

第2章 兵庫県の阪神・淡路大震災対策

第1節 地震直後の24時間の活動（初動態勢の整備と緊急最優先対策の実施）

今回の大震災は、多くの県民の尊い生命を奪い、家屋・ビルの倒壊、大火災の発生、基幹交通・輸送網の損壊、ライフラインの寸断などにより、身体や財産に甚大な被害をもたらすとともに、県民生活の各分野にわたり重大かつ深刻な影響を及ぼした。

1月17日（火）未明の地震発生以降、翌18日にかけての24時間の初動活動は、そのような甚大な被害の全容が思うように把握できない中、限られた情報と人員、極限状態の非常に困難な条件下で、地域防災計画を基本としつつも、想定を超えた災害のため、マニュアルを推進する条件すら整わない状況において、臨機応変の対応を迫られることの連続であった。

何よりもまず、人命の救助を最優先に、同時多発した火災の消火、被災者の救援、非常用食料等生活物資の確保などについて、警察、自衛隊そして市町がそれぞれ現場部隊として第一線で取り組み、また県は、これらの機関への要請とともに、いわば後方支援部隊として、県民への情報提供を含めて広域的な支援活動を24時間体制で進めたが、県の初動活動を大きくは次の3つの段階に分けることができる。

① 災害対策本部の設置及び初動活動 —— 地震発生から当日の正午ごろまで

組織中枢の被災下、限られた情報と人員で災害状況の把握に奔走しつつ、甚大な被害が想定される中、人命の救助・救出を最優先として関係諸機関へ要請するとともに、緊急対策を始動した。

② 態勢の整備と緊急最優先対策の実施 —— 当日の正午ごろから夕方まで

被災地域、規模が明らかになる中で、人命の救助・救出に加え、食料、飲料水、毛布の確保等、避難住民を中心とした緊急の最優先対策を実施した。

③ 緊急最優先対策の第2ステップへの取り組み —— 当日の夕方から翌18日にかけて

被災市町全域の住民を対象とし、余震対策を含めた緊急最優先対策の第2ステップに取り組むとともに、本部長（知事）から県民、国民への緊急呼びかけを行った。

1 災害対策本部の設置及び初動活動 —— 地震発生から当日の正午ごろまで

(1) 災害対策本部の設置と経緯

ア 地震情報の受信

神戸海洋気象台から、6時50分に「5時46分ごろ、淡路島北部の北緯34.6度、東経135.0度、深さ20kmを震源とするマグニチュード7.2の地震が発生した。この地震により神戸と洲本で震度6を観測したほか、広い範囲で有感地震となった」との地震情報を受信した。

（※後日、気象庁より一部地域が震度7と報告され、震度が修正された）

イ 被害発生状況の連絡

警察本部警備課から、6時55分に消防交通安全課職員が「神戸、阪神間を中心に大きな被害が発生している模様、目下状況把握中」との被害発生情報の第一報を受ける。

ウ 県災害対策本部の設置

芦尾副知事（東灘区の自宅で被災）は6時50分ごろ登庁し、関係機関との電話連絡を試みるが、つながらず、具体的な状況はわからないものの、地震の規模からして被害が甚大かつ広範囲に及ぶとの判断から、災害対策基本法第23条に基づく「県災害対策本部」を午前7時、県庁本庁舎2号館5階に設置した。その直後、知事（中央区の自宅で被災）と電話連絡ができ、芦尾副知事から、災害対策本部の設置及び被害状況が把握できない旨を報告した。

知事は、ただちに災害対策本部会議を招集するように指示した。

エ 災害対策地方本部の設置

また、被災地域の阪神・東播磨・淡路についても、各県民局に災害対策阪神地方本部、災害対策東播磨地方本部、災害対策淡路地方本部を7時に設置した。

(2) 第1回災害対策本部会議の開催

知事が8時20分ごろに登庁できたことから、ただちに第1回災害対策本部会議を開催した。この時点では、被害状況は不明であったが、会議参集者の見聞及び警察本部、市町からの情報だけでも相当の被害が想定されたので、以下の取り組みに全力をあげることにした。

- ① 被災状況等災害情報の全体的な掌握に全力を挙げる。
- ② 人命救助に全力を尽くすことを関係諸機関に要請する。
- ③ 地域防災計画に従って、各部において迅速に必要な対策を行う。

とりわけ情報の掌握については、人命救助はもとより緊急にとるべき措置を、関係機関との連携のもとに総合的・効果的に推進するため、また、自衛隊への災害派遣要請を行うためにも、緊急かつ不可欠との認識であった。

なお、この時の出席者は知事（本部長）、芦尾副知事（副本部長）はじめメンバー21人中5人であり、ほとんどの本部員は出席できない状況であったが、以降翌朝未明まで本部会議を断続的に開催して、情報の収集と取り組み状況についての協議を行い、本部長の方針決定に基づき、本部員・職員一丸となり全庁あげて災害対策に取り組んだ。

なお、この段階で、被害状況がつかめないものの、地震の規模からして自衛隊の災害派遣を求める必要があるとの認識のもと、自衛隊との連絡に努めたが、通信回線の輻輳等のため、全く連絡がとれない状況であった。

(3) 災害対策本部初動時の対応

ア 被災状況等災害情報の把握

災害対策本部設置前後より、被災状況等災害情報の把握に努めたが、通信回線の途絶や電気設備の故障などの原因もあり災害情報の全体把握は極めて困難であった。

① 災害対策本部設置前後の状況

i 通信回線の輻輳、通信設備の故障等のため、次のような状況となり、関係機関との連絡が極めて困難であった。

- ・ 一般加入電話は回線輻輳のため、発信がほとんどできなくなり、また、県庁大代表での着信がきわめて困難となった。

(NTTでは、17日は終日、全国から神戸方面への通話が通常ピーク時の50倍程集中する著しい輻輳状態となっていた)

- ・ 消防庁行政無線は19時まで、また、兵庫衛星通信ネットワークシステムは12時5分まで(衛星通信ネットワークを監視する管制局の記録)、それぞれ停止した。
- ・ なお、他の通信装置についても、事務室の機器等が散乱の中で、使用を試みることのできる状態ではなかった。
- ・ また、消防交通安全課に全国から問い合わせの電話が殺到し、その対応におわれ、関係機関との情報交換が困難を極めた。

ii 県庁本庁舎で停電、断水、その他庁舎設備が損壊し、十分な活動体制が整わなかった。

- ・ 地震発生と同時に関西電力からの電力供給がストップし、自家発電に切り替えたが、断水等により冷却水の供給が途絶え発電機が停止したため、7時50分～11時50分の間、災害対策本部のある第2号館及び第1号館が停電した。
- ・ エレベーターも停止し、本部員等の移動は階段を利用しなければならなかった。
- ・ 災害対策本部室では、ほとんどの窓ガラスが割れ、寒風が吹き込むのでカーテンをガムテープで止めたため、真っ暗なか非常灯が灯るだけの状態であった。また、第2号館12階の消防交通安全課では、隣室との間仕切りとなっていた書類ロッカーが倒壊し、廊下との壁を破り、書類は散乱し、執務机等が折り重なるなど足の踏み場がなく、また、部屋のドアが開かないため、職員は、壁の裂け目から入室した。
- ・ なお、電気設備の回復等が正午ごろとなったため、その間の情報は、携帯ラジオによる間接的・断片的なものであった。

iii 県職員は限られた人員しか参集できなかった。

- ・ 県職員は、勤務時間外に県内に大規模な地震が発生し、通信の途絶等により配備体制や職員動員等の伝達が困難になった場合は、第3号配備体制が出されたものとされ、全員出勤となるが、職員自身の被災及び道路・鉄道等交通網の途絶のため、当日14時ごろまでの本庁への出勤率は職員全体の2割程度であった。
- ・ また、災害対策本部事務局となる消防交通安全課では、6時45分に災害担当の防災係長が本庁に到着したが、8時30分の第1回本部会議開催時までには本庁舎に出勤できたのは数人であった。

② 初動時の情報収集

i 神戸市消防局との7時5分の情報交換により「市災害対策本部を7時に設置し、目下消火

及び救助活動を展開しているが、被害の全容は不明である」旨の情報を入手。また、8時20分の照会において「市東部に被害、長田区に火災発生」との情報を得たものの、以降連絡が取れなくなる。

ii 尼崎市、西宮市、淡路広域消防本部との7時10分～15分にかけての連絡により「相当の被害がでている模様だが、全容は不明である」旨の情報を入手した。

iii 県警察本部警備課から、6時55分及び8時に「神戸、阪神間を中心に大きな被害が発生しており、さらに拡大が予想されるが詳細は不明で、目下状況把握中」との被害発生状況を手。

さらに、11時、警察本部長から知事に「被害拡大中でどの程度になるか不明」との状況報告があった。

iv 12時ごろから、停電が回復しテレビが受信できるようになり、また、県警察本部の確認死者数等の定期的な情報収集が可能となった。

この後、情報入手の度に、火災が多発し被害がますます拡大していることが明らかになっていったが、大きな被害が生じている被災地域は、淡路島から神戸市、阪神間及び明石市等を中心にした地帯に限定されていることが判明した。

〔その後発表された県警の被害情報（時刻は調査時点）〕

- 11：00現在 死者 96人、行方不明者 163人
- 11：30現在 死者 178人、行方不明者 331人以上、負傷者 390人以上
家屋倒壊 880戸以上
- 12：00現在 死者 200人、行方不明者 331人以上、負傷者 390人以上
家屋倒壊 1,089戸以上

（以降定期的な報告となったが、うち13：30、16：45、23：45の状況は次のとおり）

- 13：30現在 死者 436人、行方不明者 583人、負傷者 884人
家屋倒壊 1,971戸
- 16：45現在 死者 863人、行方不明者 569人、負傷者 1,839人
家屋倒壊 2,333戸
- 23：45現在 死者 1,584人、行方不明者 1,017人、負傷者 4,314人
家屋倒壊 7,146戸

イ 人命救助に最大の努力を払うことを関係機関に要請

人命救助の第一線機関では、それぞれ地震発生と同時に懸命な活動あるいは活動準備に全力をあげていたが、甚大な被害が想定される中、行方不明者を含めた人命救助を最優先に全力を尽くすことを、警察本部、自衛隊等関係機関に要請するとともに、広域的な応援の依頼を行うなど救助活動の体制整備を進めた。

① 警察本部の活動

- i 「県災害警備本部」を6時15分に設置(その後、県庁本庁舎2号館内には県警連絡室を設置)し、県内各警察署の署長等を招集するとともに、ヘリコプターによる状況把握や道路損壊状況調査等の活動を開始した。
- ii 知事(災害対策本部長)から、自衛隊に対し10時に出動を要請したことを警察本部長に伝え、自衛隊、消防と連携し救助に全力を尽くすよう要請した。(11時)
- iii 近畿管区各府県の機動隊が8時30分から出動を開始、徳島県警察機動隊が10時淡路島で救助活動を開始、14時55分には警視庁レスキュー隊が到着、また、大阪府警察では、派遣部隊に対する補給等の支援体制を確立した。なお、ヘリコプター7機の応援も受けた。
- iv 当日中に、他府県警察への応援要請による派遣部隊の受け入れ2,500人を含め警察官13,000人が出動し、被災者の救出・救助活動、行方不明者の捜索活動、遺体の収容・検視活動を行った。

② 自衛隊の活動

i 災害派遣要請前の状況

- ・ 陸上自衛隊では、第3師団(伊丹)において、伊丹警察署との6時30分の情報交換により、同師団第36普通科連隊が、直ちに隊員招集し出動準備を行う。さらに、中部方面総監部が第3種非常勤務態勢(全員)に移行した。
- ・ 中部方面航空隊が偵察機による状況把握を実施するとともに、第36普通科連隊が伊丹市に7時58分48人、西宮市に8時20分206人、それぞれ派遣を行った。
- ・ 陸上自衛隊第3特科連隊(姫路)が警察との6時45分の情報交換により、隊員招集、出動準備を始める。
- ・ その後、自衛隊から県に対して、また、県からも自衛隊に電話連絡を試みたが、通信輻輳などのため思うにまかせなかった。
- ・ そのような中で、第3特科連隊から災害対策本部事務局(消防交通安全課)への連絡が8時10分に通じ、自衛隊から、被害状況の照会と県庁へ向けて連絡要員を派遣した旨の連絡を受け、県からは、「7時に災害対策本部を設置した。被害の全容は不明であるが、大災害である。支援を依頼することになる」旨の回答を行ったが、その後、また連絡が取れなくなってしまった。
- ・ 海上自衛隊では、輸送艦「ゆら」、護衛艦「とがち」が9時40分~50分の間に呉港を出港した。

また、航空自衛隊では、9時33分救援機、輸送機等の待機・出動準備を整える。

ii 災害派遣要請

自衛隊と県では相互に災害派遣にかかる情報交換等のため懸命に通信を試みていたが、10時、姫路駐屯地(陸上自衛隊第3特科連隊)とようやく2回目の連絡が取れ、県から自衛隊への災害派遣を要請した。

- この時の状況については、防災係長の「状況は正確にはつかめないが、大災害がおこっている」との説明に、「この連絡をもって、派遣要請があったことと認識してよいか」と自衛隊が確認し、防災係長が「要請する」旨を回答したものである。防災係長は、ただちに災害対策本部室において知事（本部長）に報告して、了承を得た。
- 自衛隊の災害への派遣については、自衛隊法に基づき、災害の状況、派遣の事由、期間、規模（人員等）、派遣区域及び活動内容等を明らかにした上で要請することとなっている。この時点では、警察発表の死者数は22人と災害の全容は不明であったが、災害が広域、甚大であると想定されることから、一刻の猶予も許されない非常時の判断として、極めて白紙委任的な内容の要請となった。
- 陸上自衛隊第3特科連隊副連隊長が、10時20分県庁ヘリポートに到着し、災害対策本部会議に出席、以後常駐することとなった。

〔派遣要請文書〕

陸上自衛隊 中部方面総監及び第3師団長あて（17日10時付）

海上自衛隊 呉地方総監あて（17日19時50分付）

航空自衛隊 中部航空方面隊司令官あて（18日21時付）

iii 災害派遣要請後の状況

- 陸上自衛隊第3特科連隊（姫路）が10時15分に出動し、神戸市で13時10分215人及び淡路島内で16時35分85人が救助活動を開始した。
- 陸上自衛隊第36普通科連隊（伊丹）は芦屋市に15時45分に出動し、118人が救助活動を実施した。
- また、陸上自衛隊第15普通科連隊（善通寺）では、14時7分86人を淡路島へ派遣した。

iv 17日中の配備状況

17日中に陸上自衛隊では、3,300人が人命救助等、ヘリコプター57機が緊急輸送等のため出動するとともに、海上自衛隊では護衛艦、輸送艦等15隻925人が出動した。

③ 消防の活動

地震後に発生した大火災に対し、被災市町では消防職員・団員を総動員するとともに、広域消防相互応援協定に基づき、県内の他の市町の消防職員の応援を要請して、救出・救助、消火活動を実施するとともに、県では消防組織法に基づき、消防庁を通じて、他府県消防の応援を依頼するなど、広域的な体制の整備を図った。

- i 消防庁震災対策指導室から7時30分に被害状況の照会があり、「神戸市、阪神間に甚大な被害が想定される。具体的な状況は分からない」と回答した。
- ii その後、消防庁との連絡がとれなかったが、9時50分に再び電話連絡がとれたので、テレビやラジオの被害状況の報道、被災市町からの断片的な情報等を基に協議を行い、他府県消防の応援を消防庁に対し要請した。（10時）

iii 17日中の配備状況（他府県の応援）

消防庁では、現地連絡調整本部を、17日神戸市消防局内に設置（20日県庁内に設置）するなどにより活動を開始し、17日中に、147消防本部、1,180人が救助、消火活動の応援を行うとともに、ヘリコプター9団体9機77人が救助、偵察、医師派遣等を実施した。

④ 海上保安庁の活動

海上保安庁では、7時に第五管区海上保安本部に災害対策本部を設置、当日中に巡視船艇36隻、航空機13機を配備し、神戸港等港湾臨海部の被害状況調査及び船舶の航行安全の確保のほか、県との連絡調整により、救急患者の輸送、緊急物資輸送、給水活動を行った。

⑤ 関係業界の協力

i 建設業界への重機等支援要請

行方不明者の捜索、救出活動にあたっては、重機（ユンボ、パワーショベル、クレーン車等）配備の作業部隊の応援が必要になることから、県及び大阪府の建設業協会に対し、作業部隊の編成を要請した。

ii 救助活動資材の確保

18日未明、被災者の救助・行方不明者捜索のための物資として、警察本部からテント35張、乾電池2万個、懐中電灯1万個、スコップ1万個、軍手2万双、長靴8,000足、ガソリン30万ℓ、レンタカー50台の要請があったが、真夜中にもかかわらず、関係業者の積極的な協力が得られ早朝には確保の目処がついた。

ウ 災害対策本部各部の対応

災害対策本部を構成する各部において、第1回災害対策本部会議後、直ちに地域防災計画にしたがって、緊急対策を実施するための取り組みや体制整備を開始した。

[取り組み内容]

- ① 避難住民等の食料及び毛布の必要量調査及び調達への取り組み
- ② 浄水場調査及び給水車の確保への取り組み
- ③ 医療機関の状況調査及び救護班派遣等への取り組み
- ④ 道路交通障害箇所、ヘリポート等の状況調査及びトラック輸送等の確保への取り組み
- ⑤ 被災地域の交通整理及び損壊道路の立ち入り制限
- ⑥ ライフラインの被災状況の把握と復旧への取り組みなど

2 緊急最優先対策の実施

(1) 緊急最優先対策への取り組み

ア 第1ステップ

淡路・明石から神戸・阪神間を中心に建物倒壊や火災の多発など被害の拡大や甚大さが明らかになるにつれ、避難者が17万人を超える多数になることが予想され、厳冬期であることを勘案した広域的な緊急救援対策の必要性が認識された。

このため、人命救助とともに県災害対策本部として次のことを最優先に実施することとした。

- ① 食料、飲料水、毛布の確保
- ② 生活物資の確保及び輸送の確保
- ③ 余震対策

イ 第2ステップ

上記の救援活動に全力をあげるなかで、水道・ガス等ライフライン、鉄道等の交通網の復旧が長期化することなどから、緊急救援対策を必要とする在宅者を含めた被災者は200万人前後になるものと予測された。

こうしたことから、夕方ごろからは最優先対策の第2ステップの重点目標を次のこととし、取り組みを進めた。

- ① 食料1日500万食と飲料水1ℓ／人・日の当面の必要量の確保
- ② 医療体制の確保（医師の確保、救護班の要請等）
- ③ 物資等輸送ルートの充実とベースキャンプの設置
- ④ 建築物の安全チェック等余震対策の実施
- ⑤ ライフラインの復旧体制の確立
- ⑥ 避難所への仮設トイレの確保
- ⑦ 仮設住宅の検討、公営住宅等の確保

(2) 緊急最優先対策の内容

ア 実施態勢の整備

被災地域に対し災害救助法を順次適用するとともに、緊急対策について、市町を全面的にバックアップしながら被災地域全域を対象に広域的に推進するため、職制をこえる ①緊急物資 ②緊急輸送 ③余震対策の班編成を行い、また、災害対策本部に常駐する本部長（知事）からは、新たに出勤する本部員に対して個々の指示が行われ、国、自治体、関係機関等の応援を得ながら、限られた人員で食料・飲料水もほとんどないなか、翌18日朝にかけて24時間体制で取り組みを進めた。

イ 具体的な取り組み

緊急対策について、第1回災害対策本部会議以降の、食料・飲料水の確保など、喫緊の課題に対する具体的な取り組みの主なものの状況は、次のとおりであった。

① 緊急用食料の確保

避難者をはじめ被災住民のための食料の緊急確保・供給対策については、農林水産部を中心

に午前中から検討を開始、衛星通信電話回線が利用可能になった午後、被災市町災害対策本部との連絡により、各市町ともガス・水道の寸断などで食料確保に手がつけられない状態のため数万食が必要であることが判明したことから、おにぎり・パン・乾パン等を緊急用食料とし、おにぎりについては、被災市町が主食等の確保体制を整えられるまでの4日分を緊急確保の目途として、限られた人員ではあったが懸命の活動を始めた。

おにぎりの確保については、大量の炊飯機能を持つ学校給食センター、民間給食業者に依頼することとしたが、阪神間では供給不可能な状況と判断し、東播磨及び西播磨地域を中心に、県民局・教育事務所を通じて学校給食センターに、また、加古川・姫路・柏原農林事務所を通じて民間給食業者に、大至急、可能な限りのおにぎり作りを要請した。また、丹有教育事務所管内からはパンを中心に調達することとした。

おにぎり用の米については、農林水産省兵庫食糧事務所加古川支所及び県経済農業協同組合連合会と調整し、同連合会加西精米工場を補給基地とした。

おにぎりの供給基地として県本庁舎1号館を設定し、午後から夜にかけて、地域ごとのおにぎり製造状況や、搬送方法・ルート・時間を確認しながら、神戸・西宮・芦屋各市ほかに供給が可能になったことを連絡した。

東播磨地域からの搬送や阪神間からの受け取りは自動車を用いたが、道路の遮断、車の渋滞等により深夜まで混乱状態が続いたため、西播磨地域からは自動車輸送を断念し、自衛隊のヘリコプターの協力を得て、姫路競馬場の臨時ヘリポートから千僧駐屯地（伊丹市）への空輸を18日早朝行うこととした。なお、丹有地区からは、芦屋市におにぎりとおにぎりパン、神戸市にパンを直接輸送し、この日中に確保した主食については、おにぎり34,537食、パン24,900食という状況であった。

23時過ぎの災害対策本部会議において、災害救助法の指定市町が神戸市をはじめ阪神・淡路地域の11市町となり、その人口が300万人を超え、被災者は200万人前後になるとの推定が報告されたことから、当面170万人を対象とした緊急食料確保対策を立てることとした。

このため、交通寸断等により本庁舎に出勤できない職員を姫路・加古川・社各農林事務所等に待機させ、管内の炊飯体制整備や給食センター、給食業者との連絡調整にあたらせることとした。

また、170万人を対象とした今後3日分1,500万食の緊急炊き出しのための災害用米穀の調達や、近隣府県への出荷要請を兵庫食糧事務所を通じて食糧庁に依頼すること、大阪食糧事務所から45,000食の乾パンの援助申し出を受けたが、さらに広島、愛知の食糧事務所へ要請すること、また、自衛隊に非常食（めし缶詰）の提供と炊飯車派遣の要請を行うこと等を決め、翌朝にかけて関係機関との協議、調整にかかった。

一方、地域防災計画に定める味噌、醤油、つけもの、梅干し、即席めん、ハム・ソーセージ類等の災害対策用副食品については、荷扱い機関（製造工場、販売業者）の多くが神戸市内であったため、倉庫等の被災により出荷できない状況であり、また、淡路地域からの野菜・牛乳・

乳製品の輸送については、フェリー利用の出荷体制がとられたものの、神戸中央卸売市場（本場、東部市場）の被災等により流通経路がマヒ状態となった。

② 緊急給水の実施

震災当日には、水道施設の被害状況は、各市でほぼ全域とか市内1／3といった概況しか把握できなかったが、甚大な被害を予測し、厚生省に水道復旧のための全国からの支援を要請、厚生省では直ちに調整のため県への職員派遣を決定するとともに、全国各水道事業者に対して、出勤可能な人員・資材、工事業者について照会を行い応援リストの作成に着手した。

企業庁を中心にこうした水道施設応急復旧の体制づくりを整えつつ、被災者の飲料水の確保など緊急給水の支援については、自衛隊の災害派遣とともに、県内各市町、近隣の大阪・京都・奈良の府県営水道事業者及び大阪市水道局等に対し神戸・阪神間への給水車等の出動要請を行い、当日中に給水を開始。また、淡路島内の被災市町へは島内及び徳島県からの給水支援体制が整った。

給水にあたっては、各地の浄水場と併せて、海上自衛隊、海上保安庁等へ要請して船舶を基地とすることとした。

③ 毛布の確保

厳しい寒さのなかでの避難所、また、避難所に入りきれなかったり余震等により屋内生活に恐怖を感じた住民が公園等屋外に避難している状況において、毛布の確保は、最も急を要する対策の1つであった。

第1回災害対策本部会議直後から夜にかけて、生活文化部を中心に取り組みを進め、県の備蓄毛布（本庁保管分）11,000枚に加え、大阪府、愛知県、泉大津市をはじめ近隣府県や百貨店等からの提供申し出を受けて約71,500枚を確保し、神戸市、阪神各市、明石市、淡路地域からの要請に応じて、数量や方法を調整のうえ搬送を開始した。

このほか、県の各地域での備蓄分10,000枚及び日本赤十字兵庫県支部等の備蓄の活用、消防庁の調整による自治体間直接搬送、搬送における自衛隊や県トラック協会等の協力などにより進められた。

緊急救援物資については、毛布のほかにも様々な物資提供の申し出あるいは搬送中との連絡を受け、要請があった市町への直送の調整を行うとともに、県消防学校を備蓄基地とすることとし取り組みを進めた。

④ 生活必需物資の流通確保対策

生活必需物資の流通確保対策は商工部を中心に当日午後からスタートし、被災地内の百貨店、スーパー及びコンビニエンスストア、消費生活協同組合等の店舗営業状況を把握するため、出勤職員に加えて、交通途絶による自宅待機職員を動員して現地調査、電話調査を行い、午後8時には調査対象625店のうちスーパー・コンビニエンスストア・生活協同組合217店舗（34.7%）の営業を確認した。

しかし、各店舗とも買物客が殺到し、店頭に長い行列ができたり入場制限が行われたりして

おり、特に飲料水や食料品は在庫切れや品薄状態が生じていたため、チェーンストア協会等に対して、営業可能な店舗への生活必需物資の供給や建物内が使えないところは、駐車場等での臨時営業に最大限の努力を行うよう要請する一方、物資輸送に対する支援として交通情報の提供等を行った。また、このような営業状況等については、報道機関を通じて被災住民に情報提供する体制を整えた。

また、ガソリン・軽油・灯油の流通を図るため、兵庫県石油商業組合への電話を試みていたが、ようやく夕方ごろから通じ、翌日にかけて同組合とともに、ガソリンスタンドの被害状況把握と休業店舗に対する早期営業再開努力を要請した。また、近畿通産局を通じて石油元売業者に対してガソリン、軽油、灯油の安定供給を要請した。

⑤ 緊急医療対策

i 救護班の編成等

被災住民治療のための医療体制の確保については、保健環境部を中心に進めた。当初、医療機関への職員派遣などにより被災状況把握に努めたが、通信の混乱等により被災地の医療機関の状況把握が困難であったことから、早い段階から日本赤十字社や他府県から救護班派遣の申し出を受けたものの、直ちに救護班を編成することができなかった。

被害状況の判明と併せて、その後、大阪府、岡山県、日赤等との連絡がとれ、神戸市への第1次救護班17班の派遣を行ったのをはじめ、順次救護班の編成に取り組んだ。

また、医療機関の全焼・全壊等の状況が明らかになってきたので、入院患者の輸送先確保のため近隣の県立病院等の空床状況の確認を進めるとともに、全国からの医療・看護ボランティアの受け入れ、市町への派遣体制について検討を始めた。

なお、被災者の救急活動にとって、救護班による医療救護とともに、地域防災計画に基づき負傷者等を適切な医療機関に収容できる体制の確保が重要なことから、9時には、24時間体制で医療機関の診療の可否、空床の有無等の情報を提供する兵庫県救急医療情報センターの体制を強化し、搬送機関等への情報提供を始めた。

この他、民間企業から人工透析の透析液提供の申し出を受け、この旨被災地医療機関への周知を図るとともに、必要な水の供給については水道事業者へ依頼した。

ii 医薬品等

震災の被害の甚大さから医薬品の不足が予測されたので、県医薬品卸協同組合及び県理化学機器協会に医薬品等の確保と供給について要請するとともに、厚生省を通じて近隣府県からの支援を要請したところ、日本医薬品卸業連合会により供給支援体制がとられた。また、日赤ネットワークを通じて他府県の血液センターに血液の確保等を要請した。

⑥ 緊急輸送ルートの確保

i 道路及び車両輸送

震災直後から、警察本部、土木部などにより、道路通行不能箇所、信号機の故障、幹線道路の損壊状況の調査を開始し、神戸・阪神間を中心に、火災や交通渋滞に対応するため道路

交通法による通行禁止措置や交通整理、被災地域への一般車両流入を防ぐ迂回誘導等の対策を実施するとともに、夕方頃からは、幹線道路を中心に緊急輸送ルートの検討を開始した。

緊急物資輸送のための車両の確保については、自衛隊への協力要請とともに、兵庫県トラック協会に配車要請を行うとともに全国トラック協会等の支援を受けながら、近畿運輸局の協力のもと、実態に即応した広域的な確保を図った。

ii ヘリポート、港湾等

陸上交通の途絶、渋滞等の状況から空路輸送が期待されることになるとの認識のもと、防災ヘリコプターの活用、自衛隊等の航空機の支援要請と併せて、各地のヘリポート等の被害状況を調査するとともに、臨時ヘリポート用地の検討や輸送拠点となる大阪国際空港活用についての協議・調整に入ることとした。

また、港湾施設については緊急物資・資材等の集積・積み出し及び陸揚げのための岸壁を確保するため、被害状況を把握するとともに、施設やアクセス道路の応急補修工事の準備に入った。

なお、フェリー各社は淡路島の物流確保のため、施設の応急復旧を進め当日から運航を再開した。

⑦ 余震・二次災害対策

震災による半壊等危険な建築物への立ち入り等において余震などによる二次災害の発生を防止するため、倒壊等の恐れのある建物へ近づいたりしないよう呼びかけを行うことや、さらに、建設省、他府県職員の応援による建築物の安全チェックを緊急に行うこととし、実施に向けて検討を進めた。

また、農業用ダムの点検を行うとともに、被災ため池等農地や森林の防災パトロール班の編成及び土のう袋等の資材確保対策の検討に入るとともに、地すべり等危険箇所の調査に着手した。

なお、神戸市東灘区のLPG輸入基地におけるLPガス漏れの報告が10時ごろ入り、職員を現地に派遣して状況把握及び応急措置の指導を行うとともに、18日未明には、県災害対策本部において国の関係機関を通じ、近隣府県や民間消防隊に対して広域応援要請を行うこととした。余震によりさらに危険な状態となったため、18日早朝には神戸市から付近住民への避難勧告が発動された。

その他、高圧ガス設備や火薬類取扱事業所等の被害状況調査を行った。

⑧ ライフラインの復旧体制（電気・ガス・電話）

電気については、関西電力に対し停電などの被害状況の把握と早期復旧を要請、関西電力では対策本部を設置し故障施設の修理や保安措置など安全確認ができたところから再送電の取り組みを進めていたが、さらに協力会社や全国の電力会社からの応援を得て応急復旧への体制整備を図ることとなった。

都市ガスについては、一旦供給停止すると復旧に長時間を要するが、大阪ガスではガス管の

被害、ガス漏れ状況等を踏まえた総合的な検討の結果、順次供給停止を行った。県災害対策本部からは早期復旧への取り組みを要請、大阪ガスは全国のガス会社の応援による応急復旧への体制づくりを進めることとなった。

電話については、交換機の故障、通信ケーブルの切断などによる不通、著しい回線輻輳状態となっていたが、NTTでは警察・消防など防災関係機関の緊急通話を確保するため、一般電話の通話制限を実施することとした。県災害対策本部からは早期復旧の推進を要請、NTTは被災調査・応急復旧班の編成や特設公衆電話設置への取り組みを進めることとなった。

⑨ 仮設トイレの確保

この時点で避難住民は17万人を超えることになると予想され、避難所の衛生対策として、仮設トイレの設置が不可欠であることから、関係団体へ確保の働きかけを行った。

⑩ 応急住宅対策

家屋の倒壊や焼失により住宅を失った被災者に対する大量の応急住宅対策が緊急の課題であるとの認識のもと、都市住宅部を中心に県住宅供給公社各事務所と連絡を取り県営住宅の空家状況を把握し、空家550戸を神戸市ほか被災各市に配分することとした。

また、建設省と連絡を取りながら、大阪府をはじめ近隣府県等に府県営空家住宅の提供を要請するとともに、仮設住宅建設についての検討を進めた。

ウ 対策の内容

地域防災計画の想定をはるかに超える災害、災害対策を推進する組織中枢の被災など、マニュアルにない事態の発生により、震災直後の立ちあがりにおいて総合的機能が十分には発揮できなかったことが一時的にはあったものの、地震発生から災害対策本部の設置を経ておおよそ24時間の活動の結果、18日午前中ごろまでの状況をまとめると次のとおりとなった。

① 飲料水、食料、毛布の確保

i 食料供給

〔確保対策〕

- ・ 県内学校給食センター及び給食業者に非常食の製造を要請
- ・ 食糧庁に災害救助用米穀1,500万食（170万人×3食×3日）を要請
- ・ 食糧事務所（大阪、広島、愛知）に災害対策用乾パンを要請
- ・ 陸上自衛隊に非常食44,000食（めし缶詰）、炊飯車40台（1万食）を要請など

〔供給〕

- ・ おにぎり14万食、乾パン 105,000食、炊飯車（1万食）、パン 209,000食などを被災市町の必要量に応じて配送

ii 飲料水

〔確保対策〕

- ・ 海上自衛隊、海上保安庁等に船舶による給水支援を要請
- ・ 陸上自衛隊、近隣府県（大阪府、京都府、奈良県、大阪市）及び県内市町に給水車等を

要請

〔供給〕

- ・ 浄水場等の給水点及び海上自衛隊の艦艇等（補給艦等配置）を拠点に、給水車1トン車148台等により神戸・阪神間で供給開始

iii 毛布

〔確保対策〕

- ・ 県の備蓄、近隣府県（大阪府等）からの搬送

〔供給〕

- ・ 71,500枚を被災市町の必要量に応じて配送

② 生活物資の確保

- i 百貨店、チェーンストア等量販店の営業状況を調査し、安定供給、価格安定及び緊急臨時店舗の開設等を要請
- ii ガソリンスタンドの営業状況を調査し、ガソリン、灯油等の緊急手配を要請

③ 輸送の確保

i 緊急輸送

- ・ 県防災ヘリコプターの活用
- ・ 陸上自衛隊及び海上自衛隊から車両・輸送艦やヘリコプター等の派遣
- ・ 海上からの輸送のため、海上保安庁の巡視船艇・航空機に対し輸送要請
- ・ 県トラック協会が緊急物資輸送トラック部隊を編成
- ・ 県警察により交通整理、緊急輸送車両の誘導を開始するとともに、道路交通法に基づく交通規制による緊急輸送ルートを設定

ii 備蓄基地

県消防学校基地に全国からの物資備蓄開始

④ 医療体制の確保（医師の確保、救護班の要請等）

- i 全県立病院に24時間救急体制確保
- ii 日赤・県医師会等に救援要請
- iii 厚生省を通じ、各都道府県等の協力要請及び業者に医薬品等支援を依頼
- iv 自衛隊に緊急医療、防疫、患者輸送等の支援を要請、救援活動開始
- v 大阪府及び日赤の救護班を神戸市へ派遣
- vi 医療機関及び薬局の状況を調査するとともに、神戸近郊の受け入れ病院・病床を確保

⑤ 建築物の安全チェック等余震対策の実施

i 建築物の安全チェック

公共的施設をはじめ建築物について、県・市と他府県・建設省の応援を得て安全チェックを開始

ii 農地・森林等の危険箇所及び港湾等公共土木施設などのパトロールを実施

iii 高圧ガス事業所への指導

iv 県民への呼びかけ

- ・ 正確な情報の把握に努め、沈着な行動をとること
- ・ 危険と思われる建物には立ち入らず、半壊建物からの壁やガラス等落下物に注意すること
- ・ 自動車での移動は極力控えること
- ・ 緊急の避難場所と安全な道順を確認すること
- ・ お年寄りや身体の不自由な方を助け、地域ぐるみで協力すること

⑥ ライフラインの復旧体制の確立

関西電力、大阪ガス、NTT等に早急な復旧作業を要請

⑦ 避難所の仮設トイレの確保

仮設トイレ1,000基、バキュームカー32台を確保

⑧ 仮設住宅の検討、公営住宅等の確保

i 空家県営住宅550戸を被災市町に配分

他府県の公営住宅1,300戸を確保

ii 応急仮設住宅建設の検討

3 災害救助法の適用

被災地域について、災害救助法による応急的に必要な救助を実施することとし、12時神戸市を皮切りに、被害の把握が可能となった市町から順次10市10町の指定を行った。

また、本県において市町委任事項であった災害救助法に基づく救助の実施について、今回の地震災害に限り、広域にわたるものについては県が行うこととし、1月17日付で災害救助法第30条に基づく「市町長に権限を委任する規則」の一部改正を行った。

1月17日	神戸市(12:00)、津名町、淡路町、北淡町、一宮町、東浦町(17:00)、 尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市(23:00)
18日	川西市
19日	明石市、五色町
22日	三木市、洲本市、西淡町
31日	三原町
2月1日	緑町、南淡町

4 明らかになった被害状況(18日4時45分現在)

(1) 人的被害等

- ① 死者 1,797人
- ② 負傷者 4,314人
- ③ 行方不明者 966人
- ④ 家屋倒壊 8,381戸

(2) ライフライン

- ① 電気 約100万戸停電
- ② 水道 約127万戸断水
- ③ ガス 約84万5千戸供給停止
- ④ 電話 約28万5千回線不通

(3) 交通

- ① 鉄道 神戸市、阪神間全域及び播磨臨海部を中心に不通
- ② 道路（高速道路） 中国自動車道、阪神高速道路等18路線全線不通
（県管理道路）規制箇所38箇所（うち応急工事等により17箇所規制解除）

5 本部長（知事）から被災者、県民、国民への緊急呼びかけ等

(1) 呼びかけ

- ア NHK全国放送（18日 5時40分）
- イ 緊急記者会見（同 6時20分）

(2) 内容

- ア 消火活動、行方不明者の捜索や負傷者の治療対策の状況
- イ 食料及び飲料水の確保、緊急物資輸送対策の状況
- ウ ライフラインの復旧対策
- エ 住宅・建物対策
- オ 余震についての留意事項
- カ 被災者への支援要請

6 国及び各機関の支援

(1) 政府の非常災害対策本部の設置

国土庁震災対策課から17日 8時に被害状況の照会があり、「神戸市、阪神間に甚大な被害が想定される。具体的な状況は分からない」旨の回答を行った。

（以降、国をはじめ関係機関への被害状況の報告等については、事務局において11時ごろからは警察本部の収集情報をもとに、さらに同日夕方ごろからは市町からの収集情報を含め行った）

政府では、被災地からの生の被害情報が入手出来ない中、マスコミを含めて関係機関からの情報収集に努める一方、10時に閣議を開催し、災害対策基本法に基づく「非常災害対策本部」を設置し、また、災害対策関係閣僚会議を設置するなど、災害対策推進体制の整備を図った。

11時には、第1回非常災害対策本部会議を開催し、午後には国土庁長官（非常災害対策本部長）をはじめとする政府調査団を県に派遣し、県災害対策本部との会議に出席するとともに、翌18日にかけて、神戸・阪神間及び淡路島にかけての被災状況調査を行った。

県では震災の概要や取り組み状況を説明するとともに、行方不明者の捜索、救出、被災者に対する適切な救済措置などの緊急対策及び道路、鉄道やライフライン施設等の被災施設の早急な応急復旧対策についての緊急要望を行った。

(2) 国への支援要請

1月17日の国土庁長官（非常災害対策本部長）をはじめ、その後も、19日には総理大臣や衆議院議長、21日には地震対策担当大臣、26～27日にかけての衆議院・参議院災害対策特別委員会ほか2月17日までに各省庁大臣、国会議員等の延べ35回に及ぶ来県を受け、被災地の現地視察とあわせて、県から被害状況や緊急対策の取り組み状況を説明するとともに、被災者支援の緊急対策及び災害応急復旧・復興に向けての国への緊急要望を行ってきた。

このような中、国では、国土行政務次官を本部長とする現地対策本部を22日県公館内に設置するとともに、諸々の特例措置を含む被災者の生活救援、復旧のための思い切った施策が推進された。

(3) 関係機関との連携

県災害対策本部を設置している本庁2号館に、救援活動に携わる国の機関の連絡所等が設置され、これらの機関の支援を得、また、緊密な連携のもとに、人命救助をはじめとする緊急救援活動を展開した。

〔本庁2号館に連絡所等を設置し駐在した機関〕

自衛隊：震災対処自衛隊調整室（陸上自衛隊）	1月17日
海上自衛隊連絡所	17日
航空自衛隊中空調整室	18日
海上保安庁県庁連絡調整事務所	17日
消防庁現地連絡調整本部（県庁）	20日