

特集●震災復興

阪神・淡路大震災の被害と対応

「阪神・淡路大震災」は、関東大震災以来最大の地震災害となった。ここでは、その被害状況を整理し、被災地域の復旧、復興に向けての政府・自治体・経済界等の対応状況、各界の対応に関する有識者の見解を取りまとめる。

被害の概要

平成7年兵庫県南部地震の衝撃は、関西を中心に西日本を襲った(表1、図1)。この地震は日本で初めて近代的な大都市で発生した直下型大地震であり、死者数は明治以降で史上4番目となった(表2)。その被害は甚大なものであり、被害総額は10兆円ともいわれる(表3)。政府は兵庫県の10市10町、大阪府の5市において災害救助法を適用し、本災害を激甚災害に指定した。

表1 平成7年兵庫県南部地震の概要

発生日時	1995年1月17日午前5時46分ごろ
震源	淡路島(北緯 34.6°・東経 135.0°) 深さ約20km
規模	マグニチュード7.2
特徴	横揺れと縦揺れが同時に発生
出所	気象庁

図1 各地の震度

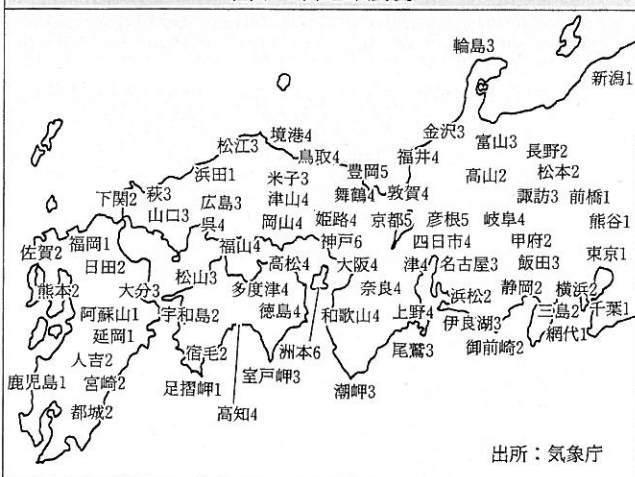


表2 明治以降の主な地震災害

年月	地震名(地域)	規模(M)	死者・行方不明者(人)
1891. 10	濃尾地震(岐阜県南西部)	8.0	7,273
96. 6	明治三陸地震津波(三陸沖)	8.5	22,066
1923. 9	関東大震災(関東南部、相模湾)	7.9	142,807
25. 5	北但馬地震(兵庫県北部)	6.8	428
27. 3	北丹後地震(京都府北部)	7.3	2,925
33. 3	昭和三陸地震津波(三陸沖)	8.1	3,064
43. 9	鳥取地震(鳥取市付近)	7.2	1,083
45. 1	三河地震(渥美湾)	6.8	2,306
46. 12	南海道地震(中国、近畿～東海道)	8.0	1,464
48. 6	福井地震(福井県北部)	7.1	3,769
64. 6	新潟地震(新潟沖)	7.5	26
78. 1	伊豆大島近海地震(伊豆大島近海)	7.0	25
83. 5	日本海中部地震(秋田、青森県沖)	7.7	104
93. 7	北海道南西沖地震(北海道南西沖)	7.8	230
94. 10	北海道東方沖地震(北海道東方沖)	8.1	0
12	三陸はるか沖地震(三陸沖)	7.5	3
95. 1	兵庫県南部地震(淡路島、阪神間)	7.2	5,504

出所：理科年表(1994年)、94年版気象年鑑等から作成

この地震は淡路島から神戸市、宝塚市に至る活断層が約千年ぶりに動いて発生したものと考えられ、淡路島北部では野島断層が地表に亀裂となって現れた。史上初の震度7の激震を記録した神戸市などを中心に多くの人命が奪われ(図2)、ライフライン、都市機能に大規模な被害を与え、市民に直接的な大打撃を与えた(表4)。臨海部では、護岸、港湾施設等の損傷および液状化現象が確認され、六甲山の山麓部では地滑りが発生した。また、二次的災害として火災が多発したが、特に長田区では消火活動ができず被害を大きくする要因となった。

表3 阪神・淡路大震災の被害状況等 (95年4月14日消防庁)

区分	被害数	区分	被害数
死者・行方不明者	5,504人	公共建物	549棟
負傷者	41,501人	ほか建物	3,120棟
住家被害	全壊	火災	293件
	半壊	道路	9,403カ所

区分	直後の主な被害状況	約1ヵ月後の状況	約2ヵ月後の状況と今後の見通し	
水道	約120万戸断水	約17万戸断水(2月19日)	危険な地区を除き仮復旧済み(2月末)	
電気	約100万戸停電	停電解消(1月23日15時復旧)		
ガス	約85万7千戸供給停止	約52万9千戸供給停止(2月18日)	約9万戸供給停止(3月16日) - 4月11日ほぼ復旧	
電話	約30万戸超の加入電話に障害	家屋倒壊によるものを除き復旧		
鉄道	新幹線：京都～岡山間(219km)不通	新大阪～姫路不通	新大阪～姫路不通(3月17日) - 4月8日復旧	
	JR在来線：尼崎～姫路間不通	住吉～神戸不通(2月17日)	住吉～神戸不通(3月17日) - 4月1日復旧	
	民間鉄道 他総計296km	阪急電鉄(全線不通)	西宮～御影、王子公園～三宮 夙川～甲陽園、新伊丹～伊丹不通(〃)	夙川～御影不通(〃) - 8月末までに順次復旧予定
		阪神電鉄(〃)	御影～三宮不通(2月11日)	御影～西灘不通(〃) - 9月末復旧予定
		神戸電鉄(〃)	湊川～長田、有馬口～有馬温泉不通 (2月17日)	湊川～長田、有馬口～有馬温泉不通(〃) - 8月上旬までに順次復旧予定
山陽電鉄(〃)	滝の茶屋～須磨寺、 東須磨～西代不通(2月21日)	滝の茶屋～須磨寺、板宿～西代不通(3月24日) - 7月上旬までに順次復旧予定		
高速 道路	名神：京都南～西明石通行止め	上り/西宮～尼崎間、下り/豊中～西宮間を除き一般共用		
	阪神：全線通行止め	3号神戸線(尼崎東～月見山)、5号湾岸線(鳴尾浜～六甲アイランド北)を除き順次交通を確保		
	阪和、近畿、西名阪 全線通行止め	通行止め解除(1月19日午前0時)		
港湾	神戸港岸壁：ほとんど使用不可能 大阪港：埠頭、道路等に沈下、亀裂	神戸港公共岸壁約150バースのうち68バースが応急復旧済み	神戸港公共岸壁90バースを確保	
出所：国土庁防災局、新聞等				

阪神・淡路大震災への対応

◆震災後の主な動き

<国> 地震直後の政府の対応は迅速とはいえなかったが、その後、非常災害対策本部設置、緊急対策本部設置、

小里北海道・沖縄開発庁長官の地震対策担当大臣任命など、復旧・復興のための体制は徐々に整えられた。2月には被災者救援や復興事業推進のための特別立法と、総額1兆2百億円の復旧対策費を盛り込んだ1994年度第2次補正予算が成立した。また、復興のための政府組織として首相

表5 震災後の国、地元自治体、経済団体等の動き

	国	地元自治体	経済団体等
	05:46 兵庫県南部を震源とするM7.2の地震発生		
1月17日	09:05 国土庁防災局が兵庫県総務部に自衛隊派遣を求めるよう要請 10:04 「非常災害対策本部」設置決定 11:00 気象庁「平成7年兵庫県南部地震」と命名 11:25 非常災害対策本部初会合 16:00 村山首相記者会見	07:00 兵庫県災害対策本部設置 09:00 神戸市災害対策本部設置 09:00 伊丹市から自衛隊中部方面總監部に救援活動要請 10:00 兵庫県知事が陸上自衛隊の出動を要請 19:50 兵庫県知事が海上自衛隊の出動を要請	07:58 陸自第36普通科連隊(兵庫県伊丹市)が阪急伊丹駅で人命救助 10:15 要請を受け、陸自第3特科連隊(兵庫県姫路市)出動 13:10 陸自第3特科連隊神戸市に到着
1月18日～21日	18 地震対策関係閣僚会議初会合 19 村山首相、土井衆議院議長現地視察 19 「緊急対策本部」設置 20 小里氏を兵庫県南部地震対策担当大臣に任命 21 緊急対策本部第2回会合	19 兵庫県知事「緊急要望」を首相に提出	18 大商「兵庫県南部地震への対応に対する緊急要望」 19 関経連「兵庫県南部地震対策の早急な実施を望む」 19 スイスの災害救助隊員、救助犬到着 21 フランスの災害救助特別部隊、救助犬到着

	国	地元自治体	経済団体等
1月 22日 ～ 31日	22 非常災害対策本部現地対策本部設置 22 緊急対策本部第3回会合 23 国土庁内に小里大臣特命室設置 24 緊急対策本部第4回会合 25 激甚災害の指定施行 26 中央防災会議初会合 26 緊急対策本部第5回会合 27 復興対策緊急立法検討プロジェクトチーム初会合 29 緊急対策本部第6回会合 31 災害即応体制検討プロジェクトチーム初会合	23 西宮市の仮設住宅申し込み開始 26 神戸市震災復興本部設置 27 神戸市の仮設住宅申し込み開始 30 兵庫県副知事 村山首相らと会談 新規立法、法改正、財政支援を要請	23 神商 兵庫県南部地震災害対策本部設置 27 神商「阪神大震災に伴う経済復興に関する緊急要望」 27 関経連 西日本経済協議会および東北経連と共同で義援金を兵庫県に贈呈 31 関経連「阪神大震災復興対策の早急な実施を望む」
2月	2 緊急対策本部第7回会合 6 罹災都市借地借家臨時処理法施行 8 緊急対策本部第8回会合 14 政府「阪神・淡路大震災」と命名 16 阪神・淡路復興委員会発足 会合 17 緊急対策本部第9回会合 20 「阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」「災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律の一部を改正する法律」「地方税法の一部を改正する法律」公布 24 阪神・淡路復興委員会第2回会合 24 「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」公布 25 阪神・淡路復興対策本部初会合 26 「被災市街地復興特別措置法」公布 27 1994年度第2次補正予算成立 28 阪神・淡路復興委員会第3回会合	1 神戸市 市内6地区に建築制限 2 仮設住宅への入居始まる 5 兵庫県「兵庫県南部地震に係る緊急要望」 5 長田区で合同葬儀 6 罹災証明書発行、震災義援金配分申請始まる 7 神戸市復興計画検討委員会初会合 11 兵庫県 都市再生戦略策定懇話会初会合 11 兵庫県「阪神・淡路震災復興計画」素案提出 12 神戸港復興計画委員会初会合 21 神戸市「復興まちづくり案」提示 26 西宮市・芦屋市合同慰霊祭	1 経団連 震災対策会議初会合 2 米国連邦緊急事態管理庁(FEMA)の長官ら神戸視察 3 神商「阪神大震災に伴う金融支援に関する緊急要望」「阪神大震災に伴う雇用安定支援に関する要望」 4 在阪経済5団体首脳懇談会開催 5 産業復興会議初会合 6 産業復興会議「兵庫県南部地震への対応に関する緊急要望」 6 村山総理はじめ関係大臣と関西経済界との懇談会「阪神大震災復興のための在阪経済5団体緊急共同要望」 6 経団連「阪神大震災被災地の復旧・復興のための緊急提言」 6 神商 神戸経済復興対策特別委員会設置 9 「阪神大震災復興会議」緊急アピール 23 関経連 復興対策特別委員会初会合
3月	1 「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」「阪神・淡路大震災に対処するための平成6年度における公債の発行の特例等に関する法律」「阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法」「平成6年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律」「阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法」公布 7 阪神・淡路復興対策本部第2回会合 10 阪神・淡路復興委員会第4回会合 13 「阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」公布 17 「阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律」「被災区分所有建物の再建に関する特別措置法」「阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する法律」公布 17 緊急対策本部第10回会合 23 阪神・淡路復興委員会第5回会合 27 「阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律」「地方税法の一部を改正する法律(地震対策第2次)」公布	4 兵庫県防災会議、防災計画全面改定 5 神戸市・尼崎市・宝塚市合同慰霊祭 8 神戸市「神戸経済復興委員会」を設置、初会合 9 兵庫県「ひょうご住宅復興3カ年計画案」発表 11 都市再生戦略策定懇話会、「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」試案取りまとめ 14 神戸市都市計画審議会 市内5地区の都市計画案、震災の特別措置法に基づく「被災市街地復興推進地域」指定案などを承認 15 兵庫県 阪神・淡路大震災復興本部発足 16 兵庫県都市計画地方審議会 神戸、芦屋など5市町での震災復興の都市計画案、「復興推進地域」13地域指定案などを承認 17 神戸市 市内24地域を「重点復興地域」に指定 27 神戸市「神戸復興計画ガイドライン」取りまとめ 30 都市再生戦略策定懇話会 「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」取りまとめ	6 在阪経済5団体「阪神・淡路地域の復興に関する緊急提言」 7 神商 産業復興支援センター設置 9 神商 「阪神大震災に伴う経済復興に関する要望」 10 関経連 在阪経済6団体を代表して義援金を兵庫県知事に贈呈 22 産業復興会議第2回会合 24 関経連「阪神・淡路地域の住宅復興に関する提言」 24 神戸経済同友会「産業・経済の活性化に向けて」 28 経団連「阪神・淡路地域の産業再生のための提言」
出所：新聞等から作成			

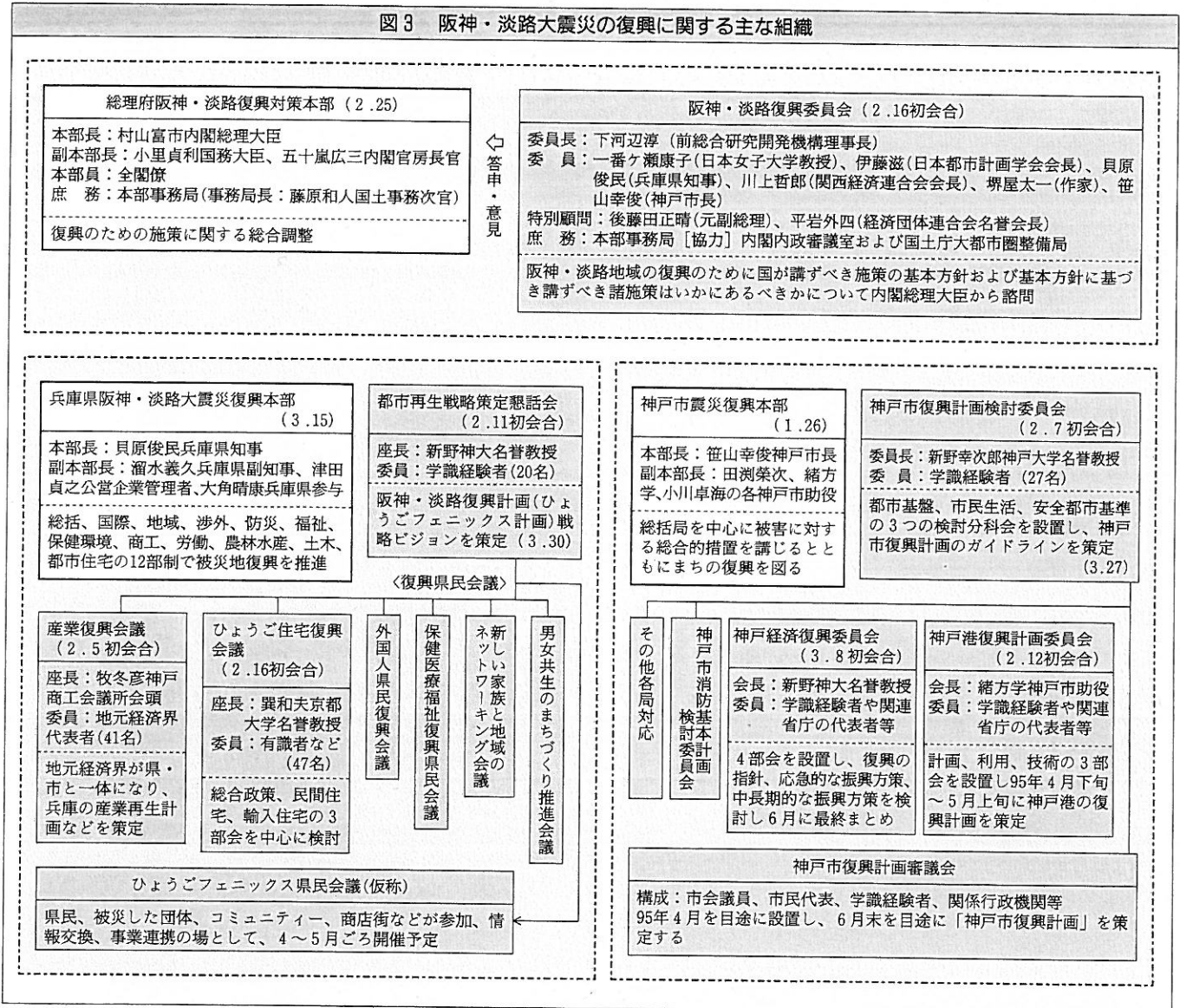
の諮問機関である「阪神・淡路復興委員会」、復興施策を調整する「阪神・淡路復興対策本部」がそれぞれ設置され、国の復興に向けた体制はほぼ固まった。

<地元自治体> 地震直後、地元自治体では十分な動員体制がとれず、情報網が途絶えたこともあって、かなりの混乱が生じた。その後、地元自治体は、国に対し特別立法や

財政支援の要望を重ねるとともに、緊急の課題であった瓦礫処理、仮設住宅建設などの応急の措置をとった。現在では、復旧から都市復興に向けた活動に重点が移りつつある。兵庫県では阪神・淡路震災復興計画(ひょうごフェニックス計画)の戦略ビジョンを、神戸市では復興計画ガイドラインをすでに取りまとめており、それぞれの復興計

	法律名	主なポイント
全般	阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律(2.24) [国土庁]	<ul style="list-style-type: none"> ・阪神・淡路地域の復興についての基本理念を明らかにする ・阪神・淡路復興対策本部の設置等を定める
税制	阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律(2.20) [大蔵省]	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅家財等の損失を1994年分の総所得金額等から雑損控除として控除 ・事業用資産等の損失を94年分の事業所得の金額等の計算上、必要経費に参入 ・被災者にかかる関税の納期限延長、救援物資等の執務時間外通関の臨時開庁手数料等の免除
	災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律の一部を改正する法律(2.20) [大蔵省]	<ul style="list-style-type: none"> ・所得税の軽減免除または徴収猶予等の適用対象となる者の所得限度額を1,000万円に引き上げ ・所得税の軽減免除をする場合の所得限度額を引き上げ
	地方税法の一部を改正する法律(2.20) [自治省]	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅や家財等の資産の損失を1995年度個人住民税において、94年中の所得につき、雑損控除の適用対象とする
	平成6年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律(3.1) [自治省]	<ul style="list-style-type: none"> ・地方交付税の総額(特別交付税)に300億円を加算(1996年度以降は減額措置) ・国税の減収に伴う地方交付税への影響額は、地方交付税の総額を第1次補正予算後の額に固定
	阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律(3.27) [大蔵省]	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅取得促進税制の控除期間継続、法人税の繰戻し還付、法人の利子・配当等にかかる源泉所得税額の還付、被災土地・応急仮設住宅敷地等の地価税の免除 ・被災者向け優良賃貸住宅の割増償却、被災代替資産等の特別償却買換資産の取得期間等の延長
財政・金融	地方税法の一部を改正する法律(地震対策第二次)(3.27) [自治省]	<ul style="list-style-type: none"> ・滅失・損壊した家屋・償却資産に代わるものとしての取得・改良の固定資産税等の軽減措置等 ・被災市街地復興推進地域内の土地区画整理事業の不動産取得税・特別土地保有税の非課税措置
	阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律(3.1) [国土庁]	<ul style="list-style-type: none"> ・激甚災害法の公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助等の適用される自治体指定 ・激甚災害法の対象との均衡を踏まえ、公共土木関係、社会福祉法人の福祉施設関係、公共施設関係、民間施設関係、神戸港埠頭公社の災害復旧事業に補助
住宅等	阪神・淡路大震災に対処するための平成6年度における公債の発行の特例等に関する法律(3.1) [大蔵省]	<ul style="list-style-type: none"> ・1994年度において、財政法第4条第1項ただし書の規定等により発行する公債を発行 ・94年度の一般会計補正予算で国会の議決を経た金額の範囲内で公債を発行
	被災市街地復興特別措置法(2.26) [建設省]	<ul style="list-style-type: none"> ・被災市街地復興推進地域の決定 ・市街地開発事業、市街地整備のための手法が講じられるまで必要最小限度の建築行為等の制限 ・公営住宅の収入基準等にかかわらず、3年間、入居資格を認める
企業救済	被災区分所有建物の再建に関する特別措置法(3.17) [法務省]	<ul style="list-style-type: none"> ・全部滅失の場合、議決権の5分の4以上の多数で建物を再建可能(政令施行日から3年以内) ・全部滅失の場合、共有物分割請求の禁止(政令施行日の1ヵ月後から3年後まで) ・一部滅失の場合、買取請求権の行使できる時期を政令施行日から1年を経過した後とする
	阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律(3.17) [法務省]	<ul style="list-style-type: none"> ・大震災の被害により債務超過に陥った法人には1997年1月16日までの間、破産宣告できない ・96年3月31日までの最低資本金に関する猶予期間を97年3月31日まで延長
雇用	阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法(3.1) [労働省]	<ul style="list-style-type: none"> ・労働大臣は、特別地域(激甚災害法における失業給付の特例の対象となる地域のうち、多数の失業者が発生し、または発生する恐れがある地域として労働大臣が指定する地域)において計画実施される公共事業について失業者吸収率を設定
その他	阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法(3.1) [総務庁]	<ul style="list-style-type: none"> ・震災による被害を受けた者にかかる権利その他の利益(存続期間が1994年1月17日以降に満了するもの)の満了日を告示等により6月30日を限度として延長
	阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する法律(3.17) [大蔵省・法務省]	<ul style="list-style-type: none"> ・阪神・淡路大震災に起因する民事に関する紛争につき、1995年1月17日から97年3月31日までの間に、民事調停法による調停の申立てをする場合、手数料を免除
	阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律(3.13) [自治省]	<ul style="list-style-type: none"> ・1995年4月9日または23日に行うこととされている統一地方選挙の期日は、選挙を適正に行うことが困難な場合、95年6月11日とする ・95年6月11日に選挙の期日を延期された議会の議員または長の任期は95年6月10日までとする

図3 阪神・淡路大震災の復興に関する主な組織



画を6月に策定する予定である。

<経済団体等> 経済団体では、復興施策を検討するための組織の設置や、復興に向けた提言活動などを行っている。2月9日には関西の経済界と自治体が阪神大震災復興会議を開き、政府への要望と経済界が取り組むべき課題を緊急アピールの形で取りまとめた。また、地元経済界と兵庫県、神戸市が一体となって設置した産業復興会議では、兵庫県の産業の再生計画を検討しており、兵庫県のひょうごフェニックス計画に盛り込む予定である。

海外からは、75カ国・地域、WHO(世界保健機関)、欧州連合から支援申し入れがあり、地元自治体の意向も確認した上で、43カ国地域の申し入れの受け入れを決定した。

◆関経連の動き

関経連独自の活動として、当面の復旧施策や今後の復興のあり方、危機管理体制のあり方等を検討するため、復興対策特別委員会(委員長：川上関経連会長)を2月6日に設置した。同委員会の下には2つの部会を設け、①復興再生のあり方、②国土・都市の安全と危機管理について、そ

それぞれ集中的に討議を行っている。

また、1月19日に意見書「兵庫県南部地震対策の早急な実施を望む」を、1月31日には「阪神大震災復興対策の早急な実施を望む」を取りまとめ、①激甚災害の早期指定、②1994年度第二次補正予算の早期成立、③生活インフラ復興のための特別融資制度の創設、④震災都市再建特別法の制定などを要望した。さらに、2月6日には「阪神大震災復興のための在阪経済五団体緊急共同要望」として、①産業復興・雇用確保のための施策の早急な実施、②居住・生活基盤の整備・インフラの早期復旧、③被災地域の民心の安定、④物価の安定、⑤財源の確保を要望した。3月6日には在阪経済五団体連名で「阪神・淡路地域の復興に関する緊急提言」を取りまとめ、①震災復興の基本的な考え方として、国と地方の役割分担や関西圏の広域連携の必要性和、パイロット自治体制度の活用や神戸ポート・オーソリティー(仮称)の設置などの方策、②当面の重要課題として、住宅建設への資源集中、産業の復興・雇用確保、国際港湾・物流機能の早期回復などを要望した。3月24日に取りまとめた「阪神・淡路地域の住宅復興に関する提言」で

は、阪神淡路復興広域連合(仮称)の設立や、阪神・淡路ベイエリア住宅復興会議(仮称)の設置などを要望した。

このほか、小里大臣の要請により、会員企業に仮設住宅建設のための土地の提供を依頼した。また、在阪経済六団体で取りまとめた義援金(3月10日現在、約3億1,400万円)を川上関経連会長が代表して兵庫県知事に贈呈した。

川上関経連会長が委員として参加している政府の阪神・淡路復興委員会は、2月16日の発足以来5回開催されており、①復興計画のあり方、②復興住宅問題、③瓦礫処理問題、④まちづくり、⑤港湾の復旧・復興、⑥経済復興と雇用確保、⑦健康・医療・福祉の7項目の提言を取りまとめている。今後の予定では、4月に兵庫県、神戸市の3カ年計画に対して、7月に10カ年計画に対して、10月に長期ビジョンに対してそれぞれ意見の取りまとめを行う。

有識者の見解

震災後の政府・自治体の対応に関する問題点と今後の課題について、有識者からさまざまな見解が発表されている(表7)。いずれも、今回の地震に際して対応の遅れなど政

志方 俊之 (帝京大学教授) (産経新聞/ 95年1月23日)	今般の地震に際して初動の対応は適切でなかった。国として総合的な情報収集努力が適切でなかったことが問題である。自然災害が起きた時、激甚災害かどうかの判断は国として最も重要である。自然災害が起きた場合、自衛隊は半自動的に被災地を航空偵察し最高指揮官である総理に報告する権限をあらかじめ法律上で与えておく必要がある。国が激甚災害かどうか分析している間にも、被災者を発見すれば「地域と規模と期間を限った」救援活動を直ちに行いうる権限も、あらかじめ自衛隊に与えておく必要がある。自衛隊の最高指揮官がタイミングよくボタンを押すためには、各省庁間を横断する組織的な防災情報収集・分析組織という「ハードウェア」と、効果的に災害派遣出動をできるようにするための自衛隊法の改正という「ソフトウェア」を作ることが望まれる。
大泉 光一 (日本大学教授) (日本経済新聞/ 95年1月28日)	国や自治体の対応の遅れは、要請がなければ自ら動けないという、縦割り行政システムの限界、中央と地方の連携の不十分さを浮き彫りにした。欧米諸国の災害対策は「災害が起こる前に行う」という認識に基づいている。日本の災害対策は、災害発生後、被害規模によって立案しており、認識に大きな差がある。そこで、効果的な危機管理計画を立案する必要があり、①鎮静段階、②準備段階、③対応段階、④復旧・援助段階の4段階に分けて検討すべきである。また、災害発生時に独自の権限を持って各関係省庁に直接指揮できる首相直轄の災害緊急対策担当の公的機関の設置を検討すべきである。公的機関の組織化や運営方法には、米連邦緊急事態管理庁(FEMA)のノウハウを参考にするのがよい。公的機関設置には、災害緊急時の法制見直しが不可欠となる。
グレゴリー・クラーク (上智大学教授) (週刊東洋経済/ 95年2月4日号)	多くの西欧の友人は、自動車や船舶をあれほど効率的に作る事ができる日本が、地震への対処に非効率的なのに驚く。私は、日本人は受動的な国民であると説明している。日本人はある決まった仕事と時間が与えられたときには効率的。だが、予期せぬ事態に対処することは苦手である。西欧では、災害が起こると「アクション・コミッティー(行動委員会)」が作られるが、日本では「リアクション・コミッティー(対策委員会)」が作られる。それは経済でも同じ。日本は西欧に追いつくことは得意であるが、将来の新しい情報通信産業を創造していくことは苦手である。今般の阪神大震災を教訓に、日本は積極的な「アクション」を起こすべきときである。

<p>野口 悠紀雄 (一橋大学教授)</p> <p>(日本経済新聞/ 95年2月10日)</p>	<p>大災害時には、情報伝達が極めて重要。しかし、電話やマスメディアなどの従来型情報伝達手段は、大災害時に必ずしも適切に機能しないことが今回の経験で分かった。その反面、コンピューター通信による草の根レベルからの情報提供は、具体的な生活環境や現地状況把握のため有用だった。これは、普及率が低くアクセス可能者の限定などの問題があるが、電話の即時性と個性、文書の一覧性、マスメディアの大衆伝達性を兼ね備えた新しい伝達手段である。今後の大災害に備えて、新しい情報伝達手段を開発することが急務であり、次のシステムを提案したい。公共機関を情報入出力のためのステーション(警察、市役所、学校、郵便局、金融機関、NTT営業所などが考えられる)とし、これらを高速大容量の専用回線(場合によっては、マイクロウェブや衛星経由)で結んでネットワークを作ることである。</p>
<p>佐々 淳行 (元内閣安全保障室長)</p> <p>(エコノミスト/ 95年2月21日号)</p>	<p>国の行政システムがうまく機能しなかった理由の一つは、制度の不備。日本の制度は、緊急事態に素早い意思決定ができるようになっていない。総理に行政全般に対する一元的な指揮命令権がない。また、大規模災害の際の人命救助・救援活動の主力は軍隊というのが世界の常識だが、災害対策基本法において、防衛庁・自衛隊は二次的存在にすぎない。こうした制度下でも運用次第できちんと対応することは可能だが、運用もまずかった。</p> <p>今回を教訓に変えるべきことは、まず、内閣法に非常事態の際の総理の指揮権を規定した時限条項を入れること。時限は72時間程度。次に、非常災害対策本部の本部長を自治大臣にすること。総理直轄の緊急災害対策本部を72時間だけ設置するのも案である。仮に自衛隊法を変えるなら、一定の条件の下で72時間に限り総理が命令できる、というような厳しいシビリアンコントロールのチェックをかける必要がある。同時に、官邸に災害情報がきちんと入るようにする。人員の多い内閣情報調査室を使い、24時間体制で情報が入るようにすべきである。</p>
<p>並河 信乃 (行革国民会議事務局長)</p> <p>(エコノミスト/ 95年2月21日号)</p>	<p>危機管理・官邸の機能強化が声高に叫ばれ、機構づくりの議論が盛んだが、中央集権をさらに強化する案では解決にならない。情報の集中は必要だが、指揮命令の集中はかえって危ないことになる。解決の基本は、緊急事態に現場の判断で必要な措置が臨機応変にとれるようにすることであり、集中よりも分散・分権が必要である。</p> <p>しかし、自治体の裁量を大きくしても、今回のような激甚災害の場合はそれぞれの自治体単独では問題は解決できない。情報収集や救援活動を十分に行うには、周辺の自治体の救援、協力が不可欠である。しかし、自治体間の協力態勢がうまく機能しなかった。自治体の対応を遅らせているのは、要請を受けなければ動かない、動けないという仕組み、体質。受け入れ側にもメンツにこだわらず、素直に協力を受け入れる心がなければならない。</p> <p>各自治体が独自に判断し、ランダムアクセス型ネットワークの協力関係を作っていかなければならない。自治体の危機対応策とは、臨機応変の態勢を随時とることができるような思考の柔軟性を平時から養っておくことである。官邸の判断だけに住民の生命を預けるわけにはいかない。</p>
<p>山中 あき子 (北海学園大学教授)</p> <p>(朝日新聞/ 95年2月22日)</p>	<p>これまで日本は、何か起こるたびに、政治姿勢、官僚機構、縦割り行政などによる対応の遅れが指摘されながら、応急の対症療法のみでしのいできた。しかし、今回の多大な犠牲を政府は真摯に受け止め、「災害予防国家への脱皮」とでもいうべき、長期的展望に立脚した抜本的な国家プロジェクトに着手すべきではなかるうか。</p> <p>具体的には、まず、地方分権と行政単位について再考する必要がある。今回のような広範な災害では、救助も復興も県単位や市町村単位では十分機能しにくい。一方、政府も、災害対策案をもちながら、小回りが利かずちぐはぐな対応になっていた。これらを補完するため、関東、中部、近畿といった行政ブロックを一つの行政主体とし、共通の条例やシステムを設ければ、域内の活性化や連帯化にも有益。政府が基準を示し、既存省庁が縦割りでの進めるのではなく、ブロックごとの危機管理体制をとり、政府と連携して速やかに対処できるようにする。</p> <p>次に、人を生かすシステム作りをあげたい。国際的レベルで活動できる救助員や建築物の安全性、ライフラインなどをチェックするインスペクター(検査員)などの人材を育成する。ブロックごとの救助活動のために、自衛隊、消防、警察を一元化する非常時体制の確立や、各首長の危機管理研修、医師などのボランティア登録制度やその支援体制の確立、各コミュニティの相互扶助意識の促進なども図られるべきである。</p>

府・自治体の対応が適切でなかったこと、それが構造的な問題から生じていることを指摘している。

構造的な問題として、欧米諸国と異なり、防災に対して受動的なわが国の姿勢そのものを指摘する見解がある。震災を機に、従来の対症療法的な対策ではなく長期的展望に立脚した抜本的な対策に着手することが求められている。

緊急事態に即応できない行政システムに問題があるとの指摘もある。災害時には情報が極めて重要であるが、政府が総合的に災害情報収集を行う仕組みができていないとしている。さらに、今後の大災害に備えて新たな情報伝達手

段の開発が必要との見解もある。また、行政の対応の遅れを招いた問題点として、総理に一元的な指揮命令権がないことや、縦割り行政システムの限界、中央と地方の連携の不十分さなどをあげている。この点に関して、災害時には指揮命令権の集中よりも自治体への権限委譲と自治体間の協力体制の確立が必要であるとの見解もある。

このほか、自衛隊の効果的な活用や災害緊急対策を担当する公的機関の設置が必要であり、そのために法制度を見直すべきであるとの見解もある。

(滝野昭子、濱田浩一、梅村その子、長谷川裕子)