

## □阪神・淡路大震災時とくに初動時に おける行政の対応について

芦屋市長 北村春江

### 1 芦屋市の概要

芦屋市は、南は大阪湾、北は六甲山という緑豊かな自然環境に恵まれ、良好な居住環境を有した住宅都市として発展し、昭和26年には、『芦屋国際文化住宅都市建設法』が制定されました。この理念に基づき、国際文化住宅都市の形成を目標に、生涯学習の推進など文化の香り豊かな都市、そして、面積も狭く人口も少ない都市であります。世界に誇れる偉大なまちでありたいと「小さな大都市・芦屋」を目指してまちづくりを進めてきました。

ところが、阪神・淡路大震災は、本市が長年にわたって築き上げてきた住宅都市としての基盤を直撃し、一瞬のうちに422人もの尊い人命を奪ったのみならず、全世帯の92.2%にも及ぶ住居を損壊させ、多くの都市施設に壊滅的な被害を及ぼし、市民の日常生活に多大な影響を及ぼしてきました。

本市は東西2.5km、南北8.3km、面積は17.31k㎡で、しかも市街地は全体の3分の2という狭い行政区域でありますので、公園、学校の校庭、野球場、テニスコート等、本市が所有している空地のみならず、兵庫県や

民間の所有地もお借りして、46か所に2,914戸の仮設住宅を建設しました。住む家をなくされた多くの市民がこの仮設住宅で、一日も早い住宅の再建まちの復興を待ち望んでいます。

また、震災前87,366人(平成7年1月1日現在)の人口が、被災された方々が芦屋市から転出されたことなどにより5,990人も急減し、現在81,376人(平成7年9月1日現在)となっています。

### 2 震災時における市の対応と直面した問題点等について

地震は平成7年1月17日(火)、連休明けの多くの市民が睡眠中の午前5時46分に発生しました。私は一瞬何がおきたのかわからず、次に襲った余震で素足のまま庭に飛び出しました。家は裂け、2階の大屋根の瓦が居間に散乱し、倒れた家具など足の踏み場もないほどでした。市役所へ向かうにしたがって、民家の倒壊、道路の寸断等、事の重大さをひしひしと感じました。

市内を走るJR西日本・阪急電鉄・阪神電鉄の交通機関は不通となり、幹線道路は地

震によるひび割れ等や交通渋滞で、また生活道路には家屋が倒壊して通行不能の状態、電気・ガス・水道等のライフラインもストップしました。また、情報網の寸断は救助活動に大きな障害となり、その上、職員の出勤も思うようにいかず、少ない職員で対応せざるを得ない状態で、地震発生当日の職員の出勤数は555人、出勤率42.5%でありました。

未曾有かつ未経験の震災には机上の防災計画はまったく役に立たないといってよく、街中、そして災害対策本部も修羅場の状況でありました。以下、具体例をあげて当時の状況等についていくつか列記し、今後の参考にしていただければと思います。

第1には倒壊した家屋の下敷きになっている方々の人命救助を最優先し、芦屋市医師会の応援で救護所を開設し、食料や飲料水等の物資や救急車等について他市への応援要請を行いました。ただ、電話による要請であったため、電話が輻輳しなかなか通話できない状況でもありました。

まず、次々に運び込まれてくる遺体について、安置所の確保や棺・ドライアイスの手配、そして火葬については震災により本市の火葬場が倒壊して使用不可能の状態のため、四条畷市をはじめとして大阪市、京都市、遠くは大津市等にもご協力をいただきました。

次に、救援物資については、全国から数えきれないほどの支援をいただき感謝していますが、当初受入場所を市役所の地下2階と3階に設定したために、大型トラックが進入できず、一度小型トラックに積み替えて地下に運ばなければならず、その積み替えも

ベルトコンベアのような器具もなく、素手で作業を行うという非効率な状況や、少ない人数で混乱した状況の中で昼夜途切れなく搬入作業をしなければならない状態がしばらく続きました。

地域防災計画では、学校を中心に21か所の避難所、収容人数2,950人を設定していましたが、想像を絶する被害のため、震災当日民間の避難所も含めて47か所の避難所に12,916人もの方々が避難をされました。余震のために増え続け、最も多いときは、1月19日で20,960人に達しています。これだけの多くの避難者の食事の手配等のお世話には大勢の人員が必要であり、他市からの応援職員に管理をお願いしました。

本市はすでに道路等の都市基盤は整備され、それが本市の自慢でありましたが、このことが今回の地震によってかえって大きな支障になった面があります。その代表例が公共下水道の完備であります。平常は快適な水洗トイレであっても、水がなければ使いものにはなりません。市内の全域で断水しましたために、避難所生活を余儀なくされた住民だけでなく、自宅で生活されておられる方々にとっても自宅での水洗トイレが使用できず、仮設トイレが緊急に必要となりました。1月18日には105か所に803基、ピーク時の2月20日には156か所、983基にのぼりました。

水道に加えてガスもストップし、また市内にある3軒の公衆浴場も倒壊し、市民は入浴もできない状況のため、1月25日からは六甲山にあるゴルフ場の好意でその浴場を使用させていただきました。しかし利用人数に制限があり、整理券を発行しましたが、

希望者が殺到、混乱も生じました。

本市では、市民の方々が健やかに安心して生活できるよう「(仮称)芦屋市保健福祉総合センター」の着工直前であり、この建設予定地で既に良質の温泉の堀削に成功し、同センターで利用することになっておりました。震災後、同センターの建設は急きょ凍結しましたが、幸いなことにこの温泉の利用は可能でありましたので、1月27日から小学校の校庭に自衛隊により設置しました仮設共同浴場「ねぶた温泉」にこの温泉を運んで利用し、また2月2日からは同センター建設予定地においても温泉を利用した仮設共同浴場を設置し、5月半ばまでに11,500人が利用するなど、各所に設けた仮設共同浴場は市民の皆様にご利用いただき、非常に好評でありました。

一方、行政情報の住民への広報については、報道機関への情報提供は積極的に行ってはいましたが、初めのうちはどうしても神戸市や西宮市などの大きな都市に報道関係者が集中したこともあり、本市の行政情報が報道される機会が少ない状況でした。

そのため、1月26日から市独自に災害復旧事業や生活関連情報を中心とした「地震災害情報紙」を発行し、2月15日から開局されました兵庫県FM放送、また3月中旬からは電話による生活情報の問い合わせに対し、パソコンに登録されている情報をお知らせする「ASHIYA生活情報センター」が民間ボランティアとして活躍しました。

家屋の被害判定につきましては、当初、消防職員による目視調査の判定で、罹災証明書を発行しましたが、義援金等の支給対象が全壊・半壊世帯に限ること等から、住民か

らの再調査依頼が殺到しました。そのため、建築士のボランティアもお願いして再調査を実施しましたが、依頼が増大し混乱したため、被害判定の統一と客観性を考慮して、学識経験者や専門家による検討委員会を設け、その指導を受けながら、建築士と消防職員で判定をした結果、被害判定の苦情はなくなりました。

倒壊した家屋の解体・撤去・運搬につきましても、災害救助法には規定がなく、当初は個人の責任で行うことにしていました。しかし、廃棄物処理法では災害時のがれき処分については国と地方自治体が処理費用を負担することになっていることから国の補助をお願いして公費負担に変更し、受付を始めることにしました。

なお、本市における全半壊家屋数は8,779棟であり、自主解体の申込件数4,672棟、うち現在4,391棟(94.0%)の解体処理が終了しています。今後は大規模な集合住宅の解体作業が始まろうとしています。これら建物を解体した後のガレキは約100万トンに達し、処理につきましても、埋立造成中の南芦屋浜に場所を確保できましたことは不幸中の幸いでありました。

震災後の混乱の中で、多くの人的なご支援をいただきましたが、その中で市内外からのボランティアの皆様にはたいへん感謝しております。地域防災計画ではこのようなボランティアは想定していませんでした。そのため、当初はボランティアの受付や指揮についての窓口がなく、また何をお願いしていいのかさえわからない状況でした。

いろいろととりとめもなく記述しましたが、本市が体験した教訓を生かし、震災前の

線の多い閑静な住宅街を再生して芦屋らしさを取り戻すとともに、災害に強いまちづくりを進めていくことが、お亡くなりになられた市民の皆様への供養と考えています。また、防災計画の見直しを始めていますが、この中に、他市における災害発生時の緊急応援態勢についても整備をし、防災対策を万全なものにしたいと考えています。これが全国からご支援をいただいた皆様へ報いる方法と考えています。

すべてのことが初めての経験であり、復旧・復興の道のりはまだ遠く険しいものがありますが、市民の皆様が一日も早く平常な生活に戻っていただけるよう努力してまいります。

なお、紙面をお借りしまして、全国から応援にお越しいただきました方々に、心より厚くお礼を申し上げます。

### 3 被害の概要

死者 422 人(0.5%)、負傷者は 3,175 人

#### 被災世帯

世帯数 34,666(平成 7 年 1 月 1 日現在)のうち、全壊世帯 7,573 世帯、半壊世帯 9,900 世帯、合計 17,473 世帯(50.4%)。一部損壊 14,238 世帯(41.1%)。

#### 避難者数

震災当日 12,916 人、最も多い 1 月 19 日が 20,960 人。6 月 18 日に避難所閉鎖。

#### 公共施設の被害状況

道路、下水道等の公共土木施設、市営住宅 9 教育施設、市庁舎等が相当の被害を受け、その被害総額は約 451 億円。

#### ライフライン

震災当日、電気、ガスが市内全域で停電供給停止、水道が市内全戸で断水、電話は 21.4%が不通。

#### 公共交通機関

JR 神戸線、阪急電鉄神戸線、阪神電鉄が甚大な被害を受けて不通。

阪神高速道路神戸線の高架部分の崩壊。

道路上に倒れてきた家屋、電柱等による交通の不通、道路の損壊によって、交通マヒになり、資材や救援物資の輸送に大きな支障が生じた。