

□阪神・淡路大震災について

消防庁震災対策指導室
課長補佐兼震災対策専門官 長尾一郎

1 地震の概要

平成7年1月17日早朝、兵庫県淡路島北部で、震源の深さ14km、マグニチュード7.2の地震が発生した。この地震は後の調査で気象庁が新震度階を制定して以来初めての「震度7」を記録し、日本国内はもとより世界中にその被害の状況が報道された。

本地震は、昨年発生した北海道東方沖地震(M8.1)や三陸はるか沖地震(M7.5)と比較して、地震の規模は小さいものの都市の直下を震源としたことから、被害は甚大であった。また、ライフラインの寸断や交通システムの破壊など典型的な都市型災害となった。

2 被害の概要

この地震では、東北地方南部から九州にかけての広い範囲で有感地震が観測され、その被害は、兵庫県を中心に2府13県におよび人的被害は死者5,500人を超え、負傷者約41,000人、建物被害も住家では全壊約10万棟、半壊約10万棟で昭和23年(1948年)

の福井地震(死者3,769人、負傷者22,203人、家屋被害36,184棟)以来、戦後最大の被害をもたらした。

(1) 人的被害

早朝の地震だったため、就寝中の人々が倒壊家屋の下敷きになり、また、二次災害である火災が多発したこともあり多くの死傷者を出した。

しかしながら、時間・気象ともに被害を軽減させる要因があったといえる。発生時間をみとみると、あと3時間遅かったならば、人々は活動を開始し、通勤通学の電車は満員で走っており、高速道路には多くの自動車走っていたことであろう。また、当時の気象はほとんど無風であったため、火災の延焼拡大を助長するものがなかったといえる。これらの条件が一步違えば、被害はさらに広がっていたと思われる。

(2) 物的被害

過去に例を見ない強烈な揺れにより、多くの木造家屋が倒壊し、安全と言われていた鉄道高架、高速道路が破壊され、鉄筋コンクリートの建物にも勇断破壊による被害が発生した。

これら、建造物の被害の詳細と今後の対

策については、関係機関の調査を待つこととする。

(3) ライフライン被害

住民生活に多大な影響を与えたのがライフライン被害であり、それぞれピーク時には、電気：停電約 111 万戸、ガス供給停止約 85 万 6 千戸、水道断水約 128 万戸、電話不通約 28 万 6 千回線の被害をもたらした。特に水道については、消火栓の使用不能を来たし、震災時の水利についての検討課題を残した。

(4) その他

交通システムについては、鉄道において駅舎の崩壊や脱線があり、新幹線では高架の橋桁が落下した。また、高速道路の橋脚が倒れ、地下鉄も被害を受けた。

3 初動期の対応

消防庁においては、6 時 05 分に気象庁から地震情報を受信し、直ちに関係府県に対し、適切な対応と被害報告について指示し、情報収集を開始した。以降継続して被害状況の把握に努めるとともに、消防組織法第 24 条の 3 に基づく応援の要否について兵庫県に対し打診した。また並行して、都道府県および消防本部に対して、出動の可否を確認し、広域消防応援の準備を指示した。

8 時 00 分には、消防庁兵庫県南部地震災害対策連絡室（室長：消防庁次長）を設置し、9 時 00 分には、消防庁兵庫県南部地震災害対策本部（本部長：消防庁長官）を設置して対応した。（その後、2 月 14 日の閣議の口頭了解を受けて、本震災を「阪神・淡路大震

災」としたことから「消防庁阪神・淡路大震災災害対策本部」と名称を変更した。）

また、同日、消防庁現地連絡調整本部要員 2 名を派遣し、情報連絡体制を整えた。

4 消防応援の状況

消防庁では、発災後から兵庫県に対して、消防組織法第 24 条の 3 に基づく応援要請について数次にわたり連絡していたところ、10 時 00 分に兵庫県知事から消防庁長官に応援要請があり、これを受けて直ちに待機していた関係都道府県および消防本部に出動を要請した。

発災当初より関係都道府県および全国各消防本部には全国的な協力を得て 3 月 31 日の最終撤収までの間、広域消防応援で延べ 754 都道府県、4,508 消防本部、32,395 名が活動し多大なる成果を挙げた。

また、消防・防災ヘリコプターによる広域航空消防応援活動は、延べ 372 団体から 379 機が出場し、情報収集や救助・救急活動、物資・人員搬送等の多岐にわたり、その機動性が重要な役割を果たした。

5 消防団の活動

兵庫県下では、多くの消防団員の家庭でも被害が生じたにもかかわらず、推計で、延べ 7 万 1 千名の消防団員が、自らの地域を自らの手で守ろうとする郷土愛護の精神に基づいて、文字どおり不眠不休で消火活動、検索・救助活動、住民の避難誘導等幅広い救援

活動に従事し、大きな成果をあげて被災者にとっても力強い心の支えとなった。

6 各地方公共団体職員の応援について —物的・人的支援の概要—

今回の震災では、全国の都道府県、市町村の積極的な応援活動が展開されたが、消防庁では、発災当初から連絡調整を行った。その概要は、次のとおりである。

(1) 初動状況

兵庫県に対して応援内容について打診するとともに、午後から近隣府県に対し緊急に必要な生活関連物資の応援可能性について照会、6府県等に対し、毛布、乾パン等の搬送、給水車の派遣を要請した。

また、香川県に対し衛星地球局車積局の淡路島への出動を要請した。これは、初動の2日間、情報の収集にあたった。

(2) 「各都道府県の協力に関する窓口」の設置について

兵庫県南部地震による被害の大きさは想像を絶するものであり、この困難に対し、全国の地方公共団体を挙げて応援を実施していく必要性が生じた。

このため、全国都道府県総務部長会議において、自治事務次官より各分野における職員の応援、物資の救援について、各都道府県、市町村の積極的な協力を要請するとともに、1月18日には消防庁の災害対策本部内に「各都道府県の協力に関する窓口」を開設した。この窓口は、被災地の地方公共団体と応援側都道府県との連絡調整を行うことを目的としたものである。これにより、応援

側都道府県が直接被災地方公共団体との連絡を行うことによる新たな通信の輻輳を避けることができた。

窓口には、消防防災無線(全国の消防防災主管課を結ぶ防災行政無線)の電話機を5台新設、NTT電話回線は既存回線併用分3回線に専用2回線を加え、新たに1台を加えて各都道府県との連絡に当たった。

当初、被災した地方公共団体との連絡には、地域衛星ネットワークを利用した無線網が大きな力を発揮した。

(3) 応援調整の状況

窓口では被災地で不足している物資の品目、量、また応援が必要な職員の分野、数についての情報を収集し、応援側に発信することを目的としたところであるが、当初具体的な要請内容については把握できない状況にあった。一方、応援側地方公共団体はきわめて迅速に対応できる態勢を整えていったため、応援の申し出には、現地での調整も含めた依頼を行った。

また、各都道府県に対し、日保ちのする食糧、日用品等の搬送について即座に対応できるものから積極的な対応を依頼するとともに、受け入れ先を兵庫県内の9つの各市町として、搬送及び現地調整を依頼した。また、団体・個人からの申し出については有効性等を考慮し搬送計画に組み込み円滑な輸送体制への配慮を行った。

(4) 物資等の搬送状況

18日22時00分までに21都道府県で生活関連物資等を搬送済みであり、毛布にして約96,000枚、乾パン253,000食、飲料水139,000本(缶)に達している。この数は応援側都道府県及び市町村からの供出分に加え、

民間の協力によるものも含まれている。

(5) 緊急輸送車両について

1月19日に開かれた全国都道府県消防防災主管課長会議において、消防庁長官から積極的な人的・物的支援を強く要請する一方、今後対応可能な物資や到着先の状況についての把握に努めた。

同日午後から1か月間、災害対策基本法第76条による交通規制が開始され、兵庫県以外の都道府県の知事が同法第50条に係る緊急輸送車両であることを確認し証票及び証明書を交付した場合も兵庫県知事が交付したものと取り扱われるものとされることとなった。

このため規制路線情報について、各都道府県に提供するとともに、証票等交付取扱いに当たり、物資の内容、搬送先、輸送体制等について十分確認するように指示した。

7 被災者の受け入れ

兵庫県下には1月21日をピークとして、31万人を超える避難者が、また、大阪府下では1月18日をピークとして3,600人を超える避難者がおり、収容施設の狭陰な環境及び避難生活の長期化が懸念されたことから、大阪府、京都府など近隣8府県に対し、公営住宅、宿泊施設、その他体育館等による被災者受け入れを要請した。その際、被災地から受け入れ先への移送手段の確保も合わせて依頼した。1月22日までに約34,000人の受け入れ可能な状況が把握されており、一方、1月20日に自治省から、転入・転出に当たっての住民基本台帳事務の円滑かつ柔

軟な取扱いについて通知している。

8 災害対策本部への応援

兵庫県の災害対策本部の支援として、近隣府県及び全国の都道府県に対し防災担当職員の応援を依頼し、兵庫県災害対策本部窓口対応等のバックアップを行った。

9 被災地との連携

(1) 被災地ニーズ対応型応援

1月21日、各都道府県に対し、緊急非常用物資の搬送から被災地ニーズ対応型の応援に移行する旨を連絡した。18市町へ物資問い合わせについても機能が充実してきたことから、不足物資情報を収集、各都道府県への情報提供に努めた。1月23日各市町に、問い合わせたところでは、「現在特に不足無し」が18市町のうち5市町、その他の市町で不足している物資としては、保存のきく食糧品、マスク、肌着・衣類(新品)、毛布、食器、ポリタンク、ポリバケツ、ティッシュ、ラジオ、雨具、生理用品、洗剤等で、芳香用にゆりの花というニーズもあげられていた。

これに対し、各都道府県から物資の提出の申し出も多く、その際は品名、数量、搬送方法(4トン車3台で届けるなど)、搬送可能日を18市町に情報提供する作業を随時行った。

(2) 雨対策

1月22日夜半から23日にかけて兵庫県南部に30～40ミリのまとまった雨の予報が

出されたことを受け、関係府県に対し土砂災害警戒避難体制の強化を指導するとともに、ビニールシートの緊急確保を10府県に依頼し、約16,000枚が22日夜までに現地に届けられた。

この外、在日米軍の協力を得て、野外避難者用にテント、ビニールシートを尼崎、神戸市に配置した。

(3) 近隣府県知事・政令市緊急会議

1月25日、近畿(兵庫を除く)・中国・四国各府県知事、政令指定都市市長による「兵庫県南部地震対策緊急知事・市長会議」を開催し、自治大臣から、

- ・被災者の受け入れ
- ・職員派遣など人的支援
- ・仮設住宅の建設用地の確保
- ・物資の応援
- ・被災者の他団体への転入手続き
- ・火葬場の確保

等について協力を依頼した。

(4) 被災者の受け入れ現地対応

26日、被災者の近隣府県・政令市における公営住宅、公共施設等への受け入れ体制整備のため、近畿7府県2市、中国5県1市、四国4県、中部5県1市による各ブロック別救援対策調査本部を設置、27日に神戸市内5箇所、28日西宮市、芦屋市内に受付現地窓口を設置した。ここでは、被災者からの入居申込みを直接受け付けるとともに、入居希望者の移送手段等の調整事務を開始した。

(5) 物的支援の広報

30日、今後の物的支援協力について依頼するとともに、個人等からの支援物資等に関する問い合わせ・調整を全国の市町村に依頼した。一方、全国・地方新聞等74紙(1

月29日～31日)に留意事項(“被災者の必要なものを必要とする場所へ・詳しくは各都道府県、市町村に問い合わせる”)を広報した。

やみくもな物資支援が行われぬよう、極力各地方公共団体において、適切な指導・助言がなされるよう期待したものである。

10 人的支援体制の充実

(1) 交替要員の確保

1月30日、各都道府県に対し、災害対策の進展に伴う幅広い職種の人的支援、長期化に伴う交替要員の確保等、人的支援体制の充実を依頼した。

交替要員の確保について、基本的に専門技術職員については、関係省庁等が中心となって各都道府県に必要な支援を要請、一般事務職員については消防庁の窓口で現地県人事課・地方課、政令市人事課と連絡を取り各都道府県に支援を要請することとした。

30日までの各都道府県・市町村の人的支援状況(概数:警察・消防除く)は都道府県職員で延べ10,683人(当日1,611人)、市町村職員で延べ19,007人(当日2,763人)に達していた。この時ローテーションの状況について照会したところによると、各職種とも近隣府県では2泊3日または日帰り、中距離(静岡、東京等)で4泊5日程度、遠方道県では1週間程度での交替となっていた。

(2) 2月以降の状況

2月に入り、災害応急対策、復旧・復興対策の進展とともに、消防職員を除くと応援職員数はピークを迎える。2月3日の4,451人

を最高に2月中では1日平均3,888人(1月中は2,265人)の応援が実施されていた。

この中で、被災地方公共団体からの要望を受け、また、被災地方公共団体職員が災害応急対策のみに忙殺されることを防ぐ観点から、必要な一般事務職員150人規模の応援を各都道府県に依頼した。2月中は主として救援物資の仕分・管理、3月に入りこれに加えて避難管理について依頼した。

1都道府県あたり市町村職員を含め10人規模で7～10日サイクルで依頼したので、この事務だけで全都道府県の協力を得たことになる。

(3) 派遣体制の構築

災害復旧事業等の本格化の時期を迎え、中・長期にわたる職員の派遣体制を整備する必要があったことから、2月11日消防庁は担当者を兵庫県及び神戸市に派遣した。さらに、1月23日、自治省から地方自治法252条の17による派遣に係る身分取扱い、留意事項等を各地方公共団体あて通知がなされ、消防庁においては災害派遣手当について所要の改正を行い新年度からの人的支援体制が確立された。

(4) 財政措置

3月31日までに各都道府県・市町村が職員の応援に要した経費、被災者の受け入れに要した経費については、3月22日公布施行された特別交付税に関する省令の一部改正により、応援側地方公共団体に対し措置されることとなった。

11 広域防災体制の推進

大規模・広域的な災害に対応するためには、近隣市町村のみではなく、都道府県の区域を越えて、機動的、効果的に対処できるよう、広域防災体制の整備推進を図る必要があることが強く認識されたところである。このため、2月6日付け消防庁次長通知「地域防災計画の緊急点検の実施について」において、広域応援の円滑な実施について点検を行い、早急な見直しを指導したところである。

12 平成7年度補正予算について

今般平成7年度の補正予算において消防防災施設等の緊急整備の新規メニューに震災対策関連として以下の事業が承認されたので参考までに紹介する。

- ・コミュニティ防災資器材等整備事業
- ・コミュニティ防災拠点施設備事業
- ・地震津波・職員参集装置
- ・海水利用型消防水利システム
- ・被害予測システム
- ・給水車

13 おわりに

尊い命と生活を奪って都市をマヒさせた阪神・淡路大震災が残したものは自然災害の脅威と反面教師としての教訓である。私たち防災関係機関に勤務する者にとって、今後、この教訓を調査・研究し、後世に伝えることのできる安全な街を守るための震災対策を推進していかなくてはならない。