

## □阪神・淡路大震災時とくに初動期に おける行政の対応について

神戸市総務局長 田中保夫

今度の阪神・淡路大震災で残念ながら、本市は多くの尊い命と、貴重な財産を失いました。改めて犠牲となられた方々や、ご遺族に対しお悔み申し上げます。また、怪我をされた方や、財産を失われた方々に謹んでお見舞いを申し上げます。また、ライフラインや道路、鉄道、住宅、学校、病院、そして港湾施設などの都市施設は壊滅的な打撃を受けました。

被災直後から、政府を始め全国の自治体や各種の団体、個人の方々の応援を得ながら、被災者の支援のための応急対策や、復旧活動に懸命に取り組みましたが、日本の大都市を襲った初めての直下型地震がもたらした未曾有の大災害は、我々に様々な経験と教訓をもたらしました。

あまりにも甚大な被害を受けたために、現段階において神戸市の対応の全てを整理できたわけではないが、特に初動期における行政の対応を中心について報告します。

### 災害対策本部の設置について

災害が発生すれば、まず災害対策本部の設置を考えるのが最初であるが、今回の地

震においては、本部長である市長は午前6時30分には登庁し、地震直後から出勤してきた職員を指揮して、午前7時には市役所1号館1階のロビーに災害対策本部を設置したのち8時からは計画に定められた8階に移し、情報の収集や応急対策等の防災活動を開始した。

直ちに、市長から全部局に対しては、防災計画上の事務分担に基づく任務を確実に遂行するように指示されるとともに、各部署に対し様々な指示がなされたが、特に

(1) 人命の救助を第一にするとともに消火活動に全力を傾けること

(2) 生活物資の確保として

① 避難所における食料品、毛布等の救援物資の確保

② 量販店、スーパーへの店舗開設及び食料確保の要請

③ 飲料水を確保し、十分な給水を行うこと

④ 卸売市場における生鮮食料品の確保

(3) 市民生活の復旧としては

① まず水道の確保を

② 交通の確保として

・ 幹線道路上の支障物件の除去



写真1 市方舎2号館の被災害状況

- ・バス運行の早期復旧等々が指示された。

その後、当分の間、市長以下各局長を構成員とする本部員会議を朝7時からと夕方6時の2回定例的に開催し、その日の復旧の方針や進め方そして災害対策の状況報告と調整を行い、市長から出される指示を各部局全力で実施に移してきた。

### 職員の参集について

対策本部において実際の業務を担う職員の参集については、本市の防災計画の定めでは、勤務時間外に地震が発生した際の初動体制として、神戸市内に震度階級Ⅴ以上の地震が発生した場合には全職員の出勤配備を命じる「全市防災指令第3号」が発令され、職員は、直ちにあらゆる手段をもって、出勤することとなっている。

しかしながら、今回の地震においては、職員本人やその家族あるいは住居に被害を受けた職員が半数を超えていたこと、さらに、

鉄道、バス等の公共交通機関や道路の多くが地震直後から途絶、寸断したこと、さらにまた、出勤途上や近隣の被災現場において人命救助活動を行ったり、近くの避難所での救援活動に携わった職員もおり、出勤は困難を極めた。ただ、そのような中においても、自転車やバイク、徒歩等で多数の職員がかけつけてきたが、いかんせん未曾有の大災害のため、応急対策

を実行していくために十分な職員の確保が思うに任せない状況が暫くの間つづいた。

### 情報収集、伝達体制について

被害情報の収集についても、防災計画において各部局の行うべき活動を定めている。

本部は、消防、救急、救助活動にあたる消防局から、市民の生命、身体及び財産に係る被害状況を収集し、区役所からは避難者数など災害救助に関する被害状況の情報を把握し、災害応急対策として、避難者の収容、食料や物資の供給を行うこととなっている。また、その他の各部局からも、道路などその所管事項に関する被害状況を収集し、さらに交通機関及び電気、ガス、電話等についても関係事業者から災害対策本部に被害状況の連絡を受けることとなっている。

これらの情報をもとに、応急対策を実施していくとともに、必要がある場合には、他都市等への応援要請を行い、さらに応急対策の実施が通常的手段では不可能または

困難な場合に自衛隊の派遣要請を県を通じて行うこととなっている。

しかしながら、この度の地震においては、初動体制の要員が不足したことに加えて、NTT 回線が輻較したため、連絡手段が限定され迅速、的確な情報収集ができなかった。

例えば、消防局においては、各消防署から情報収集しようとしたが、各署においてはほとんどの署員が火災や生き埋め者の救出のために出動していたうえに、電話回線、消防無線ともに輻較していたために一部を除いて情報が本部に入らなかった。さらに、高層ビルの屋上に設置していた消防用監視テレビが伝送系停電のため、災害の初期に1時間 30分にわたって映像が得られなかった（このため市庁舎24階を臨時的望楼とし、火災の状況把握を不十分ながら行った。）。

また、上空からの被害状況把握のための消防ヘリコプターからの情報収集については、航空隊の勤務体制の問題（日勤体制）やヘリポートの位置の問題により、隊員の参集に時間がかかり、飛行開始が9時20分となってしまった。

さらに市本部や区本部には全国から市民の安否確認等の電話が殺到したため、不十分な職員数でその対応に追われてしまった。

ただ、このようななかにあっても、市庁舎と区役所等を結ぶ防災行政無線は、端末の機械が地震により故障したものを除き、システム全体としては概ね正常に機能し、NTT回線が輻較するなかで、本庁と区役所間等においての情報の収集、伝達に貴重な役割を果たした。

## 初動期の警察、自衛隊、消防の連携について

今回の震災は神戸市の消防力をはるかに超えたものであり、その対応に困難を極めた。当日に109件の火災が発生するとともに、一方では多数の市民が倒壊した建物に生き埋めとなった。このような事態に対処するために、警察、自衛隊、消防などの防災関係機関のうち、火災の消火能力を保有する消防が消火活動に当たり、警察や自衛隊には生き埋め者の救助にあたっていただき、消火作業が一段落したのちは、警察、自衛隊、消防の三者が連携してあつた。

初動期の対応として、例えば具体的な被害情報（どこに被害者がいるのか等）の交換、伝達方法やどのような役割分担で初動期の活動を行うのかなど事前に定めがなかったが、時間が経過するにつれて各機関が区役所や警察署などに集まり、情報を交換し、役割分担を協議して活動を行ったところもあった。

## 避難所の運営について

一時は23万人を超えるような多数の市民が避難を余儀なくされたために、予め指定していた避難所に加えて、指定していない民間施設などに被災者が避難した。このため、被災者救援の第一線である区において、食料や物資の配布など応急対策を実施するにあたり、どこに避難されているのかを把握するのに時間を要した。

避難所を開設したときには、市職員を管理責任者として派遣することとなっているが、多数の避難所を開設する必要があった

ため、職員の確保に困難を生じた。このため避難所の運営は、当初、施設管理者なかでも学校教員が当たらざるを得なかった。

その後、本庁職員や他都市職員等の応援により、また夜間についてはガードマンに警備を委託して運営を行った。

避難所においては自治会関係者、被災者自身 9 市内外のボランティアを中心に自治組織が徐々に形成され自主的な運営を行った所があった。これは、施設管理者や市職員の援助、助言により形成された所もあったが、市民自らの努力が大きかった。この度のような大災害時においては、行政だけで避難所の運営を行うことは限界がある。

ボランティア、アの手助けに加えて、被災した市民自身による自主的な避難所の運営が行えるように、行政として市民啓発に努めていく必要がある。

### **食糧・物資の供給について**

避難者等への食糧や物資の供給について、防災計画では、常に新しい備蓄物資を確保し、物資の保管、更新経費の節減を図るために流通在庫備蓄を原則とし、市が備蓄する公的備蓄方式を採用していなかった。

今回の震災では、調達を計画していた指定業者や運送業者も被災したために、急遽市外の事業者を探し、食糧・物資の確保に努めた。しかしながら 9 遠隔地からの輸送であったことと、道路の不通、交通渋滞等により、物資の到着に時間がかかるとともに、その積み卸し作業に当初は不慣れな職員が当たらざるを得なかったために被災後 2~3 日は速やかに避難者のもとに配送できなかった。

た。

さらに、各避難所の避難者数の情報がなかなか入らなかったこと、また入手できても当初は時間を追って人数が増えていったために、避難者数に見合った数量の食事や物資を供給することが非常に難しかった。

ただ、被災数日後には、交通渋滞の回避のために、食事を自衛隊などのヘリコプターにより運搬をおこなったり、物資の配送拠点を市内 4 か所に分散して設けてそこから避難所へ運搬する配送ルートを確認することにより、的確に供給出来るようになった。

### **医療問題について**

震災直後の市内の医療機関の多くは、情報網や交通手段の寸断等により患者の転送や医療スタッフの確保が充分に行えず、また、診療器材が損傷し、ライフラインも途絶えていたため、被災市民に対する十分な医療提供が不可能となった。

そのため、各医療機関は、被害の状況や置かれた環境に差異はあるが、それぞれ残された医療機能を最大限に活用することに努めた。

神戸市では、医療機関の被害状況の把握に努めたが、医療ニーズに関する情報は、情報網や交通手段の寸断により困難を極めた。

その中で、患者の転送先情報を医療機関などに流すとともに、院内調理が不可能な医療機関から入院患者に対する給食要請があり給食の支援を行うなど、医療機関の要請で医療需要を把握するケースもあった。また、被災により不足していた医師・看護婦等を派遣するなど人的支援も行った。

医療品等についても、震災当初、建物倒壊や交通網の寸断などの影響により、医薬品や衛生材料は質量ともに十分ではなかった。そのため、市より発注するほか、民間団体や厚生省を中心に地方公共団体より寄贈を受け徐々に充足させ、医療需要に対応すべく努めた。

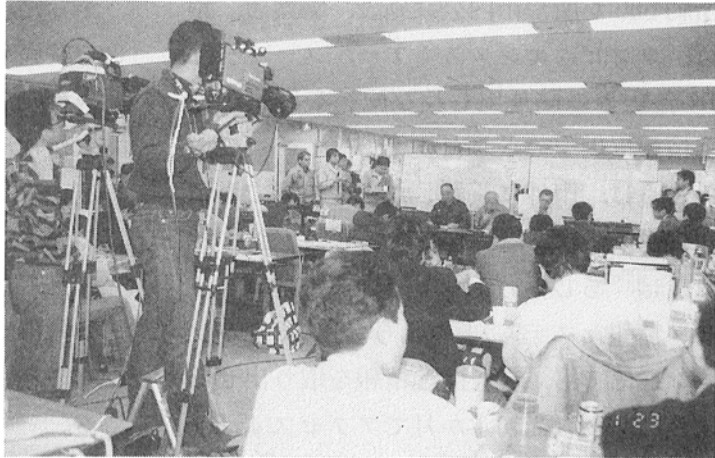


写真2 定例的に行なった記者会見の状況

震災当日より、急増する避難所の被災市民に対し、個人・団体・民間ボランティアをはじめ、日赤、自衛隊、医師会、自治体、民間病院からの派遣職員の応援のもと救護班を編成し、保健所を拠点に救護活動を開始した。

その後、被災医療機関の復旧が進み、また、慢性疾患が目立つようになり、救護体制から地域医療機関へのスムーズな移行が課題となり、避難所、医師会、救護班との調整を保健所が行い、避難住民の医療需要的確に対応しながら救護体制の終息をはかり、4月末日をもって完全に終息した。

### 被災者への広報について

1月17日の震災発生後、マスコミ関係者への情報提供を積極的に行っているが、7:00の災害対策本部設置の直後に、消防局より市役所に駆けつけていた記者に、被害状況の情報提供をしたのが最初であった。

その後、8:00に災害対策本部を移設したのにもとない、隣接した場所にプレスルームを設置し、毎日、定期的に記者会見を実施するなど、積極的にラジオ・テレビに向かって呼びかけや情報を提供することで被災者等への情報提供をこころみた。

プレスルームでの情報提供の内容としては、物資、食料等の提供情報や交通、学校の復旧・再開状況、その他交通規制、被害速報など多岐にわたる情報を提供した。

(なお、最初の1週間で提供した情報345件、会見7回)

また、1月25日には、市の緊急施策をできるだけ早く市民に知らせる手段として、「こうべ地震災害対策広報」を発行し、避難所約

600 か所や市内公共施設、警察署、銀行、コンビニエンスストア、スーパー、JR 各駅等に貼り出し及び配布を行い迅速な情報提供をめざした。

さらに、市外に避難した人や自宅でも情報提供を受けることができるよう、1 月 29 日には「あじさいネット(神戸市地域サービス情報システム)」により、FAX やパソコン通信でも、震災関連情報を取り出せるようにした(当初 1 か月でアクセス 45,000 件)。

その他、地元のラジオ、テレビ局で「神戸市災害対策本部からのお知らせ」として、震災関連の情報を提供したほか、インターネットを通じて情報提供を行うとともに、海外からの安否の確認、ボランティアの申し出を受け付けた。

ただ、被災者への情報伝達に関して、今回の震災においては、災害発生時から1週間は多くの市民は他の人から「口コミ」といった形で情報が伝わっていくことが多かった(例:大きな余震が来ると聞いた。等)が、必ずしも正確な情報ばかりではなかった。例

えば避難所などに情報伝達機器の整備やミニコミ紙・コミュニティ放送の育成など、ミニ情報を収集し、伝えることが出来る組織や手法の整備が必要である。

また、被災者の求める情報は生活全般にわたるため、ライフラインや交通機関などの各事業者との日頃からのネットワーク作りや情報交換システムの確立が必要である。

### **おわりに**

この度の、震災に際して、全国の皆さんから寄せられた暖かいご支援に対して感謝申し上げますとともに、市民生活と都市機能を一日も早く回復し、21 世紀の国際都市神戸にふさわしい復興を図るために、本年6月に策定した神戸市復興計画の実現に向け、これからの神戸の取り組みにも暖かいご理解とご協力をお願いしてこの報告を終わらせて頂きたい。