

時 期	応急段階
区 分	被害状況の把握と二次災害の防止
分 野	公共建物の被害状況把握
検 証 項 目	公共建物等の被害状況調査

根拠法令・事務区分	災害対策基本法、公立学校施設災害復旧費国庫負担法、激甚災害法
執 行 主 体	国、都道府県（自治事務）、市町村（自治事務）
財 源	自主財源 ただし、 ・公立学校施設及びその共同利用施設の復旧に対しては、事務費と工事費の合計の3分の2の国庫補助（公立学校施設災害復旧費国庫負担法）がある（激甚災害指定の場合は、補助率嵩上げ）。
概 要	発災後、被災地域内の多くの公共施設は、被災者を受け入れて避難所として機能したが、こうした施設の中には、地震により破損し、避難所としての利用が危険な建物もあったことから、早急に被害状況調査・応急危険度判定を行う必要があった。公共施設の被害状況調査・応急危険度判定は、建設省（官庁施設の場合）、文部省（学校施設の場合）からの派遣職員の応援を得て、被災地域内の地方公共団体により実施された。 学校施設の設置者は、災害復旧費について国庫負担金を受けようとする場合、原則として被害発生後1ヶ月以内に国庫負担事業計画書を文部大臣（当時）に提出することになっており、文部省（当時）は、その計画書をもとに現地調査を実施した。公共施設は、避難所として利用されることから、早急な被害状況調査・応急危険度判定を可能とする体制の整備が課題となる。文部科学省では、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、「被災文教施設応急危険度判定に係る技術的支援実施要領」を定め、被災文教施設応急危険度判定士の養成に努めている。

阪神・淡路大震災における取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置 《被害状況調査に関する各省の対応》 建設省（当時）は、官庁施設関係調査団(1/18～20、4人；1/29～23、3人；1/23～26、3人；2/10～11、3人；3/1～3、2人)を派遣した。[『阪神・淡路大震災調査報告書総集編』阪神・淡路大震災編集委員会,p163]</p> <p>建設省（当時）は、官庁施設の総合耐震計画標準検討委員会を3月1日に設置した。[『阪神・淡路大震災調査報告書総集編』阪神・淡路大震災編集委員会,p163]</p> <p>文部省（当時）は、災害発生後、直ちに担当官を現地に派遣し、被害状況を調査するとともに応急危険度判定を実施した。また、緊急復旧を要するものについては、直ちに応急復旧工事を実施した。[『阪神・淡路大震災調査報告書総集編』阪神・淡路大震災編集委員会,p182]</p> <p>建設省（当時）は、現地対策本部からの要請により、地方公共団体における被災公共建築物の速やかな復旧を図り、被災地の行政の円滑な執行に資するため、被災公共建築物復旧支援センターを近畿地方建設局（当時）内に設置した。[『阪神・淡路大震災調査報告書総集編』阪神・淡路大震災編集委員会,p185]</p> <p>建設省（当時）は、被災状況調査、復旧計画立案等の技術的支援を行うため、近畿地方建設局（当時）及びその他の地方公共団体等の協力を得て専門家を派遣した。[『阪神・淡路大震災調査報告書総集編』阪神・淡路大震災編集委員会,p185]</p> <p>《施設復旧に関する補助制度の充実》 医療機関や社会福祉施設の復旧を支援するため、国庫負担（補助）割合の嵩上げ、補助対象の拡大などの措置を講じた。具体的には、以下のとおり。[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p200]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・病院（国庫補助率、公立病院2 / 3、民間病院の救急を担う部分1 / 2） 阪神・淡路大震災により被災した、患者の療養環境等を改善する病院及び在宅当番医制を担</li> </ul>

	<p>っている診療所（国庫補助率1/3）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・社会福祉施設（激甚災害法の対象とならない老人デイサービスセンター、社会福祉法人立の身体障害者療護施設等）（国庫補助負担：2/3、県等の負担：1/6）</li> </ul> <p>地方公共団体が実施する公立学校施設の災害復旧事業に対して、公立学校施設災害復旧費国庫負担法等に基づく補助を行った。また、被災を受けた公立学校施設等の早期復旧に際し、「阪神・淡路大震災に係る文部省所管公立学校施設災害復旧費調査要領の取り扱いについて」を定めたほか、各種の取り扱いを緩和し、補助対象事業費の大幅な拡充及び迅速な災害復旧事業が実施できるよう、所要の措置を講じた。[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p205]</p> <p>私立学校の施設（専修学校等の施設を除く）については、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律の援助に基づく災害復旧に要する経費に加え、応急仮設校舎の建設工事費を補助対象とした。また、学校法人・準学校法人の設置する専修学校等の施設の復旧事業についても、私立学校と同様に補助することとした。この他、被災私立学校等の災害復旧事業については、日本私学振興財団（当時）の融資事業において、通常の貸付条件より有利な条件で貸付を行うとともに、同財団から災害復旧融資に係る一定の利息相当額の利子を補給した。[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p205-206]</p> <p>特定地方公共団体の指定を受けた公立文化施設のうち、ホールについては災害復旧費の国庫補助及び補助災害復旧事業費の適用を認めた。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p283]</p> <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p>
<p>県</p>	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置</p> <p>1月19日、県立学校の一次危険度判定調査を開始した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p281-282]</p> <p>1月24日に、県営住宅等の被災状況調査を開始した。当初は50人程度で調査を開始し、順次増員した。調査により判明した被害の甚大な高層住宅等については、（財）日本建築総合試験所などによる建物の構造診断と緊急補修を実施した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p291]</p> <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p> <p>県立学校の第1次危険度判定調査の実施に際しては、他府県から5人の職員の応援を受けた。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p282]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1月30日から2月3日にかけて、県内市町立中学校7市124校の応急危険度判定を実施した。県内市町立中学校の応急危険度判定の際は、文部省（当時）や他府県の技術職員37人の応援を受けた。被害状況調査の結果、県立学校174校中、152校に被害があり、うち改築が必要な学校は11校あったことが判明した。また、市町立学校1,835校のうち、21市48町の944校に被害があり、うち大規模な被害校は69校、改築が必要な学校は43校であったことが判明した。私学では、小中高等学校で49法人、幼稚園210園、専修・各種学校で157校（外国人学校16校含む）、大学・短大で44校に被害があったことが判明した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p268-269]</li> </ul> <p>1月31日から2月16日にかけて、入居者に県営住宅の被災状況調査結果を説明した。なお、県営住宅のうち、建て替えを要する被害が発生したものは4団地201戸、補修を要するものは168団地25,309戸であった。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p291]</p>
<p>市町</p>	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置</p> <p>《神戸市の対応事例》</p> <p>学校施設[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』(財)神戸都市問題研究所,p410]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・震災の翌日から3日間、教育委員会事務局職員2人1組で、北区・西区を除く全神戸市立学校園の被害状況などを調査した。また、危険校舎等への立入禁止を指導した。</li> <li>・1月19日から約2週間、2次災害の防止と施設の使用可否の判断を行うことを目的として、住宅局営繕部と教育委員会が共同で、旧市街地内の223校園の被害箇所を調査を行った。</li> <li>・前記共同第1次調査に基づき、応急復旧措置で使用可能又は危険除去される事項について、応急復旧工事を開始した。</li> <li>・現地調査の結果、甚大な被害があると認められた21校園・27棟の校舎を建て替える方針を固めた。そのうち、放置すると倒壊等の危険があり2次災害を起こす恐れのある校舎は緊急に解体する必要があった。15学園・16棟について3月末までに解体を完了した。</li> <li>・残る校舎の解体は、後日文部省の派遣する構造判定専門家（日本建築学会所属の大学教授）による国庫補助金の査定の前提となる全・半壊等の診断調査（3月3日～10日実施）の結果をもとに、</li> </ul>

学校施設の復興計画を進めていく中で行うことにした。

医療施設[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録 1995年』(財)神戸都市問題研究所, p423]

- ・医療機関の開設(復旧)状況については、私立病院協会神戸支部、神戸市医師会、神戸市歯科医師会等を通じて状況を把握した。しかし、震災直後は電話回線の混乱等により全ての医療機関の状況を把握するのは困難であった。
  - ・電話による情報収集には限界があり、状況のつかめない地域には、医師会事務局の職員が手分けして実地調査を行った。
  - ・このような震災下の混乱の中での情報収集を取りまとめ、医療機関の診療情報の一般市民への広報を行う事ができたのは1月26日(震災9日後)であった。
- その他[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録 1995年』(財)神戸都市問題研究所]
- ・神戸市住宅局営繕部では、被災建物の応急処理を実施するとともに、公共建築物の被害状況(主に施設の被災度)を統一かつ客観的に判定し、復旧工事の設計及び施工を的確に進めていくため、神戸大学名誉教授の堯天氏を中心に「神戸市公共建築物震災調査会」を発足させた。
    - ・構成メンバー：学識経験者、設計事務所、総合建設業者、神戸市営繕部
    - ・調査対象施設：営繕部所管の公共建築物のうち、主要施設をリストアップ
    - ・調査内容：「震災建築物等の被災度判定基準及び復旧技術指針」に基づく

#### 《尼崎市の対応事例》

学校施設[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市, p207-211]

- ・地震発生後、すみやかに職員が学校に向向き被害状況の確認、把握に努めた。危険と判断される箇所は、学校と協力して立ち入り禁止の措置としてロープ等を張った。さらに落下や倒壊が懸念される内外壁、塀等について応急的な措置を行い、児童生徒の安全を確保した。なお、学校は地域住民の避難所となっていることから給水関係の復旧は急を要したが、同時多発のため対応に困難をきたし、復旧は数日間深夜まで及んだ。
- ・大規模被害校の中で、近隣校の教室を借りなければ授業ができない学校については、新年度から元の学校で授業が再開できるよう応急仮設校舎の建設に着手した。
- ・大規模被災校8校の復旧にあたっては、日本建築学会の建築構造専門家に建物診断を依頼した。その後、復旧方法を検討し、建築構造専門家の最終指導を得るため6月29日に東京都立大学、7月20日に新潟大学を訪問した。この指導を踏まえ、尼崎市としては、89校の補修、5校の補強、3校の改築を決定し、国の査定を受けるべく復旧事業計画書の策定作業に着手した。
- ・学校施設の復旧にあたって、国は、「公立学校施設災害復旧国庫負担法」に基づき財政措置を実施することとなっており、その額などの決定にあたっては、文部省(当時)が大蔵省(当時)の立ち会いのもとに現地調査を実施することとなった。現地調査の日程は、以下のとおりであった。

応急仮設校舎	平成7年3月8日～3月10日
補修校	平成7年4月20日～6月21日
補強校	平成7年7月5日
改築校	平成7年7月26日
- ・大蔵省(当時)の調査官は全国から動員されたこともあり、初期の査定では調査官により査定内容が異なるなど混乱し、査定が深夜にいたる学校もあった。査定結果は、本市の事業計画の内容でほぼ承認された。査定結果は、下表のとおり。

区 分	校 数	査 定 額
補修校	89	14億9,900万円
補強校	5	49億4,000万円
改築校	3	52億7,700万円
計	97	117億1,600万円

- ・国の現地調査を経て、難波小学校ほか88校の補修、立花西小学校、水堂小学校、武庫南小学校、武庫北小学校、小園小学校5校の補強、城内小学校(琴城分校含む)、立花中学校の中校舎、尼崎高等学校3校の改築による復旧が決定した。

福祉施設[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市, p215-216]

- ・情報収集などのため、管理職は事務室に待機し、局内78施設の調査を2人で始めたが、市内全域が交通渋滞であり、各現場到着までに非常に時間を要した。また、被害箇所のチェック、写真撮

	<p>影、復旧方法等を検討しながらの調査であり、予定通りには進行しなかった。結局、被害調査には、2週間程度かかり、1月末に調査を終えた。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・福祉局内78施設のうち、被害を受けているのは58施設に及び、そのうち被害の大きいものは39施設であった。児童福祉施設、障害者福祉施設等早期に復旧を必要とする施設が多く、2月から復旧に要する工事費と設計図書、国庫補助申請資料の作成に毎日深夜までの業務となった。</li> </ul> <p>保育所[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市,p217-219]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地震発生後、各施設では、施設とその周辺状況の点検・調査を開始し、非常時保育に備え、開所・園の準備を始めた。各施設では、それぞれ保育を開始するために、散乱している部屋の片付けを行い、保育室の確保に専念し、各施設の応急修理を実施する。並行して、被害箇所の片付けを行い、更に給食・調理関係の備品などの点検を始めた。市内保育施設の開所・園状況は、以下のとおり。</li> </ul> <p>1月18日 法人保育園32園中、20園(62.5%)  1月19日 法人保育園32園中、26園(81.3%)  1月20日 法人保育園32園中、28園(87.5%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害復旧に係る国庫補助申請のために、現地調査、見積書、写真撮影等を実施した(公立保育所20所、法人保育園19園)公立・法人保育所とも、災害復旧の補助申請をした施設では、順次、応急復旧を3月末までに完了し、国・県の補助対象施設として認定を受け、一部、7年度に工事が入った施設については、7年度の国協議の対象施設として認定を受けた。</li> </ul> <p>市役所本庁舎[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市,p238-240]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・震災発生当日は今までに経験した事のない出来事ばかりだったので右往左往したが、安全確保に努め次の作業をした。</li> </ul> <p>5:46 火災の有無の確認  5:47 停電、自家発電装置の運転  6:10 自家発電装置の停止  ガス、水道、電気の確認  9:00 庁内各所で、備品等の倒壊の整理(終日)  9:10 施設損傷箇所の応急処置  13:00 次の停電に備え自家発電装置の緊急点検  蓄電池の緊急点検  受水槽の点検  13:00以降 前述の作業の継続 <li>・平成7年2月2日、中館および中館と南館の渡り廊下部分の被災度区分判定を実施した。調査結果は、補修や補強を施すことで復旧可能との判定であった。</li> <p>《伊丹市の対応事例》  病院施設[『災害と対応の記録：阪神・淡路大震災』伊丹市災害対策本部,p64]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・平成7年5月16日、詳細な被害状況調査開始した。専門家による調査の結果、構造上に問題はなかったが、外壁のタイルの剥離、ひび割れ、内壁のクラックをして、給排水設備に被害が見られた。</li> <li>・10月27日、工事契約締結。11月7日、仮設工事開始(外壁タイル等損傷部分の細密調査)。復旧工事は外来においては土曜・日曜もしくは診察時間外に工事を進めた。病棟部分は24時間患者が滞在している中での作業であった。</li> <li>・平成8年2月23日、震災復旧工事が完了した。</li> </ul> <p>《西宮市の対応事例》  西宮市災害対策本部は、1月18日～20日に、公共建築物・特殊建築物等の第一次応急危険度判定を実施した。[西宮市総務局行政資料室『1995・1・17 阪神・淡路大震災－西宮の記録－』西宮市]</p> <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p> </p>
その他	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置  阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p>
阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み内容とその結果	
国	阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み

	<p>地震防災対策特別措置法(平成7年6月16日法律第111号)及び地震調査研究推進本部令(平成7年6月16日政令第296号)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、都道府県が地震防災緊急事業五箇年計画の作成を行い、これに基づく事業に係る国の財政上の特別措置について定めるとともに、地震に関する調査研究の推進のための体制の整備等について定めた。主な内容としては、以下の通りである。 <ul style="list-style-type: none"> <li>都道府県知事は、社会的条件、自然的条件等を総合的に勘案して、地震により著しい被害が生じるおそれがあると認められる地区について、都道府県地域防災計画に定められた事項のうち、地震防災上緊急に整備すべき施設等に関して平成8年度以降の年度を初年度とする地震防災緊急事業五箇年計画を作成することができることとした。</li> <li>地震防災緊急事業五箇年計画に基づいて当該計画期間内の各年度分の事業として実施される事業のうち、耐震性貯水槽、社会福祉施設、公立小中学校等の施設整備及び防災行政無線等の設備に掲げるものに要する経費に対する補助率のかさ上げ措置を講じる。</li> </ul> </li> <li>地震防災緊急事業五箇年計画に基づいて実施される事業については、さらに強力に推進する必要があるため、平成13年3月に地震防災対策特別措置法を改正し、平成17年度末まで特別措置を継続することとした。</li> </ul> <p>[地震防災対策特別措置法]  [『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p292]  [『平成9年版防災白書』国土庁,p277]  [『平成14年版防災白書』内閣府]</p> <p>「被災文教施設応急危険度判定に係る技術的支援実施要領」[『平成15年度文部科学白書』文部科学省p423]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>文部省(当時)は、発災時に調査団を被災地に派遣し、応急危険度判定に関する調査を実施する体制を整備するために、「被災文教施設応急危険度判定に係る技術的支援実施要領」を平成8年9月に定めた。また、被災文教施設の応急危険度判定の調査方法に関する指針として、「被災文教施設応急危険度判定方法について」を策定した。現在、文部科学省では、これらの要領などをもとに講習会を実施し、被災文教施設応急危険度判定士の養成に努めている。</li> </ul> <p>国公立文教施設の耐震化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>阪神・淡路大震災を契機とし、地震対策の充実強化が求められたことから、国公立文教施設について耐震診断等を行うとともに、耐震性向上のための工事を実施するなど、その耐震化を一層推進している。</li> </ul> <p>建築物の耐震改修の促進に関する法律(平成7年10月27日法律第123号)[『平成9年版防災白書』国土庁,p280]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>阪神・淡路大震災に鑑み、現行の耐震基準に適合しない既存建築物の耐震診断・耐震改修を促進し、建築物の地震に対する安全性を確保するため、a 多数の者が利用する建築物の所有者の努力義務、b 建設大臣による指針の策定並びに所管行政庁による指導・助言及び指示、c 所管行政庁による耐震改修の計画の認定、d 耐震改修の計画の認定に対する建築基準法の特例及び金融上の支援措置、等からなる「建築物の耐震改修の促進に関する法律」を制定した。</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
県	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み</p> <p>県立学校施設の耐震化</p> <p>県立学校施設について、耐震診断を行うとともに、耐震性向上のための工事を実施するなど耐震化を進めている。</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○被害状況の伝達及び収集ルート構築を神戸市地域防災計画において規定している。</li> <li>○応急危険度判定士の養成を行っている。</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
その他	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み</p>

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果	
これまでの各方面からの指摘事項	
<p>全半壊した住宅以外の建物のなかで、その15%を公共施設が占めている。(室崎益輝「大震災とは何であったのか」『大震災以後』岩波書店)</p> <p>芦屋市役所では、余震による二次災害の危険のために避難者に移動してもらった。(柏原土郎・上野淳・森田孝夫・編『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版会)</p> <p>建設省は1月24日に避難所の応急危険度判定を実施するよう、兵庫県に対して指示した。(兵庫県都市住宅部建築指導課 監修 建築行政協会兵庫県支部 編集『阪神・淡路大震災と建築行政等の記録 被災地において建築技術者は何をしたか』)</p> <p>神戸市立こうべ小学校(神戸市中央区)では、避難者を受け入れる計画だった体育館の天井が傷んでいたため、教職員らが本館1・2階を避難者に開放した。(斎藤浩志 監修『学校防災 神戸からの提言』神戸新聞総合出版センター)</p> <p>兵庫県立芦屋高校では、7時過ぎに体育教諭が体育館を開放。本館は水浸しで使用不可、中館、南館は中に入れない状態であったため、校長の指示によってロープで立入禁止の措置をした。(『震災を生きて 記録大震災から立ち上がる兵庫の教育』兵庫県教育委員会)</p>	
課題の整理	
<p>公共施設等の被害状況調査の要員確保及び調査体制の整備</p> <p>被害状況調査員の養成</p> <p>公共施設の応急危険度判定の実施時期と避難所としての利用開始時期の調整に関する検討</p> <p>災害復旧事業の査定申請の期限に関する検討</p>	
今後の考え方など	
上記課題を踏まえて体制の整備に努める。(尼崎市)	