

都市政策

季 刊 第 105 号 '01. 10

特集 災害における住宅等の被害認定基準

大規模災害における住宅再建支援と危機管理……室 崎 益 輝
木造建築の被害認定基準とその背景……………坂 本 功
災害に係る住家の被害認定基準の改定について ……宇 野 雅 憲
非木造住家の被害認定基準について……………中 埜 良 昭
国の災害被害認定基準検討委員会に参加して……不 老 嘉 彦
被害認定事務とその課題……………岡 嶋 守

特別論文

震災復興と都市整備 X……………高 寄 昇 三
神戸医療産業都市構想の取り組み状況について
……………大 麻 博 範

行政資料

災害に係る住家の被害認定基準（案）報告書
……………災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会
市民参加研究会報告書
— 神戸市の広報・広聴制度の課題と今後必要な取り組み—
……………神戸市市民局広報相談部広聴課

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第104号 主要目次 特集 阪神・淡路大震災と司法の課題

災害と司法処理の諸問題	潮海	一雄
法という「壁」を越えて	長沼	尚也
罹災都市借地借家臨時処理法をめぐる諸問題	亀井	正晴
団地型マンション再生の法的課題と展望	戎	光弘
欠陥住宅問題	永井	尉久
地震保険に関する説明義務	鈴木	山俊
震災が関連する訴訟の事例	奥山	俊宏
阪神・淡路大震災と境界の混乱	松岡	直武

特別論文

TQM法による市民の生活再建の総括検証	立木	茂雄	林	春	男
神戸市まちづくり条例と都市景観条例における取り組み	松	下	緯	宏	三
震災復興と都市整備IX	高	寄	昇	三	二
電子申請にかかる諸問題	竹	内	伸	二	

行政資料

政策研究プロジェクトチーム報告書					
—電子市役所の実現に向けて—					
					神戸市政策研究プロジェクトチーム

次号予告 第106号 特集 「少子・高齢化への対応」

2002年1月1日 発行予定

少子高齢化の人口動態と経済社会への影響	山口	三十四
子育て支援社会の構築	前田	恵美
企業OBの就業と生きがいづくり	井上	大三
神戸市の少子化対策	竹田	尚弘
神戸港の活性化について	宮崎	誠

は し が き

住宅に対する備えや対応は市民の生命や暮らしに直結するものであり、防災対策の中心的課題である。住宅再建が長期に及ぶと地域の復興を遅らせることになり、地域の活力を低下させることにもつながる。住宅被災への備えは危機管理的視点から検討しなければならないものである。

災害により被害を受けた住宅を速やかに回復させるためには、様々な公的支援が欠かせないのであるが、その支援の前提として住宅の被害状況を客観的に把握する必要がある。そこで住宅の被害認定基準がどのように定められているかがクローズアップされることになる。

災害の被害認定基準は、被害状況報告の必要性から、従来各省庁が通達等により定めていたが、その判断基準に統一性がなく混乱が生じたため、昭和43年6月に統一された。しかし、統一から既に30数年が経過した今日では、実情にあわない部分が出てきている。半壊と判定されても実際には内部の破壊や傾きなどにより居住が不可能であったりするなど建築技術の進歩とともに住宅の構造や仕様が変化し、また被害の態様も多様化しているのである。また、現行基準が災害時の被害調査に適用され、その結果市町村より発行される「り災証明」が被災者に対する義援金の支給条件とされる他、様々な被災者支援策と密接に関連しており、被害調査の結果に被災者の関心が高まることとなっている。市町村の中には、独自の調査要領等を作成している例もあるが、市町村ごとの判断基準に微妙に差異が生じている。阪神・淡路大震災においても、11万棟を超える建物が全・半壊したが、昭和43年の統一基準しかなかったため、神戸市でも独自の具体的な基準を加え、住宅の被害認定作業を行った。

こういった状況下、現行基準の点検、見直しが行われることとなり、内閣府において災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会が設置され、災害の被害認定基準のうち、住家の全壊・半壊の概念が再整理され、その報告書及び市町村が被害調査を迅速かつ的確に実施できるよう被害認定基準運用指針（案）が作成された。

本号特集では、災害における住宅等の被害認定基準について、災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会委員及びその作成に携わった方々に被害認定基準をめぐる様々な問題点について多角的に論じていただくと共に、実際に被害認定事務に当たっている方の視点から、現実の災害における認定事務の具体的な課題についてふれていただくこととした。さらに危機管理的視点から大規模災害における住宅再建支援についても論じていただいた。

特集 災害における住宅等の被害認定基準

大規模災害における住宅再建支援と危機管理……………	室崎 益 輝	3
木造建築の被害認定基準とその背景……………	坂本 功	13
災害に係る住家の被害認定基準の改定について……………	宇野 雅 憲	26
非木造住家の被害認定基準について……………	中 埜 良 昭	36
国の災害被害認定基準検討委員会に参加して……………	不老 嘉 彦	48
被害認定事務とその課題……………	岡 嶋 守	64

特別論文

震災復興と都市整備 X……………	高 寄 昇 三	73
神戸医療産業都市構想の取り組み状況について ……	大 麻 博 範	80

潮流

地方分権推進委員会最終報告書 (92)	心的外傷後ストレス障害(PTSD) (93)
ブロードバンド (95)	公務員制度改革 (96)
新・都市環境基準 後期事業計画 (98)	

行政資料

災害に係る住家の被害認定基準(案)報告書	
……………災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会	102
市民参加研究会報告書……………神戸市市民局広報相談部広聴課	118

新刊紹介

政府資金と地方債 (134)	哲学する民主主義 (135)
都市と路面公共交通 (136)	デジタルデバイドとは何か (137)

大規模災害における住宅再建支援と危機管理

室 崎 益 輝

(神戸大学都市安全研究センター教授)

はじめに

海溝型の巨大地震である南海地震は、この数十年のうちに間違いなく発生する、といわれている。その南海地震に先立って、マグニチュード7クラスの直下型地震がいくつか発生する、ともいわれている。さらには、地震だけではなく豪雨その他の災害の激化も避けられない、との見方もある。それだけに、真摯に地震その他の大規模災害に備えることが求められている。

ところで、その災害の備えの中で欠かすことができないものに、住宅被災への備えがある。阪神・淡路大震災において住宅の被災で苦しんだ苦い経験からして、住宅に焦点をあてた防災態勢の構築が急がれるのである。そこでここでは、住宅被災への対応を危機管理的視点から検討し、住まいと暮らしをまもる防災態勢のあり方について考える。

阪神・淡路大震災と住宅被害

これからの住宅の危機管理を考えるにあたっては、阪神・淡路大震災の最も重要な教訓を、今一度確認することが欠かせない。それは、大震災の被災の根本原因が、住宅とそれを取りまく社会的なシステムにあった、という教訓である。阪神・淡路大震災では、人命被害、財産被害はもとより、機能被害においても、伊勢湾台風を上回り、戦後最大の被害を記録した。6千人をこす人命損失、20兆円とも30兆円ともいわれる経済損失に加えて、数億人日におよぶ生活困窮がもたらされた。大規模災害は、命だけではなく暮らしや人生まで破壊するということを、学んだのである。

ところで、こうした天文学的数字の被害がもたらされた最大の要因として、住宅が大量に倒壊したこと、そしてその再建に長時間を要したことを、あげなければならない。40万棟という住宅の全半壊は、4千もの圧死者を生み出すとともに、20万もの住宅喪失世帯を生み出すことになった。緊急救助の遅れや行政対応の混乱もあるが、それ以上に住宅の倒壊と滅失が、大量の死者と長期の生活困窮をもたらしたのである。

ここで見逃してならないのは、住宅再建をスムーズに促進する制度やプログラムが未整備であったがために、住宅の再建に2年以上を要した世帯、もとの居住地での再建を諦めた世帯、二重ローンなど生活苦につながる借金を抱えた世帯が、無数に生みだされたことである。とりわけ、住宅再建が長期に及んだことは、被災者に物心両面で大きな苦痛を強いるとともに、地域の復興を遅らせ活力を低下させることにつながった。

以上の経験から、住宅に対する備えや対応は、人々の命や暮らしに最も密接に関わるものであり、防災対策あるいは危機管理の根幹にすえるべき課題であることを、確認しなければならない。

住宅の備えとしての総合的危機管理

阪神・淡路大震災後に、「危機管理」という言葉が多用されるようになった。間接被害も含めた被害の総量を最小にするために、資源の活用と対策の融合をはかる効果的なプログラムに基づいて、計画的に取り組むというのが、この危機管理の基本である。防災対策をより総合的により戦略的に捉えようとする姿勢や企図が、この言葉を用いさせていると考えてよい。

ところで危機管理は大きく、被災後のクライシスマネジメントと被災前のリスクマネジメントに大別される。クライシスマネジメントは、事後において被害の拡大を防止し、速やかな回復をはかる対応をいう。一方、リスクマネジメントは、事前において緊急時に備えるとともに、予測される被害の緩和をはかる対応をいう。

クライシスマネジメントは、表1に示されるように、応急抑止対応、復旧

表1 危機管理のサイクルと住宅耐震対策

危機管理サイクル		住宅耐震対策	被災調査など
事前対応	物的減災対応	耐震補強 家具転倒防止	耐震診断調査
	事前防備対応	危険度判定士養成 被災認定マニュアル 住宅再建支援制度	被災認定基準
事後対応	応急対応	二次災害防止	応急危険度判定
	復旧復興対応	住宅補修 住宅再建	罹災証明調査 被災度区分判定

復興対応に区分することができ、リスクマネジメントは、物的減災対応と事前防備対応に区分することができる。この危機管理の対応を住宅に即して考えると、応急抑止のレベルでは、住宅の応急危険度判定や2次災害防止対応が課題となり、復旧復興のレベルでは、復興ニーズ把握や住宅再建支援が中心的な課題となる。他方、物的減災のレベルでは、住宅耐震補強や家具転倒防止が課題となり、事前防備のレベルでは、被害認定システム整備や住宅復興制度確立が中心的な課題となる。

ここで大切なことは、こうした対応が個別的に独立して存在するのではなく、相互に補完的な対策のシステムとして、あるいは有機的な対策のサイクルとして存在するということである。たとえば、事前の耐震補強などの物的減災対策をしっかりと講じておくと、事後の住宅再建などの復旧復興対策の負担が軽減される。また、事後の応急危険度判定をスムーズに展開するためには、事前の判定士養成や判定マニュアルの整備が欠かせない。さらには、事後の住宅再建や住宅補修における防災性の向上が、そのまま事前の物的減災対策につながるという関係がある。

住宅の被災度判定とその標準化

まず、住宅のクライシスマネジメントについて考えてみよう。事後の危機管理では、まず応急措置として二次災害を防止すること、次いで復旧措置とし

て住宅の回復と確保をはかること、さらには復興措置として住宅の性能アップをはかることが、目指される。このそれぞれの措置において、住宅の被災度や修復ニーズの判定を迅速かつ的確に行うことが、その前提として求められる。

この被災度判定の取り組みとしては、2次災害の防止をはかるための応急危険度の判定、経済的被害の程度を認定し公的支援の判断材料とする罹災証明、さらには修復や建替えの方向を確定するための被災度区分の判定、そのほか保険金の支払いの判断の根拠にする損害保険の判定などがある。阪神・淡路大震災では、これらの趣旨や目的の違う判定が混同して捉えられ、被害度の認定を巡る様々なトラブルが発生している。

ここで間違っていないことは、判定の目的が違う以上、判定の基準が異なり、判定の結果も違ってくる、ということである。応急危険度判定は、余震による倒壊や地滑りによる倒壊の危険性を判断し、2次災害防止の観点から当面の使用を許可するかどうかを判定するものである。それゆえ、疑わしきは立入り禁止ということで、立入り禁止を意味するレッドカードの比率が高くなる。それに対して被災度区分判定は、住宅の恒久的措置として、補修で済むか建替えが必要かの判断を下すためのもので、資源の活用という視点にたつならば、補修が可能というグリーンカードの比率が高くなる。応急危険度判定でレッドと判定されても、被災度区分判定でグリーンと判定されることは、決して珍しくない。

さらに、罹災証明のための認定は、家屋や家財の経済的被害の程度を算出し、公的な保障や支援とのリンクをはかろうとするもので、被災者をなるべく救援するというのであれば、手厚い支援につながる全壊認定のレッドカードの比率が高くなりがちである。罹災証明と応急危険度判定や被災度区分判定との大きな違いは、前者が経済的被害を判定するのに対し、後者は構造的被害を判定することである。前者が主として固定資産を扱う行政職員によってなされ、後者が建築士など建築に関わる技術者によってなされるのは、この違いのためである。経済的被害と構造的被害とは密接に関連しているとはいえ、判定の対象が異なる以上、この両者の判定結果には当然のことながら差がでてくる。災害

後の被災判定結果をめぐるトラブルを避けるためには、この両者の違いを被災者にしっかり伝えることから始めなければならない。

ところで、こうした被災度の判定においては、迅速性と公平性さらには科学性が要求される。迅速化ということでは、被災データの共有化やIT化が求められる。それぞれの調査は目的が違うとはいえ、物理的な被災の実態をベースにして判定される。となれば、被災の調査データの共有化がはかられば、同種の調査が繰り返し行われるという無駄が省けよう。また、地図情報や携帯端末など利用しての入力や判定の簡便化がはかられば、被災判定にともなう手間が省け、また判定の制度の向上もはかられよう。

公平化ということでは判定マニュアルの標準化、科学化ということでは専門技術者の参画が必要になるが、これについては国において、被害認定基準の改定整備や応急危険度判定士の養成が進められ、その改善が図られつつある。この改善の動きについては、別の論者により詳しく触れられる予定である。

住宅再建の戦略と支援方策

事後の危機管理では、間接被害としての生活困窮を緩和するうえで、いかにして速やかな住宅再建をはかるかが主要な課題となる。この住宅再建においては、阪神・淡路大震災などの教訓を踏まえ、いくつかの原則が確認されている。「被災者の再建意欲醸成の原則」「被災地コミュニティ継続の原則」「再建のためのストック活用の原則」などがそれである。

再建意欲醸成の原則は、被災者の難局に立ち向かう意欲を引き出すことを基本にする、というものである。被災者をエンパワーメントするとともに、そのエネルギーを活用することが欠かせない、との認識がここでは求められる。阪神・淡路大震災では、住宅再建支援のメニューが画一的かつ限定的であった、との反省がある。避難所から仮設住宅そして復興公営住宅という単線的なメニューしか準備されなかったことは、そのメニューに乗り切れない人々の再建を困難にするとともに、自力で活路を開こうとする人々のエネルギーを削ぐ結果となった。そこで、これからの方向としては、多様な複線型のメニューを準備し、被

災者自身が再建のプログラムを選択できるようにしなければならない。

次のコミュニティ継続の原則は、復興の原動力としてのコミュニティを大切に、というものである。被災地のコミュニティを壊さないように、またコミュニティが復興の力となるように、コミュニティや地域社会との連携を考えて住宅の再建をはかることが、求められる。住宅という単なる容器を再建するのではなく、その中で暮らした地域とのつながりを再建することが、被災者の生活再建には欠かせないからである。阪神・淡路大震災においては、仮設住宅での孤独死や復興住宅での閉じ籠もりが問題になったが、コミュニティとのつながりを無視した選別が、仮設住宅等への移行の段階で行われたためである。現住地での仮住まいや再建を誘導する施策や、コミュニティぐるみの再建を優先する発想が、ごごては求められよう。

ストック活用の原則は、大量の住宅が失われてその再建の資源が不足する場合に、とりわけ重視すべき原則である。空家や利用可能なストックを最大限活用して、仮設住宅や復興住宅を遠隔地に建設したり、長期にわたって建設しないで済むよう心掛ける必要がある。阪神・淡路大震災では、先に述べた被災区分判定が部分的にしか行われなかったこと、瓦礫処理の公費負担が優先的に実施されたことから、補修によって再建できる住宅が必要以上に取り壊されたため、対応能力を超える膨大な再建ニーズを抱え込むことになったことを、肝に命じる必要がある。ここでは、応急修理に対する公的支援、空家利用に対する家賃補助、民間賃貸の借りあげなどの対策の拡充が、求められる。

この住宅再建のあり方に関して、旧国土庁に設置された「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」（以下、住宅再建検討委員会）は、平成12年に報告書を取りまとめたが、そのなかでは上述の原則を一定反映した形で、支援の多様性の確保やストックの有効活用などを、提起している。いままで、否定的に捉えられていた持家層の再建支援や自己敷地での仮設建設などについて、肯定的な方向を提示していることは評価される。

住宅再建支援の公共性

上述の住宅再建検討委員会できりわけ論議になった点は、公的支援の是非に関わって再建支援の公共性をどう捉えるのか、また公的支援の方法に関わって再建資金の財源をどこに求めるのか、の2点であった。

公共性については、旧国土庁の報告書は「大量な住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有している」と述べ、住宅再建に公共性を認める方向をうちだしている。ここでは、地域の速やかな復興をはかるには、個々の住宅の再建を急ぐ必要があり、そのためには公的な支援が欠かせない、との判断が示されている。この地域の復興をはかる視点から住宅再建の公共性を認める立場は、鳥取西部地震における鳥取県の住宅復興補助金に、より鮮明に示されることになる。鳥取県の再建支援は、住宅再建に300万円を上限に支給、住宅補修に150万円を上限に支給するものであるが、過疎化地域においてこれ以上の人口流出が進むことを危惧してのこと、と聞いている。地域の過疎化を防止するという公共性が、公的支援の根拠とされているのである。

ところで住宅再建の公共性は、地域の復興や地域の経済との関わりだけで捉えられるものではない。例えば、街路などの公的空間を形成する基本的要素としての、住宅の公共性がある。個々の住宅が安全性を強める方向で再建されれば、その集合としての市街地の安全化がはかられ、結果的に公的な防災対策に寄与するというのが、この公共性である。後述する耐震補強などに公的支援を積極的にはかるべきだとの主張も、この公共性ゆえのことである。この公共性に関わって、安全なまちづくりや都市の防災性向上に寄与する住宅の再建については、積極的に公的支援をはかるべきだ、と私は考えている。

しかし、それ以上に見逃してはならない公共性が、住宅再建にはある。最低限の健康で文化的な生活を営む権利としての公共性である。震災直後には、それまでは富裕な層と認められていた人々でさえも、生活の基盤としての住宅を失い、自立した再建が困難な状況に追い込まれる。この困難な状況から自立するまでの立ち上がりを支援することは、国が本来的に果たすべき責務と考えら

れる。緊急的な社会保障ともいうべき公共性があるのである。

いずれにしても、住宅再建の公共性をどのように捉えるかによって、公的支援の範囲や内容が異なってくるので、住宅再建の公共性についての論議をより深め、合意形成に努める必要があると考えている。

住宅再建支援の基本フレーム

公共性の問題以上に論議になったのが、支援の範囲と手立ての問題である。公的支援の範囲を狭めようとする主張が、第1に支援は個人資産の形成につながるという立場、第2に支援は財源の枯渇を招くという立場から展開されたが、公的支援の制度化をはかるには、この2つの立場を理論的にも実戦的にも乗り越えることが欠かせない。第1の問題提起に対しては、国もしくは自治体の責務に関わる範囲、共感に基づく社会連帯に関わる範囲、個人の努力義務に関わる範囲に区分して、再建のための資金の組立てを3段階で考えることを、提唱したい。

自立のための立ち上がりに関する部分については国の責任で、地域の活性化や防災性の向上に関する部分については自治体の責任で、公的資金を使って支援するのが望ましい。鳥取県が次の災害に備えて制度化をはかった住宅再建基金は、この自治体の責任の部分に関わるものである。その支援の範囲としては、借家層については立ち上がりまでの家賃相当額、持家層については最低限住宅の建設費相当額が、一応の目安と考えている。

しかしそれだけでは、阪神・淡路大震災の経験からしても、再建についての過酷な苦難をすべてカバーすることができない。二重ローンなどの債務が長期にわたって残るからである。そこで、その苦難を少しでも和らげるために、義援金や共済積立による共助的な支援がさらに必要となる。共済積立については、その集金手続きに多大な労力が必要ということで、否定的な態度をとる自治体が少なくない。これについては、赤十字等のボランティア活動の一環として実行する、半ば強制的に固定資産税と一緒に集金するなど、工夫すべき余地が残されており、頭から否定すべきものでないとする。なお、兵庫県などが提唱

している共済制度は、この共感による支援として位置づけられる。

こうした支援に加えて、地震保険への加入などの個人的な備えがあれば、住宅再建を理想的な形ではかりうる、といえよう。地震保険については、保険料率や引受限度額さらには国の再保険のあり方など、今後さらに検討すべき課題が残されているが、いずれにしるその普及を積極的に図っていくことが求められよう。

事前の危機管理としての耐震補強

さて、事前のリスクマネジメントに話を移そう。

住宅再建の具体的手立てを論議していると、関東大震災クラスの大災害が起きることを考えると、共済の掛金が多額になってリアリティがない、保険料率がネックになって普及が難しい、といった意見の壁にぶちあたる。確かに、阪神・淡路大震災と同程度の被災を前提とすると、多額の掛金や保険料がいることになる。しかし、耐震補強や維持管理といった事前のリスクマネジメントに努めて、被害の発生量を抑制することができれば、話は違ってくる。旧国土庁の住宅再建検討委員会の報告で、予防対応や平時対応の強化を訴えているのは、予防措置によって人命の保全をはかるという観点もあるが、同時に被害の軽減をはかって再建支援のリアリティを高めたい、との配慮も働いている。

つまり、住宅再建支援は耐震補強支援とリンクさせて考えなければならない、ということである。住宅の倒壊率を半減することができれば、住宅再建支援の必要額も掛金も半減にすることができる。それに加えて、倒壊数の抑制は、避難所の設置や公営住宅の建設などの負担の軽減につながることになる。阪神・淡路大震災では、住宅を失った1世帯あたり何百万もの公的資金が投入されたが、それだけの資金を事前に投入して耐震補強をはかった方が、住宅の安全度も増すし防災の投資効率もよいといえる。

ところで、耐震診断士の無料派遣や耐震補強費の一部補助といった支援策が、横浜市や兵庫県といった先進的自治体で取られているが、事前の危機管理としての耐震補強は遅々として進まない。それは、居住者に対する耐震補強へのイ

ンセンティブが不十分だからである。耐震補強をすれば固定資産税の減免がはかられる、保険料率の大幅な低減がはかられる、不動産売買で金銭的なメリットが生じるといった、インセンティブを与えることがここでは求められよう。

それに加えて、住宅の定期的な点検と整備を、車の車検のように設計や施工に携わった建築士に義務づける制度が、必要と考える。補強の担い手や主体を明確にしなければ、掛け声倒れになると思うからである。阪神・淡路大震災は、建築技術者の倫理を問い掛けたが、それに応えるためにも、製造者としての点検補修の責任を明確化する必要があろう。ところで、この事前の危機管理においても、耐震補強の支援といった公助の取り組みとともに、大掃除や白蟻駆除といった自助の取り組みが、同時に求められる。市民社会における、維持管理というストックマネジメント文化の確立が、住宅の危機管理に欠かせないことを、改めて強調しておきたい。

おわりに

紙面の都合で、住宅の危機管理につながる行政等におけるチェック機能の問題や大学等における教育内容の問題に踏み込むことができなかった。ただ、ここで主張したかったことは、真に住宅被害の軽減をはかるには、総合的な取り組みが欠かせないということである。住宅再建支援の論議も、被災度認定の論議も、危機管理全体のフレームの中で行って、全体像を見失わないようにしなければならない。

木造建築の被害認定基準とその背景

坂 本 功

(東京大学大学院工学系研究科教授)

1. はじめに

「災害に係る被害認定基準」が改正された。筆者は、その作業にあたった「災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会（委員長 高寄昇三甲南大学経済学部教授）」に委員として参加し、また、その中に設けられた「被害認定マニュアル検討ワーキンググループ」の委員長を務めた。その成果は、本誌の各記事によって説明されることになっているが、筆者自身の狭い意味での専門は木造建築なので、ここでは、木造建築に関してこの被害認定基準を紹介することにしたい。その内容については、この委員会で作られた報告書等（参考文献1～3）に基づいて説明する。

ただし、具体的な内容については、別途冊子が作られるはずであるし、また被害認定の実務にあたっては、その冊子に従って細々とした作業をしなければならない。そこで、ここでは、実務上の内容については深入りせず、この基準の基本的な点と、それに関連する背景について述べることにする。

なお、内容的に、ほかの方の書かれる記事と重複する記述があると思うが、私の記事として完結したものとしたいので、その重複があることについては、ご容赦願いたい。

2. 被害認定基準の見直しの経緯

まず、今回の被害認定基準の見直しの経緯を、報告書（参考文献1）の記述を参考に、かいつまんで紹介する。これまでの被害認定基準は、昭和43年に、内閣総理大臣官房審議室長通知「災害の被害認定基準の統一について」による

ものであった。以下の説明では、これを便宜上旧基準と呼ぶことにする。

しかし、その災害の被害認定基準は統一されてから既に30数年が経過し、生活様式が変化したことなどにもなって住宅の構造や仕様も変化し、それに応じて被害の様態も多様化してきた。

たとえば、地震等の被害で、外観からは半壊にしか見えなくても、内部が破壊されて居住が不可能になり、実質的には全壊相当のものがある。あるいは、近年の豪雨等による被害で、床上浸水と判定された住家の壁について、断熱材が入っているためにそれが水を吸い、事実上は壁全体が損傷を受けているものがある。

また、被害認定基準は、災害の際に市町村が「り災証明」を発行する際に使われるので、被災者の関心が高まってきているのに対して、市町村ごとの判断基準に多少の差異が見られるようになっている。

そこで今回の見直しになったわけであるが、まず、以上のような状況に鑑みて、これまでの被害認定基準の見直しの課題が、次の3点にまとめられている。

- ① 被害認定の対象とすべき住家の部分。旧基準では、その対象部分を、建築基準法第2条第5号に規定されている「主要構造部」としていたが、これはもともと火災との関連で決められたものであり、地震などの被害に対する一般的理解にそぐわない面がある。
- ② 被害額と住家の時価の考え方。旧基準は、主要構造部の被害額を住家の時価と比較して、全壊または半壊を判定している。しかし、古い住家の場合、経年減点により当該住家の時価は下がっているが、補修・復旧費は高額になることがある。
- ③ 現行基準の効率的運用。災害時という非常に混乱した状況の中で、この基準を実際に適用するためには、莫大な時間と労力を要する。したがって、効率的かつ確実に認定業務が実施できるようにするためには、運用の簡便性を考えたマニュアルを整備する必要がある。

このような課題をうけて、旧基準の見直しにあたって、次のような基本的考え方がとられた。その結果提案された基準を、便宜上「新基準」と呼

ぶことにする。

- ① 被害認定統一基準。旧基準は、もともと「統一」する必要性があって昭和43年に出されたものである。したがって、見直しにあっても「統一基準」としての性格に変更はないものとする。
- ② 住家の全壊、半壊の概念。近年の住宅の構造、形態、仕様の変化にとともに、被害の様相が変化してきている。たとえば、昭和43年頃には、柱、梁を主にして、建物内部を障子や襖で仕切る開放的な間取りが多かった。しかし、近年では、閉鎖的なものが多くなり、内装仕上げ、設備などの比重が増してきている。したがって、当然被害の様相も異なる。このようなことから、住宅の全壊、半壊の概念については、居住のための基本的機能を維持するために必要な構成要素の被害の程度に着目して再整理する必要がある。すなわち、そのような構成要素は原則として被害認定の対象として扱うことが適当と判断した。

ただし、動産や後付の一般的な設備機器類は除外して差し支えない。

- ③ 被害認定基準の運用。旧基準のうち、被害の割合をもって判定するものについては、標準的な部位別損害割合と損害率を活用することで、建築の専門的知識がなくても効率的かつ的確な判断ができるような被害認定基準運用指針（マニュアル）を整備することにした。

3. 新・旧被害認定基準の対照表

以上のような基本的考え方によって議論した結果を踏まえ、新被害認定基準（案）が作られた。

現行（改正前すなわち旧基準）と改正後（すなわち新基準）の「住家の被害認定基準」の対照表を表1に示す。当然、新被害認定基準には、上記の基本的考え方が反映している。

表1 新・旧被害認定基準の対照表

被害の種類	現行基準	改正基準
全壊 (全焼, 全 流失)	○住家が滅失したもので、具体的には、住家の損壊、焼失もしくは流失した部分の床面積がその住家の延床面積の70%以上に達した程度のもまたは住家の主要構造部の被害額がその住家の時価の50%以上に達した程度のものとする。	○住家がその居住のための基本的機能を喪失したもので、すなわち、住家全部が倒壊、流失、埋没、焼失したもの、または住家の損壊が甚だしく、補修により元通りに再使用することが困難なもので、具体的には、住家の損壊、焼失若しくは流失した部分の床面積がその住家の延床面積の70%以上に達した程度のも、または住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し、その住家の損害割合が50%以上に達した程度のものとする。
住家半壊 (半焼)	○住家の損壊が甚だしいが、補修すれば元通りに再使用できる程度のも、具体的には損壊部分がその住家の延床面積の20%以上70%未満のもまたは住家の主要構造部の被害額がその住家の時価の20%以上50%未満のものとする。	○住家がその居住のための基本的機能の一部を喪失したもので、すなわち、住家の損壊が甚だしいが、補修すれば元通りに再使用できる程度のも、具体的には、損壊部分がその住家の延床面積の20%以上70%未満のも、または住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し、その住家の損害割合が20%以上50%未満のものとする。

(用語の定義)

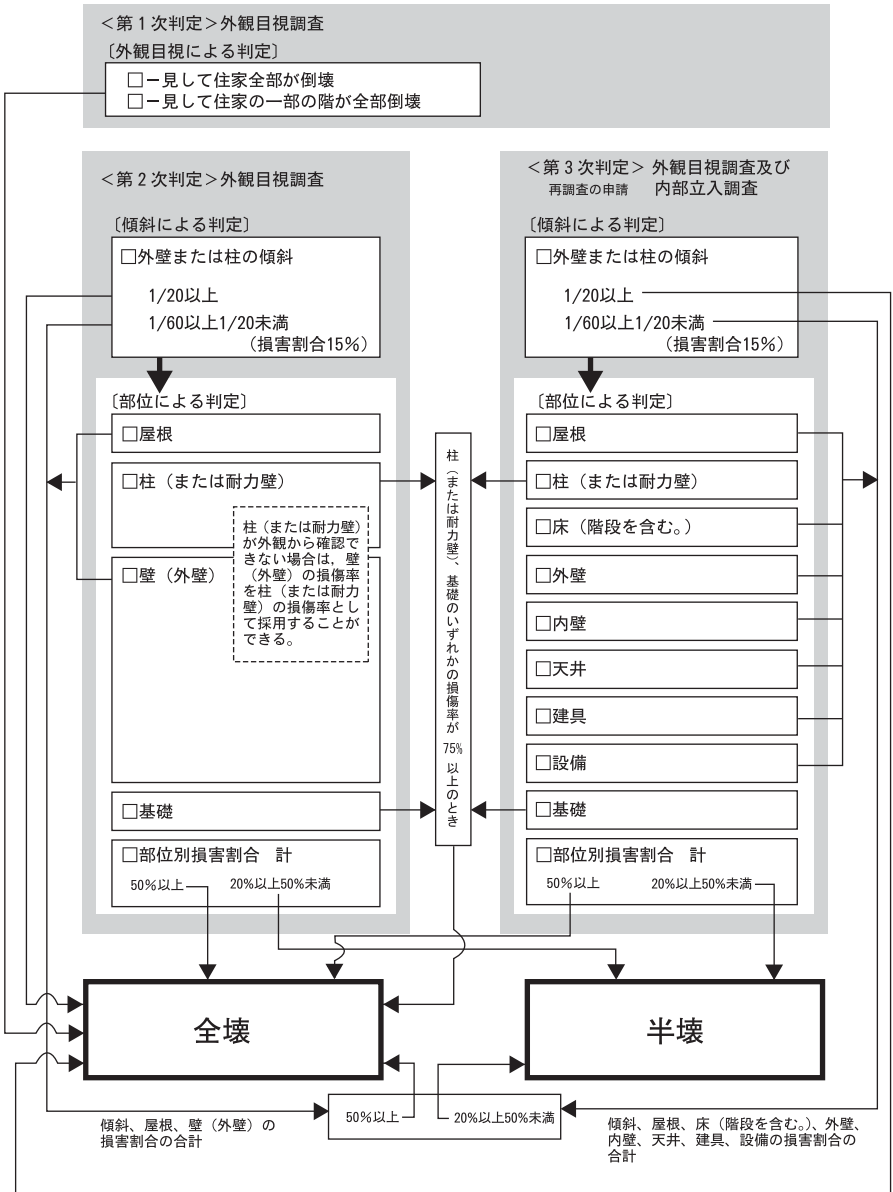
- 1 損壊とは、住家が被災により損傷、劣化、傾斜等何らかの変化を生じることにより、補修しなければ元の機能を復元し得ない状況に至ったものをいう。
- 2 主要な構成要素とは、住家の構成要素のうち造作等を除いたものであって、住家の一部として固定された設備を含む。

4. 被害認定基準運用指針

被害認定基準には、基本的なことだけが書かれており、それだけでは、実際の現場で使うことができない。そこで、その運用指針が作られた。

まず、その適用範囲であるが、地震被害に代表されるような住家の部材等が物理的に破壊される被害と、浸水による被害のように物理的被害の大小に関わりなく、吸水により機能劣化を生じるなどの二つの被害を想定している。

図1 木造・プレハブの判定の流れ（地震等）



次に調査方法と判定方法は、以下のようになっている。全体の流れを図1に示す。

地震等の被害に関しては、第一次から第三次までである。第一次判定は、一見して住家全体が倒壊しているもの、または同じく一部の階が全部倒壊しているものを、「全壊」と判定する。第二次判定は、まず住家の傾斜で全壊となるものを拾い出し、そうでないものは、部位別の損傷程度に応じた損害割合の合計（または傾斜と部位別の損害割合）で判定する。

さらに、被災者からの申請があった場合には外観目視だけでなく、内部立ち入りによる再調査を行い、第三次判定を行う。

浸水による被害に関しては、外観目視による第一次判定と、内部立ち入り調査による第二次判定とがある。いずれも、床上浸水の有無が問題となる。

以上の判定における部位別の損害割合については、標準的な部位別構成比として、表2が示されている（参考文献2）。また、損傷程度については、表3、4に、屋根と壁（外壁）の例を示す（参考文献2）。

表2 木造・プレハブの部位別構成比

<第2次判定>

部 位 名 称	構 成 比
屋根	10%
柱(または耐力壁)	30%
壁(外壁)	50%
基礎	10%

<第3次判定>

部 位 名 称	構 成 比
屋根	10%
柱(または耐力壁)	20%
床(階段を含む。)	10%
外壁	15%
内壁	15%
天井	5%
建具	10%
基礎	10%
設備	5%

表3 屋根の損傷程度の判定表

程 度	損 傷 の 例 示	損傷程度
I	<ul style="list-style-type: none"> 棟瓦（がんぶり瓦、のし瓦）の一部がずれ、破損が生じている。（棟瓦の損傷が認められる場合は棟瓦を挟む両屋根面で損傷を算定する。） 	10%
II	<ul style="list-style-type: none"> 棟瓦のずれ、破損、落下が著しいが、その他の瓦の破損は少ない。 一部のスレート（金属製を除く。）にひび割れが生じている。 	25%
III	<ul style="list-style-type: none"> 棟瓦が全的にずれ、破損あるいは落下している。 棟瓦以外の瓦もずれが著しい。 	50%
IV	<ul style="list-style-type: none"> 屋根に若干の不陸が見られる。 小屋組の一部に破損が見られる。 瓦がほぼ全的にずれ、破損または落下している。 スレート（金属製を除く。）のひび割れ、ずれが著しい。 金属板葺材のジョイント部に、はがれ等の損傷が見られる。 屋上仕上面に破断や不陸が生じている。 	75%
V	<ul style="list-style-type: none"> 屋根に著しい不陸が見られる。 小屋組の損傷が著しく、葺材の大部分が損傷を受けている。 屋上仕上面前面にわたって大きな不陸、亀裂、剥落が見られる。 	100%

表4 壁（外壁）の損傷程度の判定表

程 度	損 傷 の 例 示	損傷程度
I	<p>【モルタル塗り仕上等】 開口隅角部廻りにわずかなひび割れが生じている。</p> <p>【ボード】 目地部にわずかなずれが生じている。</p>	10%
II	<p>【モルタル塗り仕上等】 仕上の剥離が生じている。</p> <p>【ボード】 仕上面の目地部にひび割れやずれが生じている。</p>	25%
III	<p>【モルタル塗り仕上等】 仕上材が脱落している。</p> <p>【ボード】 目地部に著しいずれ、面材釘打部の部分的な浮き上がり、ボード隅角部の破損が生じている。</p>	50%
IV	<p>【モルタル塗り仕上等】 仕上材が脱落しており、下地材にひび割れが生じている。</p> <p>【ボード】 釘の浮き上がり、ボードの脱落が見られる。</p>	75%
V	<p>【塗り壁、ボード共通】 全ての仕上材が脱落している。（見切りは不要。壁1面を100%の損傷として算定する。）</p> <p>下地材に破損が生じている。</p>	100%

これらをもとに、比例配分的な式により部位別の損害割合を算出し、全部位について合計したもので全壊・半壊の判定を行う。

5. 阪神・淡路大震災と木造の被害調査

ここで少し話題を変えて、私たち木造の研究者が、あの阪神・淡路大震災の時に、どのような被害調査を行ったかを紹介したい。

あのときは、結果的に大震災になったが、私たちは別に大震災でなくても、被害調査に出かけてゆく。たとえば、その20日ほど前の12月28日、三陸はるか沖地震が発生し、青森県の三沢市を中心に被害が出た。私は、研究者仲間と、お正月の仕事始めにこの被害調査に行った。

阪神・淡路の時は、まず初日は新聞テレビ等で情報集めをし、2日目に研究室の人を二手に分け、一組は阪神方面、もう一組は淡路島に送り出した。私自身もその後を追って神戸に行った。

さて、そういう時の被害調査の方法であるが、災害現場はそれぞれに非常に違っているので、一定の方法というわけにはゆかない。ケースバイケースで、臨機応変に調査方法を考えなければならない。

ただし、基本的なことはある。まず、地図を入手しておいて、調査対象建物の位置を書き込む。地図は、一般の観光地図や道路地図も必要だが、木造住宅の場合は、住宅地図が有用である。つぎに調査シートを準備しておく。これには建物名や場所、建物概要、被害状況等を書き込む。そして写真を撮るが、壊れている部分は誰でも撮る。肝心なのは、その建物の全景や、周囲の建物の写真も撮ることである。これは意識してやらないと、つい撮りそびれてしまう。できれば、その家の人に状況を聞く。ただしこれには慎重を要する。ひとつはそれらの人は被災者であるという配慮を忘れてはならない。もうひとつは、私たちの調査は学術的なものであるので、その家の人に、直接役に立つということはないことである。この点が、今回改正された被害認定基準を用いて自治体が行う被害調査との大きな違いである。

以上のようなことは、鉄筋コンクリート造や鉄骨造でもおおむね同じではあ

るが、木造の場合、それらとは違った状況にあることが多い。

木造はほとんどが戸建て住宅で、被害を受けた後、多くの場合1日2日の内に、何らかの片づけや修復が行われるので、被災直後の状況が把握しにくい。したがって、とにかく一刻も早く現地に行く必要がある。しかし早く行った場合でも既に手が入っている可能性があり、被害を受けた直後の状態のままか、そうでないかを見極めなければならない。

さて、私たちの被害程度の分類には、まだ、統一基準のようなものがない。それには理由があり、それは、学術的な目的のために、研究者がそれぞれの研究目的にもっともふさわしい基準を作っている（使っている）ことによるものである。

以下に、阪神・淡路大震災の被害調査で使われたいくつかの被害程度の判定基準を紹介する。

① 「平成7年阪神・淡路大震災木造住宅等震災調査報告書」（参考文献4）

倒壊：いずれかの階が著しく潰れているもの、または、隣に寄り掛かっており、隣の建物がなければ倒れているであろう建物。

大破：建物の修復が著しく困難で、殆どの持ち主が建て直すであろう程度の被害を受けたもの。概ね、建物の傾斜が $1/20\text{rad}$ のもの。

中破：建物の修復は可能で、大半の人は修復して使用するであろう程度の被害。概ね、建物の傾斜が $1/60\sim 1/20\text{rad}$ のもの。

軽微：軽微ではあるが被害を受けているもの。外壁・基礎の小さなひび割れを含め、無被害でないもの。概ね、建物の傾斜が $1/60\text{rad}$ 以下のもの。

無被害：外見上被害が観察されないもの。

ここにも、今度の新被害認定基準と同じ、 $1/60$ あるいは $1/20$ といった値が現れているが、これらの値が現在の木造の研究者の間で、被害程度の区切れ目の共通認識になっているわけである。

② 「1995兵庫県南部地震災害調査速報」（参考文献5）

全壊：ある層崩壊・倒壊

大破：軸組の損壊が大・傾斜が大・修復不能
中破：軸組の損壊が中・傾斜が小・瓦の損壊大
小破：軸組の損傷が小
軽微：壁の亀裂程度
無被害：外見上被害なし

ここでは、先の①と比べて見ると、被害程度の区分の呼び方やその内容が異なっている。つまり、学術的には「統一基準」がない。

6. 応急危険度判定と被災度区分判定基準

阪神・淡路大震災の時に大々的に実施され、少なくとも建築関係者にはよく知られるようになったものに、応急危険度判定と被災度区分判定とがある。

まず応急危険度判定について、「木造建築物の応急危険度判定調査票」（参考文献6）から、直接関係の深い部分だけを抜き書きして、表5に示す。

この応急危険度判定は、余震等による被災建築物の倒壊危険性等を判定することにより、二次災害を防止することを目的としている。

次に、被災度区分判定について、「木造建築物の被災度区分判定調査シート」（参考文献7）から、やはり抜き書きして、表6に示す。この被災度判定区分判定は、被災の程度を、部位ごとに損傷率のランクをもとに、建築の専門家が判定することにより、速やかな復旧に資することを目的としたものである。その判定の対象となる部位と損傷率のランクは以下のようになっている。

部位ごと：基礎，床組，軸組，耐力壁，仕上げ材，屋根

損傷率ランク：Ⅰ（軽微）Ⅱ（小破）Ⅲ（中破）Ⅳ（大破）Ⅴ（大破）

以上のように、応急危険度判定と被災度区分判定は、専ら住家の被害の程度を判断することを目的とした本被害認定基準とは、目的が違い、したがって判定基準も異なっている。

ただし、被害を問題にしていることは同じなので、たとえば柱の傾斜など、調査内容に共通するものがあるのは当然で、相互にその測定結果を活用することはできる。

表 5 木造建築物の応用危険度判定調査表

建築物概要

(略)

調査 調査方法：(1. 外観調査のみ実施 2. 内観調査も併せて実施)

1. 一見して危険と判定される。

(該当する場合は○を付け危険と判定し調査を終了し総合判定へ)

1. 建築物全体又は一部の崩壊・落階	2. 基礎の著しい破壊, 上部構造との著しいずれ
3. 建築物全体又は一部の著しい傾斜	4. その他 ()

2. 隣接建築物・周辺地盤等及び構造躯体に関する危険度

	Aランク	Bランク	Cランク
①隣接建築物・周辺地盤の破壊による危険	1. 危険無し	2. 不明確	3. 危険あり
②構造躯体の不同沈下	1. 無し又は軽微	2. 著しい床, 屋根の落ち込み, 浮き上がり	3. 小屋組の破壊, 床全体の沈下
③基礎の被害	1. 無被害	2. 部分的	3. 著しい(破壊あり)
④建築物の1階の傾斜	1. 1/60以下	2. 1/60~1/20	3. 1/20超
⑤壁の被害	1. 軽微なひび割れ	2. 大きな亀裂, 剥落	3. 落下の危険有り
⑥腐食・蟻害の有無	1. ほとんど無し	2. 一部の断面欠陥	3. 著しい断面欠陥
危険度の判定	1. 調査済み 全部Aランクの場合 (要内観調査)	2. 要注意 Bランクが1以上ある場合	3. 危険 Cランクが1以上ある場合

3. 落下危険物・転倒危険物に関する危険度

	Aランク	Bランク	Cランク
①瓦	1. ほとんど無被害	2. 著しいずれ	3. 全面的にずれ, 破損
②窓枠・窓ガラス	1. ほとんど無被害	2. 歪み, ひび割れ	3. 落下の危険有り
③外装材 湿式の場合	1. ほとんど無被害	2. 部分的なひび割れ, 隙間	3. 顕著なひび割れ, 剥離
④外装材 乾式の場合	1. 目地の亀裂程度	2. 板に隙間が見られる	3. 顕著な目地ずれ, 板破壊
⑤看板・機器類	1. 傾斜無し	2. わずかな傾斜	3. 落下の危険有り
⑥屋外階段	1. 傾斜無し	2. わずかな傾斜	3. 明瞭な傾斜
⑦その他()	1. 安全	2. 要注意	3. 危険
危険度の判定	1. 調査済み 全部Aランク	2. 要注意 Bランクが1以上ある場合	3. 危険 Cランクが1以上ある場合

総合判定 (調査の1で危険と判定された場合は危険, それ以外は調査の2と3の大きい方の危険度で判定する。)

1. 調査済 (緑) 2. 要注意 (黄) 3. 危険 (赤)

なお、「被害認定基準」による調査の実態については、神戸市でその担当をなさった不老嘉彦氏の記事が載るはずなので、それを参照していただきたい。

表 6 木造建築物の被災度区分判定調査シート

1. 建築概要

(略)

2. 建物調査 (該当個所にレ印を付ける)

部 位	損傷項目	損傷算定式・被災度ランク					被災度
基礎 (外周 基礎)	損傷率	$\frac{\text{損傷基礎長}(\underline{\hspace{2cm}}\text{m(個)})}{\text{外周基礎長}(\underline{\hspace{2cm}}\text{m(個)})} \times 100 = (\underline{\hspace{2cm}}\%)$					
		15%未満 <input type="checkbox"/> I	15~30% <input type="checkbox"/> II	30~65% <input type="checkbox"/> III	65~85% <input type="checkbox"/> IV	85%以上 <input type="checkbox"/> V	
	損傷状況	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV	<input type="checkbox"/> V	
床組 (1階 床組)	損傷率	$\frac{\text{損傷床面積}(\underline{\hspace{2cm}}\text{m}^2\text{(坪)})}{\text{1階床面積}(\underline{\hspace{2cm}}\text{m}^2\text{(坪)})} \times 100 = (\underline{\hspace{2cm}}\%)$					
		10%未満 <input type="checkbox"/> I	10~30% <input type="checkbox"/> II	30~60% <input type="checkbox"/> III	60~85% <input type="checkbox"/> IV	85%以上 <input type="checkbox"/> V	
	損傷状況	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV	<input type="checkbox"/> V	
軸組 (1階 柱)	損傷率	$\frac{\text{損傷柱}(\underline{\hspace{2cm}}\text{本})}{\text{1階柱本数}(\underline{\hspace{2cm}}\text{本})} \times 100 = (\underline{\hspace{2cm}}\%)$					
		10%未満 <input type="checkbox"/> I	10~30% <input type="checkbox"/> II	30~60% <input type="checkbox"/> III	60~85% <input type="checkbox"/> IV	85%以上 <input type="checkbox"/> V	
	損傷状況	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV	<input type="checkbox"/> V	
軸組壁 (1階 軸組 壁)	損傷率	$\frac{\text{損傷軸組壁長}(\underline{\hspace{2cm}}\text{m})}{\text{1階軸組壁長}(\underline{\hspace{2cm}}\text{m})} \times 100 = (\underline{\hspace{2cm}}\%)$					
		10%未満 <input type="checkbox"/> I	10~30% <input type="checkbox"/> II	30~60% <input type="checkbox"/> III	60~85% <input type="checkbox"/> IV	85%以上 <input type="checkbox"/> V	
	損傷状況	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV	<input type="checkbox"/> V	
仕上材 (外壁 仕上 面)	損傷率	$\frac{\text{損傷壁面積}(\underline{\hspace{2cm}}\text{m}^2)}{\text{外壁面積}(\underline{\hspace{2cm}}\text{m}^2)} \times 100 = (\underline{\hspace{2cm}}\%)$					
		15%未満 <input type="checkbox"/> I	15~40% <input type="checkbox"/> II	40~65% <input type="checkbox"/> III	65~85% <input type="checkbox"/> IV	85%以上 <input type="checkbox"/> V	
	損傷状況	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV	<input type="checkbox"/> V	
屋根 (最上 階の 屋根)	損傷率	$\frac{\text{損傷屋根面積}(\underline{\hspace{2cm}}\text{m}^2)}{\text{屋根面積}(\underline{\hspace{2cm}}\text{m}^2)} \times 100 = (\underline{\hspace{2cm}}\%)$					
		15%未満 <input type="checkbox"/> I	15~40% <input type="checkbox"/> II	40~65% <input type="checkbox"/> III	65~85% <input type="checkbox"/> IV	85%以上 <input type="checkbox"/> V	
	損傷状況	<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> II	<input type="checkbox"/> III	<input type="checkbox"/> IV	<input type="checkbox"/> V	
総合被災度							

7. むすび

以上、やや雑駁ながら木造建築の被害認定基準とその背景を紹介してきた。本委員会とワーキンググループに参加して感じたことは、どちらの会合でも、非常に実質的な議論が行われたことである。また、最終的な詰めにおいても、念には念の入れようであった。このような基準は、或る意味では、人間どうしの約束事の性格を免れないと思うが、それにしても、現時点における成果物としては、十分に有意義なものと思う。

参考文献

- 1) 「災害に係る住家の被害認定基準（案）報告書」災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会，2001. 3
- 2) 「災害に係る住家の被害認定基準運用指針（案）」同上
- 3) 「災害に係る住家の被害認定基準運用指針（案）参考資料」同上
- 4) 「3. 1. 2 東灘区森南町（3 被害調査結果のうち、執筆担当大橋好光）」平成7年阪神・淡路大震災木造住宅等震災調査報告書，（財）日本木造住宅・木材技術センター，1995. 10
- 5) 「4. 1 木造建物の被害（4. 構造種別毎の建物被害のうち、執筆担当藤原悌三・鈴木有）」1995兵庫県南部地震災害調査速報，（社）日本建築学会，1995. 3
- 6) 被災建築物応急危険度判定研究会編集「被災建築物応急危険度判定マニュアル」（財）日本建築防災協会，1998. 1
- 7) 「震災建築物の被災度区分判定基準および復旧技術指針（木造編）」（財）日本建築防災協会，1991. 2（1995. 3再版）（なお、本基準・指針は現在改定作業中である）

災害に係る住家の被害認定基準の改定について

宇 野 雅 憲

(内閣府防災担当政策統括官付 災害復旧・復興担当参事官付補佐)

まず、内閣総理大臣官房審議室長通知「災害の被害認定基準の統一について（昭和43年6月14日総審第115号）」により定められた現行の被害認定基準のうち住家の全壊及び半壊に係る認定基準（以下「現行基準」という。）の見直しを行った背景について説明させていただきます。

災害の被害認定基準は、当初災害時の被害状況の報告のため、関係各省庁がそれぞれの通達等により定められていたものであったが、その判断基準に差異があり行政上の混乱が生じていたことから、その重要性にかんがみ、昭和43年6月に統一されたものであります。

しかしながら、被害認定基準は統一されてから、既に30数年が経過し、この間、生活様式の変化に伴う居住者の住宅に対する要求内容の高度化などから、建築技術の進歩とともに住宅の構造や仕様も変化し、それに伴い被害の態様も多様化してまいりました。

その結果、最近の災害に係る住家の被害認定については、豪雨等による被害で床上浸水と判定された住家の一部について、床板、壁材や断熱材に大きな被害が出て居住が困難なものがあることや、地震等による被害で半壊と判断された住家の一部について、内部が破壊されたり、傾いていることにより居住が不可能となっているものがあるなど、実状に合わないのではないかと指摘がなされております。

また、近年では現行基準が災害時の被害調査に適用されるとともに、この被害調査の結果に基づき市町村が発行する「り災証明」が、被災者に対する義援金の支給あるいは被災者生活再建支援法の適用や支援金の支給の判断材料とな

災害に係る住家の被害認定基準の改定について

るなど各種被災者支援策と密接に関連してきたことから、被災者にとっては、その支援を受けられるか否かが決まる重要な調査となっています。

このため、現行基準に基づく被害調査の結果に被災者の関心が高まってきております。

これに対応するため、市町村の中には、実際に被害認定業務にあたる職員が円滑に被害調査を実施できるよう現行基準を補うとともに、独自の被害調査要領を作成している例も見られます。

しかし、現在、一部の市町村によって作成されている被害調査要領は震災による被害を想定して作成されていること、また、相互に比較した場合、具体的な判断基準に多少の差異が見られることなどが指摘されおります。

このようなことから、平成12年11月16日に国土庁（現内閣府）に「災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会」を設置し、現行基準について問題点の抽出、基準見直しの基本的考え方、災害に係る住家の被害認定基準の検討を行うとともに、住家の被害認定業務の円滑な実施に資するための被害認定基準運用指針を策定するため、技術的検討を行い、同指針を整備しました。

ここからは、委員会がとりまとめた「災害に係る住家の被害認定基準」に関する報告書の概要について、説明させていただきます。

はじめに、現行基準における課題について整理を行いました。

現行基準は、被害の状況や調査環境等に応じて適切かつ迅速に被害認定を行い得るよう、延床面積を基準とした判断と被害額の割合を指標とした判断により構成されています。

これにより、災害の規模や被害の全体像の早期把握といった速報性が求められる局面、被災住家の調査等的確性が求められる局面において、それぞれいずれかの一方に重点を置いて適用されてきました。

しかしながら、被害額の割合を指標とする判断については、住家のどの部分を被害認定の対象とすべきかが示されていない、被害額や住家の時価などの用語の定義がない、被害額と補修・復旧費用との関係が不明確である、具体的な調査方法や判定基準が明確に示されていない等の指摘がなされております。

第1点目の、被害認定の対象とすべき住家の部分に関してですが、現行基準は、被害額の割合を指標とする場合、住家の主要構造部を被害認定の対象としています。主要構造部とは住家のどの部分が該当するかについて示されておりません。

すなわち、建築基準法第2条第5号に規定されている主要構造部は「壁、柱、床、はり、屋根又は階段」ですが、同法は基本的には火災との関連で定められたものであり、最下階の床等は含まないとされているなど、必ずしも一般的理解にそぐわない面があります。

また、市町村によっては、建具、内装など居住に通常必要となる部分を含め、かなり幅広く解釈している例もあります。

このように、用語の定義が不明確なまま、被災者に対する支援措置が被害認定に基づいて行われる場合、公平性が確保されないおそれがあります。

第2点目の、被害額と住家の時価の考え方についてですが、現行基準は、主要構造部の被害額を住家の時価と比較して、全壊又は半壊を判定することとなっています。

住家の時価については、一般に新築した住家を経年減価したものとされていることから、比較する主要構造部の被害額についても、経年減点した価額でとらえることが一般的理解であると思われます。

しかし、被災した住家への居住を継続するためには、それを補修・復旧する必要がある。例えば、新築後長期間経過している住家が被害を受けたとすると、経年減点により当該住家の時価は下がっているが、補修・復旧費は高額になることがあります。

このように、現行基準における被害額については、時価のみでとらえることの妥当性が明らかにされておりません。

第3点目の、現行基準の効率的運用に関してですが、現行基準の運用においては、個々に被災住家の被害額や時価を算定することについて、著しい労力と膨大な時間を要し、また、建築の専門的知識を必要とするなど、被災時の混乱を考えると現実的とは言い難い問題が生じています。

災害に係る住家の被害認定基準の改定について

このため、効率的かつ的確に認定業務が実施できるよう、運用の簡便性に着目したマニュアルを整備する必要があります。

現行基準における課題として、上記の3点について整理しました。

次に、現行基準の課題の整理を踏まえて、現行基準の見直しに関する基本的考え方を検討しました。

第1点目は、被害認定基準の統一性についてですが、被害認定基準は、現在まで災害の被害状況報告、各種被災者支援措置の適用要件への援用など多方面で活用されており、また、行政目的に応じて運用方法に差異がある場合もあることから、その目的に応じて個別の基準を作るべきとの考え方もあります。

しかし、現行の被害認定基準は過去において統一された経緯があり、再度複数の基準を設けることは行政上の混乱を生じるおそれがあることから、統一基準としての性格に変更はないものとして扱うこととするのが適切であると考えます。

第2点目は、住家の全壊、半壊の概念についてですが、現行基準が制定された昭和43年当時は、住宅の大部分は柱、梁を主に、建物内部を障子や襖で区切る開放的な間取りでありました。

このような住宅では、柱、梁など構造耐力上主要な部分に重大な損傷を受けない限り、補修により継続して居住することが比較的容易であったと考えられます。

逆に、これらの部位が重大な損傷を受けていれば、「住家の全壊」として一般的に理解されていたものと思われます。

ところが、近年の住宅は、建築技術の進歩により建物が倒壊しにくくなるとともに、生活様式の変化に伴う居住者の住宅に対する要求内容の高度化などから住宅の構造、仕様も変化し、旧来の住宅に比べて閉鎖的な個室空間に区分され、構造耐力上主要な部分以外である内装仕上げ、設備などの部位の比重が増しております。

これらの部位は、その損傷が直ちに居住者の生命に危険を及ぼす可能性は低いが、居住の上では著しく支障をきたす場合もあり、また、補修・復旧に多額

の費用を要することも少なくありません。

さらに、壁内の断熱材が浸水によって吸水した場合などは、早期に壁内を乾燥させるなど適切な措置が講じられないと、部材の劣化が進行し、将来、構造耐力上重大な支障を招くおそれもあります。

このようなことから、住家の全壊、半壊の概念については、近年の住宅構造、形態、仕様の変化にかんがみ、居住のための基本的機能を維持するために必要な構成要素の被害の程度に着目して再整理する必要があると思われます。

すなわち、居住のための基本的機能としての必要性が低いと考えられる装飾的要素等を除き、住家を構成する主要な要素は原則として被害認定の対象として扱うことが適当であります。

ただし、動産や住家の完成後別途設置されることが一般的な設備機器等は除外して差し支えないと思われま。

また、住家が構造耐力上重大な損傷を受けていなくても、居住のための基本的機能を維持するために高額な補修・復旧費を必要とする場合などは、被害として認定することが適切であると考えます。

以上のように、住家の全壊、半壊の概念についての基本的考え方を整理しました。

第3点目は、被害認定基準の運用についてですが、災害の発生時には、災害応急対策などの通常とは異なる行政需要が発生し、都道府県、市町村にもある程度の混乱が生じることは避けられず、また、災害応急対策が何よりも優先するものであります。

また、被害認定業務の実施時期は災害応急対策の時期と多少重なることとなりますが、実際の被害調査に携わることのできる人員も限られることが予想されるため、できるだけ効率的に認定業務を実施する必要があります。

さらに、被災住家について、個々に被害額や住家の時価を算定することは著しい労力と膨大な時間を要し、また、建築の専門的知識を有する者でないと対応できない場合が多々あるものと考えられます。

したがって、実際の被災住家の被害調査の際には、現行基準のうち被害額の

災害に係る住家の被害認定基準の改定について

割合をもって判定するものについては、標準的な部位別損害割合と損傷率を活用することで、建築の専門的知識がなくても効率的かつ的確な判断ができるような被害認定基準運用指針を整備することが必要と考えます。

現行基準については、以上の3点を基本的な考え方として、見直しを行いました。

最後に、これまで、説明してきたように、現行基準についての問題点の抽出を行い、その見直しに関する基本的考え方に基づいて検討した結果、次のとおり住家の被害認定基準を見直しました。

被害の種類	現行基準	改正基準
全壊 (全焼, 全 流失)	○住家が滅失したもので、具体的には、住家の損壊、焼失もしくは流失した部分の床面積がその住家の延床面積の70%以上に達した程度のもまたは住家の主要構造部の被害額がその住家の時価の50%以上に達した程度のものとする。	○住家がその居住のための基本的機能を喪失したもので、すなわち、住家全部が倒壊、流失、埋没、焼失したもの、または住家の損壊が甚だしく、補修により元通りに再使用することが困難なもので、具体的には、住家の損壊、焼失若しくは流失した部分の床面積がその住家の延床面積の70%以上に達した程度のも、または住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し、その住家の損害割合が50%以上に達した程度のものとする。
住家半壊 (半焼)	○住家の損壊が甚だしいが、補修すれば元通りに再使用できる程度のも、具体的には損壊部分がその住家の延床面積の20%以上70%未満のもまたは住家の主要構造部の被害額がその住家の時価の20%以上50%未満のものとする。	○住家がその居住のための基本的機能の一部を喪失したもので、すなわち、住家の損壊が甚だしいが、補修すれば元通りに再使用できる程度のもので、具体的には、損壊部分がその住家の延床面積の20%以上70%未満のも、または住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し、その住家の損害割合が20%以上50%未満のものとする。

(用語の定義)

- 1 損壊とは、住家が被災により損傷、劣化、傾斜等何らかの変化を生じることにより、補修しなければ元の機能を復元し得ない状況に至ったものをいう。
- 2 主要な構成要素とは、住家の構成要素のうち造作等を除いたものであって、住家の一部として固定された設備を含む。

なお、災害により被害を受けた住家の被害認定を迅速かつ確に実施できるように具体的な調査方法や判定方法を定めた「災害に係る住家の被害認定基準運用指針（以下「指針」という。）を作成しましたので、その概要について説明します。

はじめに、指針の適用範囲についてですが、災害に係る住家の被害は物理的破壊を伴うものと機能的損失にとどまるものとに大別されます。

そこで、指針は、地震災害に代表されるように住家の部材等が外力により物理的に破壊される被害と、浸水による被害のように外力による部材等への物理的な被害が生じていない、あるいは軽微であっても、吸水により機能劣化を生じるなどの被害の2つの被害を想定して作成しました。

また、台風、火山噴火、津波、地すべりなどの災害についても、基本的にはこの指針で対応が可能であると考えます。

なお、豪雨や台風等の場合、水流によって住家に外力が働くことが考えられ、被害が混在することがあります。

この場合は、双方の被害について部位別に損害割合を比較してその大きい方をとり、その損害割合の合計で判定することができます。

次に、調査方法及び判定方法は次のとおりとしております。

なお、次に説明する①②の判定方法についてはその進め方が異なることに注意が必要であります。

① 地震等による被害認定のための住家の被害調査（浸水による被害を除く。）

は、原則として外観目視調査による第1次判定、第2次判定とします。

第1次判定は、一見して住家全部が倒壊しているもの、または一見して住家の一部の階が全部倒壊しているものについて全壊と判定するものとします。ここで、全壊と判定されれば調査は終了します。

第2次判定は、第1次判定で全壊に該当しない住家について、第1段階として住家の傾斜により判定します。

ここで、全壊と判定されれば調査は終了します。

しかし、傾斜による判定が全壊に該当しない場合は、第2段階として部位別

災害に係る住家の被害認定基準の改定について

の損傷の程度に応じた損害割合の合計，または住家の傾斜の損害割合と一部の部位別損害割合の合計で判定します。

なお，地震災害にかかる液状化により不同沈下等が生じたため，埋め戻し，排土等地盤の補修・復旧や，住家のジャッキアップを要する場合については，基礎等の損害割合について調査するとともに，状況に応じて別途検討することとします。

また，被災者からの申請があった場合には再調査を実施します。

再調査は外観目視調査及び内部立入調査による第3次判定とします。

第3次判定は，第1段階として住家の傾斜により判定します。

ここで，全壊と判定されれば調査は終了します。

しかし，傾斜による判定が全壊に該当しない場合は，第2段階として部位別の損傷の程度に応じた損害割合の合計，または住家の傾斜の損害割合と一部の部位別損害割合の合計で判定します。

なお，第3次判定のための被害調査は原則として申請者の立会いを必要とし，倒壊の危険がある等，内部立入調査ができない相当の理由がある場合は，外観目視調査のみでも可とします。

② 浸水による被害認定のための住家の被害調査は，外観目視調査による第1次判定と浸水被害の特性から外観目視調査及び内部立入調査による第2次判定とします。

第1次判定は，外観目視調査により浸水が床上まで達していない場合は，基本的には被害の程度は軽微であると判定し，調査は終了します。

第2次判定は，第1次判定において浸水が床上まで達している場合及び第1次判定で浸水が床上まで達していないとされた住家で再調査の申請があった場合について，部位別の損傷の程度に応じた損害割合の合計で判定します。

なお，第2次判定のための被害調査は原則として申請者の立会いを必要とし，倒壊の危険がある等，内部立入調査ができない相当の理由がある場合は，外観目視調査のみでも可とします。

なお，住家の各部位の構成比について次のようになっております。

住家の部位別構成比は、地域の気象条件等を反映したものであることから、一般的にその構造、規模、階数、仕様により異なるものでありますが、指針においては、一般的な住家を想定し、各部位にかかる施工価格等を参考に設定した構成比を用いております。

また、住家の部位別構成比は、地域によって異なることがあることから、地域に応じた適切、適正と思われる部位別構成比を作成して使用することも必要なことと考えます。

次に、指針と応急危険度判定及び被災度区分判定との関係について説明します。

応急危険度判定は、一般的に大規模地震の直後に実施されますが、これは建築の専門家が余震等による被災建築物の倒壊危険性及び建築物の部分の落下の危険性等を判定し、その結果に基づいて当該建築物の当面の使用の可否について判定することにより、二次的災害を防止することを目的としております。

したがって、落下物の除去等、適切な応急措置が講じられれば判定が変更されることもあり得ます。

すなわち、応急危険度判定で「危険」と判定された住家が、必ずしも全壊又は半壊と認定されるとは限りません。

また、被災度区分判定は、建築主の依頼により建築の専門家が被災した建築物の損傷の程度及び状況を調査して行うことにより、当該建築物の適切かつ速やかな復旧に資することを目的としております。

すなわち、被災した住家を被災前の状況に戻すだけでよいか、またはより詳細な調査を行い、特別な補修、補強等まで必要とするかどうかを比較的簡便に判定しようとするものです。

したがって、災害による住家の「被害の大きさ」を判断することを目的とした指針と応急危険度判定及び被災度区分判定とは、その目的及び判定基準を異にするものであります。

ただし、住家の被害を調査するにあたり、傾斜度など調査内容において共通する部分もあることから、指針に先立ちこれらが実施されている場合に、相違

災害に係る住家の被害認定基準の改定について

を踏まえた上でその内容を活用することも考えられます。

最後に、今後の課題について申し上げて、基準及び指針の説明を終わらせていただきます。

今後の災害において、基準及び指針を活用するに当たって、技術上の課題や運用上の課題等、様々な課題も出てくるものと思われれます。

したがって、被害認定関連事務がより円滑に行われるよう、これらの課題について、なお研究を続けていくことが重要と考えております。

非木造住家の被害認定基準について

中 埜 良 昭

(東京大学生産技術研究所助教授)

1. はじめに

鉄骨造や鉄筋コンクリート造に代表される非木造住家を対象とした被害の認定は、判定基準の具体的な数値等について若干の差異はあるものの、「地震等による被害認定」および「浸水による被害認定」のための判定基準がそれぞれ用意されているのは木造住家と同様である。

なお、非木造住家の場合、戸建て住宅以外の集合住宅への適用が主となると想定されるが、その際の判定は「地震等による被害認定」においては対象建物1棟全体で判定し、その結果をもって各住戸の被害として認定すること、「浸水による被害認定」においては各住戸ごとで判定すること、をそれぞれ原則としている。

以下に「災害に係る住家の被害認定基準運用指針(案)(以下、指針(案))」¹⁾に基づき、非木造住家の被害認定基準についてその概略を紹介する。

2. 地震等による被害の判定

2.1 判定の原則

判定は外観目視調査による第1次および第2次判定、ならびに内部立ち入り調査を原則とする第3次判定の3レベルが用意されている。これらの適用にあたっては、まず第1次および第2次判定で被害を判定し、これらの判定結果に対して被災者等から再調査の申請がなされた住家についてはさらに第3次判定を実施する。図1に判定のフローを示す。

非木造住家の被害認定基準について

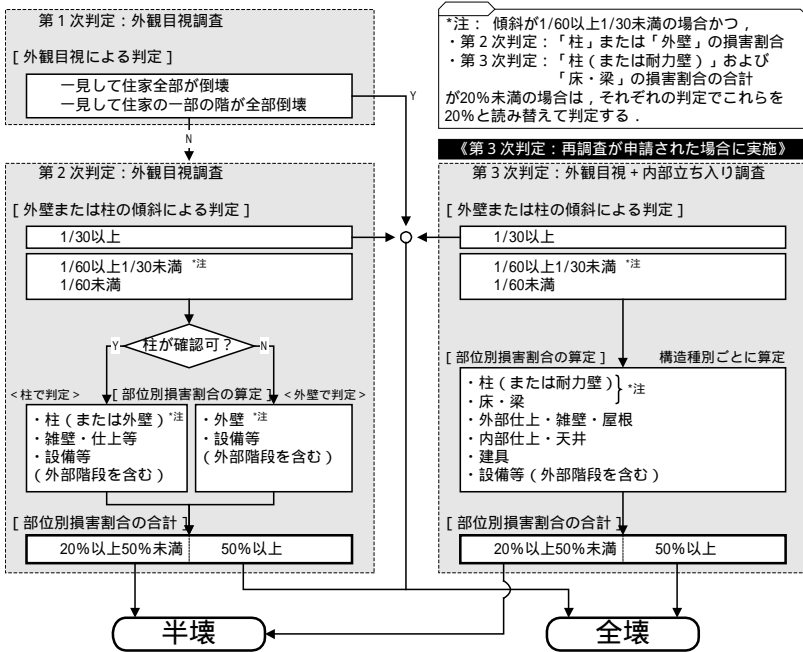


図1 地震等による被害の判定フロー（非木造）

いずれの判定においても、住家の全部または一部が倒壊している場合（第1次判定）あるいは外壁または柱の傾斜が1/30以上の場合（第2次および第3次判定）においては、調査建物を「全壊」と判定し調査を終了することにより、他の調査が省略可能なフローを設け、できるだけ効率よく判定が実施できるように工夫されている。上記の調査において「全壊」と判定されなかった建物については、

- ①柱，外壁，設備等の住家の構成部位に対し，その経済的構成比率を表わす「部位別構成比」を設定する。指針（案）では，「部位別構成比」として一般的な住家を想定し各部位の施工価格等を参考に設定した値を採用しているが，住家の地域差，規模，仕様等を勘案し必要に応じて適切な構成比に修正してよいとしている。
- ②住家の損傷程度に基づき各構成部位の「損傷率」を算定する。損傷程度が

一様でない場合は各損傷程度に該当する部材数、面積等に応じて加重平均し、「損傷率」を算定する

③各構成部位ごとに、①「部位別構成比」と②「損傷率」の積で定義される「部位別損害割合」を算定し、その合計をもって対象建物の「住家の損害割合」を算定する。

以上により、「住家の損害割合」が50%以上の場合を「全壊」、20%以上50%未満の場合を「半壊」とする。以下に各判定手法の概略を紹介する。

2.2 第1次判定

外観目視調査により、住家全部が倒壊している、または住家の一部の階が全部倒壊していることにより、一見して判定可能な場合は「全壊」と判定し、調査を終了する。それ以外の場合は、後述の第2次判定を実施する。

2.3 第2次判定

次の(1)傾斜による判定、および(2)部位による判定の2種類から構成される。第2次判定は外観目視調査によるが、鉄筋コンクリート造や鉄骨造等の構造形式の相違が外観目視のみによって判別困難な場合も想定されることから、判定項目は構造種別によらず共通としている。

(1) 傾斜による判定

下げ振り等により、住家の1階部分の外壁または柱の四隅で傾斜を計測し、それらの平均値が1/30以上の場合「全壊」、それ以外については下記の(2)の調査・判定を実施する。

(2) 部位による判定

損傷の調査部位およびこれに対応した「部位別構成比」を以下の手順で設定する(表1参照)。すなわち、

- (a) 外観目視の結果、柱を確認できる住家については、「柱」「雑壁・仕上等」「設備等」を調査項目とし、それぞれの「部位別構成比」を設定する(表1(a)参照)。その際、外壁の調査結果は「雑壁・仕上等」の項目で評価す

る。

- (b) 外観目視の結果、柱を確認できない住家、または壁式構造の住家については、「外壁」「設備等」を調査項目とし、それぞれの「部位別構成比」を設定する（表1(b)参照）。

なお、わが国の非木造住家の場合は屋根に主要な被害が生じる可能性は低いと考えられること、また基礎の被害については一般に外観目視調査が困難な場合が多く、また液状化等の地盤変状による基礎の沈下等の被害については状況に応じて別途検討する必要があると考えられること、から、木造住家とは異なり、「屋根」および「基礎」の調査項目が設けられていない。

表1 部位別構成比（第2次判定）

(a) 柱の損傷により判定する場合

部位名称	構成比
柱	60%
雑壁・仕上等	30%
設備等（外部階段を含む）	10%

(b) 外壁の損傷により判定する場合

部位名称	構成比
外壁	90%
設備等（外部階段を含む）	10%

調査では、まず上記(a), (b)により調査部位等を設定し（表1(a), (b)参照）、(1)の傾斜の測定結果に応じ、以下の要領で「住家の損害割合」を評価する。

- ・傾斜が1/60未満：「部位別損害割合」の合計
- ・傾斜が1/60以上1/30未満：「部位別損害割合」の合計と「一部の部位別損害割合を傾斜による損害割合20%に置き換えた損害割合（下記参照）」の合計のいずれか大きい方の数値

(a)の場合：「柱」の損害割合を20%に置き換え、「傾斜（=20%）」「雑壁・仕上等」「設備等」の各損害割合を合計

(b)の場合：「外壁」の損害割合を20%に置き換え、「傾斜（=20%）」「設備等」の各損害割合を合計

「全壊」の判定基準とした傾斜1/30は、鉄骨造あるいは鉄筋コンクリート造を対象とした応急危険度判定基準²⁾における「危険」の判定基準、あるいは

被災度区分判定基準³⁾における「大破」の判定基準に大略整合するように設定されたものである。また「全壊」判定には至らないもののその基準値の1/2以上の傾斜が生じた住家については、相当程度の被害が生じていると考えられ、またこれらの住家の傾斜を修正するとしても木造住家に比較して多大な費用と時間を要すると考えられることから、傾斜1/60以上1/30未満の住家については少なくとも半壊以上の被害と判定することが妥当であろうとの判断から、傾斜による損害割合を木造住家の15%よりも高い20%としている。

損害算定の基礎となる各部位の損傷の定義とその「損傷程度」の例を表2～4に示す。指針（案）では、これらの定義の他、判定時に参考となる被害の特徴をまとめた簡単なスケッチが用意されている。なお、実際の被害は住家全体に一律に発生するとは限らず、損傷程度の異なる柱や壁が混在するが、これらについては下式のように各部位の損傷程度を当該部材の割合（柱の場合は本数、壁の場合は面積）に応じて加重平均して「損傷率」を算定することとしている。

$$\text{構成部位の損傷率（\%）} = \sum_{i=1,2} \left(\frac{\text{損傷部材数（面積）}}{\text{全部材数（面積）}} \times [\text{損傷程度（\%）, 表2～4参照}] \right)$$

なお、調査は前述のとおり柱あるいは外壁の鉛直部材に主眼を置いているが、1995年兵庫県南部地震では建物全般に生じた梁の被害により解体・改築された集合住宅の事例も報告されていることから、梁の調査が可能な場合にはこれを行うとともに、柱の調査結果による損傷率と比較し、いずれか大きいほうの数値を採用してよいこととしている。

また、柱、梁、外壁については、その損傷程度によっては居住のための基本的機能が喪失することも考えられるため、いずれかの「損傷率」が75%以上となる場合には当該住家を「全壊」と判定してよいとしている。

次に「部位別損害割合」を、前述の「損傷率」と「部位別構成比」との積として各構成部位ごとに算出し、それらを用いて（ただし傾斜による被害が認められる場合はこれによる損害割合20%を考慮する）「住家の損害割合」を算出する。

表2 柱の損傷の例示と損傷程度

程度	損傷の例示	損傷程度
I	<p>【鉄骨造】</p> <ul style="list-style-type: none"> 柱脚コンクリートのひび割れが見られる。 <p>【鉄筋コンクリート造】</p> <ul style="list-style-type: none"> 近寄らないと見えにくい程度のひび割れ（幅約0.2mm以下）が注じている。 	10%
II	<p>【鉄骨造】</p> <ul style="list-style-type: none"> アンカーボルトの伸びが見られる。 効力ボルトのすべりが見られる。 <p>【鉄筋コンクリート造】</p> <ul style="list-style-type: none"> 肉眼でははっきりと見える程度のひび割れ（幅約0.2mm～1mm）が注じているものの、コンクリートの剥落は生じていない。 	25%
III	<p>【鉄骨造】</p> <ul style="list-style-type: none"> 局部座屈による小さな変形が柱に見られる。 <p>【鉄筋コンクリート造】</p> <ul style="list-style-type: none"> 比較的大きなひび割れ（幅約1mm～2mm）が注じているが、コンクリートの剥落は極わずかであり、鉄筋は露出していない。 	50%
IV	<p>【鉄骨造】</p> <ul style="list-style-type: none"> 局部座屈による中位の変形が柱に見られる。 <p>【鉄筋コンクリート造】</p> <ul style="list-style-type: none"> 大きなひび割れ（2mmを超える）が多数生じ、コンクリートの剥落も激しい。鉄筋が露出しているものの鉄筋の変形は見られない。 	75%
V	<p>【鉄骨造】</p> <ul style="list-style-type: none"> 局部座屈による大きな変形が柱に見られる。 接合部の破断が見られる。 <p>【鉄筋コンクリート造】</p> <ul style="list-style-type: none"> 鉄筋が大きく露出しており、鉄筋の曲がり・破断が見られる。内部のコンクリートも崩れ落ち、柱の高さ方向の変形が注じている。 	100%

表3 外壁の損傷の例示と損傷程度

程度	損傷の例示	損傷程度
I	<ul style="list-style-type: none"> 近寄らないと見えにくい程度のひび割れ（幅約0.2mm以下）が注じている。 外壁の仕上げ材の隅角部等にわずかな亀裂が生じている。またわずかな剥離、目地のずれが見られる。 	10%
II	<ul style="list-style-type: none"> 肉眼でははっきりと見える程度のひび割れ（幅約0.2mm～1mm）が注じているものの、コンクリートの剥落は生じていない。 外壁の仕上げ材が部分的に剥落している。 	25%
III	<ul style="list-style-type: none"> 比較的大きなひび割れ（幅約1mm～2mm）が注じているが、コンクリートの剥落は極わずかであり、鉄筋は露出していない。 外壁の仕上げ材が大きく剥落している。 	50%
IV	<ul style="list-style-type: none"> 大きなひび割れ（2mmを超える）が多数生じ、コンクリートの剥落も激しい。鉄筋が露出しているものの鉄筋の変形は見られない。 	75%
V	<ul style="list-style-type: none"> 鉄筋が大きく露出しており、鉄筋の曲がり・破断が見られる。内部のコンクリートも崩れ落ち、壁の向こうが透けて見える。 	100%

表4 雑壁・仕上げ等の損傷の例示と損傷程度

程度	損傷の例示	損傷程度
I	<p>【仕上げ材】</p> <ul style="list-style-type: none"> 仕上げや仕上げ材の目地にわずかなひび割れ（幅約0.2mm）が見られる。 仕上げ材の隅角部等にわずかな亀裂が注じている。またわずかな剥離，目地のずれが見られる。 <p>【雑壁】</p> <ul style="list-style-type: none"> 一部にひび割れ（幅約0.2mm～1mm）やはたれが注じている。 	10%
II	<p>【仕上げ材】</p> <ul style="list-style-type: none"> 仕上げやパネルの目地にはっきりとしたひび割れが見られる。 仕上げ材の目地にずれが見られる。 部分的に剥離している。 <p>【雑壁】</p> <ul style="list-style-type: none"> 各所にひび割れ（幅約0.2mm～1mm）やはたれが注じている。 	25%
III	<p>【仕上げ材】</p> <ul style="list-style-type: none"> 大きなひび割れまたは仕上げの剥離が見られる。仕上げが部分的に剥離，剥落している。 <p>【雑壁】</p> <ul style="list-style-type: none"> 全体にひび割れ（幅約0.2mm～1mm）やはたれが注じている。 	50%
IV	<p>【仕上げ材】</p> <ul style="list-style-type: none"> 仕上げの面外へのはらみだし，または剥落が見られる。 <p>【雑壁】</p> <ul style="list-style-type: none"> 全体にひび割れ（幅約1mm～5mm）やはたれが注じている。 	75%
V	<p>【仕上げ材】</p> <ul style="list-style-type: none"> 全面にわたる大きな亀裂が見られ，面外への大きなはらみだし，大きな剥落が見られる。 <p>【雑壁】</p> <ul style="list-style-type: none"> 全体が変形し，仕上げの大部分が剥落している。 	100%

2.4 第3次判定

第2次判定を実施した住家のうち，被災者等からの再調査の申請がなされた住家について，申請者の立会いのもと内部立ち入り調査を原則とした第3次判定を実施する。第2次判定同様，(1)傾斜による判定，および(2)部位による判定の2種類から構成される。なお，第3次判定においては，内部立ち入り調査による詳細調査を原則とし，構造形式の相違が確認可能と考えられることから，(2)の部位による判定については「A. 鉄骨造」および「B. 鉄筋コンクリート造」それぞれに対応して損傷の程度が定義されている。

(1) 傾斜による判定

第2次判定同様，傾斜の計測結果が1/30以上の場合「全壊」，それ以外につ

いては下記の(2)の調査・判定を実施する。

(2) 部位による判定

損傷の調査部位および「部位別構成比」を設定する（表5参照）。調査部位のうち「柱（または耐力壁）」については、仕上等により柱が確認できない場合（鉄骨造）あるいは壁式構造の場合（鉄筋コンクリート造）は耐力壁で、その他の場合は柱で評価する。

表5 部位別構成比（第3次判定）

部位名称	構成比
柱（または耐力壁）	50%
床・梁	10%
外部仕上・雑壁・屋根	10%
内部仕上・天井	10%
建具	10%
設備等（外部階段を含む）	10%

調査では、第2次判定同様、まず上記により調査部位等を設定し、(1)傾斜の測定結果に応じ、以下の要領で「住家の損害割合」を評価する。

- ・傾斜が1/60未満：「部位別損害割合」の合計
- ・傾斜が1/60以上1/30未満：「部位別損害割合」の合計と「一部の部位別損害割合を傾斜による損害割合20%で置き換えた損害割合（下記参照）」の合計のいずれか大きい方の数値

傾斜による損害割合を考慮する場合：「柱（または耐力壁）」および「床・梁」の損害割合の合計を20%に置き換え、「傾斜（=20%）」「外部仕上・雑壁・屋根」「内部仕上・天井」「建具」「設備等」の各損害割合を合計

各部位の損傷の定義とその「損傷程度」は、第3次判定で新たに調査対象とする部位以外は第2次判定と同様である。いずれも損傷の程度に応じⅠ～Ⅴの5区分を原則としているが、鉄骨造で柱が確認できない場合の耐力壁（ブレースの配された架構として定義）のみ表6に示すようにⅠ～Ⅲまでの3区分とし、ⅣおよびⅤは設けられていない。これは、以下を考慮し、損傷が過大評価とな

らないように配慮したためである。

- ブレースの損傷については、取替えによる補修が可能であることも多く、その損傷のみによって居住の基本的機能を喪失することは少ないと考えられること。
- 一方、ブレースが確認できない場合は外部仕上の損傷から耐力壁の損傷を推定することとしているが、その損傷のみによって「全壊」に相当するような損害が生じることは少ないと考えられること、また外部仕上が著しい損傷を受けた場合には内部の柱が確認できると考えられ、その際には柱による被害に基づき判定すべきであること。

なお、「損傷率」の算定方法、鉄骨造における柱または梁、鉄筋コンクリート造における柱、耐力壁、梁の損傷率が75%以上となる場合には当該住家を全壊と判定してよいこと、は第2次判定と同様である。

表6 耐力壁の損傷の例示と損傷程度（鉄骨造）

程 度	損 傷 の 例 示	損傷程度
I	【ブレース】 ・わずかな座屈変形が現られる。 【外部仕上】 ・仕上やパネルの目地にはっきりとしたひび割れが現られる。また、仕上材の目地にずれが現られる。	10%
II	【ブレース】 ・座屈変形が現られる。 【外部仕上】 ・大きなひび割れまたは仕上の剥離が現られる。また、仕上材の目地の破壊が現られる。	25%
III	【ブレース】 ・破断が現られる。 【外部仕上】 ・全面にわたる大きな亀裂が現られ、面外への大きなはらみ出し、大きな剥落が現られる。	50%

3. 浸水による被害の判定

3.1 判定の原則

判定は外観目視調査による第1次判定、ならびに内部立ち入り調査を原則とする第2次判定が用意されている。これらの適用にあたっては、まず第1次判

定で床上浸水の有無を判断し、床上浸水に該当する住家および第1次判定の結果に対して被災者等から再調査の申請がなされた住家について第2次判定を実施する。なお、豪雨や台風の場合には、水流等による作用外力で生じた被害と浸水被害が混在することが考えられるため、このような場合には2.4で示した地震等による被害に対する第3次判定を実施し、その「部位別損害割合」を3.3で示す第2次判定結果と比較し、大きいほうの数値により「住家の損害割合」を評価してよいこととしている。図2に判定のフローを示す。

水流等の外力による被害が認められない場合は、「部位別損害割合」の合計として算出される「住家の損害割合」が20%以上の場合を「半壊」とする。一方、水流等の外力による被害が認められる場合は、前述の手順で算定した「住家の損害割合」が50%以上の場合を「全壊」、20%以上50%未満の場合を「半壊」とする。以下に各判定手法の概略を紹介する。

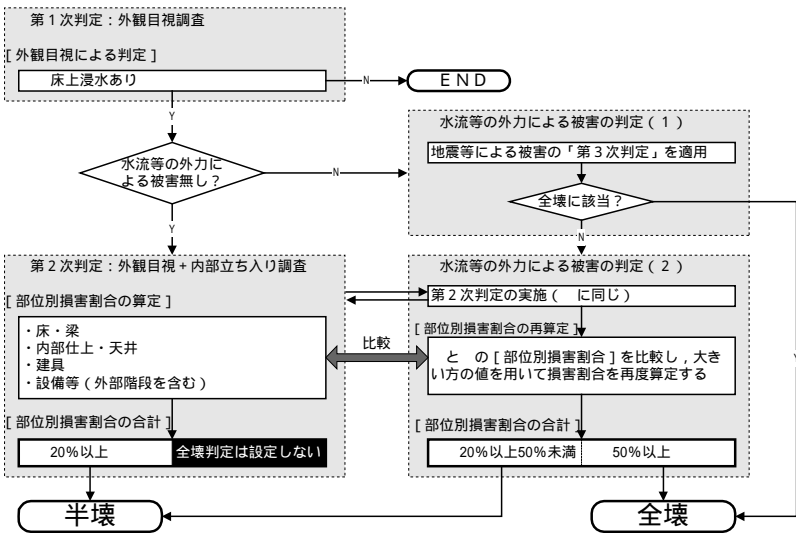


図2 浸水による被害の判定フロー（非木造）

3.2 第1次判定

外観目視調査により、浸水が床上に達しないものについては調査を終了し、それ以外については後述の第2次判定を実施する。

3.3 第2次判定

浸水による被害のみの場合「柱（または耐力壁）」「梁」「外部仕上・雑壁・屋根」に被害が生じる可能性は低いと考え、地震等による第3次判定における調査部位（表5参照）からこれらを除外した部位を対象とし、それらの「部位別構成比」を設定する（表7参照）。

表7 部位別構成比（第2次判定）

部位名称	構成比
床	10%
内部仕上・天井	10%
建具	10%
設備等（外部階段を含む）	10%

損害算定の基礎となる各部位の損傷の定義とその「損傷程度」について「内部仕上・天井」を例に表8に示す。「床」「建具」の定義は木造住家と同様である。また、「損傷率」「部位別損害割合」「住家の損害割合」の算定方法は地震等による被害の判定と同様である。但し、非木造住家では、「住家の損害割合」が20%以上の場合を「半壊」と定義しており、浸水被害のみでは「全壊」は定義されていない点が木造住家と異なっている。

3.4 水流等の外力による被害の判定

水流等の外力による被害が認められる場合は、2.4で示した地震等による被害に対する第3次判定と同内容の調査による判定を行い、これにより「全壊」と判定されれば調査を終了する。「全壊」と判定されない場合には、浸水による被害について3.3の第2次判定を行い、前述の第3次判定結果と比較して大きい方の数値により「部位別損害割合」およびその合計で「住家の損害割合」

を算出し、被害を判定する。

表8 内部仕上・天井の損傷の例示と損傷程度

程 度	損 傷 の 例 示	損傷程度
I	<p>【内部仕上】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・浸水により仕上塗壁材の剥離等が見られる。 ・浸水により壁クロスの汚損・表面劣化・剥離等が見られる。 <p>【天井】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・浸水により天井仕上（クロス等）の剥離・表面劣化が見られる。（下地の交換を要しない程度） 	30%
II	<p>【内部仕上】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・浸水により下地材、パネルの吸水・膨張・不陸が見られる。 ・浸水により断熱材の吸水による機能損失が見られる。 <p>【天井】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・浸水により天井材の吸水・膨張・不陸等の昨日損失が見られる。（再使用が不可能な程度） 	100%

4. おわりに

被害認定基準に関する運用指針（案）に基づき、非木造住家の被害認定基準について紹介した。このような指針を適用すべき自然災害が発生しないことが最も望ましいことではあるが、わが国の自然環境は残念ながらそうではない。

本指針（案）は、1995年兵庫県南部地震等の経験を取り入れまとめられたものであるが、この種の指針は全ての状況に対応しうる完璧なものとして事前に準備しておくことが極めて困難であることも事実である。したがって、実施事例を蓄積しながら、必要に応じて改良して行く努力を怠らないことが重要である。

《参考文献》

- 1) 災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会：災害に係る住家の被害認定基準運用指針（案）
- 2) 財団法人建築防災協会・全国被災建築物応急危険度判定協議会：被災建築物 応急危険度判定マニュアル，97 pp.，1998年1月
- 3) 財団法人建築防災協会：震災建築物等の被災度判定基準および復旧技術指針，1991年2月

国の災害被害認定基準検討委員会に参加して

不老嘉彦

(神戸市住宅供給公社事務理事)

はじめに

この度内閣府において「災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会」が設置され、「災害の被害認定基準」のうち、「住家の全壊および半壊にかかる認定基準」が再検討されることになり、先般その「報告書」ならびに具体的な「被害認定基準運用指針」が決定されたところです。

神戸市では先の大震災の際「被災した事実の証明書（り災証明書）」の発行が不可避となり、そのための被害調査にあたりましたが、そのような準備や前例も無かったため、その対応には大変な苦労をいたしましたし、また、市民にとってもはじめてのことであり、困惑・混乱が生まれました。これは阪神間の他都市においてもまったく同じ状況でした。その実体験を踏まえ、他の自治体等が、起きてほしくは無いが、類似の大災害発生時に同じような困難に立ち至らないためにもと国に対し、被害認定基準の具体的運用指針の制定等を要望してきました。このたびこれらの一部ではありますが、この要望が実現したことに対し、大変うれしく思い、関係者に対して心より感謝を申し上げます。

いろいろな経過から私もこの検討委員会の委員に任命され、神戸市の実体験をもとに意見を出させていただき、その決定にいささかなりとの協力ができましたことは、望外の喜びです。

ここに神戸市が先の大震災の際、この問題に対処してきたこと、および、国に対して要望してきた内容と理由について記述し、そしてさらに今後の災害に際し、よりの確な対応がとれるように、なお国に対しお願いしたい部分について述べてみました。

I 神戸市におけるり災証明の発行と被害調査

1. 大震災発生

平成7年1月17日。まだ夜が明けきらない午前5時46分、轟音と共に激しい揺れが神戸市をはじめ阪神淡路地域を襲った。観測史上かつてない震度7を記録した阪神淡路大震災である。

神戸市における死者4,512人、負傷者14,679人（いずれも平成8年1月8日現在）、家屋の全半壊棟数が神戸市内で3割（六甲山南側の6区では、実に5割）を超えるという未曾有の大惨事であった。

2. り災証明を求めて市民殺到

避難所に23万人もの避難者が在り、その対応でてんやわんやの中、神戸市長田区の区役所に、1月21日の早朝から1,000人を超える被災者が殺到した。

「り災を証明する書類があれば、仮設住宅の申し込みで優先される」との噂が各避難所に広まったのが原因で、その人波と、要求の熱気はすさまじく、現場の担当者の説得では治まらず、区長がハンドマイクで打ち消す騒動になった。しかし、納得しない住民側の「何でも良いから」との声に押される形で「り災届証明書」を発行した。「この書類は被害を自己申告したことを証明するだけのもので、実行力は期待できない。使い道はほとんどありません。」とさえ説明するが、「今のうちに被害届を出さなければ、り災証明がもらえない。」と誤解した人や「なにももっていないよりはまし。」という人などで、窓口は連日被災者が押し寄せ5日間で述べ10,000枚も発行した。各区役所では「り災証明書は後日必ず発行する。準備が整い発行するまでに時間がかかるが、あせらず待ってほしい。」と説明せざるを得なかった。

3. 行政側での必要性

一方行政側としても、政府や関係省庁への正確な実情報告のためや、税・国民健康保険料の減免や、すでに多額の義援金が送られている現状からいずれその分配のためにもきっちりとした調査とそれに基づく「被災した事実の証明書」

の発行の必要性が出てきた。

4. リ災証明書の発行を決定

そこで1月23日の段階で、過去神戸の大水害時も含めて、おそらく全国的にも前例のないり災証明書の発行を決断した。

加えて避難所生活を強いられている数多くの市民の状況から、「できるだけ早く義援金を配布せよ」との市長の意向もあり、1月30日（月）から2月3日（金）までの5日間で被害調査を終了し、2月6日（月）から証明書の発行と義援金の配布をすることとなった。

ところで、そのための現場調査はどのようにして行うのか、どの部署が担当するのか（市役所の本庁において）、膨大な調査人員の確保はどうするのか、判定の基準は、対象は住家だけでいいのか、り災証明は、なにをどのように証明するのか、など何一つ事前に用意されていたものはなかった。

5. 税務部門で調査を担当

私は当時理財局主税部長の職にあり、その職務には、土地家屋に係る固定資産税の仕事を持っていた。

家屋に係る固定資産税は、その年の1月1日現在の家屋に対して課税されることになっており、1月17日の震災で倒壊したとしてもその年の固定資産税は課税されることとなる。しかしこれは現実的ではないので、当然のことながら、全市内のすべての家屋について調査が必要であった。

また職員もそのような知識を持ったものがいたためと、本来この種の業務は福祉担当部局の仕事と見られるが、膨大な避難者等を抱え、そのような人的余裕など当該局にはまったくなかったことから、わが主税部で担当することとなった。

この判断がきっかけでその後の鳥取地震などについても、税務部門が担当することになったわけだが、国等の所管部署とはねじれた部署が担当したことになり、その後の国での今回の被害認定統一基準の見直し等が遅れた一因となっ

たことは否定できない。

6. リ災証明書の内容について

調査に先立ち、まずリ災証明書の内容を確定する必要があった。

誰の名前で、誰に対して何を証明するのか。また、証明書の様式は？等々。

これについても大いに議論をした。

結局、各区長名（焼損は消防署長名）で、住家の全壊、半壊、一部損壊を、所有者と使用者に対し証明することとなった。住家以外の建築物や、住家に付随する離れや納屋・門扉、動産などは対象から省いた。

7. 調査方法（判定基準）の作成

調査は、災害救助法に基づき被害家屋を全壊・半壊・一部損壊に判定することであった。

ところでその基準は、「災害の被害認定基準の統一について（昭和43年6月14日付内閣総理大臣官房審議室長通知）」によるしかなく、しかも、それによると住家の全壊とは「住家が滅失したもので具体的には、住家の損壊、焼失もしくは流失した部分の床面積がその住家の延べ床面積の70%以上に達した程度のもまたは住家の主要構造部の被害額がその住家の時価の50%以上に達したものとす」、住家の半壊とは「住家の損壊が甚だしいが、補修すれば元通り使用できる程度のもの、具体的には、損壊部分はその住家の延べ床面積の20%以上70%未満のもまたは、住家の主要構造部の被害額がその住家の時価の20%以上50%未満のものとする。」との記述のみであった。

これをもとに具体の住家の被害判定は不可能であり、何らかのもっとわかりやすく具体的な基準が必要であった。

このため判定基準作りの基本を

- ① 少なくとも何らかの数値的な基準で認定する必要があること
- ② 多人数で調査に従事するため、できるだけ簡単でかつばらつきの出ないものとする

- ③ 固定資産税の評価基準をベースに、部分別に被害状況を認定すること
- ④ 家屋の使用者が、ライフラインの寸断等により避難所生活を強いられ在宅しておらず、また、いまだに危険な状態の家屋が多く、建物内に立ち入ることができないので外観からの調査とすること
- ⑤ とりあえず第一次調査として大まかに外観で認定し、調査不可能であったものや、第一次調査の結果に不満のある人には、申し出に基づき第二次調査（再調査）で対応することとした。

具体的には、今回の震災による倒壊家屋は昭和40年代以前の古い建物が多かったため、同年代の固定資産税課税実績を元に建物の部位別構成比を求め、これに各被害率を乗じ、其の合計率で全壊・半壊等の判定を行うこととした。

8. 第一次調査

短期間で調査を行うためには、できるだけ数多くの調査員を確保する必要があった。そのため他の政令指定都市の税務職員に応援を求めた。27日（金）の夕方に「来週一週間泊り込みで」との依頼であったにもかかわらず、また交通機関も不通でかなりの距離徒歩に頼らなければならなかったにもかかわらず、お願いした29日（日）の午後3時には180名全員がそろった。全員を前にしての最初の挨拶で涙が止まらなかったのを今でも鮮明に記憶している。

第一次調査では5日間全市で延べ3,660人日かかっている。実に一日732人である。これで全市400,000棟の調査を行った。1人1日100戸強の調査をしたことになる。

調査は、1月30日から住宅地図を元に開始した。調査員一人一人に住宅地図のコピーを渡し調査個所を指示するのである。

外観目視調査であること、震災後間もないことから家屋が倒壊して道路を塞いでいるため近寄れず調査ができない区域や立ち入り禁止区域も多く存在した。これらの区域については、多くの被災者のため一日でも早く義援金の支給を行いたい（一次調査としての切りをつけたい）という趣旨から、再調査（第二次

国の災害被害認定基準検討委員会に参加して

調査)で対応することとし、第一次調査から、はずさざるをえなかった。

ただ、この点についての理解を欠いたマスコミが「ずさん調査」という形で報道し、少なからず混乱をきたしたことは、残念なことであった。

調査結果は、手持ちの住宅地図に表示することとし、個々の被害状況の記録のため「家屋損害割合判定表」を作成した。

調査結果の整理は各調査員の判定結果を個別に件数集計するとともに、住宅地図に転記清書し、り災台帳とした。

9. り災証明の発行

2月4、5日であり災台帳を完成させ、これをコピーで増刷し各区役所に送付し、翌日の2月6日から、被害家屋の所有者、使用者に対して証明書の発行を開始した。

り災証明書の発行現場は被災市民が大挙して押し寄せることが十分予測されたので、公園にテントを張って対応したところもあった。予想通り寒風が吹きすさぶ中を早朝から長蛇の列ができたが、り災台帳が住宅地図に基づくものであったため、証明を申請しても台帳に記載されていない場合や、一時滞在者の確認など、当座は、混乱が続いた。長時間並んで待った挙句が、第一次調査からはずされていたため証明書がもらえず、怒号を上げるケースも多くあり、現場はかなり殺気だった状態が続いた。

また、判定結果に対して不服がある場合は、証明発行場所の隣に設けた相談コーナーで再調査申し出をうけつけることにした。一方、マスコミは、被災市町の発行するり災証明の内容についての積極的な報道の反面、被災の判定に関しては、「家の中はめっちゃめっちゃなのに外観だけで判断している」、「隣近所と同じ状態なのに判定がちがう。ばらばらの判定」「A市とB市では判定がちがう」などの報道があって再調査申し出が殺到した。

10. 再調査(第二次調査)の実施

第一次調査で調査不能であったものや、第一次調査の結果に不服のあるもの

については、申し出に基づき再調査を行った。

全・半壊の判定結果は、当初は、義援金の受給資格だけの問題であったが、その後、税の減免還付、学校の入学金や授業料の減免、企業内の見舞金、各種融資等あらゆる援助制度の適用に利用されたこともあって、再調査の申し出は、異常に膨れ上がった。

再調査申し出では、「あその家が半壊なのに我が家はなぜ一部損壊なのか？」といった比較論「震災直後に行われた「応急危険度判定調査」で危険となつて使えないのになぜ半壊なのか？」との苦情が多く出た。

調査のための時間的余裕もあったし何よりも相手に納得してもらえるよう説得の必要もあり、1日に一件しか進まないケースもあった。また必要に応じて民間会社の建築士などにも調査の立会いを依頼した。

結局第一次調査では約400,000棟、再調査では、61,000棟を調査した。延べ調査人員は、一次が3,660人日、再調査は、原則二人一組で調査したこともあり、14,000人日となった。再調査の結果全壊で約12,500件、半壊で23,400件増えた。

II リ災証明発行および被害調査の総括

1. リ災証明

リ災証明書の発行については、当初義援金の受給資格証明程度に思われていたものが、その後のあらゆる公的私的を問わず個人施策を受ける際の証明書となったことから、判定結果への不満、ひいては被害家屋調査についての苦情が大きな波紋を投げかけた。しかし一方では、このリ災証明書が早期に発行されたことにより、その後の災害救助の一環としての各種施策・事業も早期に実施されたことも紛れもない事実である。

このたび日本で初めて行政が被害を直接調査し証明書を発行したことは、よくも悪しくも前例となり、今後の大規模災害の際にはその発行は、避けられないものとなろう。

2. 被害調査

このように、今回の震災においては、り災証明書がすべての個人施策の原点であり、そのための被害調査がすべての個人施策のさらに原点となり、換言すればすべての個人施策が被害調査から始まったといえる。

この被害調査が担うきわめて重要な役割を十分に認識した上、被害調査をいかに市民の理解を得られる形で正確に行うことができるかが最大の焦点である。

被害調査については、市内全家屋を、すべての市民が納得する様全壊半壊等に区分判定することは相当困難である。しかし、できるだけ多くの人に納得していただけるようにすることが大切である。そのためには、被害判定の目的基準等を明らかにし、その判定方法について市民に事前の合意を得ておくことが大切であると考えている。また、この判定基準は、自治体によって差があるはずではない。国が基準を作成し、平時に各自治体の職員等の研修を重ね、一定の能力資格を有するものを確保し、ひとたびどこかで災害が発生すれば、他の自治体のそれら職員が被災地に赴き調査にあたるようにするべきである。災害発生時には、避難所の対応をはじめ膨大な仕事が発生し、調査のための知識をもった職員を当該市町において大勢確保することもできない。このような仕組みを国全体として早急に検討していく必要がある。

3. り災証明および被害判定調査の課題

再調査の事務も一応落ち着いてきた段階で、関係職員で課題について検討した。

関係ある部分について記述すると

① り災証明書の性格と発行の根拠をより明確にすること

過去にもそれなりの大規模な風水害等があったが、行政が被害判定し個人にその証明書を発行したのは今回がはじめてであった。誰が、誰になにをどのように証明するのか、その根拠は、効力は、責任は？

② 被害認定の基準による具体的な調査方法を明示すること

国の「災害の被害認定基準の統一について」に基づきどう判断するのか、

具体的なものはなにもなかった。隣り合う市の間での相違や、あらかじめ判定基準が明らかになっていないことから来る市民の不信感には、到底答えきれなかった。

③ 判定能力・資格の欠如

災害発生後速やかに調査をする必要があるが、避難所の対応などすべきことが多すぎて、自前の職員では、到底調査できない。また、できるだけ家屋について知識・経験のあるものを集めたとはいえ、所詮にわか勉強に過ぎず、他都市応援職員も含めて、被害家屋という特異なケースへの対応であった。このことが市民の判定に対する不信感不公平感をより大きくした。

Ⅲ 神戸市のその後の対応

1. り災証明の発行根拠と被害判定マニュアルの制定

神戸市では、再調査が一段落した平成8年度に入り、一連の課題についてきちんと整理をすることとした。

り災証明の発行根拠は、神戸市地域防災計画の中に次のように位置づけ、証明書の様式も定めた。

「り災証明は、災害救助法による各種施策や市税の減免を実施するにあたって必要とされる家屋の被害程度について、地方自治法第2条に定める防災に関する事務の一環として、被災者の応急的、一次的な救済を目的に、区長および消防署長が証明するものとする。

(1) り災証明の対象

り災証明は、災害対策基本法第2条第1項に規定する災害により被害を受けた家屋について、以下の項目の証明を行うものとする。なお、家屋以外のものがり災した場合において必要があるときは、区長が行う「り災届出証明」で対応する。

- ① 全壊、流失、半壊、床上浸水、一部損壊、床下浸水
- ② 火災による全焼、半焼、水損

国の災害被害認定基準検討委員会に参加して

(2) り災証明を行うもの

り災証明は、証明の対象となる家屋が存在する区の区長が行うこととする。ただし、火災によるり災証明は、消防署長とする。

(3) り災証明の発行

り災証明は、り災証明の対象となる家屋の所有者、占有者および一時滞在者の申請に基づき、上記(2)の区長もしくは消防署長が作成したり災証明書をこれらのものに発行することによりおこなうこととする。ただし一世帯一枚の発行とする。」

また被害判定マニュアルも今回の貴重な経験を踏まえ、速やかに、より公平で、的確なり災判定が行えるようにするため、当時実際に調査にあたった建築士や、学者などで、被害家屋の判定基準や、調査方法を確立すべく、「被害家屋調査要領検討委員会」を発足させた。

この委員会では、災害救助法をもとに、建設省による被災度区分判定基準、社団法人日本損害保険協会による地震保険損害査定指針、固定資産税における家屋評価の実績等、そして今回の震災時の調査の経験を参考にしながら損傷状況と家屋の関係を、建築技術面および調査可能性、説明の容易性等に配慮し、より具体的に示すことに主眼を置いて、「被害家屋調査要領」を策定した。

これがその後の鳥取大地震の際に大いに役立ててもらった。

また今回、国の被害認定基準運用指針が検討される際も大いに参考とされ、基本的なところでは、ほぼ神戸市のマニュアルが採用されたのであった。

2. 国の災害救助研究会

阪神・淡路大震災は、災害救助法を中心とする応急救助の実施体制および内容・方法、高齢者障害者等要援護者への支援、ボランティア活動と行政との連携等に関し、数多くの課題を残したとして、「大規模災害における応急救助の今後のあり方について総合的検討を進める」こととし、国では平成7年11月に

「災害救助研究会」を設置し、兵庫県、神戸市、日本赤十字社、社会福祉協議会、ボランティア団体等からのヒアリング、現地視察を含め議論を重ねその結果を「大規模災害における応急救助のあり方」として平成8年5月に公表している。

神戸市は、り災証明や被害判定について、その問題点や課題を強調し国における対応を要求した。その結果、報告書には次のように報告されている。

「今回の災害では、神戸市だけでも平成7年2月6日から平成8年1月19日までの間に、約54万件にのぼる大量のり災証明書が発行された。

しかし、被害認定が建物の外観調査によらざるを得なかったこと、その認定結果が各種給付金、貸付金等に影響することから、被害認定の結果に対して、被災者から再調査の申請が多く出された。

（適正・迅速な被害認定）

災害の被害認定基準については、それまで消防庁、警察庁、厚生省と各々判断基準が異なっていたことから、混乱を防止するために、昭和43年6月にこれら関係省庁の基準が統一された。

この統一基準により被害認定されることとなるが、特に、地震災害においては住家の被害認定にはある程度専門的な知識を持ったものの養成に取り組むことが必要である。

（り災証明書の迅速な発行）

住家の被害認定に基づいて発行されるり災証明書は、被災者が各種施策を利用するための基礎資料となることから、被災市町村は、適正・迅速にり災証明書を発行することが必要である。

このため、市町村は、り災証明書の発行業務を円滑に遂行できるよう、あらかじめ災害時の実施体制を検討しておくことが必要である。」

そしてその終わりには、「本報告書は、今後の大規模災害に備えて、災害救助法を中心とする応急救助が円滑かつ確実に行われるよう具体的な方策を提言

国の災害被害認定基準検討委員会に参加して

したものである。今後の継続的な調査研究や、検討を必要とする事項もあるが、これらの提言が行政施策の中で具体化されることを望む。」

要するに「被害認定やり災証明書の発行が迅速に行えるよう専門職員の養成、要員の確保に取り組むこと」の必要性を認めているのである。

3. 私の行動

私は、平成10年4月1日付けで神戸市東京事務所長を命じられ、東京に赴任した。

それ以前平成8年4月1日に主税部長から他の部署に変わっていたのでこの問題からは、外れていたのですが、東京事務所長に発令され、俄然この問題が気になってその後の進捗を調べて見ると、なんと先の災害救助研究会報告書が出されただけで内容の具体化についてはそのまま放置されていました。

厚生省の担当部署に確認に行くと、この報告書の存在すら引き継がれていませんでした。

私が経過を説明すると、担当課長以下大いに其の必要性について理解していただき、国において対応する以前に各都道府県に其の必要性について理解を深めてもらうとの方針が出されました。

厚生省では、災害救助法関係職員ブロック会議が毎年開催されており、ここで神戸市の事例を発表してほしいとの要請をいただいた。

この会議は、全都道府県と政令指定都市を4ブロックに分け各地で開催されているものであった。

そこで平成11年4月から7月にかけて熊本、鳥取、富山、秋田の4会場で神戸市の事例を紹介し、これらの必要性について講演させていただいた。

そんな中、平成10年5月生活再建支援法の成立を見たが、ここでも支給対象者の決定要件に「全壊・半壊」がうたわれた。

依然として全壊・半壊の具体的判定方法等に手をつけないうちに。

私は地元選出の国会議員に機会があるたびこの問題を訴えつづけました。

ある議員は、国会の委員会の中でもこの問題を取り上げていただいた。そう
こうするうち住宅再建支援の検討が超党派の国会議員で始まり、ここでも被害
判定の問題が大きな問題となっていった。

このような全国的な制度ができると地域間のアンバランス、不公平は許され
ず、ますます全国的な統一基準が必要になってきたのである。

これに関連して全国知事会にも呼ばれて、この問題抜きにして問題解決はあ
りえないことを力説した。

こんな中、扇国土庁長官が鳥取大地震の現地視察をされた直後に、まさに長
官の鶴の一声で被害認定基準のマニュアルづくりがスタートしたわけである。

IV 国に要望したこと

われわれは、国に対して次のことを要望し続けた。

(1) 判定・証明書発行の根拠の明確化

災害時における自治体の判定・証明書発行義務を明確にし、その位置付け、
その証明する内容、発行者・判定者、目的を明確にし、不服のあるものに対す
る救済方法や、判定に対する賠償責任追及に対する対応など、法律等により明
確化してほしい。

(2) 被害判定の具体的基準の作成

全国的には、住家の構造などかなりの差があろうが、その判定方法の基準と
なるものは、国において作るべき。

その上で、各都道府県単位、市町村で、個別の判定基準を作るようにすべき。

また、判定方法、基準の公平性の確保、信頼性の向上のため、事前開示によ
り国民のコンセンサスを得るべき

(3) 専門的研修機関の設置と、判定者の育成・資格の付与

全自治体で一定規模の判定者を養成し、その者に資格を与える。

災害時には、当然のことながら、当該自治体の職員は、超多忙であるので、
近隣自治体から応援に行くシステムにする。

そのほうが、第3者的判断となり公平性も保てる。また資格を持っているこ

国の災害被害認定基準検討委員会に参加して

とにより市民の信頼も厚くなる。

そしてこの判定者は、全国レベルで研修することにする。

V 今回の検討委員会での審議

今回は、あくまでも統一された被害認定基準が30年経過し実情に合わなくなっているための見直しと、認定業務が円滑かつ確に実施されるよう被害認定基準運用指針を整備することにとどめられた。

被害認定基準については、生活様式の変化に伴う居住者の住宅に対する要求内容の高度化などから、建築技術の進歩と共に住宅の構造や仕様も変化し、それに伴い被害の態様も多様化してきた。その結果最近の災害に係る住家の被害認定については、実情に合わなくなっている。このようなことから住家の全壊・半壊の概念については、近年の住宅構造、形態、仕様の変化にかんがみ、居住のための基本的機能を維持するために必要な構成要素の被害の程度に着目して再整理された。

被害認定基準運用指針については、市町村が、住家の被害調査を迅速かつ的確に実施できるようにする必要があるとの考えから作成された。

地震災害に代表されるように住家の部材等が外力により物理的に破壊される被害と、浸水による被害のように外力による部材等への物理的な被害が招じていない、あるいは軽微であっても、吸水により機能劣化を生じるなどの被害の二つの被害を想定して作られた。

当初「判定は自治体の仕事。基準の具体化は自治体独自の判断を難しくする」として消極的だったことからすれば大きな前進であった。

VI 残された課題

1. リ災証明書について

リ災証明書について定めた法令上の規定はないが、地方自治法第2条において防災に関する事務が市町村の事務と規程されており、リ災証明は災害対策（救助）の一環として取り扱うものであると理解し事実行為として発行した。

この証明書が、その後の被災者に対する義援金の支給あるいは被災者生活再建支援法の適用や各種支援金の支給の判断材料となるなどすべての施策の原点となったことを思えば、次のようなことについて何らかの規定が必要と思われる。

- ① 証明書発行の義務化と自治体が証明すべき事項
誰が誰に対し何を証明するのか
- ② 証明書に（被害調査に）不服のあるものの救済手段
- ③ 証明書が損害賠償の対象にはならないことの免責規定の明文化

2. 専門的研修機関の設置と判定者の育成

① せっかく被害認定基準運用指針が作られてもこれに基づく的確な判定ができれば意味が無い。また其の判定も日本全国どこでも同じ判定がされることが必要であるし相互の応援体制も必要である。ゆえに専門的研修機関を設置して、各自治体職員等の研修を行い、判定者の育成をする必要がある。

②（資格者の必要数と研修方法）

その数は、神戸市の場合、第一次調査に係ったものが、人口20万人の区で延べ300人日（50人×6日）であった。調査に一週間かけるとすると一人で人口4,000人分（200000/50）となる。

東京都を調査するとして対象区域人口1,000万人とすれば2,500人（10000000/4000=2500）必要。

とすれば大体全国に有資格者が4,000人ぐらいいると対応が可能となる。

全国的には、12,000万人/4,000=30,000人、すなわち各市町村は、人口30,000人に一人の割で有資格者を準備すればいいことになる。この研修は、二日もあれば良いと思われるので、仮に毎週研修するとして、一回30人なら30×50週=1,500人、これで3年で4,500人の有資格者が作れる。

3年に一度再研修するとすれば、毎年同じペースで研修は、続いていくことになる。

3. 資格の付与

またそのような者にはたとえば「被害家屋調査判定士」のような資格を証明するものが必要である。神戸市の場合でも現場でずいぶん「資格があるのか」「能力があるのか」と言われたし、現に建築士などが応対したときなど其の資格を聞いただけで判定に納得される例がずいぶんとあった。

終わりに

何度も繰り返し述べてきたが、り災証明書は災害発生後の公的私的を問わず、すべての個人救済施策のよりどころとなった。

今回そのり災証明のもととなる被害認定基準運用指針が作成されたことは、全国の自治体にとって大変ありがたく素晴らしいことであります。重ねて国をはじめ関係者のご努力に感謝申し上げたい。

ところでやはりこの指針に基づく調査のできる人材養成が不可欠であります。全国大小さまざまな自治体に、「指針は作ったから後はそれぞれの責任で」というのは、いかがなものか。

生活再建支援法をはじめ今検討されている住宅再建支援制度など、全国的にばらばらな被害判定は許されない。被災者の不満や不安の解消へ、極力公正かつ正確な判定が欠かせない。

運用指針に基づく判定者の全国的研修制度は、ぜひやってもらいたい。例えば兵庫県の震災メモリアルセンターを活用するなどひとつの方法であろう。

立派な指針は作られたが「臥龍点睛を欠く」ことにならないように今後の国の更なる対応に期待したい。

被害認定事務とその課題

—平成12年東海豪雨災害から—

岡 嶋 守

(名古屋市消防局防災部長)

1. はじめに

平成12年9月11日から12日にかけて東海地方に発生した豪雨（以下「東海豪雨」という。）は、当地方に大きな被害をもたらし、その損害額は、名古屋市だけで1461億円に達した。

発災当初の災害対策の主眼は、市民の生命、身体、財産を保護することにおかれるが、この段階を終えると、次は、河川等の応急修復と内水排水、これと並行して被災者の緊急生活支援、交通、ライフライン施設の復旧、災害ゴミの処理、衛生・防疫対策、医療対策等多くの災害対策事務・業務が実施され、対策の種別により数十日から数ヶ月を経て取りあえずの復旧をして行くこととなる。

これらの対策を実施してゆく上で、重要な事務の一つに「被害状況の把握」がある。国・県・マスコミ等に対する説明、要望、発表、その他市としての災害対策の方針決定、財政見積・作業量・物資量等を判断する上で欠かせない基礎的な資料となる。

今回の東海豪雨に際して、名古屋市は各区役所等が中心となって、国の定める基準に従い事務を進めたが、被災市民の中から、殊に住家被害の認定結果に対し不満を訴える事案が続出した。

住民対応のため、県内の他都市に同種事案について照会してみると、いささかの事情の違いはあっても、大筋本市とよく似た状況にあることが判明した。又、これらの基準の解釈等に関し、国、愛知県に問い合わせても、具体的な判断になると市長判断とされた。

以下では、今回の水害における被害認定の事務について、名古屋市の実態から明らかになった課題等について述べる。

2. 東海豪雨による名古屋市における災害の概要

平成12年9月、日本付近に停滞していた秋雨前線は、台風14号からの暖かく湿った気流の流れ込みにより活動が活発となり、11日から12日にかけて東海地方（静岡、岐阜、愛知、三重等）に愛知県を中心として記録的な大雨（名古屋市での総降雨量は、647mm）を降らせた。

このため、名古屋市内では、岐阜県から愛知県の春日井市、名古屋市西部を経て名古屋港域に流下する1級河川庄内川水系（流域面積1,010平方km）の新川で左岸堤防（名古屋市西区内）が破堤したのをはじめ、破堤3箇所、越水17箇所の被害が発生した。

名古屋市災害対策本部は、人命の保護、安全の確保を図るために、151,670世帯、381,309名を対象に避難勧告を発令し、同時に、全消防力を投入し（この時の消防活動中、消防団員1名が殉職）、要救助者の救助救難にあたった。この一方で、自衛隊の協力もいただき河川堤防の決壊部を中心に緊急水防工法活動を展開するとともに、各区災害対策本部が避難所の開設、食料・飲料水・毛布をはじめとする救助物資の提供を行う等、全市挙げて被災市民の救助に対処した。

浸水等による住家被害は、全壊4棟、半壊98棟、一部破損18棟、床上浸水9,818棟、床下浸水21,852棟（平成13年3月30日現在）に及び、市域の約37%が浸水し、広範囲で内水・外水被害が発生するなど、伊勢湾台風（昭和34年9月26日に中部地方を中心に襲った大型台風。名古屋市だけでも死者・行方不明1,851名を記録）に次ぐ浸水被害となった。又、崖崩れ（市内で87箇所に発生）により1名が犠牲になったほか、合計で51名の死傷者（死者4名、重傷者13名、軽傷者34名）が発生した。

3. 被害認定事務

(1) 概要

水害に限らず、震災、火災、風災害等の災害による被害のとりまとめ、県、国に対する報告は、昭和43年6月14日付、内閣総理大臣官房審議室長名の通知「災害の被害認定基準の統一について」により定められた被害認定基準（以下「統一基準」という。）及び昭和45年4月10日付、消防庁長官名により各都道府県知事を通じ全国の市町村に通知された「災害報告取扱要領」（以下「要領」という。）によって行われている。

それ以前は、国の各省庁のそれぞれの必要性により、災害の種類、根拠となる法例又は事業にあわせ被害状況を報告していた。しかし、この方法によると市町村の事務が繁雑であること、国においても他省庁との共通性がないこと、被害統計の整合が困難であること等の理由により、昭和43年6月、できる範囲でこれを共通化することの申し合わせがされた。

その結果、事務の合理化、簡素化等を目的として関係省庁による協議を経て統一した基準が定められるとともに、消防庁から各市町村に報告要領が示されたものである。

この統一基準は、主として災害の状況全般を、被害の程度を中心に取りまとめることにより災害の概要（規模）を把握することを目的としており、国、県にあっては発災直後の段階でその概要を把握することの意義、市町村にあっては災害救助法適用等の判断を速やかに実行するための速報的意義なども期待されているため、その判定基準も普遍的で簡便かつ実用的なものとなっている。

今回の名古屋市の水害についても、この基準の定めるところに従い、市の関係局、各区役所等が被害程度の調査、認定事務にあたった。この時、主に問題となったのが、「住家の被害」の内、特に「全壊」又は「半壊」に関する部分である。

統一基準に定める、「住家の被害」の判定基準（関係分抜粋）とその解釈、運用等をまとめたものが別表1である。

(2) 認定上の課題について

① 具体的事例から

住家被害の判定基準は、主に視覚的な家屋損壊の程度を収集するように作成されている。家屋損壊の程度を知ることで、被害の規模・程度を判断する目安となるからである。

平坦地でなく丘陵と丘陵に挟まれた谷部のようなところを、大きい勾配で流下する河川に沿って住宅地が形成されたところでは、外水氾濫による鉄砲水に近いような水害が生じれば、家屋はかなりの度合いで損壊すると考えられる。

ところが、今回のような平野部の都市の水害では、氾濫水によって家屋が破壊されることはほとんどない。洪水により、家屋が浸水を受け又は水没しても、1～2日して氾濫水が治まれば、少なくとも外見上はほとんど損傷を受けていない。

床も畳よりフローリング式が多く、壁はグラスウールを石膏ボードで押さえ、室内表面はビニールクロスで仕上げているので、土壁のように流出することはない。

このため、玄関先の床上にわずかに浸水したケースも、2階の天井近くまで浸水したケースも床上浸水とされ、半壊の認定を受けることはほとんどない。つまり、浸水の程度が家屋水没に近い状況であっても判定は「床上浸水」であり、「半壊」には至らないことになる。

地震のような災害では家屋損壊の程度は、災害の規模を表すパラメーターになるが（損壊に至らない「傾斜」等を考えると、これも問題があるかもしれないが。）、平野部、都市部の水害では、家屋損壊の程度は、被害の程度、災害の規模等を必ずしも正確に反映しない。

最近の都市部の住宅は水害（主として内水氾濫）に強く、単に水に浸かるだけでは家屋が損壊するようなことは少ない。しかし、被災住民の立場からすると、たとえば、床上1m（50cm位でもあまり変わりはない。）の浸水被害を受けるだけでも、気持ちの上では「全壊」に近い感覚になる。なぜなら、多くの場合1階に、日常生活機能の主要部分が集中しており、附帯設備だけでなく常

時使用する生活資財の大部分がここにあり、浸水被害を受けることで、これら電気設備・衣服・寝具・食料品・日用品等のほとんどを廃棄しなければならないからである。

② 統一基準見直しに対する要望

これらの問題は、被害認定事務が進み、ある程度の結果が集約されるような段階で、市民の苦情として区役所を通じて顕在化してきた。

当初は、要領に関して何らかの解釈誤り、あるいは運用に問題があるのではないかと考え、要領の解釈・運用等について再検討した。検討は、本市の過去の事例、他都市の事例、仮想事例等についても行った。

しかし結論としては、冒頭にも述べたとおり、他都市においても類似の事情にあること、解釈・運用にも誤りはないことが確認された。このため、統一基準による限り、被災者が「半壊」だと主張する被害住家の多くは「床上浸水」であり、「半壊」と認定することができない事例が多く発生し、住民の要望に添うことは、困難な状況であることが判明した。

被災者を対象とした説明会などの席上で、この旨の説明をすると、解釈に誤りがないのなら、統一基準そのものを見直してほしいと怒りを込めた発言が噴出した。

(3) 住民の意識から

住民の、被害認定基準に対する批判、意見の考え方の基礎となる具体例を示すと次のようになる。

① 建物（住家、事業所）は、物理的に破壊されなくても、一旦水に浸ればそれだけで実質的な被害が発生する。住家であれば1階部分に台所・居間等があり、電機器具はじめ多くの生活資財はここに集中していて、これらは水に浸かるだけでほぼ全滅するが、これが被害算定の対象に含まれないのは不合理である。

② 工場、事業所のように事業用の機器は、OA化、IT化のため、コンピュータ依存度が極めて高く、これらの制御ソフト（中には億円単位の高価なものもある。）は水に浸かるだけでほぼ全滅する。これらは何故被害とされ

ないか。

- ③ 半壊の定義は、損壊部分の床面積方式と被害金額方式の2方式によるが、床面積方式では、床が損壊しないと算入されないし、被害金額方式では、床そのものが算定対象となる「主要構造部」から除外されている点が理解できない。
- ④ 基準では、水に浸かっただけの被害では損壊と考えていないが、損壊しなくても水害によりその機能が失われれば、事実上損壊と同等の被害ではないか。
- ⑤ 又、従来からの、畳、土壁による工法で造った家と最近の工法で造った家では浸水による被害の様相もかなり異なる。たとえば、汚水がしみこんだ床、石膏ボード、ガラスウール等は外見上何ともないように見えても、一旦水を含めば、その機能は大幅に低下する。
- ⑥ 浸水することによって、地域によっては、ひどい臭気あるいは衛生問題に悩まされることがある。いずれも、的確な対処方法がないため、時には長期間被害が継続することがある。これらの要素も、基準上被害とはされないのはおかしい。

(4) 被害判定基準の見直しにおける留意点

これらを踏まえ、被害判定基準の見直しにおける実態面からの留意点を示すと次の通りである。

- ① 被害判定基準そのものの問題だけでなく、認定に連動する見舞金制度その他の各種支援制度にかかる内容も影響している。
- ② 被害統計の目的にかかるとではあるが、建物被害の物理的・視覚的な破壊という側面の他に、建物の改修、修復あるいは生活再建・復旧を念頭に置いた経済面、生活機能面をどのように評価するか。
- ③ 被害判定基準と被害にかかる各種支援制度（主に経済支援）の判定基準を分離する方法もあるが、これは、昭和43年の基準統一の考えを否定することになる。
- ④ あまり多くの要素を斟酌して判定の基準が複雑化し、専門的になると早

期の円滑な事務執行に障害となる。ある程度の効率性、画一性、簡便性は確保する必要がある。

4. 被害認定基準の見直し

一方、東海豪雨の後発生した鳥取県地震（平成12年10月6日発生）においても、米子市を中心に地震による住家被害に対する当該被害認定基準の適用結果に多くの疑問が提示され、名古屋市は水害の視点から、米子市は震災の視点からともに国に対し当該基準の見直しについて、強くお願いすることとなった。

これらのことを受けて、平成12年11月16日に国土庁（現内閣府）に高寄 昇三、甲南大学経済学部教授を委員長とし学識経験者、関係省庁、県、市の代表者で構成する『災害にかかる住宅等の被害認定基準検討委員会』が設置された。この委員会では、東海豪雨、鳥取地震での課題を踏まえ、以前の阪神・淡路大震災をはじめ各地の水害、火山災害なども視野に入れ、統一基準の見直しの検討が開始された。

その結果は、委員会報告の形でまとめられ、その後関係省庁間の調整を経て平成13年6月28日付消防庁長官名で各都道府県知事を通じて市町村に通知された。

今回問題になった部分の改正後の認定基準は、別表2のとおりである。

5. おわりに

水害に関する被害認定の事務について、東海豪雨災害における名古屋市の実態から述べた。主として被災された市民の立場から見たものであるが、そのすべての気持ちを反映しているものではない。

しかし、できるだけ多くの方々の意見を忠実に述べようとしたため、中には認定基準の主旨にそぐわないようなことも含まれている。

名古屋の水害から1年が過ぎようとしているが、未だに被害の後遺症で苦しんでいる方もいる。全国各地の災害による多くの被災者の方々も同様だろう。

異常気象とも言われる昨今、災害が少しでも少ないことを願い、併せて、不

幸にも被災された方々の1日でも早い立ち直りを心から御祈念申し上げる次第である。

別表1 被害判定基準（関係分抜粋）

（「災害報告取扱要領」昭和45年4月10日，消防庁長官通知から）

被害区分		判定基準
住家の被害	全壊 (全流失)	住家が滅失したもので、具体的には住家の損壊、もしくは流失した部分の床面積が、その住家の延べ面積の70%以上に達したものの、又は住家の主要構造部の被害額が、その住家の時価の50%以上に達した程度のものとする。
	半壊	住家の損壊が甚だしいが、補修すれば元通りに使用できるもので、具体的には損壊部分が、その住家の延べ面積の20%以上70%未満のもの、又は住家の主要構造部の被害額がその住家の時価の20%以上50%未満のものとする。
	一部損壊	全壊及び半壊にいたらない程度の住家の破損で、補修を必要とする程度のものとする。ただし、ガラスが数枚破損した程度のごく小さなものは除く。
	床上浸水	住家の床より上に浸水したものと及び全壊、半壊には該当しないが、土砂竹木のたい積により一時的に居住することができないものとする。
	床下浸水	床上浸水にいたらない程度に浸水したものとする。

(注)

- 1 主要構造部 「壁」、「柱」、「はり」、「屋根」、「階段」を指す。
ここで、床は主要構造部に含まれない。
- 2 運用の実例 被害額を算定する際の実務では、固定資産税における個々の家屋ごとの評価額に対する各主要構造部の評価額の割合を基に判定を行っている。
たとえば、家屋評価額に対する壁の評価額の割合が16%の家屋で壁が全部損壊していても、柱、はり、屋根、階段に被害がなければ「被害額がその住家の時価の20%未満」となり、半壊とはならない。

別表2 見直し後の被害認定統一基準（関係分抜粋）

被害種類	認 定 基 準
住家全壊 (全焼・全流失)	住家その居住のための基本的機能を喪失したもの、すなわち、住家全部が倒壊、流失、埋没、焼失したもの、又は住家の損壊が甚だしく、補修により元通りに再使用することが困難なもので、具体的には、住家の損壊、焼失もしくは流失した部分の床面積がその住家の延べ床面積の70%以上に達した程度のもの又は住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し、その住家の損害割合が50%以上に達した程度のものとする。
住家半壊 (半焼)	住家その居住のための基本的機能の一部を喪失したもの、すなわち、住家の損壊が甚だしいが、補修すれば元通り再使用できる程度のもので、具体的には、損壊部分がその住家の延べ床面積の20%以上70%未満のもの、または住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し、その住家の損害割合が20%以上50%未満のものとする。

(注)

- 1 住家被害戸数については「独立して家庭生活を営むことができるように建築された建物又は完全に区画された建物の一部」を戸の単位として算定するものとする。
- 2 損壊とは、住家が被災により損傷、劣化、傾斜等何らかの変化を生じることにより、補修しなければ元の機能を復元し得ない状況に至ったものをいう。
- 3 主要な構成要素とは、住家の構成要素のうち造作等を除いたものであって、住家の一部として固定された設備を含む。

震災復興と都市整備 X

——神戸市街地形成史——

高 寄 昇 三

(甲南大学経済学部教授)

1. 震災復興事業計画の縮小

震災復興事業は、実施上もさまざまな悪条件が加わった。ことに政府の復興事業費の削減は、事業実施を困難にしていた。『神戸市史』は、その事例を次のように列挙している¹⁾。

- (1) 公共用地上に移転を要する建物が残る。計画街路にかかっている建物で、焼残り建物、堅牢建物等は再検討5ヵ年計画事業中に見込まれなかった。
- (2) 側溝等が整備できない。再検討5ヵ年計画事業中には、全街路側溝を整備するだけの事業費が計上されなかった。
- (3) 橋梁が架設できない。
- (4) 軌道移設、地下埋設物の移設等がおこなわれない。

政府の復興事業の見直しは、事業処理上において、単価・対象の削減となり、実際の事業施行の妨げとなった。

震災復興事業の単価がいかに低い単価であったかについて、『震災復興誌』が、関東大震災復興事業との比較について、「工事の質においても震災復興事業の場合は坪当たり平均1,354円の事業費が見込まれたのに反して、震災復興事業の場合は、平均402円しかみられなかった²⁾と、わざわざ記述している。

さらに戦後の大火災の復興事業との比較でも、事業単価は低く、最低で坪455円が1件あるのみで、他の17件についてみると、単価1,000円以上が半分以上あり、最高金額は熱海市（昭和25年4月3日、復興事業費9,000万円）で2,130円であった³⁾。

火災復興事業が3～5年で終了したのに、震災復興事業は長期事業になった

のは、事業単価の低さと無縁ではない。

しかも事業が長期化したので「要移転建築物が後から増加して来、又直接の事業施行者が数回も変るなど、結局、全体的に低い単価で不十分な工事で終らせねばならないような結果を来したのである」⁴⁾といわれている。

神戸市においても、事業の完了には、悲観的な空気が漂いはじめていた。『神戸市史』は、この間の様子を「このため5カ年計画を終了しても地区内の諸権利を確定する見通しは立ち得ない状況であった」⁵⁾と、描いているのは、あながち誇張ではないであろう。

神戸市も計画区域650万坪、事業費10億円が、政府によって認証されていたが、見直しが行われた。

区域では街路整備のすんでいる旧居留地、米軍接收地などが除外され、事業費も9億7,737万円に圧縮された。また事業年度も昭和25年度から29年度へと5カ年の延長が決定された。計画区域を全国的にみると、86都市で25,750haの計画に縮小された。

復興基本計画は、政府・神戸市の思惑どおりに、昭和25年度までの当初計画どおりには、実現をみなかった。戦災復興事業は昭和30年までは、事業費の伸び悩みがみられる。

神戸市の基本計画を実施する具体的手法として、計画の成否の鍵を握ったのは、戦災復興区画整理事業であった。神戸市では被災地を中心に、650万坪の戦災復興区画整理事業を行うことになっていた。

しかし神戸市のケースでは事業完成は、第1表のように事業計画は修正され、昭和30年以降にもち越された。それは政府の復興計画が、後にみるようにしばしば見直され、縮小されていったからである。

このように復興計画は、短期にしかも広域に実施することは理想であるが、現実にはさまざまな障害によって挫折した。

神戸市においても、同様の見直しが行われた。復興事業計画の特色は、復興土地区画整理区域を、旧市の大半の面積590万坪に周辺区域も加えた650万坪と決定（昭和21年8月16日・戦災復興院告示第81号）したことである。

神戸市の戦災復興事業は、先にみたように面積650万坪、事業費約10億円で事業をスタートさせたが、23年当初には約590万坪に縮小を余儀なくされ、23年末には525万坪へと縮減されていった。

街路計画においても、50m以上の幹線街路のうち、脇浜緑樹線は計画幅員100mから50mに、中央幹線は長田区西代より以西を50mから27～30mに、五位ノ池線は50mから22mに、兵庫駅前線も50mから20～30mにそれぞれ縮小された。さらに第2次の計画縮小がドッジライン（経済9原則）によって要請された。

神戸市の戦災復興事業も、その後、インフレ、政府計画の縮小などによって、第1表にみられるように数次の改訂、圧縮が行われた。

結局、事業費は昭和25年には9億7,737万円に改訂されたが、当初の10億円の事業費と比較すると、インフレがあるので5分の1以下に実質的には圧縮されたことになる。

結果的には神戸市の復興事業計画は、街路・駅前広場計画は、縮小されたが事業化されていった計画が多いが、緑地計画などは、財源関係から計画の達成率は低い。

それでも王子公園・御崎公園といった大規模公園が、戦後の区画整理でうみ

第1表 戦災復興事業の経過

(単位 千円)

区 分	国庫補助査定額		実 施 状 況		
	年 度	事業費	年 度	総事業費	左の物価換算額
当初5ヵ年計画	21～25	1,061,579	21～24	293,354	1,255,370
再検討5ヵ年計画	25～29	977,370	25	176,929	268,212
物 価 改 訂	26～29	1,187,500	26～29	823,253	867,282
30 年 度 改 訂	30～33	1,391,036	30～33	1,562,937	1,621,214
関 連 都 市 改 造	34～38	2,008,000	34～36	1,539,167	1,581,559
小 計	—	—	—	4,395,640	5,593,637
36 年 度 改 訂	34～39	2,803,000	—	—	—
37年度以降残事業	—	—	37～40	2,799,617	2,799,617
合 計			21～40	7,195,257	8,393,254

出典：神戸市編『神戸市史・第3集行政編』369頁

だされたことは、評価されるべきである。このような大規模な公園事業が可能となったのは、政府が財政圧縮を打ち出す以前に、高補助率制度を利用して、果敢に事業化に踏み切ったからである。

たとえば御崎公園は、当時、他都市が余り利用しなかった「潰れ地買収」方式（補助率9割）を利用した。その理由は現金補助でなく、交付公債であったから、インフレ時には地方団体は利用しなかった。神戸市はこの交付公債を民間金融機関に売却し、市資金の回転に支障が起きないようにした⁶⁾。

神戸市の戦災復興事業は、行財政的には逆境のもとで行われた。全国的にみても、物価の高騰、資材調達の困難、技術者の不足、バラックの乱立などの悪条件によって、事業の進捗は、はかばかしくなかった。

神戸市がこのような事態にもかかわらず、早期に着工し、事業消化に努めたことは、結果的には政府の事業圧縮の被害を最小限に、食い止めることになった。しかし全体的な事業計画を保持することは、もちろん不可能であり、第1表にみられるように、事業計画の縮小がつづいたのである。

2. 難航する戦災復興事業

戦災復興事業における区画整理事業を困難にしたのは、第1に当初の予想を裏切って事業が遅延化すると、焼け跡に建築物が建設され、道路予定地が不法占拠されるなどの問題が発生したことである。

当初は文字どおり焦土であり、街路設計をさまたげる障害物は皆無であった。次第にバラックが建ち、さらに本格的な木造住宅も建築されていった。

さらに神戸市を悩ましたのが、不法占拠の問題であった。先の『都市計画事業のあゆみ』も、1項を割いてこの問題を記述している。

不法占拠された街路予定地・街路は、規模の大きいのは三宮ヤミ市、鯉川筋商店街弁天浜、西尻池1丁目、西尻池2丁目、海岸通5丁目、脇浜1丁目である。

ことに社会的関心を呼んだのが、鯉川筋の不法占拠撤去であった。昭和26年2月1日、4戸のみが強制撤去の対象となり実施された⁷⁾。

第2表 過小宅地当初設計

地区	筆数	地積	平均坪	基準坪
灘	98	852.75	8.70	25
葺合	126	1,933.80	15.34	25
生田	115	1,411.05	12.27	25
兵庫	367	5,264.73	14.34	25
長田	26	326.48	12.55	25
須磨	40	556.06	13.90	25
合計	772	10,334.37	13.40	

出典：神戸市編『震災復興誌』117頁。

第2に、区画整理事業は、土地の地積及び各種権利調査が必要であるが、件数が多いことに加えて、権利関係が複雑である。借地権者・借家権者、さらには外国人・行方不明者など、戦後の混乱期であり、権利関係の確定だけでもまさに人海戦術であった⁸⁾。

第3に、復興基本計画においても、指摘された過小宅地・借地の問題は、当初は第2表のように、25坪を基準として整理する方針であった。

しかし事業が遅延している間に、過小借地権者が住宅を建築しているため、やむを得ず換地を交付せざるをえないものが続出し、さらに分合筆の自由が認められているので、ますます過小宅地・借地が増加していった⁹⁾。

なお300坪以上の宅地は、10パーセントを限度として減歩率を加算し、これにより過小宅地等の調整を図っていった。

第4に、震災復興のためには、換地を可能最大限に早期決定をなし、本格的な住宅再建をなすことである。しかし先にみたように、さまざまな困難な要素が加わり、予定どおりにはいかなかった。

それでも昭和11月30日、兵庫地区西宮内町付近の17万4,774坪の換地予定地を最初に発表し、逐次、換地を決定していった。第3表のように昭和26年までに、主要地区の換地をおわっている。ことに中央部の都心地区の整理の進捗率が高い。

「これは全国的にも最も早期に全地区の換地予定を決定したので、当時本省

から特に賞賛された」¹⁰⁾ほどのテンポであった。それでも遅い箇所は、10年以上も経過しており、区画整理事業が長期にわたる事業であるとの印象は拭えないのである。

第3表 神戸市区画整理事業仮換地指定状況一覧表

年 度	灘地区	葺合地区	生田地区	兵庫地区	長田地区	須磨地区	合 計
昭23	7,968	12,078	1,956	15,948	30,516	14,963	83,429
24	69,790	73,495	63,894	115,856	86,912	58,102	468,049
25	98,422	84,496	59,395	227,863	139,724	103,017	712,918
26	52,968	59,880	23,014	82,905	73,584	49,705	342,056
27	69,919	15,218	8,088	33,525	12,415	19,824	158,989
28	31,254	3,676	10,111	40,008	774	4,042	89,866
29	17,702	16,210	15,025	40,538		1,206	90,682
30	18,703	13,037	7,313	—		16,475	55,528
31	8,552	81,517	6,745	2,523	1,095	6,849	107,279
32	12,520	9,063	38,503	2,801	9,695	4,781	77,363
33	15,400	11,588	33,930	9,367	11,531	10,004	91,820
34	32,824	9,396	29,565	34,537		6,746	113,067
合 計	436,022	389,654	297,539	605,871	366,246	295,714	2,391,046

出典：神戸市編『戦災復興誌』119頁。

註

- 1) 神戸市編 「神戸市史・第3集行政編」 (以下、神戸市 「神戸市史・Ⅲ」) 370～371頁。
- 2)・3) 前掲 「戦災復興史・Ⅰ」 52頁。
- 4) 前掲 「戦災復興史・Ⅰ」 53頁。
- 5) 神戸市 「神戸市史・Ⅲ」 371頁。
- 6) 宮崎辰雄 「人間環境都市への挑戦」 72～76頁。
- 7) 鯉川筋は、県が買収した道路予定地であったが、未着工のまま広場となっていた。しかし戦後不法占拠されたままになっていた。神戸市は昭和25年4月21日に、立退通知をだしたが、住民サイドは「鯉川筋商店街振興会」を結成し、反対陳情などを展開した。また執行停止命令の申請もなされ、地方裁判所が調停にのりだし、強制執行は翌年1月末日まで、延期されることになった。住民は市に対する陳謝状を新聞に掲載することになった。神戸市は26年2月1日に強制執行をし、区画整理事業上の障害

除去に漕ぎ着けたが、市内には弁天浜など不法占拠地は、無数にあった。弁天浜は、32年3月に不法占拠を、県総評議長などが斡旋に入り解決をみている。神戸市都市計画局「都市計画事業のあゆみ」154～155頁。強制執行の実態については、宮崎辰雄「人間環境都市への挑戦」76～79頁参照。

8) 神戸市編「戦災復興誌」は、地積調査の困難性について、「各地区とも膨大な施行面積を擁しており、戦災による焦土は、罹災前の地面が約1メートルに及ぶ瓦礫等の下になり、たとえこれらを取除いても1筆ごとの宅地の境界について、従前から固定杭の有るものを除いてその実測を行うことは全く不可能である」(114頁)と、記述している。

外国人についても区画整理の換地指定なども、困難をきわめた。神戸市編「戦災復興誌」は、「外国財産は、連合国財産として終戦直後別途扱いとされ、その土地所有者等はおおむねそれぞれ本国へ帰還しており、……………それらの土地へは全く立入禁止の状況であったから実測することができず、……………減歩することができずその取扱いは真に困難を極めた」(116頁)とのべているが、事業遅延の原因の1つであった。

9) 神戸市編「戦災復興誌」117頁。

10) 神戸市編「戦災復興誌」119頁。

神戸医療産業都市構想の取り組み状況について

大 麻 博 範

(神戸市企画調整局参与)

1. はじめに

「神戸医療産業都市構想」は、最先端の医療関連機関や企業を神戸・ポートアイランド第2期を中心に集積することで、市民に高度な医療サービスを提供し、既存産業の高度化や新産業の創出による雇用の場の確保等で神戸経済を活性化すること、さらに、海外、特に中国などアジア諸国の医療技術の向上を通じて国際社会に貢献することを目指している。

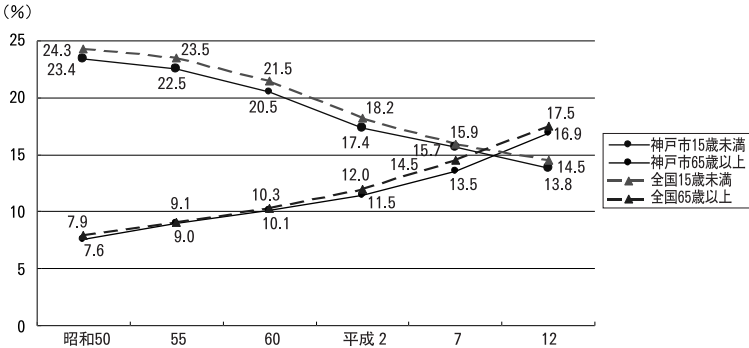
2. 背景

構想を推進するにあたっては、3つの背景があった。

1つは、21世紀、日本は急速に高齢化社会に向かうという点である。今から26年前の1975年、日本の65歳以上の人口は、総人口の7.9%であったが、25年後の2000年には、17.5%と2倍以上を占めている。日本社会が活力を維持していくためには、高齢者が1日でも長く健康を保って存分に活躍していくこと、健康で質の高い生活の確保が肝要であり、医学の重要性はさらに増していく。世界保健機関（WHO）も、2000年6月に、初めて、新しい寿命指標として「健康寿命（病気やけがで健康が損なわれている期間を平均寿命から差し引いたもの）」を発表した。191か国の調査の結果（1999年）、日本の平均寿命は80.9歳、健康寿命は74.5歳で、ともに世界一であるが、より高度な医療サービスを、安全速やかに医療の現場に提供していくことで、その差6.4年間をさらに縮めていくことが必要である。

資料 総務庁統計局「各年国勢調査結果」

年少人口，老年人口割合の推移



2つめの背景としては、神戸経済は、阪神・淡路大震災の影響、さらに生産拠点の海外移転など日本全体の産業構造の転換などにより、重厚長大産業や港湾関連産業に依存した経済構造では、持続的な経済発展が難しい状況にある点が挙げられる。神戸経済を活性化させる新たな産業の振興が神戸市の最重要課題であって、この点で、ライフサイエンスは21世紀に飛躍の進歩が予想され、医療関連産業はすそ野も広いことから、産業面での成長株として着目したわけである。

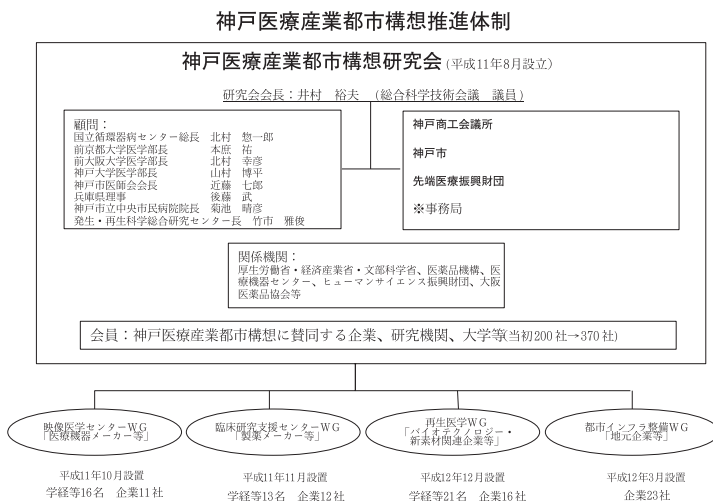
3つめは、神戸は、もともと、医療関連の機関や企業を集積する上で、地域的に優れた特徴を兼ね備えていた点である。関西には、京都大学、大阪大学、神戸大学など日本有数の大学の医学部や国立循環器病センターなどの医療機関、製薬会社が集まっている。また、古くから海外に開けてきた神戸には、教育施設をはじめとして外国の研究者や企業の人たちが暮らしやすい環境が整っており、日本全国につながる道路網や港、空港など交通・物流ネットワークも整備されている。さらに、造船や鉄鋼業などで培われた高い技術力を持つ地元企業も数多くある。特に空港については、1999年度に実施した「神戸医療産業集積形成調査（ベクテル社、スタンフォード・リサーチ・インスティテュート他に委託）」でも、医療関連のクラスターを形成するにあたっては、空港の果たす

役割は極めて大きいという調査結果が出ている。神戸では、関西国際空港と2005年度開港予定の神戸空港を活用することで、国内外の研究者の交流や患者さんの搬送、医薬品や細胞・組織さらには医療機器の部品の緊急輸送などにもスムーズに対応していきたいと考えている。

3. これまでの経緯

〔医療産業都市構想懇談会〕

1998年10月に設置した「神戸医療産業都市構想懇談会」（座長：井村裕夫中央市民病院長（当時），委員：京阪神の医学界のメンバー計10名）から、1999年3月に提出された「報告書」は、構想の背景から基本的な枠組みまでが提言されており、私どもが構想に取り組む上での道しるべとも言うべき、画期的な内容であった。構想の中核施設としては、①医療機器の研究開発、医薬品等の臨床研究支援（治験）、再生医療等の臨床応用を行う「先端医療センター」、②ビジネス支援機能、インキュベート機能等からなる「メディカルビジネスサポートセンター」、③人材育成支援機能を担う「トレーニングセンター」の3つの施設を早急に整備すべきであると提言されている。（詳細は「都市政策第95号」



に報告書が収録されている。)

〔医療産業都市構想研究会〕

本構想の推進主体としては、1999年8月に国内外の医療関連企業や地元企業、京阪神の大学・研究機関等と厚生省・通商産業省・科学技術庁（当時）の産学官からなる「医療産業都市構想研究会」を設置した。この研究会において、4つのワーキンググループ（①映像医学センターWG②臨床研究支援センターWG③再生医学WG④都市インフラ整備WG）を設置して、早期具体化に向けた作業を進めている。

4. 先端医療センター

中核施設である先端医療センターは、経済産業省の新事業創出促進法に基づく新事業支援施設として、1999年12月、2000年12月の国（地域振興整備公団）の補正予算、1999年12月、2001年3月の市の補正予算、さらに民間企業あわせて計102億円の出資を受けて、「神戸都市振興サービス(株)」が整備を進めている。



「先端医療センター」 完成予想図

運営主体としては、2000年3月に、市や兵庫県、民間企業が計1億3,750万円を出捐して「先端医療振興財団」が設立された。2001年3月には、センターの一部である「医療機器棟」が完成し、今後「研究棟（細胞培養センター含む）」が2002年3月に、60床の臨床病床を有する「臨床棟」も2002年度には完成予定である。ここでは、大学・研究機関の研究者と医療関連企業が共同で研究を進めることにより、基礎から臨床応用、産業化への橋渡しを行う。倫理性に十分配慮しながら、次に挙げる3分野の研究に取り組み、この研究成果を、いち早く実際の医療や産業化に生かすことを目指している。

〔医療機器の研究・開発〕

医療機器棟は、関西の医学者・工学者の共同研究拠点として、オープン型や超高磁場のMRI、PET、CT-ライナックといった、体の各器官の形状や働きなどを画像化できる日本有数の最新鋭の医療機器を整備している。これらの機



オープン型MRI



超高磁場MRI



PET



CT-ライナック

オープン型MRI（MRIとは、Magnetic Resonance Imaging〔磁気共鳴画像法〕）：2つの超電導型磁石を縦型に並べその間が開放された形状であり、リアルタイムの画像を見ながら手術を行うことができる。滋賀医科大学付属病院に次いで、日本では2台目の設置。

超高磁場MRI：通常用いられているMRIよりも、非常に高い磁場を発生させることで、より鮮明な臓器等の画像を得ることができ、臓器内の血流分布などの生理機能や生化学情報を得ることができる。

PET：ポジトロン断層撮影法（Positron Emission Tomography）のことで、サイクロトロンで作られる陽電子（ポジトロン）放出核種を目印とした薬剤を体内に投与し、その体内分布を検出器を用いて映像化するもので、身体の生化学情報を得ることができる。がん、アルツハイマー病等の早期発見に有効。

CT-ライナック：ライナックとは、電子線直線型加速器のことで、高エネルギーのX線を電子的に発生させ、悪性腫瘍に照射することにより治療を行う。CTライナックとは、CTとライナックを一体化させることにより、CTで患部の位置を確認しながらより高精度（で副作用の少ない）の放射線治療が可能となる。

先端医療センター医療機器棟に整備された各機器

器を使って、当面3つの事業を進めていく。1つめは、新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）からの委託事業として、医学・工学連携型（ME）研究事業に取り組む。テーマは「高次生体情報の画像化による診断・治療支援システムに関する基盤研究」で、NEDOが計上する予算額は、1999年度から5年間で、計12.7億円である。主な研究内容は、超高磁場MRIを用いた、より精度の高い脳機能等の障害や前立腺等の腫瘍悪性度等の診断、オープン型MRIを利用した画像を見ながらの外科手術システムやIVR法（カテーテル等を用いた低侵襲な治療法）の開発、悪性腫瘍に対して、呼吸等による臓器の動きにかかわらず放射線、超音波等を的確に照射するための治療支援システムの開発などである。2つめの事業は、がん等の疾患の診断や早期発見が可能なPET診断サービス事業で、この秋頃からの実施の運びとなった。3つめは、CTで患部の位置を確認しながら、がん細胞にだけ集中して放射線を照射することにより、正常細胞にはできるだけ影響を与えない放射線治療が可能となるCT-ライナック治療事業で、2002年春頃の実施を予定している。

〔医薬品などの臨床研究（治験）の支援〕

治験は、新たに開発される薬の安全性や有効性を確認するために欠かせない。すでに2000年10月に診療所を設け、モデル的に国の新しい基準（新GCP）による安心して信頼できる外来の治験を始めている。また、地域の病院や診療所などと先端医療センターが協力し、身近な病気である生活習慣病などを対象にした治験を行う仕組みをつくるため、地元の医師会とも検討を行っているところである。さらに、2001年3月からは、医師と患者さんの間に立ってインフォームド・コンセントの徹底を図る「治験コーディネーター」の養成講座も始めている。

〔再生医療等の治療への応用〕

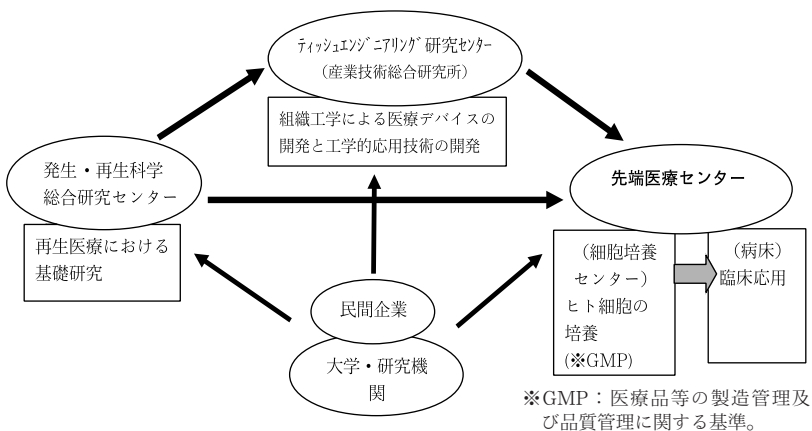
細胞などを分化・増殖させ、傷ついた組織や臓器の機能を回復させる「再生医療」は、21世紀の夢の医療といわれている。すでに、皮膚や軟骨の培養による治療は実用化のレベルに達している。

先端医療センターでは、文部科学省の科学技術振興事業団（JST）の委託事



発生・再生科学総合研究センター完成予想図

業として、地域結集型共同研究事業に取り組む。JST が計上する予算額は、2000年度から5年間で計18億円である。既に、2000年2月に神戸設置が正式決定し、現在隣接して建設が進んでいる、再生医療の基礎研究を進める世界的な研究機関である理化学研究所の「発生・再生科学総合研究センター」と連携協力しながら、「再生医療にかかる総合的技術基盤開発」をテーマに、京阪神の研究者や製薬・バイオ関連企業、さらに地元企業等のすぐれた人材が結集して、世界的レベルの産業化に向けた共同研究が始まっている。具体的な研究内容は、さい帯血の増殖による白血病治療や皮膚・軟骨・骨の再生、神経細胞・すい臓細胞・血管組織の再生などである。この10月からは、トランスレーショナル・



再生医療にかかるネットワーク図

リサーチ・コミュニティ（TRC）と呼ばれる、再生医療を中心に先端医療をテーマとして、研究機関、医療機関、企業、市民の方が専門用語の翻訳機能を活用して、意見交換できるインターネットサイトの本格的な運用も始まる。

さらに、先端医療センター内には、大学の研究者と企業が共同で、「再生医療」の研究成果を実際の患者への治療に活用するための取り組みを行う日本初の「細胞培養センター」を整備中で、すでに多数の国内外の再生医療関連のベンチャー企業等が進出を希望している。

これらの2施設と、関西圏の大学や、尼崎に建設中の、産業技術総合研究所が運営する「ティッシュエンジニアリング研究センター」などと連携して研究と産業化を進めることによって再生医療の世界の拠点を目指していく。

〔倫理面の審査について〕

これら3つのテーマが取り扱う医学研究及び医療は、最先端の医療技術で、高度の専門性を有することから、先端医療センターでは、関係法令や政府のガイドラインや指針に基づき、十分な配慮を行ってかなければならない。

そして、倫理性の確保は、研究成果を円滑に医療の現場に橋渡し（トランスレーショナルリサーチ）していくための、基盤づくりである。一般市民の代表の方など広く外部の方に参画していただき、研究分野別に、倫理性、科学性等を審査する委員会として2000年11月に、厚生労働省の基準に基づく「治験審査委員会」を立ち上げ、この8月には「映像医療審査委員会」も設置した。「再生医療審査委員会」も進捗状況に合わせて設置していく予定である。

また、先端医療センター全体の倫理性についての統一的な指針の策定や、分野別審査委員会の審査結果等について倫理上の必要な助言や関係者に対する情報提供などを行なう「生命倫理審議会」が、生命倫理学の第一人者の星野先生を会長に、市民の代表の方などの参画も得て、この9月に設置された。

今後、徹底した情報開示のもと、トランスレーショナルリサーチの仕組みづくりに取り組んでいく。

5. 市内企業の活性化・企業誘致

市内の中小製造業で組織する神戸市機械金属工業会は、1999年11月に「医療用機器開発研究会」を設けるなど、その高い技術力を医療機器などの開発に積極的に活用しようとしている。MRIでも使用できる非磁性の手術用具の開発や画像診断機器の付属装置の特許申請など、具体的な製品開発に向けた研究も

医療関連企業等の進出状況

2001年9月20日 現在

企業名	業種	備 考	進出先
メディカルインフォマティクス（旧クインタイルズ）	臨床試験支援	世界最大級の治験支援会社。本社は米国・ノースカロライナ州。	現在キメック※（年内KIBC※第1期へ移転予定）
国際診断病理センター	ヘルスケア	検体より迅速に病状を診断する、国内初のNPO。ハーバード大学とも連携。	キメック
エムズサイエンス	バイオ研究	ウイルスベクターを用いたガン遺伝子治療法の開発、新規薬剤開発のベンチャー。	KIBC第1期
オステオ・ジェネシス	再生ベンチャー	骨再生法の実用化を目指すベンチャー。名古屋大学上田先生の研究成果の実用化。	KIBC第1期
アレックス・ジャパン	製薬企業向けソフトウェア開発	フランス系製薬企業向けコンサルティング、トレーニング、及びソフトウェア提供。	KIBC第1期
日本ベクトン・ディッキンソン	医療機器・試薬	培養機器・検査機器、医療器具等の輸入製造・販売。本社は米国・ニュージャージー州。フロサイトメーター（細胞解析装置）の世界のリーディングカンパニー。	H14.4 先端医療センター研究棟レンタルラボ入居決定
バイオリサーチ	バイオ研究	主に皮膚疾患の遺伝子治療、放射線治療の研究開発等を行なうベンチャー。	H13.8 KIBC 第1期入居
ベイ・バイオサイエンス	バイオ研究	試薬・機器／デバイス等の開発、藤沢薬品の村山氏がH13.5日本法人設立（本社：神戸）	H13.9 KIBC 第1期入居
日本バイオカルタ	バイオ研究	研究者の情報収集支援・情報交換のサイト運営を計画。バイオカルタ社（米）が100%出資し、藤沢薬品の村山氏がH13.3日本法人設立（本社：東京）	H13.9 KIBC 第1期入居
新日本科学臨床薬理研究所	臨床試験支援	SMO（サイト・マネジメント・オーガニゼーション：医療機関における臨床研究を支援する機関）を中心とする臨床研究支援、および医療機関へのCRC（Clinical Research Coordinator）の派遣、ならびに臨床薬理試験、臨床試験の受託。	H13.10 キメックセンタービル入居予定
シーシーティ	治験担当者（CRAとCRC）の教育・研修	医療機関のCRC(Clinical Research Coordinator)および臨床開発における治験モニター（CRA:Clinical Research Associate）の教育・研修	H13.10 キメックセンタービル入居予定

※キメック：キメックセンタービル ※KIBC：神戸国際ビジネスセンター ※現在、仮契約及び交渉中：20～30社



神戸国際ビジネスセンター（第1期棟）

始まっている。さらに2000年5月には、市、同工業会、先端医療振興財団、新産業創造研究機構、神戸市産業振興財団、キメック(株)で構成する「神戸医療機器技術実行委員会」が設置されて、医療機器メーカーや大学等との情報交換も活発化している。

1999年度に実施した「神戸医療産業集積形成調査」では、米国の成功クラスターの事例に基づき算出した結果として、本構想による神戸への経済波及効果は、①約20年後に市内に115社の企業進出②約18,000人の雇用③約3,300億円の生産効果、をもたらすと予測されているが、実際、医療関連企業等の進出は活発で、11社が進出済みあるいは進出を決定しているほか、現在、20から30の企業から進出の意向をいただいている。

先端医療センターの南側には、外国・外資系企業や医療関連企業等に対して、オフィスや研究開発用のラボ等を賃貸する「神戸国際ビジネスセンター」（1・2期計延床約2万㎡）の整備が進められている。企業進出も順調で、2001年7月にオープンした第1期はほぼ満室で、第2期も2002年6月完成予定である。

〔優遇措置〕

ポートアイランド第2期を「神戸起業ゾーン」に指定し、賃料補助や固定資

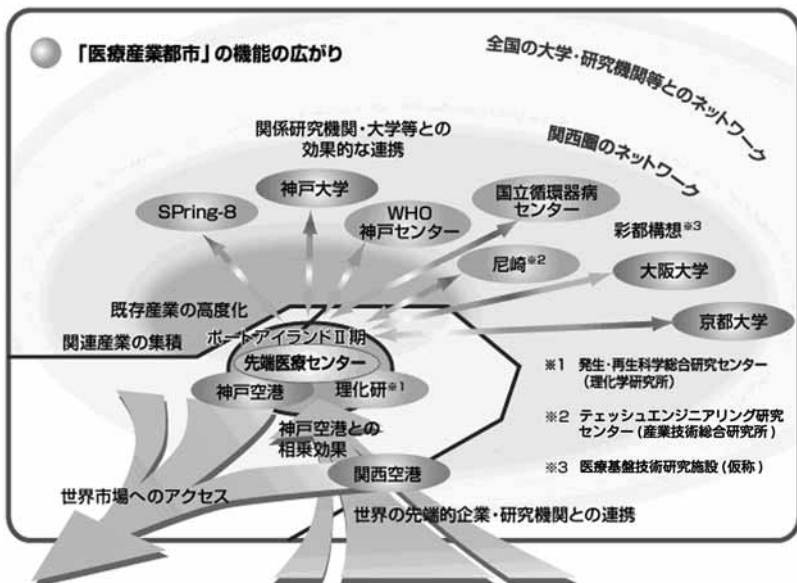
産税減免等の優遇措置を実施するとともに、新制度として、2001年度から2005年度までの期間限定で、普通借地、定期借地制度に加え、賃料の減額（傾斜減額）を盛り込んだ賃貸借制度や、土地譲渡代金の長期分割納入制度を導入し、これらを積極的にPRして企業誘致活動を展開していく。

〔神戸バイオメディカルファンド等〕

さらに、2000年9月に先端医療振興財団に20億円の「研究開発支援基金」を創設、2001年1月には、国内でも数例しかないバイオ関連のベンチャーキャピタルである「神戸バイオメディカルファンド」を地元金融機関と共同で創設する（2001年9月現在、民間企業も含め23団体出資総額13.1億円）など、幅広く進出企業に対する支援策の充実にも努めている。

6. 今後の取り組み

この8月に本構想は、国の都市再生プロジェクトに選定され、国の概算要求にも計上されたことから、本構想の中核施設である、「メディカルビジネスサ



神戸医療産業都市構想の取り組み状況について

ポートセンター（MBSC）」や「トレーニングセンター（TC）」の機能を速やかに整備していきたい。MBSCは、起業化支援として、バイオ・製薬・医療機器関連企業に特徴的な施設ニーズに対応した環境を提供する。具体的には、レンタルスペースとして、細胞培養センターやバイオ関連ラボ、データセンターも整備したい。

TCは、研究・医療関連の人材育成として、企業独自のトレーニングの場の提供や、空港を活用することで、国内のみならず中国、アジア諸国を対象に、医療従事者のトレーニングを行なっていきたい。

そして、神戸を拠点とする先端医療分野の産業クラスター（大学・研究機関、企業の集積）を形成する。さらに、同じく8月に、広く関西の産学官のトップが参集して設立された「関西バイオ推進会議」の場を活用しながら、関経連（ゲノム先端医療研究開発センター構想）をはじめ、京阪神の大学や兵庫県（Spring 8）、大阪府（彩都構想）などとの連携により、関西全体をステージとするクラスターづくりに貢献していきたいと考えている。

地方分権推進委員会最終報告書 心的外傷後ストレス障害(PTSD) ブロードバンド 公務員制度改革 新・都市環境基準 後期事業計画

地方分権推進委員会最終報告書

1. はじめに

地方分権推進委員会は、地方分権推進法(平成7年法律第96号)により設置された委員会であり、地方分権の推進に関する基本的事項について調査・審議し、地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告したり、地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視し、その結果に基づき内閣総理大臣に必要な意見を述べる機関として位置づけられた。これまで5次にわたる勧告や中間報告、さらに市町村合併の推進についての意見書を作成するなど多くの活動を行ってきた。その成果として、国と自治体が「対等・協力」という新しい関係を構築していくという原則に基づいて、①機関委任事務制度の廃止、②法定受託事務及び自治事務の創設、③自治体の条例制定権の明確化などが挙げられる。また、地方分権推進一括法の制定により、法的根拠も確立された。こうした中で、本年6月に委員会より最終報告書が内閣総理大臣に提出され、6年間の活動を終えた。

2. 最終報告書の内容

昨年、市町村合併に関する意見書を作成して以来、委員会では地方分権推進のために残された課題として、財源的な裏づけを明確にするために地方税財源の充実・確保

方策に関する審議を行ってきた。この度の最終報告書では、これまでの委員会活動の回顧や地方分権推進に向けた取り組みの監視活動の結果報告、分権改革に関する残された課題の指摘なども行われているが、主な内容は、地方税財源の充実・確保方策に関する提言である。

地方税財源の充実・確保方策に関する具体的な内容は、概ね以下のような内容である。すなわち、まず第一に「基本的な視点」として、①プライマリーバランスの回復(歳出と歳入の均衡化)、②国から自治体に税源を移譲する場合は、国庫補助負担金や地方交付税の減額などにより、「歳入中立」を原則、③国の関与の廃止・縮減などにより歳入・歳出両面での自由度の増加、④租税負担率を見直す際は、地方税源への配分を重点化させることなどが盛り込まれている。

第二に「地方税源の充実策」として、基幹税目の充実が不可欠としている。具体的には、個人住民税については、最低税率を引き上げることにより個人所得課税に占める割合を相当程度高め、より比例的な税率構造の構築と課税ベースの拡大を図るべきであるとしている。また、地方消費税の充実や法人事業税に対する外形標準課税の早期導入を図るべきとしている。これらの法定された税の充実とともに、自治体は、法

定外税や超過課税など自主課税への努力を行っていきべきだとしている。

第三に、「地方税源充実に対応する国庫補助負担金、地方交付税等の改革」として、①国庫補助負担金は真に必要なものに限定すべきとしている。一方、②地方交付税の総額は減少せざるを得ないが、財政力格差の是正という地方交付税制度の役割は依然として重要であるとしている。さらに、③地方交付税制度に見直しが必要な点として、国による事務の義務づけの廃止・緩和の推進、事業費補正対象事業の限定化・重点化などを提言している。

第四に、今後の検討にあたって、地方行財政制度全般について、地方分権推進の視点に立った具体的かつ専門的な検討を行う場が必要であるとしている。この提言を受けて、国は内閣府に地方分権推進委員会の後継機関として、「地方分権改革推進会議」を設置し、地方分権の一層の推進を図るという観点から、内閣総理大臣の諮問に応じ、国と自治体の役割分担に応じた事務及び事業のあり方並びに税財源の配分のあり方、自治体の行財政改革の推進など行政体制の整備その他の地方制度に関する事項を調査・審議していくこととしている。また、同会議は3年間の時限機関とされている。

3. 地方分権改革に向けた課題

最終報告書では、地方分権改革の更なる飛躍のために、6項目の課題を提示している。すなわち、①分権型社会にふさわしい地方財政秩序の再構築、②地方公共団体の事務や執行体制に対する義務づけや枠づけ等の大幅緩和、③道州制論、連邦制論などの新たな地方自治制度の仕組みの検討、④

「補完性の原理」に照らした事務事業の移譲、⑤制度規制の緩和と住民自治の拡充方策、⑥「地方自治の本旨」の具体化である。明治維新以来、我が国で採用されてきた中央集権的統治制度が、政治・行政・財政などあらゆる面で制度疲労を起し、その非効率性が指摘される中で、地方分権推進委員会は、中央と地方の関係を抜本的に変える制度改革を進め、大きな成果を挙げてきた。一方で、自治体の歳入に占める地方税の割合は3割強に過ぎないなど、実際には国から配分される地方交付税や様々な補助金がなければ、多くの自治体経営は行き詰まるという現状は一向に改善されていない。そうした意味では、我が国はようやく「地方分権の実現」という目標に向けた「スタート地点」に立ったに過ぎないのであり、今後も現状を変えていく実質的な取り組みを継続的かつ強力に進めていく必要がある。

▨ 心的外傷後ストレス障害（PTSD）

1. はじめに

PTSDが注目されるようになったのは、日本では阪神・淡路大震災であるが、それ以外でも地下鉄サリン事件、奥尻島、雲仙普賢岳、大阪教育大学付属池田小学校事件などの犯罪や自然災害がある。もちろん、各種の事故や被害、犯罪などに伴ってもPTSDは起こる。

このようなPTSDは、1970年代以降の米国のベトナム帰還兵や、強姦などの性犯罪被害の女性にPTSDが多く発生することから研究がなされて来た。

2. PTSDとはどんな障害か

PTSD（心的外傷後ストレス障害：Post

Traumatic Stress Disorder) とは、災害、戦争、犯罪、激しい事故、他人の変死の目撃などを通じて非常に強い心的な衝撃を受けた場合、その体験が過ぎ去った後もそれが記憶の中に残り、精神的な影響を与えることがある。その結果、心身に変化を来たし、日常生活の維持が困難になったものを PTSD という。

具体的な症状としては、自分もしくは自分の愛する人が生死に関わる重大な体験をした時、その体験したのと同じ気持ちがよみがえってくる。これを再体験（フラッシュバック）という。このことから、あらゆる物音や些細な刺激に対しても気持ちが張りつめてしまい、不安で落ち着くことが出来ず、いらいらしやすくなったり、眠りにくくなったりする（過覚醒）。また、あたかも心的体験が意識から切り離されたようになり、体験の記憶や実感が乏しくなる。

3. PTSD の診断

ICD-10（国際疾病分類）によると、PTSD とは、（1）並みはずれた脅威や破局的な性質のストレスフルな出来事または状況（短期または長期にわたる）に暴露されて、それはほとんどの人にとって広範な苦痛をもたらすと考えられるようなものであること。（2）乱入してきた「フラッシュバック」、生々しい記憶、繰り返し見る夢、あるいはストレス因に似た状況や関連した状況にさらされたときに体験する苦痛によって、ストレス因の記憶がしつこくよみがえったり、「再体験」したりする。（3）心理的な感受性と覚醒の増大により①入眠困難や睡眠（熟眠）困難、②焦燥感または怒りの爆発、③集中困難、④短慮、⑤過度の驚愕反

応、が起こることを PTSD とされている。

PTSD によっておこる精神症状は、抑うつ、罪責、怒り、悲哀感などや、不安の身体症状として不眠、食欲低下、動悸、ふるえ、発汗、呼吸困難、しびれなどが生じ、それらが慢性化したり、または刺激に過敏となって気分が変動しやすくなるといった感情の変化が認められることが多い。一方、対人関係の変化として、孤立があげられる。孤立には内面的な孤立と外面的な孤立があり、そのため自分の行動や考え方に自信がなくなり、何を信じて生きていけばよいのかわからなくなってしまう。また、怒りなどの気持ちを援助してくれる相手にぶちつけてしまう。こうした孤立は、気分症状の結果生じることもあるが、基本的な信頼感の喪失、周囲からの疎外感、実生活上の困難などから起こることもある。さらに自殺念慮もまれに起こることもある。アルコールあるいは薬物の過度の服用を合併することもあるので注意が必要である。

4. おわりに

回復のためには、①気持ちや身体の変化を、自分なりに見つめる。②家族や友人など信頼できる人に、気持ちを聞いてもらう。③回復の速さは人によって違うのでせかさない。といったことが大切である。

PTSD は、決して異常な体験ではなく、極度の危険な状態に巻き込まれば、誰にでも生じる反応である。すなわち「異常な状況に対する正常な反応」（ノーマルレスポンス）ということができる。

また、災害、事故の被害者だけではなく、救援者（救急隊員等）も PTSD になることもあるので、救援者のこころのケアも必

要である。

■ ブロードバンド

1. 背景

拡大を続けるインターネット。2001年2月の時点で日本におけるインターネットの利用者数は、3,264万人と推定されている。1997年2月時点と比較すると利用人口は5.7倍。前年比でも168%と増加している。その中で今最も注目を浴びているのが、「ブロードバンド」である。ブロードバンドは直訳すると「広帯域」。帯域とは元来アナログ信号を伝送するための「電波の幅」のことである。ブロードバンドは、アナログの概念であるが、現在は「高速大容量」のデジタル情報通信インフラの意味で使用されている。すなわちISP（インターネットサービスプロバイダ）と利用者をつなぐアクセス回線のより一層の高速・大容量化である。そして特に本年（2001年）は、「ブロードバンド元年」といわれ、急速にその普及が進んでいる。

2. ブロードバンドを実現する技術

ブロードバンドを実現する技術として現在注目されているのは、「xDSL」「CATV」「無線」「FTTH」の4つである。「xDSL」は、既存の電話用の銅線ケーブルを利用する高速デジタルデータ通信技術の総称である。中でもADSL（非対称型デジタル加入者線）のサービス提供が急速に増加している。2000年3月末には211回線だった「xDSL」は、2001年4月には10万回線を突破している。「CATV」は、電話回線の代わりに、テレビなどの動画を伝送するのに使われている大容量のケーブルテレビ回

線を使って高速のデータ通信を行うもので、専用のケーブルモデムを接続して利用する。「無線」は電話回線網に依存せず、無線回線方式により高速ネットを実現するものである。無線方式には、ビジネス向けサービスとして準ミリ波/ミリ波（22G/26G/38GHz帯）を占有して提供する「FWA」と家庭向けサービスとして準マイクロ波（2.4GHz帯）を利用した「無線インターネット」そしてPHSや携帯電話等（800MHz～2GHz帯）を利用した「移動通信を利用する無線インターネット」の三つに大別される。「FTTH」はファイバー・トゥ・ザ・ホーム（Fiber To The Home）の略で、全国の一般家庭に至るまでの通信回線をすべて光ファイバー化し、通信系・放送系の様々な情報サービスを統合して提供するという計画である。

ブロードバンドを実現する技術の中でも本命とされているのが、「FTTH」である。その理由は速度にある。最大8Mbit/sのADSL、256～2Mbit/sが主流のCATV、無線インターネットでも512～2Mbit/sが主流の中、10Mbit/s～100Mbit/sのFTTHは、より高速なインターネットアクセスが可能である。「速度が速い」ということは、より快適なインターネット利用環境を保証することになる。例えば、これまで主流であったISDN（最大128Mbit/s）では、数十秒もかかるような画像も一瞬で表示可能となる。

3. ブロードバンドがもたらすもの

IT革命がめざすものは、「いつでも」「どこでも」「だれでも」がネットワークに接続でき、必要な情報・サービスを必要な

時に受けることができるようになること（ユビキタス・ネットワーク）の実現であるが、そうした環境を実現するためには、ブロードバンドのネットワークが必要不可欠である。ブロードバンドは、高速性と常時接続性と同時に電気通信と情報処理を根本的に変える。すなわち、通信については低速・高価格の電話交換網から高速・低価格のIP網へ、情報については集中処理から分散処理への変化をもたらす。これにより、IT（情報技術）が企業や行政の活動に本格的に導入されることとなり、社会全体の組織構造・産業構造に大きな変革が起ることになる。

4. これからのインターネット

ブロードバンドが普及し、高速常時接続が当然になると、それを前提としたコンテンツが増加し、音声・画像の配信するサイトが多くなることが予想される。また、FTTHが家庭にまで普及した段階では、従来のTV的な番組が数多く出現すると思われる。また、これまでは回線容量がネックとなって実現できなかった様々なネットワークサービスの出現が期待される。しかしそれが新たなビジネスチャンスとなるかどうかは未知数である。現在来るべき光ファイバー時代に向けた実証実験が様々な分野で行われている段階である。

5. 課題

今後、ブロードバンドの進展に伴いインターネット上のトラフィック（ネットワークに流れるパケット量）は爆発的に増加することが予想される。データを配信するサーバーの信頼性向上。より充実したバックボ

ーン回線の整備。堅牢で安全なインターネットデータセンター（iDC）の充実。接続拠点であるIX（Internet exchange）の分散化、より高度なセキュリティ確保。配信するコンテンツの著作権問題等々、これから解決していかなければならない課題もまだまだ数多く残されている。

〱 公務員制度改革

1. 背景

平成12年（2000年）12月、政府は行政改革大綱を閣議決定し、21世紀の日本にふさわしい新たな行政システムを構築するためとして、平成17年（2005年）度までを目途に様々な分野の行政改革を集中的・計画的に実施することとした。さらに、同大綱の実施を推進し、行政改革の総合的、積極的な推進を図ることを目的に、内閣総理大臣を本部長とする行政改革推進本部を設置した。

行政改革大綱は、（1）行政組織・制度（特殊法人等の改革、公務員制度改革、行政評価システムの導入、公会計の見直し・改善、公益法人に対する行政の関与の在り方の改革）、（2）国と地方の関係（地方分権の推進）、（3）行政と民間の関係（規制改革）、（4）その他（電子政府の実現、省庁再編に伴う運営・施策の融合化、行政の組織・事務の減量・効率化）等の分野を対象としている。

このうち、公務員制度改革について、平成13年（2001年）3月に「公務員制度改革の大枠」、6月に「公務員制度改革の基本設計」がとりまとめられた。

2. 「公務員制度改革の大枠」の概要

「公務員制度改革の大枠」は、公務員制度改革の基本的方向を示すものとして内閣官房でとりまとめられ、3月27日に行政改革推進本部に提出された。

この大枠では、目標として、「中立公正で国民から信頼される、質の高い効率的な行政の実現」を掲げ、大きく〈公務員一人一人の意識・行動原理の改革〉と〈行政の組織・活動原理の改革〉にわけて述べられている。

まず、前者では、「自ら能力を高め、互いに競い合う中で、使命感と誇りを持って職務を遂行し、諸課題への挑戦を行う、国民に信頼される『公務員』」を目指すべき公務員像としている。改革の主な項目としては(1) 信賞必罰の人事制度の確立(2) 多様な人材の確保・育成・活用(3) 適正な再就職ルールの確立(天下り問題への対応)となっている。

また、後者では、「政治主導の下での国家的見地からの戦略的な政策立案、中立公正で簡素・効率的な業務執行を実現する、機動性に富んだ『組織』」を目指すべき行政組織像としており、主な改革項目としては(1) 国家的見地からの戦略的な政策立案機能の向上(2) 企画・実施両機能の強化(3) 責任ある人事管理体制の確立があげられている。

3. 「公務員制度改革の基本設計」の概要

「公務員制度改革の基本設計」は、「公務員制度改革の大枠」に則って進めてきた検討を踏まえ、国家公務員のうち主に一般の行政職員を念頭に置いて、「新たな公務員制度の骨格」とこれを具体化するに当たっ

ての「検討課題」を政府行政改革推進本部としてしめすもので、6月29日に決定された。

基本設計の主な内容は以下のとおりである。

まず、「公務員制度改革の大枠」における〈公務員一人一人の意識・行動原理の改革〉に対応する部分としては次の5点である。

(1) 新たな人事管理システムの確立

①能力等級制度の導入

②給与制度改革

③新たな評価制度の導入

- ・能力基準を任用の基準として活用し、
I・II・III種等の採用試験区分、事務官・技官の別や採用年次に基づく現行の硬直的な人事管理を改革等

(2) 人材の計画的育成・能力開発の推進

①人材育成コース及び育成計画の活用

②職員の自主性に配慮した能力開発の展開

③女性の採用・登用の拡大

(3) 多様な人材の確保

①採用試験制度の見直し

②民間からの人材の確保

③公募制の積極的活用

- ・当面、I種試験について、筆記試験段階での合格者数を大幅に増加させ、各府省が合格者の中から採用面接を行い、総合的な人物評価に基づき採用者を決定等

(4) 適正な退職管理・再就職ルールの確立

①営利企業への再就職

②特殊法人等及び公益法人への再就職

③再就職状況の公表

④退職手当制度の見直し

- ・人事院による事前規制に重点を置いた現在の仕組みから、大臣による再就職の直接承認、再就職後の行為規制の導入等

(5) 超過勤務手当の縮減などによる勤務環境の改善

また、「大枠」の〈行政の組織・活動原理の改革〉に対応する部分は3点である。

(1) 組織のパフォーマンスの向上

- ①機動的・弾力的な組織・定員管理
- ②目標管理に基づく業務推進
- ③企画立案と執行それぞれの機能強化

(2) 国家戦略スタッフの創設

(3) 政府全体としての適切な人事・組織マネジメントの実現

- ①各府省の責任ある人事管理体制の確立
- ②中央人事行政機関等の役割の転換

4. 今後の取り組みと検討課題

行政改革推進本部は、今後「基本設計」に基づき、更に詳細な検討を行い、本年12月を目標に「公務員制度改革大綱（仮称）」を策定し、改革に向けた法制化等の具体的な内容、平成17年度までの集中改革期間におけるスケジュール等を明らかにしている。

検討課題としては、まず、給与制度をはじめとする勤務条件に関する制度改革の具体化に向けた更に詳細な検討を進めていく中で、引き続き労働基本権の制約のあり方との関係をあげている。次に、「基本設計」では主に一般の行政職員を念頭において新たな制度の骨格等を示しているが、引き続き一般の行政職員以外の職員についてもそ

れぞれの職種に応じた検討を行うとしている。また、地方公務員制度改革については、地方自治の本旨に基づき、地方公務員の実績を十分勘案しながら、国家公務員制度の抜本的改革に準じて検討を行うこととしている。

▨ 新・都市環境基準 後期事業計画

～復興と21世紀の新生・神戸への「協働のまちづくり」のための施策ガイドライン～ 1. 「新・都市環境基準」

神戸市では、神戸の都市づくりの基本理念である「新・神戸市基本構想」（目標年次：平成37年（2025年）、平成5年9月策定）の実現を目指して、「第4次神戸市基本計画」（目標年次：平成22年（2010年）、平成7年10月策定）および各区の「区別計画」（目標年次：平成22年（2010年）、平成8年3月策定）を策定している。

この「総合基本計画」を段階的に具体化するための中期計画として、また、震災からの神戸の復興をめざして策定された「神戸市復興計画」（目標年次：平成17年（2005年）、平成7年6月策定）を円滑に推進するためのより詳細な事業計画として「新・都市環境基準」（目標年次：平成17年度（2005年度）、平成8年3月策定）を策定している。

2. 「後期事業計画」の策定の趣旨

「新・都市環境基準」の策定から5年が経過し、「新・都市環境基準 前期事業計画」の期間（平成8年度～平成12年度）が終了するため、計画期間を平成13年度から平成17年度までの5年間とする「新・都市環境基準 後期事業計画」（以下、本計画）

を平成13年6月に策定した。また、本計画には、一日も早い復興の達成と、21世紀に新生・神戸として持続的に発展していくために策定された「神戸市復興計画推進プログラム」（目標年次：平成16年度（2004年度）、平成12年10月策定）を具体化する実施計画としての位置づけもある。

本計画の推進においても、「神戸市復興計画推進プログラム」で掲げた「3つの視点」と「16の重点行動プログラム」を基本とし、一般施策と復興施策を区別することなく、むしろ一体・不可分なものとして取り組んでいく。

本計画は、「復興と21世紀の新生・神戸」への実現に向けて、市民・事業者・行政などの多様な主体がその役割と責任を認識し、自律と連携により進めていく「協働のまちづくり」のための施策ガイドラインである。

3. 後期事業計画の概要

(1) 計画の構成

「本計画」の構成は3部構成とし、第1部では、「本計画」の基本的な考え方、第2部では、「第4次神戸市基本計画」で示す5つの都市像別に、641事業（うち新規事業数67）におよぶ詳細な事業計画、第3部では、後期事業計画の実現に向けての留意点として、①市民・事業者・市の協働と市民参画、②効果的・効率的な事業の実施、③市民にわかりやすい指標（施策マネジメント指標）の設定、について述べている。そのうち、③については、平成13年度末の策定を目指して、現在、ワークショップの手法を用いた市民参画による「市民にわかりやすい指標」づくりを進めているところである。

(2) 「新・都市環境基準 後期事業計画」の主な施策

前期5か年の事業計画に比べ、計画にあげられた事業数は、436事業から641事業に増え、事業計画の記載にあたっては、ハードの分野だけでなく、ソフトの分野の事業についても、極力その事業量や目標（達成率）を具体的に記載するよう努めている。

計画にあげられた事業の特徴として、被災者だけでなく震災の影響を直接的・間接的に受けた各世代・各層の市民まで支援の対象を拡大する施策を展開し、震災やこれまでの復興の過程を通じて得られた様々な教訓を生かし、一般施策化された事業が数多くある。

「新・都市環境基準 後期事業計画」の主な施策を「第4次神戸市基本計画」の5つの都市像別に示すと以下ようになる。

第1章 とともに築く人間尊重のまち

〔重点方針〕

- 「市民によるまちづくり活動の支援」、
 - 「ボランティア・NPO活動の支援」、
 - 「地域福祉を推進する体制の整備」、
 - 「市民参画の推進」、
 - 「市政に関する情報提供・情報公開の推進」、
 - 「区行政の充実強化」など
- コンパクトタウン推進
 - 市民活動の支援
 - 地域見守り活動
 - 市民参画の推進
 - 公文書公開制度の運用の充実、公文書公開条例の改正
 - 区行政の総合調整機能の充実

第2章 福祉の心が通う生活充実のまち

〔重点方針〕

「人にやさしい福祉と安心のまちづくり」,
「保健・医療・福祉のまちづくり」,
「伸びやかな子どもの育成」,「高齢者
が安心して暮らせるまちづくり」,「障
害者の社会参加と自立の実現」,「健康
づくりの推進」,「個性ある地域住環境
の形成」,「総合的な居住サービスの提
供」,「健全な住宅市場の育成・活性化
と市民への支援」など

- 保健・医療・福祉の情報化
- 人にやさしい福祉と安心のまちづくり
- ファミリーサポートセンターの設立
- 乳幼児医療費助成制度の拡大
- 児童虐待防止対策
- 介護保険の円滑な推進
- 健康コミュニティづくり支援事業
- 神戸こころの健康センターの開設
- 良質な住宅ストックの形成と適正なマ
ネジメント
- だれもが安心して暮らせるすまい・ま
ちづくり

第3章 魅力が息づく快適環境のまち

〔重点方針〕

「安全で安心なまちづくりの推進」,
「安全都市基盤等の整備」,「環境保全
対策の推進」,「循環型社会の実現」,
「環境に関する意識の向上」,「水とみど
りを生かしたまちづくりの推進」など

- 地域での安全マップ・安全計画の作成
- 大容量送水管の整備
- 危機管理体制の充実
- 新・環境基本計画の策定と推進
- 分別収集の実施

- エコタウンまちづくりの推進
- 総合リサイクルセンターの整備
- リサイクル工場の整備
- 建設物と連携した緑化の推進
- 夜間景観の誘導

第4章 国際性にあふれる文化交流のまち

〔重点方針〕

「市民の文化活動の振興」,「人材の育
成」,「子どもの教育・学習機会の充実」,
「生涯学習の推進」,「神戸アスリート
タウン構想の推進」,「スポーツ・レク
リエーション活動の振興」,「国際化に
対応したまちづくり」,「国際的な経済・
交流基盤の整備」,「KIMEC 構想の推
進」など

- 神戸21世紀・復興記念事業
- （仮称）神戸震災復興記念公園の整備
- 市民の文化活動の振興及び人材育成
- 地域に開かれた学校運営の推進
- 市民専門講師の配置、ゲストティーチャー
の導入
- 青少年の居場所づくりの推進
- 生涯学習の推進
- 学校開放事業の推進、学校を拠点とし
た生涯学習の振興（マナビィひろば事
業）
- 神戸アスリートタウン構想の推進
- 神戸総合型地域スポーツクラブ事業の
推進
- 神戸アジア交流プラザの運営
- 外国人市民相談窓口の充実
- 上海・長江交易促進プロジェクトの推
進
- 神戸 MAN の推進
- IT スペースリース事業

○電子市役所システムの構築

第5章 次代を支える経済躍動のまち

〔重点方針〕

「総合的な中小企業振興策による産業復興の推進」, 「グローバルなビジネス拠点を形成する」, 「集客都市機能の強化とシティセールスの推進」, 「創造的な活動を担う『人』を育成する」, 「公共交通機関の整備」など

- 中小企業支援センター
- 六甲山保養施設活用コンソーシアムの設立
- コミュニティビジネス形成支援事業
- 商店街・小売市場ブランドづくり支援事業
- リエゾンラボの設置
- SOHO プラザの開設
- チャレンジオフィス支援事業
- 中央卸売市場本場再整備
- 「神戸国際ビジネスセンター」の整備
- 「神戸医療産業都市構想」の推進
- ものづくりセンターの運営
- 神戸港の再開発・利用転換
- 神戸空港の整備
- 中央都市軸鉄軌道の整備（神戸新交通ポートアイランド線延伸）

災害に係る住家の被害認定基準（案） 報告書

災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会

1 はじめに

「災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会」（以下「本委員会」という。）は、内閣総理大臣官房審議室長通知「災害の被害認定基準の統一について（昭和43年6月14日総審第115号）」により定められた現行の被害認定基準のうち住家の全壊及び半壊に係る認定基準（以下「現行基準」という。）を再検討するため、平成12年11月16日に国土庁（現内閣府）に設置された。

本委員会は、現行基準について問題点の抽出、基準見直しの基本的考え方、災害に係る住家の被害認定基準（案）の検討を行うとともに、住家の被害認定業務の円滑な実施に資するための被害認定基準運用指針（案）を策定するため、本委員会内にワーキンググループを設け、技術的検討を行った。

本報告書は、これまでの本委員会及びワーキンググループの議論の集約としてとりまとめたものである。

2 検討の背景

災害の被害認定基準は、当初災害時の被害状況の報告のため、関係各省庁がそれぞれの通達等により定めていたものであったが、その判断基準に差異があり行政上の混乱が生じていたことから、その重要性にかんがみ、昭和43年6月に統一されたものである。

しかしながら、被害認定基準は統一されてから既に30数年が経過し、この間、現行基準において生活様式の変化に伴う居住者の住宅に対する要求内容の高度化などから、建築技術の進歩とともに住宅の構造や仕様も変化し、それに伴い被害の態様も多様化してきた。

その結果、最近の災害に係る住家の被害認定については、豪雨等による被害で床上浸水と判定された住家の一部について、床板、壁材や断熱材に大きな被害が出て居住が困難なものがあることや、地震等による被害で半壊と判定された住家の一部について、内部が破壊されたり、傾いていることにより居住が不可能となっているものがあるなど、実情に合わないのではないかと指摘がなされている。

また、近年では現行基準が災害時の被害調査に適用されるとともに、この被害調査の結果に基づき市町村が発行する「り災証明」が、被災者に対する義援金の支給あるいは被災者生活再建支援法の適用や支援金の支給の判断材料となるなど各種被災者支援策と密接に関連してきたことから、被災者にとっては、その支援を受けられるか否かが決まる重要な調査となっている。このため、現行基準に基づく被害調査の結果に被災者の関心が高まってきている。

これに対応するため、市町村の中には、実際に被害認定業務にあたる職員が円滑に被害調査を実施できるよう現行基準を補うとともに、独自の被害調査要領を作成している例も見られる。

しかし、現在、一部の市町村によって作成されている被害調査要領は震災による被害を想定して作成されていること、また、相互に比較した場合、具体的な判断基準に多少の差異が見られることなどが指摘されている。

このような状況から、今般、現行基準について所要の点検、見直しを図るとともに、認定業務が円滑かつ確に実施されるよう、被害認定基準運用指針（案）を整備することとした。

3 現行基準における課題

現行基準は、被害の状況や調査環境等に応じて適切かつ迅速に被害認定を行い得るよう、延床面積を基準とした判断と被害額の割合を指標とした判断により構成されている。これにより、災害の規模や被害の全体像の早期把握といった速報性が求められる局面、被災住家の調査等の確性が求められる局面において、それぞれいずれかの一方に重点を置いて適用されてきた。

しかしながら、被害額の割合を指標とする判断については、住家のどの部分を被害認定の対象とすべきかが示されていない、被害額や住家の時価などの用語の定義がない、被害額と補修・復旧費用との関係が不明確である、具体的な調査方法や判定基準が明確に示されていない等の指摘がなされている。

(1) 被害認定の対象とすべき住家の部分

現行基準は、被害額の割合を指標とする場合、住家の主要構造部を被害認定の対象としているが、主要構造部とは住家のどの部分が該当するかについて示されていない。

すなわち、建築基準法第2条第5号に規定されている主要構造部は「壁、柱、床、はり、屋根又は階段」であるが、同法は基本的には火災との関連で定められたものであり、最下階の床等は含まないとされているなど、必ずしも一般的理解にそぐわない面がある。

また、市町村によっては、建具、内装など居住に通常必要となる部分を含め、かなり幅広く解釈している例もある。

このように、用語の定義が不明確なまま、被災者に対する支援措置が被害認定に基づいて行われる場合、公平性が確保されないおそれがある。

(2) 被害額と住家の時価の考え方

現行基準は、主要構造部の被害額を住家の時価と比較して、全壊又は半壊を判定することとなっている。

住家の時価については、一般に新築した住家を経年減価したものとされていることから、比較する主要構造部の被害額についても、経年減点した価額でとらえることが一般的理解であると思われる。

しかし、被災した住家への居住を継続するためには、それを補修・復旧する必要がある、例えば、新築後長期間経過している住家が被害を受けたとすると、経年減点により当該住家の時価は下がっているが、補修・復旧費は高額になることがある。

このように、現行基準における被害額については、時価のみでとらえることの妥当性が明らかにされていない。

(3) 現行基準の効率的運用

現行基準の運用について、個々に被災住家の被害額や時価を算定することは著しい労力と膨大な時間を要し、また、建築の専門的知識を必要とするなど、被災時の混乱を考えると現実的とは言い難い。

このため、効率的かつ確に認定業務が実施できるよう、運用の簡便性に着目したマニユ

アルを整備する必要がある。

4 現行基準の見直しに関する基本的考え方

(1) 被害認定統一基準

被害認定基準は、現在まで災害の被害状況報告、各種被災者支援措置の適用要件への採用など多方面で活用されており、また、行政目的に応じて運用方法に差異がある場合もあることから、その目的に応じて個別の基準を作るべきとの考え方もある。

しかし、現行の被害認定基準は過去において統一された経緯があり、再度複数の基準を設けることは行政上の混乱を生じるおそれがあることから、統一基準としての性格に変更はないものとして扱うこととするのが適切であると思われる。

(2) 住家の全壊、半壊の概念

現行基準が制定された昭和43年当時は、住宅の大部分は柱、梁を主に、建物内部を障子や襖で区切る開放的な間取りであった。

このような住宅では、柱、梁など構造耐力上主要な部分に重大な損傷を受けない限り、補修により継続して居住することが比較的容易であったと考えられる。逆に、これらの部位が重大な損傷を受けていれば、「住家の全壊」として一般的に理解されていたものと思われる。

ところが、近年の住宅は、建築技術の進歩により建物が倒壊しにくくなるとともに、生活様式の変化に伴う居住者の住宅に対する要求内容の高度化などから住宅の構造、仕様も変化し、旧来の住宅に比べて閉鎖的な個室空間に区分され、構造耐力上主要な部分以外である内装仕上げ、設備などの部位の比重が増した。これらの部位は、その損傷が直ちに居住者の生命に危険を及ぼす可能性は低いが、居住の上では著しく支障をきたす場合もあり、また、補修・復旧に多額の費用を要することも少なくない。さらに、壁内の断熱材が浸水によって吸水した場合などは、早期に壁内を乾燥させるなど適切な措置が講じられないと、部材の劣化が進行し、将来、構造耐力上重大な支障を招くおそれもある。

このようなことから、住家の全壊、半壊の概念については、近年の住宅構造、形態、仕様の変化にかんがみ、居住のための基本的機能を維持するために必要な構成要素の被害の程度に着目して再整理する必要があると思われる。

すなわち、居住のための基本的機能としての必要性が低いと考えられる装飾的要素等を除き、住家を構成する主要な要素は原則として被害認定の対象として扱うことが適当である。ただし、動産や住家の完成後別途設置されることが一般的な設備機器等は除外して差し支えないと思われる。

また、住家が構造耐力上重大な損傷を受けていなくても、居住のための基本的機能を維持するために高額な補修・復旧費を必要とする場合などは、被害として認定することが適切であると考えられる。

(3) 被害認定基準の運用

災害の発生時には、災害応急対策などの通常とは異なる行政需要が発生し、都道府県、市町村にもある程度の混乱が生じることは避けられず、また、災害応急対策が何よりも優先するものである。被害認定業務の実施時期は災害応急対策の時期と多少重なることとなるが、実際の被害調査に携わることのできる人員も限られることが予想されるため、できるだけ効率的に認定業務を実施する必要がある。

さらに、被災住家について、個々に被害額や住家の時価を算定することは著しい労力と膨大な時間を要し、また、建築の専門的知識を有する者でないと対応できない場合が多々

あるものと考えられる。

したがって、実際の被災住家の被害調査の際には、現行基準のうち被害額の割合をもって判定するものについては、標準的な部位別損害割合と損傷率を活用することで、建築の専門的知識がなくても効率的かつ的確な判断ができるような被害認定基準運用指針を整備することが必要である。

5 住家の被害認定基準（案）の作成

現行基準について問題点の抽出及びその見直しに関する基本的考え方について議論した結果を踏まえ、次のとおり住家の被害認定基準（案）（以下「基準（案）」という。）を作成した。

被害種類	現行基準	改正基準（案）
住家全壊 （全焼，全 流失）	○住家が滅失したもので，具体的には，住家の損壊，焼失もしくは流失した部分の床面積がその住家の延床面積の70%以上に達した程度のものまたは住家の主要構造部の被害額がその住家の時価の50%以上に達した程度のものとする。	○住家がその居住のための基本的機能を喪失したもので，すなわち，住家全部が倒壊，流失，埋没，焼失したもので，または住家の損壊が甚だしく，補修により元通りに再使用することが困難なもので，具体的には，住家の損壊，焼失若しくは流失した部分の床面積がその住家の延床面積の70%以上に達した程度のもので，または住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し，その住家の損害割合が50%以上に達した程度のものとする。
住家半壊 （半焼）	○住家の損壊が甚だしいが，補修すれば元通りに再使用できる程度のもので，具体的には損壊部分がその住家の延床面積の20%以上70%未満のものでまたは住家の主要構造部の被害額がその住家の時価の20%以上50%未満のものとする。	○住家がその居住のための基本的機能の一部を喪失したもので，すなわち，住家の損壊が甚だしいが，補修すれば元通りに再使用できる程度のもので，具体的には，損壊部分がその住家の延床面積の20%以上70%未満のもので，または住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し，その住家の損害割合が20%以上50%未満のものとする。

（用語の定義）

- 1 損壊とは，住家が被災により損傷，劣化，傾斜等何らかの変化を生じることにより，補修しなければ元の機能を復元し得ない状況に至ったものをいう。
- 2 主要な構成要素とは，住家の構成要素のうち造作等を除いたものであって，住家の一部として固定された設備を含む。

6 住家の被害認定基準運用指針（案）の作成

基準（案）については、市町村が住家の被害調査を迅速かつ確実に実施できるようにする必要があるのであると考えから、本委員会では以下のような項目を内容とする住家の被害認定基準運用指針（案）（以下「指針（案）」という。）を作成した。

(1) 適用範囲

災害に係る住家の被害は物理的破壊を伴うものと機能的損失にとどまるものとに大別される。そこで、指針（案）は、地震災害に代表されるように住家の部材等が外力により物理的に破壊される被害と、浸水による被害のように外力による部材等への物理的な被害が生じていない、あるいは軽微であっても、吸水により機能劣化を生じるなどの被害の2つの被害を想定して作成するものとした。台風、火山噴火、津波、地すべりなどの災害についても、基本的にはこの運用指針で対応が可能であると考えられる。

なお、豪雨や台風等の場合、水流によって住家に外力が働くことが考えられ、被害が混在することがある。この場合は、双方の被害について部位別に損害割合を比較してその大きい方をとり、その損害割合の合計で判定することができる。

(2) 調査方法と判定方法

調査方法及び判定方法は次のとおりとする。なお、①②の判定方法についてはその進め方が異なることに注意が必要である。

① 地震等による被害認定のための住家の被害調査（浸水による被害を除く。）は、原則として外観目視調査による第1次判定、第2次判定とする。

第1次判定は、一見して住家全部が倒壊しているもの、または一見して住家の一部の階が全部倒壊しているものについて全壊と判定するものとする。全壊と判定されれば調査は終了する。

第2次判定は、第1次判定で全壊に該当しない住家について、第1段階として住家の傾斜により判定する。全壊と判定されれば調査は終了する。傾斜による判定が全壊に該当しない場合は、第2段階として部位別の損傷の程度に応じた損害割合の合計、または住家の傾斜の損害割合と一部の部位別損害割合の合計で判定するものとする。

なお、地震災害にかかる液状化により不同沈下等が生じたため、埋め戻し、排土等地盤の補修・復旧や、住家のジャッキアップを要する場合については、基礎等の損害割合について調査するとともに、状況に応じて別途検討することとする。

被災者からの申請があった場合には再調査を実施する。再調査は外観目視調査及び内部立入調査による第3次判定とする。

第3次判定は、第1段階として住家の傾斜により判定する。全壊と判定されれば調査は終了する。傾斜による判定が全壊に該当しない場合は、第2段階として部位別の損傷の程度に応じた損害割合の合計、または住家の傾斜の損害割合と一部の部位別損害割合の合計で判定するものとする。

なお、第3次判定のための被害調査は原則として申請者の立会いを必要とし、倒壊の危険がある等、内部立入調査ができない相当の理由がある場合は、外観目視調査のみでも可とする。

② 浸水による被害認定のための住家の被害調査は、外観目視調査による第1次判定と浸水被害の特性から外観目視調査及び内部立入調査による第2次判定とする。

第1次判定は、外観目視調査により浸水が床上まで達していない場合は、基本的には被害の程度は軽微であると判定し、調査は終了する。

第2次判定は、第1次判定において浸水が床上まで達している場合及び第1次判定

で浸水が床上まで達していないとされた住家で再調査の申請があった場合について、部位別の損傷の程度に応じた損害割合の合計で判定する。

なお、第2次判定のための被害調査は原則として申請者の立会いを必要とし、倒壊の危険がある等、内部立入調査ができない相当の理由がある場合は、外観目視調査のみでも可とする。

(3) 各部位の構成比について

住家の部位別構成比は、地域の気象条件等を反映したものであることから、一般的にその構造、規模、階数、仕様により異なるものであるが、指針（案）においては、一般的な住家を想定し、各部位にかかる施工価格等を参考に設定した構成比を採用している。

なお、住家の部位別構成比は、地域によって異なることから、地域に応じた適切、適正と思われる部位別構成比を作成して使用することも必要なことと思われる。

(4) 集合住宅の扱いについて

原則として1棟全体で判定し、その判定結果をもって各住戸の被害として認定するものとする。

(5) 応急危険度判定及び被災度区分判定との関係

応急危険度判定は、一般的に大規模地震の直後に実施されるが、これは建築の専門家が余震等による被災建築物の倒壊危険性及び建築物の部分の落下の危険性等を判定し、その結果に基づいて当該建築物の当面の使用の可否について判定することにより、二次的災害を防止することを目的とする。したがって、落下物の除去等、適切な応急措置が講じられれば判定が変更されることもあり得る。すなわち、応急危険度判定で「危険」と判定された住家が、必ずしも全壊又は半壊と認定されるとは限らない。

また、被災度区分判定は、建築主の依頼により建築の専門家が被災した建築物の損傷の程度及び状況を調査して行うことにより、当該建築物の適切かつ速やかな復旧に資することを目的とする。すなわち、被災した住家を被災前の状況に戻すだけでよいか、またはより詳細な調査を行い、特別な補修、補強等まで必要とするかどうかを比較的簡便に判定しようとするものである。

したがって、災害による住家の「被害の大きさ」を判断することを目的とした指針（案）と応急危険度判定及び被災度区分判定とは、その目的及び判定基準を異にするものである。

ただし、住家の被害を調査するにあたり、傾斜度など調査内容において共通する部分もあることから、指針（案）に先立ちこれらが実施されている場合に、相違を踏まえた上でその内容を活用することも考えられる。

7 その他

国は基準（案）及び指針（案）について地方公共団体に対して助言を行うとともに、都道府県及び市町村は、市町村の職員が円滑に被害調査を実施することができるよう、被害認定基準の内容、被害の調査方法及び判定方法などについて、十分な知識を得るための環境を整備することが必要であると考えられる。

また、大規模地震災害等により、単独の市町村で被害調査を速やかに実施することが困難な場合を想定して、都道府県間あるいは近隣市町村間での相互協力や、応急危険度判定士、被災度区分判定士、地元の建築士会等との相互支援も重要であり、平時より応援、協調体制を整えておく必要もあると思われる。

8 おわりに

本委員会は、住家が災害により被害を受けたときの現行基準について、見直し・検討を行ってきた。現行基準は、住家全壊と住家半壊の二つであるが、災害の実情と住家の現状を見据えつつ、現行の住家の被害認定基準はどうあるべきかについて様々な角度から鋭意検討を行ってきた。なお今回、基準（案）に盛り込んだものの一部については既に実施されているものもあるが、改めて見直し・検討した上で基準（案）を作成した。

また、本委員会において議論され取りまとめられた基準（案）に基づいて、市町村が被害調査を迅速、的確に実施することができるよう、本委員会内にワーキンググループを設けて指針（案）を検討し、作成した。

今回の基準（案）及び指針（案）の検討においては、時間的制約や資料的制約の中で、できる限り議論を尽くしたものと考えている。

しかしながら、今後の災害においては、基準（案）及び指針（案）を活用するに当たって、技術上の課題や運用上の課題等、様々な課題も出てくるものと思われる。したがって、被害認定関連事務がより円滑に行われるよう、これらの課題について、なお研究を続けていくことが重要である。

災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会委員名簿

（平成13年1月5日まで、敬称略）

- 委員長 高寄昇三（甲南大学経済学部教授）
- 委員 稲山正弘（㈱稲山建築設計事務所長）
- 〃 木村收（阪南大学経済学部教授）
- 〃 坂本功（東京大学大学院工学系研究科建築学専攻教授）
- 〃 中埜良昭（東京大学生産技術研究所助教授）
- 〃 鈴木勝美（愛知県産業労働部調整監兼産業労働総務課長）
- 〃 不老嘉彦（神戸市東京事務所長）
- 〃 吉原万佐美（福岡市市民局地域振興部防災対策室長）
- 〃 駒野健二（警察庁警備局警備課災害対策官）
- 〃 宮崎尚（厚生省社会・援護局保護課災害救助室長）
- 〃 尾蘭春雄（林野庁林政部林産課長）
- 〃 金子実（中小企業庁長官官房総務課災害対策室長）
- 〃 渡辺和足（建設省河川局河川計画課長）
- 〃 杉山義孝（建設省住宅局建築指導課長）
- 〃 小熊博（自治省消防庁防災課長）
- 〃 水上淳二（国土庁防災局復興対策課長）

災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会委員名簿

(平成13年1月6日以降、敬称略)

- 委員長 高寄昇三 (甲南大学経済学部教授)
- 委員 稲山正弘 (榊稲山建築設計事務所長)
- 〃 木村收 (阪南大学経済学部教授)
- 〃 坂本功 (東京大学大学院工学系研究科建築学専攻教授)
- 〃 中埜良昭 (東京大学生産技術研究所助教授)
- 〃 鈴木勝美 (愛知県産業労働部調整監兼産業労働総務課長)
- 〃 不老嘉彦 (神戸市東京事務所長)
- 〃 吉原万佐美 (福岡市市民局地域振興部防災対策室長)
- 〃 駒野健二 (警察庁警備局警備課災害対策官)
- 〃 小熊博 (消防庁防災課長)
- 〃 坂本耕一 (厚生労働省社会・援護局保護課災害救助対策室長)
- 〃 尾藪春雄 (林野庁林政部木材課長)
- 〃 金子実 (中小企業庁事業環境部企画課経営安定対策室長)
- 〃 渡辺和足 (国土交通省河川局河川計画課長)
- 〃 杉山義孝 (国土交通省住宅局建築指導課長)
- 〃 水上淳二 (内閣府防災担当政策統括官付参事官 (災害復旧・復興担当))

災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会

被害認定マニュアル検討ワーキンググループ

委員名簿

(敬称略)

- 委員長 坂本功 (東京大学大学院工学系研究科建築学専攻教授)
- 委員 稲山正弘 (榊稲山建築設計事務所長)
- 〃 中埜良昭 (東京大学生産技術研究所助教授)
- 〃 不老嘉彦 (神戸市東京事務所長)
- 〃 小熊博 (消防庁防災課長)
- 〃 杉山義孝 (国土交通省住宅局建築指導課長)
- 〃 水上淳二 (内閣府防災担当政策統括官付参事官 (災害復旧・復興担当))

(参考 1)

災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会の設置について

平成12年11月16日
国土庁防災局長決定

1. 「災害の被害認定基準の統一について（昭和43年 6 月14日総審第115号）」について、所要の見直しを行うため、「災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会」を設置する。
2. 委員会の委員は、災害に係る住宅等の被害認定基準について専門的な知識を有する者若干名に委嘱する。
3. 委員会の長は、委員の互選による。
4. 委員の任期は、平成12年度末までとする。
5. 委員会の庶務は、国土庁防災局において処理する。
6. 委員会には、必要に応じ、関係者の出席を求めることができる。
7. 前各項に定めるもののほか、委員会の運営に関する事項その他必要な事項は、委員会の長が定める。

(参考 2)

災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会の検討経緯

委員会設置 平成12年11月16日

- 災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会の設置について（国土庁防災局長決定）

第 1 回検討委員会 平成12年11月28日

- 現行の災害の被害認定基準の概要説明
- 東海豪雨災害、鳥取県西部地震災害の現状と住宅被害の状況についてヒアリング
- 被害認定基準の点検・見直しについて

第 2 回検討委員会 平成12年12月22日

- 災害に係る住宅等の被害認定基準見直しの基本方針について（案）
- 災害に係る住宅等の被害認定基準（案）について

第 3 回検討委員会 平成13年 2 月 9 日

- 災害に係る住宅等の被害認定基準見直しの基本方針について（案）
- 災害に係る住宅等の被害認定基準（案）について（住家の全壊、半壊の概念整理）
- 被害認定マニュアル検討ワーキンググループの設置について

第 1 回被害認定マニュアル検討ワーキンググループ 平成13年 2 月26日

- 運用指針（マニュアル）について（主に木造・プレハブ家屋）

第2回被害認定マニュアル検討ワーキンググループ 平成13年3月14日

- 運用指針（マニュアル）について（主に非木造家屋、傾斜、浸水被害）

第4回検討委員会 平成13年3月29日

- 運用指針（案）の骨子について
- 報告書（案）について

（参考3）

災害に係る住家の被害認定基準運用指針（案）の骨子

はじめに

災害の被害認定基準（以下「認定基準」という。）は、関係各省庁が災害に対応するために必要な被害状況の報告のため、それぞれの通達等により定めてきたものであるが、その判断基準に差異があり、行政上の混乱が生じていたことから、その重要性にかんがみ、昭和43年6月に統一されたものである。

このように、認定基準は、災害により受けた被害の状況を的確に得るため、被害の種類について定義づけをしたものであり、行政が災害対応の目安とするための情報として、あるいは災害救助法の適用を行うための調査の基準などとして活用されている。

しかしながら、現行の認定基準は、統一されてから30数年が経過していること、また、最近の災害に係る住家の被害認定については、豪雨などによる浸水被害で床上浸水と判定された住家の一部について、床板、壁材や断熱材に大きな被害が出て居住が困難なものがあることや、地震による被害で半壊と判定された住家の一部について、内部が破壊されたり、傾いていることにより居住が不可能となっているものがあるなど、実情に合わないのではないかの指摘がなされた。

近年、被害認定基準の住家に係る部分（以下「住家の認定基準」という。）は、災害時の被害状況報告のための調査の基準として、また、市町村が「り災証明」を発行するための被害調査の基準として活用されている。そして、認定基準に基づいた被害調査結果による「り災証明」に記載された住家全壊、住家半壊等の被害の程度が、被災者に対する義援金の支給あるいは被災者生活再建支援法の適用や支援金の支給の判断材料となるなど、各種支援策と密接に関連するようになってきた。

つまり、住家の認定基準に基づき発行される「り災証明」（住家全壊、住家半壊等の被害の程度の証明）により、どのような被災者支援を受けられるか否かが決まり、住家の全壊、半壊とそれら以外では、被災者が受けることのできる支援策に大きな差があることから、住家の認定基準に基づく被害調査結果への被災者の関心が高まってきている。

このような流れを受けて、被害認定を行う地方公共団体においては、独自に調査方法を定めるなどの例もあるが、各々の調査方法に多少の差異がみられる状況にある。

また、住家の認定基準には、被害認定のための具体的な調査方法や判定方法などが明確に示されていない。

そこで、今回の住家の認定基準の見直しとともに、災害に係る住家の被害認定基準運用指針（案）を新たに作成して、住家の被害認定に係る標準的な調査方法及び判定方法を示すこととした。

本運用指針（案）が、今後発生する災害に係る様々な被災者支援策と関連する「り災証明」のための被害調査をはじめとした基準の運用に関し、適切に活用されることを強く望むものである。

1 目的

災害に係る住家の被害認定基準運用指針（案）（以下「運用指針」という。）は、災害により被害を受けた住家の被害認定を迅速かつ的確に実施できるよう具体的な調査方法や判定方法を定め、的確かつ円滑な被害認定業務の実施に資することを目的とする。

2 災害の被害認定基準と被害調査の運用

認定基準は、災害の現況を迅速かつ的確に把握し対応するための情報の目安という面と、各種被災者支援策の判断材料となる被害調査の基準としての面がある。

したがって、災害が発生した場合には、被害の状況をより迅速かつ的確に報告する必要があり、一方で、災害による被害の程度を正確に把握する必要があるなど、同じ認定基準に基づいた調査であっても、行政目的と時間の経過によって、被害状況の把握方法と内容は変わってくるものである。

例えば、災害発生時からの確に災害対策を講じるためには、災害の規模、被害状況の全体像を一刻も早く把握することが最も重要である。したがって、この場合の認定基準は、速報性に重点を置いた報告の判断基準となる。

一方、災害に係る住家の被害調査は、この調査に基づいて発行される「り災証明」が被災者支援策の判断材料の一つとして用いられているが、これは災害の全体像でなく、個々の住家の被害程度に着目するものである。したがって、この場合の認定基準は、的確性に重点を置いた形で使用されることが求められる。

3 適用範囲

本運用指針は、基本的には地震による被害に代表されるように部材等が外力により物理的に破壊される被害が発生する住家と、浸水被害に代表されるように外力による部材等への物理的な被害が生じていない、あるいは軽微であっても、吸水により機能劣化が生じるなどの被害が発生する住家を想定して作成したものである。また、その他の災害で住家に被害が発生した場合、本運用指針を活用することは差し支えない。

4 調査方法

地震等の災害により被災した住家に対する被害調査（浸水による被害を除く。）は、第1次判定及び第2次判定のため、住家の外観から目視によって被害の程度を調査する外観目視調査を行う。

外観目視調査による判定結果に対し被災者等からの再調査の申請があった場合は、第3次判定のため、外観目視調査及び住家の内部に立ち入って目視により調査する内部立入調査を行う。

なお、第3次判定のための調査は申請者の立会いを必要とし、倒壊の危険がある等、内部立入調査ができない相当の理由がある場合は、外観目視調査のみでも可とする。

浸水による被害を受けた住家に対する被害調査は、第1次判定のため、外観目視調査を行い、第1次判定で浸水が床上まで達しているとされた住家等について、第2次判定のため、外観目視調査及び内部立入調査を同時に行う。

また、豪雨や台風等の場合、水流によって住家に外力が働き生じる被害と浸水による被害が混在することがある。この場合、双方の被害について部位別の損害割合を比較してその大きい方をとり、その損害割合の合計で判定することができる。

なお、第2次判定のための調査は、申請者の立会いを必要とし、倒壊の危険がある等、内部立入調査ができない相当の理由がある場合は、外観目視調査のみでも可とする。

被害調査は、本運用指針及び調査表等により行い、その結果に基づいて住家の被害の程度を判定する。

5 判定方法

今回見直した住家の認定基準（案）は、被災した住家の延床面積と損壊等した部分の床面積の一定割合、又は被災した住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で示し、その住家の損害割合が一定割合以上に達したものを全壊又は半壊としている。

しかし、これを忠実に適用し住家の被害の程度（全壊・半壊等）を判定するには著しい労力と膨大な時間を要し、また、建築の専門的知識を要するものであることから、本運用指針においては、一般的な住家で想定される部位別構成比を採用することとし、被災した住家の部位ごとの損傷率を部位別構成比に乗じてそれぞれの損害割合を算出し、損害割合の合計によって住家の被害の程度（全壊又は半壊等）を判定する。

（参考）

【部位別構成比】木造・プレハブ

<第2次判定>

部 位 名 称	構 成 比
屋根	10 %
柱（または耐力壁）	30 %
壁（外壁）	50 %
基礎	10 %

<第3次判定>

部 位 名 称	構 成 比
屋根	10 %
柱（または耐力壁）	20 %
床（階段を含む。）	10 %
外壁	15 %
内壁	15 %
天井	5 %
建具	10 %
基礎	10 %
設備	5 %

【部位別構成比】非木造

<第2次判定（鉄骨造・鉄筋コンクリート造共通）>

1) 柱の損傷により判定する場合

部 位 名 称	構 成 比
柱	60 %
雑壁・仕上等	30 %
設備等（外部階段を含む。）	10 %

2) 壁の損傷により判定する場合

部 位 名 称	構 成 比
外壁	90 %
設備等（外部階段を含む。）	10 %

<第3次判定（鉄骨造・鉄筋コンクリート造共通）>

部 位 名 称	構 成 比
柱（または耐力壁）	50 %
床・梁	10 %
外部仕上・雑壁・屋根	10 %
内部仕上・天井	10 %
建具	10 %
設備等（外部階段を含む。）	10 %

●地震等による被害（浸水による被害を除く。）

(1) 第1次判定

木造・プレハブ、非木造の別なく、外観からの目視調査を行い、一見して住家全部が倒壊している場合、住家の一部の階が全部倒壊している場合は全壊とする。全壊と判定されれば調査は終了する。

(2) 第2次判定

第1次判定で、全壊と判定されなかった住家について外観目視調査を次のとおり行う。

①木造・プレハブについては、外壁または柱の傾斜が1/20以上は全壊とする。全壊と判定されれば調査は終了する。

外壁または柱の傾斜が1/60以上1/20未満は損害割合15%とし、柱（または耐力壁）、基礎を除く部位別損害割合を合算して算出する。このうえで、この合算して得た値と全体の部位別損害割合の合計値のうち、いずれか大きい数値により、全壊、半壊等を判定する。

②非木造については、外壁又は柱の傾斜が1/30以上は全壊とする。

全壊と判定されれば調査は終了する。

外壁または柱の傾斜が1/60以上1/30未満は損害割合20%とし、柱（または耐力壁）を除く部位別損害割合を合算して算出する。このうえで、この合算して得た値と全体

の部位別損害割合の合計値のうち、いずれか大きい数値により、全壊、半壊等を判定する。

③部位別損害割合の合計値が50%以上の場合は全壊とする。20%以上50%未満の場合は半壊とする。

(注1) 傾斜は原則として住家の1階部分の柱または壁の四隅を計測して、単純平均したものとす。

(注2) 非木造のうち集合住宅等の大規模なもので、全体で調査、判断することが困難な場合は、被害が最も大きいと思われる階のみを調査し、全体の損害割合として差し支えない。

(3) 第3次判定

第2次判定までの結果に対し、被災者等から再調査の申請があった場合には、外観目視調査とともに内部立入調査を行い、第3次判定を行う。流れは(2)の①～③と同じであるが、内部立入調査を行うため、調査対象部位が床や天井など、内部から確認できる部分にも細かく区分されている。

●浸水による被害

(1) 第1次判定

木造・プレハブ、非木造の別なく、外観目視調査によって浸水が床上まで達していないものについては、原則として調査は終了する。

(2) 第2次判定

第1次判定で浸水が床上まで達しているとされた住家及び第1次判定で浸水が床上まで達していないとされた住家で、再調査の申請があった場合について、外観目視調査とともに内部立入調査により部位別損害割合を算定し判定を行う。

①木造・プレハブについては、部位別損害割合の合計値が50%以上の場合は全壊とする。20%以上50%未満の場合は半壊とする。

②非木造については、部位別損害割合の合計値が20%以上の場合は半壊とする。

③豪雨や台風等の場合で水流によって住家に外力が働き生じる被害と浸水による被害とが混在している場合には、地震等による被害の場合の第3次判定と同内容の調査による判定を行い、これにより全壊と判定されれば調査は終了し、全壊と判定されない場合には、浸水による被害について第2次判定を行い、部位別の損害割合を比較してその大きい方をとり、判定を行う。

6 部位別構成比の取り扱いについて

本運用指針は、一般的な住家を想定し、各部位にかかる施工価格等を参考に設定した構成比を採用しているが、住家の部位別構成比は、その規模、階数、仕様により異なり、また、地域差も存することから、地域に応じた適切、適当と思われる部位別構成比を作成して使用することも必要なことと思われる。

7 集合住宅の扱いについて

原則として1棟全体で判定し、その判定結果をもって各住戸の被害として認定するものとする。

8 応急危険度判定及び被災度区分判定との関係

応急危険度判定は、大規模地震の直後に一般的に実施されるが、これは建築の専門家が余震等による被災建築物の倒壊危険性及び建築物の部分の落下の危険性等を判定し、その結果に基づいて当該建築物の当面の使用の可否について判定することにより、二次的災害を防止することを目的とする。したがって、落下物の除去等、適切な応急措置が講じられれば判定が変更されることもあり得る。すなわち、応急危険度判定で「危険」と判定された住家が、必ずしも全壊又は半壊と認定されるとは限らない。

また、被災度区分判定は、建築主の依頼により建築の専門家が被災した建築物の損傷の程度及び状況を調査し、被災度区分判定を行うことにより、当該建築物の適切かつ速やかな復旧に資することを目的とする。すなわち、被災建築物の損傷の程度、状況を把握し、それを被災前の状況に戻すだけでよいか、またはより詳細な調査を行い特別な補修、補強等まで必要とするかどうかを比較的簡便に判定しようとするものである。

したがって、応急危険度判定及び被災度区分判定は、災害による個々の住家の「被害の程度」を判断することを目的とした被害認定業務を行うための本運用指針とはその目的、判定基準を異にするものである。

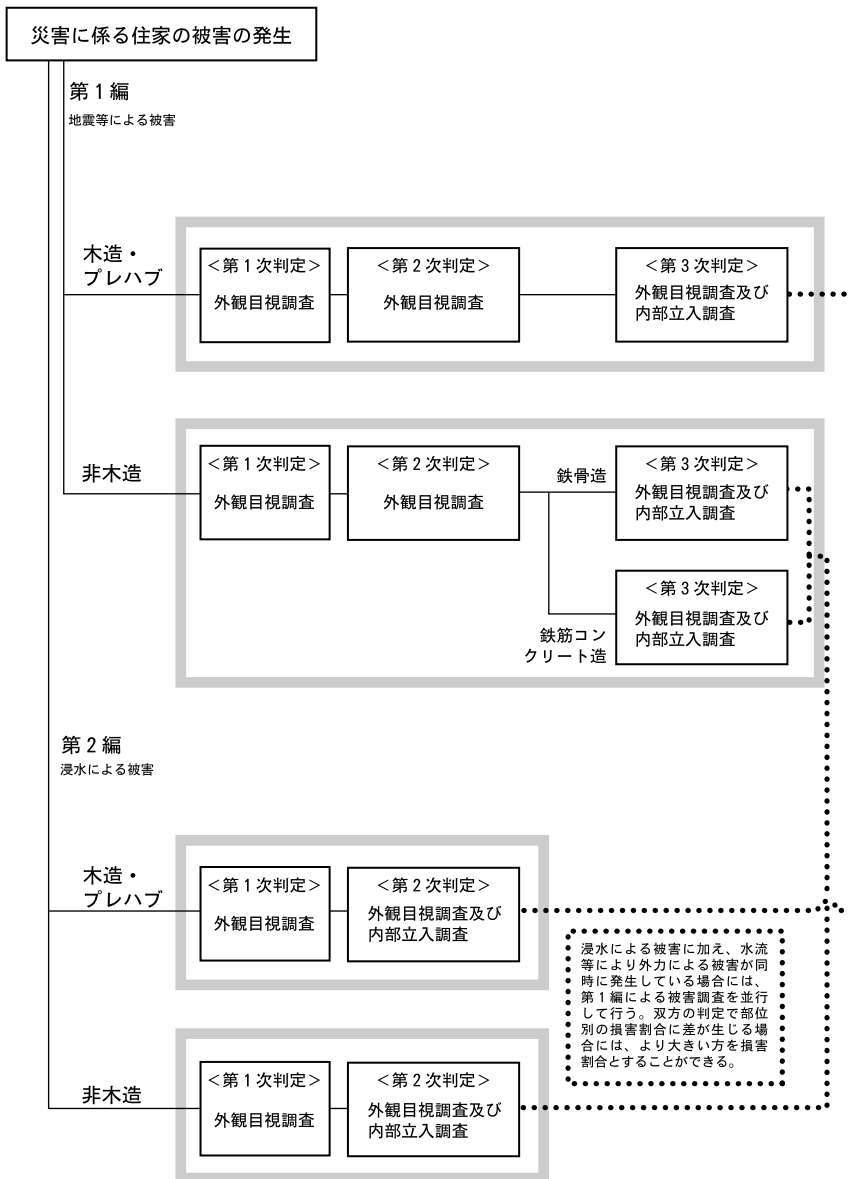
ただし、住家の被害を調査するにあたり、傾斜度など調査内容において共通する部分もあることから、本運用指針による調査に先立ちこれらが実施されている場合に、相違を踏まえた上でその内容を活用することも考えられる。

9 その他

国は見直した住家の認定基準（案）及び運用指針について地方公共団体に対して助言を行うとともに、都道府県及び市町村は、市町村の職員が円滑に被害調査を実施することができるよう、住家の認定基準（案）の内容、被害の調査方法及び判定方法などについて、十分な知識を得るための環境を整備することが必要であると考えられる。

また、大規模地震災害等により、単独の市町村で被害調査を速やかに実施することが困難な場合を想定すると、都道府県間あるいは近隣市町村間との相互協力や、応急危険度判定士、被災度区分判定士、地元の建築士会等との相互支援も重要であり、平時より応援、協調体制を整えておく必要もあると思われる。

(参考) 被害認定の流れ



平成13年5月
神戸市市民局広報相談部広聴課

はじめに

神戸市では、市民参加による市政の推進を基本的な姿勢として、全国に先駆けさまざまな市民参加の仕組みを設けてきた。また一方、市民が市政に参加するために欠かすことのできない情報提供にも積極的に取り組んできた。

しかしながら、時代は常に変化しており、市民の価値観や市政に対するニーズも多様化している。さらに、阪神・淡路大震災を契機として、市民の市政への関心もこれまでになく高まっている。

このような社会情勢を背景に、市民とともに21世紀の神戸を創っていくためには、市民が市政に積極的に参加できるような仕組みを整備し、協働のまちづくりに取り組んでいくことが必要である。

当研究会では、神戸市で行われている現行の広報・広聴制度を検証するとともに、時代の変化に対応した新たな市民参加の仕組みづくりについて検討を行った。その際には、市民から無作為抽出により選任された市政アドバイザーから広報・広聴制度に対する意見・提言を募り、議論の参考とした。（なお、神戸市の各部局においては、それぞれの事業ごとに、対象となる市民の声を施策に反映するために、例えば、地元説明会の開催やまちづくり協議会との協働など多種多様な市民参加による取り組みが行われているが、当研究会では、議論の焦点を絞る必要もあり、テーマや対象者を限定しない一般的な広報・広聴制度や市民参加の仕組みづくりについて検討した。）

ここに、これまでの議論をまとめ、報告する。

なお、市政への市民参加を進めるにあたって、その前提となる情報公開制度については、「公文書公開審査会」において制度見直しの検討が行われ、先ごろ答申が出されたところであり、現在、市において「神戸市公文書公開条例」の見直しが進められている。

I 神戸市の広報・広聴制度とそれを取り巻く社会情勢の変化

1 神戸市の広報・広聴制度

市民に市政情報を積極的に提供し、市政に対する理解・関心を高めるとともに、広く市民の声を把握し、それぞれの施策に反映させながら市政を推進することが重要である。

神戸市では、従来から市民参加による市政の推進を基本的な姿勢として、多種多様な市民参加の仕組みを整備し、市民の意見や要望を積極的に市政に取り入れてきた。各部局においては、それぞれの事業ごとに市民参加の取り組みが行われているが、テーマや対象者を限定しない一般的な制度として、「市長への手紙」、「市民と市長のふれあいトーク」などの個別広聴、「婦人市政懇談会」、「住民自治組織指導者との懇談会」などの団体広聴、

「全世帯アンケート」、「市民意識調査」、「市政アドバイザー」などの調査広聴など、各種の広聴制度を整備し、さまざまな機会を通じて市民の声の把握に努めている。これらの広聴制度については、常に時代の流れに沿った制度となるよう工夫しており、「市長への手紙」については、平成9年4月からインターネットによる受付も行っている。また、平成11年度からは、市民からの要請に基づき市職員が地域に出向き、市の施策について市民に直接説明を行う双方向型の広報広聴である「出前トーク」を新たに実施している。

一方、市政への市民参加のためには市政に関する情報の提供が大前提であり、「広報こうべ」や「区民広報紙」、「市民のグラフこうべ」、「市政ガイドこうべ」をはじめとした各種印刷物の発行、「好き！神戸」、「神戸リポート」などのテレビ番組、「サンデー神戸」、「コウベアーバンクルージング」、「声の広報こうべ」などのラジオ番組などによる広報を実施している。また、平成6年10月には全国に先駆けインターネットを利用した広報も開始した。さらに、報道機関への情報提供も積極的に行い、さまざまな機会を通じて市政情報の提供に努めている。

また、昭和61年12月に公文書公開制度を開始し、市民からの請求に基づき公文書の公開を行ってきたが、市民の情報公開への多様なニーズに対応するため、現在、制度の見直しが進められているところである。

【神戸市の広報・広聴事業の概要】

広報事業

事業名	内 容
広報紙「広報こうべ」	市政の主要な施策や事業・施設の紹介、市からのお知らせを行うため広報紙を作成し、毎月1日発行で新聞折り込みにより各戸に配布している。
区民広報紙	各区ごとの情報を掲載した広報紙を毎月15日に発行し、婦人会・自治会の協力を得て各戸に配布している。
市民のグラフ「こうべ」	写真を中心に神戸を紹介している。奇数月15日に発行し、医院・銀行などに置くとともに、書店で販売している。
「くらしのダイヤル」	神戸市に転入した方のために市の制度や施設を紹介している。
その他印刷物による広報	「市政ガイドこうべ」「予算解説パンフレット」などを発行し、市政の概要を広くPRしている。
テレビによる広報	「好き！神戸」毎週土曜日 17:15～17:30 サンテレビ 「神戸リポート」毎月第3日曜日 22:00～22:30 サンテレビ
ラジオによる広報	「サンデー神戸」毎週日曜日 9:00～9:30 AM KOBE 558 「声の広報こうべ」毎月第2週月曜日 19:45～20:00 AM KOBE 558 (高校生が「広報こうべ」を解説) 「コウベアーバンクルージング」毎週土曜日 10:30～11:00 Kiss-FM KOBE
インターネットホームページ	いつでも、どこからでもアクセスでき、多くの情報を得ることができるインターネットに、できるだけ新鮮な情報を提供している。 (http://www.city.kobe.jp/)
ケーブルテレビ「こうべチャンネル」	市の施策やお知らせ、文化・イベント情報を文字情報で放送している。
総合インフォメーションセンターの運営	市政情報と観光案内の総合的な情報発信拠点
報道機関への情報提供	積極的に市政情報を提供している。
新聞・雑誌等への広告	適宜、紙面広告を掲載している。

広聴事業

事業名	内容
市長への手紙	区役所、区民センター、主要郵便局など120か所に「市長への手紙」を置いてある。意見を寄せた方には回答している。
市民と市長のふれあいトーク	テーマを設定し、関係する市民の代表と市長が意見交換を行う。
婦人市政懇談会	婦人を対象に、身近な問題や市政に関する諸問題について話し合い、市政に対する理解を深めてもらうとともに、その声を市政に反映している。
住民自治組織指導者との懇談会	住民自治組織の代表者と市政に関する諸問題について話し合い、市政に対する理解を深めてもらうとともに、その声を市政に反映している。
出前トーク	おおむね20人以上の市民グループからの要請に基づき、職員が地域に出向き、市政に関する説明を行うとともに、意見交換を行う。
神戸市民全世帯アンケート	全世帯を対象にアンケートを実施することにより、全ての市民に対して市政への参加の機会を提供するとともに、市民の意識や要望を把握し、市政に反映している。(4年ごとに実施)
神戸市民意識調査	全世帯アンケートを実施しない年に市民5,000人を対象に意識調査を実施している。
市政アドバイザー	無作為に選出した市民1,000人を委嘱し、市政に対する理解を深めてもらうとともに、提言や意見をもらい、市政に反映している。(任期2年)
施設見学会の補助	各種市民団体が市政への理解を深める目的で市の施設を見学する場合に、バス借上料の一部を補助している。(3万円限度)

市政情報の提供

事業名	内容
公文書公開制度	市の所有する公文書を市民からの請求に基づき公開している。(より利用しやすい制度にするため、現在、制度の見直しを検討中)
資料閲覧コーナーの運営	市役所2階に、市政に関する資料を整理し市民が閲覧できるようにしている。

2 社会情勢の変化

従来から、地縁を中心としたコミュニティへの帰属意識が、特に都市部において、希薄化しているとの指摘があったが、阪神・淡路大震災により、そのコミュニティが大きな打撃を受け、十分に機能を果たせなくなったところも少なくない。復興の過程においてその重要性が再認識され、新たなコミュニティの形成が進みつつあるが、今なお十分とはいえない状況にある。一方で、震災を契機に大きな力を発揮したボランティア活動など、共通の目的や関心に基づく市民活動が、NPOなどの形で活発化してきている。

また、社会経済情勢の変化に伴い、市民の価値観や行政に対するニーズが多様化している。一方、行政改革の流れのなかで、規制緩和や地方分権が進展するにつれ、行政の市民に対する説明責任（アカウンタビリティ）がより強く求められている。また、神戸市においては、震災を契機に、住宅再建やまちづくりなどの復興に関する諸施策や神戸空港問題をはじめとする市政に対し、市民の関心が急速に高まっている。

さらに、特にこの数年、インターネットを中心としたIT（情報通信技術）化が急速に

進展し、市政への市民参加を進めるうえにおいても、非常に効果的な道具になりつつある。

このような社会情勢の変化を背景に、神戸市においてもインターネットの活用や「出前トーク」の実施など新たな市民参加の取り組みも積極的に行ってきてはいるが、多様化した市民ニーズに対応するためには、これまでの取り組みのみでは十分とはいえない面もある。今後、市政への市民参加を一層進めるとともに、市民と市が目標を共有し、その達成のためにそれぞれの役割を分担しながら協働のまちづくりに取り組んでいくことが課題となっている。

当研究会においては、市政を取り巻く環境が変化しつつあるなか、既存の広報・広聴制度がその機能を十分果たしているかどうかについて、まず検証を行った。さらに、「パブリックコメント」や「住民投票」、「オンブズマン」など、新たな市民参加の仕組みづくりについても検討を行った。

※ 市民参加の前提となる市政に関する情報公開制度については、「神戸市公文書公開制度」が昭和61年12月に施行され、現在で14年あまりが経過している。

制度施行から平成11年度末までの請求件数は2,111件で、うち公開1,124件、部分公開571件、非公開63件、公文書が存在しないなど対象外や取下げがあわせて353件となっており、対象外などを除いて公開率は96%となっている。近年、特に請求件数が増えており、市民の市政に対する関心の高まりを表すものとなっている。

このようななかで、市民の多様なニーズに対応し、一層の市民参加を促進するために、また、平成11年5月に制定された国の情報公開法の内容を参考に、公文書公開制度のあり方について「神戸市公文書公開審査会」において検討し、平成13年2月に答申を得た。今後、答申の趣旨に沿って、条例改正を行う予定である。

【答申の主な内容】

1. 条例の名称を「神戸市情報公開条例」に変更する。
2. 条例の目的に、「市民の知る権利」、「市の説明責務」を規定する。
3. 対象文書の範囲を、決裁・供覧を終了した文書から組織共用文書とする。
4. 電磁的記録を対象に含める。
5. 出資法人等の情報公開を推進する。
6. 請求権者を「何人も」とする。
7. 現行制度の「公開をしないことができる」という規定を「非公開情報が記録されている場合を除き、公開しなければならない」旨に変更し、非公開理由は、より限定的、具体的な表現とする。

II 現行広報・広聴制度の見直し・工夫

1 広報事業の課題と今後必要な取り組み

(1) 概要

広報においては、市民に対する説明責任という視点を常に意識しておかなければならない。何を広報すべきか、すなわち、市民がどんな情報を望んでいるかを十分に把握したうえで、市民に正確、かつ、わかりやすく伝え、相互理解に努めることがとりわけ重要であり、市職員一人ひとりに「広報マインド」が要求される。

そのため、既に決定した情報を提供するだけでなく、施策の構想・計画段階での情報を的確に提供するとともに、市民が欲しいときに必要な情報を得られるよう、情報を蓄積したり、情報を得やすくする環境を整えることが必要であり、IT（情報通信技術）の活

用などさまざまな媒体を通じた広報に心がけることが必要である。

さらに、広報そのものへの市民の参加を進めることにより、親しみやすい広報が可能となるとともに、市民が市政への関心を高めるきっかけともなるであろう。

また、震災復興状況など内容によっては、神戸市民のみを対象とした広報だけでなく、広く全国に発信し、理解・協力を求めていくことも必要となろう。

(2) 今後必要な取り組み

① 政策形成過程での広報

市民参加の市政を進めていくにあたっては、既に決定した情報を提供することにとどまらず、構想・計画段階から市民に情報提供することが必要である。国等との関係や、決定前の情報を提供することに伴う混乱が生じる可能性はあるが、その時期、内容等を十分に考慮したうえで、できるだけ政策形成過程での情報提供に努めるべきである。

これまで、例えば都市計画事業の整備予定など決定前の情報をミニニュースのようなかたちで提供し、市民に意見を求める取り組みも行われているが、掲載できる情報量の限界など広報媒体自体における制約もあり、これまでの取り組みだけでは必ずしも十分とはいえない状況にある。もちろん決定した施策を広報することも重要であることはいうまでもないが、政策形成過程への市民参加を促進するため一層の情報提供が求められる。

さらに、事業の実施段階においては、Q & Aなどの形で市民の疑問に答えるような広報に努めているが、今後は、計画段階においても問題点などをできるだけ明らかにしたうえで、市民とともに解決し、市民の理解を得ながら進めるという姿勢での広報が必要である。なお、その際には、市の広報媒体だけでなく、報道機関への情報提供を通して広く市民に広報するよう努めることも必要であろう。

また、インターネットの利用が急速に進むなか、ホームページ上にもできるかぎり計画・構想段階の情報を掲載し、その双方向性を活用して市民の意見を聴くなど、広聴との連携を図ることも工夫していく必要があろう。

【平成12年度施策への反映】

◎政策形成過程情報の提供

- ・「復興計画推進プログラム」、「住宅基本計画」、「一般廃棄物処理基本計画」などの策定にあたり計画案を公表し、意見を募集

② 広報への市民参加

広報への市民参加としては、市内の高校生がラジオ放送で市政を紹介する「声の広報こうべ」や市民へのインタビュー記事を広報紙に掲載するなどの参加機会を設けているほか、市政アドバイザーが広報テレビ・ラジオ番組、広報紙について感想をレポートするといった形で市民のニーズを把握するよう努めている。

今後、市民が求める情報を市民に分かりやすく提供するため、また、市政への参加意識が高まるなかで、広報紙の編集過程においても専門家やテーマごとに関心の高い市民の参加を求め、それらの視点からのチェックが必要である。

③ 広域広報

広報を行っていくべき対象は、神戸市民だけに限定して捉えるべきではない。例えば

震災復興状況、神戸の将来像などについては広く全国に発信し、積極的にPRするとともに、理解、協力を求めていくことが大切であり、市のイメージの向上も期待できる。具体的な方法としては、神戸にゆかりのあるオピニオンリーダー的な著名人の協力を得た全国発信や、首都圏・関西圏の報道機関への積極的な働きかけなどを検討すべきであろう。

【平成12年度施策への反映】

◎神戸情報の全国発信

- ・復興状況、将来像などを東京で発信
- ・著名人のインタビュー記事を総合誌に掲載

【平成13年度施策への反映】

- ・神戸を応援する著名人を「神戸大使」に任命

④ その他

(ア) わかりやすい広報紙

広報紙は、読者の側に立った編集が必要であり、表現方法の工夫などにより親しみやすい紙面作りに努めるとともに、文字を大きくするなど、実際に手にとって読んでもらえるよう工夫する必要がある。

広報紙の内容については、市政の基本的な方針を伝えることが肝要である。例えば、市長が市民に直接呼びかけるような形で市政に対する考え方を表明するコーナーがあれば、市民の理解が深まるものと考えられる。あわせて、市民の日常生活に役立つ情報を増やすなど、親しみの持てる広報紙となるような工夫も行うべきである。さらに、市民の声を直接掲載する欄を増やせば、市民にとって広報紙が身近なものに感じることができようであろう。

また、年代別に対象を絞って広報することも、それぞれの年代が興味を持つテーマを取り上げることができ、より効果的な広報が期待できる。例えば、青少年を対象にした紙面を作成することにより、青少年が市政に関心を持つきっかけとなるであろう。

【平成12年度施策への反映】

◎「広報こうべ」の充実

- ・毎月2ページをカラー化
- ・年4回増ページ（16ページ化）
- ・文字を大きくして読みやすい紙面へ

【平成13年度施策への反映】

◎青少年への情報発信

- ・「(仮称)神戸ティーンズNEWS」の発行

(イ) インターネットホームページの充実

24時間どこからでも簡単にアクセスでき、多くの情報を提供することができるというインターネットの長所を最大限に生かすよう、ホームページの一層の充実に取り組むことが重要である。また、急速に利用が増えているモバイル（携帯情報端末）への対応も進める必要がある。

ホームページの作成にあたっては、利用者の立場に立ち、行政組織ごとの縦割りに

よる構成ではなく、総合的な視点で検索しやすいよう編集すべきである。また、広聴との連携を図り、よくある問い合わせについてはQ & Aの形などで整理し、市民が疑問をすぐに解決できるような工夫も必要である。

【平成12年度施策への反映】

◎ホームページの充実

- ・暮らしに関わる分野で検索できるように改訂することにより、見やすいホームページへ

【平成13年度施策への反映】

- ・携帯情報端末への情報発信
- ・動画による情報発信

(ウ) 効果的な広報媒体の活用

現在、広報パンフレット類は、各部署がそれぞれ事業ごとに作成し、さまざまな形態で配布しているが、ややもすると作成すること自体が目的化してしまい、広報効果を十分に発揮していない事例も見受けられる。今後、印刷物の削減の観点からも広報紙やインターネットを活用するなど、他の広報手段との比較検討を十分に行い、最も効果的な広報媒体を使うことが必要である。また、パンフレット等を作成するにあたっては、表現方法や配布方法について十分検討する必要がある。

また、地域に密着したミニコミ紙やミニFM局など、市民に身近な媒体と連携し、それらを通して広報を行うことにより、一層効果的な広報が期待できる。

さらに、神戸市では、飲料水の自動販売機に設置した電光掲示板を使い、防災・観光情報などを提供するというユニークな取り組みを行っている。また、市バス・地下鉄などの車体広告や車内広告を利用して市からのお知らせを行っているが、市民の目に触れやすい効果的な媒体として、今後もさらなる活用を検討すべきであろう。

また、観光情報をはじめ、市政に関する総合的な情報を提供する窓口として「インフォメーションセンター」が設置されているが、市民や来訪者が必要な情報を得ることができ、市政に関わるきっかけとなるよう、その機能を充実・強化していくべきであろう。

【平成12年度施策への反映】

◎効果的な広報媒体の活用

- ・パンフレットの作成に代え、広報紙に掲載

2 広聴事業の課題と今後必要な取り組み

(1) 概 要

婦人会・自治会など既存の地縁団体に対しては、従来から「婦人市政懇談会」「住民自治組織指導者との懇談会」などの広聴手段が用意されている。また、このような地縁を基礎とした組織への帰属意識が希薄化しているなか、それらの組織に参加しにくい市民に対しては、「市長への手紙」での意見・提言や「全世帯アンケート」などの意識調査に加え、「出前トーク」を実施することにより、声の把握に努めてきている。しかしながら、市民の市政に対するニーズが多様化するなかで、できるかぎり幅広く市民の声を把握するため、より一層の工夫が求められる。

また、さまざまな広聴制度により寄せられた市民の要望・疑問に対しては、速やかな対応に努めることはもちろんであるが、その内容を広く市民に広報することが、市民が必要としている情報を効果的に提供することにつながるであろう。このように広報・広聴の連携をより一層強化することにより、お互いの効果を増幅させることができる。

(2) 今後必要な取り組み

① 市民の声をより一層把握するための工夫

(ア) 現行広聴制度の工夫

これまでさまざまな広聴制度により、市民の声を幅広く吸収し、市政に反映しているが、社会情勢の変化に合わせた工夫が必要である。

「市長への手紙」は、市民から広く意見・提言を吸収するための制度であるが、もっと親しみやすい様式に変更し、市民が気軽に意見を寄せられるように工夫すべきである。

また、「出前トーク」は、20人以上の団体・グループでの利用を前提としているが、少人数のグループやグループに属さない市民への対応として、個人での参加ができるような方法を検討すべきである。その際には、市民に身近な場所で実施したり、テーマの設定にあたっては市民ニーズを十分把握し、関心の高いものを選定するなど、できるだけ参加しやすいよう工夫すべきである。さらに、「出前トーク」を実施するにあたっては、関連する施設をあわせて見学してもらうなど、参加者がより一層理解を深めることができるような取り組みも検討すべきであろう。

「市政アドバイザー制度」は、外国人や昼間市民も加えた1,000人の市民を無作為に抽出し、意識調査を通じてその声を把握するとともに、市政セミナーを実施し市政への理解を深めてもらうなど、さまざまな取り組みを行っている。今後は、さらに制度を活性化するとともに、市政アドバイザーとしての任期が終わった後も引き続き市政に関する情報の提供を継続し、市政アドバイザー経験者に市政への提言や地域でのオピニオンリーダーの役割を果たしてもらうよう工夫する必要がある。

【平成12年度施策への反映】

- ◎ 「市長への手紙」の様式の見直し
- ◎ 「出前トーク」の充実
 - ・公募型の実施

【平成13年度施策への反映】

- ◎ 「出前トーク」の充実
 - ・公募型トークにあわせ施設見学を実施

(イ) これまで市政への参加の機会が少なかった市民への働きかけ

a. 若年代などへの働きかけ

従来から「市長への手紙」や「全世帯アンケート」等の意識調査などにより広く市民の声を把握に努めているが、市政への関心が低い市民、または、意見を持ちながら表明しない市民に対し、市政への理解を深めてもらい、その声を把握し、市政に反映することが必要である。

そのためには市政への関心を高めるための動機づけが必要であり、これまで参加の機会が少なかった学生などの若年代を対象を絞ったアンケート調査を実施するなど、

若年世代への市政参加の意識づけを行うことが必要であろう。さらに、例えば、子育てに関する問題について、現在子育て中の市民の声を聴くなど、テーマによっては、関心が高い世代ごとのアンケート調査なども有効であると考えられる。

【平成12年度施策への反映】

◎若年世代への働きかけ

- ・20、30歳代の市政アドバイザーを対象に子育てについて意見交換会を実施

【平成13年度施策への反映】

◎市民意識調査の充実

- ・対象を5千人から1万人に拡大

b. インターネットの活用

広聴においても、インターネットは24時間どこからでもアクセスできる双方向型の媒体であり、時間的な制約などからこれまで市政に参加しにくかった学生や勤労者などの声を、広く集めるのに適した媒体であるといえよう。今後、インターネットを活用した広聴の充実が積極的に取り組むべきであり、その際には、双方向性を活かした運用ができるよう広報との連携についても工夫すべきである。

c. コミュニティの活性化

幅広く市民の声を把握するためには、広報・広聴の手段だけではなく、コミュニティのあり方についての視点が必要である。すなわち、すべての市民に情報提供するとともに、多様化した市民ニーズを幅広く把握し、市政に反映していくためには、地域のコミュニティなどで市民どうしが連携し、情報が行き来する社会であることが望まれる。このような社会を実現するため、コミュニティの育成支援や市民活動の担い手となる人材の育成も必要であり、神戸市が進めるコンパクトタウンの取り組みを通じて市民が地域で合意形成を図っていくことが、広く市民の声を把握することにつながるであろう。

また、従来の地縁を基礎としたコミュニティだけではなく、共通の目的や関心で結びついたNPOなどとの連携や育成支援も重要である。神戸市では、全国にさがけ平成10年度に「市民活動支援課」を設け、市民の自主的な活動を支援してきた。今後とも、団体の自主性・自律性を尊重しながら、その育成支援に努めるべきであろう。

② 市民からの要望・疑問を広く市民へフィードバック

市民からの苦情・要望については、これまで可能なものは市政に反映してきているが、市政に反映させたことを目に見える形で市民に示すことにより、市政への参加を促すきっかけともなる。民間企業では、クレームはビジネスチャンスととらえ、クレームを企業の発展のために生かしているが、市においても、市民からの苦情・要望に迅速かつ適切に対応するとともに、その内容を分析することにより、将来の施策に生かしていくよう努めていかなければならない。

さらに、「出前トーク」の場で出された質問や「市長への手紙」での要望・疑問に対する回答などについて当該個人・団体に説明することはもちろんであるが、その内容を広く市民にフィードバックすることにより、多くの市民が情報を共有でき、市政への理

解が深まるものと考えられる。このように広報と広聴の連携を一層進めることが必要であろう。

【平成12年度施策への反映】

◎市民へのフィードバック

- ・「市長への手紙」、「出前トーク」の内容を
広報紙・ホームページでフィードバック

③ その他

市民の声を広く把握し、市が説明責任を果たしていくためには、市職員一人ひとりに「広報・広聴マインド」が必要であり、常にそれを意識するよう心がけなければならない。また、各部局においては、さまざまなかたちで市民参加の取り組みが行われているが、それらの取り組みや新たな市民参加の手法などを、多くの職員が共有し、実践していくことによって、市民参加を進めていくことが必要である。そのためには、職員向けに事例を紹介したり市民参加についての指針を作成することも検討すべきであろう。

Ⅲ 新たな市民参加の仕組みづくりの検討

市民参加を推進するにあたっては、従来からの広報・広聴の枠にとどまることなく、多様な制度や手法が用意される必要がある。

当研究会においては、新たな市民参加の手法のうち、「パブリックコメント」、「住民投票」、「審議会委員の公募」、「オンブズマン」の4項目について検討を行なった。それに加えて、市民参加の市政を推進するうえでますます重要性が増すであろうIT（情報通信技術）の活用についても検討した。

1 パブリックコメント（意見提出手続き）

① 国・他都市の状況

政策形成過程での市民参加の仕組みとして、近年、「パブリックコメント制度」が、国や一部の県で実施されている。これは、行政が規制を設定する場合や、基本計画を策定する場合などに、事前に素案を公表し、それに関する意見を募集し、その意見を考慮した上で最終的な意思決定を行おうとするものである。国においては、平成11年4月から規制の設定または改廃に係るものを対象として実施している。また、滋賀県、岩手県、新潟県など県レベルにおいても、県民の権利を制限し、義務を課す場合やそれぞれの行政分野における基本的な計画を策定する場合などにおいて、制度化を図っている。なお、政令指定都市をはじめ市町村では、現在のところパブリックコメントを制度化しているところはない（注）が、それは、都道府県とは違い日頃から市民生活に密着した行政を行っており、さまざまな広聴活動を通じ市民の声を把握してきたことなどによるものであろう。

（注）平成13年1月から鳥取市において制度化されている。

② 神戸市の取り組み

神戸市においては、これまでも、「神戸市民の安全の推進に関する条例」「新行政システムの確立に向けて」などの策定にあたり素案を公表し、市民から意見を募集し、その意見を考慮した上で最終的な条例案や計画を策定するという手続きを実施してきた。

しかしながら、これらの取り組みは、市民の意見を把握するにとどまり、市民からど

のような意見が出されたか、それに対し市はどう考えるか、市民の意見を受けて素案をどのように修正したのか、が公表されるまでには至っていなかった。

最近では、「神戸市地球温暖化防止地域推進計画」（平成12年3月策定）や「神戸市復興計画推進プログラム」（平成12年10月策定）、「神戸市一般廃棄物処理基本計画」（平成13年2月策定）の策定にあたって、市民の意見やそれに対する市の考えなども公表している。

③ パブリックコメントについての意見

政策形成の過程に市民の声をできるだけ反映させるため、パブリックコメントはその手法の一つとして効果的なものであり、素案の策定に至った経緯や論点などの公表も可能な範囲で行いながら、積極的に実施していくべきであろう。

今後は、どのような項目を対象とするか、どの時点で市民に公表し意見を求めるかなどについて検討を進めるとともに、広くパブリックコメントの取り組みを積み重ね、その実績を踏まえ、できるだけ早期に制度化が図れるよう努められたい。

2 住民投票

① 住民投票の長所・短所

住民投票については、計画策定や行政施策への市民参加の機会が拡大することにつながり、また、長と議会が対立している場合や議会内部が二分されて意見集約が困難な場合には有効であるなどの長所の指摘がある。他方、長や議会の責任回避につながる恐れがあることや、市民に十分な情報が行き渡らなければ合理的な意思決定を行えない可能性があるなどの短所の指摘もある。

② 住民投票をめぐる動き

昨今、原子力発電所の設置や産業廃棄物処分場の設置などに関し、いくつかの自治体が個別に住民投票条例を制定し、住民投票を実施している。

また、箕面市（大阪府）や小長井町（長崎県）、高浜市（愛知県）、ニセコ町（北海道）のように、個別の事案ごとの対応ではなく、住民投票に関する一般的な規定を設けた条例を制定している例も見受けられる。なお、政令指定都市や都道府県では、後述のとおり、地方制度調査会が住民投票に関し検討を続けているものの、未だ結論に至っていないことなどから、一般的な住民投票制度を設けているところはない。

一方、国の諮問機関である地方制度調査会において、数次にわたって、住民投票制度についての検討が行われている。昨年10月に出された第26次地方制度調査会答申においては、「市町村合併については、地方公共団体の存立そのものに関わる重要な問題であること、地域に限定された課題であることから、住民投票制度の導入を図ることが適当である」としながら、「住民投票の制度化にあたっては、住民投票の対象とすべき事項、選挙で選ばれた長や議会の権限との関係、投票結果の拘束力のあり方など、検討すべき論点があり、一般的な住民投票の制度化については、今後とも引き続き検討することが必要である」とし、一般的な住民投票の制度化については、いまだ結論に至っていない状況にある。

③ 住民投票についての意見

住民投票については、間接民主制を補完する一手段であり、長と議会が対立している場合や議会内部が二分されて意見集約が困難な場合には、有効に機能することが期待できる。

一方、地方制度調査会の答申にもあるように、住民投票には、①対象とすべき事項、

②選挙で選ばれた長や議会の権限との関係、③投票結果の拘束力のあり方の問題に加え、④すべての案件が、賛成・反対の二者択一になじむかどうか、⑤有権者の範囲や区域をどのように定めるか、といった課題もある。さらに、市民への情報提供が十分でなく、市民の市政に対する関心が十分高まらない状況での住民投票は、公正な判断を望めないという恐れもないとはいえず、直ちに住民投票を制度化することは難しいといわざるを得ない。

したがって、住民投票制度については、今後とも地方制度調査会等での議論を注視しながら、市政への市民参加をより一層進めるといった観点から、引き続き研究していくべきである。

3 審議会委員の公募

① 審議会への市民の参加

政策形成過程における市民参加の一つとして、市の重要事項を専門的見地から検討し、市に提言する審議会等への市民の参加が、従来から行われている。

これまで神戸市においては、会議の公開に努めるとともに、自治会、婦人会などの地縁団体の代表やNPOなどの代表に加え、市民から無作為抽出した市政アドバイザーに市民代表として審議会等の委員に就任してもらうなど、市民に開かれた運営が行われている。

② 委員の公募についての意見

近年、審議会等への市民参加を進めるため、他の自治体での取り組みとして、委員を公募する動きがある。

審議会等に市民委員を加える目的は、市民の平均的な意見を専門家による検討の場に反映させることにあり、現在の神戸市の取り組みでも審議会の場合での市民意見の反映といった観点からは、ある程度その目的が達成されているといえよう。

委員の一般公募については、神戸市においても、一部の審議会ですべて実施されているが、委員を一般公募するには、どのような基準で選考するのかといった問題もあり、必ずしも無制限な公募が最善の方法とはいえない。今後は、公募事例について検証したうえで、選考基準やその他の運用基準などについて、引き続き検討を重ねていくべきであろう。あわせて、市民から無作為抽出により選出した市政アドバイザー経験者などに、市民委員として参加してもらう機会を拡大するよう、積極的に取り組まれない。

4 オンブズマン

① 他の自治体での取り組み

住民の権利・利益を擁護し、公正・公平で透明な行政を実現することにより、行政の信頼性を確保するため、川崎市などいくつかの自治体で、オンブズマン制度が導入されている。なお、行政全般にわたる総合的なオンブズマン制度を設けているのは、政令指定都市では川崎市、札幌市のみである。

オンブズマンは、市民からの苦情の処理、行政の非違の是正、制度の改善などをその職務としており、弁護士、大学教員、家裁調停委員などが委嘱されている。

② オンブズマン制度についての意見

オンブズマン制度は、行政に対する市民からの苦情を受け付け、公正中立な立場で判断し、行政の制度の改善などを提言するものである。オンブズマン制度の導入については、①他の広聴制度などでは公正中立に市民の声を聴くことができず、第三者機関であ

るオンブズマンによる処理以外の方法では市民に十分な理解を得ることができないという状況かどうか、②複雑化する行政にオンブズマンが対応できるのか、③オンブズマンを設置するとして、行政からの独立性をどのように保つのか、④議会や外部監査制度との関係についてどのように整合を図っていくのか、など検討すべき課題は多い。

したがって、今後は、行政自らの責任により、行政の透明性を確保しながら、さまざまな広聴制度のなかで市民の苦情・要望を把握し、分析し、迅速かつ適切に処理するよう努めていくべきであろう。

5 IT（情報通信技術）の活用

① 現状

神戸市では、全国に先駆け平成6年10月からインターネットホームページを活用した市政情報の提供に取り組んでおり、平成9年4月からは、Eメールによる「市長への手紙」の受付も行っている。また、各種の意見募集についても、Eメールによる受付が行われており、平成13年3月には、各種申請用紙をインターネットで提供するとともに、申請方法などについても情報提供する「申請べんり帳」の供用が開始された。さらに、消費生活情報について、消費者・事業者からの情報もあわせて総合的に提供できる「情報ボックス」の整備について検討が進められている。

近年、IT化の進展はめざましいものがあり、自治体行政においても例外ではない。例えば、「電子会議室」などで市民との意見交換がインターネット上で行われているところや、インターネット上で情報公開請求ができ、公文書の公開をEメールで行っている自治体などもある。

② IT化への対応

インターネットは、大量の情報を容易に提供でき、しかも、情報を蓄積しておくことが可能であり、いつでも、どこからでもその情報にアクセスでき、また、双方向のやりとりが瞬時にできるという長所がある反面、顔が見えない匿名性ゆえに無責任な意見が出される恐れもある。また、個人情報の漏洩や不正なアクセスへの対応など、安全で安心して利用できるような環境整備が必要となろう。

しかしながら、その匿名性ゆえに自由な発想からの意見が出される可能性もあり、急速にインターネットが普及しつつあるなか、これまで時間の制約などから参加の機会が少なかった勤労者なども含め、だれもが容易に情報を入手でき、意見を述べるができるという特性もある。このようなインターネットを最大限に活用し、市民参加の機会の拡大に努めるべきであろう。

なお、その際には、いわゆる「情報格差」が生じないように十分な配慮がなされる必要がある。例えば、視覚障害者に対しては、音声で情報を提供できるようにしたり、また、小学校区ごとに設置されている地域福祉センターなど公共の場にインターネット端末を設置するなど、だれでも自由に利用できるような基盤整備も必要であろう。その結果、地域住民どうしが機器の利用を指導し合うなど、地域福祉センターを拠点にふれあいが促進され、コミュニティの活性化につながることも期待できる。

今後は、これらの技術を活用し、さまざまな情報や市民の声を蓄積し、分析するとともに、行政内部において情報を共有し、有効に活用することが必要であろう。

さらに、市のホームページについては、必要な情報をわかりやすく掲載するとともに、利用者が必要な情報に容易にたどり着けるような構成にすることが必要であり、また、市民が意見を述べる場を設けるなどにより市政への参加を促す工夫も必要であろう。イ

インターネット上での市民どうし、あるいは、市民と市の意見交換の場として運営される「電子会議室」についても、運営のためのルールづくり、誹謗中傷するような発言への対応など、解決しなければならない課題も多いが、まず、市政アドバイザーの協力を得て試験的に実施するなどの工夫を重ねていくべきであろう。

また、「申請べんり帳」についても、さらに拡充を図り、将来的には、インターネットによる電子申請などについても検討することにより、市民サービスの向上に努めるべきであろう。

【平成13年度施策への反映】

◎ITの活用

- ・メールマガジンによる情報発信
- ・携帯情報端末への情報発信（再掲）
- ・動画による情報発信（再掲）

6 その他

当研究会においては、特に議題としては取り上げなかったが、これまで指摘した政策形成過程での市民参加、事業実施段階での市民参加に加え、昨今、行政の説明責任と行政運営の効率化などの観点から行政評価の取り組みが行われているが、その際に市民の視点に立った評価が行われるよう、市民参加のあり方についても検討していくべきであろう。

むすび

神戸市では、『新・神戸市基本構想』（平成5年9月）において、神戸の都市像の一つとして「ともに築く人間尊重のまち」を掲げており、その中で「市民の創意と活力がまちづくりに生かされるよう、市民と市の対話、市民の計画づくり・実行への参加など、多様な市民参加を促進する」、「市民が的確で責任のある判断のもとにまちづくりに参画できるよう、個人情報の保護に配慮しながら、市政に関する情報を提供・公開する」とし、「参加と対話による市政の推進」、「情報の提供・公開」について明記している。この基本方針のもとにこれまでも市民参加による市政の推進に努めてきており、今後も、より一層、努力していくべきである。

最近の新たな取り組みとして、神戸市では、震災から5年を迎えた平成11年度に『復興の総括・検証』作業を行ったが、その過程において、行政による個々の事業の検証だけではなく、さまざまな市民参加の取り組みを実施している。その内容としては、仮設・復興住宅居住者や市外避難者、ボランティア・NPO、市政アドバイザーなど広く市民を対象としたワークショップ（参加者が意見を出し合い自らまとめていく場）、防災福祉コミュニティ関係者やまちづくり協議会、自力再建者、ライフライン事業者などへのヒアリング、市民1万人アンケートなどであり、いわば「草の根」からの検証をめざして幅広く市民の意見を取り入れてきた。さらに、総括・検証作業を踏まえて策定した『復興計画推進プログラム』では、その策定過程においてパブリックコメントを実施している。このような取り組みはほんの1例であり、多様な形での新たな市民参加の萌芽が見受けられる。今後とも、市政のさまざまな分野において、このような市民参加の取り組みが実施されるべきであろう。

新たに幕を開けた21世紀の社会では、これまでの「参加」から、それぞれが互いに役割

と責任を担う「参画」型へと移行するであろう。さらに、これまで以上に、市民と市がともに考え、ともに実践する「協働」のまちづくりが重要となつてこよう。市政を運営するにあたっては、この「参画」と「協働」の理念を明文化することも念頭に置きながら、市民とともに、市民福祉の向上に向けて邁進されることを期待してやまない。

【市民参加研究会の開催状況】

- 第1回 平成11年7月12日 14:00～16:00 市役所1号館
(議題) (1)広報・広聴制度の検証
- 第2回 平成11年10月1日 10:00～12:00 市役所1号館
(議題) (1)広報制度の検証
- 第3回 平成11年12月21日 14:00～16:00 市役所1号館
(議題) (1)広聴制度の検証
- 第4回 平成12年3月16日 13:30～15:30 市役所1号館
(議題) (1)広報・広聴制度の課題整理
- 第5回 平成12年7月7日 14:00～16:00 市役所1号館
(議題) (1)現行制度の課題とその解決に向けた取り組みについて
(2)政策形成過程への市民参加の取り組みについて
(3)公文書公開審査会の審議状況について
- 第6回 平成12年10月6日 14:00～16:00 市役所1号館
(議題) (1)公文書公開審査会中間とりまとめについて
(2)市政アドバイザーへの意見募集の結果について
(3)他の自治体での取り組みについて
- 第7回 平成12年12月25日 14:00～16:00 市役所1号館
(議題) (1)他の自治体での取り組みについて
- 第8回 平成13年3月26日 13:30～15:30 市役所1号館
(議題) (1)報告書のとりまとめについて

広報・広聴活動について市政アドバイザーへの意見募集	
(1)意見募集期間	平成12年7月13日(木)～28日(金)
(2)対象者	第5期市政アドバイザー 1,026人
(3)回答数	83通

【市民参加研究会委員名簿】

平成13年3月現在

（学識経験者）

荒木 昭次郎	（熊本県立大学総合管理学部教授）
◎伊賀 隆	（流通科学大学学長）
上野 弘子	（広報メディア研究所代表）
鈴木 誠二	（日本経済新聞社取締役大阪本社編集局長）
津金澤 聡廣	（桃山学院大学大学院社会学研究科教授）
藤田 正	（大阪女子大学学芸学部教授）

（市民団体等）

岡田 弘子	（第4期市政アドバイザー）
妹尾 美智子	（神戸市婦人団体協議会専務理事）
堀内 正美	（かんばんろう!!神戸代表）
宮崎 義男	（神戸市自治会連絡協議会副会長）

（行政）

西川 和機	（企画調整局長）	（前任 園辺 栄五郎）
芦田 勝	（兵庫区長）	
金芳 外城雄	（市民局長）	（前任 梶本 日出夫）

（◎は座長）

（事務局 市民局広報相談部広聴課）

新刊紹介

政府資金と地方債 哲学する民主主義 都市と路面公共交通 デジタルデバイドとは何か

■ 政府資金と地方債 — 歴史と現状 —

「政府資金による地方公共団体融資のシステムの形成過程を明らかにして、わが国の政府資金に関する考え方の深層を分析。戦前・戦後にわたって地方還元の実態を解明する。」というのが本書のねらいである。

政府資金としては、資金運用部（預金部）資金、簡保資金（簡易生命保険積立金）とがあるが、政府資金による地方公共団体への資金供給をめぐる問題が本書により明らかになっている。

地方公共団体は政府資金の数多くの融資対象の一つという以上の意味を持っており、政府資金の運用をめぐることは、地方へ還元することが望ましいという発想が、長年、根強く支持されてきている。これらのことについて、明治以来、両資金がどのように地方還元を行ってきたか、ということが分析されている。

本書は、3部から構成されており、第1部「政府資金と地方債の諸問題」では、地方債からみた政府資金について、また、政府資金からみた地方債について詳述されている。

第2部の「政府資金の地方還元」では、資金運用部（預金部）資金、簡保資金（簡易生命保険積立金）、郵便年金積立金の3資金と地方債との関係が詳述されている。

特に、簡保資金の場合は、発足時から地方還元という考え方が資金運用の原則の重要な柱として位置付けられているにもかかわらずこれまで十分な研究がなされていなかったことから、より詳細な分析がなされている。

最後の第3部では、「地方還元の実態」として、戦前・戦中から戦後そして、現状に至るまでの、政府資金がどのように地方還元されてきたかについての実態が明らかにされている。

本書によると、預金部資金は、制度発足当初から地方還元という方針が打ち出されていたわけではないが、明治42年以降、地方還元という考え方が一般的ルールとして認知されたのであり、一方、簡保資金は、当初から想定されていたものであることがわかる。

また、地方還元の実態では、地方公共団体貸付を通じてかなり大きな地域間の資金移動が行われている事実が解明されている。

政府資金の地方還元という考え方は、明治末年に内務省主導によって預金部資金の運用方針に採り入れられ、その後、議会における地方農村の利害に支えられて定着した。この主張のもとでの発想は地方農村から吸収した零細な資金を中央に集中するのではなく、地方に還元せよというものがあったが、戦前・戦後の実態は、むしろ、

大都市から地方農村へという資金の移動が主流となっている。つまり、大まかにいえば、政府資金は大都市圏から農業地域へという移動が主流であったということが本書によって解明されている。

平成13年4月からは、新しい財政投融资制度が発足した。

行政改革等の議論の中で、特殊法人の肥大化等への関与、調達コスト高、国民負担の増大といった問題に対処するため、郵便貯金・年金積立金の全額が資金運用部に預託される制度から、特殊法人等の施策に真に必要な資金だけを市場から調達する仕組みへと抜本的な転換が図られる。これにより、財政投融资制度の市場原理との調和が図られるとともに、特殊法人等の改革・効率化の促進にも寄与することが期待される。財政投融资の対象分野・事業については、政策コスト分析などの適切な活用を図り、民業補完、償還確実性等の観点から不断の見直しが行われる。

ただ、地方公共団体に対しては、唯一の例外として、直接貸付が行われる。また、地方債については、2006年度以降は地方債許可制度が廃止され協議制に移行することになっている。

今後、大きな制度改革により、どのように政府資金と地方公共団体とのあり方が変化していくのか、という問題を政府資金制度の発足当時から詳述された本書をひもといて、改めて考えてみる機会にはいかがだろうか。

(日本経済評論社 加藤三郎著
本体6,200円)

■ 哲学する民主主義

21世紀の政治・行政を取り巻く社会情勢は、新たな社会的亀裂、新たな「飛び地」的ライフスタイルなど、今まで以上に断片化、多元化、流動化を余儀なくされる。そこから生まれ、必要とされる公的争点の絶えざる再定義作業に、従来の選挙政治、政党政治、利益媒介政治が適切に対応することは、極めて困難であると言わざるを得ない。責任能力と応答性の高い民主的な統治システムをいかに築き上げていくかは、市民・行政・政治にとって大きな課題となっている。こうした状況の中で、本書は、「自発する民主主義」を構想する「哲学する市民」に豊かな示唆を与えている。

本書作成のきっかけとなった研究の直接の目的は、1970年代に実現したイタリアの地方制度改革が、各地域の州政府の「制度パフォーマンス」に及ぼす影響を与えたのか、より一般的には、民主主義がうまく機能する条件が何かを見極めることにあった。測定の結果、「制度パフォーマンス」には南北イタリアで大きな格差が認められた。20年にも及んで継続的に実施された長期の標本調査や面接調査をベースとして、そこから入手したデータの統計分析、意識調査分析の結果を各種の定性的調査結果と突き合わせることによって要因分析を行ったものが、本書の主要な内容となっている。分析結果から、我々の「常識」とはかけ離れた別の要因が浮び上がった。すなわち、通常、制度パフォーマンスを向上させるものとして考えられる、州政府の内属的な要因である「職員安定度」や「統治政党の色」、さらには外属的要因としての「都市化」や「教育レベル」、「イデオロギー的硬直性」、

「工業化や公衆衛生の普及など経済的近代化水準」といったものほとんど関係なく、『市民共同体度』こそが最も強い要因であることが明らかにされたのである。自発的結社が根を張り、市民が様々な分野で活発に活動し、水平的で平等主義的な政治を旨としている地域で、制度パフォーマンスが高かったのである。そのような社会は、互酬性の規範、相互信頼、社会的協力、市民的積極参加、よく発達した市民的義務感が緊密に絡み合い社会の効率性を高めるのである。こうした状態を、本書の著者であるロバート・D・パットナムは「社会資本 (Social Capital)」として定義づけている。

著者によれば、「社会資本」が発達した北・中部イタリアには、市民社会の中に、強靱なネットワークが存在し、それが政府ひいては民主主義の高いパフォーマンスを生み出す。その逆が南イタリアであるとしている。長い歴史の中で、北中部イタリアでは、社会システムとして、中世的野蛮状態から水平的な協力に活路を見出し、自発的な契約観念や相互信頼によって協同や市民的連帯を可能とする「社会資本」を形成・蓄積でき、豊かな市民共同体を享受するに至ったのに対し、南イタリアでは、搾取と隷属の支配するなか家族と力のみ依存する垂直的・私的従属関係を発達させ、中世以来長きにわたって第三者執行による秩序維持が甘受されてきたことが制度パフォーマンスの結果にも大きな影響を与えたと指摘している。

また、「社会資本」の優劣が単に制度パフォーマンスの優劣のみに影響を与えるだけではなく、今日の南北イタリアの歴然とした経済格差を見るにつけ、地域の経済的

な発展に対しても決定的な影響を与えていることが論証されている。パットナムの言葉を借りれば、「社会資本」こそが、「強い社会、強い経済、強い国家」を生み出す原動力なのである。

これらのことは、ひとりイタリアのみに適用されるものではない。我が国においても十分あてはまる「真理」として受け止めなければならない。我が国では長引く不況により地域経済は疲弊しているが、政治的にも経済的にも好パフォーマンスを実現している地域は、民間主導で様々な事業や取り組みが行われているケースが多い。遠回りのようで、「哲学する市民」による改革風土の醸成こそが、地域の政治的・経済的発展に結びつく唯一絶対の条件なのである。この「真理」を政治・行政・経済など各分野に携わる者は忘れてはならないであろう。特に、各分野のリーダーの方々には、自らの行動指針を「哲学する」絶好の機会として、本書を一読されることをお勧めする。

(ロバート・D・パットナム著、河田潤一訳)
NTT出版 本体3,900円)

■ 都市と路面公共交通

－ 欧米に見る交通政策と施設 －

路面公共交通とは、道路上を走行する路面電車やLRT (Light Rail Transit)、バスなどで、歩道から最も距離の近いヒューマンスケールな公共交通機関をさす。

欧州の中都市で、しばし路面電車が街の風景になっており、また女性の運転士が連接のバスや路面電車を常々と運転しているのをよく見かける。しかし我が国では、かつては多くの都市に路面電車が見られたが、交通渋滞を招くものとしてやがて衰退し、

公共交通はもっぱら高度成長による膨大な交通需要を背景に、新幹線や高速道路に代表される都市間の高速交通体系、地下鉄や鉄道の都心乗り入れ、新交通システムなど大都市間の大量輸送機関整備の分野で発展をとげてきた。

その一方で日本の地方都市や大都市近郊区では、交通手段が自動車中心に移った結果、需要の減少によるサービスの低下、施設の老朽化がすすみ、それが公共交通機関を衰退させ、さらに大都市の人口集中に拍車をかけるという悪循環が生じた。

しかしここ数年、都市のバリアフリー、中心市街地活性化、地球環境問題など差し迫った諸問題解決のために、道路上を走る新世代の路面公共交通の導入の必要性が漸く認識され始めたところである。

本書では、路面電車/LRT、バス、新交通システムなど公共交通分野で先進的な欧米32都市をとりあげ、交通の現況・特徴、政策の経緯などをまとめている。

路面公共交通の新しい使い方や技術導入は、すでにヨーロッパでは30年も前からさまざまな取り組みや開発、実用化がすすめられており、特に、ここ10年間のヨーロッパを中心とした路面公共交通の改善や再生は、都市内での公共交通機関としての地位を回復する勢いである。

著者は、それぞれ大手民鉄とゼネコンに勤務され、公共交通について経営実務・技術の両面からのアプローチがなされている。

本書は3章で構成されている。第1章は路面公共交通分野で先進的な地域であるドイツ、フランス、イギリス、アメリカにおける都市交通政策について、これまでの取り組みの背景と歩みを概観する。

第2章は、欧米を中心に各地の都市交通政策と施設事例をコンパクトに紹介している。

そして第3章では、交通政策や施設の実例を体系的に説明しており、公設民営方式とPFI、住民参加と合意形成、運輸連合とゾーン運賃、都心部無料、サイクル&ライド、公共交通運賃込みの駐車料金さらに、トランジットモール、低床車両、住民参加と合意形成、運輸連帯とゾーン形成など、今日我が国でも議論され始めた政策課題や技術的問題が多数の図版とともに詳細にまとめられている。

大都市の交通政策を考えるプランナー、行政、交通事業者など関係者にぜひ参考にさせていただきたい一冊である。

(西村幸格・服部重敬著)
学芸出版社 本体4,000円)

■ デジタルデバイドとは何か

ーコンセンサス・コミュニティをめざしてー

1999年7月の米国商務省報告書「ネットワークからこぼれ落ちるーデジタルデバイドを定義する (Folling Through the Net: Defining the Digital Divide)」によると年収7万5千ドル以上の世帯は、最低所得層の世帯に比べインターネットにアクセスできる比率が20倍以上、パソコン所有率も9倍以上、また最高度の教育を受けた層と最低度の教育を受けた層のアクセス格差は1年間で25%上昇していると指摘。民族集団、年収、学歴などの格差がデジタル環境における格差として反映されていることが非常に大きな反響を呼んだ。日本でも、この報告書を契機として「デジタルデバイド」という言葉が使われ始めた。さらに2000年

7月の九州・沖縄サミットでのいわゆる「IT憲章」によってデジタルデバイドは一般にも広く知られるようになった。IT憲章では、情報技術が生産性の向上や経済的発展を促進する大きな可能性を持っている一方、先進国におけるデジタルデバイドが、経済的格差を増幅させ、国際社会の将来的安定を揺るがしかねないとの認識から、デジタルデバイドへの国際的に協調した取り組みの必要性を謳っていた。

本書において筆者は、デジタルデバイドを、狭義のデジタルデバイドと広義のデジタルデバイドに分けて考察している。狭義のデジタルデバイドは、「情報ネットワークへのアクセスが限られている社会集団に対して、いかに環境を整備し、利用できるようにするか」という施策の問題であるが、狭義のデジタルデバイドは、これまでの産業化社会のもとで再生産されてきた現存する枠組み（組織、企業、民族等々）を前提として考えられていることに問題があるとしている。つまりインターネットを基盤とする情報ネットワークが社会に浸透するに従い、産業、経済、社会は、それを担う社会的主体及び活動様式において全く異質なものと変化しつつある。例えば、電子政府が浸透し、地理的近接性が意味を失った後の「地域」。「ネットワーク型組織」の拡大。様々な雇用形態の出現。などである。従って、デジタルデバイドという問題も、こうした「変化」の中で捉えなければならない。つまり社会の総体的再編成が生成するメカニズムと再編成により生み出される経済的格差、社会的格差がどのようなものとなるかという点にこそデジタルデバイドの本質的な問題があると主張する。そして

このような意味でのデジタルデバイドを広義のデジタルデバイドと呼んでいる。

さらに本書は、フィンランド、スウェーデンといった情報技術が既に生活に密着した国との比較等を通じて「日本社会がなぜこれほどまでに情報ネットワークへの対応ができないのか」という問題について多面的に検討を行っている。そして「共創社会（コンセンサス・コミュニティ）」として日本社会を構想することこそが必要であるとされている。

今後ブロードバンド化を迎える高度情報化社会にあって、デジタルデバイドを単に表面的に捉えるだけでなく、情報ネットワークの進展がもたらす新たな社会をどのように構想するかそしてデジタルデバイドの本質的な問題は何かを考える際、本書は斬新な視点を提供してくれる。

（岩波書店 木村忠正著）
本体2,000円）

地方自治職員研修

毎月15日発行
B5判 130頁
定価800円

- ◆時代を鋭く捉えたテーマを毎号特集。
- ◆環境行政や行革など先進事例を、自治体の担当者がレポート。
- ◆昇任試験V講座では、一年で昇任試験に受かる実力を養成。

- 9月号特集…健全財政への処方箋
(補助金・交付税削減時代の自治体財政)
- 8月号特集…合併で未来で描けるか
(市町村合併が描く自治のシナリオを検証)
- 7月号特集…住民参加と議会
(直接民主制と代議制の、調整のあり方を検討)
- 6月号特集…スクラップ&ビルド時代の自治体経営
(行政評価は公共事業批判を乗り越えられるか)
- 5月号特集…自治・紛争・まちづくり
(改正都計法など。自治とまちづくりの最新事情)

バックナンバーもお求めになります。 公職研 Tel03-3230-3701 Fax03-3230-1170
小社営業部が、お近くの書店へ 東京都千代田区神田神保町2-20

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

自治フォーラム

2001.10 VOL.505

定価600円(本体571円)

<予告>

特集：「循環型社会」の形成に向けて

視	点	地球環境と循環型社会	森嶋 昭夫
解	説	循環型社会の形成	環境省廃棄物・リサイクル対策部企画課循環型社会推進室
		家電リサイクル法の施行について	経済産業省商務情報政策局情報通信機器課環境リサイクル室
		エコデザインとLCAの展開	山本 良一
		「循環型社会」の形成と地方自治体の役割	浅野 直人
		消費者の意識改革のために	崎田 祐子
事	例	京都府における循環型社会形成の取組	
		京都市環境部環境企画課・循環型社会推進課	
		横須賀市の環境会計への取組	横須賀市環境部環境管理課
		環境・リサイクル産業の振興に向けて～大牟田エコタウンプランの展望～	大牟田市環境部環境リサイクル産業推進室
		「田園環境保全のまち」～金ヶ崎町の取組～	岩手県金ヶ崎町生活環境課
エ	ッセイ	自治大OBが語る地方自治	徳島県羽ノ浦町長 数藤 善和

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター
(〒106-0047) 東京都港区南麻布4-6-2
電話 03(3444)3283

発行所 第一法規出版株式会社
(〒107-8560) 東京都港区南青山2-11-17
電話 03(3404)2251 振替口座東京3-133197

「地方自治土曜講座ブックレット」

《平成11年度》

42	改革の主体は現場にあり	山田孝夫	900円
43	自治と分権の政治学	鳴海正泰	1,100円
44	公共政策と住民参加	宮本憲一	1,100円
45	農業を基軸としたまちづくり	小林康雄	800円
46	これからの北海道農業とまちづくり	篠田久雄	800円
47	自治の中に自治を求めて	佐藤 守	1,000円
48	介護保険は何を変ええるのか	池田省三	1,100円
49	介護保険と広域連合	大西孝雄	1,000円
50	自治体職員の政策水準	森 啓	1,100円
51	分権型社会と条例づくり	篠原 一	1,000円
52	自治体における政策評価の課題	佐藤克廣	1,000円
53	小さな町の議員と自治体	室崎正之	900円
54	地方自治を実現するために法が果たすべきこと	木佐茂男	[未刊]
55	改正地方自治法とアカウンタビリティ	鈴木庸夫	1,200円
56	財政運営と公会計制度	宮脇 淳	1,100円
57	自治体職員の意識改革を如何にして進めるか	林 嘉男	1,000円
58	道政改革の検証	神原 勝	[未刊]

〒112-0002 東京都文
京区小石川5-26-8

公人の友社

電話 03-3811-5701
FAX 03-3811-5795

震災調査の理論と実践

(財)神戸都市問題研究所 編

— 都市政策論集 第21集 —

A5版/248頁/定価(本体 2,500円+税)
ISBN 4-326-96155-4 C3331

震災から6年が経過し、表面上は震災の傷痕も薄れ、人々の記憶からも薄れつつあるように見える。しかし、詳しく見ると震災の影響は甚大で、今もその影を引きずっている。

阪神・淡路大震災は、我国はじめての大都市直下型の地震で、未曾有の被害をもたらしたが、今後の都市防災を考える場合に学ぶべき教訓は多い。震災直後から現在に至るまで、様々な分野でいろいろな調査が行われた。本書では、震災関連のさまざまな調査を取り上げ、災害からの復興の教訓となる事実を浮かびあがらせたい。

- | | |
|--|--|
| <p>I 震災被害
阪神・淡路大震災による被害の社会的影響
—メッシュによる分析—
阪神・淡路大震災による産業被害の推定</p> <p>II 生活再建
仮設住宅入居者の実態調査
復興公営住宅の被災高齢者等実態調査</p> <p>III 産業復興
阪神・淡路地域における産業復興の
実態に関するアンケート調査
産業復興と調査</p> | <p>IV 住宅
阪神・淡路大震災における住宅被害と被災者の
行動・復興への視点
被災マンションの建替え
復興公営住宅の現状と課題</p> <p>V 健康
「仮設住宅入居者の健康調査」からみた震災が
及ぼすメンタルヘルスへの影響
阪神・淡路大震災が小中学生の精神保健に
及ぼした影響—震災4年目の調査から</p> |
|--|--|

※ご購入は書店または(財)神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

—— 勁 草 書 房 ——

新修 神戸市史

第6巻（最新刊）好評発売中

A5版 全907ページ 本体5,715円＋税

わかりやすく、くわしく、あたらしい 神戸の歴史

第6巻「産業経済編Ⅱ 第二次産業」

- 構成 第1章 開港から第一次世界大戦まで
第2章 大正から第二次世界大戦まで
第3章 戦災復興から高度成長期まで
第4章 高度成長期以後

内容 概説、機械工業、製鉄業・酸素工業、繊維産業、マッチ工業・ゴム工業、酒造業、生活文化産業について、神戸開港から、平成7年の阪神・淡路大震災の被災状況と復興まで、激動した各時代の経済情勢と企業の歩みを分析し記述しています。

特に、地場産業の発生と展開、ファッション産業都市をめざす企業戦略、震災から立ち上がる各産業の様子と再生など、最新の研究成果で明らかにしています。

既刊

「歴史編Ⅰ自然・考古」、「産業経済編Ⅰ第一次産業」、「歴史編Ⅲ近世」、「歴史編Ⅳ近代・現代」（各本体4,855円＋税）、「行政編Ⅰ市政のしくみ」（本体5,826円＋税）も好評発売中

新修神戸市史は「歴史編」「産業経済編」「生活文化編」「行政編」の4編で構成され、各編4巻、全16巻を刊行予定。

編集 新修神戸市史編集委員会

発行 神戸市 新修神戸市史編集室（神戸市文書館内）

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 ☎078(232)3437

神戸市内の書店で発売中！

直送ご希望の方は（財）神戸都市問題研究所までお申し込みください。

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

（神戸商工貿易センタービル18F）☎078(252)0984 FAX078(252)0877

編 集 後 記

※本号では、災害における住宅等の被害認定基準について、様々な角度から検証することとし、その見直しの動き、現状の問題点及び今後の課題そして危機管理の視点からみた住宅再建支援のあり方等にふれることとしました。

※編集作業終了直前に飛び込んできたアメリカでの連続テロ事件の一報。信じられない光景を目の当たりにして、言葉を失うとは正にこのことであると実感しました。また同時にあの震災の時の記憶が重なって蘇ってきました。犠牲となられた方々に哀悼の意を表するとともに、被害者の方々に心からお見舞い申し上げます。

※次号は「少子・高齢化への対応」を特集します。ご期待ください。

都市政策バックナンバー

- 第90号 特集 阪神大震災後の神戸の安全・安心まちづくり 1998年1月1日発行
- 第91号 特集 阪神大震災からの復興状況 1998年4月1日発行
- 第92号 特集 阪神大震災からの復興と市民活動・ボランティア 1998年7月1日発行
- 第93号 特集 阪神大震災と廃棄物・リサイクル 1998年10月1日発行
- 第94号 特集 阪神大震災と神戸市行財政 1999年1月1日発行
- 第95号 特集 阪神大震災と復興都市計画 1999年4月1日発行
- 第96号 特集 阪神大震災とこころのケア 1999年7月1日発行
- 第97号 特集 阪神大震災と住宅復興政策 1999年10月1日発行
- 第98号 特集 阪神大震災と経済復興の課題 2000年1月1日発行
- 第99号 特集 震災復興の都市政策的検証と提言 2000年4月1日発行
- 第100号 特集 第100号記念 21世紀の神戸の都市像 2000年7月1日発行
- 第101号 特集 地方自治と都市経営 故宮崎辰雄氏追悼集 2000年10月1日発行
- 第102号 特集 阪神・淡路大震災復興・生活再建の総括 2001年1月1日発行
- 第103号 特集 IT革命と地方自治体 2001年4月1日発行
- 第104号 特集 阪神・淡路大震災と司法の課題 2001年7月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第105号

印 刷 平成13年9月20日 発 行 平成13年10月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1
振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- | | | |
|--------|-------------------|-------------|
| * 第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 本体 2,700円+税 |
| * 第2集 | 都市経営の理論と実践 | 本体 2,200円+税 |
| * 第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 本体 1,700円+税 |
| * 第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 本体 2,600円+税 |
| 第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第6集 | 公共料金の理論と実践 | 本体 2,200円+税 |
| 第7集 | 経済開発の理論と実践 | 本体 1,700円+税 |
| 第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 本体 2,000円+税 |
| 第9集 | 交通経営の理論と実践 | 本体 2,000円+税 |
| 第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 本体 2,200円+税 |
| * 第11集 | 海上都市への理論と実践 | 本体 2,200円+税 |
| 第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第13集 | ファッション都市の理論と実践 | 本体 2,428円+税 |
| 第14集 | 外郭団体の理論と実践 | 本体 2,428円+税 |
| 第15集 | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 本体 2,428円+税 |
| 第16集 | 自治体公会計の理論と実践 | 本体 2,428円+税 |
| 第17集 | 震災復興の理論と実践 | 本体 3,496円+税 |
| 第18集 | 震災復興住宅の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第19集 | 生活復興の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第20集 | 市街地復興事業の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第21集 | 震災調査の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |

都市研究報告

- | | | |
|------|------------------|-------------|
| 第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 本体 2,000円+税 |
| 第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 本体 5,000円+税 |
| 第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析 | 本体 4,000円+税 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

* は品切れ

勁草書房

ISBN4-326-96129-5

C3331 ¥619E

定価(本体619円+税)



9784326961290



1923331006192

発売元 **勁草書房**

東京都文京区水道 2 の 1 の 1

振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861