

□ 阪神・淡路大震災の初動期を中心とした活動と教訓

兵庫県 阪神・淡路大震災復興本部防災部

消防防災課長 土江啓士

このところ、近畿地方では比較的地震が少ない時期が続き、阪神・淡路大震災の被災地でも昭和27年の吉野地震で震度4を記録して以来、大きな地震は皆無であった。こうした中で、突然に襲った兵庫県南部地震は、現代日本の大都市部における直下型地震として、過去に例を見ないものであったうえ、地震に対する意識や備えが十分ではなかったこともあって、結果的に5,500余名もの犠牲者を出したほか、多数の家屋の倒壊、交通施設やライフラインの寸断大火災の発生など、甚大な被害をもたらした。

1月17日は、こうした被害の状況の把握もままならない中、限られた人員でその場その場の対応に追われ、気がつけばいつの間にか翌日になっているという状況であった。後からその間を振り返ってみると、その日の午前中は、被害状況の把握と人命の救助を最優先にした活動、午後になるとこれに加え、避難住民に対する食料、物資等の確保、夕方以降は、ライフラインや鉄道の復旧の長期化が予想されることから被災市町全域の住民を視野に入れた対策の実施といった方向で進んでいたことになる。このように、災害対策の中核への直撃といった地域

防災計画で用意されていないシナリオの展開に戸惑いながらも全力で取り組んだ1日が過ぎたが、その後も応急対策に追われ、3月まで自宅に帰れない状況が続くことになった。

いずれにせよ、今回の震災では、結果として甚大な被害が生じたことに対する厳しい反省が必要であり、本稿では、そうした認識の下に今回のケースを分析し、いくつかの課題を抽出することによって、今後に向けた教訓としたい。

1 初動体制

災害による被害の拡大を最大限に抑えるのは、時間との勝負であり、いかに迅速、的確に状況を把握し、人的、物的手段を有効に活用するかにかかっている。今回の震災は、まさにその中核部に対する直撃であったことから、多くの教訓を残した。

ア 情報収集・伝達システム

災害対策本部を設置した前後から、被災状況等災害情報の把握に努めたものの、それは極めて困難であった。一般加入電話は

回線輻較，故障等に加え，全国から災害対策本部事務局あての電話が殺到したことから，関係機関との情報交換にほとんど利用できない状況に陥った。加えて，兵庫衛星通信ネットワークシステムが電源故障のため一時不通になったほか，消防庁との防災無線も受信装置室の損壊により不通となり，初期の段階では，マスコミ情報に頼らざるを得ない状況であった。

こうした事態を防止するためには，衛星通信ネットワーク機器の強化，優先電話や行政電話の活用，市町・警察・自衛隊・海上保安庁等とのホットラインの敷設，固定監視カメラ等，有線無線，衛星を組み合わせた多重の情報通信システムを整備し，その効率的な活用を図る必要がある。また，今回のように，被災市町及び県が状況を十分に把握できない場合も想定して，一方通行ではなく多元的な情報システムを検討することが必要ではないかと思われる。さらに，一般からの相談，問い合わせ窓口を明確に区別しておくことも必要である。

イ 人員体制

今回の地震により，多くの職員が居住する地域では交通網がことごとく切断され，電話連絡も困難な状況になった。また，職員自身が被災するなど，震災当日は十分な人員が確保できなかった。こうしたことから，防災要員の24時間当直体制による連絡網の確保，個々の職員の災害時の役割分担の徹底，参集要員の居住地への配慮といったことが必要である。

また，緊急事態に対して，被害を最小限に食い止め，県としての的確な対応を講ずるため，24時間体制のトップマネジメント機

能の確立など危機管理体制の充実強化が必要である。

2 関係機関との連携

今回のような災害に，迅速，的確に対応するためには，行政，消防，警察，自衛隊，医療機関等関係機関が連携し，一体となって応急対策を推進することが必要である。

しかし，これまでこれほどの大規模な災害の経験がなかったこともあって，お互いの連絡調整が十分でなかったり，協力体制の構築に時間を要するといった面もみられた。

今後は，日頃から情報交換等を通してお互いの意思疎通を深めるとともに，情報の共有化等事前の綿密な計画の作成，手続き面の整備，通信機器の充実等について検討を進めるほか，関係機関が一体となった実効的な防災訓練の実施などを通して，その連携強化を図ることが必要である。

3 広域防災体制

近畿圏では，平素から近畿府県災害対策協議会を組織し，情報交換や緊急の場合の災害備蓄物資等の相互協力について検討していたことから，防災担当職員の緊急派遣，防災ヘリコプターの応援，緊急救援物資の搬送等の協力を得た。しかし，近畿ブロックにおいて，府県をまたがる大規模災害に対する広域的な連携体制の構築にまでは至っていなかったことから，特に初動時におい

て、必ずしも計画的に進んだわけではない。そこで、これを教訓に近畿圏の広域応援協定の締結と広域防災訓練の実施に向け、各府県が連携して検討を進めており、特に被災県での確な状況把握が困難な場合、周辺府県で情報把握を行い、独自の判断で出動できるシステムが必要である。

また、広域防災のための常設の組織を設置することも考えられることから、広域防災体制については、さらに調査、研究を進める必要がある。

4 消防対策

県内の消防ポンプ自動車、救急車、防火水槽など消防防災施設及び設備の水準は、全国平均を上回っていたものの、今回の震災では各所で同時多発的に発生する火災に対して、消防ポンプ車が足りなかったうえ、水道が広い範囲で断水したことから、火災がどんどんと広がっていった。こうしたことから、大型防火水槽の設置、海水を利用した大型動力ポンプ付消防自動車の導入等、消防設備の充実や都市不燃化の推進等が必要である。

5 避難・救護対策

今回の震災では、避難住民が約 30 万人にも及び、避難生活が長期にわたって続くという事態となった。そのため、避難場所、飲料水、食糧、毛布、仮設トイレ等、早期にかつ大量に確保する必要に迫られ、地域防災計

画に基づき、国、地方自治体、関係機関等の協力を得ながら、鋭意取り組みを進めたが、その過程でさまざまな課題も明らかになった。

ア 避難

今回の震災では、救護対策現地本部の設置運営や県職員と警察官(1日 500人)による避難所緊急パトロールを行ったが、そのときの経験を生かし、多数の避難住民を想定した対策を準備することが必要であると考えている。

特に、避難施設の見直しと周知徹底、避難所の責任体制の明確化と運営マニュアルの整備、高齢者等の災害弱者への細かな配慮等が必要である。

イ 物資・食糧供給

行政機関等の役割分担を考慮した必要物資の計画的備蓄、援助物資の備蓄基地の明確化、緊急物資の輸送路の確保と配送システムの確立等が必要である。

ウ 医療

被災により診療不能となった医療施設が少なくなかったほか、医療従事者の不足に加えて停電、断水等のため、高度医療機器が使用できないといった問題にも直面した。こうした実態を踏まえ、大規模災害時に即応しうる医療体制の整備を図る必要がある。

以上述べてきたほか、ボランティアをはじめ多くの課題が顕在化するなど、阪神・淡路大震災はその被害の大きさとともに、防災対策上の新たな問題を数多く提起した点でも、わが国の災害史に永く記録される地震となろう。それだけに、この地震の教訓をいかに正しく学び取り、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

下の両面から、災害に強い豊かなまちをつくりあげていくことは、われわれに課せられた大きな使命であると考えている。

最後になりましたが、今回の阪神・淡路大震災において皆様からいただいた数多くの暖かいご支援に、心から感謝申し上げます。

緊急対策の記録

1月17日(火)

- 7:00 災害対策本部設置
(阪神、東播磨、淡路各地方本部を設置)
- 8:30 第1回災害対策本部会議を開催
被害状況の把握と各部の迅速な対応を指示

以後、断続的に本部会議を開催。地域防災計画(災害対策応急計画)に基づき、緊急対策を実施。

- (1) 人命救助に最大の努力を指示
- (2) 水、食糧、毛布等の確保(3日間の食糧等)
- (3) 生活物質の確保及び輸送体制の確立
- (4) 医療体制の確保(医師等の確保、救護班の要請等)
- (5) 仮設住宅の検討、公営住宅等の確保
- (6) 輸送ルートの確保、輸送体制の確立
- (7) ライフラインの復旧体制の確立
- (8) 建築物の安全チェック
- (9) 国への緊急要望、関係機関・業界への要請

<特記事項>

- 10:00 陸上自衛隊第3特科連隊へ派遣を要請
消防広域応援を要請
- 12:15 災害対策本部長(知事)が記者クラブ訪問、協力を要請
- 18:15 国土庁長官に緊急要望
- 20:30 マスコミに県民への呼びかけを発表
- * 災害救助法の適用について、厚生省と折衝。12時以降、順次指定(6市5町)。
 - 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

1月18日(水)

0:00に、災害対策本部会議を開催、以後、4:00、5:00、12:00、18:00の4回にわたり、本部会議開催

- (1) 行方不明者、負傷者の救助対策、消火対策の状況
 - (2) 各部別緊急対策と進捗状況の確認
 - (3) 被災市町からの要望事項の確認
 - (4) 国、関係機関への要望事項の確認
 - (5) 緊急輸送ルート確保の指示
 - (6) ヘリ輸送体制確立の指示
 - (7) LPガス漏れ対策検討の指示
 - (8) 義援金の募集方法と手続きの検討
 - (9) 災害対策総合本部の改組
- 緊急対策本部と災害復旧対策本部の2本部13対策部体制を確立

緊急対策本部……情報対策部、緊急渉外対策部、緊急救援活動部、緊急物資対策部、応急住宅部、緊急医療福祉対策部、緊急輸送対策部
災害復旧対策本部…ライフライン部、輸送対策部、商工業対策部、庁内対策部、廃棄物対策部、施設応急対策部

<特記事項>

- 5:40 本部長(知事)緊急呼びかけ(NHK)
被害状況、対応状況、余震対策等
- 6:20 本部長(知事)緊急記者会見
災害復旧への取組み、ライフライン、仮設住宅、今後の見通し等
- * 国土庁長官、自治大臣等が現地視察。
知事、副知事が被災状況の説明と緊急対策を要望。
 - * 全国知事会地震対策特別委員会を開催。都道府県協力本部を設置。
 - * 災害救助法指定市町 7市5町(2:00川西市追加)