

第Ⅱ部

10年前と現在を比較して

1章 災害への対応状況等 ～災害応急体制～	27
第1節 震災発生前後の市の組織体制	27
第2節 消火活動	31
第3節 救助、救急活動	35
第4節 情報提供及び震災関連相談	39
第5節 医療に関する活動	44
第6節 福祉に関する活動	47
第7節 衛生に関する活動	50
第8節 災害ボランティア活動	52
第9節 避難所の設置・運営	55
第10節 救援物資の受入・配布	58
第11節 応急給水	60
第12節 住宅対策	62
2章 今後の検討課題	64

1章

災害への対応状況等 ～災害応急体制～

第1節 震災発生前後の市の組織体制

1. 震災当時の状況

当時の地域防災計画では、災害対策本部は、本部員会議と動員部など16の部からなる対策本部で組織されていた。震災直後の対応としては、午前6時30分に教育長が登庁し、職員約30名で252会議室において災害対策本部の設置準備を開始した。7時に教育長から市長に状況報告を行い、市長の指示により7時5分に災害対策本部が設置された。同時に、防災指令3号（全員動員）が発令となった。本部員会議は442会議室で行い、対策本部は252会議室に設置し逐次登庁してきた職員によって体制を整えていった。

○職員の出勤状況

1月17日	1月18日	1月19日	1月20日
51%	66%	69%	78%

今回の地震被害では、対策本部のある252会議室に市民からの問い合わせや救助を求める電話が殺到し、対策本部が混乱したこと、災害初期に組織的な人命救助活動を行なう必要があったこと、家屋の倒壊に伴うがれきの処理や仮設住宅の建設などの業務が新たに生じたことなど、地域防災計画で想定していた内容をはるかに超えるものであった。このため、災害応急活動は地域防災計画を基本にしながらも、あらゆる面で臨機の対応を余儀なくされ、混乱した。

2. 現在の状況

現在の地域防災計画では、災害対策本部は、本部員会議、現地対策本部(各支所)、本部対策室、人名救助隊（7隊）及び18の部で組織される

本部対策室は、対策本部の指揮命令機能が十分発揮できるよう、市民からの問い合わせ等に対応する市民窓口部とは別の場所に設置することとしている。

*本部対策室：662会議室

市民窓口部：681会議室（電話対応）、252会議室（窓口対応）

また、人命救助隊は、発災後概ね24時間、本来の部の業務を離れて、人命の救出・救助活動に携わる組織で、土木局長を総指揮隊長として7隊組織化されるものである。

さらに、18の部の中には、倒壊家屋の処理を行う倒壊家屋対策部や仮設住宅の建設にあたる仮設住宅部を発災後3日以内に立ち上げる部として位置づけている。

このほか、地域防災計画については、地震等による防災指令の発令基準を明確にするほか、従来計画の対象とされていない災害にも対処するため、平成13年度に海上災害対策編を、平成15年度に原子力災害対策編を追加し、平成16年度には地震災害対策編の中に津波災害対策計画を追加している。

[防災指令の発令基準（地震災害・風水害等）]

指令区分	発令基準	配備体制	主な活動内容
防災指令第1号	<ul style="list-style-type: none"> ●市内で震度4を観測したとき。 ●津波警報が発令されたとき。 ●災害が発生するおそれがあるが発生の時期、災害の規模等の予測が困難なとき、又は小規模な災害が発生したとき。 ●東海地震予知情報の発表により大規模地震対策特別措置法第9条に基づく地震災害に関する警戒宣言が発せられたとき。 	本部事務局及び各部長、一部職員(若干名)	<ul style="list-style-type: none"> ●被害状況と情報等の収集、伝達 ●災害に対するための準備処置および応急措置 ●東海地震と連動発生の可能性が否定できない南海地震等に対する災害応急対策に備える。
防災指令第2号	<ul style="list-style-type: none"> ●市内で震度5（震度5弱・強）を観測したとき。 ●大津波警報が発令され、中規模な災害が予想されるとき。 ●中規模な災害が予想されるとき、又は中規模な災害が発生したとき。 	本部事務局及び各部長、一部職員（概ね半数）	<ul style="list-style-type: none"> ●被害状況と情報等の収集、伝達 ●災害に対するための準備処置および応急措置
防災指令第3号	<ul style="list-style-type: none"> ●市内で震度6（震度6弱・強）を観測したとき。 ●大津波警報が発令され、大規模な災害が予想されるとき。 ●大規模な災害が予想されるとき、又は大規模な災害が発生したとき。 	全職員（緊急配備体制）	●事務分掌における災害緊急対策
		全職員（応急配備体制）	●事務分掌における災害応急対策
		全職員（復旧配備体制）	●事務分掌における災害復旧対策

- (注) 1. 防災指令が発令されたときは、災害対策本部を設置する。
 2. 震度3以下でも状況を判断の上、関係機関と調整し、初動体制をとる。
 3. 防災指令の各号に定める震度の地震を確認した時は、該当する配備要員は動員命令がなくても直ちに参集（登庁）する。ただし、消防職員にあっては別途定める非常招集基準による。
 4. 本部長の指示によって、災害の規模や応急復旧の対応状況に応じ「緊急配備体制」、「応急配備体制」、「復旧配備体制」の体制をとる。



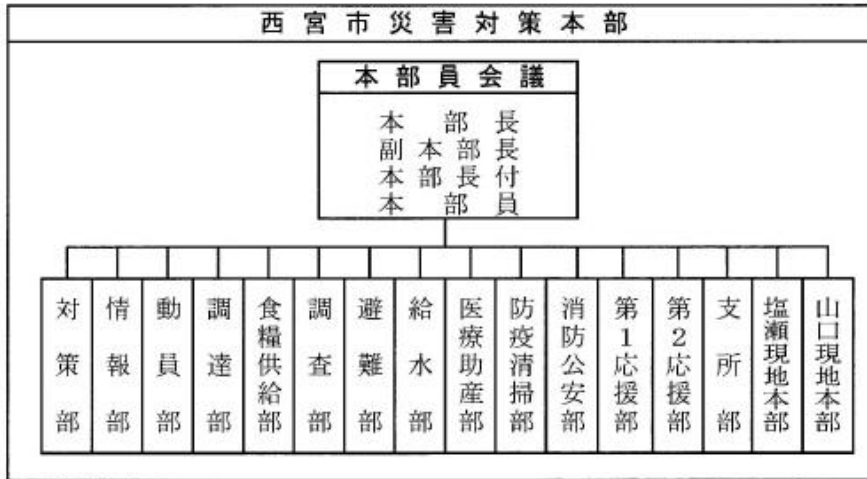
[防災指令の発令基準（原子力災害）]

指令区分	発令基準	配備体制	主な活動内容
防災指令第1号	<ul style="list-style-type: none"> ● 特定事象発生 of 通報を受領したとき ● 対象原子力災害等が発生した場合において、その状況を勘案して、応急対策を実施するため又は応急対策に備えるため必要があると認められるとき 	本部事務局及び各部長、一部職員(若干名)	<ul style="list-style-type: none"> ● 被害状況と情報等の収集、伝達 ● 災害に対するための準備処置および応急措置
防災指令第2号	<ul style="list-style-type: none"> ● 原子力緊急事態宣言があり、市域の一部が当該原子力緊急事態宣言に係る緊急事態応急対策実施区域となったとき（原災法第22条） ● 対象原子力災害等が発生し、小規模な災害が発生したとき、またはそのおそれがある時 	本部事務局及び各部長、一部職員（概ね半数）	<ul style="list-style-type: none"> ● 被害状況と情報等の収集、伝達 ● 災害に対するための準備処置および応急措置
防災指令第3号	<ul style="list-style-type: none"> ● 緊急事態応急対策実施区域において、相当程度の被害が生じ、又は生じるおそれがあるとき ● 対象原子力災害等が発生し、大規模な災害が発生したとき、またはそのおそれがある時 	全職員（緊急配備体制）	● 事務分掌における災害緊急対策
		全職員（応急配備体制）	● 事務分掌における災害応急対策
		全職員（復旧配備体制）	● 事務分掌における災害復旧対策

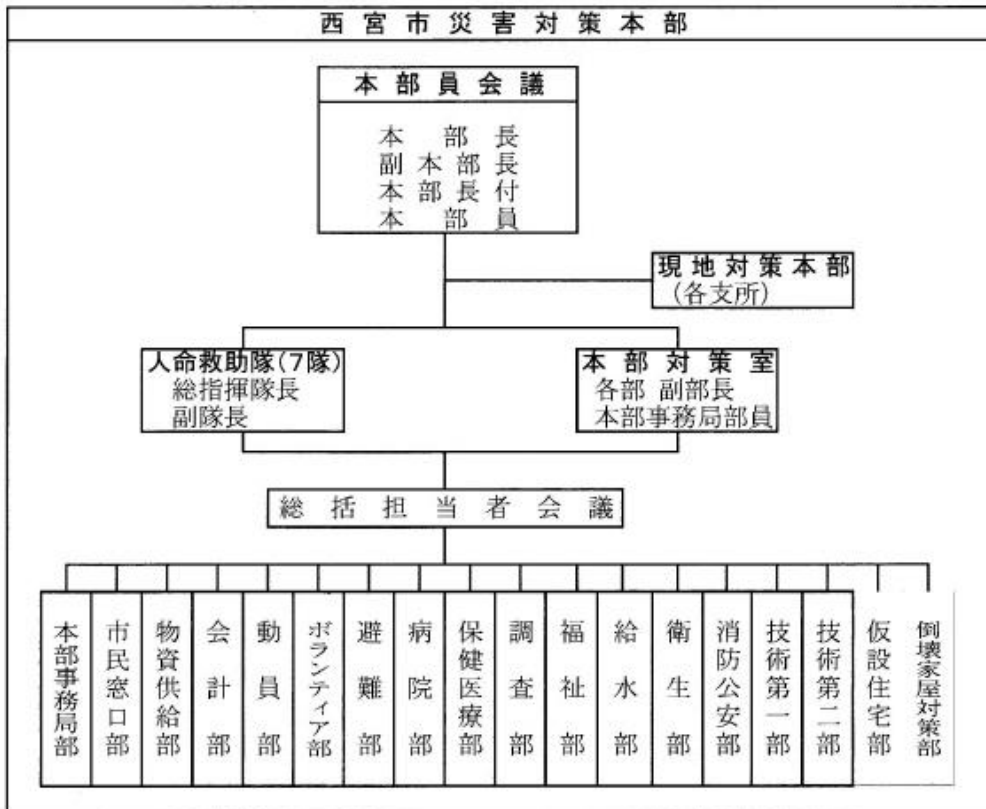
- (注) 1. 国の原子力災害現地対策本部、原子力災害合同対策協議会が置かれたときは、これと緊密な連絡調整を図ることとする。（*核燃料物質等の事業所外運搬に係る原子力災害の場合）
2. 本部長の指示によって、災害の規模や応急復旧の対応状況に応じ「緊急配備体制」「応急配備体制」「復旧配備体制」の体制をとる。



震災当時の災害対策本部組織（平成7年1月1日現在）



震災後の災害対策本部組織（平成17年1月1日現在）



	震 災 前	震 災 後
本 部 長	市 長	市 長
副 本 部 長	副助役、収入役、教育長、 水道事業管理者、中央病院長	副助役、収入役、教育長、 水道事業管理者、中央病院長
本 部 長 付	土木局長、消防局長、消防団長	総合企画局長、土木局長、 消防局長、消防団長
本 部 員	企画局長、総務局長、財政局長、 同和对策局長、市民局長、 生活経済局長、福祉局長、 環境衛生局長、都市開発局長、 建設局長、中央病院事務局長、 教育次長、水道局次長、 議会事務局長	総務局長、市民局長、 健康福祉局長、環境局長、 都市局長、中央病院事務局長、 教育次長、水道局次長、 議会事務局長

第2節 消火活動

1. 震災当時の状況

5時46分地震発生、119番を受信する消防局3階の管制室（現在の指令課）は激震とともに通信機器の一部が転倒し、暫くの間停電状態となった。幸いにも119番受信と消防無線は正常に機能した。直後から119番通報が殺到し、指令台と非常用補助盤で受信したが、その殆どは家屋倒壊による人命救助要請とガス洩れであった。

管制室は通報内容から市内全域に大地震による災害が同時多発していると判断し、全消防署に対し人命救助を最優先し最善の行動をとるよう指示。殺到する119番通報に対して「現在、消防車・救助工作車は全て出動しています。消防隊が到着するまで近所の方々と協力して救助作業をしてください。火気の扱いに注意してください。」と指導し、刻々と変わる状況を消防無線等により把握し、出動中の消防隊に随時転戦を指示した。

6時20分、いち早く駆け付けた消防局長を中心に指揮本部を設置した。救助を求めて殺到する通報と市内各所の出火情報から被害が甚大であると判断、各署の活動を本部の直轄指揮下に置き、管轄を外した部隊編成を実施し、現場活動の空白地域を無くすよう可能な限り効率的に運用した。



市内の各所で火災が多発した



消火作業は深夜まで続いた

指揮本部では救出要請と同時多発火災の双方に対応するため消火隊と救助隊の部隊統制を実施した。火災の発生した地域は、商店街等の老朽木造家屋が密集しており延焼拡大が危惧されたため「すべての火災現場に消火隊を投入する～1火災現場1ポンプ」を基本戦術として、被害の少ない北消防署のポンプ車2台を南部に出動させた。

地震発生時に勤務していた消防職員は90人であったが、3時間後には160人が自発的に参集し78%の職員が確保できた。非常招集者が1分隊に達するごとに広報車、軽自動車などの車両に可搬式ポンプ、水管などを積載させて現場に投入した。

消防団は地域での消火活動後に消防局の指揮下に入った。同時多発火災のため応援部隊はなく1車両で消火に当たった。断水により消火栓は使えず防火水槽もすぐに底をついたが、前年（平成6年9月）の「異常湧水に伴う特別消防体制」の経験が功を奏し、河川や農業用水を土のうや倒壊家屋の瓦礫等でせき止めるなどして長時間に及ぶ消火活動を行い、大規模な延焼拡大を回避することができた。

19日までの3日間で他都市消防機関から延べ37台147人の献身的な応援を得た。また、市民自らもマンションや家庭の消火器を持ち寄り、あるいは付近の河川、井戸、溝水、学校のプール等からバケツリレーを行い初期消火に成功した例が多くあった。

火災による被害

	17日	18日	19日	合 計
発生件数	34件 (再燃火災 4 件) (車両火災 3 件)	4 件 (再燃火災 2 件)	3 件	41件 (再燃火災 6 件) (車両火災 3 件)
焼損棟数	83棟	4 棟	3 棟	90棟
焼損面積	6,851m ²	—	798m ²	7,649m ²
り災世帯	124世帯	2 世帯	28世帯	154世帯
り災人員	274人	2 人	45人	321人
死 者	13人	—	—	13人
負 傷 者	2 人	—	—	2 人

※地震の発生直後から市内の各所で火災が多発、午前7時までに22件の火災が発生した。

2. 現在の状況

常に災害に向き合ってきた消防局に対して震災は多くの課題を与えた。その後において消防局・消防団の機動力と資機材等の整備拡充を図り、市民レベルの地域防災力を高めるために自主防災組織等の結成と育成指導を促進している。

(1) 消防水利の状況

震災で破損した消防水利の復旧を平成8年度に完了し、消火栓以外の水利整備を図るため、100立方メートル級耐震性防火水槽を平成11年度末までに8基新設するとともに、河川水路課により河川取水口の整備が進められている。また、私設防火水槽の復旧と良好な維持管理を目的として指定消防水利制度を発足させた。

(2) 消防車両・施設等の状況

震災時において非常招集職員の機動力と資機材が不足したことから、震災対応車両として小型動力ポンプ付積載車10台、救援車4台を導入し、携帯無線機33台を増強配備するなどして災害対応力を強化した。また、通信施設においては広域応援体制を確立するため全国共通波を整備し、市内の17医療機関をホットラインで結び通信網を強化した。



各署に配置された小型動力ポンプ付積載車

(3) 消防団の状況

地域防災を担う消防団には7年度から4年計画で救出救助用資器材を配置し、全ての団車両39台に車載型無線機を装備して部隊統制と情報連絡体制を整えた。

(4) 消防緊急情報システムの導入

出動時間の短縮と効率的な部隊運用を目的とした消防緊急情報システムを平成9年4月に運用開始した。また、消防団の迅速な出動を図るため消防団緊急伝達システムを同時に運用開始した。

(5) 西宮浜消防出張所の開庁

平成11年12月、復興住宅建設等により消防需要の高まった西宮浜地区に消防出張所を新築開庁し、消防車両3台（タンク車、高規格救急車、査察広報車）を配置した。

(6) 自主防災組織緊急消防救助隊の発足

災害時の被害軽減と情報収集には地域住民の自主的な防災活動が重要な役割を果たすため、市内全域での自主防災組織の結成を促進している。また、自衛消防隊を有する事業所付近での被害の軽減を図るため西宮市消防協力隊制度を発足し、平成16年4月現在、15事業所と協定している。

自主防災組織の結成状況

	防 災 会	自 治 会	世 帯 数	結成世帯率
震 災 前	31	110	36,941	22.8%
H 8. 4. 1	42	120	46,958	31.1%
H11. 4. 1	100	245	119,874	70.8%
H14. 4. 1	136	283	145,609	80.1%
H16. 9. 1	148	297	155,677	82.9%

(7) 緊急消防援助隊の発足

国内で発生した大規模災害に対して全国の消防機関が相互に迅速な援助体制を確立するため平成7年6月に緊急消防援助隊が発足した。当局も平成16年4月現在6隊を登録している。



自主防災組織の消火訓練

《担当者の手記》

震災と記録写真

瓦木消防署 畑田 満

市北部の自宅からミニバイクで出勤した。甲東園駅周辺の家屋倒壊と新幹線の落橋に目を疑った。西国街道の陸橋落下で現実感を持ち、広田町から昇る猛煙を見て、やっと夢でないことを理解し消火活動を手伝った。

未曾有の現実は何をすべきかを自問した。持ち合わせた全自動カメラでスナップ写真を撮りながら消防局へ急いだ。庁舎の中は人も物も混乱していた。

午前9時、岸本局長から写真記録の指示を受けミニバイクで冷たい街へ飛び出した。卸売市場から中央商店街へ、西宮神社から夙川方面へ、香栞園から浜脇方面へ、建物も道路も街全体がいたるところで座屈しゆがんでいた。倒れた電柱をまたぎ陥没した道路の端を歩いた。毛布をまとい立ちすくむ女性、公衆電話に並ぶ人の列、しかし誰一人として大声を出したり泣き叫んだりする人を見なかった。発生から3時間以上経過した街は不思議なくらい冷静に見えた。

見たままを管制室に伝えたいが無線機が無い。様々な現場で救助隊も消防団も坦々と作業をしていた。この状況を連絡しようにも手段が無く溜息をついた。出会った救急車の無線も混乱して使えなかった。

私服でカメラを構えたが公務員に見えたらしく、おばさんに助けを求められたり息絶え絶えの娘さんを運んでくれと引っ張られた…。「ここに長居はできない、次の現場へ走らなくては…」と気持ちが焦る。その場をしのいで甲子園から鳴尾市場へ向かった。鳴尾方面は別世界に思えた。ガソリンスタンドは普段どおりに給油できたし、店員は笑顔で対応してくれた。そして甲子園口から樋ノ口を経て甲東園へ、仁川百合野から満池谷、芦原から北口へと走ったが、室川町の病院は野戦病院のようで胸が詰まり結局シャッターを一度も押せなかった。

午後4時前に一旦消防局へ帰った。119通報が鳴り止まず、管制室だけでなく消防団や他市応援隊の部隊運用、食料調達や避難市民の対応など全てが騒然としていた。管制室の情報模造紙に書き込まれた炎上火災の現場へ向けて再びバイクを走らせ、午後9時まで撮影を続けた。震災当日に120kmを走り540枚を撮影した。

当時、私は消防局の広報を担当していたが、災害記録を消防職務として行うことの難しさを体感した。あえて私服でごく普通のミニバイクで走ったものの、数々の現場で引き止められた。ある救出現場で被災者の奥さんに「なぜ写すんよ、主人が埋もれてんのに…」と泣きつかれもした。横たわる少女や病院のロビーにどうしてもカメラを向けることができなかった。

災害初期の客観的な現場情報は部隊運用に欠かせない。また、状況把握と事後検証に記録写真も重要である。震災を契機に様々な情報収集隊や先遣隊が編成されているが実際の運用には難しい面がある。救助を求める被災者は火災現場へ急行する消防車さえ止めてしまうほど殺気立っているが、この状況下で情報収集と記録を行うには強い使命感と被災市民への感情的な配慮が必要であることを実感した。



第3節 救助、救急活動

1. 震災当時の状況

〔救助活動〕

消防局は、119番通報や駆け付け要請の内容から優先度を判断し、救助工作車、ポンプ車、救急車、広報車を中心に1現場1台を基本として救助活動に当たった。発災から72時間（3日間）が生存救出のタイムリミットであるとの危機感から、消防団員、警察官、自衛隊、市職員や付近住民の支援を得ながら不眠不休の活動を展開した。大規模な崖崩れ現場やビル倒壊現場には、警察・自衛隊による人海戦術を要請し、クレーン等の重機を投入して対応した。

また、1月21日に来日したフランス災害救助特別隊（隊長以下61人救助犬4頭）は甲子園口のビル倒壊現場で警察・消防局とともに救助活動を実施した。

発災から3日間で653人（うち生存救出348人）を救出し、大規模現場2カ所を残し、ほぼ全市内での救出活動を終えた。

1月22日から9日間、消防局は活動の主眼を行方不明者の捜索を重点においた活動（ローラー作戦）に切替え、市南部の全住居を対象に警察・自衛隊合同で徒歩による確認調査を実施した。



瓦礫の中 懸命な救出活動が続けられた

救出活動状況

	出動件数	救出人員	生存救出	死亡収容	出動台数	出動人員
1月17日	404件	518人	330人	188人	414台	3,243人
18日	120件	97人	16人	81人	166台	1,299人
19日	57件	38人	2人	36人	135台	1,082人
20日～ 2月27日	29件	5人	—	5人	41台	390人
合計	610件	658人	348人	310人	756台	6,014人



消防団員による倒壊家屋からの救出

消防団は、瓦礫の山と化した災害現場でチェーンソーやパールを用いて市民の救出に当り、負傷者の病院等への搬送を懸命に行った。また、市の技術部は災害対策本部に集結し、初日は2人1組で出動したが救出資機材が無く市民と一緒に素手で瓦礫を掘った。2日目以降は重機を手配し警察・自衛隊等と連携して救出作業を進めた。

〔救急活動〕

震災直後は各消防署に救出依頼、応急処置依頼が殺到し、救急搬送に対応できない状況であった。救出活動を最優先としつつ救急搬送については重症者を優先し、軽症者は近くの医療機関等での受診を勧めるなどの自力対応を求めた。

医療機関との電話が不通となり搬送病院の手配ができず、救急隊が病院到着後に収容の可否を直接交渉した。この状況の中で県立西宮病院救急医療センターとのホットラインがつながっており医療情報収集に大きな効果があった。

交通渋滞は救急活動の大きな障害となり、市外搬送だけでなく市内搬送においても長時間を要したが、前述のホットラインを使った要請により、ヘリコプターによる重症者の搬送が震災初日に実現した。これは今回の震災におけるヘリコプター搬送の県内第1号となり、以後1月31日までの間に17件・17人の患者をヘリコプターで搬送した。

救急活動状況

	1月17日	18日	19日	20日	21日	22日	合計
出動件数	70	130	92	76	79	60	507件
搬送人員	90	117	91	76	75	57	506人
転院搬送	16	15	21	21	15	11	99人



7階建てビルの倒壊
19日まで救出活動が続いた



ヘリコプターによる
重症患者の搬送



重機による技術職員の救出活動

警察・自衛隊による崖崩れ現場での救出活動



行方不明者の捜索（ローラー作戦）

2. 現在の状況

〔救助活動〕

大震災以後において非常招集職員に対する車両や資機材を増強し支援体制を強化した。消防団については人命救助のための資機材を配備し、全団車両に車載型無線機を装備して地域の被災状況をより早く把握できるようになった。

〔救急活動〕

救急活動については市内の医療機関との間に災害に強いホットラインを整備して情報連絡体制を強化した。

また、平成15年4月には西宮市救急医療情報システム（NEMISネット）をウェブ化するなどして医療機関等との相互連携を深めている。



フランス災害救助特別隊の救助犬による捜索

《担当者の手記》

救出活動

安心安全対策グループ 松尾 進

技術職員は日頃より、台風や大雨等で警報が発令されれば、何をおいても出勤しなければならないと訓練されていた。このため、車や自転車等で出勤したら、職場は机やロッカーが動き回り混乱を極めていた。ドアに張り出された「252会議室に集まれ」のピラを見て作業服に着替えヘルメットを被り、とにかく災害対策本部に出頭した。

救援を要請する市民からの連絡を受け、指令書と住宅地図を受け取り2人1組で出勤した。市内は壊滅的な被害を受けており、今まで想像もしたことがない光景が延々と続いていた。あちこちからこの家の下に人が埋まっていると、救援要請を受けるが、乗ってきた軽四には道具が全くない。素手で市民と一緒に瓦礫を掘るが、遅々として捗らない、生きて救出できた幸運なケースもあったが、大多数は死亡していた。

市役所に入って、まさかこんな仕事をするとは思わなかった。一日があっという間に過ぎ、ほこりだらけのまま食べ物もなく市役所で防寒服にくるまって寝る。翌日は前日の反省から水防時の業者との契約を準用して重機を手配し、重機をつれて出勤、でも人手も必要なため、自衛隊や機動隊と連携して、作業を進めた。これも本部からの指示ではなく、現場で話をつけてやってきた、臨機応変が要求された。

日とともに生きて救えるケースが少なくなり、1日目から重機があれば、少なくともバールやツルハシでもあれば、もしかしたら、生きて救助できたケースもあったかも知れない。一体掘りあげれば、我々はすぐ次の掘り方に掛かる、畳の上に毛布でくるんだ遺体のそばにうずくまり、搬送を待つ家族には胸が塞がれる思いがしたが、一つ終われば近所の人々が次の救助で待っている、暗くなるまで懸命に働いた、このような救助が3日間続いた。

《担当者の手記》

震災から10年が経過して

消防局救急課 中倉 清

震災当日、大きな揺れで目が覚めた。家族の無事を確認した後、外へ飛び出したが誰一人外へ出ていない。ガスの臭いだけが何処からともなくしてくる。その時は正直、あれほど大きな被害が出ているとは思っていなかった。しばらくして呼び出しがかかった。勤務先に向かう道中の状況から、これはただ事でないと思信した。あとは救出救助の任務にあたった。

人生50数年間生きてきて、大きな災害と言えば台風で床下浸水を経験した位である。震災の経験をするまでは、私も阪神間に大きな災害はないと思っていた。

震災直後、国を挙げての災害時における緊急消防援助隊も発足し、体制も整えられた。訓練も毎年行われ、実践としては今年8月の福井県豪雨に兵庫県隊として西宮市も救援に駆けつけた。全国的に救助救援体制はほぼ整った。しかし、災害は直後が重要である。一人でも多くの方を救命しようと思えば地域住民の結束が大切である。

もし、災害が発生したら何をするのか、何をしなければいけないのか。住民ひとり一人が認識していただき、その要望に我々が応えていかなければならない。

現在の立場から1人でも多くの方が心肺蘇生法などの応急手当を習得しておく必要がある。以前と比べ住民の方たちも応急手当の必要性は浸透してきておりますが、さらに普及していくのが私たちの任務と思っております。今後、発生するであろうと言われている南海・東南海地震に備え、万全には万全を期したいものです。

「備えあれば憂いなし」である。



第4節 情報提供及び震災関連相談

1. 震災当時の状況

〔情報提供〕

震災直後から、被災市民や報道関係者からの様々な問い合わせなどが終日殺到した。災害対策本部が設置された252会議室に広報課職員が待機し、情報収集にあたるが、未曾有（みぞう）の大地震の発生に各部局においても状況把握に苦慮しており、正確な情報収集は困難な状況であった。情報の錯綜が続くなか「被災者に正確な情報を速やかに伝える」ため、従来の印刷・配布ルートが壊滅している状況のもとで、震災から6日目の1月23日に被災地の中では最も早く、避難場所の紹介、被災証明の発行や仮設住宅の建設などを中心に、「地震災害広報1号」を発行した。各避難所、給水所、支所サービスセンター等に配布し、以降2ヶ月間にわたり「地震災害広報9号」まで発行部数は延べ180万部に達した。また、通常であればプレス提供サービスを西宮市政記者クラブ加盟の8社（朝日、讀賣、毎日、産経、神戸、NHK、共同通信、時事通信）を中心に行っているが、テレビ、ラジオ局はもとより東北・九州地方の地方新聞社など数え切れないほど多くの報道機関（約30社）の記者が本市に取材に訪れ、プレス担当職員を中心に対応した。震災直後の情報提供は、被害状況、避難場所、避難者数、救援物資の配布場所、給水車の経路などが中心となった。



CATVでは、震災当日は、機器破損のため放送できず、18日から手動操作で災害対策本部が発表する最新災害情報を文字画面で24時間随時表示。23日からは、広報課映像担当職員が「地震災害広報」を中心に生放送で放映を開始した。

また、外国人市民への情報提供として、市政ニュースの抜粋版を英語・中国語・ハンガルの3カ国語で発行した。発行は、平成7年8月から平成12年3月までの20号に及んでいる。



〔震災関連相談〕

震災当時は、企画局長を部長とした情報部が、①企画調整部が担当し、関係機関との連絡、応援要請等を行なう広域連絡班②広報課が担当し、災害の記録や報道機関との連絡・報告を行なう広報班③市民相談課と各支所が担当し、被災者の生活相談、要望、苦情等の聴取を行なう広聴班の3班で構成されていた。

このうち③の広聴班では、本庁舎の総合案内に震災後1日3,000人～5,000人の市民が訪れ、震災に関するあらゆる情報や手続きなどの問い合わせが殺到し、パニック状態となった。震災の混乱の中、庁内各部局に情報の問い合わせを行ったが、市民への対応は困難の極みであった。

また震災後、いち早く行なった各種相談業務は、震災特別法律相談であった。

平成7年1月25日から3月31日までの間、市民相談課1階カウンターと西宮自家用自動車協会会議室で実施した。(2月6日からは毎日)

この間の相談件数2,417件、1日平均にして約50件の相談が持ち込まれた。

相談員として、大阪、京都、神戸の各弁護士会からボランティアとして多数の弁護士が、また不動産に関する相談員として宅地建物取引業協会西宮支部からも相談員がそれぞれ派遣され、市民の相談に対応した。

相談の内容としては、借家(家賃・敷地や立ち退き等)、借地、建物による損害賠償などについての問題が多く見受けられた。

当初市民相談課で行われた相談には希望する市民が殺到したため、相談内容別に時間を設定し、集団で相談してもらう方法をとった。その後、個別での相談を熱望する市民の声が激増したため、相談場所の検討を迫られたが、当時庁舎内の会議室は使用できず、やむなく西宮自家用自動車協会会議室(中前田町)の会議室を借りて個別相談を実施した。

(1) 震災復興特別相談(住宅融資、借地・借家問題など総合的な相談)

実施状況

年 度	開催回数	相談件数
平成6年度	1	920
7年度	4	605
8年度	4	457
9年度	2	131
10年度	2	147

(2) 主な震災関連相談

実施状況

内 容	日 時	件 数
震災に伴う特別法律相談	H7.1.25～3.31	2,417
市民生活相談のうち法律相談	H7.4.1～H8.9.30	3,015
震災土曜一斉法律相談	H7.5.20・9.30	137
『地震災害に伴う法律相談のQ&A』	H7.3発行(計1万8千部)	
震災に係る労働相談	H7.4.27～H10.3.31	756
震災に係る外国人からの相談	H7.1.25～H10.3.31	91

2. 現在の状況

〔情報提供〕

震災時に災害対策本部から広報課への速やかな情報伝達が困難であった。このことから、西宮市地域防災計画の中で、1. 災害情報の広報 2. 支援情報の広報 3. ライフライン復旧情報の広報 4. 広報の手段（広報車の利用、CATVなどの自主放送やコミュニティFMなどの緊急放送要請にかかるマスメディアの利用等） 5. 災害弱者への広報 6. 職員への情報伝達方法 7. 災害記録の資料収集の7項目について明記した。また、テレビ、ラジオ等については、県を通じて「災害時における放送要請に関する協定」に基づき、NHK神戸放送局、サンテレビ、AM神戸等に対し放送要請を行うこととしている。

現在は、台風や大雨などにより水防指令第1号配備体制が発令される、または発令される恐れがある場合に広報グループ職員が待機し、防災対策課と協議のうえ西宮市政記者クラブ加盟各社へプレス提供、CATV自主放送システムでの放送、ホームページでの広報やコミュニティFMへの緊急放送の要請などを行っている。

また、外国人市民への情報提供については、日常行っている相談業務の中で、市政ニュース抜粋版の発行をはじめ、臨機に対応することとしている。

〔震災関連相談〕

災害時、市民からの相談・問い合わせ等に対応する業務を担当するのが、土木局長を部長とする「市民窓口部」である。

阪神・淡路大震災では、対策本部に市民からの問い合わせや救助を求める電話が殺到し、対策本部が混乱したため、現在の地域防災計画では、市民窓口部は、本部対策室とは別に、252会議室と681会議室に設置することとなっている。

252会議室は窓口対応を、681会議室では電話対応を中心に業務を行う。

また、災害時の予測できない事態に対応するため、関係機関と連携し、必要に応じて特別相談窓口を開設することになっている。

各種相談窓口の設置

- (1) 巡回相談（各避難所等）
- (2) 電話相談
- (3) 専門相談（法律、医療等）
- (4) 他機関（国、県、その他関係機関）
- (5) 災害弱者（障害のある人、外国人等）

《担当者の手記》

震災当時の広報業務を振り返って

広報グループ 田中 厚弘

多くの教訓を残した阪神・淡路大震災から10年目を迎えようとしている。震災当時の手帳を9年ぶりにあけてみる。当時の生々しい状況が手帳のあちらこちらに記載されている。平成7年1月17日5時46分。すべてはここから始まった。平成6年4月に広報課に配属されて、1年も経たずにこんなことを体験するとは夢にも思っていなかった。マニュアルはまったくない。震災発生当初の災害対策本部は、市民からの連絡や消防、自衛隊など被災現場の対応で手一杯で、「情報は広報課」へという機能を望めるような状況ではなかった。広報課職員が252会議室に開設された災害対策本部に待機し、入ってくる情報を収集し、広報課に連絡していた。また、災害対策本部にかかってくる電話の内容をその都度災害対策本部の担当者に聞きメモをとっていた。記者クラブの部屋は、報道関係者であふれ、隣の広報課まで入ってくる状態であった。1社で何人も記者が取材に来ている状況で、九州や四国などから来ている記者に、それまでの経過説明、西宮市の地域特性、避難所の開設場所等を一日に何回も説明する。震災直後は、毛布やふとん、衣類など不足している救援物資について報道機関にプレス提供を行い、寄贈を呼びかけた。

新聞社・テレビ・ラジオの報道機関への対応だけでなく、電話での取材、救援物資がどこで配布されているか等の市民からの問い合わせ、安否確認や苦情などの電話がひっきりなしにかかってくる。安否情報は、市ではまったく把握できないので、各新聞社紙面の震災掲示板安否情報欄に掲載してもらうよう、各新聞社の電話番号をお知らせすることにした。今から思うとその時その時で、課内で相談しながら可能な限りの最善の方法で対処していたような気がする。また、市政記者クラブ加盟各社の記者と、お互いに西宮・尼崎市のお風呂の開設情報などを調査したり、市民にとって今一番必要な情報は何かと議論するなど、同じ被災者であり、情報を伝達するものとして強い連帯感が生まれたことは、自分にとって震災当時の一つの救いであり、大きな財産となっていると思う。

《担当者の手記》

災害時の情報伝達について

市民総務課 部谷 昭治

震災当時、私は管財課で庁舎管理の仕事をしていました。管財課は調達部に属していて、管財課所管の市有財産の被害調査と災害用電話の確保に関することが主な事務分掌でした。

本庁舎は高層棟部分で特に被害が顕著で6階以上を立ち入り禁止にし、5階以下も損傷の度合いは小さかったものの、耐震壁や柱に被害が生じました。6階以上にあった課は、本庁舎付近の施設に引越し、後で仮設の庁舎が建設されてからはそこにまた引越しする。また本庁舎内でも会議室に災害対策本部を設置したりして電話の移設・新設に追われる日々でした。

しかし電話に関しては支障なく通じていました。当時私の上司であった庁舎管理の係長が漏らした言葉を今でもよく覚えています。「震災直後役所に来るときに電話が通じているか一番心配だったが、通じていてホッとした。」もし電話が不通であったら、もし復旧に手間取っていたらと考えるとぞっとします。電話があっても、なかなか情報が各職員に伝わらず総合案内や各職員も市民からの問い合わせに対応できないことも多かったのに。情報伝達の重要性についてよく考えさせられました。

現在では、パソコンでの情報伝達の方法があり、以前より即座に各職員が情報を共有することができます。ただし、それを活用するのは人であり、常日頃、情報伝達の方法を確認することが必要であろうし、仮にパソコンが使えない場合も想定しておかなければならないであろうと思います。



全国から寄せられた救援物資

震災当時市役所周辺には様々な救援物資が届いた。また市庁舎は大きな被害を受け、6階以上は立入不能となった。



西宮市震災復興本部会議



自衛隊ヘリコプターで運ばれた救援物資



平成8年8月市役所本庁舎前



平成8年7月市役所本庁舎改修工事

第5節 医療に関する活動

1. 震災当時の状況

(1) 市立中央病院

震災直後に電気、ガス、水道等のライフラインが途絶し、入院患者と次々と運び込まれる多くの救急患者の対応で大混乱を呈した。しかし、被災当日に入院していた患者204人は当直の医師3人、看護師15人など、22人の当直職員と、急ぎ駆け付けた医師らによる適切な処置により、死者・負傷者等の人的被害はなかった。

建物は、各階の壁すべてにクラックが走り、随所で壁の崩落や床の亀裂、窓ガラスの破損を生じた。院内の棚、保管庫はほとんど倒れ、手術室、外来診察室でも診療器具が破損散乱した。また、中央処置室、MRI棟では一部地盤が陥没したため配管類も損傷した。

設備面では、エレベーター3基が使用不能になり、カルテ等保管用スタックランナー等が倒壊により損傷したが、MRI、CT等医療機器に被害はなかった。

震災で被災したライフラインのうち、電気は1月17日の午前9時30分に復旧、ガスも1月中に回復した。高架水槽、給排水管等の応急復旧工事により、水道も2月3日に回復し、ライフラインは完全復旧した。それに伴い、院内の各配管類等の点検を行い、同日から給水、給湯も再開した。また、2月9日から手術室も使用可能となり、病院機能が回復、平常どおりの診療態勢が整った。

建物、設備面の修理・復旧は、平成6年度にエレベーター3基の復旧及びカルテ保管用スタックランナー等の修理、中央処置室及びMRI棟の地盤陥没箇所の補修、高架水槽の取替工事を、平成7年度に建物損傷部分の壁、床等の補修及び塗装替え等の復旧工事を完了した。

なお、高架水槽取替え工事、一般空調系統他冷温水管更生工事、建物損傷部分の壁や床の亀裂補修は、「阪神淡路大震災に対処するための特別財政援助及び助成に関する法律」の対象事業として、国の災害復旧事業の採択を受け実施した。

震災時における救急患者数の受け入れ (単位：人)

年 月 日	救急患者数	うち入院患者数
H7. 1. 17～1. 31	2,422	178
2. 1～2. 28	955	148
3. 1～3. 31	1,171	104
計	4,588	430

復旧事業費

(単位：千円)

内 容	事業費	企業債	国庫補助金	一般財源
平成6年度 高架水槽取替、エレベーター復旧工事等	33,315	4,600	17,281	16,434
平成7年度 建物内部壁、床等復旧工事費等	168,251	35,200	102,584	30,467
	206,566	39,800	119,865	46,901

(2) 保健医療

防災組織計画上「医療助産部」を担当する中央病院が、被災により病院機能の復旧及び被災患者の対応を優先せざるを得なかったため、「防疫清掃部」所属の健康管理課が、災害対策本部の依頼を受けて、急速、保健医療救護活動を、医師会等関係医療機関、県保健所と共に行った。

職員の多くが被災したことで、初動体制に最低限必要な要員確保も出来ず、「医療助産部」の作業対応手順も不明確であったため、初動活動は困難を極め、医療機関等の被災及び稼動状況は、独自で把握出来ず、医師会・歯科医師会等に依頼して集約した。

避難所に開設した救護所の救護班についても、兵庫県・日本赤十字社・自衛隊等からなる救護医療チームに委ねて編成し、17,939人の被災者を救護した。

また、民間の医療ボランティアは、個人毎の申し出が多くあったが、医師や看護師等とのチームを編成する調整が必要であったため、その受入れ窓口を「関西NGOネットワーク医療部会」に依頼し、円滑な編成及び派遣を可能にした。

西宮市医師会とは、同会が設置した「西宮市医師会災害対策本部」と連携して、市内医療機関の被災状況の把握及び機能回復状況の広報、医薬品等の供給ライン回復支援等の対策を講じた。

医療用・一般用医薬品と衛生材料等については、医薬品の供給システムがなかったことや救護物資の医薬品が日常生活物資と混在していたため、避難所等への円滑な供給が出来ない状況にあった。また、避難所での薬剤・投薬管理のため、西宮市薬剤師会より会員によるボランティアの多大な支援を得た。

2. 現在の状況

(1) 市立中央病院

災害時における広的な救急医療体制の強化を図るため、県内の自治体病院相互の応援協力体制として、平成8年1月に「兵庫県自治体病院開設者協議会災害初動時相互応援協力に関する協定」を締結し、市消防局との専用電話回線の設置など情報通信体制の整備を行うとともに、市立中央病院では、災害時のバックアップ機能の整備として、平成8年度事業で復旧の早い中圧ガスを低圧ガスに変換するガス圧変換装置を設置し、救急医療機能の充実を図った。

(2) 保健医療

平成12年4月保健所設置市に移行し、市保健所を開設したことに伴い、現在は、「保健医療部」として保健所4課1所（保健総務課・保健サービス課・生活衛生課・健康増進課・食肉衛生検査所）が、中央病院とともに災害時における被災者の保健医療救護活動に従事する組織体制となっている。兵庫県策定の「災害時地域医療マニュアル」「兵庫県地域防災計画」や旧医療助産部の事務分掌を基に、組織と担当業務について防災計画を見直したものである。

発災当日に対応すべきこととして、医療機関等の被災・稼動状況の情報収集及び医療救護活動本部の設置、医療ボランティアの受入れ窓口の開設及び派遣先等の調整、救護所の設置並びに病院部との協働による救護班の編成、救急医薬品の調達・配送等を、阪神淡路大震災を教訓にして、各業務の詳細な初動活動内容及び組織体制を定めている。

次に、避難所・仮設住宅等の巡回保健活動として心のケア及び健康相談、衛生部と連携した検病調査及び健康診断等を発災後3日以内に対応することとしている。

《担当者の手記》

震災時の保健医療活動

保健所保健総務課 久保田 幸治

平成7年1月は流行性感冒が蔓延しており、1月15日成人の日から16日振替休日にかけての連休期間中、戸崎町にあった「西宮市休日応急診療所」はインフルエンザ様疾患の患者であふれていた。当時、健康管理課課長補佐として市直営の休日応急診療所を担当していたので、急遽、医師、看護婦、薬剤師等を増員して対応しても診療が終了したのは23時を過ぎており、自宅へ帰って就寝したのは日付が変わって1月17日となっていた。就寝後4時間ほど経過した早朝5時46分、地響きと建物の軋むなかで目覚めたが、地殻変動の異変は、悪夢を見ているような体験であった。

1月17日は職場のある西宮健康開発センターへ出勤後、市役所252会議室の対策本部へ駆けつけ、当時健康管理課の防災計画上の位置付けは防疫清掃部死亡者収容防疫班であったので、震災初日は環境衛生部と共に死亡者の収容及び棺桶、ろうそく、線香、ドライアイスの確保等を行った。

夕方に市対策本部からの指示に従い、自転車で瓦林小学校へ駆けつけたところ避難者の中に、クラッシュシンドローム（Crush Syndrome＝挫滅症候群）らしき患者がいた。近くの透析医療機関の医師に応援を求め輸液投与を行ったが、皮膚が土色に変色し全身に震え症状があり入院治療が必要なため救急車で病院に転送することとしたが、救急車の中は、まるで乗り合いバスのような混雑状態であった。17日の夜は校長室で2～3時間程度仮眠をとったが、とても熟睡できるような状態ではなかった。

翌朝、災害対策本部からの連絡を受けて、本来、市立中央病院が対応すべき医療助産部の役割である救急医療、医薬品の調達、救護所の設置などの保健医療救護活動を医師会や県保健所等と共に市保健環境部健康管理課が対応せざるをえなかった。医療機関の被災状況、診療可能医療機関の情報、救護医療チームの受入れ、救護所の設置、医薬品の確保配送、PTSD（Post-Traumatic Stress Disorder＝外傷後ストレス障害）対策などの精神保健活動等々、現行の「西宮市地域防災計画 地震災害対策編」第4章2節「救急医療」等の保健医療部行動計画は阪神淡路大震災時の実活動を踏まえて策定したものである。

以上は大震災の内、ごくわずかな断片手記であり、当時の詳しい保健医療活動については「阪神・淡路大震災—西宮の記録」、「復興3カ年・西宮の記録」、「震災復興6年の総括」等の西宮市の公式記録のほか、「阪神・淡路大震災における西宮保健所の活動（兵庫県西宮保健所）」、「大震災下における公衆衛生活動（平成7年6月大阪大学医学部公衆衛生学教室）」、「阪神大震災における死亡者に対する疫学的研究報告書（1997年9月 国立公衆衛生院疫学部 尾崎米厚主任研究者）」、「阪神大震災における生死を分けた要因（1998年9月号公衆衛生情報）」等に記録として残っているので参照願います。

阪神淡路大震災後、全国レベルで災害拠点病院の指定、災害医療コーディネーターの設置、医療機関での自家発電装置の整備、複数の情報伝達手段の整備、災害救急医療情報システムの整備、トリアージタックの共通化等が行われることとなった。

また、阪神淡路大震災後、地下鉄サリン事件、毒物混入カレー事件、東海村臨界事故、堺市の腸管出血性大腸菌O157の集団発生、ニューヨーク世界貿易センタービル同時多発テロや炭疽菌テロ、東アジアでのSARS（Severe Acute Respiratory Syndrome＝重症急性呼吸器症候群）集団感染事件などを受けて、保健所は平時においても健康危機管理の拠点として位置付けられ、NBCテロ（核・生物・化学テロ）対策までも警察・消防・医療機関などの関係機関と連携して対応すべきとされるようになってきている。

東海・東南海・南海地震はいつ起きてもおかしくはない状況とされており、常日頃から各自の地震災害対応への備えが必要とされている。職員手帳レベルの職員行動マニュアル抜粋や、地震発生時から24時間の行動揭示物程度は、書いたものを見なくても行動できるように熟知しておく必要があると思われる。

第6節 福祉に関する活動

1. 震災当時の状況

震災発生直後から、民生委員・児童委員、西宮市社会福祉協議会などの協力を得ながら、ホームヘルパー派遣世帯や訪問指導対象者など在宅福祉サービスを受けている高齢者、障害のある人などの安否確認や被災状況把握に努めた。福祉施設に対しては入・通所者の安否確認を行うとともに、建物・設備の被災状況の確認を実施した。また、車いすの緊急貸出、入浴サービスなどの日常生活への援助、ホームヘルパーの派遣、ポータブルトイレや紙おしめ、杖、食糧、水など生活物資の支給など支援活動を実施した。

各種の相談の中には、避難所での介護が困難な方や環境の変化により認知症が進行するなど同居が困難となった方に対する処遇に関するものが多くあり、特別養護老人ホームなどの福祉施設や総合福祉センターに開設した福祉避難所、医療機関への入所・入院の措置や紹介を行った。その後、重度障害者・高齢者9,020人に対し生活状況調査を実施し、それぞれの状況に応じた対応を行った。なお、1月31日には、生活福祉資金貸付（小口貸付）の受付を開始し、2月12日には第1次義援金の交付を開始した。

重度障害者・高齢者の生活状況調査（平成7年3月3日～20日／社会福祉協議会調査）

居住状況

単位：人・%

分類	調査人数	自宅	避難所	施設	知人親戚	病院	仮設	その他	未回答
高齢者	5,076	2,769	113	43	854	205	23	199	870
	(構成比)	54.6	2.2	0.8	16.8	4.0	0.5	3.9	17.1
重度障害者	3,944	2,412	65	53	316	343	26	156	573
	(構成比)	61.2	1.6	1.3	8.0	8.7	0.7	4.0	14.5

困っていること（回答のあったもの）

単位：人・%

分類	調査人数	住宅	経済	ライフライン	ケガ病気	マンパワー	その他
高齢者	5,076	207	64	147	264	163	164
	(比率)	4.1	1.3	2.9	5.2	3.2	3.2
重度障害者	3,944	143	67	141	126	180	249
	(比率)	3.6	1.7	3.6	3.2	4.6	6.3

健康状態

単位：人・%

分類	調査人数	変わらない	やや悪くなった	悪くなった	未回答
高齢者	5,076	2,314	555	199	2,008
	(構成比)	45.6	10.9	3.9	39.6
重度障害者	3,944	1,858	499	200	1,387
	(構成比)	47.1	12.7	5.1	35.2

2. 現在の状況

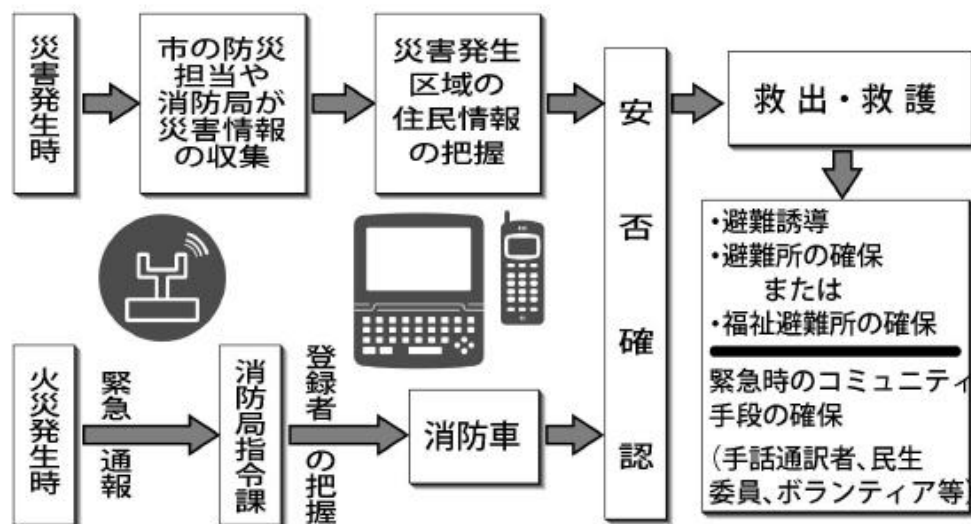
現在の防災計画上の福祉部は、西宮市健康福祉局のうち福祉を所管する11課からなっており、災害発生直後の担当は「災害時要援護者対策に関すること」と「福祉避難所の開設及び管理に関すること」である。阪神・淡路大震災直後に福祉担当の職員が家屋の被害調査や避難所の開設などに従事したため、災害時要援護者に対する対応に遅れが生じたことを考慮し、担当が福祉関係に特化されることとなった。このことにより、災害発生直後にも平常時の業務から切り離されることなく、要援護者の方々に対する安否確認や支援がスムーズに行えることとなった。

担当内容は、具体的には要援護者の被災状況の把握、高齢者や障害のある人の緊急一時保護、福祉施設等への緊急入所措置、要援護者に対する生活必需品の支給、施設や福祉サービスに関する情報提供などである。

また、ある程度の時間が経過した後は、義援金の配分、災害援護資金の貸付、災害弔慰金・災害障害見舞金の支給、被災者生活再権支援法等により助成金支給、福祉施設等の早期復旧・平常業務の早期再開などの業務が加わることになる。

なお、市では高齢者から障害のある人等要援護者の災害時の安否確認のため、地域安心ネットワークを運用している。

地域安心ネットワーク図



地震そのものは誰もが何度か経験しているが、あの大地震発生当時の揺れは、かつて経験がなく悪夢でも見ているのかと思うほど信じがたいものであった。家中は足の踏み場もないほど家財が散乱し、家族に指摘されるまで、顔から血がしたたり落ちていることさえ気づかなかった。自宅窓からは隣家の屋根瓦がズリ落ちた様子が見え、すぐさま国道171号周辺の被災状況を見て回ると、多数の家や電柱が倒壊しており、初めて大きな地震であることに気づいた。

家族には近くの小学校（避難所）に行くことを告げ、私は、すぐさま市役所に出勤。当時の所属は会計課であったが、交通途絶で出勤した職員は少なく、とりあえず割れた窓ガラスや散乱している書類を整理していると、本部より被災の現地調査を応援せよとの指示があり、部下と一緒に指定された現地に出勤することとなった。その時の指示の一つに、「家の中に閉じ込められている被災者がおれば助けるように」との内容もあったが、実際、助けようにも何らの救出機材もなく、正直なところ、不安な被災調査への出勤であったことを今も覚えている。

私達が指定された現地に到着すると、ある2階建ての家は、無残にも2階の一部が私の身長以下までに倒壊しており、私と部下ではどうすることもできない悔しさがこみ上げてきた。その家の近隣の方に、「このお家の方々は閉じ込められているのですか」と尋ねると、「さっき、救出されて病院へ運びこまれました」との返答があった。

指定された現地の状況調査を全て終え、その結果報告を済ませて職場に戻ると、次は、避難所でない所にいる被災者を避難所に誘導せよとの応援要請があった。避難所でない所で一時避難している20人位の方を避難所に誘導したが、一部の被災者は気が動転しており、全ての方を避難所へ誘導することの説得に至らなかったことを覚えている。そして、誘導した避難所ではスタッフが足りなく急速、自身の判断でスタッフの一員となり、避難者名簿の作成にとりかかった。名簿作成も一段落して職場に戻ると、上司が義援金の受付対応に追われている地震当日でした。

未曾有の地震災害に対処する相応のマニュアルが整備されているものの、先のような大地震が発生すれば、交通途絶が余儀なくされることと市職員の市外居住者が多い中、いったい何人の職員がすぐさま登庁でき、本当にマニュアルに沿った行動ができるのだろうかといった懸念がある。

防災訓練は、毎年実施されているものの、内容そのものに大きな変化がみられないように感じられる今日、訓練内容そのもの見直しが必要ではないだろうか。かつて、抜き打ち的に管理職の非常時動員訓練も試みられたが、その後は一度も実施されていない。現在は福祉部に所属しているが、災害時要援護者に対する迅速な対処について、職員一人ひとりが、どう対処するのか具体的訓練等も必要ではないだろうか。

第7節 衛生に関する活動

1. 震災当時の状況

[葬祭、火葬場]

震災が発生した直後から、環境局では、被災者の遺体収容業務に従事した。遺体の収容については、軽四3台とトラック1台をフル稼働するとともに、環境事業部の車両の応援、葬祭業者の協力も得て、比較的短時間で行うことができた。棺箱の調達については、大手の葬祭業者の協力が得られた。調達された棺箱は組み立て式であったため、かさばらずスムーズに搬送することができた。ドライアイスについては、委託業者の全面的な協力により、又骨壺については、葬祭業者に依頼して、それぞれ必要量の供給を受けた。

当時、遺体の仮安置所として5か所の体育館を指定していたが、避難者が多く、仮安置室が取れず、やむをえず避難所と遺体仮安置所が同一場所となることになった。遺体は警察官が検視した後に納棺するため、遺体が腐敗しないように毛布とドライアイスで包むという作業を何度も繰り返した。

満池谷火葬場は、都市ガスの供給が止まったため、緊急復旧を大阪ガスに要請した。又その間に火葬炉の応急復旧を行うとともに、復旧するまでの間、他都市にも火葬を依頼した。

[し尿、ごみ収集]

震災発生当日の17日と翌18日は、し尿、ごみの収集業務を中断し、遺体の収容作業に従事した。19日から、し尿については、順次避難所等へ仮設トイレを運搬設置していった。

ごみについては、同じく19日から収集を再開したが、衛生上の観点から、当面生ごみを含む可燃ごみの収集を行い、その後23日から不燃ごみの収集も再開した。又24日以降は他都市からの応援も得た。ごみの処分については、施設の損傷にもかかわらず、早期に運転を再開することができたが、発生量が焼却能力を超えたため、他市に焼却処理の応援を求めた。また、2月中旬まで、甲子園浜をごみの仮置き場として利用した。

2. 現在の状況

[葬祭、火葬場]

斎園サービス公社が保有する車両等により遺体を収容し、仮安置所（体育館等）へ搬送、安置し、警察官の検視等の終了後、火葬する。

葬祭事務所では、常時、棺箱（30個）ドライアイス（15kg入、8個）を備蓄しているが、これだけではもちろん不足であり、兵庫葬祭事業協同組合連合会（兵庫葬連）に協力を要請し、必要量の棺箱を早急に手配してもらうとともに、ドライアイスについても同様に委託業者に必要量の供給を依頼する。

遺体の収容については、葬具運搬車（軽四3台、ワゴン車1台）バス型霊柩車等をフル稼働させるとともに、環境局内各課が保有する車両等の応援を確保し、速やかに対応できる体制としている。

火葬場は、阪神・淡路大震災後、非常用ポータブルバーナー（灯油式）を設置したことと、大阪ガスと連携し、ガスボンベによる火葬ができるよう改修したことから、都市ガスの供給が停止しても、炉の損壊が無ければ、非常用ポータブルバーナー、又はガスボンベで火葬し、都市ガスの供給が再開され次第、切り替えて火葬できることとなっている。

[し尿、ごみ収集]

災害発生時の日常生活で最も困るのがトイレであるが、避難所等の要請に応じて、市及び委託業者により市所有及び協定締結業者からの借り上げ仮設トイレを運搬設置し、し尿の収集処理を行う。仮設トイレは、市に常時140台を備蓄している他、最大300台の提供を受けられる協定を民間企業と結んでおり、市、委託業者等により、要請に応じて運搬設置及びその後の終末処理が可能となっている。

ごみの収集処理については、腐敗性の高い可燃物を優先に、災害発生からなるべく早く開始することとしており、処理施設についても処理能力を超える場合には、周辺環境を配慮した上で公有地での臨時集積や他都市への協力要請を行う。



1. 震災当時の状況

震災当時の動員部の組織は、動員班、印刷統計班、計算班となっており、動員班は人事部、職員研修所が職員の動員・配置に携わった。

今回の震災の被害は広域的で、職員及びその家族の多くもまた被災者であった。公共交通機関の途絶や道路・橋梁の破損、そしてそれがもたらす通行可能道路での渋滞が全職員の42%にあたる市外居住職員の出勤をより困難なものにした。

また、当時の西宮市地域防災計画では、災害規模に応じて民間団体等に協力を要請し、避難所での奉仕、炊出しの奉仕、救援物資の整理や配分などの応急対策に当たることにしていた。しかし、今回の震災では多くの市民が被災したため、市内の民間団体等に救援活動を要請することは困難となり、「隣保互助、民間団体活用」という計画は全く機能することができなかった。このような状況の中で、多くのボランティアが震災直後から市役所に集まり始めたが、市としても初めての経験であり、当初はどこの組織が受け入れを担うのかも明らかでなかった。そこで震災翌日の災害対策本部会議で市職員とボランティアの動員の一元化を図るため、ボランティアの窓口を人事部とし、ようやく組織的な対応体制が整えられた。日々殺到するボランティアへの対応に追われる中、人手を必要とする各部門に対して円滑かつ効率的にボランティアを派遣する組織的な体制を整備することが緊急の課題となった。このため本庁や避難所で活動していたボーイスカウトなどのボランティアグループを中心に、ボランティアのネットワーク作りを目指して市とボランティア代表者との話し合いが進められた。結果、市内で活動していた社会福祉協議会、YMCA、応援する市民の会、関西NGO、関西学院、ガールスカウト等のボランティア団体の賛同を得て、ボランティア団体や個人ボランティアの災害救援活動が効率的かつ円滑に進められ、情報の収集・提供を行い市と協力してボランティア活動を支援するとして、2月1日に「西宮ボランティアネットワーク（NVN）」が結成された。

震災直後から市が受け付けたボランティアの人数は平成7年3月末日現在、電話による申し出を含め13,000人を超えた。1月21日は、最も受付が多く1,414人であった。

ボランティアの活動は、救援物資の仕分け配布、給水の補助、避難所での世話、避難所における老人の介護、被災証明受付会場での整理など多岐にわたった。

医師、看護師、建築士等の専門ボランティアについては、保健環境部、建築部等関係部局において対応し、特に医療ボランティアについては、民間の団体「関西NGO」が受付及び派遣の手配を行った。



2. 現在の状況

動員部は震災以降、動員部と、ボランティア部の二つの組織に分かれた。

動員部は、人事課、職員厚生課、総務課、情報公開室で組織され、他団体への応援要請や連絡調整、職員の安否確認や職員の出勤状況の把握を初動体制とし迅速な職員の動員や配置に重点を置いている。

また、ボランティア部は職員課、人材育成課、文化・大学交流課、男女共同参画推進課、文化振興財団、国体総務グループ、国体運営グループで組織され、ボランティア関係団体及びボランティア等との連絡調整並びに受け入れ及び配置に関する業務を担っている。

阪神・淡路大震災が発生した当時、全国から駆けつけた多数のボランティアの支援と協力が、その後の復旧・復興活動において、行政をサポートする大変大きな力となった。この時の経験をもとに、現在の本市地域防災計画上では、災害対策本部の中に、ボランティア部を設置し、災害発生時に集まってくるボランティアの人たちを、行政とともに復旧・復興活動をすすめていく重要なパートナーと位置づけ、その迅速な受け入れ、あるいは必要な部署、必要な業務への的確な配置を行い、その後のボランティア活動を円滑に行えるよう、平常時である現在においても、関係ボランティア団体との連携を行っている。具体的には、年1回行われる総合防災訓練におけるボランティア受け入れ訓練への共同参加や、災害発生時に集まってくるボランティアを、迅速かつ的確に必要な部署へ配置していくボランティアコーディネーターを養成する講座の開催などにより、「いつ起こるかわからない」災害に対する備えを、関係団体と連携しながらすすめている。



《担当者の手記》

震災を経て

職員課 山本 昭彦

震災当時私は土木局土木総務課に所属していたため、災害対策本部の業務に従事しましたが、当時の災害対策は主に水防を想定したもので、大地震による災害に対して本部が十分に機能しているような状況ではなく、大混乱の中引切り無しにかかってくる電話の対応に追われることとなりました。本部には多くの情報が集まってきましたが、その情報を整理して共有することが難しく、マスコミや市民からの問い合わせで市内の状況や被災住宅の公費解体について知るようなこともありました。

震災から10年が経ち、現在私は総務局職員課に所属しており、災害が発生した場合にはボランティア部の職員としてボランティアと行政をつなぐ役割を担うこととなりますが、西宮市は日本災害救援ボランティアネットワークなどと平常時から連絡を取り合い、西宮市総合防災訓練にも参加してもらうなど、迅速で効果的な活動ができるように災害に備えております。しかし、再び兵庫県南部地震レベルの地震が発生すれば、震災後に様々な地震対策がとられていたとしても、市内のかなりの箇所で大規模な被害が出て、いたる所で多様な救援が必要になることが考えられます。現在は震災当時と異なり前述のようなボランティアとの連携がとれる体制になっており、兵庫県に災害救助専門ボランティアの派遣を要請し、日本災害救援ボランティアネットワークや西宮市社会福祉協議会に情報提供とボランティアの派遣要請をすることとなりますが、効率的な派遣要請を行うためには、被災状況や要請されている救援を的確に分析する必要があります。阪神淡路大震災時に大活躍し復旧・復興の大きな支えとなったボランティアの力が救援に再び役立つように、震災により学んだ様々な体験を常に念頭に置き、迅速で効果的な対応ができるよう最大限の努力をしなければならないと考えております。



第9節 避難所の設置・運営

1. 震災当時の状況

多くの市民が、地震直後から、学校園、公民館、体育館、市民館、共同利用施設等の公共施設や民間施設に避難したが、これらの施設の中には、指定避難所以外の施設も多く含まれていた。避難所の開設は、駆けつけた職員や警備員、民間施設関係者などにより行われたが、震災直後から午前7時台に開設し避難者を受け入れた施設の状況は次表のとおりである。

震災直後の避難所の開設状況

施設名	施設数	施設開設者
市立学校園	41校	校長・教頭、警備員、近隣在住の教員・市職員・地元関係者等（小学校30校、中学校10校、養護学校1校）
公民館	6館	宿直管理人、嘱託職員
体育館	3館	警備員
市民館・共同利用施設等	22館	地区市民館運営委員、職員、管理人
民間施設	65カ所	施設関係者等

直ちに、教育委員会事務局に24時間体制の避難所本部を設置し、教育施設は教育委員会が、それ以外の施設は、市民局等が所管した。避難所本部では、避難所への職員配置に最優先で取り組んだが、当初、要員の確保に困難を極めた。しかし、事務局職員による巡回・常駐・宿直、警備会社による夜間の管理、炊き出しの炊事場の設置など、管理体制の整備を早急に進め、2月にはおおむねの体制が整った。

避難所となった各施設では、避難所としての設備や機能も整備されておらず、運営マニュアルもない状況であったが、当該施設の職員、地域住民・団体、ボランティア、他の自治体職員等様々な人々の献身的な協力を得て運営された。具体的な業務内容は、避難所本部との連絡調整、避難者名簿の管理、遺体の一時収容、生活用水確保、炊き出し、食料・毛布・救援物資等の搬入配布、清掃・衛生管理、病人等避難所生活が困難な人への対応、避難者の要望・相談等の対応、自主運営組織化の援助、ボランティアの組織化など多岐に渡った。

避難所に対する生活環境整備として、次のような対応を行った。

- 情報通信手段の確保として、臨時特設公衆電話、テレビ、ラジオ等の設置。
- 保健・衛生対策として、救護所の開設、仮設トイレ設置、冬季対策として断熱材、石油ストーブ等の設置。（後には夏季対策として扇風機、網戸等の設置）。
- プライバシー保護として、更衣室の確保、間仕切り設置。
- その他に洗濯機、冷蔵庫、仮設風呂、シャワー等を設置した。

また、民間避難所（ピーク時78カ所）については、震災直後から、様々な民間施設から「避難者がいるので物資・食料等の供給をたのむ」旨の電話通報があった。当初これらの所管は決まっておらず、協議の結果、地域振興課が対応することとなった。避難所連絡責任者も定まらない中で、人数、場所の把握を始めとした取り組みを行った。

避難者数は、震災2日後の1月19日に最大の44,351人に、また、避難所数は1月20日に最大の194カ所に達した。避難者はその後、応急仮設住宅への入居（1月下旬、2月中旬、4月中旬、7月中旬に募集）、民間住宅や親類・知人宅への転居、修理の済んだ自宅への帰宅などで、少しずつ減少し、9月30日にすべての避難所が閉鎖された。この間に、民間施設への依存解消と学校教育施設の確保などを目指し、避難所の集約化にも取り組んだ。

避難所・避難者数推移

月 日	1/18	1/20 1/19	2/1	3/1	4/1	5/1	6/1	7/1	8/1	9/1	9/30
避難所数	172	194	167	141	122	103	85	52	47	6	0
避難者数	39,888	44,351	20,877	9,798	5,827	3,882	2,149	961	661	22	0

2. 現在の状況

避難部は、災害発生時における避難所の開設及び管理、幼児児童生徒の安全対策の役割を担っている。

教育委員会の教育次長、総務部長を部長とする教育委員会、市民局（一部）、監査事務局、選挙管理委員会、公平委員会の職員で構成されており、組織体制は、避難所本部、施設対策班、学校教育対策班、避難所配備班（13班）で構成されている。

避難所の設置については、震災を教訓として見直し、概ね中学校区を単位とする各地区防災ブロック単位に指定避難所を設けている。震災時、地区市民館など緊急一時避難所としていたものを含めて指定避難所とし、現在、全市で131箇所（小学校42校、中学校20校、高等学校3校、養護学校1校、公民館24館、体育館等10館、共同利用施設10館、地区市民館等21館）収容予定人員は75,560人となっている。これは、震災時の最大避難者数44,351人と比較しても、1.7倍の収容能力となっている。

避難所の運営については、震災当時、主に風水害が対象であったため、震災被害は想定されていなかった。震災を教訓として「地域防災計画」を修正する過程で、関係部局との調整、学校現場の意見を聞きながら平成9年4月に避難所運営マニュアル（地震災害対策編）を作成した。

避難部の役割は避難者の生活全般に渡り、物資供給部、ボランティア部、保健医療部、福祉部、給水部、衛生部などとの連携が不可欠となるため、連携を含めてマニュアル化している。また、避難所の多くが学校のため、学校教職員の避難所運営業務、業務期間を含めた避難所運営マニュアル改訂版（携行型）を平成12年3月に作成し、避難部職員全員、学校園、指定避難所、関連各部に配付している。

幼児児童生徒の安全確保に万全を期するため、学校園で防災教育が行われている。また、学校園の状況に応じた独自の防災マニュアル作成に供するため、平成9年1月、教育委員会が「学校園防災マニュアル」を各学校園に配付した。



《担当者の手記》

あの日の想い

教育委員会事業課 内山 俊朗

かつて体験した事のない激震。ただならぬ事態に飛び起き、慌ててテレビにかじりつく。西宮、神戸は震度の表示なし。ホッとしたのもつかの間、刻々と被害の甚大さがテレビに映り出される。どえらい事になった。通勤手段のJRは不通。とにかく車で西宮に入ろう。篠山から職員3人で、寸断された道路に行く手を阻まれながらも、昼頃やっとの思いで仁川を越えて西宮に入るや否や、目を疑った。ほとんどの家屋が大きく傾き、ガス臭が漂う。悪夢であって欲しい。西宮はこれからどうなる。この事態に何から手をつければ……。

これが忘れもしないあの日の、長く辛い震災との私の闘いの始まりである。福祉事務所に籍を置きながら、後は怒涛のごとき調査部の激務に身を委ねることとなった。震災犠牲者の多さからして、あの日、持ち分を離れてでも家屋倒壊現場に向かうべきだったのではとの想いがよぎってならない。



第10節 救援物資の受入・配布

1. 震災当時の状況

震災以前、税務部が担当する緊急救援物資（主に毛布）は、「愛宕山寿園（老人ホーム）」の空き部屋を借りて保管していた。火災や水害等による被災者や台風時などの避難者に、応急的に配付することを常態としており、保管物資の数量は僅かであったが、これまでに不足を生じること無く、円滑に物資の供給作業が進められていた。

しかし、ひとたび阪神・淡路大震災のような大規模災害が発生すると、状況は一変し、保管物資だけではたちまち底をつき、外部からの支援物資に頼らざるを得ない状況が発生した。未曾有の被害を前に、緊急救援物資の保管状況に至っては、前年踏襲主義の弊害が露呈した形となった。

実際に震災直後は、緊急救援物資の保管（備蓄）数量が極度に不足し、全国から届けられる救援物資の到着を待って、被災者及び避難者に配付する形態にならざるを得なかったが、あれほどの大災害になると、主要道路を始めほとんどの交通網が遮断され、救援物資が届くのにかなりの時間を要した。

震災当日の夕刻、ようやく到着した毛布100枚を公用車に積んで避難所となっている体育館に向かった。主要幹線はもちろん、生活道路も至る所が通行不可となっている中、ようやく到着すると、灯りの無い体育館に地域の被災住民約600人が避難しており、100枚の毛布では到底足りなかった。当てのない次回の配送を約束し、その避難所を後にするという状況が相次いだ。

その後次々に、救援物資を満載した大型トラックが到着し、ボランティアとともに、市内200ヶ所以上の避難所への物資配送作業が、文字通り一睡もせず延々と続けられた。当初は本庁玄関前、市民会館、同西側駐車場に搬入したが、収めきれず、市内の計16箇所の体育館などに分けて保管、最終的には海清寺公園に設置したテント、J R西ノ宮駅前テントなどに搬入した。また、避難所ばかりでなく、街頭で市民に対する直接配布も行った。



2. 現在の状況

震災前は、緊急救援物資を大量に必要とする事例が発生していなかったこともあり、備蓄倉庫は僅かに1ヶ所だけであり、また保管数量も限られていた。しかし、震災の教訓を経て、大災害時には最低必要な救援物資を確保しておかなければならないとする考え方にたち、計画を変更した。

(計画の主な改正点)

- 食糧供給班とそれ以外の物資供給班を統合し、物資供給部として一本化を図った。
- 該当する担当課が10課から16課に増加した。

平成10年度に防災対策本部（防災対策課）は、津門中央公園内に中央備蓄倉庫を設けた。また市内拠点20ヶ所（小学校19、旧消防署1）にも地区備蓄倉庫を設置し、物資供給部の乾パン、白飯（アルファ米）、白粥、粉ミルク、毛布、タオル、石鹸、ポリタンク、飲料水袋、ゴミ袋、紙製食器のほか、保健医療部の救急医薬品、給水部の可搬式浄水機、衛生部の組立式トイレを保管している。中央備蓄倉庫には、それ以外の救援物資（暖房具、ビニールシート、炊事道具、消火器、カセットガスコンロ、ボンベなど）が保管されている。

食糧は、それぞれの製品に品質保持期限（賞味期限）が設定されていることから、定期的に購入（補充）する作業が必要である。救援物資として保管する食糧、物資の調達先は入札により決定しており、毎年予算の範囲内で、必要分を購入（補充）し、大規模災害時においても万全を期することができるよう心掛けている。

《担当者の手記》 教訓を活かして備蓄倉庫20カ所を常設

会計室 高田 義一

「点から面が変わった」と先ず実感し、被災の大きさが直撃しました。

税務部で長い間、被災者への物資供給に従事していましたが、従前は風水害や火災などによる被災者支援が中心でした。しかし、阪神・淡路大震災ではすべての市民が被災者となったため、量的にも早急な対応が求められました。

全国からの支援物資受け入れと整理、配付などの作業が震災復旧から復興へ移行する5月ごろまで続きました。その間、西宮ボランティアネットワーク、西宮青年会議所などボランティアの皆さんのご協力をいただき、救援物資の集積、配付などの作業から人海戦術による配送など、避難所への被災者支援活動を行うことができ、支援者からの温かい気持ちを被災者に伝えることができました。

大阪方面からの支援車両が武庫川を過ぎたあたりから動けずに、「本庁舎までの物資運搬に3時間以上を要した」などの交通情報を運送会社から聴きながらも、昼夜を問わず物資を満載した支援の大型トラックが次々と到着し、受け入れの搬入作業が続きました。当時は1日24時間を非常に短く、時間が足りないと感じていたのが正直なところです。

また、支援団体から陸路による運送が困難との連絡を受け、支援活動の早期実施のための物資受け入れ作戦、即ち海上輸送による受け入れ作戦を行ったことなど、今となっては大変懐かしく感じられます。

この震災でライフラインの断絶や交通路の遮断などが露見し、物資の配送に時間を要し、結果として被災者への支援活動が遅れたことを教訓にして、その後物資貯蔵所（備蓄倉庫）を市内地域別に20ヶ所常設され、緊急時の早期対応の実現が図られるようになりました。

第11節 応急給水

1. 震災当時の状況

阪神・淡路大震災では、水道施設も壊滅的な被害を受け、154,100世帯（全戸数163,800世帯）で断水するといった前例のない事態に陥った。

大規模災害で水道局が緊急に取り組みねばならないことは、応急給水であり、避難所や病院に対して24時間体制で取り組んだ。また、各自治体・団体・陸上自衛隊から多数の給水車の応援を受け、海上保安庁、大阪市、海上自衛隊からは数百トンの飲料水を満載した大型給水船も応援給水に参加した。

応援給水に来ていただいた人は、延べ3,300団体、10,344人で、給水車両は、延べ5,736台、給水総量は、50,183㎥に達した。

応急給水活動に並行して、応急復旧工事を行なった。少なくとも4ヶ月かかる見込みであったが、市外から132団体、延べ11,824人の応援を受け、被災から42日目ではほぼ完了させることができた。

2. 現在の状況

阪神・淡路大震災から10年が経過する中、水道局としては様々な災害対策事業を進めている。応急復旧・給水の作業で痛感したことは、広域的な取り組みが必要であること。このため、震災後日本水道協会関西地方支部や兵庫県内の各自治体で相互応援協定を締結した。また、緊急時の水運用として、近隣他都市との連結管の布設工事にも取り組んでいる。災害発生初期の対策として、水を確保するための緊急貯水槽や緊急遮断弁の整備を行い、応急復旧期間の短縮のために、浄水場などの拠点施設や水道管路の耐震化を進めている。

緊急貯水槽は13基：約1,000㎥、緊急遮断弁は12地点：約3,800㎥に整備する計画であり、平成15年度には、緊急貯水槽13基、緊急遮断弁9地点：2,800㎥が完了し、平成16年度には緊急遮断弁を2地点設置し、被災初期の水が確保された。

人体の生命維持に最低でも2ℓ/人・日、炊事用を加えて災害発生直後から、3ℓ/人・日の水が必要と判断しており、緊急貯水槽と緊急遮断弁を合わせて、4,800㎥の水が確保され、延べ約160万人分の被災初期の水が確保されている。

管路の耐震化では、配水管の更新事業の全てに、耐震型継ぎ手管を採用し、給水管も割れにくいポリエチレン管を採用している。

平成15年度末では耐震型継ぎ手管の布設延長は、約92,000mとなっており、配水管の総延長は、約1,119,000m、長期間に及ぶ計画となるが、費用対効果を十分に検討し管路耐震化を推進する。

水道施設耐震化指針、水道施設整備計画を精査した「西宮ウォーターリニューアル21」の基本理念である「災害に強く早期復旧が可能な水道システムを構築する」事業を今後も進めてゆく。



午前5時46分。あの地震を経験した者は忘れられない時刻。

西宮市民1,146人が犠牲になった時刻。

観葉植物が好きで、ベンジャミンゴム、ホンコンカボック、ポトスライム等々、家中にあれこれと置いていました。もちろんハンギングバスケットも。それらがすべて倒れ、落ちてしまい、リビングは泥だらけ。食器棚のガラス戸が割れ、中の食器が殆ど飛び出し、割れて足の置き場が無い（あとになって思いましたが、真っ暗の中ようけがせんと歩けたなあ）。6階建1棟27戸に住む集合住宅の殆どの住人が1階の道路に飛び出し、いつの間にか肩寄せ合ってお互いの無事を確認し、暗く寒い中でラジオに耳を傾けていました。みんなまさに着の身着のままの言葉がぴったり。ニュースでは神戸方面で地震が起こった模様、被害の状況はわからないとのこと。恐らく電話回線が通じなかったから詳しい状況がすぐに伝わらなかったのでしょうか。

明るくなるにつれみんなの興奮は徐々に落ち着きを取り戻したように見受けられました。5階の自室に戻るため階段をあがり、廊下からあたりを見回すと3カ所ほど火災らしき煙が上がっているのが確認された。

当時、私は管財係で庁舎管理等を担当していましたので、とりあえず自宅の泥やガラス片をかたづけて「出勤してきます。恐らく今日は帰れないと思います。」と、自転車で出発。

私の住まいは松山町で、一見したところでは出勤途中家屋倒壊はあまり無かったと記憶しています。ただ山手幹線で名神の上り線が落ちて道を塞いでいるのを見たときに「嘘！」と思わず声が出ました。

津門大塚町のメガロコープ前に来たとき、この地震が尋常でないことを知らされました。

今、もしこのような大地震がおきたら。

前回の地震でいろいろ学びましたが、果たして同じように、またそれ以上に出来るでしょうか。給水拠点を決め、いち早く出勤したにも関わらず見る見るうちに渋滞、車の山、山。緊急車両以外は通行規制がかかっている、お構いなしに割り込む車。

阪神高速が倒壊し、JR及び各私鉄も不通、車が重要なのはわかっているのですが、改めて車社会の秩序の大切さがわかりました。

災害時に、いち早く市民の皆様にお水を供給できるよう、緊急時専用道路交通網（警察、消防、電気、ガス、水道等々）など必要なのではと感じました。

第12節 住宅対策

1. 震災当時の状況

(1) 家屋被害調査と証明書の発行

家屋の被害調査については、調査がようやく可能となった1月23日から2月6日まで初期調査を行った。当時、調査部は福祉局が担当しており、道路や橋梁の損壊、交通事情の混乱など調査が困難を極める中で、全市一斉の個別調査を行い、被害認定を行った。

しかし、判定の内容が被災者の思いと食い違うなどのため、不満が噴出し再調査の申し出が殺到した。このため、2月18日及び19日に管理職を中心として再調査を実施したが、それ以降も調査の申し出が相次いだため、3月3日から全庁的に再調査を行った。

一方、マンションなどの共同住宅については、各住戸の調査結果が建物全体の判定に及んでいないなど認定に不統一、混乱が生じたものがあつたので、一般戸建住宅の再調査の申し出とは別に、2月下旬から京都支援センターの協力により、ボランティアの一級建築士の応援を得て、別途調査を行った。

また、証明書については、個人を対象として被災世帯ごとに住宅の被災状況を示す被災者証明書と融資を受けるための「り災証明書」ともなる店舗、事務所等の建物の被災状況を示す被災証明書とがあるが、両方の証明書とも2月13日から発行を行った。被災者証明書は、当初2ヶ月間は1日平均3200件を超える証明書申請があり、平成7年度末で約17万件、28万枚を発行した。また、被災証明書については、平成7年度末まで約2万6千件について発行した。

(2) 倒壊家屋対策

震災発生直後より、倒壊した家屋の処理について要請が災害対策本部に多数寄せられたが、当初は特別な制度がなかった。しかし、今回の震災の広域性、被害の甚大性から被災地の早期復興のため、倒壊家屋の解体処理を市が事業主体の国庫補助事業とする政府方針が1月28日発表された。本市では、この政府方針を受け、1月30日より市民からの解体申し込みの受付を開始するとともに、膨大な業務量に対応するため、2月6日に土木局に「倒壊家屋対策室」を設置し、約20名の応援職員を得て、7月末まで受付を行った。解体事業は、市が業者に委託し、解体させるもの（市解体）と、所有者が業者を選定して解体施行し、市がその費用を支払うもの（個人解体）の方式により実施した。倒壊家屋は約1万7千余棟。廃棄物総量は209万トンとなった。

これら膨大な量の廃棄物の集積地として広大な甲子園浜の下水処理施設拡張予定地13ha（4月から埠頭用地9haを県から借り受け、計22ha）を仮置き場として開設し、焼却処分、埋立処分、良質木材等はリサイクルにより2年間で処理し終えた。

(3) 応急仮設住宅の建設と入居募集

住宅の被害は、全壊全焼34,136世帯にのぼり、これら被災者に対して災害救助法に基づく一時的な住居を供給し、建設等の立案及び管理を行うため、住宅部内で仮設住宅班が組織され平成7年1月19日から応急仮設住宅の建設に着手した。

応急仮設住宅は、市内の公園、学校教育施設、社会教育施設、公有地、民有地など105箇所にて4,901戸、大阪市や川西市など市外5市に623戸を建設した。

なお、この応急仮設住宅の中には、身体的、精神的に援助が必要な高齢者や障害のある人など向けに適切な福祉サービスを提供する地域応急仮設住宅194戸も含まれる。

また、入居募集については、県下で真っ先に1月23日～1月28日の間、県と調整しながら全被災者を対象に第1次募集を行ったほか、2月19、20日の二日間高齢者や障害のある人などで第1次募集に応募しなかった方を対象に第2次募集を行った。なお、第2次の抽選は第1次の抽選で落選した高齢者や障害のある人などを含めて実施した。

2. 現在の状況

(1) 家屋被害調査と証明書の発行

当時の地域防災計画では、被害の調査と災害にかかる援護金の支給等及び証明書の発行はそれぞれ事務が連動するとの考えから、同じ調査部の担当としていたが、現在では被害の調査は多大の労力を要し、またその事務に専念する必要があることから、調査は調査部で、援護金の支給等及び証明書の発行は福祉部で行うこととしている。

また、被害の判定についても、国の災害統一基準に基づき実施したが、当時は外観目視によらざるを得ないことからあいまいな点も多かったことは否定できない。

このような反省も踏まえ、現在では次のとおり、消防庁が平成13年6月に示した、人が住める状態かどうかを重視した被害の分類認定基準により判定することとなっている。

被害の分類認定基準

住 家 の 被 害	住 家	現実に居住のため使用している建物をいい、社会通念上の住家であるかどうかを問わない。
	全 壊	住家はその住居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、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とする。
	半 壊	住家はその住居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床面積がその住家の延床面積の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%未満のもとする。
	一部破損	全壊およ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	住家の床よりうえに浸水したものおよび全壊・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出来ないものとする。
	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。

*被災者支援システム（震災業務支援システム）

被災者にかかる情報を一元化するため、震災後に、この家屋調査の結果や被災世帯の構成状況を始め、義援金の支給、被災者証明書の発行などをデータベース化した被災者支援システムを構築した。このシステムは他市にない画期的なもので、現在は震災業務支援システムとして、避難所関連、倒壊家屋関連、復旧・復興計画関連等の業務にも対応できるよう拡充、整備されている。

(2) 倒壊家屋対策及び応急仮設住宅

現在の地域防災計画では、災害対策本部18部の中に、新たに倒壊家屋対策部と仮設住宅部の2部を設け、発災後3日以内に、それぞれ倒壊家屋対策と瓦礫処理等にかかる業務、応急仮設住宅の設置及び入居者の決定にかかる業務に対応することとなっている。

●役割分担やマニュアルの熟知、

各部において役割分担やマニュアルが整備され、訓練・研修も毎年行なわれているものの、職員全員が参加しているわけでもなく、人事異動などもあり個々の職員が自分の役割などを十分理解しているとは言い難い、意識啓発の方法について更に検討する必要がある。

●体制整備やマニュアルの見直し、

体制やマニュアルが整備されていても、他で発生した災害などを参考にして常に見直しを行う必要がある。また、想定している災害でも発生時間や季節が変わった場合の対応についても、検討して行く必要がある。

●防災意識の啓発

震災を契機に高まった職員、市民の防災意識あるいは災害ボランティアへの関心は、時間の経過とともに、徐々に希薄になってきている。そういう状況の中、日常生活における防災意識を如何に啓発し、必要性を喚起していくか、その方策を検討していく必要がある。

●職員の参集

勤務時間外に発生した地震等の場合は、職員自身も被災しており、また、通常交通手段も途絶しているため、即時参集可能な人員は限られる。必要な人員の早期確保や災害担当者等の24時間体制も検討して行く必要がある。

●被災判定

全半壊等の被災判定は、その後の支援に大きな差があるため、被災者から常に多くの不満がある。基準の統一化は図られているものの、大規模災害においては、公平、迅速に決定できる簡易な方法も検討する必要がある。

●情報伝達手段の多様化

津波情報のように緊急・広域的に情報伝達するには、既存の手段では困難なため、新たな伝達手段も検討する必要がある。

●災害時要援護者等の安否確認

市では現在、「地域あんしんネットワーク」の登録対象者をこれまでの高齢者から障害者にも広げて運用しているが、登録者数の拡大や震災時のより効果的なネットワークの活用方法などをプライバシーに十分に考慮しながら研究していく必要がある。

●廃材処理場等の確保

災害により多量の廃材等が発生した場合は、市街地から離れた場所で、一定の規模の用地が必要となる。また、大量の援助物資の仕分けとか支援要請により出動した自衛隊等の基地としても一定の規模の用地が必要となるため、緊急時に転用できる用地確保を検討しておく必要がある。



●交通渋滞

災害による救助・救援に対して道路交通渋滞が大きな問題となり、緊急車両の通行確保が最優先されるよう、具体的な対策について関係機関と協議調整が必要である。



交通渋滞は救急活動の大きな障害となった

《災害応急対策に直接的に関係するものではないが、今後検討が必要な課題》

- 国等による財政支援拡充の要望
- 被災者の生活再建のための支援策の要望
- 震災後の人口急増による新たな行政需要への対応
- 公共施設・民間住宅の耐震化促進
- 少子・高齢化社会におけるコミュニティづくり
- NBC（生物・核・化学）災害やテロなどの新たな災害対策
- 産業振興等による「まちのにぎわい」の創出