# 阪神・淡路大震災
# 復興誌

［第１巻］

兵　　庫　　県
(財)21世紀ひょうご創造協会

# 阪神・淡路大震災
# 復興誌

［第１巻］

兵　　庫　　県
(財)21世紀ひょうご創造協会

# ［目　次］


阪神・淡路大震災復興誌［第一巻］の発行によせて……3

その時。全記録　1995年1月17日から1996年3月31日までの出来事 ……9

第一部　序論 ……43

第一章　被災地の概要　45
第二章　地震の発生と被害　51
第三章　復興計画　62

第二部　各論 ……85

第一章　生活 ……87

第一節　避難所　88
第二節　避難者の行動心理　105
第三節　救援物資　111
第四節　物価と暮らし　122
第五節　生活再建への道　131

第二章　文化……143

第一節　文化財、町並み、都市景観　144
第二節　芸術文化施設　169
第三節　芸術文化活動　180
第四節　震災記録活動　196
第五節　神戸らしさ・阪神らしさ　199

第三章　住宅……207

第一節　住家等建築物の被害　208
第二節　がれき等の災害廃棄物の処理　215
第三節　応急仮設住宅の建設等について　226
第四節　住宅復興について　243

第四章　福祉……263

第一節　生活保護　264
第二節　災害弔慰金等、生活福祉資金、義援金　282
第三節　福祉サービス　297
第四節　ボランティア　317

第五章　保健・医療 ……339

第一節　医療機能　340
第二節　医療活動　351
第三節　被災者のこころの健康　369
第四節　災害医療の強化に向けて　378

第六章　教育……383
第一節　児童生徒・教育施設等の状況　386
第二節　教育施設の防災機能　404
第三節　防災教育の推進　411
第七章　産業・雇用……421
第一節　産業復興の概要　422
第二節　工業・製造業・地場産業の復興状況　440
第三節　貿易・港湾の復興状況　453
第四節　観光の復興状況　464
第五節　商業の復興状況　473
第六節　金融の復興状況　485
第七節　雇用の復興状況　496
第八章　都市計画・まちづくり……507
第一節　復興都市計画の始動　508
第二節　神戸市の復興都市計画　518
第三節　神戸の復興まちづくりの立ち上がり　523
第四節　各市町の復興まちづくり計画　544
第五節　公園・緑化の効果　564
第六節　コンサルタントなどの組織　567
第七節　復興まちづくり住民組織　569
第九章　都市インフラ……577
第一節　生活インフラ　578
第二節　交通インフラ　604
第三節　情報インフラ　636
第十章　防災……651
第一節　防災発想の転換　652
第二節　防災計画の見直し　658
第三節　都市防災、防災拠点の整備　669
第四節　地盤、構造物―治山・治水　683
第五節　建物―耐震　697
第六節　消防・救急　704
第七節　情報・交通　716
第三部　団体等の対応……723
第一章　行政　725
第二章　大学・学会等の対応　827
第三章　団体・企業の対応　832
震災復興調査研究委員会委員名簿　859

# 阪神・淡路大震災復興誌［第１巻］の発行によせて

1995年１月17日午前５時46分、世界史にも稀有な大都市直下型巨大地震が阪神・淡路地域を襲った。この瞬間から、被災者の救出・救援と被災地の復旧・復興への必死の努力が積み重ねられることとなった。この努力は、被災地の人々だけでなく、150万人を超えるボランティアや国の内外からの広範な支援の下に展開されてきた。

その中で、被災地の人々はいうまでもなく、震災にかかわったすべての人々は、実に多様で深刻な体験をした。激震の渦中でひょっとしたら自分が死ぬのではないかといった危険に遭遇したり、沢山の犠牲者を目の前に見た人々の中には、そのことを思い出すたびに今でも身体全体に冷感が走り、震災のことを二度と口にしたくないと言う人も多い。よく被災者とそうでない人達との間に温度差があるといわれるが、実際その経験をしなかった人々が、この震災の怖さや悲惨さを理解するのは無理なことであるといってよい。しかし、だからといって、この体験やそこから得た教訓を黙って体験者の心の中だけに閉じ込めておいてよいことにはならない。逆である。

考えてみると、わが国は、三つのプレートがその下に沈み込む地盤構造となっており、そのうえに形成された活断層列島である。今回の大地震の震源地近くの淡路島自身50数万年にわたる地震の結果つくりあげられたものであるといわれ、六甲山系もまた日本列島全体も同じような歴史的経緯を経て今日の形になっていることを考えると、この日本国に居住し、そこで生きて働こうとする限り、そこに頻発する地震やその他の自然災害のことは本来十分配慮しておかねばならなかったことであった。

その点、われわれの先祖も「方丈記」のようにある種の諦観だけで終始してきたわけではない。わが国の先輩たちは鎮守の森や扇状地での杭打ちのようにそれなりの災害対策をしてきただけでなく、法隆寺の五重の塔のような世界でも珍しい耐震構造を持った木造建築物まで作ってきた。しかし、明治維新から第二次世界大戦後のある時期までは、地震を全くか、又は、ほとんど経験をしたことのない西欧先進国の工業化、都市化に追随して国土開発を進めてきた。そこでは経済力が脆弱な、すべての発展途上国の近代化に共通にみられる、高層建築物の競合

的に建ち並ぶ開発が進められる一方、従前通りの劣悪な生活条件しかもっていない過密地区が共存したままで経過してきた。戦後高度経済成長に伴って策定実施された4次に亘る国土計画においても、この点は是正されることがなかった。今度の震災は、戦災に会うことなく残っていた建物で多くの高齢者や母子家庭といわれる社会的弱者が居住する地域に最も激しい災禍を齎(もたら)した。

それが、これまでの国土計画の欠陥を露呈するものであったとの反省も生まれつつある。しかし、こうした反省がごく一部の認識に止まることで終わってはならない。われわれは、今回のような震災が、阪神・淡路だけで起こるのではなく、上述したように、わが国のいくつかの地域で起こりうる可能性ないし確率が高いことを考えると、この震災とそれからの復興の歩みを記録するだけでなく、そこからわれわれが学んだこと、われわれが失敗したこと、それを克服するために努めたこと等々を丹念に、しかし、極めて的確に分析・整理し、今後の参考にできるようにしておくことが必要であると考えた。この阪神・淡路大震災復興誌（第1巻）はこうした期待に応えるべく編集された。

被災地では政府関係者をはじめ国の内外にわたる多くの人々の支援と協力を得ながら、官民をあげて懸命に復興への取り組みが進められているが、なお、「復興計画」にいうごとく、「人生の夢や展望が持てない人」や「目の前の現象しか考える余裕の無くなっている人が少なくない」(注1)。被災地には未だ仮設住宅に住む多くの人々や住宅を失い再建が困難な人々、ダブルローンに苦しむ人々や失業者たちがいる。住み慣れた土地を離れて、帰郷を願いつつ他郷に暮らす人々もいる。また、再建に苦しむ中小企業者や小売業者がいる。

県や被災市町ではこれらの人々も含め、個別具体的にきめ細かい様々な政策的努力を積み重ねている。これらの現状は、第1章「生活」、第3章「住宅」、及び第4章「福祉」において詳しく述べられるであろう。そこには被災者と共に苦しみ共同復興をめざす行政の姿が見える。

第2章「文化」及び第6章「教育」では、震災復興の過程で見せた阪神・淡路地域の人々の国際的で明るく開放性に富んだ

---

（注1） 兵庫県『阪神・淡路震災復興計画』兵庫県阪神・淡路震災復興本部総括部計画課、1995年7月

個性とその背後に横たわる豊かな歴史や独特の文化が垣間見られるであろう。そこには地域の持つたくましい底力が示されている。また、震災という悲惨な体験にも関わらず、限りない創造性を秘め新世紀に向けて力強くはばたく子供たちの姿が語られるだろう。彼らは私たちの未来に大きな希望を投げかけている。

今回の震災は、従来までの国家安全保障体制や防災体制がいかに脆弱なものであったかをも知らしめた。緊急時における交通体制、車社会がもたらす渋滞や混乱の回避、医薬品・食料の備蓄、通信システムの保護、ライフラインの確保など多くの課題が残された。21世紀へと向かうわが国が、真に安全で豊かな社会となりうるようなさまざまな教訓がそこにある。これらの事柄は第5章「保健・医療」、第9章「都市インフラ」、さらには第10章「防災」で示される。

この震災が教えたものは、現代社会のあり方のみではなかった。21世紀へと向かうわが国が抱える様々な問題点が、この地域で一挙に顕在化した。国民の生命財産を守るに必要な国家安全保障のあり方、NIES・アセアン諸国（地域）の追い上げによる地場産業の高度化や重厚長大型産業から知的産業への産業構造の転換、より自由な金融制度の実現、産業の新たな活力を生み出すための規制緩和、人口過密や水資源などの近代都市が抱える諸問題、あるいは行政の情報公開のあり方などがそれである。第7章「産業・雇用」では、苦闘の中にも復興しつつある被災地の産業や雇用の状況とともに、わが国がめざすべき新しい産業構造への可能性が語られるであろう。

震災は多くの課題を私たちに投げかける一方で、従来までわが国では見られなかったすばらしい活力を国民の中から引き出した。ボランティア元年と呼ばれるように「個」に目覚めた市民たちの活動が始まっている。第8章「まちづくり」における住民、専門家、行政による新しいまちづくりへの動き、手作りのチャリティーコンサートや高齢者慰問活動など、それは被災地のいたるところでみられる。このような住民参加の方式は、地方分権が求められているわが国の行政と住民のあり方に新機軸を提供するものである。

この復興誌は震災発生から1996年3月末までに公表された

様々な研究書、報告書、統計書、新聞記事等に基づいて震災発生から約１年の記録をまとめたものである。編集にあたっては、兵庫県から委嘱を受けた「震災復興研究調査委員会」委員の方々に、その構成から編集に至るまで熱心にご議論を頂いた。特に、同委員会の下に設置された企画編集部会の三木信一部会長をはじめ諸先生方には執筆や煩雑な編集作業の過程でそれぞれの専門分野に関するご指導、ご助言を賜った。

今後、この復興誌は毎年10年間を目途に、被災地の復興の歩みを記述していくものとなる。この復興誌は単に被災地の人々のみの記録誌ではない。大震災の経験は、阪神・淡路地域に生きた同時代人の心の内にのみ留められることなく、幸いにも直接の被害を受けなかった国内他地域の人々や世界各国の人々、あるいはこれから生まれてくるであろう未来の人々にも伝えられるべきものである。この震災を教訓とし、その経験を普遍化し歴史に刻み込むことは被災者である私たちに課せられた責務であると考える。

国をはじめ全国の人々、あるいは世界の人々に今まで多くのご支援を頂いた。しかし、今後も引き続く支援が必要である。特に財政面だけでなく、わが国の構造改革のためにもその先陣をきるような規制改革の措置がこの被災地で実現されることが復興には不可欠である。これらの措置についても国をはじめ国民のみなさまのご理解とご協力を願うものである。

最後に、この復興誌が、阪神・淡路地域の一日も早い復興を願いつつ、日夜努力を重ねておられる多くの被災者や支援者、政府関係者、県・市町関係者、あるいは企業や団体関係者のみなさまに復興の軌跡を伝え、復興への一層の意欲と勇気を与えんことを祈っている。

1997年３月

震災復興研究調査委員会
委員長　新野幸次郎

# その時。全記録

1995年 1 月17日から1996年 3 月31日までの出来事

# 1995年1月17日から1996年3月31日までの出来事

（注）◇は主要な出来事
●は避難所関連の出来事
◎は地震からの月日等の時間経過
★は余震等
※は死者数等の推移

1995年（平成7年）

1月17日（火）

| | |
|---|---|
| 5:46 | ★地震発生 |
| | 直後、少なくとも神戸市内58ヵ所で同時多発的に火災が発生：火災総件数は110件 |
| | 兵庫区・長田区・須磨区では大規模火災に移行し、深夜から翌日にかけて延焼が続く |
| | 直後、兵庫県南東部・大阪府北部・淡路島を中心に約260万世帯で停電 |
| | 関西電力、送電切り替えにより順次復旧に努める |
| | 電話：交換機系約28万5千回線；加入者系約19万3千回線が不通 |
| 5:55 | 地震情報第一報（大阪管区気象台） |
| | 「震源地は淡路島北部マグニチュード7.2と推定、豊岡・彦根・京都で震度5」と発表 |
| 6:00 | 阪神全域で100万世帯停電 |
| | 東海道・山陽新幹線、始発からストップ |
| | JR西日本、関西の私鉄、地下鉄が運転をみあわせる |
| | 名神、阪神高速道路など通行止め |
| 6:13 | 大阪管区気象台「神戸、震度6」の烈震と発表 |
| 6:15 | 兵庫県警、兵庫県警察災害警備本部を設置 |
| 6:20 | 近畿管区警察局「災害警備本部」を設置 |
| 6:30 | 陸上自衛隊中部方面総監部、非常呼集を発令 |
| 6:45 | 兵庫県防災係長登庁 |
| | 大阪ガス、対策本部設置（約86万戸供給停止） |
| 6:50 | 兵庫県芦尾副知事登庁 |
| 7:00 | 兵庫県災害対策本部、神戸市災害対策本部が設置される |
| | 第五管区海上保安本部に災害対策本部を設置 |
| | 大阪管区気象台が災害対策本部を設置 |
| 7:30 | 消防庁、兵庫県へ被害状況照会 |
| | 関西電力、非常災害対策本部を設置 |
| | 神戸市・西宮市等、阪神地域を中心として約100万軒で停電続く |
| 8:00 | 近畿通商産業局、災害対策本部を設置 |
| | 国土庁、兵庫県へ被害状況照会 |
| 8:10 | 自衛隊、兵庫県へ被害状況照会 |
| 8:20 | 兵庫県知事登庁 |
| 8:30 | 兵庫県、第1回災害対策本部会議を開催 |
| 9:00 | 消防庁、災害対策本部を設置 |
| | 阪神高速道路公団が災害対策本部会議を設置 |

１月17日（火）

9:30　兵庫県警、第１回地震被害状況を発表
「死者８人、生き埋め189人、行方不明33人、犠牲者はさらに増える見込み」

9:50　警察庁は地震による死者22人、負傷者223人と発表
消防庁、兵庫県と電話接続
自衛隊、兵庫県と電話接続

10:00　兵庫県、消防庁に他府県消防の応援を要請
兵庫県、陸上自衛隊第３特科連隊（姫路市）に災害派遣を要請
消防庁が、大阪・京都・名古屋・東京に応援を要請

10:20　自衛隊ヘリ、兵庫県庁屋上ヘリポートに到着

10:55　警察庁は10：15現在、死者74人・負傷者222人と発表

11:00　兵庫県警本部長、兵庫県知事に状況報告
気象庁「平成７年（1995年）兵庫県南部地震」と命名
政府「第１回非常災害対策本部会議」開催

11:30　警察庁は11:00現在、「死者98人・負傷者226人」と発表

11:50　大阪ガス、神戸市・芦屋市など42万5,000戸でガス供給を停止

12:00　災害救助法適用神戸市指定
警察庁は12:00現在、「死者203人・負傷者711人・行方不明者331人」と発表

14:30　小沢国土庁長官をはじめとする政府調査団が東京を出発

15:00　神戸市、第１回災害対策本部会議を開催

15:40　小沢国土庁長官らが自衛隊機で伊丹空港に到着、災害地域を上空から視察

15:45　兵庫県知事、地震について記者会見

16:00　村山首相、地震について記者会見

17:00　災害救助法適用指定追加（津名町・淡路町・北淡町・一宮町・東浦町）

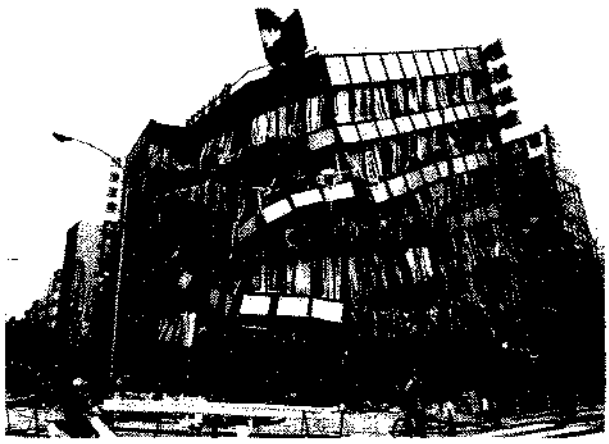
18:45　小沢国土庁長官、兵庫県庁にて記者会見

18:50　警察庁は18：45現在、「死者1,042人・負傷者3,569人・行方不明者577人」と発表

21:00　警察庁は20：45現在、「死者1,311人・負傷者4,241人・行方不明者1,048人」と発表

23:00　災害救助法適用指定追加（尼崎市・西宮市・芦屋市・伊丹市・宝塚市）

★この日、余震、神戸で震度４を４回、震度３を８回記録



1995年(平成７年)

1月18日(水)
★余震113回（うち有感17回)、神戸で震度３を３回記録
★神戸市灘区、兵庫区、長田区等各地の大規模火災が本日夕刻頃には鎮火される
6:00
★神戸市東灘区のLPGタンク爆発の怖れのため付近住民72,000人に避難勧告が発令される(18:30一旦解除、１/22、14:30完全解除)
◇阪神地区、約40万軒で停電続く
◇電話・交換機系、午前中に回復
政府、「第２回非常災害対策本部」
政府、「地震対策関係閣僚会議」
消防庁、兵庫県庁内に連絡調整室を設置
兵庫県、「災害対策本部」を「災害対策総合本部」に改組
（緊急対策本部及び災害復旧対策本部の２本部13部を置く）
兵庫県知事、小沢国土庁長官に関係省庁への緊急要望を提出
兵庫県知事緊急記者会見
災害救助法指定追加（川西市）
●兵庫県、最初の救援物資基地「県消防学校基地」を開設（１/18～３/15）
JR東海道本線「大阪－尼崎」運転再開
JR山陽本線「姫路－西明石」運転再開
JR福知山線「大阪－塚口」運転再開
阪急電鉄神戸本線「梅田－西宮北口」運転再開
阪急電鉄宝塚線「池田－雲雀丘花屋敷」運転再開
阪神電鉄本線「梅田－甲子園」運転再開
山陽電鉄本線「姫路－明石」運転再開
北神急行電鉄（全線）運転再開
神戸市営地下鉄「板宿－西神中央」運転再開
《鉄道の復旧状況は兵庫県内の主なもののみとする》
※死者1,681人（兵庫1,675人、大阪５人、その他１人）行方不明1,017人

1月19日(木)
★余震、神戸及び北淡町で震度３を各２回記録
7:00
★神戸市中央区の三宮本通商店街で火災発生
11:00
★須磨区の大規模火災（１/17、16:00発生）が鎮火される
◇阪神地区、約11万軒で停電続く
◇村山総理大臣、土井衆院議長ら被災地視察
視察後、帰京し、持ち回り閣議で「地震対策関係閣僚会議」を格上げし、「緊急対策本部」の設置を決定
政府、「輸送関係省庁連絡会議」開催
災害救助法適用指定追加（明石市、五色町）
●兵庫県、市町災害対策本部への救援物資搬送を開始
◇兵庫県、第１次応急仮設住宅を発注（2,961戸）
JR東海道本線「尼崎－甲子園口」運転再開
JR福知山線「宝塚－広野」運転再開
阪急電鉄宝塚線「雲雀丘花屋敷－宝塚」運転再開により全線開通
神戸電鉄（鈴蘭台以南と有馬口－有馬温泉間を除く）運転再開
※死者2,943人（兵庫2,936人、大阪７人）行方不明807人

1995年（平成７年）

1月20日（金）
★余震、神戸で震度３
◇兵庫県南部地震対策担当大臣に小里貞利氏（北海道・沖縄開発庁長官）任命
小里大臣、現地初視察
◇気象庁、現地調査で震度７（激震）を初適用（阪神・淡路の一部）
●兵庫県、「避難所緊急パトロール隊」を編成（県警と県職員の合同）
兵庫県議会、「災害特別対策委員会」の設置を決める
◇応急仮設住宅の工事着工
「地元市民救援連絡会議」（後の阪神大震災地元NGO連絡会議）が発足
大阪ボランティア協会、「阪神大震災被災地の人々を応援する市民の会」を発足
東海道新幹線「新大阪－京都」運転再開
死者4,047人（兵庫4,038人、大阪９人）行方不明727人

1月21日（土）
★余震、北淡町で震度４、神戸で震度３
政府、「第２回緊急対策本部」会合
非常災害対策本部の現地対策本部（以下、政府現地対策本部）の設置を閣議決定
●兵庫県、２番目の救援物資基地「グリーンピア三木」基地開設（１/21～４/30）
●兵庫県、備蓄基地から、避難所への救援物資の直接搬送を開始
●兵庫県、「救護対策現地本部」の設置を決定
●兵庫県、厚生省と共同で「避難所救護センター」の設置を決定
JR福知山線「宝塚－塚口」運転再開により全線開通
阪急電鉄伊丹線「塚口－新伊丹」運転再開
※死者4,555人（兵庫4,545人、大阪10人）行方不明665人

1月22日（日）
◎大雨予報、山崩れ警戒
★25ヵ所1,500世帯、4,000人に避難勧告
◇「政府現地対策本部」、事務所開設（兵庫県公館）
政府、「第３回緊急対策本部」会合
●兵庫県、「救護対策現地本部」５ヵ所開設
●兵庫県、「避難所救護センター」設置
災害救助法適用指定追加（三木市、洲本市、西淡町）
●兵庫県、「避難所緊急パトロール」強化（100班500名体制で毎日実施）
●兵庫県知事、避難所視察
●兵庫県、余震に対する県民啓発文を避難所に配布
※死者4,914人（兵庫4,903人、大阪11人）行方不明202人

1月23日（月）
◎地震から１週間経過、余震1000回越す（うち有感104回）
★余震、北淡町で震度４、神戸・西宮などで震度３を２回記録
●避難者数、ピークに達する。（避難所数1,153ヵ所、避難者数316,678人）
◇マスコミ各社、兵庫県南部地震の通称を「阪神大震災」に統一
◇関西電力、応急送電完了。電気全面復旧

1995年(平成７年)

1月23日(月)

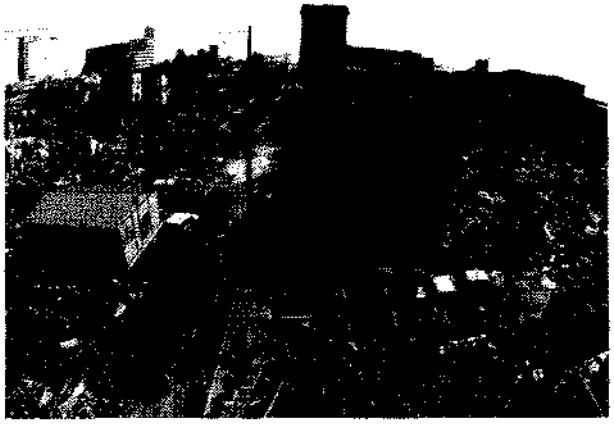
◇国・県・市町の連絡会議、始まる（第１回・第２回）（以下、「現地連絡会議」とする）
政府「第３回非常災害対策本部」会合
「小里地震対策担当大臣特命室」発足
兵庫県、応急仮設住宅第２次発注（8,141戸）
西宮市で仮設住宅の受付を開始
雇用調整助成金の特例適用
JR山陽本線「西明石－須磨」運転再開
阪急電鉄今津北線「西宮北口～門戸厄神」運転再開
阪急電鉄今津南線「西宮北口～今津」運転再開
JR播但線臨時列車（迂回輸送対策）
JR代替バス（甲子園口～三宮）運行開始
阪神電鉄代替バス（甲子園～三宮）運行開始
阪急電鉄代替バス（西宮北口～三宮）運行開始
臨時旅客船（姫路港～神戸港）運行開始
※死者4,984人（兵庫4,973人、大阪11人）行方不明166人

1月24日(火)

★余震、神戸垂水で震度３
◇兵庫県南部地震を「激甚災害」に指定することを閣議決定
政府、「第４回緊急対策本部」会合
第３回「現地連絡会議」開催：県・市町は瓦礫等の処理について特段の財政支援を要望
兵庫県、「被災者福祉何でも相談」「緊急外国人県民特別相談窓口」開設
公営住宅等への一時入居始まる
生活福祉資金の特別貸付制度、創設決定
※死者5,051人（兵庫5,040人、大阪11人）行方不明106人

1月25日(水)

★余震、神戸・西宮などで震度４、北淡町などで震度３
◇「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」が発足
JR東海道本線「甲子園口－芦屋」運転再開
兵庫県と関係省庁でがれき輸送のワーキンググループ設置



１月25日（水）
県税の期限延長の告示
※死者5,063人（兵庫5,050人、大阪13人）行方不明69人

１月26日（木）
政府「第５回緊急対策本部」会議開催
第４回「現地連絡会議」開催
中央防災会議：防災基本計画の改定について決定
尼崎、西宮、伊丹市のゴミ処理を大阪市に依頼
大阪市内に「被災者用公営住宅等斡旋支援センター」開設（３/15に兵庫県庁内に移転）
阪神電鉄本線「甲子園－青木」運転再開
阪神青木－三宮間に代替バス区間を縮小
阪神電鉄武庫川線（全線）運転再開
阪神高速道路「北神戸線」が全線開通
※死者5,074人（兵庫5,060人、大阪14人）行方不明61人

１月27日（金）
第５回「現地連絡会議」開催
「第１回復興対策緊急立法検討プロジェクトチーム」会合
兵庫県、「総合住宅相談所」（無料）を神戸市内の不動産会館に開設
兵庫県、「新都市再生戦略ビジョン作成方針（案）」を取りまとめる
生活福祉資金特別貸付（小口資金貸付）貸付開始（～２月９日）
中国自動車道が全線開通
新幹線の直通代替バス（JR姫路駅－新大阪駅）開通
（しかし早朝便から交通渋滞のため計11台のバスは１台も目的地に到着できず途中で引き返す：姫路発は早朝便が西宮名塩で途中下車、２便以降JR三田駅へ行先変更、新大阪発は中国自動車道路の入口にすら到着できず引き返す）
山陽電鉄本線「明石－霞ヶ丘」運転再開
※死者5,083人（兵庫5,069人、大阪14人）行方不明51人

１月28日（土）
◎地震から10日経過
★余震、神戸で震度３
◇兵庫県警、自衛隊が行方不明者の一斉捜索
◇小里大臣及び久野現地対策本部長がガレキ等の処理方針について発表
近畿・中国・四国３ブロック各府県の公営住宅の斡旋受付窓口開設
◇このころインフルエンザが大流行
第二神明道路が全線開通
新幹線の直通代替バス（JR姫路駅－三田駅）間に路線変更
※死者5,090人（兵庫5,076人、大阪14人）行方不明29人

１月29日（日）
政府「第６回緊急対策本部」会合
◇インフルエンザワクチン接種を開始（65歳以上の希望者全員に無料で実施）
◇「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」が義援金の「第一次配分」を決定

1995年（平成７年）

１月29日（日）
◇倒壊家屋等の処理受付、一部市町で始まる
水道、津名町・一宮町で復旧完了
※死者5,092人（兵庫5,078人、大阪14人）行方不明14人

１月30日（月）
第６回「現地連絡会議」開催
「第２回復興対策緊急立法検討プロジェクトチーム」会合
兵庫県、災害対策総合本部内に「兵庫県南部震災復興本部」を設置
災害弔慰金の相談・受付開始
労働保険料の申告・納期限延長を決定
◇JR山陽本線「須磨－神戸」運転再開（JR山陽本線全線開通、但し、新長田駅は通過）
山陽電鉄本線「霞ヶ丘－滝の茶屋」運転再開
阪急電鉄今津北線「仁川－宝塚」運転再開
倒壊家屋等の処理受付、約１万件に達する
※死者5,094人（兵庫5,080人、大阪14人）行方不明13人

１月31日（火）
★余震、北淡町で震度３
第二次避難所として旅館および民間アパート等の借り上げを発表
◇天皇・皇后両陛下が被災地をお見舞い
衆参両院で災害対策特別委員会
連立与党災害対策本部会合
◇電話加入者系サービス回復、電話復旧ほぼ完了
災害救助法適用指定追加（三原町）
兵庫県、受け入れ可能な企業社宅等の情報提供開始
◇兵庫県、「原則として希望者全員に応急仮設住宅を提供する」方針を決定
当面必要な応急仮設住宅の建設戸数を３万戸とする
尼崎市、明石市で水道復旧
※死者5,096人（兵庫5,082人、大阪14人）行方不明12人

２月１日（水）
衆議院災害対策特別委員会で震災問題質疑
阪神電鉄本線「高速神戸－三宮」運転再開

1995年(平成７年)

２月１日(水)
兵庫県、応急仮設住宅第３次発注（10,688戸）
兵庫県、各市に洗濯機を搬送
「西宮ボランティアネットワーク（NVN)」発足
※死者5,102人（兵庫5,087人、大阪14人、京都１人）行方不明11人

２月２日(木)
★余震、北淡町、神戸で震度３
◇五色町で仮設住宅入居始まる
神戸市消防団員、過労死公務災害と認定
参議院災害対策特別委員会で震災問題質疑
政府「第７回緊急対策本部」会合
第７回「現地連絡会議」開催
村山総理大臣が住宅対策の面で高齢者、身体障害者等への配慮を指示
応急仮設住宅の建設に予備費148億円の使用を決定
水道、伊丹市復旧
避難所の心身リフレッシュ事業（温泉所在地旅館等での被災者受け入れ）検討開始
※死者5,103人（兵庫5,088人、大阪14人、京都１人）行方不明９人

２月３日(金)
兵庫県、３番目の救援物資備蓄基地『三木山森林公園基地』を開設（２/３～４/14）
「災害廃棄物処理推進協議会」が発足
（がれき処理の円滑な処理のため、国・県・市町・関係者により構成）
兵庫県、国への重点緊急要望事項をまとめ小里大臣に提出
防塵マスクを緊急配布
※死者5,243人（兵庫5,228人、大阪14人、京都１人）行方不明６人

２月４日(土)
★余震、北淡町で震度３
このころ倒壊家屋等がれき撤去に伴う粉塵アスベストが問題となる
※死者5,244人（兵庫5,229人、大阪14人、京都１人）行方不明６人

２月５日(日)
「産業復興会議」第１回会合
阪急電鉄今津北線「門戸厄神－仁川」運転再開（今津線、全線開通）
※死者5,250人（兵庫5,235人、大阪14人、京都１人）行方不明６人

２月６日(月)
無料法律相談の実施（３ヵ所の救護対策本部にて２　６～２/11）
◇神戸市、罹災証明書発行と義援金交付申請受付を始める
◇北淡町で自衛隊の大規模投入により倒壊家屋の撤去が始まる
倒壊家屋等の受付４万件を越える
◇宝塚市で義援金の支給を開始（阪神間で初めて）
◇宝塚市と伊丹市で仮設住宅の入居が始まる（神戸・阪神間で初めて）
神戸高速鉄道東西線「新開地－花隈」運転再開
阪神電鉄本線「高速神戸－新開地」運転再開
山陽電鉄本線「三宮－新開地」運転再開

1995年(平成７年)

２月７日(火)　衆院災害対策特別委員会で震災問題質疑
◇気象庁が震度７の適用地域の大幅拡大を発表
中小企業の金融支援に関して小里大臣ら関係大臣が協議
◇「神戸市復興計画検討委員会」初会合
神戸電鉄有馬線「鈴蘭台－長田」運転再開
避難者「リフレッシュの旅」実施決定
※死者5,273人（兵庫5,258人、大阪14人、京都１人）行方不明６人

２月８日(水)　政府「第８回緊急対策本部」会合
所得税、個人住民税等の緊急対応策発表
自治省が兵庫県南部地震震災復興宝くじの４月発売を発表
兵庫県、「ひょうご住宅復興会議」設置し、仮設住宅後の３カ年の住宅再生計画検討始める
◇神戸市内で義援金の支給始まる
JR東海道本線「芦屋－住吉」運転再開
※死者5,277人（兵庫5,261人、大阪14人、京都１人）行方不明６人

２月９日(木)　村山総理大臣が記者会見
中央防災会議基本計画専門委員会
被災中小企業に対する金融支援策発表
兵庫県、応急仮設住宅第４次発注（8,257戸）
◇兵庫県知事、さらに応急仮設住宅の１万戸の追加を国に要請
◇小里大臣、応急仮設住宅１万戸追加を発表
倒壊家屋等の処理受付、５万件近くに達する
※死者5,291人（兵庫5,276人、大阪14人、京都１人）行方不明６人

２月10日(金)　阪神・淡路復興委員会の設置政令及び同委員会令を閣議決定
※死者5,296人（兵庫5,281人、大阪14人、京都１人）行方不明４人

２月11日(土)　兵庫県、第１回「都市再生戦略策定懇話会」開催
災害対応プロジェクトチームが大規模災害発生時の首相等への情報連絡体制

２月11日(土)
等整備に関する当面の措置を報告
阪神電鉄本線「青木－御影」運転再開
※死者5,307人（兵庫5,292人、大阪14人、京都１人）行方不明４人

２月12日(日)
小里大臣が中小企業支援で、無利子融資実施の方針を表明
※死者5,317人（兵庫5,302人、大阪14人、京都１人）行方不明４人

２月13日(月)
被災者等による農地転用手続きを緩和
阪急電鉄神戸本線「御影－王子公園」運転再開
※死者5,318人（兵庫5,303人、大阪14人、京都１人）行方不明４人

２月14日(火)
◇災害呼称を「阪神・淡路大震災」とすることを閣議決定
兵庫県、４番目の救援物資備蓄基地「大阪空港内基地」を開設（２/14～12/15）
国税庁が阪神・淡路大震災に関する税務上の取り扱いを発表
※死者5,329人（兵庫5,314人、大阪14人、京都１人）行方不明２人

２月15日(水)
◇兵庫県、県民向け臨時災害FM局「復興通信FM796フェニックス」開局
避難者「リフレッシュの旅」参加者の募集始める
「阪神・淡路復興委員会」設置を閣議決定
小里大臣が現地の復旧状況を参議院災害対策特別委員会で報告
神戸市等に総合労働相談所を設置
JR和田岬線、全線復旧
※死者5,348人（兵庫5,333人、大阪14人、京都１人）行方不明２人

２月16日(木)
◇内閣総理大臣の諮問機関「阪神・淡路復興委員会」第１回会合：特定課題の選定を行う
法務・人権総合相談所を開設
兵庫県、第１回「ひょうご住宅復興会議」を開催
神戸市営地下鉄「板宿－新神戸」運転再開（これにより神戸市営地下鉄、全線開通）
（但し、三宮・上沢・新長田３駅は通過）
※死者5,373人（兵庫5,357人、大阪人15、京都１人）行方不明２人

２月17日(金)
◎震災から１ヵ月：県下各地で黙祷実施
政府「第９回緊急対策本部」会合
「第３回災害即応体制プロジェクトチーム」会合
「復興基本方針案」閣議決定
兵庫県、第１回「外国人県民復興会議」開催
被災地では始めての災害弔慰金の支給手続きが芦屋市で始まる
※死者5,378人（兵庫5,359人、大阪18人、京都１人）行方不明２人

２月18日(土)
★余震、洲本で震度４、神戸で震度３
第８回「現地連絡会議」開催（復興計画の策定について）

1995年（平成７年）

２月18日（土）　※死者5,391人（兵庫5,372人、大阪18人、京都１人）行方不明２人

２月19日（日）　兵庫県と神戸市の間で「震災対策連絡調整会議」が設置される
※死者5,403人（兵庫5,384人、大阪18人、京都１人）行方不明２人

２月20日（月）　「阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」公布、施行
「災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律の一部を改正する法律」公布、施行
「地方税法の一部を改正する法律」公布、施行
避難者「リフレッシュの旅」受け入れ実施（３/31まで37,600人の避難者が参加）
JR東海道本線「灘－神戸」運転再開
阪神電鉄本線「岩屋－三宮」運転再開
※死者5,413人（兵庫5,394人、大阪18人、京都１人）行方不明２人

２月21日（火）　山陽電鉄本線「東須磨－須磨寺」運転再開
※死者5,420人（兵庫5,401人、大阪18人、京都１人）行方不明２人

２月22日（水）　兵庫県、配備体制を３号（所属職員全員配備）から２号（所属職員の概ね５割以内の配備）へ切り替え
※死者5,420人（兵庫5,401人、大阪18人、京都１人）行方不明２人

２月23日（木）　厚生省、アスベスト飛散防止対策を通知
高齢者・障害者向け地域型仮設住宅の整備を発表
兵庫県、第１回「保健医療福祉復興県民会議」開催
※死者5,424人（兵庫5,405人、大阪18人、京都１人）行方不明２人

２月24日（金）　◇「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」公布施行（施行日から５年間）
◇政府、「阪神・淡路復興対策本部」設置
衆参両院本会議で財政援助一括法案の趣旨説明、衆院災害対策特別委員会で質疑
第２回「阪神・淡路復興委員会」開催：特定課題を追加する
兵庫県、95年度予算案・94年度補正案を発表
※死者5,426人（兵庫5,407人、大阪18人、京都１人）行方不明２人

２月25日（土）　政府「阪神・淡路復興対策本部」第１回会合
兵庫県、応急仮設住宅第５次発注（4,550戸；うち地域型応急仮設住宅1,207戸含む）
参院予算委員会で平成６年度第二次補正予算、平成７年度予算案可決
被災労働者らによる労働組合「被災労働者ユニオン」が明石で結成大会

２月26日（日）　◇西宮市・芦屋市で合同慰霊祭（皇太子ご夫妻出席）

1995年（平成７年）

2月26日（日）
「被災市街地復興特別措置法」公布、施行
※死者5,431人（兵庫5,412人、大阪18人、京都１人）行方不明２人

2月27日（月）
衆院本会議で平成６年と第二次補正平成７年度予算案可決、財政法案援助一括法案可決
※死者5,438人（兵庫5,419人、大阪18人、京都１人）行方不明２人

2月28日（火）
第３回「阪神・淡路復興委員会」被災地で初開催：提言１～３を発表
参院本会議で両予算案、財政援助一括法案、可決成立
平成６年度第二次補正予算成立

3月１日（水）
「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」公布、施行
「阪神・淡路大震災に対処するための平成６年度における公債の発行の特例等に関する法律」公布、施行
「阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法」公布、施行（施行日から５年間）
「平成６年分の地方交付税の総額の特例等に関する法律」公布、施行
「阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法」公布、施行
◇「応急仮設住宅建設推進連絡会議」開催
阪急電鉄甲陽線「夙川－甲陽園」運転再開
阪神電鉄本線「西灘－岩屋」運転再開
※死者5,441人（兵庫5,422人、大阪18人、京都１人）行方不明２人

3月２日（木）
★余震、北淡町で震度３
※死者5,452人（兵庫5,433人、大阪18人、京都１人）行方不明２人

3月３日（金）
兵庫県、応急仮設住宅第６次発注（2,335戸：うち輸入住宅４カ国９社分含む）
※死者5,462人（兵庫5,441人、大阪20人、京都１人）行方不明２人

3月４日（土）
五十嵐内閣官房長官、来県
※死者5,464人（兵庫5,443人、大阪20人、京都１人）行方不明２人

3月５日（日）
◇合同慰霊祭（神戸市・尼崎市・宝塚市）開催
（村山総理大臣、土井衆議院議長ら参列）
※死者5,466人（兵庫5,445人、大阪20人、京都１人）行方不明２人

3月７日（火）
政府「第２回阪神・淡路復興対策本部」会合

3月８日（水）
「（財）阪神・淡路復興基金」の設立が決定される
新進党、「NPO法案」を国会に提出

1995年（平成７年）

３月９日（木）　兵庫県、「住宅復興３ヵ年計画（案）」及び「（財）阪神・淡路復興基金」設置を発表
※死者5,469人（兵庫5,448人、大阪20人、京都１人）行方不明２人

３月10日（金）　第４回「阪神・淡路復興委員会」開催、提言４，５を発表
JR「新長田仮設駅」完成、営業再開
※死者5,472人（兵庫5,451人、大阪20人、京都１人）行方不明２人

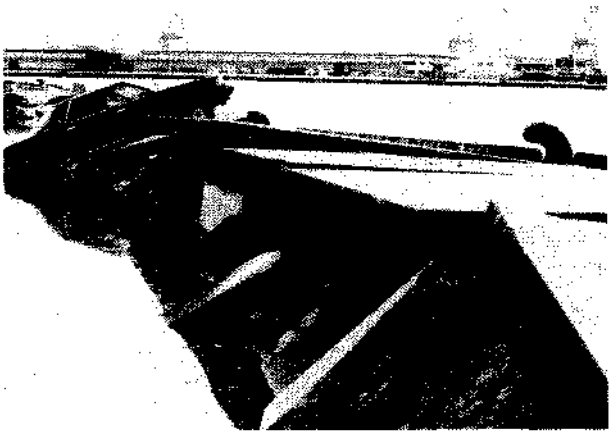
３月11日（土）　兵庫県、第２回「都市再生戦略策定懇話会」開催
（阪神・淡路震災復興戦略ビジョンを取りまとめる）
神戸市、兵庫区社会福祉協議会内に「ボランティアセンター」設置、以後各区に設置される
阪急電鉄伊丹線「塚口－伊丹」運転再開

３月12日（日）　※死者5,476人（兵庫5,455人、大阪20人、京都１人）行方不明２人

３月13日（月）　◇「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」、義援金の「第二次配分」を決定
「阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」公布、施行
阪急電鉄神戸本線「王子公園－三宮」運転再開

３月14日（火）　◇神戸市都市計画審議会、都市計画案を審議・可決
※死者5,480人（兵庫5,459人、大阪20人、京都１人）行方不明２人

３月15日（水）　宝塚・西宮・芦屋各市及び北淡町で都市計画審議会が開催され都市計画案を可決
兵庫県、組織改編「阪神・淡路大震災復興本部」を設置
兵庫県、「震災復興総合相談センター」開設
兵庫県、配備体制を２号（所属職員の概ね５割以内の配備）から１号（少数職員の配備）へ切り替え



1995年（平成７年）

3月15日（水）　兵庫県社会福祉協議会、「阪神・淡路大震災社会福祉復興本部」を開設

3月16日（木）　◇兵庫県都市計画地方審議会、都市計画案を審議・可決
第10回「現地連絡会議」開催
「阪神・淡路大震災被災者の方々と語る会」開催
神戸市営地下鉄「三宮駅」「新長田駅」営業再開
※死者5,484人（兵庫5,463人、大阪20人、京都１人）行方不明２人

3月17日（金）　◎震災から２ヵ月経過
政府「第10回緊急対策本部」会合
◇兵庫県、土地区画整理事業・市街地再開発事業等の都市計画を決定、県公報で告示
「“阪神・淡路大震災”ありがとうボランティアの集い」開催
兵庫県、第２回「保健医療福祉復興県民会議」開催
◇神戸市、「重点復興地域」に24地区を決定、告示
「阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する法律」公布、施行（1995.1.17に遡及して適用）
※死者5,490人（兵庫5,469人、大阪20人、京都１人）行方不明２人

3月19日（日）　※死者5,492人（兵庫5,471人、大阪20人、京都１人）行方不明２人

3月20日（月）　地下鉄サリン事件発生

3月22日（水）　第２回「産業復興会議」開催、「産業復興計画」案発表
※死者5,493人（兵庫5,472人、大阪20人、京都１人）行方不明２人

3月23日（木）　第５回「阪神・淡路復興委員会」開催、提言６，７を発表

3月24日（金）　「阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律」公布、施行
「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」公布、施行
「日仏友好のモニュメント」（淡路島北端）建設の延期が正式決定
山陽電鉄本線「東須磨－板宿」運転再開

3月26日（日）　●兵庫県内の避難者数７万人を割る
JR、復旧工事が完了（山陽新幹線「新大阪－姫路」及び東海道線「灘－住吉」）
神戸市、避難所の給食配給を原則として宿泊者に限定する
※死者5,497人（兵庫5,476人、大阪20人、京都１人）行方不明２人

3月27日（月）　兵庫県、応急仮設住宅第７次発注（2,310戸：うち地域型応急仮設住宅292戸含む）
神戸市、「復興計画ガイドライン」発表
芦屋市議会、市予算案を否決

3月27日(月)　「阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律」公布、施行
「地方税法の一部を改正する法律」公布、施行
神戸復興キャンペーンソング「美(うま)し都」発表(作詞：阿久悠、作曲・歌：平松愛理)
(4/21シングル発売)

3月28日(火)　防災問題懇話会(首相の私的諮問機関)設置
JR東海道線、線路の安全性を確認する試運転始まる
六甲アイランドの破損した橋げた撤去(～4/29)
※死者5,498人(兵庫5,477人、大阪20人、京都１人)行方不明２人

3月30日(木)　◇都市再生戦略策定懇話会、「阪神・淡路震災復興戦略ビジョンーひょうごフェニックス計画に向けて」を策定、兵庫県知事に提言
警察庁長官狙撃事件発生

3月31日(金)　◇応急仮設住宅３万戸完成する(30,186戸)
兵庫県警「行方不明者相談所」閉鎖
神戸電鉄有馬線「有馬口－有馬温泉」運転再開
神戸市営地下鉄「上沢駅」営業再開
JR代替バス終了

4月１日(土)　◇兵庫県及び神戸市、「(財)阪神・淡路大震災復興基金」を設立、第１回理事会開催
◇JR東海道本線「住吉－灘」運転再開(JR東海道本線全線復旧、震災から75日目)
(これにより国内東西交通の大動脈が全通：被災地の東西軸が初めて回復)
※死者5,500人(兵庫5,478人、大阪21人、京都１人)行方不明２人

4月３日(月)　多くの企業や官公庁で入社式及び辞令交付式が行われる

1995年(平成７年)

4月4日(火)
◇第11回「現地連絡会議」開催後、「政府現地対策本部」、解散
連立与党（自民、社会、さきがけ）による兵庫県南部地震与党３党現地対策本部が閉鎖

4月5日(水)
●兵庫県内の避難者数６万人割る（８市３町、699ヵ所、59,947人）
神戸市中央区と兵庫区の瓦礫置き場で火災発生

4月6日(木)
★兵庫県西宮・尼崎・宝塚・伊丹・川西の各市で震度３
被災地の小中学校で始業式（仮設教室で授業再開）、神戸大学で入学式
防衛庁と兵庫県は自衛隊の撤収日について合意、４/27に撤収する旨を発表

4月7日(金)
阪急電鉄神戸本線「岡本－夙川」運転再開

4月8日(土)
◇JR山陽新幹線「新大阪－姫路」運転再開（これによりJR、全線復旧）
「大丸神戸店」が営業再開
「ポートタワー」「神戸海洋博物館」が営業再開

4月9日(日)
山陽電鉄本線「須磨寺－須磨」運転再開

4月11日(火)
◇大阪ガス、倒壊家屋等を除き、ガス復旧完了（震災から85日目）
◇兵庫県と神戸市による「阪神・淡路大震災復興宝くじ」の発売を開始
神戸市内の173小学校で入学式

4月12日(水)
兵庫県、「阪神・淡路震災復興計画－基本構想（案）」を発表

4月14日(金)
「災害廃棄物処理推進協議会」内に「倒壊家屋処理推進部会」が設置される

4月16日(日)
「そごう神戸店」が営業再開

4月17日(月)
◎震災から３ヵ月経過
◇水道、復旧完了
運輸省がモーターボート特別競争による「阪神・淡路大震災復興支援運輸連絡協議会」の設置を発表
シンポジウム「阪神大震災からまる三ヵ月、いま高齢者は……」開催（東京全社協ホール）

4月18日(火)
通産省が競輪による震災復興支援を発表
山陽電鉄本線「須磨－須磨浦公園」運転再開

4月19日(水)
政府主催の震災関連16法案等の合同説明会が大阪弁護士会館で開催
●避難者数５万人を割る（６市、避難所数630ヵ所、避難者数49,980人）
このころ神戸市内でテント村が急増する

4月20日(木)
政府主催の震災関連16法案等の合同説明会が兵庫県中央労働センターで開催

1995年(平成７年)

4月20日(木)　1998年開催予定の国際園芸・造園博覧会「ジャパンフローラ98」の延期が決定
芦屋市、再々調査の結果、液状化被害の「芦屋浜シーサイドタウン」を半壊認定
神戸港摩耶埠頭突堤間へのガレキ（コンクリート片）投入始まる

4月21日(金)　第２回「外国人県民復興会議」開催、提言案をまとめる
神戸市、罹災証明書発行と義援金第一次配分の申請受付を締め切る
「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」開催、第二次配分を決定

4月22日(土)　「神戸市復興計画審議会」初会合

4月23日(日)　統一地方選挙（宝塚・伊丹・明石市議、津名町長・市議）兵庫県議・神戸市議選等は延期
陸上自衛隊、撤退を前に神戸市内４ヵ所で「さよならコンサート」開催

4月24日(月)　第６回「阪神・淡路復興委員会」開催
兵庫県、第３回「保健医療福祉復興県民会議」開催
兵庫県、「阪神・淡路都市復興基本計画」
神戸市、土地区画整理事業及び市街地再開発事業に対する現地相談所を５ヵ所開設
◇「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」第二次配分を最終決定
神戸市内の倒壊ビルで火災発生、隣接のホテル宿泊客104人と従業員が一時避難する

4月25日(火)　兵庫県、「阪神・淡路都市復興計画」策定へ向けて県民からの提言を募集（～5/25）

4月26日(水)　●「避難所対策協議会」設置（兵庫県副知事、神戸・尼崎・芦屋・西宮・宝塚各市助役）
神戸ハーバーランドの「神戸阪急」全館再開（3/10から部分営業）

1995年（平成７年）

4月27日（木）
◎震災から100日目
◇陸海空自衛隊、災害救助活動を終え、被災地から完全撤退、感謝の集いが開かれる（神戸市灘区王子公園内）
「ホップ！ステップ！元気！ひょうご！県民の集い」が開催

4月28日（金）
政府「第３回阪神・淡路復興対策本部」会合
政府、「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」を決定
◇政府「兵庫県南部地震緊急対策本部」を廃止
兵庫県、三宮地区について地区計画の都市計画を決定
「保健医療福祉復興県民会議」、提言をまとめ兵庫県に提出
「神戸市立中央図書館」再館と同時に「震災図書関連コーナー」を開設

4月30日（日）
応急仮設住宅38,538戸完成
神戸ハーバーランドに「神戸ハーバーサーカス」開店
神戸港コンテナバースの一部が復旧、開港以来初めて24時間無休荷役開始（国内港初）

5月１日（月）
メーデー（戦後初めてパレード及びデモを自粛、神戸メリケンパーク、東遊園地など）
生活福祉資金（災害援護資金）貸付開始（～７月31日）

5月７日（日）
●避難者数４万人を割る（避難所数536ヵ所、避難者数39,804人）

5月９日（火）
「外国人県民復興会議」、「世界に開かれたまちづくり」を基本理念とする33項目の提言を兵庫県知事に報告

5月11日（木）
兵庫県、「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」発足

5月12日（金）
六甲ライナー一部運転再開
兵庫県、第２回「ひょうご住宅復興会議」開催

1995年(平成７年)

5月18日(木)　小里地震対策担当大臣、西宮市馬場市長・芦屋市北村市長・宝塚市正司市長と会談

5月20日(土)　神戸市、「摩耶埠頭第二突堤埋立事業」に着手

5月21日(日)　●宝塚市、避難所を廃止

5月22日(月)　第７回「阪神・淡路復興委員会」開催、提言８を発表
兵庫県芦尾副知事、政府に応急仮設住宅追加要望
ポートライナー一部運転再開

5月23日(火)　小里地震担当大臣、兵庫県貝原知事と会談

5月25日(木)　◇政府、応急仮設住宅の追加（8,300戸）およびエアコン設置の決定について発表
神戸市長田区の菅原市場が仮設店舗で営業再開

5月26日(金)　●「避難所関係市長会議」開催（兵庫県知事及び神戸・尼崎・西宮・芦屋各市長）

5月27日(土)　「阪神・淡路大震災『関西復興会議』IN KOBE」開催

5月28日(日)　「地震防災対策シンポジウム」（消防庁主催、神戸国際展示場）
「ひょうごフェニックス県民フォーラム」全体会議、開催（兵庫県公館）
「六甲アイランド復興フェスティバル」開催
神戸港・摩耶大橋の橋げた補修工事完了

5月29日(月)　「ひょうご住宅復興会議」、15項目にわたる提言をまとめ兵庫県知事に提出
応急仮設住宅、これまでの発注分（39,241戸）すべて完成
●避者者数３万人割る（避難所数449ヵ所、避難者数29,951人）

5月30日(火)　小里地震担当大臣、兵庫県溜水副知事と会談

5月31日(水)　兵庫県・神戸市、応急仮設住宅第８次発注（6,281戸、うち386戸は地域型応急仮設住宅）
●宝塚市の避難者ゼロになる
「全神戸テント村会議」開催（兵庫県民会館）

6月１日(木)　近畿地方建設局、兵庫国道工事事務所内に「震災復興対策本部」を設置
「こころのケアセンター」が開所（兵庫県荒田分室のほか12ヵ所の地域センターが設置）
フォーラム「ボランティアのいま、そして、これから」開催（主催：兵庫県社会福祉協議会、神戸海洋博物館ホール）
阪急電鉄神戸本線「岡本－御影」運転再開

６月１日(木)　神戸高速鉄道東西線「花隈－三宮」運転再開

６月２日(金)　兵庫県議会議員選挙・神戸市議会議員選挙が告示

６月３日(土)　シンポジウム「新都市文明を求めて－検証阪神大震災」(京都府精華町けいはんなプラザ)
●兵庫県、芦屋市内の「救護対策現地本部」廃止

６月４日(日)　芦屋市長・芦屋市議会議員・西宮市議会議員選挙が告示
「全神戸避難所連絡会議」開催（兵庫県民会館）

６月５日(月)　公開パネルディスカッション「大震災に学ぶ－生活支援と新社会システム」開催（主催：ひょうご創生研究会、兵庫県民会館）

６月６日(火)　「21世紀日本フォーラム」経済復興に関して６項目の提言を発表

６月７日(水)　兵庫県、県内市町の1995年度当初予算の状況を発表

６月８日(木)　国際シンポジウム「震災とこころの復興－心的外傷後ストレス障害」(神戸朝日ホール)

６月９日(金)　災害対策基本法改正案と地震防災対策特別措置法案が参院本会議で可決、成立
「関西復興サミット－これからの関西と国土のあり方」開催（主催：近畿ブロック知事会、近畿開発促進協議会）
出勤途中、転落死（１/17）の県職員に公務災害を認定
職場で自殺（１/23）の神戸市職員に公務災害の認定
当直勤務中に庁舎の倒壊により圧死（１/17）の県警兵庫署員、伊丹署員２名及び負傷した伊丹署員に公務災害の認定

６月10日(土)　神戸市長田区の仮設店舗“パラール”が開設
「神戸元気復興祭」(主催：神戸青年会議所、～６/11、神戸メリケンパークなど)

６月11日(日)　◇被災地選挙投開票（兵庫県議選・神戸市議選・芦屋市長選・芦屋市議選・西宮市議選）
シンポジウム「大震災と地方自治」開催（神戸市産業振興センター）

６月12日(月)　第８回「阪神・淡路復興委員会」開催、提言９を発表、「緑の回廊」「ライフライン共同溝化」等
◇阪急電鉄神戸本線「西宮北口－夙川」運転再開（これにより阪急電鉄、全線復旧）
◇六甲アイランド公共コンテナ対応バース、本格荷役再開

1995年(平成７年)

6月14日(水)　兵庫県、庁内に「広域防災拠点等整備推進協議会」を発足

6月15日(木)　●尼崎市、避難所を廃止

6月16日(金)　山陽電鉄本線「須磨浦公園－滝の茶屋」運転再開
ふれあいセンター第１号設置（一宮町）

6月17日(土)　「兵庫県定住外国人生活復興センター」が神戸市長田区菅原通に開設

6月18日(日)　●芦屋市、避難所を廃止
◇山陽電鉄本線「板宿－西代」運転再開（これにより山陽電鉄、全線復旧）
神戸高速鉄道東西線「西代－高速長田」運転再開

6月19日(月)　第９回「阪神・淡路復興委員会」開催、提言10を発表

6月20日(火)　兵庫県、応急仮設住宅第９次発注（245戸発注）

6月21日(水)　第３回「産業復興会議」開催

6月22日(木)　日本病院学会「大災害と病院」テーマに開催（～６/23、ホテルオークラ神戸）
神戸高速鉄道南北線「新開地－湊川」運転再開
神戸電鉄有馬線「長田－湊川」運転再開（これにより神戸電鉄、全線復旧）

6月24日(土)　兵庫県、仮設住宅入居者向けに「くらしのかわらばん」を発行

6月26日(月)　◇阪神電鉄本線「御影－西灘」運転再開（これにより阪神電鉄、全線復旧）

6月27日(火)　神戸市、応急仮設住宅第10次発注（2,533戸、うち504戸は地域型一般向け住宅）
(建設計画戸数48,300戸すべて発注完了、完成はH.7.8.11)

6月29日(木)　「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」、兵庫県知事に提言を提出

6月30日(金)　◇「産業復興会議」が「産業復興計画」を発表
◇神戸市「神戸市復興計画」策定、発表

7月10日(月)　兵庫県と神戸市が国に復興計画案などを提示

7月11日(火)　小里地震対策担当大臣、神戸市笹山市長と会談

7月17日(月)　◎震災から半年経過
◇兵庫県、「被災者復興支援会議」を発足

7月18日(火)　「中央防災会議」
第10回「阪神・淡路復興委員会」開催

7月19日(水)　「阪神・淡路震災復興支援10年委員会」が発足、大阪で「記念フォーラム」を開催

7月20日(木)　六甲ライナー「アイランド北口－魚崎」運転再開

7月21日(金)　中国自動車道、復旧完了

7月23日(日)　参議院議員選挙投票日

7月24日(月)　★余震、宝塚・川西(以上、兵庫県)高槻・寝屋川(以上、大阪府)で震度３
プロ野球「阪神大震災復興チャリティードリームゲーム」開催（福岡ドーム）

7月25日(火)　◇兵庫県都市計画地方審議会、「阪神・淡路都市復興基本計画(案)」を審議、尼崎・築地地区を復興推進地域に追加するよう兵庫県知事に答申
●神戸市は応急仮設住宅の完成が一部遅れ、カギ渡しが8/10にずれ込むことが確実となり７月末としていた避難所の解消期日を8/20に変更する方針を決定し、県を通じて国に災害救助法の特別基準適用の延長を要望する
◇兵庫県警「フェニックス・パトロール隊」など三隊の発足式（神戸メリケンパーク）

7月26日(水)　●兵庫県、「救護対策現地本部」を廃止（神戸市内５ヵ所、西宮市１ヵ所）
兵庫県、「国道43号広域防災帯整備推進会議」を設置
「観光ひょうご復興キャンペーン推進協議会」設立総会（神戸メリケンパークオリエンタルホテル）

7月27日(木)　「阪神・淡路大震災復興推進協議会」結成、東京で「復興推進大会」開催

1995年(平成７年)

7月28日(金)　政府「第４回阪神・淡路復興対策本部」会合
政府、「阪神・淡路地域の復興に向けての取り組み方針」を決定

7月29日(土)　「被災者復興支援会議」の現地意見交換会が始まる（毎週２～３回）
名神高速道路、復旧完了

7月31日(月)　●西宮市、災害救助法に基づく避難所を廃止
ポートライナー「中公園－三宮」運転再開（神戸新交通「ポートライナー」全線復旧）
兵庫県、「阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）」策定

8月1日(火)　六甲アイランドフェリー埠頭及び東神戸フェリーターミナルの一部が復旧（四国・九州方面の長距離フェリーが出港）
摩耶大橋が通行再開、神戸大橋の仮設バイパス橋が完成、通行開始

8月2日(水)　兵庫県立図書館（明石市）に「フェニックス・ライブラリー」設置

8月4日(金)　◇兵庫県「阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）」正式決定

8月5日(土)　「被災者復興支援会議」の土曜井戸端会議が始まる（毎週土曜日）
「ボランティア交流大会」(主催：兵庫県ボランティア協会等、兵庫県公館)
「法社会学神戸会議」（～８／７、神戸国際会議場）

8月6日(日)　「兵庫県被災者連絡会」、災害救助法の適用延長などを求めて神戸市役所前にテントを設営

8月8日(火)　◇村山内閣改造発足に伴い、専任の地震対策担当大臣が廃止となり、新任の池端清一国土庁長官が「阪神・淡路復興対策担当」を兼任することとなる
尼崎市築地地区に関する土地区画整理事業と被災市街地復興推進地域の都市計画が決定

8月10日(木)　「(財) 阪神・淡路大震災復興基金」の第２回理事会開催、28事業の追加と２事業の内容の拡充を決定
●兵庫県、「救護対策現地本部」完全撤収

8月11日(金)　◇応急仮設住宅48,300戸、すべて完成
池端新国土庁長官、被災地初視察
神戸港などの防波堤復旧工事ほぼ完了

8月13日(日)　神戸高速鉄道東西線「新開地－高速長田」運転再開（神戸高速鉄道、全線復旧）

1995年（平成７年）

8月17日（木）　兵庫県、「阪神・淡路都市復興基本計画」を決定
兵庫県、「ひょうご住宅復興３ヵ年計画」策定

8月20日（日）　●神戸市、災害救助法に基づく避難所を廃止
（これにより災害救助法適用の避難所全てなくなる）

8月21日（月）　●神戸市、待避所を10ヵ所開設（その後12ヵ所）

8月22日（火）　WHO 神戸センター（世界保健機関健康開発総合研究センター）設立に関する覚書調印式

8月23日（水）　◇六甲ライナー「魚崎－住吉」運転再開（神戸新交通「六甲ライナー」全線復旧）
（これにより被災地の鉄道網がすべて復旧）

8月28日（月）　第11回「阪神・淡路復興委員会」開催
兵庫県、「広域防災拠点等整備推進協議会」内に「三木総合防災公園等整備推進事業部会」を設置

8月31日（木）　◇神戸市、倒壊家屋等の公費解体、申請締め切る
兵庫県、「産業復興３ヵ年計画」策定

9月１日（金）　◇「防災の日」全国で一斉に防災訓練
仮設診療所９ヵ所すべて完成、診療を開始
日本初の民間レスキュー隊「日本レスキュー協会」発足
阪神高速道路「湾岸線」全線開通

9月２日（土）　国道２号「浜手バイパス」撤去始まる

9月５日（火）　第12回「阪神・淡路復興委員会」開催
シンポジウム「災害と福祉のまちづくり」開催（神戸朝日ホール）

1995年(平成７年)

| | |
|---|---|
| ９月９日(土) | 武村大蔵大臣、神戸で講演「財政面で最大限の支援」 |
| ９月11日(月) | 防災問題懇談会、首相に提言 |
| ９月12日(火) | ★余震、神戸で震度３発生、新幹線の送電が停止し走行中の上下６本がストップ<br>国連50周年記念講演会「共生と世界平和のために、今、何ができるか　国際連合と日本の役割」開催（ホテルオークラ神戸） |
| ９月13日(水) | ◇兵庫労働基準局、労災死多発（９/11現在、100人）により「非常事態宣言」を発令<br>「阪神・淡路地域復興国際フォーラム」開催（政府等主催、ホテルオークラ神戸、～９/14） |
| ９月14日(木) | 阪神・淡路都市復興計画の法定都市計画（案）作成のための公聴会が西宮市勤労会館で開催<br>兵庫県、洪水被害の北朝鮮に救援物資送付を決定 |
| ９月17日(日) | ◎地震から８ヵ月目 |
| ９月18日(月) | 「ひょうご都市（まち）づくりセンター」が（財）兵庫県都市整備協会内に開設<br>阪神・淡路都市復興計画の法定都市計画（案）作成のための公聴会が兵庫県民会館で開催<br>「がんばろう　神戸港　復興フェスタ」及び「神戸港国際物流復興促進シンポジウム」（神戸国際会議場、～９/19） |
| ９月26日(火) | 「『防災と都市・地域開発』国際セミナー」（立命館大学・国連地域開発センター主催：立命館大学） |
| ９月30日(土) | ●西宮市、市単独運営（食事等供与）の避難所を廃止<br>「『新しい街づくり』東アジアシンポジウム－災害に強い街づくり－」開催（国連大学等主催：兵庫県民会館） |
| 10月１日(日) | 三宮ターミナルビル全面再開<br>兵庫県、「震災復興資料・記録収集等事業」開始 |
| 10月２日(月) | 災害援護貸付金及び生活援護貸付金の貸し付けが再開（申請受付期間10/２～10 31） |
| 10月10日(火) | 第13回「阪神・淡路復興委員会」開催、提言11を発表 |
| 10月14日(土) | 「災害・人間・復興」全国交流集会（神戸市産業振興センター、～10/15） |

1995年（平成７年）

10月17日（火）　兵庫県、「新しい住宅地震災害共済保険制度の創設」を提言

10月27日（金）　「国際ジャーナリストシンポジウム」開催（主催：神戸新聞社、ホテルオークラ神戸）

10月28日（土）　シンポジウム「住民参加の復興まちづくり」開催（主催：日本建築学会近畿支部、こうべまちづくり会館）

10月30日（月）　第14回「阪神・淡路復興委員会」開催、意見及び提言をまとめ、村山総理大臣に報告
神戸大学付属図書館、「震災文庫」をオープン
兵庫県、「領事館サミット」を開催

10月31日（火）　「復興と福祉のまちづくり国際セミナー」開催（主催：県、県社会福祉事業団、神戸国際会議場）

11月２日（木）　兵庫県、「阪神・淡路震災復興計画推進委員会」設置

11月３日（金）　国際港都・神戸復興展「ハイカラ博」－KOBE大バザール－（神戸国際展示場、～11/５）が開幕
「神戸キッズ・コレクション」開催（神戸朝日ホール）

11月４日（土）　「仮設住宅自治会づくりフォーラム」開催（主催：被災者復興支援会議、兵庫県民会館）

11月７日（火）　WHO神戸センター活動支援シンポジウム「都市と健康－すべての人に健康を」開催（神戸ボートピアホテル）
「土地区画整理・都市開発に関する国際セミナー」開催（神戸国際会議場、～11.９）

11月８日（水）　「阪神・淡路都市復興計画」の「都市計画（案）」が縦覧（この日から２週

間)

11月10日(金)　震災被害の兵庫県庁舎など本格的な復旧・耐震工事始まる（1997年３月末まで)

11月13日(月)　六甲アイランドの外航コンテナ船用仮設桟橋が完成、供用開始の記念式典が行われる

11月15日(水)　「ひょうごまちづくりセミナー'95」(ホテルオークラ神戸)
兵庫県、「応急危険度判定士」養成のための講習会を開催（西山記念会館)

11月16日(木)　兵庫県、「緊急インフラ整備３ヵ年計画」を策定

11月17日(金)　◎震災から10ヵ月経過
「日中　上海・長江－神戸・阪神交易促進会議」が上海市において開催（～1/18)
「仮設住宅住民フォーラム－仮設住宅での孤独死をなくすために」開催（神戸市西区かすがプラザ集会場)
「兵庫県被災者連絡会」、被災者に緊急生活援助貸付金（１万円）を支給(神戸市役所前)

11月18日(土)　兵庫県、「災害救援専門ボランティア制度第一回研修会」開催
「障害者支援復興フェスティバル」開催（神戸市兵庫区須佐野公園)
「防災・復興コンベンション95」開催（神戸国際展示場、～11/21)

11月19日(日)　「灘の酒・震災復興支援・五木ひろし・心のコンサート」(新西宮ヨットハーバー内広場)
(財) 法律扶助協会、神戸・阪神間など計18ヵ所で「無料震災法律相談」を実施

11月20日(月)　「阪神・淡路地域の復興過程における海事産業の果たすべき役割と将来展望に関する調査研究」委員会の第一回会合

11月23日(木)　「被災分譲マンション再建事業実務者セミナー」開催（神戸市・兵庫県など主催、神戸国際会議場)

12月２日(土)　阪神競馬場、阪急三宮駅の駅ビル再開
「国際観光地復興フォーラム－ボーダーレス時代の国際観光地づくり」(運輸省等主催：神戸国際会議場)
「ひょうご輸入住宅総合センター」輸入住宅展示場一部公開

12月４日(月)　「(財) 阪神・淡路大震災復興基金」第３回理事会開催

12月５日(火)　シンポジウム「夢シティ21への提言－阪神大震災を越えて」(神戸ハーバー

1995年(平成７年)

ランドニューオータニ)

12月６日(水)　「神戸国際会館ハーバーランドプラザ」、オープン

12月７日(木)　兵庫県、「震災復興調査研究委員会」設置

12月８日(金)　「市民とNGOの『防災』国際フォーラム」(神戸国際会議場、～12/10)

12月12日(火)　兵庫県、第１回「震災復興調査研究委員会」開催

12月15日(金)　「神戸ルミナリエ」開催（～12/25)、旧居留地に約250万人が訪れる

12月17日(日)　神戸市で「アジア防災政策会議」が開催（～18日)

12月18日(月)　「阪神・淡路大震災復興推進協議会」が東京で決起大会を開催

12月25日(月)　◇兵庫県・神戸市・地元経済界、「(財) 阪神・淡路産業復興推進機構」を設立

12月27日(水)　※震災死追加認定により死者6,308人になる（消防庁発表)
神戸市東部新都心地区における土地区画整理事業の都市計画が決定
西宮市森具地区における道路・公園の都市計画が決定

12月28日(木)　尼崎市築地地区における道路・公園の都市計画が決定

1996年(平成８年)

１月10日(水)　「都市地震災害国際シンポジウム」開催（神戸国際会議場、～１/12)

１月13日(土)　「ひょうご・サンクス大使」任命式（兵庫県公館)
「震災建築物応急危険度判定士認証式」(兵庫県公館)
東京で「世界都市関西シンポジウム」開催
鈴木国土庁長官、神戸で記者会見

１月14日(日)　阪神・淡路大震災１周年写真展（淡路ファームパーク、～１/22)
震災遺児等の「偲び話し合う会」開催（あしなが育英会等主催：兵庫県農業会館)

１月15日(月)　「防災とボランティア週間」(１/15～１/21)
コンサート“復興の街へ”(神戸文化ホール)

１月16日（火）
政府「阪神・淡路復興対策本部会議」開催
◇兵庫県、「阪神・淡路都市復興計画」のうち法定手続を要する部分について都市計画決定
「あの日から365日連合集会」開催（神戸メリケンパークオリエンタルホテル）
阪神・淡路大震災メモリアルコンサート（神戸国際会館ハーバーランドプラザなど、～１/17）
震災復興支援コンサート～風がきこえるピアノ～（兵庫県立看護大学講堂）
兵庫県川西市で震災犠牲者追悼式
「兵庫県被災者連絡会議」、神戸市役所の協議再開決定を受け神戸市役所前のテントを撤去
障害者ら「いやしの夕べ」開催（神戸市兵庫区須佐野公園）
「テント村閉村式」「追悼コンサート」「法要」が各地で行われる

１月17日（水）
◎震災から１周年
◇「阪神・淡路大震災犠牲者追悼式典」開催（兵庫県公館）
◇「阪神・淡路大震災震災総合フォーラム」開催（ホテルオークラ神戸）
（皇太子ご夫妻、橋本首相、土井衆院議長、村山前首相等が出席）
「災害救援専門ボランティア」発足式（兵庫県民小劇場）
「阪神・淡路大震災遺児育英資金贈呈式及び記念講演会」（県立神戸高等学校体育館）
「阪神・淡路大震災１周年教育復興シンポジウム」（同上）
阪神・淡路大震災１周年復興フェア「被災地域を励ます集い」（神戸国際会館ハーバーランドプラザほか、～２/16）
市民のつどい（神戸文化ホール）
震災１周年コンサート－鎮魂の調べ－（同上）
'96夏・グランドシューズコレクション（神戸国際展示場）
「FMわぃわぃ」正式開局（神戸市長田区カトリック鷹取教会：ボランティアによる７ヵ国語放送）
神戸高速鉄道「大開駅」営業再開

1996年(平成８年)

１月18日(木)　「メモリアル・コンファレンス・イン・コウベ」開催（神戸国際会議場、～１/19）

１月19日(金)　「地方防災サミット」開催（神戸国際会館ハーバーランドプラザ）
「住宅地震災害共済制度創設フォーラム」開催（新神戸オリエンタル劇場）

１月20日(土)　「震災１周年元気アップ復興祭」開催（神戸クリスタルタワー）
「“防災とボランティア”を考えるシンポジウム」開催（１/20県公館、１/21神戸朝日ホール）
「防災機器グッズフェア」開催（神戸国際展示場、～１/22）
「神戸働く者のシンポジウム」(神戸市立婦人会館：被災者労働ユニオン主催)

１月21日(日)　◇芦屋市、北淡町で震災犠牲者追悼式

１月22日(月)　「県政懇話会」開催（兵庫県公館）

１月23日(火)　兵庫県、「阪神・淡路震災復興計画推進委員会」設置
「非常通信セミナー」(神戸ハーバーランドニューオータニ)
阪神大震災鎮魂交響組曲「祈り　1.17」(合唱付き）演奏会（神戸文化ホール）

１月27日(土)　県立４大学震災研究総合学術シンポジウム「復興へのみちしるべ」開催（神戸商科大学)
シンポジウム「阪神大震災と人権」(兵庫県立のじぎく会館・ひょうご共済会館：近畿弁護士連合会主催)

１月28日(日)　「阪神・淡路大震災１周年を回想する集い」開催(武庫川学院公江記念講堂)

１月30日(火)　「震災１周年記念講演とシンポジウム」(神戸文化ホール)

１月31日(水)　「震災について語る」児童問題シンポジウム（なるお文化ホール）

２月９日(金)　神戸ファッション協会、「神戸ファッション産業復興支援センター」設置

２月14日(水)　◇内閣総理大臣の諮問機関「阪神・淡路復興委員会」解散（1995.2.15～1996.2.14）
●神戸市内の避難者のうち、県立学校避難者はゼロになる、神戸市立学校は６校21人
（神戸市内の避難者：神戸市内の待機所７ヵ所211人、旧避難所31ヵ所437人）

２月17日(土)　「被災地と被災者の救済を求める被災地の集い」(主催：兵庫県被災者連絡会、兵庫県私学会館)

1996年（平成８年）

２月19日（月）　◇阪神高速道路神戸線「摩耶－京橋」（3.2km）開通、８月まで無料開放
◇兵庫県警、国道２号と阪神高速湾岸線の規制を全面解除
国道43号岩屋高架橋（神戸市灘区）開通

２月23日（金）　２年ぶりに「春節祭」が神戸市南京町で開催（～２/25）

２月27日（火）　「神戸国際ファッションシンポジウム」（神商ホール）
「知事と神戸市民が語る集い」（兵庫県民会館）

２月28日（水）　◇政府と県・市の定期協議会が発足、第１回定期協議会を開催
（以下、「政府・地元自治体定期協議会」とする）

３月２日（土）　六甲アイランドに「ひょうご輸入住宅総合センター」開設、開所式

３月６日（水）　「地震災害軽減に関する国際会議」開催（科学技術庁主催：神戸国際会議場；～３/７）

３月11日（月）　東京で「在京大使を招いての感謝の集い」が実施される

３月12日（火）　大阪で「ひょうごグリーンネットワーク発足記念フォーラム」が開催される

３月14日（木）　神戸市小川卓海助役、須磨区の砂浜で焼身自殺

３月16日（土）　シンポジウム「被災者のくらし再建へ　公的支援拡大を求めて」開催（神戸国際会議場）

３月23日（土）　兵庫県、第２回「震災復興調査研究委員会」開催

３月24日（日）　兵庫県北淡町と北海道奥尻町が友好姉妹提携を結ぶ調印式を行う

３月25日（月）　神戸市、まちづくりの方向性を示す「区別計画」及び「新・都市環境基準」を発表

３月26日（火）　「日中　上海・長江－神戸・阪神交易促進委員会」発足、第１回総会を東京で開催

３月28日（木）　●神戸市、待機所・旧避難所の廃止日（３月末期限）を撤回、来月以降も運営する方針を表明

３月29日（金）　◇「政府・地元自治体定期協議会」の「住宅対策実務者連絡会議」が東京で開催
◇神戸市、防災会議を開き、「地域防災計画－地震対策編」を策定
神戸市、灘区長峰台の３世帯５人に出していた避難勧告を１年２ヵ月ぶりに

1996年(平成8年)

3月29日(金)　解除、神戸市内の未解除地域は中央区・垂水両区の5地域（43世帯136人）となる

3月31日(日)　◇被災地に適用されている政府の特例措置の多くが期限切れとなる
（国民健康保険料・高校授業料・個人市民税・各種手数料の減免など）

# 第一部

# 序　論

# 第一章　被災地の概要

## 第１節　地理的特性

東を大阪府、京都府に、西を岡山県、鳥取県に接し、北は日本海から南は瀬戸内海を経て太平洋につながる兵庫県は、日本列島の中央部を東西に二分している。県南部を大阪湾から瀬戸内にかけて帯環状に取り巻く大都市圏や中北部の中山間地、豪雪地帯、あるいは瀬戸内の離島などを併せ持ち「日本の縮図」と呼ばれる。

阪神・淡路大震災の被災地は、県内や関西圏、さらにはわが国に占めるその地理的位置により、３つの特性を有している。

第一の特性として、被災地における人口、経済、文化や都市機能の集積が挙げられる。

この地域には県内最大の都市神戸市を中心として、大阪湾ベルト地帯に広がる阪神地域には県内人口の大半が居住する。被災地域は兵庫県全土（8,365.99㎢）の約20％（５分の１）にあたる1,655.92㎢にすぎないが、この地域には県全人口（5,4320,998人）の約64％（５分の３強）にもあたる3,479,065人の人々が居住している（1995年３月末現在）。今回の震災の被害がいかに甚大なものであったかが知られる。

この地域はまた県内経済活動の中枢でもあり、その中心は鉄鋼、機械等の基幹産業とそれらの系列企業によって特色付けられる。同時に、港湾を中心として、造船業、海運業、港湾業、倉庫業、あるいは貿易業を中心とした中小企業が多数立地する地域として、関西経済、ひいてはわが国経済の中軸を占めるものであった。地場産業としては、アパレル製品をはじめ、ケミカルシューズ、清酒、洋家具や真珠、洋菓子などの生産が盛んであり、全国のファッションを代表する地域としてその名声を得てきた。

文化的にも、摂津国（せっつのくに）の中心地として上方文化の伝統を色濃く留める阪神地域と、明治の開港以来、東の横浜とともに、「ハイカラ」文化の発信基地であった神戸・阪神地域は、東京山の手とともに近代モダニズムの担い手として、兵庫県はもとよりわが国文化の一つの潮流を形成してきた地域であった。特に、瀟洒な異人館に日本文化の雰囲気が漂い、伝統的家屋に西洋文化が溶け込む神戸・阪神地域の自然豊かな洗練された景観や住環境や外国人がさりげなく暮らす国際的なまちの魅力は全国の人々を魅了するものであり、21世紀における新しい日本文化パラダイムを提供できる可能性を有した地域でもあった。

第二の地理的特性として、この地域が県内及び西日本における交通の結節点を形成してきた点が挙げられる。

六甲山系と大阪湾の間の狭隘な地域を通る西国道は、古来より大和や京の都から山陽、九州へと結ぶ主要な陸路として使用されてきた。明治の開国以降も東京を西欧文明集積センターとして全国にその情報を伝播し、勧業殖産を推し進めるわが国にとって、太平洋岸のこの地域は西日本への産業、文化、情報流通のための大動脈を形成してきた。

この南北わずかに1kmにも満たないこの地域には、道路、鉄道が集中する。南から阪神高速自動車道湾岸線、国道43号線及び国道2号線が東西に伸び、名神高速道路及び阪神自動車道3号神戸線がわずか2kmの間隔を置いて東西に伸び、中国自動車道、山陽自動車道の結節点をも形成する。

また、阪神電気鉄道、JR西日本の東海道・山陽線、阪急電気鉄道、山陽電気鉄道が大阪・神戸・姫路を結ぶ人々の足であり、さらにはJR山陽新幹線は関東から西日本へとつながるわが国の大動脈としての役割を果たしている。まさにわが国における東西陸上交通の要としての特性を有する地域であり、JR福知山線、神戸電気鉄道など日本海側と太平洋側を南北につなぐ交通のターミナルをも形成してきた。

第三の特性は、この地域が西日本における国際交流の中核地域であったことが重要である。周知のごとく神戸は明治の開港以来、諸外国との交流の窓口として栄えてきた地域であった。神戸を中心として、この被災地域には多くの外国人が居住し、様々な経済・文化活動を行っており、わが国において、最も国際化した地域のひとつとして知られている。

このような神戸・阪神地域の伝統と風土を背景に、この地域は神戸港や大阪空港、あるいは関西国際空港をゲートウェイとして、世界の国々から多くの外国人が商用、観光の如何を問わず訪れる地域であった。

〈参考文献〉
「阪神文化ネットワークの形成について」河内厚郎『21世紀ひようご Vol.70』（財）21世紀ひようご創造協会 1996年12月
『神戸の地理』田中眞吾編　神戸新聞出版センター　1984年4月

## 第2節　産業

神戸・阪神地域の経済は神戸製鋼所、川崎重工業、川崎製鉄、三菱重工業などを中心とした重厚長大型産業によって発展してきた。神戸市東部から西部にかけての臨海部には製鉄所や造船所が集積している。

しかし、神戸・阪神地域の経済を支えてきたこれら重厚長大型産業はわが国経済の構造改革への潮流の中にあって、震災以前から大きく転換を始め、リストラクチャリングの真っ只中にあった。

従来から粗鋼生産を柱としながらも、金属加工機械や土木・建設機械、特殊金属などの生産を含む多角経営をめざしてきた神戸製鋼所は、新たに情報通信エレクトロニクス、新素材・加工、バイオ、アメニティ、デベロッパーの分野での事業展開を模索しはじめている。また、企業の国際化を図るためオックスフォード大学卒業生などの雇用を開始した。平尾率いる神戸製鋼ラグビーチームが新日鉄釜石とならんで、7回連続全国制覇を成し遂げた陰には、これら外国人社員の活躍が光っていることは周知の事実である。

潜水艦やジェットフォイル、若者向けのジェットスキーやオートバイの生産で有名な川崎重工業もいち早くロボット生産を導入した企業としてその名を知られている。同社はジェットエンジンの生産をはじめ、近年では宇宙飛行士の訓練システムやスペースプレーンなどの宇宙産業にも進出を試みている。また、造船業の長期凋落傾向を視野にすえて多角経営への道を歩んできた三菱重工業は世界最高潜水能力を誇る「しんかい6500」をはじめ、沖縄で活躍中の観光潜水艦「もぐりん」など従来の技術を生かしつつ、あらたな需要拡大を図ってる。

港湾を中心として経済発展を遂げた神戸・阪神工業地帯には、これら造船、鉄鋼を中心とした重工業が港湾関連産業とともに、この地域の主要産業として大きな比重を占めてきた。これらの産業は港湾施設との関係から臨海部に位置してきたが、同時に地場産業を中心として多数の中小企業がこれに隣接し、インナーシティーを形成してきた。特に、多くの鉄鋼、電気などの基幹産業の系列企業として、これらの中小企業は発展してきたといえる。神戸の地場産業としては、ケミカルシューズ、清酒、真珠、アパレル、製菓などが挙げられるが、特に、ケミカルシューズについては全国一の生産地であった。しかし、ケミカルシューズ産業も近年急速に振興してきたASEAN（アセアン）・NIES（ニーズ）諸国・地域の追い上げに会い、生産構造の高度化や新たな事業展開を余儀なくされる状態にあった。また、六甲山系の宮水と丹波・播磨地域の良質の米を原料とする清酒産業は江戸時代からその名を知られ、清酒の発祥の地である阪神地域や灘五郷を中心に全国に出荷をしてきたが、若者の飲酒習慣の変化や地酒ブームといった消費者需要の多様化により、従来までの商品生産に加え、新しい商品開発、市場確保が大きな課題となっていた。

以上のように、近年、重厚長大型産業を中心として、その周辺に立地する中小企業や地場産業にあっては、景気変動に対する脆弱な産業基盤を改善し、国際化、情報化、価値の多様化といった社会環境の変化に対応するための様々な試みが続けられてきたが、それは単に産業界だけの問題ではなかった。

神戸市では、1973年にファッション都市宣言をし、従来までの産業構造に加え、美しい自然環境や諸外国との交流によって培われてきた独特の風土を生かし、アパレル、洋菓子などの生活関連産業の誘致に官民あげて取り組んできた。ポートアイランドにファッションタウンを整備し、アパレル、洋菓子、真珠などの企業オフィスを建設し、六甲アイランドには神戸ファッションマートを建設したのをはじめとし、コンベンションシティとしても、全国をはじめ世界にその名を知られるようになってきた。また、1989年には神戸市西区に神戸芸術工科大学を開校し、環境、工業などのデザイナーの養成にも努めてきた。

1994年にはアーバンリゾートフェアを開催し、「風見鶏の館」に代表される異人館のある北野地区、大丸百貨店周辺の旧居留地などを核に、街全体を一つのミュージアムとして観光客の誘致を図ってきた。阪神・淡路大震災は世界経済の大きな変化とわが国社会の構造変化の只中にあって、官民を挙げて街の再生と新たな産業構造の形成へと向かうまさに

途上における出来事であった。

〈参考文献〉
『神戸ハイカラ文化の伝統』神戸商工会議所監修　(財)阪神・淡路産業復興推進機構　1996年３月
「神戸の文化と経済」米山俊直『こうべ経済1977．No.１』神戸市経済局商工課編　1977年
「観光とまつり」端信行『こうべ経済1982．No.１』同　1982年
『日経都市シリーズ神戸』日本経済新聞社編　日本経済新聞社　1989年10月

## 第３節　文化

神戸・阪神地域の歴史は古い。初めて歴史にその名が登場するのは、『日本書紀』の「務古の水門」と「敏馬の浦」であるが、奈良時代末期には、「大和田泊（おおわだのとまり）」が現れる。鎌倉時代には「兵庫津（ひょうごのつ）」と名を変えるこの港は、西国諸国からの租米や物産の集積場として賑わった。また、1402年（応永８年）には、第一次遣明船がこの津を出港して以来、勘合貿易の基地として栄え、応仁の乱以降、約百年の間対外貿易の中心は泉州堺に移ったものの、その後、豊臣秀吉によって兵庫津に再び繁栄がもたらされた。

神戸の地は、たとえ短期間ではあっても、日本の都（福原京）が移されたところであった。平清盛が宋をはじめとする内外貿易の拠点にしようとしたためであった。また、江戸時代には神戸は幕府の直轄地となり、その後、明治維新を迎えることとなったが、1868年１月１日（慶応３年12月７日）には神戸港が開港された。これによって、神戸には居留地が設営され、貿易の拡大や鉄道の敷設など、近代化の基礎が形成された。

神戸は、明治の開港以来、外国文化の摂取に努めるわが国の西の窓口であった。居留地は南北を海岸通と大丸北側の通りで、東西をフラワーロードと鯉川筋に区切られた約22haの地域であった。建設に際して、まず、第一に下水道が敷設されたことで有名なこの地域は、122区画に分割され、各区画には商社や金融機関の建物や各国領事館が立ち並んでいた。この旧居留地のほぼ中央に位置し、1989年に国の重要文化財に指定されたノザワ本社の建物がその頃の面影を今にいたるまで伝えている。

この居留地に働く外国人たちが居住したのが、北野町であり、当時は200戸以上の異人館があったと言われる。テレビドラマで有名になった「風見鶏の館」や「うろこの家」「白い館」など現在でも30を超える異人館が残存し、若い女性たちを中心とした全国の観光客が多く訪れる神戸市の重要な観光資源の一つである。

開港によっていち早く「ハイカラ」文化を摂取した神戸市の名残は、旧居留地や異人館だけではない。食文化や生活用品もまたわが国の他の地域にはあまり見ることの出来ない多様性を見せている。JR元町南側を東西に通る南京町に立ち並ぶ中国料理店や中国雑貨の小売店は最も特徴的なものである。広東省、福建省出身者を中心に約7,000人の中国人の住む神戸には南京町以外にも中国料理店が点在する。また、北野町から三宮周辺にかけ

ての一帯には、韓国、ベトナム、フィリピン、タイ、インド、フランス、イギリス、ドイツなど様々なエスニックレストランや小物・雑貨のブティックがあり、その種類は40ヵ国を超えるといわれる。

西洋文化の窓口であった神戸は、わが国近代文化に根づくこととなった様々な文物の発祥の地でもある。日本で初めて洋服店や美容室が開業し、活動写真が初めて上映された。わが国における喫茶店は、1888年（明治21年）に東京・下谷に開店した「可否茶館」が第１号だといわれるが、実はそれ以前から神戸にはコーヒーを飲める店があったといわれる。このほかにも六甲山頂でのゴルフ、マラソン、ボクシングなども神戸の地から始まったのである。

このような西欧文明の窓口としての神戸を西の境とし、摂津文化の中心地であった伊丹市、尼崎市を東の境として大阪に接する阪神地域もまたわが国において、独特な文化を形成してきたといえる。伊丹、西宮、宝塚、芦屋は関西圏を代表する生活文化圏の一つであるが、河内厚郎によれば、この文化の特色は、東京の「公」を中心としたモダニズムに対し、「私」に重きが置かれているところにある。それはこの地域がプライベートな住宅地であり、かつての国鉄であるJRよりも私鉄沿線が栄え、大学や美術館も公立よりは私立がほとんどであり、地域の学術・文化にも大きな影響を与えていることにも見られるという。それは東京の文化が官製の文化であるのに対し、阪神地域を中心とした文化は住民を中心とした市民文化であるということが出来る。この地域では、東京では、わが国の首都として、「官」による西欧文化の摂取が行われたのに対し、この地域では豊臣秀吉以来の伝統である、船場商人の自主独立の精神と神戸を窓口として入ってくる西欧文化の個人主義とが、日常生活の場を通して摂取融合されて独特のモダニズムを形成してきたと考えられる。後の章でもみるように、震災からの復興に際し、被災地の各所において、住民によるまちづくりが進められ、わが国で初めてといっても過言ではない行政と市民との新しい連携のあり方のモデルが提供されつつあるのは、この阪神地域が長年にわたって形成してきたおだやかな個人主義に基づくものといえなくもないであろう。

今回の震災で多くの識者たちやマスコミが指摘したとおり、阪神・淡路地域に住む人々は明るく開放的である。震災直後に全壊した自宅を前にして、なお、困難に立ち向かう被災者の顔はいかにもこの地域の人々の持つ文化の性格をよく表している。

上述したように、阪神・淡路地域の文化的特色は、神戸と大阪の「間」文化であるだけでなく、播磨国（はりまのくに）と摂津国（せつつのくに）の両方の要素の絡むところにも見られる。瀬戸内の穏やかな気候や海に向かった開放的な地形は、諸外国との窓口としての神戸の存在とあいまって、阪神・淡路地域の人々の明るく、楽観的で、それでいて進取の気性に富む文化を形成してきた。住宅復興のための輸入住宅の導入、復興計画におけるエンタープライズゾーン、復興特別事業の「上海・長江プロジェクト」の推進などはこの地域文化と気風をよく表しているといえよう。

〈参考文献〉

『神戸歴史散歩』杜山悠　創元社　1984年８月
『阪神観』多田道太郎、河内厚郎　毎日新聞未来探検隊編　東方出版　1993年12月
『神戸っ子のこうべ考』甲南大学総合講座　神戸新聞総合出版センター　1991年７月
『神戸ものがたり』陳舜臣　平凡社　1981年６月
『文化の再点検と地域づくり』あまがさき未来協会編　ぎょうせい　1992年７月
『阪神学事始』河内厚郎編　神戸新聞総合出版センター　1994年11月

# 第二章　地震の発生と被害

## 第１節　兵庫県南部地震の発生

1995年１月17日午前５時46分、北緯34度36分、東経135度03分の淡路島北部を震源とする兵庫県南部地震が発生した。

気象庁によると、地震の規模はマグニチュード7.2、震度７を記録し、震源深さ14kmという地表から比較的近い部分に起きた直下型地震であった。震源は気象庁により震央は淡路島北部と発表された。

この地震は、「平成７年（1995年）兵庫県南部地震」と命名され、人口350万人余が密集する我が国の経済活動や交通網等の中枢を担う阪神都市圏で発生した「大都市直下型地震」であった。

この地震により、電気、水道、ガス、電話等のライフラインが途絶し、道路、鉄道、港湾等の交通網はいたるところで寸断された。臨海部の埋め立て地では、広範囲にわたって液状化現象が生じ、護岸や港湾施設等に甚大な被害が生じた。また、六甲山系においても崩落が生じ、隣接住宅地は土砂に埋まった。

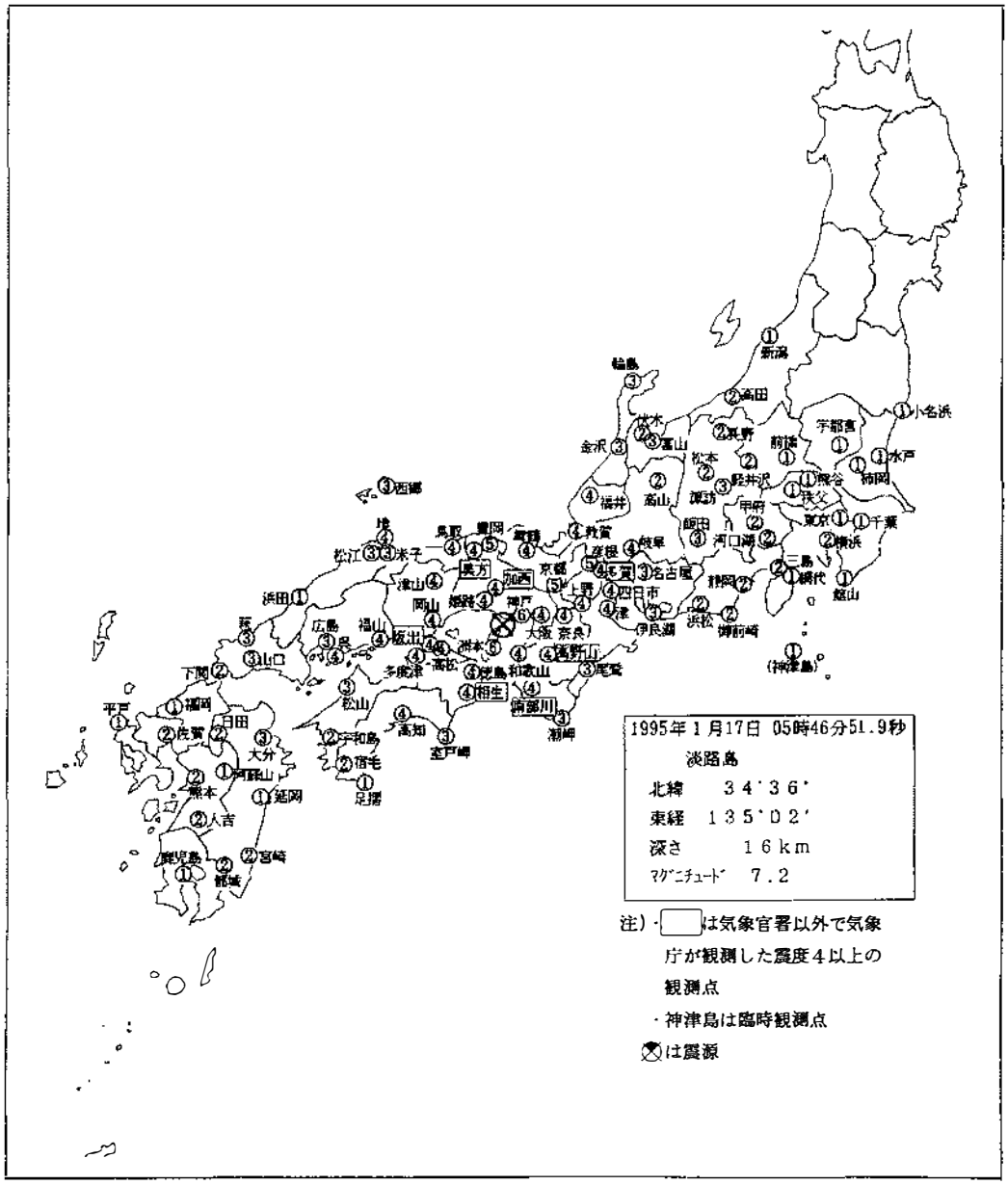
神戸市や芦屋市をはじめとして多くの地域において、木造住宅の大規模な倒壊が生じ、引き続いて起こった火災により住宅、工場等が広範な区域にわたり焼失した。

この被害は、1948年の福井地震(M7.1、死者3,769名、負傷者22,203名、家屋全壊36,184戸）を大幅に上回り、戦後では最大級、今世紀の地震災害としても、1923年（大正12年）の関東大地震（関東大震災）（M7.9、死者・不明14万人余、被害家屋70万戸余）に次ぐものであった。

この地震は図１に見られるように、図２に示された震度７の地域を中心に、震度６の地域として、神戸市域、芦屋市、西宮市、宝塚市および淡路島の洲本市などの各市域、また、震源地から北及び北東方向の豊岡市、京都市、彦根市では震度５が記録された。また、震源地を中心とした同心円上の山陰・中国地方の境港市、鳥取市、呉市、福山市、岡山市、津山市、四国地方の多度津市、高松市、徳島市、そして北陸・近畿地方の福井市、敦賀市、岐阜市、四日市市、津市、上野市、奈良市で震度４が記録されたほか、西は宮崎市や熊本市で震度２、鹿児島市では震度１、そして東は新潟市や水戸市でそれぞれ震度１を記録するなど、その範囲は九州地方から西日本を超えて、甲信越地方にまで及ぶ激しいものであった。

今回の兵庫県南部地震では、地震直後、神戸市は震度６と発表された。しかし、各地に設置されている加速度計では400gal以上の加速度が測定され、被害が甚大なものであっ

（図１） 兵庫県南部地震の震源と震度分布



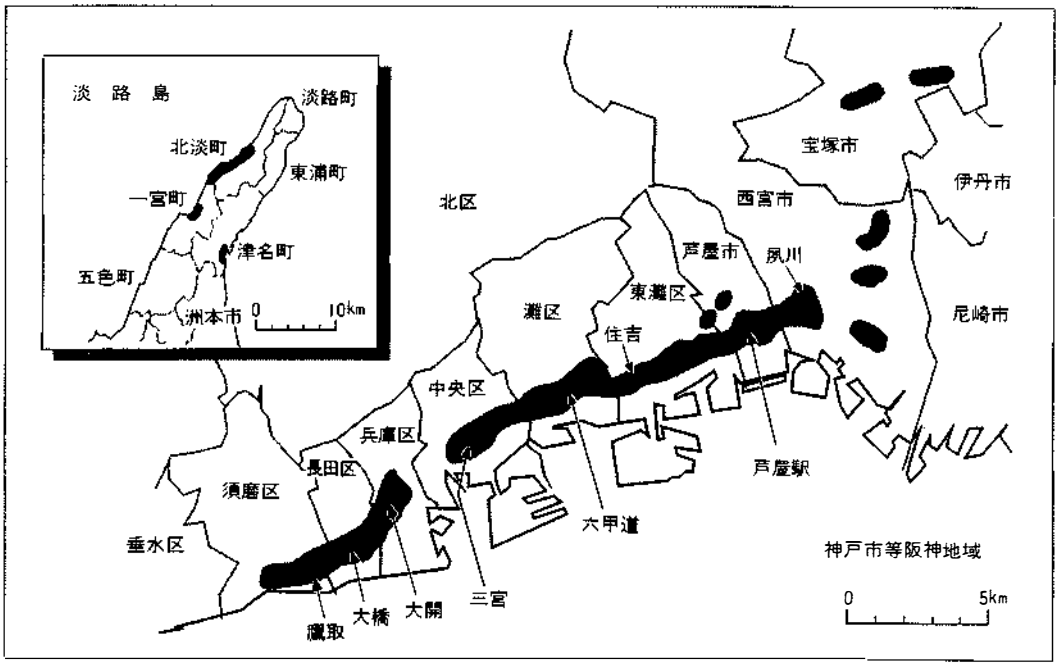

（『平成８年版　今日の気象業務』気象庁編　1996年６月による）

たことから、福井地震以後設けられた震度７が適用された。

震度７とは「木造家屋の倒壊30%以上」と定義されるが、この適用地域は図２で示すとおり、①神戸市須磨区・JR 須磨駅付近から兵庫区新開地まで、②中央区・JR 三ノ宮駅付近から西宮市・阪急夙川付近まで、③芦屋市三条町付近、④芦屋市山手町の一部、⑤西宮市甲東園付近、⑥西宮市・阪急西宮北口駅付近、⑦西宮市・阪神今津駅付近、⑧宝塚市・JR 宝塚駅東側、⑨宝塚市・中山手駅付近、そして⑩淡路地域の北淡町と一宮町及び津名町の一部であった。

また、今回の地震の特徴は、図２でも分かるように、「地震の帯」と呼ばれる震度７に相当する被災地が帯状に生じたことである。その広がりは淡路島においては野島断層沿いであり、阪神地域では六甲系断層群に沿った１～1.5km 南東側に１～２km の狭い幅で、神戸市の中心部、芦屋市、西宮市を貫くかたちで分布している。

（図２）　兵庫県南部地震による震度７の地域




（『平成８年版　今日の気象業務』気象庁編　1996年６月による）

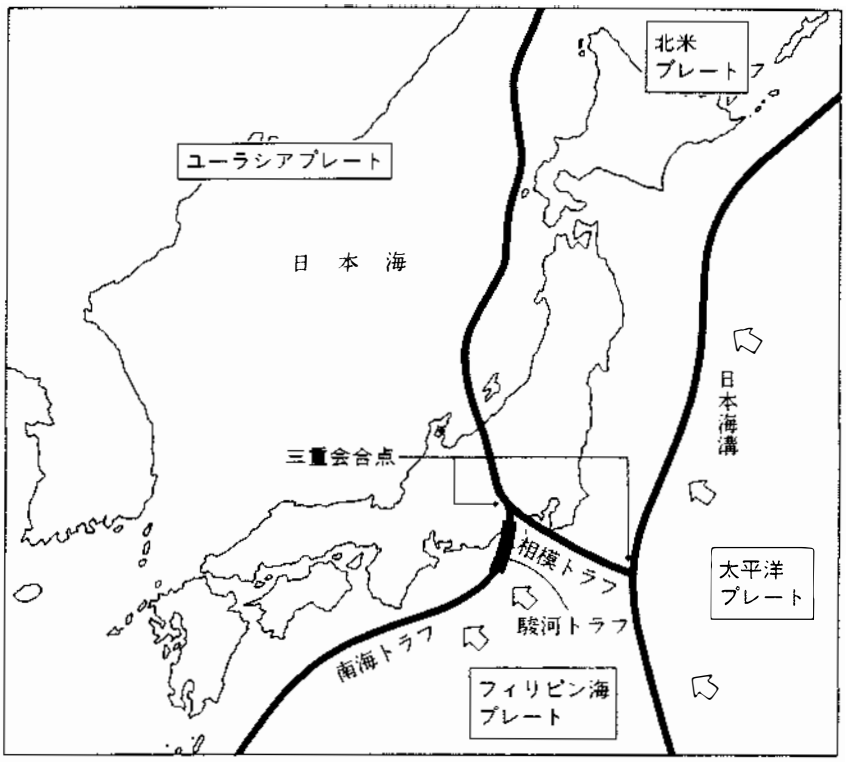
〈参考文献〉
『兵庫県南部地震－地質・地盤と災害－報告書』日本応用地質学会阪神・淡路調査委員会　1995年12月

## 第２節　地震のメカニズム

地球表面は、十数枚のプレートと呼ばれる岩盤で覆われており、地球内部のマントルの対流に伴って、年平均数 cm の速度で動いている。近畿地方はユーラシアプレートの東縁にあり、その下にフィリピン海プレートが潜り込んでいる。そのため、ユーラシアプレートに徐々に歪みが生じ、その歪みに耐えられなくなると、近くが破壊し、地震が発生する。

兵庫県南部地震は、内陸型地震（プレート内地震）と呼ばれるもので、プレート境界で生じた力がプレート内部にまで伝わり、ひずみが発生したために起こった地震である。その原因となる活断層は第四紀（概ね200万年前～現代）後半に発生又は動いた断層で、近畿地方には東西方向のゆがみ力を受けておびただしい数の活断層（横ずれ断層）が分布している。

（図３） 日本列島周辺のプレートとそれらの相対運動（矢印）




（「総論・1995年兵庫県南部地震」『阪神・淡路大震災誌』による）

今回の地震は、気象庁、京都大学防災研究所等の発表によれば、震源での破壊は２～３回に分かれて起こり、震源断層面はほぼ垂直に近い、右横ずれ断層である。断層が、淡路島北部の震央より、六甲山系に沿ったかたちで北東方向および南西方向に走った。震度７の地域が帯状に広がったことについては、地形・地質などいろいろの条件に起因するとされているが、この地震断層の走行方向に大きく影響されている。

〈参考文献〉

「総論・1995年兵庫県南部地震」尾池和夫『阪神・淡路大震災誌―1995年兵庫県南部地震―』朝日新聞社編　朝日新聞社　1996年２月
『太平洋の海底がせまってくる』奈須紀幸　ポプラ社　1996年４月
『地震発生のしくみと予知』尾池和夫　古今書院　1995年２月
『阪神大震災大阪工大摂南大学被害調査団調査報告書（速報）』大阪工大摂南大学　1995年12月
『1995年兵庫県南部地震災害調査速報』日本建築学会　1995年３月
『兵庫県南部地震－地質・地盤と災害－報告書』日本応用地質学会阪神・淡路大震災調査委員会　1995年12月
『平成８年版　今日の気象業務』気象庁編　1996年６月

## 第３節　地震動の特性

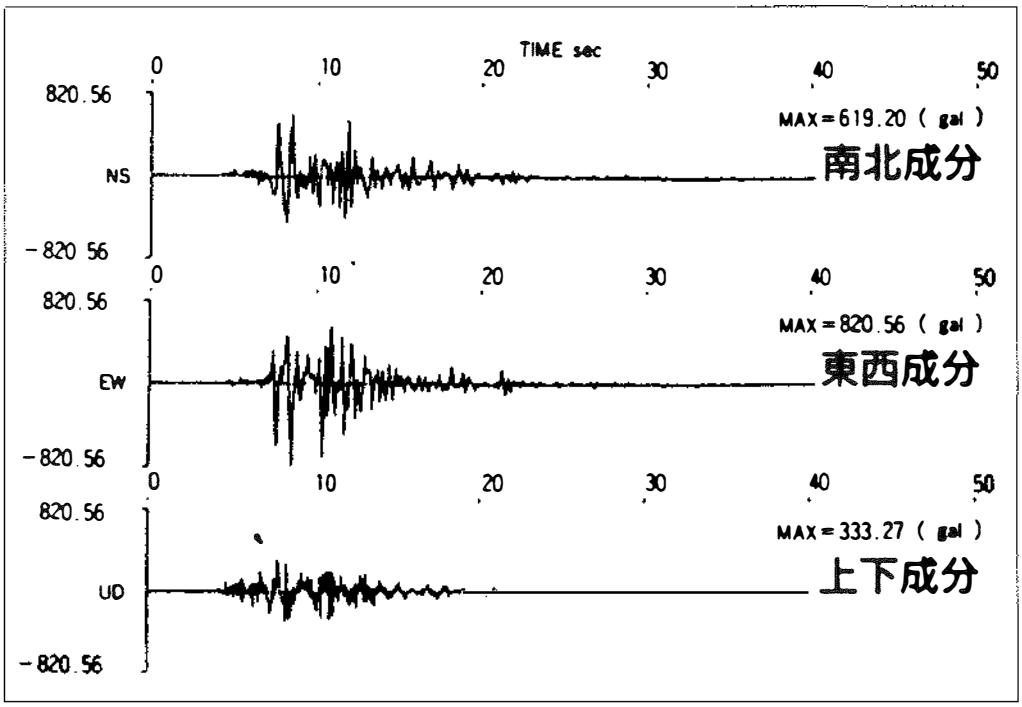
今回の地震では、各地で大きな地動加速度が記録された。その一つとして震央より北東約15kmに位置する神戸海洋気象台の強震計によって観測された最大加速度はNS方向（南北方向）818gal、EW（東西方向）617gal、UD（上下方向）332galで、1993年釧路沖地震の釧路地方気象台の922gal（NS成分）に次ぐ大きな加速度を記録した。しかし、この地点での地震の主要動の継続時間は、10秒程度と比較的短く、もっとも強くゆれたのは最初の３秒程度であった（図４）。

今回の地震は、震源が都心部の直下で浅かったため、各地で観察された最大加速度は大きく、神戸市垂水区から西宮市までの東西方向に約35kmにわたって、600gal以上の地域が広がり、神戸市中央区での最大加速度は上で述べたように800galを超え、西宮市で792gal、宝塚市でも694galに達した（図５）。

このように多くの強震記録が観測され、収集された地震記録の数は360を超える。

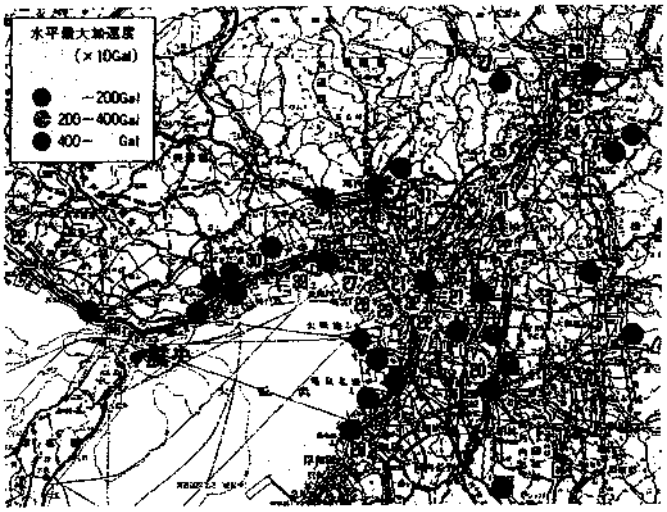
今回の地震は、これまでの地震と比較して最大級には違いないが、最大加速度の大きさでは釧路沖地震やノースリッジ地震（1994年米国）でも経験してきたものでもある。加速度応答スペクトルをみると、0.3～0.5秒の固有周期では、今回の地震は釧路沖地震やノースリッジ地震の加速度応答スペクトルより小さいのに対し、0.7～１秒の固有周期では、今回の地震の方が大きい（図６）という特徴があり、このことが木造家屋の倒壊の原因と

（図４）　**本震の加速度波形**



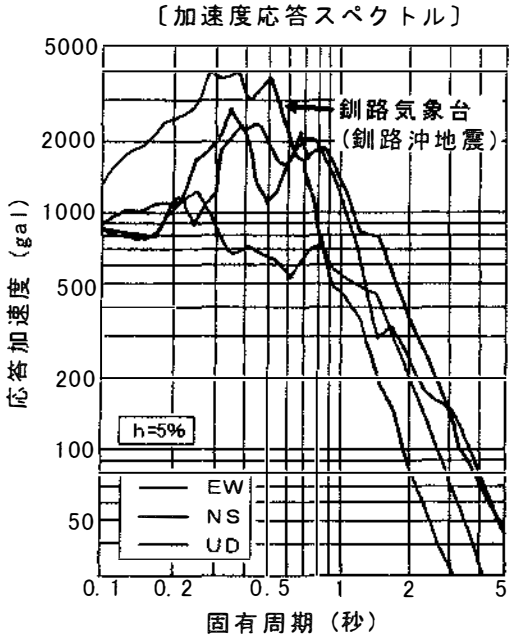

（『阪神・淡路大震災誌「平成７年（1995年）兵庫県南部地震」－土木施設の地震災害記録－』より）

（図５） 各地で観測された最大加速度分布




（『阪神・淡路大震災誌「平成７年（1995年）兵庫県南部地震」－土木施設の地震災害記録－』より）

（図６） 神戸海洋気象台の観測波形の応答スペクトル




（『阪神・淡路大震災誌「平成７年（1995年）兵庫県南部地震」－土木施設の地震災害記録－』より）

なったとの指摘である。

また、収集された強震記録により、地動水平加速度に対する上下動加速度の定量的な資料が多く得られたこと、中央区ボートアイランドにおける垂直アレー観測により、砂地盤における地中の強震動の分布が得られたことなどがある。

〈参考文献〉

『阪神・淡路大震災誌「平成７年（1995年）兵庫県南部地震」―土木施設の地震災害記録―』兵庫県、兵庫県土木部　1997年１月

『1995年兵庫県南部地震強震記録資料集』日本建築学会兵庫県南部地震特別研究委員会　1996年１月

## 第４節　被害の状況

兵庫県南部地震は、人口350万人が密集し、我が国の経済活動の中枢を担う阪神地域の直下で発生した地震であったため、その被害は戦後最大級のものとなり、「阪神・淡路大震災」という呼称が与えられた。

兵庫県下では、発生当日の正午神戸市を皮切りに被害の把握が可能となった市町から順次10市10町を災害救助法による指定が行われた（表１）。

市町委任事項であった災害救助法に基づく救助の実施については、「市町長に権限を委任する規則（災害救助法第30条）」を１月17日付で一部改正し、今回の地震災害に限り、広域にわたるものについて県が行うこととした。

この災害による兵庫県の人的被害は、1996年３月28日現在で、死者6,281人、負傷者は34,900人に達した。特に、地震発生直後における死者のほとんどは、木造家屋の倒壊による死亡である。

また、建物被害では、倒壊家屋は192,706棟（全壊92,877棟、半壊99,829棟）にのぼった。さらに、今回の地震では、神戸市長田区をはじめ、同時多発的に火災が発生し、初期の消火活動も断水や道路の断絶などにより混乱したため、広範囲の火災延焼となり、7,456棟（全焼7,119棟、半焼337棟）の家屋が焼失した（表２）。これに加え、電話、電気、ガス、下水道等のライフラインの被害も膨大な数にのぼり、発生１週間後（ピーク時の１月23日）には1,153ヵ所の避難所に316,678人の人が避難生活を強いられた。

一方、公共交通施設は、鉄道は28路線（延べ389km）、道路は48路線（62区間）、港湾施設では22ヵ所のコンテナ埠頭が被災により使用不可能となり、発生直後からの救援・復旧活動に大きな混乱を及ぼした。

これらの被害総額は約９兆9,268億円と試算されているが、これは直接的なものであり、間接的な被害もあわせれば、「40兆円」（稲葉日本商工会議所会頭）ともいわれている（表２～表６）。

（表１） **災害救助法指定市町**

| 日時 | 市町名 |
|---|---|
| １月17日　12：00 | 神戸市 |
| 17：00 | 津名町、淡路町、北淡町、一宮町、東浦町 |
| 23：00 | 尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市 |
| 18日 | 川西市 |
| 19日 | 明石市、五色町 |
| 22日 | 三木市、洲本市、西淡町 |
| 31日 | 三原町 |
| ２月１日 | 緑　町、南淡町 |

〈参考文献〉

『阪神・淡路大震災―兵庫県の１ヵ月の記録―』兵庫県　阪神・淡路大震災兵庫県災害対策本部　1995年７月

『阪神・淡路大震災―兵庫県の１年の記録―』兵庫県　兵庫県　1996年６月

『阪神・淡路大震災誌「平成７年（1995年）兵庫県南部地震」　土木施設の地震災害記録―』兵庫県　兵庫県土木部　1997年１月

（表２）　**兵庫県南部地震による被害状況**　　（平成８年３月28日現在）

| 区　分 | 死　者 | 行方不明 | 負傷者 | 全　壊 | | 半　壊 | | 焼失棟数 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 棟数 | 世帯数 | 棟数 | 世帯数 | 全焼 | 半焼 |
| 神戸市 | 4,485 | 1 | 14,679 | 54,949 | 115,302 | 31,783 | 113,110 | 7,046 | 333 |
| 尼崎市 | 48 | 0 | 3,786 | 4,880 | 8,950 | 25,520 | 34,500 | 8 | 0 |
| 西宮市 | 1,108 | 1 | 6,386 | 19,500 | 32,593 | 16,300 | 27,276 | 50 | 2 |
| 芦屋市 | 433 | 0 | 2,759 | 4,661 | 7,412 | 3,943 | 9,296 | 11 | 1 |
| 伊丹市 | 19 | 0 | 2,581 | 1,369 | 2,549 | 7,200 | 14,500 | 1 | 0 |
| 宝塚市 | 116 | 0 | 1,100 | 1,339 | 5,074 | 3,718 | 13,632 | 2 | 0 |
| 川西市 | 2 | 0 | 485 | 536 | 650 | 2,583 | 3,279 | 0 | 0 |
| 三田市 | 0 | 0 | 15 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 猪名川町 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 明石市 | 8 | 0 | 1,884 | 2,210 | 3,214 | 3,380 | 6,102 | 0 | 0 |
| 加古川市 | 2 | 0 | 15 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 三木市 | 1 | 0 | 17 | 26 | 26 | 96 | 96 | 0 | 0 |
| 高砂市 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 小野市 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 吉川町 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 東条町 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 稲美町 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 播磨町 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 11 | 15 | 0 | 0 |
| 姫路市 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 香住町 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 日高町 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 氷上町 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 洲本市 | 4 | 0 | 44 | 17 | 17 | 655 | 655 | 0 | 0 |
| 津名町 | 5 | 0 | 31 | 603 | 603 | 893 | 893 | 0 | 0 |
| 淡路町 | 1 | 0 | 33 | 311 | 330 | 669 | 690 | 0 | 0 |
| 北淡町 | 39 | 0 | 831 | 1,016 | 1,016 | 1,192 | 1,192 | 1 | 1 |
| 一宮町 | 10 | 0 | 162 | 778 | 778 | 754 | 754 | 0 | 0 |
| 五色町 | 0 | 0 | 17 | 186 | 186 | 268 | 268 | 0 | 0 |
| 東浦町 | 0 | 0 | 30 | 316 | 322 | 451 | 459 | 0 | 0 |
| 緑　町 | 0 | 0 | 11 | 17 | 17 | 49 | 54 | 0 | 0 |
| 西淡町 | 0 | 0 | 6 | 136 | 136 | 175 | 175 | 0 | 0 |
| 三原町 | 0 | 0 | 4 | 18 | 18 | 119 | 119 | 0 | 0 |
| 南淡町 | 0 | 0 | 4 | 9 | 9 | 69 | 69 | 0 | 0 |
| 合　計 | 6,281 | | 34,900 | 92,877 | 179,202 | 99,829 | 227,135 | 7,119 | 337 |
| | | | | （倒壊家屋192，706）（倒壊世帯406，337） | | | | 7,456 | |

（『阪神・淡路大震災誌－土木施設の地震災害記録－』兵庫県による）

（表３） **兵庫県南部地震による直接的被害状況**　　（1995年４月５日発表）

| 項　目 | 金　額 | 概　要（単位：億円） |
|---|---|---|
| １．建築物 | 約５兆8,000億円 | 倒壊・使用不能建物　等<br>〔※注：建築着工統計の建築単位から推計〕 |
| ２．鉄道 | 約　3,439億円 | JR 西日本・阪急電鉄・阪神電鉄・神戸電鉄・山陽電鉄　等 |
| ３．高速道路 | 約　5,500億円 | 阪神高速道路・中国縦貫自動車道路・名神高速道路　等 |
| ４．公共土木施設<br>（高速道路を除く） | 約　2,961億円 | 道路約1,181、河川約369、海岸約４、砂防約７、<br>下水道約698、街路約36、公園約140、国営直轄事業約526 |
| ５．港湾 | 約１兆0,000億円 | 神戸港、尼崎西宮芦屋港等公共施設約7,600<br>民間施設約2,400 |
| ６．埋立地 | 約　64億円 | 佐野、志筑地区約７、南芦屋浜、芦屋浜地区約40<br>西宮、甲子園地区約17 |
| ７．文教施設 | 約　3,352億円 | 県立学校約141、市町立学校約1,705、社会教育施設約362、<br>体育施設等約139、文化財約99、県立大学約３<br>私立学校約340、国公立大学約91、私立大学約379<br>文化施設（公立ホール等）約93 |
| ８．農林水産関係 | 約　1,181億円 | 農地・ため池等約244、治山施設約81、漁港約199<br>農業生産施設等約105、水産業施設約48、林産施設約17<br>卸売市場約245、食品関係施設等約241 |
| ９．保健医療・<br>福祉関係施設 | 約　1,733億円 | 病院約666、診療所約274、試験研究機関約９<br>看護学校約19、火葬場約11、保健センター等約28<br>福祉関係施設約404、生活協同組合施設約322（医療除く） |
| 10．廃棄物処理・<br>し尿処理施設 | 約　44億円 | |
| 11．水道施設 | 約　541億円 | 上水道約493、工業用水約48 |
| 12．ガス・電気 | 約　4,200億円 | ガス約1,900、電気約2,300 |
| 13．通信・放送施設 | 約　1,202億円 | 電気通信施設約984（うち NTT 約800）、放送施設約35<br>ケーブルテレビ約175、兵庫衛星通信約８ |
| 14．商工関係 | 約　6,300億円 | 機械・装置等設備約6,300（建築物１兆7,700除く） |
| 15．その他の<br>公共施設等 | 約　751億円 | 県庁舎等約136、市町庁舎約515、警察庁舎等約100 |
| 計 | 約９兆9,268億円 | |

（『阪神・淡路大震災誌―土木施設の地震災害記録―』兵庫県による）

（表４） **土木施設の被害状況**　（1996年３月末現在　単位：億円）

| 項　目 | 被害総額 | 県・公社 | 市町※ | 直轄・公団 | 民間等 |
|---|---|---|---|---|---|
| 鉄　道 | 2,220 | 0 | 40 | 0 | 2,180 |
| 高速道路 | 3,345 | 2 | 0 | 3,343 | — |
| 一般道路 | 2,238 | 74 | 1,312 | 852 | — |
| 河　川 | 363 | 335 | 11 | 17 | — |
| ダ　ム | 0.1 | 0 | 0 | 0.1 | — |
| 海　岸 | 5 | 3 | 0 | 2 | — |
| 砂　防 | 12 | 4 | 0 | 8 | — |
| 下水道 | 646 | 2 | 644 | 0 | — |
| 港　湾 | 5,944 | 304 | 3,507 | 2,133 | — |
| 小　計 | 14,773 | 724 | 5,514 | 6,355 | 2,180 |
| 街　路 | 10 | 3 | 7 | 0 | — |
| 公　園 | 62 | 8 | 54 | 0 | — |
| 小　計 | 72 | 11 | 61 | 0 | 0 |
| 合　計 | 14,845 | 735 | 5,575 | 6,355 | 2,180 |

※市町計には、神戸市を含む。
（『阪神・淡路大震災誌－土木施設の地震災害記録－』兵庫県による）

（表５） **住宅被害戸数**　（単位：戸）

| | 住宅被害戸数 | | 合計 |
|---|---|---|---|
| | 全　壊 | 半　壊 | |
| 神戸市（須磨区～東灘区） | 64,257 | 45,149 | 109,406 |
| 西宮市（南部） | 16,015 | 12,744 | 28,759 |
| 芦屋市 | 5,269 | 2,809 | 8,078 |
| 合計 | 85,541 | 60,702 | 146,243 |

（1995年12月現在）（『阪神・淡路大震災誌－土木施設の地震災害記録－』兵庫県による）

（表６）**家屋解体申請件数（非住宅を含む）**

| | 解体申請件数（件） | | | | 住宅解体戸数（戸） | | | 建替必要戸数 (A)×0.9 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 申請件数（非住宅を含む） | うち、住宅分計 | 戸建・長屋建 | 共同住宅 | 合計（A） | 戸建・長屋建 | 共同住宅 | |
| 県計 | 109,923 | 91,295 | 82,978 | 8,317 | 136,730 | 87,289 | 49,441 | 123,000 |

（1995年４月３日現在）（『阪神・淡路大震災誌－土木施設の地震災害記録－』兵庫県による）

# 第三章　復興計画

阪神・淡路大震災からの復興の指針となる、県の「復興計画」策定は時間との戦いであった。1995年１月17日の震災の発生後、時を置かずして復興計画の策定に取り掛かったとはいえ、国の復興予算の概算要求に間に合わせるため、同年７月末がその最終期限だったからである。

阪神・淡路大震災は、大阪湾に面した兵庫県東部の神戸・阪神地域、および淡路島の10市10町が被災地域であり、地理的には兵庫県の一部を占めるに過ぎないが、その被害の甚大さや県の経済・文化の中枢部を直撃されたため、そこからの復興はまさに兵庫県全体の復興であった。そのため、この復興計画は、県計画の根幹をなすものであり、平時の総合計画にも匹敵するものであった。

通常、総合計画のように、県行政の基本指針となる計画は、最低でも３ヵ年をかけて策定されるものである。しかし、上述したように、今回の「復興計画」策定にあたっては、残された時間がわずか６ヵ月と常識をはるかに超えるものであった。それ故、この「復興計画」は、かつてない手法をもって策定されることとなり、通常は時間の経過に従いながら順次行われる、民間有識者による計画の基本理念策定のための長期ビジョンの議論・提言、一般県民の意見聴取、行政による基本理念の策定、長期ビジョンに基づく基本計画の議論・提言、行政による基本計画の策定がその期間を短縮するために、民間部門の作業と行政部門の作業とが同時並行的に進められることとなった（図14）。

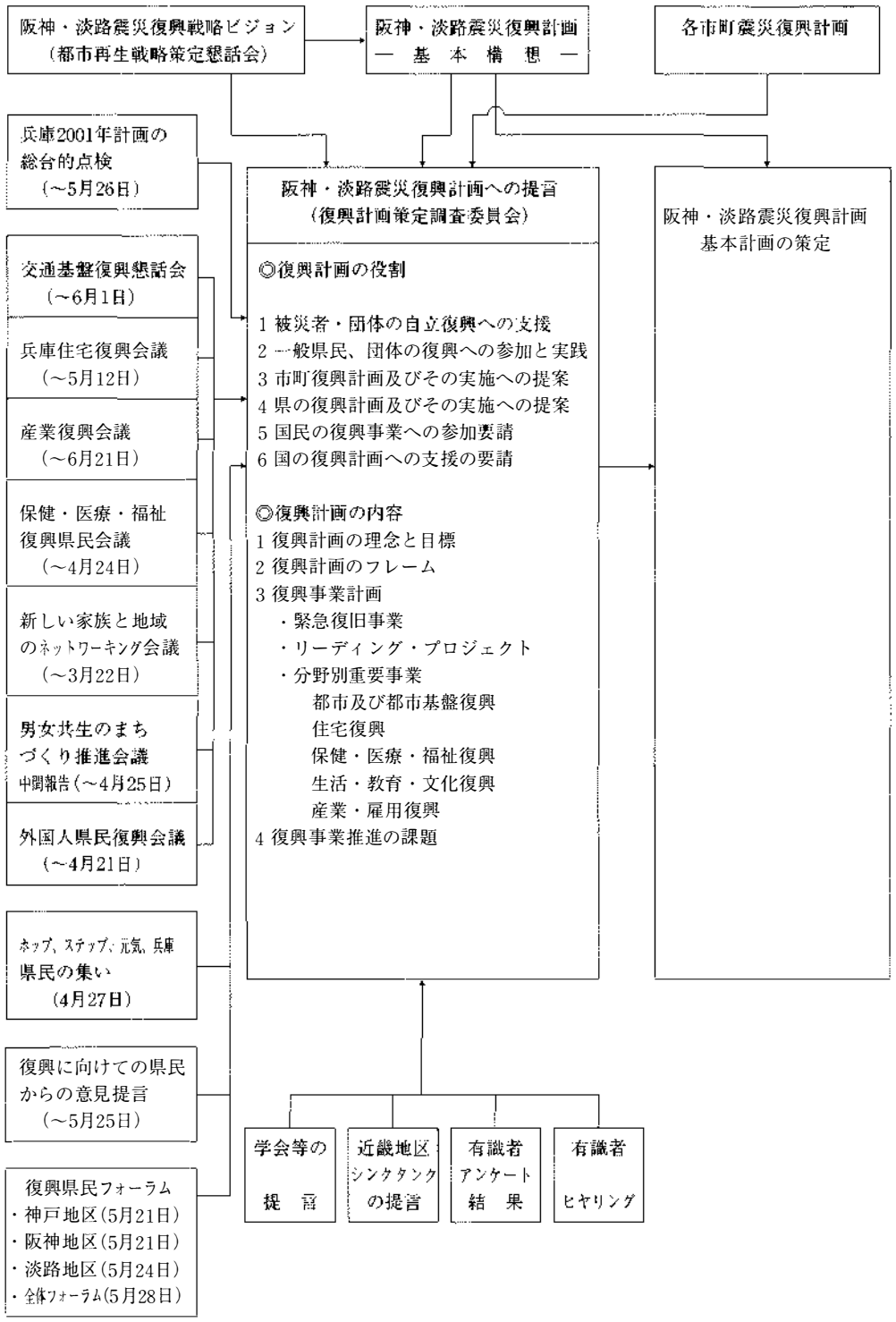
しかし、３年分の作業を６ヵ月に短縮するために、いかに２部門の作業を並行して行ったとは言え、混乱の最中、単純に計算しても通常の３倍のスピードで作業を進めることには言語を絶する困難があったことは想像に難くない。

まず、新野幸次郎前神戸大学学長を座長とする国内有識者による「都市再生戦略策定懇話会」（表７）が同年２月11日に開始された。これは平時の総合計画策定における審議会にあたるもので、「復興計画」がめざすべき復興のためのビジョンを提言することにその役割があった。この懇話会は同年３月までに３回の集中的な会合を開き、「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」を報告した。

これを受けて、三木信一神戸商科大学学長を委員長とする有識者および団体等代表者による「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」（表８）が同年５月11日から開始された。同委員会は、全体委員会を同年６月までに３回開催され、その間、産業雇用部会、保険医療福祉部会、生活文化教育部会、都市部会の４部会が延べ13回開催された。同委員会からの「阪神・淡路大震災からの創造的復興めざして―阪神・淡路震災復興計画―」が報告されたのは同年６月11日であった。

一方、兵庫県でも県の震災復興本部計画課が、先の新野委員会の「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」の報告を受けて、行政側の復興計画の基本方向を示す基本構想の策定作業

（図14） **阪神・淡路震災復興計画策定調査体系図**



（表７）　**都市再生戦略策定懇話会委員名簿**　　（五十音順）

| | | |
|---|---|---|
| （委　　員） | 安藤忠雄 | 建築家 |
| | 伊藤　滋 | 慶応大学教授 |
| | 五百旗頭　真 | 神戸大学教授 |
| | 五十嵐定義 | 大阪大学名誉教授 |
| | 茅　陽一 | 東京大学教授 |
| | 清原慶子 | 日本ルーテル神学大学教授 |
| | 小松満貴子 | 武庫川女子大学教授 |
| | 櫻井春輔 | 神戸大学教授 |
| | 櫻井靖久 | 東京女子医科大学教授 |
| | 佐和隆光 | 京都大学経済研究所長 |
| | 下河辺淳 | 東京海上研究所理事長 |
| | 月尾嘉男 | 東京大学教授 |
| | 長富祐一郎 | QUICK 総合研究所理事長 |
| | ○新野幸次郎 | 神戸大学名誉教授 |
| | 西山康雄 | 名古屋工業大学助教授 |
| | 松田時彦 | 九州大学教授 |
| | 村上處直 | 横浜国立大学教授 |
| | 山田善一 | 京都大学名誉教授 |
| | 吉川和広 | 京都大学名誉教授 |
| | 米山俊直 | 放送大学教授 |
| （研究企画委員） | 沖村　孝 | 神戸大学助教授 |
| | 鳴海邦碩 | 大阪大学教授 |
| | 端　信行 | 国立民族学博物館教授 |
| | 林　敏彦 | 大阪大学教授 |
| | 林　宜嗣 | 関西学院大学教授 |
| | 松原一郎 | 関西大学教授 |
| | 丸川征四郎 | 兵庫医科大学教授 |

※○印は座長

に入り、同年４月には、「阪神・淡路震災復興計画―基本構想―」を発表した。

また、この「基本構想」に引き続き、「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」の提言作業と平行しながら、復興計画の策定作業を進めた。ただ、この復興計画は、「県市が復興計画を作り、国がこれを承認する」との国の「阪神・淡路復興委員会」（表９）での決定に基づき、同委員会での議論結果や国の意見も盛り込みつつ、神戸市をはじめとする被災10市10町の復興計画や復興への意見との調整を図りながら策定された。

また、先にも述べたように、この復興計画は、兵庫県の将来を決定するという意味で、県の総合計画である「兵庫2001年計画」のフォローアップ作業の検討内容も踏まえ策定された。

## 第１節　復興ビジョン

「都市再生戦略策定懇話会」が報告した「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」は、被災地域は、その歴史を通じ、洗練された文化と個性豊かな生活に溢れた、わが国経済社会発展のための中枢であり、また、国内東西交通および海外との交流拠点であったという認識

（表8） **阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会　委員名簿**　　（敬称略）

| 区　分 | 氏　名 | 所　属　等 | 備　考 |
|---|---|---|---|
| 特別委員 | 貝原俊民 | 兵庫県知事 | |
| | 笹山幸俊 | 神戸市長 | |
| | 内仲康夫 | 国土庁長官官房審議官 | |
| | 新野幸次郎 | 神戸大学名誉教授 | |
| 有識者委員 | 沖村孝 | 神戸大学工学部助教授 | 以下50音順 |
| | 加藤恵正 | 神戸商科大学商経学部教授 | |
| | 角野幸博 | 武庫川女子大学教授 | |
| | 河内厚郎 | 演劇評論家 | |
| | 北浦かほる | 大阪市立大学助教授 | |
| | 黒田正治郎 | 近畿大学短期大学部助教授 | |
| | 小森星児 | 姫路短期大学学長 | |
| | 佐藤友美子 | サントリー不易流行研究所 | |
| | 高島進子 | 神戸女学院大学教授 | |
| | 徳山明 | 兵庫教育大学教授 | |
| | 中瀬勲 | 姫路工業大学教授 | |
| | 鳴海邦碩 | 大阪大学工学部教授 | |
| | 春名攻 | 立命館大学理工学部教授 | |
| | 端信行 | 国立民族学博物館教授 | |
| | 林敏彦 | 大阪大学経済学部教授 | |
| | 林春男 | 京都大学防災研究所助教授 | |
| | 林宜嗣 | 関西学院大学経済学部教授 | |
| | 松原一郎 | 関西大学社会学部教授 | |
| | 丸川征四郎 | 兵庫医科大学教授 | |
| | 三木信一 | 神戸商科大学学長 | |
| | 南裕子 | 県立看護大学学長 | |
| | 森津秀夫 | 神戸大学工学部助教授 | |
| | 山中千代衛 | 姫路工業大学学長 | |
| | 蝶山昌一 | 大阪大学大学院教授 | |
| | ロニー・アレキサンダー | 神戸大学大学院教授 | |
| 団体等委員 | 砂野耕一 | 神戸経済同友会代表幹事 | |
| | 上田統雄 | 兵庫高校校長 | |
| | 小林郁雄 | まちづくり会社コー・プラン代表 | |
| | 草地賢一 | 神戸NGO協議会代表 | |
| | 島田誠 | 神戸文化復興基金事務局長 | |
| | 団秀和 | 神戸青年会議所理事長 | |
| | 繁田安啓 | 北淡町消防団長 | |
| | 広瀬雄二郎 | NTT関西通信システム本部阪神復興プロジェクト部長 | |
| | 藤本芳秀 | 日本ケミカルシューズ工業組合理事長 | |
| | 増田大成 | コープこうべ専務理事 | |
| | 松本冬見 | 住宅建築コーディネーター | |
| | 豆谷功 | 連合兵庫事務局長 | |
| | 三木徹也 | 兵庫県商工会議所連合会専務理事 | |
| | 元原利文 | 神戸弁護士会震災復興対策本部法制対策専門部会長 | |
| | 八馬望 | 兵庫県酒造組合連合会会長 | |
| | 山田美智子 | 芦屋市商工会婦人部長 | |
| | 吉岡康榮 | 県精神保健協議会評議員 | |
| | 吉田昌二 | 長田防火協会会長 | |
| | 吉田浩 | 全国自治体病院協議会兵庫県支部長 | |
| 行政機関委員 | 辻寛 | 兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部長 | |
| | 山下彰啓 | 神戸市震災復興本部総括局長 | |

（表9） **阪神・淡路復興委員会　名簿**

| | 氏　名 | 現　職 |
|---|---|---|
| 委員長 | 下河辺　淳 | 東京海上研究所理事長 |
| 委員 | 一番ヶ瀬　康子 | 東洋大学教授、日本女子大学名誉教授 |
| | 伊藤　滋 | 慶應義塾大学教授、東京大学名誉教授 |
| | 貝原　俊民 | 兵庫県知事 |
| | 川上　哲郎 | ㈳関西経済団体連合会会長 |
| | 堺屋　太一 | 作家 |
| | 笹山　幸俊 | 神戸市長 |
| 特別顧問 | 後藤田　正晴 | 衆議院議員 |
| | 平岩　外四 | ㈳経済団体連合会名誉会長 |

に基づいている。そして、この「戦略ビジョン」の役割としては、①被災者を励まし、生活再建、住宅再建、産業振興、文化再生への道筋を示し、明日への希望と目標づくりに役立てること、②防災構造と防災システムを持つ都市指針をつくること、③阪神・淡路地域に新しいエネルギーを培い、成熟社会にふさわしい都市モデルを創出すること、④内外の支援を要請し、それを震災復興に結実させること、⑤阪神・淡路文化の再生と発展を促進すること、⑥被災者、県民、企業、各種団体、被災市町の復興努力と国の支援を促すことの6点が挙げられている。

また、基本理念としては、①災害に強いまちづくり、②近隣が助け合い、安心して暮らせる福祉のまちづくり、③既存産業が新生し、次世代産業もたくましく活動する生き生きしたまちづくり、そして④世界に開かれた、文化豊かなまちづくりが提言された。

復興事業の提言にあたっては、まず、対象地域を神戸、尼崎、明石、西宮、洲本、芦屋、伊丹、宝塚、三木、川西の10市および津名、淡路、北淡、一宮、五色、東浦、緑、西淡、三原、南淡の10町と定め、事業期間は10年間（平成7年度～平成16年度）として、そのうち3ヵ月で行う事業を緊急復旧事業、3ヵ年で行う事業を戦略的復興事業、そして10ヵ年をかけて行う事業を復興促進事業と位置づけている。

これらの事業手法に関していえば、今回の震災からの復興のためには、被災者の復興努力はもとより、県民、企業、諸団体、行政等関係者の役割分担が重要であり、行政におい

ては、県、市町、とりわけ国による大胆で斬新な事業手法が求められるとし、以下の提案を行っている。

1　被災地域がもつ活力を最大限に引き出し、住民、民間主導の復興を促進するための誘導策を講じること。

2　21世紀の地域づくりを先導する大胆な復興事業構想を速やかに実現するための新しい都市整備手法を創設すること。

3　震災で壊滅した膨大なインフラストラクチャーの復興に、国をあげた社会資本投資、とりわけ公共事業の重点投資により効果的に進めるため、10年間にわたって震災復興計画とその達成のため、国が積極的に支援を行うことを内容とする特別措置法の制定と建築物の容積率の緩和など規制緩和により復興事業を促進すること。

戦略復興事業の内容としては、①住宅の建設による生活再建、②事業再開と「国際経済文化アクセスゾーン」の整備による産業復興、③都市インフラストラクチャーの復興の3分野に渡るものであり、復興促進事業としては、①新しい住まい、街並みをつくる「住宅復興事業」、②既存産業が新生し、次世代産業もたくましく活動して、生き生きと働けるまちをつくる「産業復興事業」、③近隣が助け合い、安心して暮らせる福祉のまちをつくる「保健・医療・福祉復興事業」、④世界に開かれた文化豊かなまちをつくる「阪神・淡路文化復興事業」、⑤安全で災害に強いまちをつくる「防災都市基盤整備事業」の5つの柱を立てている。

## 第2節　「基本構想」

次に、上述の「戦略ビジョン」を受けて、県が取りまとめた「阪神・淡路震災復興計画―基本計画―」を見てみよう。

この基本構想は、①基本方針、②基本理念、③基本目標、そして④実現に向けてという4つの柱によって構成されている。

**【基本方針】**

まず、基本方針としては、先の「戦略ビジョン」の役割についての考え方に基づき、復興計画策定の趣旨として次のように述べている。すなわち、被災地域が、明治以来、世界との交流を通じて産業群を育成し、洗練された地域文化を育み、国際的交流拠点を形成してきたとの認識のもとに、教育、文化、福祉、医療、産業、雇用等の分野における先導的施策の展開と、構造改革への取り組みを行ってきたが、震災により途半ばで大きな被害を受けたとする。そして、21世紀初頭における社会構造の変革を予測しつつ、300万人を超える被災地域住民の一日も早い生活の安定をはかることにその目標を定めている。

また、目標年次は2005年（平成17年）、対象地域は「戦略ビジョン」で提言された兵庫県内の災害救助法対象地域である10市10町とした。

**【基本理念】**

基本理念は、その副題にもあるように、「人間中心の都市づくり」を掲げている。より具体的には、この３つに表現されている。

①自然への畏敬の念をもち、自然と共生しながら、命を守り育む、アメニティ豊かな都市づくりを進める。

②高齢化・成熟化の進む21世紀へむけて、一人ひとりが主体的に自らの生活を創造しながら、共生する社会づくりを進める。

③この地域のもつ文化的風土のうえにたって、外国にひらかれたまちづくりを進める。

**【基本目標】**

基本目標は４つである。

その第一は、新たに都市核の整備が進む大阪湾ベイエリア地域や山陽自動車道沿線の内陸部との多角ネットワーク型都市圏を形成し、安全でゆとりある地域整備をすすめるための「多核ネットワーク型都市圏の形成」があげられた。

第二には、高齢者や障害者をはじめとするすべての人々が、地域活動やボランティア活動のネットワーク化などを通じて、互いに支えあい、協働しあいながら、安心して暮らせるコミュニティの形成をめざして、福祉のまちづくりを進める「21世紀に対応した福祉のまちづくり」であった。

第三は、優れた生活環境のもと、海外文化を積極的に受容し、個性溢れる市民文化を形成してきた阪神・淡路地域が、今後、生涯学習のネットワーク化などを通じて文化豊かな、ゆとりとアメニティに富む国際性豊かなまちづくりを推進するための「世界にひらかれた、文化豊かなまちづくり」であった。

そして、第四の基本目標は、世界とのアクセスの良さや優れた居住空間等の地域特性を最大限に活用し、国内外の人々が集い、活動しやすい環境作りを進めるとともに、既存産業の高度化や、情報通信関連産業や環境調和型産業など、次世代型産業の発展を図る「既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動するまちづくり」であった。

**【実現に向けて】**

県の復興計画の最終部には、以上の基本目標を実現するために不可欠と思える考え方が述べられている。

すなわち、阪神・淡路地域の早期復興を図るため、この基本構想をもとに、早急に復興10ヵ年計画を策定することとするが、住宅復興、インフラ整備、産業対策については緊急を要するため、緊急３ヵ年計画を策定することとする。そして、これらの事業を円滑に促進するための特別立法を国に求めるとして、①復興に際しては、住民主体によるまちづく

りの推進を図る、②民間活力による復興を促進するため、規制を緩和する、さらに③民間活動を活性化するために、公共投資を計画的に行うことを掲げている。

## 第３節　阪神・淡路大震災からの創造的復興をめざして

**【復興計画の理念と目標】**

民間の有識者による「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」が取りまとめ、県に提案した「阪神・淡路大震災からの創造的復興をめざして」は、その冒頭において、この報告書の作成に至る経緯に簡単に触れた後、「兵庫2001年計画」の促進と21世紀初頭における被災地の長期ビジョンの実現、災害から得た教訓を生かすこと、そして新しい都市文明の形成を先導することの３つの作成方針について述べている。

この報告書では、復興計画の理念として、自然と人間との共生を基調としつつ、人間の活動を生き生きと支える活気ある都市創造を目指す必要から、「命を守る育む、人間中心の都市づくり」が掲げられ、また、その基本目標としては、①災害に強くすみやすい都市づくり、②近隣が助け合い、安心して暮らせる地域社会づくり、③世界に開かれた豊かな文化社会づくり、④活力ある新しい産業社会づくりの４点があげられている。

**【計画のフレーム】**

この報告書では、計画のフレームとして、計画の性格、対象地域、計画期間が述べられ、最後に事業計画の体系がつけられている。

まず、この計画は次の６つの性格を持つものとされた。すなわち、①被災者、被災■体の生活再建、自立復興への誘導と支援プログラム、②被災していない県民・団体の復興事業への参加と実践プログラム、③被災市町の復興計画およびその実施への提案、④兵庫県の復興計画およびその実施への提案、⑤国民の復興事業への参加要請、⑥国の復興事業への支援の要請である。

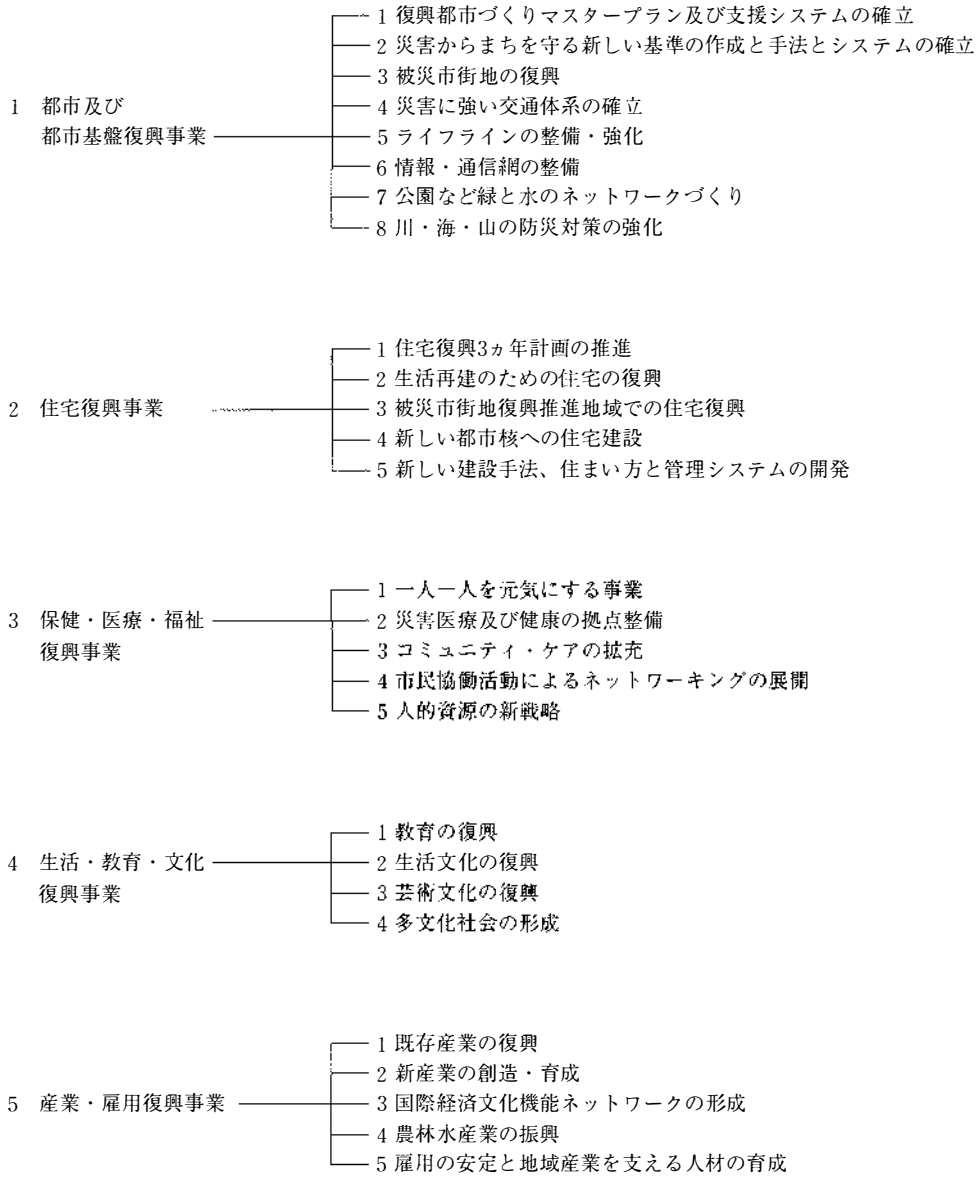
次に、対象地域を、「復興ビジョン」と同じく、災害救助法対象地域である10市10町とし、計画期間は2005年（平成16年）度までの10ヵ年を想定しつつ、特に対応の急がれる緊急復旧事業は２年以内、住宅、都市インフラ等の分野のうち一部緊急を要する復興事業は1997年度を目標とする３年計画、そして1999年（平成11年）度を目途にリーディング・プロジェクトを完成、実現化方策を具体化すると提言している。事業の体系は（図15）のとおりである。

**【復興事業計画】**

①仮設住宅の建設

震災被災者に対する応急仮設住宅の建設は、1995年（平成７年）５月末現在で、39,241

（図15）　**阪神・淡路震災復興計画　事業計画体系**




戸建設されたが、避難所生活者希望調査などを踏まえ、8,300戸の追加建設が必要であるとして、同年7月末までに、合計48,300戸の建設を提言している。

また、これらへの入居者の多くが高齢者であることに配慮して、「高齢者・障害者向け地域型仮設住宅」の建設と、仮設住宅入居者のためのこころのケアのため、ふれあいセンターの建設や民間ボランティアやコミュニティ団体の協力・支援を求めている。

②瓦礫の処理

災害廃棄物の処理は、震災復興のための基礎的作業であるとして、1,850万tと見込まれる災害廃棄物処理のため、次の4つの総合的・計画的推進を提言している。

ア　公共公益施施設系については、当該事業管理者が、計画的に処理を推進する。
イ　住宅・建築物系については、市町の「災害廃棄物処理計画」に従い、処理を進める。
ウ　それらのうち、緊急性、公共性の高いものから計画的に解体・撤去を進め、おおむね1995年（平成７年）度中に完了し、1998年（平成10年）度中に処分を終えるものとする。
エ　災害廃棄物のうち、リサイクル可能なものは、土地造成や建築資材等として活用する。

③道路・港湾の復旧
ア　道路の復旧にあたっては、構造物の耐震性の向上などの機能強化を図り、道路機能の復旧を２年以内に行う。
イ　港湾の復旧にあたっても、おおむね２年を目途に復旧する。

**【復興リーディング・プロジェクト】**

復興事業のうち、都市機能、福祉、環境など多方面からの検討が必要であり、①総合的な事業として実施しなければならないもの、②復興にあたって全力で取り組まなければならない総合的事業、③計画初年度から実施すべきものという３つの要件を満たす事業について、リーディングプロジェクトおよび復興のシンボル事業として位置づけ、５グループ35事業を選んでいる。

第一のものは、復興都市づくりマスタープランおよび支援システムの確立、多角ネットワーク型都市構造の形成と格子型高規格道路・情報ネットワークの整備、防災公園など緑と水のネットワークの整備など、「安全な都市づくり」のための７つの事業である。

第二には、新しいシステムを取り入れた復興住宅の建設、神戸東部新都心作りと臨海部の新しい都市核における住宅の建設、復興モデル住宅街区の建設など７事業が「住みやすい住宅の復興」としてあげられている。

第三は、「新しい福祉都市」の形成をめざすもので、災害医療センターの開設と災害医療システムの開発、ヘルスパーク・健康博物館の設置、バリアフリーな生活・居住環境の創造など７事業である。

第四の事業群は、阪神・淡路文化復興運動の高揚と支援、淡路島国際公園都市の建設、由緒ある建築物と街並みの再生など、「新しいライフスタイルと風格ある文化都市」再生のための７事業である。

最後のリーディングプロジェクトは、「次世代産業の育成による活力ある都市づくり」で、エンタープライズゾーンを核とした国際経済文化機能ネットワークの形成、国際化、情報化、港湾都市機能の高度化等に対応した人材の能力開発促進、復興促進イベントの開催など７事業があげられている。

**【分野別重要事業】**

震災復興の分野別重要事業としては、都市及び都市基盤復興関連55事業、住宅復興関連22事業、保健・医療・福祉復興関連32事業、生活・教育・文化復興関連43事業、そして、産業・雇用復興関連48事業の合計145事業が提言されている（図16～20）。

**【復興事業の推進課題】**

この報告書では、最後の章で復興事業を推進していく上での諸課題についても触れている。

それらを列挙すると、「大きな痛手を受けた人々の復興」「まちづくりの新しい合意形成と手法の開発」「まちづくりに対する行政と住民の役割、機能とリスクの相互分担の新しいあり方の確立」「市街地の低密度化と高密度化の両立」「強力な政府の支援の必要性」「関西をはじめ、内外の多くの参加と協力による復興」「復興事業をマネージメントする新しい組織」及び「フェニックス・キャンペーンの展開」の９項目である。

## 第４節　阪神・淡路震災復興計画

第３節で概観した、兵庫県復興計画策定のための提言書「阪神・淡路大震災からの創造的復興をめざして」を受けて、兵庫県では、1995年（平成７年）７月に県の行政計画としての「阪神・淡路震災復興計画」を策定し、同年８月４日にこれを発表した。

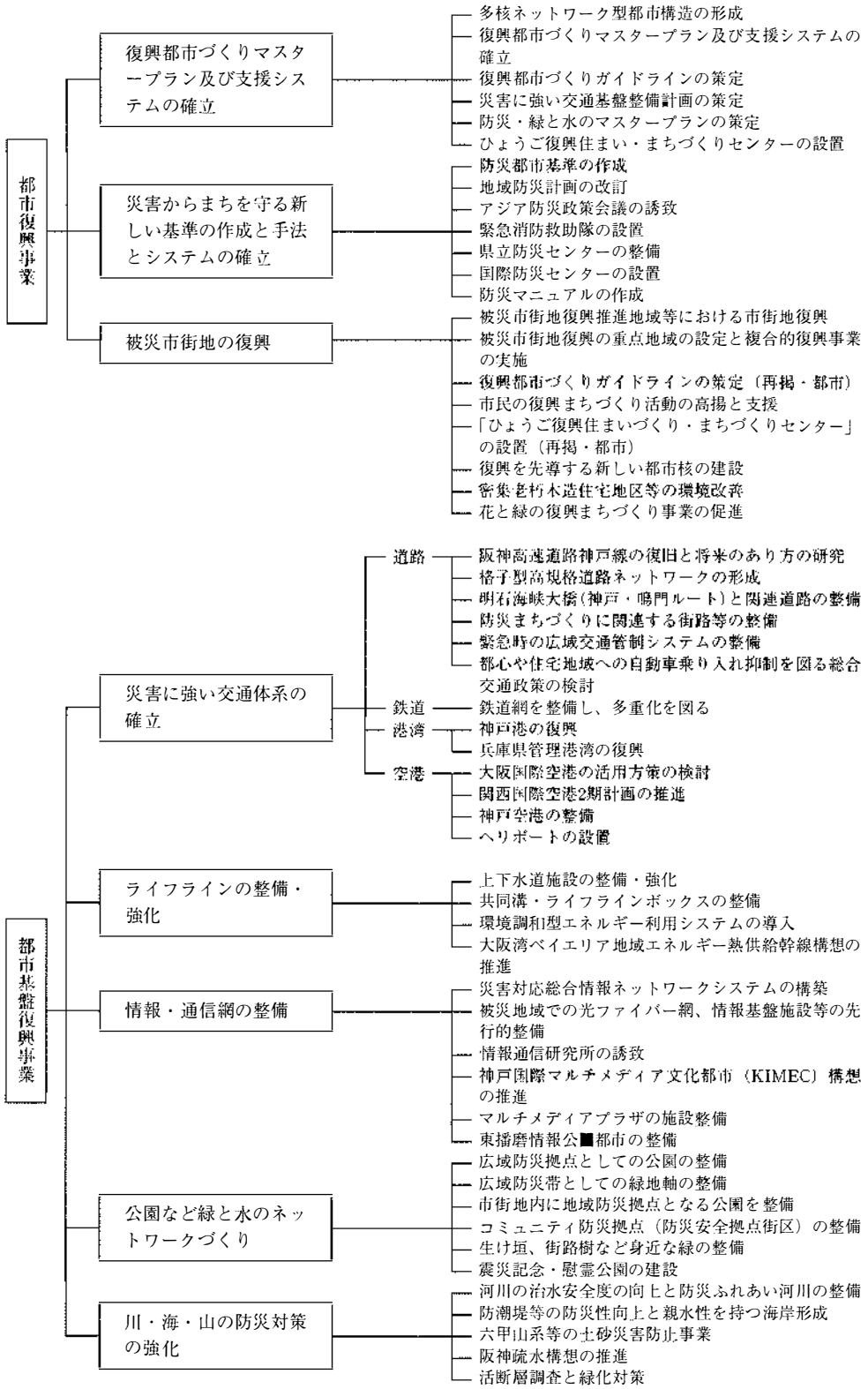
これは、10ヵ年で660事業、概算事業費約17兆円にのぼるもので、同年７月８日に計画案を発表した後、県議会や政府の阪神・淡路復興委員会（下河辺淳委員長）の意見などを聞いて修正した上で行政計画として確定したものである。事業体系ごとの事業費の内訳は、「21世紀に対応した福祉のまちづくり」３兆円、「世界に開かれた、文化豊かな社会づくり」2,000億円、「既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり」１兆3,000億円、「災害に強く、安心して暮らせる都市づくり」4,000億円、「多核・ネットワーク型都市圏の形成」11兆6,000億円となっている。

以下、この復興計画の詳細を示す。

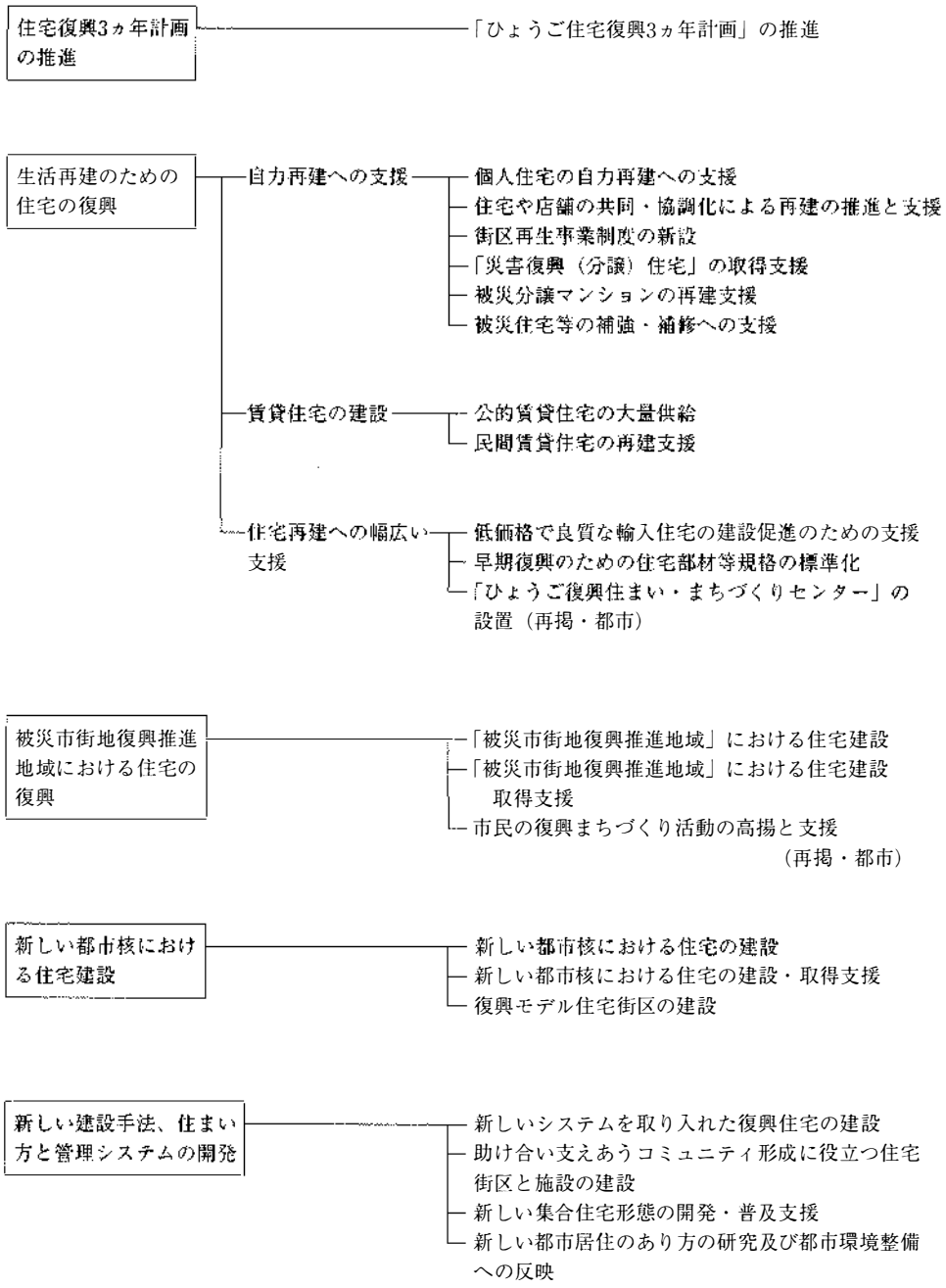
**【序説】**

序説では、県の「復興計画」を策定するに至る経緯を説明した後に、その役割と性格を①震災復興のための、県の行政計画である、②被災者の自立復興を支援する計画である、③市町の復興計画の指針となり、それを支援する計画である、そして、④国・公団等に対しては、必要な復興事業の推進や支援を要請するものとなり、⑤県民や各種団体、民間企業に対しては、生活・事業再建や計画実現に向けた取り組みへの積極的な参画を促す指針となると示している。

（図16） **都市及び都市基盤復興事業体系図**



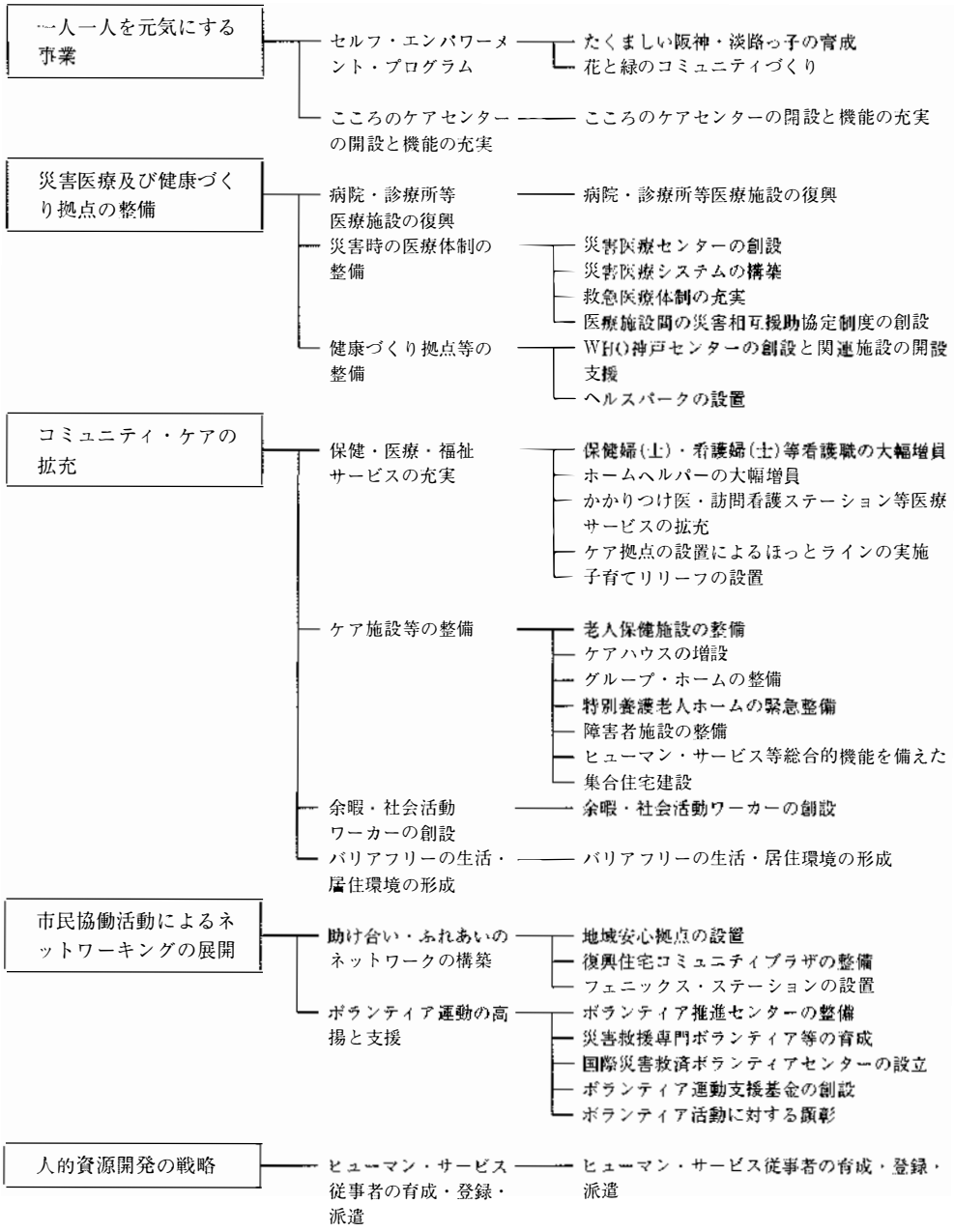
（図17） **住宅復興事業体系図**




その上で、目標年次を2005年（平成17年）とし、対象地域は兵庫県内の災害救助法対象地域である10市10町であるとしている。

最後に、計画推進上の課題として、①住民主体によるまちづくり、②人と自然が共生する環境創造、③民間活力による復興を促進する規制緩和、④国内外の多くの参加と協力による復興、⑤行財政改善の推進、⑥政府の地方公共団体への支援、⑦復興事業のマネジメントの７つをあげている。

（図18）　**保健・医療・福祉復興事業体系図**

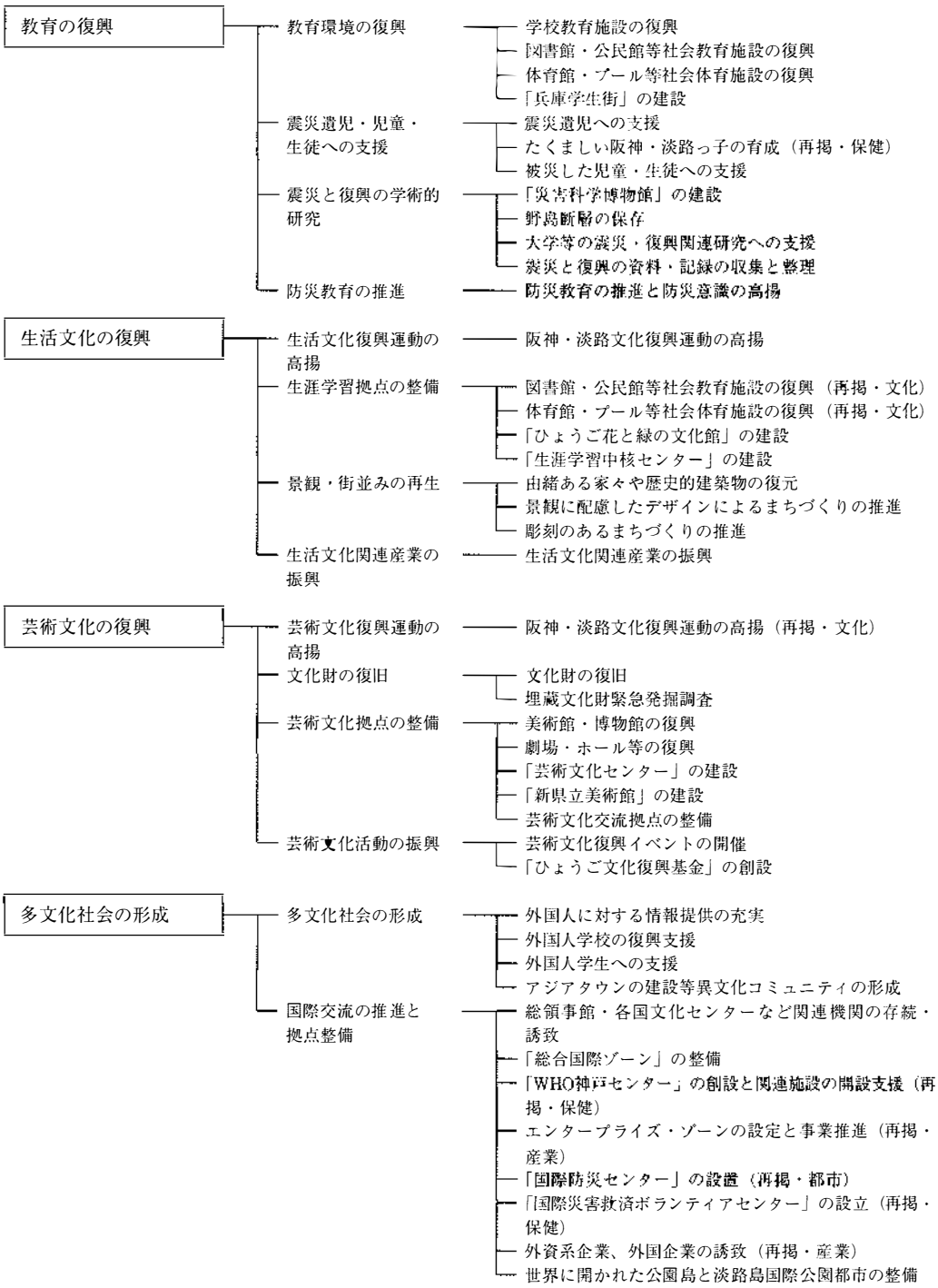



**【理念と目標】**

この行政計画は、「人と自然、人と人、人と社会が調和する『共生社会』づくり」を基本理念とする。

基本方針は３つである。その冒頭において、被災者へのきめ細かい政策的努力が必要であることを明記している。

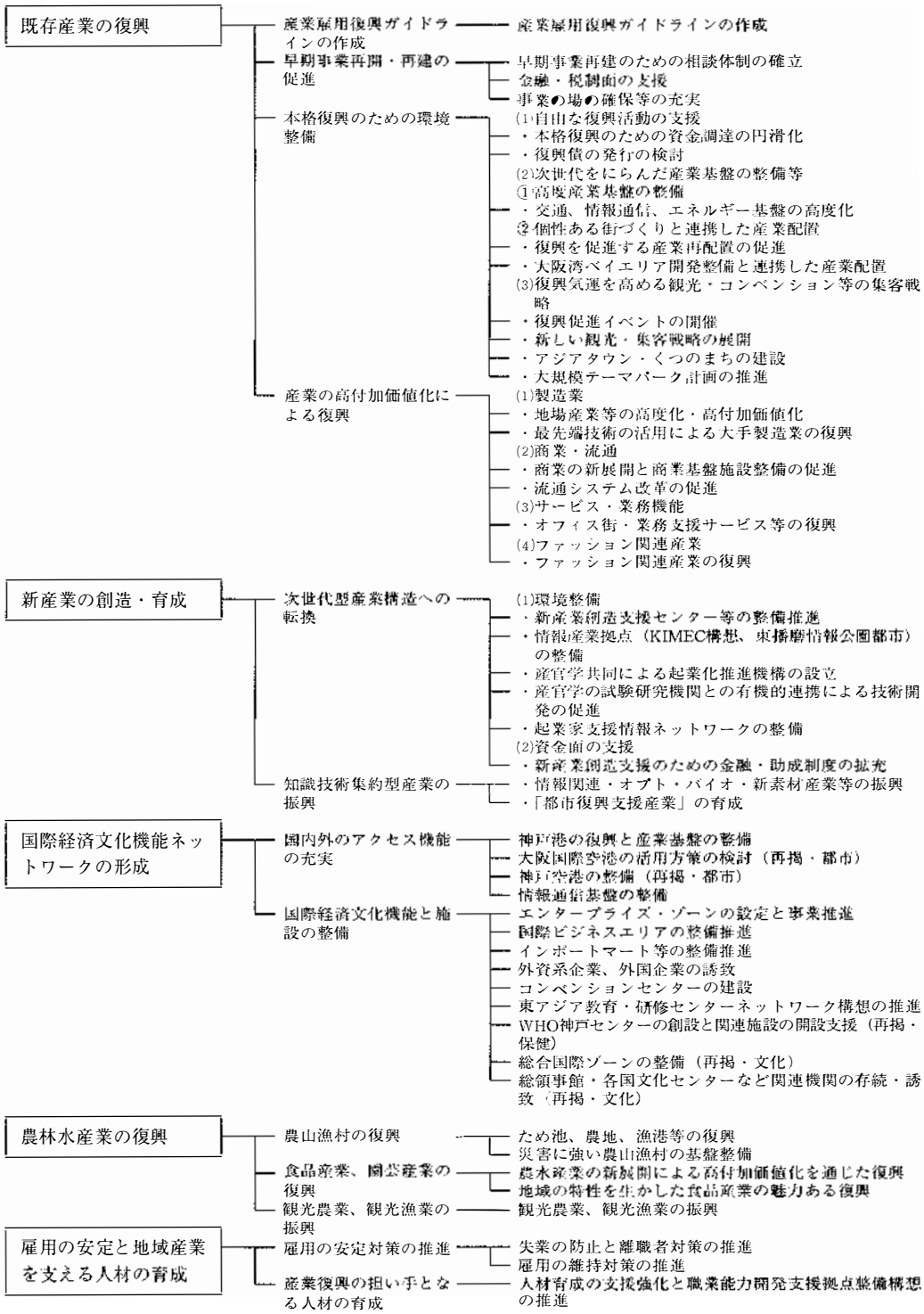
（図19） **生活・教育・文化復興事業体系図**




「被災者の中には、精神的、物質的に大きな被害を受け、将来にかけた人生の夢や展望が持てない人、目の前の現象しか考える余裕が無くなっている人が少なくない。

これらの人々が自力復興への意欲と活力を持ち、新しい生活を切り開くためには、どれ

（図20） **産業・雇用復興事業体系図**



ほどの誘導と支援が可能となるかが復興の鍵を握っており、本計画は、これらの直面する課題に対し、きめ細かいさまざまな政策的努力を重ねることを前提とする。」

第2には、「利便」「効率」「成長」を重視する都市文明への反省として、「安全」「安心」「ゆとり」をキーワードとする都市復興をめざすとしている。

第3には、この震災からの復興は、単に以前の状態を回復するだけでなく、新たな視点から都市を再生する「創造的復興」でなければならないとする。

基本目標としては、安全で安心して快適に暮らせるまちの復興を最優先させつつ、世界都市関西の中枢を担い、文化首都圏の主としたる機能と風格を持った地域づくりを掲げている。そして、神戸の都市復興のイメージを、海と山に囲まれた世界でも代表的な美しい景観が再生され、国際経済機能、世界との交流・協力機能にもとづいた外国文化と日本文化の融合した独特の〝文化〟を持つ、自由で開放的な国際港湾都市に求めている。また、阪神地域にあっては、学術、芸術等の集積に支えられた産業、芸術の創造空間であり、個性的な都市が融合する生活文化創造都市圏であるとし、淡路のそれは、地域連携軸の中枢を担い、世界に開かれた公園島・国際公園都市を目指すものとしている。

そして、5つの領域を設定し、それぞれに具体的な目標を設定することとしている。

①21世紀に対応した福祉のまちづくり

②世界に開かれた、文化豊かな社会づくり

③既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり

④災害に強く、安心して暮らせる都市づくり

⑤多核・ネットワーク型都市圏の形成

なお、これに基づく施策体系は（図21）の通りである。

**【復興事業計画】**

（1）21世紀に対応した福祉のまちづくり

①バリアフリーのまちづくりの推進

ア　保健・医療・福祉サービスと一体となった住宅地整備―神戸東部新都心―

イ　高齢者・障害者に配慮したまちづくりの推進

②良質な復興住宅の供給

ア　災害復興（賃貸）住宅の供給促進

イ　民間住宅復興に向けての基礎的な支援

ウ　民間住宅の再建支援

エ　被災地の姿勢と連携した新都市核等での良質な住宅・宅地供給

オ　被災マンションの再建支援

カ　地域の防災性を高める住いづくり

キ　福祉の心が息づく人にやさしい住いづくり

（図21） **施策体系**

1. 21世紀に対応した福祉のまちづくり
   - (1) バリアフリーのまちづくりの推進
   - (2) 良質な復興住宅の供給
   - (3) 住民の安心とふれあいを支える拠点の整備
   - (4) 人的ネットワークシステムの整備
   - (5) 災害医療システムの整備

2. 世界に開かれた、文化豊かな社会づくり
   - (1) 地域の芸術文化活動の復興
   - (2) 学校・文化財の復旧の支援
   - (3) 街並みの景観復興
   - (4) 参画型生涯学習システムの推進
   - (5) 国際交流拠点の整備とプログラム開発
   - (6) 都市の農山漁村の提携

3. 既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり
   - (1) 国内外へのアクセス整備と産業基盤づくり
   - (2) 国際経済文化機能ネットワークの形成
   - (3) 既存産業の高度化
   - (4) 新産業の創造・育成
   - (5) 農林水産業の振興
   - (6) 雇用の安定と地域産業を支える人材の育成

4. 災害に強く、安心して暮らせる都市づくり
   - (1) 地域防災基盤の整備
   - (2) 防災施設の整備
   - (3) 防災マネジメントの充実
   - (4) 防災システムの充実
   - (5) 地域防災力の向上
   - (6) 調査研究体制等の強化

5. 多核・ネットワーク型都市圏の形成
   - (1) 被災地における人にやさしいまちづくり
   - (2) 被災地区の整備と連携した新しい都市づくり
   - (3) 陸・海・空にわたる多元・多重の総合交通体系の整備
   - (4) 都市基盤の早期復興
   - (5) 防災拠点等の整備
   - (6) 災害に強い都市と農山漁村の基盤整備

ク　住宅相談窓口の設置

ケ　輸入住宅の供給促進

コ　被災県民への特別融資等

③住民の安心とふれあいを支える拠点の整備

ア　ボランティア活動の推進

イ　高齢者等の援護と自立支援

ウ　保健・医療・福祉拠点づくり

エ　地域安全対策の強化

④人的ネットワークシステムの整備

ア　被災地域におけるネットワークづくりの推進

イ　青少年活動の推進

ウ　県民運動実践活動のネットワーク化

⑤災害医療システムの整備

ア　災害医療システムの整備

イ　医療費補填

（2）世界に開かれた文化豊かな社会づくり

①地域芸術文化活動の復興

ア　芸術文化活動の支援

イ　芸術文化施設の復旧

ウ　芸術文化施設の建設

②学校・文化財の復旧の支援

ア　学校施設の整備

イ　文化財の修理・復元及び埋蔵文化財発掘調査の推進

③街並み・景観の復興

ア　歴史的景観の復興

イ　地域特性を生かした街並みの復興

④参画型生涯学習システムの推進

ア　生涯学習施設の復興

イ　生涯学習活動の振興

ウ　共生のまちづくりの推進

エ　スポーツ・レクリエーション施設の整備

オ　体験学習施設の整備

カ　災害文化の継承

⑤国際交流拠点の整備とプログラム開発

ア　多文化型まちづくりへの支援

イ　国際交流・協力の推進

ウ　復興を促進するイベントの開催

⑥都市と農山漁村の提携

ア　交流の組織と基盤づくり

イ　人と自然とのふれあいの場の整備

（3）既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり

①国内外へのアクセス整備と産業基盤づくり

ア　産業関連基盤の高度化

イ　バランスのとれた産業配置と広域的連携

②国際経済文化機能ネットワークの形成

ア　世界都市機能の拡充

イ　内外の国際的企業の立地促進

③既存産業の高度化

ア　相談指導・支援体制の確立

イ　復旧・復興のための金融支援

ウ　事業の場の確保

エ　集客型産業の振興

オ　商業の高度化

カ　新分野進出等への支援

④新産業の創造・育成

ア　新産業創造システムの形成

イ　情報通信関連産業の振興

⑤農林水産業の振興

ア　高付加価値型農水産業の展開

イ　食品産業活性化のための体質強化対策

⑥雇用の安定と地域産業を支える人材の育成

ア　雇用維持対策

イ　離職者対策

ウ　人材育成・勤労者福祉対策

（4）災害に強く、安心して暮らせる都市づくり

①地域防災基盤の整備

ア　防災都市整備指針の作成

イ　防災機能の強化

ウ　公共施設等の耐震性の確保

エ　多元・多重の総合交通体系の整備とライフラインの確保

オ　廃棄物の適正処理の推進（再掲）

②防災施設の整備

ア　災害対策拠点の整備

イ　防災資機材の充実

ウ　防災拠点等の整備

③防災マネージメントの充実

ア　初動体制の確立

イ　防災要因の充実

ウ　災害への対応力の向上

エ　関係機関等の連携促進

④防災システムの充実

ア　ボランティアとの連携、支援の推進

イ　国際協力・支援の推進

ウ　災害情報等の提供体制の強化

エ　救援・救護活動等の円滑化

オ　二次災害防止対策の強化

⑤地域防災力の向上

ア　防災に関する学習等の充実

イ　自主防災組織等の育成

ウ　災害弱者対策の強化

エ　外国人県民対策の強化

オ　企業等の地域防災活動への参画促進

⑥調査研究体制等強化

ア　観測調査体制等の強化

（5）多核・ネットワーク型都市圏の形成

①被災地における人にやさしいまちづくり

ア　被災地における市街地再開発事業

イ　被災地における土地区画整理事業

ウ　被災地における住宅系面的整備事業

エ　被災地における街並み・まちづくり総合支援事業

オ　市街地防災強化街路ネットワーク形成のための街路等の整備

②被災地区の整備と連携した新しい都市づくり

ア　神戸東部新都心（再掲）

イ　西宮浜地区

ウ　鳴尾地区

エ　南芦屋浜地区

オ　尼崎臨海西部拠点開発地区

カ　淡路島国際公園都市

キ　宝塚新都市

ク　東播磨情報公園都市

ケ　ポートアイランド（第２期）

他８地区

③陸・海・空にわたる多元・多重の総合交通体系の整備

ア　神戸港の復興

イ　神戸港の復興を支えるとともに、大阪湾ベイエリア機能の復興・充実を図る

ウ　被災地の広域迂回路の確保を図るとともに、淡路地域の復興を支援する高規格道路網の整備

エ　被災地への南北大量輸送路の確保を図る高規格道路の整備

オ　高速性、代替性を備えた格子型高規格道路網の整備

カ　高規格道路網を補完するとともに多核・ネットワーク型都市圏を支える一般幹線道路の整備

他９事業

④都市基盤の早期復興

ア　交通基盤の復旧

イ　防災インフラの復旧

ウ　防災まちづくりに供するライフラインの整備

エ　災害に強い水道施設の整備

他４事業

⑤防災拠点等の整備

ア　広域防災拠点の整備

イ　広域防災帯の整備

ウ　地域防災拠点の整備

エ　コミュニティ防災拠点（防災安全街区）

オ　都市防災不燃化促進事業

カ　防災に視する緑化の推進等

⑥災害に強い都市と農山漁村の基盤整備

ア　二次災害防止・耐震性向上のための河川の改良復旧事業

イ　緊急消火・生活用水等を確保するための防災ふれあい河川の整備

ウ　地域の復興にあわせた広域防災空間としての主要河川の整備

エ　阪神地域の河川における水環境の改善

オ　地域防災拠点としての海岸の整備

他６事業

# 第二部

# 各　論

# 第一章

# 生　活

# 第一節　避難所

## 1．地域の学校に集中

震度７の激震で倒壊や焼失で多くの人が家を失った。余震、ライフラインの途絶で不安を募らせ、近隣の避難所に殺到した。指定避難所だけでなく、安全な所ならとりあえずどこでもよかった。時間の経過とともにそれが膨れ上がり、１週間後の23日には最大となり、避難所数1,153ヵ所、避難者数は、316,678人に達した。

兵庫県災害対策本部は、厳冬季を迎えた避難所対策を最重点に、第１ステップとして①食料、飲料水、毛布の確保　②生活物資の確保　③余震対策――を実施することにした。そして在宅者を含めて被災者を200万人前後と予測し、第２ステップとして次の７項目を速やかに行うことを決めた。

①食料１日500万食と飲料水１ℓ（１日１人当たり）の必要量の確保　②医療体制の確保　③物資輸送ルートの充実とベースキャンプの設置　④建築物の安全チェックなど余震対策　⑤ライフラインの復旧　⑥避難所の仮設トイレの確保　⑦仮設住宅の検討、公営住宅の確保

しかし避難所数と避難者数の掌握には混乱を極めた。地域防災計画では各市区の職員らが避難所の管理、運営を行うことになっていたが、まったく手詰まり。神戸市の記録によると「避難所自体が被災していたり、避難所に入りきれずに周辺の避難場所へあふれ出たり、民間の施設へ避難せざるを得ない場合が多くあった。また学校の校庭や公園に張ったテントや自動車の車内で避難生活を送る被災者も多かった」という。大都市の直下型大地震が起きた場合、救助、捜索、消火活動、頻発する余震の恐怖が続く混乱の中で、避難者数を掌握することがいかに不可能なことであるかを見せつけた。兵庫県の記録でも震災当

神楽小学校に避難したいっぱいの被災者（1995年１月22日）

（表1） 避難所数及び避難者数の推移（1週間後：1月23日まで）

| | 1月19日 | 1月20日 | 1月21日 | 1月22日 | 1月23日 |
|---|---|---|---|---|---|
| 避難所数 | 984 | 998 | 1,079 | 1,079 | 1,153 |
| 避難者数 | 274,780 | 282,756 | 311,476 | 297,313 | 316,678 |

（表2） 1月23日の各市町の避難者数

| | 避難所 | 避難者 |
|---|---|---|
| 神戸市 | 585 | 227,256 |
| 西宮市 | 492 | 33,863 |
| 芦屋市 | 54 | 20,970 |
| 宝塚市 | 65 | 11,018 |
| 尼崎市 | 92 | 8,629 |
| 伊丹市 | 70 | 7,365 |
| 北淡市 | 13 | 3,705 |
| 明石市 | 25 | 1,474 |
| 一宮市 | 6 | 850 |
| 川西市 | 12 | 509 |
| 津名町 | 9 | 342 |
| 東浦町 | 10 | 173 |
| 淡路町 | 4 | 128 |
| 三木市 | 3 | 99 |

日と翌日の避難者数は明記されていない。想像を絶する災害であり、その規模は行政がコントロールできる範囲をはるかに越えていた。

「混乱期の避難者救援には多くの問題があった。避難所を把握し、避難者数を調査するという最も基本的なことすら難しかった。ありとあらゆる安全そうな場所が避難所になり、電話も通じないケースが多かったため、避難所を発見することが難しかったのである。長田区では、地域防災計画で指定されていた避難所は29ヵ所であったが、実際に避難所になったのは最大79ヵ所に達した。余震への恐怖から夜になると避難所にやってきたり、ライフラインが途絶し飲料水や燃料がなく、食事が用意できないため、食料などの配布があるとどっと避難所に人が集まってきた。避難者数は数え方で大きく変化した。調達、配布する食料、飲料水、物資の数を確定するのは至難の業であった。」（『都市防災』吉井博明、講談社現代新書）

避難所は近くの学校、公共施設、神社、寺院、民間の事務所など様々。発生1時間後には被災地の小中学校の大半が被災者で埋まった。このうち公立学校は382校（避難所全体の33%）で181,062人を数えた。私立学校は12校で4,300人。避難者の70%近くが校区の学校を、地域に根ざしたコミュニティとして捕らえていたことになる。

その避難所では学校等施設管理者が開設に尽力、運営、管理を行った。「24時間絶え間なく届いた救援物資の受け取り、交通渋滞のため到着時間の定まらない食事の配布などのほか、病気、けが人の世話や高齢者、障害者など弱者の介護に地域の住民や施設管理者の

（表３） 避難者総数に占める小中学校
避難者数の割合

| | 小学校 | 中学校 | 学校関係施設 |
|---|---|---|---|
| 兵庫県 | 42.3% | 13.7% | 69.0% |
| 神戸市 | | | |
| 東灘 | 43.6 | 10.9 | 74.0 |
| 灘 | 46.2 | 9.5 | 76.7 |
| 中央 | 51.9 | 10.1 | 69.6 |
| 兵庫 | 35.4 | 25.2 | 68.6 |
| 長田 | 44.5 | 11.1 | 74.3 |
| 西宮市 | 37.5 | 9.1 | 51.1 |
| 芦屋市 | 27.1 | 5.4 | 54.5 |

（兵庫県調べ）

方々の献身的な協力、全国から集まったボランティアの活躍が大きな力となった」と神戸市の記録は記している。

県災害対策本部は18日「兵庫県南部地震災害対策総合本部」に改組、緊急対策本部と災害復旧対策本部の２本部、13部制を敷いた。

避難所への食料、日用品、毛布などの配送は、各地の情報が整備されるにつれて軌道に乗った。毛布は県生活文化部が担当。本庁の備蓄分はわずか11,000枚。県が各市町に要請したが、それでも21,000枚がやっと。このため大阪、愛知、泉大津など近隣や民間企業の提供を受けて71,000枚を確保し、避難所へ順次配送した。

19日のテレビ、ラジオは「22日から雨」という、野宿していた人々に追い討ちをかける天気予報を伝えていた。「大雨で山崩れに注意を」という警報に、危険ながけ下など25ヵ所、1,500世帯（4,000人）に緊急避難を勧告した。さらにつらかったのは、18ヵ所で避難所に入れずに、公園などに寝泊まりしている人々で、4,500人を数えたという。このため自衛隊にテント設営を要請し、民間業者や米軍にも協力を呼びかけた。緊急工事で21日、とりあえず11ヵ所に設営して雨をしのぎ、神戸を中心に31日までに順次増やしていった（自衛隊テント526張、米軍テント24張、業者レンタルテント88張、カナダテント９張、フレキシブルハウス８基）。

## ２．生活物資の配送

被災者はスーパーやコンビニへ走った。食料品をできるだけ集めて備蓄を、という人たちの行列ができた。しかしほとんどが閉店、開いていても食料品は品切れ。17日午後８時の段階で、県が調べた営業店は調査対象625店のうちわずか217店に過ぎなかった（34.７％。スーパー53店、コンビニ約150店、生協14店。神戸市の百貨店は被災して閉店）。３日後の20日に営業率は87.2％まで回復したが、避難生活を送る人々にとって、食料、日用品の調達は相変わらず深刻だった。

「正午すぎ、長田区役所。数人の職員が、食料を求めて街に飛び出した。すぐそばの川

崎食品は火に囲まれていた。炎から遠ざかるように、長田商店街を北へ上がった。途中、買い物袋を提げた人から『コープ長田店が営業してますよ』と教えられた。一斉に走った。店に駆け込むと店員に名刺を出し『中に入らせて下さい』。薄暗い店内は、商品が床に散乱していた。菓子パン、バナナ、まんじゅうなどをかき集め、段ボール箱へ放り込んだ。『お金は必ず払いますから』。

一方神戸市役所・民生局の職員たちは、調達先を市外の業者へと変えていた。電話帳を繰り、手当たり次第にダイヤルした。食料や毛布を市内で調達することは不可能だった。自前の備蓄はほとんどゼロ。代わって、地域防災計画で指定していた食品業者などは、自らも被災していた。物資は被害のない市内の他地区で調達する－神戸市が描いていた『自己完結型』の計画は、市街地のほぼ全域を襲った激震であっけなく破綻した。17日中に、電話で予約の取れた物資の量は、おにぎりやパンなどの主食10万1755食」（神戸新聞）

震災当日、正午の神戸市をはじめ順次10市10町に「災害救助法」の指定が行われた（市＝神戸、尼崎、西宮、芦屋、伊丹、宝塚、川西、明石、三木、洲本。町＝津名、淡路、北淡、一宮、東浦、五色、西淡、三原、緑、南淡）。災害救助法に基づく救助の実施は、これまで市町の委任事項になっていたが、広域にわたる今回の大地震に限り、県が行うことになった。

対策総合本部はこの市町を全面的にバックアップしなければならない。食料の確保は一刻を争う事態だった。①緊急物資　②緊急輸送　③余震対策――の３班を、職制を越える組織で編成し、24時間体制で被災地全域を見渡す具体的な取り組みを始めた。食料と飲料水の確保は、農林水産部を中心とするスタッフが担当した。17日から数日の動きを追ってみよう。

衛星通信ネットワークが利用可能になった午後、ようやく市町の災害対策本部と連絡がとれた。どの市町もガス、水道が寸断され、食料確保は全く不可能。「いま数万食をどう調達するか」がカギだ。おにぎり、パン、乾パンを緊急食料とし、とりあえず被災市町の給食体制が整うまでの４日間分を確保するための大車輪の活動が始まった。

まずおにぎり。大量の炊飯機能を持つ学校給食センター、民間給食業者に当たったが、阪神間の施設はほとんどが混乱状態で機能がマヒしていた。そこで東播磨、西播磨地域に的を絞り、県民局、教育事務所を通して管内の学校給食センターへ。加古川、姫路、柏原農林事務所からは民間給食業者に、可能な限りのおにぎり作りを要請した。パンなどの調達は丹有教育事務所が担当した。

おにぎり用の米は、農林水産省兵庫食糧事務所加古川支所、県経済農業協同組合連合会と話し合い、連合会加西精米工場を補給基地とした。出来上がったおにぎりの供給基地は県本庁舎１号館とし、午後から夜にかけて搬送方法、ルート、時間を確認しながら、神戸、西宮、芦屋市などに「供給が可能になった」ことを連絡した。

JR はストップし、絶望的な道路の渋滞が続いていた。東播磨地域からの搬送と阪神間

からの受け取りは主に自動車を用いたが、避難者に行き渡ったのは深夜、一部は翌朝になったという。西播磨地域からの搬送は自動車では到底無理だった。そこで自衛隊に緊急要請し、姫路競馬場臨時ヘリポートからヘリコプターで伊丹千僧駐屯地まで空輸して各避難所に配った。丹有地区からは六甲越えで自動車を飛ばし、芦屋市におにぎりとパン、神戸市にパンが届けられた。この日搬送された食料はおにぎり34,537食、パン24,900食。

被災地区の人口は300万人を超え、被災者は200万人前後になる――23時の対策本部会議でこう推定された。「当面170万人を対象にした緊急食料の確保」が課題になった。このため本庁舎に出勤できない職員を姫路、加古川、社各農林事務所などに待機させ、炊飯体制整備や給食センター、給食業者との連絡調整に当たらせることにした。

翌18日、兵庫食糧事務所、食糧庁と調整し、災害用米穀を3,000ｔとすることに決めた。その算定基準は

| |
|---|
| 被災者220万人×３日間×150g<br>（１食当たり）×３食＝2,970ｔ |

「３日間の供給可能な量は500ｔ」という兵庫食糧事務所の報告を受けた食糧庁は、大阪、京都、岡山、広島の各食糧事務所に要請。20日までに2,500ｔが西宮市山口町の政府指定倉庫に搬入され、社、柏原農林事務所管内の学校給食センターなどへの炊き出し用緊急米の供給が始まった。乾パンについては、大阪、広島、愛知各食糧事務所から105,000食が届けられ、神戸市、北淡、一宮両町などに配給した。この他自衛隊に炊飯車40台の派遣を要請し、非常食（めし缶詰）44,000食を神戸、西宮両市に供給した。

19日、当面１週間（19日～25日）の食料確保計画を策定。米は5,250ｔを確保できるよう食糧庁に要請し、兵庫食糧事務所、卸売業者（13社）、県の３者協議による地域間の適正配布や小売業者の被害調査を実施し、被害の少ない量販店への重点的な配布を行えるようにした。

震災１週間が経過した。県消防学校に設けた救援物資備蓄基地からの搬送もスムーズになり、自衛隊、海上保安庁の水や食料の補給支援も確実に増えていった。しかし避難者は依然として30万人を超えていた。つらい生活が長期化し「冷たいめし」への批判も当然出てきた。そこで簡易で温かく栄養のある「炊き出し」のメニューを関係機関へ配布し、生活改善グループ、自衛隊がマニュアルに従って温かい食事を配り続けた。27日から２月末まで66ヵ所、約22,000人の避難住民がこの善意を受けた。

一方食品関係団体にも呼び掛けた。応えたのは県食肉事業協同組合連合会、県食肉環境衛生同業組合、県調理師団体連合会の３団体。２月３日から17日までの15日間、49ヵ所の避難所で牛鍋、カニ雑炊、粕汁など50,700食を提供した。但馬、丹波など郷土色豊かなプロの味をごちそうし、単調な食生活を強いられていた被災者に喜ばれた。全国から集まっ

（表4） **自衛隊の主な活動実績**

| | 陸上 | 海上 | 航空 |
|---|---|---|---|
| 延べ派遣人員 | 約1,630,000人 | 約 254,600人 | 1,630,000人 |
| 延べ派遣車両 | 約 374,000両 | 894両 | 374,000両 |
| 延べ派遣艦艇 | | 679隻 | |
| 延べ派遣航空機 | 約 6,960機 | 1,639機 | 889機 |
| 人命救助 | 157人 | 8人 | |
| 医療支援 | 約 20,000人 | | 345人 |
| 給水支援 | 約 33,000t | 25,006t | 3,910t |
| 炊飯支援 | 約 575,000食 | | 4,900食 |
| 入浴支援 | 約 515,000人 | 約 15,790人 | |
| 糧食輸送 | 約5,887,000食 | 約 150,500食 | 約 900,000食 |
| テント設営 | 684張 | | |

（表5） **海上保安庁の輸送実績**
**1月17日～3月31日**

| | |
|---|---|
| 毛布 | 約12,000枚 |
| 飲料水 | 約 80kℓ |
| 食料、医薬品 | 約24,00●箱 |
| おにぎり | 約42,000個 |
| ゆで卵 | 約35,000個 |
| 牛乳 | 約 10kℓ |

てきたボランティアも心強い支援だった。神戸大学震災研究会編の『大震災100日の軌跡』に次のような指摘がある。

「人間の意識は直ぐに風化するもののようである。あれほど感激した善意のおむすびも、それが毎日続けばやがて不満の理由にもなってくる。実際、日がたって冷たく固くなったおむすびは、高齢者でなくても食べにくい。温かいおじやが食べたいという欲求も自然のなりゆきである。それでも、台所もなく、ガスコンロもない避難所では冷たく固いおむすびを食べざるをえなかったのである。(略)

食料供給を初期、中期、長期に分けて考えてみる。初期ではほとんど供給がなかったことが最大の問題点であるが、これは①緊急食料の貯蔵がなかったこと。②供給ルートが確保できなかったことによる。また③緊急食料として何を貯蔵するか。④初期の食料援助には何が適切かも考えなければならない。中期では⑤中期にはどのような援助をするか。⑥援助物資の集積と分配方法を系統化しておく必要がある。

中期から長期にかけては⑦栄養面の問題がある。明らかにビタミンCなど野菜や果実からとるべきビタミン類が欠乏している。これが多くの人が体調を崩した原因と考えられる。この問題は⑧生鮮食料卸市場をいかに早く復旧させ、その緊急流通ルートを応急設置するかの問題も含んでいる。

とくに④について、おにぎりが援助されたが、いつ人々に行き渡るか分からない混乱状態にある初期では不適切かもしれない。冬のように寒い時期にはデンプンが老化するので

消化が悪く、疲弊している人たちは下痢を起こす。夏期には腐りやすい――という指摘は、今後留意すべき点である。」

支給される食事を避難者はどのように受け止めたか。神戸市生活指導研究会（浅野晶子会長）は会員100人を対象にアンケート調査を実施した。会員は50～60代の主婦が多く、100人中26人が避難所生活を経験していた。

避難所で最初に食事を食べた日付は、17日15人、18日４人、19日１人、無回答６人。対応の混乱ぶりがうかがわれ、食事内容は24人がおにぎり、パンといった単品。自宅にいた人は74人中単品はわずか１人。栄養的に不足を感じたか、については避難所では深刻。26人中23人がそれを感じ、とくに緑黄色、淡色野菜の不足を訴えている。魚類、大豆製品も不足がちで、日頃口にすることの多い煮魚、焼き魚、豆腐が少なかったことが不満につながっている。いただくものはレトルトものが多く、カロリーは足りても栄養的に不十分。避難所の弁当はお年寄りには味が濃い、固い、などに難点があった。

避難者26人中23人が身体の不調を感じていた。集団生活の中で、夜も電気がついていて睡眠不足からくるイライラがもっとも顕著。他に腰痛、肩凝り、便秘、生理不順、物忘れ、体重減少、神経過敏、血圧が上がる、病気のぶり返し――などがみられた。

避難所の食生活にも工夫がみられた。お年寄りは野菜が不足すると店へサラダを買いに行ったり、カセットコンロで冷たいおにぎりを焼いたり、弁当のフライものはなるべく残し、塩分は控えめにしていた。

もらってよかった食品は、ミネラルウォーターがトップ。レトルトやインスタント食品はもちろん、季節柄温かいお茶、おつゆ、うどんなどが喜ばれた。気がきいていたのは洗った米や野菜、自家製のお惣菜、お好み焼き、すき焼きの材料を洗ってセットにしたもの――など。

アンケートの結果について、浅野会長は「避難生活は自炊もままならず、好き嫌いや量に関係なく、あてがわれたものを食べていたことがうかがえます。その生活が長いほど『料理の仕方を忘れた』という人が多いようです。インスタント食品については、みんな重宝しました。おいしい、簡単。しかし栄養面でどうかしら。油や塩分が多すぎはしないかしら。多くの人が不安を感じながら食べていたのも事実です。年配の人も見直したと思いますが、これをきっかけに年配者向けのインスタント食品や冷凍食品を開発するのもよいのではないでしょうか。

若い人たちは飽食の世の中から一転初めて貧しい日本を見たようです。それぞれ心の中にも今までのぜいたくを戒めるきっかけになったように思います」。

余震の回数の減少、避難勧告の解除、電気・ガス・水道の復旧、２次的避難所の斡旋、自力による住居の確保などにより避難所は次第に減少していった。それでも長期化を余儀なくされる避難所も多く、１ヵ月後の２月17日では961ヵ所、209,828人が不自由な生活を送らざるを得なかった。

（表６） 避難所数及び避難者数の推移（１ヵ月後：２月17日まで）

| １月24日 | １月25日 | １月26日 | １月27日 | １月28日 | １月29日 | １月30日 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1,138 | 1,127 | 1,127 | 1,120 | 1,088 | 1,068 | 1,045 |
| 307,022 | 291,147 | 295,696 | 284,575 | 274,999 | 268,874 | 270,686 |

（２週間）

| １月31日 | ２月１日 | ２月２日 | ２月３日 | ２月４日 | ２月５日 | ２月６日 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1,035 | 1,037 | 1,027 | 1,018 | 1,019 | 1,033 | 1,029 |
| 264,141 | 260,698 | 257,512 | 250,067 | 246,557 | 246,871 | 239,271 |

（３週間）

| ２月７日 | ２月８日 | ２月９日 | ２月10日 | ２月11日 | ２月12日 | ２月13日 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1,003 | 1,003 | 996 | 995 | 989 | 987 | 975 |
| 230,651 | 227,560 | 226,122 | 223,919 | 222,564 | 222,528 | 218,724 |

| ２月14日 | ２月15日 | ２月16日 | ２月17日 |
|---|---|---|---|
| 970 | 964 | 966 | 961 |
| 215,745 | 213,379 | 212,515 | 209,828 |

人々は比較的高齢者が多かった。米飯の要求が強いことから、各市町は県が提供した災害援助用米穀で業者に弁当、おにぎりを作らせ、提供した。３月に入ってようやく避難所は落ち着きをみせ始め、食事の炊き出しから自衛隊が撤退。各市町への災害救助用米穀の提供を、西宮（２月28日）宝塚（３月15日）尼崎（３月16日）芦屋（４月24日）神戸、伊丹（４月26日）の順に打ち切った。食事内容は３月に入って改善された。１人１日の食費850円が1,200円になり、1,900kcalから2,700kcalにアップされた。また保健婦がチームを組んで２月に入って避難所を巡回して栄養相談を実施した。お年寄りの悩みが多く、期間中の相談件数は4,080件（最大時１日232件）。

ゴミ、トイレ。この環境問題も避難所周辺では悩みのタネだった。ゴミについては収集車を最大時421台を確保して県外へも運んで処理。トイレは、震災当初から仮設トイレ1,000台を用意し、順次3,907台まで増やしたが、最後まで不満が絶えなかった。

お風呂と洗濯への要望も強かった。そこで次のような対策を順次打ち出した。

〈下着〉救援物資に、不足分を県が購入して避難者30万人に各１セットを給付。各市町への搬送はボランティア、自衛隊に協力を呼びかけ、１月25日から２月４日にかけて避難所を巡回して配布した。

〈風呂〉「１週間に１度の入浴」を目標に緊急保健医療対策本部が検討。第１号は24日、新港第１突堤に自衛隊が仮設風呂を設営、27日までに10ヵ所に設置された。各市町は水道の復旧工事が停滞し計画は遅れたが、ようやく29日に宝塚、神戸２ヵ所で仮設風呂、温水

シャワーの供用を開始。２月中旬には自衛隊の仮設風呂21ヵ所24基、県の仮設風呂は33ヵ所59基、温水シャワー189基を数えた。一方緊急パトロール隊が「おふろ情報」を避難者に配布。高齢者や障害者には、福祉部が中心になって移動入浴車や送迎バスで対処した。３月２日、計画が完了。設置44ヵ所、大型風呂２基、５人用風呂24基、２人用風呂46基、温水シャワー206基。

〈洗濯〉水道が復旧していない地区については、県クリーニング環境衛生同業組合のボランティアが下着類の洗濯を実施。復旧している地区へは洗濯機を配付することにした。27日、日本電機工業会から1,000台の寄贈の申し入れがあり、神戸へ500台など、避難所数に準じて配分、１日から８日にかけて搬送した（洗剤は県が確保）。民間業者も協力し、西宮、神戸、芦屋の500人以上の避難所を巡回し、ナイロン袋に入れた下着の無料洗濯サービスを４月末まで実施した。

〈灯油〉屋外避難者用テント（21ヵ所、418張）の暖房用灯油の輸送について24日、自衛隊の業務の一部を県が引き継いだ。県石油商業組合などと調整、２月10日に供給システムを確立し、13日からスタートさせた。

食料、及び日用品について、実施した「物資対策」をまとめてみると――。

①食料の確保　１月17日から19日まで、おにぎり70,000食、パン1,040,000食、乾パン110,000食供給。
災害救助用米穀3,000ｔ確保。
１月20日から約２ヵ月間、救援物資を含め以下を供給。味噌24ｔ、醤油10,304ℓ、即席めん779,134食、育児粉乳14,400kg、野菜８ｔ、粉ミルク2,228kg、ハム、ソーセージ3,695ケース、レトルト食品351,429食、缶詰360,817缶、清涼飲料461,568ℓ、もち1,232,760個。
自衛隊の炊事車による活動を支援し、生活改善グループなどボランティアによる炊き出し実施（１月－３月、181ヵ所）。
野菜などの食材提供と併せ中央農業技術センターで調理した新鮮な野菜サラダ20,000食を配布。
JAグループおよび県漁業協同組合連合会による青空市の実施（２月３日－24日、７回）。
市町の食料確保が困難な場合、県による緊急的な食料供給体制を整備。
被災地内の卸売市場へ県外産地からの出荷を要請。

②毛布、下着類　毛布は震災発生当初71,500枚確保。
下着は30万×１セット。

③石油流通　元売12社へ安定供給要請。ガソリンスタンド営業率14%（１月18日）→92%(同30日）→95%（２月10日)。

④生活必需物資の流通確保　チェーンストア協会、関係各社へ供給努力を要請。大型ヘリコプターによる空輸（１月19日－20日）。店舗営業率34.7%（１月17日）→80.3%（同20日）→87.2%（２月５日）→94.3%（６月28日）。

## ３．救護と心のケア

１月22日午前10時、被害規模の甚大な神戸の５ヵ所、西宮、芦屋の７地区に「救護対策現地本部」が設けられた。（芦屋は23日）。21日深夜からテントの設営工事にかかり、とりあえず机と椅子、携帯電話１本を用意。暖房器具も寝具もなかったが、現地本部員３人、医師、看護婦のスタッフを編成し24時間体制のスタートを切った。医師団は県立病院４、自衛隊２、福井県医療団１の７チーム。24日から本部員が６人に増員され、医療器具、電話、ファックス、自転車などが入り、設備もようやく整った。

このうち長田地区では真野公園の敷地が狭いため、県立文化体育館東側に移転した。本部テントのほか、カナダ政府から供与のあった大型テント２基（スプラング・シェルター）が設けられた。施錠が可能であったため、現地本部の夜間の重要物品保管庫として大変役立ったという。

（表７）　**兵庫県救護対策現地本部設置場所**

| | |
|---|---|
| 東灘区野寄公園（本山西岡本３） | 灘区浜田公園（浜田町２） |
| 中央区宮本公園（宮本通３） | 兵庫区門口公園（門口通２） |
| 長田区県立文化体育館東側（蓮池町１） | 西宮市安井小校庭（安井町１） |
| 芦屋市松浜公園（浜芦屋町５） | |

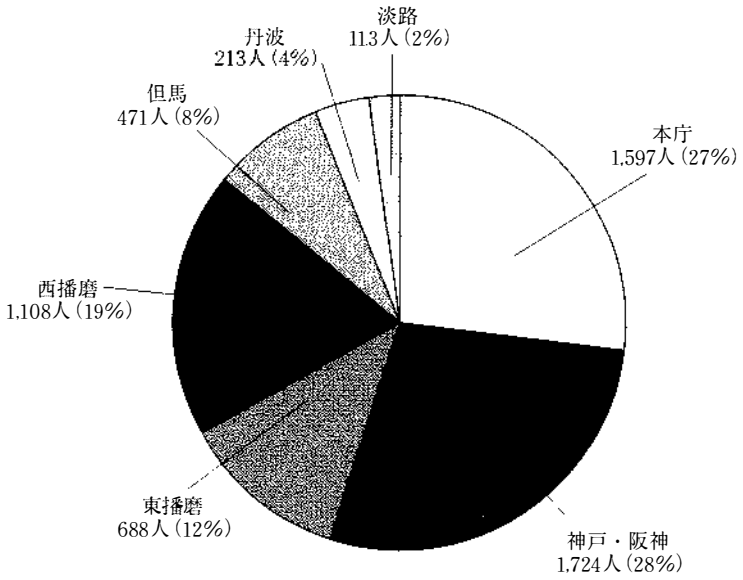
現地本部の主な仕事と機能は①被災住民からの相談、要望への対応　②医療相談、診療の実施　③緊急パトロール隊の地区集結基地　④ボランティア活動に対する支援――など。

この頃、避難者の増加はピーク期を迎え、混乱と錯そう状態。もちろん住民による「自治」はまだない。列をなして身体の不調を訴える人や、肉親、知人の安否を気遣う相談、食事、水に対するクレームが集中した。現地本部は生活全般にわたる、避難者にとってのベースキャンプの機能を果たしていた。初日だけで６地区合わせて相談、苦情は125件、診療は167件。

この頃、全国からボランティアが続々と集まってきた。その支援と配置には現地本部が当たり、避難所周辺で婦人会、ボーイ、ガールスカウトらと一緒になって炊き出し、掃除、救援物資の整理などを献身的に行う姿勢が避難者に感動を与えた。避難所でのボランティアは73%が30歳以下の若者たちで、大学生、短大生、専門学校生45%。高校生も12%参加していた。

また25日にはホームステイ、公的宿泊施設の斡旋受付の窓口になり、新たに５人がこの事務に当たった。ちなみにこの業務は６月30日まで行われたが、期間中の相談件数はホー

（図１） **救護対策現地本部**　　動員延べ人数　5,914人




ムステイ1,166件、公的施設は2,839件。さらに28日から近畿、中国、四国３ブロック各府県の公営住宅の斡旋受付窓口が開かれ、３ブロックから３人ずつ９人の他府県職員が駆けつけ、スタッフを支援した。

29日、７地区合わせて最高の243件という現地本部への苦情、相談件数は30日以降徐々に減少していった。多少落ち着きを取り戻し始めたものの、半面要望は食料、仮設トイレ、風呂の設置、仮設住宅の入居など多様化してきた。仮設トイレ、風呂については順次整備していったが、住宅に関しては仮設住宅への希望、さらに自宅の再建、地権をどうするかなど多岐にわたり、相談は急増した。このため２月６日から11日まで中央、長田、西宮の３現地本部で大阪、岡山弁護士会の協力を得て、家屋倒壊によって生じる借地、借家の問題を中心にした法律相談を実施した。この時期、住宅関連企業など社員ボランティアも多数参加していた。１ヵ月間の相談件数は3,415件、医療7,784件、ボランティア活動2,097人。

避難者はその後、仮設住宅の建設により自立へのステップを踏み始めた。各市で処理する事項が多くなり、３月11日をもって24時間体制から日勤12時間体制（９時から21時まで）へ移行。職員数を減らし、併設していた医療班も、患者の減少、それに外傷や風邪から慢

（表８） **救護対策現地本部の相談状況**

| | １月22日～３月31日 | ４月１日～７月26日 |
|---|---|---|
| 一般相談 | 5,433 | 1,104 |
| 医療相談 | 12,495 | 0 |
| ボランティア活動グループ | 586<br>（3,816人） | 25<br>（27人） |

性疾患に比重が移ってきたことから、３月31日をもって診療業務を終えた。

震災100日目に当たる４月27日、自衛隊が被災地から撤収。屋外避難所の自衛隊テント（当時29ヵ所、494張）も廃止し、返納する必要があったが、勤務先などの理由で住民の間で存続を望む声が強く、７月17日までに引き揚げられたのは109張（22%）に過ぎなかった。その後も神戸市と連携しながら撤収交渉に当たっている。

芦屋市が６月３日、現地本部の廃止に踏み切り、残りも避難所リーダー、自治会役員、ボランティアに状況説明を行い、８月10日をもって完全撤収した。

現地本部をベースキャンプに、避難所を巡回する「緊急パトロール隊」は実態、動向を摑んで、不自由な生活環境の改善を図り、その切実な声を聞き、県市の関係機関へ手配する重要な役割を果たした。震災３日後の20日に発足し、神戸、西宮、芦屋の避難所を中心に巡回パトロールを開始した。

構成は県職員２人、警察官３人、パトロールカー１台。33班でスタートし、21日には50班、22日以降は100班の500人体制になり、おおむね１日当たり、各班８ヵ所、延べ800ヵ所の避難所を巡回することになった。また３市の災害対策本部に県災害対策本部員２人（神戸市は警察官２人を含む４人）が駐在し、パトロール隊からの報告を取りまとめ、連絡、調整に当たった。

隊員は避難者に安心感を与えるように、制服上着、腕章、名札を着用し、事業者の協力による携帯電話、ハンドマイクを携帯した。午後６時、パトロールが終わると早速要望や苦情を報告書にまとめ、ファックスでパトロール隊本部に送られた。それを整理、分析し、翌朝７時から開く災害対策本部会議で、緊急を要する案件は即決された。

被災３週間が経過し、次第に避難所は減少してきた。しかし大規模な避難所が依然として多い灘、兵庫、長田区では避難生活の長期化に伴い、ストレスが溜まり、精神的に不安に陥る人々が増える傾向にあった。このため２月12日から垂水、西、北区のパトロール隊員を減員し、長田など３区を増員する配置換えを行った。

緊急物資の搬送、お年寄りや病弱者の対応、広報掲示板の設置、実態についての基礎調査など、パトロール隊の活動は続いたが、３月に入って３市の避難者数は８万人（626ヵ所）に減少した。このため11日から小さい避難所への巡回時間を短縮し、住民間のトラブルなど問題を抱える避難所への夜間パトロール（20時まで）を実施、編成を100隊から50隊に縮小した。さらに６月３日から30隊に。７月26日をもって業務をすべて終了した。

（表９）**パトロール隊活動状況**

| | 県職員 | 警察官 | 延べ班数 | 巡回避難所数 |
|---|---|---|---|---|
| 神戸 | 15,794 | 26,871 | 8,125 | 75,909 |
| 西宮 | 4,170 | 7,100 | 2,140 | 20,031 |
| 芦屋 | 1,102 | 1,677 | 552 | 5,152 |

（表10） **健康相談状況**

| 項目 | 開始時刻 | 実績（1996年1月31日現在） | |
|---|---|---|---|
| 避難所巡回健康相談 | 1月20日（～8月22日） | 実施避難所数 | 5,575ヵ所 |
| | | 従事人員<br>指導件数 | 3,604人<br>28,276件 |
| 仮設住宅訪問 | 2月20日 | 指導件数 | 18,174件 |
| 一般家庭訪問 | 2月4日 | 指導件数 | 24,097件 |

（表11） **食生活改善事業状況**

| 項目 | 実績（1996年1月31日現在） | |
|---|---|---|
| 避難所巡回 | 実施避難所数 | 1,193ヵ所 |
| 栄養相談 | 従事人数（延べ） | 501人 |
| | 指導件数（延べ） | 4,080件 |
| 仮設住宅 | 従事人数（延べ） | 767人 |
| 栄養相談 | 訪問件数（延べ） | 6,353件 |
| 栄養 | 実施回数（延べ） | 117回 |
| 健康教育 | 参加人員（延べ） | 3,059人 |

「パトロールを通してみた避難者の状況」という報告がある。1ヵ月、100日、半年のスパンで追っているが、震災でぼう然自失。避難所生活を送っていくうちに立ち直り、自助からさらに自立しようとする住民の足取りが際立って見える。

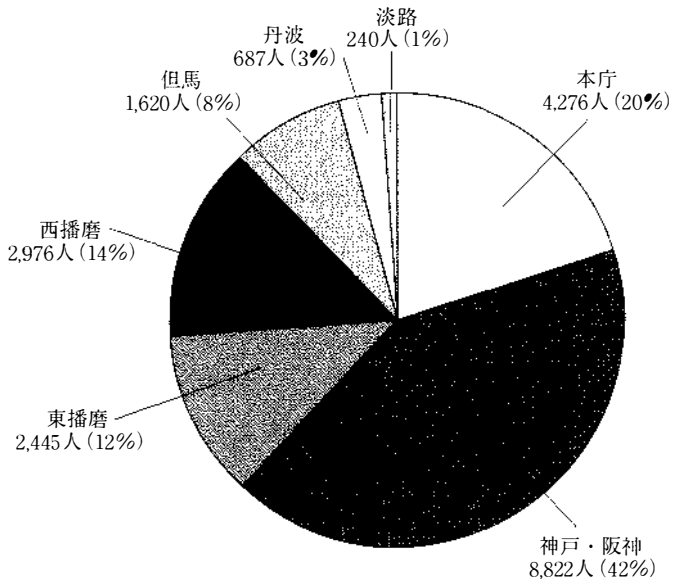
①1ヵ月――ゴミ処理、お風呂、暖房器具、炊き出し、おむつ、生理用品、下着など生活に最低限必要な物資の希望と、汚水処理や入浴の要望が多かった。1月末の調査で「不自由を感じている避難所が60%程度」になり、一応の落ち着きをみせ始めた。義援金、罹災証明についての問い合わせが多く、自立へ向けて救護対策に関心が寄せられるようになった。2月中旬には避難所で自治会が組織されるようになった。一方で外部者とのトラブル、不審者のはいかい、宗教勧誘者の立ち入りなど防犯上の問題が出てきた。学校が避難所になっているところでは父兄から授業再開を強く求められた。

②100日――自治組織が機能し、仮設住宅への関心が高まった。地元への設置を求める声が強く出た。ライフラインが回復し、避難者数は目に見えて減少。炊事用具、洗濯機、テレビの普及も60－80%になった。ボランティアによるイベントの実施などで明るさが見受けられるようになり、旅行で気晴らしがしたいという声も出ていた。半面長期による避難所生活でストレスから精神的な問題が多く見られるようになった。物資の要求も複雑化してきた。気温の上昇から衛生面の配慮を求める声が強く、保冷庫などの設置要望が出た。仮設住宅の完成と入居の推進が住民の自立への気持ちを促進していった。仮設トイレの撤

去、物資を他に回したり、引き取って欲しいなど避難所終息へ向けての動きが出てきた。

③半年――５月に入り避難所ぐるみで運動会などレクリエーションに取り組む所もあった。仮設は遠い、という理由で応募しない、当たっても荷物だけ入れておく人がいるなど不満は相変わらず。雨がよく降り、ビニールシート、パレットなどの要望が多かった。下旬、芦屋では避難所の集約が進み、９ヵ所に減少。梅雨を迎えて雨と避暑対策が急がれた。生ゴミ処理、トイレの消臭、殺虫剤、雨具、畳の要求などが多かった。避難所統廃合の情報や仮設住宅の抽選漏れでいら立つ人も目立ち、情報を新聞などから収集し、相談に応じた。７月、一気に閉鎖への動きが活発化。震災から７ヵ月余り続いた災害救助法に基づく避難所は８月20日をもって終止符が打たれた。

（図２）　**避難所緊急パトロール地域別動員状況**　　動員延べ人数　21,066人




## ４．２次的避難所

県は避難生活が長期化し、不安が募る避難者に対し、公的宿泊施設やホームステイの斡旋などを実施した。いわば仮設住宅などへの入居までの「２次的避難所」として温もりのある施設でゆっくり休んでもらおうという試み。旅館や民宿もこれに加わった。さらに公営住宅、民間アパート、企業社宅の提供なども呼びかけた。

①公的宿泊施設、公的施設の斡旋。

１月19日から県内の受け入れ可能な宿泊施設の調査を始め、８ヵ所の公営国民宿舎をはじめ近接府県にも協力を依頼。１月23日、西宮、芦屋で申し込み用紙を配ったが、応募はわずか11家族18人だった。神戸でも斡旋を開始。２月に入り、１泊から２泊のショートステイを勧めたこともあり、少しずつ利用者は増加した。２月９日からホテル、旅館（６施

東灘区民センター分館で炊事する主婦ら（1995年９月19日）

設）を特別斡旋施設として高齢者、障害者を対象に受け付けを始めた。６月まで期間を延長したが、この間の利用者は1,822家族、4,637人。

②ホームステイの斡旋。

頼るべき親類縁者がない避難家族、あるいは老人や乳幼児を抱えた母親、子供、受験生などを、一時的な家族として受け入れる家庭を全国から募集した。１月20日の呼びかけに対し、県の受付窓口に申し込みが殺到。救護対策現地本部、尼崎、伊丹、宝塚、川西、淡路地域の市役所等で斡旋を始めた。31日に受け入れ申し出を締め切ったが、全国からの応募は約11,750件に達した。６月30日、斡旋を終了したが、成立したのは85家族160人。

成立率が低かった理由は、受け入れ側に「子供のみ預かる」「受験生を」「母子家庭を」といった条件があったこと。提供先が被災地周辺に止まらず全国にわたっていたことから、条件が合わなかったケースが多い。

③公営住宅への一時入居。

被災者の一時的な住宅の確保を目的とし、公営住宅の空き家への入居を希望すれば地方自治法238条の４第４項に基づく目的外使用を認める措置をとった。１年を期限とし、収入基準等の入居者資格を問わない。適宜家賃、または敷金の徴収猶予、減免を行う。

県は震災当日、住宅供給公社と連絡を取り空家住宅550戸を神戸市ほか各市に配分を決める。一時入居の相談に対応するため県庁内に専用電話10台を設置。雇用促進事業団が空家1,733戸を被災者用に確保し、一時入居の募集を開始。住宅・都市整備公団関西支社仮移転住宅特別対策班から近隣府県に所在する2,172戸の空家の提供を受け配分。さらに全国の空家3,000戸の一時入居の募集を始めた。同28日、一時入居可能戸数は25,444戸に達した。２月に入ってさらに軌道に乗り、10日には入居可能戸数は29,399戸、入居決定５,928戸。４月下旬には入居が決まった戸数は10,302戸となり、１万台を超えた。

６月１日、建設省と協議。希望者が徐々に減り始めたため、近隣府県を除く他府県の公

営住宅（13,224戸）公団分（2,155戸）を対象外とし、一時入居可能戸数を14,592戸とした。震災約１年を経て、入居戸数は11,729戸（３月31日）。

④民間アパート、賃貸住宅の提供。

新たに国の支援を得て、災害救助法の仮設住宅として借り上げ、高齢者、障害者ら健康面で不安の多い人たちを中心に提供。２月８日から申し込みを受け付け、730世帯が応募。中旬から下旬にかけて111世帯262人が提供住宅に入居。３月から２次募集を行い、262世帯が応募。28世帯63人が入居した。原則として６ヵ月間の提供としていたが、住宅確保のメドがたたない人のために６ヵ月の延長を認めた。

⑤企業社宅等の情報提供。

１月24日、県商工会議所連合会を通じて受け入れ可能な企業社宅、保養所などの情報収集を行った。県内外の28企業から433戸の提供申し出があった。遠隔地の社宅は低調だったが、被災地に近いところから入居が進み、２月末までに194戸へ入居、最終的には217戸を数えた。

この他、避難所生活が長引く人たちのために１泊２日のリフレッシュの旅を実施した。城崎町、温泉町、赤穂市、洲本市など温泉のある市町を含めて15市町が受け入れ、２月20日から実施した。企画からバスの手配など運営まで県と市町が行い、３月末までに神戸の30,400人を含む37,600人の避難者が温かいもてなしを受けた。

災害救助法にもとづく避難所は８月20日をもって閉鎖された。しかし、神戸新聞によると――

「神戸市の待機所、旧避難所で生活している被災者のうち約８割は今も移転のめどが立っていない。神戸市は空き仮設住宅の斡旋や公的賃貸住宅への応募を呼び掛けているが、解消にはかなり時間がかかりそう。

同市の避難者は震災直後の１月24日、236,689人を記録。県内市町では最も長く災害救助法が適用されたが、仮設住宅の必要戸数が確保できたことなどを理由に、８月20日をもって避難所を廃止、待機所を設けた。廃止時に約4,800人いた避難者は12月に1,000人を切ったが、その後、減少ペースは月20人前後と鈍化している。

現在は公園など８ヵ所で260人、旧長田区役所など５ヵ所で96人が暮らしている。避難者のうち自宅再建中や仮設住宅契約済みなど『移転のめどがある』のは、全体の約２割の78人にとどまっている。

『めどなし』と答えた人の多くは市街地の仮設住宅を希望し、同市は空き仮設住宅を斡旋する方針。しかし解消時期は『こちらから決めない』としている。」

避難所を出た人もそうでない人も、それぞれ『被災』という重い現実を背負っている。

（表12） **避難所の廃止**　　（２ヵ月後から１年後まで）

| 3月17日 | 4月17日 | 5月17日 | 6月17日 | 7月17日 | 8月17日 |
|---|---|---|---|---|---|
| 789 | 639 | 500 | 379 | 332 | 222(31) |
| 77,497 | 50,466 | 35,280 | 22,937 | 1,756 | 8,491(181) |

| 9月17日 | 10月17日 | 11月17日 | 12月17日 | 1月17日 |
|---|---|---|---|---|
| (109) | (82) | (70) | (60) | (40) |
| (2,837) | (1,884) | (1,354) | (1,042) | (758) |

（注）８月17日以降の数値の（　）は災害救助法対象外の避難所（旧避難所）及び避難者数

**避難所の廃止時期**

３月３日　　避難者数10万人割る
３月26日　　避難者数７万人割る
４月５日　　避難者数６万人割る
４月15日　　川西市　避難所廃止
４月19日　　避難者数５万人割る
４月26日　　「避難所対策協議会」設置
５月７日　　避難者数４万人割る
５月21日　　宝塚市　避難所廃止
５月26日　　「避難所関係市長会議」開催
５月29日　　避難者数３万人割る
６月15日　　尼崎市　避難所廃止
６月18日　　芦屋市　避難所廃止
６月29日　　避難者数２万人割る
７月31日　　西宮市　避難所廃止
（西宮市単独で運営する避難所は９月30日まで存在）
（８月９日現在、神戸市避難所216ヵ所、7,600人）
８月14日　　避難者数１万人割る
８月20日　　神戸市　避難所廃止　（震災から216日目）
《これにより災害救助法に基づく避難所はすべて廃止》
（旧避難所196カ所、6,672人）
８月21日　　神戸市　待機所12ヵ所開設、594人
（旧避難所157ヵ所、4,221人）
1996年１月17日　　神戸市　待機所260人
（１年後）（旧避難所40ヵ所、758人）

〈参考文献〉
『阪神・淡路大震災―兵庫県の１年の記録』兵庫県　1996年１月
『大震災　その時、わが街は』神戸新聞社編　神戸新聞総合出版センター　1995年９月
『生研たより第41号・震災特集号』神戸市生活指導研究会編　1995年５月
『都市防災』吉井博明著　講談社現代新書　1996年12月

# 第二節　避難者の行動心理

## 1．耐える日々

震災の日、多くの避難者の取った行動は「冷静で沈着だった」という評価がある。家屋の倒壊と下敷きになった犠牲者、迫りくる大火災の修羅場をくぐり抜けて、たどり着いた避難所では、ショックで「ぼう然自失」という状態であったかもしれない。しかしその後も感情をむき出し、泣き、わめくシーンを見た、という人は少ない。

外国の新聞記者は「黙々と、避難所で苦労に耐えている」と、よその国で見るような災害時の喧騒とは違って、それは不思議なエアポケット、または奇異な現象であるように報じた。ロサンゼルス地震で、マーケットを襲撃し商品を略奪していったシーンはまだ記憶に新しい。ワシントンポストは、日本人のキーワードを「我慢」だとし「日本人の特性が地震のときに表れた」と書いた。

「淡路・北淡町最大の避難所である町民センターには800人の避難者であふれていた。18日には大鳴門橋を渡って四国から衣類や食料が届き、センターの前に山ができた。衣と食に不安はなく、それが冷静な生活を送ることができた要因の一つと思われる。

『近所の家の間取りから、寝ている場所まで知っている』。これはインタビューに答えてくれた人が口をそろえて言った言葉である。近所とはかなり広い範囲を指すようであり、町の地縁、血縁のあり方を端的に表している。そのため生活の立ち上がりは、安心できる環境の中で比較的スムーズに行われた。」（県家庭問題研究所）

都市部の避難所でもほとんど差異はない。廣井脩東京大教授（社会情報研究所）は震災直後、鉄道が寸断されていたため、大阪から神戸まで9時間かけて歩き通し、被害の状況をつぶさに観察した。「コンビニの一部は開いているため、そこに食料品を買い求める人が数多く並んでいた。抜け駆けする人もおらず、比較的冷静に見えた。東灘に入ると、親子連れとか、あるいは老人一人が、毛布だけを持って近くの避難所に向かっていたが、皆かなり冷静な感じであった」という。そして日本人の非常時における行動心理を次のように分析している。

「日本人の民族性として、多くの人が災害を運命としてとらえるということがあると思う。外国人だと『神の怒り』という受け止め方をするところを、日本人の場合は『災害で生きるのも死ぬのも運命である。これはもう以前から定められていた運命なのだ』と考える心理が働く。それから『自分も被害を受けた。しかし家族全員が死んでしまった家もある。その人たちに比べれば幸せと思わなければならない』という、合理的というべき心理が働いているのだろう。

さらにもう一つ、天災論というのもあると思う。市民レベルでは『行政を責めても仕様がない。災害の力が余りにも大きかったため、手の施しようがなかった』という。つまり

『災害は天災で、人間の力をはるかに超えている。諦めるしかない』という意識がある。災害を運命だと諦める。他人と比較して諦める。天災だと観念して諦める。こうしたいろいろな理由で、結局自分の状況を甘受してしまう。おそらくそういう心理があったと思う。」(『災害と日本人・巨大地震の社会心理』時事通信社)

この運命論は、1876年(明治9)の神田の大火や関東大震災のときにも外国人に指摘されたことであり、その結果として廣井教授は「次は本当に災害に強い防災都市をつくってほしいと思う。けれども多くの人が天災論とか運命論を持っていると、それができにくい。つまり、結局災害は運命なのだという意識を持っていると『二度とこういう苦しみを起こさないようにしよう。この悲劇を二度と繰り返さないでおこう』という、強い決意にならない」と結んでいる。

日本人の特性である「我慢」は半面「無関心」にもつながる。面識のない人たちが集団になった都市部ではその傾向がやはり強い。しんどい役割はすべて他人まかせという指向――。「都市家族はボランティアなど外部組織の援助にかなり依存している。まだまだ自分たちの力でなんとかできる状態ではない。ボランティアが去ると、頼みは行政の支援。というのは被災した都市家族にとっては、地縁も血縁も長期的に有効なサポートネットワークとして機能しないからで、危機克服のための基盤が弱い」という県家庭問題研究所の指摘もある。

## 2．避難基地としての学校

次に被災した住民の行動心理と、避難所運営のリーダーシップのあり方についてはどうか。神戸大学は震災後、岩崎信彦文学部教授を世話人に四十数人で「震災研究会」を組織し、都市直下型地震のメカニズム、避難と救助と支援、健康と環境、住宅問題、復興計画など、被災現場に入り込んで、あらゆる角度から徹底調査した。

まず避難行動について。家屋倒壊と火災が極めて激しかった長田区と須磨区東部に注目し、避難者の70%以上が集中した9つの小、中学校を対象に調べた(震災直後から2月下

(表13) **校区内避難者数・率**

| | 避難者数 | 校区内<br>避難者数 | 校区内<br>避難者率 |
|---|---|---|---|
| 長楽小 | 1,486人 | 857人 | 57.7% |
| 大黒小 | 1,192 | 942 | 79.0 |
| 二葉小 | 505 | 435 | 86.1 |
| 真陽小 | 2,047 | 1,494 | 73.1 |
| 蓮池小 | 1,462 | 1,121 | 76.7 |
| 太田中 | 1,408 | 1,277 | 90.7 |
| 駒ヶ林中 | 1,160 | 29 | 2.5 |
| 鷹取中 | 1,405 | 517 | 36.8 |
| 千歳小 | - | - | - |

旬にかけ調査)。より近くへ避難する指向性、そして日常的に地域コミュニティの核として学校が機能している、とみるからである。

大黒、二葉、真陽、蓮池小は校区内からの避難者が73～86%、二葉小は86.1%に達した。長楽小の57.7%は火災による被害が大きかった千歳小校区などからの避難者を受け入れたため。千歳小には当初、700人が避難してきたが、火災のためJR鷹取工場、太田中、大黒小などへ分散避難した。太田中は大黒、千歳小校区を校区にしている。大黒小に隣接しており、校区内避難者は90%を超えた。妙法寺川以西の西接校区からの避難者はほとんどなく、校区というのが強く意識されている。さらに河川の存在が避難行動をかなり規制している。

駒ケ林中は二葉、長楽小を校区にしているが、校区外に立地しているため校区内避難者はわずか2.5%。避難者の地域的分布は、国道2号線以北、JR線以南、西出―前池線以東の区域に集中しており、主要幹線が避難行動に影響を与えている。鷹取中は校区外からの避難者が6割以上を占めている。校区の東側に集中し、多くは火災被害の大きかった野田北地区の住民。火災の延焼で東から西へ避難したことが推察される。

このことから、共通して認められる傾向を次のように分析している。

①避難者がより近くにある避難所を指向する近接性効果は、全体的に認めることができるが、火災による被害の深刻な校区においては、必ずしも近接性効果だけで避難行動を説明できない。

②火災被害が著しい場合を除いては、各小学校への避難者は校区単位でほぼ完結することが多い。これは校区が地域のコミュティ区域を形成し、その核としての役割を小学校が果たしているからで、避難行動に関する地域コミュニティ効果が認められる。

③自校区内や隣接校区の火災の延焼方向や、避難所となる各学校の位置によっては、校区外からの避難者の占める比率が高い場合がある（鷹取中、長楽小)。

④JR線、国道2号線などの主要交通幹線や、妙法寺川、新湊川などの河川が避難者の避難行動を規制する傾向がみられる。

⑤中学校は小学校と比較して、その校区が広域であるために、校区単位の避難中心というよりも、近接地区（中学校に近接した地区）の避難所としての役割を果たしている。その点では、地域コミュニティ効果よりも近接性効果の方が避難行動への影響が大きいと思われる（駒ケ林中、太田中)。

とくに①と②は小学校をめぐる避難行動の特性としてはかなり普遍的に認められる。今後学校を地域の防災拠点、学校区を防災空間として位置づける場合には、ハード面での整備だけでなく、近接性効果や地域コミュニティ効果などの避難行動を規定する諸要因に基づいた避難行動計画などの、ソフト面もよく踏まえた防災計画が必要であろう。

しかし小学校を主とする学校施設の主要な役割の第一は教育機能であり、避難所・防災拠点機能ではない。防災計画において小学校区を防災基礎生活圏とし、小学校を防災拠点

とすることに加えて、学校施設以外の公的な避難防災施設の新設や、避難所に収容規模や避難行動パターンなども踏まえた計画の立案が望まれる。(『大震災100日の軌跡』)

体育館や学校の講堂から、公民館、地域の集会所、またはテントまで、避難所の器は大小いくつかのパターンがあるが、規模は小さければ小さいほど運営、自治がスムーズにいくケースが多い。家族単位で生活し、プライバシーが守られるほどよいスペース。隣り合わせに住む人々と連帯感が生まれ、そこから自立をうながす何かを模索する――のだろう。

## 3．リーダーの条件

2月10日から約1ヵ月かけて日本住宅会議のメンバーが、神戸市灘区のテント生活者の実態を調査した。

大規模テント村15ヵ所、テント98ヵ所、バラック51ヵ所、コンテナ・プレハブ25ヵ所が存在した。このうちテント村を中心に43ヵ所でヒアリング調査を行った。立地する場所としては公園、駐車場、空地などがあげられ、個別避難のテントは路上にもみられた。大規模テント村は公園に立地しており、岩屋北公園と岩屋公園は100世帯以上が避難していた。

テント村形成の理由、要因を要約すると、①指定避難所がいっぱいで行くところがなかった　②高架橋の落下など大被害のため指定避難所にたどり着けなかった　③安全な場所だと考えた　④自宅の近くにいたい　⑤市、自衛隊、ボランティアが設営していた　⑥避難所は窮屈でプライバシーがない――などがあげられる。

テント村の居住者は一般的に周辺の近隣住民で構成されており、日頃の近所づきあいが功を奏している場合もあるが、つきあいのほとんどなかった住民同士が協力してコミュニティを形成しているケースが多くみられた。長期化する避難生活を共同で円滑に送るために住民の自助努力が発揮されており、援助物資の受け入れ、行政への対応、炊き出しなどの自主管理が行われていた。

それぞれのテント村は自助と共同生活でつくられた、まさに「村」としての有機的空間構成と豊かな共同空間を有している。サロンで焚き火やかまどを囲み、人々の輪ができる。ここで育まれた住民同士のつながりが新しいコミュニティをつくり出し、過酷な避難生活を支える自助努力を生み出したのではないだろうか。(『1996年版住宅白書』日本住宅会議編)

その典型例を紹介しよう。東灘区住吉宮町K.Yさんのケース。同町に住んで30年になるが、周辺12軒の隣人はほとんどがサラリーマンで、面識があってもほとんど交流はなかった。避難所とテントで暮らすうちに、同じ被害者としての連帯感が生まれた。そこで「みんなで共同して復興住宅を建てよう」とK.Yさんが提案、12軒中11軒の了解を取り付けた。約500㎡の敷地に5階建てマンションを作ろうというプラン。それぞれの資金調達、地元の中堅ゼネコン会社との交渉など難問が山積したが、粘り強いK.Yさんのリーダーシップで乗り切り、等価交換基本契約を結んで震災の年の5月、建設着工に漕ぎつけた。

神戸市の復興住宅第１号として、11月地鎮祭を行った。

K.Y さんは「生活レベルが似ていたこと。それに隣同士のきずなが避難生活で生まれ、自分の町と土地への執着がまとまった原因です」と言う。隣同士という小さな集団で、タフな持ち味を発揮して効果をあげた。では多様な人間が集まった学校など大規模避難所ではどうか。ここでは教員とボランティアに負うところが大きい。救援物資の配分など混乱は避けられなかったが、教員を中心に本部を設置。避難者有志にも加わってもらい、班分けしてようやく軌道に乗った、というケースが多い。やがてよきリーダーが育ち、教員やボランティアへの依存が少なくなるという。

公民館など集会施設では、自治会の役職リーダーが、日頃の世話役ぶりを発揮して、うまく運営していたケースが目立つ。例えば被害の大きかった長田・真野地区(2,400世帯、避難所16ヵ所)では一人のリーダーを中心に以前から「まちづくり」を推進していたため、地域全体がすっきりまとまった。これまで公害追放、福祉、緑化運動など、行政を巻き込んだ運動を展開。震災時には避難所代表、自治会長が集まって住民による災害対策本部を作った。

まちのリーダー的な老人も多数参加しており、救援物資の配分のルールを作り、炊き出し、被災家屋調査を自分たちの手で行い、復興を目指す動きも活発になった。この中で建築レスキュー隊の結成がとくにユニーク。複数の地元の建築士に集まってもらい、各戸の被災度を調査し、大丈夫と診断すると、早く戻ってもらうよう指導した。「自分たちのまちを元のにぎわいへ」という住民の意識の高揚に役立った。

避難所から仮設住宅へ移っていく過程でもリーダーの存在が大きな役割を果たしている。多くがまったく新しいコミュニティで自治会を発足させたが、内紛が起こり、役員が辞任に追い込まれたケースも多い。神戸市北区のある仮設住宅で、自治会長が引退した。その人は「みんな育った環境も違う。要求はばらばら。ぼろくそにいわれて、なんでこんな苦労せんならんのや」とサジを投げた。行政やボランティアの仲介で推されて就任した新自治会長は、グループをまとめられる人柄と行動力が買われた。仮設住宅で懇意になった人たちと仲良しチームを作り、趣味のサークルやイベントなど楽しい行事からことを始め、将来の住宅をどう考えるか、の課題に取り組んで、すっかり様変わりした。「日頃の動きで信頼される人」がリーダーの条件ということになるようだ。

岩崎神大教授は、震災６ヵ月後同大で開かれた「第９回町内会・自治会全国研究集会」で震災経験を通した基調報告を行った。

①災害時の避難、防災には、地域社会に存在する多様な公共的施設・空間（民間事業所を含む）の有機的な対応システムを準備しておかねばならない。

②自治会などの地域集団は平常時から活動することによって非常時にも有効に機能する。

③被災地内外のボランティア活動が新しい社会活動原理として大きく登場し、５月中旬

（1995年）の時点では、行政区レベルの中・広域のボランティア組織として編成されつつあるが、これを発展させること。

④それらと自治会など旧来の狭・中域の包括型地域集団との有機的な共存・連帯のシステムを作っていくこと

――などである。

〈参考文献〉
『阪神・淡路大震災と家族―面接による事例研究書』(財)兵庫県長寿社会研究機構・家庭問題研究所　1995年4月
『災害と日本人―巨大地震の社会心理』廣井脩著　時事通信社　1995年4月
『大震災100日の軌跡』神戸大学震災研究会編　神戸新聞総合出版センター　1995年11月
『1996年度住宅白書』日本住宅会議編　ドメス出版　1996年1月

# 第三節　救援物資

## 1．県消防学校に備蓄基地

17日早朝、是常一雄副校長は加西市から車を飛ばし、長田・箕谷線へ。圓井延廣主任消防教育専門員も星和台の自宅で散乱した家財を片付け、同じルートで県消防学校に向かった。同校は都心から離れた神戸市北区の高台にあり、信号は停電で機能しなかったが、車の渋滞は少なかった。

学校は18日からの専科教育訓練生入学の準備に入っていた。職員の安否を確かめたあと、中谷一彦校長以下８人のスタッフでがらんとした校内を見回り、被害状況の調査をまとめた。グラウンドから市街地を見渡すと、東の方面から５つほどの煙の帯が立ちのぼっていた。西側の長田地区は山がさえぎっていたが、やがてまっ黒い煙の塊が山越しにむくむくと上がるのが見えた。本庁や消防署に電話をかけ続けた。午前中は通じず、情報は映像のはっきりしない電池式のテレビだけが頼りだった。

土江啓士消防交通安全課長は午前６時30分、明石・大久保の自宅を妻の車で出発、国道２号線を東へ向かった。間もなくものすごい渋滞に巻き込まれ、一歩も進めない。近くの釣具店に飛び込み、身分を名乗って自転車を借りた。神戸・塩屋付近で都市ガスの強い匂いが鼻をついた。公衆電話はどれも通じない。がれきにぶつかれば自転車をかついで歩き、須磨では大火を目のあたりに見て、足がすくんだ。県庁に着いたのは午前10時10分。２号館の12階までかけのぼり、壁の裂け目から机、棚、事務用品、書類が散乱して目もあてられない部屋に入った。

５階の庁議室に設けられた災害対策本部から「情報を早く、的確に集めろ」という指令。しかし通信網は寸断され、災害警備本部を置いた県警の各地からの報告を待つしかなかった。被災市町は５時50分の伊丹市を皮切りに、宝塚、西宮、川西と順を追って災害対策本部を設置。県と神戸は７時に発令し、10時、自衛隊に出動を要請した。

貝原県災害対策本部長（知事）は18日未明、NHKなどを通して、食料や毛布の支援、被災者の救護を全国に向け発信した。これを受けて都道府県や企業から「救援物資を送りたい」という申し出が続々と寄せられた。そこで備蓄基地をどこに置くべきか。これまでの方法では、被災地の市町が受け付けるのが普通だが、これだけ被害が広域に及び、市町に集配能力がないとなると、県が一括してまとめ、配送する手段しかない。そこで山の手で広大なスペースがあり、各地との交通ルートを考慮して、被害の軽微な県消防学校を備蓄基地に選定した。

18日午前３時20分、土江課長から学校に「基地としての準備指令」の電話が入った。職員スタッフは専科教育の一時延期の処置を取り、とりあえず屋内訓練棟（900㎡）を保管場所に決め、消防自動車を屋外に運び出して、夜の明けるのを待った。

11時30分、乾パン10,000個、ラーメン20,000個、水（ペットボトル）8,400本を積んだ10ｔトラック第１便が到着。ファミリーマートからの救援物資だった。空からは佐川急便がチャーターしたヘリを先頭に、毛布、おにぎり、弁当、乾パンなど緊急食糧を積んだ自衛隊ヘリも続々とグラウンドに舞い降りた。この日１日で毛布、タオル、カイロ、ラーメン、ジュース、缶コーヒー、飲料水、カセットコンロなど、大型トラック60台分が到着した。各地からのトラックには「救援物資搬送」という大きな横断幕が掲げられ、北陸からきたトラックの屋根には20㎝ほどの雪が積もっていた。

岡山、広島など中国、山陰からのトラックは中国自動車道を経由して西宮北ICから入ってきた。北陸、近畿から市街地に入り込んだトラックは白バイに先導され、山手幹線・山麓バイパスルートを通ってきた。初日は比較的スムーズに流れた。しかし２日目からは想像を超える渋滞が待っていた。

トラックを屋内訓練棟へ誘導し、送り主と中身をチェックして荷を降ろし、品物を効率よく仕分けして積み上げていく。その間にもトラックが列をなして到着した。その交通整理に加え、これだけの作業を行うには８人のスタッフでは限界があったが、張り詰めた徹夜作業でやり通した。

２日目に入って、ようやく開通した電話を通して運転手の切羽詰まった声が飛び込んできた。「１時間たっても１ｍも進まん」。これは主に国道２、43号線から。灘や長田では火災とがれきにはばまれ、殺到する救援車の列で市街地を抜けて入ろうとするトラックには打つ手がなかった。県災害対策本部としても建設省、警察と協議して早急に規制する必要があった。

緊急輸送ルートについて、中心部の幹線道路を確保する方向で検討。国道２、43号を視野に、緊急輸送車両の標章のない一般車両を被災地に流入させないため規制し、県北部へのう回誘導を実施した。そして国道２号、市道山手幹線、山陽自動車道（備前～姫路東、上り）、姫路・加古川バイパスなどを緊急輸送ルートに指定した。これにより東ルートは国道２号、市道山手幹線を、西ルートは姫路・加古川バイパス、国道２号、山麓バイパスとする物資搬送が確定した。

20日には一般車両対策として、阪神、神戸地域に入らないよう、北回りを中心にう回ルートを選定。国道９号、175号、県道三木・三田線、西脇・三田線を選び、被災していない中国自動車道（西宮北IC以西）近畿自動車道敦賀線に速やかに乗れるよう誘導。主要う回ルートマップを35,000部作成して配布し、国道175号をはじめ主要交差部に67ヵ所148の看板を設置し、一般車両の阪神、神戸間への乗り入れ自粛を促した。

「徹夜作業が続き、午前３時ごろでしたか、外を見回ったんです。前の道になんと10ｔトラックが50台も数珠つなぎなんです。運転手さんに大教室へ入ってもらい、グラウンドにトラックをどう並べたら効率が上がるか、話し合いました。誘導するわれわれもハードでしたが、不眠不休で走ってきた上に、何十分もかかる荷降ろし作業を、誠心誠意手伝う

救援物資の品目

| | |
|---|---|
| 食料 | 缶詰、米、菓子、果物、ジュース、茶、粉ミルク、ミネラルウォーター、カップラーメン、調味料。 |
| 台所用品 | ポリタンク、ポリバケツ、ポリ袋、紙コップ、紙■、割り箸、食器、鍋、包丁、魔法瓶。 |
| 衣料 | 衣類、肌着、靴下、防寒具、作業服、靴、革手袋、軍手、レインコート。 |
| 暖房 | 電気カーペット、石油ストーブ、カセットストーブ、カセットコンロ、ガスボンベ、ホームコタツ、豆炭、炭。 |
| 医薬品など | 救急セット、薬、石けん、生理用品、紙オムツ、タオル、歯ブラシ、歯みがき、シャンプー、化粧水、洗剤、ウエットティッシュ。 |
| 電化製品 | 懐中電灯、ヘッドランプ、ラジオ、電池、ラジカセ、テレビ、衣類乾燥器、電球。 |
| その他 | 自転車、車いす、ベビーカー、スコップ、モップ、塵とり、畳、老眼鏡、マスク、雨具、工具類、使い捨てカイロ。 |

運転手さんはもっと大変だったと思います」（圓井主任消防教育専門員）

ビストン運転で運ばれてくる救援物資で屋内訓練棟はみるみるうちに満杯。やがて本館廊下や教室にまではみ出してきた。各避難所への物資配分の時期も迫ってきた。だがこの膨大な物資を品目ごとに仕分け、トラックに積み込む作業は、現スタッフではとうてい無理だった。その状況を本部に連絡を入れたが本部から折り返し、20日～24日まで1日20人の県職員を派遣する旨の知らせが入った。さらに自治省消防庁の斡旋で、各市町の公共団体や消防団員の支援も受けることになった。被災地外からの消防団員の配置、日程調整は土江課長が窓口になった。外国からの救援物資も自衛隊の大型ヘリで運ばれてきた。中谷校長によると、あらゆる物資が揃って「さながら巨大なスーパーマーケットだった」という。

20日、被災の拡大で避難者は282,000人を超えた。その避難所へ食物や衣類、暖房器具類をどう届ければいいのか。各市町から「どこに何を」という的確な指示は、指揮系統が混乱したせいか、ほとんどなかった。そこで学校事務所に電話5台、ファックス2台を増設し、5、6人が張り付いて1,000ヵ所近くに増えた避難所へ片っ端から電話を入れた。「いま何が必要ですか」という注文取りである。電話が通じれば「生きるのに必要なもの、なんでも送ってほしい」という切実な要求が必ずはね返ってきた。

市町への搬送には、兵庫と近隣府県のトラック協会から「トラック30台の拠出」などという力強い支援があった。さらに職員と警官でチームを組む緊急パトロール隊が編成された。避難所からの生活情報が逐一入るようになり、21日からきめの細かい品目の搬送がようやく軌道に乗ることになった。積み降ろし、積み出しのきつい作業には、消防団員や若いボランティアが多数加わった。

救援物資は日を追って増え続けた。ピーク時で1日10ｔトラック150台。到着する車、避難所へ出発する車で学校周辺の道路は混雑を極めた。一時は野積みを覚悟したという。しかし22日から雨という予報が流れ、なんとしてでもテントを張る必要があった。被災地ではテントの確保が難しい。そこで大阪府消防学校に購入を依頼したが、早速120張のテ

（表14） **避難所への救援物資の供給**

| | 1月17日～3月31日 | 4月1日～7月26日 |
|---|---|---|
| 下着（枚） | 541,485 | 8,460 |
| ペットボトル（本） | 125,733 | 24,743 |
| カップめん等（食） | 111,083 | 2,196 |
| 毛布、布団（枚） | 110,121 | 1,578 |
| トイレットペーパー（個） | 84,423 | 19,807 |
| カイロ、マスク、ゴミ袋その他 | 198,604 | 61,137 |
| 計 | 1,171,449 | 117,921 |

ントが届けられた。岡山県消防学校からはパレット（木製の敷台）が送り込まれた。青いビニールシートも心のこもる、救援物資だった。

グラウンド（9,781㎡）は巨大テント村になった。品目ごとにテントで仕分けされ、「どこに何があるのか」を毎晩チェックして、翌朝の搬送に備えた。ただし段ボールで何個分、といった大ざっぱな目分量になるのは、その間にも救援トラックが殺到する24時間体制の中ではやむを得なかった。

このグラウンドもすぐ満杯になり、たった1日で限界がきた。本部で第2備蓄基地が検討され、年金事業団の保養施設である「グリーンピア三木」を借り受けることにした。第2駐車場（7,000㎡）に400張、グラウンド（6,500㎡）に150張のテントを付設する計画がばたばたと決まった。県消防学校の後方支援というより、交通事情を考えて立地条件がよく、広く全国からの救援物資を受け入れる、よりスケールの大きな総合基地といえた。23日から、ピーク時に県職員17人、消防団100人（3交代延べ300人）の応援もあり、24時間体制で対応した。ここには高校生、大学生を含めたボランティアが多数参加。各市の青年会議所が車20台で、各地避難所への搬送業務を手伝うなど、協力の輪は大きく広がった。

続いて毛布、布団など比較的長期にわたって備蓄する基地として、三木山森林公園を選び、2月3日から県職員4人、消防団員50人を配置して作業に当たった。第1、2、3駐車場とイベント広場（9,700㎡）に大型テント6張で対応した。　その頃になると、外国からの支援がどんどん届くようになった。ほとんどが関西国際空港へ着く救援物資であり、それを受け入れるには、神戸や三木では距離的ハンディが大きかった。そこで関東からの物資も含めた備蓄基地として、大阪空港にある旧外国貨物ビル（6,500㎡）を、関西空港ビルディング株式会社から借り受けることにした。

災害に対する支援は、当然のことながら人的派遣、資金拠出であれ、それを使命とするお国柄がどの国にもある。震災直後に入国したスイス、フランスの災害救助特別隊、イギリス国際救助隊やタイ医療チームなどの活躍は、報道で明らかになったが、救援物資面でも心温まる品物が続々と到着し、空港基地に山のように積まれた。

救助隊の他に、世界から72ヵ国（地域）7姉妹州省の政府、企業、民間団体や個人から、水、食料、防寒具、防水シート、テント、赤ちゃんのミルク、応急医療品、さらに激励の

手紙、絵画など200件以上が届けられた。友好姉妹州では、ワシントン州が支援組織「タスクフォース」を設立し、住宅、貿易、観光など復興支援のための各種提言を行った。その他西オーストラリア州、中国・海南省、パラオ共和国など、物心両面にわたる支援は数限りなくあった。

外国からの救援に対して、大蔵省による通関手続きの簡素化、関税の非課税扱いを実施。航空・通関業者に協力を呼びかけて費用の無料化をはかり、自衛隊、海上保安庁による輸送、外務省および在外公館との連絡調整などできるだけの方策が取られた。

2月中旬に入り、物資の搬入は次第に減少してきた。県消防学校は4月からの消防教育に備えるため、3月15日をもって閉鎖、搬送の中心基地をグリーンピア三木に移した。大阪空港基地は今後の余震に備えるために必要な毛布、ビニールシート、防寒具を備蓄する最終の集約基地と位置付け、3月15日、民間倉庫会社への管理委託を行った。続いて4月14日に三木山森林公園基地を、4月30日にグリーンピア三木基地を閉鎖。最後まで残っていた大阪空港基地は、避難所が廃止された後も仮設住宅、ボランティアグループ、自治会、被災市町への搬送を続けていたが、在庫も減少したため、12月15日をもって、すべての業務を打ち切った。

## 2．災害発生と輸送システム

今度の災害で、市民生活を支えた救援物資の輸送のあり方が再認識された。しかし「動きようがない」と渋滞に巻き込まれたドライバーがいうように、災害発生時に、よりスムーズな輸送システムを確立することが必要であろう。財団法人・関西交通経済研究センターは、このテーマに取り組み、震災8ヵ月後に「調査研究報告書」をまとめた（座長・小谷通泰神戸商船大助教授）。主な問題点を要約すると――

救援物資の輸送には多くのトラック事業者が関わったが、交通遮断だけでなく、通信手

全国から寄せられた救援物資＝兵庫区御崎公園（1995年2月7日）

（表15） **救援物資配送拠点における輸送規模―1月20日～3月末**

| 配送拠点 | 輸送従事台数 | 従事人数 | 備　考 |
|---|---|---|---|
| 摩耶倉庫 | 3,600台 | | 1月31日～3月31日 |
| 新神戸倉庫<br>シルバーカレッジ | 3,050台 | 日当たり　300人 | |
| グリーンアリーナ神戸 | 1,109台 | 延べ　1,052人 | 1月20日～3月15日 |
| 合　計 | 7,759台 | | |

段の途絶、指揮系統の混乱なども相まって、初期の緊急輸送は混乱を極め、長時間連続乗務の過酷な条件での輸送となった。各地からの車両が被災地を目指して集中し、渋滞は想像を絶するものとなった。渋滞区間も刻々と変化し、情報がリアルタイムに入らず、支障が生じた。

①神戸市については、担当の民生局に聞いた。当初、全国から寄せられる救援物資は、市役所を目指してくることが多かった。とりあえず市役所3号館1階の駐車場、そして1号館と3号館の間の道路、歩道が物資の一時集積場・荷降ろしスペースとして利用され、避難所や区対策本部に配送された。ただ物資が24時間間断なく到着し、物資があふれた。市職員、ボランティア、トラック事業者が混乱した指揮系統のもとに作業にあたったため、十分な対応が取れなかった。

1月20日以降は、市内の4ヵ所（新神戸倉庫、摩耶倉庫、シルバーカレッジ、グリーンアリーナ神戸）に避難所への配送拠点が設けられ、物資が適時、分散して受け入れられた。

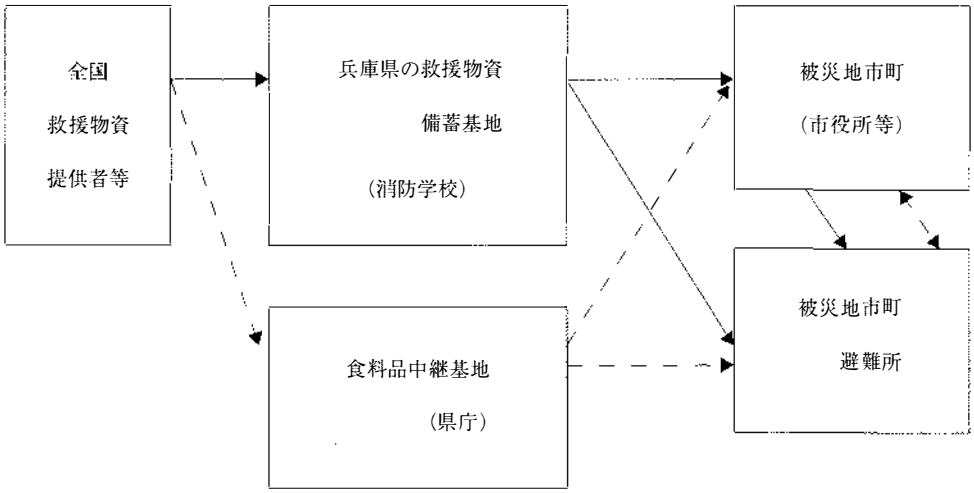
4月中旬以降は、配送拠点をシルバーカレッジなど2ヵ所に集約し、市内全域に向けて配送（1日に2回程度）が行われた。また配送拠点における配送実務（配送、倉庫管理、積み降ろしなど）は、物流事業者に委託し、実施された。

配送拠点への物資到着、拠点から避難所への配送の遅れが当初多発した。深夜、早朝の到着に対応するための人員配置を行う必要があった。物資がまったく到着しなかったり、一時に大量到着する時間帯などばらつきがあり、受け取り、配送の計画的な実施が困難であった。

在庫管理については、物資をできるだけ滞留させないため、到着次第すみやかに発送することを心掛けたが、バランスよくタイムリーに到着したわけではないので、避難所などで物資の過不足が一時的に生じた。避難所の状況の把握が、災害対策本部で十分にできず、物資のニーズがつかめなかった。

配送拠点の確保は、渋滞、建物の倒壊、海岸部の液状化現象で拠点の適地が限定され、設定できなかった。港湾機能の復興に伴い、配送拠点や物資倉庫として使用している港湾の上屋が本来業務への復帰が求められ、平常的に使用する施設を緊急時に活用することの検討が必要。拠点としては屋根付きの荷捌き施設が望ましい。物資を送る側に一定のルー

物資の流れ




ルの確立が必要（梱包内容を記入しておく、１梱包には１品目とする、フォークリフトのない基地向けにはパレットを使用しないなど)。

②県でのヒアリングで分かった問題点。前述した県の４基地の輸送は、兵庫県トラック協会加盟の運送事業者を中心としてボランティアの車両も活躍した。１月中は１日200台の搬入車両があり、駐車場が不足したため、路上や物資の集積場が駐車場となり、搬入の効率が低下した。当初フォークリフトがなかったため効率が悪かった。

１台のトラックに様々な品物が混載されていたため、仕分けが大変だった。一度荷物を降ろすと、今度は特定の品目を捜すのに手間がかかった。避難所全員に同じ物を――という要望があったが、数が揃わないことが多かった。避難所への配送は県と市の二通りあり、品目の重複があった。配送拠点にはボランティアなど50～100人が常駐していたが、物流の専門家不足で、作業効率が低下した。

避難所から県に対し配送の要請があったが、県は市町のバックアップが基本であり、配送は市町の担当として、県と市町との役割分担を明確にすべきである。物資の送付先があいまいで、何でも県の拠点に搬入するケースが目立った。避難所のニーズを聞く窓口が県と市の両方にあったため、重複輸送が発生した。窓口の一本化が必要。

③県と被災市町が行った、配送に従事した車両数は、震災から３月末までの２ヵ月半の間で12,320台に達した。内訳は３分の２が神戸市に関連する輸送。車両は県の他近畿各府県の事業者からの応援も含まれる。１月20日以降、本格的にスタートし、毎日250台前後の営業用貨物車が従事した（建設会社などボランティアによる自家用車は含まれていない)。

当初、兵庫県トラック協会から加盟事業者に緊急輸送の出動要請を行おうとしたが、トラック協会の本部も被災し機能しなかった。被災地以外の支部を活用したが、緊急時に備

（表16） **輸送依頼者配送従事台数—1995年１月17日～３月31日**

| 依頼者 | 配送従事台数 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 自治体直接要請 | 兵庫トラック協会要請 | 近畿運輸局要請 | 合計 | 構成比 |
| 兵庫県 | 431台 | 865台 | 901台 | 2,197台 | (17.8%) |
| 神戸市 | 7,963 | 389 | — | 8,352 | (67.8%) |
| 芦屋市 | 141 | 99 | — | 240 | (1.9%) |
| 西宮市 | 1,275 | — | — | 1,275 | (10.3%) |
| 尼崎市 | 28 | 5 | — | 33 | (0.3%) |
| 宝塚市 | 151 | — | — | 151 | (1.2%) |
| 北淡町 | — | 10 | — | 10 | (0.1%) |
| 不　明 | 62 | — | — | 62 | (0.5%) |
| 合　計 | 10,051 | 1,368 | 901 | 2,320 | (100.0%) |

えた体制のあり方を再検討する必要がある。トラック事業者には、緊急輸送用車両の許可基準について不満が多かった。行政の指示も混乱し、ドライバーが判断に困ることもあった。渋滞や迂回路情報の入手が困難で、長時間運転を強いられた。とくに応援の他府県のドライバーは困っていた。拠点では荷役機械が不備で、ドライバーの負担が大きかった。休憩所がなく、厳しい労働環境だった。

④全国から救援物資を積んだトラックが続々と神戸に集結した。全日本トラック協会、県トラック協会、日本通運がまとめた幹線輸送車両数は——

車両は震災後の10日間に集中し、当初の２週間で60%を占めた。１ヵ月半経った２月末

（表17） **所属トラック協会別配送従事台数—1995年１月17日～３月31日**

| 所属トラック協会 | 配送従事台数 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 自治体直接要請 | 兵庫県トラック協会要請 | 近畿運輸局要請 | 合計 | 構成比 |
| 兵庫県 | 10,051台 | 1,368台 | 台 | 11,419台 | (92.7%) |
| 大阪府 | — | — | 385 | 385 | (3.1%) |
| 京都府 | — | — | 213 | 213 | (1.7%) |
| 滋賀県 | — | — | 60 | 60 | (0.5%) |
| 奈良県 | — | — | 99 | 99 | (0.8%) |
| 和歌山県 | --- | --- | 144 | 144 | (1.2%) |
| 小計 | 0 | 0 | 901 | 901 | (7.3%) |
| 合計 | 10,051 | 1,368 | 901 | 12,320 | (100.0%) |

（表18） **全国から被災地への緊急輸送車両数～幹線輸送～**

| | 1月17日<br>～1月31日 | 2月1日<br>～2月15日 | 2月16日<br>～2月28日 | 合　計 |
|---|---|---|---|---|
| 11t車 | 1,893両 | 1,115両<br>842両 | 280両<br>180両 | 3,288両<br>2,824両 |
| 4t車 | 1,802両 | 170両<br>169両 | 48両<br>45両 | 566両<br>485両 |
| 2t車 | 348両 | | | |
| その他 | 271両 | | | |
| 合　計 | 4,314両<br>(60.2%) | 2,296両<br>(32.1%) | 553両<br>(7.7%) | 7,163両<br>(100.0%) |

で7,163両に達した。

発送元を調べると、近畿、中国はもとより、北海道、東北、関東、四国、九州と、日本全域にわたっている。当初は確かな情報がないまま、ひたすら神戸を目指し、基地にたどり着いたというケースが多い。東から54%、西から43%の割合。やや東が多い。

一方、搬入、配送に携わる運送業界の動きはどうだったか――

〈県トラック協会〉神戸市灘区の本部が機能停止状態。仮事務所を奈良の専務理事宅に置き、緊急物資輸送対策本部を西播支部（姫路）に設置した。県の要請に対して車両手配に努力したが、通信の不通、業者の被災で応じきれないものもあった。20日、本部職員を姫路に派遣し、車両手配を続けた。

協会会員のうち約500社が被害を受け、その損害額は半数の被災事業者の分だけで約36億円。荷主の喪失や輸送効率の低下によるコストアップでさらに増えそう。25日、対策本部を協会本部に置く。

〈日通〉防災時、県と神戸市の指定運送業者になっており、18日、とりあえず20台の車両

（表19） **地域別幹線輸送（1995年1月17日～2月28日）**　（単位：台）

| 発送元 | 指定<br>公共機構 | トラック協会 | | 合　計 | 比　率 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 全　国 | 兵庫県 | | |
| 東北・北海道 | 37 | 417 | — | 454 | 6.3% |
| 関　東 | 154 | 838 | — | 992 | 13.8% |
| 新　潟 | 75 | 485 | — | 560 | 7.8% |
| 中　部 | 96 | 829 | — | 925 | 12.9% |
| 関西（除く兵庫県） | 352 | 552 | — | 904 | 12.6% |
| 兵庫県 | — | — | 332 | 332 | 4.5% |
| 中　国 | 262 | 951 | — | 1213 | 16.9% |
| 四　国 | 58 | 1,021 | — | 1079 | 15.1% |
| 九　州 | 47 | 422 | — | 469 | 6.5% |
| その他 | 245 | — | — | 245 | 3.4% |
| 小　計 | 1,326 | 5,515 | 322 | 7,163 | 100.0% |

を待機させた。19日から市役所に集まった物資を避難所へ配送する業務を始めた。摩耶埠頭では24時間体制で、車両70台が配送を行った。その後近畿２府４県の応援体制が整い、車のスムーズな流れとともに、１台で避難所２～３ヵ所に配送できるようになった。

〈日立物流〉20日からグリーンアリーナを拠点に、２ｔ車３台でスタート。22日には４ｔ車10台、２ｔ車13台、作業員25人で対応。その後九州、広島、名古屋、東京の応援を受け、３月15日まで従事した。避難所への１日の運行回数は24時間の場合、３～４回。開始１週間後２ｔ車とルートバンに切り替えた。

〈佐川急便〉大阪支社内に災害対策本部を設置。25日から５月末まで作業員300人（150人ずつ２交替、ドライバー200人、ホーム作業員100人）が従事した。作業はJR新神戸駅を中心に行ったが、３月７日に閉鎖、その後しあわせの村のシルバーカレッジ、グリーンアリーナで続けた。

〈ヤマト運輸〉11月20日～２月27日、緊急輸送に従事（宝塚は３月７日まで）。行政と契約関係はなく、従業員の提案でボランティアとして行った。延べ910車両、1,780人、約8,000ｔ。兵庫主管支店と全国からの50人の要員で実施した。

## ３．備蓄と広域支援

震災２ヵ月たち、県消防学校はようやく元の落ち着きを取り戻した。中谷校長（現労働部能力開発課長）は「震災と救援物資の備蓄のあり方」についてこう言う。

「各自治体の防災計画で、緊急物資をどの程度備蓄すればいいのか。被害想定や財政上の問題があって一元的に判断しにくいが、一つの目安として３日ぐらいが妥当ではなかろうか。今度の経験で、震災後３日目の19日に全国から救援物資が続々と届けられた。日本の経済が止まらない限り、どこで災害が起きても３日あれば十分であろう。

しかし緊急物資は備蓄方法より、各地へどう搬送するか、の方がより重要な課題。大規模災害が起きた場合、その被災地が全部の救援物資を完全に調整することは不可能に近い。全国から被災地に向かう物資については、隣接府県が第二義的なコントロールタワーの役目を果たすような広域支援体制の確立を検討すべきだと思う。

次に現行の各自治体の地域防災計画は、ほとんど自分たちだけのことのみ書かれている。よそからの応援、あるいはよそを支援するというような具体的な計画はない。緊急物資の備蓄を考える場合、自分たちのエリアだけでなく、よその自治体のためにいかに役立てるか、という点を考慮して実践的な防災計画をたてる必要があろう。

大規模災害を想定した場合、状況によっては20万～30万人の被災者が長期の避難生活を強いられることになる。しかし一つの府県単位で必要な量の備蓄を確保しようとしても、経済的にはムダが多い。回転させなければ、古くなってしまうし、ここでも広域的な対応が必要。ある程度全国をブロック分けし、ネットワークを築くことが、災害に強くなるための課題であると考える。」（「消防研修　58号」消防大学校刊）

土江課長（その後県消防学校長に転任）は震災時自宅に帰れず、45日間本庁に寝泊まりした。消防学校でも同じような状態だった。是常副校長は、いま振り返って「いったい、救援物資がいくら届いたのか」を問い直し、総量をどう単位で換算できるか、をスタッフと試みた。しかし――

「例えばトラック何台分という表現があります。でも10ｔトラックから軽トラックまでいろいろあって一括りにはできません。それに救援物資を届けてくれるトラックに、避難所へ搬送に向かうトラック、グリーンピア三木を経由してくるトラックもあって、物理的に掌握は無理です。もちろん送り主の名簿と品目はデータに入っていますが。

次にトンなど重さではどうか。これも重いペットボトルと軽い衣類では同じレベルで計れません。では単位をダンボール箱をイメージして換算できないか、ということになりましたが、これもどんな大きさの箱に統一すべきか、で結論は出ませんでした。

ですから都道府県の皆さん、外国の皆さん、山のように大きな善意と勇気をありがとうございました、というのが精一杯です」

震災１周年を迎えた1996年１月17日。県は新成人男女44人を公募で選び、ひょうご・サンクス大使として都道府県、新聞社、放送局112ヵ所に派遣して、救援に対する感謝の意を伝えた。また全国紙（５紙）地方紙（70紙）に支援への感謝と復興への知事メッセージを掲載した。

その他海外に対しては、同年３月11日、東京・ホテルオークラに各国大使を招き（本人55人、代理25人出席）感謝のつどいを開いた。貝原知事、笹山神戸市長、牧神戸商工会議所会頭らが１年間にわたる心強い支援を感謝し、復興への決意を表明した。

〈参考文献〉
『阪神・淡路大震災―兵庫県の１年の記録』兵庫県　1996年６月
『大震災復興に伴う神戸市における都市内物流のあり方に関する調査研究報告書』関西交通経済研究センター　1995年９月
『消防研修58号』消防大学校　1995年10月

# 第四節　物価と暮らし

## 1．消費者保護対策

家屋倒壊、火災、ライフラインの寸断という状態で、被災者は食料や毛布支給など的確な情報が何よりもほしい。避難所での不満は放っておくと「パニック」の引き金にもなりかねない。震災の日、昼頃ようやく県庁の電話が復旧した。膨大な問い合わせが災害対策総合本部、同事務局（消防交通安全課）情報対策部（広報課）に殺到した。

そこで情報の窓口一本化を図り「情報センター」として対応することにした。電話回線８本を増設、昼間（９：00～17：00）は生活文化部職員９人と他府県応援職員４人が、夜間（17：00～９：00）は生活文化部職員５人を配置し、24時間体制でスタートした。最初の週（１月24日～29日）の問い合わせは１日平均770件。救援物資、義援金、ホームステイ、ボランティア、住宅診断、仮設住宅、仮設トイレ、お風呂、交通、ライフラインなど、生活に関する質問が大半を占めた。第３週に入ると、１日平均360件に落ち着いてきた。

便乗値上げや悪徳商法は、商品が枯渇した災害時に横行する。とくに雨漏りのひどい家屋の修理は工賃よりも日取り。その弱みにつけ込んで法外な工賃を要求された――というようなうわさが震災直後から避難所などで広がった。生活文化部、農林水産部は次のような厳しい監視体制を敷いた。

①震災直後、既設の物価ダイヤルを利用して住民の苦情、相談を受け付けてきたが、１月24日から電話、ファックスを増設して24時間体制で対応。値上げ、買い占め、売り惜しみの疑いのある業者を、事実確認の上是正を指導。震災直後は食料品、日用品の相談が多く、時が経つにつれて家賃、家屋修理に関する問い合わせが増えたが、とくに便乗値上げと断定できるものはみられなかった。

元気に商売を始めた魚屋さん＝中央区大安亭（1995年２月４日）

〔物価ダイヤル受け付け件数〕

| | |
|---|---|
| 1月18日～3月31日 | 404件 |
| 4月1日～6月30日 | 143件 |
| 7月1日～96年1月31日 | 138件 |

②小売店が営業を再開し始めた1月19日から3月31日までの間、週1回（農林物資については週2回）食料品、日用品など44品目について小売価格調査を県下155店で実施した（1月23日の営業率は大規模小売店89%、コープこうべ94%、ガソリンスタンド72%）。

灯油、ガソリンについては価格は安定しており、その他の商品も価格の高騰はみられなかったが、阪神地域ではトイレットペーパー、ティッシュペーパー、シャンプー、アンダーシャツについては、震災前と比較して若干の価格上昇があった。しかしこの上昇は特売商品が非常に少なかったために生じたものであり、その後物流が徐々に回復に向かい、震災前とほぼ同じ状態に戻った。食料品はライフラインの関係で．調理を要する肉、魚が店頭に少なかった。ミカンの価格上昇は震災前からの品薄傾向によるもので、間もなく安定。他の品目についても価格の変動はみられなかった。小売店の開店状況も増加傾向に推移した。

1月28、29日に物価モニター（133人）に対して生鮮野菜と家賃の価格動向などの聞き取り調査を実施した。生鮮野菜については30%が価格上昇と品薄を指摘し、今後家賃の上昇を予測する者が多かった。また生活関連物資の価格動向調査を、くらしのクリエーター（607人）により1月31日から3月14日の間に4回、物価モニター（133人）により2月10日から3月17日の間に6回．実施したが、いずれも被災地とその他の地域での価格差はみられず、安定していた。

震災2日後に再開した板宿市場＝須磨区飛松町（1995年3月19日）

これら緊急価格動向調査は3月末をもって終了したが、4月からは月1回の生活必需物資の販売価格と需給状況に引き継いだ。調査品目は生活関連物資37品目で、全般に品薄や便乗値上げの傾向はみられないが、一部の生鮮食品に天候不順による価格の高騰（ネギ、レタスなど）がみられた。その他の商品については価格、需給ともに安定していた。ガソリンは若干の値下がり傾向がみられた。

③家賃の高騰を未然に防ぐため、兵庫県宅地建物取引業協会などに協力を要請。1

月30日から不動産取り扱い業者に対する調査を実施して家賃の状況を調べ、値上げ物件を取り扱わないよう指導した。この調査は12月12日まで20回にわたり実施、県職員が電話で被災地と周辺地域の不動産取り扱い業者6,400社を対象に、1回あたり約300社、延べ6,100社から聞き取りした。被災地と周辺地域では震災直後に空き物件がほとんどなかったが、4月の転勤シーズン以降物件が出回るようになり、11月以降では半数以上の業者が取り扱っていた。しかし件数は少なく物件不足の状況が続いた。家賃の値上げが確認できたのは71件で、その理由は補修や改築費用を転嫁したケースが大半であり、総じて家賃高騰の状況はなかった。

④物価の安定のためには、供給対策だけではなく消費者の買い急ぎや、悪質な商法からの被害をどう防止するか、その適切な情報提供が必要だった。そこで避難所に迅速、的確な生活情報を示す必要から、家賃や建築工事の人件費の動向などについて、物価啓発誌の臨時号を作成、47,000部を被災地中心に配布した。

⑤生活が復旧してくるに伴い、被災者の弱みにつけこむ悪質な訪問販売や不当なおとり広告による被害、あるいは便乗値上げが懸念されてきた。このため、被災地の市町、県警、県が連携して悪質業者の取り締まりを強化した。3月11日から3月25日の間、被災地25ヵ所で街頭キャンペーンを行い、啓発チラシを配布し、注意を呼びかけた。

一方県立7生活科学センターも衣食住など生活に関する情報を流し続けた。神戸生活科学センターではNTTの協力を得てファックスで20市町の避難所1,100ヵ所へくらしの情報を送った。1月30日から毎日1回、4月28日まで計70回送信。物価ダイヤルについては受付、処理を24時間体制で行い、1月25日から日曜日を除く毎日、消費生活特別相談窓口を開設した。2月17日まで1ヵ月の相談件数は生命保険147件、損害保険549件、家電製品919件。

また借地借家契約、マンションの修復、壊れた家屋の損害補償など消費生活相談に対処するため、2月6日から18日まで、神戸弁護士会などの協力で国民生活センターと共催で特別相談窓口を開設した。期間中の相談件数は328件。

では震災後、被災地と近隣都市の物価はどう推移していったか。京都、大阪、神戸3市市民局が同じ頃同じ方法で生活関連物資（農水産物資32品目、通産物資13品目）の価格、需給状況を追跡調査した。大阪、神戸は1月第4週（1月23日～27日）から、京都は2月第1週（1月30日～2月3日）から3月第5週まで職員を動員して毎週実施した。

◆3都市共通調査品目◆

〔農水物資〕食パン、食用油、みそ、おにぎり、包装もち、オレンジジュース、輸入牛肉、国産牛肉、まぐろ、キャベツ、にんじん、ねぎ、しょう油、砂糖、鶏卵、りんご、みかん、いわし、ホウレン草、はくさい、だいこん、きゅうり、トマト、たまねぎ、塩さけ、牛乳、ミネラルウォーター、即席中華めん。

〔通産物資〕紙おむつ、トイレットペーパー、ティッシュペーパー、シャンプー、洗濯用洗剤、台所用洗剤、ラップ、フイルム、ビデオテープ、口紅、ワイシャツ、アンダーシャツ、乾電池単一、乾電池単三、ガスボンベ、整理用品、ガソリン、軽油、灯油、LPG。

震災直後から３月末まで調査した平均価格と、震災直前の1995年１月のモニター調査の平均価格とを、比較可能な食品（農水物資）24品目、生活用品（通１産物資）18品目について単純に比較した。それによると、食品で約60%、生活用品で約66%が、震災直前のモニター調査の平均価格より低くなっていた。中でも食品については、京都の食用油、みそ、包装もち、にんじん、ねぎ、ホウレン草。大阪のオレンジジュース、まぐろ、キャベツ。神戸の食用油、おにぎり、国産牛肉、まぐろ、キャベツが低く推移している。

生活用品では、京都の紙おむつ、LPG。大阪の紙おむつ、洗濯用洗剤、ラップ、ビデオテープ、灯油配達売。神戸の洗濯用洗剤、台所用洗剤、ラップがすべての調査週で震災前より下回った。逆に高くなったのは食品で、京都の国産牛肉、みかん。大阪のみそ、にんじん、たまねぎ。生活用品で京都の灯油配達売。大阪のシャンプーなど。

◇調査週によって震災直後より10%以上低くなった商品

食パン（神戸11.9%）食用油（京都25.1%、神戸12.7%）みそ（京都23.8%）包装もち（京都23.9%、神戸15.1%）オレンジジュース（大阪19.3%）国産牛肉（大阪13. 3%、神戸15.2%）まぐろ（大阪23.6%、神戸36.6%）キャベツ（京都15.4%、大阪29.9%、神戸37.1%）にんじん（京都16.9%）ねぎ（京都38.5%）りんご（京都11.5%、大阪18.9%）ホウレン草（京都34.9%）紙おむつ（京都31.7%、大阪14.7%、神戸10.8%）トイレットペーパー（神戸11.5%）洗濯用洗剤（大阪25.8%）台所用洗剤（神戸11.3%）ラップ（大阪10.1%）ビデオテープ（大阪44.2%）アンダーシャツ（神戸24.2%）

◇同じく10%以上高くなった商品

輸入牛肉（京都23.4%、神戸31.5%）国産牛肉（京都25.3%、大阪13.7%）にんじん（大阪16.7%）ばれいしょ（大阪17.9%）鶏卵（大阪14.9%）みかん（京都34.0%）きゅうり（大阪43.1%）トマト（大阪22.1%）たまねぎ（大阪38.1%）トイレットペーパー（大阪13.1%、神戸21.6%）アルミホイル（大阪11.4%）ポリ袋（大阪17.5%）アンダーシャツ（京都21.6%、神戸10.2%）

＝以上カッコ内の数字は各市における最高上昇率、下降率を表示＝

この数字は調査地域の違いなどでややばらつきがみられるが、消費者の冷静な行動と、事業者の努力で比較的安定的に推移したことを物語っている。

京都、大阪では出回り量、価格ともに安定しており、地震による影響はほとんどなく、値動きも通常の範囲だった。震災後一部品薄が伝えられたミネラルウォーター、乾電池、カセット用ガスボンベなどについては、各メーカーの24時間体制が確立され、1月24日以降は通常通り便乗値上げの動きもなく店頭に並べられた。神戸では、交通渋滞による輸送

環境の悪化にもかかわらず、通常の範囲内の値動きに推移、通常より安く販売しているケースもみられた。

地震直後の数日は、先行き不安から買い急ぎ、買いだめも一部にみられたが、商品が順次入荷し始めるにつれ、消費者の購買行動は落ち着きをみせた。

地域とともに共存する生協では、震災後の救援、復旧、復興に向けた活動を、自治体と協力して推進した。「緊急時における生活物資確保に関する協定」を結んでいる神戸や尼崎はもとより、宝塚、西宮、芦屋、明石、淡路の各市町の災害対策本部とも連絡を取り合い、緊急物資の供給に奔走した。全国の生協からの支援がいかに大きかったかが、この調査結果にはっきりうかがえる。

## 2．神戸市—コープこうべの連携

震災は神戸市民の台所を直撃した。百貨店は3店とも休業に追い込まれ、コープこうべは本部ビルが倒壊。商店街は30%、小売市場は50%が打撃を受けた。神戸市の地域防災計画は、関西の都市のほとんどがそうであるように、震度想定は5。7という激震は規模、被害の大きさで想定をはるかに超えていた。

避難者への食料の供給は主に民生局が担当した。県、自衛隊が運んでくれる緊急食料のほか、毛布、暖房具などあらゆるつてを求めて奔走した。市民局は民生局をフォローしてコープこうべとの連絡に当たった。ここで効力を発揮したのが、防災計画の中で生活物資の確保を図るために、市民局消費生活課が窓口になってコープこうべと結んだ協定。

**協定の一部**

1）生活物資を次のとおり定める。
ア、神戸市民のくらしをまもる条例第46号（昭和49年7月16日）により告示された品目のうち液化石油ガスを除く…小麦粉、しょうゆ、上白糖、食用油、育児用粉ミルク、灯油、ちり紙、トイレットペーパー、ノートブックの8品目。
イ、緊急時直ちに必要とされる品目…洗剤・せっけん、ボリバケツ、乾電池、固形燃料、マーガリン、パン、ハム、インスタントラーメンの8品目
ウ、緊急時に必要とされる品目…魚肉缶詰、ゴミ袋、ラップ、ローソク、軍手、運動靴、タオル、晒、幼児肌着、ホースの10品目。以上26品目。
2）生活物資は以上のほか、神戸市、コープこうべ協議のうえその都度指定できるものとする。
3）生活物資は緊急時の状況によりそれぞれ指定されるものとするが、概ねア、イ、ウというように概括的に重点区分に従い指定されるものとする。

正式には「緊急時における生活物資確保の為の神戸市と生活協同組合コープこうべとの協定」という。震災や風水害などで一時的に生活物資が円滑を欠く場合や、1973年（昭和48）のオイルショックで起きたようなパニックによる物資不足に、迅速に物資を確保し、市民生活の安定を図るよう1980年に締結された。

迅速に、食料などをどう調達したか。溝越敏治市民局長は「季刊消費3号」（消費研究

フォーラム）でこう述べている。

「コープこうべとの協定で実際に発動したのは今回が初めてであった。この協定による生活物資の供給には二通りを考えており、一つは23万人にものぼる避難者に対して食料などを供給するため神戸市としてコープこうべから買い上げること。二つめは残る130万人に対してコープこうべの各店舗において、通常通り供給してもらうことである。

震災当日コープこうべの本部建物が倒壊したため連絡が取れずに困っていたが、商品担当者が市役所に駆けつけ、二日間調達業務に従事してくれた。交通網の寸断の中で物資の搬送が最大のネックであったが、コープこうべは共同購入などに使う小型トラック700台余りをフル稼働させるとともに、フェリーによる海上輸送やヘリコプターによる空輸など様々な手段で供給してくれた。

協定に基づく調達は１月17日から２月27日までの間、パン56万個をはじめ食料品、日用品など35品種にのぼった。緊急時の対応ということで１月17日から１月24日までの約１週間に集中し、とくに食料品を中心に調達物資の過半数が最初の３日までに確保された。協定では26品目が指定物資になっているが、必要に応じその都度品目を指定できるという柔軟な内容としていたため、毛布、ミネラルウオーター、ビニールシートなど指定物資以外も調達できた。

生協の仲間が全国から支援し、（３月末までに延べ１万人）物資の供給活動のほか、避難者に対するあらゆる分野の援助活動を実施してくれた。これは協定には明記されていないが、災害時においても協定の趣旨を常日頃からの付き合いのなかで醸成されたものであると思われる。」

その他のスーパー、食品メーカーの動きを追うと――

ダイエーでは、17日７時、東京に災害対策本部を設置。300人以上の本部スタッフを現地に派遣することを決め、救援物資を積み込んだヘリコプター、トラック、フェリーが東京、名古屋、福岡を出発した。支援社員は東京240人、福岡120人。震災の日兵庫県、大阪府の94店舗中66店で営業を再開し、被災地周辺の41店については開店時間を繰り上げ、閉店時間を午後10時にまで延長した。

東灘区の神戸物流センターが被災で使用不能となり、大阪・茨木食品センターから、飲料水、レトルト食品、カップラーメンなど生活必需品を被災地店舗に運ぶことになった。

しかし交通渋滞で動きが取れず、陸、海、空のでき得る手段を講じて搬送。海からは関西汽船のフェリーをチャーターし、トラックを大阪南港から加古川・東播磨港まで運び、そこから陸路を東へ向かうルートを取った。ヘリコプターは、二つのルートで神戸ポートアイランドと備蓄基地の県消防学校へ生活必需品を運んだ。

また被災地の98店で、生活必需品の価格を毎日店頭に告知した（１月24日、経済企画庁が発表した、物価安定対策事業調査品目44品目のうちの取り扱い33品目）。

パン、おにぎりの製造、搬送は山崎、敷島、神戸屋、第一、フジパンなど大手５社がフ

ル稼働した。山崎パンによると、18日、神戸市と食糧庁の要請で幹部が神戸入り、１日20万食のパンの供給を約束した。21日から30台のトラックが神戸に向けて出発した。交通渋滞が続き、22日から31日までヘリコプターで王子競技場まで空輸した。浜松、八尾、宇治、姫路から計264回。２月１日以降は被害の少なかったパン工業会５社が作業を分担して行うことになった。

山崎パンでは、社員が地域を分担し、自転車で回って状況をつかみ、集配用のコースを作成。朝食のパンは午前１時までに拠点へ運び、夕食は午後１時までに届けた。関西～東海までの８工場で生産した。弁当については、全国の関連企業に依頼、東京、鹿児島から大阪空港まで空輸した（東京33万食＝２月１日～３月15日。鹿児島42万食＝２月１日～３月31日）。

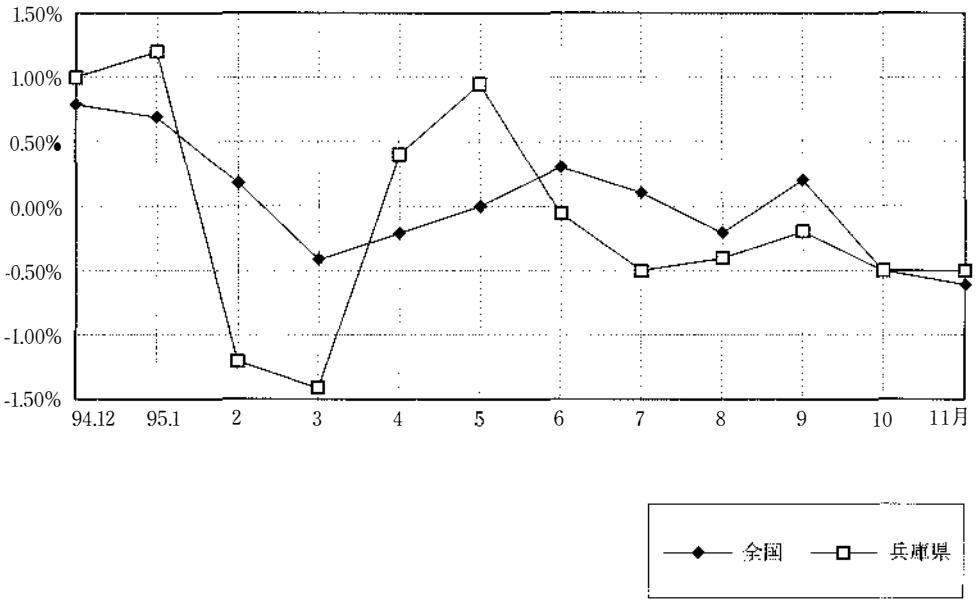
５月１日以降、地元事業者も復旧工事を終えて機能し始め、大手２社と地元業者の製造、配送作業に移行した。

## ３．震災１年間の物価

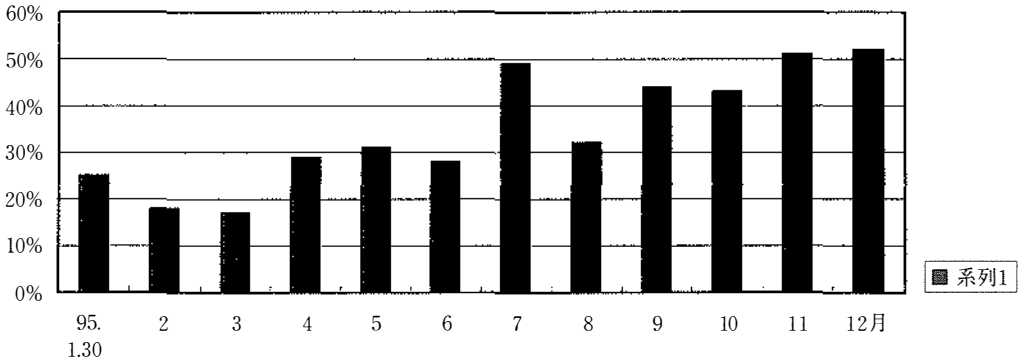
震災１年を通して、県民の暮らし、ライフスタイルはどう変化していったか。県生活文化部は被災地を追跡調査し①物価の推移　②賃貸住宅の需要動向と家賃　③家屋修理料金の動向　④震災後のライフスタイル――にしぼってまとめた。

震災当時、甚大な被害が被災地への物資の供給を阻み、生活必需品などの価格高騰につながるのではないか、と心配された。しかし県下の消費者物価指数は安定的な物資の供給や被災地における安売りなどの影響で２月、３月と逆に大きく下落、対前年同月比でも全国値と比べ大幅に下がった。

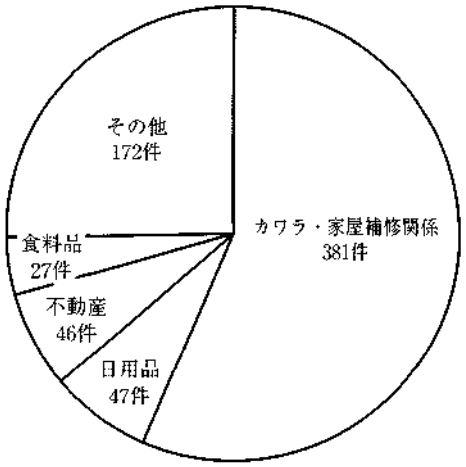
（図３）　消費者物価指数（総合）対前年同月上昇率の推移



（図４） **賃貸物件があると答えた割合**




（図５） **物価ダイヤル商品別受付件数**




（95.1.17～12.31）　　合計　673件

４月以降は平常に戻り、住宅関連など一部の商品、サービスを除き、震災の影響はほとんどなくなった。その後も前年に比べて米や生鮮野菜の価格が安定し、規制緩和で価格破壊の浸透が進んだことで、県内の物価は全般に安定的に推移した。

次に賃貸住宅の需給動向と家賃調査では、上昇が心配された家賃の高騰を監視するため、不動産取り扱い業者に対する実態把握を続けてきた。震災から半年ぐらいの間は、賃貸物件があると答えた業者は平均20～30％しかなかったが、11月～12月になると50％ぐらいが「空き物件あり」と答えた（対象300社）。空き物件は高額、またはワンルームといったタイプに限られており、この傾向はいまも変わっていない。

値上げが確認できた物件の主な理由は「修理費用がかかった」「改築で物件がグレードアップした」など。新築物件が建ち始め、賃貸物件数が回復している地域もあるが、全体に慢性的な物件不足が続いている状況に変わりはない。

便乗値上げや売り惜しみを防止するため、物価ダイヤルによる相談体制を拡充。震災関係では家屋修理(屋根ガワラ、ビニールシート張りなど)についての相談が大半を占めた。

その内容は工事価格の相場が分からない、目安の価格を知りたい、といった問い合わせが主だった。4月以降は減少し、現在は一般的な物価の問い合わせが多い。

1995年12月の民間業者の聞き取り調査では、大工や左官、タイル工などが絶対量の不足から引き続き高賃金（震災前の20%強の上昇）で推移。その他カワラ職、とび職は需給バランスが一応安定し、賃金は震災前の10～15%高のまま横ばいとなっている。

非常時に対応するため、震災は防災用品や生活必需物資の必要性や、安全な家屋のメンテナンスについて再考させるきっかけになった。そこで県下の物価モニターに消費行動の意識がどう変わったかを質問した（1995年12月実施、133人中120人回収）。

「消費行動が大きく変化した」と答えた人は、災害救助法適用地域内（り災証明あり）では31%、少し変化した59%を合わせると90%になった。その他の地域に居住する人では、大きく変化したというのは少なく、少し変化したと答えた人が42%。具体的な変化としては「防災用品を買い置きしておく」と答えた人が救助法適用地域内ではやはり多い。また住宅を購入する際、耐震性をよくするために、「費用をよりかける」と答えたのがすべての地域で多く約半数の60人を数えた。

物価モニターからこんな意見が寄せられた。「一時的に食料品などが高くなり、日常生活に影響が出るのでは、と心配しましたが、大きな変化もなく、消費者は安心して暮らすことができました」「高価な食器類が破損して以来、物へのこだわりがなくなり、物欲の世界から少し解放された気分です。ひとつだけ、物流のための交通手段は災害時に備えて、物価高を招かないためにぜひ確保しておく必要があると痛感しました」「関東方面にいる知人が防災用品の話をしていたことがありましたが、その時点ではまったく人ごとと聞き流していました。今回の地震で、最低限の物を買いました」「震災後、家の中にあまりにも不要なものが多いことに気付きました。これからは必要以上に買わない賢い消費者になって、確かな目で選択できるように、と思っています」「物の豊かさや経済効率の方ばかりに価値があると思っていました。本当は人間として基本的な衣食住、生きることが一番大切であり、それを子どもの頃から教えることが大事だと考えさせられました」

震災1年、消費者物価指数は穏やかなレベルで震災を乗り越えた。各地からの救援に、自治体や生協、量販店の確かな対応があり、さらに賢い消費者が冷静な行動で応えた結果といえよう。

〈参考文献〉
『阪神・淡路大震災―兵庫県の1年の記録』兵庫県　1996年6月
『物価と私たちのくらし No163』兵庫県生活文化部編　1996年1月
『季刊消費3号』消費研究神戸フォーラム編　1995年10月
『京阪神三都市における阪神・淡路大震災の消費行動の変化についての調査』京都、大阪、神戸市民局編　1996年8月

# 第五節　生活再建への道

## 1．在宅と仮設住宅の比較

被災地の人々は、生活再建に向かってゆるやかに歩み始めた。避難所に集まった30万人を超える被災者をひとくくりにすることはもちろんできない。それぞれ生い立ち、環境、職業が異なり、被災の度合いも違う。生活再建を考える場合、早々と自立するケースは別にして、無理だという弱者に対して、国や自治体など周辺がどこまでフォローできるか、にかかっている。

兵庫県長寿社会研究機構（野尻武敏理事長）は震災の約２ヵ月後に「震災被災世帯状況に関する調査研究報告書」をまとめた。在宅者と仮設住宅に住む人々とを分け、同じ設問で調べたところに特徴があり、収入、就職、家屋建築、今後の暮らしへの展望など、その格差がくっきり浮き彫りにされた。

在宅世帯（以下在宅）は震災後引き続き被災地域の住宅に居住する、神戸市東難区から須磨区までの５区、西宮市、宝塚市、淡路北部計7,300世帯が対象。２月28日から３月７日の間に調査票を配布して回収する方法で実施したが、回収率は3,748票で51%。仮設住宅入居世帯(以下仮設)は被災して入居した神戸市東灘区―須磨区６区と西宮、宝塚両市、北淡町の計1,000世帯を対象にした。３月10日～22日に面接法で実施し、回収率は985票で98%。

（表20）　**在宅の世帯収入**

| | |
|---|---|
| 500万円～750万円未満 | 26.3% |
| 300万円～500万円未満 | 21.6% |
| 750万円～1000万円未満 | 18.7% |
| 300万円未満 | 15% |

在宅の年齢層は40歳代が27.5%と最も多く、50歳代が20.9%、30歳代19.4%。住居の種類は「一戸建て・長屋建て」54.7%で全体の５割強を占め、「鉄筋の集合住宅（マンションなど)」33.1%と続き、「木造の集合住宅（アパート、文化住宅)」は1.7%と低い。住宅の所有状況は「持ち家・ローンなし」は39.6%、次いで「持ち家・ローン支払い中」30.0%と続き、持ち家率は７割に達している。「民間の賃貸」は10.7%。

仮設の年齢層は60歳代が40.0%でトップ。次いで70歳代が26.2%、40歳代8.4%、50歳代7.9%、80歳以上が7.3%となっている。中年層が中心である在宅と比較して、60歳以上の高齢者の比率が高い。住居の種類は「一戸建て・長屋建て」が50.9%。次いで「木造の集合住宅」31.9%、「鉄筋の集合住宅」10.7%。「木造の集合住宅」の比率が在宅に比べて高く、３割を超えている。反対に「鉄筋の集合住宅」が低い。住宅の所有状況は「持ち家・

（表21） **仮設の世帯収入**

| | |
|---|---|
| 300万円未満 | 64.9% |
| 300万円～500万円未満 | 16.3% |
| 500万円～750万円未満 | 6.5% |
| 750万円～1,000万円未満 | 1.7% |
| 1,000万円以上 | 0.6% |

ローンなし」が40.3%。持ち家以外では「民間の賃貸」43.4%で、在宅に比べて持ち家率が低く、民間の賃貸が4割以上と高くなっている。

特徴的なのは世帯収入の差。在宅は離職が少なく「500万円前後」の層を中心に平均的なレベルであるのに対し、仮設は「300万円未満」の低所得層が圧倒的に多く6割を超えた。「500万円以上」の中、高所得層は1割にも満たない。定職を持たない、年金生活者の高齢者が多く、生計者の「夫」が約8割を占める在宅に対し、仮設は46.1%と低い。反対に「配偶者のいない女性・男性」の比率がかなり高くなっている。

震災によって仕事、勤務地にどう影響を及ぼしたか、について調べた。在宅の主たる生計者の仕事や勤務地が「変化していない」という人は70.1%と多いが、「変化した」人も15.5%と目立っている。「変化した」人は男性17.5%、女性27.2%。女性により影響があったことを示している。世帯収入が低いはど仕事に変化が起きているという。

その変化の内容をみると、「勤務地が変わった」が31.4%。一方で「自宅待機を命じられた」(6.2%)「本人や家族のけがや病気で就労できない」(0.7%)「会社が倒産した」(1.2%)「解雇された」(5.0%)「自営業の再開のめどが立たない」(7.1%) など深刻な状況がうかがわれ、実質的に職を失った人を合わせると、2割を超えている。とくに女性は仕事や勤務地が変化した人が51.2%で、男性の3倍という激変ぶり。神戸市経済局が震災1ヵ月後に、市内の企業1,000社に対して行った調査では20%が全半壊、一部損傷約50%を加えると企業の4分の3が被害を被った。その影響がこの調査にはっきり表れた。

生計者の配偶者の仕事はどうか。女性の場合は主にパート、アルバイトなどを指すが、身分的に不安定なせいで、やはり震災によって深刻な影響を受けた。実質的に職を失った人は41.5%と、仕事や勤務地が変わったという人の5割近くを占め、生計者の2割を大きく上回っている。

仮設の人々はすべての面で震災の被害をもろに受けている。9割以上が倒壊や焼失で家を失い、70%近くが避難所で過ごし、「自宅にいた」人は3%に過ぎない。仕事や勤務地が「変化した」人は22.8%、「変化なし」は32.0%で、変化した人は在宅よりやや多い。しかし対象者に高齢者が多く、「就労していない」人が44.2%もおり、就労している人の中でみると、変化した人は41.7%にも達している。在宅の18.1%に比べ、いかに仕事の影響が大きかったか、がうかがえる。

「変化した」人は男性で39.4%、女性で49.0%、ここでも女性へのしわ寄せが厳しい。世帯年収でも「300万円未満」の層の46.8%が「変化した」と答え、年収が下がるほどこ

の傾向が大きい。変化の内容は、「自営業を再開するめどがない」という人が20.0%もあり、実質的に職を失った人は60.5%にも達し、ここでも在宅の2割を大きく上回る結果になっている。生計者別にみると、失職男性で53.7%、女性はさらに増えて73.3%。震災によって家計の主な収入源を絶たれた厳しい現実をみることができる。

今後の生活の見通しでは、在宅は「十分ではないが、なんとかなる」62.5%。「見通しがたっている」31.3%。「見通しがまったくたたない」3.8%の順。「兵庫県に住み続けたい」人は94.5%に達し、壊滅的な被害を受けた場所でも住み慣れた土地への愛着は強い。そして「防災機能を備えた安全なまちづくり」を望む声が大きい（69.7%）。半面、「国際交流はじめ多様な交流や助け合いが広がるまちづくり」（3.9%）「質の高い芸術・文化にふれる機会が多いまちづくり」（4.5%）といった心の豊かさを求める声は極少。そこまでの余裕がまだないといえよう。

一方仮設は「見通しがたっている」と答えた人はわずか6.6%。「十分ではないが、なんとかなる」は44.1%。「まったく見通しがたたない」は48.7%。在宅に比べて生活再建の厳しさを訴えている。しかし在宅同様兵庫県への思い入れは強く99.5%の人が「兵庫県に住みたい」と答えた。しかし「県市営住宅に入居したい」の45.8%をみても分かるように、「自力で元いた場所に家を建てたい」とする在宅の82.0%に対して、場所にこだわらず、安い家賃の公営住宅を求める声が強い。

そして結論として――

①仮設の場合、軽傷を含む人的被害は2割弱、家屋の倒壊や火災が92.1%に達している。在宅の場合の人的被害は1割、家屋は部分的な損壊を含めると約6割が被害を受けた。

②仮設入居者で約7割の人が避難所での生活を経験し、半数近くが仕事や勤務地への影響を被った。在宅では半数以上が、震災後も引き続き自宅に居住しているが、仕事に関しては約16%が影響を受け、その内の20%（全体の3.2%）が実質的に職を失った。とくに女性への影響が大きくなっている。

③情報の入手については仮設の方が避難所などでの口コミを利用しているが、在宅はほとんどすべての情報の不足に苦しんでいた。生活に当たっては近隣の助け合いが大きな力を発揮し、地域社会の役割が再確認されたが、仮設の方がより多くのボランティアの支援を受けた。

④ストレス症状は、仮設により強くみられるが、これは家屋の倒壊や火災などの過酷な体験によるものであろう。メンタルなケアが求められている。

⑤住み慣れたところに住みたいという定住志向が極めて強く、今後のまちづくりに関しては、防災、保健、医療、福祉といった生活に密着した機能の充実を求める声が圧倒的であり、文化、芸術、国際交流を重視する意見は少ない。これは震災の衝撃の大きさを如実に語っているが、こうした点も考慮に入れながら、長期的、総合的な視野に立ったまちづくりが必要であろう。

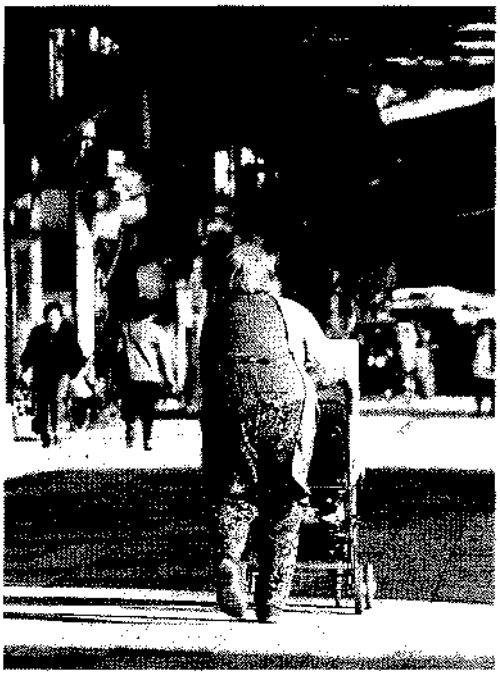
## 2．家計簿にみる震災

震災は各家庭のすべての面に大きな影響を与えた。具体的な数字――混乱の中でトータルにそれを掌握するのはむずかしい。そこで「被災地に生活する者の一人として、心を痛めるだけでなく、資料で実態を検証し、記録に止めておこう」とコープこうべ（組合員115万世帯）は湯浅夏子を代表とする95年度組合員研究チームを作り、この問題に取り組んできた。

調査は①日本生協連合会が実施している全国生計費調査に、毎月の家計データを提出している家計モニター124人から112人の家計数値を分析した。期間は震災直後から６ヵ月間

②震災から９ヵ月経った10月の時点で、「震災とくらしについてのアンケート調査」を実施した（回収294枚、有効回収率94.8%）　③家屋が全壊した、あるいは仮設住宅に入居した被災者の事例調査を行い、震災１年を経過した時点で様々なくらしの問題点について語ってもらった――の３つの方法である。家計簿分析からケーススタディまで、時期を震災直後、半年、１年とずらして生活の推移を見つめ、問題を摘出し分析した。災害に個人がどのように対処していったか、の実録として特徴がある。

①家計モニターの世帯主平均年齢は46.7歳、家族構成は平均3.7人。職種は会社員75人、公務員16人、無職13人、その他８人。神戸を中心に川西、姫路、郡部の範囲に暮らしているが、住宅は自家が81人と圧倒的に多い。内18.7%の世帯が被災した。



高齢者は住んでいた町に戻れるか＝長田区大正商店街（1995年３月27日）

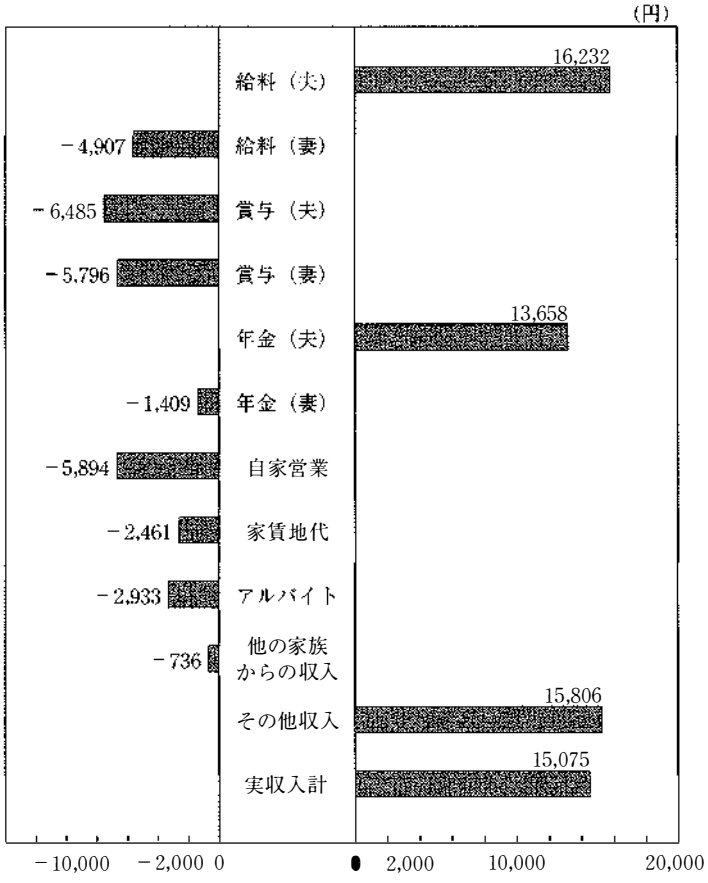
まず実収入面で震災の影響をみると――夫の給料は396,795円で、前年対比101.3%とあまり大きな差はない。反対に妻の給料は月平均17,095円、前年比91.5%と減少した。３月がマイナス22.5%、６月がマイナス27.6%と大きく落ち込んだ。パートタイマーとして働く40歳代の女性が大きな影響を受けた。賞与は前年比マイナス1.5%でやや減った。夫の年金は社会保険給付の改定で全体として124.1%と増えている。家賃・地代は前年対比で26.5%と大きく減少した。収入のある世帯が震災で大幅に減ったため。アルバイト収入も総平均では7,860円、前年対比78.2%に減少した。１、２、３月の収入が減り、月額で2,189円の減少となった。16世帯で同居の家族からの収入は、３月に多額の収入があった世帯の影響

で総平均月額は4,950円、前年対比102.1%となった。その他の収入は総平均で月額52,755円、前年対比127.0%と増えた。この収入には慶弔金、見舞金、配当金、預貯金の利子などが含まれ、収入を増やした。総平均では１ヵ月621,700円、前年対比103.9%と増えていた。

モニターの家計収入は大きい災害にもかかわらず、健全であったといえる。収入の伸びを支えたのは、定収入と震災関連の臨時の収入であり、家計の補助収入は逆に減ってしまったことになる。土地・家屋など資産を失ってしまった人々にとって、生活再建のためにもう一度収入の途を検討しなければならない厳しい局面に立たされた、といえる。

１ヵ月の実収入の実態について、95年６月にしぼって調べた。妻の給料、夫と妻の賞与、妻の年金、自家営業収入、家賃・地代、アルバイト収入、他の家族からの収入の８項目が前年割れを示し93.6%、額にして30,621円のマイナスになった。これに対し夫の給料と夫の年金はそれぞれ104.2%、119.4%と増えた。その他の収入が146.6%、額にして15,806円増えた。そのため総合計は15,075円、前年対比101.5%増収となった。

（図６） **実収入の変化（95年６月の前年同月差）**



一見、定収入は順調に回復したかにみえる。しかし家計の補塡に頼りにしていたボーナスやアルバイト収入が減り、家賃・地代や自家営業収入も震災の影響を受けている。減収をカバーしたのはその他収入の49,698円である。中流以上の収入がある健全な家計のようにみえるが、一時的な支援による現象であろう。

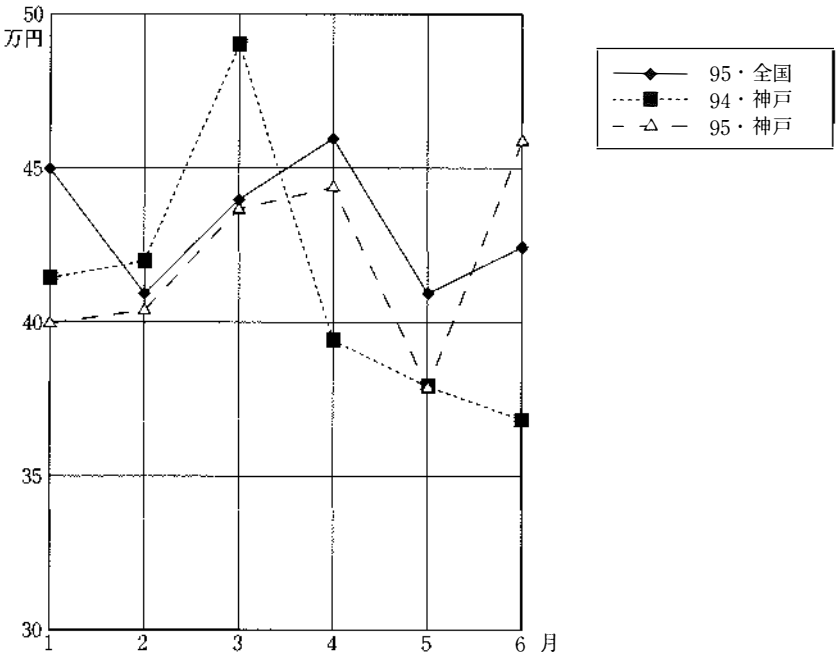
消費支出はどうか。1～6月の月平均額は419,765円で全国対比96.8%と、トータルでマイナス3.2%落ち込んでいる。全国的に2年続きの消費の冷え込みだが、神戸の場合、それをさらに下回った。94年と95年を比較すると、4月と6月が112.8%、125.7%と前年を上回った他の月は少しずつ低くなったが、トータルでみると、102.6%と微増。グラフの山のところ、つまり4月と6月は震災の被害を修復するために多額の支出が必要となったためで、普段のくらしに戻ったための消費の伸びではない。

各費目を調べ、震災の影響を分析した。

食費は震災直後大幅に減り、6月になってようやく元に戻った。住居関連支出が増えた。そのピークは4、6月で、その頃から住まいの補修や家具の購入が始まった。ライフラインが破壊されて水、光熱費の支出が減った。回復したのは4月。保健医療費、教養娯楽費、被服費が減り、理容衛生費は支出を押さえている。教育費は前年並みで、3、6月がピーク。交通・通信費は前年並みだが、3、5、6月は増えている。職業・主婦費はほぼ前年並み。

この中で変動の激しかった「住居関連支出」をピックアップすると――。モニターのうち4世帯（3.4%）が倒壊、または焼失し、74世帯（67.3%）が半壊、損傷を受けた。被

（図7） **消費支出の推移**



害がなかったのは32世帯。家賃・地代が４、６月に大幅に伸びたが、この費目の中には住居の賃貸料や地代の他に権利金、礼金のような転居のための費用と、ローンの返済が入っている。その他の住居費の支出は月を追って増え続けた。前年対比で２月181.4%、３月89.6%、４月411.9%、５月148.9%、６月362.3%と異常な出費増になった。

ローンについては、モニターのうち半数近い世帯が返済しており、その平均額は99，398円。30、40代の世帯が７割を占めているが、定年後も支払い続ける人もいる。ボーナス時に多額の返済を組み込んでいるため１、６月が多い。６ヵ月のトータルで128%と支出が増えている。

被災世帯（21人中20人）について、受けた公的支援は全壊58万円～24万円、半壊47万円～２万円と差がある。親戚、知人からの見舞い金は112万円から５万円。勤務先の見舞金も108.8万円～５万円と大きな開きがある。その他保険、共済、私的保険に加入していたのは20世帯中９世帯。全壊７世帯はいずれも持ち家であり、再建できたのは震災１年３ヵ月後３世帯、進行中、目途が立っているが３世帯。半壊13世帯は補修済みから目途が立っているまでを含めると９世帯。震災前からローン返済のあった４世帯はダブルローンを組むことになり、新たにローンを組む世帯も１世帯ある。

公的支援について調査したところ、必要な金額は全壊の場合で3,000万円～1,000万円。準備できる自己資金は平均1,000万円～860万円であり、支援希望額1,000万円～500万円。家計モニターの世帯収入は中流以上で、持ち家の世帯が多い。だからといって、生活再建がやすやすとできるわけではない。この調査の総括として被災世帯の「生の声」を集めた。

「公的な融資制度も高齢者には借りる限度がある。老後のための貯金を使わなければ再建できない。高齢者に資金援助制度があればいいと思う」「全壊1,000万円、半壊500万円くらい公的支援してほしい」「長期間の無利息融資と税金の免除をしてほしい」「災害に備え、日頃の準備、蓄えの必要を個人が心すべき」「基本は個人、家庭の日常の自立心にあると思う。年齢×40万円くらいが必要貯蓄ではないか」（20歳で800万円、60歳で２，400万円）「税金、社会保険、義務教育に関わる費用など公的なものすべてを、被害総額に見合うまで取らないでほしい」「自然災害保険を国が保証して制度化する。また自然災害対策基金制度でもよい。なんらかの災害保障の新しいシステムを創設することを希望する」

②「くらしのアンケート調査」は阪神間居住者139人、仮設住宅入居者44人、家計モニター110人を対象に実施した。ここでも①の家計簿調査と同じ傾向が示され、震災前後の収入の差、家の再建への苦悩、買い控え――など震災の影響がはっきり出た。

「'96消費者問題神戸会議」（神戸市・神戸市消費者協会共催）の「くらしを見直そう」という第５部会で、コープこうべの組合員研究チームの佐伯寿さんが「大震災で人々のくらしは変わったか？」と題して、震災１年間の取り組みと分析を発表、評価を集めた。

アンケート調査では消費者の意識の上でいろんな変化がみられた。まず対象世帯全体の収入の変化は、「昨年と変わらない」が約３分の２で最も多いが、「昨年より減った」が全

体の4分の1もあった。仮設住宅居住者で3分の1、阪神地区居住者4分の1、家計モニター5分の1の順になっている。今後大きな出費が予想される仮設が最も厳しい状況に置かれている。対象者の年代が阪神地区、家計モニターは勤労世帯が多いのに対し、仮設は高齢者が多かったことが影響している。日常の買い物などに変化はあったか。「お金をできるだけ使わないようにしている」が仮設入居者の半数近くあり、他より目立って多い。「必要最小限の物しか買わない」という人は、阪神地区、仮設に多く約4割。「できるだけ安価な物を買う」が仮設で約2割。くらしや住居の再建に向けて節約をむねとする意向がうかがえる。しかしアンケートのコメントによると、「明日も今日と同じ生活ができる保証はない。必要以上の我慢をせず、家族と楽しむためにはお金を使う」という意見もあり、震災がこれまでの価値観を変えてしまった人もいる。「自分の気に入ったものを慎重に選ぶ」が2割あるのは、物を持つことに対して真剣に考え始めたからではないか。また「必需品を備蓄するようになった」が家計モニターでは4分の1、阪神地区が5分の1であるのに対し、仮設の人は少ない。備蓄の認識が薄いというより、住まいが狭く、空間がないということだろう。

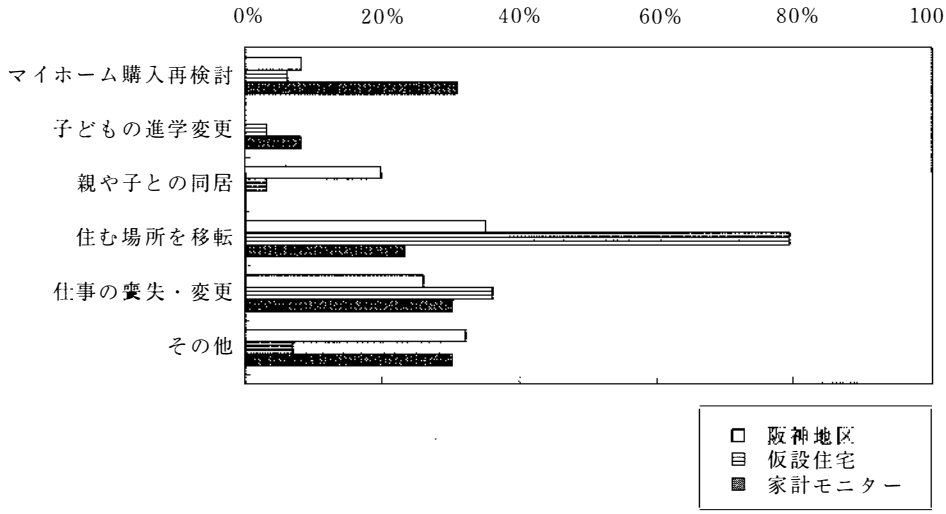
住まいに対する考え方も変わった。「持ち家がよい」という回答が最も多いとはいえ、震災前と震災後を比較すると、「持ち家がよい」が23%減。反対に「借家がよい」「持ち家でも借家でもよい」が23%増と、持ち家にこだわる層が減った。「借家がよい」と答えた人は震災後には5倍近く増えた。「分譲マンションがよい」が半数以下に減ったのは、被災マンションの再建、補修工事のトラブルで難航しているケースが多いためとみられる。住まいに対する意識の変化が著しい。

生活設計の変化をみると――「生活設計を変更せざるを得なくなった」と答えた人は全体の3分の1。変更内容で最も多かったのが「住む場所を変える」で、仮設の人々が圧倒的に多い。2番目に多いのが「仕事を失ったり、変えたりした」で、「仕事を変えた人」のうち、どの対象も3割前後あった。勤め先も大きな被害を受け、雇用が減らされた人が少なくない。震災後「親や子と同居することになった」のは、震災直後だけでなく、その後も多くみられる現象である。被災者の聞き取り調査でも、同居の難しさを心配しながら「年金では家賃も払えない」「解体してもらったが、建て直す資金がない」「もう若くないので、仕事があるかどうかが心配」といった声があり、今後の険しい道程を思い、胸が痛んだ。

佐伯さんは発表の最後に、震災と調査で得た教訓として「自分のくらしの全体像を摑み、災害に備えた自助努力の大切さ」「地域の中での人的ネットワークこそが最大の危機管理であること」「平素から安心して暮らせるように、自然災害に対する国民レベルでの保障の仕組みの必要性」の3点を挙げた。

③生活基盤を失った被災世帯の事例調査について、コープこうべの研究スタッフは、家計モニターなどからピックアップして面談を試みた。「思い出したくもない。つらいので

（図８） 震災による生活設計の変更の内容（92人）




話す気になれない」と断られたケースもあり、胸の痛むヒアリングであったという。ここにあげる事例は比較的展望がみえるが、ローンの重圧がのしかかり、それが将来の子どもへの教育を心配するなど、苦悩ぶりが色濃く出ている。

被災時の住まい　神戸市灘区、マンション、持ち家。
被災後の住まい　避難後95年２月から社宅に住む。
家族　成長期の核家族、夫（37歳、会社員）妻（31歳、主婦）小学生２人、幼児１人。

94年12月に夫の父と共同名義で中古マンションを購入したばかりだった。震災で家族にけがはなかったがマンションが全壊し、マイカーで田舎の叔母の家へ避難しそこで20日間暮らした。近くに住んでいた母の家も、築後70年の古い家で全壊。夫は３日目から出社し、２月初め社宅に移り、子どもも転校、転■した。マンションの入居世帯は20戸、95年５月に建て替える話がまとまったが、区画整理の区域に入っているため、敷地の10%がカットされ、前より狭くなりそう。

収入はとくに変化はない（平均月収税込み約48万円）。県と市から見舞金14万円、赤十字から10万円、会社や親戚、知人からの見舞金など合わせて約180万円いただいた。社宅に移ったため、カーペット、家具など生活を始めるために必要なものを購入。とはいえ食器戸棚はガラスが壊れたまま、ガラスなしで使っている。すべて一から購入しないとできないので、食事作りを始めたときも、食材はもとより調味料などストックはゼロ。包丁とかも必要になる度に買いに走った。

１年間は社宅の家賃は無料にしてもらえるので、この間に少しでも貯金を増やしたい。マンションはローンではなく、一括で支払い済みだった。建て替えにより新しくローンが

始まる。建物の額は2,000万円くらいになる見込み。社内預金は利子が高いので、ローンが始まるまでに貯金を増やしたい。

ダブルローンでなかったものの、購入して僅か２ヵ月で全壊してしまったため、思いがけない大きな出費が必要になった。震災がなかったら、子どもたちがいずれ成人したら、できれば近くに住んでほしい。そのために土地か家を用意してやれたら、と考えていた。今はそれどころではない。予定外のローンができ、それがまだ残っているときに、子どもたちの教育費を捻出しなければならないはめになった。妻は家計の足しに週１回アルバイトをしている。

多くのアンケートや面接調査をみてきた。そこにある底流は被害を受けた、金銭的に大きな負担と同時に、精神的にいやされることなく続く「心のケア」の問題。とくに「面接していて、気の毒で話が聞けなかった」というケースは調査結果に出てこない。そういう人たちが底辺に多く存在していることもまた事実である。

家が全壊した世帯の５割以上が「家族らの心の傷が■復していない」――神戸市が震災１年実施した市民全世帯アンケートの集計でこんな結果が明らかになった。全焼世帯では６割を超え、高齢者ほど心の立ち直りが遅い傾向がみられたという。このアンケートは、震災後初めてで、市外避難者13,000世帯を含む550,000世帯に用紙を送り、28.4％の156,614世帯からの回答を得た。

被災者の心の痛手については、家屋の被害程度別に集計。自宅が全壊した世帯では、54.6％が「あまり回復していない」と答え、「ある程度戻った」の36.9％、「震災前に戻った」の５.2％を大きく上回った。全焼世帯でも60.1％が「戻っていない」と回答する一方、一部損壊の世帯は20.6％。年齢別では70歳以上の38.9％に対し、20代では18.1％となるなど、心の痛手の回復に時間がかかっていることが分かった。

震災後の考え方や行動の変化（複数回答）については「隣近所など他人との結びつきを大切に思うようになった」の63.6％が「どちらかといえば他人をあまりあてにできない」の13.2％を大幅に上回った。「将来に対して備えを十分にすべきだと思った」が57.2％もあり、「将来より今を楽しみたい」の26.2％を上回った。今後の市政がもっとも力をいれるべき施策は高齢者対策が45.9％で最も多い。続いて医療・保健の35.7％、防災の33.8％、消防・救急の33.5％。

また全体の91.6％が「神戸にずっと住み続けたい」と回答。前回（93年）の88.1％より増えており、震災にもかかわらず神戸への愛着がより強くなっている。元いた場所への希求は高齢者ほど高い。

高齢者に、より精神的に過酷な生活を強いられるケースは神戸に止まらない。例えば県外へ避難した人たち。高坂健次関学大教授は西宮市の依頼で500人を対象に追跡調査した。県の概算では５万世帯12万人が全国に散らばって移り住んだ（うち40％が大阪）。その人たちは知人や親戚が移住先にいて、比較的余裕のある世帯とみられていたが、西宮の場合

の年収調査では逆だった。

| | 300万円未満 | 300万円以上 |
|---|---|---|
| 西宮市全体 | 9.8% | 23.6% |
| 県外被災者 | 14.3% | 29.4% |

市全体と比較して、県外被災者はむしろ低所得者層の方が多い。家賃補助、仮設住宅ふれあいセンターの運営費、事業資金の利子補給などの特典もない。調査が行き届かず、情報も流れてこない、そういう人たちは島流しに遭ったような感慨だという。準市民ともいうべき立場ながら、ハンディを背負って暮らしている事実にもっと目を向けるべきだ――という声が上がっている。

神戸市は県に対し県外へ避難した被災者を含めた生活再建を支援するよう要望した。生活復興では支援の対象として初めて「県外被災者も含めて」と明記した。同市は「従来から県外被災者の生活再建に取り組んでいるが、県と共同して実態調査を行い、さらにきめ細かく対応したい」という。恒久住宅に入居する高齢者の当面の生活支援やコミュニティづくりへの配慮も求めている。

生活福祉資金、災害援護金、災害弔慰金、災害義援金の配分。そして社会的弱者への援護では、高齢者、障害者、被災児童、社会福祉施設入所者への援護など、法で被せられるあらゆる手段を講じて措置してきた（別掲）。その他公営住宅の建設、医療、雇用対策などが被災者の生活再建のための、主な１年の支援であった。

被災者にとって、この１年は人生で味わった最大の試練をいかにいやすか、であった。行政や周囲の励ましにフォローされ、次第に自立への歩みを始めたが、個々によってその歩調はすべて違う。家屋被害10市10町で415,659世帯（96年３月31日現在）。生活の基盤である住宅づくりは、県の対策の中で最も大きなウエートを占めた。「ひょうご住宅復興３ヵ年計画」を立案し、民間の賃貸住宅の再建、新築の積極支援を行うほか県実施分7,500戸、市町実施分10,500戸、計18,000戸の供給を行うことになった。家賃の低減という措置も取った。しかし自力で家を再建するめどが立たない、という人は相変わらず多い。

東灘区のマンションに住むＡさん一家（夫62歳、妻59歳、社会人の長男）は、マンションの再建について250戸の住民の意見がまとまらず、仮設住宅に住むことになった。夫は働いており、給与24万円と年金約22万円が月収。ローンはなかったが、次にマンション再建が軌道に乗れば、1,500万円～1,600万円の資金が必要になる。給与の半分は再建資金に回している。先の長いローン支払いを、夫婦で話し合い「持ち家をあきらめ、賃貸公営住宅に入ろう」と考えを変えた。

仮設住宅の被災者は大半が公営住宅への入居を希望している。しかし比較的収入のあるＡさんのようなケースを加えれば、安い公営住宅希望はさらに増えるのではないか。県

は１月27日から不動産会館（神戸）に「総合住宅相談所」を設置したが、約１年間の相談件数は58,716件。内容は融資、法律、建築技術、補修の順。まず基礎を固めて、そこから生活再建を考えよう、という被災者の意識がうかがえる。行政の支援も「緊急から長期展望」へと繋がる。各個人の生活を見直す手立ても、息の長い道程といわざるを得ない。

県は95年７月に「災害復興計画」（ひょうごフェニックス計画）をまとめた。被災者の自立復興を支援する役割を持ち、目標年次は2005年（平成17年）。その中の基本理念にこううたっている。

「高齢化・成熟化の進む21世紀へ向けて、一人ひとりが主体的に自らの生活を創造しながら、共生する社会づくりを進める。自然への畏敬の念をもち、自然と共生しながら、命を育む、アメニティー豊かな都市づくりを進める。」

〈参考文献〉
『震災被災世帯状況に関する調査研究報告書』（財）兵庫県長寿社会研究機構　1995年３月
『95年度組合員研究チーム・調査研究報告書』コープこうべ・生協研究機構　1996年10月
『'96消費者問題神戸会議の報告』神戸市・神戸市消費者協会　1995年10月

# 第二章

# 文　化

# 第一節　文化財、町並み、都市景観

## 1．文化財・国宝・重要文化財

今回の地震では多数の建造物が被害を受けているが、文化財建造物も例外ではない。国指定文化財建造物では29件（99件中）、県指定文化建造物では44件（184件中）、ほかに市町指定文化財では22件という被害が生じている。また重要伝統的建造物群保存地区に指定されている、神戸市中央区北野町の伝統的建造物34件のすべてが、なんらかの損傷を被った。

建造物とともに美術工芸品や史跡、有形民俗文化財なども損傷を免れなかったが、いずれも部分修理で復旧している。時間を要するのは、建造物である。しかし、時間だけで問題が解決するわけではない。文化庁が修復するのは国指定の重要文化財だけで、文化財指定を受けていない建造物の修復は費用の面で困難である。このため兵庫県は９月、震災復興基金により指定以外の古い民家など271件について、修復費補助を決めた。

**【混沌の中での調査・復旧準備】**

地震発生後の１週間は文化財調査に人員を割ける状態でなかった。しかし、１月21日～22日には破損範囲の確定のため加古川市や小野市など縁辺部からの情報を集め、大幅な被災状況をつかんだ。想像を絶するひどさに、京都府に調査の応援を要請。24日に打ち合わせができて、以後、現地状況視察に続き調査が始まった。２月15日には調査終了。その間、修理積算調査、さらに緊急修理費予算内示も行われた。４月には(財)阪神・淡路大震災復興基金による文化財修理費助成事業が準備された。

倒壊した旧神戸居留地十五番館

**【損傷状況と修理方針】**

指定文化建造物で被害が大きかったもの、その修理方針のおもなものは、表１・２の通りである。このうち、旧神戸居留地十五番館、西宮神社大練塀など13件を除いて1996年３月までに修理が完了している。

旧神戸居留地十五番館は全壊したものの焼失は免れたため、もとの木材や煉瓦など

（表1）国指定文化財の破損状況・修理方針

| No. | 区　分 | 文化財の名称 | 所　在　地 | 所有者等 | 破　損　状　況 | 修　理　方　針 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 建造物 | 旧神戸居留地十五番館<br>（明治14年頃） | 神戸市中央区浪花町15番地 | ㈱ノザワ | 全壊 | 解体修理 |
| 2 | | 旧トーマス住宅<br>（明治42年） | 神戸市中央区北野3丁目13―3 | 神戸市 | 屋根破壊、煙突落下、煉瓦壁漆喰壁亀裂 | 部分修理（屋根・煙突・煉瓦漆喰壁 |
| 3 | | 旧ハッサム住宅<br>（明治35年） | 神戸市中央区中山手通5丁目1番地相楽園地内 | 神戸市 | 壁亀裂、落下 | 部分修理（壁・煙突他） |
| 4 | | 旧小寺家厩舎<br>（明治40年頃） | 神戸市中央区中山手通5丁目1番地相楽園地内 | 神戸市 | 煉瓦壁亀裂、 | 部分修理<br>（煉瓦壁他） |
| 5 | | 旧ハンター住宅<br>（明治40年） | 神戸市灘区青谷町1丁目1番4号 | 神戸市 | 2階東側壁亀裂、煙突落下 | 部分修理<br>（煉瓦壁他） |
| 6 | | 小林家住宅<br>（明治36年） | 神戸市中央区北野3丁目13―3 | 小林正二他4名 | 煙突落下、屋根破損、漆喰壁亀裂 | 部分修理（屋根・煙突・漆喰壁） |
| 7 | | 如意寺阿弥陀堂（鎌倉時代）<br>文殊堂（室町時代中期） | 神戸市西区櫨谷町谷口259 | 如意寺 | 阿弥陀堂：亀腹、軒下叩亀裂<br>文殊堂：屋根破損、壁亀裂 | 部分修理<br>（亀・軒下叩） |
| 8 | | 太山寺本堂／仁王門<br>（国宝・弘安8年 室町時代中期） | 神戸市西区伊川谷町前開 | 太山寺 | 本堂：亀腹亀裂<br>仁王門：側面漆喰壁落下 | 本堂：部分修理<br>仁王門：部分修理 |
| 9 | | 八幡神社（中筋）<br>（室町時代中期） | 宝塚市中筋2丁目91 | 八幡神社 | 全壊 | 解体修理 |
| 10 | | 長遠寺本堂／多宝塔<br>（元和9年／慶長12年） | 尼崎市久々知10 | 長遠寺 | 本堂：屋根・壁破壊、傾斜<br>多宝塔：上部変形・傾斜 | 本堂：部分修理多宝塔：半解体修理 |
| 11 | | 本興寺方丈／開山堂<br>（元和3年 元和3年移築） | 尼崎市開明町3-13 | 本興寺 | 方丈：屋根破損・軸部大破<br>開山堂：軸部移動・壁破壊 | 方丈：半解体修理<br>開山堂：部分修理 |
| 12 | | 西宮神社表大門（慶長9年）／大練塀（鎌倉時代） | 西宮市社家町1-17 | 西宮神社 | 表大門：柱亀裂・捩じれ<br>大練塀：倒壊 | 表大門：半解体修理大練塀：解体修理 |
| 13 | | 旧山邑家住宅<br>（大正13年・1924） | 芦屋市山手町173 | ㈱淀川製鋼所 | 区躰剪断亀裂・壁破損 | 部分修理・補強 |
| 14 | | 旧岡田家住宅<br>（江戸時代中期） | 伊丹市宮の前2丁目193 | 伊丹市 | 西北部分崩壊<br>屋根瓦崩落、柱傾斜 | 半解体修理 |
| 15 | | 満願寺九重塔<br>（正応6年・1293） | 川西市満願寺字籬東四 | 満願寺 | 転倒 | 部分修理 |
| 16 | | 朝光寺本堂<br>（国宝／応永20年・1413） | 加東郡社町畑609 | 朝光寺 | 壁亀裂・剥離 | 部分修理<br>（漆喰壁） |
| 17 | | 一乗寺本堂他 | 加西市坂本821-17 | 一乗寺 | 配水管破裂、消火栓漏水<br>火災報知設備破損 | 部分修理<br>（防災施設） |
| 18 | 重伝建 | 重要伝統的建造物群保存地区 | 神戸市中央区北野町 | 神戸市 | 洋館：26件<br>和館：6件 | 部分修理他 |

（兵庫県教育委員会調べ）

（表２） **県指定文化財の被害状況・修理方針**

| No. | 区　分 | 文化財の名称 | 所　在　地 | 所有者等 | 被　害　状　況 | 修理方針 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 建造物 | 六甲八幡神社厄神宮（天正20年／1582）本殿 | 神戸市灘区八幡町３丁目６番地 | 六甲八幡神社 | 倒壊 | 解体修理 |
| 2 | | 川向家住宅（江戸中期） | 神戸市北区有野町唐櫃3574 | 川向浩文 | 全体に西へずれる<br>壁亀裂 | 部分修理（軸部引起し・壁他） |
| 3 | | 清盛塚石造十三重塔（弘安９年／1286） | 神戸市兵庫区切戸町１ | 神戸市 | 倒壊（全体に東へ移動、５重以上が落下） | 組立・欠損部補修 |
| 4 | | 長遠寺庫裡・客殿<br>鐘楼 | 尼崎市寺町10 | 長遠寺 | 庫裡：客殿：倒壊<br>鐘楼：傾斜 | 庫裡　解体格納<br>客殿　揚屋修理 |
| 5 | | 富松神社本殿（寛永13年／1636） | 尼崎市富松2-23-1 | 富松神社 | 屋根破損（松茸）<br>装飾部欠損 | 部分修理（屋根部分他） |
| 6 | | 旧辰馬喜十郎住宅（明治21年） | 西宮市浜町8-5 | ㈱白鹿記念酒造博物館 | 壁亀裂 | 部分修理（壁他） |
| 7 | | 八幡神社本殿 | 西宮市若山町3-31 | 八幡神社 | 本殿移動、浜縁破損<br>縁高欄破損等 | 部分修理（土台・浜縁他） |
| 8 | | 昆陽寺観音堂・山門（江戸時代中期） | 伊丹市寺本２丁目169 | 昆陽寺 | 観音堂：移動・背面へ傾斜<br>山門：移動・傾斜 | 観音堂：部分修理<br>山門：揚屋引戻し |
| 9 | | 鴻池神社本殿（江戸初期） | 伊丹市鴻池字村西40 | 鴻池神社 | 背面へ大きく傾斜 | 部分修理（基礎・縁廻他） |
| 10 | | 春日神社本殿 | 伊丹市口酒井字東川原13 | 春日神社 | 土塀境隙間・瓦一部落下 | 部分修理（壁他） |
| 11 | | 多田神社東門・西門 | 川西市多田院字田所１ | 多田神社 | 土塀境隙間・瓦一部落下 | 部分修理（壁他） |
| 12 | | 鶴林寺仁王門（江戸時代初期） | 加古川市加古川町北在家424 | 鶴林寺 | 柱移動、傾斜<br>軒部材落下、屋根崩壊 | 半解体修理（２重部分解体修理） |
| 13 | | 本岡家住宅（元禄７年／1694） | 加古川八幡町下村816ノ１ | 加古川市 | 屋根瓦崩壊、壁損傷<br>柱傾斜、小屋組損傷 | 移築 |
| 14 | | 石造十三重塔 | 津名群津名町志筑3842 | 引摂寺 | 倒壊 | 組立直し<br>部分修理 |

（兵庫県教育委員会調べ）

を最大限に再利用して、免震構造で復旧される計画である。完了は旧山邑家住宅とともに1997年度の予定。一方、県指定の山邑酒造の酒蔵や旧辰馬喜十郎の店など、部材が再利用不能なまでに砕けているなど復旧が不可能で、再現をあきらめざるを得なかったものもある。

また、未指定ではあるが歴史的・文化的に重要な建造物に対しても修理費補助が行われているが、こちらの方の復旧はかなり遅れており、進捗率は歴史的建造物で約３分の１、文化的建造物では約５分の１である。

## 2．埋蔵文化財

兵庫県は全国で最も埋蔵文化財の数が多い県である。そのうちの相当な割合が集まっている地域に被害が集中したことが、問題をさらに困難にしている。地震の影響を確認する現地踏査は1月末になって行われた。文化財そのものの被災は幸い、神戸市灘区の鬼塚古墳の横穴式石室が一部崩落した1件だけであった。しかし、地域内で家屋、ビル、工場等の建物が倒壊または焼失していて、以後の復興事業によって影響を受ける可能性がある包蔵地は、280遺跡、253.6haあることがわかった。

埋蔵文化財発掘調査は、復興事業の進展と密接に関連している。阪神・淡路大震災復旧・復興事業に伴う調査にかかる時間を当初、3年程度と想定していたが、復興事業の遅れから調査も大幅に後年にずれ込む可能性が大きくなっている。

**【文化庁に特別措置要請】**

発掘調査は、災害救助法の指定を受けた関係10市10町と兵庫県教育委員会が文化財保護法に基づいて従来同様に続けることとなったが、周辺の状況に沿って震災復旧・復興事業に係る特別措置を文化庁に要請した。

まず課題となったのは、ライフラインなど緊急を要する復旧工事に対する埋蔵文化財の取り扱い方針であった。これは、1995年5月末までを期間として、電気、ガスなどライフラインの復旧や建築物の撤去、仮設住宅の建設など緊急を要する工事については、文化財保護法の規定による届け出、通知を不要とした。そのほか、迅速な調査を行うために全国からの支援協力を得ること、また確認調査は従前の知見を利用するなどのような弾力的規定も取り決められた。これらは1998年5月31日までを適用期間とする。

**【公費負担で調査が円滑に】**

兵庫県教育委員会が震災復興事業として1996年3月までに受理した包蔵地内で土木工事等を行う場合の届け出・通知件数は755件で、それ以外の通常事業分を合わせると1,196件、1994年度の約2倍になっている。しかし、取り扱いの弾力的措置によって、震災分に関しては大幅に減少している。

また、すべての確認調査と個人事業及び中小企業者については、全額を公費負担（国庫補助事業）としたため、トラブルが起こらず、円滑に調査が進められている。

**【全国から専門職員支援】**

調査に当たる人員は、県教育委員会と関係市町教育委員会の専門職員だけでは足りないと予測されたため、広域的な支援体制が整えられた。これまで部分的な支援というものはあったが、今回のような全国的規模の支援体制というのは、初めてのことである。

このような支援体制によって、調査の開始時期や調査期間などの点で事業者との調整が円滑に行えるようになり、復興事業の推進と埋蔵文化財保護の整合が図られるようになった。

1995年度の他府県からの支援専門職員派遣は表3のとおりに行われた。

## 【調査状況】

1995年度震災復興に係る発掘調査状況は表4の通りである。

（表3） **支援専門職員派遣状況**

| | 6月 | 10月 | | 6月 | 10月 | | 6月 | 10月 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 宮城 | | 1 | 愛知 | | 1 | 岡山 | 1 | 1 |
| 福島 | 1 | 1 | 福井 | | 1 | 広島 | | 1 |
| 群馬 | 1 | 1 | 滋賀 | 2 | 2 | 山口 | | 1 |
| 千葉 | 1 | 1 | 京都 | 4 | 4 | 香川 | 1 | 1 |
| 埼玉 | | 1 | 大阪 | 4 | 4 | 福岡 | 1 | 1 |
| 山梨 | 1 | 1 | 奈良 | 1 | 1 | 長崎 | | 1 |
| 長野 | 1 | 1 | 和歌山 | 2 | 2 | 鹿児島 | | 1 |
| 岐阜 | 1 | 2 | 鳥取 | 1 | 1 | | | |
| 静岡 | 2 | 2 | 島根 | | 1 | 計 | 25 | 35 |

（表4） **1995年度震災復興に係る発掘調査状況**

| 市町名 | 確認調査 | | 全面調査 | | 合計 | | 直営 | | 県教委支援 | | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 調査件数 | 調査面積(㎡) | 調査件数 | 調査面積(㎡) | 調査件数 | 調査面積(㎡) | 調査件数 | 調査面積(㎡) | 調査件数 | 調査面積(㎡) | |
| 兵庫県 | 72 | 9,671 | 6 | 45,081 | 78 | 54,752 | 78 | 54,752 | − | —— | |
| 神戸市 | 214 | 3,717 | 56 | 89,961 | 270 | 93,678 | 253 | 76,122 | 17 | 17,556 | 支援96年度継続除く |
| 尼崎市 | 20 | 1,007 | 6 | 1,570 | 26 | 2,577 | 25 | 2,077 | 1 | 500 | 支援96年度継続除く |
| 西宮市 | 4 | 479 | 0 | 0 | 4 | 479 | 4 | 479 | 0 | 0 | |
| 芦屋市 | 45 | 546 | 12 | 2,746 | 57 | 3,292 | 52 | 1,014 | 5 | 2,278 | 支援96年度継続除く |
| 伊丹市 | 32 | 1,245 | 12 | 5,139 | 44 | 6,384 | 39 | 2,417 | 5 | 3,967 | |
| 川西市 | 10 | 856 | 3 | 505 | 13 | 1,361 | 11 | 906 | 2 | 455 | |
| 明石市 | 9 | 502 | 9 | 2,207 | 18 | 2,709 | 17 | 2,479 | 1 | 230 | |
| 淡路町 | 0 | 0 | 1 | 375 | 1 | 375 | 1 | 375 | 0 | 0 | |
| 北淡町 | 6 | 364 | 0 | 0 | 6 | 364 | 6 | 364 | 0 | 0 | |
| 東浦町 | 1 | 32 | 0 | 0 | 1 | 32 | 1 | 32 | 0 | 0 | |
| 津名町 | 7 | 176 | 0 | 0 | 7 | 176 | 7 | 176 | 0 | 0 | |
| 一宮町 | 3 | 48 | 0 | 0 | 3 | 48 | 3 | 48 | 0 | 0 | |
| 五色町 | 1 | 12 | 0 | 0 | 1 | 12 | 1 | 12 | 0 | 0 | |
| 洲本市 | 1 | 15 | 0 | 0 | 1 | 15 | 1 | 15 | 0 | 0 | |
| 合　計 | 425 | 18,670 | 105 | 147,584 | 530 | 166,254 | 499 | 141,268 | 31 | 24,986 | |

（兵庫県教育委員会調べ）

**【埋文関係救援連絡会議の設立活動】**

「埋文関係救援連絡会議」は、埋蔵文化財研究会（九阪研究会）の関西準備会を中心に、２回の準備会を経て、1995年３月１日に結成された。震災では、阪神間で埋蔵文化財の仕事に携わる人たちも被災した。その中には、自らも被災者でありながら公的な仕事に就いているため、援助活動に奔走した人も少なくなかった。一方、今後の街の復旧・復興という大規模な開発の中で、埋蔵文化財というものの取り扱いを巡って、かなり厳しい状況が生まれることが予想された。埋蔵文化財そのもののこうした危機的な状況を前にして、埋蔵文化財に携わる者、そして近隣に住み、同じ仕事に携わる者たちは、被災地の仲間を支援する体制の必要性を痛切に感じた。

何をしなければならないか、何ができるだろうかと、当日集まった近畿一円の埋蔵文化財関係者約50名が議論を交わした。様々な意見が出たが、最終的に二つの活動を行っていくことになった。それは、①被災した埋蔵文化財関係者に対して直接的な支援となるように見舞金を募ること、②被災地域の埋蔵文化財の問題について、情報をできるだけ集めて、率直な意見交換の場を設けること、であった。後者は、被災地の埋蔵文化財の問題をできるだけ多くの人間で検討する機会をもち、最善の途を摸索しようという意図が込められていた。連絡会議は設立当初、会の活動を様々な機会を用いて伝えた。考古学関係の雑誌に投稿する一方、学会や研究会の機会にパネル展示やシンポジウムで被災地の抱える埋蔵文化財問題をアピールした。パネル展示は設立後５ヵ月の間に神奈川、岡山、奈良などで開かれた学会・研究会で計７回、行った。また、見舞金を寄せられた方を中心に通信紙を発行している。この通信紙を再編集したニュースは、「月刊文化財発掘出土情報」の紙面を借り、1997年１月現在15号を数えている。

被災地の状況がやや落ち着きをみせた震災３ヵ月後には、連絡会議の基本的な考えを盛り込んだ声明文「歴史と文化を生かした都市の再生を」を関係自治体に提出し、被災地の新たな都市計画に埋蔵文化財への配慮を求めた。

見舞金は、韓国の考古学者を含め、日本各地の数百名から1995年末までに約266万円が寄せられた。震災から１年を経た1996年１月17日に、自宅が全半壊した38名（常勤職員９名、非常勤職員29名）に１人７万円ずつ送った。見舞金に協力してくださった方々からの励ましや、わずかな見舞金の額にもかかわらず丁寧な礼状を頂き、連絡会がその名の通り両者の連絡役となり、第一の目的を達成することができた。

被災地の埋蔵文化財の状況を調べるために、見学会を２度行った。はじめは震災から３ヵ月経った４月に明石から芦屋にかけて見学し、その模様を考古学関連の雑誌を通じて紹介した。２度目は遺跡調査の状況を知るため、1996年９月に芦屋、神戸を見学した。この時には、両市の職員と兵庫県埋蔵文化財事務所復興調査班の全国から派遣された支援職員30名との交流会を行った。

また、考古学から防災に少しでも役立つことを願って、将来の地震予測にもつながる遺

埋蔵文化財のパネル展示
（1995年５月、日本考古学協会総会。平塚）
（埋蔵文化財関係救援連絡会議提供）

跡で発見された地震痕跡の資料集『発掘された地震痕跡』を1996年８月に刊行した。全国各地の関係者150名の協力で、全国378遺跡のデータを収めることができた。多くの新聞に取り上げられたこともあり、その反響は事務局の予想を越えるものであった。

現在、連絡会では被災地の埋蔵文化財のこれまでの取り組みを、映像記録として保存することを検討している。

「震災と埋蔵文化財」という問題は、広く日本で直面している「開発と埋蔵文化財」という問題が集中かつ、緊急の課題として現れたものである。その被害の大きさからみると、これまでとほぼ同様に遺跡調査ができる状況を震災直後に予測することはできなかった。これは、これまで長年培ってきた埋蔵文化財行政をなしくずしに崩していってはならないという関係者の熱意に支えられたものである。被災地の遺跡調査に対して、地域住民からの反発を懸念していたが、これまで大きなトラブルはなく、現地説明会を求めるなど、調査に対してむしろ好意的な意見が寄せられているという。これは、公的資金による調査という原因者の負担免除という点も少なくないが、住み慣れた街の景観が失われたことによって、地域の歴史に対する関心が呼び起こされたものではないだろうか。区画整理事業など大きな開発事業はこれから本格化し、被災地の埋蔵文化財の問題はこれからが本番である。新しい街づくりにあたって、「災害に強い」だけでなく、地域に根ざした歴史・文化を生かした「人に優しいコミュニティー」が生まれることを願って、これからも連絡会議は息の長い活動を行うという。

## 3．町並み・都市景観

兵庫県下では「景観の形成等に関する条例」「都市景観条例」を制定して町並みなどの景観保護に努めているが、指定地域もまた大きな損傷を受けた。神戸市の北野町山本通地域、旧居留地域、伊丹市の旧大坂道都市景観形成道路、北少路村都市景観形成道路、旧西

国街道都市景観形成道路、尼崎市の寺町地区、宝塚市の旧小浜宿景観形成地域などである。

古くからの酒どころ「灘五郷」の呼び名で知られ、江戸時代からの雰囲気を今に残していた神戸市東部海側の酒造業地帯は、神戸を代表する町並みの一つであったが、古いだけに約50棟あった木造酒蔵はほとんどが全壊した。

調査で浮かび上がった事実であるが、町並み・地域文化財の保存に共感して建て替えを控えていた家が、真っ先に倒壊した例があるということは、今後も景観保護を続けていくことにおいて忘れてはならない問題であろう。

**【北野・山本地区で「異人館基金」発足】**

旧神戸居留地では倒壊した十五番館は復元されるが、周辺の建築物の多くは取り壊された。

北野町山本通地区は国指定の重要伝統的建造物群保存地区が含まれるが、指定されている34件すべてが損傷し、ほかの未指定の異人館も大きな被害を受けた。一般公開されている22棟の異人館のうち「うろこの家」など9館は、ゴールデンウィークに間に合わせるよう修復し、再開にこぎつけた。国の指定を受けている建造物は、神戸華僑総会主屋など被害の大きかった3件以外が平成7年度内に修理を完了している。

問題は、修理費である。この町並みを明治・大正時代のままに復元するには多額の工事費が必要であるが、国の指定を受けていない建物の場合、復興基金から半分の助成があるとはいえ個人の負担が大きい。しかしこれを機に、北野の自治会の内部から異人館街の保存方法を見直す動きが出て、そのひとつの活動として「異人館基金」が設立された。

**市民レベルで町並みを考える**

東灘・灘の酒造業地帯に群れとして残っていた木造酒蔵は、記念館を含めてほとんどが

内壁の修復が進むシュウエケ邸。英国から専門の職人が来日し、仕上げ作業をする予定だ（神戸市中央区山本通）

## ルミナリエ

光はほんとうに温かかった……12月、あの日を思い出させる寒さがやってきたが、人々はそれを希望の光に変えた。「私たちは、神戸の街と人々が、気の滅入る闇夜のあとに、光と太陽と活気に満ちた日々を取り戻してほしいのです。――恐れずに夢をみてください。――これらの小さな星々が、喜びと安らぎをみなさんの心に刻んでくれますように」イタリアからのこのような作者の思いとともに、ルミナリエは被災の街になぐさめを運んできた。

ルミナリエはイタリアの伝統芸術であり、その光には「復活」の意味があるという。これを開催して、不死鳥のように甦り、新生する神戸の希望のシンボルとし、また傷ついた市民の心を癒し、勇気づけようと、兵庫県、神戸市、県観光連盟、神戸商工会議所などが神戸ルミナリエ実行委員会を組織した。同会が制作を依頼したイタリアの建築家ヴァレリオ・フェスティ氏は、神戸の街々を何度も歩きまわって、最もふさわしい場所として旧外国人居留地を選んだ。また制作スタッフ12人もイタリアから訪れて工事を担当。12月15日から25日の開催に向けて準備を進めた。

また、開催期間にあわせて数々のイベントも企画された。ストリートライブ、異人館ライトアップ、クリスマスツリーの設置、パレードなどなど。震災のために激減した観光客を呼び戻すきっかけにというねらいもあったが、来場者は予想の3倍の254万人、その半数が神戸市以外からということで目的は達成したといえる。商業的効果も評価された。

被災した人々にとってのルミナリエは、1月17日から始まった一年の出会い、別れ、涙、喜び、悲しみに思いをはせ、この年と決別する「送り火」としての荘厳な儀式の役割をするものでもあった。光の回廊を巡るだれもが楽しみながらも、その場にいない人を思った。

来場者の多くから、早くも、また来年も開催してほしいという希望が出ている。神戸市会議員は超党派で「観光復興促進神戸市会議員連盟」を結成し、翌年以降の継続開催を求める働きかけをしている。

予想をはるかに上回る来場者を集めた「神戸ルミナリエ」（神戸市中央区）

全壊した。その所有者であるメーカーらの意向では、業務はこの地で続けるが古い木造蔵の復旧はしない（5棟だけは修復）ということであった。というのは、それらは独特の景観をつくりだしてはいたが、ほとんどが本来の酒造りの場という機能を果たしていたものではないため、産業復興の方が優先課題であると考えられたからだ。

ここでも市民レベルで町並み・景観を考える動きが生まれている。関西建築家ボランテ

ィア「灘の酒蔵を復興させる会」が、酒蔵の町の復興から始めて地元全体が活気を取り戻すことをねらいとしたプロジェクトを発足させた。これは、以前の酒蔵の雰囲気を残しながら、活気ある生きた環境を再生しようとするもので、蔵人の育成などにより、昔ながらの伝統的な酒造りの技術を守り未来へ伝えていく場、最新技術と伝統的な技術が合体した新しい酒造りのあり方を研究する施設を設けることを提案している。

この一帯の酒蔵の並ぶ道は、大石から魚崎まで続いており、酒造りの季節には「酒ラリー」という催しとともに市民に親しまれてきた。そこで、酒蔵の道を石畳などで整備し、その道沿いの酒蔵メーカーごとにその存在をアピールする場として、看板や休憩所・直販店・ミニギャラリーなどさまざまな機能を持たせた多目的空間を設けるという案も打ち出され、新しい酒の町としての町並みづくりへの期待が生まれている。

**【文化財は周囲のコミュニティーとともに保存を】**

被災した歴史的建造物の保存を考えるパネルディスカッションが､12月に神戸で開かれ、日米の専門家や市民団体の人たちが参加した。ここで、米国の歴史的建造物の保存に取り組んでいるナショナル・トラストの活動家から､「文化財だけを部分的に守るのではなく、周囲のコミュニティーそのものを残すべきだ」との訴えがなされた。

**【思い込めたレンガで街並み再生】**

神戸市元町商店街の通りの復興にと、神戸市青少年団体連絡協議会が「神戸レンガ・プロジェクト」を企画した。これは震災から立ち上がろうという被災者や、神戸の復興を支援する人たちの思いを記したレンガを商店街の舗道に敷き詰めるというもの。震災で亡くなった子供の名前を残したいという人、ふるさと神戸への激励を送る人など、メッセージレンガには4,500件の申し込みがあった。第１回は1,500枚が敷設され、12月２日に除幕式が行われた。

## ４．木造建築物と寺社・その他

この地震で最も被害を受けた建物は木造建物である。民家の場合影響は深刻で、その倒壊のために死亡した人の数が全犠牲者6,000人のうちの９割を占めている。日本建築学会近畿支部の調査は寺社や民家など広範囲にわたっているが、ここでは歴史的な建造物に限定して取り上げる。

**【文豪の家再現に向けて】**

1923年（大正12）から1943年（昭和18）まで文豪・谷崎潤一郎は阪神間に住んで、その間13回転居した。移り住んだ家のひとつで「岡本の家」と呼ばれた家は、谷崎自身が設計したもので、四面観音開きの総檜造り、和・洋・中の混じった装飾をもつ独特の建物であ

った。転居を繰り返していた彼が「もう今度こそは落ち着ける、これで長年の放浪生活にもおさらばを告げることが出来た」(「半袖ものがたり」より)と愛した家だったが、これも地震で全壊した。しかし、家の部材の一部や設計図などの資料が残っていたので、この家の消滅を惜しむ地元住民を中心とする愛好者の有志が1995年10月に復元委員会を結成、再現の計画を進めている。

委員会ではこの家を、谷崎の小説「鶴唳(かくれい)」に登場する建物にちなんで「鎖瀾閣(さらんかく)」と名付け、神戸の復興のともしびとなるように、また復元後は文学を中心としたイベントを行ったり、地域の集会所としても利用していきたいと願っている。

**【新たなビジョンとともに復興】**

寺社は、その建物の古さ、大きさに比例して被害も甚大であった。

宝塚の中山寺では、大普請の着工を3日後に控えていたが、長老の石堂恵教氏が「ゴミ処理場と化した」と表現するほどの崩壊であった。同寺では、その普請は再開発事業として計画していたが、震災によって建設と復興の二面に切り替えて問題に取り組むこととなった。とりあえずの片付けは建設業者も手がまわらず、職員や出入り業者による自主復旧で、約2週間後に参拝者を受け入れられるまでの状態になった。

資金面もさることながら、建築基準法や消防法、文化財保護法、公園緑地法など多くの規制が設けられているため、それらの解決にも神経を使うことになる。しかし、中山寺では1996年度内での再建の目途が立ち、寺を単に仏像と文化財の〝倉庫〟ではなく、現代人が失いつつある宗教的情操と自然への畏敬を回復する場とするというビジョンに向かっている。

**【最先端を伝統に取り入れて】**

拝殿の大きな屋根が柱を押し潰して折り重なっている様子がテレビニュースなどで紹介された、神戸市中央区の生田神社は震災直後から復旧工事を始めた。新しい柱は、従来のヒノキにかわって実用レベルでは世界一の圧縮強度といわれる鋼管コンクリートを採用、最先端の耐震構造と伝統様式を合わせ持つ建築物となった。

兵庫県神社庁は伊勢神宮に依頼して不用になったヒノキ材を譲り受け、県内32の神社が復興の材に役立てた。生田神社では贈られた古材に樹脂加工して強度を強め、倒壊した石の鳥居に替えてヒノキの鳥居を再建した。

一方、文化財指定を受けていない小規模の神社などでは、費用の問題が大きな障害となって再建を阻んでいる。建物の部材が再利用できる場合でも、修復するには新築より費用がかさむため、取り壊さざるをえなかったという例も出ている。

全壊した生田神社の拝殿

**【記念館として保存・活用】**

三原郡三原町にある旧三原郡役所は、1884年（明治17）に建てられた擬洋風の木造建築物であるが、地震の被害のため危険建築物として取り壊しが予定されていた。しかし、県内に現存する旧郡役所の建物は4件だけであること、また旧三原郡役所はその中で最古のものであること、しかもこれだけが建てられた当初の場所から移転されず、その時の状況を最もよく残しているなど歴史的価値が惜しまれ、保存の方向に切り替えられた。

同郡役所の保存・活用については、震災からの教育復興のシンボルとして考えられている。「海の自然学校」（仮称）の構想の中で、淡路の文化遺産として復元し、淡路の歴史、文化などを学ぶ資料館のようなものとして活用する計画である。

**【指定外の「風見鶏の館」神戸市が移築保存】**

「風見鶏の館」はNHKのテレビドラマで有名になったが、市の指定外であるために補助が受けられず、所有者はやむなく取り壊すことにしていた。しかし、神戸市は異人館街の景観を保つのに必要な建物と判断し、移築保存することを決定。解体して再建場所が決まるまで保存している。

**【建造物保護に緩やかな新制度】**

阪神・淡路大震災では多くの建造物が失われた。中には、国や県の指定を受けていないが歴史的に貴重なものも多く含まれる。災害による、よらないにかかわらず、これまで保護の対象とされていなかった建造物の消失を避けるためにつくられたのが、登録文化財制度である。

これは、現在の指定制度を補完するものとして導入されたもので、修理等に対する助成は今のところないが、税金を軽減される、改修費の低利融資を受けられるなどが優遇措置

とされている。対象は、築後50年を経た建築物、土木構造物、煙突や塀などその他工作物で、歴史的景観に寄与しているもの、造形の規範となるもの、再現することが容易でないものとなっている。従来の文化財指定より規制が緩やかで、目的に合わせた活用や改変ができる。

文化財という概念がより広い意味を持つことにより、文化財が一般の人々の身近なものとなり、各地域での歴史と文化の象徴として文化財が位置づけられるだけでなく、地域の特性を活かした将来の街づくりにも大いに役立てられていくという期待が寄せられている。

## 5．震災後の被災歴史資料・文化財保全活動

**【活動の意義】**

自然災害や火災、戦争など、歴史上のさまざまな災害を通して、地域の歴史的建造物、石塔や仏像・絵画などの美術品、古文書や民具といった歴史資料・文化財が失われてきた。阪神・淡路大震災でも、これら多くの民間所在の史料・文化財が失われ、あるいは被災し滅失の危機に立たされた。

これに対して、被災地の歴史・文化が失われるのを防ごうと、各分野でボランティア活動が取り組まれた。古文書や民具などの分野では、歴史学会や史料・文化財関係者、郷土史家・歴史愛好家といった人々が、被災自治体を助けながら救出保全活動に取り組んだ。大規模災害に対するこの種の組織的な取り組みは、1966年11月のイタリア・フィレンツェの洪水の際の被災史料への世界的な援助など、海外ではいくつかの事例が知られているが、日本でははじめてのことであった。試行錯誤で進められた今回の取り組みにより、多くの被災史料・文化財が保全され、被災地の歴史・文化が守られたことの意義は大きい。

のみならず、活動を通じて、史料・文化財の根本的な防災対策とは、災害時の緊急対応よりもむしろ日常が問題であることがあきらかとなった。史料・文化財を保存し活用することについて、地域のなかでの日常的なコンセンサスとネットワークがあってはじめて、災害時にも対応し得る。よって、真の意味で防災対策とは、これらを育む継続的な取り組みにあり、現在もその努力が続けられている。そして、その取り組みのなかで、歴史学や史料・文化財保存事業の社会的意義・役割という、もっとも本質的な点が問われることとなった。

本節では、これらの取り組みの概要について、当初より中心的役割を果たして来た歴史学会のボランティア団体・史料ネットの活動を中心に紹介する。

**【震災発生後の被災史料・文化財をめぐる状況】**

被災地の博物館・図書館・文書館・美術館など、多くの歴史資料・文化財等収蔵施設は、

## 永田耕衣の資料救出

俳壇の最長老であり、孤高の俳人として知られる永田耕衣は、大震災で神戸市須磨区の自宅が全壊、九死に一生を得る。だが、永年の交友関係にあった棟方志功の手紙や版画、耕衣の様々なコレクション、作品や本が瓦礫の下に埋まった。耕衣の結社「琴座」の同人たちは、これらの貴重な文学資料を埋もれさせてはならないと、これまでつながりがあった姫路文学館に救出を相談、文学館が全面的に協力し、資料を受け入れることになった。

耕衣宅の資料救出は、2月19日から5月8日まで、同人の人たちの手で実施された。屋根の落ちた家の中に入り、1点ずつ掘り出していくという命懸けの作業であった。数十回の懸命の作業の結果、耕衣宅が取り壊されるまでにほとんどの資料が助けだされ、その数は約1万点にのぼった。これらは、ほとんど姫路文学館が預かり、同人が整理をした。この資料は、永田耕衣の意思により主要な約4400点が姫路文学館に寄贈されることになった。

寄贈資料は、棟方志功の「赤不動」など14点、書画・陶器126点のほか、耕衣の自筆書画251点、原稿403点、日記、句帖、蔵書、書簡など貴重なものばかりであった。姫路文学館では、寄贈資料を中心に1996年10月4日から11月24日まで「虚空に遊ぶ　俳人永田耕衣の世界展」を開いて、救出された多くの資料を展観した。

姫路文学館で開かれた「永田耕衣展」と永田耕衣（車イスの人）
（佐藤光俊氏提供）

構造的な損壊または、収蔵設備・収蔵品への被害があった。もともと人員体制の十分でない、これら被災地の収蔵施設や史料・文化財担当部局では、施設の復旧と収蔵史料・文化財の保全、区域内の指定文化財の被害調査と対応などにあたりながら、なおかつ一般の災害対策業務にも職員を派遣しなければならなかった。しかも、職員自身がしばしば被災者であった。それゆえ当初は、民間所在の指定以外の被災史料・文化財までを調査し保全していくことは、独力ではほとんど不可能であった。

# 中山岩太のフィルムを救出

中山岩太は芦屋を拠点として活動した写真家で、ハナヤ勘兵衛とともに「芦屋カメラクラブ」を結成、新興写真運動を興した。

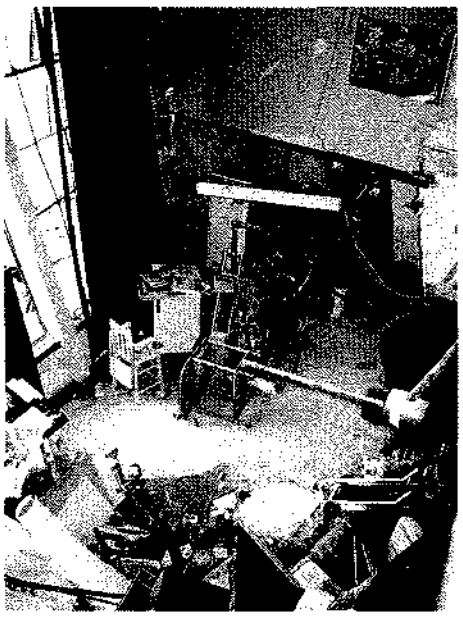
芦屋市立美術博物館は1995年11月に「生誕100年中山岩太展」を開催する予定で、94年から調査を始めていた。そこに震災が起こった。数多くの中山岩太の資料が保存されているスタジオ兼住宅は傾き、立ち入ることさえ危険な状態となった。

大切な資料をなんとか救い出したいと、1月末、同館の学芸員らが中山巌氏（岩太の長男）立ち会いで写真スタジオに入ったが、入り口近くにあったガラス乾板約300枚しか取り出せず、それから奥へ入るのは不可能だった。そんなとき、文化庁が「文化財レスキュー事業」を行って、美術品や古文書を救出するというニュースが入った。このプロジェクトなら中山岩太の資料をすべて救出できると考えて、館は中山氏の了解を得て申請した。

救出作業には文化庁、東京国立文化財研究所、兵庫県社会教育・文化財課、兵庫県立近代美術館学芸課、日本通運、学生ボランティア、芦屋市立美術博物館学芸課から総勢18人が当たった。この家の住人・中山至氏（岩太の孫）と岩太の研究家でスタジオを知り尽くしている県立近代美術館の中島徳博学芸課長　（当時）の指揮に従って、全員がバケツリレー式で資料を取り出した。現場では選別の余裕がないため、あらゆるものを持ち出して芦屋市立美術博物館へ運んだ。このとき救い出されたのはガラス乾板1,091枚、フィルム1,651カット、プリント約60枚（故中山正子氏＝中山岩太夫人＝から生前に県立近代美術館に寄贈されているので、数が少ない）、ほかに中山岩太、ハナヤ勘兵衛が作った『芦屋カメラクラブ年鑑』（1931年）の完全版、写真雑誌「光画」（1932年〜33年、第4巻を除く全巻）、『芦屋写真サロン』（1941年）など新興写真運動を語るうえで重要な書籍が含まれていた。資料は、三男中山純氏からも預かったネガを合わせて、5,300枚を超えている。

写真は未発表のものも多く、それを現像して資料整理をしたのが「写真HelpNetwork」である。この活動は、文化財レスキュー隊による中山岩太資料救出を知った、大阪の写真家畑祥雄氏の発案によって生まれた。東京の写真家たちがチャリティー・オークションで集めた資金をもとに、岩太の作品の整理をしようというもので、写真の紙焼き作業のためのボランティアを募ったところ、100人以上の申し出があった。芦屋市立美術博物館は、資料を後世に伝えるのは館の仕事であるという見地にたって場所を提供し、ボランティアと共同作業を行った。紙焼き作業は4月から7月までかかり、結局、のべ400人が参加したことになる。8月には報告会もかねて、できあがった資料ファイルの展示会を大阪で開いた。

経験は問わなかったので、3分の2は暗室未経験者で、毎回、作業の説明にかなりの時間を要した。効率の面からいえば、経験者ばかりの



全壊した中山写真スタジオ（1995年2月20日）
（歴史資料保全情報ネットワーク提供）

少数精鋭策をとった方がよかったかもしれないが、人々の意欲に応えたいというのが館の思いだったので、説明会に来た人全員に参加してもらった。参加者は芦屋市在住の人が2～3割で和歌山や滋賀からの人もあった。交通費がネットワークから支給されたが、受け取らない人もあって、それは義援金に加えられた。

当初は2,600点を整理の予定だったが、追加1,500点を加えて計4,000点を整理することができ、美術館独自ではすぐには不可能であったであろう中山岩太全作品がファイルされた。

通常の展覧会のための調査では、ここまで洗いざらいの資料を見ることはなかったであろうと思われる。文字どおり「他人の家に土足であがりこむ」ことを許されて、できたことであった。あのような時にこれらのことができたのは、平素から地元の作家や作家遺族との信頼関係を作っていたからだと、芦屋市立美術博物館の学芸課長河崎晃一氏は言う。

しかしながら一方で、被災地の歴史的建造物や古い木造家屋は軒並み被害を被っていたので、これらの建物内に収蔵されていた文書・記録などの史料類、美術品、民具などは滅失の危機にさらされていた。これに対して1月下旬から2月上旬ごろにかけて、関係者の間で、被災史料の状況調査と保全に向けた取り組みが開始された。いくつかの自治体の担当部局が、この時期に訪問や電話、文書などによる調査を開始したほか、2月に入ると広報紙を通じての情報提供の呼びかけも行われた。

こういった情報収集の結果、被災地の民間所在史料・文化財が広範に被災しており、地元自治体を救援しながら緊急に対処する必要があることがあきらかとなった。こうして、さまざまな個人・団体による救援活動がはじまった。この活動に取り組んだおもな組織は、地元NGO救援連絡会議文化情報部、阪神大震災対策歴史学会連絡会（歴史資料保全情報ネットワーク、略称・史料ネット）、阪神・淡路大震災被災文化財等救援委員会という3団体であった。

**【地元NGO救援連絡会議文化情報部】**

最初に活動を開始したのは、各種ボランティアの連合体である地元NGO救援連絡会議内に、1月31日につくられた文化情報部であった。神戸市中央区の毎日新聞神戸ビル内に事務所を置き、史料修復保存の専門家である坂本勇氏（東京修復保存センター、駿河台大学非常勤講師）が設立代表を務めた。学生などの一般ボランティアや文化財の専門家がおもなメンバーであった。

NGO文化情報部は、個人の思い出に連なる写真やアルバムまでをも視野に入れて、指定文化財以外の幅広い文化遺産を対象に、救出保全に取り組んだ。マスコミを通じて情報提供を呼びかけ、阪神間の避難所600ヵ所以上にチラシを掲示・配布し、さらに各地のボランティアグループと協力しながら身近な文化遺産の保全を訴えた。また「文化遺産救援ニュース」を発行して関係団体に配布するなど、情報の収集・発信にも努めた。

NGOへの救出・保全に関する問い合わせは4月11日までに計31件あり、うち13件を実

施した。特に淡路島では、地元救援組織「がんばれ淡路島救援センター」や淡路地方史研究会と協力して、洲本市立淡路文化史料館や徳島県立文書館・博物館の協力も得ながら、3月初めから約1ヵ月半にわたって活動を展開し、史料・民具など6件を救出・保全した。そして5月には活動を終息、以降は震災そのものに関する多様な記録・資料の収集保存に活動の重点を移し、8月には震災記録情報センターへと改組した。

NGO文化情報部は、被災者の立場に立った生活復興支援としての身近な文化遺産の救出と保全、地元ボランティア主体の活動と他の分野の各種ボランティアとの連携の重視などを、基本的立場とした。先発したNGOの活動と、その基調となる上記のような視点は、これに続く歴史資料保全情報ネットワークや文化財等救援委員会の活動にも大きな影響を与えた。

**【阪神大震災対策歴史学会連絡会・歴史資料保全情報ネットワーク（史料ネット）】**

NGO文化情報部に続いて活動を開始したのが、歴史学会のボランティアを中心とした救援団体である、阪神大震災対策歴史学会連絡会であった。大阪歴史科学協議会・大阪歴史学会・日本史研究会という、関西に基盤を置く3学会によって2月4日に結成された。

同連絡会は、神戸大学文学部助教授の奥村弘氏を代表幹事とし、結成後間もなく京都民科歴史部会も参加、さらに後日神戸大学史学研究会、歴史学研究会、歴史科学協議会（全国）も加わったほか、神戸史学会や地方史研究協議会、埋文関係救援連絡会議などとも密接な協力関係にあり、地元および全国レベルの幅広い歴史研究団体・学会の参加・協力により活動を進めた。2月13日には情報窓口として歴史資料保全情報ネットワークを尼崎市立地域研究史料館内に開設、史料ネットの事務局長には、神戸大学院生の藤田明良氏があたった。

ネット開設後、尼崎の史料館内のセンターには事務局員が常駐するとともに、被災自治体担当部局および各種救援団体、協力者・関係者への情報連絡を開始した。また、マスコミを通じて広く情報提供を呼びかけ、ボランティア登録と募金を募った。これにより、阪神地域の大学院生を中心に、学生や郷土史家なども含めて、5月なかばまでに100名以上のボランティアが登録した。3月3日には「被災歴史資料の保存救済についての学会アピール」を発表、同16日には神戸市長宛、28日には兵庫県知事・芦屋市長宛に、復興事業に歴史・文化の視点を盛り込むことを要望する文書を提出し、いずれも記者会見を行った。また3月以降はニューズ・レター（不定期）を発行し、関係団体・個人に配布して広報宣伝に努めた。

史料ネットは、当初からNGOや文化財等救援委員会との連携を重視し、情報・資材・人員の相互提供に努めた。そして、これら2団体が活動を終息した5月以降も取り組みを継続した。

**【阪神・淡路大震災被災文化財等救援委員会】**

さまざまな団体・個人からの、被災地の文化財被災情報に接した文化庁は、震災から約１ヵ月を経過した２月14日、同庁次長裁定により「阪神・淡路大震災被災文化財等救援事業実施要項」を定めた。この救援事業は、兵庫県教育委員会に協力して、震災により損壊した県内の寺社・個人住宅および博物館等に所在する貴重な文化財の廃棄・散逸を防止するため、所有者の要請に応じて応急措置および博物館等における一時保管を行うことを目的とした。

救援事業を実施するため、文化庁は関係機関・団体とともに、阪神・淡路大震災被災文化財等救援委員会を組織した。委員会を構成したのは、文化庁および文化庁施設等機関（東京国立文化財研究所ほか研究機関・美術館・博物館など８機関）、全国美術館会議、古文化財科学研究会（現文化財保存修復学会）、日本文化財科学会、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会（略称・全史料協）であった。同委員会は東京国立文化財研究所内に事務局を置き、２月17日には神戸市西区の神戸芸術工科大学内に現地本部を開設、別に尼崎市内の国際航業（株）の協力を得て、同社社屋内に東部事務所兼資材置き場を設置して活動を開始した。構成団体を通じてボランティアを募る一方、全国の都道府県に対しては、管内の博物館・美術館等の専門職員の参加への協力を求めた。

同委員会の事業は、２月８日付毎日新聞朝刊に「初の文化財レスキュー隊－倒壊建物から救出」と報じられたことから、「文化財レスキュー」と通称され、やがて各団体による史料・文化財救出行動を総称して「レスキュー」という言葉が使われるようになる。

４月１日、同委員会は前記の神戸市西区内の現地本部を尼崎市立地域研究史料館内に移転した。そして、４月27日までに合計35件の救出依頼に受け、16件のレスキューを実施して活動を終了、現地本部を撤収した。ただし委員会組織そのものは、救出した文化財等の一時保管期間中は存続している。

**【レスキュー行動を通じての課題】**

今回のような活動は、各救援団体にとってもほとんどはじめてのことであり、試行錯誤を重ねるなかで体制が整えられ、行動原則が定められていった。これらのうち特に問題となった点を、史料ネットの例にしたがって列挙する。

①現場での安全の確保

史料ネットが最初に実施したレスキューは、NGOに協力して２月16日に実施した三宮センター街のミニコミ誌編集室からの資料救出行動であった。解体途中のビル内での非常に危険な作業であり、しかもその状況を事前につかんでいなかったことから、事前の下見の実施と安全確認、行動基準や作業マニュアルの作成、活動ごとの計画書と報告書の作成などを申し合わせた。さらに、一般ボランティア保険に加えて、余震による事故などにも有効な天災危険保障の保険にも加入することとした。

芦屋市三条町・小阪家でのレスキュー活動。芦屋市立美術博物館への支援として、文化財等救援委員会と史料ネットが共同で実施した（1995年２月24日）
（歴史資料保全情報ネットワーク提供）

②救出史料の保管

この活動の趣旨は、被災史料を保全することにより、被災地の歴史・文化を守り生活復興を支援することにあり、史料の研究利用が目的ではない。よって、レスキューにあたっては史料の公的機関への寄贈・寄託やボランティアによる研究利用などの条件は一切付けず、救出・保全後も所蔵者が自家での保管を希望される場合も含めて、レスキューを実施した。

③レスキューに際しての家財等の運搬

上記と同じ趣旨から、史料救出にともなって生じる瓦礫の撤去や生活用品搬出などの要請にも、積極的にこたえることを申し合わせた。

以上のような合意事項を盛り込んだ、ボランティアのこころえと作業責任者のこころえを作成し、レスキューの際には配布することとした。

**【自治体担当部局との連携】**

活動にあたっては、各救援団体とも地元自治体との関係を重視した。歴史・文化遺産の現地保存という観点からも、所蔵者自身が保管できない史料や文化財の保存・公開は、第一義的には当該自治体の責務と考えたからである。

史料ネットも、発足後まず被災地の自治体担当者と連絡をとり、被災状況や史料・文化財保全活動についての情報交換を行った。そして、レスキュー依頼があった場合には地元自治体に連絡し、できるだけ共同して作業を行い、保管も原則として当該自治体に依頼した。しかしながら、自治体担当部局のおかれた困難な状況、被災史料保管場所を確保できないこと、平時にも民間所在史料全般の引き受けは行っていないことなどを理由に、取り組みに消極的な自治体も少なくなかった。史料ネットという特定の民間団体と、特別な協力関係を結ぶことはできない、とする自治体もあった。これに対して、各団体からの援助

の情報や他の自治体の状況なども伝えながら、連携協力をねばり強く申し入れた。

この働きかけに際しては、地元の歴史研究者などからなる史料ネットの人的ネットワークが有効であった。自治体ごとに、その自治体の担当者との間に信頼関係があり、継続して支援にあたれるボランティアを配置し、自治体になるべく負担をかけずにサポートする体制づくりをこころがけた。また、地元の歴史研究団体や郷土史家などと連絡をとり、地元からの情報の吸い上げをはかった。活動を進めるにあたって、もっとも力を発揮したのは、日頃から地域のなかで活動し、住民とも日常的に接している郷土史家や自治体担当者の情報力と人脈だった。

こうして徐々に、各地域ごとに地元住民、自治体、歴史学会などのボランティアという三者を結ぶ、被災史料保全活動のネットワークがつくられていった。と同時に、活動がたびたび新聞報道されるなど、実績を積み上げ社会的に認知されていくにしたがって、自治体の消極的な対応も減少していった。

**【救援団体間の連携】**

自治体担当部局との連携とともに、被災史料保全活動全体を進めるうえでポイントとなったのが、救援団体間の連携であった。救援3団体は、それぞれ性格や立場が異なっており、当初は連絡調整の不十分な面もあったが、相互の情報交換や共同行動を通じて、この問題は解消されていった。

3団体のうちNGO文化情報部は、活動全般の先鞭を付けたことや、被災者の立場にたって身近な史料・文化財を保全するという視点が活動全体に指針を与えたことなどが、高く評価される。一方で、史料・文化財の扱いについて専門的な知識を持つボランティアが少なく、また長期にわたって活動を展開する基盤が弱いなどの弱点があった。

文化財等救援委員会は、文化庁を中心に、各種公的機関の協議会や修復保存の専門家の学会によって構成されるなど組織的な基盤がしっかりしており、施設・資材等も豊富であった。一方で、公的な側面が強く、さまざまな団体を即席に寄せ集めた感があり、しかも地元よりもむしろ東京・関東方面中心のメンバー構成であったことなどから、地域の実情に即して柔軟に対処し、生活に密着した身近な史料・文化財までも保全するという点では、一定の限界があった。しかしながら、公的性格の強い文化財等救援委員会がボランティアを組織して救援活動に取り組み、他のボランティア団体とも積極的に連携したこと、さらには、通常は指定文化財の枠内での文化財行政にあたる文化庁や兵庫県教委が、震災という非常時に即応して、指定以外の民間所在の史料・文化財まで救出・保全したことの意義は大きい。純然たる私有財産であるこれらの保全について、公的機関への寄贈・寄託を条件とせずに対処したことは、いわば史料・文化財の分野で個人補償をしたに等しいのではあるまいか。その決断と柔軟な対応は、高く評価されてよい。

地元の歴史研究者や史料保存関係者を中心とする史料ネットは、そのネットワークをい

かして、地域の実情に応じた救援活動のスタイルをつくっていった。また、事態に即応して必要数の専門家をレスキューに派遣できること、各地域に対する継続的なケアが可能であることなどから、上記の2団体の弱点や不十分点を補って、次第に活動全体を主導していった。さらに、他の2団体がレスキューを終息した5月以降も、活動を継続していくこととなる。

**【レスキューからパトロールへ】**

5月に入って、史料ネット以外の2団体がレスキュー活動を終息したのは、震災直後の混乱期を過ぎ、レスキュー依頼も一段落したと考えられること、また地元自治体の業務が徐々に平常に戻っていくなかでは、新たに史料所蔵者からの依頼があった場合にも、自治体が対応できると判断したからである。

しかしながら、史料ネットのみは引き続き活動を継続した。被災地には救出・保全対象の史料・文化財がまだまだ眠っており、それらを掘り起こすためには所蔵者からの依頼を待つのではなく、積極的に所在調査を行っていく必要があると考えたからである。また、被災地の自治体担当部局はもともと体制が不十分であるのに加えて、震災後の行政を取り巻く困難な状況下では、自治体が独自に対処することも不可能であると考えたからであった。

この、被災史料の所在調査は、「パトロール調査」と通称された。最初のパトロール調査は、伊丹市立博物館への協力行動として、3月下旬から4月下旬にかけて伊丹市域で実施された。『伊丹市史』編さん時に調査し所蔵者に返却された史料について、リストをもとに訪問して安否を確認することが主眼であったが、同時に調査対象以外の旧家に対しても、被災史料保全を訴えるチラシなどを配布し、未確認の史料がないかどうか調査していった。その結果、従来未調査の史料を含めて、多くの被災史料が発見された。一方で、被災家屋の家財などとともに廃棄された史料が少なくないことも確認された。

**【パトロール地域の拡大】**

この事態を受けて対策を協議した史料ネットでは、被災地全域を対象に、大字の旧集落部分に対する被災史料パトロール調査を実施することを決定した。各自治体の取り組み状況や、ネットの主体的力量を勘案して、実際に調査を実施したのは、伊丹市・神戸市・宝塚市・明石市・川西市の5市域であった。

パトロール調査は、各対象区域の自治体担当部局との協議にもとづき、共同行動として実施した。調査にあたって配布するチラシにも、実施主体および連絡先として、史料ネットと自治体担当部局名を並記した。

ただ神戸市の場合は、当初なかなか市側の理解が得られなかった。被災の度合いがもっとも激しく、範囲も広い神戸市域のパトロール調査にあたって、史料ネットは4月10日に

神戸大学文学部内に神戸センターを設置した。そして、市の協力が得られないなか単独で調査を開始する一方、市への働きかけを継続した。この結果、6月になってようやく市は共同調査の体裁をとることに同意し、同月19日には神戸市文書館内に史料ネット神戸分室を開設、連絡先とした。ただ、多くの自治体が調査によって判明した被災史料の保管を引き受けたのに対して、神戸市は保管場所がないことを理由に一部を除いて受け入れていない。このため、神戸市域の被災史料で所蔵者自身が保管できないものの多くは、神戸大学に一時保管、もしくは東灘区の旧深江財産区が運営する神戸深江生活文化史料館に保管されている。

なお、神戸分室設置に先立つ6月9日、史料ネットのセンター機能は、尼崎市立地域研究史料館から神戸大学文学部内の神戸センターに全面的に移転した。

**【パトロール調査の経験と教訓】**

パトロール調査を実施するにあたっては、史料ネットの側にも大きなためらいがあった。被災し大きな生活上の困難に直面している被災者に対して、史料の安否について見ず知らずの研究者たちが尋ねていくことが、逆に反発を招くのではないか、と考えたわけである。しかしながら、予想したような反発はほとんどなく、むしろボランティアとしての調査行動に対する理解と共感が示される場合が多かった。自家以外の被災史料情報を提供するなど、調査に協力していただける場合もあったし、もっと早く調査に来るべきだと指摘されることもあった。史料ネットの側でも、まず地元の郷土史家や古老から情報を得て調査に入るなど、円滑で効果的な調査をこころがけた。

こうして調査を進めるにしたがって、被災史料、あるいは地域のなかの史料・文化財をめぐる、さまざまな実態と課題が浮かび上がってきた。

まず第一に、所蔵者からの要請があったものよりはるかに多くの被災史料・文化財が、潜在的に存在していたことがあきらかとなった。これらの埋もれていた救出対象を、ボランティアが主体となって、自治体や地域住民と協力しながら掘り起こし、多くを保全することができた。調査した自治体区域では、いずれも震災以前に市史編さんのための村方文書悉皆調査が行われていたが、これらの調査から漏れた文書群がかなり存在することもわかってきた。

一方で、調査以前に家財とともに処分された史料が少なくないことも判明した。宝塚市域での調査結果によれば、史料所蔵者のうち38%が震災後何らかの形で史料を処分していた。瓦礫のなかから取り出せなかったもの、価値があるとは考えず意識的に廃棄したもののほか、地震直後に大挙して押し寄せた骨董商らに売却したケースも少なくなかった。さらに、地震前に処分したとされるケースが15%もあった。市史編さん時に整理され、所蔵者に返却された文書群が、「もう市史に使ったから不要だろう」として廃棄されたケースさえあったのである（以上の数字は寺田匡宏氏の報告「被災地の歴史意識と震災体験」に

よる、1996年９月大阪歴史科学協議会発行『歴史科学』No.146所収)。

これらの事実から、歴史や史料に対する意識について、歴史研究者や史料・文化財関係者と市民の間に、あきらかなギャップがあることが浮かび上がってきた。訪問調査に対しても「うちには史料はない」「そういう大事なものは役所にあるのではないか」という反応が多かった。また、普通の民家に保存されているような古文書や近現代の資料も歴史資料になるということを説明すると、「そんなものが史料になるのか」といった声が少なからず返ってきた。そして、こういったギャップを埋め、身近な史料や文化財が、普遍的な価値を持った歴史・文化遺産であることを、日常的なネットワークのなかで共通認識にしていくことの必要性が、新たな課題として浮かび上がってきた。

なお、こうした調査を通して保全された史料の多くは、自治体の史料保存施設や大学などの公的機関に預けられることとなった。これらの整理・目録化について、史料ネットでは基本的にその公的機関の責任においてなされるべきものとしたうえで、各機関の体制の弱さと、整理能力を越えた大量の史料が一時に預けられた実態に鑑み、第一次的な史料の保全措置、ならびに各機関がこれら史料の本格的な整理・保存に向けた計画立案・予算要求等を行う前提となる概要把握のための仮整理作業の範囲で、整理作業をボランティアとして実施することとした。

**【シンポジウム・市民講座および各種プロジェクトの取り組み】**

以上のような経験を踏まえて、市民との間の歴史認識のギャップを埋め、地域のなかで日常的に歴史や文化を守るネットワークをつくっていくことが、新たな課題となった。そこで史料ネットでは、市民と歴史研究者がともに地域の歴史を学び考える場として、被災地を巡回する「震災復興　歴史と文化を考える市民講座」の開催を開始した。1995年９月に神戸で第１回を開催し、同年12月に芦屋、翌1996年３月に西宮と、いずれも地元自治体との共催または後援を得て３回まで開催した。参加者は70～140名、内容的にもいずれも好評であった。

またこれとは別に、1995年５月と1996年１月の２回にわたって「歴史と文化をいかす街づくりシンポジウム」を開催した。これは、歴史学・建築学・考古学・震災資料保存・都市計画といったさまざまな立場から、歴史と文化をいかした住民本位の震災復興を考えていこうというもので、いずれも150名規模の参加を得て活発な議論が展開された。それに応じて、史料ネット自身の活動も、被災地の埋蔵文化財の保存問題や、震災資料の保存と記録編さんといった、シンポジウムでとりあげたさまざまな課題にまで広がっていった。

これらに加えて、救出・保全された被災史料を地域住民とともに整理・保存する取り組みなど、さまざまな地域プロジェクトもはじまった。こうした展開を踏まえて、震災対応にとどまらず地域の歴史と文化を守る継続的活動が必要と考えた史料ネットは、1996年３月末をもってそれまでの歴史資料保全情報ネットワークから新たな史料ネット＝歴史資料

ネットワークへと改組し、4月以降もその活動を継承、さらに新たな展開を続けていくこととなった。

**【おわりに】**

当初、震災直後の混乱時の自治体支援としてはじまった被災史料・文化財保全活動は、予想を越えて長期にわたるものとなった。日本ではじめての、大規模災害に対する組織的な史料保全活動として、多くの被災史料・文化財を救出・保全し得たのみならず、震災復興と歴史・文化のかかわりを模索し、さらには日常的に地域の歴史を守る住民・行政・専門家のネットワークの誕生という、貴重な成果を得ることができた。と同時に、歴史や史料をめぐる市民と専門家の間の意識のギャップなど、多くの課題があきらかとなった。こうした課題を、若手の歴史研究者を中心としたボランティアたちが身をもって感じ取り、市民とともにその解決に向けた取り組みをはじめている。

これらすべてを通じて根本的に問われたのは、現代社会と歴史・文化のかかわり、歴史学や史料・文化財保存事業の社会的意義と役割であった。ボランティアたちは、この大きな課題に向けた最初の一歩を踏み出したのである。

〈歴史資料保全情報ネットワーク連絡先〉
〒657　神戸市灘区六甲台町１－１　神戸大学文学部内
TEL078－881－1212（内線4070）　FAX078－803－0486

（表５）　**「歴史と文化を生かす街作りシンポジウム」「震災復興　歴史と文化を考える市民講座」開催実績**

| 日時・場所・参加者等 | 講演者・コメンテーター |
|---|---|
| 1995年５月６日（土）<br>第１回シンポ　160名<br>尼崎市総合文化センターアルカイックホール・オクト | 藪田貫（関大文学部）高橋学（立命館大学文学部）奥村弘（神大文学部・史料ネット）坂本勇（NGO 文化情報部）足立祐司（神戸大学工学部）和田晴吾（立命館大学文学部・埋文関係救援連絡会議）塩崎賢明（神戸大学工学部）市原宏一（大分大学経済学部） |
| 1995年９月15日（祝）<br>第１回市民講座　140名<br>兵庫教育会館 | 保立道久（東京大学史料編纂所）「福原京とその時代」小路田泰直（奈良女子大文学部）「都市美と災害」小山仁示（関西大学文学部）「市民とともに掘り起こす現代史」コメント・真野修（神戸史学会） |
| 1995年12月３日（日）<br>第２回市民講座　70名<br>芦屋市立美術博物館 | 長山泰孝（帝塚山大学）「古代国家と震災」古川久雄（六甲山麓遺跡調査会）「震災復興と埋蔵文化財」西谷地晴美（神戸大学）「気候変動と中世史」 |
| 1996年１月28日（日）<br>第２回シンポ　130名<br>神戸市立博物館 | 足立祐司（神戸大学）和田晴吾（立命館大文・埋文関係救援連絡会議）坂本勇（震災記録情報センター）藤田昭良（史料ネット）内田俊秀（京都造形芸術大学） |
| 1996年３月24日（日）<br>第３回市民講座　90名<br>西宮市立郷土資料館 | 今井修平（神戸女子大学）「近世都市の行政と自治」奥村弘（神戸大学文学部・史料ネット）「被災史料が語る地域の近代」大崎正雄（西宮市教育文化センター）「古文書の現状と課題－西宮市の場合－」 |

〈史料ネット活動実績〉（1995年２月４日～1996年３月31日）
ボランティア登録157名　　募金総額6,549,876円
史料レスキュー　34件　参加延べ472人（連携団体含む、うち史料ネット304人）
パトロール調査　５市域37回　参加延べ326人（自治体職員若干名を含む）
史料整理作業　　10件45日間　参加延べ226人（全史料協有志・自治体職員等含む）

〈参考文献〉
『阪神大震災歴史的建造物被災調査報告』（社）日本建築学会建築歴史・意匠部会　（社）日本建築学会近畿支部　1995年４月
『1995年兵庫県南部地震―木造建物の被害』（社）日本建築学会近畿支部　1995年９月
『阪神・淡路大震災芸術文化被害状況調査報告書』阪神・淡路大震災芸術文化被害状況調査研究プロジェクト委員会　1995年８月
『ひょうごの遺跡23号』兵庫県教育委員会埋蔵文化財調査事務所　1996年８月
『地震から文化財をまもる―阪神・淡路大震災による考古学の被災と防御』西山要一編集　奈良大学文化部文化財学科保存学研究室　1995年７月
『復興への祈り―阪神・淡路大震災と兵庫の神社』阪神・淡路大震災記録誌編集委員会　兵庫県神社庁　1996年３月
『地域史研究　25巻第１号』尼崎市立地域研究資料館　1995年９月
『阪神大震災　歴史と文化をいかす街づくりシンポジウム記録集』阪神大震災対策歴史学会連絡会　歴史資料保全情報ネットワーク　第１集　1995年５月　第２集　1996年４月

# 第二節　芸術文化施設

## 1．博物館

阪神間は日本でも有数の文化的機関、とりわけ大小の美術館、博物館が集中している地域であるが、その大多数が建物の損壊や展示物の損傷を大なり小なり被っている。中には休館においこまれたところもある。被害の軽かったところも、人々の生活そのものが危機状態にあるという状況では、館の活動は停止せざるを得なかった。

**【後回しになった調査】**

美術館・博物館の実態調査は地震発生の１ヵ月半後にようやく始められた。破損した展示物の修理なども重要であったが、学芸員が救援活動の方に手を取られたし、または館が周辺住民の避難場所となったところは､被害調査そのものを避難者の退去後に始めるなど､復旧は思うにまかせなかった。

しかし、半年後の７月15日には芦屋市の谷崎潤一郎記念館と美術博物館が再開されるなど、市民生活の立ち直りとともに文化施設への要求も徐々に回復してきた。

展示物は、釣り下げたものと置いたものとでは被災の状況が違っていたところから、展示方法別の分析調査も今後のための準備として欠かせない作業であった。他の美術館などから、この点に関する情報公開が求められている。

**【液状化で浸水、沈下の神戸市立博物館】**

旧外国人居留地にある神戸市立博物館は、1935年（昭和10）に竣工した東京銀行神戸市店を改造利用したものである。1982年（昭和57）に隣接して新館を建設したが、その接合部分に生じたずれのほかは、窓ガラスも割れず外観もそのままで、基本構造に関わる被害はほとんどなかった。ずれの原因は、建物の南西部に起きた液状化現象による地盤沈下である。地階エレベーター前では、液状化による砂泥の噴出が天井にまで達した。また、停電のために排水装置が機能しなかったので、地階は浸水の被害を受けた。講堂の水位は最大約1.８mであった。さらに浸水で空調機器が故障し、地震後半年経っても停止したままであった。

このような被害のために復旧にも時間がかかり、再開は１年後、震災１周年の１月17日になった。

**【全国から魚の寄贈】**

須磨海浜水族園では、建物・設備自体の被害は少なかったが、停電で水と空気の循環装置、水温コントロール装置など飼育設備がすべて機能を停止したため、酸素不足や水温低

下で熱帯魚や海水魚を中心に約半数が死亡した。地震後８ヵ月経って、水槽から漏れ出た海水で飼育エレベーター内部の部品が腐食したり、展示水槽内部からサビが発生するなど、当初の点検では把握できなかった問題点が次々と現れるということもあった。標本類に関しては、標本そのものの直接被害はほとんどなかったが、容器の破損によってホルマリンがこぼれ、色々な被害が生じた。３階の床からエレベーターを伝って１階まで滴り落ちて臭気が充満し、エントランスホールは通行できないほどになった。このことから今後の開園中の事故に備えて、入園者や職員への安全対策として、震災後は医薬外劇物であるホルマリンに代えてイソプロピルアルコール50％液を使用することにした。

生きている魚類などを展示している水族園にとって、餌の確保は大きな問題であった。園が餌を購入している市内の業者の大部分が被災した。産地直送などできりぬけたが、東部市場が再開してからの搬入は道路の寸断、交通規制などで時間がかかった。生き餌の輸送も困難であったが、大阪の海遊館の協力で海上輸送を行った。死んだ魚種の補充も重要課題であった。しかし、全国の21園館からこれまで飼育したことのないものや貴重なものまで多数の寄贈を受け、業者からの購入もできて短期間に集めることが出来た。最も人気が高いが収集に時間と労力を要する外洋性サメも、鹿児島県からの協力者を得て、捕獲された12尾全部が無事搬入された。

ここも他の施設と同じく避難所となった。ほとんどの人は１週間以内に自宅へ戻ったが、自宅全壊の被害に遭った７人が４月13日の避難所閉鎖まで滞在した。また、避難所となったために教室が不足した鷹取中学校に授業の場を提供して、「鷹取中学校水族園分校」が２月１日から３月24日の卒業式まで開校された。イルカ館観客スタンドで「３年生を送る会」が開かれ、イルカもジャンプで卒業を祝った。

**【地震発生時を指す大時計】**

明石市立天文科学館は、修復に２年以上かかる被害を受けた。16階建ての展望塔は亀裂が入り、中をエレベーターが上下するシャフトは折れ曲がった。塔の上にあって日本の標準時を刻んでいた大時計の針は、地震発生の５時46分を指して止まったままになった。

この時計は、大震災の記念としてそのままにしておくべきだという意見もあったが、21世紀の新天文科学館を目指した修復構想案がまとめられ、１月から工事が始まった。1998年春に再開する新しい科学館は、インターネットを使ってNASAや国立天文台などから入手した最新天文情報をリアルタイムで見ることができるなど、現代の最先端技術を全面的に活用した施設になる。

天文科学館を中心にまちおこしを考えるグループ「なにすんねん135どの会」が震災後に結成された。21世紀に向けて、新世紀へのカウントダウンを時の街・明石から全国に発信しようと、さまざまなイベントを計画している。大晦日から新年にかけては、天文科学館からレーザー光線を発射して東経135度の子午線上に「時の道」を描き出すイベントを

行った。将来はグリニッジ天文台との友好交流なども考えている。これも震災の副産物といえよう。

**【再開予定たたない館も】**

兵庫県陶芸館の場合、建物が壊れて修復を必要とする被害にとどまらず、館が入っていたビルが全壊、再建の予定が立っていない。

**【公立博物館はほぼ再開】**

そのほかの公立の博物館は、再開あるいは再開の準備ができている。

県内で災害復旧費を受けた公立博物館は次の通りである。

| 平成7年度査定額 | （千円） | |
|---|---|---|
| 兵庫県立近代美術館 | 30,417 | |
| 兵庫県立人と自然の博物館 | 15,654 | （平成6年度） |
| 神戸市立博物館 | 335,376 | |
| 小磯記念美術館 | 17,641 | |
| 神戸市立青少年科学館 | 60,332 | |
| 須磨海浜水族園 | 89,740 | |
| 王子動物園 | 10,880 | |
| 西宮市立郷土資料館 | 2,817 | |
| 芦屋市立美術博物館 | 1,737 | |
| 芦屋市立谷崎潤一郎記念館 | 1,151 | |
| 宝塚市立小浜宿資料館 | 924 | |
| 川西市立郷土館 | 11,889 | |
| 伊丹市立博物館 | 13,699 | （平成6年度） |
| 伊丹市立美術館 | 2,972 | |
| 明石市立天文科学館 | 3,040,048 | |
| 明石市立文化博物館 | 42,121 | （平成6年度） |
| 北淡町立歴史民族資料館 | 23,572 | |
| 津名町立レトロ体験村 | 5,317 | |
| 津名町立しづのおだまき館 | 2,800 | |

**【地域文化の担い手を援助】**

公立だけでなく、阪神間には民間の美術・博物館も数多く、地域文化の担い手として盛んな活動を市民に提供してきた。このような館の修復について「所有者や財団のがんばりだけでは無理。保存や修復を含めた総合的な公的支援が必要」という声が高くなった。こ

れに応じて、私立博物館災害復旧事業によって、被害の大きかった私立の博物館等に1995年度から1999年度まで修理費補助が行われる。1996年３月31日現在の補助対象は次の通りである。

| | | 補助率 |
|---|---|---|
| 香雪美術館 | 神戸市 | 1／2 |
| 白鶴美術館 | 神戸市 | 1／2 |
| 辰馬考古資料館 | 西宮市 | 1／2 |
| （財）西宮市大谷記念美術館 | 西宮市 | 1／3 |
| 伊丹市昆虫館 | 伊丹市 | 1／3 |
| 甲子園動植物園 | 西宮市 | 1／3 |
| 宝塚動植物園 | 宝塚市 | 1／3 |
| 小原芸術参考館 | 神戸市 | 1／3 |
| 菊正宗酒造記念館 | 神戸市 | 1／3 |
| 白鶴酒造資料館 | 神戸市 | 1／3 |
| 沢の鶴資料館 | 神戸市 | 1／3 |
| 海洋博物館 | 神戸市 | 1／3 |
| UCC コーヒー博物館 | 神戸市 | 1／3 |
| 近松記念館 | 尼崎市 | 1／3 |
| 黒川古文化研究所 | 西宮市 | 1／3 |
| 菊池貝類館 | 西宮市 | 1／3 |
| エンバ中国近代美術館 | 芦屋市 | 1／3 |

## ２．美術館

震災による美術品の被害調査と救出や修復には、保存科学、美術・文化財専門家の団体で組織する「阪神・淡路大震災被害文化財救援委員会」と、「阪神大震災地元NGO（非政府組織）救援連絡会議文化情報部」が当たった。しかし、積極的に救援を要請した民間の中小美術館や個人収集家は少なく、被害の全貌はつかめなかった。これらの機関と個々の美術館との日常のコミュニケーションが薄かったためと考えられる。

建物や展示物、収蔵物の被害はもちろんのことであるが、予定していた展覧会を取り止めたり、企画を変更したりという事態を余儀なくされたところが多かった。中止になった巡回展覧会では、作品を倉庫に保管する経費がかさみ、図録の売り上げも大幅に減るなどの影響が出た。

復興や修復が完了しても、この災害が将来に及ぼす影響に関して心配が残る。今後海外などからの美術品の貸し付けが困難になる恐れがあること、美術品に対する保険料の値上げが予想されることである。地震後、開催予定の展覧会を無期延期にするという海外の所

有者からの申し入れが出た例もある。

**【閉館中も銀行会場に名作展開く】**

兵庫県立近代美術館は建物被害が大きかった。本館１階の大きなガラス窓が全壊し、本館と他の建物との間の接合部分が離れてしまったため、大規模な補強改修が必要となった。また展示室に陳列してあった常設彫刻約50点の半数が台座から落ち、あるいは横倒しになった。前庭に設置されていたモニュメントは倒れて崩壊した。展示中の絵画も傷ついたものがあったが、いずれも修復可能と判定された。

３月と６月に予定していた特別展は開催不可能となり、８月の「戦後文化の軌跡　1945－1995」展は、会場を西館と東館にして開催。また、美術館は開けられなくても作品だけは市民に見せたいという館の方針から、同館は所蔵の日本を代表する洋画16点を展示する「洋画の名作展」を、兵庫銀行文化振興財団の協力で市内３支店を会場として４月４日から約１ヵ月間開催、市民に憩いと安らぎの場を提供した。本格的な再開は11月になった。

**【大きかった陶磁器の被害】**

土地柄、陶磁器関係の博物館・美術館が多いが、陶器関係の収蔵品がかなり多く破損した。神戸市立博物館でも常設展示の土器、ガラス器が修復不可能なほどに割れてしまったり、国宝の銅鐸が欠けたりした。

清朝以降の陶磁器の名品を所蔵するエンバ中国近代美術館は当時、「景徳鎮陶磁20世紀の歩み展」を開催中であった。収蔵庫の棚から落ちたものも含めて800点が割れた。被害総額は約10億円にのぼるといわれる。しかし、被害のなかった作品を中心に、４月１日から同展を再開した。

**【管理の再考せまられる】**

阪神・淡路大震災全般にいえることではあるが、美術館関係の震災復興に関しての問題点として、危機管理システムの不備がある。作品の緊急保全や応急修復だけでも人手が必要であるので、迅速に対応できるシステムを作っておく必要がある。震災直後にロサンゼルスの美術館から修復の専門家を派遣したいとの申し出があったが、日本側の受け入れ態勢が整わなかったため、それから２週間も遅れた。

また、収蔵に関しての問題点も明らかになった。保存方法として、美術館の一般的なマニュアルになっている被害防止対策が、今回の地震では役に立たなかった。例えば、湿気や虫の害を避けるため、文化庁は絵画を床に直接置いたり、段ボール箱に入れて保管しないよう指導しているが、それを守らなかった方が地震の被害は少なかった。防災のためのスプリンクラーが誤作動して、展示室が水びたしになったという報告もあった。

発生直後は人命が最優先で、美術品の被害調査どころではなかったという今回の地震が、

芸術文化に提示した問題は大きく、難しい。「美術品を何のために、なぜ守るのか」という問いも出されている。

## 3．ホール

兵庫県には劇場、ホールは52館あり、その多くが阪神地域に集まっている。それらのほとんどが被害の大きさに関わりなく、自主事業・貸し館事業を２～６ヵ月間、停止している。その理由のひとつは、被災者の避難場所となって使用できなくなったことである。２月初めの段階で、震災によって中止や延期になった音楽、演劇、スポーツなどの興行は163件にのぼった。さらに、自粛ムードやチケットの売れ行き悪化なども原因となって、技術スタッフの派遣会社が経営困難に陥り、技術者が首都圏へ移っていったことも見逃せない。また神戸ポートアイランドにある田崎ホールのように、建物に損傷はなかったがポートライナーが不通になるなど交通手段が絶たれたことによる活動停止という事態も生じた。このように、目に見えない被害の大きかったのが劇場・ホールである。

その中で、被害が少なかった新神戸オリエンタル劇場がチャリティー公演や慰安公演に会場を無料で貸し出したり、シーガルホールが復興に向けての活動を行うなど、震災復興のために積極的な働きかけをしていった劇場・ホールもあった。

**【町の活気取り戻すため上演】**

宝塚大劇場はスプリンクラーが壊れて大量の水が噴出。じゅうたんは使い物にならなくなり、衣装倉庫も水びたしになった。舞台機構も衝撃で破壊され、使用不能になった。このため、２月に予定されていた公演は中止せざるをえなかった。有馬や神戸など、地方からの団体客が利用する宿泊施設が業務を停止した、また交通手段が途絶したことから観客が大幅に減るという被害も出て、事業面への影響が大きかった。

歌劇団員は、家が半壊した人もあったが、幸い死者はなかった。名古屋では公演を続け、東京ではOBによるバザーやショーで義援金が集められた。しかし、本拠地は劇場の周辺も震災の打撃を受け、町全体が活動を止めていた。

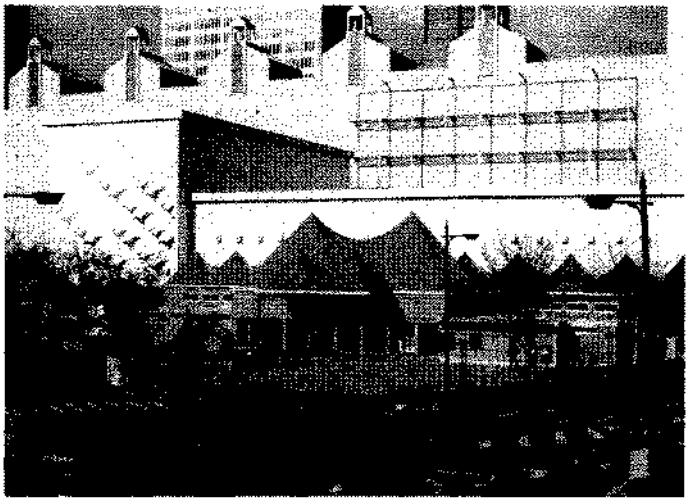
そんな中での公演再開については、劇場は住民感情を考えて迷ったが、町の活気を取り戻すためにと、３月31日、星組による「国境のない地図」を上演した。

**【全壊の国際会館が代替施設オープン】**

1956年（昭和31）に設立され、外国領事館、NHKなどがテナントとして入っていた神戸国際会館は、７階部分の全壊、２～５階の壁と支柱の破損、その他設備の破損などのために取り壊しとなった。また社長が自宅倒壊のために死亡し、社員も300人が200人に減った。事業は全面的に休業、興行予定も全部キャンセルとなった。

しかし、12月に神戸ハーバーランドに旧国際会館と同規模の代替施設をオープンし、年

神戸国際会館の代替施設としてオープンした「神戸国際会館ハーバーランドプラザ」（神戸市中央区）



内には海外のミュージシャンのコンサートを開催した。1999年春に三宮に新会館が完成するまで、ここが使用される。

**【劇団員が避難所で激励公演】**

尼崎市にある県立尼崎青少年創造劇場（ピッコロシアター）は、ホールの設備が破損した程度で、修復は短期間で終わった。貸し館は２月１日から再開した。しかし、３月までは県の方針に従って主催事業を中止した。これは県の方針ということではあるが、現実問題として、観客が物理的、精神的に劇場に来れる状態にないことが、中止の直接理由であった。演劇学校、技術学校の授業は教育事業というとで実施したが、卒業公演は中止した。一方、劇団員による避難所での激励公演を行った。

主催事業は５月13日の「善竹狂言名作シリーズ」から再開した。しかし、県の継続事業予算がカットされ、観客動員も減少が予測されるので、これにどう対応するかが課題である。

また、災害時の避難誘導は火事を想定しただけのものであったが、地震対応策を作成し、スタッフの来館方法や連絡方法も再検討した。

（表７） **震災により中止・延期となった興行のジャンル別件数（95．２．２ぴあ調べ）**

| | 中止 | 延期 | その他（会場変更等） | 計 |
|---|---|---|---|---|
| 音楽 | 70件 | 27件 | ７件 | 104件 |
| 演劇・演芸 | 34件 | 10件 | | 44件 |
| スポーツ | ５件 | | ２件 | ７件 |
| 美術 | ５件 | | | ５件 |
| イベント | | ３件 | | ３件 |
| 計 | 114件 | 40件 | ９件 | 163件 |

（表６） **神戸市内のホール（音楽や演劇の公演等に利用される200人規模以上の施設）の主な被害状況**

| 施設名 | 規模 | 被害状況 | 再開状況 |
|---|---|---|---|
| （東灘区） | | | |
| 東灘区民センター大ホール | 650人 | 天井落下、フローリング波打、反響板損壊、水損 | 未定 |
| 東灘区民センター小ホール | 250人 | 外壁南東部せん断亀裂 | 未定 |
| KFMホール・イオ | 744人 | 外壁少々損壊 | ４月 |
| （灘区） | | | |
| 六甲道勤労市民センターホール | 200人 | 鉄筋露出、ビル入館禁止 | 平成８年３月予定 |
| 灘区民ホール | 500人 | 南西角柱４本破損、天井全落下、反響板大破 | 平成８年４月予定 |
| （中央区） | | | |
| 葺合文化センター大ホール | 320人 | 天井壁剥離、控室倉庫天井落下 | ５月23日 |
| 生田文化会館大ホール | 324人 | 蛍光灯、飾り枠破損 | 平成８年４月予定 |
| 神戸市教育会館 | 250人 | 映写機とアンプ損傷（ホール・下水道局事務所に） | 当面貸館せず |
| 勤労会館大ホール | 500人 | 南側階段基部鉄筋露出、西面外壁崩落 | 平成８年４月予定 |
| 神戸文化ホール大ホール | 2,073人 | 証明器具一部落下、空調吹出口各所損壊等 | ９月１日 |
| 神戸文化ホール中ホール | 910人 | 舞台機構操作盤損壊 | ９月１日 |
| 神戸文化ホール小ホール | 514人 | エレベーター不可、映写機倒壊 | ４月１日 |
| 神戸国際会議場メインホール | 692人 | 照明不可、音響板レールゆがみ、スピーカー転倒 | ６月 |
| 森のホール | 150人 | 瓦破損程度 | ３月16日 |
| こべっこホール | 300人 | 天井壁落下、エレベーター不可、階段ひずみ | 未定 |
| 産業振興センターホール | 397人 | ステージ天井コンクリート落下 | ３月15日 |
| 兵庫県私学会館大ホール | 300人 | 舞台ハメコロシガラス20枚割れ、耐震内壁ヒビ程度 | ２月21日 |
| 兵庫県農業HFホール | 500人 | 照明落下、天井一部落下、音響室ヒビ割れ | 12月予定 |
| 神商ホール | 500人 | 音響・照明は被害なし、吊物未調査 | ９月１日 |
| 兵庫県中央労働センター大ホール | 320人 | 煙突落下暖房不可（日赤救護班の基地） | ４月１日 |
| 兵庫県民小劇場 | 410人 | 吊物点検をするのみ（自衛隊常駐） | ４月１日 |
| 兵庫県民会館９F大ホール | 360人 | 会館全体に被害、３月中に修復工事 | ４月１日 |
| かんしんホール | 200人 | 被害特になし（ホールが地下書庫の物品置場に） | ４月１日 |
| 風月堂ホール | 200人 | 被害特になし | ６月１日 |
| 田崎ホール | 233人 | 交通アクセスのみ | ３月 |
| ジーベックホール | 300人 | スプリンクラーの水損で板が反っている | ６月 |
| ゴーフルボートピア'88 | 271人 | 特に被害なし | ３月12日 |
| せいでんラビングホール | 180人 | 天井裏機材落下、危険立入禁止 | 未定 |
| 湊田神社神能殿 | 377人 | 建物は被害なし、舞台の壁板はずれ・歪み | ５月 |
| 大月真珠パルレホール | 250人 | 特に被害なし | ６月10日 |
| 新神戸オリエンタル劇場 | 639人 | 特に被害なし | ２月11日 |
| 西山記念会館ホール | 718人 | 被害軽微修理中（本社機能復旧班常駐） | ４月11日 |
| 神戸朝日ホール | 509人 | 水損 | ４月１日 |
| さんちかホール | | 被害軽微 | 未定 |
| 神戸国際会館 | 2,200人 | 取り壊し | |
| （北区） | | | |
| 北区民ホール（すずらんホール） | 504人 | 反響板損傷 | ４月１日 |
| シルバーカレッジホール | 500人 | 被害特になし | ５月１日 |
| （長田区） | | | |
| 新長田勤労市民センターホール | 400人 | 外壁東面、西面一部損傷 | 未定 |
| （須磨区） | | | |
| 須磨区民センター大ホール | 450人 | 外壁一部亀裂、玄関破損、入口付近陥没 | 未定 |
| （垂水区） | | | |
| 垂水勤労市民センター大ホール | 572人 | 客席照明23ヵ所点灯せず。 | ５月２日 |
| （西区） | | | |
| 西区民センター大ホール | 500人 | 入口側防火扉一部破損、天井照明一部落下 | ４月１日 |

（神戸市調べ）

**【避難者受け入れで修復遅れる】**

芦屋ルナホールは舞台設備と事務所に構造的な被害を受けた。冷暖房工事のため地震当日は3月までの休館中であったため、事業面での影響はなかった。しかし、6月18日まで避難所になっていたため職員はその方の仕事に従事、修復も遅れた。

**【会場被害がイベントに影響】**

このような施設の被害は、コンクールなどのイベントにも影響を及ぼした。神戸市で予定されていた代表的なものについていえば、

①「第8回こうべ全国洋舞コンクール」は5月開催であったが、8月に延期し、会場を神戸文化ホールから新神戸オリエンタル劇場に変更した。

②「神戸国際フルートコンクール」は4年ごとの開催で、次回は1997年であるため影響はなかったが、関連事業で8月に予定されていた「神戸国際フルート作品作曲コンクール」は中止となった。

③「日本アマチュア・シャンソン・コンクール」は7月に延期された。

**【演奏場の教会失った管弦楽団】**

夙川カトリック教会は、日本で初めてカリヨン（組鐘）が登場した教会である。その地下にテレマン管弦楽団の練習場があった。テレマン協会は1963年(昭和38)に誕生したが、練習場が確保できなかった。それを知った同教会の神父が、教会を練習場として提供。合唱団もでき、本格的に教会音楽に取り組んで、教会を演奏会場に教会音楽シリーズを開催してきた。

この活動によって夙川の町に教会音楽が根づいていたが、地震で教会が壊れてしまい、2月と3月に予定していたコンサートは中止。ほかの会場でのコンサートも軒並み中止となった。そんな中で、日本テレマン協会は被災地無料慰問コンサートを2月15日に神戸文化ホールで、18日に葺合文化センターで開いた。街がまだ廃墟のような中にもかかわらず、久しぶりに聞くクラシック音楽に紳士がドテラ姿でかけつけるなど、神戸の文化の高さがしのばれた。

## 4．映画館・ギャラリー　そのほか

**【チャリティー上映で再開の映画館】**

神戸は日本の映画発祥の地である。三宮に14館、ハーバーランドに3館、新開地に3館、東神戸に5館あった映画館のうち7館がビルの到壊によって廃館になり、ほかの館も設備や建物などの被害で休館した。しかし板宿の2館が2月10日から、三宮とハーバーランド

で１館が２月26日にチャリティー上映で再開した。

チャリティー上映をしたアサヒシネマは、市民生活の復旧がいっこうにはかどっていない時期の再開に、「映画どころではないのではないか。チャリティー上映はファンの神経を逆なでするのではないか」と迷ったが、市民へのエール、メッセージのつもりで実施した。ふたを開けてみると、生き生きした表情の人々が長蛇の列を作った。そのほかの映画館も、被害の軽かったところは３月ごろから順次再開していった。

三宮駅横の阪急会館ビルが到壊し、1946年（昭和21）から神戸の映画文化を担ってきた阪急会館の映画館が姿を消した。しかしまもなく年内復興の計画が決まって、12月２日再開した。また、ビル全体の損壊が激しかった三宮東映・東映プラザは12月23日に復旧して正月興行に間に合った。

**【避難所と並行して再開した図書館】**

図書館の被害も見過ごしにできない。県教育委員会の調査によると、調査対象27館のうち全壊１館、半壊１館を含めて25館が被害を受けている。

神戸市立長田図書館は、建物の中心となる柱が崩壊し、壁も崩れた。書架は倒れて図書が足の踏み場もないほど散乱した。同館の建物は解体され、図書館の機能は12月12日開館した新長■図書館に移転された。神戸市中央図書館は旧館が半壊して、1996年１月現在では再開時期は決まっていない。新館は４月末に再開している。また西宮市立図書館は、建物全体の壁■に亀裂が多数入り、本が床一面に散乱、電算の端末機が転倒した。

津名郡北淡町の町立図書館では木製書棚が倒壊して書物が散乱したが、生活面の復興が優先で職員は他の復旧作業に狩り出されたため、３ヵ月も放置されたままであった。書棚や蔵書も新しく購入して10月11日やっと開館した。救援物資の本に加え、家が壊れた町民からの寄贈によって、震災前の２倍にも蔵書が増えた。

図書館も付近住民の避難所となった。芦屋市立図書館は建物の損壊があったが、市の指定の避難所では足りなかったのでそれを補完する役割を果たした。このため、神戸市（神戸市では早くて４月末再開）を除いて阪神間では最も遅れて、３月８日の再開となった。再開後も避難所は並行して設置され、５月６日まで続いた。宝塚市立中央図書館は、市民からの要望で臨時避難所として近隣の住民を受け入れた。また「落語会」を催したり、民間業者の協力で仮設風呂を設置するなど、西図書館とともにボランティア活動の拠点としても活用された。再開は２月26日であった。

県立図書館の中に、大震災に関する資料の収集・整理・保存を目的とする　「フェニックス・ライブラリー」のコーナーが設置された。図書530冊、雑誌特集号487冊、継続刊行物（震災広報、ボランティア通信など）819冊、短発物（パンフレット、ピラ、チラシ、ポスターなど）727点、地図52枚、ビデオ CD-ROM など198点、計2,813点が集められている。

**【実態つかみにくいギャラリー】**

民間ギャラリーの被害状況は詳しく把握できていない。顧客も被災しているため、美術品の売買が落ち込んでいると報告されている。

神戸市内のギャラリーの主な被害、再開状況はつぎの通りである。

（表８） **神戸市内のギャラリー（美術展などによく利用されるやや規模の大きい施設）の主な被害状況**

| 施設名 | 被害状況 | 再開状況 |
|---|---|---|
| （灘区） | | |
| 王子市民ギャラリー | 屋根瓦損壊 | 10月17日 |
| （中央区） | | |
| 県民アートギャラリー | 壁等に損傷 | ４月１日 |
| 神戸 White House | 煙突、柱、テラス等破損、壁ひび等 | 未定 |
| アートホール神戸 | 水損 | ４月 |
| サンパル市民ギャラリー | 壁にひび | ３月３日 |
| ギャラリーさんちか | 特になし | 未定 |
| 市役所市民ギャラリー | 特になし | 未定 |
| 海文堂ギャラリー | 壁にひび | ３月１日 |
| デュオギャラリー | 特になし | ３月10日 |
| まちづくり会館ギャラリー | 特になし（避難所） | ７月15日 |
| （長田区） | | |
| 神戸デパートふれあいギャラリー | 取り壊し | 取り壊し |

（神戸市調べ）

〈参考文献〉
『阪神大震災美術館・博物館総合調査』全国美術館会議事務局、阪神大震災美術館・博物館総合調査編集員　全国美術館会議　報告１　1995年９月　報告２　1996年５月
『阪神大震災　破壊現象度探索項目書』村尾健吉編　１集～20集
『神戸からの伝言』河内厚郎編　東方出版　1996年２月
『阪神・淡路大震災―兵庫県の１年の記録』兵庫県　1996年６月
『明日を見つめて―社会教育と阪神・淡路大震災』兵庫県教育委員会　1996年３月
『阪神・淡路大震災と兵庫県立ピッコロ劇団の活動記録』兵庫県立尼崎青少年創造劇場　1996年３月
『阪神・淡路大震災芸術文化被害状況調査報告書』阪神・淡路大震災芸術文化被害状況調査研究プロジェクト委員会　1995年８月

# 第三節　芸術文化活動

## 1．アート・エイド・神戸の活動

阪神淡路大震災の文化面の復興の中で、もっとも特筆されるのは、震災地で活動を続けてきた美術・音楽・演劇・文学などの芸術家が、自らの手で文化の復興を目指し、仲間の支援や文化の催しを行ったことである。人間の心がともすれば忘れられがちになった震災地に、大きな希望と明るさをもたらしたのである。「アート・エイド・神戸」の活動は、一つの芸術活動のありかたを示したものと言える。

**【芸術の力で神戸に活力を】**

アート・エイドの立ち上がりは素早かった。震災の余燼が生々しい2月18日に海文堂書店で実行委員会が結成された。事務局長・島田誠の言葉を借りれば「震災で文化は窒息状態にあった。そんな中で画家や音楽家らから、何か協力したい、という声が入った。被災地に芸術で勇気づけをと考えた」という。委員長・伊勢田史郎は、震災で自宅が全壊した。本の山に埋まって助かったというが、しばらくは呆然とした日が続いた。ある日、給水車の前で〈粗い砥石にかけられたようなもの。心の中までざらざらだわ〉と、女性に語りかけられた。「何時までも悲しみの淵に沈んでいるわけにはいかない。芸術の力で内面から神戸の再生に尽くしたい」と思ったという。

設立の趣旨は「阪神大震災で被災された方々を支援するために芸術家やアーティストとして自らの活動を通して人々に勇気と慰めを与え、作品の販売や発表活動による売上や収益を復興に役立てようという目的でアート・エイド・神戸実行委員会を組織する。『アート・エイド神戸』とは神戸の文化を自らの手で守るという決意と芸術家自身も神戸の復興のために力を結集するという二重の意味で命名した」というものである。

**【チャリティー美術展や音楽会】**

最初の活動は「チャリティー美術展」であった。瓦礫の山の中で、悲惨な避難所生活が続いている時だったが、壊滅した都市の中の美術展は、人々の心にすくなからず潤いを与えた。展覧会は3月1日から4月14日まで、神戸・元町の海文堂ギャラリーで開かれた。震災後の須磨の町並みを描いた衝撃的な長尾和の作品など、海外からの9人を含む約100人の作家が約130点の作品を寄せた。なかには全壊した家から運び出されたものもあり、多くの人たちの心を打った。これらの作品は即売され、支援の基金に当てられたのである。

これと同時に「復興の街を壁画で埋めよう」という壁画キャンペーンも始まった。工事中の板囲いに全国の画家が復興への思いを乗せた絵を描き、災害の街にうるおいを――とはじめたものである。横浜の画家・中島由夫、神戸のイラストレーター・湧嶋克己、兵庫

女子短大生らが「がんばれ！神戸」と美しい壁画を次々と描き、殺伐とした街に一服の清涼剤となった。

また、震災からの文化復興を目指した「チャリティー音楽会」も４月２日から５月14日まで６回にわたって朝日ホールで開かれた。前半は朝比奈千足指揮による神戸フィルハーモニック名曲演奏会など阪神間の音楽家たちが「ふたたび羽ばたけ神戸のアーティストたち」と題して、後半は千住真理子のバイオリンリサイタルなど東京などの音楽家が、被災地に音楽を響かせた。演奏会場も無料、音楽家たちも奉仕で、人々に無料で開放した。

「音楽は、人の心の襞に触れることができる。目に見えない心の奥底に届くことができる。思いがけない痛手を負った方々の、その心に、心からの慰めと励ましが送られ、そしてなによりも、希望が明日にあることを分かってもらえたなら、私は、もう他にはなにも望まないだろう」

――これは千住真理子のメッセージである。音楽会の掉尾を飾ったのは「こころのひびき　大江光作品集」であった。ノーベル賞作家・大江健三郎の長男の作曲集で、神戸出身のピアニスト伊藤ルミらが演奏した。

**【届けこころの詩よ】**

「アート・エイド神戸」の中で阪神・淡路大震災の詩集を出そう、という動きが出たのは、震災から２ヵ月も経たない３月11日のことである。未曾有の大震災のただ中にいた神戸・阪神間の詩人たちは、極限の中に生きた。そして詩を通して人間のこころの叫びをうたい続けた。これらの詩を詩集に結集することになったのは、当然の帰結であった。

「壊滅したまち。
眼前のこのまちに
どんなまちの姿を重ねあわせればいいのか。
これから。
神戸のまち長田のまち
生きて愛するわたしたちのまち。
生きて愛するわたしたち
ここを離れず。」（安水稔和「神戸　五十年目の戦争」から）

「詩を書くことしか能のない私は」――震災詩集を出そうと思った、と詩人伊勢田史郎は述懐しているが、80人ぐらいの詩集を考えていた事務局に、次から次へと寄せられた詩は、155人にも上り、参加詩誌も20誌になった。震災３カ月目の４月17日に、アンソロジー『詩集・阪神淡路大震災』は出版された。この詩集は、大江光作品集の演奏会でも朗読され、大きな反響を呼ぶ。新聞・雑誌・テレビ・ラジオなどに取り上げられ、ラジオ・ジャパンでは19ヵ国語に翻訳、海外に向けて放送した。そして、詩集としては極めて珍しい４版、4,000部を発行、基金に繰り入れられた。

また、１周年には『詩集・阪神淡路大震災第２集』と詩画集『鎮魂と再生のために・長尾和と25人の詩人たち』を刊行した。『詩集第２集』は、129人の詩人たちが詩を寄せており、あとがきには「詩人の心の叫びが詩集になった」と記している。

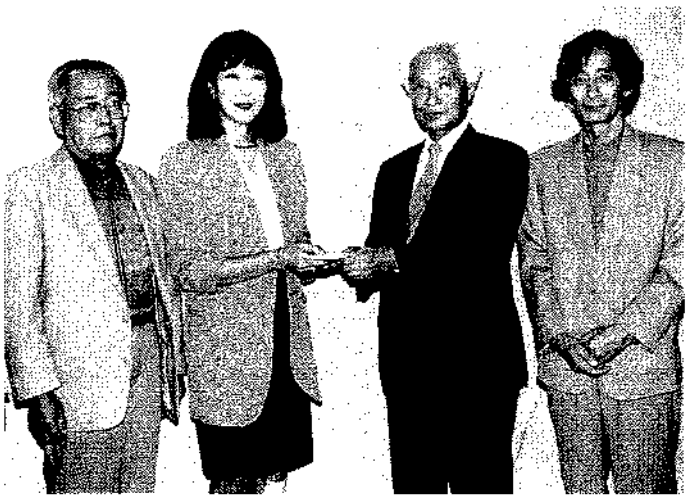
「歪んだり
潰れたり
ぐちゃぐちゃになったり
これは水に映った町
ではないのか
風よ　吹くな
ひとよ、石を投げるな
水面が端正にしずまるまで」（杉山平一「町」から）

『鎮魂と再生のために』は、神戸市東灘区に住む洋画家長尾和が、震災直後から描き続けた被災地が、水彩画で生々しく捉えられている。焼けただれた靴の町・長田、倒壊したピルと赤く焦げた須磨、壊滅した灘の酒蔵などが、詩人の詩とともに鎮魂の歌となっている。

詩画集発刊と同時に原画展がこうべまちづくり会館で開かれた。

**【神戸文化復興基金】**

「アート・エイド神戸」のもう一つの大きな活動は、芸術関係者への緊急支援である。被災地の芸術家たち、家を失い、家族を失い、仕事の基盤を失った人たちは、虚脱状態であった。すこしでも芸術活動が再開され、街に灯をともしてほしいとの願いを込めての支援活動であった。基金は、チャリティーによる売り上げ、詩集の販売、義援金などである。この活動システムは、1994年１月17日に起こったアメリカ・ノースリッジ地震の時に活動



異人館に支援金を贈る、アート・エイド神戸の伊勢田史郎委員長

したNPO（民間非営利組織）から学んだもので、日本では初めての支援組織であった。

基金は、サンフランシスコの芸術家たちのチャリティーオークションなど団体、個人をはじめ、美術展・詩集などの売り上げを含めて約2,600万円にのぼり、このなかから芸術関係者として音楽16人、美術35人、舞台11人、文学20人の計82人に支援金を贈った。

支援活動では、震災でほとんどが被災した神戸・北野の異人館を保存しようと、地元で活動している「北野・山本地区をまもり、そだてる会」に100万円を寄付したほか、劇団道化座、朝日能、神戸芝居カーニバルなど数多くの催しなどに助成金を贈った。

## 2．相次ぐ追悼の催し

大震災では、施設などの被害もさることながら人的な被害も大きなものがあった。とくに著名な美術家をいっぺんに三人も失い、阪神の文化にとって甚大な損失になった。西宮在住だった津高和一、神戸・中央区の新谷英夫、神戸・長田の大島幸子である。

津高和一は、1911年（明治44）に西宮で生まれる。日本の洋画壇の新しい先駆者として「母子像」でデビュー、見事な抽象画を描き続け、国際的にも活躍した。終生、西宮に腰を据えて創作活動に励み、神戸新聞平和賞を受賞するなど、関西洋画壇の四天王とうたわれた。震災で雪子夫人と共に倒壊した自宅の下敷きになり、亡くなった。83歳だった。11月1日に大阪・新阪急ホテルで「津高夫妻を偲ぶ会」が開かれ、知人たちが集まった。1996年1月17日からは、元町・海文堂ギャラリーで「津高和一追悼展」を開催、油彩、墨、版画など25点を展示、在りし日の画伯を偲んだ。

新谷英夫は、1907年（明治40）生まれ。1947年（昭和22）には神戸・中山手にアトリエを設けて以来、モダンな具象の彫刻家として活躍した。とくに〝彫刻の街〟神戸の実現に中心的役割を果たした。文化功労者に選ばれている。87歳だった。

大島幸子は、1940年（昭和15）生まれ。神戸・長田に住み、ふるさとを執拗に追究していた二紀会所属の中堅の女流作家だった。自宅の全壊により亡くなった。53歳だった。5月6日から元町・海文堂ギャラリーで「大島幸子追悼展」が開かれ、多くの人たちが集まった。震災1周年の1996年1月17日からは多可郡中町で「大島幸子遺作展」がはじまった。震災を風化させないという目的で開かれたもので、全壊の家から救出された六十余点の中から絶筆の「くつっこまつり」など43点が展示され、参観者の感動を呼んだ。

これらの作家たちのほか、震災ではふるさとの芸術家たちが多数亡くなっている。そして、この人たちを偲ぶ催しが各地で行われた。1996年2月には県立淡路文化会館で「柏木夫妻の遺作展」が開かれた。淡路・一宮町の柏木正文・元枝夫妻は、洋画とちぎり絵の勉強をしていたが、震災で亡くなる。全壊した家から持ち出された作品約60点が飾られ、訪れた人たちは夫妻を懐かしんだ。

## 3．文人たちの活動

全国を震撼させた震災は、文人たちの心に大きな衝撃を与えた。それはそのまま、多くの文学に表現され、かつてない「記録」として残された。これほどすさまじい文学の現出は、長い抑圧の時代から解放された敗戦後以来のことである。それは、新しい文学のルネッサンスと呼べるかも知れない。神戸大学付属図書館、兵庫県立図書館、㈶21世紀ひょうご創造協会などの震災関連資料文庫の調査によると、記録も含めた文芸関係資料は、約400点にものぼり、そのうち純然たる文芸書は72点にも達している。分類は別表の通りだが、児童文学関係のお話、絵本、子供の作文などがもっとも多く、次いで散文、詩などとなっている。震災や復興の心をテーマにして、いかに多くの文章が書かれたかが分かるのである。

（表９）

| | |
|---|---|
| 散文 | 16 |
| 詩 | 10 |
| 短歌 | 7 |
| 俳句 | 4 |
| 川柳 | 2 |
| 児童 | 22 |
| その他 | 11 |
| 計 | 72 |

**【作家たちが描いた震災】**

震災の後、多くの作家が被災者の励ましと復興を願って文章を綴った。作家司馬遼太郎は、神戸のタウン誌「神戸っ子」に「世界にただ一つの神戸」と題した一文を寄せ「やさしい心根の上に立った美しい神戸が、世界にただ一つの神戸がきっとこの灰燼の中からうまれてくる」と書いた。少年時代を阪神間で過ごした作家遠藤周作は、大震災を詠んだ文集『悲傷と鎮魂』の中で「私の少年時代のすべての思い出のある箇所が消滅したわけで、私は自分の文学の原点である場所が、あの一日ですべて消滅した気持ちである」と表現した。この二人とも1996年に相次いで急逝された。また、作家瀬戸内寂聴、小松左京は、震災当日の有り様を、作家吉村昭は「日本人の本質を見た」という。作家田中康夫は『神戸震災日記』、田辺聖子は『ナンギやけれど…　わたしの震災記』を書いた。

「山も泣け河も泣け海もみんな泣けあわれ瓦礫の底までも　森繁久弥」

「宝塚の友より届くFAXに『幸運』とあり家をなくせど　俵　万智」

「白犀に出会いし神戸壊えたり　金子兜太」

「白梅や天没地没虚空没　永田耕衣」

文集『悲傷と鎮魂』の中のうたである。全国から著名な歌人や俳人が次々と作品を寄せた。それは、それぞれ悲痛な叫びであった。

**【震災地の文人たち】**

激しい衝撃から立ち直った被災地の文人たちは、ペンを持ってすさまじく書き続けた。それは小説であり、エッセイや短詩形であり、児童文学など様々であった。新聞や雑誌で紹介されるそれらの多くの単行本は、全国の人たちに神戸の惨状を伝え、心を打った。ここでは代表的な作品を二つだけ紹介しておく。

激震地のまっただ中にいた詩人の安水稔和は、一年間の〝戦争〟を『神戸これから　激震地の詩人の一年』（神戸新聞総合出版センター）にまとめた。

「１月17日

持ちあげられて、たたきつけられて、激しく振りまわされて。なんだ、これは。立つどころか、這うこともできない。ものが飛び交う。落下音打撃音、破砕音がつづく。すべてが瞬時の、長くて短い、現（うつつ）だった。

外へ出る。瓦礫の山。倒れた塀。瓦のとんだ家。傾いた家。倒れた家。街が燃えていた。長田のまちに十をこえる噴煙が立ちのぼり、炎が広がっていた。」

安水は、この日から震災日録を付けはじめる。詩を書き、エッセイを書き、様々な文章を書く。２月４日には、初めて震災後の西宮に出る。神戸新聞会館など壊滅した街を見る。

「時は過ぎる。一年が経った。もう復興したでしょうね。震災は過去のこと、もう忘れましょう。そんな言葉が耳に入ってくるが。とんでもない。まだまだです。これからです。けっして忘れない。心に留めておもいつづける。五十年目の戦争の戦後は、はじまったばかり。」

多くの詩人や文人たちは、同じ気持ちで書き続けた。「心の震えとともに書かなければとおもった。どれだけのことが書き止められるだろうか。書き置くということの意味を噛みしめて書いた。それは、激震地に生きる人々へのメッセージであり、なによりもわたし自身へのメッセージでもあった」安水稔和のあとがきである。

明石で被災した児童文学者高浜直子は、激震地での少女と猫の温かい交流を描いた絵本『ありがとうニャアニャア』（岩崎書店）を書いた。阪神大震災の恐怖と悲しみの中で生まれた人のあたたかさを子供たちに伝えようと計画された絵本で、絵も西宮で被災した絵本作家はたよしこが担当している。

「大震災で、みどりちゃんは、潰れた家の中に閉じ込められました。外の声は聞こえるのに、誰も気づいてくれません。足元に落ちていた、たちバサミでミシンのおなかを、必死にたたきました。『かじだあ』のさけび声とともに、火がだんだん近づいてきます。すきまから煙が入ってきました。あきらめそうになった時、ほっぺたに温かいものがさわりました。猫のニャアニャアでした。みどりちゃんが助けた子猫が、こんどは助けにきてくれたのです。」

文人たちの作品は、次から次へと生まれた。それらのすべてが大震災のなかでの心の交流を取り上げた、素晴らしいものであった。

## ４．美術家たちの活動

画家、彫刻家、書家、写真家などの美術に携わる人々の活動も、文人に劣らず被災地全域で様々な芸術を披露し、極限状態だった人たちの心を癒した。被災した美術家だけでなく、全国から、世界から駆け付けた美術家たちが、それぞれのテーマで、作品を生み続け、

# 司馬遼太郎の一文

東大阪市に住んでいた司馬遼太郎は、大震災の直後からTVの前で、連日、呆けたように過ごした。神戸の惨禍の報道に潰かっていて、自分が被災者でないことが申し訳ないという気持ちだったという。1月30日付産経新聞のコラム「風塵抄」に「市民の尊厳」と題して書かれた一文は、被災地の人たちの大きな励ましとなった。

◆　◆

神戸の人は、神戸が好きだった。

「――あまりに好きで」

と、雑誌『神戸っ子』を編集している小泉美喜子さんが、いった。

「よそにお嫁に行っても、帰ってきます」

このユーモアに、私は大笑いした。十数年前のことである。

場所は、生田神社から、人家の密集した細い枝道を経て大通りに出るあたりで、ふりかえると、小泉さんは真顔だった。

「ほんとです」

この情景は、いまも私のいい思い出になっている。

神戸には、他都市にない気分があった。きわだって都会的な自由と下町的な人情とが、うまいぐあいに溶けあっていた。

日本の都市の多くは江戸時代の城下町から発展したが、神戸は例外的に、明治後の開港場から出発した。外国人居留地の自治制の伝統が、都市の精神や風習の主要成分になっているようにも思われた。

私の思い出のなかの神戸の一つは、坂である。

二十年ほど前、〝異人館〟に住む友人を訪ねるべく北野の坂をのぼった。

のぼりながら、西洋人は丘に住むことを好み、日本人は伝統として低地に住む、としみじみおもった。日本では谷間や低湿地に水田農業が営まれたからである。

明治初年の居留地は低地の海岸通りにあったが、明治二十年代から居留地の西洋人たちは、北野などの高燥地をひらいて住んだ。

一方、神戸の低地では、明治初年から家内工業のマッチ製造が栄え、大正時代にはゴム工業が長田区などでおこった。

『義経』という作品を書いていたころ、一ノ谷合戦を調べるために、神戸を〝地形〟として歩いたことがある。

山系が、海岸にせまっている。その海ぎわの一筋の街道が、日本の東西をつらぬく頸動脈であることは、いまも当時もかわらない。

雄渾なほどに、単純な地形である。一たんは屋島に落ちた平家が、頽勢を挽回すべく、大挙この地に再上陸した。

平家の野戦築城は、この地形では、細長い袋の両端を閉じるだけでよかった。東は生田、西は一ノ谷に木戸を設け、平家はみずから袋の中に入り、源氏の軍勢を待った。

十年ほど前、神戸を知りたいと思い、陳舜臣さんに頼んで、じつに気分のいい集いにまじることができた。いまも終生の思い出になっている。

チョコレートのモロゾフさんが、陽気なアメリカ開拓者のように、たえず笑っていた。

モロゾフさんも、本来、ロシア革命の難民だった。幼いころ、両親とともに神戸にのがれてきた。

英国紳士そのもののような金井さんもそうだった。英国人を父とし、日本人を母として、ロシアのウラジオストックにうまれた。ロシアでの中学のころ、革命さわぎをのがれて、両親とともに神戸に来、この集いのころは、真珠会社の会長さんだった。

この一座で、華僑の徳望家の陳徳仁さんは、幼時、神戸で科挙の試験の受験勉強をさせられたという話をした。

「科挙の試験なんて、とっくに廃止されていたはずですが」

「だって、神戸には伝わっていなかったもの」

と、大笑いされた。

みな、太平洋戦争の末期の空襲を経験されて、生き残った。全員が神戸が好きで、神戸という共和国がこの世にあるみたいだった。

この大都市に、災害が襲った。

私は、呆けたように、連日報道まみれの暮らしをした。

感動しつづけたのは、ひとびとの表情だった。神戸だけでなく、西宮、芦屋など摂津の町々のひとたちをふくめ、たれもが人間の尊厳をうしなっていなかった。

暴動の気配もなく、罵る人もすくなく、扇動者も登場しなかった。たとえ登場しても、たれも乗らなかったろう。

ひとびとは、家族をうしない、家はなく、途方に暮れつつも、他者をいたわったり、避難所でたすけあったりしていた。わずかな救援に対して、全身で感謝している人が圧倒的に多かった。

神戸は、よき時代の神戸を、モノとしては多く失った。

しかし、冒頭の小泉美喜子さんがいう神戸のユニークな市民の心は、この百難のなかで、かえって輝きを増したように思われた。神戸や阪神間、それに北淡町の人達は、えらかった。

◆　◆

震災地を憂え、その早い復旧を願っていた司馬遼太郎は、大震災一周年の少し後に、復興状況を見る事なく急逝された。

感動を呼ぶ作品群を被災地に残したのである。これらは、そのまま震災のメモリアルとして、未曾有の惨事を記録していきつづけるのである。

**【「神戸の壁」は残った】**

大震災の猛火のなかで焼け残った神戸市長田区若松町のコンクリートの壁は、神戸の芸術家たちが「造形的にも美しく、犠牲者への鎮魂と自然に対する畏怖の象徴として保存すべきだ」と、運動を展開した。この壁の所有者だった山下浅吉夫妻は、地震で亡くなくなっており、孫たちがこの壁を保存することを決め、「オープンスペース浅吉」として、芸術作品などの発表の場として開放することになった。

この壁は、高さ約７ｍ、幅15ｍ、厚さ30㎝で、東側にあった市場の防火壁として1927年（昭和２）ごろに造られたという。神戸大空襲と今回の大震災にも焼け残って立ち続けている。1996年１月には、芸術家たちが「神戸の壁パフォーマンス」を繰り広げ、ミノムシにふんして自然と人類のハーモニーを訴えた。今後、定期的に作品展を開いていくという。

**【瓦礫再生の「神戸芸術村」】**

大震災は、被災地の神社の鳥居や灯篭など石造建造物を壊した。この瓦礫となった石（御影石）を芸術作品として甦らせようという「神戸芸術村」活動がはじまった。被災地を始め全国各地、韓国、ブルガリアの彫刻家約30人が神戸に結集、腕を奮った。いま、それらの作品は、神戸市内の12カ所の神社と公園に置かれ、人々の目に触れ続ける。

大阪に住むマ・ガ・ラは、友だちを助けようと被災地に入ったが、何もすることが出来

なかった。芸術村を知って真っ先に参加、「僕の出来ることはこれしかない」と思った。中央区の一宮神社で玉垣を材料に制作を始めた。通りすがりの人が「がんばって」と声をかけてくれた。「この彫刻が人の心を温かくする」と励んだ。作品の名は「BIG POSITIVE」だった。

灘区の綱敷天満神社に置かれた本池秀夫の作品「大地」は、全体に丸みを帯び、角度によっては母子像にも、考える人にも見える。神社の雰囲気とみごとに調和、これが瓦礫だったとは誰も思わない。地蔵さんと思ったのか、さい銭を置く参拝者もあった。

**【復興の街に多才な美術活動】**

前衛芸術で世界に知られた「具体」グループは、芦屋から生まれた。1954年（昭和29）、関西の若手作家が抽象画家の吉原治良を中心に起こした運動で、その独創性は世界的な高い評価を受けた。「具体」の精神を受け継いできた人々は、「戦災、敗戦によってすべてを失った芸術家たちが、物を考える原点に立ち返ったのが具体であった。大震災後のいまは、その時と同じだ」と、再び新しい形の運動を始めた。

震災で全壊した芦屋市の西法寺は、本堂を震災のモニュメントを兼ねたものにすることを決意、「具体」のメンバーだった嶋本昭三に制作を依頼した。自宅が半壊した嶋本は、この制作のほか、郵便物を芸術作品とするメールアートで、震災をテーマに作品をつくるよう呼び掛け、30ヵ国から200点の作品を集めた。1995年11月には、西宮市の甲子園浜で、拾い集めた木材で三つの十字架を立てた。また、インターネットでの「メールアート美術館」もスタートさせるなど、新しい芸術運動に意欲を燃やしている。

ほかにも多くの美術展が被災地を彩った。1995年12月に「著名芸術家と名士の作品展」（神戸阪急ミュージアム）「復興支援全国ポスター展」（大阪・京都）「山平義正個展」（三越ギャラリー）1996年３月に「神戸の洋画家たち展」（大丸神戸店）などが相次いで開かれた。

**【外国からも作家たち】**

外国からも多くの作家たちが被災地に来た。フランスの現代アート作家・ジョルジュ・ルースは７月に来日、「震災の記憶を作品に」と、取り壊される建築物の床や内壁に絵を描き、それを写真撮影するという手法で、11点を制作した。神戸、伊丹、大阪の被災した学校、工場、倉庫、放送局、美術館などで２カ月をかけて描いたもので、黒く塗り潰した壁面に倒壊した高速道路をチョークで表現したものなど、迫力のあるものになった。９月に神戸、12月に芦屋で展覧会を開催した。

また、オランダの国立アート・アカデミーのトン・マーテンス教授は11月に来日、３週間で長さ２ｍ、幅１ｍの作品を二十数点仕上げた。教授は、対象となる物の表面に和紙を当て、クレヨンでこすって凸凹を写しとるという技法で、地震によって地面にできたヒビ

割れや建物の亀裂を克明に浮かび上がらせた。対象とされたのは、神戸港の第８埠頭の岸壁、須磨区の元銭湯、東灘区のマンション、淡路・津名町の防潮提など。いずれも黒く塗られた紙に亀裂が白く浮かび上がっており、地震の痕跡を目の当たりにすることが出来る。11月に神戸で展示、オランダでも作品展を開くという。

**【子供たちの震災画がアメリカへ】**

芦屋児童美術教育研究会の上住雅恵代表は、震災で芦屋の自宅が一部壊れ、アトリエも半壊した。３月にニューヨークに行った時、「被災地の子供たちの絵を、アメリカの人たちに見てもらおう」と思い、絵画教室の３歳から15歳までの子供たち26人のパステル画、水彩画56点を展示する計画を立てた。脱線した電車、炎に包まれた街、倒れるビル、倒壊した高速道路など子供たちの目に映った被災地の惨状が描かれている絵ばかりであった。

展示会は、９月17日からニューヨーク、シカゴ、ミネアポリスで開かれ、大きな感動を呼んだ。「素直に描かれた美しく悲しい絵だ」「悲劇に負けないで」「たくましく生きて」など、多くの励ましのメッセージが寄せられた。日本では、震災１周年の１月17日から地元・芦屋で開かれ、作品のポストカードも人気を集めた。

**【アートセンター構想】**

関西の中堅の美術家たちが結成したネットワークCAPは、アートの町づくりについて、神戸市に新しいプランを提出した。CAPはこれまで、アートセンター構想を提案していたが、震災後はさらにプランを具体化した。それによると、旧居留地に分散型のアートスペースをつくり、まち全体をアートセンター化しようというものである。

また、西宮市に在住の建築家・安井建築設計事務所の佐野正一会長は、神戸の東部新都心に芸術機能をたっぷり盛り込んだ「神戸芸術都市構想」をまとめた。県立美術館に加えて国立総合芸術大学や研究所を配置したアートカレッジとして整備、旧居留地にはオークション施設や工房を設けようというものである。

このような、芸術都市を目指す民間の提案は、震災後、次々と出されており芸術家や市民の中に「文化」を望む声が高いことを裏付けた。

## ５．音楽や演劇界の活動

震災直後から最もめざましい活動を続けたものに、音楽と演劇がある。廃墟の中のあちこちで開かれたコンサート、青空劇場で催された演劇は、被災者に大きな心の安らぎを与えたのである。この１年余りで開催された音楽会などは数え切れない。慰問のコンサートであったり、チャリティーの演劇であったり、会場も廃墟のなかであったり、避難所であったり、かろうじて残ったホールであったりと、さまざまであったが、そのすべてに人々の温かさがあった。

（表10）　**コンサート〝復興の街へ〟の開催日程**

| 回 | 開催日 | 公　演　名 | 場　所 |
|---|---|---|---|
| 1 | 5／16 | 鮫島有美子コンサート | 神戸朝日ホール |
| | 5／18 | 鮫島有美子コンサート | しづかホール |
| 2 | 6／22 | 辻久子と神戸市室内合奏団演奏会 | アルカイックホール・オクト |
| 3 | 7／6 | 淡路人形浄瑠璃 | 兵庫県民小劇場 |
| 4 | 8／10 | オルヴァルとその仲間たち | アイフォニックホール |
| 5 | 9／27 | フルートとハープの夕べ | 兵庫県公館 |
| 6 | 10／14 | 福田進一＆村治佳織ギター・デュオ・リサイタル | ベガホール |
| 7 | 11／10 | 邦楽の夕べ | 明石市民会館中ホール |
| 8 | 12／17 | 高丈二＆中澤桂と神戸市混声合唱団演奏会 | しづかホール |
| 9 | 1／15 | 岩崎淑とソリスト達 | 神戸文化ホール中ホール |
| 10 | 3／13 | 大阪フィルハーモニー交響楽団演奏会 | 神戸文化ホール大ホール |

**【相次いだ慰安・激励の催し】**

震災によって公共施設がほとんど停止した状態のなかで、震災１ヵ月後ぐらいから被災地や周辺の音楽家らによる慰安・激励の活動が急増した。演劇関係では、兵庫県立青少年創造協会のピッコロ劇団による無償の激励公演が注目される。直後の２月11日から４月まで、52ヵ所で公演した。また、子ども劇場おやこ劇場は、ボランティア公演を仲介、子どもやお年寄りの精神的な打撃を少しでも無くそうと、避難所の片隅や公園で手づくり公演をした。音楽ではバロック音楽の日本テレマン協会が慰問コンサートを２月15日から10回にわたって開催、被災地のフリーの演奏家たちも３年に限定したアンサンプルを編成し活動した。ジャズでも３月に「蘇れ、神戸のアーチストたち」と題したライブコンサートを実施した。

**【焼け野原コンサート】**

２月25日、神戸市長田区・大正筋商店街そばの焼け跡で、神戸キリスト栄光協会が音楽会を開いた。黒焦げのビルを背景に、長机を並べただけの特設ステージで、ギターを奏でた。28日には芦屋市民センターで、山口市の劇団はぐるま座が「がんばろうコンサート」、３月５日には長田、須磨の３小学校で神戸市役所センター合唱団が巡回演奏会、明石のプラスアンサンブルが避難所に「出前演奏」をするなど、震災直後から各地の被災地で、慰問演奏が広がった。

震災からちょうど半年目の７月17日、神戸メリケンパークの広場で、ニューヨーク・ジュリアード音楽院のピアニスト弓張美季がベートーベンのソナタなどを演奏した。再生へ力を注ぐ町の状況、神戸本来の美しさを、被災地出身の音楽家の演奏と映像で再現しよう

## 相次ぐ心のコンサート

阪神大震災の被災地への支援の輪が広がったが、有名歌手たちの「心のコンサート」が開かれたり、共同でCDを出したりと、被災者を励ます活動が繰り広げられた。これらの活動は、被災者を大きく力付けたほか、チャリティーの売り上げなどが義援金として震災地の人たちを助けたのである。今回ほど、全国から歌手などが駆け付けたことはなかった。

1995年5月27日、震災の跡が生々しい神戸市長田区のスーパーマーケット跡地で、歌手五木ひろしの「心のコンサート」が開催された。急ごしらえのステージ、地面にビニールシートを敷いただけの座席、屋根のない青天井のコンサートであった。周辺には倒れた家や瓦礫が残ったままで、五木ひろしは「みなさん、がんばって」と涙を押さえながら「おまえとふたり」などのヒット曲を歌った。会場には、被災者らがつめかけ、道路にまであふれるほどで、大きな感動を呼んだ。また、11月19日には、新西宮ヨットハーバーで「灘の酒・震災復興支援・心のコンサート」が開かれ、多くの人たちが五木ひろしの応援歌に聞きほれた。

また、阪神・淡路大震災エイドソング「心の糸」を歌った演歌歌手の香西かおり、伍代夏子、坂本冬美、長山洋子、藤あや子の5人は、CDなどの売り上げの収益約3,000万円を義援金として12月9日、貝原俊民兵庫県知事に手渡した。「心の糸」は、5人がプロダクションやレコード会社の枠を越えて制作したもので、藤あや子は「これからも歌を通して応援していきたい」と語っていた。

というもので、明石市のギタリスト、神戸育ちのフルート奏者が、それぞれ海、街、山のテーマで演奏、CD-ROMに収録した。

**【演劇の灯がともる】**

神戸を中心に活動している劇団「道化座」は、神戸市灘区にあったスタジオが震災直後の火災で焼け落ちた。舞台装置を始め、衣装、台本など全てが焼けてしまった。そのうえ、跡地も防災公園の指定地になった。「道化座」は、大阪に仮事務所を設けて活動を続けたが、どうしても自分たちのスタジオを再建しようと、同じ灘区内に土地を見付け、再建した。12月には、落成公演を実施、演劇の灯をともし続ける。

大震災の体験をもとに、避難所でのさまざまな人間模様を描いたミュージカル「人間賛歌」が11月2日、新神戸オリエンタル劇場で上演された。演じたのは素人の演劇集団「劇団ASAミュージカル」で、阪神間に住む主婦、会社員、運転手、教師、医師などのメンバーほとんどが被災した。「こんな時だからこそ、やろう」と、実体験をもとに脚本をまとめ、公演に漕ぎ付けた。震災をきっかけに仲を取り戻した夫婦、住民をまとめる〝肝っ玉かあさん〟。震災を乗り越えて結婚するカップルなど、多彩な人間ドラマが描かれた。

**【わわわフェスティバル】**

神戸市内の劇団、鑑賞団体、映画サークルなど22団体で組織する「神戸をほんまの文化

（表11） **阪神・淡路大震災１周年記念事業**

| 分野 | 事業名 | 開催日時 | 場所 |
|---|---|---|---|
| 総合 | 阪神・淡路大震災総合フォーラム | 1.17　14:30～16:30 | ホテルオークラ神戸 |
| 防災全般 | メモリアル　コンファレンス　イン　コウベ－こころ豊かで安全、安心な社会を | 1.18　10:00～<br>～1.19　9:30～16:00 | 神戸国際会議場 |
| | 地方防災サミット<br>～地方公共団体の危機管理と防災対策～ | 1.19　14:00～17:00 | 神戸国際会議ハーバーランドプラザ |
| | 防災機器グッズフェア | 1.20　10:00～<br>～1.22　16:00 | 神戸国際展示場 |
| | 県立４大学震災研究総合学術シンポジウム | 1.27　13:00～16:00 | 神戸商科大学 |
| ボランティア関連 | 応急危険度判定士認証式 | 1.13　13:00～17:00 | 県公館 |
| | あの日から365日連合集会 | 1.16　17:30～19:00 | 神戸メリケンパークオリエンタルホテル |
| | 災害救援専門ボランティア発足式 | 1.17　9:30～10:30 | 県民小劇場 |
| | 〝防災とボランティア〟を考えるシンポジウム | 1.20　13:00～16:30<br>1.21　10:00～16:00 | 神戸朝日ホール |
| ライフライン | 都市地震災害国際シンポジウム | 1.10　13:00～17:30<br>11　11:00～17:30<br>12　10:00～17:30 | 神戸国際会議場 |
| | 非常通信セミナー | 1.23　13:00～18:00 | 神戸ハーバーランドニューオータニ |
| 住宅 | 住宅地震災害共済制度創設フォーラム | 1.19　13:00～16:00 | 新神戸オリエンタル劇場 |
| 産業 | '96夏・グランドシューズコレクション | 1.17　10:00<br>～1.18　17:00 | 神戸国際展示場 |
| 保健医療福祉 | シンポジウム「震災後の子どものこころのケア」 | 1.11　13:00～16:00 | 一宮町ふるさとセンター |
| | １年をふりかえって | 1.17　13:00～15:00 | 県伊丹庁舎 |
| | 兵庫県立看護大学第２回国際セミナー | 1.20　9:30～16:30<br>～1.21　9:30～16:30 | 県立看護大学講堂 |
| | 「阪神・淡路大震災一周年」を回想する集い | 1.28　10:30～15:30 | 武庫川学院公江記念講堂 |
| | 震災１周年記念　講演とシンポジウム | 1.30　13:00～16:30 | 神戸文化ホール |
| | 児童問題シンポジウム「震災について語る」 | 1.31　13:00～16:00 | なるお文化ホール |
| 環境 | 環境・ひと・くらしのフォーラム | 1.25　13:00～17:30 | アルカイックホール・オクト |
| 教育 | 阪神・淡路大震災１周年教育復興シンポジウム | 1.17　13:00～16:00 | 県立神戸高校体育館 |

（表11） **阪神・淡路大震災１周年記念事業　つづき**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 地域活動 | 阪神・淡路大震災１周年復興フェア「被災地域を励ます集い」 | 1.17～1.27 | 神戸国際会館ハーバーランドブラザおよび学校厚生会館他 |
| | 市民のつどい | 1.17　14:00～16:30 | 神戸文化ホール |
| | 元気アップ復興祭 | 1.20　10:00～16:00 | 県立女性センター |
| 芸術文化 | 津高和一とゲンビの作家たち展 | H7.12.9～H8.1.21 | 県立近代美術館 |
| | 阪神・淡路大震災１周年写真展 | 1.14～1.22 | 淡路淡路ファームパーク |
| | コンサート“復興の街へ” | 1.15　14:00～16:00 | 神戸文化ホール |
| | 震災復興支援コンサート～風がきこえるピアノ～ | 1.16　19:00～21:00 | 県立看護大学講堂 |
| | 阪神・淡路大震災メモリアルコンサート | 1.16　19:00(終夜)～1.17　6:00 | 神戸国際ハーバーランドプラザ及びキャナルガーデン |
| | 震災１周年…鎮魂の調べ… | 1.17　19:00～21:00 | 神戸文化ホール |
| | 津高和一「追悼」展 | 1.17～3.3 | 西宮市大谷記念美術館 |
| | 阪神大震災鎮魂交響組曲「祈り／１．17」（合唱付き）演奏会 | 1.21　15:00～17:00 | 神戸文化ホール |
| | 第18回神戸教員合唱団定期演奏会 | 1.28　14:00～16:00 | 県民小劇場 |

都市にする会」は、神戸・阪神地区の文化復興を目指して４月19日～23日に「わわわフェスティバル」を開いた。演劇、映画、音楽、バレエなどの多彩な催しと、シンポジウム「文化による新しいまちづくりをめざして」が行われ、５日間で1,500人を集めた。このフェスティバルには、地人会や滝沢修、南風洋子らが激励に駆け付けるなど大きな成果を上げた。

また、1996年１月には、市民がつくる朗読劇「50年目の戦場・神戸」をこうべ・シーガルホールで上演した。東灘で被災して負傷した詩人車木蓉子が被災地のいろんな出来事を書き溜めたメモをもとに脚本化したもので、多くの市民が参加して、朗読した。

この会は、神戸市のスローガン「参加と対話」に応じて、文化活動について行政と話し合う民間団体として結成されたもので、これまで文化都市・神戸の実現のために多くの提言を行っており、震災の後も復興プランのなかに文化を盛り込むように要望している。

**【震災１周年のメモリアルコンサート】**

震災から１年を迎えた１月16日から徹夜で「阪神・淡路大震災メモリアルコンサート」が神戸・ハーバーランドで開かれた。日本最初のジャズ上陸地にふさわしく、ジャズとクラシックを織り混ぜたジョイント演奏を繰り広げた。17日午前５時46分には、全員が黙とうし、同時にジャズ・サックス奏者の渡辺貞夫が自作の追悼曲を演奏、大きな感動を呼んだ。

渡辺貞夫は「コンサートに参加すべきかどうか迷ったが、沈んでばかりではいけない、という周りの声におされて出演を決めた」という。このコンサートには、1994年の同じ日に大地震に襲われたロサンゼルスのレイ・ブラウン・トリオら外国からの一流ミュージシャンが多数参加した。

## 6．その他の文化活動

**【KOBE 国際映画祭】**

震災の影響で開催が危ぶまれていた「第８回 KOBE 国際映画祭」は、被災者を励まし、勇気づけようと、10月27日の前夜祭で開幕、11月５日まで多くの名作が上映された。今回

### 長田に来た寅さん

「わたくし、生まれも育ちも葛飾・柴又です。ミナト神戸にわらじを脱いで、そこに襲ってきたのが大震災。一宿一飯の恩義にあずかり、ここで一肌脱がなければ､男寅次郎の名がすたる。わたくし、神戸のみなさんのお招きで､「男はつらいよ」のロケを長田でいたすことになりました。家も、仕事もなくなったおいちゃん、おばちゃん、待っててくれ。全国のみなさん、神戸と、映画の応援、よろしゅうお頼み申します。」（1995年８月８日付「毎日新聞」）

フーテンの寅こと車寅次郎の渥美清が、1995年10月25日に神戸市長田区の菅原市場にやってきた。「男はつらいよ」48作目のロケのためであった。前日からスタートする予定だったが、生憎の雨で、１日延びての撮影であった。神戸に滞在していたとき大震災にあった寅さんが、１年経った新春の長田の町に立ち寄って、パン屋の主人と再会を喜ぶというラストシーンだったが長田の人たちには何よりの励ましになった。

「寅さんの温かさで、被災地に明るさを」と、地元の人たちが寅さん誘致の運動を始めたのが４月末ごろである。はじめは山田洋次監督もスケジュールが決まっていたため、断ったが、再三の地元の熱意に新しいシーンを入れることになり、やっと実現したのである。この映画は、1996年の正月に上映されて、好評だったが、その年の８月４日、寅さんは亡くなり、この作品が遺作になった。

長田の菅原市場でロケをする寅さん

のテーマは「人間―この素晴らしき仲間たち」で、前夜祭は「男はつらいよ　寅次郎相合い傘」の上映、高倉健、浅野ゆう子らスターの激励テープも披露された。オープニングは韓国映画と民族芸能、最終日は、記念シンポジウムとドキュメンタリー「阪神大震災を生きる―助け合い・思いやる心」の上映があった。

また、神戸市は1996年３月５日、「映画が日本で初めて神戸に上陸してから100周年を迎える今秋、記念映画会を開く」ことを決めた。大震災で市民らに助け合いの精神が芽生えたことから、テーマを「人間」として、市民文化の復興の弾みになるよう計画する。震災の際のアジアなど各国からの救援活動を映像などで紹介することになっている。

**【夙川ルネッサンス】**

阪神間の中間に位置する西宮・夙川は、戦前からの美しい屋敷町が広がり、夙川文化といわれる独自の文化を育ててきたが、大震災によってこれらの古い屋敷が壊滅的な被害を受けた。夙川に関わりを持つ文化人たちは、夙川には、ここを描いた文学作品やミュージアム、キャンパスなどが残っている、これらを手がかりとして「夙川ルネッサンス」を起こす運動を始めた。1995年11月、大手前女子大で、ゆかりの画家「大石輝一展」を開いたのを皮切りに、バロックコンサート、阪神間サミット、夙川ルネッサンス・シンポジウム（1996年４月、７月）などを相次いで開催した。

夙川以外も、被災地の文化団体などによる、芸術文化の復興への動きは活発に行われた。12月に発足した「阪神文化復興会議」は作家の小松左京が発起人になり、ソフト面からの震災復興を目指し、1996年３月には、武庫川女子大生活美学研究所が「震災後の阪神―再生への視点」と題した研究会を開くなど、神戸・阪神間の文化の復興へ多くの知恵が寄せられたのである。

〈参考文献〉
『すべての地に新しい陽は昇る！―「アート・エイド・神戸」活動記録』「アート・エイド・神戸」実行委員会　1996年７月
『アート・エイド・神戸活動記録集』「アート・エイド・神戸」実行委員会　1996年３月
『詩集・阪神・淡路大震災』「アート・エイド・神戸」　海文堂書店　1995年４月
『鎮魂と再生のために』長尾和と25人の詩人たち　風来舎　1996年１月
『風塵抄２』司馬遼太郎　中央公論社　1996年４月
『月刊神戸っ子406号』(有)月刊神戸っ子　1995年３月
『悲傷と鎮魂―阪神大震災を詠む』朝日出版社　1995年４月
『神戸これから―激震地の詩人の一年』安水稔和　神戸新聞総合出版センター　1996年５月
『ありがとうニャアニャア』高浜直子　岩崎書店　1995年12月
『阪神・淡路大震災芸術文化被害状況調査報告書』阪神・淡路大震災芸術文化被害状況調査研究プロジェクト委員会　1995年８月

# 第四節　震災記録活動

## １．市民すべてが記録者

今回の震災の大きな特徴は、あらゆる団体、あらゆる人たちによって、膨大な記録が残されたことである。被災を受けた人、被災地に入った人、救助活動をした人、ボランティア、それに子どもたちから、若者、主婦、お年寄りら、無数の人が、無数の体験記を書いた。また、すべての企業、調査機関、行政がそれぞれの立場で克明な調査結果をまとめた。こんなことは、これまでの日本では考えられないことであった。そして、それらの記録は、ものすごい量の冊子として公刊されたのである。

神戸の詩人直原弘道は「子どもたちの、無数の作文や詩も生み出された。多くの学校で小学生、中学生、高校生の文集が編纂された。学校のなかで合唱曲がうまれ感動を与えた。忘れられないことである。なかば廃墟となった街で、芽生えたこのような動きは、これまであった文化的な営みの継続あるいは復活というよりも、やはり瓦礫のなかからの『文化』の新生・再生とするのが相応しいという気がする」（「樹林」秋号　「大震災と詩人たち」から）と書く。

**【子どもたちの声】**

「ぼくは、地震がおきる前までは、人の命の重さとかをわかっていなくて『○○っていう人が死んだそうやで』とかんたんに言っていたけど、この地震で命の重さをしりました。『５ｍ前で人がうまっている』と聞いた時になにかできることはないかと思ったけど何もできませんでした。だけど今度からは人に役立てるようなことをしたい。」（本山南小学校６年　西田純也）

神戸市東灘区の本山南小学校は、甚大な被害を受けた周辺の被災者約1,000人が避難してきていた。１月末に子どもたちが登校してきてから、毎日午後校庭の隅にあるブロック小屋に子どもたちが集まって「南っ子新聞」を編集、被災者らに配った。震災１ヵ月目には「これからの僕」などのテーマで、児童60人が作文を書いたが、これはその一つである。

「この地震で多くの人がそれぞれ失った物はいろいろあるだろう。亡くなられた人は、ダイヤモンドより大切な命。家がつぶれて子どもやおじいさんを失った人も数えきれないくらいいるだろう。住む家もなく、地震でつぶれなかった家も、火事で燃えたりしたこともあるだろう。もちろん私も失った物はある。それは安心だ。私は安心感を失ったのだ。」

神戸市東灘区の本山中学校は、校庭に亀裂が走り、校舎が壊れ、講堂は真っ二つになった。教師１人と生徒１人も犠牲になった。授業は、寒空のもと校庭にテントを張って再開された。この作文は、１年女子が青空教室で書いたものである。生徒たちの作文は、朝日新聞社から『中学生　大震災作文集』として、1995年４月に出版された。

**【大学などでも相次ぎ記録集】**

震災から1年目を迎えるのを機に、被災地の各大学では、次々と「震災の記録」をまとめた。神戸大学では、39人の学生・院生が犠牲になり、授業などが大混乱、後期試験や入学試験の対応に追われているさなか、これらの記録を残すことになった。『兵庫県南部地震による震災の記録』と題し、約300ページにもなる記録である。また、神戸大学震災研究会も『大震災100日の軌跡』(神戸新聞総合出版センター)を発行した。震災による被災・避難、復興への道を学者たちの立場で記録した。

関西学院は『阪神・淡路大震災　関西学院報告書』をまとめた。被害状況やボランティアの活動なども盛り込み、災害に対する危機管理の在り方を提言した。校舎が倒壊した神戸女学院大学では、震災が風化してはならないと小冊子を発行、武庫川学院、神戸商船大学でも、記録・体験集を検討している。16人の犠牲者を出した甲南大学では、教授2人が大学からの助成金で『甲南大学の阪神大震災』(神戸新聞総合出版センター)を出した。亡くなった生徒たちへの追悼、それぞれの震災体験、大学の活動などを記している。

**【市民たちの体験記】**

神戸市灘区の稗田小学校教諭小崎佳奈子は、1月17日午前5時46分、突然「ドン」という突き上げるような音とショックで目を覚ました。たんすの上のものも、横の物入れも、ばらばらになって崩れ落ちた。真っ暗であった。夜が明け始めた。仕事場はまるで、ごみ捨て場であった。18日に学校に行く。校舎の中は人・人・人だった。校長室も事務室も保健室も、人で埋め尽くされていた。この時から、教師として経験したことのない、さまざまなことが押し寄せてきた。忘れてはいけないことばかりであった。4日目、書き留めて置こうと決心したという。

小崎先生の記録は『瓦礫の中のほおずき』(神戸新聞総合出版センター)に生まれ変わった。廃墟のなかで育って実を付けたほおずきのように、子どもたちや被災者が立ち上がっていく姿が、教師の目を通して生き生きと描かれた。

『大震災・市民編　1995』(長征社)という記録集がある。880ページの分厚いもので、この中に二百余人の生々しい震災体験がこもっている。古箏奏者で知られる伍芳(ウーファン)は、震災の前夜、スキー帰りで遅くなり、北野町の友人の家に泊まった。西宮の自宅は姉が一人であった。早朝、大震災は起こった。西宮に電話をしても通じない。すぐに駆け付ける。

「木造で瓦屋根の二階建てでしたが、家は屋根が重かったのか二階だけつぶれた状態で、一階建ての家みたいになっていました。後で聞いたのですが築47年だったそうで、土の壁がどろどろに崩れていました。同じような造りの隣の家は全部つぶれていました。」

家の中で姉が亡くなっていた。姉を頼って日本に来て勉強した伍芳にとっては、大変な衝撃だった。両親も来日、上海にお墓を造り、日本でもお墓に入れさせて貰った。6月1

日にひとりで追悼コンサートを開き、その後もチャリティーコンサートを続ける。「お姉さんはきっと喜んでくれたんじゃないかな。どこかで聴いててくれている気がしました」という。

「阪神大震災を記録しつづける会」も1995年2月に発足、震災記録を募集した。第1次には240通の応募があった。5歳から85歳まで、日本各地やアジア、アメリカなどからも届いた。この中から幾つかを選んで『阪神大震災　被災した私たちの記録』（朝日ソノラマ）を刊行した。第2次募集には、220通の応募があり、『阪神大震災　もう1年まだ1年』（神戸新聞総合出版センター）を出し、引き続いて第3次の募集を始めている。

神戸大学付属図書館震災文庫の収集リストによると、手記などの記録集は、単行本だけで116点にも上っており、学級新聞や避難所通信、ビラなどを入れると、膨大な数になる。震災の地面から沸くようにほとばしった叫びであった。

**【次々と誕生した震災文庫】**

震災後、洪水のように街に溢れた震災調査報告、震災記録集、文学作品や震災資料は数1,000点にも達する。県市などの行政はもちろん各図書館、大学図書館、各学校、公民館などでは、震災図書を集めた「震災文庫」を設け、震災を風化させず、永久に記録として残そうと努力を続けている。

校舎が全半壊し、4人の児童が犠牲になった神戸市東灘区の本山第二小学校は、1年間の活動を記録する「震災資料室」を開設した。群馬県の前橋市から贈られたログハウスに、自然災害の恐ろしさや命の大切さを訴える4つのコーナーを設け、校区内の倒壊家屋の写真、1年間の年表、全国の小学校から送られてきたメッセージ、作文や体験記などを展示した。

神戸大学の人文・社会科学系図書館では、1995年10月に「震災文庫」を開設した。震災に関するあらゆる図書、ボランティア団体の発行したチラシや個人が撮ったビデオテープ、写真、自費出版物まで収集、オープンした時には約3000点が集められていた。その後、資料は増え続けている。神戸の中央図書館も「震災関連図書コーナー」を設けた。約250項目、約400冊でスタート、閲覧、貸し出しも行っている。明石市の兵庫県立図書館にも「フェニックスコーナー」が開設され、㈶21世紀ひょうご創造協会、神戸の震災復興センターにも、それぞれ「震災図書」が置かれている。

〈参考文献〉
『樹林96―10』大阪文学学校・葦書房　1996年10月
『瓦礫の中のほおずき』小崎佳奈子　神戸新聞総合出版センター　1996年4月
『大震災・市民篇1995』長征社　1996年5月
『中学生大震災作文集』朝日新聞社編　1995年4月
『阪神・淡路大震災関連資料リスト』兵庫県立図書館　1996年3月

# 第五節　神戸らしさ・阪神らしさ

## 1．相次ぐシンポジウム

震災から復興するために、人々はそれぞれの立場で知識と知恵を出し合い、話し合いを重ねている。これらの話し合いの中から、復興に向けての新しい組織やグループも誕生している。

阪神・淡路地域の財界、学会が結成した任意団体「阪神・淡路震災復興支援10年委員会」も、そのうちのひとつである。被災者に長期にわたる物心両面の支援を目指すもので、復興に関するシンポジウムを主催するほか、震災で親を亡くした遺児の学資援助、また美術展や音楽祭の開催などの活動をする。

**【阪神の文化は市民の手で育てるもの】**

阪神間は芸術、文学など日本の文化的な面で重要な役割を果たしてきたが、震災によってその拠点である施設が打撃を受けただけでなく、文化予算の削減でさまざまな活動が危機的な状況に追い込まれている。

「阪神文化の灯を消すな！」シンポジウムは、そんな阪神間の文化の蘇生を願って、「阪神文化復興委員会」が主催して開かれた。バイオリニスト・辻久子氏、建築家・安藤忠雄氏、宝塚歌劇演出家・植田紳爾氏、音楽評論家・日下部吉彦氏、歴史街道推進協議会事務局長・真木嘉裕氏、演劇評論家・水落潔氏がパネリストとして出席、司会は文化プロデューサー・河内厚郎氏。

文化とはそもそも「生活を楽しむ」こと。また文化は風土の中から生まれる。そのためには市民の意識改革が必要であり、祖先から引き継いだ遺産を次代にという責任感を市民に持ってほしい。市民のニーズのないところに文化は育たない。これらの意見がパネリストから出され、阪神の文化は市民が自らの手で育てるものとの期待が寄せられた。

**【伸びやかさもつ土地柄】**

阪神文化の今後の可能性について話し合われたのが、武庫川女子大学生活美学研究所の開設5周年記念シンポジウム「阪神文化の表層と深層」である。出席は、同研究所所長・多田道太郎氏、詩人・多田智満子氏、大阪大学教授（哲学）・鷲田清一氏、生命誌研究館長・岡田節人氏、武庫川女子大教授・森谷尅久氏。

西洋文化をいち早く摂取し、固有の文化に消化して落ち着いたハイカラさをもつのが阪神間である。このようなハイカラや風流を震災が根こそぎ壊すのでは、と懸念されたが、人々の伸びやかな面は奪われなかった。

伸びやかさということでは、阪神間には国立の大学や研究機関がほとんどなく、「私」

（表12）

| 開催日 | テーマ　内容 | 主催者 |
|---|---|---|
| 3／19 | 「女たちで語ろう阪神淡路大震災」 | 阪神間の女性グループ |
| 3／21 | 「阪神・淡路大震災と今後の都市づくり、地域づくりセミナー」 | 21世紀ひょうご創造協会 |
| 3／24 | 「ひょうごづくりの新たな視点」（講） | 神戸新聞情報文化懇話会 |
| 4／5 | 阪神・淡路大震災による歴史的建造物の被害調査報告書 | 日本建築学会 |
| 4／5 | 「これからの女性の心のケア問題」（講） | 精神衛生支援団体 |
| 4／15 | 「子供の心理と災害－阪神大震災」（講） | 精神衛生支援団体 |
| 4／21 | 「文化による新しいまちづくりをめざして」 | 神戸をほんまの文化都市にする会 |
| 5／6 | 文化財を生かして震災後のまちづくり | 資料保全情報ネットワーク |
| 5／6 | 復興都市計画を留学生の視点を交えて考える学習会（講） | 李桓華僑大助教授講演 |
| 5／10 | 「シテ・ユニベルシテの実現に向けて」 | ひょうご創生研究会ほか |
| 5／13 | 阪神文化創造会議 | 阪神間の文化人ら |
| 5／18 | 「復興ボランティア・フォーラム in Fukushima」 | 福島大学行政社会学部助教授 |
| 5／19 | 「阪神文化の灯を消すな！」 | 阪神文化復興委員会ほか |
| 5／21 | 「防災と環境創造による阪神地域の復興まちづくりシンポジウム」 | 京阪神の市民グループと研究組織団体 |
| 5／21～28 | 「兵庫フェニックス県民フォーラム」全4回 | 兵庫県 |
| 5／23 | 「まちの復興に生かそう　道路づくり」 | ひょうご創生研究会ほか |
| 5／27 | 「阪神・淡路大震災関西復興会議IN　神戸」 | 神戸地域産業フォーラム |
| 6／5 | 「大震災に学ぶ－生活支援と新社会システム」 | ひょうご創生研究会ほか |
| 7／6 | 「どんな住宅街を考えるか」 | 長田のよさを生かした街づくり懇談会 |
| 7／7 | 兵庫県地学会研究発表会 | 兵庫県地学会 |
| 7／8 | 放送メディア検証シンポジウム | 宝塚市 |
| 7／8 | 「自然災害と暮らし」 | 西宮市若竹生活文化会館 |
| 7／8～ | 「文化財の防災を考える」 | 文化財保存修復学会 |
| 7／9～ | 「建築家の提供する家・家並み」全3回 | 住まい環境フォーラム |
| 7／11 | 「海外勤務と危機管理」 | 外務省 |
| 7／12 | 「阪神大震災の下で部落問題解決のためにいかにかかわるべきか」 | 神戸地区県立学校同和教育研究協議会 |
| 7／13 | 「神戸市の復興計画を考える」 | 長田のよさを生かした街づくり懇談会 |
| 7／13 | 「阪神・淡路大震災後のメンタルヘルス講演会」 | 神戸商船大学 |
| 7／15～ | 法律講座「震災から立ち上がるために」 | 神戸弁護士会ほか |
| 7／15 | 「メディアにもの申す－被災者から見た震災報道」 | 兵庫県マスコミ四社共闘会議 |
| 7／15 | 「復興計画への神戸大学からの提言」 | 神戸大学工学部建築系教室 |
| 7／15 | 「芦屋の再生に向けて」 | AAネットワーク |
| 8／7 | 「震災復興市民のつどい」 | 同実行委員会ほか |

（表12） つづき

| 開催日 | テーマ　内容 | 主催者 |
|---|---|---|
| 8／24 | 「震災報道シンポジウム－被災放送局が伝えたもの－」 | AM神戸 |
| 9／22～ | 震災復興・歴史と文化を考える市民講座 | 阪神大震災対策歴史学会連絡会 |
| 9／4 | 「大震災を考える会」 | 竹中伸清スケッチ集出版記念 |
| 9／30 | 瀬戸内寂聴さんを囲んで「青空対話」 | 阪神・淡路大震災復興支援十年委員会 |
| 10／8 | 「阪神大震災が宗教者に投げかけたもの」 | 国際宗教研究所 |
| 10／10 | 「魚崎まちづくりシンポジウム」 | 灘の酒蔵を復興させる会 |
| 10／26～ | 「消費者価値意識の転換　震災がもたらしたもの」 | 神戸市消費者協会ほか |
| 10／26～27 | 「女性と震災」 | 女たちの阪神大震災を考える会 |
| 10／28 | 「阪神文化の表層と深層」 | 武庫川女子大学生活美学研究所 |
| 11／3 | 「地域情報誌の明日を語る」 | アミ編集者学校 |
| 11／18 | 阪神間サミット | 夙川ルネッサンス運動 |
| 12／1 | 「震災と阪神の近代建築」 | 新日本建築家近畿支部 |
| 12／2 | 「遺跡に残された古代の教訓を現代の防災対策に役立てよう」 | 大阪府文化財調査研究センター |
| 12／2 | 「国際観光地復興フォーラム」 | 運輸省ほか |
| 12／3 | 「震災復興・歴史と文化を考える市民講座」 | 阪神大震災対策歴史学会連絡会 |
| 12／7 | 「よみがへる『細雪』の情景－苦楽の園の想ひ出かたり」 | 阪神文化復興会議 |
| 12／8～ | 「市民NGOの『防災』国際フォーラム」 | コープこうべ、地元NGO救援連絡会議 |
| 12／9 | 「国際防災協力とNGO、自治体、政府の役割」 | 外務省、兵庫県ほか |
| 12／9 | 「豊かな街とは？－復興と芸術・文化活動」 | 癒しの森委員会、CAP |
| 12／9 | ひょうごフェニックス・セミナー「震災と家族」ほか | 県立女性センター |
| 1／17 | 「大震災から立ち上がる兵庫の教育」 | 兵庫県教育委員会 |
| 1／28 | 「歴史と文化をいかした街づくりシンポジウム」 | 歴史資料保全情報ネットワークほか |
| 1／28 | 「『阪神・淡路大震災1周年』を回想する集い」 | 兵庫県老人クラブ連合会 |
| 1／28 | 「阪神・淡路大震災復興－こころ豊かな木のすまいフォーラム」 | 県木材業協同組合連合会 |

＊（講）は講演会

が強い土地柄が影響しているとの指摘もある。

多田所長は、「今後、女性と芸術の相互刺激から新しい学問の流れが作られるだろう。19世紀から20世紀にかけて起こったアールヌーボーがひとつのモデルになるのではないか」と語っている。

**【地域性を生かした再生を】**

「夙川ルネッサンス」運動は、西宮市の夙川地区で残った〝文化遺産〟をもとに再生を目指す。その一環として開かれた「阪神間サミット」には、作家の小松左京氏、文芸演劇評論家の河内厚郎氏らに市民約150人が参加した。

関西で唯一の「山手」である阪神間のイメージを大切にして復興することが重要である、美術館が芸術を守り育てる、震災でも忘れなかったファッションセンスをより高めよう、地域に開放された大学を定着させるべきだ、などの意見がだされた。

この運動では、さまざまなイベントを開催して文化面の再生をアピールしていくという。

**【さまざまな視点から】**

阪神・淡路大震災のあと開かれた、シンポジウムや講演会、セミナーの主なものは表12の通りである。

## 2．文化への提言

**【ノーベル賞育てた阪神間の風土】**

大阪・船場で生まれ育ち、結婚後苦楽園で暮らした故湯川秀樹夫人・スミさんが、昭和初期の阪神間をしのぶ対談の中で湯川氏がこの地について述べた言葉を紹介している。

夫妻は結婚当初、毎年夏の２ヵ月ほど、芦屋や西宮に家を借りて避暑にでかけていたが、ある夏に借りた苦楽園の家をたいへん気に入り、本宅にしてしまった。そこからは神戸、大阪が一望でき、とても静かだった。この土地のことを「心を広く持つことができ、文化活動や学術研究には最良の土地だ」と、湯川氏はよく話していたという。

その阪神間で進めた中間子の研究がノーベル物理学賞に輝いた。受賞式でのこと、湯川氏が表彰される番になると、会場の弦楽演奏の曲が「竹取物語」に変わった。作曲者の貴志康一は芦屋で育った人である。分野は違うが、阪神間にゆかりの者同士が思わぬ所で出会った、というエピソードも対談の中で披露された。

このように、阪神間の文化・風土は、湯川氏の偉業の随所に深くかかわっていたのである。

**【阪神の文化の灯を消さないために】**

阪神・淡路大震災芸術文化被害状況調査研究プロジェクト委員会(山崎正和委員長)は、1995年３月に芸術文化の被害状況と復興に対する取り組みを把握して、復興に向けてのメセナの考え方を提言しようと組織された。８月には「芸術文化被害状況調査報告書」をまとめ、そのなかで「震災が芸術文化にもたらしたもの」と題した次のような要旨の提言を

行っている。

「従来、文化はあくまでも実績の『つけたし』とみられてきた。しかしこれからは文化的要素を含んだ実用品が求められるし、文化そのものにも実業の世界への回路が求められていく。かつての神戸は製鉄や造船など重工業の街であったが、少しずつ食品、流通、観光といった産業が伸びてきて、ファッションやデザインなどの新しい産業が大きな比重を占めるようになっている。それは、均質的・画一的量産品から、美的な価値や知的な価値を含んだ商品を生産するところへ時代が移りつつあったのだ、ということである。これは神戸だけでなく、関西ベイエリア全体の課題でもある。

阪神間の市民文化は、関西人のライフスタイルが近代化して熟成していく過程で育ったところに特質があるのだから、今後も生活産業先進地として果たす役割が期待される。

阪神各市は、室内楽専門のベガホール（宝塚市）、オペラのアルカイックホール（尼崎市）、小劇場演劇のアイホール（伊丹市）など、ホールの専門分化を全国に先駆けて始めている。尼崎市の『近松のまち』や伊丹市の『劇場都市』宣言のように、文化を町づくりの核にすえるケースも現れた。また、西宮市は、市政70周年記念の一連のイベントは震災のために断念するが、『大学都市会議』だけは決行する。西宮と尼崎を会場に『歌舞伎シェイクスピア会議』という国際会議も開かれ、芦屋では市民から『芸術都市として再生すべきだ』との声も上がっている。

危機に及んで打ち上げられた文化の灯が、ベイエリアの復興に作用していくかどうかは、日本の将来にも関わってくる。そのために、産業と文化を付加価値で結ぶコーディネイトが求められている。」

**【「文化の十字路」を目指す展開】**

ひょうご創生研究会（新野幸次郎会長）は、1995年２月に「被災市町の復興計画へ民間の論議が反映されるように」と発足、６月28日に提言を行った。研究会は、総括研究会を中心に７つの分科会に分かれて討論されたが、メンバーには専門家が多く、具体的な内容になった。ここでは、神戸・阪神間の文化的な復興についての提言要旨を紹介する。

「今回の大震災は現代の文化のあり方、自然観を根本から問い直しているように思える。ハードウェアである人工構造物が破壊されても、ソフトである心の働きが人々の生を支えているのであり、そこに文化の根源的な力が姿を現したといってよい。われわれはこの大震災を機に、人間が人間であることを確かめ合える社会へ向けて価値転換を図るべきである。真に文化と呼べるものをこの地に再生することが、また文化の理念こそがあらゆる復興の基本理念になるべきである。

神戸・阪神間は歴史的に人と人との交流の舞台としての役割を果たしてきた。そのことが開放性、進取性、国際性をはぐくみ、この地から多くの果実を全国に発信する結果をもたらした。しかし、多くのアジアの人々とともに暮らしているにもかかわらず、人的交流

もそのための都市装置も、やや欧米を中心とする東西軸に偏っていたきらいがある。人々のくらしをより豊かにし、文化の厚みを求めるには多くのアジア諸国の人々や、その文化に関心を向けていくことが必要である。アジアや『南の国々』との交流を強めることにより、ここに東西・南北の『文化の十字路』を実現したい。

そのためにまず取り組むこととしては、

1　外国隣人との交流の積極化

この地にともに暮らし、ともに震災の厳しさを体験した外国人と、家庭、地域の中で励まし合い、助け合う仲間として積極的に交流していく。

2　文化の視点からアジア関連事業を再構築

行政、産業界が取り組もうとしているアジア関連プロジェクトを、文化の視点から再構築し、双方向の交流を多角的に実現する。また、神戸・阪神間にくらすアジアの隣人と共同企画するアジアウィークを開催し、映画、演劇、音楽、美術、味覚にいたるまで、その素晴らしさに触れることのできる事業を継続的に実施する。

3　地域アイデンティティーの確立

地域文化はその歴史や景観、人々のくらしなどを大きな要素として成立している。自らの地域のアイデンティティーが乏しければ　受容力が限られてしまう。それぞれの地域は震災で失った『もの』と『こと』を、これから求めて地域のアイデンティティーを確立しなければならない。受容力の大きい地域を目指した営みと、その骨格さがしを、まちづくりや文化行政の中軸に据えていきたい。

4　新しい文化創造への拠点づくり

文化創造の一翼を担う博物館、美術館の拡充、新設を急ぎ、専門研究機関、生涯教育の場として地域アイデンティティー形成への視点による研究、展示を実現する。」

**【兵庫版学生街シテ・ユニベルシテの建設】**

ひょうご創生研究会は、ほかにもユニークな提言を行っている。フランス政府が1920年代からパリ郊外に建設した、学生と研究者のための各国宿舎や文化活動拠点が集まる街区、シテ・ユニベルシテの日本版を、神戸・阪神間に設けようというもので、提言要旨は次の通りである。

「国公立大学、私立大学、短期大学が集中している神戸・阪神間は、文教都市としてのすぐれた地域的特性をもっている。それが独特の地域文化をつくりだすとともに、多数の若者たちが集まることによって街に活気とにぎわいを与えてきた。

しかし、他府県出身の学生の寮、下宿、アパートが地震で壊れ、住む場所が激減してしまった。このため、学生が大学周辺都市に居住できない状況も生まれている。この状態が長引けば、学生は自宅通学に限られることになり、ひいては広く人材を求めている各大学の建学精神にも影響を及ぼすことにもなりかねない。

これを解決するため『兵庫県版学生街シテ・ユニベルシテ』を、通学に便利な神戸・阪神間に建設するよう、この地の大学への入学者が比較的多い九州、中四国の県に学生寮の建設を呼びかける。また、国際性を高め、海外からの留学生の生活安定をはかるため、例えば、阪神間の自治体が姉妹提携している海外の都市に対して、学生寮の建設を呼びかけることも考えられる。

『兵庫県版学生街シテ・ユニベルシテ』は、また文化交流の場としての役割も果たしたい。定員の何割かは外国人留学生を招くなど、生活に根ざした国際交流も可能になる。

この構想を実現するため、兵庫県あるいは神戸市、西宮市など阪神諸都市に、用地の提供や貸与などの誘導策策定を求める。」

〈参考文献〉
『阪神・淡路大震災ひょうご創生への提言』ひょうご創生研究会　1995年7月
『阪神・淡路大震災芸術文化被害状況調査報告書』阪神・淡路大震災芸術文化被害状況調査研究プロジェクト委員会　1995年8月

# 第三章

# 住　宅

# 第一節　住家等建築物の被害

## 1．大量破壊の影響

兵庫県南部地震は発生時刻が午前5時46分という早朝であったことから、多くの人が自宅で就寝中のところを家屋や家具類等の倒壊に襲われた。その結果、人的被害の90%弱が住宅等建築物の倒壊による圧迫死が原因とされる（表1）。

また、残り10%は家屋倒壊が誘因となった火災による焼死であり、その後の避難生活中にも肺炎などにより多くの方が死亡している。この原因も、元をただせば家屋倒壊に伴い避難生活を余儀なくされたことに起因する。

あるいは、行政機関が行う震災対策という観点から捉えてみても、倒壊家屋等のがれきの処理は都市機能を回復させる復旧への第一歩であり、応急仮設住宅は避難所生活者にとっては生活再建への必要条件であるとともに、政府・被災自治体にとっても緊急・応急対策の最重要課題であった。さらに、災害復興住宅の建設・入居の推進は自力再建の難しい被災者の生活復興の根本的条件であり、これら住宅復興の進捗状況は、震災復興の過程そのものということができる。住宅は人々の生活基盤であるだけでなく、阪神・淡路大震災の大量破壊の影響は、“まち”そのものの破壊という面的破壊が数多く発生したという点においても、被災者と被災地に与えた影響力は限りなく大きい。

（表1）**死亡者の死因について**（注1）　　（単位：人）

| 府県 / 死因 | 兵庫県 | 大阪府 | 京都府 | 合計 |
|---|---|---|---|---|
| 家屋，家具類等の倒壊による圧迫死と思われるもの | 4,823 | 7 | 1 | 4,831 |
| 焼死体（火傷死体）及びその疑いのあるもの | 550 | | | 550 |
| そ の 他 | 107 | 14 | | 121 |
| 計 | 5,480 | 21 | 1 | 5,502 |

注1）警察庁調べ
注2）その他とは、落下物による脳挫傷・骨折，車両転落による全身打撲等である。
注3）1995年6月30日現在

## 2．被害概要

地震直後から行政機関・学会・大学・民間等の公私各機関において建物被害状況調査が各種行われている。

**【府県別被害】**

国土庁編の防災白書（平成8年版）掲載の資料（表2）によると、住家の被害は兵庫県

と大阪府を中心として近畿各府県、さらに徳島県など四国の一部にまで及んでいる。しかし、そのなかでも兵庫県は全半壊棟数で全体の93%、全壊棟数では99%を占めており、被害が圧倒的に兵庫県に集中していることが分かる。

（表２） **府県別住家被害**（注２）（単位：棟）

| 府　県 | 全　壊 | 半　壊 | 一部破損 |
|---|---|---|---|
| 兵庫県 | 99,399 | 101,475 | ※138,282 |
| 大阪府 | 896 | 7,179 | 86,242 |
| 京都府 | 3 | 3 | 1,493 |
| 奈良県 | | | 3 |
| 徳島県 | 4 | 84 | 1,089 |
| 香川県 | | | 2 |
| 滋賀県 | | | 91 |
| 和歌山県 | | | 171 |
| 計 | 100,302 | 108,741 | 227,373 |

注）※は一部調査中
消防庁調べ平成７年12月27日現在

**【市町別被害】**

次に被害が集中した兵庫県の市町別被害（表３）をみると神戸市の被害規模が突出していることが分かる。全半壊棟数で45.0%、全半壊世帯で56.2%、焼失棟数にいたっては99.0%を占めている。ついで西宮市・尼崎市・伊丹市・芦屋市・宝塚市など阪神間の市町の被害規模が大きい。また、震源地の淡路地区では被害の絶対量は阪神間の比ではないが、被災率は大きく、例えば、北淡町は全世帯数3,300弱のうち全壊が1,000強、半壊が約1,200、その他の一部損壊についても900弱で、ほとんどの家が損害を受けるという壊滅的なものであった。

（表３） **兵庫県の住宅被害状況**

| | 全　壊 | | 半　壊 | | 焼失棟数 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 棟　数 | 世帯数 | 棟　数 | 世帯数 | 全　焼 | 半　焼 |
| 神戸市 | 54,959 | 115,302 | 31,783 | 113,110 | 7,046 | 333 |
| 尼崎市 | 4,880 | 8,950 | 25,520 | 35,500 | 8 | 0 |
| 西宮市 | 19,500 | 32,593 | 16,300 | 27,276 | 50 | 2 |
| 芦屋市 | 4,661 | 7,412 | 3,943 | 9,296 | 11 | 1 |
| 伊丹市 | 1,369 | 2,549 | 7,200 | 14,500 | 1 | 0 |
| 宝塚市 | 1,339 | 5,074 | 3,718 | 13,632 | 2 | 0 |
| 川西市 | 536 | 650 | 2,583 | 3,279 | 0 | 0 |
| 明石市 | 2,210 | 3,214 | 3,380 | 6,102 | 0 | 0 |
| 三木市 | 26 | 26 | 96 | 96 | 0 | 0 |
| 高砂市 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 播磨町 | 0 | 0 | 11 | 15 | 0 | 0 |
| 洲本市 | 17 | 17 | 655 | 655 | 0 | 0 |
| 津名町 | 603 | 603 | 893 | 893 | 0 | 0 |
| 淡路町 | 311 | 330 | 669 | 690 | 0 | 0 |
| 北淡町 | 1,016 | 1,016 | 1,192 | 1,192 | 1 | 1 |
| 一宮町 | 778 | 778 | 754 | 754 | 0 | 0 |
| 五色町 | 186 | 186 | 268 | 268 | 0 | 0 |
| 東浦町 | 316 | 322 | 451 | 459 | 0 | 0 |
| 緑　町 | 17 | 17 | 49 | 54 | 0 | 0 |
| 西淡町 | 136 | 136 | 175 | 175 | 0 | 0 |
| 三原町 | 18 | 18 | 119 | 119 | 0 | 0 |
| 南淡町 | 9 | 9 | 69 | 69 | 0 | 0 |
| 合　計 | 92,877 | 179,202 | 99,829 | 227,135 | 7,119 | 337 |
| | （倒壊家屋192,706）（倒壊世帯406,337） | | | | 7,456 | |

兵庫県災害対策本部発表（平成８年３月31日現在）

**【学会等の調査】**

消防・防災の住宅被害状況は棟数単位で数えることとなっているが、戸数単位で調査したものとして都市住宅学会の集計結果がある（ただし、調査対象地区は西宮市南部・芦屋市・神戸市東灘区・中央区・兵庫区・長田区・須磨区南部のみ）。この調査は日本都市計画学会関西支部・日本建築学会近畿支部都市計画部会による建築物被害の実態調査を基礎に町丁別に住宅被災戸数の算定を行ったものであり、被災実態を詳細に捉えたほぼ唯一の客観デー

タとして兵庫県の住宅復興計画の立案にも役立てられた調査である。

またこの調査に県の補足調査を加えたものとして建設省建築研究所において整備している地理情報システムがある。この調査は対象地域を神戸市(西区・北区を除く)・芦屋市・西宮市・尼崎市・宝塚市・川西市・伊丹市の7市に拡大している他、警察庁から得た死亡者に関するデータも入力されている。

以下、これらの調査をもとに住宅被害の態様を概略する。

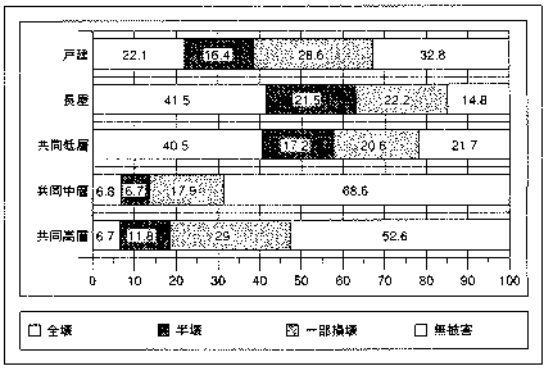
**【住宅形式別被災度】**

都市住宅学会は住宅形式別の被災度を図示し(図1)、「長屋建住宅(全半壊率63.0%)、共同建低層住宅(57.7%)の被害が大きい。後者は2階建てのアパートを意味するが、母集団には老朽木造賃貸住宅(木賃アパート・文化住宅)のみではなく新しい鉄骨系プレハブアパートも含まれているため、老朽木造賃貸住宅のみを取り出せばさらに被災度は高くなると考えられる。共同建中高層住宅の被害は中層住宅で全半壊率13.5%、高層住宅で18.5%と相対的に低い」(注3)と分析している。

つまり、中高層住宅(3階建て以上)においても相当の被害があったが、全体としては戸建・長屋・共同低層住宅という2階建て以下の低層住宅の被害が量的には圧倒的に多く、中でも長屋と老朽化した木造賃貸住宅の被害が甚大であった、ということを意味する。

さらに前掲書は阪神・淡路大震災の住宅被害の特徴として「(極めて大量の住宅被害がでたという)第一の特徴は、今回の震災が個別解決の限界をはるかに超えた災害であったことを意味し、社会的対応の必要性を示唆するものであった。また、(インナーシティの被害が大きかったという)第二の特徴は、住環境整備の立ち遅れていた地域の被害が大きかったことを意味し、インナーシティ対策の強化の必要性を示唆するものであった。そして、(老朽化した木賃・長屋住宅の被害が大きかったという)第三の特徴は、低所得者や高齢者などの社会的弱者の居住する割合が高い民間の低家賃住宅の被害が大きかったことを意味し、低家賃住宅供給促進と住宅供給システムの再編の必要性を示唆するものであった。第三の特徴は、社会階層に関わる問題と言い直すこともできる」と締めくくっている。

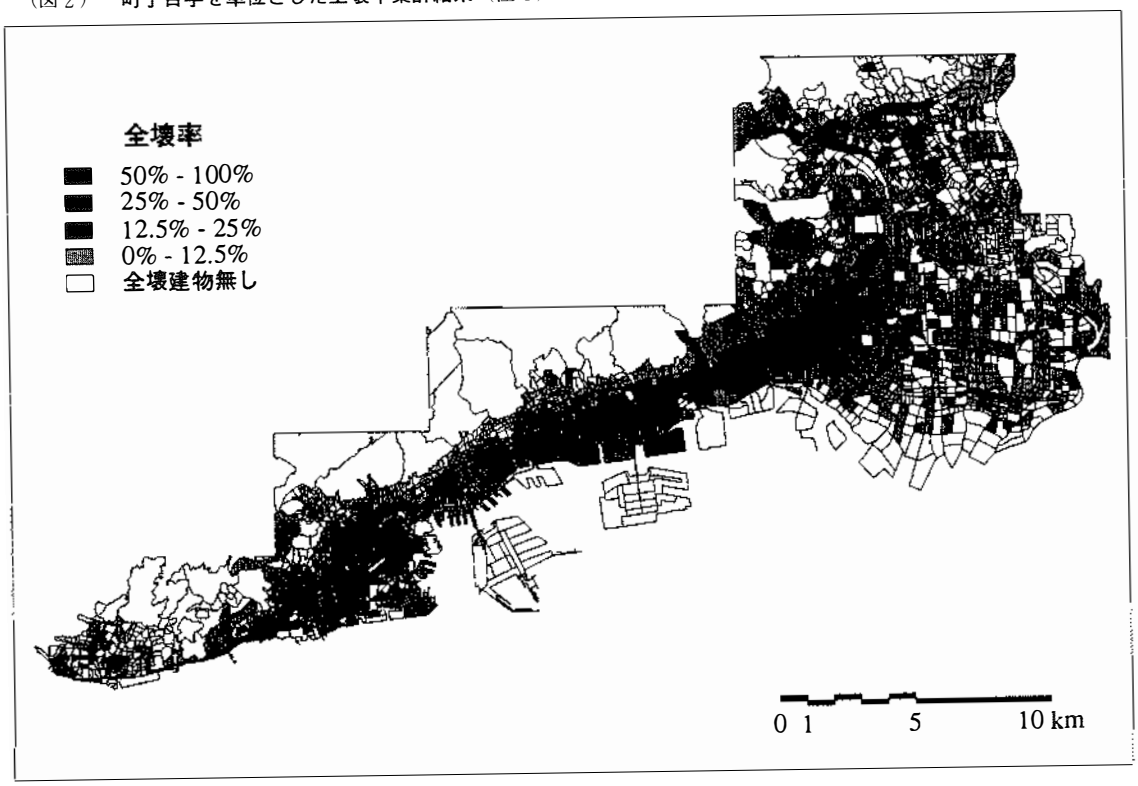
(図1) **住宅形式別被災度構成**(注3)



（表４）　**市区別の死亡率と建築物の各被災率**（注４）

| | 死亡率 | 全壊率 | 半壊率 | 被害率 | 軽微被害率 | 火災被害率 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 神戸市東灘区 | 0.623% | 36.5% | 16.0% | 44.5% | 18.0% | 1.0% |
| 神戸市灘区 | 0.606% | 28.8% | 14.2% | 35.9% | 27.2% | 1.8% |
| 神戸市兵庫区 | 0.325% | 19.5% | 20.0% | 29.5% | 33.5% | 3.1% |
| 神戸市長田区 | 0.515% | 25.6% | 22.0% | 36.6% | 32.4% | 7.0% |
| 神戸市須磨区 | 0.149% | 22.4% | 27.1% | 35.9% | 23.0% | 4.2% |
| 神戸市中央区 | 0.144% | 11.2% | 14.5% | 18.5% | 31.3% | 0.4% |
| 尼崎市 | 0.006% | 1.2% | 4.0% | 3.2% | 26.5% | 0.0% |
| 西宮市 | 0.207% | 13.8% | 11.8% | 19.7% | 26.0% | 0.1% |
| 芦屋市 | 0.409% | 24.0% | 12.6% | 30.3% | 26.3% | 0.1% |
| 伊丹市 | 0.005% | 1.9% | 5.3% | 4.6% | 33.7% | 0.0% |
| 宝塚市 | 0.038% | 4.0% | 5.6% | 6.8% | 24.6% | 0.0% |
| 合計 | 0.214% | 13.0% | 11.3% | 18.6% | 27.4% | 1.2% |
| 死亡率との相関係数 | | 0.933 | 0.486 | 0.877 | 0.231 | 0.408 |

（図２）　**町丁目字を単位とした全壊率集計結果**（注４）



**【市区別被災度と「震災の帯」】**

建設省建築研究所の調査報告書には市区別の死亡率と建築物の被災率が表４のとおり示されている。これをみると、神戸市東灘区（全半壊率52.5%）を筆頭に須磨区（同49.5%）・長田区（同47.6%）・灘区（同43.0%）・兵庫区（同39.5%）・芦屋市（同36.6%）・神戸市中央区（同25.7%）・西宮市（同25.6%）・宝塚市（同9.6%）・伊丹市（同7.2%）・尼崎市（同5.2%）の順となっている。

さらに死亡率との相関係数をみると、全壊率が半壊率の２倍近くなっておりその相関関係の高さが看取される。また報告書ではこの全壊率の高さに着目してこれを町丁別にみたデータマップを作成している（図２）。

これをみると、須磨区南部から長田区・兵庫区にかけて全壊率が高い地域が帯状に続き、兵庫区と中央区の境界付近で一端途切れるも、神戸中心部の三宮地区から再び灘区・東灘区・芦屋市・西宮市中北部まで伸びていることが分かる。このように住宅被害が震度７の地域（これを「震災の帯」という）と重なりあう帯状の様態であったことは、活断層や地盤性状とも関連して震度の度合いが大量の住宅破壊に繋がっていることを示している。

総じて神戸市東部地区（東灘区・灘区を中心として芦屋市・西宮市の一部にまで及ぶ地域）と神戸市西部地区（長田区・須磨区南部及び兵庫区）の二極の被害が際立っている。二極の間の神戸市中央区は、兵庫区との境界付近が前述の「震災の帯」の切れ目に位置しており、三宮地区などの業務中心地区と灘区に続く住宅地区の被害は大きいものの全壊率は二極の半分以下となっている。

また神戸市西部地区は東部地区に比べ大規模火災の被害が顕著である。

## ３．被災建築物の応急危険度判定等（注５）

**【１次判定（安全チェック）】**

震災翌日の18日から22日までの間、兵庫県は各市、建設省、住宅都市整備公団、他府県の建築職員延べ約1,400人の調査人員を動員し、被災地内の建築物を目視点検する建築物の安全チェックを神戸市を中心に実施し、危険が大きく倒壊等による二次災害の恐れがある建築物2,825件に対し、「使用禁止」のステッカーを建築物の見やすい場所に貼付した。

**【２次判定（被災度チェック）】**

さらに、１月23日から２月９日にかけて、被災地内のマンション、アパート等のすべての共同住宅及び長屋に対し、二次災害の防止と安全な住宅への帰宅に資するため、建築物の被災度チェックを実施した。これには、兵庫県は各市とともに、建設省、住宅都市整備公団、35都道府県等の応急危険度判定をすることの可能な職員の応援を得、延べ5,068人により、被災建築物46,610棟を外観目視調査し、その結果を「危険（使用不可）6,476棟」

「要注意（一時立ち入り可）9,302棟」「調査済（使用可）30,832棟」の3段階に区分し、そのことを明記した紙を建築物に貼付した。

（表5） **第2次応急危険度判定調査の集計**（注6）

| 区分 | | 危険 | 要注意 | 調査済 | 計 |
|---|---|---|---|---|---|
| 神戸市 | | 4,332 | 3,738 | 9,289 | 17,359 |
| 阪神間 | 尼崎市 | 478 | 2,204 | 8,827 | 11,509 |
| | 西宮市 | 1,016 | 985 | 4,224 | 6,225 |
| | 伊丹市 | 32 | 241 | 1,726 | 1,999 |
| | 宝塚市 | 179 | 389 | 1,490 | 2,058 |
| | 川西市 | 101 | 688 | 1,776 | 2,565 |
| | 芦屋市 | 196 | 137 | 751 | 1,084 |
| | 小計 | 2,002 | 4,644 | 18,794 | 25,440 |
| 明石市 | | 67 | 793 | 2,117 | 2,977 |
| 淡路地区 | | 75 | 127 | 632 | 834 |
| 合計 | | 6,476 | 9,302 | 30,832 | 46,610 |

兵庫県調べ（平成7年2月9日現在）

**【応急危険度判定士の養成】**

兵庫県は、今回の震災における応急危険度判定の重要性と教訓を踏まえ、県独自にこの判定を行う「応急危険度判定士」の養成等を行うこととした。

その概要は、次のとおり。

○事業内容

・応急危険度判定士の養成

・一般向け「わが家の耐震診断講習会」の開催等

○判定士養成目標人数2,500人

（1995年度は1,500人、96・97年度は各500人）

○進捗状況

・わが家の耐震診断講習会（9月に県下4ヵ所で開催）

・応急危険度判定士資格認定講習会（11月に4ヵ所で開催）

・応急危険度判定士認証式（1996年1月13日開催）

**【宅地防災対策】**

被災宅地の一次調査として、宅地防災パトロールの重点箇所を中心に1月22日から28日にかけて、延べ約350人で142地区約3,700haを調査した。その結果、被害程度大が54ヵ所、緊急度大が54ヵ所であった。

被災宅地の二次調査として、一次調査の結果を踏まえて調査箇所を抽出し、詳細調査を2月3日から6日にかけて、延べ20人で、37ヵ所を調査した。

また、宅地に被害を受けた県民からの相談等に対応するため、2月6日から15日の間、県内5ヵ所（西宮市、宝塚市、芦屋市、川西市、明石市）に宅地防災相談所を設置した（相談件数1,389件）。なお、宅地防災相談所へ調査依頼のあったものについて、2月6日～28日にかけて現地パトロールを延べ410人で実施した。

また、安全な宅地の確保のため、兵庫県は国に対し、「宅地防災工事等に係る住宅金融公庫融資条件の緩和」「連たんする危険宅地の復旧に対する助成制度創設」「危険宅地、擁壁等の解体及び除去に係る費用の助成」の3点を要望した。

この結果、住宅金融公庫融資に従来の宅地防災工事資金融資に加え、新たに災害復興宅

地資金融資が創設されるなど制度の充実・緩和が図られるとともに、市町が必要性を認めた場合は、公費による擁壁のがれき除去が認められた。

さらに、被災宅地の復旧を目指し、阪神・淡路大震災復興基金を活用して、住宅金融公庫や市の宅地防災融資に対する利子補給制度を創設するとともに、これら低利の融資も利用できない等宅地復旧が不可能な場合に、二次災害を防止するため、応急復旧工事への補助制度を創設した。

（注１）『平成７年版防災白書』国土庁編　大蔵省印刷局　1995年６月
（注２）『平成８年版防災白書』国土庁編　大蔵省印刷局　1996年７月
（注３）「住宅被災戸数調査―調査の概要と住宅被害の特徴―」『都市住宅学第14号』阪神・淡路大震災住宅復興問題研究部会 WG　都市住宅学会　1996年６月
（注４）『平成７年兵庫県南部地震最終調査報告書』建設省建築研究所　1996年３月
（注５）『阪神・淡路大震災－兵庫県の１年の記録』兵庫県　1996年６月
（注６）『蘇るまち・住まい』兵庫県　1997年３月

# 第二節　がれき等の災害廃棄物の処理

## 1．処理方針の決定

地震は住家や事業所だけでなく電柱・道路・鉄道・港湾など、ありとあらゆるハードを破壊したため、膨大な量のがれきを発生させた。こうしたがれきを含む災害廃棄物の処理は、震災復旧への第一歩であると同時に復旧事業の根幹をなすものとなったが、これらの取り組みは次の４つの段階で行われた。

（注１）

第１段階（し尿処理）
　仮設トイレの確保、避難場所等への設置、維持管理体制の確保
第２段階（ごみ処理）
　収集車の確保、ごみ焼却の委託、焼却施設等の早期復旧
第３段階（ガレキ対策①）
　災害処理計画策定マニュアルの作成、災害廃棄物の発生量予測
　仮置場の確保、処理体制の確立、災害廃棄物処理ルートの確保
第４段階（ガレキ②）
　災害処理計画の策定、計画的解体、災害廃棄物処理ルートの確立
　広域的・計画的処理（リサイクル）の推進

災害廃棄物は本来、膨大な倒壊家屋等のがれき処理が中心となるが、震災当初は建物の撤去はほとんど進まなかった。解体については私有財産制に抵触することから公的制度が存在しなかったこともあるが、なによりも膨大な避難者対策が最優先され、その一環としての仮設トイレの確保・設置等の「し尿処理」対策や「ごみ処理」機能の確保に率先して取り組む必要があった。

従って、この節ではまず、「し尿処理」と「ごみ処理」について兵庫県の記録からその概略を記した後、がれき処理の処理方針の決定と推進体制の確立及び進捗状況について述べる。

**【し尿処理の状況と対応策】**（注２）

**仮設トイレの設置**

被災地域である神戸市および阪神間は、下水道整備の進んだ地域であったが、水道管が被害を受け多くの地域で断水し既設の水洗トイレが使用できず、緊急的な仮設トイレの設置が求められた。しかしながら、下水道でほとんど対応している地域であることもあって、各市ともし尿処理に慣れておらず、仮設トイレに対する認識も甘く、更に、道路網の復旧が予想以上に遅れたこともあり、設置に時間がかかった。

そのため、兵庫県においても仮設トイレの確保（最大時約9,200基）をはじめ、各市の設置について支援を行うとともに、県自ら業者に仮設トイレの設置を委託し１月27日までに必要基数を設置した（県が関与したもの、約3,900基）。

避難所の数がピーク時には1,153ヵ所あり、緊急かつ早急な対応が求められたため、設置にあたっては、業者委託のほか自衛隊の協力を得て設置したが、一部については、県の職員自ら設置したものもあった。

仮設トイレの維持管理体制の確立

この仮設トイレ維持管理のため、１月18日に県内市町に応援要請を行い32台のバキューム車を確保し、また１月25日までに他府県からの応援を含め221台のバキューム車を確保した。下水道普及率の高い神戸市及び芦屋市については、緊急的に県が（株)兵庫県水質保全センターに仮設トイレの維持管理を要請し対応したが、他市町については市町の許可業者及び委託業者が対応した。その後、２月４日をもって、県としての緊急対策は終了し、市町に業務を移管した。

なお、ボランティア団体等による仮設トイレの設置もあり、全体的な仮設トイレの数の把握が遅れたことにより、し尿の計画的収集が早期にできなかったこと、更に都市住民の多くが水洗トイレの快適性に慣れすぎていたため、非水洗・汲み取り式の仮設トイレに対する苦情が多く、一時混乱した等の問題点もあった。

**【ごみ処理の状況と対応策】**（注２）

ごみ収集と他市町・事務組合の収集応援

震災直後の大混乱のため、各市でごみの収集が始まったのは１月19日からであったが、神戸市及び阪神間では交通事情が悪く、１月末ごろまでは通常の50%程度しか収集できなかった。ごみ収集は、１月末に通常の収集形態に復帰したが、災害によるごみ発生量が多く、積み残しがあるため一部の市では他市町等の応援を求め緊急対応した。収集運搬等に係る応援市町等は136団体延べ4,155台におよんだ。

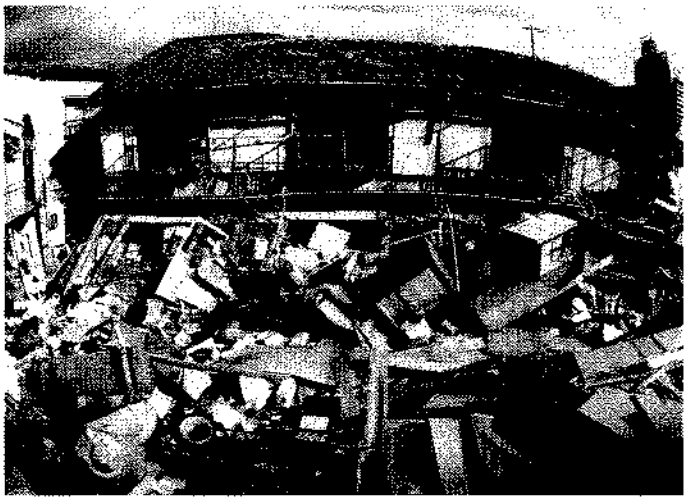
ごみ処理施設の被害と他市町への焼却依頼

ごみ処理施設関係では、20施設が被害を受けたが、本体に致命的な被害を受けた施設はなかった。また、断水により再稼働できない施設が６施設あった。震災１週間後には、神戸市ほか７施設を除き仮復旧により稼働を開始し、その後順次仮復旧が進み、２月20日に地下浸水をしていた神戸市の東クリーンセンターを最後にすべての施設が稼働した。この間、ごみ焼却の応援を求めた他市町・事務組合は44団体で、その焼却量は11,620t におよんだ。

**【がれき処理方針の決定】**（注３）

路地を埋め道路にせり出した倒壊家屋等のがれきは救助・捜索活動や緊急車両の通行を

解体の進まない民家



阻んだだけでなく慢性的な交通渋滞の一因ともなった。また傾斜し倒壊の怖れが高い危険な建物が地震発生から相当の日時を経ても数多く残されていた。延々と続く倒壊家屋や傾斜したり中間階層が破壊されたピルなどにより街並みはゆがみ、廃墟の中での生活が今後も長く続くように感じさせた。

これまでの災害においては「全壊した建物だけ」を災害廃棄物とみなし、収集・運搬・処分については市町村の事業とされていたが、解体は個人の財産権をめぐる複雑な問題が多いため、所有者の責任と分担で行うこととされてきた。

しかし家屋や雑居ビル等の所有者、またその相続人等の多くは死亡や避難により不明であったり経済的にも緊急の出費に対応できる状態ではなかった。このため撤去の見通しは立たず復旧への第一歩が踏み出せない状態が続いていた。

国の現地対策本部と被災自治体で緊急・応急対策を協議する連絡会議では、この事態を憂慮した県・市町の首長から財政支援や自衛隊の協力を含む総合的な対策が必要であるとの要請が強力に行われた。現地対策本部から強い要請を受けた政府は内閣をあげて対応を検討し、2日間という異例の短期間で省庁間の合意を得て統一方針を決定し、東京と神戸で記者発表を行った。発表された資料（注10）によると「…都市機能がマヒし、社会的・経済的影響がきわめて大きなものとなっている。このような特別の事情に鑑み、損壊した家屋等のがれき等については、被災者の負担軽減を図るため…」特別措置を講じる、とある。つまり、我が国交通の要綱であり結節点である阪神・神戸地域の都市機能の停止が日本全国に大きな社会不安と経済的損失を生じさせているという事情が考慮されて、被災者の負担軽減策が図られることとなった。細部についてはさらに推進協議会や部会で詰められていくこととなるが、公費負担による実施という大枠が決定されたことによって初めて、被災地に発生した膨大な個人住宅等の倒壊家屋の解体と、解体後のがれきの処理が本格的に動き出すこととなった。

**「兵庫県南部地震」におけるがれき等の災害廃棄物処理の取扱方針**（注４）

１月17日に発生した「兵庫県南部地震」による被害は甚大であり、都市機能がマヒし、社会的、経済的影響がきわめて大きなものとなっている。このような特別の事情に鑑み、損壊した家屋等のがれき等については、被災者の負担の軽減を図るため、次のような特別の措置を講ずることとした。

１．内容

| | 損壊した家屋、事業所等の解体、処理 |
|---|---|
| 現　状 | ・解体は所有者の責任<br>・解体後は廃棄物として市町村が処理<br>・国は市町村が行う処理に要する費用の１/２を補助 |
| 今回の措置 | ・廃棄物として市町が解体・処理<br>・国はその費用の１/２を補助（解体に要する費用も含む。） |

２．今回の措置対象

（１）個人住宅

（２）民間マンション

①分譲

②賃貸（中小事業者のものに限る。）

（３）事業所等（中小事業者のものに限る。）

３．自衛隊の協力

自衛隊は、市町の行うがれき等の処理に協力する。

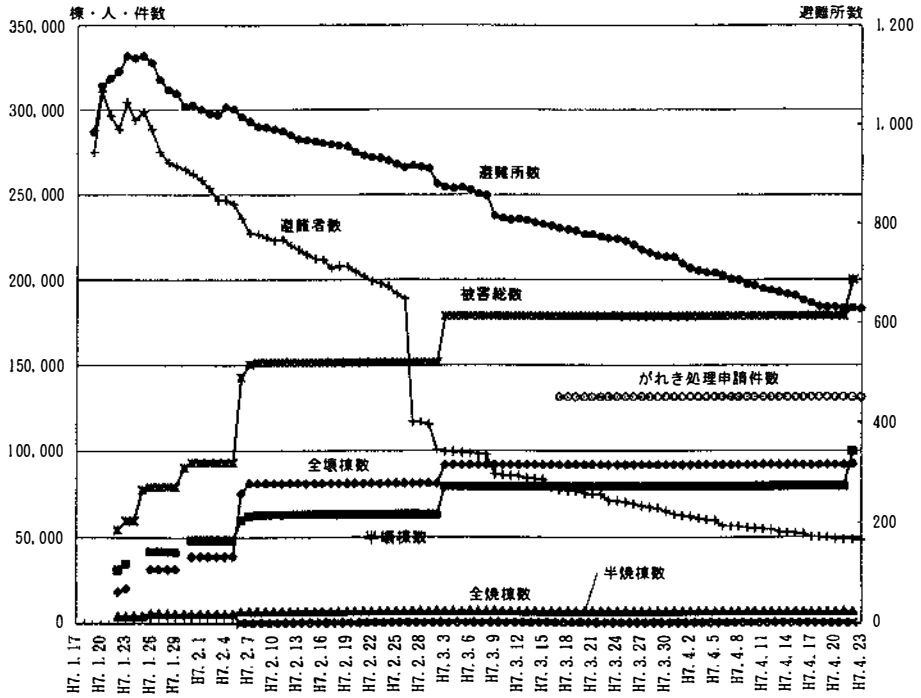
## ２．災害廃棄物の処理体制の確立

**【公費解体申請】**

１月28日に公費による処理方針が決定したことを受け、翌日の29日には神戸市等一部の市町で倒壊家屋等の処理の受付が始まり、翌30日には早くも１万件に達している。これらの処理を円滑に進めるために、兵庫県が事務局となり国の４省庁連絡会議（厚生省・運輸省・建設省・警察庁）を含む国・県・市町の関係機関、各鉄道会社、その他関係団体からなる「災害廃棄物処理推進協議会」を２月３日に発足させた。これ以後、搬送ルート、仮置き場および最終処分場を確保し、適切に処分するために具体的な処理計画の策定が検討されることとなった。２月上旬は倒壊家屋の解体が本格化した時期であり、２月６日には淡路島北淡町で自衛隊が大規模に投入され所有者と町・地元業者・自衛隊が一致協力して倒壊家屋の撤去が行われている。

２月９日には処理受付は５万件に達し被害戸数の多い阪神・神戸地区においてはさらに増加し続けた。

（図３） 各種調査による被災状況報告の推移（注５）




**【兵庫県災害廃棄物処理計画】**

２月28日には、国の復興対策本部の諮問委員会である復興委員会から、がれき等の撤去・倒壊家屋の処理に関して８項目の提言がなされたが、この中には、収集されたコンクリート等は、破砕処理した上で港湾整備事業・埋立て事業に資材として活用することが明記された。

また、３月29日には地震対策担当大臣・兵庫県知事・神戸市長の三者会談後、記者発表が行われた。概ね1995年度中に市街地から仮置場・処分場への搬出を完了し、96年度中に焼却・埋立てなどの最終処分を完了する方針のもとに、神戸市における仮置き場の確保・破砕・焼却施設の設置、兵庫県災害廃棄物処理計画の策定、解体戸数の多い神戸市と阪神間６市については、国・県・関係市で構成する「倒壊家屋処理推進部会」を「災害廃棄物処理推進協議会」の中に設置して全体処理計画の進行管理を行う、などの対策を推進することとなった。

これらを踏まえて、４月14日に「倒壊家屋処理推進協議会」の第１回会合が開催され、各市の処理計画の全体処理計画である「兵庫県災害廃棄物処理計画」が策定された。

**【災害廃棄物の推定発生量】**

「災害廃棄物発生量」の推定は非常に困難であり、解体必要家屋数等が次第に判明する

に伴い適宜修正されている。

まず最初に、1月26日時点では厚生・運輸・建設省3省において、「災害廃棄物発生量」を住居・建築物系および公共施設系合わせて約1,100万t、800万㎥程度と推定していた。しかし、この後、住居・建築物系の廃棄物発生量については解体必要家屋数の増加等に伴い、相当量が増加し、2月28日に開催された第2回災害廃棄物処理推進協議会では、下表のように推計されている。(注6)

(表6) **災害廃棄物の推定発生量**(注6)

| | | |
|---|---|---|
| 総　計 | 1,850万t | 1,550万㎥ |
| 住居・建築物系 | 1,300万t | 1,200万㎥ |
| 公共施設系 | 550万t | 350万㎥ |

さらに、その後に判明した解体家屋数の増加等に伴い、6月末に住居・建築物系が修正され総計で2,000万tとしている。兵庫県の1993年度のごみの総発生量は、236万tであることから、十数秒間の地震により約9年間に相当する廃棄物が発生したことになる。

(表7) **災害廃棄物の推定発生量**(注2)

| | | | |
|---|---|---|---|
| 総　計 | | 2,000万t | 2,110万㎥ |
| 住居・建築物系 | | 1,450万t | 1,760万㎥ |
| 公共公益施設系 | 道路鉄道等 | 480万t | 300万㎥ |
| | 公団・公社・公営住宅等 | 70万t | 50万㎥ |

**【処理体制の確立】**

処理体制の確立の中でも緊急的で重要なことは解体した廃棄物を取りあえず搬入する仮置き場の確保である。幸い神戸・阪神間には未竣工または未利用の海面埋立地があったので、兵庫県は2月24日に淡路島関係市町、神戸市及び阪神6市において差し当たり必要な用地として被災地全体で46ヵ所、合計面積125万㎡を確保するとともに、国有地の利用について国の現地対策本部に要請した。

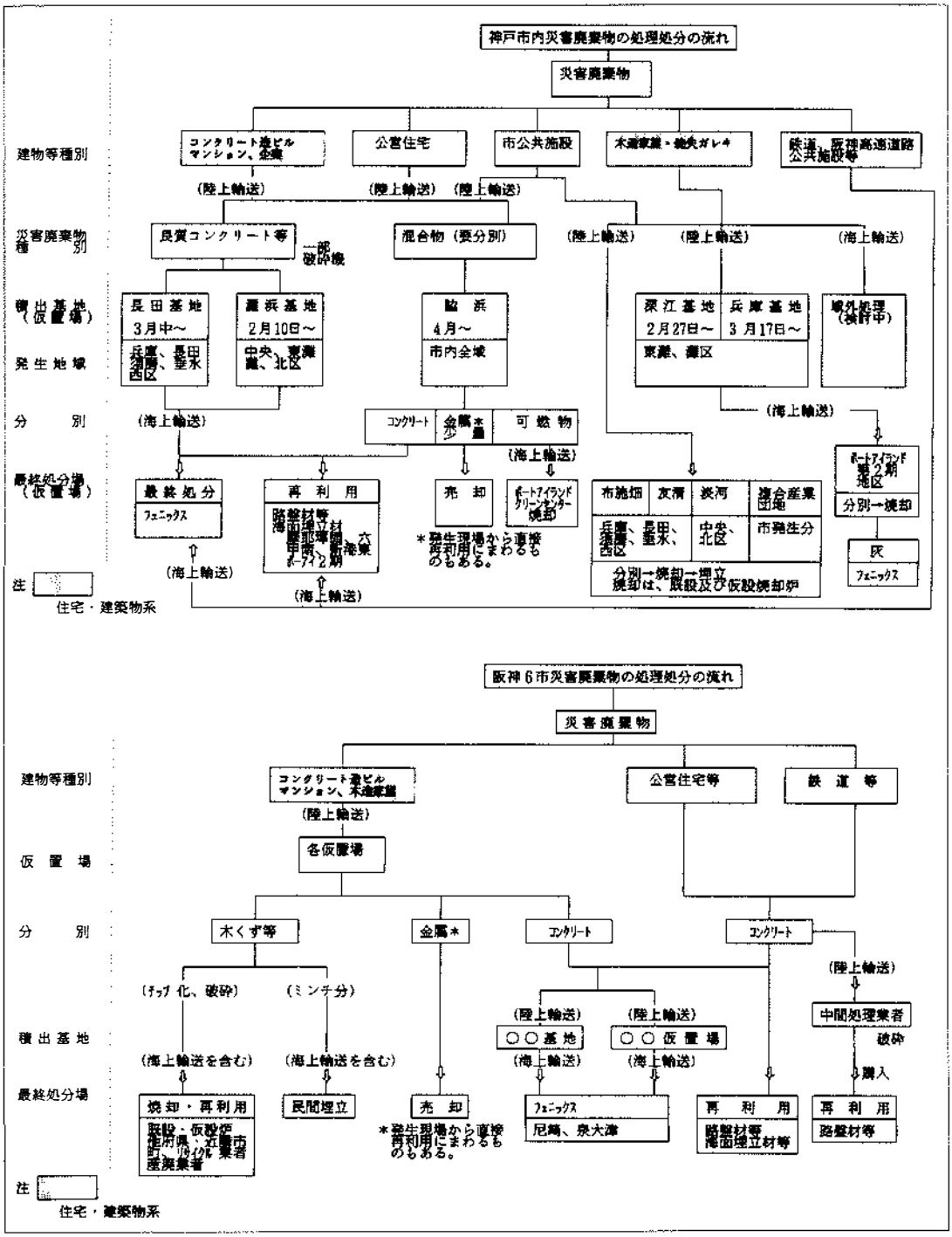
次に最終処分場として、1月19日には、阪神間の不燃物がフェニックス埋立地(大阪湾フェニックス事業尼崎沖埋立処分場)で処分されることが決定するとともに、企業庁生穂地区埋立地(淡路島)への受け入れを要請した。

24日には尼崎市、伊丹市、芦屋市からフェニックス埋立地への搬入が開始され、また26日に企業庁佐野地区埋立地(淡路島)の仮置場へ一宮町、東浦町、西淡町のがれき搬入が開始された。

災害廃棄物の搬送については、他府県、被災地以外の市町、運搬業者にも応援を求める

とともに、陸上及び海上搬送ルートを確保し、迅速かつ円滑に処理できるよう県道路補修課、港湾課及び県警察本部等関係者の協力を得て行われた。

（図４） **神戸市及び阪神６市における災害廃棄物の処理処分の流れ**（注１）



## 3．進捗状況

廃棄物全体の過半を占める神戸市ではその膨大なニーズに物理的に応えることができず、三者契約の手法構築や港湾への埋立免許申請などの処理体系の整備に時間を要し、３月に入ってからようやく解体作業が目に見えて進み出した。

このため、３月以降、倒壊家屋等の解体が急ピッチで進むこととなるが、リサイクル処分の必要から膨大な手作業を必要とする分別作業が伴ったために仮置場に巨大ながれきの山が生じた。特に初期の段階（２・３月頃）においては、仮置場が完全にパンク状態となり神戸市及び阪神間の市においては非常手段として野焼きが行われた。この点については、兵庫県の記録には「仮置き場に搬入されてくる量があまりに膨大であったこと、また、当初域外処理で何とか対応できるという意識を持ってしまった上、処分方法に行き詰まったことから、少しでも量を減らしたいとのことで、野焼きを始める自治体が続出する結果となってしまったことは、誠に残念なことである」と記されている。４月以降は新たな仮置

（表８） **倒壊家屋の処理状況**（平成８年３月末現在）（注７）

| 市町名 | 全体処理対象家屋〔棟〕 | 市町及び自己処理分〔棟〕 | 自衛隊処理分〔棟〕 | 処理合計〔棟〕 | 解体進捗率(%) | 発生量の推計(千t) A | | 処分量 B（千t） | | | | 処分率 B/A (%) | 仮置場保管量 C (千t) | 仮置・処分量 B+C (千t) | 仮置・処分率 B+C/A (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | 焼却 | 再生 | 埋立 | 合計 | | | | |
| 神戸市 | 65,503 | 57,911 | 1,039 | 58,950 | 90.0 | 不燃 | 6,574 | 0 | 2,975 | 3,254 | 6,229 | 85.7 | 0 | 6,229 | 93.8 |
| | | | | | | 可燃 | 1,354 | 203 | 0 | 361 | 564 | | 642 | 1,206 | |
| 尼崎市 | 5,129 | 4,636 | 43 | 4,679 | 91.2 | 不燃 | 505 | 0 | 4 | 484 | 488 | 90.1 | 2 | 490 | 96.9 |
| | | | | | | 可燃 | 169 | 98 | 21 | 0 | 119 | | 44 | 163 | |
| 西宮市 | 18,136 | 17,105 | 55 | 17,160 | 94.6 | 不燃 | 1,577 | 0 | 164 | 524 | 688 | 40.9 | 887 | 1,575 | 99.9 |
| | | | | | | 可燃 | 477 | 144 | 9 | 0 | 153 | | 324 | 477 | |
| 芦屋市 | 4,662 | 4,492 | 79 | 4,571 | 98.0 | 不燃 | 733 | 0 | 17 | 497 | 514 | 75.4 | 75 | 589 | 85.6 |
| | | | | | | 可燃 | 291 | 252 | 6 | 0 | 258 | | 30 | 288 | |
| 伊丹市 | 2,903 | 2,797 | 69 | 2,866 | 98.7 | 不燃 | 442 | 0 | 100 | 341 | 441 | 99.6 | 0 | 441 | 99.6 |
| | | | | | | 可燃 | 73 | 39 | 14 | 19 | 72 | | 0 | 72 | |
| 宝塚市 | 4,686 | 4,432 | 136 | 4,568 | 97.5 | 不燃 | 422 | 0 | 115 | 286 | 401 | 96.4 | 3 | 404 | 96.9 |
| | | | | | | 可燃 | 193 | 138 | 15 | 39 | 192 | | 0 | 192 | |
| 川西市 | 1,227 | 1,227 | 0 | 1,227 | 100.0 | 不燃 | 96 | 0 | 11 | 85 | 96 | 100.0 | 0 | 96 | 100.0 |
| | | | | | | 可燃 | 19 | 17 | 0 | 2 | 19 | | 0 | 19 | |
| 東播磨地域 | 2,853 | 2,707 | 42 | 2,749 | 96.4 | 不燃 | 403 | 0 | 36 | 137 | 173 | 52.4 | 155 | 328 | 84.8 |
| | | | | | | 可燃 | 89 | 37 | 5 | 43 | 85 | | 4 | 89 | |
| 淡路地域 | 8,287 | 8,287 | 0 (992) | 8,287 | 100.0 | 不燃 | 486 | 0 | 465 | 21 | 486 | 100.0 | 0 | 486 | 100.0 |
| | | | | | | 可燃 | 175 | 174 | 0 | 1 | 175 | | 0 | 175 | |
| 合計 | 113,386 | 103,594 | 1,463 (2,455) | 105,057 | 92.7 | 不燃 | 11,238 | 0 | 3,887 | 5,629 | 9,516 | 79.2 | 1,122 | 10,638 | 94.6 |
| | | | | | | 可燃 | 2,840 | 1,102 | 70 | 465 | 1,637 | | 1,044 | 2,681 | |
| | | | | | ※92.3 | | | | | | | ※73.3 | | | ※90.5 |

注１：「全体処理対象家屋」は、修正後（３月31日）の棟数である。なお、解体完了市町の棟数は、実績値に修正している。
２：「市町及び自己処理分（棟）」、「自衛隊処理分（棟）」、「処分量」並びに「仮置場保管量」は、３月31日現在の値である。
３：４月16日で自衛隊の処理はすべて終了済。なお、北淡町では992棟を町発注業者と自衛隊が共同で施工しているため、自衛隊処理分の合計は、2,455棟（2,626戸）となる。
４：「発生量の推計」は、修正後（３月31日）の値である。
５：「発生量の推計」欄の「不」は不燃物、「可」は可燃物の区分である。
６：「処分率」とは、発生量に対する災害廃棄物の処分済量の割合で、「仮置・処分率」とは、発生量に対する現場からの災害廃棄物の撤去済量の割合である。
７：３月31日現在解体完了市町は、川西市、三木市、洲本市、津名郡、淡路町、北淡町、一宮町、五色町、東浦町、緑町、西淡町、三原町、南淡町の３市10町である。
８：欄外の※は、２月末現在の率である。

き場の確保、大型焼却炉、破砕機の設置など処理対策が順次整備されたことにより解体作業は時間の経過とともに一定のペースで順調に進み1996年３月末現在で解体率は92.7％とほぼ当初の計画に近い実績を上げている。処分作業も６月以降、急ピッチで進み処分率は79.2％に達している（表８参照）。

なお、分譲マンション等、権利関係の調整が困難な建物についてはほとんどが進捗していない状況であることから、公費負担の期限（1995年度中）が１年間延長されることとなった。

## ４．がれき処理に伴い発生した課題

**【粉じん・アスベスト飛散】**（注２）

倒壊家屋の解体・撤去工事が始まった当初から粉じん・アスベストの飛散が確認され、被災地の震災ルックにマスクが加わることとなった。兵庫県は市町を通じ避難所等を中心にマスクを配付する一方、１月31日以降解体事業を実施する市町や県建設業協会等の建設業関係団体に対し、散水やシートカバーの使用を徹底する旨の通知を出すなど飛散防止対策の周知徹底を図ったが、神戸市の調査では同市街の１―５月の降下ばいじんは震災前の1.7倍となっており、健康には問題がない数値とするものの、解体工事やがれきの運搬などを原因とする市民からの公害苦情はこの時期急増していたと報告されている。（注８）

**【分別作業】**（注２）

コンクリートがらに代表される不燃物の処理については大阪湾広域臨海環境整備センター（フェニックスセンター）が稼働中であったため、尼崎沖、泉大津沖の処分場で1,500万㎥の容量が確保されたほか、神戸市等では港湾の埋立造成、地盤のかさ上げ等に有効利用された。

しかし、木くずを中心とする可燃物の処理については、兵庫県内に専門業者が少なく、その処分には困難をきわめた。通常の解体工事においては解体現場での分別は当然のことであるが、倒壊または倒壊途中の建物の解体の分別はより困難性を伴う上に、当初の混乱時期は現場分別の不徹底等により不燃物との混合状態で搬入されるものが多く、また分別して搬入されても仮置場での置場区分の不徹底により、混合状態となってしまったものもあった。また、市町による直接解体のみの計画では膨大ながれき量に対応できず、やむを得ず被災者、解体業者、市町の三者契約として、市町の承認のもとに民間ベースで解体が進むこととなった。このため、全国各地からの「にわか解体業」が満ちあふれ、廃棄処分の原則である現場分別体制が困難な状態となり、仮置場に混合廃棄物が多量に生じたり、大規模な不法投棄、運搬途中の落下物に伴う交通事故などが発生した。

こうした仮置場への搬入の際の混乱状態は５月末頃まで続いたが、全体としては処理ス

ピードを犠牲にしてでも環境保全が優先され、チップ化等のリサイクルを第一義とし、リサイクルできないものは焼却するという基本方針のもとに、がれき処理は進められた。

しかし、混合物の破砕分別等を実施する中で、木くずに土砂（カワラ下の粘土、壁土）が多量（重量比で半分程度）混ざっていることが判明したことから、仮置場に大量にストックされ域内処理が困難な市町では、域外ルートとして西播磨地域への海上輸送及び滋賀県、京都府、大阪府及び和歌山県等の近隣府県に陸上輸送し、関係市町等の協力を得て木くずの処理が行われた。また、西宮市及び芦屋市の木くずは日本貨物鉄道株式会社（JR貨物）が鉄道輸送し、神奈川県川崎市、横浜市及び埼玉県東部清掃組合の清掃工場で焼却処理された。

**【課題】**

課題の概要として次の例をあげる。

○『大震災100日の記録』（貝原俊民著、ぎょうせい、1995年12月）

反省点等

・大量のがれき放置が復旧の妨げになった。

・大量のがれきの発生により、中間処理や分別するための仮置場、最終処分場の確保が必要となったが仮置場が不足した。

・コンクリート片は埋立や道路建築資材用に、金属くずは製鋼原料にと分別して活用を図ったが、廃材についてはチップにしてパルプ原料等への活用がうまくいかず、野焼き処分せざるを得なかった。

今後の対応方策

・速やかな復旧に向けたがれき処理の公費負担の制度化

・広域応援体制による運搬、処理計画の策定

・処理マニュアルの確立

・有害物資回収のための援助方策の検討

○『災害廃棄物フォーラム講演論文集』（「災害時の廃棄物処理」石谷隆史、廃棄物学会、1996年4月）

・相互応援体制（都市間、民間団体等）

・職員の確保・方策

・仮置場（衛生、発火、粉塵、近隣対策）および重機・車両の確保

・夜間収集、中継体制

・処分地の確保（域外処理を含む）

・避難所、一時大量ごみ対策

・不法投棄（にわか処分地）、散乱ごみ対策

・落下物対策

・適切な分別の実施

・適切な広報活動（マナー、ルールの乱れ等）

（注１）「兵庫県における災害廃棄物とその対策」春風敏之『廃棄物学会第６回研究発表会講演論文集Ⅱ．シンポジウム災害と震災廃棄物』廃棄物学会　1995年10月

（注２）『阪神・淡路大震災―兵庫県の１年の記録』兵庫県　1996年６月

（注３）『大震災100日の記録』貝原俊民　ぎょうせい　1995年12月、及び『震災大臣特命室』小里貞利　読売新聞社　1995年８月、及び『阪神・淡路大震災―そのとき被災地で―政府現地対策本部74日の記録―』（財）21世紀ひょうご創造協会　1996年３月、を参考に作成。

（注４）1995年１月28日に発表された『「兵庫県南部地震」におけるがれき等の処理について』中の『「兵庫県南部地震」におけるがれき等の災害廃棄物処理の取扱方針』

（注５）「阪神・淡路大震災における住宅被害の状況とひょうご住宅復興３カ年計画」菅原康雄『兵庫県政学第２号』兵庫県政学会事務局　1996年３月

（注６）「阪神・淡路大震災における災害廃棄物処理対策について」板倉信一郎『月刊建設　95年６月号』（社）全日本建設技術協会　1995年６月

（注７）『倒壊家屋処理状況について』兵庫県生活文化部　1996年４月15日発表資料

（注８）1995年８月18日付産経新聞の「神戸市の平成６年度の大気、水質状況と震災後の環境調査結果」の報道記事から

# 第三節　応急仮設住宅の建設等について

## 1．初期の住宅対策

住宅を失った被災者に対する初期の住宅対策としては、概ね次の2本柱により推進された。一つは応急仮設住宅の建設であり、もう一つは公営住宅等への一時入居である。その他にも新たな措置として民間アパート等賃貸住宅を一定の条件のもとに災害救助法に準拠した仮設住宅として県が借り上げ、家を失った被災者の中でも高齢者・障害者等健康面で不安の大きい者を中心に提供したり、受け入れ可能な企業の所有する社宅・保養所等の情報を整理し、被災者に提供するといった取り組みやホームステイの受入なども行われたが、これらを合わせても数百戸単位であり、万単位の需要を満たすものでは到底なかった。

従って、前述の2本柱が初期の住宅対策の中心的役割を担うこととなった。

まず、当初より最重要課題とされた応急仮設住宅の建設経緯を建設主体となった兵庫県の記録（注1）を中心として概略する。

**【応急仮設住宅の建設経緯】**

**ア．様々な制約の中で始まった建設作業**

兵庫県では震災初日から、倒壊家屋、公営住宅の被害状況の把握に努めるとともに、住宅を失った被災者に対する住宅対策が緊急課題と認識、翌18日には、応急仮設住宅の建設を決定、被災市町に対しこの旨を連絡するとともに、用地確保の協力を要請する。また、建設大臣を通じ、(社)プレハブ建築協会に対し生産供給体制の確立など全面的協力を要請、翌19日には、2,961戸の応急仮設住宅を第1次分として発注、翌20日に4地区482戸分の工事が着工している。

このように、震災発生の初期段階から、家を失い、行く当てのない人たちの居住先を1日も早く提供しようと応急仮設住宅の建設が即座に開始されたのであるが、問題はその量があまりにも多いという点にあった。これまでの例では長崎県の雲仙普賢岳噴火災害時の仮設住宅供給戸数が約1,500戸、北海道南西沖地震時が約400戸であり、数万戸単位の経験はなかった。また、資材の点からいっても国内在庫は約2,000戸であり、メーカーの供給能力はフル操業で月産1万戸弱と言われ（注2）、資材調達・数万人の作業員及び宿泊場所の確保から始めることを考えれば生産だけでも数ヵ月、建設にはさらに日数を要する。さらに言えば、そもそも膨大な量の住宅を早期に建設するだけの用地は被災地域には存在しない（4万戸と簡略化して単純計算しても約12万人規模のベッドタウンをわずか2、3ヵ月で建設するという前代未聞の事業である）。最大の被災地である神戸市の市街地は六甲山系と大阪湾に挟まれた幅数kmの細長い高密度の大都市であり、公園の大部分は避難所として利用されていた。

阪神・淡路大震災における応急仮設住宅の建設には、莫大な予算と資材及び土地が必要とされたが、予算措置一つとっても、避難者の世帯数、被災の程度、等々、しっかりした基礎データが存在する訳ではなく（被災市町は膨大な数の避難所対策に手一杯であり、そこまで手が回る状況ではなかった）、必要戸数の推計さえ困難であった。また、仮設住宅の建設は災害救助法の規定に基づいて建設されるが、建設戸数の上限（法適用市町ごとに全焼・全壊世帯数の３割以内）や、入居者の所得制限（生活保護世帯等、経済的弱者に限定）などの条件が付されていた。

このように様々な制約と未確定要素が充満するなか、供給能力を超える膨大な量の応急仮設住宅の早期建設が被災者救済の至上命題として取り組まれることとなる。

イ．当初の目標３万戸の設定

応急仮設住宅の必要戸数の把握をめざし、兵庫県は１月22日、避難所726ヵ所で避難所緊急パトロール隊による聞き取り調査を実施する。また23日から28日にかけ、応急仮設住宅の供給体制等について建設省、(社)プレハブ建築協会と協議を行う一方、厚生省と戸数、予算、制度の解釈等について折衝を続けるなか、25日には第２次発注分として、8,141戸を発注する。

これらの経緯を踏まえて、１月31日に兵庫県は「応急仮設住宅へは原則として入居を希望される方々全員に提供する」方針を決定し、当面必要となる建設戸数を３万戸と決定し、翌２月１日には第３次発注として10,598戸発注する。

基礎データが存在しないなか、建設戸数は避難者数等から次のように推計したとされる。（注３）

| |
|---|
| ●避難所避難者数（ピーク時）約30万人÷３人（１世帯平均家族数）＝避難世帯数　約10万世帯 |
| ●パトロール隊の聞き取り調査の結果 |
| 家屋の全壊・半壊を理由に避難している世帯　約７割　約７万世帯 |
| （うち、なんとか自力で住宅確保の見通しがつきそうな世帯）　（約１割）（約１万世帯） |
| ライフラインの不通や余震に対する恐怖感から身を寄せている世帯　約３割　約３万世帯 |
| ●住宅確保の見通しが全くない世帯は約６万世帯（７万世帯－１万世帯）であることから、必要戸数を約６万戸と推定し、 |
| ●県内外の公団や公営住宅等の空き家の確保戸数が約３万戸あり、これをあてることが可能であることから。実際に建設が必要とされるのは、約３万戸（６万戸－３万戸＝３万戸）と推定する。 |

第３次までの建設分の特徴をみると、第１次は緊急性に鑑み、神戸市長田区、兵庫区、東灘区、西宮市及び淡路島の各町など被害の著しい地域に多く作られている。第２次以降は神戸市西区、北区など被災地の郊外や神戸市中央区や東灘区の人工島での大規模団地に拡大するとともに淡路島での建設が本格化している。第３次は３万戸という大量の仮設住宅の早期建設が決まったため、加古川市他７市町へと被災地外市町域に建設地が広がっている。

運動場を埋める仮設住宅

### ウ．目標達成への奮戦

２月９日には第４次発注として8,347戸（米国・英国からの輸入住宅800戸、大阪府・大阪市からの建設支援による1,070戸を含む）を発注し、当面の目標とする３万戸の発注を達成するが、３万戸確保の根拠の一つとなった公団など空き家のあっせんによる３万人入居の見込みは、空き家が全国に散在し希望者が限られ、実現しそうにないことが明らかになってきた（注３）。必然、仮設住宅が不足することとなり、同日、知事から総理大臣に１万戸の追加を要請し（総計４万戸）即日了解を得ている。このとき、小里地震対策担当大臣は「３月末までに３万戸、４月までに４万戸を供給する」という方針を公表する。

このように建設目標は定められたが、混乱状態が続く中での建設作業は困難を極めた。

建設のためには、まず大量の用地確保が求められたが、前述の問題点があり、最後の最後まで難航した。用地確保にあたっては市町が主体となり様々な土地が活用された。結果としては国（各省庁）・住宅都市整備公団・国鉄清算事業団・兵庫県・市町・県住宅供給公社及び市公社等・民有地・県外要請など多岐にわたるが、大半は市街地等の公有地で対応された。この理由としては「早期に建設するためには上下水道その他の、住宅建設のための基盤が整っていることが必要であり、また管理が長期化することも予想されたため」（注４）とされる。また民有地は私立学校用地や企業のグランドなどが供用されたが、個人の所有地は「仮設住宅は全額国費で建てる公共用施設であり、（中略）もし建てられたとしても、抽選で入居を決めるので、本人が入居できるとは限らない」（注３）とされ供用されなかった。

次に建設現場においても最悪の交通事情、軟弱地盤、進入路がない、近隣住民の反対、用地の変更など様々な障害があった。このため、「２月も末になったが、応急仮設住宅の完成戸数はまだ7,000戸と低調であり、３月末まで３万戸が本当にできるのか、関係者の間に不安感が漂い始めた」（注２）。このため、政府は３月１日に担当部局と建設会社代表

による「応急仮設住宅建設推進会議」を大臣特命室で開催し、建設目標を再確認する。

建設に際しては仮設プレハブ専門メーカーだけでなく、戸建住宅メーカーを含む住宅産業界の全面的な支援が大きな力となっている。

以後、建設現場では前述の様々な障害を乗り越えるために不眠不休の取り組みが行われる。「２万戸を超えたのは３月27日、月末まで４日を残すばかりとなった」（注２）との進捗経過の記録からも、３月後半の突貫工事の切迫感と工事関係者の奮戦を垣間見ることができる。

こうして目標期限である３月31日の夜、３万戸（30,047戸）が完成する。

**エ．地域型仮設住宅の導入と外国製仮設住宅の輸入**

３万戸が建設されている最中においても、２月９日に決定した追加分１万戸の発注が行われている。

２月25日、第５次分として4,550戸を発注、このうち1,207戸は、福祉サービスを備えた１室・設備共用タイプの高齢者・障害者向け地域型応急仮設住宅としている。

この高齢者・障害者向け地域型仮設住宅については「（前略）…住宅タイプは県とプレハブ協会との協議により、当初、標準型で平屋建て２Ｋ（約26㎡）とされた。しかしながら、住み慣れた地域にとどまりたいという希望も多く、また、高齢者・障害者等に対しての対応が必要と判断、県を通じて厚生省に要望した結果、地域型仮設住宅が認められた。これは、高齢者及び障害者が、従前の居住地から近い地域での生活を基本にし、早期に生活改善を図るとともにケアを含めて安心できる対応を行えるようにするもので、仕様は２階建て寮形式である」（注４）とあるように神戸市の要望により設置されたものである。

また、国内の供給能力を補うため外国製仮設住宅の輸入も行われた。「まず、イギリスとアメリカから約800戸の緊急輸入を決定し、さらに各国からの申し出は100社近くに上った。ところが、在庫はなく、注文があればこれから生産するというところがほとんどだった。技術指導者の手配や輸送に長期間を要することも考えると、国内調達に比べて、供給を早める効果はなかった。結局、兵庫県で公募選定した結果、５ヵ国から約3,000戸を輸入することとなった」（注２）とあるように２月９日の800戸に続いて、３月３日には第６次分として、４ヵ国９社、2,355戸の輸入住宅を発注する。

第７次分は、３月27日に2,289戸（このうち292戸は、高齢者・障害者向け地域型応急仮設住宅）を発注。

これらの追加分の完成（総計39,241戸）は５月20日である。

**オ．入居の開始**

仮設住宅の入居の開始は２月２日の五色町が最初である。これ以後、阪神・神戸地域でも順次入居が始まったが、兵庫県から市町に弱者優先の観点から入居者選考の優先順位が示されたため、当初の入居者は高齢者・障害者・母子世帯が多かった。このため、高齢化率の高い仮設住宅団地が生まれている。

神戸市を例にとると優先順位（注４）は以下のとおりである。

第１順位：高齢者（60歳以上）だけの世帯、障害者（障害者手帳１・２級、療育手帳ランク）のいる世帯、母子世帯（子供が18歳未満）
第２順位：高齢者（65歳以上）のいる世帯、乳幼児（３歳以下）のいる世帯、妊婦のいる世帯、18歳未満の子供が３人以上いる世帯
第３順位：病弱な者・被災により負傷した者・一時避難により身体の衰弱した者のいる世帯
第４順位：その他の世帯（上記の３つの区分に当てはまらない世帯）
また、２次募集以降、第１順位の障害者に、精神障害者（障害年金１級受給者・「障害の証明に関する証明書」の特別障害者）が加わっている。

神戸市においては仮設住宅の募集は公営住宅の一時入居とあわせて行われ、２月上旬の第１次募集では約６万人から応募があり、第１順位だけで２万人を超えたため（21,581人）、抽選（２／７発表：2,701戸が当選）は第１順位だけで行われた。

このように３月末までは仮設住宅の入居は全体からみればごくわずかだった。

こうした経緯から仮設住宅の建設完成目標が示され３月末に当初目標の３万戸が完成し入居が進むものと期待されたが、４月10日の段階での入居者は、わずかに３分の１の１万戸にすぎなかった。（注３）

これは当選しても鍵を受け取りにこない人や連絡の取れない人、また鍵を受け取っても入居しない人、荷物置き場に利用している人もいるといわれている。

これらの原因は自分で住居を探した人が相当いたと推測されるほか、「遠くて不便」という理由により敬遠されたともいわれている。前者については入居意思確認の徹底、鍵渡し２週間以後の入居実態調査などにより空家の解消を図り、後者については入居希望者が募集戸数に満たない周縁部の仮設住宅団地（市街地中心部は数百倍の倍率であった）の一部を先着順で即入居できる常時募集（４月７日開始）への切り替えが行われている。

**カ．仮設住宅の建設完了と避難所の解消**

しかし、４月末になっても避難所には４万人強の避難者が残されており、また公団等の空家に入居する戸数も12,000戸程度に固まりかけてきたことから避難所解消のためには仮設住宅の必要戸数がさらに増える可能性がでてきた。「しかし、理由はどうあれ、未入居の仮設住宅が多数あるのに、さらに増設することは、一般の理解を得ることが困難で、それが決着したのは５月末であった」（注３）と記しているように兵庫県から要望のあった8,300戸の追加措置が発表されたのは５月23日の閣議後の小里地震対策担当大臣の記者会見の席であった（注５）。この措置は早期に避難所の解消を図るため決定され、追加分の完成と避難所の解消を同時に７月末を目標として実現を目指すこととなった。また市街地の用地不足と相俟って、少しでも多くの世帯が市街地に生活再建の拠点を築けるよう戸数を確保するために１Ｋタイプのやや小振りの仮設住宅を導入、またケア付きのものを数多く建設することとなった（計画戸数は、総計48,300戸となる）。併せて仮設住宅の暑さ対

（表9）**仮設住宅への入居状況の推移**（注11）

| | |
|---|---|
| 平成7年 | |
| 2月2日 | 4 |
| 3月1日 | 2,265 |
| 4月1日 | 10,308 |
| 5月1日 | 23,035 |
| 6月1日 | 32,714 |
| 7月1日 | 37,004 |
| 8月1日 | 41,218 |
| 9月1日 | 45,932 |
| 10月1日 | 46,394 |
| 11月1日 | 46,617 |
| 12月1日 | 46,513 |
| 平成8年 | |
| 1月1日 | ------ |
| 2月1日 | 46,231 |
| 3月1日 | 45,953 |

策として自力設置が困難な世帯を対象とするエアコン設置について国庫補助が認められたので関係市で設置することとなった（一部の市町において自治体予算で既設置分も国庫補助対象となる）。

5月31日、兵庫県と神戸市は、第8次分として6,281戸（うち386戸は高齢者・障害者向け地域型応急仮設住宅）を発注する。

6月20日、県は第9次分として245戸を発注、6月27日、神戸市は第10次分として2,533戸（うち504戸は一般向け地域型応急仮設住宅）を発注する。

これにより、建設計画戸数48,300戸すべての発注を終えた。

当初、兵庫県は7月下旬の完成と避難所解消を目指したが、48,300戸のすべての完成は8月11日になった。このため、鍵渡しなど仮設住宅への入居事務が考慮され災害救助法に基づく避難所は8月20日まで開設されることとなり、これらの時期を通じて、各地域の避難所では仮設住宅への引っ越しが相次いだ。

**キ．必要戸数について**

7月19日に行われた神戸市の最終募集（第5次）の抽選結果の発表でも抽選に漏れ、入居先が決まらない世帯が多かったため、避難所閉鎖直前の8月17日、県会震災復興特別委員会で仮設住宅の必要戸数について次のような質疑があったと報道されている。

「同委員会では、神戸市に依然として8,000人を越す避難者がいることなどから、『仮設住宅の戸数が足りないのではないか』といった指摘がされた。これに対して県は、現段階で入居未決定戸数が約1,400戸あるほか、かぎ渡し後も未入居の住宅が約600戸あることを挙げ、現在の戸数で対応できるという考え方をあらためて示した。

県によると、17日現在、神戸市の避難所には約4,000世帯が生活しており、うち仮設住宅に当選しているのが約1,000世帯、応募したが入居の決まっていないのが約1,200世帯、未応募が約1,800世帯ある。県は、未応募世帯のうち住まいのめどが立っていないのは約800世帯あり、仮設住宅の提供が必要な世帯を2,000世帯とみている」（注6）

このように、仮設住宅は関係者による日夜を問わない奮戦により供給能力を超える量が比較的早期に完成したにもかかわらず、空家が多く発生した原因はライフラインの復旧時期と仮設住宅の完成の時期が重なったことなど様々な原因が考慮されなければならないが、次の論文は「被災者のニーズ変化」に端を発し仮設住宅の「需要」と「供給」との間にタイムラグ（時間的ずれ）が発生したためであると分析する。

「（前略）仮設住宅は被災者の把握と建設が同時進行したことを挙げなければならない。当初、緊急性を鑑み、被害の著しい地域に用地として市町が提供しうる公園や学校敷地に

小規模な仮設住宅が建設された。さらに、大量にかつ緊急という課題の下、特に神戸市の場合は西区、北区など郊外に大型の仮設住宅を建設するにいたった。その後、被災者ニーズに合わせて建設された仮設住宅は、高齢者率が低く１人世帯が多い。避難所の早期解消のためニーズに合わせた仮設住宅の設置が若年層の入居につながったと考えられる。

また、アンケート調査からは、仮設住宅への入居者は避難所→仮設住宅という経路だけではなく、肉親・知人宅から仮設住宅に入居した人の多いこと、しかも仮設住宅の完成から入居までに時間差も見られる。つまり、緊急に仮設住宅への入居を必要としている被災者の存在とともに、各人の生活条件に適した仮設住宅を選択しながら、我慢して待ち続けた被災者も少なくなかったともいえる。（中略）こうした点から、仮設住宅のニーズは、当初の緊急性については被災者のニーズと行政の対応は合致していたものの、大量の供給が不可避となり入居者のニーズとの間に乖離（かいり）がうまれた。その後、被災者のニーズに合わせるのであるが、そのニーズは緊急性という側面よりも、長期的な入居を考慮したニーズに変化していたのである。仮設住宅が余っているのではなく、ニーズの変化に応じきれなかったのである。自力で借家を見つけた世帯でも、その家賃負担が問題とされており、仮にニーズの変化に合致した建設が進められていれば、高い倍率という形で仮設住宅の必要数は更に大きくなったことも予想される」（注７）

ここでいう被災者とは、応急仮設住宅の供与の対象となる者の条件とされる、

（ア）住家が全焼、全壊または流失した者であること
（イ）居住する住家がない者であること
（ウ）自らの資力をもってしては、住宅を確保することのできない者であること

を満たす被災者ではなく、半壊を含め住家に被害を受けた被災者で希望する者全員にまで拡大された被災者をいう。本来は生活保護世帯のほか、特定の資産のない者であることを証明するために所得条件が課せられているが、今回の震災については特例的に柔軟な運用が行われている。本来は、

（注８）

（ア）生活保護法の被保護者並びに要保護者
（イ）特定の資産のない失業者
（ウ）特定の資産のない母子世帯
（エ）特定の資産のない老人、病弱者並びに身体障害者
（オ）特定の資産のない勤労者
（カ）特定の資産のない小企業者
（キ）前各号に準ずる経済的弱者

と例示している者が対象となる。つまり、住家が損壊しても相当額の預貯金又は不動産がある者、あるいは親戚知人等から一時的に借金をし、それを返済していけば住宅の再建

ができる者、自力で何らかの仮設住宅が建設できる者はこの制度の対象とならない。

つまるところ、すべての被災者のニーズ変化の全部に応じることは物理的に不可能であるだけでなく、上述の法の趣旨からすれば適法な対応とは言い難い。今回の地震では被災地の混乱状態と緊急性の度合が考慮され、また避難者の社会不安を未然に防止する意図もあり、柔軟な運用（所得要件を適用せず原則として希望者全員に提供）を行うこととなったが、法趣旨からは、応急仮設住宅は経済的弱者の避難所生活を短期間に限定し、他の住宅に転居するまでの一時居住の場と位置付けられるものであった。

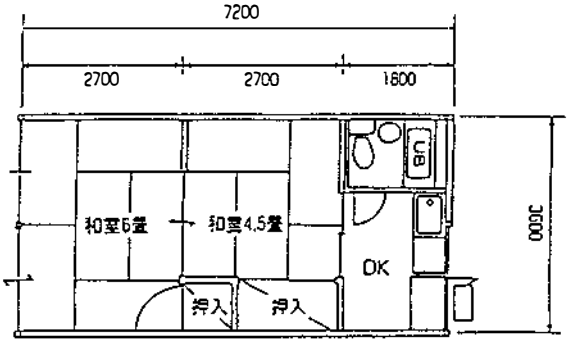
従って、入居者選定の際には高齢者等の優先順位が示され、戸数の追加決定に際しても避難所解消が必要条件とされたのである。

最終的（1996年３月時点）には、ライフラインの復旧や自宅修繕の完了に伴う入居辞退や退去などが進んだことにより、仮設住宅入居者は、後述の調査結果に示されているように、高齢者等の経済的弱者が占める割合が非常に高くなり、法趣旨に沿った形となった。

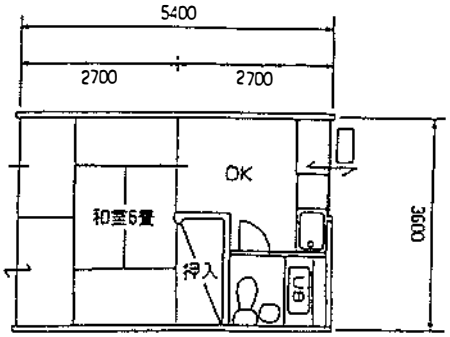
しかし、前述の指摘どおり、応急仮設住宅を必要とする被災者のニーズと実際に建設された供給量（場所も含めて）との間のタイムラグに起因して、仮設住宅に空家が発生した点については、今回柔軟な運用を図ったこともあり、避け得ない現象であったが、今後の防災対策（特に大震災の場合）を考える上では、これらの経緯を踏まえて、市街地内の用地確保等について地道な検討を行っていく必要があるとされている。（注９）

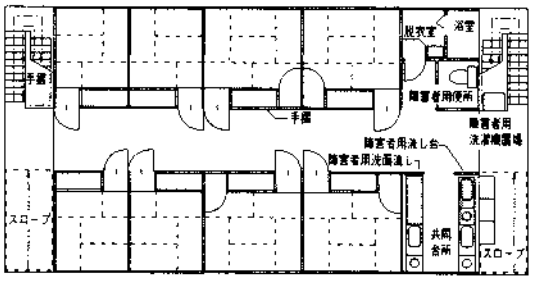
（図５）　**仮設住宅の間取り**（注10）

●２Ｋタイプの例（標準型）




●１Ｋタイプの例




高齢者・障害者用地域型仮設住宅（１階平面図）

# 【応急仮設住宅関連資料】

（表10） 市町区別応急仮設住宅建設戸数（注12）

| 市町別 | | 建設戸数 | 建設戸数の内訳 |
|---|---|---|---|
| 被災地 | 神戸市 | 29,178 | |
| | 尼崎市 | 2,218 | |
| | 西宮市 | 4,90 | |
| | 芦屋市 | 2,900 | |
| | 伊丹市 | 660 | |
| | 宝塚市 | 1,537 | |
| | 川西市 | 373 | |
| | 明石市 | 856 | |
| | 三木市 | 12 | |
| | 洲本市 | 14 | |
| | 津名町 | 260 | |
| | 淡路町 | 123 | |
| | 北淡町 | 600 | |
| | 一宮町 | 376 | |
| | 五色町 | 70 | |
| | 東浦町 | 222 | |
| | 西淡町 | 4 | |
| | 三原町 | 4 | |
| | 小計 | 44,308 | |
| 被災地内 | 宝塚市 | 27 | 神戸市7、西宮市20 |
| | 川西市 | 247 | 神戸市50、西宮市197 |
| | 三木市 | 82 | 神戸市82 |
| | 市外小計 | 356 | 356 |
| 被災地外 | 三田市 | 244 | 神戸市143、宝塚市101 |
| | 猪名川町 | 48 | 神戸市44、西宮市4 |
| | 姫路市 | 569 | 神戸市569 |
| | 加古川市 | 1,194 | 神戸市1、伊丹市5、姫路市1 |
| | 高砂市 | 412 | 神戸市510、西宮市386、芦屋市102 |
| | 稲美町 | 38 | 神戸市38 |
| | 播磨町 | 61 | 神戸市61 |
| | 大阪府 | 1,070 | 神戸市582、西宮市386、芦屋市102 |
| | 小計 | 3,636 | 3,636 |
| 合計 | | 48,300 | 8,992 |

神戸市区別内訳

| 区別 | 戸数 |
|---|---|
| 東灘区 | 3,883 |
| 灘区 | 986 |
| 中央区 | 3,796 |
| 兵庫区 | 654 |
| 長田区 | 647 |
| 須磨区 | 2,125 |
| 垂水区 | 2,308 |
| 北区 | 5,838 |
| 西区 | 8,941 |
| 合計 | 29,178 |

（表12） 応急仮設住宅の着前状況（注14）

| 建設場所 | 箇所数 | 建設戸数 |
|---|---|---|
| 学校 | 18 | 1,501 |
| 公園 | 228 | 9,780 |
| スポーツ施設 | 59 | 7,911 |
| 民有地等 | 86 | 4,961 |
| 精算事業団用地 | 8 | 1,668 |
| 公団・公社用地 | 50 | 5,010 |
| その他公有地 | 185 | 17,469 |
| 合計 | 634 | 48,300 |

（表13） 用地所有者別応急仮設住宅一覧（注11）

| 区分 | 所有者 | 箇所数 | 面積 | 戸数 |
|---|---|---|---|---|
| 国有地等 | 大蔵省 | 12 | 37,744 | 493 |
| | 郵政省 | 1 | 1,600 | 19 |
| | 厚生省 | 3 | 37,100 | 816 |
| | 建設省 | 1 | 8,320 | 104 |
| | 住都公団 | 19 | 381,660 | 4,147 |
| | 国鉄清算事業団 | 8 | 192,023 | 1,668 |
| | （小計） | (44) | (658,447) | (7,247) |
| 公有地 | 県 | 16 | 92,005 | 1,402 |
| | 市町 | 492 | 2,623,879 | 32,366 |
| | 県住宅供給公社 | 5 | 43,140 | 742 |
| | 市公社等 | 20 | 55,345 | 643 |
| | （小計） | (533) | (2,814,369) | (35,153) |
| 民有地 | 民間 | 85 | 365,275 | 4,830 |
| | （県内合計） | (662) | (3,838,091) | (47,230) |
| 大阪府要請 | 大阪府 | 3 | 60,120 | 570 |
| | 大阪市 | 1 | 25,350 | 230 |
| 大阪市要請 | 大阪市 | 3 | 21,600 | 270 |
| | （県外合計） | (7) | (107,070) | (1,070) |
| 総合計 | | 669 | 3,945,161 | 48,300 |

（表11） 供給メーカー別応急仮設住宅戸数（注13）

| 会社名 | 兵庫県民向け（大阪府発注の1,070戸含む） | | | 大阪府民向け | 総計 |
|---|---|---|---|---|---|
| | リース | 買取 | 計 | リース | |
| イワムラハウス(株) | 249 | 314 | 563 | 0 | 563 |
| エヌケーホーム(株) | 817 | 141 | 958 | 89 | 1,047 |
| 大倉工業(株) | 1,109 | 201 | 1,310 | 0 | 1,310 |
| (株)北川鉄工所 | 367 | 156 | 523 | 25 | 548 |
| 郡リース(株) | 2,651 | 1,239 | 3,890 | 200 | 4,090 |
| コマツハウス(株) | 3,135 | 1,386 | 4,521 | 48 | 4,569 |
| 大和工商リース(株) | 5,923 | 2,867 | 8,790 | 260 | 9,050 |
| 大和ハウス工業(株) | 2,822 | 2,846 | 5,668 | 0 | 5,668 |
| 立川ハウス工業(株) | 162 | 193 | 355 | 0 | 355 |
| (株)内藤ハウス | 1,228 | 1,250 | 2,478 | 40 | 2,518 |
| ニッシンハウス工業(株) | 193 | 72 | 265 | 0 | 265 |
| 日成ビルド工業(株) | 1,680 | 486 | 2,166 | 122 | 2,288 |
| 日東工営(株) | 904 | 1,196 | 2,100 | 130 | 2,230 |
| 大和システム(株) | 262 | 57 | 319 | 86 | 405 |
| 規格建築部会員14社 | 21,502 | 12,404 | 33,906 | 1,000 | 34,906 |
| その他（規格系9社） | 4,106 | 1,513 | 5,619 | 381 | 6,000 |
| 住宅部会員9社 | 0 | 3,710 | 3,710 | 0 | 3,710 |
| その他（住宅系10社） | 0 | 1,910 | 1,910 | 0 | 1,910 |
| 輸入住宅 | 0 | 3,155 | 3,155 | 0 | 3,155 |
| 合計 | 25,608 | 22,692 | 48,300 | 1,381 | 49,681 |

（表14） 応急仮設住宅市町別リース・買取戸数（注11）

| 所在地 | リース | | | 買取 | | | 合計 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 県発注 | 市発注 | 計 | 県発注 | 市発注 | 計 | |
| 神戸市 | 11,140 (603) | 1,500 | 12,640 (603) | 10,385 (2,552) | 6,153 | 16,538 (2,552) | 29,178 (3,155) |
| 尼崎市 | 634 | 48 | 682 | 1,536 | 0 | 1,536 | 2,218 |
| 西宮市 | 2,944 | 176 | 3,120 | 1,781 | 0 | 1,781 | 4,901 |
| 芦屋市 | 1,514 | 140 | 1,654 | 1,246 | 0 | 1,246 | 2,900 |
| 伊丹市 | 380 | 0 | 380 | 280 | 0 | 280 | 660 |
| 宝塚市 | 1,090 | 21 | 1,111 | 453 | 0 | 453 | 1,564 |
| 川西市 | 620 | 0 | 620 | 0 | 0 | 0 | 620 |
| 明石市 | 856 | 0 | 856 | 0 | 0 | 0 | 856 |
| 三木市 | 94 | 0 | 94 | 0 | 0 | 0 | 94 |
| 洲本市 | 14 | 0 | 14 | 0 | 0 | 0 | 14 |
| 津名町 | 230 | 0 | 230 | 30 | 0 | 30 | 260 |
| 淡路町 | 110 | 0 | 110 | 13 | 0 | 13 | 123 |
| 北淡町 | 600 | 0 | 600 | 0 | 0 | 0 | 600 |
| 一宮町 | 376 | 0 | 376 | 0 | 0 | 0 | 376 |
| 五色町 | 70 | 0 | 70 | 0 | 0 | 0 | 70 |
| 東浦町 | 216 | 0 | 216 | 6 | 0 | 6 | 222 |
| 西淡町 | 4 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| 三原町 | 4 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| 三田市 | 244 | 0 | 244 | 0 | 0 | 0 | 244 |
| 猪名川町 | 48 | 0 | 48 | 0 | 0 | 0 | 48 |
| 加古川市 | 1,194 | 0 | 1,194 | 0 | 0 | 0 | 1,194 |
| 高砂市 | 412 | 0 | 412 | 0 | 0 | 0 | 412 |
| 稲美町 | 38 | 0 | 38 | 0 | 0 | 0 | 38 |
| 播磨町 | 61 | 0 | 61 | 0 | 0 | 0 | 61 |
| 姫路市 | 569 | 0 | 569 | 0 | 0 | 0 | 569 |
| 計 | 23,462 | 1,885 | 25,347 | 15,730 | 6,153 | 21,883 | 47,230 |

（ ）輸入住宅戸数、内数

**【公営住宅等への一時入居】**（注１）

応急仮設住宅の建設とともに当初、住宅対策のもう一つの柱とされた公営住宅等への一時入居の経緯についても兵庫県の記録を中心にみてみよう。

震災当日、兵庫県は住宅供給公社各事務所と連絡を取り、県営住宅の空家状況を把握、空家550戸を神戸市ほか、被災各市に配分するとともに、近隣府県に対して、空家住宅の提供を依頼する。

また、被災者が公営住宅への入居を希望する場合には最大限の配慮をする旨を内容とする１月19日付建設省通達「兵庫県南部地震に伴う公営住宅への一時入居の取り扱いについて」に基づき、公営住宅の目的外使用及び家賃・敷金の徴収猶予・減免などの措置が各事業主体により行われることとなる。

23日には被災者からの一時入居の相談に対応するため兵庫県は専用電話10台を設置するとともに、雇用促進事業団が空家1,733戸を被災者用に確保し、同事業団兵庫雇用促進セ

（表15）　**公営住宅等への一時入居状況**（注15）

| 都道府県等 | 受入可能戸数 (H.7.6.1現在) | 入居決定戸数 (H.8.3.6現在) | 現在入居戸数 (H.8.3.6現在) | 都道府県等 | 受入可能戸数 (H.7.6.1現在) | 入居決定戸数 (H.8.3.6現在) | 現在入居戸数 (H.8.3.6現在) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 大阪府 | 1,076 | 1,194 | 315 | 島根県 | 117 | 81 | 63 |
| 京都府 | 322 | 348 | 8 | 岡山県 | 655 | 593 | 347 |
| 奈良県 | 198 | 194 | 133 | 広島県 | 275 | 263 | 73 |
| 滋賀県 | 207 | 181 | 83 | 山口県 | 127 | 95 | 59 |
| 和歌山県 | 190 | 123 | 41 | 徳島県 | 142 | 123 | 97 |
| 北海道 | 73 | 41 | 10 | 香川県 | 220 | 173 | 99 |
| 青森県 | 50 | 0 | 0 | 愛媛県 | 159 | 131 | 33 |
| 岩手県 | 55 | 7 | 6 | 高知県 | 110 | 75 | 55 |
| 宮城県 | 70 | 19 | 2 | 福岡県 | 256 | 241 | 102 |
| 秋田県 | 52 | 2 | 0 | 佐賀県 | 76 | 34 | 16 |
| 山形県 | 55 | 6 | 3 | 長崎県 | 113 | 75 | 14 |
| 福島県 | 78 | 33 | 14 | 熊本県 | 133 | 88 | 44 |
| 茨城県 | 77 | 29 | 2 | 大分県 | 100 | 70 | 61 |
| 栃木県 | 63 | 14 | 6 | 宮崎県 | 107 | 87 | 23 |
| 群馬県 | 66 | 20 | 5 | 鹿児島県 | 189 | 181 | 112 |
| 埼玉県 | 95 | 53 | 25 | 沖縄県 | 129 | 89 | 77 |
| 千葉県 | 105 | 56 | 39 | | | | |
| 東京都 | 564 | 394 | 52 | 他都道府県合計 | 7,831 | 6,160 | 2,415 |
| 神奈川県 | 278 | 208 | 80 | | | | |
| 新潟県 | 60 | 13 | 3 | 公団住宅 | 2,945 | 2,424 | 1,025 |
| 富山県 | 77 | 39 | 11 | 雇用促進住宅 | 1,733 | 1,167 | 1,010 |
| 石川県 | 92 | 54 | 34 | | | | |
| 福井県 | 81 | 36 | 2 | 公団等計 | 4,678 | 3,591 | 2,035 |
| 山梨県 | 63 | 15 | 0 | | | | |
| 長野県 | 82 | 38 | 22 | 兵庫県 | 1,098 | 992 | 574 |
| 岐阜県 | 79 | 36 | 8 | 〃市町営 | 928 | 917 | 618 |
| 静岡県 | 119 | 72 | 5 | 公社 | 57 | 55 | 53 |
| 愛知県 | 316 | 337 | 210 | | | | |
| 三重県 | 105 | 68 | 10 | 兵庫県計 | 2,083 | 1,964 | 1,245 |
| 鳥取県 | 175 | 131 | 11 | | | | |
| | | | | 合計 | 14,592 | 11,715 | 5,695 |

ンター（神戸市内）において、一時入居の募集を開始する。

24日には、県庁内に岡山県の公営住宅への一時入居現地連絡窓口を開設するとともに、住宅・都市整備公団関西支社仮移転住宅特別対策班（１月21日設置）から近畿府県に所在する2,172戸の空家住宅の提供を受け、各被災市に配分する。

26日には全国の公営住宅等の一時入居を斡旋する「被災者用公営住宅等斡旋支援センター」が建設省の支援により大阪市内に設置される。

また、27日からは住宅・都市整備公団仮移転住宅特別対策班において、全国の空家住宅約3,000戸の一時入居の募集が開始される。

28日現在、一時入居受入可能戸数は25,444戸、入居決定戸数は1,987戸であったが、31日に「被災者用公営住宅等斡旋支援センター」が作成した全国の公営住宅等の空家情報リストを避難所等に500部配付するとともに、２月９日には、斡旋周知用ポスター・チラシを５万枚配付する等の情報提供を行った結果、10日現在、一時入居受入可能戸数は29,339戸、入居決定戸数は5,928戸となり、16日現在では、一時入居受入可能戸数は29,360戸、入居決定戸数は6,434戸となっている。

３月15日現在、一時入居受入可能戸数は29,738戸、入居決定戸数は9,135戸であったが、その後の入居決定戸数が微増であることや、被災者からの相談件数も減少したことから、25日付をもって大阪市内に設置していた「被災者用公営住宅等斡旋支援センター」を県住宅管理課内に移転した。

震災100日後の４月27日には、一時入居受入可能戸数が29,971戸、入居決定戸数は10,302戸となった。また建設省と協議した結果、最近の入居希望者の漸減傾向、一般空家募集対象へ変更を求める各事業主体の要望等にかんがみ、また今後の一時入居見通しのもと、６月１日以降の一時入居受入可能戸数を14,592戸の確保とすることとした（表15参照）。

また、被災者を公営住宅に受け入れている事業主体においては、８月８日付の建設省通知に基づき、一時入居者に対して居住意向調査を行っており、正式入居を希望する被災者への対応を図っている。

なお、その後、入居決定戸数は微増傾向で推移し、また正式入居への移行や退去が進んだことにより、入居戸数は1996年３月６日現在で5,695戸にまで減少している（表15参照）。

## ２．応急仮設住宅の居住環境の充実（注１）

兵庫県では応急仮設住宅の入居が進むに伴い、入居者に対する支援サービスを総合的に提供し、安心できる生活を確保していくため、庁内に「応急仮設住宅入居者等サービス調整推進本部」を設置するとともに、県市町で構成する「応急仮設住宅対策会議」を設置し、応急仮設住宅の居住環境の充実を図っている。

５月初旬には、慣れ親しんだ地域から離れた独居老人らが仮設住宅の中に閉じこもるのを防ぐために、「ふれあいセンター」の建設計画を決めている。これは、仮設住宅地内に

洋室や和室、相談室で構成された平屋建ての仮設プレハブを建設し、高齢者・障害者等の自立支援促進、ボランティア活動やコミュニティ形成の場として様々に活用されることとなった。当初は100戸前後の仮設住宅地が設置基準とされたが、他の団地からも要望が多かったため、50戸以上にまで対象を拡大している。運営は仮設住宅住民やボランティア等による自主的な支援組織に委ねることとし、1996年１月31日現在、173ヵ所で運営を開始している。

５月末から６月にかけて梅雨に入る頃には孤独死が社会問題化した。また、壁の薄さ・台所や風呂場の段差・外灯・騒音・プライバシーなど様々な改善要望があった。これらに対して兵庫県は６月中旬までにはエアコンと併せて雨よけのひさしを全戸に取り付けることを、また同時に外灯も数千ヵ所に設置することを決定している。また、高齢者や身体障害者等が生活しやすいように、車椅子用の手すりやスロープ等を設置するなど仮設住宅の改造を実施、その他の住環境整備についても、仮設住宅建設費の予算の範囲内で適宜、管理主体となった各市町で対応されている。

６月下旬からは入居者の実態を把握し、住宅、福祉、保健等の支援サービスの基礎資料とするため、「応急仮設住宅入居者調査」を継続実施し、調査時に心や体、福祉サービス等の相談先や生活情報等をまとめた『こんなとき　くらしのかわらばん』（６万部作成）を各戸に配布している。

孤独死については、警察官・保健婦等の巡回訪問のほか、ボランティアや自助グループ、自治会などが１人暮らし高齢者に対して防犯ブザーや声かけ運動など官民互いに様々な対策が講じられている。

特に、避難所で生活している人で、身体的、精神的に虚弱な状態にある高齢者・障害者等については、従前の居住地に比較的近い地域で、福祉等のケアを受けながら生活できる「地域型仮設住宅」が設置され、入居者に対し生活指導、介護等のケアを提供するため、生活指導員や介護職員等を派遣し、安心して暮らせる体制を整備するとともに、入居者の自立生活を支援している。

さらに、生活不安軽減と自力復興を支援するため、直接、仮設住宅に出向いて、入居されている方々の抱えている悩みや問題について相談に応じたり、様々な情報を提供するため「応急仮設住宅巡回相談員」45名を設置し、1996年１月から、巡回相談事業を開始している。巡回相談は保健婦又は看護婦、福祉業務経験者及び行政事務経験者の各分野から１名ずつ３人編成で１日数ヵ所の応急仮設団地を借上パス等で移動しながら実施している。

主な生活環境対策をまとめると以下のとおり。

（注16）

ア．住環境の整備
　①ひさし、外灯、エアコンの設置
　②手すり、車いす用のスロープの設置

③すきま風対策
④ぬかるみ対策
⑤床下排水対策等

イ．パトロールの強化
①ふれあいセンターへの立ち寄り（「ふれあい交番」）警戒の実施
②臨時警ら箱の設置
③ふれあい安全パトロール、訪問活動の実施等

ウ．保健・医療・福祉
①ふれあいセンターの設置
50戸以上の仮設住宅地（設置予定数252ヵ所）に設置予定
②こころのケアセンターの設置（13ヵ所）
③仮設診療所の設置（９ヵ所）
④巡回歯科診療車の配置（10台）

また、仮設住宅の環境づくりには、ボランティアの担った役割も大きい。踏み台の無料配布や仮設住宅の修繕のほか、高齢者のサポートや様々な生活支援及び安否確認を行っている。さらに自治会の立ち上げを支援したり、ふれあいセンターの運営やイベントの開催、地元自治会との交流会など住民主体の仮設住宅自治を後押ししている。

各市区においても、入居者への生活備品の提供から、公衆電話や自動販売機の設置、バスの乗り入れなど住宅周辺の環境を整備したり、保健所・福祉事務所と合同で訪問活動を行ったり、生活情報を掲載した案内地図の配布の他、子供の教育・上下水道・ゴミ収集など多くの業務を担っている。

**仮設住宅備品一覧（神戸市北区の例）**　（注17）

【入居前から設置されていた備品】
●畳・コンロ（一口）・湯沸器・照明器具（住宅備え付け）・カーテン
●毛布、枕、タオル、手ぬぐい、茶碗、お椀、箸、皿（１人１セット）
●鍋、包丁、まないた、しゃもじ、お玉、やかん、塩、醤油、石鹸、洗面器、バケツ、こたつ、トイレットペーパー、ゴミ袋（１世帯１セット）
【要望のある人に貸与・給付した備品】
●手すり・スロープ（高齢者・障害者向け）設置
【入居後、要望に応じて設置した備品】
●エアコン、玄関側ひさし
【その他】
●電話機　当初はNTTから無償提供、各戸に設置（第５次募集分については台数不足のため各戸に設置できず）
●電化製品　すべて各自の所有物
●その他　ボランティアを通じて義援物資が配布されているが詳細は不明

## 3．応急仮設住宅入居者実態調査（注18）

兵庫県では入居者の実態を把握し、住宅・福祉・保健等の支援サービスの基礎資料とするため、概ね3次にわたって聞き取り及び郵送方式により調査を行っている。ここでは調査結果を概略する。

| | 実施時期等 |
|---|---|
| 第1次 | 平成7年6月下旬から継続実施（9月に取りまとめ） |
| 第2次 | 平成7年11月1日から15日、住宅希望等について再調査 |
| 第3次 | 平成8年2月から3月、収入状況等詳しい実態と意識について |

**【第1次及び第2次調査】**

まず、第1次・第2次調査の主な概要をみてみよう。

（表16） **①世帯、年齢構成**　　（第1次調査）

| 世帯構成（世帯） | | | 年齢構成（人） | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 回答世帯 | 高齢者世帯 | 独居高齢者世帯 | 計 | 65歳以上 | 65歳未満 |
| 31,299<br>(100%) | 5,903<br>(18.9%) | 6,234<br>(19.9%) | 61,773<br>(100%) | 20,054<br>(32.5%) | 41,719<br>(67.5%) |

（注1）高齢者世帯とは、男性65歳以上、女性60歳以上からなる複数人数の世帯。
（注2）独居高齢者世帯とは、男女とも65歳以上の世帯。

表16からは高齢者世帯が38.8%に及んでおり、仮設住宅入居者に占める高齢者の割合は非常に高いことがわかる。

（表17） **②健康別、介護別調査**　　（第1次調査）

| 健康別（人） | | | 介護別（人） | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 不安 | 治療中 | 計 | 一部介護 | 全介護 | 計 |
| 8,784<br>(14.2%) | 12,131<br>(19.7%) | 20,915<br>(33.9%) | 3,268<br>(5.3%) | 873<br>(1.4%) | 4,141<br>(6.7%) |

（注）（）内構成比は、被調査人数61,773人に対する比率。

表17からは仮設住宅入居者の3人に1人は健康に不安もしくは治療中であり、介護を必要とする方も6.7%と少なくないことを示している。

（表18） **③住宅について**
**旧住宅と今後の希望住宅の形態**　　（第1次調査）

| | 調査世帯数 | 持ち家 | 公的賃貸住宅 | 民間賃貸住宅 | その他 | 無回答 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 旧住宅 | 31,299<br>(100%) | 10,966<br>(35.1%) | 3,193<br>(10.2%) | 3,434<br>(42.9%) | 1,074<br>(3.4%) | 2,632<br>(8.4%) |
| 今後の住宅希望 | 31,299<br>(100%) | 7,146<br>(22.9%) | 16,729<br>(53.4%) | 1,356<br>(4.3%) | 1,055<br>(3.4%) | 5,013<br>(16%) |

（表18） ③住宅について
旧住宅と今後の希望住宅の形態（つづき） （第２次調査）

| | 回答世帯数 | 持ち家 | 公的賃貸住宅 | 民間賃貸住宅 | その他 |
|---|---|---|---|---|---|
| 今後の住宅希望 | 27,614 (100%) | 5,731 (20.8%) | 18,640 (67.5%) | 900 (3.2%) | 2,343 (8.5%) |

（注）持ち家＝新規購入・自宅改修、公的賃貸住宅＝県市町営・公団公社住宅、その他＝社宅・社会福祉施設・その他

表18からは、仮設住宅にはいるまでは民間賃貸住宅または持ち家に住んでいた方が78%であったが、仮設住宅後の住居は１次調査では53.4%、２次調査では67.5%を占めるなど公的賃貸住宅の希望が顕著である。なお、旧住宅と比較すると民間賃貸住宅の希望が著しく低いことが特異である。

（表19） 今後の住宅希望場所 （第２次調査）

| 回答世帯数 | 神戸市東部地区 | 神戸市西部地区 | 北神・三田地区 | 西神・明石地区 | 阪神間南部地区 | 阪神間北部地区 | 淡路地区 | 東播磨地区 | その他地区 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 27,408 (100%) | 8,117 (29.6%) | 9,178 (33.5%) | 406 (1.5%) | 1,096 (4.0%) | 6,095 (22.2%) | 1,252 (4.6%) | 710 (2.6%) | 136 (0.5%) | 418 (1.5%) |

表19からは住宅被害規模の大きかった神戸市東部・西部地区及び阪神間南部地区が合わせて85.7%であり、旧住宅地域へ復帰希望の強さが窺える。

（表20） 住宅の確保希望時期 （第２次調査）

| 回答世帯数 | 1995年度 | 1996年度 | 1997年度 | 1998年度以降 |
|---|---|---|---|---|
| 25,390 (100%) | 4,777 (16.7%) | 11,304 (44.5%) | 5,839 (23.0%) | 3,470 (12.2%) |

表20からは1995年度（1996年３月末）までの住宅確保の希望が20%に満たず低調であることから、入居者の多くは1996年度及び1997年度に恒久住宅への移転を行いたい意向であることが読みとれる。また、98年度以降の希望が12.2%あり、移転の目処が立たない世帯が少なからず存在することが窺える。

**【第３次調査】**

第１次・第２次調査結果を一言でいうなら、仮設住宅から恒久住宅への移転は、①従前の居住地の、②公的賃貸住宅に、③1996年度以降、行いたいということに集約することができるが、住宅を滅失したもの全てが、無条件に都心部の公営住宅に入居することは、低額所得者等の住宅困窮者のみを対象とし、収入条件や世帯条件などを課す公営住宅の本来の法趣旨にはそぐわない。

しかし、地域全体が人的、経済的に打撃を受けた本震災においては地域住民の自主的な努力だけでは民間住宅の復興は困難であり、公共の支援が必須であるとして緊急立法された「被災市街地復興特別措置法」（1995年２月26日公布施行）の第21条により特例が設けられることとなった。これにより、住宅を滅失した被災者は災害発生から３年間、収入条件や世帯条件が撤廃されることとなり、公営住宅の門戸が広く開かれることとなった。

一方、これまで避難所や仮設住宅用地に供与されてきた被災市街地は、さらに、そのうえに公営住宅の建設用地まで提供しなければならず、用地の確保は仮設住宅の用地確保以上に難航を極めた。

ようやく建設用地の確保の目処がつきはじめたのは1996年２月～３月にかけてであり、このころ兵庫県は、応急仮設住宅から恒久住宅への移行が円滑に行われるよう仮設住宅入居者の収入状況等詳しい実態と意識を調査する。

その主な調査結果は以下のとおり。

（注19）

ア．入居者の概要
- ○神戸市（特に長田区、灘区、東灘区、兵庫区）に住んでいた世帯が過半数を占め尼崎市、西宮市、芦屋市を加えると全体の３分の２を占める。
- ○入居者世帯のうち高齢者世帯（世帯主65歳以上）が41.8％である。
- ○世帯の収入状況は年金・恩給が36.9％で一番多く、次に給与所得の33.6％である。総収入額は300万円未満が７割程度を、100万円未満が29.3％を占めている。
- ○旧住宅は借家が54．４％であり、中でも民間借家が45.0％である。
- ○従前家賃については月額３～４万円の層が15.9％ともっとも多く、それ以下が55.9％である。
- ○仮設住宅からの転居については、予定があるのが7.1％である。

イ．入居世帯の新たな住宅希望
- ○希望する住宅は公的借家が68.3％である。

ウ．公的借家希望者の希望内容
- ○今後の住宅希望地の選択理由としては「被災前に住んでいたから」が53.7％を占める。
- ○具体的な第一希望地としては神戸市西部地域が36.6％、神戸市東部地域が30.0％を占めている。
- ○第二希望地は第一希望地と同様であるが無回答が約１万世帯増加する。

エ．入居者の健康等の実態
- ○現在医療機関を利用している世帯は57.8％で、被災前住んでいた所の医療機関を利用している世帯がその６割である。

この調査で注目されるのは、入居者世帯のうち、①高齢者世帯が40％を越えること、②年収300万円以下の世帯が全体の約７割を占めること、③従前家賃が月額４万円以下の世帯が70％を越えていること、④公的な借家に住むことを希望している人が７割近く、⑤被災前に住んでいた街に住みたいと思っている人が半数以上に達している等を挙げることができる。

(注1)『阪神・淡路大震災―兵庫県の1年の記録』兵庫県　1996年6月
(注2)『震災大臣特命室』小里貞利　読売新聞社　1995年8月
(注3)『大震災100日の記録』貝原俊民　ぎょうせい　1995年12月
(注4)『神戸市1年の記録―1995年』神戸市　1996年1月
(注5)「神戸新聞」夕刊　1995年5月23日
(注6)「神戸新聞」1995年8月18日
(注7)「阪神・淡路大震災における仮設住宅の課題」『兵庫大学論集　創刊号』田端和彦・舟場正富共著　兵庫大学　1996年3月
(注8)『災害救助の実務―平成4年版―』厚生省社会局施設課監修
(注9)『阪神・淡路大震災における仮設住宅の建設と課題』都市住宅学会関西支部　1995年11月
(注10)『神戸市1年の記録―1995年』神戸市　1996年1月、及び『阪神・淡路大震災被災地“神戸”の記録』1.17神戸の記録を伝える会　ぎょうせい　1996年5月
(注11)『蘇るまち・住まい』兵庫県都市住宅部　1997年3月
(注12)『市町別応急仮設住宅建設戸数』兵庫県都市住宅部資料　1996年9月、及び『神戸市1年の記録―1995年』神戸市　1996年1月
(注13)『阪神大震災応急仮設住宅建設戸数一覧』(社)プレハブ建築協会応急仮設住宅管理センター資料　1996年5月
(注14)『阪神・淡路震災復興計画推進委員会住宅部会ワーキング会議H.8.5.20資料』兵庫県都市住宅部　1996年5月
(注15)『公営住宅への一時入居状況―H.7.6.1現在、及びH.8.3.6現在』兵庫県都市住宅部資料　1995年6月　及び1996年3月
(注16)『阪神・淡路震災復興計画推進委員会文化部会H.8.3.8資料』兵庫県　1996年3月
(注17)『阪神・淡路大震災被災地“神戸”の記録』1.17神戸の記録を伝える会　ぎょうせい　1996年5月
(注18)『阪神・淡路震災復興計画推進委員会住宅部会H.8.3.14資料』兵庫県都市住宅部　1996年3月
(注19)『応急仮設住宅入居者調査結果速報』兵庫県1996年5月7日付記者発表資料　1996年5月

# 第四節　住宅復興について

震災からの復興事業の中でも特に被災者の生活再建の基盤となる住宅再建については、緊急性が高いことから兵庫県は早期から住宅供給計画の策定に取り組み、応急仮設住宅の建設が完了した1995年８月に「ひょうご住宅復興３カ年計画」を策定する。この計画に基づき、震災により失われた大量の住宅ストックの早期回復と仮住まいの解消、生活再建への支援が図られることとなる。

## １.「ひょうご住宅復興３カ年計画」の策定経緯（注１）

大量の応急仮設住宅の早期建設を目指して用地確保等が模索されている最中、兵庫県は恒久住宅の建設と支援施策についての住宅復興計画を早急に策定することを決めた。

応急仮設住宅はあくまでも本格的な住宅の復興がなされるまでのいわば暫定的な措置（法律上の設置期限：建築工事が完了した日から２年間）であり、また住宅は県民生活の基盤であるためである。

このため、震災により失われた大量の住宅ストックを早期に回復し、将来に向けて災害に強く、次世代に繋がる計画的で美しい住宅市街地を復興し、高齢者等にやさしい安全・快適で恒久的な住宅の供給を進めるとの方針を決定し、今後３ヵ年間に概ね10～14万戸の復興住宅が必要であるとの認識のもとに、21世紀初頭を展望した県の新しい住宅政策の総合的・体系的な指針として検討を進めていた「ひょうご住宅マスタープラン」の成果を前倒しして「住宅再生３カ年計画」（後に「ひょうご住宅復興３ヵ年計画」と名称変更）を策定することとした。そのため、２月８日には、学識経験者をはじめ、住宅関連の公的団体や民間団体・事業者の代表、行政機関代表や海外関係者からなる「ひょうご住宅復興会議」（座長：巽和夫京都大学名誉教授、委員48名）の設置について方針を決定し、同月16日に第１回目の会議を開催して、住宅復興にかかる県の基本的な考え方を提示し、各委員から様々な提言や意見が出された。

２月28日の第３回阪神・淡路復興委員会では、第１次提言の一つとして復興住宅３ヵ年10万戸の建設、高齢者・障害者等の入居条件などについて特別の措置、復興住宅の工期の短縮化・ローコスト化について提言が行われた。

これらを踏まえて３月９日には兵庫県は1995～96年度の３ヵ年で125,000戸の住宅を建設するという「ひょうご住宅復興３カ年計画（案）」を発表する。

つまり、125,000戸という計画戸数の算定は、国の予算編成との兼ね合いからも早急に必要とされ、限られた情報しか存在しない混乱状態が続く最中（概ね２月中）に行われることとなった。

従って、計画戸数の算定にあたっては、各種調査の分析により、「被災住宅戸数（＝再建が必要となる戸数）」を推計し、被災家屋の状況をイメージしながら住宅統計調査等を

活用して被災世帯の「被災時の居住形態」を推定し、「被災世帯モデル」を想定し、これに合わせた住宅供給計画を策定するという策定フローが採用された。(注２)

被災住宅戸数の推計は、地域的には限られたものであったが物理的に使用が不可能となった住宅の被害戸数の実数をカウントした唯一の調査であった、①都市住宅学会の住宅被害状況調査結果を中心に、②震災直後に記録した最大避難世帯数、③災害対策本部発表の住家被害状況等を勘案し、被災地域全体の被災戸数を推定し、全壊、半壊それぞれについて空き家を除外して、全壊についてはすべてが建て替え、半壊については一部が建て替るものとして推計して125,000戸を算定した。(注２・注３)

(表21) **都市住宅学会の住宅被害戸数調査**(注３)
(平成７年４月３日現在)

| | 住宅被害戸数 | | 合　計 |
|---|---|---|---|
| | 全　壊 | 半　壊 | |
| 神　戸　市<br>(須磨区～東灘区) | 64,257 | 45,149 | 109,406 |
| 西　宮　市<br>(南　部) | 16,015 | 12, 744 | 28,759 |
| 芦　屋　市 | 5,269 | 2,809 | 8,078 |
| 合　計 | 85,541 | 60,702 | 146,243 |

計画(案)は、この後、「ひょうご住宅復興会議」内に設置された総合政策・公共政策・民間住宅・輸入住宅の４部会において、各項目ごとに詳細に議論される。ここで第１回会議に出された意見や県の提案等について検討を行い、その結果を受けて提言案をまとめることとなる。

一方、３月17日神戸市は「神戸市震災復興住宅３カ年計画(案)」を発表する。

また、政府においても４月17日の復興委員会の勉強会では住宅対策についての概要説明が行われ、４月24日の復興委員会では国・県・市の取り組みに評価が得られた。これらを受けて、政府も、公的賃貸住宅の大量で早期の供給を強力に支援することとし、４月28日の阪神・淡路復興対策本部で「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」を決定する。その内容は、①1995～96年度の３ヵ年に新たに11万戸の住宅を建設する。②そのうち77,000戸を公的供給住宅として、所得制限を取り外し、申し込みの一元受付・登録を行う。③高齢者・障害者等に対する優先入居を行う。④所得に応じた家賃設定を行う――などである。

５月12日、第２回「ひょうご住宅復興会議」が開催され、提言案の審議が行われ、同月29日に座長から知事に対して提言が渡される。この後、県の総合復興計画であるフェニックス計画の検討終了を待つとともに支援策が拡充(16施策から37施策へ)され、「ひょうご住宅復興３カ年計画」が８月に最終決定されることとなる。

建設戸数については、その後も様々な検証が続けられ、1996年３月には被災者が市町に出した公費解体処理申請書（棟数単位）を兵庫県が再調査し、戸数単位に集計した結果が発表される。この集計によると住宅解体戸数は次のとおり136,730戸であり、この戸数から住宅統計調査に基づく空家率10%分を差し引いた建替必要戸数は、123,000戸となり、125,000戸の妥当性を示す結果となっている。

（表22） **公費解体処理申請に基づく住宅解体戸数**（注３）　　（平成７年12月現在）

| | 解体申請件数（件） | | | | 住宅解体戸数（戸） | | | 建替必要戸数 (A)×0.9 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 申請件数（棟数換算） | うち、住宅分計 | 戸建て・長屋建 | 共同住宅 | 合　計 (A) | 戸建・長屋建 | 共同住宅 | |
| 県計 | 109,923 | 91,295 | 82,978 | 8,317 | 136,730 | 87,289 | 49,441 | 123,000 |

## ２．各種被害状況調査の問題点（注２）

被災家屋は調査が進むにしたがって増大の一途をたどり、またその調査自体、住宅計画を考えるうえでは問題の多い調査であった（表23参照）。

今回の震災においては、様々な機関・団体が住宅等建築物の被害状況調査を行っているが、いずれの調査も倒壊して再建の必要性がある(＝物理的に使用ができない）戸数を明確に把握することはできなかった。

（表23） **各種被害状況調査の問題点**（注２）

| | 調　査　種　別 | 調査主体 | 住宅被害の把握の観点から見た問題点 |
|---|---|---|---|
| 初期調査 | 建物被害状況調査 | 警察・消防 | 住宅系と非住宅系の区別がない<br>棟数単位で、被害戸数がでない |
| | 避難者数調査 | 各市町 | 指定避難所だけが調査対象<br>救援物資の支給を目的とした非被災者が含まれる |
| | 応急危険度判定調査 | 県・市町 | ４階建て以上の特殊建築物のみが対象 |
| 二次調査 | 罹災証明申請件数 | 各市町 | 義捐金等との関係から拡大傾向<br>住宅系と非住宅系の区別がない<br>所有者、借受人など二重三重交付 |
| | がれき処理申請件数 | 各市町 | 被害状況の全容を把握できる時期が遅い<br>棟数単位で、被害戸数がでない |
| 参考 | 阪神・淡路大震災住宅被災戸数調査 | 都市住宅学会 | 実被害戸数をほぼ把握していると思われるが、調査対象が限定されている |

「通常規模の災害であれば、〈初期調査〉の段階で被害の全容が把握できるものと考えられる。しかしながら、今回の震災では〈初期調査〉が終結する前に具体的な施策に繋が

る〈二次調査〉が始まってしまい、客観的な被害状況の把握を困難にし、事態の混乱に一層の拍車をかける結果となった。

なお、被災を受けた阪神・淡路地域はもともと建設活動が活発な地域であり、被災者による再建活動の他に通常の建設活動も活発に行われている。公費による建物解体申請の分析や法務局による住宅の滅失登記の分析が進めば、今回の震災に起因して除去された（住宅は継続して使用可能であるにもかかわらず、震災が建替えの動機となっての除去を含む）住宅の戸数は把握できるとしても、震災時にどれだけの住宅が倒壊して使用不能となったのか明らかにすることは、今後ともできないのではないかと思われる」（注２）と記されているように、大災害時においては、住宅被害の詳細かつ網羅的な実態の把握は困難であるとされている。この原因としては、以下のような基本的な問題点もある。一つは阪神・淡路大震災のような都市直下型大規模災害の初期段階においては、自治体職員自身被災している可能性があり、また出勤できた職員も被災者への緊急対応で手一杯となること。第二は、消防・防災分野では、建築物の被害状況として棟単位で把握を行うが、その調査結果が被災した住宅戸数把握に直接的には結びつかないという問題である。

これらの点については、被害状況調査を含む災害時における広域的な行政支援体制の確立や被害情報の総合的・体系的管理システムの確立などを通じ、初期段階における効率的な被害状況調査システムの確立について検討を行っていく必要がある、という提案が行われている。（注２）

## ３.「ひょうご住宅復興３カ年計画」の概要（注２）

この計画は公的住宅の早期・大量供給と利子補給を中心とした各種支援制度による民間住宅再建を２つの大きな柱とし、併せて各種の支援・誘導策により、災害に強く、次世代につながる計画的で美しい住宅市街地の復興と高齢者等にやさしい安全・快適で恒久的な住宅供給を図る構成となっている。

具体的には、1995年度から1997年度の３ヵ年に125,000戸の住宅を建設すること（うち新規建設分は110,000戸）、及び新規建設分のうち、77,000戸を公営住宅、特定優良賃貸住宅、公団・公社住宅等の多様な公的供給住宅を積極的に建設することを柱とする計画であり、被災県民の所得階層・世帯構成等に配慮し適正な負担による良質で耐久性の高い住宅の供給を図ることを目的とする。

また支援策は、全被災者に対する基礎的な支援の部分と、まちづくりへの協力者等への上乗せの支援の部分の２段階の構成とし、1995年３月の中間とりまとめ時点で緊急性の高い16施策が発表され、８月の最終案では37施策に拡充された。支援策は、阪神・淡路大震災復興基金や既存制度を活用して多様なメニューが用意された。その内容は個人住宅や賃貸住宅の再建に際して利子補給、共同化・協調化事業や被災マンションの再建への利子補給、被災宅地の二次災害の防止などに対する利子補給、住宅再建やまちづくりに関する相

談業務など多岐にわたっている。

さらに臨海部、内陸部の新市街地や被災市街地において輸入住宅・規格型住宅等を導入した安価で良質・多様な住宅を大量に建設することとしている。

供給計画及び主要施策は次のとおり。

**【供給計画】**（注４）

計画期間は1995年度から1997年度の３ヵ年とし、97年度までに125,000戸の住宅を建設する計画である。その内訳は、94年度以前着工分が15,000戸、新たに建設に着手する戸数が110,000戸である。具体的には、県や市町が供給する災害復興公営住宅が18,000戸、再開発系住宅が6,000戸、国の特定優良賃貸住宅制度を利用した災害復興準公営住宅が18,000戸、公団・公社住宅が22,000戸、街づくり系住宅が13,000戸となっており、これらの公的供給住宅総計は77,000戸となっている。

**【主要施策】**

・災害復興（賃貸）住宅の一元的受付・選定
・設計・建設システムの合理化
・住宅金融公庫融資等の活用
・住宅復興助成基金の設置
・阪神・淡路大震災復興基金の設置
・災害復興（分譲）住宅
・公団・公社分譲住宅等
・被災者住宅再建支援制度
・民間住宅共同化支援制度
・持ち家修繕助成
・被災マンション建替支援制度
・定期借地権による被災マンション建替支援制度
・震災復興型の総合設計制度の創設
・被災マンション建替等支援事業
・被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進制度
・学生寄宿舎建設促進制度
・賃貸住宅家賃等補助
・面的整備事業の積極的推進
・ひょうご100年住宅の建設促進
・応急危険度判定士制度の創設
・高齢者仕様の標準化

・人生80年いきいき住宅補助制度
・復興住宅コミュニティプラザの設置
・総合住宅相談所の設置
・ひょうご都市づくりセンターの設置
・住宅復興情報誌の発行
・ひょうご輸入住宅総合センターの設置
・輸入住宅復興街区の形成
・輸入住宅導入の推進
・ひょうご県民住宅復興ローン制度等
・県民住宅ローン既債務対策助成制度
・住宅債務償還特別対策助成制度（ダブル・ローン対策）
・宅地防災工事助成制度
・被災宅地に係る二次災害防止対策工事助成制度

## 4．計画の進捗状況

1996年３月末までのところ、民間住宅を中心に住宅建設が進んでいる。

また、公営住宅等の用地確保がかなり進んできたことから、今後は公的住宅の建設が拡大することが予想されるとともに、仮設住宅等から恒久住宅への移行がスムーズに行われるようプログラムの検討が行われている状況である。

（表24） **住宅復興の推進状況**（注６）

| | |
|---|---|
| 災害復興公営住宅 | ：ほぼ用地を確保 |
| 再開発系住宅 | ：約８割の用地確保 |
| 災害復興準公営住宅 | ：約290団地、約7,200戸が事業着手 |
| 公団・公社住宅 | ：約５割の用地確保 |
| 民　間　住　宅 | ：被災地での平成７年２月～８年２月累計の新設住宅着工戸数は昨年同期比1.９倍 |

（平成８年３月末現在）

**【災害復興公営住宅の推進状況】**

用地取得については、神戸地域内で不足が生じているものの、「特定借上・買取公営住宅制度」による民間活力の導入等により、1996年３月末には、ほぼ用地が確保される見通しが立っている。工事発注については、一部については既に発注を終えているが、地元調整が進み次第、その他の地域も順次行われる予定となっており、建設計画は着実に推進されている。

なお、供給にあたっては、災害公営住宅の直接建設及び再建のほか、公団賃貸住宅の借上、買収（神戸市、西宮市及び芦屋市）、民間賃貸住宅の借上（伊丹市）を行うことによ

公営住宅は大量建設の必要があるが、自治体の負担は重い

（表25）　災害復興公営住宅の地域別計画戸数（注５）

| | | 災害復興公営住宅 | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 県　営 | 市町営 | 計 |
| | | 戸　数 | 戸　数 | 戸　数 |
| 神戸市 | 東灘区 | 150 | 1,156 | 1,306 |
| | 灘区 | 341 | 613 | 954 |
| | 中央区 | 865 | 203 | 1,068 |
| | 兵庫区 | 406 | 188 | 594 |
| | 長田区 | 6 | 222 | 228 |
| | 須磨区 | 89 | 228 | 317 |
| | 垂水区 | 193 | 751 | 944 |
| | 西区 | 259 | 445 | 704 |
| | 北区 | 150 | 321 | 471 |
| | 調整中 | 90 | 3,090 | 3,180 |
| 神戸市計 | | 2,549 | 7,217 | 9,766 |
| 尼崎市 | | 308 | 675 | 983 |
| 西宮市 | | 565 | 1,740 | 2,305 |
| 芦屋市 | | 414 | 600 | 1,014 |
| 伊丹市 | | 519 | 192 | 711 |
| 宝塚市 | | 292 | 300 | 592 |
| 川西市 | | 464 | 102 | 566 |
| 明石市 | | 305 | 308 | 613 |
| 淡　路 | | 250 | 539 | 789 |
| 被災地外 | | 583 | 25 | 608 |
| 調整中 | | 0 | 102 | 102 |
| 合　計 | | 6,249 | 11,800 | 18,049 |

り、その進捗が図られている。

**【災害復興準公営住宅】**

特定優良賃貸住宅制度を被災者向けに活用した制度であり、災害による特例措置が講じられている。この制度は、住宅供給公社が自ら賃貸住宅を供給し、又は民間の土地所有者等が建設する賃貸住宅を住宅供給公社等が借り上げもしくは管理を受託して公的な賃貸住宅として供給する制度である。特例措置としては、共同施設整備費の補助率嵩上げや認定戸数要件の引き下げなど従来の制度の拡充の他、(財)阪神・淡路大震災復興基金による助成制度が創設されている。国の予算措置については、18,000戸の認定についてすべて措置され、また建設費にかかる補助金については総額が措置され、年度毎の事業戸数に対する事業費が確保される見通しとなっている。これら予算措置とあわせて兵庫県では、建設計画の募集（オーナー募集）等を行っており、土地所有者や建設業者、管理会社等への説明会の開催、新聞広告、ポスターの掲示など積極的な広報に努め、制度の普及・啓発を行っている。また、各市においても、制度実施済みの市においては早期の募集、制度未実施の市については、要

綱等の整備を行っている。

**【民間住宅等の建設状況】**

**ア．新設住宅着工戸数**

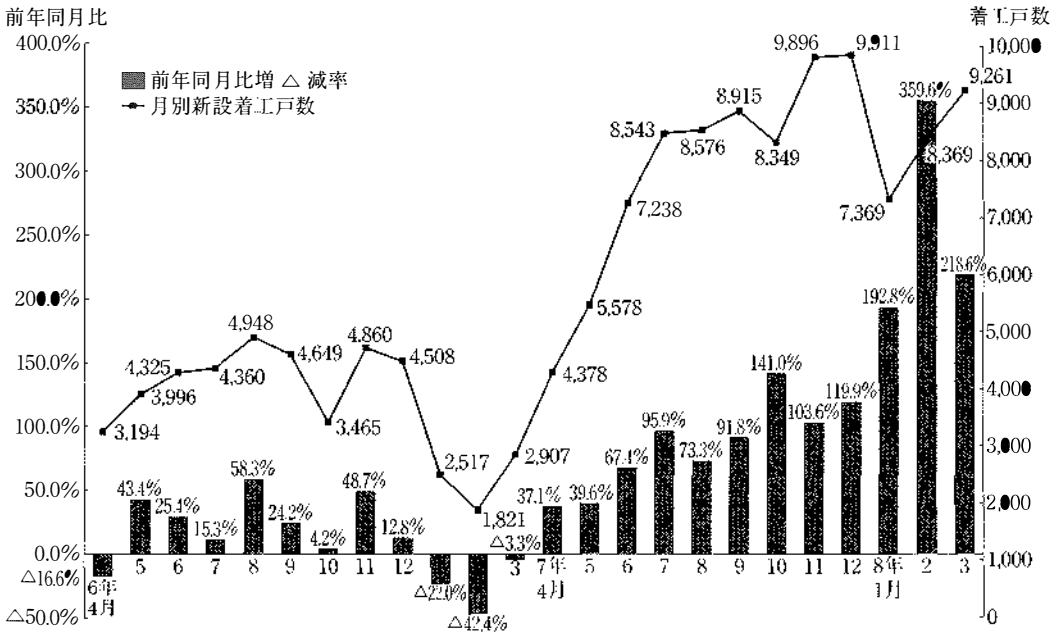
被災地（兵庫県内10市10町）の新設住宅着工戸数は、震災直後の95年１月、２月は前年同月比で△22.0%、△42.4%と落ち込んだものの、３月以降は順調に回復し、６月に大幅な増加を示すとともに、７月以降は高止まり状態が続いている。また、着工のピークが西宮市では６月、芦屋市では８月、神戸市では９月と地域的にずれていることがその一因とも考えられる。

一方、95年２月～96年３月までの14ヵ月を合計すると101,111戸となり、被災10市10町のこれまでの実績は年間３～４万戸であることから、平年の約２倍の新設住宅が震災以後に着工されたことになる。

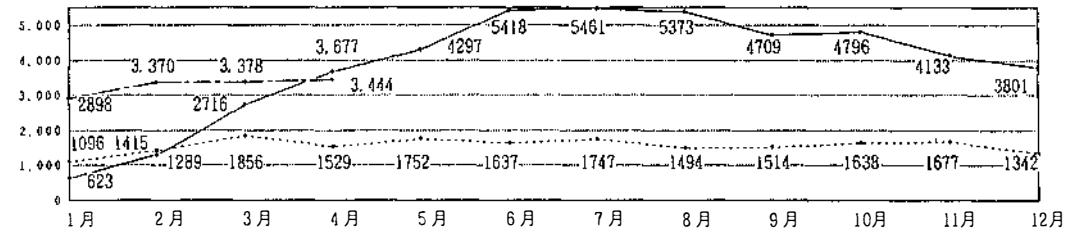
このように、新設住宅の着工が進んでいることについては、

「確かに震災後の住宅建設への動きは活発に展開したが、その内容はさまざまである。被災した住宅の再建ではない、震災を契機とした建て替えや新築もかなり発生していることが考えられる。震災前から計画されていたマンションの着工もかなりあるようだ」（注７）との評価もあり、また、阪神・神戸地区は元来、住宅建設が活発な地域であることを考えると、新設住宅戸数＝建替戸数とならないのは当然である。しかし、全般的にはそのような建替を含めても新設住宅の着工が民間住宅を中心に順調に進んでいるということができる。

（図６） **災害救助法指定市町　月別着工戸数／前年同月比**（注６）



（図７） **被災市町全域での建築確認受理件数の推移**（注6）　〔凡例：…平成６年　―平成７年　-·-平成８年〕




### イ．建築確認受理件数の状況

被災地での1994年と95年及び96年１月～３月の期間の建築確認受理件数をグラフ化すると図７になる。これをみると震災のあった1995年１月こそ前年を大幅に下回ったものの、２月以降、急速に回復し、４月には前年の２倍、６月から８月にかけては前年の３倍以上にまで拡大している。しかし、それ以後は漸減し96年３月までは６年比で約２倍強の安定した推移を示している。

従って、1995年６月から８月にかけて建築開始のピークがあり、それ以後ピークは去ったものの建築需要は依然として高水準にあるということができる。

### 【災害復興(賃貸)住宅の一元募集と自力再建困難層】

震災による甚大な住宅被害を踏まえ、兵庫県は住宅を失った被災者及び被災市街地の復興のための面的整備事業の実施に伴い移転する従前居住者に対し、安全で良質な賃貸住宅を早期に、かつ大量に供給する必要性から入居者の募集等を一元的に行う「災害復興（賃貸）住宅の一元的管理」制度を建設省の指導の下に、２月上旬より検討を始める。具体的には、「災害復興住宅供給協議会管理部会」（建設省、県、住宅・都市整備公団、県住宅供給公社、神戸市住宅供給公社、被災地内の８市７町で構成）を３月22日及び４月27日に開催し、制度についての検討、協議を行い管理部会報告案を取りまとめ、５月９日の供給協議会及び５月12日のひょうご住宅復興会議に諮って承認を得る。一元的管理を円滑に実施するため、①「災害復興（賃貸）住宅管理協議会」を設置するとともに、神戸・阪神・淡路・東

完成が待ち遠しい再建中の自宅

播磨の４つの実施ブロックを設け、それぞれに「地域ブロック管理協議会」を設置する。②入居者選考について、高齢者・障害者等社会的弱者に配慮した優先入居者選考方針を策定。③高齢者・障害者に係る住戸選定については、低層階住宅、バリアフリー住宅等への入居を配慮する等が報告案の内容である。以後、９月下旬まで、十数回の管理協議会及び地域ブロック別の実務担当者会議を開催し、一括受付資格、一括受付窓口の整備、応募書類等の書式の標準化、事務体制の整備等について協議が重ねられる。

これらを経て、災害復興（賃貸）住宅一元的募集の第１回募集が1995年10月31日から11月15日まで実施される。募集戸数は、新築2,723戸、空家3,385戸、計6,108戸で、県内はもとより、他府県に避難している被災者にも、新聞、テレビを通じて周知を図る等の広報が行われるとともに、10月９日に募集についての記者発表が行われる。この第１回募集のときに「災害復興（賃貸）住宅入居希望者登録書」が配布され、希望者の実態が把握された。結果は以下のとおり。

（表26）　**登録状況**（注５）

| | 公営住宅等 | その他 | 合　計 |
|---|---|---|---|
| 仮設住宅入居登録世帯 | 13,657<br>(79.4%) | 3,534<br>(20.6%) | 17,191<br>(100%) |
| 仮設住宅以外登録世帯 | 11,731<br>(69.9%) | 5,040<br>(30.1%) | 16,771<br>(100%) |
| 登録世帯計 | 25,388<br>(74.8%) | 8,574<br>(25.2%) | 33,962<br>(100%) |

（表27）　**災害復興（賃貸）住宅入居希望者登録者の現在居住地**（注５）

| 登録件数 | 応急仮設住宅 | 公的賃貸住宅 | 民間賃貸住宅 | 親族・友人 | その他 | 無回答 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 33,962 | 17,191 | 1,565 | 9,441 | 2,896 | 2,044 | 825 |
| (100%) | (50.6%) | (4.6%) | (27.8%) | (8.5%) | (6.0%) | (2.4%) |

（表28）　**災害復興（賃貸）住宅入居希望者登録者の従前家賃**（注５）

| 回答件数 | ２万円未満 | ２万円以上４万円未満 | ４万円以上７万円未満 | ７万円以上 |
|---|---|---|---|---|
| 23,591 | 2,504 | 10,609 | 7,909 | 2,559 |
| (100%) | (10.6%) | (45.0%) | (33.5%) | (10.9) |

（表29）　**災害復興（賃貸）住宅入居希望者登録者の収入**（注５）

| | 300万円未満 | 300万円以上<br>400万円未満 | 400万円以上<br>600万円未満 | 600万円以上<br>1,000万未満 | 1,000万円<br>以上 | 無回答 | 合　計 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 登録件数 | 17,858<br>(52.6%) | 6,024<br>(17.7%) | 5,584<br>(16.4%) | 2,291<br>(6.7%) | 332<br>(1.0%) | 1,873<br>(5.5%) | 33,962<br>(100%) |
| うち世帯主が65歳以上 | 6,682<br>(67.2%) | 1,496<br>(15.0%) | 803<br>(8.1%) | 295<br>(3.0%) | 43<br>(0.4%) | 624<br>(6.3%) | 9,943<br>(100%) |

この調査によると、仮設住宅以外の希望者も半数近くを占め公営住宅の需要が高いこと（表26及び表27）、従前家賃が４万円未満が55.0％であること（表28）、年収300万円未満の世帯が50％を越えること（表29）が分かる。前節の仮設住宅入居者の実態調査結果を併せて考えると、公営住宅の需要が非常に高いこと、家賃負担の軽減策の必要性が高いことが読みとれる。４万数千戸にのぼる仮設住宅に暮らす人々や、臨時的な住宅に仮住まいを余儀なくされている人々を含め、住まいを求める被災者にとって、恒久住宅への１日も早い入居こそが、自立的な生活再建の第一歩である。なかでも仮設住宅の居住者は高齢者や低所得層が占める割合が高く、融資制度の活用等による自力再建は難しい、また新たな賃貸住宅の家賃増加には耐えられず、恒久住宅の確保が困難な状況にある。このような深刻な状況では、大量の仮設住宅が長期にわたり存続し、公園・グランドなどの都市機能の回復がはかれないことにも繋がる。このような認識に基づき兵庫県は、仮設住宅等から恒久住宅への移行が円滑に実施されるための基盤整備を要望した結果、新たに政府と地元自治体との定期的な連絡・協議の場が設置されることとなった。その第１回協議は1996年２月28日に神戸市内で行われ、この中で、復興の最重要課題である住宅対策の基本的な考え方が具体的な家賃の低減方法を含め議論された。住宅対策については、引き続き政府関係各省庁・地元自治体が一体となって検討を進め、できるだけ早期に具体的な方策を明らかにすることとしている。

## ５．住宅復興への障害と課題

住居を失った人々は、避難生活を送りつつ、住居の修理・再築、新たな確保に迫られた。自力再建が前述のとおり､1995年６月～８月にかけてピークを迎えるなど順調に進む一方、多くの障害に直面している被災者も多い。住宅再建については、個々に様々な事情があり、一概にすることは困難であるが、主要な問題と思われるものについてのみ、断片的に記述する。

**【借地・借家問題】**

震災復興のまちづくりの基本は、都市施設建設のための都市計画事業のほか、土地区画整理事業、市街地再開発事業等によって行われることになるが、大都市圏である阪神・神戸地域には多くの借地人、借家人がいる。特に今回の震災においては、老朽木造賃貸住宅に住んでいた人が大量に被災している。これら借家人の多くは高齢の方であり、もと住んでいた地域に戻れない人の問題が当初から懸念された。そこで、被災地の復興のために、借地人・借家人の権利を強化することを内容とする「罹災都市借地借家臨時処理法」が適用されることとなったのであるが、ひょうご都市づくりセンター登録アドバイザー・コンサルタント等の活動を行っている戎正晴弁護士は、ある座談会で同法について次のように語っている。

「被災地域には２月６日に罹災処理臨時処理法が施行されましたが、ほとんど役に立ってないというのが現場の感覚です。

臨時処理法は全部滅失した借家を対象に、元の借家人に主として優先的借家権と優先的借地権を保障するものです。しかし、優先的借家権といっても家主には建てる義務はないし、仮に建てる意志があっても高齢者の方が多く、今の制度では借金できない。ある程度の敷地面積があれば助成がありますが、狭い土地ですから、何の援助もない。家が建たないから入れない。また、仮に建ったとしても新たな借家条件となります。ところが、借家人も高齢者が多い。年金でやっと生活をしていた人たちですから、家賃が高くなったら入居できないということで、優先的借家権は実際には機能しない。

優先的借地権も同様です。家主が建てないのなら、借地して自分が建てるなどというのはよけい無理です。借地権の設定にはかなり高額の権利金が必要で、そんなお金があるわけがない。仮にあっても再築資金が借りられるか、地代を払い続けられるかという問題があって、これもダメ。結局、もとの借家人は、罹災処理臨時処理法が意図したところと離れて、保護を受けられない状況です」（注８）

このように、同法による借地・借家問題は解決が困難であるとともに、同法は法的にも解釈上の問題点が多いとされ、紛争を発生させる原因ともなるという意見さえある（注９）。

**【被災マンション問題】**

今回の地震は我が国初の都市直下型であったため、マンションの建て替え・補修等、やがて更新を迎える我が国の高層の集合住宅の問題が先取りされる形で、しかも待ったなしで取り組まねばならなくなった。従って、倒壊マンションの再建は前例のない困難な問題を数多く抱えることとなる。

当初から問題となったのは、既存不適格の問題である。つまり、マンションは都市計画法と建築基準法の規制を受けて建設されるものであるが、建設時には適法であっても、改築する場合には、改正後の新しい基準が適用され、従来と同一の居住スペースが確保されなくなる、という問題である。この場合、容積率や建ぺい率などが直接的な障害となる。そこで、建築基準法に基づき、敷地内に近隣住民が自由に出入りできる公開空地を提供してもらい、その見返りに容積率をある程度緩和する「総合設計制度」が活用されることとなった。さらに震災復興の場合には、許可条件も緩和され、容積率の割増しや、敷地面積要件、公開空地の最小規模などに工夫が凝らされている。これ以外にも住民の合意をもとに、きめ細かなまちづくりを進める「地区計画」制度の弾力的運用が図られている。

次に、建て替え決議を行うに際して、居住者全員の同意という要件も当初から大問題となった。このため、緊急立法として「被災区分所有建物の再建等に関する等に関する特別措置法」（以下、「被災マンション法」とする）が1995年３月17日に成立、24日に公布、施

行された。この法律により、再建決議は全員同意ではなく、敷地持分権の価格の5分の4以上の多数決となった。

被災マンションの再建支援策はこの他にも、①各種の利子補給制度、②初期の調査費補助、③アドバイザー及びコンサルトの人材派遣・活動費補助、など様々な工夫や制度が取り入れられることとなるが、被災1年を経て1996年3月までに着工が見込まれるのは数棟を数えるのみである。これらの原因として、

①住民たちが意見を交わして互いの事情を理解しあうまでの合議の場を設ける問題

「避難していて連絡がとりにくい」

「住戸数が多く大世帯のため意見交換がしにくい」

「法律や制度に対する理解が十分でない」

「外部の情報に振り回されて議論が進まない」

②管理組合の運営が非民主的であったり、不手際があったり、あるいは一部の住民のエゴで組合にトラブルが起こるといった運営上の問題

③区分所有者の基本的な利害の相違が表面化する例

「店舗やオフィス部分と住居部分の意見の違い」

「複数住戸の所有者や賃貸住戸所有者と一般的な居住区分所有者の意見の対立」など

④復旧の方向をめぐって、「建て替え」か「補修」かに住民の意見が分かれて合意形成が難航する問題（この意見の対立には住民間の費用捻出の条件の違いや住まいに対する考え方の相違が反映）

⑤部分被害の問題。（連続棟の建物で部分的に被害の著しいところがあり、復興の方針と費用負担をめぐって意見が分かれる）

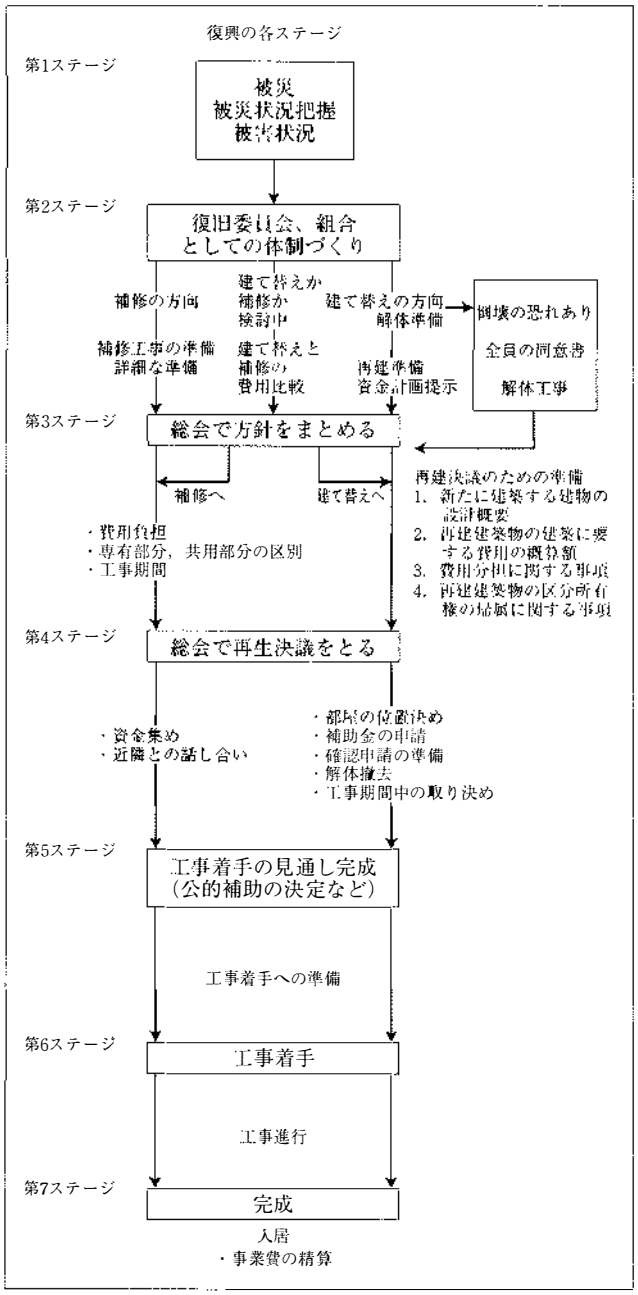
⑥不動産にかかわる権利設定の不備などが原因で意見対立が生まれたり復興が進みにくくなったりする問題

などが指摘されている。（注10を基に作成）

この他にも、「総合設計制度適用により容積は確保されたが、公開空地をとるために階数が増え高さ制限がクリアできなくなる」「若い世代は建て替えて資産価値を上げようと言い、高齢者は収入や新しいローンがネックとなり、補修して住もうと言うことが多い」のような世代格差など現場では様々な問題が障害となっている。マンションの建て替えや復旧には数十戸に及ぶ区分所有者の合意形成が欠かせないものであり、その合意形成の中心は区分所有者が構成する管理組合によって行われるが、彼らは震災後の生活の混乱の中で、自らの財産上のギリギリの条件を提示しあいながら共通の方向をつくりあげようとしている。図8はマンション復興の各ステージを簡潔に示したものである。

また、マンション被害についても各種の調査が行われているが、構造材が破壊されるなどの大被害を受けた場合でも話し合い等の結果、建て替えずに大規模な補修により対応する場合も多く、厳密な実態把握は難しい。

（図８） **被災マンション復興の各ステージ**（注10）




なお、神戸・西宮・芦屋・尼崎・伊丹・宝塚の６市で全壊、半壊の判定を受けたマンションは172件とされている。

また、建て替えに向かうマンションは追跡調査を行っている専門家の分析では100棟を越すと予測している。その専門家は次のように述べている。

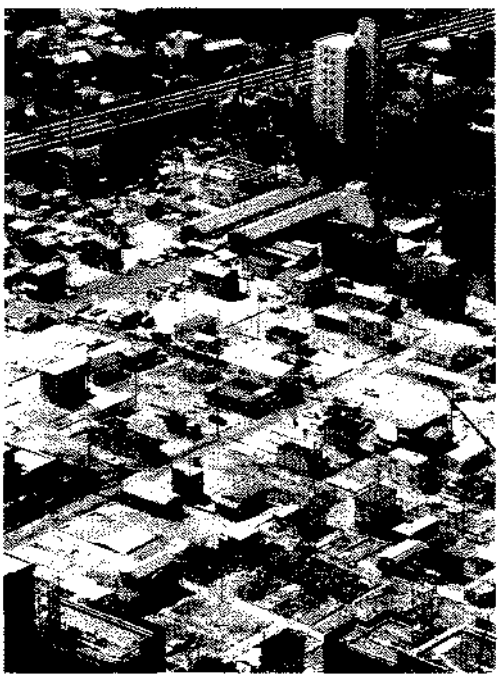
「震災から１年経て96年１月現在で、建物を解体したか解体に着手した分譲マンション

は82件を数える。９月時点で57件であったから２ヵ月余りでかなり増えたことになる。今後さらに増え最終的には100棟を越えるマンションが解体され撤去される可能性がある。他の住宅タイプに比べて分譲マンションの被害状況は相対的に少なく、大変安全で、住み手を守る機能をよく果たしたといってよいのだが、しかし、100余棟が解体されるというのは、全く未曾有のことであって今度の震災被害の特徴の一つといえるだろう」（注11）

**【都市計画事業による面的市街地復興の課題】**

今回の震災で最も面的に被害を受けたのは長田区の焼失地帯をはじめ木造賃貸住宅等が密集した市街地（戦災で焼失を免れた地域でもある）であった。このため、震災復興を進める上で、二度と同じ災禍を繰り返さないために、防災に強いまちづくりを行うことが意図され区画整理や再開発といった面的整備に向けて必要な施策が実施された。

まず、これら事業実施のために、まず建築基準法により１ヵ月、さらに建築大臣の承認を得て、もう１ヵ月、区域内における建築物の建築が制限または禁止されることとなった。私人がばらばらに建物を再築するのを制限し、その期間内にきちんとした都市計画を練り上げて、無秩序な市街地が再現されるのを防ごうというのが法の趣旨である。まず、神戸市と西宮市、続いて宝塚市が１ヵ月の建築制限に踏み切り、芦屋市及び北淡町については、県が地区指定を行うとともに、さらに１ヵ月の延長を図って３月17日まで建築制限を実施し、その間に区画整理や再開発といった市街地復興の青写真を都市計画決定していくこととされた。



震災直後の火災で焼け野原となり、
プレハブが目立つ長田区

しかし、従来の土地利用関係に大幅な変更をもたらす都市計画決定に際しては、当然、対象地域に居住する土地所有者、借地権者、さらに借家権者をも含めてそれらの人々の納得と合意が必要である。複雑な権利関係の確認・関係者への周知・住民の合意形成などの作業は、今回のような大規模災害の場合、物理的に不可能に近い。そこで、政府・国会でも、こうした事態に対処して、建築基準法とは別に長期にわたる建築制限と事業実施上の特例を認める特別立法が検討された。国会で超特急の論議が進められ、急遽1995年２月26日に「被災市街地復興特別措置法」が制定される。同法は、被災地内の復興推進地域を対象に、災害発生の日から最長２年間の賃貸住宅建築禁止

を含む強い建築制限が認められ、同地区内で区画整理や都市再開発の都市計画が決定された暁には制限が解除される、という仕組みである。

しかし、実際の事業計画の決定においては、既存法とこの新法とが、以下に示されるように並行して作用することとなった。

「震災後の市街地復興のための土地区画整理事業と市街地再開発事業の計画策定の取り組みは、この法律（被災市街地復興特別措置法）制定作業と同時並行というよりは、むしろ先行的に進められたため、既存法による両事業の運用を前提にして検討された事業計画の内容を基本にして、（中略）震災特例を受けるため最終的な都市計画決定段階で後追い的に調整され（特例適用を受けることになった事業については、事業名に『震災復興』の名称が冠されている）、この新制度による地域指定が併せて行われたとみられる。そのため、この地域指定による建築制限については今回の復興都市計画では実質的には適用されていない」（注18）

建築基準法による建築制限が切れる前日の1995年３月16日に兵庫県の都市計画審議会が開催され、先例のない２段階方式で都市計画が決定されることが明らかになる。これは、第１次の都市計画として、まちづくりの大枠を決定するにとどめ、それ以降、地権者や利害関係住民の参加を求めながら徹底的な議論を積み重ね、住民の意見や要望を反映した具体的な細部の計画を第２次計画として決定する。また、住民と意見調整するなかで、当初に都市計画決定した大枠を変更修正する必要が出てきたときは、弾力的に対応するという方式である。

土地区画整理のような都市計画は、地権者をはじめ関係者にとっては、大きな利害が伴う難事業である。進捗状況等については第八章「都市計画・まちづくり」に詳記するが、このような２段階の都市計画は前例がないだけでなく、住民と行政との新しい協力関係、新しい地方自治の在り方を占う一つの実験、一つの試金石とみることができる。

このような経緯の中で、柔軟で新しい枠組みによる住民参加のまちづくりの必要性が強く認識されてきた。この点について、貝原俊民兵庫県知事はある座談会で次のように語っている。

「行政は、今までどちらかというと住民同士の話し合いにまかせたのでは、それぞれのエゴが衝突してしまうという考え方でやってきました。だから行政が中に入って、きちんと計画を立てて、規制もしてきたのですが、これからは、そういうやり方を少し変えて、成熟社会にふさわしいものにしていくべきではないかと思います」（注12）

**【いわゆる白地地域の市街地復興の課題】**

復興促進地域の約８割が、自力復興地域、いわゆる白地地域である（図９参照）。被災地における住宅復興は、既述のとおり、新設住宅の着工戸数や建築確認受理件数の状況から、民間住宅の建築需要は震災１年後も高水準で推移しており、住宅復興が民間住宅を中

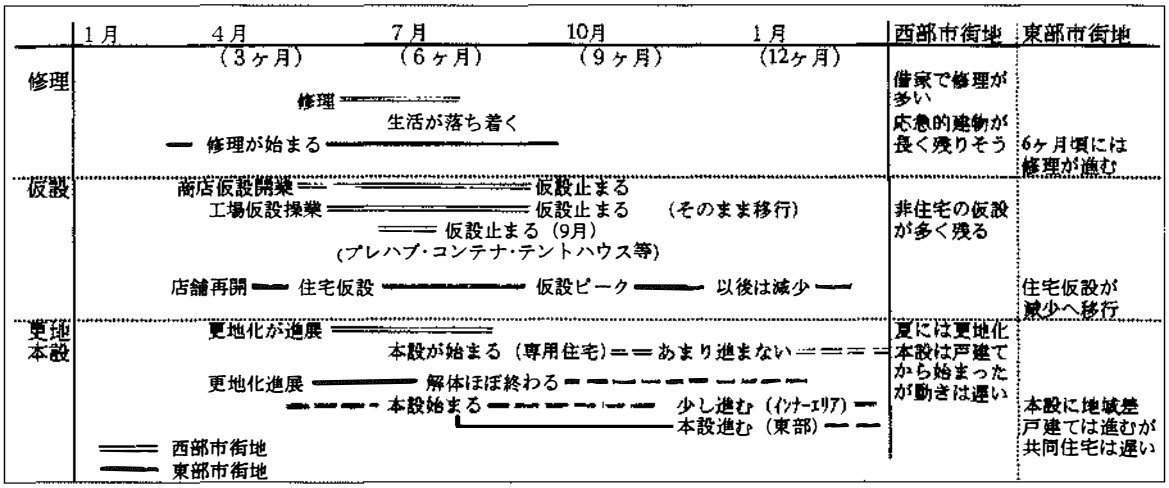
心として進んでいる状況が窺えると同時に、次の１年は公的供給住宅の建設がかなり進む状況になってきたことから、市街地復興には一定の見通しがたってきたということができる。しかし、被災地の実情を個別に見ていくと、まだ多くの課題が存在していることが分かる。

（図９） **白地地域の割合**（注12）
**（神戸市を例として）**

| | |
|---|---|
| 黒字地域（2.5%） | 白地地域（79.2%） |
| 灰色地域（18.3%） | |

次の図は、震災以後１年間の市街地の再建経過とその状況を複数の拠点調査から概括したもので、神戸の中心市街地をはさんで東部（阪神間地区）と西部（兵庫・長田地区）とに分け、市街地の復興経過の特徴を示している。

（図10） **市街地再建の経過**（注13）




この図から以下のことが分かる。

第一に、震災から３ヵ月を経過した４月前後から店舗の再開や住宅の修理・工場の仮設操業が始まり、半年後の７月から10月にかけて市街地の再建が本格化し、当面の生活の場が決まり生活が落ち着いてきたことが分かる。

第二に、西部地区が東部地区よりも再建状況が遅いことが分かる。西部市街地は「住工商が混在し職住近接型の生活が多い。市街地の復興は工場・商店の再開と生活再建が一帯となっている。東部市街地はインナーシティ問題を抱える密集市街地や良好な住宅地等多様な住宅地によって構成され、市街地再建は個々の住宅再建によるところが大きい」（注13）。また民間住宅等の仮設建設は各地区とも10月頃までにピークを終わるが「西部市街地では１年を経過しても本設があまり進まない。住商工混在地では工場・店舗等仮設のまま残り、更地再建の３分の２を仮設が占める仮設都市の様相を示している。東部市街地では戸建て住宅を中心に再建が進むが、共同住宅や賃貸住宅の再建は遅い」（注13）と分析されている。

第三に、震災３ヵ月目から半年後にかけてがれき撤去と更地化が進展したが、本設があ

まり進んでいない西部市街地だけでなく、同じ東部市街地でも本設が進んでいない地区が見られる点である。この原因については、狭小宅地率が高く市街地密度が高い地区では、仮設の比率が高く1年後の再建率も20%台と低いとし、敷地条件や地域特性によって、同じ住宅地でも再建状況に違いが現れている、と分析している。(注13)

白地地域の復興には、都市計画事業等による面的な復興とはまた違ったレベルの課題がある。再建者が個々に抱える問題からくる課題について、そのいくつかを指摘しておきたい。

**ア．敷地条件からくる問題**

白地地域の復興において克服すべき課題の一つが、狭小敷地や旗竿敷地・接道不良敷地などの敷地条件の改善である。それが未解決のまま個別に自力再建が進行すると、周囲の再建が進めば進むほど「既存不適格宅地における再建が益々困難」(注7)になるという状況が生じる。

こうした敷地条件の克服には、共同化や協調化による再建が一つの方法としてあるが、隣接し合う権利者同士の条件の違いや公的助成のインセンティブが弱いこと等からあまり進んでいないのが実情である。その結果「密集市街地においては、共同化や協調化もなかなか進まず、違法建築によって不良街区が再生される可能性も出てきている」(注13)、一方で「再建が進む市街地の中に再建されない更地が点在する状況」(注7)が生じている。

こうした震災空地の存続は被災地に広く分布しており、それを如何に取り扱うかに関する公的な方針を打ち出す必要がある、という意見もある。(注7)

**イ．経済的条件からくる課題(資金力の不足)**

兵庫県では、住宅復興に向けて「ひょうご住宅復興3カ年計画」を策定した。

その特徴として、一つには、被災した借家層はもちろんのこと、持家層に対しても高齢である等の理由により再建が困難な人のために、賃貸住宅の供給に重点を置き、その割合を全体の6割以上としている点がある。また、全体の7割の77,000戸を公的供給住宅とする等公的主体の役割を大幅に高めている。

さらに、個人で住宅を再建しようとする者に対しても多くの施策が盛り込まれている。その内容は、低利の融資や利子補給のほか、良好なまちづくりに資するもの等については、補助制度も設けられている。面

自力で仮設住宅を建て生活する被災者

的整備事業に関連して行われる住宅再建やマンションの建て替え等については、10年にわたる長期の利子補給が行われ、そのうち当初５年間は実質無利子とする等手厚い助成制度が設けられている。

しかし、現在の日本の制度下においては、災害によって失われた個人住宅の復興は、あくまでも個人の責任において行うことが原則であり、被災者自らの多額の資金負担が必要になる。

こうした多額の資金負担の問題は、被災各世帯の住宅に対する考え方、家族構成、経済状態、職業の有無等により様々な形態となるが、

・持家の高齢者の多くが住宅再建資金を調達する力を持たないこと
・持家の若年層にも被災家屋の多額の住宅ローンが残り、再建までの余力を持たない人が多いこと（二重ローン問題）
・民間借家の所有者にも同様に再建能力を持たない人が多く、被災前の借家人に対して住宅供給ができないこと
・被災した借家人においても被災地に代替の借家はなく、あっても賃貸料が高騰し手が届かない人が多いこと

というふうに、住宅再建の目処を立てることができず、復興の歩みに取り残されかねない人々が多数存在するといわれている。（以上、注15）

そこで、兵庫県では阪神・淡路大震災のみならず巨大災害が発生した場合の最大の課題である早急な住宅復興に対しては、現行の地震保険制度や義援金、災害救助法や生活保護制度など既存制度の枠組・延長上にあるものでは不十分であり、またそれ以上の公的支援は公平性の観点から困難であるとして1995年10月「新しい住宅地震災害共済保険制度の創設」を提言し、社会保険や自賠責保険と同様、国民の全員の加入を求める制度の実現に取り組んでいる。

《住宅地震災害共済制度》

阪神・淡路大震災など大規模災害で自宅を失った被災者の救済を目的に、兵庫県が1995年10月に創設を提唱した制度。公的機関を含め住宅所有者が全員加入し、掛け金は自治体が固定資産税などとセットで徴収して、１戸当たり年12,000円の掛け金で、最大1,700万円の保険金を支給する。事業は国、地方自治体などが出資する機構で運営、遡及も検討するとしている。

共同通信社が実施した全国都道府県アンケート（注16）では、この兵庫県案を埼玉・東京・佐賀が「現時点で最も被災者救済の方向性が見えるもの」などと積極的に評価したほか、25府県も趣旨には賛同する等、28都道府県が理解を示すとともに、全国の約７割に当たる33都道府県が現行の地震保険では不十分で共済保険など新しい制度の創設が必要だとしたが、住宅所有者全員の加入とする点について「国民的合意が不可欠」などと慎重な意

見が多かった。また、16都道府県は早急な創設を求めたとされる。

改善すべき点として、阪神大震災を含めた過去の災害への遡及措置や強制加入の方式、自治体が窓口となる保険料の徴収方法などが指摘されている。

一方、災害で失われた個人財産を公的資金で補償するような新制度の創設については、このアンケートではいずれも否定的であった。

最後の個人補償の問題については、「最も基本的な問題の一つである個人補償はどうにもならなかった。私有財産制のもとでは、自己の財産の管理は自己の責任であり、たとえ震災でも補償されない、というのである。倒産した金融機関の預金は、取り付け騒ぎなどが起こって金融秩序が乱れると、国民経済全体に大きな影響があるから、公金を使っても保護しようとする意見もある。なけなしの預金を下ろして建築した家が、今回の地震で損壊した人とのバランスからは、どちらが救済されるべきか、割り切れない思いがする。（中略）個人補償の問題は、国会の予算委員会でも議論がなされたが、政府は『今日まで日本では、私有財産にかかわる個人補償を真正面からするという仕組みになっていない』との見解を越えなかった。家屋の解体や擁壁の修復等については、公共性を前面に押し出して、なんとかこの壁を破った例もあるが、やはり壁は厚かった」（注17）と記録されている。

（注１）『阪神・淡路大震災―兵庫県の１年の記録』兵庫県　1996年６月
（注２）「阪神・淡路大震災における住宅被害の状況とひょうご住宅復興３ヵ年計画」菅原康雄『兵庫県政学第２号』兵庫県政学会事務局　1996年３月
（注３）『蘇るまち・住まい』兵庫県都市住宅部　1997年３月
（注４）『ひょうご住宅復興３ヵ年計画』兵庫県都市住宅部　1995年８月
（注５）『阪神・淡路震災復興計画推進委員会住宅部会H.８.３.14資料』兵庫県　1996年３月
（注６）『阪神・淡路震災復興計画推進委員会住宅部会ワーキング会議H.８.５.20資料』兵庫県　1996年５月
（注７）「第Ⅴ章住宅復興」鳴海邦碩『震災都市復興の１年』日本都市計画学会関西支部復興都市づくり特別委員会　1996年11月
（注８）「座談会　罹災住宅再建の視点と課題」『ジャスティス―誰がための法と行政か』システムファイブ　1996年１月
（注９）「大震災に伴う借地・借家の法律関係」安永正昭『ジュリストNO.1070』有斐閣　1995年12月『大震災の法と政策』P321　阿部泰隆　日本評論社　1995年12月などを参照
（注10）「合意形成抜きに進まぬ復興」梶浦恒男『甦る11棟のマンション』日経BP社　1997年１月
（注11）「分譲マンション復興の現状と課題」梶浦恒男『大震災１年半・住宅復興の課題』日本建築学会建築経済委員会　1996年９月
（注12）「座談会　復興計画の推進とその課題（１）」『21世紀ひょうごVOL.67』（財）21世紀ひょうご創造協会　1996年３月
（注13）「都市復興の地区別実態」小浦久子『震災都市復興の１年』日本都市計画学会関西支部震災復興都市づくり特別委員会　1996年11月
（注14）「震災復興１年の実態からみた復興都市計画の今後の課題」土井幸平『都市問題研究第49巻第１号通巻553号』都市問題研究会　1997年１月
（注15）『新しい住宅地震災害共済保険制度の創設―被災地からの提言―』兵庫県　1995年10月
（注16）「神戸新聞」1996年３月24日
（注17）『大震災100日の記録』貝原俊民　ぎょうせい　1995年12月
（注18）「市街地復興の計画と事業―基本的枠組み」安田丑作『震災都市復興の１年』日本都市計画学会関西支部震災復興都市づくり特別委員会　1996年11月

# 第四章

# 福　祉

# 第一節　生活保護

## 1．災害による生活保護の動向（注1）

**【被保護世帯等に対する援護】**

高齢・母子・傷病傷害等の要援護世帯が多数被災していること（1995年6月23日現在判明分＝死亡330人、負傷261人、全壊（焼）、半壊（焼）8,780世帯）や生活基盤の喪失により多数の県民が要保護状態に陥っていることが推測され、兵庫県にとって速やかな援護を行うことが緊急の課題であった。

県は1月18日に、災害程度の甚大さから、県知事権限の福祉事務所への一時的委譲等により家屋補修費、家具什器費をはじめとする一次扶助を実情に即し迅速かつ適正に適用することについて厚生省と協議を行ったほか、保護費の再支給や代替住宅入居に係る敷金の支給等を積極的に行うことについて確認を行い、1月19日に被災地福祉事務所に対し、これらの対応を指示した。

被災地から多数の被保護者等の避難が予測されることから、県は27日になると被災地福祉事務所に対して、避難所生活者からの保護申請の取り扱い指針等について、個々の具体的な事情に基づいて適切に対処するように指導した。

以上の取り組みの結果、兵庫県下における2月分の保護費の支給も混乱なく円滑に行われた。

震災後2ヵ月経過し、長期化する避難生活により体調を崩す被災者も多く、安定した住居の確保が緊急の課題となってきた。県は3月下旬に、仮設住宅への早期入居指導、住宅扶助の上位限度額の適用等を図るよう被災地福祉事務所を指導した。

兵庫県は新年度を迎え、生活保護法の運営にあたり「阪神・淡路大震災による被災者に対する支援の充実」を1995年度における重点課題の一つとし、4月17日に、県福祉事務所・各市長に文書通知した。

3月末にもなると仮設住宅への入居が順次進んでいったが、高齢者、障害者、母子等の要援護世帯が優先的に入居できることとされたため、仮設住宅における生活支援対策が重要な課題となってきた。仮設住宅入居者には単身者も多く健康上の不安もあることから、4月中旬に、仮設住宅入居者に対する巡回相談等を実施し必要な生活支援を行うよう仮設住宅所在地福祉事務所を指導するとともに、5月には、当該福祉事務所の実施体制を強化するため、厚生省に財政的援助を要請した。

5月の下旬になると、要保護者の仮設住宅等への入居も進み当面の落ち着き先が明確になってきたこと及び被災地の福祉事務所の機能が回復してきたことなどから、要保護者の生活実態に応じてきめ細かく迅速な支援を行うため、仮設住宅など居住地の所在する福祉

事務所を保護の実施機関とする取り扱いを行った。

また、県は仮設住宅においては、高齢者の「孤独死」など痛ましい事故も発生したことから、再度６月15日に仮設住宅入居者に対する巡回相談等の強化による生活状況の把握、及び適切な指導助言や他施策の活用による生活支援の充実を図るよう仮設住宅所在地福祉事務所に文書指示した。

なお、震災直後から被災地福祉事務所等と頻繁に連絡をとり、毎月、相談・申請・開始件数等の保護動向、保護の運営状況について報告を求め、現場の実態を把握するとともに、必要に応じて実地に福祉事務所を指導してきた。

震災後の保護動向は、被災者の県外転出、施設入所、死亡、親族との同居などによる廃止が開始を上回ったため、1996年１月には震災前の94年12月にくらべ1,099世帯、2,127人の減となり、保護率も0.2‰低下した。その後は世帯数、人員、保護率とも横ばいとなっている。

**【被災市の福祉事務所に対する人的支援】**

被災市の福祉事務所において、多くの職員が災害関係業務に従事したため、生活保護等の福祉業務に支障を生じさせないよう人的支援に努めたが、本来の福祉業務の遂行に支障が出てきたため、１月30日には、県は厚生省を通じて全国から人的支援を求めた。

この結果、神戸市他６市に、46都道府県・11指定都市より２月１日から２月16日まで１日当たり約109人、延べ7,930人の支援を受けた。

被災規模が最大であった神戸市においては、業務正常化に時間を要したため、さらに５月15日から６月30日まで１日当たり約33人、延べ1,550人の応援を受け本来の福祉業務の遂行に努めた。

## ２．生活保護法のもつ諸問題

以上、災害による生活保護の動向について概略を述べてきたが、大災害に直面した現行の生活保護法のもつ諸問題について、新聞報道等を中心に列記してみよう。

**【震災原因による生活保護申請】**

「震災が原因で新たに生活保護の対象となった世帯数が、４月末現在で539世帯に上ることが、兵庫県のまとめで11日分かった。

震災発生から４月末までに、県内で受け付けた生活保護申請の総数は1,683件。うち３割以上が、震災で家や職を失って対象となった世帯で占められていた。

生活保護の対象となるのは、国が定める最低生活費を収入が下回る世帯。539世帯のうち、保護対象に陥った理由としては、勤務先の倒壊により収入が途絶えたというケースが152件と最も多い。このほかに震災時の火災で財産を消失したり、住家の倒壊で一家が離

（表１）**震災後の生活保護開始状況**（平成７年１月～平成８年１月）（注２）
平成７年１月から平成８年１月までの開始件数は8,421件で、うち2,189件は仮設住宅等への入居に伴う被保護者の転入によるものである。
月別で見ると、平成７年１月には346件であったものが徐々に増加し、10月には928件と最大になったが、その後は600件台で推移している。
（月平均648件、うち新規分479件／前年同期の月平均473件）
月別開始件数

| 地域別 | | H7年1月 | 2月 | 3月 | 4月 | 5月 | 6月 | 7月 | 8月 | 9月 | 10月 | 11月 | 12月 | H8年1月 | 合計 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 神戸市 | 新　規 | 115 | 175 | 297 | 156 | 164 | 237 | 213 | 253 | 243 | 261 | 184 | 211 | 234 | 2,743 |
| | 転　入 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 92 | 219 | 264 | 328 | 375 | 188 | 178 | 129 | 1,773 |
| | 合　計 | 115 | 175 | 297 | 156 | 164 | 329 | 432 | 517 | 571 | 636 | 372 | 389 | 363 | 4,516 |
| | 前年同期 | 175 | 159 | 229 | 184 | 211 | 259 | 226 | 200 | 187 | 240 | 206 | 215 | 115 | 2,606 |
| 被災市町(県所管) | 新　規 | 141 | 151 | 169 | 178 | 230 | 253 | 213 | 199 | 184 | 170 | 140 | 183 | 170 | 2,381 |
| | 転　入 | 5 | 6 | 40 | 51 | 16 | 17 | 14 | 10 | 19 | 5 | 9 | 3 | 3 | 198 |
| | 合　計 | 146 | 157 | 209 | 229 | 246 | 270 | 227 | 209 | 203 | 175 | 149 | 186 | 173 | 2,579 |
| | 前年同期 | 140 | 194 | 208 | 208 | 177 | 211 | 202 | 186 | 176 | 184 | 192 | 219 | 146 | 2,443 |
| その他(県所管) | 新　規 | 85 | 72 | 96 | 80 | 84 | 110 | 76 | 81 | 62 | 104 | 96 | 95 | 67 | 1,108 |
| | 転　入 | 0 | 2 | 6 | 9 | 1 | 25 | 60 | 42 | 40 | 13 | 13 | 4 | 3 | 218 |
| | 合　計 | 85 | 74 | 102 | 89 | 85 | 135 | 136 | 123 | 102 | 117 | 109 | 99 | 70 | 1,326 |
| | 前年同期 | 83 | 85 | 100 | 76 | 79 | 85 | 82 | 83 | 97 | 77 | 77 | 95 | 85 | 1,104 |
| 合計 | 新　規 | 341 | 398 | 562 | 414 | 478 | 600 | 502 | 533 | 489 | 535 | 420 | 489 | 471 | 6,232 |
| | 転　入 | 5 | 8 | 46 | 60 | 17 | 134 | 293 | 316 | 387 | 393 | 210 | 185 | 135 | 2,189 |
| | 合　計 | 346 | 406 | 608 | 474 | 495 | 734 | 795 | 849 | 876 | 928 | 630 | 674 | 606 | 8,421 |
| | 前年同期 | 398 | 438 | 537 | 468 | 467 | 555 | 510 | 469 | 460 | 501 | 475 | 529 | 346 | 6,153 |

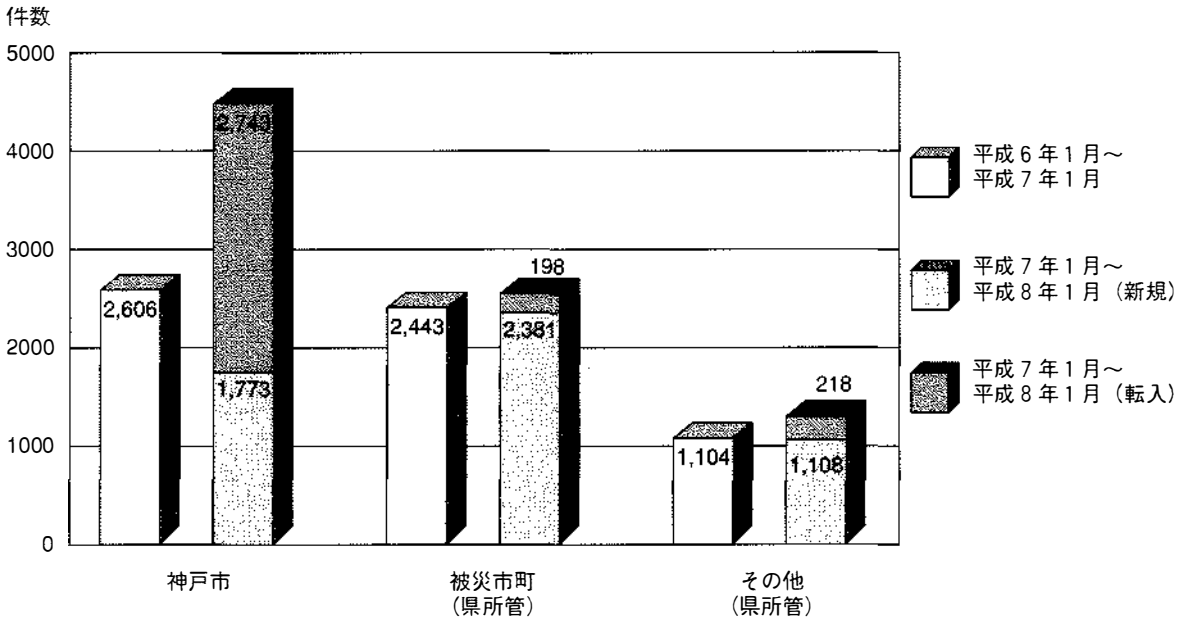
散したケースなどがある。通常は世帯主の病気による困窮というケースが約８割を占めるが、震災関連では失職、住宅事情による申請が目立っている。

県援護福祉課では震災後、各福祉事務所を通じて民生委員や保健婦らと連携を取り、生活保護を必要とする世帯へ制度の周知徹底を図っている。同課では『震災で失った生活用品や通院のバス代の支給など、個別の需要にもきめ細かい対応に努めている。今後も失業や入院の状態が長引いて困窮し、保護対象となる世帯も出てくるはず』と話しており、制度をフルに活用し、生活を支援するという」（神戸新聞、1995年５月12日付）

**【神戸市で生活保護申請急増】**

「最大の被災地になった神戸市で、市民からの生活保護申請が急増、６月で前年（1994年）同期の４割以上、７月には倍増していることが23日分かった。同市によると、この10

（図1） 震災後1年間と震災前1年間の生活保護開始件数の比較（注3）




年、申請件数は減る傾向だったが、震災後数ヵ月を過ぎ、職を失ったり預貯金を使い切るなど、生活困窮世帯が増えており、申請増の傾向は今後も続く見通しという。

生活保護は、病気や高齢で仕事に就けないなどの理由で、生活が困窮した世帯に最低生活費を給付する制度。同市はここ数年、人口の約1.5%が受給対象という。申請件数は月平均350件だった1985年以降、年々減る傾向にあり、1994年は平均230件だった。

震災後、1月から5月までの申請件数は1,038件、月平均128～302件と、昨年同期の1,032件、208～239件とほぼ変わらず、5月時点での受給世帯は約14,000世帯だった。ところが、6月には412件の申請があり、前年同期203件を45%も上回った。さらに、7月には437件の申請が殺到、前年同期203件の2倍以上の申請となり、これに併せ保護開始件数も7月に419件と、前年同期の217件を大きく上回った。

このなかには、震災で同居の息子と別居状態になり、震災後3、4ヵ月で預貯金を使い果たしたという高齢女性や、震災で職を失い郊外の仮設住宅に移転したが、新たな仕事が見つからない母子家庭の母親など、震災の影響を受けたケースが目立っているという。

一方、廃止された避難所暮らしの対象世帯では、食事の配給があり最低限の生活保障がある、生活保護法では生活扶助を『被保護者の居宅で行う』としている――との理由で、保護開始の適用外になっていた。市は、待機所などに残る保護対象の世帯には、今後、仮設住宅への移転など住宅確保を促しながら保護開始を検討する方針。市民生局は『個々の事情により、判断したい』と話している」（神戸新聞、1995年8月24日付）

（表２）**震災後の生活保護廃止状況**（平成７年１月～平成８年１月）（注４）

平成７年１月から平成８年１月までの廃止件数は9,692件で、うち2,400件は県内の仮設住宅等への入居、県外への転居などによる被保護者の転出によるものである。

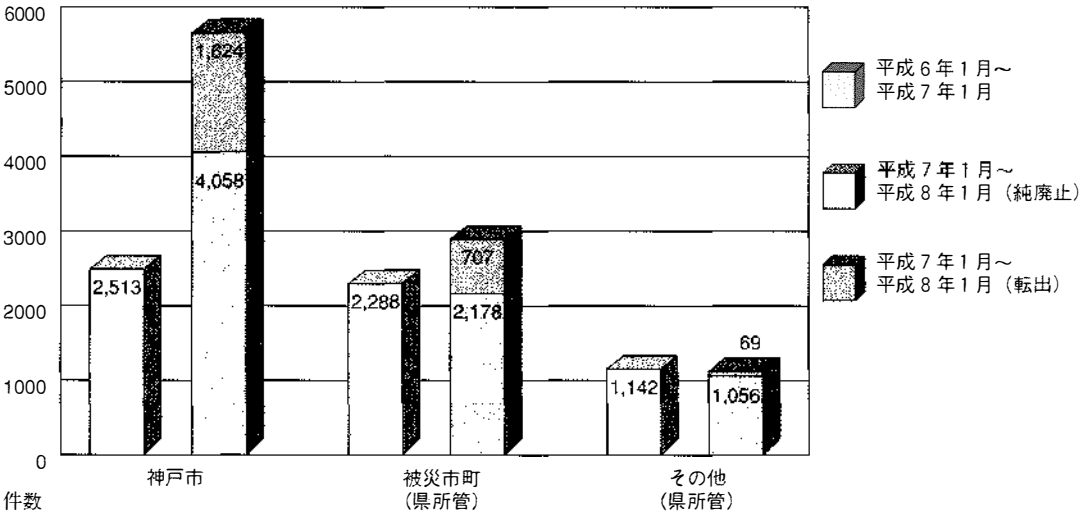
月別でみると、平成７年１月には390件であったものが、２月から700～900件台で推移し、10月には983件と最大になったが、その後は500～600件台で推移している。

（月平均746件、うち純廃止分561件／前年同期の月平均457件）

月別廃止件数

| 地域別 | | H7年1月 | 2月 | 3月 | 4月 | 5月 | 6月 | 7月 | 8月 | 9月 | 10月 | 11月 | 12月 | H8年1月 | 合計 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 神戸市 | 純廃止 | 128 | 533 | 453 | 336 | 335 | 359 | 348 | 319 | 194 | 368 | 216 | 261 | 208 | 4,058 |
| | 転　出 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 77 | 196 | 256 | 346 | 326 | 167 | 138 | 118 | 1,624 |
| | 合　計 | 128 | 533 | 453 | 336 | 335 | 436 | 544 | 575 | 540 | 694 | 383 | 399 | 326 | 5,682 |
| | 前年同期 | 188 | 173 | 225 | 229 | 230 | 189 | 213 | 220 | 190 | 208 | 147 | 173 | 128 | 2,513 |
| 被災市町（県所管） | 純廃止 | 157 | 184 | 211 | 167 | 209 | 165 | 164 | 136 | 180 | 161 | 120 | 162 | 162 | 2,178 |
| | 転　出 | 12 | 64 | 124 | 138 | 108 | 78 | 40 | 32 | 24 | 28 | 24 | 17 | 18 | 707 |
| | 合　計 | 169 | 248 | 335 | 305 | 317 | 243 | 204 | 168 | 204 | 189 | 144 | 179 | 180 | 2,885 |
| | 前年同期 | 143 | 166 | 209 | 213 | 207 | 199 | 159 | 192 | 157 | 156 | 158 | 160 | 169 | 2,288 |
| その他（県所管） | 純廃止 | 89 | 65 | 108 | 72 | 102 | 94 | 64 | 73 | 50 | 95 | 83 | 80 | 81 | 1,056 |
| | 転　出 | 4 | 3 | 5 | 4 | 5 | 5 | 3 | 10 | 5 | 5 | 8 | 9 | 3 | 69 |
| | 合　計 | 93 | 68 | 113 | 76 | 107 | 99 | 67 | 83 | 55 | 100 | 91 | 89 | 84 | 1,125 |
| | 前年同期 | 92 | 81 | 123 | 94 | 84 | 100 | 71 | 90 | 83 | 77 | 73 | 81 | 93 | 1,142 |
| 総数 | 純廃止 | 374 | 782 | 772 | 575 | 646 | 618 | 576 | 528 | 424 | 624 | 419 | 503 | 451 | 7,292 |
| | 転　出 | 16 | 67 | 129 | 142 | 113 | 160 | 239 | 298 | 375 | 359 | 199 | 164 | 139 | 2,400 |
| | 合　計 | 390 | 849 | 901 | 717 | 759 | 778 | 815 | 826 | 799 | 983 | 618 | 667 | 590 | 9,692 |
| | 前年同期 | 423 | 420 | 557 | 536 | 521 | 488 | 443 | 502 | 430 | 441 | 378 | 414 | 390 | 5,943 |

（図２）　**震災後１年間と震災前１年間の生活保護廃止件数の比較**（注５）



## 3．求められる生活保護法の柔軟な運用（注6）

**【生活保護受給者はわずか1,000人余】**

多くの市民の人生を暗転させた大震災。とくに倒産や解雇で職を奪われた被災者の悩みは深刻だ。

全神戸避難者連絡会が95年9月、神戸市内の旧避難所、待機所で行った生活調査によると、8月の収入が「ない」と答えた世帯が22%もあった。「10万円未満」も15%で、生活のため義援金や貯金を取り崩しているケースが目立った。また4分の1の世帯が震災後に借金をしていた。

兵庫県のまとめでは、県内で震災が原因で新たに生活保護を受給した人は95年10月末現在で1,050人にのぼる。しかし、生活保護を申請しても、さまざまな理由で対象からはずされてしまう人も多い。

神戸市は、待機所や旧避難所、テント村などは「安定した住居ではなく、居住地として認めがたい」として、短期間で仮設住宅などの安定した住居を確保し、「真にやむを得ない事情のある場合に限って、生活保護の申請を受理する」という方針を打ち出している。

このため、仕事や子供の通学の関係で、郊外の仮設住宅に転居できない待機所の被災者は、いくら生活が苦しくても生活保護の対象から排除されているのが実情だ。

生活保護を受給するためには、単に生活が苦しいだけでなく、個人資産がひっ迫していることを証明しなければならない。収入がなくても預貯金やその他の財産があれば、それを「運用」して生活費にあて、資産がほとんどなくなってはじめて生活保護を受けられるという考えだ。

たとえば、本人受け取りの生命保険があれば解約し、土地があれば売却して当面の生活費に当てなければならない。震災で自宅が全壊し、職さえ失った場合でも「まずは資産を活用しなさい」と、窓口で追い返されたケースもある。

避難所生活はいつまでか

**【時代に対応できなくなった生活保護法】**

生活保護法2条では「すべての国民は、この法律に定める用件を満たす限り、この法律による保護を無差別平等に受けることができる」と定め、25条は「保護の実施機関は要保護者が急迫した状況にあるとき

は、すみやかに職権をもって（中略）保護を開始しなければならない」としている。

にもかかわらず、多くの被災者が生活保護の対象にならない現実は何を意味するのか。ある専門家は、「法律が時代に対応できなくなっている」と指摘する。

生活保護法が施行されたのは1950年５月。戦後の混乱した社会情勢の中で、国民に最低限度の生活を保障し、自立を助長することが目的だった。専門家は「自己資産を使い果たせば、永久に自立できなくなる。震災被災者のことを真に考えるならば、従来の法解釈のワクにとらわれず、柔軟に法を運用すべき」と提言している。

（表３）**人的被害状況**（注７）

（単位：人）

| 市町別 | 全体 | | 被保護世帯 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 推計人口 | 死亡者 | 被保護者 | 死亡者 | 負傷者 |
| 神戸市 | 1,520,365 | 4,484 | 22,484 | 278 | 207 |
| 東灘区 | 191,716 | 1,455 | 1,158 | 45 | 22 |
| 灘区 | 124,538 | 923 | 1,704 | 48 | 24 |
| 中央区 | 111,195 | 239 | 3,368 | 36 | 40 |
| 兵庫区 | 117,558 | 540 | 3,844 | 45 | 50 |
| 長田区 | 129,978 | 907 | 5,692 | 78 | 50 |
| 須磨区 | 188,949 | 383 | 2,027 | 26 | 17 |
| 垂水区 | 237,735 | 16 | 1,897 | 0 | 0 |
| 北区 | 217,166 | 11 | 1,834 | 0 | 4 |
| 西区 | 201,530 | 10 | 960 | 0 | 0 |
| 尼崎市 | 492,793 | 48 | 6,905 | 4 | 0 |
| 明石市 | 283,668 | 8 | 2,327 | 0 | 9 |
| 西宮市 | 424,101 | 1,107 | 3,063 | 36 | 38 |
| 洲本市 | 42,613 | 4 | 203 | 0 | 1 |
| 芦屋市 | 86,862 | 433 | 172 | 5 | 1 |
| 伊丹市 | 189,767 | 19 | 765 | 0 | 1 |
| 加古川市 | 252,599 | 2 | 857 | 0 | 0 |
| 宝塚市 | 206,641 | 116 | 801 | 5 | 2 |
| 三木市 | 77,801 | 1 | 235 | 0 | 0 |
| 川西市 | 143,588 | 2 | 718 | 0 | 0 |
| 淡路10町 | 120,927 | 55 | 513 | 2 | 2 |
| 合計 | 3,841,725 | 6,279 | 39,043 | 330 | 261 |

推計人口は平成７年１月１日現在、兵庫県企画部統計課発表数
被保護人員数は平成７年１月１日現在、兵庫県福祉部援護福祉課集計数
被保護世帯死亡者数は、兵庫県福祉部援護福祉課集計数

（表４）**家屋の被害状況**（注８）

| 区分 / 市町名 | 全壊・半壊棟数 | 全体 | | | 被保護世帯 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 推計世帯(A) | 全壊・半壊(B) | 比率(B/A) | 被保護世帯(C) | 全壊・半壊(D) | 比率(D/C) |
| | 棟 | 世帯 | 世帯 | % | 世帯 | 世帯 | % |
| 神戸市 | 86,732 | 580,012 | 228,412 | 39.4 | 15,024 | 6,271 | 41.7 |
| 尼崎市 | 30,400 | 193,337 | 43,450 | 22.5 | 4,669 | 961 | 20.6 |
| 明石市 | 5,590 | 99,243 | 9,316 | 9.4 | 1,417 | 160 | 11.3 |
| 西宮市 | 35,800 | 163,785 | 59,869 | 36.6 | 1,909 | 849 | 44.5 |
| 洲本市 | 672 | 14,927 | 672 | 4.5 | 163 | 8 | 4.9 |
| 芦屋市 | 8,604 | 33,916 | 16,708 | 49.3 | 117 | 52 | 44.4 |
| 伊丹市 | 8,569 | 66,992 | 17,049 | 25.4 | 533 | 179 | 33.6 |
| 宝塚市 | 5,057 | 73,119 | 18,706 | 25.6 | 490 | 142 | 29.0 |
| 三木市 | 122 | 23,104 | 122 | 0.5 | 179 | 0 | … |
| 高砂市 | 1 | 31,193 | 1 | 0.0 | 223 | 0 | … |
| 川西市 | 3,119 | 47,935 | 3,929 | 8.2 | 431 | 74 | 17.2 |
| 播磨町 | 11 | 10,455 | 15 | 0.1 | 30 | 0 | … |
| 淡路10町 | 8,029 | 37,032 | 8,088 | 21.8 | 383 | 84 | 21.9 |
| 合計 | 192,706 | 1,375,050 | 406,337 | 29.6 | 25,568 | 8,780 | 34.3 |

(A)推計世帯数は平成７年１月１日現在、兵庫県企画部統計課発表数
(C)被保護世帯数は平成７年１月１日現在、兵庫県福祉部援護福祉課集計数
(B)全体の全壊・半壊棟数及び世帯数は平成７年７月５日、兵庫県警察本部発表数
(D)被保護世帯の全壊・半壊世帯数は兵庫県福祉部援護福祉課集計数

## ４．生活保護受給世帯の死亡率は約５倍

「神戸市内の生活保護受給世帯の４戸に１戸が震災で全壊や全焼の被害を受け、死亡率は市民平均の約５倍に上ることが、神戸市東灘区東神戸病院の大西和雄診療部長の調査でわかった。大西部長らは、保護世帯の多くが、古い木造アパートなどに住んでいたことを被害の原因とし、所得の違いから生じた住宅格差が生死を分けたと指摘。強度の弱い住宅を、公的機関が改善する制度の確立などを求めている。

大西部長は、神戸市が発表した生活保護受給者の死者数や被災状況のデータなどを基に、保護世帯の被災の特徴などをまとめた。

調査によると、神戸市内の保護世帯14,951戸(22,411人)のうち、24．２％に当たる3,619戸が全壊・全焼の被害を受けた。この割合は、同市全体の平均値10.7％の約２倍にものぼった。また、亡くなった人は278人。全受給者の1.24％に当たり、市民全体の平均値0.25％の約５倍に達した。

この結果について、大西部長は『住環境の違いが生死を分けたのではないか。強度の不十分な住宅に住まざるをえない高齢者や生活保護受給者など経済的弱者に被害が集中した

（表５）**神戸市の生活保護受給者の被害実態**（注９）

| | 保護世帯 | 全壊・全焼(率) | 保護受給者数 | 死亡(率) | 全体の粗死亡率 |
|---|---|---|---|---|---|
| 神戸市 | 14,951 | 3,619(24.2) | 22,411 | 278(1.24) | 0.25 |
| 東灘区 | 750 | 361(48.1) | 1,158 | 45(3.89) | 0.67 |
| 灘　区 | 1,199 | 529(44.1) | 1,704 | 48(2.82) | 0.65 |
| 中央区 | 2,543 | 622(24.5) | 3,295 | 33(1.00) | 0.16 |
| 兵庫区 | 2,997 | 834(27.8) | 3,844 | 45(1.17) | 0.32 |
| 長田区 | 3,651 | 924(25.3) | 5,692 | 79(1.39) | 0.53 |
| 須磨区 | 1,165 | 323(27.7) | 2,027 | 28(1.38) | 0.16 |
| 垂水区 | 1,023 | 24( 2.3) | 1,897 | 0 | |
| 北　区 | 1,097 | 2 | 1,834 | 0 | |
| 西　区 | 526 | 0 | 960 | 0 | |

とみられる』と分析している。

調査結果は、神戸健康共和会が出版した震災記録集『いま神戸から』などで報告されている。報告書の中で、早川和男・神戸大名誉教授は『戦後日本の住宅政策は、持ち家を勧める自助主義が中心で、低所得者は老朽、狭小な住宅に住むことを余儀なくされた』とし、全壊・全焼率や死亡率の高さは住宅格差が原因と指摘。保健所の環境衛生監視員が町を巡回し、安全や衛生面で問題のある『不適格住宅』の発見と改善を行うイギリスの例を紹介し、『震災を教訓に日本でも確立すべき制度』と指摘している」（神戸新聞、1995年11月８日付）

## ５．ケースワーカーのみた生活保護世帯の動向

震災による被害が甚大で、とりわけ被保護世帯が集中的な打撃を受けた神戸市長田区を中心に生活保護世帯の動向を長田福祉事務所のケースワーカーの記録からたどってみた。

**【神戸市長田区内で集中的な打撃】**

長田福祉事務所の全生活保護ケースワーカーが1995年８月１日から10日までの間に行った生活保護世帯に関するアンケート調査（回答率・93%）（注10）によると、被災率は神戸市16.2%に対し長田区が40.5%で同区内の被保護世帯が81.1%と集中的な打撃をうけたことがわかる。

被保護世帯の多くが、老朽化した文化住宅やアパートに住んでいた。市営住宅（改良住宅含む）に居住していた世帯も多い。市営住宅は比較的老朽化したものが多く、１棟が全・半壊の判定を受けると、その棟に居住している世帯全てが、同じ判定になり数が増えると

いう事情がある。居住していた住まいの事情により、８割以上の世帯が大きな被害を受けたのである。

１月17日地震発生当日の死亡者数は、アンケートの回答では63人。公式発表によると長田区の被保護者の死亡者数は、78人となっている（無回答があったため公式発表と異なる）。長田区全体で亡くなった方の総数は714人。死亡者のうち10%以上が被保護者である。この数字を、地震当日の保護44.1%と比較してみると、被保護者の死亡率が高いことがわかる。

仮設住宅の全世帯を対象に行われた実態調査

被保護者の多くが老朽住宅に居住していたこと、さらに高齢者や障害者などのハンディキャップを背負っているものが、被保護者の中に多いことも一因と考えられる。アンケートの結果では１月17日から８月１日までの間に100人亡くなっている（一般の疾病や事故による死亡も含まれている）。地震の影響で、病院も多大な被害を受けていたため、入院中の患者が亡くなった、というケースもあった。また、地震直後、寒さのため避難所での生活に耐えられず、肺炎等を起こした高齢者が亡くなった、というケースもあった。

**【国レベルでの財源確保を】**

注目すべきは、前の家に戻れる見込みのある世帯が、全体の半数以下であることだ。逆に、前の家に戻れない世帯が、入院・施設入所・死亡廃止・その他を除いても、半数弱（1,393世帯）もある。半数近くの世帯が家を失い、しかも８月１日現在で仮設に入居できているのは、前の家に戻れない世帯のうち３分の２程度なのである。

仮設住宅に入居する予定の180世帯は、まだいくらかの救いがある。しかし、未定（入院・施設入所・仮設入居済除く）が、168世帯もある。場所を選ばなければ入居できる仮設住宅もあるが、168世帯の中には、長田から離れられない事情の世帯も多数ある。８月20日以降も、旧避難所・待機所・テント村などに残っている。また、壊れた家から離れられず、20世帯が、前の家に住みつづけている。（中略）仮設住宅の供給の反省をふまえて、ケア体制がないところに要援護世帯ばかりがかたまらないような供給方法を検討してもらいたい。また、家賃、敷金の問題から低家賃の公営住宅への入居を望む人が多い。民間住宅の場合、低家賃であれば入居可能であるが、震災後の家賃の高騰を考え合わせると、被

（表６）８月１日現在の被災保護世帯の居住状況（注11）　　（単位・世帯）

| | | 今後の見通し | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 仮設入居予定 | 前の家に戻れる | 未定 |
| 従前よりの住居に居住 | 1,507 | 28 | 1,459 | 20 |
| 仮設住宅入居済 | 884 | ---- | 24 | 860 |
| 避難所 | 165 | 101 | 6 | 58 |
| 身内・知人宅 | 182 | 36 | 9 | 90 |
| 転居 | 167 | 3 | 1 | — |
| 入院・施設入所 | 275 | 11 | 12 | 208 |
| 死亡廃止 | 107 | ---- | — | — |
| その他 | 64 | 1 | — | — |
| 計 | 3,351 | 180 | 1,511 | 1,236 |

注）１　17～８・１に廃止・移管になった世帯を含む
　　１　17以降の開始・移管で受けた世帯は除く

保護世帯の入居はかなり難しくなると思われ、被保護世帯がとり残される恐れがある。そこで被保護世帯でも入居できる公営住宅の増築、あるいは家賃補助制度の拡充が必要であろう。最後に今回のような災害はどこにでも起こり得ることである。そこでこの震災を機に国レベルでの財源を伴った復興施策が、早期に策定され実行されることが望まれる。

## ６．生活保護制度と被災者のギャップ（注12）

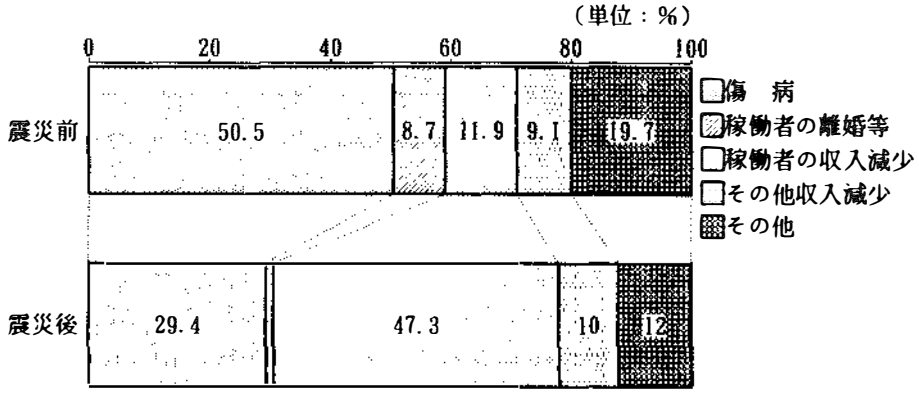
震災の約２週間後からは生活保護の初回相談業務に就くことで、直後の生活問題を目の当たりにし、数ヵ月経過した時点では避難所での生活を継続せざるを得ない背景も知った。そして半年後から仮設住宅に移り住んだ人々の生活に触れるなど時間の経過とともにそれぞれの段階で被災者の中にどのような問題が生じていたかを述べる。

### 【災害時における生活保護の資産活用について】

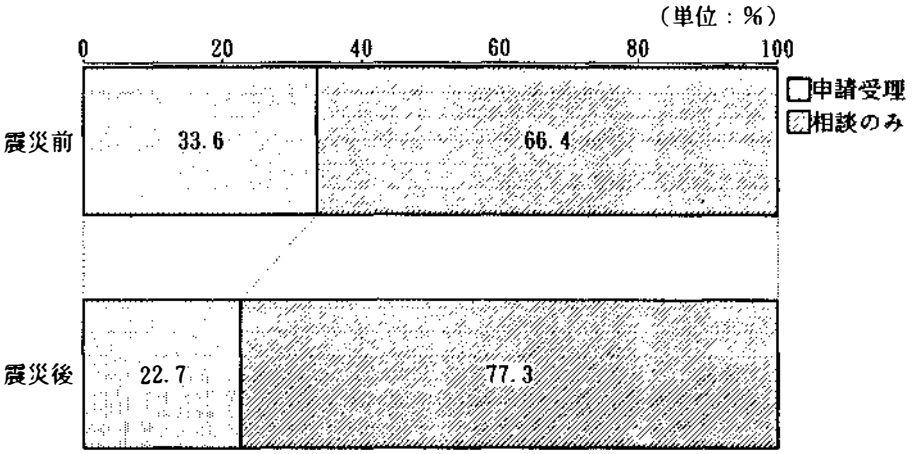
旧保健所の５つの相談室を使って生活保護の相談業務を開始したのは、震災後２週間が経った１月30日からである。隣の部屋では同日より災害援護資金の貸し付けが始まっており、殺気立った喧騒の中での相談業務であった。被災者の方々の相談を受ける中で、震災前と震災後では明らかに相談内容が異なる。

図３からもわかるように、震災前は病気によって収入が断たれ、医療費が払えないという相談が、約50％を占めていたのに対し、震災後は仕事先が倒壊・全焼したという理由での相談が約50％を占めた。つまり、震災直後に生活保護の相談に訪れた人々の抱えていた問題は、震災で仕事を失い次の仕事を見つけるまでのつなぎ生活費が欲しいという内容だ

（図３） 震災前後における生活保護相談理由の変化（注13）




（図４） 震災前後における生活保護申請受理率の変化（注14）




った。

このように仕事がなくなったということで、1ヵ月当たりの相談件数は3倍に増えたが、一方で図4のように、生活保護の申請が受理された世帯の割合は、むしろ減少した（震災前：33.6%受理　震災後：22.7%受理）。

理由は生活保護には「資産の活用」という大原則が存在するからである。つまり車や生命保険・土地など、処分して利用できるものはすべて処分して先に活用してくださいというのが生活保護の制度である。ところが、震災後に相談にきた人は次の仕事が見つかるまでの2～3ヵ月のつなぎの資金が必要というだけで、車や生命保険まで処分して、丸裸になることは考えていなかった。相談者のニーズと、生活保護の制度のギャップが受理率の低下という結果となった。一時的困窮に陥った被災者に「何もかも処分して下さい」ということは次の生活再建を困難なものにしてしまうだろう。

しかしこの資産活用の問題は、何も震災時に限ったことではない。通常、生活保護の対象となる人々には、傷病者・母子家庭・高齢者・障害者などの世帯が多く見られる。生活保護の目的は「最低生活の保障と自立助長」であるが、これらの世帯にとっての「自立」にはそれぞれ違った捉え方ができる。傷病者や母子家庭にとっては経済的な自立をすることだとも考えられる。また障害者は社会参加することによる精神的自立であるかもしれない。経済的な自立を主な目的とする傷病者や母子家庭にとっては、徹底的な資産活用はむしろ次の自立への機会を失うことにもつながる。

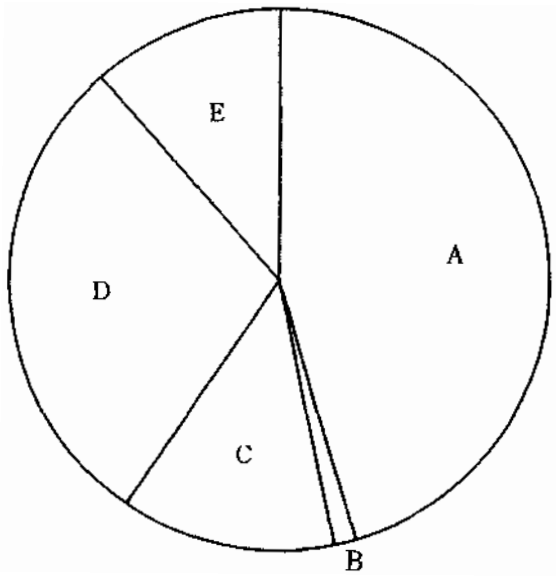
生活保護制度における“自立と資産活用”の問題点が今回の震災直後に問われた。ここで明らかにしなければならないのは、国が災害時に生活保護制度の資産保有面での弾力的運用を認めないのならば、個人の善意である義援金などに頼らず、雇用をはじめとする他の制度・法律面での規制緩和を行い、それに対して国家責任としてもっと積極的な財政支援を行うべきであった。

**【避難所からの保護申請について】**

次に示す図５のグラフは、震災後に来所した相談者がどこに住んでいたかを示したものである。

この中で「D－避難所」の項目に注意してみると、約３割の方々が避難所から相談に来所していたことがわかる。ところが厚生省が「避難所では、災害救助法で最低限の生活需要は満たされているので、生活保護で補足する必要はないと判断した」という見解を示したため、避難所からの相談については、その内容にかかわらず、ほとんど相談を断らざるを得なかった。この点に関してマスコミ等では、避難所での生活保護適用がなされなかったとの批判があったが、他法優先を基本とする同法ではある面やむを得ない判断であった

（図５） **住居別生活保護相談状況**（注15）




（単位：％）

| | | |
|---|---|---|
| A―震災前からの住居 | 464 | (45.4%) |
| B―仮設住宅 | 13 | ( 1.3%) |
| C―親類・知人宅 | 131 | (12.8%) |
| D―避難所 | 295 | (28.9%) |
| E―病院等その他 | 119 | (11.6%) |
| 合　計 | 1,022 | |

と言える。その根拠について考えてみると、生活保護費は主に（Ⅰ）生活扶助（これも一類：食費・衣類費など個人の生活費　二類：光熱水費など世帯の生活費、に分かれる）、（Ⅱ）住宅扶助（住宅家賃）、（Ⅲ）医療扶助（医療費）の３つから構成されている。

このうち生活扶助の二類については、避難所では光熱水費等は支払いの必要がないため不要であると考えられる。次に医療扶助についても避難所に生活される方々は、全半焼・全半壊の被災をされた方々であると考えられ、それらの世帯は健康保険制度の一部負担金免除が適用されるため医療費の支払いに困窮する事はない。そして住宅扶助については家を失った世帯に住宅家賃を支給する必要性はないと考えられる。

このように考えてくると、問題となるのは生活扶助の一類に関してである。しかしこれに対して、神戸市の避難所では１日1,200円の食事を配食していたため、1,200円／日×30日＝36,000円／月となり、ほぼ生活保護基準の一類に匹敵する援助がなされていたとも考えられる。これは到底健康で文化的な生活とはいえないが、計算上は避難所では生活保護が保障すべき基準は最低ながらも満たされているため、生活保護の適用が認められなかったとしてもやむを得なかったといえる。

避難所での生活保護適用について「冷たい弁当ばかりで、温かい食べ物を買うお金がなかった」「避難所は憲法でうたわれる健康で文化的な生活が保障されていない」などの報道もなされた。しかし前者については食事の選択性がないという点が問題であり、現物支給でなく相当額の現金支給を検討するという方法も考えられる。

また後者についても事実であるが、避難所はあくまでも臨時的なものであり、避難所の居住環境改善に力を注ぐよりも避難所を出られない要因を改善すること、そして転居先の仮設住宅の住環を改善することに論点を置くべきだと考える。

このように考えれば、報道されたような問題点については避難所における生活保護の問題ではないことが理解される。

避難所での生活保護の問題点を挙げるならば、①上記のような理由で新たな保護申請を受理しない一方で、同様の状態で避難している以前から受給者には何故保護を継続したのか、②８月20日に避難所が解消されて給食の配給がなくなったが、その時点で生活扶助の一類基準さえも保障されなくなった待機所および旧避難所の被災者に対しては、生活保護を適用するのか、といった問題が指摘されるだろう。

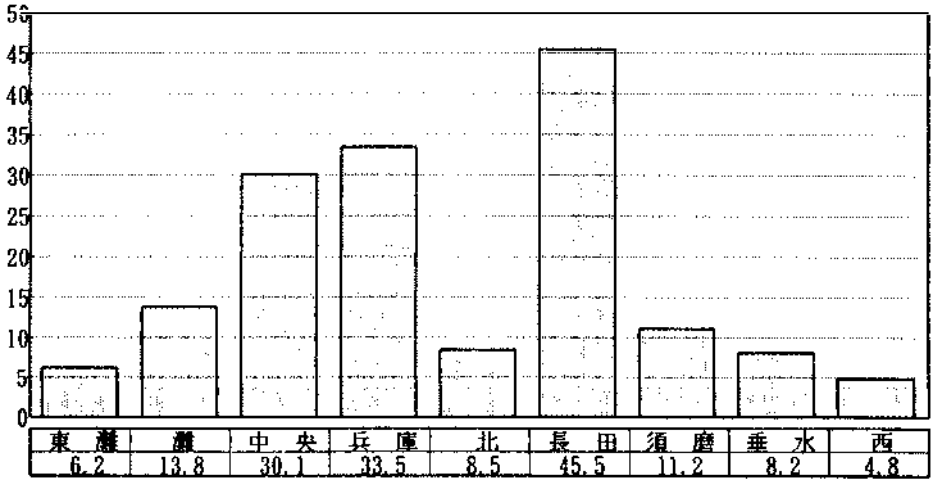
以上述べてきた「災害時における生活保護の資産活用について」及び「災害時における避難所からの保護申請について」の２点が、被災直後の生活保護相談業務に携わる中での問題点であった。

**【避難所から出られぬ理由】**

図６は神戸市内各区ごとに、どれだけの人が、生活保護を受給しているかを示したグラフである。これを見ると、いわゆるインナーシティと呼ばれる中央・兵庫・長田の中央３

（図６） **神戸市各区別保護率**（平成７年３月現在）（注16）

（単位 :‰）




| 東灘 | 灘 | 中央 | 兵庫 | 北 | 長田 | 須磨 | 垂水 | 西 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 6.2 | 13.8 | 30.1 | 33.5 | 8.5 | 45.5 | 11.2 | 8.2 | 4.8 |

区で生活保護を受給している人が多いことが理解される。中でも長田区で生活保護を受けている人の割合は神戸市の平均の３倍に上り、1,000人当たり45人が生活保護を受給している。

この保護率の高さについては長田区の地域構造から説明することができる。同区では在住の外国籍の人々を含めた地元の多くの住民が、ケミカル関連の企業に働いている。しかしそれらの企業の約70%は、従業員が１～４人という零細企業、給料は出来高払い、また会社の負担を減らすために健康保険や厚生年金等の社会保険が整備されていないところが多く存在する。そのため、そこで働く従業員が一旦病気になれば、収入がたたれると同時に医療費の支払いに苦慮することになる。また同時に年を取ってこれらの企業を退職した場合も年金を受給できないことが多く、老後の生活の見通しが立たないことにもなる。今回の震災でも同じ構図から生活保護の相談が３倍に増えた。つまり就労先のケミカル関連企業が倒壊・焼失したが、雇用保険がなかったために当面の生活が立たないという相談であった。

また長田区には低額家賃の家が多く、生活保護を受ける人の多くが、そのような家に住んでいたと考えられる。このような人々が、①ケミカルシューズ関連産業が職住近接の産業構造であるため「いまのところを離れるとクツの内職がなくなる」の中高年の声が圧倒的　②朝鮮・韓国の人々と二世・三世が多く、神戸市内に在住する朝鮮・韓国籍の人々のうち33%9,200人が住み、民族の文化・伝統を守りつづけている。また長田区内にはベトナム人約500人が住んでおり「仲間と離れて生活するのが不安だ」と訴える　③多くの高齢者が地域の人々に支えられて生活している　④低額家賃住宅が多い――などの理由で遠くの仮設住宅には行けず、結局、避難所から出られないという現実がある。

**【災害時に「弱者」は作られる】**

この度の震災では、「弱者」という言葉が多用された。所得・国籍・職業などによって居住の選択性が限定された「住宅弱者」、避難所や自宅での生活困難から避難所肺炎といった二次被害も大きかった高齢者や障害者などの「災害弱者」、被災地になって生活情報が得られず混乱した「情報弱者」、震災を理由に解雇され、雇用保険すら受給できなかった「労働弱者」。しかし、これらに共通する「弱者」という言葉には自らの力不足が原因の微力の人々という、当人に責任の大部分を負わせる響きが感じられる。しかし実際にはそうではなく「弱者」と呼ばれる人々は、周囲の諸制度の不備によって“作り出される”ことをこの震災で改めて思い知らされた。震災直後より行政に携わる者は、未経験の事態に全力で対応してきた。しかし、制度・システムの不備から充分な働きができず、市民・マスコミからは多くの批判がなされた。どれほど努力しても批判ばかりが向けられ、無力感にさいなまれた事も度々であった。しかし行政に携わる者が市民から評価を与えられるのは今この時点ではなく、今回露呈した不備を改善し、二度と「弱者」を生み出さない新たな制度・施策・システムを形作ることができたその時であろう。

**【被災が原因の生活保護受給は県内1,119世帯】**

「震災で体調を崩したり職を失ったりし、新たに生活保護の対象となった世帯が、昨年（1995年）11月末現在で1,119世帯にのぼることが9日（1996年1月）兵庫県のまとめで分かった。県外に転居した世帯は含まれていないため実際の件数がさらに上回るのは確実。雇用保険の失業給付期限（最長1年）が迫っているほか、国民健康保険の負担金免除措置が、昨年末で打ち切られたため、さらに対象世帯は増えそうだ。その一方で、待機所が『安定した住居』と認められないなどの理由で対象から外されるケースもあり、生活保護の規定と現実とのずれが被災者にのしかかっている。

被災が原因で生活保護を受けはじめた世帯を月別でみると次の通り。

震災直後から2月末まで＝86、3月＝155、4月＝62、5月＝133、6月＝144、7月＝105、8月＝171、9月＝130、10月＝76、11月＝77。災害援助法に基づく避難所が廃止された8月の数字が目立つ。

生活保護が開始した時の住まいは、仮設住宅が571世帯（51％）で最も多く、民間アパート320世帯（29％）有料公営住宅90世帯（8％）とつづく。

一方で震災後に生活保護が廃止となったのは1,594世帯。県外転出が502，死亡254――などとなっている。

こうした数字の陰で、制度の網の目からもれている人は少なくなさそうだ。対象となる条件には『安定した住居』があり、神戸市内の待機所や旧避難所、テント村は原則として対象から外される。『近々仮設などに移る』と意思表示し、高齢や病弱など『真にやむを得ない』と判断された場合だけ申請を受け付けているという。

また、収入がなくても預貯金やその他の個人資産がある程度あったり、親族に経済的余裕がある場合なども、生活保護を受けるのは難しい。

生活保護世帯などの支援に取り組んでいる『兵庫県生活と健康を守る会連合会』によると、震災で自宅が全壊し、職を失った場合でも『まずは預貯金などの資産の活用を』と、窓口で申請を断られるケースも多いという。

震災で失業した40歳代の目の不自由な男性は『まだ若いので就職できるはず』と、1ヵ月だけの条件で保護を受けたが、なれない仕事につき、1週間で体調を崩して退職してしまった。同連合会事務局の辻清二さんは『被災者のことを真に考えるならば、従来の解釈の枠にとらわれず柔軟に法を運用してほしい』と訴えている。

神戸市民生局では『個人資産のうち、義援金や見舞金については生活再建のために必要との認識で対応している。ただ市民の税金を使うため、一定の基準を守らざるを得ない点は理解してほしい』と話している」（神戸新聞、1996年1月10日付）

**【自力限界もがく被災者　公的支援拡大を】**

「『私有財産への補償を真正面から行う仕組みになっていない』被災者の生活再建に向け公的資金による個人救済を求める声に対し、政府は拒否の姿勢を貫いてきた。（中略）公的資金を基にした阪神・淡路大震災復興基金（6,000億円）も十分とはいえない。住宅関連ではローンの利子補給という間接支援だけだ。

昨年（1995年）8月、最大時には約31万人に食料を配給した災害救助法による支援が打ち切られたとき、多くが生活苦に直面した。しかし、生活保護には『個人資産の活用』などのカベがあり、実際に適用をうけたのは約1,100世帯にすぎない。

被災者の多さから『広く薄く』の対応しかできない現行の義援金、基金制度。トータルで語られる『復興』と、その影でとり残される個人とのかい離がますます拡大する。1月10日、神戸新聞社など地元マスコミ3社を含む兵庫県内の各界代表は、政府に『公的支援』の拡充を求めるアピールを発表した。そこには生活資金の支給や生活保護の適用拡大、住宅・店舗の修復と自力再建をめざす人々への支援、公的災害保障制度の立法化――などが含まれた。

発起人のひとり瀬尾攝・県医師会長は『義援金では十分救済できない以上、政府が責任を持つべき。住専処理に6,850億円もつぎ込みながら、被災地を支援できない日本の政治はおかしい』と指摘する。

『善意』だけに頼らない新たな『制度』の検討が求められる」（神戸新聞、1996年1月16日）

〈注・引用文献〉

1）『阪神・淡路大震災－兵庫県の1年の記録』兵庫県　1996年6月

2）「震災後の生活保護開始状況」（1995年１月～1996年１月）『同』
3）「震災後１年間と震災前１年間の開始件数の比較」『同』
4）「震災後の生活保護廃止状況」（1995年１月～1996年１月）『同』
5）「震災後１年間と震災前の１年間の廃止件数の比較」『同』
6）「先例に挑む　誰がための法と行政か－阪神大震災復興行政を検証する」神戸新聞社会部『ジャスティス』システムファイブ　1996年１月
7）「資料２　被害の概要と復旧の状況　人的被害状況」『阪神・淡路大震災－福祉の現場から－』
8）「家屋の被害状況」『同』
9）「震災死の分析」より－資料表５『いま神戸から　続・震災の真ん中で　－東神戸病院・４診療所からの報告』医療法人神甲健康共和会
10）「生活保護世帯の被災状況と仮設住宅－ケースワーカーへのアンケートから」広瀬由紀子、谷本由貴子、深江菜穂『あの日から今日までそして明日へ－長田福祉事務所の記録－』長田福祉事務所　1996年
11）「同」資料表２『同』
12）「避難所・仮設住宅・そして再び長田のまちへ～福祉の視点から長田のまちづくりを考える～」霜川卓之『同』
13）「震災直後の面接室に座って」資料・図表１『同』
14）「同」資料・図表２『同』
15）「同」資料・図表３『同』
16）「生活保護受給率の高さ」資料・図表８『同』
他）神戸新聞の記事については本文の中に挿入

# 第二節　災害弔慰金等、生活福祉資金、義援金

## 1．生活資金対策の概要（注1）

兵庫県は生活救援対策として、震災直後、まず当面の「生活資金対策」に取り組んだ。家族を亡くした人及び家屋の倒壊、焼失等により、当座の生活資金に困窮する被災者に対しては、「災害弔慰金の支給等に関する法律」に基づく「災害弔慰金」及び「災害障害見舞金」の支給並びに「災害援護資金」の貸付制度があり、また、兵庫県独自の制度として、「災害援護金」の支給や、社会福祉協議会による「生活福祉基金」の融資制度がある。

しかし、法律に基づく「災害弔慰金」や県独自の「災害援護金」の支給には、り災証明などの手続きが必要であり、今回は、り災件数が非常に多いことから、事務処理に相当の日時を要することが見込まれた。

兵庫県は被災者の早期立ち直りと生活の安定化のため、一日も早い対応が求められたことから、緊急的な措置として緊急生活資金の給付を政府に対し要望した。その結果「生活福祉資金特別貸付（小口資金貸付）」として認められ緊急の生活資金需要に対応した。また、法律に基づく「災害弔慰金」及び県独自の「災害援護金」についても、市町のり災証明事務の進展とともに、順次支給が進んだ。

一方、全国各地から次々と寄せられる義援金については、募集、配分に対する組織的な対応を即時整えた兵庫県南部地震災害義援金募集委員会が多数の被災者の支援のため、市町の体制の整備を待って1月31日に第1次配分を行うなど早期配分に努めた。さらに県は預金証書を紛失した者等への対応として、関係金融機関に対して弾力的な取り扱いを要請するなど可能な限りのきめ細かい対応をした。

## 2．生活福祉資金について（注2）

### ①生活福祉資金（小口資金貸付）の貸付

兵庫県では、震災後直ちに被災した住民に対して一時的な生活費を給付する「緊急生活資金制度」の創設を1月19日に来県した村山首相（当時）に、そして21日には井出厚生大臣（当時）にも緊急要望を行った。これは、震災によって一瞬にして家屋が倒壊したり、発生した火災によって何も持ち出すことのできなかった被災者に対して、当座の生活費を給付しようというものであった。厚生省において検討の結果、1月25日、伊豆大島三原山噴火災害（1986年）に際し実施した生活福祉基金の特別措置と同様の貸付が実施されることになった。

兵庫県社会福祉協議会が実施主体となったが、激甚災害の指定により、資金負担は国4分の3、県4分の1となったものの、予算措置が間に合わないことから、まず貸付原資の

調達が課題となり、県社会福祉協議会が金融機関から融資を受け対応することになった。

次に、貸付事務の窓口となる各市町の社会福祉協議会の実施体制の確保が問題となった。そこで他府県の社会福祉協議会から120人、県内の被災地以外の社協から90人の職員の派遣を依頼し、被災各市町の社会福祉協議会の応援にあたった。貸付原資は県社協から災害救助法適用地域の市町社協へ、総額41億円が送金された。

**【受付開始とともに窓口へ殺到】**

1月27日午前9時、各社協の窓口で申込みの受付が開始された。申込受付の開始とともに申込者が殺到。同時に、県社協へ各市区町社協から問合わせの電話が鳴り始めた。多くは貸付条件に関するもので、貸付原資の追加に関する照会も寄せられた。

受付初日である1月27日の申込受付件数は2,591件、金額はおよそ3億7,000万円だった。翌日、翌々日は土曜日、日曜日だったため2日間で220件、2,800万円余りだったが、4日目の1月30日になって申込件数は急激に増加した。

この日の申込みは1日で5,333件7億9,000万円にのぼり、ことに神戸市兵庫区では1,111件1億5,000万円、同中央区では1,099件1億7,300万円に達した。その後、翌31日は5,699件8億4,400万円、2月1日は5,529件8億7,070万円、3日5,014件7億4,090万円とその後4日間にわたって大量の申込みが続いた。このため、事前に送金していた貸付原資が枯渇する可能性がでてきたため、県社協は、その後三度にわたって金融機関から貸付原資の追加借入を行った。

申込みは神戸市内が非常に多く、件数、金額とも全体の8割以上を占めた（注21）。また、連日長時間にわたって申込者全ての手続きが困難となって、整理券を発行し翌日再度申込手続きにきてもらう等の対応をした社協もあった。

り災証明を求めて詰めかけた被災者

（表７） **小口資金貸付申込(決定)状況一覧**（注３）　　（単位：件、千円）

| 市区町名 | | 申込累計 | | 市区町名 | | 申込累計 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 件数 | 金額 | | | 件数 | 金額 |
| 災害救助法適用地域 | 神戸市 | 44,514 | 6,586,870 | その他 | 姫路市 | 54 | 8,400 |
| | 東灘区 | 3,789 | 591,600 | | 豊岡市 | 1 | 100 |
| | 灘区 | 4,663 | 698,500 | | 加古川市 | 6 | 600 |
| | 中央区 | 9,357 | 1,469,400 | | 赤穂市 | 2 | 200 |
| | 兵庫区 | 7,635 | 997,470 | | 西脇市 | 2 | 200 |
| | 北区 | 1,807 | 290,200 | | 高砂市 | 1 | 100 |
| | 長田区 | 8,168 | 1,123,200 | | 小野市 | 3 | 400 |
| | 須磨区 | 5,663 | 864,800 | | 三田市 | 7 | 700 |
| | 垂水区 | 2,436 | 383,700 | | 加西市 | 3 | 300 |
| | 西区 | 996 | 168,000 | | 市川町 | 1 | 100 |
| | 尼崎市 | 280 | 28,400 | | 福崎町 | 1 | 100 |
| | 明石市 | 369 | 36,900 | | 太子町 | 2 | 200 |
| | 西宮市 | 5,959 | 893,850 | | ㈹一宮町 | 1 | 100 |
| | 洲本市 | 4 | 400 | | 柏原町 | 1 | 100 |
| | 芦屋市 | 984 | 133,950 | | 篠山町 | 2 | 200 |
| | 伊丹市 | 615 | 93,350 | 県外分 | | 581 | 79,905 |
| | 宝塚市 | 874 | 90,360 | 小計 | | 668 | 91,705 |
| | 三木市 | 22 | 3,500 | | | | |
| | 川西市 | 306 | 30,600 | | | | |
| | 津名町 | 10 | 1,700 | | | | |
| | 淡路町 | 9 | 1,300 | | | | |
| | 北淡町 | 0 | 0 | | | | |
| | 一宮町 | 1 | 100 | | | | |
| | 五色町 | 3 | 300 | | | | |
| | 東浦町 | 4 | 500 | | | | |
| | 西淡町 | 24 | 4,300 | | | | |
| 小計 | | 53,978 | 7,906,380 | 合計 | | 54,646 | 7,998,085 |

平成７年４月30日現在

（注）災害救助法適用地域は、当初の適用地域。その後、緑町、三原町、南淡町が追加適用となった。

**【小口資金貸付の役割を終える】**

小口資金の貸付が行われる一方で、他の制度施策が順次実施されつつあった。もともと小口資金貸付は、他の公的援護措置等が実施されない中での緊急的な生活費を貸し付けるという制度として実施されたものであった。

しかし、その後、義援金の第１次配分が、２月７日から各市町窓口において開始され、また、弔慰金法による弔慰金等の支給や災害援護資金貸付の準備が進みつつあった。こうしたことをふまえて、兵庫県は厚生省とも協議のうえ、２月９日を目処に小口資金貸付を終了することにした。

その理由として、小口資金貸付は、今■の被災によって世帯員の死亡や負傷、住居の損壊等により生活が困窮し、緊急に必要な資金の融通を他から受けることが、困難であると認められる場合に特例的に低所得者に限定せず貸付を行ってきたが、弔慰金や見舞金の支給、災害援護資金の貸付等の公的な措置、義援金の配分等も開始されつつあり、被災者に緊急に必要な生活費を貸し付けるという小口資金貸付の当初の役割を果たした、というものであった。

兵庫県社会福祉協議会では２月７日付で各市町社協あて同趣旨の通知を行い、兵庫県における小口資金貸付は２月９日をもって終了した。

その結果、１月27日の受付開始から２週間余りの間に小口貸付資金の申込みは54,646件、79億9,808万5,000円にのぼった。

〈生活福祉資金特別貸付制度の概要〉

貸付対象：今回のり災により、世帯員の死亡や負傷、住居の損壊等により、生活に困窮している場合であって、緊急に必要な資金の融通を他から受けることが困難な世帯

貸付限度額：10万円以内（特に必要と認められる場合は、20万円）

貸付方法及び利率：償還期限は据置期間（２年以内）経過後３年以内。据置期間中は無利子、据置期間経過後は年３％

災害時の緊急対応であるため、（イ）特例的に低所得者に限定せず貸付を行う、（ロ）資金交付は申請受付日の翌日とする、（ハ）貸付手続きは極力簡素化を図り、添付書類は特に必要としない、（ニ）特別な理由により、保証人が得られない場合は無くてもよい、等の簡素化を図っており、貸付金制度としては、借受者の善意に期待する部分が多い制度といえる。

償還期限については、貸付開始時では「据置期間（１年以内）経過後４年以内」と定められており、貸付を終了した後に要綱改正が行われたため、借受者へ通知を行い、所要の手続きをとった。

**【小口資金貸付制度の課題】**

小口資金貸付は、他の公的な諸施策の実施に先駆けて実施され、被災による混乱の中で生活困窮者に対する当面の生活資金を貸し付け、当該世帯の生活の安定を図るという制度の目的は非常に重要であり、また、果たした役割は大きかったといえる。しかし、未曾有の震災に対する措置として短時間の間に準備された制度であったためいくつかの課題を抱えながらの運営となったことも事実である。

まず第一に他の諸施策に先駆けて実施され大きな役割を果たしたが、結果として他制度がないことから申し込みが殺到。しかもすべてを貸付対象とせざるを得ず、この貸付制度に過度の負担がかかった。

第二は制度実施までの時間が大きく制約され、受付、審査体制が不十分なまま実施せざるを得なかったため、（イ）市町社協への周知徹底が困難であった。（ロ）受付業務を行う職員の確保が困難であった。兵庫県における小口貸付は全国および県内社協の応援によって支えられた。（ハ）窓口対応における本人確認のための証憑を持たない人が多かった。（ニ）本人確認とあわせて貸付限度額における「特に必要と認められる場合」の確認は窓口においては全く不可能であった。

**【暴力団組員らによる不正借受】**

1995年３月15日、新聞各紙は「組員、被災貸付金を詐取、13人に逮捕状」と報じた。これは神戸市内の暴力団組員が、窓口の混乱に乗じて、貸付金を詐取していた疑いで逮捕状をとったもの。中には８回にわたり計150万円を不正に借りた組員もいた。県社協では県警からの捜査協力依頼に対し、借入申込書、借用書の任意提出等に協力したほか、併せて詐取された貸付金の回収を行った。

### ②災害援護資金の貸付（注４）

生活福祉資金については、兵庫県社会福祉協議会が実施主体となり、小口資金貸付につづいて、災害援護資金の貸付を５月１日から各市区町社会福祉協議会を窓口として行った。災害援護資金は被災により家屋や家財に被害（家屋の一部損壊、家財の３分の１未満の被害をうけた地域）をうけた低所得世帯（表８）を対象に、150万円を限度額として貸し付ける。貸付金については特例として据置期間３年以内、償還期間をその後５年以内とすることで実質的な金利の引き下げが図られた。

この災害援護金は、７月31日をもっていったん受付を終えたが、被害が甚大であること等を考慮して、「災害弔慰金の支給等に関する法律」による災害援護資金と歩調を合わせ10月２日から10月31日までの間、貸付申請の受付を再開した。

貸付実績５月１日～７月31日450件４億4,851万6,000円。10月２日～10月31日147件１億5,050万円（1996年２月末日現在の決定件数）となった。

（表８）**生活福祉資金（災害援護資金）の低所得世帯の範囲**（注５）

貸付対象となる世帯の総所得額（世帯員全員の所得の合計額）は、その世帯の生活保護基準額の1.8倍の額以下であること。基準額は、以下のとおりである。

| 世帯人員 | 基準額 |
|---|---|
| １人 | 1,800,000円 |
| ２人 | 2,700,000円 |
| ３人 | 3,600,000円 |
| ４人 | 4,600,000円 |
| ５人 | 5,400,000円 |

＊世帯人員が６人以上の場合は、５人世帯の基準額１人につき90万円を加算した額を基準額とする。

＊世帯員の中に下記の対象者がいる場合は、上記の基準額に加算して下さい。

| 加　算　対　象 | 加算額 |
|---|---|
| 年齢が70歳以上 | 38万円 |
| 身体障害者手帳又は療育手帳保持者 | 57万円 |

## ３．災害弔慰金等

兵庫県は災害弔慰金等の支給に当たり、重複支給や支給もれを防ぐため２月２日に他都道府県あて死亡者及び遺族の把握や災害弔慰金等の支給の報道を依頼した。また、２月８日には、県災害援護金の支給について、被害件数が多いことから、市町窓口において対象者に引換券を交付し当該市町内の金融機関窓口で現金を引き換える方法をとった。しかし、市町の事情により口座振り込みや現金支給、あるいは市独自の引き換え券方式をとるところもあった。

県災害援護金の予算措置については、災害対策本部の把握が棟数か世帯数かの区別が不明確であったり、被害程度が、全壊、半壊の認定をめぐって再調査が続出し、被害件数の把握に困難を極めたことから明確な見通しを欠いた。県はとりあえず専決処分（第１次２月６日57億3,900万円、第２次２月20日102億円）及び予算流用（５億3,500万円余）を行い、その後に判明する増加分については1995年度予算で対応することとし、総額212億8,900万円余が県生活文化部で予算措置され、94年度分については災害弔慰金と合わせ県福祉部に分任執行がなされた。

２月17日には、県医師会に対し、災害弔慰金等の支給、貸付にあたって、医師の診断書や証明書が必要となることから、証明書の発行手数料の無料扱いと内容確認についての協力要請を行った。

災害弔慰金等の広報については、各市町の準備体制や処理方法が異なることから県から

は制度の周知にとどめ、準備が整った市町で受付開始の広報を行った。

その結果、大部分の市町では、災害弔慰金等の受付は2月中旬以降から、支給は3月初旬から順次開始されることになった。被害の大きかった神戸市では、被害程度の再調査が多く、3月中旬以降の開始となった。

災害弔慰金の支給事務において、地震との因果関係や遺族の特定などで専門的な医学や法律の知識が必要なことから、神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市の6市では医師、弁護士を構成員とする災害弔慰金給付審査委員会等を設け、専門的見地からの公正な判定を得たうえで支給を行った。

94年度分の災害弔慰金の支給状況は災害弔慰金4,643人、138億3,250万円、災害援護資金貸付金(弔慰金法)9,126世帯、192億7,750万3,800円、県災害援護金(全壊、半壊)287,760世帯、212億9,021万円となった。

95年度に入り県災害援護金の対象となる全壊、半壊世帯が更に増加することが、各市町の調査で判明したため、予算流用により95年度予算として、116億1,621万円を確保した。国においても5月の第1次補正、10月の第2次補正により、災害援護資金貸付にかかる予算措置がなされた。弔慰金法による災害援護貸付は（滅失、全壊・全焼、半壊・半焼、家財の3分の1以上の被害を受けた世帯）については、5月1日でいったん受付を締め切ったが、震災後の混乱や、住宅の被害認定の変更等により、借入が出来なかった被災者を救済するため、10月に申請受付が特例として再開された。

95年度分の支給実績は、8年1月末現在次のとおりである。災害弔慰金1,017人、34億3,000万円、災害援護貸付金（弔慰金法）15,638世帯、339億293万円、災害障害見舞金46人、8,000万円、県災害援護金（全壊、半壊、139,281世帯、重傷者10,743人、死亡者205人）95億5,473万円。今後の支給見込分として、災害弔慰金について40人程度の追加が見込まれる。

「災害弔慰金の支給等に関する法律」の規定では、災害により死亡した場合には「災害弔慰金」が、重度の障害が残った場合には「災害障害見舞金」が支給されるが、家屋が破損した者に対する見舞金及び災害により身体的に障害を受けた者に対する見舞金制度が欠落していることから、この点に関して、兵庫県は1月17日に村山総理大臣(当時)に対し、新しい制度として「緊急生活資金制度」（給付金）の創設を緊急要望し、その後も機会あるごとに要望をつづけている。

**【実態に合った法改正を】**

「5,000人を超す震災死亡遺族への弔慰金支給をめぐって各自治体から『受給資格のある遺族がいない』として支給されないケースが、阪神7市で545件にのぼっていることが分かった。独り暮らしで身寄りがなかったり、一家全滅となったりした場合のほか、長年助け合ってきた高齢者の兄弟姉妹からの受給申請が退けられたケースもある。現行法では、

死亡者の兄弟姉妹は支給対象から外されているためで、被災者の法律相談に当たってきた大阪弁護士会は『被災の実態に合った法改正が必要』とする提言をまとめ厚生省に働きかけていく方針だ。

なお、受給資格がある遺族について『災害弔慰金の支給に関する法律』は、『死亡者の配偶者、子、父母、孫、祖父母』と定めている」（朝日新聞、1995年10月23日付）

**【外国人に対する弔慰金の問題】**（注６）

「災害弔慰金等に関する法」によると、災害弔慰金とは「市町村が条例に基づいて災害で死亡した住民の遺族」に支払うとされている。自治体向けにつくられた『災害弔慰金等関係法令通知集』（1991年版、厚生省社会部施設課監修）によると、「住民とは、その市区町村の区域内に住所を有する者」であり、住所とは各人の「生活の本拠」を示すものであるから、災害弔慰金を支給できるかどうかは「生活の本拠があるかどうかで判断されるべきである」としている。したがって生活の本拠が認められれば、外国人の在留資格にかかわらず支給されると考えられる。

今回の震災では、弔慰金の支給対象とされなかった外国人死亡者が３人いる。一番在日期間の長いのは超過滞在の中国人男性で、神戸に７年間暮らし、外国人登録もあるなど「生活の本拠」も明らかに確認できるが、支給対象にならないとされた。ペルー人男性は震災前日に短期ビザが切れたが、「短期滞在者」であるため対象から外された。留学中の夫を訪ねて来て４日目に震災にあって亡くなった韓国人女性も同じ理由で対象外とされた。

そんな状況の一方で、94年12月に来日したブラジル人親子が、短期間滞在でも支給対象となった。外国人登録がなくても支給されたアルジェリア人留学生もいる。「７年暮らしてなぜ住民ではないというのか。なぜ同じ在留資格でも支給されたりされなかったりするのか。そもそもなぜ、震災で死亡したすべての人の遺族に弔慰を表せないのか」外国人被災者支援連絡協議会では、同じ被災者として等しく救済されるよう、関係機関などとねばり強い交渉を展開している。

## ４．その他の貸付制度

**【母子寡婦福祉資金貸付】**

1995年１月25日政令第11号により、母子寡婦福祉資金の貸付について、「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第20条」が適用されることとなり、1994年度と95年度に被災者に貸し付けられる資金の原資の４分の３が国から兵庫県、神戸市に貸し付けられることとなった（通常の場合は原資の３分の２が国から貸し付けられる）。これを受けて兵庫県では県、市福祉事務所に被災者に対する母子寡婦福祉資金貸付の取り扱いについて通知するとともに、広報等により被災母子家庭、寡婦に制度の周知徹底を図った。

被災者貸付は、　兵庫県　1994年度実績　1,000万7,000円（12件）
1995年度実績　7,449万9,000円（136件）

なお、被災した母子家庭、寡婦に対しては、償還金の支払い猶予、据え置き期間の延長、子を扶養していない寡婦の所得制限の適用の特例があり、このことについても県は、関係機関に周知徹底を図った。

**【介護福祉士等修学資金貸付の特別枠設定】**

県は県内の介護福祉士養成施設の就学中の学生の被災状況を調査し、厚生省と協議（7月）のうえ、1995年度の介護福祉士等修学資金貸付に震災特別枠を設けて、り災者の修学支援を行った。なお1年生については、1996年度も継続する。

**【中小企業勤労者共済制度災害見舞金及び生活資金貸付】**

中小企業勤労者共済制度「ファミリーパック」においても、加入中小企業の被災従業員に対して災害見舞金を支給した。

支給額は、全壊・全焼については441件（3万円／件）で、1,323万円、半壊・半焼については510件（1万円／件）で510万円に達した。

また、被災従業員が必要としている生活資金、住宅補修資金等についても、貸付限度額50から200万円、貸付利率年3.3%、償還期間3～7年以内の条件で貸付を実施し、1996年1月末現在で住宅資金9件、1,370万円の融資実行があった。

## 5．災害義援金の募集、配分

**【募集委員会の設置】**

国内はもとより世界各国の国民や企業、団体等から寄せられる災害義援金は、被災者にとって大きな支えとなる。今回の災害に寄せられた義援金はかつて例をみないほど巨額であった。震災発生の1月17日に早速、兵庫県あてに災害義援金の申し出があり、取り急ぎ県としての取り扱い方針を検討した。その結果、18日兵庫県として銀行口座を開設して災害義援金を受け付けることとしたが、相前後して、日本赤十字社、中央共同募金会、各報道機関、被災市町等においても、義援金の募集が始められた。その後、「兵庫県地域防災計画」第12款の「災害義援金品募集配布計画」に基づく関係機関と協議を進め、1月25日、兵庫県南部地震による被災者、被災施設その他に対する義援金の募集及び公正かつ適正な配分を行うことを目的として「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」（注7）を発足させた。同計画に基づく構成団体（兵庫県、神戸市、兵庫県市長会、兵庫県町村会、兵庫県商工会議所連合会、兵庫県商工会連合会、神戸新聞厚生事業団、NHK神戸放送局、ラジ

ボランティアが各地で義援金を呼びかけた

オ関西、サンテレビジョン、日本赤十字社兵庫県支部）に兵庫県共同募金会を加えた12機関によって構成された。

災害義援金の配分は、統一的な基準により配分していくことが望まれるので、募集委員会では同委員会の各構成団体及び各市町において募集している災害義援金についても、同委員会に集約し統一基準を設けたうえで配分することとし、１月30日、同委員会の各構成団体及び県下の全市町に対しその旨の協力依頼を行った。

今回の災害は被災が兵庫県だけでなく大阪府等にも及び、全国レベルで募集している義援金（日本赤十字本社、中央共同募金会等）については、大阪府へも配分することが妥当であることから、兵庫県以外の都道府県の代表として大阪府の関係機関（大阪府、日本赤十字社大阪支部、大阪府共同募金会）が構成団に参加、また各報道機関においても、それぞれ全国レベルの募金活動を行っており、これらの意見を反映させるため、新聞社（９社）民間放送会社（４社）にも参加を依頼。さらに被災市町の意見を反映させるため津名郡津名町が募金委員会の構成団体に加わった。

**【災害義援金の受付・配分状況】**

震災１ヵ月後の２月17日現在の災害義援金の受付状況をみると兵庫県が受け付けたものは3,174件、約136億円となっている。日本赤十字社、中央共同募金会、兵庫県、被災市町、募集委員会が受け付けた総額は、募集委員会が把握しているだけで２月17日現在886億円となっている。

報道機関や義援金の寄託者、被災者等から第１次配分はいつから始まり、どのような基準で配分するのかといった問い合わせが多くなるなかで、募集委員会では１月29日、死亡者及び行方不明者に対し１人当たり10万円、住家の全壊・全焼・半壊・半焼の世帯に対し１世帯当たり10万円を、それぞれ一律に見舞金として配分することを決定した。

（表９）**義援金の月別募集状況**（注８）　　（単位：百万円）

| 月　別 | 金　額 | 備　考 |
|---|---|---|
| 平成７年１月 | 42,386 | 1/17～2/2までの実績 |
| ２月 | 67,015 | 2/3～2/28までの実績 |
| ３月 | 39,633 | 3/1～3/31までの実績 |
| ４月 | 8,817 | 4/1～4/30までの実績 |
| ５月 | 5,759 | 5/1～6/2までの実績 |
| ６月 | 4,047 | 6/3～6/30までの実績 |
| ７月 | 835 | 7/1～7/28までの実績 |
| ８月 | 916 | 7/29～9/1までの実績 |
| ９月 | 725 | 9/2～9/29までの実績 |
| 10月 | 1,833 | 9/30～10/31までの実績 |
| 11月 | 815 | 11/1～11/30までの実績 |
| 12月 | 299 | 12/1～12/31までの実績 |
| 平成８年１月 | 572 | 1/1～1/31までの実績 |
| ２月 | 311 | 2/1～2/29までの実績 |
| ３月 | 1,574 | 3/1～3/31までの実績 |
| 合計 | 175,537 | |

募集委員会では１月31日までに関係市町へ所要額を送金し、支給体制が整った市町では２月１日から被災者へ支給をはじめた。しかし被災件数が余りにも多く、り災証明書の発行に相当の時間を要し、最も被害の大きかった神戸市では２月６日から被災者への支給申請の受付が始まるなど、各市町によって開始時期が異ならざるを得なかった。

また、り災の状況を認定する基準が明確でないため、災害義援金の支給が始まると、支給の根拠となるり災証明書の認定基準をめぐって市町と被災者の間で混乱が生じ、り災状況の再調査が相当数行われることになった。

配分対象件数については兵庫県災害対策総合本部が把握した被害状況に基づき当初約８万件積算したが、被害状況の把握が進むにつれ大幅に増え２月13日現在で17万件と見込まれ、さらに２月17日現在、市町からの報告によると29万件に達すると見込まれ、最終的な配分対象件数の把握が極めて困難な状況にあった。

第１次配分では、当面の生活に支障をきたす被災者への緊急的な対応が必要との考えのもとに見舞金として配分したが、つづいての配分については、被災者の生活の再建、自立に焦点を当てて配分することも検討していく必要があった。

義援金の寄託が３月分で約400億円と未だ減少傾向にないこと等から、４月11日開催の

募集委員会において、当初震災後３ヵ月とされていた義援金募集は期限を設けないで、当分の間、続けられることとなった。

４月15日現在の義援金総額が1,555億円に達したこと、世論や日本赤十字社本社等からも義援金の早期支給を促されていること等から、４月21日、募集委員会を開催し、第２次配分として重傷者見舞金（１人、５万円)、要援護家庭激励金（１世帯、30万円)、被災児童・生徒教育助成金（１人、１万円～５万円)、被災児童特別教育金（１人、100万円)、住宅助成（１世帯、30万円）の支給を決定した。これを受けて５月９日、５月25日に被災市町の義援金担当者を集め、支給手続き等の会議を開催し、周知徹底を図った。

**【義援金交付事務の委託】**

激増する事務量に対応するため募集委員会は、財団法人阪神・淡路大震災復興基金（理事長　貝原俊民)と義援金交付事務の委託契約を結んだ。事務費は復興基金が金額負担し、（イ）被災児童特別教育資金支給要領に基づく、兵庫県下の関係市町への義援金の交付事務、（ロ）住宅助成に係わる義援金支給要領に基づく、兵庫県下の被災市町への義援金の交付事務、（ハ）義援金の管理、運用、従って義援金に関する関係市町との連絡・調整、被災者からの照会等及び兵庫県外分については、従来通り事務局が担当する。預託金額については配分計画の予定の範囲内で預託する等の内容となっている。（注９）

一方、マスコミをはじめ、世論の義援金についての関心が日増しに高まり、その透明性や配分の公平性について論じられることが多くなったこともあり、募集委員会は、義援金の処理にかかわる監査や支給状況の公表についてとりかかることとした。

７月28日に募集委員会にかかる監査が、日本赤十字社兵庫県支部の監査委員により実施された。各市町における支給事務についても９月中に清算監査が実施された。

1996年１月末現在における義援金の募集状況は、受け入れ総額が1,736億5,200万円で、内訳は兵庫県428億5,400万円、各自治体147億3,300万円、日本赤十字社912億7,800万円、中央共同募金会157億6,700万円、日本赤十字社兵庫県支部90億2,000万円である。

また、募集委員会から被災者等への交付済額は1,516億9,100万円で、内訳は、死亡見舞金５億8,200万円、住家損壊見舞金450億8,700万円、重傷者見舞金６億1,800万円、要援護家庭激励金163億6,400万円、被災児童・生徒教育助成金18億1,200万円、被災児童特別教育資金４億300万円、住宅助成868億2,300万円である。

なお、住宅助成は1998年３月31日まで、被災児童特別教育資金については99年３月31日までを支給対象期間としている。

さらに、95年11月に被災市町の実態により配分される義援金として、総額150億円を被災各市町に配分することが決定され、概ね96年４月から、住宅再建助成などの申請の受付が開始されることとなった。

（表10）　**災害義援金配分計画比較表**（注29）　　（単位：千円）

| 配分対象 | 単位 | 北海道南西沖地震災害（H５．７．12） | | | | 長崎県雲仙岳噴火災害（H３．６．４） | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 最終配分（市町村への配分基準）（H６．８．１現在） | | | | 最終配分（H６．11．30現在） | | | |
| | | 単価 | 件数 | 金額 | 比率 | 単価 | 件数 | 金額 | 比率 |
| | | | | | % | | | | % |
| 死亡者、行方不明者 | １人 | 3,000 | 231 | 693,000 | 11.60 | 1,500 | 39 | 58,500 | 9.76 |
| 重傷 | １人 | 500 | 66 | 33,000 | 0.55 | － | | | |
| 住居滅失、全壊 | １戸 | 4,000 | 599 | 2,396,000 | 40.12 | 2,000 | 180 | 360,000 | 60.06 |
| 住家半壊、半焼 | １戸 | 2,500 | 355 | 887,500 | 14.86 | 1,250 | 47 | 58,750 | 9.80 |
| 借家（全壊） | １戸 | － | | | | 300 | | | |
| 借家（半壊） | １戸 | 〃 | | | | 150 | | | |
| 一部損壊 | １戸 | 500 | 3,697 | 1,848,500 | 30.96 | － | | | |
| 床下浸水 | １戸 | 500 | 227 | 113,500 | 1.90 | － | | | |
| 入院 | １人 | － | | | | 500 | | | |
| 避難世帯（警戒区域） | １戸 | － | | | | 320 | 5 | 1,600 | 0.27 |
| 〃（避難勧告区域） | １戸 | 〃 | | | | 270 | 12 | 3,240 | 0.54 |
| 避難家族 | １戸 | － | | | | 60 | 891 | 53,460 | 8.92 |
| 要援護家庭 | １戸 | － | | | | － | | | |
| 児童・生徒（幼　児） | １人 | － | | | | － | | | |
| （小学生） | １人 | － | | | | 20 | 850 | 17,000 | 2.84 |
| （中学生） | １人 | 〃 | | | | 30 | 583 | 17,490 | 2.92 |
| （高校生） | １人 | － | | | | 50 | 547 | 27,350 | 4.56 |
| （遺　児） | | － | | | | － | | | |
| 事業所 | １事務所 | － | | | | 200 | 10 | 2,000 | 0.33 |
| 配分義援金総額 | | | 5,175 | 5,971,500 | 100 | | 3,164 | 599,390 | 100 |
| 備　考 | | ①義援金総額：256億6,600万円<br>②うち156億8,300万円は、市町村の基金に充当<br>●その他市町村に配分された義援金は、上記基準を参考に独自の配分基準により被災者へ配分 | | | | ①義援金総額：170億8,800万円<br>②上記基準による被災者個人への配分のほか、被災地への救援物資等の購入にも充当<br>③基金に60億円を充当<br>④合計168億4,700万円配分済 | | | |

**【義援金配分のかかえる課題】**

1,700億円を超える巨大な善意（義援金）の配分については大きな課題をかかえている。約200人の死者が出た北海道南西沖地震災害（1993年７月12日）のときは総額256億6,600万円の義援金が寄せられ死者１人につき300万円、全壊家屋に400万円を支給した。長崎県雲仙岳噴火災害（1991年６月４日）では総額170億8,800万円の義援金が寄せられ死亡者に150万円、全壊家屋に200万円を支給した。

マスコミ各紙は阪神・淡路大震災での１人当たりの配分額が少ないことが「不公平」との報道を行った。しかし、被災の大きさからみて、募集委員会では当然の結果だとの見方が強かった。

日本赤十字社からは再三、募集委員会に対し義援金の早期配分についての申し入れが行われた。「今次災害の大きさから、国内国外を通じて、また多くの窓口を通じて、過去に例のない多額の義援金が寄せられております。しかし、被災者の多さからみれば、１人ひとりにお届けできる金額は、奥尻や雲仙等の被災者に比べ小さなものになると考えられます。それだけに事務の困難性は理解できるものの、被災者の立場及び寄付者の意向を考慮すれば、一刻も早く第一線の関係行政機関が募集委員会の方針に従い、その総力をあげて被災者の手元に義援金をお届けすることが何よりも大切であり、それが寄付者の気持ちにそうと考えられます」。（注11）

このほか、７月28日には、日本公認会計士協会から募集委員会に対し「今後とも発生すると考えられる全国規模の救済義援活動を、ひとつの社会システムとして位置づけ、当該システムに対して職業会計専門家集団として何らかの貢献を果たせる可能性について調査研究を行おうとするものであります。具体的には義援金の受入れ及び分配に関する現状の問題点を把握し、義援金が迅速・公平・公正に処理されるシステムについて検討を加えたい」と義援金に係わる実態調査への協力依頼もあった。

また、義援金の早期配分について大きなカベとなったのが「公平な分配」である。募集委員会は北海道南西沖地震や長崎県雲仙岳噴火災害などの対応に習った「慣例的システム」を取り入れた。義援金の配分に関し、被災者のニーズに応じた「迅速配分」の課題について国立総合研究大学院大学、出口正之教授は次のように述べている。

「義援金を含む寄付金一般は、寄付する行為ばかりでなく、寄付額そのものも、寄付者の自発的な意志に任されているために、資金調達の段階で“公平性”の原則はまったく存在していない。（中略）寄付金は公平性の原則から自由でありうる。（中略）それでは被災者の多様なニーズに、しかも迅速に応えていくにはいったいどうすればいいのだろう。その答えは、実はボランティア団体の活動の中に存在している。寄付とボランティアとは実際、コインの表と裏であり、資金や物資を提供するのが寄付であり、労働力を提供するのがボランティアである。両者を合わせてフィランソロピーと呼ぶが、両者の本質に差はない。ボランティアはできるだけ個々は独立、多元的に対応していったのである。これはフィランソロピーにおけるプルーラリズム（多元主義）の原則に則っている。（中略）一般的に寄付の世界はプルーラリズムを尊重すべきだという声が世界的なすう勢である。それは公平性の呪縛をもたない“民の論理”である。“民の論理”に基づいたプルーラリズムに依るべきか、“官の論理”に基づいた“公平原則”に則すべきか、もう少し、論議を深めていく必要があるだろう」という意見が代表的である。（注12）

〈注・引用文献〉

1）「第２節　災害応急・復旧対策（震災後１年までの期間）Ⅱ－８・生活救援対策」『阪神・淡路大震災－兵庫県の１年の記録』兵庫県　1996年６月

2）「第三章　全国支援始まる・生活福祉資金（小口資金貸付）貸付事業への応援」『大震災と社協』兵庫県社会福祉協議会－阪神・淡路大震災社会福祉復興本部
3）「第四章　兵庫県社会福祉協議会を軸とした活動②小口資金貸付申込（決定）状況一覧」『同』
（注）災害救助法適用地域は、当初の適用地域。その後、緑町、三原町、南淡町が追加適用となった。
4）「第五章　阪神・淡路大震災社会福祉復興本部の設置とその活動・災害援護資金の貸付」『同』
5）「生活福祉資金（災害援護資金）の低所得世帯の範■」『同』
6）「第３章　外国人の救援体制２＝ボランティア・NGOと外国人被災者・外国人被災者支援のネットワーク」『阪神大震災と外国人』外国人地震情報センター編　明石書店　1996年
7）『兵庫県南部地震災害義援金募集委員会設置要綱』（兵庫県防災計画第12款に基づく）
8）「義援金の月別募集状況」同委員会資料より
9）「義援金交付事務委託契約書の概要」同委員会資料より
10）「災害義援金配分計画比較表」同委員会参考資料
11）日本赤十字社副社長・近衛忠煇名で兵庫県南部地震災害義援金募集委員会・釜本貞男会長あての「義援金募集委員会の早期開催と義援金の早期配分について（申入れ）」1995年２月22日
12）「２章　公平性と多様なニーズのはざまで　義援金と助成金」出口正之『ボランティア革命』本間正明、出口正之編著　東洋経済新報社　1996年

# 第三節　福祉サービス

## 1．全国の支援受け“福祉の拠点”業務再開

**【福祉センターの活動本格化】**

災害でダメージを受けた兵庫県福祉センターは震災直後、一時、兵庫県総合リハビリテーションセンター内に仮事務所を設置したが１月24日、元の場所で業務を再開、福祉の拠点として救援活動を展開した。全国から支援にかけつけてきた福祉団体から場所の提供依頼が続出した。

ただちに障害をもった者や家庭で被災された人々に対する支援物資の配布や相談業務を行う「障害者支援センター」が設置された。また、てんかん協会は、投薬必要者への薬の受渡しと相談コーナーを設置。朝日新聞大阪厚生文化事業団は、救援ボランティア団体と被災者、対策本部などをつなぐ役目を担うため「朝日ボランティア基地」を開設し活動を開始。２月１日には兵庫県老人福祉施設連盟が、また２月10日には兵庫県保育協会が、対策本部を設置し、老人や児童の救援活動をはじめた。救援物資の基地としても活用され、福祉センターは文字どおり、福祉サービスの拠点施設としての役割を開始した。（注１）

一方、兵庫県でも１月22日から「緊急生活救援部福祉サービス班」を設置し、県社会福祉協議会、日本赤十字社兵庫県支部等の関係団体とも提携を図りながら、市町及び福祉施設への指導を徹底するとともに、厚生省や他府県等の協力を得て、社会福祉施設における入所者の処遇と職員の確保及び避難所や仮設住宅を含む在宅要援護者の実態把握と福祉サービス提供に全力をあげて取り組んだ。（注２）

**【社会福祉施設の被災状況】**（注３）

県内の社会福祉施設が被った被害も決して小さくはなかった。施設内死亡が１件発生し、神戸市兵庫区にある神戸母子寮の入所者４人（母子２人、子供２人）と職員１人の計５人が寮の倒壊により亡くなった。このほか自宅および通所・通勤途上で死亡した人が施設利用者（26施設、34人）および職員（９施設、９人）を合わせて43人にのぼった。また、震災によりケガをしたのは、施設内負傷が、５施設10人、施設外負傷が39施設46人であった。

施設建物の破損状況についてみるとほぼ全業種にわたって大なり小なり何らかの被害を受けていることがわかる（表11）。

全壊が12施設、半壊15施設で、一部破損は776施設に及んでいる（1995年３月21日、兵庫県福祉部調べ）。このほか法外施設のうち、小規模作業所の被災状況をみると県下全施設150ヵ所のうち全壊17、全焼１、半壊13の計31施設で、被災地内にある小規模作業所105ヵ所の実に29.5%が致命的な被害を受けている。

（表11）**社会福祉施設等業種別被災状況一覧**（注４）

| 施設種別 | | 全県施設数 | 被災施設数 | 人的被害(施設内) | | 人的被害(施設外) | | 施設被害 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 死亡者 | 負傷者 | 死亡者 | 負傷者 | 全　壊 | 半　壊 | その他 |
| 生保 | 救護施設 | 7 | 6 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 | 4 |
| | 更生施設 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 老人 | 養護老人ホーム | 43 | 19 | 0 | 4 | 0 | 1 | 1 | 0 | 18 |
| | 特別養護老人ホーム | 109 | 53 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 52 |
| | 老人デイサービスセンター | 132 | 26 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 26 |
| | 軽費老人ホーム | 17 | 9 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 |
| | 老人福祉センター | 104 | 15 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 |
| 身障 | 身体障害者授産施設 | 9 | 5 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 5 |
| | 重度身体障害者授産施設 | 8 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| | 重度身体障害者更生援護施設 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | 身体障害者療護施設 | 12 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| | 身体障害者福祉センター | 4 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| | 身体障害者デイサービス施設 | 5 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| | 関西盲人ホーム | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| | 国立神戸視力障害センター | (1) | (1) | | | | | | | (1) |
| 精薄 | 精神薄弱者更生施設 | 56 | 16 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| | 精神薄弱者授産施設 | 44 | 21 | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 21 |
| | 精神薄弱者福祉工場 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | 精神薄弱者通勤寮 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 児童 | 養護施設 | 26 | 19 | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 | 2 | 17 |
| | 精神薄弱児施設 | 10 | 6 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| | 精神薄弱児通園施設 | 11 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| | 虚弱児施設 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | 教護院 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| | 重症心身障害児施設 | 5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | 乳児院 | 7 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 4 |
| | 情緒障害児短期治療施設 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | 母子寮 | 16 | 13 | 5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 12 |
| | 児童館 | 177 | 120 | 0 | 0 | 1 | 7 | 1 | 1 | 120 |
| | 保育所 | 815 | 367 | 0 | 0 | 32 | 31 | 5 | 9 | 353 |
| | 肢体不自由児施設 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | 肢体不自由児通園施設 | 10 | 8 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| その他 | 総合リハビリセンター | 6 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| | 社会事業授産施設 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| | 母子福祉センター | 8 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| | 婦人保護施設 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | 婦人相談所 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | 地域福祉センター | 5 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| | 老人休養ホーム | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| | いなみ野学園 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | 児童相談所 | 5 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| | 隣保館 | 93 | 20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 18 |
| | 地域改善関連施設(共同浴場等) | 43 | 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 |
| | 県福祉センター | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 合　計 | | 1,811 | 801 | 5 | 10 | 43 | 46 | 12 | 15 | 776 |

**【大阪府社協に合同救援本部を設置】**

震災直後から福祉関係者の被災地へ向けての救援の動きも急であった。とくに大阪府社会福祉協議会（以下、大阪府社協）では１月21日に「兵庫県南部地震救援対策本部」を設置し、①被災地社協との連絡確保、②救援情報の収集ならびに救援方策の立案、●救援活動の受入れならびに救援活動の組織化、④救援活動に関する情報の提供などの救済方針を掲げた。同対策本部は１月23日に福祉関係者合同会議を開催。この会議には厚生省社会・援護局地域福祉課長、大阪府福祉部福祉政策課長、全国社会福祉協議会地域福祉部長、全国社会福祉施設経営者協議会会長等が出席し、大阪府下福祉関係者、近畿府県・指定都市社協関係者等も参加し「社会福祉関係者兵庫県南部地震支援合同対策本部」を設置、大阪府社協を核とした全国規模の支援体制がととのった。合同本部では救援の最重要事項として、①被災市民のホームステイ引き受け、②高齢者、障害者等の福祉施設への緊急入所を決めた。

**【前線基地として現地事務所を設置】**

合同本部では、被災地の中に前線基地ともいえる現地事務所を設置する方針を決め、１月24日に西宮現地事務所（西宮福祉会館内）、２月１日に加古川現地事務所（加古川市総合福祉会館内と神戸市須磨区の鷹取中学校）、同日に淡路島・一宮町現地事務所（一宮町社協）、２月３日に芦屋市現地事務所（芦屋市福祉会館）、２月８日には神戸市兵庫区現地事務所（兵庫区役所及び湊川公園内）の開設をみた。２月の初旬にはすべての現地事務所が稼働しはじめ、全国からの支援を分担して受け入れた。合同本部の活動は、現地事務所を拠点に避難所への対応、高齢者、障害者への支援活動にしぼりこまれていった。

**【合同対策本部事業の引ぎ継ぎ】**

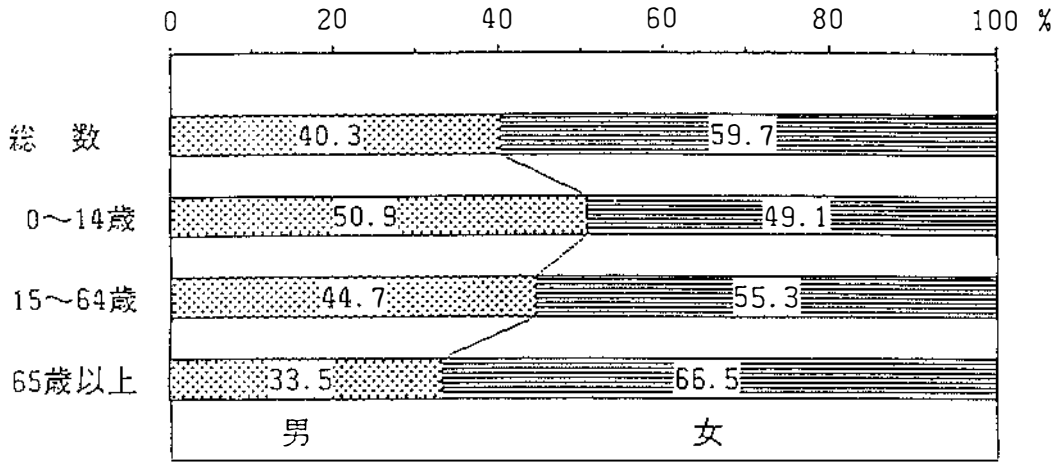
社会福祉関係者兵庫県南部地震支援合同本部を主管する大阪府社協は、震災以来全勢力を震災救援に注ぎ、府社協の事業を停止したままであった。このため震災後１ヵ月を過ぎた時点で、地元での対応の見通しもみえてきたため、３月15日に合同本部の業務を兵庫県社会福祉協議会内に兵庫県下の民間社会福祉関係者を集結した新しい受け皿として「阪神・淡路大震災社会福祉復興本部」を設置した。復興本部総括部は事業推進のため「地域福祉推進部」「施設活動推進部」「ボランティア活動推進部」の３つの専門部を設け、一層の福祉サービス推進に乗り出した。

## ２．“社会的弱者”老人への対応

**【災害犠牲者の多くは高齢者】**

今回の大災害は、戦後のわが国における地震災害の中で最大の被害をもたらした。人口

（図７） **年齢階級（３区分）性別死亡数構成割合**（注５）




（表12） **性・年齢階級（３区分）別死亡数及び構成割合**

| | 死亡数 | | | 構成割合(%) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 総数 | 男 | 女 | 総数 | 男 | 女 |
| 総数 | 5,488 | 2,211 | 3,277 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 0～14歳 | 389 | 198 | 191 | 7.1 | 9.0 | 5.8 |
| 15～64歳 | 2,682 | 1,200 | 1,482 | 48.9 | 54.3 | 45.2 |
| 65歳以上 | 2,399 | 803 | 1,596 | 43.7 | 36.3 | 48.7 |
| 不詳 | 18 | 10 | 8 | 0.3 | 0.5 | 0.2 |

動態調査によるこの災害の死亡者は5,488人で、男性2,211人（40.3%）、女性3,277人（59.7%）であり、女性の死亡者が男性の約1.5倍となっている。とくに65歳以上では女性の占める割合は男性の約２倍である（図７、表12）。

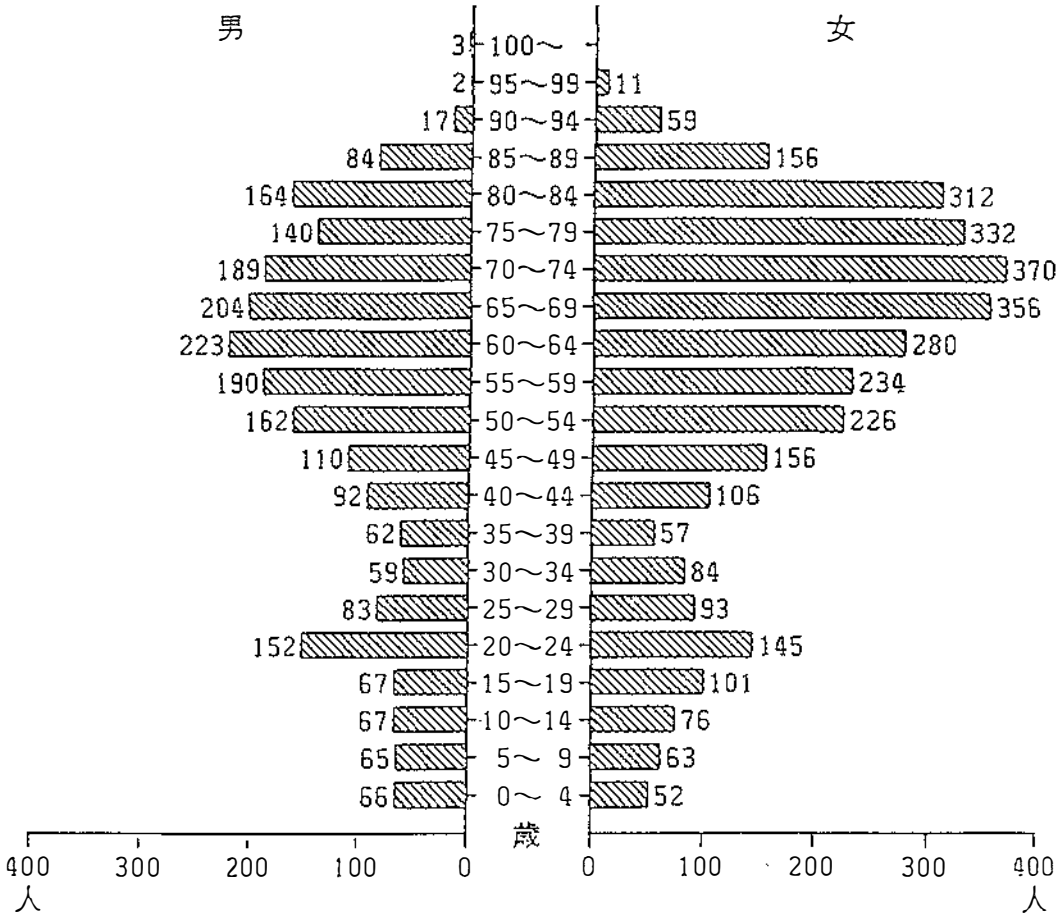
年齢（５歳階級）別にみると男性では60歳～64歳、女性で70歳～74歳がそれぞれ最も多く、また、一部の年齢階級を除き女性の死亡者が多い（図８）。「高齢社会型震災」を典型的に示す震災死である。

一方、震災発生後、難を逃れ、やっとの思いで避難所に駆け込んだものの、避難所生活を送るにつれて衰弱し、体調を崩したり、身の回りのことが自力でできなくなった高齢者が急増した。

神戸市内でも最も被害の大きかった長田区内にある高齢者ケアセンターながた施設長の中辻直行氏は次のような現地報告（注７）を行っている。

「震災による犠牲者の大半を高齢者が占めたのは、被害の大きかった海岸沿いの旧市街地か下町で、高齢化率が20%前後と高く、高齢者の多くが老朽家屋で生活していたためである。避難所は、いずれも悲惨としかいいようのない状況で（中略）とくに高齢者は逃げ

（図８） **性・年齢（５歳階級）別死亡数**（注６）




遅れ、避難所の通路や出入口のコンクリートの上で震えていた。（中略）混乱の中で緊急保護をシステム的に行おうとしても行政機構がマヒしていたので１月19日夜、独断で厚生省に直訴した。翌20日、『老計第７号』によって事務手続きを後処理にする、緊急一時保護の指示がされた。当センターでは、24時間体制で緊急保護を行うとともに、中継ステーションとして他施設に転送し、できるだけ多くの要介護老人の保護を行った。当センターが緊急一時保護を行った高齢者は86名を数えた。（中略）避難所の高齢者は、ようやくグラウンドの隅に設置された臨時トイレに行くこともできず、水分をとらずに脱水症状を起こし、冷たく固い弁当はのどを通すことができず、無理に食べれば激しい下痢に苦しめられた。そして、インフルエンザが猛威を振るい、救護班が薬を与えても、休む場所は冷たい通路のコンクリートの上や階段の踊り場、体育館の床しかなかった。日がたつにつれ健康な高齢者までが、肺炎や心疾患、慢性疾患の悪化等、とくに肺炎になる高齢者が非常に多く“避難所肺炎”といわれた」。12月末、消防庁が追加した震災関連死亡者は806人、う

（表13） **高齢者緊急保護者数**（注９）

| 日付 | 実入所者数 | | | 日付 | 実入所者数 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 県内 | 県外 | 計 | | 県内 | 県外 | 計 |
| 1.24 火 | 530 | 39 | 569 | 2.26 日 | 1,648 | 322 | 1,970 |
| 1.27 金 | 638 | 42 | 680 | 2.27 月 | 1,667 | 325 | 1,992 |
| 1.30 月 | 970 | 96 | 1,066 | 2.28 火 | 1,676 | 331 | 2,007 |
| 1.31 火 | 1,056 | 121 | 1,177 | 3.1 水 | 1,683 | 331 | 2,014 |
| 2.1 水 | 1,091 | 143 | 1,234 | 3.2 木 | 1,689 | 339 | 2,028 |
| 2.2 木 | 1,139 | 155 | 1,294 | 3.5 日 | 1,717 | 346 | 2,063 |
| 2.5 日 | 1,245 | 175 | 1,420 | 3.6 月 | 1,726 | 355 | 2,081 |
| 2.6 月 | 1,272 | 192 | 1,464 | 3.7 火 | 1,736 | 356 | 2,092 |
| 2.7 火 | 1,296 | 203 | 1,499 | 3.8 水 | 1,751 | 364 | 2,115 |
| 2.8 水 | 1,334 | 218 | 1,552 | 3.9 木 | 1,761 | 366 | 2,127 |
| 2.9 木 | 1,352 | 240 | 1,592 | 3.12 日 | 1,760 | 373 | 2,133 |
| 2.12 日 | 1,374 | 257 | 1,631 | 3.13 月 | 1,772 | 375 | 2,147 |
| 2.13 月 | 1,420 | 258 | 1,678 | 3.14 火 | 1,786 | 376 | 2,162 |
| 2.14 火 | 1,439 | 263 | 1,702 | 3.15 水 | 1,791 | 381 | 2,172 |
| 2.15 水 | 1,475 | 273 | 1,748 | 3.16 木 | 1,802 | 384 | 2,186 |
| 2.16 木 | 1,511 | 280 | 1,791 | 3.19 日 | 1,811 | 388 | 2,199 |
| 2.19 日 | 1,536 | 296 | 1,832 | 3.22 水 | 1,824 | 399 | 2,223 |
| 2.20 月 | 1,561 | 306 | 1,867 | 3.23 木 | 1,825 | 401 | 2,226 |
| 2.21 火 | 1,575 | 311 | 1,886 | 3.31 金 | 1,340 | 283 | 1,623 |
| 2.22 水 | 1,602 | 312 | 1,914 | 4.30 日 | 1,083 | 109 | 1,272 |
| 2.23 木 | 1,625 | 316 | 1,941 | | | | |

（兵庫県高年福祉課調べ）

ち60歳以上の高齢者は９割を占めている。未審査者は200人以上を数える。

**【在宅の高齢者への援護】**

兵庫県は１月18日から翌19日にかけ、被災市町に被害状況や要援護高齢者や障害者への対応状況を確認したところ、多くの職員やホームヘルパーが被災するという困難な状況であったが、ホームヘルパーや民生委員等の協力を得て、要援護高齢者等の安否確認等に取り組み、緊急に施設入所を必要とする高齢者等が相当数見込まれること等が判明した。

並行して、県は厚生省と協議を進め、１月29日付で厚生省から各都道府県、指定都市に対し「緊急一時入所措置」等の弾力的な取り扱いについて通知がなされ、県からも関係先に対して協力を求めた。

さらに、老人福祉施設については、老人福祉施設連盟と協議のうえ、緊急一時入所に際しコーディネートを担当するキーステーション施設を13ヵ所設置した。

兵庫県老人福祉施設連盟は、１月24日、姫路市で緊急常任理事会を開催し、緊急課題として、被災した要援護高齢者を県下の老人ホームで最低900人の受け入れを決定した。（注８）

高齢者にとって避難所は居づらい場所だけでなく、生命をおびやかす場所でもあった。県下の老人ホームでは、このような避難所で暮らす高齢者やライフラインが途絶えた家で暮らす高齢者を次々に受け入れたが、交通網が寸断されていたため、県下各地の老人ホームが、神戸市長田区、中央区、灘区などへ出迎えの車を走らせた。

緊急入所の受け入れ状況（表13）をみると、受け入れは統計上１月24日の569人から始まっているが、被災地内の老人ホームでは１月17日の震災発生から被災高齢者の受け入れを開始している。また、最高時は３月23日に2,226人を受け入れており、老人ホームが被災高齢者の生活と生命を守る拠点となりうることを実証した。全国の老人ホームからも受け入れ申し出があったが、2,226人中県内が1,825人（82.0%）県外が401人（18.0%）で８割が県内の老人ホームに緊急入所した。

家や家族を失った高齢者にとって、住み慣れた地域を離れ未知の老人ホームへ行くことは大きな不安であり、高齢者が住む身近なところにもっと多くの老人ホームがあったなら、もっと多くの高齢者の受け入れを可能にし、もっと多くの高齢者の生命を救うことができたのではなかろうか。この度の都市型大地震は、わが国の福祉施設が市街地に建設されていないという盲点を直撃した。

県下の多くの老人ホームが定員を超えて被災高齢者の緊急受け入れを行ったが、緊急かつ「一時的」であるため職員を増員することが困難な中で全国各地の老人ホームから介護職員が派遣された。全国からの応援職員は３月末までに県下の44施設へ1,111人、延べ5,840人にも及んだ。

**【介護支援チーム活動】**

また県は避難所や在宅の要介護高齢者等への支援のため、市町に対してホームヘルプ活動の充実に努めるよう指導。震災後１ヵ月経過したころには約3,100人の要介護高齢者等にホームヘルパーが派遣された。２月に入り高齢者等の心身機能の低下が懸念されはじめ自力では入浴できない高齢者等の入浴サービスの要望も高まってきた。

兵庫県老人福祉施設連盟では２月１日、県福祉センター内に現地救援対策本部を設置。同対策本部では、２月11日から厳寒の中劣悪な環境にある避難所等で暮らす高齢者とその家族を援助するため、被災地の老人ホームを拠点にした介護支援チームを編成。支援チームは阪神間の６市・７ヵ所の特別養護老人ホームに７チームが誕生。

支援チームの最も大きな活動は相談援助活動であった。施設長や指導員、寮母など２～

３人がチームになって避難所を訪問して高齢者や家族へ声をかけ、福祉サービスの紹介や話の中に出てきたさまざまなニーズを必要に応じて関係機関や団体へコーディネートした。７つの支援チームで、299ヵ所の避難所へ延べ688回訪問し、訪問した職員等は1,211人、相談・援助は延べ1,676件となった。

このような応急の対応はなされたものの、地域によっては、住民の被害が極めて深刻であり、また、被災後の時間経過に伴い、在宅要援護者を取り巻く生活環境の悪化や身体機能の低下、余震発生時の対応などが懸念された。

このため県は２月15日、民生委員・児童委員、ホームヘルパー及びボランティア等が中心となり、必要に応じたサービスの提供を一層徹底するための“要援護者生活状況把握ローラー作戦”と要援護者を施設等に移送するための“要援護者移送作戦”を実施するよう関係市町に通知した。

緊急一時入所者については、介護者をなくす等、在宅での生活が引き続き困難な人もいるため県老人福祉施設連盟では２月下旬から入所者の意向調査を始めた。３月に入り特別養護老人ホーム等入所者の意識調査の結果、緊急一時入所した高齢者の約３分の１が、引きつづき入所を希望していることが判明した。このため県は厚生省と協議のうえ、事態の長期化を勘案した処遇体制を確保する意味から、定員の10％及びショートステイ空ベッドの１／２を限度として定員外措置とすることとなった。引き続き長期にわたって特別養護老人ホーム等への入所の必要な高齢者については必要な職員の確保等、施設側の準備体制を整えたうえで、順次、正式入所措置に切り替えた。

加えて、家庭復帰や仮設住宅入居などの相談助言指導に努めた結果、３月下旬ピーク時には2,200人を超えた緊急一時入所居も、1996年１月31日には、238人と激減した。

“要援護者生活状況把握ローラー作戦”については、３月末までに市町が実態把握した要援護者の件数は59,357件あり、このうち何らかの措置を必要とする人は、実態把握件数の2,875件（4.8％）で対象別内訳は高齢者2,095件、障害者537件等であった。各市町は要措置者に対し、保護指導1,537件、ホームヘルパー派遣653件、緊急入所353件等のサービスを提供した。

被災に係わる各種費用徴収制度等の取り扱いについては、１月25日付で厚生省より通知がなされ、施設への緊急入所やホームヘルパーの利用等に際しては、被害状況等に応じ一定の減免措置が講じられた。この取り扱い期間は、当初３月末とされていたが、その後、数度にわたる改正通知により、1996年３月まで延長された。

**【地域型仮設住宅の設置】**

仮設住宅の関係では、避難所等での生活者で、身体的、精神的に虚弱な状態にある高齢者、障害者等については、従前の居住地に比較的近い地域で、福祉等のケアを受けながら生活することのできる「地域型仮設住宅」の設置も必要との厚生省の指導により、県は被

仮設住宅に目立つ高齢者

災地市町と協議のうえ、神戸市及び西宮市等の阪神地区４市に、高齢者、障害者向け地域型仮設住宅1,915戸を建設した。入居者に対し生活指導、介護等のケアを提供するため、厚生省の特別助成を得て、生活援助員や介護職員等を派遣し、安心して暮らせる体制を整備するとともに、入居者の自立生活を支援している。

また県は被災地以外の仮設住宅に入居する高齢者、障害者等の支援の取り扱いについては、とくに混乱が予想されるため、援護の実施責任を明確にし、原則として被災前の住所地の市町とすると共に、住所地と仮設住宅建設地の両自治体が連携しながら、必要な福祉サービスを適切に提供するよう指導した。

**【ふれあいセンターの設置】**

一方、被災により心身両面にわたって大きな打撃を受けた仮設住宅に入居する高齢者、障害者等の自立を支援し、併せてボランティア活動やコミュニティ形成の拠点として、仮設住宅地内に「ふれあいセンター」を設置することとし、４月から整備に着手。当初は100戸以上の仮設住宅に設置する計画が、９月の補正により50戸以上に設置対象を拡大した。1996年１月31日現在、設置目標252ヵ所のうち、173ヵ所で運営を開始している。運営は仮設住宅住民やボランティア等による自主的な支援組織にゆだねられている。

その他、(財)長寿社会開発センター、(財)兵庫県高齢者生きがい創造協会、(財)全国老人クラブ連合会、(財)兵庫県老人クラブ連合会等により、「被災高齢者元気回復ふれあい事業」が、被災市町で展開された。また（財)兵庫県老人クラブ連合会及び（社)兵庫県防犯協会連合会により、仮設住宅入居の一人暮らし高齢者に対し「ふれあい安心ベル」（防犯ブザー）が配布され、併せて定期的な訪問活動が実施された。

被災要護高齢者等に対しては、福祉関係職員、保健婦、ホームヘルパー、民生委員等による、各種情報の提供、相談助言、保健福祉サービスの提供や、老人クラブ、各種福祉団

体、ボランティア等による、友愛訪問、安否確認、ふれあい交流活動などを重層的に展開することにより、その自立支援につとめている。

## 3．障害者への対応

**【震災による障害者の死亡】**

震災は健常者にも障害者にもすべての人々に容赦なく襲いかかり悲惨な被害をもたらした。なかでも心身にハンディキャップのある障害者や高齢者が蒙った被害は甚大であった。

障害者で死亡したのは兵庫県調査（3月15日）では120人で、死亡者全体の2.2%である。災害救助法に指定された10市10町に住む身体障害者手帳を持つ人は1994年3月末で、10万4,042人、知的障害で療育手帳を持つ人が1万1,715人いて、700人程度が両方の手帳をもっている。数字の上だけからは障害者がより多く亡くなったという結果はみられないが、多くの人が施設に入所していたことと考えあわせると、在宅で暮らしていた人の死亡率はやや高いといえよう。（注10）

被害の最大であった神戸市では1月下旬よりボランティアグループ、福祉事務所、保健所が連携して訪問による安否確認を進めた。この安否確認や手帳の返還届けなどを通じて把握した震災による死亡者数は身体障害者138人、精神薄弱者12人（10月1日現在）であった。（注11）

**【障害者支援センターの開設】**

1月22日、兵庫県福祉センターに、障害者施設・団体で構成された「障害者支援センター」が開発された。構成団体は、全国社会福祉協議会の構成団体である全国授産施設協議会及び全国身体障害者施設協議会療護施設部会と共同作業所全国連絡会である。県福祉センターには緊急に3本の電話回線を開設。3つの障害者施設・団体が各々のネットワークでファクスやワープロ等での情報収集、伝達機器を整備し、救援活動がスタートした。

**【小規模作業所に被害が集中】**

障害者支援センターでは、直ちに被災地の障害者施設を対象に「援護施設被災状況調査」に取り組んだ。当初の調査対象施設の種別は表14のとおりである。

（表14）　**調査対象施設種別**（注12）

| | |
|---|---|
| 身体障害者授産施設 | 3カ所 |
| 精神薄弱者授産施設 | 28カ所 |
| 社会事業授産施設 | 3カ所 |
| 身体障害者療護施設 | 4カ所 |
| 小規模共同作業所 | 60カ所 |
| 精神障害者共同作業所 | 29カ所 |
| 合　計 | 133カ所 |

この調査時期は、電話回線や交通手段が寸断されていたため、自転車やバイク等でひとつひとつの施設を直接訪問する調査となった。調査期間は1月23日から2月4日までの2週間に及んだ。大阪・近畿を中心に全国の授産施設・共同作業所関係者やボランティア等、連日20人

（表15） **小規模共同作業所被災状況一覧**(注13)

神戸市内

| | | 心身障害者 | 精神障害者 | 合計 |
|---|---|---|---|---|
| 建物 | 全壊 | 10 | 6 | 16 |
| | 半壊 | 6 | 1 | 7 |
| | 一部損壊 | 1 | 1 | 2 |
| 備品のみ被害 | | 12 | 4 | 16 |
| 合　計（総数） | | 29（34） | 12（12） | 41（46） |

兵庫県下（神戸市外）

| | | 身体障害者 | 精神薄弱者 | 精神障害者 | 合計 |
|---|---|---|---|---|---|
| 建物 | 全壊 | 2 | 3 | 0 | 5 |
| | 半壊 | 4 | 3 | 2 | 9 |
| | 一部損壊 | 4 | 8 | 4 | 16 |
| 備品のみ被害 | | 7 | 10 | 3 | 20 |
| 合　計（総数） | | 17（25） | 24（58） | 9（22） | 50（105） |

から100人の調査スタッフが訪問調査活動に取り組んだ。

この調査で顕著になったのは小規模作業所に被害が集中していることであった。全壊した小規模作業所は10ヵ所、半壊が９ヵ所で小規模作業所の２割が大きな被害を受け「認可施設」は一定の建築基準によって建築されているが、小規模作業所は、賃貸の老朽化した文化住宅等が大半であり、これらの小規模作業所に被害が集中した（表15）。

**【避難所、在宅障害者の訪問活動】**

障害者支援センターでは「援護施設被災状況調査」がほぼ終了したころから、神戸市内600ヵ所の避難所を訪問し、避難所で暮らす障害者の生活の様子や困ったこと、要望等の聞き取り調査に取り組んだ。

家屋の倒壊など環境の激変に方向すらわからなくなった視力障害者。手話誘導も表示もなくただ人の流れについていくしかない聴力障害者。恐怖に身をこわばらせる精神薄弱者。がれきに行く手を妨げられた身体障害者――やっとたどり着いた避難所だったが。

震災後１週間を過ぎたころから、避難所で生活していた障害者やその家族がいなくなるという現象が起きた。トイレが使えない、移動ができない、情緒不安定になり奇声を発するので居づらい等の理由で、ライフラインが途絶え崩れかかった自宅へ「帰る」という事態が相次ぐ中で、地域で暮らす障害者の実態と要望を聞くため「地域ローラー」活動にも取り組んだ。

避難所訪問や地域ローラー活動、電話による相談では、生活する上での様々な要望や問い合わせが800件にも及び、障害者支援センターでは、これら個別ニーズ対応の支援活動に全力を注いだ。支援の主な内容は次のとおり。

生活物資搬送・・・・・食料品、日用品、衣類等
福祉機器搬送・・・・・車椅子、ポータブルトイレ、補聴器、白杖等
専門機関の紹介・・・・施設入所、ショートステイ、ホームヘルパー、医療機関等
家の後片付け

【在宅障害者実態調査の取り組み】

障害者支援センターでは神戸市からの依頼で、神戸市東灘区・灘区・兵庫区の障害者実態調査にも取り組んだ。これは神戸市が名簿として整備している65歳未満の身体障害者手帳１～２級、療育手帳Ａの在宅障害者を戸別訪問し安否を確認するものである。調査対象は東灘区1,200人、灘区660人、兵庫区730人、合計2,590人であった。２月上旬から中旬まで、２人１組になって多い日は200人を超える障害者施設の職員やボランティアが、地理に疎い灘区・東灘区・兵庫区の障害者宅を一軒、一軒訪ねて歩いた。

震災後約１ヵ月を経過した時点で、身障者の４割近くが「不明」４人に１人しか自宅で生活できないという厳しい現実。また避難所で生活する割合をみると身障者は知的障害者の半数以下となっており、身障者が避難所で生活できない現実を浮き彫りにしている。

震災直後の１月22日から２月25日までの１ヵ月に全国から延べ2,300人の施設職員やボランティアが、これらの支援活動に参加した。

【敏速なニーズ対応支援活動】

全国授産施設協議会・共同作業所全国連絡会と並んで、障害者支援センターのもうひとつの構成団体である全国身体障害者施設協議会療護部会は、障害者支援センターが開設される前の１月21日に京都で緊急役員会を開催し、現地で支援体制を確立することを決定した。これが契機となって、他の様々な支援組織にさきがけて障害者支援センターがスタートしたのである。

寝たきり患者は週２回往信

このほか、２月16日には第１回知的障害者対策協議会が開催された。１月26日には、県精神薄弱者愛護協会臨時役員会が開催され、播但地区施設長会（１月19日）での取り決め事項について確認がなされた。支援の具体的な内容は、①救援物資並びに活動費として義援金募集（第１次目標300万円）、②各施設による被災要援護者のショートステイ（緊急一時保護）受け入れ態勢の整備、③人材派遣要請のあった施設への派遣調整などであった。こうした状況下、各県の愛護協会や全国の施設からの申し出が相次いで寄せられ、県外のショートステイ受入れ体制も整備されていった。２月に入ると、支援の体制はさらに拡大され県外ショートステイ受入れ体制がさらに整備さ

れるとともに、人材支援の申し出も500人を超えた。

一方、神戸市は避難所生活に適応できない被災障害児者のために「しあわせの村」内に「障害者緊急ケアセンター」を設置していたが、この緊急ケアセンターで障害児の介護等に取り組むスタッフとして、県愛護協会に人材支援の要請があり、２月12日から職員２人が派遣された。

**【各団体の活動活発化】**

社団法人日本てんかん協会は１月21日、県福祉センターに救護所を開設、専門医とスタッフを配置して被災したてんかんをもつ人への診察、投薬等の医療支援を行った。このときの救護は１日のみの開設であったが、１月26日、「JEA 支援センター」として再度開設、日本てんかん協会の委託をうけたボランティア団体「全国 VYS」が運営をつづけ24時間体制を整えた。

このほか神戸市衛生局では難病患者に対する医療手続きの簡略化を図り、医療の確保につとめた。これまで神戸市の助成事業として開設していた神戸難病相談室も被害を受けたため１月21日から一時的に難病団体役員の自宅を「兵庫県難病患者等（災害）支援センター」として電話相談の受付を行った。２月６日からは兵庫県腎友会事務局の一室を利用してホットラインを設けることになったが、相談件数は１月149件、２月208件、３月166件にのぼった。２月22日からは県腎友会により透析患者、腎疾患患者のための生活福祉電話相談を行った。１月28日からは日本オストミー協会近畿ブロックにより人工肛門・膀胱保有者の相談室が設置された。

同衛生局ではとくに医療情報や相談事業、支援情報を入手した場合、報道機関と難病団体にただちに情報提供を行った。（注14）

**【アルコール依存症者への対応】**

東神戸診療所、東神戸病院では同診療所のアルコール依存症が疑われる外来患者を対象として「震災による住居損壊や環境変化に伴うストレスが原因で大量飲酒に陥ったのではないか」との仮説のもとアンケート調査（1995年12月４日～18日まで）を行った。（注15）その結果「避難行動をとった人に飲酒量の増加がめだち、12月現在で震災前より飲酒量が増加した人は仮設に住む人が多い」ことがわかった。震災によるストレスとして、①家族や友人の喪失と悲嘆、②居住環境の変化（避難所、仮設、居候生活など）、③先行きの不安（仕事、金銭など）、④復興格差（仮設入居に落選するたびに飲酒など）が挙げられる。

また、震災後、１月24日から４月30日まで大阪府が行った神戸市の灘区精神救護所支援で精神科診断のついた278例のうちアルコール依存症は25例（8.9%）であった。他の疾患の初回診療相談が初期に集中するのに対し、アルコール依存症は初期から救護所閉鎖時まで継続的に少しづつ上がる傾向があった（注16）との報告がある。

孤独死とアルコール依存症の実態について、震災７ヵ月後の８月12日、神戸市の西神仮設住宅の中に、兵庫県と県医師会の援助の下に個人開業した「クリニック希望」院長伊佐秀夫氏は次のように報告している。(注17)

「アルコール依存症の問題に深くかかわるのが孤独死の問題である。まず、現場の医療に携わる者の立場から、孤独死について２つの傾向が見られる。第１は高齢者の独り暮らしが仮設住宅に多数いること。高齢であるため、何らかの慢性疾患を抱えていることは否めず、さらに生活環境の激変に順応できず、日常生活がままならぬ人が多い。かかりつけの医師も失い、診療の中断が起こってもなすすべのない高齢者がある日突然、死を迎えているのである。第２はアルコール依存症の独り暮らしの存在である。近所との交流も少なく、昼間働きにいくこともないため、食事も満足に取らず酒に溺れている状態である。多くの場合アルコール性肝硬変のために死に至ると考える」。最後に同院長は、アルコール依存症問題は、付近の仮設住民に対し種々の事件を引き起こしており住宅環境の健全性をたもつという視点からも、積極的な対策が必要。具体的にはアルコール依存症専門医と臨床心理士などの確保であり、孤独死をなくすための基本は、近所同士での声の掛け合いであり、住民と医療機関の提携だと強く訴えている。

この問題は、震災後の影の部分であるが、断酒会などの援助も見逃せない。

兵庫県は1995年６月「兵庫県障害者福祉新長期計画」を作成したが、その骨子の中に内部障害者（オストメイトを対象としたもの）についての視点を初めて打ち出した。とくに「災害、緊急時対策の充実」の項には「障害者の使用・装着している車椅子、補聴器、ストーマ用装具等の補装具については災害・緊急時におけるサービスが出来るよう体制を整備する」など震災の教訓を生かした福祉サービスの基本線を打ち出している。

## ４．被災児童等への援護

**【「被災児童福祉相談」を開設】**

兵庫県の調べによると震災直後に父母や保護者を失ったいわゆる震災孤児、父子家庭になった児童及び母子家庭になった児童は403人（254世帯）にのぼる。このうち257人（162世帯）が神戸市に集中している。

兵庫県は被災児童の保護・養育、児童や保護者のこころの問題など児童についてのあらゆる相談に応じるため、１月19日県下の児童相談所に「被災児童福祉相談」を開設し、1994年度431件、95年度（1996年１月末現在）753件の相談指導を行った。また96年１月末現在で養護施設、乳児院等の児童福祉施設へ95件の入所措置を行った。

また、保育所に入所中の児童や保育所に通っていなかった児童を一時的に実家や知人宅に預けるケースが増えたことによる疎開先での新たな保育ニーズにこたえるため、１月20日、入所手続きの簡素化や緊急入所枠（定員の15％増）の活用について県下各市町に通知

（表16） **被災孤児・遺児の数**（注18）

| 区分 | 孤児① 父母が死亡し、孤児になった児童 | | 遺児② 母が死亡し、新たに父子世帯になった児童 | | 遺児② 父が死亡し、新たに母子世帯になった児童 | | 孤児・遺児の合計（①+②=③） | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 神戸市 | （32世帯） | 42 | （79世帯） | 114 | （51世帯） | 101 | （162世帯） | 257 |
| 姫路市 | | 0 | | 0 | （2世帯） | 4 | （2世帯） | 4 |
| 尼崎市 | | 0 | （1世帯） | 4 | （2世帯） | 3 | （3世帯） | 7 |
| 西宮市 | （14世帯） | 19 | （27世帯） | 47 | （19世帯） | 27 | （60世帯） | 93 |
| 洲本市 | （1世帯） | 1 | | 0 | | 0 | （1世帯） | 1 |
| 芦屋市 | （3世帯） | 3 | （7世帯） | 11 | （5世帯） | 7 | （15世帯） | 21 |
| 伊丹市 | | 0 | （1世帯） | 1 | （1世帯） | 1 | （2世帯） | 2 |
| 宝塚市 | （1世帯） | 3 | （4世帯） | 8 | | 0 | （5世帯） | 11 |
| 北淡町 | | 0 | （3世帯） | 5 | （1世帯） | 2 | （4世帯） | 7 |
| 合計 | （51世帯） | 68 | （122世帯） | 190 | （81世帯） | 145 | （254世帯） | 403 |
| | | | 小計 | （203世帯） 335 | | | | |

〔説明〕

（1）調査方法

兵庫県：県児童相談所（中央・西宮・姫路）、家庭児童相談室調査による数字

神戸市：市保健福祉局児童家庭課調査による数字

（2）本表定義

孤児：震災により両親（片親家庭の場合はその保護者）を失い孤児となった18歳未満（平成7年1月17日時点）の児童

遺児：震災により片親家庭（父母の一方）になった18歳未満（平成7年1月17日時点）の児童

し、疎開先での保育所への迅速かつ柔軟な受け入れを開始した。ピーク時において、県内保育所に678人、県外保育所に2,197人の児童を受け入れた。

さらに、被災児童の心理的不安を取り除くためのメンタルケアとして、被災地の学校、保育所で青空プレイや相談活動を行う「啓発活動」や被災児童のこころの健康調査を行い、ケアを必要とする児童の実情把握と必要な援助、指導を行う「スクリーニング訪問活動」に取り組んだ。啓発活動は2月5日から阪神・淡路地域の10ヵ所で実施した。スクリーニング訪問活動は2月から開始し1996年1月末現在で被災地、疎開地の保育所、小中学校等1,385ヵ所で32,854人を対象に調査を行い、96年1月末までに調査をした32,854人のうち2,564人にメンタルケアの必要性が認められた。

神戸市では4月17日から被災を体験したことにより精神的に不安定になっている児童や保護者に対し、専用電話による相談に応じるとともに、必要に応じて訪問指導を行う「児童こころの相談110番」を開設した。

2月11日から全国の児童相談所によるこころの相談事業が開始され、神戸、阪神間の避難所529ヵ所を巡回し、59件の相談指導を行った。

このほか、県は被災児童の健全育成を図るため、県立こどもの館が1996年１月末までに46ヵ所の小学校、児童館、保育所、ふれあいセンター等に職員やボランティアグループを派遣して、人形劇、紙芝居や折り紙などの遊びを指導するとともに、被災児童を県立こどもの館に招待する被災児童交流フェスティバルを開催した。また神戸市の養護施設をはじめ母子療・乳児院・保育所等の児童福祉施設と協力し「お～いあつまれ　こうべっ子フェスタ」を開設した。

## ５．外国人県民への対応

**【“震災弱者”の外国人】**

今回の震災により外国人も大きな被害を受けた。災害の犠牲者のうち外国籍は166人（3.0%）で、そのうち韓国・朝鮮が108人（2.0%）、中国が41人（0.7%）となっている（表17）。

兵庫県に約10万人いたといわれる外国人も、やはり震災弱者に数えられる。最も打撃を受けた被災地（神戸市の東灘区、中央区、兵庫区、長田区）では外国人登録者数は人口の約４%を占めていた。外国人の死者数は、被災地全体でも死者の3.4%を占める。神戸市での平均外国人登録数は人口の2.9%であり、死亡者の率は、それよりも大きい。外国人の中でも、留学生就学生、ベトナム定住難民などは住居を失った率が高い。外国人が、震災に弱い物理的・社会的「位置」にあったことは明確である。とりわけ、ここ10年～20年

（表17）　**性・国籍別死亡数及び構成割合**（注19）

| | 死亡数 | | | 構成割合(%) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 総数 | 男 | 女 | 総数 | 男 | 女 |
| 総数 | 5,488 | 2211 | 3,277 | 100.0<br>(100.0) | 40.3 | 59.7 |
| 日本 | 5,322 | 2144 | 3,178 | 100.0<br>(97.0) | 40.3 | 59.7 |
| 外国 | 166 | 67 | 99 | 100.0<br>(3.0) | 40.4 | 59.6 |
| 韓国・朝鮮 | 108 | 44 | 64 | 100.0<br>(2.0) | 40.7 | 59.3 |
| 中国 | 41 | 16 | 25 | 100.0<br>(0.7) | 39.0 | 61.0 |
| フィリピン | 2 | — | 2 | 100.0<br>(0.0) | - | 100.0 |
| アメリカ合衆国 | 2 | 1 | 1 | 100.0<br>(0.0) | 50.0 | 50.0 |
| ブラジル | 8 | 3 | 5 | 100.0<br>(0.1) | 37.5 | 62.5 |
| その他 | 5 | 3 | 2 | 100.0<br>(0.1) | 60.0 | 40.0 |

のあいだに来日したニューカマーと呼ばれる人々は、その文化的な背景や法的な状況の中で異なる種類の問題にも直面している。まず言葉のカベに直面した。日本語の不自由なニューカマーにとって日本の新聞やテレビ、行政の広報などのメディアはあまり意味をもたない。（中略）また法的立場の問題。超過滞在などのため、公的な避難所に行きにくく、傾いた家に残った。物資も友人たちと融通し合うしかなかった。また、医療費も問題であった。健康保険に入っていなかった一部の外国人負傷者は、医療費の全額を請求される事態となった。（注20）

**【外国人県民に対する救援・支援】**

（財）兵庫県国際交流協会が行う外国人県民への生活情報の提供及び相談業務については、所在する神戸交通センタービル（三宮）の損壊のため、震災直後は業務不能の状況であった。

そのような中、1月19日に兵庫県警が生田警察署内に外国人相談コーナーを設け、英語、中国語、ハングル、スペイン語による外国人県民の安否を中心とした24時間体制の相談を開始した。20日からは、災害時における放送要請に関する協定に基づき，Kiss－FMにおいて英語による外国人県民向け震災情報を提供することとした。

震災から1週間後の24日には（財）兵庫県国際交流協会が、通訳ボランティアの協力も得ながら、英語・日本語による「緊急外国人県民特別相談窓口」を開設した。また、外国人県民が母国の家族等との連絡ができるようにKDD神戸支店の協力により、この窓口に海外向け無料電話を設置した。さらに27日には中国語、ポルトガル語、スペイン語による相談体制を整え、また、2月6日からはとくに専門的な対応が要求される法律と労働の分野での専門相談を開始した。2月17日までの相談件数は645件であった。3月15日以降は兵庫県震災復興総合センターが設置されたことに伴い、名称を「外国人県民相談」と改め、引き続き業務を行っている。1996年1月までの相談件数は4,310件（1日当たり約12件）となっている。

また、被災地域へのNGO活動を調整する組織として「阪神大震災地元NGO救援連絡会議」が設立された。県や（財）兵庫県国際交流協会では、これらのNGO団体とも提携を取りながら外国人県民にかかわる情報の収集や通訳ボランティアの紹介、救援資材の提供などの支援を行った。

外国人県民に対する支援については、外国人地震情報センター（後に「多文化共生センター」と改称）、兵庫県定住外国人生活復興センター、神戸YMCA、YWCAをはじめ、ベトナム人の支援を行ったカトリック鷹取教会、フィリピン人や韓国・朝鮮人の生活を支援する団体などが、被災外国人県民の受け入れ、外国語による生活相談、情報提供、貸付金の支給など内外人平等の原則にたって必要な救援・支援を講じた。

また被災者と救援活動に参加したNGOを中心に、震災からの生活の再建を目的とした

「市民とNGOの防災国際フォーラム」が12月８日～10日にかけて開催され、海外のNGOや外務省が参画した国際防災シンポジウムなど各種フォーラムや音楽、演劇などのイベントが実施された。

## ６．必要な福祉サービス拡充とネットワーク構築

これまで福祉サービスの拠点である兵庫県社会福祉協議会の支援活動を中心に兵庫県、神戸市など行政サイドの救援活動を報告してきた。だが、「都市直下型地震」「高齢社会型震災」といわれる今回の大地震は、従来の福祉の視野を破壊する多くの教訓・問題・課題を残した。「福祉サービス拡充とネットワーク構築」（注21）は最大の課題となった。

「阪神・淡路大震災ひょうご創生への提言」（ひょうご創生研究会）は次のような提言を行っている。

**【社会的ケアシステムの整備】**

自然災害によって顕在化した近代都市が持つ社会システムの脆弱性を克服し、地域の復興と、生活者の自立を目指す努力をサポートするための新しいシステムづくりが必要となる。震災時、ケア・ネットワークが機能していた地域での寝たきり老人などの犠牲が少なかった教訓を生かし、福祉ニーズが急増している高齢者、障害者、心身に変調を示す乳幼児らを支援するために小単位、チームワーク、現場裁量を原則とする、行政と地域社会が連携したケア・ネットワークの継続性のある活動が期待される。市民の命を守る最終責任は行政が負うことを前提とし、行政が専門職チームを束ね、ボランティア、コミュニティーが連動する。

１）小学校区に24時間体制のケア拠点

高齢者、障害者の支援のため、官民連携のケア・ネットワークの組織化を急ぐ。平時、非常時を問わず、県下1,100小学校区を１単位として、ステーションを設置、24時間体制で介護を提供する。有料・登録制で毎日一定時刻に電話で安否を確認。ポケットベルを利用して双方コミュニケーションを目指す。

２）地域子育てネットワーク

情緒面に問題のある子供たちの増加が深刻化している。とりわけ被災地では震災後遺症ともみられる退行、夜泣き、チック症などの変調を示す乳幼児が多く、心のケアが緊急課題となっている。町内会レベルの小単位で育児に取り組む両親を輪の中心に地域の医師、看護婦、栄養士、幼稚園教諭、保母らのプロフェッショナルチームと定期継続的に心身両面の育児について語り合う場を設ける。

３）ホームヘルパーの大幅増員

高齢社会に備えた国の新ゴールドプランによると、例えば神戸市の場合、高齢者人口の１％、2,000人のヘルパーを必要とすることになるが現実は常勤65人、登録1,800人、登録

ヘルパーの仕事量を常勤パワーの１割と換算すれば245人に過ぎない。全国48都道府県、11政令指定都市合わせて59自治体中、同市のヘルパー利用順位は50位であり、都市部の福祉サービスのレベルの低さが浮き彫りにされた。20年後には必ず到来する超高齢社会への備えを急ぎ、新ゴールドプランのガイドラインの前倒し実施による、常勤者中心の大幅増員が必要だ。家庭任せ、コミュニティー依存の福祉サービスの比重を「私的な扶養」から「社会的ケア」に転換していくべきである。

４）精神障害者の住居の保障

精神障害者のためのグループホームの公的な設置が急がれる。精神障害者の住宅問題は深刻だ。公営住宅への優先入居制度からも除外されているうえ、作業所、グループホームの建設には地域の反対が付きまとう。コミュニティー全体で盲点になりがちな地域メンタルヘルスのあり方を考えなければならない。

また連綿と続く、わが国の社会福祉の措置制度を早急に改める必要があるとの提言を行っている。

このほか、「阪神・淡路復興委員会」委員の一番ヶ瀬康子氏は「災害救助法の制定は昭和22年です。日本人の平均寿命が50歳になったその年です。今日のように平均寿命が世界最高というときになお、50歳になったばかりの昭和22年に制定された災害救助法を引きずっていくこと自体に、基本的に問題がある。とくに介護の問題は、現在の災害救助法の中には出ておりません……」と災害救助法の改正が社会福祉の最も重要なテーマだと強く訴えている。（注22）

〈注・引用文献〉


１）「第二章　仮事務所の設置から事務局の開設まで－福祉の拠点としての業務再開」『大震災と社協』兵庫県社会福祉協議会阪神・淡路大震災社会福祉復興本部　1996年２月８日

２）「第二章、第二節　災害応急・復旧対策（震災後１年の期間）　生活救援対策・社会的弱者の援護」『阪神・淡路大震災－兵庫県の１年の記録』兵庫県知事公室消防防災課　1996年６月

３）「第一章プロローグ　兵庫県下被災状況－社会福祉施設の被災状況」『大震災と社協』

４）「第一章プロローグ　社会福祉施設等業種別被災状況一覧」（1996年３月21日、兵庫県福祉部調）『同』

５）『人口動態統計からみた阪神・淡路大震災による死亡の状況』厚生省大臣官房統計情報部
（注）今回とりまとめたものは、1995年１月から６月末までの間に市区町村に届け出られた死亡届及び死亡診断書を基に作成された人口動態調査死亡票に「震災による死亡」と記載されたもの（外国人を含む）について集計したものである。

６）『同』

７）「阪神・淡路大震災と社会福祉」現地報告「大震災があぶり出した日本の高齢者問題」高齢者ケアセンターながた施設長・中辻直行『社会福祉研究』第65号　鉄道弘済会社会福祉部　1996年４月

８）「第四章　兵庫県社会福祉協議会を軸とした活動－施設連盟・団体等の活動①－兵庫県老人福祉連盟」『大震災と社協』

９）「高齢者緊急保護者数」（兵庫県高年福祉課調）『同』

10）「第３節　障害者」川崎医療福祉大学医療福祉学部教授・大谷強『阪神・淡路大震災誌－1995年兵庫県南部地震－』朝日新聞社編　1996年２月

11）「第６節　社会的弱者、外国人対策１．社会的弱者対策②障害者」『阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年

－』神戸市　1996年１月
12)「第３章　全国支援始まる－障害者支援センターの開設　調査対象施設種別、建物の被害状況」（共同作業所全国連絡会報告）『大震災と社協』
13)「第５章　阪神・淡路大震災社会福祉復興本部の設置とその活動－主な事業の実施－各推進部の取り組み状況②施設活動推進部　小規模共同作業所被災状況一覧」『同』
14)「第６節　社会的弱者、外国人の指示対策１．社会的弱者（１）難病患者」『阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年－』
15)「震災による住居の変遷とアルコール飲酒の相関関係について～アンケート調査を試みて～」東神戸診療所・大西幸恵、石■幸恵、看護婦一同・東神戸病院大西和雄『阪神・淡路大震災　被災者の健康・生活・環境は』兵庫県民主医療機関連合会
16)「特集－阪神・淡路大震災被災下の精神医療１－抄録－」大阪府立こころの健康総合センター・野田哲朗『精神科治療学』星和書店　1996年
17)「どうする震災後の保険、医療、福祉－１．17メモリアルデーから被災地医療報告　孤独な死とアルコール依存症の実態」神戸市西区・伊佐クリニック希望院長・伊佐秀夫『月刊　保団連1996年５月』全国保険医団体連合会　1996年
18)『被災孤児・遺児の状況』兵庫県児童福祉課作成　1996年７月17日
19)『人口動態統計からみた阪神・淡路大震災による死亡の状況』厚生省大臣官房統計情報部
20)「序章　阪神・淡路大震災の苦悩と希望」『阪神大震災と外国人』外国人地震情報センター編　1996年１月
21)「福祉サービス拡充とネットワークⅠ．社会的ケアシステムの整備」『阪神・淡路大震災ひょうご創生への提言』ひょうご創生研究会1995年６月28日提言
22)「特集Ⅱ阪神・淡路大震災復興計画にみる社会福祉の位置と課題　復興計画に残された課題」東洋大学社会学部教授・一番ヶ瀬康子『社会福祉研究』第65号　（財）鉄道弘済会社会福祉部　1996年４月

# 第四節　ボランティア

## 1．ボランティア活動の概要

1月17日の災害発生の直後から兵庫県内はもとより国内外から史上空前の人々が被災地に駆けつけ、ボランティアとして救援物資の搬出搬入、避難所の運営、安否確認、炊き出し、水くみ、医療・看護、介護など各種のニーズに対応した多種多様な救援活動や支援活動に参加した。兵庫県の推計によれば、その人数は震災から1年間で延べ138万人を数え、一部では1995年を「ボランティア元年」とも形容されている。

また、震災後1年を経ても、仮設住宅や待機所入居者への生活支援活動などが続けられており、ボランティア活動は、災害発生当初だけではなく、行政による復旧、復興支援策とともに被災者の生活になくてはならないものとなっている。以下、『阪神・淡路大震災兵庫県の1年の活動の記録』(兵庫県)を中心にボランティア活動の動向をさぐってみた。

**【ボランティア活動の推進】**

震災の発生とともに、救援物資の搬出・搬入や避難所の運営、被災者の在宅支援など、多種多様なボランティア活動のニーズが生じた。とくに被災地域が広範囲にわたったことや被害の甚大さから、ボランティアの活動範囲が、広域にわたるとともに、ボランティア活動のニーズも日ごとに増えていった。

また、こうした状況がマスコミ等で大々的に報道されたため、県内はもとより全国から個人ボランティアを中心に企業や団体等によるボランティア活動の申し出が県関係機関、市役所・区役所などに殺到した。

2月に入ると、避難所の運営も軌道に乗り、それに携わるボランティアの活躍が新聞等に大きく報道された。また、被災者の立場に立ち、何ができるのかを考え、行動するボランティアの姿に、内外から賞賛の声が上がった。

このころになるとボランティアセンターやボランティア団体のルート、または独自のルートを通じて、多くのボランティアが活動に携わるようになってきたことから、避難所等のボランティアニーズも徐々に減少し始めた。

とくに、東からの交通手段が残された西宮市、芦屋市に県外から多くのボランティアが入ってきたことにより、ボランティアの不足もかなり解消されるようになった。反対にボランティア活動をしたいという希望者は、日を追って増え続けていった。

また、避難所等からのボランティアニーズも高度化し、長期間（最低でも1～2週間）のボランティアを希望するところが多くなり1日、2日といった短期間で、かつ単発的なボランティアは受け入れ先から敬遠される傾向が生じてきた。

さらには、被災者に少しでも温かい食事をとってもらおうと、避難所や公園などで豚汁

炊き出しボランティア

やうどん、焼きそばなどの炊き出しを数百食、数千食単位で行う炊き出しボランティアが各地から続々と駆けつけたのも、この時期の特徴であった。

２月末になり、被災者が避難所から仮設住宅等に移り始めると、次第にボランティア活動も避難所中心の活動から仮設住宅での活動が中心となってきた。

仮設住宅や待機所入居者、あるいは在宅の要援護者に対し、友愛訪問、安否確認、外出介助、買い物の手伝い、給食サービス、清掃活動、日曜大工、茶話会などふれあいを目的としたイベント、コンサートなど元気が出る催し物、自治会づくり、心のケア、各種相談活動、台風に備えたロープ張り、引っ越し手伝いなど実にさまざまな活動が、多くのボランティアによって行われている。

**【ボランティアの人数と活動内容】**

兵庫県の調査によると災害が発生した１月17日から２月17日までの１ヵ月間の１日当たりのボランティアの人数は避難所12,000人、救護物資の搬出・搬入3,700人、炊き出し準備・地域活動等4,300人で、これを合わせると、１日平均20,000人にのぼった。また、ボランティアに参加した人数の累計は、１月17日から１ヵ月間で延べ62万人、３月16日までの２ヵ月間で延べ100万人にのぼった。

震災から１年を経た1996年１月20日現在でも、仮設住宅や待機所等を中心に、被災者に対しさまざまな生活支援活動などが続けられており、その数は１日当たり平均700人と推計され、震災発生当初からの延べ人数は137万人を超えていると推計される。

**【避難所におけるボランティア活動調査】**

震災における避難所のボランティア活動の実態とその問題点を探るため、兵庫県は避難所のボランティアを対象に、活動内容、活動の動機などについて調査を実施した（調査期間：２月22日～３月３日、調査対象：1,393人、有効回答：593人、有効回答率：43%）。

その結果、性別でみると、男性が52%、女性が47%で、ほぼ半々であった。

（表18） **活動別・期間別ボランティア活動人数**（注１）

| 期　間 | 日　数 | １日平均のボランティア人数 | | | | 累　計 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 避難所 | 物資の搬出・搬入 | 炊き出し準備、地域活動等 | 計 | |
| １／17～２／17 | 31日間 | 12,000 | 3,700 | 4,300 | 20,000 | 620,000 |
| ２／18～３／16 | 27日間 | 8,500 | 1,500 | 4,000 | 14,000 | 1,000,000 |
| ３／17～４／３ | 18日間 | 4,600 | 400 | 2,000 | 7,000 | 1,130,000 |
| ４／４～４／18 | 15日間 | 1,600 | 100 | 1,000 | 2,700 | 1,170,000 |
| ４／19～５／21 | 33日間 | 750 | 10 | 340 | 1,100 | 1,206,000 |
| ５／22～６／20 | 30日間 | 390 | 310 | | 700 | 1,227,000 |
| ６／21～７／23 | 33日間 | 330 | 470 | | 800 | 1,253,400 |
| ７／24～８／20 | 28日間 | 220 | 580 | | 800 | 1,275,800 |
| ８／21～９／20 | 31日間 | 900 | | | 900 | 1,303,700 |
| ９／21～10／20 | 30日間 | 600 | | | 600 | 1,321,700 |
| 10／21～11／20 | 31日間 | 600 | | | 600 | 1,340,300 |
| 11／21～12／20 | 30日間 | 500 | | | 500 | 1,355,300 |
| 12／21～１／20 | 31日間 | 700 | | | 700 | 1,377,300 |

（避難所緊急パトロール隊による実態調査、各市町対策本部への電話照会、活動団体への電話照会をもとに算出）

また、年齢別にみると、20歳代が50％で最も多く、20歳未満の23％と合わせると、30歳未満が73％を占めていた。以下、30歳代10％、40歳代９％、50歳代以上７％であった。

さらに、職業別にみると、年齢とも関連するが、大学生・短大生・専門学校生はが45％と最も多く、次いで、高校生以下12％、主婦９％、会社員８％、自営業４％、定年退職者１％であった。なお、その他（フリーアルバイター、無職等）も21％あった。

住所別では、県内35％、県外63％で、県外からのボランティアが県内のボランティアの比率を大きく上回っていた。

経験の有無については、今回の災害で「初めてボランティア活動に参加した」人が69％で、「ボランティア活動の経験がある」人の29％を大きく上回っていた。

活動の動機（複数回答）については、「何か役に立てそうだから」55％、「自分自身の勉強になるから」53％、「いても立ってもいられなかったから」43％が上位を占めた。

ボランティア活動についての情報収集の方法としては、「直接、避難所に来た」が30％で、「市町ボランティアセンターの紹介」８％、「市町災害対策本部の紹介」７％、「県災害対策本部の紹介」２％などと比べてかなり高かった。「その他」42％は、大学関係、会社、友人や知り合いからなどであった。

ボランティア活動で困ったこと（複数回答）としては、「疲労が激しい」21％、「被災者との人間関係」20％、「何をしたらよいのかわからない」16％、「ボランティア間の人間関係」15％などが多かった。

**【ボランティアの評価調査】**

避難所におけるボランティア活動調査にあわせて、避難所の管理者を対象に管理者側からみたボランティアの評価などについて調査を実施した(調査期間：２月22日～３月３日、調査対象：127人、有効回答：74人、有効回答率：58%)。

その結果、避難所におけるボランティアの人数は、９人以下が51%で最も多く、次いで10人～19人が31%、20人以上が16%であった。ボランティアのいない避難所は７%であった、「ボランティアが足りなかったことがあるか」という問いに対して、53%が「あった」と答えており、「なかった」の43%を上回った。また、「あった」と答えた避難所管理者に「そのとき、どうしたか」(複数回答)と尋ねると、「市町災害対策本部に依頼した」41%、「市町ボランティアセンターに依頼した」26%、「避難所パトロール隊に依頼した」18%となっている一方で、「どこにも頼まず我慢した」「ちょうどボランティア希望者が訪れた」という回答もそれぞれ38%、23%みられた。

また、「ボランティアについて何か困ったことはなかったか」という質問に対しては、「なかった」が46%、「あった」が42%で、ほぼ半々の回答となっている。「あった」と答えた者に「困ったことは何か」と尋ねると、「突然来る、帰る」が68%で最も多く、以下、「指示されないと動かない」35%、「長続きしない」32%、「必要な時来ない」29%という順であった。

## ２．一般ボランティア活動への支援

**【災害発生当初の市町社会福祉協議会ボランティアセンターの現状】**

兵庫県では、1983年度までに県下の全市町（神戸市を除く）社会福祉協議会に住民のボランティア活動の拠点となるボランティアセンターを設置するとともに、1988年度から同ボランティアセンターにボランティアコーディネーターを中心に災害時の対応を含めボランティア活動の推進体制の整備を図ってきた。

しかしながら、今回の震災において、市町社会福祉協議会ボランティアセンターは災害当初、一部の市町を除き、平時のボランティア推進体制（需給調整機能）が十分に機能せず、大量のボランティアニーズとボランティアを効果的に結び付けることができない状況であった。

その理由として、(イ) 予想をはるかに越える規模の災害の中で、史上空前のボランティアが活動に参加したこと、(ロ) ボランティアコーディネーターの機能に今回のような大規模な災害への対応を想定していなかったこと、(ハ) 市町福祉協議会ボランティアセンターが避難所となったケースがあったこと、(ニ) 地元のボランティアコーディネーター自身が被災者になったケースがあったこと、(ホ) ボランティアニーズが大量でかつ短期間に変化するため、把握が困難であったことなどが挙げられる。

**【ボランティアと行政の連帯】**（注２）

交通網が寸断された阪神間の各都市の中でも、なんとかたどりつけた西宮市役所にはボランティアが殺到した。初期の救援活動において、市行政の不手際をかなり厳しくマスコミなどで報道されたが、庁舎は半壊、西宮市職員も家屋が倒壊し、家族がなくなり、被災した中で市民の救援活動を続けていかなければならない状態であった。その中で、防災計画上動員部である人事課がボランティアの受付窓口となった。全国からの救援の申し入れは驚くほど早く、どのように対処すればよいのか分からないままボランティアの受付を開始した。しかし、市役所全体の機能が大混乱している中で、ボランティアに的確な指示を出すのは非常に難しく、市役所に押し寄せるボランティアすべてに適切な指示を出せなかった。行政の対応に多くのボランティアから不満の声があがった。しかし、市の職員は不眠不休で救援活動にあたっており、電話対応、受付業務、仕事の割り振りで精一杯であった。

被災した住民が何を一番必要としているか。行政というものはすべての被災者のことを考える立場であり、個別の対応は難しく、ひとつの満足を満たすために多くの不満を生じれば収拾がつかなくなる。この行政による被災者の救済活動は、膨大かつ至急という使命があり、とても職員の数のみでは足りない状況であった。

そこで今までであれば行政と離れて行動していたボランティアだが、行政と一体となった形で被災者を救援していくことが、被災者にとって最も有意義なボランティアになった。ボランティアの中にもしっかりした組織結成の必要性が出てきた。

まず、ボランティアのことはボランティアにしてもらうため、受付業務をボランティアにゆだねると、次から次に来るボランティアを受け付け、行政側からの承諾した仕事をテキパキと振り分けた。ボランティアの中にも規律が必要となり、一定のルールが自然とできあがった。

（中略）ボランティアの側にも何らかの形で組織化すべきであるという気運が高まり、西宮市で登録していたボランティア、ボーイスカウト、西宮 YMCA、関西学院ボランティア、関西 NGO ネットワーク医療ボランティア、大阪府社会福祉協議会、朝日ボランティア基地、応援する市民の会などと連絡をとり協力体制をとる動きが起こり、西宮ボランティアネットワーク（NVN）ができた。

西宮ボランティアネットワークが、それまでのボランティアと違う最大の点は、行政との連携にある。もちろん西宮ボランティアネットワークが、西宮市の組織に組み込まれたわけではなく、それ自体はボランティアの自由さを備えながら大きな視点で救援活動ができるといった新しい形のボランティアグループであった。

**【新しいネットワークの誕生】**

西宮市内で活躍する約3,000人のボランティアが「NVN」を結成、２月４日、行政の協

力を求める趣意書を馬場順三市長に手渡した。このネットワークにはボランティア十数団体が参加。配給部、情報部、総務部に分かれ、パソコンも導入して情報の収集・伝達を図る。また倒壊を免れた市内15万戸すべてに自治会を通じて救援物資の配布。高齢者やけが人のいる世帯にはボランティアが直接配達するなど全国からの善意を市民全員に行き渡らせるのと、余り気味の冬物衣料、毛布などを希望に応じて全戸に配り、他の物資の保管場所を確保した。被災地全戸への救援物資の配布はこれまでに例はない。

「NVN」は、その後、さまざまな救援活動を展開した。このボランティア運動の最大の特徴は行政との連携にある。とくに最初の２ヵ月を救援期、それ以後を復興期として組織と活動を大幅に変更してボランティアの撤退を図った。これと同時期から政府や各行政、各種企業・団体との接触が始まり1995年８月にはホワイトハウスやFEMA（米国連邦危機管理庁）などとも連携をとるに至った。一連の活動は行政のそれまでの防災計画には存在せず、近い将来に再び起こるであろう大災害に対する新しい方策として多くの識者の評価を得た。

神戸大学・渥美公秀助教授は「NVNの姿勢は、実際に行政の立ち直りを早め通常業務に戻ることで、被災者救援は言うに及ばず、被害地の早期復旧、復興に寄与した。一方、NVNは、ボランティア団体、個人をコーディネートしたために、“ボランティア難民”を出さず、各ボランティアの善意がムダにならない――というメリットはあった」とNVN発足の意義を強調している。

また、「西宮市と協力しながら、防災という観点から地域の活性化を支援し、住民主導型の豊かな社会形成を促進する。広域活動としては、災害時に災害ボランティアあるいはコーディネーターとして被災地に駆けつけ被災地の行政と連携しながら、被災地の自立を最終目的とし、必要とされる救援活動の円滑化を支援する」というNVN宣言の意義と目的を述べている。（注３）

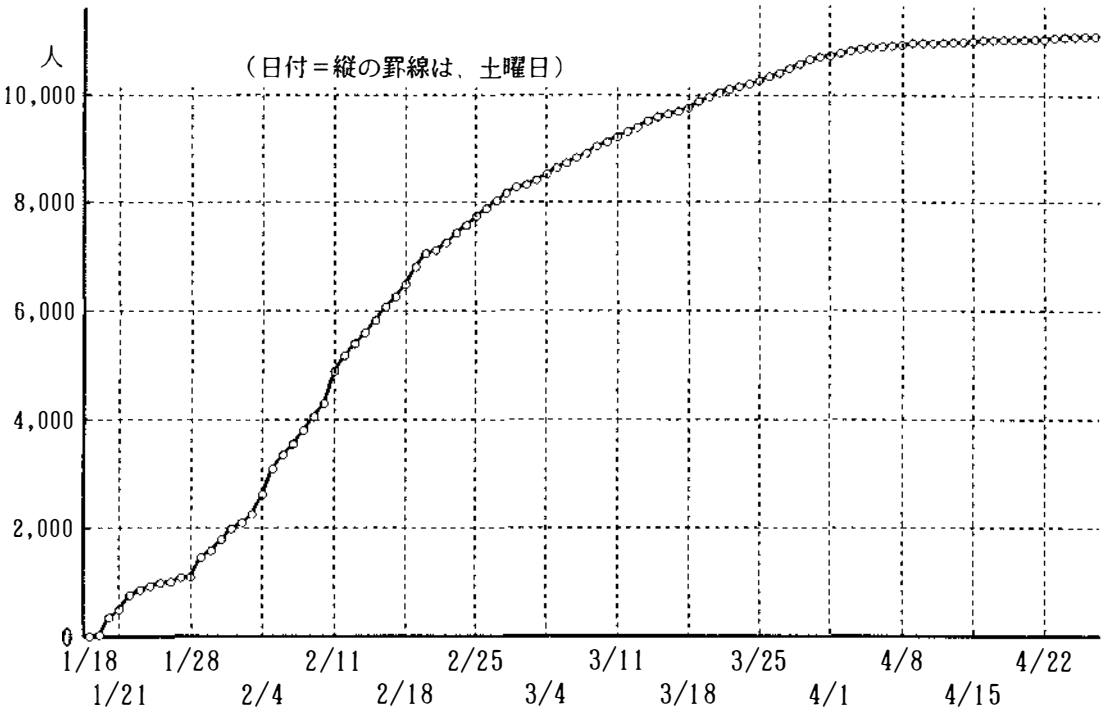
さらに、 NVN代表の伊永勉氏は「多くのマスコミがボランティア元年と称しているが、今後の啓発が肝要であり、経験をもとに行政（市・県・国）はもちろん、福祉関連団体さらには市民組織のすべてが、いざという時のために何をしておくのかの結論をもたなければならない。NVNは経験から『言われなくてもするが、言われたらできる』を基本としてきた。（中略）全国には多くの民間で運営している活動団体や篤志家の集団、また多くの意識ある市民がいる。それらの人々をいかにリンクしておくかについて、組織をまとめようとする動きもあるが、むしろ彼らを自由に活動させる基盤のほうが大切ではないだろうか。いざというときの組織を作っておくことにより、つね日ごろどんなことでも活動できる自由とワクをはめない行政側のスタンスが一番重要ではないのだろうか。隣人愛、相互精神は毎日の心の触れ合いから始まる――これこそが、緊急時に活動するボランティア養成につながるはずである」（注４）と訴える。

【ボランティア支援の新しい動き】

震災翌日の１月18日に神戸市が、そして19日には西宮市が、ボランティアの登録受付を始めた。しかしこの登録システムは、最もボランティアの助力が必要であった災害直後に、十分機能できなかった。わずか数日でパニック状態になってしまったからだ。災害地の人々を応援する「市民の会」幹事をつとめた早瀬昇大阪ボランティア協会理事・事務局長は「混乱の原因は登録という仕組みにある」と指摘する。「登録」という仕組みは、登録ボランティアを「指示待ち」にしてしまう。これでボランティアは指示がなければ動けなくなる。行政側は登録者の受入れ準備に追われる。平時ならともかく、大災害時に登録者に、それぞれ適した活動を準備し指示することは不可能だ。待ちきれずに電話をかけてくるボランティアの対応に追われ、パニック状態となったのは当然の結果といえる。（注５）

このような登録システムをたった２日間で放棄した「市民の会」の決断の速さは注目に値する。同会では「事前登録なし、朝９時から10時までに現地事務所に来てください」というものだった。集まったボランティアは事務所に貼り出された求人票の上に自分の名前と参加回数を記入したポストイット（貼り直しのきくメモ用紙）を貼る。必要人員に達すればチームを編成。活動ごとの詳しい説明をうけたのち出発する。活動終了すれば事務所に戻って自分のポストイットを求人票からはがし、活動報告書の記入をする。これを「ポストイット方式」と呼んだ。この方式は登録システムが抱えていた問題点を克服した。一

（図９）　「市民の会」受付ボランティア累計（注６）



つは、登録システムよりも格段に作業効率が高いこと。もう一つはボランティアの自発性を誘発するシステムである。（注７）

また「市民の会」は被災者のニーズを待っているばかりでなく、「訪問お手伝い隊」を編成して、仕事を探して歩いた。新しい仕事をみつけて、ボランティアを送り込んだ。このほか、ボランティアの特技や関心、気付きやこだわりにより実に多様な活動が登場した。中には被災ペットの「里親をします」というボランティアも出現し話題をよんだ。

行政サイドでも従来の発想ではなく思いきった対応をしたのが宝塚市である。同市では、市ボランティア本部の下に避難所、保育・子供、洗濯、引っ越しなど15の担当部門を設置した。それぞれに１人から３，４人が張り付き、さらに突発的な要求に対応できる人員手配係も準備した。ボランティアを求めるニード（需要）を28に分類し、ボランティアを派遣。28のニードは炊き出し、物資の仕分け、安否確認、保育など広範■にわたり、依頼件数は災害発生後１ヵ月で17，441件にのぼり、派遣したボランティアは43,936人に達した。混乱もせず仕事を割り振れたのは、非常時と割り切って数十人の担当者を各部門に張り付けたからだ。（注８）

**【地元ボランティア団体の奮闘】**（注９）

被災地を本拠地として活動してきた地元のボランティア団体も、陰になり日なたになり大きな役割を果たしていた。

神戸 YMCA では被害の特に激しかった神戸市長田区の西神 YMCA（西神戸ブランチ）と西宮 YMCA（西宮ブランチ）を前戦基地に、そして神戸市中央区の神戸 YMCA を後方支援本部とし、全国のボランティアの受入窓口になった。そこには、米国、台湾、タイからのボランティアも来た。

団体によっては既存のボランティア組織が立ち上がれず、別部隊が急拠、編成されたケースもある。コープこうべでは２月初旬に「コープボランティア本部」を発足させ、兵庫県下８地区に「コープボランティアセンター」が整備された。こうして、震災を契機に、従前は組合活動としていわば内輪で行ってきたボランティア活動が、組合員以外の住民まで巻き込んだ大きなグループとなった。被災地での買い占めやパニックなどが最小限にとどめられた一因として、コープこうべの働きが注目されている。

日本赤十字社兵庫県支部も１ヵ月に延べ約5,000人のボランティアが駆けつけた。駆けつけた医療救護班員は、延べ5,698人。赤十字病院での業務や救援物資の配送、外国からの安否調査のほか赤十字の仕事を全面的に支えたのが「赤十字ボランティア」であった。

このほか、多くのボランティアが自然発生的に生まれた。ペットのお世話ボランティア、洗濯ボランティア、足場ボランティアなど市民の自発的な活動ならではのきめ細かい、ユニークな活動も無数にあった。

一方、専門家のボランティアとして「関西建築家ボランティア」「AMDA アジア医療

連絡協議会」「SVA（曹洞宗国際ボランティア）」などの活躍がある。共通しているのは、専門的知識と訓練に裏付けられた事態の推移を見守る冷静な眼と、地域社会に対する温かい関心を持続させている点である。

## 3．ボランティアコーディネーター（注10）

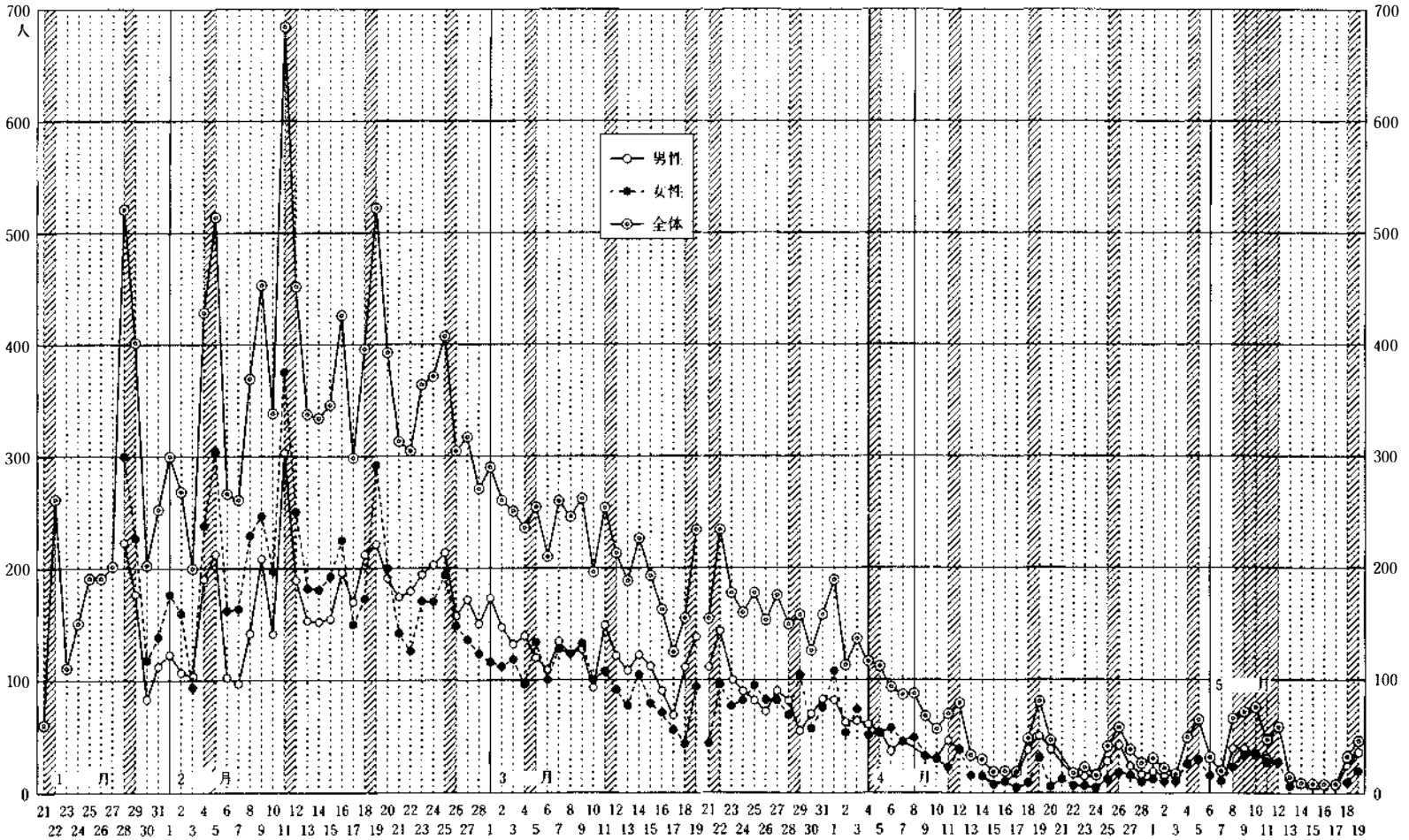
NGO（非政府組織）やNPO（非営利組織）を促進する機能のひとつに「ボランティアコーディネート」というものがある。これは「ボランティアの応援がほしい」という要請（＝ボランティアの需要）と「ボランティア活動に参加したい」という人びと（＝ボランティアの供給）との間をつなぐ、つまりボランティアの需要と供給を結びつける機能だ。今回の大震災で爆発的な規模を記録したボランティアのすべてが被災地で活躍出来たかというと決してそうではなかった。ボランティアの意欲と現地でのニーズのミスマッチはいたるところで生じることになった。このボランティアコーディネートを主な事業活動としているのが例えば「ボランティアセンター」である。ポストイット方式で注目された「市民の会」も震災を契機に新たに形成された団体である。この団体は大阪市北区に事務所を持つ「社会福祉法人大阪ボランティア協会」が中心になり、複数のボランティア団体の協力のもとに、震災2日後の1月19日、いわば「震災ボランティアセンター」として発足した。事業活動の中で最も大きな柱となっているのが、ボランティアコーディネート事業である。活動の継続性が求められるコーディネーターをはじめ現地事務所を運営するスタッフの確保は、これまでに大阪ボランティア協会を中心につながりのあった多数の団体、企業、個人から資金的援助を得ることにより実現した。

災害ボランティアの「善意」を「成果」に結びつけることは、一般に考えるほどには簡単ではない。事実、市役所へ問い合わせた多くのボランティアの「善意」は、活動することすらできずに終わったし､行き場のない救援物資は被災地救援活動の負担とさえなった。「善意」を「成果」につなぐための努力は、当然ボランティアひとりひとりの努力に求められる。しかし、それだけでは「善意の空転」の問題は解決しない。ボランティアコーディネーターという媒介機関の存在が、必要不可欠な要素の一つであることは「市民の会」の活動の実態からも明らかである。

今回の震災では「市民の会」をはじめ多くのボランティア団体がボランティアコーディネーターとしての役割を担ったが、被災地ではコーディネーターはまったく不足し、あるいはコーディネーターとして十分なスキルを持ったものはごく一握りであちこちでボランティアと応援ニーズのミスマッチが生じたといわれている。

また、多くのNPO（非営利組織）が、このコーディネート機能を維持していくための人件費などの維持コストが大きく負担となり、資金難で活動の継続自体が危ぶまれる団体も数多くあったといわれている。

（図10）　「市民の会」参加者ボランティア数の推移（注11）



**【地元救援団体のネットワーク】**（注12）

神戸市に拠点を持つ(財)PHD 協会(PEACE・HEALTH・HUMAN DEVELOPMENT)の代表として長年、活躍してきた草地賢一氏は今回の震災に大規模な救援活動が必要だと考え、ただちに震災ボランティア活動をネットワーク化した組織が「阪神大震災地元 NGO 救援連絡会議」である。ボランティア団体の調整機能をいち早く認識しての立ち上がりであった。1月19日に神戸 NGO 協議会を母体に、神戸三宮の神戸 YMCA 内に「地元市民（NGO）救援連絡会議」を発足し、1月28日に事務所を毎日新聞神戸支局内に移し「阪神大震災地元 NGO 救援連絡会議」と改称した。当初、同連絡会議は、物資供給、外人支援、情報サービス、また行政への申し入れなどの共通の課題のための調整役やまとめ役であった。3月末までに5回の救援連絡会議を開き、1、2の参加団体で始まったのが、会議を重ねるごとにネットワークが広がり約160団体とかかわりを持つようになった。被災地において実績を持つ NGO が中心になり、震災ボランティア団体のまとめ役として、行政や経済団体ほか各種団体との交渉窓口の役目を果たした意義はけっして小さくはない。

**【電子ネットワークと情報ボランティア】**

もう一つのネットワークとして電子ネットワークが活躍した。震災直後から、パソコン通信やインターネット上で、被害状況の詳細な速報、安否情報、交通情報、生活情報などきめこまかい情報が流され、その量は膨大だった。ネット上で活動していた仲間が手を組みあったのがインターボランティアネットワーク（IVN）である。2月4日には神戸市中央区の神戸電子専門学校内に事務所を置いた。神戸大学国際文化学部チーム、IVN 川村班、パソコン通信ボランタリーネットワーク（PVN）など1995年2月28日時点で26団体（個人）となり、その活躍ぶりは全国また世界の人々の関心を集めた。これらの活動は「情報ボランティア」と呼ばれる、この度の震災で生まれた新しいジャンルのボランティアともいわれている。

## 4．新しいボランティア活動支援システムの検討

県では、このたびの震災におけるボランティア活動の一層の推進を図るため、有識者による「新しいボランティア活動支援システム検討委員会」を設けて、ボランティア活動への参加を促進するための条件整備、災害時を含めた行政のボランティア活動への支援方策について検討を行っており、11月17日その中間報告がまとまった。

中間報告では、新しいボランティア活動の基本理念を「主体的・能動的市民参加」ととらえ、ボランティア活動を福祉分野にとどまらない幅広い分野の市民公益活動として位置づける考え方が示された。また、県民のこのような活動を支援するために、ボランティア活動支援センター（仮称）を住民に身近なコミュニティレベル、市区町レベル、全県レベルで整備し、このセンターを核に各種の支援策を行うことが望ましいといった提言がなさ

れた。

## 5．震災直後から3月末までの県の取り組み

兵庫県では、市町社会福祉協議会ボランティアセンターの需給調整機能を支援するため1月22日、県災害対策本部緊急生活救援部の中にボランティア推進班を設置した。ボランティア推進班は、県における一般ボランティアの推進担当部署である福祉部長寿社会政策局すこやかな社会づくり推進室と県社会福祉協議会ボランティアセンターとの職員で編成された。

ボランティア推進班では、ボランティア活動に係わる県、県社会福祉協議会ボランティアセンター、市町社会福祉協議会ボランティアセンターの役割を明確にしたうえで、県としては市町レベルでの取り組みに加え、県社会福祉センターと一体となって、ボランティア活動の広域的な調整やニーズ把握などを中心に支援を行うこととした。また、この支援体制について、庁内の各部局課室及び県内の各市町社会福祉協議会に周知を図った。

**【関係機関とのネットワークの形成】**

ボランティアニーズとボランティアの円滑なコーディネートを図るため、ボランティアセンター、県内の被災していない地域の市町社会福祉協議会ボランティアセンターなど、関係のネットワークの形成をはかった。

**【広域調整と情報提供】**

ボランティア推進班では県社会福祉協議会ボランティアセンターと一体となり、広域的なボランティア活動の登録、斡旋、相談、指導などを行った。特に、広域的なボランティアニーズについては、ボランティア推進班で取りまとめを行い、報道機関への資料配布を通じて全国にボランティアを募集した。

その主なものは、1月22日の日本赤十字社兵庫県支部からの救援物資の配送車の道路案内、救援物資の搬入搬出の補助、西宮市及び宝塚市の社会福祉協議会ボランティアセンターにおける救援物資の整理等を皮切りに、1月23日日本赤十字社兵庫県支部からの外国人の安否確認、1月24日兵庫県南部地震聴覚障害者対策本部からの手話通訳、兵庫県社会福祉事業団からの被災者の介護、施設の応急復旧作業、1月27日兵庫県企画部から被災者ホームステイのパソコン入力事務等、1月30日「神戸ゆうゆうの里」からの運転手ボランティア、マイクロバスの提供等、2月14日兵庫県企画部からのミニFM放送局のアナウンサー、アシスタントの募集などであった。

このような新聞・テレビ・ラジオ等報道機関を通じた募集は、非常に速効性があり、ほとんどの場合、一両日中に必要なボランティアが確保できた。

（表19） 被災市町ボランティアセンター等におけるボランティア申し出状況（電話照会）（注13）

| 月　日 | 1/24 | 1/26 | 1/28 | 1/30 | 2/5 | 2/10 | 2/15 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 累　計 | 7,403 | 11,735 | 12,964 | 14,311 | 21,764 | 23,959 | 27,450 |

（対象：災害救助法指定市町10市10町、兵庫県災害対策総合本部緊急生活救援部ボランティア推進班）

**【ニーズ及び活動実態の把握】**

ボランティア活動を支援するにあたっては、ニーズの把握が重要であることから、ボランティア推進班では、避難所緊急パトロール隊や救護対策現地本部の活動等を通じてニーズの把握に努め、市町社会福祉協議会ボランティアセンターに情報を提供するなど、市町社会福祉協議会ボランティアセンターの活動を側面から支援することとした。

また、県内のボランティア活動の実態を把握するため、避難所、救援物資の搬入搬出拠点等におけるボランティアの人数を把握するとともに、被災市町社会福祉協議会ボランティアセンターにおけるボランティアの申し出状況をまとめた。

さらには、全国からのボランティアの活動に関する各種の問い合わせへの対応、連絡調整も行うことになった。このほか、県内外各地に発生したボランティア団体のネットワーク組織の把握にも努め、ボランティアに対しネットワーク組織の紹介なども行った。

ボランティア推進班では、１月25日～27日にかけて、避難所緊急パトロール隊の協力を得て、避難所におけるボランティアニーズの調査を実施し、各避難所のボランティアの要望状況を把握した。

その結果、物資の搬入・整理、清掃、医療救護などの活動に携わるボランティアを派遣してほしいという希望が多く、ほとんどの避難所がボランティアの不足を訴えていた。そのため集約した要望については、各市町社会福祉協議会ボランティアセンターに連絡し、県と市町とが連携をとりながら、需要調整にあたることにした。つづいて、第２回目の調査を１月31日～２月２日にかけて行った。

避難所におけるボランティアニーズは、住民に最も身近な市町社会福祉協議会ボランティアセンターが把握していると考えられるが、各市町では住民の緊急の生活救援に追われ、ボランティアニーズの把握にまでは手が回っていなかったため、県が情報を把握し、各市町に情報提供する方式を採った。災害当初の混乱期にあっては、この方法が有効に働いたと考えられる。

その後も、避難所緊急パトロール隊や救護対策現地本部の活動、あるいは市町社会福祉協議会ボランティアセンター、ボランティア団体等の協力のもとにボランティアニーズやボランティアの人数等を把握した。

**【「ありがとうボランティアの集い」の開催】**

県の主催で３月17日、震災において活躍した多くのボランティアに感謝するとともに、

ボランティアが一堂に集まり、自立復興に向けた今後のボランティアのあり方について考えるため“ふれあい自立・ネットワーク”をテーマに「“阪神・淡路大震災”ありがとうボランティアの集い」を開催した。神戸市内の会場のほとんどが被災したり避難所となっていたりしたため、県庁中庭にテント張りの特設会場を設けて開催した。会場には県民やボランティアからの一言メッセージを掲示できる「ふれあいメッセージボード」を設置し、参加者相互の交流が出来るよう配慮した。当日は寒風が吹きすさぶ天候であったが、約300人が参加した。

**【ボランティア推進班の業務の他機関への引き継ぎ】**

3月15日、県においては県震災復興総合相談センターを開催し、このセンターにおいて震災に係わるボランティアの相談・情報提供などを行うことになった。

また同日、県社会福祉協議会においても、県内の自立復興をめざして「阪神・淡路大震災社会福祉復興本部」を設け、その中にボランティア活動推進部を設置し、大阪府社会福祉協議会に設置された「社会福祉関係者救援合同対策本部」の活動を引き継いだ。そして、被災しなかった市町のボランティア推進班の業務も、「阪神・淡路大震災社会福祉復興本部」のボランティア活動推進部が引き続き行うこととなった。

## 6．4月以降における兵庫県の取り組み

**【被災者震災復興支援に係わるボランティア活動実態の把握】**

県においては、4月以降も避難所緊急パトロール隊や救護対策本部が終了する7月26日まで定期的に、避難所緊急パトロール隊や救護対策本部の活動等を通じて、ボランティアの人数を把握するとともに、ボランティアの充足状況等を市町社会福祉協議会ボランティアセンターに情報を提供した。

また、市町社会福祉協議会ボランティアセンターやボランティア団体等を通じて、仮設住宅入居の要援護者を対象に活動するボランティアの人数を定期的に把握し、その状況をとりまとめた。

**【災害復興ボランティア活動への助成】**

兵庫県は長期化する被災者の避難生活及び自立を支援するボランティア活動の円滑な継続を図るとともに、活動のネットワーク化を推進するため、ボランティアグループに対し（財）阪神・淡路大震災復興基金を活用して助成金を交付することとし、6月9日から受付を開始した。翌96年1月末現在の助成件数は一般活動費助成が311件、1,770万円、特別活動費助成が72件、890万3,000円となっている。

また、全国社会福祉協議会が「ボランティア団体活動支援のための基金」（当初目標10

（表20） **ボランティア活動助成金の概要**（注14）

| 区　分 | 助成の対象となる経費 | 構成人数 | 助　成　額　等 |
|---|---|---|---|
| 一　般<br>活動費<br>助　成 | ボランティアグループが活動を行うために要する一般的経費（交通費、通信費、ボランティア保険掛金等） | 5人以上のグループ | ・年間活動日数が6日以上の場合<br>年額3万円<br>・年間活動日数が24日以上の場合<br>年額6万円 |
| 特　別<br>活動費<br>助　成 | 当該ボランティア活動固有の経費（原材料購入費、活動機器、機材の借り上げ費等） | 5人以上のグループ | ・1事業当たり15万円以内<br>（3万円未満の場合は対象外）<br>・1グループ当たり年間2回を限度 |

億円）を創設し、1996年2月末で、2億1,839万円を集め、1億3,827万円を293団体に100万円を上限として配布した。

大阪府が資金援助し、大阪府社会福祉協議会が、登録事務を行ったボランティア保険登録者は37,000人に上った。大阪市立大学社会福祉学研究室はそのボランティア登録者に対する調査への委託を受けた。そのうち105グループに対する調査のうち「活動中の問題点」に関しては次のような結果であった。

〈活動中の問題発生の有無〉＝有84.8%、無15.2%。〈発生した問題点の内容〉（複数回答）「資金が少ない」67.9%「事故などが心配」34.8%「交通時間が長い」25.8%「通信手段がない」21.3%「技術、知識がない」20.2%となっている。その問題点の第1位の「資金が少ない」に関して〈かかった費用〉とその入手方法をみると〈活動資金の入手方法〉（複数回答）＝「メンバーの自弁」57.4%「支援者から」38.2%「募集」26.5%「グループの資金」25.0%となっており、〈かかった費用〉（推計）では「25万円以下」32.4%「50万円以下」18.1%「100万円以下」9.5%「300万円以下」10.5%「500万円以下」4.8%「501万円以上」7.6%となっている。

震災ボランティアの課題の一つにボランティア活動資金の確保があげられる。グループ調査においても問題点の第1位は「資金不足」である。全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センターが1995年3月に行った「ボランティア団体実態調査結果」によると、「ボランティア団体が活動・事業面で困っていること」の第1位も「人件費や事務所維持費等の事務局運営に必要な資金の調達が困難である」51%である。

**【県民総ボランティアキャンペーン展開】**

県民のボランティア活動への参加を促進するため兵庫県は毎年県民総ボランティアキャンペーンを展開してきたが、特に95年度は、期間を6月1日「善意の日」から96年1月17日までと前年度（3ヵ月）より大幅に延長するとともに“自立復興ボランティアキャンペーン”として震災における被災者の避難生活や自立を支援するボランティア活動の推進を図った。

《主な内容》

（イ）「善意の日」の行事

・「善意の日」記念“ありがとうメッセージ”“がんばろうメッセージ”の募集（震災１周年にあたりメッセージ集を作成・配布）

・被災者への生活支援や災害復興に向けての地域ふれあい交流事業の実施（東加古川仮設住宅における「ふれあいのつどい」ほか）

・阪神・淡路ボランティアフォーラムの開催

（ロ）ボランティア交流大会の開催（８月５日、兵庫県公館ほか）

（ハ）ひょうごボランティア賞の表彰（８月５日表彰）

（ニ）ボランティア活動の体験談・提案、標語の募集（11月18日表彰）

（ホ）震災関連のボランティア活動の体験を盛り込んだボランティア入門講座の開催など

**【“防災とボランティア”を考えるシンポジウムの開催】**

震災１周年記念事業として、また「防災とボランティア週間」制定記念事業として「“防災とボランティア”を考えるシンポジウム」を1996年１月20日、21日の２日間にわたり、県公館及び神戸朝日ホールで開催した。このシンポジウムは、震災１周年を迎え、さまざまなボランティア活動の実態と今後のあり方を学び、あわせて災害時の救援活動をより迅速かつ的確に行うため、災害救援ボランティア活動の課題と方向性、支援体制などについて考えることを目的に、国土庁、兵庫県、神戸市、日本赤十字社、全国社会福祉協議会、兵庫県社会福祉協議会、神戸市社会福祉協議会の主催により開催したものである。

１日目の「阪神・淡路大震災とボランティア活動シンポジウム」では、特別講演、国内のシンポジストによるシンポジウムを行い、２日目の「災害救援ボランティア活動シンポジウム」では、基調講演、海外報告（アメリカ、ドイツ、フィリピンの３ヵ国）、海外及び国内のシンポジストによるシンポジウムを行った。全国からボランティア、ボランティア活動推進団体、行政関係者など２日間で述べ950人が参加した。

シンポジウムでは海外を含めた多様な視点から、災害時におけるボランティア活動に関する課題について貴重な講演や報告が行われるとともに、活発な議論が展開された。ボランティアと被災者との関係、ボランティア活動のコーディネートのあり方及びボランティアと行政との連携、協力のあり方などさまざまな課題が提起され、共生社会の実現に向け、ボランティア活動の輪を一層広げていく上で有意義なシンポジウムとなった。

## ７．兵庫県社会福祉協議会の取り組み

**【震災直後から３月末までの取り組み】**

同社協においても、震災直後からボランティアの申込みが殺到したので１月24日、「兵

庫県社会福祉協議会震災対策プロジェクト」を発足させ、その中にボランティアに関する専門部を設けた。そして、被災地の市町社会福祉協議会ボランティアセンターとの連携を図りながらボランティアの相談、調整を行った。とくに県社会福祉協議会ボランティアセンターにおいては、個人からのボランティアの申し出に加え、各団体からの問い合わせが多かった。

２月に入ると、被災地の各市町社会福祉協議会を訪問して、現場の活動状況を把握し、県下の被災地以外から被災地へのボランティア派遣システムを構築するなど、広域的なボランティアの支援体制を組織した。

また、１月23日、厚生省全国社会福祉協議会、近畿ブロック府県社会福祉協議会、大阪府等が中心となり、大阪府社会福祉協議会内に全国的な救援組織として「社会福祉関係者救援合同対策本部」を設置し、県外からの全国的なボランティアの登録、コーディネートなどを行うことにした。

そして、１月24日に大阪府社会福祉協議会が責任者となって、西宮市に現地事務所を設置したのを皮切りに、２月１日に加古川市、津名郡一宮町、２月３日芦屋市、２月８日神戸市兵庫区に次々と近隣府県等の社会福祉協議会が責任者となって現地事務所を開設し、地域の福祉ニーズに対応したきめ細かい活動を展開した。

兵庫県においては、ボランティア自身がけがをしたり、第三者の身体に損害を与えたりした場合に金銭的な補償をするボランティア保険制度として、従来から県社会福祉協議会において「兵庫県ボランティア災害共済」等を設けていた。しかしながら、これらの保険制度は、震災等の天災による事故は不担保となっているため、余震によるけが等は対象とならなかった。

そこで、１月26日、損害保険会社と協議して新たに余震によるけがを補償対象とする「天災危険担保付行事用保険」制度を設けるとともに、特別措置として、電話連絡のみで加入できる方式を採用した。なお、２月１日から（社)日本損害保険協会では、被災地の自治体がボランティア保険（余震によるけが等も対象）を掛ける場合、保険料の１ヵ月分を自治体に代わって協会が負担し、各自治体への義援金とすることとした。この結果、神戸市、尼崎市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、北淡町が、それぞれ協会に申し出を行い、これらの市町におけるボランティア登録者はこの保険の対象とされた。

**【４月以降の取り組み】**

３月15日に「阪神・淡路大震災社会福祉復興本部」の中にボランティア活動推進部を設置し、以降はこのボランティア活動推進部が中心となって取り組んでいる。

６月１日「ボランティアのいま、そして、これから」と題したボランティアフォーラムを神戸海洋博物館で開催した。約300人が参加し、これからのボランティア活動のあり方について意見交換を行い、ボランティアネットワークの重要性が提起された。

また、夏休みを中心とした学生ボランティアの被災地への支援活動を円滑に進めるため、県福祉センターに「学生ボランティアセンター」を８月１日から９月30日まで開設した。学生による事務局のスタッフを３人配置し、情報提供、大学ボランティアセンターとの連絡などを行った。開設期間中の相談件数は406件、コーディネート件数は222件であった。それ以降は、各大学のボランティアセンター代表者による「学生ボランティア連絡会議」を月１回開催し、情報交換相互支援活動を行ってきた。

さらに県内のグループや個人で活動する学生ボランティアが互いに連携・協力しあって、震災で芽生えた活動の輪を広げていこうと「兵庫県学生ボランティア協議会」の設立準備を支援し、1996年１月15日、同協議会を発足させるとともに、ボランティアネットワーク・フォーラムを県私学会館で開催した。

８月からは、養父郡、氷上郡内の町社会福祉協議会ボランティアセンター、大工ボランティアと共同して、西宮市、神戸市西区などで仮設住宅の段差解消、手すりの設置、風呂場の改善などに取り組んでいる。

このほか、被災地支援に関わる地元ボランティア団体、NGO 等の連携を図るため、連絡会議に出席し、情報交換、相互支援活動の促進を図っている。

## ８．県下の青少年団体のボランティア活動

**【県内青少年団体の活動】**

県内のほとんどの青少年団体が、活動の本拠を被災地においているため、多くの団員や施設が大きな被害を受けたにもかかわらず、従来から習得した野外活動の技術とネットワークを生かし、様々な形でボランティア活動を展開した。

とくに日本ボーイスカウト兵庫連盟、ガールスカウト日本連盟兵庫支部、神戸 YMCA、神戸 YWCA、兵庫県子ども会連合会、(財)兵庫県野外活動協会の活躍はめざましかった。その他、兵庫県連合青年団やユースホステル協会などの青年団も (財)兵庫県青少年本部を中心に各団体の連携のもとに、様々な活動を展開した。

**【「こころ豊かな人づくり500人委員会」等の救援活動】**

さらに兵庫県のこころ豊かな人づくり施策である「こころ豊かな人づくり500人委員会」「兵庫県青年洋上大学」「ふるさと青年協力隊」等に参加した青年・育成者で構成する OB 会も、それぞれの学習した知識を生かし、様々な救援活動を展開した。

**【「ボランティア活動助成金制度」の創設等】**

(財)兵庫県青少年本部では、数多くのサークルやグループが被災地において実施する、多様なボランティア活動を支援するため、全国の青少年育成団体から寄せられた支援金を

活用し「ボランティア活動助成金制度」を創設して、団体の活動経費の一部助成（１団体当たり３万円、47団体に助成）を行ったほか、被災した子どもたちの保護者向けリーフレット「こころの理解とケア」を30万部作成し、県内の保育園、幼稚園、小学校等に配布した。

今後は、兵庫県青少年部を中心に、各青少年団体・サークル等のネットワーク化をさらに進めて、長期的視点に立って、被災した子どもたちを対象にした継続的なボランティア活動に取り組むとともに、活動を支える青年たちの育成事業を進めることにしている。

**【「ひょうごっ子きょうだいづくり事業」の展開】**

また、地域ぐるみの青少年育成事業である「ひょうごっ子きょうだいづくり事業」の展開の中で、被災地や周辺地域の小学校区の実践組織が中心になって、さまざまな元気づけイベントや救援活動を行った。

**【今後の青少年ボランティア活動の推進について】**

兵庫県青少年問題協議会では従前より「青少年のボランティア活動の推進について」をテーマとして審議をつづけてきた。震災を契機にボランティアのイメージは大きく変えられ、若者の間にもボランティアに対する新たな意識が生まれたため、同協議会は若者をボランティア活動へと駆りたてたものは何であったか、震災での若者の活動を今後につなげる方策は何かなど、震災で新たに生まれた現象や課題を踏まえての審議を行い、その結果を中間報告案として取りまとめた。

中間報告は、大震災を契機に、人間にやさしい、生活しやすい地域づくりが課題となったが、この点での青少年への期待は大きい。この観点から、ボランティアの心である“思いやり”や“助け合い”の心の養成に重点をおき、青少年のボランティア活動の環境づくりのために、幼いころからの発達段階に応じた様々なふれあい体験を通して、青少年が主体的に成長していく“みちすじ”を社会全体で確保するための方策を示す提言内容となっている。

**【“こころ豊かな兵庫”をめざす県民運動の展開】**

兵庫県においては、かねてから「こころ豊かな人づくり」「すこやかな社会づくり」「さわやかな県土づくり」の３つを推進課題に“こころ豊かな兵庫”をめざす県民運動が展開され、それぞれの団体により様々な実践活動が展開されている。

このたびの、震災においても一般ボランティアによる広範な支援活動が、展開されたことや青少年団体による支援活動とともに被災地内外の自治体、婦人会、老人会、大学をはじめとする様々な実践団体や個人により、救援物資の搬送、募金、炊き出しなどの支援活動が展開されたことは“こころ豊かな兵庫”をめざす県民運動の理念と実践が、広く県民に

定着、浸透してきたことの成果であるともいえそうだ。

## 9．災害救援専門ボランティア制度の創設

今回の震災において、応急災害対策とボランティア活動とのかかわりが非常に重要であるということを改めて認識させた。とくに、医師、看護婦等の医療スタッフ、建築物危険度判定スタッフ、倒壊家屋を掘り起こす土木工作機器や救援物資輸送に係わる企業ボランティアなど専門的分野のボランティアの活躍が、多くの被災者を勇気づけ、応急対策時に行政のパートナーとしても重要な役割を果たした。

この史上空前ともいえるボランティア活動を維持、発展させるとともに、国内外から寄せられたボランティアの支援に対して、末永く感謝、返礼していくため、兵庫県は県内外

（表21） **兵庫県災害救援専門ボランティアの概要**（注16）

| 分野 | 活動の内容 | 資格要件 | | 登録予定人員 | 募集・研修・登録・派遣に当たる所管団体 |
|---|---|---|---|---|---|
| 救急・救助ボランティア | 被災者の救急・救助活動その他避難誘導等の支援活動に当たる | 消防・警察業務に知識、経験を有する者 | | 340名 | 県消防協会<br>県警友会 |
| 医療ボランティア | 発災直後の医療活動や病院等における医療支援活動に当たる | 医師及び看護職等 | チーム<br>（医師 1<br>看護職 3<br>事務職 1） | 12チーム<br>60名 | 県私立病院協会 |
| | | | 個人 | 医師 66名<br>看護 314名 | 県医師会<br>県看護協会 |
| 介護ボランティア | 避難所等における要介護者への対応、一般ボランティアへの介護指導等に当たる | 介護福祉士、寮母等 | | 187名 | 県社会福祉協議会 |
| 建物判定ボランティア | 建物の倒壊、外壁等落下の危険度を調査し、建物使用の可否の判定に当たる | 応急危険度判定士 | | 173名 | 県住宅建築総合センター |
| ボランティア・コーディネーター | 災害発生時の避難所等におけるボランティアの指導調整等に当たる | ボランティア団体や青少年団体等でリーダー等として一定の活動経験を有する者 | | 74名 | 県青少年団体連絡協議会<br>県社会福祉協議会 |
| 輸送ボランティア | ・バス及び船舶により専門ボランティア等の要員の搬送に当たる<br>・トラックにより資機材、義援物資等の輸送に当たる | トラック（貨客兼用車を含む） | | 116台 | 県トラック協会 |
| | | バス | | 10台 | 県バス協会 |
| | | 船舶 | | 2隻 | 日本クルーズ客船㈱ |

で大規模な災害等が発生した際、緊急に救援活動に赴く兵庫県災害救援専門ボランティア（ひょうご・フェニックス救援隊－「HERT－PHOENIX」）の登録・派遣制度を創立した。

10月11日から11月２日にかけて、救急・救助ボランティア、医療ボランティア、介護ボランティア、建物判定ボランティア、ボランティア・コーディネーター、輸送ボランティアの６分野について募集したところ、約1,400件の応募があった。

兵庫県災害救援専門ボランティアの登録にあたり、11月18日から応募者全員を対象に、「ボランティアのこころ構え」「災害の現状」「災害現場における自己管理と自活」など、専門ボランティアのすべての分野に共通に必要とされる内容について、共通研修を実施するとともに、救急・救助、医療、介護など分野ごとに、それぞれの県所管団体等が災害時に特に必要となる知識・技能について専門研修を実施し、その資質の向上と専門ボランティアとしての防災意識の高揚を図った。

これらの研修を経て、震災から１周年である1996年１月17日に兵庫県災害救援専門ボランティア（ひょうご・フェニックス救援隊「HERT－PHOENIX」）を発足させた。

「阪神・淡路大震災－兵庫県の１年の記録」（兵庫県）は第３章「ボランティアの活動」の締めくくりとして「共に生きる心に支えられて－近隣共助活動とボランティア活動を振り返って－」と題し次のようにボランティア活動を位置づけている。

「（中略）かつてない規模のボランティアが、被災者の生活の救援や救護のために実にさまざまな活動に参加し、被災者と心を一つにして復興に向かって立ち上がろうと懸命の支援をしたことは、共に生きるという考え方を基本として、“こころ豊かな兵庫”をめざしてきた県政の理念を、多くの人々と共有し合えているという証左であり、21世紀の輝ける兵庫の復興にとって明るい希望の灯をともした。こうしたボランティアの温かい奉仕の

**「防災とボランティア週間」**

「震災では6,300人を超える多くの尊い命を失いました。そして、そのことに対し、私どもは防災体制をはじめとして、いろいろな分野について反省しまた多くの教訓を学んだと思っております。しかしながら、まだまだ表面的な観察にとどまっている部分もあり、これだけ多くの犠牲者のみ霊にこたえるためには、しっかりと検証し、その対策が実効あるものとするよう努力する必要があるということを深く認識しております。

政府の方で、１月17日を『防災とボランティアの日』１月15日から21日までを『防災とボランティア週間』と決めていただきましてので、私どもといたしましては、今年に限らず、少なくとも今後10年間ぐらいは、この週間に防災とボランティアについて考えるいろいろな会議、あるいはシンポジウム、研究会などを続けていこうと決意しております」（1996年１月20日「〝防災とボランティア〟を考えるシンポジウム」での貝原県知事のあいさつより）

心にこたえるためにも、今後、本県としてはボランティア活動の輪を一層広げていく先導的な役割と責任があるものと考えており、ボランティア活動について関係者の幅広い意見や提言を聴きながら、震災におけるボランティア活動の高まりを県民の文化として定着させ、兵庫県が真の『ボランティア先進県』となるよう、県民のボランティア活動に対し積極的に支援を行っていくことにしている」

〈注・引用文献〉


1）「活動別・期間別ボランティア活動人数表」（県災害対策本部避難所緊急パトロール隊による実態調査、各市町対策本部への電話照会、活動団体への電話照会をもとに算出されたもの）『阪神・淡路大震災－兵庫県の1年の記録』兵庫県　1996年6月

2）「第2部　NVNの活動報告　ボランティアと行政の連帯」西宮市人事部・松本博『震災60日もうひとつの阪神大震災記録「ボランティアはいかに活動したか」』西宮ボランティアネットワーク　NHK出版　1995年10月

3）「同2部　NVNの活動報告　NVN発足の意義と目的」神戸大学・渥美公秀助教授『同』

4）「同3部　ボランティア元年」NVN代表・伊永勉『同』

5）「阪神大震災とボランティア」「21世紀の日本づくりへのボランティア活動の実践と実験に学び、今後の展開を考える」社会福祉法人大阪ボランティア協会理事・事務局長・早瀬昇『阪神・淡路大震災　記録・提言集』（1995年1月17日から7月16日半年間にまとめ、企画編集＝近畿ブロック身体障害者施設長・身体障害者更正相談所長協議会　後援＝全国社会福祉協議会）1995年8月

6）「第1章　市民の会成立の背景　ボランティアを指示待ち化させた登録」『震災ボランティア　阪神・淡路大震災「被災地の人々を応援する市民の会」全記録』

7）「7章　ボランティア・コーディネーター、四ポストイット方式」『ボランティア革命　大震災での経験を市民活動へ』本間正明、出口正之編著　東洋経済新報社　1996年1月

8）「第1節　総論　4行政、ボランティアの対応できず」より『阪神・淡路大震災誌－1995年兵庫県南部地震』朝日新聞大阪本社『阪神・淡路大震災誌』編集委員会編　朝日新聞社　1996年2月

9）「3章　イニシアティブはボランティアの手に（被災地のボランティア）地元団体の奮闘」『ボランティア革命』本間正明、出口正之編著　1996年1月

10）「7章　ボランティアコーディネーター」『同』

11）「同章　市民の会　誕生の項図表」（出所・大阪ボランティア協会）『同』

12）「第3章　イニシアティブはボランティアの手に　ネットワークの仕掛け人」『同』

13）「同節2－（3）ニーズ及び活動実態の把握図表」『同』

14）「同節3－（3）災害復興ボランティア活動への助成図表」『同』

15）「阪神大震災とボランティア1－2　ボランティアグループの調査」大阪市立大学生活科学部・秋山智久教授『社会福祉研究　第65号』（財）鉄道弘済会社会福祉部編集　1996年

16）「第3章　ボランティア活動　第3節　災害救援専門ボランティア制度の創設図表」『阪神・淡路大震災－兵庫県の1年の記録』兵庫県

# 第五章

# 保健・医療

# 第一節　医療機能

## 1．災害への備え

今回の兵庫県南部地震は文字どおりの大震災を阪神・淡路地域にもたらしたが、保健医療の現場にあってもその混乱は言語を絶するものであった。

兵庫県においても従前から「兵庫県地域防災計画」が策定され、災害に備えるため防災訓練もたびたび実施されてきた。

兵庫県阪神・淡路大震災復興本部保健環境部医務課が1995年３月２日から15日までを調査期間と定め実施した「災害医療についての実態調査結果」（注１）により、医療機関における災害医療への備えが如何なるものであったかを見てみよう。

なお、調査区域は被災地域の10市10町で、調査対象は同10市10町内の病院224、診療所2,999、計3,223の医療機関。郵送による調査方法で回収数（率）は2,027（62.9%）。内訳は病院182（81.3%）、診療所1,845（61.5%）であった。

**【建物の構造】**

建物の構造は、回答した病院のうち「鉄筋コンクリート造り」が129病院（71.3%）で最も多く、以下「鉄骨鉄筋コンクリート造り」が45病院（24.9%）、「鉄骨造り」が６病院（3.3%）、「木造」が１病院（0.6%）であった（表１）（注２）。また、診療所では「鉄筋コンクリート造り」が741診療所（41.0%）で最も多く、以下「木造」が528診療所（29.2%）、「鉄骨鉄筋コンクリート造り」が281診療所（15.5%）、「鉄骨造り」が238診療所（13.2%）、「レンガ造り」が２診療所（0.1%）、「その他」が18診療所（1.0%）であった（表２）。

いわゆる耐震構造を有していた病院は96.2%（内耐震基準が強化される以前の病院は68.3%）、診療所は56.5%（同63.8%）であった。

（表１）　建物の構造（病院）

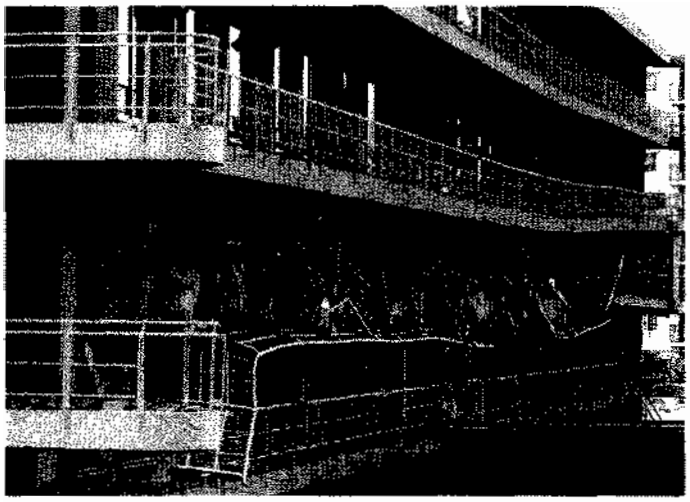
| 選択肢 | 回答数 | 比率 N＝181 |
|---|---|---|
| 鉄骨鉄筋コンクリート造り | 45 | 24.9% |
| 鉄筋コンクリート造り | 129 | 71.3% |
| 鉄骨造り | 6 | 3.3% |
| レンガ造り | － | － |
| 木造 | 1 | 0.6% |
| その他 | － | － |
| 計 | 181 | 100.0% |

（『災害医療についての実態調査結果』より）

（表２）　建物の構造（診療所）

| 選択肢 | 回答数 | 比率 N＝1,808 |
|---|---|---|
| 鉄骨鉄筋コンクリート造り | 281 | 15.5% |
| 鉄筋コンクリート造り | 741 | 41.0% |
| 鉄骨造り | 238 | 13.2% |
| レンガ造り | 2 | 0.1% |
| 木造り | 528 | 29.2% |
| その他 | 18 | 1.0% |
| 計 | 1,808 | 100.0% |

5階が崩壊した病院



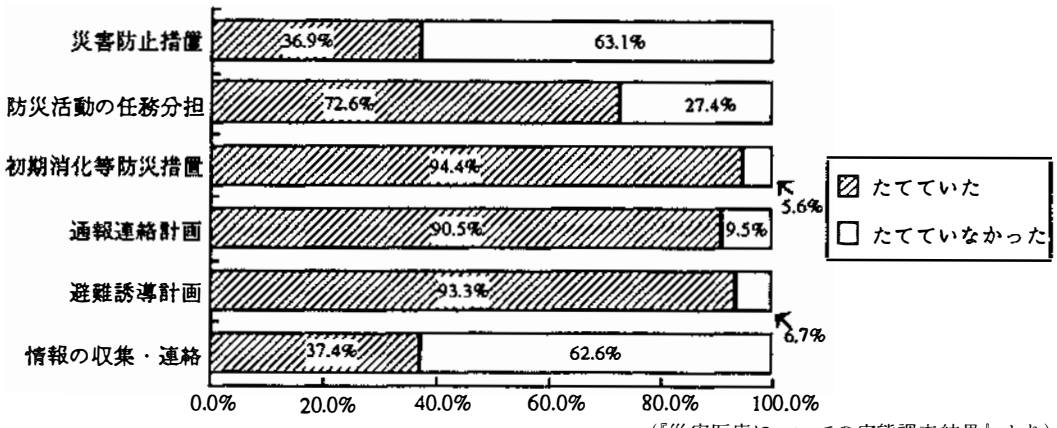
**【防災計画等】**

防災計画のうち「初期消火等防災措置」が169病院（94.4%）、652診療所（74.4%）で最も多く、以下「避難誘導計画」が167病院（93.3%）、289診療所（34.0%）、「通報連絡計画」が162病院（90.5%）、215診療所（24.5%）、「防災活動の任務分担」が130病院（72.6%）、151診療所（17.2%）、「情報の収集・連絡」が67病院（37.4%）、133診療所（15.2%）、「災害防止措置」が66病院（36.9%）、145診療所（16.6%）であり、98.4%の病院および47.5%の診療所が何らかの防災計画を立てていたことが分かる（図１）（注３）（図２）。

**【ライフラインと情報の確保、医薬品の備蓄】**

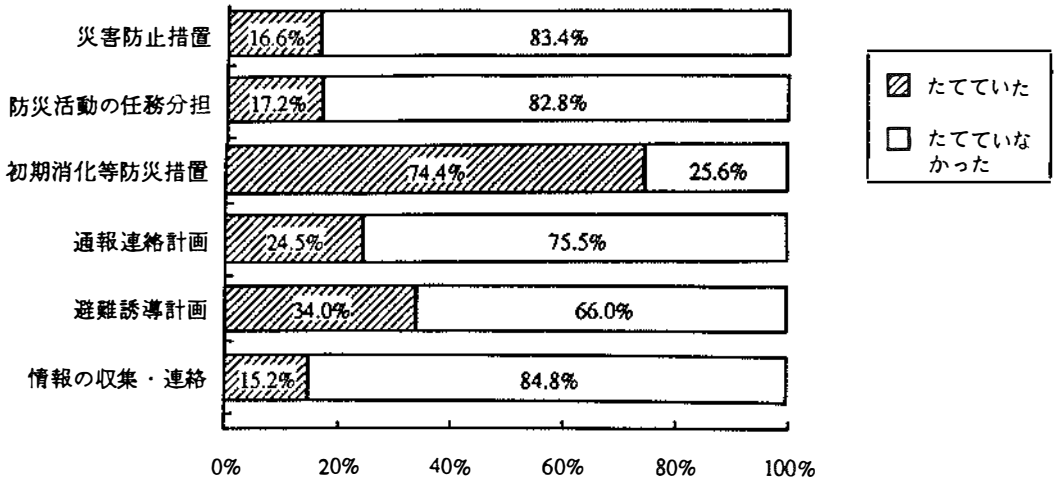
ライフラインのうち最も良く整備されていた電力についても自家発電装置を備えた病院は全体の74.6%、診療所にいたってはわずか3.2%に過ぎない。また、水の確保においても病院では備蓄タンクによるものが46.7%、地下水によるものが17.8%であり、診療所で

（図１） 防災計画（病院）




（『災害医療についての実態調査結果』より）

（図２） 防災計画（診療所）



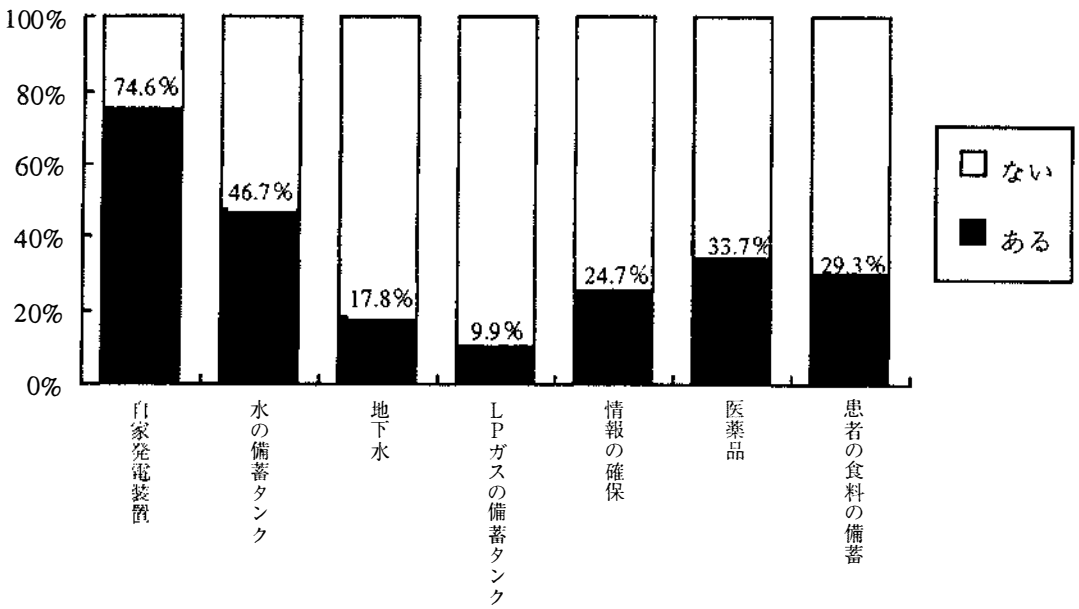

は備蓄タンクによるものが10.2%、地下水によるものが5.9%であった。

ＬＰガスの備蓄タンクを有していたのは病院で9.9%、診療所では4.9%であった。入院患者用の食料備蓄も不十分であり、負傷者たちを処置するにも必要な器材や医薬品が十分整ってはいなかったことが分かる。患者の食料を備蓄していた病院は29.3%で供給期間は平均4.4日であり、医薬品を備蓄していたのは33.7%で供給可能期間は平均9.3日であった。

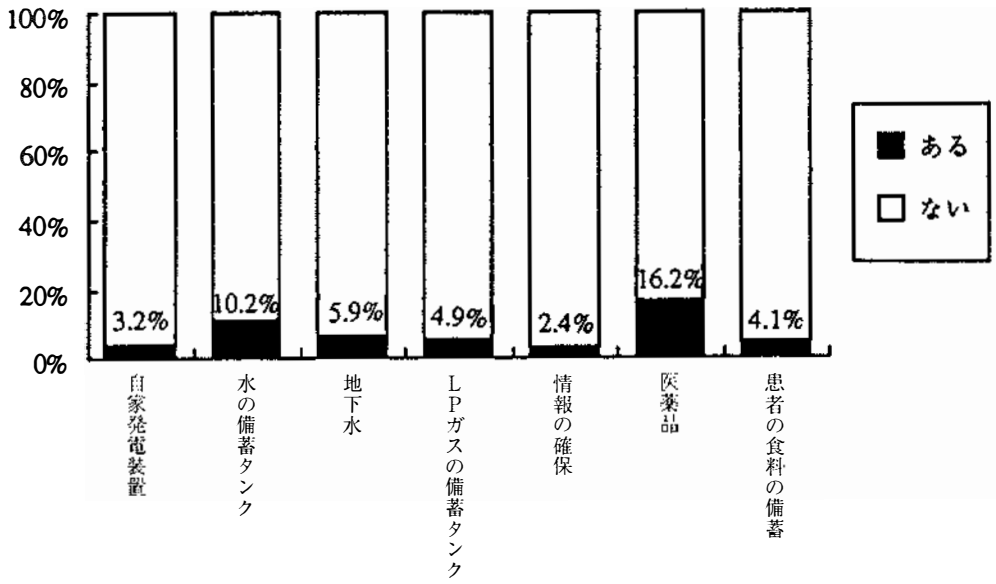
消防本部等とのホットラインを有していた病院は24.7%、診療所は2.4%であった（図３）（図４）。

このように震災以前の病院、診療所においては十分に災害医療対策が整えられていたとは言い難い。しかし、今回の震災が行政の予想をはるかに超えたものであり、「災害対策本部」となるべき県庁が被害を受ける事態はまったく想定されていなかった（注４）。防

（図３） ライフライン等の確保（病院）



（図４） ライフライン等の確保（診療所）




災計画上は医療に関しては県は医師等への出動要請を、市町はそれに加えて傷病者と死体の収容を行うよう定められている。また、医療関係者の出動については、知事が県内の医療機関に対して「救護班」の編成を依頼し派遣できることになっているものの、今回の震災はこれら救急医療に関わるすべての機関、すなわち、県、市町、そして医療機関が被災し、その中で救護活動が行われた、わが国初めての経験であった。この点を考慮して、より高度で充実した災害医療対策が検討されはじめた。

## ２．医療機関の被災状況

震災の17日昼に発表された死者数は約200人。１週間後には5,000人を超え、負傷者も２万6,000人以上を数えた。近隣の医療機関には多くの重軽傷者が運び込まれ、医療現場はまさに野戦病院の様相を呈していた。このような混乱の中で、人々が頼るべき病院や診療所、そして医師や看護婦たちも被災していた。

兵庫県医師会会員の死亡数は９人、全壊全焼は病院８、診療所199、半壊半焼は病院15、診療所247、診療機能喪失医療機関は1,000以上（震災直後）というありさまであった。そのうえ診療・治療に欠かすことの出来ない水、電気、ガス、電話、交通などのライフラインが途絶し、医療現場の混乱に拍車をかけた。

兵庫県は午前７時に「県災害対策本部」を設置、同８時20分、第１回災害対策本部会議を開き①被災状況等、災害情報の全体的掌握に全力を挙げる②人命救助に全力を尽くす－などを決めた。このような状況下で医師たちは、次々と運ばれてくる被災者の生命を守るため、不眠不休の医療活動を展開した。

18日朝、兵庫県医師会が災害対策本部を設置、19日には宝塚、伊丹、川西市で救護活動が開始され、20日には神戸医師会も対策本部を設け、災害医療に対する構えが整ってきた。

震災一週間で対応した患者数は病院で50,655人、うち入院が8,167人、診療所は患者数103,440人、うち入院が1,718人にも及んだ。

**【建物の被害】**

医療施設の受けた被害は甚大なものがあった。施設・設備にかなりの補修を要するか、それ以上の被害を受けた病院は61.1%、診療所は41.9%にも及ぶ。そのうち完全に倒壊や焼失し建て直しが必要な病院は4（2.2%）であるが、診療所の場合には、101（5.6%）にも及んでいる。被害がなかった病院はわずかに4（2.2%）に過ぎず、診療所にいたっては皆無であった（表3）（表4）。

（表3） **施設・設備等の被害（病院）**

| 選択肢 | 回答数 | 比率 N=180 |
|---|---|---|
| 完全に倒壊や焼失し、建て直す必要がある | 4 | 2.2% |
| 半壊や半焼しており、危険なため、建て直す必要がある | 12 | 6.7% |
| 部分的に改築する必要がある | 13 | 7.2% |
| 改築まで行かないが、かなり補修する必要がある | 81 | 45.0% |
| 軽微な補修が必要である | 66 | 36.7% |
| 損傷がなかった | 4 | 2.2% |
| 計 | 180 | 100.0% |

（表4） **施設・設備等の被害（診療所）**

| 選択肢 | 回答数 | 比率 N=1,845 |
|---|---|---|
| 完全に倒壊や焼失し、建て直す必要がある | 101 | 5.6% |
| 半壊や半焼しており、危険なため、建て直す必要がある | 92 | 5.1% |
| 部分的に改築する必要がある | 153 | 8.5% |
| 改築まで行かないが、かなり補修する必要がある | 410 | 22.7% |
| 軽微な補修が必要である | 764 | 42.2% |
| 損傷がなかった | 289 | 16.0% |
| 計 | 1,809 | 100.0% |

地震による直接的な破壊ではなく、その直後に起きた火災による被害にも見逃せないものがある。180病院のうちまったく被害がなかったのは149（82.8%）で、残りの約4分の1が何らかの火災による被害を受けた。その内訳は、全焼が1（0.6%）、半焼が2（1.1%）、一部損壊が28（15.6%）であった。また、1,760診療所のうち被害なしが1,484（84.3%）、全焼が14（0.8%）、半焼が7（0.4%）、一部損壊は255（14.5%）にも達した（表5）（表6）。

（表５） **火災による被害（病院）**

| 選択肢 | 回答数 | 比率 N＝180 |
|---|---|---|
| 全焼した | 1 | 0.6% |
| 半焼した | 2 | 1.1% |
| 一部被害を受けた | 28 | 15.6% |
| 被害はなかった | 149 | 82.8% |
| 計 | 180 | 100.0% |

（表６） **火災による被害（診療所）**

| 選択肢 | 回答数 | 比率 N＝1,845 |
|---|---|---|
| 全焼した | 14 | 0.8% |
| 半焼した | 7 | 0.4% |
| 一部被害を受けた | 255 | 14.5% |
| 被害はなかった | 1,484 | 84.3% |
| 計 | 1,760 | 100.0% |

これを被災地区における家屋被害につき地区全体ならびに医療機関の全壊（焼）、半壊（焼）状況についてみると（表７）のようになる。

激震地区であった神戸市東灘区、灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区、芦屋市の医

（表７） **家屋（全体・医療機関）被害状況**

| | 家屋（全体） | | | | | | 医療機関 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 全壊（焼） | | | 半壊（焼） | | | 全壊（焼） | | | 半壊（焼） | | |
| | a 被災棟数 | b 地区全体棟数 | 被災率 (a/b) | a 被災棟数 | b 地区全体棟数 | 被災率 (a/b) | a 被災数 | b 地区全体数 | 被災率 (a/b) | a 被災数 | b 地区全体数 | 被災率 (a/b) |
| | | | % | | | % | | | % | | | % |
| 神戸市 | 74,396 | 535,466 | (13.9) | 55,486 | 535,466 | (10.4) | 291 | 1,436 | (20.3) | 288 | 1,436 | (20.1) |
| 東灘区 | 14,021 | 65,483 | (21.4) | 5,571 | 65,483 | (8.5) | 52 | 195 | (26.7) | 39 | 195 | (20.0) |
| 灘　区 | 13,223 | 45,150 | (29.3) | 5,770 | 45,150 | (12.8) | 56 | 167 | (33.5) | 44 | 167 | (26.3) |
| 中央区 | 6,411 | 46,838 | (13.7) | 6,680 | 46,838 | (14.3) | 53 | 253 | (20.9) | 75 | 253 | (29.6) |
| 兵庫区 | 10,473 | 44,467 | (23.6) | 8,170 | 44,467 | (18.4) | 41 | 171 | (24.0) | 51 | 171 | (29.8) |
| 北　区 | 272 | 78,987 | (0.3) | 3,142 | 78,987 | (4.0) | 1 | 122 | (0.8) | 4 | 122 | (3.3) |
| 長田区 | 20,280 | 48,898 | (41.5) | 8,356 | 48,898 | (17.1) | 60 | 162 | (37.0) | 41 | 162 | (25.3) |
| 須磨区 | 8,103 | 56,411 | (14.4) | 5,637 | 56,411 | (10.0) | 23 | 123 | (18.7) | 18 | 123 | (14.6) |
| 垂水区 | 1,177 | 72,200 | (1.6) | 8,897 | 72,200 | (12.3) | 4 | 153 | (2.6) | 15 | 153 | (9.8) |
| 西　区 | 436 | 77,032 | (0.6) | 3,263 | 77,032 | (4.2) | 1 | 90 | (1.1) | 1 | 90 | (1.1) |
| 尼崎市 | 4,888 | 155,808 | (3.1) | 25,520 | 155,808 | (16.4) | 0 | 460 | (0) | 4 | 460 | (0.9) |
| 伊丹市 | 1,370 | 46,871 | (2.9) | 7,200 | 46,871 | (15.4) | 1 | 123 | (0.8) | 3 | 123 | (2.4) |
| 川西市 | 536 | 48,346 | (1.1) | 2,583 | 48,346 | (5.3) | 0 | 91 | (0) | 3 | 91 | (3.3) |
| 宝塚市 | 1,341 | 50,815 | (2.6) | 3,718 | 50,815 | (7.3) | 1 | 125 | (0.8) | 5 | 125 | (4.0) |
| 西宮市 | 19,550 | 90,880 | (21.5) | 16,302 | 90,880 | (17.9) | 26 | 379 | (6.9) | 63 | 379 | (16.6) |
| 芦屋市 | 4,672 | 27,331 | (17.1) | 3,944 | 27,331 | (14.4) | 13 | 90 | (14.4) | 20 | 90 | (22.2) |
| 明石市 | 2,210 | 87,165 | (2.5) | 3,380 | 87,165 | (3.8) | 3 | 195 | (1.5) | 17 | 195 | (8.7) |
| 洲本市 | 17 | 32,732 | (0.1) | 655 | 32,732 | (2.0) | 0 | 43 | (0) | 1 | 43 | (2.3) |
| 津名郡 | 3,211 | 56,644 | (5.7) | 4,228 | 56,644 | (7.5) | 1 | 41 | (2.4) | 5 | 41 | (12.2) |
| 合　計 | 112,191 | 1,132,058 | (9.9) | 123,016 | 1,132,058 | (10.9) | 336 | 2,983 | (11.3) | 409 | 2,983 | (13.7) |

家屋（全体）：地区全体棟数　神戸市＝1995年１月段階の棟数（神戸市固定資産税課調）
：その他の地区＝1993年兵庫県統計書（課税対象棟数）より
医療機関：地区全体数　1994年12月末現在医療機関数

（『震災と医療』より）

療機関では、地区全体の被災率に比べ、かなり高率の被害率となっている。この地域の医療機関被害の甚大さが分かる（注５）。

**【施設・設備の被害】**

医療現場においてその機能が著しく低下させられた第二の要因は、建物本体への被害に加え、その中にある施設や設備にも多大な被害を受けたことが挙げられる。先の調査によれば、被災により使用できなかった施設は病院では、「病室」が18.7%、「診察室」12.6%、「検査室」19.2%、「手術室」39.2%、「調剤所」13.4%、「消毒施設」20.6%、「レントゲン室」24.7%、「洗濯施設」24.4%、「分娩施設」17.5%、「事務室」13.3%、「給食施設」28.6%、「スプリンクラー施設」32.4%だった。手術室の被害が大きかったことから、救急処理等にかなりの影響があったことが推測される（表８）。診療所においてはその被害

（表8） **施設の被害（病院）**

| 区　分 | 病室 | 診療室 | 検査室 | 手術室 | 調剤所 | 消毒施設 | レントゲン室 | 洗濯施設 | 分娩施設 | 事務室 | 給食施設 | スプリンクラー施設 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 施設を有する病院数 | 182 | 182 | 177 | 153 | 179 | 180 | 182 | 176 | 57 | 181 | 182 | 74 |
| 被害があった病院数 | 34 | 23 | 34 | 60 | 24 | 37 | 45 | 43 | 10 | 24 | 52 | 24 |
| 被 災 率 | 18.7 | 12.6 | 19.2 | 39.2 | 13.4 | 20.6 | 24.7 | 24.4 | 17.5 | 13.3 | 28.6 | 32.4 |

は病院以上に大きく、「病室」が5.0%、「診察室」53.7%、「検査室」21.5%、「手術室」8.9%、「調剤所」39.8%、「消毒施設」18.8%、「レントゲン室」55.3%、「洗濯施設」11.9%、「分娩施設」3.5%、「事務室」34.8%、「給食施設」4.3%、「スプリンクラー施設」2.0%であった（表９）。

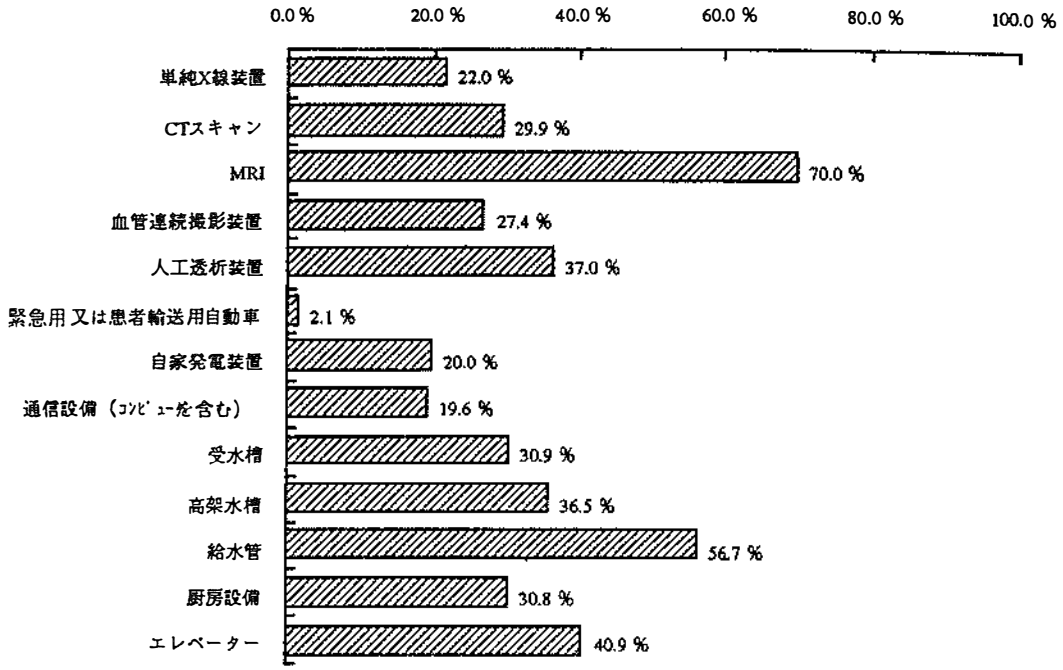
（表9） **施設の被害（診療所）**

| 選択肢 | 回答数 | 比率 N=817 |
|---|---|---|
| 病室 | 41 | 5.0% |
| 診療室 | 439 | 53.7% |
| 検査室 | 176 | 21.5% |
| 手術室 | 73 | 8.9% |
| 調剤所 | 325 | 39.8% |
| 消毒施設 | 154 | 18.8% |
| レントゲン室 | 452 | 55.3% |
| 洗濯施設 | 97 | 11.9% |
| 分娩施設 | 29 | 3.5% |
| 事務室 | 284 | 34.8% |
| 給食施設 | 35 | 4.3% |
| スプリンクラー施設 | 16 | 2.0% |
| 計 | 2,121 | |

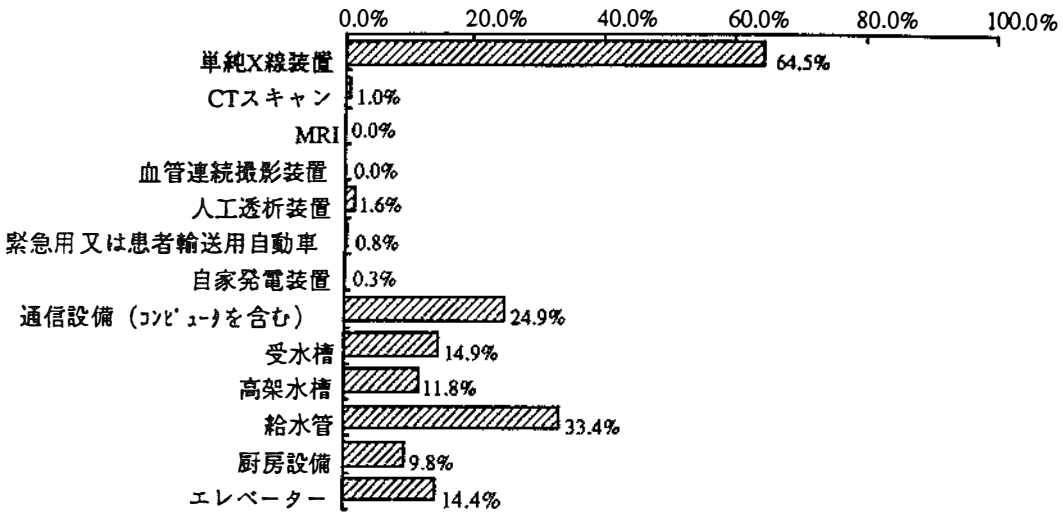
近代医学を支える様々な医療設備にも大きな被害が見られる。それらを列挙すると、病院においては被災により使用できなかった設備は「単純Ｘ線装置」が22.0%、「CT スキャン」29.9%、「MRI」70.0%、「血管連続撮影装置」27.4%、「人工透析装置」37.0%、「緊急または患者運搬自動車」2.1%、「自家発電装置」20.0%、「通信設備」19.6%、「受水槽」30.9%、「高架水槽」36.5%、「給水管」56.7%、「厨房設備」30.8%、「エレベーター」40.9%であった。高度診療機器、人工透析等の被害が大きかったことから、治療にかなりの影響があったことが推測される（図５）。

診療所の設備については、「単純X線装置」が64.5%、「CTスキャン」1.0%、「人工透析装置」1.6%、「緊急用または患者輸送用自動車」0.8%、「自家発電装置」0.3%、「通信設備」24.9%、「受水槽」14.9%、「高架水槽」11.8%、「給水管」33.4%、「厨房設備」9.8%、「エレベーター」14.4%であった（図6）。

（図5） 設備の被害（病院）




（図6） 設備の被害（診療所）



**【人的被害】**

震災から3日間の院内での人的被害は、「入院患者が死亡した」が3病院（1.6%）、1診療所（0.1%）、「入院患者が負傷した」が7病院（3.8%）、「職員が死亡した」が1病院（0.5%）、3診療所（0.2%）、「職員が負傷した」が27病院（14.8%）、91診療所（4.9%）であった（表10）（表11）。

（表10） **人的被害（病院）**

| 選択肢 | 回答数 | 比率 N=182 |
|---|---|---|
| 入院患者が死亡した | 3 | 1.6% |
| 入院患者が負傷した | 7 | 3.8% |
| 職員が死亡した | 1 | 0.5% |
| 職員が負傷した | 27 | 14.8% |
| 被害なし | 148 | 81.3% |
| 計 | 186 | |

（表11） **人的被害（診療所）**

| 選択肢 | 回答数 | 比率 N=1,845 |
|---|---|---|
| 入院患者が死亡した | 1 | 0.1% |
| 入院患者が負傷した | - | - |
| 職員が死亡した | 3 | 0.2% |
| 職員が負傷した | 91 | 4.9% |
| 被害なし | 1,750 | 94.9% |
| 計 | 1,845 | 100% |

## 3．医療機関の復興

震災直後においては、医療機関の建物、施設、設備等に甚大な被害が生じ、それに加えてライフライン、交通通信網の途絶により、多くの医療機関が診療不能の状態に陥った。平成7年1月25日には973件の医療機関が休診を余儀なくされていた。

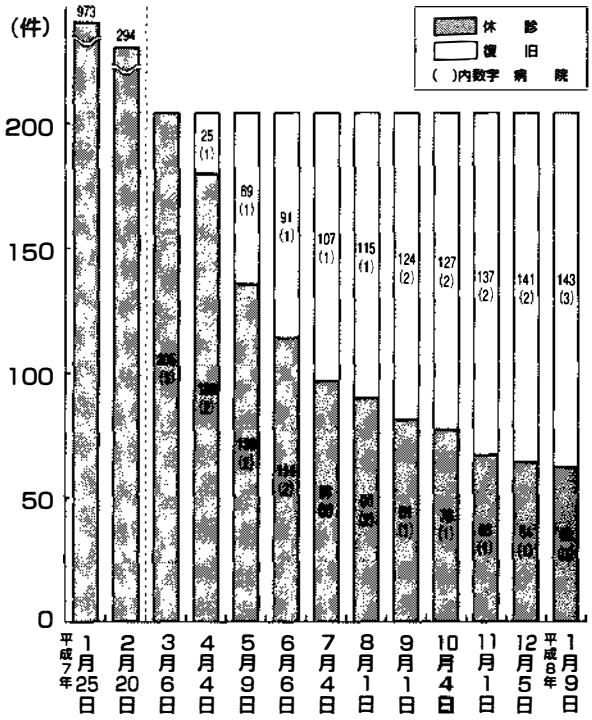
しかし、医療関係者の不眠不休の努力により、医療機関は着実に復興していったが、ライフライン復興の遅れもあって震災発生から約1ヵ月後の2月20日においても294件の医療機関が休診を余儀なくされていた。しかし、1月25日からの1ヵ月足らずの間に700件近い医療機関がその機能を回復したのは、極めて速やかな復旧であったと考えられる。

その後の医療機関の休診状況の推移を見ると、3月6日では205件、4月4日には180件となり、6ヵ月後の9月1日には81件と約100件の機関が医療活動を再開した。その後医療機関の休診数は残存していき、震災発生から約1年たった平成8年1月9日には62件となった。62件の診療所が休診を余儀なくされてはいたものの（病院の休診数は0）、震災直後に約1,000件を数えた休診中の診療機関は、その90%以上が一年を待たずして復旧したことになった（図7）。

また、1995年1月25日から7月14日までの被災地ごとの一般診療所の開設状況の推移を見ると震災直後の火災の被害が大きかった神戸市長田区と兵庫区では、1月25日時点での開設数はそれぞれ7（4.9%）と13（8.7%）に過ぎなかったものの7月14日には132（91.4%）と138（92.6%）まで復旧した。しかし、地震による被害が大きかった東灘区と灘区においては、1月25日時点でそれぞれ43（23.4%）と13（8.5%）であったものが、7月14日においても167（90.8%）と137（89.5%）と幾分復旧が遅れているのが分かる。

その他の市域について見てみると、芦屋市の復旧の遅れが目立つ。1月25日には10

（図7） 医療機関の復旧・復興状況




（『震災と医療』より）

（11.9%）であったものが、7月14日においても77（91.5%）までしか復旧しておらず、その他の市においては100、もしくはそれに近いところまで復旧しているのと比較してその復旧の困難さがうかがわれる（表12）。

（表12） 被災地の一般診療所開設状況の推移

| 区域別診療所数（地震前） | 開設診療所数（下段：開設率%） | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1／25 | 2／1 | 2／13 | 2／28 | 3／17 | 4／24 | 7／14 |
| 神戸市 1,287 | 390 (30.3) | 635 (49.3) | 982 (76.3) | 1,078 (83.8) | 1,192 (92.6) | 1,187 (92.0) | 1,211 (94.1) |
| 東灘区 184 | 43 (23.4) | | — | 143 (77.7) | 163 (88.6) | 165 (89.7) | 167 (90.8) |
| 灘区 153 | 13 (8.5) | 81 (52.9) | — | 111 (72.5) | 127 (83.0) | 129 (84.3) | 137 (89.5) |
| 中央区 220 | 13 (5.9) | 60 (27.3) | — | 174 (79.1) | 216 (98.2) | 204 (92.7) | 206 (93.6) |
| 兵庫区 144 | 7 (4.9) | 115 (79.9) | — | 126 (87.5) | 134 (93.1) | 131 (91.0) | 132 (91.4) |
| 長田区 149 | 13 (8.7) | 10 (6.7) | — | 111 (74.5) | 124 (83.2) | 126 (84.6) | 138 (92.6) |
| 須磨区 116 | 26 (22.4) | 38 (32.8) | — | 100 (86.2) | 106 (91.4) | 110 (94.8) | 111 (95.7) |
| 6区小計 966 | 115 (11.9) | 347 (35.9) | — | 765 (79.2) | 870 (90.1) | 865 (89.5) | 891 (92.2) |

（表12） **被災地の一般診療所開設状況の推移**（つづき）

| 区域別診療所数（地震前） | 開設診療所数（下段：開設率%） | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1／25 | 2／1 | 2／13 | 2／28 | 3／17 | 4／24 | 7／14 |
| 西宮市 356 | 222<br>(62.4) | 243<br>(68.3) | 307<br>(86.2) | 317<br>(89.0) | 343<br>(96.3) | | 347<br>(97.5) |
| 芦屋市 84 | 10<br>(11.9) | 39<br>(46.4) | 64<br>(76.2) | 67<br>(79.8) | 74<br>(88.1) | 75<br>(89.3) | 77<br>(91.5) |
| 宝塚市 123 | — | 75<br>(61.0) | 112<br>(91.1) | 113<br>(91.9) | | 121<br>(98.4) | 122<br>(99.2) |
| 淡路地域 107 | — | — | 107<br>(100.0) | | | | |
| 尼崎市 432 | 419<br>(97.2) | | | | | 432<br>(100.0) | |
| 伊丹市 115 | — | 115<br>(100.0) | | | | 114<br>(99.1) | 115<br>(100.0) |
| 川西市 88 | — | — | 85<br>(100.0) | | | 88<br>(100.0) | |
| 明石市 172 | — | — | — | 170<br>(99.4) | | 171<br>(99.4) | |
| 三木市 48 | — | — | — | 47<br>(97.9) | | 48<br>(100.0) | |
| 計 2，812 | 1,041<br>(48.2) | 1,526<br>(63.7) | 2,191<br>(84.5) | 2,518<br>(89.5) | 2,665<br>(94.8) | 2,683<br>(95.4) | 2,718<br>(96.7) |

（「阪神・淡路大震災における医療の流れ」後藤武『救急　医学第19巻第12号』より）

〈注・引用文献〉

（1）『災害医療についての実態調査結果』兵庫県　1995年6月

（2）以降の表は特に記載のない場合には、『災害医療についての実態調査結果』からの引用による

（3）以降の図は特に記載のない場合には、『災害医療についての実態調査結果』からの引用による

（4）「阪神・淡路大震災における医療の流れ」後藤武『救急医学第19巻2号』1995年10月

（5）『震災と医療』兵庫県医師会　1996年3月

# 第二節　医療活動

## 1．発生直後の医療活動

**【生への戦い】**

震災が発生した１月17日正午現在をもって警察庁などが発表した被害者数は、死者数203人、行方不明331人、けが人711人であったが、その数字は日ごとに激増した。18日正午には死者、不明を合わせ2,800人に、19日には死者は3,000人を超え、20日には死者4,000人を超えると発表された。そして、発生後１週間には死者5,000人をはるかに超える大惨事となったのである。

この間、被災地である10市10町はもとより、その近隣の医療機関は大混乱を極めた。被災地にあって、多くの医療機関がかろうじて全壊、全焼は免れたものの診療機器は壊れ、薬剤は散乱、ほとんど診療不能の状態であった。また水、電気などは供給されず交通網の途絶のため医師や看護婦が出勤できない状況下において、さながら野戦病院化した災害医療の現場で不眠不休の奮闘が続けられた。震災から１週間に扱った患者数は病院で５万人を、診療所では10万３千人を超えた。

そこでは生を求めて死の淵をさまよう被災者と命を慈しむ医療関係者、回復を祈り見つめる肉親や友人たちの壮絶なドラマが何千、何万となく繰り広げられた。多くの人々が亡くなり、そして…生き延びた。

「診療室が使えないので廊下・予備室などで妻と二人きりで縫合、処理などを繰り返す。そのうち従業員がいつもより早く駆けつけてくれた。全員が半壊の家を、おびえる子らを後に出て来たという。頼もしく感動。…(中略)…ここも危険だから他病院へと勧めるも、その時は一緒に死ぬと口をそろえる。共に頑張ることになる。

病人の妻をかばい屋根の下敷きになった夫、一旦外へ逃げたが寝たきりの姑を気遣い再び家に入って余震の犠牲になった嫁。いずれも美談である。毛布にくるまって、あるいは戸板に乗せられたまま動かない。

小学生の男女二人。校医として顔馴染み、先刻まで息をしていたのにとの家族に人工呼吸、心マッサージを止められない。挿管し、家族と交互に１時間余り手当てを続ける。廊下で一人の父親は「もう仕方ないわ」と悲しげに呟いた。」（「それでも桜は二分咲いた」小山幹人『災害と医療』兵庫県医師会　1996年３月）

「当院も建物の倒壊は免れたものの、手術室等総ての機器はガラス片共に飛散し、修羅場さながらの有様を呈し、電気、水道、ガスも用をなさず、通信・交通も絶たれた医院は孤島の廃虚であった。…(中略)…　午後５時30分、送電が断ち切られた暗闇の手術室で、３本の懐中電灯、手動血圧計、蓄電式心電図を頼りに帝王切開を行ったが、看護婦の照ら

す懐中電灯の光は澄みきった神秘な輝きをみせていた。

全員がかたずをのむ中で、手術室いっぱいにオギャーという元気な産声は、地震の恐怖におびえていたスタッフ全員を勇気づけるこの上もない天の声であった。3,470gの女児誕生の瞬間である。…（中略）… いま、平成時代を騒然とさせた未曾有の大災害の中、元気にこの世に生を受けた3人の赤ちゃんの限りない幸せを祈らずにはおられない。

甦れ神戸！！頑張ろう神戸！！」（「一産婦人科医の地震当日」大谷恭一郎『震』神戸市医師会　1995年9月）

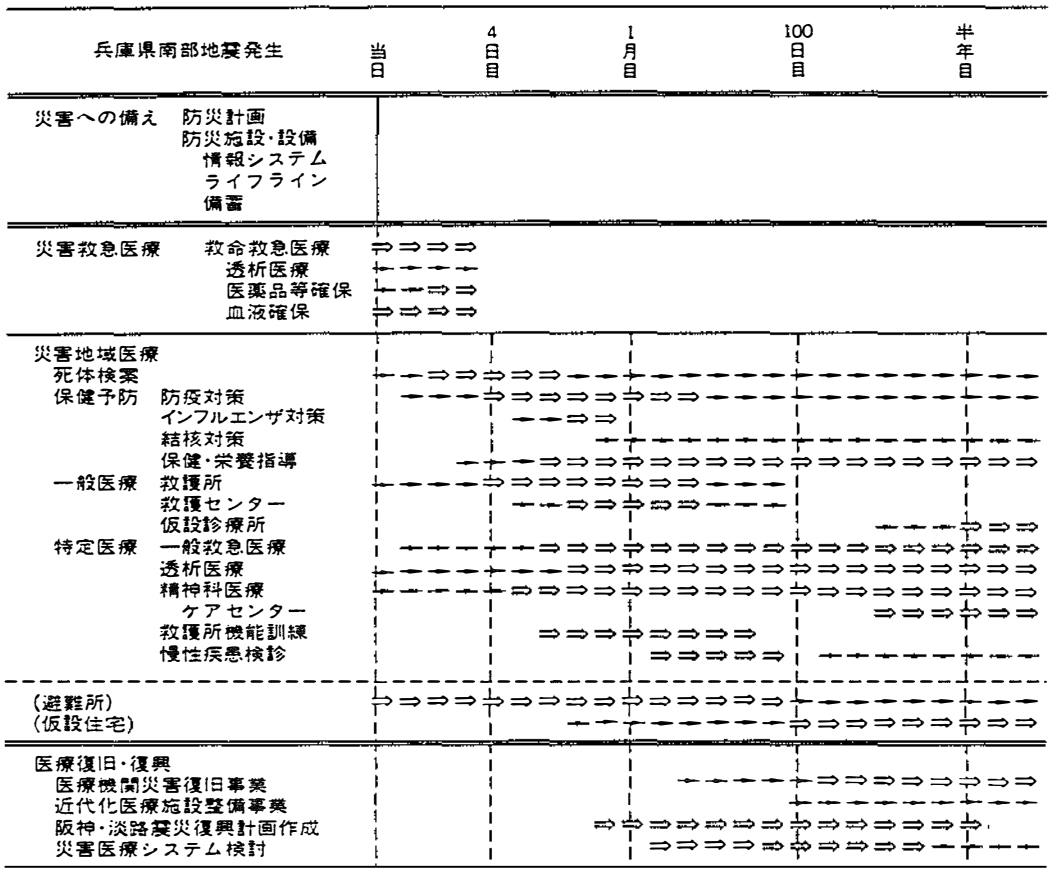
## 【震災直後からの医療の流れ】

震災の発生と同時に、非常に困難な状況下で懸命に行われた医療の流れは（図8）に見られるごとくであった。

## 【災害当日の出勤状況】

おびただしく家屋が倒壊し、高速道路は崩壊、あらゆる交通機関は寸断、途絶し、さら

（図8） 阪神・淡路大震災における医療の流れ




（「阪神・淡路大震災における医療の流れ」後藤武『救急医学第19巻第12号』より）

に大火災が追い打ちをかけた。医療機関の従事者も多くが被災した。県災害医療実態調査によれば、震災当日の出勤状況は、病院では医師58.4%、看護婦44.2%、診療所では医師65.6%、看護婦39.3%。医療機関の全壊（焼）、半壊（焼）の被災率は神戸市が40.3%。中でも長田区62.3%、灘区59.9%、兵庫区53.8%、中央区50.6%が5割以上で、東灘区46.7%、須磨区33.3%と続き、芦屋市は36.7%、西宮市23.5%、津名郡14.6%、明石市10.3%だった。

このような壊滅的な状況のもとで医師たちは、特に震災から3日間は不眠不休で献身的な災害医療にあたった。

**＜病院＞**震災当日の職種ごとの常勤者数に対する出務状況は、常勤者が必ずしも震災当日に勤務すべきマンパワーの数とは限らないが、「医師」については、回答した172病院で58.4%、「歯科医師」は13病院で34.9%、「看護婦」は163病院で44.2%、「薬剤師」は141病院で51.6%、「診療放射線技師」は120病院で66.3%、「その他コメディカル」は139病院で69.5%、「事務職員」は164病院で31.0%であり、震災当日に医療従事者が不足していたことがうかがわれた（表13）。

（表13） **震災当日の出務状況（病院）**

| | 出務数 | 常勤者数 | 出務比率 |
|---|---|---|---|
| 医　師 | 1,810 | 3,098 | 58.4% |
| 歯科医師 | 29 | 83 | 34.9% |
| 看護婦 | 5,987 | 13,551 | 44.2% |
| 薬剤師 | 474 | 918 | 51.6% |
| 診療放射線技師 | 483 | 728 | 66.3% |
| その他コメディカル | 1,754 | 2,524 | 69.5% |
| 事務職員等 | 2,435 | 7,849 | 31.0% |

**＜診療所＞**震災当日の職種ごとの常勤者に対する出務状況は、常勤者数が必ずしも震災当日に勤務すべきマンパワーの数とは限らないが、「医師」については、回答した1,008診療所で65.6%、「看護婦」は381診療所で39.3%、「歯科医師」は3診療所で25.0%、「薬剤師」は72診療所で51.6%、「診療放射線技師」は23診療所で38.3%、「事務職員」は462診療所で24.4%であり、震災当日に医療従事者が不足していたことがうかがわれた（表14）。

（表14） **震災当日の出務状況（診療所）**

| | 出務数 | 常勤者数 | 出務比率 |
|---|---|---|---|
| 医師 | 1,008 | 1,659 | 65.6% |
| 歯科医師 | 4 | 16 | 25.0% |
| 看護婦 | 849 | 2,160 | 39.3% |
| 薬剤師 | 79 | 153 | 51.6% |
| 診療放射線技師 | 23 | 60 | 38.3% |
| その他コメディカル | - | - | - |
| 事務職員等 | 922 | 3,772 | 24.4% |

**【震災直後の診療機能】**

**＜病院＞**震災当日対応できた診療部門は、「手術」が43.1%、「救急外来(軽症)」が97.5%、「救急外来（重症)」が67.9%、「ICU/CCU 等」83.7%、「人工透析」が47.1%、「周産期医療」が77.8%、「全診療部門」が43.5%であった（表15)。

（表15） **診療可能状況（病院）**

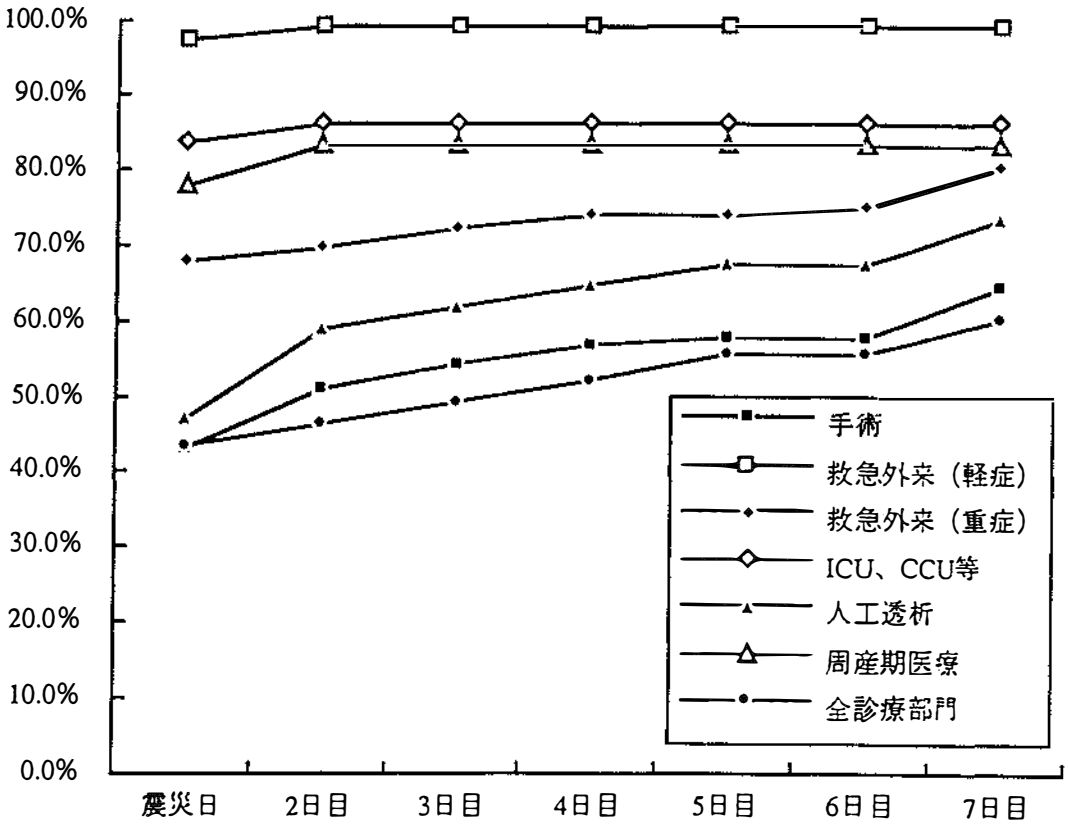
上段：施設数
下段：（率）

| 診療機能 | 回答病院数 | 震災日 | 2日目 | 3日目 | 4日目 | 5日目 | 6日目 | 7日目 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 手　術 | 116 | 50<br>(43.1) | 59<br>(50.9) | 63<br>(54.3) | 66<br>(56.9) | 67<br>(57.8) | 67<br>(57.8) | 75<br>(64.7) |
| 救急外来<br>（軽症） | 120 | 117<br>(97.5) | 119<br>(99.2) | 119<br>(99.2) | 119<br>(99.2) | 119<br>(99.2) | 119<br>(99.2) | 119<br>(99.2) |
| 救急外来<br>（重症） | 112 | 76<br>(67.9) | 78<br>(69.6) | 81<br>(72.3) | 83<br>(74.1) | 83<br>(74.1) | 84<br>(75.0) | 90<br>(80.4) |
| ICU・CCU<br>等 | 43 | 36<br>(83.7) | 37<br>(86.0) | 37<br>(86.0) | 37<br>(86.0) | 37<br>(86.0) | 37<br>(86.0) | 37<br>(86.0) |
| 人工透析 | 34 | 16<br>(47.1) | 20<br>(58.8) | 21<br>(61.8) | 22<br>(64.7) | 23<br>(67.6) | 23<br>(67.6) | 25<br>(73.5) |
| 周産期医療 | 18 | 14<br>(77.8) | 15<br>(83.3) | 15<br>(83.3) | 15<br>(83.3) | 15<br>(83.3) | 15<br>(83.3) | 15<br>(83.3) |
| 全診療部門 | 138 | 60<br>(43.5) | 64<br>(46.4) | 68<br>(49.3) | 72<br>(52.2) | 77<br>(55.8) | 77<br>(55.8) | 83<br>(60.1) |

かなりの部門が震災当日から対応できたが手術、人工透析部門は水などのライフラインの途絶により対応できなかったと考えられる。この傾向は震災７日目における診療可能状況にもよく現われている（図９）。「救急外来(軽症)」が99.2%まで回復したのをはじめ、「ICU/CCU 等」が86.0%、「周産期医療」が83.3%、「救急外来（重傷)」が80.4%といずれも80%台の回復を果たしたにも関わらず、「手術」が64.7%、「人工透析」が73.5%の水準にとどまっている。

**＜診療所＞**この傾向は診療所においてはいっそう著しい。震災当日に対応できた診療部門は、「手術」が26.1%、「救急外来（軽症)」が66.0%、「ICU/CCU 等」が7.3%、「人工透析」が21.7%、「周産期医療」が37.1%、「全診療部門」が36.0%であった（表16)。しかし、７日目でも「救急外来(軽症)」のみが91.9%まで回復したものの、「ICU/CCU 等」が9.1%、「救急外来（重傷)」が27.4%、「手術」が41.9%、「人工透析」が44.7%、「周産期医療」が45.7%といずれも50%以下であった（図10)。

（図９） **診療可能状況（病院）**




（表16） **診療可能状況（診療所）**

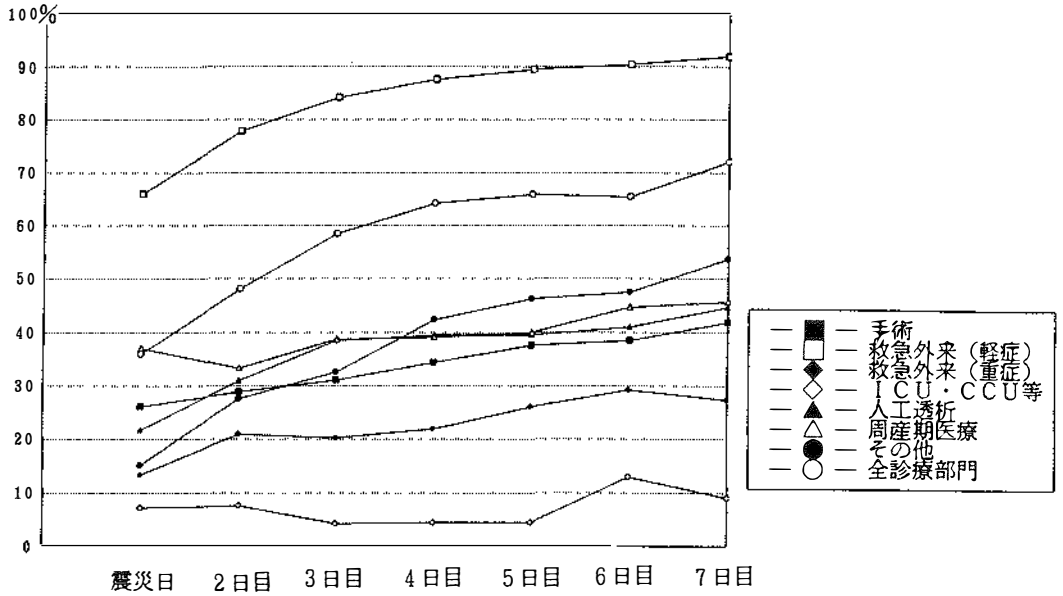
単位：％

| 区　分 | 震災日 | 2日目 | 3日目 | 4日目 | 5日目 | 6日目 | 7日目 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 手　術 | 26.1 | 28.9 | 31.1 | 34.4 | 37.6 | 38.5 | 41.9 |
| 救急外来（軽症） | 66.0 | 77.9 | 84.2 | 87.6 | 89.5 | 90.4 | 91.9 |
| 救急外来（重症） | 13.4 | 21.0 | 20.3 | 21.9 | 26.0 | 29.2 | 27.4 |
| ICU・CCU等 | 7.3 | 7.7 | 4.3 | 4.5 | 4.5 | 13.0 | 9.1 |
| 人工透析 | 21.7 | 31.0 | 38.5 | 39.5 | 39.5 | 41.0 | 44.7 |
| 周産期医療 | 37.1 | 33.3 | 38.8 | 39.1 | 40.0 | 44.7 | 45.7 |
| その他 | 15.2 | 27.6 | 32.6 | 42.4 | 46.3 | 47.5 | 53.7 |
| 全診療部門 | 36.0 | 48.1 | 58.4 | 64.2 | 65.9 | 65.4 | 72.1 |

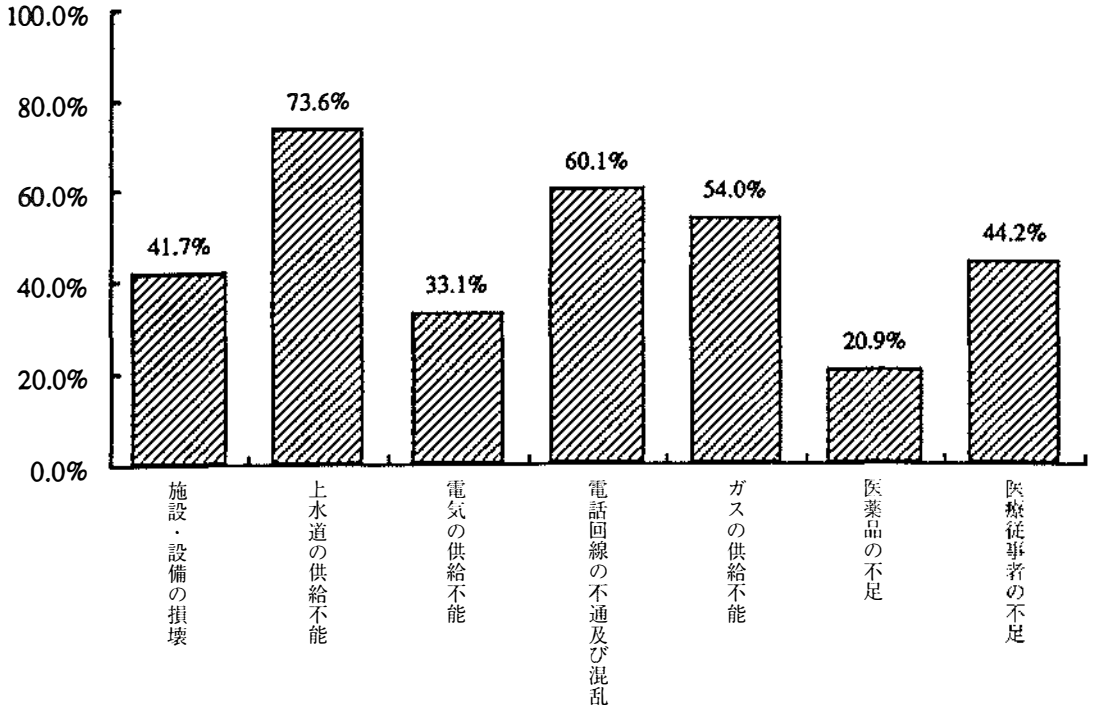
**【診療機能を低下させた主要因】**

この傾向は医療機能を低下させた主要因としても確認されるところである（図11）（図12）。これら主要因は病院、診療所の区別なくほぼ同じ傾向が見られる。「上水道の供給不

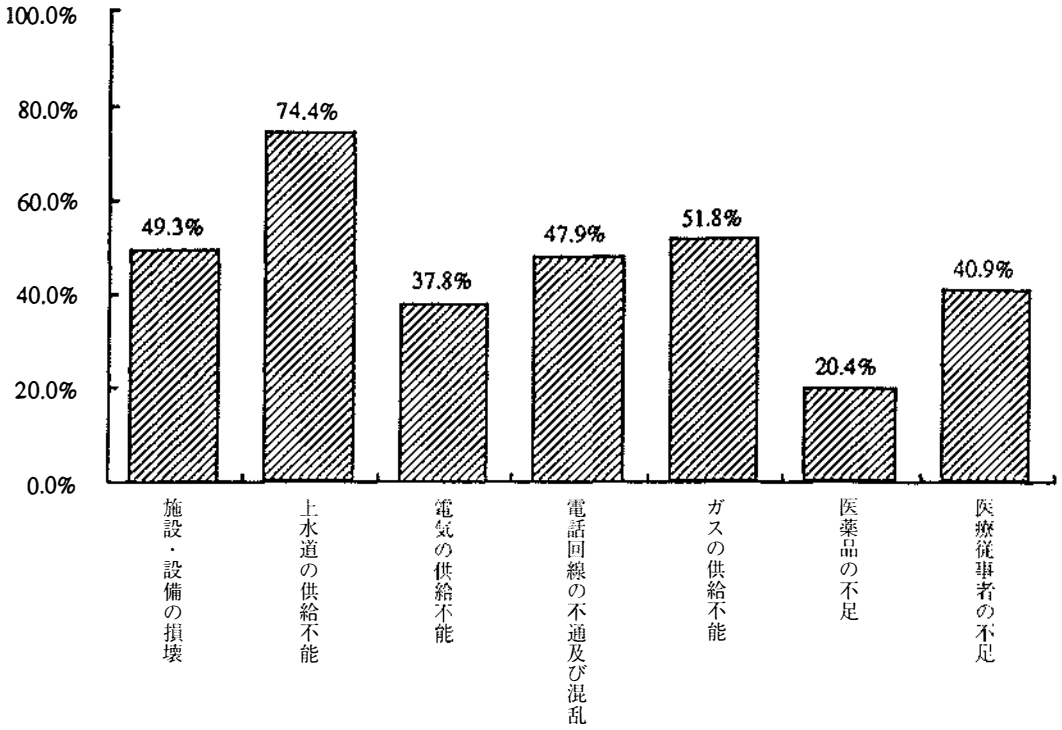
（図10） **診療可能状況（診療所）**




（図11） **診療機能を低下させた主要因（病院）**



（図12） 診療機能を低下させた主要因（診療所）




足」は120病院（73.6%）、1,137診療所（74.4%）と病院、診療所の区別なく最も多い。また、「ガスの供給不能」が88病院（54.0%）、791診療所（51.8%）といずれも50%を超えている。ただ、病院では「電話回線の不通及び混乱」が98病院（60.1%）と「上水道の供給不能」についで第2位の原因を占め、「ガスの供給不足」が第3位、以下「医療従事者の不足」72病院（44.2%）、「施設・設備の損壊」68病院（41.7%）となっているのに対し、診療所においては、第2位に「ガスの供給不能」が、そして第3位以下として「施設・設備の損壊」754診療所（49.3%）、「電話回線の不通及び混乱」732診療所（47.9%）、「医療従事者の不足」311診療所（40.9%）となっている。相対的に見て診療所よりは病院により多くの患者が殺到した状況がうかがわれる。

**【医療の提供場所】**

震災当日に医療提供場所として、院内で診療した病院は167病院(99.4%)、診療所は693診療所(97.1%)、野営で診療を行った病院は5病院(3.0%)、診療所は28診療所(3.9%)、患者用輸送車での巡回診療を行った病院は1病院（0.6%)、診療所は7診療所（1.0%）であった。また、震災日から7日間の医療の提供場所は（表17）及び（表18）のとおりであった。

（表17） **診療場所（病院）**

| | 震災日 | 2日目 | 3日目 | 4日目 | 5日目 | 6日目 | 7日目 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 院内での診療 | 167 | 168 | 169 | 168 | 168 | 167 | 167 |
| 野営での診療 | 5 | 4 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| 巡回診療 | 1 | 1 | 2 | 3 | 4 | 4 | 6 |
| 無回答 | 14 | 13 | 12 | 13 | 13 | 14 | 14 |
| 有効回答数 | 168 | 169 | 170 | 169 | 169 | 168 | 168 |

| | 震災日 | 2日目 | 3日目 | 4日目 | 5日目 | 6日目 | 7日目 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 院内での診療 | 99.4% | 99.4% | 99.4% | 99.4% | 99.4% | 99.4% | 99.4% |
| 野営での診療 | 3.0% | 2.4% | 1.2% | 1.8% | 1.8% | 1.8% | 1.8% |
| 巡回診療 | 0.6% | 0.6% | 1.2% | 1.8% | 2.4% | 2.4% | 3.6% |

（注1）上表の比率は、有効回答数に対する比率である。
（有効回答数）＝（全数：182）－（無回答数）
（注2）マルチアンサーであるために比率を足し合わせると100%を超える。

（表18） **診療場所（診療所）**

| | 震災日 | 2日目 | 3日目 | 4日目 | 5日目 | 6日目 | 7日目 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 院内での診療 | 693 | 836 | 940 | 1,012 | 1,016 | 905 | 1,074 |
| 野営での診療 | 28 | 16 | 16 | 14 | 12 | 15 | 13 |
| 巡回診療 | 7 | 8 | 7 | 8 | 7 | 7 | 11 |
| 無回答 | 1,131 | 993 | 891 | 820 | 819 | 928 | 761 |
| 有効回答数 | 714 | 852 | 954 | 1,025 | 1,026 | 917 | 1,084 |

| | 震災日 | 2日目 | 3日目 | 4日目 | 5日目 | 6日目 | 7日目 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 院内での診療 | 97.1% | 98.1% | 98.5% | 98.7% | 99.0% | 98.7% | 99.1% |
| 野営での診療 | 3.9% | 1.9% | 1.7% | 1.4% | 1.2% | 1.6% | 1.2% |
| 巡回診療 | 1.0% | 0.9% | 0.7% | 0.8% | 0.7% | 0.8% | 1.0% |

（注1）上表の比率は、有効回答数に対する比率である。
（有効回答数）＝（全数：1,845）－（無回答数）
（注2）マルチアンサーであるために比率を足し合わせると100%を超える。

## 【治療内容】

震災日から7日間に取り扱った延べ患者数は、病院で軽症47,280人、重症2,658人、重篤717人、計50,655人であった。そのうち入院患者数は8,167人であり、平時と比較すると外来患者は必ずしも多いとは推定できなかったが、入院患者は明らかに多かった。また、手術を行った患者数は、外来手術3,819人、手術室での手術141人であった（表19）。

（表19） **治療内容（病院）**

| | | 震災日 | 2日目 | 3日目 | 4日目 | 5日目 | 6日目 | 7日目 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 取扱患者 | 軽症 | 9,213 | 7,411 | 6,926 | 7,311 | 5,536 | 2,559 | 8,324 |
| | 重症 | 1,004 | 477 | 346 | 261 | 207 | 159 | 204 |
| | 重篤 | 304 | 68 | 43 | 38 | 176 | 44 | 44 |
| 入院患者 | | 1,750 | 1,251 | 1,148 | 1,051 | 995 | 942 | 1,030 |
| 手術 | 外来 | 1,838 | 684 | 474 | 279 | 208 | 92 | 244 |
| | 手術室 | 30 | 23 | 10 | 25 | 15 | 6 | 32 |

（表20） **治療内容（診療所）**

| | | 震災日 | 2日目 | 3日目 | 4日目 | 5日目 | 6日目 | 7日目 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 取扱患者 | 軽症 | 7,303 | 12,713 | 13,107 | 19,566 | 17,713 | 7,191 | 23,732 |
| | 重傷 | 590 | 195 | 254 | 310 | 221 | 75 | 249 |
| | 重篤 | 121 | 30 | 17 | 21 | 11 | 8 | 13 |
| 入院患者 | | 334 | 236 | 221 | 223 | 241 | 183 | 280 |
| 手術 | 外来 | 967 | 286 | 244 | 202 | 190 | 57 | 166 |
| | 手術室 | 6 | 8 | 4 | 1 | 1 | 1 | 3 |

一方、診療所では軽症101,325人、重症1，894人、重篤221人、計103,440人で、このうち入院患者数は1,718人であり、平時と比較すると外来患者は必ずしも多いとは推定できない。また、手術を行った患者数は、外来手術2,112人、手術室での手術24人であった（表20）。

## 【主な疾病】

主な疾病別にみた震災日から7日間における取り扱い延べ患者数は病院では（表21）、

（表21） **主な疾病（病院）**

| | | | | 患者数 | うち死亡者数 | 死亡率 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 外傷 | 単独外傷 | 頭頸部 | | 5,085 | 5 | 0.1% |
| | | 胸　部 | | 1,193 | 2 | 0.2% |
| | | 腹　部 | | 864 | 47 | 5.4% |
| | | 四肢 | 骨　折 | 1,297 | 14 | 1.1% |
| | | | 圧挫傷 | 1,195 | 13 | 1.1% |
| | | | 裂（切）創 | 3,608 | 1 | 0.0% |
| | | | 打　撲 | 3,264 | 4 | 0.1% |
| | | | その他 | 1,025 | 15 | 1.5% |

（表21） **主な疾病（病院）**（つづき）

| | | | 患者数 | うち死亡者数 | 死亡率 |
|---|---|---|---|---|---|
| 外傷 | 多発外傷 | 頭頸＋胸＋腹＋四肢 | 192 | 27 | 14.1% |
| | | 頭頸＋胸＋腹 | 181 | 11 | 6.1% |
| | | 頭頸＋胸＋四肢 | 155 | 0 | 0.0% |
| | | 胸＋腹＋四肢 | 189 | 15 | 7.9% |
| | | 腹＋四肢＋頭頸 | 47 | 10 | 21.3% |
| 来院時心肺停止 | | CPR 実施 | 170 | 164 | 96.5% |
| | | CPR 未実施 | 348 | 311 | 89.4% |
| 感　冒 | | | 6,535 | 70 | 1.1% |
| 肺　炎 | | | 798 | 40 | 5.0% |

（表22） **主な疾病（診療所）**

| | | | | 患者数 | うち死亡者数 | 死亡率 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 外傷 | 単独外傷 | 頭頸部 | | 2,288 | 19 | 0.8% |
| | | 胸　部 | | 864 | 9 | 1.0% |
| | | 腹　部 | | 268 | 5 | 1.9% |
| | | 四肢 | 骨　折 | 708 | 11 | 1.6% |
| | | | 圧挫傷 | 753 | 24 | 3.2% |
| | | | 裂(切)創 | 1,623 | 0 | 0.0% |
| | | | 打　撲 | 2,063 | 10 | 0.5% |
| | | | その他 | 681 | 11 | 1.6% |
| | 多発外傷 | 頭頸＋胸＋腹＋四肢 | | 105 | 6 | 5.7% |
| | | 頭頸＋胸＋腹 | | 73 | 12 | 16.4% |
| | | 頭頸＋胸＋四肢 | | 91 | 0 | 0.0% |
| | | 胸＋腹＋四肢 | | 99 | 5 | 5.1% |
| | | 腹＋四肢＋頭頸 | | 24 | 0 | 0.0% |
| 来院時心肺停止 | | CPR 実施 | | 43 | 35 | 81.4% |
| | | CPR 未実施 | | 66 | 70 | 106.1% |
| 感　冒 | | | | 51,871 | 203 | 0.4% |
| 肺　炎 | | | | 631 | 19 | 3.0% |

診療所では（表22）に見られるとおりである。

## 【搬送】

### 患者転送の必要

患者転送の必要があった病院は103病院（65.5%）、診療所は163診療所（32.3%）であった。また、被災前の患者については52病院（33.3%）、20診療所（15.7%）が必要だとしている。

**後送病院の確保**

震災日から7日間に患者転送の必要のあった病院の後送病院確保状況は、「難しかったが確保できた」が53病院（67.1%）、「確保できた」が22病院（27.8%）、「確保できなかった」が6病院（7.6%）であった。また、診療所では「確保できた」が80診療所（54.1%）、「難しかったが確保できた」が66診療所（44.6%）、「確保できなかった」が2診療所（1.4%）であった。

6割以上の病院と3割以上の診療所で患者転送の必要があったが、後送病院の確保ができなかった病院や診療所があることから、患者搬送および後送病院についての情報提供や指示を行えるシステムの整備が必要である。

**転送出来なかった原因**

転送できなかった原因としては、「電話回線の混乱等により市町、消防本部に連絡がとれなかった」が病院65.4%、診療所65.3%と最も多く、「救急車に連絡したが、なんらかの理由で到着しなかった」が8病院（30.0%）、19診療所（18.8%）、「多忙」が4病院（15.4%）、16診療所（15.8%）、「その他」が8病院（30.8%）、26診療所（25.7%）となっている。

**患者転送数**

震災当日から7日間に転送した患者数は病院では1,896人（県内1,231人、県外665人）であり、診療所では925人（県内554人、県外371人）であった（表23）（表24）。

（表23） **患者転送数（病院）**

単位：人

| 区　分 | 回答数 | 県　内 | | 県　外 | | | 計 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 救命救急センター | その他 | 救命救急センター | 大学病院 | その他 | |
| 震災日 | 46 | 56 | 245 | 6 | 18 | 47 | 372 |
| 2日目 | 36 | 3 | 355 | 18 | 29 | 86 | 491 |
| 3日目 | 36 | 5 | 186 | 15 | 29 | 111 | 346 |
| 4日目 | 37 | 2 | 131 | 2 | 16 | 92 | 243 |
| 5日目 | 33 | 0 | 87 | 2 | 24 | 71 | 184 |
| 6日目 | 24 | 8 | 90 | 1 | 10 | 36 | 145 |
| 7日目 | 26 | 7 | 56 | 1 | 4 | 47 | 115 |
| 計 | 238 | 81 | 1,150 | 45 | 130 | 490 | 1896 |

（表24） **患者転送数（診療所）**

単位：人

| 区　分 | 回答数 | 県　内 | | 県　外 | | | 計 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 救命救急センター | その他 | 救命救急センター | 大学病院 | その他 | |
| 震災日 | 77 | 34 | 189 | 1 | 0 | 36 | 260 |
| 2日目 | 53 | 6 | 120 | 1 | 1 | 87 | 215 |
| 3日目 | 39 | 5 | 49 | 0 | 0 | 77 | 131 |
| 4日目 | 42 | 10 | 36 | 1 | 1 | 64 | 112 |
| 5日目 | 36 | 26 | 27 | 0 | 2 | 47 | 102 |
| 6日目 | 15 | 3 | 10 | 1 | 0 | 9 | 23 |
| 7日目 | 42 | 6 | 33 | 0 | 1 | 42 | 82 |
| 計 | 304 | 90 | 464 | 4 | 5 | 362 | 925 |

「神戸市消防局は、阪神・淡路大震災クラスの大規模な災害や事故に備え、救急車を運行する市内の民間業者3社と患者搬送の協定を結ぶことを決めた。非常時には、これら3業者の救急車計7台が、市消防局の救急車27台と協力し、けが人を運ぶ。民間救急業者との協定締結は、東京消防庁についで全国2例目である」。（『神戸新聞』1996年1月17日）

## 2．避難所での医療活動

10市10町に及ぶ被災地では、倒壊や焼失で住む家を失った人たちが避難所生活へ追いやられた。避難所は、学校、体育館、公民館等にとどまらず病院、寺院、公園などの広域に散在。その数は地震1週間目の1月23日を最高として、1,153ヵ所、31万6,678人に達した。冬空の劣悪な環境下での困窮生活が始まった。6日目に震災後初めて雨が降り、31日には雪が舞う寒波に見舞われた。避難所での医療は、被災地区の医師会員派遣とともに、県下の被災地外医師会、日本医師会、近畿医師会連合会を中心とした全国の医師会の力強い支援に支えられた。

被災地域の医療機関は徐々に立ち上がり、地域医療の機能を回復するに伴って地元医師会が順次引き継ぎ、震災100日をめどに避難所、救護所での診察を廃止する方向に向かった。

**【避難所への医師等医療従事者派遣数】**

震災発生から7日の間、被災地内の多くの医療従事者も避難所での医療に献身的活動を続けた。震災当日、野営で診療を行った病院は5、診療所は28。避難所への医師派遣は7日間で病院903人、診療所2,450人、看護婦は病院2,135人、診療所1,984人等である（表25）（表26）（図13）（図14）。

（表25） **避難所への派遣数（病院）**

| | 医　師 | 歯科医師 | 看護婦 | 薬剤師 | その他 | 計 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 震災日 | 71 | 3 | 180 | 17 | 139 | 410 |
| 2日目 | 87 | 4 | 238 | 19 | 140 | 488 |
| 3日目 | 120 | 4 | 317 | 22 | 159 | 622 |
| 4日目 | 143 | 4 | 347 | 23 | 170 | 687 |
| 5日目 | 152 | 4 | 370 | 24 | 190 | 740 |
| 6日目 | 137 | 5 | 329 | 23 | 99 | 593 |
| 7日目 | 193 | 5 | 354 | 29 | 122 | 703 |
| 計 | 903 | 29 | 2,135 | 157 | 1,019 | 4,243 |

（注）第6日目に避難所派遣数が減少するのは、第6日目が日曜日であるためである。

（『震災と医療』より）

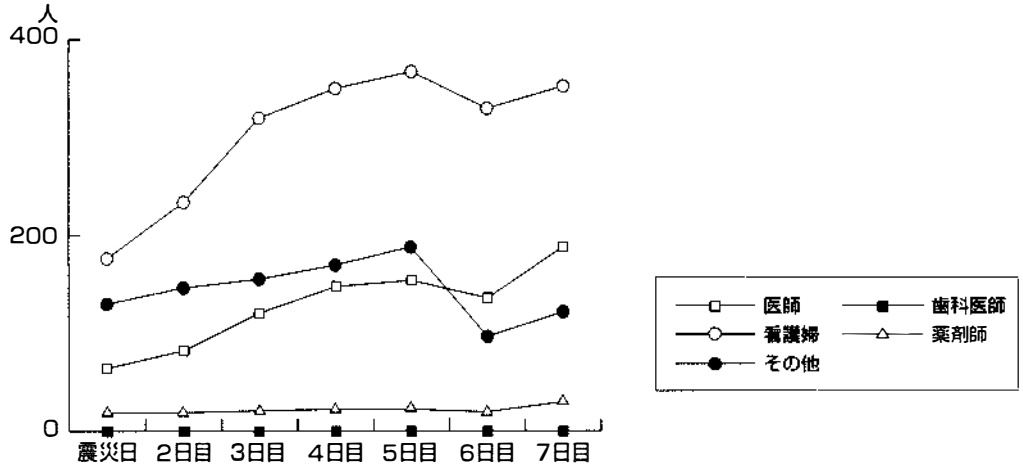
（表26） **避難所への派遣数（診療所）**

| | 医　師 | 歯科医師 | 看護婦 | 薬剤師 | その他 | 計 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 震災日 | 281 | 5 | 172 | 14 | 267 | 739 |
| 2日目 | 293 | 5 | 221 | 18 | 313 | 850 |
| 3日目 | 347 | 9 | 271 | 17 | 396 | 1,040 |
| 4日目 | 383 | 10 | 328 | 23 | 444 | 1,188 |
| 5日目 | 385 | 10 | 328 | 20 | 456 | 1,199 |
| 6日目 | 351 | 11 | 295 | 13 | 369 | 1,039 |
| 7日目 | 410 | 8 | 369 | 20 | 520 | 1,327 |
| 計 | 2,450 | 58 | 1,984 | 125 | 2,765 | 7,382 |

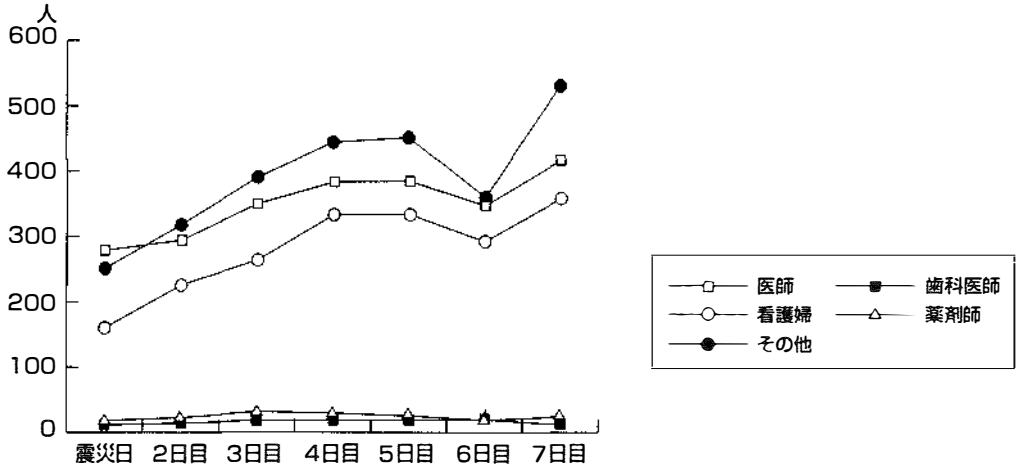
（注）第6日目に避難所派遣数が減少するのは、第6日目が日曜日であるためである。

（『震災と医療』より）

（図13） **避難所への派遣数（病院）**



（図14） 避難所への派遣数（診療所）




## 【救護所、避難所救護センター設置状況】

震災による一般診療所の被害が予想外に大きく、市町に設置された「救護所」での診察と避難所巡回診察のみでは不十分との判断で、1月22日から「救護センター」が順次設置された。23日には「厚生省現地対策本部」を設置、以後、救護班の派遣事務は同本部が行うことになった。救護所、救援センターは2月上旬にピークに達し計222ヵ所に及んだ。

医療内容は、初期の外傷から慢性疾患へと漸次移行するとともに医療件数は減少していった。同時に地域医療機関の復活等、医療環境の変化に応じて、かかりつけの医療機関に引き継がれ、3月末をもって、神戸市に常設救護所を2ヵ所残し、すべて終息した(表27)(表28)。

（表27） 避難所救護センター

| 地域 | 施設の名称 |
|---|---|
| 神戸市東灘区 | 野寄公園 |
| 神戸市灘区 | 浜田公園 |
| 神戸市中央区 | 兵庫県福祉センター |
| 神戸市兵庫区 | 久遠寺 |
| 神戸市長田区 | 県立文化体育館東側 |
| 西宮市 | 安井小学校 |
| 芦屋市 | 芦屋公園 |
| 宝塚市 | 宝塚第一小学校 |
| | 光明小学校 |
| | 西公民館 |
| | 宝塚市立東公民館 |
| | 宝塚市立総合福祉センター |

（表28） 救護所（常設）

| 地域 | 設置数 | 地域 | 設置数 |
|---|---|---|---|
| 神戸市 | 135 | 西宮市 | 4 |
| （東灘区） | 33 | 芦屋市 | 3 |
| （灘区） | 20 | 宝塚市 | 1 |
| （中央区） | 26 | 津名郡北淡町 | 3 |
| （兵庫区） | 13 | 〃 一宮町 | 1 |
| （長田区） | 31 | 計 | 147 |
| （須磨区） | 12 | | |

2月2日～2月6日　設置ピーク時数

（『震災と医療』より）

（表27） **避難所救護センター**（つづき）

| 地域 | 施設の名称 |
|---|---|
| 北淡町 | 北淡東中学校 |
| | 育波小学校 |

計14ヵ所

1月29日～2月1日　設置ピーク時箇所

（『震災と医療』より）

## 【医療救護班派遣状況】

震災当日より医師1名、看護婦4名を標準とする救護班を構成し、救護センター、救護所に常駐するとともに、避難所を巡回して医療にあたった。その数は2月上旬に1日当たり346班に達した。

日本医師会は全国都道府県医師会に呼びかけて救護班を編成し、兵庫県医師会の要請にこたえて被災地の医療活動を支援した。撤退が完了した4月末までに派遣された救護班は延べ1万5,387班に達し、人数に換算して7万5千人以上の医療従事者の応援が得られたこととなった（表29）。

（表29） **救護班数推移**

| 市町名 | 救護班数 | | | | | | | | | | 1／17～4／24 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1／17 | 1／19 | 1／20 | 1／26 | 2／2 | 2／6 | 2／24 | 3／14 | 4／1 | 4／24 | 累計 |
| 神戸市 | 17班 | 57班 | 80班 | 206班 | 227班 | 229班 | 205班 | 90班 | 16班 | 2班 | 11,020班 |
| | | | | (126) | (162) | (162) | (165) | (79) | (16) | (2) | (8,228班) |
| | (17) | (57) | (80) | (80) | (65) | (67) | (40) | (11) | (0) | (0) | (2,792班) |
| 西宮市 | | 43班 | 43班 | 65班 | 63班 | 59班 | 39班 | 22班 | 0班 | 0班 | 2,728班 |
| | | (13) | (13) | (15) | (13) | (13) | (8) | (6) | (0) | (0) | (587班) |
| | | (30) | (30) | (50) | (50) | (46) | (31) | (16) | (0) | (0) | (2,141班) |
| 宝塚市 | | | 11班 | 12班 | 5班 | 1班 | 0班 | 0班 | 0班 | 0班 | 169班 |
| | | | (1) | (4) | (5) | (1) | (0) | (0) | (0) | (0) | (82班) |
| | | | (10) | (8) | (0) | (0) | (0) | (0) | (0) | (0) | (87班) |
| 芦屋市 | | | 17班 | 17班 | 16班 | 16班 | 11班 | 6班 | 0班 | 0班 | 7,020班 |
| | | | (7) | (9) | (11) | (11) | (6) | (6) | (0) | (0) | (458班) |
| | | | (10) | (8) | (5) | (5) | (5) | (0) | (0) | (0) | (244班) |
| 淡　路 | | 9班 | 9班 | 15班 | 15班 | 15班 | 11班 | 6班 | 0班 | 0班 | 764班 |
| | | (5) | (5) | (7) | (7) | (7) | (5) | (4) | (0) | (0) | (368班) |
| | | (4) | (4) | (8) | (8) | (8) | (6) | (2) | (0) | (0) | (396班) |
| 計 | 17班 | 109班 | 160班 | 315班 | 326班 | 320班 | 266班 | 124班 | 16班 | 2班 | 15,383班 |
| | | (18) | (26) | (161) | (198) | (194) | (184) | (95) | (16) | (2) | (9,723班) |
| | (17) | (91) | (134) | (154) | (128) | (126) | (82) | (29) | (0) | (0) | (5,660班) |

標準救護班構成：1班あたり医師1名、看護婦等4名（　）上段：救護センター・救護所

（　）下段：巡回救護班

## 【避難所でのインフルエンザ予防接種】

被災者は厳しい寒さの中、避難所で集団生活を強いられた。例年1、2月はインフルエンザの流行期であり、1994年末、県内でA香港型ウイルスが検出され、全国的に大流行

（表30）　インフルエンザ予防接種実施状況

| 市区町名 | 実施場所数 | 接種者数 |
|---|---|---|
| 神戸市 | 25 | 1,649 |
| 東灘区 | 3 | 305 |
| 灘　区 | 3 | 311 |
| 中央区 | 5 | 231 |
| 兵庫区 | 4 | 241 |
| 長■区 | 8 | 428 |
| 須磨区 | 2 | 133 |
| 尼崎市 | 7 | 115 |
| 西宮市 | 16 | 314 |
| 芦屋市 | 5 | 166 |
| 宝塚市 | 12 | 255 |
| 伊丹市 | 2 | 40 |
| 川西市 | 2 | 15 |
| 明石市 | 2 | 3 |
| 北淡町 | 3 | 70 |
| 合　計 | 72 | 2,627 |

期間１月29日～２月17日、医務課調査
（『震災と医療』より）

の兆しがあり心配された。集団生活での流行を未然に防ぐため、主として高齢者を対象に１回のみの予防接種が実施された。地元医師会員の協力で１月29日から２月17日まで、72避難所で2,627人が接種を受けた。幸い避難所における大流行は見られなかった（表30）。

**【避難所等における巡回健康相談】**

避難所生活の支援のために、生活環境の整備とともに、特に高齢者と乳幼児の健康の把握、インフルエンザ等の予防、高血圧症、糖尿病等、治療の確保が緊急の課題であった。

このため１月19日、保健婦による避難所への巡回健康相談の実施を決定、うがい薬、マスク、体温計、カゼ薬を配布するとともに自覚症状のある人には、早期に救護班、救護センターへ受診するよう指導した。県内保健所から保健婦を派遣し、大阪府、岡山県から応援を得て20日から県内７保健所で順次開始した。

２月に入り余震も減少し、被災者も落ち着きを取り戻したが半面、肉親の死や避難所での人間関係など疲労が噴き出し、心の問題が表面化した。そのため保健婦に「こころのケア」に関する指導を行い、９日より巡回健康相談で不安、不眠など心のケアの状況把握を行った。

２月４日からは芦屋保健所で一般家庭への健康相談を開始、西宮、伊丹、明石保健所では結核患者、難病患者、精神障害者等の住民を対象に家庭訪問、救護センター、救護班や、かかりつけ医師との連携のもとに福祉サービスに努めた。

避難所では震災後１ヵ月ごろから仮設住宅の入居が始まり、避難者が減少してきたが、区画整理の説明会など外出が増え、心身ともに疲労が蓄積されてきた。また希望する仮設住宅に当選した人、しなかった人の精神的な差異も大きく、当選者も新しい環境への不安や孤独感などさまざまな葛藤（かっとう）が生じた。さらに生活意欲減退の人、アルコール依存の人、運動不足の人が目立つようになった。対応として有病者や障害者への個別援助の強化に加え、健康体操の集団指導や住民の話を傾聴するように心がけたり、要援護者は本人や家族の意向を尊重し、施設入所等の処遇決定に務めた。

巡回健康相談は避難所が閉鎖されるまで、ほぼ継続され、西宮市を最後に８月で終了した。

## 3．仮設住宅への医療活動

神戸・阪神間のトップを切って2月6日､宝塚市と伊丹市で仮設住宅の入居が始まった。被災者は避難所から仮設住宅へと移っていった。被災地域の公園やグラウンドなどに造られた仮設住宅。住み慣れた土地を離れ、耐久生活を余儀なくされた被災者への医療の提供は、医師会としての大きな課題となった。

**【仮設診療所の配置】**

仮設住宅の設置個所は669、戸数は48,300であった。仮設住宅の被災者に対する医療は、周辺に医療機関があることが前提になるが、兵庫県医師会は会員の協力で9カ所に仮設診療所を設け、仮設住宅地域の住民に医療を提供した。

また地区医師会は、健康診断や健康相談に協力、適切な医療機関を紹介するなど体制をとっている。

**【仮設住宅への訪問指導・健康相談】**

一方、保健活動は2月20日から保健婦による仮設住宅への家庭訪問を実施、13保健所館内11市12町へと広げていった。

仮設住宅の保健活動は、全く異なる環境下の入居者に対して、できるだけ早期に全戸別訪問を行ったが、実際に面接できたのは、9月末で全体の約6割だった。

**【被災世帯健康調査】**

1995年6―9月に県13保健所（西宮、芦屋、伊丹、宝塚、川西、三田、明石、加古川、三木、高砂、洲本、津名、三原）において、仮設住宅居住者4,446人、自宅居住の被災者482人に面接調査を実施した。

仮設住宅の中に設けられた仮設診療所

・健康状態が「あまりよくない」「よくない」が25.2%で、1992年の国民生活基礎調査11.9%に比べ高率だった。

・「夜よく眠れない」「普段より疲れやすい」「気分がすぐれずすっきりしない」「気分が沈みがちで、ゆううつ」といった精神的ストレスに起因するものと思われるものは、50歳代がピークとなっている。

・仮設住宅入居者の治療が必要な疾病は、高血圧症が16.9%と最も多く、整形外科疾患16.2%、心臓病7.6%と続いた。高血圧症、整形外科疾患、心臓病は、年齢とともに高い値となっている。

現在困っていることは、高齢者ほど「買い物等日常生活が不便」「医療が確保しにくい」や「孤独」であると答えている。「今後の見通しが立たない」「経済的に困っている」は50歳代がピークで、「プライバシーが保てない」「家族・近隣との関係が悪い」は30歳代がピークとなっている。

「神戸市衛生局は、平成7年3月から神戸市内の仮設住宅の入居者を対象とした健康調査を行ってきたが、これまでに市内の仮設住宅の7割にあたる2万904戸について面接調査を終えた。調査対象の23%が65歳以上の高齢者世帯で、独居世帯も全体の46%を占めた。同局は調査結果を平成8年3月12日、市会予算特別委員会でデータを公表した。

それによると仮設入居者の約1割にあたる3,257人が、成人病などのために継続的な健康診断を受けなければならない「要指導者」であることが分かった。

病気の内訳は、高血圧や糖尿病、心臓病などの成人病が約4割で肝臓病など他疾患も約2割。心神障害、精神疾患もあわせて2割を超えた。寝たきりまたは寝たままの恐れのある人も289人で、結核106人、難病52人となっている」。(『神戸新聞』1996年3月13日)

# 第三節　被災者のこころの健康

## 1．こころのケア

**【被災者のこころのケア事業】**

震災による精神的ショックや長期の避難所生活によるストレス、今後の生活のめどが立たない不安などからくる不眠、イライラ、頭痛、めまいなどの精神的、身体的変調を発症するPTSD（心的外傷後ストレス症候群）への対応は重要な問題であった。

このため、兵庫県では「こころのケア支援連絡会議」において検討を始めるとともに、有識者の意見を得て、①被災者のPTSDに関する情報提供、②後援会の実施、③フリーダイヤルによる電話相談の実施、④専門家の養成研修等からなる事業体系をまとめ、これらをもとにした様々な施策を行った。

被災者の災害の後の気持ちの変化や身体の変調とそれへの対処の方法を説明したパンフレット「災害の後、これだけは知っておきたいこころとからだのQ&A」を北海道より寄贈をうけ、これを兵庫県版に内容改訂したものを10万部印刷し、主に被災世帯を対象に配布した。精神保健福祉センターが、被災者が関心を持つ心理状態、行動パターン等に関する事項についてニュースレター「こころのケア通信」を作成し、避難所、保健所等に掲示、配布し、「震災ニュース」にも10回にわたってこころのケアに関する記事を掲載した。

また、保健所が中心となって講演会や相談を行ったり、精神保健福祉センターや県震災復興総合相談センターにおいて電話等による相談を行った（表31）（表32）。

（表31）　**保健所のこころのケア事業**（1996年1月31日現在）

| 区　分 | 実　績 | |
|---|---|---|
| 講演会・座談会（被災者対象） | 実施回数 | 138回 |
| | 参加人数 | 6,695件 |
| 教育・研修（関係者対象） | 実施回数 | 81回 |
| | 参加人数 | 3,214件 |
| 精神保健相談 | 精神保健相談 | 22,778人 |
| | 訪問指導 | 5,405人 |

（『阪神・淡路大震災－兵庫県の一年の記録』より）

（表32）　**相談電話等の相談状況**（1996年1月31日現在）

| | |
|---|---|
| 精神保健福祉センター（こころの健康相談電話）（2/14～） | 1,768件 |
| 県震災復興総合相談センター（こころの相談）（3/1～） | 1,334件 |

（『阪神・淡路大震災－兵庫県の一年の記録』より）

リフレッシュ体操を楽しむ高齢者たち

**【こころのケアセンターの活動】**

県立精神保健福祉センター及び保健所を拠点とした活動を推進していくなかで、被災者に対するPTSDの予防に関する長期的な対応の必要性が認識され、これらに対処するとともに、被災精神障害者の地域での活動を支援するため、地域に根ざした精神保健活動の拠点となる「こころのケアセンター」が設置されることとなった。

運営は精神保健協会が行うこととし、こころのケアセンター事業の中心となるセンターを1995年6月1日に県荒田庁舎内に設置するとともに、各地域のこころのケアセンターをおおむね被災地の保健所単位（12ヵ所）に設置を進めた。また、仮設住宅の設置状況を考慮し、地域こころのケアセンターの増設も行った。

こころのケアセンター及び地域こころのケアセンターには、約80人の精神科医、精神科ソーシャルワーカー、心理職等の専門職員を配置して業務を行っている。

この事業は99年度まで継続することとしている。

（表33） **事業内容**

| こころのケアセンター | 地域こころのケアセンター |
|---|---|
| ①関係職員の教育研修<br>②啓発用資材の作成<br>③PTSD等に関する調査研究<br>④地域こころのケアセンターの運営企画及び技術指導<br>⑤ボランティアの確保<br>⑥地域こころのケアセンター設置以外の被災地保健所のこころのケア活動の支援等 | ①講演会、座談会等の開催<br>②パンフ等の配布<br>③こころのケア相談<br>④仮設住宅等への巡回訪問指導<br>⑤語らいの場の運営<br>⑥被災者同士の自助グループの育成<br>⑦グループホーム、小規模作業所の運営等 |

（『阪神・淡路大震災－兵庫県の1年の記録』より）

（表34） **相談事業の実績**（1995年6月～96年1月）

| 業務 | 相談指導 | 巡回訪問 | 講演会等 | 24時間電話相談 |
|---|---|---|---|---|
| 件数 | 3,041件 | 1,137件 | 141件 | 1,573件 |

（『阪神・淡路大震災―兵庫県の1年の記録』より）

## 2．こどもの心理的影響

阪神・淡路大震災は多くの子どもの心にも深い傷を残した。

兵庫県下公立学校・園の園児・児童・生徒で大震災により父母や肉親を失った者は、両親38人、片親245人、他の家族607人にものぼった。そのうえ、家屋の被害により震災直後には数多くの子どもたちが避難所生活を余儀なくされ、約３万人の児童・生徒が県外に避難した。

このような被災による大きな環境の変化は、子供たちの心にどのような影響を与えたであろうか。以下、震災後１年間の間に子供たちを対象に行われた調査についての結果を述べることとする。

**【兵庫県下児童相談所調査　被災地児童編（1995年６月～７月）】**

特に被害が集中していると思われる市町（尼崎市、明石市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、津名町、一宮町、北淡町の６市３町）を対象とし、その地域にある保育所（113ヵ所）、幼稚園（２ヵ所）、小学校（24ヵ所）、中学校（７ヵ所）、児童ホーム（46ヵ所）に在籍している児童の保護者を対象に調査し、12,465名からの回答を得た。

被災者の「心のケア」が課題であるが、この調査では、震災６ヵ月後に初めて心の変化を示した子供も少なくないことがわかった。

震災直後に「こころの健康度要注意児童（以下「ハイリスク児童」という）」は全体の11.6%で、６ヵ月後には5.9%まで減少している。震災による影響は、女子の方が症状を出しやすいという結果となっている（表35）。

（表35）　**性別とこころの健康の関係**

単位：人（　）内は%

| 区分 | 分析対象 | 直後ハイリスク | ６ヵ月後ハイリスク |
|---|---|---|---|
| 男子 | 6,348 | 658(10.4) | 358(5.6) |
| 女子 | 6,095 | 787(12.9) | 377(6.2) |
| 計 | 12,443 | 1,445(11.6) | 735(5.9) |

（『被災児童こころの健康調査結果報告書』より）

直後のみ症状を出した児童は全体の58.3%で、直後から６ヵ月後まで症状が持続している児童は全体の23.7%、６ヵ月後に症状が現れた児童は全体の18.0%となっている。直後、多数の症状を呈したハイリスク児童も半数が一時的な反応でこころの健康を回復するといえるが、その一方で数ヵ月経ってから症状を出す児童も多く、長期的な目でこころのケアが必要であると言える（表36）。

（表36）　**時間経過とこころの健康の関係**

単位：人（　）内は%

| 区　分 | ハイリスク児童 | 直後のみ症状を出した児童 | 直後から６ヵ月後まで症状が持続している児童 | ６ヵ月後症状が現れた児童 |
|---|---|---|---|---|
| 男　子 | 825(100.0) | 467(56.6) | 191(23.2) | 167(20.2) |
| 女　子 | 937(100.0) | 560(59.8) | 227(24.2) | 150(16.0) |
| 計 | 1,762(100.0) | 1,027(58.3) | 418(23.7) | 317(18.0) |

（『被災児童こころの健康調査結果報告書』より）

年齢別にハイリスク児童の出現率をみると、震災直後、６ヵ月後ともに０～５歳児が最も高くなっており、幼児への影響が大きくなっている。これは、幼児は恐怖や不安を解消するための手だてが容易に持てなかったり、先の見通しを持つ力が弱いことや親の不安をそのまま受けてしまうことが影響していると思われる。

11歳以上の子供については、出現率は低いが、６ヵ月後も症状を有している割合が高くなっている。これは、不安や恐怖を内在化させやすい思春期の性格的特徴と関係していると思われる（表37）。

被災地とこころの関係では、淡路地域、明石地域に比べ、阪神地域の方がハイリスク児童の出現率が高くなっている。これは、淡路地域が普段から人間関係のつながりが濃く、孤立することも少なく、精神的な安定が得られやすかったことが要因のひとつとなっていると思われる（表38）。

被害の大きさとこころの健康に及ぼす影響については、人的・物的ともにその影響が大きいほど強い影響を及ぼしている（表39）（表40）。

避難所生活の影響は、避難生活が１ヵ月を越えるとハイリスク児童の出現率が上昇しており、長期の避難生活がこころの健康に与える影響が大きいことがうかがえる（表41）。

震災後の生活場所とハイリスク児童の出現率との関係では、自宅以外で生活している児童の出現率が高くなっており、自宅で生活していることが気持ちの安定につながることがうかがえる（表42）。

**【兵庫県下児童相談所調査　疎開児童編（１次調査　1995年２月～３月、２次調査　1995年６月～７月）】**

震災によって神戸市を除く兵庫県内に疎開した児童のうち、保育所、幼稚園、小学校、中学校に在籍している児童を対象に実施し、分析対象は１次調査3,100名、２次調査818名となっている。

性別とこころの健康の関係では、ハイリスク児童の出現率は、１次調査では男子が10.1%、女子が7.0%で、震災６ヵ月後の２次調査では、男子で12.9%、女子で8.9%となっている。１次調査と２次調査の比較では、２次調査の方がハイリスク児童の出現率が高くなっている。これは、疎開生活が長引くことが子供のストレスを高めることを示していると言えよう（表43）。

誰と一緒に疎開したかということとハイリスク児童の出現率は、両親と一緒に疎開した場合と、片親だけと疎開した場合では、片親だけと疎開した児童の方が出現率が高くなっている（表44）。

家族に人的被害があった場合、ハイリスク児童の出現率が高くなっており、被災地を離れて生活していてもなお、恐怖体験、喪失体験がこころの健康度に強い影響を与えていることがうかがわれる（表45）。

（表37）　**年齢とこころの健康の関係**

単位：人（　）内は%

| 性別・学年 | | 分析対象 | 直後ハイリスク | 6ヵ月後ハイリスク |
|---|---|---|---|---|
| 0～5歳 | 男子 | 2,287 | 362(15.8) | 197(8.6) |
| | 女子 | 2,164 | 401(18.5) | 205(9.5) |
| | 計 | 4,451 | 763(17.1) | 402(9.0) |
| 6歳 | 男子 | 606 | 71(11.7) | 30(5.0) |
| | 女子 | 523 | 76(14.5) | 20(3.8) |
| | 計 | 1,129 | 147(13.0) | 50(4.4) |
| 7歳 | 男子 | 520 | 45(8.7) | 29(5.6) |
| | 女子 | 479 | 58(12.1) | 22(4.6) |
| | 計 | 999 | 103(10.3) | 51(5.1) |
| 8歳 | 男子 | 450 | 40(8.9) | 18(4.0) |
| | 女子 | 446 | 44(9.9) | 21(4.7) |
| | 計 | 896 | 84(9.4) | 39(4.4) |
| 9歳 | 男子 | 377 | 29(7.7) | 10(2.7) |
| | 女子 | 381 | 46(12.1) | 16(4.2) |
| | 計 | 758 | 75(9.9) | 26(3.4) |
| 10歳 | 男子 | 382 | 33(8.6) | 17(4.5) |
| | 女子 | 359 | 39(10.9) | 18(5.0) |
| | 計 | 741 | 72(9.7) | 35(4.7) |
| 11歳 | 男子 | 388 | 21(5.4) | 10(2.6) |
| | 女子 | 381 | 25(6.6) | 8(2.1) |
| | 計 | 769 | 46(6.0) | 18(2.3) |
| 12歳 | 男子 | 426 | 17(4.0) | 13(3.1) |
| | 女子 | 425 | 30(7.1) | 21(4.9) |
| | 計 | 851 | 47(5.5) | 34(4.0) |
| 13歳 | 男子 | 424 | 25(5.9) | 22(5.2) |
| | 女子 | 431 | 34(7.9) | 20(4.6) |
| | 計 | 855 | 59(6.9) | 42(4.9) |
| 14～15歳 | 男子 | 480 | 13(2.7) | 12(2.5) |
| | 女子 | 496 | 31(6.3) | 25(5.0) |
| | 計 | 976 | 44(4.5) | 37(3.8) |

（『被災児童こころの健康調査結果報告書』より）

（表38） **被災地とこころの健康の関係**

単位：人（　）内は%

| 地　域 | | 分析対象 | 直後ハイリスク | 6ヵ月後ハイリスク |
|---|---|---|---|---|
| 阪神地域 | 男子 | 2,370 | 355(15.0) | 213(9.0) |
| | 女子 | 2,253 | 416(18.5) | 219(9.7) |
| | 計 | 4,623 | 771(16.7) | 432(9.3) |
| 明石市 | 男子 | 1,483 | 126(8.5) | 56(3.8) |
| | 女子 | 1,431 | 147(10.3) | 55(3.8) |
| | 計 | 2,914 | 273(9.4) | 111(3.8) |
| 淡路地域 | 男子 | 2,495 | 177(7.1) | 89(3.6) |
| | 女子 | 2,411 | 224(9.3) | 103(4.3) |
| | 計 | 4,906 | 401(8.2) | 192(3.9) |

（『被災児童こころの健康調査結果報告書』より）

（表39） **物的被害とこころの健康の関係**

単位：人（　）内は%

| 物的被害 | | 分析対象 | 直後ハイリスク | 6ヵ月後ハイリスク |
|---|---|---|---|---|
| 家屋全壊 | 男子 | 572 | 92(16.1) | 43(7.5) |
| | 女子 | 537 | 97(18.1) | 61(11.4) |
| | 計 | 1,109 | 189(17.0) | 104(9.4) |
| 家屋半壊 | 男子 | 1,214 | 171(14.1) | 91(7.5) |
| | 女子 | 1,237 | 187(15.1) | 87(7.0) |
| | 計 | 2,451 | 358(14.6) | 178(7.3) |
| 家屋一部損壊 | 男子 | 2,470 | 217(8.8) | 115(4.7) |
| | 女子 | 2,317 | 287(12.4) | 128(5.5) |
| | 計 | 4,787 | 504(10.5) | 243(5.1) |
| 家具散乱 | 男子 | 1,602 | 156(9.7) | 93(5.8) |
| | 女子 | 1,537 | 190(12.4) | 87(5.7) |
| | 計 | 3,139 | 346(11.0) | 180(5.7) |
| 被害なし | 男子 | 461 | 21(4.6) | 16(3.5) |
| | 女子 | 444 | 23(5.2) | 12(2.7) |
| | 計 | 905 | 44(4.9) | 28(3.1) |

（『被災児童こころの健康調査結果報告書』より）

（表40） **人的被害とこころの健康の関係**

単位：人（　）内は%

| 人的被害 | | 分析対象 | 直後ハイリスク | 6ヵ月後ハイリスク |
|---|---|---|---|---|
| あり | 男子 | 417 | 81(19.4) | 42(10.1) |
| | 女子 | 377 | 82(21.8) | 38(10.1) |
| | 計 | 794 | 163(20.5) | 80(10.1) |
| なし | 男子 | 5,770 | 558(9.7) | 311(5.4) |
| | 女子 | 5,528 | 681(12.3) | 322(5.8) |
| | 計 | 11,298 | 1,239(11.0) | 633(5.6) |
| けがをした | 男子 | 200 | 32(16.0) | 15(7.5) |
| | 女子 | 188 | 31(16.5) | 13(6.9) |
| | 計 | 388 | 63(16.2) | 28(7.2) |
| 亡くなった | 男子 | 35 | 7(20.0) | 2(5.7) |
| | 女子 | 26 | 6(23.1) | 4(15.4) |
| | 計 | 61 | 13(21.3) | 6(9.8) |

（『被災児童こころの健康調査結果報告書』より）

（表41） **避難日数とこころの健康の関係**

単位：人（　）内は%

| 避難日数 | | 分析対象 | 直後ハイリスク | 6ヵ月後ハイリスク |
|---|---|---|---|---|
| 1週間未満 | 男子 | 278 | 59(21.2) | 26(9.4) |
| | 女子 | 339 | 72(21.2) | 39(11.5) |
| | 計 | 617 | 131(21.2) | 65(10.5) |
| 1週間以上2週間未満 | 男子 | 145 | 22(15.2) | 16(11.0) |
| | 女子 | 172 | 30(17.4) | 17(9.9) |
| | 計 | 317 | 52(16.4) | 33(10.4) |
| 2週間以上3週間未満 | 男子 | 107 | 16(15.0) | 7(6.5) |
| | 女子 | 94 | 13(13.8) | 7(7.4) |
| | 計 | 201 | 29(14.4) | 14(7.0) |
| 1ヵ月未満 | 男子 | 14 | 0(0.0) | 0(0.0) |
| | 女子 | 14 | 2(14.3) | 1(7.1) |
| | 計 | 28 | 2(7.1) | 1(3.6) |
| 2ヵ月未満 | 男子 | 56 | 11(19.6) | 7(12.5) |
| | 女子 | 71 | 21(29.6) | 11(15.5) |
| | 計 | 127 | 32(25.2) | 18(14.2) |

（表41） **避難日数とこころの健康の関係**（つづき）

単位：人（　）内は%

| 避難日数 | | 分析対象 | 直後ハイリスク | 6ヵ月後ハイリスク |
|---|---|---|---|---|
| 3ヵ月未満 | 男子 | 39 | 8(20.5) | 1(2.6) |
| | 女子 | 35 | 8(22.9) | 5(14.3) |
| | 計 | 74 | 16(21.6) | 6(8.1) |
| 3ヵ月以上 | 男子 | 17 | 5(29.4) | 5(29.4) |
| | 女子 | 20 | 6(30.0) | 5(25.0) |
| | 計 | 37 | 11(29.7) | 10(27.0) |

（『被災児童こころの健康調査結果報告書』より）

（表42） **住居とこころの健康の関係**

単位：人（　）内は%

| 区　分 | | 分析対象 | 直後ハイリスク | 6ヵ月後ハイリスク |
|---|---|---|---|---|
| 自　宅 | 男子 | 3,645 | 269(7.4) | 123(3.4) |
| | 女子 | 3,547 | 326(9.2) | 132(3.7) |
| | 計 | 7,192 | 595(8.3) | 255(3.5) |
| 自宅以外 | 男子 | 236 | 31(13.1) | 18(7.6) |
| | 女子 | 220 | 37(16.8) | 25(11.4) |
| | 計 | 456 | 68(14.9) | 43(9.4) |

（『被災児童こころの健康調査結果報告書』より）

（表43） **性別とこころの健康の関係**

単位：人（　）内は%

| 区　分 | 第1次調査 | | 第2次調査 | |
|---|---|---|---|---|
| | 分析対象 | ハイリスク児童 | 分析対象 | ハイリスク児童 |
| 男　子 | 1,568 | 159(10.1) | 434 | 56(12.9) |
| 女　子 | 1,532 | 108(7.0) | 384 | 34(8.9) |
| 計 | 3,100 | 267(8.6) | 818 | 90(11.0) |

（『被災児童こころの健康調査結果報告書』より）

（表44）　**一緒に疎開した人とこころの健康の関係**

単位：人（　）内は%

| 一緒に疎開した人 | | 第1次調査 | | 第2次調査 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 分析対象 | ハイリスク児童 | 分析対象 | ハイリスク児童 |
| 両親と一緒に疎開 | 男子 | 560 | 64(11.4) | 298 | 38(12.8) |
| | 女子 | 540 | 40(7.4) | 241 | 17(7.1) |
| | 計 | 1,100 | 104(9.5) | 539 | 55(10.2) |
| 父か母と一緒に疎開 | 男子 | 501 | 159(31.7) | 92 | 14(15.2) |
| | 女子 | 498 | 108(21.7) | 99 | 12(12.1) |
| | 計 | 999 | 267(26.7) | 191 | 26(13.6) |
| 本人のみで疎開 | 男子 | 116 | 11(9.5) | 5 | 1(20.0) |
| | 女子 | 108 | 10(9.3) | 7 | 0(0.0) |
| | 計 | 224 | 21(9.4) | 12 | 1(8.3) |
| 兄弟のみで疎開 | 男子 | 246 | 28(11.4) | 9 | 1(11.1) |
| | 女子 | 224 | 18(8.0) | 14 | 2(14.3) |
| | 計 | 470 | 46(9.8) | 23 | 3(13.0) |

（『被災児童こころの健康調査結果報告書』より）

（表45）　**人的被害とこころの健康の関係**

単位：人（　）内は%

| 区　分 | 第1次調査 | | 第2次調査 | |
|---|---|---|---|---|
| | 分析対象 | ハイリスク児童 | 分析対象 | ハイリスク児童 |
| 人的被害あり | 185 | 24(13.0) | 55 | 10(18.2) |
| 人的被害なし | 2,915 | 266(9.1) | 817 | 90(11.0) |

（『被災児童こころの健康調査結果報告書』より）

〈参考文献〉

『阪神・淡路大震災－兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課　1996年6月
『被災児童こころの健康調査結果報告書』兵庫県児童相談所　1996年3月

# 第四節　災害医療の強化に向けて

## 1．県下41公立病院が災害医療協定

1996年１月16日、兵庫県内の41公立病院が「災害医療協定」を締結した。神戸新聞の報じるところによると、「兵庫県内41の自治体病院でつくる「県内自治体病院開設者協議会」（会長：笹山幸俊神戸市長）は16日、都道府県レベルでは初の「災害応援協定」を締結した。大規模災害時には、被災病院からの応援要請がなくても、被災地に隣接する病院が医療救援チームを派遣したり、患者を受け入れることが特徴。震災からの１年後の1996年１月17日に発効した。

阪神・淡路大震災では、神戸市立西市民病院の本館が倒壊し、同市立中央市民病院もポートアイランドへの交通が寸断されるなど、被災地の基幹病院が十分機能しなかった。しかし、災害救助法では、被災病院のある自治体が県知事を通じて他の自治体に応援要請するのが原則で、震災では迅速に対応できなかった。

災害応援協定では、災害発生時、被災地に隣接する病院が被災地や被災病院の情報収集を行い、キーステーションの神戸市立中央市民病院（同病院が被災した場合は西宮病院や東播、但馬地方の基幹病院）に報告、被災病院からの要請がない場合でも、中央市民病院から各病院への応援を依頼し、初動時の医療の確立を図る。

また、各病院が医療援護チームを派遣する際、医薬品、食料の確保、宿泊の準備などは自ら行う。災害が広域にわたる場合には、兵庫県と調整して対応する」。

## 2．医薬品確保に分業施設活用

「厚生省の「大規模災害時の医薬品等供給システム検討会」（座長：渡辺徹日本薬剤師会専務理事）は1996年１月16日、各地の薬剤師会が運営する医薬分業推進支援センターなどを利用して、それぞれの地域で緊急用医薬品の備蓄に努めるべきだとの報告をまとめた。

同センターは、医師が処方した薬を病院外の薬局で購入する医薬分業を進めるために、利用量の少ない医薬品を一括保管し、他地域の薬局の需要にこたえるための施設である。

同報告によると、阪神・淡路大震災の経験地震発生後、３日間ほどは被災地の外からの医薬品の供給が円滑に行われず、現地の医薬品に頼らざるを得なかった。このため、検討会はセンターの利用を提案したものである。

備蓄すべき緊急処置用の医薬品として、大量出血に備えた代用血しょう液や血液製剤、けがによる二次感染を予防するための抗生物質などをあげている。

さらに、医薬品搬送用車の緊急車両扱いや避難所生活の長期化による不眠症の治療用向精神薬などの管理の徹底などを提言した」。（『神戸新聞』1996年１月17日）

## 3．災害救急医療システムの構築

阪神・淡路大震災では、1996年３月28日現在、6,281人の尊い命が失われ、34,900人が負傷し、数多くの医療施設が被災を受けた。県では医療機関の被災状況の把握に努める一方、被災地への救護班、医療ボランティアの受け入れ、手術や人工透析などの医療活動のための水、医薬品、プロパンガス等の供給、マスコミを通じた入院、転送、診療などの情報提供など各種措置をとったが通信網の途絶、職員の不足、交通網の断絶による混乱など数々の障害を経験した。

全医療機関に対する実態調査でも、ライフラインの確保や医薬品の備蓄など十分な事前の備えをとっていた医療機関は少なく、災害による医療の急増に対応できる体制、施設などが不十分だったことが明らかとなった。さらに交通渋滞や通信システムの脆弱（ぜいじゃく）さなどのため、救急車やヘリコプターの患者搬送が有効活用できなかったことも明白となった。

この震災から、医療機関が災害に強い建物であり、医薬品の備蓄、ライフラインの確保、医療機関相互、あるいは行政とのネットワーク、災害に関する情報把握など総括的に行える施設の整備といった事前の備えと、交通、通信網が途絶しても、被災地の医療を確保できる救急医療システムの重要さを学んだ。そのため、1995年２月に災害医療システム委員会（会長、川崎医科大学小濱啓次教授）が設置され、審議が重ねられた結果、同年７月に兵庫県災害救急医療システムのあり方が提言された。

三木市に建設予定の「兵庫県防災センター」内に「災害医療情報・指令センター」を設置、そのもとに二次医療圏域ごとに地域センターを設け、指令センターと各地域センター、医療機関、消防本部等の間を専用電話、衛星通信等複数の通信手段で結んで情報の提供、収集のほか患者搬送、医療従事者の派遣等の指令を行うこと。また「WHO（世界保健機関）神戸センター」が誘致される神戸市東部新都心に、医療品等の備蓄やヘリコプターによる搬送体制を確立し、高度救命救急医療を提供できる「災害医療センター」を整備すること、などが主な内容となっている。

以下で同提言の概要を述べる。

**【兵庫県災害救急医療システムの基本的な考え方】**

現行の救急医療システムをベースに、平時は救急医療システムとして稼動し、かつ災害時にも対応できるシステムとして構築する。

二次医療圏域ごとに、災害医療情報の収集・提供、医療機関や搬送機関への指令、救命救急医療の提供、患者の搬送、医薬品等の備蓄等について総合的なシステムを整備し、その中核として災害医療センターを整備する。

隣接しあう二次医療圏間の相互支援・補完を考慮してシステムを整備するとともに、災害規模によっては、近隣府県等の支援が得られるものとする。

現在県において検討されている各種の事業計画と齟齬をきたさないシステムとして構築する。

**【兵庫県災害救急医療システムのあり方】**

**災害医療情報・指令システムの整備**

**兵庫県災害医療情報・指令センター**

兵庫県における災害救急医療システムの拠点として、国際防災センターとの連携のもと、県立防災センターの一施設として整備する。

災害時に、二次医療圏ごとの地域医療情報センター、医師会等を通じて被災地の医療にかかる総合的な情報収集を行う。

情報通信手段としては、一般電話回線以外にも専用回線、衛星通信、救急無線等の中から複数のものを確保し、災害規模に応じて救護班の派遣、患者の搬送が円滑に行えるよう医療機関、搬送機関等関係機関に適切な指示を行う。

**地域医療情報センター**

二次医療圏に1ヵ所ずつ災害医療情報の収集・提供を行う地域医療情報センターを整備し、医療機関の空床情報、対応可能な診療科目、手術の可否等診療応需情報等の収集一元化を図り、災害時には、医療マンパワーの派遣要請等において行政機関とつなぐ救急医療機関の災害医療統率者と保健所長が協力しつつ、円滑な搬送等の業務を行う。

**【広域災害医療情報ネットワークの構築】**

災害医療情報・指令センターと地域医療情報センター、近隣府県、国の機関、搬送機関、自衛隊等関係機関間を複数の通信手段で結び、患者の搬送を円滑に行えるよう広域災害医療情報ネットワークを構築する。

**【災害医療センターの整備】**

**高度救命救急医療の提供**

平時においては、兵庫県における救急医療の中核施設として、総合病院との連携のもと、多発外傷、脳血管障害、循環器疾患のほか、広範囲熱傷や急性中毒等の特殊疾病患者を対象とした高度の救命救急に対応する。

また、災害時には、被災地において収容しきれない患者のための病床を確保し、手術をはじめ挫滅症候群患者に対する血液透析等救命医療にあたるとともに、医師の派遣を行うなど被災地の医療ニーズに対応する。

**搬送基地**

災害医療センターの敷地内にヘリポート、駐車場を有する搬送基地を整備し、搬送用車両による陸上輸送を加え、ヘリコプターによる航空輸送や船舶による海上輸送等の確保を

図り、被災地からの患者を受け入れるとともに、他府県等の医療関係機関への患者の転送を行う。

**備蓄センター**

災害直後に必要な救急用医薬品、一般常備薬、慢性疾患用の医薬品等、さらには食料、水、ＬＰガス等を備蓄する備蓄センターを整備し、大規模災害時には、搬送基地の車両、ヘリコプター等により必要とする被災地の医療機関等に搬送する。

**【地域における救急医療機関の整備】**

**初期救急医療機関の整備**

小中学校区を単位に保険医療福祉サービスの提供、住民のふれあい、交流やボランティア活動の拠点として整備されるコミュニティーセンターとともに、医薬品等の備蓄機能を備えた災害に強い医療機関の配置を検討する。

**広域救急医療機関の整備**

二次医療機関圏ごとに、現在二次あるいは三次救急医療として機能している救命救急センター等地域基幹病院を防災都市にふさわしい備蓄施設、貯水施設、自家熱源、搬送手段、通信手段等を備えた災害医療の拠点として複数ヵ所整備する。

**【搬送システムの整備】**

救急患者や救援物資の搬送については、救急車、鉄道輸送に限らず、巡視船等による海上輸送やヘリコプターによる空路輸送の確保を図る。そのため、おおむね市町区域に１ヵ所ヘリポートを整備する。

**【医薬等備蓄システムの整備】**

医薬品等の備蓄については、災害医療センター内に広域備蓄センターを整備するほか二次医療圏域ごとに広域救急医療機関に地域備蓄センターを整備する。

**【その他】**

**災害医療の研究**

国立施設として誘致を計画している国際防災センター内に、災害による障害の予防、挫滅症候群など災害に特徴的な疾患の診断と治療、長期の避難所生活における慢性弛緩対策、PTSD（心的外傷後ストレス症候群）等に対するメンタルヘルスケア等について研究する災害医療研究所を整備することが望まれる。

**災害医療訓練**

救急医療機関や搬送機関との連携のもと、初動医療スタッフの確保やヘリコプターによる搬送等大規模災害を想定した、災害医療訓練を実施しうる施設、設備を整備する。

**【委員会構成メンバー】**

災害医療システム検討委員会委員名簿は（表46）のとおりである。

（表46）　**災害医療システム検討委員会委員名簿**

| 所　属　等 | 氏　名 | 備　考 |
|---|---|---|
| 川崎医科大学教授 | 小濱啓次 | 会長 |
| 日本医科大学教授 | 山本保博 | |
| 兵庫県医師会救急担当理事 | 前田冨士夫 | |
| 兵庫医科大学教授 | 丸川征四郎 | |
| 厚生省健康政策局指導課長 | 磯部文雄 | |
| 神戸市衛生局長 | 宮本包厚 | H7.3.31まで |
| | 坪井修平 | H7.4.1から |
| 兵庫県立西宮病院救急医療センター部長 | 小林　久 | |
| 兵庫県保健環境部長 | 川村　隆 | |

（『兵庫県災害救急医療システムのあり方について』より）

# 第六章

# 教　育

## はじめに

学校など地域の教育施設も、被災直後の混乱は例外ではない。仮設や設備の損壊はもとより、被災地の多くで学校・園が避難所となった。“地域”がそのまま学校へなだれ込んだ、とも言える。

日ごろは、さほど密接でなかった学校が、緊急非常の際に、避難所として“近所の学校”の認識を呼び覚ませた。震災後１週間の１月23日には316,678人が避難所に身を寄せ、その約６割が最寄りの学校へ集中した。

当然、学校は避難所というだけでなく、救護、遺体安置、救援物資の保管、警察・自衛隊との応接、ボランティアの宿泊、罹災証明の会場など多機能を強いられた。子どもたち（園児、学童、生徒）の安否や通学路の状況確認に駆けずり回った教職員にとっては、地域社会の世話役としての苛酷な条件が重なった。水も電気もガスも止まった中で、校長をはじめ教職員の冷静な対応がなかったなら、全体がパニックを起こしかねない状況だった。それを被災者の自主的・組織的な活動へ、導いたのは教職員の努力として高く評価されている。もちろん多くの場合、地域住民のリーダーシップが自主組織を組み上げたが、そこに至るまでの教職員の物理的・心理的なサポートは大きかった。被災した自宅を放置して学校に泊まり込んだ教師が、いかに多かったことか。

園児・児童・生徒の被害も大きい。だが、立ちすくんでいられる状況ではない。というより、当面、何を、どうすべきか。いつ、学校を再開できるのか。そのためには何を、どうすればいいのか、などと学校側は考え込んだという。しかし、日常の実態は厳しい。数人の教員がいう“無我夢中”だった。

しかし、そうした対応が、子どもを持つ父母の学校への信頼を高め、日ごろは無縁の地域住民に、学校を見直す機縁となった事実は否定できない。こうした物心両面から教育施設を見直す作業は、被災地だけでなく、今後起こり得る日本の災害に備えて、避けて通れない重要課題の一つだろう。

各学校を、地域の避難所とし、現実に救急・避難の場となったが、震災以前に災害時の多機能な受け入れが見込まれていただろうか。その反省と点検が、“地域の中の学校・園”を再検討する一つの切り口だろう。

しかし、この大震災が問いかけた人間的な課題は、余りにも大きい。全く予想も出来なかった、というのは言い訳で、防災体制も皆無に等しかった。地域の避難所といいながら避難者に応接する設備も人員もなかった。その実体験を踏まえて、防災機能をどうするか、防災都市の核として学校のモノと人をどうするか、さらに、生命をみつめる防災教育をど

う進めるか。

学校は今、大き過ぎる問題を抱えている。だが、その中でも地元の研究機関をリーダーとして、学校をより高度な防災拠点とするため、ハード、ソフト両面から検討が進められている。また、避難所となった学校の教員、住民グループらによって、震災時に発揮された学校のコミュニティ機能の再評価と、新たな関わりを考える動きも広がっている。それはまた“共生社会”を構築する道筋の一つでもある。

# 第一節　児童生徒・教育施設等の状況

## 1．子どもたちと教員の被害状況

この震災で、小学校児童165人が死亡した。内訳は公立で神戸108、西宮35、芦屋12、宝塚２、伊丹１、淡路４、私学は合わせて３人となっている。

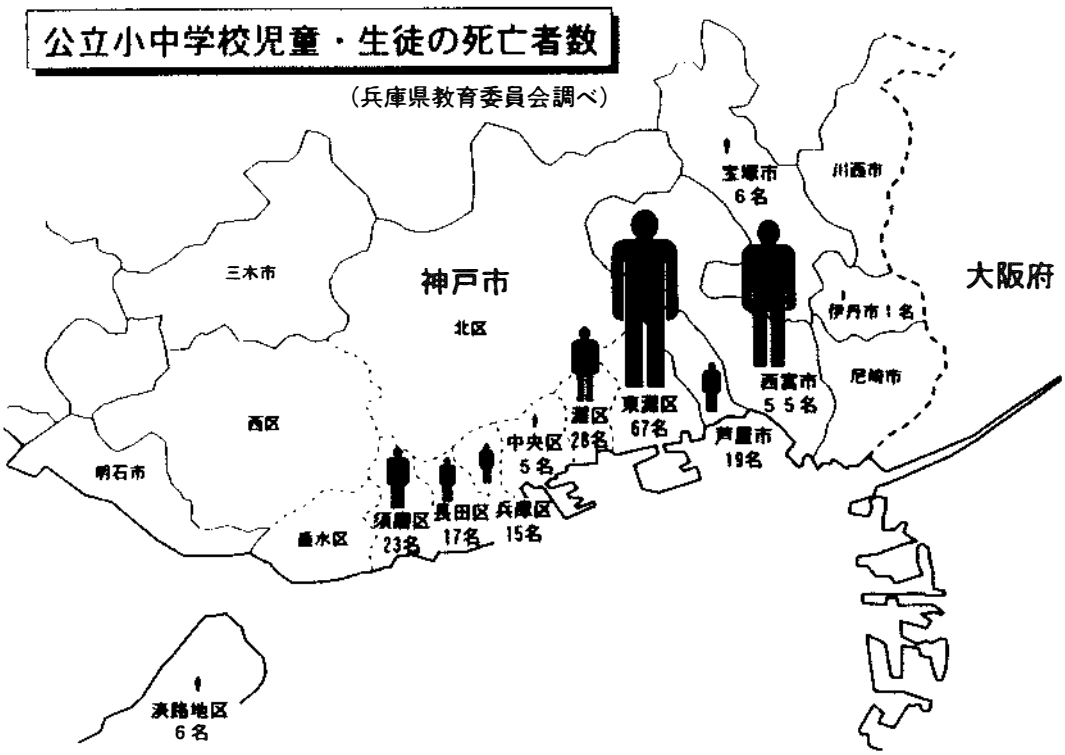
中学校生徒では死亡者85人。内訳は公立で神戸47、西宮20、芦屋７、宝塚４、淡路３、私学４人だった。

高校生は合計65人が亡くなった。盲・聾・養護学校生は４人。幼稚園児は38人。専修・各種学校生14人。大学・短大生は合計110人に及んだ。

これは、いのちの問題であって数量の大小ではない。公立の学校・園だけでも両親ともに失くした子ども38人、片親を失った子どもは245人、兄弟姉妹や祖父母を失くした子どもは607人を数えた。その心の傷手は癒えることがない。

たとえ死をまぬがれたとしても、負傷者の何人が子どもたちであったかは確かでない。果たして、体と心に傷を負った子どもたちが、どれほどいるのか、外からは見えない。

（図１）



（表1） **児童・生徒等の死亡者状況（兵庫県）**

| | 幼稚園児 | 小学校 | 中学校 | 高校生 | 盲･聾･養護学校生 | 専修･各種学校生 | 大学・短大 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 神戸市立 | 4 | 108 | 47 | 17 | 3 | | | |
| 西宮市立 | 1 | 35 | 20 | | | | | |
| 芦屋市立 | 3 | 12 | 7 | | | | | |
| 伊丹市立 | 0 | 1 | 0 | 24 | 1 | | | |
| 宝塚市立 | 0 | 2 | 4 | | | | | |
| 淡路地区 | 0 | 4 | 3 | | | | | |
| 私学 | 30 | 3 | 4 | 24 | | | | |
| 合計 | 38 | 165 | 85 | 65 | 4 | 14 | 110 | 418 |

注）兵庫県教育委員会調べ

（表2） **教職員の死亡状況（兵庫県）**

| | 神戸市立 | 阪神地区 | 淡路地区 | 私学 | 合計 |
|---|---|---|---|---|---|
| 小学校 | 7 | 2 | 2 | | 11 |
| 中学校 | 2 | 1 | | | 3 |
| 高等学校 | 3 | 1 | | | 4 |
| 盲・聾・養学校 | 1 | | | | 1 |
| 幼稚園 | 1 | 1 | | 2 | 4 |
| 専修・各種学校 | 3 | 1 | | 2 | 6 |
| 大学・短大 | | | | | 11 |
| 計 | | | | | 40 |

注）兵庫県教育委員会調べ

学校教職員とて例外ではない。兵庫県下全域で40人が犠牲となった。内訳は、小学校教職員11、中学校３、高校４、盲・聾・養護１、幼稚園４、専修・各種学校６、大学・短大11となっている。生き残った人たちも、自宅が全半壊した人は多い。

「わが家は半壊（１年後に建て直し）でしたが、自転車だけ使えたので、学校へ向かいました。だが、倒壊家屋で道がふさがれ、歩いて子どもたちの安否を確認できたのは２日後の夕方でした」。（西宮の小学教員）

教職員の“震災後”は、ここから始まる。

## ２．学校施設の被災状況

学校施設の被害状況については「県立学校174校のうち152校に被害があり、中でも改築が必要な学校は７校あった。

（表3） **兵庫県の公立文教施設等の被害状況について**

| 区分 | | 被害状況 | | | 被害額(概算) 単位：百万円 | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 全体数 | 被害数 | 割合% | | |
| 学校幼稚園 | 県立 | 174 | 152 | 87.4 | 14,100 | |
| | 市町立 | 1,830 | 944 | 51.6 | 170,500 | |
| | 計 | 2,004 | 1,096 | 54.7 | 184,600 | |
| 社会教育施設 | 県立 | 6 | 6 | 100.0 | 2,400 | |
| | 市町立 | 735 | 153 | 20.8 | 33,800 | |
| | 計 | 741 | 159 | 21.5 | 36,200 | |
| 体育施設 | 県立 | 10 | 4 | 40.0 | 5,400 | |
| | 市町立 | 400 | 85 | 21.3 | 7,100 | |
| | 計 | 410 | 89 | 21.7 | 12,500 | |
| 文化財 | | 1,256 | 97 | 7.7 | 9,900 | 国、県指定文化財 |
| 県関連施設 | | − | − | − | 1,400 | 教職員住宅　六甲荘 |
| 合計 | | − | − | − | 244,600 | |

注）兵庫県教育委員会調べ

（表4） **府県別文教施設等被害数**

| 区分 | | 兵庫県 | 京都府 | 大阪府 | その他 | 合計 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 学校施設 | 国立学校施設 | 4 | 4 | 4 | 10 | 22 |
| | 公立学校施設 | 1,122 | 311 | 1,264 | 341 | 3,038 |
| | 私立学校施設 | 454 | 100 | 279 | 8 | 841 |
| | 計 | 1,580 | 415 | 1,547 | 359 | 3,901 |
| 社会教育施設等 | 国立社会教育施設 | 1 | | | | 1 |
| | 公立社会教育施設 | 167 | 1 | 79 | 9 | 256 |
| | 公立社会体育施設 | 64 | | 60 | 3 | 127 |
| | 国立文化施設 | | 2 | 1 | 1 | 4 |
| | 公立文化施設 | 44 | | 34 | 2 | 80 |
| | 計 | 276 | 3 | 174 | 15 | 468 |
| 文化財 | | 46 | 59 | 44 | 24 | 173 |
| 合計 | | 1,902 | 477 | 1,765 | 398 | 4,542 |

注）文部省調べ。1995年5月22日現在

市町立学校、1,830校中、21市48町の944校に被害があり、うち大規模な被害校は69校であった。

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校を含む）、大学・短大で44校に被害が出た。このうち全壊を含む大規模被害を受けた学校は、小・中・高校８法人、幼稚園16園、専修・各種学校19校（外国人学校２校を含む）、大学・短大９校の計40法人・校であった。

さらに、２月18日以降の調査により、改築が必要となった学校は、県立学校では４校増の11校と判定、また、市町立学校では大規模被害校69校のうち43校が改築と判定された。

なお、危険な校舎については、早急に取り壊しが行われた」。（『阪神・淡路大震災―兵庫県の１年の記録』兵庫県）

それら学校被害の分布について、兵庫教育大学の徳山明教授による調査は興味深い。同教授は、建物被害の様式を広域的に調べ、被害分布と地盤との関係を割り出すため、指標建築物として学校建築を選んだ。理由は

①学校建築は比較的新しい耐震基準を厳格に適用して建てられているため、強度の点でほぼ一定と考えてよいこと。

②校舎は普通３―４階建てで大きさが一定で、かつ、一定規格の教室が同じように配置されており、同じような構造を有すること。

③学校は一定の人口の学区ごとに分布しているので、特に都市部では分布の密度がほぼ一定と考えられること。

その上で、大規模被害校を訪問調査した結果、「被害校は西宮、芦屋、東灘、御影、灘、長田等に固まって分布しており、当初多くの研究者が発表していたように被害が断層に沿って一直線に並んでいるというものでないことが判明した」。（『報告書』徳山・西村）

さらに、開発以前の原型地と土地利用などの状況を復元するため1884～1886年測図の仮製地形図を作成。その上に大型被害校を重ね合わせると「甚大な被害を受けた学校のほとんどが、もともとの扇状地末端、河川の後背湿地・沼地の場所や、池・沼地等を埋め立てた場所に建設されたことがわかった。……ほとんどの学校での大きな被害は、軟弱地盤と建物との共振による大きな震動によってもたらされたと考えられる」。（同上）

この調査は、期間が短時日であったにも関わらず、精緻をきわめている。ここでは「大破を被った学校の分布」の、ごく一部分を引用するにとどめる。

〔湧水地や当時の溜池を埋めて建設された学校〕夢野台高、丸山中、布引中、美野丘小、大橋中、御蔵小、鷹匠中、西宮市立高校。

〔河川脇の後背湿地・細粒沖積層の部分に建てられた学校〕原田中、灘小、烏帽子中、鷹匠中、御影高、御影小、神戸商高、本山第二小、本山中、本山第三小、魚崎中、本庄中、本庄小、東灘小（以上神戸＝西から）、芦屋高、宮川小（芦屋）、大社中、上ヶ原中、上ヶ原南小、甲陵中、苦楽園中、西宮市高（西宮）、宝塚小（宝塚）、伊丹北高（伊丹）など。

それぞれに、なぜ大破したのか、古地形図と現在の地盤を比較しながら具体的な分析がなされている。その中で、一例だけ取り出すと「夢野台高校では、昭和２年建設の本館に

は全く損傷がなかったが、昭和47年に継ぎ足した特別教室棟では、１階家庭科調理室・試食室の柱に大きな剪断割れ目が生じた。……古い建物は柱の間の窓が小さく壁が厚いために損傷はなかったが、新しい建物では、柱の間が全部窓となっており、柱の間の壁の有無が両者の損傷の差となって表れた。軟弱地盤に対応する対策としては、柱の強度を増すよりも壁で支える構造の方が、より安全なことがわかり、校舎再建に大きな示唆を与えている」。

この報告書は、事実のみをデータとして学校施設の建てられた地盤を冷静に分析し、防災以前に行われた学校建設を、基本から問い直す。

## ３．避難所となった学校

震災発生直後から、被災住民は、地域の学校へ、なだれ込んだ。学校施設自体が必ずしも安全地帯ではない。にもかかわらず、被災者は着のみ着のままで学校へ、難を避けようとした。日ごろ「避難場所」という意識が潜在しているからだろうか。

「子どもたちを、とにかく学校へ逃がしてやりたくて。逃げ込んだ限りは一緒にいられるスペースが欲しくて、恥ずかしいことですが“陣取り”でした」。（西宮・34歳・主婦）

「何も考えなんだ。まわりも壊れて何人も下敷きに埋まっとる。うちはつぶれたけど、ばあさんと２人は無事。こわなって、みんなと一緒になりたかった」。（芦屋・76歳・自営）

「４人家族で家は半壊。母が“火事が来とるさかい、学校へ走れ！”いうて。ガッコは私の母校のことなんです」。（神戸・24歳・事務員）

ケースはさまざま。受け入れる学校側も、教職員は同じく被災者だ。

「電車やバスで勤務校に来る人は足止め。自転車かバイクで来た人も、普段の道をふさがれて遅くなり、直後から歩いて来た人が着いたのは９時30分。もう、その頃は、満員でした」。（神戸・32歳・教員）

学校は、たちまち避難所そのものになった。というよりも、遺体安置、救護所、そして避難者の生活スペース、救援物資の保管場所、しばらくしてボランティアの宿泊場所にもなった。その機能転用の実態については、神戸大学工学部の安田研究室が、神戸市の公共施設に於ける震災時の利用実態調査を通じて、報告書をまとめている。

学校へ避難した被災者（１月17日　須磨区若宮小学校）

（表５） **緊急避難場所としての学校の避難ヵ所・人数**　　（1995年４月28日現在）

| 区分 | | 避難箇所数 | | 避難者数 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | ピーク時 | ４／28現在 | ピーク時 | ４／28現在 |
| 公立学校 | 県立学校 | 11ヵ所 | 8ヵ所 | 10,454人 | 2,093人 |
| | 市町立学校 | 371ヵ所 | 206ヵ所 | 170,608人 | 25,878人 |
| | 小計（a） | 382ヵ所 | 214ヵ所 | 181,062人 | 27,971人 |
| その他（公立学校以外） | | 771ヵ所 | 394ヵ所 | 135,616人 | 17,002人 |
| 合計（b） | | 1,153ヵ所 | 608ヵ所 | 316,678人 | 44,973人 |
| 公立学校の受入割合（a／b） | | 33% | 35% | 57% | 62% |

※公立学校での避難者受入れ数が最大となった１月23日をピーク時とした。

それによると①普通教室では全室が転用された施設が多い。②特別教室は全室といえないまでも高い割合で転用された施設が多い。③管理諸室の転用面積比は全体的に低い。④特別教室が全室転用されている施設では、普通教室も全室転用されている。⑤廊下が80%以上転用されている施設の半数以上で、普通・特別教室の全室が転用されている。

これを用途別に見ると、①普通教室は避難者収容が主となった。②特別教室は、普通教室に比べて救援物資保管の割合が高く、教室の不足時には普通教室への転用がみられた。③管理諸室は他の空間に比べて多様な転用がみられた。④廊下は避難者収容のほか救援物資の保管に転用された。

だが、震災発生の１月17日と翌18日は特に混乱した。

「肉親の遺体を毛布でくるんで来られて、畳のある家庭科教室へ案内したのですが、家族も一緒にその教室を離れようとされない。そこへ次々とご遺体が並んで家族の方には別の教室へ移ってもらったのですが、教員が出来ることはそこまで。ご遺体のそばを離れなかった人もおられたようです」。（神戸・37歳・教員）

避難して来た人たちに負傷者が多かった。だが、どの病院が、どんな状態なのか、誰もつかめない。余震におびえて、とりあえず学校へ避難した人たちも多かった。しかし、保健室で受け入れられる人数は限られ、たとえ保健室へ運んでも、医療機関との連携は切れている。

「医師を呼ぼうにも電話は通じない。その場しのぎで“ケガをされた方は保健室でお待ち下さい”とはいったけれど、養護の先生も学校までたどり着けない。そんな混乱の中で遺体を運ばれても、どこへ安置できるのか、もう、パニック状態で……」。（神戸・51歳・小学校教頭）

何しろ、緊急避難所として学校へ身を寄せた人は、兵庫県の公立・私立合わせてピーク時（１月23日）で316,678人。すべてが満足にいく状況・条件ではない。

「一種のハイな状態にあった２、３日は、まだよかったのです。電気が戻ってからテレ

ビで各地の情報を知って、被害者は自分たちだけでないことが分かっていましたから。それが、食う・寝る・住むところから八つ当たりが始まったのです」。（西宮・42歳・教員）

「食糧といっても当初はパンと牛乳、しばらくして弁当でしたが、その数量は市に申請しないといけない。きっちり届けてもらうのだが、朝の数量では、夜は超不足。というのも、水もガスも出ない近所の人が、弁当だけ取りに来るからです。学校が地域の避難場所だとキッチリ位置づけられていたら、こそくなことを考えずに堂々と弁当を要求して持ち帰ってもらえたのに……。反省しています」。（宝塚・64歳・元幼稚園長）

予想もしなかった大震災で、学校は、地域社会の基本的な機能を一手に引きかぶる存在となった。

被災者は反射的に、身を守れる空間として学校へ向かった。あるいは、地域の誰かと会えるという期待もあったろう。安心と期待。それがなぜ学校へ向かわせたのか。日ごろは学校教育に何の興味も示さなかった人たちが、どうして学校へ、なだれ込んだのか。

それは、小・中学校を地域の防災拠点とする上で、重要なカギである。

地震発生直後は、ただ避難所として学校や体育館へ逃げ込む人、避難勧告で学校へ誘導された人が集中した。その間も、余震が続いた。「なおもマグニチュード6程度の余震があるかも知れない」という大阪管区気象台の見方が伝わるにつれて、無事だった人たちも学校へ向かった。

「しかし、午前6時過ぎといえば、管理員だけで、管理員も、何を、どうしていいか動転していた。まず校長室を開けて、校長に電話しようにも、電話機が転がり落ち、探して掛けてもつながらない。とにかく校舎入口に近い教室を開けたが、負傷者が運び込まれると、とっさに保健室を開けてしまう。だが、次々に負傷者の数が増え、廊下に寝かせて“早く医者を呼んでくれ”と家族の悲痛な声が飛び交う。管理員1人の手に合う状態では全くなかった。各教室は次々とこじ開けられて、私や校長が駆けつけた時は、戦場そのものだった」。（神戸・53歳・小学校教頭）

この時点では、避難所というより、救護所そのものだった。しかし、医師も看護婦もいなければ、保健室に医薬が常備されているわけでもない。

「お医者さんは、いらっしゃいませんか。看護経験のある方は……と、メガホンで呼びかけたが応答はなく、立ちすくむほかなかった。避難者も、打撲やスリ傷の人が保健室へ、われ先に詰めかけて、寸秒を争う他のけが人を振り向かなかった。私たちが、どれほど制止し、対応できる限界を説明しても、それが現実の姿だ。ただ、これだけはいっておきたい。教員も被災住民の1人だ。避難して来られた人が児童・生徒の親たちだから、という認識で働いたのではない。人間として、自分は今、何が出来るのか。少なくとも、当たり前を必死に努めていた」。（前同）

また、地域によって、各校によって、避難所としての学校の条件・形態は違った。

### ①住民自治型

校区の自治会と学校PTAが「子どもたちの先生に、子どもたちを見てもらうため」に避難所の運営一切を自主的に運んだ学校もある。散乱すさまじい教室の整理・掃除に始まり、米・塩・砂糖・ペットボトルの水、冷蔵庫にあった食品とプロパンガスなどを持ち寄り、調理室に山積みした。2、3日なら、これでしのげる、という主婦の知恵だった。2ヵ月後、卒業式は体育館でやらせたい、と、住民が自発的に半壊の自宅や公民館へ退去した。被害が比較的軽い地域ではあったが、「校区には新しい住宅も増え、日ごろからコミュニケーションを心がけたこともあるが、新旧住民に遠慮の壁があったのが震災で一体となったことも幸いした。学校としても考えるべきポイント」（西宮・小学校教頭・53歳）というのは、体験的な証言の一つ。

### ②協力分担型

無秩序にやって来る避難者を、なすがままにして、秩序は保てない。だから、いち早く学校へたどり着いた教員が、その人たちの誘導をつとめた。

「とにかく、ケガ人とか歩行も困難なお年寄り、乳幼児をかかえた母親を優先したつもりだが、気持ちだけが先走って、どうなったことやら。誰でもいい。はたにおってくれ、と思った」。（西宮・教員・40歳）。

しかし、避難者は、若い先生の思うまま行動した。日ごろのコミュニケーションで、この先生なら、という信頼があったからだ。その学校の避難所をみごとに取り仕切ったのは、一教師だが、自主管理をしたのは、教師の指導によってつくられた自治的な無形の組織だった。教師のリーダーシップが、うまく地域と結びつけば、有機的に働く例証でもある。

### ③学校依存症

日ごろは互助精神の強い商店街だった震災激甚地では、学校へ逃げ込むのが精一杯で、自治組織そのものが分断されていた。家は全壊し、家族を失った人たちは茫然自失。子どもたちは、おびえを引きずっていた。

「困ったのは、まだ軽い部類の被災者でした。酒を飲んでは“お前も公務員の端くれやろ、わしらの税金で食うとるんや。こんな時ぐらい働け”とわめくんです。救援物資の配分が不公平だとか、トイレの掃除がいい加減だとか、八つ当たりしたい気持ちは分かるのですが、僕らは限界ギリギリでした。避難者の中に誰か一人、その人を制止してくれる人がいたら全体の空気も変わったと思います。自分の力不足を痛切に思い知らされました」。（神戸・39歳・小学校員）

いうまでもなく、これはホンの1例でしかない。だが、決して少数例でないことも、また事実である。

住民自治型では、学校が地域の中心であることに改めて気付かされた、と語る人が多かった。協力分担型では、先生の指揮下に入るが活動はわれわれがやる。ただ、行政からの情報は、そのつど知らせて欲しい、と要望された。また学校依存型では、マスコミ報道がある地域に集中したため、ボランティアが詰めかけ、助かった反面、教員は応対に忙殺された、という。

しかし、そうした混乱状態の中でも、子どもたちは、しっかり現実を見ていた。

「……2日ぐらい過ぎると急に活気が出てきた。避難所にいる人々が〝生きる〟〝生きている〟という言葉を見つけ出したからだ。お互い励まし合ったり、助け合ったり、息苦しさが消えた。みんなが知恵を出し合って、温かいものも食べられるようになった。……でも、1週間を過ぎると、さすがにどうしようもない現実が見えてきて、考える時間が多くなった。そして、また息苦しくなった。大人や老人は急にため息とたくさんのグチをこぼすようになった。その声は日に日に大きくなって、夜中に突然どなり声が聞こえることもあった。……色々なことが分かっているつもりだけど、誰にも、どうにもできない」。

神戸市立鷹匠中3年だった（当時）竹■知世さんは、避難者が現実を受け入れて、スタート地点を見つけ出さねばならない、とつづった。彼女がこれを書いたのは震災2ヵ月目。未だ、学校と地域が重なり合っていたころの、一人の少女の実感である。

むしろ、子どもたちの方が冷静だった、という教員の報告も少なくない。

見知らぬ老婦人に食べ物やお湯を運び続けた小学5年生、食べたあとの片付けに回った中学1年生、給水車からバケツで水を運んだ小学4年生……、表し方は、さまざまながら、子どもたちは計算抜きで働いた。

当時「被災者しとる」という言葉があった。お互いが被災者なのに、自分だけが被災者と思い込んで何の協力もしようとしない人のことを指す。

「いわゆるインテリ層にそれが多かった。動いたのは職人さんや商店の人たち。同じように子どもたちも、イイ子は被災者していて、ワルといわれたツッパリが頑張ってくれました。私の、子どもたちを見るモノサシが狂っていたことを気付かせてくれたのが、彼らワルガキです」。（西宮・38歳・教員）

非日常の状況の中で、学校と地域の関係、大人と子どもの人間としての見直しなど、震災があぶり出した問題は多い。それを、人間教育にどう生かすか、も重要な課題の一つだろう。

実例をあげればキリがない。しかし、被災者たちが、いかに「近所の学校」を無条件で信頼して避難したか。受け入れた学校サイドが、いかに改めて地域とのかかわりを認識したか。そこから“地域の学校”の再構築の芽が見える。

## 4．教職員の果たした役割

地域の住民が学校へなだれ込んだ時、教員自身も被災者だった。しかし、自宅は全半壊

であろうと、けがのなかった教員は職業的というより本能的に勤務校に向かった。

まず、子どもたちの安全を確認し、保護したいと願った。だが、避難所と化した学校では、住民の救護、住空間の整備、寝具や衣類の調達、食料と水の確保、トイレの清掃、引きも切らぬ避難者の応対、医療機関への連絡など「戦場さながら」だった。

1993年11月に修正された「兵庫県地域防災計画」でも、直下型震度7の地震は予測される災害に入っていない。その中でも各市町長が避難所として指定する第1順位に公立小・中学校があげられている。だからといって、緊急避難所とされた学校には、それに見合う備えは何もない。つまり防災計画は「計画」でしかなかった、ということになる。

また、1994年に神戸市が策定した防災計画の地震編では、最大震度5を想定し住民の避難についても、行政による広報と誘導が行われる、と楽観的な観測を出なかった。学校を避難所として指定はしたものの、そのための資材・食料・水・救護要員などの備えは一切なかった。

そんなところへ、何の指示も情報もないままに、地域住民が殺到した。

たとえば、神戸市立鷹取中学校のケース。

「1月17日、7時45分には生活指導の教師が門を開けている。体育館に避難者が流れこんできた。9時までに校長、教頭が到着したが、当日、学校に到着できた教職員は4分の1の約10人。停電で開かないシャッターを数人でこじ開けた。

……高橋病院が被災し、入院患者ともども1階の4教室へ引っ越して来た。夕刻、行政から遺体を100体収容してほしい、と言ってきた。その後、200体という連絡があり、急きょ4階の椅子や机を片づけた。結局、70体くらいだったが、教職員も手伝い、線香を買ってきたりして安置した。

その間、教職員は手分けして地域の自治会に、学校へ避難するよう呼びかけた。校区内を教員が回り、自治会には鷹取駅前にいた長田区民にも呼びかけてもらった。

街中、家屋は倒壊し、ガス臭い。鷹取商店街あたりは火も出ていた。卒業生が生き埋めになっているのを救出しようとしたが、どうしようもなかった。この卒業生は2日目に遺体となって収容された。

初日の夕刻、広島から赤十字のチームが毛布を持って到着した。この救急医療のなかでも何人かが亡くなった。夜になって発電機が動かなくなり、教員が家から持ってきたキャンプ用のランタンで検屍するという状態だった」。

この学校では最大避難者数およそ2,100人。たちまち困ったのは、食料の確保、情報の収集、トイレの始末だった。

「初日は夕方になって、いくつかの新興宗教団体から差し入れがあり、2人に1つくらいのおにぎりやパンを配ることができた。それでも50以上の教室すべてに手が回らない。次の日から、物資はどんどん来るのに世話をする人はなく、結局、教職員がすべてを引き受けざるを得なかった」。

こうした場合の地域の対応は、学校によってさまざまだった。地域の自治会が素早く立ち上がり、男性は居住区の状況確認と救援、女性は子どもの安全確保と避難所での下働き、と分担して、学校と連携した例も決して少なくない。

「初日は電気も電話も通じず、情報はラジオだけが頼りだった。学校のラジオやキャンプ用のランタンを教室の避難者に配ったりした。……2日目に北陸電力の救援で発電ができるようになり、校内放送が可能になった」。

外部の情報が途絶えた時の不安は計り知れない。ましてや余震が続き、燃えさかる火の手も見える中では。

「初日、まだガスが出ているとき、管理人室のボイラーのタンクにたまっていた水をわかし、食物をかき集めて提供した。それ以後、水もなく、特にトイレ掃除に苦労した。校長もトイレ掃除に加わった」。

どの学校も、当初は水の確保に悩まされた。学校プールからのバケツリレーも水量に限度があり、トイレ掃除のためだけに川や池からバケツで汲み上げたところもある。だが、足の踏み場もないほど推積した汚物の処理をどうするか。近くの山地に深い穴を掘り下げて処分した例は、むしろ少数の部類。想定もされなかった事態だけに、すべてが行儀よく処理されたと言い難い。排泄は人間の生理現象である。当然ながら、今後の備えには、そのことにも思い及ぼす必要があろう。

「2日目からバイクで校区の避難所を回ったり、子どもたちの状況確認が始まった。全校生700人のうち400人の家庭が全半壊で、当初80%以上が自宅を離れていた。3日目以降は電話による問い合わせや、被災者を尋ねる訪問者の対応に追われた。ずっと放送しっ放しだった放送設備もパンクした」。

こうした混乱状態は、被災地のほとんどの学校で見られたところである。

## 5．外国籍避難者との共生

各学校それぞれが苛酷な条件を背負っていた中で、あえて神戸市立鷹取中学校のケースを取り出したのは、ともすれば被差別につながりがちな問題を赤裸々につづり、共生社会への芽を懸命に見つめているからだ。

「校区外からも避難してきていた。全体で1,600人のうち3分の1は在日韓国・朝鮮人、ベトナム人が120人、ペルーの出稼ぎの人もいた。当初はベトナム人に対して流言のようなものもあった。学校にも『ベトナム人ばかりに物資をやってどないするねん』というような苦情や脅しの電話がかかってきた。『ベトコンは出て行け』という落書もあった」。

「（だが、本校には）各学年1人ほどベトナム人生徒が在籍しており、教師も生徒や保護者と普段接していたのがよかった。ベトナム人の卒業生、太田中、駒ヶ林中の生徒たちが通訳などで意思疎通に参加協力してくれた。

子どもが学校に通っていたり、日本人との交流もあって共同生活ができる人は避難所に

残っていたが、今までに差別を受けた人や、日本人とは一緒に住めないという感覚の人は駒ヶ林公園などで孤立し生活していた。

生活習慣、言葉の障壁、南北ベトナム人の間にある対立感など、微妙なところで種々問題があった。

共同生活をするためには、みんなで作ったルールを守ってほしい。日本人や在日の人たちには、生活感覚が違うことに寛容であってほしい、と双方にお願いした。

『みんな同じ被災者じゃないか、関東大震災のときの朝鮮人虐殺のようなことをするのか』と、班長会で教職員が真剣に訴えたこともあった」。

“在日”社会も世代交代によって、今や3世、4世がコミュニティの中心的な担い手になっている。関東大震災で、デマに踊らされた民衆が多数の罪なき朝鮮人を虐殺した事実は、たとえ知識として知っているとしても、今回の震災で同様の悲劇が起きるなど思いもしなかったろう。しかし、2世など多くの差別に耐えてきた高齢者に警戒感がなかったとはいいきれない。日ごろ協力する機会の少ない在日本韓国民団と在日本朝鮮人総連合会が、それぞれに入手した死亡者名簿の交換をするという交流の素地に同胞を守る共通の思いがあった――民団の役員はこう言う。

だが、「在日」つまり定住外国人と日本人との際立ったトラブルはなかった。つね日ごろの人間づきあい、民族理解が、垣根を引き下げたことの、一つの表れだろう。

東神戸朝鮮初中級学校、西神戸朝鮮初中級学校では炊き出しが行われ、近隣住民に振舞われた。明石朝鮮初級学校では、壊れた塀の修復を市に頼み込んでも取り合われず、近隣住民が一緒になって市に掛け合った。

大震災という非常事態だから力を合わせられた、という見方もある。しかし、日ごろ、隣人意識がなかったら、非常の中で、こうも一体感が働いただろうか。

後に触れる「防災教育」では、イザという時の助け合いを生み出す人権意識がカギになる。「共生社会の実現」と言い換えてもよい。

## 6．学校再開まで

避難所と化した施設の運営で、被災地の教職員は睡眠3時間というのはザラ。まさに不眠不休の状態が続いた。本来の学校業務が手につき始めたのは、ボランティアを積極的に受け入れてからである。

だが、マスコミ報道が特定地区に集中したことから、「救援物資もボランティアも、神戸市長田区、東灘区と芦屋市に集中し、西宮では市立中央体育館の避難風景、宝塚に至っては人のいない歌劇の大劇場だけだから、被災の実態は伝わらなかった。彼らは足場のいいところと、被害が“絵になる”ところしか行かなかった。“その時”障害児はどうなっていたのか、養護学校に足を運んで聞き出すぐらいの、学校から地域を見るという視点も姿勢もなかった。このヤジ馬的なミスリードが、どれほど大きくてマスコミへの信頼をそ

こねたことか……」。（西宮市・49歳・小学校教員）

マスコミが頻繁に取り上げた芦屋市立精道小学校の場合――

「マスコミへの対処には困惑した。（中略）同じことを何回も話す時間的な余裕もないし、避難者の生活や健康のための対応に追われているのに、少し待たせただけで怒ってしまう記者もいた。３人の子どもが亡くなったクラスに集中的に取材しにやってきたり、テレビも１度放送したことの続番をつくったり、迷惑もはなはだしい場合があった」。（『阪神・淡路大震災と学校――教育の現場からの発信』兵教組）

とにかく学校業務に戻れるところから事務についた。上記、精道小では、８人の児童が死亡したが、教職員が葬儀に参列できたのは堺市での１人だけだった。何しろ「児童の在籍移動、学籍移動での手続きが大変な負担だった。親は芦屋市にいないと仮設住宅や、その他の情報が入らないから、子どもだけを親戚にあずける場合が多くて、低学年の子どもには不安であったと思う」。

幸い、この学校にはボランティアが各地から駆けつけ、物資の仕分け、食料の配布、電話の取り継ぎなど、多い時で50人、常時10人がやって来て、２月上旬には自治会が組織された。ただ、情報も少な過ぎたし、市の常駐者もなく、市の広報車は「精道小学校に行けば青いシートがあります」とか「カセットコンロがあります」と流したが、教職員には初耳で、物資も届いていないこともあった。

いかに予期せぬ事態とはいえ、日常的に組織だった情報ネットワークが整備されておれば、限られた市域で、ちぐはぐな対応は生じなかったはずである。

ともあれ、３学期も始まって間もない時期だった。卒業、進学が目前に控えている。『兵庫県の１年の記録』によると、市町立学校では「１月18日以降、学校への避難者受け入れを優先しながら、東播磨、淡路両地域から徐々に授業再開が進んだが、神戸市立小・中学校は全校休校。阪神地域では西宮市、芦屋市の全校と他市の一部小・中学校が休校していた。

１月30日の時点では、芦屋市の全校と神戸市の109校、さらに西宮市の一部小・中学校を除き、他の市では短縮授業を含めて再開していた。校舎の被害が大きい学校では、臨時校舎の建設や周辺学校への分散等により授業を再開した。

２月17日時点でも、神戸市の19小学校、１高等学校、３養護学校と西宮の１養護学校が休校だったが、２月24日、全校で授業が再開されるに至った」。

各校の教職員にとって、再開へこぎつけるまで文字通りの苦労は、想像を遙かに超える。避難所の管理・運営にしてもすべてをボランティア任せに出来ない。さりとて自治組織を形成するにも「リーダーシップをとりすぎると頼りかかられ、離れてみていると“先生どないしよ”と判断を求められる。本当は結論が出ている問題でも、やはり教員を“緩衝地帯”として置いときたいんや、と感じさせられると、学校の仕事は教職員で、避難所は住民自治で、と割り切れなかった」という。（神戸市灘区・小学校教員・45歳）

多少の不安はあっても、避難所の運営は責任分担できる。中でも他府県からの教員グループがボランティアとして来てくれた時は、電話の応対からトイレ掃除まで、さすが同業と思わせる心配りと手際良さが何よりの救援だった、という。

自分にできることを持ち寄って、少しでも多くの人の困難を手助けするのがボランティアなら、地域住民の自主的な動きも、世話をかけた感謝を精一杯表わしてボランティアに勇気を与えた高齢の人たちも、すべてがボランティアだ。避難者同士でいたわり合う場面もしばしば。与える人と与えられる人、という関係ではボランティアは成り立たない。子どもたちも水運びや救援食料の配布などを手伝った。

「みんな、自然に役割を、身に合った形で分担していた。それを見て、私たち(教職員)だけがシンドイというのは思い上がりで、いま、何をしなければならないのか、冷静さを取り戻せた。実際は、すんなりと本務に集中できない状態が続いたけれども……」。(神戸・小学校教員・42歳)

児童・生徒の生命の安否は、とりあえず集約できても、生存者で全国各地へ転出する者が相次いだ。その数28,000人を超えた(3月24日現在)。前述の「転校手続きに追われた」というのは、学校によって差があるにしても、並の事務量ではない。というのも、転出した児童や保護者に、帰れる状況になれば元の学校に帰りたいという希望が強かったこともあり、その間にも児童・生徒の安否や被災状況の確認に追われて転出に伴う事務がふだんのようにはかどらなかった。

少数例かも知れないが、転出児童の受け入れ校(島根、広島、山口など)と連絡をとり、子どもたちの心の状態に気配りした教員も数人にとどまらない。こうしたアフター・ケアが、どれだけ子どもたちの励ましになったことか。4～5ヵ月後に“帰ってきた子ども”たちが、口をそろえて「元気づけられた」「両親も、何とかして神戸へ帰ろう、と頑張ってくれた」という。

県教育委員会も、現場の事情を知って、2月10日、「兵庫県南部地震における被災地域等の学校運営について」通知を発し、各市町教育委員会に、指導要録、卒業証書などの弾力的な扱いについて具体的な方針を示した。公立小・中学校に限れば、転出者数は徐々ながら戻ってきた。ピーク時の28,000人から、8年1月1日現在で9,977人、8年1月12日現在では9,818人となった。教員にとっては「帰って来られない子どもが一番気がかりだった」。

続けて『兵庫県の1年の記録』から、学校再開への足どりを引用すると――。

県立高等学校の場合。「公共交通機関や水道・ガス等の復旧に伴い、被害の大きかった学校でも短縮授業や分校方式などの方法を採り入れながら授業を再開していった。2月10日、湊川高校の授業再開により、県立高校の休校はなくなった」。

また、県立盲・聾・養護学校の場合。

「神戸・阪神地域の県立盲・聾・養護学校9校は、数日間の休校や短縮授業を行ったが、

校舎の損壊状況が授業に支障をきたす程のものでないことが判明するに伴い、１月30日、すべての学校が授業を再開した」。

だが、あえて１例をあげる。

神戸市立青陽東養護学校（灘区）は、避難所に指定されていなかった。この地域で指定された避難所の内灘小学校へは2,000人が詰めかけ、この養護学校にも最大1,500人がなだれ込んだ。教職員70人のうち当日の出勤者は校長を含む８人。うち単車で来た４人は子どもの家を見て回り、学校内は４人で対応した。

避難所に指定されていないから、忘れられたり後回しにされたら困る、と考え何度も区役所に水、毛布、食料を依頼した。

午後５時ごろ電気が通じ、暖房が作動した。環境がいいという口コミで次々と避難者がやって来た。が、１月末までは教職員７、８人が交代で泊まり込み、休む間もなく働いた。

１月末になって、避難者の自治会づくりが進み、トイレの問題に始まって水の当番、救援物資の受け取り・配布、名簿づくりなど生活全般にわたって積極的に働いた。これで教職員の負担はようやく軽減された。

子ども86人全員が無事と確認できたのは１月23日。２月８日には保護者同伴で自由登校が始まった。養護学校は校区が広い。東灘区の深江幼稚園に10日ほど間借りをしたが、２月22日に学校を再開した。

木工室は機械が引っくりかえっていて危険なため人も入らなかったので、学校再開にはそうした部屋が当てられた。それでも、避難者に教室を空けてもらわなければならない。次の証言は、学校側のつらい立場を物語っている。

「……入る時から一つのファミリーができており、すでに各部屋のなじみが出来ていて場所を移りたがらない。完全倒壊のマンションぐるみで入っている部屋もあった。教室を空けてもらうにもそれがネックになったが、最後は気持ちよく教室を空けてくれた。しかし、その集団に他の人を混ぜるのは難しいことだった。

教室を空けてくれとは直接いわなかった。自治会が状況を調べて処理してくれた。しかし、本校はPTAと地域は関係がないので他の学校と条件がちがい、やりにくい面もあった」。

むろん、これは、まだしもスムーズに運んだ例である。

家を失い、行くあてもない人たちから、何も状況は変わっていないのに追い立てるのか、といった抗議も各校であった。だが、地域の自治会がまとまっているところは「子どもたちに学校を返そう」と自主的に教室を空けたけれど、被害が甚大で校区外からの避難者が多いところは摩擦が生じた。学校は再開したものの仮設住宅が校庭の半分を占め、トイレは共用という状態で不自由をかこった学校も少なくない。

小学６年生の私学受験や、中学３年生の進路指導など、教員の仕事は山積みしていた。卒業式も近づいている。体育館は避難所になっていて使えず、会場をどこにするか、悩ん

だ。避難者にそのことを告げた教職員の誰もが「身を切られるような思いだった」という。

## 7．保健室――心のケアへ

学校の再開に伴って、子どもたちの登校数は徐々に増えた。被害の比較的軽かった子どもは、友だちと恐怖体験を語り合い、無事を喜び合い、友だちを亡くした子どもたちは共に泣き合った。学校だけが、何もかもこだわりなく自分を解き放てる場だったのかも知れない。

だが、激変した環境の中で、心の傷を受けなかった子どもは少ない。子どもたちが顔をそろえ出しても、そこから苦闘が始まったのが養護教諭たちである。

震災直後、各学校の保健室は“野戦病院”と化した。ほとんどの学校で保健室は備品が散乱して足の踏み場もない状態だった。とうてい医務室として使えない。それでも、避難者で重症のけが人、老人、妊産婦、乳幼児は保健室へ殺到した。学校によっては遺体安置所になったところもあった。

ともかく避難者の中から医師や看護婦の有資格者に呼びかけて応援を求めたものの、水も医薬品、紙おしめなど皆無に等しい。「すり傷、切り傷の薬はアッという間になくなり、ガーゼも包帯もたちまち品切れ。近くの薬局店主が『うちは潰れたけど、クスリは取り出せるかもしれん』いうて3、4人で走り出したが、しばらくして『ペシャンコでアカンわ』と帰ってこられた。たった一つの救いは、恐怖感がなまなましくて誰も大声を出さなかったことかなあ」。（神戸市兵庫区・養護教諭・49歳）

それが、学校再開に伴い、子どもたちと直接向かい合うようになると、さまざまな問題が見えてきた。兵庫県養護教諭研究会連盟の記録集『'95悲しみのふちから　愛と希望と大いなる未来へ』には、それぞれの実践が報告されている。

「震災後、体育館が避難所となり、中に本校の児童も数人いた。その中に幼児退行（赤ちゃん返り）した子があり、おねしょをしたり、授業中にお漏らしをしてしまい、そのたびに保健室で着替えをさせる日が数日続いた……。トイレに行けない原因が分かるまで出来るだけ叱らないように保護者にもお願いした。このような指導を続けるうちに、住み慣れた部屋へ戻ると、お漏らしもしなくなった。

いつもと違う場所での生活から精神的に不安定になっていたこと、また学校のトイレに一人で行くのが怖かったことが原因だったようである」。（尼崎市立成徳小・北口真理）

ほかにも、ふだんはあまり話をしない子が「眠れない」と訴えたり、不定愁訴で保健室へ一日に何回も来る子もいた。北口先生は、

「……子どもなりの理由を話しやすい雰囲気にしたり、時間をゆったり取るというような細かい配慮に欠けていたのではないか。地震によって、日ごろ、子どもたちへの対応の仕方を振り返るきっかけとなった」。

と反省する。日ごろ手抜きしていたらこの反省は生まれない。原点に戻る謙虚さは、他

の養護教諭にも共通する思いだろう。

震災は、子どもたちにとって、まさに悪夢に似た体験だった。多くの子どもは暖衣飽食をつねとしていた。それが電気もガスも水もない上に、当初は乾いた食パンを分けて食べる“異次元体験”を強いられた。中には生まれて初めて遺体と並んで横たわった恐怖を引きずり、夢を見るのが怖い。と不眠症になった子もいる。

「……再開後の保健室は閑散としていた。全校生の減少のためか、2部制授業の限られた慌ただしい時間のためか、それともプレハブ住宅の建つ運動場の使用制限のためか、いろいろ原因を考えながらも、保健室からみた子どもたちは元気であると捉えられた」。（西宮市立広田小・和田美枝子）

ところが――

「『母親にくっつき甘えがひどくなった』『夜、一人で眠れず母親が抱いて眠るようになった』『震災後ずっと下痢が続いていたが仮設に移り、落ち着いてきた』――新学期5月の家庭訪問で得られた心のケアを要する子どもの様子である。学校では友だちや教師とのかかわりによって頑張っている子どもたちも、家の中では、経験した恐怖を記憶の中に抱え、震災後のさまざまな家庭の問題を目の当たりにしているわけで、改めて子どもたちを見直す必要性を感じた」。（同前）

甘えたい、受けとめてほしい、という子どもたちの心情にどう答えるか。養護教諭は真剣に子どもたちと対（なか）い合った。

うわべで見れば屈託のないように見える子どもたちが、人には見せない心の傷。それを癒さぬ限り、学校は再開しても、教育の再開はあり得ない。そんな熱い思いが、今なお続いている。

ただ、心の傷は簡単に癒せない。震災から2ヵ月半後の4月から、神戸市児童相談所が開設した「こころの電話相談」には毎月約50件の相談が寄せられた。6月の相談件数は73件。「不登校」「粗暴化」についての相談が増えた（『朝日新聞』1995年7月15日）という。

たとえば、神戸市内の小学校3年の男児は、震災後3ヵ月間に2回転校した。最初の大阪府内の学校ではクラスの友だちができず、先生にも「被災者」の気持ちを理解してもらえなかった。クラスになじめぬまま不登校に。その後、神戸市内の別の学校に再登校したものの、登校を渋る日々が続いたという。

また、小学校6年生の男児は、震災から何ヵ月かたって突然、母親をたたいたり、汚い言葉を浴びせるようになった。同相談所の村上英雄主査は「震災後の人間関係や家庭環境の変化によって引き起こされた二次的ストレス」だと分析した。保健室が再開され、いかに優しく受け入れようとしても、こうした不登校児や、家庭内での反抗的な態度までつかむことは難しい。

同4月、兵庫県教委は、被災地の小・中学校に震災復興と防災教育の担当教員計143人を配置した。子どもたちの心のケアに加え、県外に疎開している子どもとの連絡に当たる

のが任務だった。

上記の新聞記事を、そのまま引用する。

「神戸市須磨区の千歳小学校で防災教育担当の西尾雅史教諭は、受け持ちのクラスの児童を対象に、定期的な心のアンケート調査を続けている。一見普通に見えても、家庭ではふろやトイレのドアを開けたままにしていたり、一人になると恐怖感に襲われるという子は多い。

父親を震災で失った小学3年生の男児がいた。個別指導はせずに、クラスの中での自然治療を願いながら見守ることにした。数ヵ月たち、男児は『そっとしてくれてよかった』ともらした。『肉親の死を自分の心の中で消化できたのでしょう。積極的にかかわればいいというものではありません』」。

傷む心に踏み込むことも、かといって、間をとり過ぎることも出来ない。実に難しい。しかし、手をこまねいていられない。

「理解からいえば、子どもと親と学校の三者が協力して……というのが本来の形だが、子どもより先に、親の心のケアが必要なケースも多く、しばしば限界に突き当たった」と語る教員も少なくない。施設や設備の回復よりも、人間として普通の精神活動を取り戻すことが先決、とする教員の努力は、今も続いている。

〈参考文献〉
『阪神・淡路大震災――兵庫県の1年の記録』兵庫県　1996年6月
『1995年兵庫県南部地震災害における学校・教員の役割と今後の防災体制並びに防災教育のあり方に関する緊急研究』兵庫教育大学地震災害調査班　1995年3月
『'95悲しみのふちから　愛と希望と大いなる未来へ』兵庫県養護教諭研究会連盟　1996年1月
『朝日新聞』1995年7月15日

# 第二節　教育施設の防災機能

## 1．地域防災拠点としての学校

「地震列島」といわれる日本で、いつ大地震があってもおかしくないことは、誰しも知識としては知っていたはずである。

しかし現実に、大地震に見舞われた時、マニュアルもなかったし、たとえあったとしても事態の対応に役立たなかった。震度７という想定外の衝撃を実体験して、改めて諸問題に直面した、というのが本音でなかったろうか。

にもかかわらず、各学校・園は否応なく地域の防災拠点となった。防災拠点というより生活拠点というべき実態だった。被災地の人たちが“近所の学校”へ、なだれ込んだのだから。

当初の１～２週間は、教職員が無休の状態で働き、地域の協力者と共にコミュニティを形成した。今できることをやるしかない、と「前後左右が見えない状況の中で動いていた」（西宮市・46歳・教員）ものの、「（地震発生が）早朝だったから、まだ救われた。もし、子どもたちが登校していたら、地域も何もなかっただろう」と振り返る。

もし、子どもたちが登校していて、大地震が発生したら、その子どもたちを守りきれる防災拠点であり得たか。建物被害の大きかった学校の思いは深刻である。

また、この地震の経験によって、地域の人びとは、今後、突発的な災害時には最寄りの学校へ避難することになるだろう。震災以前は「近くの学校」ぐらいにしか考えられなかった人たちが、卒業生であるなしにかかわらず学校へ身を寄せ、学校をコミュニティの核として見直した。学校を、学校教育の施設にとどまらず地域の社会教育の場に活用してもらおうとする方向からすれば、願ってもないチャンスである。

広がる火災を見上げ不安そうな住民（１月17日　長田区御蔵小学校）

ひとくちにコミュニティといっても各地域・各校さまざま。我勝ちにスペースをとり合ったり、救援物資をとり込んだり、精神の動揺そのままに振舞ってトラブルが続いた学校もある。それを、なだめに行ったのが、学校の教員だった。

「当初は、みんなが被災者だった。が、

時間がたつにつれて我が出てきて、自治組織の人にバトンタッチしないと治まらないようになった。そこからです。先生が頼んできたから、わしらで解決しよう、と自治組織の人たちと私らが結びついたのは」。（神戸市・41歳・教員）

もし、この時、教員の主体的な行動がなかったら――

「学校は単なる一時的避難所でしかなかったでしょう。しかし、先生たちが率先して活動されたからこそ“ここは学校なんだ”という意識が絶えず離れなかったし、同時に、地域の防災拠点なのだという思いを新たに出来たと、私は確信しています」。（神戸市・59歳・自治組織代表）

そうした中で、防災機能の見直しが始まった。便宜的に指定された名ばかりの「避難所」を、実態の伴った防災拠点とするために、何を、どうするべきか。それは、子どもたちが在校中に震災に見舞われた場合を想定すれば、まさに緊急の課題だろう。

だが、実際に児童・生徒の在校時に災害が起きたとき、果たして学校施設へ無差別に地域住民を受け入れることは可能であろうか。その場合に予想される人的被害やパニック状態は、はかり知れない。学校と教職員の第一義的任務は、子どもたちの緊急救護と安全の確保であって、避難住民との対応は二次的なものにならざるを得ない。

とすれば、当然、学校・園以外の地域防災センターなどの建設も重要な検討課題だろう。そのことも視野に収めながら、いくつかの課題をあげておきたい。

## 2．学校・園の防災管理、その課題

神戸市教育委員会の『阪神・淡路大震災　神戸市立学校震災実態調査報告書』の中で、佐古秀一氏（鳴門教育大学）・植田義幸氏（大阪大学）の両氏は、学校・園の被害と防災管理の課題について、

①講堂・体育館の天井の落下あるいは損壊は40％以上の学校・園に及んでいる。その安全性に関して点検を行うとともに、損壊状況の事例を収集した上で、それらの場所で被災した場合の避難方法についても検討を加えるべきであろう。

②校舎出入口付近や運動場の被害が少なくとも30％を超える学校・園では地震の揺れがおさまった後、教室から校庭への避難を想定して避難計画が立てられている。

今回の地震は授業時間外だったから現実の問題としては顕在化しなかったが、校舎出入口の破損や運動場の亀裂などが生じた場合を想定して、避難方法を再考することが必要だろう。

③設備・備品類の落下、転倒数でみると、各種の書棚、書架の合計は2,500を超え、ロッカー、テレビは1,000を超えている。コンピューターも800余の転倒、落下が報告されている。また危険物が収められている理科準備室の薬品棚の転倒も100を超えた（これらの数字は、校舎の被害が甚大で確認すら困難だった時点でのもので、被害総数はかなり上回ると見られる）。

たとえ不測の事態とはいえ、これほど膨大な数の転倒、落下が生じたことに関して、これまでの防災対策に不備はなかったか、再点検する必要がある。

先の調査報告書は、再検討の必要性について、さらに次のように指摘した。

「例えば、1982年に実施された『学童に対する防災教育のあり方に関する研究』（研究代表者・金子照基）では、全国6都道府県の防災対策を比較している。

これによると、“ロッカー、戸棚等の落下・転倒・移動の防止”を実施している比率は兵庫県ではおよそ24%にすぎない。これに対して静岡では約70%、東京でもほぼ60%の実施率となっている。この調査結果は府県単位の集計なので、神戸の状況とは相違しているところもあろう。しかしながら、地震災害を想定した対策が、関東・東海地方と比べてこれまで手薄であったことは考えられる」。

また、兵庫教育大学の徳山明教授は、地域コミュニティの核として学校の役割が再確認された、という前提にたって

「今後の学校では、本来の教育機能の強化と共に地域のコミュニティへの開放を図り、防災機能を強化した新しいコンセプトの学校を構築する必要がある」。

そのために、今後の方向を、ハード、ソフトの両面から検討を重ね、次の提言を行った。

まず、ハードの面では、すべてに優先して学校の倒壊はほとんどなかったものの、池の埋め立て地など軟弱地盤への対応を考えると、必ずしも万全ではなかった。今後の基本設計は、この体験を踏まえたものでありたい。盲学校などの障害者をかかえる学校は、なおさらで、飛散防止ガラスなど、特別に安全強化を図る必要がある。

内部施設としては、救命救急医療の設備が完備されていたら、より多くの人命が救えたかも知れない。が、教育施設に、そこまで求めるには限度を超える。それよりも、避難所となったすべての学校で、いちばん困ったのがトイレだった。ことさら説明するまでもない。小学校のトイレに、しかも水、電気の止まったところへ1,000人～1,500人が詰めかければ、どんな状況になったか。だから「災害にも強い自家浄化のシステム」を、いかに導入するか、これは重要課題である。現に、トイレへ行くのを我慢したことによって心身ともに変調をきたした人が、長期にわたって体調を崩した例は、決して少なくない。

避難所という居住環境は精神的にも不安定である。しかし、排便・排尿という生理的な欲求が満たされない状況での、我慢ならない苦痛は、きわめて人間的である。

「生理的な欲求は、精神以前のもので、ただトイレへ行きたい、という思いで何も目に入らず、聞こえなかった。だからといって仕切もないところで用もたせず、6、7人が固まって物陰で、お互いに見張りをしながら穴を掘ったら、そこへ30人ぐらい女性ばかりが殺到して、用を足したあと話し合った。とにかく自分らで掃除しよう、そして倒れていない家に消毒液があったら持ち寄ろう、と」。（神戸市兵庫区・52歳・主婦）

こうした生理的な発想が避難者である以前の、人間的な要求を考える時のベースになるのではなかろうか。

ただ、突発的な災害に対して、学校には救命救急医療の設備はない。救急衣料品や器具を常備することも、それを活用できる医師や看護体制から考えて、有効とは思えない。現に、

「避難所ではあっても、医師も看護婦もいない保健室に、救急センターの機能を求められても、私たちにはどうしようもない。保健室は、子どもたちの心の居場所であっても“救護所”ではないんです。だから、地域の医療センターと絶えず連絡をして来たのですが、イザ震災で、電話も通じない、となれば頼みは、けが人・病人とその家族の生きようとすることしかない。つらかったですねェ」。（西宮市・47歳・養護教員）

学校の保健室と地域の医療センターとの役割を認め合いながら、相互の連携をもっと密にしたい、という教員の思いは、各地に共通するはずである。

関東・東海地方で大規模な地震が起きかねないとされた４、５年前に“震災グッズ”が売れた。懐中電灯と電池、ラジオ、トランシーバー、無線電話、あるいは常備薬も含まれていた。だが、阪神大震災の被災地では、切迫感がなかったせいか、多くの学校で、そうした備品に意を用いたところは少ないという。油断というだけでは済まされない。何が起きるか分からないという前提で、子どもたちを災害から守る、という基本姿勢があったかどうか。教育システムの根幹にも関わる課題であろう。

徳山明教授の提言・その２は、ソフト面での避難所の管理・運営についてである。

重要なことは、緊急時の役割分担をするまでの指揮系統をどうするか、だ。避難所となった場合の責任は福祉課など行政の側にある。だが、この震災では、学校施設に行政職員が駆けつけた事例の方が少ない。とっさの対応については校長あるいは教頭の指示で教室や校庭の活用が始められた。行政職員だけでは、おそらく判断もつかず、かえって混乱したかと思われる。やはり施設の全体を把握した校長もしくは教頭に判断をゆだね、やや落ち着いた時点で、行政への引き継ぎをする手順の方がスムーズに運ぶのではなかろうか。

次いで、教職員の役割について。学童の在校時なら何をおいても避難誘導し、学童の安全を図らなければならないが、今回のような発生時刻なら、交通事情によって、すぐには出勤できない場合もある。そうした際には、勤務校にとらわれず、住居に近い学校への暫定的な振り替え勤務が出来るようなシステムを作る必要がある。特に養護教諭は避難所に欠かせないので、災害時の機能的な勤務体制を確立しておきたい。

その上で、前述した救急救命地域医療体制の重要性が改めて問われる。

確かに、学校の保健室に、救急センターの役割を担え、という条件はない。校医といっても自宅や医院での治療に追われて、学校からの電話も途絶。重患をどの病院に運ぶべきか情報もつかめない。こうなれば、養護教諭が頼りになる。

「……自分の目の前のことしか考えられない状況ではあったが、せめて電話が通じるようになった段階では、養護教諭同士、もっと連絡をとり合うべきだった。ライフラインの状況、薬のことや開いている医療機関の情報、どこの学校で24時間医療体制を組んでいる

のか……。

今後、いろいろな備蓄も大切だが、各学校段階だけでなく、養護教諭の組織として市、県段階ぐらいまでのネットワーク作り、マニュアル作りが出来れば、と思う」。（西宮・北夙川小・稲田恵美教諭）

この震災で、養護教諭の行動が、心に痛手を負った子どもや避難住民にとって、いかに励ましを与えたか、については多くの記録がある。むしろ、

「医師でない養護の先生が、限られた医薬品で懸命に手当をしている時、ほかの先生は知らん顔やった。校医の指示を受けに行くか、ぬり薬をぬって包帯を巻くか、何なりと手助けは出来たはずや。あんな非常の時に備えて、教職員全員が救急のイロハを研修してもらわんと……」。（宝塚・72歳・元教諭）

といった教員全体にチームワークを求める意見もある。直後の現場を歩いた限りにおいては、後者の元教諭の見方に共鳴するところが大きい。もちろん、それぞれの事情によって、一律に正否で片付けられないにしても。

しかし、いかに教員が救急医療の基礎知識を修得したとしても、それはあくまで初動段階での話。重症者こそ救急救命の対象となる。そのためには、医療機関のネットワーク化が何よりも優先して図られる必要があろう。その医療機関のネットと、養護教諭のネットを、うまく組み合わせることが出来れば、地域防災計画も、より充実するに違いない。

## 3．学校と地域との連携

地域の防災体制は、学校を中心としても、学校だけで成り立つものではない。防災体制とはいえ、災害を未然に防止するすべはないにひとしい。ただ、災害が起きた時、死傷者が一人でも少なくなるよう万全を期すことは、知恵をもつ人間の、最低の義務でもある。

学校における防災体制とは、建築設計・構造上の防災機能も含めて、避難所となった場合の自治組織が問題となる。

徳山明教授の「……行政を中心とした町内会、婦人会等の組織、学校をとりまくPTA、学校開放などの組織があり、これらが学校と有機的に関連して避難所を動かして行く必要がある。その中にボランティアも位置づける必要がある」という指摘は、素直に受けとめるべきだろう。

ただ、今回の震災では、行政は行政の枠を越えることなく、町内会は、それぞれの区域の対応に追われた。PTAは“被災市民”となってPTA活動に思い及ばず、婦人会も組織的に動けなかった。民生委員さえつかめなかった逃げ遅れの高齢者を、戸別に訪ねあてたのは「高齢者ネットワーク」など民間のボランティア団体である。それも、日ごろの交流の中で名簿があったからこその地道な作業だった。

行政を頭にする既成の団体に、果たして日常的な人のつながりがあったかどうか。

しかし、地域・地区それぞれの状況によるとはいえ、障害者や病人、高齢者、乳幼児に

対する特別な配慮が必要である。実際に、ある学校では避難者の中で屈強な人から順に居心地のいい場所を占拠し、障害者や病人が廊下にはみ出たケースもある。これは日ごろの人権感覚の写し絵かも知れない。そんな場合の“災害弱者”への配慮は日ごろからつくり出し、避難校では校長もしくは教頭が状況を判断しながら指示を出すしか、他に実効性のある方法は見つけ難いのではなかろうか。

震災から1年目。1996年1月17日付の『神戸新聞』は、地域防災拠点としての学校について、横浜市の事例をあげた。

引用が少々、長くなるが、この機会に紹介しておきたい。

「関東大震災を経験した横浜市では『自分の身を守るには最低3日分の備蓄が必要』と親から子、子から孫へと言い伝えられている。猛威を振るった火事が鎮圧されるまで3日間を自力でしのげば、応援も来てくれる」（同市地震対策強化担当・立花誠課長）と。

横浜市は、広域避難所として公園などオープンスペース112ヵ所、備蓄場所73ヵ所などを持っていた。だが、阪神大震災後、市内の全小中学校442ヵ所を「地域防災拠点」として避難所に指定。各住居区ごとに避難する学校を割り振った。

学校には「防災備蓄庫」を設け、児童生徒が減少した学校では空き教室を利用。教室に余裕がない学校では、敷地内に新たに鉄骨造りの備蓄庫を建てることになった。'98年度（平成10年度）までに全小中学校で整備を終えたいという。

備蓄は発電機、担架、スコップ、ロープなどの救助用品。リヤカーや毛布、簡易トイレなどの救護用品。粉ミルクやおかゆ、乾パンなどの食料。情報収集のための携帯電話やパソコンの配備、といったふうに必要最低限度で、しかも心くばりが行き届いている。

ほかに、ヘリコプターの救援・救命を“円滑”にする屋上へのサイン表示も検討。すべてに前向きである。関東大震災の恐ろしさは身近に残っていた。地震予知体制の中でも関東は地震帯の中にある。そこへ阪神大震災。兵庫県南部には「まさか地震が……」という油断があった。一方、横浜は「明日はわが身」と身を引き締めた。

だから横浜市は、1995年9月、地域防災拠点となる各学校で運営委員会を発足させた。住民代表、正副校長、区役所職員の三者で構成し、共同生活のルールづくりや炊き出し訓練も行う。

また同市は15年も前から各地に循環式地下貯水槽を設置してきた。1000㎥と700㎥の大型貯水槽のほか、小・中学校などに100㎥、60㎥の貯水槽計45基を整備、今後も年間6基程度の増設を進めるという。

阪神大震災では、交通網の寸断で給水運搬さえ、ままならなかった。横浜市の立花誠課長が「普段から下地をつくっておく必要がある」と、神戸での印象を語ったが、防災という漠然とした概念はあったとしても、震度7ないし6を想定した具体的なシミュレーションと、その備えに欠けるところがあった事実は否めない。

横浜では今も、各区役所では係長以上が最低1人は当直を務め、学校長や区長などの人

事異動も“職住接近”を配慮しているという。引き比べて神戸市など被災地自治体は「200年に1回といわれる大震災。今は復興計画に防災を取り入れ、同時に仮設住宅から災害復興住宅へ、生活基盤の切り替えをすることが急務」と“目先”を追うほかないことを強調する。

しかし、だからといって、震災体験を生かした学校づくりに手抜きがあってはならない。さきに述べたさまざまな課題は、ノド元を過ぎれば……の格好で積み残されている。

あの、震災体験は、生きているのだろうか。

〈参考文献〉
『阪神・淡路大震災　神戸市立学校震災実態調査報告書』神戸市教育委員会　1995年8月
『1995年兵庫県南部地震災害における学校・教員の役割と今後の学校防災体制並びに防災教育のあり方に関する緊急研究』兵庫教育大学地震災害調査班　1995年3月
『神戸新聞』1996年1月17日
『'95悲しみのふちから　愛と希望と大いなる未来へ』兵庫県養護教諭研究会連盟　1996年1月

# 第三節　防災教育の推進

## 1．学校における防災教育の見直し

もし今回の地震が発生したとき、児童・生徒が登校・園していたら、現場の混乱は極限を超えていただろう。人的被害も机上の計算を上回っていたと思われる。

現実に「防災教育」が行われていたとしても、子どもたちの認識には、避難訓練しかなかったのではないだろうか。

「小学校から数えて2回ぐらいあったかなあ。火災が起きたから、すばやく先生のあとについて校舎を出ましょう、と予告があって座ぶとんを頭につけて出たのは。でも、実際に今度のような地震があったら、先生もマニュアルはなかったでしょう」。（市立芦屋高3年・女子）

防災教育の現状は、学習指導要項にもとづき、特別活動を中心に、学校教育活動全体を通して指導することになっている。

しかし、多くの場合、当面の防災という観点に留まり、継続かつ徹底した指導になっていない。そのことを予測してか、文部省も、たとえば小学校特別活動において、

「避難訓練については、表面的、形式的な指導に終わることなく、火災や地震などの発生を具体的に想定して適切に行うことが必要である。なお、この訓練に関連して、集団宿泊などの宿舎、もしくは乗り物の事故発生時の避難の仕方についても適宜指導しておくことが望ましい」。('89)

と添え書きしている。それはその通りだろう。現に、日常の避難訓練が成果をあげた兵庫県立盲学校の実例もある。同校は101人の生徒が在籍するが、震災当日は連休明けで17人が寄宿舎に戻っており、3人の寮母が泊まっていた。同校では年間5回の夜間の避難訓

がれきの間を通学する小学生（兵庫区内）

練を行い、うち１回は地震を想定していた。そのせいか、寮母も子どもたちを安全に誘導でき、子どもたちも落ち着いて行動したという。

この場合、目が不自由だから入念に訓練をした、という“特殊事情”で片付けられない。やはり自分の生命を自分で守る、という共通意識が、冷静な行動につながったといえるだろう。

現行の学習指導要項では、防災教育は学校安全教育の一環として位置づけられていて、特別活動を中心に授業展開されることになっている。

小学校の『健康で安全な生活態度の形成』の中では、

「自分の健康状態について関心を持たせ、身近な日常生活における健康の問題を自分で判断し、処理できる能力や態度の育成にかかわる保健指導の内容と日常生活における安全、交通安全など、自分や他の生命を尊重し日常生活を安全に保つために必要な事柄を理解させ……」といった抽象論をつづっている。自他ともに生命は大切だから、それを尊重する行動を、といった方が分かりやすいのに。

しかも、その特別活動には、学級や児童会、クラブ活動、学校行事なども含まれ、小学校低学年では週に１時限（45分）、高学年では週２時限しか与えられていない。こうした日常の、どこに「防災教育」の割り込む余地があるだろうか。

兵庫県教職員組合・兵庫教育文化研究所編『阪神・淡路大震災と学校――教育現場からの発信』は、以上のような流れを踏まえてた上で、次のようにいう。

「もし、防災教育の目的を〈①地震等の自然災害発生時、学童（幼・小・中・高）が自らの生命・家族・その他の身の回りの人々の命を守り、さらに第二次以降の災害の発生と拡大を抑止する対処行動を行うことを可能にする。②教育訓練の経験が成長後も持続し、日常生活に定着し、防災に対する社会的コンセンサスを形成する〉（「防災と学校」林知己夫、『自然災害の行動科学』阿部杜夫編所収）ということにあるとすれば、これまでの防災教育は、根本的に見直されなければならないだろう」。

この限りにおいては、異を唱える人は少ないだが、たとえば①について幼稚園児や小学校低学年に、それを求めるには無理がある。小学校高学年や中学生にしても「第二次以降の災害の発生と拡大を抑止する対応行動」とは、具体的に何を、どうしようというのか。

このことにしぼって現場教員の意見を聞くと、

「提言の積極性は理解できるが、地震、台風、洪水、山津波など災害の規模や学校の立地によって対応は異なる。少なくとも在校時には、教員がとっさの判断をする責任があり、子どもたちには、教員の指示を信頼してもらう日常的コミュニケーションが、より重要になる」。（明石・小学教員）

「子どもたちに、自分や友だちの生命を守る、という意識を植えつけることは大切だ。今回の大震災では、大人たちにも“まさか”という油断があり、そのため子どもたちも生まれて初めてパニック状態になった。しかし、この体験を、どう生かして生命の問題をい

かに考え直させるか。地域の教育改革の出発点なのに、あまりにも着手が遅い」。（明石・中学校教員）

いずれの指摘も当たっていよう。

震災は「過ぎ去ったこと」ではない。いつまたやってくるか、自然災害の多い日本で、これまで「防災教育」が確立していなかったことの方が正常ならざる状態だった。

もちろん「防災教育」は学校だけの教育でなく、社会全体に欠かせない教育である。

「これまで、火災が発生したという想定で子どもたちを校庭に誘導する形ばかりの避難訓練はあったが、災害によっては外へ出ては危険なケースもある。今回の体験で、ひとまず地域の防災センターとしての体育館に入れ、地域の各組織と合流することを考えたい」。（神戸・小学校教頭）

もし、地域の防災教育と深く関わる人たちが増えれば、必然的に学校や自分たちの居住地の足元を見直す作業にも及ぶに違いない。そこで学校が溜池を埋め立てた軟弱地盤の上に建っていることを知れば、あるいは崩落の多い山地に建っていると分かれば、防災に対する考え方も広がるだろう。

「防災教育」の正しい位置づけが求められるのは、こうした背景があるからである。

## 2．これからの防災教育

座ぶとんを頭に乗せて、整然と避難する訓練が、現実の災害発生時には何の役にも立たないことは、教育関係者も知っている。

当然、体験にもとずく防災教育の再構築が求められる。だが、何を、どう学び合うことが防災教育なのか。識者が答えを出す前に、子どもたちが体験から何を学習したのか、をあげておきたい。

「この震災で5,000人以上もの死者が出た。その中には、私の母も含まれている……地震が起こる前までは、命の大切さを分からなかった。今、一番大切なものは、と聞かれると私は“自分の命”と答えるだろう。……今は母なしで生きるのに、私は精一杯だ」。（西宮市立平木中２年・安田仁美さん）

「……5,000人分の命を奪ったこの大震災で、奇跡的に生きている私たちは、命のなくなった5,000人分、何かを得なきゃいけないと思いました。その何かを見つけなくちゃ5,000人の命がむだになっちゃうと思ったからです。これからの人生の中で、その何かは大切な役割を果たしてくれるはずだと思います」。（西宮市立苦楽園中２年・大仲理子さん）

肉親や友人、あるいは他人の死を通して、生命について真正面から考えたことが、彼らにこれまであったろうか。生命の尊厳について考え、自らの生き方の中に据え直す姿勢こそ、防災教育の原点といえないだろうか。

「（自転車で地域の惨状を見回ったあと）昼は食べたくない気分だった。その時だ。部屋に光がもどった。夜はホットプレートとコンロでバーベキューを作った。

次の日、水くみ生活がはじまった。みんなは“電気さえついてくれるといいのに”といっていたのに、電気がつくと“水さえ出てくれれば”などと口ずさむ。人間とは、いったい何なんだ。水くみ生活は20ℓ用のポリタンクを学校から家まで運ばなくてはならない。しかし、それも1ヵ月ぐらいで終わった。つい、いつものくせで蛇口をひねると“ジャー”と水が出た。この時の感動は、今日でも忘れていない」。（神戸市立御影中1年・置塩直史君）

震災から時間がたつにつれて、身勝手な欲望が自他共に表面化して「人間とは何か」という率直な問いかけも決して少なくない。

地震発生を想定して避難訓練する児童たち（9月1日　兵庫区明親小学校）

このことも、重要な教育的課題だろう。

あるいは、こんな例もある。ほとんど被害のなかった子が書いている。

「学校が始まってしばらくたってから先生が『3―Aの山神がテレビに出るぞ』とおっしゃいました。僕はそれを聞いて山神のところへ行ってちゃかしました。すると山神は暗い顔をしてどっかへ行ってしまいました。……ところが昨日PTAの集まりから帰ってきた母は『被害にあった子は、みんなの前では明るく振舞っているけど、今まで住んでいた家が急に壊れたりしたんだから悲しいに決まっているでしょう』と言いました。その言葉を聞いて僕は罪悪感を感じました。みんなが自分みたいに地震のことを受け止めていると思っていましたが、そんなわけないのです。これからは、相手のことをよく考えて言葉を選んで話さないと友達をなくす事になるなぁと思いました」。（関西学院中学部3年　名田尚紘君）

あるいはまた、

「……僕の家はつぶれてもいないし死人もない。翌日から（奈良の）おばあちゃんの家で不自由なく2週間くらした。（その後は）友人の木下君宅でお世話になった。恵まれすぎているのではないだろうか。

僕に出来ることは、やはりボランティアだったが、それさえ出来なかった。……“中学部生活を振り返って”というプリントに“積極性が足りない”と書いたが、積極性ではなく人間性が足りなかったように思える」。（関西学院中学部3年　西室雅史君）

不用意な言葉で友人を傷つけた反省からくる痛み。ボランティアに参加したいのに踏み

切れなかった自分を「人間性に欠けていた」と責める純粋さ。ともに勇気ある人間的な告白である。

もし「防災教育」が、人間教育の範囲で位置づけられるとすれば、こうした肉声の証言こそ格好の教材になるのではないだろうか。もちろん受け止め方はさまざまだろう。だからこそ論議も起こりやすい、と思う。

兵教組の『阪神・淡路大震災と学校――教育現場からの発信』の中に、「防災の観点に立つ教育の改革」と題する提言がある。そこでは――

①防災教育をより充実させるために、各学校の教育課題にそれを位置づけ、地域社会の課題を共同で取り組む、「総合学習」として展開していく必要がある。その際、特に参加型授業形態を追求すべきである。

（いま一つ具体的でなく、文意不明な部分もあるが、要は、命とは何か、命を守り合うために何が大切なのか、総合学習で学び合おうというのだろう）。

②すぐれた学級経営の中で育った子どもたちが、震災による転出先の学校でもたくましく活躍し、救援活動へと人々を動かす力を発揮した。このことから、学級活動や児童会・生徒会・クラブ活動など教科書外の自治的活動・学校行事をさらに活性化するとともに、余暇等を活用して自発的に参加するボランティア活動を推進すべきである。

また、子どもたちに自立と連帯を育てるために、現在、兵庫県で実施している「自然学校」をいっそう充実させることが望まれる。

③今回の大災害の体験から、子どもたちも、人間としてのあり方、生き方について深く考える機会を持った。そうした被災体験を生命や環境の問題、人権や平和の問題と結びつけて、防災教育を多角的に展開する必要がある。

また、災害特性、災害対策、地域防災体制について充分に理解し、的確な防災行動がとれるようにするため、教職員の防災訓練と研修が必要である。さらに、児童・生徒に対する防災教育・訓練を生活科、特別活動・総合学習として効果的に実施するため、副読本の作成や、防災指導の技量・力量を高める研修が行われなくてはならない。

④日本の学校のみならず、外国人学校においても、外国人と日本人が共に避難生活を送り、かつてない民族共生体験を得た。日常的な交流を推進するとともに、日本の学校に在籍する外国人の子どもたちの母国語学習を保障し、豊かな多文化教育を展開する必要がある。

⑤障害児（者）は、今回の大震災でライフラインを切断され、極めて苛酷な状況に置かれた。このことから地域社会の自立生活支援ネットワークの重要性が再確認されたが、地域の学校での障害児（者）との共生教育をいっそう推進することが大切である。また、地域の社会教育施設など公的施設に、障害児（者）や高齢者が安心して利用できる強化基準を適用し、施設・設備の点検・改善を加える必要がある。

この④、⑤はことさら防災教育の中に位置づけるまでもなく、これまで人権教育につい

ての提言で、常に指摘されてきた。しかし、震災の中では在日外国人との共生の芽生えはあったが、共生体験といえるほど熟成しなかった。障害児(者)との共生についても多くの場合、日ごろの支援ボランティアが悪条件を乗り越えて救援したに過ぎない。震災は、そうした現実を写し出した。これを機に、スローガンよりも、いかに具体的に人権教育を進めるか、もっと論議が高まって当然だろう。

⑥災害緊急時においては、学校も地域社会の避難施設として活用されることは避けられない。また学校施設が、地域住民の防災教育・訓練の場となることも予想される。そうした防災活動の実施に際しては、子ども・保護者・教職者で構成される「学校協議会(仮称)」を活用し、開かれた学校づくりの一環として取り組むべきである。

⑦地域社会におけるさまざまな人と人とのつながりを重視し、活性化していく視点が、都市復興においても学校教育の改革にとっても、大切な課題として追求されなければならない。

⑧学校5日制と週休2日制の完全実施を追求するとともに、自然や地域社会の生活にふれ、その余暇活用の一つとして、地域防災の観点に立つ教育活動を組織すべきである。

――こう見てくると、兵教組の問題提起にも取り上げるべき点が少なくないことは、了解されやすいだろう。

しかし、「教育の改革」とは、具体的に何を、どうすることなのか。この項の冒頭にあげた子どもたちの作文から何を学ぶべきか。被害のなかった子が、友人の心の痛みに考えが及ばなかった自分を責めた。ボランティアに参加しなかった自分を「人間性に欠けていた」と反省した。その“心の問題”を原点として、子どもたちと向き合うことこそが教育だろう。むしろ、震災後の子どもたちから学ぼうとしなかった管理的発想の教師が目につかないか。生命尊重と人権重視は、人間教育の基本である。震災は、その基本がゆるがせになっていたことを証明する結果となった。教育目的の根本をないがしろにして、手段や方法を論ずることは無意味でしかない。総合的な防災教育より以前に、息の長い“人間教育”を見直すことが先決だろう。

## 3．人間教育の原点へ

1995年11月、神戸市教育委員会は副読本として『しあわせ、はこぼう』小学校1～3年用、4～6年用、『幸せ運ぼう』中学生用を発行し、全児童に配布した。週刊誌大（A5判）50ページ。ビジュアルな編集で親しみやすい。

小学校1～3年用は、巻頭に「しあわせ　はこべるように」という臼井真さん作詞・作曲の歌が楽譜付きで載せられた。臼井さんは同市内の小学校教諭。自宅が全壊した被災者である。

「じしんにもまけない　つよい心をもって　なくなったかたがたのぶんも　まいにちをたいせつにいきていこう　きずついたこうべをもとのすがたにもどそう　ささえあうここ

ろとあしたへのきぼうをむねに……」

次は、子どもの詩。

かいじゅうだ
かいじゅうがおそってきた
みんな
かいじゅうは
何を考えているのだ
かいじゅうの
バカーッ

燃え続ける市街地の写真をバックに子どもの、やりきれない叫びが伝わる。

3は「どうして地しんは、おこるの？」と地震のしくみを説き、活断層と地震とのつながりを理解させた上で「ゆだん」をいましめ、「地しんがおきたらどうすればよいのか」と問いかけている。

4は「その日の　あさ」、地しんがおこったとき、どうしたか。いのちを守るために何に気をつけたらよいと思うか、を考えさせる。

5は「がっこうのまわりは、どうなっているのかな」と実地を歩いて調べるよう促し、6の「くらしが　かわった」では小学校3年女子の作文をもとに、その女の子の表面とは違った内面について考えさせる。

7は「水がない！こまったな、どうすればいいの？」。水だけでなく電気やガスも止まった大多数の子どもにとっては初の体験ではなかったか。トイレ、洗濯、入浴が困難だった時どんな工夫をし、水や電気の大切さについて、いかに思い新たにしたか。改めて振り返らせる。

8の「おじいちゃん　ぼくにもできるよ」も小学校3年男子の作文。震災で妻を失った老人の仮設住宅への引っ越しをボランティアとして手伝った母親に連れられて、この男の子は老人と出会った。

「ぼくは一人で、ときどきおじいちゃんのいえへあそびにいくようになりました。おじいちゃんとさんぽをしたり、おかいものについていったりします。おじいちゃんは、ぼくがあそびにいくと、とてもよろこびます。……ぼくにできることがあったら、もっとお手つだいしたいな」。

男の子がしたことはボランティアで、ボランティアとは決して難しい作業ではない。心のふれあいなら、だれでもできるよ、というさりげないさそいである。

9の「生きものは　みんな　たいへんだった」は王子動物園や須磨水族園の例を引きながら、動物や魚たちへの心くばりに触れている。「（職員たちやファンの人たちの）気もちにこたえて、どうぶつや魚たちは、これからもきっとわたしたちの心をなごませ、明るくやさしい気もちにしてくれることでしょう」と、人のやさしさが自然の生けるものとの交

流によって保たれることを語りかける。

10の「いきていて　よかった」は1月17日5時46分の“その瞬間”を2年男子の作文で描き、家族の絆の大切さを訴えている。家族を失った子どもにはつらい思い出、家族崩壊を起こしている子どもには淋しい記録かも知れないが、それらを超えて、生きるという意味を問う。

11の「もう一つの小学校への手紙」は、被災して岡山の祖父宅へ避難した少年が、現地の小学校でのほのぼのした交流を思い出しながら、お礼の手紙を書く。地震の時、人にしてもらってうれしかったことや心に残ったことなど思い出してみましょう、というすすめである。

12は「おひなさま」。3月のある日、子どもたちが登校してくると掲示板にかわいいおひなさまが張ってあった。春になったことも、ひなまつりを祝うことも忘れていた子どもたちにとって実にうれしい贈り物だった。それは1階のトイレの横の廊下へ避難していた3年生のおばあちゃんが、ひと針ひと針、心をこめてぬいあげ、先生にそっと手渡したものだった。このおばあちゃんの1日は玄関ロビーや校内のまわりの掃除から始まり、それがすむと冷たい水で米をといだ。寒さと疲れで支給される弁当がのどを通らないお年寄りのために、早く温かいおかゆを作ろうと懸命だった。

被災者のおばあちゃんが、今、人のために何が出来るか、を自らに問い、骨身惜しまず実践する。この構図は、被災者とボランティアという形で捉えられやすいボランティア活動が決して特別の活動ではなく、人への思いやりに根ざしていることを表わす。

途方にくれた“あの日”全国各地、世界の国々からの応援の手が差し伸べられた。その時の思い出から口をついて出たのが、13「やさしさをありがとう」である。

14の「まほうの　あく手」は、「一年生のみんなは、なかよしになれる“まほうのあく手”大すきですと書き出し、学校に避難している住民と会話を交わす。一部の中学校では、子どもたちと避難者とが理解しあえなかった例があるだけに、地域の人たちとの交流は欠かせぬ課題だろう。

15「花いっぱいさくせん」は全国各地から送られてきた朝顔やひまわりの種子から全校生で苗をつくり「花いっぱいの明るいまちに戻ってほしい」と配った話。16「ぼくの町・わたしの町」は「あなたは新しい町をどんな町にしたい」かと問いかけている。

17は、秋田県から20時間かけてやってきた医療チーム代表が、長田小学校の児童にあてた励ましの手紙「小学校が元気になった日」。そして終章の18「いつも　こころを　ぜんかい」で「こころにつよくかんじたことがあれば、もう一度、しっかりみつめてみましょう。もっともっとこころにひびくおとが大きくなるでしょう」と呼びかける。

「小学校4・5・6年用」も「中学生用」も編集の基本スタンスは変わっていない。しかし、高学年になるにつれてボランティア、地震発生のメカニズム、町の復興計画などが増え、心の問題の比重は相対的に減っている。在日外国人や障害者との共生についても触

れられず、人権教育という側面は、きわめて稀薄である。

だが50ページの副読本が教育のすべてではない。日常の学習で差別のない共生社会をつくり出すプログラムをいかに組むか。あるいは社会教育と連動させるには、どんな方法があるか。

震災による心身の障害から立ち直れない子どもも、まだ多い。その子どもたちを“癒(いや)せる”のは、精神科医だけではなく、養護教諭だけでもない。精神科医が一様に指摘する家族の存在が大きいとすれば、その家族の生活の建て直しと精神の安定が前提となろう。

震災は、これまで教育上、重要なポイントとされてきたことが、ほとんど不十分だった事実を露呈した。

『震災体験を生かす神戸の教育創造』（神戸市教育懇話会）は、情報伝達の大切さを痛感したとして、インターネットを視野にいれた「学校・園ネットワーク」の構築が重要だと述べている。また、今後の課題と対策については、ボランティア教育の充実、国際理解教育の推進、他地域・他国との交流、環境教育の充実などをあげた。

一般に、学校を地域の防災拠点にするため地域との関係を再構築するべきだという論調が多い。それなら、現実に「地域と共に生き、共に学ぶ」姿勢があるのか。といえば、やはり学校という“聖域”の閉鎖性が今のところ、開かれたといい難い。震災を体験して、教師が子どもたちや地域の人たちから学んだことも少なくない。その共同学習から、学校・社会教育を見直す作業こそ、教育の改革と創造につながるのではなかろうか。

〈参考文献〉

『阪神・淡路大震災と学校―教育現場からの発信』兵庫県教職員組合・兵庫教育文化研究所編　1995年11月
『お母ちゃん　神様がおこらはったん？』汐文社　1995年３月
『はんぱじゃなかった、めっちゃ恐かった、生きててよかった―中学生が見て、感じてつづった阪神・淡路大震災』大和出版　1995年７月
『震災体験を生かす神戸の教育の創造』神戸市教育懇話会　1996年１月
『しあわせ、はこぼう小学校１―３年用』神戸市教育委員会　1995年11月
『しあわせ、はこぼう小学校４―６年用』神戸市教育委員会　1995年11月
『幸せ運ぼう　中学生用』神戸市教育委員会　1995年11月

# 第七章

# 産業・雇用

# 第一節　産業復興の概要

## 1．兵庫県及び被災地域の産業の概要

**【兵庫県及び被災地域の主要経済指標】**

兵庫県の震災以前の主要な経済指標の全国シェアは概ね４％程度となっており、そのうちの被災地域については概ね60％程度を占めており、県内経済において主要な地位を占めていた。

（表１）　**主要経済指標**

| | | 項　　目 | 年 | 全国値 | 兵庫県（全国シェア） | 被災地域（県内シェア） |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 人口等 | 1 | 総面積（㎢） | H７ | 377,819 | 8,387（2.22％） | 1,658（19.8％） |
| | 2 | 総人口（千人） | H７ | 125,569 | 5,402（4.30％） | 3,442（63.7％） |
| | 3 | 人口密度（人／㎢） | H７ | 337 | 644 | 2,077 |
| 純生産 | 4 | 純生産（億円） | H５ | 3,734,847 | 156,109（4.18％） | 101,173（64.8％） |
| | 5 | 国（県）民所得（億円） | H５ | 3,588,945 | 16,105（4.49％） | 10,918（67.8％） |
| | 6 | 一人当り国（県）民所得（千円） | H５ | 2,878 | 2,934 | 3,172 |
| 事業所 | 7 | 事業所数（民営） | H６ | 6,550,245 | 270,380（4.13％） | 169,443（62.7％） |
| | 8 | 従業者数（民営・人） | H６ | 54,366,015 | 2,415,546（3.95％） | 1,374,714（64.1％） |
| | 9 | 一事業所当り従業者数（人） | H６ | 8.30 | 7.94 | 8.11 |
| 工業 | 10 | 事業所数（４人以上） | H６ | 387,340 | 16,925（4.37％） | 9,052（53.5％） |
| | 11 | 製造品出荷額等（億円） | H６ | 3,005,168 | 146,061（4.86％） | 82,013（56.1％） |
| | 12 | 付加価値額（億円） | H６ | 1,129,886 | 59,797（5.29％） | 33,588（56.2％） |
| | 13 | 付加価値率（％） | H６ | 37.6 | 40.9 | 41.0 |
| | 14 | 一事業所当り製造品出荷額等（億円） | H６ | 7.76 | 8.63 | 8.92 |
| 商業 | 15 | 卸売商店数 | H６ | 429,300 | 15,566（3.63％） | 10,167（65.3％） |
| | 16 | 卸売年間販売額（億円） | H６ | 5,143,166 | 119,539（2.32％） | 90,506（75.7％） |
| | 17 | 一店当り卸売販売額（億円） | H６ | 11.98 | 7.68 | 8.90 |
| | 18 | 小売商店数 | H６ | 1,499,923 | 66,538（4.44％） | 41,348（62.1％） |
| | 19 | 小売年間販売額（億円） | H６ | 1,433,254 | 60,645（4.23％） | 39,947（65.9％） |
| | 20 | 一店当り小売販売額（億円） | H６ | 0.96 | 0.85 | 0.97 |

（出所）

1　　全国：国土地理院面積調（H6.10.1）
　　県：被災地域：「みちしるべ」兵庫県統計課
2～3　「推計人口調査」　総務庁統計局
　　「みちしるべ」　兵庫県統計課
4～6　「県民経済計算年報」　経済企画庁
　　「国民経済計算年報」　経済企画庁
　　「市町内生産所得」　兵庫県統計課
7～9　「事業所名簿整備調査」　総務庁統計局
10～14　「工業統計速報」　通商産業省
　　「兵庫の工業」　兵庫県統計課
15～20　「商業統計表」　通商産業省

（注）

ここでの被災地域とは、震災により災害救助法が適用された県内の10市、10町を指している。
神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市、明石市、三木市、洲本市、東浦町、淡路町、北淡町、一宮町、五色町、津名町、三原町、緑町、南淡町、西淡町

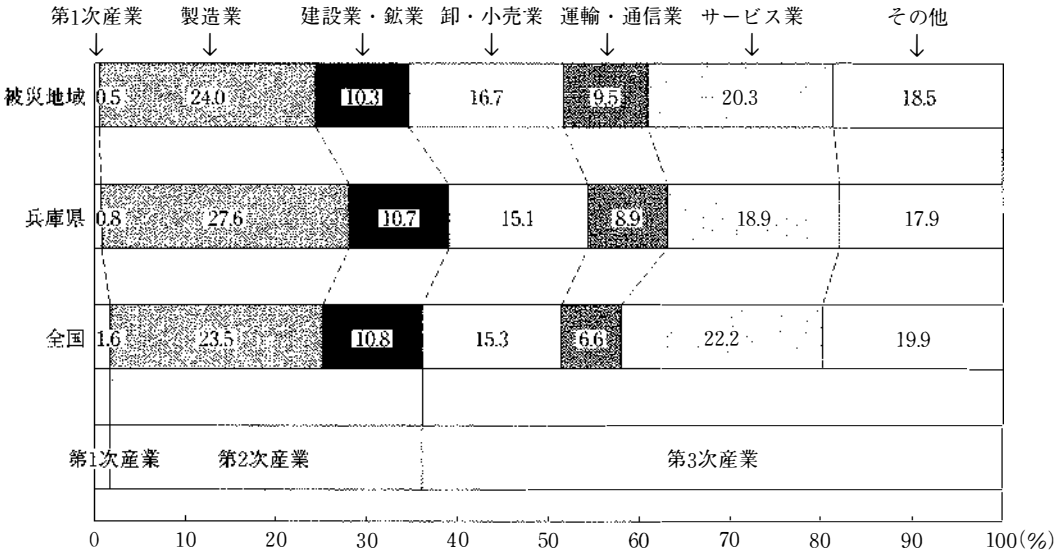
H５＝1993年
H６＝1994年
H７＝1995年

（『平成８年度商工部の概要』より）

## 【産業の特徴】

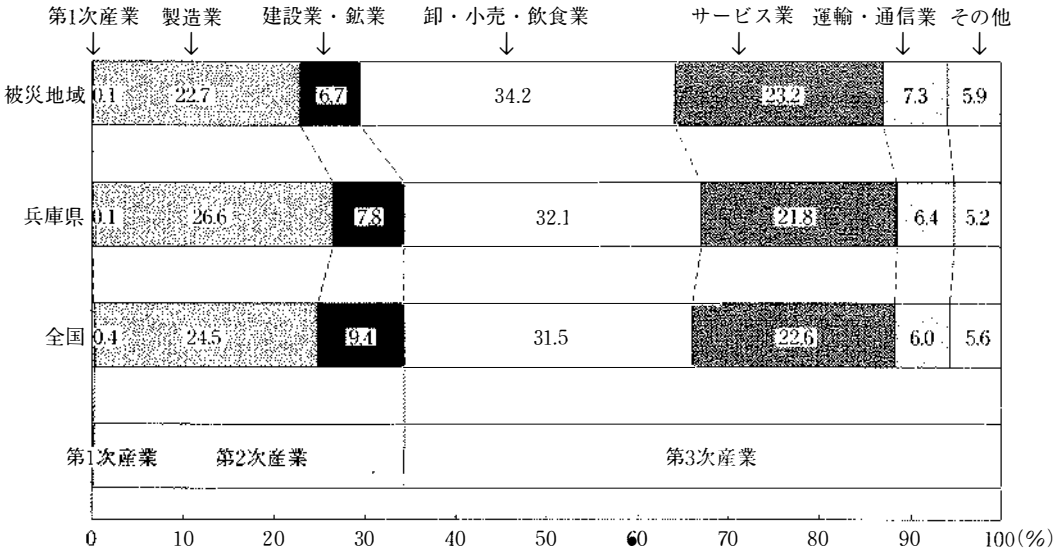
純生産及び従業員数から見た兵庫県の産業構造は、全国平均に比べ、第２次産業、特に製造業のウェイトが高く、工業県としての性格が強いが、被災地域においては、第３次産業のウェイトが高く、中でも卸・小売業、運輸・通信業の割合が全国及び県平均と比べて高くなっている。

（図１） **純生産（名目）の産業別構成比**（1993年度）




（注）控除項目である帰属利子を表示していないため、構成比は基礎データ編の数値と一致しない。
資料：県統計課「平成5年度市町内純生産・市町民所得」、経済企画庁「県民経済計算年報」
（『平成8年度商工部の概要』より）

（図２） **従業者数の産業別構成比**（民営・1994年度）




資料：総務庁「事業所統計調査」
（『平成8年度商工部の概要』より）

## 2．被害の概要

**【被害総額】**

今回の大震災は淡路島北部を震源地とし、神戸をはじめ洗練された文化と個性豊かな生活に溢れていた阪神間の諸都市や淡路島を直撃した。

阪神地域は、1867年の神戸港開港以来、欧米諸国やアジアとの交易、交流の窓口として、歴代政府によってわが国の社会経済発展の中枢として位置づけられてきた。

そして、戦災復興を経て高度な都市基盤と多彩な産業集積を営々と築き上げてきた我が国有数の人口集積地域であり、鉄鋼、造船等の重厚長大産業から江戸時代からの伝統をもつ酒造業、ケミカルシューズ、アパレルなどのファッション産業、観光関連産業等を合わせ持つユニークな国際経済都市として、国民経済の発展に重要な役割を果たしてきた。

また、全国有数の貿易港である神戸港は、西日本と東日本を結ぶ交通の結節点になることのみならず、我が国と世界との人、物、情報の交流拠点として国土政策上でも極めて重要な役割を担ってきた。

その阪神・淡路地域をおそった今回の大震災は、多く経済的蓄積をもつ当該地域の産業基盤に甚大なる被害をもたらした。

兵庫県の試算では直接被害の総額は約９兆9,268億円にものぼった。このうち商工関係の被害額は、「産業復興計画」によると約２兆5,400億円と推計されている。

また、1995年度版経済白書では建築物、交通基盤等への被害額を約９兆6,000億円とし、失われた富は土地、対外資産を除いた全国ストックの約0.8%に相当するとしている。これは伊勢湾台風の1.9%や関東大震災の10.5%に比べれば小さいもののケミカルシューズ等の生産基盤が一瞬に失われたことを思うとその被害は甚大であった。

傾いた損壊の激しいビルが建ち並ぶ三宮北のビジネス街＝中央区、１月17日

※1　ストックの被害額の推計方法
　「被災度別建物分布状況図」（震災復興都市づくり特別委員会作成）をベースに産業復興会議が被災率を推計し、それに市町毎の固定資産税評価額等を乗じて、試算した。
※2　項目別被害額推計
⑴建築物　　約１兆4,200億円（非木造家屋の固定資産税評価額×被災率）
⑵設備関係　　約5,600億円（機械・装置等の固定資産税評価額×被災率）
⑶工場の在庫・原材料関係　　約3,000億円
（（製造品在庫額＋半製品仕掛品在庫額＋原材料・燃料在庫額）×被災率）
⑷店舗等の在庫・原材料関係　約2,600億円
（（製造品在庫額＋半製品仕掛品在庫額＋原材料・燃料在庫額）×被災率））
計　　約２兆5,400億円

（産業復興計画より）

**【被害の影響】**

被災地域の産業は、震災によって被災地域内の年間の純生産額に匹敵するほどの直接被害を受けただけでなく、間接被害の面でも大きなものであった。

水道、電気、ガス、電話等のライフラインの停止、神戸港の港湾機能まひ、道路の大停滞、公共交通機関の途絶等により産業活動は停止状態となった。

このため、建物、設備の被害が軽微だった企業も影響を受けないわけにはいかなかった。

兵庫県が1996年１月に発表した「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結果」によると、直接被害については、「全壊に近い被害があった」との回答が全体の19.3%、「半壊に近い被害」が17.9%、「一部損壊程度の被害」が31.9%で多くの事業所で甚大な被害が生じている。

「全壊に近い被害」があったと回答した事業所については、地域別、業種別及び従業員規模別に見ると、地域別では、神戸市、西宮市、芦屋市で高い割合となっており、これらの地域では被害が一層大きかったものと見られる。業種別及び従業員規模別では、いずれの業種・規模においても15～20%前後で全壊に近い被害を生じており、業種・規模を問わず大きな被害が生じている。また、施設の種別を見ると、店舗・工場等が最も多く、全体の半数以上を占めている。

間接被害については、「非常に大きい影響を受けている」との回答が15.8%、「大きな影響を受けている」が29.5%、「比較的軽微」が33.2%となっており、全体の45.3%で大きな影響を受けている。

間接被害の内容については、「道路事情の悪化による悪影響」、「震災による域内消費の落ち込み」、「取引先の被災による悪影響」との回答が多い。

これらの間接被害については「産業復興計画」によると約２兆６千億円と推計されており、現在に至るまで大きな影響を及ぼしている。

「被災度別建物分布状況図」と「平成３年度事業所統計に関するメッシュ統計」を重ね合わせ、ブロック毎・産業大分類毎の被災度を求め、被災度に応じた操業停止期間を以下のとおり設定し、それに当該市町の１人当たり出荷額（売上額）を乗じて試算した。

全壊・・・・・4.0か月　　半壊・・・・・・2.0か月
一部損壊・・・1.0か月　　外観上被害無・・0.5か月

なお、これらの、ストック被害に伴う操業停止による直接的な営業損失等に加え、自社が操業を開始できても、取引先の被災により、実際に生産ができなかったり、物流の停滞により稼働率が低下したりするなどの間接的な被害もかなりの額になると思われる。

※２　項目別被害推計

| | |
|---|---|
| ⑴工業の機会損失関係 | 約9,400億円 |
| ⑵商業の機会損失関係 | 約１兆6,600億円 |
| 計 | 約２兆6,000億円 |

（産業復興計画より）

## ３．復興計画

### 【復興へ向けた構想づくり】

#### ■産業復興会議の概要

1995年２月２日、産業界自らが復興について考え行動する場として「産業復興会議」（座長：牧 冬彦兵庫県商工会議所連合会・神戸商工会議所会頭、委員52名、学識経験者及び行政関係者13名は顧問として参加）の設置が決定された。

同会議の内容としては

（１）被災産業等の事業再開支援と兵庫産業の早期回復に向けての取り組みと国等への要望の取りまとめ

（２）兵庫産業の再生方針（短期、中期、長期）について計画の策定

（３）計画の推進方策

の事項を主として協議するとした。

また、会議を円滑に進めるため、学識経験者等を加えた産業再生計画策定委員を置いた。

２月５日に第１回目の会議を開催して幅広い観点からの意見・提言を得て論議を行うとともに、同会議として国に対する緊急要望を行うことを決定した。

国への緊急要望事項は、特別法の制定をはじめ、産業基盤の早期復旧、ライフラインの早期復旧と公益事業の復旧に対する財政支援、工場等制限法の撤廃等規制緩和の促進、そして、被災企業の円滑な事業復旧のための金融、税制を中心とした支援措置などとなっており、２月６日に座長から村山首相に要望を行った。

３月22日には第２回産業復興会議を開催し議論を深め、６月21日の第３回産業復興会議において産業復興計画の原案が提示された。

第３回産業復興会議の後、牧会頭（座長）は産業復興計画に関して「地元の叡智を結集して今考えうる最善の経済復興プランをまとめることができたと思う。」とコメントして

いる。

**■産業復興計画の概要**

ア　目的

①　既存産業活動の一日も早い復旧・復興

②　21世紀の成熟社会に向けて持続的発展を可能

イ　位置づけ

被災地域の産業界を中心とする民間活動の行動指針であるとともに、県、関係市町の行政運営に資するものとして策定する。

ウ　対象地域

兵庫県内の災害救助法対象地域「10市10町」

復興事業の内容によっては、これら被災市町を超えた地域も含む。

エ　復興の目標

①　中期的目標「事業再建・回復」

概ね３年以内に、純生産を震災前の水準に回復させる。

②　長期的目標「本格的復興」

概ね10年以内に、純生産を震災の無かったとした場合の元の成長軌道への復帰あるいはそれを凌ぐ復興をめざす。

オ　復興対策

①　緊急的な取り組み

a　産業関連基盤の早期復旧整備

港湾、道路、鉄道等の重要な産業関連基盤の早期復旧を図る。

b　被災企業の早期事業再開支援

・被害実態の把握と相談指導・支援体制の確立

・緊急低利融資の実施や税の減免等金融・税制面の支援

・仮設工場・共同仮設店舗等の設置支援等事業の場の確保

・雇用調整助成金の特例措置等雇用安定等への支援　　など

②　本格的産業復興の重要課題

〔重点課題〕

a　新産業創造システムの形成

新産業創造のための制度、機能（施設）、人材等が備わったシステムの形成

b　高度集客都市群の形成

集客機能の整備とその積極的な活用を通じた集客型産業都市群の形成

c　国際経済文化機能ネットワークの形成

国内外からの投資や外国企業の誘致を促進するための機能ネットワークの形成

〔本格的産業復興をリードする重点プロジェクト〕

a　新産業創造支援センターの整備推進
b　国際ビジネスエリアの整備推進
c　インポートマート等集客施設の整備推進
d　エンタープライズゾーンの設置
e　コンベンションセンター構想の推進
f　兵庫国際センター等の国際交流・協力ゾーンの整備推進
g　東播磨情報公園都市構想の推進
h　神戸国際マルチメディア文化都市（KIMEC）構想の推進
i　高度商業集積基盤施設（三宮地区）

③　中長期的取り組み

a　産業関連基盤のさらなる高度化
・陸・海・空にわたる多元・多重の総合交通体系の整備推進
・総合物流拠点としての神戸港の機能強化
・神戸空港の整備と関西国際空港、大阪国際空港との機能分担
・新エネルギー利用システムの導入など

b　既存産業の高度化
・製造業……集団化等の促進、新分野への進出支援など
・商業……商店街再整備計画策定指導など
・集客型産業……観光大学などの誘致、イベントリレーの開催など
・サービス業、業務機能……国際会館の早期再建など

c　成熟社会に相応しい新産業の創造支援
・新産業創造キャピタル制度の創設
・新産業創造プログラムの充実
・産学官による共同研究開発の推進
・ウェルフェアテクノハウスの整備推進など

d　高度情報通信基盤の整備と情報通信関連産業の振興
・ひょうご産業情報化促進センターの設置
・光ファイバー網の先行整備
・情報バックアップシステムの整備推進など

e　バランスのとれた産業配置と広域的連携
・被災地周辺における産業団地の整備促進
・神戸市東部新都心の整備計画の推進
・尼崎臨海西部開発整備構想の推進
・ポートアイランド２期の整備促進
・被災地域に対する工場等制限法の適用除外

f　世界都市機能の充実

・外資系企業・外国企業の誘致

・ひょうご輸入住宅総合センターの設置

・淡路島国際公園都市の整備推進

・WHO 神戸センターの設立など

g　地域産業の高度化に対応した人材育成と豊かな勤労者生活の実現

・就職能力開発支援拠点の整備構想の推進

## 4．産業復興3カ年計画

「産業復興計画」の趣旨を踏まえ、かつ「阪神・淡路大震災復興計画（ひょうごフェニックス計画)」のうち、産業に関する部分について、1997年度までの3ヵ年に取り組むものを「産業復興3ヵ年計画」として1995年8月にとりまとめられた。

これは、震災により壊滅的な打撃を受けた阪神・淡路地域を中心とする既存産業の早期再開・再建と新たな産業構造の構築等の基礎固めを行うため、民間の自主的な産業復興活動を支援するための県行政並びに関係市町行政の指針として策定されたものである。

**■産業復興3カ年計画の概要**

Ⅰ　計画策定の背景

被災地域の輸送機械、鉄鋼、酒造業、ファッション産業、観光関連産業等多彩な産業のストックが、わずか20秒で大きく破壊された。

しかも、ストックの被害に加え、操業停止や低稼働といった直接的なフローの損失が拡大しつつあり、事業再開が遅れれば遅れるほど、こうしたフローの被害は増加し続けると考えられる。

さらに、産業面の被災は、間接的に全国の産業にも影響を及ぼしつつある。

このため、一日も早い産業復興を的確に進めることが必要であり、また復興の初期段階における計画的な推進が必要である。

Ⅱ　計画策定の趣旨

1　目　　的

既存産業活動の一日も早い復旧・復興を図るとともに、21世紀の成熟社会に向けて持続的発展を可能にする新たな産業構造を構築する。

2　位置づけ

本計画は、民間の自主的な産業復興活動を支援するための県行政並びに関係市町行政の指針として策定する。

また、計画の実現のためには、国の的確な協力・支援を求めていくものとする。

3　計画期間

被災地域の本格復興をめざす10ヵ年計画のうち、既存産業の早期再開・再建と新たな産業構造の構築等の本格復興に向けての基礎固めを行う1997年度までの３ヵ年を計画期間とする。

4　対象地域

本計画の対象地域は、兵庫県内の災害救助法対象地域である下記の「10市10町」とする。

神戸市、尼崎市、明石市、西宮市、洲本市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、三木市、川西市、津名町、淡路町、北淡町、一宮町、五色町、東浦町、緑町、西淡町、三原町、南淡町

復興事業の内容によっては、これら被災地域を超えた地域も含む。

## Ⅲ　復興の視点

1　産業復興の基本方針

長期的な円高基調と構造変革の必要性に迫られている中、震災からの克服と次世代型産業モデル地域としての新生という認識に立って、新たな産業発展を導いていく。

2　計画の目標

概ね10年以内に純生産の、震災がなかったとした場合の成長軌道への復帰、あるいはそれを凌ぐ復興を実現し、21世紀への長期的、持続的な発展を確かにする新しい産業構造の形成を図るため、産業構造の本格復旧と各分野での事業再建等を通じて、本計画の期間中に純生産を震災前の水準に回復させることを目指す。

## Ⅳ　復旧の状況

1　操業再開の状況

被災企業等の懸命の自助努力や緊急的な取り組みの実施等によって、産地、業界へのヒアリングや大企業に対するアンケート結果によると、製造業については、９割程度が操業を再開していると考えられる。

商店街・小売市場などについては被災地商店街（約650）の内、約４分の１が全半壊するなどの壊滅的な被害を受けたが、共同仮設店舗の建設が進むなど、復旧に向けて懸命の努力が続けられている。

2　抜本的対策の必要性

しかし、観光業界等においては、まだまだ本格復興に向けては、多くの課題があり、今後の状況如何では、復興がかなり長期にわたる危険性がある。

また、震災前からの円高等の状況を考えると、再建はかなり厳しいものがあり、被害からの復興の遅れによる空洞化懸念への対応も視野に入れて、今後の本格的な復興を進めていくにあたっては、抜本的な対策が不可欠である。

## Ⅴ　復興対策

### 1　早期事業再開と本格的産業復興の重点課題

#### （1）新産業創造システムの形成

被災地域には、明治以来、映画、ゴルフなど日本で最初に神戸が先駆けたものが数多くある。現在も、神戸は、新商品のテスト販売が行われるなど、いわゆる日本におけるテストマーケット的な役割を果たしている。今後の復興にあたっても、この特性を活かしていく必要がある。

このため、単にインキュベーションセンターの整備やベンチャーキャピタル制度等の単体の施設や制度の創設にとどまらず、都市全体がインキュベータとして機能するようなシステムを作り上げていく。

被災地域の豊かな観光資源やファッション産業の存在と一体となった良好なイメージを活かし、生活関連型の新たなサービス業や観光関連の新産業など、製造業の範囲にとどまらない新たな展開も図っていく。

#### （2）高度集客都市群の形成

被災地域は観光資源に恵まれ、観光客が年間に6,000万人を超えるなど、国内外から数多くの人々が訪れている。

こうした地域特性を活かし、集客都市としての賑わいを取り戻し、さらに充実するため、被災地域内に集客のコアを持った高度集客都市群の形成を図る。

このため、既存の観光施設に加え、淡路島国際公園都市（淡路夢舞台）等新たな観光資源の創造に努めるとともに、観光の核となるような大規模テーマパークなどの施設を整備し、被災地域の集客力を高めていく。

#### （3）国際経済文化機能ネットワークの形成

被災地域は、従来から神戸港を中心として、外国との窓口的な役割を果たしてきており、国際都市としての地位を確保してきた。

本格復興に向けては、こうした地域特性を最大限に活かし、エンタープライズゾーン、国際ビジネスエリア、インポートマート、国際会議場や国際展示場等を備えたコンベンションセンターの設置等を行うとともに、これらの諸機能が有機的に連携する国際経済文化機能ネットワークを形成することによって、輸入の促進と外国企業による投資を促し、また外国企業の事業所開設により、海外との経済交流の活発化を図る。

### 2　復興対策事業

上記重点課題を踏まえ、復興対策事業を総合的に推進することにより、本格復興に向けた足取りを確かなものにしていく。

1997年度までの３ヵ年は、早期事業再開のための緊急的復旧段階から、本格的な復旧段階への円滑な移行を図る基礎固め時期として位置づけ、計画的な産業復興の取り組みを推進する。

（1）産業関連基盤の早期復旧及び本格的整備・高度化

港湾・道路・鉄道・情報通信基盤等産業関連基盤の一日も早い復旧に努めるとともに、代替手段の確保や使用可能な産業基盤の有効活用を図る。

また、本格復興に向け、神戸港の大型岸壁の整備や耐震性の強化等に加えて、超高速船ネットワークの拠点港としての整備、EDI（電子データ交換）の整備、代替性を備えた格子型高規格道路網の形成や新都市開発等と連携した太陽光発電等自然エネルギー及び廃熱利用等未利用エネルギーなど環境調和型新エネルギー利用システムの導入を促進するなど、産業関連基盤の高度化を図る。

（2）被災企業の早期事業再開支援及び既存産業の再建・再構築

産業復興にあたっては、まず何よりも被災企業の一日も早い立ち上がりが必要であるが、同時にこの震災を機に大企業、中堅・中小企業ともに、新しい事業手法・形態や新時代に対応した施設整備等に果敢に挑戦し、新しい産業群として発展するための道を切り開くとともに、将来の発展の基礎固めを図る。

① 被害実態の把握と相談指導・支援体制の確立

事業再開・再建のための相談や指導、復旧・復興支援等に関する各種情報提供、イメージ回復のための復興キャンペーンや復興イベント等の実施に対する支援をはじめ、きめ細かで総合的な相談指導・支援を行う。

② 金融面、税制面の支援

各種の低利融資制度の創設・強化、震災による間接被害に対する資金支援の充実とともに、各種利子補給により、被災事業者の負担軽減を図る。

また、大企業も含めた産業界全体に対する支援として、日本開発銀行の融資制度による支援や、税の減免等による被災企業の負担軽減等を実施する。

③ 事業の場の確保等

中小製造業者に対しては、仮設工場を整備・提供し、商店街・小売市場等に対しては、共同仮設店舗の建設やアーケード等共同施設の復旧に対して補助等を行う。また、各種事業用地等に関する情報提供・斡旋等を実施する。

④ 既存産業の高度化・新分野進出支援

震災後も、従来からの高度化、新分野進出といった取り組みに対する支援をさらに強化し、既存産業の再構築を図る。

（製造業）

研究開発力・技術力・デザイン力の強化等によって、競争力、新分野進出の強化を図る。特に中小・零細の下請企業や、酒造・ケミカルシューズ・粘土瓦等の地場産業については、集団化や経営体制の共同化及び取引の多角化等を進める。

（商業）

従来からの高齢化、後継者不足、空店舗等の増加といった構造的問題を踏まえ、これを

機に各地域の大胆な再編をめざしていく。

また、三宮・元町周辺については、新たな街づくりの核としてアメニティの高い次世代型の商業集積としての発展を目指す。

（集客型産業）

既存の産業資源の再生とともに、明石海峡大橋の完成を契機とした海峡公園や観光の核となる大規模テーマパークの整備など新たな集客資源の創造を図る。

さらに、各種イベントのリレー開催等を積極的に進め、被災地のマイナスイメージの払拭に努めていく。

（サービス業、業務機能）

研究開発支援サービスや情報通信関連サービス、リースなどの産業支援型サービス業の立ち上がりを支援していくため、業務用ビルの早期再建とインテリジェントビルの建設など高度化を図る。

また、生活支援サービス等の支援も重要であり、特に阪神間に集積するこれらのサービス業の一層の発展を図っていく。

（3）成熟社会に相応しい新産業の導入・育成

新産業創造プログラムの充実・拡充等によって、次世代型産業の基盤を担う情報通信関連産業、新素材関連産業、福祉関連産業、健康関連産業、新エネルギーシステム等の導入に伴うエネルギー・環境関連産業、災害に強いまちづくりに貢献する防災関連産業等の成長性の高い新産業の導入・育成を進める。

さらに、ベンチャーキャピタル制度等の新産業創造支援方策のシステム化を進めるとともに、これらの諸機能を統合した新産業創造支援センターの整備を推進し、世界に開かれた新産業の育成拠点とすることにより、インキュベーションコンプレックスの形成と関連施設との広域的連携を図っていく。

（4）高度情報通信基盤の整備と情報通信関連産業の振興

光ファイバー網、広域ISDN(B－ISDN)など高度情報通信基盤の先行的・面的整備の促進を契機として、先導的な情報システムの整備、情報サービス産業の振興等を図る。

さらに、これらの産業や研究開発機能等の集積を通じて、新たな都市づくりを行う東播磨情報公園都市構想やKIMEC構想を総合的に推進する。

（5）産業配置と広域的連携

臨海部や内陸部に建設される新しい都市核との適正な機能分担及び連携により、既存企業の円滑な移転や新規企業の誘致を進め、都市核相互の交通ネットワーク型の産業拠点の配置を進める。

このために、内陸部では研究開発型生産機能を中心とした産業を重点的に配置し、阪神間の臨海部では既存産業の高度技術化、高付加価値化に併せて、ソフト化する産業構造に対応した産業配置を図る。また、地域の実情に応じて、住工共存の新しいまちづくりの推

進とニューファクトリー化の推進など適切な手法を講じていく。

（6）世界都市機能の拡充

諸外国との交易、投資等国際経済交流のさらに活発な舞台としていくために、既存の制度の活用とその拡充によって、神戸の貿易・国際物流拠点ゾーンとしての魅力を高め、都市の賑わいを生み出して復興の牽引力としていく。

また、外国企業との融合化促進のための拠点施設等の設置による貿易機能の向上、海外への情報発信機能の強化、コンベンション施設や集客施設等の整備を通じた国際交流拠点機能の充実等を図る。

（7）雇用安定への支援及び産業の復興と高度化に対応した人材育成

雇用維持奨励金、雇用調整助成金制度の特例措置等により、事業主の雇用の維持を支援し、労働者の雇用の安定と事業再開や復興に向けての人材の流出防止を図る。

また、拡充された雇用保険制度に基づき離職者の生活安定を図るとともに、離職者に対する職業能力開発、合同就職面接会の開催、被災者雇用奨励金制度の活用等を通じて再就職を支援する。

さらに、生涯能力給付金等の活用により、企業の自主的な人材育成、とりわけ港湾技能者、ホワイトカラー層の職業能力開発に重点を置いた総合的施策の検討を進める。

## 5．産業復興へ向けて

**【復興対策の概要】**

Ⅰ．金融対策

ア.「緊急災害復旧資金」の創設（県・神戸市）

イ.「災害復旧貸付制度」の充実強化（政府系中小企業金融機関）

ウ.「緊急特別資金」の融資対象者の拡大（県）

エ.「小企業等経営改善資金融資（マル経融資）」の貸付限度額の引き上げ（国民金融公庫）

オ．中小企業設備近代化資金等の新規借入金に係る償還期間の延長（県）

カ．既往債務の負担軽減（県・政府系中小企業金融機関等）

・県の中小企業融資制度の償還期間の延長

・中小企業近代化資金の償還免除

・中小企業近代化資金の償還猶予

・政府系中小企業金融機関の既往債務の負担軽減

・中小企業事業団の中小企業高度化融資の償還期限の延長

Ⅱ．事業再開の場の確保・提供

ア．仮設工場、共同仮設店舗等の整備

イ．災害復旧高度化事業の拡充

ウ．事業協同組合等の共同施設の災害復旧事業

Ⅲ．総合相談の実施

ア．「中小企業総合相談所」の開設・運営

Ⅳ．阪神・淡路大震災復興基金による支援

ア．中小企業金融機関災害復旧貸付に係る利子補給

イ．緊急災害復旧資金利子補給

ウ．産業復興ベンチャーキャピタル制度の創設

エ．商店街・小売市場共同仮設店舗の整備

オ．地域産業の活性化支援

**【阪神・淡路産業復興推進機構の設立】**

産業復興計画に基づく復興事業を効果的かつ円滑に実施するため、地元自治体及び民間が復興を支援する内外の企業及び民間の有識者と連携をはかりながら、復興事業の性格や段階に応じた的確な支援を行うことにより、産業復興を加速的に推進するため、(財) 阪神・淡路産業復興推進機構が1995年12月25日に設立された。

**■阪神・淡路産業復興推進機構の概要**

（設立年月日）　1995年12月25日

（基本財産）　133百万円（設立時は県、市の出捐による１億円）

出捐割合　県：市：民間＝２：１：１

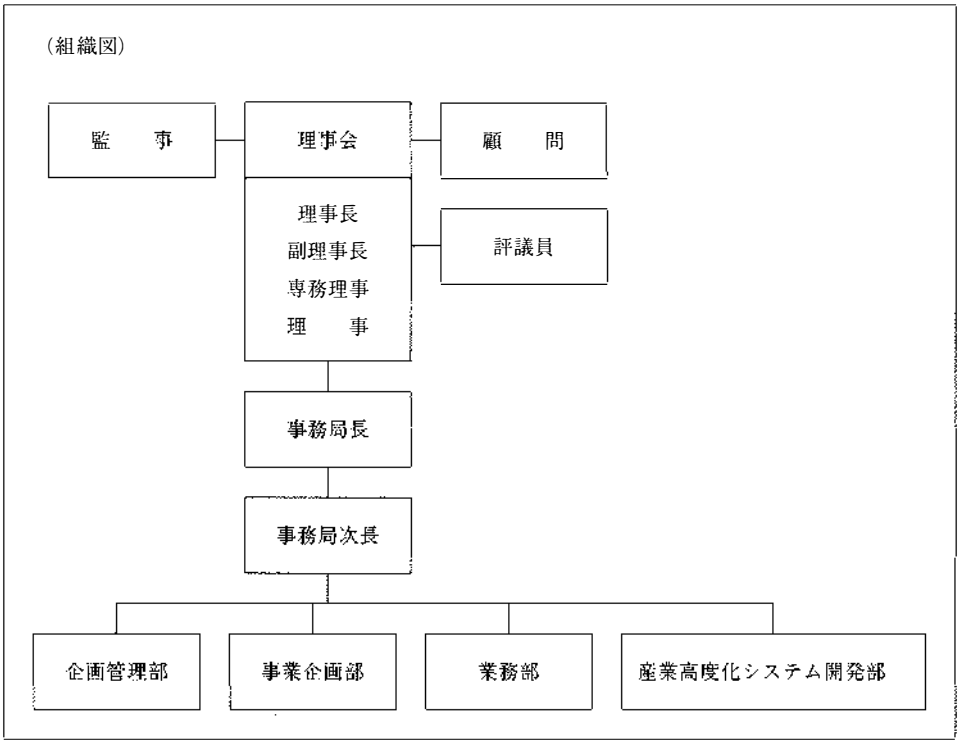
（組　　織）　①理　事　　43名（経済団体の長、地元企業の長、行政等）

②監　事　　３名（県、神戸市、民間）

③顧　問　　12名（学識経験者等）

④評議員　　76名（被災地の市町長、商工会議所商工会の長、大口賛助会員等）

（図３） **産業復興推進機構組織図**




（主な事業）①産業復興プロジェクトの具体化（事業家促進）支援事業
（神戸東部新都心、尼崎臨海西部地域における産業復興プロジェクトやエンタープライズゾーンの整備を目指すポーアイⅡ期における各種プロジェクトの具体化支援等）
②既存産業の復興・高度化・新産業創造促進事業
（ベンチャー企業等の誘致促進のためのフォーラムの企画・運営や地場産品販売促進のための見本市の開催　等）
③企業誘致促進事業
（企業誘致セミナーの開催、海外へのミッション派遣　等）
④集客促進事業
（京阪神でのイベントリレーの企画・運営、ひょうご百名所づくりの企画・立案　等）
⑤復興に関する情報発信（復興情報番組の提供）
⑥震災地区産業高度化システム開発実証事業
（既存産業の活性化、新情報産業の域内への誘致活動、災害に強い街づくりを行うためのソフトウェア開発、システム開発）

## 【産業復興の状況】

兵庫県は1995年11月中旬から12月中旬にかけて「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結果」を実施し、調査対象となった被災地域内の48,300事業所のうち7,765事業所から回答があり（回答率16.1%）、1996年１月26日にその内容を発表した。

同調査によると、事務所、店舗、工場など建物関係の復旧状況について、従業員規模別の建て替えの進行状況は、全般に従業員規模が大きい事業所ほど立て替えが進んでいる傾

（表２） 被災建物建て替えの進行状況（従業員規模別） （%）

| | 完了している | 現在進行中 | 現在計画中 | 予定が立たず |
|---|---|---|---|---|
| 1～4人 | 19.5 | 21.1 | 23.8 | 38.8 |
| 5～19人 | 21.0 | 24.3 | 29.4 | 30.4 |
| 20～49人 | 27.5 | 21.3 | 33.8 | 30.0 |
| 50～99人 | 25.7 | 31.4 | 22.9 | 40.0 |
| 100人以上 | 23.0 | 39.3 | 41.0 | 19.7 |

（表３） 被災建物建て替えの進行状況（業種別） （%）

| | 完了している | 現在進行中 | 現在計画中 | 予定が立たず |
|---|---|---|---|---|
| 製造業 | 24.1 | 25.9 | 29.4 | 31.1 |
| 非製造業 | 19.2 | 22.7 | 26.5 | 19.7 |

（表４） 現在の営業状況（地域別） （%）

| | 震災前より増加 | 震災前と同程度 | 震災前より減少 | 営業停止中 |
|---|---|---|---|---|
| 全体 | 12.8 | 31.0 | 53.8 | 2.4 |
| 神戸市 | 13.4 | 25.9 | 57.1 | 3.6 |
| 尼崎市 | 14.5 | 42.1 | 42.5 | 0.9 |
| 西宮市 | 12.7 | 25.6 | 58.4 | 3.3 |
| 芦屋市 | 14.6 | 16.6 | 65.0 | 3.8 |
| 伊丹市 | 14.6 | 38.2 | 47.1 | 0.0 |
| 宝塚市 | 9.0 | 33.8 | 55.9 | 1.4 |
| 川西市 | 12.0 | 48.1 | 39.2 | 0.6 |
| 明石市 | 20.3 | 40.9 | 38.3 | 0.5 |
| 三木市 | 8.0 | 54.9 | 36.7 | 0.4 |
| 淡路地域 | 10.1 | 30.5 | 57.5 | 1.9 |

向が見られ、業種別では、非製造業で立て替えが遅れている傾向が見られる。

震災前と比較した現在の営業（生産、販売）の状況については、全体の53.8%が「震災前より減少」と回答しているほか、「営業停止中」との回答も2.4%あり、一方、「震災前よりも増加」との回答も12.8%ある。

地域別に見ると、神戸市、西宮市、芦屋市、淡路地域では「震災前より減少」及び「営業活動停止中」の割合が特に高く、経済活動の回復が遅れている。

従業員規模別では、全般に規模が小さい事業所ほど震災前よりも営業状況が悪化している傾向が見られる。

業種別では、非製造業は製造業よりも「震災前より増加」の割合が高いものの、「営業停止中」の割合もやや高くなっている。

生産、販売等が「震災前より減少」したとする事業所に減少の程度を聞いたところ、震災前の「20%以上50%未満の減少」が43.6%にも達し、「20%未満の減少」が42.4%で、「50%以上の減少」が14.0%となっている。

「震災前より減少」したとする事業所に対し減少の理由を聞いたところ、製造業では「景気の影響」が75.8%と最も多く、次いで「間接被害」が46.3%となっている。

非製造業では、「景気の影響」が65.0%と最も多いが、「間接被害」が52.3%と製造業よりも一層高く、非製造業において間接被害の影響がより大きいことがうかがわれる。

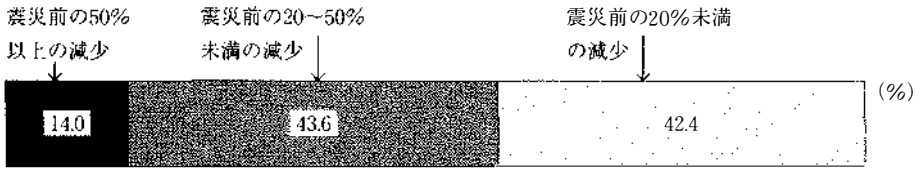
（表５）　**現在の営業状況（従業員規模別）**　　（%）

| | 震災前より増加 | 震災前と同程度 | 震災前より減少 | 営業停止中 |
|---|---|---|---|---|
| 1～4人 | 9.1 | 25.5 | 61.6 | 3.8 |
| 5～19人 | 17.1 | 33.1 | 49.3 | 0.5 |
| 20～49人 | 18.4 | 37.4 | 44.1 | 0.1 |
| 50～99人 | 15.2 | 43.7 | 41.1 | 0.3 |
| 100人以上 | 11.2 | 44.9 | 43.6 | 0.3 |

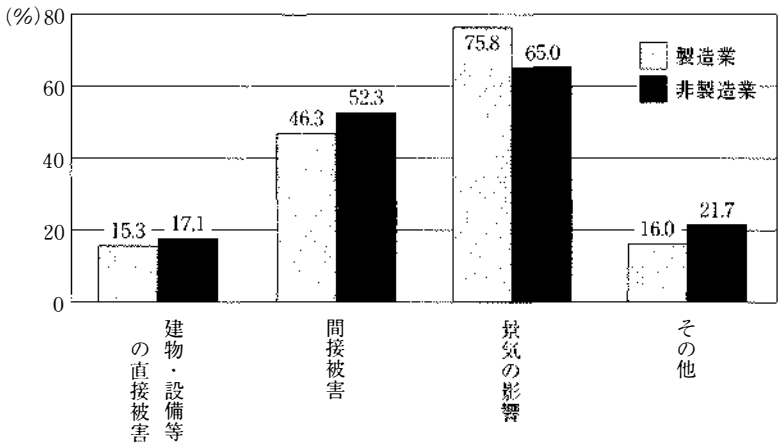
（表６）　**現在の営業状況（地域別）**　　（%）

| | 震災前より増加 | 震災前と同程度 | 震災前より減少 | 営業停止中 |
|---|---|---|---|---|
| 製造業 | 7.7 | 34.4 | 56.0 | 1.8 |
| 非製造業 | 14.7 | 29.8 | 52.9 | 2.6 |

（図４）　**減少の程度**




（図５）　**減少の理由**（複数回答）



また、兵庫県が1997年２月17日に「復興指数」を発表したが、これは、産業の復旧・復興状況を把握するにあたり、被災地域活動の水準を純生産ベースで評価するため、被災後の月別純生産を推計し、震災前（1994年同月）と比較することを目的として算出されたもので、被災地域の業種別（鉱業・製造業、電気・ガス・水道業、卸売・小売業、金融・保険業、不動産業、運輸・通信業、サービス業、及びその他業種の計８業種）純生産額について、鉱工業生産指数、観光客入り込み数等代表的かつ最も推計適合度の高い指標を用い、重回帰分析の手法等により震災前後の月額を推計し、震災後の月額を震災前（1994年同月＝100）と比較する方法で、産業の復興度合いを示す指数を算出したものである。

$$\text{復興指数(業種別)} = \frac{\text{震災後の各月の推定純生産}}{\text{1994年各月の推定純生産}} \times 100$$

（表７）　**復興指数の推移**

| 年　月 | 復興指数 |
|---|---|
| 1995.1 | 76.1 |
| 2 | 72.8 |
| 4 | 80.3 |
| 7 | 87.0 |
| 10 | 93.7 |
| 1996.1 | 92.6 |

なお、建設業については、震災で損失したストックの復旧という側面が強く、復興指数の測定対象はフロー面の産業活動水準であるとの観点から、除外している。

この「復興指数」によると、震災の起きた1995年１月の時点で76.1であったのが、１年後の1996年１月の時点で93.7となっている。しかし、純生産が震災前の約１割減ということは、企業経営にとって、例えば売上高や営業利益に置き換えて考えると、依然厳しい状況にあると言えよう。

〈参考文献〉
『阪神・淡路大震災－兵庫県の１ヵ月の記録』阪神・淡路大震災兵庫県災害対策本部　1995年７月
『阪神・淡路大震災－兵庫県の１年の記録』兵庫県知事公室消防防災課　兵庫県　1996年６月
『産業復興３カ年計画』兵庫県　1995年８月
『産業復興計画』産業復興会議　1995年６月
『平成７年度商工部の概要』兵庫県商工部　1995年７月
『平成８年度商工部の概要』兵庫県商工部　1996年５月
『平成５年度版「兵庫県経済白書」兵庫の産業』兵庫県商工部　1994年３月
『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』兵庫県商工部　1996年１月
『季刊 都市政策』第81号（財）神戸都市問題研究所　勁草書房　1995年10月
『阪神・淡路大震災－神戸の記録1995年－』阪神・淡路大震災神戸市災害対策本部（財）神戸都市問題研究所　1996年１月
『神戸の経済1996年版』神戸市産業振興局経済政策課　1996年３月
『平成７年版中小企業白書』中小企業庁　大蔵省印刷局　1995年５月

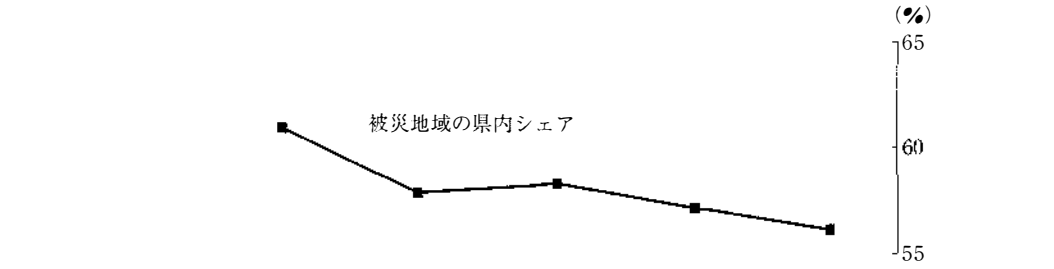
# 第二節　工業・製造業・地場産業の復興状況

## 1．工業の特徴

兵庫県の製造品出荷額等の全国に占めるシェアは減少傾向にあり、1990年度以降は4.8%程度で推移している。被災地域の全県におけるシェアはここ10年程度低下する傾向にあり、平成６年度は56.1%となっている。（表１参照）

業種構成に関しては、兵庫県全体では全国に比べ、鉄鋼、化学、金属等の基礎素材型が多いが、被災地域においては、食料品の比率が高くなっている。（図１参照）

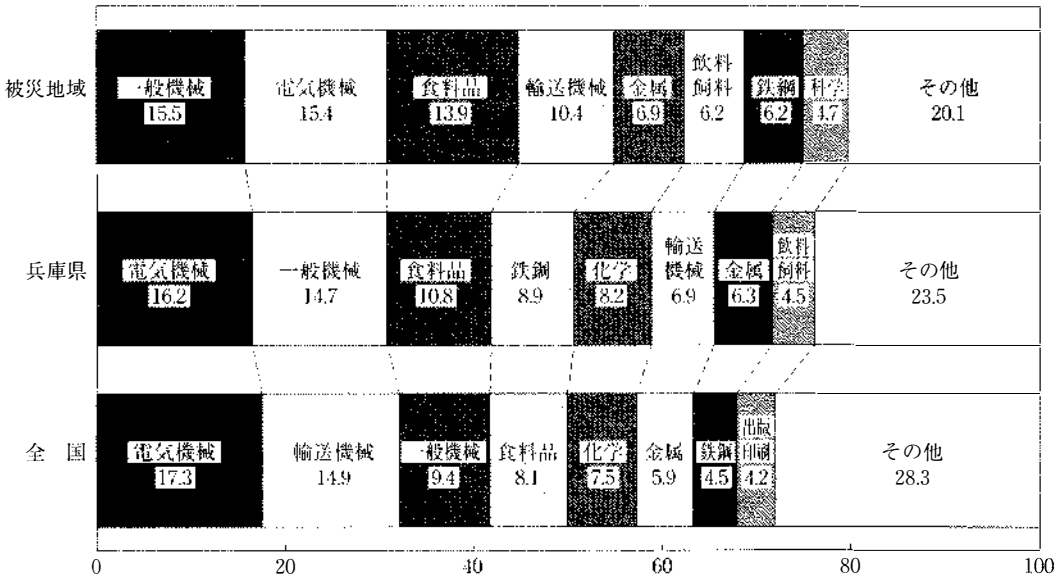
（表１）　**製造品出荷額の推移**



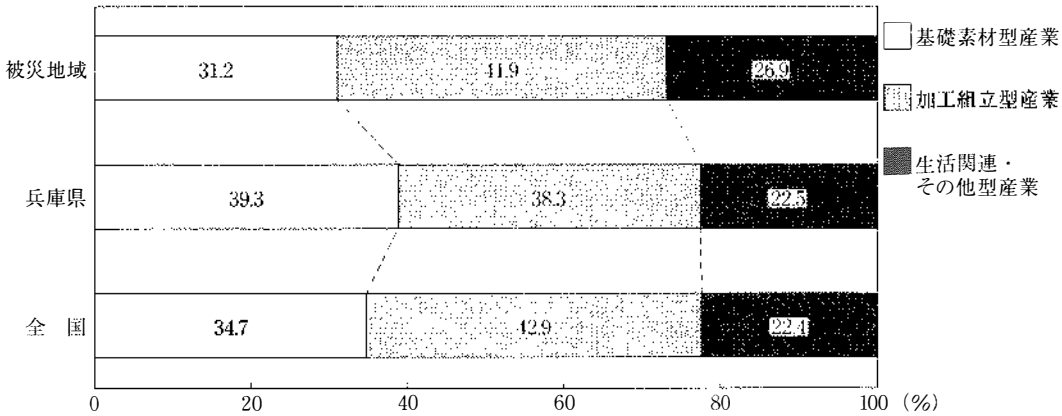

| 出荷額　年 | 1975年 | 1980年 | 1985年 | 1990年 | 1994年 |
|---|---|---|---|---|---|
| 被災地域　(億円) | 45,560 | 64,338 | 75,608 | 88,121 | 82,013 |
| 対兵庫県比 (%) | 64.0 | 57.9 | 58.3 | 57.1 | 56.1 |
| 対全国比 (%) | 3.57 | 3.03 | 2.85 | 2.73 | 2.73 |
| 兵庫県　(億円) | 74,670 | 111,056 | 129,580 | 154,242 | 146,061 |
| 対全国比 (%) | 5.86 | 5.23 | 4.88 | 4.77 | 4.86 |
| 全　国 (10億円) | 127,521 | 212,124 | 265,321 | 323,373 | 300,517 |

資料：通商産業省「商業統計表」（『平成８年度商工部の概要』より）

（図１）　製造品出荷額の業種別構成比（1994年度・上位８業種）




（図２）　製造品出荷額の業種別構成比（1994年度・３分類別）




（表２）　被災地域の業種別特化計数　　（1994年）

| 業　種 | 対県 | 対国 | 業　種 | 対県 | 対国 | 業　種 | 対県 | 対国 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 基礎素材型産業 | 0.8 | 0.9 | 加工組立型産業 | 1.1 | 1.0 | 生活関連その他型産業 | 1.2 | 1.2 |
| ゴム製品 | 1.3 | 2.8 | 一般機械 | 1.1 | 1.7 | 食料品 | 1.3 | 1.7 |
| 非鉄金属 | 1.3 | 1.3 | 電気機械 | 1.5 | 0.7 | 飲料・飼料 | 1.5 | 1.9 |
| パルプ・紙 | 1.1 | 1.3 | 輸送用機械 | 0.9 | 0.9 | なめし皮・同製品 | 0.7 | 2.8 |
| 金属製品 | 1.1 | 1.2 | 精密機械 | 1.0 | 0.3 | | | |
| 鉄鋼 | 0.7 | 1.4 | | | | | | |

＊特化計数：被災地域の産業別構成比を県ないし全国の構成比で除して算出される比率で、1.0基準にして特化の程度を示す。

資料：県統計課「兵庫の工業」、通商産業省「工業統計速報」
（『平成８年度商工部の概要』より）

## 2．製造業の状況

□製鉄

神戸市に本社を置く神戸製鋼所は、製造業の中では最大の被害を受けた。

生産設備については、高炉を持つ加古川、神戸両製鉄所が被災地の兵庫県内にあり、大きな打撃を受けて一時休止となった。加古川製鉄所では、原料岸壁の一部が陥没し、原料運搬クレーン５基のうち４基が倒壊するほどの被害を受けた。

神戸製鉄所は震源地に近いこともあって、さらに被害が大きく、第７線材工場の煙突折損、コークスサイロの倒壊、製鉄工場のクレーンの落下など生産設備だけでなく、神戸本社ビルが倒壊し、体育館、記念館、神鋼病院も被害を受けた。

神戸製鋼所では生産減による損失を最小限に押さえるため、他の鉄鋼メーカーに対してクレーン等の設備供給の要請や水の確保を依頼するなどしたほか、生産面でも肩代わり生産を依頼した。

特に、同社の製造する自動車用の特殊な部品は世界シェアの半分を握っており、その供給に支障が出れば全世界の自動車生産に影響を及ぼす恐れがあった。

神戸製鉄所の設備、機械損失を含めた被害総額は1,020億円に達した。

川崎製鉄では、神戸市中央区の本社ビルが使用不能になり、ステンレス鋼板の西宮工場、カラー鋼板の神戸工場が被害を受け操業休止となった。このうちカラー鋼板については、震災前から需要低迷などを理由に撤退の意向を表明していたが、震災の被害により３月末の予定であった撤退時期を前倒しすることを決定した。

□造船

川崎重工業では神戸工場の岸壁が一部陥没したほか、造船用クレーンが傾き工場の床面が隆起した。播磨工場では岸壁が不等沈下した。

神戸工場では商船用の第４船台が大きな被害を受け、翌日に進水式を控えていたLPG船が震災で16mも下降し、横にも１mずれた状態で停止した。

川崎重工業では神戸工場での商船建造を断念し、機能を生産調整で休止中だった四国の坂出工場に移管することを決めた。しかし、神戸工場では引き続き潜水艦と高速船の建造や修繕機能は残存するほか、第４船台でも船首や船尾部など複雑な形状の商船向けブロックを生産する。また、10数億円をかけて潜水艦の最終組立工場を新設する。

川崎重工業神戸工場の被害総額は80億円となった。

三菱重工業神戸工場では造船用クレーン16台のうち２台が倒壊し、うち１台は建設中のコンテナ船にぶつかったほか、クレーンのレールも曲がり、岸壁や構内道路も数カ所にわたって陥没したり亀裂が生じるなどの被害を受けた。被害総額は340億円にも達したが、1996年３月には総額260億円をかけて工場や倉庫を一部集約することにより効率的なレイアウトによる再構築がなされた。

## 3．地場産業等の状況

兵庫県の産業は、阪神、播磨の二大工業地帯における鉄鋼・造船・機械・化学産業等を根幹として発展してきた。しかし、一方では、郷土の歴史と伝統に培われ、地域社会と密着した地場産業が県下各地に形成されている。

今回の震災は、酒造業、ケミカルシューズ、瓦などの全国有数の生産規模を誇る地場産業の産地も直撃した。

□酒造業

神戸市灘区から西宮市までの海岸線に帯状に広がる灘五郷（魚崎郷、御影郷、西郷、今津郷、西宮郷の総称）は、江戸時代からの歴史と伝統を有し、「灘の生一本」と呼ばれ全国的な産地として酒造業界をリードする存在であった。

震災前の1993年度の灘五郷の状況は企業数50社、従業員数3,580人、生産出荷量は196,650kl、課税出荷量427,492kl、同生産金額4,036億2,100万円、で課税出荷量では全国の約30%を占めていた。50社のうち大手が約20%、準大手が約10%、中小が約70%という状況であった。

大手、中小とも鉄筋蔵、木造蔵を併用しているが、伝統的な酒造りにこだわって木造蔵など古い設備を使い続けてきた中小メーカーの被害が特に甚大であった。

灘五郷一帯には約50社の酒蔵が立ち並ぶが、江戸時代末期から明治時代に建てられた酒蔵のほとんどが崩壊した。古い酒蔵を利用した記念館、資料館等も大きな被害を受けた。商品倉庫が傾いたり、酒のタンクに亀裂が入ったりしたほか、一升ビンのガラスの破片が散乱した。

地震の起こった１月は、灘五郷の酒蔵にとっては新酒の仕込みの季節で、醸造、貯蔵中の酒が流出し、周囲にはアルコールのにおいが強く漂った。水道、ガス、電気などの途絶で震災直後は製造も出荷もできない状態となり、被害総額は1,123億円にものぼった。

被害は大きかったが、大手メーカーの復旧への動きは極めて早く、早いところでは、水を使わずに酒を詰められる紙パックの酒中心に商品の出荷を１月下旬から開始するなど、すばやい立ち直りを見せた。１月中には生産はほとんど出来なかったが、２月末には設備を修復し、３月頃には四季醸造蔵で酒の仕込みを再開し、出荷数量、商品構成とも平常体

（表３） **震災前の灘五郷の産地分布**

| 地域＼区分 | 今津郷 | 西宮郷 | 魚崎郷 | 御影郷 | 西　郷 | 合　計 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 企　業　数 | 3 | 17 | 11 | 12 | 7 | 50 |
| 従　業　員　数 | 664 | 1,010 | 235 | 1,081 | 590 | 3,580 |
| 生産数量（kl） | 21,375 | 74,726 | 9,083 | 63,043 | 28,423 | 196,650 |

（『平成７年度版兵庫県の地場産業』より）

（表４） **清酒の生産数量の推移**　　（単位；kl）

| 年　次 | 全　国 | 指　数 | 灘五郷 | 指　数 | 灘五郷課税出荷数量 | 指　数 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 87 | 1,142,300 | 100.0 | 206,409 | 100.0 | 412,692 | 100.0 |
| 88 | 1,138,000 | 99.6 | 201,003 | 97.4 | 411,760 | 99.8 |
| 89 | 1,143,280 | 100.1 | 208,234 | 100.8 | 415,504 | 100.7 |
| 90 | 1,075,930 | 94.2 | 200,374 | 97.1 | 419,304 | 101.6 |
| 91 | 1,081,908 | 94.7 | 197,956 | 95.9 | 399,210 | 96.7 |
| 92 | 1,072,870 | 93.9 | 199,153 | 96.5 | 413,349 | 100.2 |
| 93 | 1,060,000 | 92.8 | 196,650 | 95.3 | 427,492 | 103.6 |
| 94 | 990,000 | 86.6 | 140,958 | 68.2 | 358,005 | 83.7 |
| 95 | — | — | 179,274 | 86.9 | 367,272 | 89.0 |

※　生産数量：酒造年度：7.1～6.30、課税出荷：4.1～3.31

（表５） **県内の清酒庫出数量**

| 項目 / 年月 | 数量（千kl） | 前年比(%) |
|---|---|---|
| 91年 | 421 | △　5.0 |
| 92年 | 432 | 2.6 |
| 93年 | 433 | 0.2 |
| 94年 | 413 | △　4.5 |
| 95年 | 381 | △　7.7 |
| 95年　1月 | 11 | △　45.5 |
| 2月 | 30 | △　21.3 |
| 3月 | 37 | △　29.6 |
| 4月 | 29 | △　12.3 |
| 5月 | 23 | 45.3 |
| 6月 | 23 | 9.3 |
| 7月 | 21 | 5.5 |
| 8月 | 18 | △　2.3 |
| 9月 | 32 | △　4.6 |
| 10月 | 40 | △　3.4 |
| 11月 | 56 | 0.1 |
| 12月 | 63 | △　2.1 |
| 96年　1月 | 17 | 54.2 |
| 2月 | 32 | 8.1 |
| 3月 | 39 | 5.6 |

（兵庫県酒造組合連合会調べ）

制の戻ったところが多く、全体としては夏頃には生産量がほぼ回復した。

しかし、被害の集中した中小メーカーでは、復旧・復興には厳しい状況があった。味や品質にこだわる中小メーカーでは、冬場に酒を造り、季節を問わず酒醸造できる四季醸造蔵などの近代的な設備を保有していないところが多く、そのため寒い２・３月中に仕込みをしなければならないが、生産設備に壊滅的な打撃を受け、後片づけも進まないような状態で、当年の酒づくりを断念したメーカーもあった。このような困難な状況のなかで、大きな被害を受けた中堅メーカーの「世界長酒造」が７月末には廃業することとなった。

一方で、７月には、新酒鑑評会で金賞受賞の実績を持つ中堅メーカー５社によって、共同でPRして復興を目指すことを目的にして「神戸地酒金賞会」が結成されるといった動きもみられた。

灘五郷の清酒業は、大手メーカーを中心とした生産量の回復は素早かったが、中小メー

カーにとっては厳しい状況が続いている。

□ケミカルシューズ

神戸の代表的な地場産業であるケミカルシューズ産業は、戦後、ゴム製履き物業界がゴム原料の入手困難ななかでアメリカから塩化ビニール等の合成材料が輸入されたことから、これらを靴の材料として使用することを考え1952年頃より始まった。

その後材質の改良、接着剤の開発、加工技術の研究等の積み重ねにより、1955年頃に商品としての基礎が確立された。

ケミカルシューズ製造業者は、須磨区，長田区に集中しており、その理由として「平成８年度版兵庫県の地場産業」によると

①商品の性格が、デザイン、材質、機能の面で手工業的であり、流行に左右されやすい点で他品種少量生産であり、大手メーカーの参入が困難なうえ、多額の資本を必要としない。

②この地区がゴム製履き物の大生産地であり関連業者も多く、下請業者が組織されており、ケミカルシューズの製造の効率的な経営が可能であった。

の２点をあげている。

しかし、その製造業者の８割が集中していた長田区、須磨区は、震災と大火災により、あたりに集積していた約500社のうち、全焼・全壊が約70%、半壊が約20%、一部壊が約10%で被害総額は2,000～3,000億円という極めて大きな被害を被った。

ケミカルシューズ産業の被害が大きくなったのは、材料、薬品等引火しやすい物品が工場内に多く存在していたことや、あたり一帯に木造住宅が密集していたことや、水不足で消火活動が十分に出来なかったことなどがあげられる。

ケミカルシューズ業界は震災前より業況としては低迷しており、その理由としては、急速に進んだ円高によって大量にアジアから安価な製品が輸入されていたことや、バブル崩

焼け野原になった長田区一帯。18日になっても煙が残り、ケミカルの街は大打撃を受けた

（表6） **県内のケミカルシューズ生産状況**

| 項目 / 年月 | 生産量（千足） | 金額（百万円） | 前年比（%）［前々年比］ |
|---|---|---|---|
| 91年 | 40,879 | 82,035 | △ 5.3 |
| 92年 | 34,353 | 71,495 | △ 12.8 |
| 93年 | 32,282 | 68,436 | △ 4.3 |
| 94年 | 31,313 | 65,987 | △ 3.0 |
| 95年 | 14,164 | 28,514 | △ 56.8 |
| 95年 1月 | 686 | 1,231 | △ 72.0 |
| 2月 | 592 | 1,060 | △ 79.3 |
| 3月 | 993 | 1,774 | △ 67.6 |
| 4月 | 1,354 | 2,499 | △ 57.3 |
| 5月 | 1,436 | 2,705 | △ 48.0 |
| 6月 | 1,284 | 2,434 | △ 53.7 |
| 7月 | 1,172 | 2,335 | △ 59.2 |
| 8月 | 1,197 | 2,498 | △ 56.6 |
| 9月 | 1,267 | 2,703 | △ 55.4 |
| 10月 | 1,412 | 3,087 | △ 51.4 |
| 11月 | 1,447 | 3,243 | △ 47.3 |
| 12月 | 1,324 | 2,945 | △ 36.7 |
| 96年 1月 | 1,102 | 2,387 | ［△45.7］ 93.9 |
| 2月 | 1,295 | 2,796 | ［△45.4］ 163.8 |
| 3月 | 1,328 | 2,841 | ［△48.0］ 60.1 |

（日本ケミカルシューズ工業組合調べ）

壊後の個人消費の伸び悩みなどが原因とされていた。このような厳しい状況の中で震災による大打撃を受けた。

1995年8月末現在で、日本ケミカルシューズ工業組合加盟の218社のうち98%が営業を再開したが、1996年3月末現在でも生産額は前々年の半分程度に止まっている。これは、操業再開したものの生産規模が縮小しているものと考えられ、業界の復興への道のりは厳しい状況にある。

一方、このような厳しい状況のなかで、日本ケミカルシューズ工業組合では、1995年5月に業界の主な団体に呼びかけて「ケミカルシューズ産業復興研究会」を設立し、1995年6月に「“くつのまち：ながた”復興プラン」を発表するなど、業界の復興への活動を続けている。

□瓦

兵庫県における粘土瓦製造の歴史は深く、古くは奈良時代より始まったと推定されており、淡路瓦は、寛永年間には現在の西淡町津井を中心に発展し、明治に入ってから急速な需要の伸びに支えられ産地を形成した。

現在では、三州（愛知県）、石州（島根県）、淡路で三大産地と呼ばれており、1993年の

出荷枚数で見ると、この三大産地で全国の約74%を占め、その中で淡路は第三位となっている。

瓦には窯で焼成し表面に釉薬に炭素を付着させる「いぶし瓦」と釉薬を塗って焼く「陶器瓦」があり、淡路は「いぶし瓦」の出荷枚数では全国第一位を占めている。

淡路の粘土瓦業界の特徴としては、第一に企業数が約220社と多く、また企業規模格差が大きい。中でも小規模企業（従業員数4人未満）の割合が他の二大産地と比べても高いことがあげられる。

第二に、「いぶし瓦」に特化していることがあげられる。

以前は、「陶器瓦」の生産も多く、「いぶし瓦」「陶器瓦」とも三州に続いて全国第二位であったが、「陶器瓦」は1983年に石州に抜かれてから現在に至るまで第三位となっており、産地内の業者の多くは「陶器瓦」から「いぶし瓦」への転換を図っており、「いぶし瓦」の生産は安定的に延びている。

淡路の瓦製造業は、淡路島南部の西淡町、南淡町を中心に三原町、緑町、五色町などに集中しており、震源地の北淡町からは距離が離れているため、窯への影響は小さかったものの、炉に半製品をセッティングするための棚板が多数損傷したため、生産が停滞した。

また、積み上げていた製品在庫が崩れ落ちて壊れるなどで大きな損失を生じた。

兵庫県商工部の調べによると、全半壊5社、一部損壊70社のほか設備の損壊や在庫等の被害など、約90%の企業に被害があり、被害総額は約20億円にのぼった。

震災の後、木造家屋が倒壊した原因を重い瓦のせいだとする報道がなされた。その後、原因調査により瓦自体ではなく土葺きの重量や、土台や建築方法、シロアリによる腐朽など様々な理由が重なったことが原因であり、瓦のみが原因ではないとの結果が発表されたが、消費者の瓦に対するイメージは大きくダウンした。

これに対し、1995年3月2日、全日本瓦工事連盟と全国陶器瓦工業組合連合会は、素屋根と瓦の間に粘土を敷き詰める「土葺き工法」の中止を決定し、屋根の桟に突起が付いた瓦を引っかけ、一部の瓦を釘で打ち付けて全体を固定し、重量を「土葺き工法」に比べ半減できるという「引っかけ桟工法」のPRに取り組んだ。

震災から半年ほどは修理関係の需要が堅調だったものの、新築に関しては大手メーカーによるプレハブ住宅、新素材などの売り込みが激しくなったため、それに伴い、需要が低迷し始め、在庫増加によって生産調整を余儀なくされている。

□その他

兵庫県の調べによると、その他の主な地場産業の被害は、ファッション関連では、アパレル業が、本社ビルが全半壊した企業が4社ほどあるものの、生産機能に支障はなく、被害は軽微だった。真珠に関しては、半壊が5社あるものの全体としては直接被害は軽微であった。しかし、流通面での間接被害は大きかった。

ゴム製品に関しては、全半壊が5社、一部損壊が70社のほか設備や在庫等の被害など、

約90%の企業に被害があり、被害総額は約150億円にものぼった。

クリスマス用品では、被災地域内12社のうち9社に全半壊の被害があり、被害総額は約18億円に達した。

線香に関しては、全体の90%の企業が何らかの形で被災し、生産されていた製品の約半分が廃棄処分になり、被害総額は10億円であった。

下請企業の被害は、機械金属業界に関しては、神戸市内にある407社のうち57社が全焼又は全壊し、約90%の企業が建物、設備等に何らかの被害を受け、被害額推計は約400億円以上となった。

下請企業組合では、組合企業250社のうち、全壊又は半壊の企業が5%、一部損壊の企業が40%で、被害額推計は約58億円以上となった。

団地企業組合では、神戸鉄工団地（協）で全壊が1社、半壊が4社で機械設備損壊等の被害を受けた企業が多数あったほか、尼崎市内の工業団地では、地盤沈下、機械設備の損傷等があり、西宮市内、伊丹市内の工業団地では大きな被害はなかった。被害総額は約48億円以上となった。

□仮設工場

兵庫県と神戸市では、被災直後より仮設工場の建設をそれぞれで構想しており、それによって過去の全国の災害復旧でも例のない仮設工場の建設が進められることとなった。

仮設工場設置計画について、国に対して兵庫県と神戸市で協議を進めた結果、国より仮設工場設置に対する中小企業高度化資金を活用した新たな制度が創設された。

この制度を利用して神戸市内の6ヵ所に3月末から6月末にかけて170戸の仮設工場が建設され、募集を第一次、第二次の2回に分けて行い、第一次は1995年2月25日から市街地分について行われ、第二次は1995年3月23日より西神地区について行われ、240社もの企業が入居し営業を再開した。

（表7） **仮設工場応募結果**

| 募集場所 | 所在地 | 建設戸数 | 申込数 | 倍率 | 対象業種 |
|---|---|---|---|---|---|
| インナー第4工業団地 | 長田区 | 16 | 182 | 11.1 | 機械金属等 |
| 苅藻島 | 長田区 | 5 | 32 | 6.4 | ケミカルシューズ |
| 南駒栄 | 長田区 | 31 | 448 | 14.5 | ケミカルシューズ |
| 神戸ハイテクパーク | 西区 | 53 | 86 | 1.6 | 機械金属等 |
| 興亜池公園 | 西区 | 30 | 31 | 1.1 | ケミカルシューズ |
| 高塚台 | 西区 | 35 | 74 | 2.1 | ケミカルシューズ等 |
| 計 | — | 170 | 858 | 5.0 | ———— |

（神戸市産業振興局調べ『震災復興の理論と実践』より）

（表８） **仮設工場当初入居状況**

| 募集場所 | 所在地 | 建設戸数 | 入居企業数 | 対象業種 |
|---|---|---|---|---|
| インナー第４工業団地 | 長田区 | 16 | 21 | 機械金属等 |
| 刈藻島 | 長田区 | 5 | 11 | ケミカルシューズ |
| 南駒栄 | 長田区 | 31 | 59 | ケミカルシューズ |
| 神戸ハイテクパーク | 西区 | 53 | 61 | 機械金属等 |
| 興亜池公園 | 西区 | 30 | 38 | ケミカルシューズ |
| 高塚台 | 西区 | 35 | 50 | ケミカルシューズ等 |
| 計 | — | 170 | 240 | ———— |

（神戸市産業振興局調べ『震災復興の理論と実践』より）

## ４．鉱工業指数の推移

兵庫県における震災前の1994年における鉱工業生産指数は、前年比で1.9%の上昇であった。しかし、1995年に入り、年当初に起きた阪神・淡路大震災によって大きな影響を受けた。被災地内の生産がほぼ全面停止した影響を受け、1995年１月における鉱工業生産指数は、前月比約10%減少した。とくにゴム製品、電気機械工業、化学工業の減少が著しかった。この後、港湾・道路の復旧工事の進展や住宅着工戸数の増加等により、２月より４ヵ月連続で上昇を示し、５月においては全国平均を上回ったが、６月からは減退している。結局、1995年の鉱工業指数は前年比1.7%減の88.5と、全国平均を大きく下回った。

（表９） **鉱工業生産指数（季節調整済）の比較**

| 指標 / 年月 | 全国 90年＝100 | 兵庫県 90年＝100 |
|---|---|---|
| 92年 | 95.5 | 92.7 |
| 93年 | 91.2 | 88.3 |
| 94年 | 92.0 | 90.8 |
| 95年 | 95.1 | 88.5 |
| 95年１月 | 94.4 | 80.1 |
| 2 | 95.7 | 85.8 |
| 3 | 95.7 | 87.1 |
| 4 | 95.7 | 90.1 |
| 5 | 95.6 | 96.4 |
| 6 | 95.0 | 93.7 |
| 7 | 93.0 | 88.6 |
| 8 | 94.6 | 87.9 |
| 9 | 94.1 | 85.7 |
| 10 | 95.3 | 89.2 |
| 11 | 95.8 | 87.4 |
| 12 | 96.6 | 89.6 |
| 96年１月 | 97.2 | 87.5 |
| 2 | 98.8 | 95.1 |
| 3 | 92.9 | 92.8 |

（通産省、兵庫県統計課調べ）

（表10）　**年平均鉱工業指数の推移**　　（199●年＝100）

| 区分＼年 | | 生産 | | | | | 出荷 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 91年 | 92年 | 93年 | 94年 | 95年 | 91年 | 92年 | 93年 | 94年 | 95年 |
| 兵庫県 | 年平均指数 | 100.4 | 92.7 | 88.3 | 90.0 | 88.5 | 99.2 | 92.0 | 88.6 | 90.0 | 89.0 |
| | 対前年比増減(%) | 0.4 | ▲7.7 | ▲4.7 | 1.9 | ▲1.7 | ▲0.8 | ▲7.3 | ▲3.7 | 1.6 | ▲1.1 |
| 近畿 | 年平均指数 | 102.3 | 94.9 | 89.8 | 89.3 | 89.8 | 101.9 | 95.4 | 90.9 | 90.3 | 91.3 |
| | 対前年比増減(%) | 2.3 | ▲7.2 | ▲5.4 | ▲0.6 | 0.6 | 1.9 | ▲6.4 | ▲4.7 | ▲0.7 | 1.1 |
| 全国 | 年平均指数 | 101.7 | 95.5 | 91.2 | 92.0 | 95.1 | 101.5 | 96.3 | 92.7 | 93.9 | 96.4 |
| | 対前年比増減(%) | 1.7 | ▲6.1 | ▲4.5 | 0.9 | 3.4 | 1.5 | ▲5.1 | ▲3.7 | 1.3 | 2.7 |

**年平均鉱工業指数の推移**（つづき）

| 区分＼年 | | 在庫 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 91年 | 92年 | 93年 | 94年 | 95年 |
| 兵庫県 | 年平均指数 | 108.4 | 111.0 | 110.6 | 105.2 | 106.6 |
| | 対前年比増減(%) | 8.4 | 2.4 | ▲0.4 | ▲4.9 | 1.3 |
| 近畿 | 年平均指数 | 111.9 | 118.5 | 114.0 | 107.4 | 108.3 |
| | 対前年比増減(%) | 11.9 | 5.9 | ▲3.8 | ▲5.8 | 0.8 |
| 全国 | 年平均指数 | 107.6 | 112.9 | 108.7 | 104.2 | 106.6 |
| | 対前年比増減(%) | 7.6 | 4.9 | ▲3.7 | ▲4.1 | 2.3 |

（「平成７年兵庫県鉱工業指数（年報）」より）

（表11） **兵庫県における鉱工業生産指数（季節調整済）の推移**　　（1990＝100）

| 業　種 | 94.12 | 95.1 | 95.3 | 95.6 | 95.9 | 95.12 | 96.3 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 鉱工業 | 90.6 | 80.1 | 87.1 | 93.7 | 85.7 | 89.6 | 92.8 |
| 製造工業 | 90.6 | 80.1 | 87.1 | 93.7 | 85.7 | 89.6 | 92.9 |
| 鉄鋼業 | 86.2 | 77.3 | 77.9 | 85.8 | 81.2 | 86.6 | 83.0 |
| 非金属工業 | 95.3 | 72.9 | 93.8 | 91.8 | 93.6 | 94.4 | 83.4 |
| 金属製品工業 | 88.9 | 77.1 | 88.4 | 88.4 | 89.8 | 92.5 | 98.9 |
| 機械工業 | 91.1 | 83.0 | 89.7 | 98.8 | 86.1 | 92.6 | 95.9 |
| 一般機械工業 | 79.1 | 80.7 | 85.4 | 85.0 | 82.2 | 89.1 | 74.7 |
| 電気機械工業 | 108.7 | 88.0 | 98.1 | 115.9 | 94.0 | 101.1 | 138.5 |
| 輸送機械工業 | 88.6 | 80.9 | 83.1 | 96.0 | 83.1 | 91.1 | 79.6 |
| 精密機械工業 | 65.0 | 61.8 | 77.1 | 67.1 | 66.6 | 64.7 | 73.2 |
| 窯業・土石製品工業 | 91.8 | 80.9 | 86.9 | 91.3 | 50.1 | 56.5 | 73.3 |
| 化学工業 | 105.4 | 91.5 | 106.7 | 104.6 | 106.6 | 111.8 | 112.1 |
| 石油・石炭製品工業 | 106.1 | 104.6 | 102.5 | 103.6 | 88.5 | 95.8 | 91.9 |
| プラスチック製品工業 | 88.1 | 84.5 | 89.2 | 93.4 | 86.4 | 91.9 | 92.2 |
| パルプ・紙・紙加工品工業 | 104.9 | 94.0 | 107.0 | 106.8 | 103.6 | 104.7 | 106.7 |
| 繊維工業 | 82.5 | 80.4 | 82.2 | 79.7 | 75.9 | 75.5 | 74.1 |
| 食料品工業 | 89.2 | 75.4 | 69.8 | 92.5 | 91.5 | 87.9 | 90.0 |
| その他の工業 | 74.3 | 59.4 | 62.0 | 63.5 | 61.1 | 62.2 | 63.0 |
| ゴム製品工業 | 75.4 | 44.0 | 56.0 | 56.5 | 51.1 | 56.2 | 51.0 |
| 皮革製品工業 | 74.0 | 68.7 | 65.3 | 62.7 | 61.0 | 63.7 | 71.7 |
| 家具工業 | 116.8 | 113.2 | 126.0 | 122.3 | 116.8 | 116.7 | 127.7 |
| 木材・木製品工業 | 70.2 | 66.9 | 52.9 | 70.1 | 78.1 | 60.3 | 62.4 |
| その他製品工業 | 52.3 | 52.5 | 51.5 | 51.5 | 49.1 | 49.8 | 52.7 |
| 鉱業 | 54.0 | 56.0 | 60.9 | 60.1 | 59.6 | 57.2 | 58.9 |

（「兵庫県鉱工業生産指数」より）

〈参考文献〉
『平成８年度商工部の概要』兵庫県商工部　1996年５月
『平成７年度商工部の概要』兵庫県商工部　1995年７月
『阪神・淡路大震災－兵庫県の１ヵ月の記録』阪神・淡路大震災兵庫県対策本部　1995年７月
『阪神・淡路大震災－兵庫県の１年の記録』兵庫県知事公室消防防災課　兵庫県　1996年６月
『震災復興の理論と実践』（財）神戸都市問題研究所編　勁草書房　1996年12月
『平成７年版兵庫県の地場産業　地場産業実態報告書』（財）兵庫県中小企業振興公社 兵庫県産業情報センター　1995年３月
『平成８年版兵庫県の地場産業　地場産業実態報告書』（財）兵庫県中小企業振興公社 兵庫県産業情報センター

1996年３月
『阪神・淡路地域の戦略的産業復興方策に関する調査報告書』（財）関西産業活性化センター編　1996年３月
『地場産業の経営戦略（その３）「粘土瓦製造業」』（財）中小企業総合研究機構編　1995年３月
『阪神・淡路大震災　被災地“神戸”の記録－安全な社会づくりに向けた市民からのメッセージ－』１．17神戸の教訓を伝える会編　（株）ぎょうせい　1996年５月
『阪神大震災　その時企業は』日本経済新聞社編　日本経済新聞社　1995年４月
『阪神・淡路大震災誌　1995年兵庫県南部地震』朝日新聞社編，朝日新聞社　1996年２月
『阪神・淡路大震災記録集　復興への槌音　震災なんかに負けへんで』兵庫県商工会連合会　1995年11月
『季刊 都市政策』第81号（財）神戸都市問題研究所編　勁草書房　1995年10月
『ひょうご経済戦略』通巻180号（財）兵庫県中小企業振興公社　兵庫県産業情報センター編　1996年６月
『季刊 兵庫経済』No.48（財）兵庫経済研究所編　1995年７月
『平成７年兵庫県鉱工業指数（年報）』兵庫県生活文化部統計課　1996年11月
『阪神・淡路大震災－神戸の記録1995年－』阪神・淡路大震災神戸市災害対策本部編（財）神戸都市問題研究所　1996年１月

# 第三節　貿易・港湾の復興状況

## 1．神戸港の特徴と歴史

震災前の神戸港は、入港船舶数及びコンテナ取扱貨物量で日本一であり、国際的にもコンテナ取扱貨物量で世界第6位の国際的な貿易港であった。

神戸港の神戸経済に対する依存度は大きく、「神戸港と市民経済」（1987年調査）によると港湾関連及び港湾依存産業の就業者数は約11万人で、市内全就業者の約17％を占め、所得の面では約1兆3,000億円で、市内所得の約40％を占めている。

その後の産業構造の変化により、港湾関連及び港湾依存産業の市民経済へのウェイトは相対的に低下してはいるものの、依然として神戸港の役割は大きいものであった。

また、神戸港は「神戸港大観」（神戸市港湾整備局）によれば天然の良港として次のような特徴をもっている。

① 西は高取、鉄拐、鉢伏山に、北は六甲山脈に囲まれ、しかも和田岬によって西方よりの波浪を防いでいるので、将来の発展についても、東南二方に防波堤を築造すれば港が拡大でき、築設設備上経済的である。

② 港内の水深は近代的大型船舶の泊地として最適である。

③ 海底土質は船舶の投錨、浮標の設置に最適である。

④ 背後に六甲山脈が東西に沿って走っているので、毎年10月頃から4、5月頃までの北西の強風が防がれる。

⑤ 干満の差が少なく、多い時でも1.8mを超えない。また港内の潮流は1時間1海里以内で適度である。

⑥ 風光明媚の景勝地に在るので、長途の航海を終えた船員や旅客に多大の慰安を与える。

神戸港は、奈良時代に行基上人が制定したという「五泊の制」において「大輪田泊」として現れ、さらに平清盛が日宋貿易に利用し、埋立地「経ヶ島」を築造して整備するなどして発展した。

その後、源平の乱によって大きな被害を受けたが、重源上人によって修築された。

鎌倉時代には「兵庫の津」と呼ばれるようになったが、元寇以来、大陸貿易が途絶え一時衰退した。

室町時代には足利義満が日明貿易を開始すると再び賑わったが、応仁の乱（1467年）の余波を受け大打撃を被った。しかし豊臣秀吉の時代には再び繁栄を取り戻した。

1596年（慶長元年）には大震災のため壊滅的被害を被った。しかし豊臣秀吉が直ちに復興に力を入れたため、速やかに再興することができた。

江戸時代には、鎖国政策のため外国貿易は途絶えたものの、西国九州や北陸、東北の物

資を運ぶ船の大半が寄港するなど日本でも有数な商業港として栄えた。

また鎖国中にも通商関係のあった、オランダや朝鮮の江戸渡航の際に利用されることが多かった。

1853年（嘉永６年）のペリー来航をきっかけとする開国により、1868年１月１日（慶応３年12月７日）「兵庫港」として開港した。

1906年（明治39年）からの第１期修築工事、1919年（大正８年）からの第２修築工事により港湾施設を整え、日本を代表する貿易港としての地位を確立した。

太平洋戦争中の大空襲によって神戸港の港湾施設のほとんどは焼き尽くされ、占領とともに連合軍に接収された。

1950年（昭和25年）５月に「港湾法」が制定され、翌1951年（昭和26年）４月に国に代わって神戸市が港湾管理者となると、港湾管理者として港湾施設の接収排除運動を起こし、その結果、1959年（昭和34年）２月には全ての施設が接収解除となった。

そして、1952年（昭和27年）の第７突堤の建設に始まる港湾施設の整備に努め、いち早くコンテナ化への対応を図って1967年（昭和42年）には摩耶埠頭にコンテナバースを竣工させた。

また、1966年（昭和41年）には人工島「ポートアイランド」の建設に、1972年（昭和47年）には「六甲アイランド」の建設に着手し、前者については1981年（昭和56年）に、後者ついては1992年（平成４年）に完成した。

「ポートアイランド」については1987年（昭和62年）より第２期工事に着手した。

神戸港はこのように、幾度となく衰退、被災を繰り返しつつその度に日本の主要な港湾として甦ってきた。

阪神・淡路大震災はその神戸港に何度目かの壊滅的な被害を与えた。

地震で大きな亀裂が生じた六甲アイランドのコンテナバース＝１月18日

## 2．貿易・港湾関連業者の状況

□貿易商社

神戸港の周辺には貿易商社が多く存在し、中には創業年次が明治時代のものもあるなどその歴史は古い。

神戸の貿易業の特徴として中小企業が多く、そのため小回りがきき、経済情勢の変化に敏感に対応できるとされているが、一方でその資金力及びネットワークの弱さから国内販路の拡大に支障をきたしているとの指摘もある。

神戸市が1948年以来毎年行っている「神戸市貿易実態調査」の「第48回報告書」によると（調査対象期間1994年４月～1995年８月）、取扱商品を商社数でみると輸出では「機械」を輸出している商社が46社と最も多く、つづいて「食料」が31社、「その他」が29社、「金属」が24社、「雑貨」が23社の順となっており、神戸貿易業の主力輸出品は「機械」となっている。

（表１） **取扱商品別商社数**

| 輸出入取扱商品 / 資本金 | 輸出 雑貨 | 繊維 | 食料 | 化学 | 金属 | 機械 | その他 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 個人 | 2 | 2 | － | 1 | － | 5 | 4 |
| 100万円未満 | － | － | － | － | 1 | 1 | － |
| 100万～ 500万円〃 | 2 | － | 3 | － | 3 | 5 | 1 |
| 500万～1,000万円〃 | 1 | 1 | 3 | 1 | － | 3 | 3 |
| 1,000万～3,000万円〃 | 11 | 8 | 11 | 8 | 10 | 16 | 10 |
| 3,000万～5,000万円〃 | 3 | 4 | 5 | 4 | 5 | 6 | 4 |
| 5,000万～ 1億円〃 | 3 | 2 | 3 | 1 | 2 | 5 | 5 |
| 1億円以上 | 1 | 2 | 6 | 5 | 3 | 5 | 2 |
| 計 | 23 | 19 | 31 | 20 | 24 | 46 | 29 |
| （%） | （17.6） | （14.5） | （23.7） | （15.3） | （18.3） | （35.1） | （22.1） |
| 前回結果 | 19.1 | 16.4 | 19.1 | 14.2 | 12.0 | 35.5 | 25.1 |

| 輸出入取扱商品 / 資本金 | 輸入 雑貨 | 繊維 | 食料 | 化学 | 金属 | 機械 | その他 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 個人 | 3 | 1 | 1 | 2 | － | － | － |
| 100万円未満 | － | 1 | 1 | － | － | 1 | － |
| 100万～ 500万円〃 | 4 | 3 | 3 | 2 | － | 2 | 1 |
| 500万～1,000万円〃 | 2 | 1 | 3 | － | － | 1 | 4 |
| 1,000万～3,000万円〃 | 23 | 13 | 17 | 5 | 3 | 12 | 7 |
| 3,000万～5,000万円〃 | 6 | 7 | 10 | 3 | 3 | 7 | 6 |
| 5,000万～ 1億円〃 | 3 | 5 | 8 | 1 | 2 | 7 | 4 |
| 1億円以上 | 2 | 6 | 7 | 3 | 1 | 6 | 2 |
| 計 | 43 | 37 | 50 | 16 | 9 | 36 | 24 |
| （%） | （27.6） | （23.7） | （32.1） | （10.3） | （5.8） | （23.1） | （15.4） |
| 前回結果 | 29.1 | 19.8 | 34.1 | 7.7 | 5.5 | 18.7 | 16.5 |

（『第48回神戸市貿易実態調査報告書』より）

（表2） **神戸港品目別輸出入額**

| 品目別輸出額 | | | 品目別輸入額 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 品目 | 1994年 | 1995年 | 品目 | 1994年 | 1995年 |
| 総額 | 46,703 | 28,953 | 総額 | 24,325 | 14,494 |
| 食料品 | 534 | 335 | 食料品 | 5,762 | 3,562 |
| 繊維・同製品 | 5,262 | 3,135 | 肉類・同調製品 | 565 | 435 |
| 合成繊織物 | 1,535 | 930 | 魚介類・同調製品 | 1,239 | 765 |
| 化学製品 | 4,882 | 2,292 | えび | 704 | 364 |
| 有機化合物 | 1,425 | 581 | 穀物・同調製品 | 589 | 222 |
| プラスチック | 1,595 | 852 | 果実・野菜 | 1,086 | 665 |
| 非金属鉱物製品 | 835 | 547 | アルコール飲料 | 326 | 212 |
| 金属・同製品 | 2,389 | 1,354 | たばこ | 927 | 512 |
| 金属製品 | 1,372 | 721 | 繊維原料 | 454 | 198 |
| 機械機器 | 28,983 | 19,123 | 綿花 | 198 | 122 |
| 一般機械 | 13,536 | 9,003 | 金属原料 | 222 | 236 |
| 原動機 | 2,342 | 1,646 | 原料品（その他） | 1,749 | 1,226 |
| 事務用機器 | 1,172 | 512 | パルプ | 234 | 190 |
| 繊維機械・同部分品 | 1,377 | 883 | 鉱物性燃料 | 159 | 43 |
| 工業機械 | 6,639 | 4,496 | 化学製品 | 2,172 | 1,115 |
| 電気機器 | 11,208 | 6,931 | 有機化合物 | 616 | 274 |
| VTR類 | 1,046 | 380 | 機械機器 | 3,170 | 1,988 |
| テレビカメラ | 558 | 272 | 電気機器 | 1,452 | 877 |
| 半導体等電子部品 | 2,118 | 1,883 | 自動車 | 116 | 50 |
| 輸送用機器 | 3,563 | 2,848 | その他 | 10,636 | 6,126 |
| 自動車 | 749 | 453 | 織物用糸・繊維製品 | 1,673 | 889 |
| 科学光学機器 | 633 | 321 | 非金属品 | 470 | 323 |
| その他 | 3,819 | 2,168 | 衣類・同付属品 | 4,541 | 2,624 |

（神戸税関調べ）

輸入では「食料」を輸入する商社が最も多く50社で、つづいて「雑貨」が43社、「繊維」が37社、「機械」が36社、「その他」が24社の順となっており、神戸貿易業の主力輸入品は「食料」となっている。

取扱商品を品目別輸出入金額でみると、輸出では商社数と同じく「機械」が最も多く、つづいて「食料」、「金属」、「化学」、「繊維」、「その他」、「雑貨」の順となっている。

輸入ではやはり商社数と同じく「食料」が最も多く、つづいて「繊維」、「雑貨」、「機械」、「その他」、「化学」、「金属」となっている。

神戸の貿易商社の被害状況は前出の「神戸市貿易実態調査」によると回答のあった214社のうち212社（99.1%）が被災している。

これによれば、直接的被害は「商社」であるために「生産設備への被害」は少ないものの、「社屋等の損傷」「事務機器の損傷」の程度が大きく、前者では58社（27.1%）が、後者では49社（22.9%）が被害が「甚大」と回答している。

また、「取扱商品の損傷」が生じたものが130社（60.7%）と、極めて大きなものとなっている。

間接被害についても、「甚大」な被害を受けたとの回答が「交通網の寸断」で80社

（表３） **貿易商社被害状況**

| 被害の内容＼被害の程度 | な　し | 少　々 | 中程度 | 甚　大 | 計 |
|---|---|---|---|---|---|
| (1)従業員等への人的被害 | 138<br>(64.5) | 45<br>(21.0) | 18<br>(8.4) | 13<br>(6.1) | 214<br>(100.0) |
| (2)社屋等への損傷 | 39<br>(18.2) | 76<br>(35.5) | 41<br>(19.2) | 58<br>(27.1) | 214<br>(100.0) |
| (3)事務機器への損傷 | 39<br>(18.2) | 82<br>(38.3) | 44<br>(20.6) | 49<br>(22.9) | 214<br>(100.0) |
| (4)生産設備への被害 | 178<br>(83.2) | 22<br>(10.3) | 9<br>(4.2) | 5<br>(2.3) | 214<br>(100.0) |
| (5)取扱商品の損傷 | 84<br>(39.3) | 81<br>(37.8) | 24<br>(11.2) | 25<br>(11.7) | 214<br>(100.0) |
| (6)取引先被害による営業上の被害 | 83<br>(38.8) | 69<br>(32.2) | 44<br>(20.6) | 18<br>(8.4) | 214<br>(100.0) |
| (7)港湾機能麻痺による営業上の被害 | 38<br>(17.8) | 49<br>(22.9) | 69<br>(32.2) | 58<br>(27.1) | 214<br>(100.0) |
| (8)ライフライン寸断による被害 | 46<br>(21.5) | 56<br>(26.2) | 67<br>(31.3) | 45<br>(21.0) | 214<br>(100.0) |
| (9)交通網寸断による被害 | 21<br>(9.8) | 43<br>(20.1) | 70<br>(32.7) | 80<br>(37.4) | 214<br>(100.0) |

（『第48回神戸市貿易実態調査報告書』より）

（37.4%）、「港湾機能の麻痺」で58社（27.1%）、「ライフラインの寸断」で45社（21.0%）にものぼっている。

このような大きな被害を受けた結果、震災による事務所の移転については209社から回答があり、うち54社（25.8%）は「移転した」、12社（5.7%）は「移転していないが、今後移転を予定している」と回答している。

移転及び移転予定の66社について移転先を尋ねたところ、56社（84.8%）が「神戸市内」での移転で、「神戸市以外の兵庫県内」が７社（10.6%）、「大阪府」が２社（3.0%）、「兵庫県・大阪府以外の関西圏」が１社（1.5%）となっており、大部分が「神戸市内での移転」となっている。

営業の再開状況については210社から回答があり、前記調査時点（1995年８月）で206社（98.1%）が営業を再開しているが、「再開の目処がたっていない」ものが３社（1.4%）存在している。

同調査によると、調査表配布の時点で「廃業した」との連絡があったもの４社、調査票に「閉鎖・廃業した」と回答してきたものが７社あり、「これら十数社にとって地震が廃業を決意せしめるきっかけとなったことは想像にかたくない。」と記している。

□海事関係事業者

神戸港は、西日本におけるフェリー輸送の一大基地として、また、淡路島と阪神間を結ぶ基地として機能していた。

神戸港内にはレストラン船、港内遊覧船、交通船等も数多く存在していたが、神戸港の被災とともに各旅客船事業者の保有する施設も大きな打撃を受けた。

その被害状況は神戸海運管理部の調べによると、表４のとおりである。

東神戸フェリー埠頭、六甲アイランドフェリー埠頭、中突堤から発着する中・長距離フェリーは、岸壁の損傷により着岸が不能となり、神戸～高松航路を除いて、一部は大阪港等へ発着地を変更した。

内航海運事業者の被害状況に関しては神戸海運管理部の調べによると、表５のとおりである。

港湾運送事業者の被害状況は神戸海運管理部の調べによると、表６のとおり従業員に多

（表４） **旅客船事業者の被災状況**

| | 船　舶 | 建物等<br>（社屋、営業者等） | 関連施設等<br>（乗降施設、岸壁、駐車場等） |
|---|---|---|---|
| 被害額 | （３社７隻）<br>2,800万円 | （21社）<br>87,700万円 | （26社）<br>571,100万円 |

（注１）調査対象事業者は、神戸市、明石市、阪神地区、淡路地区において、社屋、営業所等を設けている者、岸壁・関連施設等において神戸港、西宮港、明石港、淡路島各港を発着地、若しくは寄港地としている国内旅客事業者を対象とした。

（注２）調査対象事業者は、34社（神戸海運監理部所管事業者23社、他局所管事業者11社、なお、神戸海運監理部所管の神戸港発着事業者は、14社）である。

（注３）調査は、平成７年３月末現在で実施した。

（注４）被害金額は、「調査中」のものもあり、かつ、概算で計上されているため、全体では上記金額上回るものと考えられる。また、公共施設の被害については、計上されていない。　（『季刊 都市政策』第85号より）

（表５） **内航海運事業者の被害状況**

| | 船舶 | 建物等<br>（使用不能及び移転を強いられた者） | 事務所施設及び備品等 |
|---|---|---|---|
| 被災事業者数 | １社１隻 | 10社 | 22社 |
| 被災金額 | 600万円 | 61,300万円 | 118,080万円 |
| （内訳）<br>自社所有事務所 | | １社<br>52,000万円 | ９社<br>111,900万円 |
| 貸借事務所 | | ９社<br>9,300万円 | 13社<br>6,180万円 |

（注１）調査対象とした業種区分

激震指定地域に事務所を置く内航運送業許可事業者（100GT 以上）で、支配下船舶を含む。（52社全社から被災状況を調査）

なお、貸渡事業者は自宅を事務所としている場合が多く、実質的な業務がないことから調査対象から除外した。

（注２）被害金額は、見込みをも含め概算で計上している。

（『季刊 都市政策』第85号より）

くの犠牲者を出すとともに事務所、港湾施設にも多くの被害を出しており、被害額は表7のとおり約233億円にものぼっている。

倉庫事業者の被害状況は神戸海運管理部の調べによると、表8のとおりで、被害総額は約664億円と、海事関連事業者で最大の被害だった。

保管貨物の被害は、1月17日現在に被災倉庫が保管していた貨物161万tのうちの約7.4%にあたる118,800tで、被害額は普通倉庫で2,350,500万円、冷蔵倉庫で668,000万円で、総額3,018,500万円にものぼった。

（表6） **港湾運送事業者の被災状況**

| 業種 | 調査状況 | | 事務所の被害 | | | 従業員死亡者 | 港湾施設 | | | | | はしけ等被害 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | 上屋 | | | 岸壁損傷 | 荷役機械損傷 | |
| | 対象事業者 | 回答事業者 | 一部損壊 | 半壊 | 全壊 | | 一部損壊 | 半壊 | 全壊 | | | |
| 一般港湾運送事業者(無限定) | 16 | 16 | 29 | 5 | 11 | 1 | 42 | 17 | 8 | 32 | 38 | |
| 一般港湾運送事業者(その他限定) | 9 | 9 | 7 | 2 | 1 | 0 | 6 | 6 | 1 | 7 | 2 | |
| 一般港湾運送事業者(海貨無限定) | 13 | 13 | 9 | 1 | 2 | 1 | 21 | 11 | 1 | 27 | 5 | |
| 一般港湾運送事業者(海貨限定) | 27 | 26 | 12 | 1 | 5 | 5 | 18 | 4 | 11 | 10 | 16 | |
| 港湾荷役事業者(船内＋沿岸) | 11 | 11 | 6 | 5 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 | 0 | |
| 港湾荷役事業者(沿岸限定) | 40 | 35 | 8 | 10 | 6 | 4 | 11 | 4 | 7 | 5 | 12 | |
| はしけ運送事業者及びいかだ運送事業者 | 19 | 18 | 1 | 2 | 3 | 2 | | | | | | 2 |
| 尼崎・西宮・芦屋港事業者 | 15 | 13 | 7 | 1 | 0 | 1 | 5 | 4 | 0 | 3 | 10 | |
| 東播磨港事業者 | 17 | 5 | 0 | 0 | 1 | 2 | 4 | 0 | 0 | 1 | 6 | |
| 合計 | 167 | 146 | 79 | 27 | 29 | 16 | 108 | 48 | 28 | 88 | 89 | 2 |

（『季刊 都市政策』第85号より）

（表7） **神戸港の港湾運送事業者の被害金額**

| 業種 | 事業者数 | 建屋被害延床面積 | 建屋被害金額 | 被害荷役機械台数 | 荷役機械被害金額 | 被害額総計 | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 一般港湾運送事業者(無限定) | 16 | 525,700㎡ | 12,695百万円 | 49 | 21,300万円 | 12,908百万円 | |
| 一般港湾運送事業者(その他限定) | 9 | 40,586㎡ | 915百万円 | 6 | 6,035万円 | 975百万円 | |
| 一般港湾運送事業者(海貨無限定) | 13 | 87,369㎡ | 3,116百万円 | 56 | 23,000万円 | 3,346百万円 | |
| 一般港湾運送事業者(海貨限定) | 26 | 92,172㎡ | 2,056百万円 | 20 | 18,950万円 | 2,245百万円 | |
| 港湾荷役事業者(船内＋沿岸) | 11 | 4,532㎡ | 123百万円 | 15 | 1,850万円 | 141百万円 | |
| 港湾荷役事業者(沿岸限定) | 37 | 115,388㎡ | 3,425百万円 | 41 | 12,750万円 | 3,552百万円 | |
| はしけ運送事業(いかだ含む) | 18 | 604㎡ | 110百万円 | 3 | 1,030万円 | 120百万円 | 建屋被害面積2社不明 |
| 合計 | 130 | 866,351㎡ | 22,440百万円 | 190 | 84,915万円 | 23,287百万円 | |

（『季刊 都市政策』第85号より）

（表８） **倉庫事業者の被災状況**

| | | | 事業者数（社） | 倉庫数（棟，基，区） | 被害額（百万円） |
|---|---|---|---|---|---|
| 建物・設備 | 全半壊 | 普通倉庫 | 33 | 817 | 49,545 |
| | | 冷蔵倉庫 | 14 | 19 | 6,545 |
| | | 計 | 47<br>普通，冷蔵重複事業者 2<br>実事業者数 45 | 836 | 56,090 |
| | 補修等 | 普通倉庫 | 105 | 570 | 9,000 |
| | | 冷蔵倉庫 | 41 | 87 | 1,283 |
| | | 計 | 146<br>普通，冷蔵重複事業者 12<br>実事業者数 134 | 657 | 10,283 |
| | 計 | 普通倉庫 | 138<br>全半壊，補修等重複者 22<br>実事業者数 116 | 1,387 | 58,545 |
| | | 冷蔵倉庫 | 55<br>全半壊，補修等重複者 4<br>実事業者数 51 | 106 | 7,828 |
| 合計 | | | 167<br>普通，冷蔵重複事業者 16<br>実事業者数 151 | 1,493 | 66,373 |

（注１）神戸市，阪神地区，淡路島，明石市，加古郡に所在する事業者200社（普通倉庫事業者＝147社，冷蔵倉庫事業者＝74社，重複＝21社）からの倉庫業法に基づく「臨時報告」を集計したものである。

（注２）被害額は，営業倉庫の立替え費用，補修費及び設備機器の額である。この他に，保管貨物被害額は，30,185百万円である。

（『季刊 都市政策』第85号より）

## ３．貿易・港湾関連指標の推移

神戸港の輸出入額及び取扱貨物量の推移を見ると、震災の影響により1995年の２月、３月に激減しており、1996年３月現在、対1994年同月比で輸出額が約78.5%、輸入額が約83.1%、取扱貨物量が約73.3%と、被災後１年以上たっても回復の歩みは遅く、多くの貨物が神戸港を離れてしまったままとなっている。

神戸港としても随時復旧していく港湾施設の有効利用のため、1995年４月11日の労使間合意により、コンテナターミナルの暫定復旧から本格復興までの間、本船荷役及びゲート作業において、24時間体制（日曜、祝日を含む）がとられている。

他に、通関業務取扱時間の延長、港湾施設使用料の減免等の特例措置を行っている。

コンテナ貨物量の回復が遅れている原因としては、

①神戸港の施設が完全に復旧していない

②定期航路の船会社が一部寄港地を変更した

③国内他港湾で新設航路が開設され、神戸港のシェアが喰われている
④背後の高速道路網が完全復旧しておらず一部貨物が他港に逃げている
⑤荷主が利用港湾を地震後変更した
⑥背後圏の輸出入関連産業が回復していない
等が考えられる。

（表9） **全国及び神戸港の輸出入状況**

| 指標 / 年月 | 輸出入状況 | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 全国（億円） | | | | 神戸港（億円） | | | |
| | 輸出 | | 輸入 | | 輸出 | | 輸入 | |
| | | 前年比（%） | | 前年比（%） | | 前年比（%） | | 前年比（%） |
| 92年 | 430,123 | 1.5 | 295,274 | △7.4 | 55,345 | 1.9 | 24,620 | △5.4 |
| 93年 | 402,025 | △6.5 | 268,264 | △9.1 | 48,769 | △11.9 | 22,480 | △8.7 |
| 94年 | 404,976 | 0.7 | 281,043 | 4.8 | 46,703 | △4.2 | 24,325 | 4.7 |
| 95年 | 415,309 | 2.6 | 315,488 | 12.3 | 28,953 | △38.0 | 14,494 | △40.4 |
| 95年1月 | 27,253 | △6.2 | 24,444 | 9.7 | 1,582 | △49.3 | 1,174 | △39.9 |
| 2 | 34,945 | 8.4 | 23,750 | 16.3 | 738 | △79.5 | 406 | △77.3 |
| 3 | 40,109 | 4.5 | 27,138 | 14.1 | 1,477 | △68.1 | 421 | △79.0 |
| 4 | 34,680 | 0.9 | 25,375 | 11.3 | 1,471 | △62.1 | 586 | △70.9 |
| 5 | 29,830 | 2.8 | 23,910 | 7.4 | 1,824 | △44.5 | 850 | △55.6 |
| 6 | 34,140 | △2.9 | 24,216 | 3.7 | 2,669 | △35.8 | 1,079 | △44.5 |
| 7 | 32,584 | △5.0 | 24,472 | 10.6 | 2,606 | △32.3 | 1,316 | △29.4 |
| 8 | 31,950 | 2.5 | 26,589 | 5.8 | 2,880 | △23.3 | 1,622 | △25.7 |
| 9 | 38,177 | 6.4 | 26,981 | 12.8 | 3,322 | △19.5 | 1,737 | △22.0 |
| 10 | 35,607 | 3.9 | 30,194 | 20.2 | 3,274 | △17.7 | 1,934 | △14.8 |
| 11 | 36,049 | 7.5 | 29,314 | 16.2 | 3,361 | △14.2 | 1,739 | △19.2 |
| 12 | 40,087 | 6.9 | 28,990 | 18.2 | 3,749 | △14.7 | 1,633 | △18.9 |
| 96年1月 | 30,280 | 11.4 | 29,667 | 21.4 | 2,623 | 71.1 | 1,855 | 58.0 |
| 2 | 36,249 | 3.7 | 29,769 | 25.4 | 3,273 | 344.0 | 1,904 | 372.1 |
| 3 | 41,109 | 2.5 | 29,907 | 10.1 | 3,635 | 146.1 | 1,665 | 295.3 |
| 資料出所 | 大蔵省 | | | | 神戸税関 | | | |

（表10） **神戸港の入港船舶指標**

| 指標 / 年月 | 入港船舶隻数（隻） | | | 入港船舶総トン数（千トン） | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 外航 | 内航 | 計 | 外航 | 内航 | うちフェリー | 計 |
| 92年 | 11,071 | 72,480 | 83,551 | 165,702 | 131,105 | 111,129 | 296,806 |
| 93年 | 10,935 | 72,424 | 83,359 | 166,577 | 135,826 | 116,581 | 302,403 |
| 94年 | 10,836 | 76,872 | 87,708 | 164,846 | 138,592 | 117,030 | 303,439 |
| 95年 | 6,833 | 63,351 | 70,184 | 96,609 | 76,724 | 63,027 | 173,333 |
| 95年1月 | 383 | 4,936 | 5,319 | 5,591 | 10,875 | 9,740 | 12,616 |
| 2 | 180 | 3,913 | 4,093 | 1,672 | 10,106 | 8,923 | 6,249 |
| 3 | 351 | 5,039 | 5,390 | 2,902 | 11,658 | 9,895 | 8,404 |
| 4 | 430 | 5,159 | 5,589 | 4,145 | 5,857 | 4,939 | 10,002 |
| 5 | 573 | 5,130 | 5,703 | 7,839 | 5,952 | 5,063 | 13,791 |
| 6 | 627 | 5,301 | 5,928 | 9,109 | 5,949 | 4,860 | 15,057 |
| 7 | 663 | 5,255 | 6,188 | 10,103 | 6,258 | 4,991 | 16,361 |
| 8 | 673 | 5,556 | 6,229 | 10,488 | 7,223 | 5,916 | 17,712 |
| 9 | 695 | 5,342 | 6,037 | 10,497 | 6,747 | 5,458 | 17,244 |
| 10 | 755 | 5,832 | 6,587 | 11,521 | 7,776 | 6,205 | 19,297 |
| 11 | 733 | 5,574 | 6,307 | 11,250 | 7,251 | 5,911 | 18,501 |
| 12 | 770 | 5,781 | 6,511 | 11,491 | 7,610 | 6,312 | 19,101 |
| 96年1月 | 676 | 4,824 | 5,500 | 11,113 | 7,479 | 6,500 | 18,592 |
| 2 | 691 | 5,326 | 6,017 | 11,308 | 7,282 | 6,090 | 18,591 |
| 3 | 752 | 5,909 | 6,661 | 11,931 | 9,355 | 7,879 | 21,286 |

（神戸市港湾局調べ）

（表11） **神戸港取扱貨物量**

| 指標 / 年月 | 外国貿易 | | | 内国貿易 | | 計（千トン） |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 輸出 | 輸入 | 計 | | うちフェリー | |
| 92年 | 26,751 | 25,708 | 52,459 | 117,187 | 98,379 | 169,645 |
| 93年 | 25,940 | 27,567 | 53,508 | 115,186 | 96,284 | 168,694 |
| 94年 | 25,860 | 29,368 | 55,228 | 115,774 | 97,203 | 171,002 |
| 95年 | 13,510 | 15,871 | 29,380 | 62,322 | 49,100 | 91,702 |
| 95年1月 | 611 | 974 | 1,585 | 4,558 | 4,026 | 6,143 |
| 2 | 225 | 117 | 342 | 2,871 | 2,527 | 3,213 |
| 3 | 388 | 292 | 679 | 4,087 | 3,375 | 4,767 |
| 4 | 589 | 546 | 1,135 | 4,620 | 3,534 | 5,756 |
| 5 | 1,032 | 1,316 | 2,348 | 4,742 | 3,781 | 7,090 |
| 6 | 1,305 | 1,488 | 2,792 | 4,874 | 3,694 | 7,667 |
| 7 | 1,388 | 1,812 | 3,199 | 5,047 | 3,745 | 8,246 |
| 8 | 1,428 | 1,832 | 3,260 | 6,275 | 5,070 | 9,535 |
| 9 | 1,557 | 1,854 | 3,411 | 5,761 | 4,489 | 9,172 |
| 10 | 1,552 | 1,940 | 3,492 | 6,541 | 5,145 | 10,032 |
| 11 | 1,518 | 1,956 | 3,473 | 6,589 | 5,194 | 10,063 |
| 12 | 1,910 | 1,745 | 3,655 | 7,105 | 5,563 | 10,760 |
| 96年1月 | 1,386 | 1,893 | 3,278 | 6,332 | 5,064 | 9,611 |
| 2 | 1,494 | 1,824 | 3,318 | 6,764 | 5,343 | 10,082 |
| 3 | 1,647 | 1,903 | 3,550 | 7,664 | 6,030 | 11,214 |

（神戸市港湾局調べ）

（表12） **神戸港船舶乗降人員**

| 指標／年月 | 外航 | 内航 | | 計（千人） |
|---|---|---|---|---|
| | | | うちフェリー | |
| 92年 | 65 | 8,122 | 6,680 | 8,186 |
| 93年 | 42 | 8,134 | 6,659 | 8,176 |
| 94年 | 47 | 8,235 | 6,193 | 8,283 |
| 95年 | 14 | 4,424 | 2,647 | 4,438 |
| 95年1月 | 1 | 554 | 344 | 556 |
| 2 | － | 443 | 108 | 443 |
| 3 | － | 344 | 152 | 344 |
| 4 | － | 236 | 154 | 236 |
| 5 | 0 | 303 | 209 | 304 |
| 6 | 0 | 254 | 139 | 254 |
| 7 | 2 | 294 | 187 | 296 |
| 8 | 3 | 597 | 425 | 600 |
| 9 | 2 | 331 | 213 | 333 |
| 10 | 1 | 379 | 255 | 380 |
| 11 | 1 | 386 | 263 | 387 |
| 12 | 2 | 347 | 241 | 349 |
| 96年1月 | 2 | 398 | 295 | 400 |
| 2月 | 1 | 328 | 230 | 329 |
| 3月 | 1 | 445 | 320 | 446 |

（神戸市港湾局調べ）

〈参考文献〉

『神戸港大観』神戸市港湾整備局　1996年8月
『神戸市貿易実態調査　第48回報告書』神戸市　1996年3月
『阪神・淡路大震災による神戸港の被害と復旧・復興状況』運輸省第三港湾建設局　1995年11月
『神戸港における海事産業の緊急復興のためのマスタープラン策定に関する調査研究報告書』（財）関西交通経済研究センター　1995年7月
『阪神・淡路大震災被害等調査報告書』兵庫県倉庫協会阪神大震災調査委員会編　兵庫県倉庫協会　1995年12月
『神戸商船大学震災研究会研究報告　第1号』神戸商船大学震災研究会　1996年1月
『季刊　都市政策』第85号（財）神戸都市問題研究所編　勁草書房　1996年10月
『神戸の経済1996年版』神戸市産業振興局経済政策課　1996年3月
『神戸港1500年』鳥居幸雄　海文堂出版　1882年7月

# 第四節　観光の復興状況

## 1．被害の概要

今回の震災によって、数多くの文化財はもとより、ホテル、旅館等の観光施設も大きな被害を受けた。

被災地の中でも神戸市は、ハイカラで異国情緒あふれる街という独特の個性でもって多くの観光客が訪れるとともに、県内の主要な観光地であり、集客観光産業は市内事業所数の約３割、従業者数の約２割を占めていた。

1995年８月の「阪神・淡路大震災芸術文化被害状況調査研究プロジェクト委員会」の調査によると、兵庫県内では、国指定の文化財（国宝・重要文化財の他に民俗文化財含む）が43件、県指定文化財54件が被害を受け、被害額は約100億円と推定されている。また、美術館・博物館では神戸市立博物館、兵庫県立近代美術館、西宮市大谷記念美術館等が大きな被害を受けた。

## 2．観光資源の状況

□異人館・西洋建築

神戸観光の柱とも言える神戸北野の異人館街では、国の重要文化財に指定されており代表的な異人館である「風見鶏の館（旧トーマス邸）」が何カ所か大きな亀裂が入り、３本の煙突のうち２本が倒れたのを初めとして、地区内の全異人館が被害を受けた。この煙突の落下が異人館の被害を大きくした。

また、旧居留地では、国の重要文化財に指定されており旧居留地の代表的な建築物である「旧神戸居留地十五番館」が全壊したのを初めとして、周辺の多くの建築物が大きな被害を受け、取り壊さざるをえなくなった。

うしろへ傾いた異人館「うろこの館」

□酒蔵

地域の文化遺産であり、貴重な観光資源であった灘五郷の酒蔵や資料館、記念館は、「沢の鶴資料館」「菊正宗酒造記念館」が全壊したのをはじめとして、その全てが大

きな被害を受け、資料館、記念館に展示されていた、昔の製造工程・手法や道具、器具などの貴重な資料が失われるなどした。

□神戸港

クルージング船等には被害がないものの、中突堤、メリケンパーク、ポートターミナル等の岸壁が大きく損傷したため神戸港の機能自体が大きな制限をうけたため、観光的魅力が大きく損なわれた。神戸港巡りが再開したのは3月下旬であった。

□淡路島

淡路島は、瀬戸内海国立公園の東端に位置し、震源地に最も近い島北部の北淡町、津名町、一宮町が大きな被害を受けた。しかし、南部の洲本市、南淡町等では被害は比較的少なかった。

津名町の「おのころ愛ランド公園」では、被害を受けたがいち早く修復し、3月1日にはオープンした。また洲本市の旅館をはじめ南淡路のホテルはすべて健在であった。島内の国道、県道大部分も無事であった。しかし、震災以降、淡路島は震源地に近いこともあってイメージが悪化し、1～3月の来島客はほとんどなく、その後も客足が大きく落ち込んだままとなっている。

□宿泊施設

神戸市内のホテルオークラ神戸の場合、新耐震基準で建てられていることもあって、建

（表1） **主要異人館・西洋建築の被害**

| 種別 | 所在地 | 建物名称 | 指定 | 建設年 | 構造 | 被災レベル | 被災状況 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 近代建築 | 神戸市中央区 | 旧神戸居留地十五番館 | 国指定重文 | M.14 | 木造＋煉瓦 | 全壊 | |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 旧ハッサム邸 | 国指定重文 | M.35 | 木造 | 部分破壊 | 煙突落下屋根に穴、屋根破損 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 旧小寺邸厩舎 | 国指定重文 | M．40年代 | 煉瓦 | 部分破壊 | 煉瓦塀亀裂、内壁破損、屋根一部損壊 |
| 近代住宅 | 神戸市灘区 | 旧ハンター邸 | 国指定重文 | M.40 | 木造 | 半壊 | 煙突落下屋根に穴、外壁剥離 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | シュエケ邸 | 国指定伝建地区 | M.29 | 木造 | 半壊 | 屋根大破、内壁・天井落下、ブロック塀崩壊 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 門邸 | 国指定伝建地区 | M.28 | 木造 | 半壊 | 煙突落下、内壁天井落下、煉瓦塀崩壊 |
| 近代住宅 | 神戸市 | キャサリン邸 | 国指定伝建地区 | M.32 | 木造 | 半壊 | 煙突落下屋根大破、内壁落下多 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 旧アボイ邸 | 国指定伝建地区 | T. | 木造 | 部分破壊 | 西面外壁一部落下 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | ラインの館 | 国指定伝建地区 | T．4 | 木造 | 部分破壊 | 煙突落下屋根に穴、バルコニー柱移動、屋根瓦落下 |

（表1） **主要異人館・西洋建築の被害**（つづき）

| 種別 | 所在地 | 建物名称 | 指定 | 建設年 | 構造 | 被災レベル | 被災状況 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | レイン邸 | 国指定伝建地区 | M.33 | 木造 | 部分破壊 | 煙突落下屋根破損、外壁亀裂多 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 寺西邸（新） | 国指定伝建地区 | M.初 | 木造 | 軽微 | |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 旧トーセン邸 | 国指定伝建地区 | M.末 | 木造 | 軽微 | 屋根鉄板葺損傷、外壁吹付損傷、内部不明 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | ペルシャ館 | 国指定伝建地区 | T. | 木造 | 半壊 | 東側煙突部破損、壁亀裂、外壁一部落下 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | サスーン邸 | 国指定伝建地区 | M.25 | 木造 | 部分破壊 | 内壁剥落多数、南面ガラス破損 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 英国館 | 国指定伝建地区 | M.42 | 木造 | 半壊 | 煙突落下屋根穴、外壁亀裂多、内壁落下 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 洋館長屋 | 国指定伝建地区 | M.41 | 木造 | 半壊 | 屋根崩壊、瓦屋根落下 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 旧フェレ邸 | 国指定伝建地区 | M.末 | 木造 | 部分破壊 | 東面外壁一部剥落、外壁亀裂、東側レンガ塀崩壊 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | オバーライン邸 | 国指定伝建地区 | M.32 | 木造 | 半壊 | 煙突落下屋根穴、内壁剥落多数、亀裂 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 旧トーマス邸 | 国指定重文 | M.42 | 煉瓦 | 部分破壊 | 屋根の煙突2本損傷 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 小林家住宅(旧ハンター邸) | 国指定伝建地区 | M.36 | 木造 | 部分破壊 | 屋根の煙突2本損傷、屋根破損 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 山田邸 | 国指定伝建地区 | M.40 | 木造 | 部分破壊 | 西壁落下、内壁落下多 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 片桐邸 | 国指定伝建地区 | T. | 木造 | 部分破壊 | 外壁亀裂多、内壁落下 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | フタレフ邸 | 国指定伝建地区 | M.34 | 木造 | 軽微 | 屋根瓦損傷、煙突やや傾斜、外壁下見板損傷 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 林邸 | 国指定伝建地区 | M.33 | 木造 | 軽微 | 屋根瓦一部不陸、外壁吹付亀裂 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 鄭邸 | 国指定伝建地区 | M. | 木造 | 部分破壊 | 煙突落下屋根穴、外壁剥離、塀破損 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 神戸華僑総会 | 国指定伝建地区 | M.42 | 木造 | 半壊 | 屋根大破、石積み擁壁一部崩壊 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | 丹生邸 | 国指定伝建地区 | M.39 | 木造 | 軽微 | 外壁一部落下、屋根一部損傷 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | ボリビヤ領事館 | 国指定伝建地区 | M.30 | 木造 | 部分破壊 | 煙突2基折損、屋根損傷、内壁天井剥落 |
| 近代住宅 | 神戸市中央区 | レストランクラシアニ | 国指定伝建地区 | M.41 | 木造 | 部分破壊 | 附属屋屋根破損、石塀一部崩壊、土台のずれ、瓦落下 |

（『阪神大震災歴史的建造物被災調査報告』より）

（表２） **酒蔵の被害**

| 種別 | 所在地 | 建物名称 | 指定 | 建設年 | 構造 | 被災レベ | 被災状況 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 酒造 | 神戸市東灘区 | 山邑酒造 | 県指定文化財 | 寛政４（1792） | 木造 | 全壊 | 甲、乙、丙蔵、住宅、全壊 |
| 酒造 | 神戸市灘区 | 沢の鶴資料館 | 県指定文化財（民族） | 19c 中頃 | 木造 | 全壊 | |

（『阪神大震災歴史的建造物被災調査報告』より）

（表３） **神戸市内の宿泊施設の営業状況**

（施設数）

| | 95年３月 | ４月 | ５月 | ６月 | ７月 | ８月 | ９月 | 10月 | 11月 | 12月 | 96年１月 | ２月 | ３月 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 営業再開 | 54 (64.3%) | 58 (69.9%) | 63 (75.0%) | 65 (78.3%) | 68 (81.9%) | 69 (83.1%) | 71 (85.8%) | 73 (88.0%) | 74 (88.1%) | 74 (88.1%) | 74 (88.1%) | 74 (88%) | 74 (88%) |
| 部分営業・仮営業 | 6 (7.1%) | 6 (7.1%) | 4 (4.8%) | 3 (3.6%) | 2 (2.4%) | 2 (2.4%) | 2 (2.4%) | 2 (2.4%) | 2 (2.4%) | 2 (2.4%) | 2 (1.2%) | 1 (1%) | 1 (1%) |
| 近々営業再開予定 | 6 (7.1%) | 3 (3.7%) | 3 (3.6%) | 2 (2.4%) | 0 (0%) | 3 (3.6%) | 2 (2.4%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 1 (1%) |
| 長期休業・再開未定 | 18 (21.4%) | 16 (19.3%) | 14 (16.7%) | 13 (15.7%) | 13 (15.7%) | 9 (10.8%) | 8 (9.6%) | 8 (9.6%) | 8 (9.5%) | 8 (9.3%) | 9 (9.5%) | 9 (11%) | 8 (10%) |

（神戸国際観光協会調べ）

物自体の損傷は大きくはなかったが、各棟を結ぶジョイント部分のパイプ類が切断され、ライフラインが使用不能となった。しかし、震災直後はライフラインストップの中、報道関係者、工事関係者、銀行、損保関係者が宿泊した。３月１日より通常営業を再開したが、当初は観光客の姿はほとんどなく、観光客の回復の兆しが見えてきたのは７月頃に入ってからだったという。

ポートアイランドにある神戸ポートピアホテルの場合、ポートアイランドと市街地を繋ぐ新交通システム・ポートライナーが停止し、神戸市内からのアクセス・神戸大橋も不通になって陸の孤島となった。建物、館内配管等は無事だったが、客足は途絶した。１―２月中は報道関係者、工事関係者、近隣企業勤務者の宿泊が多かったが、２―３月は市内の利用者はなく、４―６月も前年比30%程度の利用客であった。ポートライナーの開通後、ようやく近隣客の足が伸び始めたが、観光客は低調なままとなっている。

震災時は７月15日のオープンを目指して工事中だった神戸メリケンパークオリエンタルホテルは神戸港中突堤の先端部に位置していたものの、地下深くまで打ち込まれた基礎や液状化対策が施されていたこともあって、建物自体の損傷はなく予定どおりに開業した。

一方、旧オリエンタルホテルは地震による被害が大きく、取り壊しとなった。

□その他

六甲ケーブル・六甲有馬ロープウェイが駅舎、軌道等に大きな被害を受けたが、復旧作業により７月、10月にそれぞれ営業を再開した。六甲山上の遊戯施設等は被害が軽微であ

った。

有馬温泉では、被害の大きな旅館もあったが、修復作業が早かったことによりほとんどの旅館が早急に営業を再開したが観光客は大幅に減っている。

神戸市立須磨水族園では、循環設備等の損傷により約半数の水族が死亡したが、全国各地の水族館の協力により４月20日より再開した。

神戸ワイン城やフルーツ・フラワーパークなどは建物の被害は軽微であったが、道路・交通機関の被害や自粛ムードにより利用客が減少している。

## ３．復興対策・復興イベント

□観光復興キャンペーン事業

震災により多大な影響を受けた観光産業の早期復興を図るため、観光連盟や業界団体と行政が一体となった復興対策の必要性から、1995年７月26日に“観光ひょうご”復興キャンペーン推進協議会が設立され、官民一体となって、全県的な観光イメージの回復、被災地等への観光客の誘致促進などの観光復興キャンペーンを推進することとなった。

事業内容としては以下のとおりである。

① テレビCMの放映

観光の復興と安全性を全国に印象づけるために、「好きな人と一緒に来てください」をテーマに、プロテニスプレイヤーの沢松奈生子を起用したテレビCMを10月の１ヵ月間、関東、関西、福岡で放映した。

② 会議・大会等誘致奨励金交付事業

被災地の観光客の回復を促進するため、各種会議・大会等の誘致に取り組むこととし、その推進策として宿泊を伴う会議、大会等の開催に対し、経費の一部を助成する制度を設けた。

③ 観光復興リレーイベント開催支援事業

（表４） **“観光ひょうご”復興キャンペーン推進協議会の構成**

| 区　　分 | |
|---|---|
| 広域観光団体 | ㈳兵庫県観光連盟副会長他計10名 |
| 経済団体 | 兵庫県商工会議所連合会事務局長他計２名 |
| 宿泊・飲食業関係団体 | 兵庫県旅館環境衛生同業組合理事長他計３名 |
| 物産関係 | 兵庫県物産協会事務局長 |
| 運輸業者 | 西日本旅客鉄道㈱他計５名 |
| 行政機関 | 近畿運輸局観光課長他計24名 |
| 関係団体 | ㈳日本観光協会関西支部事務局長他計２名 |
| 合　　計 | 49名 |

地域の祭りやイベントを観光復興イベントとして位置づけ、統一的なイメージで連続的に開催することにより、被災地域の観光客の回復とにぎわいの創出を図るため、宣伝広告費の一部を助成した。

□神戸ルミナリエ

震災犠牲者の鎮魂の意を込めるとともに、都市の復興・再生への夢と希望を託して1995年12月15日から25日まで神戸の旧居留地一帯で開催された「神戸ルミナリエ」は、被災地に復興への勇気と希望を与えるという意味で予想以上の好評を博した。

「神戸ルミナリエ」開催にあたっては、観光産業の復興を目指し、兵庫県、神戸市、県観光連盟、神戸商工会議所等を構成メンバーとする「神戸ルミナリエ実行委員会」を組織した。

「ルミナリエ」とは、イタリア語の「ILLUMINAZIONE PER FESTE」（祝祭のためのイルミネーション）が語源で、ヨーロッパのバロック時代（16世紀後半、ルネッサンス時代）に盛んに創られた祭礼・装飾芸術のひとつとして誕生した光の魅力を駆使した建築物がその起源とされており、それがイタリア南部において電気照明を使用した幻想的な光の彫刻として変化を遂げ、現在のような形態となった。

さまざまなデザイン様式の木製アーチの構造体に色とりどりの電球による彩色が施されたこの光の彫刻は、その設置デザインによって三次元的な芸術空間を創造するもので、アーチ型構造体を道路上に設置した「Galleria（ガレリア）」と呼ばれる遠近感のある回廊と、アーチ型構造体を横長に連結して設置した「Spalliera（スパッリエーラ）」とよばれる光の壁掛けなどで構成されており、近年では少ないものの、イタリア南部の地方都市では今も時折、夏季（６～９月頃）に小規模で開催されているという。

「神戸ルミナリエ」は、イタリアの建築家、ヴァレリオ・フェスティ氏が「Dei Sogni e della Luce（夢と光）」をテーマにデザインを行い、設置には12名のイタリア人スタッフが来日し、25日間をかけて、約15万個の電球を使用した総延長790m の大規模な「ルミナリエ」が旧外国人居留地に設置された。

当初は11日間で約70万人の来場を予想していたのが、予想の３倍以上の延べ254万３千人もの見物客が全国から訪れ、ロマンチックな神戸の夜に灯された荘厳な光の芸術に連日感嘆の声があがった。

経済的にも大きな波及効果を残した「神戸ルミナリエ」閉幕後、地元産業界や市民などから継続開催を求める強い声が寄せられた。

## ４．観光動態の推移等

㈳日本観光協会が1995年８月に実施した「大震災を受けた地域の観光復興についての調査研究」によると神戸・淡路地域に「両方とも行ってみたくない」が43％と最も多く、その理由としては「復興の妨げになるから」が16％もあり、震災によるイメージ低下がうか

（表5） **神戸・淡路地域の観光イメージ**

| 項　目 | | |
|---|---|---|
| 訪問希望 | ○両方とも行ってみたくない | 584（43%） |
| | ○両方に行ってみたい | 441（32%） |
| | ○神戸に行ってみたい | 256（19%） |
| 回答数：1,362 | ○淡路に行ってみたい | 69（5%） |
| 行きたくない理由 | ○休みがとれない | 139（24%） |
| | ○経済的に余裕が無い | 134（23%） |
| 回答数：584 | ○復興の妨げになるから | 93（16%） |
| 観光行動が被災地域の復興に貢献する | ○どちらともいえない | 626（46%） |
| | ○貢献するとは思わない | 434（32%） |
| 回答数：1,362 | ○貢献すると思う | 285（21%） |

（日本観光協会調べ）

（表6） **神戸市内の主要観光施設等の営業状況**　（施設数）

| | 95年3月 | 4月 | 5月 | 6月 | 7月 | 8月 | 9月 | 10月 | 11月 | 12月 | 96年1月 | 2月 | 3月 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 営業再開 | 60<br>(44%) | 79<br>(58%) | 97<br>(71%) | 98<br>(71%) | 101<br>(74%) | 106<br>(77%) | 109<br>(79%) | 112<br>(82%) | 113<br>(83%) | 115<br>(83%) | 116<br>(84%) | 116<br>(84%) | 117<br>(85%) |
| 近々営業再開予定 | 23<br>(17%) | 12<br>(9%) | 0<br>(0%) | 5<br>(4%) | 4<br>(3%) | 2<br>(1%) | 4<br>(3%) | 2<br>(1%) | 2<br>(1%) | 1<br>(1%) | 0<br>(0%) | 3<br>(2%) | 4<br>(3%) |
| 営業再開未定 | 54<br>(39%) | 46<br>(33%) | 40<br>(29%) | 34<br>(25%) | 32<br>(23%) | 29<br>(22%) | 24<br>(18%) | 23<br>(17%) | 22<br>(16%) | 22<br>(16%) | 22<br>(16%) | 20<br>(14%) | 17<br>(12%) |
| 合　計 | 137 | 137 | 137 | 137 | 137 | 137 | 137 | 137 | 137 | 138 | 138 | 139 | 138 |

（神戸国際観光協会調べ）

がわれる。

兵庫県が毎年発表している「観光客動態調査報告書」で被災地の観光客入込動向をみてみると、震災前の1993年度では被災地の全入込客数は県内の総入込客数の約64%を占めていたのが、1995年度では約53%と大きく減少している。また、被災地の1995年度の全入込客数は1993年度の約65%となっており、厳しい状況となっている。

1995年度の形態別内訳をみてみると、宿泊客が1993年度の約49%と、大きく落ちており、宿泊業のおかれた厳しい状況がうかがわれる。

交通機関別では、貸し切りバスによるものが1993年度の約45%と非常に大きく落ち込んでおり、これは阪神高速道路の崩壊とそれによる慢性的な交通停滞が大きく影響しているものと思われる。

観光客がなかなか回復しない原因としては、

① 震災直後の衝撃的な映像によって神戸が壊滅してしまったイメージが形成されたこと。

② 神戸に行くことが復興の妨げになるのではないかという、自粛ムードがあること。

（表７） **形態別観光動態の推移**（単位：千人）

| 項目＼対比 | | 1993年度 | | | 1994年度 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 全県 | 被地地計 | 対全県 | 全県 | 対前年 | 被災地計 | 対全県 | 対前年 |
| 総入込数 | | 112,955 | 72,561 | 64.24% | 108,868 | 96.38% | 64,921 | 59.63% | 89.47% |
| 日帰り宿泊別 | 日帰り客 | 94,009 | 60,591 | 64.45% | 91,083 | 96.89% | 55,128 | 60.53% | 90.98% |
| | 宿泊客 | 18,946 | 11,970 | 63.18% | 17,785 | 93.87% | 9,793 | 55.06% | 81.81% |
| 居住地別 | 県外客 | 52,836 | 34,586 | 65.46% | 50,068 | 94.76% | 30,613 | 61.14% | 88.51% |
| | 県内客 | 60,119 | 37,975 | 63.17% | 58,800 | 97.81% | 34,308 | 58.35% | 90.34% |
| 四季別 | 春（3月～5月） | 29,816 | 18,873 | 63.30% | 27,188 | 91.19% | 15,134 | 55.66% | 80.19% |
| | 夏（6月～8月） | 32,630 | 20,611 | 63.17% | 35,318 | 108.24% | 21,188 | 59.99% | 102.80% |
| | 秋（9月～11月） | 26,602 | 17,496 | 65.77% | 27,776 | 104.41% | 17,323 | 62.37% | 99.01% |
| | 冬（12月～2月） | 23,907 | 15,580 | 65.17% | 18,586 | 77.74% | 11,276 | 60.67% | 72.37% |
| 利用交通機関別 | JR・私鉄・路線バス | 39,591 | 30,298 | 76.53% | 35,793 | 90.41% | 26,340 | 73.59% | 86.94% |
| | 貸し切りバス | 18,415 | 12,464 | 67.68% | 16,697 | 90.67% | 10,542 | 63.14% | 84.58% |
| | 自家用 | 49,239 | 25,324 | 51.43% | 50,093 | 101.73% | 23,176 | 46.27% | 91.52% |
| | その他 | 5,710 | 4,475 | 78.06% | 6,285 | 110.07% | 4,863 | 77.37% | 108.67% |

| 項目＼対比 | | 1995年度 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 全県 | 対前年 | 対前々年 | 被災地計 | 対全県 | 対前年 | 対前々年 |
| 総入込数 | | 88,882 | 81.64% | 78.69% | 47,109 | 53.00% | 72.56% | 64.92% |
| 日帰り宿泊別 | 日帰り客 | 76,210 | 83.67% | 81.07% | 41,280 | 54.17% | 74.88% | 68.13% |
| | 宿泊客 | 12,672 | 71.25% | 66.88% | 5,829 | 46.00% | 59.52% | 48.70% |
| 居住地別 | 県外客 | 40,432 | 80.75% | 76.52% | 22,144 | 54.77% | 72.34% | 64.03% |
| | 県内客 | 48,450 | 82.40% | 80.59% | 24,965 | 51.53% | 72.77% | 65.74% |
| 四季別 | 春（3月～5月） | 20,025 | 73.65% | 67.16% | 9,803 | 48.95% | 64.77% | 51.94% |
| | 夏（6月～8月） | 25,258 | 71.52% | 77.41% | 12,407 | 49.12% | 58.56% | 60.20% |
| | 秋（9月～11月） | 20,867 | 75.13% | 78.44% | 10,914 | 52.30% | 63.00% | 62.38% |
| | 冬（12月～2月） | 22,732 | 122.31% | 95.09% | 13,994 | 61.56% | 24.10% | 89.82% |
| 利用交通機関別 | JR・私鉄・路線バス | 29,592 | 82.68% | 74.74% | 20,620 | 69.68% | 78.28% | 68.06% |
| | 貸し切りバス | 11,609 | 69.53% | 63.04% | 5,645 | 48.63% | 53.55% | 45.29% |
| | 自家用 | 42,767 | 85.38% | 86.86% | 17,055 | 39.88% | 73.59% | 67.35% |
| | その他 | 4,977 | 79.19% | 87.16% | 3,789 | 76.13% | 77.91% | 84.67% |

（『兵庫県観光客動態調査報告書』より）

③ 1995年4月にJR全線が開通したが、阪神高速道路が開通しておらず、慢性的な交通停滞が発生していること。

④ 全国各地の道路情報表示版装置に、自家用車の阪神地区乗り入れ自粛を呼びかける表示があること。

などがあげられる。

神戸国際観光協会の調べによると、神戸市内の主要な観光施設の営業再開状況は1996年3月現在で85%となっており、順調に復興しているが、客足の復興はなかなか進まないというのが現状である。

〈参考文献〉
『平成5年度兵庫県観光客動態調査報告書』兵庫県商工部商業観光課　1994年
『平成6年度兵庫県観光客動態調査報告書』兵庫県商工部商業観光課　1995年
『平成7年度兵庫県観光客動態調査報告書』兵庫県商工部商業観光課　1996年
『阪神大震災歴史的建造物被災調査報告書』（社）日本建築学会建築歴史・意匠委員会編　（社）日本建築学会近畿支部　1995年4月
『震災復興の理論と実践』（財）神戸都市問題研究所編　勁草書房　1996年12月
『平成8年度商工部の概要』兵庫県商工部　1996年5月
『平成7年度商工部の概要』兵庫県商工部　1995年7月
『月刊観光』No.352，357（社）日本観光協会　1996年
『ひょうご経済戦略』通巻182号、183号（財）兵庫県中小企業振興公社　兵庫県産業情報センター編　1995年9月・10月
『季刊　都市政策』第81号（財）神戸都市問題研究所編　勁草書房　1995年10月
『神戸市内主要観光施設等営業状況』（財）神戸国際観光協会　1995年3月～1996年5月

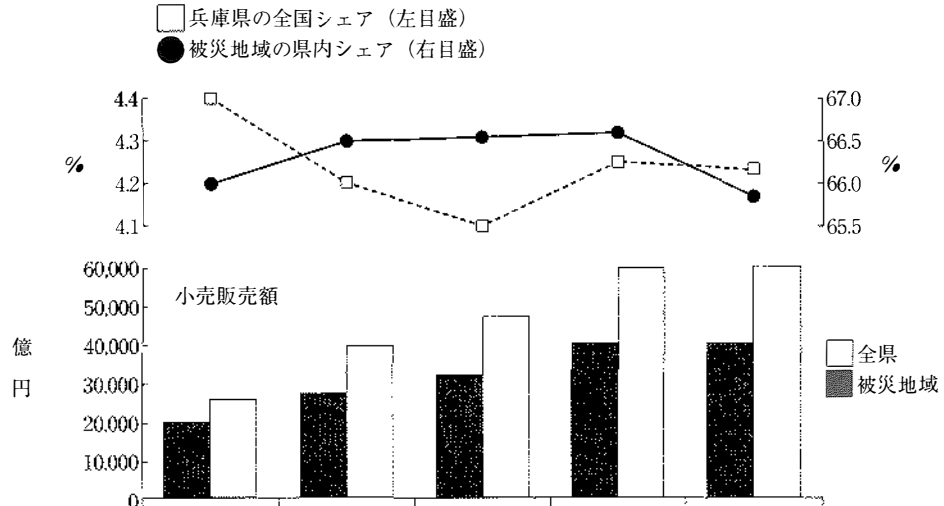
# 第五節　商業の復興状況

## 1．商業の特徴

通産省の「商業統計」によると、兵庫県の小売販売額の全国に占めるシェアは概ね４％強で、そのうち被災地域の全県に占めるシェアは66％前後となっており、いずれも人口の比率に近い数値となっている。

また、品目構成については、全国、兵庫県、被災地ともほぼ同様の傾向であり、飲食料品のシェアが最も高く、ついで各商品等となっている。

（図１）　小売販売額の推移




| 年 | 1976 | 1982 | 1988 | 1991 | 1994 |
|---|---|---|---|---|---|
| 被災地域（億円） | 16,273 | 26,238 | 31,433 | 39,752 | 39,947 |
| 対兵庫県比（%） | 66.0 | 66.6 | 66.6 | 66.6 | 65.9 |
| 対全国比（%） | 2.90 | 2.79 | 2.74 | 2.83 | 2.79 |
| 兵庫県（億円） | 24,659 | 39,299 | 47,200 | 59,736 | 60,645 |
| 対全国比（%） | 4.40 | 4.18 | 4.11 | 4.25 | 4.23 |

資料：通商産業省「商業統計」（『平成8年度商工部の概要』より）

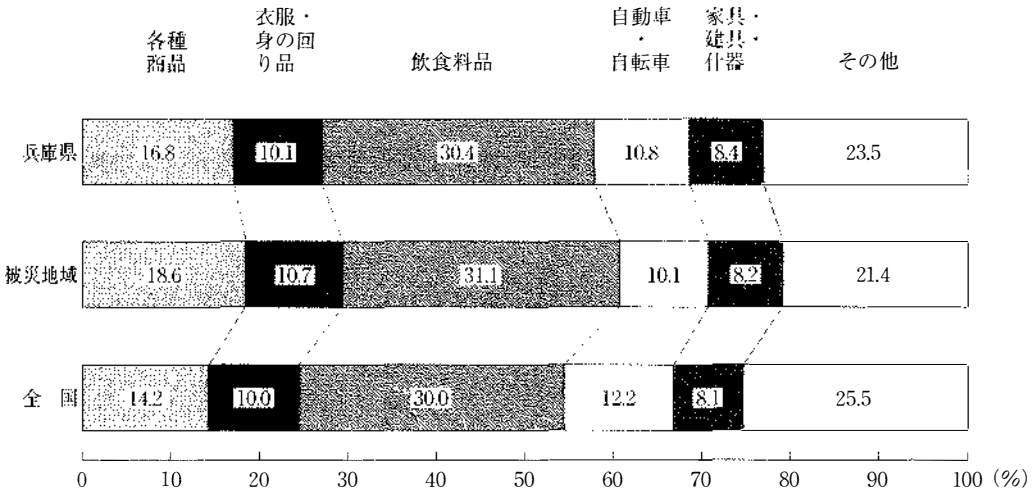
## 2．商店街・小売市場の状況

□商店街・小売市場の被害

被災地の商店街・小売市場は、震災前から、大型店との競争や、バブル経済の崩壊、消費者行動の変化等の流通市場の大きな変化の中で低迷を余儀なくされていたところもあり、多くの課題をかかえていた。その商店街・小売市場を震災が襲った。

商店街・小売市場の被害状況は、震災直後の兵庫県の外観的な損壊に関する調査によると、神戸市において全壊、半壊、一部損壊を併せて60％以上の被害であるのを始め、西宮

（図２） 小売業品目別販売額構成比（1994年）




資料：通商産業省「商業統計」（『平成8年度商工部の概要』より）

市、芦屋市、宝塚市、淡路北部地域についても大きな被害を受けている。（表１参照）

なお、この調査は外観からの調査であって、建物内部に致命的な被害を受けている場合もあるので、実際の被害はさらに大きいと考えられる。

神戸市と神戸商工会議所が継続的に行っている神戸市内の「被災地区商店街・小売市場調査」（表２参照）によると、調査対象となった６区全体の店舗数は11,651店舗であり、そのうち全損店舗数は4,118店舗と全体の35.3%にものぼっており、外観よりも実際の被

（表１） 商店街・小売市場の被害状況

| 地域名 | 商店街等数 | 全壊 | 半壊 | 一部壊 | 主な被災商店街・小売市場 |
|---|---|---|---|---|---|
| 神戸市 | 323 | 22% | 14% | 28% | 灘区、東灘区、長田区を中心に多大な被害 |
| 尼崎市 | 96 | 0% | 0% | 5% | 新三和商店街、塚口の一部に被害 |
| 明石市 | 51 | 0% | 0% | 6% | 大きな倒壊、焼失はない |
| 西宮市 | 65 | 11% | 14% | 35% | 阪神西宮駅前便利市場等 |
| 芦屋市 | 23 | 38% | 31% | 0% | JR芦屋駅前ラボルテ、川西商店街等 |
| 伊丹市 | 16 | 6% | 6% | 6% | 伊丹ターミナルデパート等 |
| 宝塚市 | 34 | 21% | 14% | 21% | 阪急宝塚駅周辺の商店街等 |
| 川西市 | 25 | 0% | 4% | 4% | 川西ジャスコ等 |
| 淡路 | 16 | 25% | 13% | 31% | 郡家商店街（一宮町）等 |
| 総計 | 649 | 15% | 11% | 21% | |

注）１．神戸市は西区、北区を除く。淡路は津名町、淡路町、北淡町、一宮町、五色町、東浦町についてのデータ。

２．全壊は商店街及び小売市場の店舗の倒損壊の割合が概ね80%以上、半壊は概ね40%以上、一部損壊は概ね５%以上を基準で分類。

（『平成８年度商工部の概要』より）

（表２） **被災地区商店街・小売市場調査**

| 区 | 被災前会員数 | | 被災状況 | | 再開状況 | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 96.1.19 | | 95.7.17 | | 95.3.12 | | 95.2.1 | |
| | 団体数 | 店舗数 | 全損店舗数 | 全損率 | 再開店舗数 | 再開率 | 再開店舗数 | 再開率 | 再開店舗数 | 再開率 | 再開店舗数 | 再開率 |
| 商店街 | 団体 | 店 | 店 | % | 店 | % | 店 | % | 店 | % | 店 | % |
| 東灘 | 9 | 626 | 182 | 29.1 | 477 | 76.2 | 416 | 66.5 | 363 | 58.0 | 342 | 54.6 |
| 灘 | 34 | 1,137 | 621 | 54.6 | 731 | 64.3 | 601 | 52.9 | 269 | 23.7 | 102 | 9.0 |
| 中央 | 85 | 4,428 | 1,074 | 24.3 | 3,457 | 78.1 | 2,647 | 59.8 | 1,915 | 43.1 | 674 | 15.2 |
| 兵庫 | 33 | 1,374 | 325 | 23.7 | 1,104 | 80.3 | 1,081 | 78.7 | 957 | 65.5 | 634 | 46.1 |
| 長田 | 33 | 1,186 | 737 | 62.1 | 809 | 68.2 | 615 | 51.9 | 362 | 30.5 | 125 | 10.5 |
| 須磨 | 22 | 852 | 249 | 29.2 | 738 | 86.6 | 674 | 79.1 | 567 | 66.6 | 356 | 41.8 |
| 小計 | 216 | 9,603 | 3,188 | 33.2 | 7,316 | 76.2 | 6,034 | 62.8 | 4,433 | 46.1 | 2,233 | 23.3 |
| 小売市場 | 団体 | 店 | 店 | % | 店 | % | 店 | % | 店 | % | 店 | % |
| 東灘 | 18 | 424 | 210 | 49.7 | 279 | 65.8 | 254 | 59.9 | 92 | 21.7 | 39 | 9.2 |
| 灘 | 14 | 358 | 250 | 69.8 | 266 | 74.3 | 246 | 68.7 | 129 | 36.0 | 10 | 2.8 |
| 中央 | 9 | 322 | 43 | 13.4 | 265 | 82.3 | 242 | 75.2 | 199 | 61.8 | 112 | 34.8 |
| 兵庫 | 15 | 417 | 122 | 29.3 | 331 | 79.4 | 298 | 71.5 | 270 | 64.8 | 193 | 46.3 |
| 長田 | 13 | 364 | 279 | 76.7 | 245 | 67.3 | 213 | 58.5 | 157 | 43.1 | 43 | 11.8 |
| 須磨 | 11 | 163 | 26 | 16.0 | 137 | 84.0 | 134 | 82.2 | 125 | 76.7 | 83 | 50.9 |
| 小計 | 80 | 2,048 | 930 | 45.4 | 1,523 | 74.4 | 1,387 | 67.7 | 972 | 47.5 | 480 | 23.4 |
| 商店街市場計 | 団体 | 店 | 店 | % | 店 | % | 店 | % | 店 | % | 店 | % |
| 東灘 | 27 | 1,050 | 392 | 37.3 | 756 | 72.0 | 670 | 63.8 | 455 | 43.3 | 381 | 36.3 |
| 灘 | 48 | 1,495 | 871 | 58.3 | 997 | 66.7 | 847 | 56.7 | 389 | 26.6 | 112 | 7.5 |
| 中央 | 94 | 4,750 | 1,117 | 23.5 | 3,722 | 78.4 | 2,889 | 60.8 | 2,114 | 44.5 | 786 | 16.5 |
| 兵庫 | 48 | 1,791 | 447 | 25.0 | 1,435 | 80.1 | 1,379 | 77.0 | 1,227 | 68.5 | 827 | 46.2 |
| 長田 | 46 | 1,550 | 1,016 | 65.5 | 1,054 | 68.0 | 828 | 53.4 | 519 | 33.5 | 168 | 10.8 |
| 須磨 | 33 | 1,015 | 275 | 27.1 | 875 | 86.2 | 808 | 79.6 | 692 | 68.2 | 439 | 43.3 |
| 合計 | 296 | 11,651 | 4,118 | 35.3 | 8,839 | 75.9 | 7,421 | 63.7 | 5,405 | 46.4 | 2,713 | 23.3 |

（神戸市、神戸商工会議所調べ）

害が大きかったことがうかがわれる。

また、小売業については、店舗の設備被害以外にも、水道、ガス、電気の供給停止、鉄道、海運、道路交通網の崩壊等の物流機能の寸断による事業継続への影響が大きいものであった。しかし震災直後より、少なくない商店が商品であるべき在庫を放出するなどして、被災者を支える一助となるなどの積極的役割を果たしたほか、可能な限りの営業再開への

（表３） **災害関係の制度**

| 制　度 | 内　容 |
|---|---|
| 共同仮設店舗の整備 | 地方公共団体や第３セクターが実施する共同仮設店舗の設置事業に対し、中小企業高度化資金事業（事業費の90%無利子）を活用 |
| 災害復旧高度化事業の拡充 | 事業協同組合等が実施する被災共同施設等の復旧・復興事業について、中小企業事業団の「災害復旧高度化事業」（事業費の90%を無利子貸付）の貸付条件等の特例措置を実施<br>事業主体：現行の事業協同組合等に第３セクターを追加<br>据置期間：５年（現行３年）<br>事業計画の受付：罹災から３年（現行１年） |
| 事業協同組合等の共同施設の災害復旧事業 | 被災した事業協同組合等の協同施設について、復旧に要する経費の一部を助成<br>補助対象組合：事業協同組合、協業組合、商工組合等<br>補助率：3/4（国2/4・県1/4） |
| 商業基盤施設整備事業 | 商店街振興組合が被災したアーケード、カラー舗装等の商業基盤施設を新設する事業に対し助成<br>補助対象組合：商店街振興組合<br>補助率：1/2（国1/4・県1/4） |

（表４） **共同仮設店舗に対する補助制度**

| 実施主体 | 補助率 | 補助限度額 |
|---|---|---|
| (財)阪神・淡路大震災復興基金 | 1/4 | (1)建設等の場合　10,000千円<br>(2)リースの場合　5,000千円（２年以内） |
| 神戸市 | 1/4 | (1)建設等の場合　10,000千円<br>(2)リースの場合　5,000千円（２年以内） |
| 西宮市 | 1/3 | (1)建設等の場合　10,000千円<br>(2)リースの場合　5,000千円（２年以内） |
| 芦屋市 | 1/3 | (1)１戸あたり500千円<br>(2)リースの場合は２年限度 |
| 宝塚市 | 1/3 | (1)建設等の場合　10,000千円<br>(2)リースの場合　5,000千円（２年以内） |
| 一宮町 | 1/4 | (1)建設等の場合　3,000千円<br>(2)リースの場合　1,500千円（２年以内） |
| 北淡町 | 1/4 | (1)建設等の場合　5,000千円<br>(2)リースの場合　5,000千円（２年以内） |

努力が各地でなされ、被災者支援の「特別価格」での販売、店頭での臨時営業、早急な仮設店舗の建設などの様々な努力がなされた。

一方で、あまりにも大きすぎる被害に営業の再開を断念した例も少なくなかった。

前出の「被災地区商店街・小売市場調査」によれば営業再開状況は、1995年２月１日現

在で2,713店舗で23.3%、３月12日現在で5,405店舗で46.4%、７月17日現在で7,421店舗で63.7%、震災１年後の1996年１月19日現在で8,839店舗で75.9%と、徐々に営業再開店舗が増えてはいるが、被害の大きな地域ほど大きく人口が減少しており、営業を再開したものの震災前より大きく売り上げが落ちた状態となっている店舗も多く、商圏人口の回復が大きな課題となっている。

行政による商店街・小売市場の復旧支援のための取り組みは震災直後より始まった。被害状況が徐々に判明するにつれて、早急な対策への取り組みが始まった。

兵庫県では共同仮設店舗の設置に対する補助制度の創設を国に要望していたが、補助制度の創設は認められなかった。しかし、中小企業事業団の高度化資金貸付制度に、第三セクター等が貸し店舗を設置する場合に建設費等の90%までが貸し付けられる制度や事業協同組合等が小売商業店舗等共同化事業等の本格高度化事業等を予定している場合に仮設店舗の建設費用が貸し付け対象となる制度が創設された。ほかに災害復旧高度化事業の制度の拡充がなされた。

被災市町においても被災した商業者５人以上が共同仮設店舗を設置する場合に対する補助制度が創設され、県では市町が補助する場合に、(財) 阪神・淡路大震災復興基金から補助することとなった。これらの制度を利用して、高度化資金では２団体・27店舗が、補助制度では48団体・518店舗が共同仮設店舗を建設した。

また、商店街の組合が行うアーケード等の商業基盤施設の災害復旧についてはこれまでは補助制度がなかったが、国により新たに補助制度が創設された。

（表５） **1995年度災害復旧関係高度化事業実績**

| 事業名 | | 貸付件数 |
|---|---|---|
| 事業協同組合等施設復旧補助 | 共同施設（補修） | 7件 |
| 商業基盤施設整備補助 | 共同施設（新設） | 3件 |
| 災害復旧高度化融資（単独） | | 4件 |
| 合計 | | 14件 |

（表６） **1995年度共同施設の災害復旧事業実績**

| 地区 | 種類 | 団体数 |
|---|---|---|
| 神戸 | 商店街振興組合 | 26 |
| | 事業協同組合 | 21 |
| | 小計 | 47 |
| 阪神 | 商店街振興組合 | 4 |
| | 事業協同組合 | 7 |
| | 小計 | 11 |
| 東播 | 商店街振興組合 | 1 |
| | 事業協同組合 | 1 |
| | 小計 | 2 |
| 淡路 | 事業協同組合 | 2 |
| | 小計 | 2 |
| 合計 | 商店街振興組合 | 31 |
| | 事業協同組合 | 31 |
| | | 62 |

## 3．大規模小売店舗等の被害

大規模小売店舗の大きな被害にともない、兵庫県では通産省に対して今後の大規模小売店舗法（大店法）の運用改善について申し入れたところ、通産省より被災地における消費者利益保護の観点から大店法の震災特例措置が発表された。それは、被災地に限って大型店の仮設店舗設置を調整対象外とすることや、閉店時間の延長、年間休業日数の削減についても原則自由とするものであった。これらの措置は多くの大型店よって利用され、被災店舗の早期営業が可能となり、物資不足の解消に寄与したといえる。

□百貨店

そごう神戸店は、1933年に建設され、神戸大空襲にも焼け残り、増築を重ねて震災前まで神戸の玄関口・三宮の顔として百貨店では神戸最大の売り上げ高を誇ってきた。

また、そごうグループでも神戸店の売り上げはトップに位置していた。そのそごう神戸店は、地震によって建物に大きな亀裂が入り、立入禁止となった。このため、専門家による安全確認が済むまでは商品の運び出しもできなかった。

しかし、２月１日よりそごう神戸店の近くの物流センター１階の約400㎡を特設売場にして生活必需品等に商品を絞った営業を再開した。

その後、被害調査の結果、建物の主要構造部分に大きな損傷を受けていることが判明し、３月８日より被災部分の撤去が始まった。

そごうの発表では神戸店の被害額は1,105,000万円にも達した。

４月16日より損害軽微の新館と本館地下の一部を使って、震災前の約３分の１（売場面積15,300㎡）で営業を再開した。再開当日には約90,000人もの来店客数を数えた。

再開にあたっては、新館地下１階に集中レジ方式でデイリー性を高めた生鮮食品コーナーを設置するなどして魅力を高める工夫をした。

１年後の1996年４月の全館復興オープンまでは、狭い売場面積で営業を続けることとなった。

大丸は被災地内に直営の神戸店、新長田店及びグループのダイマル芦屋店、ダイマル須磨店の４店舗を持っていた。

そのうち神戸店が大きな被害を受け、旧館の１階の柱が押しつぶされて建物が中央に向かってたわんだ状態のため、立入禁止となり２月まで商品の搬出もできなかった。決算では103億円の災害損失を計上した。

４月８日より本館南側と南館を使って、震災前の約３分の１（約15,000㎡）の面積で営業を再開し、再開初日の来店者は約53,000人と、震災前のバーゲン時と同じくらいの盛況さだった。

神戸店の本格再開は、1997年度を目標に再建されることとなった。

周辺の住宅が火災で焼け野原となった新長田店では、スプリンクラーの誤作動による商

品の水浸し程度の被害で済んだが、営業を再開したのは２月16日になってからであった。

ダイマル須磨店では被害は少なく、震災の翌日からは部分的に営業を行った。

阪急百貨店は、阪急三宮駅ビルの三宮店と神戸ハーバーランドに神戸阪急の２店舗を持っていたが、神戸阪急は被害が少なかったものの、三宮店は建物が崩壊し、閉鎖となった。

神戸市出資の第三セクター「神戸都市振興」が1965年に日本初の再開発事業で建設した神戸デパートは、震災にともなう大火で焼かれ屋内の柱はあちこちで鉄骨がむき出しなり、全壊判定となって取り壊しが決まった。「神戸都市振興」はこれまでの累積赤字に加え、神戸デパートの全壊により、７月には神戸市の第三セクターとして初めて精算されることとなり、神戸デパートもその歴史に幕を閉じることとなった。

これら百貨店の被害総額は、日本百貨店協会によると1,000億円以上と推定されている。

□スーパー

流通業界トップのダイエーは、17日、18日は多くの店が定休日であったが、地震発生後の午前７時には、東京本社に「災害対策本部」を設置し、午前８時には定休日を返上しての営業が決定された。また東京と福岡から360人が現地応援に派遣された。午後３時には店舗の24時間営業の指示がなされ、とにかく店を開けることにより「安心を売る」ことを優先した。また、ヘリコプターやタンクローリー、フェリーなどを次々とチャーターして物資の輸送確保を手配していった。

兵庫県下にある49店舗のうち神戸市中央区のセンター街付近の６店舗が壊滅的な被害を受けるなど、数多くの店舗が大きな被害を受けたため、震災当日に営業できたのは24店舗のみであった。しかし、震災当日に営業不能だった店舗も復旧に努め、３日後には85％の店舗が営業した。

そごう解体

グループ企業のコンビニエンスストアのローソンも、兵庫県南部に展開する273店舗のうちの約７割にあたる194店舗が18日に営業した。

被害額はダイエー本体だけで500億円にものぼり、1995年２月期の赤字額は260億円と創業以来、初めての赤字となった。

ダイエーでは会員制の安売り店Kou's（コーズ）ポートアイランド店で24時間年中無休営業を開始するなどの動きもあった。

他のスーパーの被害額はそれぞれ、ニチ

イが47億３千万円、ジャスコが60～70億円、イズミヤが18億円、西友が８億１千万円といずれも甚大な被害を受けており、被害総額は日本チェーンストア協会によると3,000億円以上と推定されている。

□生協

阪神・淡路大震災によって、日本最大の生協である生活協同組合コープこうべは、神戸市東灘区にある1962年に建てられ築後30年を越えている本部ビルが倒壊したのを始め、大きな被害を被った。

駆けつけた役員たちを中心に、直ちに「緊急対策本部」の設置が決定された。しかし震災の中心部である東灘区は、水道、ガス、電気はむろんのこと、交通網も電話も寸断された状態であり、情報収集もままならなかった。

そこで、バイクや自転車で駆けつけた職員が各地区への伝令となって「可能な限り開店を」「店内が無理なら店頭や近隣で、緊急物資中心に供給を」「当面営業休日は開店」といった緊急指示事項が伝えられるとともに、各店舗の状況や他社の店舗の状況、道路状況などの事態の把握に努めた。

本部ビルの倒壊で、ホストコンピューターが大きなダメージを受け、店舗や協同購入の受注システムがダウンし、商品の受発注データなどすべて手作業、手計算での処理を余儀なくされた。兵庫県下に155ある店舗のうち７店舗が全壊し、11店舗が半壊・重度損傷の被害を受けた。しかし多くの店舗では可能な限りの開店への努力がなされ、17日には97店舗が営業し、20日にはほとんどの店舗がなんらかの形でオープンすることができた。また震災当日には、ほとんどの協同購入センターが、交通停滞の中をぬって当日配達予定だったものを可能な限り配達した。

被災したコープこうべを支援するため、日本生協連では17日午前10時に「支援対策本部」が設置され、南はコープおきなわから北はコープさっぽろまでによる全国の各生協による物資の供給や職員派遣による人的支援などの組織的な支援活動がおこなわれた。人的支援の延べ人数は３月10日までに9,258人にもおよんだ。

コープこうべは1980年に神戸市と「緊急時における生活物資確保に関する協定」を結んでおり、この協定にもとづき、被災直後ただちに職員を神戸市の対策本部に派遣し被災者の救援活動に取り組んだ。さらに同様の協定を結んでいた尼崎市と、緊急対応のため被災地である宝塚市、西宮市、芦屋市、明石市、淡路島の各市町の対策本部とも連絡をとり、救援物資の提供を申し入れた。各自治体に送られた救援物資は、金額では約２億円近くにのぼった。

地震によるコープこうべの被害額は施設損壊分の300億円を含め総額で500億円にものぼり、コープこうべでは復興へむけての構想委員会を設置することとなった。

兵庫県ではコープこうべを含む被災した消費生活協同組合に対する貸付金の震災特例措置が予算化された。

（表7） **コープこうべ被害施設一覧**

| | 全　壊 | 半　壊 | 損傷(重度) | 計 |
|---|---|---|---|---|
| 店　舗 | 7 | 1 | 10 | 18 |
| 共同購入センター | 1 | 1 | − | 2 |
| その他 | 4 | 4 | 4 | 12 |
| 計 | 12 | 6 | 14 | 32 |

（『阪神・淡路大震災 コープこうべ活動の記録』より）

（表8） **コープこうべの緊急物資行政区別表**

| 行　政 | 金額（千円） | 商　品　名 |
|---|---|---|
| 神戸市 | 169,898 | ホカホカカイロ、寿司、パン、毛布、電池、飲料水等 |
| 兵庫県 | 532 | 豚肉、イカ、牛肉、紙ボウル、うどん等 |
| 宝塚市 | 1,937 | 紙コップ、ラーメン、おにぎり、チーズ等 |
| 尼崎市 | 816 | ウーロン茶、菓子パン等 |
| 西宮市 | 5,711 | 毛布、飲料水、ラーメン、おにぎり、菓子、ゴミ袋等 |
| 明石市 | 1,351 | 羊毛肌布団、ビニールシート、Uパック、スタッフバッグ |
| 合　計 | 180,245 | |

（『阪神・淡路大震災 コープこうべ活動の記録』より）

（表9） **消費生活協同組合の育成指導**

| 制　度 | 内　容 |
|---|---|
| 消費生活協同組合対策資金の貸付 | 貸 付 枠：100,000千円<br>貸付対象：兵庫県生活協同組合連合会<br>（連合会から被災組合に貸付）<br>貸付利率：年2.5%（単位組合年2.5%）<br>貸付期間：1年間（うち6ヵ月間据置） |
| 消費生活協同組合設備資金の貸付 | 貸 付 枠：6,000千円<br>貸付対象：消費生活協同組合（単位組合）<br>貸付利率：年5%<br>貸付期間：7年間（うち2年間据置） |
| 消費生活協同組合設備貸付金—震災特例措置— | 貸 付 枠：846,000千円<br>貸付対象：阪神・淡路大震災で被災した消費生活協同組合<br>（単位組合）<br>貸付利率：年2.5%<br>貸付期間：7年間（うち2年間据置） |

また震災後、コープこうべと神戸市と結んでいた「緊急時における生活物資確保に関する協定」に全国の自治体から注目が集まり、各地で同様の協定を結ぶ動きが活発になっている。

なお、県下生協の被害状況については表10のとおりである。

（表10） **生協別施設・備品（商品を除く）被害状況一覧**

| | 損壊事業所数 | | | 備品のみに被害 | 損害額概算（万円） |
|---|---|---|---|---|---|
| | 全壊・全焼 | 半壊 | 一部損壊 | | |
| コープこうべ | 18 | 6 | 14 | +α | 3,000,000 |
| 都市生活 | | | 3 | | 500 |
| 関西学院 | | | | 1 | 50 |
| 神戸大学 | | | 3 | 1 | 305 |
| 甲南大学 | | | 1 | 1 | 70 |
| 神戸商船大学 | | | | 2 | 1,030 |
| 神戸薬科大学 | | | | 1 | 15 |
| 神戸親和女子 | | | | | |
| 神戸市外大 | | | | 1 | 11 |
| 神戸商科大学 | | | | 1 | 45 |
| 大手前女子大学 | 1 | | | | 170 |
| 神戸事業連合 | | | | 1 | 1 |
| 兵庫県学校生協 | | | | 1 | 200 |
| 西宮市職員生協 | | | | 1 | 300 |
| 全日海生協神戸 | | | | 1 | |
| 地方法務局 | | | | | |
| 神戸医療生協 | | | 1 | 6 | 13,000 |
| 尼崎医療生協 | 1 | | 1 | 2 | 2,000 |
| 阪神医療生協 | | | 3 | | 255 |
| 宝塚医療生協 | | | | 1 | 50 |
| 灘医療生協 | 2 | | 1 | | 7,600 |
| 兵庫医療生協 | | | 1 | | 1,565 |
| 神戸市民生協 | 1 | | | | 13,700 |
| 西宮市民生協 | | | | | |
| 尼崎市民生協 | | | | | |
| 兵庫労働共済 | | | 1 | | 100 |
| 県民共済 | | | 1 | 軽微 | |
| 兵庫ユーザー | 1 | | | | 3,470 |
| 兵庫福祉生協 | | | | | |
| 住宅生協 | | | | | |

（表10） **生協別施設・備品（商品を除く）被害状況一覧**（つづき）

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 兵庫生協 | | | | 1 | 100 |
| **総　合　計** | 24 | 6 | 30 | 22＋α | 3,044,537 |
| 兵庫労働金庫 | 1 | | | | |
| 兵庫経済連 | | | | | |

＊全壊、全焼には、当面の立入が禁止されている建物を含む。
＊コープこうべは、関連会社の被害を含む。
＊大学生協の建物は、大学の所有のため、損害額には含んでいない。
＊コープこうべをのぞく建物は、いずれも賃貸物件のため、損害額には含んでいない。
＊被災地内で被害のなかったつぎの生協は除いた。
（佐曽利生協、建設一般、尼崎信用金庫職員、住友電気伊丹生協）

（『阪神・淡路大震災 コープこうべ活動の記録』より）

## 4．百貨店販売額の推移

兵庫県内の百貨店販売額は震災以降、大きく落ち込んでおり、特に神戸市内は県下平均よりも大きく落ちこんだままとなっており、大丸、そごうの2大店舗の縮小の影響の大きさを示している。この落ち込みの回復は、店舗の完全復旧のみならず被災外へ流出した人口が戻ってこないと難しいと思われる。

（表11） **百貨店売上高**

| 指標 ＼ 年月 | 百貨店売上高 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 全国 | | 兵庫県 | | 神戸市 | |
| | （億円） | 前年比（%） | （億円） | 前年比（%） | （億円） | 前年比（%） |
| 92年 | 119,303 | △ 1.3 | 3,474 | 3.5 | 3,262 | △ 2.0 |
| 93 | 112,636 | △ 6.2 | 3,477 | 0.1 | 3,225 | △ 1.1 |
| 94 | 110,249 | △ 2.6 | 3,375 | △ 2.9 | 3,154 | △ 2.2 |
| 95 | 108,248 | △ 2.1 | 2,262 | △40.0 | 1,998 | △36.7 |
| 95年1月 | 8,419 | △ 5.2 | 164 | △35.0 | 137 | △42.8 |
| 2 | 7,045 | △ 3.2 | 74 | △63.9 | 50 | △74.3 |
| 3 | 9,208 | △ 2.6 | 111 | △59.0 | 89 | △65.0 |
| 4 | 8,492 | △ 2.5 | 160 | △39.8 | 150 | △40.1 |
| 5 | 8,419 | △ 2.0 | 180 | △33.4 | 161 | △35.2 |
| 6 | 8,414 | △ 1.4 | 175 | △29.5 | 157 | △34.9 |
| 7 | 11,416 | △ 2.2 | 291 | △24.7 | 261 | △29.7 |
| 8 | 7,195 | △ 0.8 | 162 | △22.8 | 152 | △26.7 |
| 9 | 7,675 | 0.5 | 182 | △17.6 | 166 | △23.1 |
| 10 | 8,933 | △ 2.5 | 201 | △23.4 | 176 | △30.0 |
| 11 | 9,040 | 0.1 | 202 | △24.1 | 177 | △30.5 |
| 12 | 13,995 | △ 2.2 | 361 | △19.9 | 323 | △24.2 |
| 96年1月 | 8,778 | 4.3 | 188 | 15.8 | 163 | 18.7 |
| 2 | 7,326 | 4.0 | 152 | 104.7 | 132 | 162.0 |
| 3 | 9,618 | 4.6 | 202 | 82.2 | 180 | 102.3 |
| 出所 | 通産省 | | 兵庫県百貨店協会 | | 通産省 | |

〈参考文献〉

『平成８年度商工部の概要』兵庫県商工部　1996年５月
『平成７年度商工部の概要』兵庫県商工部　1996年７月
『阪神・淡路大震災−兵庫県の１ヵ月の記録』阪神・淡路大震災兵庫県災害対策本部　1995年７月
『阪神・淡路大震災−兵庫県の１年の記録』兵庫県知事公室消防防災課、兵庫県　1996年６月
『阪神・淡路大震災　コープこうべ活動の記録−創造的復興への道』生活協同組合コープ神戸震災記録室　1996年１月
『平成７年度　事務概要』兵庫県生活文化部、阪神・淡路大震災復興本部生活文化部　1995年５月
『震災復興の理論と実践』（財）神戸都市問題研究所編　勁草書房　1996年12月
『阪神・淡路地域の戦略的産業復興方策に関する調査報告書』（財）関西産業活性化センター編　1996年３月
『阪神・淡路大震災　被災地〝神戸〟の記録−安全な社会づくりに向けた市民からのメッセージ−』１.17神戸の教訓を伝える会編、（株）ぎょうせい　1996年５月
『阪神大震災　その時企業は』日本経済新聞社編　日本経済新聞社　1995年４月
『阪神・淡路大震災誌　1995年兵庫県南部地震』朝日新聞社編　朝日新聞社　1996年２月
『阪神・淡路大震災記録集　復興への槌音　震災なんかに負けへんで』兵庫県商工会連合会　1995年11月
『兵庫地域研究』通巻７号　神戸新聞情報科学研究所　1997年２月
『ひょうご経済戦略』通巻181号、200号（財）兵庫県中小企業振興公社　兵庫県産業情報センター編　1995年・1996年
『季刊　都市政策』第81号　（財）神戸都市問題研究所　勁草書房　1995年10月

# 第六節　金融の復興状況

## 1．金融機関の状況

地震によって三菱信託銀行ビルや明治生命ビルをはじめ、金融機関が所有または入居するビルの多くが被害を受けた。

神戸銀行協会の調べによると、社員銀行43行（各行母店の43店舗）について、1月17日から18日にかけてのヒアリングでは、全・半壊が9ヵ店、営業の目処たたずが全・半壊を含めて37ヵ店、停電が解消すれば可能が11ヵ店、18日から20日には再開可能が5ヵ店という状況であった。社員銀行全店舗（神戸市内224ヵ店）の19日の営業状況は、フル営業が52ヵ店、機械化コーナーのみは14ヵ店であった。震災10日後の1月27日には、社員銀行は全店舗が営業再開していたが、自分の店舗が使用されていないケースが52ヵ店あり、それらの店舗が臨時窓口を設置した先の内訳は、日本銀行7、さくら銀行4、自行の近隣店舗41であった。

日本の中央銀行である日本銀行の神戸支店では、中央銀行の機能を維持し、通貨価値の安定と金融システムの安定を図り、社会的混乱を回避するため、迅速な緊急対応がなされた。

日銀神戸支店は堅牢な建物は無事だったものの当初は自家発電が故障し、日本銀行本店とオンラインで結ぶ日銀ネットがダウンした状態であったが、通常どおり午前9時には営業を開始した。

周囲の状況から、迅速な金融特別措置の発動が必要と判断し、大蔵省銀行局や日銀本店と連絡を取り、「今般の地震災害に伴う金融特別措置」として以下の内容を決めた。

1．預金証書・通帳を紛（焼）失した場合でも預金者であることを確認して払い戻しに応じること。
2．届出の印鑑のない場合には拇印にて応ずること。
3．事情によっては定期預金の期限前払い戻しに応ずること。また、これを担保とする貸付にも応ずること。
4．今回の地震による障害のため支払期日が経過した手形についても関係金融機関とて適宜話し合いのうえ、取り立てができることとすること。
5．よごれた紙幣の引換に応ずること。
6．国債を紛失した場合の相談に応ずること。
7．1～6にかかる措置について実施店舗にて店頭掲示を行うこと。
8．本取扱いは、平成7年（1995年）1月17日から平成7年（1995年）1月20日までとすること。

この措置は20日までとされていたが、その後も長期にわたって適用され、金融不安を防

（表1） **臨時窓口顧客受入状況等の推移**

| | 臨時窓口顧客受入状況 | | | | 窓口開設行庫数 | 金融機関名等 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 対応人数 | 払出人数 | 照会人数 | 支払金額（万円） | | |
| 1/20日（金） | 223 | 93 | 130 | 4,215 | 13 | 第一勧銀、東銀、池田、中国、三井T、三菱T、中央T、住友T、興銀、あさひ、安田T、東洋T、日長銀(20日～)、農中(21日～)、以上臨時窓口、中小金庫(～26日)、商中(～24日)、以上相談窓口 |
| 21日（土） | 182 | 83 | 99 | 3,601 | 14 | |
| 22日（日） | 53 | 30 | 23 | 1,282 | 14 | |
| 23日（月） | 234 | 118 | 116 | 16,086 | 12 | あさひ、安田Tが臨時窓口移設 |
| 24日（火） | 186 | 117 | 69 | 14,947 | 11 | 第一勧銀　〃 |
| 25日（水） | 202 | 106 | 96 | 13,313 | 11 | |
| 26日（木） | 170 | 95 | 75 | 7,908 | 10 | 東洋T　〃 |
| 27日（金） | 183 | 114 | 69 | 8,594 | 9 | 東銀　〃 |
| 28日（土） | 50 | 29 | 21 | 3,031 | 8 | 池田　〃 |
| 29日（日） | 47 | 26 | 21 | 2,198 | 8 | |
| 30日（月） | 191 | 139 | 52 | 15,396 | 4 | 中国、住友T、日長銀、農中　〃 |
| 31日（火） | 152 | 96 | 56 | 8,054 | 4 | |
| 2/1日（水） | 95 | 69 | 26 | 7,772 | 3 | 三菱T　〃 |
| 2日（木） | 92 | 46 | 46 | 4,288 | 3 | |
| 3日（金） | 77 | 51 | 26 | 1,918 | 3 | 日銀神戸支店内の臨時窓口は終了 |
| 4日（土） | － | － | － | － | － | |
| 5日（日） | － | － | － | － | － | |
| 6日（月） | － | － | － | － | 0 | 三井T、中央T、興銀が臨時窓口移設 |
| 累計 | 2,137 | 1,212 | 925 | 112,608 | － | |
| さくら設置先 | 794 | 357 | 437 | 32,986 | 4 | 大阪、幸福、関西、阪神 |
| 総合計 | 2,931 | 1,569 | 1,362 | 145,594 | － | |

（注）Tは信託銀行の略。　（『阪神大震災―日銀神戸支店長の行動日記―』より）

いだ。

19日には損傷銀行券等の引換業務を開始し、20日には特別措置を発出してもこれを実施する金融機関の窓口が閉鎖していてはどうにもならないということで、建物が損壊して営業できなくなった銀行の支店等に営業場所を貸して臨時窓口を設置した。臨時窓口は2月3日まで設置され、その間の来店客は約3,000名、うち半数が預金等を引き出し、金額は15億円にものぼった。

さくら銀行では、被災当日の朝8時15分に神戸本部に到着出来たのは在籍600名のうち

（表２）　１月17日（震災）以降８月31日までの銀行券受払状況

〈　〉内全国の増減　（▲）率

| | 受入額 A | 同前年 B | A—B | 増減（▲）率 | 受入額 A | 同前年 B | A—B | 増減（▲）率 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 億円 | 億円 | 億円 | % | 億円 | 億円 | 億円 | % |
| １／17～１／31 | 405 | 1,358 | ▲953 | ▲70.2 | 2,051 | 1,725 | ＋326 | ＋18.9 |
| ２月中 | 2,688 | 2,659 | ＋29 | 〈▲1.0〉 ＋1.1 | 1,361 | 2,750 | ▲1,389 | 〈▲8.4〉 ▲50.5 |
| ３月中 | 2,372 | 3,388 | ▲1,016 | 〈▲9.5〉 ▲30.0 | 2,266 | 3,155 | ▲889 | 〈▲0.7〉 ▲28.2 |
| ４月中 | 2,575 | 2,732 | ▲157 | 〈＋0.3〉 ▲5.8 | 2,948 | 2,994 | ▲46 | 〈▲5.8〉 ▲1.6 |
| ５月中 | 3,424 | 3,617 | ▲193 | 〈＋1.1〉 ▲5.4 | 2,590 | 2,458 | ＋132 | 〈＋5.9〉 ＋5.4 |
| ６月中 | 2,740 | 2,962 | ▲222 | 〈▲2.0〉 ▲7.5 | 3,586 | 3,550 | ＋36 | 〈＋0.5〉 ＋1.0 |
| ７月中 | 3,229 | 3,659 | ▲430 | 〈▲2.0〉 ▲11.8 | 2,998 | 3,421 | ▲423 | 〈▲4.2〉 ▲12.4 |
| ８月中 | 3,251 | 3,627 | ▲376 | 〈＋0.1〉 ▲10.4 | 2,855 | 3,029 | ▲174 | 〈▲0.8〉 ▲5.7 |
| 合　計 | 20,684 | 24,002 | ▲3,318 | ▲13.8 | 20,655 | 23,082 | ▲2,427 | ▲10.5 |

（『阪神大震災—日銀神戸支店長の行動日記—』より）

わずか10名であった。本部内も停電で、中は書類が散乱し、スプリンクラーの作動や水道タンクの破裂で水浸しのフロアもあった。８時半には対策本部を設置して東京本部に連絡し、全員で営業店への電話確認を始めた。しかし、ほとんど電話が通じず、電話の通じた支店には近隣の支店の様子を連絡するよう指示した。

午後には約30名が集まり、夕方までには神戸—尼崎間の営業店が被災したこと、コンピュータは無事だが電話回線の分断によるオンラインの一部不通などを確認した。

結局、17日には119店舗が窓口営業できなかった。

翌18日には前日に休業した119店舗のうち75店舗が窓口を開けた。

数日間は現金が枯渇することのないよう通常の３倍の量を準備した。しかし交通停滞のため現金搬送車が走れないため、６ヵ所の大型店に現金をキープし、近隣の店舗から行員が受け取りに行くようにした。店舗によっては行員が自転車や徒歩で現金を持ち帰ることもあった。

21・22日の休日には一部の店舗では営業を行い、23日には端末機器や備品等を調達して仮営業も含め全店で営業を再開した。

そして1995年９月には全ての店舗において正常な営業体制に復旧した。

兵庫銀行では、神戸市中央区三宮にある本店の損傷が激しいため、本店近くにある中央区伊藤町の事務センターに本部機能を移し、本店営業部は新神戸支店内に仮出店した。

17日中に災害対策本部を設置し、行員の安否確認や店舗の罹災状況の確認を実施した。

同行では振動でコンピュータの位置がずれ、回線の接続部分が損傷したため、全店舗のATM・CDが稼働不能に陥った。ホストコンピュータが回復したのは20日だった。

兵庫県内には法務大臣指定の手形交換所が6ヵ所（神戸、姫路、尼崎、明石、西宮、加古川、高砂）あり、このうち神戸手形交換所では1月17日から23日まで、西宮手形交換所では1月17日から20日まで、明石手形交換所では1月17日から18日まで、それぞれ手形交換業務を休止した。

他の3ヵ所の手形交換所では手形交換業務を停止することはなかったが、17日・18日の両日は交換開始時刻を繰り下げた。

神戸手形交換所の被害は軽微であったが、東西に隣接するビルが全壊状態で、しかも断続的に発生する余震により手形交換所側に傾き始めており、万が一の危険を避けるために、さくら銀行栄町支店の3階会議室を借用して1月24日より手形交換業務を再開した。（4月25日に現交換所に復帰）

再開当日は74行中58行の参加で再開され、全行が参加できるようになったのは27日であった。

1月24日から31日までの交換枚数および交換高は、前年同期に比べて半減していたが、2月以降は徐々に回復し、4月には前年同月比80～90%まで回復した。

第1号不渡届数は、1月中は3,716枚で通常月の20倍以上に達し、うち震災関連不渡届数は3,465枚で、交換枚数に占める割合は2.41%に達した。

その後、震災関連不渡届数は翌2月には交換枚数に占める割合は0.56%と急落し、6月には0.05%と通常月に近い数字となった。

震災関連不渡手形とは、原則として地震発生前に振り出した手形・小切手を支払人が決裁できない場合、その原因が震災に基づくものと支払銀行によって認定された不渡手形をいうが、神戸銀行協会によると、1月17日から8月2日までの累積枚数は8,912枚に達し、金額で98億円、人員数で1,079人となった。

（表3） **手形交換参加銀行数の推移**

| | 直接交換参加銀行 | 委託社員銀行 | 代理交換委託金融機関 | 合計 |
|---|---|---|---|---|
| 1/17～1/23 | 5日間休止 | | | |
| 1/24 | 37 | 2 | 19 | 58 |
| 1/25 | 40 | 2 | 19 | 61 |
| 1/26 | 50 | 3 | 19 | 72 |
| 1/27 | 52 | 3 | 19 | 74 |

（『阪神・淡路大震災に学ぶ銀行の事務対応』より）

（表４） **手形交換枚数・交換高**　　（枚、億円、％）

| | 1995年 | | 1994年 | | 前年比増減率 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 枚　数 | 交換高 | 枚　数 | 交換高 | 枚　数 | 交換高 |
| 1/1～31 | 321,256 | 7,362 | 502,441 | 11,399 | ▲ 36.1 | ▲ 35.4 |
| (1/17～31) | (143,852) | (2,853) | (300,005) | (6,181) | (▲ 52.1) | (▲ 53.6) |
| 2/1～28 | 353,256 | 6,243 | 481,486 | 9,644 | ▲ 26.6 | ▲ 35.3 |
| 3/1～31 | 402,190 | 9,503 | 545,032 | 12,226 | ▲ 26.2 | ▲ 22.3 |
| 4/1～30 | 362,928 | 8,132 | 461,791 | 9,429 | ▲ 21.4 | ▲ 13.7 |
| (4/1～5/1) | (416,075) | (9,970) | (524,606) | (11,525) | (▲ 20.7) | (▲ 13.5) |
| 5/1～31 | 458,100 | 10,937 | 551,771 | 12,081 | ▲ 17.0 | ▲ 9.5 |
| (5/2～31) | (405,003) | (9,099) | (488,956) | (9,985) | (▲ 17.2) | (▲ 8.9) |
| 6/1～30 | 425,136 | 9,425 | 503,508 | 11,384 | ▲ 15.6 | ▲ 17.2 |
| 7/1～31 | 468,782 | 9,123 | 505,342 | 9,199 | ▲ 7.2 | ▲ 0.8 |
| (7/1～8/2) | (514,444) | (10,248) | (594,456) | (11,739) | (▲ 13.5) | (▲ 12.7) |

（『阪神・淡路大震災に学ぶ銀行の事務対応』より）

（表５） **第１号不渡届数（交換日ベース）**　　（枚、億円、％）

| | 1995年 | | | | | | 1994年 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 不　渡　届　数 | | 内地震関連不渡届数 | | | | 不　渡　届　数 | |
| | 枚　数 | 交換枚数比 | 枚　数 | 交換枚数比 | 金額 | 交換高比 | 枚　数 | 交換枚数比 |
| 1/1～31 | 3,716 | 1.16 | 3,465 | 1.08 | 32 | 0.43 | 207 | 0.04 |
| (1/17～31) | (3,532) | (2.46) | (3,465) | (2.41) | (32) | (1.12) | (52) | (0.02) |
| 2/1～28 | 2,482 | 0.70 | 1,993 | 0.56 | 23 | 0.37 | 211 | 0.04 |
| 3/1～31 | 1,798 | 0.45 | 1,353 | 0.34 | 17 | 0.18 | 201 | 0.04 |
| 4/1～30 | 648 | 0.18 | 528 | 0.15 | 7 | 0.08 | 169 | 0.04 |
| (4/1～5/1) | (1,192) | (0.29) | (1,052) | (0.25) | (12) | (0.12) | (279) | (0.05) |
| 5/1～31 | 1,273 | 0.28 | 1,173 | 0.26 | 13 | 0.12 | 361 | 0.07 |
| (5/2～31) | ( 729) | (0.18) | ( 649) | (0.16) | (8) | (0.09) | (251) | (0.05) |
| 6/1～30 | 279 | 0.07 | 228 | 0.05 | 4 | 0.04 | 194 | 0.04 |
| 7/1～31 | 204 | 0.04 | 161 | 0.03 | 2 | 0.02 | 102 | 0.02 |
| (7/1～8/2) | ( 221) | (0.04) | ( 172) | (0.03) | (2) | (0.02) | (156) | (0.03) |
| 1/17～8/2累計 | 10,233 | － | 8,912 | － | 98 | － | 1,344 | － |

（『阪神・淡路大震災に学ぶ銀行の事務対応』より）

「不渡処分猶予」の特別措置に関して、地震関連不渡手形の認定は、支払人の事情を最も知りうる立場にある支払銀行の判定に委ねられた。

この特別措置は、手形交換所規則の運用上の措置であって、手形法等法律を規制したり手形決済を猶予するものではないが、混乱が落ち着き始めた２、３月頃からは、不渡処分猶予を決済猶予と誤解した等の手形受取人からの苦情が増加し始めた。

「不渡処分猶予」の特別措置の廃止については、４月頃より「廃止すべき」との声が寄せられるようになり、６月には地震関連不渡手形の枚数が激減し、震災前に振り出した手形はほぼ出尽くしたと思われたため、当該措置の役割は終わったと考え、金融当局や産業界の了解を得て、８月２日の交換提示分をもって廃止した。

□金融機関預貸出金残高の推移

全国及び兵庫県、神戸市の預貸出金の残高を比較すると、表６のとおりである。

６月頃より貸出金額が増加しており、これは住宅の建て替えや損壊した設備の修復資金需要等が原因とみられるが、企業の大口復興資金需要は盛り上がりに欠けているといった状態である。

## ２．復興金融の状況

□緊急災害復旧資金、緊急特別資金等

震災による被害は事業規模の大小を問わず大きなものであったが、特に中小企業にとっては、自力再建の道は険しく、早期の事業再開には行政による支援が不可欠であった。

そこで兵庫県では、長期低利融資制度の創設の検討に取りかかり、被災企業の最も多い神戸市と歩調を合わせることとし、１月21日に神戸市と融資限度額、利率、融資期間、融資目標額等についての具体的な協議に入った。

一方、中小企業設備近代化資金の利用企業に対しては、償還免除措置及び償還猶予措置を行うこととした。

（表６）　**金融機関預貸出金残高（各年末、各月末現在）**

| 指標 ＼ 年月 | 金融機関預貸出金残高　(10億円) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 全国銀行 | | 兵庫県（合計） | | 神戸市（合計） | |
| | 預金 | 貸出金 | 預金 | 貸出金 | 預金 | 貸出金 |
| 92年 | 411,608 | 471,821 | 19,931 | 17,327 | 8,391 | 8,394 |
| 93年 | 418,567 | 477,581 | 20,471 | 17,692 | 8,430 | 8,373 |
| 94年 | 426,993 | 478,277 | 21,488 | 17,780 | 8,793 | 8,264 |
| 95年１月 | 418,502 | 472,618 | 21,543 | 17,587 | 8,875 | 8,163 |
| 2 | 420,856 | 472,880 | 21,656 | 17,456 | 8,898 | 8,028 |
| 3 | 438,576 | 475,877 | 22,096 | 17,636 | 9,315 | 8,082 |
| 4 | 432,471 | 472,500 | 22,551 | 17,697 | 9,537 | 8,064 |
| 5 | 432,701 | 467,260 | 22,653 | 17,581 | 9,617 | 8,070 |
| 6 | 462,501 | 470,429 | 22,646 | 17,801 | 9,457 | 8,189 |
| 7 | 426,304 | 470,746 | 22,599 | 18,013 | 9,401 | 8,408 |
| 8 | 459,078 | 473,255 | 22,423 | 18,060 | 9,318 | 8,448 |
| 9 | 471,818 | 480,303 | 22,289 | 18,685 | 9,244 | 8,878 |
| 10 | 465,544 | 475,048 | 22,418 | 18,593 | 9,390 | 8,887 |
| 11 | 470,380 | 477,140 | 22,388 | 18,696 | 9,311 | 8,872 |
| 12 | 478,489 | 486,163 | 22,764 | 19,065 | 9,402 | 9,026 |
| 96年１月 | 467,981 | 480,550 | 22,524 | 18,467 | 9,332 | 8,599 |
| 2 | 461,816 | 481,927 | 22,487 | 18,515 | 9,288 | 8,605 |
| 3 | 471,535 | 482,399 | 23,004 | 18,546 | 9,776 | 8,516 |
| 資料出所 | 全国銀行協会 | | 日本銀行神戸支店 | | 神戸銀行協会 | |

（表７） **制度の概要（融資）**

| 種　　類 | 内　　容 |
|---|---|
| 災害復旧資金 | **１．融資対象者**　市町長が発行の事業所の建物の「罹災証明」を受けた中小企業者<br>２．融資条件<br>①限度額　企業5,000万円（組合１億円）<br>②利　　率　2.5%<br>③期　　間　10年（据置５年）<br>④信用保証　必ず必要<br>⑤利子補給　事業所が、全壊・半壊（全焼・半焼を含む。）した中小企業者に対しては、融資額のうち2,000万円以下の部分について、年2.5%の利子補給を当初３年間実施する。<br>３．取扱期間　平成７年２月15日～７月31日（実行分） |
| 緊急特別資金 | **１．融資対象者**　１月18日以降の１ヶ月間の売上額が、前年同月と比較して20%以上減少し、かつ、その後の２ヶ月間を含む３ヶ月間の売上額が前年同期比較して20%以上減少（見込み）している中小企業者。<br>２．融資条件<br>①限度額　2,000万円<br>②利　　率　2.8%<br>③期　　間　５年（据置１年）<br>④信用保証　原則必要<br>３．取扱期間　平成７年２月15日～７月31日（実行分） |

制度の実施にあたっては多額の資金需要が見込まれることから、国に資金の助成を要望するとともに政府系中小企業金融３機関が実施している融資制度についての、融資条件の改善を要望した。

その結果、兵庫県と神戸市が実施主体となって国の支援のもと、これまでに例を見ない低利の緊急災害復旧資金を創設したのをはじめ、償還期間の延長制度や利子補給、緊急特別資金（震災貸付）といった制度が創設された。

２月15日より受付が開始されると申し込みが殺到し、申込件数は、緊急災害復旧資金においては33,555件、4,701億円に達し、緊急特別資金（震災貸付）については、4,904件、653億円にも達し、融資実績は、資金においては33,551件、4,222億円に達し、緊急特別資金（震災貸付）については、4,631件、573億円にも達した。

また、政府系金融機関の災害復旧貸付制度についても改善され、融資限度額が、国民金融公庫が3,000万円を6,000万円に、中小企業金融公庫が1.5億円を３億円に引き上げ、取扱い期間も1996年７月31日まで延長され、金利も引き下げられ、制度の拡充が図られた。

ほかに大企業への金融支援として、日本開発銀行において、電力、ガス、鉄道、通信等のライフラインの復旧、大規模小売店舗、製造業生産ライン等に対する復旧に必要な資金を対象とした、通常金利を大幅に下回る長低利の災害復旧融資制度が２月17日に創設された。

2月15日より受付が開始されると申し込みが殺到し、申込件数は、緊急災害復旧資金においては33,555件、4,701億円に達し、緊急特別資金（震災貸付）については、4,904件、653億円にも達し、融資実績は、至近においては33,551件、4,222億円に達し、緊急特別資金（震災貸付）については、4,631件、573億円にも達した。

（表8） **制度の概要（償還期間延長等）**

| 種　類 | 内　容 |
|---|---|
| 償還期間の延長（返済猶予） | 県中小企業融資制度を利用し、地震による罹災のため返済資金の調達が困難な中小企業者等に対し、償還期間を延長し、1年間返済の猶予を行うことにより、資金繰りの緩和を図る。<br>1．取扱期間　平成7年2月15日～7月31日 |
| 中小企業設備近代化資金、地場産業等振興近代化資金、中小企業設備貸与及び先進機器・省エネルギー等設備貸与の償還免除、償還猶予及び償還期間延長 | 1．償還免除<br>①対象企業　貸付・貸与設備が滅失した企業<br>②特別措置　平成7年1月17日現在の貸付・貸与残高の全部または一部の償還を免除する。<br>2．償還猶予<br>①対象企業　事業所、主要事業用資産が全・半壊等の損害を受けた企業<br>②特別措置　平成7年1月17日現在の貸付・貸与残高について、償還期間の2年以内延長を行う。<br>3．償還期間延長<br>①対象企業　事業所、主要事業用資産が全・半壊等の損害を受けた企業<br>②特別措置　平成7年1月17日以降の新規貸付・貸与の償還期間を次のとおり延長する。<br>・中小企業設備近代化資金<br>通常　5年　→　特例　7年<br>・地場産業等振興近代化資金<br>通常　5年　→　特例　7年<br>・中小企業設備貸与（一般貸与）<br>通常　4年半　→　特例　6年半 |

（表9） **兵庫県・神戸市緊急災害復旧資金融資実績**　（単位：億円）

| 地域別 | | | 業種別 | | | 従業員規模別 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 地域 | 件数 | 金額 | 業種 | 件数 | 金額 | 従業員 | 件数 | 金額 |
| 神戸市 | 24,645 | 2,997 | 製造業 | 5,654 | 768 | 0～4人 | 22,953 | 2,374 |
| 阪神 | 6,758 | 938 | 建設業 | 3,228 | 400 | 5～20人 | 8,233 | 1,315 |
| 東播磨 | 1,069 | 133 | 運送・倉庫業 | 490 | 83 | 21～30人 | 851 | 180 |
| 淡路 | 855 | 121 | 小売サービス | 16,108 | 1,702 | 31～50人 | 786 | 170 |
| その他 | 224 | 33 | 卸売業 | 3,175 | 457 | 51～100人 | 487 | 116 |
| 計 | 33,551 | 4,222 | 不動産業 | 4,841 | 808 | 101～300人 | 229 | 63 |
| | | | その他 | 55 | 4 | 300人超 | 12 | 4 |
| | | | 計 | 33,551 | 4,222 | 計 | 33,551 | 4,222 |

（表9） **兵庫県・神戸市緊急災害復旧資金融資実績**（つづき）　　（単位：億円）

| 地域別 | | | 業種別 | | | 従業員規模別 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 資金使途別 | | | 金融機関別 | | | 金額別 | | |
| 使途 | 件数 | 金額 | 業態 | 件数 | 金額 | 金額 | 件数 | 金額 |
| 運転 | 9,470 | 1,904 | 都銀 | 11,676 | 1,782 | 500万円以下 | 11,304 | 477 |
| 設備 | 14,901 | 1,977 | 地銀 | 2,147 | 290 | 501～1,000 | 9,357 | 863 |
| 運転・設備 | 9,180 | 1,151 | 第2地銀 | 8,064 | 843 | 1,001～1,500 | 2,221 | 315 |
| 計 | 33,551 | 4,222 | 信金 | 10,000 | 1,091 | 1,501～2,000 | 8,346 | 1,659 |
| | | | 信組 | 1,450 | 171 | 2,001～5,000 | 2,316 | 902 |
| | | | 政府系 | 214 | 45 | 5,001～1億円 | 7 | 6 |
| | | | 計 | 33,551 | 4,222 | 計 | 33,551 | 4,222 |

（兵庫県調べ）

（表10） **兵庫県緊急特別資金（震災貸付）融資実績**　　（単位：億円）

| 地域別 | | | 業種別 | | | 従業員規模別 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 地域 | 件数 | 金額 | 業種 | 件数 | 金額 | 従業員 | 件数 | 金額 |
| 神戸市 | 913 | 105 | 製造業 | 1,173 | 149 | 0～4人 | 1,835 | 160 |
| 阪神 | 778 | 106 | 建設業 | 886 | 119 | 5～20人 | 2,098 | 293 |
| 東播磨 | 1,005 | 119 | 運送・倉庫業 | 200 | 30 | 21～30人 | 293 | 48 |
| 西播磨 | 477 | 68 | 小売サービス | 1,608 | 167 | 31～50人 | 265 | 47 |
| 但馬 | 449 | 52 | 卸売業 | 719 | 99 | 51～100人 | 110 | 19 |
| 丹波 | 11 | 1 | 不動産業 | 42 | 6 | 101～300人 | 29 | 6 |
| 淡路 | 998 | 122 | その他 | 3 | 3 | 300人超 | 1 | 0.2 |
| 計 | 4,631 | 573 | 計 | 4,631 | 573 | 計 | 4,631 | 573 |
| 資金使途別 | | | 金融機関別 | | | 金額別 | | |
| 使途 | 件数 | 金額 | 業態 | 件数 | 金額 | 金額 | 件数 | 金額 |
| 運転 | 4,618 | 572 | 都銀 | 1,269 | 176 | 500万円以下 | 1,117 | 46 |
| 設備 | 6 | 1 | 地銀 | 584 | 70 | 501～1,000 | 1,431 | 133 |
| 運転・設備 | 7 | 1 | 第2地銀 | 753 | 84 | 1,001～1,500 | 402 | 58 |
| 計 | 4,631 | 573 | 信金 | 1,617 | 193 | 1,501～2,00 | 1,681 | 336 |
| | | | 信組 | 355 | 41 | 2,001～5,000 | － | － |
| | | | 政府系 | 53 | 9 | 5,001～1億円 | － | － |
| | | | 計 | 4,631 | 573 | 計 | 4,631 | 573 |

（兵庫県調べ）

（表11） **政府系金融機関の貸付制度**

| | 国民金融公庫災害貸付 | 中小企業金融公庫<br>災害復旧貸付 | 商工組合中央金庫 | |
|---|---|---|---|---|
| | | | 災害復旧貸付 | 特別利率貸付 |
| 対　象 | 直接または間接的に被害を受けた中小企業（特別災害貸付は、被害の程度が甚大なもの） | 同左 | 被害を受けた中小企業者（同金庫所属団体およびその構成団体） | 直接または間接的に被害を受けた中小企業者で、被害の程度が甚大なもの |
| 貸付金額 | 6000万円以内<br>（うち特別災害貸付3000万円以内） | 3億円以内<br>（うち特別災害貸付3000万円以内） | ・組合<br>200億円以内<br>・組合員<br>20億円以内 | ・組合<br>3000万円以内<br>・組合員<br>1000万円以内 |
| 償還期間 | 10年以内<br>（2年据置可） | 10年以内<br>（2年据置可） | ・設備資金20年以内（3年間据置可）<br>・運転資金10年以内（3年間据置可） | |
| 貸付利率 | ①直接被害者で特別被害証明書提出のとき当初5年間利率軽減<br>6年目以降基準金利<br>（3000万円以内）<br>全壊又は半壊のり災証明書の提出により当初3年間利子補給あり（実質年2.5%）<br>②上記以外で特別被害証明書又は被害証明書提出のとき<br>当初3年間利子軽減<br>4年目以降基準金利<br>（1000万円以内） | | 基準金利<br>（当初10年間。11年目以降5年目ごとに見直し） | ①直接被害者で特別被害証明書提出のとき当初5年間利率軽減<br>6年目以降基準金利（3000万円以内）全壊又は半壊のり災証明書の提出により当初3年間利子補給あり（実質年2.5%）<br>②上記以外で特別被害証明書又は被害証明書提出のとき当初3年間利子軽減4年目以降基準金利（1000万円以内） |
| 受付期間 | 平成8年7月31日まで | 平成8年7月31日まで | 平成8年7月31日まで | |

（『1995・1・17阪神・淡路大震災－西宮の記録』より）

（表12） **日本開発銀行の災害復旧融資**

| 目　的 | 対　応　事　業 | 金　利 | |
|---|---|---|---|
| | | 当初5年間 | 6年目以降 |
| 電力・ガス等のライフライン復旧支援 | 送電、変電、配電施設など | 3.0% | 3.65% |
| | 発電所 | 3.15% | |
| | ガス輸送導管（需用者への配管部分） | 3.0% | 3.65% |
| | ★鉄道施設（駅舎を除く）<br>〔鉄道軌道整備法第8条の補助を受けた場合〕 | 3.0%<br>〔3.15%〕 | 3.65% |
| | 代替輸送に必要なバス施設 | 3.65% | 3.65% |
| | 第一種電気通信事業に係る電送路施設など | 3.0% | 3.65% |
| | CATV事業に係る電送路施設など | 3.65% | 3.65% |

（表12）　**日本開発銀行の災害復旧融資**（つづき）

| 目　的 | 対　応　事　業 | 金　利 | |
|---|---|---|---|
| | | 当初5年間 | 6年目以降 |
| 生活基盤インフラの復旧支援 | 大規模小売店舗及び生協店舗（生鮮食料品を取り扱うもの）並びにこれらの流通のための港湾関連施設等 | 3.65% | 対象事業の内容に応じて一般の融資制度の金利を適用 3.65% |
| | 食料品関連産業に係る施設及び食料品の流通のための港湾関連施設等 | 3.65% | |
| 経済機能復旧支援 | 広範な取引先や関連企業を有する製造業者の製造設備等で、その早期の復旧が被災区域の経済機能の復興に資するもの（当該製造業の港湾関連施設を含む） | 3.65% | |
| 一般の開銀融資制度の対象事業及び被災区域内の産業・都市圏の機能整備等経済の復旧・発展、国民生活の安定回復に資する事業 | | 対象事業の内容に応じて一般の融資制度の金利を適用 3.65% | |

（金利は、1995年6月7日現在）

1　融資対象者　　大企業
2　対象事業　　表のとおり
3　融資比率　　対象事業費の40%程度（★については50%）
　　（通常は30～50%）
4　取扱期間　　7月31日までの融資手続分
5　貸付期間・据置期間　　個別相談に応じ、弾力的に対応する。（通常1年～30年）

（『平成7年度商工部の概要』より）

〈参考文献〉

『平成8年度商工部の概要』兵庫県商工部　1996年5月
『平成7年度商工部の概要』兵庫県商工部　1995年7月
『阪神・淡路大震災－兵庫県の1ヵ月の記録』阪神・淡路大震災兵庫県災害対策本部　1995年7月
『阪神・淡路大震災－兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課、兵庫県　1996年6月
『阪神大震災－日銀神戸支店長の行動日記』遠藤勝裕　日本信用調査株式会社出版部　1995年12月
『阪神・淡路大震災に学ぶ銀行の事務対応』さくら銀行編　社団法人金融財政事情研究会　1996年1月
『1995・1・17阪神・淡路大震災－西宮の記録』西宮市総務局行政資料室　1996年11月
『阪神・淡路大震災誌1995年兵庫県南部地震』朝日新聞社編　朝日新聞社　1996年2月

# 第七節　雇用の復興状況

## 1．雇用の現状

兵庫県下の雇用情勢は、長引く経済の停滞により厳しい状況が続いていたが、震災によりさらに厳しい状況に陥った。

兵庫県の行った雇用状況調査によると、震災以降1995年11月までに事業活動の拡張・充実のため生産設備の拡充等を実施した事業所は被災地内、被災地外とも10%で、事業活動の縮小、休止、他事業所への業務移管、他地域への転出等を実施した事業所は、被災地内で17%、被災地外で６%あり、震災の影響の大きかった地域で縮小等が多く行われている。1995年11月までの実施状況を業種別に見ると、建設業で拡充等が多く、縮小等が皆無であるのに対し、運輸・通信業及びサービス業では縮小等を実施したところが多くなっている。

何らかの雇用調整を実施している事業所の割合は、被災地内では震災直後で33%、1995年８月～11月で31%となっており、被災地外では1995年８月～11月で28%となっている。業種別でみると、製造業、卸売・小売業、サービス業で多くなっており、建設業及び金融・保険業は比較的少なくなっている。従業員別では、概ね規模が大きくなるほど雇用調整を実施する事業所が多くなる傾向にある。

また、雇用調整の内容別実施状況をみると、被災地内では、震災直後では「一時休業」が20%と最も多く、次いで「残業規制」が12%、「採用の抑制」が７%となっており、1995年８月～11月時点では「採用の抑制」が16%、「残業規制」が14%、「配置転換」が９%となっている。被災地外では、1995年８月～11月時点では「採用の抑制」が17%、「残業規制」が16%、「配置転換」が６%となっている。1995年８月～11月の雇用調整の実施状況を業種別で見ると、「採用の抑制」が建設業及び金融・保険業を除く業種で約20%となっ

職を求めて求人票を探す人たち＝神戸職業安定所

ており、「残業規制」も製造業及びサービス業で約20%となっている。

従業員の過不足感について1995年11月時点では、被災地内では「ちょうどよい」が47%と最も多く、「職種により過不足感がある」が28%、「年齢により過不足感がある」が９％となっている。不足している職種として最も多いのが「専門・技術職」で17%となっており、特に建設業で61%と多い。過剰となっている職種では最も多いのが「管理・事務職」で９％となっている。

従業員の不足感への対応は、建設業では「中途・新規採用等により正規職員を補充する」が81%と非常に多くなっている。

被災地内の事業所における雇用面での問題点に関しては、「必要となる職種・技能を持つ労働者の採用難」が28%と最も多く、次いで「必要となる年齢層の労働者の採用難」が19%、「賃金の高沸」が15%となっている。

これらの内容から、復興事業関連の建設業においては従業員が不足しており、被災地内の雇用のミスマッチはかなり大きいと思われる。

また、復興基金の被災者雇用奨励金の対象となった労働者に対するアンケート調査では、「以前他の企業等に勤務していた者」が46%で、そのうち震災により離職した者は56%となっている。他の企業に勤務していた者のうち、前勤務先の従業員数別に離職の理由を見てみると、小規模な事業所ほど震災関係の離職が多くなる傾向にある。震災関係の離職等の具体的な理由では、「事業所の閉鎖」が33%と最も多く、以下、「家屋等の被災」が31%、「事業所からの解雇」が18%、「給与等労働条件の悪化」が13%、「通勤手段の途絶」が10%となっており、震災によって受けた事業所の被害と雇用への影響の大きさがうかがえる。

□雇用状況の推移

雇用関係指標の推移をみると、兵庫県の雇用指数は震災以前から全国平均を下回っていたが、震災直後の２月、３月には著しく悪化し、４月にはやや持ち直したものの５月以降には開きが大きくなっている。

有効求人倍率については、雇用指数と同じく震災以前から全国平均を下回っていたが、震災以降もあまり変化はない。神戸市内の状況を見ると、1995年９月以降上昇しており、復興関連事業の本格化によるものと思われる。

雇用保険受給実人員は、震災以降大幅に増加し５月をピークに減少し続けている。

□労働災害

震災前の兵庫県内の建設業における労働災害は長期的に減少傾向にあったが、震災からの復旧工事が進むにつれて労働災害が増加してきた。特に、死亡災害の増加は著しく、復旧工事のみならず、その他の工事においても前年を上回るペースで発生した。

これに対し、兵庫労働基準監督署では２月１日より被災地のビル解体現場等で安全パトロールを実施した。しかし、労働災害の増加はおさまらず３月１日には「復旧工事等労働災害防止緊急会議」を開催し、労働災害防止団体等の代表者に対し労働災害防止対策の強

（表１）　**雇用指数・有効求人倍率・雇用保険受給実人員の推移**

| 指標 / 年月 | 雇用指数（産業計） | | 有効求人倍率 | | | 兵庫県内雇用保険（一般労働者）受給実人員 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 全国（90年＝100） | 兵庫県（90年＝100） | 全国 | 兵庫県 | 神戸市 | （千人） | 前年比 |
| 92年 | 105.5 | 104.5 | 1.09 | 0.78 | 0.55 | 296 | 12.1 |
| 93年 | 106.7 | 103.9 | 0.77 | 0.46 | 0.37 | 331 | 11.8 |
| 94年 | 106.7 | 101.3 | 0.65 | 0.45 | 0.34 | 446 | 34.8 |
| 95年 | 106.2 | 98.6 | 0.63 | 0.48 | 0.42 | 594 | 33.2 |
| 95年１月 | 107.1 | 100.3 | 0.66 | 0.44 | 0.32 | 35 | △ 0.1 |
| 2 | 107.0 | 98.4 | 0.66 | 0.51 | 0.40 | 43 | 23.4 |
| 3 | 106.8 | 98.0 | 0.66 | 0.49 | 0.40 | 55 | 57.0 |
| 4 | 105.5 | 100.0 | 0.65 | 0.49 | 0.39 | 59 | 70.9 |
| 5 | 105.6 | 99.6 | 0.63 | 0.47 | 0.33 | 60 | 67.5 |
| 6 | 105.7 | 98.8 | 0.61 | 0.46 | 0.32 | 57 | 48.4 |
| 7 | 105.7 | 99.0 | 0.61 | 0.47 | 0.34 | 54 | 39.7 |
| 8 | 106.1 | 98.2 | 0.61 | 0.47 | 0.38 | 52 | 27.0 |
| 9 | 106.0 | 98.1 | 0.60 | 0.48 | 0.44 | 48 | 23.7 |
| 10 | 106.1 | 97.7 | 0.61 | 0.51 | 0.46 | 47 | 21.2 |
| 11 | 106.1 | 97.6 | 0.63 | 0.50 | 0.45 | 43 | 13.4 |
| 12 | 106.2 | 97.8 | 0.64 | 0.51 | 0.45 | 40 | 8.7 |
| 96年１月 | 106.4 | 97.9 | 0.67 | 0.51 | 0.47 | 39 | 12.1 |
| 2 | | | 0.67 | 0.54 | 0.52 | 37 | △ 13.1 |
| 3 | | | 0.67 | 0.58 | 0.57 | 35 | △ 36.7 |
| 出所 | 労働省 | 兵庫県 | 兵庫県 | 兵庫県 | 神戸市 | 兵庫県 | |

（表２）　**1995年度６月建設業労働災害防止強化月間一斉監督実施結果**　（件）

| 違反内容内訳 | 災害復旧工事 | 災害復旧工事以外 |
|---|---|---|
| 安全衛生管理体制関係 | 11 | 20 |
| 墜落・転落関係 | 13 | 57 |
| 崩壊・倒壊関係 | 1 | 4 |
| 重機関係 | 6 | 36 |
| 飛来落下関係 | 2 | 3 |
| 資格関係 | 3 | 10 |
| 作業主任者関係 | 5 | 8 |
| 粉じん関係 | 1 | 3 |
| その他 | 33 | 59 |
| 合計 | 75 | 200 |

（兵庫労働基準局調べ）

化を緊急に要請するととなった。

また、６月を「建設業労働災害防止強化週間」として①墜落・転落災害の防止、②崩壊・倒壊災害の防止、③重機災害の防止、④飛来・落下災害の防止、⑤交通労働災害の防止、を重点目標とした取り組みがなされ、期間中に県下346現場（災害復旧工事116現場・災害復旧工事以外230現場）、498事業場（災害復旧工事158事業場・災害復旧工事以外340事業場）について監督指導を実施し、そのうち144現場（災害復旧工事44現場・災害復旧工事以外100現場）、225事業場（災害復旧工事62事業場・災害復旧工事以外163事業場）で労働安全衛生法違反が認められた。違反率は、現場単位で42%（災害復旧工事38%・災害復旧工事以外43%）事業場単位で45%（災害復旧工事39%・災害復旧工事以外48%）であった。

その後も労働災害は増え続け、労働省では震災復旧・復興工事における労働災害の防止を目的として８月には建設業労働災害防止協会に委託して「建設防安全衛生支援センター」を開設し、９月13日には「死亡労働災害多発緊急事態宣言」を発し、建設業の労働災害防止に監督指導を強化している。

なお、労働白書によると1995年における災害復旧工事等に係るとみられる労働災害の発生状況は、死亡者数40人、負傷者は904人となっている。

## ２．雇用対策

被災地域においては、震災により多くの事業所が事業活動の閉鎖や縮小を余儀なくされるなど、相当の長期間にわたる事業活動への深刻な影響が予想され、そこに働く労働者の生活と雇用についても重大な影響が懸念された。

こうした中で、失業者が多数発生することが懸念されたことから、兵庫県では雇用の維持と失業の予防を当面の最も重大な問題と位置づけ、雇用の維持に向けた様々な対策に取り組んだ。

１．雇用の維持・確保対策

①　雇用調整助成金の特例措置の積極的な活用

震災により事業活動の縮小を余儀なくされ、休業等で従業員の雇用維持を図ろうする事業主に対して、賃金等の一部を助成する雇用調整助成金制度の特例措置を積極的に活用する。

ア．地域指定による特例措置

従来からの指定業種に加えて、災害救助法適用地域を管轄する公共職業安定所管内（11市12町）の事業主に対しても、雇用調整助成金を支給する。

○適用期間　　1995年１月23日～1996年１月22日

○助成率　　出向・休業の場合　２／３（中小企業３／４）

教育訓練の場合　　３／４（中小企業４／５）＋訓練費１人１日当たり3,000円

イ．被災地域外に所在する下請事業所への特例措置

被災地域内の被災により事業活動の縮小を余儀なくされている事業所と取引関係がある下請事業所の事業主に対して、雇用調整助成金を支給する。

○適用対象者・期間

・一次下請事業所（総事業量等の１／３以上の取引等）の事業主

1995年２月24日～1996年１月22日

・上記の一次下請事業所と取引関係がある二次下請事業所（総事業量等の１／２以上の取引等）の中小事業主

1995年２月24日～1996年１月22日

○助成率　　上記アと同じ

ウ．新規学卒等に係る特例措置

被災地域に所在する事業所の新規学卒内定者の就職を確保するため、新卒者を含め継続して雇用された期間が６ヵ月未満の被保険者についても、雇用調整助成金を支給する。

○適用期間　　1995年３月１日～1996年１月22日

○支給額　　休職の場合　　日額2,900円（中小企業3,200円）

教育訓練の場合　日額4,000円（中小企業4,300円）

＋訓練日１人１日あたり3,000円

出向の場合　　賃金学の２／３（中小企業３／４）

（表３）　**雇用調整助成金実施計画届受理状況（被災地安定所、被災による地域指定分）**

| 計画対象期間 | 実施計画事業所数 | 延べ日数 | 対象人員 |
|---|---|---|---|
| １月23日～２月28日 | 2,234所 | 919,427人日 | 84,323人 |
| ３月23日～３月31日 | 1,493所 | 510,161人日 | 49,519人 |
| ４月23日～４月30日 | 1,475所 | 495,410人日 | 47,657人 |
| ５月23日～５月31日 | 1,462所 | 402,174人日 | 46,812人 |

（注）１月23日～２月23日の対象人員１人あたりの休業日数は、平均約11日
３月23日～３月31日の対象人員１人あたりの休業日数は、平均約10日
４月１日～４月30日の対象人員１人あたりの休業日数は、平均約10日
５月１日～５月31日の対象人員１人あたりの休業日数は、平均約９日
（『平成７年度事務概要／兵庫県労働部・兵庫県地方労働委員会』より）

②雇用維持奨励金の支給（阪神・淡路大震災復興基金）

事業所における休業等雇用維持の措置に要した経費の一部を助成することにより、事業主の雇用維持に向けた取組みを支援し、事業活動の再開等に際しての人材確保に向けた雇用の維持確保を図るため、雇用維持奨励金を支給する。

○対象者

Ⅰ．災害救助法適用地域を管轄する公共職業安定所管内（11市12町）に所在する事業主のうち、震災により事業活動の縮小を余儀なくされ、雇用維持のための措置(休業、出向、教育訓練）を実施した事業主

Ⅱ．災害救助法適用地域を管轄する公共職業安定所管内（11市12町）の親事業所の影響により、事業活動の縮小を余儀なくされ、雇用維持のための措置を実施した前記公共職業安定所管外に所在する兵庫県内の下請事業主

○期　間　　1995～６年度（1995年４月１日～1996年３月31日の間に行われる雇用維持措置を対象とする）

○支給率　　休業手当等の１/９（中小企業１/８）

③生涯能力開発給付金制度の特例措置の活用

被災地の事業主がその雇用する労働者を対象として、事業内職業能力開発計画に基づいて職業訓練等を行った場合に、その実施した経費や訓練受講中に支払った賃金の一部を助成する生涯能力開発給付金制度の特例措置を活用する。

ア　被災事業主への特例措置

被災地域内の事業主がその雇用する労働者を対象として、配置転換等により新たな職務に就かせるための職業訓練を行った場合に、生涯能力開発給付金の助成率を引き上げ支給する。

○適用対象　　1995年７月１日～1996年１月22日までの間にの行われる職業訓練

○助成率　　１/３（中小企業１/３）

イ　採用内定者に係る特例措置

被災地域内の被災した事業主が採用内定取消しを防止し、採用内定者の円滑な入職を確保するため、採用繰延べ内定者について職業訓練を行った場合に、生涯能力開発給付金制度に基づき、給付金を支給する。

○適用対象　　1995年４月１日以降に開始され採用の日の前日（1996年３月31日までに限る）までに終了する職業訓練

○助成率　　１/４（中小企業１/３）

④中小企業事業転換等能力開発給付金制度の特例措置の活用

被災地域内の中小企業事業主が、事業転換又は事業多角化を円滑に推進するため、その雇用する労働者を対象として職業訓練を行った場合に、その実施に要した経費や訓練受講中に支払った賃金の一部を助成する中小企業事業転換等能力開発給付金の助成率を引き上げ支給する。

○適用対象　　1995年７月１日～1996年１月22日までの間に行われる職業訓練

○助成率　　３/４

２．離職者等の生活安定と就職支援対策

①雇用保険制度による生活支援

ア　失業給付の特例支給

Ⅰ．災害救助法適用地域の事業所に雇用されていた被保険者に対しては、離職前事業主に再雇用予約がある者についても、基本手当を支給する。(1995年１月17日～)

Ⅱ．激甚災害指定地域の事業所に雇用されている被保険者に対しては、事業所の休業により賃金を受けられない場合についても、基本手当を支給する。(1995年１月17日～1996年１月16日)

イ．雇用保険給付日数の延長

激甚災害指定地域に居住する受給資格者で就職困難なものについては、雇用保険の給付日数（年齢、被保険者であった期間に応じて90～300日）を60日間延長し、基本手当を支給する。(支給終了日が1995年１月17日～1996年１月16日の者)

(表４)　**雇用保険受給資格者決定状況（被災安定所中心）**

| 区　　分 | 激甚災害法による特例（休業）＊1 | 災害特例（一時的離職）＊2 | その他の職業＊3 | 計 |
|---|---|---|---|---|
| 95.1.17～1.31 | 79＊ | 27＊ | 2,081 | 2,187 |
| 95年２月 | 6,367＊ | 755＊ | 11,182 | 18,304 |
| 95年３月 | 2,066＊ | 281＊ | 11,721 | 14,068 |
| 95年４月 | 426＊ | 48＊ | 10,570 | 11,044 |
| 95年５月 | 148＊ | 18＊ | 6,379 | 6,545 |
| 94年６月 | ―― | ―― | 5,495 | 5,495 |

(注)　＊印は、震災による特例であり、被災地以外の安定所扱いを含む。

*1：事務所の休業等に伴い、賃金等が支払われない者（雇用関係あり）に対する支給

*2：事業所の閉鎖等に伴い、再雇用を約して一時的に離職する者に対する支給

*3：上記特例措置に係る者以外の離職（このうち震災による影響は不明）

(『平成７年度事務概要／兵庫県労働部・兵庫県地方労働委員会』より)

②被災者雇用奨励金の支給（阪神・淡路大震災復興基金）

被災者の早期就職と生活の安定を確保するとともに、人材の地域内定着を図るため、震災により家屋が被災した被災者を雇い入れた事業主に対し、被災者雇用奨励金を支給する。

○対象者　　災害救助法適用地域を管轄する公共職業安定所（11市12町）に所在する事業所で、被災者を常用雇用労働者として６ヵ月以上継続して雇い入れた事業主

○期　間　　1995～６年度（1995年４月１日～1996年３月31日の間の被災者の雇い入れを対象とする）

○支給額　　雇い入れた被災者１人当たり50万円

③特定求職者雇用開発助成金制度の特例措置の活用

高年齢者、障害者等の就職が困難な者を公共職業安定所の紹介により、事業主が継続して雇用する労働者として雇い入れた場合、雇い入れた労働者の賃金の一部を助成する特定求職者雇用開発助成金について、被災求職者を雇い入れた場合に限り、年齢要件を45歳以上に緩和し、助成率を引き上げ支給する。

○適用期間　　1995年７月１日～1996年１月22日

○助成率　　・従来からの対象者である被災離職者　１／２（中小企業２／３）

うち重度障害者　２／３（中小企業３／４）

・45歳以上55歳未満の被災離職者　１／３（中小企業１／２）

④被災離職者に対する職業能力開発の実施

被災離職者等の再就職を促進するとともに、災害復興を担う人材を育成するため、特別訓練を実施する。

⑤職業訓練の受講支援

ア　公共職業訓練の受講指示の拡充

兵庫県南部地震災害指定地域を管轄する公共職業安定所管内で、被災により離職を余儀なくされた自営業者、内定取消し未就業者等に対しても、公共職業訓練受講中は、訓練手当を支給する。（１月30日から実施。ただし、内定取消し未就職卒業者は４月１日から）

イ　被災地域訓練生の授業料の免除

県立職業能力開発施設における訓練生のうち、被災地域において住居が半壊又は半焼以上の被害を受けた者又は離職等により世帯収入が減少した者については、授業料（1995年度分）を免除する。

⑥求職活動等への支援

災害救助法の適用地域を管轄する公共職業安定所における、災害による離職者、災害による内定取消し未就職卒業者等に対しても、広域的な求職活動等を支援する広域求職活動費及び移転費を支給する。

⑦求人確保、職業紹介等

（表５）　**職業紹介等開催状況**

| 区　　分 | 1994年度（95年２～３月） | 1995年度（95年４～６月） |
|---|---|---|
| 開催回数 | ８回 | ５回 |
| 求職者数 | 8,393人 | 1,423人 |
| 求人企業数 | 684社（求人数3,683人） | 173社（求人数850人） |

（『平成７年度事務概要／兵庫県労働部・兵庫県地方労働委員会』より）

求人確保に努めるとともに、早期就職希望者には、その就職ニーズを踏まえ、公共職業安定所間のネットワークを活用した職業紹介のほかに、合同就職面接会及び管理選考会を開催するなど被災求職者の就職の促進に努める。

⑧被災失業者に対する雇用の場の確保

被災地域において計画実施される公共事業について、一定割合の被災失業者の雇用を義務づける公共事業就労促進法に基づく措置の活用を図り、被災失業者の公共事業における雇用の場を確保する。

○対象地域　　災害救助法適用地域（10市10町）

○被災失業者　　1995年１月17日以後に失業した者で、上記地域内に居住する失業者及びそれ以外の失業者で上記地域内で行われる事業に従事していた者

○失業者の吸収率　40%以上

○対象職種　　比較的技能を有しない土木、人夫、雑役等簡易な仕事

3．勤労者の生活支援と相談体制の充実

①既存融資制度の条件緩和

Ⅰ．育児休業生活資金、労働福祉施設等整備資金、障害者雇用事業所施設整備資金償還期間を１年延長

Ⅱ．勤労者住宅資金

償還期間を５年以内で延長（延長期間の利率を1.5%以内で引き下げ）

②融資制度の充実

Ⅰ．勤労者住宅資金災害特別融資

融資目標額　　32億円、融資限度額：800万円

融資利率　　（ア）１～５年間　3.0%〔半壊以上の者で住宅を建設・購入し、かつ元金据置を希望する者〕

3.5%〔上記以外の者〕

（イ）６～25年間　3.5%

Ⅱ．中小企業従業員共済被災者向特別融資

融資目標額　　175百万円

融資限度額　　生活資金（50万円）、特別生活資金(100万円)、住宅資金（200万円）

融資利率　　各3.3%

③雇用特別相談窓口の開設

設置場所　　県下17公共職業安定所

（表６）　**業務取扱件数（1995年１月23日～６月30日）**

| 区　分 | 事業主 | 求職者 | その他 | 計 |
|---|---|---|---|---|
| 雇用調整助成金関係 | 14,282 | 197 | 1,241 | 15,720 |
| 助成金・雇用保険関係 | 11,900 | 21,055 | 887 | 33,842 |
| そ　の　他 | 3,649 | 7,279 | 1,489 | 12,417 |
| 計 | 29,831 | 28,531 | 3,617 | 61,979 |

（『平成７年度事務概要／兵庫県労働部・兵庫県地方労働委員会』より）

④総合労働相談の実施

実施場所　　神戸、阪神、淡路地域

相談件数　　498件（１月25日～６月30日）

## ３．個人業種の状況

前出の復興基金の被災者雇用奨励金の対象となった労働者に対するアンケート調査では、事業（自営）・内職活動等を中止した理由として「震災によるもの」が76%を占めており、個人業種への震災の影響の大きさがうかがえる。

零細事業者、個人業種の場合、いまだに事業再開できていないものが多数にのぼるが、その正確な実態は把握できていないのが現状である。また、事業再開した場合でも人口の減少により収入は激減し、業績不振により事業継続を断念する例もあるなど、住民が元の街に戻ってこない限り復興への道のりは遠いといえるだろう。

〈参考文献〉

『平成７年度　事務概要－震災と雇用動向に対応した雇用対策の推進、経済社会の変革に対応した労働政策の推進』兵庫県労働部　兵庫県地方労働委員会　1995年７月

『平成８年度　事務概要－震災と雇用動向に対応した雇用対策の推進、経済社会の変革に対応した労働政策の推進』兵庫県労働部　兵庫県地方労働委員会　1996年５月

『阪神・淡路大震災　被災地“神戸”の記録－安全な社会づくりに向けた市民からのメッセージ－』１．17神戸の教訓を伝える会編　㈱ぎょうせい　1996年５月

『阪神・淡路大震災－兵庫県の１ヵ月の記録』阪神・淡路大震災兵庫県災害対策本部　1995年７月

『阪神・淡路大震災－兵庫県の１年の記録』兵庫県知事公室消防防災課　1996年６月

『平成８年版労働白書』労働省編　日本労働研究機構　1996年６月

第八章

# 都市計画・まちづくり

# 第一節　復興都市計画の始動

## １．４日目から動き出した都市計画

**【酒田大火を参考に】**

避難者が28万人を超え、さらにピークに向かっていた１月20日、建設省の小沢一郎区画整理課長らが大混乱の神戸市役所を訪れ、鶴来紘一都市計画局長らと数時間にわたって話し合いを続けた。都市計画局は、４日前までは市役所２号館の７階に区画整理部、８階に計画部を置いていたのだが、６階が崩壊し、立ち入り禁止になり、ごく一部の機能が１号館の片隅に移転していた。デスクを失った都市計画局491人の職員の大半は「当面は都市計画局の仕事はできない。被災者救援に当たれ」という指示を受けて長田区内を中心にした避難所の応援に出ていた。本来の職務に従事していたのは、継続している事業区域の被災調査などを担当した三分の一にも満たない数の職員だった。

建設省は前日、山形県酒田市の大沼昭市長に復興都市計画事業の手順について、ノウハウを問い合わせている。酒田市は、1976年、市の中心部22.5haを大火で焼失した。大沼市長は当時の酒田市建設部長であった。酒田市は、鎮火後３日目に土地区画整理事業案を決定し、建築基準法に基づく建築制限をかけた。「まず網をかけ、そのあと住民に何度となく説明し、合意を得る」という手法だった。

大沼昭市長は「建設省、山形県もまた、大火翌日には技術陣を派遣した。その夜から国、県、市のチームが復興計画を練り、大火後３日目には早くも復興原案、資金計画、今後のスケジュールを策定した」（「阪神復興と酒田の経験」読売新聞／95年２月16日）と述べている。

そのとき建設省にいて酒田市復興にかかわり、建設事務次官も務めた高秀秀信横浜市長は、酒田市の事例を「基本的な方向性が概ね３日間という短期間でまとまったことから、成功した復興事業として名高い」「復興計画の策定が遅れれば遅れるほど、市民生活や地域経済の立ち直りが遠くなるだけでなく、復興そのものへの障害要因も増えてくる。復興計画にはまず迅速性が要求されるのである」（『大震災　市長は何ができるか』ASAHI NEWS SHOP／95年５月30日）と、土地区画整理事業の素早い策定を評価している。ただ酒田市の場合は、「住民との合意を形成するにあたって、市議会との往復が頻繁にとられ、住民への情報提供もかなり入念になされた。今回の阪神・淡路大震災においては、これとはかなり状況は異なっている」（「復興まちづくりと住民参加」安本典夫・立命館大学法学部教授『ジュリスト』臨時増刊／95年６月20日）という指摘もある。

**【参加なき事業決定】**

神戸の復興都市計画事業は、建設省区画整理課長が市役所を訪れたこの１月20日に事実上始まった。前神戸市市長室参事であった高寄昇三・甲南大学教授は、建設省と神戸市との話し合いについて「数時間にわたる両者の交渉の結果、事業化を決定している。建設省が事実上ゴーサインを出した事業を府県が否決することはかなり勇気が求められる」（『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房／96年２月）と、神戸市が建設省の申し出を受け入れた経過を伝え、被災自治体が被災市民の反発を承知で計画決定を焦ったのは、行政側にやむを得ない内部事情があったからである、と４つの理由を挙げている。

①住民との対話を基本とするプロセスを順守していけば、計画決定はいつになるか予想できない。話し合いは泥沼に陥る恐れがある②早期着工によって早期復興をはかるために時間との闘いがある。走りながら事業実施しなければ頓挫しかねない③自治体には復興事業の放棄、中断は許されないという使命感がある。官庁主導型と罵倒されようとも事業化を急ぎ、事業の足掛かりを築かざるを得なかった④自治体は権限なき復興事業体という不安定な行政体である。都市計画の決定は住民にもなく市町村にもないという法体系が問題である。

被災都市が置かれている状況は「オールオアナッシングの選択しかなかった」というのである。

高寄教授は、こうした行政側のやむを得ない内部事情を認めながらも、「それにしても神戸市をはじめとする被災市町は、住民参加による復興という千載一遇のチャンスを逃してしまった。現在、復興地域では住民との対話が続けられているが、“参加なき事業決定”は被災市町に、心の負い目となって重くのしかかっている」と述べ、「世界が注目する大震災の復興事業が住民との対立でスタートしたという不名誉」（前掲書）だと悔いを表している。住民参加のまちづくり、住民主体のまちづくり、あるいは「協働のまちづくり」の理念は、早くも出発点で断層を生じていたのだ。

笹山幸俊神戸市長は、住民と協議してから都市計画を決定するべきではなかったかという市議会での質問に答えて、「こういった一連の作業は、戦災を受けた時代でもそうでございますが、今回の震災でも起こってくる問題は権利の調整でございます。…例えば境界ひとつにしても、これは後で紛争の種になる。…第３者的な方々がそこに介入してくるということも現実にあるわけでございますので、こういった一連の作業は、地域の権利者の方々の権利保護につながっておる、こういうぐあいに解釈をいたしております」（神戸市第１回定例市会本会議／95年３月15日）と、迅速な都市計画決定は地権者の権利保護でもあると強調している。

**【走りながらの都市計画】**

都市計画事業は、実務担当者の間では「計画に10年、実施に10年」と言われている。しかし大震災のまちでは事情は異なる。「私たちこういう事業に携わる者としましては、一日も早い復興を第一義に考えております。そういう状況でございますので、ゆっくり考えて計画をつくってそれに基づき事業をやっていくという状況ではございませんで、いま現在も走りながら考えているという状況でございます」（大釜透・神戸市都市計画局復興区画整理課長の95年７月不動産鑑定シンポジウムでの講演。「土地区画整理事業上の諸問題」日本不動産鑑定協会監修『震災と鑑定評価』所載／96年３月）と行政の担当者は行政側の独走を告白している。

「住民との対立でスタートした不名誉」について、関係修復を図ろうとする行政側の悩みも大きかった。土地区画整理事業地区に指定された神戸市東灘区森南地区の「森南町・本山中町まちづくり協議会」から出された「都市計画決定を待ってほしい」とする陳情に対し、笹山幸俊神戸市長は３月13日付けで異例の回答をしている。

「確かに、ご指摘のように今回の計画案の提案は急であり、提案から決定までのプロセスは時間的なゆとりのないものになっていることは事実であります。『もう少し待って！』といわれる皆様方のお気持ちはいたいほど判りますが、同時に一日も早い復興のために今回の計画決定はどうしても必要であり、ご理解をいただきたいと切に願う次第です」と“行政側の独走”を認めて、さらに「都市計画決定後も従来にこだわることなく、皆さんの言われる『地区の人々のまちづくりに参加できる』状況のもとで、皆様方とともにまちづくりを進めていくことを確約いたします。住民の皆様方の合意のないまちづくりはあり得ません」と言い切った。

「発表したら変更はない」というこれまでの都市計画の前例を一気にひっくりかえす、計画の修正可能を認めた言明だった。

## ２．異例の「２段階方式」都市計画

**【付帯意見をつけ決定】**

３月14日、神戸市都市計画審議会（会長・小川卓海同市助役）が、反対住民が押しかけ会場付近で市職員ともみあう騒然とした雰囲気の中で開かれた。意見書は約2,000件提出されていた。５時間あまりかけて審議が行われた結果、原案どおり承認されたものの、採決では出席委員23人のうち２人は「市のやり方は強引」と反対した。賛成委員からも「住民への説明はやや不十分」という指摘があり、市長への答申には「今後住民と十分話し合いをすべきだ」という要望が付け加えられた。

15日には、芦屋、西宮、宝塚市で各市の都計審が開かれ、芦屋市では公開を求める住民

とこれを拒もうとする市職員との間で混乱があったが、いずれも都市計画案を原案どおり認めた。その翌日、16日に兵庫県都市計画地方審議会（会長・田中茂神戸大学名誉教授）が開かれ、神戸、芦屋、西宮、宝塚市と淡路島の津名郡北淡町の５市町の都市計画案について審議した。審議会には3,565件の意見書が提出され、神戸、芦屋市の計画案に反対する住民たち７人が意見陳述したが原案どおり可決し、貝原俊民知事に答申、17日に正式決定した。

県の審議会では、今回の都市計画案は、幹線道路の建設と5,000㎡以上の公園新設などの大枠を示す「骨格」と位置付けられ、細部の具体的な計画案は今後追加決定するという異例の「２段階方式」が採用された。「今後、住民と十分意見交換すること」という付帯意見も異例のことであった。

田中茂兵庫県都市計画地方審議会会長は、「現時点で住民の理解は得ていると考えていますか」という質問に「はっきりいって理解は得られていないと思う。だから、都計審としては可決する際に、『今後、住民と十分に話し合うことを約束してほしい』という付帯条件を出した。そもそも、都市計画決定には住民と十分に話し合い、理解を得ていることが条件になっている。それを決定後に話し合いを約束させるのだから、異例のことです。合意を得た、と判断した市や県が計画を強引に進めるのではなく、事業の最終段階まで住民の意向が尊重される形になったと理解してほしい。行政側にとっては、むしろ大きな課題を背負ったのではないか」（特集「阪神大震災から３カ月」朝日新聞／95年４月17日）と述べている。

**【「3・17」をめぐる論議】**

「３月17日都市計画決定」のスケジュールは、建築基準法第84条の第１項と、１カ月をこえない範囲で延長を認めた第２項による事業予定地の建築制限が３月17日で切れるため、都市計画法第53条による建築制限に移すことにねらいがあった。このスケジュールは、建築制限区域が発表された２月１日からほぼ決まっており、審議会までの手順、日程は「３・17」に向けて進められてきた。それはまた国の補正予算編成に間に合わせるためでもあった。

倒壊した家屋から生存者の救出が行われている緊迫した状況の中で土地区画整理事業を含む都市計画を素早く決定するのがよかったのか、住民とじっくり話し合って煮詰めてからの方がよかったのか、都市計画事業の立案手順についての評価は、専門家の間でも大きく別れた。

日本都市計画学会はいち早く１月31日から会員からの提案を求めているが、この中でも、「被災後の３週間あたり大きな転換点である…平時の都市計画の論理を、議会の承認のもと『非常時の大権・上位政府への権限集中』という非常時の論理に組みかえ『復興計画の基本方針』を確立する期間である。この成否が復興事業全体の質を決定的に決める。今回、

この『非常時の権限集中』は、中央政府の都市土木官僚の手でよく管理されていた」(「これしか打つべき手はない」西山康雄・東京電機大学教授)という評価の一方に、跡地に仮設都市を建設し「地権者を中心に集まって3年間過ごしながらわが町の復興を懇話し、夢を語り、互いに支えあう」(「まちづくり仮設都市の建設」中林一樹・東京都立大学都市研究所)と時間をかけた都市計画案づくりの提案もある。(『阪神大震災の復旧・復興への提言集』都市計画学会／95年3月15日)

建築制限を延長するためには、都市計画決定をしなくても、2月26日に施行された被災市街地復興特別措置法によって復興推進地域に指定すれば2年間の建築制限が可能なのだが、この手法については塩崎賢明・神戸大学工学部助教授の提案(朝日新聞「論壇」／95年3月14日)があったほかは余り論議されなかった。

神戸市都市計画審議会が開かれるまでの手続きについて、塩崎賢明助教授は次のような問題点を指摘している。

「第1は、計画案周知の方法、被災地の現状をあまりに無視したものであった。…灘区・六甲南地区では9割、東灘区森南地区ではおよそ7割の人々が疎開し自宅を離れている。…行政側は、市外に転出した住民に対しては可能な限り郵便などで知らせたという。しかし実際に、それぞれの疎開先まで正式の縦覧図書を郵送したわけではない。」

「第2に、縦覧方法も、法律が求める最小限のもので、およそ、住民に内容を知らせようという姿勢ではない。縦覧場所は市役所に近いサンボーホール1ヵ所だけである。各地区に説明会場が設けられたが、そこには都市計画案の図書はなく、新聞折り込みのチラシ程度のものしかない。…縦覧そのものが一般庶民に理解しやすいものとは到底言えない。…住民は座って見るだけで、コピーは許されない。一人の人が転記して写し取る間、次の人はひたすら待たなければならない。都市計画の大きな図面を広げれば、隣の人は書類が見えなくなってしまう。…これらは法令の要求に最低限かなっているものの、多数の人が見にくることを妨げる方法と言った方がよいくらいである。」

「第3に、市や県の都市計画審議会は、当初から十分に審議を尽くすことのできないスケジュールで行われた。…審議会では、市民から出された意見書の要旨を資料として提出しなければならないが、数千に及ぶ意見書をまじめに検討できる日程ではない。…つまり審議会は事実上、案件そのものや住民の意見書をまっとうに検討することがはじめから放棄されていたことを示している。」と縦覧から決定に至る状況をくわしく記し、「合法的だが理不尽な手続き」だと指摘している。(「住民参加に逆行する復興まちづくり」『週刊金曜日』／95年4月21日)

## 3．論議遅れたマスタープラン

**【身体感覚とのズレ】**

「3・17」の時点は、まだ道路も鉄道も寸断されていた。市民は救援物資を入れたリュックを背負い、ビル解体からの粉塵を避けるマスクを着けた「被災者ルック」と呼ばれるスタイルでまちを歩いていた。変わり果てたまちの中で自分の立っている位置を確認することさえ困難だった。かつてのまちの姿を思い浮かべ、いまの変わりようを理解することだけでせいいっぱいの市民の心象と、行政側が発表した熱反射ガラスに覆われた高層ビルや広い道路が真っすぐ走る新しいまちの完成予想図との間には感覚の上で大きな落差があった。新しいビルや住宅を思い描くより、顔見知りの人々とともに衝撃を語り合って気持ちをいやすことで精一杯だった。

「倒壊した高速道路は、かたわらで全壊家屋から生存者を捜す救出作業が続けられているというのにいち早く片付けられていった。そのスピードに人々の頭が整理できないままに、コトだけがどんどん進んでいった。物事のスピードと人々の気持ちの間にズレがあって、それがストレスとなった。」「体の中に流れる時間の感覚と《復興作業》の時間の間にズレがある」（『ガレキ＝都市の記憶　ポスト震災のアートスケープ』ガレキ100編・樹花舎／96年5月）と建築家や前衛造形作家たちが語っているが、これはその時期の市民の多くの気持ちを代弁していた。

まちの歴史や温もりが、カニばさみのクレーンで引きちぎられ、弔いもないままに埋葬されていく、と感じたのは芸術家たちだけではなかったであろう。避難所や公園ではたき火を囲んでお互いに励まし合いながら、復興の方向が模索されていた。

元国土事務次官だった下河辺淳・阪神・淡路復興委員会委員長も、避難所をボランティアとともに訪ね歩いた後、まちづくりの在り方について国土事務次官のころとは考え方が変わったという。「防災的な視点とか土地の資産というテーマで考えがちだけど、神戸を見ていてそれが間違いだと気が付き始めました。まちのインフラストラクチャーとして、人と人との付き合いがむしろ優先しているのではないかと思い始めたのです。お互い助け合っているまちがある。そういうところは、不動産問題や防災問題であるよりも、人と人との絆を大切にしている。それはまちづくりの基本かもしれないですね」（浅井信雄対談「長江の雑踏を港町神戸へ」『月刊神戸っ子』／96年1月）と語っている。

**【将来像浮かばないままに】**

1992年に都市計画法が改正されている。改正の大きなねらいは、市町村に「都市のマスタープラン」（市町村の都市計画に関する基本的な方針）を作ることを義務づけることだった。20年くらい先の将来像を、市民が徹底的に議論して市民主体のまちづくり案を作る

こと、それを市の都市計画審議会が認めて決定すれば、都市計画地方審議会ではほとんど自動的に認めるという、まちづくりの基本を住民主体に移す改正だった。

「役人というのは、いまあるルールをまもることにかんしてはプロだけど、イマジネーションを大きく働かせ街を変えていく知恵は出せないのです」と改正にかかわった伊藤滋・都市計画中央審議会委員は、住民と都市計画専門家の対話で復興計画を作ろうと提言している（『提言・都市創造』晶文社／96年２月）。

伊藤氏は阪神・淡路復興委員会の委員でもあるが、「手間ひまかけて話していたら、時間ばかりかかって、なかなか計画がまとまらないのではないか、と心配する人もいるでしょう。でもわたしは、あえてそれでもいいと思っています。結論は急がなくてもいいのです。…神戸が完全に元に戻るまでに10年以上はかかります。話し合いを続ける気力を失い、とりあえず、むかしと同じような住宅を建ててしまうというようなケースもでてくるでしょう。それでもいいのです。たとえ話し合いがうまくいかなかったとしても、専門家といっしょに、住みよく安全な街をつくるにはどうすればいいかという協議をした結果は残ります。次の建て替えのときには、その事実をもとにもう少しすぐれた街づくりが進むかもしれない」と述べ、都市のマスタープランを、民間都市計画家と住民が話し合ってまとめ、役所が受け入れていけば「地方分権型都市計画の画期的なスタートになるのではないでしょうか」という期待を神戸復興に込めている。

「復興マスタープラン」の策定をいち早く提案したのは、弁護士グループだった。95年２月１日、都市問題研究会弁護士有志（代表・坂和章平弁護士）は「被災地全体を『震災地域』に指定したうえで、これらの地域について、自治体の手により、中長期的視点にたった『復興のためのマスタープラン』が策定されるべきである」というアピールを発表した。

この中で「都市計画的視点からみて重要なのはあくまで中長期的視点にたった施策なのであり、決して拙速に走ってはならない」として、再開発、区画整理、共同建て替えなどの地区設定を求めながら、「復興の方針は住民の合意を尊重して定め、コミュニティの維持・強化を基本とすべきである」として具体的な方針を提案した。（坂和章平など『復興まちづくりへの模索』都市文化社／95年８月）

しかし実際には復興都市計画は、20年先の将来像が市民の間で議論されることなく決められた。20年先のまちの将来像が住民の心に浮かばないまま、わずか２カ月で、住み方に義務が課され、権利が制限されたのだ。

大震災発生直後に兵庫県災害対策本部内に設置された新都市再生戦略ビジョンワーキングチームは、10日目の１月27日に「新都市再生戦略ビジョン作成方針案」を取りまとめ、これをもとに都市再生戦略策定懇話会が設置された。３回の会合を経て、３月30日に「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン：ひょうごフェニックス計画にむけて」が兵庫県に提言された。兵庫県は「戦略ビジョン」を受け継いでこれを具体化した「阪神・淡路復興計画」

を取りまとめ、7月8日に新聞発表し、被災各市との調整を経て8月4日に正式に決定した。この中の「阪神・淡路都市復興基本計画」がマスタープランと見なされている。しかし、市街地の面的な整備事業が中心で、「復興の手順と目標を示すことよりも、予算要求優先の復興計画」という指摘が生まれている。(「兵庫県における震災復興計画策定の経緯と課題」鳴海邦碩・大阪大学工学部教授『都市計画』NO.200, 201合併号／96年5月)

復興方針の議論が住民の間で起こらないまま、個別の事業計画だけが先行した。事業の利害をめぐって、住民は細かい議論には詳しくなったが、全体を議論するゆとりがなくなっていた。これが後になって、中央から「神戸はどういう復興をめざしているのか見えてこない」と批判されることにもなる。

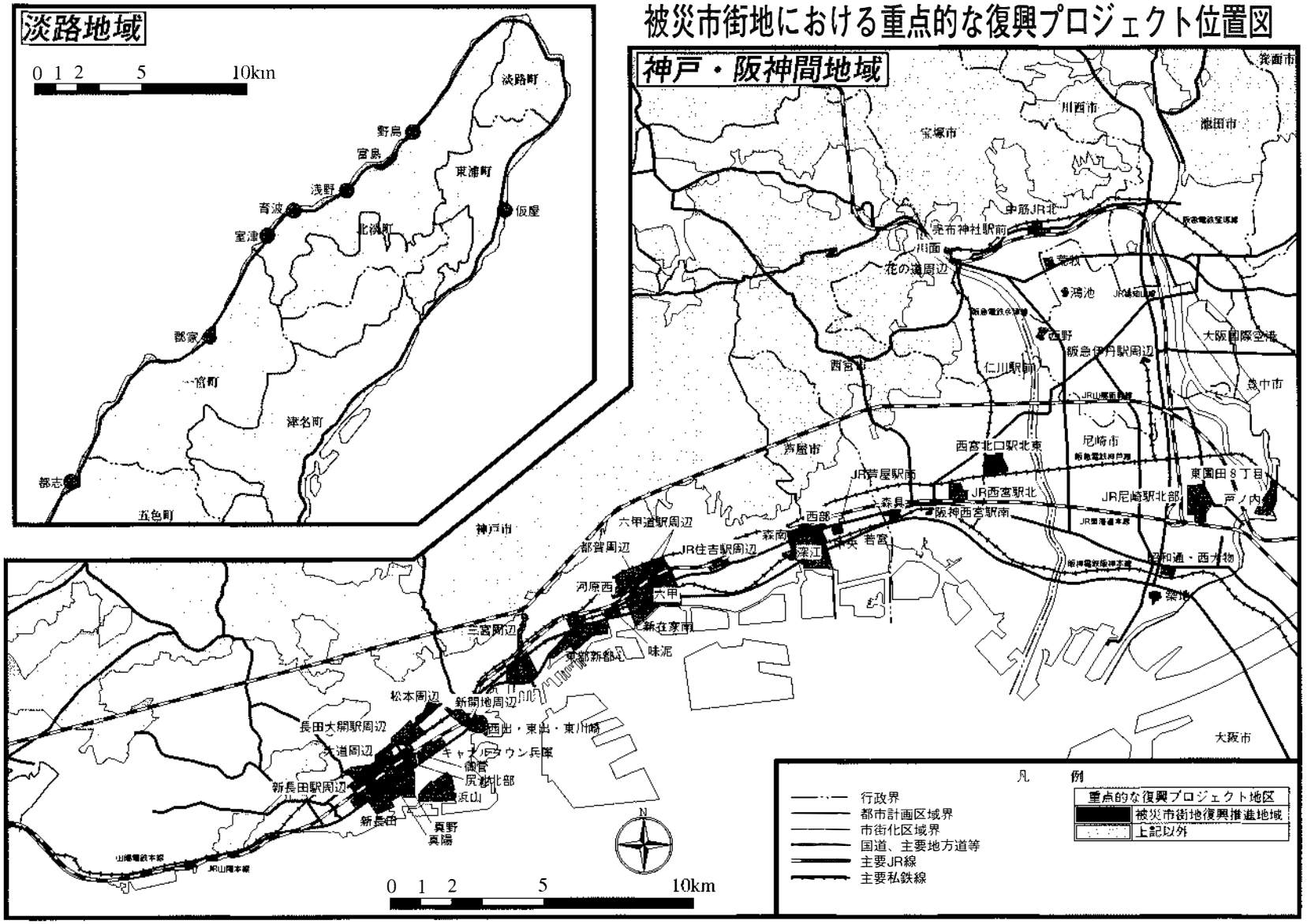
異例ずくめではあったが、大震災発生後から2ヵ月目にまちづくりの大枠は決定された。

神戸・阪神間・淡路の各市町は3月末までにそれぞれ震災復興緊急整備条例を成立させ、震災復興地域と、特に重点的に住宅供給や市街地整備を進める重点復興地域を指定した。重点復興地域のうち16地区、254.8haで復興都市計画が決定された。土地区画整理事業10地区、市街地再開発事業6地区である。(95年8月8日に尼崎市築地地区13.7haで区画整理が追加決定され、17地区になった)。これらは行政主導で進められる地区で、「黒地地区」と呼ばれる。

「灰色地域」と呼ばれるのは、都市計画地区以外の重点復興地域で、住宅市街地総合整備事業(住市総)・密集住宅市街地整備促進事業(密集事業)などの適用が想定される。「白地区域」は、そのほかの復興促進区域で、任意事業の優良建築物等整備事業の活用などによる民間の自力再建が期待されている区域だ。

ここから住民と行政の、それぞれの苦悩が生まれ苦闘が始まる。各地区の復興まちづくりの概要と住民の対応を次に見てみよう。

# 被災市街地における重点的な復興プロジェクト位置図




（『阪神・淡路都市復興基本計画』兵庫県都市住宅部1995年８月）

〈参考文献〉

『提言・都市創造』伊藤滋　晶文社　1996年２月
『阪神大震災と自治体の対応』高寄昇三　学陽書房　1996年２月
『復興まちづくりへの模索：弁護士からの実践的提案』坂和章平、中井康之、岡村泰郎　都市文化社　1995年８月
『大震災の法と政策：阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学』阿部泰隆　日本評論社　1995年12月
『神戸発阪神大震災以後』酒井道雄ほか　岩波新書　1995年６月
『大震災－市長は何ができるのか』高秀秀信　朝日新聞社　1995年５月
『安藤忠雄の夢構想：震災復興と大阪湾ベイエリアプロジェクト』安藤忠雄　朝日新聞社　1995年10月
『ガレキ＝都市の記憶：ポスト震災のアートスケープ』ガレキプロジェクト100　樹花舎　1996年５月
『生活再建への課題：検証・阪神淡路大震災１年』兵庫県震災復興研究センター　1996年５月
『地震に強い家づくり町づくり：阪神・淡路大震災に学ぶもの』日本建築学会　彰国社　1996年９月
『震災・神戸　都市計画の検証：成長型都市計画とインナーシティ再生の課題』広原盛明　自治体研究社　1996年１月
『震災と地方自治：復興への提言』大震災と地方自治研究会編　自治体研究社　1996年１月
『災害救援』野田正彰　岩波新書　1995年７月
『わが街－東灘区森南町の人々』野田正彰　文藝春秋社　1996年７月
『阪神・淡路大震災－兵庫県１年の記録』兵庫県　1996年６月
「阪神淡路大震災－法と対策」『ジュリスト』臨時増刊　有斐閣　1995年６月20日
『兵庫県地域研究』第２、３、４号（1995年11月～1996年５月）　神戸新聞情報科学研究所
『季刊都市政策』第78、79、80、81号　神戸都市問題研究所　1995年１月～96年１月
『阪神淡路大震災からの都市復興のための緊急提言』日本建築学会まちづくり計画系合同研究会　1995年３月
『阪神・淡路大震災　都市の再生－報告・提言・資料』日本都市計画学会　1995年５月24日
『ひょうご創生への提言』ひょうご創生研究会　神戸新聞情報科学研究所　1995年７月
『報告書』市民とNGOの『防災』国際フォーラム実行委員会編　1995年12月
『メディアが伝えた復興・提言：新聞切り抜き集／1995年１月21日～1996年３月31日』阪神大震災地元NGO救援連絡会議
『阪神・淡路大震災都市環境部会1995年度研究報告会』立命館大学震災復興研究プロジェクト　1996年７月
『これからの安全都市づくり：阪神大震災の教訓を踏まえて』日本都市計画学会関西支部　1995年10月
『震災都市復興の一年－都市復興研究部会中間資料』日本都市計画学会関西支部　1996年９月
『震災と鑑定評価：第13回不動産鑑定シンポジウム』日本不動産鑑定協会　1996年２月
『阪神・淡路都市復興基本計画』兵庫県都市住宅部　1995年８月

# 第二節　神戸市の復興都市計画

（『阪神・淡路大震災　神戸市の記録1995年』96年１月17日神戸市発行。
『神戸市都市計画局事業概要』平成７年度、８年度版などによる。）

## １．都市計画策定までの経過

神戸市は95年２月１日、建築基準法第84条第１項による建築制限を復興都市計画事業実施予定の森南、六甲道駅周辺、三宮、松本、御菅、新長田駅周辺の６地区、計約233haで２月17日まで実施した。（その後３月17日まで延長）。中央区のサンボーホールに相談所を開設した。

２月16日、震災復興緊急整備条例を制定。これに基づいて東灘区から須磨区までの六甲山南側の市街地約5,887haを「震災復興促進区域」に指定、３階建以上の建物の建築は建築確認申請の30日前までに計画の概要を届け出る事前届出制を実施した。２月21日、森南などの土地区画整理事業案、六甲道駅周辺地区などの市街地再開発事業案、三宮地区の地区計画素案を発表し、22日から４地区で現地相談所を開設した。２月28日、都市計画案の縦覧開始（３月13日まで）。

３月14日、神戸市都市計画審議会開催。都市計画案を承認。３月16日、兵庫県都市計画地方審議会が開かれ計画案を承認。３月17日、土地区画整理事業、市街地再開発事業を都市計画決定。建築制限を実施した６地区を含めた24地域、1,225haを「重点復興地域」に指定した。

４月28日、三宮地区の地区計画を、神戸市、兵庫県の審議会の審議を経て都市計画決定。

６月16日、復興計画案の地域別計画、シンボルプロジェクトを発表。

## ２．都市計画の基本方針

１）災害に強いまちづくりをめざす。そのために防災広場などの地域防災拠点を形成し、安全な道路、公園を整備し、建築物の不燃化・耐震化を図り、共同溝等の整備でライフラインを確保する。２）快適で潤いのある市街地の形成のために、歩行者空間の充実とネットワークの形成を図り、高齢者等に配慮したまちづくり、土地利用の適正な配置と高度利用を図る。３）生活関連道路や身近な公園を整備して住環境を整備し、共同住宅の建設、賃貸住宅の供給を進め、高齢者等にやさしい住まいづくりをめざした住宅供給を進める。４）商店街、市場などの再生と充実を図り、工場等生産機能の復興を進めて商工業を復興させる。５）住民の参加と対話による協働のまちづくりで事業を推進し、地域文化、コミュニティの再生を図る。

**都市計画決定された各地区の事業概要**

| 地区・事業手法・世帯数 | 整備方針・公共施設計画など |
|---|---|
| 【森南地区】（東灘区）<br>土地区画整理事業16.7ha<br>震災前棟数　520<br>倒壊棟数　320<br>倒壊率　62%<br>従前人口　3,300人<br>1,600世帯 | 整備方針：生活中心としての拠点の形成及び良好な住宅市街地の再生を図る。このため、新駅南に交通広場を整備し、防災機能をもった広幅員の道路、身近な公園の整備を行い都市防災拠点の形成を図る。安全性の高い住環境の形成を図るため生活道路を整備し、安全で快適な歩行者道の整備を進める。建築物の共同化、不燃化、耐震化への誘導を進める。<br>主な公共施設の計画：都市計画道路（森本山線、深江幹線、本庄本山線）<br>都市計画公園（街区公園・森公園） |
| 【六甲道駅周辺地区】(灘区)<br>JR六甲道駅の北西部と南西部の一部で土地区画整理事業が行われ、南東部で市街地再開発事業が行われる。 | |
| ★六甲道駅北西部、六甲道駅南西部<br>土地区画整理事業9.7ha<br>従前人口　5,400人<br>2,500世帯<br>倒壊率　59% | 整備方針：東部副都心の核にふさわしい機能の導入及び拠点の形成を図る。このために六甲道駅周辺の市街地再開発事業と連携した安全で快適な副都心の形成をめざし、防災機能を持った広幅員の道路、防災性の高い公園と身近な公園の整備を行い、都市防災拠点の形成を図る。建築物の共同化の促進による安全で活気のある「町並み」を整備するとともに、安全性の高い住環境の形成を図るため生活道路を整備し、安全で快適な歩行者道路を整備する。建物は共同化、不燃化耐震化へ誘導する。<br>主な公共施設の計画：都市計画道路（神若線、花園線、六甲町線）<br>都市計画公園（近隣公園・六甲道北公園） |
| ★六甲道駅南東部<br>第2種市街地再開発事業<br>5.9ha<br>従前人口　1,400人<br>700世帯<br>震災前棟数　220<br>倒壊棟数　150<br>倒壊率　70% | 整備方針：東部副都心の核にふさわしい機能の導入及び拠点の形成を図る。このため避難、救援活動の拠点となる空間（地域防災拠点）を整備する。防災広場を囲む街区構成と良質な住宅を供給する。道路を拡幅整備し、歩行者ネットワークの形成を図る。<br>主な公共施設の計画：都市計画道路（阪神国道線、八幡線、六甲道駅南線、六甲道三宮線、六甲道駅前線、桜口深田線など）<br>都市計画公園（近隣公園・六甲道南公園） |
| 【松本地区】（兵庫区）<br>土地区画整理事業8.9ha<br>震災前棟数　520<br>倒壊棟数　390<br>倒壊率　75%<br>従前人口　2,400人<br>1,200世帯 | 整備方針：生活基盤の整備及び住環境の整備を図る。このため防災機能をもった広幅員の道路、身近な公園の整備を行い、都市防災拠点を形成し、生活道路と安全で快適な歩行者道を整備し安全性の高い住環境の形成を図り、便利でにぎわいのある商店街を再生・活性化するとともに建築物の共同化、不燃化、耐震化への誘導を進める。<br>主な公共施設の計画：都市計画道路（塚本線、松本線） |
| 【御菅地区】（長田区）<br>土地区画整理事業10.1ha<br>震災前棟数　270<br>倒壊棟数　240<br>倒壊率　89%<br>従前人口　2,000人<br>900世帯 | 整備方針：都市基盤の整備及びまちづくり協議会との連携によって住環境を整備する。防災機能をもった広幅員の道路、身近な公園の整備を行い、都市防災拠点の形成を図り、安全性の高い生活道路を整備する。広場と一体になった便利でにぎわいのある市場、商店街の再生と活性化を図り、建築物の共同化、不燃化耐震化への誘導を進める。<br>主な公共施設の計画：都市計画道路（長田線、細田線、兵庫駅鷹取線） |

**都市計画決定された各地区の事業概要**

| 地区・事業手法 | 整備方針・公共施設計画など |
|---|---|
| 【新長田・鷹取地区】<br>長田区南部と須磨区西部の一部を含む。区画整理事業と再開発事業の2地区がある。 | |
| ★新長田駅北部・鷹取東部<br>（長田区・須磨区）<br>土地区画整理事業地区<br>69.2ha<br>従前人口13,500人<br>5,800世帯 | 整備方針：西部副都心の核にふさわしい機能の導入及び拠点の形成並びに住環境の整備を図る。新長田駅南の市街地再開発事業と連携した安全で快適な副都心の形成をめざし、防災機能をもった広幅員の道路、防災性の高い公園と身近な公園の整備を行い、都市防災拠点の形成を図る。さらに建築物の共同化の促進による安全で活気のある「街並み」を整備し、にぎやかな商業地の形成及び工場等生産機能の復興を図る。生活道路を整備し安全性の高い住環境の形成を図る。建築物の共同化、不燃化、耐震化への誘導を進める。<br>主な公共施設の計画：都市計画道路（中央幹線、五位池線、板宿線、細田線<br>神楽西代線、神楽御屋敷線、松野御屋敷線、兵庫駅鷹取線、新長田駅須磨線）<br>都市計画公園（近隣公園・水笠公園、千歳公園） |
| ★新長田駅南部（長田区）<br>第2種市街地再開発事業地区<br>20.0ha<br>従前人口　4,600人<br>1,600世帯 | 整備方針：西部副都心の核にふさわしい機能の導入及び拠点の形成並びに住環境の整備を図る。避難、救援活動の拠点となる空間（地域防災拠点）を整備し、住商工の適正な配置による商業・業務・生産機能を復興するとともに、多様な事業主体を活用した良質な住宅を早期に供給する。<br>主な公共施設の計画：都市計画道路（浜手幹線、五位池線、新長田駅東線、<br>新長田駅西線、新長田南側線、新長田駅須磨線など）<br>都市計画公園（近隣公園・若松公園） |
| 【三宮地区】（中央区）<br>地区計画地区 | |
| ★旧居留地地区22.1ha<br>解体ビル22棟（旧居留地連絡協議会調べ） | 整備目標：安全で活力ある中枢管理業務地区の充実を図る。歴史的環境に配慮した風格ある都市景観を形成しながら、防災機能を強化する。 |
| ★税関線沿道南地区（フラワーロード沿道）11.2ha | 整備目標：シンボルロードとしての安全性と魅力の向上をめざす。都心業務・行政機能の強化と安全性を確保し、市民が交流する安全な歩行者空間を充実し、風格ある都市景観を形成する。 |
| ★三宮西地区（センター街など）7.3ha | 整備目標：安全で魅力的な広域交流地区の形成を図る。広域商業機能の拡充・強化を図り、狭小ビルを解消し、避難動線を確保する。 |
| ★税関線東地区<br>11.5ha | 整備目標：安全で快適な都心業務地区の形成を図る。業務サービス機能を強化し商業・文化機能を充実する。オープンスペースの確保による市民交流、避難空間を創出する。 |

## 3．東部新都心計画

**【復興シンボルプロジェクト】**

神戸市中央区と灘区の臨海部にある川崎製鉄所、神戸製鋼所の跡地を中心にした75haと、JR神戸線から阪神高速道路にかけた周辺の既成市街地を合わせた計120haの地区。臨海部地区に国際的な研究・研修機関、文化・教育施設、防災拠点、住宅街区などを建設す

**東部新都心計画の概要**

| 地区・事業手法 | 整備方針・主な計画など | 主な経緯 |
|---|---|---|
| 【東部臨海部地区】<br>事業手法：土地区画整理事業、港湾整備事業、港湾環境整備事業<br>75ha | 整備方針：①魅力ある水際交流空間の創出（水際広場、ハーバーウオークなど）②国際文化・研究交流拠点を形成（WHO神戸センタービル、閉鎖性海域の環境保全を研究する国際エメックスセンター、東アジア酸性雨モニタリングネットワークセンター、兵庫国際センター、災害医療センター、県立美術館など）③港湾の防災づくり（緊急時の物資輸送・避難用スペース、臨時ヘリポート、浮き桟橋など）④被災者のための住宅建設をはじめ、ウオーターフロントに立地した都市居住空間としてのモデル街区の整備。<br>土地利用計画：公共用地（道路、公園など）24ha（32%）、業務・研究用地11ha（15%）、文化・教育用地11ha（15%）、居住用地29ha（38%）<br>主な公共施設：道路（東部新都心東西線幅員40mなど）、水際広場（4.4ha）、係留施設など<br>施工者：神戸市、兵庫県、都市・住宅公団<br>施工期間：95年から6ヵ年<br>事業費：580億円 | 主な経緯：1993年9月、神戸市東部臨海部土地利用計画策定委員会が報告書提出。95年2月、神戸港港湾計画を改定。6月、復興計画のシンボル事業として位置づける。8月、神戸港港湾計画の一部変更。WHO神戸センター設立調印。12月、土地区画整理事業の都市計画決定。港湾環境整備事業に着手。96年2月、用途地域等の都市計画変更。地区計画の都市計画決定。土地区画整理事業の事業計画決定。3月、国際健康開発センタービル（WHOセンタービル）整備計画（港湾文化交流施設）の運輸大臣認可。 |
| 【新都心周辺地区】<br>事業手法：住宅市街地総合整備事業<br>168.1ha | 整備方針：①災害に強く、安全で快適な市街地を形成するための高度な基盤施設を整備する②業務・研究機能、文化施設などの立地を促進し、多彩な生活を展開できる魅力的な都市空間を創出する③商店街機能を強化・高度化によって商業環境を再生する④12,800戸の良好な住宅・住環境を整備する。<br>公的住宅の計画：［日出町地区］神戸市580戸（うち災害公営278戸）、兵庫県（災害公営）286戸、住都公団1,020戸。［筒井町地区］神戸市575戸（うち災害公営203戸）。［脇浜町地区］住都公団292戸。［脇浜海岸通地区］神戸市、兵庫県、住都公団が計画中。 | |

る計画。神戸市復興計画のシンボルプロジェクトとされている。三宮をはさんで、西のハーバーランドに対し、東の新都心と位置づけられている。居住人口は3万人、従業人口4万人、利用人口15万人と見ている。WHO神戸センタービル、被災者向け住宅の一部は建設が始まり、98年に利用を開始する。

臨海部地区は土地区画整理事業、周辺地区は住宅市街地総合整備事業の手法で進められる。

東部新都心計画は、神戸製鋼、川崎製鉄がリストラで生産拠点の移転を表明したことから、兵庫県、神戸市が以前から再整備を検討してきていた。1993年には神戸市東部臨海部土地利用計画策定委員会が流通ゾーン新設を中心にした報告書を提出していた。95年2月に被災者用住宅建設、防災拠点、国際交流・研究センターの建設に重点を移し、新都市計画の策定が進められた。

## 4．神戸市地域別計画

6月16日に神戸市復興計画案の地域別計画とシンボルプロジェクトが発表された。これらを含んだ10カ年計画が6月30日に決定された。このうちの地域別計画は、「都心地域」「東部市街地」「西部市街地」に分けられ、18の事業を挙げている。

★地域別計画

【東部市街地復興計画】①大学のあるまちづくりの推進②住吉川河川緑地軸の整備③東部副都心軸の整備④酒を生かすまちづくりの推進⑤なぎさ海道（臨海緑地軸）の整備

【都心地域復興計画】⑥灘文化軸の整備⑦生田川河川緑地軸の整備⑧新港突堤東地区の再開発⑨魅力ある都心中心部の創造⑩歴史的地区再生プログラム●都心ウオーターフロントの整備

【西部市街地復興計画】⑫湊川公園・新開地周辺の整備⑬新湊川河川緑地軸の整備●地下鉄海岸線の整備にあわせたまちづくり⑮「くつのまちながた」構想⑯西部副都心軸の整備⑰国際ボランティア文化交流センターの整備⑱妙法寺川河川緑地軸の整備

★シンボルプロジェクト

①東遊園地を震災復興記念公園として整備、国際公募によるモニュメントを設置②東部新都心の建設③ボートアイランドⅡ期にエンタープライズゾーンの整備

〈参考文献〉
『阪神・淡路大震災　神戸市の記録1995年』神戸市　1996年1月
『神戸市復興計画ガイドライン』神戸市　1995年3月
『神戸市復興計画』神戸市震災復興本部総括局　1995年7月
『事業概要』神戸市都市計画局　平成7年度、8年度
『震災復興まちづくりニュース』（第1号～8号）　神戸市住宅局・都市計画局　1996年2月～7月
『震災復興土地区画整理事業によるまちづくり』（神戸市都市計画局広報紙）1995年5月～
『都市計画（神戸市職労機関紙）』神戸市職労都市計画支部　1995年2月29日～
『真野まちづくりと震災からの復興』阪神復興NPO編　自治体研究社　1995年5月
『阪神・淡路大震災被災地"神戸"の記録』1・17神戸の教訓を伝える会　ぎょうせい　1996年5月
『神戸黒書：阪神大震災と神戸市政』市民がつくる神戸市白書委員会編　労働旬報社　1996年1月

# 第三節　神戸の復興まちづくりの立ち上がり

復興都市計画の網がかぶせられ、土地区画整理事業や市街地再開発事業が行政主導で進められる神戸市内の「黒地地区」と呼ばれる6地区は、計画の内容、事業手法、事業の手順、義務と権利について理解する努力から始まり、住民の合意を形成する作業に苦闘している。都市計画の必然性そのものを疑い、拒否する姿勢でまちづくりを独自に考えようとしている地区もあれば、資金が投入されるプラス面を評価して積極的に軌道に乗せようとしている地区もある。

「灰色地域」と呼ばれる都市計画地区以外の重点復興地域と、これらに比べて行政の支援が薄い「白地区域」と呼ばれる復興促進地域は、また別の困難に悩んでいる。

ここでは、主に都市計画決定された「黒地地区」のまちづくりの経過をたどりながら、住民が直面した問題、乗り越えるための試行錯誤、明らかにされた課題などを探りながら、96年3月までの復興まちづくりの1年2カ月の状況を描いてみたい。

## 1．東灘区のまちづくりの状況

### 浮かんできた「白地区域」の課題

神戸市内で最も多くの犠牲者が出た東灘区は、森南地区が土地区画整理事業地区、深江地区が密集住宅市街地整備促進事業に指定されたものの、他の青木、岡本、魚崎、住吉などの地区は復興促進区域で、いわゆる「白地区域」になっている。これらの地域でも、コンサルタントやボランティアの協力でまちづくり協議会が結成され、あるいは結成に向けて準備が進んでいる。

【深江地区】　重点復興地域、密集市街地整備促進事業区域

国道2号線から南、芦屋市に接する深江地区は、1985年に木造賃貸住宅総合整備事業地区に指定されていた。90年に「深江地区まちづくり協議会」を発足させ、阪神深江駅前再開発、国道43号線公害問題などについてアンケート調査を行って、93年には市にまちづくり案を提案する段階にまで進んでいた。

大震災で、9,277世帯で259人の犠牲者を出し、4,230戸が倒壊した（協議会調べ）。協議会は、5月に震災復興委員会を発足させ、GU計画研究所を中心としたコンサルタントの支援でまちづくり相談会を開催するとともに、まちづくり協定を見直し、復興まちづくり構想を作成した。

「庶民的で住みよい街への改善」を目標に、公的住宅の供給、道路・公園の整備、神戸商船大学の移転促進と跡地利用などを課題に掲げ、深江駅周辺再開発構想、国道43号線整備構想、旧西国街道歴史の道整備構想をまとめるとともに、地区計画を策定して95年11月

に「深江地区まちづくり協定」を神戸市と結んだ。

【岡本地区】都市景観形成地域

JR摂津本山駅と阪急岡本駅の間の、岡本、本山北町の一部は、1983年に「美しい街岡本協議会」を発足させ、88年にまちづくり協定を結び、地区計画が告示された。90年には「岡本駅南部都市景観形成地域」に指定され、92年に岡本駅南A地区市街地再開発準備組合を設立した。

この地区の被害は、家屋総数350戸のうち死者5人、全半壊38戸だった。協議会は、復興まちづくり計画の中で、南北道路を見直し、山手幹線、キャンパス通、岡本坂などを景観形成道路として新しい整備構想を提案している。

【魚崎地区】

国道2号線から海岸までの魚崎地区は落ち着いた住宅街と酒造地帯が位置しているが、6割近くの家屋が全壊した。魚崎地区災害対策本部と関西建築家ボランティアは、魚崎小学校校庭に設置されたカナダ政府から贈られた大きなテントで95年4月から3回にわたって魚崎地区まちづくりシンポジウムを開いた。歴史的な町並みや建造物を残していこうと、井戸、地蔵の所在地の調査、酒蔵の道の再生などを検討しながら地区計画づくりへ向け、「白地区域」(復興促進区域)でのまちづくり協議会の結成が準備されている。

【住吉地区】

住吉神社を中心に、本町、宮町、東町、南町の20町丁からなっている広い地域で、このうち宮町から南側は倒壊棟が50%を超えた町丁が半分以上になっている。木造賃貸住宅は113棟のうち75棟が倒壊し、725世帯中約500世帯が被災し、古い木造アパートに被害が集中した(神戸大学重村研究室、いるか設計集団の調査)。しかし、この区域は再建は民間の力にゆだねられた「白地区域」(復興促進区域)で、立ち上がりは遅く、支援も後手に回った。

地区全体をまとめる復興住民組織は96年3月の時点ではまだ正式には生まれていないが、阪神住吉駅北東部の住之江地区を中心に、いるか設計集団、林空間研究所やボランティア組織の情報センター、神戸復興新聞などで結成した住吉地区復興支援グループの働きかけで「住吉第1・住宅復興・まちづくり協議会」の結成準備が進められている。住之江地区は、世帯数の48%が地区外に疎開していることから、まず元のまちに戻って住めるために住宅促進委員会を結成、続いて協議会結成をめざしている。支援グループはさらに第2、第3のまちづくり協議会結成を提案している。「白地区域」の課題を集中的に抱えている区域の一つである。

# 「わが町・森村」を基盤にまちづくり

## 【60年前に耕地整理】

森南地区は、JR 神戸線の南で国道 2 号線の間、芦屋市に隣接し、森南町 1 ～ 3 丁目、本山中町 1 丁目の一部を含む。JR 摂津本山駅と芦屋駅の中間に位置し、以前から新駅の開設が計画されていた。新駅は後に「甲南山手」という名前がつけられ開業するのだが、ここの土地区画整理事業は、その多くの部分が駅前広場としての「交通広場」の用地確保と連絡道路に関係している。駅ができれば人の流れの方向も量も変わる、基盤整理をする必要がある、という都市計画行政の判断と、「駅のためにまちをいじられるのはごめんだ」という住民の気持ちは最初からかみ合わないところがあった。

森南は、昭和 9 年に耕地整理が行われ、6 メートル幅の道路が格子状に整備されている。震災前の居住者は1,626世帯、3,280人。住宅の被災は、罹災証明によると全壊51.8%、半壊19.8%で全半壊率は70%を超えている。一部損壊25.4%を入れると96.9%が損傷を受けた。犠牲者は81人にのぼっている。

世帯主の職業は、経営・管理職と事務・技術職が合わせて46%を占める。サラリーマンが多い住宅街で、これまで自治会はなく、人々はほど良い距離をとって生活していた。平均居住年数は22年を越え、定住傾向が強い地域だが、大地震のあとこの地区に留まっている人はわずか 2 割程度だった。

森南地区街づくりの修正案の住民説明会。避難先からも多くの住民が詰めかけた＝95年12月16日、東灘区

## 【立ち上がった女性たち】

都市計画の網をかぶせられたことに対する反発は、神戸市内では森南地区が最も早く、強かった。その中心になったのは、女性たちだった。2 月22日、森公園に開設された現地相談所を訪ねた轟直子さんは担当者から「区画整理ですから減歩はあります」と聞いたが、別の人々には減歩について説明しない様子を見て「みなさん、だまされるよ」と、その場の主婦たちに叫んだ。「生まれて初めてあんな大きな声を出し

た」と轟さんは後で自分の取った行動に驚いている。

主婦たちの呼びかけで直ちに区画整理事業を勉強する集まりが開かれ、2月23日から計画の見直しを求める署名運動を開始した。24日には400人が参加した住民集会が開かれ、土地区画整理事業の網がかぶせられたことに「これは地震以上の災害だ」「災害ファシズムだ」いう声が沸き上がり、その日「森南・本山中町まちづくり協議会」が結成された。呉服店を営みながら社会福祉協議会委員をしていた加賀幸夫さんが会長に推された。加賀さんも孫娘の桜子ちゃんを失い「孫が亡くなった場所が道路にされるのは許せない」と怒りの声を上げていた。

批判の矛先は市の担当者だけでなく、補助金制度の向こうにある政府や建設官僚にも向けられた。「現地で震災を体験した者は無力感を抱きながら、それにもかかわらず地道な復旧を考えるものだが、外から震災を見る者や震災後に現地入りした都市計画の専門家の多くには、強権願望が見えかくれする。建築家や都市計画専門家の『今こそ、これまでにできなかった都市創造を』といった主張は枚挙にいとまがない。」（野田正彰『わが街－東灘区森南町の人々』文藝春秋社／96年7月）と指摘されるように、都市計画区域に指定された地区は、防災都市づくりの実験地のように見られていた。

区画整理の都市計画の見直しを求める陳情書に2月28日まで2,080人が署名した。計画案の縦覧が始まり、それに対する協議会としての意見書には、3月の都市計画審議会までに地区内の住民2,402人、地区外に避難している25,798人、計28,200人の署名が添えられた。短時日にこれほどの運動が進んだのは、地元にとどまっている主婦を中心にしたグループの力だった。主婦たちはまちを歩き回り、避難所を尋ね、住民の疎開先を聞き出して、情報や署名用紙を郵送した。

**【市長から異例の回答】**

3月13日、市長から「都市計画決定後も従来にこだわることなく、皆さんの言われる『地区の人々のまちづくりに参加できる』状況のもとで、皆様方とともにまちづくりを進めていくことを確約いたします。住民の皆様方の合意のないまちづくりはあり得ません」という回答書が届いた。都市計画決定後も変更はありうるというのは、都市計画行政にとって前例のない画期的な内容であった。しかし、区画整理事業そのものは、意見書の内容を反映することなく17日に決定された。

まちづくり協議会は、市への陳情や抗議の運動とともに、このまちのどこが弱かったのかを検証し、改めるところ、残すところを考える作業を始めた。「がれきの下にある元のまちを見つめ直すことからまちづくりを考えようとしたのです」と、このまちに住む建築家伊東朗子さんが話している。

森南の地名は、JR線北側の森北町と合わせた「森村」から来ており、かつて住吉の津を守っていた津守連（つもりのむらじ）が住んでいて、その津守が「森」となった、ある

いは稲荷神社の森が広がっていたから、と言われている。地下水が豊富で、井戸も多い。しかし、水田地帯であったため地盤は悪く、建築にはしっかりした基礎が必要である。

こうした考察に立って、伊東さんたちは「森村―緑の森の大地」からまちを再生させようと呼びかけた。

「使わなくなった井戸を見直し、せせらぎの水源にしたり、災害時には公共上水道に代わる水源にする。小公園を配置し、緑道のネットワークでつなぐ。ブロック塀をやめ生け垣に替える。盆踊りや神社の行事などを継承できる空間を設定する。」(「住み続ける住民の決意」伊東朗子『造景』NO. 1／96年1月)

住民の意識調査も、大阪教育大学岸本研究室の協力で行われた。5月末の時点でも45%が疎開していたが、この地区に住み続けたい人々は89%、東西の都市計画道路には79%が反対していることなどが明らかになった。

こうした作業をもとに、8月に「復興まちづくり憲章」が発表された。まちづくりの原則の第1条には「いま、ガレキと化したまちは単なる土地ではありません。そこには私たちの生活の記憶が埋まっています。私たちは、過去を捨て去る都市計画ではなく、震災前の生活と亡くなった80余名の人々の記憶を大切にしながら、うるわしいまちの復興をめざします」と、これまでの歴史と暮らしの記憶を忘れないようにするという決意が掲げられている。まちは道路でできているのではなく、暮らしの歴史を共有することにあるというのであろう。

まちづくり協議会は、基本姿勢に、1）地区内の道路は現状のまま。2）交通広場は不必要。3）減歩はゼロ―の3点をかかげて、市と交渉を続け、減歩2.5%という他の地区にはない最少の数字を引き出した。市は95年12月に、17メートル道路を計画から削り、南北道路の一部を拡幅する修正案を示した。

しかし、この数字をめぐって、協議会内部に、市の譲歩を十分引き出した、という声と、減歩ゼロの原則は崩せないという意見が対立し始め、協議会は組織内の新たな問題に直面している。

## 2．灘区のまちづくりの状況

### 商業と住宅の協力を追求

灘区は六甲道駅周辺地区に土地区画整理事業、市街地再開発事業の都市計画が決定している。重点復興地域には都賀周辺、新在家南、河原西、味泥、六甲が指定されている。それぞれの地域にはまちづくり協議会が結成されて新しいまちづくりが進められているが、「白地区域」の水道筋を中心にした灘中央でも、商店街と住宅地が一体になって活力を取りもどす事業が計画されている。

【六甲道駅北地区】土地区画整理事業

８つの町丁の16.1haの678棟のうち53%が倒壊した。住民4,200人のうち６割は仮設住宅などに転出した。

区画整理の網がかぶせられて最初に立ち上がったのは、六甲宮前商店街の園芸店主広瀬正幸さんたちの数人のグループだった。２月20日に「六甲の新しいまちづくりを考える会」を結成し、復興の方向を話し合った。都市計画の縦覧を見に行ったが、なかなか理解できなかったため、専門家を招き区画整理についての勉強会を重ねた。５月には「神戸市に対してモノ申す会」を各町丁ごとに開催、市の担当者と質疑を重ね、その結果を住民向けのパンフレットにまとめ、事業のスケジュールからまちづくりの全体構想、減歩、換地、借地借家問題など詳しく解説、合意形成に役立てた。

この「考える会」がベースになって、８月から９月にかけて次々にまちづくり協議会が結成され、連合の組織も生まれた。広瀬さんは、「考える会」の基本的なスタンスを「行政と緊張関係をもちながらいいところを利用する」「みんなで一つの方向を見つめ、まちづくりを早く進める。流れが生まれると人は集まってくる」という考えにあるという。

区画整理事業計画で最も問題になったのは、１haの近隣公園についてだったが、96年３月には住民が検討したまちづくり構想がまとまった。

【六甲道駅西地区】土地区画整理事業

六甲道駅南西部の琵琶町１丁目、２丁目は60余人の犠牲者を出し、従来の自治会は機能しなくなっていた。２月中旬から避難所の中で自治会に代わる組織が模索されていたが、残留していた自治会役員によって自治会活動の凍結が決められ、３月26日に住民大会を開いて「琵琶町復興住民協議会」を結成した。協議会はブロック別集会、アンケート調査などを行ってまちづくり提案をまとめ、11月24日に市に提出、これをもとに96年３月26日に事業計画が決定された。

【六甲道駅南地区】市街地再開発事業

９割以上の住民が避難所や地区の外に疎開している状況で決められた都市計画に対しての反発は厳しかった。残っていた50世帯の人々と神戸大学支援チームが３月21日からワークショップを始め、まちの将来像を描き始めた。

６月になって各町丁でまちづくり協議会が誕生、住民と市との話し合いがかみ合うようになり、コンサルタントの支援も軌道に乗った。４つのまちづくり協議会は７月９日に連合協議会を発足させ、１haの公園のありかた、灘区役所を再開発地区内に誘致する案、中高層ビルの配置プランなどを検討した。96年３月17日に公園、道路計画案をまとめ、４月からは街区ごとのまちづくり基本計画の検討に入る。

【新在家南地区】重点復興地域、住宅市街地総合整備事業

国道43号線、阪神高速道路から南の、酒造工場が多い準工業地域で、面積27ha、1,000世帯。家屋の８割が倒壊し、死者39人を出した。

1990年に「清潔で住み良く働き良い街」をめざして新在家まちづくり委員会が発足し、まちづくり提案をまとめ、94年にはまちづくり協定を検討する段階に進んでいた。

95年８月に総会を開き、協定案の検討を再開。共同再建や酒蔵のみちの復興などを検討項目に取り入れた。住都公団もこの地区に建設する賃貸マンション新在家南町団地の建物のデザインを、切り妻の瓦屋根に白壁、格子の窓など、酒蔵をイメージしたデザインにすることを発表している。

【味泥（岩屋）地区】重点復興地域、密集住宅市街地整備促進事業

阪神電車西灘駅から国道２号線を挟んで43号線までの24ha。従前居住者3,782人。老齢化、核家族化が進むインナーシティ問題の典型的な地区のひとつで、1990年から神戸いきいき下町推進委員会がまちづくり支援に入り、味泥下町活性化委員会が結成されていた。これまでに観音寺川せせらぎ事業、西求女塚古墳公園化事業が行われていたが、一時中断し、95年２月14日に活性化委員会を「味泥復興委員会」に切り替えた。

復興委員会は４月に復興マスタープラン、６月にいえなみコードを作成した。小規模敷地や接道不良敷地が多かったが、共同建て替えで改善を図り、96年３月まで３ヵ所で共同再建計画がまとまっている。

【灘中央地区】一部で密集住宅市街地整備促進事業

阪急電車王子公園駅から東の水道筋商店街と南側の住宅地の地区。以前から若い商店主たちが中心になって商店街の活性化を検討してきていたが、震災後、地域の復興は地域の居住者とともに考えようと、自治会、婦人会、老人会に呼びかけ、被災調査、アンケート調査、コンサルタントの助言などによって地区の復興構想の検討を始めた。

95年11月21日に「灘中央地区まちづくり協議会」を設立、にぎわいの通りや河川を利用した親水公園の整備など、商業・住宅環境の整備をめざしていて、「白地区域」での復興まちづくりのモデルとして期待されている。

## ３．中央区のまちづくりの状況

### 地区計画で風格を再生

神戸の業務、商業、行政の中枢である三宮周辺をはじめ、山手の住宅街など中央区は大きな被害を受けた。地区計画制度を適用される旧居留地を含めた三宮周辺と住宅市街地総合整備事業が適用される神戸駅周辺の一部の重点復興地区を除いて他は復興促進地域、い

わゆる「白地地区」である。

中央区のまちづくりの住民組織は、以前から活動している「旧居留地連絡協議会」、「みなと元町タウン協議会」、「北野・山本地区をまもりそだてる会」などの他に、震災後に新しく「中山手３丁目地区復興検討会」、「中山手４丁目地区復興街づくり研究会」、「トアロード地区まちづくり協議会」などが結成された。

【旧居留地】都市景観形成地域、地区計画地域

神戸港開港とともに外国人居留地として建設された22．１haの地区には、大正時代から昭和初期にかけての洋風近代建築が残り、神戸の風格ある中枢ビジネスセンターを誇っていたが、国の重要文化財の15番館が崩壊したのをはじめ、ビル21棟が解体された。この地区の中に事業所を置いている企業103社で構成している「旧居留地連絡協議会」は95年４月に復興委員会を設置し、建設、環境の二つのグループで復興計画を検討した。

10月にまとめられた復興計画は、にぎわいのある中枢業務地の地位をマルチメディア機能を導入して維持するとともに、スカイラインを統一し、洗練された意匠に留意し、高級感のある材質を使って歴史的環境に配慮した都市景観を形成し、まち全体がミュージアムになることをめざしている。

安全なまちづくりのために建物の耐震性の向上、水害対策を充実させるとともに、大災害のときには三宮地区の「通勤難民」など50万人を一時収容できるように、各ビルに地下に備蓄庫、防火水槽を設置するよう協力を求めている。風格あるまちづくりのためには、建築内広場の設置を求め、道路に沿った部分はポルティコ（街廊）にすることを望んでいる。

96年３月末での再建状況は、着工したのが15番館、第一楼、大丸神戸店、明海ビル、海岸ビルなど９棟。オフィスビルの多くは、移転したかつてのテナントのうち５割程度しか戻ってこないとみられ、テナントの回復が大きな課題になっている。

【北野・山本地区】都市景観形成地域、重要伝統的建造物群保存地区

国指定の重要文化財の「風見鶏の館」（旧トーマス邸）など80棟といわれる異人館が集まっていた地域で、うち24棟が公開されていたが、ほとんどの建物が損傷を受け、95年５月までに再開したのは９館にすぎなかった。

1981年に結成された「北野・山本地区をまもりそだてる会」は、異人館の解体撤去を避け修復を進めるために「異人館基金」を創設、募金活動を全国に展開し修復を援助するとともに、まちの歴史を掘り起こし記録する「まちの記憶を引き継ぐ運動」を続けている。

【中山手３・４丁目地区】

元町・鯉川筋の坂の上の一部商店を含む住宅街は８割が全半壊した。３丁目では死者33

人（うち外国籍17人）の被害が出た。95年２月から復興の方向が模索されていたが、「白地地域」で立ち上がりが遅れていた。８月に最初の仮設店舗ができ、まちづくり研究会の事務所も併せて開設された。３丁目、４丁目はそれぞれ別々に復興まちづくりを検討していたが、95年12月ごろから歩調を合わせ、ミニ土地区画整理事業の自主施行の可能性を探っている。　区画整理についての住民の意向は、８月段階では賛成、反対がそれぞれ15%程度だったが、96年１月の段階では、４丁目では個別ヒアリングの結果、積極的賛成が半数を超え、条件付き賛成を加えると７割が賛成している。共同化事業にも賛成が半数を超え、現状維持を望んでいるのは４割となっている。「４丁目地区復興まちづくり研究会」と「３丁目地区復興検討会」は、土地区画整理組合結成へ向けての準備を始めている。

【トアロード地区】

神戸外国倶楽部から大丸神戸店までの、長さ940メートル、標高差42メートルの坂道の沿道。かつては北野町の異人館と居留地を結ぶ通りで、外国人向けの生活用品、食料品の店舗や理髪、診療所などが並び、現在もその面影を残しているが、４割のビルが全半壊するなど大きな被害を受けた。

95年５月から、３つの商店会が中心になって共同化、景観形成を主なテーマに研究会を開催、96年１月17日に「トアロード地区まちづくり協議会」を結成した。協議会の会長に嶋田勝次神戸大名誉教授を推し、顧問に画家、彫刻家を招くなど独自の構成になっている。

廃校になった北野小学校、解体される旧NHK神戸放送局の跡地利用などを含め、国際交流の場の創出、街路樹のある美しい坂道の歩道、おしゃれな店構えの店舗再建などを目標に、景観形成のための復興市民協定を結ぶことを視野においている。

## ４．兵庫区のまちづくりの状況

### 柔軟に行政の力を利用

兵庫区内の重点復興地域には、火災で地区の大半を失った松本地区、４割が全半壊した新開地周辺と大開駅周辺、土地区画整理事業が進められていた浜山地区の４地区が95年３月に指定された。「白地区域」だった湊川１・２丁目ではミニ区画整理事業を取り入れた復興方針に住民が合意し、96年１月、重点復興地域に追加指定された。神戸市が当初の指定の後、「地域の将来像が住民の手でまちづくり提案としてまとまれば、必要に応じて重点復興地域として指定していきたいと考えています」という呼びかけに応じた第１号である。

【新開地周辺地区】重点復興地域、住宅市街地総合整備事業

大正時代から昭和にかけて神戸最大の繁華街だった新開地は、市制施行当時にはこのま

ちにあった市役所が三宮へ移転したことなどによってさびれ、その再生が1980年代から課題になっていた。84年に「新開地周辺地区まちづくり協議会」が結成され、86年にまちづくり構想を策定、89年には「コーポラティブハウス神戸１」が完成、90年に「新開地アートビレッジ」が構想された。

まちづくり構想の新しい展開も検討され、92年には「光とかいわい横丁のあるまち」というコンセプトが打ち出された。「アートなまち」「デザインタウン宣言」ともうたわれ、アートビレッジを中心に、住まいと意欲的な芸術が融合したまちづくりが進んでいた。

全半壊が７割に達する被害を受けたが、大震災発生直後の95年２月１日には、早々とコンサルタントの協力を得て「光とかいわい横丁」のあるまちづくり構想に「災害に強い安全なまちづくり」を加え、応急対策、短期的復興から10年先の中長期復興まで見据えた新開地再生プラン（素案）を発表した。神戸市内では最も早く住民によって作られた復興プランであるだろう。

以前からの各種の事業に加えて、震災後に新たに協調建て替え、共同再建が３カ所で検討されている。

【湊川１・２丁目地区】重点復興地区

戦前からの古い住宅、長屋が密集した地域で、400戸のうち半数が全壊・全焼した。３月21日に「復興勉強会」が開かれ、４月22日に、４丁目までを含めた「湊川１～４丁目まちづくり協議会」が結成された。

150戸ほどが全焼した地域を中心に共同住宅再建案が提案され、７割の賛成があったが、反対意見も強く、協議会とは別に「一戸建住宅を建てる会」ができ、協議会分裂の事態になった。このため、協議会は、共同化を希望する人と一戸建て再建を望む人とが土地を交換し合えるような区画整理事業の導入を提案、数度のアンケート調査を重ねて８月27日に全体住民集会を開き、９割の賛成を得た。この結果から、地権者による「再建準備会」を10月10日に結成、土地利用計画案や配置計画案を何種類も検討する作業を始めた。

しかし「白地区域」で、建築制限がかかっていないため個別に再建工事を始める地主もあり、足並みがそろわなかったが、一人一人を説得する努力でほぼ全員の一致を取り付け、市に重点復興地域としての追加指定を要請、96年１月17日に追加指定が内定した。これによって、密集住宅市街地整備事業、住宅市街地総合整備事業など国の補助事業の対象になった。

【浜山地区】土地区画整理事業、密集住宅市街地整備促進事業

住工商の混在した下町で、大正末期から昭和初期に建てられた長屋が４割近く残っていた住環境に課題がある地域で、若年層の転出によって人口の減少、高齢化が進んでいる。地下鉄海岸線の建設に合わせ、都市計画道路高松線を幅員21m から30m に拡幅すること

になり、1993年に27.7haの土地区画整理の都市計画とコミュニティ住環境整備事業の合併施行が決まっていた。周辺地域の大規模プロジェクトと関連させてまちづくりを進める「リーディング・プロジェクトの導入によるまちづくり」である。

地震の被害は倒壊家屋は1割程度で比較的少なかったが、密集住宅市街地整備事業の対象地区に指定された。89年に結成されていた浜山地区まちづくり協議会は95年4月から空き地にコンテナハウスを置き「浜山地区まちづくりハウス」として勉強会や情報発信の基地にしている。

**クローズアップ■松本地区**　（地区の概況、事業概要はp.519を参照）

## 決定は拍手でゆるやかに合意形成

**【状況にしたたかな計算】**

地区の大半を火災で焼失し、土地区画整理事業の網がかぶせられたた松本地区は、最初の厳しい反発の後、新しいまちづくりへの住民の合意形成が進み、96年3月に事業計画が決定している。長田区鷹取東地区に続く早い進展である。

この地区の人々の区画整理に対する姿勢は、支援コンサルタントによって「感情的に拒否するばかりでなく、復興のための資金の導入手段であるととらえ、自らの復興のために利用するといったしたたかな計算のもとに区画整理を受け入れる態度を示している」（「住民のしたたかな対応」辻信一・環境緑地設計研究所『造景』NO.1／96年1月）と述べられているように、状況に対して現実的な判断を下す一方で、状況を固定してとらえない柔軟な姿勢が見られる。そしてまたこれが住民の合意形成の方法に特徴を生み出している。

松本地区は、条里制遺構に基づいた直交する街路のある下町的な住宅街で、一部に商業、食品工業が立地している。震災直後、住民から火災保険の支払いを求める運動が始まり、95年2月17日に「火災保険会社を糾弾する会」を結成した。これが母体になって3月4日に「松本地区復興委員会」が結成され、火災保険支払い要求に加えて、がれきの撤去や仮設住宅建設などを市に要望する応急対策を中心に活動。この「復興委員会」が発展して5月7日に「松本地区まちづくり協議会」が結成された。

**【「仮の決定」を積み重ね】**

結成集会には260人が出席したが、従前の1,200世帯から見ればごく一部の数であった。選出された執行部は「住民の総意による協議会の設立とはいえず、暫定的なものである」と認識して、その後の活動についても「当面の対応策」「仮の決定」と言い続けていた。賛成、反対の判断も、投票や挙手によるのではなく、拍手によって表す方法がとられている。手をたたいた振りをして音を出さなければ反対の意志が表明でき、匿名性が保たれる

のである。こうしたゆるやかな会議の運営方法について中島克元・松本地区まちづくり協議会会長は次のように話している。

「ぼくは集団の意志決定の方法に、ちょっと違った考え方をもっています。戦後民主主義の教育で、投票による多数決、少数意見の尊重ということを教えられてきました。それが基本であることには異議ありません。しかし、神戸市内のあちこちで、多数が賛成しているのに少数の反対で復興事業が進まない地区がたくさんあるのを見ていると、少数意見の尊重の仕方には別の方法があるのではないのかな、と思うようになりました。あくまで反対するのであれば、多数派工作を行ってメンバーを説得するか、それができないのであれば、別の組織を作って対抗しなさいよ、とそういう方向を示すことでした。ここの協議会は、投票、あるいは挙手による採決という決定方法を極力採らない会議運営を進めることにしています。賛成はだれ、反対はだれ、ということがはっきりすると、あのときは反対だったけど、いまになって考えが変わったということが言いにくくなる。あのときおれは反対したのだから、反対し続けなあかん、とこだわってしまうことがあるでしょう。ですから、ぼくらは拍手の音の大きさによって決めていく方法をとっています。」

そして、「何度も相談して、話がぐるぐる回りをして、最後にみんなが言うのは『まあこんなとこやな。しゃあないで』、そういうことです」という。自らの努力に納得する、それがその時点の決定だ、とする方法なのである。

したがって、その時々の決定は、常に仮のものである、固定されたものではなく変わるものである、という認識であり、区画整理についても「大震災から立ち上がる方法として、ベストではないがベターだとは言える」ととらえている。

**【提案も「その１」…】**

協議会は、各町丁ごとの小委員会の討議を積み重ねて、12月10日に総会を開き、改めて役員を選任した。これは信任を得ることでもあったが、この総会で、コンサルタントの協力で作成した「松本地区まちづくり提案その１」を住民にはかり、拍手で決定し、神戸市に提出した。都市計画の中心をなす幅員17m 道路を認めるが、車道は７m にせばめ、緑道を10m に広げ、その中にせせらぎが流れる水路を作るという案だ。総会では、緑道やせせらぎがあると掃除が大変だ、という疑問が出たが、「やっかいものになる面もありますが、こういうものをわたしたち住民がみんなで引き受け、共有し、利用することによってこそあたたかいまちづくりができていくと考えます。」（『松本地区まちづくり協議会ニュース』第３号／95年12月）と答えている。住民が集まって掃除をする作業がコミュニティを育てていくと考えているのである。

住民からのまちづくり提案を「その１」としているのも、事業の進み方に合わせて「その２」「その３」を提案をしていくのだという含みを表明している。ここにも、ゆるやかな方法で合意形成を進めていく姿勢が現れている。

松本地区まちづくり協議会のもう一つの特徴は、「激甚災害復興基金」（仮称）の設立運動を、他の協議会にも働きかけて展開していることである。これは、大震災直後の「火災保険会社を糾弾する会」から発展した運動で、阪神・淡路大震災で効果を発揮できなかった火災保険に代わる制度として考え出した。松本地区は、復興に至るまでの手順や方法は「仮のもの」であるととらえながら、修正を重ねて本物の地域社会を作り出そうとしている。したたかさは、こうした柔軟さに裏付けられている。

## 5．長田区のまちづくりの状況

（※都市計画地区の概要はp.519を参照）

### 焼け跡に大テント市場を開設

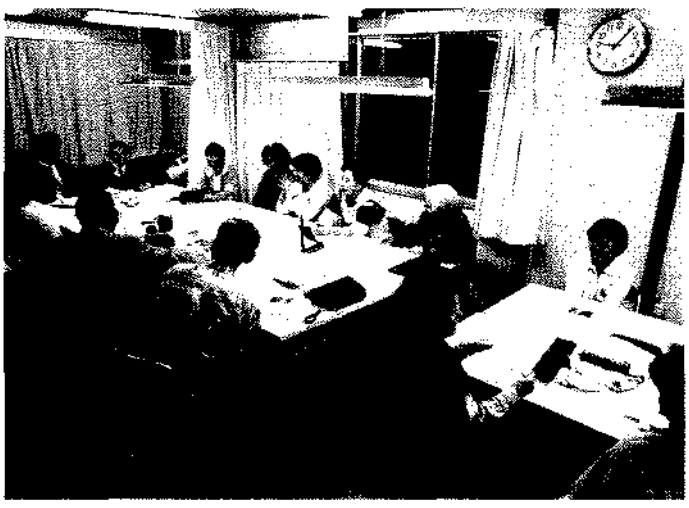
**【「長田人」の発見】**

長田区の南部市街地は火災で焼失した地域が広く、区の人口13万人が10万人を切るなど、深刻な状況が続いているが、復旧・復興への立ち上がりは早く、エネルギッシュな姿を見せている。

新長田駅南地区の久二塚復興まちづくり協議会は、解体跡地を集約して独自に仮設住宅を建て、巨大なテントに100店舗とスーパーマーケットを集約した仮設市場「パラール」を建設、運営している。鷹取東第1地区は、市と精力的な交渉を行って95年9月に土地区画整理の事業計画をまとめ、被災地で最初の事業実施に踏み出した。

長田区の都市計画地域のなかには減歩をめぐって住民の対立が起きている地区もあるが、全域でまちづくり協議会が結成され、そのほとんどがコンサルタントの支援を得て、96年3月までにまちづくり提案をまとめ、市に提出している。

長田の人々のきわだった積極性、多彩な人材、たくましさを評して、森栗茂一大阪外大



まちづくりニュースの発行を考える協議会の会合＝95年10月6日、長田区御蔵、菅原3、4丁目復興対策協議会

助教授（都市民俗学）は「長田人」という概念を提案した。職住近接の暮らし、多国籍の在住外国人との日常的な付き合いなどが、長田を国際的な下町にし、自由な発想を生み出し、本音で話し合い、腹をわった交渉をする習性ができているというのである。（「長田人の発見」神戸新聞／95年4月18日）

**【「森の下町」へ5項目を提言】**

個々の地域や街区についてのコンサルタントや研究者の支援も活発に行われているが、長田区全体を見つめ、長田の特色を回復し、ふくらませていこうとする活動も広がっている。その一つに、大学研究者、コンサルタント、ジャーナリストやケミカルシューズ事業者、商店経営者、福祉医療関係者などの住民が自由に集まって報告、討論する「長田のよさを生かした街づくり懇談会」（代表・水野武神戸大学名誉教授）がある。

「懇談会」は毎月1、2回開かれ、30人から100人が参加し、長田の歴史、産業、まちづくり、文化、福祉からアジアタウン構想、さらに映画「男はつらいよ」の神戸ロケ誘致まで話し合ってきていて、96年3月までに発行された会報は26号を数えている。

神戸市の復興計画策定を前に、95年6月15日には市に対して「長田の潜在力は住工商業が相乗効果を生み出せる街で、21世紀に開花するであろう長田の将来像は、お年寄りと子供が遊ぶ森の下町」だとして、次ぎの「5項目提言」を行っている。

1）災害にも強い森の下町　道路拡幅や大公園に片寄らず、緑と水の循環を重視する。森の下町は、低コストで発展性をもつ骨太な都市基盤である。

2）高齢者も戻ってこられる街　必要な数の低家賃の公営住宅、特別養護老人ホームを建設して地域コミュニティを復活させる。

3）神戸シューズの復興　ケミカルシューズ企業を集約した複数の工場街を整備し、集客型小売機能を併設する。見本市、訓練・研究開発、情報センターなどの機能を備えた振興センターの建設。

4）長田アジア通り　長田区には神戸在住の外国人の3分の1の数、28カ国の人々が住んでいる。アジア通りは、各民族の共同体を基盤にして互いの文化や生活の交流を図るとともに、各国語の教育機関や生活支援機能などを備える。

5）海浜を復活させる　海浜部を占拠している石油タンクを撤去して、元の海浜と松並木を復活させ、日常の憩いの場とし、南部地域の活性化にも役立てる。

このような提言は、個々のまちづくり協議会の議論が、ともすれば減歩や道路幅などの個人の権利や資産にからんだこまかい部分に埋没し、まち全体の将来像を描くことを忘れがちになるのを救っている。96年1月になって「西の副都心まちづくり協議会」の「ノースアジア部会」が中心になって、ドーム状のテントを張った「くつのまち・ながた『復興』アジアフリーマーケット」の構想もまとまり、アジアタウン構想へ具体的な動きが始まっている。

# 都市計画を拒否し「人づくり」

長田区東南部の真野地区には全国からの研究者、コンサルタントが集まり、さまざまな援助を行っている。長期間にわたって研究者が常駐したり、東京を中心に「真野地区蘇生まちづくり後方支援活動」の応援団組織もできている。「真野モデル」とよばれたまちづくりが大震災の中でどのような働きをしたか、どのような新しい方向へ進み始めたかなどは『真野まちづくりと震災からの復興』(延藤安弘・熊本大学教授ら、阪神復興NPO編、自治体研究社／95年5月)、『震災・神戸　都市計画の検証』(広原盛明・京都府立大学長、自治体研究社）などに発表されている。

**【まちづくり協議会第1号】**

真野地区のまちづくりは1965年ごろからの公害追放運動に始まった。工場跡地を公園、保育所、老人いこいの家などに実現していく過程で、78年に「真野地区まちづくり検討会議」を結成し、神戸市のまちづくり政策の中で「住民主体のまちづくり」として「真野モデル」が公認された。

79年に「真野まちづくり構想―20年後をめざす将来像の提案」がまとめられ、まちづくりの3目標、まちづくりの2原則、地区空間の将来像、実施計画などが発表された。

81年には「真野まちづくり推進会」が神戸市まちづくり条例に基づく「まちづくり協議会」の第1号に認定され、82年にはまちづくり協定を市と締結、地区計画が決定された。これによって工場の建て替え、共同住宅の建て替えなどが「推進会」との協議で進められている。広原盛明教授は78年から90年にかけてを「真野モデル形成期」とし「真野地区と神戸市が互いにパートナーシップを発揮して輝かしい成果を打ち立てた黄金時代というべき期間であった。」と述べている。

しかし、91年以降、高齢者世帯が多い老朽長屋が集まっている街区の面的整備が停滞し、地区単独での修復・改善は手法の上で難しくなったと見られてきた。広原教授は、これを「真野モデル」相対化期とよび、神戸市は修復・改善より更新促進、住民主体から行政先導へ重点を移し、「真野モデル」から「ポスト真野モデル」を生み出す方向へ傾いていった、と述べている。地域単独のまちづくり事業の進行が限界に近づき、周辺の市街地再開発事業や地下鉄路線新設事業などに関連させて引っ張る「リーディング・プロジェクト」に打開の方向を求め、「真野モデル」は過去のものとされつつある、というのである。

大震災発生から間もなく、真野まちづくり推進会庶務部長で、そのときは真野地区災害対策本部事務局長の山花雅一さんのところに、神戸市都市計画局から、真野地区も東灘区の森南地区や新長田駅周辺地区と同じように都市計画事業地区に指定したい、という連絡

があった。これに対して山花さんは次のように話し、都市計画指定返上のいきさつを明らかにしている。

「私は、真野にはいらないと言って反対をしたんです。真野が都市計画されたら人がバラバラにされてしまう。この地域でお年寄りに聞いたら『真野だったら生きていける。他に行ったら、わしらは弱いからよう生きていけんわ』と言うのです。真野は、貧乏は貧乏なりにコミュニケーションをはかりながらやっているんです。…家というのは人が住んで家なんですね。モノだけだったら、おかねを出せば立派なのができる。だけどまちというのはすぐにはできるものではないんです。モノづくりは簡単だけどまちづくりは難しい。コミュニティがないとまちは住めるものではありません。」（前掲書『真野まちづくりと震災復興』所載95年３月９日の対談）。

真野のまちづくりの基本方針は、初代推進会会長の毛利芳蔵さんが30年前から口癖にしていた「まちづくりは人づくり」をいまも引き継いでいる。

**【真野モデルで再生】**

真野は、都市計画の網を拒否した唯一のまちである。30年間に及ぶまちづくりの体験と自信が、再び「真野モデル」による復興まちづくりに立ち上がらせたのだと言えよう。

こうした真野のまちづくりとそれを支援している人々の様子は、他の都市計画事業決定地区からは理想的な姿に見えているようだ。森南地区を詳しく見ている野田正彰氏は「真野の再建にかかわっている建築家たちは、強権願望の専門家のように、都市創生のプランに人間を合わせようとはしていない。住民とともに居ることを楽しみつつ、そこから再建のプランを発案している」（『災害救援』岩波新書／95年７月）と述べている。

広原教授も、重点復興地区では、「ポスト真野モデル」としての「プロジェクトリンク・モデル」が都市計画事業と連動して今後強力に推進される可能性が大きい、とみながらも、森南地区のように都市計画決定そのものの見直しを迫るだけの力量を有する地域では、たとえ重点復興地域といえども「真野モデル」が再生する可能性は十分ある、と予想している。（前掲書『震災・神戸　都市計画の検証』）

都市計画の指定を拒否し、あくまで住民主体でまちづくりを進めている真野の人々の中には、これからの神戸のまちについて別の不安がある。「白地区域」の人々のほとんどはまちづくりの知識も経験も少ない。自力だけでは限界があり、復旧はできても復興、そしてまちづくりは困難なのではないだろうか、という心配だ。

宮西悠司・真野地区まちづくり推進会相談役は、行政に対し次のような期待を寄せている。

「行政はまちづくり協議会方式でもっぱら住民からの提案が出るのを待っているといった消極的な姿勢になっているのではないか。まちづくりに素人の地域住民は何をしたらよいのか途方に暮れ、もうしばらくしたらくたびれて、まちづくりにそっぽを向くのではと、

心配している。震災復興促進地域のたった５％だけでしか市街地環境整備が行われないという結果だけには終わらせたくない。その他の市街地の環境整備に行政からの積極的な提言と責任ある指導性が求められているのではないだろうか」（『造景』No. 1 ／96年 2 月）

**クローズアップ■鷹取東第１地区**

## 苦難乗り越え事業の「第１号」

**【焼け残った集いの場所】**

JR 鷹取駅の南、長田区の西部に位置し、須磨区に接している鷹取東第１地区は、10ヵ月間の住民同士、住民対市の激しい議論を経て、95年11月30日に復興土地区画整理事業の事業計画が決定された。被災地で最初の決定である。96年３月には地区計画の縦覧も行われた。区画整理事業１号になった鷹取のまちづくりが進んだ要因にはどんなものがあるのだろうか。

８つの町丁で構成されるこの地区は、国道２号線沿いで寺院の境内が大半を占める海運町４丁目の全壊が約５割であったのを除いて、他の町丁は95％が全壊・全焼している。死者は88人を数える。95年６月の時点でも元の場所に住んでいる人は近くの仮設住居を含めて12％にとどまっていた。

この地区の区画整理事業への取り組みは３月19日の勉強会から始まった。まちはほぼ焼失したが、地区に近接して旭若松公会堂が残っていた。公会堂は、住民の勉強、議論の場所として大きな役割を果たしていく。カトリック鷹取教会は礼拝堂を焼失したが、敷地に全国から寝袋を背負ったボランティアが集結した。焼失した鷹取商店街のほぼ中央にある銭湯「幸せ湯」が早く再興され、地区外に疎開した人々が元のまちに帰ってくる気持ちのより所になった。そして、地区の西端にある大国公園は、火止まりの緑地空間として重要な役割を果たしただけでなく、炊き出し基地にもなった。慰霊祭、復興夏祭りなどもここで行われ、復興へのシンボルスペースの役割を果たしている。鷹取東部のまちは失われたが、助け合い、話し合う場所が確保されていたことが、その後のまちづくりの進展の大きな基盤になったと言えるだろう。

95年３月から住民の会合に参加してきた徳田剛氏（神戸大学文学研究科修士課程）は、都市計画決定から行政との合意に至る経過を次のように位置づけている（「区画整理事業第１号地区への住民の歩み」神戸大学『社会学雑誌』NO.13）。

【勉強会開催・市担当課との対決】がれき撤去がまだ続いている３月19日の勉強会で、森崎建築設計事務所の森崎輝行氏が区画整理事業についての概要や基本的な用語を説明した。森崎氏は、以前からこの地区の西部の、野田北部まちづくり協議会のコンサルタントとしてコミュニティ道路の建設に携わってきていた。４月６日に住民は神戸市都市計画局

の担当者を呼んで疑問を質した。激しい口調で行政批判や注文が出た。

【まちづくり協議会への準備開始】勉強会は毎週開かれ、４月24日にはまちづくり協議会結成へ向けて準備会を開いた。そこではまず、協議会は区画整理に対応するだけではなく、その先にある建物や町並み、商店街の活性化、地域福祉なども検討していく方向が確認された。

【各町の議論開始と協議会設立総会へ】３回の準備会を経て、５月23日、第１回役員会が開かれ、規約や役員が決められた。協議会の設立総会の日程も議題に上った。だが、野田北部の道路や公園などのコンサルタント案が新聞に掲載されたことから、他の町丁から、この案がそのまま自分たちのまちに適用されては困る、と猛反発が起こり、それぞれで独自の案を検討する活動が始まった。協議会の構成についても各町で話し合われ、住宅、道路、商業、権利調整、マンションの５部会を作ることになった。７月２日、鷹取東復興まちづくり協議会の設立総会が開かれ、300人以上が参加した。

【行政との交渉・合意形成へ】７月７日から９月９日にかけて８回の役員会が開かれるが、市との交渉は激しいぶつかり合いを繰り返している。７月７日の会合で市は道路・公園の図を示し、「本日中にどの町が住民の合意を得られるかを確認して即時に事業をスタートさせたい」「そうすれば１月には本建築が建てられる」と話し、住民の反発を押し切って野田北部の４カ町を施工街区とした。幹部役員は後日、市に「あくまで８ヵ町が足並みをそろえて進みたい」と申し入れたが、行政の決定をいったんは認めてしまった役員会の運営の在り方に住民の批判が集中した。市側は、後に７月７日の決定を、早急であったと陳謝し、先に示した1,000㎡の公園を500㎡づつ２ヵ所に分ける案に変えた。新しい提案をめぐって各町ごとに説明会、検討会が開かれ、７月26日には「事業進行には基本的に賛成」という方向が出された。住民の要求を集約した付帯条件の最終案も決定し、市に申し入れた。付帯条件についての市長からの回答の検討、再交渉、補足回答、確認書の作成などが進められた。９月９日の役員会は、一部からは住民の要求が満たされていないという声はあったものの市の確認書を了承し、被災地では最初の事業計画の縦覧開始を認めることが決定された。

この間の市との交渉で、減歩率を平均10％未満とされていたのが、口頭での回答ではあったが最大９％となり、傾斜減歩、移転補償や受け皿住宅建設、私道認定などさまざまな分野で住民の要望が前進した。

徳田剛氏は、事業第１号地区になった要因を次の項目にまとめている。

１）震災時に個性的なリーダー、世話人の結集があった。その熱意がコンサルタントや学者に伝わり、連帯が発展していった。２）多くの住民が復興へ強い願望をもち、最初から８つのまちが一つになったまちづくり協議会を結成した。３）行政に対する憤りを住民が要求に転化していった。４）各町の自主性を尊重しながら、足並みをそろえて行政に対処していった。５）商店街、老人などさまざまな住民の立場、利害を考慮しつつ、包括的な

まちづくり活動へ展開していることなどである。

**【行政・住民の役割を明確に】**

事業計画決定後も、協議会と市との交渉は激しく続けられている。減歩率をめぐって市から「９％は上限ではなく平均」「減歩の他に清算金をとる」という発言が出たことから、協議会は市の態度を疑い「事業日程の一時ストップ」を求めることもあった。市の内部でも、担当部長が協議会に表明した見解を首脳部が「部長表明の内容は認められない」と撤回し、区画整理審議会の議員選挙公告を取り消し、事業日程を凍結した。96年２月段階の協議会は、こうした混乱から内部的にも対立が起こり、市は「８町全部ではなく、分割施工もあり得る」と強行策を打ち出した。協議会は、分裂を避けるため、説明会を各町で開き、市と交渉の結果、市から「面積一律の減歩ではなく、比例評価方式をベースにする」「区画整理審議会での議論の内容は協議会へフィードバックして議論してもらえば良い」などの約束を取り付け、交渉は軌道に戻った。

研究者やコンサルタントからこの地区の運動について、いくつかの評価、感想が明らかにされている。

コンサルタントの森崎輝行氏は「まちづくりにおいては、地元協議会、専門家、区役所等の地元密着型行政の果たすべき役割は、重要である。震災後、神戸の他の地区に比べてまちづくりが進んでいる鷹取東、とりわけ野田北部地区は、その役割分担がうまく機能したといえる。…住民参加のまちづくり勉強会では、常に区役所・専門家が参加し、緊急を要する問題、将来のまちづくりに関する問題が整理され、議論された。住民個々の再建を第一義としたことで、復興のまちづくりと結びついた。」「《個から全体へ》の構想と方針が早期の対応を実現させたといえる。」（特集・神戸復興「土地区画整理事業まとまる」『造景』NO.１／96年２月）と報告している。森崎氏は、この地区を校区にもつ千歳小学校出身で、同級生、先輩、後輩がこのまちに多い。

岩崎信彦・神戸大学文学部教授は「区画整理事業に指定された被災住民の気持ちの中には『早く戻って来たい』という気持ちと『都市計画決定を住民ぬきでやり、しかも減歩までやる』という憤懣やるかたない気持ちが背中あわせになっている。この矛盾する気持ちを自己克服するには、『憤懣』『怒り』を要求に実現していく以外にはないであろう。住民同士が腹の底から討議できる協議会、市と正面から交渉できる協議会が、復興まちづくりの何にもまして大事なものとなる。鷹取東（第１）は試行錯誤の中でそれを行ってきた。」（「鷹取東（第１）などにおける区画整理事業の展開と課題」『検証阪神・淡路大震災１年』兵庫県震災復興研究センター／96年５月）と、下町の協議会らしく本音をぶつけあう議論が真剣に行われ、しかも分裂することなくまとめていった協議会の力を高く評価している。

**【環境と健康を買う】**

野田北部まちづくり協議会の浅山三郎会長は、「住民が早い復興を真剣に望んでいたことが最大の要因だ」と言う。「このまちは高齢者が多く、助け合って暮らしてきた。よそにいって暮らせるかどうか、不安があり、なんとかもとのまちで生活したいという気持ちが強い。わたし個人は、ちょうど孫が生まれて、その孫にものごころがつくころまでもがれきや焼け跡のまちを残して置きたくはないという思いがあった。同時に、弱者が一緒に住めるまちを作り出すには区画整理しかないと考えた。環境と健康を区画整理で買おうと役員会で何度も確認した」と話している。

被害調査、まちづくりアンケート調査、協議会の議事録作成などに果したボランティアの力も大きい。神戸大学、信州大学、早稲田大学などの学生たちがこの地域を継続して支援、活動し、記録に残している。(『生活とまち　復興の記録』野田北部復興フロンティア、早稲田大学理工学部建築学科佐藤滋研究室/97年９月)

鷹取のまちの復興への苦闘の姿は、カトリック鷹取教会のボランティア基地に腰を据えた「野田北部を記録する会」によって記録映像『人間のまち―野田北部・鷹取の人びと』(監督・青池憲司)の連作に克明に収められている。既に95年の記録が４部作になっているが、青池監督は15部まで制作したいと語っている。(「人間のまちづくり・映像フォーラム」船橋市印内２－５－22)

## ６．須磨区のまちづくりの状況

### 50年前の街路計画が動き出す

須磨区内の重点復興地区で土地区画整理事業地区の大田町、寺田町、大池町、千歳町、常盤町は、隣接した長田区の新長田駅周辺地区の中に入っている。西須磨地区は、50年前の都市計画道路の事業着手が発表され、道路公害、環境整備が課題になっている。

【西須磨地区】街路事業

海岸部の須磨浦通から須磨寺商店街、離宮道、月見山にかけての西須磨小学校校区の住宅の被害は、全壊39%、半壊25%(近畿大学・安藤元夫らの調査)で極めて大きいが、この地域で最も問題にされているのは中央幹線や須磨多聞線などの３本の街路事業着手である。

中央幹線は、幅員27～36m、延長910mの都市計画道路で、1946年に都市計画決定されていた。須磨多聞線は、離宮公園前から中央幹線まで幅員27～36m、延長520mを住宅地の中に通す道路で、68年に都市計画決定。さらに、46年に決定されていた国道２号線千守交差点から須磨寺前までの幅員22m、延長430mの千森線の事業着手も決定された。この

3本の道路は、用地買収方式で進められるが、約600戸の立ち退きが必要になると見られている。

月見山自治会連合会、西須磨東部自治会、須磨西部連合自治会会員有志は、事業着手が発表される以前は緊急住宅確保や学校教育再開支援に立ち上がっていたが、3本の道路の事業着手が明らかになると、活動の重点は道路問題に移った。2月11日の住民集会で「西須磨まちづくり会議」を発足させ、3月17日の神戸市議会総務財政委員会で「50年前の計画は住民の意見が反映されているとは言えない。事業を凍結せよ」と意見を述べた。

7月には8,647人の署名を集め、まちづくり懇談会に市の出席、街路事業計画に住民の意見を聞くこと、すべての被災者に当面の住まいを確保することを求めた。

10月1日に「まちづくり会議」は「まちづくり懇談会」に組織を改め、豊中や尼崎などの道路行政を研究し、事業が実施されれば須磨多聞線に流れ込むと思われる日量4万台クラスの天井川線の環境アセスメントを神戸大、近畿大、商船大の研究者の指導で自主的に行い、道路公害を地区全体で考える方向に進んだ。

こうした活動から「懇談会」は、「須磨多聞線は南北の通過車両のためのもので反対。中央幹線と千森線は地区内交通を基本的な役割とした補助幹線にする条件付きで賛成」という基本方針を決めた。南北交通の住民案として、天井川線の踏切の立体交差、離宮公園石垣のセットバックによるネックの解消などを提案、沿道を防災緑地にすることなどを提案している。

〈参考文献〉
『きんもくせい：復興市民まちづくり支援ニュース』（1995年2月10日～1996年3月11日まで26号）　阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局
『阪神大震災復興市民まちづくり』（各地のまちづくり協議会のニュースを収録）第1巻～第5巻（1995年1月～1996年4月）　阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局編
「住宅特集震災復興まちづくり考」『新建築』1996年4月号　新建築社　1996年4月
「特集兵庫県南部地震の被害」「特集復興まちづくり」『建築雑誌』1995年9月号、1996年1月号　日本建築学会
『都市計画』No. 193, 195, 200・201（1995年3月～1996年5月）　日本都市計画学会
『新都市』1995年8月号　都市計画協会　1995年8月
「阪神地域の震災復興」『都市問題』95年8月号　東京市政調査会　1995年8月
「特集神戸復興：いま地域で何が起こっているか」『造景』第1号　建築資料研究社　1996年1月
『社会学雑誌』第13号　神戸大学文学部　1996年
『生活とまち　復興の記録：大国公園をつつむ地区のまちづくり』野田北部復興フロンティアなど　1996年9月
『久二塚復興の歩み』久二塚地区震災復興まちづくり協議会　1996年9月
『長田らしいまちづくり』（第1号～第26号）長田まちづくり懇談会　1995年4月～

# 第四節　各市町の復興まちづくり計画

## 1．芦屋市の復興都市計画

芦屋市は、死者429人で人口の0.5%に近く、家屋の倒壊も3割に達した。人口・棟数の市全体の比率では神戸市、西宮市を上回る被害である。ことに西部地区の津知町、清水町では全半壊率が80%以上、市役所周辺の中央地区で60%以上になった。

市は95年2月8日に復興本部を設置し、翌9日には中央地区、西部地区の2地区に建築制限の網をかぶせ、土地区画整理事業の都市計画を打ち出した。これに対して西部地区、中央地区の住民が反対運動を起こし、市と激しく対立した。

### 繰り返された住民との対立

**【公開めぐって混乱】**

西部地区の住民は3月5日までに区画整理反対の会を結成、芦屋市都市計画審議会に413通の意見書を提出した。3月15日に開かれた審議会には住民多数がつめかけ、審議会の公開を求め、会場周辺は住民の入室を阻止しようとする市側とのあいだで混乱が起きた。審議会は公開をめぐって協議し、多数決で非公開を決定、代わりに住民2人の意見陳述を認めた。審議会では「計画の見直しを含めて住民と話し合いを続けるべきだ」という意見と、「今後事業計画を策定するにあたって住民の意見を十分聞き、コンセンサスを得るという付帯意見をつけて承認する」という意見が対立したが、僅少差で後者が採択された。行政と住民、また住民間でそれぞれの関係がその後ぎくしゃくする始まりであった。

西部地区の川西町住民の会は、都市計画審議会の後、都市計画決定取り消し訴訟の提起を表明し、都市計画決定を急ぐ理由の説明を求めた。これに対し市は、1）仮設住宅の入居期間2年以内に被災地区を復興し、住民を仮設住宅から移転させるためには来年の3月までに仮換地指定をする必要がある。それから逆算して都市計画決定のスケジュールが決まった。2）被災者の多くは早急に家屋の再建を希望している―などと回答した。

一方、芦屋市議会は3月27日の本会議で、復興事業を盛り込んだ予算案を賛成9、反対14で否決した。市長・市会議員選挙を前にしているという状況もあるが、反対の理由には「住民の意向を無視した区画整理事業は認められない」などがあげられ、都市計画の扱いは市議会も巻き込んだ複雑な構図になっていった。

中央地区では8月に市の働きかけで「震災復興街づくり協議会」が発足し、区画整理に取り組み始めたが、これに対して別の住民の間から「協議会は住民の声を市に伝えていない。十分に時間をかけてまちづくりを検討するべきだ」と「中央地区住民の会」が結成さ

**芦屋市の都市復興事業と経過**

| 地区・面積・世帯数 | 状況・整備方針・施行主体など | 主な経過 |
|---|---|---|
| 【中央地区】<br>公光町、大桝町及び茶屋之町の一部<br>計13.4ha<br>95年1月1日現在<br>760世帯<br>1,770人<br>60%以上の建物が全半壊 | 区域の中央に商店街があり、一部中層建物があるが全体としては低層住宅で、地区の南部分は戦災復興事業などによって整備されているものの、全体的には未整備な状態だった。このため土地区画整理事業により、防災施設として活用できる公園及び道路をはじめとする公共施設の整備とともに土地の整形化等を行い、住民が安心して定住できる住商複合都市の再生を図る。<br>公共施設は、地区内の中央部に2ヵ所の街区公園を配置し、緑道で連結する。地区の南北をつなぐ幹線道路の川東線や区画整理街路等を配置して地区住民の日常の利便を確保しながら防災施設としての活用を図る。<br>優良な住宅地としての土地利用を図ることを基本とし、さらに「三八商店街」などの商業ゾーンは従来の市街地再開発の考え方を生かしながら商業地として土地利用を図る。<br>施工予定者：住宅・都市整備公団 | 95年7月に市がイメージ図を提示。住民の意見を受けて12月に修正した事業計画案を「最終案」として説明。96年3月9日、都市計画審議会で承認された。<br>住民の組織は95年8月6日、市の働きかけで「震災復興街づくり協議会」が発足。弁護士を招いて勉強会や町別ブロック会議で住民の意見の集約を図り、12月に市に対して「区画整理事業を早急に始めてもらいたい」と768人分の署名を添えて要望した。一方、協議会は住民の声を十分には反映していないとして10月1日に「中央地区住民の会」が結成され、12月に「十分時間をかけて住民と話し合ってほしい」と465人の署名を添えて市の事業計画案に反対する請願をした。 |
| 【西部地区】<br>第1地区（清水町、前田町）10.3ha<br>第2地区（津知町及び川西町の各一部）<br>10.9ha<br>計21.2ha<br>95年1月1日現在<br>1,430世帯<br>3,220人<br>全半壊率は第1地区では66%、第2地区は84% | 国道2号線沿いに店舗が立地するほかは、戸建て住宅を中心に中層共同住宅が点在していた。戦災復興事業等により基盤整備が一部されているものの全体的には未整備な状況。土地区画整理事業により、防災施設として活用できる公園及び道路をはじめとする公共施設の整備を行うとともに土地の整形化等を行い、住民が安心して定住できる良好な住宅市街地の再生を図る。<br>地区内に街区公園を配置し、それらを連結する補助幹線道路や区画道路等で地区住民の利便を確保し、防災施設としても役立てる。優良な住宅地としての土地利用を図ることを基本とし、国道2号沿いは建物の不燃化、共同化による住商複合の防災に強い沿道利用を目指すとともに、土地建物の共同化等により土地の有効利用を促進する。<br>施工予定者：第1地区　住宅・都市公団<br>第2地区　芦屋市 | 95年4月13日、「西部地区住民の会」が市長と話し合い。2号線北側の前田町は3月に「前田町まちづくり会議」を結成した。市は7月に「まちづくりイメージ3案」を説明。12月「住民の会」が近畿大学支援チームの協力で作成した「まちづくりイメージ案」を市に提出。市も「まちづくりイメージ素案」を提示した。12月24日「住民の会」が総会で区画整理撤回要求を決議。3月17日、「住民の会」が「前田町まちづくり会議」とともに「芦屋西部地区まち再興協議会」を結成。市も協議会に参加し、まち再興計画案を協議することになった。協議会は幹事38人で構成。アドバイザーに近畿大学小島孜教授、岡村康郎弁護士らが加わっている。 |
| 【若宮地区】<br>若宮町の西部と打出小槌町の一部<br>2.4ha<br>95年1月1日現在<br>267世帯<br>557人 | 阪神電鉄打出駅の南西部で、駅周辺に商店があるほかは戸建て住宅を中心にした低層住宅街。<br>195棟のうち127棟が全半壊した。全半壊率65%。<br>復興住環境整備事業の手法で、共同・協調住宅再建をめざす。 | |

れた。西部地区でも「西部地区住民の会」が、「どこにでもある街ではなく、芦屋らしい街をつくりたい」と研究者の協力を得て、区画整理を前提としないまちづくりプランを作成、市に提出するとともに、10月には区画整理事業の撤回を求め、住民たち約300人が手をつないで市役所を取り囲むデモを行った。

「芦屋市都市計画審議会の公開などを求めて市職員に詰め寄る市民ら＝96年3月9日、芦屋市役所」

中央地区で、区画整理事業をめぐって推進を望む住民と反対の住民の対立が鮮明になる中で、市は中央地区の区画整理事業計画案などを審議する都市計画審議会を、96年3月9日の土曜日の閉庁日に設定した。混乱を避けるという理由だった。しかし、会場には審議会の公開を求める市民約100人がつめかけ、これを拒む市側と激しいやり取りがあった。審議会は、今回限りという条件をつけ、賛成、反対各3人の住民の傍聴を認め、3時間遅れで開会し、6時間の審議の後、「住民との話し合いを進めながら実施する」という付帯意見をつけて原案どおり承認した。

市が、反対派住民が傍聴を要求して押しかけることを予測し、職員20人を玄関に配置したり、審議会委員のうち反対派に近いと見られる委員には連絡しないで委員の集合場所を変更したことなどが明らかになり、住民との間の溝はさらに深まった。前年3月の審議会のときとほぼ同じ混乱が繰り返され、「中央地区住民の会」は区画整理事業に対する態度をさらに硬化させた。

**【専門家の少ない審議会委員】**

芦屋市の復興都市計画の問題点について、市の都市計画審議会の委員の一員でもある山村恒年・関西学院大学総合政策学部教授は、「被災各市は復旧対策に追われて市の都市計画担当職員だけでは対応しきれず、住宅・都市公団等の職員約200人が各市の計画策定に派遣されて支援をしたが、地区の実情や特質を知らないことから問題が生まれたこともある」と指摘したうえで、都市計画審議会の内情について「委員のうち法律家は筆者一人。

他に土地区画整理士の資格をもつ委員が一人。他は法的な手続きについてはほとんど知らない。一年前に市は委員に都市計画ハンドブックの小冊子を配布したが勉強してきている委員はみられなかった。これでは十分な審議ができるはずがない」と手厳しく批判している。(「兵庫県復興都市計画―芦屋市を中心として」『ジュリスト』臨時増刊／95年６月20日)

さらに、復興都市計画決定のあり方について、山村教授は、１）施設や建物づくり計画が前面に出て人間中心の都市づくりの理念が押し流された。２）住民の理解と協力を求める努力が不十分で、今後住民の創意と工夫を取り入れるべきだ。３）芦屋市の基本方針、環境計画が検討途上で、マスタープランと都市計画が関連していない―などの計画策定初期の問題点を指摘している。

行政と市民、また住民同士の対立は、その後も厳しい局面を見せることがあるが、西部地区では96年３月17日、組織を一本化して、行政も加えた「芦屋西部地区まち再興協議会」が発足した。設立総会に出席した北村春江市長は、住民の意向を尊重して再興計画を検討していく、と述べた。発起人会は「都市計画決定が一方的になされたことにはまだ怒りを感じ、市への不信感はぬぐえたわけではないが、まちをこのまま放置できない。」と苦しい思いを表明し「自分たちの手で地域を復興するという原点に返り、住民の総意を十分受け止めたうえで市との交渉のテーブルに着きたい」と設立の趣旨を説明している。

いまの行政は信用できないが、しかしいまのまちを再興したいという住民の思いをつなぎ合わせたのは、専門家による助言と支援だった。西部地区の住民は95年８月に「近畿大学復興まちづくり支援チーム」に区画整理を前提としないまちづくりプランの作成に協力を求めた。支援チームは「区画整理をしないということも前提にしない」という条件で協力を約束した。

**【イメージ掘り起こして合意形成】**

チームを率いた小島孜・近畿大学建築学科教授は、「住民が潜在的にもっている街イメージを掘り起こすことだけが利害を越えて合意の形成を図る唯一の道」「住民の大多数が望んでいるのはどんなイメージの街なのかをまず明らかにし、それを実現するためにどのような事業手法を使うのかを後で考える」というプログラムで臨んだ。住民の思いや願い、まちの歴史や風格をまちづくりの核にした正攻法のまちづくり案策定方法なのだが、行政が打ち出した「初めに道路ありき」という都市計画とはまったく反対の方向からのまちづくり案の積み上げであった。

行政と住民の溝は、いわゆるボタンの掛け違いだけではなかった。「仮設住宅は２年間。その期限までに仮換地しなければならない」と、国の法令や基準に沿うことばかりを念頭に置いていた行政と、津知公園で長期間テント村を設営し、自立生活しながら「自分たちのまちの将来像はじっくり考えたい」と話し合っていた住民の思いとがぶつかるのは当然だった。行政は法規にしばられていたが、住民はたき火を囲んで夢を語り合っていた。

住民の思いと夢を掘り起こして描きあげられた案が基になって、行政側の区画整理事業案が作られることになった。大震災発生からほぼ１年近く続いた行政と住民の不信と対立が、西部地区では対話の方向に向かうことになる。

思いや夢を語ることは、非現実的な将来像に結び付くわけではない。小島教授は住民からのヒアリングの結果が現実的なまちのありかたを具体化していった、と次のように記している。

「かつてのまちの生活空間としての魅力を掘り起こした結果、広い道路、大きな公園を無条件によしとする近代的な価値観こそが、人間味のない画一的なまちをつくった原因であることに気づき、いままで欠点だと思っていた不合理さが、かえって地域の個性として、住民の心の拠りどころとして意味をもつことを確信したとき、意外にすんなりと総論としての合意形成がなされていった」（「震災復興まちづくり考」『新建築』96年４月）。

そしてさらに、「公共」と「私」の概念に触れて、「公共」は「公」と「共」に切り離して考えるべきで、「共」は「私」の領域に属するが、そこから放たれ、まちの魅力をつくる担い手になる、芦屋西部地区は屋敷林を道路の景観要素として生かし、井戸を地域に開放して「共」の空間創出のためのルールづくりを始めている、と新しいまちづくりの萌芽を位置づけている。

## ２．西宮市の復興都市計画

西宮市南部市街地の家屋被害調査は、95年１月31日から３月10日まで、大学の研究室、コンサルタント事務所などから集まった約50人の専門家を中心に行われ、町丁ごとの綿密な被害状況がまとめられた。（住宅・都市整備公団関西支社『西宮市震災住宅復興基礎調査』）

これによると、全壊家屋は32,593世帯、半壊家屋は27,276世帯、計59,869世帯に上っている。家屋の全半壊率の高いところは、香枦園地区45.6%、広田地区37.1%、阪神西宮地区34.8%、北口地区29.3%、段上地区26.5%などである。

西宮市は、このうち阪急西宮北口駅北東部の3.3haを震災復興市街地再開発事業、その周辺の31.2haと、阪神香櫨園駅北側地区10.5haをそれぞれ震災復興土地区画整理事業として都市計画決定した。阪神西宮駅南、阪急西宮北口駅南などでは以前からの市街地再開発事業が継続している。

４月１日には「西宮市震災に強いまちづくり条例」を施行、２階建て以上の建築物は事前に建築内容を市長に届け出ることを義務づけた。市は、これによって建築主に建築物の耐震化などの情報を提供し指導を始めた。

西宮市は、復興の理念を「安全」「安心」そして「希望」に満ちた文教住宅都市―とし、復興計画達成目標年次を2005年としている。

西宮市の復興都市計画事業概要

| 地区・世帯数・被害 | 整備方針・計画・事業費など | 事業経過・住民組織 |
|---|---|---|
| 【西宮北口駅<br>北東地区】 | | |
| ★西宮北口北東地区<br>第２種市街地再開発事業<br>北口町、高木西町、長田町<br>計3.3ha<br>従前人口　720人、280世帯（うち被災世帯210） | 整備方針：土地の高度利用と都市機能の更新をはかるとともに、各施設の適正な配置と防災性の高い都市型住宅等を供給し、防災安全街区として早期復興を目指す。<br>計画の概要：5,200㎡の交通広場、阪急線の南北を地下道でつなぐ幹線道路を建設。これを挟んで地上19階建てのビル２棟を建設。各棟に住宅それぞれ170戸のほか、商業施設、公共施設、駐車場などを計画。97年４月に着工予定。2000年３月に竣工を予定。<br>総事業費：約530億円<br>施工主体：住宅・都市整備公団 | 事業の経過：1985年から再開発のための調査を開始。92年、再開発準備組合発足。94年、住宅・都市整備公団が住宅計画の調査に協力。<br>95年２月１日、再開発事業予定区域として建築制限。３月17日、都市計画決定。４月、再開発事務所発足、説明会を開催。８月、住都公団現地事務所開設。10月、基本設計素案説明会。96年１月、施行規程及び事業計画案を縦覧。２月、大型量販店、核店舗を募集。<br>住民の組織：95年４月25日、西宮北口駅北東地区震災復興第２種市街地再開発事業促進協議会が設立。 |
| ★西宮北口駅北東地区<br>土地区画整理事業<br>北口町、高木西町、高木東町、長田町、薬師町<br>計31.2ha<br>従前人口4,000人、<br>1,700世帯（被災世帯860） | 整備方針：道路、公園など公共施設を整備するとともに、災害に強い、安全で快適な都市型住宅地への再生をはかる。<br>総事業費：523億円<br>施行主体：西宮市 | 事業の経過：95年３月17日、都市計画決定。４月17日から事業計画素案を地元説明。６月、復興共同住宅について説明会。<br>12月、２段階都市計画案と事業計画設計図について説明会。<br>96年１月12日から２段階都市計画案を縦覧。１月26日から事業計画案の縦覧。３月22日、県都市計画地方審議会で２段階都市計画案、事業計画案が、「北口・高木まちづくり協議会」からの要望を受けた西宮市都市計画審議会の棚上げ要請で審議保留。<br>住民の組織：95年３月11日、「西宮北口駅北東震災復興土地区画整理事業対策委員会」設立。95年11月３日、「北口・高木まちづくり協議会」設立。 |
| 【森具地区】<br>土地区画整理事業<br>松下町、屋敷町、<br>弓場町、川西町<br>計10.5ha<br>従前人口1,840人<br>830世帯（うち被災世帯560世帯） | 計画の概要：地区の大部分を占める屋敷町はほぼ戦前の旧集落のままで、都市基盤は未整備で細街路が多く、公園はなかった。このため、一時避難の拠点としての機能をもつ公園を地区の中心に置く。良好な住環境作り出すために住宅地区内の通過交通を排除し、快適な歩行者道路のネットワークを図る。<br>整備方針：道路、公園など公共施設を整備するとともに、災害に強い、安全で快適な都市型住宅地への再生をはかる。 | 事業の経過：95年３月17日、都市計画決定。３月30日から区画整理事業素案を地元説明。９月22日から設計図案を説明。12月22日から事業計画案を説明。12月27日、２段階都市計画案を縦覧。<br>96年１月、仮換地意向調査を実施。事業計画案を縦覧。２月29日、事業計画を決定。<br>住民の組織：95年４月16日、自治会を母体に「香櫨園・森具地区まちづくり協議会」が発足。９月、まちづくり地元案を提示。10月、共同化準備会を結成。 |

## 3．尼崎市の復興地区整備計画

尼崎市は95年２月３日に災害復興本部を設置し「震災復興基本計画」とこれに基づく「震災復興計画」を策定した。「復興計画」では住宅、地区整備、公共土木施設、公共建築施設、上・下水道等の５分野での３ヵ年の復興計画を示している。このうち、地区整備復興計画は次のように決められた。

**尼崎市の復興地区整備計画**

| 地区・面積・世帯数 | 現況・事業目的・事業費など | 主な経過 |
|---|---|---|
| 【築地地区】<br>重点復興地域<br>築地北浜１－５丁目、築地本町１－５丁目、築地中通１－５丁目、築地南浜１－４丁目、築地丸島町、東向島東之町、西松島町、南城内　計13.7ha<br>（準工業地域）<br>人口・世帯数：2,400人　1,050世帯<br>被災状況：全壊10戸、半壊292戸、全半壊率27.5%（地区内ほぼ全域で液状化現象が起こる） | 土地利用：住居系70%、工業系14%、商業系６%<br>公共用地率：宅地75%、道路・公園・その他25%<br>事業目的：土地区画整理事業と住宅地区改良事業を合併施行し、災害に強く、下町の雰囲気を残した町並みの創出を図り、住工の分離を図り、住環境と操業環境の向上をめざす。<br>事業名：土地区画整理事業、住宅地区改良事業<br>施工者：尼崎市<br>事業費：土地区画整理191億円、住宅地区改良243億円、都市計画道路17億円<br>整備復興目標年次：2005年 | 経過：95年２月26日、築地地区復興委員会発足。<br>６月24日から第１次都市計画案を縦覧。７月７日、市都市計画審議会。７月25日、都市計画地方審議会。８月８日、第１次都市計画（事業区域、幹線道路など）決定。９月14日、住宅地区改良事業地区指定。10月18日、復興委員会がまちづくり案を市長に提出。11月８日から第２次都市計画案縦覧。12月28日、第２次都市計画（道路、公園）決定。96年３月、一筆測量を開始。<br>住民組織：築地地区復興委員会（代表安川太一）<br>築地の町づくりをみんなで考える会（代表中島一樹） |
| 【戸ノ内地区】<br>重点復興地域<br>地区面積：37ha<br>被災状況：1,500戸のうち全壊31戸(23棟)、半壊218戸（94棟）。旧猪名川、神崎川沿いで地盤が液状化し、家屋の傾斜、倒壊、地盤沈下が起こった。 | 土地利用：住居系60%、工業系12%、商業系２%<br>公共用地率：宅地78%、道路17%、公園５%<br>事業名：住宅地区改良事業、密集住宅市街地整備促進事業<br>整備計画：まちづくり協議会による「まちづくり計画提案」を取り入れ、良質な住宅の建設を行うとともに、民間による多様な住宅供給を誘導し、復興を図る。工場の再配置を行い、住工を分離した良好な住宅街区を形成し、道路、緑地等の都市基盤の整備を進める。<br>事業費：62億円（改良住宅55戸供給、不良住宅買収除去等の３年計画）<br>整備復興目標年次：2005年 | 地区の現況：1950年代から住宅が多く建設され、50年代後半から町工場が進出してきた。その後も、住宅の密集、老朽化と住工混在、通過交通量の増加など環境の悪化が深刻になっている。このため78年から住宅地区改良事業が順次進められている。 |
| 【東園田地区】<br>東園田町８丁目<br>2.5ha<br>被災状況：地区内戸数760戸のうち１棟（４戸）が全壊、430戸（75棟）が半壊 | 土地利用：住居系89%、工業系１%、商業系８%<br>公共用地率：宅地96%、道路４%<br>事業名：密集住宅市街地整備促進事業。一部に住宅地区改良事業の導入も検討<br>整備計画：コミュニティ住宅建設、民間共同建替支援などで賃貸住宅240戸の供給を図る<br>整備復興目標年次：1998年<br>事業費：88億円（３ヵ年） | 地区の現況：1967年から民間会社が開発した賃貸住宅地であるが、一部が持ち家になり、現在は狭小な戸建て住宅が密集している。 |

尼崎市の復興地区整備計画

| 地区・面積・世帯数 | 現況・事業目的・事業費など | 主な経過 |
|---|---|---|
| 【JR尼崎駅北部地区】<br>地区面積：71.0ha<br>被災状況：地区内4,250戸のうち20戸(12棟)が全壊、372戸(266棟）が半壊。 | 土地利用：住宅系67%、工業系11%、商業系７%<br>公共用地率：宅地77%、公園３%、道路20%<br>事業名：住宅市街地総合整備事業、市街地再開発事業、密集住宅市街地整備促進事業<br>整備計画：駅前広場を整備し、市、住宅・都市整備公団、県住宅供給公社、民間によって都市型賃貸、分譲住宅を建設する<br>整備復興目標年次：2005年<br>事業費：95億円（３ヵ年) | 地区の現況：都市基盤が未整備な状態で、高度成長期に長屋や文化住宅が大量に建設され、人口が急増した住宅密集地区。地区の中央は、東の都市核として市街地再開発事業が行われている。 |
| 【昭和通・西大物地区】<br>地区面積：15.0ha<br>被災状況：地区内1,350戸のうち全壊はなかったが192戸（57棟）が半壊している。 | 土地利用：住居系63%、工業系12%、商業系10%<br>公共用地率：宅地77%、公園１%、道路22%<br>整備計画：地区の西側は、都心整備の一環として市街地再開発事業、住宅地区改良事業、優良建築物等整備事業および町並み・まちづくり総合支援事業などの手法で多様な住宅供給等によって復興を図る。西大物地区は密集住宅市街地整備促進事業により良好な住環境を整備する。国道２号線沿いは都市防災不燃化促進事業で防災面の向上を図る。<br>整備復興目標年次：2005年<br>事業費：32億円（３ヵ年) | 地区の現況：阪神電車尼崎駅及び大物駅に近く交通の利便に恵まれている。狭小な道路に戦前に建設された長屋建住宅が多く、ことに西大物地区は老朽狭小木造賃貸住宅が密集しており、居住水準や住環境に多くの課題を抱えている。 |

## クローズアップ■築地地区

# 急がなかった都市計画決定

尼崎市の臨海部にある築地地区は350年前ごろに尼崎城の南の砂州を埋め立てて作られた城下町で、運河が周囲を取り巻いている島状の木造住宅密集地だ。全半壊率は27.5%だが、全域に液状化現象が起こり、ほとんどの建物が傾いてしまった。阪神尼崎駅まで徒歩10分以内で行ける交通の便の良いところだが、国道43号線とその上を走る阪神高速道路で市街地から分断されている。古くからの住民が多く、高齢者の割合も高いが、このまちは、阪神間の中で最も早く復興区画整理事業が進んでいる。住民と行政が、一定の緊張関係を保ちつつ協力して新しいまちづくりが展開されていて、他の区画整理地区の住民や、コンサルタント、研究者たちから、復興まちづくりのモデルケースだと評価されている。

築地地区の復興計画が他地区に比べて順調に進んだ要因は、１）尼崎市が都市計画決定を急がず、７月まで５カ月間の話し合いの時間があった。２）地元の組織がしっかりしており、住民の交流が活発であった。３）液状化で大きな被害があるものの傾いた家で生活が続けられ、仮設住宅も地区の近くに建てられて、住民組織が壊れなかった。４）過去に都市計画事業の提案が何度かあり、そのたびごとに住民と行政とが激しく交渉してきた経緯が記憶に残っていた。５）尼崎市は長年にわたる土地区画整理事業の実績があり、行政担当者に経験とノウハウの蓄積が豊富であったこと―などがあげられる。

築地地区の住民で組織されている社会福祉協議会は、地域福祉や親睦交流を活発に行ってきており、地区の入り口である橋のたもとに福祉会館も建てている。1月18日には役員が集まり、市長に避難場所の確保や水道の補修など5項目の要望事項をまとめるなどの素早い立ち上がりを見せた。

**【ひと息ついてから】**

2月20日に、尼崎市幹部が、社会福祉協議会を母体に結成が進められていた「築地を考える会」を訪れ、土地区画整理を前提に「復興特別措置法の適用を受けてほしい。これに乗らないと築地の復興を手助けできないことになる」と申し入れた。これに対して住民から激しい口調で「復旧作業に追われてやっと一息ついたところだ。いますぐ決められることではない」「こんな重要なことはみんなに話してからでないと答えられない」「23年前にも市から再開発事業が押し付けられたが、住民の反対でつぶれたではないか」という反論が出され「他の地域より2、3ヵ月遅れても良いのではないか。他の地域と一緒でなければ復興推進地域に指定できないというのか。県と相談してもらいたい」と申し入れた。2日後、尼崎市は「県から築地地区は他地区とは別に考える、という回答があった」と伝えた。

「考える会」はこれを受けて住民組織の確立をめざし、規約作成、役員選出の根回しを進め、2月26日には「築地地区復興委員会」を結成した。「復興委員会」は町会別のブロック委員会とともに、地権者、借地・借家人、持家などの権利別の分科会、商業、工業の業種別分科会を置き、それぞれの分野で土地区画整理事業の勉強会、検討会を開いていった。

一方、「住み続けることを希望する住民はすべて残れるために」というスローガンを掲げた「築地のまちづくりをみんなで考える会」も5月に発足。会員は復興委員会と重なりながらも行政への注文のほかに「水と祭りの復興まちづくり案」を提案するなどまちづくりの思考の幅を広げている。

復興委員会の勉強会が、まちづくりの方向、道路計画、公園計画などについてひととおり終わったと考えられる6月に、市は土地区画整理事業区域、幹線道路の第1次都市計画案を縦覧し、7月7日の市都市計画審議会にかけた。「みんなで考える会」は16メートル道路などについて意見書を提出し、審議会は「今後の事業推進にあたっては、意見書など要望等を十分斟酌し、住民の合意形成に努力して進めること」という付帯意見をつけて了承した。8月8日に区画整理事業区域と幹線道路が都市計画決定された。

**【改良事業と合併施行】**

続いて市は9月に築地地区を住宅改良事業地区に指定、全国で初めての合併施行が行われることになった。行政の担当者が「築地の住民が築地に残れる方法」として考え出した

独自の手法である。

復興委員会のコンサルタントとしてまちづくり計画案の作成にかかわってきている「まち景観計画・山口研究室」の山口憲二氏は、「最初これを聞いたとき、まあ、なんと大胆なことをやるものかとおもった。なぜなら、区画整理事業区域の一部に改良事業を組み合わす例や、改良事業よりもう少しゆるやかな事業（住環境整備モデル事業）を重ね合わす例はある。しかし、全域にわたって、強力な法定事業を重ね合わせた例を私は知らないからだ」と率直に驚きを表している。そして、住宅改良事業によると地区の土地利用は公的住宅に限られ、いきおい団地になってしまうが、尼崎市は土地利用を「住宅地」とはせず、「その他用地」とすることで、戸建てを含めて民間住宅が建てられるようにしたことについて、「あ然とし、法を運用する人の賢さに一本取られたなと思いつつ、ひと安心した」と述懐している。（「築地復興まちづくり計画」『TOMORROW』第37号／財団法人あまがさき未来協会／95年12月）

土地の基盤整備だけでなくうわもの（建物）も同時に建設していく事業の進め方は住民に安心を与え、公園や区画道路を決定する12月の第２次都市計画案の審議会には反対の意見書は出なかった。行政の、区画整理だけを推し進めるのではなく、生活相談所を設けたり、都市計画事業に関連して近接した場所に特別養護老人施設を計画したりするなどの、暮らしの全般にわたっての措置が、築地地区の住民に安心感を生み出し、行政への信頼感を回復した結果だといえるであろう。

行政側の努力は、例えば「県や国が認めんという状況でも何とか押し込んでいくんです。現場サイドの自治体職員の熱意で、県を動かす、国を動かすというような状況を作り上げていくんです」と森野昌英・築地土地区画整理事務所員が話しているように、住民の要望を引き受け一体となって動いているところにも見られる。

住民側も、96年２月末までに復興委員会11回、常任委員会勉強会16回、ブロック会議８回などを開いて延べ1,782人が参加したことにあらわされているように努力が見られる。「みんなで考える会」のワークショップや勉強会に延べ876人が参加したと報告されている。

コンサルタントの側からも、「わずか１年余りでこれほど進展するとはだれも予想しませんでした。…通常のまちづくりでは計画に５～10年かかるところを短期間でまちの骨格である道路、公園、そして地区のすべての宅地を再改造する都市計画事業を決め、その後も行政と地元が一定の緊張感と信頼感を築きながら順調に進められていることの中には、これからのまちづくりの進め方や在り方を考えるうえで貴重な内容や教訓が含まれていると思います。」（浅野弥三一・地域環境計画研究所『学んで語って結んで』震災復興・関西環境NGOネットワーク／96年８月）と高く評価している。

これからの課題が、「住宅地区改良事業によって500～600戸の高層住宅が建設されますが、築地の良さと助け合いの精神がこの高層住宅にどのように引き継がれるのでしょうか。

…今後の課題として築地の良さをどう新しいまちづくりの中で創造的に発展させるのか、地元での研究と運動の盛り上がりが期待されています。」（安田義・尼崎都市・自治体問題研究所研究専門委員、前掲『学んで語って結んで』）と語られているほど、他地区から見ればはるかに先のことが話題になっている。

築地の活動から引き出せる教訓の一つとして、塩川賢明・神戸大学工学部助教授は、「３・17都市計画決定再考」の論文（『検証・阪神・淡路大震災１年　生活再建への課題』兵庫県震災復興研究センター／96年５月）で、「３・17」を拒否した築地地区を取り上げ「公費解体に安易に乗らないよう適切なアドバイスを行ったボランティアのコンサルタント活動」があり「行政は区画整理の必要を感じていたが、地元合意を得ることが先決との強い確信を抱いていた」点などをあげて、神戸市などで一斉に強行された都市計画決定スケジュールに疑問を投げかけている。

「築地地区では住民との話し合いに、決して２年もかかっていないし、その間に不法建築が乱立して震災スラムになったわけでもない。現時点では行政と住民の関係は良好であり、さまざまな事業展開がはかられつつある。少なくともそういう地区が実例として存在するということは、３月17日に全地区一斉に強行決定しなければならなかった理由はないことを示している。おそらくは、決定された地区の中にも、築地のようなコースをたどり得た地区が相当数あるはずである」と、行政は住民を信頼し、話し合いを徹底的に行うべきであると求めている。そして、いま多くの地区で見られる状況について「計画が地域にそぐわないものである場合は、廃止も可能な仕組みにするべきである。昨年の都市計画決定の是非を問う意義は、過去の経験を将来において生かすことに存在する」と問題を提起している。

築地のまちづくりは、被災地では例の少ない明るい経過をたどっている。心配は、新しい高中層の住宅ができた段階で、築地明神やお地蔵さんなどの祭りがどのように継承され、城下町の歴史的な生活の味わいが受け継がれていくだろうか、というところにある。

山口憲二氏は、コンサルタントとして、築地とのこれからのかかわりについて次のように記している。

「地区によりまちづくりのあるべき内容や方法は多様であり、住民等の条件は千差万別である。築地地区では、これに応えようとする市担当者の熱意がある。しかし、国庫補助制度などから限定される事業運営の実際は従来の枠組みを大きく越えるのがむずかしい。事業の遂行そのものが自己目的化してしまわないように注意する必要がある。今後の事業展開のなかで、幾分かでも新しい道が開かれることを期待したい。また、住民などまちにかかわる人間の視点から点検し、提案や要望を積み重ねていく必要があると思っている。」（前掲書『TOMORROW』）

## 4．宝塚市の復興都市計画

■策定までの経過

宝塚市の家屋の被害は、全壊3,800棟、半壊8,881棟（被災証明による）、焼失2棟だった。

95年2月8日に復興基本方針を決め、基本理念を「人間性の尊重を基本とした安全で快適な都市づくり」に置き、2月15日、重点復興3地区の再開発計画を発表した。3月27日に「震災復興緊急条例」を施行し、市内の8地域495haを震災復興促進区域に、同区域内の4カ所32.1haを重点復興地域に指定した。促進区域では、建物の再築に対し補助制度や融資制度の関する情報を提供するとともに、まちづくりの専門家を派遣して住民との共働による安全で快適なまちづくりをめざしている。

重点復興地域のうち、中筋JR北地区で土地区画整理事業、仁川地区など3地区で市街地再開発事業を進めることにした。中筋JR北地区の区画整理事業は、95年7月の市都市計画審議会を前に地元自治会から反対意見が提出されて、事業案は審議会にかけられなかった。

市の都市復興部の人員は、95年度は89人、96年度は岡崎、岐阜、岡山市などからの応援職員を含め95人になっている。

**宝塚市の復興都市計画**

| 地区・面積・世帯数 | 現況・事業目的・事業費など | 主な経過 |
|---|---|---|
| 【中筋JR北地区】<br>中筋1、2丁目の一部と中筋3、4丁目<br>24.3ha<br>被災状況：地区内210棟のうち全壊75棟半壊54棟　権利者229人 | 整備方針：地場産業の花卉植木業が盛んな旧集落だが、生活道路・公園が狭隘で未整備であるため、道路の整備、ため池の機能を生かした地域防災公園の整備等による災害に強いまちづくりをめざすとともに、生産緑地などの機能を生かした緑住環境の形成を図る。<br>事業方法：土地区画整理事業（未決定） | 95年7月の都市計画決定前に住民アンケートで過半数の反対が分かり都市計画審議会への諮問が見送られた。9月の市によるアンケートでも賛否が二分し合意に至っていない。 |
| 【仁川駅前】<br>仁川北2丁目の一部<br>1.6ha<br>権利者数91人（うち土地所有者45人、借家人44人） | 整備方針：宝塚市南部の玄関にふさわしい都市景観づくりと、緑化計画を進め、市南部の市民の文化・交流の拠点を生み出し、地元商店施設の活性化を図る適切な施設づくりを進める。<br>事業手法：阪神間都市計画第2種市街地再開発事業。住宅都市整備公団が施行。<br>建物などの計画：地区面積の20%に当たる3,320㎡を新設の駅前交通広場に当てる。広場をはさんで街区を2つに分け、それぞれ店舗・住宅・駐車場を備えたビルを建設、2棟で計約110戸の住宅を供給する。 | 93年、市が仁川駅前地区整備計画研究会を設置する。94年、地区整備基本構想案を提示。95年2月17日、再開発事業の地元説明会を開催。3月17日、住宅・都市整備公団による施行が決定。9月、仁川駅前まちづくり協議会世話人会が発足。12月、市の現地事務所を開設。 |

宝塚市の復興都市計画（つづき）

| 地区・面積・世帯数 | 現況・事業目的・事業費など | 主な経過 |
|---|---|---|
| 【宝塚駅前（花のみち周辺）】<br>栄町１丁目の一部<br>0.9ha<br>被災状況　全壊10棟、半壊５棟（全半壊率65%） | 整備方針：花のみちは市の玄関口である阪急宝塚駅の再開発ビル「ソリオ宝塚」と歌劇場を結び、手塚治虫記念館に至る宝塚歌劇場前線に接するゾーンで、観光立地を形成している地区。都市機能の再生、災害に強いまちづくりとともに、花のみちにふさわしい商業施設、住宅施設の整備を図る。<br>事業手法：阪神間都市計画第２種市街地再開発事業。宝塚市施行。総事業費120億円。<br>建物などの計画：幅員18mの花のみちの北側に、95年に完成した宝塚駅前再開発事業に追加する形で、14階建のビル２棟を建設する。地下駐車場、３階までは店舗、４階からは住宅で、153戸を供給する。 | 95年５月、地元説明会を開始。11月、再開発ビルの基本設計を地元説明。96年１月、事業計画縦覧。３月25日、事業計画決定。 |
| 【売布神社駅前】<br>売布２丁目の一部<br>1.6ha<br>権利者数165人（うち土地所有者56人、借家権者等80人） | 整備方針：阪急宝塚線売布駅の駅前立地を生かす合理的で有効な土地利用と、災害に強いまちづくりを進める。都市型住宅を建設し、周辺の近隣センター的な役割をはたし、日常生活の利便性の向上と地域文化の場を提供する。<br>事業手法：阪神間都市計画事業売布神社駅前地区第２種市街地再開発事業。住宅・都市整備公団施行。<br>建物などの計画：阪急宝塚線と国道176号線に挟まれた街区を商業ゾーンとし、６階建ビルを建設。店舗、駐車場、公益施設に当てる。国道176号線南側の街区は12階建のビルで、１、２階を店舗、３階以上を住宅に充てる。駅前交通広場2,520㎡を新設し、地下に駐輪場を設ける。 | 89年、市が地区再生計画案を作成。94年２月、住民が「売布神社駅前地区街づくり研究会」を結成。95年６月24日、研究会が母体になって「街づくり協議会」が発足。７月、市と公団が全体説明会を開催。96年３月29日、公団が事業計画を申請。 |

## ５．伊丹市のまち復興計画

■策定までの経過

伊丹市は95年３月24日に震災復興緊急整備条例を施行し、駅舎が倒壊した阪急伊丹駅周辺と古い家屋、細街路が残る荒牧地区など旧村落４地区を震災復興促進区域に指定し、このうち阪急伊丹駅周辺地区を重点復興地域とした。

担当部局：都市開発部震災復興推進班

■重点復興区域の事業概要

【阪急伊丹駅周辺】2.1ha

阪急伊丹駅の駅舎が崩壊し、交通機能の大幅な低下、中心市街地としての機能と魅力の減少をもたらした。このため復興の基本計画に、鉄道駅舎の再建、駅前広場の再整備、商業ビルの再編、防災機能の整備の４点を置いて検討した。駅前広場を従来の南側から北側に移す案、鉄道を地下にする案などを検討した結果、鉄道の地下化案は事業費、工期の点から断念し、従来通りの高架にし、駅前広場は空間利用や景観などから北側に移す「駅舎高架の駅前広場北側案」を採択した。

市は、市施工の市街地再開発で駅ビル建設を計画していたが、阪急側は自社ビルの単独再建を主張。両者の交渉が続いたが、95年12月、市は再開発を断念した。代わりに、市は駅舎のバリアフリー化など駅ビルに関する協定を結び、駅周辺街路整備を行うことにした。駅ビル、バスターミナルなどの街路事業は98年春の完成をめざしている。

■復興促進区域の事業概要

復興促進区域：荒牧地区9.1ha、西野地区6.1ha、鴻池地区5.9ha、池尻地区8.2ha

整備方針：復興道路として整備を図る道路は、集落の骨格となる道路とする。幅員は５m以上で、消防活動の範囲を考慮し、おおむね150m間隔で配置するが、地元住民の意向を踏まえ弾力的に検討する。狭隘道路の整備に当たっては、沿道建物の更新時に敷地の後退を指導し、後退敷地の買い取り等を行う。復興道路の整備にあわせて沿道の生け垣緑化を推進する。

公園などのオープンスペースが不足する地区は、村落内及び周辺にポケットパーク等を整備するとともに、耐震性防火水槽を設置する。

「辻の景観」や伝統的な家屋など歴史的な趣を伝え、高い評価を受けている地区が多いことから、地区計画制度等の活用により、村落景観の保全や良好な住環境の保全を図ることも検討していく。

このうち、鴻池地区は、95年６月に全地権者92人で震災復興促進委員会を結成、住民アンケートや説明会を重ねて、10月に、高さ12メートルを超える建築物を規制するなど、景観を配慮した低層住宅地を維持する地区計画案をまとめた。

## ６．川西市の復興事業

川西市の被害は、全壊16件、半壊87件、一部破損465件（郵送によるアンケート調査）だった。

川西市は95年７月、被災住宅の共同建替支援事業制度の要綱を作成した。支援の内容は、コーディネーターの派遣、現況測量、基本計画等の費用を市が負担し、中高層の耐火建築物または準耐火建築物への建て替えを誘導することにしている。

## ７．明石市の災害に強いまちづくり計画

明石市の住宅の被害は、全壊2,938棟（4,209世帯）、半壊6,668棟（10,919世帯）、一部損壊21,092棟（34,833世帯）で、避難者は3,369人（28カ所）に及んでいる。被害は全市に及んでいるが、ことに東部は木造家屋の倒壊やライフラインの破壊など未曾有の被害があった。市民の犠牲は24人だが、うち市内での死者は８人。16人は神戸、芦屋市、津名郡

で犠牲になった。

5月に「災害に強いまちづくり検討委員会」を設置し、12月に「災害に強いまちづくり計画」を策定した。

この計画の基本方針は、市民の生活の広がりに応じた生活圏ごとに「防災コミュニティー圏」の形成をめざし、コミュニティーセンター、公園などを活用した防災拠点を整備し、防災コミュニティーづくりを進める。

## 8．淡路・津名郡の復興まちづくり

淡路島1市10町の被害は死者57人、全壊3,432棟、半壊5,312棟（95年6月、淡路県民局調べ）になった。このうち、都市計画事業を行う津名郡北淡町と、密集住宅市街地整備事業などを行う一宮町、東浦町の復興まちづくりの概要を見る。

### ■北淡町の都市計画

北淡町は死者38人、全壊603棟、半壊1,208棟で、島内で最も大きな被害を受けた。町内でも中心部の富島地区は、全壊308戸、半壊198戸、被災率84％で、死者25人を出し、甚大な被害であった。

北淡町は、明石海峡大橋によって四国―淡路―本州を結ぶ本州四国連絡道路の北淡インターチェンジが設けられることなどから都市化が進むとみて、震災前から都市計画区域の設定を準備し、95年4月に町内の大半の地域を「北淡都市計画区域」として指定する予定であった。

大震災後、この指定を2月7日に繰り上げ、富島地区の20.5haを被災市街地復興推進地区に指定、土地区画整理事業を実施することにし、3月17日に区画整理事業区域と幹線道路の都市計画が決定された。

この間、2月18日からは町内会別に地元説明会が開かれ、2月下旬からは住民アンケート調査が行われ、3月4日からは地区別の説明会が開かれた。土地区画整理事業区域決定と幅員15メートルの幹線道路の都市計画決定後、町は地区の各種団体役員を中心に3月26日に「富島地区震災復興協議会」を発足させ、事業計画案の作成にはいった。これに対して「復興協議会」とは別に5月ごろから「富島地区を愛する会」「富島地区を考える会」「富島まちづくり勉強会」など住民組織が生まれ、区画整理事業をめぐって推進意見から白紙撤回要求までさまざまな色合いの主張を繰り広げ、町と住民、住民間で緊張関係を生み出した。

【富島土地区画整理事業】

位置：北淡町富島東ノ丁、中ノ丁、西ノ丁　20.4ha

従前世帯数：602世帯（1,670人）
権利者：土地所有者約730人、借地権者約50人、
　　借家権者約120人
総事業費：178億円
担当部局：北淡町都市整備事務所
　　職員25人（うち兵庫県から２人、他府県から10人）
整備方針：富島地区は北淡町の行政及び交通の中心地であるが、老朽住宅や細街路が多く都市基盤が未整備であった。このため防災に重点を置いた道路計画ならびに防災拠点となる公園を配置し、災害に強いまちづくりをめざし、都市機能と生活環境の整った北淡町の中心市街地を創出する。
公共施設の整備方針：地区中心に近隣公園を配置するとともに、街区公園等を配置し、それらをネットする補助幹線道路及び区画道路を配置することにより、地区住民の日常の利便を確保しつつ、防災施設として活用を図る。
土地利用の方針：富島幹線以北の臨海部を業務及び準工業地、富島立道線及び富島中道線の交差点付近を沿道商業地として、その他は住居系とする。
事業の進捗状況：用地先行買収（96年６月現在）
契約済み件数　63件　約13,900㎡
契約見込み及び交渉中　約18,000㎡
災害復興公営住宅　167戸を計画

■一宮町の復興まちづくり計画

一宮町の被害は、死者10人、全壊765棟、半壊736棟で、淡路島では北淡町に次ぐ大きな被害に見舞われた。ことに町の中心部の郡家地区は、400世帯のうち８割が全半壊した。このため町は、95年１月末に総合住環境整備事業による復興を決め、のちにこれを密集住宅市街地整備事業と名称を変えて３月31日に事業承認を受けた。

【郡家地区密集住宅市街地整備事業】

事業区域面積：15.5ha。
整備計画の主な内容：１）地区内の中心軸の道路を幅員７メートルから10メートルに拡幅する。２）商店街の南端に復興拠点ゾーンを設け、店舗10戸、コミュニティ住宅51戸のほか防災機能をもった公園、図書館などを建設する。３）他に２カ所のコミュニティ住宅計30戸を建設する。
事業の進捗状況：95年４月に復興拠点ゾーンの地権者に計画説明。５月、事業説明会を開催。６月にコミュニティ住宅用地の交渉を開始。96年２月、コミュニティ住宅の地元説明会、３月、入札。
事業期間：2014年まで。

総事業費：57億円。

■東浦町の復興まちづくり計画

東浦町の建物の被害は、全壊319棟、半壊459棟だが、全壊のうち280棟が仮屋地区に集中している。仮屋地区は東浦町の中心部でもあるが、漁村集落の機能も残しているところから、町は漁業環境の整備を図るとともに、住環境の整備を進めるために「漁業環境整備事業」と「密集住宅市街地整備事業」の二つの事業手法で復興を進めている。

【仮屋地区密集住宅市街地整備事業】

事業地区面積：36.8ha　区画道路：延長1,510m

公園・緑地：４ヵ所（3,270㎡）　コミュニティ住宅：49戸

集会所：７ヵ所　事業年次目標：2000年

**クローズアップ■富島地区**

## 対立でコミュニティが危機に

北淡町富島（としま）地区は、１月17日、全半壊506戸、死者25人を出す大きな被害を受けたが、救出作業はその日のうちに終わり、地区住民の全員の安否が確認された。「町内のどの家は何人家族で、だれがどの部屋に寝ているかまで町内の人たちは知っている」と言われるほど、近隣同士の結び付きは密接でこまやかだった。それが救援・救出の場面では大きな力を発揮したのだが、都市計画区域指定、土地区画整理事業の決定によって、まちづくりの在り方の議論とともに利害関係が表面化し、コミュニティがぎくしゃくし、町内の人間関係が複雑なからみを見せ始めた。

**【漁村に都市計画】**

山裾から海まで広いところで300メートルほどの富島地区は北淡町の中心地区だ。役場の隣には好漁場の播磨灘・鹿の瀬を前にした富島漁港、明石と結ぶ連絡船の船着き場がある。海岸沿いのバス通りのほかは、集落内に車がようやくすれ違いできる旧街道があるだけで、浜へ出る道は住民が「傘も広げられない」と言い表す「網道」と呼ばれる幅１メートル足らずの路地だった。かつて「富島千軒」と呼ばれた漁村の面影を濃く残した集落は、東ノ丁、中ノ丁、西ノ丁という地区別のまとまりとともに、代々伝わる網元と網子の縦のつながりも強く、重層的な地域社会を構成してきた。

行政側は、震災前から過疎化に歯止めをかけようと、明石海峡大橋の建設とそれにつながる本四連絡道路の北淡インターチェンジ開設に併せて住宅団地（定住促進団地）の建設を進め、将来の市街化に備え都市計画区域指定を準備するなど、町制40周年を前に、意欲的な町行政を進めていた。

土地区画整理事業で示された道路計画は、幅員15メートルの幹線道路を新設し、旧街道を14メートルに拡幅、浜へ通じる南北の路地は幅員4.5メートルから9メートルの道路にするという、阪神間の都市とほぼ同じ基準の計画だ。平均減歩率は約10%とされているが、この事業計画をめぐって住民から激しい議論が沸き起こった。

町は3月末に結成した観光協会長、商工会役員、漁業組合役員、町内会役員、地元町会議員などによる「震災復興協議会」を地元との協議団体にしていたが、5月には区画整理の白紙撤回を要求する「富島地区を愛する会」が発足。その後、独自のまちづくり案を検討する「富島まちづくり勉強会」、都市計画決定・区画整理事業に抗議する「富島地区を考える会」、事業の促進を求める「東ノ丁街づくり会」などの組織が次々に発足し、一時は7団体を数えた。その後、団体の勢力拡張運動や自然衰退などもあって5団体になったが、それぞれの団体が同じテーブルにつくことはなく、緊張・対立関係が続いている。

このため、昔からのコミュニティはほとんど崩壊し、町内会の機能は失われ、町会議員も調整に動くことはできない状況になっている。町内では、事業について近所同士でも表立って話し合うことがはばかられる空気が支配していると言い、まちづくりの将来像が描けないでいる。

浦野正樹早稲田大学教授（社会学）は復興まちづくり事業をめぐって紛糾している地域に共通して見られる問題として、次の4点を指摘している。（復興市民まちづくり支援ニュース『きんもくせい』第28号）

1）前提的な現状認識や活動条件の理解のずれ。2）議論を煮詰めていくうえでのルールの未確定。3）地域住民の代表性と地域住民組織（まちづくり協議会等）の決定権の不安定性。4）地域問題の課題解決のパターンの違い。

これを富島地区に当てはめると、北淡町にはこれまで都市計画区域はなく、建築基準法による敷地の接道義務、建ぺい率、高さ制限などについての制限を感じてこなかったこと、旧来の町内会が行政とのパイプ役を果たしてきていて自立的な住民組織の経験がなかったこと、これまで地元組織は行政からの委任によることが多く、対話の蓄積がないこと、決定については有力者への権限委譲によっていたことなどがあげられる。ことに、65歳以上の人口が全国平均の2倍近くの26%を占めていることが、現状認識や将来像の描き方に影響し、対話を硬直化させているものと思われる。

**【閉鎖を打開する試み】**

こうした中で、地区を代表する形ではなく地元の人間関係を基盤に組織して5月に結成された「富島を愛する会」は町に対し「富島地区だけに区画整理事業を導入した理由、15メートルの幹線道路が必要な理由、住民の意見の反映のさせ方」の3項目について説明を求めた。その後の町の地区説明会などで行政側が描いた「本四連絡道に関連した開発計画の推進、北淡町の都市化、都市計画区域の指定、土地区画整理事業の必要性」に疑問が広

がり、さらに区画整理事業案が復興予算の獲得を中央に働きかけやすい案であることなどが浮かんできて、住民の反発を強める結果になった。「愛する会」は8月に対象地区内の65%の署名を集め、区画整理事業の白紙撤回を求める申し入れを行ったが、署名運動は会員獲得の側面もあり、「考える会」と競合したり、事業推進を望む住民との対立をあらわにすることにもなった。一方、「富島まちづくり勉強会」は独自のまちづくり案を作成し、その模型を町民センターで展示するなどの活動をしており、町は事業計画案の第2次説明会開催について、どちらかと言えば協力的だと見られていた「勉強会」に協力を求めたところ「事業計画案は住民の意見を反映していない」と抗議書を突き付けられた。「勉強会」は抗議の理由を「住民が望んでいるのは、昔ながらの富島の良さを生かし、かつ将来の展望をも視野に入れた暮らしやすい環境のプランであって、道路ばかりが優先されたプランではありません」と述べている。

富島の中でも被害が大きかった東ノ丁の「東ノ丁街づくり会」は一刻も早く家を建てたいから事業を推進してほしい、という立場をとり、遅れたのは町の初期の手順が誤っていたからだと批判している。こうした複雑な住民模様は、「富島復興協議会」の形骸化を招き、会合への委員の出席も少なくなって影響力は薄まり、「復興協議会」に代わって町が96年3月からは各町内会の小ブロックごとに説明会を行う方法をとっている。

富島地区に入っていた研究者たちも、コミュニティが崩壊し、対立が先鋭化してきたこの地区については指導や助言も困難になってきたと感じているのか、「基礎自治体が地域住民の亀裂を生み出し、住民間に鋭い対立が膠着化していく限り、被災地住民と被災地外住民とがリアリティをもって連携できるロジックと仕掛けを創造する可能性は薄い」（浦野正樹早稲田大学教授「復興まちづくり再考」『きんもくせい』第29号）と富島から身を引くことを示唆している。

「復興協議会」のアドバイザーに推されている田原直樹姫路工業大学助教授は「目下最大の問題は、今後の復興まちづくりを担う主体が形成されていないことであり、それゆえにあるべき将来像がなかなか見えてこないことである。しかし、展望がないわけではない」（『きんもくせい』第18号）と、秋の町議会議員選挙で選出された地元出身議員3人が調停役を果たす可能性があり、住民組織にも同じテーブルにつこうとする動きを模索していることなどに期待している。

96年3月になって、北淡町都市整備事務所は、全戸を対象に戸別訪問し、面談による復興カルテづくりを計画しており、これも住民の合意形成への大きな礎石になるものと考えられる。また、整備事務所の所長を含め半数近くが兵庫県や東京、千葉、名古屋、京都などからの応援職員で、地区の複雑な利害関係や人間関係から中立であることによって住民の信頼がしだいに深まっており、こうした人々が媒介になって話し合いのルールが生まれ、地域社会のコミュニケーションが再生する可能性も芽生えてきている。

〈参考文献〉

『芦屋市震災復興計画』芦屋市市町室企画課　1995年7月
『芦屋市長震災日記』下川裕治　朝日新聞社　1995年4月30日
『震災復興まちづくりへの提言』ASHIYA 倶楽部
『阪神・淡路大震災の記録：震災から復興へ』芦屋市市長室広報課　1996年1月17日
『西宮市震災復興計画』西宮市　1995年6月
『西宮市震災住宅復興計画基礎調査報告書』住宅・都市整備公団関西支社
『復興に向けて：阪神・淡路大震災の記録』西宮市役所市町室広報課　1995年9月
『西宮復興地区別まちづくり概要編』西宮復興まちづくり支援ネットワーク　1995年9月
『尼崎市震災復興基本計画：人にやさしい、みずとみどりの、さわやかなまちへ』尼崎市　1996年
『尼崎市震災復興計画』尼崎市　1996年
『学んで　語って　結んで：尼崎・築地復興まちづくりの1年』尼崎市自治体問題研究所編　1996年8月
『TOMORROW』第37号　あまがさき未来協会　1995年12月
『伊丹市震災復興計画：ともにつくる安心して暮らせるまち』伊丹市　1995年7月
『川西市震災復興計画：復興への誓いをこめて調和・共生・交流のまちづくり』川西市　1996年
『宝塚市震災復興計画：安全で快適な都市づくり』宝塚市　1995年6月
『明石市　災害に強いまちづくり計画』明石市　1995年12月
『明石市の災害と復興への記録』明石市　1996年1月17日
『阪神・淡路大震災：淡路島の記録』兵庫県洲本土木事務所　1995年9月1日
『広報：ほくだん』1995年2月号～　津名郡北淡町企画開発課
『富島震災復興ニュース』1995年2月～　津名郡北淡町都市計画事務所（1995年4月第3号から北淡町都市整備事務所に名称変更）
『東浦町震災復興計画』津名郡東浦町企画課　1996年8月1日

# 第五節　公園・緑化の効果

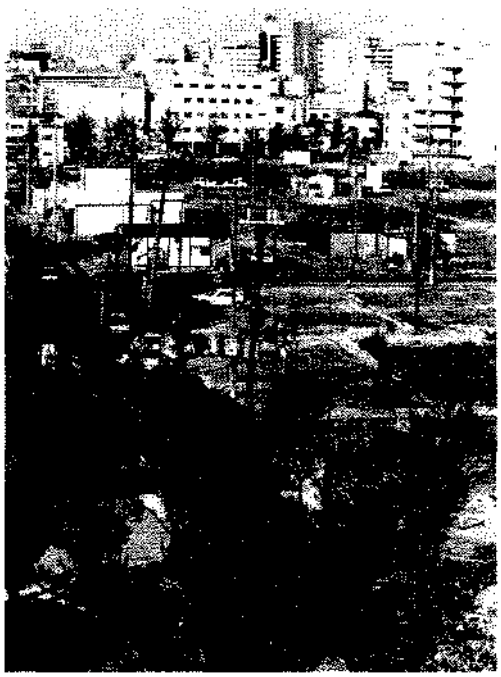
## 1．防災効果を発揮した公園

都市計画は、幹線道路の建設とともに公園の新設、拡充を基幹にしている。都市計画の中の公園は、防災拠点と位置づけられている。では、既存の公園は大震災でどんな役割を果たしたのだろうか。

**【住民による管理・運営が効果】**

日本造園学会阪神大震災調査特別委員会は、95年１月25日から２月13日にかけて神戸、芦屋、西宮、尼崎など７市の都市公園1,278カ所のうち752カ所を現地調査し、公園の被災状況、利用実態、被害軽減効果などを明らかにしている。(『阪神大震災緊急調査報告書』95年４月)

地盤崩壊や液状化などで利用できなかった公園は752カ所のうち６カ所(0.8%)だけで、他の土木・建築施設に比べ軽微であった。ただ、周辺の建物が崩れ落ちてきたり、公園に出入りする道路が通行不能になったケースが見られ、公園の「全体の30%程度が潜在的な危険にさらされていた」と判断されている。



猛火を食い止めた公園の樹木と空間。「防災都市」に公園をどう組み込むか＝長田区の大国公園

公園の利用のされ方は、避難所として使われたのが85カ所で全体の13%で最も多い。次いで廃棄物の置き場として使われたのが61カ所、９%。このほか自衛隊の駐屯基地、ヘリポート、復旧用重機・工事用車両基地、救援物資の配給基地、給水拠点、家財道具の一時保管場所、さらに仮設住宅の建設用地など多様な利用が見られる。

避難地、救援復旧基地、仮設住宅用地などとして高度利用された公園を種別で見ると、地区公園が15カ所のうち10カ所（67%)、近隣公園は40カ所のうち20カ所（50%)、1,000㎡以上の街区公園は293カ所のうち89カ所（30%)、1,000㎡未満の街区公園は247カ所のうち22カ所（９%）で、公園の面積が少なくなるほど利用率は低下している。ただし、調査時点では利用され

ていなくても、たき火の跡やビニールシートなどが残されている公園が見られ、大震災発生直後に一時利用された公園はさらに多いと推測されている。

公園の避難地としての課題は次の点が指摘されている。1）大きな街区公園よりも居住地に近い距離での一次避難地の設定を検討することが必要。2）ふだんからよく住民に使い込まれている公園は、避難地としての立ち上がりも迅速であったことから、住民による公園の管理と運営を取り入れた公園計画が重要である。3）公園の施設構造は、6ｍ以上の道路に面し、隣地との境界には十分な大きさの樹木を配置し、隣接建物の倒壊防止と防火機能をもたせ、水飲み用設備は上水だけでなく井戸を活用すること。

植物が被害を軽くする効果については､建物の倒壊を防いだ例が57カ所報告されている。樹木にもたれかかっている例が多いが、1階が座屈しても2階部分が樹木に支えられて倒壊しなかったケースもあり、人命保護に役立ったと思われる。

**【生け垣が延焼防止】**

火災の延焼を防止する効果については、22地区の調査を基に、「市街地火災が大きな被害をもたらしたところはもともと植物がたいへん少なく、したがって震災において植物が果たした役割は絶大とはいえない。しかしわずかに存在した樹木はそれなりに明らかな被害軽減効果をもっていた」「特に生け垣は輻射熱の防止や低減に効果的で、避難路の確保といった意味からもその効果は大きかった」と判断されている。

樹木が火災の延焼を止めた効果については、神戸市長田区大橋8丁目の交差点付近で焼け止まりとして残った街路樹のアラカシを赤外ビデオで調べた結果を次のように述べている。

「たとえ接炎によって葉が燃えても延焼しないこと、木の一部は生き残ることが判明した。アラカシは接炎しないかぎり着火しないし、着火しても燃え広がらないと考えられる。」

そして、都市緑地のネットワークの意義を「規模の大きなまとまりとしての緑地の重要性とともに、規模が小さくても身近な植物が避難経路確保と延焼防止に役立つ事例があることが指摘できた。これらを総合すれば、従来より提言されてきた民地の保存樹木、生態学的リコドー、都市林、緑のネットワーク、など、緑の存在形態の階層構造の意義が再確認できるものと考える」と報告している。

こうした調査は、兵庫県樹木医会（松元広美会長）によっても行われ、その結果が95年6月に青森県弘前市で開かれた「全国桜管理技術研修会」で報告され、松元会長は「地震で樹木はほとんど倒れていない。防災上、都市計画に樹木の配置を積極的に導入する必要性が阪神大震災で実証された」と述べている。

## 2．わきあがった緑を取り戻す運動

廃墟の大地に花の種をまき、心をいやそうとする活動は、被災地の各所でわきあがった。それぞれの地域の住民やボランティアによるもの、組織的な運動で広範に活動しているものなど、活動の形態、参加者は多様である。被災地外からの苗や樹木の提供、労力奉仕なども活発である。組織的な活動の中には次のような運動が継続している。

【ガレキに花を】阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局を拠点に、さら地に草花を育て、咲かせる運動。95年5月にスタートし、須磨、長田、灘、東灘区や芦屋市などの各地で、ヒマワリ、コスモス、ペチュニアなどの種をまいている。

【立木ボランティア基金】　立木トラスト運動で環境保護に取り組む「環瀬戸内海会議」（61団体、阿部悦子代表）は95年6月、神戸で開いた第6回総会で被災地にウバメガシやクヌギなどの苗木を贈る「立木ボランティア基金」を設立した。

【ドングリネット神戸】95年5月に、神戸市西区のマスダマキコさんが、香川県林務課が中心になって行っている「どんぐり銀行」にヒントを得て提唱。香川の「銀行」の援助で開設した。「銀行」は、ドングリの実を集めて持ち寄る「ドングリ預金者」と、育てて苗木を提供する「プラントマスター」で作られ、学校や幼稚園にナラ、カシなどドングリのなる木のほかに、カエデやマツなどの苗木を植える。『神戸の街に森をつくろう』というのが目標。「預金者」は96年4月現在492人（うち学校・幼稚園が19校）、「マスター」は神戸、福井、長野、京都、静岡などで苗木を育てている18人。96年3月、第1回の植樹が東灘区本山第3小学校、兵庫区兵庫北部幼稚園で行われた。

【ランドスケープ復興支援会議】（通称；阪神グリーンネット。近藤公夫代表）96年2月に発足。メンバーはコンサルタント会社、造園施工会社、研究者など。まちづくり協議会と公園、街路などについて話し合ったり、生け垣づくりの相談に応じたり、花の苗を広場や仮設住宅に配っている。事務局は兵庫県立人と自然の博物館内。

【ひょうごグリーンネットワーク】96年3月、被災地に緑を取り戻そうと建築家安藤忠雄さんたちの呼びかけで結成。募金と自治体を中心として全国から寄せられた苗木などによって復興住宅や広場、街路に植樹をしようというもの。白い花を咲かせるコブシやハクモクレンなどのシンボルツリーを中心に神戸市中央区北野町などをはじめとして被災地への植樹が始まった。事務局は阪神・淡路震災復興支援10年委員会内。

〈参考文献〉
『公■緑地等に関する阪神大震災緊急報告書』日本造園学会阪神大震災調査特別委員会　1995年6月30日
『公園緑地』日本公園緑地協会　1995年3月
『ひょうごグリーンネットワーク・フォーラム報告書』阪神・淡路震災復興支援10年委員会　1996年8月

# 第六節　コンサルタントなどの組織

95年１月17日以降、これまで神戸、阪神間のまちづくりにかかわってきた都市計画専門家、大学研究者、建築家、弁護士などを始め、全国の関係者の中から復興まちづくりを支援するネットワークや研究組織、支援組織が数多く結成された。こうした組織は、復興を総合的にとらえるもの、特定専門分野を対象にしたもの、基金を設定して経済的に支援を図るもの、主に調査を担当するもの、イベントを企画し援助するものなどに分けられるが、ここでは96年３月までに立ち上げた、まちづくりに関係した主な組織を紹介する。

| 名称・連絡先 | 活動の概要 |
|---|---|
| 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク<br><br>連絡先／まちづくり㈱コー・プラン（天川、中井）<br>TEL 078－842－2311<br>FAX 078－842－2203<br>神戸大学工学部建設学科（大西）<br>TEL 078－803－1017<br>FAX 078－881－3921 | 以前から神戸のまちづくりにかかわりのあった都市計画家、建築家、大学研究者たちが連絡を取り、95年１月27日までに約50人が結びついてできあがったネットワーク。神戸市内の東部、西部、都心の３地区にそれぞれ世話人をおき連営・統括に当たっている。<br>定常の活動は、月１回程度のネットワーク連絡会議、ネットワークニュース『きんもくせい』（95年２月10日創刊）の月２回発行、各地区のまちづくり協議会などのニュースを収録・合本した『復興市民まちづくり』の編集（発行・学芸出版社、第１巻は95年５月発行）など。このほか、阪神・淡路ルネッサンスファンドの事務局、こうべ・すまいまちづくり人材センターの相談担当、コンサルタント派遣や各種のシンポジウム、フォーラム、イベントの開催などに協力している。<br>また学会やボランティアグループと協力して、被害実態緊急調査、被災度別建物分布状況図作成（復興実態調査ネットワークに発展）を行ったり、緑化や花壇づくりの「ガレキに花を」運動（阪神グリーンネットに発展）、コレクティブハウジング（共同居住型集合住宅）の事業の推進を応援している。 |
| 復興市民まちづくり連絡会<br><br>連絡先／生活空間研究所（竹山）<br>TEL 078－272－6872<br>FAX 078－272－6898 | 市民中心のまちづくりを考えようと、都市計画決定の前の95年３月９日に大学研究者、プランナー、建築家のほか、宝塚、西宮、芦屋、神戸、淡路・北淡町の住民組織のメンバーたちが集まって発足した。毎月１、２回の会合を開くほかシンポジウムなども開催している。資料集『住民参加の復興まちづくり』を作成している。 |
| 神戸東部市街地白地地域復興支援チーム<br>連絡先／GU 計画研究所（後藤）<br>TEL 078－251－3593<br>FAX 078－251－3590 | 95年10月から、神戸市東部の、重点復興地域以外のいわゆる「白地地域」で被災実態の調査や復興方策の立案などを受け持ち、住民とシンポジウムやフォーラムを開いている。資料集『住民参加の復興まちづくり』を発行。 |
| 西宮復興まちづくり支援ネットワーク連絡先／GU 計画研究所（後藤）<br>TEL 078－251－3593<br>FAX 078－251－3590 | 西宮市内の「被災度別建物分布状況図」を作った専門家や学生が95年２月25日に結成。毎週の連絡会議をへて、９月に「西宮復興地区別まちづくり計画」をまとめた。白地地区の「安井まちづくり協議会」の設立に協力しているほか、まちづくりニュース『明日の西宮』を発行している。 |

| 名称・連絡先 | 活動の概要 |
|---|---|
| 芦屋市民街づくり連絡会<br>連絡先／TEL&FAX 0797－31－0989（藤原） | 94年12月に「市民によるまちづくり」を掲げて発足。第1回例会の前に震災にあい、その後、三八通り商店街の店舗跡地に池のある小公■を作り、95年11月から「みんなでデザインしよう、楽しい井戸端を」とパークショップを開いた。まちづくり情報誌『びゅうView』を発行している。 |
| 長田のよさを生かしたまちづくり懇談会<br>連絡先／TEL&FAX 078－621－3875（三谷）<br>TEL 078－794－6161<br>FAX 078－794－6166（北野） | 長田区のまちづくり、ケミカルシューズなどの地場産業などに関係してきた大学研究者、コンサルタント、事業者、商店経営者、福祉・医療関係者、ジャーナリストなどが集まったゆるやかなネットワーク。95年4月25に第1回の会合を開き、その後、まちづくり、産業、歴史、文化など幅広いテーマでほぼ隔週毎に報告、討論を行っている。95年6月15日には、神戸市の復興計画策定に対して「長田を森の下町にしよう」という5項目の提言を行った。アジアタウン構想をまとめたり、映画『男はつらいよ』のロケを誘致するなどユニークな成果を上げている。懇談会の記録は『長田らしいまちづくり』というニュースにまとめられている。 |
| 関西建築家ボランティア<br>連絡先／遊空間工房（野崎）<br>TEL 078－261－0337<br>FAX 078－272－1941 | 95年1月25日に京都、奈良、大阪、神戸などで事務所を開いているいわゆるアトリエ派の建築家たちによって結成された。略称「関ボラ」と呼んでいる。2月末から神戸市東灘区魚崎地区のまちづくり活動に参加、復興提案を行っている。灘の酒蔵景観の復興、木構造の改良研究、市場の再建、住宅の共同再建、マンション再建などにもかかわっている。95年末、現地基地として「まちづくりハウス」を設置、住民との打ち合わせ、会議などの場所として使っている。 |
| こうべすまい・まちづくり人材センター<br>こうべまちづくり会館内（中水流）<br>TEL 078－361－4377<br>FAX 078－361－4584 | 95年7月7日、財団法人神戸市都市整備公社こうべまちづくりセンターに開設された。地域住民グループからの共同・協調住宅建築、マンション建て替え、まちづくり計画などの相談に応じて、「復興市民まちづくり支援ネットワーク」の協力で、まちづくりコンサルタント、建築家などを派遣している。登録専門家は300人以上に上っている。 |
| ひょうご都市（まち）づくりセンター<br>連絡先／財団法人兵庫県都市整備協会、TEL 078－232－9671 | 10市10町の復興まちづくりを支援するため阪神・淡路大震災復興基金による補助事業として95年9月18日に発足。まちづくりアドバイザーの派遣、共同・協調再建やマンション建て替えなどについてのコンサルタント派遣、まちづくり活動の助成などを行っている。95年度には、神戸市内のほか、阪神間、淡路・津名町、北淡町などに141件の支援を行った。 |
| ひょうご創生まちづくり研究センター<br>連絡先／TEL078－842－2311 | 兵庫県立4大学の教員有志が「ひょうご創生研究会」（新野幸次郎会長）の提言を受けて95年5月10日に設立した。代表世話人は小森星児・神戸商科大学名誉教授。「震災復興まちづくりのようにいまだ学問的に体系化されず、現場の知がなによりも求められている分野では、われわれのように大学自体が被災し、研究者自身も被災者である研究組織にも十分存在意義があるであろう」という趣意で、1）建築・都市計画部門、2）環境情報部門、3）行動科学部門などの研究テーマを支援している。 |
| 阪神・淡路ルネッサンスファンド（HAR基金） | 社団法人日本青年会議所が1991年に設立した財団法人まちづくり市民財団の特別基金として95年9月28日に設立。原則として「白地地区」の復興に取り組む地元組織や専門家を経済的に支援している。<br>95年12月までに、次の11件が助成対象に選ばれた。<br>ひょうご創生まちづくり研究センター／コレクティブ・ハウジング事業推進応援団／阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク／西須磨まちづくり懇談会／コミュニティ・デザイン・チーム／防災を語る会／関西建築家ボランティア／坂茂建築設計　住吉地区復興支援グループ／野田北部を記録する会／多文化共生センター |

# 第七節　復興まちづくり住民組織

震災復興に立ち上がっている神戸・阪神間の住民組織は、1996年３月末までに結成準備中も併せて96団体で、神戸市灘区と長田区がきわだって多い。神戸市内の「まちづくり協議会」は、1981年12月に制定された「地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（82年２月施行）に基づいている。協議会の構成は「地区住民等の大多数により設置されていると認められるもの」「構成員が住民等、まちづくりについて学識経験を有するもの、その他これに準ずるもの」「活動が地区住民の大多数の支持を得ていると認められるもの」によると規定されている。

95年10月に策定された第４次神戸市基本計画の中で、まちづくりは「さまざまな地域住民組織などの地域横断組織である協議会方式を推進する」と位置づけている。

まちづくり協議会が条例の条件を満たすと、条例に基づく協議会として市長が認定し、市から活動助成金が支給され、アドバイザー、コンサルタントが派遣される。協議会は「まちづくり構想」をまとめ、「まちづくり提案」として市に提出する。市はこれに基づいて基本計画を作成し、「まちづくり協定」を協議会と締結する。

注：○は認定協議会

区画整理＝土地区画整理事業　　再開発＝市街地再開発事業
街路事業＝街路事業　　改良事業＝住宅地区改良事業
住市総＝住宅市街地総合整備事業　密集事業＝密集住宅市街地整備事業
地区計画＝地区計画制度　　景観地域＝景観形成地域指定
伝建地区＝伝統的建築物群保存地区

**■神戸市東灘区**

| | 地区名 | 組織の名称 | 代表者 | 発足 | 位置づけ | 事業手法 | 活動の概要 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 深江地区 | 深江地区まちづくり協議会○ | 磯野　正三 | 90年７月 | 重点復興 | 密集事業 | 43号線沿道問題、駅前再開発に取り組む |
| 2 | 森南地区 | 森南・本山中町まちづくり協議会 | 加賀　幸夫 | 95年２月24日 | 重点復興 | 区画整理 | 区画整理事業指定の見直し、住民による構想作成 |
| 3 | 岡本地区 | 美しい街岡本協議会○ | 西崎敬四郎 | 82年 | 復興促進 | 景観地域地区計画 | 市街地再開発準備組合を設立 |
| 4 | 本山地区 | 保久良再建協議会 | | | 復興促進 | | 市場の再建を共同化で検討 |
| 5 | 住吉地区 | 住吉第１復興・まちづくり協議会 | | 96年６月 | 復興促進 | | 共同・協調住宅建設をめざす |
| – | | JR住吉駅南地区再開発準備組合 | | 89年３月 | 重点復興 | 再開発 | |
| – | | JR住吉駅東地区再開発準備組合 | | 90年１月 | 重点復興 | 再開発 | |
| – | 魚崎地区 | 魚崎地区まちづくり協議会準備会 | | | 復興促進 | | シンポジウム開催、まちづくり憲章を発表 |

■神戸市灘区

| | 地区名 | 組織の名称 | 代表者 | 発足 | 位置づけ | 事業手法 | 活動の概要 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 6 | 六甲道駅北地区 | 森後3丁目まちづくり協議会 | 樋口　博翰 | 95年8月19日 | 重点復興 | 区画整理<br>住市総 | |
| 7 | | 六甲町1丁目まちづくり協議会 | 柳井　太 | 8月26日 | | | |
| 8 | | 六甲町2丁目まちづくり協議会 | 四茂野尚樹 | 8月6日 | | | |
| 9 | | 六甲町3丁目まちづくり協議会 | 大塚　晴弘 | 8月20日 | | | |
| 10 | | 六甲町4・5丁目まちづくり協議会 | 浜田　勝彦 | 8月5日 | | | |
| 11 | | JR六甲道駅前・永手5丁目まちづくり | 寺西　一 | 11月5日 | | | |
| 12 | | 協議会<br>稗原町1丁目まちづくり協議会 | 村田　正次 | 9月30日 | | | |
| 13 | | 稗原町2・3・4丁目まちづくり協議会 | 竹場　繁 | 9月17日 | | | |
| | | 六甲道駅北地区まちづくり連合協議会 | | | | | 8協議会の役員からなる連合協議会 |
| 14 | 六甲道駅西地区 | 琵琶町復興住民協議会 | 若林　俊夫 | 3月26日 | 重点復興 | 区画整理 | 96年3月26日、区画整理事業計画を決定 |
| 15 | 六甲道駅南地区 | 深田4南まちづくり協議会 | 内藤　三郎 | 4月22日 | 重点復興 | 再開発 | |
| 16 | | 深備5まちづくり協議会 | 猪塚　博 | 6月18日 | | | |
| 17 | | 桜備4まちづくり協議会 | 木村　晴夫 | 6月18日 | | | |
| 18 | | 桜口5まちづくり協議会 | 原田　定男 | 6月18日 | | | |
| | | 六甲道駅南地区まちづくり連合協議会 | | 7月9日 | | | 4協議会の役員による連合組織 |
| 19 | 六甲道駅南地区 | 桜口・備後3丁目まちづくり協議会 | 吉田　俊明 | 11月23日 | 重点復興 | 住市総 | |
| 20 | | 南八幡復興委員会 | 阪本　正彦 | 4月17日 | | | |
| 21 | 新在家南地区 | 新在家地区まちづくり委員会○ | 見掛　武 | 91年 | 重点復興 | 密集事業 | 96年3月、まちづくり協定案を検討 |

■神戸市灘区

| | 地区名 | 組織の名称 | 代表者 | 発足 | 位置づけ | 事業手法 | 活動の概要 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 21 | 六甲道駅北 | 神前町まちづくり協議会 | 吉田　正一 | 96年1月28日 | 重点復興 | | |
| 22 | 水道筋地区 | 灘中央地区まちづくり協議会 | 三浦利夫 | 95年11月21日 | 復興促進 | 密集事業 | 水道筋商店街と住宅街が共同で商業活性化、住宅再建に取り組む |
| 23 | 味泥地区 | 味泥下町活性化委員会 | 松阪太賀志 | 93年 | 重点復興 | 密集事業 | いきいき下町推進協議会の支援で協調・共同住宅の再建を進める |

■神戸市中央区

| | 地区名 | 組織の名称 | 代表者 | 発足 | 位置づけ | 事業手法 | 活動の概要 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 24 | 三宮・元町地区 | 旧居留地連絡協議会 | 野澤太一郎 | 81年 | 重点復興 | 景観形成地区計画 | 95年12月、復興計画を作成 |
| 25 | | 神戸南京町景観形成協議会 | 坂東　隆 | 90年 | | 景観形成 | |
| 26 | | みなと元町タウン協議会 | 関一雄 | 91年 | | | |
| 27 | | 三宮町復興まちづくり協議会 | | | | | |
| 28 | | 三宮町3丁目まちづくり協議会 | | | | | |
| 29 | 北野・山本地区 | 北野・山本地区をまもりそだてる会 | 浅木　隆子 | 81年 | 復興促進 | 景観形成伝建地区 | 異人館修復基金運動を展開 |
| 30 | 山手地区 | 中山手3丁目地区復興検討会 | 下浦　康司 | 95年8月26日 | | | 合同でミニ区画整理事業を検討 |
| 31 | | 中山手4丁目地区復興まちづくり研究会 | 水野　義男 | 4月1日 | | | |
| 32 | | トアロード地区まちづくり協議会 | 嶋田　勝次 | 96年1月17日 | | | イメージ形成や共同建て替えを研究 |

■神戸市中央区／兵庫区

| | 地区名 | 組織の名称 | 代表者 | 発足 | 位置づけ | 事業手法 | 活動の概要 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 33 | 新開地地区 | 新開地周辺地区まちづくり協議会○ | 三笠　友三 | 84年 | 重点復興 | 住市総再開発 | |
| 34 | 東川崎地区 | 西出・東出・東川崎地区まちづくり協議会○ | 後藤　実 | 85年 | | | |

■神戸市兵庫区

| | 地区名 | 組織の名称 | 代表者 | 発足 | 位置づけ | 事業手法 | 活動の概要 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 35 | 湊川地区 | 湊川町１～４丁目まちづくり協議会 | 篠原　元吉 | 95年4月22日 | 96年に重点復興に指定 | | 民間区画整理を計画 |
| 36 | | 湊菊10丁目復興協議会 | | 95年8月 | 復興促進 | | |
| 37 | | 湊川町10丁目西部自治会 | | | | | |
| 38 | 松本地区 | 松本地区まちづくり協議会 | 中島　克元 | 95年5月7日 | 重点復興 | 区画整理住市総 | 95年12月10日、まちづくり提案その１を決定。３月22日、事業計画案承認 |
| 39 | 上沢地区 | 上沢地区まちづくり連絡協議会 | 植田　禎二 | | | 区画整理 | 従前から区画整理事業を実施中 |
| 40 | 浜山地区 | 浜山地区まちづくり協議会○ | 今津　成生 | 89年 | 重点復興 | 区画整理密集事業 | 地下鉄新設などに関連して事業実施 |
| 41 | 和田岬地区 | 和田岬まちづくり協議会 | 坂口　俊夫 | 85年 | | | |

■神戸市長田区／須磨区

| | 地区名 | 組織の名称 | 代表者 | 発足 | 位置づけ | 事業手法 | 活動の概要 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 42 | 丸山地区 | 丸山をすみたくなるまちにする会○ | | 70年 | | | |
| 43 | 長田・大開駅地区 | 長田東部地区まちづくり協議会 | 柳　輝美 | 95年5月27日 | 重点復興 | 密集事業 | ７月29日にまちづくり中間素案を発表。10月21日、共同協調再建を打ち出す |
| 44 | 御菅地区 | 御菅３・４丁目復興対策協議会 | 合田千太郎 | 95年6月18日 | 重点復興 | 区画整理 | 554世帯の９割が倒壊焼失。96年３月、将来像を発表後、区画整理反対が高まり活動休止。 |
| 45 | | 御蔵５・６丁目町づくり協議会 | 白崎　弘二 | 95年4月23日 | | | 331世帯の７割が倒壊焼失。共同再建を呼びかけている。 |
| 46 | 尻池北部地区 | 尻池北部まちづくり協議会○ | 福井　由松 | 89年 | 重点復興 | 住市総密集事業 | |
| 47 | 真野地区 | 真野まちづくり推進会○ | 岸野　賢治 | 80年 | 重点復興 | 地区計画密集事業 | |

■神戸市長田区／須磨区

| | 地区名 | 組織の名称 | 代表者 | 発足 | 位置づけ | 事業手法 | 活動の概要 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 48 | 大道地区 | 大道通まちづくり協議会 | 小倉　三郎 | 93年 | 重点復興 | 住市総 | 16街区で共同建て替えを協議。 |
| 49 | | 大道通周辺地区C南地区共同化まちづくり協議会 | | | | | |
| 50 | | 大道通周辺地区D南地区共同化まちづくり協議会 | | 95年12月24日 | | | |
| 51 | 新長田駅北地区 | 川西・大道（南）4丁目まちづくり協議会 | 生瀬　充弘 | 95年11月12日 | 重点復興 | 区画整理住市総 | 96年2月9日、まちづくり提案を合同で市に提出 |
| 52 | | 川西通5丁目・大道通5丁目まちづくり協議会 | 小山　隆司 | 95年10月1日 | | | |
| 53 | | 細田町4・5丁目まちづくり協議会 | 野村　勝 | 95年6月11日 | | | |
| 54 | | かぐら復興協議会 | 南　研泰 | 5月13日 | | | |
| 55 | | 神楽町4丁目まちづくり協議会 | 野田　守功 | 7月1日 | | | |
| 56 | | 神楽町5・6丁目まちづくり協議会 | 中島　利夫 | 95年10月29日 | | | |
| 57 | | 御屋敷通1丁目まちづくり協議会 | 松浦　太一 | 95年9月3日 | | | |
| 58 | | 御屋敷通2丁目まちづくり協議会 | 東田　昭二 | 11月12日 | | | |
| 59 | | 御屋敷通4丁目まちづくり協議会 | 花田　正人 | 11月12日 | | | 96年2月9日まちづくり案を市に提出 |
| 60 | | 御屋敷通5丁目まちづくり協議会 | 浜谷　由一 | 7月8日 | | | 96年12月27日まちづくり案を市に提出 |
| 61 | | 御屋敷通6丁目まちづくり協議会 | 大橋　司朗 | 4月23日 | | | |
| 62 | | 水笠通1丁目まちづくり協議会 | 渡辺　定雄 | 2月24日 | | | |
| 63 | | 水二まちづくり協議会 | 平野　和美 | 11月26日 | | | |
| 64 | | 水笠通3丁目まちづくり協議会 | 松本　恒司 | 7月23日 | | | 12月25日、1haの水笠公園などの案を市に提出 |
| 65 | | 水四まちづくり協議会 | 漆原　茂 | 5月9日 | | | 北地区初の協議会。12月10日、まちづくり案提出 |

| | 地区名 | 組織の名称 | 代表者 | 発足 | 位置づけ | 事業手法 | 活動の概要 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 66 | 新長田駅北地区 | 水5まちづくり協議会 | 横田　強 | 6月15日 | 重点復興 | 区画整理住市総 | 12月19日、まちづくり案を市に提出 |
| 67 | | 水笠通6丁目まちづくり協議会 | 山本　隆司 | 6月4日 | | | 12月27日、まちづくり案を市に提出 |
| 68 | | 松一まちづくり協議会 | 岸　能旦 | 11月23日 | | | 96年4月16日、まちづくり提案を市に提出 |
| 69 | | 松野通2丁目まちづくり協議会 | | | | | |
| 70 | | 松野通3丁目まちづくり協議会 | 田中　勉 | 96年1月13日 | | | |
| 71 | | 松野通4丁目まちづくり協議会 | 佐竹　主税 | 95年12月25日 | | | |
| — | | 新長田駅北地区まちづくり連合協議会 | 吉田嘉明 | 96年6月22日 | | | 新長田駅北21協議会の代表者による連合組織 |
| — | | 神戸シューズ復興協議会 | 南　信吉 | | | | ケミカル工場街の復興を課題にしている |
| 72 | 新長田駅南地区 | 新長田駅南大若復興協議会 | 稲垣　芳雄 | 95年3月24日 | 重点復興 | 再開発 | |
| 73 | | 新長田駅前地区復興まちづくり協議会 | 伊丹　一雄 | 7月13日 | | | |
| 74 | | 日吉2丁目まちづくり準備会 | | | | | |
| 75 | | 久二塚地区復興まちづくり協議会 | 稲岡　貞治 | 2月15日 | | | |
| 76 | | 久二塚6まちづくり協議会 | 松平奈良男 | 9月3日 | | | |
| 77 | | 西の副都心まちづくり協議会○ | 友光喜代子 | 84年 | | 密集事業住市総 | |
| 78 | | 駒が林まちづくり協議会 | 中本　正 | 91年 | | | |
| 79 | | 大橋7まちづくり協議会勉強会 | | | 復興促進 | | |
| 80 | | 腕塚町10丁目周辺地区まちづくり推進協議会 | 山下　仁美 | 95年4月12日 | | | 「白地」地区で共同・協調再建に努めている。ニュース「鉄腕ATOM」を発行 |

| | 地区名 | 組織の名称 | 代表者 | 発足 | 位置づけ | 事業手法 | 活動の概要 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 81 | 野田北部地区 | 野田北部まちづくり協議会 | 浅山　三郎 | 93年 | 重点復興 | 区画整理<br>住市総 | 95年11月30日に市第1号の事業計画を決定 |
| 82 | | 鷹取東復興まちづくり協議会 | 小林伊三郎 | 7月2日 | | | 野田北部とともに鷹取東1地区として活動 |
| 83 | | 戸崎通3丁目まちづくり協議会 | 田口　恵三 | 10月22日 | | | 11月5日、まちづくりイメージ図を作成 |
| 84 | 鷹取東地区（長田区） | 西代通4丁目まちづくり協議会 | 佐々木昭雄 | | | | |
| 85 | | 大田町1丁目まちづくり協議会 | 宮元　誠次 | 12月10日 | | | |
| 86 | | 寺田1・2丁目まちづくり協議会 | 平井　正二 | 9月24日 | | | |
| 87 | 鷹取東地区（須磨区） | 大池町1・2丁目まちづくり協議会 | 鍋山　嘉次 | 10月1日 | 重点復興 | 区画整理<br>住市総 | |
| 88 | | 千歳町1・2丁目まちづくり協議会 | 出口　敬三 | 8月27日 | | | |
| 89 | | 常盤町1・2丁目まちづくり協議会 | 東　朝彦 | 7月30日 | | | |
| 90 | | 千歳・常盤町3丁目まちづくり協議会 | 西岡　功兆 | 9月3日 | | | |
| 91 | | 千歳町・常盤町4丁目合同まちづくり協議会 | 西原基一郎 | 9月15日 | | | 千歳町4丁目は7月9日に発足。常盤町4丁目と合同 |
| | | 千歳地区連合まちづくり協議会 | 鍋山　嘉次 | 12月19日 | | | 寺田、大池、千歳、常盤の6協議会の連合 |
| 92 | 西須磨地区 | 西須磨まちづくり会議 | 岡本　碵也 | 2月11日 | | 街路事業 | 幅員50m都市計画道路事業着工に反対し、8647人の署名を集めた |
| 93 | 北須磨地区 | 北須磨まちづくり推進会○ | 石井　一一 | 85年 | | | |

第九章

# 都市インフラ

# 第一節　生活インフラ

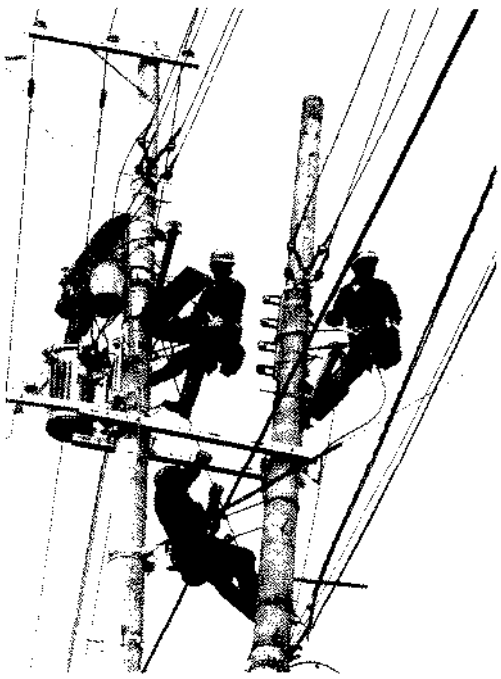
一般の住民にとって電気・ガス・水道など、いわゆるライフラインの壊滅ほど生活に影響したものはなかった。光と火の気を失い、水の手を切られ、そして通勤・通学・買物の足を奪われ、あらゆる都市活動が長期間、停止させられたのである。多数の死傷者や建造物の被害とともに、阪神大震災の災害を特徴づけたものが、このライフラインの壊滅であった。そして、緊急対応や復旧過程、防災対策などに多くの問題点をクローズアップさせた。

## 1．電気

### 【260万戸が停電】

関西電力は、近畿一円約2,000万人に電力の供給を行なっており、約３万MWの供給力を持っている電力会社である。阪神大震災による被災はすべて関西電力の管轄内で起きた。１月17日の地震発生により、関西電力の21ヵ所（64ユニット）の火力発電所のうち、10ヵ所（20ユニット）が損傷を受けた。幸いなことに原子力発電所、水力発電所に被害はなかった。地震発生の直前、管内の発電所では原子力８、火力24ユニットが運転中で、11ユニットが運転準備中であった。

地震が発生するや、姫路から大阪湾岸にかけて運転中だった８ユニット、起動中の４ユニット計12ユニットが自動停止し、その他の発電所にも被害が出た。このため、淡路島から神戸市南部を経て大阪市北部までの260万戸が停電した。運転を中断した発電所のうち、姫路第２発電所１、３、５号機と高砂発電所２号機の４ユニットは、主要設備に被害がなく、その日のうちに運転を再開した。主要設備に損傷を受けたのは、大阪、堺港、三宝、姫路第２発電所２号機などの８ユニットであった。



傾いた電柱の付け替え工事＝２月20日、神戸市兵庫区

**【東灘ガスタービン発電所が最大の被害】**

最大の損傷を受けたのは、震源地に近い東灘ガスタービン発電所と尼崎の2発電所である。給電停止中だった東灘ガスタービン発電所は、神戸市東灘区の埋立地に立地しているため、強い震動や液状化現象にまともに襲われた。発電所の護岸継ぎ目に最大60cmのズ

（表1－1）「地震により運転に影響を受けた火力発電設備」　阪神・淡路大震災復旧記録　関西電力株式会社

| 区分 | 発電所 | ユニット | 稼動状態 | | 被害の状況 | 事故発生の日時 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 地震前 | 地震後 | | |
| 主要電気工作物が被害を受けたもの | 東灘ガスタービン | 1 | 待機中（給電停止） | 同左 | ○1，2号空気圧縮機吸気ダクトエキスパンション損傷<br>・燃料タンク基礎杭露出および機器基礎不等沈下<br>・建物不等沈下、護岸損傷および構内地盤陥没、亀裂 | H7．1．17 05：46 |
| | | 2 | | | | |
| | 大阪 | 1 | 起動中（昇速前） | BCP差圧低自動停止 | ○ボイラークーリングスペーサ管（2次SH）損傷<br>・ボイラー側壁管変形およびボイラー振れ止め装置変形 | 〃 ＊(05：56) |
| | | 3 | 運転中 | 軸振動大自動停止 | ○ボイラークーリングスペーサ管（2次SH）損傷<br>・ボイラー側壁管、中間隔壁管変形およびボイラー振れ止め装置変形 | 〃 ＊(05：47) |
| | | 4 | 起動中（昇速中） | 〃 | ○ボイラークーリングスペーサ管（1次SH・RHおよび2次SH）損傷<br>・ボイラー側壁管、中間隔壁管変形およびボイラー振れ止め装置変形 | 〃 ＊(05：47) |
| | 堺港 | 2 | 運転中 | 全火災そう失自動停止 | ○ボイラー節炭器入口管寄ドレン管損傷<br>・ボイラークーリングスペーサ管（1次SH、2次SH、RH）変形 | 〃 ＊(05：50) |
| | 三宝 | 1 | 起動中（昇速中） | 軸振動大　自動停止 | ○ボイラー節炭器管損傷<br>・ボイラークーリングスペーサ管（1次SH）および振れ止め装置変形 | 〃 ＊(05：47) |
| | 姫路第二 | 2 | 運転中 | 〃 | ○ボイラー過熱器安全弁シートもれ<br>・主蒸気管防振器変形 | 〃 ＊(05：47) |
| 主要電気工作物以外の設備が被害を受けたもの | 尼崎東 | 1 | 起動中（昇速前） | 〃 | ・ボイラー振れ止め装置および主蒸気管、降水管防振器損傷<br>・ボイラーブロー排水側溝損傷、放水路（カルバート部）継ぎ目損傷 | 〃 ＊(05：47) |
| | | 2 | 試運転中（定検中） | 〃 | ・ボイラー振れ止め装置および主蒸気管、降水管防振器損傷<br>・ボイラーブロー排水側溝損傷、放水路（カルバート部）継ぎ目損傷 | 〃 ＊(05：47) |

（表1―2）「地震により運転に影響を受けた火力発電設備」　阪神・淡路大震災復旧記録　関西電力株式会社

| 区分 | 発電所 | ユニット | 稼動状態 | | 被害の状況 | 事故発生の日時 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 地震前 | 地震後 | | |
| 主要電気工作物以外の設備が被害を受けたもの | 尼崎第三 | 1 | 長期休転中 | 同左 | ・ボイラー振れ止め装置および主蒸気管、再熱蒸気管防振器損傷<br>・ボイラー鉄骨（ブレース部）変形 | H7．1．17<br>＊(05：47) |
| | | 2 | | | ・ボイラー振れ止め装置損傷<br>・ボイラー鉄骨（ブレース部）変形 | 〃 |
| | | 3 | | | ・ボイラー振れ止め装置および主蒸気管防振器損傷<br>・ボイラー鉄骨（ブレース部）変形 | 〃 |
| | 春日出 | 1 | 長期休転中 | 同左 | ・ボイラー過熱器管付着金物脱落<br>・主蒸気管、主給水管防振器損傷 | 〃 |
| | | 2 | | | ・ボイラー過熱器連絡管防振器損傷 | 〃 |
| 主要電気工作物が軽微な被害を受けたもの | 南港 | 1 | 試運転中（定検中） | 同左 | ・ボイラークーリングスペーサ管（2次SH、3次SH、2次RH）変形<br>・主蒸気管、低温再熱蒸気管防振器変形 | 〃 |
| | 大阪 | 2 | 開放点検中（定検中） | 同左 | ・ボイラークーリングスペーサ管（1次SH・RHおよび2次SH）変形<br>・ボイラー側壁管・中間隔壁管変形およびボイラー振れ止め装置変形 | 〃 |
| | 堺港 | 1 | 運転中 | 同左 | ・ボイラークーリングスペーサ管（1次SH、2次SH、RH）変形 | 〃 |
| | | 4 | 起動中（昇速前） | 同左 | ・ボイラークーリングスペーサ管（1次SH、2次SH、RH）変形 | 〃 |
| | | 7 | 運転中 | 同左 | ・ボイラークーリングスペーサ管（1次SH、2次SH、RH）変形 | 〃 |
| その他 | 高砂 | － | | | ・構内道路他　亀裂 | 〃 |

＊（　）内は「タービン軸振動大」等により自動停止した時刻を示す。

レや開口が生じ、構内道路や地盤には陥没、亀裂が入ったほか、地盤沈下によって貯油タンクの基礎杭が最大60cmも露出した。

自動停止した尼崎東発電所や、長期停止中だった尼崎第3発電所も構内地盤の陥没やボイラー、蒸気配管の振れ止め装置の損傷などの被害を受けたが、中でも尼崎東発電所は、市内の水道配管の損傷により発電用水が確保できなくなり、脱硫装置の停止と燃料の切り替えが必要になった。姫路第2発電所の2号機、大阪発電所1、3、4号機、堺発電所2号機、三宝発電所1号機も、ボイラーチューブなど主要電気工作物に損傷を受け、春日出

（表２）「発電支障を生じた発電設備」阪神・淡路大震災復旧記録　関西電力株式会社

| 区分 | 発電所 | ユニット | 稼動状況 | | 被害の状況 | 事故発生の日時 | 復旧（または並列）日時 | 発電支障電力 | 発電支障時間 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 地震前 | 地震後 | | | | | |
| 電気工作物に被害のないもの | 姫路第二 | 1 | 運転中 | 軸振動大自動休止 | ――― | H7.1.17 05:47 | H7.1.17 13:36 | 230MW | 7時間49分 |
| | | 3 | 〃 | 〃 | ――― | 〃 | 〃 08:24 | 300MW | 2時間37分 |
| | | 5 | 〃 | 〃 | ――― | 〃 | 〃 09:53 | 570MW | 4時間06分 |
| | 高砂 | 2 | 運転中（並列直後） | 〃 | ――― | 〃 | 〃 08:46 | 25MW | 2時間59分 |
| 電気工作物に被害を受けたもの | 姫路第二 | 2 | 運転中 | 〃 | ボイラー過熱器安全弁シートもれ　他 | 〃 | H7.1.18 07:30 | 310MW | 25時間43分 |
| | 堺港 | 2 | 〃 | 全火災喪失自動停止 | ボイラー節炭器入口管寄ドレン管損傷　他 | 〃 05:50 | H7.1.20 05:35 | 235MW | 71時間45分 |
| | 大阪 | 1 | 起動中（昇速前） | BCP差圧低自動停止 | ボイラークリーンスペーサ管損傷　他 | 〃 05:56 | H7.1.23 06:05 | 0 MW | ―― （144時間09分） |
| | | 3 | 運転中 | 軸振動大自動停止 | 同上 | 〃 05:47 | H7.1.27 17:10 | 55MW | 251時間23分 |
| | | 4 | 起動中（昇速中） | 〃 | 同上 | 〃 | H7.1.22 05:36 | 0 MW | ―― （119時間49分） |
| | 三宝 | 1 | 〃 | 〃（注） | ボイラー節炭器管損傷　他 | 〃 | H7.1.23 06:15 | 0 MW | ―― （144時間28分） |
| | 尼崎 | 1 | 起動中（昇速前） | 〃 | ボイラーブロー排水側溝損傷他 | 〃 | H7.1.19 12:00 | 35MW | ―― （54時間13分） |
| | | 2 | 試運転中（定検中） | 〃 | 同上 | 〃 | H7.1.18 08:30 | （35MW） | ―― （26時間43分） |

（注）昇速前であるがタービン保安装置が使用中であり、「軸振動大」で自動停止したもの。

発電所１、２号機の７ユニットもボイラー振れ止め装置などが傷み、南港、堺港、大阪の各発電所ではボイラーチューブに変形を生じた。

861ある変電所のうち、50変電所の設備に被害が出た。変圧器など主要機器に大きな損傷を受けたのは伊丹、新神戸、神戸、西神戸の４ヵ所の275kV変電所と、葺合など13ヵ所の77kV変電所であった。被害は変圧器の基礎アンカーボルト破断による本体の滑動、高電圧導体の絶縁・支持装置の破損などで、変圧器23台、遮断機９台などの変電設備に損害が出た。変電所建物は倒壊こそしなかったが、構内地盤の地割れや法面陥没、道路舗装クラックなど所内土木設備が各地で壊れた。

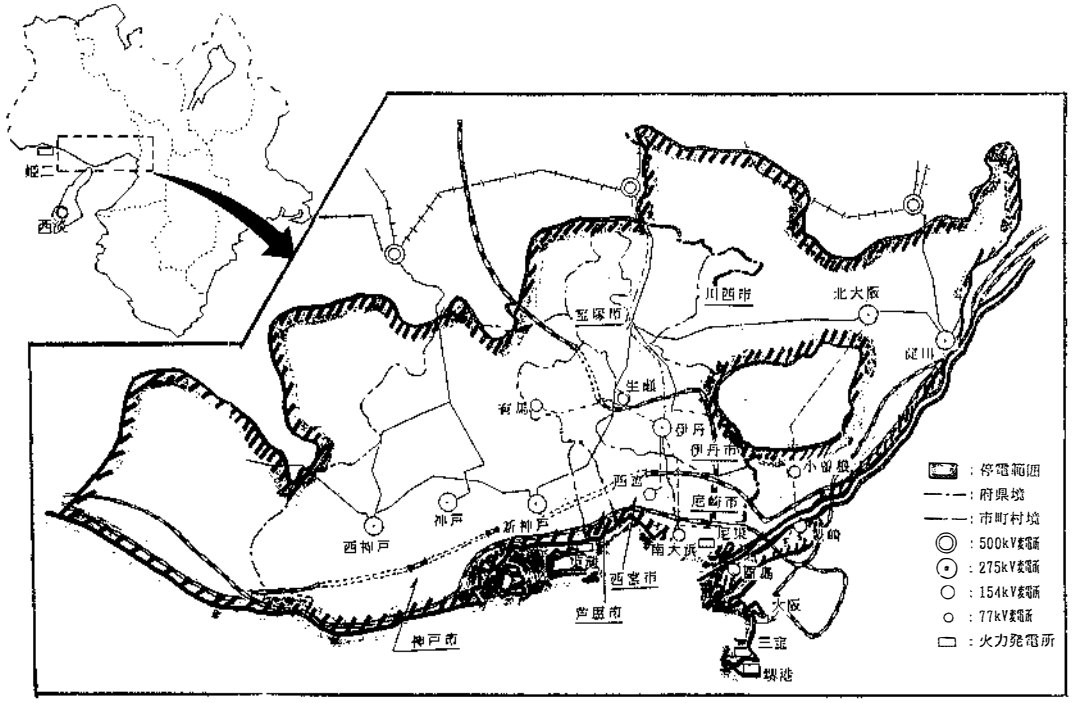
震度７の地域にある29の変電所のうち48%にあたる14ヵ所で被害を受けたが、そのすべては1974年以前に建設されたもので、75年以降に建設された７ヵ所の変電所に被害はまったくなかった。（注１）

**【神戸支店管内は被害率31％だった】**

送電施設では、架空送電線の総線路数1,065線路のうち、23線路が被害を受け、鉄塔も淡路島で５、神戸・伊丹で13基の被害、電線断線が３径間、碍子損傷が３基あった。地中送電線では総線路数1,217線路のうち、102線路が被害を受け、マンホール、管路、ケーブルなどにも損傷があった。

配電設備では、6,000Vの高圧配電線総回線数12,109回線のうち、649回線に被害が出た。特に神戸支店管内は、1,795回線中551回線が断線の状態で、被害率は31%に達し、三宮営業所管内に至っては被害率は100%という惨状であった。このうち架空配電設備は、電柱

（図１）「地震発生直後の停電範囲」阪神大震災記録　関西電力株式会社



の折損、倒壊、焼失などが11,289基、電線の断線、焼失など7,760径間、変圧器の破損、焼失などに5,346台の被害が出た。電柱の被害は、地震の振動によるヒビ割れや液状化による傾斜もあったが、家屋の倒壊、電線への家屋・煙突の寄り掛かり、倒壊家屋の引込線に電柱が引きずられたなど、原因の大半は家屋等の倒壊に巻き込まれたケースであった。

震災は神戸、芦屋、西宮を激震地としたから、地中配電設備の被害も神戸支店管内の三宮、兵庫、西宮の3営業所に集中した。3営業所のケーブル施設数12,716条のうち1,913条、3,936径間の管路中437径間、2,683ヵ所のマンホール・ハンドホールで294ヵ所の異常が確認された。「損傷のケーブルの約66%が家屋倒壊等による電柱の損壊、お客さま設備の損壊に起因するものであり、当社の設備そのものに起因して送電不能となったケーブル被害は少ない」と報告（注2）されている。

阪神間の電力は六甲山の背後にある変電所から供給されているから、500kVの基幹系統では、ほとんど影響はなかった。しかし275kV以下の送電・変電系統が随所で送電不能になり、供給に支障を生じた変電所数は861ヵ所中50ヵ所に及んだ。この結果、明石市から京都府南西部までの広範囲が停電となり、最大停電件数は約260万戸に達し、初期被害はガス・水道よりも大規模であった。

関西電力は、初め上位の変電所から復旧を開始する方針だったが、調査の結果、275kV変電所の被害が大きいことが分かったため、77kV系統の健全な系統から復旧する方向に変更、2時間後に停電戸数は神戸、西宮市などの100万戸に減少した。需要の少ない時間帯であったこと、送電可能な箇所から復旧したこと、被害の影響で負荷自体が減少していたことに加え、一時停止していた火力発電所4ユニットが、その日のうちに運転を再開できたこと―などが大きな要因であった。

**【5日以内に重要施設に送電を】**

電力は人命救助や医療、防災活動に欠かせぬものであるが、被災地の社会不安緩和のためにも復旧は一刻を争った。関西電力本店では、午前7時30分に副社長を本部長とする非常災害対策本部が設置され、設備復旧、総務、広報など7班が設備被害情報の収集、復旧方針の検討、要員や資・機材の動員・調達、協力会社やメーカーへの動員要請、他電力会社への応援要請、支援物資の調達・輸送などの分担が決まった。被災地の中心で復旧活動の指揮を執る神戸支店の対策本部も午前7時につくられ、各営業所に対策支部が置かれ、設備復旧と顧客対応に当たった。同支店管内の事業所に勤務する社員のうち約75%が本来の勤務地か、最寄りの事業所に出社した。

技術系復旧要員が17日中に神戸支店以外からも投入され、全国の電力会社、協力会社からの支援もあって、その数はピーク時には6,000人を超えた。その日午後には本店と神戸支店の対策本部がテレビ電話で結ばれた。関西電力は「5日以内に被災地全域の重要施設及び生活用電力への応急送電を完了する」という復旧目標を立て、方針も決まった。病院、

避難所、役所など重要施設への緊急送電、被災者の生活用電力の応急送電を最優先すること、応急送電に必要な工事量は最小限とし、要員・工事車両の投入は最大限にすること―などであった。

給電状況は、原子力発電所が無事であったこと、その日のうちに姫路方面の火力発電所４ユニットが復帰したこと、揚水式発電所を運転したこと、地震により電力需要そのものが減少したこと、さらに残りの火力発電所の復旧が順次進んだことなどから、18日以降の供給力に問題はなかった。変電所の復旧も、隣接変圧器や他の系統に切り替えることで救済措置が取られたが、葺合変電所だけは、大阪、姫路から移動用変圧器３台を搬入して応急復旧。すべての変電所の送電体制が整ったのは、18日午前８時であった。この時点での停電戸数は約40万戸までに減り、地震発生直後の停電戸数の約85％が回復した。

**【大動員で家庭に明かりを】**

いよいよ残されているのは、変電所から需要者までを結ぶ配電設備の復旧である。復旧作業には関西電力はもちろん、他電力会社、協力会社の応援を合わせ、ピーク時の21日には4,700人の要員、2,000台を超える復旧用車両が投入された。17日深夜から早朝にかけ、東北、中部、北陸、中国、四国、九州の各電力会社から発電機車52台とその要員が到着、関西電力の８台と合わせ、もっとも被害の大きかった三宮、兵庫、西宮の３営業所管内に配置され、防災拠点である警察署、消防署、病院、避難所になった学校、公民館など56ヵ所の施設への緊急送電に当たった。

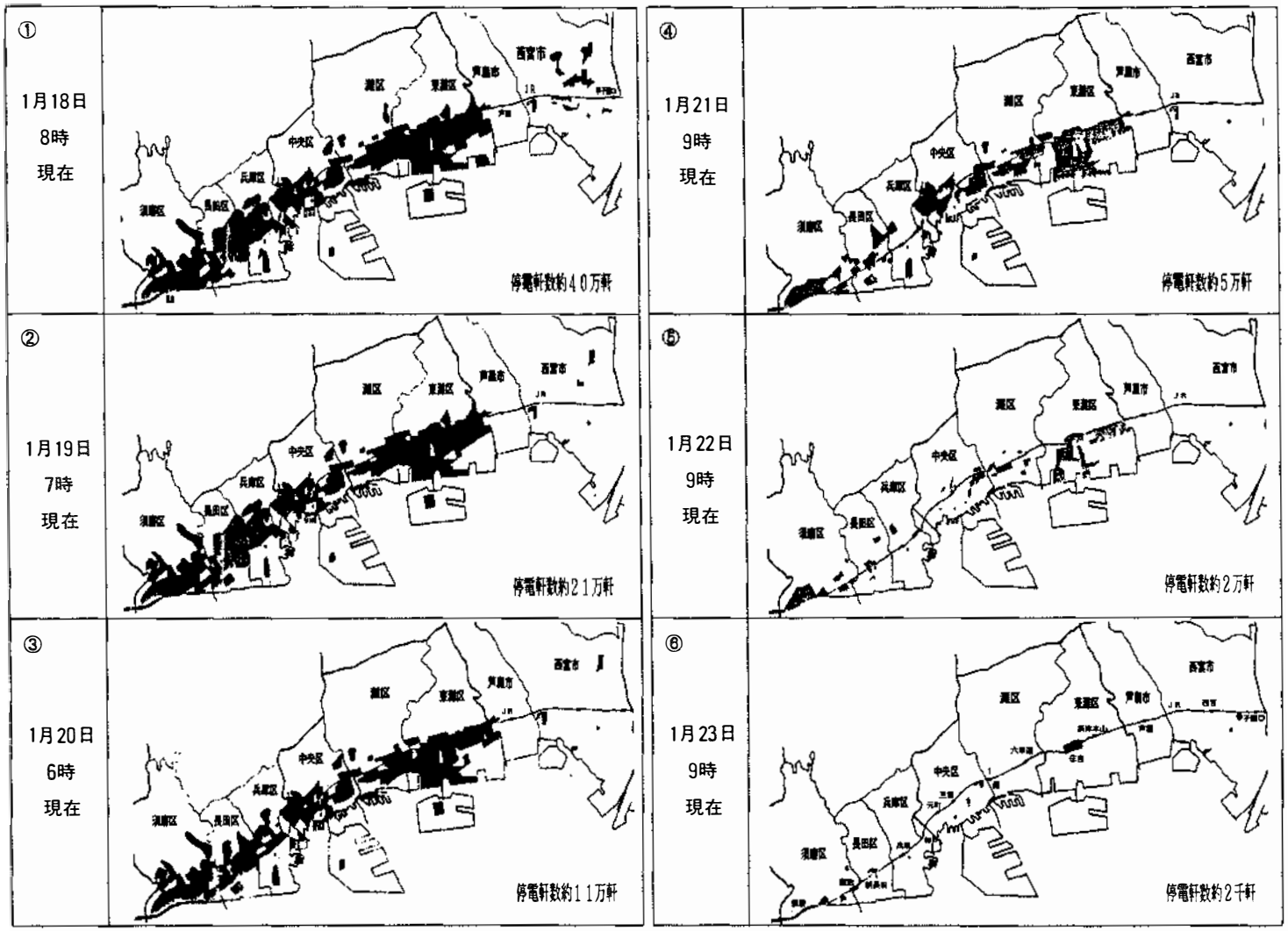
復旧は昼夜を徹して行なわれたが、余震が続く中での高所作業など環境は苛酷で、加えて倒壊家屋や交通渋滞が作業車の進路を阻み難航した。損壊設備を切り離し、故障のない設備から送電を再開して行ったほか、バイパスケーブルなどを利用して仮の供給ルートをつくる方法などが採用された。利用可能な電線は出来る限り活用し、折れた電柱は根元を取り除くか、鋼管などで補強して再利用するなど、臨機応変な措置を行なった。倒壊した家屋の引込線や電力量計端子は切り離し、それ以外の家屋は、安全を確認しながら順次、送電を再開していった。

18日、停電は神戸、芦屋、西宮、宝塚の４市の20万戸に、19日には神戸、西宮、宝塚の３市の11万戸に減ったが、最大の被災地神戸市の長田、中央区では全世帯の停電が続いていた。しかし20日には神戸市の東灘、灘、中央、兵庫、長田、須磨区の一部と宝塚市北部、西宮市南部の４万戸になり、22日に西宮、宝塚市全域がほぼ復旧し、神戸市の３万戸を残すのみになった。そして、損壊や留守などで送電を留保した家屋を除き、応急送電が完了したのは、６日後の23日午後３時であった。

**【立ち直りは早かったが】**

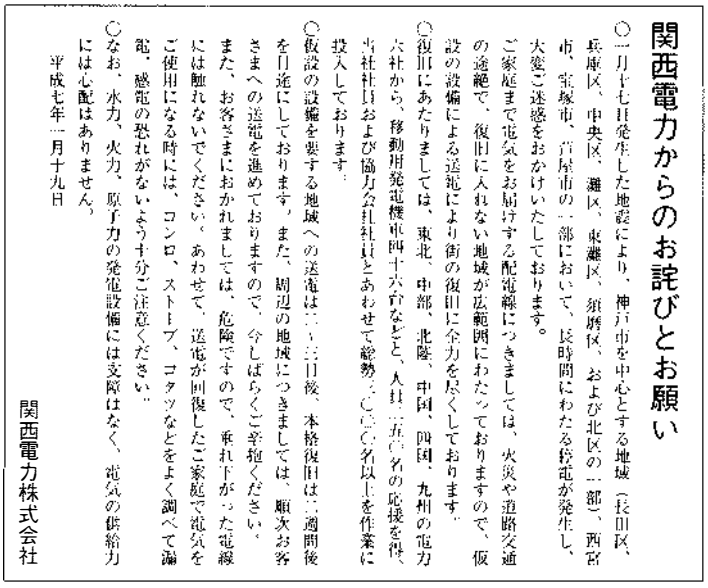
被災地の電気の立ち直りは迅速であった。しかし、その陰で関西電力は、一刻も早い供

（図２）「供給支障エリアの時間推移」阪神・淡路大震災復旧記録　関西電力株式会社



（図３）「関西電力からのお詫びとお願い」阪神・淡路大震災復旧記録　関西電力株式会社

朝刊／五大紙＋神戸新聞　毎日・日経・神戸は統合版
朝日・読売・産経はセット版　１月19日　掲載



関西電力からのお詫びとお願い

○一月十七日発生した地震により、神戸市を中心とする地域（長田区、兵庫区、中央区、灘区、東灘区、須磨区、および北区の一部）、西宮市、宝塚市、芦屋市の一部において、長時間にわたる停電が発生し、大変ご迷惑をおかけいたしております。
ご家庭まで電気をお届けする配電線につきましては、火災や道路交通の途絶で、復旧に入れない地域が広範囲にわたっておりますので、仮設の設備による送電により街の復旧に全力を尽くしております。
○復旧にあたりましては、東北、中部、北陸、中国、四国、九州の電力六社から、移動用発電機車四十六台などと、人員二千五百名の応援を得、当社社員および協力会社社員とあわせて総勢三〇〇〇名以上を作業に投入しております。
○仮設の設備を要する地域への送電は二～三日後、本格復旧は二週間後を目途にしております。また、周辺の地域につきましては、順次お客さまへの送電を進めておりますので、今しばらくご辛抱ください。
また、お客さまにおかれましては、危険ですので、垂れ下がった電線には触れないでください。あわせて、送電が回復したご家庭で電気をご使用になる時には、コンロ、ストーブ、コタツなどをよく調べて漏電、感電の恐れがないよう十分ご注意ください。
○なお、水力、火力、原子力の発電設備には支障はなく、電気の供給力には心配はありません。

平成七年一月十九日

関西電力株式会社

給を求める被災者の要望と、安全性との間で一斉送電の決断に悩んだ。地震によって配線が傷んだ電気器具などに通電すると、抵抗熱が発生して「火災につながる恐れがある。通電前に利用者に通告することが前提なのだが、避難してほとんどが空き家という状態の中で、どこまで徹底出来るか―」という問題である。出火原因が通電火災と思われるケースが神戸市消防局の資料に報告されており、二次火災の防止も今後の課題になった。

電力の回復が迅速であったのは

①宮城県沖地震の教訓などで設備の耐震化が進んでいた

②地下埋設設備が少なく被害発見と修理が容易であった

③仮配電線の架設による応急配電が可能であった

―ことなどだが、何より停電は都市機能を完全に喪失させることを教えた。重要施設の停電対策である蓄電池や自家発電機は長時間停電に耐えられず、装置そのものが破損したケースも多い。神戸市内のＮＴＴ８局の交換所では、バッテリーの倒壊や過放電などで30時間の通信機能麻痺の原因となった。

被災地の病院では、自家発電が断水による潤滑油の冷却水が得られず有効に作動しなかったし、高層マンションでは高架水槽へのポンプアップが不能となった上に、エレベーターの不通から、重いポリタンク入りの水を持って階段を運ぶという難行も発生した。また神戸市内には、地中線のケーブルを納める約1,000kmの管路が走っているが、そのうち

半分が損傷していると見られ、その対応も問題と言われる。秋山喜久・関西電力社長は震災後の23日に開いた記者会見で「架空線で応急送電したことが早期復興に役立った。これまで地下は安全と言われたが、今度の地震では地下鉄などの被害も大きかったところから、地中線の復旧だったら２、３ヵ月かかったかも知れない」と述べ、「今後の都市づくりでは壊れない施設づくりだけでなく、壊れた時の対応を念頭に置く必要がある」と述べ、兵庫県、神戸市などの復興計画の中で電線地中化の長所短所を見直す意向を示した。

（注１）『阪神・淡路大震災誌』ライフライン　高田圭郎、上野淳・朝日新聞社編　1996年２月
（注２）『阪神・淡路大震災復旧記録』関西電力株式会社　1995年６月

## ２．ガス

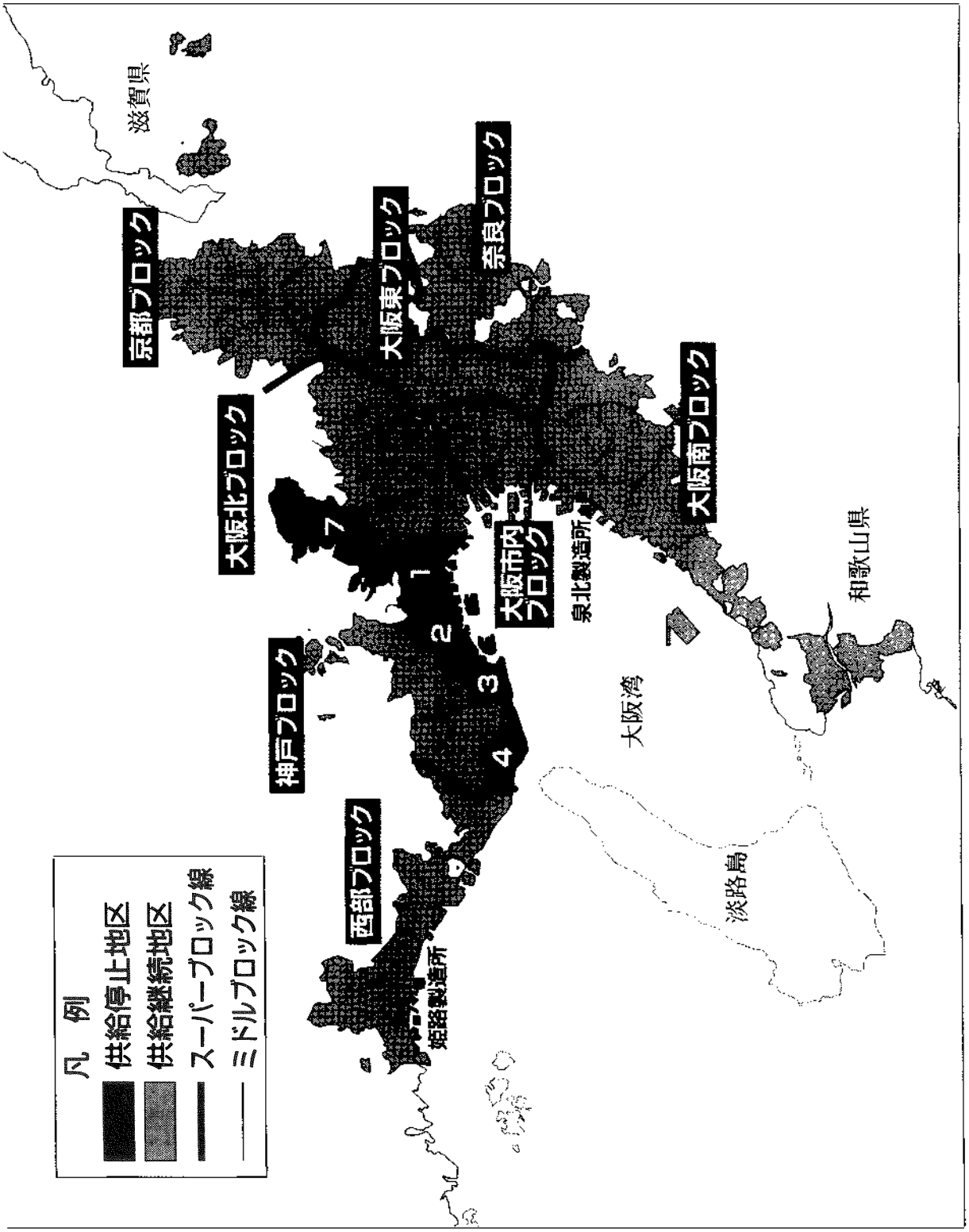
**【供給停止の断が下った】**

阪神大震災はガス事業にも、かつてない規模の被害をもたらした。大阪ガスでは地震発生後、ただちに本社、各地区に地震対策本部を設置し、被害状況の把握に努めた。その結果、中圧導管の一部と低圧導管網に被害が大きいことが分かった。各地からガス漏れ情報が殺到し、このままガスの供給を続けた状態での漏洩修繕は困難であること、周辺の火災発生で二次災害の恐れがあることなどから、供給停止の断が下った。ガスは、いったん供給を止めると、再送するのに数千人の人員と、数ヵ月の時間が必要になるという、大きなリスクを背負っての厳しい判断だったのである。

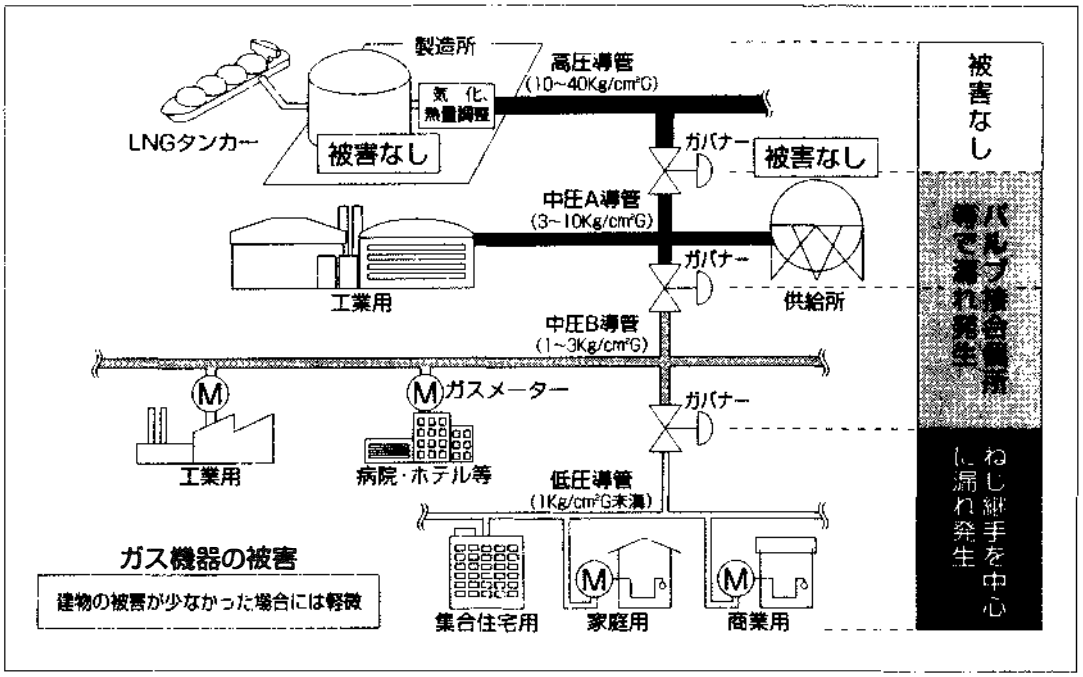
夜間も行われたガス復旧工事＝２月17日、西宮市

地震発生６時間後の午前11時50分、神戸第２ブロック（芦屋市の一部、神戸市東灘、灘、中央区の一部）、第３ブロック（神戸市兵庫、長田、中央、須磨区の一部）を、次いで午後４時30分に大阪北７ブロック（宝塚、伊丹、西宮、川西各市の一部、猪名川町、池田市木部町の一部、豊能町）、同７時30分に神戸１ブロック（宝塚、西宮、芦屋各市の一部）、同９時５分に神戸４ブロック（神戸市垂水区、西区の一部、明石市の一部）、さらに翌18日に神戸市北区の唐櫃台、有野台、東大池の３団地などでもブロックバルブが閉じられ、神戸を中心に

（図４）「供給を停止したブロック」震災被害・復旧記録　大阪ガス株式会社



（図５）「ガスの製造供給設備の被害概要」阪神・淡路大震災　神戸市の記録―1995―



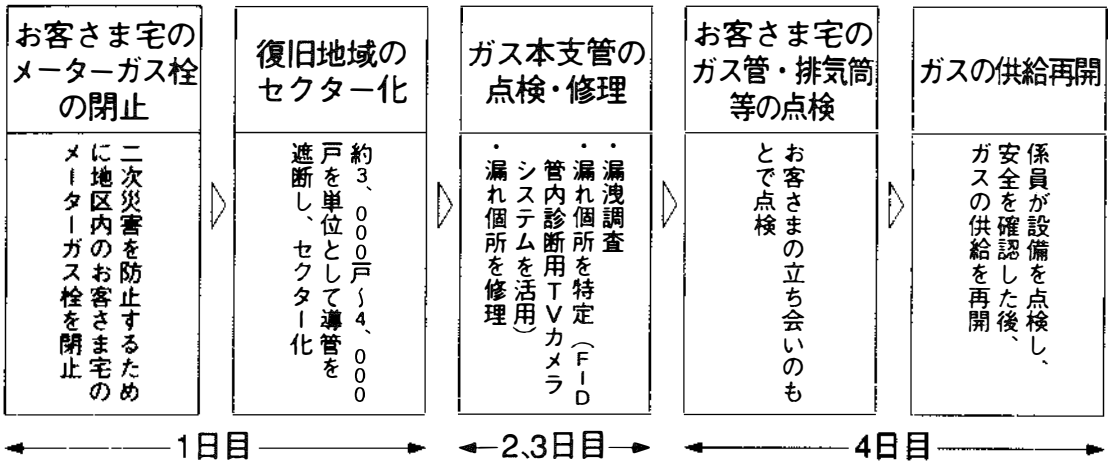

阪神間の約86万戸への供給が停止された。地震発生時の供給停止戸数としては過去最高だった昭和53年の宮城県沖地震の約16万戸を一気に抜き去り、日本のガス事業にとって初めて経験する出来事となった。

ガスの供給システムは、LNG（液化天然ガス）を気化して製造されたガスが、高圧、中圧、低圧の３つの導管を通って各家庭まで送られる。大阪ガスの泉北、姫路二つの製造所で製造されたガスは「高圧導管」を通りガバナ（減圧装置）で圧力を下げてから「中圧導管」網へ送られる。ガスは圧力の高さによって中圧Ａと中圧Ｂの二種類に分類され、いずれも各都市へのガス輸送や、大規模病院、ホテル、工場等への供給に利用されている。ガスホルダーという一日の需要、供給量を調整する設備も、この中圧に繋がっている。中圧から再びガバナを通って圧力を下げたガスが「低圧導管」網を通じ、中小規模の商工業者や一般家庭に送られるのである。

**【旧式ガス管がやられた】**

日本ガス協会は、地震発生当日、直ちに先遣隊を派遣したが、19日以降も、一般事業者からの応援隊を送り込む。最大時3,712人の派遣部隊は大阪ガスの復旧作業員約6,000人と合わせ１万人体制で復旧作業を行った。点検の結果、震源地から距離のあった製造所では主要設備に被害がなく、通常の製造・供給に入った。ガスホルダーも、震源地近くに西宮、神戸、明石、北神戸供給所があったが、いずれも損傷はなく、管内490km に渡って設置

（図６）「復旧作業の手順」阪神・淡路大震災復旧記録　大阪ガス株式会社




されている高圧導管にも被害はなかった。中圧導管網では106ヵ所にガス漏れが発生したが、大半はバルブ継手部分からの軽い漏れで、早期に復旧した。中圧ガスを使用していた宝塚市立病院、市立川西病院の供給も22日までに再開した。

被害の大半を占めたのは低圧導管であった。この導管網には、1982年に決められた「ガス導管耐震設計指針」以前の基準で、その後の新設工事では使われていないネジ継手を用いた導管が残されていたのである。これが損傷を受けた。都市ガス会社は、旧式のガス管から、継手部分に“遊び”のあるメカニカル継手や伸縮性に富むポリエチレン管への転換を進めていた。東京ガスの供給地区で旧式ガス管の占める割合は約15%。大阪ガスも計画的にポリエチレン管への転換を進めていたが、旧式ガス管が低圧管の３割を占めていた（注１）。

1994年の釧路沖地震で、ポリエチレン管にほとんど損傷がなかったのと同様に、今度の震災でも柔軟性に富み地震に強いポリエチレン管の被害は、まったくなかった。また、大規模な液状化現象が発生し、地盤が沈下したポートアイランドや六甲アイランドで、ガス配管の破損がまったくなかったのは、建物への引き込み部分に設置された耐震性のある伸縮継手が破損を防いだからである。

電気の復旧は、壊れた電柱に電線を張るなど応急措置があるが、ガスの復旧には、この応急措置がない。復旧はガスの流れに従って中圧、低圧の順で丁寧に行なわれる。中圧導管の復旧は、まず低い圧力のガスを流してガス管を点検する。異常が見つかれば修理し、段階的に圧力を上げながら点検と修理を繰り返し、最終的に通常の圧力のガスを通しても異常がないことを確認後、初めて路線を開通させる。幸い中圧導管の被害は軽く、材料の交換、管の取り替えなどで復旧した。低圧導管の復旧作業は図６のとおりである。

**【一戸一戸係員が訪ねた】**

作業は、顧客のメーターガス栓を閉め、道路に埋設されたガス本支管の修理中に、ガスが顧客の建物内に入らないようにすることから始まる。次に本支管を切断して3,000～4,000戸の復旧セクター（単位）をつくり、復旧作業地区と未復旧地区を分ける。セクターごとに本支管を検査し、漏れる箇所が発見された場合は修理を行い、管内に水や砂が入っているケースには、修繕に先立ってそれらを排出する。本支管の修理が終わると、係員が一戸一戸を訪ね、顧客の立合いのもとで建物内のガス管の漏れの有無、風呂、給湯器などの設備を検査し、異常がなければメーターガス栓を開き、ガスの供給を再開する。復旧セクターごとに、この作業手順を繰り返し復旧を進めた。供給停止した5つのブロックに、220余りのセクターが設けられた。

しかし作業は難航した。予想以上に損傷が多いため、最初のブロック分けでは損傷箇所を特定出来ず、さらにブロックを細分するためにバルブを閉める必要が出てきた。その度に、人間が2人入れるほどの深さ1mの穴を掘るのである。釧路沖地震の体験から、1セクター4～5日間で復旧は完了という想定は、ガス管内に流入した大量の水・土砂の排出にも手間取り、1セクターの復旧に1週間以上かかるケースもしばしばであった。

阪神間では六甲山系と海に挟まれた坂の多い街並みが続き、高い場所で入った水はガス管内を通って低い場所に溜まった。このため、顧客のガスメーターを外すと水が吹き出したり、1t以上の水を抜いても、まだ水が出る現場もあった。あまりの水の多さに、吸引式の水抜き機を急遽、開発して使用した。液状化現象の影響で管内を土砂が塞いでいる現場では、下水道の洗浄に使う高圧洗浄機とバキュームカーまで動員した。震災後1ヵ月半で、全地域に供給する当初予定は、導管への予想以上の水の侵入、家屋倒壊・道路の損壊や瓦礫による復旧隊の移動や道路掘削の困難、多数の路上駐車による道路掘削の遅れや交通渋滞、地中埋設導管の被害状況の把握や漏洩箇所の特定修繕に費やす多大な時間―などで遅れに遅れた。

復旧作業が長引くにつれ、大阪ガスには顧客からの復旧時期の問い合わせなどの電話が殺到し、2月中旬には1日5,000件を超えた。この間大阪ガスからは、神戸、宝塚、芦屋、明石、西宮、川西、伊丹、尼崎の各市の災害対策本部に、避難所用としてカセットガスコンロ17万8千台、ガスボンベ117万本が提供された。

**【85日72万人で復旧】**

伊丹市が1月30日に、猪名川町も31日に復旧し、2月に入ると復旧地域は拡大した半面、作業は神戸市中心部に進むにつれ困難度が増加した。大阪ガスは、新たに全国のガス会社に増援を求め、8,300人体制を取った。2月10日に川西市、13日には尼崎市、神戸市北区にガスが供給されたが、16日までの復旧戸数は約28万戸で復旧率は33%に過ぎなかった。

3月1日からは、さらに9,700人体制を取り、17日に神戸市垂水区、25日に宝塚市で供給再開、3月10日には復旧対象の80%が復旧し、残るのは激震地のみとなった。

しかし、この地域では管内の水、土砂に加え、倒壊家屋や瓦礫が道路を覆い手の付けられない状態が続き、引込線を本管から切り離す作業などで復旧効率は大幅に落ちた。引込管切り離しの専門部隊も編成したが、倒壊家屋の解体や整地作業との工程調整に苦労した。水、瓦礫、交通渋滞に悩まされ続けた厳しい作業環境の中で、ようやく4月11日に、物理的に作業が着手出来ない地域を除き99.9%が復旧、大阪ガスは「復旧作業は瓦礫の堆積による道路封鎖のため、作業に取り掛かれない約1,000戸を除き、本日をもって完了します。未復旧の約1,000戸に対しては復旧作業に取り掛かれる状態となり次第、速やかに対応する。また復旧までの間は、代替手段の提供等を含めて個別に対応する」と復旧完了宣言を行なった。復旧に乗り出して85日目、作業に従事した作業員は延べ72万人に達した。

大手都市ガス会社では大規模地震に備え、火災などの二次災害を防ぐため、被害の大きい地域をブロック化して供給を停止する。供給を一度止めると復旧に時間を要するため、被害状況を正確に把握して停止する地区を的確に選出する必要があるからである。東京ガスでは供給地域内に356の地震計を設置し情報を無線で本社の防災・供給センターに送る体制を取っている。センターでは地盤の強弱、ガス管、需要家件数などのデータベースと組み合わせてコンピューター処理し、供給地区を13に分けたブロック毎に被害状況の予測を10～20分で描き出す。大阪ガスの地震計設置は10数ヵ所であった（注2）―と指摘されている。

（注1、2）『阪神大震災　その時企業は』日本経済新聞社　1995年4月

## 3．上水道

給水車をとりまく人の列＝1月19日、神戸市長田区

【断水は127万戸に】

ライフラインの一つ、水道にも大きな被害が出た。地震直後、兵庫県下の9市5町で全戸数の90%にあたる127万戸が断水、水道管を中心にした損傷は簡単には復旧せず、住民に数週間以上に渡る断水生活を余儀なくさせた。貯水・取水から配水・給水まで多くの施設が損傷したが、被害は神戸、西宮、芦屋市に集中した。3市は自前の水源を十分に持たず、かなりの部分を阪神水道企業団の淀川からの給水に頼っていたため、企業団自身が被災したことによる送・配水量の低下の影響も大きく受けた。

県下の被災状態は、貯水施設では西宮市のニテコ貯水池の堰堤が崩壊寸前になるなど4市1町の9施設で、取水施設では芦屋市の芦屋川取水口が土砂崩れのため全壊、取水不能になったほか5ヵ所で、浄水場は大きな損害は出なかったものの、神戸市の上ヶ原浄水場が濾過池の構造物や配管が破損し、一時的に機能停止するなど9事業所10ヵ所に被害が出た。また、ポンプ・電気・計装などの設備が破損したが、広範囲、長期間に渡って断水が続いた最大の原因になったのは、給・配水管など管路の破壊である。

神戸市では総延長約4,000kmの配水管が1,439ヵ所で、給水管11,823ヵ所に宅地内の被害50,828ヵ所を加え計64,090ヵ所の被害が報告された。水道局本局のあった市役所2号館6階部分が圧壊し、市内の水道配管図、施設図などの資料が失われたため、状況把握と分析、対策の立案などが困難になった。また東部営業所、西部センターなどが被災したことも早期復旧の支障になった。芦屋市では総延長約183kmの配水管の340ヵ所に損壊が確認され、西宮市でも総延長約966kmで892ヵ所の配水管が損傷した。

【困難だった配水管の復旧】

配水管では、折れたり亀裂が生じる被害より、継手部分や器具などへの接続部分の損傷を原因とするケースが多かった。伸縮可とう管や耐震継手には被害は少なかった。配水管の場合、被害は大半が地中で発生したから肉眼での発見が難しく、被害場所の確認に時間が掛かった。配水管路の復旧は

①水道管に付けられた弁を閉めて区間を区切る

②その中を試験的に通水して漏水を調査し

③発見した破損箇所を修理する

という、ガスの復旧作業に似て地味な作業の連続なのである。微かな漏水音を探る漏水探知器を配水管の上に付けて漏水を調べるのだが、漏水箇所が近接し過ぎて、大きな漏水音が他の小さな漏水音を消したため、大きな箇所の修理後に再び調査が必要になるケースも出た。また破損箇所が多過ぎ、水圧が上がらないため、地上に水が吹き出さないことも発見を遅らせた。その半面、漏水箇所を修理すると水圧が上昇することから、当初漏水していなかった箇所から新たな漏水が発生、修理のために再度断水するケースが出て、住民

からの苦情を招いた。このほか作業が進まなかった原因は、あまりにも膨大だった被害のほかに、ガスの復旧工事と同様、道路の損壊・交通渋滞により復旧調査・作業の遅れ、道路幅員が狭く工事用車両が入り難いことも余分な時間を要した、道路上の倒壊家屋で被害調査が難しかった―などである。

**【断水は１ヵ月後でも17万戸】**

「18日―神戸市の約58万世帯、西宮市の約16万世帯に芦屋市など被災地全域で断水、明石市の70%も。

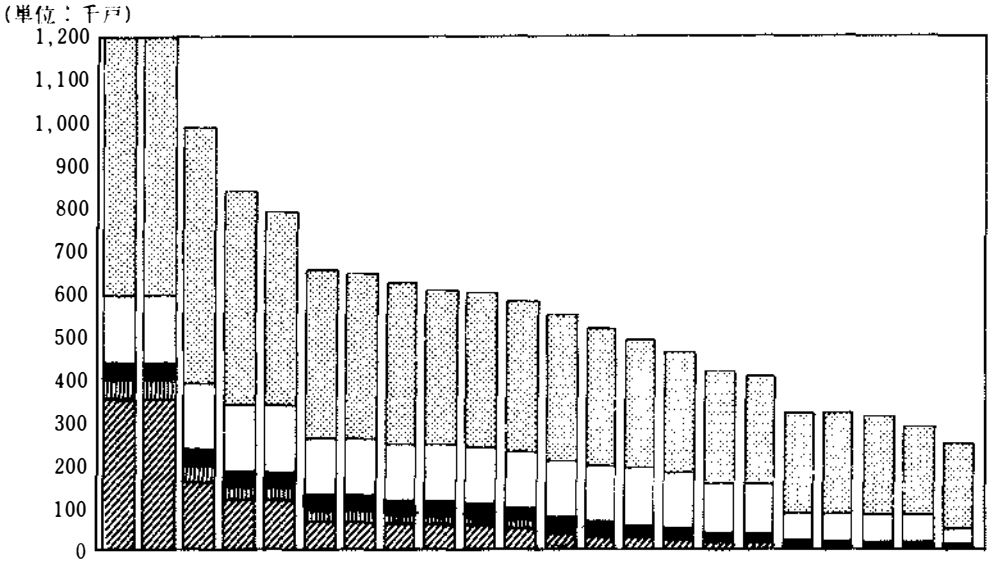
19日―神戸、西宮、芦屋市の全域に淡路島を含めた95万世帯で断水、給水車が頼り。公園に残った噴水や川から花瓶や鍋で汲む被災者も。火炎の消火に手を焼く。

21日―神戸市の約46万戸に西宮、芦屋、伊丹、尼崎、宝塚、明石市に淡路島で34万戸が断水。伊丹、尼崎は数日中にはほぼ復旧の見込み。

22日―断水は約66万戸に。宝塚の北部高台、明石市東部高台で復旧が難航している。

24日―断水は約63万戸となかなか減らない。海上保安庁が巡視船を使い100tの水を運んだ」（注１）と、新聞が復旧報道を続ける中、１月24日に淡路島の淡路町・東浦町が復旧、25日に川西市、30日に淡路島の津名町・一宮町、31日に尼崎市、明石市が、２月に入り２日に伊丹市、７日宝塚市、11日には淡路島の北淡町の仮復旧が完了した。

（図７）「水道断水戸数の推移」月刊建設1995年６月号




| | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 | 2/1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 神戸市 | 595 | 595 | 595 | 495 | 457 | 393 | 385 | 373 | 367 | 360 | 347 | 339 | 321 | 303 | 287 | 268 | 254 | 245 | 239 | 232 | 216 | 201 |
| 西宮市 | 157 | 157 | 157 | 157 | 157 | 133 | 133 | 133 | 133 | 133 | 133 | 133 | 133 | 133 | 133 | 114 | 114 | 62 | 62 | 62 | 62 | 32 |
| 芦屋市 | 33 | 33 | 33 | 33 | 33 | 33 | 33 | 33 | 33 | 31 | 29 | 28 | 27 | 27 | 25 | 23 | 22 | 21 | 19 | 18 | 17 | 15 |
| 宝塚市 | 50 | 50 | 45 | 33 | 33 | 30 | 30 | 26 | 22 | 22 | 19 | 7 | 7 | 7 | 4 | 4 | 4 | 4 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| その他 | 364 | 364 | 165 | 127 | 122 | 74 | 71 | 67 | 63 | 62 | 56 | 46 | 36 | 28 | 24 | 18 | 18 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

震災発生１ヵ月の２月17日での断水地域は、神戸、西宮、芦屋市の約17万5,000戸になった。３市は、主要な給水源である阪神水道企業団からの送水が、導水管の破裂などにより送水量を増やせず、水道管路の漏水も激しかったため、１日の復旧戸数が数百戸単位にとどまる状況が続き、給水量の確保がカギであった。このため、神戸市西部地区には県営水道の送水量を増やし、神戸、西宮市に対して淀川、武庫川からの緊急取水を始め、給水量不足の恐れを解消した。こうして２月28日、神戸、西宮、芦屋３市でも家屋倒壊などによる復旧困難地域を除いて仮復旧し、復旧率は97％になった。

だが断水家屋は３市で４万4,000戸を上回り、しかも倒壊家屋のため止水栓を止めることが不可能なことなどから、復旧作業は難航を極めた。全戸通水が完了したのは、芦屋市が３月22日、西宮市が28日、神戸市は地震発生３ヵ月後の４月17日であった。

**【水が足りない】**

一方、緊急給水活動は、自衛隊の災害派遣や、応援に駆け付けた全国の水道事業体に企業・民間のボランティアも加わり、２月23日までに給水車755台、ポリタンク10万個、水運搬用ポリ袋21万袋の救援が行なわれた。特に医療用水については、１月21日～３月８日に、被害が大きく断水も長期間が予想された神戸、西宮、芦屋市の病院に医療用の給水が行なわれた。トイレや洗濯に使う生活用水も１月22日～３月９日まで、県下の建設業界などの支援で、生コン車、散水車まで利用し、避難所になった学校のプールなどに給水した。緊急給水活動の拠点は各地の浄水場のほかに、支援要請を受けて駆け付けた海上自衛隊、海上保安庁、大阪市港湾局の船舶も使われた。

１月27日には大阪府水道部に水道復旧支援本部が設置され、被災地応援に関する資材・人材等の支援受け入れ、市町への割り当てなどを行なった。この間、緊急給水に関する支援は、給水車の数だけでも自衛隊から250台、建設省および全国都道府県の水道事業体から866台、その他民間102団体からも多数の参加があり、ピーク時の１月25日には、地元市町を含め835台の給水車、2,136人の給水事業者が活動した。船舶を使用した給水には海上自衛隊11隻、海上保安庁４隻、大阪市港湾局１隻と民間７団体の船舶も使用された。

民間の協力も数多くあった。神戸市東灘区の酒造会社は、自社生産に欠かせない“宮水”を地域の人に配ったし、日常の生産を止めて飲料水のペットボトルを大量に生産し被災地に寄贈した飲料水メーカーのほか、給水に必要なタンク、車両を提供した企業など枚挙に暇がない。

**【深刻だった医療現場】**

水の供給停止は、市民にとって生きるための飲料水の欠如から始まり、風呂や洗濯など生活のための用水不足に至るまで、多方面に影響を与えた。水不足が深刻な影響を与えたのは医療活動である。兵庫県保健環境部が県下９市の224病院、2,999診療所を対象に行な

（表３）「災害医療についての実態調査」兵庫県保健環境部調査

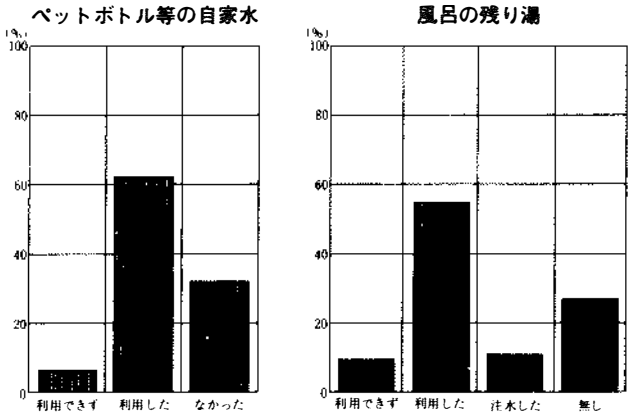
| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 実施日 | 1995年３月１日～15日 | | | | |
| 対象 | 兵庫県下９市 | | | | |
| 配布回収数 | | 配布数 | 回収数 | 回収率 | |
| | 病院 | 224 | 173 | 77.2% | |
| | 診療所 | 2,997 | 1,016 | 33.9% | |
| 病院関係 | ●建物被害 | 全壊 | 半壊 | 一部破損 | 被害無し |
| | | 2.3% | 6.9% | 86.8% | 4% |
| | ②主要被災設備 | 給水管 | 人工透析装置 | エレベーター | 高架水槽 |
| | | 55% | 45% | 37% | 36% |
| | ③１週間の患者数(病院) | 総数 | 重傷者 | 入院患者 | |
| | | 71,517人 | 7,653人(10.7%) | 20,814人(29.1%) | |
| | ●診療機能への影響 | 手術不能 | 人工透析不能 | | |
| | | 74% | 55% | | |
| | ⑤機能低下の原因 | 上水道の供給不能 | 電話回線の不通 | ガス供給の停止 | 施設設備の損傷 |
| | | 67% | 55% | 50% | 39% |
| | ⑥用水の確保 | | 断水 | 通水 | |
| | | １月17日<br>３月上旬 | 86%<br>26% | 14%<br>74% | |

った「災害医療に関する実態調査」によると、手術不能76%、人工透析不能55%が上げられ、機能の低下した原因は「電話回線の不通」「ガス供給の停止」が50%台なのに「上水道の供給不能」は67%を占めた。断水になった病院は86%、自家発電装置は70%の病院が持っていたが、冷却水不足から停電になった病院が多い。人工呼吸装置を維持するために職員が手押しポンプを使い、冷却水を浄水場から歩いて運ぶケースもあった。大型高架水槽を備えている病院も多かったが、耐震性に比べ余りにも大き過ぎた災害のため、貯水槽の水は有効に利用できなかった。消火栓の水圧が下がり、ほとんどの消火栓が機能しなかった。神戸市内では東灘、中央区で一時的、部分的に使用できた以外、消火栓は使えず、西宮、芦屋市でも同様であった。消火栓が使用出来ない場合に備えて用意された防火水槽は、西宮市でもっとも有効に使われ、大火の抑制に役立った。しかし、用地不足などで100t水槽や耐震性水槽の整備が遅れた神戸市では、火災発生直後に水槽の水が底をついた。長田区などでは狭い道路上に家屋が倒壊したため、消防車が近付けなかった防火水槽も多い。水を求めて最後には95台の消防車が、海岸まで1500本以上のホースを連結して海水を放水した。

被災者が生活用水をどのようにして確保したか。コープこうべが震災直後に実施した調査結果がある。

水道がそのまま使用出来た人は7.5%、平均断水日数は22日、家庭内にあった飲料水（牛乳などを含む）や浴槽、給湯器内の水などの「自家水」は、飲料水の貯蔵が結構高く、風呂の残り湯も有効利用された。水の入手に困難を極めた震災直後（困窮期）とその後（安定期）に分けると、平均は困窮期が7日、安定期40日で、1世帯1日使用水量は困窮期18ℓ、安定期41ℓであった。

（図8）「自家水の利用実態」




住民は困窮期にどのようにして水を手に入れたか。

水源は実に多様で、入手先は口コミによるが90%を超え、情報の少ない中で被災者が水を求めて、いかに苦労したかがよく分かる。水源として「その他」が多いのは、被災地外の親戚や知人からの入手か、電車や車などを使い遠方から購入したのであろう。「その他」の運搬距離が飛び抜けて長いのも、この理由である。

井戸は件数、水量とも比較的多い。海岸部付近を除いて飲むことが出来たし、破損した例も少なかった。家屋が全壊し家人不在の井戸水が、近所の人の命の水となった。水道漏水も場所によっては貴重な水源になった。汚染が少なければ直接飲むことも出来たし、水量も35ℓ近い。河川水は主としてトイレへの使用であろう。井戸、河川、漏水は近くのものを利用したためか距離・時間とも短かかったが、給水車は32件、待ち時間は約1時間であった。

（表4）「水源別の取得水量、運搬距離、所要時間」

| 水源 | 回答数（人） | 取得水量（ℓ／日） | 運搬距離（m） | 取得に要した時間（分） |
|---|---|---|---|---|
| 自家水 | 80 | 12.6 | 4 | 12 |
| 井戸 | 32 | 18.5 | 410 | 15 |
| 河川，湧水 | 14 | 20.0 | 650 | 15 |
| 水道漏水 | 19 | 34.7 | 317 | 16 |
| 店頭 | 28 | 7.3 | 590 | 43 |
| 給水車 | 32 | 15.6 | 690 | 57 |
| 避難所 | 11 | 5.2 | 1,450 | 29 |
| その他 | 108 | 20.0 | 13,000 | 45 |

水の運搬は徒歩が多かったため、運搬容器は手軽なペットボトルが群を抜いたが水量は少なく、逆に重いが10ℓ以上入るポリタンクは、確保水量ではもっとも有効であった。（注2）

注1「朝日新聞」

注2「都市問題」第87巻7号　都市と水―災害時の用水確保を考える。山田啓一　東京市政調査会　1996年7月

## 4．下水道

**【下水管の被害は316km】**

公共下水道の被災は、神戸、尼崎、明石、西宮、芦屋、伊丹、宝塚、川西の８市の18下水処理場、47ヵ所のポンプ場の設備機器・配管類の破損、建築物の亀裂などであった。被害を受けた管渠の延長は316km、マンホールや路面の異常、管路の破損・閉塞、液状化減少による土砂の流入・堆積などであった。

処理場で被害の大きかったのは、神戸市の東灘・中部・西部の３処理場、西宮市の枝川浄化センター、尼崎市東部第１、東部第２の２浄化センター、それに芦屋市下水処理場と兵庫県武庫川上流浄化センターの８処理場で、下水の送水管の破損、処理施設の損傷、機械・電気設備の冠水による損傷などで、特に水処理施設では、最終沈殿池の汚泥かき寄せ機が走行レールからはずれる被害が数ヵ所で見られた。東灘処理場が処理機能を完全に停止したのを始め、それぞれ大きな損傷を受けた。

１月22日には、西宮市枝川浄化センターで水処理施設のクラックを急結セメントで処置し、焼却設備の破損も鋼材で補強するなど応急修理で仮復旧させ、最低限の処理機能を保

（表５）「主な被災状況と復旧状況」月刊建設

| 都市名　施設名 | 主な被災状況 | 対応・復旧状況 |
|---|---|---|
| 神戸市東灘処理場 | 導水管破損<br>流入管渠破断<br>水処理施設損傷<br>管理棟傾斜<br>管廊浸水 | ・１月17日より滅菌処理<br>・２月７日より仮設沈澱池により簡易処理<br>・３月20日凝集剤沈澱処理開始（高級処理並）<br>・５月１日高級処理再開 |
| 中部処理場 | 水処理設備損傷 | ・１月24日仮復旧 |
| 西部処理場 | 地下ポンプ室浸水 | ・１月24日仮復旧 |
| 西宮市枝川浄化センター | 流出渠破損<br>沈砂掻上げ機損傷<br>消化槽損傷 | ・１月22日仮復旧 |
| 尼崎市東部第一浄化センター | 汚泥掻寄せ機損傷 | ・２月１日仮復旧 |
| 東部第二浄化センター | 終沈への送水管破損 | ・１月25日仮復旧 |
| 芦屋市芦屋下水処理場 | 場内送水管破損<br>吐口破損 | ・１月30日仮復旧 |
| 兵庫県武庫川上流浄化センター | 汚泥掻寄せ機損傷 | ・１月21日仮復旧 |

持させた。25日には尼崎東部第２浄化センターで処理槽のズレによるクラックを急結セメントで処置、30日には芦屋下水処理場が汚水返送管の破断部分を仮配管することで処理場機能を復活させた。２月２日には尼崎東部第２浄化センターが汚泥かき寄せ機の破損を応急措置し、神戸市を除く県下全処理場での高級処理が可能になった。

このように７処理場は、１～２週間で復旧を終えたが、神戸市の復旧は遅れた。

**【大幅ダウンした神戸の処理機能】**

東灘処理場は東部第３工区と呼ばれる海面埋立地に建設されているため、液状化現象などによって壊滅的な損傷を受けた。地盤の液状化と側方流動によって処理施設の北側の護岸が最大2.5m横ズレし、施設周辺の地盤は最大２m沈下したり、側方移動した。魚崎運河を挟んで対岸に建設されているポンプ場から、汚水を処理場に送る海底の管渠が継手部分で完全に破断し、送水不能になったほか、管理棟、発電機棟、脱水機棟、濃縮タンク、ガスタンク、砂濾過施設の基礎杭が破壊し、それぞれの施設が傾斜し、構造物の安定性が失われた。場内の道路は完全に破壊され、設置されていた配管類は大変形して機能しない状況に陥り、通常の処理機能はすべて失われた。同じ神戸市の西部処理場の処理機能は20%に、中部処理場も50%にダウンした。

（表６）「処理場の被害状況」阪神・淡路大震災　神戸市の記録―1995―

| 処理場名（現有処理能力） | 処理機能の被害状況 | 被害状況の概要 |
|---|---|---|
| 東灘処理場（225,000㎥/日） | 処理機能が停止 | 流入水路破壊、処理施設・建築施設の基礎杭破壊、運河護岸崩壊、放流渠破損、水処理設備水没と破損、連絡橋破損、場内舗装大破 |
| ポートアイランド処理場（20,300㎥/日） | 機能低下なし | 放流渠破損、施設不等沈下、場内舗装破損、渡り廊下破損、汚泥脱水機破損 |
| 中部処理場（77,900㎥/日） | 処理機能が50%に低下 | 地下室大量漏水、施設不等沈下、処理施設クラック、場内舗装破損、脱臭ダクト破壊、ガスタンク傾斜 |
| 鈴蘭台処理場（43,825㎥/日） | 機能低下なし | エレベーター棟ずれ、場内舗装破損 |
| 西部処理場（161,500㎥/日） | 処理機能が20%に低下 | 初沈流入・流出水路破損、エアタン流入管破損、施設不等沈下、処理施設クラック、場内舗装大破、放流渠破損、汚水ポンプ等水没、配管類変形、初沈・終沈汚泥かき寄せ機変形脱落 |
| 垂水処理場（133,890㎥/日） | 機能低下なし | 護岸破損、施設クラック、場内舗装破損 |
| 玉津処理場（75,000㎥/日） | 機能低下なし | 施設クラック、場内舗装破損、汚泥脱水機被災、配管類変形 |
| 東部スラッジセンター（600t/日） | 処理機能が停止 | 冷却水遮断、極道破損、場内舗装破損 |

復旧工事は翌18日から精力的に展開され、東灘処理場では、完全に破断した最初沈殿池流入管を、耐震性に富む鋳鉄管に替えて埋設、地下配管廊の漏水箇所の止水工事を行なったが、応急復旧にもかなりの時間を要することが予想された。そこで、公共用水域の水質保全を考慮して幅40mの運河を長さ300mの区間で締め切り、仮設の沈殿池を建設することとし、21日から着工、2月7日に完成させ簡易沈殿処理を開始した。さらに効率をよくするため沈殿池内にフェンスを設け、流入水と流出水の水質状況を見ながら、より高度な凝集沈殿処理ができる施設も増設するなど、機能の復旧に努めた。

**【処理場、ポンプ場の回復は早かった】**

復旧は遅れた。50%ダウンになった中部処理場は、最終沈殿池に多くの落下物があったほか、神戸市でもっとも古い処理場で老朽化していたため、施設にも、かなりのクラックが発生した。しかし、修理を進めながら被害の少なかった施設を利用し、2月9日には処理機能を完全に回復させた。

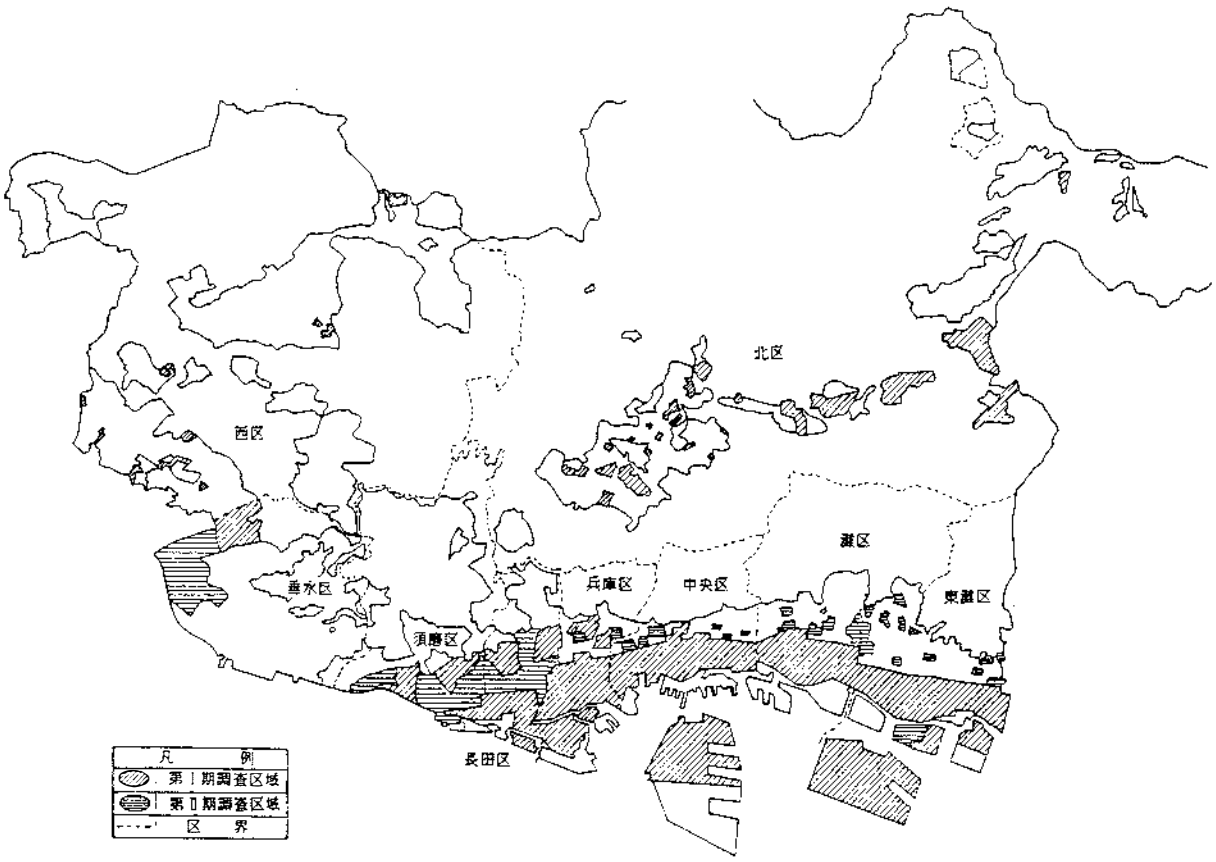
西部処理場は、第1系列のエアレーションタンク流入管の破損と送気配管廊に多量の浸水があり、この汚水が汚水ポンプ室に逆流し、ポンプなどが水没した。この影響で第2系列しか運転出来ずに処理能力は20%に落ちたが、第1系列の汚水ポンプ室の水替え、ポンプ類の整備、最初沈殿池流入管の漏水の止水工事などを24日までに完了させ、第1系列の運転を可能にしたため、処理機能は50%までに戻った。ただ、エアレーションタンクへの流入管の破損修復に時間が掛かり、2月7日に60%、3月3日に70%が戻り100%復旧は3月7日だった。一方、東灘処理場の応急復旧が完成したのは5月1日で、本格的復旧は1年以内には実らなかった。

神戸市内の下水ポンプ場は20ヵ所のポンプ場が被災した。魚崎ポンプ場では運河水管橋の半倒壊、吐き出し口継手部の破断、汚水・雨水ポンプの芯がずれ、ボートアイランドの第1～第3ポンプ場は周辺地盤の液状化で汚水管渠が破断し、流入した泥水により機械が水没、機能が停止した。神明ポンプ場もポンプの吐出管が破損し送水不能になったが、断水などにより流入水がなかったため、問題は生じなかった。その他のポンプ場は、ポンプの芯ズレや舗装の沈下などが起きたが、機能に直接影響するような発生はなく、1月18日から2月7日の間に復旧した。

**【管の調査にはテレビカメラを使う】**

兵庫県は23日から管渠の本格調査に乗り出した。調査のスタートが遅れたのは、被害が甚大で人命救助や被災者の保護を優先し、家屋倒壊、交通輻輳による制約や、電気・ガス・水道の復旧が先行したことなどである。24日には大阪に建設省の「下水道地震対策連絡会議前線基地本部」が設けられ支援体制が確立、2月初旬を目標に他府県、市町職員の派遣を得て第1次調査が行なわれ、27日からは2次調査に入った。

（図９）「汚水枝線２次調査区域」阪神・淡路大震災　神戸市の記録―1995―




調査は難航した。管渠が地中深くに埋設されているため、地表から簡単に判断することが難しく、被害の把握に時間が掛かったのである。特に人間が入ることのできない小口径の管渠では、テレビカメラを使った。被災管渠の延長が長い上に、交通が輻輳している現場での作業である。閉塞箇所などの応急措置も併せて行なうので、カメラ車のほかに洗浄車、給水車、バキューム車などを同時に配置する必要があった。作業は不慣れも加わって思うようにはかどらず、西宮、芦屋市は４月までズレこんだ。応急復旧を必要とする約260kmの管渠の仮復旧が、家屋倒壊などで調査不能の地域を除いて完了したのは４月中旬だった。

一方、神戸市では震災翌日の18日から５日間、第１次調査が行なわれた。市職員、土木工事業者、管路維持協会の設計コンサルタントなどが、一班４、５人編成で東灘区～垂水区の5,270haの地表面、主要道路交差点のマンホール内を目視によって調査した。引き続き被害の想定される区域については、１月23日から３月10日まで詳細な第２次調査が行なわれた。5,390ha、市内に張り巡らされた延長1,194kmを、東京都を初め、名古屋、京都の政令都市や岡山、倉敷など14市の応援で、１日最大33台のテレビカメラを投入しての調

査であった。管渠の破損、亀裂、蛇行、土砂による閉塞、取付け管や排水設備の破損などがあったが、土砂の除去、仮配管などの応急措置で通水性の確保が図られた。

陶管の大部分が破壊していたが、管本体の被害は、管継手の離脱や管本体のクラックが多く、マンホールと管との動きの違いにより、マンホール付近で管体などが破損したマンホール異常（浮上、沈下、ブロックのズレなど）や、路面異常、管路の破損・閉塞、土砂の流入・堆積などが確認された。また各家庭の排水設備は埋没深度が浅く、しかも建物と併設されているため、地震の揺れや地盤破壊などで大きな被害を受けた。

排水設備の修理業者の問い合わせや相談が市に殺到したことから、排水設備業者の団体による業者紹介や相談窓口も設置した。被災の激しかった東灘～垂水区では、汚水を各家庭の排水設備を通じて公共下水道に早く取り込むため、神戸市土木協力会70社の応援で、各戸の接続桝と取付け管の総点検を実施した。下水道台帳図を元に接続桝の蓋を開け、取付け管は手鏡などを使い、目視で被害状況を確認し、被害箇所を応急修理した。２月１日から作業を開始、12万ヵ所のうち4,298ヵ所の応急復旧を行ない、３月10日にほぼ完了した。調査、復旧が完全終了しない地域もあるが管渠の通水率は100%近かった。

震災では、各地の避難所で簡易トイレ設置の遅れ、し尿の処分が課題として浮かび上がった。また家屋の損壊を免れた人々も、飲料水と同じく水洗トイレ用の水の確保が重要な課題となった。しかし下水道の破断により下水が流せないとなれば、避難所の運営の面か

**震災直後３日間で便の山**

被災した人々が大量に駆け込んでくる避難所にまず必要なのは、水、食料品に毛布だ。同時にトイレの手配も緊急の重要事。これが後回しになった。避難者は最初こそ余震に震えていたが、やがて排泄の要求が待ったなしになった。だが断水、停電とライフラインが断たれた中、神戸市には車のついた移動トイレが４基しかなかった。水の出ない水洗トイレはみるみる便の山に。人目につかない木陰や校庭のすみで用を足す人が出始める。避難所に仮設トイレが設置されたのは早いところでも３日目以降。遅いところでは１月28日の中央区の春日野小学校の例もある。仮設トイレが来るまで避難所では自分たちで工夫し始末する以外になす術がなかった。

プールや河川の水を利用できたところは、その日から一応、水洗トイレが使えた。水のないところは新聞紙に用を足し、くるんでゴミ袋に入れた。だが、初めからうまく運んだわけではない。「紙を流さないように」の連絡が徹底せず、汚れたトイレはますます汚れ、手のつけられない状態になった。それを嫌って飲食を控える人まで出た。そのギリギリの状況からまず立ち上がったのが、校長や教職員、被災者リーダーだった。

水のあるところでもバケツで運ぶので少量しか使えない。普段通り量のトイレットペーパーを流してすぐに詰まらせてしまい、新聞紙に用を足す方法と並行させながら利用したところが多かった。使用ずみの紙はトイレ内につるしたポリ袋に入れる工夫もその後、生まれた。

兵庫区の浜山小学校では震災当日に詰まった。リーダーとなった被災者が手で汚物を取り除き、詰まりを直したあと、それを手に取り皆の前で、「見てくれ、水が不足しているのに今までどおり紙を流したためだ。これからは注意して使い、掃除当番もプールの水汲みも皆でやろう」と呼び掛けた。この勇気ある訴えで、その後はトラブルがなくなった。

中央区の二宮小学校のようにプールのない避難所は、便の入ったポリ袋の保管場所に困り、自衛隊に校庭の隅に穴を掘ってもらって埋めた。市役所のゴミ収集車に出した避難所もあった。バッカー車に入れた途端、袋が破裂、作業員が汚物を浴びた例もある。

そのほかマンホールのふたを開け足場をつくり、ふすまなどで囲いをした、18ℓ入り石油空き缶を埋めて便槽代わりにした、校庭や公園に穴を掘り廃材で囲いをした―など。

水の出ない水洗トイレ、使い慣れない仮設トイレ、老人や身体障害者に使いやすかったという手作りトイレを使いわけ、被災地の人々は水道の復旧を待ちながらトイレストレスを切り抜けていったのである。

（『阪神大震災トイレパニック　神戸市環境局ボランティアの奮戦記』より）

らも上水道給水停止以上の深刻な問題となったであろう。また各地で汚水があふれる事態となっていれば、疫病の発生を含め衛生面の対策も必要となった。被災の激しい地域では、水供給の再開の遅れたことが、下水道に関わる様々な問題を少なくしたとも言える―という指摘もある。

『阪神・淡路大震災誌』ライフライン　高田至郎、上野淳一　朝日新聞社　1996年2月

〈参考文献〉

『阪神・淡路大震災復旧記録』関西電力株式会社
『阪神・淡路大震災被害・復旧記録』大阪ガス株式会社　1996年3月
『ガス地震対策検討会報告書』資源エネルギー庁監修、ガス地震対策検討会編　ガス事業新聞社　1996年3月
『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社編　1996年2月
『阪神・淡路大震災―兵庫県の1年の記録』兵庫県　1996年6月
『阪神・淡路大震災―神戸市の記録1995―』神戸市　1996年1月
『安全工学－阪神淡路特集号その2』　安全工学協会　コロナ社　1995年
『都市問題－特集水　水危機への対応』東京市政調査会　1996年7月
『月刊建設　特集阪神・淡路大震災の被害と復旧状況』全日本建設技術協会　1995年6月
『都市政策　第83号　特集阪神大震災の被害状況と復旧活動』神戸都市問題研究所　1996年4月
『朝日新聞』　1996年1月
『阪神大震災その時企業は』日本経済新聞社編　1995年4月
『阪神大震災トイレパニック　神戸市環境局ボランティアの奮戦記』日本トイレ協会　神戸国際トイレットピアの会　日経大阪PR企画出版部　1996年2月

# 第二節　交通インフラ

神戸市周辺は、北側に聳える六甲山系の山並みが海岸線近くまで迫り、５～10km 幅の細長い平野部に市街地が東西に広がる。その狭隘な場所に JR の新幹線・在来線、私鉄の阪急・阪神・山陽電鉄、そして名神自動車道・阪神高速道路などの主要道路がひしめくあうように横切っている。東海道の静岡県庵原郡由井町と並び、災害時の混乱がもっとも危惧されていた地域であった。阪神大震災は、まさにこの不安を的中させる結果となった。

## １．道路

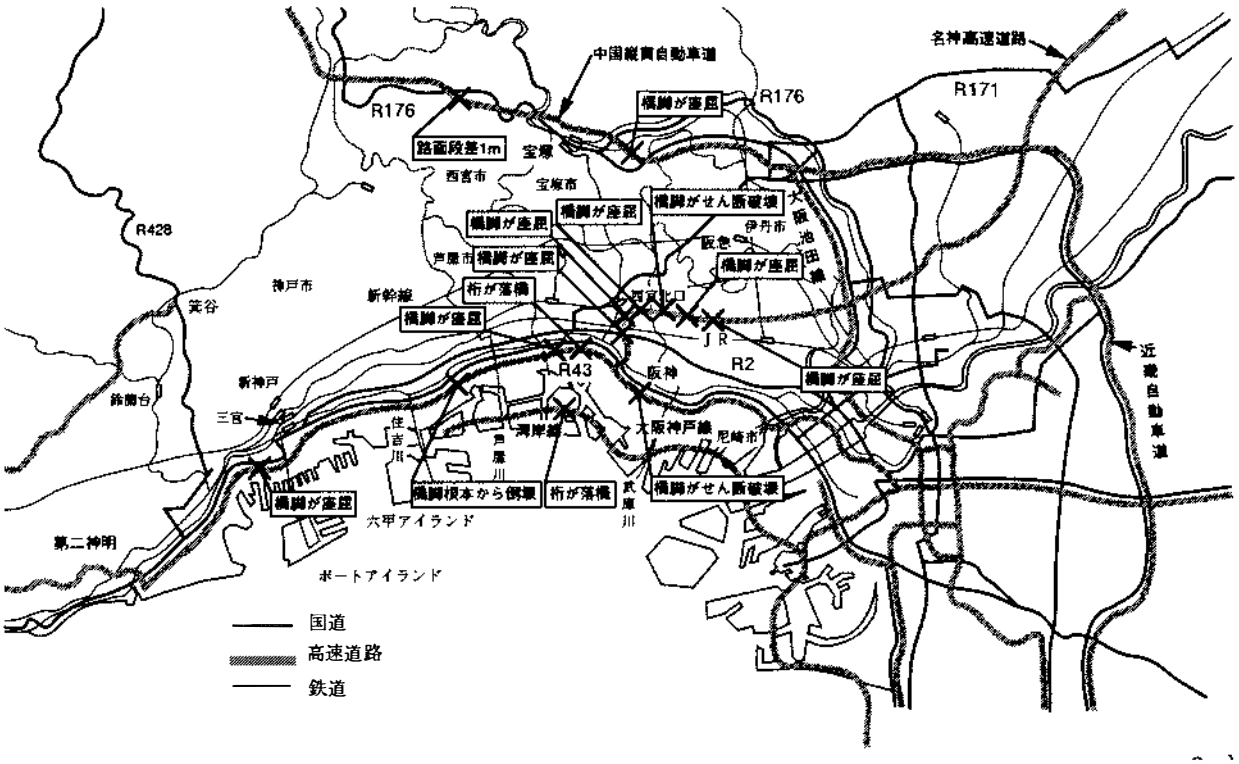
**【高速道路が倒れた】**

名神・中国・山陽自動車道、阪神高速神戸線・湾岸線の高速道や、第二神明、姫路バイパスなどが全線ストップしたのを初め、国道２・43号線のほか一般県道・市道も随所で不通になるなど、道路網は寸断状態であった。一方、被災地では、避難や家族・知人の安否を気遣う車両が被害の少ない道路に集中し、各所で交通渋滞を引き起こした。

高速道路は、名神自動車道の西宮市瓦木高架橋で３本の鉄筋コンクリート円柱の橋脚が損傷したため、上り橋が落橋、下を走る一般道が遮断されたのを筆頭に武庫川橋、久寿川高架橋など25橋に、中国縦貫道は、宝塚高架橋の中央の橋脚にせん断破裂が生じるなど、13橋で床板の沈下やコンクリート橋脚の破壊、ひび割れが発生した。高速道路で最大の被害が出たのは阪神高速神戸線である。国道43号線の上に建設されたため、単柱形式が多いのが特徴だが、武庫川～月見山間27.7km に1,175ある橋桁のうち637が損傷した。いずれも昭和40年代に建設されたものであったが、象徴的なのは神戸市深江地区で、ビルツ形式（ドイツ語で茸の意味）の鉄筋コンクリート単柱橋が635m に渡り、北側へねじり倒され

約600m に渡り横倒しになった阪神高速道路＝神戸市東灘区深江南町

（図10）「兵庫県南部地震における高速道路の構造物の主な損傷箇所」
土木学会・阪神大震災震害調査緊急報告会資料




るように倒壊した。高速道路の安全神話が崩壊した瞬間であった。ビルツ橋脚の高架橋は、スパン22mの鉄筋コンクリート桁を35mおきに置かれた支柱によって支えられていた。この形式は自動車走行時の振動と騒音が低減され、工費が安い代わりにコンクリート特有の重さが問題で、頭の部分が特に重くなる構造（注１）であった。この区間では全橋脚の４分の３にあたる約800本がこのタイプだったが、橋脚基部の座屈及びヒビ割れの発生、橋脚中部における曲げとせん断ヒビ割れ、せん断破壊などで600本が損傷した。二本足タイプや鋼鉄製の損傷は少なかったが、この被害で神戸線は全面通行止めになった。

1989年10月17日、マグニチュード6.9の直下型地震がサンフランシスコを襲った。当時、建設省は「日本は世界一厳しい耐震設計基準を設定している。この程度の地震では大被害は出ない」と胸を張った。その６年後、高速道路が次々に倒壊し落橋した。

「高速道路橋が広範囲に渡って落ちるなんて考えたこともなかった」―地震直後、建設省道路局の担当官は絶句した。倒壊・落橋した場合の危機管理マニュアルなど用意されていなかったから、事後処理はもたつき、交通渋滞を招いて現場の犠牲と混乱を増幅するばかりとなった。阪神大震災は安全規準に対する「過信」と長年に渡って大都市で大きな地震がなかったことからくる「油断」を浮き彫りにした。（注２）

湾岸線でも366の橋脚のうち57基が破損し、西宮港大橋では桁が落下したほか、橋脚も

傾斜した。六甲アイランド大橋でも上り車線の橋桁が台座からはずれてズリ落ち、東神戸大橋などでも損傷がでた。

第二神明道路も橋脚に亀裂が入り支承が損傷するなど、大きな被害を受けたほか、全線で路面に亀裂や段差が生じた。大蔵谷インターのDランプでは盛土が崩壊し、埋設されていた水道管が切断され、あふれた水が盛土の崩壊を一層助長した。

**【倒れた家屋が道を塞いだ】**

阪神間の動脈である一般国道43号線は、その上を阪神高速神戸線が走っているため、高架の倒壊箇所周辺の数ヵ所で上下線とも通行不能に陥った。往復8車線の幹線道路の機能停止で、この後、阪神間の交通マヒは極限に達する。4車線の同2号線も、同じく阪神高速の橋脚損傷による浜手バイパスの全面交通止めのほか、道路をまたぐ岩屋高架橋の落下や、神戸新聞会館前で神戸新交通ポートライナー線の橋桁落下などによる部分的な交通止めが行なわれた。両国道とも、道路そのものにも陥没、段差、クラックが数多く見受けられた。

その他の幹線街路でも立体交差している鉄道や高速道路の倒壊による影響で不通箇所が出た。国道171号線は、阪急電鉄今津線をまたぐ跨線橋・門戸道路橋や、国道43号線が国道2号線を横切る岩屋高架橋の落橋により、不通部分を増やした。ポートアイランドなど埋立地の道路では、液状化による噴射現象が出たし、神戸市街地の東部では倒壊した家屋が街路をふさぎ、地区道路のほとんどが使用不能となった。

神戸市土木局の調査によると、同局が管理する2,170橋のうち何らかの被害を受けた橋は74、特に市街地東部の埋立地東部第1、2、3、4工区と市街地を結ぶ5つの橋すべてが大きく損傷したほか、市街地西部で山陽電鉄の上を渡る西代跨線橋の被害が交通の流れを大幅に阻害した。

他の構造物による被害では、国道48号線（大開通）が、地下を走る神戸高速鉄道の大開駅の損壊により、路面が大きく陥没したのを始め、JR、阪神電鉄などの高架橋の落橋により市街地東、中部の南北幹線道路が各地で寸断された。国道、県道、市道を問わず、亀裂、段差、歩道の損傷が見られた。

阪神間の主要道路の平常時の1日交通量は、43号線6.5万台、2号線3万台（12時間）阪神高速神戸線11.5万台、同湾岸線3万台（24時間）であった。12時間に平均すると約20万台が2号線に集中したのである。倒壊した建物や、その恐れのある建物が主要道路沿いに多かったので、通行止めになった歩道から溢れた自転車・歩行者は車道にはみ出し、二輪車と合わせ渋滞に拍車を掛けた。「すべての鉄道や高速道路の通行不能が発生したにもかかわらず、主要道路の交通規制が、ただちに実施された形跡はない。その間、救援、避難のための緊急車両の行動が、渋滞によって制限されたのではないかと危惧される」と、初期規制の遅れを土木学会は「緊急報告」で訴えている。

（表７）「調査対象橋梁及び被害状況の一覧」土木学会・阪神大震災震害調査緊急報告会資料

| 調査地点 | 被害状況 | 周辺地盤の液状化 | 護岸から橋脚までの距離 | 周辺護岸の崩壊 |
|---|---|---|---|---|
| 西宮港大橋（甲子園浜） | 端部に連結する桁の落下 | △ | △ | △ |
| 西宮港大橋（西宮浜） | 支承の破損 | ○ | △ | △ |
| 新夙川橋（西宮浜） | 支承の破損、橋脚の傾斜 | △ | ○ | △ |
| 新夙川橋（芦屋浜） | 支承の破損 | △ | ○ | △ |
| 新芦屋川橋（芦屋浜） | 支承の破損、橋脚の傾斜 | ○ | × | △ |
| 新芦屋川橋（深江浜） | | △ | 海中 | ○ |
| 東神戸大橋（深江浜） | 支承の破損 | △ | ○ | ○ |
| 東神戸大橋（魚崎浜） | | ○ | 海中 | ○ |
| 六甲アイランド大橋背後の高架橋（魚崎浜） | 支承の破損 | △ | ○ | △ |
| 六甲アイランド大橋背後の高架橋（六甲アイランド） | 支承の破損 | △ | ○ | ○ |
| 六甲大橋背後の六甲ライナー高架橋（六甲アイランド） | 桁の落下、橋脚の傾斜 | ○ | ○ | ○ |
| 神戸大橋（神戸港） | 支承の移動、破損 | × | ○ | ○ |
| 神戸大橋背後の高架橋（神戸港） | 支承の破損 | ○ | × | — |
| 神戸大橋（ポートアイランド） | 橋脚の破損、沈下、傾斜 | ○ | ○ | ○ |
| 摩耶大橋（小野浜） | 支承の破損、桁の傾斜・移動 | △ | ○ | ○ |
| 第二摩耶大橋（小野浜） | 橋脚の破損 | △ | ○ | ○ |
| 摩耶大橋（摩耶埠頭） | 支承の破損、桁の傾斜・移動 | ○ | ○ | ○ |
| 第二摩耶大橋（摩耶埠頭） | 橋脚の破損及び移動 | ○ | ○ | ○ |
| 第二摩耶大橋背後の高架橋（摩耶埠頭） | 橋脚の橋軸直角方向への移動 | ○ | ○ | ○ |
| 灘浜大橋（摩耶埠頭） | 端部における桁の移動、連結の破損 | ○ | 海中 | ○ |
| 灘浜大橋（灘浜側） | 端部における桁の移動 | ○ | 海中 | ○ |

注）1　周辺地盤の液状化：○→地盤の沈下、ひび割れ、噴砂の痕跡が顕著、△→噴砂の痕跡がある、×→認められない
2　護岸から橋脚までの距離：○→護岸近傍、△→護岸から30～40m の範囲、×→護岸から40m 以上、海中→海中に位置している
3　周辺護岸の崩壊：○→護岸の移動及び背面の陥没が顕著、△→護岸の移動のみ

**【緊急車両以外は全面規制】**

18日に入って兵庫県警は交通規制を決め、山陽自動車道、尼崎～姫路の国道２号線、神戸市道山手幹線、姫路・加古川バイパス等を緊急輸送ルートに指定、翌19日には市道山麓バイパスなども加え、全国の都道府県公安委員会が緊急輸送車両に交付した除外標章を掲示する車両以外の通行を全面禁止した。

20日には、一般車の乗り入れ対策として、主要迂回ルートの選定作業を始め、国道９・176号線や県道三木三田線を選択し、被災していない中国自動車道（西宮北インター以西）、

（表８）**「神戸市管理道路の被災状況」阪神・淡路大震災　神戸市の記録―1995―**
被災内容：舗装の陥没、うねり、亀裂、側溝破損、縁石倒壊、法面崩壊その他（平成７年10月末現在）
（単位：m、百万円）

| 道路規格 | 橋梁災 | | | 道路災 | | | 合計 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 箇所数 | 被災延長 | 復旧金額 | 箇所数 | 被災延長 | 復旧金額 | 箇所数 | 被災延長 | 復旧金額 |
| 国道 | 1 | 43 | 14 | 15 | 3,626 | 1,654 | 16 | 3,669 | 1,668 |
| 県道 | 9 | 1,240 | 783 | 102<br>(2) | 29,134 | 5,678<br>(65) | 111<br>(2) | 30,374 | 6,461<br>(65) |
| 市道 | 64<br>(3) | 8,616<br>(5,830) | 16,123<br>(11,282) | 843<br>(37) | 648,530 | 65,265<br>(6,561) | 907<br>(40) | 657,146<br>(5,830) | 81,388<br>(17,843) |
| 合計 | 74<br>(3) | 9,899<br>(5,830) | 16,920<br>(11,282) | 960<br>(39) | 681,290 | 72,597<br>(6,626) | 1,034<br>(42) | 691,189<br>(5,830) | 89,517<br>(17,908) |

注：１．（ ）内書は新交通システム高架軌道、地下駐車場、がれき撤去。
　　２．箇所数は公共土木施設災害復旧事業における査定箇所件数を表示。

近畿自動車道舞鶴線へのルートをつくり、誘導を始めた。23日から主要迂回ルートのマップを配布したほか、国道176号線など主要交差路に67ヵ所148の案内板を設置、さらに市町の広報車などを活用して、神戸阪神地域への一般車乗り入れの自粛を促した。迂回ルートの混雑は23日から激しくなり、25日にピークを迎えたが、27日には中国自動車道の供用により国道173・372号線の渋滞箇所が解消され、中国自動車道の４車線が確保された２月12日には、ほぼ通常の交通量になった。

26日にはJR、阪急、阪神３社合同の代替直通バスの運行が決められ、28日から国道43号線でバス優先レーンの運用が始まった。２月１日からは、緊急輸送ルートの第二次見直し区間として国道43号線を追加指定（規制時間午前６時～午前０時）するとともに、国道２号線、阪神高速北神戸線（藍那～箕谷）を延伸し、被災地への車の流入を強力に抑制した。25日からは復興物資、生活・関連物資輸送ルートの指定を次の通り行なった。

①復興物資輸送ルート
国道43号線（武庫川２丁目から岩屋、規制時間　６：00～23：00）
阪神高速湾岸線（府県境から魚崎浜RW、規制時間　終日）
名神高速道路（下り線尼崎ICから西宮、規制時間　終日）
②生活・復興物資関連輸送ルート
国道２号線（西大島から岩屋、規制時間　６：00～23：00）
第二神明道路（東行き全区間、規制時間　６：00～23：00）
阪神高速北神戸線（東行き全区間　規制時間　６：00～22：00）

（表9）「高速道路の復旧経過」阪神・淡路大震災－兵庫県の1年の記録

| | | |
|---|---|---|
| 中国自動車道 | 1月17日 | 東行　津山以西 |
| | | 西行　山崎以西 |
| | 1月19日 | 東行　山崎以西 |
| | 1月23日 | 東行　豊中以東　吉川以西 |
| | | 西行　西宮北以西 |
| | 1月27日 | 全線応急復旧完了（西宮北IC～池田IC暫定片側1車線） |
| | 2月12日 | 一部区間復旧完了（西宮北IC～宝塚IC暫定片側2車線） |
| | 7月21日 | 全線復旧完了 |
| 名神高速道路 | 1月17日 | 京都南以東 |
| | 1月20日 | 東行　吹田以東 |
| | 1月23日 | 西行　吹田以東 |
| | 1月25日 | 東行　豊中～吹田 |
| | 1月31日 | 西行　豊中～吹田 |
| | 2月1日 | 東行　尼崎～豊中（暫定片側1車線） |
| | 2月17日 | 西行　尼崎～豊中 |
| | 4月20日 | 全線応急復旧完了（西宮～尼崎暫定片側1車線） |
| | 7月29日 | 全線復旧完了 |
| 山陽自動車道 | 1月17日 | 西行　山陽姫路東以西 |
| | 1月20日 | 東行　山陽姫路東以西 |
| 舞鶴自動車道 | 1月17日 | 春日以北 |
| | 1月19日 | 丹南篠山口以北 |
| | 1月23日 | 全線復旧完了 |
| 太子竜野BP | 1月17日 | 通行止め解除 |
| 姫路BP | 1月17日 | 中地～姫路西 |
| | 1月22日 | 西行　高砂北～姫路東 |
| | 2月25日 | 全線復旧完了 |
| 第二神明道路 | 1月22日 | 西行　伊川谷～明石西 |
| | 1月28日 | 西行　須磨～伊川谷 |
| | | 東行　須磨～高丸 |
| | 2月25日 | 全線復旧完了 |
| 阪神高速湾岸線 | 1月20日 | 天保山以南 |
| | 1月21日 | 東行　尼崎末広～天保山 |
| | 1月23日 | 東行　鳴尾浜～尼崎末広 |
| | 1月28日 | 東行　中島～天保山 |
| | 4月1日 | 鳴尾浜～中島、深江浜～南芦屋浜 |
| | 4月10日 | 魚崎浜以東 |
| | 7月1日 | 魚崎浜～六甲アイランド（暫定片側1車線） |
| | 9月1日 | 全線復旧完了 |
| | 11月7日 | 魚崎浜東行ランプ完成 |
| 阪神高速神戸線 | 2月25日 | 武庫川以東 |
| | 8年2月19日 | 摩耶～京橋 |
| | 8年8月末 | 若宮～京橋復旧完了見込み |
| | | 摩耶～深江復旧完了見込み |
| | 8年10月末 | 全線復旧完了見込み |
| 阪神高速北神戸線 | 1月19日 | 西行　藍那～永井谷 |
| | 1月22日 | 西行　永井谷～伊川谷 |
| | 2月5日 | 西行　箕谷～藍那 |
| | 2月25日 | 全線復旧完了 |
| 西宮北道路 | 2月28日 | 全線復旧完了 |
| 播但連絡有料道路 | 1月19日 | 全線復旧完了 |
| 新神戸トンネル | 1月17日 | 通行止め解除 |
| ハーバーハイウェイ | 9月28日 | 六甲アイランド～高羽ランプ |
| | 11月1日 | 高羽ランプ～摩耶ランプ |
| | 8年8月末 | 全線復旧完了見込み |

第二新神戸トンネル（南行き全区間　規制時間　6：00～22：00）

規制は復旧につれて4月1日、29日に規制区間、時間が短縮され、8月7日からは規制時間は午前6時～9時までに減り、12月30日からは規制区間も大幅に短縮された。

復興物資輸送ルートとして国道43号線鳴尾～岩屋（規制時間6：00～19：00）阪神高速湾岸線の下り鳴尾浜1丁目～向洋町東3丁目（同）名神高速道の尼崎～西宮（6：00～9：00）、生活・復興物資関連輸送ルートは国道2号線札場筋～岩屋（同）だけになった。

**【早い復旧に規制も解除に】**

地震発生後、各道路管理者はただちに通行止めの処置を取るとともに、安全点検作業を始め、山陽自動車道、第二新神戸トンネルなど被害の軽微な路線を開放した。復旧は予想以上の早さで進み、1週間後には中国自動車道（神戸三田～吉川ジャンクション）名神高速道（上り、京都南～吹田ジャンクション）阪神高速北神戸線（伊川谷～藍那）などが開放された。そして27日には中国自動車道、28日には第二神明道路が全面開通する。

1月末で落橋など大きな被害の残る区間を除き、高速道路の応急復旧は、ほぼ完了。中国自動車道、名神高速道は7月、阪神高速湾岸線は9月に復旧を完了した。1年後の1996年1月現在、未復旧の路線は、阪神高速神戸線（月見山～武庫川）とハーバーウエイ（摩耶～ポートアイランド）で、そのうち神戸線の京橋～摩耶は2月19日に開通した。

17日震災当日の県の管理道路の通行規制状態は、全面通行止め15路線18ヵ所、片側通行規制15路線20ヵ所で、翌18日には全面通行止め18路線23ヵ所、片側通行規制14路線14ヵ所となった。

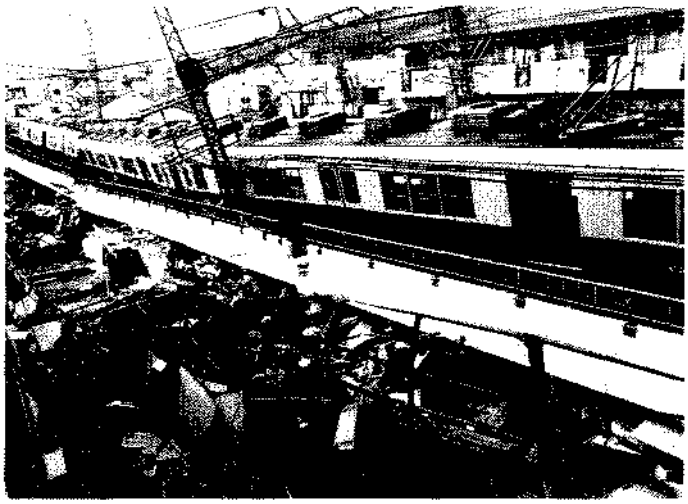
30日には規制状況は全面通行止め14路線16ヵ所、片側通行規制5路線8ヵ所になり、震災1ヵ月の2月16日では全面12路線13ヵ所、片側7路線10ヵ所に、そして震災100日目の4月27日には全面7路線7ヵ所、片側6路線9ヵ所に、1年後の1996年1月には神戸市内の道路崩壊による全面通行止め1路線1ヵ所のみになった。

（注1）『阪神・淡路大震災の記録』消防庁（株）ぎょうせい　1996年1月
（注2）『阪神大震災　その時企業は』日本経済新聞社編　1995年4月

## 2．鉄道

**【45万人の足が奪われた】**

大震災は、阪神間の交通網も壊滅させた。地震発生時、不通区間は約640kmに及んだ。被害は六甲山系の南部の海岸線に集中し、そこを横断するJR西日本の東海道・山陽線、阪急電鉄神戸・宝塚線、阪神電鉄本線、山陽電鉄に、神戸市の南北を繋ぐ神戸電鉄、さらに市営地下鉄、神戸新交通システムなどが大きな痛手を受けた。各路線に高架橋の倒壊（JR六甲道駅付近、阪急西宮北口～夙川、阪神石屋川～西灘）や地下構造物の崩壊（神戸高速



高架が崩壊し脱線した阪神電車。周囲の建物も押しつぶされた＝１月18日、神戸市灘区大石東町

大開駅付近）など、今までに前例のない大損壊が発生しており、神戸の市街地を中心に鉄道網はズタズタになった。

特に大阪と神戸を結ぶJR、阪急、阪神電鉄がすべて不通となったため、３線の合計交通量１日45万人、ラッシュ時最大１時間12万人の人々の足は完全に奪われ、被災者の避難、物資購入手段、救援のための機能も失われ、大阪～神戸間は完全に麻痺状態になった。ただ、死者が6,300人を超した大災害の中で、乗客、旅客に死者が１人も出なかったのは不幸中の幸いであった。

当初、「梅田～三宮が開通するのは早くても、あと１年半か２年はかかる」（山口益生・阪急電鉄専務）という交通の復興予測は、その後の懸命な復旧努力で７ヵ月後の８月23日、神戸新交通ポートアイランド線住吉～魚崎の開通により、すべての鉄道は震災前の姿に回復するのである。

地震でもっとも大きな被害を受けたのは、道路での被害と同じように橋梁である。JR山陽新幹線で８、在来鉄道や神戸市の新交通システムなどで24、計32ヵ所の橋が落ちた。被害の大きい高架橋では、山陽新幹線神戸市西部の伊川橋梁などを「橋台の柱が圧壊したかのような激しい破壊状況で、鉄筋は全方向に変形し、柱の原寸法がまったく判らないほどであった」と土木学会の調査班は報告している。トンネルの被害は神戸高速西代～高速神戸、神戸市営地下鉄新長田～三宮が大きく、被災箇所は中柱や側壁の上・下端部に集中した。また神戸周辺の鉄道は、ほとんどが明治、大正時代に建設された盛土や土留擁壁など土の構造物の上を走っていたため、これらの損壊も目立った。

９つの駅で駅舎の破壊、大損傷の被害が出たほか、各地でホームの破壊、損傷があった。特に顕著だったのはJR西日本東海道線六甲道駅、同山陽線新長田駅、神戸高速鉄道大開駅、そして阪急電鉄伊丹線伊丹駅である。六甲道駅は駅付近の高架橋が約2.2km損壊、駅舎も倒壊、新長田駅は盛土の崩壊によって東口駅舎が全壊した。大開駅ではホーム階の

中間柱の大半が壊れ、真上の国道28号線が幅30m、長さ90mに渡り陥没、三宮駅でも余震が来た場合、周辺の土地が陥没する危険ありと見られた。

近畿の鉄道は、それぞれ地震の影響を受けたが、大阪以東、姫路以西は損害は軽微で、17日中にはほとんどが運行を再開した。地震当日中に開通出来ず不通が続いた区間は以下の通りである。

JR西日本…山陽新幹線岡山～新大阪、東海道・山陽線尼崎～姫路、福知山線尼崎～広野、和田岬線

阪急電鉄…神戸線、甲陽線、今津線、伊丹線、宝塚線池田～宝塚

阪神電鉄…全線

山陽電鉄…全線

神戸電鉄…全線

神戸高速鉄道…全線

神戸市営地下鉄…全線

神戸新交通（ポートライナー、六甲ライナー）…全線

北神急行電鉄…全線

六甲摩耶鉄道（六甲ケーブル、摩耶ケーブル）…全線

**【線路が宙に浮いた】**

余震の続く中、各社の精力的な点検作業が行なわれた。

JR西日本では、震災発生の朝、新幹線は始発列車がホーム留置、出庫前であったため乗客に対する被害はなかった。直ちに被災状況を把握するため、地上は徒歩で、空からヘリコプターを使った調査が行なわれ、阪神・須磨地域の被災が大きいことが確認された。山陽新幹線のこの区間の60%を占める高架橋は、約700本の柱の大半がせん断損壊し、8ヵ所で落橋し、中でも武庫川橋梁は10橋脚のすべてに損傷を受けた。

一方、在来線では不通電車、貨物列車など約100本が運行中で、8列車56両が脱線したが、約6,000人の乗客に被害はなかった。ただ、線路や駅舎の被害は大きかった。住吉～灘間の高架橋2.2kmでは1,170本の柱のうち950本が被害を受け、三宮～元町間高架橋の一部と加納町第1架道橋も損壊した。加納町架道橋は三宮駅ホームを受ける幅42mの架道橋だが、下り線ホーム桁が大きく水平に移動し、軌道桁とともに中央で折れた状態になった。

盛土区間での最大の被害は新長田駅付近であった。約500mが盛土路盤上に設置されていたが、地震による路盤沈下で駅ホームにせり上がりなどが生じたため、線路の一部が宙に浮いた状態になり、駅舎は全壊した。

停車場施設は甲子園口駅から西明石駅まで、ほとんどの駅に被害が出たが、被害が大きかったのは、芦屋、住吉、六甲道、三宮、そして新長田の各駅であった。芦屋駅は木造上

（表10）「在来線の主な被害」よみがえる鉄路

| 線区 | 場所 | 状況（■駅被害　▷区間被害） |
|---|---|---|
| 福知山線 | 宝塚<br>中山寺<br>川西池田 | ■ホーム，上屋倒壊　▷電化柱倒壊傾斜 |
| 東海道線 | 立花 | ▷橋りょう変状 |
| | 甲子園口 | ■上下ホーム孕み |
| | 西ノ宮 | ■ホーム沈下，地下道損傷<br>▷のり面一部崩壊 |
| | 芦屋 | ■橋上駅損傷，上下ホーム・上屋倒壊，芦屋川跨線橋破損<br>▷盛土沈下，土留擁壁崩壊 |
| | 住吉 | ■上下ホーム崩壊，屋根崩壊 |
| | 六甲道 | ■橋上駅舎損壊，上下ホーム，上屋崩壊　▷高架橋桁落下，橋脚・柱破損<br>▷のり面一部崩壊 |
| | 三ノ宮 | ■高架橋一部破損 |
| | 元町 | ■ホーム上屋傾斜　▷高架橋一部破損 |
| | 神戸 | ■ホーム上屋傾斜 |
| | 兵庫 | |
| 山陽線 | 新長田 | ■東口駅舎倒壊寸前，ホーム変状，ホーム上屋傾斜，ホーム盛土沈下，擁壁傾斜 |
| | 鷹取 | ■盛土式ホーム損傷<br>▷阪神高速跨線橋橋脚損傷・桁沈下 |
| | 須磨 | ■橋上駅舎床桁変状 |
| | 明石 | ▷明石川橋梁・列車線桁ずれ |
| | 西明石 | ■下りホーム一部陥没 |

屋がホームとともに倒壊するなど、使用不能の状態になった。

駅本屋の鉄骨桁を受けるブラケットも圧壊し、階段は倒壊する危険をはらんだ。住吉駅では盛土式ホームが倒壊、神戸新交通駅舎の振動で駅本屋の外壁が破損してホーム上に落下、梁が湾曲した。六甲道駅では高架橋の落橋により、桁式ホームが落下・倒壊、駅本屋とラミ六甲が全壊した。旅客上屋も高架橋の落橋に追随した形で変形しており、修復は不可能であった。

１月18日に社長を本部長とする「復旧対策本部」が設置され、本社機能を全面的に震災復旧体制に切り替え、復旧に乗り出した。

**【阪急会館は全面撤去に】**

阪急電鉄は、京都線を除くすべての路線で被害が出た。被害箇所は、橋梁70、停車場64、軌道31、電気19、民家倒壊などによる支障25ヵ所で、脱線などによる被災車両は92両に達し、全線開通までに146日を要した。最大の被害を受けたのが西宮北口～夙川間2.7km の路線で、そのうち1.6km を占める西宮高架橋（１線１柱式鉄筋コンクリートラーメン高架橋）では、昭和42年に完成した高架橋の512本の柱のうち490本が何らかの損傷を受け、

（表11） 阪急電鉄の「運転再開区間と運転方法について」 よみがえる鉄路

| 線名 | 区間 | 営業キロ | 開通時刻 | 運転方法の概略 | 運転ダイヤ | 復旧時の徐行区間（左記開通時刻における徐行区間） |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 神戸線 | 梅田～西宮北口 | 15.6 | 1月18日 5：15 | ●震災前の運転設備に復旧し、複線運転実施<br>●6月12日の西宮北口～夙川駅間の復旧により神戸線が全通；梅田～新開地駅間直通運転再開 | ●1月18日 普通運転 ラッシュ時 5分間隔<br>昼間時間帯 6～10分間隔<br>●1月23日 急行運転再開 ラッシュ時 6～10分間隔<br>昼間時間帯 12分間隔<br>●2月9日 準急運転再開（今津線経由宝塚発梅田行）<br>朝ラッシュ時 12分間隔<br>●3月11日 特急運転再開 昼間時間帯 10分間隔<br>夕ラッシュ時12～15分間隔<br>●6月12日 神戸線全通に伴いダイヤ改正実施<br>・朝ラッシュ時に通勤急行、通勤特急新設<br>・夕ラッシュ時に今津線経由梅田発宝塚行準急新設等 | ●梅田～西宮北口駅間 上下35km/h以下<br>●武庫川橋梁上 上下10km/h以下<br>●淀川橋梁上 上下25km/h以下 |
| | 西宮北口～夙川 | 2.7 | 6月12日 4：36 | ●西宮高架橋新設等により震災前の運転設備に復旧し、複線運転実施<br>●本区間の復旧により神戸線が全通；梅田～新開地駅間直通運転再開 | ●6月12日 神戸線全通に伴いダイヤ改正実施<br>・朝ラッシュ時に通勤急行、通勤特急新設等 | ●西宮北口駅神戸方盛土 上下70km/h以下<br>●夙川駅大阪方盛土 上下70km/h以下 |
| | 夙川～岡本 | 5.1 | 4月7日 5：18 | ●夙川駅神戸方および岡本駅大阪方に転てつ器を設置し、折返し運転実施<br>●6月1日の岡本～御影駅間の復旧により夙川～新開地駅間折返し運転開始<br>●6月12日の西宮北口～夙川駅間の復旧により神戸線が全通；梅田～新開地駅間直通運転再開 | ●4月7日 普通運転 ラッシュ、昼間時間帯 12分間隔<br>●6月1日 普通運転 ラッシュ時 8分間隔<br>昼間時間帯 10分間隔<br>●6月12日 神戸線全通に伴いダイヤ改正実施<br>・朝ラッシュ時に通勤急行、通勤特急新設等 | ●夙川～芦屋川駅間 上下30km/h以下 |
| | 岡本～御影 | 2.2 | 6月1日 4：48 | ●震災前の運転設備に復旧し、複線運転実施<br>●本区間の復旧により夙川～新開地駅間折返し運転開始<br>●6月12日の西宮北口～夙川駅間の復旧により神戸線が全通；梅田～新開地駅間直通運転再開 | ●6月1日 普通運転 ラッシュ時 8分間隔<br>昼間時間帯 10分間隔<br>●6月12日 神戸線全通に伴いダイヤ改正実施<br>・朝ラッシュ時に通勤急行、通勤特急新設等 | ●住吉川橋梁 上下75km/h以下 |
| | 御影～王子公園 | 3.6 | 2月13日 6：00 | ●王子公園駅大阪方に直線および電動転てつ器を設置し、折返し運転実施<br>●3月13日の王子公園～三宮駅間の復旧により三宮駅～御影駅間の折返し運転開始<br>●6月1日の岡本～御影駅間の復旧により夙川～新開地駅間折返し運転開始<br>●6月12日の西宮北口～夙川駅間の復旧により神戸線が全通；梅田～新開地駅間直通運転再開 | ●2月13日 普通運転 ラッシュ時 7分30秒間隔<br>昼間時間帯 10分間隔<br>●2月20日 始発時間繰り上げ（6時00分→5時20分）<br>●3月13日 普通運転 ラッシュ時 6～7分間隔<br>昼間時間帯 10分間隔<br>●6月1日 普通運転 ラッシュ時 8分間隔<br>昼間時間帯 10分間隔<br>●6月12日 神戸線全通に伴いダイヤ改正実施<br>・朝ラッシュ時に通勤急行、通勤特急新設等 | ●十善寺踏切道～高羽第3架道橋 上下30km/h以下<br>●上記以外の区間 上下50km/h以下 |
| | 王子公園～三宮 | 3.1 | 3月13日 | ●1号線を使用して御影～三宮駅間の折返し運転実施<br>●6月1日の岡本～御影駅間の復旧より夙川～新開地駅間折返し運転開始<br>●6月12日の西宮北口～夙川駅間の復旧により神戸線が全通；梅田～新開地駅間直通運転再開 | ●3月13日 普通運転 ラッシュ時 6～7分間隔<br>昼間時間帯 10分間隔<br>●6月1日 普通運転 ラッシュ時 8分間隔<br>昼間時間帯 10分間隔<br>●6月12日 神戸線全通に伴いダイヤ改正実施<br>・朝ラッシュ時に通勤急行、通勤特急新設等 | ●王子公園駅ポイント付近～上野踏切道 上下35km/h以下<br>●灘洪橋 上下50km/h以下<br>●加納町架道橋 上下35km/h以下 |

| 線名 | 区間 | 営業キロ | 開通時刻 | 運転方法の概略 | 運転ダイヤ | 復旧時の徐行区間<br>(左記開通時刻における徐行区間) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 今津線 | 今津～西宮北口 | 1.6 | 1月23日<br>17：04 | ・震災前の運転設備に復旧し、複線運転実施 | ・1月23日　普通運転　12～19分間隔 | ・今津～西宮北口駅間　上下40km/h以下 |
| | 西宮北口～門戸厄神 | 1.3 | 1月23日<br>6：30 | ・下り線を利用して門戸厄神駅での折返し単線運転（指導式）実施<br>・2月5日の門戸厄神～仁川駅間の復旧により今津北線全通 | ・1月23日　普通運転　終日　15分間隔<br>・2月5日　普通運転　ラッシュ時　6～7分間隔<br>昼間時間帯　12分間隔<br>・2月9日　準急運転再開（宝塚発梅田行）<br>朝ラッシュ時　12分間隔<br>・3月11日　本線との接続見直し（ほぼ平常ダイヤ） | ・西宮北口～門戸厄神駅間　40km/h以下 |
| | 門戸厄神～仁川 | 1.9 | 2月5日<br>6：30 | ・震災前の運転設備に復旧し、複線運転実施<br>・本区間の復旧により今津北線全通 | ・2月5日　普通運転　ラッシュ時　6～7分間隔<br>昼間時間帯　12分間隔<br>・3月11日　本線との接続見直し（ほぼ平常ダイヤ） | ・徐行区間なし |
| | 仁川～宝塚 | 4.5 | 1月30日<br>5：00 | ・仁川駅の上り2号線→3号線（入換側線）→下り1号線を使用し、複線運転実施<br>・2月5日の門戸厄神～仁川駅間の復旧により今津北線全通 | ・1月30日　普通運転　朝ラッシュ時　8分間隔<br>昼間時間帯、夕ラッシュ時　10分間隔<br>・2月5日　普通運転　ラッシュ時　6～7分間隔<br>昼間時間帯　12分間隔<br>・3月11日　本線との接続見直し（ほぼ平常ダイヤ） | ・パーク裏曲線　上下30km/h以下<br>・谷口第三～鹿塩踏切道　上下30km/h以下<br>・上記以外の区間（仁川～宝塚）<br>上下50km/h以下 |
| 伊丹線 | 塚口～新伊丹 | 2.2 | 1月21日<br>5：00 | ・新伊丹駅塚口方に両渡線とリバー式転てつ器を設置して場内信号機を制御（第2種電気連動）、折返し運転実施<br>・1月26日より発条転てつ器に変更<br>・3月11日の新伊丹～伊丹駅間の復旧により伊丹線全通 | ・1月21日　普通運転　ラッシュ、昼間時間帯　10分間隔 | ・徐行区間なし |
| | 新伊丹～伊丹 | 0.9 | 3月11日 | ・仮伊丹駅（1線）を従来の駅より約400m塚口方に建設、塚口～伊丹駅間で複線運転実施<br>・故障車両収容用に非常両線を新設<br>・本区間の復旧により伊丹線全通 | ・3月11日　普通運転　ラッシュ時　6分間隔<br>昼間時間帯　10分間隔<br>（ほぼ平常ダイヤ） | ・徐行区間なし |
| 甲陽線 | 夙川～甲陽園 | 2.2 | 3月1日<br>5：53 | ・震災前の運転設備に復旧し、単線運転実施 | ・3月1日　普通　朝ラッシュ時　7～8分間隔<br>昼間時間帯、夕ラッシュ時　11～17分間隔<br>・4月7日　初発と終発を平常時のダイヤに復帰<br>・6月12日　神戸線全通に伴いダイヤ改正実施 | ・水道路踏切道～日神山橋梁<br>上下30km/h以下 |
| 神戸高速線 | 三宮～花隈 | 1.3 | 6月1日<br>4：48 | ・震災前の運転設備に復旧し、複線運転実施<br>・本区間および西宮北口～夙川駅間の復旧により夙川～新開地駅間の直通運転再開<br>・6月12日の西宮北口～夙川駅間の復旧により神戸線が全通、梅田～新開地駅間直通運転再開 | ・6月1日　普通　ラッシュ時　8分間隔<br>昼間時間帯　10分間隔<br>・6月12日　神戸線全通に伴いダイヤ改正実施 | ・三宮～花隈駅間　上下50km/h以下 |
| | 花隈～新開地 | 1.5 | 2月6日<br>6：14 | ・花隈駅に仮設連動装置設置、折返し運転実施<br>・6月1日の花隈～三宮駅間および西宮北口～夙川駅間の復旧により夙川～新開地駅間の直通運転再開<br>・6月12日の西宮北口～夙川駅間の復旧により神戸線が全通、梅田～新開地駅間直通運転再開 | ・2月6日　普通　終日　20分間隔<br>・6月1日　普通　ラッシュ時　8分間隔<br>昼間時間帯　10分間隔<br>・6月12日　神戸線全通に伴いダイヤ改正実施 | ・徐行区間なし |

特に52本（延長350m）は完全に横倒しの状態で破壊、基礎部も亀裂、折損、破断が見られた。駅舎では三宮駅周辺で“三宮のシンボル”と言われた神戸阪急ビル（阪急会館）が、上層階に大きな被害を受け全面撤去せざるを得なくなった。伊丹駅も駅付近の高架橋が約440mに渡り被害を受けた。柱135本が損壊し、うち駅部84本が完全に破壊したため、3階の軌道階に停車していた2編成の車両ともども、全面撤去を余儀なくされた。

当日午前9時30分に、本社内に常務取締役鉄道本部長を本部長とする「兵庫県南部地震対策本部」を設置、全社揚げて未曾有の被害を受けた鉄道の復旧に乗り出した。

阪神電鉄は「神戸地下線を濁水が満たした昭和13年の阪神大水害、停車場22ヵ所と車両99台が焼損したほか、全線に渡って軌道、車両基地などが焼失した昭和20年の空襲による被災、高潮により全線路の3分の1が浸水し全車両の3分の2が使用不能になった昭和25年のジェーン台風による被害など、会社の浮沈に関わるような大災害に遭遇したが、今回の被害は過去のそれらを上回る非常に大きなものであった」（注1）だけに、阪神間の鉄道路線の中で最大の被害を受けた。

高架橋、車両基地、軌道設備や車両126両の全半壊など広範囲に及んだが、被害のもっとも大きかったのは御影～西灘間だった。架道橋が8ヵ所で落下し、高架橋が約2kmの全区間で崩壊または損傷した。高架橋を支える657本の柱のうち355本のコンクリートがせん断破壊され、主鉄筋が柱の断面外に湾曲・突出し、柱上部と下部の心が2～3mもズレて梁、スラブが落ち込むなど、致命的な被害を受けた。線路もほとんどの区間で軌きょうが飴のように曲がり、落下した架道橋では梯子状になった。また、西灘駅東の船寺陸橋～阪神国道陸橋と石屋川駅付近の中道陸橋～東明陸橋の土留擁壁が、それぞれ40m、270mに渡って倒壊、傾斜し、擁壁の一部がせん断破壊し、盛土上にあったプラットホームや駅舎に大きな被害を与えた。石屋川駅付近では留置線にあった36両の車両が転落、転倒した。

震災直後、鉄道事業本部が被災施設の復旧にあたったが、1月26日、本部内に阪神大震災復旧部が設置され、復旧に全力を投入した。

山陽電鉄は、明石の西方は軽微だったが、東方に大きな被害が出た。停車場で本線42駅のうち20駅で被害が出たが、特に板宿、山陽須磨、山陽塩屋の3駅がひどかった。板宿駅はホームが沈下傾斜し、舗装の縁端笠石ブロックが崩落、駅舎などが倒壊して駅設備は使用不能となった。他の2駅もホームが高さ4～5mの盛土路盤上にあり、その上に石積みまたはRCスラブ式のホームが建てられていたため、路盤が沈下、側方流動を起こして崩壊、ホームは10～50cm沈下し上屋が倒壊、駅舎などが壊れた。軌道も西代～須磨寺で線路内に倒壊、または倒壊しそうな家屋が各所に見られたが、須磨寺～塩屋の架道橋、橋梁の前後で路盤の陥没により60～110cmも軌道が沈下し、継目部の開口も12ヵ所あるなど、全区間で軌道狂いが発生した。

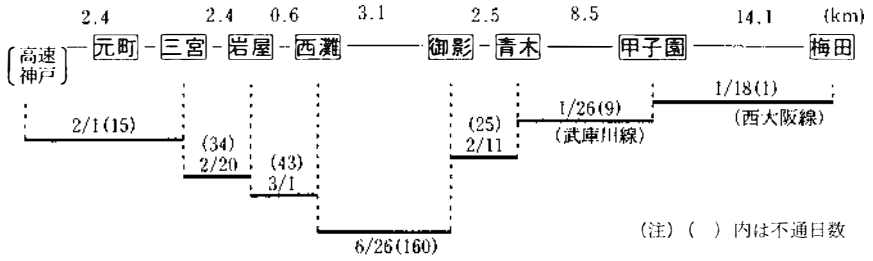
神戸電鉄でも広範囲に被害が出たが、有馬線の被害が大きかった。湊川～長田で石積み・

（表12） **阪神電鉄の「地震後の運転再開状況」よみがえる鉄路**

| 変更日 | 区　間 | ダイヤの内容 |
|---|---|---|
| 1月18日 | 梅田駅～甲子園駅 | 始発より急行，普通12分間隔 |
| | ＊西大阪線全線 | 17：30より普通24分間隔 |
| 1月19日 | 梅田駅～甲子園駅 | ラッシュ時に準急運転 |
| 1月24日 | 梅田駅～甲子園駅 | 午前ラッシュ時に上り区間急行，下り特急運転 |
| 1月26日 | 梅田駅～青木駅 | 急行，普通12分間隔，さらにラッシュ時は特急，準急 |
| | ＊西大阪線 | 普通18～24分間隔 |
| | ＊武庫川線 | 普通16～20分間隔 |
| 2月1日 | 梅田駅～青木駅 | 昼間時も特急運転 |
| | 三宮駅～高速神戸駅 | 単線，普通20分間隔 |
| 2月6日 | 梅田駅～青木駅 | 変更なし |
| | 三宮駅～新開地駅 | 複線，普通6～10分間隔 |
| | ＊西大阪線 | 普通17分間隔 |
| 2月11日 | 梅田駅～御影駅 | 急行，普通12分間隔，さらにラッシュ時は特急（上り芦屋，下り青木駅～梅田駅），準急 |
| | 三宮駅～新開地駅 | 変更なし |
| 2月20日 | 梅田駅～御影駅 | 変更なし |
| | 岩屋駅～新開地駅 | 普通8～10分間隔 |
| 3月1日 | 梅田駅～御影駅 | 特急は御影駅～梅田駅に変更 |
| | 西灘駅～新開地駅 | 普通8～10分間隔 |
| 4月9日 | 本線，西大阪線，武庫川線はほぼ震災前ダイヤに変更 | |
| 4月17日 | 梅田駅～御影駅 | 午前ラッシュ時に区間急行を順次運転 |
| 6月26日 | 梅田駅～新開地駅 | 平日、休日、土曜ダイヤを設定してダイヤ改正 |
| 8月13日 | 梅田駅<br>～須磨浦公園駅 | 上記ダイヤを須磨浦公園駅まで乗り入れ |

＊西大阪線，武庫川線は変更のときのみ記載

（図11） **「開通状況図」よみがえる鉄路**



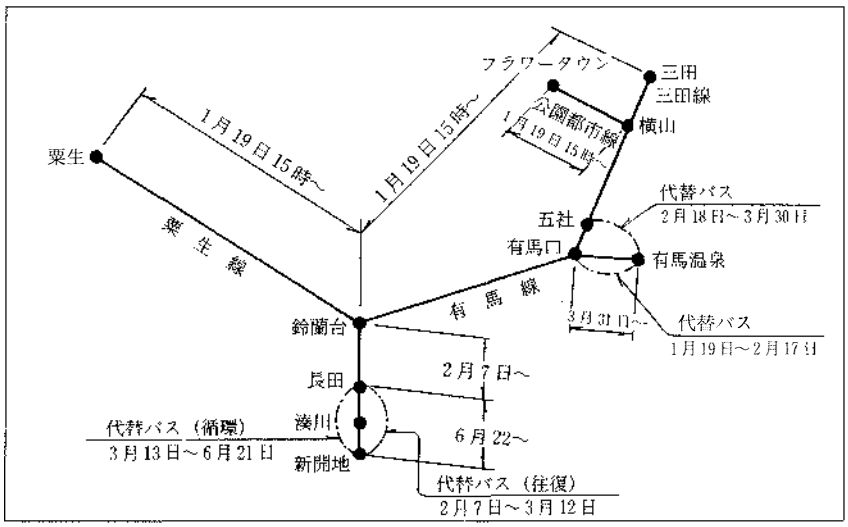
（表13－1） **山陽電鉄の「震災後の鉄道開通の推移」よみがえる鉄路**

| 月　日 | 時　間 | 鉄道開通区間 | 運転状況 | 振替輸送区間 | 代替バス輸送 | 備　考 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1月18日 | 18:30 | 明石～姫路<br>飾磨～網干 | 普通列車のみ30分間隔<br>上下26本 | | 運行なし | |
| 1月19日 | 初発 | 明石～姫路 | 普通列車のみ15～20分間隔で運転<br>上下146本 | | | |
| 1月23日 | | | | | | |
| 1月27日 | 17:15 | 霞ヶ丘～明石 | 霞ヶ丘～明石間<br>30分間隔　上下22本 | JR<br>須磨～明石 | | |
| 1月28日 | 初発 | | 霞ヶ丘～明石30分間隔・明石～姫路　15～20分間隔　146本 | | | |
| | | | | | | |
| 1月30日 | 18:00 | 滝の茶屋～<br>霞ヶ丘 | 30分間隔　上下12本 | JR<br>神戸～明石 | | |
| 1月31日 | 初発 | 滝の茶屋～<br>姫路 | 特急は滝の茶屋～姫路間15～20分間隔<br>普通は霞ヶ丘～姫路間15～20分間隔<br>特急　上下135本<br>普通　上下160本 | JR<br>神戸～垂水 | 東垂水～西代間<br>6:30～20:00<br>30分間隔で運行<br>所要60分<br>28往復 | |
| | | | | | | |
| 2月11日 | 8:00 | | | | 8:00～18:00<br>30分間隔で運行<br>所要60分<br>19往復 | |
| 2月20日 | 初発 | | | JR<br>灘～垂水 | | |
| 2月21日 | 初発 | 東須磨～<br>須磨寺 | 普通列車のみ15～20分間隔<br>上下132本 | | | |
| 2月27日 | 初発 | | | 神戸市営地下鉄　振替開始<br>板宿～湊川公園間 | | |
| 3月10日 | 7:00 | | | | 西代～垂水間<br>7:00～19:00<br>30分間隔<br>所要60分<br>23往復 | |
| 3月13日 | 初発 | | | | | |
| 3月24日 | 初発 | 板宿～東須磨 | 普通列車のみ12～20分間隔<br>上下152本 | | | |
| | | | | | | |
| 3月27日 | 初発 | | | | 須磨寺～垂水間<br>6:35～22:00<br>15～20分間隔<br>所要30分<br>49往復 | |
| 4月9日 | 初発 | 須磨寺～須磨 | 〃　〃 | JR<br>神戸～垂水 | | |
| 4月10日 | 初発 | | 明石～高砂間にS特急2本運転 | | | |
| 4月18日 | 初発 | 須磨～<br>須磨浦公園 | 板宿～須磨浦公園間普通列車<br>12～20分間隔<br>上下152本 | | 須磨浦公園～垂水間<br>6:35～22:00<br>15～20分間隔<br>所要30分<br>49往復 | 代替バス運行結果<br>1月31日～6月15日<br>136日間<br>輸送人員<br>40,368人 |

（表13―２） **山陽電鉄の「震災後の鉄道開通の推移」よみがえる鉄路**

| 月　日 | 時　間 | 鉄道開通区間 | 運転状況 | 振替輸送区間 | 代替バス輸送 | 備　考 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 6月16日 | 初発 | 須磨浦公園～滝の茶屋 | 板宿～姫路間，飾磨～網干間ダイヤ改正<br>特急　上下135本<br>S特急　上下10本<br>普通　上下330本 | JR<br>神戸～須磨 | 代替バス輸送中止 | 運行本数<br>5,181往復<br><br>振替輸送結果<br>JR線<br>1月23日～6月21日<br>150日間<br>輸送人員<br>266,629人<br><br>神戸市営地下鉄線<br>2月27日～6月21日<br>115日間<br>輸送人員<br>12,300人 |
| 6月18日 | 初発 | 西代～板宿<br>（高速長田～西代） | 山陽全線開通　ダイヤ改正<br>特急　上下135本<br>S特急　上下10本<br>普通　上下335本<br>神戸高速東西線<br>高速長田～西代開通<br>単線運転で特急車乗り入れ | | | |
| 6月22日 | 初発 | | | JR線振替中止<br>神戸市営地下鉄線振替中止 | | |
| 8月13日 | 初発 | 神戸高速東西線<br>高速長田～新開地 | 高速全線開通　ダイヤ改正<br>特急　上下137本<br>S特急　上下16本<br>普通　上下358本<br>相互直通運転再開 | | | |

（図12）**「復旧状況路線図」　よみがえる鉄路**



擁壁の崩壊により２ヵ所で線路上に民家が倒壊、会下山踏切道付近では寺院の倒壊により軌道が完全に埋没したし、土留壁の崩壊により軌きょうだけの梯子状態になる箇所もあった。

神戸高速鉄道は、1960年代に建設され、全線7.2kmのうち6.6kmがトンネルという路線を持っている。被害は高速長田～新開地に集中し、特に大開駅では中間柱35本のうち31本が完全に破壊し、残った４本も破壊寸前になるなど駅全体が大きく被災した。その結果、駅の真上を走る国道が大きく陥没した。高速長田駅でも中間柱41本のうち16本が破損したが、西代～新開地2,650mでは、先の２駅の柱を除いた中間柱総数810本のうち311本が破損した。

神戸市営地下鉄では市街地開削トンネル9.1kmのうち三宮、上沢、新長田駅周辺約1.4kmでコンクリート中柱の損壊が集中した。被災中柱は457本で、板宿～新神戸の中柱の総本数の10%を超えた。耐震性に優れていると思われていた地下構造物に被害が出たことは、今までになかったことだけに大きな話題を呼んだ。一方、神戸新交通ではポートアイランド線、六甲アイランド線とも大きな被害に見舞われた。ポートアイランド線では神戸新聞会館前から貿易センタービルまでの国道２号線上（約700m）のコンクリート橋脚の大半が座屈破壊し、桁が半落下したところもあった。貿易センター南側では２径間連続桁の自由支点側で脱沓して宙づりになり、明治・大正時代に築かれた護岸の上に建てられた新港第４突堤部では、地盤変動により線路部の12本の橋が西側へ傾斜、駅舎を含め構造物全体が傾き、ポートターミナル駅でも駅舎全体が傾斜した。六甲アイランド線では、住吉駅で軌道桁が、六甲大橋南側で上り線の軌道桁が、ともに落橋した。

**【30日にはJR山陽線が全線復旧】**

復旧は着々進んだ。18日にはJR西日本が山陽線姫路～西明石、福知山線尼崎～塚口を、阪急電鉄が神戸線梅田～西宮北口、宝塚線池田～雲雀丘花屋敷、阪神電鉄が梅田～甲子園を復旧、山陽電鉄も明石以西を、神戸市営地下鉄が板宿以北を、北神急行は全線を開通させた。

19日にはJR東海道線が大阪から甲子園口までを結び、福知山線も宝塚～広野で運転を再開、阪急宝塚線は全線を開通させた。神戸電鉄も鈴蘭台以南と有馬口～有馬温泉を除く全線で運行を再開させた。

20日になりJR新幹線が新大阪までを再開。不通は新大阪～姫路だけ。

21日には福知山線が全面開通、阪急伊丹線も塚口～新伊丹を結んだ。

23日にはJR西日本が西からの開通区間を須磨まで延ばし、阪急も今津線今津～門戸厄神を繋ぐなど、復旧は予想以上の速さで進んだ。

25日にはJR東海道線が甲子園口から芦屋までを開通。

26日に阪神が開通区間を青木まで延ばし、大阪から初めて神戸市内に鉄道が通じた。同

じ日、阪神武庫川線も復旧。27日には山陽電鉄滝の茶屋～山陽明石、30日にはJR須磨～神戸が開通し、山陽線はようやく全線復旧した。阪急今津線仁川～宝塚も開通した。

**【代替バスが走った】**

震災直後から、代替交通が検討、実施された。まずバスが17～19日にJR西日本東海道・福知山・山陽の各線、阪急宝塚・今津・伊丹線、神戸電鉄有馬線の不通区間に代替バスが運行された。

JR福知山線は17日のみ、東海道・山陽線の運行は18日のみ。阪急宝塚線は19日に開通し、今津線は道路が通行止めになったため18日運行のみ。伊丹線は21日に塚口駅～新伊丹駅の運行が再開したため、区間を新伊丹駅～伊丹駅間に短縮、神戸電鉄のみ20日以降も運行を続けた。

急務だった大阪～神戸間の代替バスは、国道2号線が開通した23日から同国道や山手幹線を使って実施された。JR西日本は三宮駅～甲子園口駅、阪急は三宮駅～西宮北口駅、阪神は三宮駅～甲子園駅で、バスの前面に「代替バス輸送車」のステッカーを張り、停留所にはもよりの駅名を表示した。運賃はJR、阪急、阪神の乗車区間の定期券、回数券の所持者は、いずれのバスにも乗車できることとし、一般の利用者は、乗車区間の切符を購入して乗車した。初日早朝の運行は比較的順調だったが、2号線の大渋滞が始まった午後

（表14）「震災直後の代替バスの実施状況」　よみがえる鉄路

| 日　付 | 代替区間 | 運行時間等 |
|---|---|---|
| 1.17 | JR西日本福知山線<br>篠山口駅～京都駅 | 篠山口発12:10<br>京　都　発17:15<br>1往復 |
| 1.18 | 阪急宝塚線<br>宝塚駅～川西能勢口駅 | 6:36～21:20<br>往17回，復13回 |
| | 阪急伊丹線<br>伊丹駅～塚口駅 | 6:30～22:30<br>往33回，復32回 |
| | 阪急今津線<br>宝塚駅～西宮北口駅 | 6:36～12:05<br>往11回，復11回 |
| | JR西日本東海道線・<br>山陽線<br>姫路駅～大阪駅 | 姫路発9:00 |
| | JR西日本山陽線<br>和気駅～相生駅<br>有年駅～相生駅<br>有年駅～姫路駅 | <br>3台で対応<br>2台で対応<br>2台で対応 |
| 1.19 | 阪急伊丹線<br>伊丹駅～塚口駅 | 6:40～22:00<br>往90回，復92回 |
| | 神鉄有馬線<br>有馬口駅～有馬温泉駅 | 15:00～24:00<br>30分ヘッド |

（表15）「阪神間代替バスの実施状況」（1月28日時点） よみがえる鉄路

| | ノンストップ便 | | | 各駅停車便 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 阪急 | JR西日本 | 阪神電鉄 | 阪急 | JR西日本 | 阪神電鉄 |
| 路線 | 西宮北口<br>～43号<br>～2号<br>～三宮 | 芦屋<br>～2号<br>～43号<br>～2号<br>～三ノ宮 | 青木<br>～43号<br>～2号<br>～三宮 | 西宮北口<br>～2号<br>～山手幹線<br>～2号<br>～三宮 | 芦屋<br>～2号<br>～山手幹線<br>～2号<br>～三ノ宮 | 青木<br>～2号<br>～三宮 |
| キロ程 | 17.0km | 12.7km | 9.0km | 18.0km | 13.5km | 9.0km |
| 運転間隔（目安） | 3分<br>10分 | 3分<br>5分 | 3分<br>10分 | 10分<br>20分 | 5分<br>10分 | 10分<br>10分 |
| 便数 | 約165便 | 約430便 | 約340便 | 約110便 | 約160便 | 約190便 |
| 台数 | 55両 | 60両 | 27両 | 35両 | 23両 | 14両 |
| 所要時間（見込み） | 80分 | 60分 | 40分 | 110分 | 80分 | 60分 |

| 合　計 | 従来1日平均 |
|---|---|
| 約1,395便 | 517便 |
| 214両 | 150両 |

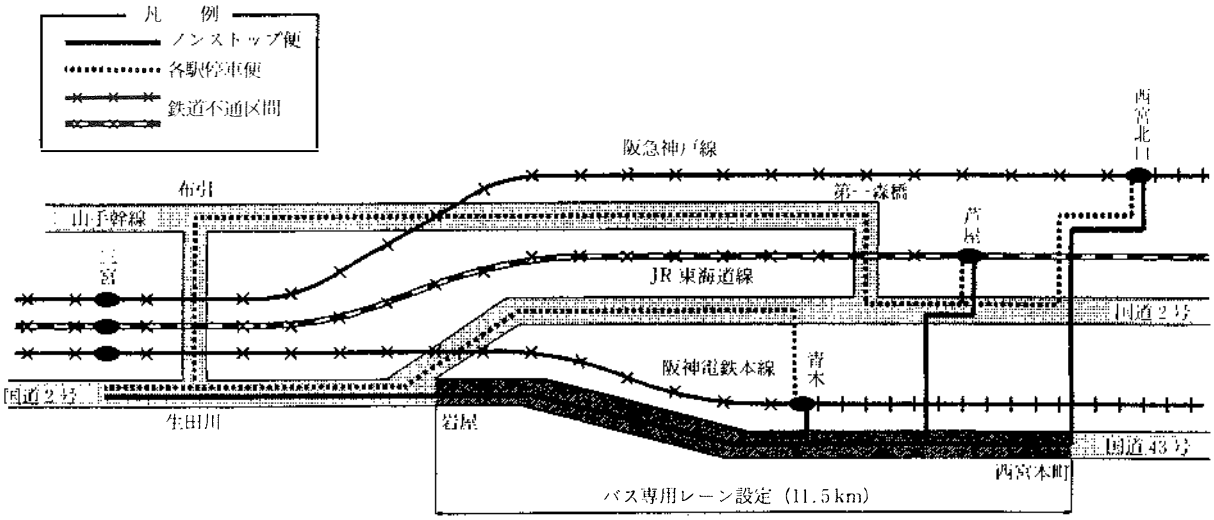
（注）運転間隔の欄の上段は7:00～9:00、18:00～21:00を、下段はそれ以外の時間帯を表す。

になると運行時間はJR、阪急が約2時間、阪神は3、4時間になった。そんな中で初日の運行便数、乗客数は3社合わせて486便、32,020人であった。

JR西日本は25日から東海道線が芦屋まで開通したことを受けて、代替バスの運行区間を芦屋駅～三宮駅に、阪神電鉄も青木までの開通により青木駅～三宮駅に変更した。また、28日から国道43号線が開通、西宮～岩屋にバス専用レーンが設けられ、従来の路線に加え、新たに43号線経由のノンストップ・シャトルバスが運行された。

西側からの代替バスは、JR西日本が30日にJR山陽線須磨～神戸が開通したことから神戸駅～三宮駅を、阪急電鉄も高速神戸駅～三宮駅でそれぞれ運行を始めた。31日からは、

（図13）「阪神間代替バス運行経路」 よみがえる鉄路



山陽電鉄が不通になっていた東垂水駅～西代駅に代替バスを走らせた。また神戸新交通も、24日からポートライナー、六甲ライナーの代替バスの運行を開始した。ポートライナーは神戸税関前～市民病院前駅、六甲ライナーは御影本町３丁目剣菱酒造前～アイランド北口駅で、運賃は乗車ごとの運賃とし、ライナーの定期券、回数券は払い戻しをした。その後、代替バスのみ利用できる定期券、回数券を発行した。

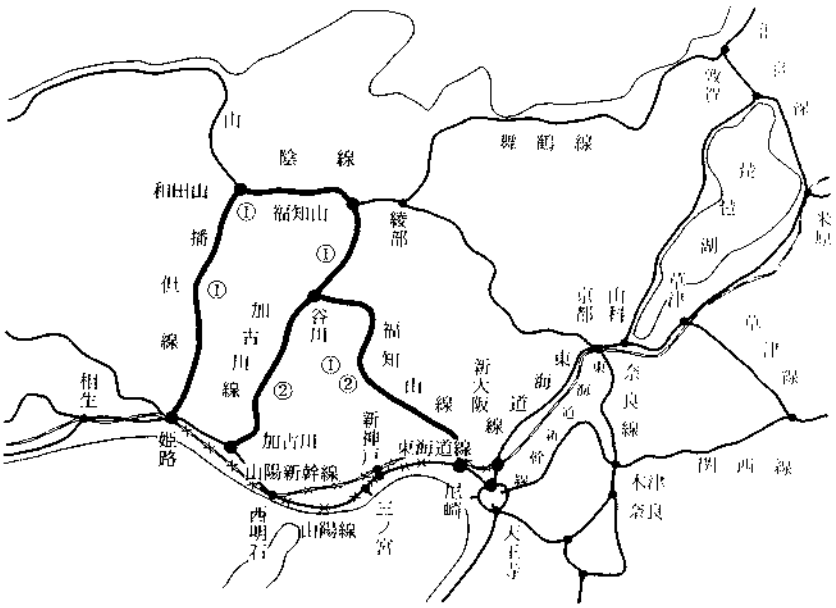
阪神間の代替バスは、最盛期には１日4,000便、約23万人の乗客を運び、鉄道の完全復旧まで、累計で利用者は1,453万人に達し、震災復興、市民の生活維持に大きな役割を果たした。

**【迂回ルートも利用された】**

残された路線で大阪～姫路を繋げないか―JR西日本は迂回を希望する乗客に迂回乗車の取り扱いをすることを決め、23日から福知山～山陰～播但線、福知山～加古川線の２ルートを設け、姫路と大阪・新大阪を結んだ。混雑に備え山陰～播但線ルートに新大阪から姫路まで１日１往復の直通快速を走らせた。播但線姫路～和田山にはノンストップ快速を運行し、和田山駅で特急、急行に接続させた。同駅と、加古川線との接続駅の谷川駅には、すべての特急が臨時停車した。不通区間の乗車券を持つ乗客は迂回ルートに乗車できるし、急行と特急も自由席は無料で利用出来た。ただし三田、粟生駅以外は途中下車は出来なかった。

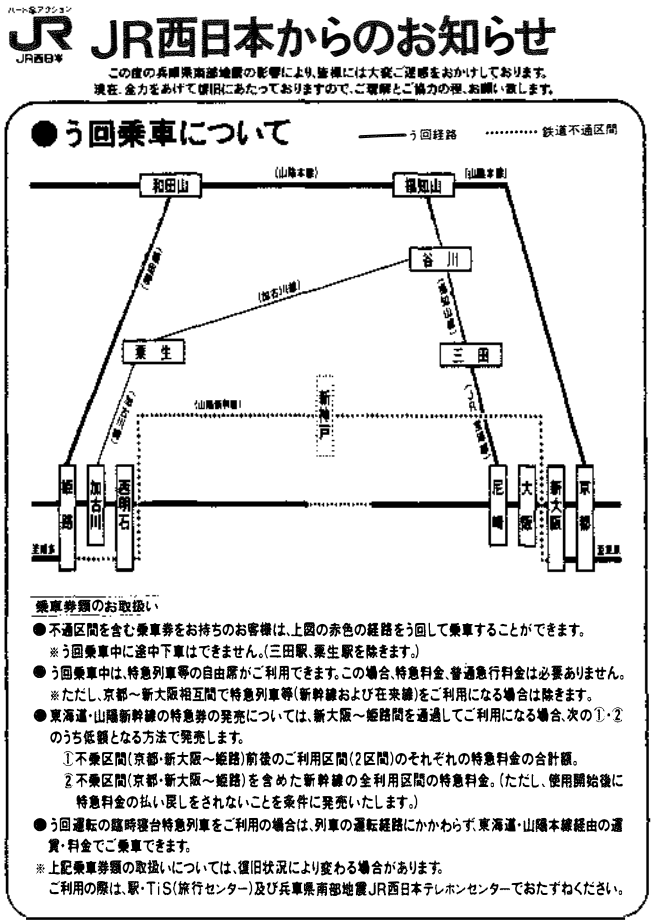
２月１日、阪神電鉄・神戸高速が地下線内に残された車両を利用して阪神三宮～高速神

（図14）「迂回ルート」よみがえる鉄路




①福知山線～山陰線～播但線ルート
②福知山線～加古川線ルート

（図15）「迂回乗車の案内」よみがえる鉄路




戸を単線で結び、西側から三宮まで初の鉄道輸送が確保された。5日には阪急門戸厄神～仁川が繋がり今津線の全線が開通、6日には高速神戸花隈～新開地が、7日には神戸電鉄長田～鈴蘭台が運転再開したが、残る不通区間はトンネル損傷などで長引く見込みとなった。8日にはJR東海道線芦屋～住吉、11日には阪神青木～御影、13日は阪急神戸線御影～王子公園が開通。15日にはJR和田岬線が動き出し、16日には神戸市営地下鉄が途中の新長田、上沢、三宮の3駅を通過し一部は徐行運転という形で板宿～新神戸を開通、全線を旧に戻した。20日になるとJR東海道線灘～神戸、阪神岩屋～三宮が開通。JR住吉～灘、阪神電鉄御影～岩屋は依然不通だったが、この区間を並行して走り出した阪急御影～王子公園の駅に歩いて乗り継げば、震災後、初めて鉄道のみで大阪～神戸を往復することが可能になった。この結果、JR、阪急、阪神の3社いずれかの定期券、回数券を持つ人は、どの線でも乗り継いで利用出来ることになった。21日には山陽電鉄須磨～須磨寺が開通。

3月1日には阪急が甲陽線、11日に伊丹線新伊丹～伊丹、13日には神戸線王子公園～三宮が運転再開。阪神も1日に西灘～岩屋を、山陽電鉄も24日に板宿～東須磨が、31日には神戸電鉄も有馬口～有馬をそれぞれ再開させた。代替バスの路線が変更、短縮される中、

4月に入ると1日にJR住吉～灘が開通、大阪～神戸が鉄道で直結した。震災後、75日目であった。

JR西日本の代替バスは3月末で運行を終えたが、その間、13万便、約715万人を運んだ。9日には山陽電鉄須磨寺～山陽須磨、18日に山陽須磨～須磨浦公園が開通した。

**【ついに全線復旧】**

6月1日には阪急が岡本～御影、12日に西宮北口～夙川を復旧させ、震災から146日目で全線が開通した。26日には阪神が最後の不通区間御影～西灘を復旧させ全線開通。これで震災発生後160日目で阪神間の鉄道3線が完全復旧した。一方、山陽電鉄も16日に須磨浦公園～滝の茶屋、18日に西代～板宿で運転を再開、152日目に、神戸電鉄も22日に長田～湊川を結び、震災から156日目で、それぞれ全線を復旧させた。神戸高速も、この日、西代～高速長田、22日に湊川～新開地を開通させた。

神戸新交通は6月5日までに島内の運行を始めていたが、7月20日、六甲アイランド線が魚崎までを開通させて阪神電鉄と結び、ポートアイランド線も31日に三宮まで連絡、すべて開通した。8月13日には、神戸高速が駅施設の被害の大きい大開駅を通過する形で高速長田～新開地を繋ぎ、23日には神戸新交通の魚崎～住吉が復旧、この開通により阪神間の鉄道は218日目で震災前の姿に戻った。なお、神戸高速の大開駅が営業を再開したのは、震災から丸1年後の1996年1月17日であった。

なお、神戸からボートアイランドや大阪・明石への旅客用の臨時船便が就航し、大いに役立った。

（注1）「よみがえる鉄路」阪神・淡路大震災鉄道復興記録編纂委員会　1996年5月

（表16―1）**「阪神・淡路大震災下の臨時旅客航路開設状況」阪神・淡路大震災―兵庫県の1年の記録**

| | 航　　路 | 運航事業者 | 運航期間 | 運　航　便　数 |
|---|---|---|---|---|
| 一般旅客船 | 神戸（メリケンパーク）<br>～神戸（KCAT） | 早駒運輸㈱ | 1月19日<br>～2月28日 | 1/19　2便、1/20　3便<br>1/21　4.5便、1/22～28　5.5便<br>1/29～2/8　5便、2/9～2/28　4.5便 |
| | 神戸（メリケンパーク）<br>～　神戸（ポートアイランド北公園） | 神戸観光汽船㈱ | 1月20日<br>～5月18日 | 1/20～24　6便、1/27　7便<br>1/26～28　8便、1/29～31　11便<br>2/1～3　11.5便、2/4～28　11便<br>3/1～5/18　6便 |
| | 神戸（中突堤）<br>～　神戸（ポートアイランド北公園） | 神戸観光汽船㈱ | 1月20日<br>～5月26日 | 1/20～24　6便、1/25　7便<br>1/26～28　8便、1/29～2/6　11便<br>2/7～10　11.5便、2/11～12　11便<br>2/13～17　11.5便、2/18～19　11便<br>2/20～23　11.5便、2/24～26　11便<br>2/27～28　11.5便、3/1～4/28　6便<br>4/29～5/26　4便 |
| | 神戸（ハーバーランド）<br>～　大阪（天保山） | 共同汽船㈱ | 1月20日<br>～3月31日 | 1/20　3便、1/21～22　9便<br>1/23～3/31　12便 |

（表16―２）「阪神・淡路大震災下の臨時旅客航路開設状況」阪神・淡路大震災―兵庫県の１年の記録

| | 航路 | 運航事業者 | 運航期間 | 運航便数 |
|---|---|---|---|---|
| 一般旅客船 | 神戸（ハーバーランド）<br>～ 大阪（天保山） | 徳島高速船㈱ | １月20日<br>～３月31日 | 1/20 2便、1/21～22 3便<br>1/23～3/31 4便 |
| | 姫路<br>～ 神戸（メリケンパーク） | 家島汽船㈱ | １月21日<br>～２月５日 | 1便 |
| | 大阪（天保山）<br>～ 神戸（ハーバーランド） | 大阪水上バス㈱ | １月21日<br>～２月26日 | 1/21～28 1便<br>1/29～2/26 2便 |
| | 神戸（メリケンパーク）<br>～ 明石 | 淡路フェリーボート㈱ | １月22日<br>～１月30日 | 1/22 4便<br>1/23～1/30 4.5便 |
| | 神戸（メリケンパーク）<br>～ 明石 | 明石海峡フェリー㈱ | １月22日<br>～１月31日 | 1/22 4便、1/23～1/30 5便<br>1/31 3便 |
| | 姫路<br>～ 大阪（天保山） | 境が浜マリンアンドクルーズ㈱ | １月23日<br>～２月21日 | 2便 |
| | 高松<br>～ 神戸（メリケンパーク） | 加藤汽船㈱ | １月23日<br>～２月28日 | 1/23～2/19 2便<br>2/20～2/28 1便 |
| | 神戸（メリケンパーク）～<br>西宮（今津） ～ 徳島 | 徳島高速船㈱ | １月24日<br>～３月31日 | （徳島～西宮）1/24～25 0.5便<br>1/26～ 1便<br>（神戸～西宮）1/24～25 5.5便<br>1/26～2/26 6便<br>2/27～3/31 3便 |
| | 神戸（KCAT）<br>～ 大阪（天保山） | 海上アクセス㈱ | １月24日<br>～４月21日 | 1/24～2/1 6便<br>2/2～4/21 6.5便 |
| | 神戸（メリケンパーク）<br>～ 明石 | 播淡聯絡汽船㈱ | １月26日<br>～１月30日 | 4便 |
| | 富島 ～ 岩屋<br>～ 神戸（メリケンパーク） | ㈱西淡路ライン | １月26日<br>～２月５日 | 2便 |
| | 神戸（メリケンパーク）<br>～ 大阪（天保山） | 浜中興業㈱ | １月26日<br>～３月31日 | 便数不詳 |
| | 神戸（六甲アイランド北公園）<br>～ 大阪（弁天埠頭） | ㈱神戸ヨット | １月28日<br>～２月４日 | 2便 |
| | 神戸（ハーバーランド）<br>～大阪（南港） | 関西急行フェリー㈱ | １月29日<br>～３月24日 | 2便 |
| | 神戸（メリケンパーク）<br>～大阪（南港） | 淡路連絡汽船㈱ | １月31日 | 1便 |
| | 神戸（六甲アイランド北公園）<br>～ 神戸（住吉物揚場） | 早駒運輸㈱ | ５月22日<br>～７月19日 | 18.5便 |
| フェリー | 神戸（KCAT）<br>～ 関西国際空港 | 関空カーゴアクセス㈱ | １月23日<br>～８月31日 | 1/23～2/19 4便<br>2/20～8/31 5便 |
| | 淡路（大磯）<br>～ 泉大津 | 淡路フェリーボート㈱ | ３月21日<br>～５月25日 | 3/21～5/9 1便<br>5/10～5/25 2便 |

（表17―1）「事業者別・線別の開通区間および開通日時」よみがえる鉄路

| 事業者名 | 線名 | 区間 | 営業km | 開通日時 |
|---|---|---|---|---|
| JR西日本 | 山陽新幹線 | 新大阪～姫路 | 91.7 | 4月8日　始発 |
| | 山陽新幹線 | 姫路～岡山 | 88.6 | 1月18日　始発 |
| | 山陽新幹線 | 岡山～博多 | 447.4 | 1月17日　13：14 |
| | 東海道線 | 米原～京都 | 67.7 | 1月17日　18：09 |
| | 東海道線 | 京都～高槻 | 21.6 | 1月17日　20：44 |
| | 東海道線 | 高槻～大阪 | 21.2 | 1月18日　始発 |
| | 東海道線 | 大阪～尼崎 | 7.7 | 1月18日　始発 |
| | 東海道線 | 尼崎～甲子園口 | 5.2 | 1月19日　始発 |
| | 東海道線 | 甲子園口～芦屋 | 6.3 | 1月25日　始発 |
| | 東海道線 | 芦屋～住吉 | 4.5 | 2月8日　始発 |
| | 東海道線 | 住吉～灘 | 4.5 | 4月1日　始発 |
| | 東海道線 | 灘～神戸 | 4.9 | 2月20日　始発 |
| | 山陽線 | 神戸～須磨 | 7.3 | 1月30日　始発 |
| | 山陽線 | 須磨～西明石 | 15.5 | 1月23日　始発 |
| | 山陽線 | 西明石～姫路 | 32.0 | 1月18日　7：50 |
| | 山陽線 | 姫路～上郡 | 34.8 | 1月17日　21：15 |
| | 山陽線（和田岬線） | 兵庫～和田岬 | 2.7 | 2月15日　始発 |
| | 北陸線 | 米原～近江塩津 | 31.4 | 1月17日　17：47 |
| | 湖西線 | 山科～近江塩津 | 74.1 | 1月17日　18：20 |
| | 福知山線 | 尼崎～塚口 | 2.5 | 1月18日　始発 |
| | 福知山線 | 塚口～宝塚 | 15.3 | 1月21日　始発 |
| | 福知山線 | 宝塚～広野 | 21.9 | 1月19日　14：49 |
| | 福知山線 | 広野～福知山 | 66.8 | 1月17日　13：15 |
| | 大阪環状線 | 大阪～弁天町～天王寺 | 11.0 | 1月17日　18：15 |
| | 大阪環状線 | 天王寺～京橋～大阪 | 10.7 | 1月17日　13：25 |
| | 桜島線 | 西九条～桜島 | 4.0 | 1月17日　16：20 |
| | 山陰線 | 京都～園部 | 34.2 | 1月17日　12：35 |
| | 山陰線 | 園部～浜坂 | 163.7 | 1月17日　18：40 |
| | 舞鶴線 | 綾部～東舞鶴 | 26.4 | 1月17日　10：50 |
| | 小浜線 | 東舞鶴～敦賀 | 84.3 | 1月17日　10：50 |
| | 奈良線 | 京都～木津 | 41.7 | 1月17日　19：00 |
| | 片町線 | 片町～四条畷 | 13.3 | 1月17日　17：00 |
| | 片町線 | 四条畷～木津 | 32.0 | 1月17日　20：00 |
| | 阪和線 | 天王寺～鳳 | 15.1 | 1月17日　11：30 |
| | 阪和線 | 鳳～和歌山 | 46.2 | 1月17日　12：30 |
| | 羽衣支線 | 鳳～東羽衣 | 1.7 | 1月17日　14：42 |
| | 関西空港線 | 日根野～関西空港 | 11.1 | 1月17日　14：43 |
| | 紀勢線 | 和歌山～印南 | 74.9 | 1月17日　10：55 |
| | 草津線 | 柘植～草津 | 36.7 | 1月17日　15：09 |
| | 関西線 | 亀山～奈良 | 74.0 | 1月17日　8：09 |
| | 関西線 | 奈良～JR難波 | 41.0 | 1月17日　15：30 |
| | 桜井線 | 奈良～高田 | 29.4 | 1月17日　12：02 |
| | 和歌山線 | 和歌山～五条 | 52.1 | 1月17日　9：19 |
| | 和歌山線 | 五条～王寺 | 32.8 | 1月17日　12：02 |
| | 加古川線 | 加古川～厄神 | 8.1 | 1月17日　11：30 |
| | 加古川線 | 厄神～谷川 | 45.3 | 1月17日　12：30 |
| | 赤穂線 | 相生～備前福河 | 16.4 | 1月17日　18：15 |
| | 姫新線 | 姫路～上月 | 50.9 | 1月17日　17：40 |
| | 姫新線 | 上月～中国勝山 | 72.9 | 1月17日　10：40 |
| | 播但線 | 姫路～和田山 | 65.7 | 1月17日　14：35 |

（表17－2）「事業者別・線別の開通区間および開通日時」よみがえる鉄路

| 事業者名 | 線名 | 区間 | 営業km | 開通日時 |
|---|---|---|---|---|
| JR東海 | 東海道新幹線 | 名古屋～京都 | 147.6 | 1月17日　18：14 |
| | 東海道新幹線 | 京都～新大阪 | 39.0 | 1月20日　12：30 |
| JR貨物 | 東海道線（神戸港線） | 東灘信号場～神戸港 | 3.4 | 4月1日　始発 |
| | 東海道線 | 吹田信号場～大阪貨物ターミナル | 8.7 | 1月21日　始発 |
| 近畿日本鉄道 | 大阪線 | 上本町～室生口大野 | 57.3 | 1月17日　18：04 |
| | 難波線 | 上本町～難波 | 2.0 | 1月17日　6：35 |
| | 信貴線 | 河内山本～信貴山口 | 2.8 | 1月17日　6：35 |
| | 奈良線 | 布施～近鉄奈良 | 26.7 | 1月17日　6：55 |
| | 東大阪線 | 長田～生駒 | 10.2 | 1月17日　16：39 |
| | 生駒線 | 王寺～生駒 | 12.4 | 1月17日　6：55 |
| | 京都線 | 京都～大和西大寺 | 34.6 | 1月17日　7：00 |
| | 橿原線 | 大和西大寺～橿原神宮前 | 23.8 | 1月17日　7：00 |
| | 天理線 | 平端～天理 | 4.5 | 1月17日　7：00 |
| | 田原本線 | 西田原本～新王寺 | 10.1 | 1月17日　7：18 |
| | 南大阪線 | 大阪阿倍野橋～橿原神宮前 | 39.8 | 1月17日　6：48 |
| | 吉野線 | 橿原神宮前～吉野 | 25.2 | 1月17日　6：48 |
| | 長野線 | 古市～河内長野 | 12.5 | 1月17日　6：48 |
| | 道明寺線 | 柏原～道明寺 | 2.2 | 1月17日　11：00 |
| | 御所線 | 尺土～御所 | 5.2 | 1月17日　11：00 |
| 京阪電気鉄道 | 全線 | —— | 63.1 | 1月17日　8：05 |
| 南海電気鉄道 | 南海本線 | 難波～和歌山市 | 64.2 | 1月17日　11：00 |
| | 高野線 | 汐見橋～極楽橋 | 65.1 | 1月17日　10：57 |
| | 関西空港線 | 泉佐野～関西空港 | 8.8 | 1月17日　14：50 |
| 阪急電鉄 | 神戸線 | 梅田～西宮北口 | 15.6 | 1月18日　5：15 |
| | 神戸線 | 西宮北口～夙川 | 2.7 | 6月12日　始発 |
| | 神戸線 | 夙川～岡本 | 5.1 | 4月7日　始発 |
| | 神戸線 | 岡本～御影 | 2.2 | 6月1日　始発 |
| | 神戸線 | 御影～王子公園 | 3.6 | 2月13日　始発 |
| | 神戸線 | 王子公園～三宮 | 3.1 | 3月13日　始発 |
| | 伊丹線 | 塚口～新伊丹 | 2.2 | 1月21日　始発 |
| | 伊丹線 | 新伊丹～伊丹（仮駅） | 0.5 | 3月11日　始発 |
| | 伊丹線 | 伊丹（仮駅）～伊丹 | 0.4 | 未　定 |
| | 今津線 | 今津～西宮北口 | 1.6 | 1月23日　17：04 |
| | 今津線 | 西宮北口～門戸厄神 | 1.3 | 1月23日　6：30 |
| | 今津線 | 門戸厄神～仁川 | 1.9 | 2月5日　始発 |
| | 今津線 | 仁川～宝塚 | 4.5 | 1月30日　始発 |
| | 甲陽線 | 夙川～甲陽園 | 2.2 | 3月1日　始発 |
| | 宝塚線 | 梅田～池田 | 15.9 | 1月17日　19：20 |
| | 宝塚線 | 池田～雲雀丘花屋敷 | 2.3 | 1月18日　始発 |
| | 宝塚線 | 雲雀丘花屋敷～宝塚 | 6.4 | 1月19日　始発 |
| | 箕面線 | 石橋～箕面 | 4.0 | 1月17日　20：20 |
| | 京都線 | 梅田～淡路 | 6.6 | 1月17日　16：16 |
| | 京都線 | 淡路～河原町 | 41.1 | 1月17日　14：00 |
| | 嵐山線 | 桂～嵐山 | 4.1 | 1月17日　14：15 |
| | 千里線 | 天神橋筋六丁目～北千里 | 13.6 | 1月17日　14：40 |

（表17―３）「事業者別・線別の開通区間および開通日時」よみがえる鉄路

| 事業者名 | 線名 | 区間 | 営業km | 開通日時 |
|---|---|---|---|---|
| 阪神電気鉄道 | 本線 | 梅田～甲子園 | 14.4 | 1月18日　始発 |
| | 本線 | 甲子園～青木 | 8.5 | 1月26日　始発 |
| | 本線 | 青木～御影 | 2.5 | 2月11日　始発 |
| | 本線 | 御影～西灘 | 3.1 | 6月26日　始発 |
| | 本線 | 西灘～岩屋 | 0.6 | 3月1日　始発 |
| | 本線 | 岩屋～三宮 | 2.4 | 2月20日　始発 |
| | 本線 | 三宮～元町 | 0.9 | 2月1日　始発 |
| | 西大阪線 | 西九条～尼崎 | 6.3 | 1月18日　17：30 |
| | 武庫川線 | 武庫川～武庫川団地前 | 1.7 | 1月26日　始発 |
| 京都市交通局 | 烏丸線 | 北山～竹田 | 11.1 | 1月17日　11：03 |
| 大阪市交通局 | 1号線（御堂筋線） | 江坂～新大阪 | 2.9 | 1月18日　23：10 |
| | 1号線（〃） | 新大阪～中津 | 2.5 | 1月17日　19：20 |
| | 1号線（〃） | 中津～中百舌鳥 | 19.1 | 1月17日　14：40 |
| | 2号線（谷町線） | 大日～八尾南 | 28.1 | 1月17日　14：00 |
| | 3号線（四つ橋線） | 西梅田～住之江公園 | 11.4 | 1月17日　13：20 |
| | 4号線（中央線） | 大阪港～長田 | 15.5 | 1月17日　13：00 |
| | 5号線（千日前線） | 野田阪神～南巽 | 12.6 | 1月17日　12：25 |
| | 6号線（堺筋線） | 天神橋六丁目～天下茶屋 | 8.5 | 1月17日　11：15 |
| | 7号線（鶴見緑地線） | 京橋～鶴見緑地 | 5.2 | 1月17日　11：15 |
| | 南港ポートタウン線 | 中埠頭～住之江公園 | 6.6 | 1月18日　始発 |
| 神戸市交通局 | 西神延伸線 | 西神中央～名谷 | 9.4 | 1月18日　15：33 |
| | 西神線 | 名谷～板宿 | 4.5 | 1月18日　15：33 |
| | 西神線 | 板宿～新長田 | 1.2 | 2月16日　始発 |
| | 山手線 | 新長田～新神戸 | 7.6 | 2月16日　始発 |
| 神戸新交通 | ポートアイランド線 | 三宮～中公園 | 2.8 | 7月31日　始発 |
| | ポートアイランド線 | 中公園～北埠頭 | 2.7 | 5月22日　始発 |
| | ポートアイランド線 | 北埠頭～中公園 | 0.9 | 6月5日　始発 |
| | 六甲アイランド線 | 住吉～魚崎 | 1.2 | 8月23日　始発 |
| | 六甲アイランド線 | 魚崎～アイランド北口 | 2.3 | 7月20日　始発 |
| | 六甲アイランド線 | アイランド北口～マリンパーク | 1.0 | 5月12日　始発 |
| 大阪都市開発 | 泉北高速鉄道線 | 中百舌鳥～光明池 | 12.1 | 1月17日　11：05 |
| 北大阪急行電鉄 | 南北線 | 千里中央～緑地公園 | 4.0 | 1月17日　22：11 |
| | 南北線 | 緑地公園～江坂 | 1.9 | 1月18日　23：10 |
| 神戸電鉄 | 有馬線 | 湊川～長田 | 1.9 | 6月22日　始発 |
| | 有馬線 | 長田～鈴蘭台 | 5.6 | 2月7日　始発 |
| | 有馬線 | 鈴蘭台～有馬口 | 12.5 | 1月19日　15：18 |
| | 有馬線 | 有馬口～有馬温泉 | 2.5 | 3月31日　始発 |
| | 三田線 | 有馬口～三田 | 12.0 | 1月19日　15：10 |
| | 公園都市線 | 横山～フラワータウン | 2.3 | 1月19日　15：13 |
| | 粟生線 | 鈴蘭台～粟生 | 29.2 | 1月19日　15：07 |
| 神戸高速鉄道 | 東西線 | 西代～高速長田 | 0.9 | 6月18日　始発 |
| | | 高速長田～新開地 | 2.0 | 8月13日　始発 |
| | | 新開地～花隈 | 1.5 | 2月6日　始発 |
| | | 花隈～三宮（阪急） | 1.3 | 6月1日　始発 |
| | | 高速神戸～元町（阪神） | 1.5 | 2月1日　始発 |
| | 南北線 | 湊川～新開地 | 0.4 | 6月22日　始発 |

（表17―４）「事業者別・線別の開通区間および開通日時」よみがえる鉄路

| 事業者名 | 線名 | 区間 | 営業km | 開通日時 |
|---|---|---|---|---|
| 山陽電気鉄道 | 本線 | 西代～板宿 | 1.0 | 6月18日　始発 |
| | | 板宿～東須磨 | 0.8 | 3月24日　始発 |
| | | 東須磨～須磨寺 | 1.5 | 2月21日　始発 |
| | | 須磨寺～山陽須磨 | 0.4 | 4月9日　始発 |
| | | 山陽須磨～須磨浦公園 | 1.4 | 4月18日　始発 |
| | | 須磨浦公園～滝の茶屋 | 2.7 | 6月16日　始発 |
| | | 滝の茶屋～霞ヶ丘 | 2.9 | 1月30日　18：00 |
| | | 霞ヶ丘～山陽明石 | 5.0 | 1月27日　17：15 |
| | | 山陽明石～山陽姫路 | 39.0 | 1月18日　18：30 |
| | 網干線 | 飾磨～山陽網干 | 8.5 | 1月18日　18：30 |
| 北神急行電鉄 | 北神線 | 新神戸～谷上 | 7.5 | 1月18日　始発 |
| 阪堺電気軌道 | 阪堺線 | 恵美須町～浜寺駅前 | 14.1 | 1月17日　7：00 |
| | 上町線 | 天王寺～住吉公園 | 4.6 | 1月17日　7：00 |
| 信楽高原鉄道 | 信楽線 | 貴生川～信楽 | 14.7 | 1月17日　8：38 |
| 三木鉄道 | 三木線 | 厄神～三木 | 6.6 | 1月17日　11：30 |
| 能勢電鉄 | 妙見線 | 川西能勢口～妙見口 | 12.2 | 1月17日　17：00 |
| | 日生線 | 山下～日生中央 | 2.6 | 1月17日　17：00 |
| 北近畿タンゴ鉄道 | 宮福線 | 宮津～福知山 | 30.4 | 1月17日　10：20 |
| | 宮津線 | 西舞鶴～豊岡 | 83.6 | 1月17日　10：20 |
| 大阪高速鉄道 | 大阪モノレール線 | 柴原～千里中央 | 3.6 | 1月18日　12：30 |
| | | 千里中央～南茨木 | 6.6 | 1月18日　7：20 |
| 六甲摩耶鉄道（鋼索） | 六甲ケーブル線 | 六甲ケーブル下～六甲ケーブル上 | 1.7 | 7月21日　始発 |
| | 摩耶ケーブル線 | 摩耶ケーブル下～摩耶 | 0.9 | 未　定 |
| 神戸市都市整備公社 | 六甲有馬ロープウェー（表六甲線） | | 2.2684 | 10月7日　始発 |
| | 六甲有馬ロープウェー（裏六甲線） | | 2.7642 | 4月10日　始発 |
| | まやロープウェー | | 0.8565 | 未　定 |
| | 新神戸ロープウェー | | 1.4713 | 3月16日　始発 |
| 阪急電鉄 | 宝塚ファミリーランドロープウェイ | | 0.5355 | 3月1日　始発 |
| 山陽電気鉄道 | 須磨浦ロープウェイ | | 0.4456 | 3月19日　始発 |

（注）・阪急電鉄伊丹駅は，仮駅舎（400m手前）において駅業務を行っている．
・神戸高速大開駅は，平成8年1月17日営業再開．
・開通時点に仮駅舎で営業を行っていた駅の本駅舎開業日
JR西日本　新長田駅　平成8年4月3日
阪神電気鉄道　石屋川駅　平成8年3月20日
山陽電気鉄道　山陽塩屋駅　平成8年3月13日

## 3．港湾

**【被害は神戸港に集中】**

港湾は、姫路港から尼崎港まで県下の広範囲の湾岸施設が影響を受けたが、大きな被害は神戸港に集中した。神戸港は慶応３年（1868）に開港されて以来、次第に港の形態を整え、明治40年（1907）から始まった第一期修築工事などにより、新港第１～第６突堤、兵庫・中突堤などが完成、戦後に新港第７・８突堤、摩耶埠頭などの建設により港湾機能を充実させた。さらに昭和35年からのポートアイランド、六甲アイランドの埋め立てにより近代港湾として発展した。現在、東西20kmに渡る神戸港港湾区域には、ポートアイランド27、六甲アイランド41をはじめ、兵庫港２、神戸新港８、摩耶３の各埠頭など大型岸壁239バースが展開する日本五大港の一つで、北米西岸、欧州、中国、東南アジア航路など世界135ヵ国、500余の港と結んでいる。1994年の入港船舶数は87,708隻、総ｔ数３億240万ｔ、総取扱貨物量１億7,000万ｔ、うちコンテナ取扱貨物量は4,200万ｔで、入港船舶、コンテナ取扱貨物量は日本一であった。

今度の震災では神戸港の116kmに及ぶ水際線のことごとくが被害を受け、一部は壊滅した。特に酷いのは岸壁で、総延長26,299mの80％が陥没し、239のバースのうち10日後に使用可能なのは僅か30バースに過ぎなかった。物揚場も大半が岸壁の傾斜や沈下などで使用不能となった。さらに、その背後にある上屋、野積場、荷役機械、民間倉庫なども多くが使用不能になり、物流の一大拠点は一瞬のうちに崩壊し、被害総額は１兆4,000億円といわれた。

被害形態は、岸壁の前面への移動、沈下、背面エプロン部の沈下・陥没及びコンテナ・クレーンの脚部座屈・倒壊など様々だが、岸壁の被害は、液状化した砂により岸壁が陸側から大きな圧力を受け、その結果、岸壁そのものが、海側に大きくズレ出す側方流動によるものであった。岸壁に設置されているクレーンなどの工作物への被害はそれに伴ったものだが、施設の耐震対策の不十分さに加え、地盤の液状化ならびに予想以上の地震動が作用したことが考えられる。（注１）

**【随所で岸壁が海没】**

神戸港には新旧様々な建造物が見られるが、被害は施設の構造によって異なった。神戸港の係船岸は、ほとんどが床掘置換砂により基礎地盤が改良された重力式構造である。これは海底面付近の軟弱な土層を砂に置き換えて強度を増し、そこに石材のマウンドを築造し、その上にケーソンと呼ばれる鉄筋コンクリート製の箱状のものを用い土留め壁とする構造（ケーソン式岸壁）である。ケーソン内部は土砂などで中詰めされ、構造物の自重で土圧などの外力に抵抗する。水深の比較的浅い小型の岸壁ではケーソンの代わりにコンク

リートブロックを積み上げて築造したもの（ブロック式岸壁）もある。第三港湾建設局の調査によると、この方式で建設されたのはポートアイランド、六甲アイランドの埋立地に新港・兵庫両突堤である。

ポートアイランドでは北・中・南の3埠頭が岸壁の滑動・沈下で傾斜し、背後のエプロンとヤードは液状化で陥没、荷役機械に大きな被害を受けた。六甲アイランドではコンテナヤードの護岸の大規模な側方流動が起こり、南端護岸では岸壁が200m に渡り深さ2 m 以上陥没し、クレーンが倒壊した。

新港突堤では第1、第3突堤の被害は少なかったが、第2突堤西側岸壁が滑動による被害を受け、第4突堤では南端岸壁の海側への滑動が激しく、神戸大橋の橋脚を支える移動シューが海側に50cm ほどズレた。岸壁そのものは海没しなかったものの、ハーバーランドから第4突堤まで各突堤間の付け根の岸壁は崩れ落ちて海没、岸壁上に駐車していた車両が海中に転落した。

兵庫突堤では、各突堤基部の護岸が旧式のブロック石積み護岸形式で耐震性が皆無だったため、ブロックは完全に崩壊しており、駐車していた多くの車両が水没した。第1・2突堤先端部のケーソン岸壁は海側に押し出されて沈下し上屋まで水没したし、メリケンパークでは中突堤の■側付根が崩壊し、客船着岸用のケーソン岸壁が滑動し、背後は大きく陥没した。

摩耶埠頭はセル式係船岸だが、重力式と同じような被害を受けた。第1突堤東岸壁は破壊されエプロン舗装は液状化で陥没、第2突堤でもエプロン陥没のためクレーンが陸側に傾斜した。

神戸港の岸壁の水平設計震度は0.10～0.18の設計であった。しかし東京、横浜の設計震度は0.20に設定してあった。日本の主要港の岸壁は、通常岸壁と耐震強化岸壁に分類され、運輸省が整備を進めてきたが、神戸港でも、同じ摩耶埠頭第1突堤の第3岸壁は災害時などの緊急物資搬入を目的に、鋼管杭などで水平設計震度を0.25まで高めて耐震強化を図った岸壁だったため、震災による被害はなかった。

**【国際港復興へ】**

震災直後の神戸港での使用可能バースは、239バースのうち僅か9バースに過ぎなかった。貿易港としての機能のほか、震災救援の物資搬送の輸送船や自衛艦の係留、マヒした陸上交通に変わる海上アクセスの確保などのためにも、一刻も早い岸壁復旧が急務であった。神戸市は「災害対策本部」を設置し、組織的に湾岸・海岸施設の被害の把握を開始、同時に危険箇所などへの立ち入り禁止処置を取った。救援物資や緊急人員輸送の船舶の受け入れなどのため、被災が少ない箇所に応急措置で緊急復旧を図った。1月25日には行政、業者、港湾労働者で組織する「神戸港復興連絡会議」が設置され、国際貿易港としての神戸港の利用確保の検討が行なわれた。30日に開かれた港湾審議会で、新しい港湾計画案が

認められ、復興の手法、復旧のスケジュールが明確にされた。神戸港の復興計画に関する動きは表18のとおりである。

こうして震災10日後には30バースが使用可能となり、震災２ヵ月後には貨物用93バース、旅客用14バースの計107バースが使用可能になった。一方、本格的復旧工事が３月末から開始され、神戸港の各埠頭では、岸壁の暫定供用と本格復旧工事が並行して進められた。３月中旬には、公共岸壁150バース中107バースが応急復旧し約70%の施設が暫定使用可能になった。コンテナバースでは、３月20日にガントリークレーンによる荷役作業を再開した摩耶埠頭岸壁に続き、４月30日にはボートアイランド及び六甲アイランドのコンテナバース６バースを暫定供用開始。6月末までに応急復旧によりコンテナバース21中８バース、９月末までには10バースが暫定供用された。フェリーバースも７バース中２バースを８月から供用開始した。また震災時55基あったコンテナクレーンも25基が稼働し、コンテナバースの供用開始に伴い、コンテナクレーンによる荷役が可能になった。暫定供用バースを使いながら、隣接するバースの本格的復旧を行い、完成後、暫定供用バースの復旧を図り、平成７年度中に三分の一を完成させた。

**【定期航路も平常運航に】**

これらの暫定供用により、神戸港の定期航路も震災前に201あった外航定期航路のうち、８月17日までに約140航路で運行が再開され、外航船の入港は８月で前年同月比の約90%までに回復した。外航コンテナ貨物の取扱量も６月で前年同月比の約50%まで回復した。フェリーも震災直後から運行している高松航路が、８月１日より神戸港最初の本格復旧終了施設である東神戸フェリー埠頭第４バースで運行を始めた。川之江・新居浜航路も従来通りの運行を再開した。六甲アイランドフェリー埠頭第１バースの暫定復旧により新門司航路１便、大分・松山航路２便の運行が再開した。中国との国際航路も、天津航路が５月から、上海航路が７月から平常運行に入った。

（注１）「安全工学　阪神・淡路大震災特集号その２」港湾施設の被害と対策　高田至郎、李騰雁　安全工学協会　コロナ社　1996年２月

## ４．空港

**【空港は無傷に近い】**

空港、ヘリポートには、大きな影響はなかった。開港間もない関西国際空港は、誘導路や整備エプロンにクラックが入り、海上アクセス船の岸壁に僅かのズレが出た程度であった。大阪国際空港とともに、鉄道アクセスが途絶したが施設そのものの被害は少なく、地震発生後、安全確認のため、ただちに滑走路の点検を実施、一時、航空機の離発着を止めたが、当日中に安全が確認されたため平常通りの運航を行なった。

（表18）「神戸港復興計画に関する動き」
神戸市の記録―1995―

| 月　日 | 内　　容 |
|---|---|
| 1月25日 | 神戸港復興対策連絡会議を設置 |
| 1月30日 | 神戸港港湾審議会を開催（港湾計画の改訂） |
| 2月12日 | 神戸港復興計画委員会を設置 |
| 2月17日 | 神戸港港湾計画の改訂を承認（中央港湾審議会） |
| 2月20日 | 公有水面埋立免許の出願・埋立承認の申請（摩耶、六甲南） |
| 3月31日 | 公有水面埋立免許取得・埋立承認（摩耶、六甲南） |
| 4月11日 | 神戸港労使、365日・24時間荷役を確認 |
| 4日19日 | 公有水面埋立免許の出願・埋立承認の申請（新港東・兵庫） |
| 4月28日 | 神戸港復興計画委員会報告書まとまる。 |

但馬空港、播磨ヘリポート、湯村温泉ヘリポートは施設、アクセス道路とも大きな被害はなかったが、神戸ヘリポートだけは、滑走路の一部ヒビ割れや液状化によりエプロンが泥水に浸かった。ヘリコプターの離発着に支障はなかったが、唯一のアクセスである神戸大橋が緊急車両のみの通行となったため、利用者の“足”が奪われた。

翌18日には、陸上交通の途絶・渋滞による被災地への緊急物資輸送の遅れを防ぐため、自衛隊や民間ヘリコプターによる緊急輸送を実施することとし、兵庫県は大阪国際空港、大阪航空局と協議、19日には運輸省と調整し、民間ヘリコプターによる緊急物資輸送対策を20日から始めた。21日には救援資材備蓄基地としてグリーンピア三木が、緊急物資を集積する臨時ヘリポートとして県立消防学校、王子競技場、西宮市民グラウンドなどが決まり、23日から供用を開始した。２月８日には大阪空港の旧国際線の貨物ビルを緊急物資のストックヤードとして使用することを決めた。

県域通過対策として､陸上交通から航空機への転換問題について運輸省などと検討した。対策の一環である大阪国際空港の運用時間延長も、ダイヤを午後９時以降１時間延長し、７日から１ヵ月間、東京、広島、福岡への臨時便の運航も行なった。時間延長、臨時便の運航は山陽新幹線の開通日直後の４月14日まで続けられ、この間1,793便で52万5,540人の旅客が利用した。

**大開駅での被災　山陽電鉄　T・U**

神戸高速東西線大開駅(地下駅)を通過してすぐ、激しい突き上げを感じて、直ちに非常制動をとりました。列車が停車するまでは、まるでデコボコ道を走っているような感じで、身体が運転台から飛び出しそうになり、必死でブレーキハンドルを握りました。列車が停車した後、列車無線で地震発生を知りました。降車すると第1号車と第2号車が脱線していました。

すぐに車掌と協力して旅客を避難誘導しましたが、地下線内は粉塵のため、まるで霞がかかっているかのように、とても視界が悪く、駅に近付いて、初めて柱が折れて、天井が弓なりに垂れ下っているのを見ました。

引き返そうかとも思いましたが、早く地上に脱出したほうが安全であると思い、足早に地上へと向かいました。避難している時にも断続的に地震があり、柱は揺れ、天井からもひび割れしたコンクリートが落ちてきて、生きた心地がしませんでした。

やっとの思いで地上に出て、旅客を全員無事に避難させることができた時は、発生から30分程経っていましたが、恐怖と焦りのために、とても長く感じられました。(「よみがえる鉄路」より)

〈参考文献〉


『阪神・淡路大震災　神戸市の記録―1995―』神戸市　1996年1月

『阪神・淡路大震災　兵庫県の1年の記録』兵庫県　1996年6月

『阪神・淡路大震災誌』財団法人　日本消防協会　1996年3月

『阪神・淡路大震災の記録』消防庁　(株)ぎょうせい　1996年1月

『近代消防』6月臨時増刊号　1995年6月

『よみがえる鉄路』阪神・淡路大震災鉄道復興記録編纂委員会　1996年5月

『阪神・淡路大震災震害調査緊急報告会資料』社団法人　土木学会　1995年2月

『安全工学　阪神淡路大震災特集号その2』安全工学協会　1995年2月

『阪神大震災　その時企業は』日本経済新聞社　1995年4月

『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社　1996年2月

『阪神・淡路大震災による神戸港の被害と復旧・復興状況』第三港湾建設局　1995年11月

# 第三節　情報インフラ

台風や大火など巨大な災害発生時に、いち早く求められるものは情報である。阪神・淡路大震災では、この情報の発信側、受け手側双方が、壊滅的な被害を受けた。本社ビルが大損傷し新聞発行が不可能となった新聞社、機能を失いかけたラジオ局。一方、受け手側も受像器、受信機はなく、新聞は配達されるべき家を失っていた。そんな中、誕生以来初の大災害に直面した地元の放送・通信機関は、その対応能力が問われた。しかし、新聞が市民に災害の全体像やライフラインの復旧状況を伝えれば、ラジオは住民の安否情報を素早く流すなど、それぞれの特性を生かした報道の在り方が再認識される結果を生んだ。

## 1．電話

### 【安否電話が混乱を招いた】

震災は、都市生活を大きく支えている電気通信サービスにも大被害をもたらし、神戸、大阪を中心にして情報伝達の大混乱が続いた。

地震発生時、NTT では神戸地域144万回線の20%にあたる約28万5,000回線が不通になった。NTT 以外を加えると30万を超える加入電話などが通信不能や、ダイヤルしても掛かり難い状態になった。原因は、加入電話と交換機を結ぶ通信ケーブルの損傷と交換機の故障である。加入者設備では、通信ケーブルが家屋の倒壊・焼失、電柱の倒壊・傾斜、さらに火災などによって約19万3,000本の回線に障害が出た。

中継系の伝送路では、NTT の大阪～神戸大開、大阪淡路～広島仁保、同～神戸大開、神戸大開～姫路の長距離伝送 4 路線に、日本テレコムの大阪～西宮、日本高速通信の大阪～岡山に障害が出たが、自動的に迂回ルートに切り替えられたため混乱は回避された。

交換機には、地震による損傷がほとんどなかったから、故障の大半は、商用電源の停止とバックアップ電源の被害が原因であった。神戸市の場合、電話から直接繋がっている加入系交換機が10個以上ダウンした。交換機にはバックアップ電源が設置されており、停電時などに自動的に作用するのだが、長引く停電によりバックアップ電源が欠乏したのである。これに拍車をかけたのが、地震発生直後から被災地に殺到した膨大な量の通話であった。通話量に対応して、交換機は設計時に想定された以上の電力を使用し、バックアップ電源を瞬く間に使い切ってしまったのである。

### 【震災当夜は50倍の通話】

神戸市周辺には地震発生直後から安否を気遣う電話が殺到した。当然、不通状態が増えたが、電話が繋がらないと利用者は頻繁に掛け直す。いったん、この「輻輳」が発生すると、不通状態は加速度的に深刻化していった。NTT は午前 8 時40分に大阪で通話規制を、

（表19）「電話回線被災状況」阪神・淡路大震災
—神戸市の記録1995—

| 行政名 | | 被災回線数 | 行政名 | | 被災回線数 |
|---|---|---|---|---|---|
| 兵庫県 | 明石市 | 1,400 | 兵庫県 | 三木市 | 500 |
| | 神戸市 | 121,950 | | 淡路島 | 6,550 |
| | 芦屋市 | 9,200 | 大阪府 | 豊中市 | 1,690 |
| | 西宮市 | 34,000 | | 吹田市 | 10 |
| | 宝塚市 | 7,100 | | 池田市 | 30 |
| | 川西市 | 3,150 | | 箕面市 | 20 |
| | 伊丹市 | 3,200 | | 大阪市 | 320 |
| | 尼崎市 | 4,280 | 合計 | | 193,400 |

同10時50分からは全国的に「07」「06」で始まる市外局番への通話の規制措置を取った。防災機関などの緊急電話と公衆電話からの通話を優先させるためのものだった。NTTの加入電話は、通常通話量の1.5～2倍の通話が集中すると、自動的にその地域に通話規制が掛かる仕組みになっている。震災当夜、両市への通話は通常の50倍を超える「輻輳」であった。17日夜、神戸市の中央区の6万5,000回線、東灘区の5万9,000回線がストップしたが、18日になっても、神戸市には通常のピーク時の20倍近い通話が集中し続けたのである。このため通話件数を95%カットする規制を実施した。加えて被災地の公衆電話のうち約3,500台が使用不能となっていた。

通話の掛かり難い状況が3日間ほど続き、消防、警察、行政など災害対策の関係機関で、連絡や情報収集に多大な支障をきたし始めた。NTTでは、兵庫県の回線を緊急に5,000回線増設、さらに車載式の衛星通信設備を導入して回線の確保をはかる一方、被災者用に無料特設公衆電話の設置を決め、1月30日に特設公衆電話約2,800台（FAX約350台を含む）を被災地内の760ヵ所に置き、緊急通話の確保に努めた。またKDDも、1月20日から2月28日まで、インテルサットなどを利用した国際専用無料公衆電話40台を設置した。

交換機の故障には移動電源車を出動させ、18日午前中までに回復させた。電話回線の損傷が原因の故障は、家屋全壊・焼失以外は約10万回線を1月31日までに復旧させた。

NTTは震災発生後、午前8時半に東京本社、関西支社に災害対策本部を、各支社、関連グループ会社に支援本部を設置、復旧に取り組んだ。被災回線が膨大で広範囲に渡っているため、被害の把握が困難な状況だったが、全国からの応援4,000人と現地3,000人との計7,000人体制で復旧活動を行なった。全国に配備している災害対策用機器の出動、大量の復旧要員の派遣、非常用電源車など資・機材の輸送に努めた。道路の渋滞で陸路の輸送に限界があると判断すると、ヘリコプター、海底ケーブル敷設船を動員し空・海路からの輸送も図った。必死の復旧作業により、交換機を1月18日中に回復させ、加入者系通信ケ

ーブルも、家屋の倒壊などで復旧見通しの立たないものを除き、1月末までに復旧を完了した。

NTT以外では、例えば第二電電ではパラボラ用鉄塔が被災地近くにないため、被害はほとんどなく、日本テレコムもJR山陽新幹線の線路脇に敷設した光ファイバーケーブルが損傷を受けず、山陽本線に敷設したケーブルの芯線の一部断線も17日中に復旧した。日本高速通信は、高速道路の中央分離帯などに光ファイバーケーブルを敷設していたため、阪神高速道路の倒壊で使用不能になった。しかし、バックアップ機能を使う一方、回線をNTTなどに振り替え、さらに中国自動車道にケーブルを新たに設置、3月20日から運用を始めた。NTT—DOCOMOやツーカーホンなど、携帯電話の「移動体通信業者」は、県内に持つ基地局448のうち145局に障害が起きた。基地局と交換局を繋ぐ光ファイバーケーブルなどへの被害、停電による基地局の機能マヒなどで、基地局や交換機そのものの被害は1局のみであった。

## 2．ニューメディア（パソコン通信、インターネット）

**【活躍した「あじさいネット」】**

今度の震災報道ではTV・ラジオ、新聞、電話、携帯電話など、ありとあらゆる情報メディアが活躍したが、パソコン通信、インターネットなど、いわゆるニューメディアが、初めて情報戦争に本格的に参戦し、マルチメディア時代の幕開けを告げたのである。

（表20）**「神戸市災害関連　最新情報の抜粋」**
**防災都市・神戸の情報網整備**

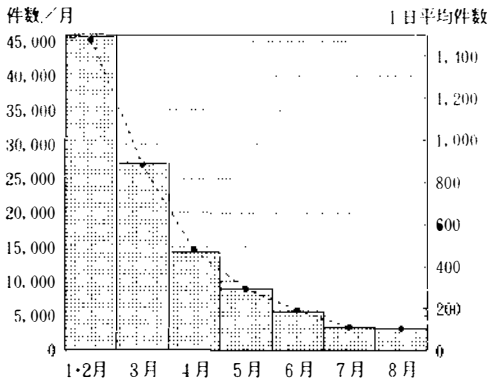
平成7年1月29日（日）
メニュー1．生活情報
（1）水道－応急復旧状況、通水調査作業
（2）ガス－供給停止地区、復旧活動の現状
メニュー2．住宅情報
（1）被災者用…時使用住宅入居申込
メニュー3．医療・福祉情報
（1）生活福祉資金特別貸付
（2）こうべ地震災害対策広報第3号
メニュー4．交通関連情報
（1）市バス運行復旧状況
（2）こうべ地震災害対策広報第2号
メニュー5．環境（ごみなど）
（1）廃棄物処理の現況
メニュー6．その他各種制度
（1）市内ゴルフ場の浴場一般無料開放
メニュー7．各問い合わせ先一覧
メニュー8．こうべ地震災害対策広報
（1）第1号－一時使用住宅入居募集ほか
（2）第2号－市バス利用できる路線ほか
（3）第3号－生活福祉資金特別貸付ほか

（表21）「神戸市災害関連情報のメニュー一覧」防災都市・神戸の情報網整備

平成７年３月１日（水）－No. 2
メニュー１．生活情報
（１）水道－応急復旧状況
（２）ガス－復旧地区、復旧活動の現状、復旧状況、作業手順、お知らせ
（３）トイレ、排水パイプなどの排水設備修繕貸付金
（４）電気－関西電力からのご案内
メニュー２．住宅情報
（１）被災者用一時使用住宅入居申込（二次募集）
（２）既成宅地防災工事貸付金制度の改正
（３）神戸市災害復興住宅特別融資（個人向け）
（４）神戸市住宅融資償還期間の延長
（５）分譲マンション補修・建替相談登録センターの設置
メニュー３．医療情報
（１）子どもたちの心のケア事業
（２）医師会急病診療所、休日急病電話相談所の体制
（３）被災者の心の電話相談
メニュー４．福祉情報
（１）児童館における救援物資の配布
（２）義援金の交付の対象拡大
（３）義援金の交付
（４）国民年金保険料免除申請、年金受給者の現況届け、国民年金口座振替
メニュー５．交通関連情報
（１）市バス運行復旧状況
（２）市バス・地下鉄の定期券販売所
（３）公共駐車場の開場
（４）神戸ジェットシャトル「神戸・大阪（天保山）航路」の運行時間の延長
（５）道路の主な規制状況
（６）運輸省　交通運行状況ＦＡＸ情報サービス
メニュー６．合同慰霊祭、環境、その他
（１）阪神・淡路大震災犠牲者　神戸市合同慰霊祭
（２）震災による被害者に対する神戸市税の減免など
（３）被災企業用仮設賃貸工場の入居企業募集
（４）営業中の公衆浴場、浴場を一般開放している施設、営業中のコインランドリー
（５）震災特報No. １　（暴力団追放）
（６）中小企業融資制度における震災復旧対策の実施
（７）り災証明書の発行
メニュー７．各問い合わせ先一覧
（１）各問い合わせ先一覧
（２）高齢者震災法律・税務相談の実施
（３）「神戸市震災関連情報コーナー」の設置
メニュー８．こうべ地震災害対策広報
（１）３月１日号　広報こうべ地震災害対策特別号
（２）２月28日号（13号）－被災企業用仮設賃貸工場入居募集ほか
（３）２月24日号（12号）－一時使用住宅の入居２次募集ほか
（４）２月21日号（11号）－神戸市合同慰霊祭ほか
（５）２月17日号　広報こうべ地震災害対策特別号

大災害の時、もっとも困るのはデマ情報、誤報の蔓延である。早く正確な情報を市民へ―神戸市は新聞、放送を通じての情報提供を続けたが、それには限界がある。そこで動き出したのが「あじさいネット」の活用である。平成４年に運用を始めた「神戸市地域サー

（図16）「災害関連情報サービスの利用状況」
阪神・淡路大震災　神戸市の記録―1995―




ビス情報システム」の愛称で、神戸市の市民向けの最新の地域サービス情報（施設・講座情報など）を電話、ファックス、キャプテン端末、パソコン通信などのメディアで市民に提供するほか、スポーツ施設の利用申し込みなどをシステム化したものである。

提供する情報は、文化・スポーツイベント、求人、各区のお知らせなどの「市政情報」、ごみ処理、上・下水道、住宅や年金、健康保険などの「制度情報」、ゴルフ場、野球場、宿泊施設などの案内、利用申し込みなどの「施設情報」、種々の講座、教室の案内の「講座情報」などである。利用者は毎日午前6時～午後11時までパソコン通信、キャプテン端末で情報を検索できる。17日の震災当日、神戸ハーバーランド情報センタービルにある「あじさいネット」のホストコンピューターは無事であった。そこでFAXを使って災害関連情報の提供が出来ないか、検討に入ったが、9日後の26日に「あじさいネット」のテレホンサービスを改良した新しいシステム「災害関連情報サービス」のシステムが完成、29日からファックスサービスをスタートさせた。

表20、21のようなメニューコードで、内容は少しずつ改良していった。当初7回線で始めたが、開始2日目には最高アクセス件数2,598件を記録し、電話は1日中話し中の状態になったため、2月2日からは15回線に増やし、24時間サービスにした。しかし、広報誌の郵送サービスが普及し、復旧が進むにつれ提供情報が少なくなり、アクセス件数も減少し、10月には1日平均利用は50件程度になった。2月6日からは「あじさいネット」のキャプテン端末を利用した災害関連情報の提供を開始、13日からはパソコン通信を利用した情報の提供を始めた。

神戸市役所には「近所に多くの被災者の方がいらっしゃるので、自分がパソコン通信で必要な情報を探して適宜伝えたい」「パソコン通信で収集した情報から自分の団地内に関係する情報をまとめたかわら版を作って配っています」などという市民からのメッセージが伝えられた。

**【パソコン通信が地震情報を】**

一方、わが国の最大商用ネットワークの一つであるニフティサーブは、震災で神戸のアクセスポイントがダウンしたが、当日午後には「地震情報コーナー」を特設、翌18日にメニュー（掲示板、地震関連ニュース）を無料化、19日からは「義援金コーナー」も開設した。コーナーへのアクセス件数は1月20日だけで14万件を超えた。コーナーに設けられた「被害交通情報」「教えて下さい」「安否関連」「救援ボランティア」の4つの掲示板に書き込まれた件数は、2月17日までの1ヵ月間で6,813件で、そのうち、もっとも多かったのが、安否情報の45%であった。書き込み件数の増加に伴い、掲示板を増設、1月26日からは「公的機関からのお知らせ」「震災ボランティアフォーラム」を、3月1日にはインターネットをベースに様々なパソコン通信を結ぶ情報共有のネットワーク「インターVネット」を開設した。地震コーナーへのアクセス時間は1月270万分、2月140万分、3月でも57万分に達した。

PC－VANは、商用電源が停電したが午前7時50分に電源が復旧、その他の被害はなく、震災1週間後に「兵庫県南部地震情報」を設置し無料化、コーナーへの書き込みは1月末までに8,000件を数えた。

震災直後からニフティなどで活動していたボランティアグループが、2月4日に情報ボランティア組織IVNを発足させ、神戸市に全面的に協力した。2月8日には、兵庫県もパソコン通信を生かした「兵庫県南部地震災害対策パソコン通信システム」の設立を決めた。県、自治体、避難所、一般加入者などをパソコン通信で結んで住宅、援助物資、ボランティアなどの情報を提供するシステムである。

**【インターネットで世界に発信】**

今度の震災でクローズアップされたメディアの一つが、インターネットである。震災当日、神戸市広報課では「神戸市から情報発進できる可能性が1%でもあるなら、どんなメディアでも使おう」と検討が続いていた。普段の神戸市の広報手段には、テレビ・ラジオ、広報誌などがあった。すべての情報伝達手段が破壊された今、報道機関を通じた情報伝達しか手段がなかったのだが、パブリシティーを介しての情報提供だけでなく、直接広報して行く手段の復活も急務であった。インターネットについても論議されたが「我々が一番情報を伝えたい市民にインターネットが役に立つのか」と懸念する声もあった。

しかし、「インターネットを介して神戸市のホームページにアクセスしてくる人は基本的には外部の人間であろうから、現状把握のための情報を流すことが先決だ。間接的でも情報伝達手段があれば、それを使うべきだ」との意見が多数を占めた。国内電話や国際電話を通じての問い合わせの中に「神戸の全部が燃えているのか」などというのがあった。情報の空白点も独自の情報発信をすることで明確に出来るし、アクセスした人を通じ正確

な情報が回り回って住民に伝達されることを期待して、インターネットによる発信を決めた。（注１）

震災当日、神戸市外国語大学のサーバが無事で、職員が予備電力に切り替え復旧していたのも好条件だった。18日午前10時、ホームページの内容が震災情報に切り替えられ、発信がスタートした。

被災直後の凄まじい被害状況、犠牲者の名簿、余震のデータなどの生々しい映像が全世界に向けて送り出された。反響は大きかった。アクセスは欧米はじめ世界60ヵ国、件数は１月20日だけで４万件、１月末までで45万件に達し、２月末には60万件を超えた。現在も港湾復興、経済復興ニュースなど最新ニュースを定期的に掲載し続けている。震災１周年には、世界の人々にサンクスメッセージを発信した。ホームページは日米２ヵ国語の表記を基本とし、200点の震災状況の写真を収容し、画像データベースにもなった。

（注１）「防災都市・神戸の情報網整備」神戸市広報課　1996年５月

## ３．放送

阪神大震災は平穏に明けた1995年の日本列島を驚愕させ、在神放送局は未曾有の被害を受けるが、各放送局は、放送史上最大の災害報道を展開したのである。

**【震災発生の瞬間、全世界に】**

17日午前５時46分、神戸市中央区のNHK神戸放送局の３階にある放送部では、宿直の記者が、突然の凄まじい震動に放り出されるようにベッドの上で弾んだ。照明器具がちぎれんばかりに揺れ、ロッカーが倒れ、機材が走り、机の上の本や書類が宙を飛んだ。この瞬間を、放送部に設置されていたスキップバックレコーダーが鮮明に記録した。

当日、神戸放送局にいたのは、他に編集マンらの３人。この歴史的な映像をどうやって全国へ流すか。技術職員はおらず、放送部の部屋の中は、ありとあらゆるものが引っくり返り足の踏み場もない。編集機は倒れ、耐震ベルトも吹っ飛んでいた。６時過ぎ、出勤してきた技術職員らと力を合わ

勇気を与え続けたラジオの「安否情報」＝２月12日、神戸市須磨区・AM神戸

（表22）「NHKの２月１日までの放送時間」災害時における情報通信のあり方に関する研究

| | 内　　容 | 対象 | 放送時間 |
|---|---|---|---|
| 総　合 | ニュースおよび関連番組 | 全国<br>近畿 | 188時間34分<br>224時間24分 |
| 衛星第１<br>衛星第２ | ニュースおよび関連番組<br>〃 | 全国<br>全国 | 30時間48分<br>113時間07分 |
| 教　育 | 安否情報 | 全国<br>全国 | 12時間00分<br>158時間45分 |
| ラジオ第１ | ニュースおよび関連番組 | 全国 | 258時間09分 |
| F　M | 安否情報 | 全国<br>近畿 | 126時間55分<br>162時間30分 |

せるが、配線は切断され、肝腎のコンピューターのある場所までは、倒壊した機械類がさえぎり辿り着けない。悪戦苦闘の末、６時45分、映像の大阪放送局送りに成功する。モニターに映った映像を見た大阪局のスタッフは、思わず息を飲んだ。

７時１分、日本全国に、さらに衛星回線を通じて全世界に流されたこの映像は「震度７」の地震の凄さを圧倒的な迫力で伝えたのである。

神戸放送局の職員は、ほとんど全ての市民と同様、突然の物凄い揺れで叩き起こされ、揺れが収まると、散乱する家具で無残な姿になった我が家を見て、いったい何が起きたのか分からないまま、とにかく家族の安否だけ確かめて、飛び出した。交通はストップし、局への電話が通じない状況の中で、徒歩、自転車、バイク、通り掛かりの車への同乗など、様々な手段を使って局に辿り着いていた。放送設備に大きな被害はなく、停電も自家発電で対応し、地震発生直後から総合テレビ、衛星第２、ラジオ第１の３波で連続26時間を超える報道が行なわれた。

神戸放送局の建物も大損傷を受けた。外観は壁にヒビが入り、ガラスが割れた程度だが、内部は会館の柱40本のうち２階部分で約10本が損傷し、自重により亀裂が拡大すると判定されるなど惨憺たるものだった。余震の続く中での会館業務は困難で、放送継続のため会館周辺に仮設スタジオをつくること、事務部門は市内に入居スペースを確保することが決められた。会館近くの小学校の校庭拡張用の用地を借りて仮設スタジオがつくられ、５月連休明けの15日、JR神戸駅前のHDC（ハウジング・デザイン・センター）神戸ピルに移転するまで約３ヵ月、この仮設スタジオから放送が続けられた。

総合テレビでは深夜に発生する余震に備えて、通常の放送終了後も高感度カメラによる神戸市内の映像とスーパーを表示しながら、深夜放送を実施した。ラジオ第１では神戸市役所に仮設スタジオを設け、生活関連情報や交通情報などを放送した。安否情報も約３万2,000件を放送したが、1,000人を超える視聴者から「連絡が取れた」との報告があった。

**【サンテレビは具体的な生活情報】**

民放も苦闘した。ポートアイランドに本社施設を持つサンテレビは、摩耶山送信所の鉄塔が歪み、2中継局に損害を受け、本社建物は全面的な補修が必要になったが、送出機能は無事であった。震災直後、本社には平常放送を準備中の技術部員2人がいた。突然の、しかも長い衝撃の後の社内は、NHKと同様の大混乱であった。懸命に放送体制を整えたが、報道部員もアナウンサーも局に到着しておらず、午前6時半、通常の「お天気予報」から放送を開始した。7時を回って、液状化で泥海になった島内を徒歩でアナウンサーや報道部員らが駆け付け、通常番組とCMを中止し、すべてを震災報道に切り替えた。

「ここで地震に関するニュースをお伝えいたします。ご承知の通り、けさ6時前、淡路島付近を中心に強い地震がありました。近畿地方に強い地震がありました。震源地は淡路島付近とみられております。神戸では震度6ということです。被害のほうですが、現在、市内数ヵ所で火の手が上がっているということです…」8時18分、第一報が流された。

手当たり次第、電話をかけまくって、通じたらそのまま、生で流そう―情報が途絶えた中、一般市民や被災した社員たちからの生レポートを放送した。そして、この時から23日午前8時までの6日間、CM抜きで地震情報のみを放送し続けたのである。内容も、19日からは被災者向けの生活情報中心に切り替えた。衝撃的な映像を各社が放送する中で「いつ、どこで給水しているか」「救援物資はどこに届けられるか」など具体的な生活の情報を流した。半月後にはスタジオ収録も再開、通常番組に戻したのは、2月6日であった。大震災から1ヵ月経過した2月17日にはテレビ朝日系の「ニュースステーション」が午後9時から2時間20分の拡大版を、サンテレビのスタジオから全国に生放送した。

**【安否情報にバイリンガルも】**

須磨海岸に本社設備を持つラジオ関西（現AM神戸）が、阪神大震災では最大の被害を受けた。その時、朝一番の放送中であった。震災で、12階建て公団ビルの1、2階にある社屋は崩壊状態になり、停電で放送はストップ。ガス漏れなどで混乱が続く中、ただちに機器点検を行い、自家発電装置で供給された電源により、午前6時から放送は再開された。しかし、情報を収集する手段は2台の電話のみで、中継に出る人員は足りず、やむなく社員への電話や、出勤してきた社員が途中で見た情報を流した。階上の住民が避難した1週間後、ビルに倒壊の怖れがあることが判明した。その上、4つのスタジオのうち3つが使用不能になったため、隣接ビルに放送本部とスタジオ1つを移し、駐車場にスタジオマスター室など仮事務所を建設して対応した。こうして17日午前6時から、20日朝までの3日間CM抜きの地震報道は継続された。

安否情報は17日午前8時過ぎから始められた。電話リクエスト用の電話7台が使えることが分かったため、それを使って情報を呼び掛けたところ、その後、電話のベルは鳴り止

むことがなかった。NHKも教育、FMで受け付けたが、簡単に持ち運びできる中波による放送はAM神戸だけで、反響は大きく1月末までに6万件の情報提供があった。

キッスFM（兵庫FM）は入居ビルが倒壊の怖れはあったが、放送設備に被害はなかった。その時、午前1時から7時までの録音番組を放送中であった。停電で中断したが、すぐ自家発電装置が作動し、放送は再開、7時過ぎから震災報道を始めた。音楽・トーク番組を主としている局のため、独自の報道体制は持っておらず、ニュースは新聞社からの情報によっていた。が、提携新聞社が被災などで情報が届かない状態になったため、NHKの了解をえて同放送のニュースをリライト放送した。担当DJが出社できないため、制作スタッフが、生まれて初めてのマイクに生放送で臨んだ。安否情報はAM神戸が開始していることから「それなら被災地に住む在日外国人に向けたメッセージを」と午前8時から英語は勿論、中国、韓国、ボルトガル、フランス、スペイン、タガログ語によるバイリンガル放送を実施した。24時間生放送は1月いっぱい続いた。

他の放送局は大阪に本社を持っているため、数社の社屋にヒビ割れが生じたぐらいで被害は軽く、放送業務に支障はまったくなかった。そして、それぞれが未曾有の震災を、全力で放送した。

全国に例を見ない災害情報を専門に放送する臨時の放送局として「復興通信FM796フェニックス」が2月15日に開局した。県庁内に親局を設置、その後、阪神地域の聴取状態を改善するために伊丹中継局を、明石・淡路北部をエリアとする明石中継局を設け、神戸、

（表23）**「テレビ各社の震災取材体制」放送レポート134号**

| 局　名 | 地震発生直後の報道特番の時間 | 取材・放送体制（ピーク時） | | | CM抜き放送時間 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | スタッフ数 | 中継車 SNG車 | ヘリコプター | |
| 毎日放送（大阪） | 17日　6:30～<br>19日　10:00<br>（51時間30分） | 約420人 | 15台 | 11機 | 46時間 |
| 朝日放送（大阪） | 17日　9:30～<br>19日　19:00<br>（57時間30分） | 約230人 | 15台 | 12機 | 41時間 |
| 関西テレビ（大阪） | 17日　5:55～<br>19日　1:40<br>（41時間51分） | 約170人 | 9台 | 6機 | 30時間 |
| 読賣テレビ（大阪） | 17日　10:55～<br>19日　1:00<br>（37時間35分） | 約330人 | 12台 | 5機 | 32時間 |
| サンテレビ（神戸） | 17日　8:14～<br>23日　8:00<br>（143時間46分） | 約100人 | 1台 | 1機 | 144時間 |

芦屋、西宮、尼崎、宝塚、伊丹、川西、明石市に淡路、北淡、東浦町の８市３町をカバーした。国、県、市町発表の災害情報や避難所のレポート、それに医師、弁護士らの協力による生活密着情報などを、毎日正午～午後８時に放送した。

番組の制作・放送はプロのアナウンサー、学生などのボランティアを中心にNHKや他府県からの応援職員が担当した。ボランティアは一日平均20人を数えた。また、家電メーカーから１万8,000台の携帯ラジオ、東京のFM放送局から700台のカセットラジオの寄贈があり、ボランティアや団体に配布された。３月31日午後８時に閉局するまで、45日間、360時間の震災復興支援情報を流した。

とにかく放送しなければ、この災害の状況を視聴者に伝えなければ、と「兵庫県南部地震情報」を開始したのは、発生からおよそ２時間半後の午前８時14分のことでした。情報が入ってきません。報道部の電話やファックスは、倒れた机や椅子、書類などに埋まっていました。少しずつ被害状況や交通情報が入りだしたのは、午前９時過ぎからです。未曾有の大地震に災害報道のマニュアルも吹っ飛びました。それでも正午過ぎにはミニ中継車が出動し、神戸・三宮や長田区からの映像が送られて来ました。

地震情報の放送体制がなんとか整ったのは、発生から12時間後の夕方の情報からです。１月17日は、被害を伝えるのに精一杯だった、というのが正直な所です。この日から22日までの６日間はCMを一切流さず、24時間「地震情報」を伝え続けることになります。

地震情報も18日以降少しずつ内容を変えていきました。私たちが意図したというよりも、被害の拡大がきめ細かな生活情報を要求した、といったほうが正確でしょう。被害状況や交通情報から、電気、水、ガスのライフライン情報へ、そして買物ができる店は、銭湯はどこが入れるか、また、学校はいつから始まるか、等々―行政や機関からの情報に加えて、ファックスでの情報提供を呼び掛けたこともあり、被害者からも続々と情報が集まってきました。

それは被災者である私たち報道部員にとっても、必要なものでした。「被災者に役立つ情報を分かりやすく伝える」ことを心がけ、生活情報に徹底できたのも、送り手と受け手といった垣根を越えた、同じ被災者の一体感だったのです。もちろん伝えなかったものも数限りなくあり、反省点や重い宿題を背負った震災報道でもありました。

神戸市や阪神間の各市が、土地区画整理事業や再開発の計画を市都市計画審議会に諮り、兵庫県の審議会が承認したのは３月17日のことでした。建築基準法84条による建築制限が切れる17日までの計画決定を急いだのです。説明会もないままの計画決定に住民の反発は強く、「早急な計画」と見直しを求める声が相次いでいます。私たちがこの震災報道に取り組む中で申し合わせたことの一つが「まちが元のに戻るのではなく、どのように良くなっていくかを凝視しよう」というものでした。１日も早い復興を目指す行政の立場もわかりますが、相も変わらぬ住民無視の姿勢に落胆もし、怒りも覚えました。これでは「まちが良くなってゆく」わけがありません。

家族や住居や職を失った被災者、いまだに避難生活を送る多くの人々に、詳細な情報を伝え続けることはもちろんですが、住民が自ら立ち上がる姿を見据えていこう、と思うのです。行政の力で、まちは元に戻るでしょうが、震災以前より良いまちにつくり上げるのは住民だと信じます。

このように壊滅的な被害を受けたまちの明日への歩みを、一日も休まず「虫の眼」で視聴者に送り続けること、これが私たちの局の使命だと思います。

（月刊民放６月号より「住民要求に応えて報道が変化」サンテレビ報道制作局報道部長・八田慎一）

## ４．CATV

**【連日、災害情報を流す】**

ケーブルテレビ神戸（CTK）は、ヘッドエンドが停電で止まったが、非常用電源で復旧した。明石大橋の電波障害で約３万世帯の一部が停波したが、19日夜までに復旧した。

神戸市からの災害情報を文字放送で流した。

こうべケーブルビジョン（チャンネルK）は被害はなく、自主放送の中で災害対策本部からの情報、交通情報などをテロップで流した。

六甲アイランドケーブルビジョン（RICV）は、バッテリーなどに被害が出た。震災関連は22日から島内に住民が設置した災害対策本部からの代替バス、船、シャワー、救援物資などの情報を自主放送で流した。

明石ケーブルテレビ（ACTV）は、停電により一時停波したが、自家発電装置によって当日中に復旧した。震災関連では17日朝から取材し夕方から放送したのを始め、4月まで毎日、市内の災害、ライフラインの情報を15分番組で放送した。

チャンネルウエーブ尼崎（CWA）は、伝送路が火災によって一部損壊したが17日夜には復旧、18日午後3時からコミュニティーチャンネルと文字放送で現地収録の映像、災害情報などを24時間放送した。

ケーブルビジョンアイ（CVI）は、建物の損壊は大きかったし、停電により一部地域で停波したが、給電再開により復旧。文字放送で震災関連情報を流した。

ケーブルビジョン西宮（CVN）は、センター設備は地震直後に自家発電が作動し燃料が尽きるまで8時間稼働した。その後の停電による停波は午後11時に解消。自主制作番組の3チャンネルで給水、病院、風呂、災害融資など生活情報を流した。

ケーブルコミュニケーション芦屋（CCA）は、UHF・VHFアンテナが損壊、ケーブル切断などの被害を受けたが、19日朝に架設アンテナで復旧。伝送路もステイタスモニターでのチェックで、壊滅的に損壊した2町を除き、22日に復旧した。関連報道は25日から災害本部の情報を毎日更新して放送した。

淡路五色ケーブルテレビ（ACT）は設備に大きな被害はなかった。17日午前7時に有線放送電話で断水情報を流し、40分後に学校の休校を、その後、映像による被害状況、避難場所などを伝えた。

姫路ケーブルテレビ、滝野ケーブルコミュニケーション、関宮有線テレビジョンなどは被害はなく、義援金、救援物資、ボランティアの募集などの情報を流した。

## 5．新聞

**【コンピューターシステムが止まった】**

神戸市内にある新聞社は、本社、支局を問わず、それぞれ空前の大震災の影響を受けたが、JR三宮駅前に9階建ての本社ビルを持つ神戸新聞社の損害が最大であった。ビルが立っているだけという全壊状態になったからである。

この日未明、2階にある編集局で火事の取材に出た新人記者の帰社を待っていた宿直の社会部デスクは、突然、デスク席から放り出された。凄まじい揺れの中で電気が一斉に消

え、シュワシュワとコンクリートがきしみ、ビルの窓のガラスというガラスがすべて砕け散っていた。

『あまりにも突然だった。「ゴー」という地鳴りとともに、JR三宮駅前の新聞会館2階にある社会部のフロアは激しく揺れた。社会部の電灯が消えた瞬間、信じられないような強い横揺れが襲った。「早くもぐれ」。デスクが声を枯らして叫ぶ。机の下にもぐり込んだ瞬間、周囲でロッカーが倒れ、窓ガラスが割れる音。さく裂音が響き、おさまるかと思うと再び激しい揺れ。頭が真っ白になった。どれくらい時が経ったのか、机から顔を出すと、部内の床には電話、テレビなどが散乱。天井が落ち込み、柱にはヒビがはいり、一帯にガス臭が漂っていた。夜が明けて、外へ出ると神戸新聞会館はあちこちの窓が破れ、無残な姿に変わっていた』と、現場にいた記者は翌日の朝刊社会面に臨場感あふれる記事をまとめた。

情報の中枢にいるはずの新聞社が情報を遮断されていた。取材しようにも電話は通じず、FAXは作動せず、ポケベルも応答しない。テレビもラジオも停電で画像も音も流れない。午前6時前、東京の共同通信が地震速報を流すや、大震災の報道が全世界を駆け巡るが、神戸新聞会館だけは、依然として沈黙の中にいたのである。

幹部社員が次々出社し点検を始めたが、新聞制作をコンピューター制御しているCTS装置が作動しないことが分かった。新聞製作の心臓部が動かなくなっていたのである。

神戸新聞社はこれまでにも2度、休刊の危機に見舞われている。大正7年の米騒動による焼き討ちと、昭和20年の神戸大空襲である。いずれも社屋を全焼したが、休むことなく発行を続けた。

3度目の危機を救ったのは京都新聞社との間に結ばれていた「緊急事態発生時の新聞発行援助協定」である。瓦礫の中からの必死の頼みに京都新聞社は全面的協力で応えた。整理部員が京都に送られ、作られた夕刊用印刷フィルムが京都から神戸市の西端、西区にある製作センターに送られた。交通渋滞の中、フィルムを持ったオートバイが到着したのが午後6時22分。そして、27万部の夕刊が刷り上がったのは午後8時であった。

神戸新聞社は、JR神戸駅前のハーバーランドに新本社ビルを建設中であった。そして、近くのLSビル3階に設けられた建設準備室の電話回線が生きていることが分かると、そこに取材の前線基地が置かれた。1月23日からは、LSビルから300m先のダイヤニッセイビルの14・15階に本社機能を移し、震災報道を続けた。その後、奇跡的な早さでCTSシステムを復活させ、2月6日付朝刊からニュース13個面すべてを自主制作できるまでに復旧した。一方、2月10日、昭和31年に完成し戦災復興のシンボルと謳われ、その後、約40年間にわたり“三宮駅前の顔”として長年市民に親しまれてきた神戸新聞会館は解体された。

また、神戸新聞の傍紙デイリースポーツも休刊の危機に見舞われていた。デイリースポーツは昭和23年創刊の関西では最も古いスポーツ紙であり、東京と大阪に本社があるが、

紙面は神戸新聞本社にある整理部が組み上げていたからである。デイリーを救ったのは東京にある日本経済新聞と、その関連会社日経印刷であった。そこで作られたフィルムは日経本社から紙面送信装置で日経大阪支社へ、そして大阪からバイクで神戸に転送され、神戸新聞製作センターに到着したのは午前１時を21分回っていた。

**【危機を救った援助協定】**

大震災で壊滅的被害を受けた神戸新聞社が、発行を止めずに済んだのは、震災１年前の平成６年１月１日に京都新聞との間で締結していた相互援助協定があったからである。地方紙の場合、本社機能のある都市が大被害を受けると、被災者に最も密着した情報を出すべき地元紙の役割が失われることから、震災後、新聞業界で注目を集めた。

新聞協会の調べによると地元紙の相互協定は、震災前は①神戸＝京都のほか、②日経＝北海道、③東奥＝岩手日報＝秋田魁＝山形＝福島民報、④岐阜＝北日本＝福井の４グループ12社であった。しかし震災後は、佐賀＝長崎（２月)、徳島＝四国＝愛媛＝高知、熊本日日＝宮崎日日＝南日本、長崎＝熊本日日（以上、３月)、茨城＝下野＝上毛＝埼玉＝神奈川＝千葉＝山梨日日、山梨日日＝静岡、西日本＝熊本日日、中国＝西日本(以上、４月)、山陽＝中国＝新日本海＝山陰中央、福島民友＝河北、共同通信＝時事通信、福島民報＝下野（以上、５月)、河北＝茨城（６月)、信濃毎日＝新潟＝北日本＝北国＝福井、中国＝愛媛（以上、７月)、高知＝大分合同、静岡＝信濃毎日（９月)、北海タイムス＝室蘭民報、上毛＝信濃毎日（以上、10月)、山形＝新潟、上毛＝新潟（以上、12月）と、一気に21グループ34社も増えた。

勤務先が離れているので、週末だけ避難所に帰っている。新聞の交通情報はありがたい。新聞を入手できたのは地震発生後２、３日経ってからだったが、停電でテレビは見れなかったし、ラジオの情報は、ほとんど内容をつかめなかった。災害の全体状況や、鉄道、道路、仮設住宅、医療などについては、新聞から多くの情報を得た。内容もほぼ正確で、一生懸命に書いているから被災者の気持ちとのズレも少ないと思う。テレビは初期には、絵になる長田区の火災現場ばかりを取り上げたようだが、灘区や東灘区の方が家屋倒壊によって亡くなった人が多いのだから、偏りがあったのではないか。(神戸市中央区、会社員・30歳)

自宅に大きな被害はなかったが、交通情報、水道、ガスに関する情報を注意深く読んでいる。とくに出掛ける時には、その都度、新聞をめくって道路や鉄道の情報を確認している。新聞はテレビと違って、後になってからも調べられるところがいいと思う。テレビは２日目ぐらいから見られたが、内容がレポーターの感情に左右されるところが大きかったのではないか。新聞はその点、少し客観性が高かったと思う。テレビは中央区でも、被害のひどかった所ばかり映すので、県外の親戚は大変心配していたらしい。新聞の死亡者名簿を見て友人の葬儀に出られたし、家を失った友人は洗濯機を譲ってくれる人を捜して新聞を読んでいた。これからも必要に応じて必要なときに新聞を引っ張り出してきて読もうと思っている。(神戸市中央区、女子学生・21歳)

地震発生後、車ですぐに勤務先の大学に向かった。学生の安否、被害の状況、交通機関の復旧の見通しなど、CATV が損壊したので、基本的にはラジオで情報収集した。学生の安否は電話で確認したほか、地元テレビ、ラジオ局を通じて学校へ電話するよう呼び掛けてもらった。新聞については、ニュース性をあまり強調し過ぎずに、全体を正確に伝えてほしいと感じている。一方で大きなスペースを割いて生活関連ニュースがずっと載っているのは、大変ありがたい。市の方では、ここまではなかなかできない。新聞にはきっちり書いてもらっていると思う。(神戸市西区、大学職員・46歳)

(『阪神大震災で新聞が果たした役割についての現地調査報告書』(社)日本新聞協会編集部より)

〈参考文献〉

『防災都市・神戸の情報網整備』神戸市広報課　(株) ぎょうせい　1996年5月
『情報の空白を埋める』兵庫ニューメディア推進協議会　1996年8月
『災害時における情報通信のあり方に関する研究』兵庫ニューメディア推進協議会　1995年5月
『阪神・淡路大震災　その時、NHKは〜現地からの報告〜』NHK
『阪神・淡路大震災　被災放送局の記録』サンテレビジョン　1996年1月
『AM神戸　震災報道の記録　被災放送局が伝えたもの』ラジオ関西　1995年8月
『安全工学阪神・淡路大震災特集号その2』1995年2月
『阪神・淡路大震災―兵庫県の記録』兵庫県　1996年6月
『神戸新聞の100日』神戸新聞社編　プレジデント社　1995年11月
『大震災を生き抜く』　時事通信社編集局　1995年4月
『ジャスティス　誰がための法と行政か』システムファイブ社　1996年1月
『阪神大震災で新聞が果たした役割についての現地調査報告書』　(社)日本新聞協会

# 第十章

# 防　災

# 第一節　防災発想の転換

**【命だけは助けよう】**

「今回の地震で私が痛感したのは、壊れても人命だけは助かるように―です。これまでは壊れないものを造ることに専念してきたような気がします。とにかく頑丈なものさえ造ればと地震対策を考えてきました。しかし、このやり方では完全ではなかったわけです」

神戸大学都市安全研究センターの沖村孝教授（当時・土地造成工学研究施設助教授）は残念がりながら結論づけた。

「絶対に壊れないものは造れないことが分かった以上、これからは壊れたらどうするか。壊れても、完全にはつぶれにくいものにしておこう。最低限、人命は確保できる対策にしようと、地震に対する基本認識を変えました」

沖村教授は、防災、とくに都市防災の発想転換を強調している。

これまでの土木工学では、都市を形成する公共構造物などの建設や社会システムの構築に対する設計外力は、過去の事例に学ぶ姿勢がとられてきた。前者の公共構造物については、経験した自然現象の大きさと頻度を踏まえ、経済的、投資効率的な観点から設計外力、安全率が設定されてきた。例えば、河川工学では確率降雨の考え方である。重要なものには過去の極値を与えてきた。一方の社会システム、例えば防災計画などに対しては過去の経験、知識をベースに、起こり得るであろう、さまざまな現象を想定してシステムを構築し、マニュアルを作成した。

こうした方法によると、設計値以内の外力であれば、過去に体験し、蓄積してきた知識に基づいて、すべて安全に対応できた。しかし、今回のように300万人以上の人口が密集し、その社会生活、経済活動、文化活動を支える複雑で過密な巨大都市圏の直下で起こった地震は、全く予想できなかった大災害をもたらした。経験や常識を超える外力が発生した場合、構造物は脆くも破壊され、何よりも、膨大な死傷者を出し、市民生活が一瞬にして絶望的な状態に陥ることを教えてくれた。

今後は震度７でも壊れない構造物にしなければならないが、どんな対策をとっても災害をゼロに出来るかという疑問が生じる。すなわち、震度７以上の地震は起きないという保証がないからである。沖村教授は「残念ながら、災害をゼロに出来ないことをまず認識しなければならない。災害をゼロに出来なければどうするか。それは被害を出来る限り小さくするための工夫をしなければなりません。構造物は壊れてもぺちゃんこにならないものにする。耐震と同時に免震にも力を入れる。人命救助を第一とする復旧を優先作業とすることなどが考えられる」と力説する。

地震の予知は現段階では不可能でも過去の実例を教訓にして、被害を予想した防災対策をとって、災害を少しでも小さくしようという観点が生まれている。

【じわじわ壊れる設計を】

東京大学の片山恒雄教授は「じわじわ壊れる設計を忘れていた」と反省する。1970年代の初めまでは米国に比べて、日本の構造物は強い地震の揺れに抵抗できるように設計していた。耐震構造の方法は二つ。一つは構造物の強さをどんどん上げていく方法だが、設計値以上の強い地震が来たらぽっきりと壊れてしまう。もう一つは、地震で多少の変形やひずみが残るのは仕方ないが、じわじわ壊れるように設計しようという考え方だ。

この二つの考え方が取り入れている度合いは建築と土木で違うし、構造物の種類によっても違う。また同じ構造物でも古いものと最近のものでは大いに違う。今回壊れた橋脚のほとんどは強く造ってあったが、じわじわ壊れるようには造られていなかった。米国の5倍強く造ってあれば壊れるときの惨めさは5分の1なのでは、という思いもあった。しかし、じわじわ壊れるように設計しておかない限り、いくら大きな強度で設計しても、その強度を越える揺れがきたら、壊れ方は惨めになる。

電球やテレビ、自動車は壊して実験出来るが、ビルや橋など大きな構造物を本物の地震の強い揺れを与えて壊すことは難しい。安全かどうかの実験は無理である。経験に頼りがちな地震防災の考え方を変える必要があるという。

【神戸に大地震は起きないはず】

神戸では震度3以上の地震は1985年7月25日以来なかった。震度4は1952年7月18日の吉野地震以来、40年以上。震度5となると、1916年11月26日の明石海峡地震のM6.1が最後。今回の大地震は約80年ぶりだった。「神戸に大地震はまず起きない。神戸の災害は山崩れや水害だ」と市民も神戸市当局も信じて疑わなかった原因はこんなところにあるかもしれない。しかし、それは単なる錯覚に過ぎなかった。

寺島敦・前神戸大学理学部教授によると、有史以来、神戸の震度5以上の地震は今回を除いて16回あった。震源域は紀伊半島沖4回、遠州灘3回、京都府南部、滋賀県西部各2回、兵庫県南部、大阪府中部、愛知・岐阜県境、六甲山（1899年有馬鳴動）、明石海峡各1回。発生間隔は1～265年、平均78年はおかしな数値ではないという。

兵庫県の他地域と比較すると、日本海側、中央部で各4回、姫路市周辺で6回、淡路島で8回。神戸市はいかに地震多発地帯であるかが分かる。神戸市東部～尼崎間はとくに多い。地質時代までさかのぼると、六甲山は55万年かかって、現在の高さ931mに成長した造山活動も地震のエネルギーだ。神戸市域は無地震地帯どころか、むしろ多発地帯というべきだった。

台風に比べて、地震は決定的予知が現状では不可能である。予知絶望論すらある。100年単位の警告スパンでは迫力がない。神戸市当局の無防備ぶりが批判されたが、政府自体が東海地震限定の対策しか持たず、今回の狼狽ぶりをみれば、人災論はともかく、わが国

全体が反省すべきだった。全国で地震災害と無縁な地域はないことも分かった。しかも、いつ襲われるか分からない不気味さを持っている。

**【マグニチュードは大きくなかったのに】**

今回のマグニチュードは7.2だった。これに対し、1993年の釧路沖地震は7.8で、死者２人。同じ年の夏の北海道南西沖地震も7.8で、津波が起こって奥尻島を中心に約230人の死者が出た。

1994年10月の北海道東方沖地震の8.1は今回よりひと回り大きい。北海道の死者はゼロで、地震災害の大きさは、マグニチュードと直接関係ないことを、今回はいやというほど思い知らされた。300万人の巨大都市圏の直下で地震が起これば、当然の結果だった。あらゆる種類の被害がもたらされ、初の経験にもなった。

1948年の福井地震以来、わが国の都市の直下で地震が起こった例はなかった。1964年の新潟地震、1978年の宮城県沖地震も海の地震だった。地震に対する備えも進歩したが、50年近くも都市の近くで大きな地震が起こらず、楽観視を招いていたことへの反省が今回、一斉に叫ばれた。

**【災害は社会科学的な現象でもある】**

京都大学防災研究所は今回の地震が多くの防災課題を提起し、今後のわが国の防災体制に対する大きな教訓を得たとし、研究者、行政、民間機関、一般市民などそれぞれに検討の宿題を与えたとしている。

この場合の共通事項を次の５点にまとめている。

（１）災害とは自然科学的現象であると同時に社会科学的現象である。
（２）防災対策は事前対策と事後対策の両方が必要である。
（３）防災の要は情報処理である。
（４）防災哲学を持つ必要がある。
（５）防災は機能である。

災害は単なる自然現象ではない。マグニチュードが大きくても、付近に被害を受けるものがなければ災害にならない。逆に地震の規模が小さくても社会に大きな被害が出れば大災害である。このことは自明であったが、従来は自然科学的な被害に関心の大部分が向けられてきた。被害として人的被害の大きさと、施設の物的被害の大きさだけを取り上げてきた。

今回の地震は従来の被害観ではとらえ切れない。都市機能のマヒによる経済的な損失や被災者が体験した精神的な苦痛などへの対策が復旧、復興に重要であることが明らかになった。つまり、災害は自然科学的現象であると同時に、社会科学的現象であることを示し

た。このことは物理的な課題と社会的な課題の双方を同じウェートで検討する総合的な新しい防災観を持つべきことを示唆されたという。

防災対策は被害を未然に防ぐ事前対策と被害が発生した場合にも被害を局限化するための事後対応の両局面がある。わが国の防災対策は、物理的な事前対策としては世界一の水準にあり、被害の発生を未然に防ぎ得るという防災担当者の自信にもつながっていた。しかし、今回防災が万全でなかったことが実証された。事後対応システムの不十分さは特に明確になった。

今後は事前対策と事後対応の適正なバランスを図らねばならない。つまり合理的な災害想定に基づいて、被害の予防、軽減のための事前対策へ、計画的に防災投資をするとともに、どんな場面にも対応できるような危機管理体制を整備、構築しなければならない。

防災対策は、物理的、社会的両現象がそれぞれ事前対策と事後対応の両局面を持ち、時間経過とともに複雑化する。これらを総合的に把握するためには一元的に管理できる情報処理システムが必要となる。

防災対策の基本として「守るべきものは何か」の社会的合意が必要である。それを、だれが、どこまで、どんな方法で守るか議論されねばならない。対策の多くは技術的課題としてとらえられるが、安全や安心についてすべて行政の力で処理することは不可能であり、市民一人ひとりの自覚の上に、初めて防災が可能になる。安全や安心の捉え方が「防災哲学」である。

総合的な防災対策の推進は、住みよい、暮らしよい社会をつくる一環として考えなければならない。すべての施策の中に防災機能を盛り込ませ、防災投資を効率化することが重要である。

**【一人ひとりに防災の心を】**

「ぐらっときたら火を止めて」という防災原則の第一が役に立たないことを今回は思い知らされた。未明の震度7の激しい揺れに襲われると何もかも無力だった。行政主導による都市づくりが続けられた結果、「安全」も行政が保証してくれるという一種の安易な考え方が一般的になっていた。今回は行政自体が無力な状態に陥った。安全を保証できなかったわけである。わが身は自分で守らねばならなかった。それがバケツリレーによる消火活動、全国からかけつけたボランティアによる支援など、これまでの日常生活では経験したことのなかった地域活動を生み出した。

住民一人ひとりが「備えあれば憂いなし」を自覚し「自分の命は自分でも守る」という「防災の心」を育てなければならない提言が出された。そのためにはコミュニティの育成、災害に対処する自律活動を高めようという呼びかけがある。防災訓練や地域独自の備えを住民らもつくらねばならないという。神戸大学工学部の室崎益輝教授は「防災の主体は市民自身」と力説する。

**【災害文化の継承と災害科学博物館構想】**

神戸市は復興計画でシンボルプロジェクトとして「災害文化の継承」をあげている。その目的の１つ「災害に対する意識の風化、地域の防災力の低下を防ぎ、災害への対応力を高めるため、今回の震災をはじめとするこれまでの災害による教訓を掘り起こし、災害との関わりから得られた知恵・技能・自然観を日常的に生かし、地域固有の文化として継承していく」と明示した。すべての災害、あらゆる種類の被害が同時多発した今回の災害の教訓を市民一人ひとりのものにする狙いがある。

計画によると「災害を知る」「経験・知恵を継承する」「地域の防災力を高める」の三本柱。

（１）災害を知る

・全国、全世界の研究機関と連携した災害に関する調査研究や情報の拠点形成。

・「防災読本」などの作成や生涯学習などを通じた災害情報や学習機会の提供。

（２）経験・知恵を継承する

・災害文化継承の拠点として「災害博物館」や「震災復興記念公園」の整備。

・災害に対する備えの重要性を後世に継承する「（仮称）震災の日（１．17）」の制定（1995年12月15日の閣議で１月17日を“防災とボランティアの日”とすることが決定された）。

（３）地域の防災力を高める

・自主防災組織の育成、防災まちづくりイベントなどによる防災福祉コミュニティの形成。

・「防災マニュアル」の制定、家庭備蓄など防災意識の啓発。

「災害科学博物館」は震災のメモリアルとして整備する構想。阪神・淡路大震災に関する総合的、体系的な記録をはじめ、世界各国の都市災害に関する総合的な資料収集、災害防災に関する展示、情報提供を行う。また、地震など各種災害の総合的な調査研究、都市防災の生涯学習、人材育成を行う。国内外の関係機関との技術、情報、人的交流、フォーラム開催による国際貢献をめざすとしている。神戸市が北区山田町藍那に計画している「20世紀博物館群構想」の中で緊急提言された。

**大学工学部にも“地震対策編”**

神戸大学工学部は、教育、研究の性質上、毎日が危険との同居。そのため「実験・実習・演習　安全への手引き」が建設学、電気電子工学、機械工学、応用化学、情報知能工学、土地造成工学、工作工場等の学科、研究施設、技術センターごとに、工作機器、工具、重量物、高圧電源、薬品、ガスなどについて落下、爆発、火災、感電、薬品中毒、運転事故などを防ぐため80ページにわたって細かく規定していた。

事故は個別に単発するものという想定。地震は2学科が火災の注意に付記した程度だった。

今回の地震は建物の崩壊はもちろん建物は無事でも内部は破損、散乱という被害ケースから急拠、「災害対策用マニュアル」が新たにつくられた。緊急時の連絡（火事、身体的事故、ガス漏れ）を書き出しに火災発生時、爆発事故発生、地震発生、ガス・薬品漏れ、人身事故発生などを学部共通で詳記している。火事は出火時と日ごろの心得、地震は地震時の心得、発生から1日経過、1日から7日経過の応急復旧までの3段階の規定。人身事故については全文20ページの半分をあて、12の症状の応急処置を記している。人工呼吸法、心臓マッサージ法も。今回の地震が昼間の実験実習中に起きたとしたらどんな惨事になったか。他の大学、企業、研究施設でも同様だが。

〈参考文献〉

『高速道路と自動車第38巻第6号』「自律分散型社会　―阪神・淡路大震災を受けて」沖村孝　高速道路調査会　1995年6月

『交通工学増刊号 vol 30』「緊急と日常―阪神・淡路大震災で生じた交通問題の背景」沖村孝　交通工学研究会　1995年10月

『東京大学公開講座63　防災』「阪神・淡路大震災　間違いから将来を見据える」片山恒雄　東京大学出版会　1996年6月

『都市政策84号』「阪神・淡路大震災からの教訓と地域防災計画」寺島敦　神戸都市問題研究所　1996年6月

『阪神・淡路大震災―防災への取り組み』「複合都市災害の構造分析と防災情報システムの役割」亀田弘行、林春男、角本繁　京都大学防災研究所　1996年1月

『日本列島の地震防災―阪神大震災は問いかける』「都市防災のあり方」室崎益輝　大月書店　1995年11月

『神戸市復興計画』神戸市震災復興本部総括局　神戸市　1995年6月

# 第二節　防災計画の見直し

今回の大震災では、すべての種類の災害が起こったといわれる。「防災」とは、現代社会の営みのすべてに関わり、その安全を支えるはずだったが、だれもが予想出来なかった大災害に直面した。この反省にたって、政府、地方公共団体は、発生直後から大被害を教訓として法律の制定、改正、緊急事業計画の策定などを積極的に進めた。いずれも「安全な国土づくり」「安全な都市づくり」を掲げたものである。同時に「防災計画」の見直し、改定作業に入った。

## 1．政　府

**【予知不能を前提に対策法律を整備】**

高度に集積した都市はかえって災害に対して脆弱なことが改めて指摘され「阪神淡路復興対策本部」の設立、「阪神・淡路大震災特別財政援助助成法」の制定が行われた。

これで応急復旧、復興に全力を挙げるとともに国会では「地震防災対策特別措置法」を議員立法で成立させた。これにより①地方公共団体の地域防災計画のうち、地震対策を緊急整備、計画的に推進、②特別財政措置、③観測情報を収集、行政施策に直結、④調査研究体制の総合整備―を図ることにしている。

これまでに「大規模地震対策特別措置法」「地震防災対策強化地域財政特別措置法」などがあったが、これらは東海地震を想定、ある程度の予知を可能としての対策だった。しかし、今回のような1,000年周期といわれる活断層の活動は、周期の誤差を10%としても100年の幅があり「予知は不可能」と率直に認め、地震はいつどこで発生するか分からないものとしてとらえ直し、最低限、国民の生命、身体の安全を確保する体制を出来るだけ早く整えることを目的としている。また予知観測技術の充実も図っている。さらに「地震防災緊急事業五ヶ年計画」の作成準備も進められている。

**【防災基本計画の改定】**

中央防災会議は1995年７月18日、今回の大地震を教訓に都市化、高齢化、情報化、国際化など、防災を取り巻く社会構造の変化を踏まえ、新しい「防災基本計画」を決定した。

国、地方公共団体、公共機構が災害の予防、応急対策、復旧、復興の各段階で実施すべき措置、事業、施策を具体的に記載している。また、災害の種類に応じて必要な対策がすぐ参照出来るよう「地震」「風水害」「火山災害」などに分けて記述している。さらにボランティアや海外からの支援受け入れなど新たな課題についても記載している。

防災基本計画の「震災対策編」はまず、災害予防として「地震に強い国づくり、まちづくり」について記述し、例えば構造物・施設などの耐震性の確保の基本的な考え方として、

供用期間中に１～２度発生する一般的な地震に際しては機能に重大な支障が生じないように、かつ発生確率は低いが、直下型地震などによる高いレベルの地震動に際しても人命に重大な影響を与えないことを基本的な目標として設計することとしている。

災害応急対策では「発生直後の情報収集、連絡と通信の確保」として航空機による撮影などの情報収集、画像情報、地理情報システムによる被害規模の早期把握などを計画している。

## ２．兵庫県

**【大震災の教訓を生かした防災対策の推進＝１年の歩み】**

兵庫県の『阪神・淡路大震災―兵庫県の１年の記録』は震災の教訓を生かした防災対策の推進について、多くの犠牲者と大きな被害をもたらしたことに「厳しい反省が必要である」と明記し、防災対策上の新たな問題を数多く提起した点はわが国の災害史に記録されるとしている。

地震の教訓をいかに正しく学びとり、将来に生かしていくかということが重要であり、ソフト、ハードの両面から災害に強い豊かなまちをつくりあげていくことが、課せられた大きな使命である。この認識のもとに今回のケースを分析し、反省点を明らかにするとともに、防災課題を抽出することによって今後に向けた教訓とする―と総括している。

防災対策の推進にあたっては、被害を最小限に食い止めるため、平時からの予防対策をベースにいかに迅速、的確な応急対策を講じるかがポイントになる。その基本となるのが地域防災計画だが、兵庫県は1987年に震災対策計画編を本編とは別に作成するなど、それなりに地震対策を講じてきた。しかし南海地震、北但地震など過去の地震をベースにしているため、震度５～６を想定していたものの、今回のような県庁所在地周辺での大都市直下型大地震まで想定したわけではなかった。

また、災害対策本部が機能しない場合に、その代替機能をいかに確保すべきかといった視点も欠落しており、マニュアルにない事態の発生に一時的にせよ、十分に対応が出来ない状況に陥った。こうした経験から、地域防災計画は「災害に強い安全なまちづくり」を目指す。防災対策をハード、ソフトの両面から総合的に展開するための指針として、より具体性、即応性を備えた計画となるよう1996年３月を目途に、新しい地域防災計画案（1996年８月15日政府承認）づくりを進めた。

こうした基本姿勢のもとで総合的な防災対策が検討され、対策の推進が図られている。

その柱としては次の７項目からなっている。

１．地域防災基盤の整備

２．防災施設の整備

３．迅速な災害応急活動体制の確立

4．災害応急対策への備えの充実
5．県民参加による地域防災力の向上
6．調査観測体制等の強化
7．「防災とボランティアの日」の制定

「地域防災基盤の整備」はライフライン、交通、建築物が壊滅した教訓を踏まえて、防災機能の強化を図り、都市部で緑地帯や遊水空間を広げるとともに、河川や道路を軸とした広域防災帯を整備する。これで市街地をブロック化しその中の都市公園などのオープンスペースを活用した防災拠点づくり、市街地の不燃化を推進する。山間部では治山、砂防設備、海岸部では海岸保全施設の整備を進める。

また庁舎、病院、学校などの公共建築物、重要な交通施設、防災施設については耐震性の確保を図る。とりわけ1979年以前の基準による橋梁、1981年以前の建築物については計画的に耐震性を高める。既存の住宅については啓発活動を強化、耐震改修促進法による耐震性向上も進める。さらに多元、多重の総合交通体制の整備とライフラインの確保を図る。

「防災施設の整備」は今回の地震で一般加入電話の回線輻輳（ふくそう）、兵庫衛星通信ネットワークシステムの電源故障、消防庁との防災無線も受信装置室の損壊で不通など、

**今回はなかった被害を想定しよう**

今回の地震で防災拠点となるべき消防庁舎や公的施設がいくつか損壊したがこれらの施設は十分な耐震性、免震性を持たせるなどの対策が必要となろう。また、今回の震災では発生しなかったが発生し得る可能性のある被害、例えば、コンビナート火災、爆発などを想定してその対策を検討する必要があろう。

（保野健治郎・近畿大学工学部教授＝『阪神・淡路大震災・神戸市域における消防活動の記録』から）

初期段階は自主通信機能を失った。また、火災多発と断水で消火力も失い、火勢を強めた。こうした教訓を踏まえて、県、市町など災害対策拠点で、本部室、要員充実、情報通信システムの多重化、画像化などの機能強化を図っている。

また、県域、地域の「防災・安全拠点」を整備し、県庁が被災した場合の災害対策本部の代替機能を持たせる。県立防災センター（仮称）、総合防災公園、国際防災センター（仮称）などの設置の検討も行っている。

消防設備、防災資機材の充実も図り、耐震性貯水槽など多様な水源を活用した防火用水の確保を進め、災害時の飲料水の供給源にも使う。

「災害応急対策」では、二次災害防止対策の強化を図って、六甲山地の土砂災害に備え、国、県、市町で構成する総合土砂災害対策推進連絡会を設置し、住民への危険個所周知、土砂流災害予想区域図の配布、警戒、避難基準の設定、雨量計の増設などの対策が推進された。宅地についても宅地防災工事助成制度を創設した。

特に、新たに力を入れたのが「県民参加による地域防災力の向上」で、「自らの命は自

分で守る」の防災の原点に立って、防災学習、自主防災組織の育成を通じて、地域や家庭における生活文化としての防災意識を育てる。さらにこれに根ざしたネットワーク型の防災コミュニティの形成を推進している。

「調査観測体制等の強化」では、科学技術庁による計測震度計、加速度計の増設に加えて、消防庁と連携して県内全市町に計測震度計を設備し、震度情報ネットワークシステムの構築を進めている。

活断層については、有馬高槻構造線や野島断層のトレンチ調査など、国レベルの研究が進められているが、兵庫県も神戸・阪神地域の市街地地盤構造を解明する「阪神地域活断層調査」を手がけている。科学技術庁の地震調査研究交付金を活用、山崎断層と六甲断層帯を対象に、活断層の活動状況の調査も進めている。

## 「兵庫県地域防災計画―地震災害対策計画」

**【計画見直しの視点】**

『阪神・淡路大震災―兵庫県の１年の記録』で総括されたように、大都市直下型の大規模地震に対する備えが不十分だったことを反省、今回の災害を教訓に、災害に対する備え、発生時の対応のあり方を再検討し、県、市町、防災関係機関、団体や県民の役割を明確にするなど、より実践的な指針となるよう現行の計画を全面的に見直し、修正を行った。計画改定の視点は次の事項を基本としている。

１．防災基盤の強化

堅実でしなやかなまちづくり。都市の防災空間、防災拠点の整備。建築物の耐震性確保、災害に強い交通､ライフラインの整備､地盤災害の防止など県土保全対策

２．県の防災体制の充実

３．防災協力体制の強化

関係機関、団体との連携強化のほか、府県間、市町間の相互応援協定、恒久的な災害救援組織の検討など広域防災協力体制の確立

４．県民参加による防災体制の確立

**【兵庫県内で発生しうる大地震の想定】**

A．南海道地震

古文書などから発生パターンが比較的つかめている海洋性巨大地震である。前回の1946年は規模が過去に比べて小さかったことから次回は時期が早まる可能性も指摘されており、21世紀前半の可能性が極めて高い。淡路地域では震度６に達することもある。海洋性のため震源が遠く、県内全体で数分の長い周期の強い揺れが続くことが予想される。周期が短い直下型と性質が異なり高層建築物や埋め立て地の液状化現象などの被害が大きくなる恐れがある。また、淡路島南部で津波が満潮と重なると３m

に達する

B. 有馬高槻構造線地震―六甲断層地震―

今回の兵庫県南部地震と最も類似した条件で起こる大都市直下型。極めて大きな被害をもたらす可能性がある。

C. 山崎断層地震

内陸直下型で臨海部に震源が近くなるほど播磨地域を中心に被害が予想される。断層に沿って高速道路が走っている条件も忘れられない。

D. 中央構造線地震

計画改定で新たに想定大地震に加えられた。淡路南縁断層帯を震源とする。淡路南部を中心に被害を予想、特に諭鶴羽山地の南斜面の山腹崩壊に注意したい。

E. 日本海沿岸地震

古い記録はないが、1872年浜田地震、1925年北但馬地震、1927年北丹後地震、1943年鳥取地震と類似地震が続き、警戒を必要としている。

5つの想定地震の概要と各県下地域の震度の想定は別表のとおり。

（表1） **想定地震の概要**

| | 南海道地震 | 山崎断層地震 | 有馬高槻構造線地震 | 中央構造線地震 | 日本海沿岸地震 |
|---|---|---|---|---|---|
| 想定震源地 | 紀伊半島沖 | 山崎断層 | 有馬高槻構造線～六甲断層帯 | 淡路南縁断層帯付近 | 但馬海岸付近 |
| 想定規模 | M8.4 | M7.0 | M7.2 | M8.0 | M7.0 |
| 最大被害地域 | 淡路地域 | 播磨地域 | 神戸・阪神地域 | 淡路地域 | 但馬地域 |
| 県内最大震度 | 5～6 | 6～7 | 6～7 | 6～7 | 6～7 |
| 人的被害 | | 臨海部中心 | 都市部中心 | | |
| 建物等構造物被害 | 高層建築物要注意 | 臨海部中心 | 都市部中心 | | 日本海河口部中心 |
| 火災 | | 臨海部中心 | 都市部中心 | | |
| 地盤の液状化現象 | 阪神間南部中心 | | 神戸・阪神間南部中心 | | |
| 津波 | 淡路島南部中心 | ―― | ―― | | 日本海沿岸 |
| 土砂災害 | | 断層周辺中心 | 六甲山地中心 | 諭鶴羽山地中心 | 照来・北但層群 |

（兵庫県地域防災計画）

（表２） **想定地震による各地域の震度の概要**

| 地域 | 震度 | | |
|---|---|---|---|
| | 紀伊半島沖 | 日本海沿岸 | 姫路周辺 |
| 神戸市 | 5 | 5 | 5～6 |
| 阪神南部地域 | 5 | 4～5 | 5～6 |
| 阪神北部地域 | 5 | 5 | 5～6 |
| 東播磨臨海地域 | 5 | 5 | 6～7 |
| 播磨内陸地域 | 5 | 5 | 6～7 |
| 播磨中央地域 | 5 | 5 | 6～7 |
| 西播地域 | 5 | 5 | 6 |
| 宍粟郡 | 5 | 5 | 5～6 |
| 南但地域 | 5 | 5～6 | 5～6 |
| 北但地域 | 5 | 6～7 | 5 |
| 氷上郡 | 5 | 5 | 5～6 |
| 多紀郡 | 5 | 5 | 5～6 |
| 淡路地域 | 5～6 | 4 | 5～6 |

（昭和51年兵庫県地震対策調査報告書
―被害地震の予測―）

（表３） **地震による予想全壊木造家屋棟数**

| 地域 | 紀伊半島沖 | 日本海沿岸 | 姫路周辺 |
|---|---|---|---|
| 神戸市 | 722 | 14 | 3,985 |
| 阪神南部地域 | 1,549 | 30 | 1,354 |
| 阪神北部地域 | 2 | | 53 |
| 東播磨臨海地域 | 32 | 1 | 23,803 |
| 播磨内陸地域 | 12 | | 11,445 |
| 播磨中央地域 | 180 | 10 | 51,448 |
| 西播地域 | 16 | 1 | 5,332 |
| 宍粟郡 | | | 775 |
| 南但地域 | | 75 | |
| 北但地域 | | 14,020 | |
| 氷上郡 | 1 | 2 | 42 |
| 多紀郡 | | | 4 |
| 淡路地域 | 453 | | 406 |

（昭和54年兵庫県地震対策調査報告書
―地震別出火件数・炎上火災件数の想定―）

（表４） **想定地震による火災発生状況**

| | | 全出火件数 | 炎上火災件数 |
|---|---|---|---|
| 紀伊半島沖 | 冬の夕食時 | 1,184 | 745 |
| | 夏の夕食時 | 113 | 83 |
| 日本海沿岸 | 冬の夕食時 | 467 | 274 |
| | 夏の夕食時 | 44 | 30 |
| 姫路周辺 | 冬の夕食時 | 5,496 | 3,290 |
| | 夏の夕食時 | 528 | 364 |

（注）炎上火災とは、出火件数のうち、家屋の密集度・初期消火活動等を考慮し、燃え広がると予想される火災をいう。

（昭和54年兵庫県地震対策調査報告書 －地震別出火件数・炎上火災件数の想定－）

**【災害予防計画の基本方針】**

１．堅実でしなやかな地域防災基盤の整備

・都市の防災構造の強化

・建築物等の耐震性の確保

・地盤災害の防止施設等の整備

・交通、ライフライン関係施設の整備

２．応急対策の充実

・平時の防災組織体制の整備と災害対策要員の研修、訓練

・広域防災体制の確立

・災害対策拠点、情報通信機器、施設や防災拠点の整備

・消防防災施設、資材、機材の整備

・防災基盤、施設の緊急整備（地震予防緊急５ヵ年計画など）

・災害ボランティア活動の支援体制の整備

・災害医療システムの整備

・備蓄体制の整備

・緊急輸送体制

・被災建築物応急危険度判定制度の整備

・災害弱者対策、外国人対策の強化

３．県民参加による地域防災力の向上

・防災学習の充実

・自主防災組織の育成

・防災訓練の実施

・企業の地域防災活動への参加促進

4．調査研究体制の強化

・地震観測体制の整備

・地震に関する調査研究の推進

## 3．神戸市

「神戸市地域防災計画―地震対策編」

**【想定地震、震度崩壊を教訓に見直し】**

神戸市の地域防災計画は本編と地震対策編から構成されている。元々は本編のみで風水害中心の防災計画だった。1938年、1967年の大水害のように、神戸市の被害は台風や大雨による土砂崩れなどの災害が主だったためである。その後、山崎断層地震をきっかけに1986年本編の別冊として、地震対策編が策定された。このとき地震災害は風水害のような経験がなく、被害想定を行い、南海道沖地震（M8.4）、枚方周辺地震（M7.0）、山崎周辺地震（M7.1）の3震源地を想定、最大震度を「5」としていた。過去の推定最大震度5をそのままとし、市内に震源はないことが前提とされた。この震度想定については、策定検討段階で、さらに直下型の大きな震度想定を求める学者側と前例と対策コストを重視する市当局の間で、論議があったとされている。

今回の震災はこうした計画の想定をはるかに上回る規模となり、これを教訓に地域防災計画の抜本的な見直しが行われた。1995年3月に神戸市防災会議内に地震対策本部会を設け、6月に基本方針を決定した。今回の発生直後から防災担当部局や他の防災機関が行った対応実態と問題点などを明らかにして、災害を正確に把握するとともに新しい防災計画の全体構成を検討、課題を整理して1996年3月末に、今回の震災を生かした「新・神戸市地域防災計画地震対策編」が策定された。

前の地震対策編の内容に概略表現が多かったのに比べ新編は詳細を極め、具体的なマニュアルとして全く新しい防災計画に生まれ変わった。ページ数で6倍の665ページ。文字数では10倍以上というぶ厚いものだ。

**【地震対策編の全体構成】**

1．総括

行政対応や防災関係機関の対応を総括的に網羅している。

2．地震防災対応マニュアル

担当部局別、災害事象別に具体的行動指針や行動内容を時系列的に使いやすい形態でマニュアル化している。

3．防災事業計画

計画を実践するため各種防災関連事業を地域防災計画の中で防災事業と位置づけ、短

期、中期の防災計画を定める。

4．防災データベース

対策実施に必要な各種資料を一元的に構築、整備し、基本データとする。

（表５） **地震発生の季節条件を変えた災害想定**

| | 阪神大震災（冬期） | 災害想定 | 対策の基本方針 |
|---|---|---|---|
| ①死者の発生 | ・市内の死者は、4,319人。（1995年８月31日現在）<br>・死亡原因は、家屋倒壊による圧死、窒息死が89%を占め、焼死は10%、残りの１%は高速道路の倒壊による転落死であった。<br>・死者の年齢構成は、半数以上が60歳以上の高齢者が占めていた。 | ・死者の発生に季節変動は見られないと考えられる。<br>・但し、夏期に地震が発生し、津波が発生した場合は、須磨海岸等の海水浴場客の津波による死者が発生する可能性がある。 | ○迅速な情報伝達体制、津波避難計画等津波対策の推進 |
| ②救急医療 | ・寒さのため老人等の衰弱がみられた<br>・風邪、肺炎等が流行した。<br>・伝染病の発生危険は比較的低かった | ・夏期に地震が発生すると老人や病人等は暑さによる体力の消耗が激しくなり、また伝染病の発生も考えられる。 | ○災害時医療システムの整備<br>○避難所等の衛生管理<br>○避難所や仮設住宅の冷房対策 |
| ③火災・延焼 | ・石油ストーブや電気ストーブ等暖房器具からの出火が見られ、また朝食の準備中のガスコンロの火が可燃物に着火し出火したケースが多くあった。<br>・冬期は空気が乾燥状態にあり、延焼危険性が高かった。 | ・冬期に比べ、夏期は暖房器具等の火気使用機会が少ないことから、出火危険は低いと考えられる。<br>・風力、風向等の気象条件によっては延焼危険度が高まり、焼失面積が拡大する。また、市民の避難行動へ大きな影響を与え、人的被害にもつながる。 | ○耐震性貯水槽の整備等震災火災に対する消防力強化<br>○交通規制等による緊急車両通行確保<br>○市民や地域の初期消火能力の強化<br>○延焼遮断帯や大規模公園の整備促進<br>○沿道不燃化の促進<br>○危険物取扱い施設の防災体制の強化 |
| ④避難生活 | ・冬期であったため避難生活は寒さとの戦いであった。<br>・そのため、避難者の暖房機器のニーズや電気、ガスの復旧ニーズが高くなった。 | ・夏期に地震が発生すると、暑さとの戦いになることが考えられる。<br>・その結果、高齢者や病人等は、暑さによる体力の消耗が激しく、また伝染病等の発生も考えられ、避難後に病人が多く発生する可能性がある。 | ○避難所開設・運営システムの整備<br>○高齢者・障害者等要援護者の避難対策の策定<br>○避難所情報システムの整備 |
| ⑤救援物資 | ・暖房機器（ストーブ・毛布等）が多く搬入された。<br>・冬着（セーター・冬物下着等）が多く搬入された。<br>・弁当等腐敗の進行が比較的遅かった | ・夏期は高温多湿のため、食中毒の可能性が高く、生鮮食料品、弁当等の取扱が困難となる。<br>・梅雨時期での救援物資の野積みには、雨対策が必要となる。 | ○弁当等主食の調達・配分・保管システムの整備<br>○救援物資受入れ・配分システムの整備 |

（神戸市地域防災計画）

こうした構成で阪神・淡路大震災クラスの地震災害発生時の対応を基本に、地震発生時刻、季節など、今回とは異なった条件で検討した「災害想定」を踏まえ、「総則」「予防計画」「応急対応計画」「災害復興計画」の4項目にわけて記述している。

**【災害想定は震度使わず、被害事象で】**

新しい防災計画は今回の戦後最大の激甚災害を踏まえ、安全都市づくりを目指す復興計画やまちづくりの推進、地震発生時の被害の最小限食い止めを図ることを目的としている。

しかし、今回の震災は冬期の未明、早朝時の被害で、地震発生の時刻、季節、震源域、地震規模などの違いにより、災害事象が変化することは確実だとし、計画の見直しにあたって震度を使わず、今回は起きなかった様々な災害の姿を想定し、計画を策定した。

つまり「災害想定」は従来の概念である被害量等の定量的予測ではなく、今回とは異なる様々な条件下で、どんな災害事象が予想されるか、また、それぞれの災害事象に必要な注意事項を予測し、実施すべき基本方針を検討した。表5はその一部。

**【神戸市に影響を与える可能性のある大地震】**

1．山崎断層地震（内陸直下型）
2．有馬高槻構造線地震（内陸直下型）
3．中央構造線地震（内陸直下型）
4．花折断層地震（内陸直下型）
5．大阪湾地震（内陸直下型）
6．六甲断層系地震（内陸直下型）
7．南海道地震（紀伊半島～高知県沖）
8．東南海道地震（愛知県沖～紀伊半島沖）

今回の震災は都市直下型地震で、短周期の揺れが卓越するものだった。今後、予想される海洋性地震は周期の長い地震が神戸市を襲うことが考えられる。その場合、今回の短周期型では被害が軽微だった超高層建築物や歩道橋の被害が大きくなったり、タンクの共振現象、地盤の液状化による地下埋没物の浮き上がりなど長周期特有の被害が予想される。

**【地震発生の季節、時間による災害予想】**

新しい計画では、冬期、早朝の阪神大震災と比較しながら、夏期、昼間、昼食、夕食時などの想定で、

・人的被害（死傷者、帰宅困難者）
・物的被害（建物、土木構造物、ライフライン、港湾、道路、鉄道、医療施設、危険物、コンピュータ）

・災害事象と応急対策（火災、消防、市職員の参集、被害、初動対応、交通渋滞、救出、救護、避難所、避難生活）

の3点から詳細に分析し、それぞれの対策の基本方針を明示している。

地震発生が市役所の勤務時間内か時間外かで行政の対応に大きく影響する。また昼間か夜間か市民の居場所、都市の活動形態で人的被害の様子が変わってくる。朝夕のラッシュ時間帯によって人と車、物的被害の発生場所、発生量が大きく変化する訳である。

昼間帯では市職員の確保が容易以外はすべての面で今回より、被害が大きくなり、夏期は高齢者の暑さによる体力消耗、食中毒の発生、夕方から飲食店など火気使用施設からの出火、また、新たな想定としてコンピュータのソフト面の被害も強調している。今回の早朝期は勤務時間外でハード面の被害はあったがソフト面は少なかった。昼間の稼働中だと、ハードの被害に加え、プログラムやデータの破壊も想定される。バックアップがない場合、復旧に長時間要することになる。

**【市民、企業の自主防災活動】**

「自分の命は自分で守る」を基本理念として地震発生時の市民、企業の自主防災活動の内容も定めている。

市民は「火災を出さない」「被害を拡大させない」「自分の地域は自ら守る」を原則とし、使用中の火を消し、電気コンセントを抜く、消火器などで初期消火―など基本動作を示し、地震発生後、行政機能が立ち上がるまで、3日間程度は家庭や地域レベルで備蓄している飲料水、非常用食料で自活することを求めている。

企業にも同時に「被害を出さない」「地域に迷惑をかけない」「地域に貢献する」を基本理念とし、自衛消防隊による消火、3日間程度の自立を目標に水、食料、仮設トイレの備蓄を行うことにしている。

さらに「防災福祉コミュニティ」「自主防災機材の整備」事業として1995年12月から市内11ヵ所のモデル地区で活動を始めている。

〈参考文献〉
『防災基本計画』中央防災会議　国土庁　1995年7月
『阪神・淡路大震災―兵庫県の1年の記録』兵庫県　1996年6月
『兵庫県地域防災計画―地震災害対策計画』兵庫県防災会議　1996年3月
『神戸市地域防災計画―地震対策編』神戸市防災会議　1996年3月

# 第三節　都市防災、防災拠点の整備

## 1．都市防災の見直し

**【都市防災のあり方―安全重視を】**

今回の震災のあと、全国の大学をはじめ、関係団体の研究者から都市防災論が一斉に展開された。行政側の復興計画、防災計画改定にも大きな影響を与えた。

その中で、神戸市復興計画検討委員会の主務でもある神戸大学工学部の室崎益輝教授は「大震災は都市にとっていかに安全が大切か。いままでいかに安全を軽視した都市づくりをしていたかを尊い犠牲と引き換えに教えてくれた。同じ過ちを繰り返さないためにも、犠牲を無駄にしないためにも、いまこそ原点に立ちかえって、安全で安心できる都市をつくりあげるため、国民的な運動を展開する必要がある」とし、危険認識、目標設定、計画策定、対策実践の各段階について、考慮すべき課題やあり方を提言している。

住宅倒壊による死傷者の発生、避難生活、公共施設の損壊による応急対応障害、ライフラインの損傷による都市機能被害、経済活動停滞、市民生活の長期マヒ、といった被災の姿の一方、狭い範囲に多数の被害が集中した被災の局地化、過密化、高齢者や生活保護世帯など生活弱者への被害の集中、回復の遅れなど特徴的な点を踏まえて都市防災の進むべき道を示している。

**【人為的要因の排除を】**

室崎教授は「都市防災の原理」としてまず「人為的要因の制御」をあげる。被害には自然の異変を誘因としてもたらされる場合もあれば、開発や過失など人間の作為から誘因される場合もある。前者を自然災害、後者を人為災害というが、この区別は必ずしも明確ではなく、例えば、地震にあわてて石油ストーブをひっくり返した火事があれば、両者の合わせ技となる。地震直後の通電火災も複合災害となる。

このように自然的要素と人的要素がからみ合って被害が発生し、拡大する構造を多くの災害が持っていることをまず認識しなければならないという。今回の地震の特徴の一つとして高齢化社会災害、インナーシティ災害が指摘されているが、わが国における高齢化の持つ問題点や都市化の持つゆがみが被害を拡大したという見方だ。古い木造家屋の過密、都市公園などオープンスペースの欠落、地域介護体制の手薄さ、ライフラインの耐震化の遅れなど都市基盤の脆弱さ、防災施設の不備、防災計画の甘さなどが被害を増幅した。自然的要因だけでは被害の大きさが説明しきれず、社会的要因を率直に認めねばならないとしている。

**【都市活動の管理を】**

こうした人為的要因を防ぐことは、都市のあり方そのものを見直すことに通じる。それは都市化の過程で醸成されたものだからである。1940年代から50年代の戦災復興、50年代から60年代の高度成長期における都市開発のあり方との関わりで、今回の被害をみる必要がある。大火となった地域のほとんどは空襲をまぬがれたことで戦災復興の対象がはずされた地域である。戦災復興の開発の不十分さによる被害とみることができる。倒壊した家屋の多くが高度成長期に急造されたもので、これも開発の粗雑さによる。インナーシティ開発の後回し、防災対策の後回しという二重の後回しが被害を拡大した。いずれにしろ、戦後の都市開発の問題点が直下型地震というふるいにかけられ、大災害という形で顕在化した―と室崎教授は強調する。

**【都市危険の認識を】**

「防災都市づくりは、都市危険の認識から始まる」という室崎教授は「地震はないという誤った認識や油断が、無警戒、無防備を生み、寝耳に水という形で大きな被害を招いた」と指摘する。

これは自然についての情報がくわしく伝えられていないこと、地震、地形など地盤条件、地域でその災害履歴など環境情報の公表が不十分であること、観測体制の不備などが原因となる。さらに科学者には政治や市民に対し都市や自然の危険性について警戒し、防災を促す責任がある。この点も不十分だったが、科学研究体制の充実が不可欠となる。

危険認識では災害体験の風化の問題もある。何十年、何百年に１回という大災害は次の災害までに災害体験や防災伝承が忘れられてしまう。体験を科学的知識として、生活文化として継承しなければならない。

さらに新しい危険の予測が重要となる。「予想出来なかった」と今回よくいわれたが、むしろ「新しい危険の予測に手ぬかりがあった」というべきである。高度情報化社会でのハイテク災害、機能災害、情報災害、地下街での群衆パニック、耐火造りのピルの出火、スプリンクラーの破損など「新しい災害」の前兆を的確につかんでおかねばならない。特に今回と異質の長周期地震があったとき、被害がどう広がるかも予測しなければならない。

したがって、どんな被害が出るか、起こりうる災害の姿を具体的にイメージするところから防災対策は始まる。この災害像づくりが災害想定、被害予測である。特に社会情勢の変化、生活様式の多様化を考えないと対策は不十分なものになるという。

**【防災ミニマムの目標と市民合意】**

危険認識の次の段階が目標の設定である。リスクをどこまで許容し、どこまでの安全を要求するのか決めなければならない。あらゆる危険事象に対し、人命、財産、生活、機能

のすべてに被害が生じないというのが理想だが、技術的、経済的制約からそれは不可能で、震度5では機能被害を、震度6では財産被害、震度7では人命被害を生じさせないといった災害の規模や種別での目標設定を行う必要がある。

この場合、防災コストが要求されるが、いかなる場合も人命被害を可能な限りゼロに近づける目標を立てねばならない。

環境破壊を含め取り返しのつかないものは徹底的に防止し、取り戻せる損失、補償できる損失は経済性とのバランス、日常性との整合を考え、市民合意のもとに目標を設定する必要がある。つまり、防災は自治の問題につながってくる。どこまでの危険を許容するかは市民自身が決めることである。目標について市民が議論することは、防災における行政と市民の役割分担、あるいは権利と義務の関係が明らかになるからである。

室崎教授は都市防災のあり方を概略、以上のように指摘した。

## 2．災害に強い都市づくり

人的被害、物的被害の大きさに加え、今回は都市機能の全面マヒ、応急対策の困難が深刻さを増幅した。わが国全体を揺るがした震災となって、神戸市の「安全都市づくり」など、防災の中心の一つとして、都市防災が推進されることになった。復興の要に防災を置いて、地震をはじめ、すべての災害に対応できる都市を再構築しようとしている。

**【防災基本計画から】**

国の「防災基本計画」では、国、地方公共団体は、骨格的な都市基盤施設、防災安全街区の整備、老朽木造住宅密集市街地解消を図るための土地区画整理事業、市街地再開発事業による市街地の面的整備、建築物、公共施設の耐震化・不燃化、水面、緑地帯の計画的確保、防災配慮の土地利用などで、震災に強い都市構造の形成を図ることを示している。

**【兵庫県阪神・淡路震災復興計画から】**

兵庫県の復興計画の基本構想では「災害に強く安心して暮らせる都市づくり」をうたっている。

1．地域防災基盤の整備

防災都市整備指針の作成、防災機能の強化、公共施設をはじめとする建築物の耐震性、耐火性の強化、交通網、ライフラインの多重化、情報通信ネットワークの構築など。

2．防災施設の整備

防災拠点の通信基盤の多重化、県域、市町域、コミュニティの各レベルで防災拠点整備、消防防災設備や資機材の充実。

3．防災マネージメントの充実

初動体制の確立、関係機関との連帯促進。

4．防災システムの充実
ボランティアとの連帯、支援の推進、国際協力、情報提供体制の強化、救援、救護活動の円滑化、二次災害の防止。
5．地域防災力の向上
防災学習の実施、自主防災組織の育成、災害弱者対策、外国人対策、企業の防災活動参加。
6．調査研究体制の強化

**【兵庫県地域防災計画から】**

兵庫県地域防災計画の地震災害対策計画は「都市の防災構造の強化」を「堅実でしなやかな都市防災基盤の整備」の中で定めている。その内容は、

1．水と緑のネットワークの形成
公園緑地の整備、残存緑地の保全、山麓緑地の保全、都市河川の整備などオープンスペースの確保に努め、水と緑のネットワークの体系的形成を図る。
2．市街地の緑化・不燃化
緑地協定の締結、緑地助成による生垣化、宅地内植樹を推進。防火地域などによる不燃化、面的整備事業による敷地内宅地の確保など市街地の面的な防災性能の向上を図る。
3．防災空間、防災拠点の体制的整備
市街地を自主的なブロックで構成、各ブロックに防災拠点、避難地を整備する。
（1）自主的な防災ブロックの形成
水と緑のネットワーク軸の一環とし被災地には延焼拡大を防ぐ、遮断空間として機能する広域防災帯を市街地密度に応じて整備する。
（2）住民の避難の確保
広域防災帯によって市街地内に住民主体による防災活動の拠点として、また避難地としてコミュニティ防災拠点（防災安全街区）を整備する。
（3）防災活動の拠点整備
広域防災帯の防災活動の拠点として、また広域避難地として役割を担う地域防災拠点を、幹線道路との接続性に配慮して整備する。
4．土地の再開発推進
（1）土地区画整理事業の推進（道路、公園、住宅地の一体的整備）
（2）市街地再開発事業の推進（土地の高度利用、公共宅地の確保）
5．道路施設の整備
6．河川施設の整備
7．港湾緑地の整備

8．海岸施設の整備

道路は緊急輸送に、河川は避難路、避難地、延焼遮断帯、防災拠点に、港湾は広域防災拠点に、海岸施設は緊急消火用水の供給機能を有する施設として、救助活動拠点になるようにそれぞれ機能整備を図る。

**【神戸市復興計画から】**

1．基本的な考え方

「安全都市づくり」を第3章に掲げ、復興の重要な柱としている。その基本的な考え方は、神戸市が豊かな自然に恵まれている半面、崩壊しやすい六甲山を抱え、狭い市街地に都市機能が集中し、活断層や液状化地盤など災害を受けやすい地形的特性を持っている。自然との共生を図りながら、災害時には迅速に生命、財産を守り、被害を少なくできる都市づくりを進めるというもの。

（1）自立した生活圏の形成

（2）日常性と災害時の調和

（3）市民・事業者・市役所の役割分担と連携

2．安全都市の体系

（1）防災生活圏

生活の広がりに応じた3つの生活圏ごとに安全都市づくり

（2）防災都市基盤

都市の防災力を強化、広域防災活動に対応した都市空間の形成

（3）防災マネージメント

平時から災害に備え、緊急時に的確に対応できるシステムを整備

3．防災生活圏

（1）近隣生活■

住民が主体の最低限の自立生活を営む圏域。小、中学校や公園、公民館などの連携で地域防災拠点を整備。自主防災組織の再構築。

（2）生活文化圏

近隣生活圏での自主防災活動を支援する圏域。地域活動のリーダーと行政の役割分担により支援活動。支援拠点を区内に数ヵ所。ボランティア、耐震貯水槽。

（3）区生活圏

行政が主体となり地域防災活動を展開する圏域。区役所を自立した防災総合拠点に整備。情報強化、太陽光発電。

4．防災都市基盤

（1）防災緑地軸の整備

災害時の避難路などになる「水と緑のネットワークの形成」

（表6） **防災生活圏のイメージ**

| | 近隣生活圏 | 生活文化圏 | 区生活圏 |
|---|---|---|---|
| 圏域のイメージ | 自主防災組織等の住民や事業者が主体となり、居住地域での自立的な生活を行う圏域 | 行政と市民・事業者が連携し、人・物・情報の面から近隣生活圏を支援する圏域 | 市役所や関連機関と連携しつつ、各区役所が独自に災害対応を行う圏域 |
| 圏域の核となる防災拠点 | 「地域防災拠点」<br>小中学校、近隣公園、地域福祉センター（要救護者への救援活動）等 | 「防災支援拠点」<br>公園・学校等の公共施設が複合的に利用できる場所を区に数カ所設置 | 「防災総合拠点」<br>区役所・消防署・福祉事務所等 |
| 情　　報 | 拠点内避難者、在宅避難者への広報・広聴<br>近隣生活圏の被害状況・避難状況の把握 | 区の広報活動や情報収集活動の支援<br>近隣生活圏での必要物資等の需給バランスの調整 | 区内の被害状況、避難状況、物資・人材等の救援情報等のデータベース化 |
| 物　　資 | 食料・飲料水の備蓄による被災直後での自立生活の維持<br>防災支援拠点等から物資供給を受け避難者に配布<br>自立型ライフスポット<br>ライフライン寸断時の自立型供給システム | 区を補完し、救援物資を圏域外から受け入れ、各地域防災拠点に分配<br><br>支援型ライフスポット<br>自立型ライフスポットの支援 | 救援物資を圏域外から受け入れ、各地域防災拠点に分配 |
| 保健・医療・福祉 | 医療救護班による救急保健・医療活動の拠点<br>地域福祉センターを核とした要救護者への支援 | 関係機関と連絡調整しつつ地域防災拠点を支援<br><br>（区と情報の共有化） | 病院・保健所・福祉事務所等の連携による保健・医療・福祉活動拠点 |
| 人の動き・役割 | 地域や地域活動に精通している人々を中心としたコミュニティ活動の展開 | 地区を担当する職員と地域活動のリーダーやボランティアリーダー等との連携による協働体制の推進 | 行政機関を中心に、区行政、消防、福祉、保健・医療等の専門性の高い活動を区レベルで自主的に展開 |

（神戸市復興計画）

（2）防災拠点の整備

市役所、区役所、学校などの防災拠点を体系的に整備

（3）広域防災力対応の都市空間の形成

広域交通網を整備、海、空、陸の防災拠点を整備、多様な防災活動の展開

（4）災害に強いライフラインネットワークの整備

共同溝、管路の耐震化、水道、下水道の確保

5．防災マネージメント

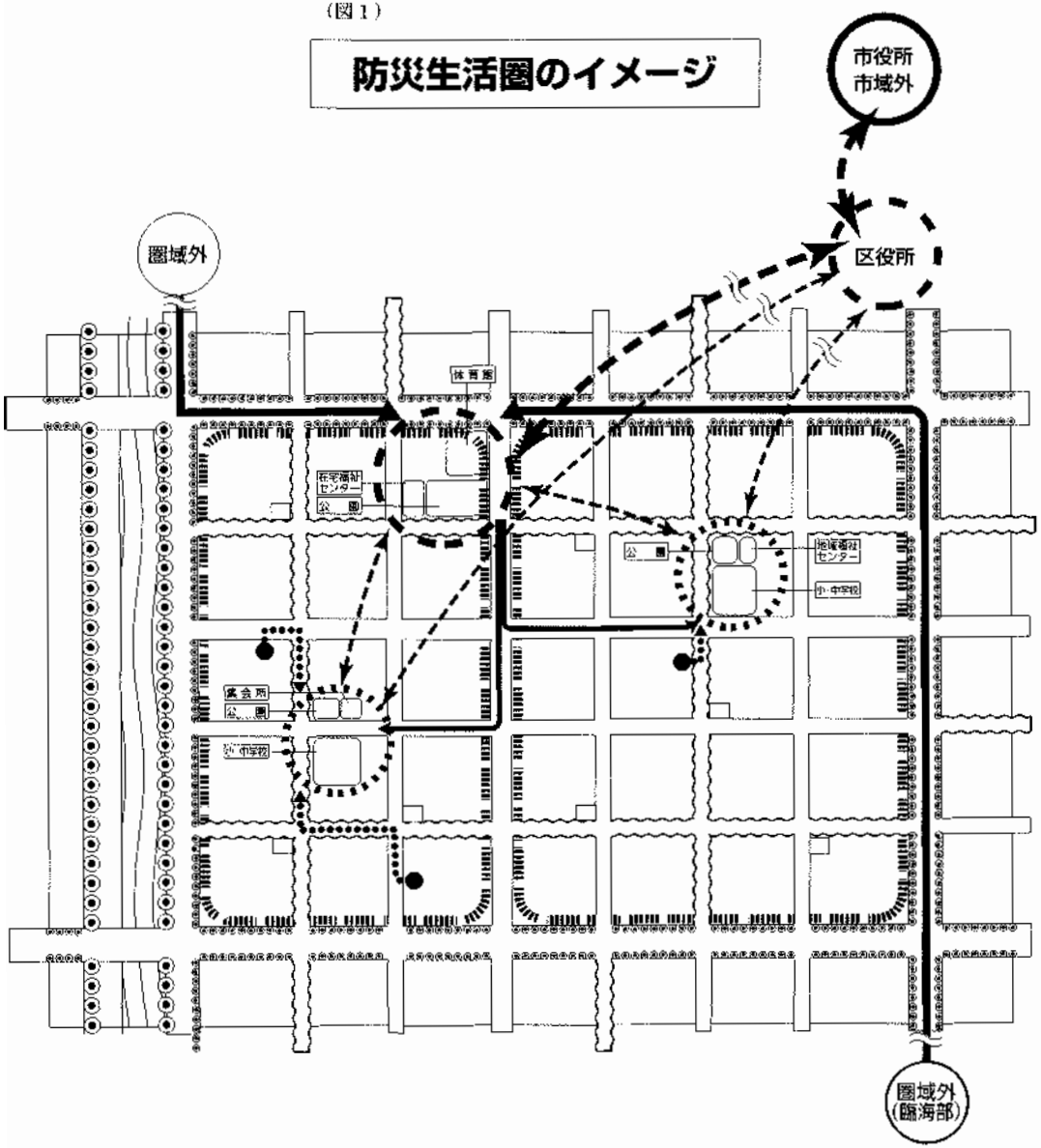
（1）災害への備えの充実

防災計画の充実と周知、消防力強化、救命救急体制、通信の多重化

（2）災害直後の緊急対応の強化

（3）救援、復興活動の充実

（図１）




| 凡例 | |
|---|---|
| | 防災支援拠点<br>（生活文化圏レベルの拠点） |
| | 地域防災拠点<br>（近隣生活圏レベルの拠点） |
| | 避難、物資受取、情報収集 |
| | 物資・ボランティア等の受入れ |
| | 物資の配送 |
| | 情報・連絡 |
| | 河川緑地軸 |
| | 街路緑地軸 |
| | 防災緑道（モール） |
| | 街区公園 |
| | 近隣生活圏域 |

（神戸市復興計画）

（4）災害文化の継承

**【神戸市地域防災計画から】**

神戸市地域防災計画地震対策編は神戸市復興計画の「安全都市づくり」項目に基づいて、その推進を図ることにし、1996年度からの対策事業を具体的に記述しながらマニュアル化を行っている。

復興計画に従って「生活空間での安心の確保」「安全都市の基本骨格の確保」「防災力を高めるシステムの確保」の3つの目標を掲げた。

これらの目標を受けて「安心生活圏（復興計画の防災生活圏）の形成」「安全都市基盤（同防災都市基盤）の整備」「防災マネージメントの強化」の3点を施策の柱として位置づけている。近隣生活圏、生活文化圏、区生活圏など基本的な考え方は復興計画と同趣旨である。

1．安心生活圏の形成（生活空間での安心の確保）

（1）近隣生活圏（住民主体）

家庭、事業所等での防災意識の向上、防災講習会、事業所の自主体制づくり、自治会の防災活動など。1995年度に11地区を育成、1996年度にも11地区の「防災福祉コミュニティ」を計画している。学校開放も推進、1995年度末で371施設で実施。「地域防災拠点」として小、中学校、地域福祉センター、公園を活用、機能を強化する。

（2）生活文化圏

地域リーダーやボランティアを中心に地域コミュニティをまたがる連携を促進。近隣生活圏を支援し、区の機能を補完する。「防災支援拠点」を区内に数ヵ所。

（3）区生活圏（行政主体）

区役所、消防署、保健所、土木事務所、警察署が連携して日常的な防災まちづくりを進め、発生時には強力な対応を行う。「防災総合拠点」としても位置づけられる。

2．安全都市基盤の整備（安全都市の基本骨格の確保）

（1）災害に強い都市空間の形成

既成市街地、海上都市地域、西神、北神地域のバランスのとれた防災整備。市街化区域、調整区域の見直しによる土地利用計画。防災地域、準防災地域、都市の不燃化。緑地の保全、活用、六甲山麓部の砂防樹林帯保全など。

（2）自然災害の予防

地盤災害、土砂災害、宅地災害、埋立地、軟弱地盤、液状化危険地帯の災害防止。洪水、浸水、高潮、津波対策の充実など。

（3）災害に強い市街地の形成

市街地火災の拡大防止、延焼遮断帯の整備、住環境の整備、土地区画整理事業、市街地再開発事業の推進など。消火困難道路の解消、消防水利の確保。石油コンビナ

ート対策。建築物の耐震、防火など安全性の向上。住宅の耐震性向上、耐震診断。都心（三宮）副都心（六甲道、長田）の安全性向上、地下街、高層建築物の安全確保と有効利用など。

（4）水と緑のネットワーク（防災緑地帯）

河川緑地帯（アメニティリバー）による水利確保、避難利用、緊急車両通行。街路緑地軸による延焼遮断帯、避難路、緊急車両通行。山麓緑地軸（山麓街道）臨海緑地軸（なぎさ街道）市街地モールの整備など。

（5）広域防災力に対応した都市空間の形成

広域災害発生に対し､市内相互はもちろん近隣市町をはじめとする広域体制として、多重交通網の整備、交通施設の耐震化。広域防災拠点、市役所を中心とする防災中枢拠点の整備。陸、海、空の連携による防災拠点の多重化、広域ネットワーク化。

（6）ライフラインネットワークの整備

共同溝、電線共同溝。水道、下水道の強化。廃棄物処理施設の強化。

（7）情報通信ネットワーク基盤の整備

3．防災マネージメントの強化（防災向上のシステム）

## 3．防災拠点の整備

地震など災害発生時には、応急活動の基地として、平常時には災害予防対策や防災学習、自主防災組織の育成などの中心となるのが「防災拠点」である。兵庫県、神戸市、芦屋市、宝塚市など各市町でコミュニティから市町域、県域まで様々な防災拠点の整備が進められている。

**【県域防災拠点】**

1．兵庫県立三木総合防災公園

三木市志染町で1995年度から事業着手された。面積163ha。防災機能として、①災害応急対策用食料、医薬品、各種機材の備蓄②被災地外からの救援、救援物資の集積、選別、配送③救援、救護隊の設営④重機、車両の駐車場、ヘリコプターの離着陸―を計画。平成16年までの10ヵ年で整備する。県土のほぼ中央に位置し、県庁舎の防災拠点との交通アクセスもよい。

2．県立防災センター

総合防災公園と一体的に整備、2000年度完成を目指す。県域防災拠点とし、県庁舎被災時の代替拠点となる。機能は、①災害情報の収集、伝達②災害医療情報指令システム③防除、救助、救急医療活動の指揮、調整④自主防災組織の育成、支援が主なもの。

3．国際防災センター（仮称）

アジア・太平洋地域における防災拠点として、国内外の大規模災害発生時に災害情報

の収集、提供、ボランティアの派遣など救援活動にあたるとともに人材育成、調査研究、広報を行うもので構想の推進を図る。

**【広域防災拠点】**

兵庫県地域防災計画で、県は大規模災害時に救援、救護、復旧活動の拠点となる「広域防災拠点」を整備する。被災地への人員、物資の搬入など救援、復旧の前線基地であるため交通上の重要な地区を対象に、フェイル・セーフの観点から臨海部、内陸部に複数個所を整備する。人員、物資の集積、搬送の施設や緊急情報の通信施設を構築する。

中核となるのは公園などの広場で、①緊急物資、復旧資材、機材の集積、配送基地②他都市からの救援部隊の駐屯基地③備蓄施設④大型防災ヘリポート⑤発電施設、井戸などライフライン⑥災害対策本部（県庁）と広域防災拠点の連絡通信施設などの整備を進める。

広域防災拠点が整備されるまで、災害時用の物資など「広域輸送拠点」をあらかじめ設定することにしている。（表7参照）

**【地域防災拠点】**

市町は大規模災害時に救援、復旧活動の拠点と同時に、広域避難地となる「地域防災拠点」を整備する。広域防災拠点から派遣された要員や緊急物資の受け皿で、広域防災帯によってブロック化された市街地の消防、救援、救護、復旧の活動拠点、物資の備蓄、保管基地となる。①災害対策本部、医療機関、消防本部、他の拠点と交信する通信設備②発電施設③防災ヘリポート④耐震性消防用貯水槽、井戸などを備える。公園、緑地と学校など公共公益施設と一体化して確保する。規模は4haを程度とする。

**【コミュニティ防災拠点】**

市町は地区の中心となる公園､広場を整備するとともに学校など公共公益施設と連携し、最小単位の防災拠点を整備する。

緊急時には住民の避難地や自主防災活動の拠点とし、平常時は地区住民のコミュニティ活動の拠点とする。①備蓄施設②通信施設、同報無線、拡声器③耐震性消防貯水槽④発電設備、井戸、飲料用貯水槽などを備える。

近隣住区（小学校区）に1ヵ所配置をめざし、公園などと一体化する。

**【神戸市の防災拠点】**

消防中枢拠点（市役所)、防災総合拠点（区役所)、防災支援拠点（近隣生活圏)、地域防災拠点（最小コミュニティ）の4段階の拠点づくりをすすめている。

学校と公園とを一体化整備し、住民が主体となる拠点は復興計画のシンボルプロジェクト。（図2参照）

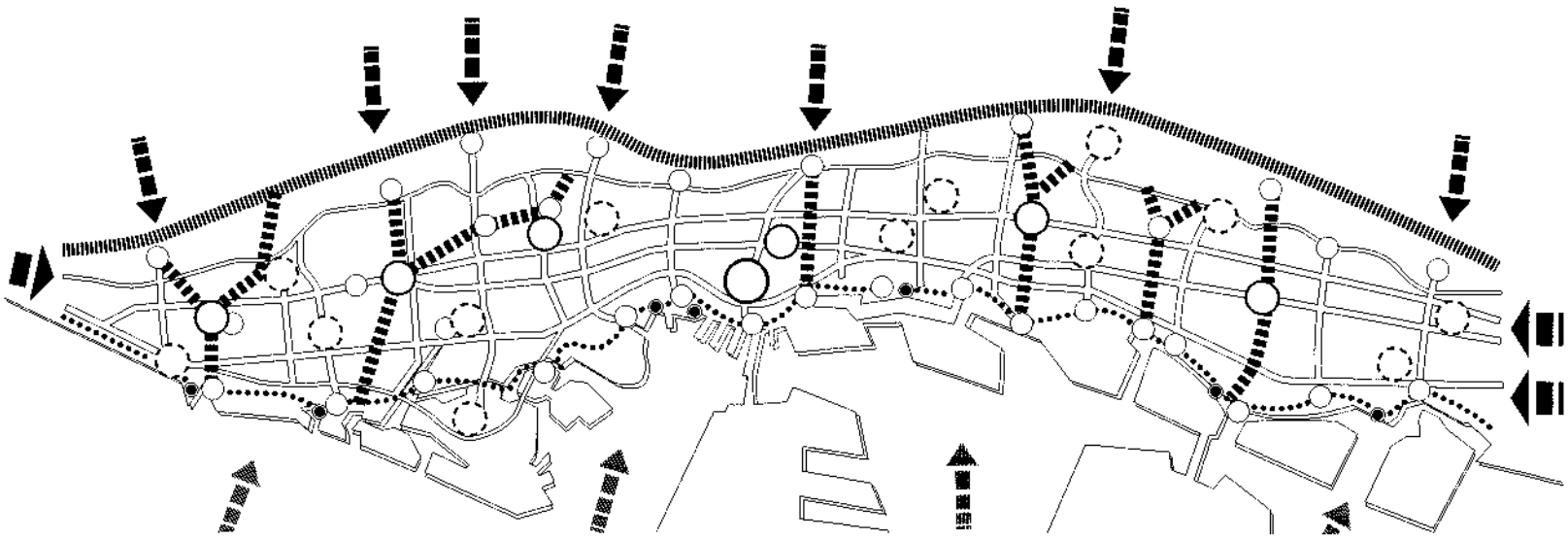
（表７） **広域防災拠点配置計画**

| 地域／ブロック名 | | 広域防災拠点名 | 所在地 | 広域輸送拠点 |
|---|---|---|---|---|
| 市街地連担型 | 神戸ブロック | 神戸都心 | 神戸市 | 摩耶埠頭、総合運動公園 |
| | | しあわせの村 | 神戸市 | しあわせの村 |
| | 阪神間ブロック | 西宮地区 | 西宮市 | 甲子園浜海浜公園地区 |
| | | 西猪名 | 伊丹市、川西市 | 西猪名公園 |
| | 東播磨ブロック | 明石海浜 | 明石市 | 明石公園 |
| | | 日岡山 | 加古川市 | 日岡山公園 |
| | 西播磨ブロック | 手柄山 | 姫路市 | 手柄山中央公園 |
| | | 播磨空港（調査中） | 姫路市、夢前町<br>香寺町 | 関西中小企業総合センター |
| 市街地分散型 | 阪神間地域 | ウッディタウン | 三田市 | ウッディタウン中央公園 |
| | 東播磨地域 | 三木金県 | 三木市 | 三木山森林公園 |
| | | 播磨中央 | 滝野町 | 播磨中央公園 |
| | 西播磨地域 | 播磨科学公園都市 | 新宮町、上郡町<br>三日月町 | 播磨科学公園都市 |
| | | 赤穂海浜 | 赤穂市 | 赤穂海浜公園 |
| | | 播磨空港（調査中） | 姫路市、夢前町<br>香寺町 | 関西中小企業総合センター |
| | 但馬地域 | 但馬空港 | 豊岡市、日高町 | 但馬空港 |
| | | 和田山 | 和田山町 | 町立和田山中央文化公園 |
| | 丹波地域 | 年輪の里 | 柏原町 | 丹波年輪の里 |
| | 淡路地域 | 淡路島国際公園都市 | 淡路町、東浦町 | 津名港志筑地区 |
| | | 洲本 | 洲本市 | 淡路スポーツセンター |

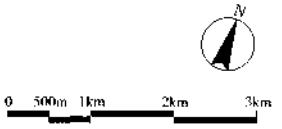
（兵庫県地域防災計画）

（図２）

## 防災緑地軸と防災拠点の構成



| 凡例 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 防災支援拠点（生活文化圏レベル） | | | 河川緑地軸 | |
| | | | 街路緑地軸 | |
| 防災支援拠点（区レベル） | | | 山麓緑地軸 | |
| 防災中枢拠点（市レベル） | | | 臨海緑地軸 | |
| | | | 緑地・公園等 | |
| 圏域外からのアクセス | 陸路 | | 海のアクセスポイント | |
| | 海路 | | | |




（神戸市復興計画）

## 4．提言・注文

**【ひょうご創生研究会】**

豊かな緑と多目的で自由に使える公園、広場など都市空間の確保は、防災だけでなく、アメニティあふれた都市づくりの根幹であり、コミュニティ空間として、地域社会づくりに不可欠である。ひょうご創生研究会は緑と広場空間のネットワーク整備を提言した。

広域防災拠点として大規模公園を各地域に、コミュニティ単位のは中規模公園を配置して防災まちづくりの骨格、シンボルとし、日常はコミュニティ醸成の場とし、緊急時には防火用水、非常用水、緊急物資の備蓄基地とする。また避難場所、延焼遮断、情報伝達、ヘリポート、仮設住宅用地、催し広場などに活用する。

河川、運河沿いの帯状緑地、幹線道路の街路樹、臨海部の緑地整備は都市景観の向上に寄与する上、緊急時には避難地、南北、東西の防災軸となり、道路公害対策、環境保全からも有効だとしている。さらに「雨水利用」の推進をあげた。自前の水源確保、防火用水の確保などに効果が高いとし雨水貯留施設の設置義務づけ、奨励、大規模建築物への取り入れ、助成措置による新築、増築建物への導入促進を求めている。学校、公園、広場、市役所、区役所など避難所や防災拠点になる公共施設には雨水利用の防火水槽、「まちかど防火用水」を導入する。

このほか、同創生研究はライフライン強化の共同溝、総合管理、住宅再建への多様なメニューの策定、支援策を提言した。

**【阪神・淡路大震災復興政策研究会】**

神戸、西宮、芦屋の３市の避難所は820ヵ所、うち公園、学校は300ヵ所。災害救援物資集積地は消防学校（神戸市北区）、グリーンピア三木、三木山森林公園が利用された。自衛隊の救援活動基地18ヵ所のうち、９ヵ所は学校、公園だった。一方、３市の応急仮設住宅の建設場所240ヵ所のうち、公園が130ヵ所。以上のように、公園、学校の果たした役割は大きく都市と周辺のオープンスペースの重要性が実証された。同研究会は公園緑地の利用状況を分析し、新しい防災公園の体系と広域防災公園の提言を行った。

今回の地震で被災者の多くが自宅付近にとどまり、付近の救助に努めたあと、災害の拡大防止と救援活動の見直しを立てたうえで避難していった。避難所としては街区公園など近隣住区内の公園が大きな役割を果たした。

また、最近の通信、陸海空の交通網整備から流通も広域化、救助基地も広域活動化している。

このため防災公園も広域防災公園（10ha 以上）、地域防災公園（４ha）、コミュニティ防災公園（0.25ha）の３種が必要。広域防災公園は兵庫県が、地域コミュニティ両防災公園は市町が整備するが、街区公園、近隣公園、地区公園を組み合わせた近隣住区の公園

緑地システム、都市全体の総合公園、運動公園に立脚させる。土地区画整理事業など市街地の面的整備に際しては、公園緑地と一体的に防災構造を強め、防災情報センター、医療、福祉、地域行政施設を整備する防災安全街区の形成と合わせ、その効果を高めねばならないとしている。

広域防災公園は市街地よりも、外縁部に設け、陸海空の交通アクセスを配慮する。市街地への到達時間は1時間（距離で30km以下）。神戸、阪神間は2ブロックにわけて配置、淡路は1ヵ所。広域防災拠点を全県的に総括する基地を神戸、阪神の背後地の東播地区に置く。

広域防災公園は災害対策、自衛隊の駐屯、物資、資材の集配、救助、救援基地、備蓄の機能を持ち、通信設備、宿泊施設、駐車場、倉庫、医務室などが備えられる。

こうした提言は兵庫県防災計画に反映されている。

**公園は遺体安置所？**

阪神大震災では、公園が避難、救護、復旧、仮設住宅として役立ち、焼け止まり線にもなりました。もっと詳しくいうと、テント村、救援物資の保管、配給、救護本部、情報センター、仮設トイレ、給水所、緊急車両基地、ヘリポート、救急医療、診療、自衛隊、機動隊駐屯所、ガレキ、生活ゴミ集積所、復旧資機材置き場…です。では東京都の公園はどのような役割を持たされているのでしょうか。都の地域防災計画（震災編）によると、様々な震災救援の場としての公園の役割は明記されていません。公園にかかわるのは建設局で、その事務は「震災時における遺体の収容、及び埋葬に関すること」の一言だけ。阪神大震災では遺体収容の場が公園だったのでしょうか。

（谷口信雄・東京都南部公園緑地事務所用地係長＝『近代消防』　'96年2月臨時増刊号から）

〈参考文献〉

『日本列島の地震防災―阪神大震災は問いかける』「都市防災のあり方」室崎益輝　大月書店　1995年11月

『大震災と地方自治―復興への提言』「地震被害の原因とこれからの防災計画」室崎益輝　自治体研究社　1996年1月

『防災基本計画』中央防災会議　国土庁　1995年7月

『兵庫県阪神・淡路震災復興計画』兵庫県

『兵庫県地域防災計画―地震災害対策計画』兵庫県防災会計画　1996年3月

『神戸市復興計画』神戸市震災復興本部総括局　神戸市　1995年6月

『神戸市地域防災計画　地震対策編』神戸市防災会議　1996年3月

『ひょうご創生への提言』ひょうご創生研究会　1995年7月

『阪神・淡路大震災復興政策提言』兵庫地域政策研究機構　1995年6月

# 第四節　地盤、構造物―治山・治水

今回の大震災発生当日から全国の大学、研究所、学術団体、防災関係団体、建設会社など官民の学者、研究者らが、一斉に神戸・阪神間などの被災地を目指した。第１報を伝えた未明の段階から時間が経過するにつれ、被害の規模、状況が想像を絶するものとなり、交通網の寸断、宿泊施設の悪条件などを克服、発生直後の生々しい災害の姿に触れようとした。急げば徒歩で、あるいは交通路の迂回などで現地入りを果たしたわけである。

それぞれの専門分野、研究テーマから調査、分析が行われ、さまざまな地下構造と震動の関係、地上での被害との関係について、いまなお論争が続いている。その中から今後予想される大震災の防災へ様々な提言が行われた。防災、とくに都市防災は、公衆衛生などと同様に、日常生活の安全対策そのものといわれる。それだけに、地震後開かれたある防災シンポジウムでは30もの学会が後援団体に名前を連ねるほど、学問領域の広いものとなった。

## １．活断層・堆積地盤

**【“震災の帯”解明へ活発な論議】**

わずか20秒たらずの揺れが6,000人以上の生命を奪い、20万棟にのぼる建物被害を招いた。今回の地震で真っ先に注目されたのが、強大な破壊力をもたらした震動の原因である。全国から駆けつけた学者たちはガレキの間を走り回った。近畿地方でマグニチュード７を超える直下型地震は1927年の北丹後地震以来、68年ぶりだったが、300万人の巨大都市直下としては初めての経験。地下に元凶を求め、まず活断層が注目された。

神戸大学の特定研究「兵庫県南部地震に関する総合研究・平成７年度報告」では、活断層の地盤の動きに関する研究の中で、「神戸市街地の変状と潜在活断層調査」「野島断層調査」「兵庫県南部地震と断層」「活断層の活動実態の解明」「六甲山系山腹の斜面崩壊と断層との関係」「活断層の活動と地下構造物」など論文が並んだ。

京都大学防災研究所の「阪神・淡路大震災―防災への取り組み」では、兵庫県南部地震前後の地殻活動で、「近畿の活断層」「有馬高槻構造線」「慶長地震との関係」にふれ、地震発生機構と地域特性の中で、「強震動と断層モデル」などのテーマが取り上げられた。

東京大学地震研究所の嶋本利彦教授はいち早く、「東西一本の潜伏断層」という推論を展開した。東京大学理学部の池田安隆助教授らは墓石の倒壊方向が、山側と海側で正反対になっていたことから「境目に潜伏断層がある」と推定した。「淡路の野島断層は動いたが、神戸側で既存の活断層は動かなかった」「東西方向の震災の帯の直下にある未知の断層が活動した」というわけである。

この説に続いて「やはり六甲山系の既存活断層群が動いた」という説が登場した。山形

大学の前田保夫教授は神戸大学理学部の宮田隆夫教授の協力を得て、五助橋断層、芦屋断層、甲陽断層、伊丹断層などの断層帯の延長線に沿って、山間部に亀裂が、市街地は家屋の全半壊、高架橋の落下などが激しいことを調べ「既存の活断層が動き、軟い地盤が被害を増幅させた」とした。淡路から阪神間まで少なくとも10本の活断層が次々とずれ、大災害をもたらした。1000年に一度の割合で繰り返されてきた六甲の造山運動そのものというわけである。東大の嶋本教授も「既存の会下山断層の延長部分が動いた」と前田教授らの説に歩み寄った。

1995年10月には建設省国土地理院が「地震後六甲山の標高が931.25mとなり、平成3年計測より12cm高くなった」と発表、既存活断層説を力づけた。

神戸市立櫨谷中学校の髙本格教諭は三宮の東遊園地で巨大地割れ（最大幅4m、深さ80cm、長さ500m）を発見した。延長線上に五助橋断層があった。神戸大学の宮田隆夫教授らはコンクリート電柱の倒壊方向から断層の位置を推定した。大阪市立大学の平野昌繁教授と神戸大学の浜田重熙教授は、地割れがコンクリートやアスファルトなどの人工物によって小さくなる「潜在化」を突き止めた。海上保安庁は大阪湾内の海底を測量船で調べ、8ヵ所の海底活断層を確認した。

こうした活断層の研究は地震の強力な破壊力の解明につながるため、また、防災計画の策定、耐震設計上、あるいは建築物、土木構造物のため、活断層の位置の特定そのものから重要なものである。大震災後も、活断層が動いたかどうか、学者によって意見がわかれ、論議が続いている。

地震の破壊力の強さについて、活断層と並んで新しい時代に堆積した“軟い地盤”が注目された。震度7の激震地“震災の帯”が、六甲山と海岸の中間帯で、なぜ東西方向につながっているか。断層説だけでは解明できないからである。

ポートアイランドの造成を手がけた土木工学の専門家、岩見義男さんは、6000年前の縄文時代の海岸線と震度7の帯が一致することから新しい堆積地盤説をとる。この「縄文海進」線は、北側は六甲山から生産された土砂の堆積地帯、南側は流れ出た土砂と海からの漂砂の混合地帯。南は地盤が悪くなる。6階部分がつぶれた神戸市役所旧庁舎、横倒しになった阪神高速道路は砂州にかかり、JR新長田駅周辺、倒壊した神戸西市民病院、ガス漏れ騒ぎの東灘LPG基地などは混合堆積土の軟い地盤だった。

立命館大学の高橋学助教授は、河岸段丘、扇状地、三角州、埋め立て地など地盤の固さによって被害が変化した説を唱える。段丘上のJR元町駅から神戸駅にかけては被害が小さかった。崩壊した阪急伊丹駅は北半分が河岸段丘、南半分が低温地の埋め立て地だったからだという。

複合的な原因の追求はさらに活断層、地質に続き「地震波」へ進む。メキシコ地震で確認された「なぎさ現象」から、岡山大学の竹宮宏和教授は、縦、横、2つの地震波の「鉢合わせ現象」をコンピュータではじき出した。兵庫教育大学の徳山明、西村年晴教授らは

地盤の深度、沖積層と下部の花崗岩によって地震波が変化して起こる「共振現象」を解明した。

まだ、結論、定説化までには至らないが、活断層、地層、地震源の研究が地震エネルギーの解明を前進させたわけで将来の海洋性地震という今回とは性質の異なる地震に備えるためにも、防災上、重要な意義を持っている。

**【震災マップで被害と地盤条件の関係を研究】**

今回の地震は接近した場所でありながら、被害に大きな差が出たことが特徴とされている。この被害の現れ方の違いの分布が、地震の原因、被害のメカニズム、特に地盤条件とのかかわりを究明するうえで、重要な手がかりになるとして、神戸大学の沖村孝教授は地震直後から神戸、阪神、淡路で建築物と土木構造物の被害分布調査を広く、綿密に実施した。

その結果を住宅地図、地形図、地質図、土地利用図、土地条件図などと重ね合わせ、鉄筋コンクリート、木造、全壊、半壊、一部損傷、全焼など、建物の構造、被害程度を表示して詳細な「震災マップ」を作成した。“震災の帯”上に被害の少なかった場所が浮かび上がっている。それによると、地質と家屋被害の関係は、中位段丘を境に、高位に出現する地質では被害分布が少ないが、低位段丘や沖積層に被害が集中している。しかし、沖積地でも被害分布が少ない場所もあり、地質だけでは家屋被害分布の理由を説明できなかった。地質構造的にも断層と関係が深い場所もあったが、全体的には沖積地上に分布しているため、沖積地下に未知の断層がない限り、被害分布と断層の関係を論じることはできないというのが、沖村教授の結論だった。

さらに沖村教授は、家屋被害調査を神戸大学の田中真吾教授が作成した六甲山南麓部の神戸市街地微地形分類図に重ね合わせる研究も行った。この結果によると、被害の大小は、扇状地では15,000年前の晩氷期を境界にしている。古く形成された扇状地は被害が少なく、新しい扇状地に被害が多かった。新しい扇状地は気候が温暖化し、降水量が多くなったため、六甲山からの土砂生産が活発化して、堆積が進んだ。また、天井川（自然堤防）砂州は被害が少なく、その後背低地や沿岸低地は被害が多かった。それは地盤が緩かったのと地下水の影響を受けたためとされる。

**【活断層調査で地下の構造を解明】**

今回の地震では「直下型」の原因として、活断層の活動説が盛んに出たが活断層の所在そのものと“震災の帯”との結びつきは明確にならなかった。このため兵庫県は地震直後の２月に、行政と大学関係者による活断層の調査を要請し、５月23日に「阪神地域活断層調査委員会」（委員長・藤田和夫大阪市立大学名誉教授）が発足した。

活断層、地形、地質、地盤、地震など専門分野の違う第一線の研究者が集まり、理学、工学の専門領域を越えて、反射法地震探査、大深度ボーリングなどの現地調査を実施する

とともに、既存資料、データを分析、1996年３月25日に調査結果を総括、神戸・阪神地域の地下構造をいち早く把握した。今回の地震をめぐるさまざまな論議への最新のデータを提供した。藤田委員長は「学術的にも価値の高いデータで地下構造が概ねつかめた。地盤のようすや地震による大地の動きもわかった」としている。

１．概ね判明した神戸、阪神地域の地下構造

総延長80kmにわたる反射法地震探査の結果、神戸、阪神地域の基盤の深さ、形状、その上を覆う堆積層の厚さ、構造が概ね判明した。また、３本の調査ボーリングから地層区分、堆積年代、工学的性質など堆積層の概要が明らかになった。特に神戸港摩耶埠頭では、神戸、阪神地域初の深さ580mに達する大深度ボーリングが行われ、貴重な資料をもたらした。

こうして神戸、阪神間の市街地の真下に、厚さ400～2,000mに達する極めてぶ厚い堆積層の存在が明らかになった。大阪湾中央部では3,000mに達する。また、地下に伏在する活断層は、野島断層のように地表に明瞭な段差が見られるような断層のイメージではなく、基盤の変形とともに、堆積層がたわみ曲がった構造（撓曲）となっている。

２．「六甲変動」といわれる典型的な地殻変動

震災後の国土地理院の測量で、六甲山の頂上が12cm高くなるなど、今回の地震による地殻変動と、これまでの長年にわたる「六甲変動」によって形づくられた現在の地形とが相似していることから、六甲山の隆起、形成、大阪湾の沈降は、今回のような地震を繰り返した結果と考えられる。野島断層は今回の地震で確認された地震断層で、淡路島が動いたことも証明された。

３．地盤の特性差は地震の揺れの違い

「尼崎―西宮東部」「伊丹―宝塚南部」「西宮西部―神戸」の３地域の沖積層、上部洪積層、砂礫層などの表層地盤の特性が異なり、地震時には、それぞれの地域ごとに、揺れやすさ、揺れにくさが生じたとみられる。

４．地盤情報を今後の耐震設計や被害想定に

今回のボーリング調査や新たに収集したデータを公共施設や土木構造物の耐震設計、防災対策に使う基礎資料づくりができた。データベース化も望まれている。

５．“震災の帯”の解明

市街地直下に新たな伏在活断層の可能性が指摘されたが、「帯」の中の被害状況は複雑で、西宮以東は「島」状に被害が分布し、反射法地震探査などからは一連の活断層の存在は認められなかった。激震の地域が生じたメカニズムは特定できないが、基盤の構造、堆積層の厚さ、性状、特性、表層の地盤、微地形などが複合的に作用して激震の地域が生じたものと思われる。

## 2．山腹斜面崩壊

**【検討が必要な崩壊のメカニズム】**

神戸大学の沖村孝教授の調査によると、六甲山は構成する花崗岩が風化、これまで豪雨、台風時の風水害としてたびたび山腹崩壊を繰り返している。今回は地震によっても崩壊が発生、約750ヵ所とされている。1967年の豪雨では3,750ヵ所だった。

今回の崩壊の特徴は、①全体的に小規模が多い②急斜面での発生が多い③流下、削剥域は小さい④平行（直線）型斜面や一部尾根型斜面での崩壊がみられる⑤発生位置は遷急点付近が多い⑥露頭崖からの崩壊がみられる―など。これらの特徴は、大分県中部地震、伊豆大島近海地震の特徴と大きな違いはなかった。

このほかの特徴としては、不安定土塊の崩落が見られた。六甲ケーブル土橋駅で発生した巨岩崩落である。また、大きな亀裂が発生した斜面もいくつかあった。同駅東側の尾根型斜面では落差１ｍの滑落崖が出現した。

六甲山全体からみた発生位置の特徴としては、東側に集中し、ほぼ２本の帯状に分布していた。諏訪山断層、五助橋断層、芦屋断層の位置を重ねてみると、今回の崩壊はこれら３つの断層に平行して出現したと推定できる。このことは今回の崩壊が①断層の動きに起因したのか②全体として同じ地震エネルギーを受けたが、断層地形として出現する急斜面だけが崩壊したのか③あるいは両方に関係したのか。現在では不明で、今後の検討が必要である。

崩壊の方向は、北西→南東が圧倒的に多く、北東→南西方向で代表される表六甲山系の断層と直交していることを示した。

今回は人命災害には至らず、直接の土石流災害もほとんどなかったのは幸いだったが、降雨期をはじめとする地震後の二次災害の警戒、防災が重要となった。

## 3．地すべり

**【西宮市仁川で犠牲者34人】**

地震の規模が大きかった割には自然斜面での地すべり、崩壊は少なかった。京都大学の佐口恭二教授らによると、前年が記録的な渇水年であったうえ、地震が冬の渇水期だったため、地すべりの重要原因である地下水が少なかったのを幸いとしている。

しかし、その中で発生した西宮市仁川百合野町と宝塚ゴルフ場内での地すべりは速度の大きい地すべりの典型とされた。

仁川の地すべりは、土量そのものは地すべりの規模としてさほど大きいものではなかったが、11戸34人が死亡する大災害となった。地面の移動速度は平均で１秒あたり数ｍという高速が推定され、地すべり範囲の家屋の住人全員が生き埋めとなって死亡した。

現場は18～20度の緩傾斜面。「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」の対象は30%以上であてはまらない。「地すべり等防止法」は過去に発生した斜面を危険地として適用するが、仁川は初すべりのためこれも該当しない。都市周辺の傾斜地に人が住むようになった歴史も比較的浅く、地震も少なかったため危険性の認識も少なかった。今後は都市周辺での宅地開発は増加するばかりなので、仁川地すべりと同種の災害が繰り返される恐れは十分だ。地すべりのメカニズム、特に地震時の地すべりの解明は防災の重要課題となる。

34人が生き埋めとなった西宮市
仁川百合野町のがけ崩れ現場

## 4．宅地造成斜面崩壊

**【必要な雨期、台風対策。望まれる住民の監視】**

1．造成地内の擁壁に関する被害

石積み、ブロック積みについては倒壊、亀裂、はらみが各所で見られた。RC 擁壁では亀裂、継ぎ目の変状。二段積みは上段の前方移動など。

2．自然斜面に由来する被害

宝塚市内では自然斜面崩壊で家屋が倒壊。西宮市内では大阪層群緑辺部のがけ地内で道路が崩壊し、家屋も倒壊。神戸市東灘区内では造成地下のがけ地が崩壊した斜面が見られた。

3．造成地盤に関する被害

地盤沈下による局所的な擁壁の倒壊・亀裂、舗装の破壊、家屋の倒壊。断層に起因して帯状に局所的な被害が分布。マスムーブメントによる被害は滑落、舗装変形などがほとんど切り盛り境界で発生しているものと思われる。

4．切土斜面、盛土斜面

全体的に人工斜面の崩壊は少なく、宮城県沖地震に比べて特徴的だった。擁壁工で継ぎ目のずれは見られたが、格子枠工などで斜面安定工が施された斜面はいずれも安定していた。

以上の被害から今後は雨期、台風対策が必要となる。斜面安定対策工はすぐ完成しない

ので住民の監視が重要。変位計測の警戒システムの導入。石積み、コンクリート擁壁の亀裂に対する安全度診断注の開発。古い時代の擁壁の防災対策などの対策が望まれる。

**【造成地被災地盤復旧の特例措置】**

被災宅地の危険擁壁は、その住人だけでなく下部の人家も危険にさらしている。二次災害を防ぐため、降雨時に避難勧告が出され、そのたびに避難所へ行かなければならない。こうした被災擁壁は基本的には個人の財産であるため、所有者が復旧工事を行い、安全を回復する責任があるとされている。しかし、被災住宅にとって、復旧費の負担は重過ぎる。

このため国は余震や降雨による被害の拡大、二次災害を防ぐため、公共施設に被害を及ぼす被災擁壁の復旧を公的な資金で施工することになった。「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」の特例措置（1995年４月１日から１年間の運用通知）で国の柔軟な考え方で実現した。

## ５．液状化

**【埋立地、人工島で広範囲、大規模に】**

京都大学の嘉門雅史教授らによると、今回の地震で、液状化は震源から離れた遠方でも発生した。東は滋賀県草津市、西は加古川市、南は徳島市でも確認された。常識とされていたウォーターフロント以外に、内陸部でも「地下水位の高さ」と「旧軟弱地盤の埋戻し」によって発生することが宝塚市、西宮市で認められた。今回の地震では神戸・阪神間の広い地域で発生したことになる。

その中で、神戸・阪神間の埋立地、人工島で広範囲、かつ大規模な液状化が発生した。神戸ポートアイランド、六甲アイランド、甲子園浜、西宮浜、芦屋浜の被害が特徴的なものだった。

１．ポートアイランド

発生分布を見ると、重要構造物、特に高層ビルが集中している中央部の液状化現象はほとんど見られず、島の外周部の岸壁、物揚場、倉庫部分で広範囲に噴砂が確認されている。これは中央部がサンドドレーン、プレローディングなど各種の地盤改良を行ったのに対し、外周部はコストのかかる地盤改良を行わなかったことと関係している。ポートアイランドⅡ期では、埋立て後に陸上からサンドドレーンを打設した部分に液状化が発生せず、埋立て前に海上からサンドドレーンを打設したところは液状化が多く認められた。

２．六甲アイランド

ボートアイランドと同様に地盤改良を行った中央部は深刻な液状化は認められず、全体としても発生の程度は低い。地盤改良をしなかった部分では岸壁周辺の液状化が

際立っている。ポートアイランドと同様、護岸が海側へ側方移動し、クレーンが破壊された。六甲アイランドはポートアイランドに比べて埋め立てに使用した土砂の粒径が小さかったことも、液状化が少なかった理由の１つとされている。

３．阪神間の埋立地

甲子園浜で、西宮浜とをつなぐ阪神高速道路湾岸線の西宮港大橋が落下する事故を起こした。芦屋浜では激しい噴砂で多くの民家が傾く被害を受けた。

以上のような状況から、各地で真砂土のような粗粒土からシルト粒径の細粒土まで広い範囲の噴砂があり、従来の定説が覆された。埋立て地の地盤改良は液状化防止効果が顕著であることが実証された。サンドコンパクションパイル工法、ロッドコンパクション工法の密度増大化工法の有効性が明らかになった。サンドドレーンやプレローディングによる改良に液状化防止にかなり効果があり、施工時の振動による締め固め効果は強度増加に寄与している。

## ６．河川構造物被害

**【従来の耐震工法でもかなり対応】**

堤防、護岸の崩壊など今回の地震では河川構造物にも大きな被害が出た。被害形態は護岸崩壊、堤体崩壊、天端亀裂、裏法面崩壊、はらみ出しなどで、二次災害はなかった。神戸大学の神田徹教授らは、「地震の強震動そのものによる被災」と「地盤の液状化による被災」と大きく分類した。

被害箇所数は建設省直轄河川６水系、８河川、77ヵ所、兵庫県下河川70河川、241ヵ所、大阪府下12河川、35ヵ所。京都大学の今本博健教授らは、護岸、裏法面崩壊延長50m以上、天端陥没50cm以上、天端亀裂幅30mm以上、または延長50m以上のいずれかに該当するものを「重度被害」として分類した。それによる重度被害個所は、直轄河川26ヵ所、兵庫県下82ヵ所、大阪府下10ヵ所で、兵庫県下が圧倒的に多い。

兵庫県下の神戸市から西宮市にかけて表六甲河川の重度被害の発生場所は、各河川の下流部に集中、他の構造物の被害の大きかった地域と一致している。震度７の地域、いわゆる「震災の帯」とほぼ重なる。強振動のため空積護岸の崩壊が特徴的だった。また、淀川下流部、神崎川、藻川、武庫川などに重度被害が集中しているが、これらを治水地形分類図と比較すると、干拓地、自然堤防、旧河道などに対応しており、多くは地盤の液状化によるものと考えられる。武庫川では堤防道路や高水敷に亀裂が入り、藻川では堤体天端の沈下最大１m、裏法面亀裂幅10cmなどが生じた。

被害がもっとも大きかった淀川下流左岸の酉島地区は干拓地で、新淀川以前の伝法川左岸に位置する300～400年前の埋立て地であり、液状化による被害となった。

各河川とも応急復旧が実施され、石積み、ブロック積み、築堤などの本格復旧も進んで

いる。さらに地盤改良、鋼矢板、鋼管杭、鋼管矢板、タイロッドなど耐震工法に加え、スーパー堤防化などが検討されている。今回の地震でも、耐震工法を実施していた堤防は裏法面崩壊が見られても、本体に壊滅的な損傷は起きていない。従来の耐震工法でもかなりの大地震に対応できると評価された。今後はスーパー堤防化はもちろん、堤体内の排水促進など、堤体構造の改良が検討課題となってくる。

## 7．港湾施設被害

**【わが国の経済に大打撃。復興は耐震性と防災性強化で】**

コンテナ貨物量が全国の3割。世界第6位の港湾―わが国の国際貿易、物流を支える拠点、アジアの海運拠点として重要な位置を占める神戸港も今回の地震で一瞬のうちに壊滅的な被害を受けた。神戸・阪神間が都市機能を失ったのとは別に、わが国の経済に大きな打撃を与えた。

神戸港は重力式岸壁が多いが、強振動によって、基礎地盤破壊による沈下、背後からの土圧による移動が起こり、地盤陥没を生じて、コンテナバース21、大型岸壁239が崩壊、使用不能となった。防波堤も最大2mの沈下が起きた。

運輸省第三港湾建設局（神戸）は地震直後に「災害対策本部」、2月から「災害復興対策本部」、4月から「震災復興建設部」を設置、組織した。また7月からは神戸港工事事務所を「神戸港復興事務所」に改組、神戸港復興へ体制を固めた。

震災発生直後の1週間で貨物19バース、旅客9バースを回復させ、1ヵ月後には100バースを暫定復旧させた。コンテナバースも8ヵ月後に10バースが暫定利用可能になるなど順調に復旧が進んでいる。本格復旧は2年間で完成を目標にして取り組みが行われている。

戦前からの古い工法が多い兵庫突堤、新港突堤、埋め立て地の摩耶埠頭、ポートアイランド、六甲アイランドの港湾施設である岸壁、護岸、荷役設備が液状化による基礎地盤の沈下、陥没、側方移動などによって壊滅状態になったわけだが、「耐震バース」と呼ばれていた摩耶埠頭第1突堤西側岸壁だけは無傷だった。

神戸港の復興にあたって、第三港湾建設局は港湾施設の「耐震性強化」に最重点を置いた。設計震度の引き上げ、構造形式の多様化、人工島との連絡路の多重化、耐震強化岸壁の分散配置などを基本方針とした。

無事だった摩耶埠頭のような桟橋工法による耐震強化岸壁、既存ケーソンの前面に新設ケーソンを離して置くデタツチドケーソン工法、液状化防止を兼ねて岸壁背後をセメント系混合物で固める土圧低減工法など様々な工法を組み合わせて「震災に強い港湾」づくりが進められている。

港湾は今回の地震の経験から、防災基地としての大きな役割（避難、物資供給など）も期待されている。

## 8．砂防・二次災害防止

**【5年たっても起きる地震による土石流】**

「神戸の大災害は水害」という考え方を定着させていたのは、六甲山の水害、土砂災害の歴史である。近年に大震災がなく、昭和13年（1938）、昭和42年（1967）の集中豪雨による大きな土砂災害は特にいまだに生々しく記憶されている。

六甲山の土砂災害は、風化した花崗岩で構成される山腹斜面の表面が大雨によって崩壊する土石流災害で、いったん崩れて表面が安定しても年月が経過すると再び風化し崩壊を繰り返し、防災関係者の間では「六甲災害30年周期説」が経験的に伝えられるほどだった。

今回の地震では、斜面崩壊が1月17日以後、約70ヵ所発生した。大雨によるもの以外に地震が新たな原因となった。「30年周期説」は地震と無関係で、山腹が崩壊土砂を蓄え、大雨で土石流として押し流す災害を示していた。建設省六甲砂防工事事務所、兵庫県六甲治山事務所、県土木事務所などは半年後の出水期をひかえ、緊張した。

六甲砂防工事事務所の調べでは、地震後の豪雨による土砂災害は、明治以降、8回の地震によって13回起こった。直後に発生するとは限らない。1891年の濃尾地震は2年後、3年後、5年後に山崩れ、1948年の福井地震は5年後に土石流、がけ崩れ、1964年の新潟地震は3年後に羽越災害、1968年のえびの地震は3年後にがけ崩れ—といった記録がある。

神戸大学や京都大学の調査報告にもあるように、今回の六甲山の斜面崩壊は1967年の豪雨災害時よりは個所数としては少なかったものの、住吉川流域をはじめ、全域で豪雨による崩壊拡大、土石流発生の危険個所がいたるところでみられた。

こうした対策として、今回の地震では「二次災害防止」に全力があげられた。六甲山には1938年以降砂防ダム約430ヵ所、流路工43ヵ所が設けられ、1967年以来、雨量の割には大きな災害が起こらず、効果を上げてきた。今回の地震でもこれらの砂防施設の損害は軽微だったが、近畿地建は、353渓流の土石流危険渓流のうち、32渓流に砂防ダム新設18基、山腹工12ヵ所、ワイヤーセンサー16ヵ所設置の計画を進めた。

**【兵庫県の二次災害防止対策】**

大阪管区気象台から「震災後も、1週間から10日はマグニチュード6程度の余震の恐れ」と発表があり、1、2ヵ月間は余震が続くという発表もあって、余震対策と降雨による危険個所への防災対策に、兵庫県は万全を期した。

1．宅地防災対策

被災宅地の一次調査として宅地防災パトロールの重点個所を中心に1月22日から28日にかけて、延べ350人で142地区3700haを調査した。被害程度大が54、緊急度大が54ヵ所あり、その結果をふまえて2月3日から37ヵ所を二次調査した。

2．危険個所の防災対策

ため池の決壊、地すべり対策とし、亀裂部への防水シートがけなどの緊急措置を実施した。重点地区はパトロールを強化した。

真下に住宅団地のある神戸市須磨区妙法寺地区では降雨による林地崩壊拡大、落石の危険があるため、山腹の亀裂部へビニールシートがけをすませ、津名郡北淡町野島蟇浦で、警報機付き伸縮計を設置、同町斗内には仮設防護柵を設けた。１月25日からは六甲治山事務所、神戸農林事務所、洲本農林水産事務所で合計11班の森林パトロールを行った。

３月31日に北淡町蟇浦の警報機付き伸縮計が作動し直下の住民が避難した。兵庫県治山林道協会は「山地被害速報」を発刊、４月12日には、危険性の高い22ヵ所にA、Bのランク付けを行い、降雨時などのパトロール基準を定めた。

同協会は「大雨洪水注意報が出て、連続雨量30mmに達したとき。震度４以上の地震が発生したとき」にパトロール基準を改め、山地災害危険地区のハザードマップを公表した。

西宮市仁川百合野地区の地すべり二次災害を防ぐため、ボーリング調査の検討、警報装置、伸縮計８基を設置した。

３．急傾斜地、地すべり対策

建設省六甲砂防事務所と共同して、土石流危険渓流、地すべり危険個所、急傾斜地崩壊危険個所の目視調査に努め１月22日から26日にかけて、建設省、大学、各地方建設局、各府県、企業で構成する建設省緊急支援チーム（延べ1,200人）の調査を実施して、神戸、西宮、洲本土木事務所管内にある1,101の危険個所の状況を調査した。その結果、71の継続監視が必要な個所を選んだ。

２月１日に神戸市北区有馬町地区に伸縮計４基、２月21日までに神戸市東灘区岡本地区に警報装置４基、伸縮計12基、地すべり自動監視システム、仮設保安柵を設置した。

８月まで５人の大学教授らにより「兵庫県震後土砂災害警戒避難基準検討会」を設け、六甲山系の土砂災害対策の討議を重ね、警戒避難基準を確立した。

５月11日から12日にかけて連続雨量183mmという神戸海洋気象台始まって以来の雨量を計測した。７月２日から５日まで連続雨量232mmを記録、東灘、灘両区山麓地区に避難勧告が出されたが、大きな土砂災害は発生しなかった。

**【総合土砂災害対策推進連絡会】**

豪雨期をひかえた６月初め、建設省、兵庫県、神戸海洋気象台、被災各市町などで「総合土砂災害対策推進連絡会」が結成された。連絡体制、避難場所、避難体制、警戒基準の統一など、対策の強化を図るのが狙い。砂防がハードならソフト面の強化といえる。

同会は六甲砂防工事事務所の過去の災害データをもとに、六甲山で土石流とがけ崩れが起こり得る雨量を解析し、先手を打てる体制づくりを進めた。土砂災害は先行雨量が多い

（表８） **降雨強度のめやす**

| 時間雨量 | 具体的な特徴 |
|---|---|
| ５～10ミリ | 雨の音がよく聞こえ、道路や庭先にたちまち水たまりができる |
| 10～20ミリ | 地面いっぱいに水たまりができ、雨の音で話声もよく聞こえない |
| 20～30ミリ | 土砂降りで、道路の側溝があふれ、川のようになる |
| 30ミリ以上 | バケツをひっくり返したようなという表現がピッタリの激しい降り方 |

（『大震災　地下で何が』神戸新聞社編，神戸新聞総合出版センター）

とあふれた雨が斜面を流れ落ち、災害になりやすい。六甲山の場合、土石流は１週間前、がけ崩れは２週間前の先行雨量が関係する。同会は１時間雨量で15mm、連続雨量で100mmを超えると、警戒態勢に入ることを申し合わせた。

雨量計算は複雑なため、県砂防課は、計算式のコンピュータ・ソフトを各市町に渡し、その日の雨量を入力すれば先行雨量がすぐわかり、危険度の判定ができるようにした。強い雨が降り始めると、神戸海洋気象台の気象レーダーやアメダスによる１～３時間後雨量を予測、関係先にファックス送信する。雨の危険度が予測されると避難勧告を出す仕組みになっている。

## ９．提言、提案

**【土木構造物の耐震基準等に関する提言】**

土木学会の「耐震基本問題検討会議」は５月23日、土木構造物の耐震基準等に関する提言を行った。提言を要約すると、

１．構造物の耐震性能の照査では、供用期間内に１～２度発生する確率を持つ地震動強さと、発生確率は低いが、極めて激しい地震動強さの２段階の地震動強さを想定することが必要である。

２．構造物が保有すべき耐震性能、すなわち想定された地震動強さの下での被害状態は、その構造物の重要度を考慮して決定すべきである。重要度は人命への影響、被害の社会経済への影響などを考慮して総合的に決められる。

３．兵庫県南部地震による被災経験に照らし、現行の耐震基準を見直すべきであり、その際、水平震度の割り増し、地盤の増幅特性の考慮、液状化による地盤の水平変位の照査などについての追加、修正が必要である。

４．兵庫県南部地震による被災経験を踏まえ、既存構造物の耐震検診を行い、緊急度によ

り優先順位をつけ、必要な補強を早急に推進する。
5．耐震基準等の見直しに必要な研究開発を早急に促進する。
となっている。

耐震性能を規定するため構造物の具体的な状態としては、①無被害②機能を維持しているが補修が必要③崩壊または完全な破壊ではないが機能は失っている状態④崩壊または完全な破壊などの数段階が考えられる。

耐震基準に新たに考慮すべき事項は、①液状化等による地盤の水平移動を想定した地盤と構造物基礎との相互作用の評価、②免震、制震等の採用と耐震設計法③構造物の耐震診断方法と補強方法など。

研究、開発の促進は、①直下型地震による地震動特性の解明②実物大構造物の耐震性の確認試験が可能な大型振動台、加力装置の建設③動的解析法の整備と耐震設計での活用④既存構造物の耐震診断法と耐震補強法の研究⑤高密度地震観測網の整備⑥広領域にわたる震災予防の研究など。

これまでの耐震技術の研究に今回の地震の経験を照らして、新しい課題を提言している。

**【応用地質学的観点による地震防災、耐震対策】**

日本応用地質学会は、阪神・淡路大震災を応用地質学的な観点でとらえ、地形、地質の形成過程、地盤の成り立ちと人間活動の相互作用を踏まえた上で、復興計画や地震防災、耐震対策に貢献することをめざしている。

「地盤・地震動と構造」では地盤種別と構造物被害・地震動物性、地形・地質構造と地表地震動の関係に新しい知見と分析の必要性を強調している。

「地盤変動と地盤災害」では埋立地や盛り土における地震動特性、被害形態に新知見が出され、広域地下水の地震による変化の大きさも指摘した。

これらを踏まえ「活断層と地震動」「地表の活断層と地盤破壊の関連」といった基礎科学との接点での研究を深めるとともに、「地震防災のための地盤・地下水の調査、評価法の確立」「耐震設計のための地盤、活断層の調査、評価法の確立」を進めることにしている。

地震防災面では「動的地盤図」「地盤形成史」など人工改変のデータベース化とそのマッピングの作成法、耐震設計面では地盤変動、地震動を考慮した活断層の調査、解析の具体的な指針づくりに取り組むことにしている。

〈参考文献〉
『大震災　地下で何が　なぜ地震は起こったか』神戸新聞社　神戸新聞総合出版センター　1996年4月
『阪神・淡路大震災　被災から防災へ、復興の記録』建設工業新聞社　1995年4月
『神戸大学工学部兵庫県南部地震災害被害調査報告書（第2報）』「家屋被害調査と震災マップ」沖村孝「山麓斜面及び造成地」沖村孝「河川構造物」神田徹、神吉和夫、神戸大工学部建設学科土木系教室調査団　1995年3月
『阪神・淡路地域活断層調査結果の総括』藤田和夫　1996年3月

『特定研究、兵庫県南部地震に関する総合研究、平成７年度報告書』神戸大学　1996年３月
『土木学会阪神大震災調査第二次報告会資料』「山腹斜面、宅地造成斜面の被害」沖村孝　土木学会　1995年３月
『阪神・淡路大震災―防災研究への取り組み』「兵庫県南部地震で発生した高速運動地すべり」佐々恭二、福岡浩、阪本哲「液状化災害」嘉門雅史、三村衛「河川堤防、護岸の被害」今本博健、井上和也、石垣泰輔　京都大学防災研究所　1996年１月
『阪神・淡路大震災による神戸港の被害と復旧・復興状況』運輸省第三港湾建設局　1995年11月
『阪神・淡路大震災―兵庫県１年の記録』兵庫県　1996年６月
『土木構造物の耐震基準等に関する提言』土木学会　1995年５月
『兵庫県南部地震―地質・地盤と災害―報告書』日本応用地質学会阪神・淡路大震災調査委員会　1995年12月

# 第五節　建物—耐震

すべての種類の災害がおきたといわれる今回の震災で、高齢者の犠牲が特徴の１つにあげられるが、その原因は古い木造家屋が無残に倒壊したことによる。木造ばかりでなく、コンクリート建物も古いものの多くが被災した。

活断層の所在、地震動との関係などが解明されていなくても、地上では、全半壊20万棟という大災害の姿がさらされ、その倒壊の分布が、初の「震度７」地帯判定の重要な根拠となった。

一方、広域、同時の倒壊は、過去の震災のたびに、経験的に改善されてきた法定基準、耐震工法の是非にも結果を出すことにもなった。

京都大学防災研究所の計算によると、全壊率（全壊棟数と半壊棟数の２分の１の和を世帯数で除した値）は神戸市長田区、灘区で20％を超え、淡路島の北淡町、一宮町で40％という高率だった。神戸市内を街区単位でみると、50％以上の高率のところが多く東灘区森南町では80％以上だった。

木造、鉄筋コンクリート造、鉄骨造、低層、高層などの建物の構造、建築年代などから倒壊原因の研究が行われ、耐震工法の検討が重ねられている。一般的には法律改正、耐震設計の方向は誤りがなかったとされているが、今回の内陸直下型の短周期震動と異なる、長周期震動の海洋性地震の危険が指摘され、大都市圏を襲う地震災害の人災的側面を少しでもなくすよう、今回の震災を貴重な経験として役立てる動きとなっている。

## １．木造

**【崩壊の多くが“既存不適格建築物”】**

被災の第一の引き金は地盤構造、地質、地震の強さだが、一般的には木造建物の構造の占める比率が高い。さらに建物年代の古さによる老朽化、耐力の低下だった。新しい建物の被災には明らかに工事の手抜き、不備によるものが多かった。

倒壊家屋の傾向は、①瓦の下を土で固める「土葺き工法」の重い屋根があげられる。土葺きは西日本特有のもので台風や夏期の断熱、冬季の保温を考えて江戸期から長く使われたが、屋根の重量が地震に弱い構造となった。②筋かいの不足があった。在来工法の一般である軸組構法で筋かいの少ない家屋はそれだけで耐震性が低いところへ③接合の不良④壁量の不足と玄関、窓など開口部の広さ⑤基礎、土台の不良⑥外壁下地への接合不良⑦部材、接合部の不良⑧構造材の腐朽など数々の原因が重なり建築年代の古い家屋は軒並み倒壊した。

神戸・阪神間に戦前からの住宅が点在し、独特の風景を作っていたが、平地部の芦屋の邸宅街、須磨浦の旧別荘街などが壊滅した。神社や寺院など、伝統的建築も大きな被害を

**震災で瓦屋根の伝統美と葺き師消える**

大震災で古い家屋のほとんどが倒壊したが、瓦の下に土を使う関西独特の「土葺き法」が屋根を重くして被災の原因になった。そこで瓦を使わない家が建ち始め、瓦を使っても土を入れない「引掛け葺き法」で軽量化が進んでいる。瓦屋根のあの美しさは「土葺き」による野地ムラの修正、ねじれの修正、瓦の安定がもたらすものだが「引掛け葺き」は耐震性はあるが、野地ムラと瓦の修正が難しく、美観にかけるといわれる。そこで私は両方の長所を取り入れた「引掛けなじみ土葺き法」をおすすめしたい。屋根の荷重は1平方mあたり70～80kgとなる。

（徳舛敏成・甍技塾塾長『建築雑誌』1996年1月号から）

受けた。

結局、新しい建物、屋根の軽いもの、壁式構法のもの、開口部が適正なもの―などが「地震に強い」と立証された。軸組構法より枠組壁構法（ツーバイフォー）、プレハブ構法の方が安全だった。ツーバイフォーも無傷ではなく、外壁、外装の落下などはあった。しかし、倒壊はゼロだったという。伝統的建築の神社、寺院、伝統工法の住宅でも倒壊を免れたものはあり、それらは部材断面の大きいもの、山門のように屋根の軽いもの、筋かい、接合の頑丈なものは予想以上に健在だった。

過去の震災は、建築基準法など建築、耐震関係法令の改正の歴史でもある。1978年の宮城県沖地震のあと、1981年に建築基準法が改正された、いわゆる「新耐震」と呼ばれる耐震設計基準の改善により木造住宅でも、特に軟弱な地盤などでの基礎は鉄筋入りコンクリート造りが義務づけられ、今回もその効果は出ていた。

法令の改正はあっても施行以前の古い建物は基準に適合せず「既存不適格」建築が存在していたのが、今回の地震の被災の多くを占めた。しかし、全部なくなったわけではなく、いぜんとして基準には不適格だが、違反ではないという構造不備の建物が残ることになった。こうした状態への対策として「建築物の耐震改修の促進に関する法律」（耐震改修促進法）が10月の臨時国会でスピード成立した。既存不適格建築物でも、耐震改修を優先さ

同一方向へ倒れ込む2階建て民家＝1月18日，神戸市東灘区西岡本

せる、いきなはからいとなった。

日本建築防災協会は「わが家の耐震診断」運動を進め、耐震改修をめざしているが、①玉石基礎は鉄筋コンクリート造②柱を基礎にアンカーボルトでとりつけ③土台、柱、筋かいは金物で接合④筋かいや構造用合板で壁をふやす―などを呼びかけている。

## 2．鉄筋コンクリート造

**【柱の“せん断”現象。望まれる“既存不適格”対策】**

鉄筋コンクリート造（鉄骨鉄筋コンクリート造を含む）建物の被害は、①ピロティ形式の1階崩壊②高層ビルの中間階崩壊に大別され、鉄筋コンクリート柱が折れ、帯筋が露出する「せん断」現象がもっとも特徴的だった。

中間階の崩壊は神戸市役所2号館、神戸西市民病院など各所で見られた。市役所は崩壊階を境に柱の構造が変わる場合で、崩壊した階から上は鉄筋のみ、下は鉄骨鉄筋入りで強度に差があった。西市民病院は建物全体を耐震補強するため、下から工事を進めていたが、崩壊した階の下まで補強工事が終わり、崩れた階へかかる直前に地震があった。建物の上下で、強度に大差がついて被災した。

ピロティ形式建物の1階崩壊は、共同住宅に多かった例で、柱と柱の間に壁を設けず、駐車場やホールを置いていた。木造、コンクリートを問わず壁は耐震度を高めるもので、むき出しの柱はせん断し、1階部分が押しつぶされた。壁を持つ2階以上と柱だけの1階では強度に差が出るわけだ。

全国の建物は1948年の福井地震をきっかけに、1950年代の建築基準法に従って設計、建設され、当初は鉄筋コンクリート柱は縦鉄筋4本以上、帯筋は300mm以下の間隔で緊結と決められた。関東大震災クラスを想定していた。当時は地震の揺れによる建物の揺れの増幅などは考慮されていなかった。

1968年の十勝沖地震で、せん断破壊が起こり、1971年の基準法改正で、直径6mm以上の帯筋を100mm以下の間隔で配筋する強化策がとられた。その後1978年の宮城県沖地震で1階に壁のない建物の被災があり、1981年の改正になった。

それは強度確保の上に「粘り強さ」を組み込む、中地震と大地震の2方式の耐震強化基準となった。

日本建築学会は神戸市中央区のすべての鉄筋コンクリート造建物を、1971年以前、72～81年、82年以後と建設年代を3分して被害状況を調べた。その結果、71年以前は大破、崩壊が半数程度、72～81年は激減し、82年以後は被害がほとんどなくなっていることがわかった。耐震基準の強化が成功していた。

しかし、72年以後の帯筋間隔100mm以下の柱でもせん断破壊が起こっていた。これは帯筋の折り曲げが90度だったため起きた破壊だった。日本建築学会は、すでに135度以上

の折り曲げの独自基準を定め勧告していたが、現場に徹底されていなかった結果だった。さらにショックだったのは芦屋浜の高層住宅のように脆性破壊による鉄骨の破断が起きたことだった。

鉄筋コンクリート造でも、木造と同様に既存不適格建築物が多数存在している。1977年に「既存建築物の耐震診断基準、耐震改修指針」が（財）建築防災協会から出されているが、補強は所有者のモラルの問題となっている。

1981年以降の建物の倒壊が少なかったことは耐震技術の進歩を裏づけるものだが、長周波の揺れの時間が長いという海洋性地震の際に、高層ビルが耐えられるかどうかは未知数である。

## 3．鉄骨造

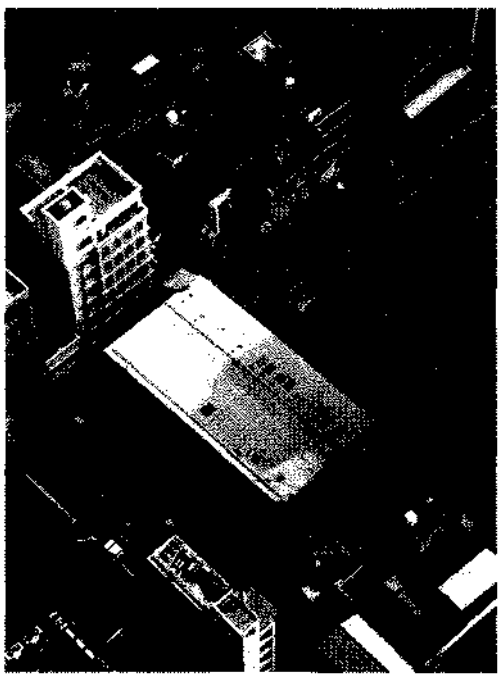
**【古い建物ほど大きかった被害】**

これまで鉄骨造建物は地震による被害が深刻な例はまれだった。しかし今回の地震では高層構造物にも大きな損傷がみられ神戸・阪神間で約1,000件の被災となった。

日本建築学会の調査では5階建て以下が80%を占め、倒壊は2～5階建てが多く、7階建て以上の倒壊はなかった。被害建物は、用途別に、住宅、店舗、事務所の順に多く、公共建物はほとんどない。

被災の形態は、①外装材の損傷②筋かい材の損傷③柱材の損傷④柱脚の損傷⑤柱とはりの接合部損傷⑥トラス構造物の損傷などで、建築年代の古いものほど被害も大きい。損傷は脆性破断、溶接破断、座屈、折損、外装材の落下などさまざまだった。

今後の課題としては、柱とはりの接合部の脆性破断現象の解明、純ラーメン構造と筋かい付き構造の結合的な耐震性能比較など耐震設計の研究が指摘された。



幹線道路をふさぐように倒れた柏井ビル＝1月18日，神戸市中央区

## 4．空間構造

**【被害少なく避難所に】**

学校体育館、市民体育館、液体貯蔵タンクなど、空間構造の被災は他の建物に比べると驚くほど軽微だった。体育館などは多くが発生直後から避難所として使われた。

しかし、すべて無傷だったわけではなく、天井の落下、付帯設備の落下など発生時間帯では大惨事になる被災もあった。特徴的なものとしては芦屋市甲東小学校体育館の円筒屋根の落下、芦屋市立体育館の円筒屋根落下はプレキヤストコンクリート板の崩壊だった。

宝塚市、阪神競馬場のコンコース上屋は、パイプ屋の支承部の抜け外れ、座屈、部材の破断など傾きとずれを生じた。神戸市中央区、コベルコ会館の例は１階部分破壊、神戸市東灘区、阪神サイロは鋼製円筒シェルは大破、倒壊、座屈、だった。

こうした被害の中で、ポートアイランドのワールド記念ホールなど球形ドームは十分な耐震性を示し、その解析が行われている。

## 5．免震

**【ゴムで建物と地盤を絶縁し、揺れをゆるやかに】**

地震防災のもっとも新しい考え方が「免震」である。神戸ポートタワーを作った多田英之日本免震センター代表が取り組んでいる。専攻は建築構造で、とくに耐震構造、鋼管構造がお得意だ。1988年に日本建築学会賞を受賞した。

多田さんの考え方は､地震と耐震建築の正確な関係は最新の科学の力でも予見できない。地震時の地面の揺れと建物の振動の相関関係、相互干渉は100年待っても解明できない―というのが出発点である。1960年代、コンビュータの発達と振動学の進展で、我が国の耐震建築は弾塑性設計の領域に入った。それまでは弾性だけを考慮して設計していた。しかし、大地震がくれば、建物はどんなに頑丈に作っても、振動で大きく変形し、建築部材は耐力が上がらず、変形が進行する領域、つまり塑性域に入る。建物はどう変形し、応力を発生するか、振動応答解析手法を駆使して弾塑性設計を始めようということになった。

しかし、建物の振動実験は大変な作業で、塑性そのものがまだ概念のままで実用には結びついていない。

耐震設計では塑性をわかったものと「みなし」続けてきた。わかったものと「みなす」ことで今の耐震設計は成り立っているという。

建築の世界は未だに弾性設計の力しか持ち合わせていない。それならどんな地震がきても、弾性域にとどまる建物を作ればいい。塑性域に入らないということは、地震力を考えずに重力だけで設計してよいということになる。

どんな巨大地震下でも弾性域にとどまる建物が「免震構造建築」の考え方である。免震

は、積層ゴム（アイソレータ）によって建物と地盤を絶縁する構法。積層ゴムと鉛ダンパーの免震が地震エネルギーを吸収、シャットアウトする。建物は変形することなく、ゆっくり横揺れを続けるだけという。

免震は関東大震災当時から、バネやボールベアリング、ピンを使った研究や実用化が試みられている。学術論争もあった古いスタートである。

地震動に対する建築手法は大きく４つある。

１．地盤に建物を固定し、地震エネルギーを、建物全体をたわませることで吸収する。

２．建物内部にたわみが集中する場所や部材を作り、地震エネルギーを消費する。

３．柔らかいバネを使って建物と地盤を絶縁し、地盤の動きが直接建物に伝わらないようにする。

４．建物の振動特性を付加装置によって調節し、地震動に対する建物の反応を減らすようにする。

１と２が従来型の耐震設計手法、３が免震、４が制震と呼ばれる設計手法である。

この免震手法は、今回の大震災後、特に注目され、研究、実用化が進み始めた。

**【耐震基準の見直し、法令整備】**

今回の地震で、10月の臨時国会で「建築物の耐震改修の促進に関する法律」（耐震改修促進法）が制定され、それに先立って３月には「既存建築物の耐震性の向上の促進及び被災建築物の応急危険度判定の整備」の通達が建設省から出された。12月に「耐震基準の見直し」も行われた。

我が国の建築基準法は関東大震災（1923年）以後、地震の歩みと一致する。初めて耐震規定を盛り込んだ「市街地建築物法」が1924年にスタート。1950年に「建築基準法」が制定され、新潟地震（1964年）十勝沖地震（1968年）で、1971年に建築基準法を改正、鉄筋コンクリート柱の対せん断補強へ。宮城県沖地震（1978年）で、1981年に建築基準法を改正、人命を確保する「ねばり」を加えた２段階設計、木造住宅の基礎強化などが規定された。いわゆる「新耐震」である。

今回の地震では「建築物耐震改修促進法」が約10日間でスピード成立した。これは既存不適格建築物に建ぺい率の不適合があっても、その部分を含めて耐震改修することを認め、改修を優先させるのが狙い。多数の人が利用する学校、病院、劇場、百貨店、事務所の既存不適格建築物所有者に耐震改修の努力義務を課した。耐震診断も課している。このほか、耐震改修に対する助成、耐震診断を行う建築技術者の養成などが盛り込まれた。

現行の耐震基準のうち被害の多かった鉄筋コンクリート造建物のピロティ、鉄筋構造物の柱脚部の強化のため部分的見直しが12月に行われた。

**【兵庫県地域防災計画から】**

庁舎、病院、学校など公共建築物や交通施設の計画的な耐震強化を進める。

一般建築物の耐震化を図るが、とくに、既存不適格建築物について耐震改善を進めるため、「既存建築物耐震改修計画推進会議」の設置、耐震診断助成（床面積1,000㎡以上、100万円）、木造賃貸住宅耐震診断補助（県3分の1、市町3分の1）などの事業を行う。

**新幹線に乗るときは覚悟が必要？**

「新幹線が安全である」と断言することはできません。兵庫県南部地震の発生が1時間遅かったら新幹線はどうなっていたか。はっきりいえる人はいないと思います。東海地震が問題にされていますが、静岡県にも道路や鉄道があり、それらの耐震性を本気で考える必要があります。新幹線には飛行機と同じ感覚で乗らなくてはいけなくなります。

（片山恒雄・東京大学生産技術研究所教授＝第10回「大学と科学シンポジウム―都市震災と防災システム、阪神大震災からえた教訓」から）

＜参考文献＞

『特定研究、兵庫県南部地震に関する総合研究、平成7年度報告書』神戸大学　1996年3月

『1995年兵庫県南部地震災害調査速報』「木造建物の被害」藤原悌三、鈴木有「コンクリート系建物の被害」渡辺史夫、南宏一、西村泰志「鉄骨建物の被害」中島正愛　日本建築学会　1995年3月

『阪神・淡路大震災－防災研究への取り組み』「建物の被害概要」藤原悌三、鈴木祥之「木造建物の被害」鈴木祥之「コンクリート系建物の被害」藤原悌三「鉄骨系建物の被害」中島正愛「空間構造物の被害」国枝治郎　京都大学防災研究所　1996年1月

『建築雑誌－特集阪神・淡路大震災　復興とまちづくり』「阪神大震災における木造建築物」小川三夫「阪神・淡路大震災によって瓦業界が得たもの失ったもの」徳舛敏成　日本建築学会　1996年1月

『免震　地震への絶縁状』多田英之　小学館　1996年9月

『都市計画・阪神淡路大震災緊急特集号』「阪神・淡路大震災の教訓と都市計画の課題」　日本都市計画学会　1995年5月

# 第六節　消防・救急

今回の大地震は戦災以来、半世紀ぶりの大火災を経験することにもなった。地震発生と同時に各所で火の手があがり、119番もフル受信。「地震に火事はつきもの」とはいえ、地震の規模に比例するように、同時多発した。予想外の全面断水による火災拡大で「海水利用」、文字通り全国規模の「広域応援受け入れ」で火魔と戦った。「生き埋め救出」も難渋を極め、まさに修羅場だった。「無風」「未明」という条件でも今回は大きな火災被害を出したが、「炊事どき」「強風下」などの条件だったらどんな被害が出たのか。

今回の震災の経験から「消防水利の確保」「建物の不燃化、耐火性の向上」「延焼遮断帯」など数々の課題が与えられた。すでに兵庫県や神戸市の地域防災計画にこれらの対策が盛り込まれているが、一方では「消防団」の大活躍、「バケツリレー」の有効性など地域の防災活動が見直される側面もあった。自主防災という市民の意識革命も促している。

まず、地震火災の姿を神戸市で振り返ってみた。

## 1．神戸の地震火災

**【消防活動＝地震発生と同時に119番はフル受信】**

1月17日未明、大きな揺れと同時に、神戸市消防局の119番受信専用回線118回線がすべて受信状態になった。その後，途切れることなく午前7時までに441件。17日だけで6,000件を超えた。各消防署にも駆け込み通報が殺到したが、全部隊が出動しているため、残留署員は状況説明に追われた。火災は地震発生直後に少なくとも市内58ヵ所で同時多発した。さらに地震により消火栓が使えない水利不足に加えて、建物の倒壊、道路の陥没、交通渋滞など状況の悪化で消火活動は困難を極めた。特に木造家屋密集の兵庫区、神戸の地場産業・ケミカルシューズ関連工場街の長田区、須磨区では大規模火災に移行した。他都市の応援隊と共に懸命の防御活動を行った。火災鎮圧は翌18日午後2時20分、長田地区が最後。地震から32時間後だった。焼失面積82ha。

出火件数は当日中に110件、その後は激

窓から猛炎を噴き上げる民家＝1月18日，神戸市東灘区魚崎北町

減したが、３日後の19日以降も出火を続け、地震後10日間の合計は176件。これは神戸市内の２ヵ月分の火災件数に相当する。

地震発生と同時に「非常招集」をかけたが、神戸市消防局職員総数1,329人の23%は発生時から当直勤務中で、２時間後の集合は50%、５時間後に90%以上となった。電話不通、交通機関不通のため自家用車、単車、徒歩での出勤となり、15%は最寄りの消防署で勤務した。

初期段階で「ヘリコプター」はポートアイランドの液状化で要員の基地入りが遅れ、「監視カメラ」は制御を管制室からの電話回線で行っているため、設置ビルが停電すると非常電源は供給しても、カメラの自動立ち上げ装置が作動せず、地震発生直後に映像が途切れた。

「防災情報システム」は地震発生40日前から部隊運用に使っていた。当日は停電で非常用発電装置が起動した。しかし断水で冷却水が供給されず15分後に停止、続いて蓄電池から給電、２時間後に市役所２号館のエネルギーセンターの発電装置から給電して影響は少なかった。消防署のシステムには非常電源があり、この電源を電話交換機や本舎照明に利用した。

**【救助活動＝要員、機材、重機が不足】**

消防救助隊は神戸西市民病院の多数生き埋め現場など市内全域で、他都市応援部隊、警察、自衛隊と共に救出活動を行った。木造家屋の倒壊ではエンジンカッター、チェーンソーなどが役に立ったが、その数量は絶対的に不足していた。西市民病院のようなビル崩壊現場では削岩機を有効に使うにはクレーン車など重機が必要だったが、建設業者も被災、交通渋滞もあって現場到着が遅れた。また初期段階では消防署では手が回らず、市民自らが素手で家族や隣人の救出にあたった。救助出動は1,349回、1,886人を救出し、そのうち733人が生存者だった。

**【救急活動＝ヘリコプターで遠距離搬送】**

地震発生直後から多数の負傷者が消防署に駆け込み、応急救護所を開設した。救急隊員がトリアージを行い、応急手当を行うとともに重症者を病院へ搬送した。病院も倒壊、損壊、停電、断水などで手術不能の所が多く、受け入れ病院の情報収集に努力した。

高度医療が必要な患者の転院搬送、救急搬送が集中した病院からの転院搬送も多く、市内病院だけでは困難となり、三木、小野、西脇、明石などへの遠距離搬送を行わなければならなかった。遠距離にはヘリコプターも使われた。避難所収容者は20万人を越え、救急要請も多く、救急出動は連日通常の３～４倍となった。救急出動は3,749回、3,580人を搬送した。

**【消防広域応援、自衛隊応援＝全国から451消防本部、延べ7,628台】**

神戸市長が兵庫県知事に、午前９時50分、消防広域支援、同10時に自衛隊応援を要請した。

すぐさま、東京消防庁、名古屋市、広島市両消防局から出動の連絡が入り、横浜市、川崎市、京都市各消防局からヘリコプター各１機が神戸へ向かった。県下消防隊の第１陣は午前11時すぎ、三田市消防本部が長田区の火災現場へ。午後１時40分には大阪市消防局から消防隊10隊が県外第１陣として神戸入りした。その後続々と全国から神戸へ応援出動したが、空前の交通渋滞に阻まれ、予定が大幅に遅れた。18日午前零時現在で、ポンプ車隊が182個小隊860人、ヘリコプターが９機52人となった。

自衛隊の第１陣は陸上第３師団姫路特科連隊216人が神戸入り、18日午後零時現在で自衛隊は2,562人となった。

消防広域応援は北海道から鹿児島まで41都道府県の市、郡、町単位の451消防本部が駆けつけ、最大時2,434人、延べ7,628台の車両、32,400人の応援となった。火災の鎮圧後は生き埋め救出、救急搬送などに活躍した。不明確な指揮系統、なれない土地での水なし消火、消火中の救助、無線の周波数不足による混乱、火勢の強さなどあらゆる悪条件を克服しながらの活動だった

**【ヘリコプター＝機数が増え、相互連絡、空域統制が困難に】**

神戸市消防局２機のヘリポートは通常、ポートアイランドを使うが液状化で陸路が途絶したため、応援受け入れも考慮、北区ひよどり台の防災センターの消防ヘリポートを基地とした。17日中に、東京、千葉、横浜、川崎、名古屋、岐阜、大阪、京都の８市から９機が駆けつけ、その後、札幌、仙台、宮城、埼玉、島根、香川、北九州からも飛来、さらに海上保安庁、陸海空の自衛隊に民間（川崎重工、朝日航洋、JR 東海、東邦航空）も協力、大部隊となった。

自衛隊、民間ヘリは兵庫県消防学校、しあわせの村スポーツグラウンドも使用、初日は相互連絡、空域統制が困難を極めた。18日早朝からは救援物資の搬送、救急、救助活動、情報収集活動など役割分担を調整した。救急活動は患者の転院搬送がすべてで、医師の搬送も行った。

**【ヘリコプター消火見送り】**

また、消火効果を高めるには多数のヘリコプターを集中する必要があるが、困難かつ危険と判断された。屋根などの影響で有効注水が難しい。落水で家屋倒壊を助長したり、要救助者に危険が及ぶ。消火効果を高めた低空飛行を行うと吹下げ気流が火勢を拡大する危険性がある。上空での酸欠によるエンジン停止、上昇気流による操縦困難などの理由からヘリコプター消火は見送られた。

**【全面断水と海水送水＝最長ルートで８両、ホース90本つなぐ】**

神戸市内の「消防水利」は総数28,299基。83.4％にあたる203,595基が公設消火栓で、公設消火水槽は968基。このうち震災対策用の100t 耐震性防火水槽は可搬式ポンプとセットで37基。これを含めて耐震性防火水槽は30t 型，40t 型など629基。残りは私設の消火栓、防火水槽、河川、貯水池、学校プールなどの水利となっている。

今回の地震では、発生と同時に水道ラインが止まり、消火栓もストップ。防火水槽も耐震性以外のものは損傷し、減水、吸水不能などで役に立たなかった。市内全域で同時多発の圧倒的な火魔に素手で立ち向かうことになった。耐震水槽もすぐ底をつき、河川、運河やプールに水利を求め、苦闘を重ねたが、これにも限界があり、海水利用が行われた。

長田区内を中心に行われた海水送水は、長田港から現場まで約２km の遠距離、そのうえ交通渋滞の国道２号線を横切っており、他都市からの応援ポンプ車を集中させて、ホース延長の中継ぎをした。消防艇「たちばな」を長田港へ配置して６ルート取水、応援車の直接取水３ルートで中継ぎ送水した。使われた中継車は最長ルートで８両、使用ホースも90本を１本につないで延長した。

しかし、ホース延長は困難を極めた。国道２号線を横切るため、通行車にホースを踏まれ、破裂を繰り返し、修理と再延長に手間取った。海水利用は他都市から応援車がなければ不可能だった。

**長距離送水と少量水による大火災消火**

消防庁防災研究所は阪神大震災の同時多発火災で、消火栓の断水による全滅と家屋の道路への倒壊によって消防車が動けなかったことから可般式動力ポンプによる長距離送水技術を開発している。コンピュータ制御のポンプ５台を１人の操作員が使い、平成７年12月、4 km の長距離を筒先で毎分350㍑放水が可能という実験に成功した。

また、水に化学消火剤を添加して限られた消火用水を有効利用する実験を行った。

（消防庁：『阪神・淡路大震災の記録』から）

**海水放水中に引き潮になった**

あちこちから救助を求められた。ポンプ車の積載器具で救助資機材になるのは斧しかない。周囲に呼びかけて鋸を借り、４人を救出した。付近で火災発生を知らされた。現場に向かうと、倒壊家屋約10棟が炎上し、周■へ延焼していた。海水を取水して防御にあたったが、放水中に干潮となり、部署位置変更のため活動を一時中止せざるを得なくなった。瞬く間に火災は延焼していった。

（田辺具広・神戸市垂水消防署消防司令補＝『阪神・淡路大震災・神戸市域における消防活動の記録』から）

**【耐火建築物の〝かまど現象〟】**

長田区、兵庫区などの市街地で発生した大規模火災で、延焼防止効果があると考えられてきた耐火構造の中層建築物が逆に、火災を拡大するケースがあったことが神戸大学の室崎益輝教授の調査でわかった。

焼け跡で、外壁は残っているものの窓の周囲が黒く焦げ、内部が完全に燃えた耐火構造の建物が確認された。住民は「ビルに火が入ると内部が激しく炎上、窓からの炎が周囲の民家に飛び火した」と証言した。検証の結果、低層の住宅、商業地に、単独で建っている中層建築物が火災になった場合、周囲の空気を取り入れて「かまど」のように内部が激しく炎上、上層部の窓から飛び火していたことがわかった。

また、延焼方向に単独の耐火建築物があれば遮断帯の役割を果たすと考えられてきたが、今回の大火では、建物を避けるように二手に分かれ、被害を拡大したことも確認された。一方、複数の耐火建築物が並んで建った場合には本来の耐火壁の役割を果たし、マンションのベランダ空間や庭木も炎を遠ざける効果があったとされている。

**【救助要員不足とビル倒壊現場】**

地震発生と同時に入った119番通報でわかるように、初期は生き埋め救助要請、ガス漏れ通報で、出火はほとんど受信されなかった。しかし、人命救助活動は自衛隊の本格展開、鎮火後の消防要員再配置までは決定的に人員不足があった。さらにジャッキ、つるはし、バール、のこぎりなど機材はほとんどなく、素手による原始的な救出作業となった。火災現場へ急行する途中の消防車へ生き埋め救助を要請する光景が続いた。一方、西市民病院の５階部分座屈崩壊によるケースなどビル倒壊現場での救助も難渋した。西市民病院では患者44人と看護婦２人が閉じ込められ、３人が自力脱出したあと、消防隊が到着した。削岩機を持つ土木関係者の協力を受けながらも、堅牢な構造物がぺちゃんこになった崩壊現場は進入ルート、救出ルートがなかなか確保できなかったが、深夜までに45人を救出した。１人は翌日救出（死亡）となった。

**【出火原因】**

冬期のため石油ストーブ、電気ストーブからの出火が見られ、朝食準備中のガスコンロの火が可燃物に着火したケースが多かったが、原因の確定は難しいとされている。地震後の出火について停電回復後に通電した器具に起因するものとみられているものがあった。

**【消防団、婦人消防隊の活躍】**

市街地消防団は避難誘導、消防活動支援、群衆整理、飛火の警戒が従来からの規定任務。北区、西区の郊外消防団は消火ポンプを保有、これらの任務のほかに初期消火を行うことになっていた。

市街地消防団は人命救出活動などに専念し、小型ポンプ積載車132台を持つ北区と西区の消防団は長田区内で消火応援をしたほか、消防車のガソリン搬送、延長ホースの破損防止のため交通整理を実施し、市街地では警察と合同で警戒パトロールを行った。全市の出動件数は1,771件にのぼる。

婦人消防隊は消防団員への手助け、被災家族への援助を行うため、北区の6地区で365人の隊員が活躍しており、今回はおにぎり、味噌汁などの炊き出しを行い、市街地区役所の災害対策本部に搬送された。消防団は最近若手団員不足などから廃止論も出ていたが、今回は住民と一体となった、地域活動から防災の底辺を支える自主防災組織の育成の面から再認識されている。

**【液化プロパン漏洩による大型避難】**

東灘区御影町にある液化石油ガス製造施設で地震後、液化プロパンが漏れだした。隣接タンクへ液化プロパンを移送するとともに、18日午前6時、住吉、魚崎地区、六甲アイランドの住民28,000世帯72,000人に避難勧告が出され、午後6時半にいったん解除、22日に完全解除された。

神戸の石油コンビナートは全体として地震被害は軽微だった。

## 2．地震火災対策

**【兵庫県地域防災計画】**

県下の90市町で常備消防が設置され、常備化率は人口比99.8%、面積比99.8%。兵庫地域防災計画（地震災害対策計画）によると、地震火災対策は「大規模火災の予防対策推進」「消防施設・設備の整備」「防災資機材の整備」「防災拠点の整備」「県民参加による地域防災力の向上」「地震火災の消火活動の実施」「水防活動の実施」の各節で規定している。

大規模火災の予防対策として、建築物の耐火構造化で防火地域を指定、都市計画区域で道路、公園などの空間確保、防火水槽など施設の整備を進める。また広域避難地の整備を図り①神戸、芦屋、西宮、尼崎、伊丹、宝塚、川西②明石、西脇、三木、小野、加西、社、播磨③姫路、竜野、太子、滝野の3区域を「避難計画区域」としてあらかじめ組織的な避難所計画を作成する。

さらに災害救助法適用区域の神戸・阪神・淡路地域10市10町の都市防災機能の強化を進める、水と緑のネットワークで市街地の面的不燃化を推進、延焼遮断帯、広域防災帯（道路、河川を軸とする）を設定していく。

兵庫県の消防力は1995年4月1日現在、消防庁の「防災力基準」によると、充足率が消防署所106.9%、消防署常備ポンプ車70.5%、消防団ポンプ車100%、消防団動力ポンプ78.1%、ポンプ力は基準をかなり下回っている。

今回の地震で最も深刻だった消防水利は「地域防災拠点」「コミュニティ防災拠点」に耐震性消防用水槽、井戸、雨水設備などを整備していく。

**【神戸市復興計画】**

防災対策を「安全都市づくり」の大綱でまとめ、防災生活圏、防災都市基盤、防災マネージメントの3方向から事前の備えを固め、発生直後の救援、復旧活動を行うことにしている。

今回のような地震火災に対しては、防災生活圏で水を生かしたまちづくり（雨水、井戸水、河川水など多様な水資源の活用）を施策の1つにあげ、さらに防災拠点に耐震性貯水槽の整備を進めることにしている。また、消火栓の断水防止のためライフラインネットワークの整備で水道管路の耐震化を進める。

同時多発火災に対しては「消防力の強化」「救急救命体制の整備」を図り「防災通信システム、情報網の整備」の3つの柱で臨んでいる。

1．消防力の強化

「消防力の増強、高度化」「広域応援体制の強化」「消防団の充実」を柱に、消防部隊の増強、車両資機材の充実、耐震性防火水槽、河川、海水、蓄熱槽など多様な消火用水の確保、消防署所の計画的整備、車両資機材の高度化、燃料基地など後方支援体制の強化、応援マニュアルの整備、資機材の標準化、海、空からの応援体制の確立、消防団の組織、人員、施設、装備の充実、研修、訓練による消防技術の高度化などの事業を進める。初期消火のため市民、事業所との連携も強化する。

2．救急救命体制の整備

救急搬送体制の強化、救急資機材の備蓄、災害時対応マニュアルの見直し、救急救命士の養成、高規格救急車の整備、災害現場への医師派遣制度の充実、救急隊への医師の助言体制の充実、市民救命士の養成、広域医療情報システム（空きベッド、診療科目など情報の共有化）などの施策に取り組む

3．情報網、消防通信システムの整備

各施設間で多重化した防災通信システムの整備を進め、情報の共有化を図る。

**【神戸市地域防災計画】**

神戸市地域防災計画（地震対策編）は復興計画を受けて、実務的なマニュアルを細かく定めている。地震火災は同時多発を想定し、①地震災害の対応②情報収集体制③情報収集内容④目標の設定⑤消防部隊の運用⑥消防活動の確保⑦他都市からの応援―を柱に、火災警戒、鎮圧、延焼防止、被害の拡大の防止、避難勧告などに当たる。

情報収集は監視カメラ、ヘリコプターによって迅速な把握をめざす。地震火災は形態、件数が地震の強さ、状況、都市形態、季節、時間帯によって大きく影響される。このため消防活動は件数、火災の大小によって人命の安全確保を最優先にその防御方策を変化させることになっている。

一般的防御、重点的防御、集中的防御の３段階とし、「重点防御」は市民が重大危機に陥るような場所、重大影響を及ぼす恐れのある対象物、施設を重点的に選定して消火活動を行う。「集中防御」は火災発生が拡大した場合、消防力不足は明白なので、高架、道路、河川、耐火建築物を利用、延焼阻止線を設定し、消防力を集中する。さらに火災多発で消防力が不足するときは、市民の安全のため、全消防力を集中して避難通路を確保する。

消防活動の確保では震度５以上の発生時は非常招集発令の伝達がなくても直ちに参集する。発令前でも、発令の可能性があると予測されるときは自発的に参集しなければならないとしている。消防団員についても消防職員に準じた措置をとる。市消防職員は1,382人、消防車両は235台。通常は81個小隊を編成、災害に対応する。

**【海水利用型消防水利システムを導入】**

今回の震災後、消防の増強で特別編成車両として、10t タンク車11台、海水利用型消防水利システム（大容量ポンプ車、ホース延長車各９台）９セットを導入した。特別配置車として運用する。

消防団の資機材強化では、５ヵ年計画で、市街地消防団63分団のうち、小型動力ポンプを所有していない52分■に同ポンプを配置する。北区、西区の消防団はポンプ積載車132台を所有している。また、分団ごとにジャッキなど救助、水防資材を配置する。市民消火活動の強化と企業自衛消防隊との連携も図る。

## ３．研究・提言

**【火災現場における市民消火】**

神戸大学の室崎益輝教授は「震災時における市民行動」の調査を行った。市民の初期対応行動として火気使用、地震の最中、地震の直後、火災発見後の４つの時点で分析した。

午前５時46分という早朝にもかかわらず、３割近い人が起きており、火気を使っている場合も多く、電気コタツ、石油ストーブ、電気炊飯器、ガスコンロ、電気ストーブ、ガス給湯器、ガスストーブとひと通りあった。ローソクや線香を使っていた人もあり、火災につながる火種は十分あったといえる。

「ぐらっときたらすぐ火を消そう」という原則があるが、６割が「何もできなかった」とし、火元を点検した人は１割。震度７となると初期対応は期待できない。揺れがおさまってから３割が火元を調べた。

今回、地震直後から２割の人が救出活動に携わった。30歳から50歳代の男性の３人に１人は救出に参加している。消火活動にも３割が参加した。その一方で、傍観していた人も２割以上。「火事は公設消防が来る」という思い込みがあった―と分析する。

このような中で、今回の地震では「広範囲でしかも大規模に市民消火活動が展開された」

（表９） **大規模な市民消火活動事例**

| 火災名 | 市民消火活動 | 焼失面積(㎡) |
|---|---|---|
| 東灘区本庄町１丁目 | 井戸水で30人くらいでバケツリレー | 1673 |
| 東灘区住吉山手２丁目 | 最初消火器で５，６人→屋上ベランダからバケツリレー（200人位）。消火器役に立たず、近くの川から100人以上でバケツリレー。 | 283 |
| 東灘区本山南町４丁目 | 消火器を他のマンションからも集め、50人以上で消火。 | 546 |
| 東灘区御影石町６丁目 | 100人以上でバケツリレー。<br>風呂水、池の水、プールの水を200～300人でバケツリレー。 | 5027 |
| 灘区大石南町２丁目 | 40人位で昼前までバケツリレー。 | 784 |
| 灘区中郷町４丁目 | 消火器は役に立たず、消防団のポンプもすぐ使用不能。<br>７時頃から消火栓による消火、しかし接続や引水に手間取り９時頃に本格的な注水。 | 2700 |
| 灘区灘南通６丁目 | 50～60人で近くの風呂屋、井戸水、川の水等をバケツリレー。 | 219 |
| 中央区宮本通５丁目 | 近所の井戸からバケツリレー、消火器。 | 1190 |
| 兵庫区湊川町２丁目 | 何百人かでバケツリレー、消火器使用、消火水利は不足。 | 12077 |
| 兵庫区中道通６丁目 | 付近の住人数百人がバケツリレー又は消火器を用いて消火活動を行った。 | 4034 |
| 兵庫区、会下山南火災 | 周辺住民でバケツリレー、４丁目への延焼防止。<br>消火器100本、井戸水、ある建物１階の防火水槽。<br>水がなかったので、住民はほとんど何もせず。 | 61337 |
| 兵庫区荒[illegible]町３丁目 | 近所の住民、学生30～40名がバケツリレー。<br>消火器15台の他に防火水槽からホースをつなぎ行った。 | 469 |
| 長田区、御船通２，３，４丁目 | 20～30人程度がホース運び等を手伝う。<br>50～60人が風呂屋からバケツリレー。 | 16020 |
| 長田区東尻池７丁目 | 三ツ星ベルトの水をホースでかけた、神戸温泉からバケツリレー。<br>北側で20人位がバケツリレー、全体で100人位。<br>三ツ星の自衛消防タンクより３本放水、バケツリレー10人位。 | 3344 |
| 長田区、須磨区、西代市場周辺火災 | 戎町１～３で砂のバケツリレー。<br>マンホール開け、地下水汲み上げバケツリレー。<br>300人程で消火栓から泥水汲んでバケツリレー。 | 34407 |
| 長田区、神戸デパート南火災 | 消防団員15～16人で消火器を使うが、消火できず。<br>バケツリレーや消火器で多数で消火、鎮火せず。<br>風呂屋からバケツリレー。 | 35100 |
| 須磨区衣掛町２丁目 | 消火器20本、学校の池の水を30人でバケツリレー。 | 0 |

（神戸市域消防活動の記録）

と室崎教授は指摘する。市民消火の有無が判明した94ヵ所の現場のうち77ヵ所で市民消火活動が展開された。火元で焼け止まった火災は市民消火率が高かった。17ヵ所では大規模な市民消火が行われた。数十人から数百人でバケツリレー、防火水槽、プール、銭湯から水をくみ出し、川の水、井戸水を活用した。消火器もかき集めた。企業の自衛消防隊の応援を受けたり、企業防火水槽から給水、水圧をあげる発動機、送水ホースの提供などもあ

った。地域と事業所による自主防災だった。

長田区西代市場火災では200人以上によるバケツリレー、倉庫を壊して延焼を防ぐ、破壊消防も展開した。長田区東尻池町火災は企業の応援を受けた。東灘区御影石町火災は子供を含む300人がバケツリレーし、学校プールの水を使い切った。

**【大災害における救急医療のあり方】**

日本医科学大学付属千葉北総病院の山本保博院長は「効果的な生存者発見機器の開発」「救急搬送の空と海の利用」「病院の脆弱性と広域災害医療ネットワーク体制」「災害医療コーディネーター」「災害弱者へ優先医療」の5点をあげわが国の救急医療、とくに大災害発生時の対策整備を欧米並みにしなければならないという。

災害医療の初動活動はSRMといわれる。Sは捜索、Rは救助、Mは医療の英語の頭文字。いくら早く災害現場にかけつけても、ガレキの下の負傷者を助け出す技術がなければ意味がない。スイスやフランスは捜索犬を使うが、生存者と死亡者の区別がつかず1時間で犬の嗅覚はマヒしてしまう欠点がある。米国は集音マイクを使うが、一度に広い範囲の声を拾え、救助を求めるかすかな声や心臓の鼓動も感知する。ヨーロッパには生存者の体温感知、手足の動きを察知する機器もある。

わが国ではファイバースコープが主に使われているが、ガレキの空間部に入れるので効果が悪い。生存者発見の機器改善、開発を急がねばならない。

救助段階では「1分遅れると死者が1人増え、1分早いと1人助かる」といわれている。救急車による広域搬送は交通渋滞で限界がある。将来的には救急災害ヘリコプターの全国配備を考えねばならない。ドイツでは半径50kmごとにヘリコプターの出動体制が整備されている。米国にはタンカーを改造したホスピタルシップが2隻あり、1,500ベッド、手術室12部屋を備え、500人の医療スタッフがいる。わが国でも災害船構想を検討する時期が来ている。

病院の脆弱性も考えねばならない。わが国の災害シュミレーションは常に病院が無傷の想定だったが、病院は火事になりやすく、機器は車付きで災害時には凶器にもなる。ライフラインが破壊されると機能を失う。医師、看護婦も被災者になってしまう。このため欧米では「広域災害医療ネットワーク体制」がとられている。地域を分割、各区域に基幹病院、副基幹病院を設け、状況に応じて医師、看護婦も移動する。米国ダラス市では、手術機材もキット化され、水なしの手術も可能である。

わが国では、各病院が独立しているため、協力、協調が難しい。将来は自治体の枠を越えた災害医療体制をつくり、各病院は大災害対応マニュアルによって訓練を重ねなければならない。

災害現場ではトリアージ（緊急度選別）があるが、出血が多い人よりも目に見えない傷の方が重症のことがあり、各地に「災害医療コーディネーター」を選定して総合調整やト

リアージオフィサーの役を担ってもらうことが重要である。

優先して医療を差しのべるべき「災害弱者」は英語の頭文字でCWAPといわれる子供、女性、老人、病人、障害者である。

**【消防庁地震防災対策検討会】**

1．現場での無線交信

全国からの応援部隊が共通使用できる無線波は3波が用意されることになったが、大規模災害の場合、この3波で異なった消防本部間の円滑な連絡が可能かどうか検討するとともに広域応援時の無線運用マニュアルを作成しなければならない。

応援する側は同じ府県内、同じ消防本部の部隊は府県内共通波、消防本部専用波で交信する。指揮は無線だけでなく伝令も活用する。

車載無線機は固定チャンネル方式だが今後は異なる消防本部間でも交信できるよう、同調方式の導入も検討する必要がある。またGPS（全地球測地システム）受信装置を消防車に装備し、運行管理システムと組み合わせると部隊の掌握が可能になり、今後の整備が期待される。

2．トリアージと緊急搬送

トリアージは各機関ごとに様式を定めているが、大規模災害では共通様式が効果的で様式の統一が望まれる。ヘリコプターの役割は災害発生直後は被害情報収集でその後、患者搬送や物資搬送となる。患者搬送にはヘリポートの確保、受け入れ病院の掌握、地上搬送手段の確保を十分にしなければならない。

3．検索活動

消防、警察、自衛隊の連携のため現地本部での総合調整が重要である。重複検索は絶対に避けねばならない。

4．消防団、自主防災組織

近年、都市部で消防団員が減少しているが、同時多発の地震火災では消防団への期待が大きい。ポンプ車、救助器具など装備の充実を図らねばならない。

消防隊の到着まで時間がかかるので住民自らの応急消火活動が求められる。活動拠点の整備、資機材の備蓄、訓練、研修などで自主防災組織の育成、強化を図る必要がある。

このほか避難場所、防災訓練、災害弱者対策、津波対策、都市施設の耐震化、建築物の危険度判定などについて検討結果をまとめている。

＜参考文献＞

『阪神・淡路大震災　神戸市域における消防活動の記録』「震災時における市民行動」室崎益輝「大災害における救急医療のあり方について」山本保博　神戸市消防局　1995年３月
『兵庫県地域防災計画－地震災害対策計画』兵庫県防災会議　1996年３月
『神戸市復興計画』神戸市震災復興本部総括局　神戸市　1995年６月
『神戸市地域防災計画－地震対策編』神戸市防災会議　1996年３月
『地震防災対策検討会報告書』消防庁　1995年９月

# 第七節　情報・交通

今回の地震は、すべての種類の地震災害をもたらした。なかったのは津波被害ぐらいのものだった。被害のすべてが今後起こり得る大地震の課題になるわけだが、その一つに初動態勢の決定的な遅れがあった。技術の進歩で台風の進行状態だけは確実につかめるようになった。それでも山崩れなどの災害予測までは無理である。したがって、大災害は発生と同時にどれだけ早く緊急対応の態勢がとれるかにかかってくる。初動の素早さは人命の確保と被害の増幅防止につながる。

この初動態勢の遅れを招いた原因に、県や市町、警察など防災機関の被災があり、情報収集、通信連絡が地震発生と同時にストップしてしまった。被害の全容把握が初動判断の決め手となるが、今回は政府機関を含め、困難を極めた。

様々な防災課題が指摘される中に、緊急交通の確保がある。道路の渋滞で警察、消防、自衛隊などの緊急車両が一般車の中に埋まり、身動き出来なかった。全国からの応援部隊も被災地入りが大幅に遅れた。

初動の情報収集、通信連絡、緊急道路網は震災害の緊急対応の「目、耳、足」として特に重要なものである。

## 1．情　報

兵庫県、神戸市が災害対策本部を設置したのは１月17日午前７時だったが、それ以前から一般加入電話は回路故障と輻輳のため発着信はほとんどできず、関係機関との相互連絡も不通に近かった。「兵庫県衛星通信ネットワークシステム」は停電のうえ、地震で冷却水槽が転倒、発電機が停止し通信機能を失った。当時のNTTは17日終日、全国から神戸方面への通話が通常ピークの50倍に達した。

神戸市でも市内の状況が、５ヵ所の監視カメラが停電によりストップし、発生とほぼ同時に映像が途切れた。ヘリコプターは基地のあるポートアイランドが液状化で車で行けず、徒歩でもたどり着けず、第１回の離陸が、午前９時を回るほどだった。停電でNHKなどのテレビ放送も受信できず、携帯ラジオが使われた。

こうした中で、神戸市長が兵庫県知事を通じて消防庁長官に広域消防応援を要請、また兵庫県知事が自衛隊に出動要請したのは午前10時となった。発生後４時間を要している。しかも自衛隊要請は、通信途絶状態の中での不規則要請となった。

午前11時55分に県庁舎の停電が回復、衛星通信システムも正午すぎから復旧した。消防庁防災無線は午後７時の回復となった。

この通信手段全滅状態と行政庁舎被災、職員被災、参集の遅れが情報収集の不能を招き、初期対応の出鼻をくじかれた。この混乱は政府中央も同様で、危機管理問題に多くの課題を与えることになった。

情報収集の遅れは全国への迅速な応援要請に支障を生じさせ、住民への情報伝達も遅れた。災害時の情報収集、伝達のために「市町村防災行政無線」があり、市役所や町役場に基地局を置き職員が携行する移動系と公園や学校にスピーカーを設けた広報用の固定系がある。全国の市町村の半数に市町村防災行政無線が備えられている。東京23区、静岡県69ヵ所はすべてに設置されている。兵庫県の普及率は20%、被害が大きかった神戸、芦屋、西宮、宝塚、尼崎の各市、北淡町などのうち、この行政無線の移動系と固定系の両方を持っていたのは、尼崎市だけで、西宮市は移動系も固定系もなかった。こうしたことも地域内の状況把握を遅らせることにもなった。

一般電話の不通は無線通信にも大きな影響を与えた。消防無線、警察無線、市町村行政無線、消防庁と都道府県を結ぶ消防防災無線、中央省庁間を結ぶ中央防災無線があり、情報連絡は電源さえ確保できれば可能である。しかしそれぞれの無線系統の横の連絡はできずほとんど一般電話に頼らねばならない。電話の途絶が情報ネットワークを阻んでしまった。

国の「防災基本計画」は災害応急対策、復旧復興対策のための①情報収集、連絡体制の整備②情報の分析整理③通信手段の確保―をあげている。

**【兵庫県の災害時通信手段の確保】**

今回の通信途絶を教訓に有線、無線、衛星を組み合わせた多重情報通信システムの整備と効率的な運用を図っている。

既存の衛星通信ネットワーク、行政無線、行政電話に加え、市町、警察、自衛隊、海上保安庁との間にホットラインを開設した。さらにヘリコプターテレビ映像放送システム、固定監視カメラ画像伝送システムの導入を検討している。衛星通信専用発電機の設置、通信機器の固定、免震床の整備などの安全対策、コンピュータの安全対策も行った。

有線系は防災用有線電話、行政電話、ホットライン、警察電話など。

無線系は携帯電話、ポケットベル、自動車電話。兵庫衛星通信ネットワークは衛星系と地上系の２系統で運用、ホットライン設置、優先回路の確保、衛星車載局の出動、衛星系不調のときは地上系（２波）を活用する。

このほかNTT無線通信設備の災害応急復旧用無線電話、孤立防止用無線電話、防災相互無線移動無線局の活用を図るなど官公庁、公共機関、企業などの通信網をフルに利用、災害に対処することにしている。

**【災害対応ネットワークシステムの整備】**

兵庫県は以上の対策のほか、各種災害情報を収集、解析に迅速、的確な対策をたてるため、災害対応総合情報ネットワークシステムの整備を進めている。市町消防本部など関係機関に設置する計測振動計からの情報収集とその解析を通して、市町災害対策本部や公共

（表10―１） **災害時の情報**

| | 災害時に広報する内容と情報整理部 | | 災害時に伝達する情報と情報整理部 | |
|---|---|---|---|---|
| 災害発生直後～2・3日くらいまで | 【１．混乱縮小防災情報】 | | 【１．職員参集情報】 | |
| | ⑴状況判断用の情報 | ⑴ | ①勤務時間外での職員参集 | ①市民部 |
| | ①災害の規模・範囲・内容 | ①災害対策本部 | ②関係機関への伝達 | |
| | ②概括的な被害状況 | ②各関係機関 | 【２．避難情報】 | |
| | ・ライフライン情報 | ・ライフライン各社 | ⑴津波情報 | |
| | ・道路情報（通行止め・交通規制等） | ・警察・土木部 | ①津波注意報・警報の発令 ⇩ | ①市民部 |
| | ・交通機関情報（運休・運行情報） | ・交通機関各社 | ②危険地域への避難勧告 | ②消防部 |
| | ⑵救援活動状況の情報 | | ⑵危険施設での災害発生時の避難情報 | |
| | ①救援活動情報 | ⑵ | ①危険施設の災害発生情報 ⇩ | ①消防部 |
| | ②人名救助の協力呼びかけ | ①警察・消防部（要請） | ②危険区域からの避難勧告 | ②消防部 |
| | ③全国からの救援の状況 | ③産業振興部等 | ⑶応急危険度判定情報 | |
| | ⑶２次災害防止情報 | ⑶ | ①危険建物への立入り禁止情報（貼り紙） | ①住宅部 |
| | ①出火防止情報（ガス・電気等） | ①消防部 | | |
| | ⑷一般的な避難情報 | ⑷ | | |
| | ①避難場所の情報（全市的情報） | ①保健福祉部・消防部 | | |
| | ②避難時の注意（一般的避難経路・携帯品・危険区域情報） | ②消防部（要請） | | |
| | ③避難時の車の使用制限 | | | |
| | ⑸行政の対応状況 | ⑸ | | |
| | ①応急対策実施状況 | ①災害対策本部等 | | |
| | ②市長からのメッセージ | ②災害対策本部 | | |
| | ⑹余震・津波情報 | ⑹ | | |
| | ①余震情報・今後の地震予測情報 | ①市民部・消防部 | | |
| | ②津波に対する情報 | ②市民部・消防部 | | |
| | ⑺その他の情報 | ⑺ | | |
| | ①遺体安置情報 | ①保健福祉部・区本部 | | |
| | 【２．生存関連情報】 | | | |
| | ⑴医療情報 | ⑴ | | |
| | ①医療機関の受入れ情報 | ①保健福祉部 | | |
| | ②臨時開設された医療施設情報 | ②保健福祉部 | | |
| | ③専門治療（透析等）医療機関情報 | ③保健福祉部 | | |
| | | | （避難所への情報伝達） | |
| | ⑵水・食糧の物資情報 | ⑵ | ①避難所への水・物資の配給情報 | ①水道部・産業振興部 |
| | ①水の拠点配給場所 | ①水道部 | ②仮設トイレ情報 | ②環境部 |
| | ②物資等の配給状況 | ②産業振興部 | ③その他物資情報 | ③産業振興部 |
| | ③救援物資の受入れ情報 | ③産業振興部 | | |

（神戸市地域防災計画）

（表10―２） **災害時の情報**

| | 災害時に広報する内容と情報整理部 | | 災害時に伝達する情報と情報整理部 | |
|---|---|---|---|---|
| 生活再開時期以後 | 【３．生活関連情報】 | | 【３．生活関連情報】 | |
| | ⑴ライフライン情報 | ⑴ | ⑴ライフライン情報 | ⑴ |
| | ①ライフライン復旧情報 | ①ライフライン各社 | ①ライフライン復旧情報 | ①ライフライン各社 |
| | ⑵交通・道路情報 | ⑵ | ⑵交通・道路情報 | ⑵ |
| | ①公共交通機関の復旧情報 | ①交通機関各社 | ①公共交通機関の復旧情報 | ①交通機関各社 |
| | ②道路情報（交通規制・交通止め） | ②警察・建設部<br>③交通機関各社 | ②道路情報（交通規制・交通止め） | ②警察・建設部<br>③交通機関各社 |
| | ③代替交通機関の情報 | | ③代替交通機関の情報 | |
| | ⑶生活の基礎情報 | ⑶ | ⑶生活の基礎情報 | ⑶ |
| | ①店・風呂情報 | ①災害対策本部 | ①店・風呂情報 | ①災害対策本部 |
| | ②避難所・地域での生活情報 | ②災害対策本部 | ②避難所・地域での生活情報 | ②災害対策本部 |
| | ③通常の行政サービス情報 | ③各部 | ③通常の行政サービス情報 | ③各部 |
| | ⑷教育関連情報 | ⑷ | ⑷教育関連情報 | ⑷ |
| | ①学校の休校・再開情報 | ①学校部 | ①学校の休校・再開情報 | ①学校部 |
| | ⑸医療情報 | ⑸保健福祉部 | ⑸医療情報 | ⑸保健福祉部 |
| | ⑹各種相談窓口情報 | ⑹各部 | ⑹各種相談窓口情報 | ⑹各部 |
| | ⑺その他情報 | ⑺市民部 | ⑺その他情報 | ⑺各部 |
| | 【４．行政施策情報】 | | 【４．行政施策情報】 | |
| | ⑴住宅関連情報 | ⑴保健福祉部・住宅部 | ⑴住宅関連情報 | ⑴保健福祉部・住宅部 |
| | ⑵り災証明・義援金関連情報 | ⑵保健福祉部・理財部 | ⑵り災証明・義援金関連情報 | ⑵保健福祉部・理財部 |
| | ⑶倒壊家屋・ガレキ処理関連情報 | ⑶環境部 | ⑶倒壊家屋・ガレキ処理関連情報 | ⑶環境部 |
| | ⑷各種貸付・融資制度関連情報 | ⑷各関連部 | ⑷各種貸付・融資制度関連情報 | ⑷各関連部 |
| | ⑸都市計画関連情報 | ⑸第１協力部等 | ⑸都市計画関連情報 | ⑸第１協力部等 |
| | ⑹各種式典関連情報 | ⑹本部 | ⑹各種式典関連情報 | ⑹本部 |
| | ⑺経済活動支援関連情報 | ⑺産業振興部等 | ⑺経済活動支援関連情報 | ⑺産業振興部等 |
| | ⑻見舞金・弔慰金等の支給関連情報 | ⑻保健福祉部 | ⑻見舞金・弔慰金等の支給関連情報 | ⑻保健福祉部 |
| | ⑼各種減免・軽減・延期措置情報 | ⑼理財部・区本部 | ⑼各種減免・軽減・延期措置情報 | ⑼理財部・区本部 |
| | ⑽その他災害対策関連情報 | ⑽各関連部 | ⑽その他災害対策関連情報 | ⑽各関連部 |
| | ⑾復興関連情報 | ⑾総括部 | ⑾復興関連情報 | ⑾総括部 |
| | ⑿２次災害防止啓発関連情報 | ⑿消防・建設部等 | ⑿２次災害防止啓発関連情報 | ⑿消防・建設部等 |
| | ⒀その他の行政情報 | ⒀各関連部 | ⒀その他の行政情報 | ⒀各関連部 |
| その他 | 【被災地からの情報発信】（不特定多数へ発信）<br>①被災地の現状を広く発信（ボランティア・救援物資・義援金等の募集に反映） | | | |
| | 【安否情報等】（特定情報であるが、市からの情報提供は難しい）<br>①関係者の安否情報・死亡者リスト | | | |

（神戸市地域防災計画）

施設などとの情報交換を円滑化し、救急救援活動の早期支援をめざしている。

**【神戸市の防災通信システム、情報網の整備】**

震災時の電話回線の不通を解消するため、有線の高度化、無線設備、衛星回線の充実など多重化した防災通信システムを構築する。学校など公共施設を結ぶパソコンネットワークを構築、地理情報や防災関連情報のデータベースを作成、共有化する。

「次世代総合防災通信ネットワークの整備」として災害時における正確な情報を迅速、円滑に収集、伝達、共有化出来るようCATV、無線、パソコン通信などの複数の有線、無線系情報通信システムの活用により、市役所、区役所、消防署、土木事務所、学校などを回線で結び、災害にLANを整備、パソコンは620台、端末は50セットを設ける。

**【災害時通信への提言】**

兵庫ニューメディア推進協議会は「災害時における情報通信のあり方」について研究結果をまとめ、災害に強い通信網の整備のため、①耐震性の強化②多重化、分散化の強化を5月に提言した。

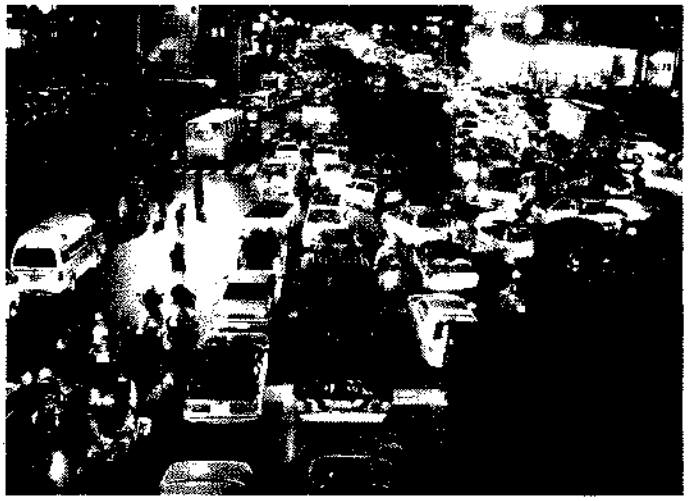
耐震性の強化は、建築物自体の耐震性を高め構造物に免震装置、コンピュータなど機器の構造や設置場所、設置方法も耐震化する。通信回路は、地上はケーブル切断例が多いことから地中化する。電源確保のため、自家発電装置、バッテリーの耐震性強化、自家発電の空冷化、水冷式なら冷却水の備蓄、燃料の備蓄、移動電源車の確保などを求めている。

通信回路は多ルート化や有線系、無線系によるバックアップ体制の確保が必要。地域内ではケーブルテレビ局間のネットワーク化で双方向性通信も活用する。

公共機関がシステムを構築する際はバックアップ回路ルートを分散化する。重要データのデジタル化を図り、バックアップを分散する。企業本社や本庁機能のバックアップセンターを確保、共同の非常テレワークセンターの確保などをあげ、災害時にも途絶えることのない通信網を整備するよう提言している。

## 2．交　通

阪神高速道路をはじめ、高速道路がすべて不通、国道、県道も多くの箇所で損壊、道路網は寸断状態となり、被災地の避難車両、家族らの安否確認の車両が使える道路に集中した。発生当日から全国の警察、消防、自衛隊、水道、ガス会社などの応援部隊が続々と神戸、阪神間をめざしたが激しい交通渋滞で前進を阻まれ、初動の生き埋め救出作業、消火作業などに重大な影響が出た。



道路がズタズタになり大渋滞を起こした＝1月23日，神戸市中央区雲井通

**【緊急交通路の確保】**

緊急交通路を確保するため、大量の警察官が動員され、主要交差点で整理にあたるとともに、日本道路交通情報センターによる交通情報の提供、被災地を通らない広域的な迂回路誘導を行った。さらに緊急輸送車両の通行可能路線が確認できた1月18日に、道路交通

**明石海峡大橋は完成ずみ？**

兵庫県地域防災計画（地震災害対策計画）は交通・輸送対策で「交通の確保」の実施規定を設けているが、一般道路各有料道路と並んで本州四国連絡橋公団の通行制限、通行禁止の実施基準を定めている。震度4で通行制限、速度は40km・hに規制される。震度5で通行禁止となり、本線上の車両は左側路肩に停車、運転者が車を離れるときはエンジンを切り、キーはそのままにしておくこととなっている。明石海峡大橋は1998年春完成予定。

法に基づく、神戸市内への緊急交通路を設定した。緊急輸送車両以外の通行禁止とともに、パトカー、白バイによる先導、誘導を実施した。

人命救助に1人でも多くの警察官がほしいときに、交通規制に動員するのはどうかなどの論議もあった。

兵庫県と神戸市の地域防災計画は今回の地震の経験から、災害時の交通規制を細かく規定している。

交通規制は道路損壊などによる危険防止と避難路、災害交通の確保が狙いで、道路交通法に基づく規則の2本立てになっている。当初は道交法に基づくが道路と交通安全施設の被災状況を把握した後は速やかに災害対策基本法に基づき、緊急通行車両以外は通行が禁止、または制限される。

災害対策基本法による規制は、緊急自動車を除き、緊急通行車は許可の標章を提示しな

ければならない。緊急通行車両は法定の資格により事前届け出を行うことができ、届出済証が交付される。この車両は優先して確認され、審査は省略、標章と緊急通行車両確認証明書が交付される。今回の地震の際は標章発行数が混乱したり、ニセ標章も出回り、厳しい審査が行われることになった。少しでも車両の通行を減らし円滑な救急、復旧が行われることをめざしている。

**【法律改正でじゃまな車両を強制排除】**

さらに今回の地震の経験から、緊急交通の確保を向上させるため災害対策基本法を改正、9月から施行した。

新しい交通規制は隣接都道府県にも規制の網を広げられる。災害発生が予想されるときは事前規制。運転者は通行禁止が行われると速やかに移動する義務などが規定された。

もう1つの大きな改正は、警察官による緊急通行車両の通行確保のため措置が盛り込まれたこと。消防、警察、自衛隊の車が消火、人命救助、救急搬送に当たるとき、道路をふさぐじゃまな車両を排除できるようになった。移動を所有者に指示、命令でき、やむ得ないときは破壊することもできる強い権限を持たせた。警察官が不在のときは消防署員、自衛隊員もこの権限を行使でき妨害車両の排除をすみやかに行い、災害対応を強化した。車の所有者が受けた損失はあとで弁償されることになっている。

〈参考文献〉
『災害時における情報通信のあり方に関する研究』「どうすればいいのか　震災の教訓」兵庫ニューメディア推進協議会　1995年5月

# 第三部

# 団体等の対応

# 第一章 行　政

## 第１節　国等の対応

### Ⅰ　国　（『平成７年版　防災白書』『阪神・淡路大震災―兵庫県の１年の記録―』『阪神・淡路大震災―その時、被災地で』より）

#### （１）主な対応

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| **応急対策**<br>**【非常災害対策本部の設置等】** | ○「平成７年（1995年）兵庫県南部地震非常災害対策本部」（本部長；国土庁長官）を設置　１月17日午前10時<br>○政府調査団（国土庁長官を団長とする15省庁20名で構成）を県に派遣し、神戸・阪神間及び淡路島の被災状況調査等を実施　１月17日～18日<br>○「兵庫県南部地震緊急対策本部」（本部長；内閣総理大臣）を設置　１月19日<br>○国務大臣（通称；兵庫県南部地震対策担当大臣）を任命　１月20日<br>①「平成７年（1995年）兵庫県南部地震非常災害対策本部」本部長に任命　１月20日<br>②国土庁内に兵庫県南部地震対策担当大臣の特命室を設置　１月23日<br>○非常災害対策本部の現地対策本部（本部長；国土庁政務次官）を県公館に設置　１月22日 |
| **【応急医療活動】** | ○応急医療実施体制の推進<br>①厚生省<br>・国立明石病院、国立神戸病院での患者の受け入れ及び国立岡山病院の医師、看護婦等の両病院への派遣　１月17日～<br>・被災地周辺の国立病院においても患者を受け入れるとともに、医療救援班を派遣し、救護所における医療救護活動、巡回診療等の医療救護活動体制を整備、実施<br>・日本製薬団体連合会等関係団体に対し、必要な医薬品等の供給確保に関する協力要請　１月17日<br>・被災地への供給体制の整備　１月19日～<br>・日本医療機器関係団体協議会等に対し、医療用具の修理、代替に関する協力要請<br>・国立神戸病院内に「兵庫県南部地震厚生省現地対策本部」を設置　１月23日<br>②防衛庁<br>・自衛隊阪神病院における患者の受け入れ　１月17日～<br>・衛生職種隊員を阪神地域に派遣・増強し、救護所の設営、巡回診療等応急医療体制を整備 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ③文部省<br>・神戸大学医学部附属病院等において患者の受け入れ　１月17日～<br>・周辺大学医学部付属病院に対し、医療チームの派遣、食糧、医薬品等の搬入を要請 |
| 【生活必需物資の供給対策】 | ○物資の提供等<br>①農林水産省<br>・食料等供給現地対策本部を設置<br>・精米３千ｔ、乾パン10万食の供給のほか、食品産業、農協系統組織等の協力により、パン2,732万個、弁当1,379万食、育児用粉ミルク６万７千ｔ等を供給<br>②厚生省<br>・関係業界団体に調達を依頼し、風邪薬41万人分、胃薬19万人分、医療用の抗生物質14万人分等を提供<br>③通商産業省<br>・各業界団体に調達を依頼し、水、缶詰、自転車、衣料品等の物資を提供<br>④郵政省<br>・通信機器メーカー等の協力を得て、携帯ラジオ１万５千台を提供<br>⑤建設省<br>・各地方建設局等から54台の散水車を給水車として被災地に派遣 |
| 【避難所等における生活対策】 | ○災害情報の提供<br>①郵政省<br>・放送事業者等に対し、災害放送の継続並びに聴覚障害者及び外国人への情報の提供等について要請　１月17日～<br>・臨時災害ＦＭ局の免許を兵庫県に付与<br>○避難所における被災者の健康の保護<br>①厚生省<br>・兵庫県に対し、避難所救護センターの設置及び避難者に対する避難所生活における日常的な注意喚起、生活指導の実施等の指導<br>・関係業界、各都道府県等の協力を得て、一般医療品及び衛生材料を供給<br>・防疫対策の支援のため担当職員を派遣するとともに、被災地近隣の地方公共団体の協力により、消毒薬等を確保し、簡易トイレ等の消毒を実施 |
| 【応急住宅対策】 | ○応急仮設住宅の供給<br>○応急仮設住宅建設用地として利用可能な国有地、公有地等について調査を実施し、地元自治体に情報提供<br>○公営・公団住宅等への受け入れ<br>○民間及び公的宿泊施設等の利用<br>①運輸省<br>・被災者受け入れ可能なホテル・旅館等（417軒）を地元自治体に提示 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【二次災害防止対策】 | ②自治省<br>・地方職員共済組合、市町村職員共済組合の宿泊施設（22施設）において被災者の受け入れ<br>③文部省<br>・(財)日本国際教育協会関西留学生会館で、被災した留学生に対し空室を無償提供<br>④郵政省<br>・近畿地域内５ヵ所の簡易保険加入者福祉施設の客室を被災者に無償提供<br>⑤環境庁<br>・被災者の一時宿泊施設として、国民休暇村、国民宿舎で268世帯(約1,030人分）を確保<br>⑥海上保安庁の巡視船及び科学技術庁海洋科学技術センターの船舶を地方自治体から派遣された医師、看護婦等の宿泊施設等として提供<br>○余震に対する監視等<br>①東京大学地震研究所を中心として、大学が共同で兵庫県南部地震が発生した断層周辺の地域に25台の地震計と21台のGPS観測装置を設置し、広域観測網を展開<br>②国土地理院<br>・GPS機動連続観測点を余震域の断層周辺に設置<br>③気象庁<br>・降雨や強風等による二次災害の発生を考慮した注意報・警報の運用の実施<br>・「雨に関する気象情報」等の発表<br>・地震機動観測装置等の整備及び雨量観測所の設置<br>○建築物及び斜面の応急危険度判定<br>①建設省、住宅・都市整備公団、他の公共団体等の建築技術者により被災建築物の応急危険度判定を支援<br>・応急危険度判定支援本部を大阪府庁に設置　１月23日<br>②斜面の応急危険度判定について、地すべり等緊急支援チームとして建設省、地方公共団体、大学等から専門家、専門職員を現地に派遣し調査を実施<br>○土砂災害危険個所等に係る対策<br>①二次的な土砂災害の危険性が高い箇所について、ビニールシートの敷設等の応急対策を実施、このうち、緊急的に二次災害防止対策が必要な箇所については、砂防事業、地すべり対策事業、急傾斜地崩壊対策事業により土砂災害防止施設の整備を緊急的に実施<br>②兵庫県等に対し、「兵庫県南部地震に係る二次的な土砂災害に対する警戒避難体制の確立について」を通達 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ③放置すれば次期降雨等により被害が拡大し、第３者に被害が及ぶおそれのある擁壁等のうち一定の要件を満たすものについて、特例措置として新たに災害関連緊急急傾斜地崩壊対策事業により復旧対策を実施<br>④被災した堤防、護岸の応急措置及び本復旧工事の実施<br>○農地・農業用施設及び山地における対策<br>①農林水産省<br>・二次災害の危険性の高い農地・農業用施設に対し、点検の強化、落水・亀裂の処理等応急工事を実施<br>・二次災害防止等の対策が必要とされた山腹崩壊箇所のほか、二次災害の危険性の高い山地について治山事業等を実施<br>○環境対策<br>①環境庁<br>・環境モニタリングを実施するとともに、適切な環境保全対策を徹底 |
| **【義援金等の受け入れ】** | ○義援金等の受け入れ<br>①郵政省<br>・阪神・淡路大震災の被災者救助用寄贈品を内容とする小包郵便物の料金免除の実施　１月20日～３月２日<br>・災害義援金の郵便振替による無料取扱いの実施<br>○外国からの支援受け入れ<br>①人的・物的支援について、76の国・地域、国連、WHO、欧州連合から申し入れがあり、被災自治体の意向を確認の上、44の国・地域の支援受け入れを決定<br>②在日米軍による救援物資の提供、物資の航空輸送、テントの設営等の支援受け入れ<br>③外国救助隊（スイス、フランス）、医療チーム（タイ）の受け入れ |
| **被災者救援対策・助成措置等**<br>**【生活支援対策】** | ○災害弔慰金、災害障害見舞金の支給、災害援護資金の貸付<br>○医療の確保、医療費の特例等<br>①健康保険等の保険料の免除<br>②健康保険等の一部負担金等の支払いの免除<br>③公害病認定患者の認定更新申請の特例措置<br>④その他、健康保険及び厚生年金の標準報酬の改定の特例、国民年金の保険料免除、年金住宅融資の償還猶予等<br>○雇用対策等<br>①雇用調整助成金の特例的な適用<br>②雇用保険失業給付の特例支給<br>③被災失業者の雇用促進<br>・内定取消の回避等新卒者の就職支援、公共事業への就労促進、関係公共職業安定所における特別相談窓口の設置、被災失業者を対象とした公共職業訓練の実施等 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ・関係労働基準監督署等における総合相談窓口の設置のほか、安全衛生パトロールの実施、防じんマスクの無償配布等による安全衛生確保対策 |
| 【住宅支援対策】 | ○公的賃貸住宅等の早期・大量供給 |
| | ○住宅再建等の支援 |
| | ①災害復興住宅融資 |
| | ②被災住宅再建対策事業 |
| | ③被災者向け賃貸住宅供給の推進 |
| | ④住宅資金融資返済救済措置 |
| | ⑤年金福祉事業団災害融資制度等の創設 |
| | ⑥勤労者財産形成持家融資の特例措置の創設 |
| | ○被災マンション建て替えへの対応 |
| | ①住宅金融公庫の融資、優良建築物等整備事業（任意再開発）の補助の拡充、住宅・都市整備公団等の建替事業への参加、総合設計制度の運用の弾力化等 |
| | ②政令で定める災害により滅失した区分所有建物について、敷地の共有者等の４/５以上の多数決により再建可能とした。 |
| | ○税制上の措置 |
| | ①従業者が使用者等から住宅資金の貸付を受けた場合の所得税の課税の特例 |
| | ②被災住宅に代えて取得する住宅の所有権の保存登記及び移転登記並びにその取得資金の貸付等に係る一定の抵当権の設定登記に係る登録免許税の免除 |
| | ③政府系金融機関等が被災者を対象として行う住宅資金の特別貸付に係る消費貸借契約書の印紙税の非課税 |
| | ④被災市街地復興推進地域内で行われる土地区画整理事業に伴う復興共同住宅区内の土地の共有持分の取得等の不動産取得に係る不動産取得税及び特別土地保有税の非課税措置の創設 |
| | ⑤滅失・損壊した家屋に代えて取得する家屋に係る固定資産税及び都市計画税の軽減　等 |
| 【がれき等の処理対策】 | ○解体費用を含むがれき処理費用の１/２を補助するとともに、補助事業費に係る地方負担額について災害対策債の発行を許可し、その元利償還金の95%を特別交付税により措置 |
| | ○現地に災害廃棄物処理推進協議会を設置する等の支援 |
| 【生業等への支援対策】 | ○中小企業等への対策 |
| | ①資金調達の円滑化 |
| | ・政府系中小企業金融機関等による災害復旧貸付制度の発動 |
| | ・特に被害の著しい直接被害者に対しては、貸付金利の実質的引き下げ、特別利率の貸付限度額の引き上げ及び貸付期間等を延長 |
| | ・中小企業体質強化資金の拡充による特別融資制度の創設 |
| | ・中小企業信用保険法、中小企業近代化資金等助成法の特例措置 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【学業支援対策】 | ・小企業等経営改善資金融資の充実・強化<br>②操業の早期再開の支援等<br>・中小企業事業団の高度化融資による仮設工場・店舗等、貸共同工場・店舗等の整備促進<br>・商店街振興組合等の共同施設の再建に対する補助<br>・災害復旧高度化事業の拡充　等<br>③既往債務の負担軽減<br>・政府系中小企業金融機関等の既往債務の返済猶予について弾力的な取扱い<br>・中小企業事業団の高度化融資の既往債務の償還期限の延長<br>・中小企業設備近代化資金の既往債務の償還免除や償還期限の延長<br>④その他、税制上の措置、下請企業対策、官公需確保対策、転業の円滑化、各種共済制度の適切な運用、経営相談等の実施<br>○農林水産業等への対策<br>①農林水産業融資の充実・強化<br>・農林漁業金融公庫資金の農林漁業施設資金・卸売市場近代化資金等の加工流通関係資金の貸付利率の引き下げ及び農林漁業施設資金の主務大臣指定施設の貸付限度額の引き上げ、自作農維持資金、沿岸漁業経営安定資金等経営維持・安定資金の円滑な融通<br>・被災者の実情に応じて既往貸付に係る償還条件の緩和等適切な対応を行うよう関係金融機関等に指導<br>②農林漁業施設復旧への補助<br>③中央卸売市場及び地方卸売市場について、災害復旧制度を創設<br>○電気・ガス・鉄道等社会インフラ､小売・食料品関連等の生活関連事業、製造業などに対し、日本開発銀行による災害復旧融資制度を創設<br>○学費の免除等<br>①国立学校の授業料・入学料の免除<br>②公立学校の授業料等についての配慮を公立大学及び教育委員会に要請<br>○受験生等への支援<br>①近畿地区の国立大学等の図書館等を学習場所として提供、また、全国の大学生等の協力により参考書・文房具等を提供<br>②被災した受験生を対象とした特例入試を全国の国公立大学及び約40の私立大学等で実施したほか、高校入試について、被災地域の生徒の受験機会確保等特別の配慮を全国の教育委員会に要請<br>○被災した外国人留学生等に対し、財団を通じて一時金を支給<br>○私立学校への支援<br>①私立学校施設災害復旧費補助のほか、私立学校経常費助成において教育研究用物品復旧事業費に対する補助、教育研究活動の復旧に要する種々の経費に対する補助、及び被災学生等を対象とする学費減免措置事業に要する経費に対する補助を実施 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ②災害復旧費及び私立学校経営の安定に必要な資金に対する長期・低利融資及び既往債務の返済猶予措置の実施<br>③災害復旧融資に係る利子補給<br>○児童生徒等の転入学等に関する措置<br>転入学手続きや教科書の無償供与等、課程の修了、卒業及び単位認定等に関する弾力的な取扱いを要請 |
| **【復興基金の設立】** | ○㈶阪神・淡路大震災復興基金の設立について、県市の出資金及び長期借入金の原資に対して地方債を許可するとともに、この地方債のうち一定のものについては、その利子の95%を普通交付税により措置 |
| **【その他】** | ○国税の申告・納付等の期限延長<br>○関税延納制度利用者の納期限の再延長等や緊急救援物資等の臨時開庁手数料等の免除等<br>○郵便預金及び簡易保険の非常取扱い及び被災者あて電信為替（窓口払）の料金免除、郵便貯金の期間内払い戻しの特別措置、簡易保険の契約者貸付の貸付利率引き下げ等<br>○日本放送協会による放送受信料の免除<br>○汚染負荷量賦課金の納付猶予<br>○各種相談窓口の設置 |
| **激甚災害の指定、財政援助**<br>**【激甚災害の指定等】** | ○阪神・淡路大震災を激甚災害に指定するとともに、当該災害に適用すべき措置として以下を指定　1月25日政令第11号<br>①公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助<br>②農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置<br>③農林水産業共同利用施設災害復旧事業費の補助の特例<br>④中小企業信用保険法による災害関係保証の特例<br>⑤中小企業近代化資金等助成法による貸付金等の償還期間等の特例<br>⑥事業協同組合等の施設の災害復旧事業に対する補助<br>⑦中小企業者に対する資金の融通に関する特例<br>⑧公立社会教育施設災害復旧事業に対する補助<br>⑨私立学校施設災害復旧事業に対する補助<br>⑩市町村が施行する伝染病予防事業に関する負担の特例<br>⑪母子及び寡婦福祉法による国の貸付の特例<br>⑫罹災者公営住宅建設事業に対する補助の特例<br>⑬小災害債に係る元利償還金の基準財政需要額への算入等<br>⑭雇用保険法による求職者給付の支給に関する特例<br>○「平成７年（1995年）兵庫県南部地震に係る激甚災害指定及び中小企業者等に対する災害融資等に関する特別措置について」を閣議決定し、激甚災害の指定を待たずに特に緊急実施する必要のある政府系金融機関による中小企業者等への低利融資及び中小企業信用保険の特例措置を実施　1月20日 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| **【特別財政援助法等による国庫補助の特例】** | ○「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」を制定　3月1日法律第16号<br>同法及び「阪神・淡路大震災についての激甚災害の指定及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」等に基づき、特例措置等を実施 |
| **【地方財政措置】** | ○6年度第2次補正予算において、国税の減収に伴う地方交付税への影響額については、地方交付税の総額を第1次補正予算後の額に固定し、第2次補正では減額を行わない措置を講じるとともに、地方交付税の総額に特別交付税300億円を加算する措置を実施<br>○地方債及び交付税について以下の措置を実施<br>①災害復旧事業<br>・激甚法及び特別財政援助法の適用対象となった、公共土木施設、農林水産業施設等に係る事業について、補助災害復旧事業債の対象とした。<br>・阪神高速道路公団、神戸港埠頭公社、民間鉄道事業者への地方公共団体からの補助金について、新たに単独災害復旧事業債の対象とした。<br>・公営企業に係る災害復旧事業について、一般会計から特別の繰出を行う制度を創設し、それに基づく繰出金を単独災害復旧事業債の対象とするとともに、公営企業会計で起こす災害復旧事業債についても、償還期限を10年から20年に延長<br>・単独災害復旧事業債に係る元利償還金の交付税措置率の引き上げ<br>②特定被災地方公共団体における一定の要件に該当する公共用地の先行取得事業に対して発行される公共用地先行取得等事業債等に係る金利負担の一部について、後年度基準財政需要額に算入<br>③歳入欠かん対策・災害救助事業等<br>・7年度においても歳入欠かん債が発行できるよう特別財政援助法に所要の規定を設けるなど、地方税の減免による減収の補てん対策<br>・災害救助事業及び災害清掃費（瓦礫処理）に対する地方負担額全額について災害対策債発行を許可することとし、その元利償還金の95%を特別交付税により措置 |
| **復興対策**<br>**【阪神・淡路復興対策本部の設置】** | ○「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」に基づき国の関係行政機関の講ずる復興のための施策に関して総合調整を行う「阪神・淡路復興対策本部」を設置　2月24日施行<br>○「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」を決定　4月28日<br>○地元が策定した復興計画について「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」を決定　7月28日<br>○阪神・淡路復興委員会が10月10日に提言した復興特定事業を中心にプロジェクトチームを設置　11月 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【阪神・淡路復興委員会の設置】 | ○総理府本府組織令の一部を改正し、「阪神・淡路復興委員会」を設置<br>2月15日<br>○計14回の委員会開催のほか、関係機関へのヒアリングが行われた結果3つの意見と11の提言がまとめられ、下河辺委員長から村山総理大臣に報告<br>〈意見〉<br>意見　　復興に向けて政府の取り組むべき当面の施策について<br>意見（2）　復興10ヵ年計画及び復興特定事業について<br>意見（3）　長期構想について<br>〈提言〉<br>提言―1　復興10ヵ年計画の策定<br>提言―2　住宅の復興<br>提言―3　がれき等の処理<br>提言―4　まちづくりの当面の方策<br>提言―5　神戸港の早期復興<br>提言―6　経済復興と雇用確保<br>提言―7　健康・医療・福祉の社会的サービスの正常化への移行<br>提言―8　復興10ヵ年計画の基本的考え方<br>提言―9　都市復興の基本的考え方<br>提言―10　総合的な交通・情報通信の体系的整備・調整<br>提言―11　復興特定事業の選定と実施 |
| 【特別法の制定】 | ○阪神・淡路大震災からの復旧・復興を円滑に進めるために必要な措置等について、別表のとおり16法律を制定 |

## （2）予算（『平成8年版防災白書』より）

### 補正予算等において措置された阪神・淡路大震災等関係経費の概要

平成6年度第2次補正予算における阪神・淡路大震災等関係経費　10,223億円
平成7年度第1次補正予算における阪神・淡路大震災等関係経費　14,293億円
平成7年度第2次補正予算における阪神・淡路大震災等関係経費　7,782億円　} 33,800億円
（このほか、平成6年度予備費の使用〔148億円〕、平成7年度公共事業予算の配分重点化による措置〔約1,300億円〕等も講じられている。）

| 「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」（4月28日阪神・淡路復興対策本部決定）の項目 | 平成7年度第1次補正予算 | 平成6年度第2次補正予算等 |
|---|---|---|
| 1　被災地における生活の平常化支援 | 466億円 | 1,293億円<br>〔6年度予備費<br>148億円〕 |
| 2　がれき処理 | 1,357億円 | 343億円<br>〔7年度配分重点化<br>21億円〕 |
| 3　二次災害防止対策 | 127億円 | 96億円<br>〔7年度配分重点化<br>15億円〕 |
| 4　港湾機能の早期回復等 | 3,671億円 | 1,199億円<br>〔7年度配分重点化<br>68億円〕 |
| 5　早期インフラ整備 | 3,725億円 | 4,371億円<br>〔7年度配分重点化<br>495億円〕 |
| 6　耐震性の向上対策等 | 465億円 | 198億円<br>〔7年度配分重点化<br>382億円〕 |
| 7　住宅対策 | 969億円 | 869億円<br>〔7年度配分重点化<br>185億円〕 |
| 8　市街地の整備等 | 239億円 | 150億円<br>〔7年度配分重点化<br>62億円〕 |
| 9　雇用の維持・失業の防止等 | 105億円<br>（外、労働保険特別会計<br>964億円） | — |
| 10　保健・医療・福祉の充実 | 431億円 | 173億円 |
| 11　文教施設の早期本格復旧等 | 962億円 | 153億円 |
| 12　農林水産関係施設の復旧等 | 252億円 | 172億円<br>〔7年度配分重点化<br>10億円〕 |
| 13　経済の復興 | 1,184億円 | 609億円 |
| 14　復旧・復興を円滑に進めるための横断的施策 | 15億円 | — |
| 15　地域の安全と円滑な交通流の確保 | | |
| 16　防災対策 | 24億円<br>228億円 | 66億円<br>65億円<br>〔7年度配分重点化<br>90億円〕 |
| その他 | 72億円 | 463億円 |
| 計 | 14,293億円 | 10,223億円 |

| 「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」（7月28日阪神・淡路復興対策本部決定）の項目 | 平成7年度第2次補正予算 |
|---|---|
| 1　「生活の再建」のための諸施策 | 4,653億円 |
| (1)　被災者の居住の安定のための住機能の充実 | 3,226億円 |
| (2)　被災要介護高齢者等の支援策の充実 | 48億円 |
| (3)　教育活動の回復のための諸施設の復旧 | 202億円 |
| (4)　うるおいとやすらぎのある生活環境をとり戻すための文化活動への支援 | 1億円 |
| (5)　その他 | 1,176億円 |
| 2　「経済の復興」のための諸施策 | 796億円 |
| (1)　経済復興を支える交通・情報通信インフラの整備 | 142億円 |
| (2)　経済復興に資する産業支援体制の整備 | 257億円 |
| (3)　その他 | 397億円 |
| 3　「安全な地域づくり」のための諸施策 | 2,328億円 |
| (1)　オープンスペースとリダンダンシー確保のための交通インフラとを兼ね備えた安全で快適なまちづくり | 1,977億円 |
| (2)　防災性を有するライフラインの整備 | 123億円 |
| (3)　応急災害対策に資する公共施設の整備 | 211億円 |
| (4)　その他 | 17億円 |
| 4　その他 | 4億円 |
| 合　計 | 7,782億円<br>（事業費ベースで1兆4,100億円） |

（注）端数整理の関係で各項目の合計と総額とは一致しない。

## （3）組織体制

〈応急・緊急対策〉

緊急対策本部
【1/19閣議決定により設置、4/28廃止】

本 部 長：内閣総理大臣
副本部長：内閣官房長官
地震対策担当大臣
本 部 員：全閣僚
事 務 局：内閣内政審議室
協　　力：国土庁防災局

【目的】
閣僚レベルで取り組むべき重要項目の検討連絡

〈復興対策〉

阪神・淡路復興対策本部
【阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律により、2/25設置】
（設置期間は5年間）

本 部 長：内閣総理大臣
副本部長：内閣官房長官
地震対策担当大臣
本 部 員：全閣僚
参　　与：元国土事務次官
事務局長：国土事務次官

【目的】
復興施策の総合調整

地震対策担当大臣特命室【1/23発足】
構成：関係省庁職員
【目的】
震災対策担当大臣特命事項

意見提出

非常災害対策本部
【災害対策基本法に基づき、1/17設置】

本 部 長：国土庁長官又は
地震対策担当大臣
副本部長：国土政務次官
本部員等：関係省庁幹部職員
事 務 局：国土庁防災局

【目的】
具体的対策の実施・調整

阪神・淡路復興委員会
【総理府本府組織令により、2/15設置】
（設置期間は1996.2.14までの1年間）

委 員 長：下河辺　淳　東京海上研究所理事長
委　　員：一番ヶ瀬康子　東洋大学教授、日本女子大学名誉教授
伊 藤　滋　慶応義塾大学教授、東京大学名誉教授
貝原　俊民　兵庫県知事
川上　哲郎　(社)関西経済連合会会長
堺屋　太一　作家
笹山　幸俊　神戸市長
特別顧問：後藤田　正晴　元副総理、衆議院議員
平岩　外四　(社)経済団体連合会名誉会長

【目的】
内閣総理大臣の諮問に応じ、総合調整を要する事項の調整審議し、内閣総理大臣に意見を提出

平成7年兵庫県南部地震非常災害対策本部

現地対策本部
【閣議決定により、1/21設置、4/4廃止】
（1/22神戸市内兵庫県公館に事務所を開設）

本 部 長：国土政務次官
副本部長：国土庁長官官房審議官
本部員等：関係省庁幹部職員

【目的】
被災地と東京を直結し、応急対策を推進

関係省庁（全省庁）

## （4）特別法

①基本方針・組織

| 法律の名称 | 法律の概要 | 公布・施行 |
|---|---|---|
| 阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律 | ・復興についての基本理念（国と地方公共団体が協同して、阪神・淡路地域における生活の再建、経済の復興、安全な地域づくり、活力ある関西圏の再生を実現する）<br>・阪神・淡路復興対策本部の設置及び組織 | 7．2．24公布<br>公布日から施行<br>（施行日から5年間） |

②財源対策

| | | |
|---|---|---|
| 阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律 | ・激甚災害法の「公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助等」の規定の適用<br>・以下の施設復旧事業への国の補助等<br>警察施設、病院、公立火葬場、公立と畜場、水道、一般廃棄物処理施設、消防施設、公立・社会福祉法人の社会福祉施設、中央卸売市場、工業用水道施設、商店街振興組合等の共同施設、神戸港指定法人の管理施設改良住宅等、都市施設<br>・医療保険等の一部負担金、保険料の免除等<br>・中小企業信用保険のてん補率の引き上げ、無担保・無保証人保険の別枠設定等<br>・設備近代化資金の新規借入金の償還期間延長<br>・商工組合中央金庫の災害復旧貸付の貸付限度額引き上げ<br>・住宅金融公庫の災害復興貸付の据置期間、受付期間延長等<br>・平成7年度も歳入欠陥等債発行を可能とした<br>・船員保険に係る失業保険金等支給の特例措置適用<br>・内定者に雇用安定事業等の規定を適用 | 7．3．1公布<br>公布日から施行 |
| 阪神・淡路大震災に対処するための平成6年度における公債の発行の特例等に関する法律 | ・平成6年度における公債の発行の特例措置<br>・財政法第4条第1項ただし書きの規定等により発行する公債のほか、平成6年度の一般会計補正予算において見込まれる租税収入の減少を補い、当該補正予算により追加せれる歳出の財源に充てるため、当該補正予算をもって、国会の議決を経た金額の範囲内で、平成7年6月30日まで公債発行を行うことができることとし、4月1日以降発行の公債収入は6年度所属の歳入とした。 | 7．3．1公布<br>公布日から施行 |
| 平成6年分の地方交付税の総額の特例等に関する法律 | ・平成6年度分の地方交付税の総額並びに一般会計から交付税及び譲与税配付金特別会計への繰入金額の特例<br>・平成6年度分の普通交付税の総額及び特別交付税の総額の特例 | 7．3．1公布<br>公布日から施行 |

③まちづくり

| | | |
|---|---|---|
| 被災市街地復興特別措置法 | ・都市計画に被災市街地復興推進地域を定め2年以内で建築行為等の制限を行うことができる。<br>・復興共同住宅区（共同住宅を建設する際の宅地共有）<br>・土地区画整理事業の清算金にかえ住宅を給付可能とした。 | 7.2.26公布<br>公布日から施行 |
| 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 | ・大規模な災害等により区分所有建物の全部が滅失した場合、敷地共有者等の5分の4以上の多数決により建物を再建できる、等 | 7.3.24公布<br>公布日から施行 |

④税金（減免・優遇措置）

| | | |
|---|---|---|
| 阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律 | ［所得税法の特例］<br>・住宅家財等の損失については平成6年分の総所得金額等から雑損控除できる。<br>・事業用資産の損失については平成6年分の事業所得等の必要経費に算入できる。<br>［災害減免法の特例］<br>・住宅又は家財について甚大な被害を受けた者については平成6年に被害を受けたものとして所得税の減免を受けることができる。<br>［関税法の特例］<br>・被災者に係る関税の納期限延長<br>・救援物資の時間外通関の際の臨時開庁手数料免除 | 7.2.20公布<br>公布日から施行 |
| 阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律 | ［所得税・法人税関係］<br>・被災者向け優良賃貸住宅の割増償却、被災代替資産等の特別償却の対象を定めた。<br>・被災市街地復興土地区画整理事業、被災市街地復興土地区画整理事業等に係る課税の特例<br>・特定の事業用資産の買換えの場合等の課税の特例<br>［その他］<br>・相続税、贈与税、地価税に係る特例等 | 7.3.27公布<br>公布日から施行 |
| 災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律の一部を改正する法律 | 所得税の軽減免除又は徴収猶予等の適用対象所得限度額を引き上げ（600万円→1,000万円）た上、所得税の軽減免除をする場合の限度額を次のとおり引き上げた。<br>全額免除　300万円→500万円　1／2軽減　450万円→750万円<br>1／4軽減　600万円→1,000万円 | 7.2.20公布<br>公布日から施行 |
| 地方税法の一部を改正する法律 | 資産について受けた損失の金額を平成6年分の損失金額として、平成7年度以後の年度分の個人住民税の雑損控除及び雑損失控除を受けることができる。 | 7.2.20公布<br>公布日から施行 |
| 地方税法の一部を改正する法律 | 県民税、市町民税、事業税、不動産取得税、固定資産税、都市計画税に係る特例 | 7.3.27公布<br>公布日から施行 |

⑤雇用対策

| | | |
|---|---|---|
| 阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法 | 被災地域のうち失業者が多数発生あるいは発生するおそれがある地域で実施する公共事業について、労働大臣は使用される労働者数とそのうちの被災失業者数との比率（吸収率）を定めることができる。 | 7.3.1公布<br>公布日から施行<br>（施行日から5年間） |

⑥選挙の延期

| | | |
|---|---|---|
| 阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律 | 特定被災区域内にある地方公共団体のうち平成7年3月1日から5月31日までの間に任期が満了することとなる議会の議員又は長の任期満了による選挙の期日は平成7年6月11日とする。 | 7.3.13公布<br>公布日から施行 |

⑦期限延長等

| | | |
|---|---|---|
| 阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法 | 震災被災者等について、行政上の権利利益の回復又は保全のための期間の満了日の延長等を行う。<br>（平成7年1月17日以降の満了→平成7年6月30日まで延長可） | 7.3.1公布<br>公布日から施行 |
| 阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する法律 | 罹災都市借地借家臨時処理法適用地域に、震災発生当日に住所、居所、営業所又は事務所を有していた者が震災に関する紛争につき民事調停を申し立てる場合は申立手数料を免除する。 | 7.3.17公布<br>公布日から施行<br>（7.1.17に遡及して適用） |
| 阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律 | ・震災による被害で債務超過となった法人に対しては、一定期間破産宣告をすることができない。<br>（9.1.16まで）<br>・大阪府、兵庫県に本店が所在する株式会社有限会社については、最低資本金に関する猶予期間延長 | 7.3.24公布<br>公布日から施行 |

## Ⅱ　警察（『阪神・淡路大震災 警察活動の記録』より）

### （1）主な対応

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| **災害警備活動** | |
| **【災害警備本部】** | ○兵庫県災害警備本部を設置　1月17日午前6時15分<br>○近畿管区警察局及び関係管区警察局、都道府県警察に災害警備本部を設置　午前6時20分<br>○警察庁警備局に災害警備連絡室を設置　午前6時30分<br>○警察庁に災害警備本部を設置　午前8時30分<br>○特別派遣部隊（426,430人）及び県内部隊の運用 |
| **【救助・捜索活動】** | ○活動体制<br>①1月17日中に特別派遣部隊約2,500人が県内入り、19日以降は合計約5,500人の特別派遣部隊の応援を受け、約16,000人体制<br>②一斉捜索の実施　1月28日<br>人員；警察官及び自衛官約15,000人<br>捜索地域；9警察署管内（東灘、灘、葺合、生田、兵庫、長田、須磨、芦屋、西宮）の被災地域<br>○情報収集・連絡<br>①行方不明者相談所の開設　1月18日～<br>②外国人相談コーナーの開設　1月19日～<br>○他機関との連携<br>各警察署単位での市（区）役所、自衛隊、消防署、土木事務所等との連絡、調整 |
| **【検視・身元確認】** | ○検視班の編成<br>①災害警備本部及び警察署に検視班を編成<br>②検視立会（死体検案）医師<br>・県の監察医のほか、日本法医学会に協力を要請（神戸市内）<br>・警察医との連携のほか、地元医師会に協力を要請（神戸市外）<br>③兵庫県警察歯科医会への協力要請により、指紋で身元確認ができない遺体に対し、歯牙の鑑定検査を実施<br>○活動内容<br>①遺体搬送、遺体安置所への引継ぎ<br>②遺体安置所での作業（安置、検視、納棺、死体検案書の交付、親族等の受付）<br>③身元不明遺体の調査 |
| **【交通警察活動】** | ○交通情報の収集と対応<br>1月17日夕刻までに主要道路の障害状況を掌握<br>・交通機動隊、高速道路交通警察隊、警察署の現場警察官による巡回把握 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ・交通監視カメラ、車両感知器等生き残った管制端末を活用した情報収集<br>・ヘリコプターによる調査、道路管理者等関係機関との連携<br>○高速道路の緊急対策<br>①近畿管区警察局保安部高速道路管理室の対応<br>・高速自動車国道９路線、指定自動車専用道路４路線の全面通行禁止及びインター閉鎖を行い、安全点検等を実施<br>・交通障害箇所や交通規制状況、広域う回路の広報<br>・中国縦貫自動車道、名神高速道路に対する広域交通対策の実施<br>②兵庫県高速道路交通警察隊の対応<br>・道路管理者に対し、各ブースの閉鎖を指示、現場にある車両は直近のランプウェイから排出し、後続車両の通行禁止措置を実施<br>・高速道路上の負傷者の救出、救護及び遺体収容活動<br>・公団との連携による放置車両の移動、所有者への返還<br>○一般道路における緊急対策<br>①道路交通法第６条の現場警察官による交通規制の実施　１月17日<br>②う回路対策<br>③広報対策<br>・道路交通情報センターによる情報提供<br>・テレホンサービスによる情報提供<br>・パソコン通信「兵庫ポリスネット」による情報提供<br>④輸送ルート等の設定及び交通規制の実施<br>⑤緊急輸送路規制に関する相談等の窓口設置<br>⑥緊急物資等輸送車両等の先導<br>⑦運転免許対策<br>・更新予定者の免許証有効期間の延長措置<br>・運転免許再交付の特例措置<br>・運転免許業務の全面再開　２月16日<br>・運転免許試験の再開　２月27日（２月16日～24日暫定実施）<br>○規制効果の確保対策<br>①道路標識の作成、掲示<br>②緊急物資等輸送ルートの確保等のための標章の作成、交付<br>③復興物資及び生活関連物資等輸送ルートを確保するための標章の作成、交付<br>④標章偽（変）造事案の捜査等<br>○放置車両等対策<br>①被災車両の移動保管等<br>②違法駐車対策<br>・交通巡視員等40名で構成したひまわり隊による長期（時）間放置車両排除活動の推進 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ・交通巡視員を警察官に身分替えし、「新生ひまわり隊」を発足させて被災地の駐車対策を強化　4月1日<br>○バス優先レーンの設定<br>○災害廃棄物（ガレキ）対策<br>①ガレキ等搬送車両を規制ルートの通行禁止対象車両から除外<br>②仮置き場や処分場への進入路の一本化等<br>③廃棄物処理推進協議会の発足　2月3日<br>○一般車両の被災地域へのう回誘導、協力要請の広報、交通規制の見直し等による交通総量の抑制　1月19日～<br>○その他<br>①フェニックストラフィック隊（通称PT隊）の発足　7月25日<br>・皇宮警察及び全国33都道府県警察からの特別出向者200名と本県交通機動隊45名で構成<br>・復興物資輸送ルート及び生活・復興関連物資輸送ルート等において、交通検問や交通整理等の活動を開始　8月1日～<br>②交通反則通告センターによる反則金の特例納付手続き等<br>③交通研究所による「道路利用に関するアンケート」の実施 |
| 【地域安全活動（後方治安対策）】 | ○他都府県からの応援パトカーで編成する「受援パトカー隊」によるパトロール、避難場所等における駐在警戒等　1月18日～4月26日<br>○本県応援部隊と他都道府県特別派遣部隊による「被災地域集団パトロール隊」を組織し、被災の激しい9警察署管内に派遣、避難所周辺、不在家屋等を中心に24時間体制で徒歩による集団パトロールを実施　1月20日～7月25日<br>○自動車警ら隊員をもって「安全パトカー隊」を組織し、被災の大きな14警察署管内において事件、事故等の発生が予想される「重点立ち寄り避難所」の重点パトロールを実施　2月10日～7月31日 |
| 【二次災害防止対策】 | ○関係市町、消防、自衛隊等との共同による避難所の巡回、地滑り・土砂崩れ等の危険個所の把握、立入禁止区域の設定、危険個所等の広報、危険建造物、危険個所等のビニールシートでの被覆など、余震・降雨等の対策の実施<br>○被災自治体と連携して、避難勧告の伝達や誘導活動を実施 |
| 【救護活動】 | ○兵庫県警察救急救護所を警察本部生田庁舎に開設　1月19日～3月31日<br>・5警察署（東灘、生田、兵庫、長田、西宮）を対象に、巡回診療を実施　2月3日～ |
| 【広報対策】 | ○記者発表等<br>①生田庁舎内に「記者クラブ室」を設置<br>②死者数等の定時発表、取材申込みへの対応<br>○本部長メッセージ等<br>①17日午前7時から数回にわたり、報道機関を通じて「慌てず落ち着いて行動してほしい」旨の本部長メッセージを放送<br>②ラジオ放送、パトカーや広報車による広報の実施 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【その他】 | ○「警察からのお知らせ」の発行　１月18日～<br>○「地域安全ニュース」等チラシの発行　１月19日～<br>○警備従事部隊員に対する食糧、宿泊所、装備資器材の確保等<br>○警察通信機能の維持確保等 |
| 地域安全推進活動<br>【地域安全推進本部】 | ○地域安全推進本部の設置　２月10日 |
| 【安心ニーズ・情報班】 | ○地域安全情報の提供<br>①広報車による防犯広報活動　１月19日～３月31日<br>②「地域安全ニュース」の発行　１月19日～４月１日<br>○各種相談・苦情の処理<br>①行方不明者相談所の開設　１月18日～３月31日<br>②「警察なんでも相談」「覚せい剤110番」「悪徳商法110番」「ヤングトーク」によるなんでも相談の受理<br>③あじさい少年相談所の開設　２月20日～<br>④少年補導活動の強化、震災関連悪徳商法の強力な取締りの展開<br>○住民ニーズ処理<br>①各種団体が行う「ボランティア防犯パトロール隊」に対し、警察官との合同パトロール、懐中電灯等資器材の配布等の支援活動を実施<br>②関係機関、団体と連携して避難所及び駅周辺の街路灯の破損状況を調査し、補修、新設を要請していく「街を明るくするライトアップ作戦」の展開<br>③防犯協会等の被災状況調査の実施及び防犯基盤の再構築<br>④金融機関等被災状況調査と防犯指導の実施<br>⑤外国人相談コーナーの設置　１月19日～３月17日<br>⑥避難所に花を送る「こころに花を」フラワー作戦の実施<br>⑦全国の自治体が管理している放置自転車の提供を受け、「避難者用自転車提供作戦」を実施<br>⑧許可銃砲保管場所の被災状況調査の実施及び安全保管の徹底 |
| 【安心生活班】 | ○地域警察アクションプログラムの策定、運用　２月１日～<br>○避難所、仮設住宅における各種警察活動<br>①婦人警察官で編成する避難所訪問部隊「のじぎくパトロール隊」の発足　２月10日～４月16日<br>②警察官と県職員により神戸市、芦屋市、西宮市の全ての避難所を巡回する「避難所緊急パトロール隊」の発足　１月20日～７月26日<br>③「安全パトカー隊」による避難所、仮設住宅の訪問　２月10日～７月31日<br>④特別巡回連絡の実施<br>・仮設住宅については、新たに「仮設住宅対策プログラム」を策定し、各警察署ごとの地域の実態に応じて活動を推進 |

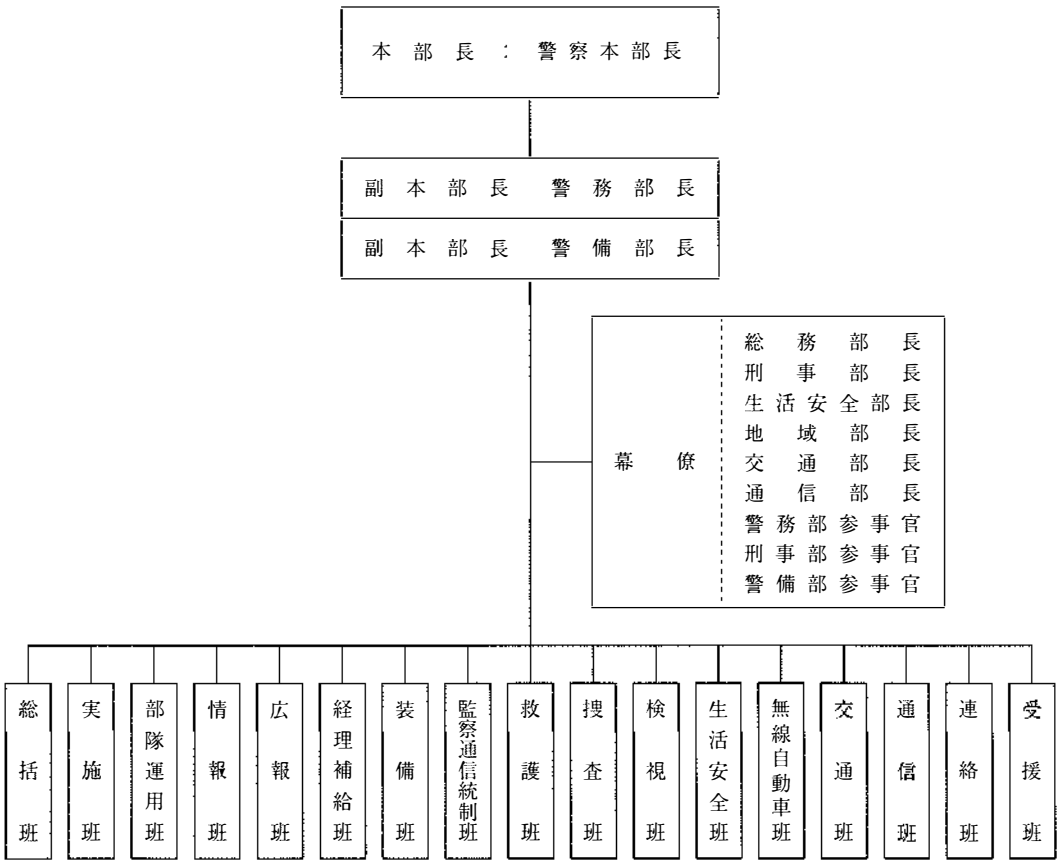
| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ふれあい安全パトロール隊による定期的な巡回（長田警察署など）、防犯ブザーの配布（生田警察署など）、防犯連絡所の設置（加古川警察署など）、住民へのアンケート調査（甲子園警察署など）、全仮設住宅一斉訪問活動（東灘警察署など）<br>・ふれあいセンターの活用による高齢者交通安全集会や防犯懇談会の開催<br>○移動交番車による臨時交番の開設<br>○警察署・交番・駐在所設置ファックスの活用による避難所への情報提供等 |
| 【特別取締り班】 | ○部門別に、以下を重点とした取締活動を推進<br>①生活経済事犯<br>便乗値上げ、詐欺商法等悪質経済事犯の予防・取締り<br>②暴力団事犯<br>災害に関連した暴力団犯罪の取締り<br>・暴力団の動向視察の強化<br>・混乱に乗じた各種権利介入犯罪の取締り強化<br>・復興事業に関連した各種犯罪の取締り<br>③一般犯罪<br>機動捜査隊、警察本部捜査員、関係警察署による特別取締り班の編成とよう撃捜査の推進<br>・避難による不在家屋、スーパー等を狙った犯罪の取締り<br>・自動車、単車等を狙った犯罪の取締り<br>・金融機関を対象とした犯罪の取締り |
| 【エリア交通班】 | ○エリア交通規制<br>①被災地域における効果的交通規制<br>②取壊し、解体工事等の事前協議と調整<br>③長期間放置車両の除去<br>④災害廃棄物（ガレキ）運搬等災害復旧車両の優先対策<br>○エリア交通情報<br>①被災地における各種交通情報の把握とタイムリーな提供<br>②交通管制機能の早期修復<br>③交通安全施設の被害状況の点検と整備<br>④運転免許の再交付及び更新、道路使用・車庫証明業務等の適正な処理 |
| 【行政連絡、広報班】 | ○兵庫県南部地震災害対策本部会議等への出席による県、市等との連絡協議<br>○広報<br>①各種活動に対する実施状況について報道機関へ資料提供及び取材要請への対応<br>②犠牲者数、行方不明者数、負傷者数等の定時広報のほか、避難勧告等被災地の状況、二次災害防止や悪徳商法の防止対策等の広報 |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| **復興対策**<br>**【災害対策課の新設】**<br><br><br>**【フェニックス隊の創設】**<br>**【復興活動】** | ○復興に係る各種施策を調整し、兵庫県警察の方針や意見としてとりまとめる窓口部署として、また、今回の震災における各種記録や資料の早期の記録化、資料化を図るとともに新たな災害警備計画を策定するため災害対策課を新設　3月22日<br>○全国からの特別出向者による「フェニックス隊」を創設し、治安確保の各種活動を推進　7月25日<br>○各種施策における県との連携強化を図るため、兵庫県防災部消防防災課へ職員2名を派遣　11月24日<br>○県、市等の行う各種会議への出席、照会等に対する意見具申等による復旧・復興活動への支援 |

### （2）組織体制

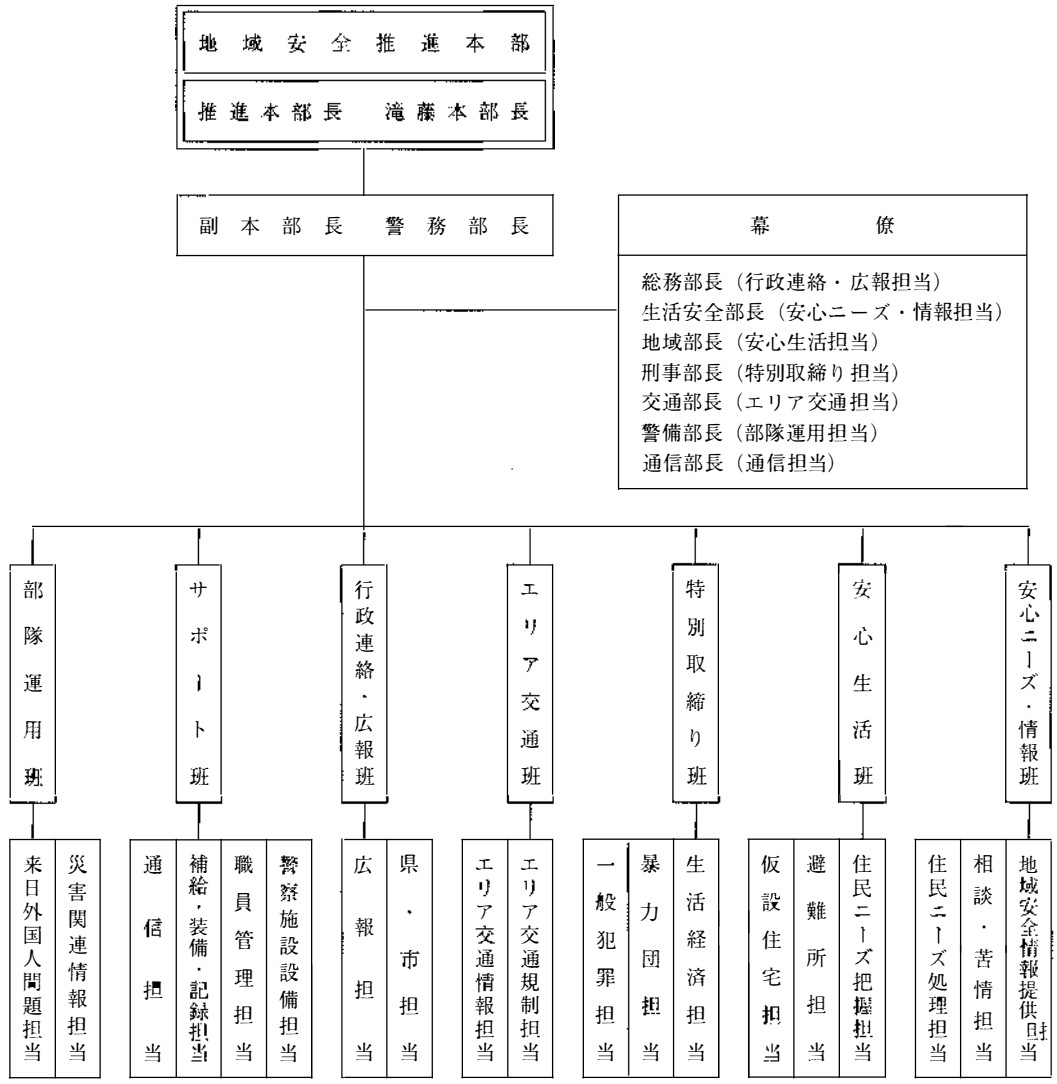
兵庫県災害警備本部（1月17日6時15分設置）

兵庫県災害警備本部体制表



## 地域安全推進本部（２月10日設置）

地域安全推進本部体制表



## Ⅲ　消防（『阪神・淡路大震災の記録』より）

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| **地元消防本部の消火活動** | |
| **【神戸市消防局】** | ○初期活動等<br>①119通信受信<br>・平成６年中の１日当たり平均受信件数は436回であるが、その10数倍の状況であり、19台で受信したが処理し切れなかった。<br>②地震発生時の消防部隊<br>・ポンプ車22、タンク車７、救助車11、救急車27、特殊車13　計80隊、292人<br>③本部指揮所の開設　１月17日午前６時50分<br>④同時多発の災害状況を踏まえ、管轄区域の災害は基本的に各消防署で対応する基本方針を決定　１月17日午前７時10分<br>○消防活動の展開<br>①消火活動<br>・地震発生後10日間で175件の火災発生（うち地震当日111件）<br>②消防艇の活動<br>・神戸市水上消防署　２艇<br>・他都市消防艇　大阪２艇、堺高石１艇 |
| **【尼崎市消防局】** | ○初期活動等<br>①119通信受信<br>・１月17日５時46分から24時00分の受報回数は1,995件で通常の16倍<br>②地震発生時（平常時）の消防部隊<br>・消防隊22隊、救急隊６隊、その他の隊１隊<br>③現場指揮体制は、地震発生直後から火災、救助、ガス漏れ災害等が多発したため所轄署長の指揮のもと災害活動を実施<br>○消防活動の展開<br>①消火活動<br>・１月17日６時00分から18時39分までの間に８件の火災発生<br>・出動車両42台、出動人員218人 |
| **【明石市消防本部】** | ○初期活動等<br>①119通信受信<br>・１月17日の受信回数は865件で、平成６年の１日当たり平均受信回数の約12倍<br>○消防活動の展開<br>①消火活動<br>・６件の火災発生（部分焼４件、ぼや２件）<br>・出動隊員175人、出動車両57台 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【西宮市消防局】 | ○初期活動等<br>①119通信受信<br>・１月17日中の受信件数は4,420件<br>②地震発生時の消防部隊<br>・消防車両19台、人員90人<br>③本部指揮所<br>・市内各消防署に対し「火災の鎮圧及び人命救助を優先し最善の行動をとるよう」指令、管制室内に指揮本部を設置<br>・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<br>○消防活動の展開<br>①消火活動<br>・１月17日５時52分から７時までの間に、119番通報、出動隊による発見及び駆け込み等で22件の火災を覚知<br>・「全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台を消防局に集結<br>・査察広報車、資機材搬送車等あらゆる車両に可搬式動力ポンプ、水管等を積載して現場へ投入するとともに、市内消防団（南部地域の26台）及び他市応援隊と連携 |
| 【芦屋市消防局】 | ○初期活動等<br>①119通信受信<br>・地震発生後、１月17日の受信回数は397件で、平成６年中の１日当たり平均受信回数の約20倍<br>②地震発生時の当務員　22人<br>③指揮体制<br>・１月17日６時30分に芦屋市災害対策本部を設置<br>○消防活動の展開<br>①消火活動<br>・消防団との連携を図り、全ての火災現場に消防隊を投入することを重点とした部隊統制を実施 |
| 【伊丹市消防局】 | ○初期活動等<br>①119通信受信<br>・17日地震発生から24時までの間の受付状況は500件で、通常の14倍<br>②地震発生時の当務員　47人<br>○消防活動の展開<br>①消火活動<br>・１月17日５時46分から17時23分までの間に７件の火災発生<br>・出動車両26台、出動人員109人 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【宝塚市消防局】 | ○初期活動等<br>①119通信受信<br>・地震発生から24時までの受報回数は1,400件を数え、通常の20倍<br>②消防本部４階防災対策室に消防本部災害対策本部を開設<br>③地域防災計画に基づく災害発生時の消防部隊を編成<br>○消防活動の展開<br>①消火活動<br>・１月17日５時59分から13時17分までの間に４件の火災発生 |
| 【川西市消防局】 | ○初期活動等<br>①119通信受信<br>・地震発生後の通報は「ガス漏れ通報」と「救急要請」が大半であった<br>・119番回線が輻輳したため、南消防署への駆けつけ通報が数件あった<br>○消防活動の展開<br>①消火活動<br>・火災防御を最優先に通報内容から優先順位を判断し、火災以外は救助工作車、救急車等を要請現場１件につき１台として車両選別を実施<br>・消防団には無線受令機により出動場所を指令<br>・火災発生件数　３件 |
| 【淡路広域消防事務組合消防本部】 | ○初期活動等<br>①119通信受信<br>・17日における受信回数は255件におよび、平成６年中の１日当たり平均受信回数のおよそ８倍以上<br>②地震発生時の消防隊<br>・ポンプ車７、タンク車１、化学車２、救助工作車１、積載車４、救急車７、その他車両１　合計　23隊、70人<br>③指令　「水防計画」の組織を準用<br>④消防対策本部　１月17日６時20分に開設<br>○消防活動の展開<br>①消火活動<br>・火災発生件数２件（内１件は爆発のみの火災で損害なし） |
| 【その他】 | ○三木市消防本部<br>地震発生当日火災発生件数は１件、３隊11人が出動<br>○三田市消防本部<br>救急出場、警戒出動、広報などにより被害状況に関する情報を収集 |
| 地元消防団の活動<br>【神戸市】 | ○出動人員　１月17日～31日の間　延べ23,572人<br>○活動内容<br>人命救助・検索、消火・消火支援、避難誘導、安否確認、応急手当・救援、物資搬送、警戒パトロール、被災者救援　　等 |

<table>
<tr><th>区　分</th><th>内　　容</th></tr>
<tr><td>【尼崎市】</td><td>○市内での活動<br>①震災発生後、直ちに尼崎市消防団本部を開設、市内6地区においては各支所を拠点として地区団本部を開設<br>②活動内容・出動人員等（2月末現在）
<table>
<tr><th>活　動　内　容</th><th>出動車両計</th><th>出動人員計</th></tr>
<tr><td>火災・救助・ガス漏れ出動</td><td>72台</td><td>368人</td></tr>
<tr><td>広報・警戒・調査出動</td><td>392台</td><td>2,011人</td></tr>
<tr><td>その他（物資搬送等）活動</td><td>475台</td><td>2,467人</td></tr>
<tr><td>総　　計</td><td>939台</td><td>4,846人</td></tr>
</table>
○市外応援
<table>
<tr><th rowspan="2">月　日<br>時　間</th><th colspan="2">計</th><th rowspan="2">応援先</th><th rowspan="2">任　務</th></tr>
<tr><th>車両</th><th>人員</th></tr>
<tr><td>1月18日<br>15：00～日没</td><td>4台</td><td>15人</td><td>芦屋市</td><td>消防本部待機<br>（避難者の検索活動）</td></tr>
</table>
（また、県庁では兵庫県消防協会長の要請により救援物資の振り分け作業活動を実施）</td></tr>
<tr><td>【明石市】</td><td>○活動内容・出動人員等
<table>
<tr><th>目　的</th><th>場　所</th><th>件数</th><th>出動人員</th></tr>
<tr><td>消火活動及び警戒</td><td>明石市内</td><td>176件</td><td>805人</td></tr>
<tr><td>屋根シート張り</td><td>明石市内</td><td>110件</td><td>547人</td></tr>
<tr><td>救援物資集積所における支援活動</td><td>兵庫県消防学校及びグリーンピア三木</td><td>3件</td><td>178人</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>【西宮市】</td><td>○活動内容・出動人員等
<table>
<tr><th></th><th>出動台数</th><th>出動人員</th></tr>
<tr><td>消火活動</td><td>104台</td><td>647人</td></tr>
<tr><td>救助活動</td><td>314台</td><td>3,328人</td></tr>
<tr><td>負傷者等搬送</td><td>81人</td><td>（負傷者　38人）<br>（死　者　43人）</td></tr>
<tr><td>給水活動（1／20～2／20）</td><td>567台</td><td>2,191人</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>【芦屋市】</td><td>○出動人員等　車両延べ42台、1,121人</td></tr>
<tr><td></td><td>○活動内容<br>火災出動、人命救出、人名検索、警戒の支援活動</td></tr>
<tr><td>【伊丹市】</td><td>○出動人員　25隊、241人（2月14日現在）</td></tr>
<tr><td></td><td>○活動内容<br>火災出動、倒壊家屋の措置、警戒、広報活動、水防活動、調査、他都市の応援　等</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th>区　分</th><th>内　　容</th></tr>
<tr><td>【宝塚市】</td><td>○出動人員等　車両延べ36台、164人<br>○活動内容<br>　火災出動、救助出動、警戒出動、広報活動、市街応援活動、市内避難場所への支援、物品配布活動</td></tr>
<tr><td>【川西市】</td><td>○活動内容・出動人員等<br>
<table>
<tr><th></th><th>車両　人員　活動内容</th></tr>
<tr><td>7日</td><td>21台　135人　火災・救助・警戒</td></tr>
<tr><td>18日</td><td>5台　21人　警戒・他市応援</td></tr>
<tr><td>19日</td><td>3台　18人　警戒</td></tr>
<tr><td>20～31日</td><td>37台　341人　警戒・巡視・他市応援・危険個所応急処置</td></tr>
<tr><td>合　計</td><td>65台　517人</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>【淡路各市町】</td><td>○出動人員　1月17日～31日の間、合計7,283人<br>○活動内容<br>　倒壊家屋からの救出活動、消火活動、ため池等水防危険個所の警戒・調査及び被災住民に対する救援活動、救援物資の搬送、防火パトロール、北淡町への応援出動</td></tr>
<tr><td>【その他】</td><td>○三木市<br>・管内での活動状況　火災出場　14人　その他　378人<br>・管外での活動状況　その他　3人<br>○三田市<br>　1月18日から「救援物資搬送の先導」及び「人命救護活動」を実施</td></tr>
<tr><td>自衛防災組織の広域応援と活動</td><td>○広域応援の概況<br>　消防庁から近隣のコンビナート地区の自衛防災組織に対して被災地への応援出動を働きかけ<br>・応援事業所数等　応援事業所数17、出動車両等15台、人員延べ91人<br>○主な活動内容<br>・特定事業所における倒壊危険のあるタンクの警戒活動<br>・LPG漏洩事故における警戒活動<br>・市街地火災の消火活動支援<br>・救助活動等</td></tr>
<tr><td>救助活動</td><td>○活動期間　1月17日～2月10日<br>○活動人員等（大阪分含む）<br>・活動隊数　延べ2,039隊（うち被災地消防本部の活動隊842隊）<br>・活動人員　延べ10,132人（うち被災地消防本部の活動人員4,400人）</td></tr>
<tr><td>救急活動</td><td>○主な地域の救急活動状況　1月17日～2月6日<br>神戸市　件数　6,487件　人員　6,089人　応援隊　470隊<br>西宮市　件数　1,270件　人員　1,227人　応援隊　3隊<br>芦屋市　件数　530件　人員　566人　応援隊　61隊<br>宝塚市　件数　570件　人員　563人<br>淡路広域　件数　324件　人員　325人</td></tr>
</table>

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| **消防・防災ヘリコプターの活動** | ○**活動期間**　1月17日～3月31日<br>○活動機数等<br>・兵庫県知事からの応援要請を受け、消防庁長官が大都市消防本部及び都道府県の保有するヘリコプターの出動を要請<br>・活動機数　神戸市消防局を含め16団体（消防本部保有22機、県保有5機、計27機）、延べ460機<br>○活動内容<br>・救急搬送　102件　延べ116人<br>・物資輸送　延べ827回<br>・その他<br>救助隊員・医師・看護婦等の人員輸送延べ255回、交代要員の派遣等の支援活動延べ66回、燃料補給・待機場所等への移動延べ247回、上空からの被害調査延べ86回 |
| **支援活動** | ○応援消防隊<br>当日午前10時に兵庫県知事より応援要請があり、消防庁から兵庫県以外の消防本部に対し、出動を要請<br>・応援出動団体<br>札幌市消防局、仙台市消防局、福島市消防本部、千葉市消防局、東京消防庁、川崎市消防局、横浜市消防局、山梨県下消防本部、京都市消防局、大阪市消防局 |

## Ⅳ　自衛隊（『防災白書』より）

（平成７年３月24日現在）

| | 陸上自衛隊 | 海上自衛隊 | 航空自衛隊 |
|---|---|---|---|
| 動員・投入数 | 人員：約16,100人<br>車両：約3,400両<br>航空機（待機含）：53機<br>（即応待機約11,400名、約1,800両を含む） | 人員：約1,700人<br>艦船：１隻<br>航空機（待機含）：10機<br>（艦船、航空機による支援） | 〈現地活動分〉<br>人員：84人<br>車両：41両<br>航空機（待機含）：37機<br>〈後方支援等〉<br>人員：約3,800人 |
| 主な活動実績 | ○人命救助：157名<br>（遺体収容：1,220体）<br>○医療支援：23,923名<br>（医官28名、<br>看護婦等177名）<br>ヘリによる輸送：67名<br>○天幕設営：684張<br>○道路啓開：34,759m<br>○炊飯支援：575,000食<br>○給水支援：33,065t<br>○入浴支援：434,360名<br>○ゴミ処理等：4,879.4t<br>○倒壊家屋解体：1,894戸<br>○物資輸送<br>糧食：5,887,000食<br>援助物資：57,080箱等<br>○航空偵察<br>淡路島及び神戸地区 | ○人命救助：８名<br>（遺体収容：17体）<br>○患者輸送：１名<br>○遺体輸送：９体<br>○給水支援：25,003t<br>○給湯支援：野外浴場<br>○物資輸送<br>非常用糧食：約190,000食<br>飲料水・糧食等：75t<br>牛乳：20t<br>弁当：125,000食<br>医薬品等：1,600箱<br>○航空偵察<br>淡路島及び神戸地区 | ○人員輸送：3,325名<br>○医療支援：345名<br>○患者輸送：13名<br>○遺体輸送：22体<br>○炊飯支援：4,900食<br>○給水支援：3,910t<br>○物資輸送<br>糧食：906,000食<br>資材等：277.3t<br>（伊丹空港における米軍機卸下支援を含む）<br>○倒壊家屋処理：26.1戸<br>○航空偵察<br>淡路島及び神戸地区 |
| 今後の対応 | 被災民に対する生活関連救援、応急復旧活動の実施 | 給水支援 | 輸送支援、航空偵察の継続<br>施設処理活動の継続 |

## V　海上保安庁（『防災白書』より）

| | |
|---|---|
| 投入勢力等 | 海上保安庁では、１月17日本庁に「海上保安庁地震災害対策本部」及び第五管区海上保安本部に「第五管区海上保安本部地震対策本部」を設置、当日中に巡視船艇36隻、航空機13機を投入、捜索救援や緊急輸送等を組織的に実施する体制を確立。<br>５月31日までに海上保安官延べ約95,100人、巡視船艇等延べ約2,200隻、航空機延べ約940機を投入して様々な災害応急活動を実施。<br>（３月24日現在の投入勢力：海上保安官約600人、巡視船艇等14隻、航空機６機） |
| 捜索救援活動等 | 巡視船艇、航空機等による海上での捜索活動、消火活動、ガス漏洩に対する警戒活動、航路障害物調査、危険海域における船舶禁止措置等を実施 |
| 急患、救援要員等の輸送 | 急患輸送：18人（急患７人、医師等11人）<br>救援要員輸送（他県派遣職員等）：669人 |
| 救援物資等の輸送 | 清水（給水支援）…約12,300t<br>毛布…約12,000枚<br>飲料水（ペットボトル等）…約80t<br>食料品、日用雑貨品、衣料品、医薬品等…ダンボール箱7,261箱及び173t（ダンボール箱概ね24,600箱相当〈１箱10kg換算〉）<br>空ポリタンク…3,000個<br>無線機…100台<br>布団…150枚<br>牛乳…約10kl（１ℓパック入り×10,000本）<br>おにぎり…42,000個<br>ゆでたまご…35,000個<br>その他…エンジンカッター４台、チェーンソー１台 |
| 救援活動に対する支援 | 県外等から被災地に派遣された医師等の宿泊施設等として巡視船を提供<br>○宿泊状況：宿泊者801名、入浴者594名 |
| 地震予知のための海底地形の把握等 | 測量船により震源域付近を中心に海底変動地形調査を実施 |

# 第２節　県・市町の対応

## Ⅰ　県　（『阪神・淡路大震災―兵庫県の１年の記録』より）

### （１）主な対応

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| **応急・復旧対策**<br>**【災害対策本部の設置】** | ○兵庫県南部地震災害対策本部を設置　１月17日午前７時<br>○被災地域の各県民局に災害対策阪神地方本部、災害対策東播磨地方本部、災害対策淡路地方本部を設置<br>○人命救助に全力を尽くすことを関係諸機関に要請<br>○自衛隊の災害派遣要請　１月17日午前10時<br>○災害救助法の適用<br>①順次10市10町を指定<br>②本県において市町委任事項であった災害救助法に基づく救助実施について、今回に限り広域にわたるものについては県が行うこととし、災害救助法第30条に基づく「市町長に権限を委任する規則」を一部改正　１月17日付<br>○行方不明者の捜索、救出活動にあたって必要な重機配備の作業部隊の編成を県及び大阪府の建設業協会に要請　など<br>○災害応急対策をさらに柔軟かつ総合的に推進するため、平成７年度兵庫県南部地震災害対策総合本部に改組　１月18日<br>（以後、状況の変化、対策の進展など必要に応じて部等を新設、改廃） |
| **【情報対策】** | ○知事から被災者、県民、国民への緊急呼びかけ等<br>①NHK 全国放送　１月18日５時40分<br>②緊急記者会見　　同　６時20分<br>○定例記者会見の実施　１月17日～３月14日（３月15日～原則として資料配付）<br>○知事のマスコミ対応（記者会見、テレビ・ラジオ出演、新聞・雑誌取材）<br>○県民向け定時放送の実施　１月20日～３月31日<br>○通常の番組枠による広報　２月５日～<br>○臨時災害 FM 局「復興通信 FM796フェニックス」の開局　２月15日～３月31日<br>○定期印刷物の発行<br>①震災ニュース（号外も含め、計21号）　２月１日～４月19日<br>②ニューひょうご臨時号（月２回　計６号）　２月～４月（５月～通常号、月１回）<br>③県民だよりひょうご震災特集号　３月、５月、７月（９月～通常号）<br>○新聞への知事メッセージの掲載　２月12日、３月17日前後、８年１月17日 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ○海外支援国へのメッセージ等<br>①外務大臣談話等により感謝の意を表明<br>②インターネットによる知事メッセージの発信<br>③知事の礼状に被災児童・生徒の作文集「震災なんかに負けない」を添えて送付　5月～<br>④海外各事務所において、知事の感謝メッセージ及び震災復興のパネル展を開催　3月～4月<br>○紙面購入（全国紙4紙、神戸新聞）による広報の実施　2月11日～<br>○海外報道機関への情報提供<br>①知事へのインタビューや資料請求等への対応（震災後1ヵ月間で21社）<br>②外務省の依頼による海外テレビ放映広報用ビデオ制作への協力<br>③外国プレスツアーの誘致　7月31日<br>主催；関西情報発信機能強化推進協議会<br>○県外避難者に向けた情報提供について、各都道府県広報紙に掲載の協力を依頼<br>○各省庁、都道府県に対する震災の実情報告と支援要請のため「写真ニュース（災害特報）」を作成、配布　1月28日、3月16日<br>○県民相談受理体制の強化<br>①県民相談室等における県民相談の実施　1月17日～3月31日（3月15日～震災復興総合相談センター）<br>②情報センター（県庁内）の開設　1月24日～3月14日（3月15日～震災復興総合相談センター）<br>③震災復興総合相談センターの開設　3月15日～<br>○パソコン通信の活用による「兵庫県震災ネット」の実施　2月～6月<br>○生活情報の提供<br>①行政情報並びに民間情報をテーマ別に網羅した「情報ファイル」の発行　1月24日～<br>②生活情報ファックスネットの実施　1月30日～4月28日<br>③「生活科学リポート」震災特集号「震災とくらし」の発行や「消費者セミナー」の開催等による情報提供<br>④消費生活特別相談の実施　1月25日～3月31日<br>⑤総合相談・心の相談の実施　1月23日～<br>○外国人県民への対応<br>①Kiss－FMにおいて英語による外国人県民向け震災情報の提供　1月20日～<br>②緊急外国人県民特別相談窓口の設置　1月24日～　（3月15日以降は震災復興総合相談センター）<br>実施主体；（財）兵庫県国際交流協会<br>③5ヵ国語によるニュースレターを発行（16号）　2月28日～10月2日<br>実施主体；（財）兵庫県国際交流協会 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【避難所対策】 | ○県立生活科学研究所、県立神戸生活科学センター等による震災後の生活実態調査の実施<br>○神戸市と兵庫県の間で「震災対策連絡調整会議」を設置し、避難所対策等について協議　2月19日～<br>○避難所を開設している5市(神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市、宝塚市)の助役と県副知事による「避難所対策協議会」を設置　4月26日～<br>○屋外避難者用野外テントの設置　1月21日～<br>○救護対策現地本部の設置運営　設置数；7ヵ所(神戸市5ヵ所、西宮市、芦屋市)　1月22日～7月26日<br>○避難所緊急パトロールの実施　1月20日～7月26日<br>最大時；500人（県職員2名、警察官3名、パトカー100台）<br>○避難生活の改善<br>①仮設風呂の設置　最大時；302基（シャワー206基、自衛隊分含む）<br>1月24日～4月27日<br>②洗濯機の設置　設置数；1,000台（日本電機工業会寄贈）<br>2月1日～<br>③県内の食品関係団体に呼びかけ、炊き出しを実施　2月3日～17日<br>④避難所で配布される弁当の衛生確保及びボランティアによる調理に対する衛生指導等による食品衛生の確保<br>⑤避難者リフレッシュの旅　2月20日～3月31日<br>受け入れ市町；城崎町、竹野町、香住町、村岡町、浜坂町、温泉町、日高町、豊岡市、美方町、関宮町、赤穂市、夢前町、洲本市、南淡町、西淡町<br>⑥県立ピッコロ劇団の激励活動<br>第1次2月11日～4月8日52公演（5市5町）<br>第2次10月7日～11月29日14公演（6市2町） |
| 【物資対策】 | ○関係3団体（(社）兵庫県獣医師会、(社）神戸市獣医師会、(財）日本動物福祉協会）で設置された「兵庫県南部地震動物救援本部」への事業推進に関する指導・助言<br>○食料の確保<br>①おにぎり70万食、パン104万食、乾パン11万食の供給　1月17日～19日<br>②救援物資を含め、味噌24t、醤油10,304ℓ、即席めん779，134食、育児粉乳14,400kg、野菜8t、粉ミルク2,228kg、ハム・ソーセージ類3,695ケース、レトルト食品351,429食、もち1,232,760個等を供給<br>1月20日～約2ヵ月間<br>③兵庫食糧事務所、食糧庁との調整による災害救助用米穀3,000tの緊急確保<br>④仮設住宅入居者へ米穀を配布（1戸あたり10t）<br>⑤自衛隊の炊事車による活動を支援し、生活改善グループ等ボランティアによる炊き出しを実施　1月～3月 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【ライフライン対策】 | ⑥野菜などの食材提供と併せ、中央農業技術センターで調理した新鮮な野菜サラダを配布<br>⑦市町の食料調達を円滑にするための生鮮食料品や調理機材の供給等に関する情報の提供<br>⑧市町の食料確保が困難な場合、県による緊急的な食料供給体制を整備<br>○毛布、衣類等日用品の確保（毛布当初段階で71,500枚を確保、下着類30万セット）<br>○ガソリン、軽油、灯油の流通確保について、県石油商業組合、石油元売12社等に対し、早期の営業再開への努力等を要請　1月18日～<br>○生活必需物資の流通確保<br>①チェーンストア協会、関係各社へ生活必需物資の供給努力を要請し輸送に対する支援として交通情報の提供等を実施<br>②自衛隊の大型ヘリコプターによる空輸　1月19日～20日<br>③主要量販店に対し、県に寄せられた生活必需物資の店頭無償配布を依頼　1月21日～<br>○災害対策資材等の確保<br>①県警本部からの依頼による柩の大量調達（柩2,118本、ドライアイス57.9t等）<br>②県下関連21団体に対する災害救助用物資等の供給可能体制の緊急調査等　1月18日～<br>○住宅復旧用木材供給について、国、県及び関係団体で構成する「阪神・淡路大震災復旧用木材供給対策協議会」を設置　1月27日<br>○救護物資等備蓄基地の運営（消防学校、グリーンピア三木、三木山森林公園、大阪空港）　1月18日～12月15日<br>○物価安定対策<br>①物価ダイヤルの増設　1月24日～12月31日<br>②生活関連物資44品目の小売価格調査　1月19日～3月31日<br>③くらしのクリエーター、物価モニターによる定期調査<br>④賃貸住宅取扱業者に対する調査及び値上げ物件を取り扱わない等の要請・指導　1月30日～12月12日<br>○物価啓発誌の作成、配布<br>○悪質商法追放キャンペーンの実施<br>①街頭キャンペーン　3月11日～25日<br>②悪徳商法110番を設置　3月2日～4月30日<br>③新聞紙面掲載、啓発資料の作成等<br>○水道<br>①全国都道府県から提供された資材・応援人材等のリストを被災市町に配布<br>②厚生省と日本水道協会に対して緊急給水活動並びに復旧作業チームの出動を要請 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ③大阪府水道部に対策本部を設置し、支援受入れ、市町への割り当て等を実施　1月27日<br>④緊急給水等の実施<br>・他府県、自衛隊、海上保安庁等からの給水車の提供や船舶からの給水の実施<br>・自治体、民間団体等から提供のあったポリタンク、ペットボトルの被災市町への搬入<br>・神戸市、西宮市、芦屋市の病院、避難所等への給水<br>○下水道<br>①流域下水道施設の被災状況調査と復旧<br>②公共下水道施設の被災状況調査と復旧<br>・建設省あて他都道府県下各都市及び日本下水道事業団による支援体制の確立について要請<br>・兵庫県管工事業協同組合連合会あて被災都市への応援を要請し、その旨関係市に通知　1月30日<br>③国庫負担申請のための査定設計書の作成及び災害査定の実施<br>○工業用水道<br>県下の工業用水道施設の被害状況等の把握と復旧<br>○電気<br>関西電力（株）に被害状況の把握と早期復旧を依頼<br>○電話<br>被害状況等の把握及び避難者呼び出し電話の設置要望等についての対応要請<br>○ガス<br>①都市ガス<br>大阪ガス（株）に対し、被害状況の把握と早期全面復旧を要請<br>②LPガス<br>・（財）兵庫県プロパンガス保安協会の9支所に対し、LPガス消費世帯の被害状況調査等を指示<br>・事故防止のため、使用済みLPガス容器及びカセットボンベの取扱いについて、各市町災害対策本部に通知 |
| 【住宅対策】 | ○応急仮設住宅の建設<br>①建設大臣を通じ、（社）プレハブ建築協会に対し、全面的協力を要請<br>②必要戸数の検討のため、避難所緊急パトロール隊による聞き取り調査を実施　1月22日<br>③応急仮設住宅の発注と工事監理　1月19日～<br>○応急仮設住宅入居者の生活環境の向上<br>①全戸にエアコン、庇を設置したほか、トラ張りによる耐風対策、外灯、ぬかるみ対策、床下排水対策等を実施<br>②高齢者・障害者が生活しやすいよう、車いす用スロープや手すりを設置 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【生活救援対策】 | ③「応急仮設住宅入居者調査」を継続実施<br>④生活指導員、介護職員等の派遣や「こんなときくらしのかわらばん」の作成、配布<br>⑤仮設住宅地内への「ふれあいセンター」の設置<br>⑥「応急仮設住宅巡回相談員」による巡回相談事業の実施　8年1月～<br>○公営住宅等への一時入居<br>①県営住宅の空家550戸を被災各市に配分するとともに、近隣府県等に対し空家住宅の提供を要請<br>②住宅・都市整備公団関西支社から近隣府県の空家2，172戸の提供を受け、各被災市に配分　1月24日<br>③建設省の支援により大阪市内に設置された「被災者用公営住宅等斡旋支援センター」作成の全国の公営住宅等の空家情報リストを避難所等に配布　1月31日<br>○民間アパート等賃貸住宅を仮設住宅として借り上げ、高齢者、障害者等を中心に提供　2月8日～<br>○勤労者住宅資金融資制度災害特別貸付の実施　5月～<br>○神戸震災住宅復興生活協同組合の設立認可　11月24日<br>○避難者の中期的受入れ<br>①公的宿泊施設等の斡旋　1月23日～6月30日<br>②ホームステイの斡旋　1月25日～6月30日<br>○生活資金の確保<br>①災害弔慰金、災害援護資金、県災害援護金の支給<br>②生活福祉資金特別貸付（小口資金貸付制度）、生活福祉資金災害援護資金の貸付<br>実施主体；兵庫県社会福祉協議会<br>③「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第20条」の適用による母子寡婦福祉資金貸付の実施<br>④介護福祉士等修学資金貸付の震災特別枠の設定<br>⑤中小企業勤労者共済制度災害見舞金及び生活資金貸付の実施<br>○災害義援金の募集、配分について、兵庫県南部地震災害義援金募集委員会を設置　1月25日<br>○災害弱者の援護<br>①高齢者・障害者への援護<br>・高齢者及び障害者の緊急一時入所と、定員の10%及びショートステイ空ベッドの1／2を限度とする定員外措置の実施<br>・避難所緊急パトロール隊を活用した通報システム　1月25日～7月26日<br>・介護支援チームの派遣　2月11日～4月27日<br>・「要援護者生活状況把握ローラー作戦」「要援護者移送作戦」の実施を市町に通知　2月15日 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ・文字放送による情報提供と手話通訳者の確保による聴覚障害者の支援<br>・高齢者、障害者向け地域型仮設住宅の設置と生活援助員、介護職員の派遣<br>②被災児童等への援護<br>・被災児童福祉相談の開設　1月19日～<br>・被災児童のこころの相談事業　2月11日～<br>・保育所入所手続きの簡素化や緊急入所枠の活用について県下市町に通知　1月20日<br>・学校等で青空プレイ等を行う「啓発活動」や、被災児童のこころの健康調査を行い必要な援助、指導等を行う「スクーリング訪問活動」の実施　2月～<br>・県立こどもの館による職員、ボランティアグループの小学校、児童館等への派遣や被災児童交流フェスティバルの開催<br>③社会福祉施設入所者への援護<br>・社会福祉施設関係団体に対し、県内施設間での支援展開を要請するとともに、各地域における入所者受入れのキーステーション施設の選定について指導<br>・建築士等専門家等の無償ボランティアによる現地調査と今後の対応策について施設管理者にアドバイスを行う安全点検の実施<br>④被保護世帯等に対する援護<br>・被災地福祉事務所に対し、保護費の再支給や代替住宅入居に係る敷金の支給、避難所生活者からの保護申請の取扱い指針、巡回相談の実施、強化等について指示・指導　1月19日～<br>⑤外国人県民への援護<br>・在神の総領事館や外国人団体、日本語学校、外国人学校等を訪問電話照会等により被害状況、必要な物資等の要望を把握し、必要な措置を実施　1月18日～<br>○社会保険関係等の特例措置<br>①医療保険制度の特例措置<br>〈被災被保険者等対策〉<br>・被保険者証等を提示できない場合の受診措置<br>・一部負担金等の支払い猶予、免除（健康保険、船員保険、国民健康保険、老人保健）<br>・国民健康保険料（税）の減免<br>・被保険者証等の再交付措置（健康保険・国民健康保険）<br>〈被災適用事業所等対策〉<br>・保険料の納付猶予、免除（健康保険・船員保険）<br>・拠出金の納付猶予（老人保健）<br>・標準報酬の機動的改定（健康保険・船員保険）<br>〈被災医療機関等対策〉 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【産業・雇用対策】 | ・仮設診療所等における医療行為の保険診療の取扱い<br>・診療報酬の早期支払い<br>・診療報酬の実績に基づく概算払い<br>②年金制度の特例措置<br>〈被災適用事業所等対策〉<br>・保険料の納付猶予　(厚生年金保険)<br>・標準報酬の機動的改定（　〃　）<br>・保険料の免除　（　〃　）<br>〈被災被保険者等対策〉<br>・国民年金保険料免除制度の特例措置　(国民年金)<br>・老齢福祉年金等の所得制限に関する特例（　〃　）<br>・現況届の提出期限の延長（国民年金・厚生年金保険・船員保険）<br>・年金の受取方法の取扱い（　〃　）<br>・年金担保貸付、年金住宅融資の特別措置（　〃　）<br>○県税にかかる特例措置<br>①県税の申告・納付等の期限の画一的延長　1月25日、3月15日告示<br>②個人事業税、不動産取得税、自動車税、自動車取得税等の減免措置等<br>③法人県民税、法人事業税の不均一課税制度の創設　3月13日公布施行<br>○被災者福祉なんでも相談の実施　1月24日～3月14日<br>〈産業対策〉<br>○国、県、市町、商工会議所等関係団体により「中小企業総合相談所」を開設　1月25日～<br>○金融支援<br>①中小企業設備近代化資金の利用企業に対し、償還免除措置及び償還猶予措置を実施<br>②緊急災害復旧資金の創設<br>③償還期間の延長制度の創設<br>④緊急特別資金（災害貸付）の創設<br>⑤消費生活協同組合設備資金貸付制度の震災特例措置<br>⑥緊急災害復旧資金等に対する利子補給（復興基金事業）<br>○商店街・小売市場の事業再開支援<br>①「県・市町商店街・小売市場復興推進協議会」の設置　2月23日<br>②共同仮設店舗の建設費等への補助（復興基金事業）<br>③商店街・小売市場復興支援チームの派遣による巡回指導<br>④アーケード等商業基盤施設の復旧費について、国及び県の補正予算による補助<br>⑤小売商業支援センターの小売商業活性化アドバイザーの派遣、増員<br>○下請企業・地場産業等の事業再開支援<br>①神戸市との連携による仮設工場の建設<br>②県立工業技術センターによる巡回技術相談や県中小企業総合指導所による緊急指導等 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ③工場等集団化等の事業について、中小企業高度化資金等低利の融資を利用すべく事業計画の策定を指導<br>④技術開発研究に係る補助金の被災中小企業の事業計画に対する重点的交付<br>○流通業の事業再開支援<br>①近畿通産局に対し、大店法の運用の改善についての申し入れ<br>②運輸業界、団体等からの聞き取り調査及び専門機関への調査委託<br>○観光業の事業再開支援<br>①誘客対策検討のための緊急セミナーの開催　3月15日<br>②「兵庫の観光と物産展」の開催等による観光復興のPR　4月～<br>③“観光ひょうご”復興キャンペーン推進協議会の設立によるテレビCMの放映、会議・大会等誘致奨励金交付事業等の実施　7月26日～<br>④「神戸ルミナリエ」の開催　12月15日～25日<br>〈農林水産業対策〉<br>○農業水産業再開支援<br>①農地・農業用施設施設について、7年産の水稲が作付けできるよう応急措置を実施<br>②ノリ養殖について生産漁期を1ヵ月間延長<br>③生鮮食料品の陸上輸送ルート確保のため国や県警本部に通行支障物の撤去や交通規制の緩和を要請<br>④農業用施設、農業用共同利用施設について順次復旧工事に着手<br>〈雇用対策〉<br>○雇用調整助成金制度の特例措置　1月23日～<br>○雇用維持奨励金制度の創設（復興基金事業）　4月1日～<br>○雇用保険の失業給付の特例措置　1月17日～<br>○合同就職面接会の開催　2月14日～　開催回数；20回<br>○被災者雇用奨励金制度の創設（復興基金事業）　4月1日～<br>○被災離職者に対する特別訓練の実施　3月2日～<br>実施数；建設機械運転等13コース202名<br>○1日ハローワークの実施　7月13日～　開催回数；仮設住宅団地等において計7回（8年1月末現在）<br>○中高年齢者を対象とした兵庫県関係団体職員及び県技能労務職員の合同募集<br>○事業主団体に対し、新卒者の内定維持と就職確保等について要請、指導<br>○学生就職面接会の開催　2月3日～　開催回数；6回<br>○雇用に関する特別相談窓口の開設　1月23日～<br>**【保健医療対策】**<br>○救護所・救護センターの設置及び医師、看護婦等による救護班の編成<br>派遣　救護所・救護センター　最大時160ヵ所（2/2）　救護班最大時160班800人（1/22）<br>○仮設診療所9ヵ所の設置<br>○巡回歯科診療車10台の配置 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ○被災した医療機関の整備について、国庫助成制度である「医療施設近代化施設整備事業」の対象とする等の支援<br>○県内施設のほか、近隣府県の協力による県外施設での透析患者の受け入れを実施（震災直後）<br>○血液、医薬品の供給、備蓄<br>①消防学校に約32億円分の医薬品を搬入　１月19日～21日<br>②医薬品集積場の確保及び救援医薬品の管理、仕分け、搬送等<br>③日赤ネットワークを通した血液の確保<br>○精神科医療の確保<br>①精神科救護所の設置（10ヵ所）、協力診断所の確保（７保健所）<br>１月22日～４月30日<br>②夜間精神科救急窓口の設置や夜間往診チームの配置<br>２月12日～４月30日<br>③こころのケアに関する啓発、相談の実施<br>○医療ボランティアの受け入れ<br>①派遣要請施設、ボランティア宿泊施設等の情報提供や関係医療機関等の調整<br>②「巡回リハビリテーションチーム」の活動支援<br>③医療従事者の免許証再交付手数料の免除<br>○県立病院の24時間救急体制の確保<br>○防疫薬剤等の確保と搬入窓口の指定<br>○高齢者に対するインフルエンザワクチンの接種　１月29日～２月17日<br>○避難所、仮設住宅等における巡回健康相談及び巡回栄養相談の実施<br>１月20日～<br>○歯科検診・歯科保健指導の実施　10月～12月<br>○県内市町及び県外の火葬場の確保及び遺体搬送の調整 |
| **【廃棄物対策】** | ○ごみ対策<br>①ごみ収集車の確保　最大時421台（１/27）<br>②県外施設でもごみ処理を実施　１月26日～３月31日<br>○仮設トイレの設置及び維持管理体制の確立　最大時；3,907基設置（9,209基確保）<br>○ガレキ処理対策<br>①公費によるガレキ撤去の実施　１月29日～受付<br>②災害廃棄物処理推進協議会の発足（国、県、市町等）　２月３日<br>③仮置き場、最終処分場及び搬送ルートの確保<br>最終処分場；７ヵ所計3,360万㎡　　仮置場；46ヵ所計122万㎡ |
| **【有害物質対策】** | ○有害物質による２次災害未然防止対策等<br>①工場等に対する有害物質等による２次災害防止通知（1,200工場）<br>②工場への立入検査、指導（大気、水質等合同382工場）<br>２月７日～３月８日<br>③環境モニタリングの実施 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【交通・輸送対策】 | ④アスベスト飛散防止対策の徹底と追跡環境調査の実施　１月31日～<br>⑤廃棄冷蔵庫、業務用冷凍空調機器等からのフロン回収　２月13日～<br>○緊急輸送ルートの確保<br>①道路<br>・道路交通法等に基づく交通規制による緊急輸送ルートの指定、見直し等　１月18日～<br>・緊急救援物資の輸送に係る有料道路通行料金免除措置　１月19日～４月18日<br>・通過交通対策のための主要迂回路の設定と周知徹底　１月23日～<br>・バス優先レーンの指定　１月28日～３月12日<br>②空港・ヘリポート<br>・民間、自衛隊ヘリコプターによる緊急物資等の輸送を実施<br>１月20日～２月６日<br>・グリーンピア三木、王子競技場、六甲アイランドに臨時ヘリポートを設置<br>③海上輸送<br>・臨時航路（18航路）の開設　１月19日～７月10日<br>・緊急物資・資材等陸揚げ岸壁（５港16ヵ所）の指定　１月20日<br>・避難所用のフェリーの係留（東海岸町岸壁）<br>・災害廃棄物の海上輸送に伴う積出施設の確保　１月24日～<br>○緊急物資・資材等の輸送車両の確保<br>①兵庫県トラック協会への配車要請等<br>②自衛隊による緊急物資の搬送実施<br>○交通の復旧<br>①道路<br>〈高速道路〉<br>・各道路管理者において直ちに通行止めの措置を行うとともに、安全点検作業を実施<br>・緊急車両の通行可能区間に関する情報収集等を行うとともに、各道路管理者に早期応急復旧を要請<br>〈一般道路〉<br>・各土木事務所等により被災の実態調査及び応急復旧工事実施<br>・阪神間の幹線道路の交通規制箇所、現況道路幅員等の調査を実施し、幹線道路網の応急復旧優先箇所を決定　１月25日<br>②港湾<br>・施設の被害状況の把握及び応急処置を指示するとともに、危険個所への立入禁止等の措置を実施<br>・運輸省と協議を行いながら、復旧断面、復旧工法の検討や応急復旧工事を実施 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【教育対策】 | ③鉄道<br>・各事業者に対し、復旧見込み及び運転状況等について速やかな情報提供を要請<br>・三宮～西宮間の代替バスの早期運行を近畿運輸局に要請、バス運行経路の選定や停留所の確保に向けた地元調整<br>○避難場所の提供と授業の再開<br>①避難場所の提供　最大時；公立学校382校（１/23）<br>私立学校12校　（１/24）<br>②授業の再開<br>・すべての県立学校で授業を再開　２月10日<br>・県内すべての学校で授業を再開　２月24日<br>○転校手続きの簡素化の実施<br>○教育・文化施設の復旧、被災県立学校における仮設校舎の建設、文化財の復元等<br>○教職員定数の確保<br>○避難所となった県立学校への教職員等の派遣<br>○私立学校等への応急支援<br>①経常費補助等の前倒し交付や教育用物品等の復旧経費の財政支援<br>②私立学校仮設校舎補助、私立専修学校・外国人学校施設等災害復旧費補助等を創設（復興基金事業）<br>○被災児童生徒等への支援対策<br>①県立高校の授業料等の免除<br>②高等学校入学者選抜について、日程の変更入学考査料の納入猶予・免除、検査会場への配慮等を実施<br>③日本育英会奨学生への応急採用<br>④県立高等学校等生徒への教科書等学用品の給与<br>○被災した大学生への支援<br>①県立大学での入試出願期限の延長、入試会場の追加、変更等<br>②県立大学での特例入試の実施<br>③県立大学の授業料等の免除<br>④大学生協による仮設学生寮の提供<br>○県立社会教育施設による被災児童生徒への学習場所の提供や映画会の開催等の支援<br>○私立学校の児童生徒への支援<br>①兵庫県私立中学校高等学校連合会に要請し入試日を変更<br>②被災生徒に対する授業料等の軽減措置や教科書給付への財政支援<br>○被災者電話教育相談の開設　１月30日～３月31日<br>○「災害を受けた子どもたちの心の理解とケア事業」の実施<br>○「教職員のメンタルヘルスケア事業」の実施<br>○「文化財レスキュー事業」を実施<br>○県立図書館、県立歴史博物館による貴重な図書や文献資料等の受け入れ |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【余震・二次災害対策】 | ○建築物の防災対策<br>①応急危険度判定　第１次；１月18日～22日<br>第２次；１月23日～２月９日<br>②「応急危険度判定士」の養成<br>③倒壊の恐れのある県営住宅入居者への避難勧告等及び被災県営住宅の建て替え、補修<br>○宅地防災対策<br>①宅地防災パトロールの実施　１月22日～28日<br>②宅地防災相談所の開設　２月６日～15日　設置個所数；県内５ヵ所<br>③宅地防災融資に対する利子補給制度等の創設（復興基金事業）<br>○LP ガス漏洩対策　１月18日～30日<br>○高圧ガス製造事業所及び火薬類取扱事業の立入検査　１月24日～２月14日<br>○高圧ガス及び火薬類防災対策計画の作成<br>○農地防災対策<br>①被害発生箇所の調査及び危険個所パトロールの実施　１月18日～<br>②応急対策が必要なため池等における落水及び防水シートによる被覆等の実施<br>③ため池震災点検調査実施要領を定め、市町土地改良事務所、ため池管理者合同による総点検の実施を指導　１月28日<br>○森林防災対策<br>①山地での落石、山腹崩壊等の被害状況の調査及び森林防災パトロールの実施　１月18日～<br>②応急対策が必要な箇所での土砂流出防止対策等の実施<br>③山地災害危険地区のハザードマップの公表　６月中旬～７月<br>④ヘリコプターでの空中探査により、目視で判定できない地中の地震の影響調査を実施　７月10日～<br>○港湾・漁港・海岸施設対策<br>①被害発生箇所の調査及び危険個所パトロールの実施　１月18日～<br>②安全対策上緊急を要する箇所における砕石の補充や簡易舗装の実施<br>○砂防対策<br>①地すべりのあった地区等への警報装置等の設置などによる監視体制の強化　１月20日～<br>②建設省緊急支援チームによる地すべり等危険個所の調査等各種調査の実施<br>③有識者による「兵庫県震後土砂災害警戒避難基準検討会」を設置し警戒・避難基準を確立　４月22日～<br>④関係機関及び関係市町と警戒避難体制を図ることを目的として「総合土砂災害対策推進連絡会」を発足　４月25日<br>⑤県の広報番組やラジオによる梅雨期に向けた住民への注意喚起<br>５月27日～ |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ⑥「総合土砂災害対策推進連絡会」で土砂災害危険個所及び避難場所を示した図面等を作成し、関係住民に配布　6月中旬<br>⑦民間宅地擁壁の復旧事業で災害関連緊急急傾斜地崩壊対策事業178ヵ所、災害関連緊急砂防事業13ヵ所について順次着工　12月8日～<br>⑧緊急事業として、順次恒久対策に着手　2月17日～<br>○河川防災対策<br>①河道閉塞の原因であるガレキ等の除去<br>②堤防亀裂箇所の応急修理<br>○緊急連絡体制等の整備<br>①衛星通信設備専用の非常用電源設備設置等による衛星通信ネットワーク正常運用の確保<br>●県と被災市町（神戸市、尼崎市、西宮市、宝塚市、伊丹市、芦屋市、北淡町）とのTV会議システムの導入　協力；日本電信電話（株）<br>③携帯電話等の幹部職員への配布<br>○県民への余震情報の提供<br>①携帯ラジオの提供（避難所等で活用）<br>AM/FMラジオ15,000台<br>協力；近畿電気通信監理局、家電メーカー<br>②県民向け定時放送、住民向け啓発文の配布等による県民啓発<br>③社会福祉施設及び在宅要援護者への啓発<br>・社会福祉施設用余震対策マニュアル及び在宅要援護者向けマニュアル「余震の備え」の作成、配布　2月3日～<br>・民間社会福祉施設の安全確認の実施　2月4日～3月6日<br>・「社会福祉施設の地震防災の手引き」を作成し、社会福祉施設における地震防災計画策定の指導等を実施　5月下旬<br>○防災訓練の実施<br>①余震訓練　2月14日<br>②2次災害対策訓練　5月24日<br>③防災総合訓練　9月1日 |
| 【ボランティア活動への支援等】 | ○避難所のボランティアを対象としたボランティア活動調査及び避難所の管理者を対象としたボランティアの評価等についての調査を実施<br>2月22日～3月3日<br>○ボランティア活動への支援<br>①県災害対策総合本部緊急生活救援部にボランティア推進班を設置し（3月15日、県社会福祉協議会に設置された「阪神・淡路大震災社会福祉復興本部」に業務を引き継ぎ）、関係機関とのネットワークを形成　1月22日～<br>②避難所緊急パトロール隊等を通して把握したボランティアニーズ等の情報を市町ボランティアセンターに提供<br>③「“阪神・淡路大震災”ありがとうボランティアの集い」の開催<br>3月17日 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【県議会の取り組み】 | ④自立復興ボランティアキャンペーンの展開　6月1日～8年1月17日<br>⑤震災復興ボランティア活動への助成(復興基金事業)　6月9日～受付<br>⑥有識者による「新しいボランティア活動支援システム検討委員会」の設置　11月17日中間報告<br>⑦震災1周年記念事業及び「防災とボランティアの日」「防災とボランティア週間」制定記念事業として「“防災とボランティア”を考えるシンポジウム」を開催　8年1月20日～21日<br>○災害救援専門ボランティア制度の創設（復興基金事業）<br>○各会派代表者会議を開催し、16名の委員からなる災害対策特別委員会の設置等を確認　1月18日<br>○全常任委員会を開催し、専門的な見地から緊急対策を審議　1月25日<br>○災害対策特別委員会の設置を設置（1月20日）し、第1回委員会を開催　1月25日<br>○議会運営委員会を開催し、臨時会の招集等について協議　1月25日<br>○臨時会の招集請求が議員の発議により行われ、第237回臨時会を開催緊急復旧対策等について審議するとともに災害対策特別委員会の設置を議決　1月29日<br>○2月定例会については、2月28日開会、3月14日閉会の15日間とし、予算特別委員会は設置せず、その間に常任委員会、災害対策特別委員会により予算案件等を審議<br>○県の阪神・淡路大震災復興本部の設置に伴い、常任委員会についてもそれに対応すべく所要の委員会条例を改正　3月<br>○議員の任期は4月29日までであったが、特別法の制定により6月10日まで延伸され、6月2日告示・6月11日投票で選挙を実施<br>○第240回臨時会を開催し、新議会の構成を行うとともに、復興予算の補正予算案件の審議、震災復興特別委員会の設置等を実施　6月27日～21日間 |
| 【その他】 | ○他府県等からの人的支援<br>①短期的業務に対する支援　1月17日～3月31日<br>受入数；延べ196,416人<br>②中・長期的業務に対する支援　4月1日～概ね1年間<br>受入数；355人<br>○海外からの支援<br>①救助隊等の人的支援<br>・スイス災害救助隊　1月19日～22日<br>・フランス災害救助特別隊　1月21日～24日<br>・イギリス国際救助隊　1月23日～26日<br>・タイ医療チーム　1月31日～2月6日<br>②見舞物資、義援金、訪問等　74ヵ国・地域、7姉妹州・省・74ヵ地方<br>○国への支援要請<br>①救急対策及び応急復旧対策について緊急要望　1月17日 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ②２月17日までの間だけでも延べ35回に及ぶ総理大臣をはじめとする来県を受け、被災者支援の緊急対策及び災害応急復旧・復興に向けての緊急要望を実施 |
| **復興に向けて**<br>**【復興本部等の設置】**<br>**【復興計画等】** | ○「阪神・淡路大震災復興本部」の設置　３月15日<br>○首席審議員及び審議員を設置　４月１日<br>○「都市再生戦略策定懇話会」の設置（「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」を提言）<br>○「阪神・淡路震災復興計画―基本構想―」案の公表　４月12日<br>○復興県民会議等による復興計画の検討<br>産業復興会議、ひょうご住宅復興会議、外国人県民会議、保健医療福祉復興県民会議、兵庫県生涯学習審議会、新しい家族と地域のネットワーキング会議、男女共生のまちづくり推進会議、食品産業振興連絡調整会議<br>○「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」の設置<br>○復興に向けての意見・提案の募集及び県民復興フォーラム等の開催<br>○「阪神・淡路震災復興計画」の策定、推進　７月～<br>・各分野の有識者で構成される「阪神・淡路震災復興計画推進委員会」の設置<br>○緊急３ヵ年計画<br>①産業復興３ヵ年計画の策定、推進　８月～<br>・（財）阪神・淡路産業復興推進機構の設立　12月25日<br>②緊急インフラ整備３ヵ年計画の策定、推進　11月～<br>③ひょうご住宅復興３ヵ年計画の策定、推進　８月～<br>・災害復興（賃貸）住宅の供給促進<br>・被災者の住宅再建に係る各種支援制度の創設<br>・兵庫県総合住宅相談所、ひょうご輸入住宅総合センターの設置及び「住宅復興住宅」の発行等、住宅復興に係る相談業務、情報提供の実施<br>④阪神・淡路都市復興基本計画の策定、推進　８月～<br>・土地区画整理事業、市街地再開発事業等の都市計画の決定<br>・（財）兵庫県都市整備協会内に「ひょうご都市（まち）づくりセンター」を開設<br>○地域防災計画の改訂 |
| **【震災復興基金の創設等】** | ○県と神戸市の共同による（財）阪神・淡路大震災復興基金の創設　４月１日<br>○宝くじ・公営競技による支援（義援金を除く）<br>①宝くじ<br>・全国の都道府県・政令市の協力を得て「阪神・淡路大震災復興宝くじ」を全国で発売　４月　発売主体；兵庫県、神戸市 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【復興に向けた活動支援】 | ・（財）日本宝くじ協会から阪神・淡路大震災復興支援館の展示物に対する助成<br>②公営競技<br>・各公営競技において、震災復興支援レースの開催等により収益金の一部を県内被災自治体に交付等<br>○有識者で構成する「被災者復興支援会議」の設立　7月17日<br>○フェニックス・ステーション活動等の推進<br>①フェニックス推進員及びフェニックス協力員を中心に、地域の各種グループ・団体等及び弁護士や地域の医師、教師等の専門知識技能をもった人々によって構成される人的ネットワークである「フェニックス・ステーション」の設置<br>②「元気アップ自立活動支援事業」の推進<br>・活動経費の助成<br>・県民グループメンバーの企画による「元気アップ復興祭」の開催<br>8年1月20日<br>○芸術文化活動を通じた被災者激励<br>①コンサート“復興の街へ”<br>②文化庁移動芸術祭巡回公演（激励公演）<br>③阪神・淡路大震災被災芸術団体支援公演<br>④「地域住民のためのコンサート」の実施<br>○復興支援イベントの実施<br>①「ホップ！ステップ！元気！ひょうご！県民のつどい」　4月27日<br>参加者数；約3,000人<br>②兵庫のまつり―ふれあいの祭典の開催<br>・神戸、阪神、淡路の3地域において、特別事業として「青空元気フェスティバル」を開催　7月29日～30日（淡路）8月27日（阪神）9月17日（神戸）<br>参加者数；神戸地域96,000人　阪神地域12,000人<br>淡路地域15,000人<br>・全県総合イベント「ふれあいフェスティバル '95」の開催　10月28日～29日　参加者数；430,000人<br>③領事館サミットの開催　10月30日　参加者数；31カ国・3地域、36名<br>○県立大学における震災復興特別研究の実施<br>①県立4大学において、震災復興に向けた特別研究を2年間を目途として実施<br>②中間報告として震災研究総合学術シンポジウムを開催　8年1月27日<br>○「震災復興資料・記録収集等事業」の実施　7年度～16年度 |
| 【復興へのアピール】 | ○第19回行財政研修会東京セミナーや関西経済連合会サマーフォーラム等あらゆる機会を活用した復興計画等のアピール<br>○7ヵ国語（日本語含む）でのビデオ及び冊子の作成及びAPEC '95大阪会議等での上映、配布 |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| 【平成８年１月17日を迎えて】 | ○国内外からの支援に対する感謝<br>①知事感謝状の贈呈<br>②ひょうご・サンクス大使の派遣<br>③全国紙等への謝意表明<br>④「在京大使を招いての感謝の集い」の開催<br>○「阪神・淡路大震災犠牲者追悼式典」を県公館において開催　８年１月17日<br>主催；県、県議会、市長会、市議会議長会、町村会、町議会議長会による実行委員会<br>○「阪神・淡路大震災１周年記念事業」の総合的な展開<br>事業数；12分野、37事業 |

## （２）予算

〔県予算の状況〕　　（単位：百万円、％）

| 区　分 | 平成６年度最終予算額（A） | うち震災対策予算 | 平成７年度 当　初 | 追加補正 | ６月補正 | ９月補正 | 11月補正 | ２月補正 | 計（B） | うち震災対策予算 | （B）／（A） |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 一般会計 | 1,983,663 | 331,415 | 1,808,595 | 423,400 | 262,391 | 73,443 | 213,521 | △106,183 | 2,675,167 | 1,090,972 | 134.9 |
| 特別会計 | 705,636 | 44,420 | 833,630 | 3,200 | 129,380 | 33,202 | 24,403 | △ 64,338 | 959,447 | 408,432 | 136.0 |
| 企業会計 | 166,454 | 1,067 | 167,705 | 0 | 12,372 | 0 | 0 | △ 10,179 | 169,898 | 15,810 | 102.1 |
| 計 | 2,855,753 | 376,902 | 2,809,930 | 426,600 | 404,143 | 106,645 | 237,924 | △180,700 | 3,804,542 | 1,515,214 | 133.2 |

〔震災対策県予算の状況〕　　（単位：百万円）

| 区　分 | 平成６年度 専決 | ２月補正 | 小計（A） | 平成７年度 当　初 | 追加補正 | ６月補正 | ９月補正 | 11月補正 | ２月補正 | 小計（B） | 合　計（A）+（B） |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.生活救護対策 | 84,391 | 134,410 | 218,801 | 64,474 | 0 | 54,681 | 31,701 | 52 | △11,672 | 139,236 | 358,037 |
| 2.公共施設等の早期復旧対策 | 0 | 96,069 | 96,069 | 104,592 | 0 | 58,994 | 13,934 | 0 | △23,967 | 153,553 | 249,622 |
| 3.復興対策 | 0 | 62,032 | 62,032 | 269,739 | 426,600 | 332,786 | 39,318 | 176,517 | △22,535 | 1,222,425 | 1,284,457 |
| 計 | 84,391 | 292,511 | 376,902 | 438,805 | 426,600 | 446,461 | 84,953 | 176,569 | △58,174 | 1,515,214 | 1,892,116 |

平成６年度２月補正には、追加補正分を含む。

## （３）組織体制

① 対策初期の本部組織（１月20日改正の組織）

② 震災後２週間経過以降の本部組織（１月30日改正の組織）

兵庫県災害対策総合本部
（本部長　知事）

緊急対策本部
本部長　芦尾副知事
副本部長　出納長、審議監
安井理事

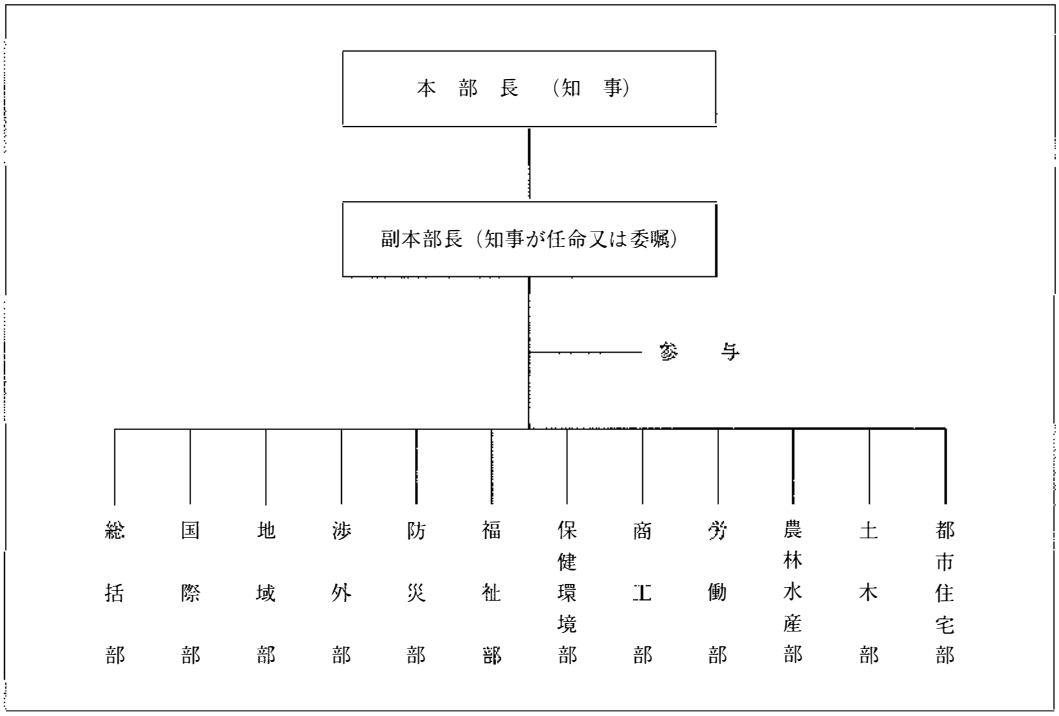
兵庫県南部震災復興本部
本部長　知事
副本部長　今井副知事
芦尾副知事等

事務局　生活文化部

| | |
|---|---|
| ①情報対策部 | ○知事公室長、生活文化部<br>警察本部、東京事務所 |
| ②庁内対策部 | ○総務部長 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ③緊急渉外対策部 | ○生活文化部長<br>各部 | ⑭国際対策部 | ○知事公室長 |
| ④緊急救援活動部 | ○生活文化部長<br>警察本部<br>各部 | ⑮総合調整部 | ○総務部長 |
| ⑤緊急物資対策部<br>（備蓄基地、食料、生活物資） | ○生活文化部長<br>商工部<br>農林水産部 | ⑯総合企画部<br>（再生計画、政府現地本部との連絡調整等） | ○企画部長 |
| ⑥緊急ライフライン対策部 | ○商工部長<br>企業庁 | ⑰新都市建設部<br>（幹線交通基盤、ライフライン、住宅整備） | ○都市住宅部長 |
| ⑦緊急住宅対策部 | ○都市住宅部長<br>生活文化部<br>労働部 | ⑱新生活創造部<br>（福祉まちづくり、災害に強いまちづくり、災害救急対策、人間開発、生活資金等） | ○福祉部長<br>生活文化部<br>保健環境部<br>教育委員会 |
| ⑧緊急生活救援部<br>（義援金、義援物資） | ○福祉部長<br>各部 | ●新産業創造部<br>（産業施設再生、新産業創造） | ○商工部長<br>企画部 |
| ⑨緊急ごみ・し尿対策部 | ○保健環境部長 | ⑳施設復旧部 | ○土木部長<br>農林水産部<br>教育委員会 |
| ⑩緊急保健医療福祉対策部 | ○保健環境部長<br>福祉部 | ○廃棄物対策部<br>（公共施設廃材、建築廃材） | ○保健環境部長<br>土木部 |
| ⑪緊急教育対策部 | ○教育長<br>総務部 | ○用地対策部 | ○土木部長 |
| ⑫緊急輸送対策部 | ○土木部長<br>生活文化部<br>警察本部 | | |
| ⑬緊急余震対策部 | ○生活文化部長<br>各部 | | |

③　阪神・淡路大震災復興本部組織（３月15日設置の組織）




## Ⅱ　各市町

### 1　神戸市（『阪神・淡路大震災―神戸市の記録　1995年―』より）

#### （１）主な対応

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| **応急・復旧対策**<br>**【災害対策本部】**<br>**【情報対策】** | ○神戸市災害対策本部を設置　１月17日午前７時<br>○被害状況等の情報収集<br>①消防ヘリコプターにより市内全体の被害状況を収集<br>②防災行政無線により避難所・避難者数、被害状況を収集<br>○災害対策広報の実施<br>①「こうべ地震災害対策広報」の発行　１月25日～<br>②「広報こうべ地震災害対策特別号」の新聞折込、区役所等での配布<br>２月17日～（４月号から市外避難者への郵送サービス開始）<br>③FAX、パソコン通信（あじさいネット）、インターネットによる災害関連情報の提供<br>・FAXサービス　１月29日～<br>最新情報の抜粋、生活情報（ガス、水道、電気など）、住宅情報（一時使用住宅、公営住宅など）等 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ・キャプテン端末　2月6日～<br>・パソコン通信　　2月13日～<br>・インターネット　1月18日～<br>④テレビ、ラジオによる災害関連情報の提供<br>〈テレビ〉<br>・「ふるさとステーション」（サンテレビ）2月5日～　県政番組に震災関連情報を提供<br>・「神戸市災害対策本部からのお知らせ」（サンテレビ）<br>2月6日～6月30日<br>月～土曜日17：30～17：35（4月から、月～金曜日17：20～17：25に変更）<br>（5月から、「神戸市からのお知らせ」にタイトル変更）<br>・「ウイークリー神戸」（サンテレビ）<br>手話通訳／震災関連情報　　2月12日～<br>毎週日曜日18：15～18：20<br>（4月から、毎週土曜日17：25～17：30に変更）<br>・「がんばろう！神戸」（サンテレビ）<br>震災関連情報・街の復興状況の紹介　3月12日～<br>毎週日曜日10：00～10：30<br>（4月から、毎週月曜日8：30～9：00に再放送）<br>〈ラジオ〉<br>・「コウベスタイリッシュウインズ」（Kiss-FM KOBE）<br>1月22日～2月12日　毎週日曜日8：30～9：00<br>・「サンデー神戸」（AM KOBE 558）　1月29日～<br>毎週日曜日9：00～9：30<br>・「神戸市災害対策本部からのお知らせ」　2月6日～<br>（AM KOBE 558）　月～土曜日10：15～10：20<br>（Kiss-FM KOBE；英語でも放送）毎日15：00～15：05<br>（4月から月～金曜日8：08～8：13（AM KOBE 558）、月～金曜日15：00～15：05（Kiss-FM KOBE）に変更）（5月から、「神戸市からのお知らせ」にタイトル変更）<br>（7月から、「あじさいインフォメーション」（AM KOBE 558）、「KOBEインフォメーションスクエア」（Kiss-FM KOBE）にタイトル変更）<br>・復興通信「FM796 - フェニックス」（臨時災害FM放送局）に情報提供　2月15日～3月31日<br>⑤報道機関への情報提供<br>・記者会見　1日1回<br>・資料提供　随時、張り出し形式<br>⑥震災関連情報コーナーの設置<br>・総合インフォメーションセンター内（三宮そごう西）3月1日～ |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【避難所対策】 | ○市民と市長のふれあいトークの実施（避難所・まちづくり協議会等の市長訪問等）２月14日～<br>○緊急市民相談の実施<br>①法律相談　協力；神戸弁護士会<br>電話相談　１月26日～２月28日　面接相談　２月１日～２月28日<br>（この他、長田区でも実施２月16日～22日）<br>②土地・建物（登記）、税務、社会保険・年金相談（電話）<br>１月27日～２月28日（社会保険は２月１日～）<br>協力；兵庫県司法書士会、兵庫県土地家屋調査士会、近畿税理士会、兵庫県社会保険労務士会<br>③住宅応急修繕相談（電話）　２月３日～３月31日<br>協力；神戸市建築協力会<br>④各区での法律相談の再開　３月１日～<br>⑤（臨時）市民相談室の業務再開　４月１日～<br>○消費生活相談の実施<br>①臨時消費生活相談所の設置　１月25日～<br>②区消費生活相談所の再開　５月８日～順次<br>○災害弔慰金の支給に関する相談電話・窓口の開設　３月21日～４月10日<br>○災害援護資金貸付に関する相談電話・窓口の開設　３月24日～４月30日<br>○心の電話相談の開設　２月８日～５月31日<br>○外国人電話相談窓口の開設　１月25日～<br>○全国からの励ましの手紙を掲載した冊子「がんばってね」の配布<br>発行回数；３回（３月１日、３月16日、４月10日）<br>○市民への盗難防止の呼びかけ<br>○避難所の開設及び避難者の受入　最大時；589避難所236,899人（１/24）<br>○食事の提供及び物資の供給<br>○職員の巡回又は常駐による運営・管理及び夜間のガードマン配置<br>○避難所の救護班（医師と看護婦）を編成するとともに救護対策現地本部を設置<br>○「避難されている市民の方に関する調査」の実施<br>３月10日、５月10日～16日<br>○避難所の環境等の改善<br>①食事メニューの工夫<br>②共用で使用する物資について、救援物資で不足する分を購入して供給<br>③間仕切りや更衣室に利用できる段ボール製パネルの配布<br>④共同調理施設の整備、プロパンガスの提供等<br>⑤畳、断熱マットの配布及び石油ストーブ、灯油の提供（冬季）<br>⑥簡易風呂やシャワーの整備、寄贈を受けた洗濯機の配置等<br>⑦防臭トイレの設置や防臭剤の配布、毛布の消毒、クリーニングの実施<br>⑧避難所となっている学校の教室等の電気容量の増強、配線工事の実施<br>⑨タオルケット、扇風機等の配布、網戸の設置（夏季） |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ⑩保冷コンテナ、保冷庫、冷蔵庫の設置<br>⑪テント村への断熱シートやブルーシート等の配布<br>○避難所の通信確保のため、無料特設公衆電話（国際電話を含む。）、FAXの設置をNTTに要請 |
| 【物資対策】 | ○食糧の供給<br>①「緊急時における生活物資確保の為の神戸市と生活協同組合コープこうべとの協定」の発動による食糧等の調達　1月17日<br>②県下各市町への食糧や毛布、水等の提供の申し入れ及び紹介をうけた給食会社への食料供給の依頼<br>③地域防災計画に定める救助用米穀、副食等の提供依頼<br>④中央卸売市場による緊急食料品の調達、配送<br>⑤フルーツ・フラワーパーク等におけるおにぎりの製造、配送<br>⑥避難所直送体制の実施　2月1日～<br>⑦主食供給システムの導入<br>○生活必需品（毛布、タオル、茶碗、はし、包丁、やかん、塩・醤油、石鹸、バケツ等）の供与<br>○物資（ガソリン、灯油、防水シート、自転車、ガスコンロ、テント、懐中電灯等）の緊急調達<br>○救援物資の受け入れ、管理、配送、回収<br>○海外からの救援物資の受取、仕分け、輸送の調整<br>○市内量販店に食料品等生活関連物資の安定供給・価格安定を要請<br>○生活関連物資の価格監視等<br>①震災に伴う価格高騰防止のため、緊急の価格調査・監視を実施　1月23日～<br>②物価110番の開設　1月23日～<br>③くらしのかわらばんの発行　1月28日～<br>④計量緊急立入検査の実施<br>○家賃等の動向調査 |
| 【給水対策】 | ○応急給水の実施<br>1月17日～3月末に応急復旧するまでの間、延べ約36,000人の人員と延べ約17,000台の給水車を投入（うち延べ約31,000人の人員と延べ約14,000台の給水車は、他都市や自衛隊、ボランティア等の応援）<br>○水道施設、工業用水道、下水道施設の復旧 |
| 【住宅対策】 | ○応急仮設住宅の建設<br>○神戸市住宅供給公社内に「応急仮設住宅管理部」を新設し、仮設住宅の管理を委託　2月9日<br>①雨水排水対策<br>②敷地内通路の整備<br>③住宅、共同利用施設の維持管理<br>④防火安全対策　等<br>○一時使用空家住宅の確保・提供 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【生活救援対策】 | ○ホームステイ相談センターの開設　1月27日～2月28日<br>○建築相談ボランティアセンターの開設　1月24日～2月10日<br>○ポートアイランド留学生住宅及び神戸留学生会館への受入<br>○分譲マンション補修・建替相談登録センターの開設　2月14日～1ヵ月間　登録管理組合に対する説明会、個別相談会　3月19日<br>○神戸市災害復興住宅特別融資の開始　2月20日～<br>○低所得者の半壊・半焼個人住宅の応急修理を実施<br>受付期間；3月17日～26日<br>○特定優良賃貸住宅及び高齢者向け賃貸マンションの提供<br>○被災者への市住宅供給公社の優遇分譲<br>○神戸・復興住宅メッセの開設（神戸市住宅供給公社と共催）<br>6月22日～平成10年4月<br>耐震・耐火などの防災住まいづくりや個別の建て替え、協調・共同建て替えなど、被災市民自らの住宅再建について、民間企業の協力を得て総合的な相談に応じるとともに、住宅に関する情報の拠点として開設<br>○り災証明書の発行　2月6日～　発行開始<br>○義援金の配分<br>○災害弔慰金、神戸市災害見舞金、兵庫県災害援護金、災害障害見舞金の支給<br>○生活福祉資金特別貸付（小口資金貸付）、災害援護資金貸付、生活福祉資金災害援護資金貸付<br>○高齢者対策<br>①福祉事務所ホームヘルパー等による安否確認等<br>②特別養護老人ホームを中心とした緊急ショートステイの実施<br>③市営の国民宿舎等公共宿泊施設での緊急一時受け入れ<br>○障害者対策<br>①障害児・者施設利用者等の安否確認<br>②障害者施設への緊急ショートステイの実施及び障害者緊急ケアセンターの設置<br>③補装具、日常生活用具の給付、ホームヘルパー等の派遣、企業の協力によるFAX、文字放送テレビの避難所への設置、手話通訳による情報提供　等<br>○児童対策<br>①保育所措置児童について訪問等による安否確認<br>②保育所の緊急入所等の実施<br>○震災で被災した要援護者の新たなニーズ把握のための「要援護者調査」の実施及び「市民福祉復興プラン」の策定<br>○高齢者・障害者向けの地域型仮設住宅の整備及び生活支援員の配置<br>○「地域こころのケアセンター」の設置<br>○外国人に対する救援・支援<br>①避難所となった外国人学校等への救援物資等の手配 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【産業・雇用対策】 | ②外国人団体の自国民保護策等への支援<br>③「こうべ地震災害対策広報」の英訳の配布<br>○税・使用料等の減免<br>①市税の減免、納期限等の延長<br>②印鑑証明等諸証明手数料、宅地造成等手数料、再開発住宅使用料、国民健康保険料、建築確認申請手数料、上・下水道使用料等の減免<br>○降雨対策としてビニールシートを配布<br>○タンクローリーによる水の供給等公衆浴場の営業再開支援及び公共施設等の入浴設備の一般開放<br>○国、県、市、商工会議所、関係団体による「中小企業総合相談所」の開設　1月25日～<br>○中小企業向け特別融資の創設<br>①震災復旧緊急特別資金融資<br>②震災復旧特例無担保無保証人資金融資<br>③償還期間の1年延長制度<br>④経済変動対策資金融資における震災貸付<br>○被災企業用仮設賃貸工場（170戸）の建設<br>○商店街・小売市場の復旧支援<br>①市、県、商工会議所からなる復興支援チームの派遣　2月27日～<br>②商店街・小売市場共同仮設店舗補助制度の創設<br>受付；3月8日～7月31日<br>③被災地区商店街・市場調査の実施　6月26日～7月7日<br>○集客観光産業の復旧支援<br>①情報の提供　1月～<br>・宿泊施設、観光施設、コンベンション施設の営業状況等の旅行代理店、マスコミ等への情報提供<br>・震災復興状況海外向け広報レターの送付<br>・コンベンション復興PRパンフレットの作成（日本語版・英語版）<br>②観光キャンペーンの展開<br>・旅フェアへの出店、各自治体のまつり、パレードへの参加　4月～<br>・観光キャラバン隊の派遣<br>4月13日～14日、6月13日～15日、7月4日～5日<br>③会議コンベンションへの参加<br>④集客イベントの実施、協力及び会議・大会の誘致<br>○雇用対策<br>①被災労働者の優先的雇用について市内企業へ要請　2月11日<br>②市各部局に対し、地元業者の優先発注を要請　3月18日<br>③商工会議所会員企業で市外流出した企業に対し、早期市内復帰を要請　3月27日<br>④市内主要企業・団体からなる雇用問題連絡会議において被災労働者の優先雇用を要請　3月29日 |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| 【保健医療対策】 | ○日本赤十字社兵庫県支部に対して、救護班の派遣を要請<br>○常設救護所、巡回班による救護体制の確立　1月26日～4月末<br>最大時；救護所133ヵ所、巡回班47班（2/6）<br>○歯科救護所の設置及び巡回歯科診療の実施　1月22日～3月末<br>○保健所精神科救護所（6保健所）の設置<br>○難病患者に対する医療確保及び相談対応<br>○救援医薬品集積センターの設置による医薬品・医療器材の確保<br>○医療機関への支援<br>①後送医療機関の確保のための情報収集・提供<br>②医療機関の要請で、給食、水、医薬品等の調達、ヘリコプターによる搬送<br>③医療ボランティアの登録と派遣調整<br>④融資制度に対する利子補給等医療機関再建への支援<br>○在宅ねたきり者、ひとりぐらし老人等の安否確認<br>○避難所巡回健康相談、在宅療養指導等の実施　1月17日～<br>○避難所及び仮設住宅等での健康診査の実施　3月16日～<br>○仮設住宅等の巡回栄養指導の実施<br>○インフルエンザ予防接種の実施　1月29日～2月16日<br>○うがい薬、マスク等の避難所への配布等<br>○仮設トイレの消毒等の防疫対策<br>○倒壊家屋跡地周辺及び仮設住宅の衛生対策<br>○避難所給食弁当等の衛生確保のための啓発・指導等<br>○遺体の安置（安置所の設置、棺、ドライアイスの調達、遺体の搬送等）<br>○明石市等周辺市町に火葬業務の支援を要請<br>○埋火葬費の助成<br>○神戸動物救護センターへの活動拠点としての敷地の提供等の支援による被災動物の救護 |
| 【廃棄物対策】 | ○倒壊家屋等の解体撤去及び災害廃棄物処理の実施<br>①災害廃棄物対策室の設置　2月3日<br>②災害廃棄物解体処理事業実施要領及び処理処分計画の策定、実施<br>○産業廃棄物等収集運搬業許可申請業務の申請書類の簡素化、許可証発行の即日対応<br>○し尿処理対策<br>①仮設トイレの設置　最大時　3,012基546ヵ所（2/16）<br>②バキューム車の配置で定期的・計画的収集<br>○家庭ゴミ・荒ゴミ処理対策 |
| 【有害物資対策】 | ○倒壊家屋の解体撤去等に伴うアスベスト対策の実施<br>○有害物質の漏出等による2次災害防止のため大気及び水質の環境モニタリング緊急調査実施 |
| 【交通・輸送対策】 | ○自衛隊、他都市、民間のヘリコプターによる救援物資・救急患者・人員の搬送 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ○主要幹線道路の通行障害の除去作業及び道路の応急復旧<br>○最低限度の通行機能の確保等のための私道に対する応急措置の実施<br>○市バス、地下鉄の早期運行再開<br>①市バス全73路線中65路線運行　2月末<br>②市営地下鉄全線復旧　2月16日<br>○神戸新交通の復旧及び代替バスの運行<br>○神戸航空貨物ターミナル（K-ACT）による海外援助物資の輸送<br>○港湾施設の復旧<br>①「神戸港復興対策連絡会議」「神戸港復興計画委員会」の設置<br>②「神戸港港湾審議会」の開催（港湾計画の改訂）<br>③公有水面埋立免許の出願・埋立承認の申請（摩耶、六甲南、新港東、兵庫） |
| **【教育対策】** | ○災害救助法に基づく学用品（教科書・学用品）の配布<br>○学用品受入れセンターの開設<br>①神戸市立中央体育館第1・第2体育室に設置　1月26日<br>②第2学用品受入れセンターを旧兵庫勤労福祉センターに設置<br>2月18日<br>○受験者向け学習コーナーの開設　2月2日～<br>○移動児童館の開設　2月14日～3月31日　36回延べ1,751人が参加<br>○プレハブ臨時教室の建設<br>○全学校園で教育活動再開　2月24日<br>○全小学校で簡易給食、一部中学校で希望給食実施　2月27日～<br>○学校園改修計画の策定、実施<br>○神戸市外国語大学における特別入試の実施等<br>○心のケア事業の実施<br>①「心のケア」相談室の開設<br>2月20日～3月24日（神戸市役所3号館7階）<br>4月3日～（神戸市総合教育センター）<br>②学校巡回相談の充実<br>③教職員への研修<br>④「心に対する健康相談室」の拡充<br>○被災した「児童のこころの巡回相談」等<br>①「児童のこころの巡回相談」<br>・精神科医、児童相談所ケースワーカー、心理判定員からなるチームで3月末までに述べ66ヵ所を巡回<br>②「児童こころの相談110番」<br>・4月17日から専用電話により心の相談に応じるとともに、必要に応じて訪問指導を実施<br>○青少年電話相談室の開設　2月13日～<br>○神戸の教育再生緊急提言会議開催<br>○授業料等の免除 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ①保育所徴収金等<br>②幼稚園保育料等、高校授業料等、高専授業料<br>③看護短期大学授業料、外国語大学授業料等 |
| 【余震・二次災害対策】 | ○避難勧告の実施　1月19日～（1月中に38ヵ所）<br>○河川、急傾斜区域等の応急対策（土のう積み、シート掛け等）<br>○民間宅地の2次災害危険個所の応急措置を実施、防災工事貸付金制度の充実<br>○建築物応急危険度判定の実施<br>第1次；1月18日～23日　第2次；1月23日～2月9日 |
| 【ボランティア活動への支援等】 | ○市災害対策本部に「救護ボランティア窓口」を設置1月18日～3月8日<br>○各区対策本部におけるボランティア受け入れ及び区役所庁舎のスペース、通信・事務機器等の提供<br>○神戸市が加入する「救護ボランティア傷害保険」の開設<br>2月1日～8年2月末<br>○全区でボランティアセンターを開設し、ボランティア活動に対する支援窓口を設置<br>○ボランティア活動への助成（復興基金事業）　5月25日～ |
| 【市会の取り組み】 | ○議員改選（6月11日）までの主な活動<br>①全体議員総会を開催し、市当局に対し、市民の生命の安全を第一として全力をあげて復旧にあたること等を要望するとともに、議会として全面的に支援することを表明　1月17日午後5時<br>②代表者会議を開会し、補正予算審議のための臨時市会を早急に開会すべきこと等を市長に申し入れることを決定　1月19日<br>③代表者会議、市会運営委員会、常任委員長会議合同会議を開会し、災害対策委員会の設置を決定　1月23日<br>④全議員による現地視察の実施　1月30日<br>⑤臨時市会本会議を開会し、平成6年度2月補正予算等を可決、「兵庫県南部地震の災害復興に関する決議」を即決　2月15日<br>⑥第1回定例市会を開会し、「神戸市市会議員の報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例の特例に関する条例の件」等を即決するほか、平成6年度補正予算、平成7年度当初予算及び関連議案等を可決、また、私立学校等の施設復旧に関し助成拡大を政府に要望する意見書の提出を可決　3月15日～28日<br>⑦第2回定例市会を開会し、平成7年度補正予算等を可決<br>5月15日～19日<br>⑧災害対策委員会等による国等への要望活動の実施　1月24日～<br>○議員の任期は4月29日までであったが、特別法の制定により6月10日まで延伸され、6月2日告示、6月11日投票で選挙を実施<br>○議員改選後の活動<br>①全体議員総会の開会　6月13日<br>②第2回、第3回臨時市会を開会し、平成7年度補正予算等を可決 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | 第２回；６月21日～７月３日　第３回；７月26日～８月２日<br>③復興委員会を設置し、国等への要望活動を実施　６月26日～ |
| 【その他】 | ○他都市等職員の応援<br>①延379団体　136，238人（３月１日現在）<br>②内容　消防、上・下水道調査・復旧、医療、被害調査、救援物資の配布、罹災証明の申請受付等の支援<br>○外国からの激励　激励の手紙、義援金、物資の提供等<br>○国等に対する要望活動の実施　１月18日～ |
| 合同慰霊祭 | ○神戸文化ホール、屋外特設テント（大倉山公園、湊川多聞小学校・楠中学校各グランドに設置）において「神戸市合同慰霊祭」を実施　３月５日（日） |
| 復興へ向けて | ○神戸市震災復興本部の設置　平成７年１月26日<br>○神戸の復興に向けての提言募集　３月23日～４月21日<br>応募総数345件（提言内容；425項目）<br>○震災復興についての市政アドバイザーへの意識調査<br>３月29日～４月７日<br>○神戸市復興計画の策定　６月30日<br>○震災復興都市計画の策定等<br>①都市計画決定<br>・土地区画整理事業・市街地再開発事業の都市計画<br>３月17日計画決定<br>・地区計画　４月28日計画決定<br>②震災復興まちづくりの推進<br>〈住民参加と協働のまちづくり〉<br>・まちづくり協議会の組織化<br>地域住民が、自らの責任と愛着をもって復興まちづくりに取り組め、地域住民の意見が具体的な計画に反映できる「まちづくり協議会」の組織化を推進するとともに「まちづくり協議会」に対して活動費の助成を行う。<br>・現地相談所の設置<br>復興まちづくりに関連して、地域住民の個人個人の生活再建等の様々なニーズにきめ細かく対応できる「現地相談所」を設置<br>・まちづくり専門家の登録・派遣<br>地域住民自らがまちづくりに取り組むため、まちづくり協議会を支援する「まちづくり専門家」を派遣<br>〈その他〉<br>・用地確保<br>仮設住宅等の建設用地の確保や減歩率緩和のための用地買収を推進<br>○神戸市震災復興住宅整備緊急３ヵ年計画の策定<br>①神戸市震災復興緊急整備条例　２月16日制定 |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| | ②震災復興住宅整備緊急３ヵ年計画（案）<br>条例に基づき、神戸市震災復興住宅整備緊急３ヵ年計画（案）を作成、公表　３月17日<br>③震災復興住宅整備緊急３ヵ年計画　７月７日策定<br>○神戸市と県の共同による（財）阪神・淡路大震災復興基金の創設<br>４月１日 |

**（２）予算**

〈主な予算の概要〉

○平成６年度２月補正予算

①補正予算の規模

| | | |
|---|---|---|
| 現年度予算 | | 2,252億6,400万円 |
| | 一般会計 | 1,508億3,700万円 |
| | 特別会計 | 23億3,100万円 |
| | 企業会計 | 720億9,600万円 |
| 債務負担行為 | | 328億8,100万円 |
| 合　計 | | 2,581億4,500万円 |

②補正の主な内容（現年度予算）

| | | | |
|---|---|---|---|
| 災害救助費 | 376億6,000万円 | 災害援護資金貸付 | 127億1,900万円 |
| 災害復旧費 | 1,451億2,900万円 | 伝染病予防費 | 4,200万円 |
| 災害見舞金 | 33億5,600万円 | 災害廃棄物処理費 | 80億円 |
| 災害弔慰金・災害障害見舞金 | 161億4,100万円 | その他 | 22億1,500万円 |

○平成６年度３月補正予算

①補正予算の規模

| | | |
|---|---|---|
| 現年度予算 | | 2,144億3,300万円 |
| | 一般会計 | 1,563億2,300万円 |
| | 特別会計 | 17億7,200万円 |
| | 企業会計 | 563億3,800万円 |
| 債務負担行為 | | 70億4,400万円 |
| 合　計 | | 2,214億7,700万円 |

②補正の主な内容（現年度予算）

【震災関連事業費】　1,857億3,500万円

| | | | |
|---|---|---|---|
| 災害復旧費 | 1,582億1,700万円 | 復興対策 | 264億5,900万円 |
| その他 | 10億5,900万円 | | |

○平成７年度当初予算

①予算規模

（単位：百万円）

| | 一般会計 | 特別会計 | 全会計合計 |
|---|---|---|---|
| 震災関連事業費 | 877,734 | 235,141 | 1,112,875 |
| 通常事業費 | 856,308 | 1,012,847 | 1,869,155 |
| 合　計 | 1,734,042 | 1,247,988 | 2,982,030 |

○平成７年度当初予算案補正

①補正予算の規模　　一般会計　　1,998億7,600万円

②内容（財)阪神・淡路大震災復興基金に対する貸付金、出捐金　2,000億円

議員報酬の減額　　△１億2,400万円

○平成７年度７月補正予算

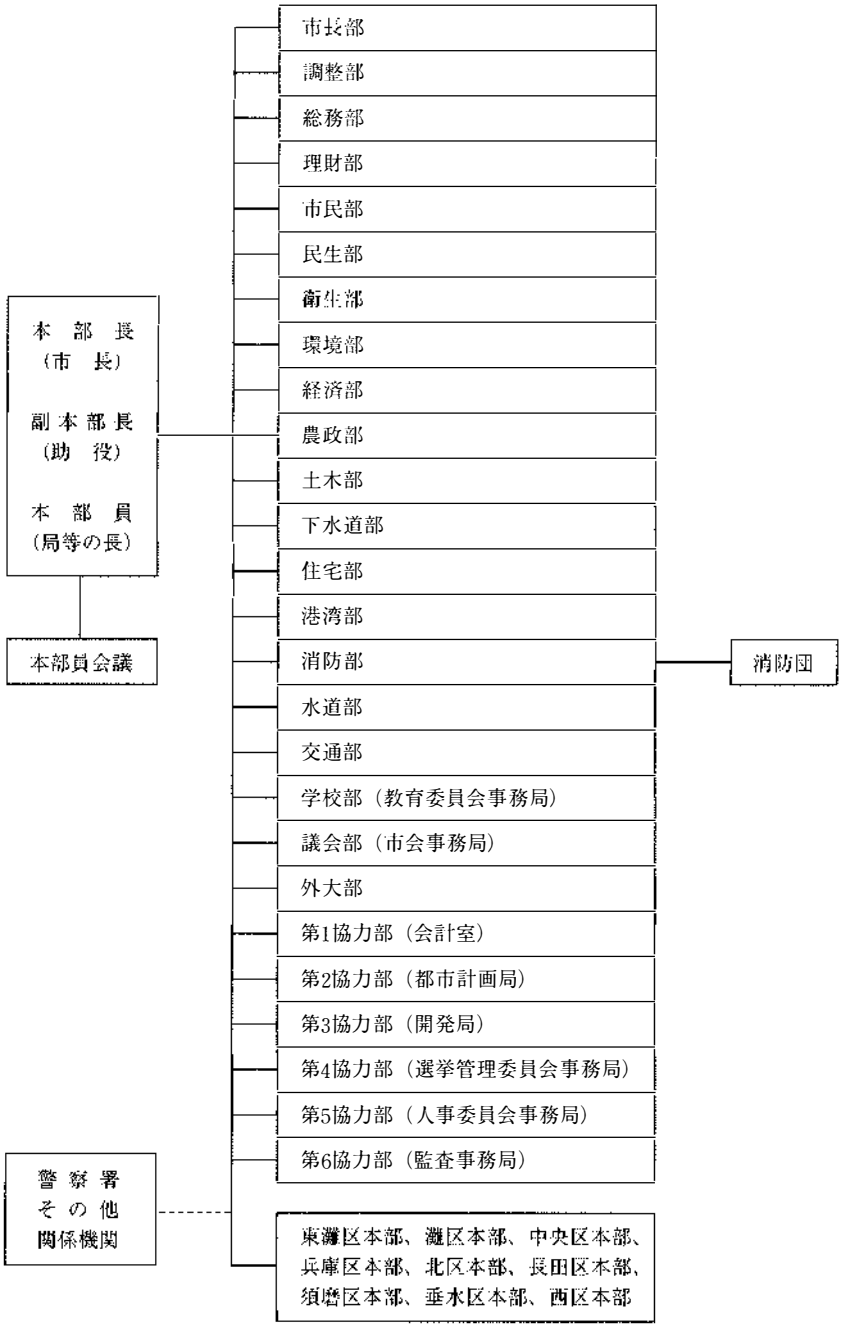
①補正予算の規模

（単位：百万円）

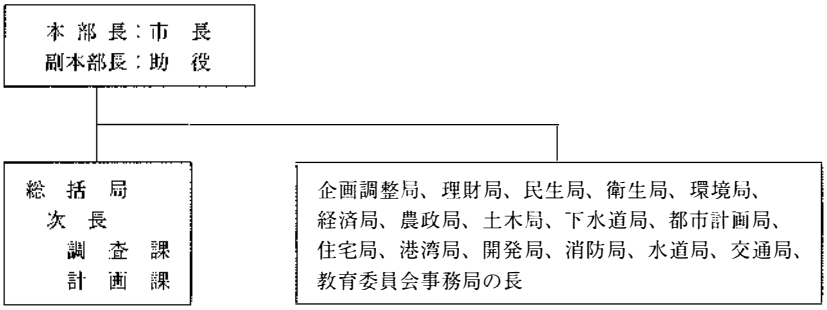
| 区　分 | | 一般会計 | 特別会計 | 全会計合計 |
|---|---|---|---|---|
| 震災関連事業費 | 予算現計 | 948,383 | 240,204 | 1,188,587 |
| | ７月補正額 | 158,209 | 55,377 | 213,586 |
| | 補正後予算額 | 1,106,592 | 295,581 | 1,402,173 |
| 通常事業費 | 予算現計 | 856,177 | 1,010,914 | 1,867,091 |
| | ７月補正額 | 1,387 | 25,217 | 26,604 |
| | 補正後予算額 | 857,564 | 1,036,131 | 1,893,695 |
| 合　計 | 予算現計 | 1,804,560 | 1,251,118 | 3,055,678 |
| | ７月補正額 | 159,596 | 80,594 | 240,190 |
| | 補正後予算額 | 1,964,156 | 1,331,712 | 3,295,868 |

### （3）組織体制

【神戸市災害対策本部】



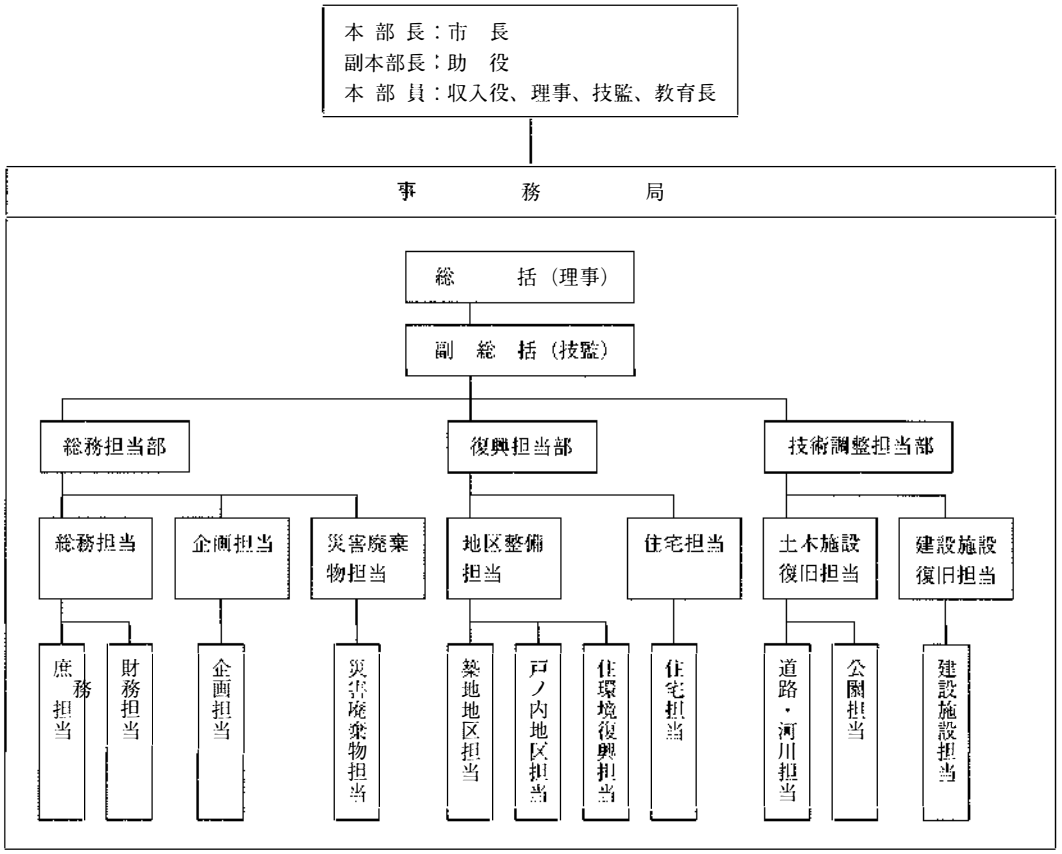
【神戸市震災復興本部】



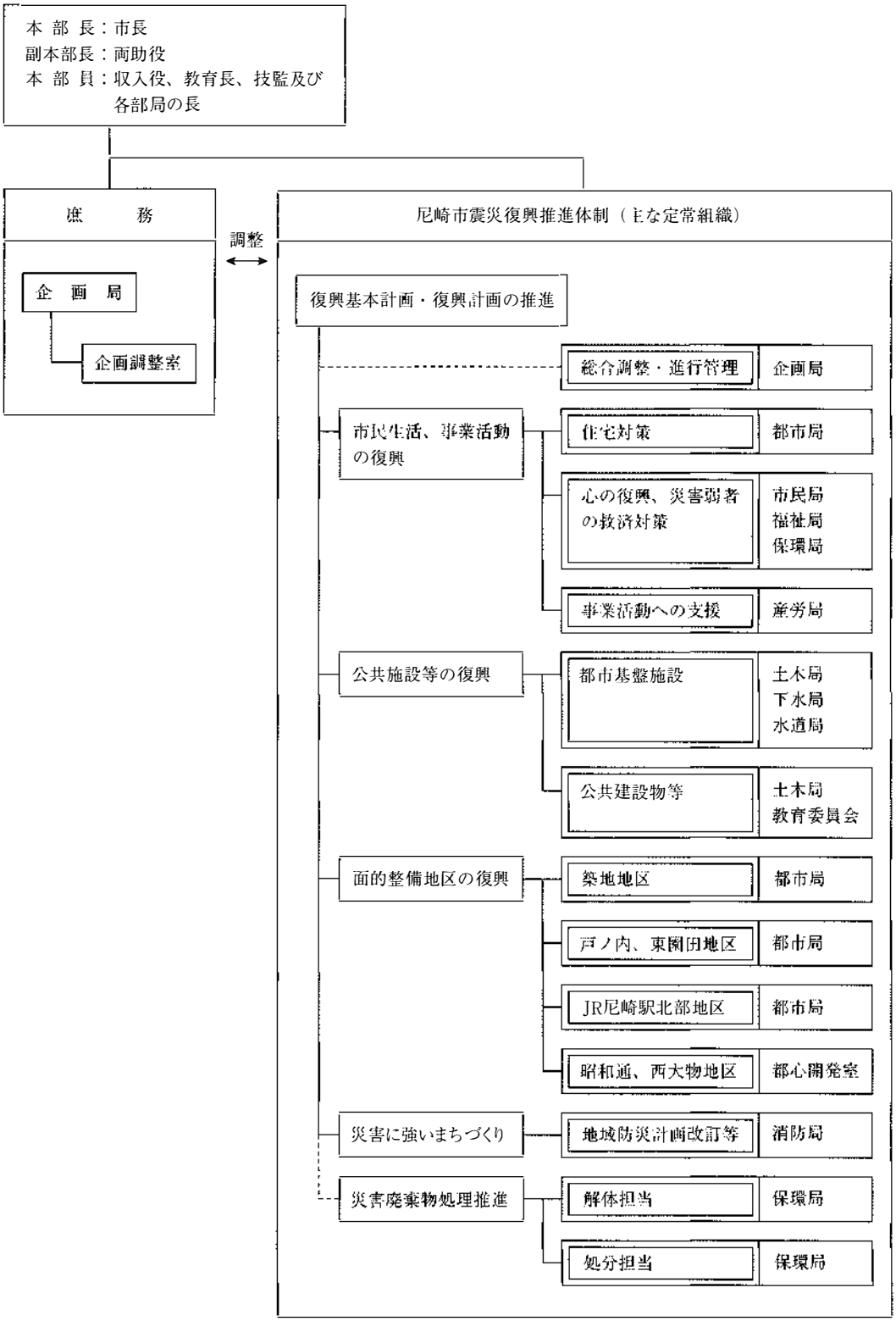

## 2　尼崎市

### （1）組織体制

【尼崎市災害復興本部】（平成７年１月17日６時10分設置）



【尼崎市震災復興推進本部】



## 3　明石市（『明石市の災害と復興への記録』より）

### （1）主な対応

<table>
<tr><th>区　分</th><th>内　　容</th></tr>
<tr><td>応急・復旧対策<br>【災害対策本部】<br><br>【情報対策】</td><td>○明石市災害対策本部を設置　1月17日午前6時30分<br>○明石市震災復旧対策本部を設置　5月1日<br>○広報活動<br>①広報車による広報活動<br><table><tr><th>日　時</th><th>台数</th><th>内　容</th></tr><tr><td>1月17日<br>7：40</td><td>3台</td><td>余震の恐れ有り、ガス漏れ、家屋の倒壊に注意</td></tr><tr><td>1月18日<br>～23日</td><td>延べ<br>24台</td><td>断水状況及び給水箇所、ガレキ回収相談センター開設の案内、カセットコンロ無料貸出　等</td></tr><tr><td colspan="3">水道部：17日～24日まで毎日4台で「給水箇所」のお知らせ<br>消防本部：17日―延べ85台、18日―延べ41台、19日～30日―延べ168台で「火気の取扱い」について広報</td></tr></table>②広報紙の発行等<br>・市政だより定例号　通常どおり1日・15日発行<br>・市政だより臨時号　1月19日～27日<br>・市政だより号外　1月26日～3月10日<br>・屋外広告　1月19日から掲出<br>・新聞広告　神戸新聞臨時明石版に2回掲載<br>③テレビ、ラジオによる災害関連情報の提供<br>・明石ケーブルテレビ　1月17日～3月31日<br>・AM神戸放送　生活関連情報　2月4日～21日<br>・サンテレビ<br>「子午線明石」　地震関連番組　2月11日、3月11日<br>特別番組（明石ケーブルテレビ制作）　1月28日～31日<br>スポット放送　2月17日～26日<br>④報道機関等への情報提供<br>・随時情報提供、取材対応　1月17日～<br>○被災者相談センターの設置等<br>①被災者相談センターの開設<br>建築相談　1月20日～4月5日<br>無料建築相談　1月20日～2月4日<br>宅地防災相談　2月6日～2月28日<br>住宅復旧相談　2月15日～3月10日<br>消費生活相談　1月19日～2月28日<br>金融相談　1月25日～3月20日</td></tr>
</table>

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ②弁護士による特別無料法律相談の実施　1月25日～3月3日<br>○安否確認<br>①電話、手紙、はがきによる問い合わせに対する対応<br>②保健婦、作業療法士、ホームヘルパーによる訪問指導ケース160人リハビリ教室参加者120人及びホームヘルパー派遣159世帯に対する安否確認、その他の高齢者等に対する民生・児童委員による安否確認の実施<br>③市のケースワーカーによる在宅最重度障害者の安否確認の実施、市内障害者団体や身体障害者相談員及び精神薄弱者相談員を通じた安否情報等の集約 |
| 【避難所対策】 | ○避難所の開設及び避難者の受入れ　最大時；23箇所3,369人（1/18） |
| | ○避難者名簿の作成、救援物資、食糧等の配分給水場所等の情報提供、生ゴミ問題等のさまざまな苦情の処理 |
| | ○避難者の意向等を把握するための個別面談や状況調査 |
| | ○24時間体制で延べ3,648人の職員等を配置 |
| 【物資対策】 | ○救援物資の受付・配布　受付件数；306件<br>保管場所；市保健福祉部会議室、市民会館、中央体育会館、中崎小学校 |
| 【給水対策】 | ○給水タンク車による応急給水、4浄水場と市役所の給水栓等での24時間態勢による給水の実施 |
| | ○断水状況、給水箇所に関する広報 |
| | ○配水管、給水管の緊急修繕、宅内漏水に対する公認業者への工事指令 |
| 【住宅対策】 | ○応急仮設住宅の建設 |
| | ○持ち家、借家の応急修理 |
| | ○宅地分譲 |
| | ○賃貸共同住宅建て替え補助、家賃補助 |
| | ○勤労者住宅融資 |
| 【廃棄物対策】 | ○倒壊家屋等の解体処理　受理件数；3,110件 |
| 【生活救援対策】 | ○被災証明の発行 |
| | ○義援金の配分 |
| | ○災害弔慰金、見舞金の支給 |
| | ○生活福祉資金の特別貸付、災害援護資金の貸付 |
| | ○車椅子25台、ストマ（畜尿・畜便袋）や歩行補助杖36本等の補装具等の緊急確保と配布 |
| | ○手話通訳者の窓口配置及び明石ろうあ協会災害対策本部へのファクシミリによる情報提供 |
| | ○要援護高齢者の老人ホームや老人保健施設への緊急一時入所 |
| | ○仮設住宅ケアネットによる支援<br>仮設住宅に入居している高齢者等のニーズに対し、各機関がそれぞれのサービスを迅速に提供するとともに、その過程で得られた情報の伝達と共有により、きめ細かな総合的な生活支援を行うことを目的として、仮設住宅ケアネットを組織 |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| | ○税・使用料等の減免<br>①個人市民税、固定資産税、都市計画税の減免、納期の変更<br>②国民年金保険料免除、国民健康保険料等の減免<br>③老人保健医療費一部負担金等の免除<br>④健康診査料免除<br>⑤水道料金、下水道使用料の減免、納期延長<br>⑥水洗便所改造資金貸付金償還の１年間支払猶予 |
| 【産業・雇用対策】 | ○中小企業融資災害対策利子補給 |
| 【保健医療対策】 | ○避難所の消毒、明石市医師会等の協力によるインフルエンザ予防接種<br>○巡回健康相談の実施 |
| 【交通・輸送対策】 | ○市バス<br>①１月17日午前６時40分、全路線の運行を一時休止して路線パトロールを実施、以降、順次危険個所の安全確認を行った。<br>②臨時便の運行及びJR、山陽電車に鉄道代替バスを派遣運行<br>③今回の震災の反省点を踏まえ、災害時の対応マニュアルを作成し、配車担当職員を対象とした研修を実施<br>○道路網<br>①道路パトロールの実施及び通行止め、危険表示の措置<br>②応急復旧工事の実施　545ヵ所　52,546千円<br>③道路被災調査及び本格復旧工事の実施<br>・国庫補助災害復旧事業として92件、災害査定額1,523,726千円（被災路線223路線、被災延長20,854m）が採択 |
| 【教育対策】 | ○保育所保育料の減免<br>○市立幼稚園保育料等、明石商業高校授業料等免除<br>○高校生奨学金償還の１年間支払猶予 |
| 【余震・二次災害対策】 | ○応急危険度判定の実施 |
| 【市議会の取り組み】 | ○代表者会を開催し、緊急に対策が望まれる項目について市長に要望書を提出　１月24日～<br>○市議会としての市民宛「震災見舞い」を新聞折込で各戸配布　１月27日<br>○議員協議会を開催し、当局の震災に対する迅速な対応を要請　２月11日<br>○定例会、臨時会を開催し、復旧・復興に要する新年度予算案、条例審査等を行い、可決　３月～ |
| 【その他】 | ○他市町等からの応援<br>①33団体　延べ1,601人<br>②内容　避難所管理、食糧搬送、災害ゴミの収集、給水応援、家屋被害調査、各種施設復旧査定設計業務など<br>○施設の開放<br>少年自然の家、市民会館、中央体育会館等を自衛隊等の宿舎として開放、また、望海浜、大道、大道北の各公園を大阪ガスの駐車場として開放 |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| 犠牲者慰霊祭<br><br>復興へ向けて | ○市立勤労福祉会館において「明石市犠牲者慰霊祭」を実施<br>3月4日午後1時<br>○災害に強いまちづくり計画<br>「災害に強い都市」実現の指針となる「災害に強いまちづくり計画」を策定 |

## （2）予算（災害関連事業費）

平成6年度（決算額）　（単位：千円）

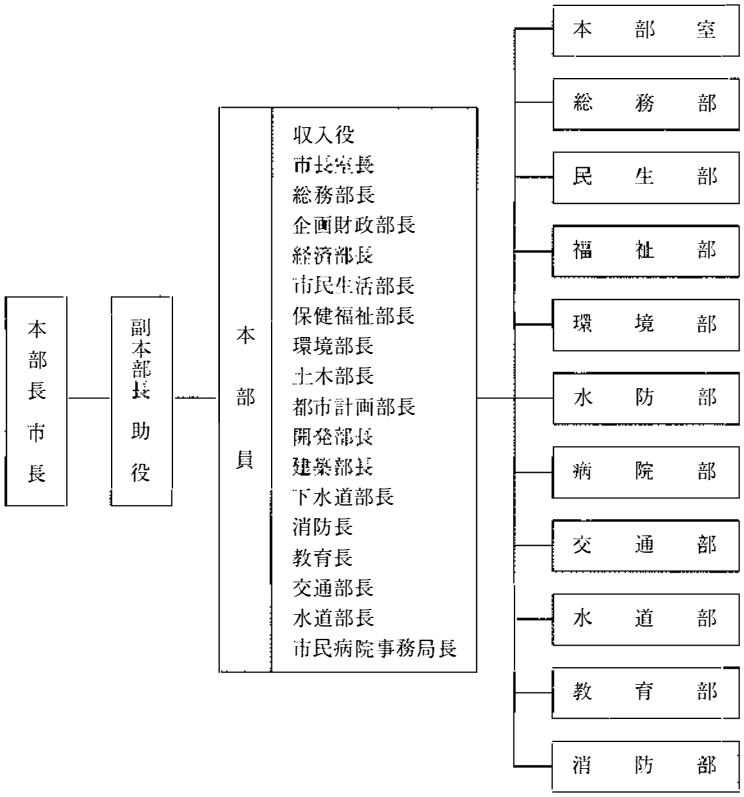
| 一般会計 | 3,342,389 | 主な事業内容 |
|---|---|---|
| 災害救助費 | 1,584,521 | 災害援護貸付金、避難所経費、災害見舞金等 |
| 災害復旧費 | 1,605,217 | 災害廃棄物処理費、学校施設災害復旧費等 |
| 災害関連経費 | 152,651 | 市税等災害減免（歳入） |
| 特別・企業会計 | 701,111 | 上・下水道施設復旧費、国保災害減免等 |
| 総　額 | 3,999,088 | ※総額には会計間相互の重複分を除く |

平成7年度（予算額・12月補正後）　（単位：千円）

| 一般会計 | 29,170,570 | 主な事業内容 |
|---|---|---|
| 災害救助費 | 2,853,440 | 災害援護貸付金、避難所経費、災害見舞金等 |
| 災害復旧費 | 17,349,414 | 災害廃棄物処理費、教育施設災害復旧費等 |
| 災害関連経費 | 8,967,716 | 災害公営住宅建設、市税等災害減免（歳入） |
| 特別・企業会計 | 1,374,948 | 上・下水道施設復旧費、国保災害減免等 |
| 総　額 | 30,472,818 | ※総額には会計間相互の重複分を除く |

### （3）組織体制

【明石市災害対策本部】



【明石市震災復旧対策本部】

| 本部長　市長<br>副本部長　両助役 | | |
|---|---|---|
| 本部組織 | | 担当部等 |
| 部・室 | 本部員 | |
| 本部室 | 市長室長<br>総務部長<br>企画財政部長 | 市長室<br>総務部<br>企画財政部 |
| 民生部 | 市民生活部長<br>保健福祉部長 | 市民生活部<br>保健福祉部 |
| 事業推進部 | 経済部長<br>環境部長<br>土木部長<br>都市計画部長<br>開発部長<br>建築部長<br>下水道部長<br>交通部長<br>水道部長<br>教育長<br>教育部長<br>市民病院事務局長<br>消防長 | 経済部<br>環境部<br>土木部<br>都市計画部<br>開発部<br>建築部<br>下水道部<br>交通部<br>水道部<br>教育部<br><br>市民病院事務局<br>消防本部 |
| 協力部 | 収入役 | 会計室<br>市議会事務局<br>監査事務局<br>選挙管理委員会事務局<br>農業委員会事務局応急・復旧対策 |

## 4　西宮市（『1995・1・17阪神・淡路大震災―西宮の記録―』より）

### （1）主な対応

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| **応急・復旧対策**<br>**【災害対策本部】**<br>**【情報対策】** | ○西宮市災害対策本部を設置　1月17日午前7時5分<br>○広報車による避難・給水場所、火の元注意等の広報　1月17日～<br>○CATVによる災害広報　1月18日～<br>○テレホンガイドによる災害情報の提供　1月21日～<br>○「地震災害広報」の発行　1号～9号　1月23日～3月18日<br>○市政ニュース地震災害対策特別号の発行　3月25日～12月10日<br>○市外等への避難者への災害情報の提供<br>①地震災害広報の郵送 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ②テレホンガイド（FAX 含む）による情報提供<br>③市パソコンネットワーク「情報倉庫にしのみや」による情報提供<br>④マスメディアへの情報提供（FM フェニックス、NHK ラジオ等へのファックス提供含む）<br>○外国人への情報提供<br>①外国人震災相談窓口の設置　1 月25日～ 3 月31日<br>②国際交流協会ニュースレターの発行及び外国人相談窓口の設置実施主体；（財）西宮市国際交流協会　2 月 3 日～<br>③外国語版市政ニュースの発行　8 月10日～ 3 月 1 日<br>○報道機関からの取材等への対応<br>○法律相談等の実施<br>①震災特別法律相談　1 月25日～ 3 月31日<br>（4 月以降は市民相談課相談室で震災に伴う特別法律相談を実施）<br>②震災なんでも相談所の開設　2 月28日、3 月 1 日　（兵庫行政監察事務所と共催）<br>③震災一斉法律相談の実施　5 月20日、9 月30日<br>④震災復興特別相談の実施　5 月24日、7 月18日、10月24日<br>（兵庫行政監察事務所と共催）<br>⑤地震災害に伴う市民相談の実施　（不動産、家事、建築、行政、心配ごと等）<br>○消費生活相談の実施　1 月17日～<br>①市内量販店の現況調査　1 月26日<br>②相談窓口一覧の作成<br>○市民からの陳情・要望等への対応 |
| 【避難所対策】 | ○避難所の開設及び避難者の受入れ　最大時；194箇所（1/20）　44,351人（1/19）<br>○食事の配給　1 月17日～ 8 月27日<br>○教育委員会事務局に避難所本部を設置<br>①避難所管理班を設け、各避難所の巡回を行うとともに、施設管理者と協議の上、班員の常駐と宿直による管理を実施　2 月～<br>②警備会社による夜間の管理体制の導入や炊事場設置を担当するプロジェクトチームを設置<br>○避難所に対する生活環境整備<br>①寄贈を受けたパソコン通信機器、テレビ、ラジオ等の設置<br>②救護所の設置　設置数；105ヵ所1,071班<br>③簡易トイレの設置<br>④寄贈を受けた断熱材・畳の設置と石油ストーブの配布（冬季）、寄贈を受けた扇風機の配布、冷房機、網戸の取り付け（夏季）<br>⑤更衣室の確保と間仕切りの設置<br>⑥その他、生活用水の給水、消火器・炊事場の設置、寄贈を受けた洗濯機、冷蔵庫、仮設風呂等の設置など |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ○二次避難所の開設（老人保養施設「かぶとやま荘」）し、健康に不安のある者を一時的に受け入れ　3月1日～6月30日 |
| | ○避難所実態調査の実施<br>第1回；3月26日～4月5日　第2回；6月23日～29日 |
| 【物資対策】 | ○生活用品等の購入（毛布；1,650枚、ふとん；252枚、湯たんぽ320個、ダンボール箱；9,000個等） |
| | ○救援物資の受け入れ、保管及び避難所等への配送　1月17日～ |
| 【給水対策】 | ○応急給水の実施　1月17日～3月7日<br>①給水車両による応急給水　約40ヵ所　延べ5，736台<br>②耐震型緊急貯水槽（西宮東高校グランド地下）からくみ上げポンプによる応急給水 |
| | ○水道、下水道施設の応急復旧 |
| 【住宅対策】 | ○応急仮設住宅の建設 |
| | ○応急仮設住宅の住環境整備<br>①エアコン・庇の設置<br>②ワイヤーロープの設置等の台風対策<br>③ぬかるみ防止のため砂利を敷くなどの雨水対策<br>④手すりの整備等の高齢者、障害者対策<br>⑤防火対策（消火器の設置）<br>⑥「便利帳（ライフガイドブック）」の作成、配布 |
| | ○応急仮設住宅入居者調査の実施 |
| | ○仮設住宅へのふれあいセンターの設置 |
| | ○市外応急仮設住宅の特別斡旋の実施　4月14日～ |
| | ○公的宿泊施設及びボランティアから提供の申し出のあった住宅等のリストを避難所へ配布　1月29日～3月18日 |
| | ○要援護高齢者等への訪問指導<br>①市外応急仮設住宅入居者に対する調査訪問及び訪問指導の実施<br>②地域型応急仮設住宅の入居者に対する保健婦の巡回訪問<br>③一般仮設住宅入居者中の要援護高齢者等に対する訪問指導<br>④ふれあいセンターにおける健康相談、ふれあい体操の実施 |
| | ○改良住宅空家の入居者募集の実施 |
| | ○住宅の応急修理、私道の舗装、民間宅地擁壁の復旧工事等 |
| | ○宅地防災相談の実施　2月6日～25日、5月15日～19日（県等と合同で開催） |
| | ○個人住宅・住宅整備資金融資あっせん特例制度の創設　3月1日～ |
| 【生活救援対策】 | ○家屋被害調査の実施及び被災者証明書の発行 |
| | ○義援金の受け入れ、配分 |
| | ○災害弔慰金、災害障害見舞金の支給 |
| | ○生活福祉資金特別貸付（小口特別貸付制度）及び生活福祉資金（災害援護資金）貸付、災害援護資金の貸付 |
| | ○市税の減免等 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ①市税等（個人市県民税、法人市民税、特別土地保有税、事業所税）の納付・申告期限の延長及び減免(市県民税､固定資産税・都市計画税・事業所税)<br>②住宅用地の認定継続及び代替家屋・償却資産の課税の特例措置<br>③各種手数料等の減免・徴収猶予<br>④水道料金の減免<br>⑤国民健康保険料の特別減免、納期の延長、保険証再発行の即時交付措置、葬祭費の支給、一部負担金の免除<br>⑥国民年金保険料の免除、児童扶養手当等の所得制限解除<br>⑦老人保健法一部負担金の免除等の医療助成<br>⑧ホームヘルプサービス利用料、保育料等の福祉関係利用料、負担金等の減免<br>○在宅福祉サービス受給者、障害者団体所属会員等の安否確認<br>○緊急ショートステイの実施　受入数；381人　1月18日～3月31日<br>○ホームヘルパー派遣世帯への水、食料の配布等の実施<br>○車いすの緊急貸出及び生活物資等の配布<br>○身体障害者施設等の状況把握及び水、食糧、生活物資の配布<br>○保健婦による在宅の要援助高齢者等への訪問指導等<br>○入浴バスサービス事業の実施（運輸省、観光バス協会、浴場設備をもつリゾート施設、市が共同で実施）<br>2月1日～15日<br>○デイサービスセンター等による入浴サービスの実施　2月6日～<br>○重度障害者・高齢者の生活状況調査の実施<br>（実施主体；西宮市、西宮市社会福祉協議会）<br>3月1日～15日 |
| 【産業・雇用対策】 | ○西宮市地震災害特別融資の実施<br>○市の中小企業勤労者福祉共済事業による給付金の支給及び災害に係る融資のあっせん<br>○小売市場・商店街仮設共同店舗設置に対する助成制度の創設　3月<br>○小売商業店舗等共同化事業補助制度の活用による支援<br>○卸売市場の復旧支援<br>○労働相談の実施<br>①震災特別労働相談　2月14日～16日<br>②兵庫県・西宮市合同労働相談　4月27日～<br>③就労援助セミナー　7月5日～28日、9月4日～20日<br>（雇用促進事業団と連携して開催） |
| 【保健医療対策】 | ○避難所巡回健康相談の実施　1月20日～<br>○避難所でのインフルエンザ予防接種の実施　1月29日～2月17日<br>○避難所巡回検診の実施　3月20日～4月6日<br>○救護所の開設及び救護班の派遣要請<br>○仮設住宅訪問指導の実施　3月8日～ |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| | ○被災世帯健康調査の実施　7月～9月 |
| | ○医薬品の確保 |
| | ①西宮健康開発センターに集積し、医師向け医薬品の仕訳管理と配送　1月20日頃～ |
| | ②医療機関用の不足気味の一部医薬品について特別供給の要請を行うとともに、生理食塩水等を直接供給 |
| | ○中央病院による24時間体制での患者受け入れ　1月17日～22日 |
| | ○西宮こころのケアセンターの開設　9月12日 |
| | ○手洗い用洗面器セットと消毒薬の配布及び仮設（移動）トイレの消毒等の防疫対策の実施 |
| | ○遺体収容場所として指定した市内5ヵ所の市立体育館等への遺体収容 |
| | ○火葬について、他都市への応援を要請（1月21日～火葬業務再開） |
| 【廃棄物対策】 | ○倒壊家屋等の解体・除去 |
| | ○ごみの収集業務の再開　1月19日 |
| | ○仮設トイレの設置及びし尿収集　設置台数；延322ヵ所、延1，036台　1月19日～ |
| 【交通・輸送対策】 | ○レンタサイクル事業の実施　1月23日～2月28日 |
| | ○道路（通行）状況調査等の実施　1月17日～ |
| | ○道路・橋梁の復旧工事の実施 |
| 【教育対策】 | ○市立幼稚園保育料、市立高校の授業料等の減免 |
| | ○災害救助法に基づく給与物品（教科書、学用品）及び救援物資の学用品の被災児童生徒への支給 |
| | ○学校教育施設の復旧及び仮設教室の設置　2月20日～全校園再開 |
| | ○簡易給食の実施　2月20日～（3月6日～完全給食） |
| | ○市立小中学校児童生徒への就学奨励金の給付 |
| | ○高校・大学生に対する奨学金支給対象の緩和 |
| | ○震災により死亡した児童生徒に対する卒業証書の授与等の配慮 |
| | ○歴史資料の救出活動の実施 |
| | ○埋蔵文化財発掘調査事業の実施 |
| | ○教員の特別配置の実施 |
| | ○教職員を対象とした地震に関する特別研修等の実施　2月28日～ |
| | ○震災に関するストレスの委託研究の実施 |
| | ○教育相談ホットラインの開設等による教育相談の実施 |
| 【余震・二次災害対策】 | ○住宅の危険度判定調査、応急修理の実施 |
| | ○避難勧告の発令　1月20日～ |
| | ○危険宅地に対する防災パトロール等の実施　1月22日～ |
| 【ボランティア活動への支援等】 | ○ボランティア受け入れ窓口の設置 |
| | ○西宮ボランティアネットワーク等との連携 |
| 【市議会の取り組み】 | ○各派幹事長会議を開催し、任意の特別委員会として「兵庫県南部地震対策特別委員会」の設置等を決定　1月23日 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ○地震対策特別委員会を開催し、震災復旧について、市当局に対し意見・要望等を実施　2月3日、8日、10日<br>○2月臨時会を開催し、一般会計補正予算等12件及び政府等に対する災害復旧対策を求める意見書を可決するとともに、「兵庫県南部地震対策特別委員会」を「兵庫県南部地震災害対策特別委員会」に改称し、法上の特別委員会として設置　2月15日<br>○災害対策特別委員会の開催　2月17日、28日、3月7日<br>○3月定例会を開催し、平成7年度予算、西宮市震災に強いまちづくり条例制定、市特別職の給与減額条例並びに議員報酬減額条例等を可決するとともに、政府等に対する被災者対策を求める意見書2件を可決<br>3月13日～24日<br>○兵庫県南部地震災害対策特別委員会による国、県への要望活動及び市に対する災害復旧復興に関する提言<br>○議員の任期は4月29日までであったが、特別法の制定により6月10日まで延伸され、6月2日告示、6月11日投票で選挙を実施<br>○6月定例会（6月20日～7月4日）以降、定例会、各常任委員会・特別委員会、臨時会を開催し、震災復興等に関する調査、審議等を実施 |
| 【その他】 | ○他市町等から応援受け入れ<br>①道路被災調査、避難所業務等　202団体、延べ12，659人（水道局、消防局は別途）<br>②長期派遣職員の受け入れ　18団体22人　4月～<br>○支援いただいた団体、個人に感謝状等を贈呈<br>○震災業務支援システムの構築<br>○国、県に対し、財源確保、制度の創設・改正等について要望 |
| 合同慰霊祭 | ○県立総合体育館において「兵庫県南部地震西宮市犠牲者合同慰霊祭」を実施　2月26日 |
| 復興へ向けて | ○西宮市震災復興本部の設置　2月1日<br>○技監（局長級）ポストの新設　7月1日<br>○市民からの復興に関する提言の募集　3月27日～4月10日<br>○「西宮市震災復興計画」を策定、推進　6月～<br>①市街地の復興<br>・「西宮市災害市街地復興基本方針」の制定及び建築制限区域の指定等　1月31日～<br>・都市計画案の作成と関係者への周知<br>・都市計画の決定と自治会への説明等地元への対応<br>②地域防災計画の見直しへの取り組み<br>③震災に強いまちづくり条例の制定　4月1日施行<br>④西宮市水道復興計画検討委員会を設置し、「西宮市水道耐震化指針」を提言<br>⑤「西宮市住宅復興3ヵ年計画」を策定、推進　7月7日～ |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ・総合設計制度の活用と優良建築物等整備事業制度の適用による被災マンション等の建て替え等の支援<br>・「開発指導要綱」「市民の生活環境を守る条例」等の一部改正<br>・災害復興公営住宅等の供給<br>・民間賃貸住宅資金融資及び被災学生用住宅支援制度による新築資金融資のあっせん、生垣助成制度の拡充　10月１日～<br>○「復興に向けて　阪神・淡路大震災の記録」の発行<br>○ビデオ「阪神・淡路大震災---西宮市の被災記録」の作成、貸出<br>○市民意識調査（９月12日～30日)、西宮市からの転出者調査（７月15日～31日；関西学院大学「西宮」研究会と共同実施）<br>○文化振興財団による被災地コンサート「第９シンフォニーのつどい」等の開催<br>○教育委員会によるユネスコ世界児童画展、震災復興支援チャリティレース「ユニセフカップ西宮国際ハーフマラソン」等の開催<br>○「2001年・地球ウォッチングクラブ・にしのみや」による震災復興子どもフォーラム「よみがえれ西宮　子どもたちからのメッセージ」の開催、震災体験記録集の作成等<br>○震災１周年事業の実施<br>①震災対策訓練　８年１月17日<br>②阪神・淡路大震災１周年西宮市犠牲者追悼式の実施　８年１月17日 |

## （2）予算

**平成6年度災害関連決算額**　　（単位：千円）

| 区　分 | 項　　目 | 決　算　額 |
|---|---|---|
| 災害救助費 | (1)災害救助費 | 1,538,257 |
| | 避難所の供与経費 | 139,877 |
| | 仮設住宅設置経費 | 24,198 |
| | 食品の給与経費 | 838,715 |
| | 飲料水の供給経費 | 53,000 |
| | 生活必需品の供与経費 | 75,854 |
| | 医療・助産経費 | 64,388 |
| | 被災者救出経費 | 115,565 |
| | 被災住宅の応急修理経費 | 12,845 |
| | 学用品の給与経費 | 31,306 |
| | 埋葬経費 | 32,220 |
| | 遺体の捜索経費 | 147,406 |
| | 遺体の処理経費 | 978 |
| | 救助のための運送経費 | 1,905 |
| | (2)弔慰金等経費 | 7,540,898 |
| | (3)その他災害関係経費 | 623,891 |
| | 犠牲者合同慰霊祭経費 | 8,953 |
| | 災害対策関係人件費 | 591,671 |
| | 防疫関係経費 | 3,178 |
| | その他災害対策関係経費 | 20,089 |
| | 合　　計 | 9,703,046 |
| 災害復旧費 | 一般会計災害復旧費 | 6,168,961 |
| | (1)厚生労働施設 | 649,031 |
| | 民生施設 | 579,696 |
| | 改良住宅 | 484,842 |
| | 社会福祉施設等 | 94,854 |
| | 衛生施設 | 66,336 |
| | 墓　地 | 2,884 |
| | 火葬場 | 8,658 |
| | 清掃施設 | 25,631 |
| | 災害復旧負担金等 | 29,163 |
| | （食肉センター） | (3,280) |
| | （中央病院） | (6,205) |
| | （上水道） | (1,637) |
| | （工業用水道） | (12,646) |

（単位：千円）

| 区　分 | 項　　目 | 決　算　額 |
|---|---|---|
| 災害復旧費 | （阪神水道企業団） | （5,395） |
| | 商工施設 | 2,999 |
| | 卸売市場 | 2,999 |
| | (2)公共土木施設 | 1,395,610 |
| | 道路橋梁 | 655,063 |
| | 下水道 | 79,600 |
| | 住宅 | 660,947 |
| | (3)文教施設 | 927,466 |
| | 公立学校園施設 | 872,386 |
| | 社会教育施設 | 55,080 |
| | (4)その他施設 | 606,561 |
| | 庁舎等 | 555,946 |
| | 電子計算機 | 16,631 |
| | 庁　　舎 | 525,236 |
| | 市有財産 | 5,272 |
| | 塩瀬センター | 876 |
| | 市民会館 | 7,931 |
| | 消防施設等 | 34,615 |
| | 消防施設 | 31,727 |
| | 消防団車庫 | 2,888 |
| | その他公共施設 | 16,000 |
| | 急傾斜地 | 16,000 |
| | (5)災害清掃 | 2,590,293 |
| | し　　尿 | 38,934 |
| | じんかい | 120,607 |
| | 解体建物 | 2,430,752 |
| | 食肉センター災害復旧費 | 4,343 |
| | 下水道災害復旧費 | 213,573 |
| | 合　　計 | 6,386,877 |
| 災害復興費 | 合　　計 | 2,232,100 |
| 総　　計 | | 18,322,023 |

**平成７年度災害関連予算**

**【災害救助費】**　　（単位：千円）

| 区　　分 | 当初予算額 | 補正予算額 | 予算現額 |
|---|---|---|---|
| ⑴災害救助費 | 1,353,427 | 549,672 | 1,903,099 |
| ①避難所の供与経費 | 225,542 | －116,484 | 109,058 |
| ②仮設住宅設置経費 | | 1,306,574 | 1,306,574 |
| ③食品の給与経費 | 1,095,605 | －631,992 | 463,613 |
| ④生活必需品の供与経費 | 32,280 | －8,426 | 23,854 |
| ⑵弔慰金等経費 | 8,167,500 | 10,022,168 | 18,189,668 |
| ⑶その他災害関係経費 | | 271,270 | 271,270 |
| 合　　計 | 9,520,927 | 10,843,110 | 20,364,037 |

**【災害復興費】**　　（単位：千円）

| 区　　分 | 当初予算額 | 補正予算額 | 予算現額 |
|---|---|---|---|
| ⑴消費的経費等 | 7,901,625 | 3,753,205 | 11,654,830 |
| ①震災復興計画関係経費 | 15,000 | | 15,000 |
| ②住宅新築等資金貸付 | 2,023,000 | | 2,023,000 |
| ③災害復興事業賃金融資等 | 3,222,625 | 4,266,975 | 7,489,600 |
| ④商業基盤施設等復旧補助 | 40,000 | 60,000 | 100,000 |
| ⑤個人住宅資金等融資 | 2,201,000 | －917,000 | 1,284,000 |
| ⑥宅地防災工事資金融資 | 400,000 | | 400,000 |
| ⑦震災関連雇用状況調査等 | | 11,530 | 11,530 |
| ⑧まちづくり支援事業経費 | | 28,200 | 28,200 |
| ⑨民間賃貸住宅等再建支援 | | 283,000 | 283,000 |
| ⑩防災関係経費 | | 20,500 | 20,500 |
| ⑵投資的経費 | 12,144,644 | 98,960,647 | 111,105,291 |
| ①街路事業等 | 1,308,638 | 10,068,560 | 11,377,198 |
| ②都市開発推進 | 2,093,226 | 60,682,431 | 62,775,657 |
| ③災害公営住宅建設 | 8,742,780 | 17,840,406 | 26,583,186 |
| ④公園緑地整備等 | | 10,277,585 | 10,277,585 |
| ⑤消防施設整備等 | | 91,665 | 91,665 |
| 合　　計 | 20,046,269 | 102,713,852 | 122,760,121 |

【災害復旧費】　（単位：千円）

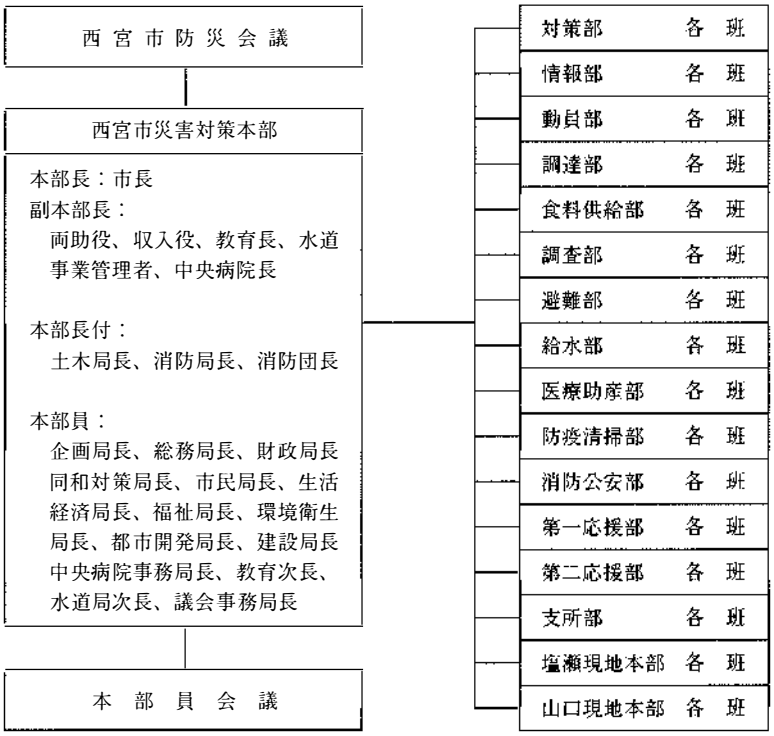
| 区　分 | 当初予算額 | 補正予算額 | 予算現額 |
|---|---|---|---|
| 一般会計災害復旧費 | 65,524,093 | 17,142,003 | 82,666,096 |
| (1)厚生労働施設 | 3,219,255 | 1,083,759 | 4,303,014 |
| ①民生施設 | 524,445 | 2,712,076 | 3,236,521 |
| 改良住宅 | 231,000 | 2,788,110 | 3,019,110 |
| 防犯灯 | 2,575 | 12,000 | 14,575 |
| 市民集会施設 | 235,250 | －88,034 | 147,216 |
| 社会福祉施設等 | 55,620 | | 55,620 |
| ②衛生施設 | 1,541,810 | －502,797 | 1,039,013 |
| 墓地、火葬場 | 1,169,550 | －359,550 | 810,000 |
| 清掃施設 | 372,260 | －189,366 | 182,894 |
| 工業用水道(復旧負担金) | | 21,000 | 21,000 |
| 食肉センター(復旧負担金) | | 25,119 | 25,119 |
| ③商工施設 | 1,125,520 | －1,125,520 | 0 |
| ④労働施設 | 27,480 | | 27,480 |
| 勤労福祉施設 | 27,480 | | 27,480 |
| (2)農林水産施設 | 10,000 | －318 | 9,682 |
| ①農業用施設 | 10,000 | －318 | 9,682 |
| (3)公共土木施設 | 13,864,707 | 10,381,223 | 24,245,930 |
| ①道路橋梁 | 8,387,010 | 7,603,149 | 15,990,159 |
| ②河　川 | | 221,256 | 221,256 |
| ③下水道（復旧負担金） | | 3,052,580 | 3,052,580 |
| ④公　園 | 528,101 | －37,577 | 490,524 |
| ⑤住　宅 | 4,949,596 | －458,185 | 4,491,411 |
| (4)文教施設 | 10,267,212 | 4,950,638 | 15,217,850 |
| ①公立学校園施設 | 9,879,977 | 4,884,279 | 14,764,256 |
| ②社会教育施設 | 387,235 | 66,359 | 453,594 |

【災害復旧費】　（単位：千円）

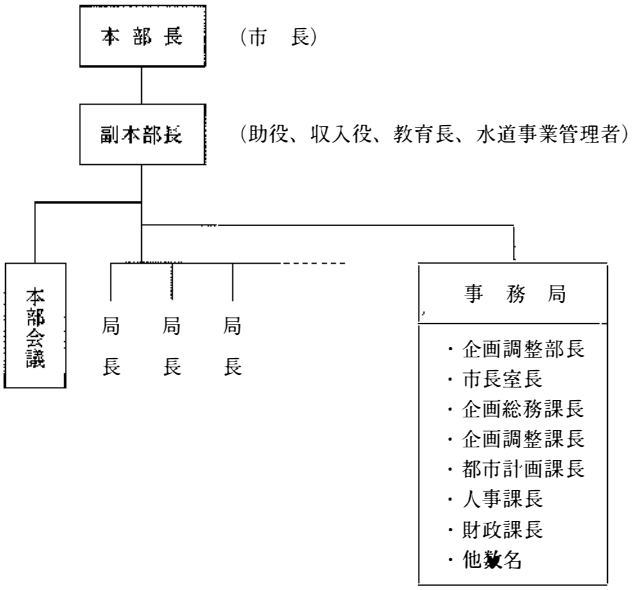
| 区　分 | 当初予算額 | 補正予算額 | 予算現額 |
|---|---|---|---|
| ⑸その他施設 | 1,512,218 | 724,427 | 2,236,645 |
| ①庁舎等 | 1,385,306 | 748,419 | 2,133,725 |
| 電子計算機 | 52,974 | －19,467 | 33,507 |
| 庁舎 | 944,459 | 129,415 | 1,073,874 |
| 市有財産 | 29,054 | 30,000 | 59,054 |
| 市民会館 | 20,000 | 759,730 | 779,730 |
| フレンテホール等 | 270,277 | －172,780 | 97,497 |
| 塩瀬センター等 | | 21,521 | 21,521 |
| 公害測定機器 | 68,542 | | 68,542 |
| ②消防施設等 | 102,512 | －23,992 | 78,520 |
| 消防施設 | 29,312 | | 29,312 |
| 消防団車庫 | 73,200 | －23,992 | 49,208 |
| ③その他公共施設 | 24,400 | | 24,400 |
| 自転車駐車場 | 24,400 | | 24,400 |
| ⑹災害清掃 | 36,650,701 | 2,274 | 36,652,975 |
| ①じんかい | 50,209 | －330 | 49,879 |
| ②解体建物 | 36,600,492 | 2,604 | 36,603,096 |
| 食肉センター災害復旧費 | 180,620 | －30,755 | 149,865 |
| 下水道災害復旧費 | | 13,050,088 | 13,050,088 |
| 合　計 | 65,704,713 | 30,161,336 | 95,866,049 |

### （3）組織体制

【西宮市災害対策本部】



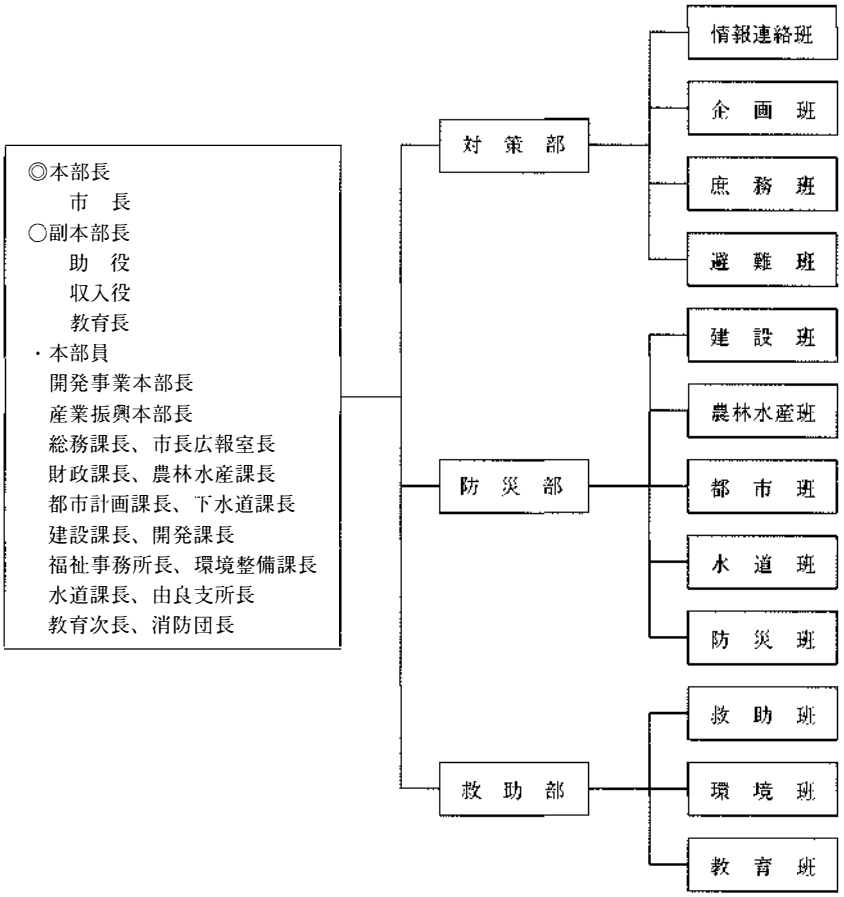

【西宮市災害対策本部】



## 5　洲本市

### （1）組織体制

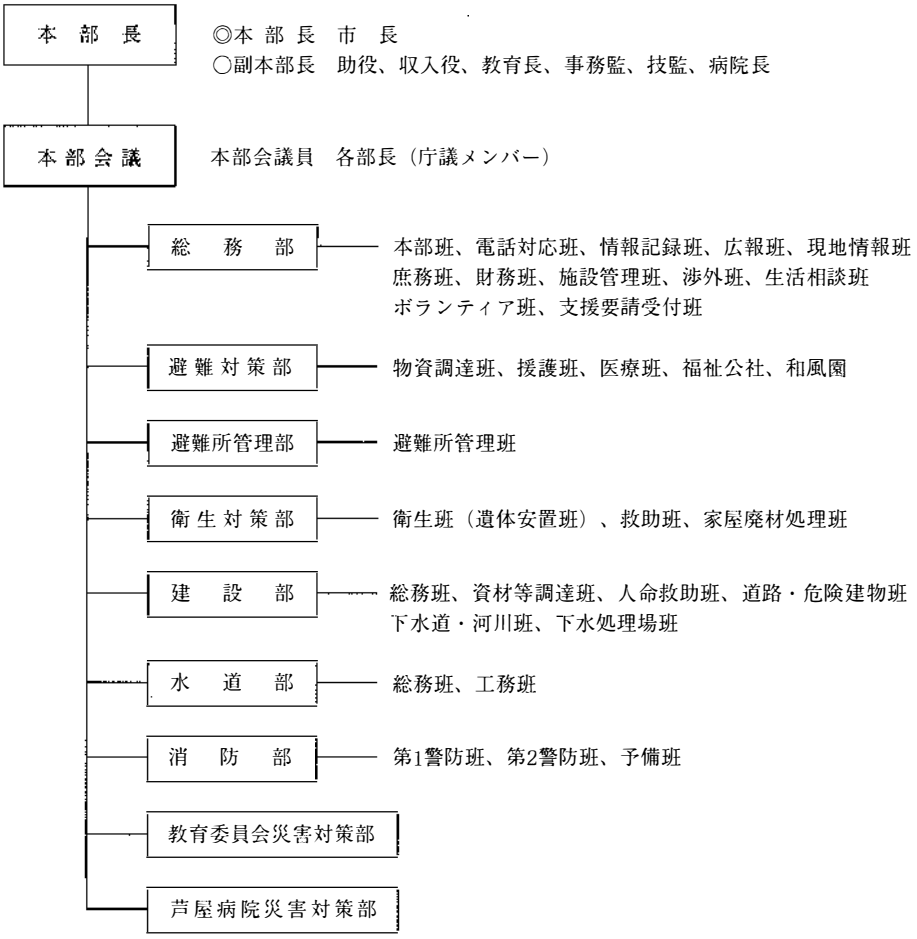
【洲本市災害対策本部】　（平成７年１月17日午前８時設置）



## 6　芦屋市

### （1）組織体制

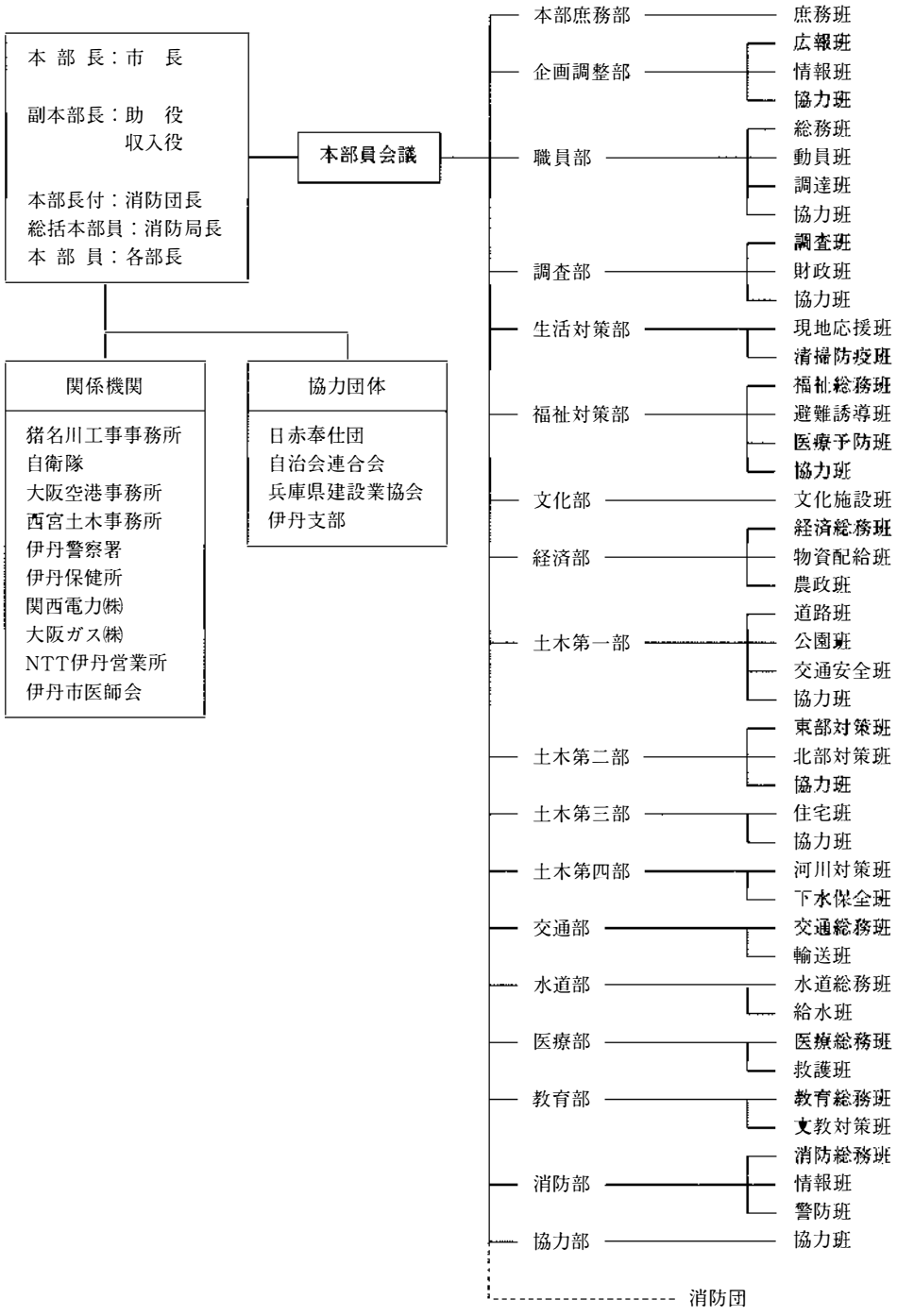
【芦屋市災害対策本部】　（1月17日午前6時30分設置）



## 7　伊丹市

### （1）組織体制

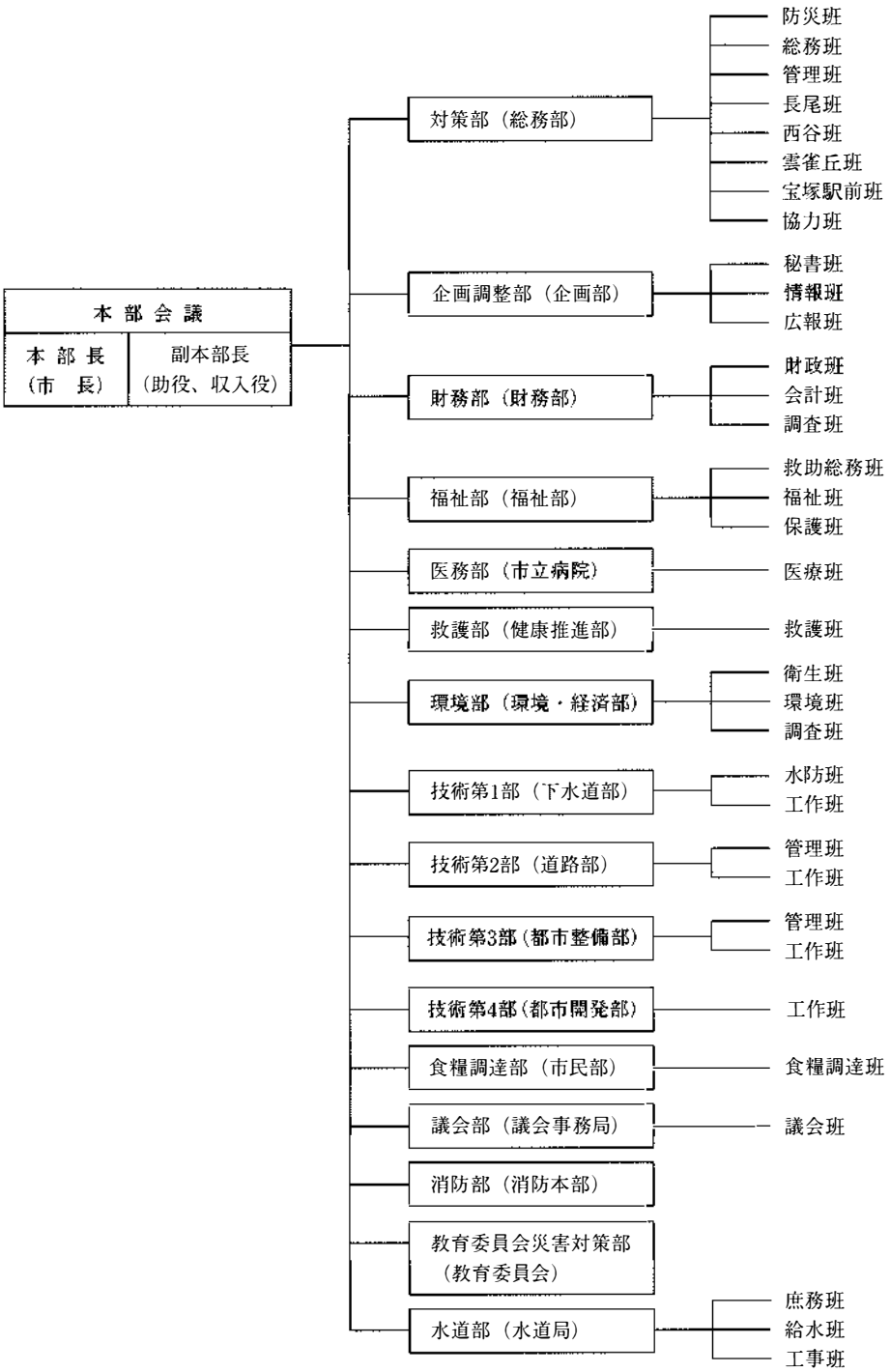
【伊丹市災害対策本部】　（平成７年１月17日午前５時50分設置）



## 8　宝塚市

### （1）組織体制

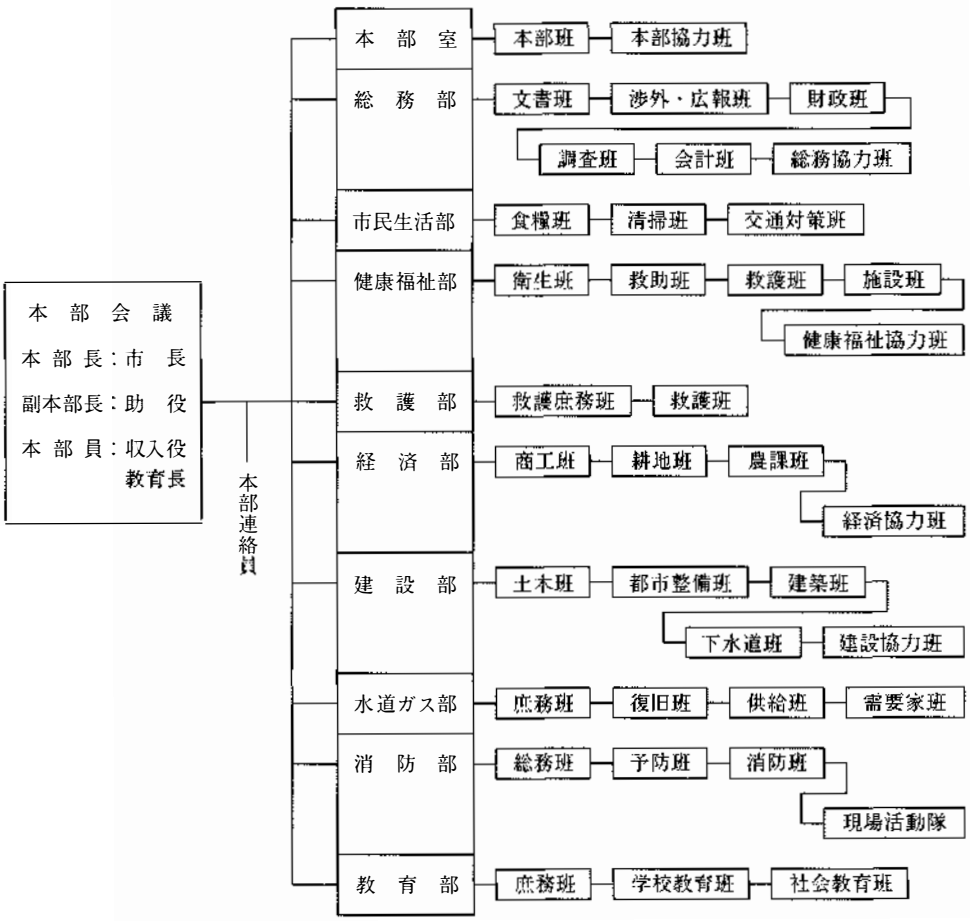
【宝塚市災害対策本部】　（平成7年1月17日午前6時設置）



## 9　三木市

### （1）組織体制

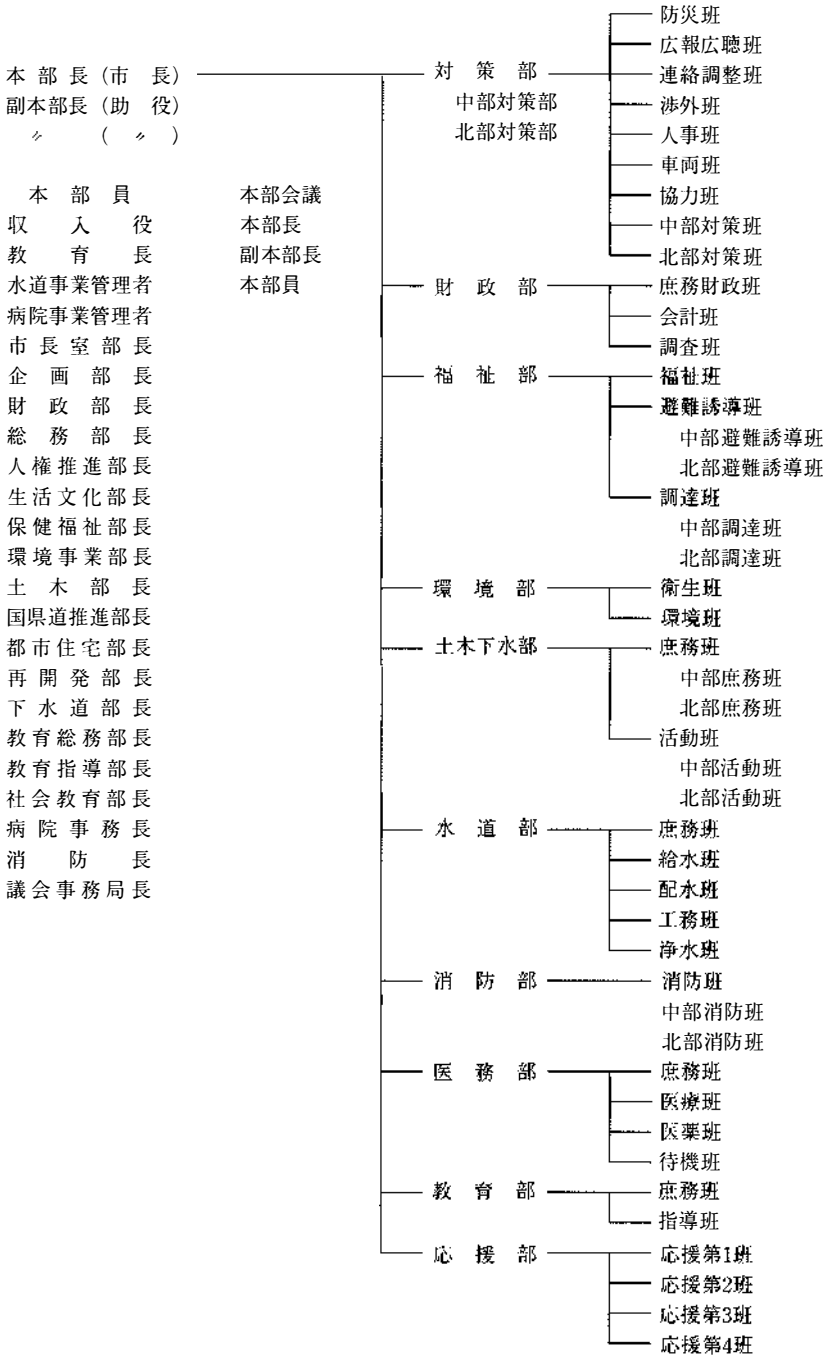
【三木市災害対策本部】　（平成７年１月17日午前10時設置）



## 10　川西市

### （１）組織体制

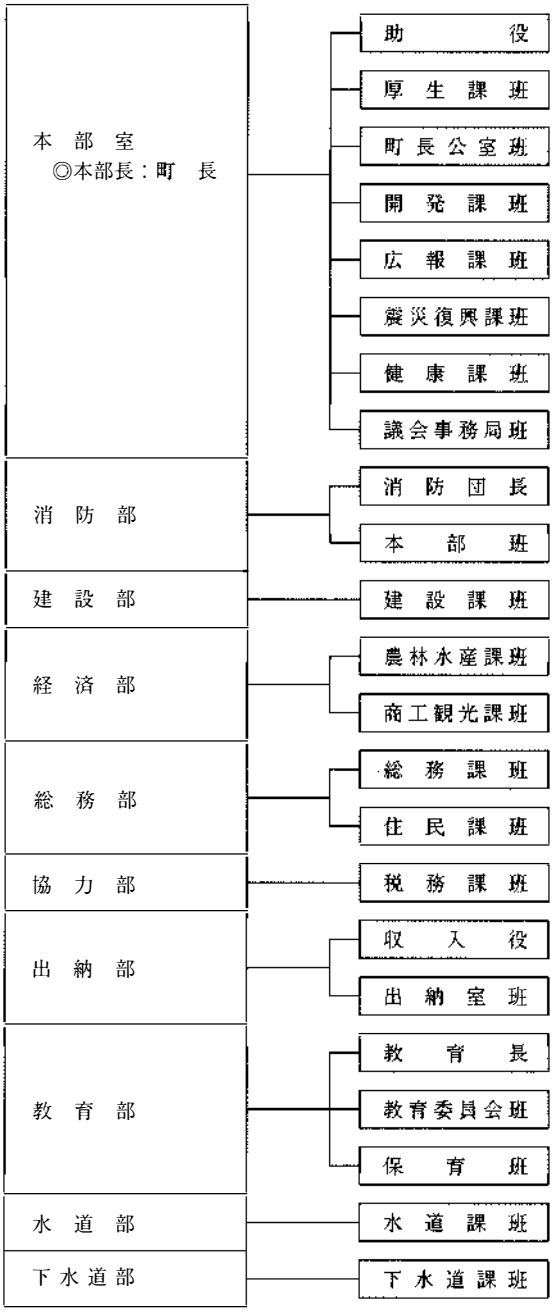
【川西市災害対策本部】　（１月17日午前６時30分設置）



## 11　津名町

### （1）組織体制

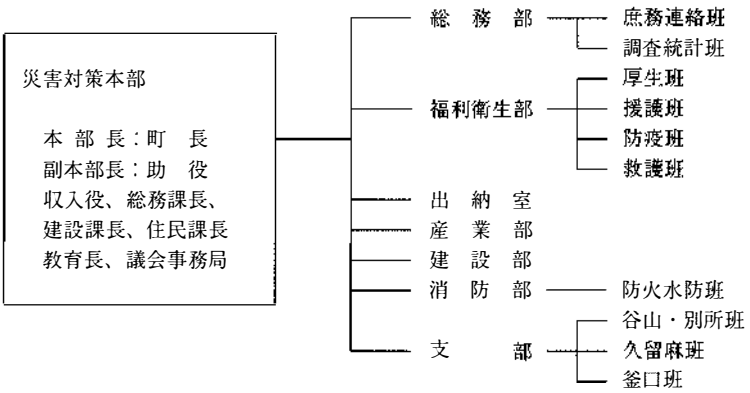
【津名町災害対策本部】　（平成７年１月17日午前６時10分設置）



## 12　淡路町

### （1）組織体制

【淡路町災害対策本部】　（平成７年１月17日午前８時設置）




## 13　北淡町（『阪神・淡路大震災の記録』より）

### （1）主な対応

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| **応急・復旧対策** | |
| **【災害対策本部】** | ○役場に駆けつけた職員で救助に直行　１月17日午前６時00分 |
| | ○出勤している職員に、人命救助に最大の努力を払うよう指示同日午前６時15分 |
| | ○平成７年１月17日兵庫県南部地震災害対策本部を設置同日午前６時30分 |
| | ○県知事に対し自衛隊の派遣を要請　同日午前８時50分 |
| **【避難所対策】** | ○避難場所の開設及び避難者の受入れ　最大時；19箇所3,650人（１/23） |
| | ○共同炊事設備（ガス台、釜）の設置 |
| **【物資対策】** | ○毛布、飲料水、食糧、暖房器具等の確保 |
| | ○救援物資の受付・配布　受付件数；3,910件 |
| **【給水対策】** | ○水道施設の応急復旧（飲料水及び地場産業であるのり生産用水の確保） |
| | ○臨時給水所の設置 |
| **【住宅対策】** | ○応急仮設住宅の建設 |
| | ○淡路総合住宅相談所の開設　５月１日 |
| | ○災害公営住宅の建設及び宅地の分譲 |
| **【生活救援対策】** | ○罹災証明書の発行 |
| | ○義援金の配分 |
| | ○災害弔慰金、見舞金の交付、災害援護資金の貸付 |
| | ○生活福祉資金の特別貸付 |
| | ○自衛隊、民間ホテル等の協力による入浴対策 |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| 【保健医療対策】 | ○医療体制の確保　1月17日<br>①医師の確保<br>②救護班の要請　等<br>○臨時診療所の開設　医療機関13件、医師418名、看護婦他医療スタッフ1,370名<br>○遺体安置所の設置　1月17日 |
| 【廃棄物対策】 | ○倒壊家屋の撤去　解体撤去申請；2,150件　6月20日撤去完了（最終撤去件数；1,837件） |
| 【余震・二次災害対策】 | ○山腹崩壊、ため池決壊等の防止対策　1月17日～<br>○地すべり等、危険個所現地調査の実施　4月13日<br>○ため池等の復旧工事の実施 |
| 合同葬儀 | ○町民センターにおいて「南部地震北淡町犠牲者合同葬儀」を実施<br>1月18日 |
| 復興へ向けて | ○北淡町復興対策本部の設置　4月1日<br>○「北淡町震災復興計画」の策定、推進　6月～<br>○ガンバレほくだん激励コンサートの開催　3月21日<br>○いきいき淡路島フェスティバルの開催　7月29日～30日<br>○野島活断層の保存活用<br>①シートによる表面保護、フェンスの設置、仮保存施設としてのビニールハウスの設置<br>②視察者等の受け入れ<br>○防災行政無線の整備　7年度～8年度<br>○阪神・淡路大震災犠牲者追悼式典の実施<br>○北海道奥尻町と姉妹都市提携　8年3月24日 |

## （2）予算（震災関連予算の概要）

（単位：千円）

| | 平成6年度 | 平成7年度 | 平成8年度 |
|---|---|---|---|
| 一般会計予算累計額<br>（当初予算額） | 10,719,727<br>(5,579,465) | 20,867,465<br>(10,843,016) | 9,412,913<br>(　〃　) |
| 特別会計予算累計額<br>（当初予算額） | 3,784,736<br>(3,367,856) | 5,772,411<br>(3,719,587) | 4,558,589<br>(　〃　) |
| 累計予算額総額<br>（当初予算総額） | 14,504,463<br>(8,947,321) | 26,639,876<br>(14,562,603) | 13,971,502<br>(　〃　) |
| 災害関連予算総額<br>（同上当初分） | 4,922,590<br>(0) | 16,255,140<br>(5,335,886) | 4,017,126<br>(　〃　) |

| 平成7年度一般会計累計額 | 20,867,465千円の内訳 |
|---|---|
| ・歳入のうち国県支出金 | 12,654,364（60.6%） |
| 地方債発行額 | 2,989,877（14.3%） |
| その他財源 | 913,750（4.4%） |
| 一般財源額 | 4,309,474（20.7%） |
| ・歳出のうち災害復旧事業費 | 5,971,100（28.6%） |
| （再掲）災害関連事業総額 | 15,070,503（72.2%） |

## （3）組織体制

【兵庫県南部地震災害対策本部】

本 部 長：町　長

副本部長：助役、収入役、教育長、消防団長

部　　長：役場幹部職員（役場職員を総括）

○庶務係（職員出動配置）

○情報連絡係

○消防・災害報告係（消防各分団との連絡、広域消防）

○出先連絡・被害情報連絡・避難誘導係

○医療係

○救援物資係

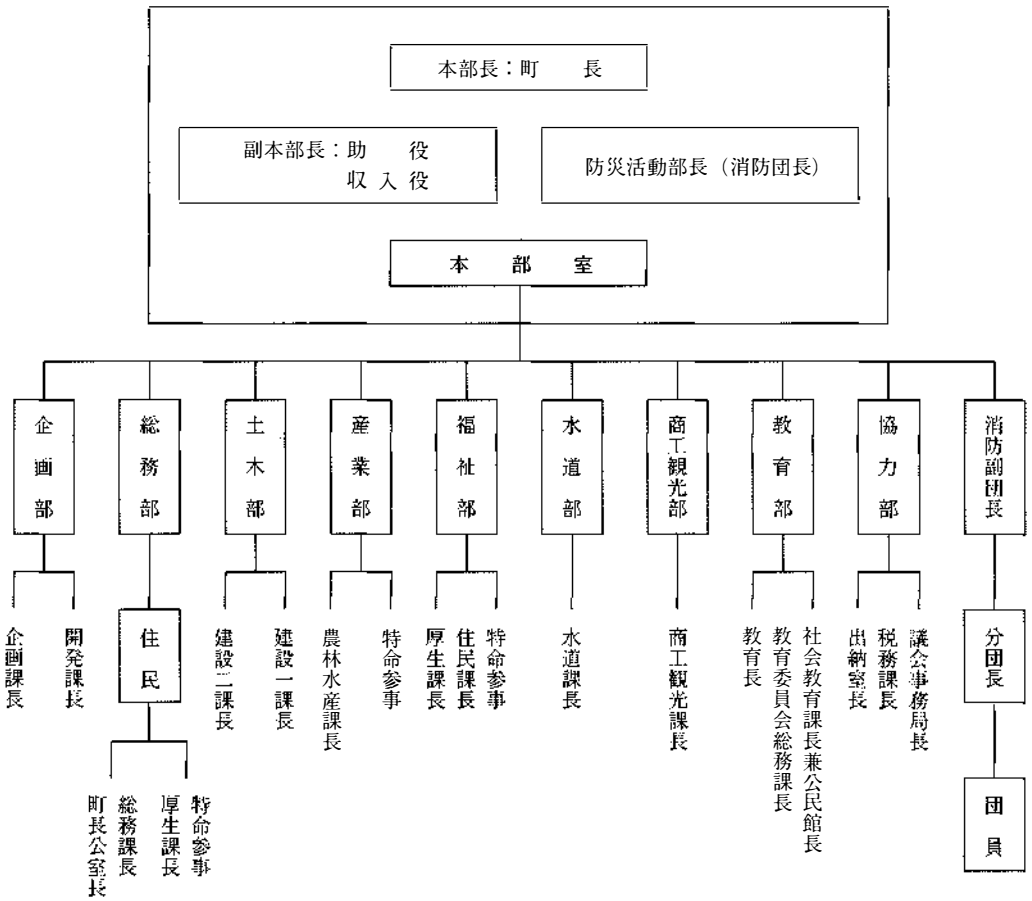
○水道給水係

○技術指導係

## 14　一宮町

### （1）組織体制

【一宮町災害対策本部】　（平成７年１月17日午前８時設置）



## 15　五色町

### （1）組織体制

【五色町災害対策本部】　（平成 7 年 1 月17日午前 7 時設置）

| 災害対策本部　◎本部長：町　長<br>○副本部長：助役、収入役 | |
|---|---|
| 担　当 | 課　名　等 |
| 援護 | 生活文化 |
| 衛生 | 健康福祉、道場、生活文化 |
| 総務 | 企画情報、総務 |
| 農林 | 農林水産 |
| 建設 | 地域開発、建設、水道 |
| 調査 | 住民、税務、議会 |
| 出納 | 出納 |
| 教育 | 教育委員会 |
| 地区駐在 | 鮎原、広石、鳥飼、堺（各地区在住職員等） |
| 消防 | 消防団 |
| 災害被害調査 | 都志、鮎原、広石、鳥飼、堺、総括、被災者救助（各地区在住職員等） |

## 16　東浦町

### （1）組織体制

【兵庫県南部地震災害対策本部】　（平成 7 年 1 月17日午前 6 時30分設置）

本部長：町　長

副本部長：助役、収入役、教育長、消防団長

部　　長：町幹部職員（職員の総括）

○庶務係（町職員）

○情報連絡係

○消防・災害報告係（消防各分団との連絡）

○被害情報連絡・避難誘導係

○医療係

○救援物資係

○水道給水係

○技術指導係

【東浦町震災復興本部】　（平成７年５月１日設置）

本 部 長：町　長

副本部長：助　役

委　　員：教育長、総務課長、税務課長、住民生活課長、健康福祉課長、農林水産課長、商工観光課長、建設課長、住環境整備課長、水道課長、地域改善室長、出納室長、議会事務局長、教育委員会総務課長、教育委員会社会教育課長

事務局長：企画課長

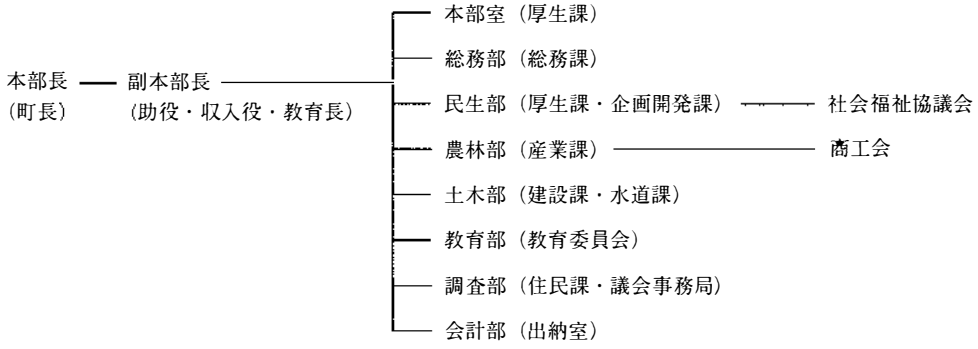
事 務 局：企画課副課長

住環境整備課副課長

## 17　緑　町

### （１）組織体制

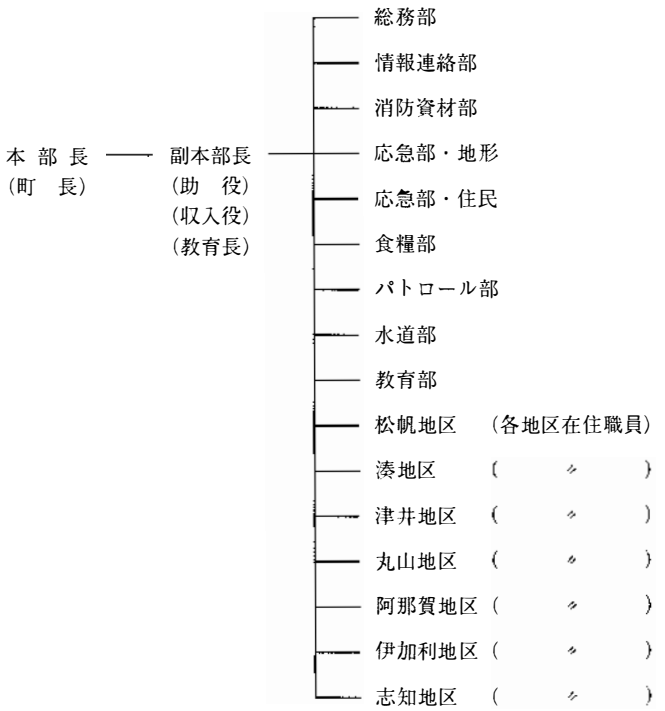
【緑町災害対策本部】　（平成７年１月17日午前７時設置）



## 18　西淡町

### （1）組織体制

【西淡町災害対策本部】　（平成７年１月17日午後１時設置）



## 19　三原町

### （1）組織体制

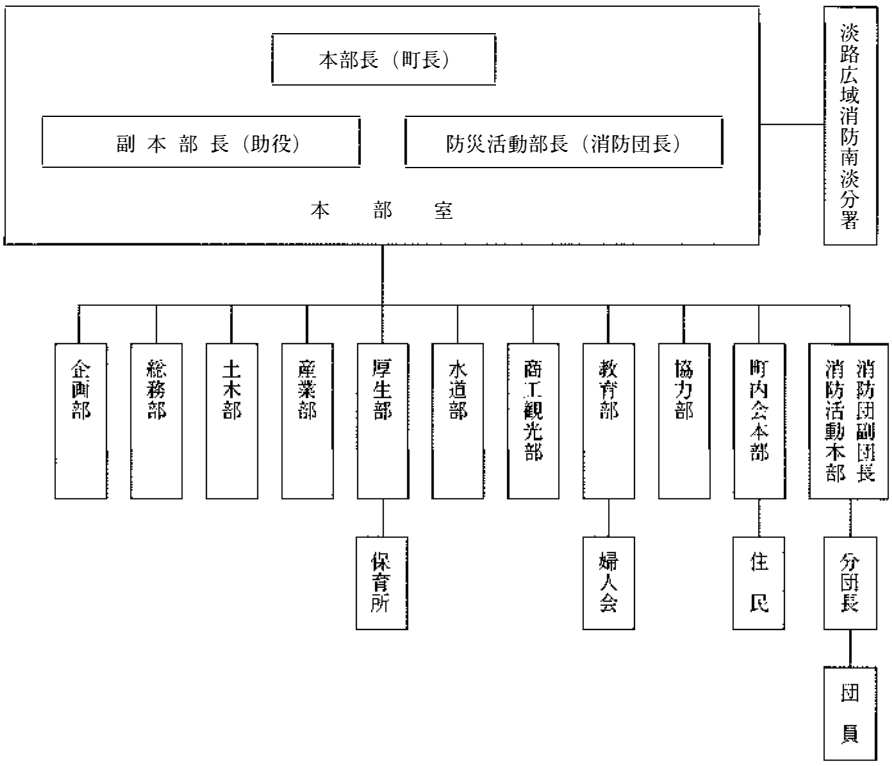
【三原町兵庫県南部地震災害対策本部】　（1月17日午前8時設置）

| 事　　項 | 所　　管 |
|---|---|
| 本　部<br>◎本部長：町長 | 町　長、助　役、収入役、教育長、各課長 |
| 被害状況調査 | 全体（施設関係は各課）<br>住民生活課、建設課、企画室 |
| 災害救助法事務 | 住民生活課、企画室 |
| 災害被災台帳 | 住民生活課、健康福祉課 |
| 罹災証明 | 住民生活課、産業課 |
| 仮設住宅 | 建設課、住民生活課 |
| 被害家屋の処分解体 | 住民生活課、建設課 |
| 災害復旧 | 建設課（所管施設は関係各課） |
| 災害見舞金等支給 | 総務課、企画室 |
| 融資事務 | 住民生活課、企画室、産業課 |
| 義援金等受付 | 総務課、企画室、出納室 |
| その他 | 関係各課 |

## 20　南淡町

### （1）組織体制

【南淡町災害対策本部】　（平成7年2月1日午前9時設置）



## 第3節　阪神・淡路大震災復興基金

### Ⅰ　基金の創設

行政施策を補完し、長期的、安定的、機動的な支援ができる復興基金の創設に向け、国との協議調整を進めてきた結果、次の内容で基金を設置することについて協議が整い、3月8日に記者発表が行われた。

① 名称は財団法人阪神・淡路大震災復興基金（仮称）とする。

② 基金の規模は基本財産200億円、運用財産5,800億円で、いずれも県、神戸市が2対1で負担する。また、別途、震災復興宝くじの収益金の一部を基金に交付する。

③ 事業は基金の運用益等（2,700億円）により10年間、重点的に実施する。

④ 運用財産は県、市の無利子貸付金を充てることとし、県、市の利子負担の内5,000億円に係る利子について交付税措置を行う。

3月下旬には県、市において基金創設に係る予算案が議決され、4月1日、財団設立許可を得るとともに事務局を開設した。

【復興基金事業一覧】

平成8年1月末現在

| 区分 | 事業名 | 事業の概要 |
|---|---|---|
| 住宅対策 | 災害復興準公営住宅建設支援事業補助 | 特定優良賃貸住宅制度を活用する土地所有者への助成 |
| | 災害復興（分譲）住宅購入支援事業補助 | 災害復興住宅購入資金借入金に対する利子補給等 |
| | 被災者住宅再建支援事業補助 | 住宅建設資金借入金に対する利子補給等 |
| | 民間住宅共同化支援利子補給 | 共同住宅建設資金借入金に対する利子補給 |
| | 被災マンション建替支援利子補給 | マンション再建資金借入金に対する利子補給 |
| | 県・市単独住宅融資利子補給 | 県・市単独住宅融資に対する利子補給 |
| | 総合住宅相談所設置運営事業補助 | 住宅建築総合相談所設置・運営費補助 |
| | ひょうご輸入住宅総合センター設置運営事業補助 | 輸入住宅総合センター設置・運営費補助 |
| | 復興まちづくり支援事業補助 | ひょうご都市（まち）づくりセンター運営費補助 |
| | 宅地防災工事融資利子補給 | 宅地防災工事資金借入金に対する利子補給 |
| | 被災宅地二次災害防止対策事業補助 | 融資を受けられない被災者に対する宅地の応急復旧工事費補助 |
| | 被災者向ファミリー賃貸住宅建設促進利子補給 | 被災者向ファミリー賃貸住宅融資利子補給 |
| | 学生寄宿舎建設促進利子補給 | 学生寄宿舎建設資金借入金の利子補給 |
| | 被災マンション共用部分補修支援利子補給 | 補修額が高額となる分譲マンションの共用部分補修費借入金に対する利子補給 |

| | | |
|---|---|---|
| | 住宅債務償還特別対策 | 既存住宅ローンの返済を行いながら新規住宅ローンにより住宅を再建又は購入する者に対する助成 |
| | 特定借上・特定目的借上公共賃貸住宅建設支援事業補助 | 特定借上・特定目的借上公共賃貸住宅制度を活用する土地所有者への助成 |
| | (小　計)　　16事業 | |
| 産業対策 | 政府系中小企業金融機関災害復旧資金利子補給 | 政府系中小企業金融機関からの借入金に対する利子補給 |
| | 緊急災害復旧資金利子補給 | 県・神戸市の緊急特別資金の借入金に対する利子補給 |
| | 環境衛生金融公庫融資利子補給 | 環境衛生金融公庫からの借入金に対する利子補給 |
| | 環境事業団融資利子補給 | 環境事業団からの借入金に対する利子補給 |
| | 農林漁業関係制度資金利子補給 | 農林漁業制度資金の借入金に対する利子補給 |
| | 港湾運送事業者等復興支援利子補給 | 港湾運送事業者及び海上コンテナ輸送事業者に係る経済変動対策資金融資の利子補給 |
| | 民有海岸保全施設復旧融資利子補給 | 民有海岸保全施設の復旧事業に係る日本開発銀行融資の利子補給 |
| | 商店街・小売市場共同仮設店舗緊急対策事業補助 | 商業者の団体が設置する共同仮設店舗建設費等に対する助成 |
| | 路線バス災害復旧費補助 | 路線バスの被災施設の復旧費用に対する助成 |
| | 地域産業活性化支援事業補助 | 被災中小企業団体の販路開拓事業に対する助成 |
| | テレビCM放映事業費補助 | テレビCMによる観光PR、誘客宣伝活動に対する補助 |
| | 会議、大会等誘致奨励金交付事業補助 | 被災地での会議等への開催奨励金の交付事業に対する補助 |
| | 観光復興リレーイベント開催事業補助 | 地域で行う祭りやイベントへの補助 |
| | 被災者雇用奨励金 | 被災労働者を新たに雇用した被災地域内企業に対する奨励金 |
| | 雇用維持奨励金 | 休業手当等雇用維持に要経費の一部助成 |
| | 産業復興ベンチャーキャピタル制度 | 新たに事業を興す中小企業者に対する長期的な助成 |
| | (小　計)　　16事業 | |
| 生活対策 | ふれあいセンター設置運営事業補助 | 心身のケア・ボランティア活動の拠点施設「ふれあいセンター」の設置・運営費補助 |
| | 「こころのケアセンター」運営事業補助 | 「こころのケアセンター」の運営費助成 |
| | 応急仮設住宅共同施設維持管理費補助 | 応急仮設住宅の自治会等の共同施設維持管理費に対する補助 |
| | 災害復興ボランティア活動補助 | 被災者の避難生活、自立を支援するボランティアグループに対する助成 |
| | 元気アップ自立活動補助 | 復興に向けて自主活動実施グループへの補助 |

| | | |
|---|---|---|
| 生活対策 | フェニックスステーション設置運営事業補助 | 地域ネットワークのコアづくり事業への補助 |
| | 復興住宅コミュニティプラザ設置運営補助 | 50戸以上の集合住宅に建設する「コミュニティプラザ」の建設・運営費に対する助成 |
| | 地域集会所再建費補助 | 自治会等所有地域集会所の復旧に対する補助 |
| | 私道災害復旧費補助 | 私道復旧事業への補助 |
| | 民間防犯灯復旧費補助 | 自治会等が管理する防犯灯の復旧補助 |
| | 外国人県民救急医療費損失特別補助 | 外国人県民が受けた医療費の未回収分に係る医療機関への補助 |
| | 医療関係施設復興融資利子補給 | 社会福祉・医療事業団からの借入金に対する利子補給 |
| | 小規模共同作業所復旧事業費補助 | 小規模作業所及び障害者デイサービス施設の再建補助 |
| | 消費生活協同組合貸付金利子補給 | 県、市貸付金制度に対する利子補給 |
| | (小　計)　14事業 | |
| 教育対策 | 私立学校復興支援利子補給 | 私学振興財団からの借入金に対する利子補給 |
| | 私立専修学校・外国人学校施設等災害復旧費補助 | 国庫補助対象外の非学校法人立専修学校、外国人学校に対する復旧費補助 |
| | 私立学校仮設校舎事業補助 | 仮設校舎の建設等に対する助成 |
| | 私立専修学校・外国人学校授業料等軽減補助 | 私立専修学校、外国人学校に対する授業料等軽減補助 |
| | 私立専修学校・外国人学校教育活動復旧費補助 | 私立専修学校、外国人学校の教育用備品等復旧経費補助 |
| | 文化財修理費助成事業補助 | 指定文化財の復旧に対する助成 |
| | 歴史的建造物修理費補助 | 被災した歴史的建造物修理費の補助 |
| | 私立登録博物館修理費補助 | 私立登録博物館の復旧費補助 |
| | 私立博物館相当施設修理費補助 | 私立博物館相当施設の復旧費補助 |
| | 私立博物館類似施設修理費補助 | 私立博物館類似施設の復旧費補助 |
| | (小　計)　10事業 | |
| その他 | 追悼行事関連文化復興事業補助 | 震災犠牲者に追悼の意を表し、被災者の心を慰めるための文化事業に対する助成 |
| | (小　計)　1事業 | |
| 合　計　57事業 | | |

# 第二章　大学・学会等の対応

（「震災復興資料・記録収集等事業」において収集した資料等から把握できた範囲で主なものを掲載）

## 第１節　大学による主な調査研究等

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| **神戸大学** | ○兵庫県南部地震緊急被害調査の実施　〈工学部建設学科土木系教室兵庫県南部地震学術調査団〉<br>第１次緊急調査　１月20日～28日　第２次緊急調査　２月１日～11日<br>第３次緊急調査　３月７日～11日<br>○特定研究「兵庫県南部地震に関する総合研究」の実施<br>７年度から３年間<br>①サブテーマ；「活断層と地盤の動きに関する研究」<br>「都市機能を構成する構造物の工学的研究」<br>「大都市直下型地震に関する社会経済学的研究」<br>「地震災害被災者に関する医学的総合的研究」<br>②神戸大学KHANシンポジウム／震災研究シンポジウム（８年１月11日～12日　主催；神戸大学情報ネットワークシステム委員会、神戸大学総合情報処理センター、国際文化学部、工学部、神戸マルチメディア・インターネット協議会）等シンポジウム、公開講座、講演会等の開催<br>○震災関連資料の収集　５月　及び「震災文庫」の開設（10／30～）〈神戸大学附属図書館〉<br>○『阪神・淡路大震災神戸大学医学部記録誌』の発行　12月〈神戸大学医学部〉<br>○神戸大学特別学術講演会「阪神・淡路大震災のもたらしたもの」の開催<br>８年１月17日<br>○『兵庫県南部地震による震災の記録』の発行　８年１月 |
| **神戸商船大学** | ○「震災研究会」の設置及び『神戸商船大学震災研究会研究報告』第１号の発行 |
| **神戸商科大学** | ○震災復興特別研究の実施<br>テーマ；「阪神・淡路大震災からの産業・地域・生活・家族の復興に関する総合的研究」<br>○神戸商科大学自己点検・評価報告書『阪神・淡路大震災と神戸商科大学』の発行　８年３月 |
| **姫路工業大学** | ○震災復興特別研究の実施<br>テーマ；「防災対策のための工学的アプローチ」　〈工学部〉<br>「地震被害と断層の関連性に関する研究」〈理学部〉 |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| 県立看護大学 | ○震災復興特別研究の実施<br>テーマ；「災害時の看護学構築のための研究」 |
| 姫路短期大学 | ○震災復興特別研究の実施<br>テーマ；「災害時のボランティア活動のあり方」 |
| 神戸商科大学<br>姫路工業大学<br>県立看護大学<br>姫路短期大学 | ○「県立四大学震災研究総合学術シンポジウム」の開催　8年1月27日 |
| 神戸市立<br>看護短期大学 | ○『阪神・淡路大震災　神戸市立看護短期大学からの報告』の発行　11月 |
| 関西学院大学 | ○「阪神・淡路大震災の総合的研究」の実施　7年度から3年間<br>研究分野；「被災地区における被災者と被災企業に対する被災状況と行政への対応についての社会調査」<br>「地域情報と住民意識－住民・メディア・ボランティアに関する実態調査－」<br>「災害の比較考現学－関東・阪神両震災の比較社会史的考察－」<br>「阪神・淡路大震災が日本のシステムに与えた影響と今後の展望に関する学際的総合研究」<br>○国際シンポジウム「震災とこころの復興－心的外傷後ストレス障害(PTSD)－」の開催<br>6月8日　〈主催；関西学院大学、朝日新聞社〉<br>○『阪神・淡路大震災　関西学院報告書』の発行　8年1月17日<br>〈編集；阪神・淡路大震災関西学院報告書編集委員会発行；学校法人関西学院〉 |
| 甲南大学 | ○『1995．1．17を証言する―甲南大学大学生・教職員による震災体験の記録―』の発行　8年3月〈甲南大学阪神大震災調査委員会〉 |
| 兵庫医科大学 | ○『兵庫医科大学医学会雑誌特別号～阪神大震災の記録～』の発行<br>8年1月17日　〈兵庫医科大学医学会〉 |
| 大阪医科大学 | ○シンポジウム「阪神大震災に学ぶ--報告と提言―」の開催　4月12日<br>〈主催；大阪医科大学医学会〉<br>○市民公開フォーラム「阪神大震災に学ぶ―報告と提言―」の開催<br>7月7日　〈主催；高槻市、大阪医科大学、<br>高槻市医師会・大阪府三島救命救急センター〉<br>○『阪神・淡路大震災に学ぶ　災害医療、災害医学教育・研究、啓発活動』の発行　12月1日 |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| **京都大学<br>防災研究所** | ○「平成７年兵庫県南部地震とその被害に関する調査研究」の実施<br>１月17日（「平成７年兵庫県南部地震の被害調査に基づいた実証的分析による被害の検証」として平成７年度研究継続）<br>○「兵庫県南部地震を踏まえた大都市災害に対する総合防災対策の研究」（文部省緊急プロジェクト）の実施　３月報告<br>○緊急地殻活動調査（地震観測、GPS観測）の実施　地震発生直後～〈地震予知センター〉<br>○『1995年兵庫県南部地震』の発行　〈　〃　〉<br>○『阪神・淡路大震災―防災研究への取り組み―』の発行　８年１月17日 |
| **立命館大学** | ○「阪神大震災緊急シンポジウム」の開催　２月23日　〈立命館大学政策科学会〉<br>○「阪神・淡路大震災復興計画に関する特別調査研究プロジェクト」の設置　４月１日<br>①各部会による調査研究活動<br>〈復興総括部会、復興対策部会、インフラストラクチュア・ライフライン部会、住宅政策部会、産業復興部会、社会システム部会、都市環境部会〉<br>②震災関連資料の収集及び「News Letter」の発行<br>③「1995年度研究発表会」の開催及び論文集の発行　12月<br>○「阪神大震災現地学術調査」の実施　５月報告　〈理工学部現地学術調査団〉<br>○「防災と都市・地域開発」国際セミナーの開催　９月26日<br>〈主催；立命館大学、国連地域開発センター〉<br>○「「新しい街づくり」東アジアシンポジウム―災害に強い街づくり―」の開催　９月30日<br>〈主催；国連大学、国連地域開発センター、東方地域都市計画住宅機構、立命館大学〉 |
| **徳島大学** | ○兵庫県南部地震淡路島震災調査（地盤関係調査、構造物関連調査、生活関連調査）の実施　２月５日～３月24日<br>〈徳島大学工学部兵庫県南部地震震災調査団〉 |

## 第2節　学会等による主な調査研究等

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| 国際交通安全学会 | ○緊急調査の実施　2月3日～6日<br>○「阪神大震災後の道路交通改善に関する提言」を提言　2月10日 |
| 地域安全学会 | ○被災地の緊急調査等の実施　1月17日～<br>○「震災調査研究会」の設置により、阪神・淡路大震災及びその他の地震災害の調査を実施（㈶都市防災美化協会からの受託研究） |
| ㈳土木学会 | ○阪神大震災震害調査の実施及び報告会の開催<br>第1次調査　1月18日～20日　第2次調査　1月22日～24日<br>第3次調査　2月1日～3日　第4次調査　2月15日～17日 |
| 21世紀学会 | ○「阪神・淡路大震災と都市づくり、地域づくりに関する緊急提言」を提言〈㈶21世紀ひようご創造協会、21世紀学会、都市環境管理技術研究会〉<br>○「阪神・淡路大震災に関するアンケート調査」の実施　3月 |
| 日本応用地質学会 | ○「阪神・淡路大震災調査委員会」の設置　1月26日<br>調査・研究テーマ；「地震動と活断層」「地盤・地震動と構造物」<br>「地震動と地盤災害」 |
| ㈳日本家政学会 | ○「阪神・淡路大震災調査研究特別委員会」の設置による調査研究<br>7年度～　（準備委員会によるアンケート調査の実施3月～4月） |
| 日本計画行政学会関西支部 | ○「新防災都市計画研究小委員会」の設置　2月8日<br>①「阪神・淡路大震災シンポジウム―阪神・淡路大震災が計画行政に問いかけたもの―」の開催　5月9日<br>②『「新防災都市計画研究小委員会」論文集（その1）』等の発行 |
| ㈳日本建築学会 | ○「兵庫県南部地震災害初動調査」の実施　1月24日～26日<br>○被災建築物の応急危険度判定及び被災度判定への支援協力<br>○「兵庫県南部地震特別研究委員会」の設置<br>①特定研究課題の選定及び研究の実施<br>②「建築及び都市の防災性向上へ向けての課題―阪神・淡路大震災に鑑みて―（第1次提言）」の公表　7月19日<br>○「阪神・淡路大震災からの都市復興のための緊急提言」を提言<br>3月15日　〈日本建築学会近畿支部・復興まちづくり計画系合同研究会〉<br>○『1995年兵庫県南部地震―木造建物の被害―』の発行　9月〈日本建築学会近畿支部〉<br>○「阪神地域復興シンポジウム」の開催　10月28日<br>〈主催；日本建築学会近畿支部計画系4部会合同研究会〉<br>○『住民参加の復興まちづくりをめざして―コミュニティ活動が拓く個性ある都市環境、下町の再生―」の発行　8年3月　〈日本建築学会近畿支部環境保全部会〉 |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| ㈳日本精神神経学会 | ○「阪神大震災に伴う同地域の精神障害者社会復帰施設等の現状調査及びそれに基づく緊急提言」を提言　3月16日<br>〈日本精神神経学会リハビリテーション問題委員会関西地区委員会〉<br>○『阪神・淡路大震災における支援活動資料集―こころのケアをめざして―』の発行<br>4月30日　〈日本精神神経学会阪神大震災対策特別委員会〉 |
| 日本地質学会 | ○シンポジウム「阪神・淡路大震災と地質環境」の開催及び論文集の作成<br>6月20日～21日　〈日本地質学会環境地質研究委員会〉 |
| ㈳日本都市計画学会 | ○「復興問題研究小委員会」の設置　1月（5月をもって解散、以降、「復興問題特別委員会」を設置）<br>○「復興都市づくり特別委員会」の設置　1月　〈関西支部〉<br>○被災実態緊急調査の実施　2月初旬<br>○「阪神・淡路大震災と今後の復興に向けての提言」を提言　3月1日<br>○機関誌『都市計画』の「阪神・淡路大震災」緊急特集号の発行（3月1日）及び報告会の開催（東京；3月15日、大阪；3月31日）<br>○『阪神・淡路大震災都市の再生―報告・提言・資料―』の発行　5月24日 |
| 日本土地法学会 | ○「日本土地法学会関西支部特別研究会」の開催　8年1月20日～21日<br>テーマ；「阪神・淡路大震災と法（震災1年後の法律問題）」 |
| 廃棄物学会 | ○シンポジウム「災害と廃棄物対策」の開催　10月16日～18日 |
| 阪神大震災対策歴史学会連絡会歴史資料保全情報ネットワーク | ○被災歴史資料の保存救済活動<br>○「阪神・淡路大震災　歴史と文化をいかす街づくりシンポジウム」の開催　第1回；5月6日　第2回；8年1月28日 |
| 兵庫県産科婦人科学会 | ○「阪神・淡路大震災のストレスが妊産婦及び胎児に及ぼした影響に関する疫学的調査」の実施　3月報告　〈兵庫県産科婦人科学会、㈳兵庫県医師会〉 |

# 第三章　団体・企業の対応

今回の震災においては、さまざまな団体・企業において復旧・復興への取り組みがなされているが、ここでそのすべてを取り上げることは困難なため、本章では、現時点で記録誌等を既に発行されている団体・企業の中から数例を紹介することとする。

## 第1節　商工会議所等

### Ⅰ　神戸商工会議所の主な対応（『駆け抜けた1年』より）

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| 【災害対策本部】 | ○災害対策本部（本部長；牧会頭）を設置　1月20日 |
| | ○出先機関として、神戸市産業振興センターに使用不能の中央支部に代わる仮事務所を1月20日に設置、続いて23日に東神戸支部、2月10日に兵庫支部、西神戸支部を順次復旧 |
| 【意見・要望活動】 | ○国、県、神戸市等との懇談、協議や産業復興会議への座長としての参画など（牧会頭） |
| | ○各種緊急要望の提出　要望書件数；39件（他者との連名分含む） |
| | ○兵庫県南部地震中小企業総合相談所の開設　1月25日～ |
| 【被災企業の復興支援】 | ○事業用建物の被害に対する支援 |
| | ①事業用建物被害相談窓口の設置　2月7日～4月26日 |
| | ②緊急共同事務所を本所会館イベントプラザ内に開設し、被災会員事業所に無償提供　3月1日～5月末 |
| | ③オフィス・工場・機械・設備・土地の貸与物件情報を「KOBE会議所ニュース」に掲載し、会員企業に提供 |
| | ○商業への支援 |
| | ①「神戸緊急市場」開催への協力<br>新宿NSビル「中展示ホール」において、北野町、元町、センター街等の専門店40店の出店に加え、写真、絵画などの展示も含めて開催　3月26日～31日　主催者；東京のボランティアによる「神戸マーケット支援実行委員会」　動員数；21,800人 |
| | ②商店街・小売市場復興支援チームの編成<br>・旧市街地6区に1チームづつ配置　2月27日～<br>・共同仮設店舗班2チームと再開発班2チームに再編　4月12日～ |
| | ③共同仮設店舗の建設に関する指導 |
| | ④商店街・小売市場の高度化事業等に関する指導 |
| | ⑤大店法に基づく意見の提出 |
| | ○雇用対策の実施 |
| | ①雇用情報ネットワークの実施<br>本所会員企業や近畿圏内各商工会議所会員企業に求人情報の提供を呼びかけ、寄せられた情報を随時とりまとめ冊子にして配布など |

| 区　分 | 内　容 |
| --- | --- |
| 【イベント・キャンペーンの実施等による復興PR活動】 | ②被災求職者を対象とする合同就職面接会の開催　3月22日、9月28日<br>共催；兵庫県、ハローワーク、兵庫県経営者協会<br>③被災に係るパート雇用問題説明・相談会　3月24日<br>④「被災に伴うパートタイム労働者雇用Q&A」の作成・配布　3月<br>⑤倒壊建物の解体・撤去工事に伴う港湾関連業界への協力<br>○産業復興支援センターの設置　3月6日<br>○県・市の災害復旧融資の受付業務<br>○中小企業振興月間と地区別産業復興会議<br>①東部、中部、西部の3つの地区別に産業復興会議を開催<br>②本支部での特別講演会、中央支部での「新規・独立開業特別相談室」の開催など<br>○「WE LOVE KOBE」キャンペーンの展開　実施主体；WE LOVE KOBE元気復興委員会<br>①風見鶏が不死鳥に変化しようとしている姿をデフォルメしたロゴマークと「よみがえれKOBE！がんばれ神戸っこ!!」「がんばろや！WE LOVE KOBE」の2種のキャッチコッピーを採用し、これらを使用した横断幕、ステッカーを商店街等に掲示<br>②Kiss-FMの協力の下、キャンペーンソング「美（うま）し都－がんばろやWE LOVE KOBE」を制作（作詞阿久悠氏／作曲・唄平松愛理氏）<br>③「WE LOVE KOBE元気復興ウィーク」の実施　4月29日～5月5日<br>・三宮センター街、元町商店街、ハーバーランドにキャンペーンPR広場を設置し、キャンペーンソングのCDや「WE LOVE KOBETシャツ」の販売、ステッカーの配布等を実施<br>・阪急少年音楽隊やヴィッセル神戸ユースチームによる「神戸・元気いっぱいパレード」の実施　4月29日<br>・アグネス・チャンなどがボランティア参加し、「神戸っこ元気だドレミの歌」を開催　5月5日<br>・オリックス・ブルーウェーブのパ・リーグ優勝までのカウント・ダウンイベントや祝勝イベント展開のための横断幕、幟の制作、配布及び「感動をありがとう！オリックス優勝パレード」の実施など<br>○神戸メッセ'95の開催<br>「神戸ファッション産業復興合同見本市」、「神戸バザール」、「神戸キッズパフォーマンス」を開催　5月23日～28日<br>主催；㈶神戸ファッション協会等と共催　出展企業数；309社　来場者数；33,000人<br>○商工業者総決起―産業復興神戸大集会―の開催　6月16日<br>共催；地元経済30団体　参加者数；1,500名<br>○Buy KOBE運動の展開<br>本所会員企業63社が神戸で生産した製（商）品150品目余りの内容等を掲載した冊子「MADE IN KOBE商品情報」を計4回発行 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ○神戸港復興ボートセールスの実施　4月、9月<br>本所、神戸市、港湾団体・業者で構成する班により個別訪問し、荷主商社等に神戸港の復興状況を説明、利用を訴えた。<br>第1次(6班)；富山、福井、京都、滋賀、岡山、広島、香川、愛媛、徳島、高知、福岡<br>第2次(5班)；福井、京都、滋賀、岡山、広島<br>○海外へ神戸の復興をPR<br>①「神戸ビジネスブリティン」の発行　対象；海外商工会議所、在日外国大使館、総領事館等<br>②日本マレーシア経済協議会第18回合同会議　11月6日～7日<br>参加者数；日本人約100名　マレーシア人約60名<br>③領事館サミットの開催　10月30日　出席者数；31ヶ国・3地域36名<br>④海外マスコミ対応(THE AUSTRALIAN、AP通信など)<br>○神戸への来訪の呼びかけ<br>①日本商工会議所の「ファックスネットサービス機能」を通じて、全国に震災視察を呼びかけ<br>受入件数；64団体延べ1,248名（8年1月31日現在；予定含む）<br>②全国の513商工会議所に対し「神戸観光復興への支援」を呼びかけ<br>5月、9月<br>○グルメディアKOBE '95の開催　共催;(財)神戸ファッション協会ほか<br>①「神戸洋菓子パラダイス」　10月31日　参加者数；750人<br>②「神戸の酒と食の愉しき出会い」　11月2日　参加者数；200人<br>○国際港都・神戸復興展－ハイカラ博－の開催　11月3日～5日<br>主催；国際港都・神戸復興展実行委員会<br>出展数；171企業・団体（312小間）　来場者数；102,000人<br>○第7回神戸ファッションフェスティバルの開催<br>共催；(財)神戸ファッション協会ほか<br>①「ファッションサーカス」　11月3日～4日　来場者数；2,000人<br>②「神戸デザイナーコンポーズド」<br>・合同展示会　11月14日～16日　来場者数；1,300人<br>・ファッションショー　11月14日～15日　来場者数；1,800人<br>③第22回神戸ファッションコンテスト　11月16日（最終審査会）<br>○神戸ルミナリエの開催　12月15日～25日<br>主催；神戸ルミナリエ実行委員会　来場者数；254万人<br>○広報<br>①商工だよりは休刊扱いとし（8年1月より復刊)、KOBE会議所ニュースを適宜発行<br>・阪神大震災緊急対策特別号の発行　2月6日<br>・会員企業の復旧・復興に役立つ震災関連情報を中心に構成<br>2月号～11月号 |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| | ・あらゆる事業PRを無料で掲載する「ビジネスネットワークKOBE」を設置　など<br>②取材対応<br>・会頭へのインタビュー申込み等（1月～8年1月　計65件） |
| 【神戸経済の復興へ向けた中・長期的な取り組み】 | ○県・神戸市が策定する復興計画に反映されるよう経済界として産業復興計画を取りまとめる委員会として「神戸経済復興対策特別委員会」を設置　2月6日<br>委員会報告書として「新・神戸経済創成プラン」を取りまとめ、国、県、神戸市等に提出・要望<br>○阪神・淡路地域の経済界、自治体、学識者が一体となった「産業復興会議」を発足　2月5日<br>国等への要望書提出のほか、中長期的な視点を踏まえた「産業復興計画」を策定　6月13日<br>○政府への陳情要望活動や広報事業を実施する組織として「阪神・淡路大震災復興推進協議会」を設立　7月27日<br>○各種復興事業の企画・調査や復興事業への的確な支援を行う中核的支援機関として「㈶阪神・淡路産業復興推進機構設立」　12月25日<br>○みどり銀行の設立支援　8年1月29日（営業開始）<br>○都心ビル再建懇話会の設置　8年1月25日<br>○KIMEC構想推進懇談会の設置　9月4日 |
| 【各地からの支援】 | ○各地商工会議所からの応援職員の派遣<br>近畿商工会議所連合会への要請により、大阪、京都、福井、滋賀県連（大津、草津、守山）の各会議所から常時7～8名の経営指導員が派遣<br>3月2日～5月2日<br>○全国の商工会議所、海外等から義援金、見舞金、救援物資の支援 |
| 【本所業務の対応】 | ○生命共済、特定退職金共済、個人拠出制年金共済の支払手続き等に関する特例措置<br>○6年度の検定試験について、1～3級珠算と1・3級販売士を中止したが、希望者については周辺商工会議所で受験できるよう措置<br>○貿易関係証明発給業務を通常通り行うとともに、大阪商工会議所並びに兵庫県下の商工会議所に対し、本所登録業者に対する証明発行を依頼<br>1月20日～ |

## Ⅱ　兵庫県商工会連合会と被災商工会の主な対応（『復興への槌音』より）

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| 県商工会連合会の復旧対策 | ○災害対策本部の設置　1月22日<br>○兵庫県南部地震中小企業総合相談所の開設　1月25日～<br>○阪神・淡路地区の商工会への役職員の派遣　派遣数；延べ185人<br>○被災商工会等への義援金、見舞金 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ○「商工貯蓄共済災害復旧あっせん融資要領」の創設　3月1日<br>○商工貯蓄共済災害復旧特別あっせん融資制度の取扱期間の延長及び県青連、県婦連への事業助成を決定　9月19日<br>○全国連・通産省等への要望書提出　1月20日、2月3日、17日<br>○復旧状況・交通事情の速報紙「復興」等の発行 |
| **被災商工会の活動**<br>**【芦屋市】** | ○阪神大震災対策中小企業相談所の開設　1月下旬<br>○会員の被災状況調査の実施<br>○仮設店舗の設置等に関する行政などへの陳情活動<br>○芦屋浜センターの仮設店舗建設の活動への全面的支援<br>○市内商工業者の復興への景気づけと市民への支援御礼を兼ねた「あしや秋まつり」の開催など |
| **【宝塚市】** | ○災害対策室の設置　1月18日<br>○FAX会員への「災害対策FAX情報」による融資・相談窓口、災害支援等に関する情報提供　1月25日～<br>○市場部会を開催し、被災市場の再建計画を検討等　1月27日<br>○個別の店の被害状況調査の実施<br>○緊急災害貸付に関する集団説明会の開催　2月<br>○「よみがえる・・・きらめきのまち宝塚」をキャッチフレーズに、Tシャツ、ステッカー、ポスター、横断幕、懸垂幕を作成、配布等<br>○阪急ショップセンターの仮設店舗建設への経営指導員によるアドバイス<br>○観光花火大会への積極的支援　8月1日～2日　主催；宝塚市国際観光協会 |
| **【川西市】** | ○市内の被災状況調査の実施<br>○「災害対策経営相談室」の開設　会員企業を主体に129件の飛び込み調査と経営相談<br>○県、市等への要望書提出<br>○川西市公室部長とのホットライン開設<br>1月27日～4月27日の間、ほぼ毎日情報連絡<br>○会員に対しては、「かわにし商工会報」により、会員の被害状況調査の実施や被害に対する商工会の対応等について情報提供　1月25日<br>○経営改善普及偉業において、経改速報版2月号での各種災害対策貸付制度の紹介と税理士による無料相談等の実施<br>○事業主懇談会において、「どうなっている？猪名川断層発地震」と題した講演会を開催<br>○「市民のつどい　かわにし元気フェスタ」の開催　7月29日 |
| **【津名町】** | ○阪神・淡路大震災元気イベント「淡路メークインフェスティバル」の開催　4月9日　青森県東北町商工会から提供のメークインを使った肉ジャガの配布など<br>○徳島県、香川県の弁護士会連合会から弁護士のボランティア派遣を受け、「無料法律相談」を実施 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ○「復興しづきまつり」の開催　7月23日<br>○震災復興も踏まえた「新しい津名町の地域振興ビジョン策定事業」への取り組み　「地域振興ビジョン策定委員会」及び「震災復興特別委員会」を設置など |
| 【北淡町】 | ○富島地区の仮設店舗建設について、飲食組合と商工会で任意の富島商店街組合を結成し、建設に向け取り組み　5月13日開店<br>○土地区画整理事業と連動した復興のまちづくりを考え、行政に積極的に働きかけるため、勉強会を開催　7月26日　共催；商工会富島支部、観光協会<br>○「いきいき淡路島フェスティバル」の開催　7月29日～30日<br>ボランティアとの交流会、青空市、タレントショーなど |
| 【一宮町】 | ○会員企業の被災状況調査の実施<br>○震災見舞い来館者の応対<br>○救援物資の受け入れ<br>○災害情報誌の配布<br>○経営相談の開設<br>○中小企業庁全国連合会、県への要望書提出<br>○「震災なんかにまけへんで」の開催　2月26日<br>○復興プロジェクト会議による「震災復興プロジェクト計画」の原案とりまとめ　2月31日<br>○被災店舗の再建を図るための低利・特別融資の実施と仮設店舗の建設<br>○「大震災復興特別講演会」の開催　3月5日　共催；北淡町商工会<br>○「阪神・淡路大震災復興フォーラム」の開催　4月25日<br>主催；兵庫県商工会連合会、淡路地区商工会連絡協議会<br>○「一宮町中心商業地復興シンポジウム」の開催　4月29日 |
| 【淡路町】 | ○会員企業の被災状況と要望等を把握するための個別巡回調査の実施<br>○会員企業等からの各種相談、震災見舞いや救援物資差し入れ等による来訪者への応対<br>○関係諸機関への被災現況報告<br>○「復旧から復興…へ。そして新たな地域（まち）づくり」をめざして<br>①むらおこし事業（販路開拓支援事業）<br>②第3セクター設立事業（架橋時代を睨んで）<br>③地域産業全体の活性化と町民の士気を高めることを目的とした復興イベント事業への取り組み　など |
| 【五色町】 | ○会員の被害状況の把握<br>○震災復興支援要望事項の取りまとめ<br>○災害復興緊急融資制度の情報パンフレットによる広報活動<br>○町有線テレビを積極的に活用した国・県の震災復興支援情報の提供活動<br>○災害復旧高度化事業を活用した仮設店舗設置事業を町当局へ要望して事業実施<br>○「商業災害復旧高度化事業研修会」の継続的開催 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ○「阪神・淡路大震災復興チャリティジョイントライブ」の開催　共催；五色町 |
| 【東浦町】 | ○義援金の配分について町と相談し、約３千万円を、町内の小売商店242店で使える「お買物券」として、商工会の「東浦まちづくり委員会」の名で発行　８月初め |
| 【緑　町】 | ○被害調査の実施　２月 |
| | ○「緑ふれあい復興祭り」の開催　８月19日 |
| 【西淡町】 | ○商工業者の被害調査の実施 |
| | ○災害復旧緊急融資制度のパンフレット配布 |
| | ○災害援助策についての情報紙の発行 |
| | ○災害対策特別相談窓口を開設し、「無料法律相談」「災害関係税務相談」等を開催 |
| | ○各金融機関、町、県に対する要望 |
| | ○「観光再建」をテーマとした震災特別講演会の開催 |
| 【三原町】 | ○会員の被害状況調査の実施 |
| | ○「人形まつり」、「ふれあいカーニバル」等のイベント開催への積極的な取り組み |
| 【南淡町】 | ○「南淡まつり」をきっかけとした観光振興 |
| | ①観光協会、関連業者、町、商工会等によりキャラバン、新聞広告、テレビスポット等あらゆるマスメディアを利用し、また、各種セレモニー、イベント等を企画開催するなど多彩なPR活動を実施 |
| | ②南淡まつりの開催　動員数；２万人余 |
| 【津名郡六町】 | ○津名郡商工会活動推進協議会により、「阪神・淡路大震災商業復興セミナー」を開催　８月22日　出席者数；約80名 |
| 全国商工会連合会等からの支援 | ○全国商工会連合会 |
| | ①対策本部を設置し、全国の連合会あて義援金の募集、街頭募金の実施を依頼　１月18日 |
| | ②兵庫県南部地震中小企業関係緊急連絡本部会議（本部長：中田中小企業庁長官）への出席 |
| | ③兵庫県連からの要望事項について、中小企業庁へ要請 |
| | ④JR新橋駅前にて街頭募金を実施　１月24日～２月３日 |
| | ⑤激甚災害指定について、関係先に要望 |
| | ⑥被災地の視察　６月15日～16日 |
| | ○県下商工会 |
| | 救援物資、炊き出し等の支援　商工会独自で実施；39団体　市町行政等と一体となって実施；39団体 |

# 第２節　その他企業等

## Ⅰ　関西電力株式会社の主な対応（『阪神・淡路大震災復旧記録』より）

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| **復旧活動**<br>**【非常災害対策本部】**<br>**【系統・設備の復旧】**<br>**【後方支援】** | ○１月17日午前７時に神戸支店、７時30分に本店、その後、京都支店、大阪北支店において順次設置<br>○系統及び設備（火力発電所、変電所、送電線路、配電設備、通信設備、情報処理設備、給電所・制御所、業務設備）の復旧活動<br>○総務関係<br>①非常災害対策本部の運営<br>・全支店とTV会議でつなぎ、本店、神戸支店の生の情報を全社で同時に共有<br>・各会議開催後、直ちに本店対策本部が集約した諸情報をコピーし議事録とともに全支店に送付して全社的に情報を共有<br>②食料及び生活物資等の調達・輸送<br>③復旧要員の宿舎の確保等生活環境の維持<br>④携帯電話の増備<br>⑤神戸支店の移転<br>⑥協力会社等に対するお礼状の発送及び感謝状の贈呈<br>○広報関係<br>①報道対応<br>〈報道機関への情報提供〉<br>・停電状況、復旧体制、復旧見通しについて記者発表１月18日～23日<br>・定例社長記者会見<br>・その他、設備の被害状況、被災者に対する電気料金等に係る特別措置について等の記者発表<br>〈報道機関からの問い合わせ〉<br>・停電状況、復旧体制、復旧見通しに関するものが大部分であったが、１月23日の応急送電体制完了の記者発表以降は、問い合わせがほとんどなくなった。<br>・その他、現地で復旧作業に携わった社員への取材、現地作業風景等の撮影依頼など<br>〈テレビ・ラジオへの出演〉<br>・主として本店報道グループが対応したが、社長、お客さま本部支配人、神戸支店長の出演もあり　テレビ出演；34回ラジオ出演；32回<br>②媒体を通じての活動<br>〈ラジオCMの制作・放送〉<br>・停電地域・軒数、復旧体制、感電・漏電事故防止の呼びかけ等<br>１月17日～２月３日　計27パターン576本 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ・当社の提供番組において応急送電完了前後（１/20～23、１/25～131）にお知らせCMを放送<br>〈テレビCMの制作・放映〉<br>・電気温水器をご利用のお客さまへのメッセージCMを制作、スポット及び提供番組内で放映　２月11日～３月31日<br>・原子力発電所の耐震CMをスポット及び提供番組内で放映<br>２月24日～３月31日<br>〈新聞広告〉<br>・「お詫びとお願い」「温水器設置のお客さまへ」「神戸支店移転」等について広告掲載、チラシ折込み　１月19日～３月７日<br>〈その他〉<br>・テレビ・ラジオCMのオンエア一時中止<br>１月17日～（２月11日から順次再開）<br>・イベントの中止及び延期<br>提供番組の関連イベント「ぼうけん宝島」を中止、また、かんでんクラシックスペシャル「オペラへの誘い’95」を延期し復興イベントと位置づけて開催<br>・広報誌による情報提供<br>広報誌『わっと』及び『緑』において、被害状況や復旧への取り組み状況等について情報提供<br>③社内広報<br>・社内テレビ及び社内新聞により社員への情報提供<br>○お客さまサービス関係<br>①お客さま応対<br>・問い合わせへの応対をサポートするためオンライン稼働時間の延長<br>・お客さま応対マニュアルを作成するとともに、本店お客さまサービスセンターに相談窓口を開設<br>・大口のお客さまの復旧支援<br>・その他、携帯電話、バイク、オンライン端末機等諸機材の増設要望への迅速な対応<br>②特別措置<br>〈特別措置〉<br>・早収期間及び支払期限延長<br>・不使用月の電気料金免除<br>・諸工料等免除<br>・工事費負担金免除<br>・臨時工事費の免除<br>・一部使用不能設備に対する基本料金免除<br>・１年未満臨時精算免除<br>〈特別措置のPR〉<br>・自治体、避難所等でのビラ及びポスターの掲示等によりPR |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ③契約確認<br>・廃止の申込みは期待できないため、全契約の中から１軒１軒確認のうえ廃止処理<br>④契約確認に伴う異動処理<br>・異動通知について、１件づつオンライン入力することは不可能なため、検針票を使ってOCRマーク処理で通知できる簡便な方法をとるなど<br>⑤検針<br>・現地の安全確保ができず、また、業務が輻輳し、委託人への指示までできる状況になかったことから、２～４週間検針作業を中断<br>⑥料金<br>・支払期限の延伸や遅収料金非適用の特別措置については、被害の大きい市町単位で一律に適用<br>・料金請求の保留（１ヵ月間）及びこれにともなう口座振替システム等の特別のシステム構築、委託人の運用方法の変更<br>・制限中止による料金割引について、被害甚大な区域については営業所全域あるいは配電線毎に停電日数を決定し、画的な処理を実施<br>・温水器の不使用期間の割引について、アフターサービス店やメーカーによる調査の他、お客さまへのダイレクトメール送付等により断水、転倒及び故障等による不使用期間の特定を行い、その日数分の基本料金を免除<br>⑦その他<br>・深夜電力のタイムスイッチの時刻調整<br>・委託検針・集金人に対する手数料や見舞金の特別措置<br>○資材関係<br>①被害状況の確認と応急復旧資材の確保<br>・貯蔵品在庫、メーカー在庫の把握<br>・今後の所要量を都度試算し、不足することが予想される物品については緊急増産をメーカーに依頼<br>②輸送手段の確保<br>・輸送手段としては、空輸及び海上輸送は適さず、トラックによる陸送が効率的であると判断し、車両を確保<br>・資材センターにおいて被災地域最優先の体制で望んでいたが、センター在庫で不足する場合と請求量が輸送単位程度にまとまっている場合はメーカーからの直送を依頼<br>③一般資材の緊急発注<br>発電機車用軽油・オイル、畳、ビニールシート、土嚢袋、メガーテスター等の調達及び応急復旧のための機器購入、請負工事等<br>④その他<br>・撤去不再用品の引き取り<br>・取引先への仮払い、資材部門外権限の拡大など緊急手続きの実施等 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ○用地関係<br>①送電設備復旧に係る用地対応<br>・復旧工事に係る諸願申請についての申請先との調整<br>・地権者対応　等<br>②配電設備復旧に係る用地対策<br>道路占用許可物件に係る各道路管理者との協議等<br>③復旧活動時における社有地の活用<br>○燃料関係<br>①二次災害回避のため、被害を受けた東灘ガスタービン発電所から灯油約4,500klを緊急移送<br>②工業用水の断水により排煙脱硫装置の運転が不可能となった尼崎東発電所への超低硫黄重油（代替燃料）の緊急調達<br>③復旧工事用車両への燃料供給<br>○お客さま提案関係<br>①電気温水器<br>・メーカー、アフターサービス店に総動員体制を依頼するとともに電気温水器の修理に必要な部材を調達<br>・三宮、兵庫、西宮の各営業所管内の全マンションについて、関電サービス（株）による被害状況調査を実施　1月19日～<br>・日々の給水状況を調査し、給水開始地域への優先復旧手配を実施<br>・断水、給水開始時の取扱や注意事項のPR<br>・戸建住宅のお客さまに対し、電気温水器の利用状況について、葉書によるローラー作戦を実施　等<br>②ビル・産業関連<br>被害状況調査を実施し、調査結果をもとに復旧相談、コンサルティング活動に着手<br>○地域共生関係<br>①兵庫県警の「ライトアップ作戦」と連携した街路灯の設置<br>設置数；避難所及び仮設住宅の周辺灯1,112灯（3月末現在）<br>②避難所へのシャワー用電気温水器の設置<br>設置数；避難所12ヵ所284台<br>③病院・避難所等への電気焼却式トイレの提供<br>設置数；避難所・病院4ヵ所20台<br>④避難所での炊き出し等の実施<br>⑤被災地の受験生への能力開発センターの宿泊施設の開放<br>⑥ボランティア活動の支援<br>・特別休暇（ボランティア休暇）10日間の認定<br>・大阪ボランティア協会への物品寄贈、貸与<br>・電力総連ボランティア活動に対する協力<br>⑦従業員有志の義援金に対するマッチングギフトとして、会社からも義援金を拠出 |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| 【他電力会社からの応援】 | ○配電　　人員326名、発電機車52台、作業者他77台、その他生活物資、給水車ほか<br>○工務、資機材　　断路器、架線金物ほか<br>○通信　　衛星通信用移動地球局車２台、可搬無線装置２台<br>○その他、ヘリコプターの派遣、携帯用発電機等提供の申し出、海外電力会社等からの支援 |
| 復興体制 | |
| 【復興支援体制】 | ○本店に阪神大震災復興推進本部（本部長；社長）を設置　２月13日 |
| 【神戸支店の復興体制】 | ○神戸支店震災復興推進委員会を設置　２月14日<br>○本復旧工事の本格化にあわせ、神戸支店、営業所等の組織改正を実施　２月13日<br>①神戸支店復興支援センターの設置<br>②営業所復旧工事センターの設置<br>③被害規模の大きい電力所、火力発電所等にそれぞれ工事所を設置<br>④要員強化　要員強化数；236名（３月末現在） |

## Ⅱ　大阪ガス株式会社の主な対応（『阪神・淡路大震災　被害・復旧記録』より）

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| 復旧活動 | |
| 【災害対策本部】 | ○本社災害対策本部を設置　１月17日午前５時52分<br>○各事業所での災害対策本部の設置及び被害調査の実施 |
| 【供給停止地区の復旧】 | ○中圧供給隊、中圧修繕隊、復旧隊、復旧計画班、現地修繕隊、開閉栓隊、内管修繕隊、特需隊、復旧先行隊、復旧フォロー隊等による復旧作業 |
| 【広報・顧客支援活動】 | ○広報対策本部による対応<br>①五月会（大阪エネルギー記者会）加盟の報道各社へ被害状況の第１報を電話で連絡　１月17日午前８時30分<br>②緊急時放送用として事前に配布していたビデオテープ、録音テープの放送を在阪のテレビ局、ラジオ局に要請<br>③供給停止の実施、地震対応状況、復旧状況についてリリースを発行　１月17日～４月12日<br>④供給停止の状況、復旧態勢、被害額等について、節目ごとに社長の記者会見を開催<br>⑤「復旧作業の概要」「復旧作業の現場」について説明用ビデオを制作し、記者会見に活用するとともに、テレビ局に資料映像として提供<br>⑥個別取材への対応　1,200件<br>⑦復旧状況説明等のためのテレビ・ラジオ出演　50回<br>⑧不十分な情報や誤った理解による報道に対し、追加情報の提供や内容訂正の申し入れ　12社・20件 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ⑨顧客向けPR<br>・「ガス漏れ注意」「マイコンメーターの復帰方法」のCMを放送<br>1月17日～24日　テレビ；530本　ラジオ；460本<br>・「供給停止・マイコンメーター復帰方法の告知」を新聞で広告<br>・復旧状況に関しては、ラジオ放送の他、NTT　FAXサービスフリーダイヤル、パソコン通信で情報提供<br>・復旧作業の手順、地区別復旧の見通しなどのポスター・チラシを制作し、掲示や直接配布、新聞折込等で配布<br>⑩社内広報<br>・復旧活動に従事する各隊員への激励、社員の情報共有化を目的として「ガス復旧情報かわら版」を発行　2月9日～<br>・社内報の2～4月号に震災復旧特集を掲載する他､特別号として『阪神大震災　ガス復旧の軌跡』を発行し、関係者に配布　6月末<br>・社内ビデオニュースでの特集　1月末～4月中旬<br>・震災復旧記録ビデオ「阪神大震災　都市ガス復旧の記録」を編集制作<br>○現地広報隊による広報活動等<br>①行政への広報・広聴活動<br>・報道機関向け「広報リリース」及び毎日の「復旧作業予定」等をメインの資料として説明<br>・問い合わせの多い川西市、宝塚市、明石市の対策本部には、社員を常駐<br>②マスコミからの現地取材、問い合わせの対応<br>③地域・一般顧客への広報と問い合わせ対応<br>・「復旧予定告知チラシ・ポスター」の配布　2月3日～<br>・問い合わせやクレームに対する訪問・説明活動<br>④現地対策本部内、兵庫地区所属への広報及び調整業務<br>○地震発生から1ヵ月半を経過しても復旧が完了していない地域の顧客に対し、自治会、商店会単位に復旧スケジュールを説明し理解を得ることを目的に顧客隊を発足　2月23日～4月16日<br>①4班（西宮班、六甲班、中央班、須磨班）体制で以下のような活動を実施<br>・当該地区の復旧計画の調査、確認<br>・自治会長又は代理者への訪問と説明<br>・必要に応じてカセットコンロ、ボンベ貸与の打ち合わせと風呂・シャワーサービスの紹介<br>・個別の顧客による開栓時期の問い合わせへの対応<br>・早期着工、早期開栓が求められる地域、顧客に関して工事計画促進の折衝<br>・開栓状況の現地確認と自治会長などへの報告、未開栓顧客への開栓促進 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【後方支援活動等】 | ○風呂・シャワーの設置　1月27日～4月14日<br>①小・中学校の避難所に仮設シャワーを設置　設置個所数；16避難所<br>②仮設風呂の設置　設置個所数；7ヵ所<br>③車載型シャワーの設置　設置個所数；7ヵ所<br>○お客さまからの電話問い合わせへの対応　最大時；1日平均5千件以上<br>○導管による供給再開が当面困難なお客さまに対するLPG供給などによる代替エネルギーを提供　2月上旬～4月28日<br>病院、幼稚園、学校、老人ホーム、一般住宅等340件（カセットコンロの配布；行政135,000、自治会等41,000）<br>○OBの応援・ボランティア活動<br>①定年退職者で組織するOB会会員による電話受付、内管修繕、中圧供給などの応援　1月末～3月<br>②OBや家族を中心にボランティア活動を推進　1月下旬～4月下旬<br>・TONVO（トンボ）活動（豚汁炊き出しボランティア活動）<br>・カレンダー・手帳配布<br>・福祉施設支援<br>・義援金の募集<br>・仮設風呂・シャワー隊運営支援<br>○総務<br>①今津現地対策本部、尼崎基地をはじめとして、総計22箇所の前進基地と酉島製造所跡地に物資集積のための中継基地を設置<br>②食料、仮設トイレ、寝具、什器・備品等物資の確保と配送<br>③宿泊場所の確保<br>④輸送ルート・手段の確保<br>⑤関係会社の支援活動<br>・ガス復旧作業、基地運営・作業用資機材の調達、車両の調達・整備、復旧現場への警備員の派遣など<br>○人事対策<br>①組織編成及び要員の配置<br>②安全パトロールと安全指導の現場での実施<br>③復旧作業従事者に対するヘルスケア<br>・診療所の開設、医師の巡回診察、救急医薬品や栄養食品の各基地への送付、給食衛生管理巡回の実施<br>④被災者・通勤困難者への社宅・寮の提供<br>○資材対策<br>①24時間体制の導管材料調達班を設置し、メーカー6社へも24時間体制での生産を依頼<br>②総合建設会社への人員、重機並びに運輸会社への車両の手配<br>③導管材料取引先との情報交換<br>④他ガス事業者・メーカーへの支援依頼 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ○システム対策<br>①兵庫地区のオンラインやMAPシステム（導管図面管理システム）の早期復旧<br>②千里のマッピングセンターに兵庫地区のMAPシステムと同一環境を急きょ構築し、総合配管図面の出力を実施（代行入力要員約20人を配置）<br>③本社にハローシステム（顧客情報管理システム）入力専用オペレーターを配置<br>④復旧活動を支援する各種コンピュータシステムの利用環境の強化<br>・ハローシステムの利用可能時間の延長<br>・各基地等20拠点の端末等の増設<br>⑤各隊等からの復旧業務支援システムの開発依頼や既存システムの臨時修正依頼への対応<br>○通信設備<br>①電話回線の輻輳対策<br>・マイクロ無線回線によるTV会議システムの活用<br>・社内電話回線の4回線から24回線への増設<br>・NTT回線の増設　など<br>②復旧作業における通信手段<br>・前進基地の電話回線確保のため、NTTにケーブル引き込み工事等の申込みを行うとともに、携帯電話667台を確保<br>・郵政省近畿電気通信監理局、九州電力(株)、宇宙通信(株)の配慮により、衛星通信用可搬局5台を緊急手配<br>・郵政省近畿電気通信監理局、近畿移動無線センターの配慮により携帯無線機及び臨時の周波数を手配<br>・保安用移動無線及びMCA無線の手配<br>○応援隊への教育　1月20日～<br>○対外対応　1月20日～<br>国、地方行政、JGA各社、社外のオピニオンリーダー等<br>○記録対策<br>①記録活動　1月23日～<br>・本社及び今津現地対策本部の記録資料の収集、整理<br>・1月17日～26日までの10日間については初期活動の時系列分析が可能なように各資料の概要をパソコン入力し、データベースを作成<br>・1月27日以降については、各資料のハードコピーを隊別、内容別に分類し、ファイリング保存<br>②映像記録活動　2月3日～<br>・JGA155社の復旧作業／宿泊所／物資輸送／資材管理／中圧、低圧復旧／内管修繕／開閉栓作業／受付対応／本部、基地における活動／VIP視察／応援隊受け入れ、教育／仮設住宅／一般被災状況などを記録 |

<table>
<tr><th>区　分</th><th>内　　容</th></tr>
<tr><td></td><td>・写真はフォトCD81枚に記録し、撮影内容により検索可能なように整理<br>・ダイジェストアルバム、ビデオダイジェスト版、ビデオオリジナル版の作成など</td></tr>
<tr><td>【日本ガス協会（JGA）からの応援】</td><td>○日本ガス協会及び同近畿部会において対策本部を設置し、先遣隊を派遣　1月17日<br>○ガス協会会長名で大阪ガスへの救援を要請　1月18日<br>〈日本ガス協会（JGA）からの応援〉<table><tr><th>次　数</th><th>期　　間</th><th>応援人数</th><th>応援一般ガス事業者数</th></tr><tr><td>第1次</td><td>1月19日</td><td>1,704名</td><td>35事業者＋JGA</td></tr><tr><td>第2次</td><td>1月20日～</td><td>1,827名</td><td>42事業者＋JGA</td></tr><tr><td>第3次</td><td>2月1日～</td><td>2,324名</td><td>86事業者＋JGA</td></tr><tr><td>第4次</td><td>3月1日～</td><td>3,712名</td><td>155事業者＋JGA</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>災害に強いライフラインを目指して</td><td></td></tr>
<tr><td>【地震対策の一層の推進】</td><td>○今回の被害の状況、復旧の経験、ガス地震対策検討会（通商産業省が資源エネルギー庁長官の私的検討会として設置）の報告内容を踏まえ「地震対策5ヵ年計画」を策定　平成8年1月<br>○災害時の対応や日頃の教育・訓練を定めた「災害対策要綱」の全面的な見直し</td></tr>
<tr><td>【復興への取組み】</td><td>○兵庫地区の復興に関する業務を総合的かつ効率的に進めるため、「兵庫復興本部」を設置するとともに、全社的な震災復興業務の推進を強化するため、本社に「震災復興推進室」を設置　4月17日<br>○復興計画への対応・提案力の一層の強化を図るため、全面的な組織改正を行い「兵庫事業本部」を発足　7月1日<br>○復興計画において重要な位置づけにある防災拠点、まちづくり、住宅復興、ライフラインに対して復興提案を実施</td></tr>
</table>

## Ⅲ　日本電信電話株式会社（神戸支店）の主な対応　（『阪神・淡路大震災とNTTの対応』より）

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| 【災害対策本部】 | ○現地の支店・支社及び本社に災害対策本部を設置するとともに、全国の支社に支援本部等を設置し、全国に配備している災害対策用機器の出動や約28万人日におよぶ復旧要員の派遣、資機材の輸送を実施 |
| 【電気通信施設の復旧】 | ○所外設備の復旧<br>グループ会社、関連会社を含め、全国からの応援4千人と現地3千人の7千人体制で復旧活動実施<br>○所内設備の復旧 |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| | 広域かつ長時間停電による交換機への給電を確保するため、全国から11台の非常用移動電源車を出動 |
| | ○ふくそう中の重要通信の確保と被災地域からの発信を確保するための通話規制と回線増設 |
| 【無料特設公衆電話の設置】 | ○被災者からの通信を確保するため、無料特設公衆電話を設置<br>最大時；避難場所約840ヵ所に約2,900台（うち、耳の不自由な方のための公衆FAX約350台） |
| | ○外国の方も母国との連絡が可能となるよう、国際電話会社と連携し、国際通話も無料化 |
| 【救援活動】 | ○料金関係<br>①基本料金等の無料化、支払い期間の延長<br>②特設公衆電話からの罹災電報の無料化<br>③ダイヤルQ2「義援金募集」番組の手数料の無料化 |
| | ○お客さまサービス関係<br>①特設公衆電話の設置（FAXの設置含む）<br>②県庁と6市役所間でのTV会議システムを提供<br>③電話機（3万台）の寄贈<br>④死亡者リスト照会電話の開設（無料）<br>⑤避難所おことづけサービスの開設　105ヵ所<br>⑥被災者へのNTT施設の提供（独身寮・福利厚生施設等）<br>⑦「ライフライン電話帳」「建物・家屋復旧ライン電話帳」の配布<br>⑧ボランティア団体への無料フリーダイヤルの設置<br>⑨キャプテンサービスによる震災情報提供と無料端末の設置　など |
| 【災害に強い通信サービスの実現に向けて】 | ○今回の震災を教訓として、より災害に強い通信インフラ及びアプリケーションを実現するため、以下について最大限の取り組みを推進<br>①被災者の安否等関心の高い情報の伝言蓄積<br>・取り出し可能なボイスメールサービスの提供によるふくそうの緩和<br>②重要通信の疎通と被災地における情報拠点としての通信衛星の活用<br>③信頼性の高いことが確認された通信ケーブルの地中化の推進<br>④広域災害においては、既設の公衆電話についても停電時の無料化を実施<br>⑤臨時の情報ネットワークの提供による被災地での生活等に必要な情報の流通を支援 |

## Ⅳ　西日本旅客鉄道株式会社の主な対応（『阪神・淡路大震災　鉄道復旧記録誌』より）

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| 鉄道復旧に向けて【復旧対策本部】 | ○本社に地震災害対策本部（本部長；社長）を設置するとともに、各支社においても対策本部等を設置　1月17日午前7時 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 鉄道の復旧工事 | ○復旧対策本部を設置　１月18日 |
| 【復旧工事体制】 | ○復旧対策本部に復旧工事対策本部を設置し、横断的な体制として復旧工事を実施 |
| 【後方支援業務】 | ○総務・企画、庶務<br>①復旧対策本部の要員配置、人事発令及び勤務整理<br>②作業詰所（復旧工事拠点）の手配<br>③水、食料等物資、仮眠施設、簡易トイレ等の手配<br>○自治体・警察等との協議<br>①復旧工事にともなう道路、河川の使用や住民への対応、バスの運行規制等の協力要請<br>②新幹線復旧、六甲道付近復旧に係る協議<br>③工事用車両通行標章の申請及び緊急工事用車両のパトカー先導の要請<br>○地元との関係<br>①自治会等への工事の説明、協力要請<br>②重機械の移動・走行、構造物の取り壊しに伴う騒音・振動への対策<br>③バラストマットの設置・吸音板の取り付け等地域の人々と共存できる施設を復旧工事に反映　等<br>○資材の調達<br>①通常のオンラインに加え、電話・FAXによる要求も可能とするなど、現場等に対する柔軟な対応<br>②既契約物品及び既納入物品の災害復旧への転用などによる早期調達<br>③資材センターの体制整備や緊急輸送手段の確保による資材納入体制の整備　等<br>○建設工事の復旧資機材の調達<br>①請負業者別緊急資機材・要員調査及び資機材の所要数量調査の実施　１月17日～20日<br>②請負会社で準備が困難と予想された資機材の緊急調達・準備　等<br>○安全パトロールの実施等復旧工事における事故防止対策<br>○広報<br>①報道各社への個別の文書回答、現場取材、本社内取材、現場での合同取材への対応<br>②視察者への対応<br>③復旧記録及び説明用ビデオの作成（被災直後、１月末、２月中旬、３月末）<br>④キク象コーナーと連携した、復旧工事に係わる苦情等への対応 |
| 【社外からの協力】 | ○JR各社からの支援<br>（財）鉄道総合技術研究所、JR北海道、JR東日本、JR東海、JR九州の各社から、141名、延べ832日の支援　１月17日～３月末<br>○テナント施設への立入検査やテナント財産の撤去についてのテナント等の協力 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| **車両の復旧と必要車両の確保** | |
| **【脱線復旧】** | ○本線上列車等の脱線復旧（載線作業）<br>○脱線した車両を工場等へ回送するための現地での仮修繕等 |
| **【輸送力の確保】** | ○不通区間発生による輸送力確保のための取り組み<br>①東西に封じ込められた車両への対応<br>②車両数確保のための車両の回送への対応<br>③部分開通に伴う、行き先字幕の変更や表示器用ROMの交換、他支社からの借り入れ車両の列車無線の変更等の措置<br>○不通区間復旧後の輸送力確保のための取り組み<br>①他支社からの借り入れ、新車投入、他線区等の予備車の活用等と、検査の前倒し実施、大幅な入場工程の圧縮等工場入場の調整による車両の捻出<br>②短期間での新車制作を応援するための車両メーカー等への社員の短期出向<br>○新幹線開業前試験に伴う対応及びトラブル対策<br>土木構造物等の確認のための自社試験及び運輸省による検査に伴う車両への仮設作業、車両状態確認・車両整備等とトラブルへの対応 |
| **【被災車両の修復】** | ○通勤電車並びにシュプール、トワイライトエクスプレス等の優等列車を当面の優先修復車両として修復計画を策定 |
| **【鷹取工場の検修能力の復旧】** | ○被災による車両検修能力低下への対応<br>○2チーム体制（車両チーム、建設チーム）の復旧部による検修業務復旧への取り組み |
| **輸送回復への取り組み** | ○電車線路のない路線の電化、閉そく中間駅への分岐器の挿入、場内・出発信号機の臨時設置など、開通区間延伸のための取り組み<br>○開通区間延伸の都度、2種類のダイヤ（徐行ダイヤ及び暫定ダイヤ）を作成し、ダイヤ改正を実施<br>○旅客案内<br>①旅客案内・誘導支援のための要員派遣<br>②安全ロープ設置や注意ポスター掲出等によるお客さまの安全確保<br>③阪急・阪神等の復旧状況についても、各駅においてお客さまの案内や誘導を実施<br>④JR・私鉄運転状況、定期券・乗車券の取扱い、代替バス・う回ルートの案内等について、駅頭掲出及び駅・車内放送<br>⑤「阪神・淡路大震災JR西日本テレホンセンター」の開設<br>1月23日～4月19日<br>⑥「JR・私鉄の運転区間のお知らせ」等ポスター、「駅周辺エリアマップ」、「JR西日本からのお知らせ」パンフレットの制作、送付<br>○う回ルートによる代替輸送の実施<br>○JR及び他民鉄の一部区間の復旧に伴う振替輸送の実施<br>○震災に伴う旅客営業制度の主な特例的措置 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ①不通区間に係わる乗車券類の無手数料での払い戻し　1月17日<br>②う回乗車及びう回乗車中の特急利用の特認　1月18日<br>③定期乗車券、回数乗車券について、3日間以上使用できなかった場合、払い戻しまたは有効期間の延長の取扱いを実施　1月20日<br>④低廉となる新幹線特急券の発売　1月20日<br>⑤地震により割引証などを焼失・紛失したお客さまへの割引乗車券類の発売　1月21日<br>⑥不通区間における代替バスの運行に伴う取扱い　1月23日<br>・定期・回数乗車券で代替バスを利用する場合、他会社の代替バスにも乗車可能<br>・不通乗車券を持つお客さまで、徒歩などによりバス運行区間の一部を利用しなかった場合、発売額と実際の利用区間運賃との差額を払い戻し<br>⑦地震のため焼失・紛失した定期乗車券の再発行または払い戻しの実施　1月23日<br>⑧う回運転となる寝台特急列車について、実際の乗車経路に係わらず東海道・山陽本線経由の営業キロによる運賃・料金を適用　1月29日<br>⑨り災されたお客さまが転居する場合の定期乗車券の区間変更、払い戻しの実施　2月3日<br>⑩東海道・山陽本線開通に伴い運転休止となる列車の前売りの寝台券等について、運転を再開する所定の寝台特急列車の寝台券等への発行替え　3月31日<br>⑪部分運休から所定区間運転への変更に伴う「しなの号」等の特急券の発行替え　3月31日<br>⑫山陽新幹線の全線開通に伴う、開通前に購入した特急寝台券等、新幹線の特急券等の開通後の新幹線の特急券等への発行替え　4月6日<br>○代替バス輸送の実施　1月23日～ |
| **一般業務施設の復旧**<br>**【関連事業施設の復旧】** | ○開発事業本部に「復旧工事支援チーム」「駅ビル復旧支援チーム」「営業再開準備チーム」「駅ビル震災復興支援チーム」「本復旧対策チーム」を設置し、駅ビル、構内店舗等の復旧への取り組み<br>○グループ会社の支援活動（ボランティア活動への参加）<br>①ホテルグランヴィア大阪のハヤシライスサービス　1月24日～25日<br>②ハートアンドアクション・リーテイル（株）による水の無料配布<br>③ジェイアール西日本警備保障（株）による、同業60社と共同での被災地における奉仕活動　1月27日 |
| **【TiS業務施設の復旧】** | ○新大阪駅に対策本部を設置<br>○経理上の対応<br>①予約取消及び払い戻しを申込箇所あるいは購入箇所以外でも認める。 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ②入金済みの旅行申込金の返金をいずれのTiSにおいても可能とする<br>○旅行業システムにおける端末の代行操作、端末稼働時間の延長等の対応<br>○法人営業・提携販売・ジパング倶楽部等への対応<br>①法人営業関係<br>・兵庫県内開催イベント・コンベンション関係機関及び兵庫県内法人営業取引会社への連絡や状況把握<br>・震災地区の取引会社に対する被害状況把握とお見舞い<br>②提携販売関係<br>・兵庫県内提携旅行会社及びＪプリンター設置会社の被害状況把握<br>・後払い提携販売会社の未収状況確認、未回収会社のリストアップ回収スケジュールの作成、請求書の作成等<br>③ジパング倶楽部<br>・１月19日開催予定のジパング倶楽部海外セミナー、トワイライトで行く北海道等の中止決定と参加者等への電話連絡<br>・会員手帳、会員証紛失の場合の再発行取扱方について営業所に連絡<br>④TiS旅行プラン<br>・被災者への契約中止、契約内容変更取扱い及び対応TiSの拡大について営業所に連絡<br>・銀行の被災による口座引き落としができないことに対する契約者への電話並びに引き落とし再開予定日の連絡<br>⑤ミスWENS<br>・ミスWENSの採用中止の決定及び応募者への中止の詫び状と応募書類の返送、平成6年度ミスWENSの任期1年延長<br>○国内旅行の取扱い<br>①営業所に対する、取消料の免除等異例取扱の指示と輸送機関・宿泊施設の状況等の販売上必要な情報の提供<br>②山陰方面について、山陰線「あさしお」利用コースを急きょ設定等の減収防止策<br>③新幹線、智頭急行利用商品の緊急投入等、鉄道開通を契機とした営業強化の取り組み<br>○海外旅行の取扱い<br>①各店舗に対する、出発日別の受注状況の把握とお客さまの状況確認無手数料払い戻しによるキャンセル取扱いの指示等<br>②各店舗等への情報提供<br>③パンフレットの供給経路変更等、店舗への販売支援 |
| **社員及び家族等の援護**<br>**【医療救護】** | ○大阪鉄道病院における被災患者の受け入れ、治療<br>○大阪鉄道病院の医師等が神戸支社に出向き、産業衛生上の健康状態の把握と、疲労や風邪の応急処置を実施　１月25日 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| | ○神戸支社管内の西明石地区～芦屋地区及び大阪支社管内の運転関係職場について、大阪鉄道病院の医師等が出動し、社員に対する疲労や風邪への与薬、点滴も含めた治療を実施　2月1日～28日<br>○大阪保健管理部での臨時健康診断の実施<br>○復旧、代替輸送等に従事する社員及び被災社員に対し、「自分でできる疲労度チェック」の配布と保健管理部による健康相談の周知徹底 |
| 【義援金等】 | ○社内における義援金募集の実施　1月23日～<br>○社外からの義援金及び救援物資の受け入れ<br>○義援金の支給及び救援物資の配布 |
| 【地震災害見舞金】 | ○復旧対策本部において特別に地震災害見舞金等を支給することを決定し、支給 |
| 【住　居】 | ○り災社員への社宅の提供、復旧対応、業務確保要員への寮等の提供<br>○損害を受けた持家社員に対する利子補給制度の特例<br>○社有浴場等の開放 |
| 【共済組合給付等】 | ○災害見舞金の給付について簡単な請求方法での対応<br>○共済預金について、被災社員の払い戻し需要に対応するため、資金の確保及び払い戻し手続きに特段の配慮等<br>○共済貸付、手続き方法において、添付書類の後日提出など柔軟な対応等<br>○住宅相談室の周知 |
| 復旧を終えて<br>【表彰等】 | ○援助をいただいたJR各社、ゼネコン各社、地方自治体に対し、礼状・感謝状及び記念品を贈呈<br>○社長、鉄道本部長、支社長による社内表彰 |
| 【震災の記録】 | ○「阪神・淡路大震災記録専門委員会」を設置し、記録誌を作成<br>○映像・写真による記録<br>①被災状況把握のため、空からの写真撮影を実施、また、民間企業から空撮によるビデオ映像を入手　1月17日<br>②被災現場において、社員あるいはゼネコン関係者が写真、ビデオ撮影による記録を復旧まで継続<br>③代表的な復旧現場5ポイントで映像及び写真による復旧工事の進捗状況を記録し、社員研修センターで一括管理　1月27日～<br>④被害状況、復旧状況、開通後の状況を把握するためビデオを制作 |
| 【復旧までの情報提供】 | ○情報提供<br>①新大阪総合司令室から各報道機関に広報情報の第1報（6時現在の列車運行状況）の発信　1月17日午前6時49分<br>②広報室により青灯クラブを中心とした報道機関への対応<br>震災関連プレスレクチャー；40件　資料提供；36件　取材；505件<br>運行状況等広報情報；約1,000件（1月17日～4月）<br>③テレビ・ラジオからの依頼によるインタビュー対応<br>④地震関連の記者会見の実施 |

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| | ⑤記者クラブの現地取材の実施<br>⑥NHK 交通情報や兵庫県庁内のボランティアによるFM 放送局への情報提供<br>⑦工事に関する取材、資料提供については、復旧工事対策本部に広報専任の主幹を選任<br>○お客さまの声への対応<br>①「キク象コーナー」「キク象ボックス」及び本社広報室等に寄せられた「お客さまの声」について、毎朝、対策本部に報告するとともに関係主幹部に伝え、消失定期券の取扱い方や代替バスの混雑状況のマスコミ伝達などを改善<br>②復旧工事に関する「声」については、工事責任者が個々にお客さまを訪ね、復旧工事の内容を説明して理解と協力を依頼<br>○フランス国鉄、ベトナム鉄道、ドイツ鉄道等外国からのお見舞い |

## V　コープこうべの主な対応（『阪神・淡路大震災　コープこうべ活動の記録』より）

| 区　分 | 内　　容 |
|---|---|
| **【対策本部の設置等】** | ○本部ビルがほぼ全壊のため、生活文化センターに緊急対策本部の設置　1月17日<br>○各地区本部、所属に対し、「可能な限り開店を」「店内が無理なら店頭や近隣で、緊急物資中心に供給を」等の緊急指示事項の伝令を送るとともに、各店舗や他社の店舗の状況、道路状況等を把握<br>○情報の受発信<br>①電話回線を2回線増設し、うち1回線をマスコミや日本生協連等外部との情報受発信専用として利用　1月18日<br>②情報の早期伝達のため、協同学苑を第二本部とし、二輪車で出勤した職員で各地区へのバイク便を組織<br>③コープムービングによるメール便の復活<br>1月23日（地区本部まで）　1月28日（全事業所）<br>④職員向け内報『にじの友』の臨時号の発行　1月19日～<br>⑤組合員向け機関紙『きょうどう』の臨時号の発行　1月19日～<br>⑥コープ委員向け通信『運営通信』の臨時号の発行　1月19日<br>⑦店舗チラシの一部を「広報欄」として、組合員への情報提供を強化　2月～<br>⑧組合員からの情報収集強化のため、「コープベル」を総合案内・相談窓口として再開　2月1日～<br>○緊急対策本部を解消、部・室制を廃止し、柔軟で機動力のある11本部体制の「コープこうべ災害復興会議」を設置　2月1日 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【緊急物資の提供等】 | ○「緊急時における生活物資確保に関する協定」に基づき、職員を神戸市の対策本部に派遣、常駐させて救援活動に取り組むとともに、同様の協定を締結していた尼崎市、及び被災地である宝塚市、西宮市、芦屋市、明石市、淡路島の各市町の対策本部と連絡をとり救援物資等を送付<br>○商品の供給<br>①すばやい商品対応ができるよう、商品部を物流の拠点である鳴尾浜配送センター、協同食品センター、低温物流センターに分散して配置<br>②あらかじめ組合員の需要を予測し、可能な限りの数量の緊急物資をメーカー等から仕入れ、各店舗に配送<br>③各店舗が直接発注したものを、取引先から直接店舗に配送する方式の導入<br>④委託による食品生産の開始<br>⑤組合員が本当に求めている商品を効率的に届けられる仕組みづくりのため、店舗の定番商品発注に「オーダーブック（発注台帳)」方式を導入<br>○物資の配送<br>①日本生協連関西配送センターをコープこうべへの支援物資の集積基地とし、西側からの物資調達ルートを設定　1月17日<br>②コープ姫路白浜、コープホームセンター北六甲、協同学苑を物流基地として物資の確保<br>③他生協や関連会社等の応援による配送車両の増便<br>④早朝配送の実施　1月24日～<br>○施設の提供<br>①生活文化センターの体育館、芦屋女子寮を緊急避難所として開放<br>②神戸市の要請により、生活文化センターの体育館を臨時遺体安置所として提供するとともに、遺体搬送等に協力<br>③区役所の業務や仮設住宅の申込所等への生協施設、用地の提供<br>④仮設住宅や仮設の学生寮、地元商店街の仮設店舗のための用地の提供<br>○情報システム、物流システム復旧への取り組み<br>○今回の震災の教訓を踏まえ、神戸市との「緊急時における生活物資の確保に関する協定」を一部改定　9月<br>○Kネット協同連帯機構との連携を強化し、災害時における支援体制の整備を推進 |
| 【事業所の活動】 | ○155店舗のうち、97店舗が地震当日から営業を続行し、20日には何らかの形でほとんどの店舗がオープン<br>○受注システムダウンのため、商品の受発注等はすべて手作業で処理<br>○協同購入センターによる組合員宅訪問<br>①援物資を積み込んで組合員宅を訪問　1月18日<br>②組合員の被害の激しかった地区(西宮、西宮北、甲南、六甲、鈴蘭台、須磨）において全戸訪問を実施、組合員へのお見舞いと激励を行うとともに、今何が必要かを調査　1月22日～23日 |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【全国生協からの支援活動】 | ③50～70品目を掲載した「めーむ」ダイジェストを手板にはさみ組合員宅を訪問し、手作業で注文を集計　1月24日～（3月7日 OCR 復旧）<br>○その他協同購入センターの活動<br>①兵庫県からの救援物資を引き取り、各避難所周辺宅に配送<br>②店舗の商品納入への協力<br>③避難所への炊き出し<br>④兵庫県からの要請に基づき、グリーンピア三木、県立消防学校から各避難所へ救援物資をトラック100台、職員250人で配送<br>⑤サービスセンターの商品配送への協力<br>⑥職員のボランティア活動として災害救援米の配布に協力<br>⑦「ゆずります運動」の実施<br>⑧引っ越しや家の中の整理、壊れた家具の搬出等への支援<br>○コープふれあい便、住まいのコープ、共済センター、装いのコープ等による商品供給等への取り組み<br>○日本生協連において支援対策本部を設置　1月17日午前10時<br>①広報部から全国の県連事務局と生協広報担当あて「コープこうべ本部建物倒壊」等の情報発信<br>②日生協政策討論集会において「阪神大震災被災地支援」を提案し、「人的、物的支援」「救援募金」などを呼びかけ　1月18日<br>○東部方面は日生協関西支所、西部方面は協同学苑に全国生協支援の窓口を開設し、支援受付と現地への配置を実施　支援受付数；85生協、1万人以上<br>○各生協内部では「阪神淡路大震災支援委員会」を組織し、支援から帰った人のレポートが即時に伝達され、それをもとに新たな人々を派遣<br>○多方面にわたる支援内容<br>①支援物資と商品の手配<br>②店舗復旧作業、物流基地での仕分けと配送、倒壊した本部からの重要書類の発掘、事業所支援等の人的支援<br>③全国生協の店舗等での救援募金<br>④サイン・メッセージ入りの旗や春を告げる花の送付 |
| 【組合員の諸活動】 | ⑤受験生ホームステイの受け入れ<br>⑥炊き出し<br>⑦組合員への見舞金<br>⑧復興イベントへの激励参加<br>⑨行政支援、ボランティア参加　等<br>〈ボランティア活動〉<br>○ボランティア活動への支援体制<br>①生活文化センターにボランティア窓口を設置　1月26日<br>②コープボランティア本部及び8つの地区にコープボランティアセンターを設置　2月3日～ |

| 区　分 | 内　　容 |
| --- | --- |
| 【創造的復興に向けて】 | ③コープボランティアセンターの活動の活性化のための活動や、ボランティア活動を行う（財）「ともしび」（仮称）の設立準備等を行う「コープボランティアセンターネットワーク事務局」を設立　6月9日<br>④コープボランティアの資金的なパックアップを行うため、設立準備中の財団法人「ともしび」（仮称）の基金を「コープボランティア募金」という名称で募集<br>⑤ボランティア活動の広報<br>・壁新聞形式の「コープボランティアニュース」の発行<br>・機関紙『きょうどう』への積極的な記事掲載と「コープボランティアだより」の折り込み<br>・社内報『にじの友』、『写真ニュース』や各コープボランティアセンターが発行する情報紙等での広報<br>⑥ボランティア300日大会の開催　11月12日<br>○ボランティア内容<br>①震災直後<br>・炊き出し、物資の整理や配布、受験生の受け入れ、依頼事項への対応、被災証明書の整理、水汲み、片づけの手伝い、話し相手　等<br>②100日目くらいを境に、仮設住宅の設営、入居に伴う居住者支援、高齢者の生活支援、福祉施設の訪問　等<br>〈福祉活動〉<br>○「くらしの助け合いの会（有償の家事援助活動）」や「ふれあい食事の会」等の活動再開<br>○共済対策本部を設置し、見舞金・共済金の迅速な給付への取り組み　等<br>○コープこうべの復興構想<br>〈復興に向けての中期目標〉<br>第1期（1995～1996年度）<br>テーマ：復元・再生<br>経営指標：単年度赤字<br>第2期（1997～1998年度）<br>テーマ：復興<br>経営指標：単年度黒字<br>第3期（1999年度）<br>テーマ：創造的復興<br>経営指標：累積黒字化<br>○マネジメント改革への取り組み<br>くらし創造本部、教育学習本部の設置等の機構改革<br>○播磨生協との合併、近畿・中国・四国・東海の11生協による相互連帯である「Kネット協同連帯機構」の発足 |

# 震災復興調査研究委員会委員名簿

（敬称略）

| 区　分 | 氏　名 | 所　属　等 |
|---|---|---|
| 委員長 | 新野　幸次郎 | (財)神戸都市問題研究所所長 |
| 副委員長<br>(企画編集部会長) | ※三木　信一 | 神戸商科大学学長 |
| 企画編集部会委員 | 安藤　雅孝 | 京都大学防災研究所教授 |
| | 家村　浩和 | 京都大学工学部教授 |
| | ※沖村　孝 | 神戸大学都市安全研究センター教授 |
| | ※高田　至郎 | 神戸大学工学部教授 |
| | ※竹内　吉弘 | 大阪工業大学教授 |
| | ※徳山　明 | 兵庫教育大学教授 |
| | ※鳴海　邦碩 | 大阪大学工学部教授 |
| | ※端　信行 | 国立民族学博物館教授 |
| | ※林　敏彦 | 大阪大学大学院教授 |
| | 林　宜嗣 | 関西学院大学経済学部教授 |
| | ※松原　一郎 | 関西大学社会学部教授 |
| | ※丸川　征四郎 | 兵庫医科大学教授 |
| 委員 | 加護野　忠男 | 神戸大学経営学部教授 |
| | 計盛　哲夫 | (財)21世紀ひようご創造協会理事長 |
| | 片岡　邦夫 | 神戸大学副学長 |
| | 片田　範子 | 兵庫県立看護大学教授 |
| | 加輪上　義之 | さくら総合研究所顧問 |
| | 神吉　達夫 | 姫路工業大学工学部教授（工学部長） |
| | 久保　雅義 | 神戸商船大学商船学部教授 |
| | 黒田　正治郎 | 近畿大学短期大学部助教授 |
| | ※小林　郁雄 | 震災復興まちづくり支援ネットワーク代表 |
| | 斉藤　富雄 | 兵庫県防災監 |
| | 坂本　勇 | 阪神淡路大震災震災記録情報センター事務局長 |
| | 杉山　知子 | C.A.P.「芸術と計画会議」代表 |
| | 園辺　栄五郎 | 神戸市消防局長 |
| | 高寄　昇三 | (財)神戸都市問題研究所常務理事・甲南大学経済学部教授 |
| | 武田　登喜子 | 生活協同組合コープこうべ理事 |
| | 辻　寛 | 兵庫県理事（震災復興担当） |
| | 長岡　豊 | 関西学院大学経済学部教授 |
| | 西川　勝実 | 神戸商工会議所理事・企画部長 |
| | 橘田　光雄 | 神戸新聞社編集局次長 |
| | 林　春男 | 京都大学防災研究所教授 |
| | 藤本　建夫 | 甲南大学経済学部教授 |
| | 松本　滋 | 姫路短期大学生活環境学科教授 |
| | 向井　輝彦 | NHK 神戸放送局長 |
| | 森木　和美 | 多文化共生センター顧問 |

（注１）本誌の企画に際しては、上表の企画編集部会委員を中心として内容構成を検討し、執筆に際しては、氏名欄の※印の委員にそれぞれ指導・助言を得た。

（注２）なお、執筆については、有井基、大谷成章、来住邦男、橘川真一、玉置哲世、永田照夫、森中馨、和田克巳各氏のほか、当協会の北岡孝統、世良浩志、余黒功規が担当した。

（注３）提供者名の記載がない写真は、すべて神戸新聞社の提供による。