

## 第5 阪神・淡路大震災の教訓の発信と継承

(予5-1-1)

## ひょうご防災減災推進条例

制定：平成17年3月28日条例第42号

平成7年1月17日未明、兵庫県南部を襲った地震は、一瞬にして多くの尊い人命と財産を奪い去った。

阪神・淡路大震災は、自然への畏敬の念、共同体意識が希薄となった都市生活の脆げい弱さを明らかにし、これまで効率と成長を重視し、安全と安心の視点をおろそかにしてきた社会に大きな警告を発した。

私たちは、この経験から、命の尊さを再確認するとともに、地域での助け合い、国内外からのボランティアの支援等を通じて、人と人が支え合うことの大切さを改めて実感した。

県民、民間団体、市町、県、国等が一体となって創造的復興を目指した結果、高齢者等を地域で見守る活動、県民一人ひとりの主体的な社会活動等今後の成熟社会を支える取組が広がり、平素から災害による被害の軽減を図る減災の取組も進んでおり、安全で安心できる社会を築いていく災害文化ともいえるべきものが広がりつつある。

阪神・淡路大震災の経験と教訓をいつまでも忘れることなく、あわせてこれを知らない県民には正しく伝え、この経験と教訓を活かして、これからの災害に備えることが私たちの責務であることを強く自覚する。これは、東日本大震災、熊本地震等においても改めて認識された。今後、防災減災の取組を一層推進することにより、安全で安心な社会づくりを進めるため、この条例を制定する。

### (ひょうご安全の日)

第1条 阪神・淡路大震災の経験と教訓を継承するとともに、いつまでも忘れることなく、安全で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る。

### (県の取組)

第2条 県は、防災減災の取組を推進するため、次に掲げる事業に取り組むものとする。

- (1) 県民等（県民、民間団体及び事業者をいう。以下同じ。）が行う耐震等防災減災のための活動を促進する事業
  - (2) 防災減災に関する研究等を支援する事業
  - (3) 創造的復興の成果の発信、阪神・淡路大震災の経験の継承等ひょうご安全の日の趣旨にふさわしい事業
  - (4) 防災減災の取組を推進する体制を整備する事業
  - (5) 市町が行う防災減災の取組を促進する事業
  - (6) 前各号に掲げるもののほか、防災減災の取組を推進するために必要な事業
- 2 県は、関係行政機関及び県民等と連携して前項の事業を推進するために必要な措置を行うものとする。

### (市町の取組)

第3条 市町は、防災減災の取組を推進するため、次に掲げる事業に取り組むものとする。

- (1) 災害対策基本法（以下「法」という。）第49条の7第1項に規定する指定避難所の指定及び整備等を行う事業
- (2) 法第49条の14第1項に規定する個別避難計画（以下「個別避難計画」という。）の作成等法第49条の10第1項に規定する避難行動要支援者（以下「避難行動要支援者」という。）その他の特に配慮を要する者を支援する事業
- (3) 地域で災害に対処するための能力である地域防災力の向上に資する事業
- (4) 防災減災の取組を推進する体制を整備する事業
- (5) 前各号に掲げるもののほか、防災減災の取組を推進するために必要な事業

- 2 市町は、県及び防災関係機関と連携して県民等の自発的な防災減災のための活動を促進するものとする。
- 3 市町は、災害の発生に備え、自主防災組織等（法第2条の2第2号に規定する自主防災組織、自治会等の民間団体をいう。以下同じ。）に対し避難行動要支援者の法第49条の11第1項に規定する名簿情報又は法第49条の15第1項に規定する個別避難計画情報を提供するため、法第49条の11第2項ただし書又は法第49条の15第2項ただし書に規定する特別の定めを設ける条例を制定する等法制上の措置その他の必要な措置を行うものとする。

（事業者の取組）

- 第4条 事業者は、災害時においてもその事業を継続し、又は早期に再開するための必要な措置を定めた計画の策定及び当該計画を実施するための体制の整備に取り組むものとする。
- 2 事業者は、地域における災害への備えに関する活動、災害時の従業員のボランティア活動を促進する取組その他の防災減災のための活動に取り組むものとする。
  - 3 事業者は、災害復旧等に必要な物資又は役務の円滑かつ迅速な提供を行うための協定を県及び市町と締結する等県及び市町が実施する防災減災のための事業に協力するものとする。

（自主防災組織等の取組）

- 第5条 自主防災組織等は、法第42条第3項に規定する地区防災計画の提案及び当該計画に基づく防災減災のための活動に取り組むものとする。
- 2 自主防災組織等は、個別避難計画の作成への参画及び当該計画に基づく防災訓練等に取り組むものとする。

（県民等の取組）

- 第6条 県民及び民間団体は、地域社会における災害への備えに関する活動、人と人々が支え合う地域社会づくりに資する活動、災害時のボランティア活動、ひょうご安全の日の趣旨にふさわしい活動その他の防災減災のための活動に取り組むものとする。

附 則

この条例は、平成17年4月1日から施行する。

附 則（平成29年3月6日条例第1号）

この条例は、公布の日から施行する。

附 則（令和3年10月6日条例第37号）

この条例は、公布の日から施行する。

**(予 5 - 1 - 2) 「阪神・淡路大震災 検証提言総括」の概要****1. 震災対策国際総合検証事業の意義**

阪神・淡路大震災は、初動体制から復興過程に及ぶ全領域に亘って多くの問題を提起することになった。これらの問題を検討しておくことは、震災から 5 周年を迎えようとする被災地の責務であり、ここに広く内外の専門家に依頼して、国際的視点に立った震災対策の総合検証を実施した。

この震災対策国際総合検証事業による成果は、(1) 今後の創造的復興の仕上げに役立つだけでなく、(2) 地震列島と言われるわが国の今後の震災対策の一層の充実に貢献し、(3) ひいては全世界の共有財産として後世に継承されるものと確信する。

**2. 震災対策国際総合検証事業の経緯**

(1) 震災対策国際総合検証会議（座長：新野幸次郎神戸大学名誉教授、地元の有識者 19 名で構成）の発足（平成 11 年 4 月）

(2) 20 の検証テーマの選定（5 月）

防災、生活・福祉、産業、まちづくりなど、震災対策に関係する各分野のなかから、具体的な 20 テーマを選定した。

(3) 検証委員（内外の専門家（第一人者）36 人）の選任（5～7 月）

各検証テーマにおける内外の専門家（第一人者）36 人を検証委員として選任した。

(4) サマーセッションの実施（8～10 月）

検証委員が被災地の実情を具体的に把握し、検証に役立てるため、検証テーマごとに 1 週間程度の現地調査（ヒアリング、現地視察、有識者との意見交換等）を実施した。

(5) 検証レポートの作成

検証委員が、サマーセッションや関係資料調査に基づき、これまでの震災対策を検証し、将来に継承すべき方策、今後さらに充実すべき方策等、将来に向けた提言をとりまとめたレポートを作成した。

(6) 震災対策国際総合検証報告会の開催（平成 12 年 1 月 10、12、14 日）

20 の検証テーマを 11 分野にとりまとめ、3 日間にわたる報告会を開催し、国内、国外検証委員が検証結果について報告を行った。

【開催場所】神戸国際会議場

【参加者数】約 3,000 人

(7) 震災対策国際総合シンポジウム in HYOGO の開催（平成 12 年 1 月 16 日）

検証報告会の成果を踏まえ、皇太子殿下のご臨席のもと、国際シンポジウム（兵庫県、朝日新聞社主催）が開催され、検証委員による検証結果を総括するとともに、新しい世紀の震災対策にどう生かしていくか議論が深められた。

【開催場所】ホテルオークラ神戸

【参加者数】約 500 人

【主な内容】・検証結果についての総括報告

新野幸次郎（震災対策国際総合検証会議座長）

・パネルディスカッション「生かせ 教訓！伝えよう 21世紀へ」

パネリスト：ファブリツィオ・ゲンチローニ

（国連人道問題調整事務所災害対策事務局次長）

オズギュン・オクメン

（トルコ共和国首相府次官補兼震災対策本部長）

大石静（脚本家）

貝原俊民（兵庫県知事）

コーディネーター：外岡英俊（朝日新聞社編集委員）

### 3. 検証提言総括の基調

#### (1) 震災対策を有効に機能させる危機管理の推進

震災の重要な教訓は、平素からの十分な事前準備がいかに大切であるかということであった。

また、日常的に使用していないものは、いざという時に役に立たないことも明らかとなった。常に震災など不測の災害を念頭に置いた危機管理システムを構築していく必要があり、とりわけ厳しい対応が迫られる大規模災害を想定した広域的な危機管理システムづくりが重要である。IT革命といわれるように、情報技術が飛躍的に変貌を遂げるなか、その成果をシステムづくりに生かしていくことが望まれる。

さらに、ともすれば時間とともに風化する危機意識を、一人ひとりがいかに息長く持続させることができるかが大きな課題である。

#### (2) 震災対策への住民等の主体的参画と行政との連携体制づくり

地方自治の基本は住民参加であり、住民が、自分たちの生活は、自分たちで守り創造していくという取り組みが大切である。

震災対策についても、検証を通じて行政だけの取り組みには限界があり、住民等の主体的参画と行政との連携が重要であることが明確にされた。

震災を契機に芽生えた住民の市民倫理に根ざした主体的な実践活動と行政による公的な対応とが、相互に連携し、対等の立場に立ってその役割を果たす「住民と行政のパートナーシップ」のさらなる強化が望まれる。

また、災害救助法を中心とした従来の仕組みだけでは、被災者の復興にとって困難な状況が生じているため、自助・共助・公助のバランスある新たな災害救助のシステムづくりが望まれる。

#### (3) 安全・安心なまちづくりへの持続的取り組み

まちづくりにあたっては、リダンダンシーやフェイルセーフなど、防災の視点を取り入れるとともに、構造物の耐震性の強化や公園整備をはじめ、防災基盤の充実を図ることにより、継続的、長期的に災害に強いまちへと変貌させていく必要がある。

また、わが国の都市では、コミュニティが十分機能せず、家族の世代分離も進むなど、生活基盤が脆弱になっていたが、震災により、人と人の結びつきによるコミュニティが、安全と安心をもたらし、生きがいも作り出すものであることを学んだ。このため、防災、福祉、をはじめ幅広い観点から、コミュニティの

育成に向けた取り組みに力を注ぐ必要がある。

今後、ソフト、ハードの両面にわたって、高齢者や障害者、さらには女性や子供からの視点の重要性を踏まえつつ、誰もが安全・安心に暮らすことができるまちづくりに向け、総合的かつ持続的な取り組みを進めることが望まれる。

#### (4) 検証成果の後世への継承と震災対策に係る国際的な協力体制づくり

震災以降においても、トルコや台湾をはじめ、地震防災が頻発しており、震災の教訓や経験を被災地にいち早く発信し、役立てていくことが重要になっている。

そのための方法として専門的な人材の育成とともに、震災時にはそれらの人材を被災地に迅速に派遣するなどの、被害の軽減を図るためのシステムづくりを進める必要があると考えられる。

さらに、検証を引き継いだ大震災についての総合的な調査研究や国際的な共同研究を推進するなど、海外とのネットワークの輪を広げ、多様な側面から、平時、災害時を通じた国際協力体制づくりを進めることが望まれる。

### 4. 今後への期待

検証事業の成果は、今後、兵庫県のみならず、国や各都道府県、各市町村、さらには諸外国の震災対策の礎となり、地震被害の軽減や震災からの応急・復旧及び復興対策に寄与するものと確信している。

兵庫県等におかれては、提言内容を真摯に受け止め、その実現に向けて積極的に取り組まれるよう、強く望むものである。

また、阪神・淡路大震災メモリアルセンター（仮称）においてもこの検証提言総括が引き継がれ、各大学や国際的防災関係機関等とのネットワークの中で、さらなる充実が図られることを願ってやまない。

### 5. 主な検証提言

#### (1) 初動体制の課題とあり方

- i. シナリオ型被害想定や初動のイメージ・トレーニング等による問題点の発見・修正
- ii. 広域防災機構による防災専門家の育成とネットワーク化の推進
- iii. 自主防災組織、消防団、地域のボランティア団体のネットワーク化の推進 等

#### (2) 初期消火体制の課題とあり方

- i. 同時多発火災に的確に対応するための早期被害推定システムの活用や多様な消防水利の確保
- ii. 常備消防の広域的かつ組織的運用と住民、消防団との連携強化
- iii. 教育施設や危険物内貯蔵所における事故や火災予防の対策の強化 等

#### (3) 海外からの応援部隊の受け入れの課題とあり方

- i. 国際緊急援助隊の機能拡充
- ii. 海外の応援部隊の受け入れに係る後方業務面での支援体制づくり
- iii. 応援部隊受け入れ窓口としての阪神・淡路大震災メモリアルセンターの位置づけ 等

#### (4) 災害時の保健医療体制の課題とあり方

- i. 災害医療情報システムの充実強化

- ii. 住民に対する災害医療の普及啓発や教育、訓練の実施
  - iii. 災害医療コーディネーターの充実やヘリコプター・船舶の有効活用等
- (5) 避難所の設置、運営の課題とあり方
- i. 避難所運営にあたる教員の防災に対するリテラシーの涵養
  - ii. 避難所の設置・運営に係る市町の責任の明確化と初動体制の整備
  - iii. 市町、学校、地域コミュニティ相互の役割分担と連携強化等
- (6) 応急仮設住宅をめぐる施策の課題とあり方
- i. 応急仮設住宅用地の確保をはじめ、応急仮設住宅の備蓄や建築技術者等の協力体制づくり等、事前の実践的準備や研究の推進
  - ii. 震災時の住まいの確保のための多様な選択肢についての検討
  - iii. こころのケアを重視した応急仮設住宅入居者に対する社会的支援施策の一層の充実 等
- (7) 災害弱者への配慮に関する課題とあり方
- i. 地域コミュニティにおける要援護者の把握と対応策の整備
  - ii. 避難所、応急仮設住宅、恒久住宅等におけるバリアフリー設計の徹底
  - iii. 災害救助法を超越する法体系の整備の検討等
- (8) ボランティア活動をめぐる課題とあり方
- i. ボランティアコーディネーターの養成
  - ii. ボランティアセンター及びボランティア活動団体間の広域的なネットワークづくり
  - iii. 行政によるボランティア活動への参加促進や団体の活動に役立つ情報提供等
- (9) 被害程度の認定の課題とあり方
- i. 被災者に対する被害認定の目的の事前周知の徹底
  - ii. 被害認定システムの簡潔化と目的別調査の実施
  - iii. 被害認定の具体的な基準（方針）の統一化 等
- (10) 生活再建のための公的支援の課題とあり方
- i. 災害救助法、災害弔慰金の支給等に関する法律に代わる災害救助・復興法の制定の検討等、現行の法制度の見直しと公的支援の事前ルール of 徹底
  - ii. 住民番号の導入の検討など被災者の状況把握の徹底
  - iii. 住宅・建物所有者への地震保険の義務づけ 等
- (11) 住宅再建支援の課題とあり方
- i. マンションの再建に関する区分所有法の見直しの検討
  - ii. 兵庫県の提唱する住宅共済制度の早期実現
  - iii. 被災建築物の補修に係る補助制度の充実の検討 等
- (12) 被災者の自立支援に関する課題とあり方
- i. こころのケアセンターの持つ機能等の継承組織の整備による心のケアに関する総合的対応の推進
  - ii. 被災者のコミュニティへの帰属意識の回復や個人の自立を支援する公的プログラムについての継続的評価の実施等

- (13) 復興への取り組み体制の課題とあり方
  - i. 今後の災害に備え地方主体の復興を国が支える仕組みの法制度化の検討
  - ii. 震災復興に係る国から地方への十分な権限や財源の委譲と、国、地方及び官民各部門のパートナーシップの強化
  - iii. 住民に対する復興対策についての「説得」よりも「納得」を重視した合意形成システムの開発 等
- (14) 震災復興財源の課題とあり方
  - i. 国全体のリスクシェアーの観点に立った特別交付税の改革による災害財源ファンドの確保
  - ii. 条件付補助金の慎重な利用と用途を限定しない財源の確保 等
- (15) 復興まちづくりをめぐる課題とあり方
  - i. まちづくりへの住民意見を調整、統合するための組織としてのまちづくり協議会の定着と白地地区でのまちづくり協議会の組織化の促進
  - ii. 都市計画と経済発展を結びつける土地の最適な利用方法の検討
  - iii. 人間サイズのまちづくりに向けたハード、ソフト両面からのまちづくり施策の総合的展開 等
- (16) 既存建築物（住宅等）の耐震補強の課題とあり方
  - i. 公共建築物の耐震補強工事の計画的推進
  - ii. 民間建築物の耐震診断・耐震補強に対する啓発や経費の支援
  - iii. 建物を使用しながら耐震補強を行うことのできる工法の開発 等
- (17) 都市基盤の復興の課題とあり方
  - i. 都市基盤整備の効果を生かすソフトシステムの開発・整備
  - ii. 都市基盤のリスクポイントの総点検による耐震性の強化とシステム全体のリダンダンシーの向上
  - iii. 住民ニーズの的確な把握や計画段階からのパブリックインボルブメントやアカウンタビリティ等による都市基盤整備に係るコンセンサスの形成等
- (18) 本格的産業復興をめぐる課題とあり方
  - i. 新産業の創造や既存産業の構造改革の推進
  - ii. エンタープライズゾーンをはじめ規制緩和、多様性、柔軟性の視点に立った取り組みの推進
  - iii. 被災地と世界が直結した産業交流の促進等
- (19) 歴史遺産の復旧等、地域文化をめぐる課題とあり方
  - i. 指定外の文化財も含めた行政の補助・支援制度の充実
  - ii. まちづくりに視点を置いた文化財等の利活用の促進とまちづくりを進める地域文化コーディネーターの育成
  - iii. 芸術文化振興における NPO 等の育成等
- (20) 災害時のマスコミの役割に関する課題とあり方
  - i. 被災地の実情を考慮した取材・報道体制づくり
  - ii. 被災者の時系列ニーズに沿った情報収集・伝達体制やメディアの特性を生かした機能分担
  - iii. 行政自らの責任で情報を伝えるための電波メディアや、行政とライフライン機関による「行政・ライフライン情報センター」の検討等