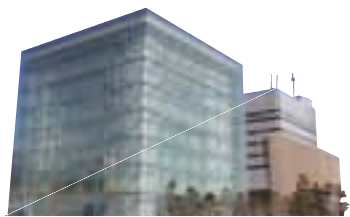




JICA 国際防災研修センター (JICA兵庫内)

〒651-0073
神戸市中央区脇浜海岸通1丁目5番2号
TEL: 078-261-0386
FAX: 078-261-0387
<http://www.drlc.jp>



**阪神・淡路大震災記念
人と防災未来センター**

〒651-0073
神戸市中央区脇浜海岸通1丁目5番2号
TEL : 078-262-5068
FAX : 078-262-5082
<http://www.dri.ne.jp/>

発行 平成20年(2008年)3月

阪神・淡路大震災 教訓集

1995.1.17
Lessons from
the Great Hanshin-Awaji Earthquake

国際防災研修センター

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

発行にあたって

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、兵庫県南部を中心に甚大な被害をもたらし、死者約6,400人、被害総額約10兆円に及ぶ未曾有の大災害となりました。2005年1月には神戸で「国連防災世界会議(兵庫会議)」が開催され、国際協力を通じて開発途上国の災害対応能力を強化することが謳われました。

このような中、JICAと兵庫県は、開発途上国で防災に携わる人材をより効果的に育成する拠点として、2007年4月1日、JICA兵庫内に「国際防災研修センター」を共同で設置しました。主な活動内容は、① 防災分野研修の総合調整、② 防災分野研修の実施、③ 人的ネットワークの構築とその有機的な活用、④ 人材など活動資源のデータベースの整備とその効果的な活用、⑤ 調査研究の実施、などです。センターがある神戸市東部新都心「HAT神戸」は、阪神・淡路大震災からの復興のシンボルとして整備された地区で、防災関連機関や国際機関が数多く集積しており、こうした諸機関とも連携し、日本の防災のノウハウを広く世界へ発信しています。

このたび、連携機関の1つである「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター」の協力を得て、国際的な人材育成を推進することを目的に、防災分野の研修教材として「阪神・淡路大震災教訓集」を発行することになりました。この教訓集は、阪神・淡路大震災から得られた貴重な教訓を、次の世代や世界中の人々へのメッセージとして「国連防災世界会議(兵庫会議)」にあわせてまとめたものです。本教材をそれぞれの国や地域で防災や減災について考えていただくために大いに活用していただきたいと願っております。

国際防災研修センター長 (JICA兵庫所長)

森川 秀夫

まえがき

阪神・淡路大震災の発生から10年を迎えようとしているこの時期に、災害の教訓をまとめ、それを世界と21世紀に発信することは、非常に意義深く重要なことです。なぜなら、この都市震災は、世界で初めて高齢化した近代都市を襲った未曾有の震災であったからです。その一方で、さらに大規模な災害が、今後とも世界で起こりうる可能性があります。また、近代に起こった災害で、これだけ詳細に震災の復旧・復興過程が検討され、それが種々な形で保存・活用できることも、これまでにない画期的なことです。

この教訓集は、これまでに集められた多くのデータや研究成果、さらに関係者の知見をベースにしなが、これまで防災対策の柱であった「公助」に加え、阪神・淡路大震災を契機にその重要性が再認識された「自助」、「共助」を切り口に、「いのち」を守り、「くらし」や「まち」を復興し、今後の災害に備えていくうえで、多くの人々にとって、また海外の方々にとっても重要となる教訓を抽出し、発生直後から長期の復興過程をも視野に入れながらまとめました。

一方、教訓あるいはそれに類するような伝承には限界があり、必ずしも普遍的なものではないということを知ること重要。ここで掲載した教訓が、今後も普遍的であり続けるのか、と問われると、必ずしもYesとは言えません。なぜなら、私たちの社会は、これまでも、そしてこれからも変わり続けるからです。また、私たちの価値観も時代によって変わっていくからです。一つの例を挙げてみましょう。これまでわが国で継続的に実施してきた防災対策により、2004年に発生した災害をみても、20年前の同規模の災害に対して、明らかに人的被害は減少しています。しかしながら、その経済的被害は比較にならないほど大きくなっています。さらに、人的被害は高齢化の影響を、物的被害は豊かな社会における社会基盤整備の影響を直接受けているという特徴があります。したがって、社会が災害に対して脆弱になる原因が、時代とともに発生し、かつ、変化していくところに、防災対策の困難さが潜んでいるのです。

さらに、教訓や伝承の一部だけが一人歩きすることにも留意しなくてはなりません。その例が、1854年安政南海地震津波を題材とし、かつては小学校の教科書にも載っていた『稲むらの火』にあります。これはフィクションであるにもかかわらず、そこに書かれていた「津波は引き波で始まる」という記述が広く信じられています。しかし、日本列島周辺の海底地震のメカニズムの特性上、日本には押し波で津波が来ることの方が基本的なのです。また、「地震の揺れが小さいと津波も小さい」と考えている人も多くいます。1806年明治三陸大津波で、なぜ2万2千人もが犠牲となったのかを考えれば、この考えがそこでは正しくなかったことは明らかです。震源が陸地から離れていたために揺れが小さく、住民の大多数が避難しなかったところに津波が押し寄せてきたからなのです。

このような観点から教訓を眺めるとき、その背景となる社会がどのように変わってきているのかを念頭に入れておくことの大切さに気づかされます。つまり、その時代、その地域において、考えていくことこそが大切なのです。

この教訓集が、そのような観点から読まれ、今後の災害対策について学び、考えていくための出発点として、多くの方々に活用されることを心から望んでいます。



人と防災未来センター長
河田 恵昭

阪神・淡路大震災から得られた教訓を、次の世代や世界中の人々へのメッセージとしてまとめました。今後の防災・減災に向けて、学び、考えるための教訓の引き出しとしてご活用ください。

学ぶ

あらゆる場や機会を通じて
災害・防災について学ぶ

日頃からの防災訓練や防災教育を通じて、地域の災害を知り、生きのびるための、正しい知識を身に付けることが大切です。

災害の教訓を共有化し、
防災・減災対策につなげる

災害は繰り返し起こります。これまでの災害から得られた教訓を、後世に継承し、あらゆる防災対策に活かしていくことが大切です。

守る

自分たちの命やまちは自分たちで守る

防災は自助努力が中心となります。公助は、自助や共助でできないところを担当することで、自助、共助、公助の連携した取り組みが必要です。

住宅の安全確保は
自分の家族と近隣の人々を守る

自分や家族の命を守るためには、住宅の耐震化などに取り組むことが大切です。

また、我が家の安全性を確保することが、地域の安全性を高めることにもつながるのです。

考える

災害に対する想像力を持つ

自分だけは大丈夫だとは思わず、自分の住んでいるところにはどのような危険があるのか、を知らなければなりません。

また、日頃の暮らしの中で災害に備えて、やれることからやることが大切です。

創る

自分たちのまちは自分たちで創る

地域住民主体のまちづくりを進めていくことが重要です。また、人にやさしく、環境に配慮したまちづくりは、災害に強いまちづくりにつながるのです。

できるだけ早い段階から地域の自立
に向けた取り組みが大切である

被災地域の企業や店舗の早期開業が、被災直後のまちを支えました。

また、発災直後からの地域経済の回復に向けた取り組みが、地域の復興につながるのです。

助け合う

被災者にとって「住まいの確保」と
人との「つながり」は大切である

被災者にとって、生活を再建するには、住まいの確保が最も重要です。また、人と人とのつながりは、生活再建の重要な鍵です。

被災地域のニーズあるいはコミュニティ
に即した支援を行うことが大切である

被災者が、本当に必要としていることは何かということを考え、善意から生まれる支援を、被災地にとって、第2の災害としないことが重要です。

避難所は地域の拠点となる

災害時には、災害情報、生活情報が重要となります。被災地域の人にとって、避難所は、生活情報を入手できる地域の拠点となります。

「阪神・淡路大震災教訓集」教訓マトリックス

ここからは、「自助、共助、公助」「いのち、暮らし、まち」「初動、応急～復旧、復興・予防」という3つの大きな視点で、多面的に阪神・淡路大震災から得られた教訓を整理しています。

災害文化を育てるための基本事項		いのち	暮らし	まち	防災の視点の国家・地域政策への組み入れ			
1 災害対策は、自助、共助、公助の連携した対応が必要 6	自助	5 的確な状況判断と迅速な行動が命を守る 8	自助	6 非常時には、他の被災者のことも考える、節度ある行動が大切である 9	自助	7 電気やガスのチェックなど火災を発生させない一人ひとりの行動がまちを守る 9	33 大規模な自然災害に対応するための法令整備が重要 24	
2 自分だけは大丈夫だと思わず、災害に対する想像力を持つことが大切である 6	初動	共助	8 コミュニティや近隣による救助、消火活動の効果は絶大 10	9 被災地域のニーズや地域コミュニティにふさわしい支援を行うことが大切である 10	共助	11 被災地域の企業や店舗の早期開業が被災直後のまちを支えた 11	34 迅速かつ適切に災害に対処するための初動体制の強化が重要 24	
3 過去の災害の教訓を後世に継承し、あらゆる防災対策に生かしていくことが大切である 7			公助	12 広域防災体制や広域災害医療体制を強化することが大切である 12		13 速やかに被害状況の把握や被害認定調査を実施することが大切である 13	公助	14 迅速な道路確保やライフラインの連携復旧が重要 13
4 災害情報が被害を軽減する 7	応急～復旧	自助	15 人と人とのふれあいや文化とのふれあいが、生きる力を強くする 14	自助	16 新しい住まい方やコミュニティビジネスなどが芽生えた 15	自助	17 災害廃棄物をなるべく出さず、リサイクルを心がけることが大切である 16	36 自然災害を想定し、防災・減災の視点を取り入れた国土・地域計画が重要 25
		共助	18 被災者の見守りや生きがいづくりには、住民同士の自発的な活動が不可欠 16	共助	19 避難所や応急仮設住宅の生活支援には、住民、ボランティア、行政の連携が不可欠 17	共助	20 住まいの確保や再建にはコミュニティ形成の観点が必要 17	37 復興及び予防は、リスク評価をすることが前提条件になる 25
		公助	21 心のケアや要援護者へのきめ細かな対応が大切である 18	公助	22 新たな展開を見据えた、早い段階からの商工業再建の取り組みが重要 18	公助	23 住宅対策は復興施策の要である 19	
		自助	24 日頃の暮らしの中で災害に備えておくことが大切である 20	自助	25 地域と連携した企業防災が災害に強い社会をつくる 20	自助	26 住宅の安全性確保は自分の家族と近隣の人々を守る 21	
	復興・予防	共助	27 住民、ボランティア、専門家、行政など様々な人たちの協働関係の構築が大切である 21	共助	28 住宅の経済的損失を軽減する仕組みのさらなる検討を進めることが大切である 22	共助	29 地域住民主体のまちづくりを進めていくことが重要である 22	
		公助	30 防災教育や訓練、情報提供などを通じた人材の育成が大切である 23	公助	31 人にやさしく、環境に配慮したまちづくりは、災害に強いまちづくりにつながる 23	公助	32 災害に強い都市基盤の整備を進めていくことが重要 23	

I 災害文化を育てるための基本事項

【災害文化を育てるための基本事項】

1 災害対策は、自助、共助、公助の連携した対応が必要

阪神・淡路大震災では、一人ひとりが取り組む「自助」、地域住民同士、企業、ボランティア、専門家、行政など様々な人々が協働して支え合う「共助」、行政が行う「公助」が、相互に連携しながら力を発揮することの大切さが認識されました。

災害発生時には、「自分の身は自分で守る」ことが原則です。このため、日頃から一人ひとりが災害に備える心構えを持ち、必要な対策を講じておくことが大切です。また、実際に災害が発生した場合や発生のおそれがある場合には、一人ひとりが適切な行動をとることが大切です。企業においても、災害から従業員の命を守るため、必要な対策を講じることが大切です。

このような自助努力に加え、お年寄り、身体の不自由な人などを隣近所の住民同士が助け合う気持ちを忘れないことが大切です。

「自分たちの地域は自分たちで守る」ため、日頃から地域住民同士が力を合わせて、自分たちの地域の課題の解決に向けて取り組むとともに、災害が発生した場合には、地域の被害を最小限に食い止めるための取り組みや地域の復興に向けた取り組みを、ともに協力して行うことが大切です。また、地域住民、地元企業、ボランティア、専門家、行政等の連携による取り組みも大切です。

国や地方公共団体は、住民の生命と財産を守るため、所要の災害対策を展開する責任があります。同時に、一人ひとりの自助努力や地域住民等の協働による取り組みを支援することが大切です。

災害による被害を軽減し、一日も早い復興を成し遂げるためには、「自助」「共助」「公助」の相互連携による対応が大切です。

【災害文化を育てるための基本事項】

2 自分だけは大丈夫だと思わず、災害に対する想像力を持つことが大切である

阪神・淡路大震災の被災地域では、災害といえば風水害が主であったために、住民のみならず行政さえも「関西では大きな地震は起きない」と思いこんでいました。しかし、未曾有の被害をもたらした阪神・淡路大震災は起きたのです。

我が国は、これまでも、地震、津波、火山噴火、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、土石流、地すべり、がけ崩れなどによる被害を数多く受けてきました。そして、これからは災害は発生する可能性があります。災害はいつでも発生するかわからないのです。

災害が発生すると、多くの人々が「災害は怖い」「自分も何か対策を講じておかなければいけない」と思うものですが、時が経つにしたがい、その気持ちも薄れてしまいます。「自分だけは大丈夫」「自分たちの地域だけは大丈夫」と思っていると、いざ災害が発生したときに、被害を拡大させてしまうことになります。普段からできないことを災害時に急にできるものではありません。このため、すべての人々が、常に、災害が起きたら自分はどうか、家族や子どもはどうか、といった想像力を持ち、災害や防災対策について考え、行動を起こしていくことが大切です。



被災地域のまわりの様子



台風23号(2004年10月)で水没した豊岡市内
(神戸新聞社提供)

I 災害文化を育てるための基本事項

【災害文化を育てるための基本事項】

3 過去の災害の教訓を後世に継承し、あらゆる防災対策に生かしていくことが大切である

阪神・淡路大震災の経験や教訓を後世に継承し、国内外の災害による被害の軽減に貢献するとともに、命の尊さや共生の大切さなどを世界に発信するため、人と防災未来センターが整備されました。

我が国は、その自然的条件から災害が発生しやすい国土となっており、また、これまでの災害履歴からも明らかなように、広域的かつ激甚な被害をもたらす大規模災害が発生する可能性を有しています。特に、今世紀前半に発生する可能性が高いと言われている東南海・南海地震や、いつ発生してもおかしくない状況と言われている東海地震に対しては、具体的な対策が迫られています。

阪神・淡路大震災は、私たちに多くのことを教えてくれました。しかし、あくまでも都市直下型地震の一事例だということを忘れてはいけません。

阪神・淡路大震災をはじめとするこれまでの災害から

得られた教訓を後世に継承し、災害による被害の軽減に向けて、防災対策に活かしていくとともに、一人ひとりが具体的な行動に結びつけていくことが大切です。



人と防災未来センターの展示(神戸新聞社提供)

【災害文化を育てるための基本事項】

4 災害情報が被害を軽減する

阪神・淡路大震災では、発災直後からがけ崩れ・地すべりの調査が行われ、危険箇所には警報装置や伸縮計の設置などの対応が図られました。しかし、地震による地すべり、がけ崩れの発生、建物倒壊等の恐れから被災地域の一部を対象に避難勧告が発令されたものの、住民に正確な情報が十分に行き渡らず、混乱が発生した地域もありました。物資の供給や給水車などの日常生活に関する身近な情報は、発災直後から主に口コミで流れましたが、避難所において生活情報が提供されるようになるなど、次第に正確な情報が提供されていきました。

阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、防災関係機関においては、災害時に有効な通信手段となる無線通信施設等の設置を進め、災害に関する情報の収集・伝達システムの整備を進めています。また、地震災害や土砂災害、津波、火山、降雨、積雪等の観測体制を整え、常時監視と

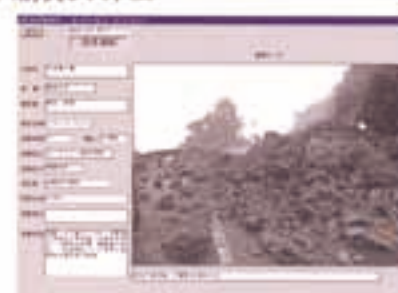
ともに、観測データの処理・解析、予測が行われ、これらの観測データは、関係機関への伝達はもとより、一般にも提供されています。

災害の発生に適切に対処し、その被害の軽減を図るためには、情報を迅速に収集し、正確に伝達することが前提条件になります。このため、今後も引き続き、災害に強い情報通信ネットワークの整備を進めるとともに、観測体制の強化や予知など防災に関する研究開発に取り組むことが大切です。また、災害時において、住民一人ひとりが、状況を的確に判断し、適切な行動をとることができるよう、インターネットや携帯電話など多様な情報通信媒体を活用しながら、警報や避難情報などの災害情報を住民にわかりやすい形で伝達することが大切です。

兵庫県フェニックス防災システム



被害予測 地図画面



災害速報 画像情報画面

5 的確な状況判断と迅速な行動が命を守る

阪神・淡路大震災では、情報通信網の途絶・輻輳や行政機関の情報収集体制の混乱によって、被災者に対する情報伝達を即座に行うことが困難でした。

幸いにも、阪神・淡路大震災では、デマによる大きな混乱は発生しませんでした。しかし、情報通信網が混乱し、情報が入手しにくい状況下で、デマによって人々が勝手な行動をとると、パニック状態を引き起こす結果となります。このため、無責任な噂や出所の不明な情報を安易に鵜呑みにせず、正しい情報を入手するように努めることが大切です。

同時に、災害によって様々なトラブルが発生する場合がありますから、正しい情報が私たちの手元に必ず届くとは限りません。そのような場合であっても、状況を的確に判断し、適切な行動をとることができるように、日頃から正しい知識を身につけ、実践を積んでおくことが大切です。

ご利用方法

「171」をダイヤルし、利用ガイダンスに従って、伝言の録音・再生を行ってください。

忘れてイナイ(171)? 災害伝言 **171**
などと覚えてください



災害用伝言ダイヤル

(NTT西日本HPより <http://www.ntt-west.co.jp/dengon/way/index.html>)

6 非常時には、他の被災者のことも考える、節度ある行動が大切である

大規模な災害や事故が発生すると、都市の諸機能が麻痺し、人々も心理的に動揺することから、パニックや暴動が起きることも考えられます。

阪神・淡路大震災の発災当時は、大規模な地震を想定していない状況下で地震が発生したにもかかわらず、大きな混乱は生じませんでした。列をなして救援物資の配給を受けたり給水車に水を取りに行く様子は、海外メディアなどでは感心な姿として映ったようです。一方、地震発生直後から、被災地域では安否確認等のため通話量が急増したために電話回線が輻輳したり、被災者の避難や一般市民による負傷者の搬送などに自動車が使われたことから、交通渋滞が発生しました。

どのような場合であっても、自分のことだけではなく、他の人々が置かれている状況も理解することが大切です。特に、災害時においては、自分自身も大変な状況に置かれていますが、同じように他の人々も大変な思いや苦勞をしています。災害時だからこそ、なおさら節度ある行動をとり、みんなで励まし合い、苦境を乗り越えようとする気持ちと取り組みが大切です。



大渋滞する幹線道路 (神戸新聞社提供)



救援物資の受け取りを待つ被災者

7 電気やガスのチェックなど火災を発生させない一人ひとりの行動がまちを守る

阪神・淡路大震災は、冬の早朝に発生しました。そのため、多くの人々がガス器具や電気製品を使用し、部屋を暖めたり調理していました。震度7という激しい揺れの中、ストーブやガスコンロの火を消したり、電気のブレーカーを切ったりするなどの安全確認が十分にできず、発災直後から多数の火災が同時に発生しました。

地震が発生したら、揺れがおさまるまで屋内の安全な場所で身を守り、揺れがおさまったら使用中の火気を素早く消すことが大切です。また、安全な場所に避難する際には、ガスの元栓を閉めたり、電気のブレーカーを切ってから避難することが大切です。さらに、日頃から、ストーブやコンロなど火を使う設備器具の点検を行ったり、石油やスプレーなど可燃性の危険物を適切に管理し

ておくことも大切です。また、このような個人レベルの安全確認をできるかぎり実施することを補完できるような仕組みも必要です。



火勢は強まり住宅密集地を焼き尽くした (神戸新聞社提供)

8 コミュニティや近隣による救助、消火活動の効果は絶大

阪神・淡路大震災では、多くの人々が倒壊家屋の下敷きになり、一刻も早く救助する必要がありました。救助用の資機材や人手が極めて不足する中において、地域住民の救助活動によって、多くの尊い命が救われました。

また、被災地域では、発災直後から各所で火災が同時発生し、すべての火災現場に消防が駆けつけることは不可能な状態でした。そのような中、地域住民や地元企業による初期消火が行われ、見事に延焼をくい止めた事例もありました。



地域住民が協力して救出が行われた（神戸新聞社提供）

地震の揺れや火災から命を守るためには、日頃から自主防災組織等の活動を通じて、地域住民同士の力を結集し、救助活動や初期消火活動を行うことが大切です。また、自力では避難等が困難な高齢者や身体の不自由な人などの災害時要援護者を、地域住民が力をあわせて助け出し、安全な場所に避難させることも大切です。



バケツリレーで消火活動を行う住民たち（神戸新聞社提供）

【初動】【共助】【くらし】

9 被災地域のニーズや地域コミュニティにふさわしい支援を行うことが大切である

阪神・淡路大震災では、国内外から総額で約1,800億円を超える義援金が寄せられました。これらの義援金は、見舞金や助成金などとして活用された他、被災市町に配分され、被災者支援のために活用されました。大規模な災害であればあるほど、被災者の数も膨れあがり、多くの義援金が必要となります。被災者の救済を願って、義援金はできるかぎり多く集めるとともに、義援金を送ってくださった方々の善意が活かされ、被災者の救済に役立つよう、効果的に配分されることが大切です。

阪神・淡路大震災では、全国から多くのボランティアの人々が被災地域に駆けつけ、救援物資の配分、避難所運営、医療活動、生活支援、被災動物の救護など様々な活動を展開し、被災者に生きる力を与えてくれました。しかし、発災当初は、ボランティアの受入体制が整っておらず、経験豊富なコーディネーターもほとんどいませんでした。また、宿泊や食事のあてもなく闇雲に駆けつけた初心者ボランティアも多く、宿泊等の手配に被災地域が翻弄されることもありました。ボランティア活動は、あくまでも活動者の自主性に委ねられているものです。

だからこそ、ボランティアとして活動する際は、自己完結型、つまり自分のことは自分でやるという意識と準備のもとに行動することが強く求められています。

救援物資についても大量に被災地域に届けられました。それらの中には、被災者が使えるような状態ではない物資や、仕分けに多くの労力を要する物資もあり、結果的に焼却処分したり、配送拠点に在庫を抱える状態が発生しました。被災者が本当に必要としていることは何かということを考え、被災地域で使えないもの、仕分けが大変なものなど、被災地域に過大な負担をかけるものは送らないということが大切です。



救援物資を仕分けするボランティア

10 避難所は被災地域の拠点として機能する

阪神・淡路大震災では、発災直後から多くの人々が公共施設などに避難し、避難者数はピーク時には30万人を超えるほどに膨らみました。

避難所は、避難してきた地域住民のみならず、自宅に戻った被災者にとっても、救援物資や各種情報入手できる、地域の拠点として機能しました。

避難所は、あくまでも応急的な住宅を確保するまでの間の仮の宿ですが、同じ地域の住民同士が顔をあわせる場でもあります。一日も早い生活の再建と地域の復興を実現するためには、発災直後から復旧や復興に向けた取り組みを開始することがとても大切であり、同じ地域の住民同士が顔をあわせる避難所を活用して、地域の復興課題を議論し、復興像を共有化するなど、復興に向けて動き始めることも大切です。



避難所の様子（神戸新聞社提供）



避難所における災害連絡情報板

【初動】【共助】【まち】

11 被災地域の企業や店舗の早期開業が被災直後のまちを支えた

阪神・淡路大震災では、被災地域内のスーパーマーケットやコンビニエンスストア等にも大きな被害が発生しました。これらの店舗の中には、被災しながらも、オートバイや小型トラック、船舶などで輸送を確保し、営業を再開した店舗もありました。また、トラック協会やタクシー協会、民間企業の協力によって、救援物資や人員の輸送が行われました。発災直後の混乱期にもかかわらず、地域の企業や店舗が早い時期から活動を再開したことは、被災地域の心強い支えとなりました。

災害が発生した場合であっても、地域の企業や店舗が事業活動を継続あるいは早期再開できるようにしておくことは、一日も早いまちの復興と被災者の生活再建のためにも大切なことです。また、それらの企業や店舗の活動を支える、物流システムや物資の輸送体制を整えておくことも大切です。



発災後まもなく営業再開した商店（神戸新聞社提供）

広域防災体制や広域災害医療体制を強化することが大切である

阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、全国的に相互応援協定の締結が進んでいます。大規模な災害が発生した場合、発災直後から、人命救助や消火活動、負傷者の手当、重傷者の搬送等の緊急対策活動の需要が増大し、被災自治体単独では対応できない状況が発生することが想定されることから、国や地方公共団体では、都道府県境を越えた広域的な相互応援関係の強化に向けて取り組んでいます。また、大規模災害時において広域的に対応する災害対策の応援部隊として、平成7年に緊急消防援助隊（消防）と広域緊急援助隊（警察）が発足しました。さらに、災害対策基本法や自衛隊法が改正され、自衛隊への派遣要請に関する市町村の権限、災害派遣に従事する自衛官の権限が強化されるなど、阪神・淡路大震災での教訓を踏まえた対応が図られています。

阪神・淡路大震災では、医療機関の多くが震災により

被害を受けたことから、被災地域内では十分な医療を行うことができない状態でした。そのために、被災地域内の医療機関から被災地域外の医療機関へ、重傷患者や入院患者を搬送する必要が生じましたが、救急自動車の確保すら困難であり、広域搬送手段としてのヘリコプターもあまり活用されませんでした。また、全国から駆けつけた医療救護班や医療ボランティアの受入れに手間取ったり、医療救護班と地元との連絡が上手くいかなかったりするなど、医療活動が効率的に行われなかったという問題もありました。阪神・淡路大震災以後、災害医療体制の充実に向けた取り組みが進められています。「教えるはずの命を救う」ために、ヘリコプターやヘリポートの整備を含めた広域災害医療体制を整備することが大切です。



生き埋めになった人を探す自衛隊員
（神戸新聞社提供）



被災地域に駆けつけた医療チーム
（神戸新聞社提供）

速やかに被害状況の把握や被害認定調査を実施することが大切である

阪神・淡路大震災では、発災直後の防災関係機関の情報収集が混乱し、被害状況の把握・分析が非常に困難な状況が発生しました。阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、防災関係機関では情報の収集・共有化の体制や防災情報システムの整備を進めています。災害が発生した場合、迅速に緊急対応のための体制を整え、所要の対策を実施する必要があることから、発災直後においては、概括的な情報も含め、一刻も早く災害に関する情報を把握することが大切です。

阪神・淡路大震災では、各種救済措置の資格対象の判断基準に、罹災証明が活用されました。しかし、当時は、罹災証明を発行するための被害認定調査の統一基準が非常に古いものしか存在せず現在の住宅の構造・仕様に合

わず、また、外観目視を中心とした調査であったために判定員による判定結果の違いが生じました。さらに、統一基準を活用せずに独自の評価方法で調査を行った自治体もありました。阪神・淡路大震災以後、国は被害認定に係る統一基準を見直し、現在の住宅の構造・仕様に合った客観的な被害認定調査を実施できるようにしました。罹災証明を活用するためには、その前提となる被害認定調査を的確に実施することが必要です。このため、被害状況把握や被害認定調査を迅速に実施できる体制を整備しておくことが大切です。

迅速な道路確保やライフラインの連携復旧が重要

阪神・淡路大震災では、市民生活や都市活動を支える道路やライフライン等の都市基盤が大きな被害を受けました。また、道路構造物の損壊に加え、落下物や倒壊した電柱や家屋、放置された車両等の障害物が散乱するなど、極めて深刻な交通障害が発生しました。このため、救出救助活動や消火活動のための資機材・人員や緊急物資の輸送ルートを早期に確保する必要があり、道路管理者等による道路確保が行われました。また、電気、ガス、水道、通信施設等についても、発災直後から被災地域外の関係事業所等の応援を得つつ被害状況の調査と復旧作業が進められ、電話は発災翌日には復旧し、電気は約1週間後に、水道やガス（LPGガスは約2週間後に復旧）についても約3ヶ月後には復旧（水道の場合は全戸通水）しました。

発災直後の初動対応や情報通信の確保、救出救助活動や消火活動のための資機材・人員や緊急物資の輸送などの緊急・応急対策を迅速に実施するためには、一刻も早く、交通を確保する必要があります。また、市民生活や都市活動、経済活動を再開するため、ライフライン復旧のための応援体制を整備し、施設の早期復旧を実現するとともに、これらの施設の復旧が相互に連携して行われることが重要です。



ライフラインの復旧作業
（神戸新聞社提供）

15 人と人とのふれあいや文化とのふれあいが、生きる力を強くする

阪神・淡路大震災の被災地域では、「がんばろう神戸」などの合言葉や「あいさつ運動」による励まし合い、健康づくり、芸術文化活動やスポーツとのふれあい、さらには震災を契機に冬の神戸の恒例イベントとなった「神戸ルミナリエ」が展開されたことによって、被災者一人ひとりが復興に向けた気力を持ち続け、様々な困難に立ち向かうことができました。また、生活環境の変化によって住宅にひきこもりがちになる被災者を地域から孤立させないよう、健康づくりや文化・スポーツ活動などへの参加の呼びかけも行われました。

人と人とのふれあいや文化とのふれあいは、災害によって疲弊した被災者に生きる力を与え、それが復興の原動力となります。人と人とのつながりの回復は、生活再建の重要な鍵です。



県立ピッコロ劇団の小学校訪問



神戸ルミナリエ（神戸新聞社提供）
© Valerio Festi 氏(著作権承人(株)アイ・アンド・エフ)、神戸ルミナリエ組織委員会

16 新しい住まい方やコミュニティビジネスなどが芽生えた

阪神・淡路大震災では、コミュニティの形成や維持ができるよう、コレクティブハウジング（協同居住型集合住宅）が取り入れられました。また、生活援助員が常駐するグループホーム（災害復興グループハウス）を供給する事業者に対しても、復興基金によって補助が行われました。さらに、阪神・淡路大震災以降、様々な分野において、地域住民やNPOなどが中心となって地域に密着した事業を展開するコミュニティビジネスが展開されるようになってきました。コミュニティビジネスは、地域の課題を地域住民が主体的に、ビジネスを興して解決する取り組みであることから、住民主体の地域づくりや雇用の創出、地域経済の活性化という面で期待されています。

阪神・淡路大震災におけるこのような新たな取り組みは、ライフスタイルや住まい方、働き方が多様化する中において、今後定着させていくことが大切です。本格的な少子・高齢社会において、このように人と人とのつながりを保ちながら地域で暮らすという視点を住まい方や働き方に取り入れることは大切です。

いきいき・安心・なかよし居住の実現



17 災害廃棄物をなるべく出さず、リサイクルを心がけることが大切である

阪神・淡路大震災の被災地域では、がれきが大量に発生するとともに、使えなくなった家財や避難所から応急仮設住宅の移転などに伴い身の回りの不要品が大量に排出され、その処理に膨大な費用と時間がかかりました。

早期復旧・復興を図る目的から、公費による倒壊家屋の解体・処理がなされましたが、これによりかえって、修理・修繕による居住が可能な建築物までもが解体されたという指摘もありました。

一方、家具や建具の修理、若干の大工仕事などの技術を持ったボランティアは、リユースを促し、災害廃棄物を排出しないという面でも大きな効果がありました。

また、阪神・淡路大震災で建設された応急仮設住宅のうち、再利用が可能なものについては、被災者用仮設住宅等として、トルコや台湾に提供されました。

近年、循環型社会に対する気運の高まりから、建設リサイクル法が公布・施行され、家屋の分別解体が義務づけられました。また、家電リサイクル法など各種リサイクル法も制定されています。私たちは、地球環境に負荷

を与えないよう、日頃の行動を心がける必要がありますが、災害時であっても、できるかぎり災害廃棄物を排出しないように努力することが大切です。



大量に発生した災害廃棄物（神戸新聞社提供）

18 被災者の見守りや生きがいがいづくりには、住民同士の自発的な活動が不可欠

阪神・淡路大震災は、生活環境や人間関係の急激な変化に対応することが困難になったり、家の中に閉じこもりがちになる被災者が増えました。被災地域では、生きがいがいづくりや楽しみづくりを通じて、被災者の心と体の回復を図ろうとする取り組みがなされており、一人暮らしの高齢者を地域から孤立させないためのふれあい交流事業や健康づくりをコミュニティの形成や地域の見守りにつなげていく事業が実施されています。これらの活動によって、多くの被災者が心と体の健康を取り戻すことができました。また、発災後の早い段階から芸術文化活動が展開され、多くの被災者に感動と生きる力を与えました。被災地域では、震災を契機に、市民や民間団体の芸術文化活動が一層活発化しています。

震災後、被災地域では、地域の問題に住民が主体的になって取り組もうとする機運が高まり、福祉、防災、環境、文化など様々な分野で、地域住民同士の活動が展開されつつあります。災害からの日常生活の回復と安定を図るためには、地域住民同士が協力しあいながら地域を支え合う活動を展開していくことが大切です。



高齢者の会話はむグループホーム
（神戸新聞社提供）

19 避難所や応急仮設住宅の生活支援には、住民、ボランティア、行政の連携が不可欠

阪神・淡路大震災では、学校や行政の職員、ボランティアなど様々な人々が、避難所での生活を支援するために活動しました。また、応急仮設住宅に入居する高齢者等に対して、ボランティアや福祉・保健・医療分野の専門家、行政など様々な人々が、入居者の生活支援を行いました。

避難所や応急仮設住宅では、地域住民同士、入居者同士が協力しあいながら、自立的に生活していくことが求められますが、そのためにはボランティアや専門家、行政など様々な人々との連携が不可欠です。



避難所での炊き出し

20 住まいの確保や再建にはコミュニティ形成の観点が不可欠

阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅や災害復興公営住宅の大量供給を実現しました。応急仮設住宅や災害復興公営住宅の入居者に対しては、地域での見守りや交流を基調とした生活支援など、ソフト面での対策が講じられています。しかし一方で、コミュニティのつながりが希薄になったこと、など様々な問題が指摘されています。

応急的な住宅の確保は、被災者の住宅再建の重要な第一歩であるとともに、本格的な住宅再建を進めるにあたっては、生活の再建との連携が不可欠です。このため、人と人とのつながりを大事にした、住まいの確保・再建を進めていくことが大切です。



高齢者がケアを受けながら共同生活「健寿荘」
（神戸新聞社提供）

【応急～復旧】【公助】【いのち】

【応急～復旧】【公助】【まち】

21 心のケアや要援護者へのきめ細かな対応が大切である

阪神・淡路大震災では、非常に強い心的な衝撃のためにストレス反応が持続・高進し、正常な社会生活に支障をきたす、PTSD（心的外傷後ストレス障害）を発症した事例も少なくありませんでした。震災後、心のケアを図るために、精神科救護所を設置したり、応急仮設住宅敷地内にこころのケアセンターを設置するなど、きめ細かな対応が行われました。

また、特に高齢者や障害者などの災害時要援護者に対する相当量の福祉・保健・医療サービスの需要が見込まれ、サービス供給体制の回復が急がれました。神戸市では、LSA（ライフサポートアドバイザー）による災害時要援護者の見守りのみならず、コミュニティ活動にも取り組み、現在では、在宅介護支援センターに見守り推進員を配置し、災害復興公営住宅から一般地域にまで対象を拡大し、全市的な見守りシステムの構築を進めています。

災害による衝撃から立ち直り、日常生活の回復と安定を図るためには、NPO・ボランティアや専門家、行政など様々な人たちの知恵と経験を結集し、心のケアや災害時要援護者に対してきめ細かに対応していくことが大切です。



避難所でのカウンセリング

【応急～復旧】【公助】【くらし】

22 新たな展開を見据えた、早い段階からの商工業再建の取り組みが重要

全国的に景気が低迷しつつある中で、阪神・淡路大震災が発生したため、神戸市をはじめとする被災地域の経済は大きな被害を受けました。被災地域では、既存産業の産業再生や、新規産業分野の企業誘致などによる産業構造の転換に向けた取り組みが進められました。しかし、都市基盤施設の復旧が早い段階で完了する中であって、中小・零細企業の再建や商圏人口の回復は遅れ、結果的に被災地域の経済の回復には相当の時間を要しました。

発災直後から地域経済の回復に向けた取り組みに着手しなければ、地域全体の復興は遅れてしまいます。このため、発災後の早い段階から地域の商工業の再建に取り組むことが大切です。また、被災事業者にとって活用しやすい支援策が用意されることも重要です。

ケミカルシューズ産業のシンボル「シューズプラザ」
（神戸新聞社提供）

23 住宅対策は復興施策の要である

阪神・淡路大震災では、全壊が約10万棟、半壊が約10万9千棟にもものぼり、大量の応急仮設住宅と恒久住宅の供給が必要となりました。災害救助法に基づく応急仮設住宅は、兵庫県で48,300戸、大阪府で1,381戸が設置され、恒久住宅についても、「ひょうご住宅復興計画」で12万5,000戸が計画され、3万8,600戸の災害復興公営住宅の供給をはじめ、莫大な公費が投じられました。

また、公営住宅の家賃負担の軽減や応急仮設住宅から恒久住宅への移転支援、コレクティブハウジングやグループホームの導入などの住宅対策が取り組まれました。

さらに、被災地域において、個人住宅の再建への支援

を求める声が高かったことから、平成16年3月には、被災者生活再建支援法の一部改正により、居住安定支援制度が創設され、居住安定に対する現金給付による支援の枠組みができました。

被災者の最も大きな関心事は、住まいの確保です。被災者の生活基盤となる住宅を確保することは、被災者の生活や地域社会の安定のみならず、地域の再生にもつながることから、住宅対策は復興対策の要になります。



復興公営住宅（神戸新聞社提供）

【復興・予防】【自助】【いのち】

【復興・予防】【自助】【まち】

24 日頃の暮らしの中で災害に備えておくことが大切である

災害が発生しても落ち着いて行動できるように、日頃から災害に備えておくことが大切です。

例えば、健康管理のために健康診断を受けるように、我が家の安全点検を行い、改善が必要な場合は補強工事など対策を講じておくことが大切です。また、住宅内にいるときに地震が起きれば、家具が転倒したり物が落下して非常に危険ですので、住宅内の家具の転倒防止などの安全点検を行うことも大切です。

災害の発生直後は、水や食料、生活必需品の確保が非常に困難になるため、日頃の暮らしの中で、水や食料、医薬品などを備えておき、いざというときに持ち出しでき

るようにしておくことが大切です。また、自分の住まいや近隣で火災が発生することもありますので、消火器やバケツを用意しておいたり、風呂に水を張っておくと、いざというときに役立ちます。さらに、災害が発生した場合の連絡方法や避難先などを家族で話し合い、確認しておくことも大切です。

災害が発生しても、慌てることなく適切な行動をとることができるように、日頃から防災について学び、考え、各自ができることから対策を実践していくことが大切です。

【復興・予防】【自助】【くらし】

25 地域と連携した企業防災が災害に強い社会をつくる

阪神・淡路大震災は早朝の発災でしたが、昼間に発生した場合を想定すると、都市部に集積する事業所への通勤者も被災することになり、被害はさらに甚大なものになったと考えられます。阪神・淡路大震災以後、被災地域の企業は、危機管理体制の強化や独自の防災活動に取り組んでいます。

大規模な災害や事故が発生した場合であっても、企業が従業員・顧客の安全確保と経済活動の継続ができるよう、防災計画やBCP（業務継続計画）の策定など、リスクマネジメントに取り組むことが大切です。また、企業も地域の一員として、住民と連携して地域の防災性向上に向けて取り組むことが大切です。



旧居留地連絡協議会の防災活動（神戸新聞社提供）

26 住宅の安全性確保は自分の家族と近隣の人々を守る

阪神・淡路大震災では、倒壊した建物の約95%が新耐震基準（1981年）以前に建設されたものでした。神戸市内では、犠牲者の8割強が建物倒壊などによる圧死と見られています。また、密集市街地では、発災と同時に火災が多数発生し、それらが延焼拡大し、さらに被害が広がりました。さらに、住宅本体の安全性の確保だけではなく、家具の転倒防止など室内の安全性の確保も大切です。

住宅は、本来、命を守るシェルターの役割を果たします。自分や家族の命を守るために、住宅の耐震改修や住宅内の安全対策に取り組むことが大切です。我が家の安全性を確保することは、近隣の人たちの命を守ることもつながります。

	死亡率	全壊率	半壊率	被害率	軽微被害率	火災被害率
神戸市 東灘区	0.623	38.5	18.0	44.5	18.0	1.0
神戸市 灘区	0.606	28.8	14.2	35.9	27.2	1.8
神戸市 兵庫区	0.325	19.5	20.0	29.5	33.5	3.1
神戸市 長田区	0.515	25.6	22.0	38.8	32.4	7.0
神戸市 須磨区	0.149	22.4	27.1	35.9	23.0	4.2
神戸市 中央区	0.144	11.2	14.5	18.5	31.3	0.4
尼崎市	0.006	1.2	4.0	3.2	26.5	0.0
西宮市	0.207	13.8	11.8	19.7	28.0	0.1
芦屋市	0.409	24.0	12.6	30.3	26.3	0.1
伊丹市	0.005	1.9	3.3	4.8	33.7	0.0
宝塚市	0.038	4.0	5.6	6.8	24.6	0.0
合計	0.214	12.0	11.3	18.6	27.4	1.2
死亡率との相関係数	—	0.933	0.488	0.877	0.231	0.408

（出典）森井川栄一、「1.3 人的被害と建築物被害の関連性に関する分析」、1995年兵庫県南部地震における火災に関する報告書、日本火災学会、p24、1996.11より作成
（資料）地域防災データベース 阪神・淡路大震災基礎データ編

死亡原因の種類



倒壊した民家（神戸新聞社提供）

【復興・予防】【共助】【いのち】

27 住民、ボランティア、専門家、行政など様々な人たちの協働関係の構築が大切である

阪神・淡路大震災では、一人ひとりの力を結集して様々な課題に取り組むことの大切さを学びました。被災地域の復興は、地域住民、全国から駆けつけたボランティアや専門家、行政等が、ともに力をあわせて取り組んだからこそ成し遂げられたと言えるでしょう。

特に、阪神・淡路大震災を契機に、多くの人たちがコミュニティの大切さを認識しました。地域の復興を成し遂げたのは、まさにコミュニティの力です。阪神・淡路大震災以降、被災地域ではコミュニティや自主防災組織の育成に取り組んでおり、それらの活動が活発化しています。

また、様々な分野において、ボランティアやNPOが大きな役割を果たしました。いまやボランティアは、社会的にもその存在・役割が認識されています。しかし一方で、ボランティアとの役割分担のあり方やコーディネーターの育成など、取り組むべき課題も残っています。

阪神・淡路大震災では、復興基金によって専門家派遣制度が創設されるとともに、様々な分野の専門家が相互に連携しながら地域の復興を支援する動きもありました。

自分たちの命とまちを守るためには、日頃から、地域住民、自主防災組織、ボランティア、専門家、行政など様々な人たちの協働関係を構築しておくことが大切です。



住民による防災訓練（神戸新聞社提供）

【復興・予防】【共助】【くらし】

【復興・予防】【公助】【いのち】

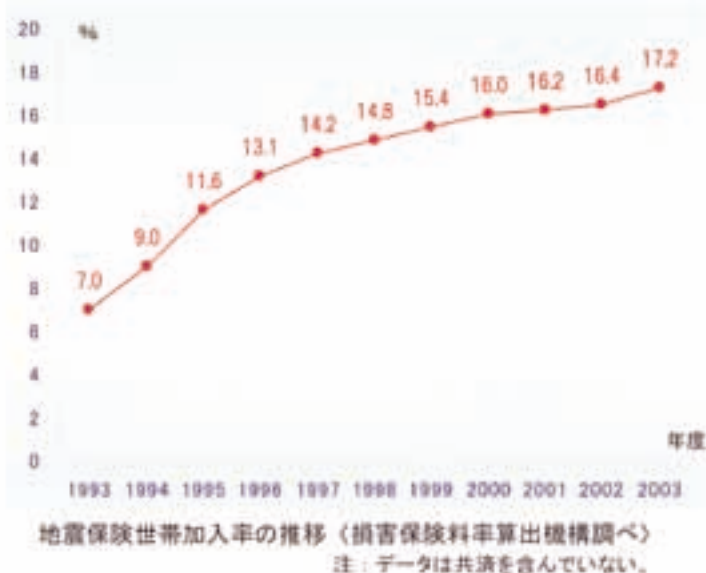
28 住宅の経済的損失を軽減する仕組みのさらなる検討を進めることが大切である

被災者が自らの生活を再建する上で、その生活の基盤となる住宅の再建は必要不可欠です。しかし、生活面での不安を持つ被災者にとって、被害を受けた住宅の再建・補修を進めるには幾多の困難が生じることも考えられます。

阪神・淡路大震災以降、地震保険に加入する世帯は増加する傾向にありますが、いまだ低い水準にとどまっております。地震保険制度があまり普及していない状況がうかがえます。大規模な災害などで我が家が被害を受けたときのことを考え、その経済的損失を軽減する対策をあらかじめ講じておくことが大切です。

また、阪神・淡路大震災以降、被災者の住宅再建に係る経済的負担をできるかぎり軽減するために、住宅所有者が掛け金を出し合う共済制度も提案されています。

被害を受けた住宅の再建・補修が円滑に実施されなければ、生活の再建にも影響します。このため、住宅の経済的損失を軽減する仕組みについて、今後さらに議論を進めていくことが大切です。



【復興・予防】【共助】【まち】

29 地域住民主体のまちづくりを進めていくことが重要である

阪神・淡路大震災における市街地の復興にあたっては、行政側が提示する計画と住民が求める計画との間に大きな乖離が生じ、事業決定が遅れるなどの問題が発生した地区もありましたが、多くの地区では、まちづくり協議会の設立を契機に、最初の対立から協働の方向に向かっていきました。

地域の主役は地域住民です。地域の復興まちづくりを成功させるためには、地域住民主体のまちづくりが不可欠です。しかし、災害が発生してから、地域住民が集まり地域の復興に取り組もうとしても、そう簡単にはいきません。このため、普段から地域住民同士が、自分たちの地域のまちづくりを考え、取り組んでいくことが重要です。また、地域住民主体の取り組みを応援する体制を整えておくことも大切です。



まちづくり協議会のメンバー（神戸新聞社提供）

30 防災教育や訓練、情報提供などを通じた人材の育成が大切である

災害による被害を軽減するためには、平素から防災意識の啓発に努めるとともに、災害が発生した場合にも落ち着いて適切な行動ができる人材の育成が非常に重要です。そのためには、次代を担う子どもたち、国や地方公共団体の幹部及び防災担当職員、消防職員、消防団、ボランティア、NPO、地域住民など、様々な主体を対象とした防災教育を推進していくことが大切です。また、これらの人々が、災害時において状況を的確に把握し、適切な行動がとれるようにするため、日頃からの実践的な訓練も大切です。

さらに、地域住民が、自分たちのまちを自分たちで守ることができるようにするためには、ハザードマップの作成・公開など、地域の危険性などの情報を市民にわか

りやすく提供するとともに、地域住民が行う学習や訓練をサポートする環境を整えることが大切です。



トライやる・ウィークでの放水訓練（神戸新聞社提供）

【復興・予防】【公助】【くらし】

31 人にやさしく、環境に配慮したまちづくりは、災害に強いまちづくりにつながる

阪神・淡路大震災では、多くの高齢者の方々が犠牲になりました。災害は、幼児やお年寄り、身体の不自由な方々を容赦なく襲い、真っ先に被害を与えます。こうしたいわゆる災害時要援護者の方々が安全にかつ安心してくらするまちづくりを進めることが、災害に強い安心・安全なまちにつながるのです。阪神・淡路大震災の経験を踏まえて、安全・安心にくらするユニバーサルデザインのまちづくりを、すべての人々が地域づくりに参画で

きる仕組みづくりの中で推進していくことが大切です。また、阪神・淡路大震災によって、私たちは自然への畏敬の念を忘れてはならないことを再認識しました。自然環境を守り育て、環境への負荷をできるかぎり抑えた、持続可能な社会を形成していくことが大切です。

【復興・予防】【公助】【まち】

32 災害に強い都市基盤の整備を進めていくことが重要

阪神・淡路大震災は、我が国の都市構造が、災害に対して非常に脆弱であることを証明する結果となりました。被災地域では、阪神高速道路神戸線や神戸港をはじめとする道路、港湾、鉄道、上下水道、電気・ガス、通信施設など、市民生活と都市活動、経済活動を支える都市基盤施設が壊滅的な被害を受けました。

都市基盤施設の復旧については、緊急インフラ整備3か年計画等に基づき短期間の間に実施され、震災による市民生活と経済活動への影響は最小限に抑えられました。また、震災を契機に、市民生活や都市活動、経済活動を

支える水道、下水道、電気、ガス、通信施設、道路、鉄道、港湾等の耐震化が図られてきています。災害による被害の抑止と軽減を図るため、今後も継続的に防災事業に取り組むとともに、ライフライン、道路、鉄道、港湾、公共建築物等の社会基盤の整備を進めていくことが重要です。

33 大規模な自然災害に対応するための法令整備が重要

阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、災害対策基本法の大幅な改正が行われ、各分野においても、関連法令の整備充実が図られています。また、東海地震、東南海・南海地震への対応の充実も図られつつあります。さらに、自然災害により著しい被害を受けた被災者の生活の再建を支援するために、被災者生活再建支援法が整備されました。このように我が国においては、災害対策基本法を頂点に、災害救助法や被災者生活再建支援法などの応急対策をはじめ、災害復旧及び財政金融措置、震災対策、火山対策、台風対策、原子力施設対策、各分野の災害予防対策に係る法令があり、災害法体系が整備されています。阪神・淡路大震災を契機に、復興対策を含めた総合的

な防災対策の考えが定着しつつあります。事前対策から復興に至る一連の対策を総合的に捉えたリスクマネジメントシステムを整備し、その対策を推進していくとともに、それを支える法令の整備と法体系の再構築に取り組むことが重要です。

34 迅速かつ適切に災害に対処するための初動体制の強化が重要

阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、国では、内閣危機管理監、内閣官房副長官補付室（安全保障・危機管理担当）、緊急参集チーム、危機管理センター等を整備してきました。また、災害対策基本法に基づき、防災担当大臣を本部長とする非常災害対策本部又は内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部を設置することを可能としています。地方公共団体においても、災害対策基本法に基づき、首長を本部長とする災害対策本部を設置し、迅速・的確に所要の対策を講じることとしています。

大規模な災害等緊急事態に即座に対応できるよう、今後も引き続き、初動・応急体制の強化を図ることが大切です。また、広域的あるいは極めて甚大な被害をもたらす災害が発生した場合であっても、迅速・円滑に緊急対策を実施できるオペレーションが展開される必要があります。



平成 16 年新潟県中越地震非常災害対策本部本部会議

35 復旧・復興のための莫大な財源確保のためには中央政府による財源調整機能が重要

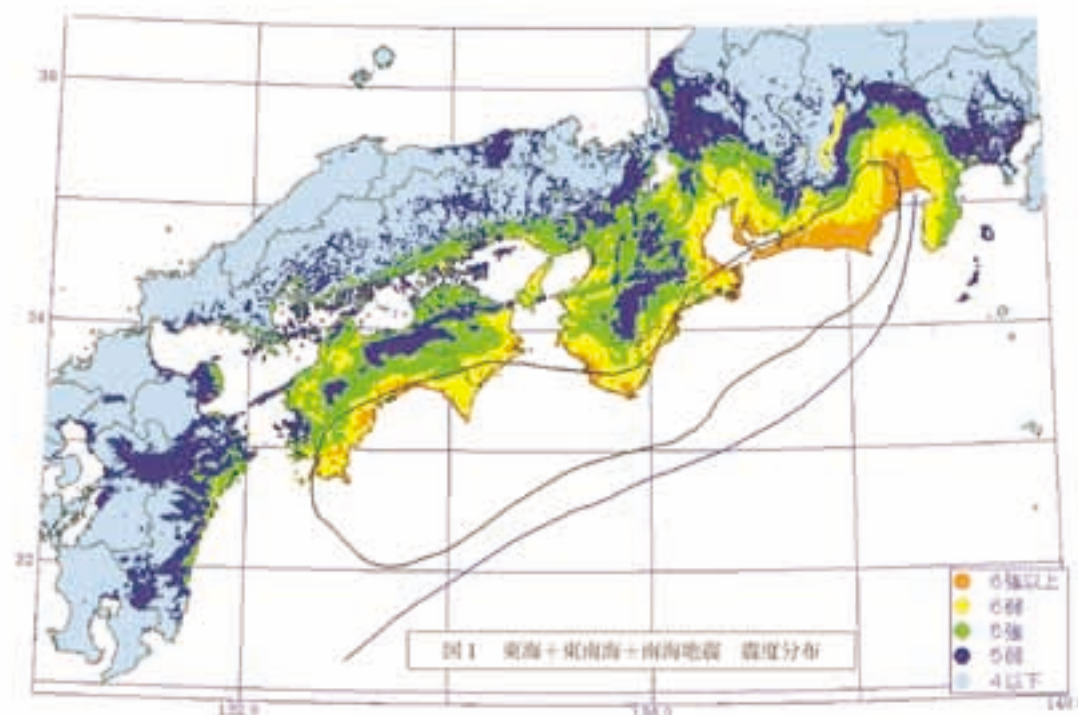
災害からの復興を成し遂げるためには、莫大な費用がかかります。阪神・淡路大震災の復旧・復興事業を推進するに当たっては、被災自治体の財源確保を支援するため、国が被災自治体の財源不足を特例的に措置・支援しました。

災害からの復興を成し遂げるまでには、都市基盤施設や市街地の整備、被災者の生活再建など、様々な対策を講じるために莫大な費用がかかります。このため、復興事業に係る財源を確保するための、国による財源調整機能が重要です。

36 自然災害を想定し、防災・減災の視点を取り入れた国土・地域計画が重要

阪神・淡路大震災の被災地域では、都市基盤の整備や密集市街地の改善、コミュニティの育成など、災害に強いまちづくりや仕組みづくりが進められています。また、震災を契機に、各地でも地域の防災性の向上に向けた様々な取り組みが行われてきています。

地震、津波、火山噴火、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮などの自然現象を止めることはできません。また、災害による被害を完全にゼロにすることは現実的には極めて困難です。国土保全・開発計画や都市・地域計画など各種計画の立案に際しては、災害が起きたらどのような事態が発生するのかということを考え、災害による被害を軽減するための対策を講じるなど、防災・減災の視点を取り入れることが大切です。



東海、東南海、南海地震震度分布図（中央防災会議）

37 復興及び予防は、リスク評価をすることが前提条件になる

阪神・淡路大震災での被害はもとより、最近多発する大規模な自然災害による被害に直面する中で、防災の重要性、対策の緊急性、復興の方向性の決定がクローズアップされています。これらの防災対策を構築する第一のステップとしては、ハザード及び被害を軽減するリスク評価があります。

自然災害により多くの人命や財産が失われている開発途上国のみならず、日本も含めて先進国でさえ、リスクを合理的に評価するデータの蓄積は十分ではなく、その共有化も不十分な状態です。今後、リスク評価に関して、評価手法の確立やデータの蓄積を進めるとともに、評価手法や蓄積されたデータの共有化を進めていくことが大切です。