸東、阪神北、
阪神南、播磨東、播磨西〕

実績：相談件数173,753件

コミュニティ・ビジネス・セミナー開催356回 等

(平成19年度) 起業団体512団体 就職成立者数1,388人



【新潟での取り組み】
新潟コミュニティ・バンクは、市民からの寄付などを財源とし、NPOやコミュニティビジネスなどの団体向けに、講座の実施、情報提供、融資などで活動を支援。高齢者生活支援、障害者自立支援、女性の起業に加え、災害復興も対象。平成18年設立。

何があったか

○バックアップ体制の必要性を痛感

ある企業では、西宮市内にあった受発注に関係するホストコンピュータが被災。業務の再開に2、3日、被災コンピュータの復旧に約2週間かかり、バックアップ体制の必要性を痛感した。

一方、コピーこうべは本社ビルが被災したものの、組合員や取引先のデータをバックアップしていたため、大きな混乱は生じなかった。

○協力会社等の支援により早期復旧

工場の被災や港湾の混乱などにより、部品調達がストップし、操業停止に追い込まれる企業もあった。逆に、工場等に大きな被害を受けた富士通テン(株)はトヨタ自動車(株)などからの延べ2600人及以上応援体制により早期復旧を果たすなど、協力会社等の積極的な支援により、早期に操業再開できた事例もあった。

○企業間・拠点間の連携により事業継続

(株)神戸新聞社では、本社が全壊するなどの被害を受けたが、事前に(株)京都新聞社との間で援助協定を結んでいたことから、新聞を発行し続けることができた。

(4) 地域経済の復興としごとの確保

67 企業の危機管理

事業継続マネジメントが、企業の再開を早める

震災では、コンピュータのバックアップ体制や協力会社などによる支援、企業間の連携の重要性が認識された。被災した企業が事業を早期再開することは、企業自身の損害を減らし、経済的・社会的影響を軽くするだけでなく、被災地における雇用の確保や早期の生活復興につながる。このため、企業の危機管理の手法として、事業継続計画を策定するなど事業継続マネジメント(BCM: Business Continuity Management)の取り組みが根付きつつある。

また、複数の拠点を持った企業では、生産・販売業務を他地域に振り変えることにより被災の影響を最小限にとどめた。

学んだこと

○普段からの危機管理が重要

企業が普段からの危機管理に取り組むことが、災害や事故等における自らの損害を減らし、経済的・社会的影響を軽くするだけでなく、被災地の雇用確保や早期の生活復興にもつながる。

近年は、自然災害だけでなく、大規模事故や食の安全など多くのリスクが企業を取り巻いており、普段からの危機管理の重要性が増している。

○企業同士の連携や協力が大切

震災では、被災企業が他地域の同業者に生産を委託する事例が見られた。事前に企業同士で協力体制を構築しておくことで、事業継続や早期再開が可能となる。

教訓をとつ生かすか

○事業継続が社会の仕組みに

震災の際には、企業のリスク分散対策の必要性が叫ばれ、地震対策マニュアルを作成した企業も多い。

新潟県中越地震後は、国が事業継続ガイドラインを公表するなど、企業の危機管理の手法として、緊急事態が発生した後もいかに事業を継続あるいは早期に再開するかという事業継続マネジメントへの関心が高まってきている。

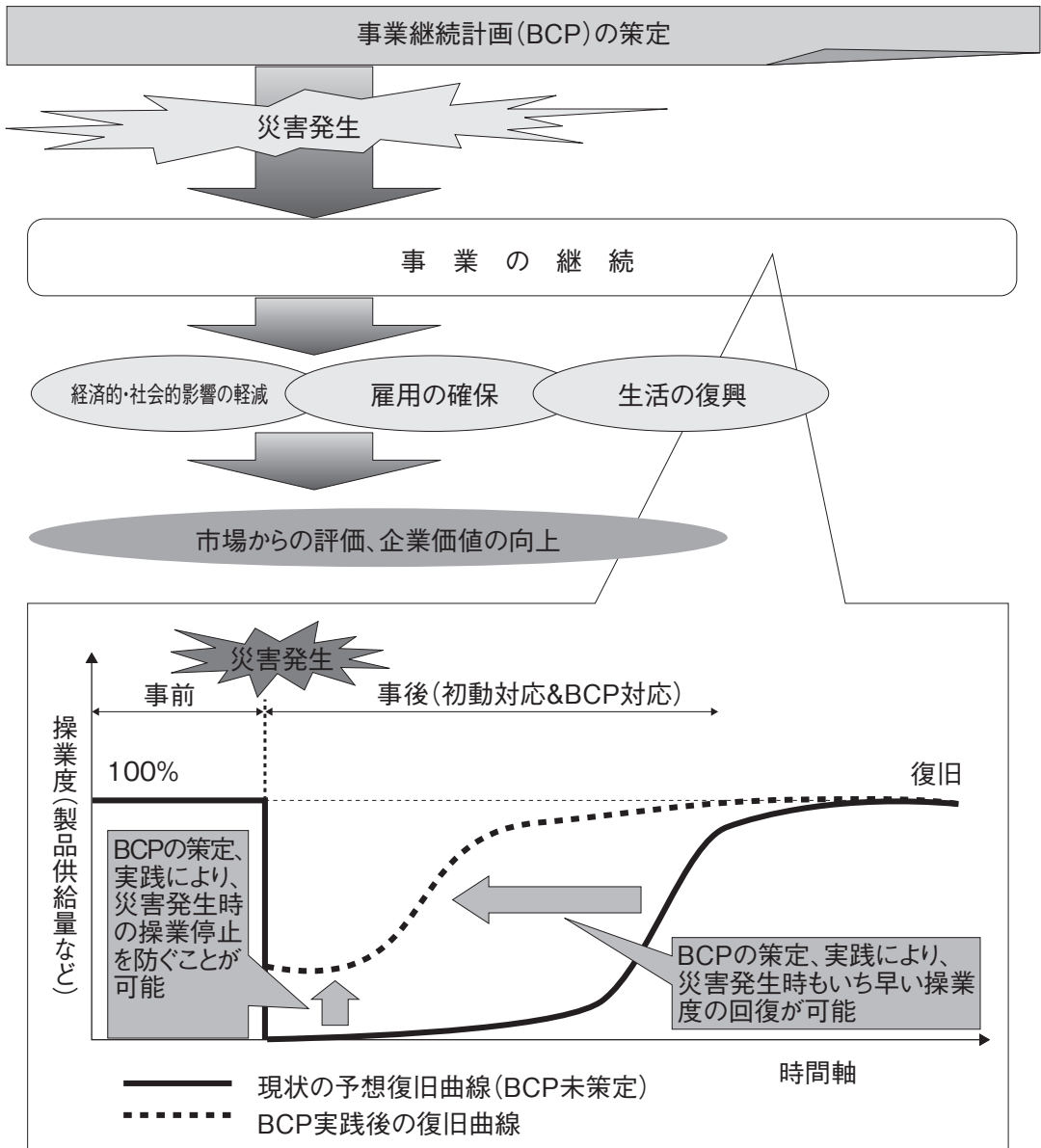
内閣府による調査(平成20年1月実施)では、事業継続計画(BCP)の策定率は大企業で18・9%、中堅企業では12・4%にとどまっているものの、日本政策投資銀行が融資制度を創設するなど、事業継続への取り組みが社会の仕組みとして根付きつつある。

○中小企業でも危機管理対策が進む

国内外で多発する災害を受け、中小企業でも各地で危機管理対策に取り組んでいる。

他地域の同業他社との連携や一極集中生産のリスクを避けるための生産拠点の分散、老朽施設の建て替えなど、さまざまな方法で来るべき大規模災害に備えている。

■ 企業における事業継続計画(BCP)の効果



(内閣府『平成18年版 防災白書』、『事業継続ガイドライン』平成17年8月)

■ 平成16年台風第23号による被災企業の早期復旧、事業再開の事例

兵庫県豊岡市出石町の自動車部品メーカー「出石ケーブル(株)」では、平成16年10月の台風第23号による出石川の決壊で浸水し、工場全体に土砂が流れ込んだ。これにより、すべての製造設備が故障し、搬送用のトラックが流されるなど大きな被害を受けた。

このため、取引先の自動車メーカーなど関係企業から1日最大200名を超える応援を受け入れ、土砂の撤去や設備の修理など懸命の復旧作業に取り組み、被災後4日で一部生産ラインが復旧し、12月初旬には完全復旧した。

4

地域経済の復興と「じぶんの確保」

くらしの再建や地域活力の回復を図るためには地域経済の復興が欠かせず、そのための事前の備えや経済復興戦略、支援プログラムが求められる。

被災地の自立的な経済・雇用の回復が不可欠

住宅の再建だけで震災からの回復は成しえない。住宅の確保に加えて、被災者の仕事の確保や被災地の経済の復興がなければ、被災地の再生はあり得ない。

被災後は、特に地元密着型の被災地域内のビジネスは、大きく売り上げが減少する。被災直後には営業が中断されることも多いし、復旧期にも顧客の減少に苦しむことになる。長期的にも地元民の富の減少がもたらす支出減少によって売り上げが停滞しやすい。地震保険や共済への事前加入により、被災者の富の減少を軽減することが望ましい。

こうした被災地企業の経営者や被雇用者に対しては、復旧・復興事業の仕事が回るような工夫が必要である。復旧・復興に当たっては、公的な資金貸付や給付も生活水準の維持に有益だが、「生きがいしごと」という言葉が強調されたように、働いて報酬を得ることの方が被災者の誇りと自信につながり、復旧・復興につながるのがある。

こうした地元優先を実現するためには、復興のスピードとの関係を考えることも必要であるが、復旧・復興を速やかに進めるためには、結果的に被災地外の企業に仕事が回ることもやむを得ない。被災地経済のさまざまな部門で、こうしたトレードオフ関係があることを考慮した上で、各部門にお

いて望ましいバランスをとる復旧・復興戦略をたてるべきであるが、具体的な方策はこれからの課題である。

被災地の経済活動が持続できる仕組みをつくる

被災地経済の復興に向けては、まず第1に、被災地の経済活動が持続できる仕組みをつくるのが欠かせない。各企業は、災害に備えて事業継続計画を事前に策定しておくことが望ましい。また、事業活動の一時的な中断が地域経済に深刻なダメージを与えた一方で、仮設工場や仮設店舗の建設による事業活動の継続が再生の一助

地域ニーズを経済活性化につなげる

第2に、生活再建や地域復興の事業ニーズを地域の経済活性化につなげることが欠かせない。これには、地元企業を対象とする入札や地元住民雇用の義務付けなどが有益であろう。避難所の給食や仮設住宅団地の清掃、復興住宅の建設等を、被災地の事業として展開できるようにしなければならない。

新たな産業・雇用を創出する

第3に、新産業の創造や新しい雇用の創出が欠かせない。災害後の地元経済への縮小圧力をカバーするためには、新しい企業や産業の活力が必要で、それらを引き出すための震災特区やエンタープラ

イズ・ゾーンののような制度が事前
に準備されていることが望まれ
る。兵庫県が提唱したエンター
プライズ・ゾーン構想は、構造改革
特区としてその後実現し、地域の
特性に応じた規制緩和が認められ
るようになっており、被災地の創
意工夫が求められている。

また、大規模な成功例を出すま
では至っていないが、コミュニ
ティ・ビジネスの推進などは、新
しい地域経済の仕組みを指し示
たものとして評価できる。

経済・雇用を地域づくりに結 びつける

第4に、地域経済の復興や雇用
の創出をコミュニティ再生やまち
づくりに結びつけることが欠かせ
ない。多くの地域で、伝統的な商
店街が衰退しつつある場合が多
く、これを食い止める効果的な対
策は見つかっていないが、大規模
災害はそうした商店街をさらに弱
体化させる恐れがある。コミュニ
ティの再生には、そうした商店街
と地域住民が一体となった「まち

のにぎわいづくり」の視点が大切
であり、今後の人口減少社会にお
ける継続した課題である。

中越・中越沖地震における弁 当プロジェクト

平成16年の新潟県中越地震の
際、避難所生活を送る被災者やボ
ランティアなどで外部から被災地
に来た人々に対して、被災した地
元業者などが連携して弁当を提供
する弁当プロジェクトが小千谷市
で始まり、19年の中越沖地震では
柏崎市で展開された。

被災地経済全体に比しての経済
効果そのものは限定的でしかあり
得ないが、分業体制をとったため
被災した業者も参加でき、仕事で
得た収入は、被災者の生活再建に
生かされた。そして何よりも、仕
事があるということは、被災者の
精神的な支えとなり、地元業者が
立ち直ることは、被災地のその後
の復興の励みになったと評価され
ている。

この事業がどの災害でも実現
可能であるとは限らないが、被災

者を支援するこうした取り組み
が、地域社会に大きな影響を与
え、被災地経済の復興につながっ
ていくことが期待される。



◇共同仮設店舗「復興元気村パラル」



◇仮設工場