

何があったか

○地震への備えが不十分であった

関西には地震は来ないという油断から、行政は総じて地震などの突発型の災害への備えが十分ではなかった。

例えば、兵庫県の場合、昭和25年のジェーン台風をはじめ、犠牲者を伴う大規模な風水害に何度も襲われていたが、地震による大きな被害は昭和21年の南海地震以降発生していなかったため、風水害対応中心の防災体制となっており、地震などの多様な危機事案を横断的に統括する危機管理体制とはなっていないかった。

○震災直後の対応要員が不足した

震災では、災害対策に当たる県職員自身が被災したり、交通網が途絶したことにより、午前8時30分に開かれた第1回の県災害対策本部会議に出席できたのは、本部員21人中、知事を含めてわずか5人、事務局職員は2人であった。

当日午後2時ごろまでに県庁に出勤できたのは、職員全体の2割程度。行くべきことの多さに比べて対応する職員が少なく、十分な対応が取れなかった。

(8) 平時からの危機管理体制の構築

84 実戦的な危機管理

総合的な危機管理体制を確立し、住民の安全・安心を守る

地震や風水害などの自然災害、大規模事故、さらにはテロや新型インフルエンザ等の感染症など、住民の安全・安心を脅かす事象は多岐にわたっている。行政は基本的な責務として、住民を取り巻くさまざまな危機に対し、的確に初動対応し、総合的な対策を講じられる危機管理体制を整えておくことが求められている。

学んだこと

○危機管理体制の充実・強化が必要

突発的・大規模な災害に全庁横断的に対応するため、防災部局の知事直轄化、災害時にトップを補佐する危機管理の責任者（防災監

職など）の設置など、平時から行政の組織体制を充実・強化する必要がある。

○初動体制の整備が必要

地震等の突発的な危機に対しては、迅速な情報収集体制や職員による宿日直体制など、防災関係行政職員が業務に即応できる体制が必要である。また、大規模災害時には職員が連絡を待たずとも事務所に参集するシステムや、役割分担の明確化、行動マニュアル等の作成が必要である。

○職員の対応力の向上が重要

平時時から実戦的な訓練と研修を重ねることにより、職員の危機管理意識を高め、情報の入らない地域ほど被害が大きいなどの震災の教訓を身に付け、災害時に迅速・的確に対応する能力を向上させ続けることが重要である。

○都道府県における危機管理体制の整備

平成8年に兵庫県に防災監が置かれて以降、防災監、危機管理監など危機管理専門の幹部を置く都道府県が増加。18年には約9割に設置されている。

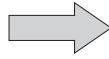
また、約8割の都道府県が、災害に限定せず、多様な危機に総合的に対応する体制を整備。危機事案全般に対する統一的な組織のあり方や、全庁的な対応方針を示す「危機管理指針」「危機管理対応マニュアル」等を定めている。

○市町村における危機管理体制の整備

市町村でも、危機管理を所管する幹部や組織を置くところが増えている。兵庫県内では、神戸市（危機管理監・理事、危機管理室）、姫路市（危機管理監、危機管理室）などが設置している。

兵庫の取り組み

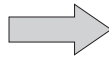
危機管理体制の整備



「防災監」の設置(平成8年4月)

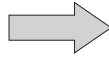
- 県庁防災(危機管理)組織体制の整備
- 危機管理基本指針の制定(平成18年3月)
- 災害対策センターの整備(平成12年8月)、同増築棟の整備(平成19年4月)

初動体制の整備



- 災害対策要員の確保
 - ・24時間監視・即応体制(常時4名)
 - ・災害待機宿舎の整備(3棟76戸)
- 情報通信システムの整備(フェニックス防災システム)
 - ・気象観測情報等の提供
 - ・地震被害予測 等
- 職員自動参集制度の導入
- 災害対策職員行動マニュアルの作成

職員の危機管理意識の向上



- 職員防災ハンドブックの作成・配布
- 体系的な危機管理研修の実施
 - ・自治研修所における職員研修の実施
 - ・管理職パブリシティ実践研修の実施
- 災害対策本部事務局訓練等の実施

■ 全国都道府県の危機管理体制(平成19年度)

「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会報告書」より

■ 待機宿舎の配備状況

17%の都道府県が緊急参集のための待機宿舎を配備している。

■ 緊急参集職員の居宅制限

36%の都道府県が、緊急参集職員に対し、「30分以内に参集可能」等の居宅制限を設けている。

■ 宿日直体制の状況

全都道府県で勤務時間外や土日祝日の宿日直体制を実施。守衛以外の職員等も加わって24時間対応できる体制をとっている都道府県は85.1%となっている。

■ 危機管理担当部署の職員に対する研修等の実施状況

91.6%の都道府県が実施(各種講演会への参加、防災システム端末等の操作研修等)

■ 危機管理担当部署以外の職員に対する研修等の実施状況

89.9%の都道府県が実施(新規採用時に研修、危機管理関連講座の開催、対応マニュアルの配布等)

何があったか

○定型的な訓練であったため震災時には生かされなかった

防災訓練には大きく分けて、住民への啓発を目的とする訓練、技術を修得するための訓練、そして計画・マニュアルに基づく防災体制を検証するための訓練があるが、震災前は3つ目の防災体制を検証する訓練が十分にできていなかった。

○広域の訓練や関係機関との連携が不十分だった

県域を越えて応援が必要となるような広域の訓練や防災関係機関相互の連携を確認する訓練が十分にはされていなかった。また、県庁所在地が被災地となるなど多様な想定での訓練が実施されていなかった。

学んだこと

○危機管理体制の実効性の確認・検証が必要

これまで構築してきた危機管理体制を確認するために、抜き打ち訓練などの訓練を実施する必要がある。また、訓練の検証に基づき、計画・マニュアルを修正し、修正した計画・マニュアルの研修をし

(8) 平時からの危機管理体制の構築

85 実戦的な防災訓練

さまざまな危機を想定した実戦的な訓練で、危機管理能力の向上を

危機管理体制の実効性を確認・検証し、多くの関係職員に危機管理業務を修得させるためには、平常時からのさまざまな被害想定に基づく実戦的な訓練が不可欠となる。地方公共団体は、訓練目的に沿った計画的・体系的な訓練を実施していくことが求められている。

た後、さらに訓練を実施していく訓練管理が自治体の危機管理能力の向上のために必要である。

○多様な危機を想定した訓練が必要

危機発生時に迅速・的確な対応がとれるように、地震、風水害、大規模事故さらには、テロや新型インフルエンザなど、さまざまな危機を想定した訓練を被害想定に基づき、計画的に実施しておくべきである。また、訓練を通じて、防災関係機関の機能や役割分担について確認し、平常時から顔の見える関係を構築することが必要である。

教訓をどう生かすか

○図上訓練の普及

危機管理体制の実効性を確認・検証する訓練手法として、シナリオを示さない図上シミュレーション訓練などを実施するとともに、検証員などを置いて評価し、計画等に反映させている自治体が年々増加している。

○関係機関が連携したさまざまな想定した訓練を実施

年間を通じ、さまざまな危機を想定した訓練を計画的に実施している自治体が増えている。

また、近畿府県合同防災訓練や8都府県合同防災訓練など都道府県の区域を越えたブロック単位の訓練が行われるとともに、防災関係機関相互の連携も深まってきた。今後は、これまで実施してきたさまざまな訓練想定を地方公共団体がデータベースとして共有してより容易に訓練が実施されることが望まれている。

■実効ある防災訓練

防災意識の普及・向上



展示型
(劇場型)

防災意識を高めるため、防災関係機関・関係団体などにより実施される訓練
(例)総合防災訓練 など



◇総合防災訓練
(内閣広報室)

防災技術の修得・向上



技術修得型
(教育型)

災害が起きた時にとるべき対応に習熟するとともに、具体的な取り組みの技術を向上させるために実施する訓練
(例)消火器を使った消火訓練、避難訓練 など



◇消防団による放水訓練

防災体制の検証



実戦型
(検証型)

防災体制の検証と見直しにつなげる訓練。具体的な被害想定に基づいて抜き打ちで実施するなど実践的な訓練
(例)抜き打ち訓練・図上訓練・災害対策本部設置訓練 など



◇抜き打ちでの防災訓練
(日本地震学会広報紙
「なるふる」)

■兵庫県の訓練から



◇救急・救助訓練



◇災害対策本部設置運営訓練



◇ボランティアセンター開設訓練

兵庫の取り組み

□兵庫県における訓練

○本部設置運営訓練(図上)

南海地震、新型インフルエンザ、緊急対処事態などを想定して、知事をはじめ本部員(部長クラス他)等が参加する訓練

○合同防災訓練(実動)

地震、風水害等の災害を想定して、市町その他防災関係機関及び自主防災組織等の住民参加による情報伝達、避難訓練、救出救助訓練等を実施

○事務局訓練・業務要員訓練(図上)

災害対策本部等の事務局要員(防災担当部局職員)及び業務要員(災害待機宿舎居住の初動期の事務局業務を担当する職員)の訓練。山崎断層帯地震、南海地震などさまざまな想定で実施。

○その他

石油コンビナート等総合防災訓練
水防情報伝達訓練
土砂災害避難訓練
緊急消防援助隊調整本部訓練
近畿2府7県合同防災訓練

何があったか
○国・自治体から多数の応援職員が派遣された

国や全国の自治体から多くの職員や支援チームが派遣された。被災直後には、全国知事会のあつせんによって、応急仮設住宅の建設や義援金の受け入れなどに都道府県の職員が派遣された。その後、自治省を窓口として被災地の自治体に全国規模で災害復旧に当たる職員が派遣された。

学んだこと

○大規模災害では全国的な応援が不可欠
 震災時には、復旧・復興業務に対処する自治体職員の絶対数が不足する。このため、大規模災害時の応急対策及び応急復旧を迅速かつ円滑に実施できるよう、被災地の自治体だけでなく、被災地外の全国の自治体からの短期および中・長期的な人の応援が不可欠である。

自治体間で災害時の相互応援協定を締結するなどにより、平常時から広域的な応援体制を確立するとともに、東南海・南海地震など大規模な被害が発生した場合の役割分担や協力関係をあらかじめ検討しておくほか、行政機能をバックアップするた

(8) 平時からの危機管理体制の構築

86 行政の広域連携

被災地外からの応援が、迅速な復旧・復興を支える

震災直後、被災地には国や全国の自治体から応援職員や支援チームが派遣され、復旧・復興に大きく貢献した。この経験を踏まえ、全国知事会や近隣府県などで相互応援協定を締結するなど、広域連携体制が整った。海外との間でも、米国カリフォルニア州やワシントン州、中国四川省とも防災や復旧・復興に関する連携体制が構築されている。また、東京一局集中が進む中、首都直下地震やテロ行為などによる首都機能の機能障害に備えたバックアップ体制の確保が求められる。

めの拠点間の連携も必要である。

教訓をどう生かすか

○全国的な相互応援の仕組みが進む

大規模災害に備えて、兵庫県では、ほかの都道府県との共同研究や防災に関する人的交流を進めている。全国知事会や各地方ブロック、都道府県では、防災協力や災害時の相互応援協定が締結されている。復興段階に応じて人材の派遣、物資や資金の提供も行われている。

また、震災以降、緊急消防援助隊（消防）、広域緊急援助隊（警察）が創設されたほか、厚生労働省が医師や保健師、国土交通省が応急危険度判定士や緊急災害対策派遣隊など、専門家集団の派遣のコーディネートを進めている。

○防災などをテーマに広域連合の検討が進む

関西では平成19年7月、広域連合をはじめ広域自治組織のあり方の検討を加速するため、府県、政令指定都市及び経済団体のトップにより関西広域機構（KU）が設立された。地方分権などに関する政策提言のほか、防災に関連して、東南海・南海地震に備えた広域防災の共同施策の検討や防災情報を地上デジタル放送等で提供する仕組みの検討などに取り組んでいる。

○首都機能代替（バックアップ）エリアの構築を

首都東京は、首都直下地震やテロ行為など多様な危険にさらされている。危機管理の面から、震災の経験を有する関西を首都機能代替エリアに位置付け、経済・社会の中核機能のバックアップ体制の確保を図ることが求められている。

○海外との連携も進む

震災直後に地震災害の危険が高いカリフォルニア州の各種団体からさまざまな救援を受けて以降、相互に緊密な交流が行われてきた。これを受け、平成8年9月に災害の予防、応急対応、復旧・復興に関する知識・技術・情報等を交換するなど、行政相互の防災力向上のための協定を締結した。また、12年5月には姉妹州であるワシントン州との間でも防災体制強化のための防災協定を締結した。

さらに、20年5月の四川大地震を受け、中国政府等の要請に応じて震災の経験と教訓を踏まえた具体的な支援内容の検討などを行う中国・四川大地震復興支援兵庫神戸委員会が、兵庫県、神戸市、防災関係機関などにより設置された。

震災における全国からの応援状況

	区分	人数	主な業務内容
行政	短期的業務 〔平成7年1月17日 ～3月31日〕	延べ199,416人 〔都道府県職員 延べ73,960人 市町村職員 延べ122,456人〕	被災直後に職員だけでは対応できない業務への対応 ○救援物資の整理・仕分け ○応急仮設住宅の建築、県営住宅の補修、義援金の受け入れ業務 など
	中長期的業務 〔平成7年4月1日 ～概ね1年間〕	延べ355人 〔兵庫県受け入れ 175人 県内市町受け入れ 180人〕	災害復旧に向けた技術系職員の不足に対応 〔農業土木職、林学職、土木職、建築職、電気職、機械職、食品衛生監視員、環境衛生監視員、公害職、埋蔵文化財技師〕
警察	警察官	延べ約426,500人	救助、検案、検視、交通対策、避難所対策など
	パトロールカー	延べ約15,000台	被災地のパトロール活動や駐留警戒、事故多発地域の重点警らなど
	白バイなど	延べ約10,000台	交通路の規制活動など サインカーも運用
	特殊車両	延べ約1,200台	トイレカー、給水車、遊撃放水車、キッチンカーなど
消防		延べ 35,136人	

■自治体職員派遣の枠組み ～新潟県中越沖地震時の保健師派遣に関する厚生労働省通知(平成19年7月16日)～
「派遣体制を一元的に管理することとしたので、各都道府県において派遣の可否、態勢について回答願います。」との通知が全国都道府県等に出された。

- (内容) ①避難住民の健康相談活動及びこころのケア対策を新潟県と連携を図り対応すること
②スタッフはとぎれることなく派遣のこと
③1回あたりの派遣期間は最低でも4～5日とすること
④現地への交通費等については地元地方自治体に負担を求めないこと
⑤派遣する保健師の飲料水・食料等は極力持参のこと

国土交通省緊急災害対策派遣隊 (TEC—FORCE)

大規模自然災害が発生し、又は発生する恐れがある場合において、被災地方公共団体が行う、被災状況の迅速な把握、被害の拡大の防止、被災地の早期復旧その他災害応急対策に対する技術的な支援を円滑かつ迅速に実施するための部隊。国土交通省、地方支分局などに平成20年4月に設置。岩手・宮城内陸地震でも派遣された。



◆土砂災害危険箇所等の点検



◆被害状況の調査

兵庫の取り組み

□兵庫県の相互応援協定

- ・全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定
- ・近畿2府7県危機発生時の相互応援に関する基本協定
- ・兵庫県・鳥取県災害時の相互応援に関する協定
- ・兵庫県・岡山県災害時の相互応援に関する協定
- ・兵庫県・新潟県防災協力及び災害時相互応援に関する協定
- ・兵庫県及び市町相互間の災害時応援協定
- ・災害時の応援に関する申し合わせ(近畿地方整備局)
- ・兵庫県とカリフォルニア州の防災協力に関する合意書
- ・兵庫県とワシントン州との防災協力に関する合意書

何があったか

○基地はすぐに満杯となった

震災当日、県庁一号館の地下駐車場を救援物資の保管場所として利用したが、たった一日で満杯となった。翌18日に県消防学校を基地として救援物資の受け入れや避難所等への配送を行ったが、全国から次々と届けられる救援物資で、瞬く間に満杯となったため、グリーンピア三木、県立三木山森林公園、大阪空港を基地として順次開設した。

○全国からの応援要員の拠点が不足した

被災地の背後に位置する総合レクリエーション施設（しあわせの村）や県消防学校、神戸市消防学校を全国から応援に駆け付けた消防隊員や自衛隊員の駐屯基地としたが、すべての部隊を収容できず、船舶や消防署の会議室・事務室、車庫やテントなども活用した。

学んだこと

○大規模災害に備えた活動拠点の整備が必要

大規模災害時に全国からの救援物資や応援要員を受け入れるため、物資の集積・配送、応援部隊の駐

(8) 平時からの危機管理体制の構築

87 広域防災拠点の整備

大規模災害に備えた活動拠点が、災害直後の活動を支える

震災直後、県消防学校を基地として、全国から届けられる大量の救援物資に対応したが、瞬く間に受け入れ不能となり、順次基地を拡大し、4カ所で受け入れた。また、消防や自衛隊が駐屯する基地が必要となり、県消防学校などを活用したが、すべての部隊を収容することはできなかった。大規模災害時に備えて、備蓄機能、物資集積・配送拠点機能、要員集結・宿泊拠点機能を持つ防災拠点が必要であり、平常時にも活用できるよう計画的に整備する必要がある。

屯基地、物流拠点、情報拠点などの機能を担い、陸路や航路、空路など多様な交通アクセスが可能な活動拠点の整備が必要である。

○平常時の活用も重要

災害対応に必要な広大な活動拠点は、平常時も永続的に利用可能なオープンスペースとして、活用できる必要がある。

教訓をどう生かすか

○広域防災拠点の整備が進展

兵庫県では、被災者用物資等の備蓄機能や救援物資の集積・配送拠点機能、応急活動要員の集結・宿泊拠点機能を持つ広域防災（ブロック）拠点を県内5カ所（阪神南、西播磨、但馬、丹波、淡路）に整備した。

また、平成7年度から全県域の広域防災拠点として、三木総合防災公園の整備に着手、17年度から供用開始している。平常時には一般開放し、県民のスポーツ・レクリエーション施設として、災害時には県内の広域防災拠点の中核施設として、広域支援に対応できる体制が整ってきている。

○国も基幹的広域防災拠点を整備

国においても、首都圏で大規模

かつ広域的な災害が発生した際に、国と地方公共団体が協力して応急復旧活動を行う拠点として、有明の丘地区（東京都江東区）及び東扇島地区（川崎市）に基幹的広域防災拠点を整備し、平成20年度にオープンした。近畿圏内でも20年度から堺泉北港（堺市堺区）で基幹的広域防災拠点の整備に着手するなど、取り組みが進んでいる。

広域防災拠点を持つ機能

1. 備蓄機能

被災者用物資(毛布、非常用食料等)や救助用資機材(エンジンカッター、チェーンソー等)などを備蓄する。



2. 物資集積・配送拠点機能

大規模災害が発生した場合に、全国から寄せられる大量の救援物資を集積し、被災地へ配送する輸送拠点となる。



3. 要員集結・宿泊拠点機能

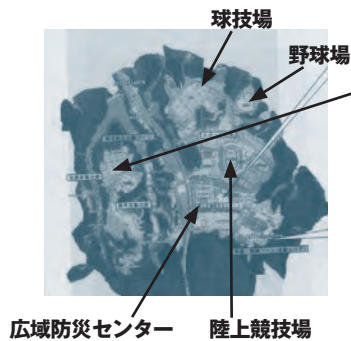
救援・救助活動や復旧作業のために、他地域から被災地へ派遣される要員の応急活動拠点となる。



兵庫県の広域防災拠点



■三木総合防災公園(全県拠点)



■屋内テニスコート(ビーンズドーム)

我が国最大の屋内防災施設として、災害時には、応急活動要員の駐屯や救援物資の配送基地として機能する。

【外観】



【内観】



■広域防災拠点(ブロック拠点)

拠点名	所在地	完成
西播磨	赤穂郡上郡町	平成11年3月
但馬	豊岡市	平成13年8月
淡路	南あわじ市	平成19年2月
丹波	丹波市	平成20年3月
阪神南	西宮市	平成20年3月

首都圏の基幹的広域防災拠点

■有明の丘地区

平常時	<ul style="list-style-type: none"> 関係機関による防災情報の交換や各種訓練など 発災時に備えた活動拠点 臨海副都心の都市機能集積・集客性を生かした情報発信・レクリエーションの提供 等
発災時	<ul style="list-style-type: none"> 合同現地対策本部の設置 自衛隊、消防、警察などのベースキャンプ機能 トリアージ実施のための資機材・設備の提供 等



◇有明の丘基幹的広域防災拠点施設(本部棟)

■東扇島地区

平常時	環境に配慮した、海と緑と人がふれあう緑地
発災時	緊急物資輸送拠点として、物資を搬入保管できる広いスペースを確保

何があったか

○震災直後に世界各国から支援が届いた

震災直後、世界各国から救援物資や義援金、お見舞いが届いた。また、スイスやフランスなど海外からのレスキュー隊が被災地に入り、救助・救援活動を行った。

○世界各地で大規模災害が頻発

震災以降、トルコ北西部地震、スマトラ沖地震、四川大地震などの大地震、ハリケーン・カトリーナやミャンマー・サイクロンなどの風水害被害など、世界各地で大規模災害が頻繁に発生している。

学んだこと

○国際社会全体で災害被害軽減に取り組むことが重要

大規模災害が頻発し、人的にも経済的にも被害が増大しており、災害に強い社会をつくることが国際社会の喫緊の課題となつている。このような中、平成17年1月、国連防災世界会議が、国連加盟168カ国や国際NGOなど約4万4千人の参加を得て被災地兵庫で開催され、21世紀の国際防災戦略となる「兵庫行動枠組」が採択された。

(8) 平時からの危機管理体制の構築

88 国際防災協力

国際社会全体で、災害被害軽減の取り組みを

震災以降、世界各地で大規模災害が頻繁に発生している。災害被害の軽減や災害からの復興は、時代や国・地域、民族の違いを超えた共通の課題である。平成17年には、国連防災世界会議が兵庫県で開催され、21世紀の国際防災戦略となる「兵庫行動枠組」が策定された。この枠組を踏まえて、国際的な防災協力を進めていくことが求められている。

今後は、この枠組を踏まえた取り組みを進めていく必要がある。

教訓をどう生かすか

○国際防災・人道支援拠点の形成

震災後に整備されたHAT神戸（神戸市中央区）には、防災、保健、環境などに関する国際機関が集まっており、平成17年、復興期における国際支援の窓口機関となる国際防災復興協力機構（IRP）が開設された。続いて19年には「兵庫行動枠組」の推進拠点として国連国際防災戦略（ISDR）兵庫事務所も設置され、相互の有機的な連携により「兵庫行動枠組」を強力に推進する体制が整った。

さらに国連は、「兵庫行動枠組」の実現に向け、18年に天災等で人道支援が必要な場合に迅速に対応するための国連中央緊急対応基金（CERF）を創設。兵庫県も自治体として初めて出資（1億円）した。

○国際的な防災分野の人材を育成

JICAと兵庫県は、平成19年、開発途上国で防災に携わる人材を育成する拠点として、国際防災研修センター（DRLC）をHAT神戸のJICA兵庫内に設置

した。被災地兵庫に集積する防災関係機関の人材や蓄積された知識を最大限に活用して、体系的で計画的な防災研修を実施。防災分野で国際的に活躍できる人材の育成に取り組んでいる。

また、四川大地震では、兵庫県こころのケアセンターの研究者などを派遣し、現地で被災者向けに精神的なケアを行う臨床心理士・看護師などに対する技術協力を進めつつある。

○市民による国際支援活動の広がり

震災後、海外で起きた災害の被災者を支援する活動が高まりを見せている。海外災害援助市民センター（CODE）など、さまざまな市民団体が、スマトラ沖地震津波災害等の救援や復興支援に独自で活動している。

■ 兵庫行動枠組(平成17年12月25日 国連防災世界会議(神戸市)で採択)

- ① 防災を国、地方の優先課題に位置付け、実行のための強力な制度基盤を確保
- ② 災害リスクを特定、評価、観測し、早期警報を向上
- ③ すべてのレベルでの防災文化を構築するため、知識、技術、教育を活用
- ④ 潜在的なリスク要因の軽減
- ⑤ 効果的な応急対応のための事前準備を強化

■ 国際防災・人道支援協議会(DRA)

HAT神戸を中心に立地している関係機関が有機的な連携を図り、国際的な防災・人道支援活動に資する取り組みを共同して推進

機関名(主なもの)	役割
アジア防災センター	災害が多発するアジア地域における多国間防災協力の推進
阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター	大震災の経験と教訓の発信・継承
地震防災フロンティア研究センター	都市部を中心とする地震災害の軽減を目指す先導的な研究の実施
兵庫耐震工学研究センター(三木市)	地震防災に関する広範な技術開発に対する「究極の検証手段」として、実大三次元震動破壊実験施設(Eーディフェンス)を管理運営
兵庫県災害医療センター	震災の教訓を踏まえた兵庫県災害救急医療システムの中核施設
兵庫県こころのケアセンター	災害や事件、事故、犯罪被害などによる被災者や被害者のトラウマや、その結果として生ずるPTSD(心的外傷後ストレス障害)に対する「こころのケア」に関する拠点施設
国際防災復興協力機構(IRP)	災害からの復旧復興に係る国際支援の窓口
国際協力機構(JICA)兵庫国際センター(国際防災研修センター(DRLC))	政府開発援助(ODA)を活用した研修事業等の実施及び国際的な防災人材の育成拠点施設
日本赤十字社兵庫支部	人間らしく生きるために、平和で健康な暮らしを維持するための人道支援
国際連合国際防災戦略(ISDR)兵庫事務所	国連における防災の基本戦略及び「国連防災世界会議(兵庫会議)」で採択された「兵庫行動枠組」の実施に向けた調整を実施
国際連合人道問題調整事務所(OCHA)神戸	政府機関や国際機関と協力しつつ、効果的な人道援助活動の調整
国際連合地域開発センター(UNCRD)防災計画兵庫事務所	開発途上国の地域開発担当者の計画立案、実施能力を向上させる事業を実施
(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構	安心・安全なまちづくり、共生社会の実現を図るため、命の尊厳と生きる喜びを高めるヒューマンケアの理念に基づき、総合的なシンクタンクとして調査研究を実施

■ 大規模災害時における兵庫県からの支援

■ 救援物資・人的派遣等の支援状況(平成15年度以降)

年度	災害名	被災国	物的支援	人材派遣
平成15	アルジェリア北部大地震	アルジェリア	見舞金	1名(道路復旧助言)
	イラン南東部地震	イラン	発電機、変圧器、消毒薬など	1名(復興計画等助言)
平成16	スマトラ沖大地震(インド洋大津波)	インドネシア、スリランカ、タイ	見舞金、消毒液	2名(地震対策・災害医療助言)
	イラン南東部地震	イラン	毛布	1名(減災)
平成17	スマトラ沖大地震	インドネシア	毛布、消毒薬	2名(地震対策助言)
	ハリケーンカトリーナ	米国	見舞金	—
	パキスタン地震	パキスタン、インド	見舞金、毛布	4名(医療・実態調査等)
	フィリピンレイテ島地滑り	フィリピン	見舞金	—
平成18	ジャワ島中部地震	インドネシア	見舞金、毛布	4名(実態調査・救護活動)
平成19	ソロモン諸島沖地震	ソロモン諸島	—	1名(実態調査等)
	バングラディッシュサイクロン災害	バングラディッシュ	見舞金	1名(実態調査等)
平成20	ミャンマーサイクロン災害	ミャンマー	見舞金	—
	四川大地震	中国	見舞金、毛布、テント	10名(救護活動等)

※ 人的派遣は被災直後の派遣のみを掲載。一定期間後の復興対策の助言等は省略。

■ 義援金(県民募金)と用途(平成15年度以降)

(百万円)

年度	災害名	金額	実施内容
平成15	イラン南東部地震	87	
平成16	スマトラ島沖大地震	93	学校や幼稚園の再建や耐震改修
平成17	ハリケーン・カトリーナ	24	地域住民等への防災教育・耐震技術研修等
	パキスタン地震	40	自然災害被害に関する展示博物館の整備
平成18	ジャワ島中部地震	34	こころのケアへの支援 等
平成20	ミャンマーサイクロン災害	22	
	四川大地震	43	

8

平時からの危機管理体制の構築

来るべきさまざまな危機に対応可能な、
管理システムの構築を図る必要がある。総合的で実戦的な危機

迅速な初動対応のための体制を強化

震災では、災害直後の意思決定や対応に時間を要したことから、初動対応のあり方が問われた。

こういった反省を踏まえ、国レベルでは早期被害推定システム、高密度な地震計の配置等の対策が行われ、兵庫県においてもフェニックス防災システムによる被害予測や救助要員・物資の需給推計など早期の災害対応支援のためのシステムが構築されるとともに、知事を補佐する危機管理の責任者として防災監を置き、全部局が一体となって災害対策・対応を行う仕組みが構築された。

また、職員による宿日直体制に

加え、災害待機宿舍での指定要員、業務要員の待機体制も整備され、24時間監視・即応体制を維持することにより、災害等の緊急事態の発生に備えられている。

さらに、図上訓練等の実戦的な訓練や、さまざまな危機を想定し、消防、警察、自衛隊、医療機関などの防災関係機関と合同での訓練も実施されている。

重要 危機管理システムの構築が

人の命を救う、応急期の生活を支える、復旧・復興を進めるといふ総合的な危機管理システムの構築を図る試みが現在も続けられて

おり、より実効性の高い防災対策を進めるために、これまでの地域防災計画に加え、計画的に防災対策を実施していくための防災アクションプランが策定されるようになっていく。

東海・東南海・南海地震など、南海トラフを震源とする地震の発生が確実視されている中、地震災害の危機管理についてはさまざまな知見が収集され、その対策が進められている。それに加えて、現在、その他の多様なリスク（SA RS〈重症急性性呼吸器症候群〉、新型インフルエンザ、テロ、都市型災害、犯罪等）に対しても危機管理部署が対応することが求められるようになっていく。行政には、自然災害・人為災害両方に対して一元的に対応可能な新たな危

広域的な連携システムが進展

震災以降、広域的な危機管理の連携システムの整備も図られており、自治体相互の応援協定の締結のほか、自衛隊の災害派遣制度の充実、消防や警察の全国的な緊急援助隊の整備などが進展している。

大規模災害時には、応急・復旧業務に従事する被災自治体の職員が不足するため、迅速かつ円滑な対応ができるよう、被災地外の自治体からの応援体制を平時から充実させ、役割分担も含めて準備しておくことが重要である。

自治体職員を被災地に派遣して専門的あるいは行政的支援を図る相互応援の仕組みは、派遣職員にとっても、災害現場の対応を学び、実務でつながる人のネットワークを築けることにおいて、相互に意義がある。

危機管理システムの構築が求められている。

国際防災協力体制も定着

平成17年に兵庫県で開催された国連防災世界会議において、21世紀の国際防災戦略となる「兵庫行動枠組」が採択され、国際的な防災協力が進められるようになった。

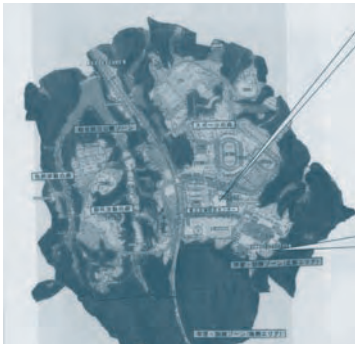
世界各地で大規模災害が頻発している中、災害被害の軽減や災害からの復興は世界共通の課題であり、国際社会全体で取り組んでいかなければならない。このような中、20年5月の四川大地震の復旧・復興に向けて具体的な支援内容を検討、実施するために、兵庫県、神戸市をはじめ、防災関係機関など22団体で構成する「中国・四川大地震復興支援兵庫神戸委員会」が設置された。この委員会の取り組みは、被災地兵庫からの国際協力のモデルとして、大きな期待が寄せられている。

災害対応体制の強化

16年7月の豪雨災害、10月の中越地震、19年の中越沖地震と立て続けに大規模災害に見舞われた新潟県では、災害対応体制の見直しが行われた。

効果的な災害対応を行う上では、被害情報に加え、実働部隊の活動状況についての情報を共有することが重要である。このため、「被災者救済部」「食糧物資部」「生活再建支援部」といった活動内容ごとに、通常の行政組織の枠を超えた部局横断的な組織を設けることとした。

さらに、すべての災害対応業務を大部屋形式の災害対策本部事務室で実施することにより、効率的に情報共有する体制を構築した。災害情報をリアルタイムで共有するため、新潟県だけでなく多くの自治体で、実際の災害対応業務を行う災害対策本部事務室を重視した空間構成の見直しが行われている。



◆ 県域の広域防災拠点として三木総合防災公園を整備



◆ 防災関係機関が合同で救急・救助訓練を実施

IV 支える

(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

○県は阪神・淡路大震災復興本部を設置

震災2週間後の1月30日、兵庫県は、復興に本格的に取り組みため、災害対策総合本部に兵庫県南部震災復興本部を設置。住宅の再生、がれきの処理、復興のための特別措置法の検討などの事業を推進することとした。

3月15日には、既存の組織の枠組みを超えた総合的な推進体制として、知事を本部長とする阪神・淡路大震災復興本部を設置。創造的復興への取り組みをスタートさせた。

○国は復興委員会、復興対策本部を設置

被災地の復興に向けた施策を早急かつ強力に進めるため、国は2月、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」を制定。長期的な復興対策への国の支援策を審議する機関として阪神・淡路復興委員会を、同委員会からの提言などを実行する組織として内閣総理大臣を本部長とする阪神・淡路復興対策本部を設置した。

阪神・淡路復興委員会は、地元意見反映のため、知事及び神戸市

(9) 被災地の主体的な復興を支える社会制度の整備

89 復興体制

被災地主体の復興を、国が支える

震災からの復興は、被災地が主体となり、政府が支援するという枠組みで進められた。これにより、被災地のニーズに柔軟に対応することができ、早期の復旧・復興につながった。また、被災地と国が定期的に会議などを重ね、意思疎通を図ることで、復興施策が具体化していくこともある。今後の大規模災害においても、被災地と国の連携が重要である。

し、実施するための措置を講ずること」「神戸港の早期復興」など、11の提言及び3つの意見を取りまとめた。

学んだこと

○被災地主体の復興が必要

関東大震災時は、復興院を設置し、国主導で復興が行われたが、阪神・淡路大震災では、被災地が復興計画を作成するなど、被災地主体の復興を国が最大限支援するという枠組みで行われた。被災地の意向や実情を復興対策に反映させるためには、被災地主体の復興が必要である。

○被災地と国の連携が不可欠

国は、震災直後に、非常災害対策本部の現地対策本部を設置し、地元自治体と連携して災害応急対策への支援等を行うこととした。しかし、現地対策本部には権限や予算がなかったため、本省との調整が不可欠で、迅速に機能を発揮することができない面もあった。

阪神・淡路復興委員会の活動終了後、国は被災地との新たな連絡体制をつくり、意思疎通を図るため、兵庫県、神戸市との協議会を定期的に開催した。政府側幹部(復

興対策本部参与、国土事務次官等)と兵庫県知事、神戸市長らが率直な意見を交換することができ、公営住宅家賃低減策など復興施策の具体化につながった。

また、神戸商工会議所との連絡会議も定期的に開催された。被災地経済や被災企業の実情などについての意見交換が行われた。

被災地と国との連携は、復旧・復興を進める上で不可欠である。

教訓をどう生かすか

○被災地主体の復興を国が支える枠組みが定着

被災地主体の復興を国が支える枠組みは、被災地のニーズに柔軟に対応でき、また、地方分権の観点からも意義がある。

震災後、災害対策基本法の改正により、現地対策本部が早期に設置され、また、早い段階で復旧・復興に関する関係省庁局長会議を開催するなど、その後の災害では、国の初動対応、体制整備も迅速になっている。

被災地主体の復興に向けて、国と地方の一層の体制づくりが求められている。

長も参画して14回開催され、「県・市を中心に復興10カ年計画を早急に策定し、政府は復興計画を承認

■ 阪神・淡路大震災での国の復興体制

■ 阪神・淡路復興対策本部

(阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律)
〔平成7年2月24日設置、平成12年2月23日期間満了〕

- 本 部 長: 内閣総理大臣
- 副 部 長: 内閣官房長官(復興対策担当)
国土庁長官
- 本 部 員: その他の全国務大臣
- 参 与: 的場順三(株大和総研理事長)

意見・提言

■ 阪神・淡路復興委員会

(総理府本府組織令)
〔平成7年2月15日設置、平成8年2月14日廃止〕

- 委 員 長: 下河辺 淳(株東京海上研究所
理事長)
- 委 員: 6名(兵庫県知事、神戸市長含む)
- 特 別 顧 問: 後藤田正晴衆議院議員
平岩外四経団連名誉会長

■ 阪神・淡路大震災復興関係省庁連絡会議〔平成12年2月22日設置〕

(阪神・淡路復興対策本部の設置期限満了に伴い継続的な国の支援の推進のため設置)
○ 議 長: 内閣官房副長官補

■ 阪神・淡路大震災での兵庫県の復興体制

■ 平成7年兵庫県南部地震災害対策本部〔平成7年1月17日 午前7時 設置〕

■ 平成7年兵庫県南部地震災害対策総合本部〔平成7年1月18日改組〕

総合本部に緊急対策本部及び災害復旧対策本部を設置し、その下に13部を置いた。

- ※ 緊 急 対 策 本 部: 情報対策部、緊急渉外対策部、緊急救援活動部、緊急物資対策部、応急住宅部、緊急医療福祉対策部、緊急輸送対策部
- ※ 災 害 復 旧 対 策 本 部: ライフライン部、輸送対策部、商工業対策部、庁内対策部、廃棄物対策部、施設応急対策部

平成7年1月30日に改組し、総合本部に緊急対策本部及び兵庫県南部震災復興本部を設置し、その下に22部を置いた。

- ※ 兵 庫 県 南 部 震 災 復 興 本 部: 総合調整部、総合企画部、新都市建設部、新生活創造部、新産業創造部、施設復旧部、廃棄物対策部、用地対策部

■ 阪神・淡路大震災兵庫災害対策本部〔平成7年3月15日改組～平成17年3月31日廃止〕

阪神・淡路大震災復興本部の設置に伴い、緊急対策本部と兵庫県南部震災復興本部を廃止し、災害対策総合本部を災害対策本部に改組した。

■ 阪神・淡路大震災復興本部〔平成7年3月15日設置～平成17年3月31日廃止〕

21世紀の地域づくりを先導する創造的復興をめざして、震災復興事業をより強力に推進するため、既存の組織の枠組みを超えた総合的な推進体制として設置された。

- ※ 総括部、県民政策部、企画管理部、健康生活部、産業労働部、農林水産部、県土整備部、臨海都市整備部の8部

■ 阪神・淡路大震災復興推進会議〔平成17年4月1日設置〕

復興本部廃止後の庁内連携組織として、知事を会長とする阪神・淡路大震災復興推進会議を設置し、震災復興に係る庁内の横断調整を図る。

- ※ 構成員である各部長等の下に部会を設置(計12部会)

(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
 ○被災直後から復興計画づくりを
 始動

兵庫県は、被災直後の2月11日、日本を代表する学識経験者を集めた都市再生戦略策定懇話会を設置。被災地主体の復興に取り組むための戦略づくりに着手。3月30日、復興戦略ビジョンを県に提言した。また、産業、住宅、外国人県民、保健医療福祉などの分野別に復興県民会議が設置され、復興計画の策定に当たって、広く有識者から意見・提言が寄せられた。

○異例のスピードで復興計画を策定

5月に設置した阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会では、復興計画の理念や目標、フレーム、復興事業などについて精力的に意見を交換した。6月末には、復興戦略ビジョンや各分野の復興県民会議、県民、市民団体などからの意見や提案、被災各市町の復興計画などをベースとした復興計画案を取りまとめた。この案をもとに、阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）が異例のスピードで7月に策定された。

(9) 被災地の主体的な復興を支える社会制度の整備

90 復興計画

被災地の英知を結集した復興計画で、創造的復興をめざす

震災直後から、懇話会や各分野にわたる復興県民会議からの提言、被災者をはじめとする住民、市民団体などからの意見や提案など、被災地の英知を結集し、普段では考えられない異例のスピードで復興計画が策定された。この復興計画が、被災地の再生に向けた新たな夢を描き、その実現に向けたエネルギーとなる。

とり」をキーワードとする都市を復興することが必要である。

復興に当たって重要なことは、単に1月17日以前の状態を回復するだけではなく、「人と自然、人と人、人と社会が調和する『共生社会』づくり」を基本理念に、新たな視点から都市を再生する「創造的復興」を成し遂げることである。

○計画策定プロセスへの住民参画が重要

速やかな復興を進めるためには、被災地の英知を結集した早期の計画づくりが重要であり、被災者をはじめとする住民主体の復興計画づくりが何より大切である。兵庫県では、被災者などから意見や提案を得るため、郵便やファクシミリでの募集、地域別のフォーラムを開催した。その結果、寄せられた復興に対する意見・提案は、約800件、項目にして2000を上回った。

○被災地一体の復興計画策定が不可欠

県が策定する復興計画は、被災市町の復興計画と整合を図る必要がある。兵庫県では、知事と被災市長との連絡会を開催して市長から意見を得るなど、被災市町

と連携を図りつつ、国とも調整を行いながら、計画を策定した。

教訓をどう生かすか

○阪神・淡路の計画策定プロセスがその後の計画づくりにも反映

学識経験者などによる復興ビジョンづくりや市町計画との整合、被災者の声の反映など、阪神・淡路大震災での復興計画策定プロセスが、中越地震で大きな被害を受けた新潟県の復興計画づくりにも生かされている。

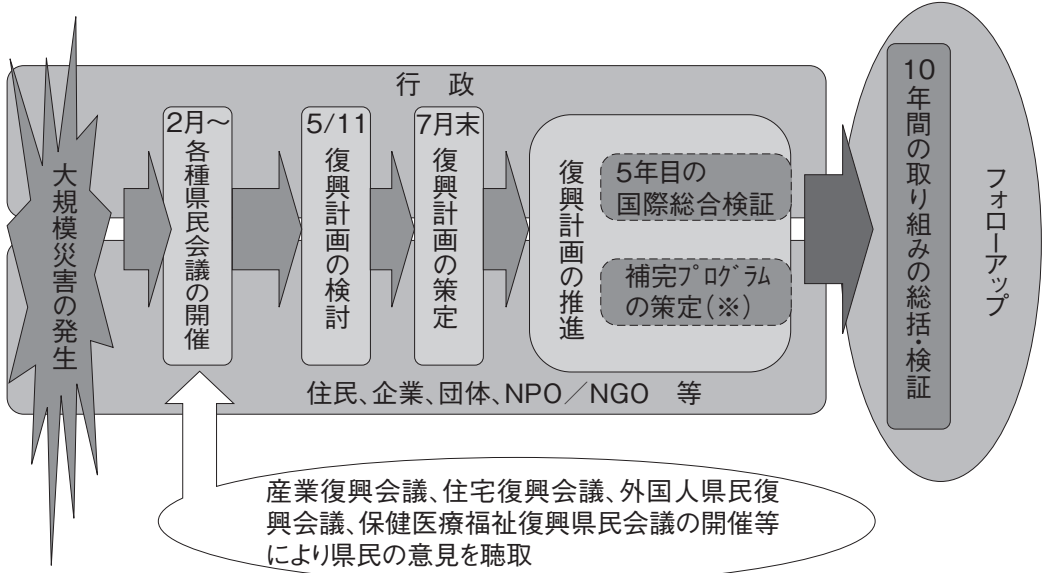
○計画推進のためのフォローアップ

兵庫県では、復興計画策定後から、推進委員会などを設置し、毎年、計画推進の検証を行い、その時々々の社会経済情勢の変化などに機動的に対応してきた。被災者には、復興計画のフォローアップを継続的に行うことが求められる。

学んだこと
 ○「創造的復興」を目指すことが重要

震災を、これまでの「利便」「効率」「成長」を重視する都市文明への大きな警告と受け止め、被災地の責任として、「安全」「安心」「ゆ

■ 阪神・淡路大震災復興計画の策定・推進



※【補完プログラム】

- 推進方策(平成10年3月)
- 後期5か年推進プログラム(平成12年11月)
- 最終3か年推進プログラム(平成14年12月)



■ 阪神・淡路震災復興計画の概要

- 策定時期 平成7年7月
- 目標年次 平成17年
- 計画額 17兆円(実績 16兆3,000億円)
- 基本目標と施策内容

■ 多核・ネットワーク型都市圏の形成

- ・被災地における人にやさしいまちづくり
- ・被災地区の整備と連携した新しい都市づくり
- ・陸・海・空にわたる多元・多重の総合交通体系の整備
- ・都市基盤の早期復興
- ・防災拠点等の整備
- ・災害に強い都市と農山漁村の基盤整備

■ 災害に強く、安心して暮らせる都市づくり

- ・地域防災基盤の整備
- ・防災施設の整備
- ・防災マネジメントの充実
- ・防災システムの充実
- ・地域防災力の向上
- ・調査研究体制等の強化

■ 21世紀に対応した福祉のまちづくり

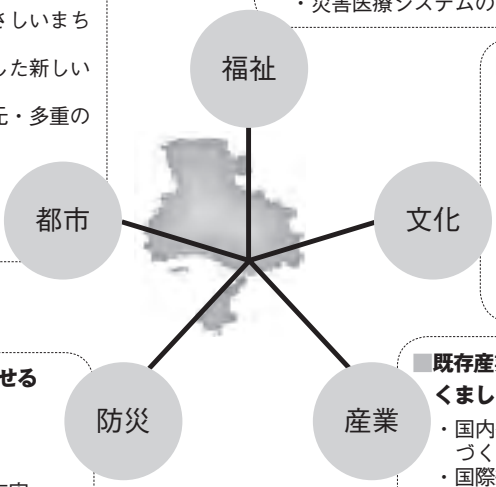
- ・バリアフリーのまちづくりの推進
- ・良質な復興住宅の供給
- ・住民の安心とふれあいを支える拠点の整備
- ・人的ネットワークシステムの整備
- ・災害医療システムの整備

■ 世界に開かれた、文化豊かな社会づくり

- ・地域の芸術文化活動の復興
- ・学校・文化財の復旧の支援
- ・まちなみ・景観の復興
- ・参画型生涯学習システムの推進
- ・国際交流拠点の整備とプログラム開発
- ・都市と農山漁村の提携

■ 既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり

- ・国内外へのアクセス整備と産業基盤づくり
- ・国際経済文化機能ネットワークの形成
- ・既存産業の高度化
- ・新産業の創造・育成
- ・農林水産業の振興
- ・雇用の安定と地域産業を支える人材の育成



(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

○被災地ニーズに対応したきめ細かな事業を実施

復興基金は、被災地で講じなければならぬ対策を全国共通の地方財源である地方交付税を活用して設置されたもので、個人資産の形成につながるような従来の行政では措置できない部分にまで踏み込んだ事業を実施した。

当初28事業でスタートした基金事業は、被災地の要望に応じ、住宅・産業・生活・教育等の分野にわたるきめ細かな事業が追加され、最終的に113事業まで拡大した。

○生活再建支援金等のために基金を増額

恒久住宅への移行後の生活再建を支援するため、低所得者を対象に個人に現金支給を行う生活再建支援金が平成9年4月に創設されるなど、生活復興支援事業が追加された。これにあわせて、その財源を確保するため、自治省（現・総務省）との精力的な協議・調整を経て、交付税措置のある基金の運用財産が3000億円増額された。同年12月には、中高年世帯を支援する被災中高年恒久住宅自立

(9) 被災地の主体的な復興を支える社会制度の整備

91 復興基金

被災地ニーズへのきめ細かな対応で、被災地の復旧・復興を支える

(財)阪神・淡路大震災復興基金は、震災から約2カ月半後の平成7年4月1日に設置された。基金規模は9,000億円（当初は6,000億円）。19年度決算までの累計ベースで、住宅・生活・産業・教育対策などに約3,600億円の助成事業を行ってきた。復興基金制度は、早期復興のための各般の取り組みを補完し、被災地の総合的な対策を被災地のニーズに沿って長期・安定的、機動的に進めることができるシステムであり、大規模災害時に被災地主体の復興を支える財政システムとして有効である。

支援金が創設され、この2つの支援金の考え方が基本となっており、10年の被災者生活再建支援法の制定につながった。また、法の附帯決議に基づき、復興基金により、被災者自立支援金を創設した。

○被災地全体で共通の事業を迅速かつ公平に実施

行政の一般施策対応では、被災10市10町（震災当時）の各自治体での予算措置時期によるスタートのずれや、支援対象者・助成内容等にバラツキが生じるなど、被災地全体の支援という観点から十分な公正さが担保できないという懸念があった。しかし、復興基金の意思決定機関は財団理事会であり、国、兵庫県、神戸市等の被災市町と調整のうえ、被災地全体で共通の事業が迅速かつ公平に実施された。

学んだこと

○大規模災害からの復興には復興基金が有効

被災者対策をはじめ災害復旧、復興対策はきめ細かく推進することが大切であり、また臨機応変に対応する必要がある。

復興基金は、被災者の救済及び

自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を長期・安定的、機動的に実施できるものであり、大規模災害からの復興に当たっては、復興基金の設置が有効である。

教訓をどう生かすか

○大規模災害時の復興基金の設置が定着

地方交付税の支援を基盤とする復興基金は、平成3年の雲仙・普賢岳噴火災害対策で初めて設置され、阪神・淡路大震災においても、その有効性が再確認された。以降、大規模災害時に復興基金が設置されるケースが増え、新潟県の中越・中越沖地震、石川県の能登半島地震においても設置された。

しかし、自治体の判断で設置することが保障されているものではなく、一定のルールが定まっていない中で復興基金の設置には、国との協議が不可欠で相当の期間を必要とすることから、被災自治体が災害発生時に迅速な対応ができるよう、復興基金の基本的な枠組みが制度化されることが求められている。

阪神・淡路大震災復興基金事業一覧表(平成19年度末現在)

区分	事業名	期間	実績(千円)	
住	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 ・被災者住宅再建支援事業補助 ・県・市町単独住宅融資利子補給 ・大規模住宅補修利子補給 ・隣地買増し宅地規模拡大支援利子補給 ・定期借地権方式による住宅再建支援事業補助	平成7年～平成21年 平成7年～平成21年 平成7年～平成16年 平成8年～平成11年 平成9年～平成16年 平成8年～平成16年	42,466,184
	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 ・高齢者特別融資(不動産活用型)利子補給	平成9年～平成21年 平成8年～平成16年	4,866,874
	被災マンションを建替・修繕される方への支援	・被災マンション建替支援利子補給 ・被災マンション共用部分補修支援利子補給	平成7年～平成21年 平成7年～平成11年	4,926,414
	共同化・協調化を希望される方への支援	・民間住宅共同化支援利子補給 ・小規模共同建替等事業補助	平成7年～平成12年 平成9年～平成16年	3,829,478
	賃貸住宅を再建・建設される方への支援	・災害復興準公営住宅建設支援事業補助 ・特定借上・特定目的借上公共賃貸住宅建設支援事業補助 ・被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進利子補給 ・学生寄宿舎建設促進利子補給 ・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7年～平成11年 平成8年～平成11年 平成7年～平成11年 平成7年～平成9年 平成9年～平成16年	7,867,342
	宅地防災工事を実施される方への支援	・宅地防災工事融資利子補給 ・被災宅地二次災害防止対策事業補助 ・被災宅地二次災害防止緊急助成	平成7年～平成11年 平成7年～平成11年 平成10年～平成11年	458,180
	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	平成7年～平成21年	1,596,771
	住宅再建等についての相談、まちづくりの支援等	・総合住宅相談所設置運営事業補助 ・ひょうご輸入住宅総合センター設置運営事業補助 ・復興まちづくり支援事業補助 ・復興土地区画整理事業等融資利子補給 ・景観ルネサンス・まちなみ保全事業補助	平成7年～平成16年 平成7年～平成10年 平成7年～平成21年 平成9年～平成21年 平成9年～平成13年	3,809,463
	民間賃貸住宅等へ入居されている方への支援	・民間賃貸住宅家賃負担軽減事業	平成8年～平成12年	39,319,463
	仮設住宅から移転される方への支援	・生活福祉資金貸付金利子補給 ・災害公営住宅入居予定者事前交流事業補助 ・公営住宅入居待機者支援事業補助 ・持家再建待機者等支援事業補助 ・公営住宅特別交換(暫定入居)支援事業補助 ・災害復興グループハウス整備事業補助	平成8年～平成11年 平成9年～平成12年 平成10年～平成11年 平成10年～平成11年 平成10年～平成11年 平成10年～平成11年	1,537,651
小 計 (33事業)			110,677,820	
生	被災者の自立のための資金支援	・被災者自立支援金 ・生活復興資金貸付利子補給等 ・災害復興公営住宅等空家入居者支援事業	平成9年～平成16年 平成8年～平成11年 平成9年～平成16年	150,299,517
	健康に不安のある方への支援	・コミュニティプラザ等医療相談事業補助 ・アルコールリハビリテーション事業補助 ・「こころのケアセンター」運営事業補助 ・健康アドバイザー設置事業補助 ・健康づくり支援事業補助 ・医療情報ネットワーク整備事業補助	平成9年～平成21年 平成9年～平成14年 平成7年～平成12年 平成9年～平成11年 平成9年～平成10年 平成9年	2,181,929
	被災者の方への相談・情報提供事業等への支援	・高齢世帯生活援助員設置事業等補助 ・生活支援マネジメントシステム事業補助 ・「生活復興県民ネット」設置運営事業等補助 ・いきいきライフサポート事業補助	平成9年～平成21年 平成9年～平成16年 平成8年～平成16年 平成9年～平成11年	5,100,127
	被災者の方へ就労やいきがいつくりの場を提供する事業への支援	・被災地求職者企業委託特別訓練等事業補助 ・いきがい「しごと」づくり事業補助	平成9年～平成12年 平成9年～平成16年	432,783
ボランティア活動に対する支援	・災害復興ボランティア活動補助 ・元気アップ自立活動補助	平成7年～平成21年 平成7年～平成11年	1,916,114	
地域のコミュニティ拠点等に対する支援	・被災地域コミュニティプラザ設置運営事業補助 ・地域集会所再建費補助 ・復興地域コミュニティ拠点設置事業補助 ・フェニックス・ステーション設置運営事業補助 ・ふれあいセンター設置運営事業補助 ・応急仮設住宅共同施設維持管理費補助 ・仮設住宅地スポーツ遊具等設置事業補助	平成7年～平成16年 平成7年～平成10年 平成8年～平成11年 平成7年～平成11年 平成7年～平成10年 平成7年～平成11年 平成8年	18,668,971	

IV 支える

(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

区分	事業名	期間	実績(千円)	
生活	私道復旧等に対する支援	・私道災害復旧費補助 ・民間防犯灯復旧費補助 ・住宅再建型宅地整備事業補助	平成7年～平成12年 平成7年～平成12年 平成8年～平成12年	1,225,626
	消費生活協同組合等への支援	・消費生活協同組合貸付金利子補給 ・医療関係施設復興融資利子補給 ・小規模共同作業所復旧事業費補助	平成8年～平成10年 平成7年～平成11年 平成7年～平成9年	210,851
	被災外国人県民に対する支援	・外国人県民救急医療費損失特別補助 ・被災外国人県民支援活動補助	平成7年 平成8年	10,192
	小計 (32事業)		180,046,110	
産	災害復旧資金の借入者に対する支援	・政府系中小企業金融機関災害復旧資金利子補給 ・環境事業団融資利子補給 ・緊急災害復旧資金利子補給 ・国民生活金融金庫(生活衛生資金貸付)災害貸付金利子補給 ・農林漁業関係制度資金利子補給 ・港湾運送事業者等復興支援利子補給 ・民有海岸保全施設復旧融資利子補給	平成7年～平成16年 平成7年～平成11年 平成7年 平成7年～平成16年 平成7年～平成11年 平成7年～平成10年 平成7年～平成11年	36,083,143
	事業再開等支援資金等の借入金に対する支援	・事業再開者・新規開業者支援資金利子補給 ・本格復興促進支援利子補給	平成9年～平成16年 平成9年～平成21年	726,144
業	被災商店街等の復興への取り組みに対する支援	・商店街・小売市場復興イベント開催支援事業 ・震災復興高度化事業促進助成事業 ・商店街・小売市場の共同施設建設費助成事業 ・被災商店街コミュニティ形成支援事業補助 ・被災商店街空き店舗等活用支援事業 ・共同店舗実地研修支援事業 ・店舗共同化促進利子補給事業 ・商店街・小売市場共同仮設店舗緊急対策事業 ・被災商店街復興支援事業 ・小規模事業者事業再開支援事業補助	平成9年～平成21年 平成9年～平成13年 平成9年～平成21年 平成9年～平成16年 平成10年～平成16年 平成10年～平成16年 平成9年～平成13年 平成7年～平成8年 平成9年 平成10年～平成21年	1,260,658
	地域産業等の復興への取り組みに対する支援	・小規模製造企業復興推進事業補助 ・地域産業活性化支援事業補助 ・路線バス災害復旧費補助	平成9年～平成16年 平成7年～平成16年 平成7年～平成8年	1,558,935
業	観光の復興への取り組みに対する支援	・テレビCM放映事業補助 ・会議、大会等誘致奨励金交付事業補助 ・観光復興リレーイベント開催事業補助 ・観光対策推進事業補助	平成7年～平成8年 平成7年～平成8年 平成7年～平成8年 平成8年～平成9年	590,485
	被災者を雇用した事業者等への支援	・被災者雇用奨励金 ・雇用維持奨励金 ・被災者就業支援事業[被災地しごと開発事業補助]	平成7年～平成11年 平成7年～平成10年 平成9年～平成16年	11,397,375
業	新規成長事業者等への支援	・新産業構造拠点地区形成促進助成金交付事業(特別会計事業) ・新産業構造拠点地区進出企業賃料補助(一般会計事業) ・新産業構造拠点地区中核的施設建設費補助・利子補給 ・産業復興ベンチャーキャピタル制度	平成9年～平成16年 平成9年～平成16年 平成9年～平成16年 平成7年～平成16年	3,067,247
	小計 (33事業)		54,683,987	
教育	私立学校の復興に対する支援	・私立学校復興支援利子補給 ・私立学校仮設校舎事業補助 ・私立専修学校・外国人学校施設等災害復旧費補助 ・私立専修学校・外国人学校教育活動復旧費補助 ・私立専修学校・外国人学校授業料等軽減補助	平成7年～平成13年 平成7年～平成9年 平成7年～平成8年 平成7年 平成7年	1,269,326
	文化財等の復興に対する支援	・文化財修理費助成事業補助 ・歴史的建造物等修理費補助	平成7年～平成16年 平成7年～平成16年	1,640,063
	私立博物館等の復興に対する支援	・私立登録博物館修理費補助 ・私立博物館類似施設修理費補助 ・私立博物館相当施設修理費補助	平成7年～平成11年 平成7年～平成10年 平成7年	341,278
教育	芸術文化活動に対する支援	・被災地芸術文化活動補助	平成8年～平成16年	384,213
	小計 (11事業)		3,634,880	
その他	その他・自主事業(4事業)	・震災周年追悼・記念行事関連復興事業補助 ・追悼行事関連文化復興事業補助 ・被災者自立復興支援事業 ・震災復興広報強化事業	平成8年～平成17 平成7 平成8年～平成14 平成8年～平成17	5,950,272
	合計 (113事業)		354,993,069	

何かあったか

○震災は経済の長期停滞期に発生

震災は、バブル経済崩壊の影響を引きずった経済の長期停滞期に発生した。

兵庫県内の被災自治体の財政は、歳出面では震災関連経費の新規発生、歳入面では震災による減収と景気後退による減収という局面に陥った。

○激甚法の適用が危ぶまれた

激甚法^{※1}による支援は、復旧事業費の一定額以上の自治体負担が必要となるが、適用要件が法制定時（昭和37年）のまま据え置かれていたため、その適用が危ぶまれた。

しかし、特別財政援助法^{※2}の制定により激甚法の適用基準が緩和され、復旧経費に国の手厚い支援が受けられることとなった。

※1 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律

※2 阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律

○災害救助・復旧事業費等への財政支援が拡充された

国は多大な災害救助・復旧事業費に対応するため、国庫の補助率アップや補助対象の拡大など、各種の特例措置を講じた。

しかし、復興事業費についての

(9) 被災地の主体的な復興を支える社会制度の整備

92 復興財政

財政的に保障する枠組みが、被災地主体の復旧・復興を支える

震災後の災害救助・復旧事業費等の多大な負担に対応するため、国は各種の臨時財政支援措置を講じた。しかし、復興事業には、特別の財政支援措置はなく、経済対策のための補正予算で財源が確保された。復興計画に基づく復旧・復興事業費は16兆3,000億円に上り、この費用を賄うため、兵庫県や被災市町は、地方債の増発等を余儀なくされ、財政が圧迫された。次なる大規模災害に備え、被災地主体の復興を財政的に保障する枠組みの確立が求められている。

特例措置は講じなかった。

○復興事業費は国の経済対策で対応

震災前後の数年間、国において経済対策のための補正予算が数次に

わたって編成された。その中で公共事業関係の復興事業は、国庫補助金と地方債（補正予算債・充当率100%）で措置され、元利償還金の一定割合が交付税で支援された。

○復旧・復興事業費が自治体財政を圧迫

復旧・復興事業費は、復興計画10年間で16兆3000億円に上った。国は、多大な財政支援を行ったが、県や被災市町もその負担分を賄うため、多額の地方債の発行を余儀なくされ、震災後の自治体財政を圧迫する要因となった。

学んだこと

○大規模な自然災害に備えた財政支援の一般制度化が必要

震災での災害救助・復旧事業費への財政支援措置の多くは臨時措置であり、恒久的な仕組みとはならなかった。そのため、次なる大規模災害に備え、臨時措置として講じられた数々の財政支援措置の一般制度化が求められる。

また、復興事業に対する支援措置は構築されておらず、どこまで財政支援措置を認めるのか、対象事業の範囲の決め方などを含めた検討が必要である。

○被災自治体のニーズに合った包括的な財源確保の仕組みが必要

震災復興では、全国統一基準による平常時の支援措置への上乗せ（金額や数量を加える）、横だし（対象領域を広げる）等の措置だけでは、被災地特有のニーズに的確に対応することは難しい。使い道の決まった補助金ではなく、被災自治体のニーズにマッチし、自治体の裁量で執行できる包括的な財源を確保する仕組みの構築が必要である。

教訓をどう生かすか

○次なる災害に備えた財政支援システムの構築を

震災以降、大規模災害が多発しているにもかかわらず、復興に取り組む被災自治体を財政的に支えるシステムの構築は今も重要な課題である。とりわけ、震災からの復興に当たっては、被災地が目指す地域の将来像の実現に向けた取り組みが不可欠である。地域の実情に応じた復興対策は、地方分権を推進する上でも欠かすことができない。

被災自治体が後になって負担に苦しまないように、震災復興を地方共通の重要な課題と位置付け、国と地方が連携した財政支援システムの構築が求められている。

阪神・淡路大震災の復旧・復興事業費

(単位:億円)

分野	国	県	市町	復興基金	その他	合計
1 21世紀に対応した福祉のまちづくり (保健、医療、福祉、住宅対策 等)	9,400	4,410	3,240	2,710	8,590	28,350
2 世界に開かれた、文化豊かな社会づくり (芸術文化、教育、文化財、まちなみ・景観 等)	1,350	1,090	960	190	110	3,700
3 既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり (中小企業対策、金融支援、新産業創造、雇用 等)	9,940	6,040	2,690	540	10,290	29,500
4 災害に強く、安心して暮らせる都市づくり (防災拠点、防火施設、防火システム、耐震化 等)	1,200	710	1,170	30	40	3,150
5 多核・ネットワーク型都市圏の形成 (市街地整備、まちづくり、都市インフラ 等)	39,090	10,710	20,990	30	27,480	98,300
合計	60,980	22,960	29,050	3,500	46,510	163,000

※その他の内訳: 国関係団体(22,600)、県・市町関係団体(7,680)、民間事業者等(16,230)

※復旧・復興事業費: 阪神・淡路大震災復興計画の実績(一部推計)

阪神・淡路大震災での被災自治体への主な財政支援措置

特別財政援助法による国庫補助の特例

●激甚法による支援適用要件の緩和

- ・特別財政援助法により、激甚法による支援の適用要件である災害復旧事業費(地方負担ベース)の標準税収入に占める割合が引き下げられた(100分の20→100分の10)。
- ※平成12年度の激甚法施行令の改正により、この基準は恒久的に引き下げられた。

●財政援助支援対象事業の拡大と国庫補助率の嵩上げ

- ・財政援助の対象事業に公園、街路、上水道、廃棄物処理施設、環境衛生施設等の復旧事業費が追加された。
- ・国庫補助率が大幅に引き上げられた。(例:公園、街路の補助率1/2→8/10)

地方財政措置の拡充

●地方債許可の特例(対象事業の拡大)

- ・民間鉄道や庁舎などの公共用施設の復旧、がれき処理経費等の地方負担額に単独災害復旧事業債(交付税措置のある地方債)を新たに認めるなど、交付税措置のある地方債の対象事業が拡大された。

●地方交付税による支援の拡大

- ・被災自治体の負担軽減のため、地方交付税の措置率が引き上げられた。(例:災害対策債(災害救助費の地方負担分に充当)の元利償還金の交付税措置57%→95%)
- ・特別交付税が増額された。(平成6年度:特別交付税の総額を300億円増額)

兵庫県・被災10市10町の震災後の地方債の発行状況

●県・市町の地方債発行額(平成6～16年度(11年間))(普通会計ベース)

区分	発行総額(11年間)	A	通常年発行額	B	A/11/B
県	4兆 983億円		1,052億円		3.5倍/年
被災市町	3兆2,615億円		1,231億円		2.4倍/年

※通常年発行額:震災前10年(昭和59～平成5年度)の1年度当たり平均発行額

●被災自治体支援のための地方債の償還期間の延長等

震災後の復興計画の実施期間には、県は年平均で通常年の3.5倍の地方債を発行した。

被災自治体の公債費負担の標準化等による財政負担の軽減のため、平成13年5月、新発債について、償還期間の延長(15～20年→30年 等)や、充当率100%までの引き上げ措置がなされた。しかし、発行割合の高い既発債については、延長等はなされていない。

※既発債:平成11年度以前の震災関連地方債、新発債:平成12年度以降の震災関連地方債

何があったか

○国との協議に多くの時間を費やした

災害救助法を運用するに当たり、避難所をはじめ、多くの救助活動にかかわる期間延長や単価の引き上げ、応急仮設住宅の規格・設備、賃貸住宅の借り上げなど厚生省（現・厚生労働省）が定める基準（一般基準）を超えた事態も多数発生し、国との協議に多くの時間を費やす必要があった。

○立法措置は必要最小限にとどめられた

復旧・復興を支える立法措置は必要最小限にとどめられ、既存の法令で対応できるものは、その弾力的運用を図ることが優先された。震災直後、16本の特別立法が制定されたが、そのほとんどが被災地域に限られたものであった。

○復興に関する制度的保障がなかった

「復興」という言葉は災害対策基本法の一箇条に登場するのみで、復興に関する規定はほとんどなく、復興の定義も明確ではなかった。このため、復興に関する制度的な保障はなかった。

(9) 被災地の主体的な復興を支える社会制度の整備

93 復興法制

次なる災害に備え、復興の法的枠組みの整備を

復旧・復興過程では、災害救助法※1などの規定により、具体的対策を実施するに当たって国との協議に多くの時間が費やされた。このため、必ずしも被災地の実情に沿った迅速・円滑な対応ができなかった。次なる大規模災害に備え、被災地主体の復興を支える法的枠組みを整備する必要がある。

学んだこと

○迅速・円滑な対応ができる措置が重要

大規模災害においては、災害救助法の一般基準では実施しづらい事態が数多く出てくる。このため、災害や地域の実情に沿った弾力的な措置が、迅速にとれるようにすることが必要である。

○特例措置の制度化が必要

大規模災害が発生してから特例的な措置を講ずるのでは、対応が場当たり的になったり、対応の遅れや誤りにもつながりかねない。復興基金の設置や損壊家屋等の公費解体など震災時にとられた特例措置は、今後の大規模災害に備えて、あらかじめ法律などで制度化することが必要である。

○復興を支える法的枠組みの整備が必要

円滑な復興を実現するために、「復興」の定義を明確化し、復興の主体、国と地方との責任分担、支援の内容、財源手当て、復興を支える法的枠組みを整備することが必要である。

教訓をどう生かすか

○復興にかかわる法整備などが進む

震災以降に発生した自然災害での運用実績の積み重ねもあり、災害救助法の弾力的運用がなされているが、今後、さらなる充実が求められる。

復興に関連する法律としては、被災市街地復興特別措置法（平成7年）、被災者に支援金を給付する被災者生活再建支援法（10年）、震災時のマンション建替えの特例を定めた特別措置法の考え方を区分所有法改正やマンション建替え円滑化法に反映（14年）させるなど震災の経験を踏まえ、個々には法整備が進みつつある。

○復興のあり方に関する議論が始まる

地方分権の流れに沿って、自然災害からの復興においても、被災地が主体となった復興の必要性が全国的に認識されるようになってきた。平成20年1月には、災害・防災の専門家などが集まり、日本災害復興学会が発足した。震災以後の各地での取り組みを踏まえ、復興のあり方に関する議論が始まっており、復興にかかわる法制度の総合的な検討が進むことが望まれている。

※1 国が地方公共団体、日本赤十字社等の団体および国民の協力を下に、災害直後の応急的な救助を行うことなどを定めた法律。

災害からの復旧・復興に関する法整備について

項目	復旧に関する主な法律		復興に関する主な法律	
	阪神・淡路大震災のための特別措置法			
(1) 救命救助	災害 対応	基本 法制	○災害対策基本法 ○大規模地震対策特別措置法	
		体制 整備	○阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律	
(2) 住宅確保	財政 支援	○激甚災害法 ○災害救助法		
		○阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律 ○阪神・淡路大震災に対処するための平成6年度における公債の発行の特例等に関する法律 ○平成6年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律		
(3) 生活再建	被災 施設 復旧	○消防法 ○水防法 ○災害救助法		
		○公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 ○公立学校施設災害復旧事業費国庫負担法 ○農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助暫定措置法		
(4) 産業雇用	生活 再建 関 連	○河川法 ○砂防法 ○地すべり等防止法 ○地震防災対策特別措置法 ○耐震改修促進法 ○密集市街地防災街区整備促進法		
		○災害弔慰金法		○被災者生活再建支援法 (基礎支援金)
(5) コミュニティ	各種 申請	○地方税法の一部を改正する法律(雑損控除適用対象の特例) ○災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律の一部を改正する法律 ○阪神・淡路大震災の被害者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律 ○阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律 ○地方税法の一部を改正する法律(固定資産税・不動産取得税の特例)		
		○特性非常災害被害者権利利益保全等特別措置法(各種申請関連) ○阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法		
(6) まちづくり	まち づくり 住宅 再建	○被災市街地復興特別措置法		○被災市街地復興特別措置法
		○地震保険法 ○被災区分所有建物再建等特別措置法		○マンション建替え円滑化法 ○区分所有法 ○被災者生活再建支援法 (加算支援金)
(7) 人材育成	雇用 関係	○阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法		
		○特性非常災害被害者権利利益保全等特別措置法(調停・破産宣告関連) ○阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申し立ての手数料の特例に関する法律 ○阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律		
(8) 危機管理	選挙	○阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律		

※一つの法律の中に、幾つかの性格(基本法と財政支援など)を持つものは、当該法の代表的な性格で整理

何があったか

○現物給付主義、個人補償の壁が厚かった

政府は、法律上現金給付が可能であるにもかかわらず、現物給付主義の方針で、現金給付、個人補償を認めなかった。

震災当時、被災自治体から食事を配給する代わりに地元の食堂やレストランで食事ができる切符制の導入が厚生省（現・厚生労働省）に打診されたが、現物給付の原則に反することや、切符が貨幣価値を持つことの懸念から実現しなかった。

○国との協議に多くの時間を費やした

法の運用に当たり、避難所などでの救助活動について、期間延長や単価の引き上げが必要であったほか、多様な被災者ニーズに応えるために、応急仮設住宅の規格・設備等で一般基準を超えた対応も必要となった。そして、それらを実現するためには国の同意が必要であり、協議に多くの時間を要した。

(9) 被災地の主体的な復興を支える社会制度の整備

94 災害救助法

法の弾力的な運用と他の被災者支援制度との連携で、被災者の多様なニーズに応える

震災では、被災者の生活支援策の中心となる災害救助法（以下、「法」）の運用に関するさまざまな課題が明らかになった。この教訓を生かし、新潟県中越地震などその後の災害では、被災者の多様なニーズに迅速に対応できるようになってきた。しかし、法制定から60年以上が経過し、被災者生活再建支援法の制定などにより、被災者支援のあり方があらためて問題となっている中、より現実に即した弾力的な法の運用や被災者の視点に立った支援制度全体の見直しが求められている。

学んだこと

○現金支給や個人補償の検討が必要

既に被災者生活再建支援法では、被災者の生活再建だけでなく、住宅再建にも活用できる支援金制度が整備されている。被災者の実情に応じた救助や被災地の復興の促進という観点からも、現金支給や個人補償などについて検討する必要がある。

○迅速・円滑な対応ができる措置が不可欠

大規模な災害が発生し、法が予定している一般基準では被災者の救助を十分に行うことが困難な場合には、弾力的な運用で速やかに特別基準が設定されることが必要である。

教訓をどう生かすか

○改善が進むもさらなる弾力化が課題

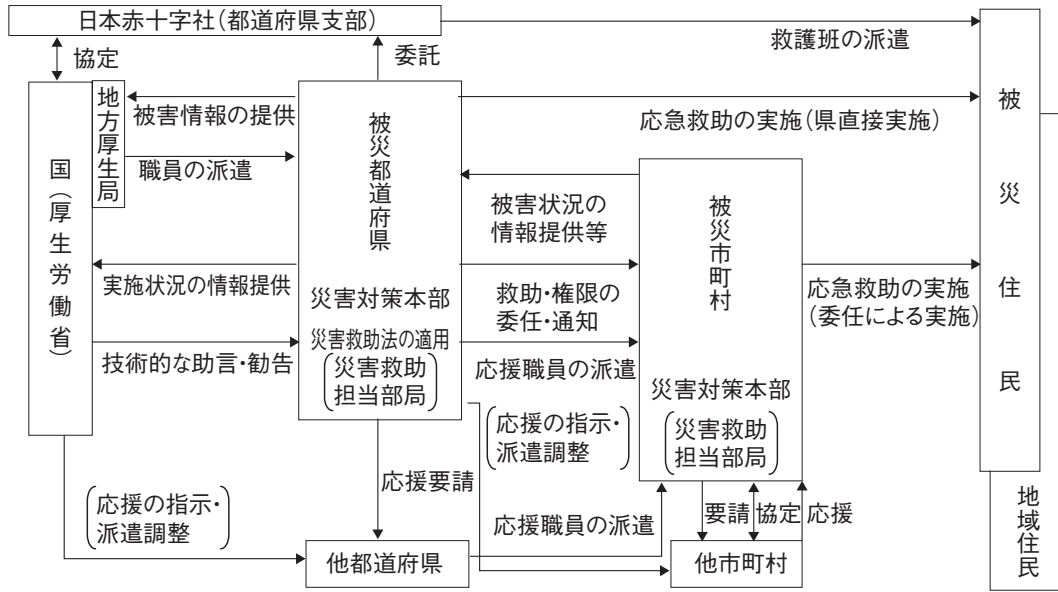
平成12年4月の地方分権一括法の施行に伴い、知事の権限である法の適用に当たっては、大臣協議が不要となった。また、その後の災害での実例が参考となり、福祉避難所の設置など国との協議も円滑に進むようになった。しかし、被災者の実情に即した生活再建支

援を行うためには、知事の裁量権の拡大や協議不要の事項を増やすなど、より一層の改善が求められている。

○被災者の視点に立った法制度の見直しを

現行の支援制度では、災害救助法は現物給付主義の方針であるが、被災者生活支援法では生活再建のための現金給付が可能となった。また、半壊認定においては、法律によって国からの支援内容が異なる場合がある。このため、被災者ニーズの実態も踏まえ、災害援護資金貸付金のあり方も含め、被災者支援に関する法制度の総合的な見直しが求められている。

災害救助法による応急救助の実施概念図



災害救助法に定める救助の種類

災害救助法による救助の程度、方法及び期間については、厚生労働省が定める災害救助基準（一般基準）に基づいて運用されている。この基準では適切な救助が困難な場合、厚生労働省との協議で同意（特別基準）が必要となる。

法23条第1項等において規定する救助の種類	災害救助基準（一般基準）	
	救助の種類	同基準に定める主な内容
① 収容施設（応急仮設住宅を含む）の供与	避難所の設置	避難所設置費、福祉避難所を設置した場合は実費加算
	応急仮設住宅の供与	応急仮設住宅、集会等利用施設、福祉仮設住宅の設置
② 炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給	炊き出しその他による食品の給与	避難所に収容された者、全半壊（焼）、流出、床上浸水で炊事ができない者への給与
	飲料水の供給	現に飲料水を得ることができない者への給与
③ 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与	同左	全半壊（焼）、流出、床上浸水等により、生活上必要な被服、寝具等生活必需品を喪失するなど、直ちに日常生活を営むことが困難な者への給与（現物給付に限る）
	医療	応急的処置
④ 医療及び助産	助産	災害発生の日前後7日以内に分べんした者への処置
	同左	現に生命、身体が危険な状態にある者や生死不明な状態にある者の救出
⑤ 災害にかかった者の救出	同左	住家が半壊（焼）し、自らの資力により応急修理できない者※1
⑥ 災害にかかった住宅の応急修理	同左	〔災害援護資金貸付、生活福祉資金貸付等貸与の仕組みが〕 〔制度化されており災害救助法に基づく給与は実施しない〕
⑦ 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与	（規定なし）	
⑧ 学用品の給与	同左	全半壊（焼）、流出、床上浸水等により、学用品を喪失等した児童生徒
⑨ 埋葬	同左	災害の際死亡した者を対象にして実際に埋葬を実施する者に支給
	死体の検索	周囲の状況により既に死亡していると推定される行方不明者の検索
⑩ 死体の搜索及び処理	死体の処理	災害の際死亡した者の死体に関する処理（埋葬を除く）
	障害物の除去	居室、炊事場、玄関等に障害物が運びこまれているため生活に支障を来している場合で自力では除去することができない者の障害物の除去
—	輸送費及び賃金職員等雇上費	被災者の避難、医療及び助産、被災者の救出、飲料水の供給などに要した輸送費及び賃金等
—	給与等実費弁償	医師、保健師、土木・建築技術者、大工等が業務に従事した場合の給与相当

※1 被災者生活再建支援法（平成10年）では、大規模半壊以上が支援金の支給対象となっている。

※2 同法第23条第2項にも都道府県知事が認める場合に金銭を給付できる旨の規定があるが、埋葬の場合に限られているのが現状である。

被災地の主体的な復興を支える社会制度の整備

被災地の自立的で内発的な復興のエネルギーを引き出し、マネジメントを可能にする社会システムや法制度の整備が欠かせない。

地域主体の復興を支える地方分権が不可欠

地域主体の復興を進めるためには、被災地・被災者が震災からの復興の過程において、常に「何をもって復興とするのか」ということを主体的に考え、共有し、行動することが重要である。こうした地域や住民の自発的な復興を、行政・住民が責任を持って実行するための行財政面の制度の確立が不可欠である。これは、まさに地方自治の本旨に基づいた考え方であり、地域主体の復興を支える基本的な課題である。

しかし、これまで地方分権が進められてきたものの、まだ十分とは言えず、地方への事務権限と税

財源のさらなる移譲を実現する必要がある。

財政制度面での問題点

被災地の主体性や特性を生かした復興施策を進めていくためには、各省庁の補助金により事業を実施していかざるを得ない現在の税財政制度を改めていく必要がある。現状では、各補助金の枠組みからはみ出した、災害からの復興や地域特有の課題、年度を超えた取り組みについて対応が困難である。米国のCommunity Development Block Grantのような、使途の決まった補助金ではなく自治体の裁

量で実施していく取り組みを広げ、制度として構築していくことが求められる。これは復興だけではなく、地方分権の推進と併せて、今後の自治体の運営すべてについて当てはまることである。

復興基金と交付金

震災復興に向けた被災地の財政

需要に応える仕組みとして、地方公共団体の全国共通の財源である地方交付税を活用して、相互に助け合う復興基金が設けられるようになった。復興基金は、行政施策を補完し、長期・安定的、機動的に取り組むことによって、被災

地・被災者の主体的な復興に大きな役割を果たしている。

雲仙普賢岳の噴火災害で平成3年に設けられた復興基金は、阪神・淡路大震災の経験を経て、災害復興の新たな課題に取り組みための不可欠な制度として定着した。16年の新潟県中越地震、19年の能登半島地震、新潟県中越沖地震においても復興基金が創設され、19年の災害からは、被災地域の産業復興や中小企業の支援を目的とした被災中小企業復興支援基金も創設されるようになっていく。

また、被災自治体の創意工夫により主体的に事業決定できる仕組みとして、近年、交付金制度が創設され、「まちづくり交付金（16年～）」や「地域住宅交付金（17年～）」（いずれも国土交通省）を財源として、地域の実情や特色を生かした復興事業が実施できるようになってきている。

復旧・復興事業費が被災自治体の財政状況に大きく影響

震災からの復旧・復興には、莫

大きな事業費が必要になる。阪神・淡路大震災の16兆3000億円に上る復旧・復興事業費の内、兵庫県負担額は約2兆3000億円に達し、その財源手当として約1兆3000億円の県債が発行された。

この結果、震災関連県債の残高は、19年度時点でも約8500億円と、県債残高全体の4分の1以上を占めており、このことが他府県にない大きな負担となっている。兵庫県内の被災市も同様に、厳しい財政状況に追い込まれており、能登半島地震や新潟県中越地震・中越沖地震の被災自治体も、今後財政悪化が懸念される。

法制度面での課題

法制度全般の課題としては、災害対策基本法において復興に関する規定の具体化が遅れていること、応急救助において現金支給よりも現物給付が重視されていること、住宅と生活の再建支援のほか地域経済復興や、まちなみ形成を含めたまちづくり支援、あるいは

地域の歴史文化の継承といった新しい公共的課題を促進するための支援策が不十分であることなどが存在する。

そのために住宅や生活の再建はもとより、中山間地集落の再生や市街地商店街の再建などが難しくなっている。災害対策基本法などの見直しや住宅再建共済制度の普及なども含めて、復興関連法制度の整備が急務となっている。

また、災害からの復興について基本的な考え方を示す「復興基本法」制定に関する議論も行われている。しかしながら、復興基本法制定のためには、そもそも「復興とは何か」「どういった復興が望ましいのか」といった復興に関する基本的な考え方についてまだまだ議論の余地がある。

被災者生活再建支援法による住宅再建支援が実現された今、災害救助法をはじめ、災害弔慰金法、被災者生活再建支援法など、被災者支援にかかわる諸法制の総合的な見直しが必要な課題である。



市街地再開発事業などで災害に強いまちづくりに取り組む



神戸医療産業都市構想など新しい時代にも対応

何があったか
○138万人のボランティアが駆け付けた

震災直後の1年間で県内外から138万人のボランティアが駆け付け、平成7年は後に「ボランティア元年」と呼ばれた。とりわけ、ボランティア活動に関心が薄いと思われていた若い世代の参加が目立った。

一方で、被災地の状況を理解せず、自らの食料や寝袋などを準備しないで来る自立できていないボランティアが多数いたことや、受け入れ態勢の不備、コーディネート不足などの課題も残った。

○ボランティア団体やNPOが数多く生まれた

被災者を支援するボランティア団体やNPOが数多く生まれた。社会福祉協議会や消費生活協同組合、専門家グループ、さらに自治会や婦人会などの地域団体が活発に活動し、市民による民間助成機関も生まれた。この動きを一過性のものとせず、市民セクターとして成長させようとする機運が盛り上がった。

※1 多くはNPOへの支援などを主な目的として発足した組織。行政

(10) 公民協働の新しい社会システムの構築

95 市民活動の担い手

ボランティアやNPOが、成熟社会を支える存在に

震災では、県内外から138万人ものボランティアが駆け付け、被災者に寄り添ったきめ細かな支援を行った。震災時のボランティアの活躍が契機となり、NPO法（特定非営利活動促進法）が成立したり、民間の助成機関や中間支援組織※1によるNPO/NGO（以下「NPO」）への支援が展開されるようになった。ボランティアやNPOは、成熟社会における市民セクター※2の担い手としての発展が期待されている。

される経済部門。政府セクター、民間営利セクターと区別される第三のセクターと言われることも。

学んだこと

○普段からのボランティア活動が大切

震災時のボランティア活動を通じて、ボランティア団体やNPOなど市民社会の担い手が多様化。一方で地域団体など既存組織も活性化した。これらを一時的なものから終わらせないよう、市民も普段からボランティア活動に関心を持ち、活動に参加したり支援することが大切である。

被災地での活動に当たっては、被災地に迷惑をかけない「自立したボランティア」として取り組むことが不可欠である。

○協働の仕組みづくりが必要

ボランティア団体やNPO、それらを支援する中間支援組織などは、21世紀の成熟社会を支える重要なセクターである。普段から、NPOと行政や企業、市民とが協議しパートナーシップを育てる機会を設けたり、活動を支える資金を確保する仕組みづくりが必要である。

教訓をどう生かすか

○市民活動を支える仕組みが進展

震災以降、特定非営利活動法人の制度化やNPO等支援センターの開設、活動助成基金の設置など、行政によるボランティア活動への支援が定着している。また、ボランティア団体を支援する「しみん基金・KOBÉ」なども生まれている。

今後、企業や市民が市民活動を支える寄付文化の浸透が求められる。

○企業のCSR活動が進展

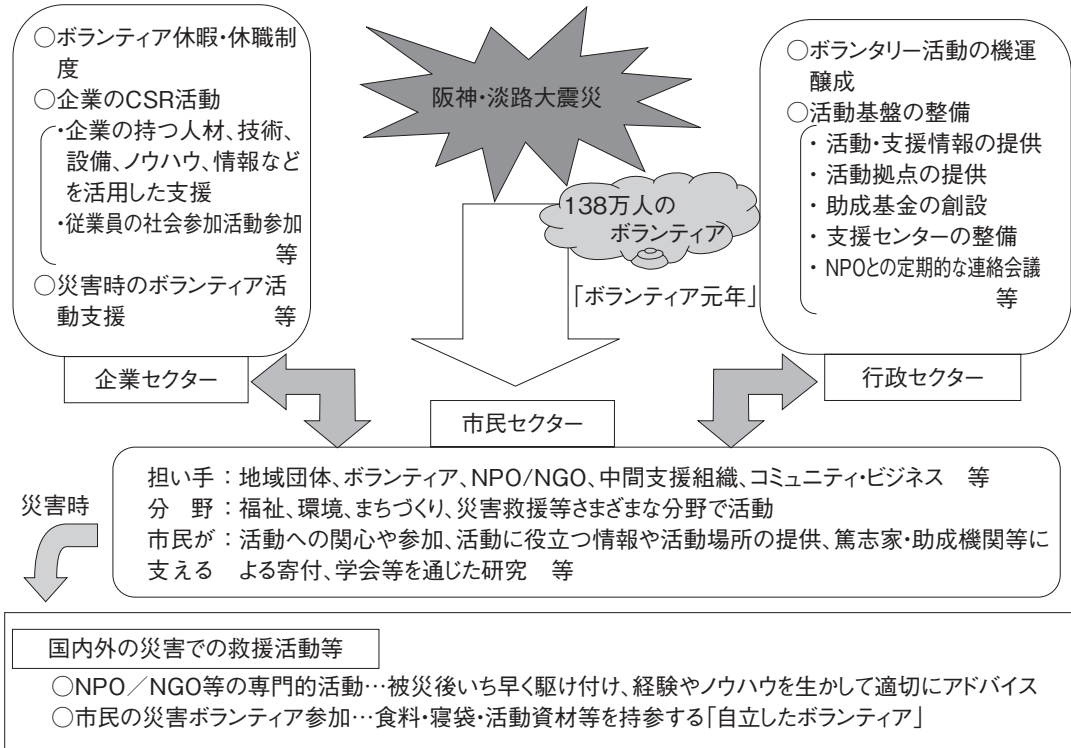
震災を契機に、企業の社会貢献活動への意識が一層高まった。ボランティア休暇・休職制度の導入が進んでいるほか、CSR（企業の社会的責任）活動※3という形で、多分野にわたって幅広く展開されている。また、日本経済団体連合会は企業の社会貢献活動を促進するため、災害時に企業に対して救援物資の提供等と呼び掛けるなどの取り組みを行っている。

※3 企業は利益を追求するだけでなく、組織活動が社会に与える影響に責任を持ち、行政や地域社会からの要求に対して適切な意思決定をすること。

※2 と地域の間で立つてさまざまな活動も支援する。

※2 市民の非営利活動によって構成

■ 市民活動の定着に向けて



■ 阪神・淡路大震災以後の災害ボランティアの活躍

自然災害の発生に対して、国内外を問わずNPO/NGOがいち早く駆け付けて専門的な活動や的確なアドバイスを行うとともに、国内でも災害ボランティアとして多くの市民が参加する姿が定着してきた。

- 新潟県中越地震：約95,000人のボランティアが全国から駆け付け被災者支援を行った。
- 台風第23号災害：25,000人のボランティアが駆け付け、被災地の泥かきや後片付けを行った。受け入れ態勢が整っていた地域では効果的に活動が展開された。

■ 企業のCSR(Corporate Social Responsibility 社会的責任)活動とは

企業が経済・環境・社会等の幅広い分野における責任を果たすことにより、企業自身の持続的な発展を目指す取り組み

■ NPOに関する世論調査

(内閣府「NPOに関する世論調査」平成17年8月)

- NPOという言葉の周知度
「知っている」 39.7%
- ボランティア活動の経験
「あり」 7.3%
- ボランティア活動への参加意識
「参加したい」 43.9%

兵庫の取り組み

- ひょうごボランタリープラザの運営
市町ボランティアセンター、中間支援組織等NPOの効果的・効率的な支援等を行う全県的支援拠点として設置。兵庫県社会福祉協議会が運営
場所：神戸市中央区東川崎町 神戸クリスタルタワー6階
機能・主な事業：
 - 交流・ネットワーク
協働会議、ボランティア共済等
 - 情報の提供・相談
地域づくり活動登録、NPO相談等
- 活動資金支援
ひょうごボランタリー基金助成、貸付等
- 人材養成(エンパワーメント)
NPO大学、ボランティアコーディネーター養成研修等
- 調査研究
ボランタリー活動実態調査等

何があったか

○ボランティア団体、NPO、地域、行政の連携・協働が生まれた

被災直後は、全国から駆け付けたボランティアをうまく被災者ニーズにつなげられなかった。やがてボランティア団体はノウハウを蓄積し、被災者に柔軟に対応するようになった。時とともに変化する被災地の要望に対応し、ボランティア団体・NPOや地域、行政の間で連携したさまざまな活動が生まれてきた。

○ボランティアやNPOの活動支援に大きな役割を果たした

中間支援組織は、ボランティア活動に取り組みNPOなどへ、活動資材、助成金、活動場所などの情報を提供し、活動や組織運営を間接的に支援。また、団体やNPOのネットワーク化にも取り組んだ。

学んだこと

○ボランティアセンター立ち上げの備えが必要

災害時のボランティア活動の調整や新たな課題への対応などは、災害ボランティアセンターが担うこととなる。災害直後、速やかに災害ボランティアセンターを設置

(10) 公民協働の新しい社会システムの構築

96 中間支援組織

中間支援組織の活動が、被災者ニーズへのきめ細かな対応を支える

震災では、被災者を支援するためのさまざまなボランティア活動が展開され、数多くのボランティア団体やNPOが生まれた。刻々と変化する被災者ニーズに的確に対応するためには、これらの団体の活動を「つなぎ」「まとめる」中間支援組織がボランティアやNPOの活動を支える大きな役割を果たした。中間支援組織には、NPO同士、NPOと地域や企業、行政とのパートナーシップを構築するための活動が期待される。

○NPOを支える中間支援組織が地域社会にとっても重要

ボランティア団体やNPOなどの立ち上げを助け、その輪を広げ、目的の異なる団体をつないでいく中間支援組織の存在は、地域社会にとっても重要である。企業や行政とのつなぎ役としての役割も期待され、その活動を強化していく必要がある。

教訓をどう生かすか

○災害救援専門NPOによる支援が定着

近年多発する災害において、災害救援専門NPOがいち早く現地に入り、経験やノウハウを生かして、災害ボランティアセンターの立ち上げ支援や地元ボランティアへの助言などを行っている。また、「震災がつなぐ全国ネットワーク」のように、全国的な役割分担の下、被災直後のニーズ把握から具体的な事業展開まで素早く活動を展開するところもある。

○中間支援組織の活動基盤の整備を

地域の課題が多様化するにつれ、中間支援組織の役割はより専門化、総合化し、ネットワーク化も期待されている。兵庫県内のNPOは、協議会を設立し、人材育

成・情報交換・政策提言などを行っている。

また、中間支援組織は、NPOに対し企業の助成情報を提供するだけでなく、企業が提供する資材などを仲介。地域や企業を巻き込んでエコマネーなどの事業に取り組みむところもある。これらの取り組みを進めるためにも、資金や人材を確保する仕組みなど活動基盤の整備が求められている。

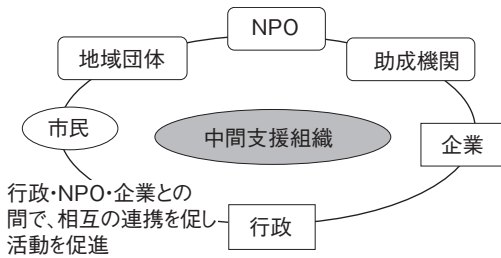
○ひょうごボランティアプラザによる支援

兵庫県では、ボランティアやNPOの活動支援拠点として、平成14年にひょうごボランティアプラザを開設し、(社福)兵庫県社会福祉協議会に運営を委託。災害時のボランティア活動の支援をはじめ、ネットワークづくりや情報提供、人材養成などを行っている。ひょうごボランティア基金(100億円)を設置し、NPOの立ち上げや中間支援組織活動、企業・行政との協働事業などへ助成を行っている。

また、「NPOと行政の協働会議」を、定期的開催するなど、中間支援組織の機能の一部も担っている。

できるように、立ち上げマニュアルの準備や資機材の点検、専門的なボランティアの登録など普段からの備えが必要である。

中間支援組織とは



期待される役割:

NPOと他のさまざまな主体を「つなぎ」「まとめる」ことにより地域を活性化

主な事業:

活動情報の提供、法人設立等各種相談、団体運営等研修会開催、交流会の実施、行政や企業とNPOとの定期的な協議の場の設定、政策提言、評価 等

災害時の対応

災害ボランティアセンター

社会福祉協議会や行政が設置し、各地から駆け付けるNPO、ボランティアと被災者のニーズを調整。ボランティアコーディネーターや専門的な知識・技能を持つ人材の配置が必要。

災害救援専門NPO

自然災害が発生した場合、いち早く被災地に駆け付け、災害ボランティアセンターの立ち上げや運営を支援したり、現地のNPOと協働して事業を展開。代表的な団体は、AMDA、被災地NGO協働センター、日本災害救援ボランティアネットワークなど。

災害ボランティアの支援方法の違い

区分	兵庫県(事例:平成16年台風第23号災害)	福井県(事例:平成16年福井豪雨災害)
概要	県災害対策本部と連携し、「ひょうごボランティアプラザ(県社協)」が中心に活動 【業務内容】 ・各現地センター立ち上げ支援 ・ボランティア保険窓口 ・ボランティアバス運行 等	県が「県災害ボランティアセンター」を設置・運営 【業務内容】 } 同左
ボランティア団体との連携	プラザを事務局に県内NPO等との連携組織を設置。平常時も連絡会議で連携を図る。	災害時に県を事務局に連絡会を設置
災害ボランティアセンター	原則として市町社協が設置・運営 市町は職員派遣等で関与	市町社協主体で市町と協議して設置・運営 市町が役場等を提供
メリット	・県社協が主導することで、市町社協との連携が図りやすく、幅広いボランティアの協力を得やすい ・県社協を介することで民間の協力を得やすく「民」と「官」が協働する柔軟な対応が可能 ・共同募金、補助金が利用しやすい	・市町職員が運営に多数かかわるため市町と連携がとりやすい ・県基金で一元的に対応するため活動財源の不安がない
デメリット	・市町の対応に差がある場合がある	・基金管理、資機材調達など行政の負担が大きい

兵庫の取り組み

□兵庫県災害救援専門ボランティア制度

専門的な知識・技能を要するボランティアを分野別に登録し、県内外で大きな災害や事故等が発生した場合、被災地に派遣(平成8年～)

(分野) 救急・救助、医療・介護、建物判定、手話通訳、ボランティアコーディネーター、輸送、情報・通信(実績)

災害名	派遣先	派遣期間	分野	人数
ロシアタンカー重油事故	竹野町	平成9年 1月15日	救急・救助	18人
	香住町	3月22日 ～23日	救急・救助	21人
新潟豪雨災害	新潟県 三条市	平成16年 7月18日 ～21日	看護・介護	7人
台風第23号	豊岡市 出石町	平成16年 10月26日 ～28日	看護・介護	21人
	洲本市	10月29日 ～30日	ボランティア コーディネーター	17人

□ひょうご市民活動協議会(HYOGON)

平成14年2月、兵庫県内において、さまざまな分野で市民公益活動に取り組むNPOが集まり、分野横断的な協議会を設立。

【事業の柱】

- ①人材育成
 - ②団体同士の交流、相互研鑽
 - ③情報交換
 - ④広報活動
 - ⑤市民活動の基盤整備のための提言、発信など
- 【会員団体】39団体(平成20年2月)

□NPOと行政の協働会議

普段から県全域を対象に県内のNPO等と行政が、従来からの生活復興関連に加え、多様な課題について定期的に協議する場としてひょうごボランティアプラザに設置。

何があったか

○被災者の生の声を施策につなげた

震災から半年後の平成7年7月、被災者のニーズに柔軟に対応するため、被災者と行政の間に立つ第三者機関として被災者復興支援会議が設置された。メンバーは福祉、雇用、住まい・まちづくりなどの分野の有識者12人。被災地に赴いて住民の意見を直接聴く「移動いどばた会議」(アウトリーチ)を10年間で251回開催し、行政と被災者の双方に提言と助言(アドボカシー)を行った。会議には行政の担当課長によるPT(プロジェクトチーム)が加わり、提言の施策化に取り組んだ。提言の施策化に当たっては、復興基金を活用することで、迅速かつ弾力的に施策を実現することができた。

○制度の弾力的な運用が実現

復興にかかわる有識者を委員とした県・市町生活支援委員会は、平成9年7月に発足。被災者の生活再建をめぐって個別化・多様化した課題に対応し、支援制度の本来的趣旨が生かされるよう、制度の弾力的な運用や改善を行政に求め、実現された。

(10) 公民協働の新しい社会システムの構築

97 被災者と行政をつなぐ第三者機関

被災者の意見をくみ上げ、支援施策に反映させる

震災からの復興過程では、刻々と変化する被災地の状況や被災者のニーズを把握し、施策に柔軟に反映させるため、被災者と行政をつなぐ第三者機関として被災者復興支援会議が設置された。また、県・市町生活支援委員会を立ち上げ、制度のすき間で救済されない被災者に弾力的に対応した。これらの第三者機関がその取り組みの中で示した参画と協働の考え方を継承し、今後も住民の視点に立った施策立案・実施が求められている。

しては応急仮設住宅での自治会づくりなど自立を呼び掛け、行政には仮設住宅の生活環境改善や高齢者の見守り対策などを求めた。

提言を施策に結び付けるに当たっては、行政は、100%完全なものでなくても、また、実績が期待できなくても、さまざまな支援策を早期に制度化することで被災者の安心を高めることが大切である。

○第三者機関による不服等の検討

震災直後の混乱期には、民間賃貸住宅家賃負担軽減事業や生活再建支援金制度などの適用で迅速な対応を求められたが、時間的な余裕がないことから、該当要件について形式的で柔軟性に欠ける審査・判断をされてしまうことがある。第三者的な視点から、被災者個々の生活実態などを考慮して、例外的、特例的な処理も可能とする仕組みが不可欠である。

教訓をどう生かすか

○住民の視点に立った施策立案・実施を

被災者復興支援会議や県・市町生活支援委員会が取り組んだ、被災者の意見を聴きながら行政、専

門家、NPO等が議論し施策化したものをみんなが実行していくというスタイルは、県民が物事の企画、立案に積極的に加わり、みんなが協力・協調して、ともに汗を流して行動するという「県民の参画と協働」の施策の考え方に受け継がれた。

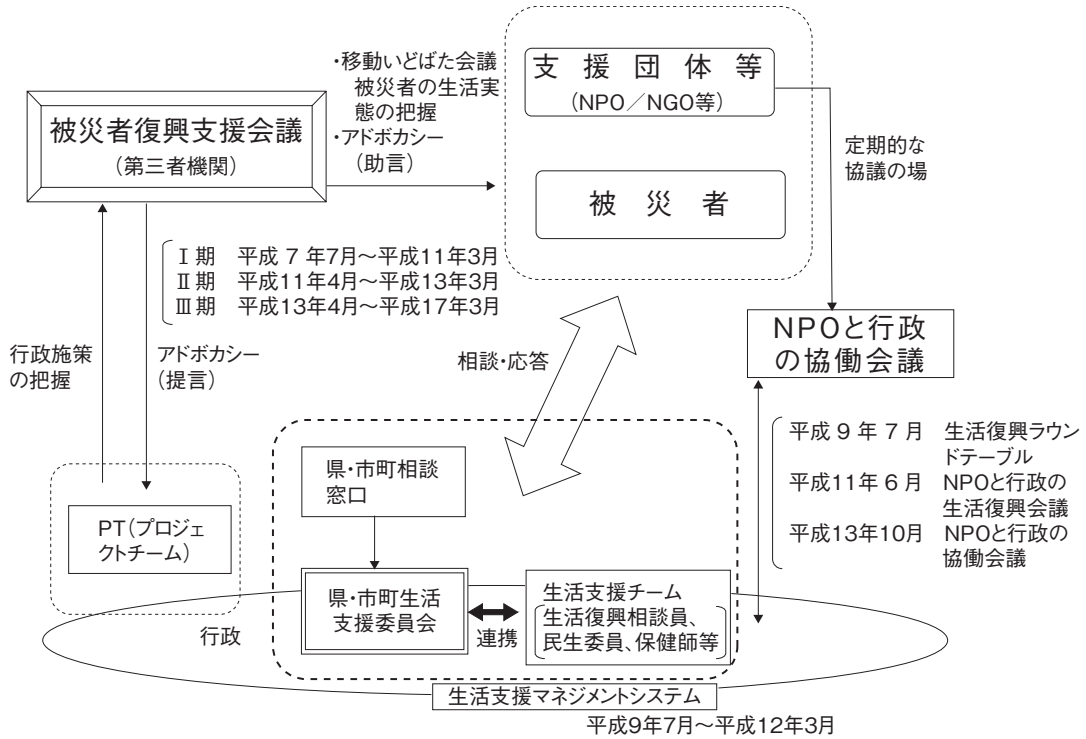
今後も住民の視点に立った施策の立案・実施が求められる。

学んだこと

○復興の各段階に応じた提言が重要

被災者復興支援会議は、復興段階における課題の変化に対応して28回の提言を行った。被災者に対

復興過程の支援システム



被災者復興支援会議の主な提案

10年の間に28回の提案・提言を行った。

区分	年月	提案名
第Ⅰ期	平成7年8月	第1回提案「『被災者』の復興に向けて」ほか
	平成8年6月	第6回提案「住まい再建のための基本的な考え方」ほか
	平成11年1月	第13回提案「被災者復興支援会議の果たした役割」ほか
第Ⅱ期	平成11年7月	第1回「地域に根ざしたコミュニティ経済の総合的推進」
	平成12年7月	「阪神・淡路大震災復興計画後期5か年に取り組むべき課題」
	平成13年3月	「被災者復興支援会議Ⅱ最終提言」
第Ⅲ期	平成13年9月	緊急提言「高齢者が安心して暮らせる災害復興公営住宅を目指して」
	平成14年9月	第3回「復興10年に向けて今後取り組むべき課題」
	平成17年3月	最終提言「安全・安心な社会の構築を目指して」

県・市町生活支援委員会での制度の見直し

制度のすき間で救済されない被災者のために、次のような対応策をとった。

- ① 民間賃貸住宅家賃負担軽減事業における解体証明書の弾力的な運用
- ② 民間賃貸住宅家賃負担軽減事業における三者協定への家主等の不同意
- ③ 被災中高齢者恒久住宅自立支援金の申請に必要な住民票の添付
- ④ 被災者自立支援金の仮設入居世帯への特例措置
- ⑤ 災害復興コミュニティプラザ運営費補助の適正化
- ⑥ 被災単身世帯に対する緊急通報装置

(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

○広範な県民の力を結集して生活復興を支援

被災地の復興を被災自治体や被災者自身の努力に委ねるのではなく、広く県民による生活復興の運動として展開するため、生活復興県民ネットが設立された。

県民ネットは、県民、各種団体、ボランティアグループ、企業等県内の主な団体や学識経験者が参加し、震災後に活動を始めたボランティアやNPOなども一緒に被災者支援に取り組めるよう、誰でも自由に参加できる企画委員会や各団体の中堅クラスが活躍する事務局参与などの仕組みを設け、フェニックスプラザ(3)(4参照)を拠点に活動を展開した。

○刻々と変化する被災者の課題に対応

設立当初は、住まいの確保や被災者の元氣回復のために、各団体の持ち味を生かしてもちつきや引越し支援などの活動を展開した。恒久住宅移行後は、移転先でのくらしの再建やコミュニティづくりが課題となり、地域活動団体・グループへの支援やネットワーク化などを推進した。また、

(10) 公民協働の新しい社会システムの構築

98 生活復興県民ネット

被災者を支える人々の力を結集し、被災者の生活復興を支援する

被災者の生活復興を支援するため、県民、各種団体、ボランティアグループ、企業等の参画により、生活復興県民ネット(以下「県民ネット」)が設立された。企画委員会や事務局参与など開かれた柔軟な運営体制の下、県外居住被災者支援や地域活動推進事業など先駆的な事業を展開し、刻々と変化する被災者のニーズに対応した。また、生活復興NPO情報プラザの開設など中間支援組織としての役割も果たし、その機能はひょうごボランタリープラザに受け継がれている。

チンクや交流・情報交換を進めるなど中間支援組織としての役割も果たした。

学んだこと

○被災者の生活復興に多くの人がかかわる仕組みが大切

被災者の支援において、応急仮設住宅など現場で活動するボランティアグループの課題が共有されることが大切である。県民ネットでは、自由参加の企画委員会で事業が企画され、自治会や婦人会、社会福祉協議会等各種団体のネットワークを活用して事業が実施される仕組みにより、課題の共有と対応がなされた。

○ニーズの変化への柔軟な対応が必要

避難所での生活から仮設住宅、さらに恒久住宅へ移行と、時間の経過や居住環境の変化に伴い、被災者の関心事も変化し、ニーズも多様化する。被災者の生活復興を支援するためには、その時々々のニーズにきめ細かく、柔軟に対応することが必要である。

○互いに顔の見える関係が大切

県民ネットでは、被災地と事務局をつなぐ専門スタッフや自らの

ネットワークを生かしてイベントや交流会などを実施する地域活動コーディネーターが設置されていた。事業の浸透性を高めるためにも、被災者と支援者の間で互いに顔が見える関係が構築されること大切である。

教訓をどう生かすか

○県民ネットの取り組みは地域づくり活動支援として定着

平成16年に県民ネットは解散したが、県民ネットの果たした中間支援組織の役割はひょうごボランタリープラザ(10)(96参照)に継承・全県展開され、コミュニティづくりへの支援は地域づくり活動応援事業、県民交流広場事業などの施策に発展し、実施されている。

○中越復興市民会議が被災者支援を展開

新潟では、中越地震を受け、被災者の生活復興を支援する中間支援組織として「中越復興市民会議」が設立され、NPOや青年会議所、マスコミや地元大学の研究者などが中心となって、産官学民を超えたつながりあい、助けあい、支えあう活動を展開している。

生活復興NPO情報プラザやインターネット上に「ひょうごコミニ(2)ション」ネットワーク」を開設してマッ

生活復興県民ネットの概要

目的: 県民、各種団体、ボランティアグループ、企業等が被災者の生活復興に向けて展開してきたさまざまな活動の連携を図り、より充実、発展させていくため、幅広いエネルギーの結集を図ったネットワークを形成し、生活復興県民運動をより広範に展開する。

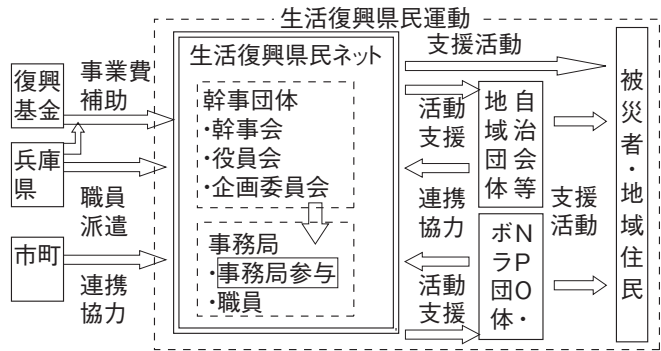
代表: 新野幸次郎(神戸大学名誉教授)

設立: 平成8年10月8日

組織: (幹事団体)

幹事会・役員会・企画委員会

(事務局)事務局参与・職員



生活復興県民ネットの活動の状況

区分	第1期	第2期	第3期
活動時期	平成8～10年度	平成11～13年度	平成14～16年度
被災地の主要課題	仮設住宅から恒久住宅への円滑な移行 被災者のくらしの再建 新しい地域でのコミュニティづくり	見守り体制の構築 地域コミュニティの形成 ニーズの個別化・多様化 主体的な地域活動への参画	残された課題の解決 経験や教訓の次代への継承 ニーズの個別化・多様化 参画と協働による新しい「公」の形成
支援対象			
被災者	◎(重点対象)	○(概ね対象)	
被災者支援団体 地域活動団体等	◎	◎	◎
活動拠点	フェニックスプラザ	フェニックスプラザ	クリスタルタワー
提供機能			
活動助成	◎	◎	◎
情報提供	◎	◎	◎
相談・コーディネート等	○	○	○
交流機会	○	○	○
ターゲット			
仮設住宅	◎		
恒久住宅	○	◎	○
地域		○	◎
対応方針	被災者を支援する団体・グループの支援 被災者の元気回復 生きがいづくり・仲間づくり 県外居住被災者のフォローアップ	地域活動の推進活動団体・グループの支援 地域活動団体の担い手づくり 地域活動のネットワーク化促進 地域活動のコーディネート NPOと地域団体の連携	地域活動の推進活動団体・グループの支援 地域活動推進事業の継続 活動の自律化・持続化 マネジメント・スキルの向上 地域力の向上に向けた取り組み

(生活復興県民ネット『人の力と熱意を信じて』平成17年3月)

主な活動



◆愛のもちより運動



◆県外居住被災者への支援



◆恒久住宅への引っ越し支援活動



◆ひょうごこみこみねっと

インターネット及びファックスを活用して市民活動情報やイベント情報を共有した

何があったか

○企業が多彩な支援活動を展開した

企業の中には、安否確認や居住場所の提供など被災した従業員への支援に速やかに対応し、従業員の安心や安全を確保するところが多かった。また、地域の一人として、震災直後から自衛消防隊による消火活動、敷地内の井戸水の提供などに取り組むところもあった。

さらに、被災地域に対して食品、生活用品、医薬品など生活必需品を支給。自社施設や所有する船舶を提供したり、社員によるボランティアを編成したりと、各企業が得意分野を生かして支援活動を展開した。

○復興過程で企業や大学が新たな支援

震災直後に限らず、企業の支援活動は続いた。P&G(株)は神戸市にある日本本社ビルの一角をギャラリーとして開放し、(株)フェリシモは基金を創設して震災遺児への奨学金や教育機関への寄付を行うなど、企業が被災者支援の大きな力となった。

大学は、校舎を一時的に避難所として開放し、その後は学生たちのボランティア活動を後押しし

(10) 公民協働の新しい社会システムの構築

99 企業等と地域のパートナーシップ

企業や大学の活動が地域の防災力を高め、まちづくりを進める

震災時、民間企業は社員への支援だけでなく、多くの被災者に食料や生活必需品を供給したり、社員によるボランティア活動を展開したりと、復旧・復興の過程で大きな役割を果たした。また、復興のまちづくりや地域の活性化などには、大学教員や学生が参画した。地域において、企業や大学の果たす役割にますます期待が高まっている。

学んだこと

○企業の地域貢献活動の定着が必要

大規模災害では、他地域からの速やかな支援は難しく、被災地の企業が有する人的・物的資源が地域に大きく貢献する。CSR(企業の社会的責任)が問われる中、企業は普段から防災活動やまちづくりに参画するなど、地域との交流を育み、企業文化として地域貢献活動が定着することが望まれる。

○大学の知的資産の地域への還元が重要

大学は、地域に開かれた存在として、その知的資産を地域に還元することが重要である。防災やまちづくりについて協定を結ぶなど地域とのパートナーシップを構築し、普段から、専門知識を生かして地域の課題解決に参画していくことが望まれる。

教訓をどう生かすか

○企業市民としての意識が高まる

震災を機に、企業の意識が変化した。企業市民^{※1}として、地域のまちづくり活動への協賛、被災経験を生かした防災マニュアルの作成、自治体等との防災協定の締結などに取り組んでいる。

○地域と連携した大学の取り組みが進展

大学は、震災復興に大きくかわったことをきっかけに、地域貢献の取り組みを充実させた。自治体との間で防災協定を結んで緊急物資の備蓄等に取り組んだり、地域との連携協定によりまちづくりを支援している。

また、教員が研究活動の一環として、まちづくりの課題解決に向けてアドバイスをしたり、学生がまちづくりイベントの企画・実施に参画する活動も行われている。

※1 企業を社会の一構成員とみなし、社会に存在する行政組織、NGO/NPOといった団体、個人など、さまざまな主体とバランスよく連携をとりながら、社会に役立つ事業活動を行っていくべきであるという考え方。

企業の取り組み例

■三ツ星ベルト(株)

震災直後は、事業所の自衛消防隊による消火活動を行い、震災後は、コミュニティ・レストランを地域住民に開放したり、本社玄関ホールを使ったコンサートを開催している。

また、小中学校へのピオトープの設置、地域住民や消防署の協力を得た防災訓練の実施など、地域と企業との新



◆小中学校へのピオトープ設置
たな関係づくりを目指した活動を行っている。

■マックスバリュ西日本(株)

兵庫県内58店舗が地元自治体との間で物資供給、避難場所の提供などの防災協定を締結

■企業の地域貢献活動

	20.2	17.5	36.7	18.8	6.8
事業所周辺地域への防災活動の参加	7.0	10.4	33.5	41.8	7.3
近隣居住者への避難所・仮住居提供	9.0	14.1	37.1	31.3	8.5
近隣居住者への食糧・水・物資提供	17.1	18.3	35.8	21.3	7.5
カンパ・寄付などの金銭的援助提供	19.0	19.6	35.0	18.8	7.5
地域復興イベント等への参加・協力	6.6	9.4	43.7	30.7	9.6
近隣高齢者や子どもなど要援護者対策					

0% 20% 40% 60% 80% 100%

震災前から講じている 震災後講じている 今後講じる予定 講じる予定はない 不明

(企業の防災・復興活動の調査事業評価委員会「企業の防災・復興過程における取組等についての実態調査」)

大学の取り組み例

■自治体との防災協定の締結

・甲南大学、神戸学院大学が神戸市との協定に基づき備蓄等に取り組む 等

■地域と連携協定を締結しまちづくりを支援

・神戸大学と灘区、東灘区が連携協定を締結
 ・神戸学院大学と明石市(H17.4)、西区(H19.5)が連携協定を締結
 ・流通科学大学が西区と連携協定を締結(H19.12)し、地域交流プラザを開放
 ・神戸大学が兵庫県(まちづくり復興担当部)との「まちづくり協定」(H17.12)に基づき共同事業等を実施 等



◆東灘区「夏休み子どもいろいろ体験スクール」

【新潟での取り組み】
 新潟県中越地震では、日本経団連を窓口として、各企業が飲料水、非常食の提供やタンクローリー、キッチンカーの派遣などの支援を迅速に実施。被災地の各金融機関では、いち早く通帳をなくした被災者への預金の払い戻しや企業の手形決済に特段の配慮をするなど、混乱防止に動いた。

■大学・学生によるまちづくり協議会等への参加、被災地の調査研究

・大学教員のまちづくりへの助言・指導
 ・商店街活性化イベントの企画・運営への学生の参画



◆甲南本通商店街では甲南大学の学生が活性化に協力

何があったか

○ボランティアやNPOなどが救援・復興支援

ボランティアやNPOなどのきめ細かな活動が、公的機関のみでは行き届かない部分をカバーした。刻々と変化する被災者のニーズに柔軟に対応できたのも、被災地内外から駆け付けたボランティアやNPOなどに負うところが大きかった。復興過程では、地域団体との連携、企業の協力や支援など、多様な主体の連携による取り組みが展開された。

○公民協働の多彩な取り組みが生まれた

生活復興を進めるための被災者支援団体のネットワーク、「生活復興県民ネット」の発足や、「NPOと行政の生活復興会議（NPOと行政の協働会議に拡充）」の設置など、震災後、県民と行政との協働による多彩な取り組みが試みられた。

市町でも、地域課題を話し合う場として行政、地域団体、NPOなどが参画した円卓会議が設けられた。

(10) 公民協働の新しい社会システムの構築

100 公と民の協働関係

多様な主体の参画と協働で、地域課題の解決に取り組む

震災における被災者支援活動は、平成8年9月に誕生した生活復興県民ネットなど住民の主体的な取り組みを核に、行政をはじめ住民や企業、団体が連携して展開された。この経験から、住民自らが公共的領域を担う「新しい公」の考え方が生まれ、地域では、まちづくり協議会や中間支援組織の役割が大きくなっていった。自治会・婦人会・老人クラブなど地域団体やNPOなど各種団体、企業、行政が互いの立場を超えてパートナーシップを築き、協働して地域課題の解決に取り組むことが求められている。

学んだこと

○地域づくりは多様な主体の参画と協働から

復興の過程では、住民自らも「公」の一部を担っていった。こうした実体験を通じて、住みやすい地域づくりを進めるためには、地域の住民や企業、学校といった多様な主体が対等な立場で参画、協働し、「新しい公」の実践をより確かなものにしていくことが重要である。

○普段から多様な参画と協働が必要

「生活復興県民ネット」は、被災地内外の各種団体の力を結集し、刻々と変化する被災地の課題に的確に対応してきた。開かれたネットワークを目指し、各団体のメンバーが参加できる企画運営委員会などの仕組みで柔軟に運営してきた。

また、「NPOと行政の協働会議」のように、普段からNPOと行政がパートナーシップの下で協議を重ね、施策の立案・実施につながる仕組みづくりを検討することが重要である。

教訓をどう生かすか

○「新しい公」の考え方が浸透

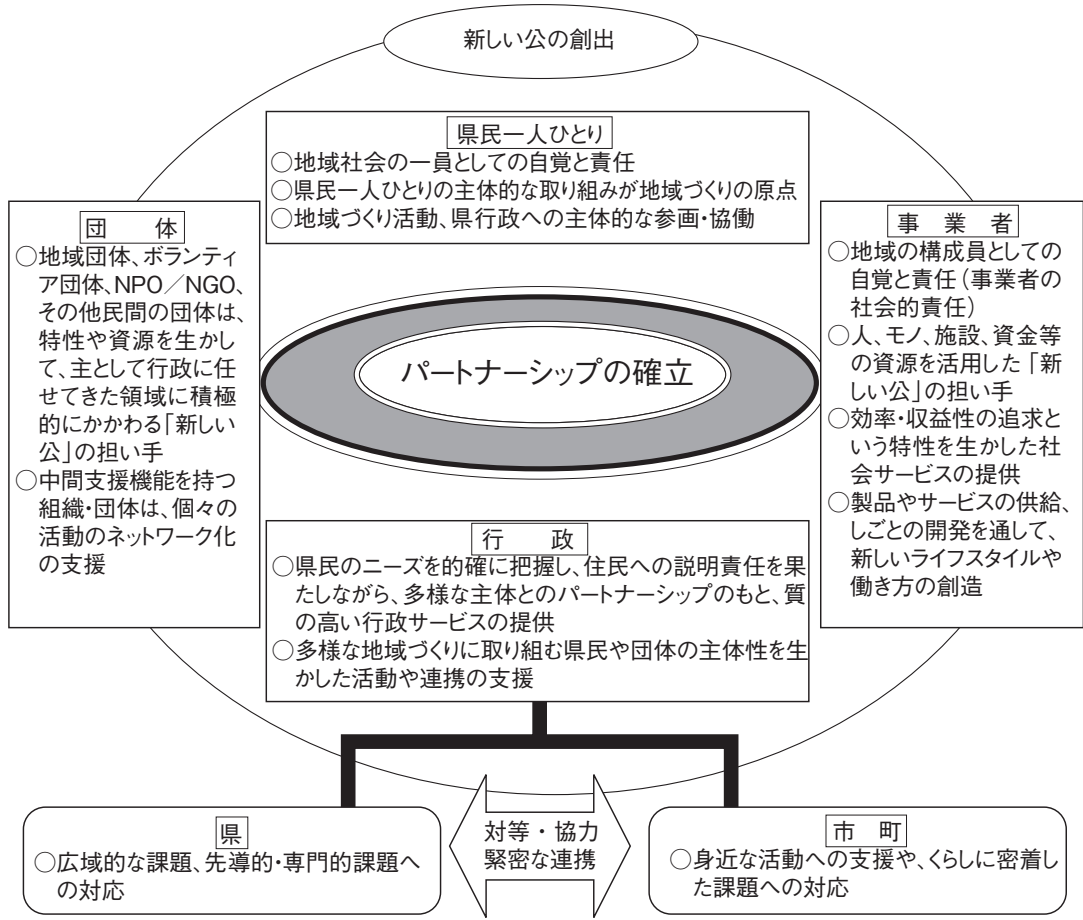
震災を契機に、地域のことを自分のこととして考え、より良い地域づくりに取り組む「新しい公」の意識が全国的に高まった。

各地域では、地域団体やボランティア団体が、子育てや高齢者の支援、防犯などさまざまな課題の解決に向け、多彩な活動に取り組んでいる。また、多様な主体が連携し合意形成機能を備えたまちづくり協議会や、それらの主体同士をつないだり、活動を支援する中間支援組織の役割も大きくなっていく。

○地域でのパートナーシップの確立が進む

地域で活動している自治会・婦人会・老人クラブなどの地域団体やNPO、まちづくり協議会などさまざまな役割をもった団体が、行政や企業なども含めてさらに幅広いネットワークをつくり、協働して地域課題の解決に取り組むことが期待されている。

■「新しい公」を担う各主体の役割と連携



中越復興市民会議は、平成17年5月にボランティア、NPO、大学、青年会議所、一般市民が中間支援組織として設立。住民同士の話し合いを通じ地域の声をとりまとめ、行政機関と協働して生活復興に取り組めるよう行政と市民とのパートナーシップを推進。

【新潟での取り組み】

兵庫の取り組み

- **県民の参画と協働の推進に関する条例**
震災の教訓を踏まえて、県民が主体的に取り組む地域社会の共同利益の実現と県行政の推進の2つの場面での「参画と協働」の推進に関する基本条例の施行（平成15年）
- **NPOと行政の協働会議**
県内のNPO等と行政が、NPO活動をはじめ多様な課題について定期的に協議する場
- **被災市町での参画と協働の取り組み例**
宝塚市：「宝塚市まちづくり基本条例」、「宝塚市民参加条例」の施行（平成14年）、まちづくり協議会の支援など協働のまちづくりを推進

伊丹市：「伊丹市まちづくり基本条例」の施行（平成15年）、「市民まちづくりプラザ」の設置・運営など、市民の主体的なまちづくりを推進

神戸市：「協働・参画3条例」（神戸市民の意見提出手続に関する条例、神戸市民による地域活動の推進に関する条例、神戸市行政評価条例）の施行（平成16年）、「協働と参画のプラットフォーム」の設置・運営など、協働と参画のまちづくりを推進

芦屋市：「芦屋市市民参画及び協働の推進に関する条例」の施行（平成19年）、「あしや市民活動センター」の設置・運営など、協働によるまちづくりを推進

公民協働の新しい社会システムの構築

震災後の市民の自発的な活動の盛り上がりは、公共的課題に取り組む共助の大切さと中間支援組織の役割の重要性を浮き彫りにし、協働への道筋をつけた。

市民社会の担い手の多様化と活性化が進展

震災からの復旧・復興の過程において、行政の力だけでも市民の力だけでも及ばない限界が明らかになった。公共的な課題は、行政のみが担うのではなく、社会全体で担うという考え方が浸透し、自助、公助に加えて共助の大切さが強調された。そうした中で、行政、市民、企業、学校、メディア、専門家など多様な担い手の連携や協働が実現された。三ツ星ベルトなどの企業の社会貢献の素晴らしい取り組みも生まれた。

このほか、復興の取り組みを契機に数多く生まれたボランティアグループやNPO／NGOの活

躍、震災前から組織レベルで活動を続けてきた社会福祉協議会や生活協同組合の働き、専門家グループの活動、地域レベルでの地域団体の活動など、さまざまな活動が展開された。

このような市民社会の担い手の多様化と活性化は、助け合い、支え合い、共に生きる「共生」の理念に支えられたものであり、こうした社会全体の取り組みは、復興への強い思いを「つなぎ」「まとめる」役割を果たす中間支援組織や共助組織の重要性や必然性を浮き彫りにした。

中間支援組織が大きな役割を果たした

復興過程での参画と協働や政策提言の場で、被災者復興支援会議をはじめ、復興市民まちづくり支援ネットワーク、生活復興県民ネット、阪神・淡路まちづくり支援機構などの中間支援組織の役割は、行政と市民をつなぐ復興の推進力として特に重要であった。

復興の進展とともに中間支援組織の役割も変化し、より専門化・総合化していった。しみん基金・KOBÉ、コミュニティ・サポートセンター神戸、神戸まちづくり研究所、海外災害援助市民センター(CODE)、市民活動センター神戸などNPOの中間支援組

織や専門家組織が数多く形成され、その後の復興支援に大きな役割を果たしている。

その役割の中でも、アドボカシー(政策提言)、アウトリーチ(現場主義)、コーディネート(共創連携)の理念と実践は、平常時にも欠かせないシステムとして認識され、民間と行政をつなぐ今後の社会システムの一つとして定着が求められる。

また、中間支援組織は、公民協働の場面だけではなく、協働の未開拓地ともいえる企業と地域、NPOと地域、NPO同士の協働関係を構築し共助の仕組みを定着させるためにも欠かせない存在である。

その後の災害でも中間支援組織が活動

新潟県中越地震・中越沖地震の被災地では、「中越復興市民会議」が、被災地の人や活動などをつなぐ中間支援組織としてフルにその役割を果たしてきた。

市民会議の精力的な活動はもちろんであるが、被災者の多様な

ニーズが明らかになる中、都市部と違って公民の仲介ができる組織がほとんどなかったため、被災地で受け入れられやすい要因が整っていた面もある。中間支援組織の存在が地域に元気を与えて復興を促し、スムーズな公民協働の鍵を握っていることを明確に示した事例である。

中越地震から何年も経った被災地の住民は、自分達が被災者と呼ばれることに抵抗があるという。さらには、「地震のお陰で地域づくりに取り組めるようになった」と話す住民が多いという。すべての住民の言葉ではないかもしれないが、市民会議の地域に根付いた活動が、こうした住民の発言につながったのではないか。

能登半島地震の被災地でも、「能登復興いやさかフォーラム」が設立されており、こうした活動の継続が今後の課題である。

活動基盤の一層の充実が課題

中間支援活動に取り組むボラン

ティアグループやNPO/NGOが、21世紀の成熟社会を支える重要なセクターであることは、今や疑う余地のないところである。

兵庫県では、民間と行政のパートナーシップによる被災者支援を議論する「生活復興ラウンドテーブル」での議論の中から、現在の「NPOと行政の協働会議」が生まれるなど、公民協働に向けた動きが本格化しつつある。

これらの活動の広がりや「特定非営利活動促進法」の成立（平成10年）などを受け、各種団体の活動基盤の整備が進められたとはいふものの、資金や人材を確保する仕組みなど、活動基盤の一層の充実は、今後の残された課題である。



◆ひょうごボランティアプラザでNPO/NGOの活動を支援



◆災害時のボランティアセンター開設にも普段から訓練