

については、耐震性を確かめるなどの指導を行うべきである。今後の病院建築に際しては、災害を考えた立地条件をはじめ、給水、発電上の配慮を求める法規も必要と思われる。

## 11) 多目的災害救助船の検討

今回の震災で、空と海からの救援救助が有効であったことはよく知られている。海上ルートについていえば、自衛隊が救援活動として投入した艦船は述べ約680隻で、海上保安庁は述べ約280隻を動員している。

四方海に囲まれたわが国の災害医療対策として、多目的災害救助船の役割は大きい。今回の震災でも災害救助船があれば、速やかに効果的な災害医療を展開できたのではないかという見方がある。船に、検査診断、手術を含む治療が行える設備と病床、ヘリコプター、上陸用船艇を備え、医薬品、医療資材を備蓄する。現在の日本の国力からすれば、高度技術を駆使した災害救助船の建造は可能と思われる。災害救助船は、多目的に使用し、平和協力業務、国際緊急援助活動等にも用いることができれば、わが国のおかれた国際的地位からしても有意義と思われる。本格的救助船は建造に時間がかかるので、海上自衛隊の輸送艦と潜水艦救難艦にある程度の病院機能を持たせることは極めて有用と思われる。本格的救助船については、船の規模、設備、乗組員、平時の利用を含め、その有効性、経済性を検討するための専門家による調査検討会を組織することが望まれる。

以上、災害医療対策として11項目をあげたが、すでに国や自治体により一部が施策に移っているものもある。これらの災害医療対策のなかには、個別に対応できるものもあるが、災害医療の多面性の故に多くは相互に関連しているので、総合的アプローチが何よりも大切である。災害対策全体としては、関係する多くの分野、機関にまたがる事項を統合し、真に機能する体制を作らなければならない。災害医療の立場からすると、中央防災会議に是非とも医療関係の代表者を含める必要がある。

災害への対応には、国や自治体だけでなく、国民一人ひとりが重要な役割を担っている。このことは災害医療についても当てはまる。今回の震災で、特に初期の救助、救出活動において、地域住民の日頃の連帯感が果たした役割は大きかった。一方、避難所などでは、高齢者の持病の悪化や身体的、精神的病気の発病が関心をよび、災害時の高齢者の弱さが浮き彫りにされた。これらは行政と国民との連携の問題であり、災害対策における住民の位置づけは、今後の重要な課題である。

災害に対して全てが絶対安全という、最大規模の体制をとることは経済的に不可能なので、起こり得る災害の種類や程度、災害の発生頻度を考えて、可能な最善の方策を立てなくてはならない。最近、災害と関連して各分野から多くの要望がだされているが、相互の重複を防いで効率的にまとめ、何が優先するかを決めて、時期を失すことなく対応することが最も肝要である。大震災を契機とし、先進諸国模範となるような災害医療体制が、わが国で整備されることを期待する。

本文中の小さい括弧内の数字は参考文献を示す。

## 《参考文献》

- (1) 石井 昇：地震災害にみられる損傷の特徴. 大震災における救急災害医療－阪神・淡路大震災から何を学ぶか；武下 浩，小林 国男他編，へるす出版，東京， 1996， PP・2-11
- (2) 広域災害救急医療情報システム：21世紀の災害医療体制－災害にそなえる医療のあり方；厚生省健康政策局指導課監修，へるす出版，東京， 1996， PP. 25-48
- (3) 兵庫県広域災害・救急医療情報システムの概要：兵庫県資料；1996.
- (4) 災害拠点病院リスト：厚生省資料；1996.
- (5) 緊急消防援助隊の編成：わが国のおいしい大規模災害応急対策；大規模災害応急対策研究会編，ぎょうせい，東京， 1996， PP. 19-40
- (6) ヘリコプターによる救急システム検討委員会報告書；1996. 12.
- (7) 病院防災マニュアル作成ガイドライン：21世紀の災害医療体制－災害にそなえる医療のあり方；厚生省健康政策局指導課監修，へるす出版，東京， 1996， PP. 50-96
- (8) 相川直樹，佐々木淳一：救急災害医学教育の見直し. 大震災における救急災害医療－阪神・淡路大震災から何を学ぶか；武下 浩，小林 国男他編，へるす出版，東京， 1996， PP. 118-130
- (9) 川前金幸，田勢長一郎：医療ボランティア活動. 大震災における救急災害医療－阪神・淡路大震災から何を学ぶか；武下 浩，小林 国男他編，へるす出版，東京， 1996， PP. 34-41
- (10) 災害時における応援協定の締結：21世紀の災害医療体制－災害にそなえる医療のあり方；厚生省健康政策局指導課監修，へるす出版，東京， 1996， PP. 18.

## 第3章 国の危機管理システム

阪神・淡路大震災で最も大きな議論を呼んだのは、国の危機管理システムの欠陥という問題であった。とりわけ、発生当初に被災自治体の中核部の機能マヒが起こって的確な情報が現地で把握できず、国への情報伝達経路（市町村→都道府県→消防庁→国土庁→内閣情報調査室）が全く役にたたなかつたため、迅速適切な対応を執れなかつたことが厳しく糾弾された。そして、その後その原因としてさまざまの指摘がなされたが、そこには中央政府の基本的な構造に関するものと、それとは違った運営上のものとが入り混じっていた。前者では、内閣総理大臣のリーダーシップの発揮を妨げる制度上の制約とか、防災時における各省庁に対応する内閣の調整能力の欠如などが挙げられたが、それらは歴史的沿革を有し、抜本的には内閣法の改正にまつところが大きく、現状ではとうてい解決できそうにない難問というほかはない。それに対して、後者は、災害対策基本法や防災基本計画の不備、内閣官房の防災対応能力の弱体、政府の防災担当機関である国土庁防災局の組織上の欠陥、さらには救援活動の実施部門である消防・警察、自衛隊等の防災対応上の諸問題などがあった。これらは、一般的には全く予期しない地域に予想を越えた大災害が発生した場合、いかなる行政組織も全体として迅速適切に対応できるはずがなく、内外の事例に徴しても、むしろその災害時の教訓を生かした事後的な対策が、他の地域をも含めて整備されるのが通例であり、阪神・淡路大震災においても例外ではなかつた。内閣や各省庁がこれまでの1年半に採つた改善策は後述のとおりで、金に糸目を付けず、人員を惜しみなく注ぎ込めるのならともかく、現時点で考えうる万全の態勢が確立されたとみてよい。したがつて、本委員会として別段提言を行う必要はないが、一般にこれらの事実が知られていないようなので、関係各省庁の改善策を概説しておくことにした。

（ただし、調査を実施したのは平成8年6月中旬であり、本報告をまとめて以降の再調査は行っていない。）

### 1. 政府の危機管理対応

#### （1） 関係法令の制定改正等

政府の危機管理対応の改善は、まずその根幹をなす関係法令の制定改正となって実現した。

- 1) 災害対策基本法の改正（平成7年6月16日公布、9月1日施行）
- 2) 地震防災対策特別措置法の制定（平成7年6月16日公布、7月18日施行）
- 3) 災害対策基本法の改正（平成7年12月8日公布、一部を除き同日施行）
- 4) 大規模地震対策特別措置法の改正（同上）
- 5) 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律（平成8年6月14日公布、同日施行）

これに立法措置によって次のような施策が講じられたが、いずれも今回の震災発生時もしくはその後の対応上の欠陥とされたものである。

- 1) 内閣総理大臣を本部長とする緊急対策本部の組織上の充実、本部長の権限の強化
- 2) 現地対策本部の設置
- 3) 市町村による都道府県の知事に対する自衛隊の災害派遣の要請の要求（これまでは、市町村から働き掛ける道はなかった）
- 4) 地方公共団体相互間の応援
- 5) 緊急通行車両の通行の確保のための交通規制
- 6) 車両の運転者の義務
- 7) 警察官・自衛官・消防吏員による緊急通行車両の通行の確保のための措置

なお、このほかに都道府県の地震防災事業5箇年計画の作成と、それに基づく事業に係る国の財政上の特別措置も規定された。

#### (2) 防災基本計画の改定

政府の防災対策の指針となる防災基本計画の全面的改正（平成7年7月18日中央防災会議決定）が行われた。従来の計画は、未曾有の惨害をもたらした伊勢湾台風の2年後に策定された（昭和36年）ために、やや風水害偏重で、内容も1万5000字程度の抽象的なものにとどまっていたのに対して、改定計画は22万字に上り、地震、火山、台風など種類別に災害予防を規定し、発生後の応急対策から復旧・復興に至る国・自治体・住民などの役割について具体的かつきめ細かな内容のものに変えられた。

#### (3) 情報収集・伝達システムの改善その他

そのほか、後述のような情報収集・伝達のシステムの改善、内閣情報調査室の強化、国土庁防災局の定員6人増による災害専門家の充当なども図られている。

## 2. 災害発生時における情報収集・伝達システムの改善

#### (1) 内閣の情報収集・伝達態勢の整備強化

前述の情報伝達経路の機能マヒへの反省から、震災1月後の平成7年2月21日「大規模災害発生時の第1次情報収集態勢の整備に関する当面の措置」が閣議決定され、従来のルートに加えて新たに内閣情報調査室が、気象庁、警察庁、消防庁、海上保安庁、防衛庁から情報を収集し、迅速に総理大臣官邸に報告すること、および内閣官房副長官が関係省庁の局長らを集め、その下で警察庁、防衛庁、消防庁、海上保安庁から出向の専門職員による災害情報班がヘリコプターから送信されたテレビ画像を含めた情報の分析・評価を行うこととなった。そして、平成8年5月11日内閣情報集約センターが開設され、総理大臣官邸へヘリからの映像をキャッチする設備が整い、4人1組5班交代による24時間体制で通信社のニュースや各省庁の情報を集約するとともに、総理秘書官、内閣官房副長官らの自宅へのファックス連絡も実施している。

#### (2) 関係各省庁による被害状況把握体制の整備強化

関係各省庁は被害状況の把握が極めて不十分だったところから、それぞれ次のような整備強化を図った。

##### 1) 消防庁

- ア) 従来各都道府県内無線網の共通波が1波だったのを3波に増やした。
- イ) 計測震度系が全国320箇所に設置されていたにすぎなかつたのを574の市消防本部に増やし、市から気象庁への連絡を密にした。また、震度計（加速度計）を科学技術庁が全国1800箇所に増やしたのを利用して、市町村から科学技術庁への連絡網と併せて市町村から都道府県を経て消防庁への連絡網を確立した。（震度情報ネットワークシステム）。
- ウ) 従来は市町村の消防本部から都道府県を経由して情報を伝達していたが、今回兵庫県庁が機能マヒを起こしたところから、消防庁に防災情報室を新設して、市町村消防本部から直接情報を収集することができるようになるとともに、逆に消防庁からの情報伝達ルートとしても利用できるようにした。この場合、電話回線の利用が制約された経験から、電話依存からの脱却を図るため、固定カメラや、ヘリからの送信を通信衛星スーパーバードで受信するシステムが整備された。
- エ) 建物や道路について、過去の被害からの経験則により1キロメートル・メッシュの被害予測を全国的に行った。（簡易型地震被害早期測定システム）

#### 2) 警察庁

本庁と全国各管区に総計4000名に上る機動隊員による広域緊急救援隊を新設したが、このうち情報収集・伝達にはつぎの2つの方法で行うこととし、また現場の警察無線を新たに警察庁総合対策室でも同時モニターできるようにした。

#### ア) 先行情報班

従来は現場ではどうしても救助優先で被害状況の把握が遅れがちであったところから、ヘリとオフロードバイクによる先行情報班を派遣し、空中と地上の両方から情報を収集・伝達することにした。

#### イ) 機動警察通信隊

このあと必要に応じて直ちに本格的な機動警察情報隊の派遣が行われる。

#### 3) 防衛庁

防衛庁も、独自に自主派遣を決めるための航空機による収集のほか、従来は一部にしか設けられていなかったヘリの利用による情報伝送システムを全国的に完備し、また地上バイクによる情報収集にも努めることにした。そして、これらの情報は、本庁の中央指揮所に集められ、総理大臣官邸に送られる。

#### 4) 国土庁

防災の主務官庁として、国土庁も地震防災情報システム（D I S）、特に地理情報システム（G I S）を整備し、被災状況を30分で推計できるようにした。

### 3. 災害発生時における援助活動の改善

各省庁は、阪神・淡路大震災の発生直後から平成7、8両年度の予算において著しく援助活動の整備を進め、また、消防庁、警察庁、防衛庁の3庁間の協力協定も締結された。各省庁の採った対策は以下のとおりである。

#### (1) 消防庁

消防庁としては、防災基本計画策定に当たって付加したものはないが、特に次の2つが重要である。いずれも防火用水にかかわるもので、1つは水道の断水を前提

として消防栓依存から防火貯水槽の拡充に切り替えたこと、いま1つは人口が大きい大都市が札幌など一部を除いては臨海部に集中しているところから、海水を消火に利用することを考慮していることである。

(2) 警察庁

警察庁は、前述のとおり、北海道、警視庁、および各管区に合計4000人に上る広域緊急応援隊を新規に編成し、情報収集のほか、1) 救出機動班、2) 交通対策班－交通情報収集、緊急交通路の確保（強制力を伴う）、3) 活動支援班を置いた。ただ、救援活動に置いて、例えば木造住宅の場合は警察の装備で対処できるが、鉄筋コンクリートの場合は自衛隊の重機に依存せざるをえず、消防庁を含めた合同訓練などが行われる必要がある。

(3) 防衛庁

阪神・淡路大震災では、初動の遅れを厳しく批判された防衛庁は、前述のとおり、市町村からの要請にも実質こたえられるようにし、また自主的に出動できる道も開き、緊急通行車両の円滑な通行確保に関する権限も確保した。だが、これによって阪神・淡路大震災時より若干出動を早められるようになったと思われるが、電話が不通、駐屯地が都市中心部にない、兵舎住まいは半分だけで残りは周辺に分散居住、作戦を立てて出動体制を整える必要、といった物理的限界があつて大幅に早めることは期待できそうにない。

(4) 国土庁

開発と災害は車の両輪ということから国土庁が防災の所管庁となっているが、今回の阪神・淡路大震災では、防災面が総勢50人足らずで、しかも上層部はすべて他省庁からの短期出向者で占められ、十分な対応ができなかつたと批判された。このため、前述のとおり8人の増員要求を行つて異例の6人が認められ、うち1人を自衛官で当てたほかはすべて専門職の災害専門家を充てて態勢を強化した。

## 第4章 震災復興の経済・社会的側面

阪神・淡路大震災からすでに2年近くを経過し、応急的な施策の時期は終わって本格的な復興の段階に入っている。そして、主要な復興計画も基本線は昨年秋頃までにほとんど出揃っており、これらに何かを加えることは屋上屋を重ねることにもなりかねない。ここでは、震災の教訓をふまえ、これまでの計画や報告に盛られていること、あるいは盛られていないことで、ことに重要と考えられる点を中心にいくつかを取り上げてみることにする。

### 1. 復興の捉え方について

- (1) 復興はたんなる復旧ではなく新しい時代にむけての創造的な復興でなければならない。
- (2) 今回の震災復興はたんに被災地の仕事にとどまらず国家的な事業としても推進されるべきである。

#### (説明)

- (1) については、関係の計画や報告において広く共通して強調されている。

ただ、この場合、現在われわれが歴史的な転換の時代にあることが、銘記されるべきである。今日の変化は、戦後体制の変換といったことにとどまるものでもない。近代を支配してきた世界体制が崩れ、人間生活を支える人的・自然的・文化的な基盤もがいざれも激しく変わっている大転換の時代である。被災地に広く掲げられている「創造的復興」でも、そうした時代動向を見据えた根本的に新しい展開が目ざされるのでなくてはならない。

- (2) また、今回の震災からの「創造的復興」が国家的な事業としても推進されるべきことが、もっと強調されてよいだろう。

第1に、阪神のような人口密集都市での今回のような都市直下型の大地震は稀有のことであるうえに、今日では経済も技術も人材も世界の先端をいく日本での出来事である。どのように復興するのかは、現に世界の注目しているところである。

第2に、今日のような大転換の時代のなかで「創造的復興」を目指す大事業である。灰燼のなかからの阪神地域の新生は、同時に、新しい時代への先導的役割をもちうる。

これらから、復興は、それがなによりも被災地域の問題であることはいうまでもないが、国家的事業ともなるのではないか。

### 2. 経済政策に関連して

- (1) 経済復興の政策的推進には戦略的重点主義がとられるべきである。

(2) そうした戦略的な事業に、例えば次の2つは加えられて然るべきであろう。

(i) 被災地近隣の空港等交通拠点への効率的なアクセスを検討すること。

(ii) ライフラインは全て地下共同溝に収納すること。

#### (説明)

(1) 戰略的重點主義は、経済復興計画のほとんどすべてに強調されているところである。だがその際、転換の時代のなかで、ことに新しい世紀に向けての新しい産業や都市の復興に象徴的な事業の推進が考慮されるべきである。

(2) 助成されるべき産業構造や都市生活については、復興計画にすでに細目が示されているが、先のところからしても、戦略的な事業に、例えば、次の2つは挙げられてよい。

(i) まず、抜本的な新しい交通体系の整備である。これに関しても各種の施策が提案されてはいるが、この場合、次のような時代動向はとくに考慮に入れられるべきであろう。①今日、新しい技術革新の波のなかで、産業立地の決め手は海港から空港に移りつつあること、②韓国、そして最近は中国の海港の整備と新鋭化が急速に進んでいること、である。これらから、被災地の海港と国際ハブ空港を目指す関西国際空港との本格的なドッキングが不可欠となる。それができるだけでも、被災地に新風を送り、新産業の簇生を期待することもできるのである。

(ii) もう1つ、戦略的な復興事業として、ライフラインを全て収納する地下共同溝の整備が優先されていいだろう。地下共同溝の整備は、防災の強化や災害時の点検修復の迅速化に役立つだけではない。景観の美化にも大きく貢献する。被災諸都市から電柱と電線が消えるだけでも、欧米先進国なみの都市がわが国にも出現することになる。そこで、ライフラインの地下共同溝への収納は、すでに計画されている幹線道路だけでなく、被災地の市街地と住宅地の全域に実施されることが望まれる。

### 3. 社会政策に関する

(1) 安らぎと温もりのある地域づくりに、基本の目標がおかれるものでなければならない。

(2) そのための基本要件として、次の2つは推進されるべきである。

(i) コミュニティづくりとコミュニティ・センターの設置に力を注ぐこと。

(ii) 被災時の経済的窮屈を緩和するための強制保険の制度化を進めること。

#### (説明)

(1) 阪神・淡路大震災は、個人にとっても社会にとっても何が最も大切なのかを教えた。全てを失ったとき最後に残った救いが人と人とのふれあい、人と人の心の通いあいだったことは、ほとんどの被災者が口にしたところであった。そこから、表現こそ異なるにしても、どの復興計画においても、こうした人間関係の回復が町づくりの根幹に据えられるべきことが強調されている。

(2) では、こうした安らぎと温もりのある地域づくりには何が必要か。

(i) なによりも、地域コミュニティを形成し強化していくことが欠かせない。コミュニティは、本来、なんらかの心の通いあいのある社会関係をさす。そして、先のような震災の体験からも明らかのように、人間的な温もりや安らぎはそうしたところにしか生まれてこない。今日求められているのは、だから、地域社会をそのようなコミュニティに育成していくことでなければならない。

震災はまた、人間的な温もりを生むコミュニティが災害にも強いことを教えた。厚生省のまとめた「震災死」統計によれば、95年6月末現在で、犠牲者は5,488名、このうち65歳以上の高齢者が43.7%を占めている（毎日、96年2月5日）。被災地域の高齢化率は15%ほどだから、高齢者の犠牲は異常な高率である。これにはいろんな理由があるが、高齢者の実態が近所の人々にさえ掴めていなかつたことも、主因の1つである。逆に、淡路の北淡町や五色町のようにコミュニティのしっかりしていたところでは、高齢者の安否がすぐわかり適切な対応が進められた。震災への強さは建造物の耐震性だけにあるのではないのである。

震災はこうしてコミュニティのもつ福祉機能や危機管理機能を改めて立証した。これらから、福祉関連の復興計画においては、コミュニティづくりの諸提案がなされ、小学校区ないし中学校区を単位とするコミュニティ・センターづくりにむけて作業が開始されてもいる。そして、これらは同時に、やがて到来すべき超高齢社会にむけての新たな社会編成を目指すものともなっている。画期的な大事業といつても過言ではあるまい。

(ii) もう1つ、今回の震災の経験を通してその必要が痛感されたこととして、天災時の住宅災害にたいする社会的な共済制度の創設も考えられるべきである。これは、むろん地域に限定されず、地域のコミュニティづくりとは異なるが、連帯による助けあいという点では共通したところがある。その制度化の必要性については、住宅問題に関連して提言される通りであるが、ここに一つの点だけを強調しておきたい。こうした共済制度は、1878年（明治11年）の東京医学校独語教師パウル・マイエットによる家屋保険法の提案以来、何度も上程されながら日の目を見なかつたものであり、いまその制度化が進められることになれば、これもまた阪神・淡路大震災が後代に残す画期的な事業となるであろう。

#### 4. N G O の展開に関連して

- (1) ボランティア活動の組織化とシステム化に力を注ぐべきである。
- (2) コミュニティ教育とともにボランティア教育を本格化していくべきである。

##### （説 明）

ソフト面で阪神・淡路大震災の残した重要な動きに、いま1つ、ボランティア活動が未曾有の高まりを見せその本格的な組織化の気運が生じてきたことがある。今回ボランティアに参加したものは、震災から2月17日までの1カ月間で延べ62

万人、3月17日までの2カ月間で延べ100万人、そのうち漸減するが9カ月間で延べ130万人と推計され、そのうち20歳未満が23%、20歳代が50%と、30歳未満が73%を占め、こうして1995年はわが国のボランティア運動に画期的な年となった。「ボランティア元年」ともいわれるゆえんである。

(1) この動きのもつ意義は大きい。21世紀は、NGOやNPOといった、個と全体、私と公の間の自発的な中間組織が社会のもう1つのインテグラルな構成原理となっていくものと考えられるが、この点からするとボランティア活動の盛り上がりは新しい時代を拓く運動ともなるであろう。また、21世紀にはわが国が超高齢社会に突入することは確実だが、ボランティア活動はそうしたわが国の福祉を担う主役の1つとなっていくはずである。さらに、ボランティア活動を、社会貢献や自己実現の1つととらえる考え方も生まれてきている。

しかしながら、今回の震災では、空前の盛り上がりをみせたボランティア活動にたいし受け入れ側の態勢は整っていず、多くの混乱を招いた。それから、各種のボランティア活動のコーディネイト・システムを早急に整備し、高まったボランティア活動とボランティア意識を定着・拡大させていく手立てを講ずることが是非とも必要であり、そのため行政・民間非営利部門によるボランティアの支援活動とその連携の強化が要請されてくる。

(2) さらに、ボランティア活動を定着させ拡大させていくためには、ボランティア活動のこうした組織化やその支援とともに、教育や意識啓発の体系的な推進が必要になる。

このようにしてボランティア運動がわが国に定着し開花していくならば、これもまた阪神・淡路大震災が後代に残す歴史的な事業となるであろう。

## 5. 行政の在り方について

(1) 「補完性原則」<sup>注</sup>に従って行政の機能を再検討し、市民運動との新しい協力関係を定着させていくべきである。

(2) 被災地の自律的復興を促進するため、抜本的に分権化を進めるべきである。

### (説明)

(1) 町づくり、地域づくりは、本来、住民の基本的な権利に属し、行政はこれを補完する立場にあるはずである。そこにはいわゆる「補完性の原則」が貫かれるべきであろう。このことは、もちろん、全体と将来を見通した住民生活の枠組み（枠条件）の整備が行政の側の仕事となるべきことを否定するものではない。ただこの場合は、必要な都市計画や復興計画の策定の手続が問題となるが、今回の震災に際しては、市も県もいち早く住民各層の加わる市民・県民会議や各種専門委員会を設置し、それらの意見にもとづいてほぼ半年で総合的な復興計画を策定したことは、評価されてよい。ここでは、この計画の実現に関連して根本的な問題となると考えられる3つの点に注意しておきたい。

第1に、災害時の避難場所や仮設住宅建設地の確保のためだけではなく、「創造的復興」に必要となる街路の拡張や緑地帯の整備やコミュニティ・センター

の創設を進めるため、この際できるだけ私有地を買い上げて公有地を増やすことに努めるべきである。

第2に、その場合も、究極的に問題となるのは土地所有権の性格だろう。この際、私権制限とその条件をはじめとして、現行私有権に制度的な再検討が加えられていいのではないか。

第3に、各地区の復興計画については、防災・福祉等に不可欠の要件を示し、そのもとで当該地区住民が自ら復興計画を立て、必要な場合にはオプションにかけるなどして、共に検討していく道がとられるべきである。

(2) 「補完性原則」の明確化は、しかし、民間活動にたいする行政の機能について重要となるだけではない。行政の各レベル、つまり市町、府県、国の間においても重要になる。

民主制社会においては、府県は市町にたいし、国は府県にたいして補完の機能を果たすのが本来の姿だろうからである。それに経済・社会政策の目標が、今日のように生産拡大から生活拡充に移っていくようになれば、この補完的関係の確立が現実的にも要請されてくるはずである。

そしてこれまでのわが国の行政機構のもとにあつては、この「補完性原則」の要請は、つまりは分権化の要請となってくる。戦後わが国の民主制は、ことに税制において著しく集権的な性質をもち、地方行政は経済的には中央に依存せずには機能しない状況になっている。それに行政はいつも縦割りの弊を免れえない。これらから、震災復興に自律的復興が言われながら、実際には各種の障害に出会う。そうでなくとも、新しい時代状況に即応して分権化の推進の必要が広く説かれている昨今である。この際に、被災地の自治体に権限と税源を思い切って委譲し抜本的な分権化の道を拓く試みがなされていいのではなかろうか。これなしには、自律的復興は掛け声に終わる危険もある。

注) 「補完性の原則」とは、もともと国家機能に関する原則で、国家の仕事は原則として、民間では解決不可能ないし解決困難な事柄だけに限られるべきことを強調したものである。この原則は、今では、地方自治体と国家、国家と連合体（例えばEU）との関係にも援用される。

## 第5章 土地・住宅についての課題

### 1. 土地利用について

現行のわが国の都市計画法制のもとでは、土地利用に関する都市計画等における住民参加は、充分には保証されているわけではないように思われる。たとえば現行の都市計画法によれば、都市計画案の作成にあたっては公聴会を行うなど住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとされている（都市計画法16条第1項、18条の2第2項）（その他同法17条第1項第2項、および18条第2項等参照）。そして計画を作成し決定するのは行政であって、住民参加は補助的なものにすぎないと考えが現行法や行政実務の伝統的な基調となっていることは否定できないであろう。

しかし、ここ10数年間にいくつかのまちづくり条例が制定され、住民参加がより実質的になりつつあることも事実であり、望ましい方向にわずかではあるが動きつつあることは注目に値するであろう。たとえばまちづくり協議会がその例としてあげられようが、実際には当該協議会についても数多くの問題点があることも事実である。

こうした現存の状況において、これから土地利用に関する都市計画等において、住民参加の理念をさらに実現させていくためのよりよい環境づくりが必要であることは言をまたない。つまり都市計画案の作成に関しては行政と住民は対等であるとの視点にたったうえで、住民が長い間そこに住んできた生活のなかから得られた哲学を具体化できるような方向へ改善して行くべきであろう。

そのための一つとして、実際はすでに実施されつつあるが、地域住民は地域住民の意向を自らも集約し、それをふまえた上で、専門家集団のアドバイス受けながら、自らの手で土地利用計画を策定し、提出することが望まれる。そして行政の提出する土地利用計画との擦り合わせ等を行ったり、場合によってはコンペ方式を取り、公正・中立な機関に決定してもらうような方式も将来的には考えてよいように思われる。

なお、大震災後の都市復興のための事業法として、土地区画整理法が各地で重要な役割を演じているが、区画整理という手法そのものについては疑問を呈する向きも相当程度強いのが現状である。したがって今後も区画整理という手法で事業を遂行するならば、もう一度土地区画整理法のもつ問題点を総合的に再検討し、地域住民の合意が得られやすくなるような内容へと法改正がなされるべきではなかろうか。

### 2. 公有地の拡大について

わが国においては、憲法25条により財産権が保障されており、私的土地位所有権についても当然のことながらこのことが妥当する。そして財産権が保障されることにより市民生活の安定が一定程度図られていることはまさにそのとおりである。

しかしながら、いったん大震災等の災害が生じると、その復興に際しては、こうした私的土地位所有権がかえって一つの障害となり、被災した人々のための住宅復興がうまく行かなかったり、あるいは被災者が一時的にもしくは本格的に住むための大量の住宅建設が充分にはできず、結果的には社会的に弱い立場にある人々のための住宅の不足という事態を招いたことは記憶に新しい。

このような事態をできるだけ回避し、生活の場としての住宅建設をすみやかに行うためには、どうしても建設用地たる土地の確保を図り、そこに公的住宅を建設する必要性が大きいことは明らかである。そしてここでの建設用地たる土地は、公有地であることが公的住宅を建設するためにはきわめて望ましいのであり、そのためには、恒常的に公有地の拡大を図ることが必要となろう。

もっとも、私的財産制度が確立し、しかも細分化された土地所有が比較的多数を占める大都市においては、公有地の拡大はきわめて困難であることも周知のことである。しかしたとえば先買権制度の整備・充実化を行ったりし、あるいはそれに関連のある法体系を整備したりして、公有地拡大に積極的に取りくむべきものと思われる。そしていったん取得した公有地は売却せずに、管理・利用についても充分に検討すべきものと思われる。

以上のこととは、大震災等が生じる前に積極的に行うべき施策であるが、不幸にも大震災等が生じた後については、とくに私有地において個人的には諸般の事情から建物の建設が困難であるような場合には、国あるいは地方公共団体は、当該私有地を積極的に買上げて取得し、公有地として公共の福祉に沿うような方向での利用（たとえば公営住宅の建設等）を進めて行くべきであろうと思われる。

なお、地域住民もできるならば、私有地でありながらもこうした公有地に近い内容・目的をもった地域共同体地を設けることに努力することが望まれる。そしてそのための法制度や税制につき今後なんらかの検討がなされて行くことが望まれよう（なお、第6章参照）。

### 3. 住宅地震災害共済制度の創設

阪神・淡路大震災では、40万に及ぶ世帯の住宅が全・半壊（焼）し、これら被災者は一瞬にして住宅に困窮する状況に追い込まれた。また、家屋被害の総額は実際に5兆8000億円に達するものと推計されている（1被災世帯当たりで約1300万円）。

大震災から2年経過した平成9年1月時点で、いまなお仮設住宅に入居している人が約7万人（約3万8000世帯）おり、また、県外に避難先を求めている人が5万人（2万7000世帯）以上いるものと推定されている。これらの人々は不自由な生活を余儀なくされたまま、いまだ住宅再建の見通しが立たない状況におかれているわけである。

私有財産自己責任の原則というわが国の法制度のもとでは、被災者自らが住宅を再建する現行の枠組みとしては、（1）予め地震保険制度に加入しておく、（2）新たに借入する、（3）国民の善意による義援金に頼るしかないが、（3）は今回のような大都市直下型の大震災では、義援金の総額としてはいかに大きくとも（1

773億円），1戸当たり支給額は小額（40万円）にしかすぎなかつた。また、（2）は多くの被災者が損壊した住宅について既ローンをかかえている実状からすると二重ローンの負担を招くことになる。

残る（1）については、民間保険会社が事業主体となり、国は再保険を行っているが、次の理由により機能的に大きな制約があり、また、実際にも十分に機能しなかつた。すなわち、（イ）地震の発生頻度や損害の度合いが統計的に把握できず、大数の法則にのらない、（ロ）地震の危険を感じる人だけが保険に入る可能性が高いという逆選択の問題がある、（ハ）1回の地震で保険会社の支払い能力を超える損害が発生し、システム自体が破綻する可能性があるということで、今回でも地震保険金の支払額は1000億円に充たない少額でしかない。

したがって、震災による住宅・家財の喪失という大きな困難からの被災者の建ち直りを助成するためには、国民全員の相互扶助精神に基づく共済制度という趣旨のもとで、住宅・家財の所有者全員が加入する新たな地震災害共済制度を創設することが必要である。共済制度という新しい基盤の上に立てば、1戸当たり月々100円程度の保険料で、大災害の場合でも、再築・補修の実費（上限は100m<sup>2</sup>, 1700万円）を保険料として支払うことができるという試算もなされている。なお、昨年7月に始まった「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」の呼びかけによる署名運動に呼応して年末までの短期間に約2400万人の署名が集められたが、このことは地震多発国の国民として国民がこのような制度の創設を切望していることを示すものに他ならない。

#### 4. 建築物の点検制度ならびに災害情報公開制度の確立

建築物は年数が経つとともに老朽化していくことは必然的ではあるが、しかし補修をおこなうことにより、相当程度の期間、建物を維持させることは可能である。

ところで、今回の震災において、老朽化した建築物がかなり多く倒壊したことは記憶に新しいが、こうした事実を省みた場合に、建築物に対する点検がなされ、その都度適切な補修等がなされていたならば、もしくは点検により知りえた危険性を通知していたならば、被害を相当程度回避することも可能であったとの指摘もあり、傾聴に値するものと思われる。

建築物の安全性のレベルは、建築主の責任において、定めることを許すとしても、その倒壊、あるいは損壊が、災害時の避難、援助活動を妨げるなど、公共的障害となる恐れのある場合には、個人の所有物としての責任以上に、公共的責任を負うであろう。従って、その部分においては、建築主に、強度と安全性を確保する義務を負わせる必要があり、行政は、それに相当する地域及び建物の部分とそこに必要な最低の性能を明示することが必要である。

建築主は、建築主の責任において建築物等を検査し、検査当時に示されている性能に照らし、不足する性能を補うことを、義務づけるべきである。

建築物の定期点検の期間については、できるだけ頻繁に行うのが好ましいという意見もある一方、頻繁な検査は、持ち主に過剰な負担をもたらすことがあるという意見もある。それらとは別に、最近の新しい耐震技術基準に適合している建物の数

は少なく、点検すべき建物は、膨大な数にのぼることから、短期間にすべてを点検し対策を立てることは、不可能である。したがって、点検を義務づける場合、特に必要なものを選んで数を減らすことが必要であり、また、ある程度期間に余裕を持たせることも必要である。

以上のことから、特に点検を義務づけることが必要なものとしては、災害時の避難活動を妨げる恐れのある建物、あるいは、その部分とするのが良いであろう。また、期間については、建物の寿命の $1/2$ 以上にのびては、点検後の補強の価値に疑問が残るので、耐用年数、あるいは減価償却期間等を勘案して、10年前後ということになろう。

ところで、住宅等の建築物がなぜ倒壊したり、破損したりしたのかといった原因調査は、各方面でかなりの程度なされたにもかかわらず、必ずしもその調査結果が公表されていないのが現状である。建築物の被災状況、被災原因等が、十分に公開されない原因としては、持ち主の、財産価値を保護したいとする意向があげられることが多いが、情報の非公開によってもたらされる公共の不利益と、個人財産損失の保護との優先関係について、視野の広い議論に基づく世論の形成に努力する必要がある。

将来において、安全で地震に強い構造物を構築することの重要性を考えた場合、調査結果等を公開し、それをもとにさらに研究を進めていくことの重要性が指摘されうるであろう。

こうしたことに鑑み、建築物の災害情報公開制度の確立が望まれる。

## 5. 借地権者・借家権者の保護

大都市の居住者の中には、多数の借地権者や借家権者が含まれており、こうした人々が今回の大震災により、多大の被害を受け、法的救済が緊急の課題であったが、大震災からほどなくして罹災都市借地借家臨時処理法（以下罹災都市法と略す）が適用されるにいたり、一定の範囲で借地権者や借家権者の保護に役立ったと評価されている。

しかしこの罹災都市法は、制定後50年以上もたっていることから、いろいろ問題も多く、実際の適用にさいしては、解釈論上意見がわかれるところが相当程度存在する。その中でもたとえば、優先借地権や優先借家権をめぐる問題点がその代表的な例としてあげられよう。ここでは、こうした具体的な問題点につき解釈論を開することは差し控えたいと思うが、将来また大震災がある可能性が強いことを考えると、大変な作業とは思われるが改正がなされることが望ましいと思われる。とりわけ、大都市においては建物の高層化が進み、罹災都市法の制定時とは社会的状況にかなりの変化があるので、改正せざるを得ないものと思われる。

ところで、とくに問題としなければならないのは、やはり資金力のない借地権者や借家権者、あるいは高齢であったり身体に障害のある借地権者や借家権者であろう。こうした借地権者や借家権者の場合には、充分な公的援助による保護が必要であろうと思われる。そしてこの場合の公的援助として考えられるべき施策は、公営住宅への優先的入居であろう。土地所有権者と借地権者、あるいは建物所有権者と

借家権者といった関係を従来と同じように維持する方向で考えるべきことはもちろんであるが、それが諸般の事情できわめて困難である場合には、こうした関係を解消する方向で考えてみることも必要であろうし、こうした場合における受皿は確保しておくべきであって、国や地方公共団体にはその責務があるものと思われる。ただし、このことが安易に考えられてはならない。といっても、公営住宅は必要ではないということをいっているわけではなく、公営住宅はやはり必要ではある。つまり借地権者や借家権者は基本的には、もと居た場所で生活を継続することが重要なのであって、その意味では借地関係・借家関係を解消しない方向での努力が望まれる。基本的には以前からの居住者である借地権者・借家権者を除くような形での都市の復興は、本当の意味での都市の復興とは言えないのではなかろうか。

## 6. 新たな建物区分所有法の立法化

阪神・淡路大震災によって被災したマンションの数は172にのぼるが、平成9年1月末時点でのこれらマンションについての再建等の方針決定の状況は表1のとおりで、建替が105（61.0%），補修が53（30.8%），未定13（7.6%）となっている。震災後2年が経過した時点でなお方針未定が13もあることに注意すべきである。

次に、建替決議がなされたマンションについての建替の進捗状況は表2のとおりで、完了が2（1.9%），工事中が64（61.0%），設計済が9（8.6%），設計中が17（16.2%），調整中が13（12.3%）となっている。震災後2年が経過した時点で建替の完了が僅かに2であり、逆に、なお調整中が13もあることに注目すべきである。一方、被災した戸建て住宅の再建状況をみると、神戸市の長田区、兵庫区、灘区、東灘区のような被害が集中した地域（これらの地域は区画整理事業の施行地域を抱えているところが多い）を除けば、再建は半ば以上完了しているものと見られる。

一戸建てに比較してマンションの再建等が著しく遅延するのは、マンションの場合には区分所有者間での意見の調整という困難なプロセスが介在することによる。補修か建替かという基本方針の決定そのものにも安全性や費用・効果等の判定に関する難しい問題があるが、各区分所有者間での費用分担の決定には利害対立が避けられない。さらに、従前の建物がいわゆる既存不適格建築物である場合には、問題は法的にも、技術的にも一層複雑で困難なものとなる。これにマンション居住者の個人的事情（年齢、収入、既ローンなど）と再建等に必要な資金調達の問題がからんでくるのであるから、再建等について区分所有者の合意を得るのが著しく困難となるのは避けられない。

マンションをめぐる法律については、従来から「建物区分所有等に関する法律」があったが、それは今回の大震災によって提起された上記の諸問題を予想したものでなかつたために充分に機能することを期待できなかつた。それゆえ、新たに「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」が立法化されたが、いかにも当座の間に合せ的なものにすぎず、今後大量に生じると思われるマンションの建替に対して充分に対応できるものではない。したがって、この際新たな総合的な建物区分所

有法の立法化が必要であると考える。

## 7. マンション再建等、および、共同化による民間住宅の再建などに必要な専門家の援助が得られる制度の整備

マンションの再建等、および、共同化による民間住宅の再建などを進めるにあたっては、その当事者が必要な情報を得たり、的確な判断を行うにあたって、多くの専門家（技術、法律、積算、鑑定評価等の分野での専門家、および、それらを総合して企画化できる専門家）の援助が不可欠である。その上、これらの事業を実施に移すには資金力をもった法人の参加が必要となることが多い。

現に、今回の震災による被災マンションの再建においては、表3に見られるように県や市から種々支援の手が差し伸べられているが、これに至るまでに多くの迂余曲折があったことを肝に銘じておかなければならぬ（公的な支援以外に民間企業が参加しているケースもある）。

マンション再建等が遅延した理由の一つに、以上のことがあるが、従来、法制上必ずしもはつきりしていなかつた点があるので、制度を整備し、必要な情報を提供する必要がある。

最後に、専門家の援助を受けやすくし、その際の負担を軽減する意味で、国と地方自治体が行う支援（補助）制度を一層拡大するとともに、それらをわかりやすく周知徹底する必要がある。

## 8. 良質で低廉な賃貸住宅（公営・準公営）の供給促進

震災後2年が経過した時点でもなお応急仮設住宅住まいを余儀なくされている世帯が約3万8000（約7万人）あると推計されている。仮設住宅入居者についての調査結果によると、これら世帯のうちの42%が世帯主65歳以上の高齢者世帯であり、70%が年収300万円以下の低所得世帯である。また、全体の68.3%の世帯が公的借家を希望しているとされている。仮設住宅住まいは狭隘さ、利便性不良、コミュニティーの欠如など多くの問題を抱えており、これら入居者は早期に恒久住宅に移りたいという強い願望を持っている。

一方、県内の仮設住宅居住者とは別に、兵庫県外に避難先を求めた人も多く、その数は5万人を超えると見積られている。これらの人々は県からの支援を受けることもできないので困窮しており、これまたできるだけ早い時期にもとの居住地にもどることを切望している。

これらの人々が震災後3年、4年経ってもなおその思いを遂げることができないというようなことがないよう、国と地方自治体の連携のもとで良質、低廉の賃貸住宅ができるだけそれぞれの被災地に近いところで大量に供給されるよう強力な措置を講じるべきである。

表1 被災マンション再建等の方針決定状況

平成9年1月末現在

都市名	被災マンション数	建 替	補 修	未 定	非 再 建	従前 住戸数
神 戸 市	70	53	11	6		4,505
尼 崎 市	3	2		1		156
西 宮 市	51	23	26	2		3,695
芦 屋 市	39	20	15	4		2,879
宝 塚 市	8	6	1		1	700
伊 丹 市	1	1				15
合 計	172	105	53	13	1	11,950
		61.0%	30.8%	7.6%	0.6%	

表2 被災マンション建替の進捗状況

平成9年1月末現在

都市名	建替マンション					
	計	完 了	工 事 中	設 計 濟	設 計 中	調 整 中
神 戸 市	53	2	29	3	10	9
尼 崎 市	2				1	1
西 宮 市	23		15	4	2	2
芦 屋 市	20		13	2	4	1
宝 塚 市	6		6			
伊 丹 市	1		1			
合 計	105	2	64	9	17	13
		1.9%	61.0%	8.6%	16.2%	12.3%

表3 被災マンション再建の状況

田妹木調

- ① 再建の状況は被災マンション172件の内、「補修」53件、「解体済又は解体中」105件（既に建て替え工事着手済のもの64件、非再建を決定のもの1件）、「建替・補修が未決定」14件となつている。

② 被災マンション等支援事業及びひょうご都市（まち）づくりセンターによる復興まちづくり支援事業の活用によるコンサルタント等による調査計画が積極的に行われ、再建の促進が図られている。

③ 事業支援としては、優良建築物等整備事業について申請済み及び県住宅供給公社再建支援は82件が申請済み及び県住宅供給公社再建支援は31件（3,074戸）と積極的な支援が進められているほか、建築基準法における総合設計制度等による協議も積極的に行われている状況にあり、今後再建がより具体化して行くものと思われる。

再建の状況 (H9.1末)		建築行政手続き (H9.1末)		再建支援の状況 (H9.1末)															
市名	件数	合意形成の状況		建築確認申請		総合設計制度		優良建築物等整備事業		被災者等支援事業		復興事業まちづくり		街並み総合支援事業まちづくり		県住宅供給公社再建支援協議		神戸市住宅・都市整備公団決定協議	
		解体済又は届出中	解体未定	建替着手	非再建決定	建替な最大見込み数	建築確認申請	許可確認	協議	決定	被災者等支援事業	復興事業まちづくり	街並み総合支援事業まちづくり	県住宅供給公社再建支援協議	神戸市住宅・都市整備公団決定協議				
神戸市	70	11	50	29	0	9	59	32	31	24	16	45	38	0	21	7	20	7	7
西宮市	51	26	24	15	0	1	25	18	16	12	11	17	17	10	3	0	14	8	0
芦屋市	39	15	21	13	0	3	24	15	13	14	9	20	19	0	4	0	17	10	0
尼崎市	3	0	2	0	0	1	3	0	0	1	1	2	2	0	1	0	1	1	0
伊丹市	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
宝塚市	8	1	7	6	1	0	6	6	3	3	3	6	6	7	0	0	6	5	0
合計	172	53	105	64	1	14	118	72	67	54	40	90	82	17	30	7	58	31	7

- ・解体仮受付－解体申し込みで管理組合の一部解体未同意があるもの
  - ・優良建築物等整備事業－整備事業にかかる調査費補助、共同苦
  - ・被災マンション建替等支援事業－「まちなかみデザイン推進事業」活用
  - ・復興まちづくり支援事業－ひょうご都市（まち）づくりセンターに。
  - ・街並みまちづくり総合支援事業の神戸市分7件はこうべすまい・まち
  - ・再建支援の状況における優良建築物等整備事業の「決定」は国庫補助

## 《参考資料》

(阪神・淡路大震災による住宅被害およびその復興の状況を示すものに限って掲げる)

- 1 「新しい住宅地震災害共済保険制度の創設－被災地からの提言－」 兵庫県, 1995. 10.
- 2 「応急仮設住宅入居者調査結果速報」 兵庫県住まい復興推進課, 平8. 5.
- 3 「恒久住宅への移行のための総合プログラム」 兵庫県, 平8. 7.
- 4 「ひょうご住宅復興3カ年計画（改訂版）－住宅によるまちの再生－」 兵庫県都市住宅部, 平8. 8.
- 5 「阪神・淡路大震災の被災状況と復旧・復興の状況について」 兵庫県, 平8. 11.