

復興制度等提言事業調査報告書



平成 27 年 6 月

兵 庫 県

目 次

● 調査の趣旨	1
● 取組と評価、提言	
1 復興推進を支える仕組みづくり	3
2 迅速な被災者救助	15
3 生活拠点となる住まいの確保	25
4 被災者に対するきめ細かな生活支援	31
5 多様な主体の参画と協働による被災者支援	41
6 地域経済の復旧・復興としごとの確保	47
7 農林水産業にかかわる被災者の再建支援	53
8 膨大な災害廃棄物の迅速な処理	55
9 災害に強いまちづくり	57
10 新たな防災教育の推進	61
11 防災の広域連携の推進	65
12 震災の経験と教訓の継承	69

調査の趣旨

阪神・淡路大震災から今年で20年を迎えた。兵庫県ではこの間震災からの「創造的復興」に取り組むとともに、震災の経験と教訓を活かして防災対策の強化・充実に重ねてきたが、歳月の経過とともに震災を経験していない住民が増えるなど、震災の記憶の風化が懸念されている。

また、平成23年度には東日本大震災が発生し、東北地方ではまさにその復興に懸命に取り組んでいるが、かつてない巨大な津波被害が様々な課題をもたらしている。

こうした中であって、近年、自然災害の激甚化はますます顕著となり、最大クラスでは東日本大震災を上回る南海トラフ地震の発生が切迫している状況にある。

阪神・淡路大震災の取組みの成果に加え、東日本で進められている復興への取組みの課題と成果について検証し、東日本大震災被災地への支援や今後の大規模災害への備えに活かしていく必要がある。

両震災の取組み検証に当たっては、復興経過年数の違い、大都市直下型地震による家屋倒壊や大規模火災と海溝型地震による巨大津波災害という被害様相の違い、発生時の社会・経済情勢の違いなどを踏まえた上で、主に兵庫県と宮城県の復旧・復興における取組について「復興推進を支える仕組みづくり」から「震災の経験と教訓の継承」までの12分野にわたり検証を行い、その成果と課題を整理した。

この検証の結果に立って、東日本の息の長い復興支援と、南海トラフ地震をはじめ大規模災害の備えに活用できる提言をとりまとめた。

なお、提言については、阪神・淡路大震災を経験した被災地からみたものであり、その内容は兵庫が直面する大規模広域災害に関するものが中心となっている。

1 復興推進を支える仕組みづくり

1 復興体制

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災からの復興は被災地が主体となり、政府が支援する枠組みで進められた。

兵庫県では、阪神・淡路大震災復興本部を設置するに当たり、総括部を置くとともに、復興本部各部局を県各部局の職員が兼務する裏表の組織とすることで総合的な推進体制を採った。

また、県と市町が連絡会議を設置し、被災地が一体となって復興計画を策定するとともに、復興基金では被災市町統一の被災者支援を行った。被災地と政府との連携では、国が設置した復興委員会からの提言、復興施策の調整を図る復興対策本部設置をはじめ、政府の本部を所掌した内閣内政審議室長が2～3カ月に一度、被災地を訪れ直接意見交換を行い意思疎通を図った。

さらに、膨大な復旧復興にかかる業務の推進を図るため、全国の都道府県から3年間で約400人の職員の応援派遣を受け入れた。

(東日本大震災)

東日本の多くの県に拡がる甚大な広域災害であり、国の基本指針と財源をもとに、復興を強力に推進する体制が必要であったため、国主導の復興体制が構築された。復興庁の設置や復興交付金、取り崩し型復興基金、復興特区等、阪神・淡路大震災の際に無かった制度も創設された。しかし、復興庁には十分な権限が与えられず、被災自治体が各省庁と再調整をせざるを得ない事例が生じている。

また、被災自治体では全国から2,000人を超える応援派遣を受け入れているものの、被災地の要望は充足されていない。

著しく異常かつ激甚な大規模災害に対応するためには、国の復興機関の権限強化による現場主義の徹底と被災地と政府との連携、膨大な復興業務を抱える被災自治体への人的支援の仕組みづくりが課題である。

今後に対する主な提言

(1) 国の復興行政機関の権限強化による現場主義の徹底

- ・著しく異常かつ激甚な大規模災害時には復興を統一的に進める復興行政機関を設置するとともに、事業決定等の権限を各省庁から当該機関に集中させるなど、被災地の視点で現地解決型の対応を徹底する体制づくりが必要である。

(2) 被災地と政府との連携

- ・被災地のニーズに沿った復興事業を推進するためには、縦割り型で単発的な情報収集だけではなく、被災自治体と政府との間で継続的、総合的な意見交換ができる仕組みが必要である。

(3) 人的支援の仕組みづくり

- ・被災自治体の大量の職員不足に対応するため、全国的な職員応援派遣の調整システムが必要である。任期付職員の採用や被災市町への職員派遣の調整につい

1 復興推進を支える仕組みづくり

ては、被災地を抱える都道府県や全国知事会等が積極的にその役割を果たしていく必要がある。

- ・復興事業のうち一定の事業（例えば〇〇地区の漁港の整備）を被災地外の都道府県へ委託し、執行するような方法の検討も必要である。

2 復興財政

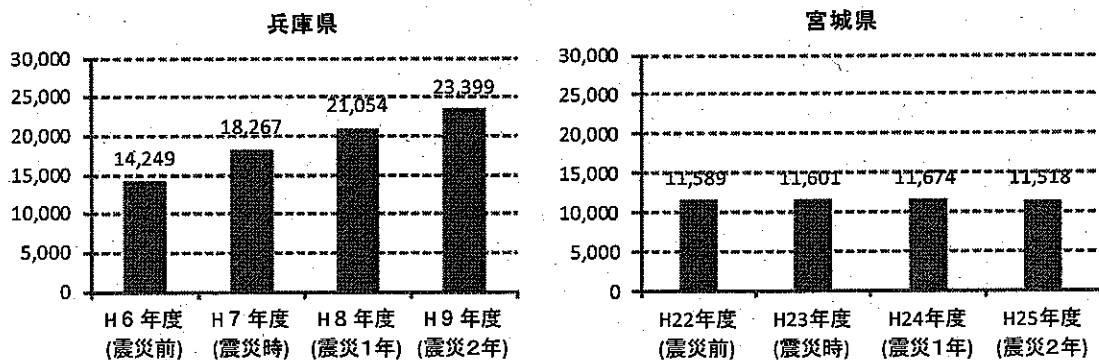
これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

災害復旧事業を早急に進めるため、阪神・淡路財特法の制定等により、対象事業の拡大、国庫補助率の嵩上げなどがなされるとともに、地方交付税措置率の引上げ等が行われた。しかしながら、国の財政支援は創造的復興にかかる事業にまで及ばなかった。

復旧・復興事業の地方負担に対しては、地方債により財源措置した上で、後年度にその元利償還金の一定割合を交付税措置することを基本としていたため、多額の地方債を発行することとなった。このことが震災後の自治体財政を圧迫する要因になった。

■震災前後の県債残高（普通会計ベース）の推移（金額：億円）



※兵庫県は、復興基金創設のための貸付金債を除く

※宮城県は、臨時財政対策債を除く

(各年度の地方財政状況調査より)

(東日本大震災)

大規模な地震・津波被害に加え、被災地方公共団体の財政基盤が総じて脆弱であるため、災害復旧事業について、復興交付金事業が創設され、阪神・淡路大震災財特法を上回る拡充措置がとられた（別表参照）。復興事業では、被災地方公共団体の復興に必要な40の公共事業を基幹事業として1つの事業計画により一括で支援し、その地方負担額の50%を国費措置するとともに、残った地方負担には震災復興特別交付税の措置により、被災団体の地方負担は実質的にゼロとされた。併せて基幹事業の効果を促進する単独事業の80%も国費により措置されることとなった。

また、特別な財源確保として、復興特別税が創設されたが、このうち復興特別法人税は平成24年～26年度の3ヵ年とされていたのを、1年前倒して廃止された。

■復興財政にかかる制度の比較

区分	阪神・淡路大震災	東日本大震災
国費措置 (復旧)	国庫補助対象の追加 (警察施設、消防施設)	国庫補助対象のさらなる追加 (集落排水施設、被災市町村の臨時庁舎)
国費措置 (復興)	—	復興交付金の創設 * 基幹事業(公共事業等を一括で支援)の地方負担額の50% * 効果促進事業(基幹事業費の35%を上限)の80%
地方財政措置	地方債措置+元利償還金の交付税措置 ※被災市街地復興地域 一般公共事業債充当率 30%→90% 元利償還金交付税措置 30%→80%	震災復興特別交付税の措置 (地方公共団体の財政負担を実質的にゼロ)
復興基金	果実運用型の基金の設置 運用利子に普通交付税措置	特別交付税による取崩し型復興基金の設置
復興特区制度	—	復興特別区域法の制定 (復興のための規制緩和や税制等の優遇措置)
特別な財源確保	—	史上初めて復興特別税を創設 (復興特別所得税・法人税 9.7 兆円、個人住民税 0.8 兆円)

今後に対する主な提言

○ 大規模災害時の復興財源確保方策の制度化

- ・ 今後の大規模災害に備えて、国と被災自治体との財源負担のあり方の検討を踏まえ、復興税制を含めた復興財源確保を保障する仕組みづくりが必要である。また、復旧復興事業に伴い地方債の償還等の負担が生じる場合はその軽減措置の制度化も必要である。
- ・ 復興予算総額を決定する根拠となる被害総額についても、算定方法の標準化の検討が必要である。

3 復興基金

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

従来の復旧復興制度の枠組みでは十分に対応できない被災地ニーズに柔軟に対応するため自由度の高い財源が必要とされ、兵庫県と神戸市が元金を拠出して当初 6,000 億円(基本財産 200 億円)の規模で阪神・淡路大震災復興基金を設置した(後に 9,000 億円に増額)。基金はその運用果実で事業を実施した。

県市が拠出のため発行した起債の利子に対して普通交付税措置される仕組みであったが、全額措置はされなかったため、運用益総額の約 4 分の 1 にあたる約 900 億円の地方負担が生じた。

(東日本大震災)

東日本では、低金利の環境のもと特別交付税を財源にした取崩し型基金が県・市町それぞれに設置された。この財源保障により、地域に密着した事業を実施できることとなった。また特定目的基金として設置されたことで、被災団体にとって条例で設置でき財団の設置・運営も不要となるメリットがあった。

1 復興推進を支える仕組みづくり

■復興基金の規模の比較

阪神・淡路大震災復興基金の運用益の総額は 3,540 億円(被災団体の標準財政規模の 21.0%)であるが、宮城県と同県市町村の復興基金造成額は 1,617 億円(標準財政規模の 15.3%)であった。阪神・淡路の 3,540 億円には東日本では別途制度で支出された被災者生活再建支援金の 1,415 億円が含まれるため、これを除くと 2,125 億円(同 12.6%)となるほか、東日本では復興交付金により単独事業にも国費措置がされたことから、実質的な基金規模は東日本の方が相当大きくなっている。

阪神・淡路大震災(兵庫県)

運用財産	運用利率	運用期間	運用益	交付税		交付税対象率	交付税対象額
				(措置率95%)	地方負担		
5,800億円	4.5%	10年間(H7.6.27~H17.6.27)	2,610億円	2,138億円	472億円	5/6	5,000億円
		5.5ヶ月(H17.6.27~H17.12.12)	120億円	57億円	63億円	1/2	2,900億円
3,000億円	3.0%	5年間(H9.3.27~H14.3.27)	450億円	285億円	165億円	2/3	2,000億円
		4年間(H14.3.27~H18.3.27)	360億円	171億円	189億円	1/2	1,500億円
合計(8,800億円)			3,540億円	2,651億円	889億円	—	—

※基金規模9,000億円(基本財産200億、運用財産8,800億円)

東日本大震災(宮城県)

	造成額	特別交付税	復興特別交付税 〔津波地域住宅再建〕	寄付金 〔クウェート等〕	地方負担
当初	660億円	660億円	—	—	0
追加	709億円	—	709億円	—	0
	248億円	—	—	248億円	0
合計	1,617億円	660億円	709億円	248億円	0

[参考] 標準財政規模

平成 9 年 兵庫県 8,900 億円+被災市町 7,923 億円 =16,822 億円

平成 25 年 宮城県 4,836 億円+被災市町村 5,755 億円=10,591 億円

今後に対する主な提言

(1) 被災県市町村が連携した効果的な基金事業の実施

- 被災者の生活再建をはじめ、被災者ニーズに即したきめ細かい支援を行うため復興交付金との役割分担を明確にしつつ市町村間で連携を図り、復興基金を活用した効果的な事業実施が必要である。

(2) 計画的な事業執行

- 取崩し型復興基金は、果実運用型と異なり各年度の取崩し額に制約がないため、復興過程を適切に見通し計画的な事業執行が必要である。

(3) 今後の大規模災害に備えた復興基金の制度化

- 被災自治体及び避難者受入自治体が既存の施策の枠に捕らわれず、被災者の生活再建を含めた復興事業を地域の実情に応じて機動的かつきめ細かく実施できるよう、財源を含めて復興基金の制度化が必要である。

4 復興法制

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

阪神・淡路大震災からの復興に際しては、被災市街地復興特別措置法等が制定されたものの復旧・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、その弾力運用が優先された。

兵庫県と神戸市では、国に対して、創造的復興に係る予算措置、住宅再建、生活再建に係る個人給付、復興に係る基本法の制定等を要望したが実現しなかった。

この時点では、復興に関する定義はそのものが明確でなく、復興に関する制度的な保障がなかった。

(東日本大震災)

基本的には阪神・淡路大震災と同様に特例措置で対応したが、東日本大震災復興基本法の下、復興庁設置法をはじめ次表のような新しい法律が制定された。

これらは東日本大震災に限った特別立法として制定されたものであり、平成25年に一般法として制定された「大規模災害からの復興に関する法律」においても復興庁の設置や財源確保などの枠組は不明確であることから、今後発生が予想される南海トラフ地震への対応としては、不十分である。

■東日本大震災の復興のために制定された主な法律

法律名	概要
東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法	①復興特別税の創設 ・所得税の付加税：2.1% (平成25年1月～49年12月) ・法人税の付加税：10% (平成24～25年度) ②復興債の発行 ③税外収入に係る措置
東日本大震災からの復興に関し地方公共団体が実施する防災のための施策に必要な財源の確保に係る地方税の臨時特例に関する法律	個人住民税の均等割の標準税率の引上げ ：年額1000円引き上げ (平成23～27年度)
東日本大震災特別区域法	①規制・手続の特例、税・金融上の特例措置 ②土地利用再編のための特例 ③復興交付金の創設
株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法	被災事業者の二重ローン対策として、被災地域における事業再生を債権買取り等により支援

今後に対する主な提言

○復興組織・財源の特例措置の制度化

- ・東日本大震災からの復興にあたって特例措置として講じられた国の組織や財源等について可能な限り制度化を図り「大規模災害からの復興に関する法律」に反映するなど、復興法制の一層の充実強化が必要である。

5 復興特区制度

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災で打撃を受けた被災地経済を自律的復興に導くため、兵庫県と神戸市では対内投資推進と新産業創出等に必要な規制緩和や税制優遇措置等を求める「エンタープライズゾーン構想」を国に提案した。

国の理解が得られない中、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企業誘致策を展開し、投資促進拠点の整備に取り組んだ。

これらは国の「構造改革特区」の創設につながった。

(東日本大震災)

被災地域限定で思い切った特例措置を実現し、地域の創意工夫を生かし、規制・手続の特例や税制、財政、金融上の特例措置をワンストップで適用する「復興特区制度」が創設された。

個別の規制・手続の特例では法規制の一部を緩和するに過ぎないものも多いが、被災者の入居を促進する公営住宅の入居要件の特例、宮城県が求めていた養殖漁業に民間法人の参入も可能とする漁業法の免許に関する特例、店舗・工場・社会福祉施設・学校校舎等の応急仮設建築物について建築基準法の存続期間の延長などが行われた。

税・金融上の特例措置では、産業集積関係において事業用設備等の特別償却・税額控除、法人税等の特別控除、研究開発税制の特例、新規立地新設企業の法人税を5年間無税とする新規立地促進税制といった税制上の手厚い4つの特例措置が行われている。

東日本では内陸部への立地は進んでいるが、甚大な被害を受けた沿岸部の立地状況が芳しくないため、復興特区制度の柔軟な運用と企業誘致促進の優遇措置の充実が望まれる。

■復興特区における個別の規制、手続の特例(宮城県)

区分	特例措置の概要	対象主体	特例措置の効果
住宅の確保	公営住宅の入居要件等の特例 (公営住宅法の特例)	宮城県・35市 町村	被災者の住宅確保を促進
産業の活性化	農地法の特例 (農地転用許可基準の緩和)	石巻市	乾燥調製貯蔵施設の迅速な整備が実現
	工場立地法等に基づく緑地等規制の特例	宮城県・35市 町村	ものづくり産業(自動車関連産業、高度電子機械産業等)について、企業の新規立地・投資及び被災者の雇用に促進
	漁業法の特例 (特定区画漁業権免許事業)	宮城県	当該地区における漁業生産の増大、地元漁民の生業の維持及び雇用機会の創出が促進
	応急仮設建築物の存続期間の延長に係る特例 (建築基準法の特例)	宮城県・10市 町 仙台市 石巻市 塩竈市	仮設校舎、事務所、商店等の存続期間を延長し、生活に必要なサービス等の安定的な供給 仮設小学校校舎、大学校舎等の存続期間を延長し、生活に必要なサービス等の安定的な供給 公益的施設、仮設店舗、仮設工場等の存続期間を延長し、生活に必要なサービス等の安定的な供給 店舗、事務所、市庁舎等の存続期間を延長し、生活に必要なサービス等の安定的な供給

まちづくり	用途規制の緩和に係る特例 (建築基準法の特例)	名取市	第一種住居地域の一部において、水産加工施設の整備を可能とする
		七ヶ浜町	町内中心部の高台地区(第一種中高層住居専用地域)において、第二種中高層住居専用地域と同様の一定規模の事務所の建築が可能
		女川町	第二種住居地域及び商業地域の一部区域において、漁業関連施設や水産加工施設等の建設を可能とする。
		南三陸町	第二種住居地域の一部において、水産加工工場等の立地を促進するため、用途制限の緩和を行う。
		女川町	第一種・第二種中高層住居専用地域の一部において、ホテル・事業所の建設を促進
医療福祉等	医療機関に対する医療従事者の配置基準の特例	宮城県	訪問リハビリ事業所や薬局の整備が促進 事業者に設置が義務付けられている責任者の確保が容易になり、 医療機器製造販売業の立地が促進
	確定拠出年金に係る中途脱退要件の緩和	宮城県	脱退一時金を地域復興事業に要する資金の一部に活用

■復興特区における税・金融上の特例措置(宮城県)

特例措置の内容	対象団体	特例措置の効果	備考
産業集積関係の税制上の特例 (国税、地方税) ①事業用設備の特別償却・税額控除 ②法人税等の特別控除 ③研究開発税制の特例 ④新規立地新設企業の法人税を5年間無税	宮城県・34市町村	企業の新規立地・投資及び被災者の雇用の促進	ものづくり産業(自動車関連産業、高度電子機械産業等)
	宮城県・17市町村		情報サービス関連産業(ソフトウェア業、コールセンター、データセンター等)
	宮城県・12市町		農業及び農業関連産業
	仙台市		農業及び農業関連企業、水族館、飲食店、小売業等
	石巻市		商業及び観光関連産業、福祉・介護業等
	多賀城市		商業及び飲食業等
	東松島市		商業及びツーリズム関連産業等
	岩沼市		小売業、医療・福祉産業等
	気仙沼市		観光関連産業
	山元町		小売業・サービス業等
	南三陸町		観光関連産業、再生可能エネルギー関連産業
	塩竈市		観光関連産業
被災者向け優良賃貸住宅の特別償却等	石巻市	復興居住区域において、被災者向けの優良賃貸住宅の供給促進	
指定会社に対する出資に係る税制上の特例(国税)	石巻市	まちづくり会社の財務基盤の強化、同社のまちづくり支援活動の活性化	
金融上の特例 (利子補給金の支給)	石巻市	施設の新增設の促進	電子部品等の研究開発・生産拠点、救急病棟
	仙台市		物流センター、物流倉庫、火力発電所リブレース
	白石市		コンピューター制御付き物流センター
	大和町		物流センター
	塩竈市		冷蔵冷凍処理加工施設、医療施設、観光関連産業及び水産加工業の中核施設
	栗原市		自動車用プレス・樹脂製品製造工場、自動車用プラスチック製品製造工場
	村田町		建築資材製造工場
	岩沼市		味付け牛タン製造工場、 複合商業施設(食品スーパー等)、冷凍物流センター
	蔵王町		清涼飲料製造ライン
	山元町		医療機器・自動車用精密機器製造工場、航空機エンジン部品製造工場
	富谷町		自動車部品物流施設
	大衡村		太陽電池製造工場

今後に対する主な提言

(1) 復興特区制度の柔軟な対応

- ・税制上の優遇措置に係る事業者の指定期限の延長や復興交付金事業(施設整備)の継続・計画変更への対応など復興特区制度の柔軟な運用が必要である。

(2) 企業誘致促進策の優遇措置の充実

- ・新規企業の立地促進のため企業の人材育成や労働者確保、電力料金・物流コス

1 復興推進を支える仕組みづくり

トの低減等を支援する補助制度等の創設やビジネス環境、生活環境への支援、長期的な優遇措置の創設など企業立地のインセンティブが必要である。

- ・国内での企業移動に止まらず、海外の企業から投資を呼び込むグローバルな視点での優遇措置を備えた復興特区制度の拡充が必要である。

6 義援金

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

国内外から約 1,793 億円の義援金が寄せられたが、県の配分委員会で速やかに統一基準を設けて配分した。第 1 次配分は死亡者・行方不明者、住宅の被害状況に基づき一律配分し、わずか震災後 2 週間で被災者へ送金を開始した。第 2 次配分では弱者への重点配分と住宅助成に限定して支給を行ったが、住宅助成の申請が予想外の低調に終わったため、第 3 次配分の時期が 1 年以上後となった。約 1,793 億円という巨額であったが、対象が数多かったことから、世帯当たりの支給額は約 40 万円と少なくなった。

また、兵庫県では、海外で大規模な地震災害や風水害が発生した場合、義援金募集を行い、遺児・孤児への支援や学校再建、住宅再建など被災者ニーズにふさわしい事業をプロジェクト方式により支援をしている。

(東日本大震災)

東日本大震災では約 3,649 億円の義援金が国内外から寄せられたが、被災が極めて広域に及んでいたため、中央の義援金配分割合決定委員会で被災都道府県への配分が決定されることとなったが、義援金配分割合決定委員会の立ち上げに 1 カ月を要した。窓口となる市町村も大きく被災していたため、被災者の実情把握と罹災証明の発行に時間がかかり配分が大きく遅れた。

また、兵庫県が募集した約 24 億円の義援金については、被災 3 県に贈呈するに当たり、地域コミュニティの再生・形成や地域防災力を高めるための拠点整備に活用されるよう提案した。

■義援金の配分状況

区分		阪神・淡路大震災	東日本大震災
義援金総額		約 1,793 億円	約 3,649 億円
全半壊(焼)世帯		448,927 世帯	403,637 棟
1 世帯当たり		約 40 万円	約 90 万円
配分方法	第 1 次配分	死亡者・行方不明者 10 万円 全・半壊(焼) 10 万円 (平成 7 年 1 月)	死亡者・行方不明者 35 万円 全壊(焼) 35 万円、半壊(焼) 18 万円 原発避難関係世帯 18 万円 (平成 23 年 4 月)
	第 2 次配分	重傷者・子ども等特定被災者 30 万円等 全・半壊(焼)住宅の修繕、賃貸住宅への移転 30 万円 (平成 7 年 4 月)	被災の程度に応じて被災都道府県に配分。以後も、定期的に被災自治体に配分。 (平成 23 年 6 月)
	第 3 次配分	生活支援金(全・半壊(焼)の一定所得以下の世帯) (平成 8 年 7 月)	第 2 次配分ルールに基づき、精算は行わない。震災遺児・孤児等被災者支援基金積立等。
	残余分等	被災市町の復興等の事業資金	(平成 23 年 12 月)

今後に対する主な提言

(1) 受入・配分基準等の指針を事前に作成

- ・大規模広域災害により複数都道府県が被災する場合に備えて、義援金の受付方法や都道府県への配分ルール、国・都道府県・市町村の役割、寄付者の意向の反映方法等をあらかじめ定めておくことが必要である。

(2) 被災者のニーズに応えるプロジェクト方式の義援金贈呈

- ・被災自治体では十分に対応できない課題の解決につなげるため、各団体で集めた義援金の贈呈にあたって、義援金の使途として被災地の実情を踏まえた提案を行うことが望まれる。

7 復興計画

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

地元主導での復興を被災地自ら早期に発信するとともに、阪神・淡路復興委員会からの提案を得て、国が支える体制のもとで復興計画づくりを進めた。

10カ年の復興計画を早期に策定するとともに、復興推進に重要となる住宅・産業・インフラの3分野について、緊急3カ年計画を策定した。

その後、復興事業等の点検や検証作業を踏まえたフォローアップを実施するとともに、復興フェーズに応じたきめ細かい施策展開や震災の経験と教訓の発信・継承に資するため、1年、5年、10年と復興事業の総括的な検証事業も行った。

(東日本大震災)

復興の基本方針に沿い国主導で強力に推進する体制のもと、被災自治体は、復興計画の検討を進めた。宮城県は、10年間の計画を示す「宮城県震災復興計画」を策定するとともに、土木・建築行政の分野別計画となる「宮城県社会資本再生・復興計画」を策定した。復旧・復興の進捗状況及び社会情勢の変化等を踏まえフェーズごとに実施計画を策定し、進行管理を行うとともに、応急対応の検証も実施している。

東日本では、今後本格的な災害復興公営住宅への移行の段階に入るが、今後に向けた復興計画のフォローアップと検証が課題である。

■復興計画の策定、推進とフォローアップの取組み

区分		兵庫県	宮城県
復興計画の策定	政府の対応	阪神・淡路復興委員会 (H7.2 委員長:下河辺淳) (地元の計画を国が支援)	復興構想会議 (H23.4 議長:五百旗頭真) (復興指針策定のための構想)
	計画の検討	都市再生戦略策定懇話会 (H7.5 座長:新野幸次郎) 阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会 (H7.5 委員長:三木信一) 〔県民参画手法〕復興県民会議・懇談会、 県民フォーラム等	宮城県震災復興会議 (H23.4 議長:小宮山宏) 〔県民参画手法〕富国宮城推進会議、 県民説明会等

1 復興推進を支える仕組みづくり

	復興計画	「阪神淡路震災復興計画」 計画時期 H7.7 計画期間 10年間	「宮城県震災復興計画」 計画時期 H23.10 計画期間 10年間
	緊急的な課題への対応	「ひょうご住宅復興3カ年計画」(H7.8) 「産業復興3カ年計画」(同上) 「緊急インフラ整備3か年計画」(H7.11)	「宮城県社会資本再生・復興計画緊急アクションプラン」 (土木・住宅分野の行動計画) (1次 H23~H25、2次 H26~H29)
	補完計画・実施計画	「阪神・淡路震災復興計画推進方策」 (H10.3) 「阪神・淡路震災復興計画後期5か年推進プログラム」(H12.11) 「阪神・淡路震災復興計画最終3か年推進プログラム」(H14.11)	「宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画」 (長期総合計画と共通の実施計画) 復旧期実施計画 H23~H25 再生期実施計画 H26~H29 発展期実施計画 H30~H32(予定)
	計画のフォローアップ	復興フォローアップ委員会による復興の現状分析、課題抽出、今後の取組み方策の検討	-
	復興検証	[1年] 1年の記録(H8.6) [5年] 震災対策国際総合検証事業会議による「震災対策国際総合検証事業」(H11) [10年] 復興10年委員会による「復興10年総括検証・提言事業」(H15~H16)	1年間の災害対応の記録とその検証(H27.3)

今後に対する主な提言

○ 第三者による継続的な復興のフォローアップと検証

- ・復興計画の推進と並行して、住民の参画のもと第三者により、特に被災者の住まい・生活復興とそれを支える産業復興等を中心として分野別に計画のフォローアップや復興事業の検証を行い、必要に応じ復興計画の見直しを図る必要がある。

2 迅速な被災者救助

1 災害時の消防活動

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

発災直後の同時多発火災や通電火災などにより、293件の火災が発生した。

道路の寸断等で消防車両の通行に支障を来し、消火栓も断水等により使用できなかった。防火水槽も倒壊家屋等により使用不能となったものがあり、プール、河川等の水利を使用して懸命の消火活動が行われた。

他団体からの応援隊と共用できる無線回線の不足や工具・ホースの規格の相違等により、部隊活動に支障も生じた。

救急搬送については、交通渋滞や病院の被災等により救急活動に支障が出るなど、地震発生後6時間以内に大阪府内の病院に転送されたのは3例であった。

震災の教訓を踏まえ、大規模災害が発生した場合における広域応援による人命救助活動等を迅速、的確に行うため、全国の消防機関により緊急消防援助隊が創設され、広域応援体制が整備された。

また、耐震性防火水槽の整備や消防ホースの媒介金具の形式の統一化などの取組みも進められた。

(東日本大震災)

津波による大規模な市街地火災が発生し、津波で流されたがれき等に燃え移り延焼拡大した。また、地震で損傷した家屋における漏電等による出火など津波に起因しない火災も多発した。

沿岸部の石油コンビナートでは、屋外タンクから流出した油等に引火し、延焼拡大した。

緊急消防援助隊は地震発生直後から、山積するがれきが行く手を阻む厳しい環境の下、地元消防本部等と連携し、多数の被災者を救助するなど大きな成果を上げた。

一方で、津波により多くの消防職員・団員が犠牲になり、職員・団員の安全確保の必要性が認識された。

今後に対する主な提言

(1) 緊急消防援助隊の体制充実・機動力強化

- ・長期に及ぶ活動を支援するための食料調達などの後方支援体制の充実強化や、大規模災害に即応するための車両の整備、自衛隊等関係機関との連携による早期啓開体制の確立、合同訓練の実施等の取組が必要である。

(2) 出火防止・消防水利の多元化

- ・地震後の火災被害を抑制するためには、感震ブレーカー等の普及促進や、遠距離大量送水システム等による消防水利の確保、高台への耐震性大型防火水槽の設置等の取組が望まれる。

(3) 津波からの安全確保対策

- ・消防隊員・団員の津波待避マニュアルの策定や津波避難ビルへの可燃物接近防止、2次避難先の確保等が必要である。

2 迅速な被災者救助

(4) 石油コンビナート等特別防災区域等の安全確保対策

- ・危険物施設の耐震性の向上や津波対策の充実はもとより、地域全体で地震・津波に備えたハード及びソフト対策の点検強化が必要である。

東日本大震災においては、津波浸水深が3m未満では、ほとんど被害が発生していないため、津波浸水予測が3m未満である兵庫県内の石油コンビナート等特別防災区域では、津波火災発生の可能性は低いと考えられる。

2 災害医療体制の充実

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災当時、医療チームを救出現場に派遣し現場で治療するという概念は確立していなかった。また、県の救急医療情報システムのダウンや電話回線のまひなどで、近隣の病院の状況すら把握できず、患者が一部の病院に集中した。震災後、広域災害・救急医療情報システムや災害拠点病院が全国的に整備された。また、ドクターヘリは関西広域連合に移管し6機体制による広域運航を行っている。

(東日本大震災)

阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、災害医療コーディネーターが県災害対策本部等における助言・調整、救助者の医療機関への搬送先調整に活躍した。また、他自治体からのDMAT参集、ドクターヘリやSCUを活用した患者搬送が行われた。

しかし、DMATの機動力や医療ニーズ情報が乏しく、効果的な活動ができない状況があったほか、DMAT活動期間後に続く医療救護班の派遣体制・受入の準備が不十分であった。

また、傷病者の受入が可能な一部の医療機関に傷病者が殺到し、院内患者の病状が悪化する状況も見られた。

今後に対する主な提言

(1) DMATのあり方の検討

- ・災害拠点病院等におけるDMATカーの配備など、DMATの機動力や通信手段の確保を行うとともに、DMAT2次隊・3次隊の派遣体制(1~2週間カバーできる体制)の検討が必要である。
- ・DMATの被災現場での活動に加え、被災地病院支援の重点化や救護所立上支援等への拡大などDMAT業務のあり方の検討が必要である。

(2) 傷病者受入医療機関から他医療機関への迅速な搬送

- ・患者が殺到した病院、機能が低下した病院における、早い段階での病院間搬送の仕組みづくりが必要である。

(3) 医療救護活動の連携方策等の検討と人材養成

- ・平時から災害医療コーディネーター、DMAT、JMAT等による連携方策等の検討が必要である。

3 消防防災ヘリコプター運用の高度化

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

応援自治体の消防防災ヘリコプターや自衛隊・警察のヘリコプターが出動し、救急搬送や救援物資、医師等の輸送等で力を発揮するなど、消防防災ヘリコプターの必要性が改めて認識された。一方で、阪神・淡路大震災当時、ヘリコプターでの救急搬送が普及しておらず、震災直後の最も搬送効果が期待できる時期にヘリコプターは利用されなかった。

兵庫県では平成8年に消防防災航空隊を設置し、平成16年からは神戸市との共同運航により機動的な運用に取り組んでいる。

(東日本大震災)

宮城県及び岩手県では、ヘリコプター運用調整会議が設置され、消防防災・警察・海上保安庁・自衛隊等の防災関係機関が情報共有や災害活動の調整を行い、概ねスムーズに連携を図ることができた。

大規模広域災害に備えてヘリコプター関係機関が平素から連携を図るとともに、夜間のヘリコプター初動対応の充実、初動時の情報収集・共有、後方支援人員の確保が課題となっている。

今後に対する主な提言

○ 大規模災害に備えた航空運用体制の確立

- ・ヘリコプター関係機関（緊急消防援助隊、警察、自衛隊、海上保安庁、ドクターヘリ、燃料会社等）が平素から顔の見える関係づくりや大規模災害を想定した各部隊運用の調整を行うなど、連携・協力を図っていくことが必要である。
- ・複数府県が共同してヘリコプターを運航する仕組みづくりなど、広域連携による消防防災ヘリコプターの24時間運用体制の構築の検討が必要である。
- ・ヘリコプター動態情報システムなど情報収集・共有手段の整備推進を図ることが必要である。
- ・地上支援活動隊員制度の整備などヘリベース等における地上支援体制の構築を図ることが必要である。

4 防災情報システムの整備

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

発災直後は、電話、衛星通信ネットワークとも使用不能となり、関係機関との情報交換が困難を極めた。このため、災害に強い通信ネットワークを構築すべく、通信手段の強化に取り組むとともに、一般の通信回線以外にもICTを活用した情報収集ルートが多様化に取り組んできた。

また、発災直後は、断片的な情報しか入手できず被害の全容がつかめなかったため、意思決定や対応に時間を要したことから、平成8年に、地震の規模などから被害の全容を推測し初動対応を導き出せる「フェニックス防災システム」を導入した。

2 迅速な被災者救助

(東日本大震災)

宮城県では、平成 18 年より被害予測機能を有する宮城県総合防災情報システム (MIDORI) の稼働を開始し、関係機関との独自ネットワークを構築していた。発災直後においても、一部の被害の大きかった市町を除き、MIDORI によって被害に関する情報等を入手することができた。

しかし、回線が多重化されておらず、複数の市町において通信が途絶したほか、津波対策が不十分であったため、流出した通信設備があった。

今後に対する主な提言

(1) 災害に強い通信ネットワークの構築

- ・通信回線の途絶を防ぐため、回線の多重化や通信施設の耐震化を図るとともに、南海トラフ地震等に備えるためには、高台移転や機器の高所設置などの津波対策が必要である。
- ・モバイル端末や SNS の活用など先端技術を用いた情報収集手段の活用を図ることが必要である

(2) 被害予測の充実と効果的な活用

- ・実被害が判明していない発災直後や、情報の途絶時においても、迅速かつ的確な災害対応を行うため、被害予測や需給推計機能の充実と、効果的な活用体制の整備が必要である。

5 避難所の運営と生活環境改善

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

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、一人当たりのスペースは狭く、女性や乳幼児等、高齢者・障害者等への配慮も不十分で、プライバシーの配慮にも欠けていた。断水でトイレや風呂が利用できず、仮設トイレの設置は急増する避難者の需要に追いつかなかった。避難者の中には、不衛生なトイレを我慢して水分や食料を摂らず健康悪化を引き起こすケースも見られた。自衛隊の支援で設置した仮設風呂は十分とは言えず、旅館、ホテルの協力があつたほか、船舶を宿泊施設に使用した。

また、避難所生活の不安解消のため、県職員と警察官が合同で避難所緊急パトロール隊を編成し、パトカーでの巡回により、避難所の安全対策と避難者ニーズの把握を行った。

(東日本大震災)

宮城県では、津波により指定避難所の 2 割近くが使用できないほど大きく被災し、指定避難所以外の民間施設等も避難所となった。

阪神・淡路大震災と同様、災害用トイレの確保等は十分ではなかったが、仙台市の災害応急井戸の登録制度はトイレ用水等の確保に役立った (震災前登録数 224 件)。

また、県警の避難所パトロールも実施されたが、宮城県の被災者生活支援チームの避難所調査は立ち上がりに時間を要した。

大規模広域災害時に避難所の生活環境を改善するには、トイレ・風呂の確保を含

む避難所機能の点検・充実や、避難所運営組織に女性リーダーを置くこと等が課題となる。

■避難所の安全対策・ニーズ把握の実施

区分	阪神・淡路大震災（兵庫県）	東日本大震災（宮城県）
事業名	避難所緊急パトロール隊	被災者生活支援チーム
開始時期	平成7年1月20日（発災から3日後）	平成23年4月11日（発災から1ヶ月後）
内容	避難者の不安の解消のため、県職員と警察官とでパトロール隊を編成し避難所を巡回、避難所の安全対策及び避難者のニーズ把握等を実施	避難所代表者に対し物資の充足状況、食事の状況、トイレや入浴・洗濯等のヒアリングを行う避難所運営状況調査を実施 ※宮城県警は避難所パトロール隊を派遣

今後に対する主な提言

(1) 避難所機能を維持継続する平時からの取組み

- ・食料・生活必需品のほか、非常用電源、太陽光発電、貯水、災害用トイレ、間仕切り（段ボールパーティション）など、避難所としての機能を維持継続するための物資や資機材等について、現物備蓄及び民間事業者との協力協定による流通在庫備蓄の点検と一層の充実が必要である。

(2) 災害用トイレの設置

- ・災害用トイレは、設置場所の状況や災害時要援護者等の様々なニーズに幅広く対応するため、仮設トイレのほか携帯トイレ、簡易トイレ等複数種類を備蓄するほか、設置や清掃等を含めた実践的な訓練を行うとともに、災害時においては避難者がトイレの清掃を自主的に行う体制づくりに努める必要がある。
- ・避難所トイレ等の衛生環境を維持する上で必要となる生活用水を確保するため、プール、河川等の利用に加え、災害用井戸の整備促進が必要である。

(3) 入浴対策の迅速な対応

- ・災害時に速やかに開放できるよう民間入浴施設（レジャー施設、大型宿泊施設、温泉、ゴルフ場等）との協定締結を進めておく必要がある。

(4) 避難所（応急仮設住宅等）の運営組織に女性リーダーを必置

- ・災害時の避難所（応急仮設住宅も同じ）等では、女性たちの意思決定の場を提供するとともに、女性リーダーを必ず置くこととし、その上で平時からの防災訓練等への参加を促していく必要がある。

(5) 在宅避難者の把握及び支援体制の構築

- ・自主防災組織や民生委員等と連携した在宅避難者の把握及び支援体制等の構築が必要である。
- ・食料等の備蓄・調達にあたっては、避難所避難者のほか、在宅避難者への提供も想定した量の確保を図ることが必要である。
- ・支援情報の提供、生活物資等の供給など避難所が地域の支援の拠点となるような体制づくりの検討、構築が必要である。

6 緊急物資の備蓄と円滑な供給

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

被災自治体には全国から救援物資が届けられたが、自治体に仕分けや輸送のノウハウがなく、道路の途絶や渋滞と相まって避難所まで必要な物資を迅速に届けることが困難な状態が続いた。

兵庫県では、現物備蓄を見直すとともに、流通事業者・製造業者・関係団体等との協定締結に積極的に取り組んだことにより、東日本大震災への支援にあたっては、協定締結団体から迅速な協力が得られた。

(東日本大震災)

国主導による物資調達が行われたほか、全国各地から大量の物資が供給された。宮城県では、発災の6日後から義援物資の集配、在庫管理を倉庫協会に委託し、個人からの物資提供は受け付けないこととしたが、避難所まで円滑に届かない問題が生じた。その後、宅配業者の協力により、物流の円滑化が図られた。

また、東日本大震災では、多くの石油精製・輸送施設が被災して燃料不足により緊急物資の輸送や救援活動が妨げられ、深刻な問題を引き起こした。

国では東日本大震災の経験を踏まえ、国・県は市町村からの要請等を待たず自らの判断で物資の供給ができるよう、災害対策基本法の改正が行われるとともに、石油備蓄法が改正され、災害時における石油供給体制の強化が図られた。

大規模広域災害時における緊急物資の円滑供給のためには、民間事業者との連携に基づく物流システムの整備を図るほか、送り手側のルールづくり、緊急交通路の確保、燃料の調達・供給を図ることが課題である。

今後に対する主な提言

(1) 災害に備えた緊急物資の物流システムの整備

- ・全国からの物資受入れと迅速な配送を想定して物流機能の充実した中核的な物流拠点を確保するとともに、緊急時に関係機関から必要な情報を収集し、物資ニーズや需給バランスを把握できる体制の整備が必要である。
- ・外部からの支援に時間がかかることに加え、大規模な広域災害では全国的に流通在庫が不足することを想定して、流通在庫備蓄だけに頼らず、各自治体で一定量の現物備蓄を確保しておくことが必要である。

(2) 民間事業者との協力協定の充実

- ・女性や災害時要援護者を含めた避難者や時間の経過に応じた物資ニーズに対応できるよう、多様な流通事業者等との物資調達の協定締結を進めることが必要である。
- ・物資の調達・輸送について可能な限り民間物流業者のノウハウを活用できるよう仕組みを整備するとともに、末端物流の円滑化のため、市町村と宅配事業者との連携を構築をすることが必要である。

(3) 救援物資に係るルールづくり

- ・個人からの善意の義援物資を受け付けるにあたっては、品目別の箱詰めや内容物の外箱への明示など義援物資発送におけるルールを周知徹底する。また、個人からの多品目かつ少量の物資については、被災地外の物資拠点でボランティア

アやNPOの協力を得て仕分けを行う体制を整備することが必要である。

(4) 緊急交通路の確保

- ・物資輸送を速やかに実施するため、発災時に緊急交通路の迅速な指定と適切な交通規制ができるよう、平時から標識等による事前周知が必要である。
- ・発災後の道路・航路啓開が早急に可能となるよう、関係機関が連携し、具体的な活動内容を定めた計画を策定することが必要である。

(5) 燃料の調達・供給

- ・燃料不足は車両による物資輸送はもとより災害対応要員の集結・活動にも支障をきたすため、優先供給にかかる石油商業組合等との実効的な協定締結を促進するとともに、災害時に優先供給の対象となる重要施設や車両を明確にし関係者間で情報共有しておくことが必要である。

7 住民が自ら行う減災活動の実践的な取組みの推進

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

倒壊家屋の下敷きになった住民の約8割が近隣住民によって救助され、地域コミュニティの重要性が再認識された。その際、消防団が地域住民とともに救助活動を行ったほか、消火活動、被災者の支援活動を行った。

これらを踏まえ、震災後は、国及び地方公共団体において、消防団員の確保や消防団の充実強化、自主防災組織の組織化・活性化が図られてきた。さらに、兵庫県では、自主防災組織のリーダー等を育成する「ひょうご防災リーダー講座」の実施など、地域防災力の充実強化に養成に取り組んできた。

震災では、行政・県民の地震に対する備えは十分でなく、揺れによる建物倒壊や家具転倒などにより、多くの犠牲者が出たことから、兵庫県では、1月17日をひょうご安全の日と定め、復興の経験・教訓の継承・発信に努めるほか、県民一人ひとりが日頃から災害に備えた行動に取り組む「防災力強化県民運動」を推進している。

また、震災20年を迎えるに当たり、毎月17日を「減災活動の日」とし、「自分の命は自分で守る」を合い言葉に、家庭・地域・職場における、耐震化・室内安全・備蓄・避難などの実践的な減災活動の一層の普及、啓発に取り組んでいる。

(東日本大震災)

消防団による広域応援活動等が行われ、自主防災組織も避難所運営や一人暮らしの高齢者訪問等の活動を積極的に実施した。一方で、津波の過小評価や不適切な避難誘導等による被災も見られるとともに、避難誘導等に従事していた多くの消防団員が津波により犠牲となった。

これらを踏まえ、「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」の制定など消防団の充実強化が一層推進されるとともに、消防団員の安全確保について検討されている。

平成25年の災害対策基本法の改正で、人命最優先、自助・共助・公助の役割が明記され、各自治体で地域防災計画に基本的な方針として同様の趣旨が記載された。

宮城県では、震災の記憶を後世に伝え、3月11日を震災からの復興を誓う日として定める「みやぎ鎮魂の日を定める条例」が制定された。

2 迅速な被災者救助

大規模広域災害時に住民の犠牲を一人でも少なくするためには、住民が自ら行う減災活動の実践的な取組の推進が課題である。

今後に対する主な提言

(1) 県民一人ひとりが災害に備える減災行動の実践

- ・阪神・淡路大震災からの復旧復興の経験と教訓、東日本大震災の津波災害等を踏まえた防災訓練への参加や物資の備蓄、住宅の耐震化など「自分の命は自分で守る」ための自助意識の向上及び取組の実践が必要である。

(2) 消防団への加入促進

- ・団員の処遇の改善や装備の充実に加え、機能別消防団員や女性消防団員の確保、消防団と自主防災組織との連携強化、消防団協力事業所制度の導入促進、企業による従業員の加入促進、「消防団応援の店」制度の導入など多様な手法を講じ、消防団への加入促進を図ることが必要である。

(3) 地域防災力の中核となる消防団の充実強化

- ・地域防災力の中核として、消防団員の安全確保を図りつつ、実戦的な防災訓練を実施するとともに、消防団の広域応援活動を検討していくことが必要である。

(4) 地域防災リーダーの育成

- ・消防団とともに地域防災活動を担う自主防災組織を牽引する地域防災リーダーの育成に取り組むとともに、地域防災リーダーの活動を支援する取組が必要がある。

(5) 自主防災組織による自発的な防災活動の一層の促進

- ・自主防災組織と地域の事業所、NPO、地域団体等との連携強化を図るとともに、先進的な取組等の情報提供、出前講座などにより、自主防災組織自らが行う訓練等に対する支援が必要である。

8 孤立への備え

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

阪神・淡路大震災後の平成16年新潟県中越地震や平成23年台風12号災害で多数の孤立集落が発生したことを受け、兵庫県では、衛星携帯電話や発電機等の整備にかかる補助制度の創設(H21)、国支援による補助制度の拡充(H23)により、対象全456集落において災害時の通信手段を装備した。東日本大震災に当たっては、宮城県に対し県及び県内市町保有の衛星携帯電話31台の貸出を行った。

(東日本大震災)

被災地では集落や住民の避難先となった学校、ショッピングセンター等様々な場所での孤立が同時多発的に発生したため、宮城県では、災害対策本部事務局内に、ヘリコプターの出動要請と運用調整を行う専属グループを設置した。衛星携帯電話購入費補助制度を導入していたが、市町における予算確保、維持費負担に課題があり、発災時、約7割弱の集落で通信手段が未整備であった。

大規模広域災害時の孤立に備えるには、集落ごとの事前対策やヘリコプターの運航体制の確立が課題である。

今後に対する主な提言

(1) 集落毎の事前の対策

- ・集落毎に衛星携帯電話や非常電源を確保するとともに、孤立時に確実に使えるよう定期的な防災訓練等を通じた使用方法の習熟の徹底が必要である。
- ・長期の孤立も想定し、夜間や冬期に必要な物資や高齢者等が使用する医療機材や医薬品を備蓄することが必要である。

(2) 災害時の孤立地域でのヘリコプター運航体制の確立

- ・大規模広域災害発生時におけるヘリコプターの活用に備えて、臨時ヘリポートの確保や燃料輸送体制の整備、地上支援体制の確保、地域内の具体的な運行調整の仕組みの確立が必要である。

9 帰宅困難者対策

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

阪神・淡路大震災では発生時刻が早朝であったため、帰宅困難者の問題が発生しなかった。しかし、発生時刻が違えば大変な混乱が予想されたため、関西では、平成16年にコンビニエンスストア、外食事業者の協力を得て災害時帰宅支援ステーション事業を立ち上げ、現在では全国的に広まっている。

(東日本大震災)

震源地から遠く離れた首都圏で鉄道の不通により、約515万人の帰宅困難者が発生し、大きな混乱が生じた。東京都では平成24年9月にガイドラインを策定し、一斉帰宅抑制のさらなる徹底など帰宅困難者対策が進められている。

大規模広域災害時の帰宅困難者対策としては、災害態様に応じた企業との連携強化、近年急増している外国人や観光客等の域外からの入込客対策、代替輸送手段の確保が課題である。

今後に対する主な提言

(1) 災害態様に応じた企業の役割を想定した連携強化

- ・企業においては、従業員の帰宅による混乱防止のために従業員を事業所に留まらせるだけでなく、災害の規模によっては、従業員や周辺住民の安全確保のため一層積極的な行動をとるなど、災害態様に応じた企業の協力が得られる連携体制を構築することが必要である。

(2) 外国人観光客等対策

- ・外国人観光客等の域外からの入込客に関しても、関係施設の協力を得て、一斉帰宅抑制のための一時滞在施設の提供、避難の誘導、在日公館と連携した安否確認等を行うとともに、適切な情報提供のため、モバイル端末等を活用した情報提供システムの整備が必要である。併せて、多くの人が集まる集客施設や建物が古い旅館等、観光・商業施設の耐震化を進めることが必要である。

(3) 代替輸送手段の確保

- ・各府県バス協会や旅客船協会等との協定締結等により、鉄道不通に備えた代替輸送手段の確保を進めることが必要である。

3 生活拠点となる住まいの確保

1 応急危険度判定と被害認定

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

被災建物の立入可否を判定する応急危険度判定士制度は、阪神・淡路大震災で、初めての本格的運用が行われ約5万棟を判定したが、被災者支援の基準となる住家被害認定との混同による混乱など、いくつかの課題を残した。震災をきっかけに、平成8年に全国被災建築物応急危険度判定協議会が設立され、体制強化が図られた。

住家被害認定では、市町や調査員によって運用にばらつきがあり被災者に混乱が生じた。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平成17年に家屋被害認定士制度を創設した。

(東日本大震災)

阪神・淡路大震災後に整備されたマニュアル等に基づき、過去最大規模の応急危険度判定が実施された。住家被害認定では、迅速化、簡素化の特例措置が講じられ、津波による被害については、外観の目視調査だけで判定することとされた。

大規模広域災害において迅速な復旧・復興につなげるためには、応急危険度判定や住家被害認定制度の迅速で適切な実施体制づくりが課題である。

今後に対する主な提言

(1) 応急危険度判定の効率化

- ・迅速な判定が実施できるよう、判定士の人材育成や被災地への派遣体制の整備、危険な建物を重点的に判定することや携帯端末等の活用による判定活動の効率化などを進めることが必要である。

(2) 住家被害認定制度の充実

- ・大規模災害時の被害認定方法の迅速化、簡素化を図るため、東日本大震災で講じられた特例措置の制度化を行うとともに、平時からの応援、協調体制の整備、専門人材の活用や迅速なり災証明書発行手法の構築など、迅速・的確に被害認定を行うための仕組みづくりを進めることが必要である。

2 応急仮設住宅の整備

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

建設用地の確保は困難を極めたが、震災発生から約7カ月間で48,300戸の応急仮設住宅を設置した。民間賃貸住宅の活用は、高齢者や障害者に限って例外的に行った。また、仮設住宅の居住環境が問題となり、復興基金を活用して、当時標準仕様でなかったひさしや外灯、エアコン、スロープなどの整備に努めた。

平成12年1月には入居世帯がすべて解消し、同年3月末に解体撤去を完了した。

(東日本大震災)

阪神・淡路大震災での初動対応を参考に応急仮設住宅の早期発注に取り組み、被

3 生活の拠点となる住まいの確保

災3県で平成24年3月までに約11万戸を設置した。被災地の近くで住宅を確保するため、積極的に民有地も活用した。

応急借上住宅の積極的活用が図られ、応急仮設住宅約11万戸のうち、民間賃貸住宅の借上げが約5.4万戸を占めた。

しかしながら、応急仮設住宅での避難生活の長期化や災害復興住宅への住み替え等が課題となっている。

今後に対する主な提言

(1) 災害復興公営住宅への転用を見据えた対策の検討

- ・ハウスメーカーによる応急仮設住宅や木造仮設住宅のような長期使用が可能な仮設住宅については、当初からコンクリート基礎を設置するなど、恒久住宅への転用を前提とした建設手法の検討や当初から災害復興公営住宅として整備することについても検討が必要である。
- ・災害公営住宅の建設計画を念頭に置いた事前の建設候補地の選定が必要である。なお、敷地が借地の場合、借地料等が国庫補助対象とすることが必要である。

(2) 住宅仕様等の改善

- ・生活利便性、コミュニティやケア等に配慮した応急仮設住宅を供給するため、断熱性能の確保やバリアフリー化等を標準仕様とするよう住宅仕様等の改善が必要である。

(3) 応急借上住宅の積極的活用と運用の適正化

- ・応急借上住宅として、民間賃貸住宅等を積極的に活用するとともに、救助期間を経過すれば復興住宅として家賃を適切に徴収するよう供与期間の設定について明確にしていくことが必要である。

3 災害復興公営住宅の整備

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

兵庫県では被災地の住まい復興を図るため、平成7年8月に「ひょうご住宅復興3ヵ年計画」(平成8年7月改訂)を策定し、125,000戸の恒久的住宅を供給することとした。このうち、低所得者層を対象に災害復興公営住宅38,600戸を供給することとし、再開発系住宅、震災前の着工済及び空家を除いて、25,421戸を新規供給することとした。

兵庫県では、国・県・市町・UR等で構成された災害復興住宅供給協議会を設置し効率的な設計・施工を進めるとともに、借上・買取の活用を図るなど早期大量の供給を実現した。併せてシルバーハウジング、高齢者仕様の住宅の供給やコミュニティプラザの整備を進めた。このような取り組みは、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。

しかし、高齢者や低所得者に供給した借上復興公営住宅が入居から20年経過し返還期限を迎えるが、期限後もなお継続して居住を希望する世帯への対応が課題となっている。

また、主として中堅所得者向けの災害復興準公営住宅として特定優良賃貸住宅を12,300戸供給したが、民間による賃貸・分譲住宅の供給が進む中で、年々上昇する

家賃の負担感から空き家が生じた。県住宅供給公社の事業損失は約 149 億円に上っている。

(東日本大震災)

災害復興公営住宅は、建設に加えて阪神・淡路大震災時に制度化された借上や買取制度も活用して整備が行われており、世帯構成や高齢者に配慮したバリアフリー、緊急通報システムや地域開放型の集会所等の設置も進められた。

復興住宅の整備は平成 27 年 1 月末で 20%にとどまっている。平成 26 年 5 月東日本大震災復興特区法の改正で土地収用手続が迅速化されたため、今後の進捗が望まれる。復興公営住宅の入居に当たっては、社会的弱者やコミュニティ維持等への配慮が課題である。

■災害復興公営住宅の供給状況

	阪神・淡路大震災	東日本大震災 (H26.5 現在)
供給戸数	25,421 戸	計画戸数 24,153 戸
建設	14,660 戸	建設 13,755 戸
借上	7,550 戸	借上 149 戸
買取	3,211 戸	買取 10,249 戸

※被災 3 県分から、福島県の原因避難者への供給分を除く

今後に対する主な提言

(1) 多様な供給方法の検討

- ・大規模な被害に対応し、早期・大量に災害復興住宅を供給できるよう、多様な主体による供給手法(直接建設、借上、買取)やCM方式等(※)の発注方式の採用や公営住宅に代わる民間賃貸住宅家賃補助制度の導入等が必要である。

※ 建設工事のマネージメント業務を発注者側に立ったコンストラクション・マネージャーと呼ばれる専門家に行わせる方式

(2) 入居者の高齢化を踏まえた募集方法等の検討

- ・被災入居者の高齢化に備え、災害公営住宅の空き家募集の際には、自治会活動の担い手となる若年世帯を対象とした優先入居など団地内のミクストコミュニティ化に向けた早期の対応が必要である。

※多様な世代が生き生きと暮らし続けられる住まい・まちづくりのこと

- ・被災前の居住地や応急仮設住宅で形成されたコミュニティを引き継げるようグループ募集について、円滑に実施できる仕組みづくりの検討が必要である。
- ・被災者の実態にあった家賃となるよう、自宅を失った被災者が恒久住宅へ円滑に移行し、生活再建に資することができる被災者向け特別減免制度は引き続き必要である。また、災害復興公営住宅だけでなく、一般公営住宅への被災入居者に対しても、特別減免制度の適用が必要である。

(3) 民間賃貸住宅の活用

- ・今後発生が懸念される南海トラフ地震時には、住宅が大量に不足すると想定されるため、民間賃貸住宅を十分に活用するとともに、空き家等を活用できる中古住宅市場の活性化が必要である。
- ・応急仮設住宅や災害公営住宅の効率的な供給を図るため、公共団体による建設・借上だけでなく民間賃貸住宅の家賃補助制度の導入についても検討を行い、被災者の状況に応じた多様な選択肢を用意することが必要である。
- ・大規模災害の発生により、住民が広域避難することに備えて、住宅ストックの多い地域を中心に広域で民間賃貸住宅を確保することが必要である。

(4) 地域優良賃貸住宅の柔軟な運用

- ・被災者向けに地域優良賃貸住宅（平成19年度に特定優良賃貸住宅から再編）を供給する場合には、管理期間の短縮、用途廃止の要件緩和等変動しやすい民間住宅市場での競争に柔軟に対応できるような仕組みが必要である。またハード面の基準についても、住戸面積、駐車場設置基準の緩和等被災者の賃貸住宅ニーズに対してオーバースペックにならないよう柔軟に対応することが必要である。

4 住宅再建

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災当時、住宅再建は自助努力が原則とされていた中で、被災者の住宅再建を支援するため、復興基金を活用して、住宅資金融資を受けて住宅を購入(再建)する被災者に利子補給を行う「被災者住宅購入(再建)支援事業補助」、高齢のため融資を受けられない被災者に対して利子補給相当額の補助を行う「高齢者住宅再建支援事業補助」などに取り組んだ。

さらに恒久住宅への移行を支援するため、復興基金を活用して生活再建支援金や被災中高年恒久住宅自立支援金の現金給付を行った。なお、平成10年5月に被災者生活再建支援法が成立したが、阪神・淡路大震災の被災者には遡及適用されないこととなったため、兵庫県では、上記の制度を統合して「被災者自立支援金」を創設し、全額復興基金により支給した。

平成17年9月には住宅所有者の共助の仕組みとして、兵庫県住宅再建共済制度(フェニックス共済)を開始した。

(東日本大震災)

住宅再建支援では、国の特別な財政支援のもと、被災者生活再建支援金(最高300万円)を支給したほか、取崩し型復興基金による利子補給や二重ローン対策支援に加え、一部市町では独自の建設費補助も行われている。

今後に対する主な提言

(1) 住宅再建へのきめ細かな対策

- ・被災者の再建を促進させるため、二重ローン対策、高齢者の住宅再建支援、一部損壊への支援などきめ細かな対応が必要である。
- ・マンションの再建を容易にするため、平素から管理組合の活動等を通じて災害時の連絡体制や耐震補強の必要性などの合意形成をしておくことが必要である。
- ・災害時には早期に再建事業に着手できるよう、まちづくりの専門家の参画だけでなく、法律や税に関する様々な専門家の連携も図ることが必要である。

(2) 住宅再建共済制度の全国化

- ・住宅再建のための、自助、公助を補う共助の仕組みとして住宅再建共済制度の全国化の推進が必要である。

5 二重ローン対策

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

阪神・淡路大震災の際は、二重ローン対策として復興基金により利子補給を実施したが、施策としてはこの程度に限られた。

(東日本大震災)

東日本大震災では、金利負担の軽減のほか、金融機関が有する金融機関が私的に行った債務免除について無税償却等が可能となる「私的整理に関するガイドライン」が個人向けにも策定された。

また、被災事業者向けには、金融機関等が有する債権の買取等による支援を行う株式会社東日本大震災事業者再生支援機構と各県ごとに産業復興機構（投資事業有限責任組合）が設置された。

■旧債務・新債務に係る主な支援策の比較

区分	阪神・淡路大震災		東日本大震災	
	県（復興基金）	国 住宅金融公庫	被災県	国 住宅金融支援機構
旧債務	旧・新債務に係る算定額のいずれか低い額 〔旧債務〕 未償還残高(限度) ×1/4~4/4※×補助率 1/5 ※年収区分に応じた補助対象割合	住宅金融公庫の住宅ローン払込の据置(1~5年間)同期間中の金利引き下げを実施	取り崩し型復興基金を活用した利子補給(5年間) 〔宮城県〕	①住宅金融支援機構の住宅ローン払込の猶予、返済期間の延長、払込猶予期間中の金利引き下げ等 ②金融機関が免除した住宅ローンの無税償却(個人向け私的整理ガイドライン)
新債務	〔新債務〕 6~10年目の借入残高の年3% ひょうご県民住宅復興ローン(公庫融資なみの低利融資)	災害復興融資(住宅金融公庫)	金融機関から融資を受けた場合の利子補給(5年間) 〔岩手県〕	災害復興住宅融資(住宅金融支援機構) 当初5年間金利0% 元金据置期間延長3年→5年間

今後に対する主な提言

○ 旧債務・新債務両方への支援の充実

- ・旧債務・新債務への利子補給を引き続き実施するとともに、住宅金融支援機構以外の旧債務についても元利金の返済猶予ができないか検討が必要である。
- ・私的整理ガイドラインについては、原則5年間となっている債務弁済計画を延長可能とするなど更に利用しやすくし、大規模災害一般の施策として恒久化を図ることが必要である。

6 住まい等の耐震化

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

阪神・淡路大震災では、6,434名もの尊い命が失われた。中でも、倒壊した家屋や家具の下敷きになった犠牲者の数は、直接死の死者の8割強を占めた。また、市役所、病院、警察署など、応急復旧活動拠点となる施設も甚大な被害が生じた。

兵庫県では、耐震改修促進計画に基づき計画的に耐震化に取り組んでいるが、耐震化目標の達成に向け一層の進捗が課題となっている。

(東日本大震災)

東日本大震災では、津波による建物被害は大きかったが揺れによる被害は少なかった。宮城県においても耐震改修促進計画に基づき耐震化を進めており、学校施設では全国に比して高い耐震化率を達成している。

大規模広域災害時に備えて、住宅や避難場所の耐震化の一層の促進を図ることが課題である。

今後に対する主な提言

(1) 住民啓発と公共施設の耐震化の一層の推進

- ・簡易耐震診断の推進を図るとともに、住宅の安全性に関する住民意識のさらなる啓発が必要である。
- ・耐震性の低い住宅の更新を促すため、建物等の除却を補助対象に加える制度を拡充することが必要である。
- ・災害時に避難所や災害対応の拠点となる学校、行政の庁舎等について、耐震化の早期完了や津波浸水想定区域内の津波対策の実施などの対策が必要である。

(2) 安価で施工しやすい耐震工法の普及

- ・外付け鉄骨フレーム耐震改修工法など安価で施工しやすい簡易型改修工法や防災ベッドなどの普及・啓発による工事価格の低減が必要である。

(3) 避難場所となる施設の耐震化の推進

- ・帰宅困難者や観光客などの一時的な避難場所となる駅や観光・商業施設等民間建築物についても、事業者意識の啓発や補助制度の整備により耐震化を一層推進することが必要である。

4 被災者に対するきめ細かな生活支援

1 要援護者の生活支援

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

日本が高齢社会に入ろうとする時期の災害であり、社会の仕組みや考え方も十分に要援護者に配慮されたものとはなっていなかった。このため、介護を要する高齢者や障害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使いにくいなど厳しい生活を強いられた。

また、医療依存度の高い在宅療養者は、応急仮設住宅に移った後、受診できる医療機関を探すのに苦勞した。要援護者が災害時に安心して過ごせるために、福祉施設を避難所として活用する必要性が認識された。

(東日本大震災)

阪神・淡路大震災の経験から高齢者や障害者用の福祉避難所が開設されたが、一部の市町では福祉避難所を事前に指定していなかったり、要援護者の状況把握に時間を要したことから、要援護者の福祉避難所の開設までにかかなりの時間を要するケースもあった。

大規模災害に向けて福祉避難所の事前指定を促進するとともに、災害時要援護者の個々の状況に応じた対応ができるよう個別の避難計画づくりなどの推進が課題である。

今後に対する主な提言

(1) 地域ぐるみでの個別支援計画の策定

- ・災害時要援護者には個別の対応が必要となることから、行政の一律の計画ではなく、独り暮らしや高齢夫婦など家族だけで避難が難しい場合には、自治会等支援組織が本人と協議し「個別支援計画」を作成するなどの対応が必要である。また、家族らの支援が得られる人も、不測の事態に備えて、本人が避難プランを作成しておき、できるだけ地域と共有しておくことが望ましい。

(2) 福祉避難所の指定等

- ・既存の介護・福祉施設を福祉避難所として指定するとともに、施設の側でも災害時に地域の要援護者を支援できるよう、実効性のある運営マニュアルの整備・充実と関係者間での共有、開設・運営訓練の継続実施が必要である。
- ・既存福祉施設では新たな避難者の受入が難しい場合も想定されることから、宿泊施設を福祉避難所として活用することも必要である。

(3) 認知症高齢者への支援

- ・災害時の情報共有機関として機能するよう、市町における認知症対策推進会議などの顔の見える連携システムづくりを平時から推進するとともに、既存の介護・福祉施設などを活用した福祉避難所において、衣食住や介護等の適切なサービスが受けられるようにすることが必要である。

(4) 情報入手することが困難な情報弱者への支援

- ・聴覚障害者等を対象とする緊急時情報通信システム（事前登録した聴覚障害者、

4 被災者に対するきめ細かな生活支援

- 支援者等に対し、緊急情報を携帯メール等で発信し、緊急情報の確実な伝達と返信により安否確認)への登録数を増加させることが必要である。
- ・他府県からの手話通訳者およびボランティア等の派遣協力体制を確立し、災害時の情報伝達手段の確保を進めることが必要である。

2 健康づくり

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

被災者の多くが住み慣れた場所を離れて避難所での厳しい生活を余儀なくされたり、応急仮設住宅や災害復興公営住宅への転居に伴う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。

このため、心身のケアを行うため、仮設診療所を開設するとともに、医師の巡回診療、保健師による巡回健康相談や家庭訪問など、生活の場で被災者を守った。

特に、高齢者に対しては、復興基金を活用して、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めの交流事業も企画した。看護師や保健師が、高齢化が顕著な地域に出向いて健康相談を行う「まちの保健室」などに取り組んだ。

(東日本大震災)

阪神淡路と同じく避難所生活、仮設住宅生活を余儀なくされた。「まちの保健室」は兵庫の支援により取り組まれた。

発災後、約3週間の避難所避難者の栄養状況は総じて栄養量不足。特に500人以上の大規模避難所の約半数が1日2食の食事提供にとどまっていた。

大規模広域災害時において、被災者が身体面、精神面で健康を損ねないように、保健師等専門職を中心とした取組について、平素からの準備を充実させておくことが課題である。

今後に対する主な提言

(1) 災害時を想定した保健活動の展開

- ・各市町村で災害時保健師活動マニュアルを策定し、災害時の保健活動体制や人員配置、専門職種役割等について組織内で共有しておくとともに、過去の大規模災害での保健活動の伝承や災害ボランティア活動等との連携などを学ぶ機会も必要である。
- ・高齢者の見守りのほかアルコール依存等の問題にも対応できるよう、平常時から住民組織や関係団体との連携を深めておくことが必要である。

(2) 「まちの保健室」の展開

- ・健康づくりの拠点として「まちの保健室」を平素から施策展開することにより、災害時においても被災者の健康づくり支援の仕組みとして活用することが必要である。

(3) 避難所における偏らない食生活の確保

- ・発災後、早期に避難所の食事内容や提供体制を把握し、たんぱく質食品や野菜類を含む「1日3食」が提供されるための体制を整備するとともに、災害救助法の食事給与単価の特別基準適用と期間延長について迅速に対応することが必

要である。

- ・食料の備蓄や確保、輸送、配食に際しては、管理栄養士等専門職を活用するとともに、高齢者や乳幼児、妊産婦、食事制限のある者等のニーズの違いに配慮が必要である。

3 こころのケア

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災で生活環境が激変し、それが落ち着き始めた頃、身近な人の死や避難所での人間関係、疲労などが噴出し、こころの問題が表面化した。

また、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、兵庫県では、平成7年6月にPTSD(心的外傷後ストレス障害)等への対応や精神障害者の支援のため、被災地15カ所に「地域こころのケアセンター」を設立し、仮設住宅入居の初期からケアに取り組んだ。

(東日本大震災)

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、心のケアセンターが設置されたが、開設は、仙台の基幹センターが平成23年12月、石巻と気仙沼の地域センターは翌24年4月となった。また、阪神・淡路大震災では行われなかった厚生労働省の関与によるこころのケアチームの応援派遣やメンタルヘルスクリーニングが行われた。

今後に対する主な提言

○ こころのケアの体制整備

- ・平時から災害研修の実施やこころのケア対応マニュアルを整備するとともに、災害時にはDPAT(こころのケアチーム)とDMAT・医療救護チーム、保健師チーム等が連動した全国的派遣体制の整備が必要である。

4 生きがいくくり

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

高齢者の生きがいくくりを支援するため、復興基金を活用して、「いきいき仕事塾(健康・園芸・手芸・生きがい発掘の4コースの講座)」、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」など様々な事業を実施した。

また、ボランティア団体やNPO等によって、地域住民の交流の場である「ふれあい喫茶」、象さんをかたどった手ふきタオル「まけないぞう」の作成・販売等の支援が行われた。

(東日本大震災)

生きがいくくりの必要性を踏まえ、石巻市ではNPO等により仮設住宅での講座運営や市民農園運営等が行われている。

今後、これらの取組みを能動的な社会参加につなげていく仕組みが課題である。

今後に対する主な提言

○ 生きがいつくりの仕組みの構築

- 被災高齢者にとって地域社会の中で自らの役割を見だし、担い手としてより能動的に関わっていきける契機となる「いきいき仕事塾」など生きがいつくりの機会の提供が必要である。

5 仮設住宅及び災害復興公営住宅における高齢者等の見守り体制づくり

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

応急仮設住宅や災害復興公営住宅では、ボランティアが高齢者に寄り添いながらきめ細かく自立を支えたほか、生活支援アドバイザー、LSA（生活援助員）などの公的支援員をはじめ、民生・児童委員や老人クラブも、コミュニティレベルでの見守り活動を展開した。LSAは介護保険制度により配置されることとなったが、シルバーハウジングに限定されたため、LSAの配置されていない公営住宅の高齢者向けに復興基金を活用して、生活復興相談員、SCS（高齢世帯生活援助員）を設置するとともに、その後常駐型見守りによる支援を行う「高齢者自立支援ひろば事業」を展開している。

また、復興基金を活用して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などの見守りの拠点づくりに取り組んだ。

■阪神・淡路大震災を契機とした高齢者の主な見守り施策

区分	支援者(事業名)	人数・箇所数 (ピーク時)	財源	業務内容
仮設住宅期	生活支援アドバイザー	149名	国1/2・県1/2	訪問、見守り、情報提供、相談・支援、関係機関との連絡調整等
	健康アドバイザー	126名	復興基金	県看護協会が市町と連携して、仮設住宅住民等を訪問し、健康相談、情報提供、健康チェック等を実施
	ふれあいセンター ※H7～11年度	234か所	復興基金 1/2・県1/4・市町1/4	交流の拠点
復興住宅期	LSA (生活援助員)	125名	国庫補助	平日・9～17時、原則としてシルバーハウジング内のLSA室に常駐又は社会福祉施設等からの巡回。安否確認、生活相談、コミュニティづくりの支援、緊急時の対応等
	生活復興相談員	165名	復興基金	月1回の訪問相談。生活支援のための相談・情報提供など、民生委員や自治会等地域団体と連携して実施。
	SCS（高齢世帯生活援助員）	102名	復興基金	週1回の安否確認・生活相談、コミュニティ支援等。高齢者に特化し、巡回型の見守り強化。
	高齢者自立支援ひろば	56箇所	復興基金	平日・9～17時。常駐型見守り（安否確認、生活相談、緊急時の対応含む）、健康づくり、コミュニティ支援、支援者のプラットフォーム
	まちの保健室	20箇所 1,458名	復興基金	看護師等が健康相談を実施（H13年度～）

(東日本大震災)

東日本大震災では、津波による被害で近隣住民がいなくなり、阪神・淡路大震災

のような近隣住民による助け合いが行えない事情もあった。応急仮設住宅での入居者の見守りは、国庫を活用した地域生活支援員を配置したほか、当初から災害復興公営住宅へのグループ募集や震災前の居住地や応急仮設住宅のコミュニティ単位での申込みを可能とするなどの取組みを進めている。

今後、災害復興公営住宅への移行に向けて、復興公営住宅での見守り体制づくりが課題である。

今後に対する主な提言

(1) 地域で高齢者を支える体制づくり

- ・ 平素から、特別養護老人ホーム等の民間の活力と専門性の高い技能を活用して、地域の高齢者を支える体制づくりを行い、仮設住宅や復興住宅等での高齢者の見守り体制へ活用できるようにすることが必要である。

(2) 地域と行政が連携した見守り体制の構築

- ・ 災害復興公営住宅においては、高齢者の安全・安心を先導する住まい方として、シルバーハウジング等の見守り機能のついた住宅を整備するとともに、行政や地元自治会との一層密接な連携による充実した見守り体制の構築が必要である。
- ・ 多世代交流による高齢者の見守り体制づくりを進めるため、子育て支援施設や高齢者生活支援施設等との合築や併設、募集方法の工夫による若年世代の入居促進など「ミクストコミュニティ」の形成に向けた仕組みづくりが必要である。

6 ふれあいセンター・コミュニティプラザの設置

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

応急仮設住宅が多数建設され、中には数百戸以上の大規模な団地もあり、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った。

そこで、復興基金を活用して、応急仮設住宅に集会所機能をもつ「ふれあいセンター」の設置・運営を支援し、この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、健康相談やボランティア活動等の支援活動が展開された。

災害復興住宅においても、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、地域の自治組織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。

■ふれあいセンター及びコミュニティセンターの設置運営補助事業（阪神・淡路大震災復興基金）

区分	ふれあいセンター（H7～11年度）	コミュニティプラザ（H7～16年度）
設置	設置主体 (補助対象) ふれあいセンター推進協議会 (各種団体で構成)	民間事業者、自治組織 (災害復興公営住宅は区市町が整備)
設置要件	50戸以上(当初は100戸以上)の 仮設住宅	50世帯以上の加入者がある被災地域の 自治会等 ※近隣街区(概ね町内会)に公民館、集会所がない 場合などは、30世帯以上でも可(H8～16年 度)
助成金額	[補助対象経費] 100戸以上:約822万円/所 50戸以上:約590万円/所 [補助率] 1/2(県1/2)	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 民間事業者は150戸以上で3,000万円以内
助成実績数	234か所	337カ所

4 被災者に対するきめ細かな生活支援

運 営	運営主体 (補助対象)	市町等が公募した民間支援組織	復興住宅コミュニティプラザ運営委員会(自治会、社協、老人クラブ、婦人会、ボランティア団体、民生委員・児童委員等により構成)
	助成金額	[補助対象経費] 約 200 万円/所 (毎年度) [補助率] 1/2 (県 1/4、市町 1/4)	年間 100 万円又は年間 20 万円×3 年間
	助成実績数	延べ 883 件	66 カ所

(東日本大震災)

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、早期に「ふれあいセンター」と同じ機能を持つ「仮設住宅サポートセンター」が設置された。また、このサポートセンターの運営を支援する「宮城県サポートセンター支援事務所」が設置され、サポートセンターに対する後方支援体制の充実が図られた。

大規模広域災害時においても高齢者の見守りができるよう、活動拠点の整備や体制づくりなどを平素から取り組んでおくことが重要である。

今後に対する主な提言

(1) 災害時のふれあいセンター設置を想定した準備

- ・支援活動の拠点としてサポートセンター（ふれあいセンター）の整備や、仮設住宅入居者に必要な支援が的確に行われるよう、県と市町村による支援実施方針の策定や後方支援拠点の設置などを予め検討しておくことが必要である。

(2) 地域における高齢者見守り体制の構築

- ・コミュニティプラザが地域における高齢者等の見守り安心拠点となるよう、事前にコミュニティプラザの設置・運営支援策を策定するとともに、周辺自治会のコミュニティづくりや、ボランティア団体等によるネットワーク構築と見守り活動をリードする人材の育成など十分な仕組みづくりをしておくことが必要である。

7 公的な生活支援資金

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

資金面でのきめ細かい支援が被災者の自立、再建を早めることから、被災地では、国の災害援護資金や生活福祉資金とは別に、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する生活復興貸付金を創設するとともに、恒久住宅への移行後の生活再建を支援するため、復興基金を活用して生活再建支援金や被災中高年恒久住宅自立支援金の現金給付を行った。

それまで国は私有財産の形成につながるとして、住宅建築費への公的補助は認めなかったが、これが突破口になり、平成 10 年に被災者生活再建支援法が制定された。しかし、阪神・淡路大震災に遡及されなかったため、国庫補助はないまま復興基金により被災者自立支援金制度を創設した。さらに兵庫県では、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として、平成 17 年に住宅再建共済制度を創設した。

生活復興貸付金は、市町窓口での貸付要件の確認、連帯保証人をつけ金融機関窓口で審査を行うことなどにより償還率は 90% 以上を確保したが、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を簡素化した生活福祉資金貸付(小口貸付)等は、未償還額が多額となり被災自治体の大きな負担となった。

(東日本大震災)

平成 19 年の法改正により充実された被災者生活再建支援金が、最高 300 万円支給された。国庫補助率が 1/2 から 4/5 に特例的に引き上げられるとともに、都道府県追加出捐分に復興特別交付税措置が行われた。

生活福祉資金においても、生活復興支援資金が創設され、生活復興に一時的に必要となる経費を対象に無利子(保証人なしの場合は 1.5%)での貸付が実現した。しかし、一部の自治体ではシステム整備が間に合わず、支給開始の遅れが指摘された。

また、未償還残高が問題となっている災害援護資金貸付金については、国が特例的に貸付金の償還免除要件を緩和した。

大規模広域災害時に備えて、被災者の生活再建の基本となる住宅再建の支援の充実とともに、生活を支える資金の制度化等が課題である。

■公的な生活支援資金

事業名	阪神淡路大震災	東日本大震災
災害弔慰金等	災害弔慰金(死亡) 〔支給額〕生計維持者死亡 500 万円 その他死亡 250 万円 〔支給実績〕5,790 件、約 175 億 8 千万円	災害弔慰金(死亡) 〔支給額〕同左 〔支給実績〕10,684 件、約 317 億 7 千万円 (H27.3.31現在)
	災害障害見舞金(重度の障害) 〔支給額〕生計維持者 250 万円 その他の者 125 万円 〔支給実績〕61 件、約 1 億円	災害障害見舞金(重度の障害) 〔支給額〕同左 〔支給実績〕30 件、約 5 千 4 百万円 (H27.3.31現在)
災害弔慰金法に基づく災害援護資金貸付	〔対象〕世帯主負傷(概ね 1 月以上)、住居・家財の損害(概ね 1/3 以上)の世帯 〔貸付額〕最高 350 万円以内 〔貸付期間〕10 年以内(うち据置 5 年以内) 〔貸付利率〕年 3%(据置期間中は無利子) 〔所得制限〕4 人世帯では総所得金額 730 万円(住居滅失の場合 1270 万円)以下。 〔貸付実績〕約 56,000 世帯、約 1,309 億円。約 155 億円が未償還。	〔対象〕同左 〔貸付額〕同左 〔貸付期間〕10 年→13 年以内(うち据置 5 年以内) 〔貸付利率〕3%→無利子(保証人あり)、1.5%(保証人なし) 〔貸付実績〕(仙台市除く)8,452 件、約 163 億 3 千万円 (仙台市)15,131 件、約 233 億 5 千万円 (H27.3.31現在)
生活福祉資金(小口資金)<社会福祉協議会>	小口資金貸付を特例実施	緊急小口資金貸付の特例
	〔対象〕低所得世帯に限定せず 〔貸付額〕10 万円以内(特に必要な場合は 20 万円以内) 〔貸付期間〕5 年以内(うち据置 2 年以内) 〔貸付利率〕年 3%(据置期間は無利子) 〔貸付実績〕約 54,000 件、約 77 億円	〔対象〕同左 〔貸付額〕同左 〔据置期間〕2 か月→1 年 〔償還期間〕据置期間経過後 8 か月→2 年 〔貸付利率〕3%→無利子(保証人あり)、1.5%(保証人なし) 〔貸付実績〕約 70,600 件、約 100 億円 (H23.1.13日現在)

4 被災者に対するきめ細かな生活支援

<p>生活福祉資金 (福祉資金) <社会福祉協議会></p>	<p>災害援護資金貸付の特例 〔対象〕災害弔慰金法の貸付対象とならない低所得者世帯 〔貸付額〕150万円以内 〔貸付期間〕8年以内(うち据置3年以内) 〔貸付利率〕年3%(据置期間中は無利子) 〔貸付実績〕594件、約6億円</p>	<p>福祉資金(福祉費)貸付 〔対象〕被災した低所得世帯 〔貸付額〕同左 〔貸付期間〕7年以内(うち据置6月以内) 〔貸付利率〕3%→無利子(保証人あり)、1.5%(保証人なし) 〔貸付実績〕 平成26年度末累計 4件 4,800千円</p>
<p>生活復興資金</p>	<p>復興基金により制度創設 〔対象〕半壊(焼)以上の中低所得世帯で、前年の総所得金額が690万円以下、返済能力を有する者、連帯保証人が1名必要。(のちに要件緩和) 〔貸付額〕300万円以内 貸付期間:6年以内(うち据置1年以内) ※101万円以上貸付は7年以内 〔貸付利率〕年3%(復興基金からの利子補給により実質無利子) 〔貸付実績〕約28,000件、約516億円(代位弁済率8.3%)</p>	<p>生活福祉資金(福祉費)貸付の特例 ※生活福祉資金の中に生活復興支援資金を創設 〔対象〕被災した低所得世帯 〔貸付額〕一時生活支援費(複数世帯で月20万円以内)、住居の移転費・家具什器費等の生活再建費(80万円以内)、住宅補修費(250万円以内) 〔貸付期間〕20年以内(うち据置2年以内) 〔貸付利率〕3%→無利子(保証人あり)、1.5%(保証人なし) 〔貸付実績〕 平成26年度末累計 221件 167,532千円</p>
<p>被災者自立支援金</p>	<p>復興基金により制度創設 ※H10被災者生活再建支援法成立するも遡及適用されず 〔対象〕恒久住宅に入居した大規模半壊以上の被災世帯 〔支給額〕総所得金額、世帯主の年齢等により50万円~120万円 〔財源措置〕復興基金のうち3,000億円の運用期間を4年間延長 〔支給実績〕旧2制度分と合わせて、約14万6千世帯、約1,415億円 ※旧制度 ○生活再建支援金(H9.8支給開始) 〔対象〕高齢及び要援護の非課税世帯 〔給付方法〕月額15,000~25,000円を最長5年間支給 ○被災中高年恒久住宅自立支援金(H10.2支給開始) 〔対象〕世帯主が45歳以上、世帯の総所得が507万円以下 〔給付方法〕月額15,000円又は20,000円を2年間支給</p>	<p>被災者生活再建支援法(H19改正後)に基づき支給、東日本特別財政援助法の特例措置 〔対象〕大規模半壊以上の被災世帯 〔支給額〕最大300万円 基礎支援金100万円(全壊) 加算支援金200万円(建設・購入)、100万円(補修)、50万円(賃借) 〔財源措置〕国補助率50%→80% 地方負担のための基金出資分を特別交付税措置(不足分100%、既積立分95%)。 〔支給実績〕約165,000世帯に約1,870億円(H23.12末現在)</p>

今後に対する主な提言

(1) 被災者生活再建支援制度の充実

- ・都道府県拠出基金分では対応できない大規模災害においては東日本大震災で特別措置された国負担嵩上げの制度化が必要である。
- ・市町村や都道府県ごとの適用要件を廃し、同一の自然災害であれば全被災区域に適用できるよう見直しが必要である。

(2) 住宅再建共済制度の全国化（再掲）

- ・共助のしくみとしての住宅再建共済制度の全国制度化が必要である。

(3) 自助・公助の充実に向けた啓発

- ・公助の限界を補うため地震保険等民間保険への加入促進等、住宅所有者による備え（自助）の必要性をさらに啓発することが必要である。

(4) 国を実施主体とした生活福祉資金貸付制度の創設

- ・災害時には、自治体、社協も被災し、通常業務自体も困難な状況となる場合が多いことから、生活福祉資金の貸付要件の特例を設けるのではなく、国が実施主体となる制度創設が必要である。

(5) 金融機関等との連携による中間所得層向け生活復興貸付制度の創設

- ・阪神・淡路大震災時において中間所得層の被災者の生活を支える生活支援資金として有効であった生活復興資金貸付制度と同様の制度創設が必要である。

(6) 災害援護資金貸付金の償還免除要件の拡大と自治体による立替償還の廃止

- ・国は、返済済の被災者との整合性を図りつつ償還免除要件の拡大を行うとともに、自治体による立替措置を廃止し、現実に借受人から償還があった場合のみ国や県へ償還を行うよう制度を変更すべきである。

8 県外避難者の支援

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災が発生した平成7年度は約5万5千人が県外に流出したが、新聞広告等で全国に呼びかけて県外避難者を把握し、情報誌「ひょうご便り」による情報提供支援に努め、帰県のある意思のある避難者は、民間賃貸住宅家賃負担軽減事業の対象とした。

また、長期の避難者に対して、復興基金を活用して、「ひょうごカムバックコール&メール事業」により、相談員による電話訪問と県営住宅募集案内を送付したほか、「ふるさとひょうごキャラバン隊」の派遣により、被災者同士の仲間づくりやネットワークづくりの支援を行うなど帰県に向けたきめ細かい支援を実施した。

(東日本大震災)

総務省の全国避難者情報システムにより、登録希望者に限定されるものの比較的早期に全国規模の情報収集の仕組みが構築された。平成25年6月の災害対策基本法の改正により導入された被災者台帳は岩手県で運用の準備が進められている。

未だに多数の被災者が全国に避難しており、今後、長期の避難生活が想定されることから、県外避難者支援員を首都圏の避難先自治体に配置するなど、阪神・淡路にはなかった取り組みが始まっている。

大規模広域災害時の県外避難者にきめ細かく支援を行うため、全国避難者情報システムの制度化、被災者台帳の整備・活用が課題である。

今後に対する主な提言

(1) 全国避難者情報システムの制度化と避難者情報の活用

- ・東日本大震災向けに構築された全国避難者情報システムを大規模災害発生時のシステムとして恒久制度化するとともに、避難生活に必要な情報やNPO等の支援情報を提供するため避難者情報の活用が望まれる。

(2) 被災者台帳の整備、活用

- ・大規模広域災害時に県外避難者の実態が確実に把握できるよう、個々の被災者の被害状況や支援状況等を一元的に集約した被災者台帳を確実に整備し、避難元自治体と避難先自治体で被災者情報の共有を促進することが必要である。

(3) 県外避難者をつなぎとめるきめ細かい支援

- ・ふるさと情報の提供や被災者同士のネットワークづくりなど、災害前のコミュニティの一員として県外避難者をつなぎとめるきめ細かい支援の取組みが必要である。

9 被災動物の救護

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災では約9,300頭の犬やねこなどの動物も被災し、被災直後から、獣医師らによる動物救援本部が設置され、全国的な支援の下で動物救護センターの設置・運営が行われ、その後の災害でも、この仕組みが動物愛護の形として定着している。

(東日本大震災)

仙台に宮城県被災動物保護センターが設置されるとともに、東京に動物救護本部が設置され、阪神・淡路大震災と同様、地元獣医師会等の民間団体の主導で救護活動が行われた。

被災者にとって飼育する動物は生きる支えであるが、避難所等での同行避難のためには、事前準備の充実が課題である。

今後に対する主な提言

(1) 獣医師会等民間中心の動物救護活動

- ・災害時には、人への救助が優先されるため、動物の救護活動は、獣医師会、動物愛護団体やボランティア等民間の団体が主体的に行うことを前提とし、行政はそれを支援していくことが必要である。

(2) 動物飼育者による自主管理体制づくり

- ・災害時の動物の同行避難においては、平素から、物品だけでなくしつけや一時預かり先の確保などを啓発しておくことが必要である。
- ・災害時に避難所での動物との同居を求められる場合には、人と動物の住み分けや動物飼養者が自主管理する体制づくりを前提として、行政がこれを支援する仕組みづくりが必要である。
- ・災害復興公営住宅におけるペットによる問題を緩和するため、入居者説明会でペット飼育の留意点の説明を行うほか、入居後もしつけ相談等の支援を行うことが必要である。

5 多様な主体の参画と協働による被災者支援

1 ボランティア・NPOの活動促進

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災直後より全国から数多くのボランティアが駆け付けるとともに、震災を機に多くのボランティア団体やNPOが生まれ、平成7年は後に「ボランティア元年」と呼ばれた。また、“NPOを支援するNPO”である「中間支援組織」やコミュニティ・ビジネスなど多様な活動が展開され、平成10年にはNPO法(特定非営利活動促進法)が制定された。

発災直後には、県では、県社協と共にボランティア活動の広域的調整やニーズ把握等を実施した。発災当初、ボランティアの受入体制が整わなかったことや、ボランティア活動が初めてで、食料や寝袋を用意せず被災地に来た人への対応が必要だったことが、後の災害での受入体制やコーディネート等を考える礎となった。

阪神・淡路大震災復興基金によるボランティア活動や運営経費への助成、全県支援拠点としての「ひょうごボランタリープラザ」開設(平成14年)、復興基金終了後の支援継続のための「ひょうごボランタリー基金」設置(約100億円規模)を行った。いなみ野学園や生活創造センター、ボランタリープラザ等でも講座や研修等を実施し、活動に参加する県民の裾野の拡大や人材育成を図った。

(東日本大震災)

阪神・淡路大震災の教訓から、災害ボランティアに対する意識が高まり、マニュアル策定などの受入準備をしていたが、想定を遙かに超える規模の災害であったため、施設の被害やコーディネーターの不足等により、ボランティアセンターの設置に時間を要した。また、ニーズ把握や受入体制が十分でない中で多数のボランティアが来ると被災地が混乱するとの理由で、県外からの受入れを断る状況が発生した。

こうした中で、兵庫県・兵庫県社協が平成23年4~5月の1か月間、東北自動車道泉パーキングに「ボランティア・インフォメーションセンター」を設置し、受入状況など最新情報を提供する総合案内を実施したことは効果的であった。

ボランティアの多くが食料や寝袋等を準備していたが、一方、何も準備していなかった人もおり、心構えは必ずしも十分に定着していない。参加しなかった人の理由として「交通費や宿泊費等資金的な余裕がない」が4割を超えた(内閣府調査)。

今後に対する主な提言

(1) 災害ボランティアセンターの早期立ち上げ等

- ・災害ボランティアセンターの設置運営方式は、様々(※)であるが、地域の実情に応じた形で、速やかに立ち上げなければならない。このため、次のような準備を図っておく必要がある。

- ①マニュアルの整備に加え、広域の災害に備えた県内全市町でのマニュアル・様式の平準化、情報の共有化
- ②災害支援実績のあるボランティア団体やNPO等と平時から県内外の広域的なネットワークの構築

5 多様な主体の参画と協働による被災者支援

③災害を想定した実戦的な訓練

④ボランティア活動に必要な不可欠な資機材の準備

⑤災害ボランティアコーディネーター養成の継続的取組

⑥被災者ニーズの把握方法の検討

⑦ボランティアが被災地に入る際の心構えや準備についての情報提供

※「行政が設置運営」「社協が設置運営」「行政が設置、社協が運営」「行政が設置、関係団体による協議会が運営」等

(2) ボランティアに参加しやすい仕組みづくり

- ・ボランティアバスの運行、「災害ボランティア割引制度」など、遠隔地であってもボランティアが参加しやすい環境整備が必要である。また、現地での活動費も含めて費用面で支援を行う全国的な基金を創設するなど、災害救援ボランティアを社会全体で支える仕組みの創設を働きかけることが必要である。

(3) 被災地でのボランティア体験による参画意識の高揚

- ・企業等において新規採用者等の研修として、一定期間被災地でのボランティア活動に従事させることにより、体験を通じたボランティアへの関心と参画意識の高揚を図ることが必要である。

2 多様な主体の協働促進

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災時、企業が地域の一員として、自社施設を避難所として開放する等の物的支援、従業員による避難所運営等の人的支援に取り組んだ。これを機に企業の社会貢献活動への意識が高まり、自治体と企業が災害時支援協定を締結する動きも広がった。

大学も避難住民への施設開放、学生中心の活発なボランティア活動の展開、学生ボランティアセンター設置等に取り組み、震災後は、大学と自治体がまちづくり等の協定を締結するなど地域貢献の取組が進んだ。

震災後、変化する課題や被災者の多様なニーズに対応するため、ボランティア団体やNPO等の活動をつなぎ、まとめる等の役割を担う「中間支援組織」が誕生した。

県は復興の取組の中で、地域の課題解決や地域づくり活動を促進するため、「NPOと行政の生活復興会議」等により多様な主体の連携・協働を推進した。また、県民による生活復興の運動を展開するため「生活復興県民ネット」が設立された。

(東日本大震災)

東日本大震災は「企業のボランティア元年」といわれるほど、企業本来の製品やサービスを活用した継続的な社会貢献活動が活発に展開され、その活動を被災者と結び付けるNPOが活躍した。大学と行政の平時からの連携により、避難所やボランティアの調整場所として大学の敷地を有効活用できた事例が見られた。

また、ボランティア団体やNPO等の活動を資金面から支える仕組みとして支援対象を特定した事業指定型寄付やインターネットを活用して小額の寄付を多数の者から募るクラウドファンディングが進展した。

国の補助事業等を活用し、多様な主体による地域の課題解決や地域づくり活動を促進する事業が推進されたが、地元人材の活動機会が確保されていないことが課題である。

今後に対する主な提言

(1) 企業や大学等の地域への参画

- ・東日本大震災を契機として進展した企業の社会貢献活動が継続されるよう、平素から従業員向けボランティア休暇制度の利用促進やボランティア活動の機会提供、地域と連携した活動など災害時にも役立つ取組の一層の推進が必要である。
- ・行政と大学等が平素から連携できるような協力体制を構築するとともに、災害時の学生向けボランティアセンター設置など大学等が主体的に活動できる仕組みづくりを支援していくことが必要である。

(2) 多様な主体によるネットワークの強化

- ・平素から地域団体、グループ、NPO、企業、労働組合、大学・学校、福祉施設、行政機関等の多様な主体が連携・協働していることが、災害時にも役立つことから、相互に意見交換を行う場を構築しておくとともに、連携のあり方や役割分担の明確化が必要である。また、中間支援組織相互のネットワーク強化や役割分担の明確化が重要である。

(3) 地元の人材が活動できる場の確保

- ・多様な主体の協力の下、地域の課題解決や地域づくり活動を促進する事業を実施するにあたっては、長く復興を担うのは地元の人材であることに鑑み、地元の人材を育成し、地元の人材が中心となって活動できるようなしかけが必要である。

3 被災者と行政をつなぐ第三者機関

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災から半年後(平成7年7月)、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」を設置した。同会議では、移動いどばた会議を10年間で251回開催し、復興のフェーズに応じて、被災者の生活実態、意見・要望を把握し、生活復興に関する課題や支援策を被災者と行政の双方に助言・提言し復興基金事業などに反映させた。

また、復興にかかわる有識者を委員として発足した「県・市町生活支援委員会」では、制度のすき間で救済されない被災者のために、制度の弾力的な運用や改善を行政に求め、実現した。

それらの成果は、「生活復興県民ネット」による県民自らの生活復興運動とも相まって、「21世紀兵庫長期ビジョン」において県政推進の基本姿勢である「参画と協働」に、さらに「県民の参画と協働の推進に関する条例」等につながり、現在の各施策の展開手法に息づいている。

(東日本大震災)

宮城県では、平成24～25年度に、被災者支援に取り組む団体、有識者、行政等が一堂に会して被災地域の課題把握・整理・情報共有を図り、支援施策を協議する「被災者復興支援会議」を開催し、平成26年からは被災地域においてフォーラム形式による「みやぎ地域復興支援会議」(年3回)を開催している。

今後に対する主な提言

○ 復興過程における第三者的観点から提言し、つなぐ仕組みづくり

- ・現地に足を運び被災者から直接意見を聞きとり、第三者的な立場で課題を把握して解決方法を考え行政・被災者双方へ提言を行うしくみや支援制度の本来の趣旨を踏まえて、被災者の個別・多様化した課題に対して弾力的に対応できるしくみづくりが必要である。

4 地域コミュニティの再構築

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

住民の多くが顔見知りの地域では、自治会、婦人会等の地縁的組織が救出活動や安否確認、避難所での炊き出し、生活課題の把握などに活躍し、親身な助け合いにより復旧作業が比較的順調に進んだ。しかし、仮設住宅等への入居時には、高齢者や障害者など住宅困窮者の入居が優先された結果、地域とのつながりが薄れ、高齢者等の支援が困難になった。これらのことから、改めて地域コミュニティを基盤とする地域の支え合いの重要性が認識された。

県では、仮設住宅や復興住宅のコミュニティづくりに向け、「ふれあいセンター」や「コミュニティプラザ」等の拠点整備、生活援助員や生活復興支援員等の公的支援員の設置に取り組んだ。また、地域コミュニティの課題解決力を強化するため、小学校区単位で、活動拠点づくり、人材養成、地域の活動を総合的に支援する「県民交流広場事業」(1校区あたり1,300万円助成)を法人県民税超過課税を活用し展開してきた。

また、復興基金を活用した被災外国人医療費助成、外国人県民支援活動助成等を行うとともに、外国人県民復興会議の設置や、外国人県民安全・安心ネットの推進など多文化共生の観点を取り入れた復興支援に取り組んだ。

地域コミュニティの再構築にあたっては、自治会長等に負担が集中する傾向に配慮し、裾野の広い担い手の確保や運営基盤の強化、自治会、まちづくり協議会等の団体、NPO、企業等、多様な主体との連携による地域づくり活動への取組が課題である。

(東日本大震災)

仮設住宅に集会施設や住民交流拠点、災害復興公営住宅に地域開放型の集会所など活動の拠点を整備するほか、相談員・アドバイザー、復興支援員(以上、市町配置)、復興応援隊(県設置)など新たな公的支援員を設置し、地域おこしや被災者の生活支援活動を通じた地域コミュニティづくりを推進している。

応急借上住宅や小規模仮設住宅のある地域も含め、避難者を受け入れた地域においては、避難者と既存居住者の交流を通じた新たなコミュニティづくりが課題である。

【参考】

新潟県中越地震の際には、仮設住宅計画時にも、従前の集落単位での入居にとどまらず、避難の長期化が予想される集落には、その仮設住宅団地に駐在所や診療所、福祉の拠点などを併設したほか、農地等も提供した。また、住民の交流のため集会場を複数準備したことで、生活再建への意欲を維持する効果が得られた。

今後に対する主な提言**(1) 避難者のコミュニティ再構築支援**

- ・復興まちづくりにあたっては、震災前のコミュニティの継続性に配慮する必要がある。また、移転後も自治会、民生委員、復興支援員等が協力して、避難者相互の交流に加え、周辺の既存居住者との交流を図るなど、地域コミュニティの再構築に向けた支援が必要である。

(2) 地域団体活動の活性化に向けた総合的な支援

- ・人口減少・高齢化の進展により個々の地域コミュニティは弱体化の傾向があることから、自治会や婦人会など地域団体活動の活性化に向け、地域住民の活動拠点施設の整備とコミュニティの組織運営にかかるマニュアルの提供など総合的な支援が必要である。

(3) 多文化共生の観点を取り入れた復興支援

- ・大学・ホテル・企業とも連携して、短期滞在者（観光者、ビジネスマン等）を含めた外国人の安否情報の収集を行えるシステム構築や、多言語での緊急情報提供の充実を図ることが必要である。
- ・外国人コミュニティの協力による生活復興支援ができるよう外国人コミュニティにおける共助の仕組みを構築するとともに、外国人県民等の力を生かして復興に取り組むことが必要である。

5 家族のきずなと地域の支え**これまでの取組とその評価****(阪神・淡路大震災)**

震災前から家族のきずなや地域のつながりの希薄化などが進んでいるなか、兵庫県では、家族と家庭のあり方を検討する取組を展開、平成19年度からは県民一人ひとりが家族・家庭の大切さを考えきずなを深める「ひょうご家庭応援県民運動」を提唱し、地域団体、NPO、企業などを含め、県民ぐるみの取組を進めている。

また、子育て中の親子が仲間づくりを通して情報交換や相談を行う「まちの子育てひろば」や、子どもたちが自由な発想で生き生きと遊べる「子どもの冒険広場」、中高生など若者が仲間と交流できる居場所である「若者ゆうゆう広場」の各事業を推進し、地域が家族を支える取組を支援した。

(東日本大震災)

宮城県では毎月第3日曜日を「家庭の日」と定め、家族で過ごす大切な時間を持つ取組を推進してきた。震災後は、地域での子育て支援や父親の家庭教育や地域活動等への参画を支援するため、「親のみちしるべ」プログラムや「お父さんたちのネットワーク会議」などを展開している。被災地では、三世帯同居が比較的多かったが、避難生活を通じて大家族から核家族への世帯分離が進んでいることから、家族のきずなをさらに深めていく、継続した取組が課題である。

今後に対する主な提言**○ 家族のきずなや地域の一員としての意識の醸成**

- ・災害時の身近なところでの助け合いには、家族・地域・学校・企業等様々な主体の連携が大切である。避難生活に伴う世帯分離で核家族化が進んだことから、

5 多様な主体の参画と協働による被災者支援

家族のきずなや地域の一員としての意識(公共の意識)の醸成を図るため、県民運動などの手法による取組を継続していくことが必要である。

6 復興を支える芸術文化活動

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

被災時に芸術文化は何ができるかを自問する中で、県内外の芸術文化団体等が芸術文化で被災者を激励する様々な活動を展開した。この結果、震災で傷ついた人の心を癒やし、励まし、勇気づけるなど、震災復興に立ち上がる人々を後押しした。

また、被災地での芸術文化の復興に努めるとともに、心の復興・文化の復興のシンボルである兵庫県立芸術文化センターなどの拠点施設を整備し、芸術文化立県ひょうごを目指した取組を展開した。

(東日本大震災)

阪神・淡路大震災の教訓を活かし、芸術文化で被災者を激励する活動が展開されるとともに、国において芸術文化による被災者激励に対して、新たに補助制度が設けられた。

また、兵庫県立芸術文化センターをモデルに地元経済界を中心に「音楽ホール建設資金」を創設し、仙台市で新『音楽ホール』建設に向けた取組が進められている。

今後に対する主な提言

(1) 芸術文化による被災者激励活動

- ・災害の初期段階において、被災地では、がれき処理やライフラインの復旧が優先され、被災者激励活動の調整にまで取り組めないことから、国をはじめとした被災地外の行政や団体等が機能することが重要である。また、日頃から行政と地元芸術文化団体との連携を図っておく必要がある。

(2) 県民の暮らしに不可欠な公共財としての芸術文化の復興

- ・心の復興に向けた施設整備に当たっては、多額の費用を要するため、国による支援が必要であるとともに、その施設の活動が定着するためにはソフト面の整備も重要になる。このため、ハード・ソフト両面に対する息の長い支援が必要である。
- ・芸術文化は、人と人をつなぎ、交流を進めたり、また人の心を癒やしたり勇気づける力を持っていることから、日頃から芸術文化を身近なものとして育てていくことが必要である。

6 地域経済の復旧・復興としごとの確保

1 中小企業・地場産業の復興

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

兵庫県では、震災直後に関係機関が連携した中小企業総合相談所を開設し、そこでのニーズを踏まえて中小企業緊急災害復旧資金を創設するとともに、全壊・半壊で大きな被害を受けた事業者に対しては、政府系金融機関の災害復旧資金貸付も含めて、復興基金等により利子補給を行った。また、仮設賃貸工場や復興支援工場（大規模公営賃貸工場）の整備を行うなど、緊急対応から本格復興支援までを一貫して支援した。

また、被災企業の事業展開には、様々な複数の支援機関が連携してきめ細かい支援を行うことが重要であったことから、平成15年度に「中小企業支援ネットひょうご」を構築した。

(東日本大震災)

宮城県では、県庁内に特別相談窓口を設置するとともに、津波により壊滅的な被害を受けた沿岸市町では、県商工会連合会等関係機関が出張相談窓口を設置して対応にあたった。中小企業復興特別資金を創設し、利子補給も実施している。

また、中小企業基盤整備機構による仮設工場の整備が行われたほか、高度化資金の拡充や従来認められなかった事業者への直接補助制度となる被災中小企業等グループ施設等復旧整備事業が創設された。

サプライチェーンの寸断は、自動車をはじめとする製造業などに全国的に大きな影響を及ぼした。震災により取引先を喪失した企業等が円滑に事業を再開できるような仕組みづくりが課題である。

今後に対する主な提言

(1) 平時からの協力体制構築

- ・平時から中小企業の総合的な支援を可能にする国、県、市町、民間等関係機関との協力連携による総合的な支援体制づくりが必要である。

(2) ニーズに即した賃貸工場への移転支援

- ・仮設工場等で再開した被災事業者に対する本格的な復興支援工場を整備するとともに、未再開事業者に対する民間賃貸工場への入居斡旋、補助・融資等の早期支援が必要である。

(3) 協同組合等への融資における返済支援

- ・協同組合等への融資において、その後に組合員の一部が廃業等になった場合でも、残った組合員の返済負担が増加しないよう支援が必要である。

(4) 中小企業等グループ施設等復旧整備事業補助の弾力的運用

- ・東日本大震災で創設されたグループ施設補助について、要件緩和もあり活用が進んでいるが、異業種グループの形成も認めるなどさらに柔軟な運用できるよう見直しが必要である。

(5) 本格的な創業・復旧に向けた販路開拓への支援

6 地域経済の復旧・復興としごとの確保

- ・震災による取引先喪失を克服するため、販路・受注の維持・回復のための販路開拓・イベント開催への支援が必要である。

2 地域商業の復興

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災では商店街・小売市場も甚大な被害を被ったが、営業再開の努力を重ね、全壊等の被害を受けた神戸市長田区では共同仮設店舗「復興げんき村パラー」をいち早く立ち上げた。兵庫県では、共同仮設店舗設置等商業施設の整備に対する補助制度創設を国に要望したが認められなかったことから、既存の高度化資金貸付金制度で対応したが、返済の負担が重荷となった。復興基金では、商店街の賑わい創出やまちづくりと一体となった取組に対する支援を充実させた。

こうした取組みの反面、個性のない画一的な商店街が増えたことにより、集客力が低下して厳しい経営環境となっている。

(東日本大震災)

津波により沿岸地域では壊滅的な被害を受けており、事業用地の再整備や住宅の高台移転等の大規模なインフラ整備に時間を要しており、内陸地域との格差が生じている。津波で被災した商店街は、共同仮設店舗により一部の商業者は営業の継続が可能となっているが、住宅と一緒に商店街を再建する等まちづくりと一体となった整備が課題である。

今後に対する主な提言

(1) 地域コミュニティ維持や顧客獲得支援

- ・仮設店舗営業中から本格復興を見据え、商業者が結束して地域コミュニティの維持や顧客獲得に取り組むとともに、新たなまちづくりの中に商店街を位置付けるなど地域コミュニティの主体としての取り組みが求められている。

(2) 将来の商店街を担う人材の育成支援

- ・時代の変化に対応した商店街づくり、大学等外部の力やノウハウを活用した商店街の魅力向上や賑わい創出等の課題を解決できる次世代のリーダー育成が必要である。

3 企業の危機管理

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

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があった。一方で、協力会社等の支援により早期操業再開できた事例や、企業間の連携により事業継続が可能となった例が見られた。また、コンピューターが被災により復旧に長期間要するなど、バックアップ体制の必要性が痛感された。

災害発生時に緊急対応や企業連携ができたのは大企業や一部の企業に留まり、被災従業員に対する個別支援を行い事業活動を継続する体制は不十分であったことから、事業継続マネジメントへの関心が高まった。

(東日本大震災)

相当数の企業が災害保険に加入していたほか、企業間の連携や事業継続計画（BCP）の策定などが一定程度進展していた。しかし、中小企業では意識の遅れや、ノウハウ・人員の不足などからBCP策定が停滞していた。また、被災従業員の個別支援までは、意識があまり進んでいるとは言い難い状況であった。

今後に対する主な提言**○被災従業員の支援を含む事業継続計画（BCP）策定支援**

- ・仮設工場用地の事前確保、代替供給の仕組みづくりなどとともに、災害時における従業員の安否確認、従業員の避難誘導や安全確保、被災従業員の支援を含めたBCP策定に向けた支援が必要である。

4 被災地の観光振興**これまでの取組とその評価****(阪神・淡路大震災)**

被災地域を中心に観光産業は大きな打撃を受け、また、営業再開後も被災地のみならず県全体における自粛ムードやイメージ低下による観光入込客数の低迷は、地域経済全体に深刻な影響を与えた。

このため、「フェニックスプラザ（阪神・淡路復興支援館）」における情報発信や廃小学校を活用した体験型観光スポット「北野工房のまち」などを整備するとともに、各地で兵庫の物産展を開催した。被災地を扱った大河ドラマ・朝ドラが全国放映され、これらも契機としながら、観光キャンペーンを継続的に実施した。

のじぎく兵庫国体や神戸マラソンなど復興への支援に感謝し、復興の成果を発信するイベントを開催。神戸ルミナリエ（平成7年～）、北淡震災記念公園「野島断層保存館」（平成10年～）、人と防災未来センター（平成12年～）などは震災の教訓や遺構などを生かした観光資源となっている。

(東日本大震災)

被災地域の発災直後（平成23年度）の観光入込客数は、対前年度比で約30%減少するなどイメージ低下による観光への影響は大きかった。JRのディスティネーションキャンペーンなど交通機関等とタイアップした誘客イベントや東北六魂祭など東北らしい祭の開催、国連防災世界会議の誘致、震災語り部などの取組みを実施している。

被災により風評被害は必ず発生することから、被災地イメージの回復などの継続的な対応が課題である。

今後に対する主な提言**(1) 風評被害に対する対策**

- ・被災地から遠く離れた地域では、被災地の情報がほとんど伝わっていないことがある。被害の有無や程度など地域毎の実情をきめ細かに情報発信することが必要である。

(2) 被災地への来訪促進に向けた取組

- ・被災地に配慮した来訪の自粛は、かえって被災地の経済復興を妨げる要因とな

ることから、被災地の来訪促進のため、キャラバン隊の派遣や物産展の定期的開催、交通機関のキャンペーンの活用、国体やワールドカップ等大規模イベントの誘致、震災遺構等で学ぶ修学旅行誘致など、継続的な被災地への来訪促進に向けた取組が必要である。

5 被災地の雇用確保

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

バブル崩壊の影響を受け落ち込んでいた求人が、復興需要により一時的には上向いたものの、その後の全国的な不況の影響もあり有効求人倍率は大きく落ち込んだままであった。

このため、雇用調整助成金や失業給付の特例措置などに加え、復興基金を活用した被災地しごと開発事業や「いきがい『しごと』づくり事業補助」、「5万人のしごと・雇用創出」を目標に掲げた「ひょうご経済・雇用再活性化プログラム」などに取り組んだ。

また、多様な働き方を推進することにより震災後の不況の中で雇用の維持・創出を図るため、平成11年に連合兵庫や兵庫県経営者協会、兵庫県の合意により「兵庫型ワークシェアリング」を導入したほか、被災地のボランティア活動の中から生まれた新しい働き方であるコミュニティ・ビジネスの立ち上げを支援するため、復興基金を活用して「被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」を展開した。

(東日本大震災)

復興需要や人口減少等により有効求人倍率は1.25(H26.6)であり、雇用者数は震災前の水準まで回復している。沿岸部では有効求人倍率は高いものの、建設業等の求人超過と事務職の求職超過のミスマッチや人口減少、復旧・復興の遅れにより被災地経済の回復が遅れるなど様々な課題が生じている。

被災地の求職者を雇い入れた事業所に助成金を支給する被災者雇用開発助成金等を創設したほか、復旧事業など様々な就労機会を被災者の雇用につなげる「日本はひとつ」しごと協議会を設立した。緊急雇用創出事業を活用して大規模な雇用機会を創出したが、操業再開企業や新規創業企業の人手不足の一因ともなった。

大規模広域災害時には、多くの被災者が職を失うことから、早期の雇用創出が必要であり、そのための仕組みづくりなどに平素から取り組んでおくことが課題である。

■震災を契機として実施した雇用促進策

区分		阪神・淡路大震災(兵庫県)	東日本大震災(宮城県)
助成制度	①雇用調整助成金の特例(国)	被災事業所の被災地外の下請事業所への適用	生産量減少等の確認期間の短縮
	②失業給付の特例(国)	・震災被害による事業所休業も対象 ・再雇用予約付き一時解雇も対象	同左
	③特定求職者雇用開発助成金の特例(国)	年齢要件緩和(45～54歳の被災離職者を追加)	被災離職者、被災地に居住する求職者を雇い入れた場合も対象

	④震災関連人材育成支援奨励金の創設(国)	—	・被災者再雇用の場合は業種不問 ・Off-JTと組合せたOJTも対象
	⑤雇用維持奨励金(復興基金)	雇用調整助成金でカバーされない経費の支給	同左
人的支援	①相談窓口	特別相談窓口、緊急雇用相談室(国県)	全国のハローワークでの震災特別相談窓口(国)
	②職業紹介	ふれあいハローワーク、1日ハローワーク(国県)	避難所へ出張相談、求人開拓、合同求人面接会(国)
	③職業訓練	被災地求職者特別訓練(国県)	被災者向け職業訓練等の公共職業訓練の拡充(国・県)
行政による雇用の創出	復興基金 ①被災地しごと開発事業(H9～13) (引きこもりがちな中高年齢被災者への生きがい就労機会の提供) ②いきがい「しごと」づくり事業補助(実施グループへの補助) 〔被災地育児支援グループ助成(H9～13)/被災地若年者元気あっぷプログラム(H12～16)〕 ③被災者就業支援事業(H14～16) (中高年齢被災者への能力開発、情報提供及び相談等)	緊急雇用創出事業(国交付金)	①震災等緊急雇用対応事業(被災者の1年超雇用可) ②事業復興型雇用創出事業の創設(国・自治体の補助金、融資の対象事業等の従事者の賃金助成) ③生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業の創設(技能伝承、女性・障害者等活用、地域に根ざした働き方などのモデル的事業を委託)
その他	ひょうご経済・雇用再活性化プログラム(H14～16)における「5万人のしごと・雇用創出」の取組		

今後に対する主な提言

(1) 多様な雇用就業機会の提供

- ・現在行なわれている民間企業での雇用を中心とした緊急雇用創出事業のほか、行政自ら雇用の場を提供する雇用開発事業、生活密着の事業を展開するコミュニティ・ビジネスの立ち上げ、被災者の起業支援など、被災者の状況や復旧・復興の段階に応じた多様な雇用就業機会の提供が必要である。

(2) ミスマッチ解消に向けた関係機関との連携

- ・ミスマッチ解消に向け、ハローワークと職業訓練・生活・福祉等関係機関との一層の連携による相談機能や産業振興と雇用確保のコーディネート機能の強化が必要である。

(3) 政労使が協働して取り組む雇用の安定

- ・平時からの政労使の意見交換の場づくりなど環境を整えることにより、政労使が協働して多様な働き方の推進により雇用の安定に取り組むことが必要である。

7 農林水産業にかかわる被災者の再建支援

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

農林水産業関係では、農地・農業用施設、卸売市場、漁港などに被害が生じた。早期に復旧復興を図るため、最も被害の大きかったため池で、被害調査の簡素化や災害査定設計マニュアルの作成を進めるとともに、近隣府県から技術者の応援を得た。

また、被災事業者が復旧資金として借り入れる農林漁業制度資金について、復興基金を活用して利子補給を行った。

(東日本大震災)

全国の農林水産関係の被害額は約2兆4千億円にのぼり、阪神・淡路大震災の27倍に及ぶ。宮城県の被害額は1兆3千億円と全国の5割以上に達している。地震による農業用水路（パイプライン等）や排水機場の被害のほか、津波により冠水した農地ではがれきの堆積や塩害を受けた。また、沿岸部の漁港のほとんどが甚大な被害を受け、水産加工施設は壊滅的な打撃を受けた。

東日本大震災で特例措置された新たな助成事業、災害査定の簡素化の拡大、専門職員の応援、さらには国又は県による事業執行の代行を進めるなど、復旧の迅速化が図られた。

しかし、国交付金事業では共同利用要件等があり、個人では補助が受けられないため、小規模の地域産業には制約になっている。海岸保全にかかる防潮堤の高さの住民合意の形成、放射性物質による農林水産物の風評被害の払拭も課題となっている。

※ 農水産業共同利用施設災害復旧事業の特例措置 [計画概要書等の提出期限延長]
災害発生後 60 日 → 災害による被害状況の把握が可能となった日から 60 日

今後に対する主な提言

(1) 農水産業関連施設の復旧・復興にかかる要件緩和・一般化

- ・ 特例として創設された東日本大震災農業生産対策交付金事業などの国庫事業については、整備対象施設が共同利用施設である等の制約を緩和した上で、一定規模以上の災害について対象とするよう事業の一般化を図ることが必要である。

(2) 海岸保全施設復旧にかかる住民理解

- ・ 海岸保全施設については、防潮堤の高さ等の防災・減災に必要な施設基準について、外部有識者や地元住民代表を委員とした審議会での論議、県ホームページでの広報等を行うことなど、住民の理解を得やすい環境を整備することが必要である。

(3) 漁業者の再建支援

- ・ 漁船保険・漁業共済の加入率向上のため、漁業者の啓発を積極的に推進するとともに、再保険制度の堅持や事務費補助の充実などにより、漁船保険組合・漁業共済組合の経営基盤の一層の強化を図ることが必要である。

(4) 木材の安定供給

7 農林水産業にかかわる被災者の再建支援

- ・復興用木材需要への対応が必要となるため、木材団体と連携して県内の被災地外の製材工場や、中央の木材団体等に対して建築用木材等の増産を要請するなど、木材供給の安定化を図ることが必要である。

(5) 農林水産物の風評被害対策

- ・農林水産物に対する検査結果や安全性について、正確で適切な情報を迅速に伝えるとともに、生産地と消費地の自治体が連携してPR活動、研修会、トップセールスなどを積極的に実施し、被災地産の農林水産物の消費拡大を継続して推進することが必要である。

8 膨大な災害廃棄物の迅速な処理

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災による建物被害の甚大さから、倒壊家屋等の解体が特例として国庫補助の対象とされた。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するなど、県内市町、他府県を含めた広域的な対応によって処理が進展した。

なお、解体処理の過程で粉じん・アスベスト飛散に関する、環境調査と情報提供を含めた早期対策の必要性が認識され、その後の対策が進んでいった。

(東日本大震災)

震災による膨大な災害廃棄物等は、宮城県内だけでも阪神・淡路大震災の処理実績（約 2,000 万 t）に匹敵する量であった。沿岸部の市町の機能も失われたことから国の主導のもと県の調整により、処理が進められた。環境省の災害廃棄物の処理指針提示が5月であったことや、国が直接処理を行うための特例措置法の施行が8月になるなど対応が後手に回った。また、仮置き場の用地確保に手間がかかった。津波堆積物除去や放射性廃棄物の処理といった特有の課題にも対応する必要があった。

■災害廃棄物処理事業の特例措置

区分	阪神・淡路大震災	東日本大震災
国庫補助	国庫補助率 1/2（通常通り）	事業費の標準税収入に対する割合に応じて補助 5/10～9/10 地域グリーンニューディール基金の活用により補助率（平均）86.5%→95%
地方財政措置	地方負担額の全額に災害対策債措置 交付税措置 57%→95%	地方負担額の全額に災害対策債措置 交付税措置 100%

今後に対する主な提言

(1) 公費解体の恒久制度化

- ・大規模災害時の家屋解体費用は、国による 100%費用負担の仕組みを恒久制度化することが必要である。

(2) 事前の処理体制の確立

- ・国が大規模災害時の家屋解体がれき処理方針を事前に策定するとともに、県内外での災害廃棄物の相互応援、広域処理体制を確立し、廃棄物処理施設の強靱化や仮置き場の事前確保を行うことが必要である。

(3) 粉じん・アスベスト対策

- ・災害時に迅速なモニタリング調査を実施するため、モニタリング機材の整備やアスベスト分析技術を持った人材育成・確保を可能とする国の財政支援の仕組みを構築することが必要である。

9 災害に強いまちづくり

1 復興に向けた都市計画

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

被害の大きかった地域は、淡路島の一部都市計画区域外の漁村集落も含まれていた。都市計画区域外では市街地開発事業が活用出来なかったため、都市計画区域外で被害の大きかった地域では、密集住宅市街地整備促進事業などの要綱に基づく事業を活用して復興に取り組んだ。

都市計画決定に当たっては、小規模な市街地開発事業の都市計画は市町、それ以外は県で決定するとともに、市町決定の都市計画案件も県都計審で審議した。県の積極的な支援や被災市町間の広域的な調整ができ、迅速に都市計画決定が行えた。

(東日本大震災)

東日本大震災では、多くの漁村集落・離半島部が被災した。それらは市街化調整区域や都市計画区域外であったが、「東日本大震災復興特別区域法」の制定により市街化調整区域内においても土地区画整理事業の都市計画決定が可能となった。

また、「津波防災地域づくりに関する法律」の制定により、都市計画区域外での「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」の都市計画決定が可能となった。

なお、地方分権による権限委譲により、これら都市計画は、全て市町で決定された。

その後、「大規模災害からの復興に関する法律」の制定により、大規模災害を受けた市町村等からの要請により都道府県等が都市計画の決定等の代行が可能となっている。

今後に対する主な提言

○ 復興に向けた都市計画

- ・大規模災害時には、都市計画区域外でも建築制限や土地区画整理事業の都市計画決定を可能とする法整備をするとともに、被災市町における都市計画審議会開催などの負担を軽減するため、「大規模災害からの復興に関する法律」に基づく被災市町から県への要請による代行措置を活用することが必要である。

2 地域の実情に応じた市街地整備事業の柔軟な展開

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

事業費の財源確保が大きな課題であったため、国に対し補助制度の改善などの要望を行った結果、震災の特例措置が講じられ施行者と被災者の負担軽減が図れた。復興基金では、区画整理事業で減歩が困難なため清算金を支払う権利者に融資利子補給を行ったり、空き地、空き床の利用促進対策を講じた。復興土地区画整理事業の実施後の都市部での人口流出、空地の点在や、一部の復興市街地再開発事業における事業計画が地域の商業需要に見合っていないことなどが課題となった。

(東日本大震災)

補助制度の拡充等により施行者と被災者の負担軽減を図り、事業を推進しているが、阪神・淡路大震災の場合と比べて、家の流出、地権者の死亡も多い等の事情により、土地区画整理事業については、仮換地指定が進んでおらず、工事着手が遅れ気味である。今後、住宅再建者の辞退等による空き地の点在、事業地区の人口の流出が想定される。

また、市街地再開発事業についても多くの地区が組合施行で実施されており、都市計画決定までに一年以上を要し、事業着手が遅れ気味である。

■国庫補助事業の相違

区 分		阪神・淡路大震災	東日本大震災
土地区画整理事業	国庫補助率	1/2	1/2→3/4
	施工区域面積	5ha 以上→2 ha 以上	5ha 以上→2 ha 以上
	都市計画道路幅員	12m 以上→8 m 以上	12m 以上→8 m 以上
市街地再開発事業	国庫補助率	1/3→2/5	1/3→2/5
	国庫補助採択面積	10,000 m ²	10,000 m ² →2,000 m ²
	県・市の補助率	県：1/6→1/5 市：1/6→1/5	県：なし 市：1/3→2/5

今後に対する主な提言**(1) 柔軟で身の丈にあった事業計画の策定**

- ・阪神・淡路大震災の復興土地区画整理事業では、道路を幅員6m以上で直線的に整備し、画一的であると指摘されていることから、従前の土地利用、道路線形を活かした幅員4mの道路整備や宅地割等により、地域の実情に合った柔軟な事業設計を策定することが必要である。
- ・市街地再開発事業計画の策定に際しては、将来予想される地区内の居住者構成や商業環境の変化等を見越したコンパクトな事業計画とすることが必要である。

(2) 事業期間の短縮と柔軟な計画見直し

- ・コンサルタント派遣等により、住民の意向を反映した事業計画を速やかに作成し、合意形成を支援することが必要である。
- ・事業が長期間に渡る場合は、社会情勢の変化に伴う権利者の意向の変化を適時把握し、PDCAサイクルの手法を利用した段階的な計画の見直しが必要である。また、計画の見直しに際しては、事業区域の縮小も含めた柔軟な対応をすることが必要である。

(3) 空き地の解消と利用促進

- ・土地区画整理事業において、仮換地指定後に空き地が見込まれる場合は、公的主体等がそれを取得して集約化を行い、施設の誘導を図ることが必要である
- ・ポケットパークやイベント広場の整備、自治会やまちづくり協議会等による空き地の活用事業への助成（借地料、事業費等）を行うなど、地域の賑わいや安全・安心のため空き地の利用促進支援を行うことが必要である。

3 住民主体の復興まちづくり

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

被害が甚大であった市街地では、建築基準法第84条に基づき2ヶ月の建築制限を実施したが、その制限期間内に住民の十分な合意形成を図ることが困難だったため、二段階に分けて土地区画整理事業と市街地再開発事業の都市計画決定を行った。また、これらの事業地区を中心に多くのまちづくり協議会が設置され、住民主体による復興まちづくりが進められた。復興基金では、まちづくり協議会の活動を支援するため、まちづくりアドバイザーやコンサルタントの派遣、まちづくり活動助成などの「復興まちづくり支援事業」を展開した。

(東日本大震災)

東日本大震災では、特例として被災地の建築制限が2ヶ月から8ヶ月に延長された。また、第一段階として被災市街地復興特別措置法に基づく被災市街地復興推進地域の都市計画決定、第二段階として土地区画整理事業や市街地再開発事業の都市計画決定とする二段階都市計画も行われた。まちづくり協議会の設置も見られ、国や一部市町ではその支援制度も立ち上がっている。

今後とも、住民主体の復興まちづくりを進めるために不可欠なまちづくり協議会への積極的な支援が課題である。

今後に対する主な提言

(1) 二段階の都市計画決定の活用

- ・住民の十分な合意形成を図るため、建築基準法第84条による建築制限に係る特例措置を恒久制度化するとともに、事業化に向けては、第1段階として被災市街地復興推進地域の都市計画を、第2段階として土地区画整理事業等の都市計画を行う、二段階の都市計画決定を活用することが必要である。

(2) まちづくり協議会の設立・活動の支援

- ・まちづくり協議会の活動は、防犯、福祉、景観、コミュニティ形成など、まちの様々な課題への対処が期待できるため、平常時から継続した取組が求められるとともに、まちづくりリーダー研修会や協議会同士の交流会の実施等により、平常時から地域における住民リーダーやまちづくりを担う人材育成することが必要である。

(3) 専門家によるまちづくり支援

- ・自治体では、まちづくり専門家派遣制度の設立により、地域に根付いた専門家の育成とそうした専門家による継続的な支援が必要である。また、まちづくりを支援する他分野の専門家による支援ネットワークの構築も必要である。

4 今後の大規模災害における復興まちづくりへの備え

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災では、老朽住宅が集中した市街地で甚大な被害が出たことから、各種事業を組み合わせて身近な公共空間の整備を行うとともに、緑のオープンスペース整備や

9. 災害に強いまちづくり

被災空地緑化の推進に取り組んだ。

また、被災宅地における二次災害の防止を図るため、宅地防災工事に取り組む被災者に復興基金を活用して融資利子補給や工事費助成を実施した。

このほか、震災対応の初動において、建設用資機材、特に重機を有効に活用できなかった反省を踏まえて、兵庫県では、平成9年に建設業団体と災害時応援協定を締結した。

(東日本大震災)

沿岸部地域や漁業集落等が大規模に被災したため、防災集団移転事業等において、住宅地の造成整備にあわせ、一定基準に基づき道路や公園など公共空間の整備に配慮しているが、災害時に延焼防止効果のあるポケットパークなど、身近な公共空間の整備が課題である。

また、宅地防災工事に対しては、民間宅地に対する公的助成が創設された。しかし、一体的な事業を実施するに際して関係住民の合意形成を図るのが困難であること、市町村の財政力に応じて支援内容が異なるため不公平となっているなどの課題がある。

このほか、建設業団体との連携については、国、県、市町村が個々に建設業団体に要請したため、初動において一部で非効率な対応となった。また、国、被災3県、仙台市及び関係業界団体が連携協議会を設置したことにより、円滑な施工体制が確保できたものの、入札不調・不落発生率の高止まりなど、復旧・復興事業の遅延した。

今後に対する主な提言

(1) 復興まちづくりにおける公共空間整備

- ・防災集団移転促進事業等における一定基準による道路公園等の公共空間整備だけでなく、災害時に延焼防止効果のあるポケットパークなど、地域住民が身近に利用できる施設整備に配慮することが必要である。

(2) 住民等合意形成ガイドラインの提示

- ・宅地耐震化推進事業において、ガイドラインを早期に整備・活用することにより、円滑な住民等の合意形成を図ることが必要である。

(3) 宅地耐震化推進事業の拡充

- ・宅地耐震化工事が活用しやすい事業となるよう個人負担について一層の軽減を図る等の補助制度を拡充が必要である。

(4) 建設企業の迅速な初動体制と円滑な施工体制の確保

- ・迅速な初動体制のためには、国・県・市町による協調した建設業団体への応援要請と建設業団体未加入企業への連絡体制の構築、及び県域を越える広域的な建設業団体間の組織的連携体制の構築が不可欠である。

また、円滑な施工体制確保に向けては、国・自治体・業界団体からなる連絡協議会の設置、東日本での取組などを盛り込んだ対策事例集の作成と共有が必要である。

10 新たな防災教育の推進

1 防災教育の推進

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災の経験を活かすため、防災教育副読本の作成、防災教育推進指導員の養成、県立舞子高等学校環境防災科の設置など新たな防災教育に取り組むとともに、震災10年を機に全国の優れた防災教育の取組みを表彰・発信する1.17防災未来賞「ぼうさい甲子園」を実施している。また、震災学校支援チーム(EARTH)の設置や高校生による被災地支援ボランティア活動の展開など、震災の経験と教訓の継承・発信に取り組んできた。

(東日本大震災)

東日本大震災では、主に津波によって500人を超える公立学校の児童生徒・教職員が犠牲となった。宮城県では東日本大震災の教訓を踏まえ、小中学校における津波防災教育の普及・促進のため、防災教育副読本「未来へのきずな」を作成した。

平成28年4月に宮城県立多賀城高等学校で災害科学科が開設される予定である。

震災の経験と教訓を子どもたちに伝え、大規模広域災害時に実践できるような防災教育に取り組むことが重要である。

今後に対する主な提言

(1) 児童生徒の津波避難

- ・津波被害が想定される学校では、津波浸水想定高や高所等の避難場所を明示した具体的な避難計画を策定するとともに、学校の災害リスクについて、教職員が共通理解を持ち、児童生徒の登下校中、放課後児童クラブや在宅時も含めた実践的な防災訓練を実施しておく必要がある。

(2) 災害ボランティアの実践を通じた防災教育の推進

- ・震災経験のない子どもたちが災害ボランティア等の活動を通じて、体験的に災害の教訓を学ぶとともに、地域への発信が図られるよう、活動の支援と防災教育の推進が必要である。

(3) 教員の被災地派遣を通じた震災教訓の伝承

- ・災害時発生時に迅速な支援活動が行えるよう、震災を経験した県等がEARTHのような組織をつくり、全国的に教訓の発信等が行えるようにすることが必要である。
- ・教員も被災地支援活動を積極的に行い、体験を通して災害に備えるノウハウを身につけることが必要である。

2 災害時の学校運営

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災直後から学校が避難所となり、避難所運営には施設管理者や教職員が当たっ

たが、運営マニュアルもなく手探りの運営となった。震災後、一日も早い学校再開を目指して、転入学手続きの簡素化、教職員の定数確保のための国への要請、混合授業等の授業再開の工夫、避難者の多い学校への応援職員の派遣等に取り組んだことにより、約1ヶ月で全ての公立学校で授業が再開できた。

また、兵庫県教育委員会では、避難所となった学校の教育活動の早期再開のため、教職員が従事する運營業務の内容や従事期間を明確化した「学校における避難所運營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すとともに、教職員が避難所運營業務に従事した場合に特殊勤務手当の支給対象となるよう公立学校教職員の特殊勤務手当に関する条例の改正を行った。

さらに、被災経験のない教職員が行う避難所運営や学校再開への支援を行うため「震災・学校支援チーム(EARTH)」を組織化して、震災以後の県内外の被災地に派遣した。

(東日本大震災)

兵庫県教育委員会作成の学校再開マニュアルを活用して、教職員による児童の安否確認を臨機応変に行うとともに、避難所となった学校では職員室、校長室等を学校機能再開に向けた場として確保するなど、概ね適切に学校再開が行われた。

地域住民が自主的に避難所の開設・運営を行えるよう、鍵の管理、施設の安全確認の方法、組織運営の立ち上げの手順等について学校、市町村、地域住民の共通認識を図った。

大規模広域災害時に円滑な避難所運営と早期の学校再開に向けて取り組めるよう、平素から災害時を想定した仕組みづくりが課題である。

今後に対する主な提言

(1) 避難所機能を想定した学校運営と地域との連携

- ・災害時に学校と地域が連携した対応ができるよう、学校が地域の防災行事に参加するなど平素から連携を強化するとともに、学校における教員の避難所支援業務に関する手引きを作成し、必要な手当の支給制度等の整備を行うことが必要である。

(2) 指導要録管理方法の改善

- ・指導要録や卒業時の記録を一定の基準を設けてデータを厳選した上で、学校以外のデータセンター等の災害時でも安全な場所で管理するなどの環境整備が必要である。

3 子ども達の心のケア対策等の推進

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

再開後の学校では、子ども達のこころのケアに対処するため、教育復興担当教員やスクールカウンセラーが配置され、学級担任等と連携して学校全体できめ細かい取組みが行われた。

(東日本大震災)

阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、手厚い教員の加配措置を講じるとともに、阪

神・淡路大震災の際の教育的配慮を必要とする児童生徒数の推移を参考に、子どもたちの被災アンケートを踏まえて、発達段階や個々の被災状況に応じた指導や相談を実施した。

大規模広域災害時には、避難所生活の長期化が予想されるため、中長期の支援体制の確立とそのための専門人材の確保が課題である。

今後に対する主な提言

(1) 児童・生徒のこころのケア対策等の統一的な指針の作成

- ・児童・生徒のこころのケア対策は、長期的かつ継続的な取組のための指針作成が必要であり、その根拠となる統一的なこころのケア調査を実施することが必要である。

(2) 災害時の専門人材の確保

- ・臨床心理士などの専門的な知見をもった人材の養成や教職員のカウンセリング能力向上のための研修体制の充実に取り組むとともに、県外からのスクールカウンセラーや教員OB等の派遣体制づくりが必要である。

4 スポーツを通じた地域づくり

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

多彩なスポーツが被災者を勇気づけるため、兵庫県では震災後8か月で国体誘致を表明し、国体等の開催を通じて、復興した兵庫の姿を全国に発信し、支援への感謝を伝えることができた。

また、総合型地域スポーツクラブの設立など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。

(東日本大震災)

トップアスリートの被災地訪問やオリンピック関連イベント、ツール・ド・東北 in 宮城・三陸など、被災者を元気づけ、地域を一つにしていく復興支援イベントが早期から取り組まれた。

スポーツは被災者を元気づけ、被災地の復興を内外に発信するよい機会となるため、平素から多くの人々がスポーツに取り組むような地域づくりが重要である。

今後に対する主な提言

(1) スポーツイベントを通じた復興の発信

- ・スポーツイベント等を震災復興のシンボルプロジェクトの一つとして位置づけ、県民の結集を図るとともに、国内外へ復興の姿を発信することが望まれる。

(2) スポーツを通じた被災者ケアと地域間交流

- ・復興住宅や長期化する応急仮設住宅居住者(特に高齢者)の引きこもりを防止するため、スポーツ推進委員やスポーツクラブ等への委託による運動・レクリエーション等を充実するとともに、災害時の応援受援に結びつくスポーツや自然体験を通じた地域間交流を進めることが必要である。

5 被災文化財の保存・活用

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

被災した未指定文化財を保護する制度がなかったことから、新たに登録文化財制度とヘリテージマネージャー制度を創設して保護するとともに、復興基金を活用して未指定文化財の修理助成も行った。

■復興基金による文化財等復興に対する支援

(件、千円)

事業名	年度	件数	補助金額	支援先
文化財修理費助成事業補助	H7～16	107	543,292	指定文化財の所有者
歴史的建造物等修理費補助	H7～15	301	1,071,771	未指定歴史的建造物等の所有者
私立博物館修理費補助	H7～11	11	141,689	私立登録博物館の設置者
私立博物館類似施設修理費補助	H7～10	17	185,656	私立博物館類似施設の設置者
私立博物館相当施設修理費補助	H7	2	13,933	私立博物館相当施設の設置者

(東日本大震災)

文化財被災状況調査は、国等の専門家・専門技術者等に加えて文化財ドクター派遣事業(国事業)により、ある程度対応できた。文化財修理では、未指定文化財は復興基金の対象にならず、民間へ寄附を呼びかけ修理を行った。

埋蔵文化財については、3県にまたがる広域被災であったことから、全体的な方針決定や発掘調査体制と調査方法の調整が必要となるなどの課題があった。

膨大な量の被災文化財が発生する大規模災害時に向けて、緊急調査体制の構築と包括的な復旧支援制度の創設が課題となる。

今後に対する主な提言

(1) 災害時の緊急調査体制の構築

- ・災害時の膨大な量の被災文化財の発生に備え、常設の緊急展開チームを設立するとともに、全国数ブロック毎に救援活動が行える技術と情報を持った専門組織の構築が必要である。

(2) 包括的な復旧支援制度の創設

- ・未指定文化財、歴史的建造物及び歴史的なまちなみの保全、埋蔵文化財の発掘調査を促進するため、復興基金を活用して、補助制度、低利融資制度の拡充等被害の程度に応じた包括的な支援制度を創設することが必要である。

11 防災の広域連携の推進

1 広域連携体制の構築

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

大規模災害時に府県を超えて応援を実施する体制が整えられていなかった。

震災以降、消防の緊急消防援助隊、警察の広域緊急援助隊、国土交通省の緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）が創設されたほか、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の締結が進んだ。

関西では平成19年の関西広域機構（KU）を経て、平成22年12月に関西広域連合が発足し、その広域防災局を兵庫県が担当することとなった。東日本大震災の発生に際しては、構成府県知事が緊急に参集し、直ちに被災3県に対しカウンターパート方式の支援を開始した。

関西広域連合では、2つの大震災の教訓と経験を踏まえ、関西圏域共通の災害対応指針となる関西防災・減災プラン及び関西広域応援・受援実施要綱を策定し、これに基づいて、毎年実動と図上の広域応援訓練を実施している。平成23年台風第12号や平成25年台風第18号等の大規模災害に当たっても、土木職等の技術職員の派遣を行い、圏域内の被災府県の災害復旧を支援した。

(東日本大震災)

関西広域連合のカウンターパート方式による応援は、支援先を明確にして責任ある継続的支援を行うもので、被災3県に現地連絡所を設置し、緊急物資を供給するとともに、職員派遣、避難者の受入れ等に取り組んだ。現在も復興ステージの課題に応じた専門的知識を有する職員の中長期派遣を継続している。

震災後は、災害対策基本法が改正され、応援業務の調整規定の拡充、要請を待たずに行う物資の供給、住民の広域避難の調整手続等が法定された。

また、全国知事会は、関西広域連合のカウンターパート方式による支援を参考に、「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」を締結し、広域防災体制の強化を図った。北海道・東北ブロックにおいても、大規模災害時等の相互応援に関する協定に基づき、「大規模災害時等の北海道・東北8道県広域応援ガイドライン」を策定し、近隣道県の相互応援の枠組みを構築した。

今後に対する主な提言

(1) 広域的な災害対応シナリオの策定

- ・大規模広域災害の発生に備えた実効的な広域防災体制の構築のため、広域ブロックにおいて、様々な防災を担う主体（国、広域連携機関、府県、市町村、地域の防災機関等）の発災後の各段階における具体的取組内容を明示した災害対応シナリオを整備することが必要である。

(2) 広域ブロック間の連携強化

- ・南海トラフ地震では被害が甚大で広範囲にわたり、ブロック内の枠組みだけでは応援・受援が困難になることが予想されることから、大規模広域災害時に同時被害を免れる遠隔ブロックとの相互応援関係を確立するため、協定先の追加

11 防災の広域連携の推進

や広域ブロック間相互の訓練参加等による連携強化が必要である。

(3) 広域応援訓練の実施

- ・広域ブロック内や広域ブロック間で構築した相互応援関係が大規模広域災害時にも実際に機能するよう、構成団体による広域応援訓練の実施が必要である。また、訓練の実施により関西防災・減災プランや関西広域応援・受援実施要綱の内容を確認・検証し、その実効性を高めていくことが必要である。

2 住民の広域避難体制の構築

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災が発生した平成7年度は、約5万5千人が県外に流出したが、災害直後に住民を広域避難させるまでには至らなかった。

(東日本大震災)

沿岸部の壊滅的な津波被害に加え、福島第一原子力発電所の事故が発生したため、多くの県外避難者が発生した。現在も5万人以上が県外に避難したままである。

関東地方から九州地方にかけて南海トラフ地震の発生が懸念されており、大規模広域災害時の沿岸部の壊滅的な被害や低地の長期湛水等を想定した住民の広域避難の体制構築が課題である。

今後に対する主な提言

(1) 避難手段の確保

- ・府県外への避難を想定し、バス等の避難手段を確実に確保するため、圏域の運輸事業者との包括的な協力協定を締結するなど広域的な連携体制を構築する必要がある。あわせて、避難道路を管理する道路管理者、交通規制や避難誘導に当たる警察とも広域的な連携体制の構築が必要である。

(2) 広域避難の受け入れを想定した避難所の確保

- ・大規模広域災害時に他府県の避難者を円滑に受け入れられるよう、避難所の指定に当たっては他府県避難者の受け入れも想定して行う必要がある。仮設住宅の提供に当たっても、圏域の不動産事業者との包括的な協力協定を締結するなど、民間賃貸住宅提供の広域的な連携体制を構築しておく必要がある。

3 広域防災拠点のネットワーク化

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

震災直後、兵庫県では県消防学校(移転前)を基地として救援物資の受け入れ等を行ったが、大量の物資が届けられ瞬く間に受け入れ不能となった。一方、消防や自衛隊など全国からの応援部隊の駐屯基地の確保に努めたが、すべての部隊を収容することができなかった。

この経験を踏まえ、物資の備蓄、集積・配送や応急活動要員の集結等の拠点機能を持つ広域ブロック拠点を県内5カ所に整備するとともに、全県域の広域防災拠点として三木総合防災公園を整備し、平成17年度から供用を開始している。

(東日本大震災)

東北各県には防災拠点としての施設はなかったため、協定関係にあった民間物流事業者との連携の下、岩手県は県産業文化センターを、宮城県は民間倉庫を活用して集積配送拠点とした。被災地外からの応援部隊の集結・駐留等には、高速道路休憩施設等が利用された。

全国から大量の物資が届けられたが、仕分けや在庫管理等の業務に精通した職員がおらず、物資集積拠点の運営等に支障が生じ、物流拠点の機能に支障が生じ、末端の避難所に届かない問題も指摘された。

震災後、国では、県の公的拠点が使用できない場合に備え、民間の物流施設を活用できるよう、あらかじめリストアップを行っている。

広域防災拠点は、大規模広域災害時の応援・受援の拠点となるため、民間物流事業者と連携した運営体制の強化と広域防災拠点のネットワーク化が課題となっている。

今後に対する主な提言**(1) 民間物流事業者と連携した広域防災拠点の運営**

- ・広域的な応援・受援に対応するため、府県の一次物資拠点となる中核的な広域防災拠点を整備するとともに、拠点運営や物流統括のため民間物流事業者のノウハウを具体的に活用する体制整備を進める必要がある。

(2) 広域防災拠点のネットワーク化

- ・大規模災害時の物流機能障害を想定して、府県の広域防災拠点間の代替機能を確保するとともに、緊急物資の仕分け・配送のバックヤードとしても活用できるよう、府県間の広域防災拠点のネットワーク化を図るとともに、広域防災拠点の運営方法の共通化を図っていく必要がある。

4 国際防災協力**これまでの取組とその評価****(阪神・淡路大震災)**

海外支援受入れの方針・体制が整備されておらず、支援受入れの遅れや被災自治体に受入れの負担が生じたが、その後、政府としての海外支援受入体制の整備が図られた。

また、平成 17 年 1 月、国連防災世界会議が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」が採択されるとともに、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 HAT 神戸に開設された。

JICA と兵庫県は、平成 19 年、国際防災研修センター (DRLC) を設置し、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。

(東日本大震災)

阪神・淡路大震災の教訓から、外務省が中心となって、省庁間調整が行われ、検疫、医療規制に係る特例措置が早期に実施されたほか、支援部隊の受入れがスムーズに行われた。トモダチ作戦と呼ばれた米軍による大規模支援を初めて受け入れた。

仙台市で開催された第 3 回国連防災世界会議で採択された国際行動指針「仙台防災枠組」は、災害による死亡率や被災者数を大幅削減するほか、早期警報システム

の利用拡大などの防災目標が具体的に定められ、兵庫行動枠組の成果を引き継ぎ、進展させる内容になった。

海外からの救助隊には法的な位置付けや責任の所在が不明確であることなどの制度的課題が残っているため、国によるさらなる受入体制の整備を図るとともに、国際社会全体で災害の被害軽減に取り組むことが課題となっている。

今後に対する主な提言

(1) 国際支援の受入れ体制の一層の推進

- ・ 支援受入の一層の迅速化を図るため、相手方の有するノウハウ等を想定しながら、事前に人材、物資のマッチングの仕組みや輸送手段等の準備を行っておくことが必要である。
- ・ 救援人員の二次災害による被害等に対する補償、救援人員による物損・死傷等事故や救援物資による健康被害等発生時の法的責任など海外支援受入に伴う法的な課題を明確にした上で、国におけるさらなる受入体制の整備を図ることが必要である。
- ・ 東日本大震災では、途中から防衛省が在日米軍への支援要請の一元的窓口を務めたが、国において事前に全体の枠組を明確にしておくことが必要である。

(2) 国際社会全体で取り組む被害軽減

- ・ 例えばJICAと協力・連携し、防災研修を実施することにより、国際的に活躍できる人材を育成し、多国間防災協力につなげる必要がある。
- ・ 災害及び復興の経験と教訓を公共財として国際社会と共有し、海外の各機関との連携による継続的な情報の交換を行い、国際社会全体で災害の被害軽減に取り組むことが必要である。

12 震災の経験と教訓の継承

1 震災の経験と教訓の研究・発信

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

国の復興特定事業として事業化され、平成14年4月に開設した「人と防災未来センター」では、震災の資料を収集・保存するとともに、専門の研究員を配置し、復旧復興に関する総合的・実践的な研究や災害に対応するエキスパートの養成、自治体職員向けの研修、災害対応の現地支援等を行い、阪神・淡路大震災の経験と教訓を国内外に発信している。

また、人と防災未来センターを中心にして、HAT神戸に立地する関係機関が「国際防災・人道支援協議会」を設置するなど交流とネットワークの形成を図っている。

(東日本大震災)

東北大学では、平成24年度に災害科学国際研究所が設置され研究が進められているほか、宮城県が東日本大震災検証・記録誌を作成しているが、県レベルでの研究体制の充実や研究の進展には至っていない。

津波の被害を繰り返さないために、経験と教訓の伝え方を検討、工夫し、確実に備えに繋げることが課題である。

今後に対する主な提言

(1) 震災の経験と教訓を発信するための総合的な拠点整備

- ・震災の経験と教訓を効果的に発信するため、単なる博物館ではなく、調査・研究、人材育成、現地への支援、研究成果や教訓の整理等の機能を併せ持つ総合的な研究発信拠点の整備が必要である。

(2) 教訓の効果的な整理や発信の仕組みづくり

- ・阪神・淡路大震災や東日本大震災等の自然災害により蓄積された経験と教訓が住民、専門家、行政などそれぞれに応じて十分に活用されるよう、教訓の効果的な整理や発信の仕組みづくりが必要である。

2 震災の経験と教訓の継承・活用

これまでの取組とその評価

(阪神・淡路大震災)

兵庫県では、阪神・淡路大震災の経験と教訓を継承し、いつまでも忘れることなく、安全・安心な社会づくりを期する日として1月17日を「ひょうご安全の日」と定め、「1.17は忘れない」を合言葉に、毎年、1.17のつどい、1.17ひょうごメモリアルウォークを開催している。

また、人と防災未来センターや神戸港震災メモリアルパーク、野島断層保存館など、震災の経験や教訓を未来へ継承する震災遺構等を保存・整備するとともに、鎮魂と追悼、まちの復興を祈念する「神戸ルミナリエ」や「阪神・淡路大震災1・17のつどい(神戸市)」など震災を語り継ぐ取り組みを続けている。

(東日本大震災)

宮城県では、3月11日を「みやぎ鎮魂の日」と定め、追悼式やメモリアルイベントなど、様々な事業に取り組んでいる。国等において、復興祈念施設の整備検討等が行われている。震災遺構の保存については、阪神・淡路大震災の経験から、東日本では早くから議論がなされているが、復興まちづくりや被災者の意向との調整、維持管理費の確保などまだ課題が多い。

震災を風化させることなく語り継ぎ、その経験と教訓を将来の大規模災害に向け、どのように防災・減災対策に活かしていくかが課題である。

今後に対する主な提言

(1) あらゆる主体による日常的な減災行動の実践

- ・ 阪神・淡路大震災や東日本大震災等の復旧復興の経験と教訓を踏まえ、行政、団体・機関、企業、地域団体、NPO等防災を担うあらゆる主体が日常的な防災訓練への参加や物資の備蓄、建物の耐震化など日常的な減災行動の実践が必要である。

(2) 震災遺構の保存・活用

- ・ 津波被害を後世に伝えるためにも、関係者の理解を得て、象徴的な震災遺構の保存に努め、その活用を図ることが望まれる。

