

第1節 地域防災計画に基づく災害救助活動

1. 避難所

今回の震災は想像を越えた大規模な災害であったため、地域防災計画上の避難所だけでは避難者を収容することが出来ず、計画外の避難所が多く生まれ、民間施設や公園などの屋外で多くの人が避難生活をおくることとなった。

また、災害救助法でも想定していないほど避難生活が長期化し、様々な問題が発生した。まず避難所での冬対策、梅雨・夏対策、食事の衛生管理、洗濯機や風呂・シャワーなどの設置・管理などが必要となった。

また、施設管理者、地元の住民、他都市や自治労・市各部局の職員、ボランティアなど数多くの方が避難所の管理運営に携わったが、管理運営のためのマニュアルがなかったため、手さぐりで運営を行わねばならなかった。さらに、ライフラインの復旧、商店、スーパー等の再開に伴い、避難所外への食事や物資の供給を、どういうタイミングで中止するかなどの問題も発生した。

(1) 避難所の設置～被災直後から避難所閉鎖まで

地震による家屋の倒壊や焼失により住居を失ったこと、余震の発生やライフラインの途絶に伴う生活への不安から避難所へ避難する市民は、日を追って増加し、ピーク時の1月24日には、589カ所の避難所に236,899人が避難していた（避難所数としては1月26日の599カ所が最高）。

神戸市の地域防災計画では、全市で市立学校園271校を含めた市立施設303カ所、国立・県立の学校を中心とした施設15カ所、私立学校等の民間施設46カ所、合計364カ所を避難所として指定していたが、大規模な災害であったため、避難所自体が被災したり、避難者が1カ所の避難所に入りきれず、指定の避難所以外の公立や民間の施設等へ避難せざるを得ない場合が多かった。

また、避難所の屋内施設に入りきれず、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。

しかしながら、電気・ガス・水道などの復旧、仮設住宅への入居開始に伴い避難者数は徐々にではあるが減少していった。

こうした中でライフラインの復旧や近隣の商店、スーパー等の再開が進んだ3月5日に自宅等で食事の用意が可能となった方に対する食事の提供を終了する旨のお知らせをし、引き続き、3月26日をもって、食事の提供を避難所へ避難している方と自宅での食事の準備が出来ないなど特別の事情がある方に限らせていただく旨のお知らせを3月20日に行い、避難所外の人への食事提供を必要最小限とした。

表2-1-1 避難所数等の推移

月 日	避難所数	就 寝 者 数	避 難 者 数
1月17日	497 ^{カ所}	202,043 ^人	98,291 ^人
2月17日	527	106,050	177,912
3月17日	442	62,604	115,541
4月17日	391	42,330	55,337
5月17日	361	31,132	38,166
6月17日	314	21,609	25,960
7月17日	283	16,748	18,849
8月17日	222	8,491	9,820
8月20日	196	6,672	8,140

ピーク時 避難所数 599カ所（1月26日）
 就寝者数 222,127人（1月18日）
 避難者数 236,899人（1月24日）

表2-1-2 避難所別人数等

平成7年5月4日現在

区分	学 校 園 (保育所を含む)		公 的 施 設 (地域福祉センター等)		民 間 施 設 (自治会館等)		屋 外 施 設 (公園等)		合 計	
	箇 所	就寝者	箇 所	就寝者	箇 所	就寝者	箇 所	就寝者	箇 所	就寝者
東灘	34	3,553	28	849	15	320	11	310	88	5,032
灘	25	4,984	14	1,099	13	381	8	400	60	6,864
中央	22	3,346	22	1,271	9	219	5	200	58	5,036
兵庫	22	3,287	23	783	6	99	7	403	58	4,572
北	—	—	6	81	—	—	—	—	6	81
長田	32	6,567	13	2,038	4	103	2	285	51	8,993
須磨	23	3,211	14	746	4	133	2	59	43	4,149
垂水	10	87	1	4	—	—	—	—	11	91
西	1	12	—	—	—	—	—	—	1	12
計	(44.9)	(71.9)	(32.2)	(19.7)	(13.6)	(3.6)	(9.3)	(4.8)	(100)	(100)
	169	25,047	121	6,871	51	1,255	35	1,657	376	34,830

注：()内は構成比(単位%)

8月20日の避難所閉鎖の時点では、避難所196カ所に6,672人の避難所就寝者が残った。なお、避難所を閉鎖した8月20日の時点で居住先の決まらない被災者が自立、または仮設住宅等に入居するまでの間、暫定的に生活する場として、待機所を12カ所設けることとした。災害救助法でも想定されなかった長期間にわたる避難

所の存在は、避難した被災者だけでなく、行政や避難所を提供した施設管理者にも多くの問題をもたらすこととなった。

(2)避難所の運営

ア 当初の運営状況

早朝の災害であり、交通機関の途絶や職員の多くも被災したことから避難所開設にあたって区災害対策本部から職員を派遣することができず、教職員や施設管理者へ避難所の管理運営を長期間に渡って、お願いすることとなった。

想像を越えた大規模な災害のため、これまでの防災マニュアルや経験といったものが役に立たず、手さぐりで避難所の運営・管理が進められていった。

24時間絶え間なく届いた救援物資の受取・配布、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助に地域の住民や施設管理者の方々の献身的な協力、全国から集まった個人や団体のボランティアの多方面での活躍が大きな力となった。

平成7年1月27日 神戸新聞(夕刊)

イ 運営方法の展開

徐々にではあるが各区役所が、避難所の管理や運営に携わるようになってとともに、避難所への食事や物資供給の調整や計画を担当するようになった。途中、教職員や施設管理者と区職員に加え他都市からの応援職員、連合、自治労や市役所各局職員が避難所へ派遣され、管理・運営にあたるようになった。

こうした応援体制終了後の4月1日以降は、区役所が大規模な避難所を中心に職員常駐体制をとり、それ以外の避難所では、職員の巡回で対応することとなった。また、夜間についてはガードマンが避難所の警備や早朝の食事の受け取り等を行った。

ウ 避難者の自立に向けての調査

避難者自身の意向・要望を知り、避難所の運営や被災者の自立に向けての施策や対応を進めるため、3月と5月に避難所で調査を実施した。

「避難されている市民の方に関する調査」は、3月10日を調査日とし、世帯単位で事前に配布した調査票を避難所を通じて、または郵送による回収という方法で実施した。回収率は64.1%（配布枚数32,140枚、回収枚数20,613枚）。

調査の結果、①避難所の改善、とりわけプライバシーの保護対策の強化、高齢者向けの保健サービスの充実、②仮設住宅の確保、③世帯（個人）への面談調査の実施などの対応策を検討することとなった。

こうした調査結果を踏まえて、「避難所個別面談調査」を5月10日から16日の間、延べ約3,000人の職員による避難者への個人面談の形で実施した。回答率は92.3%（調査対象数14,036世帯、回答数12,951世帯）。

調査の結果に基づく、今後の対応として①仮設住宅の追加建設、②避難世帯への個別ケア、③避難所統廃合計画の参考資料としての利用を

考えることとなった。

(3) 避難所の生活環境等の改善

避難生活の長期化に伴い、避難所を生活の場として環境の改善を図っていく必要が高まっていった。

まず食生活の改善を進めるため、たとえば野菜不足への対応、温かい食事の希望に対応する形でメニューを工夫するなど、提供内容の改善を順次進めていった。また、3月10日からは主食単価が850円から1,200円に変更された。

生活物資については、①日常生活に不可欠で、②共同で使用する物資（燃料、トイレ・掃除用品等）については、救援物資で不足する分は購入して供給することとした。

また、調査などで早急な改善が求められたプライバシー保護のため、間仕切りや更衣室に利用できる段ボール製パネルを配布（約70カ所、1万4千枚）した。

自炊のために必要な共同調理設備の整備、プロパンガスの提供を進めたほか、豚汁セットなどの食材や大型の鍋の配布なども行った。

寒さ対策としては、廊下やロビー等で寝起きている人のために畳や断熱マットの配布を行ったほか、石油ストーブ及び灯油の提供を進めた。

生活衛生面では、当初、自衛隊等のお世話によって仮設風呂やシャワーを整備したほか、洗濯機を(株)日本電機工業会を始めとした救援物資により約1,000台を避難所へ配置した。給排水工事の必要な場所については工事を実施し、洗濯場や物干場などの整備を行った。また、仮設トイレの改善のため、無臭トイレの設置（民生局設置分は60基）や防臭剤の配布も進めた。さらに、避難所で使用した毛布の消毒、クリーニングも実施した。

学校の教室等が避難場所となっている場合、もともと電気容量が少なく、避難者が電気製品等を使用する場合に制限があったため、電気容量の増強工事や配線工事を実施し、洗濯機、冷蔵庫等の電気製品を利用しやすくした。

梅雨・夏を迎えるにあたって、毛布に代わる寝具としてタオルケット（一人2枚）39,200枚、扇風機2,439台を配布した。また、避難所となっている施設の網戸の設置（75カ所）や防虫剤の配布も行った。

食中毒防止のため、保冷コンテナ（20フィート）（62基）、保冷库（46基）冷蔵庫（272台）を各避難所へ設置した。

テント村の梅雨・夏対策として、防暑シート（約20カ所, 1,000枚）や雨対策用のブルーシートの配布、浸水防止のための木製パレット（すのこ）の配布も実施した。

表2-1-3 環境改善一覧

種類	内容
プライバシー対策	間仕切りパネル、簡易更衣室
寒さ対策	毛布、断熱マット、畳、石油ストーブ、灯油
環境衛生対策	洗濯機、物干し、仮設風呂・シャワー、無臭トイレ・防臭剤、毛布の消毒・クリーニング
自炊支援対策	共同調理設備、プロパンガス、大型鍋、豚汁セット
暑さ対策	扇風機、タオルケット、網戸、防虫剤
テント対策	防暑シート、ブルーシート、木製パレット
食中毒対策	保冷コンテナ、保冷库、冷蔵庫

2. 救援物資

救援物資の受入に当たり、震災の発生直後から約1週間、救援物資提供の申し出や被災地で必要とする物資の問い合わせの電話が殺到し、職員が24時間体制で対応した。

大量に到着する救援物資の保管場所を予め決めていなかったため、配送・保管のための倉庫探しから始めなければならなかった。開設した倉庫では職員が24時間体制で、手作業で大量に届く物資を降ろし、仕分けや車両への積み込みを行い、当初は区役所へ、次いで避難所へ配送した。

しかしながら、震災に伴う道路交通網の寸断、交通渋滞のため、物資が倉庫へ到着する時間や倉庫から避難所へ配送される時間が定まらず、倉庫や避難所で多くの職員やボランティアが長時間に渡って膨大な作業をこなさねばならなかった。逆に作業に追われた倉庫では、物資の在庫状況が把握できず、避難所から求められる物資の要求に即座に応えることができないという混乱が発生した。こうした混乱は倉庫に専門の運送業者を導入し、さらに物資の到着が一段落する時点まで続いた。

また、物資の到着時点と情報発信時点との時間差があるため、避難所での物資のニーズとのギャップが発生し、古着や毛布など当面、必要とされない物資が大量に残ることとなった。

(1) 救援物資の受付・配布

① 震災発生から1カ月間

救援物資は、滞留させることなく、速やかに必要とする被災者へ送り届けることし、到着次第、必要とされる区役所へ積み替えの上、配送したり救援物資を届けていただいた車両に直接、区役所への直行をお願いしたりした。

救援物資は、初期の段階では市役所を目指して送られてくるが多かったことから、とりあえず、1月17日午後、市役所3号館と1号館との間の道路及び歩道と3号館1階の駐車場を物資の集積場として利用し、区役所への配送を始めた。

しかしながら、市役所も区役所もすぐに物資の保管場所が不足したことや、物資を1カ所に集中し、そこから配送することは必ずしも効率的ではないことから、1月20日以降、順次、市内の4か所（摩耶埠頭、新神戸駅前、しあわせの村、グリーンアリーナ神戸）に配送拠点を設け、全国から送られてくる物資を分散して受け入れた。また、多量で一時的に保管する必要がある物資を受入れ、それぞれの配送拠点をパッ

クアップするための物資倉庫（一時的な備蓄倉庫）をポートアイランドと六甲アイランドに設置した。それぞれの拠点には専門の運送業者を導入し、市職員が24時間体制で交代で勤務し、区役所や民生局との連絡調整、業者への指示などを行った。専門の運送業者への委託に伴い、救援物資は配送拠点から避難所へ送ることとなった。

② 震災発生1カ月以降

震災後、およそ1カ月が経過し、避難者や避難所の減少、道路事情の若干の改善等が見られるようになった段階から統廃合を進め、最終的には配送拠点を2カ所（摩耶埠頭（4月17日に住吉浜へ移転）、しあわせの村）に集約した。避難所解消の8月20日までここから全市に向けての救援物資の配送を実施した。

救援物資の配送のための車両は、当初の段階では土木局や理財局が中心となり、建築協会の、港湾土木協会の、造園協会のなど災害時の協力会組織や運送会社、自衛隊などの車両が同時に市内の各所で物資配送に活躍した。

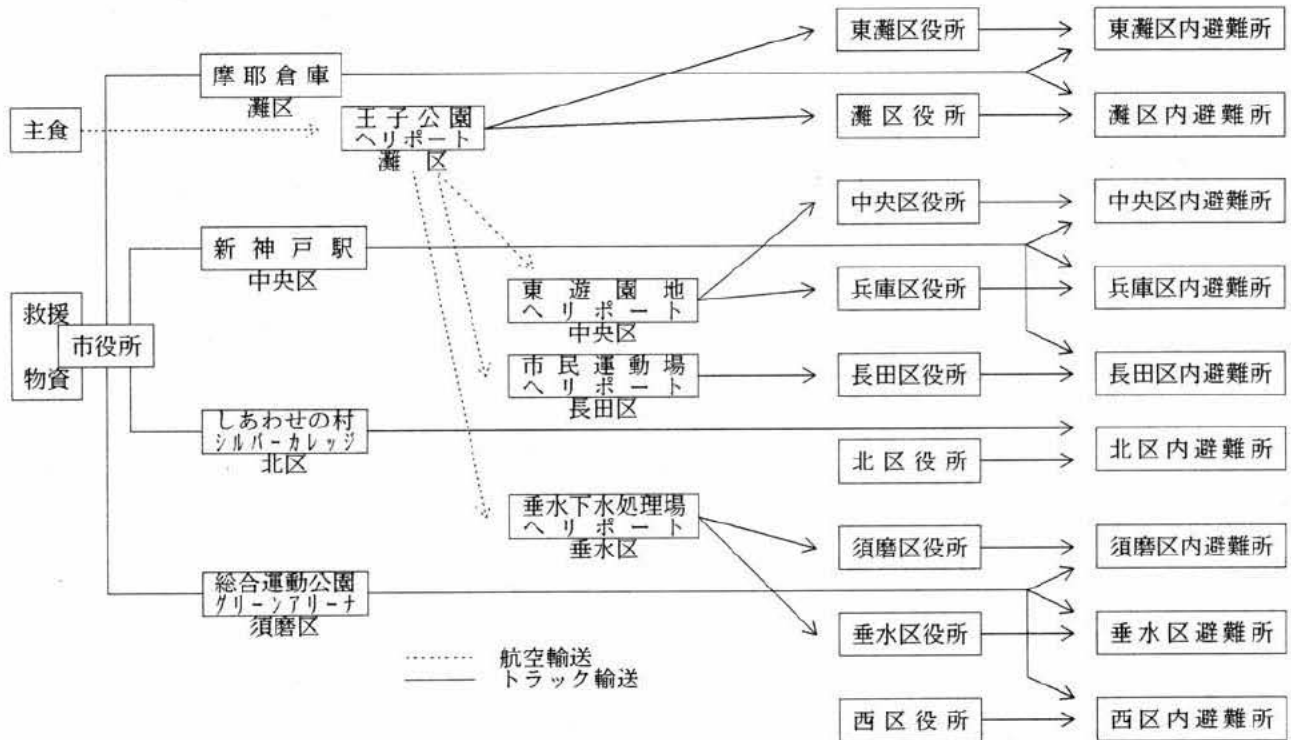


図1-2-1 救援物資配送ルート図 (1月20日～1月31日)

配送拠点には車両を配置し、避難所向けと区役所向けの2つのルートにより物資を配送していた。また、物資倉庫から配送拠点への物資補充や区役所から避難所への連絡・調整のための車両も配置された。

配送拠点毎に担当区を決め、それぞれに市職員（当初、市各部局後に民生局各部課）が交代で勤務し、区災害対策本部と民生局本部との連絡・調整や救援物資の受入れと配送にあたった。配送は午前と午後の2回を基本とし、必要に応じて随時、配送を行った。

震災直後は、区や市あるいは配送拠点に避難所から電話や来訪により、直接寄せられる情報を元に、要望に応じて手元に物資があれば即座に、手元に無い場合は、救援物資が到着次第、配送を行っていた。配送に専門の運送業者が入った1月下旬以降は、配送時の聞き取りや避難所からの要望書（注文表）等により、配送拠点で集約し、1日2回程度、定期的に配送する

ようになった。また、電話のない拠点等との連絡には携帯電話が非常に重宝した。

さらに、4月17日以降は、避難所からの物資要望書に基づき、区役所で調整・とりまとめの後、配送拠点から配送するシステムをとることとなった。

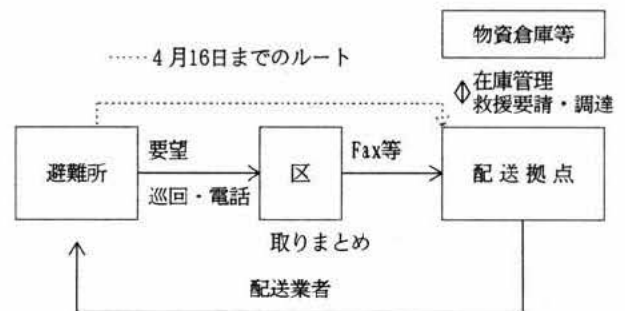


図1-2-2 救援物資配送ルート図 (2月1日～)

③ 配送拠点の設定

各配送拠点での物資受入れ、配送は当初、24時間体制で実施したが、4月に入ると深夜・早朝に救援物資が到着することはほとんどなく

なり、昼間だけの体制となった。

受入・配送や集積の拠点の設定にあたり、震災による交通事情の悪化、建物や道路の被害などにより適地が限定され、この確保には大変な苦労があった。例えばポートアイランドや六甲アイランドでは、島内へのアクセス道路や橋が被害を受けたことにより交通渋滞が発生していた。また、倉庫も簡単な補修を行い、使用は可能となったが、床面の亀裂や、地面沈下に伴う、建物部分の浮き上がりなどにより、倉庫本来の機能を十分利用できなかった。

交通渋滞の発生は、配送拠点への物資到着、配送拠点から避難所までの物資配送の遅れをもたらした。当初は、深夜・早朝に到着する物資

表2-1-4 配送拠点等

(1) 避難解消時点での配送拠点

名称	シルバーカレッジ
所在地	北区山田町(総合福祉センター「あむの村」内の生涯学習施設)
開設期間	平成7年1月20日～8月20日
担当区	当初、北区のみ。最終的に中央、兵庫、北、長田、須磨、垂水、西の7区
倉庫面積	約1,400㎡ しあわせの村の体育館約2,000㎡も利用
名称	住吉浜倉庫
所在地	東灘区住吉浜(日本通運神戸東支店ベリカ配送センター内)
開設期間	平成7年4月17日～8月20日
担当区	東灘、灘の2区
倉庫面積	約1,000㎡

(2) 途中で統廃合・移転した配送拠点

名称	新神戸倉庫
所在地	中央区布引町(JR新神戸駅1階東側物資置場及び待合スペース)
開設期間	平成7年1月20日～3月7日
担当区	中央、兵庫、長田の3区(廃止後はシルバーカレッジへ引き継ぎ)
倉庫面積	約1,000㎡
名称	摩耶倉庫
所在地	灘区摩耶埠頭(神戸市公共上屋、混載上屋で休止中だったもの)
開設期間	平成7年1月20日～4月16日
担当区	東灘、灘の2区(廃止後は住吉浜へ引き継ぎ)
倉庫面積	約3,000㎡
名称	グリーンアリーナ神戸
所在地	須磨区緑台(神戸総合運動公園大体育館)
開設期間	平成7年1月20日～2月22日
担当区	須磨、垂水、西の3区(廃止後はシルバーカレッジへ引き継ぎ)
倉庫面積	約3,000㎡

(3) 物資倉庫

名称	ポートアイランド倉庫
所在地	中央区港島4丁目(神戸市公共上屋、混載上屋で休止中だったもの)
開設期間	平成7年1月20日～8月20日
倉庫面積	約3,000㎡
名称	六甲アイランド倉庫
所在地	東灘区向洋町4丁目(神戸航空貨物ターミナル上屋)
開設期間	平成7年1月20日～8月20日
倉庫面積	約8,000㎡

※ 関西国際空港から海上ルートで入る、国際救援物資の受入れについては六甲アイランドで実施。

※ こうした拠点の他、各区で区内への配送拠点を別途、設置した場合もある(例:長田区では、区内南部の石油基地に拠点を置いた)

に対応するために24時間体制で人員配置をする必要があり、人手の確保が大きな問題となった。

さらに、当初はフォークリフトなどの荷役機械の配置がなく、市職員やボランティアの人力による物資の積み替えが大変な作業であったが、業者への委託等により作業自体は大幅に軽減された。

(2) 情報の提供・収集

震災当日の午後、救援物資を受け入れる旨の記者発表を行った。救援物資の受付専用電話を設置し、当面必要とする物資についての情報と物資の搬入先や輸送経路等についての情報の提供を行った。救援物資提供の申し入れはパソコンに入力し、日々の配送予定として配送拠点へ携帯電話やFAX等で情報提供した。

具体的には、24時間体制(2月13日まで)で職員が電話で対応を行い、全国から寄せられる物資提供の申し出に対しては、受け入れる倉庫の空き状況や区役所や避難所で必要とする物資の情報を元に、受入の可否や受入先を決定し、申し出いただいた方に連絡するという方法をとった。生鮮食料品や炊き出しの申し出については、具体的な数量や日時によって受入先を区役所に調整をお願いした。

マスコミ等を通じて被災地で必要とする物資の支援の呼びかけを行ったが、実際の物資到着までに時間的なズレがあり、必要な時点と到着時点の物資ニーズの差が問題であった。

また当初、区役所が職員を避難所へ配置できなかったため、避難所の状況が十分に把握できない時期があり、物資等のニーズの把握が行えなかった。例えば、一時的に不足したが、早い段階に一般に入手可能になった粉ミルク・紙おむつ・生理用品・カイロなどは結果的に配送拠点に在庫を抱えることとなった。

救援物資は被災者に大変喜ばれ、被災者を大いに勇気づけ、復旧への大きな足掛かりとなったが、大量に届く物資は、保管や配布等に労力を要した。個人や団体などあらゆるルートを通じて集まったのが、古着であった。古着は震災直後のまったく衣類等が手に入らない段階では

喜ばれたが、周辺の商店・スーパーが再開されるにつれて、避難所等で手にされないまま大量に残る場合がでてきた。

こうした状況は市民生活が平穏になり、救援物資の到着状況が落ちつくまで続いた。救援物資として送り届けられた物資は、民生局受付分で約2,500件（6月末現在）で、米約350トン、毛布・布団約60万枚、ペットボトル・ポリタンク入りなどの水約6,500トン、お茶・ジュースなどの清涼飲料水約1,700万本、野菜・果物約600トンなどを始めとして、生活に必要な物資が中心であった。

ただし、直接、避難所や各区役所へ送られた救援物資や市民・ボランティアの手で届けられた物資も数多くあり、救援物資の総量を正確に把握することは非常に困難である。

表2-1-5 救援物資受付・到着状況

平成7年6月28日現在

	受付件数	到着件数
1/17~1/23	952	871
1/24~1/30	567	357
1/31~2/6	331	221
1月計	1,582	1,255
2/7~2/13	235	174
2/14~2/20	105	87
2/21~2/28	88	78
2月計	696	533
3/1~3/31	180	182
4/1~4/30	51	35
5/1以降	22	21
合計	2,531	2,026

注：1. 民生局救援物資担当窓口での申し出受入れのみ（区役所、避難所等へ直接申し出があった物資は含まれない）
2. 到着件数については、申し出時と到着予定が確定していたもののみを集計しているため、受付件数とは一致しない。

(3) ゆうパック

被災地の災害対策本部あてのゆうパックは、2カ月間、郵政省により無料取扱が行われた。この間、約42万個が神戸市あてに届けられ（8月末現在では432,570個）、神戸市社会福祉協議会が被災市民に配布した。

当初、市内には保管場所がなく、大阪小包局で集積の上、1月21日以降、順次、神戸へ運ば

れた。市民福祉交流センター（使用面積1,000㎡中央区）、神戸市外国語大学体育館（同1,080㎡西区）、西体育館（同2,186㎡西区）、神戸国際展示場（同3,000㎡中央区）、交通局布引車庫跡地（同4,000㎡中央区）の5カ所に受入（分類・整理）と配送の拠点を設け、当初は、多くのボランティアの協力を得て市内の避難所へ配布していたが、避難所に避難していない市民へ物資が届かないとの声もあり、市内6カ所の公園や32の児童館でも配布を行った。

ゆうパックの物資の内訳としては、衣料が51%、食品が14%、毛布・布団類が13%が主な物資であった。

約43万個に上ったゆうパックは、一つ一つ開封し、品目毎の仕分けが必要となり、物資受入れのスペースの他に、仕分け場所、仕分けのための人手を必要とし、延べ2万9千人のボランティアの協力を得た。

(4) 国際救援物資

海外からの救援物資は、市長室国際課を窓口、毛布、水、粉ミルク、ラーメン、紙おむつなどが、24カ国、77団体から届けられた。内、政府や公的団体が21団体、民間団体が56団体であった。

世界各国から届けられた物資は、主に関西国際空港に届けられた後、六甲アイランドの神戸航空貨物ターミナルを経て、民生局の設置した配送拠点を經由して、市内の避難所へ届けられた。

こうした国際救援物資についても、水道復旧後に届いたミネラルウォーターや暖かくなってきた毛布など時期を逸したものや、生活習慣の違いから日本では使用できない物資や説明書きが外国語のため使用方法が分からない物資が届くことなどの問題があった。



市民福祉交流センターでの仕訳作業（ゆうパックボランティア）

3. 食事の提供

神戸市地域防災計画の中では米穀を調達し、日赤奉仕団等の協力により炊き出しを実施し、応急給食を行うことになっていたが、大規模な災害のため、こうした対応が不可能であった。そこで、震災直後から各方面を通じて弁当等の調達を進める一方で、救援物資として届く食料品を各区役所を経由して避難所へ配分した。最終的な主食供給システムが機能するまでは避難所毎に食料の過不足が発生した場合があった。

多数の避難者へ長期に渡って食事の提供を行ったことから様々な対応が求められた。例えば、交通事情の悪い中で、時間どおりに食事を届けるため、業者による避難所への直送体制をとることとなったほか、避難生活の長期化に伴い、食生活の向上への要望が高まり、食事の内容の充実を進めることとなった。さらに、季節の変化とともに食中毒対策が必要となり、保冷库等の設置を進めていった。

(1) 震災直後の食料の調達

震災のため、市内の電気、ガス、水道等のライフラインが大きな被害を受け、弁当製造業者等も被災し、その多くが操業できない状況に陥っていたため、大量に必要とされた弁当、パン等の確保ができなかった。

民生局では、震災当日から姫路市、高砂市、加古川市、三木市、小野市などの県下や大阪府下の各市町へ食料や毛布、水等の提供の申し入れを行うとともに、各市内の給食会社の紹介を受け、それぞれの会社に食料供給を依頼した。

姫路市では経済局産業振興課を窓口にして姫路市内の27社で最大5万4100食（1月19日）の提供が行われた。

また、地域防災計画に定められている救助用米穀、主食販売業者、副食、調味料在庫業者へ物資提供の依頼を行ったほか、経済局が中央市場を通じて食料の調達を進めたほか、教育委員会が学校給食調理場で、農政局が農業公園、フルーツフラワーパークなどで1日約4万食製造したおにぎりも避難所へと配送された。おにぎりの製造には、市職員の他、北農協・西農協の職員、生活改善グループ等の応援があった。さらにコープこうべによりパンの無償提供も行われた。

1月17日、国土庁防災企画課から20万食の食事の無償提供の申出と有償分の食事を確保する

必要があるかとの照会があった。有償分としてパンと米飯各10万食の供給を依頼した（当初1週間で、さらに1週間延長した）。

国土庁は食糧庁と協議の上、山崎製パン、敷島パン、フジパン（2月1日からは神戸屋、第一屋製パンも）を供給元として決定し、1月18日から供給が始まった。

震災翌日の1月18日からは自衛隊、消防ヘリコプターによる食料の輸送が始まった。神戸までの輸送は、国土庁が防衛庁・運輸省と協議の上決定実施され、市内の輸送は、各自治体、消防庁のヘリコプターによって実施された。菓子パン類は大阪、京都、名古屋の山崎製パンの工場から陸上自衛隊の八尾駐屯地、大久保駐屯地、航空自衛隊小牧基地を経て、ヘリコプターで王子陸上競技場へ、約20万個/日が運ばれた。また、おにぎり弁当約4万7千食が、岡山、香川、広島、大阪、名古屋、浜松などの工場からトラック輸送、姫路、大久保の駐屯地、航空自衛隊浜松基地でヘリコプターに積み替えられ、王子陸上競技場へ輸送された。さらに、水約10万本（500cc入り）がしあわせの村、グリーンアリーナ神戸、新神戸駅の配送拠点へ陸送された。

また、フジパンの枚方工場からは、枚方市総合スポーツセンターのヘリポートを経由して、名古屋市内の敷島パン、フジパンからは、小牧基地を経由して弁当が空輸された。

王子陸上競技場へ空輸された食事については、地方自治体や消防庁のヘリコプターにより東遊園地、西代の市民運動場、平磯の垂下水処理場などを経て、各区役所へ配送され、避難所へ配られた。

なお、天候悪化のためヘリコプター輸送が実施できなかった場合、トラックによる直送に変更された。

食糧庁、県農林水産部、地方公共団体、企業などからの食事提供の申し出も多く寄せられ、避難所に向けて配送された。

こうして様々な形で提供される食料が当初、市役所3号館1階の物資集積所や各区役所を経由して避難所へ配送された（配送拠点開設後は、一時、配送拠点を經由して配送されることもあった）。

しかしながら、積み降ろしの時間、人手の問題、区役所から避難所への移送の際に渋滞に巻き込まれることなどから配食時間が一定しないなどの問題があり、避難所へはメーカーからの直送体制を取ることとなった。また、避難者の人数分だけ食事数がそろうまで配布ができなかったり、食事の内容が避難所によっての大きく異なるなどの問題もあった。

(2) 食事の避難所直送体制の開始

2月1日から山崎製パン、敷島製パン、フジパン、神戸屋、第一屋製パンの5社による主食（弁当、菓子パン、惣菜パン）の避難所への直送体制を実施した。牛乳については、雪印、明治、森永の3社が担当した。

表2-1-7 主食提供メニュー例
2月1日～2月8日

月 日	内 容	
2/1 (水)	朝 食	クリームパン、ダブルサンドメロン
	夕 食	特製弁当（ご飯、鮭塩焼、コロケ、竹輪、ウィンナー、オムレツ、ポテトサラダ）
2/2 (木)	朝 食	ジャムパン、サンドロール
	夕 食	特製サンド（タマゴ、ハム、ポテトサラダ、鳥唐揚、ミートボール、ウィンナー）
2/3 (金)	朝 食	つぶあん、サンドロールチョコ
	夕 食	サンド弁当（カツ、レタス、ミックスエッグ、チキンナゲット、ウィンナー）
2/4 (土)	朝 食	メロンパン、ダブルサンドバナナ
	夕 食	照焼チキン丼（茶飯、金糸卵、直火焼チキン、のり、ショウガ）
2/5 (日)	朝 食	クリームパン、ダブルサンドメロン
	夕 食	おにぎり弁当（にぎりめし2個、ワサ、スライス、オムレツ、唐揚、ウィンナー、かまぼこ）
2/6 (月)	朝 食	つぶあん、サンドロールチョコ
	夕 食	バックサンド（三角サンド2個、籽ト、レタス、ハム、ワナ、ハムカツ、ミックスエッグ）
2/7 (火)	朝 食	メロンパン、ダブルサンドバナナ
	夕 食	焼肉弁当（焼肉、筑前煮、キャベツ、昆布佃煮、黒ごま）

※ パン、弁当は商品名称

表2-1-6 食料品配布状況

月 日	食 料 品 名 (代表的なもの)	
1/17	弁当・おにぎり	56,205
	パ ン	49,550と4トン
	カ ッ プ 麵	8,000
	乾 パ ン	183,000
	果物（リンゴ、みかん等）	58.4トン
	米	14 トン
1/18	弁 当	76,800
	おにぎり	167,700
	パ ン 等	140,000
	乾 パ ン	65,000
	牛 乳	34,200
	ジュース類	84,000
	果物（バナナ、リンゴ、イチゴ）	12 トン

3月28日～4月5日

月 日	内 容	
3/28 (火)	朝/昼食	2ヶ入りクワッパン、マーガレット・イチゴジャム、サンドイッチ（ミックスエッグ、グリーンサラダ、ハムカツ）
	夕 食	和風弁当
3/29 (水)	朝/昼食	コッペパン、マーガリン・ハチミツ、おにぎり（かつお入り、五目飯、漬物）
	夕 食	鯉フライ弁当
3/30 (木)	朝/昼食	レーズン食パン2枚、マーガリン・マーガレット、サンドイッチ（ミックスエッグ、角ソーセージ、ポテトサラダ）
	夕 食	鮭弁当
3/31 (金)	朝/昼食	ミニブレッドショコラ、マーガリン・マーガレット、おにぎり（梅入り、五目飯、漬物）
	夕 食	特選弁当
4/1 (土)	朝/昼食	ぶどうパン、マーガリン・マーガレット、おにぎり（昆布入り、五目飯、漬物）
	夕 食	白身フライ弁当
4/2 (日)	朝/昼食	食パン、マーガリン・イチゴジャム、サンドイッチ（ミックスエッグ、角ソーセージ、ワナカツ）
	夕 食	ますの塩焼弁当
4/3 (月)	朝/昼食	黒糖コッペ、マーガリン・ハチミツ、おにぎり（鮭入り、五目飯、漬物）
	夕 食	テリヤキチキン弁当

※パン、弁当は商品名称

主食提供量については、当初、1週間単位(後に週2回)で各区役所が避難所名、給食基礎数を集約し、主食提供メーカーに配送を指示する形を取った。区役所には、こうした業務を担当する物資担当責任者を置き、民生局と連絡を取りながら、避難所の開設、廃止等に伴う給食数の増減に対応していった。

朝の配送時間は午前3時から9時、夕食は午後1時から6時とした。朝のメニューはパン類を中心に、夕食メニューはご飯類を中心に提供した。



ヘリコプターによる食事の配送(東遊園地)

(3) コープこうべとの協定の発動

神戸市では、震災当日、「緊急時における生活物資確保の為に神戸市と生活協同組合コープこうべとの協定」に基づき、各区役所や民生局はコープこうべへ連絡し、食料や応急資材の調達を図った。

この協定は風水害など天災による災害や昭和48年から49年にかけての物価パニックの際に生活物資を確保し、市民生活の安定を図るため、昭和55年に締結されたものであるが、今回、締結以来、初めて発動された。

民生局地域福祉課に市民局消費生活課及びコープこうべの職員が17日と18日の2日間、駐

在し、市として必要な物資に関する情報収集・提供とコープこうべが提供できる物資に関する情報の収集・提供を相互に行い、円滑な物資供給に努めた。また、民生局は区役所や避難所から要求される物資のニーズを把握するとともに、時間の経過とともにどういう物が必要となっていくかについて検討した。

その後、コープこうべ担当者はコープこうべの配送センター、本部(生活文化センター・灘区)等で状況把握を行い、民生局でも電話等により連絡をとり、食料など物資の調達を進め、調達は2月27日まで行われ、調達総額が約1億7千万円(35品目)に達した。協定では指定物資については、必要に応じて品目を追加指定できることとしており、当初に指定している26品目以外にも毛布、ミネラルウォーター、ビニールシートなどの調達も行っている。

(4) 給食内容の改定

震災の発生が寒い時期であり、当初から温かい食事の要望が強かった。20万食を超える食事の供給が必要であり、その体制を組める状態ではなかった。このため、温かい食事はボランティアや自衛隊等による炊き出しによるしかなかった。

避難生活の長期化に対応し、食生活の改善を進めるため、提供内容の向上を順次進めていった。メニューが単調である、高齢者には塩分が多い、油っこい、野菜不足、温かい食事が欲しい、との要望に対応する形でメニューの工夫を行った。

また、食品衛生管理のため、冷蔵庫、保冷庫等の保冷設備を避難所へ設置した。

3月10日以降は、地元の弁当業者にも食事の供給を依頼するとともに、1日2食から1日3食へと、また、弁当は全て幕の内形式となった。

この結果、早朝に惣菜パン、菓子パン、サンドイッチなど、牛乳1パックと週1回の野菜ジュースが配送された。また、昼までに缶詰、果物、カップラーメンなどの副食品が毎日、野菜サラダが週1回配送された。朝食と昼食の割り振りは避難者の判断によるものとした。夕食については、弁当とみそ汁（インスタントパック等）が配送された。

表2-1-8 給食内容の改定状況

月日	改定内容
2月12日～	野菜ジュースを週1回供給開始
2月16日～	幕の内弁当の導入、即席みそ汁・スープ類の追加、カット野菜（野菜サラダ、ドレッシング付き）の週一回提供開始
3月10日～	主食単価を850円から1,200円に変更。サンドイッチ類の提供開始。果物、缶詰、カップラーメン等のセット配送開始（コープこうべが調達、避難所への配送は配送拠点から配送業者が実施）弁当を全て幕の内弁当形式に変更。 （ライフラインの復旧に伴い、一部は地元業者によるパン、弁当の供給を開始）
4月1日～	菓子パン、惣菜パンをロールパン等とジャム、マーガリンセットに変更。
4月9日～	避難所へ食品衛生管理のための保冷庫の設置開始（冷蔵コンテナ等）（5月7日に設置完了）
5月14日～	豚汁セット（食材）の提供開始（希望避難所への配送）
5月18日～	カット野菜（野菜サラダ）の週2回提供を開始



食事の配布

4. 一時使用住宅

(1) 応急仮設住宅の建設

応急仮設住宅とは、災害救助法に基づき、災害のため住家が滅失した被災者のうち、自らの資力で住宅を確保できないものに対し、簡単な住宅を仮設し、一時的に居住の安定を図ることを目的とするものである。

今回神戸市として、神戸市内29,178戸、神戸市外3,168戸、合計32,346戸（神戸市振替分202戸を含む）の応急仮設住宅が整備されている。なお、このほか県営住宅・市営住宅等公的住宅等の空き家1,477戸（内市外351戸）を一時使用住宅として確保している。また、できるだけ身近な地域で住み続けたいという要望に応えるため、市内仮設住宅建設戸数の49%にあたる14,399戸が東灘区から垂水区までの既成市街地に建設されている。

① 建設主体

応急仮設住宅の建設は、災害救助法により、国の責任のもとで都道府県知事が実施するものとされている。ただし今回の震災以前は、救助を迅速に行うため、知事の災害救助に関する事務の包括的委任規則により、災害救助については全般的に市町村が行うものとされていた。しかし、今回は被害が広範囲に及ぶため、仮設住宅の建設については、震災発生時に遡って県知事の責任のもとに行われることになった。

このため、原則として、市は用地の選定・確保、配置計画及び入居・管理事務を行い、発注・建設は県が行うという役割分担となった。当初、民生局は入居・管理事務のみ担当し、他の事務は住宅局が担当していたが、避難所の早期解消という観点から、後述する高齢者・障害者向け地域型仮設住宅及び平成7年度の追加建設分（8,814戸中6,539戸は建設担当）について主体的に係わった。

② 建設戸数

今回の災害は被害が大変大きく、仮設住宅の必要数を正確に把握することが困難な状況であった。この中で、倒壊家屋や避難者数の調査等から、1月29日に兵庫県に対し、市内25,000戸、市外10,000戸の合計35,000戸の仮設住宅の建設を要請している。しかし、3月末で神戸市として確保できたのは、市内20,364戸、市外

2,678戸の合計23,042戸であり避難所解消には程遠い状態であった。このため引き続き兵庫県と追加建設必要数について協議を重ね、避難所における実態調査及び面談調査等の2度の調査を行うとともに、避難者数の推移や仮設住宅申し込み状況から追加建設について要請をし、5月25日神戸市内8,814戸の追加建設が認められた。また、市外仮設についても他都市割合の振替が490戸あり、この結果、神戸市内29,178戸、市外3,168戸（神戸市振替分202戸を含む）の仮設住宅が確保された。なお、市内約230haの用地を仮設住宅用地として使用した。

表2-1-9 区別タイプ別市内応急仮設住宅戸数等

	団地数	タイプ別戸数				合計戸数
		2K	1K	寮	高齢者 向	
東灘	32	3,221	157	56	449	3,883
灘	16	311	228	96	351	986
中央	24	1,566	1,900	48	282	3,796
兵庫	17	271	199	88	96	654
北	48	4,135	1,703	-	-	5,838
長田	14	349	107	120	71	647
須磨	45	1,197	581	96	251	2,125
垂水	23	1,423	885	-	-	2,308
西	69	7,782	1,159	-	-	8,941
計	288	20,255	6,919	504	1,500	29,178

③ 設計タイプ

今回の震災の被災者に対し、早期に大量の住宅を供給する必要から、当初、住宅の設計タイプは6畳・4畳半・バストイレ・キッチンの「2K平屋」の1タイプのみであった。

その後、避難所生活が困難な高齢者・障害者向けに早期に対応するための福祉対応の2階建てバストイレ・キッチン共用タイプの「地域型仮設住宅」が応急仮設住宅として認められた。追加建設にあたっては、用地不足及び被災者の多様なニーズに対応するため、福祉対応のない一般向け2階建て「寮タイプ」並びに6畳・バストイレ・キッチンの「1K平屋」タイプの計4タイプが認められた。

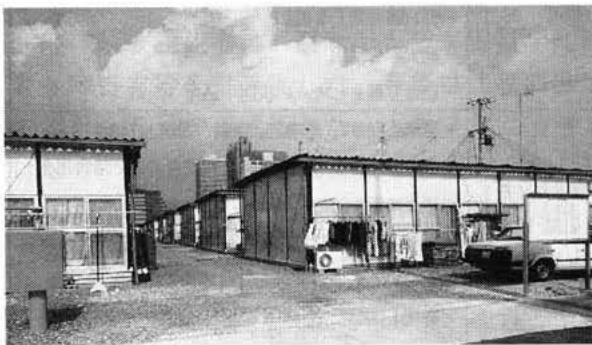
④ 高齢者・障害者向け地域型仮設住宅

避難者の数に比べ仮設住宅の建設がなかなか進まない状態では、高齢者・障害者といった、身体的・精神的に虚弱な状態にあり避難所生活が困難な弱者対策を緊急に行わなければならない。このため、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ため、

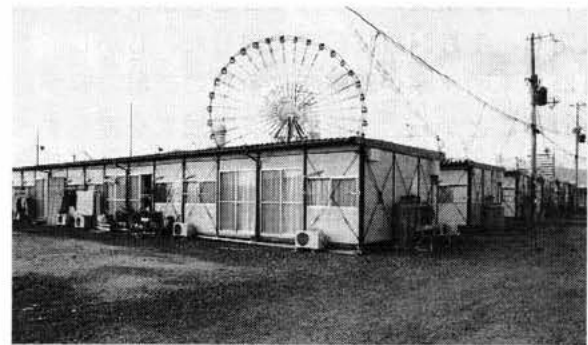
地域の公園21カ所に風呂・トイレ・台所・手洗いが共用の2階建ての仮設住宅を1,500室整備した。部屋は、6畳または4畳半の2タイプで、バリアフリー等の仕様（(1)出入口段差なし、(2)通路簡易舗装、(3)廊下・階段・浴室・トイレ手すり付き、(4)1階トイレ・流し台・洗面台車椅子対応、(5)1階低浴槽、(6)緊急呼び出しブザー設置、(7)自動火災報知機設置）を施している。

また、生活支援サービスとして、(1)生活支援員（概ね50室に1人）による各種相談・安否確認・緊急時対応、(2)警備会社による24時間緊急時対応（緊急呼び出しブザー・火災報知機）及び夜間巡回、(3)ホームヘルプサービス・入浴サービス等の在宅福祉サービスなどを実施している。

この趣旨をまもるため、入居希望者は福祉事務所または保健所に健康状況及び生活状況等を申請していただき、入居決定するという方法をとった。なお、一般の応急仮設住宅は、原則として、申し込みはがきの抽選により入居者を決定している。



仮設六甲アイランド第3住宅（2Kタイプ）



仮設ポートアイランド第6住宅（1Kタイプ）

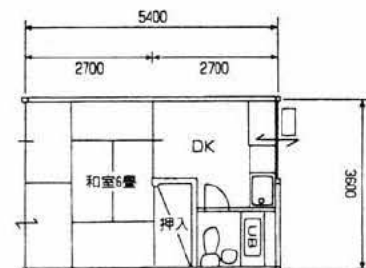
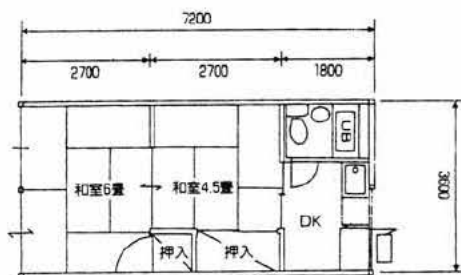


図2-1-3 標準間取図

(2) 入居決定

一時使用住宅の入居者募集は、1月27日の第1次募集から大阪府下分を含め6回、その間に常時募集を3回、高齢者・障害者向け地域型仮設住宅の募集を2回行った。大勢の被災市民の早期入居を進めるための募集及び重複申込等のチェックは膨大な事務量を伴い、また、審査・契約・鍵渡しに必要とされる広い場所と人手をまかなうため、施設の長期借り上げと民生局のみならず全市レベルでの職員応援体制が必要となった。

① 一般の応急仮設住及び公的住宅等の空屋

ア 申し込み資格

申し込み資格については、①自己の居住する住宅が焼失または倒壊して居住できなくなった世帯、②親族・知人等の住宅など他の身を寄せる住宅のない世帯、③住宅を借りたり、購入ができない世帯、という条件をすべて満たし、かつ被災時に神戸市内に住んでいた世帯とし、神戸市に住民登録されているかどうかは問わなかった。確認書類として、り災証明(全(半)壊・全(半)焼)、入居者全員の住民票、本人が確認出来る書類、必要に応じ身体障害者手帳等の提出・提示を求めた。

イ 入居者決定方法(一般応急仮設住宅)

第1次募集は、募集戸数の8割を応募者全体で抽選し、残り2割を落選者のうち高齢者・障害者・母子家庭のみで行うことと県の協議の上決定し、1月24日に記者発表した。しかし、1月25日未明、寒い避難所に多数の高齢者等がおられることから、人道的に災害弱者を優先すべきであると厚生省・建設省の指示をうけた県の強い指示があり、抽選方法を急きょ変更した。また、避難所にいる人を優先すべきという議論もあった。募集の都度申込みをする繁雑さを避けるため、第1次募集の申込みをもって登録することとし、希望する区単位の申込みで、仮設住宅の割当は市で行うこととした。郵便事情が悪いため、東灘区から須磨区の区役所周辺の施設あるいはテントで受け付けを行い、申込受付・審査・契約には大阪府、住宅・都市整備公団の募集事務のベテラン職員の応援を得た。申し込みは59,449件にのぼり、結果として第1順位の世帯のみでの抽選となったため、若い層からの不満もあった。

表2-1-10 入居決定方法等の推移

募集回数 (募集期間)	入居者決定方法等
1 〔1月27日〕 〕 〔2月2日〕	<ul style="list-style-type: none"> ・募集2,702戸、応募59,449件、鍵渡し2,340件 ・優先順位により区ごとに抽選 ・優先順位 <ul style="list-style-type: none"> 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A)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人以上の世帯 第3順位——病弱な人・被災により負傷した人・一時避難により身体の衰弱した人のいる世帯 第4順位——その他の世帯(上記に該当しない世帯)
2 〔2月28日〕 〕 〔3月7日〕	<ul style="list-style-type: none"> ・募集12,802戸、応募63,367件、鍵渡し8,458件 ・申込者の中から優先順位により地域ごとに抽選 ・優先順位の第1順位の障害者に精神障害者(障害年金1級受給者並びに「障害の状況に関する証明書」の特別障害者)を追加 ・補欠制を採用 ・ひとり暮らし老人の同居申込可
3 〔4月7日〕 〕 〔4月11日〕	<ul style="list-style-type: none"> ・募集6,740戸、応募25,796件、鍵渡し4,748件 ・優先順位の第1順位に特定疾患患者等で障害年金1級受給者を追加 ・応募者が募集戸数に満たない住宅は、避難所に避難している人を対象に先着順常時受付
4 〔5月10日〕 〕 〔5月14日〕	<ul style="list-style-type: none"> ・募集4,095戸、応募16,683件、鍵渡し8,373件 ・申込者数が募集戸数を越えた場合、避難所に避難された方を優先 ・第3順位の表現を病弱者(日常生活を営むうえで介助を必要とする方)のいる世帯に変更
5 〔7月1日〕 〕 〔7月6日〕	<ul style="list-style-type: none"> ・募集10,028戸、応募13,989件、鍵渡し8,656件 ・避難所に避難している方を優先し、抽選により第1希望から第3希望まで順に地域ごとに決定 ※優先順位なし ※2Kは3人以上世帯のみ申込可 ・補充制採用

第2次募集以降も、災害弱者優先という基本は変わらず、登録制から申込み制とし、希望団地ごとに募集・抽選を行うこととしたが、これは希望区だけで割当てても辞退が続出したためである。被害の大きい既成市街地域の仮設住宅で587倍になる場合もある一方、北区・西区といった従前の居住地から遠い地域の仮設住宅は応募数が募集数を下回る場合も生じた。この応募数が募集数を下回った地域については、先着順による常時募集を行い、優先順位の低い世帯の早期入居を進めることとした。

また、第4次募集では、長期化する避難所生活を解消するため、避難所に避難している市民を優先した。

最終募集である第5次募集では、場所を選ばなければすべての希望世帯に提供できるだけの戸数を確保したため、優先順位を廃止し、避難所に避難している市民を優先し、団地毎の抽選を行った。また、第3希望まで（ただし、既成市街地については1カ所のみ）希望を聞き、2Kの住宅は世帯人員が3人以上でないと申し込みできないとするなど、住宅の広さによって申し込み資格を制限した。

② 高齢者・障害者向け地域型仮設住宅

地域型仮設住宅は、避難所生活が困難な高齢者・障害者等を対象とした。募集は建設に併せて4月と5月の2回行った。入居決定は抽選ではなく、入居希望者が直接福祉事務所（あんしんすこやか窓口）または保健所に健康状況及び日常の生活状況等を申請し、入居決定するという方法で行った。

③ 入居審査・契約・鍵渡し

入居決定者の発表は、抽選番号を送付する時間的余裕がないため、畳大の看板を何枚も作成し、主な避難所に掲示することとした。

第1次募集の入居予定者は、各区指定の場所で、まずり災証明書等の必要書類による審査を受け、別途指定する日に契約・鍵渡しを行った。しかし、各区で実施すると人手と時間がかかる上、市民は2度にわたって出かけなければなら

なかった。このため、第2次募集以降は、申込は郵送によるとし、全市1カ所で資格審査から契約・鍵渡しまでを同時に実施できるようにした。鍵渡し場所は、6月5日（第4次募集）までが産業振興センター2階展示室、第5次募集から市民福祉交流センター7階体育館及び10階プール、12月以降はセンタープラザ13階事務室である。入居予定者は、仮設住宅団地ごとの指定日以後に必要な書類を持参し、審査の結果問題がなければ、その場で鍵を受け取り、入居することも可能となった。



審査・契約・鍵渡し事務
(第5次募集)

④ 相談窓口

募集発表の都度、照会・苦情等の電話が殺到するため、12回線の電話相談窓口を設置した。また、直接市民が相談に訪れた場合は、民生局災害復旧担当の職員が対応していたが、徐々に来庁する市民が増え、専門の窓口を設ける必要が生じた。このため、5月22日から市役所1号館8階に仮設住宅相談窓口を設置し、常時2名の民生局職員がローテーションで対応することとした。なお、第5次募集鍵渡し期間中は市民福祉交流センターに窓口を移転した。さらに、相談件数の減少に伴い、12月から入居決定窓口と併せてセンタープラザに移転した。

(3) 住宅管理

仮設住宅等への入居を進める一方、仮設住宅の居住環境の改善を順次行うとともに、新しいコミュニティの形成に力を入れている。また、管理は神戸市住宅供給公社に委託しており、市との役割分担による効率的な管理を進めている。

① 環境改善

環境改善として、まず、4月から順次全仮設住宅に庇・街灯を付けるとともに、ぬかるみ防止に碎石敷きを行った。引き続き、必要に応じ、防音壁・遮光壁をはじめ、排水、通路の簡易舗装等の工事に着手した。

また、仮設住宅の構造から冷暖房が必要と判断し、県を通じて全戸設置を国と協議したが、国はいわゆる災害弱者（65歳以上の高齢者、障害者手帳1級から4級の障害者等）のうち冷暖房を希望する世帯のみに設置を認めた。しかし、条件を満たす世帯以外でも必要と判断し、高齢者・障害者向け地域型仮設住宅では5月にクーラー、10月に電気カーペットを、一般の仮設住宅では6月から全戸にエアコンを設置した。

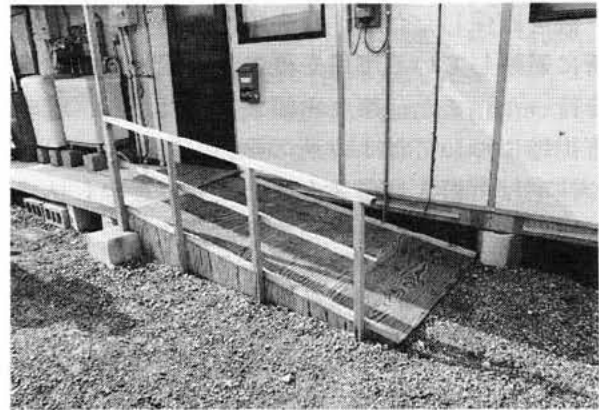
さらに、概ね50戸以上の比較的大きな仮設住宅団地の利便施設として、周辺の商店等の状況を考慮しながらジュース類及びたばこの自動販売機を設置した。また、特に大規模で周辺に利便施設のないポートアイランド2期及び北区鹿の子台については商店(ミニコープ)を誘致した。



通路排水工事

② 住宅改修

全戸ほぼ同じ仕様の仮設住宅であるが、入居予定者に車椅子利用者がいる場合は、入居時期に合わせて玄関にスロープを設置した。その他、玄関・風呂場などの手すり、踏み台、段差解消などについても8月から希望者の申し込みを受け付け、順次改修工事を実施した。



住宅改修（玄関スロープ）

③ 安全対策

仮設住宅の防火対策として、全仮設住宅団地に2戸に1個の割合で消火器を設置した。また、軽量のため風に弱いという問題に対して、耐風対策として、必要な仮設住宅にトラ張りをできるようにした。入居者自らトラ張りを行う必要があるため、チラシを全戸に配付するとともに、講習会を全仮設住宅で実施した。

④ 入居者情報管理システム

神戸市分として約3万戸の一時使用住宅を管理するため、コンピュータ利用による入居者情

報管理システムを開発した。各住戸の入居者全員の氏名・性・年齢・被災時の住所などの情報を入力し、関係機関での活用を図っている。

⑤ 神戸市住宅供給公社応急仮設住宅管理部

約3万戸の仮設住宅の効率的な管理を進めるため、一般的な管理業務を住宅供給公社に委託している。これを受けて住宅供給公社は、①入退去管理、②苦情受け付け・処理、③環境改善工事、④設備等維持・管理業務を行っている。

⑥ 他都市調整

大阪府・姫路市・加古川市など被災地外の市外の仮設住宅に入居した神戸市民も多い。このような他都市との調整のため、兵庫県・神戸市及び各都市と連絡調整会議をもつとともに、国民年金などの出張サービスを行うほか、市職員による巡回相談を実施した。

⑦ 地域見守りシステム

入居者の福祉の向上及び自立・互助とコミュニティ形成を図るため、ふれあい推進員の制度を平成7年8月に創設した。ふれあい推進員は、原則として仮設住宅入居者とし、民生委員・児童委員などの福祉関係団体と仮設住宅入居者とのパイプ役・アンテナ役として、安否確認や友愛訪問活動など地域福祉活動への協力・連携を行っている。ふれあい推進員の委嘱状況は平成7年12月末現在305名である。

⑧ ふれあいセンター

ふれあい交流を通じて心身のケアを行い自立を支援するとともに、コミュニティ形成の場やボランティアの活動拠点として、概ね100戸以上の仮設住宅団地（後50戸に引き下げ）に1カ所ふれあいセンター（集会所）の設置を進めて

いる。ふれあいセンターの管理・運営は入居者代表、ボランティア団体等によって構成されたふれあいセンター運営協議会によって行われる。平成7年12月末現在設置数は79ヵ所である。



ふれあいセンター
（仮設六甲アンランド第6住宅）

⑨ 不適正入居対策

鍵渡し後の入居の実態を随時調査し、入居の事実が認められない場合は、一定の期間張り紙で警告の上、一方的に契約の解除・鍵の付け替えを行い、再度利用している。

また、入居者についても、別の住宅を確保してなお仮設住宅に入居している、入居者名簿にない者が入居している、などの不正入居については、事実関係を調査の上、厳格に指導を行っている。悪質な場合は法的措置も予定している。

⑩ 応急仮設住宅管理運営協議会（以下「協議会」）

応急仮設住宅の管理運営を効果的に行うため、市関係者等により協議会を設置し、①共同施設の維持管理、②入居者の維持管理支援、③防火安全対策等の事務を行っている。運営経費としては阪神・淡路大震災復興基金より補助を受けている。

5. 災害給付

まちの復興は市民生活の安定からはじまる。災害により被害を受けた市民が、できるだけ早期にその被害からの回復を図るために、国の制度である災害弔慰金などの交付や災害援護資金の貸付を行うほか、神戸市単独施策の見舞金の交付や、社会福祉協議会事業による資金貸付なども行った。また、全国からよせられた義援金については、「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」に集約の上、同委員会の決定に基づき公平に配分した。

(1) り災証明書の発行

「り災証明書」について定めた法令上の規定はないが、地方自治法第2条において防災に関する事務が市町村の事務と規定されており、り災証明を災害対策（救助）の一環として取り扱っている。

また、被災者にとっても給付金の受給や震災に関する官公署あての申請等に「り災の証明」が必要とされるケースがあるため、各区において「り災証明書」を発行した。

発行にあたっては1月29日から2月3日にかけて、各区役所職員をはじめ、消防、理財局また、他都市職員の応援を得て、被害状況の調査を行った。しかし、調査が外観調査であったため、トラブルが多発し、2月13日から再調査を実施した。

り災証明書の発行は対象者が多く、1日2,000件もの処理をし、予約券を出しても2週間後にしか発行できなかった例もあった。

① 発行期間

平成7年2月6日～平成7年4月21日

（特別な事情がある場合は引き続き対応）

② 発行件数（平成8年1月19日現在）

	544,193件
全 壊	158,450件
半 壊	128,257件

一部破損	244,427件
全 焼	12,495件
半 焼	503件
水 損	61件
再調査総件数	61,443件

（倒壊再調査61,424件 火災再調査19件）

(2) 義援金

今回の震災で全国からよせられた義援金の総額は約1,730億円（平成7年12月末現在）である。これは、神戸市によせられた約86億円の他、兵庫県や他の自治体、日本赤十字社、全国共同募金会などによせられた義援金が集約されたものである。

義援金は寄付者の意向に沿って、被災見舞いとして、また、当面の生活支援として公平に配分するものである。神戸市でも義援金を一括集約している「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」が決定した基準に従い被災者に交付してきた。

交付対象は以下のとおりである。

① 死亡者・行方不明者見舞金及び住家損壊見舞金（平成7年2月6日から交付しほぼ終了）

ア 対象者

震災による死亡者・行方不明者及び住家の損壊（全壊（焼）・半壊（焼））した世帯

イ 配分額

- ・死亡者・行方不明者 1人 100,000円
- ・住家の損壊した世帯 1世帯 100,000円

ウ 申請期間・方法

- ・平成7年2月6日～平成7年4月21日
(特別な事情がある場合は引き続き交付)
- ・区役所等の窓口に直接申請
- ・り災証明書の発行とあわせて実施

エ 交付件数・金額(平成8年1月19日現在)

242,642件 24,264,200千円

※日赤兵庫県支部での対応分は含まない

死 亡	3,647件	364,700千円
行方不明	1件	100千円
全壊(焼)	117,229件	11,722,900千円
半壊(焼)	121,765件	12,176,500千円

② 重傷者見舞金(平成7年5月23日から交付しほぼ終了)

ア 対象者

震災により1ヵ月以上の治療を要する負傷者

イ 配分額

1人 50,000円

ウ 申請期間・方法

- ・平成7年5月23日～平成7年6月9日
(事情によりその後の申請にも交付)
- ・郵送による申請
- ・市災害見舞金(重傷者)・県災害援護金(重傷者)と併せて申請

エ 交付件数・金額(平成8年1月19日現在)

6,510件 325,500千円

③ 要援護家庭激励金(平成7年5月23日から交付しほぼ終了)

ア 対象者

震災により住家が全壊(焼)・半壊(焼)した要援護者のうち80歳以上のひとり暮らし老人、

要介護老人(介護手当受給対象老人世帯)、母子世帯、父子世帯、両親のいない児童、重度障害者、生活保護世帯、特定疾患患者、公害認定患者、原爆被爆者

イ 配分額

1世帯 300,000円

ウ 申請期間・方法

- ・平成7年5月23日～平成7年6月9日
(事情によりその後の申請にも対応)
- ・郵送による申請

エ 交付状況(平成8年1月19日現在)

受 付 30,327件

審 査 済 28,056件

交 付 28,039件 8,411,700千円

④ 被災児童・生徒教育資金助成金(平成7年7月1日から交付しほぼ終了)

ア 対象者

震災により住家が全壊(焼)・半壊(焼)した児童及び生徒のいる世帯

平成7年2月6日 日経新聞(夕刊)

イ 配分額

- ・新入生助成

保育所・幼稚園	10,000円
小学校	20,000円
中学校	50,000円
高校	50,000円
- ・高校生の教科書購入費助成 20,000円

ウ 申請期間・方法
6月下旬から各学校園を通じて申請を受け付けた。(教育委員会・民生局担当)

エ 交付件数・金額(平成8年1月19日現在)
19,156件 611,630千円

⑤ 住宅助成

ア 対象者

- ・全壊(焼)・半壊(焼)した持ち家(住家)を修繕する者(持ち家修繕助成)
- ・住家が全壊(焼)・半壊(焼)し、民間賃貸住宅に入居した者(賃貸住宅入居助成)

イ 配分額
1世帯 300,000円

ウ 申請期間・方法

- ・平成7年8月21日～平成10年3月31日
- ・郵送による申請

エ 交付状況(平成8年1月19日現在)

受付	47,653件	
交付	42,614件	12,765,322千円

⑥ 被災児童特別教育資金(平成8年2月現在交付中)

ア 対象者
震災により父母のいずれかを失われた昭和51年4月2日から平成7年1月17日までに生れた遺児(把握対象児童285人)

イ 配分額
児童一人あたり 1,000,000円(一括また

は分割)
ウ 交付件数・金額(平成8年1月19日現在)
217件 89,900千円

(3) 神戸市災害見舞金(特別市長決裁)

① 住家被害見舞金(平成7年3月13日から交付しほぼ終了)
兵庫県南部地震で住家が全壊(焼)・半壊(焼)の被害を受けた世帯に対し見舞金を交付した。

併せて兵庫県災害援護金も交付した。

ア 交付額

- ・全壊(焼) 1世帯 40,000円
(県災害援護金は 100,000円)
- ・半壊(焼) 1世帯 20,000円
(県災害援護金は 50,000円)

イ 申請期間・方法

- ・平成7年3月13日～平成7年5月12日(特別な事情がある場合は引き続き対応)
- ・郵送による申請

ウ 交付件数・金額(平成8年1月19日現在)
240,316件 7,222,400千円

全壊(焼)	120,804件	4,832,160千円
半壊(焼)	119,512件	2,390,240千円

※参考(県援護金)

	240,316件	18,056,000千円、
全壊(焼)	120,804件	12,080,400千円
半壊(焼)	119,512件	5,975,600千円

② 重傷者見舞金(平成7年5月23日から交付しほぼ終了)

兵庫県南部地震で1ヵ月以上の治療を要する負傷を受けた市民に対し見舞金を交付した。

併せて兵庫県災害援護金(重傷者)・義援金(重傷者)も交付した。

ア 交付額

市見舞金	1人	12,000円
県援護金	1人	10,000円
義援金	1人	50,000円

イ 申請期間・方法

- ・平成7年5月23日～平成7年6月9日（事情によりその後の申請にも対応）
- ・郵送による申請

ウ 交付状況（平成8年1月19日現在）

審査済	6,559件	
交付	6,510件	78,120千円(市見舞金) 65,100千円(県援護金) 325,500千円(義援金)

③ 死亡見舞金

災害弔慰金の支給対象者がいなく、死亡者の葬儀をおこなった兄弟姉妹に対し見舞金を交付する。併せて兵庫県災害援護金も交付した。

ア 支給額

40,000円（県災害援護金は 100,000円）

イ 支給方法

既に、日赤兵庫県支部で死亡義援金を同兄弟姉妹に対し交付していることから、この名簿等を基に対象者に市民生局から通知し、指定口座に振り込む。

ウ 支給件数・金額（平成8年1月19日現在）

・支給決定	142人	5,680千円(市見舞金) 14,200千円(県援護金)
-------	------	---------------------------------

(4) 災害弔慰金(災害弔慰金の支給等に関する法律)

兵庫県南部地震で肉親を失った遺族を救済するため、弔慰金等の支給に関する法律及び条例に基づき災害弔慰金を支給する。

① 対象遺族

配偶者、子、父、孫、祖父母

② 支給額

・世帯の生計維持者死亡の場合	500万円
・その他の者の場合	250万円

③ 支給状況（平成8年1月19日現在）

・支給決定	3,957件	
		(死亡者・行方不明 4,513人)
		(参考)
警察発表	3,898人(うち行方不明1人)	
震災関連死	615人(うち行方不明1人)	
		12,075,000千円
500万円	→ 873件	4,365,000千円
250万円	→ 3,084件	7,710,000千円

(5) 災害障害見舞金(災害弔慰金の支給等に関する法律)

兵庫県南部地震で重度の障害を受けた市民に対し生活環境の改善を図る一助とするため見舞金を支給する。

① 支給額

・世帯の生計維持者の障害の場合	250万円
・その他の者の場合	125万円

② 申請(相談)期間・方法

平成7年6月20日から各福祉事務所で相談を受け付け。

③ 支給状況（平成8年1月19日現在）

受付	56件	
・審査中	19件	
・不承認	8件	
・支給決定	29件	50,000千円
250万円	→ 11件	27,500千円
125万円	→ 18件	22,500千円

(6) 生活福祉資金特別貸付(兵庫県社会福祉協議会事業)

兵庫県南部地震で世帯員の死亡や負傷、住居

の損壊により、生活に困窮している世帯であって、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に対し、特別に貸し付ける。

① 貸付額

1世帯 100,000円

(特に必要と認められる場合は200,000円以内)

② 申請期間・方法

- ・平成7年1月27日～平成7年2月9日
- ・各福祉事務所に申請

③ 貸付件数・金額

44,514件 6,586,870千円

(7) 災害援護資金貸付(災害弔慰金の支給等に関する法律)

兵庫県南部地震で住居や家財に一定以上の被害を受けた世帯及び世帯主が負傷した場合に当面の生活立て直しのための資金として貸付を行う。

① 貸付限度額

ア 世帯主に1カ月以上の負傷がある場合

- ・家財及び住居損害なし 150万円以内
- ・家財1/3以上の被害かつ住居損害なし

250万円以内

- ・住居の半壊(焼) 270万円以内
- ・住居の全壊(焼) 350万円以内

イ 世帯主に負傷のない場合

- ・家財1/3以上の被害かつ住居損害なし

150万円以内

- ・住居の半壊(焼) 170万円以内
- ・住居の全壊(焼) 250万円以内
- ・住居の滅失 350万円以内

ウ 所得要件

世帯人員	1人	220万円未満
	2人	390万円未満
	3人	580万円未満
	4人	650万円未満

それ以後は1人増すごとに30万円加算

② 申請期間・方法

- ・平成7年3月24日～平成7年4月30日 (第1次)

- ・平成7年10月2日～平成7年10月31日 (第2次)

- ・郵送による申請(締切日の消印有効)

※法による期限設定のため期限後のものは受付不可

③ 貸付状況(平成8年1月19日現在)

(第1次)

・受付 23,607件 55,293,750千円 (申請金額)

・貸付決定 22,155件 53,196,200千円

・貸付済 21,874件 52,595,100千円

(第2次)

・受付 11,442件 27,460,800千円 (申請金額)

・貸付決定 10,163件 24,415,900千円

・貸付済 7,074件 16,958,600千円

(8) 生活福祉資金災害援護資金貸付(兵庫県社会福祉協議会事業)

兵庫県南部地震で住居や家財に軽微な被害を受けた世帯で他に資金の融通が受けられない世帯に対し、その復旧に必要な資金を貸し付ける。

① 対象者

- ・低所得世帯
- ・住宅が一部損壊でかつ家財1/3以上の損害がない。
- ・住宅被害がなく家財1/3未満の損害がある

② 貸付限度額

150万円以内

③ 申請期間・方法

- ・平成7年5月17日～平成7年7月31日
(第1次)
- ・平成7年10月2日～平成7年10月31日
(第2次)
- ・郵送による申請(締切日当日必着)

④ 受付状況(平成8年1月19日現在)

(第1次)

- ・受 付 443件 479,224,160円
(申請金額)
- ・貸付決定 284件 275,780,000円
(辞退 151件、不承認 7件、審査中 11件)

(第2次)

- ・受 付 194件 221,345,719円
(申請金額)
- ・貸付決定 107件 409,440,000円
(辞退 51件、審査中 36件)

第2節 被災者支援活動

1. 要援護者実態調査

行政サービスや施設を利用していた高齢者や障害者・児童などに対しては、被災後、福祉事務所・各種福祉施設・サービス提供機関が、電話連絡や自宅や避難所を訪問しながら安否確認を実施した。

また、各福祉事務所では、福祉施設への緊急入所のための連絡や家族との相談、生活用品・生活用具の配付など全力をあげて応急対応をしてきた。しかし、震災後3週間を過ぎてもなお多くの市民が避難所をはじめ、自宅においても困難な生活を余儀なくされている状況が続いていた。被災によって自力で生活ができない状態に陥っている高齢者・障害者などの実態を把握し、緊急対応を要するケースについては、直ちに適切な援護を行い、より総合的な緊急対策を講ずるため、衛生局と協力体制をとり、2月13日から3月10日頃まで要援護者の実態把握を他都市職員の応援も得ながら行った。

(1) 基本方針

- ・ 医療的ケアが必要と判断される者については、入院または健康管理に対する適切な手段を講ずること。
- ・ 避難所あるいは在宅では、必要なケアができないと判断される者については、市外の福祉施設も含め、積極的に短期入所（緊急一時入所）を勧める。
- ・ これによりがたい場合は、緊急一時受入れ施設の確保に努めるとともに、第2次避難所の積極的な活用を図る。
- ・ 各種の事務手続きを可能な限り簡素化し、要援護者に必要なサービスが直ちに提供出来るよう努める。
- ・ 要援護者に対しては、従前のサービスのみではなく、早期に生活の安定を図る施策を実施する視点で対応する。
- ・ 福祉事務所は、民生委員児童委員・主任児童委員の安否の確認と活動再開のための連絡を早期に図り、活動に対する支援を講ずる。

(2) 実態把握の実施

① 避難所の要援護者（児）

- ・ 65歳以上の高齢者及び障害者の実態把握は、原則として福祉事務所ホームヘルパーと保健婦により行い、市民福祉振興協会登録ヘルパーが協力して実施した。健康状態や環境衛生等を勘案して把握することに努めた。
- ・ 中学生以下の児童を対象に、保育所保育や児童相談所ケースワーカーが生活状況を調査した。

② 在宅の要援護者

- ・ 65歳以上の一人暮らし、寝たきり及び虚弱な高齢者を対象として、原則民生委員・児童委員が安否の確認と生活状況の把握を行った。民生委員・児童委員の活動が困難な地域では、ボランティアの協力を得た。
- ・ 障害者については、民生委員・児童委員や福祉専門ボランティア団体の協力を得て、生活状況の把握を行った。

表2-2-1 実施機関等一覧

対象者	避難所	在宅
高齢者	ヘルパー・保健婦	民生委員・児童委員
障害者	ヘルパー・保健婦	民生委員・児童委員・ボランティア
児童・母子	保育所 保母	

(3) 実態把握の結果

2月13日から3月10日ごろまで行った実態調査の結果は、介助の必要が認められた者が高齢者は1,666人、障害をおもちの方は1,054人、児童は119人であった。これらの方々に対しては必要に応じて、入院、緊急ショートステイ、ホームヘルパー派遣等の施策を、身体的状況を継続的に把握しながら提供した。

表2-2-2 調査結果

高齢者	65歳以上の高齢者のうち介助の必要が認められた者（一部介助を含む）	避難所 498人
		在宅 1,168人
障害者	身体障害手帳1・2級及び療育手帳A判定の重度障害者のうち、介助の必要が認められた者（一部介助を含む）	避難所 426人
		在宅 628人
児童	養育・保育上の問題や本人又は家族に心身上の問題が認められた者	避難所 119人

2. 高齢者

日常生活に援護を必要とする高齢者にとって、震災による生活の変化は大きな問題であった。今回の震災後、まず安否確認を行い、地域での生活が困難な高齢者に対して緊急ショートステイ、緊急入所といった施設での受け入れを行った。引き続き、ホームヘルプサービス、入浴サービス、日常生活用具給付といった、在宅ケアを推進した。また、仮設住宅での住宅改修も行っている。

(1) 緊急ショートステイ

地震発生後、避難所に避難した高齢者は、寒く、不便な避難所での生活を送るにつれて体調を崩したり、一時的なADLの低下をきたすようになった。こうした要援護高齢者を、市内の老人ホームにおいて緊急ショートステイとして入所させ、当面の生活の保障を行うこととした。

市内の老人ホームは、多くが北区・西区にあったため、幸いにも今回の地震による被害は大きくなかった。緊急ショートステイの実施にあたっては、市内老人ホームの機能回復訓練室や多目的ホール等の空いたスペースを積極的に活用することや、各居室の定員を一時的に増やすことにより対応をしていたが、市内の老人ホームだけでは限界があるため、市外県下・県外の老人ホームにも緊急ショートステイの受け入れの依頼を行った。

具体的な緊急ショートステイの実施は、各区の福祉事務所にある「あんしんすこやか窓口」担当者が、各避難所からの通報や避難所調査により把握した要援護高齢者を各老人ホームに入所させた。入所にあたっては、具体的な移送方法に困難を来したため、市内老人ホームにあるショートステイ送迎用の車両の活用や、県下施設の場合、受入先の老人ホームから寝台車等により迎えに来てもらうよう依頼を行った。

また、受入先では定員の一時的な増加のため、施設の介護職員不足といった状況がみられたため、厚生省のあっせんで、他都市の施設介護職員の派遣を依頼し、市内・県下の各老人ホーム

に介護職員の派遣を受けた。震災以降、平成7年8月末日までに緊急ショートステイとして、286施設、延べ1,976人の高齢者が緊急入所した。

緊急ショートステイ利用者の中で老人ホーム入所措置が必要な高齢者を特例的に措置入所の取扱が出来るよう厚生省と協議し、その結果5月25日付け厚生省通知により、定員外措置が認められ、9月1日現在597人が措置入所扱いとなった。

表2-2-3 高齢者緊急ショートステイ受入状況

(単位:人)

	市内	市外 県内	県外	小計	累計
1月17日～1月26日	—	—	—	355	355
1月27日	21	62	5	88	443
1月28日	15	41	25	81	524
1月29日	11	37	7	55	579
1月30日	27	37	9	73	652
1月31日	25	23	18	66	718
2月 1日	15	25	14	54	772
2月 2日～2月10日	109	146	62	317	1,089
2月11日～2月20日	74	121	47	242	1,331
2月21日～2月28日	31	78	25	134	1,465
3月 1日～3月10日	33	70	34	137	1,602
3月11日～3月20日	35	38	20	93	1,695
3月21日～3月31日	25	32	10	67	1,762
4月 1日～4月15日	29	27	14	70	1,832
4月16日～4月30日	15	25	6	46	1,878
5月 1日～5月31日	9	23	7	39	1,917
6月 1日～6月30日	7	14	7	28	1,945
7月 1日～7月31日	7	12	—	19	1,964
8月 1日～8月31日	4	7	1	12	1,976

(2) 緊急入所（緊急一時受入施設）

避難所において要援護者を抱えた家族にとって、介護が心身ともに大きな負担となっていることから、国民宿舎や民生局所管施設等の公共施設を活用して、要援護高齢者とその家族を含めた緊急一時受入施設を開設した。

入所対象者は、避難所において高齢者（虚弱老人）を抱えた家族とし、具体的な申込みは、「あんしんすこやか窓口」と協議し、施設の状況を確認しながら入所を行い徐々に対象施設の拡大を行っていった。

緊急一時受入施設は、避難所の認定を受け、3食の食事提供と併せ入浴設備の利用を行った。なお、高齢者の介護については、家族が行うこととした。ピーク時で76世帯189人の家族が利用した。

表2-2-4 緊急一時受入施設受入数
平成7年3月23日 ピーク時

施設名	受入世帯数
保養センターひよどり (2月5日～5月31日)	19世帯 45人
国民宿舎「須磨荘」 (2月13日～8月20日)	39世帯 105人
しあわせの村本館 (3月7日～6月15日)	10世帯 22人
有馬保養所 (3月10日～6月11日)	8世帯 17人
合計	76世帯 189人

()内は開設期間

(3) ホームヘルプサービス

地震によるライフライン停止や一時避難等、高齢者にとってサービス提供の前提となる在宅生活が著しく困難な状況に置かれ、まず安否確認・身体状況の変化の把握を緊急課題として取り組んだ。福祉事務所のヘルパーは、震災当日から訪問による安否確認と在宅生活を継続している市民へのケアを行うほか、避難所の巡回による要介護者の把握と保健婦らと協力して在宅・避難所調査などを行った。

一方、登録ヘルパーは、震災による死者2名を出すほか多くのヘルパーが被災した上、事務所も市民福祉交流センターにある本部がビル損壊により事務機能に支障をきたすだけでなく、西部事務所（長田区）までビル損壊により使用不能となるなどの困難な状況の中で、出務したコーディネーターが、震災当日から利用者やヘルパーの電話に対応した。

表2-2-5 ホームヘルプサービス震災前利用者(3,046人)の安否確認結果
平成7年3月1日

自宅	1,396人(45.8%)
仮設住宅	5人(0.2%)
避難所	80人(2.6%)
親類宅等	806人(26.5%)
施設入所	247人(8.1%)
病院入院	408人(13.4%)
死亡	104人(3.4%)
合計	3,046人

そのような状況ではあったが、震災で一時停止していたヘルパー派遣を翌週(1月25日)から順次再開しできる限りの対応をとるよう努めた。

2月1日には登録ヘルパー全員への葉書による安否確認を実施、2月13日から要援護者の全市調査のため福祉事務所での応援体制をとった(62人)。なお、7月以降は仮設住宅に対する応援体制を組み、継続している(ピーク時69人)。

なお、地震直後から、多くのヘルパーが対象者の安否確認、生活用品の提供、水汲みや葉取り、関係機関との連絡などの自主的活動を行った。

(4) デイサービス

デイサービスセンターのうち、各区の在宅福祉センターは、開館を目前としていた東灘在宅福祉センターと比較的被害が少なかった地域にある北在宅福祉センターを除き、多かれ少なかれ被災した。例えば、中央在宅福祉センター(市民福祉交流センター内)では入浴設備が破損するなど大きな被害を受けたのをはじめ、西在宅福祉センターでも外構やタイルが破損するといった被害が生じた。

また、ガス・水道といったライフラインの停止と併せて、4カ所(東灘・灘・長田・須磨)の在宅福祉センターでは地震直後から避難所となるなど、デイサービスを実施するには困難な状況に置かれていた。

しかし、そのような中であって、一部サービスを縮小したミニデイサービスとして早期に立ち上げを図ったり、被害の大きかった中央在宅福祉センターでも、入浴サービス部分を他施設の協力を得て実施するといった努力を各施設とも払った結果、2月には何らかの形でデイサービスの提供を再開するに至った(なお、東灘在宅福祉センターは4月オープン、6月からサービス開始)。

現在では、各施設とも毎日型の痴呆性老人対象のデイサービス実施に向けて準備を進めている。

その他、特別養護老人ホーム併設のデイサービスセンターでは、要援護高齢者の緊急ショートステイを大量に受け入れる一方でデイサービスを継続するといった、施設運営上かなり難しい条件の中でも、全面的な協力を得て実施することができた。

(5) 入浴サービス

比較的被害の少なかった北区・西区の福祉施設での入浴は地震当日でも行っていたが、ねたきり老人への訪問入浴サービスは、委託先である市社会福祉協議会及び民間事業者ともに拠点市街地に置いていたため、入浴スタッフの被災とあわせて業務の一時的停止を余儀なくされた。

しかし、一日も早い復旧に向けて、まず他の在宅福祉サービスと同様、利用者の安否確認から着手し、そのうちで自宅で入浴可能な者への訪問・サービス提供から立ち上げを図った結果、2月2日の再開を手掛かりに順次入浴を開始していった。

一方、避難所に避難する高齢者のうち、避難所生活を継続することが困難な者については、早い時点で市内外の特別養護老人ホームに緊急入所の手続きをとるなどしたが、それまでの間及びそれ以外の虚弱な高齢者に対する入浴機会の提供は、主に全国からの応援チームやボランティアに依頼して行った。ちなみに入浴事業者の団体である全国入浴福祉事業協議会(全入協)が北区の社会福祉施設を拠点とし、1月25日から2月28日まで市内各避難所へ入浴提供した件数は延べ440件である。また、他県・他市町の社会福祉協議会から、長崎県社会福祉協議会をはじめとし、3月末までほぼ毎日、1~4

台の訪問入浴車を派遣してもらったことは大いに助けとなった。

訪問入浴事業としてはその間、復旧に全力を傾け、4月段階では引き揚げる応援チームだけでなく、ボランティアに頼っていた入浴ニーズについても、各区のあんしんすこやか窓口を通じるなど全て引き継げる体制を整えることができた。

現在は、大規模仮設住宅を抱える北区・西区を含め、市内の訪問入浴ニーズに対しては直ちに対応できるようになっている。

表2-2-6 入浴サービス利用者の安否確認結果
平成7年3月4日現在
(震災前利用者619人中)

自 宅	269人 (43.5%)
仮 設 住 宅	—
※避 難	138人 (22.3%)
施 設 入 所	66人 (10.7%)
病 院 入 院	100人 (16.1%)
死 亡	46人 (7.4%)
合 計	619人

※避難所及び親類宅等への避難を含む。

(6) 日常生活用具の給付

震災前から、日常生活用具給付をはじめとする高齢者を対象とした保健福祉施策については、各福祉事務所に「あんしんすこやか窓口」を設け、総合的な相談とサービスの提供を行っている。

だが、地震直後から福祉事務所職員は遺体安置や被災者支援に専念せざるを得ない状況となった。また、市内に営業所を持つ福祉機器の専門業者も、震災の影響により営業できないところや、交通混乱により商品が配送できないところがほとんどであった。

一方、避難所に避難している高齢者の中には、震災により自宅が倒壊したり焼失したため、日常使用していた車椅子やポータブルトイレといった用具はもちろん、家財道具一切持ち出せなかった人達も多くおり、緊急に必要な福祉用具を調達する必要があった。

これには、日本福祉用具供給事業者協会およびその会員企業から特殊寝台364台・車椅子113台・ポータブルトイレ397台、その他の福祉用具の供給を受けたもので当面の対応をすることができた。また同じく紙おむつについて約21万枚（1月30日までの累計）の供給を受け、それらを他の救援物資とともに避難所等へ配るなど高齢者を介護する人達への支援を行った。

ちなみに、3月9日までの間、各福祉事務所で日常生活用具として給付した件数は全部で223件である。

その後、高齢者世帯あるいは高齢者を抱えた世帯が避難所から自宅あるいは仮設住宅へ移動するにつれ、日常生活用具の給付申請は急増し、6年度中の給付総件数2,452件に対し、7年度の第一四半期（4～7月）だけで1,527件という給付実績となっている。これは先に述べたような震災に起因した破損・消失による更新需要が高いためと考えられる。

なお、他の在宅福祉サービスと同様、日常生活用具給付においても震災による全・半壊世帯に対する利用者負担の減免措置を7年度末まで神戸市独自で継続しており、利用世帯の負担軽減を図っている。

(7) 仮設住宅改修事業

仮設住宅の改修工事は、閉じこもりがちとなる高齢者・障害者の外出支援並びに住宅内の事故を防止することを目的に行った。

仮設住宅は早期に大量の住宅を供給する必要から標準的なユニットバス・トイレを組み込んだタイプとなったため、高齢者・障害者にとって日常生活上、不便を生じる部分もあることは早くから認識していた。しかし、当初から約3万戸ある仮設住宅の中で高齢者・障害者の改修ニーズをどう把握するかなどの問題からすぐに着手できない状況があったが、国において予算措置が講じられて以降大きく前進し、具体的に神戸市としては、次の方法を採用することとした。

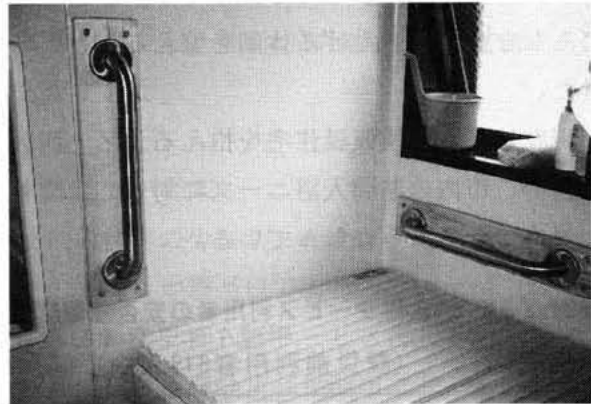
第一に、改修の要望として最も高いのは入口での段差解消（階段・スロープ）とユニットバス・トイレの手すり設置であり、この改修を先行させることで多くの入居者の日常生活上の不便を解消できると考えた。

第二に、ニーズの有無は本人からの申請で確認するようにし、窓口への来所などの負担をなくすため、電話請求で申請用紙を発送、同封の封筒で返送してもらうとともに、内容もイラストや具体的な表現でできるかぎり分かりやすいものにと心掛けた。

第三に、改修工事は本人の希望や取り付け位置の調整など現地での細やかな対応が求められるため、これまでの日常生活用具給付事業や住宅改修事業の実績から判断して、福祉機器の専門業者に当たらせることとした。市内に営業拠点をもつシルバーマーク取得業者に仮設住宅団地を分担させる体制をとった。このように方向性を定めた上、まず保健婦やホームヘルパーの訪問で改修が急ぐと判断されたケースから先行実施し、続いて「広報こうべ」8月1日号や地震

災害対策広報で仮設住宅入居者の希望を募った。

その結果、これまでに4,000件近い改修要望に対応しており、現在（平成8年2月）も引き続き要望があれば対応している。



住宅改修の例 ユニットバスの手すり

表2-2-7 仮設住宅改修状況
平成7年11月末現在

受	付	申請書 発 送	申請書 受 理	工事完了 件 数
ヘルパー・保健婦	1,983	3,807	3,911	2,999
一般公募（電話）	2,154			
合 計	4,137			

（うち地
域型仮
設住宅
324）

(8) 神戸市老人クラブ

神戸市の老人クラブは、震災前は528クラブあり、約52,000人が加入していたが、今回の震災によりクラブ員のうちの553人の尊い生命が失われ、約17,000人の会員の住家が全・半焼壊の被害を受けた。この被害は、老人クラブにとって打撃であったが、各老人クラブの会員は震災直後より会員の安否の確認、被災会員への支援活動を積極的に始めている。また、神戸市老人クラブ連合会としては、震災後初の活動として、9月20日「社会奉仕の日」に会員の結束力を高めるために、地域での清掃美化活動を行った。さらに、9月28日に震災で犠牲となった会員を偲び、その冥福を祈るとともに、老人クラブの復興を誓うため、「阪神・淡路大震災犠牲者を偲ぶ集い」を開催した。その他、今回の震災で被災した体験、支援・奉仕活動を冊子にまとめ後世に伝えるため、記録誌の編集事業に取り組んでいる。

また、北区の老人クラブ連合会でみられるように、仮設住宅の高齢者を対象に、北区の豊かな自然に親しんでもらえるようハイキング等の様々な行事を企画・実施するとともに、ひとり暮らし老人の友愛訪問活動等も検討するなど、被害の比較的少なかった区において、被災した会員を支援する動きがある。

10月には、須磨区友が丘の仮設住宅に、市内ではじめて仮設住宅内の老人クラブが誕生。仮設住宅での生活が活性化され、健康づくりにも役立つものと期待されている。

3. 障 害 者

日常生活に援護を必要とする障害者にとって、震災に伴う生活上の被害は大きなものであった。

今回の震災後、障害者対応として、まず、安否確認を行い、引き続いて、特に避難所等での生活困難な障害者のために、ショートステイで施設受け入れを行うとともに、障害者のための2次避難所として、しあわせの村内に障害者緊急ケアセンターを設置した。また、在宅の障害者のためにホームヘルパー・ガイドヘルパー派遣、入浴サービス、補装具・日常生活用具の給付等のサービスを提供した。

(1) 安否確認

在宅障害者について、震災直後より、施設やサービス提供機関を通じて利用者の安否確認を行うとともに、福祉事務所の相談活動の中で状況把握に努めたが、市内在住約5万人の障害者の状況把握を行うのは困難な状況にあった。

一方、震災直後より、ボランティアグループが安否確認、支援活動を進めていたが、市として、ボランティアグループの協力を得ることを決定し、障害者のプライバシー保護に十分配慮しつつ、1月下旬より障害者名簿の開示に踏み切った。開示にあたっては、最低限の情報とするため、福祉事務所や育成課で台帳の転記作業を行った。

その後、2月中旬から、ボランティアの調査を補完する形で福祉事務所・保健所職員等による要援護者実態調査（高齢者・児童を含む）を行った。

調査の結果、介助の必要が認められた障害者は、避難所で426人、在宅で628人であり、調査の中で新たに把握したニーズに対し、その都度必要な援助を行った。

(2)緊急ショートステイ

震災後、ほとんどの避難所には、暖房設備、個人スペースもなく、設備面で障害者対応ができていないため、体調を崩したり、移動が困難、トイレが使えないなど生活上の問題が生じた。

また、在宅の障害者も、水くみが困難、入浴や通院ができないなどの在宅生活の継続が難しい状況にあった。このため、避難所からの通報や本人、家族からの相談を受けて、福祉事務所で状況把握の上、障害者施設で緊急ショートステイによる受け入れを行った。

表2-2-8 障害者の緊急ショートステイ
受け入れ状況

	調査日	身体障害者		知的障害者		合 計	
		施設数	受入人数	施設数	受入人数	施設数	受入人数
市内施設	1月31日	5	43	11	50	16	93
	2月21日	6	69	10	50	16	119
	3月20日	6	56	10	46	16	102
	4月1日	5	59	7	30	12	89
	4月30日	6	29	10	36	16	65
	5月29日	4	14	8	19	12	33
	8月31日	2	5	6	15	8	20
市外県内施設	1月31日	4	8	7	11	11	19
	2月21日	6	16	8	12	14	28
	3月20日	6	17	9	12	15	29
	4月1日	7	12	6	12	13	24
	4月30日	6	10	7	7	13	17
	5月29日	3	3	4	6	7	9
	8月31日	1	1	2	4	3	5
県外施設	1月31日	7	15	-	-	7	15
	2月21日	8	17	3	3	11	20
	3月20日	8	18	3	4	11	22
	4月1日	6	8	2	3	8	11
	4月30日	6	8	1	2	7	10
	5月29日	5	5	-	-	5	5
	8月31日	2	2	-	-	2	2
合 計	1月31日	16	66	18	61	34	127
	2月21日	20	102	21	65	41	167
	3月20日	20	91	22	62	42	153
	4月1日	18	79	15	45	33	124
	4月30日	18	47	18	45	36	92
	5月29日	12	22	12	25	24	47
	8月31日	5	8	8	19	13	27

市内の障害者施設の多くが北区・西区にあったため、幸いにも被害が少なく、震災直後より、静養室、地域交流ホーム等のスペースを利用して、定員を大きく越えて対応したが、市内の障害者施設だけでは限界があるため、県下・県外の障害者施設にも受け入れの依頼を行った。

ショートステイの受け入れにあたっては、1月20日付け厚生省通知に基づき、各施設のショートステイ定員を超えての受け入れや他都市の施設での受け入れなど柔軟な対応がとられた。また、兵庫県社会福祉協議会に障害者支援センターが設置されたほか、大阪府、京都府等にも受け入れ施設のコーディネートを行う窓口が設置され、迅速・円滑な対応が行われた。

また、市内障害者施設の介護職員不足に対し、厚生省と協議の上、他都市の施設介護職員の応援を受けた。

(3) 定員枠を超えての入所措置

緊急ショートステイの利用者について、3月上旬、施設を通じて意向調査を実施するとともに、福祉事務所が状況確認をした結果、帰宅等の目処がない障害者への対応が必要なが判明した。

こういった方のために、市外施設への入所措置を進める一方、厚生省と協議の上、施設の受け入れの調整を行い、4月1日より順次市所管施設の定員枠を超えた入所措置を行い、身体障害者が6名、知的障害者が4名入所した。

また、知的障害者の通所施設についても、震災により失職した障害者等新たなニーズに対応するため定員枠を超えて入所措置を行い、16名が新たに受け入れられた。

(4) 障害者緊急ケアセンター

1月30日より、しあわせの村内（1月30日か

らワークホーム明友地域交流ホーム及びグリーンホーム平成、2月5日から研修館に移転）に障害者のための2次避難所として障害者緊急ケアセンターを設置し、避難所等での生活が困難な障害者を介護者とともに（希望する場合、1名のみ入所可）、福祉事務所または児童相談所を經由して受け入れを行った。

センターは避難所の指定を受け、三食の食事提供と入浴設備の利用を行った。生活面では、市立施設職員やボランティア、愛護協会・療護施設協議会からの応援職員により、介護・日常生活訓練等を行うとともに、北保健所の医師、中央市民病院の看護婦の派遣により、医療・保健面のケアを実施した。さらにリフト付きワゴン車による送迎により通院を保障した。

ピーク時（3月21日）に23組いた避難者の方も、4月・5月になると、家庭への帰宅や仮設住宅等への入居により徐々に減少し、6月15日に避難者0となり、センターを閉鎖した。

1月30日から6月15日までの利用者は、障害者37名、介護者9名、計46名であった。

(5) 身体障害者手帳・療育手帳の再交付

震災により、身体障害者手帳・療育手帳を破損・紛失した障害者に対し、震災直後は手帳証明書の発行により対応するとともに、すみやかに身体障害者手帳・療育手帳の再交付を行った。

1月17日から3月31日の間の再交付件数は身体障害者手帳が516件、療育手帳が56件であった。

(6) 補装具・日常生活用具の交付

補装具・日常生活用具を被災により紛失したり、破損した障害者に対し、緊急に用具を提供するため、指定都市等に依頼し救援物資として用具を確保し福祉事務所、保健所等を通じて配付した。一方、営業可能な補装具業者を調査す

るとともに、見積書の提出指示や所得調査等通常の事務処理を事後にして早急に補装具・日常生活用具の交付を行った。

1月17日から3月31日の間の補装具の交付・修理は1,121件、日常生活用具の給付は367件、救援物資として確保した用具は車イスが464台、杖が700本、補聴器が100台、ポータブルトイレが280台等であった。(育成課受入分のみ)

なお震災による全壊(焼)、半壊(焼)世帯に対する利用者負担の減免措置を7年度末まで継続し、利用世帯の負担軽減を図っている。

(7) ホームヘルプサービス

福祉事務所のヘルパーは、震災当日から、電話・訪問により利用者の安否確認と必要な援助を行った。また、こうべ市民福祉振興協会の登録ヘルパーも利用者安否確認、生活用品の提供、水汲みや草とりなどの自主的な活動を行った後、1月25日から順次派遣を再開した。3月末現在派遣世帯は227世帯である

(8) 入浴サービス

訪問入浴サービスは、委託先である市社会福祉協議会及び民間事業者が利用者の安否確認から着手し、そのうちで自宅で入浴可能な者への入浴サービスを、2月2日より順次再開した。

また、東部在宅障害者福祉センターの入浴サービスについては、設備損壊のため早期の再開が困難であったが、機械浴は2月25日、介助浴は4月2日に再開した。

一方、避難所に避難した障害者やライフラインの未復旧により増大した入浴ニーズに対し、長崎県社会福祉協議会等全国からの応援チームやボランティアにより入浴機会が提供された。

また、2月中旬頃より、市内の療護施設が入浴設備を開放し、在宅の被災障害者に対し送迎

による入浴サービスを実施した。

(9) ガイドヘルパーの派遣

事業委託先の神戸市身体障害者福祉団体連合会を通じて、利用登録者の安否確認を行った。

避難生活をおくられた障害者も多く、一方ガイドヘルパーも活動困難な状況にあり、震災後派遣回数が激減したが、3月頃より徐々に派遣を再開した。

震災後の街の激変による新たな外出介護ニーズに対応するため、4月にガイドヘルパーの緊急募集を行い、新たに140名の新規登録を行った。

1月17日から3月31日までの延べ派遣数は801人である。

表2-2-9 ガイドヘルパーによる安否確認状況

平成7年2月末現在

	車イスガイドヘルパー	盲人ガイドヘルパー
在宅	27人(20.3%)	50人(24.4%)
避難所	29人(21.8%)	53人(25.9%)
ショート	4人(3.0%)	12人(5.9%)
入院	16人(12.0%)	9人(4.4%)
死亡	6人(4.5%)	2人(1.0%)
不明	51人(38.4%)	79人(38.4%)
計	133人	205人

(10) 全身性障害者介護人派遣事業

事業委託先の神戸市身体障害者福祉団体連合会を通じて、利用登録者の安否確認を行った。

避難生活をおくられた障害者も多く、一方登録介護人も活動困難な状況にあり、震災後派遣が中断したが、3月頃より徐々に派遣を再開し

た。

地域で自立生活をめざそうとする重度の全身性障害者の日常生活全般の幅広いニーズに応えるため、平成7年度より派遣時間数の上限を64時間から96時間に拡大した。

なお、震災による全壊(焼)、半壊(焼)世帯に対する利用者負担の減免措置を7年度末まで継続し、利用世帯の負担軽減を図っている。

3月末現在派遣数は42人であった。

表2-2-10 安否確認状況

平成7年2月末現在

在 宅	19 (45.2%)
避 難 所	9 (21.4%)
施 設 入 所	9 (21.4%)
シ ョ ー ト	2 (4.8%)
入 院	2 (4.8%)
死 亡	—
仮 設 住 宅	1 (2.4%)
計	42

(11) 手話奉仕員の派遣

情報入手にハンディがある聴覚障害者は、震災時の情報不足の中、通常にも増して困難な状況に置かれた。聴覚障害者のコミュニケーション確保を図るため、企業の協力により避難所に文字放送テレビ・FAXを設置したほか、兵庫県聴覚障害者協会との連携により、

- ① 避難所、在宅の聴覚障害者に対する手話通訳による情報提供
- ② 区役所窓口(り災証明・義援金・仮設住宅受付等)への手話通訳者の配置

を行った。

手話通訳者を確保するため、1月27日に兵庫県から各都道府県あて、2月24日には神戸市から各政令指定都市あて手話通訳者の派遣依頼を

行い、自治体手話通訳者213名の応援を受けるとともに、手話ボランティア60名及び神戸市手話奉仕員派遣制度の登録奉仕員(58名)のうち活動可能な手話奉仕員が合流して活動した。

震災後、区窓口での手話通訳ニーズが顕在化したことから、9月より手話奉仕員を週1回各区に配置している。

1月17日から3月31日までの手話通訳件数は1,055件、区窓口での対応件数は439件であった

(12) 小規模作業所・デイサービスの復旧への支援

震災による小規模作業所、デイサービスの被災状況は

- ① 小規模作業所(全32ヵ所中)が全壊5ヵ所、全焼2ヵ所、半壊4ヵ所、
- ② デイサービス(前17ヵ所中)全壊2ヵ所、半壊1ヵ所であった。

このうち建物が使用出来なくなった小規模作業所、デイサービス施設については、公園や私有地に朝日新聞厚生文化事業団の補助により、6ヵ所の仮設作業所・デイサービス施設を建設した。

また、阪神・淡路大震災復興基金(新設・移転費5/6補助)、中央競馬馬主社会福祉財団(修繕・備品3/4補助)等の補助のほか、市として再開のための補助(全壊(焼)80万円、半壊40万円)を行った。

ライフラインの復旧等に伴い、1月下旬より順次再開し、6月末には32ヵ所の小規模作業所、17ヵ所のデイサービス施設すべてが再開した。

4. 児童・乳幼児・母子

震災により自宅が全壊(焼)・半壊(焼)し、長期にわたる避難所生活を経験し、また、仮設住宅等へ移り住み生活の場が変わるなど、大人だけでなく子どもの生活環境は大きく変わった。保育所や児童館でも施設の損壊や避難所になり再開できない所は、仮設保育所・臨時保育室を設置し、保育ニーズの増大した北区・西区でも、臨時保育室の設置等を行った。

震災で親を亡くした子どもに対しては、必要に応じて施設への措置を行った。

また震災を体験して精神的ショックを受け、また公園などの遊び場がなくなりストレスの溜まった子どもたちに対しては相談業務の積極的な展開、児童館事業の早期再開のほか、移動児童館を行うなどにより心のケアに努めた。

(1) 乳児院・養護施設への入所

震災により2つの養護施設で大きな被害が出た。震災直後には入所中の児童を避難所へ避難させ、後に他の養護施設や保育専門学校へ緊急避難させた。その後一部の入所児童について他の養護施設に処遇をお願いする特例措置も行った。

一方、震災により要保護児童が激増するものと予測し、1月18日には市内の養護施設等の入所可能数の把握を行うとともに、施設が満所になった場合に備え、兵庫県、大阪市等に250名の受け入れ枠を確保した。その後も、全国各地より要保護児童の受け入れの申し出があり、4月末現在で2,000名の受け入れ枠を用意し万全の体制をとった。

12月31日現在の養護相談件数は373件、うち養護施設入所児124名(うち震災を起因とするもの37名(市内34名、県外3名))、乳児院入所児55名(うち震災を起因とするもの16名(全て市内))の児童を預かった。

(2) 母子寮への入所

今回の震災により母子寮も1施設が全壊し、他の母子寮へ緊急入所させた。

また母子家庭が増加することが予測されたほか、震災前から母子家庭であった世帯についても、住居等の生活基盤を失った世帯も相当数にのぼることが予想され、り災母子の緊急入所を近隣府県に依頼し、母子・婦人の受け入れ体制を整えた。

12月1日現在の母子寮への入所相談件数は447件、うち入所世帯数は57世帯(うち震災を起因とする世帯17世帯(全て市内))となっている。

(3) 保育所への入所

① 緊急入所

震災により、一時的に避難・疎開した児童や新たに「保育に欠ける」状態となった児童に対して、手続きを簡略化し、他都市の協力も得て、迅速かつ柔軟に入所措置を行った。この緊急入所は、期間を平成7年3月31日までと限定したもので、措置先は、北海道から沖縄まで全国の保育所(園)に及んだ。

表2-2-11 緊急入所児童数

県内	1,913人
神戸市内	1,478人
神戸市外	435人
県外	1,236人
合計	3,149人

② 仮設保育所・臨時保育室等の設置

施設の損壊等により正常な保育が困難となった保育所において仮設保育所を設置したほか、保育ニーズが高くなった地域には臨時保育室の設置等を行った。

- ・ 仮設保育所（3ヵ所5保育所）
 - 平成7年6月1日設置
 - 生田保育所・たちばな保育所（中央区）
 - 仮設定員 100名
 - 本願寺派湊川保育園（兵庫区）
 - 仮設定員 60名
 - 神視保育園・天隣乳児保育園（長田区）
 - 仮設定員 100名
- ・ 臨時保育室（11ヵ所）
 - *1ヵ所当たり定員30名
 - 平成7年4月1日設置
 - 本山北町保育所（東灘区）、灘保育所、中原保育所（灘区）、菅原保育所、房王寺保育所（長田区）、学が丘保育園（垂水区）、あゆみ幼稚園、YMCA保育園、竹の台保育園、美賀多保育園、まゆか保育園（西区）
 - ・ その他
 - 灘区内では、児童館（八幡，原田，篠原，上野）で平成7年2月20日から8月20日まで保育を行った。

③ 保育料の減免

震災により、保護者の居宅等の損害が多大で、保育所（園）においても十分な保育ができなかったこともあり、保育料を減免した。

- ・ 平成7年1月分 全員全額免除
- ・ 平成7年2月・3月分
 - ア. 保護者のり災による場合
 - ・ 住宅が全焼・全壊、半焼・半壊の場合
 - 全額免除
 - ・ 住宅が一部損壊の場合—————1/2減免
 - ・ 同一世帯に死亡又は重篤な傷病の者がいる場合—————1/2減免
 - イ. 保育所のり災による場合
 - ・ 開所できない保育所—————全額免除
 - ・ 通常の保育ができない保育所
 - 1/2減免
 - ウ. ア・イの罹災状況が重なる場合
 - 全額免除
- ・ 平成7年度中
 - 保護者の住宅が全壊（焼）・半壊（焼）の場合—————全額免除

(4) 児童のショートステイ・デイサービス

今回の震災によって、生活基盤の建て直しの中で精神的ストレスも増加することが考えられ、一時的に子どもをみることが困難な場合に限り、乳児院、養護施設や母子寮といった市内24ヵ所の児童福祉施設でショートステイ・デイサービスを提供した。震災以後ショートステイで延べ311人、デイサービスで1,296人（12月1日現在）の利用があった。

(5) 母子寡婦福祉資金の災害貸付

震災による生活資金等の貸付は、平成6年度で79件、2241万円であった。今後住宅の再建や仮設住宅からの転居等により災害関連貸付の増加が予測され、7年度において貸付枠の拡大を図った。7年度災害関連貸付は平成8年1月10日現在で232件、1億7,000万円となっている。

(6) 児童相談所による心のケア等

児童相談所では、震災を体験した子どもの精神的ケアのため、相談と啓発に重点を置いた精神的ケアに取り組んでいる。

被災直後からケースワーカーによる避難所訪問を実施した（延べ209ヵ所）ほか、精神科医や心理判定員などからなるチームで保育所や小・中学校へ巡回相談を実施した（延べ66ヵ所）。また、市内2ヵ所に駐在相談所を設置したほか、避難所9ヵ所に「こども心の相談ポスト」を設置し、精神面でのケアを行ってきた。

この他、「日本児童青年精神医学会」の医師の協力により電話相談（こども心の相談）を1月29日から3月31日との間実施（49件）したほか、厚生省の依頼により大阪市中央児童相談所がコーディネート機関となり、大阪府子ども家庭センターとの緊密な連携のもと全国の児童相談所からケースワーカー等を派遣していただき、避難所を巡回（「児童の心の相談」2月10日から実施、延べ529ヵ所）、心的外傷後ストレス障害（PTSD=Post Traumatic Stress Disorders）の啓発活動や状況把握を行った。

さらに4月17日からは「児童こころの相談110番」の専用電話を設置（12月31日現在621件）し、必要な場合には訪問指導を行っているほか、公立・私立の保育所の協力を得て、就学前児童

のPTSD症状の発現状況についてのアンケート調査や保育所、児童館、その他児童福祉施設等の職員を対象に研修を4回行い、延べ740人が参加した。

また、3歳児健診の場に「こころの相談コーナー」を設置して、相談に応じながら（323件）、震災で精神的ショックを受けた児童の状況及びケアの必要性について実態調査を行っている。

さらに、教育委員会が実施している「被災幼児の心のやすらぎ保育事業」にも講師を派遣するなど児童や保護者の心のケアに努めている。

(7) 移動児童館等

児童館では遊びを通して子どもの不安解消、ストレスを発散させ精神的ケアを図るため、「母と子のすこやかクラブ」などの通常事業の一日も早い再開に努めた。こべっこランドも被災し、館の利用ができなくなったが、造形スタジオや音楽スタジオを市内児童館へ巡回派遣して実施するなど、遊びを通じた児童の心のケア事業を継続実施している。

また、2月14日からは、被災6区の避難所となった学校の校庭や近隣公園で、被災区以外の児童館指導員が中心となり、紙芝居やゲーム大会などの遊びの宅配便（移動児童館）を実施した。7年度になっても被災6区だけでなく、北区・西区等でも仮設住宅設置周辺の公園等で「あおぞら児童館」として引き続き実施している。

*移動児童館実績

（平成7年2月14日から平成7年3月31日）

36ヵ所で実施、延べ1,751人参加

(8) 学童保育事業

本市の学童保育事業は児童館方式を中心に
行っているが、震災により児童館が損壊あるい
は避難所となるなど再開できないところが発生
した。しかし地域に落ちつきが戻りだすと父母
の職場復帰に伴い、留守家庭が増え、学童保育
の早期再開の要望が強まった。児童館も学童保
育の再開を最優先させた結果、現在でも再開で
きていない児童館でも、学童保育だけは小学校
や地域の集会所、仮施設などを借りて全館で
再開している。

また、地域方式の学童保育所も被害を受けた
ため、7年度に限って特例的に運営補助の緩和
適用を行ったほか、全半壊した10ヵ所に対して
は、復興事業に対する補助を行い再建支援を
行った。

5. 生活保護世帯

生活保護とは、国が生活に困窮するすべての国民に対して、困窮状態に応じた必要な保護を行い、最低生活の保障とともに、その自立を助長することを目的とした制度であり、生活困窮世帯の状況に応じ個別に生活支援を行うものである。

今回の震災によって、市内生活保護世帯15,024世帯のうち①全壊(焼)世帯3,619世帯、②半壊(焼)世帯2,652世帯、また死亡者は278人と多大な被害を受けた。これらの世帯の生活再建支援をはかるとともに、一般低所得世帯の生活全般に及ぶ生活不安等に適切に対応する必要があるため、一般被災世帯との均衡・公平性にも留意しながら適切な制度の運営をはかっているものである。

(1) 震災後の生活相談・申請等の状況

震災直後の福祉事務所においては、遺体の安置等に職員が不眠不休で取組み、庁舎の損壊・被災者の庁舎への一時避難等状況のなか、生活保護世帯の安否確認・2月分保護費の支払確保・生活相談業務等、本来業務機能の回復に全力をあげて取り組んでいた。このような状況のなかで、生活福祉資金の小口貸付相談・救援物資搬出入・災害援護資金貸付・避難所実態調査等多くの災害関連業務を他都市の応援職員の支援も受けながら、老人・障害者等要援護世帯の生活・医療・住宅等多様な相談援助業務に全力を挙げて取り組んできたものである。

福祉事務所業務体制を維持するために、2月初旬より6月末まで厚生省の支援及び兵庫県との連携のもと全国の自治体より延べ7,944名の応援を受けるとともに、6月より仮設住宅が多く建設された西・北・垂水・北須磨・東灘各福祉事務所への生活保護関係応援職員の派遣を行い、被災市民の生活相談等に適切に対応できるよう全市的な取組みを行った。また、11月より仮設住宅入居世帯等の状況を鑑み査察指導員2

名・地区担当員22名の兼務発令を行うことにより生活保護業務の実施体制の整備に努めるとともに、厚生省の支援のもと臨時職員を配置することにより相談援助等福祉事務所機能の充実に努めた。

なお、震災直後は生活・医療・住宅等生活不安全般に関する相談が多く、専任面接員等について他法・他制度施策の適切な具体的活用等により関係機関との連携をはかり個別世帯の実情に応じて問題解決に努めたものである。

また、相談・申請の状況(1月～9月末)で見ると、従前よりの被保護世帯が区外仮設住宅転居等に伴う申請件数分を除くと震災前と大きな変化はみられず、その申請理由も直近9月では「傷病によるもの」が7割以上と例年と同様の傾向となっている。(なお、仮設住宅入居等の全壊(焼)・半壊(焼)世帯の保護申請は全て震災起因による申請分として計上している。)

(2) 震災後の生活保護の動向等

震災当時1月中の被保護世帯は15,024世帯であったが、9月中では14,325世帯となっている。

この減少の要因は、震災後、①他都市公営住宅の入居や近隣市の仮設住宅等に転居した世帯や、②老人ホーム等に入所した世帯等が多くあり神戸市内人口の減少等に伴ない市内被保護世帯が減少したものとみられ、この転出世帯は一定期間経過後市内住宅復興の状況に応じ帰神が見込まれる世帯と考えられる。これら震災に伴い減少した世帯は、1,000世帯以上であり、1月と9月比では被保護世帯が約700世帯の減少となっている。実態からみると被保護世帯はやや増加しているものとみられる。

表2-2-12 相談・申請・開始の状況
平成7年1月～9月

	相談件数	申請件数	開始件数
総件数	12,067 (月平均1,341)	3,104 (月平均 345)	2,660 (月平均 296)
①震災起因の被保護世帯転入分	1,510 (月平均 168)	1,007 (月平均 112)	915 (月平均 102)
②純新規分	10,557 (月平均1,173)	2,097 (月平均 233)	1,745 (月平均 194)
			※内震災起因開始 720 (月平均80)

表2-2-13 被保護世帯の仮設住宅入居の状況

平成7年10月1日現在

	高 齢 単 身	高 齢 2 人 以 上	母 子	障 害 単 身	障 害 2 人 以 上	傷 病 単 身	傷 病 2 人 以 上	そ の 他 単 身	そ の 他 2 人 以 上	
世帯数	1,345	153	197	145	42	737	207	39	63	2,928
	1,498 (15.1)		(6.7)	187(6.4)		944(32.3)		102(3.5)		

() 内は構成比 単位：%

6. 地域福祉活動

この度の震災における地域福祉活動の状況をみると、被災直後、被害の大きかった地域では、民生委員・児童委員、ふれあいのまちづくり協議会の役員等は、他の地域団体の方々とともに、避難所の運営に積極的に参画し、炊き出し、救援物資の収集及び配付などを行っていたため、組織的な福祉活動は十分行えなかった。

しかし、比較的被害の少ない地域では、被害者に対する様々な支援活動が行われた。

また、仮設住宅地域においては、住民の心身のケアや新たなコミュニティづくりの支援が必要であるため、民生委員・児童委員等による地域見守り活動の推進や、新たに「ふれあいセンター」の整備、「ふれあい推進員」の配置を行っている。

(1) 民生委員・児童委員

① 被害状況と民生委員・児童委員数の推移

神戸市の民生委員・児童委員の震災前の委嘱状況は、2,023名（主任児童委員含む。定数2,047名）であった。

今回の震災による民生委員・児童委員の被害状況をみると、人的被害は、死者9名、1ヵ月以上の入院を伴う負傷者は21名、また、家屋の被害は、全壊（焼）540件、半壊（焼）457件、一部損壊479件であった（平成7年10月18日現在）。全市的には、約3分の2の委員が被害を受けたことになるが、特に市街地では、ほとんどすべての委員が大きな被害を受けた。

震災後3ヵ月間で、死亡・転居・健康上の理由等により、38名の委員が辞任し、4月の民生委員・児童委員の実数は1,985名となった。また、2月末では、市外への一時避難などにより、約300名の委員が活動できない状態であった。

このような状況で、民生委員・児童委員を補充強化するため、8月1日付けで、60名の民生委員・児童委員を委嘱した。この時、仮設住宅地域の民生委員・児童委員活動を応急的に補強するため、厚生省と協議し、24名の定数増が認められた。また、12月1日の一斉改選では、さらに97名の定数増が認められ、全市で2,115名

の民生委員・児童委員を配置することができた。しかし、震災後の混乱した地域の状況で民生委員・児童委員候補者を見つけることが非常に困難であったため、53名が保留となった。

表2-2-14 民生委員・児童委員数の推移

平成7年中

月 日	1月1日	4月1日	8月1日	12月1日
定 数	2,047		2,071	2,168
実 数	2,023	1,985	2,033	2,115

注：主任児童委員を含む。

② 震災直後の活動

震災直後、民生委員・児童委員は、委員自身が被災者であり市内外での避難生活を強いられたことや、地域のリーダーとして避難所の運営に積極的に携わっていたことなどの理由で、組織的な要援護者の安否確認や救援活動はできなかった。

しかし、委員自身の住家が大きな被害をうけているにもかかわらず、担当地区の要援護者の安否確認・救助活動を行った委員も多数いた。

このような被害状況のなかで、神戸市民生委員児童委員協議会は、神戸市が2月から実施した要援護者実態調査に協力し、在宅の65歳以上のひとりぐらし・寝たきり及び身体の弱い高齢者を対象に、安否の確認と生活状況の把握を行った。在宅の身体障害者についても、ボランティア団体の協力を得て生活状況の把握を行った。

③ 地域見守り活動

仮設住宅入居の開始に伴い、要援護者に係る問題が、被災地から仮設住宅地域へと移っていった。仮設住宅での孤独死が発生し、仮設住宅に入居する要援護者の安否確認や援助活動を行う民生委員・児童委員の役割が期待された。しかし、大規模仮設住宅が建設された、開発団地の造成地や臨海部の埋立地には、民生委員・児童委員が配置されていなかったため、地区民生委員児童委員協議会（以下「地区民児協」という）の総務及び隣接する民生委員・児童委員が中心となり、地区民児協全体で仮設住宅地域を担当することになった。

民生委員・児童委員は、仮設住宅の入居が始まると、入居者の把握と継続して見守り活動が必要かどうかを判断するため、保健所や福祉事務所と連携を図りながら、仮設住宅を一軒一軒訪問し、入居者の名簿づくりを行った。

さらに大規模仮設住宅地域での地域見守りを強化するため、民生委員・児童委員は、他の福祉関係団体の協力を得ながら、65歳以上のひとりぐらし老人を定期的に訪問し、安否の確認と話し相手となる友愛訪問活動の推進に努めた。

例えば、東灘区の六甲アイランドでは、区社協ボランティアセンターに登録しているボランティアの協力を得て友愛訪問グループを組織化した。また、北区では、すべての地区民児協が

分担して藤原台・鹿の子台の大規模仮設住宅地域の友愛訪問活動を実施している。長田区では、西神戸YMCAと協力しながら友愛訪問活動を実施している。西区では、婦人会や自治会等の協力を得て友愛訪問グループを大幅に新設した。

また、神戸市が新設した「ふれあい推進員」とも協力・連携を図って、仮設住宅地域での見守り活動を実施している。

(2) ふれあいのまちづくり

神戸市では、全国に先駆け、平成2年度から全市的に概ね小学校区ごとに、ふれあいのまちづくり事業を展開している。

活動の拠点となる地域福祉センターの整備（ハード面）、福祉・交流活動を進めるふれあいのまちづくり協議会の結成・育成（ソフト面）を支援することにより地域福祉活動を活発化しようとするものである。

① 避難所となった地域福祉センター

1月17日時点で市内に119カ所あった地域福祉センターは、全壊1カ所・一部損壊77カ所という被害であった。

全体的に軽微な被害だったということもあり、被災地域では、47カ所の地域福祉センターが、避難所として活用された。

今回の震災では、小学校等の指定避難所の補完的役割を果たしたが、今後は、地域の災害救助活動の拠点として、救助資機材・食料等の備蓄、さらに、要援護者の二次避難所としての機能が求められている。

表2-2-15 地域福祉センターの状況

平成7年2月21日現在

区	東 灘	灘	中 央	兵 庫	北	長 田	須 磨	垂 水	西	計
設 置 数	10	8	8	13	20	11	15	17	17	119
避難所として使用	6	6	6	12	1	8	2	5	1	47
災害で使用不可	2	-	-	-	1	1	-	-	-	4
通常使用	2	2	2	1	18	2	13	12	16	68

② ふれあいのまちづくり協議会

地域福祉センターを管理・運営しているふれあいのまちづくり協議会は、被災の大きい東灘区から須磨区の市街地では、構成委員自身が居住家屋の被災により、避難所や親戚・知人宅へ避難したり、小学校等の避難所の運営に積極的に携わっていたため、協議会としては十分な活動ができなかった。

しかし、日頃の協議会活動を通じて、自治会、婦人会、民生委員・児童委員等の地域団体の協力・連携関係が育成されていたこともあり、避難所の運営などの円滑な救援・救助活動に役立った面もある。

また、被害が比較的少なかった北区・垂水区・西区のふれあいのまちづくり協議会では、当日より構成員である委員が、自治会、婦人会、地区民児協等と協力しながら、避難所の世話役、避難所等へ救援物資の収集・配付活動、見回り活動、炊きだし活動等を行った。

(3) ふれあいセンター

ふれあいセンターは、被災により心身両面にわたって大きな打撃を受けている仮設住宅に住む被災者に対し、ふれあい交流を通じて心身のケアを行い、高齢者等の自立を支援するとともに、コミュニティ形成やボランティア活動を進めることを目的とする施設である。

7月から概ね仮設住宅100戸以上の団地に整備していく方針で進めていたが、9月には、50戸以上の仮設住宅団地にも拡大し、145カ所のふれあいセンターを整備することとなった。

建設主体は、兵庫県が組織した「ふれあいセンター推進協議会」（事務局：兵庫県福祉部高年福祉課）で、センターの管理・運営は、仮設住宅入居者代表、周辺地域住民組織、ボランティア団体等によって構成された「ふれあいセンター運営協議会」によって行われている。

ふれあいセンターでは、地域の実情に応じて、(1)心身の健康増進につながる事業、(2)高齢者等の生きがい創造につながる事業、(3)住民相互や近隣地域とのふれあい交流事業、(4)生活情報を提供する事業等が行われている。

表2-2-16 ふれあいセンターの構造・規模等

	仮設住宅100戸以上のセンター	仮設住宅50戸以上のセンター
構 造	仮設プレハブの平屋建	
規 模	100㎡程度	70㎡以下
施設内容	集会所、和室、事務室兼相談室、湯沸室、トイレ（身障者対応）	
管理運営費	200万円/年	140万円/年
負担区分	建設費	復興基金1/2、県1/2
	管理運営費	復興基金1/2、県1/4、市1/4

表2-2-17 ふれあいセンターの開所状況

平成7年12月31日現在

	東 灘	灘	中 央	兵 庫	北	長 田	須 磨	垂 水	西	計
100戸以上	9	2	3	2	16	1	3	6	19	61
50戸以上	-	2	-	1	6	-	6	-	3	18

例えば、市内で一番早く開設された、北区仮設藤原台第1住宅のふれあいセンターでは、周辺地域の住民も加わり、民謡教室・手芸教室・絵画教室等様々な行事が開催されている。

こうした活動を通じて、仮設住宅入居者同士の交流が深まるとともに、自立への足掛かりとして役立っている。

(4) ふれあい推進員

神戸市では、8月に仮設住宅地域での見守り体制の強化を図り、仮設住宅入居者の福祉の向上及び自立・互助とコミュニティの形成を図るため、民生委員・児童委員並びに福祉関係団体と協力・連携を図りながら福祉活動を行う「ふれあい推進員」の制度を創設した。

ふれあい推進員は、区長及び区社協理事長が、福祉関係機関の意見を聴いて、原則として、仮

設住宅入居者の中から、仮設住宅50戸につき1人を配置するものである。その職務は、行政・民生委員・児童委員などの福祉関係団体と仮設住宅入居者とのパイプ役・アンテナ役として、①仮設住宅入居者の安否の確認、②友愛訪問活動の推進、③社会福祉関係行政機関への協力・連携、④その他地域福祉活動への協力・連携を行うことである。

ふれあい推進員の委嘱状況は、平成7年12月末現在で、305名となっている。

仮設住宅の自治会の結成等が遅れている地域では、ふれあい推進員の委嘱も遅れているが、このような地域では、福祉事務所と区民児協を中心に、周辺住民やボランティア等と連携を図りながら、仮設住宅地域の見守り活動を推進している。

表2-2-18 ふれあい推進員の委嘱状況

平成7年12月31日現在

	東 灘	灘	中 央	兵 庫	北	長 田	須 磨	垂 水	西	合 計
定 数	69	13	69	11	116	11	40	47	179	555
配 置 数	46	-	26	5	82	9	23	44	70	305

7. 保険・年金事業

(1) 国民健康保険に係る震災特例措置

神戸市国民健康保険においては、この度の震災に対応するため、震災直後より各種特例措置を国へ要望し、国等関係機関と緊密な連携を取りながら以下の特例措置を講じ、被災者の負担軽減、医療の確保を図ってきた。

① 保険証をなくした場合の対応

家屋の焼失等により医療機関に被保険者証を提示できない場合、①住家が全壊(焼)、半壊(焼)の被災、②主たる生計維持者が死亡又は重篤な傷病のいずれかの申立てをした場合は、氏名、生年月日、住所、加入保険名等の申告のみで保険診療扱いとする特例措置を講じた。

② 一部負担金等の支払猶予

上記の被保険者については平成7年3月末まで一部負担金の支払猶予を実施し、震災直後の医療の確保を図った。

③ 保険料納付期限の延長等

震災後に納付期限が到来する平成6年度第8期と9期の2期分について、納付期限を平成7年3月末まで延長した。

また、これに併せて平成6年度第8期から10期までの3期分について、口座振替による保険料収納を停止し、納付書納付に切り替えた。(納付書は3期分を平成7年3月に一括して送付)

④ 一部負担金等の免除

その後、①住家の全壊(焼)、半壊(焼)、②世帯主の死亡又は重篤な傷病、③世帯主の業務の休廃止、④世帯主が失職し無収入、のいずれかに該当する世帯については、震災の発生した1月17日に遡って、一部負担金については、平成7年12月末まで免除、入院時食事療養の標準負担額については平成7年5月

末まで免除する特例措置を講じた。また、3月末まで支払猶予していた一部負担金についても免除することとした。

このため、新たな一部負担金免除証明書を被保険者に対して交付することとし、3月中旬から各区役所の窓口において、交付申請の受付・免除証明書の発行業務を開始した。

表2-2-19 国保の一部負担金免除証明書の発行状況

月日	発行件数累計	月日	発行件数累計
3/23	3,605 件	4/ 7	33,555 件
3/27	9,370 件	4/12	38,720 件
3/31	21,729 件	4/30	52,322 件
4/ 4	27,185 件	9/30	73,532 件

また、1月17日以降に医療機関の窓口で一部負担金を支払った該当世帯については還付申請の受付を同時に開始した。

⑤ 平成6年度保険料の減免

国保保険料については、国の減免基準に従い、震災に係る特例減免制度を新たに創設するため、条例改正、規則制定を行った。

これにより、平成6年度の第8期から10期までの3期分を対象とする保険料減免を実施した。

減免適用に際しては、被災した被保険者の申請手続きの負担を軽減するため、被災程度等が把握できる世帯については職権による減免適用を実施した。

表2-2-20 特例減免措置の内容

対象世帯	減免内容												
・ 世帯主の震災による死亡	全額免除												
・ 世帯主が震災により生活保護を受ける場合	全額免除												
・ 世帯主が震災により障害者になった場合	10分の9を減額												
・ 住家等が全半壊の世帯													
<table border="1"> <thead> <tr> <th>合計所得</th> <th>半壊等</th> <th>全壊等</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>500万円以下</td> <td>1 / 2</td> <td>全額免除</td> </tr> <tr> <td>750万円以下</td> <td>1 / 4</td> <td>1 / 2</td> </tr> <tr> <td>1,000万円以下</td> <td>1 / 8</td> <td>1 / 4</td> </tr> </tbody> </table>		合計所得	半壊等	全壊等	500万円以下	1 / 2	全額免除	750万円以下	1 / 4	1 / 2	1,000万円以下	1 / 8	1 / 4
合計所得	半壊等	全壊等											
500万円以下	1 / 2	全額免除											
750万円以下	1 / 4	1 / 2											
1,000万円以下	1 / 8	1 / 4											
・ 農作物の減収額が3割以上で前年中の合計所得が1,000万円以下かつ農業所得以外の所得が400万円以下の世帯について保険料の2/10から10/10を減免													

⑥ 平成7年度保険料の減免

平成7年度分の保険料についても、6年度分と同様の基準により特例減免措置を実施することとした。

減免適用に際しては、所得申告期限の延長により平成6年所得が未把握のため、平成7年6月の時点で減免率が確定しない世帯が生じたが、被保険者の利便を考慮して、平成6年度に適用した震災特例減免を暫定的に引き継ぎ可能な限り職権による適用を図った。

表2-2-21 保健料特例減免の適用状況

区分	2月24日 職権適用	9月30日 適用世帯数 (職権適用を含む)
世帯数	70,136 世帯	95,120 世帯
適用率	33.0 %	43.9 %

⑦ 被災者の国保資格、保険料減免等に関する各種相談に対応するため、市外設置の大規模仮設住宅団地や市内郊外の大規模仮設住宅団地等で国保相談会を実施した。

表2-2-22 主な相談実施状況

7月17日	北区被災者リフレッシュ事業
8月8日	東加古川仮設住宅
8月19日	北須磨キラキラ福祉フェア
9月27日	高砂荒井・米田仮設住宅
9月28日	姫路駅前南・玉手仮設住宅
10月10日	グリーンフェスタコウベ95
10月20日	北区鹿の子台仮設住宅

⑧ 近隣市等からの職員応援

震災に伴う国民健康保険料の特例減免を職権適用するにあたり、国保加入世帯のり災情報の電算入力業務のため、2月15日から2月23日までの間に姫路市、加古川市、兵庫県国民健康保険団体連合会から延べ238名の派遣を得た。

(2) 国民年金事業に係る震災特例措置

国民年金事業においては、この度の震災により被災された被保険者と年金受給権者に対して、関係機関と緊密な連携をとりながら、以下の震災特例措置を講じるとともに、市外の仮設住宅に出張して相談サービスを行った。

① 保険料申請免除の特例

震災により、①住宅の全壊(焼)、半壊(焼)、②家財の損失、③失職による所得減少等に該当する被保険者に対し、免除申請を行った場合平成6年12月分から平成8年3月分までの保険料が免除となる措置(通常、申請免除は年度単位)を講じた。(この特例措置の勧奨は複数回実施)これにより、平成6年12月分を口座振替納付した者から、保険料還付請求があった場合には、保険料還付を行った。

また、被災者からの申請があった場合も、県下はもちろん大阪府下での受付も可能とした。

表2-2-23 震災による保険料免除の状況

	1号 被保険者 (a)	震災による		免除率 (b)/(a)
		申請免除者	※震災免除 (b)	
6年度末	177,859人	46,938人	22,370人	12.6%
7年11月末	180,275人	60,487人	52,770人	29.3%

② 保険料口座振替の中止(1~2月分)

震災による金融機関の被災や被災した被保険者への対応として、保険料の口座振替を中止し、対象者には納付手段として、納付書(特例申請免除用の申請書同封)を送付した。

また、3月分については、保険料振替日を予定日の27日から31日へ遅らせる措置を講じた。

③ 一時避難者への保険料納付手段措置

県内外への一時避難者に対して、納付書等を送付するため、避難先市町の協力を得て、当該市区町への連絡体制を設けた。

④ 年金相談窓口の設置

被災者の年金受給、保険料納付等に関する各種相談に対応するため、相談窓口の設置回数を増やした。

また、市外の仮設住宅への対応として、姫路・加古川・高砂の各市の仮設住宅で年金相談を実施した。

表2-2-24 主な年金相談実施状況

7月8日	須磨海浜水族園
10月10日	グリーンフェスタ(総合運動公園)
10月28日	エコール・リラ(北区藤原台)
11月11日	セリオ(西区西神南)
11月29日	姫路・玉手仮設住宅
12月5日	加古川・東加古川仮設住宅
12月8日	高砂・荒井仮設住宅

その他市内各所で巡回年金相談等を実施

⑤ 受付事務の簡素化

免除申請、保険料の還付等の受付における印鑑紛失の際の拇印での対応、年金請求の際の添付書類の省略等、受付事務の簡素化・迅速化を図った。

⑥ 現況届提出期限の延長

国民年金・厚生年金の年金受給者については、毎年1回、誕生月の末日までに、引き続いて年金を受ける権利があるかどうかを確認するための「現況届」の提出が必要であるが、1月から3月生まれの者については提出期限を4月末日まで延長された。

⑦ 特例支給のための生存確認の一括処理

「現況届」の提出のない場合でも、4月期の支払いを暫定的に支給するため、住民基本台帳による年金受給者の生存確認作業を行った。

⑧ 現況届未提出者に対する提出勧奨

4月までに現況届の提出がない者に対しては、社会保険庁から現況届提出案内のちらし及び現況届が送付された。

⑨ 老齢福祉年金等の支給停止解除の特例

所得制限により支給停止となっている老齢福祉年金及び障害・遺族基礎年金の受給者で災害を受けた者は、被災状況届を提出することにより、支給停止を解除し、年金が支給されることとなった。

このことについて、老齢福祉年金等の支給停止となっている者に対して、はがきにより周知を図った。

⑩ 指定外郵便局での年金の支払い

郵便局で受け取ることにしている年金受給者については、兵庫県全域及び大阪府の一部の地域であれば、指定外郵便局であっても受け取ることができることとされた。（2月・4月期支払分）

⑪ 遺族給付の調査及び請求勧奨

世帯主の死亡に伴い母子・遺児となった者を把握・調査のうえ、遺族基礎年金等の請求案内を行った。

⑫ 兵庫県、大阪市からの職員応援

震災による区役所窓口体制の強化のため、県年金指導課、社会保険事務所、大阪市へ職員の派遣を依頼し、平成7年2月22日から4月1日までの間に、延べ208名の派遣を得て、窓口体制を強化した。

8. 同和地区復興事業

この度の震災により、市内の同和地区も市街地の地区を中心に多大の被害を被った。特に市街地 8 地区のうち、東部側 6 地区の被害が特に著しい。地区全体で約百名の方が亡くなられたほか、全半壊戸数が4,300戸を上回るなど、大半の家屋に被害が出た。

(1) 震災後の対応

震災直後より、地区内の中核施設である生活文化会館は、食料・救援物資の配給拠点・避難所として機能するとともに、本庁と連絡をとりながら、区内の被害状況の把握、市政情報の提供に努めた。

また、地区住民の生活の安定を図るため、生活文化会館、共同浴場等の地区内施設の早期復旧に全力をあげて取り組み、特に避難者からの強い要望を受け、8 共同浴場のうち 5 浴場を早期に営業再開したほか、残り 3 浴場についても夏には営業を再開している。生活文化会館については、8 館のうち 1 館が全壊となったため、建て替え用仮設会館が 8 月に完成し、9 月より本来業務を再開している。他の館についても小修繕が必要となっているが、運営に差し支えない状態のため、順次復旧にかかっているところである。

(2) 同和地区の復興

① 同和地区復興検討委員会

同和対策協議会の学識経験者等を中心に被害の大きな地区の代表者に意見を聞き、今後の同和地区の復興について検討するため、同和地区復興委員会を設置した。

ア 設置

平成 7 年 3 月 11 日開催の神戸市同和対策協議会第 47 回総会において設置を決定（委員長 大阪市立大学名誉教授 山本登氏）。

イ 委員構成 学識経験者 9 名、団体 3 名、住民代表 6 名、市職員 4 名、計 22 名で構成。

ウ 審議経過

2 / 25 同和対策協議会小委員会
(小委員会終了後地区視察)

3 / 11 同和対策協議会総会
(同和地区復興検討委員会設置)
第 1 回同和地区復興検討委員会

3 / 25 第 2 回同和地区復興検討委員会
「既設改良住宅の解体・撤去に伴う居住先確保に関する緊急提言」

4 / 8 第 3 回同和地区復興検討委員会

5 / 1 第 4 回同和地区復興検討委員会
「同和地区における震災後の住宅の緊急確保等に関する提言」

6 / 6 同和対策協議会小委員会
(両提言を報告)

② 提言内容

「既設改良住宅の解体・撤去に伴う居住先確保に関する緊急提言」

・甚大な被害を受けた既設改良住宅の解体・撤去に伴い必要となる入居者の居住先を確保するため、改良住宅建替事業用仮設住宅を設置することが必要。

「同和地区における震災後の住宅の
緊急確保等に関する提言」

ア 住宅の緊急確保対策

○ 応急仮設住宅の建設

- ・ できるかぎり同和地区あるいはその周辺地域への建設の促進。

○ 自力による住宅建設の促進

- ・ 設計段階からの総合的な相談窓口の設置。
- ・ 住宅新築資金等の貸付制度の利用促進のための融資相談の充実。
- ・ 比較的簡易な住宅についても融資制度が利用できるよう運用に努める。
- ・ 敷地等の条件で個別建て替えが困難な場合、協調・共同建て替えを推進するための支援策の実施。

○ 既設改良住宅等の復旧・建て替え

- ・ 改良住宅建設事業の継続実施

イ 協働によるまちづくりの推進

○ まちづくり協議会の結成

- ・ 各地区の実態に応じたまちづくり協議会の結成を積極的に働きかける。

○ まちづくりへの支援

- ・ 情報の提供や相談に応じ、計画作り段階での専門家の派遣などを行う。

○ 生活文化会館の役割

- ・ 地区住民がまちづくりを進めるに際して、拠点としての役割を果たす。
- ・ 震災後の諸施策の地区住民への周知や相談業務の充実に努める。

③ 今後の同和地区復興の取り組み

同和地区復興検討委員会からの提言をもとに、地区の復興のため行政と住民が一体になり進めていく必要がある。また、震災による被害は地区内外を問わず受けており、同和地区の復興も地区外との整合性を保ち進める必要がある。

第3節 福祉事務所における活動

1. 東灘福祉事務所

(1) 遺体安置等

① 遺体安置

1月17日の地震発生後、東灘福祉事務所の職員は2月の初め頃まで、遺体の安置及び火葬場への搬送作業に追われる日が続いた。地震が発生して、職員は柩の組み立て、遺体の納棺、火葬場への搬送等に全力で当たった。

● 1月17日

遺体安置所の設置は、被害の拡大によって徐々に広がっていった。また、区内の葬祭業者が被害の大きい地域にあった関係で業者に依頼出来ない状態であった。

● 1月18日

遺体安置所に毛布にくるまれたまま収容される遺体のために必要な柩が容易に得られない状況にあった。八方手をつくして柩の手配をしたところ、東部第2工区の倉庫に保管している業者があることが判った。しかし東部第2工区がLPGタンクのガスもれによる危険地域で避難勧告が出されているので容易に近づけない。この避難勧告の解除を待って、直ちに職員8人が東部第2工区にかけつけ、深夜まで乗用車のライトを頼りに、倉庫からトラックへ柩を積み込む作業を行った。また、深夜に懐中電灯の明かりで柩の組み立て方を教えてもらい明日からの作業に備えた。

● 1月19日

夜明けを待ち、早朝6時頃より約30名の職員等を2班に分けてそれぞれの遺体安置所で柩を組み立て、納棺した。組み立て、納棺には周辺住民ボランティアの応援も受け、早朝から夜遅くまで柩を組み立て遺体の収容を行った。また、遺体の納棺には保健所の女子職員が一緒になって約200体の遺体の清浄、消毒を行った。

遺体の安置所数 24ヵ所
(学校13ヵ所 会館等11ヵ所)

遺体の安置数(最大) 1,019体

柩の数 1,318個

釘 60,000本

● 安置所に置かれた遺体は火葬の手配が追いつかず冬とはいえ、時間の経過に伴い腐敗するので、これを防止するため東灘保健所がドライアイスの確保とこの処置を行ってくれた。

ドライアイスの量 20,265kg

● また、2月になっても行方不明者等であった者が遺体となって安置所に運び込まれることがあった。特に身元不明の遺体、引き取り手のない遺体は東灘警察署に調査依頼等して遺体の処置に努め、2月5日に全ての遺体安置が終了した。

② 遺体の火葬場への搬送

神戸市内の火葬場は3ヵ所で1日約200体の能力であり、しかも、東灘の甲南斎場は震災で修理に追われている状態であった。区民からは「神戸市で火葬場の確保等をせよ」との強い要望が区災害対策本部によせられ、その対応に苦慮していた。こうした中で、市災害対策本部から1月21日から他都市で火葬の受け入れが可能になった旨の連絡を受けたのでさっそくその実施にとりかかった。

● 1月20日～21日

1月20日夜に入ってから遺体安置所を回って、遺体の処置に困っている方のために他都市での火葬の希望を聞き、火葬のための必要書類の確認を行った。

● 1月21日

第一日目は東大阪市へ5遺体の搬送をするため、パトカーに先導を依頼し道路事情の悪い中搬送した。

● 1月22日～

自衛隊の大型車によって34遺体を大阪府下の

7斎場に搬送した。灘高校等5ヵ所の安置所から「生活共同組合さいたまコープ」等のボランティアの2t車で遺体を運び、自衛隊の車に載せかえ、それぞれの遺族一人に添乗してもらって搬送するのでその用意（どの車に遺体を運んだか、また遺族はいるか、等）に手間がかかり、必死で送りだした。その後も休む間もなく、翌日の搬送計画にかからねばならなかった。なお、この間で一日44遺体を自衛隊の5台の車で火葬場へ搬送した時が最も大変であった。

東灘福祉事務所で搬送した遺体数 146体
(他都市へ搬送 135体 当市11体)

(2) あんしんすこやか窓口利用状況

① 緊急ショートステイサービスの受付と適用

被災した高齢者は、適切な行き場がなく、とりあえず病院・避難所等に応急的に避難したり、損傷した家屋にそのままとどまったりしていた。

このような要介護状態にある被災高齢者の適切な「生活の場、介護の場」の確保が喫緊の課題であることが当初より認識されていたが、震災直後は「遺体関係」の業務に忙殺され、そこまで手がまわらない状態であった。

ようやく、震災から1週間経った1月23日から、「あんしんすこやか窓口」で要介護の被災高齢者の老人ホームへの緊急ショートステイサービス適用を開始した。

〈1月23日以降の緊急ショートステイサービス適用状況〉(新規)	
1月23日～31日(8日間)	95人
2月中	113人
3月中	50人
4月中	19人

ショートステイの入所先は北・西区、兵庫県下、大阪府下、京都府下、奈良県下等広範多岐にわたった。

② 老人ホームへの入所措置

緊急ショートステイサービスの適用者は、住

居の確保の目処がたたず、行く場のない状態で、緊急ショートステイの期限切れ(入所後最長3ヵ月間)をむかえた。

4月1日から、震災時の特例として、国の指示により老人ホームの「定数外措置」が認められ、期限切れのショートステイ適用者を、当該老人ホームに「定数外措置」の委託を行った。

しかし、収容能力に限界があり、新しい相談等には応じられない場合が大半であった。

表2-3-1 「あんしんすこやか窓口」相談の件数、老人ホームへの入所措置件数

	来所相談件数	電話相談件数	老人ホーム入所措置件数		
			特	養	護
7年1月	統計とれず	統計とれず	3		1
2月	"	"	14		6
3月	"	"	4		5
4月	399	171	39		8
5月	433	209	23		4
6月	385	244	24		4
7月	393	238	5		6
8月	421	201	15		2
合計	2,031	1,063	127		36

③ 「施設ケアサービス」から「在宅ケアサービス」

4月頃から、仮設住宅に入居した高齢者への安否確認・在宅ケアが重要な課題となってきた。

在宅ケアサービスの中心的なメニューは、ホームヘルパーの派遣であり、また、日常生活用具の給付であった。

民生委員や地元のボランティア等により発掘された福祉ニーズは、直ちに「あんしんすこやか窓口」に連絡があり、このニーズの充足に多忙をきわめる日々が続いた。

震災以後、新たにホームヘルパーを派遣したケースは340件であり、日常生活用具の給付は合計246件である。

表2-3-2 日常生活用具の給付状況

	給付実人員		給付実人員
7年1月	9	5月	41
2月	0	6月	56
3月	30	7月	45
4月	35	8月	30
		合計	246

上記の数は、給付した実人員であり、1人につき2～4品目を同時に支給する必要のあるケースも多々あった。

2. 灘福祉事務所

(1) 遺体安置等

① 遺体安置所の設置・管理

神戸市地域防災計画における福祉事務所の役割は、遺体安置処理班である。

1月17日午前9時、区役所2階会議室には、すでに4体の遺体が毛布や布団にくるまれて机の上に安置されていた。

防災計画書で予定されていた安置所はお寺2ヵ所であったが、瞬時に一杯になり、警察署から次々に増設の要求がきた。公的施設でホールのありそうな所を、区長をはじめ区本部で安置所として確保し、次々に遺体を搬入した。

遺体は時々刻々と運び込まれ増えていったが、一方で区役所職員や福祉事務所は公共交通機関のすべてが被災により寸断されているため、職員体制が整わず、必要な場所に必要な戦力を投入できない状況がしばらく続いた。さしあたって救援物資、特に食料、飲料水を学校その他の避難所へ配送する業務にかなりの力を注いだ。19日夕方になって安置所対策として、主だった安置所に職員を配置した。すでに安置所は12ヵ所に増設されており、灘警察署から身元確認に大勢の署員が配置された。

福祉事務所職員を王子スポーツセンターをはじめ、鷹匠中学、松蔭高校等6ヵ所に男女職員合わせて2～3名づつ24時間交替で常駐させた。死体検案書の取得、火葬・埋葬許可書の取得、斎場の予約等、日頃自分達だけではない事務手続等の相談に応じるためであった。厳冬期に、広い体育館、ホールの出入口に設けた相談コーナーでは、深夜には交替で仮眠をとったが、近くにドライアイスがストックしてあり、殆ど寝られる状態ではなかった。

② 柩の組立て

お棺がなかなか届かずいらいらしたが、安置所に届いてからが大変であった。まず、お棺がパーツの状態が届く。底板、横板、天板等6枚の板とボンド、釘が一組となり、3体分をまとめて梱包してあった。大急ぎで、男女に関係なく、職員と男性の遺族の方の応援を得て組立てをした。不慣れな作業で、釘をたくさん打ち過ぎて不足したりし大変だった。

初期の頃は、安置所によってお棺が一体分も届いてない所があり、遺族の方の激しい抗議を受けて、他所から転送したりした。

表2-3-3 灘区死体安置数

安 置 所	安置数
本 泉 寺	28
祥 龍 寺	40
鷹 匠 中 学 校	58
松 蔭 高 校	43
区民ホール1階	23
区民ホール3階	24
区 役 所	6
岩屋第2住宅 (東部在宅障害者福祉センター)	130
動物園ホール	40
市民ギャラリー	2
六 甲 病 院	28
王 子 体 育 館 (王子スポーツセンター)	327
合 計	749

③ 火葬場への遺体搬送

遺族の方に死亡された方の住所氏名等を確認し、遺体の引き取り先、斎場の予約状況等、聴き取り調査し、相談に応じたが、遺族の方が傍らについておられない場合もあり、全体の状況を把握しきれないときもあった。

神戸市内の火葬能力を大幅に越えているため、できるだけ親戚縁者を頼って、他都市の斎場をお願いしていただくよう話した。

市としては、京都市、倉敷市をはじめ多くの市町、陸上自衛隊、海上保安庁、警察等のご協力、本庁衛生局の調整を得て、1月21日以後連

日火葬にふした。(合計146体)

例えば、1月21日は遺族の希望調査をし、29体をパトカー、自衛隊のトラック4台、遺族用バス1台に職員3名を添乗させ、午前10時に出発し、京都中央斎場で火葬し、帰神したのは翌日午前2時であった。倉敷の場合は帰神が翌朝午前4時になるときもあった。

ある日には、同じ6台の車両編成で京都市へ出発したが、交通事情が極めて悪いため、途中で柩を載せた車両と遺族バスが離れ離れになり、お互いを見失ってしまうようなこともあった。

また、1月25日には、自衛隊のヘリ5機、海上保安庁ヘリ1機で大阪府下で火葬。遺族が遺骨を受取り、連絡なく自家に帰られたため、皆で探しまわった。

表2-3-4 灘区合同火葬者数

日 程	火葬場	対 象 者 数
1月21日	京 都	2 9
22日	倉 敷	2 8
23日	倉 敷	2 3
24日	京 都	2 3
25日	大 阪	1 0
26日	大 阪	8
27日	大 阪	5
28日	西 宮	4
29日	西 宮	3
30日	西 宮	3
31日	甲 南	2
2月 1日	甲 南	3
2日	甲 南	1
3日	甲 南	1
4日	甲 南	1
6日	甲 南	2
合 計		1 4 6

遺族が自ら篠山町等の斎場を予約したが、移送手段がない等の相談に対しては、自衛隊車を要請し、移送にあたった。

1月26日～27日頃から急速に遺体の引取りがあり、2月6日安置所を閉鎖することができた。

生活保護を受けておられた老人の遺骨をケースワーカーが預かり、所長室でしばらく安置し

て、救援物資のパンやお水をお供えしたケースもあった。不明遺体が1体もなく、すべて家族に引取られ、それぞれのところへ納められたのは何よりであった。

(2) 高齢者・障害者の実態把握

要援護者実態調査を2月13日より実施し、避難所(76ヵ所)については、保健所と協力して、高齢者・障害者の実態把握を行った。調査には、保健婦、福祉事務所のヘルパー、こうべ市民福祉振興協会のヘルパー、他都市応援職員が従事した。

また、高齢者については、2月初旬より、1人ぐらし老人台帳、あんしんすこやか窓口台帳の名簿登載者の安否確認を、民生委員、他都市応援職員(保健所への応援職員を含む)を中心に行った。3月には、安否未確認者、在宅生活者の再調査を行った。

障害者については、身障手帳1・2級及び療育手帳所持者を障害者支援ボランティアが実態把握した。その後、未調査分について、他都市応援職員が訪問または電話により再調査を行った。

(3) ケースワーカーによる避難所巡回

ケースワーカーも避難所への食糧搬入にしばらく不眠不休であり、その後は遺体安置などに忙殺されたが、その間の経常業務も被災者の生活相談などで仮事務所は戦場のようであった。ケースワーカーはこの合間をぬって担当ケースの安否確認のために避難所を訪れたり電話をかけたりしている。高齢ケースや精神のケースなどの避難所不適應にも、担当ワーカーが献身的に対処した。3月頃からは、避難所ケースの仮設移転の指導援助を強めた。

生活保護世帯数 1,089
 避難所世帯数 345
 (2月1日現在)

3. 中央福祉事務所

(1) 緊急ショートステイの記録

「お年寄りが寝たきりで仮設トイレにいけずに困っています。」「うちの父が避難所で凍え、食事もうれを通りません。」「とにかく何とかへ避難させてください。」

1月17日早朝におきた大震災は、社会的弱者であるお年寄りたちに多大な影響をもたらした。寝たきりの家族を抱え、避難するにも避難できなかった人、年金収入が少なく老朽化した住宅でひっそりと暮らしていた老夫婦、障害をもちながらも地域で支えられながら、力強く生きてきた一人暮らし老人、地震という自然の力は、それまで人々が営んできた絆を一瞬にして打ち砕いてしまった。

震災当初、お年寄りの相談を受けても対応する体制がなく、在宅や避難所に取り残された要介護老人たちは、近隣や避難者同志の協力に支えられ、または家族の力で老人ホームへ駆け込まれた。中央福祉事務所は区役所の1階にあったため、災害対策本部と救護班の活動の場となり、その機能を果たす場所さえ確保が難しかった。しかし、水と食料の確保が一段落すると、一挙に福祉ニーズが高まった。避難所である小学校や公民館、お年寄りを抱える家族や近隣からの通報が、かかりにくい電話を使って寄せられた。または切羽詰まった家族は、老人を直接福祉事務所へ預けにきたりもした。

1月19日以降ようやく事務所で老人の緊急避難先を確保する相談を受けはじめたが、何も決まっていな手探りの状態から緊急ショートステイを始めなければならなかった。緊急ショートステイとは、阪神・淡路大震災により避難所・在宅等の虚弱・要介護老人を緊急的に特別養護老人ホーム等へ入所させることをいう。次から次へと寄せられる通報に、1人でも多くのお年寄りを一刻も早く安全で暖かな場所に避難してもらわなければ、との思いで、台帳を作る間もなく、メモの切れ端に聞き取れる情報を書き込んでいくのが精一杯であった。しかし、市内の老人ホームも被災のため受け入れ態勢がすぐには整わなかった。その中で、いち早く車で送迎に出向いてくれたのは、遠方地の老人ホームだった。震災のため道路は寸断された上、避難する車でごったがえし、考えられないような渋

滞に見舞われた。にも関わらず、取るものも取らず、数時間かけて、ある施設は10時間以上かけて駆けつけてくださった。早速、車でお年寄りを避難所へ迎えに出向くが、至る所の住居が倒壊し、何度も迂回せねばならなかった。避難所では足の踏み場も無いくらい人々が混み合い、横になるのがやつのスペースに体を小さくしてうずくまっておられた。また、倒壊しかけの住居に水も電気も無く、閉じこもっているご老人は、近所の方が見るに見かねて通報してこられた。何十年も同じ地域で近隣関係に助けられて生活してきたご老人にとって、家を出ることは「死」を意味していた。そのため、なかなか老人ホームへ避難されることに同意されなかった。中央区には老人ホームが1カ所も無かった。そのため、否応なく地域を離れていかなければならなかった。ご老人にその決断を迫ることはとても酷なことであった。

表2-3-5 緊急ショートステイ件数

月別入所状況

1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	計
113	103	46	28	6	-	-	2	1	299

地域入所状況

地 域	市 内	県 内	県 外	計
養 護	16	30	5	51
特 養	57	133	58	248
計	73	163	63	299

男女別・年齢別入所状況

年 齢	～64	65～69	70～79	80～89	90～	計
男 性	6	17	37	33	5	98
女 性	14	16	65	90	16	201
計	20	33	102	123	21	299

退所状況

措 置	149
シ ョ ー ト 離 脱	35
自 宅	27
仮 設 住 宅	40
入 院	13
親 族 宅	9
死 亡	9
そ の 他	17
計	299

(平成7年9月末現在)

その後もショートステイの相談は後を絶たず、1月に113件、2月に103件、多い日には1日で21件の行き先を確保しなければならなかった。9月現在で299件の緊急ショートを中央区で受けるに至った。緊急時、要保護老人の避難を十分で無かったにしろ、対応できたのは、やはり「あんしんすこやか窓口」を通しての平時からの地域や施設等とのネットワークがあったからではないかと思う。震災はお年寄りの人生を大きく狂わし、多くのものを失わせた。地域の社会資源、地域関係、生活基盤…。震災を教訓にして私たちは、もう一度新たなシステムとネットワークを構築していかなければならないと思う。

(2) 障害者への援助について

～ボランティア活動との関わり～

「障害者の方たちの手助けをしたいんですがどこに、どうしておられるんでしょうか？いくつか避難所も訪ねたんですが…」5、6名の「HELP NETWORK」の腕章をつけた男女が神戸市の地図を手に来所した。「正直なところ、私達にもわかりません。プライバシーの問題もあって個々の情報はお教えできませんが、避難所を隈なく回って困っておられる方を援助してあげて下さい。」と区内避難所リストと所在地図を手渡すだけでその時は精一杯だった。1階の福祉事務所はありとあらゆる相談と苦情が窓口を持ち込まれ、障害者相談担当者としての動きは全くとれなかった。ところが、電話が通じにくいこともあってか、障害者の方からの直接相談は1週間たっても少なかつたように思う。

一方、1月23日以降、団体又は個人で次々と障害者への支援をしたいとボランティアが情報を求めて訪ねて来られた。「プライバシー保護」という名のもとに冒頭のような対応しかできず、彼らの志を無駄にしていることが実にもったいなく悔やしかった。現実には、被災により補聴器・ストマなどの補装具や身体障害者手帳・療育手帳、福祉乗車証をなくして困っている障害者は多かろうし、身動きがとれず情報を得ることも、又援助を求める手段も断たれている状況は想像できた。応援してくれる人は一杯いる。障害者向けの緊急救援対策も出来つつある。それをなんとか当事者に伝えたい。しかし、安否確認すらままならない状況。担当者間で、「ボランティアに安否確認、福祉情報伝達のため各戸訪問してもらい、単なる調査にとどまらずニ-

ズを把握してヘルプサービスにつなげよう」と話し合い福祉事務所に協議。プライバシーの保護はボランティアの良識を信じ、役割を明確にした上で障害者名簿を基に協力して活動してもらおうということで1月29日即断、心身障害福祉室育成課にも了解を得て準備にかかった。1月31日に「たんぼぼの家 HELP NETWORK」に協力依頼し、保育所保母が名簿（身体障害者手帳1・2級所持者約1,300名、療育手帳所持者約400名）作成と訪問用地図及び心身障害福祉センター職員の協力を得て配用福祉情報誌の作成にあたった。2月3日に「たんぼぼの家介護ステーション中央」が東極楽寺内に開設し、2月6日から保育所保母とボランティアによる訪問活動が始まった。毎晩リーダーと連絡調整し、時にケース会議のようになった。

水汲み、家の片付け、通院、通所（学）介助はボランティアの本領発揮で物資の調達もYMCAなどの協力を得てニーズに応えた。当然、要介助の身体障害者、高齢障害者が圧倒的に援助の対象となり、あんしんすこやか窓口、保健婦との連携を要した。あるケースは、職員に対して好戦的な態度で全壊高層市住から緊急一時受入れ施設（公共宿舎）への避難を拒絶していたが、ボランティアが橋渡しの役割をしてくれ勧めに応じられた。入浴のニーズが一番多く切実だったが、ちょうど『二郎苑』の園長自らの送迎による入浴サービスを始めていただき、週1、2回介護者も命の洗濯ができると大好評であった。集合場所まで来れない人に対しては、西宮の車ボランティアに送迎を頼み、『つくし園』に風呂を提供してもらい、入浴介助ボランティアとして福祉人材センターから紹介してもらった北区神戸北町ボランティアのメンバーが現地で待機するという形を、介護ステーションの3月末撤退を前にコーディネートした。知的障害児・者については通所更生施設の指導員にボランティアとして、2次、3次訪問してもらい保護者へのカウンセリングなどケースワーカーの代行をしてもらった。

震災により、いかに障害者の生活実態を把握していないかをつきつけられ行政の枠に忸怩たるものを覚えた。しかし、こんなにも多くの枠に捉われない支援者がいること、この人たちに活躍してもらえるシステムがあれば、日常的に障害のある人が暮らしやすくなるのではないか。わかりきった言い古されたテーマを改めて課せられていると思う。

4. 兵庫福祉事務所

1月17日、出勤した職員は初期のうちに遺体対応を主とするメンバーと、要援護者対応をするメンバーとに大別された。ここでは要援護者対応の活動にスポットをあてる。

(1) ゆめの緊急センター

兵庫区の要援護者対応は在宅福祉センターを利用しての「ゆめの緊急センター」の開設に始まる。これは在宅福祉センターの被害が比較的小さかったこと、被災の大きい地域から幾分離れていたことにある。

1月17日、中山病院が焼失。入院患者は湊川中学に避難。受け入れ病院の手配、患者搬送に協力するも夕刻までに10余人を残す。急きょ在宅福祉センターに搬送、二次避難を行う。また、一般避難所での対応困難な方の要望も寄せられ、

同センターにて受け入れ、中山病院のスタッフに夜間対応を依頼した。

1月18日、中山病院の方々が転院先に移る。この頃よりライフラインの停止した中、多くの被災者の対応を余儀なくされた避難所、倒壊家屋からの通報が続出する。オムツ交換の必要な方、痴呆で状況認識不可の方、単身で要援護状態の方などに個別かつ緊急に対応する人と場所が必要と認識された。このため、我々は在宅福祉センターを「ゆめの緊急センター」として開設し、老人ホームの緊急ショートステイ等による要援護者への個別対応が可能となるまでの間緊急保護を継続することとした。そして、震災当日より18日目の2月3日、全員が退所して、「ゆめの緊急センター」はその役割を終えた。

なお「ゆめの緊急センター」の運営は、在宅福祉センターをはじめとして、シティライト・ひよどり荘・海光園ミラホーム・海光園・心身

表2-3-6 職員体制

日 勤	福祉事務所老人担当職員	1人
	ホームヘルパー	2
	在宅福祉センター寮母	1
夜 勤	福祉事務所老人担当職員	1
	ホームヘルパー	2
移 送	福祉事務所職員	・・・

表2-3-8 入所者世帯数 54世帯 (65人)

ね た き り 老 人	1 2 世 帯
準 ね た き り 老 人	2 6
痴 呆 性 老 人	9
肢 体 障 害 者	4
視 力 障 害 者	3

表2-3-9 退所理由

特別養護老人ホーム入所措置	3人
緊急ショートステイ	40
親族の引き取り	6
知人の引き取り	2
家の整備による帰宅	2
身体障害者施設の入所	2
病 院 入 院	6
要介護者の入所に伴う介護者の退所	4

表2-3-7 入退所状況

日	(現員は最大数)															合 計			
	1/17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31		2/ 1	2	3
入 所	5	9	4	4	9	5	3	3	8	2	3	2	3	2	-	2	1	-	65人
退 所	-	-	-	-	2	4	7	16	2	7	2	2	5	7	-	2	6	3	65
差引(現員)	5	14	18	22	31	34	33	29	21	21	17	17	18	15	8	10	9	3	0

障害者福祉センター等応援職員・亀岡市給水車・搬送カーボランティア・ケアボランティア・保健所等の救護班による巡回診療など、多くの機関やボランティアにより支えられたことは言うまでもない。

この後、兵庫区の要援護者対応は、緊急ショートステイに代表される施設等における保護と在宅高齢者調査にもとづく在宅援護の、2つの活動が中心となる。

(2) 緊急ショートステイ

緊急ショートステイは1月・2月に集中し、「ゆめの緊急センター」開設中は、福祉事務所とセンターと2ヵ所に担当者が常駐し相談に対応した。

10月末現在、緊急ショートステイ利用者の1/3強の方が措置となり、希望者も含めると利

表2-3-10 緊急ショートステイ入所状況
(特別養護老人ホーム・養護老人ホーム)

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	計
緊急入所人員	109	118	41	16	12	10	6	4	8	2	326
*入所措置	1	6	8	28	24	14	8	11	5	6	111
在宅・仮設	1	11	20	22	19	9	10	8	2	1	103
入院	6	7	6	7	5	3	3	-	-	2	39
死亡	2	5	2	-	-	-	-	1	-	-	10
その他	-	5	2	1	-	-	1	-	1	-	10
継続中	入所希望 30		在宅希望 18		未定 5						53

* 上記の入所措置数111は緊急ショートステイ利用後、措置となった方のみ計上。
同期計の総入所措置数は従来の待機者等を含めると200名を越えている。

用者の半数近くが震災後の緊急ショートステイを経て、施設入所に至ることとなる。

(3) 在宅高齢者調査および在宅要援護者への援助について

- ① 調査対象者；約5,000件
(あんしんすこやか窓口台帳・ひとりぐらし老人台帳掲載者)
- ② 援助対象者；在宅で援助を必要とされる方
(在宅援護は訪問調査以外の通報・相談も対応)
- ③ 方法；訪問調査
- ④ 期間；在宅高齢者調査 2/13~3/1
在宅援護 2/13~3/10
- ⑤ スタッフ；福祉事務所ホームヘルパー・全国の社協等応援職員・ボランティア

在宅高齢者調査は、2月初旬より地図落としを開始。2月中旬より個別訪問をするに至った。目的は安否確認、ニード把握と、家屋での孤立高齢者の発見にあった。同時に全国の社協等応援職員を中心に、高齢者・障害者等、在宅での援助を必要とされる方々に対して各種のサービス提供を行った。

また、兵庫区では震災後すでに入浴提供のボランティア、大阪市社協移動入浴車を利用しての給湯ボランティア等が活動していたが、これにより社協等応援職員とボランティアとが連携してサービス提供を行うに至った。

なお、全国の社協等応援職員を中心とする在宅援助は、ライフラインの復旧、従前のサービス提供機関の復旧にともない、順次制度に引き継がれて行き、3月11日をもって終了した。

震災後の混乱期、たくさんの力を得て、共に働くことができたことに感謝したい。

5. 北福祉事務所

被災された高齢者・障害者などの 要援護者への援助

あの阪神・淡路大震災の当日、区災害対策本部に入ってくる情報や鈴蘭台周辺の建物や道路などの損壊状況から見て、北区における被害は他区と比べ比較的軽度であると思われたものの、要援護世帯の様子が案じられ、震災直後からケースワーカーやホームヘルパーが手分けして生活保護受給世帯やホームヘルパー派遣中の世帯などの安否確認を訪問・電話等により行った。多くの職員が自らも被災し家を失い、また、交通機関の途絶によりどうしても出勤できず他区に駆けつけるなど職員が揃わない中、互いにカバーしあっていた対応であった。

さて、今回の大震災では多くの方々が住む家を失ったが、ねたきりや痴呆などのため要介護状態にあるおとしよりやひとりぐらしの虚弱なおとしより、障害者の方、要保護の児童・母子世帯の方なども例外なく被災した。これらの方々は要介護状態にあるなどのため一般の避難所では生活が困難であり、受け入れ可能な施設の確保が即刻必要となった。

これに対応すべく、老人ホームや障害者施設などへの緊急ショートステイのシステムが急拠定められ、市内施設のみならず県下・県外の施設も受け入れに協力いただけることとなった。

このような状況の中、北福祉事務所へも被災者からの相談が多く寄せられた。幸いなことに北区における震災の被害は市街地と比べれば比較的軽微であったが、それでも有馬・唐櫃・花山などをはじめとして住宅を失った方々などからの切実な相談が相次ぎ、また、一旦は避難所に難を逃れたものの、そこでの生活が続けられない要援護者からの相談もあった。

また、市街地で被災した方が一旦区内の病院へ救急搬送されたものの、ベッドが満床で受け入れが不可能なケースや震災前から入院していた方が帰る家を失ったケースなど、医療面での対応も併せて必要なケースの相談が多く寄せられる一方で、市街地の福祉事務所が処理能力の限界を越えており、またそちらへ相談したくても電話も通じないなどの状況で、他区の避難所や半壊状態の自宅に住む方々からの北福祉事務所への相談も多かった。

震災後ある程度の期間が経過すると、今度は北区内の避難所や親類・知人宅に一旦避難していた方々が、身体状況の悪化や長い期間はそこにおられないなどの事情で施設への入所を余儀なくされるケースが目立った。

緊急入所先の施設が確保できても、ねたきりなどの方をどうやって搬送するかも問題であった。市街地では自衛隊の応援などもあったようだが、北区では区内で解決する必要があった。もちろんタクシー等の利用は困難であり、職員が公用車におとしよりを乗せてホームまで搬送したり、警察の応援をあおいだり、ある施設のリフト付きバスでねたきりの方を県外の施設に搬送するなど、さまざまな個別対応の積み重ねでひとつひとつ解決を図った。

緊急ショートステイの中には今夜の寝る場所を確保する待ったなしのケースも多くあり、また当初は時間に関係なく24時間体制での対応が必要であった。

北区における緊急ショートステイは件数的には約70ケースであり、市街地の200、300という件数には及ばないが、一方で他区における緊急ショートステイの受け付けなど他の福祉事務所や北区災害対策本部への応援に職員を派遣しつつ、他区や病院におられる方など本人の情報がつかみにくいケースの対応を独力で処理する必

要があった。

一方、震災直後にはケースワーカーやホームヘルパーが手分けして生活保護受給世帯やホームヘルパー派遣中の世帯などの安否確認を訪問・電話等により行ったが、引き続いて2月には避難所及び在宅の高齢者・障害者などの要援護者に対する緊急対策として、これらの方々の実態調査を保健所と共同で実施し、必要な緊急サービス提供を行った。

具体的に、避難所については、主に65歳以上のおとしより、重度の身体障害者や知的障害者の方、14歳以下の児童の皆さんを対象に、福祉事務所のホームヘルパーや保育所保母などの職員を動員し、避難所を巡回して個別に聞き取りを行い、保健所による避難所巡回医療救護班活動と併せて、実態の把握とニーズ調査を行った。

また在宅の要援護者については、主に65歳以上の要援護のおとしより、重度の身体障害者や知的障害者の方を対象として実施し、まず、ホームヘルパーの派遣を行う市民福祉振興協会各デイサービスセンター、入浴サービスを行う市社会福祉協議会といったサービス提供機関から、各サービス受給中の方々の安否確認・ニーズ調査結果などの情報の提供を受けこれを集約した。次いで、各地区民生委員児童委員協議会による在宅要援護者の一斉調査を行った。この一斉調査は、震災以前からの通常の民生委員・児童委員活動で把握済の要援護者の再確認と、新たに北区に転入された要援護の被災者や、区内で被災された要援護者の状況把握を行うもので、震災直後から各協議会単位で続けていただいていたものを改めて体系的に整理したものである。また、あんしんすこやか窓口での相談歴のある方で未だ他の方法では状況把握のできなかった方々への電話による聞き取りも併せて実施し、これらに加えて保健所において行われた、

保健婦等が訪問していた要援護者などへの安否確認・ニーズ調査結果と併せて、在宅の要援護高齢者・障害者の実態の把握とニーズ調査を行った。なお、これらの調査の実施準備や集計にあたっては近隣の地区民生委員・児童委員協議会の皆さんがボランティアとして福祉事務所に出務し、調査票の準備から調査対象者のチェックまで積極的に行っていただき、また市民福祉振興協会の登録ヘルパーの協力も得た。

この調査では避難所で約360人、在宅で約4,400人の実態把握を行ったが、幸いにもこのうち緊急サービス提供の必要があるなどの問題のあった方は、既に震災直後から緊急対応済の方を含めても全体の数パーセント程度にとどまった。

なお、緊急サービス提供の中身は、緊急ショートステイ、保健婦の緊急訪問、介護ベッドや車いすなどの福祉機器の緊急給付・貸出といった行政のサービスや民生委員などによる緊急の食糧確保などであった。

6. 長田福祉事務所

(1) 災害救助

① 遺体安置等

ア 遺体安置所の設置、運営

1月17日午前9時30分頃、遺体安置場所を神戸村野工業高校（五番町8丁目1）と決定し、警察等関係機関に周知を図った。

設置後は、福祉事務所職員、ボランティアなど約70名が24時間体制で遺体の運搬、受け入れ、処置、引渡し、ドライアイスによる保存、引取人への連絡、問い合わせに対する対応等の業務を行った。

イ 遺体の安置

遺体安置所は、1月17日から26日まで10日間開設し、遺体の搬入状況に応じて順次、体育館、柔道場、剣道場、教室3カ所、会議室、屋外テント（テニスコート）に安置し、警察による死体検案を行った。

安置を行った遺体数は、689体（遺体594体、焼骨95体）に及んだ。

ウ 遺体の引き取り

1月20日より遺族に対する「遺体引取相談所」を開設し、遺体処理に必要な情報を提供するとともに、業者の斡旋等の相談に応じた。また、業者再安置等の遺体について、遺族に代わって搬送するなどの支援を行った。

なお、市外の斎場利用者には、職員が同行し、遺骨を遺族に引き渡した。

② 避難所等での活動

ア 避難所への支援

震災発生直後から緊急的な対応が必要な間、区災害対策本部の派遣職員として、3カ所の避難所に6名の職員が常駐し、救援活動に従事した。

また3月14日から、小火やトラブル等が多発していた旧区役所・保健所の夜間管理業務に携わり、さらに3月25日からは昼間時の業務についても要請を受け、24時間勤務体制を敷いた。

6月1日からは、日勤業務に変わり、8月23日に終了するまでの間、全面的に管理運営業務を支援した。

イ 災害給付業務等の支援

義援金の支給等災害給付業務やり災証明の再調査等の支援、避難所の個別面談の協力等を行うほか、被災者に対する各種の生活、福祉相談に応じた。

(2) 被災者支援

① 要援護老人・障害者の実態把握

ア 総合調査

避難所及び在宅の要援護老人、障害者の実態を把握するため、2月13日から3月10日まで、保健婦、ホームヘルパー、民生委員、ボランティアで調査を行い、概ねの把握ができた。

イ 障害者の状況調査・安否確認

身体障害者手帳1・2級所持者（内部障害者を除く）を対象に現在の所在を確認するため、1月23日から2月4日まで、保育所保母、ボランティアの協力を得て調査を行った。

また、療育手帳A所持者を対象に2月22日から3月3日までボランティアの協力を得て調査を行った。

② 安否確認

ア 被生活保護世帯

ケースワーカーが2月1日までに自宅を訪問し、被災状況を調査するとともに、最寄りの避難所を訪れ、安否を確認した。

イ 仮設住宅入居者

4月以降、保健婦、ヘルパーが中心となり巡回訪問を行うとともに、民生委員、ボランティ

ア、警察等との連携により安否情報の把握を行った。

③ 生活相談

2月4日まで福祉事務所が避難住民の生活の場となっていたため、旧保健所に相談室を設置し、1月30日から専任面接員を中心に8名体制で生活相談に応じた。相談内容は、失業に伴う生活資金や職さがしから災証明書の苦情など多岐にわたった。

④ 生活福祉資金貸付等の申請受付

ア 生活福祉資金特別貸付

1月27日から2月3日までは旧保健所1階、2月6日から2月9日までは旧消防署ガレージで計10日間申請受付を行った。申込者が業務開始前から多数殺到したため、2日目からは整理券方式に変更し、職員体制も保育所、福祉施設をはじめ、他の県・市・社協職員の応援を得て50～70名を配置し、適正な業務執行に努めた。

(申込件数：8,168件)

イ 生活福祉資金災害援護資金貸付

5月17日から7月31日までと10月2日から10月31日まで2次にわたって申込受け付けを行ったが、全区社協合同窓口による郵送受付方式が採られたため、要員の出務等を行った。(申込件数：計75件)

⑤ ケースワーカー等による避難所巡回

生保ケースワーカー、ホームヘルパー等が避難所を巡回し、被災のため衰弱したり、避難場所での一時滞在が困難な被保護者、高齢者、障害者等を福祉施設や病院に緊急入所や入院をさせるなど必要な援護を行った。特にホームヘルパーは、1月下旬から7月末まで避難所巡回を専任業務とし、全避難所を全員で分担し、要援

護者の生活支援等を行うほか、被災者と行政とのパイプ役を務めた。

⑥ 緊急保育

被災者の生活支援をするため、区内の保育所の保母が4ヶ所の保育所に分かれ、1月27日から2月4日まで土曜、日曜を含む午前9時から午後4時まで先行実施した家庭の事情によっては小学生も預かるなど延べ505人の子どもが利用した。

(3) あんしんすこやか窓口

① 生活相談

窓口相談業務は、震災直後は避難所での生活の困難な高齢者を一時的に老人ホームに保護する「緊急ショートステイ」の受入れ調整が主であった。

3月中旬頃から従来の相談業務を再開したが、窓口は混雑し、相談件数は、来所、電話とも大幅に増えた。相談内容別にみると、施設入所及び住宅に関する相談が顕著に多くなっているのが特徴的であり、この傾向は続いている。

② 地域型仮設住宅の受付

4月3日から9月8日までの間で、3次にわたって募集された高齢者・障害者向仮設住宅の入居受付・調整を行った。

応募者数 536人

入居決定 342人(うち高齢者270人)

7. 須磨福祉事務所

(1) 遺体の安置等

1月17日、出勤してきた数人の職員が、ぐしゃぐしゃで足の踏み場もない職場を片づけていた中で、死者が多数である模様との情報が入り、すぐに須磨体育館を遺体安置所に決め準備していると、早や最初の遺体が運び込まれてきた。

遺体の搬入は、消防・警察・自衛隊が行ったが、昼夜を分かたず運び込まれてくる数は増えるばかりで、須磨区民センターを2つ目の安置所にし、地下1階から4階までの可能な全部屋を使用して、やっと316の全遺体が安置できた。

この間、遺体検案の立会い、棺の調達・組立・運搬、ドライアイスの調達・運搬・補充、遺体の搬出等すべてが階段を利用してのものであり、職員は非常な苦勞をしてこれに対応した。また、埋火葬に関する相談窓口での対応、行政機関による火葬の準備対応及び他都市斎場への移送随伴等、職員の疲労は極限に達していたが、各自の献身的な取り組みにより、なんとか初期の目的が達せられた。

・遺体安置件数（1月17日～29日）

須磨体育館 70体
須磨区民センター 246体 合計316体

表2-3-11 安置数等実績

	1/17	1/18	1/19	1/20	1/21	1/22	1/23
搬入数	160	127	22	4	0	0	3
検案数	1	158	126	21	4	0	0
搬出数	0	0	0	27	33	43	47
安置数	160	287	309	286	253	210	166

	1/24	1/25	1/26	1/27	1/28	1/29	合計
搬入数	0	0	0	0	0	0	316
検案数	3	0	0	0	0	0	313
搬出数	42	36	38	23	24	3	316
安置数	124	88	50	27	3	0	—

※ 搬出数のうち行政機関による火葬
 神戸市内 15体 夢前町 5体 忠岡町 4体
 西宮市 6体 西脇市 3体
 赤穂市 5体 津山市 5体 合計 43体

※ 搬入数と検案数の差
 民間病院で死亡確認 2体
 未検案のまま須磨寺に移動（身元不明分）1体

(2) 生活福祉資金特別貸付の実施

生活福祉資金の貸付は、平成7年1月29日（金）から2月9日（木）までの10日間（土・日曜日は除く）にわたって、須磨区民センター前の広場（屋外）で、寒空の下、仮設テントで実施した。

常時28名の体制で行ったが、なにぶん初めての業務で不慣れであり、また、即席の要員の上、市民（借入希望者）が殺到したため、待ち行列もピーク時には約200メートルにもなるなど非常に混乱した。

・体制

福祉事務所職員	11名
保育所保母	6名
他自治体の社会福祉協議会職員 （東京都・川崎市・千葉市・ 沖縄県・奈良県・福崎町）	8名
ガードマン	3名
合計	28名

・業務内容

申込書交付・説明班（3～5名）

借入希望者に貸付の趣旨・内容等を説明し、申込書を交付

申込受付班（5～7名）

申込書の受付・審査（内容の不備・本人の確認等で非常に時間がかかり混乱した。）

台帳チェック・記録班（5～6名）

重複貸付を防ぐため、台帳（氏名の五十音順）でチェックし、重複分は一人ずつ呼び出し確認した。その他は台帳に記入。

貸付金引換証作成・交付班（4～5名）

台帳に記入したものについては貸付金引換証を作成し、説明しながら手渡した。

警備・整理班（3名）

特に、申込受付付近・行列付近を中心に警備・整理を行った。

連絡調整班（2名）

全体の統括・連絡・調整・重複申込者への対応。

表2-3-12 取扱件数等

（金額の単位：千円）

	件数	金額		件数	金額
1/27	201	30,300	2/ 3	575	90,700
1/30	620	95,900	2/ 6	617	95,200
1/31	584	89,000	2/ 7	576	85,300
2/ 1	628	96,200	2/ 8	550	81,800
2/ 2	641	98,800	2/ 9	671	101,600
			合計	5,663	864,800

(3) 要援護者（児）への対応

① 安否確認

電話が十分に機能しない、民生・児童委員も被災者であるため十分連絡がとれない、住民自身もどこに避難しているか分からない、といった状況下で安否確認は非常に困難を極めた。

そこで、要援護者台帳を基に電話による確認、民生・児童委員に確認を依頼、確認できないものについては居宅訪問も併せて実施、避難所巡回による確認、といった方法を並行させて処理を進めた。

その結果、地震後約20日の2月7日には、全対象者3,770名のうち、2,113名（56%）の者が、2月末にはほぼ全員の確認ができた。

表2-3-13 2月7日現在の安否確認状況

	ひとり暮らし 老人	ひとり暮らし 老人	その他 高齢者	身体 障害者	知的 障害者	合計
確認 できたもの	974	111	252	714	62	2,113
未確認 のもの	611	134	550	354	8	1,657
合計	1,585	245	802	1,068	70	3,770

② 緊急要援護者（児）の施設入所

確認できた者の中には緊急に対応が必要な者も多数あり、これには可能な限り適切な措置をした。

・10月31日までの取扱件数

高齢者 230件

（特別養護老人ホーム171件、養護老人ホーム59件）

身体障害者 21件

（身体障害者施設へ入所）

知的障害者 19件

（精神薄弱者養護施設へ入所）

母子 3件

（母子寮へ入所）

要保育児 110件（※）

（保育所へ入所）

合計 383件

※3月31日までの件数

(4) その他

多数の要援護者への対応を行う中で、須磨区災害対策本部の一員として、また、神戸市全体の事業として特別な業務への従事も多くあったが、主なものとして次のようなものがあった。

- ① 避難所の巡回調査・自立指導
- ② 仮設住宅の入居調査
- ③ 救援物資の配布
- ④ り災証明書の発行
- ⑤ 義援金の配分・申請（1次～3次）
- ⑥ 災害援護資金の支給
- ⑦ 災害援護貸付金の事務（神戸市分）
- ⑧ 災害援護貸付金の事務（市社協分）

8. 垂水福祉事務所

「あんしんすこやか窓口」の震災後の活動

「あんしんすこやか窓口」の本来業務の再開は震災の翌週からであった。それまでは、区内避難所の連絡員業務や激震区であった須磨、長田への遺体安置業務の応援に奔走する日々であった。

(1) 緊急ショートステイ

本来業務は緊急ショートステイへの対応という形で始まった。避難所での困難な生活に心身ともに疲労困憊しきった高齢者の老人ホームへの緊急入所措置は、鳥取、岡山、京都、大阪などの他府県の老人ホームにまで及び、2月末までは特にその対応に追われることになった。1月23日から現在（平成7年12月）までに総数で90件の入所となっている。

(2) 安否確認

ひとりぐらし老人の安否確認活動は、すでに震災直後から民生委員によってなされていたが、その確認の徹底を再度要請するとともに、要介護老人や重度障害者については、保育所職員の応援も得て、2月4日・5日の両日にわたって所全体で「安否確認ロローラー作戦」を実施した。この「ロローラー作戦」で未確認の約300の障害者世帯については、大阪府立大の学生ボランティアを延べ40名動員して、2月13日～2月20日まで訪問調査を実施した。また、避難所の要介護老人についても医師、保健婦に老人担当ケースワーカー、ホームヘルパーが同行して巡回調査を行った。

(3) 入浴サービスの実施

「ロローラー作戦」実施後、とくに要介護者の

入浴ニーズが高いことが判明した。そこで管内の施設関係者等と会議をもち、「入浴サービス」を実施することにした。たまたま「オービーホーム」が灯油で風呂を沸かしているということで、その浴槽の利用をお願いすることにした。また移送手段については「垂水在宅福祉センター」や「少年の町」のマイクロバスの活用、入浴前の診察には病院へのボランティア医師要請、介助については市民福祉人材センターを通じてのボランティア募集により対応することにした。またこれらすべての調整機能を「あんしんすこやか窓口」が担うことになった。こうしてこの「入浴サービス」実施には多くのボランティアが集まり、2月13日～2月28日（土日を除く実質12日間）までに43名の高齢者や障害者が入浴サービスを受け、好評であった。

(4) 「ネットワーク連絡会」の再開

4月に入ると仮設住宅への入居が続々と始まった。そこで「あんしんすこやか窓口」でも、多数の高齢者や障害者など要介護者が入居していることから、仮設住宅での在宅ケアをどうすべきかという課題に直面することになった。1月から休止していた「ネットワーク連絡会」を再開し、「仮設地域の保健・福祉問題」に焦点を当てていくことにした。そしてメンバーも従来のホームヘルプ諸団体、デイサービス諸施設、ボランティア団体、消防署、保健所、地域福祉課に加えて、大規模仮設地域の民協総務やコープボランティアセンターなどが新たに参加することになった。そこでは仮設地域での調査結果の報告や多数の事例検討などがなされ、問題意識の共有と課題対応への相互の連帯が活発な討議により醸成されてきている。

(5) 友愛訪問活動

5月に入ると仮設住宅への第2次入居がほぼ一段落し始め、それとともに「孤独死」といった問題が市内のあちこちで発生し、定期的安否確認活動は緊急の課題となった。そこで民生委員を中心として、友愛訪問ボランティアの募集、組織化、育成を精力的に図っていくことにした。仮設住宅を有する各民協ごとに、友愛訪問活動の研修を活発に行い、友愛訪問員の大量育成を側面的に援助していくことにした。その結果、例えば区内仮設住宅総数2,308戸中、42%にあたる968戸を有する新多聞地区民協では、新たに23組の友愛訪問グループの結成がなされた。そしてこれら友愛訪問グループの活動とコープボランティアなどの活動が相互に調整しあって、効果的になされるように、「顔合わせ会」を各地でもつことになった。こうして各地で友愛訪問活動が活発に展開されることになった。

(6) ヘルパーステーションの設置

多くの仮設住宅を有する新多聞地区では、要援護者も多数居住し、不安な要素が多くあった。そこで「あんしんすこやか窓口」では、震災により閉鎖中の本多聞保育所を拠点として、「こうべ市民福祉振興協会」の登録ヘルパーを活用して安否確認を主体とした訪問活動を行っていくことにした。毎日4人の登録ヘルパーが、保育所長による活動進行管理の下、特に要援護の高齢者や障害者を中心に訪問活動を展開することになった。そしてこの「ヘルパーステーション」からの情報は、すぐに「あんしんすこやか窓口」に入り、保健婦訪問指導やホームヘルプ、デイサービスなどの必要な保健・福祉サービスの提供に結びつくことになった。

また各公立保育所では、近くの仮設住宅地域との交流を深め、お食事会や運動会に住民を招

待したり、園児による手作りの花挿しを携えての仮設訪問がなされたりしている。さらに各保育所長による定期的な安否確認訪問活動も行われている。

(7) 仮設住宅住民の健康調査

保健所保健婦が主体となって実施した仮設住民の健康調査には、福祉事務所の職員や他都市からの応援職員も協力して、保健所と一体となった調査活動を行った。そしてその得られた情報は、さらに民生委員からの情報なども加えてパソコン入力を図り、保健所、福祉事務所、区役所共通の有効な基礎資料として情報の共通化を図った。

このようにして「あんしんすこやか窓口」を核とした仮設地域ケアネットワークが萌し始めている。あちこちの仮設地域では自治会も発足し、「ふれあいセンター」の設置もなされ、また「ふれあい推進員」も選任されてきている。今後はこれらの資源をどう活用調整し、仮設地域自身の潜在能力を引出し、その福祉力を高めていくかが課題となろう。

9. 西福祉事務所

・被災者支援（安否確認）について

西区は、他区に比較して震災の被害は少なかったが、それでも家屋の全壊・半壊・一部損壊は約34,000世帯に及んでいる。

また、被災者のための応急仮設住宅が8,941戸建設されており、2,000人近くのひとりぐらしの高齢者や身体障害者が入居している。こうしたいわゆる要援護者が安心して日常生活をおくるためには、地域での支援活動が必要である。

西区社会福祉協議会では、仮設住宅に住む65才以上のひとりぐらしの高齢者や身体障害者の安否確認等を進めるために、婦人会・ボランティア・民生委員・児童委員の協力を得て友愛訪問グループの結成及び訪問活動に積極的に取り組んでいる。

友愛訪問は124グループ（平成7年12月1日現在）、奉仕員768人、対象となる高齢者は13,021人、障害者は62人にのぼっている。訪問活動の内容は、週1回程度の安否確認、家事援助、相談などである。

友愛訪問を受けるお年寄りは、震災により物心両面で大きな痛手を負った方が多く、訪問を大変喜ばれる方もあるが、逆に比較的元気で友愛訪問を望まない方もあるため、対応に難しい面がある。

西区社会福祉協議会では、このたび、友愛訪問を引き受けていただいた方々を対象に研修会を実施するとともに、神戸市社会福祉協議会発行の「ひとりぐらし老人友愛訪問活動ハンド

ブック」を、また新しく、「西区友愛訪問Q&A」を作成・配付した。この「Q&A」には緊急時の対応策や、入居者からの要望の処理方法、各種の行政情報などが盛り込まれている。

友愛訪問を進める中で、ホームヘルパーの派遣や保健婦による「訪問指導」が必要なケースが生じている。また、「あんしんすこやか窓口」で、高齢者の日常生活用具の給付（貸与）や身体障害者用の補装具・日常生活用具の給付が必要なケースもあり、制度の利用者は増える一方である。

・高齢者日常生活用具給付

平成6年度 69件（119品目）

平成7年度 62件（138品目）

（4月～9月）

加えて安否確認については、西区社会福祉協議会内のボランティアセンターが地域を定めて「テレホンサポート作戦」を実施している。

要援護者の安否確認やケアには、友愛訪問活動奉仕員と福祉事務所、保健所、区社協など地域住民、行政、福祉団体の密接な連携が何よりも大切である。西区に仮設住宅があり、援護を要する方々がいる限り、これからも友愛訪問活動を続けていく必要がある。仮設住宅に住む人々が物心両面で安心して日常生活をおくるためには、いろいろな課題があるが、何にもまして地域ぐるみの支援活動を一層推進していくことが望まれている。

表2-3-14 ひとりぐらし老人「友愛訪問グループ」申請件数

平成7年12月1日現在

地区民児協名	一 般			仮 設 住 宅			合 計		
	グループ数	奉 仕 員 数	老 人 数	グループ数	奉 仕 員 数	老 人 数	グループ数	奉 仕 員 数	老 人 数
伊 川 谷	1	5 (1)	6	8	41 (-)	48	9	46 (1)	54
学 園 都 市	3	17 (-)	20	7	38 (1)	75	10	55 (1)	95
檀 谷	1	7 (1)	9	-	- (-)	-	1	7 (1)	9
西 神	1	5 (1)	4	44	296 (19)	352	45	301 (20)	356
押 部 谷 東	-	- (-)	-	4	38 (-)	63	4	38 (-)	63
押 部 谷 西	-	- (-)	-	9	54 (13)	94	9	54 (13)	94
玉 津 東	2	10 (-)	17	2	13 (2)	11	4	23 (2)	28
玉 津 西	6	37 (-)	26	5	35 (24)	22	11	72 (24)	48
平 野	1	9 (4)	9	39	217 (31)	602	40	226 (35)	611
神 出	1	8 (1)	5	-	- (-)	-	1	8 (1)	5
岩 岡	5	26 (1)	38	6	36 (1)	35	11	62 (2)	73
合 計	21	124 (9)	134	124	768 (91)	1,302	145	892 (100)	1,436

※奉仕員欄の()内は民生委員の数(再掲)

西区社会福祉協議会

第4節 民生局関係団体における活動

1. 社会福祉法人神戸市社会福祉協議会

社会福祉協議会は、地域住民が健康で明るい暮らしをおくれるよう、福祉の向上を図るため、社会福祉事業法に基づいて設置されている団体である。

広報啓発活動をはじめ、地域福祉、市民福祉活動、各種社会福祉団体や民間社会福祉施設の振興を行っている。また、在宅福祉センター、児童館などの管理運営及び市民福祉大学の運営を行っている。

今回の震災では、社会福祉施設の人的・物的支援、救援物資の分類・整理及び配付、緊急入浴サービス、児童館活動、生活福祉資金等貸付事業などを行った。

(1) 社会福祉施設に対する支援

① 人的支援

住宅の全半壊被害に伴う要援護者・障害者の緊急一時保護による、入所者の増加や、職員の被災による出勤不能等の社会福祉施設職員の要請を受けて他都市社会福祉施設職員の応援・派遣の調整業務を行った。1月23日から5月31日までの受入施設は27施設、受け入れ延べ人数は5,271人である。

表2-4-1 応援職員受け入れ人数

施設種別	施設数	応援職員1日あたり実数	派遣受け入れ	
			延べ日数	延べ人数
老人	22施設	84人	1,094日	4,433人
障害	4施設	18人	109日	782人
保護(救護)	1施設	1人	56日	56人
計	27施設	103人	1,259日	5,271人

② 物的支援

被災により、建物が全半壊または一部損傷、水道・ガス等のライフラインの不通、物流機構の崩壊に伴う日用品の不足等、社会福祉施設の運営に多大な障害がもたらされた。これに対し、各施設で必要な物資を聴き取り、配送ボランティアの協力を得ながら、速やかな物資の配布及び貸与を実施した。

また、他都市から提供のあった物資について

各施設連盟ごとに一時保管、希望調査、分配等のコーディネートを行った。

さらに、震災により、これまでの食料品・日用品等の購入が困難になった施設に対して、「コープこうべ」の協力により、購買ルートの確保のための情報提供を行った。

表2-4-2 施設種別ごとの配布施設数、配布件数

施設種別	施設数	延回数	主な内容	備考
乳児	3	6	オムツ、おしりふき ポット、カイロ等	
養護	9	15	食料品、衣類 日用品、自転車等	
母子	5	14	食料品、日用品 生理用品、ボンベ等	
保育	10	14	飲料水、紙食器 オムツ、文具等	
身体障害	1	1	ふとん、日用品 衣類、食料品等	
知的障害	1	1	フトン、食料品	
老人	25	46	コンロ、ボンベ ポット、グリル鍋等	
更生	1	2	自転車、ふとん 日用品等	
地域	1	2	ポンプ	
計	56	101		

(2) 緊急入浴サービス事業

本会の実施する入浴サービス事業について利用者の安否確認をするとともに、全国入浴福祉協議会の支援を受け、救援先をあっせんし、①社会福祉施設及び避難所・病院での緊急入浴サービス、②被災在宅高齢者・障害者の緊急入浴サービスを実施した。

表2-4-3 緊急入浴サービス

実施(救援)団体	福祉施設入浴支援	避難所での入浴	病院入浴	在宅個別	計(人)
全国入浴福祉事業協議会	601	181	-	9	791
長崎県社協	-	108	101	35	244
鳥取県社協	-	43	66	25	134
本会及びサン、ヘルシー	-	-	-	104	104
実施時期 1月25日～3月2日計	601	332	167	173	1,273



ゆうパックボランティアの活動

(3) ゆうパックによる救援物資の配付事業

(災害対策本部との協力事業)

① ゆうパックによる救援物資の総数

神戸市災害対策本部あて送付されたゆうパックによる救援物資は、2月28日までに422,800個であり、郵送料が有料になった後も少量ずつ送付され、8月末現在で432,570個が送付された。

② 分類整理と配付

ゆうパックによる救援物資は、こうべ市民福祉交流センター、市立外国語大学体育館、西体育館、国際展示場、交通局布引車庫跡の市内の5ヵ所に分類整理と発送の拠点を設け、市社会福祉協議会職員と他団体からの応援職員、市内・市外からのボランティア(ピーク時で1日に1,350人)の協力を得て、分類整理した。

分類整理をした救援物資は、神戸市が借り上げたトラック、運送会社及び自動車会社から派遣されたトラック、それにカーボランティアの協力により当初は避難所へ向けて配付した。その後、避難所に避難していない被災者に配付するため、公園などの広場での配付と地域児童館での配付を避難所への配付と並行してボランティアの協力を得て実施した。

・公園等の広場での配付(6ヵ所)

(東灘区) 県立健康センター広場

(灘区) 都賀川公園

(中央区) 東遊園地

(兵庫区) 御崎公園

(長田区) 若松公園

(須磨区) 区民センター前グラウンド

・児童館での配付(32館)

(東灘区) 北青木児童館 田中児童館 浜御影児童館 魚崎児童館 渦森台児童館 本庄児童館

(灘区) 原田児童館 篠原児童館 灘児童館 都児童館 八幡児童館 鶴甲児童館

(中央区) 旗塚児童館 籠池児童館 二宮児童館 八雲児童館 たちばな児童館

(兵庫区) 松原児童館 湊川児童館 中道児童館 雪御所児童館 平野児童館 夢野児童館 御崎児童館

(長田区) 駒栄児童館 長楽児童館 五位の池児童館 池田児童館 志里池児童館

(須磨区) 大黒児童館 たかとり児童館 板宿児童館

・ゆうパックによる救援物資の内容

衣料品	220,600個 (51%)
食 品	60,500個 (14%)
毛布・布団類	56,200個 (13%)
赤ちゃん用品	30,400個 (7%)
生理用品・大人用紙おむつ	25,900個 (6%)
下 着	13,100個 (3%)
水	8,700個 (2%)
家庭用品	8,500個 (2%)
洗面用品	4,400個 (1%)
その他	4,270個 (1%)
総 数	432,570個

(4) 児童館活動

① 移動児童館

被災した子供のストレス解消、心理的ケアを目的として、5人前後の指導員がチームを組み、避難所で子供の話し相手になったり、集団ゲームなどを行う移動児童館活動を行った。2月14日から3月31日までの間、合計36ヵ所で1,751人の参加があった。

② あおぞら児童館

活動範囲を避難所に限っていた移動児童館を発展的に解消し、新たに仮設住宅団地も活動先に加えたあおぞら児童館を平成7年4月から開始した。平成7年9月末現在、実施回数は293回、参加人数は7,095人、スタッフ延数は1,253人である。

(5) 生活福祉資金等貸付事業

① 生活福祉資金特別貸付（小口貸付制度）

兵庫県南部地震で世帯員の死亡や負傷、住家の損壊により、生活に困窮している世帯であって、緊急に資金の融通を他から受けることが困難な世帯に対し、各区社会福祉協議会を窓口にして1世帯10万円（特に必要と認められる場合は20

万円）以内を特別に貸し付けた。

なお、全国社会福祉協議会の協力により、都道府県・指定都市等の社会福祉協議会から、延522名の職員の応援を得た。

ア 申請期間

平成7年1月27日～2月9日

イ 貸付状況

件数 44,514件

金額 6,586,870千円

② 生活福祉資金災害援護資金貸付（第1次・第2次）

兵庫県南部地震で住居や家財に軽微な被害を受けた世帯で、資金の融通を他から受けられない世帯に対し、各区社会福祉協議会を窓口にしてその復旧に必要な資金（1世帯150万円以内）を貸し付けた。

ア 対象者

- ・低所得世帯
- ・住宅が一部損壊でかつ家財の被害が1/3未満
- ・住宅被害がなく家財の被害が1/3未満

イ 申請期間

- ・第1次：平成7年5月17日～7月31日
- ・第2次：平成7年10月2日～10月31日

ウ 貸付状況（平成8年1月19日現在）

- ・第1次：受付件数 443件
- 申請金額 479,224,160円
- 貸付件数 284件
- 貸付金額 275,780,000円

※（辞退151件、不承認7件、審査中1件）

- ・第2次：受付件数 194件
- 申請金額 221,345,719円
- 貸付件数 107件
- 貸付金額 109,440,000円

※（辞退51件、審査中36件）

(6) ボランティア活動

当初ボランティアの募集は、神戸市災害対策本部の救護ボランティア受付窓口で行っていたが、1月30日より、在宅支援ボランティアの募集を行った。申込件数は3月末で3,248件であった。また、遠方からかけつけたボランティアの宿泊所として、2月5日から5月7日まで市民福祉交流センター内の研修室を提供した。

さらに、ゆうパックにより送付された救援物資の分類整理及び配送・配付に延べ30,300人のボランティアの活動を得るとともに、8月から仮設住宅入居者へのボランティア活動の一環として、愛の輪ふれあいテント活動を行っている。



在宅支援ボランティアの活動

(7) 市民福祉大学

震災後、全面的に休止していた市民福祉大学の研修・講座は、平成7年6月より、ボランティア活動の支援や社会福祉施設の新任職員研修など震災復興に必要性の高い研修・講座に限って再開した。

また、民生委員・児童委員や友愛訪問活動ゲ

ループに対する支援では、被災状況や仮設住宅の建設状況などにより市内を数ブロックに分け、きめ細かい研修を実施している。

10月末までに40本の研修・講座を実施し、3,487人の参加を得た。

(8) 社協の全国的連携による現地本部

震災直後に全国の社会福祉協議会が結集し設置された「社会福祉関係者救援合同対策本部（大阪府社会福祉協議会内設置）」との連携により、兵庫区社協内に「兵庫区現地本部」を、鷹取中学校内に「須磨区現地本部」を設置し、被災者救援活動や被災地社協支援事業等を展開した。

兵庫区現地本部には、北海道・東北ブロック、東京都、大阪市の社協職員等延べ600人が、2月上旬から3月中旬まで、須磨区現地本部には、岡山県社協をはじめ中国・九州ブロックの社協職員等延べ1,600人が1月下旬から3月中旬まで各々支援活動を行った。

また、長田区社協にも、岩手県下社協職員等延べ50人が、4月中旬から7月上旬までボランティアコーディネート業務の支援を行った。

(9) 地域福祉復興事業

今回の震災で、新たに生じた福祉ニーズに対応するとともに、速やかな福祉復興を図るため、指定都市社協及び民間団体からの見舞金等を活用し、区社協・社会福祉施設・ボランティアグループ等との協働による新規事業をおこすとともに、当面の緊急課題に取り組んでいる。

2. 財団法人こうべ市民福祉振興協会

こうべ市民福祉振興協会は、神戸市民の福祉の向上に寄与することを目的として設立された団体で、福祉意識の啓発及び福祉事業の振興並びに総合福祉ゾーン「しあわせの村」の総合的運営等の事業を行っている。

今回の震災では、ホームヘルプサービスの実施や高齢者・障害者向地域型仮設住宅への生活支援員の配置とともに、しあわせの村での自衛隊・他都市応援職員の宿泊基地、救援物資の集配拠点、避難所及び障害者緊急ケアセンター並びに温泉の無料開放などの業務を行い、さらに、仮設住宅（632戸）も建設されるなど、広範囲な活動を行っている。

(1) 被災者支援活動

① ホームヘルプサービス

今回の震災により利用者29人、登録ヘルパー2人が亡くなり、また、多数が被災した。

また、昨年9月に開設した西部事務所は建物の損壊により一時閉鎖を余儀なくされた。震災直後は、交通も遮断され、状況の把握も困難な状況が続いたため、一時的にヘルパー活動は中断のやむなきに至ったが、利用者の援助に献身的に活動した登録ヘルパーも多数あった。また登録ヘルパーとしての経験を生かし救援ボランティア活動に参加した者も多くいた。直後から利用者の安否確認を始めるとともに、1月25日からヘルパー活動を本格的に再開した。2月13日から、福祉事務所が実施した「要援護者実態調査」に調査員として登録ヘルパー62名が参加した。

さらに、ライフラインの復旧や仮設住宅等の



仮設住宅での活動

建設が進む中、在宅支援ニーズの急増に対処できるよう、既に募集を終わり、1月17日から研修する予定を中断していた第10期3級ヘルパー研修の前期研修を摩耶兵庫高校を会場に3月9日から12日まで実施し、403名が参加した。5月9日から26日には後期研修をシルバーカレッジにおいて実施し、最終的に366名を新たに3級ヘルパーとして登録した。2級ヘルパー養成研修についても3月22日、78名が修了した。

仮設住宅への入居が進む中、入居手続きの際にホームヘルパーの利用案内リーフレットを配付し、利用の促進を図った。高齢者・障害者向地域型仮設住宅については、鍵渡しの際入居者全員に説明を実施した。

表2-4-4 ホームヘルパー派遣の状況

月	日	派遣世帯数
1月	25日	392世帯
	31日	772
2月	7日	835
	13日	871
3月	1日	1,077
	15日	1,214
	31日	1,308
4月	30日	1,871
5月	31日	1,919
6月	30日	2,035
7月	31日	2,171
8月	31日	2,244
9月	30日	2,336
10月	31日	2,438

7月21日から、登録ヘルパー70名による一般仮設住宅訪問支援活動を各区で始めた。

9月22日、「震災とヘルパー活動」をテーマに、震災体験を登録ヘルパーから募った文集「ささえあい」を発行した。

11月8日からは第11期3級ヘルパー研修を実施、521名が参加している。

② 生活支援員

身体的・精神的に虚弱の状態にある等の理由で、避難所での生活が困難と認められる高齢者等及びその家族を対象に、寮形式の「高齢者・障害者向地域型仮設住宅」が21団地1,500戸建設された。これに伴い、入居者の生活相談・保健福祉ニーズの早期発見と適切なサービスが受けられるよう援助するための要員として、市内の老人福祉施設等に委託して、その施設寮母等、福祉介護活動に経験を有する者（概ね50戸に1人）を各住宅に設けた相談室に「生活支援員」（福祉相談員）として配置した。

居室がそれぞれ独立した“住居”であることから、安否確認とプライバシーの兼ね合いに苦慮しているが、生活支援員は、相談室での相談業務だけでなく、入居者全員を対象としたミニデイサービスなどのふれあい活動を積極的に行い、コミュニティづくりをすすめるとともに、安否確認を容易にするべく努力を続けている。



レクリエーションをしているところ

〔業務内容〕

- ・入居者の状況把握
- ・入居者の生活相談、安否確認
- ・関係機関（福祉事務所、保健所等）への連絡
- ・緊急時の対応（一時的な介護サービスを含む）
- ・その他日常生活に必要な援助（仮設住宅の施設管理を除く）

〔派遣時間、業務場所〕

- ・月曜日～金曜日の午前9時～午後5時
- ・相談室及び必要に応じて入居者居室等を巡回し、関係機関への連絡を行う

表2-4-5 生活支援員配置状況一覧

平成7年12月1日現在

住宅名	相談室	生活支援員派遣施設
東灘区	福井池公園	7号棟 104号室 (養) 神戸老人ホーム住吉苑
	手水公園	1号棟 108号室 (養) 神戸老人ホーム住吉苑
	御旅公園	1号棟 101号室 (養) 長寿園
		10号棟 103号室 (養) 長寿園
	御影公園	2号棟 104号室 (養) 六甲台ピラ
	浜公園	2号棟 109号室 (特) 千山庄
灘区	川井公園	2号棟 104号室 (養) 六甲台ピラ
	高羽公園	3号棟 106号室 (養) 六甲台ピラ
		5号棟 103号室 (特) きしろ荘
		7号棟 103号室 (特) きしろ荘
	大和公園	9号棟 103号室 (特) 千山庄
寿公園	1号棟 101号室 (特) 千山庄	
中央区	春日野公園	1号棟 109号室 (特) 神港園しあわせの家
	筒井公園	2号棟 101号室 (特) 神港園しあわせの家
	雲中公園	2号棟 104号室 (養) 海光園
	神若公園	3号棟 104号室 (養) 海光園
	王子南公園	2号棟 104号室 (特) 神港園しあわせの家
	東川崎公園	1号棟 110号室 (養) 海光園ミラホーム
兵庫区	御旅公園	2号棟 101号室 (特) ふじの里
	須佐野公園	1号棟 101号室 (特) ふじの里
長田	長楽公園	2号棟 104号室 (養) 海光園ミラホーム
須磨区	友が台公園	1号棟 109号室
		5号棟 109号室
	下中島公園	2号棟 105号室 (特) 愛の園
	東須磨公園	3号棟 109号室
		5号棟 104号室

(養) = 養護老人ホーム、(特) = 特別養護老人ホーム

(2) しあわせの村

しあわせの村は総合福祉ゾーンとして、205haの広大な敷地と多くの福祉施設を村内に有しており、今回の震災で大きな役割を果たすことを求められたのは、当然のこととも言える。

1月17日の朝も村内には225人の宿泊客がおられたが、まず全員無事であることを確認し、村内施設の被害状況を点検した結果、被害箇所は多数に及んでいたものの、必要な補修により修復可能なものがほとんどであることが確認できたため、市役所、区役所と連絡・連携をとりながら避難所として、また、災害救助・復旧活動の拠点としての役割を果たすことになった。



自衛隊宿営状況

① 自衛隊・他都市からの応援職員の基地としての役割

今回の震災においては、被災地の救助活動、復旧活動のため、自衛隊が出動し多大な役割を果たしたが、その宿营地の一部としてしあわせの村の広大な芝生広場を使用した。また、運動広場は緊急ヘリポートとして、駐車場や野外プレイゾーンは自衛隊の緊急車両・特殊車両用駐車場として使用し、4月27日までピーク時には2,750人の隊員が野営した。また、他都市消防隊の仮眠場所として研修館を1週間あまり提供した（最大時441人）。その後も義援金支給事務や避難所に関する業務等の応援に他都市から多数の職員が来られ、これらの方の宿泊場所として「たんぼぼの家」、本館及び「野外活動センター」を提供した（最大時266人）。

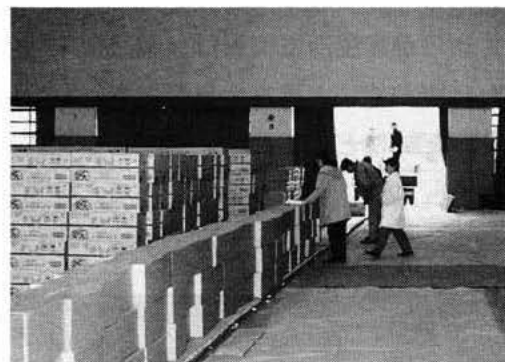
②被災者の避難所としての役割

1月17日の午後から市街地で被災された方を

中心に多くの市民が避難されてきた。直ちに区役所とも相談のうえ野外活動センター「あおぞら」を避難所として開放し、食事等必要な物資の配付を行った（最大時280人）。また、神戸市は、被災された障害者や援護を必要とする高齢者のケアが急務であるとして、1月30日に障害者緊急ケアセンターを研修館等に、続いて高齢者緊急一時受け入れ施設を保養センター「ひよどり」と本館3階に開設した。

③救援物資の拠点としての役割

シルバーカレッジ、体育館及びテニスコート前の円形広場は、全国から送られて来た救援物資や調達された物資等の集配場所となった。



救援物資搬出入

④ 温泉の無料開放

市街地のライフラインが甚大な被害を受けたため、被災地の住民にとって入浴できないことが大きな問題となった。しあわせの村の温泉は、天窗のガラスが破損し、本来なら本格的な補修

が必要だが、入浴出来ない方に風呂を提供することは急を要していたため、ガラスが落下しないよう応急の措置を施したうえ、1月27日から温泉の無料開放を午前10時から午後6時（受け付け5時）までを行った。初日から長い行列となり、多い日で約3,800人の利用があった。同時に、介助等の必要な障害者、高齢者の方も入浴できるよう温泉健康センター及び保養センター「ひよどり」の個室浴室を午前10時から午後6時（受け付け5時まで）無料開放することにより、1日13組の入浴が可能となった。

温泉の無料開放は市内のライフラインがほぼ復旧した3月31日まで実施したが、通算131,819人（1日平均2,060人）の利用があった。

⑤ 村内仮設住宅入居者に対する役割

多目的プレイゾーンには632戸の仮設住宅が建設され、7月下旬から入居が始まった。従来しあわせの村は、人が居住し、生活することを想定して設置・運営はされていないため、仮設住宅に入居された人にとって何かと不便な点も出てくることが予想される。このため、管理運営面の工夫により出来る限り暮らしやすくなるよう努力している。

⑥ しあわせの村本来の機能復旧にむけて

プールを初めとするしあわせの村の運動施設では、毎年、障害者や高齢者のスポーツ教室等を事業として行っている。障害者や高齢者にとってのスポーツは、障害者の身体機能の回復、残存機能の訓練や高齢者の運動機能の衰え防止、健康増進といった面で有益な効果を発揮する。もし、震災後障害者や高齢者のスポーツの機会が長い間奪われたままということになると、一種の震災の二次災害ともなりかねない。

加えて、市街地の運動諸施設が大きな被害を

受け、いまだ再開できないものもあるという状況の中でしあわせの村の運動施設、スポーツ教室の再開の要望は強いものがあり、体育館を除く運動施設は4月から再開し、併せて障害者・高齢者のスポーツ教室事業も再開した。

また、被災者を初めとした市民のリフレッシュの場としての役割も重要であり、激励コンサートなど各種イベントも実施している。

3. 財団法人神戸在宅ケア研究所

神戸在宅ケア研究所は高齢者等を対象とするケアのあり方やシステムについて調査・研究及び実践することを目的としており、神戸リハビリテーション病院の運営、訪問看護事業などを行っている。

今回の震災では、リハビリテーション病院・保養センターひよどりの運営、訪問看護事業などを通じた業務を行った。

(1) 神戸リハビリテーション病院

① 当院患者対応

震災発生当時、入院患者141名（重症者1名）のほか医師1名、看護婦等9名、設備担当1名、警備1名が勤務していた。幸い建物の被害も比較的軽微であったため、患者の被害はなかった。地震直後の停電も、非常発電機が作動し、また午前9時過ぎに通電できたため、大きな混乱はなく、職員も冷静に対応した。

職員は、地震発生後から逐次参集し、患者の診療にあたった。

外来は、当日から診療した。外来リハビリテーションは、リハビリ施設が損傷し、エレベーターが停止したため1月18日から、入院リハビリテーションは病棟訓練を1月19日から実施した。（外来患者1月17日再来患者5名、1月18日新規患者5名、再来患者16名）

ただ、断水が4日間続いたため、日量120トンを必要とする水の確保に奔走し、小野市の消防車、播磨工業などから給水の応援を得た。

市医師会、神戸大学附属病院・市歯科医師会の協力により実施している神経内科、皮膚泌尿器科、婦人科、耳鼻科、整形外科、歯科の入院患者の診療と土日の当直については、震災にもかかわらず当直は最初の土曜日1月の21日から実施し、また、眼科等の科目も1月24日からほぼ平常どおり診療した。

② 震災関連

地震当日の夕刻、市衛生局と市立西市民病院

から患者受け入れの要請があり、急遽ベッドを確保し、患者9名を受け入れた。当院にない、あるいは不足している医薬品については、西市民病院から提供を受けた。

入院患者の退院先については、自宅あるいは病院とも多くの被害を受けたため、また病院においては満床状態のところも多く、患者家族、福祉事務所、各病院、施設と連携しながら、退院先を探した。

西市民病院から緊急入院した9名のうち2名は、自宅退院したが、6名は他の医療機関（うち市外3病院）に転院し、1名は岡山の全盲施設に入所した。2月17日には全員が退院した。

また、2月27日午前11時、緊急に転院治療の必要な入院患者が発生したため、市外の病院及び消防との連携によりヘリコプターで患者を搬送した（受け入れ病院は池田市立池田病院、搬送は札幌市消防局の応援へり）。

1月末以降、各医療機関に入院した患者の受け入れに問い合わせが増加した。

2月から3月上旬の間の、入院患者中被災者は約40名である。

通院先の医療機関で投薬を受けられない患者に対して、震災直後から外来で投薬を行った。

しあわせの村内の緊急ケアセンター、あおぞら、ひよどり、たんぼぼ、研修館に避難した被災者に対して外来治療を行った（2月末76名）。

また、リハビリ適応患者、他の医療機関でリハビリを行っていた患者については、できる限

り通院リハビリを実施した（約30名）。

歯科治療については、歯科医師会神戸リハビリテーション病院歯科診療委員会の協力を得て、2月17日から毎週金曜日に歯科治療を実施した。高齢者、障害者の歯科治療に精通している歯科医が3月末まで11名延べ22人を治療した。治療施設も高齢者、障害者対応になっており有用であった。

（ケアセンター3名、ひよどり5名、あおぞら3名）

研修館の緊急ケアセンターの夜間入所時（19時以降）の健康チェックを実施した（昼間は巡回医師1名が実施）。

(2) しあわせ訪問看護ステーション

しあわせ訪問看護ステーション事業は平成7年1月14日にスタートしたが、震災直後の1月17日から、登録看護婦が危険のない範囲での安否確認を行うとともに、比較的被害の少ない西区で訪問活動を開始した。1月18日には兵庫区においても訪問看護を開始した。20日からは、登録看護婦による安否確認と同時に水・食料の救援物資の配達も行った。2月以降、利用申込みが徐々に増え、月平均20名の利用申込みがあった。また、9月ごろからは仮設住宅入居者の利用申込みも見られるようになった。

(3) 保養センターひよどり（多目的ショートステイ施設）

① 宿泊客への対応

地震の当日、46名の宿泊客があり、職員2名が宿直勤務についていた。

宿泊客の状況を把握するため各客室を見回り安否等を確認したところ、幸いけが人は無かった。しかし、建物や設備に破損や故障が見られ電気、水道、ガス等が使用不能となり朝食は、

携帯コンロで湯を沸かしインスタントラーメンを配った。

宿泊客46名のうち交通遮断等により、帰宅できなかった4名については、引き続き宿泊となった。

職員が逐次参集してきた後、建物、設備等の被害状況を調査した。また、ガス漏れを感知したため、元栓をしめた。

宿泊予定者約2,000組に休館の連絡をしたが不通や混線のため、手間どった。

1月18日に帰宅できなかった4名を、渋滞の中、タクシーと職員の自家用車で自宅まで送った。

② 2次避難所

2月4日まで、交通遮断及び自宅の損壊による看護職員を宿泊させていたが、2月5日から、避難所生活が困難な障害者及び高齢者を擁する家族の方々を対象とした2次避難所として開設した。5月31日までの間の避難者の延べ人数は、3,143人であった。施設の機能を最大限に生かし、医師及び看護婦等施設職員が避難した方々のケアを支援した。

表2-4-6 保養センターひよどり避難者受入件数

被災時住所	避難者数	世帯数	避難者内訳			
			介護及び家族	高齢	障害	病弱
東灘	6	3	3	—	2	1
中央	14	5	6	2	6	—
兵庫	4	2	1	1	—	2
長田	17	8	8	4	3	2
須磨	4	2	2	1	1	—
合計	45	20	20	8	12	5

③ 入浴サービス

水道工事の完了に伴い障害者及び高齢者に家族風呂（要介護者用入浴施設）を開放し、2月1日から入浴サービス事業を実施した。4月5日までの間の入浴サービス事業利用者は36名であった。

4. 財団法人神戸市年金福祉協会

神戸市年金福祉協会は、市民特に、公的年金加入者の福祉の増進と文化の向上を図ることを目的として設立された団体で、国民年金友の会の運営、国民年金・国民健康保険に関する広報宣伝車の運行事業、垂水海浜センター（垂水年金会館、垂水海浜プール等）・有馬保養所・保養センター太山寺・ラジウム温泉太山寺の管理運営を行なっている。

今回の震災については、協会が管理運営する各施設の開放、提供を通して震災復旧への支援活動を行なってきた。

(1) ラジウム温泉太山寺

震災による建物・設備への被害、心配された温泉の湧出量への影響もなく営業を続けていた。

ところが、震災によるライフラインの途絶によって神戸市の広い地域で入浴が出来ないという事態が生じ、被災者がマイカー等で入浴のため殺到した。

このため、1月20日から入浴料を無料にして午前10時から午後6時まで（入館は5時まで）施設の開放を行なった。

翌21日からは、事務局及び保養所職員で体制を整えたが、駐車場スペースの不足と不慣れた交通整理などで周辺の道路は大渋滞となり、また入浴者の待ち行列が敷地の外まで長く延び、待ち時間が3～4時間にも達して入浴をあきらめざるを得ない人も出た。

このような状況に対して、警備会社に交通整理を1月25日から委託するとともに、太山寺を初めとする周辺の駐車場の確保及び協会他事業所職員の動員などの対応を行なった。

これにより、周辺道路の渋滞の解消を図り、増大し続けた交通量から歩行者の安全の確保を行なう一方、入浴者の行列整理や入浴時のルールづくりなどを通して全力を挙げて市民への入浴サービスの提供に努めた。

その後、ライフラインの復旧地域の拡がりに

伴い入浴者数は徐々に減少していき、その表情も落ち着きを取り戻していった。

ライフラインの復旧宣言により、無料開放を3月31日までとしたが、この期間中に12万人余の人々がラジウム温泉太山寺を利用した。



ラジウム温泉太山寺の入浴を待つ人の列

(2) 保養センター太山寺

当施設は、日頃から高齢者の方々を中心として、心身のリフレッシュや休養のために利用されている宿泊施設であるが、震災後は通常の営業を休止し、復旧従事者の宿泊施設として提供した。

1月21日から26日までは、関西電力の災害復旧応援職員の宿泊施設として、その後の2月1日から5月31日までは全国からの応援職員の宿泊施設として、客室のみならず大広間をも開放した。

(3) 有馬保養所

当保養所は全国有数の温泉地である有馬の地にある保養所として広く旅行者に親しまれている宿泊施設であるが、震災により石積み擁壁、門、職員寮に大きな被害を生じた。

幸い保養所本体への被害は軽微であったため、保養センター太山寺と同様復旧従事者等への宿泊施設として提供し、支援してきた。

関西電力の災害復旧応援職員の宿泊施設として、1月20日から2月4日まで提供した。

また、3月14日からは、避難所に避難中の要援護高齢者家族の二次避難施設として、また翌15日からは他都市応援職員の宿泊施設として提供した。

他都市応援職員は5月31日まで、要援護高齢者家族は6月11日まで受け入れた。

(4) 垂水海浜センター

震災により、垂水年金会館は東側非常階段部分を中心に被害を受け、垂水海浜プール等（プール、テニスコート、駐車場）は擁壁、路面タイルに被害が生じた。

年金会館4階部分を2月15日から28日までりそな者データの作成会場として提供し、引続き3月1日から4月17日までは大阪ガスの災害復旧応援職員の宿泊場所として提供した。

また、駐車場についても、垂水区災害対策本に1月28日から6月8日までの間提供した。

6月9日からは、垂水区内の避難所を集約するため年金会館4階に垂水区最後の避難所として8月20日まで開設した（ただし、避難者は8月25日まで避難していた）。

なお、年金会館4階を宿泊場所、避難所として使用中の期間は、警備のため職員が当直に従った。

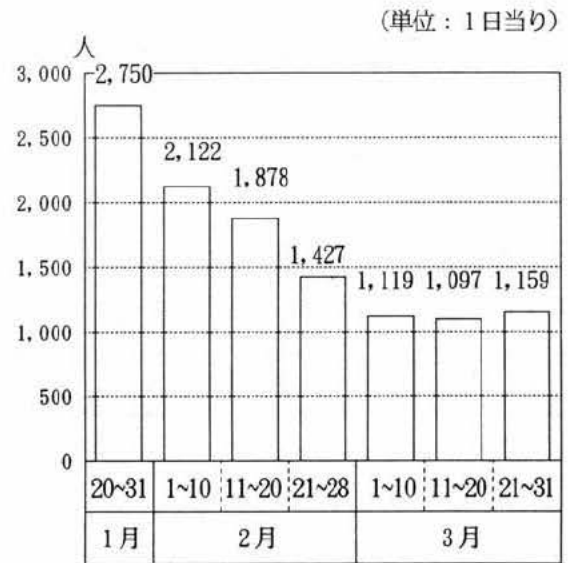


図2-4-1 ラジウム温泉太山寺利用者数の推移

5. 財団法人神戸市障害者スポーツ協会

神戸市障害者スポーツ協会は、障害者のスポーツを振興することを目的として、スポーツ大会・教室等を開催するとともに、市民福祉スポーツセンターの管理運営を行っている。

市民福祉スポーツセンターは、震災により東側の柱・壁面や給排水管・プールろか装置が著しい損傷を受け、使用不可能な状態となった。

協会職員は、当初救援物資の配送作業に従事し、その後障害者緊急ケアセンターの運営に従事した。市民福祉スポーツセンターの管理業務を委託していた業者スタッフにも、これらの業務の応援を依頼した。

(1) 救援物資の配送

震災直後は、本庁3号館駐車場への救援物資の受入れ、物流基地・各区役所・福祉施設・避難所等への配送作業に従事した。

1月末から3月まで全市で4ヵ所あった物流基地のひとつJR新神戸駅の取りまとめを担当することとなった。

JR新神戸駅は、中央・兵庫・長田区を受け持っており、本庁と3区の物資担当者との連絡調整、物流拠点相互の調整、物資配送担当者への指示等を行った。

3月にJR新神戸駅の物流基地は廃止された。

(2) 障害者緊急ケアセンターの運営

障害者緊急ケアセンターは、障害者で避難所等での生活が困難な人を、介護者とともに一時保護することを目的として、1月30日からしあわせの村内に設置した2次避難所である。

6月15日までの利用者は、身体障害者が23名、知的障害者が14名、介護者9名の合計46名で

あった。

ケアセンター開設期間中約5ヵ月間で、市施設職員（当協会職員等を含む）・看護婦80名、ボランティア402名のスタッフが携わり、介護、日常生活訓練等を行った。

当協会職員は2月20日から2名がケアセンターに専任で従事したのを始めとし、4月にはほぼ全員がケアセンターの運営に従事することとなった。

ケアセンターの業務は、日常生活の介助、行政情報の提供、生活必需物資の調達、福祉事務所・保健所・福祉施設等との連絡調整等であり、24時間体制で運営していた。当協会職員は主にケアセンターの本部担当となり、福祉事務所・保健所・福祉施設等との連絡調整、行政情報等の提供、入退所の手続き、物資の調達、ボランティアとの調整等の業務を担当した。

また、市民福祉スポーツセンターの管理業務を委託していた業者スタッフは、ボランティアと一緒に利用者の日常生活の介助を担当した。

3月まで増加していた利用者が、4月から退所により減少し始め、6月15日に全員退所のため緊急ケアセンターを閉鎖した。

退所理由は、仮設住宅入居15名、自宅・知人宅入居13名、福祉施設等入所9名であった。



障害者緊急ケアセンターから仮設住宅へ

表2-4-7 障害者緊急ケアセンター利用状況

	身体障害者	介護者	知的障害者	介護者	計	介護者
1月30日 (開設)	2名	—	1名	—	3名	—
1月31日	3名	—	4名	1名	7名	1名
2月10日	6名	1名	10名	2名	16名	3名
2月20日	9名	2名	7名	1名	16名	3名
3月2日	12名	2名	7名	1名	19名	3名
3月12日	13名	3名	7名	1名	20名	4名
3月22日	16名	4名	7名	1名	23名	5名
4月1日	14名	4名	6名	2名	20名	6名
4月11日	14名	4名	6名	2名	20名	6名
4月21日	11名	3名	5名	2名	16名	5名
5月1日	8名	1名	2名	2名	10名	3名
5月11日	8名	1名	2名	2名	10名	3名
5月21日	8名	1名	2名	2名	10名	3名
5月31日	5名	—	1名	1名	6名	1名
6月10日	2名	—	1名	1名	3名	1名
6月15日 (閉鎖)	—	—	—	—	—	—

第5節 ボランティア活動の支援

1月18日に市災害対策本部に「救護ボランティア」窓口を設置し、一般ボランティア及び医師や看護婦などの専門職ボランティアの受け付けを行った。1月20日には全国からのボランティア登録が約5,000名にのぼり、医師や看護婦以外の登録を中断したが、その後も活動の申し入れが続いた。

このような中、各区役所や市社会福祉協議会市民福祉人材センターなどにボランティア活動希望者からの問い合わせや来訪が相次いだ。その結果、各区では避難所や救援物資の配送など、また、在宅支援ボランティアやゆうパックによる救援物資の仕分け配送等の活動が、多くのボランティアによって展開された。

1. 区ボランティアセンター

(1) 東灘区

1月末頃保健所を拠点として活動していた学生を中心とする個人ボランティアによって「情報センター」が発足し、避難所の運営補助や避難所への物資の配付を担当した。

2月4日には、地元のボランティア団体によって「東灘地域助け合いネットワーク」が結成され、在宅被災者への支援活動を開始した。また、2月10日には大阪ボランティア協会が中心となった「応援する市民の会」の分室が区内に設置された。

区社会福祉協議会は、これら団体と連絡調整会議を開催していきながら、連携をしてボランティアの受入れや活動調整に取り組んだ。この協力体制を継続して行うため、3月20日東灘区ボランティアセンターを開設した。

(2) 灘区

1月20日頃区役所庁舎において、学生グループが中心となった各グループが「灘区災害ボランティア」を結成し、区災害対策本部でのボランティアの受付・避難所や在宅者への支援まで活動調整を行った。

2月10日頃からは区災害対策本部から独立し、「灘ボランティア」として独自活動を展開した。区社会福祉協議会では、ボランティアの受入れ

・活動調整などを継続して実施するため、4月28日に灘区ボランティアセンターを開設した。

(3) 中央区

区役所庁舎を拠点として活動していたボランティアのリーダーが中心となり、1月20日頃から個人ボランティアを組織化して1月28日に「中央区ボランティア」を結成した。

区災害対策本部の要請による避難所運営補助や広報物の配付の他、きめ細かい独自活動を展開し、緊密な連携を図ってきた。

この活動を引き継ぎ地元ボランティアによる長期的支援を行うため、5月11日区社会福祉協議会に中央区ボランティアセンターを開設した。

(4) 兵庫区

全国社会福祉協議会や東京都社会福祉協議会の応援を受け、2月6日頃から被災者への支援体制とコーディネート体制の確立に着手した。個人のボランティアが「兵庫区ボランティア」を結成し、2月10日に災害対策本部・社協・N G Oなどボランティア団体が連携する「兵庫区ボランティア対策本部」を整備した。同本部はボランティアの受入れと福祉事務所・保健所との連携を行う総合コーディネート業務を行った。

地元ボランティアの導入による継続的センターに移行することを目的として、3月11日区社会福祉協議会に「災害復興兵庫区ボランティ

アセンター」を開設した。

(5) 長田区

1月24日頃から個人ボランティアを受け入れる「長田ボランティアルーム」を開設し、災害対策本部の作業・避難所の運営補助・個別ニーズへの対応など活動調整を開始した。

災害対策本部に相談窓口を設け、西神戸YMCAのスタッフが常駐し、「ボランティアルーム」と「西神戸YMCA」に派遣した。

「ボランティアルーム」は他のNGO等ボランティア団体とミーティングを行い、情報交換や緩やかな連携を図った。

新しいニーズに対応し、ボランティア活動の支援とボランティア団体との連携を継続するため、4月1日区社会福祉協議会に「長田ボランティアセンター」を開設した。

(6) 須磨区

1月25日頃から災害対策本部内に事務局を設け、本庁応援職員2名とボランティアリーダーによって、ボランティアの受付と派遣を開始した。対策本部の作業や避難所の運営補助の活動が主であった。

2月10日からは独自の支援活動を展開する「須磨ボランティア」が発足し、多様な支援活動を行ったが3月末に解散した。

ボランティアの長期的・専門的活動を支援するため、6月1日区社会福祉協議会に「須磨ボランティアセンター」を開設した。

表2-5-1 ボランティアセンターの運営状況

平成7年8月15日現在

	開設時期	登録者数	区内でのボランティア活動状況	ネットワーク・連絡会への参加団体数
東灘	7・3・20	(個人) 450 (団体) 23	仮設住宅地域での友愛訪問活動 …安否確認、通院・外出介助等	11
灘	7・4・28	(個人) 97 (団体) 13	仮設住宅地域での友愛訪問活動 …安否確認、話相手、大工等	3
中央	7・5・15	(個人) 320 (団体) 7	仮設住宅地域での交流活動、情報誌発行等	9
兵庫	7・3・11	(個人) 115 (団体) 8	仮設住宅地域での訪問活動、啓発ビデオの貸し出し等	5
北	7・6・15	(個人) 40 (団体) 1	ボランティアネットワークの運営、施設ボランティア派遣	22
長田	7・4・1	(個人) 150 (団体)	仮設住宅地域での交流活動、仮設住宅向け情報誌発行等	9
須磨	7・6・1	(個人) 100 (団体) 19	仮設住宅のための情報誌発行、在宅者への移送サービス等	17
垂水	7・6・15	(個人) 110 (団体) 14	仮設住宅向け情報誌発行、仮設地域に花を植える活動等	1
西	7・5・15	(個人) 203 (団体) 31	仮設住宅地域での生活支援（テレサポート、安否確認、話相手等）	31
合計		(個人) 1,585 (団体) 116		108

2. 在宅支援ボランティア等

(1) 神戸市社会福祉協議会市民福祉人材センターへの活動申込状況

震災直後から、全国各地より多くの方々から問い合わせ、申込みを受ける。当初は、神戸市災害対策本部におけるボランティア募集窓口への紹介を行っていたが、在宅高齢者、障害者等からの個別ニーズへの対応のため、1月30日より在宅支援ボランティアの募集を開始。活動申込み件数は、3月31日までで3,248件であるが、居住地内訳をみると、市外（特に県外東部）からの申込みが多い。これに対し、市民福祉人材センターでは、2月5日より5月7日まで、こうべ市民福祉交流センター302号研修室等を遠方から駆けつけてくれたボランティアの宿泊所として提供し、延べ3,056名のボランティアの

受け入れを行った。

(2) 市民福祉人材センターへの活動依頼状況

在宅の高齢者、障害者や避難所などからの活動依頼に関する相談は、3月31日現在で個人520件、避難所・施設等217件、合計737件となっている。これは、市民福祉人材センターが通常相談を受ける年間件数に相当しており、いかにボランティアへのニーズが大きいものであったかを物語るものといえるが、これに応じてくれたのが、在宅支援ボランティアとして全国から参加してくれたボランティアの活躍であった。

(3) 愛の輪ふれあいテントボランティアの活動

在宅支援ボランティアとしての、遠方からのボランティアの受け入れは、今後のニーズの変化を踏まえ、5月7日の宿泊所提供停止をもって収束させた。これは、仮設住宅への入居が進みつつあり、ボランティアへの活動ニーズがそれまでの単発的なものから生活支援型の継続的なものに変化していくものと予想され、これに対応していくには、既に減少しつつあった遠方からのボランティアよりも市内及びその近郊において活動者の開拓を図ることが求められたからである。

愛の輪ふれあいテントは、仮設住宅入居者へのボランティア活動の一環として、中央区社会福祉協議会及び賀川記念館と共同で8月18日より実施。中央区内の高齢者・障害者向地域型仮設住宅のうち5ヵ所を対象として、茶話会やレクリエーションを行っている。1仮設住宅団地あたり10数名のボランティアが、それぞれの仮設住宅を担当し、地域の民生委員・児童委員や婦人会、自治会等の参加・協力を得るとともに、本会が運営する中央在宅福祉センターや東部在宅障害者福祉センターの職員も運営にあたり、

表2-5-2 市民福祉人材センターにおける
ボランティア活動申込件数
(1月17日～3月31日)

	登録	紹介済		登録	紹介済
一 般	2,841	1,102	西 区	97	31
東灘区	68	20	市外東部	1,648	633
灘 区	55	32	市外西部	401	144
中央区	64	31	専 門	407	211
兵庫区	27	16	運 転	110	54
北 区	176	84	仕 分 け	155	110
長田区	24	10	医 療	38	3
須磨区	116	48	そ の 他	104	44
垂水区	165	53	合 計	3,248	1,313

各仮設住宅団地で毎月1回開催されている。それまで面識のなかった住民同士がこれをきっかけにコミュニケーションが深まったと喜ばれている。

3 ゆうパックボランティア

神戸市災害対策本部あてにゆうパックにより送付された救援物資は、8月末現在で432,570個にのぼる。これを分類整理するとともに、避難所、公園、児童館へ配送し、また、被災者へ配布するにあたって、延べ30,300人のボランティアの活動が大きな支えとなった。

4 シルバーカレッジ

シルバーカレッジは北区に位置していたため、建物の被害がほとんどなく、また、しあわせの村の他施設が避難所となったため、救援物資の配送拠点として震災直後から8月中旬まで使用されていた。このため、シルバーカレッジの講義はこの間休校となった。シルバーカレッジの学生約760名の内、被災を免がれた北・西区居住の学生を中心として、1月下旬よりしあわせの村を中心として救援物資の仕分け・整理等のボランティア活動や、地元で自主的に被災者への支援活動を開始した。また、6月上旬からは、しあわせの村内に建設された仮設住宅の入居者に対するボランティア活動を中心に行っている。

5 ボランティア講座の開催

市民福祉大学では、6月より各区ボランティアセンターとの共催によりボランティア講座を開催するとともに、仮設住宅への訪問ボランティアの養成講座を重点的に実施した。

さらに、各区ボランティアセンターや市民福祉人材センターに登録されているボランティアグループの活動を支援するため、グループ運営

やコーディネートに関する知識を中心にリーダー講座を開始した。

6 こうべボランティアシンポジウムの開催

震災から7ヵ月が過ぎ、多くの被災者が仮設住宅等で落ち着き始めた8月31日に、仮設住宅等での新しいコミュニティづくりと今後のボランティア活動のあり方を考える機会として、こうべボランティアシンポジウムを開催した。(主催：神戸市社会福祉協議会、神戸市。共催：各区社会福祉協議会)。当日は、県外からの参加者を含めボランティア、民生委員・児童委員、行政関係者等約330名が参加し、熱心な討議が行われた。

第6節 職員応援体制

1. 月別・派遣先区別他都市応援職員

()は1日当たり

	2 月		3 月		4 月	
	延人数	自治体別延人数	延人数	自治体別延人数	延人数	自治体別延人数
東 灘	417 (14~23)	宮城 72(6) 群馬 46(2) 山梨 16(2) 静岡 29(1.2) 広島 46(2) 徳島 46(2) 仙台 46(2) 京都市 116(5.6)	436 (8~26)	宮城 78(6) 群馬 42(2) 山梨 14(2) 静岡 30(2) 広島 44(2) 徳島 44(2) 仙台 44(2) 京都市 90(5) 大阪市 50(5)	55 (2~3)	静岡 15(1) 広島 40(2)
灘	798 (10~37)	秋田 18(2) 山形 13(1) 福島 20(2) 千葉 66(3) 石川 22(1) 滋賀 111(3.5) 京都 81(4.5) 愛媛 86(3.4) 山口 42(2) 沖縄 4(2) 名古屋 176(8) 京都市 115(5) 広島 44(2)	728 (2~36)	岩手 19(1) 秋田 52(2) 山形 36(2) 福島 20(2) 千葉 85(3.4) 石川 39(1.3) 京都 88(4) 愛媛 54(3) 山口 59(1.3) 沖縄 46(1.3) 名古屋 180(10) 広島 90(5)	65 (1~4)	秋田 20(1) 熊本 45(3)
中 央	251 (3~11)	茨城 90(3.4) 和歌山 161(7)	232 (4~16)	茨城 52(4) 栃木 45(4.5) 和歌山 35(6.7)	100 (6~7)	三重 60(*4) 滋賀 40(2.3)
兵 庫	494 (3~21)	茨城 30(3) 東京 147(5.6) 岐阜 72(4) 名古屋 176(8) 北九州 69(3)	325 (5~18)	東京 128(7) 岐阜 68(4) 福井 20(2) 北九州 109(3.5)	105	東京 105(7)
長 田	361 (2~17)	茨城 20(2) 高知 30(2) 福岡 115(5) 大分 40(2) 千葉 46(2) 横浜市 46(2) 川崎市 18(2) 福岡市 46(2)	411 (8~21)	高知 29(1.2) 福岡 110(5) 大分 38(2) 千葉市 46(2) 横浜市 44(2) 川崎市 38(2) 名古屋市 60(4) 福岡市 46(2)	165	岐阜 30(2) 島根 30(2) 福岡 75(2.5) 横浜市 30(2)
須 磨	268 (3~15)	神奈川 16(2) 長野 42(2) 富山 14(1) 奈良 32(2) 鳥取 26(2) 香川 18(2) 熊本 30(2) 佐賀 21(1) 札幌市 69(3)	357 (4~19)	神奈川 29(1.2) 長野 37(1.2) 富山 10(1) 奈良 82(2.4) 鳥取 40(2) 香川 27(1.2) 熊本 44(2) 佐賀 19(1) 札幌市 69(3)	90 (4)	長野 30(2) 徳島 30(2) 札幌市 30(2)
垂 水					15 (1)	千葉市 15(1)
西					30 (2)	鹿児島 30(2)
合 計		2,589		2,489		

	4 月		5 月		6 月		計
	延 人 数	自治体別延人数	延 人 数	自治体別延人数	延 人 数	自治体別延人数	
東 灘			60 (4)	長 野 30(2) 千葉市 30(2)	100 (5)	奈 良 40(2) 広 島 20(1) 京都市 40(2)	1,068
灘			60 (4)	宮 城 30(2) 名古屋 30(2)	100 (5)	京 都 40(2) 熊 本 20(1) 大阪市 40(2)	1,751
中 央			60 (3)	群 馬 30(2) 静 岡 30(2)	95 (4.5)	滋 賀 40(2) 大 阪 35(1.2) 鹿 児 島 20(2)	738
兵 庫			60 (3)	東 京 60(4)	100 (5)	和歌山 40(2) 大 分 20(1) 北九州 40(2)	1,084
北			65 (3~5)	青 森 15(1) 栃 木 20(2) 埼 玉 30(2)	100 (5)	山 口 40(2) 愛 媛 20(1) 福 岡 市 40(2)	165
長 田			60 (4)	千 葉 30(2) 札幌市 30(2)	100 (5)	島 根 20(1) 福 岡 60(3) 沖 縄 20(1)	1,097
須 磨			90 (3)	北海道 15(1) 秋 田 15(1) 山 形 15(1) 石 川 15(1) 愛 知 30(2)	120 (3)	川崎市 40(2) 岐 阜 40(2) 鳥 取 20(1) 香 川 20(1) ※北須磨含	925
垂 水			55 (3~4)	新 潟 15(1) 富 山 15(1) 仙台市 25(1.2)	100 (5)	徳 島 40(2) 長 崎 20(1) 広 島 市 40(2)	170
西			90 (4~7)	岩 手 15(1) 福 島 35(3.4) 神 奈 川 10(1) 横 浜 30(2)	135 (6~7)	三 重 40(2) 岡 山 40(2) 高 知 15(0.1) 佐 賀 20(1) 宮 崎 20(1)	255
市民福 祉交流 センタ ー	691	宮 城 36(3) 山 形 5(1) 福 島 20(2) 山 梨 24(2) 神 奈 川 14(1) 大 阪 66(1.7) 和 歌 山 90(6) 山 口 50(1.2) 香 川 8(1) 愛 媛 30(2) 大 分 20(2) 長 崎 13(1) 沖 縄 30(2) 仙 台 市 46(2) 名 古 屋 68(4) 広 島 市 52(2) 北九州 56(2.3) 福 岡 市 46(2)					691
			前期	5.15 ~ 6.2	後期	6.5 ~ 30	
合 計		1,316		600		950	7,944

2. 月別派遣元自治体別他都市応援職員

自治体名	2月	3月	4月	5月	6月	計	自治体名	2月	3月	4月	5月	6月	計
北海道				15		15	岡山県					40	40
青森県				15		15	広島県	46	44	40		20	150
岩手県		19		15		34	山口県	42	59	50		40	191
宮城県	72	78	36	30		216	徳島県	46	44	30		20	140
秋田県	18	52	20	15		105	香川県	18	27	8		20	73
山形県	13	36	5	15		69	愛媛県	86	54	30		20	190
福島県	20	20	20	35		95	高知県	30	29			15	74
茨城県	140	52				192	福岡県	115	110	75		60	360
栃木県		45		20		65	佐賀県	21	19			20	60
群馬県	46	42		30		118	長崎県			30		40	70
埼玉県				30		30	熊本県	30	44	45		20	139
千葉県	66	85		30		181	大分県	40	38	20		20	118
東京都	147	128	105	60		440	宮崎県					20	20
神奈川県	16	29	14	10		69	鹿児島県			30		20	50
新潟県				15		15	沖縄県	4	46	30		20	100
富山県	14	10		15		39							
石川県	22	39		15		76	札幌市	69	69	30	30		198
福井県		20				20	仙台市	46	44	46	25		161
山梨県	16	14	24			54	千葉市	46	46	15	30		137
長野県	42	37	30	30		139	横浜市	46	44	30	30		150
岐阜県	72	68	30		40	210	川崎市	18	38			40	96
静岡県	29	30	15	30		104	名古屋市	352	240	68	30		690
愛知県				30		30	京都市	231	90			40	361
三重県			60		40	100	大阪市		50			40	90
滋賀県	111		40		40	191	広島市	44	50	52		40	186
京都府	81	88			40	209	北九州市	69	109	56		40	274
大阪府			66		35	101	福岡市	46	46	46		40	178
奈良県	32	82			40	154	計	2589	2489	1316	600	950	7944
和歌山県	161	135	90		40	426	自治体数	41	44	34	24	30	173
鳥取県	26	40			20	86							
島根県			30		20	50							