

阪神・淡路大震災

# 神戸復興誌

神戸市

阪神・淡路大震災

# 神戸復興誌

神戸市



## 刊行にあたって

平成7年1月17日午前5時46分に発生した阪神・淡路大震災は、我が国で初めての近代的大都市における直下型地震であり、既成市街地の広範囲にわたって未曾有の被害をもたらし、神戸市においても、4千5百名を超える尊い人命を奪うとともに、市民が永い間築き上げてきたまちなみや生活の基盤を一瞬にして崩壊させました。

あらためて、不幸にして震災の犠牲となられました方々のご冥福をお祈り申し上げます。

本市では、震災直後の平成7年6月に、震災の教訓を踏まえて「神戸市復興計画」を策定し、それを基に市民の生活再建をはじめ、安全都市づくり、住宅・都市基盤の復旧、産業・文化の再生・発展を目指して市民・事業者・行政が協働して懸命に努力してまいりました。

その間、絶えず国内はもとより全世界の皆さまから多大なご支援と励ましを賜わり、神戸市民にはかり知れない勇気と希望をあたえていただきましたことに対し、心から感謝申し上げます。

震災から5年が経過した今、すでに都市基盤の復旧は完了するとともに、住宅供給も着実に進み、仮設住宅が解消されるなど、市民生活においてもようやく落ち着きをとりもどしてまいりました。

その過程では、長期にわたる復旧・復興にあたり、事前の準備、既存の常識や制度の枠をはるかに超えた対応を余儀なくされ、その中で数々の新制度、創意工夫が生まれるとともに、市民の絆と連帯、やさしさとぬくもりのあるまちづくりの大切さを身をもって体験いたしました。

本市では、すでに震災1年後には、震災直後の関連資料をまとめた「神戸市の記録1995年」を刊行いたしましたが、5年目を迎えた今は神戸市復興計画の中間時点にあたり、大震災に立ち向かい、これを乗り越えた復興のあゆみと、それらを通して得た貴重な経験や体験を踏まえた反省、教訓を災害文化として後世に伝えるため、本誌を刊行いたしました。

本誌が、今後の災害対策、安全で安心なまちづくりの一助になることを心より念じております。

最後に、本誌の刊行にあたり、執筆にご協力いただき、また貴重な資料をご提供いただきました多くの皆さまに深く感謝申し上げます。

平成12年1月17日

神戸市長 笹山幸俊



市内各所で発生した火災 (H7.1.17/長田区)



1階部分がわからないほど倒壊した家屋 (H7.1.18/灘区)



中間階が崩れたビル (H7.1/中央区)



1階部分が崩れ大きく傾いたビル (H7.1.18/中央区)



広範囲にわたって、地震後に発生した火災で焼失  
(H7.1.26/長田区)



国道高架橋の倒壊(H7.1/灘区)



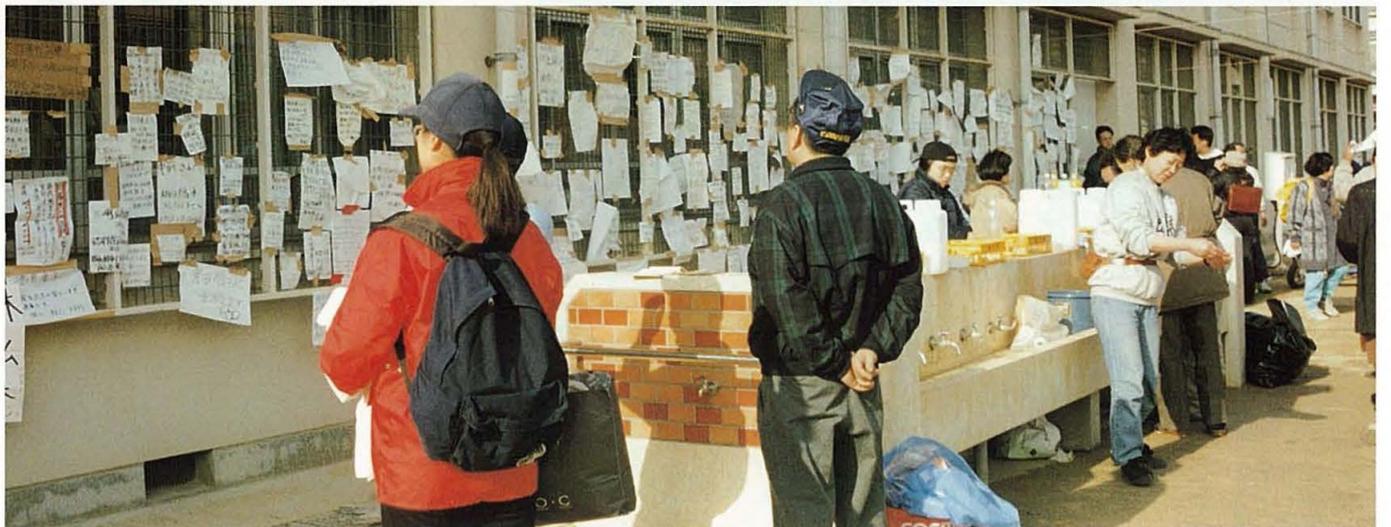
液状化現象により泥水が噴出した道路  
(ポートアイランド/中央区)



震災発生直後に、市役所に神戸市災害対策本部を設置



校庭にたくさん並んだ避難所の仮設トイレ (H7.1兵庫高校/長田区)



避難所の学校で、安否や生活情報の張り紙に見入る (H7.1.21蓮池小学校/長田区)



公園に集結し活動するボランティア (石屋川公園/灘区)



ボランティアによる避難所の炊出し  
(宮川小学校/長田区)



各地から届けられた救援物資 (須磨区役所)



全国各地から集まった消防応援隊 (H7.1/長田区役所前)



自衛隊による焼失・倒壊家屋の撤去 (兵庫区)



天皇皇后両陛下による激励 (H7.1.31)



犠牲者の鎮魂を祈る合同慰霊祭 (H7.3.5/神戸文化ホール)



神戸市復興計画審議会 (H7.4.22~6.26)



簡易給食再開。水がないため、食器は洗わなくてもよいものが使われた  
(H7.2.27港島小学校/中央区)



被災した住宅の復興を促進するため、「復興住宅メッセ」が開催された  
(H7.6~H10.3、写真は第1会場/中央区)





応急仮設住宅（五社／北区）



応急仮設住宅（1K、2K）の標準的な内部



2階建ての地域型仮設住宅（生田町公園／中央区）



キャナルタウン兵庫(兵庫区)では、約1,700戸の住宅をはじめ、「健康ライフプラザ」、高齢者・障害者福祉施設、図書館、商業業務施設などが建設されている



市営、公団、県営(公団借上)の公的賃貸住宅が計658戸建設された新在家南地区(瀬区)



仮設住宅住民と地元住民の茶話会 (H8.10.24、須佐野小河ふれあいセンター／兵庫区)



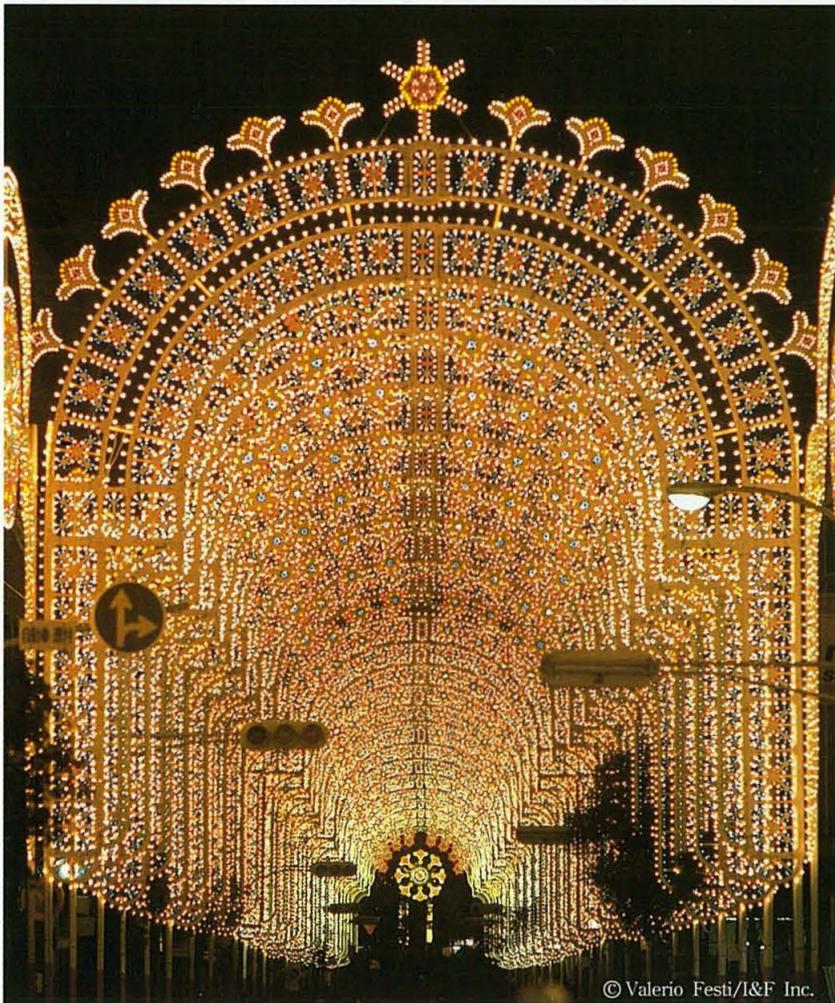
復興公営住宅のウエルカムイベント (H9.6.18、岩岡住宅／西区)



復興公営住宅の新住民と地元住民との交流会 (H10.7.28、灘北第2住宅／灘区)



神戸まつりが震災後初開催。オープニングセレモニーでは港島小学校児童たちが震災の犠牲者の追悼と神戸の復興を祈る「しあわせ運べるように」を合唱 (H8.7.17)



神戸ルミナリエ™

「ルミナリエ」とは、イタリアの「電飾」を意味する古語に由来する、アートディレクター ヴァレリオ・フェスティ氏と神戸在住の作品プロデューサー今岡寛和氏による“光の彫刻作品”。

阪神・淡路大震災犠牲者への鎮魂の意を込めるとともに、都市の復興・再生への希望を込めて、震災の年の平成7年12月にはじめて開催され、神戸のまちと人々に大きな勇気と感動を与えた。



5階部分が崩れ落ちた神戸交通センタービルが新しい「三宮の顔」としてよみがえった(中央区)



神戸の都心・三宮地区の復興(中央区)

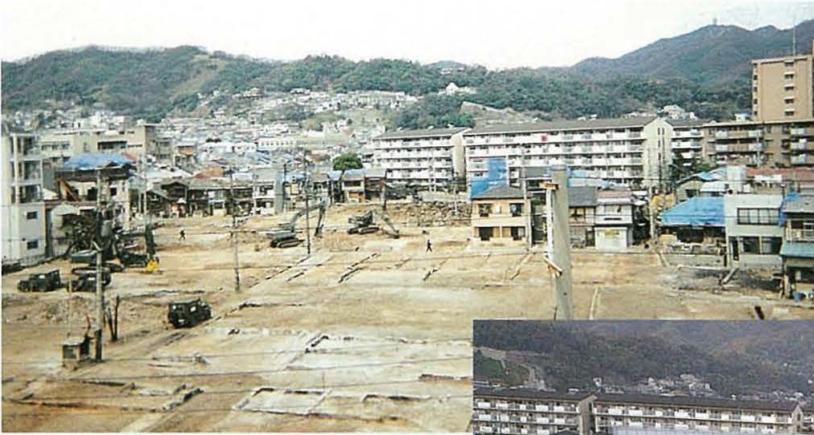




商店街の復興（本町筋商店街／長田区）



新長田駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業による大正筋商店街の復興（長田区）  
 手前右手：復興げんき村・パラル  
 後方右手：アスタくにつか1番館  
 後方左手：アスタくにつか2番館



焼失家屋の撤去後 (H7.4頃)



湊川町1・2丁目地区(兵庫区)の組合施行による震災復興区画整理事業

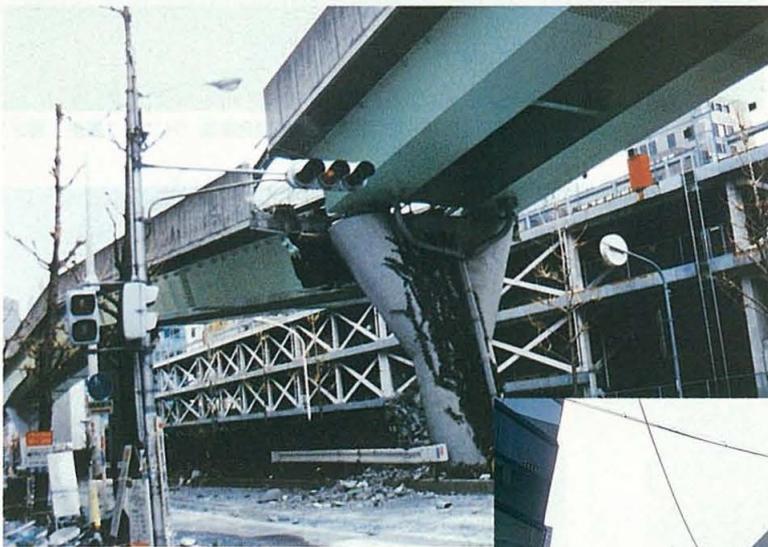


火災により大きな被害を受けた松本地区(兵庫区)





JR六甲道駅 (灘区)



神戸新交通ポートアイランド線 (中央区)



森南第一地区震災復興土地区画整理事業の起工式  
(H9.9.26/東灘区)



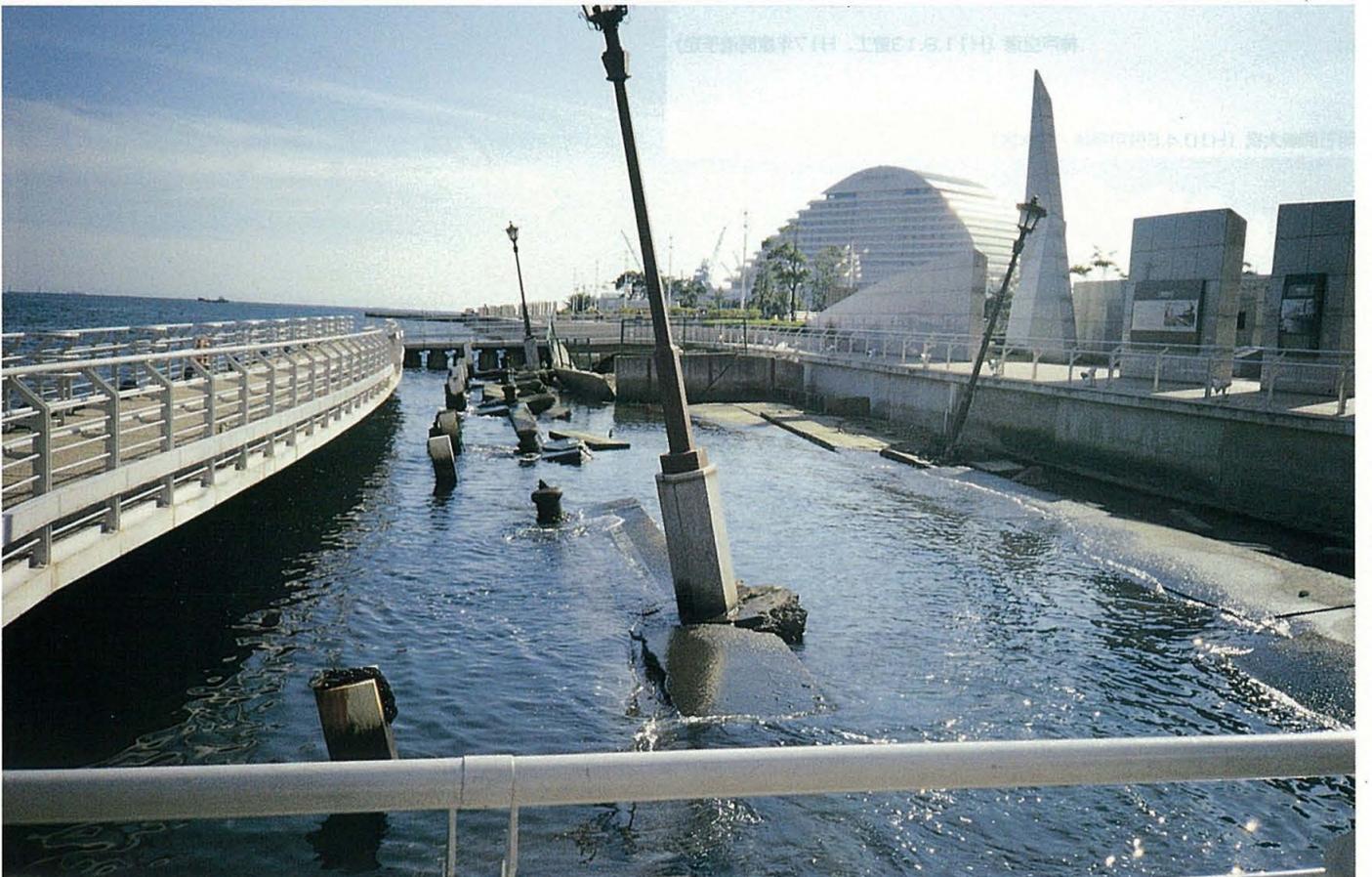
六甲道駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業 (H11.11撮影/灘区)



鷹取東第一地区震災復興土地区画整理事業 (H11.10撮影/長田区)



再開発がすすむ中突堤周辺地区 (H11.12撮影/中央区)



被災したメリケン波止場の一部をそのまま残して整備された「神戸港震災メモリアルパーク」(中央区)



復興がすすむ神戸市街地 (H11.12撮影)

神戸空港 (H11.9.13着工、H17年度開港予定)



明石海峡大橋 (H10.4.5供用開始/垂水区)



# 阪神・淡路大震災 神戸復興誌

## 目 次

### 第1部 総論

第1章 地震の概要	3
第2章 被害状況と応急活動	10
第1節 被害状況	10
第2節 神戸市災害対策本部	25
第3節 国・県の動き	29
第4節 消火・救急救助	34
第5節 避難勧告	47
第6節 建物の応急危険度判定	49
第3章 市会の復旧復興活動	54
第1節 応急活動	54
第2節 復旧・復興に向けた動き	58
第3節 県・市会議員選挙の執行	66

### 第2部 応急復旧編

第4章 国内外からの救援	71
第1節 救援物資	71
第2節 義援金	74
第3節 他都市等の応援活動	76
第4節 海外からの支援	79
第5章 震災直後の生活復旧	81
第1節 区役所の復旧活動	81
第2節 避難所	92
第3節 食事の配布	104
第4節 区災害対策本部物資班の活動	109
第5節 情報活動と報道機関	112
第6節 り災証明	120
第7節 災害給付	125
第8節 住宅応急修理	132

第9節	外国人支援	134
第10節	外国語大学の復旧活動	136
第11節	看護短期大学のボランティア活動	137
第12節	慰霊祭、追悼式	139
第6章	応急仮設住宅	140
第1節	建設の基本方針	140
第2節	建設	144
第3節	募集・管理	154
第7章	環境	163
第1節	廃棄物処理	163
第2節	倒壊家屋解体撤去	179
第3節	環境保全対策	193

### 第3部 生活復興編

第8章	復興計画、復興基金	199
第1節	震災復興本部	199
第2節	復興計画	200
第3節	復興推進懇話会	208
第4節	（財）阪神・淡路大震災復興基金	210
第9章	生活再建支援	216
第1節	生活再建	216
第2節	ボランティアの活動	220
第3節	仮設住宅における見守り	231
第4節	恒久住宅移行への支援策	243
第5節	復興公営住宅における見守り	247
第6節	「元気アップ神戸」市民運動	257
第7節	市外避難者への支援	264
第8節	民間の復興支援基金	267
第9節	広聴・市政相談	270
第10章	すまいの復興	282
第1節	すまいの復興計画	282
第2節	公的住宅供給	290

第3節	民間住宅支援	332
第4節	民間宅地擁壁の復旧	362
第5節	私道・民間防犯灯の復旧	365
第11章	福祉	367
第1節	福祉の供給体制	367
第2節	福祉復興プラン	376
第12章	医療・保健	393
第1節	医療の供給体制	393
第2節	埋火葬	403
第3節	生活環境・衛生活動	405
第4節	保健活動	415
第5節	市民病院群の活動	419
第6節	こころのケア	428
第13章	文化	434
第1節	文化、スポーツ施設等の再開	434
第2節	文化の復興	439
第3節	文化財・歴史的建造物	446
第4節	埋蔵文化財発掘調査	448
第14章	教育	450
第1節	教育の再開	450
第2節	防災教育	461
第15章	財政・税務	466
第1節	物資調達等	466
第2節	財政支出	470
第3節	市税等における震災特例	491
第4節	行財政改善緊急3カ年計画	499
第4部	産業・都市基盤編	
第16章	神戸経済の復興	505
第1節	経済復興の推進	505
第2節	金融対策	512
第3節	雇用の状況	513

第4節	新産業の育成と国際経済交流の推進	517
第5節	神戸空港	521
第6節	上海・長江交易促進プロジェクト	526
第7節	神戸医療産業都市構想	529
第17章	地域経済の振興	530
第1節	中小製造業・地場産業の復興	530
第2節	商業・流通業の復興状況	537
第3節	集客・交流機能の復興状況	540
第4節	農漁業	545
第18章	神戸港	547
第1節	復旧への歩み	547
第2節	神戸港復興計画と主要プロジェクト	554
第3節	神戸港の利用促進	557
第4節	国際競争力の強化	560
第5節	市民に親しまれる港づくり	563
第19章	道路、交通網	566
第1節	道路の復旧	566
第2節	道路・交通網の復興	582
第3節	阪神高速道路	591
第4節	市営交通機関	597
第5節	民営交通機関	611
第20章	ライフライン	650
第1節	水道	650
第2節	下水道	667
第3節	電力	679
第4節	通信	685
第5節	ガス	689
第6節	共同溝	696

## 第5部 安全なまちづくり編

第21章	復興まちづくり事業	701
第1節	震災前の神戸のまちづくり	701

第2節	復興まちづくり計画	705
第3節	震災復興緊急整備条例	711
第4節	復興土地区画整理事業	715
第5節	復興市街地再開発事業	723
第6節	復興市街地整備事業	730
第7節	協働のまちづくり	736
第8節	森南地区	741
第9節	六甲道駅周辺地区	743
第10節	松本地区	752
第11節	御菅地区	754
第12節	新長田駅周辺地区	757
第13節	鷹取地区	774
第14節	都心（三宮地区）の復興	778
第15節	H A T神戸（東部新都心）	790
第16節	街路事業	794
第17節	各地区のまちづくり	799
第18節	民間再開発事業	835
第19節	都市景観・街なみの復興	843
第20節	まちづくり支援	847
第22章	水とみどりのまちづくり	852
第1節	公園と防災機能	852
第2節	みどりの復興	860
第3節	六甲山のみどり	867
第4節	市民参加とみどり	869
第23章	公共施設	873
第1節	庁舎・公共施設の被害	873
第2節	公共建築復興基本計画	879
第3節	防災対策工事	881
第24章	地域防災力の強化	885
第1節	防災の総合的・体系的な推進	885
第2節	防災体制の強化	890
第3節	防災福祉コミュニティ、安全会議	899

第4節 災害救助法	905
第5節 災害対応の強化	907
第6節 広域応援活動	937
第7節 市民の災害予防対策の推進	940
第8節 情報ネットワーク	942
第25章 神戸の復興状況	946
第1節 人口の回復	946
第2節 建築物の復興	949
第3節 産業	954

## 第6部 資料編

### 記載上の留意事項

- (1) 本誌は、特記ない限り、平成7年1月17日以降、概ね平成11年9月30日までの「神戸市」の活動記録をまとめたものである。
- (2) 本誌掲載の数値、資料等は、原則として平成11年9月30日までのものを使用しているが、可能なものはそれ以降のデータを使用しているものもある。
- (3) 神戸市部局の名称、その他団体・組織等の名称、人物の肩書・役職名等は、原則として記事当時のもの、もしくは平成11年9月30日時点のものである。
- (4) 震災後の神戸市の主な組織改正について（平成8年度）
  - ① 市長室と市民局を市民局に統合
  - ② 震災復興本部総括局と企画調整局を震災復興本部総括局に統合
  - ③ 衛生局と民生局を保健福祉局に統合
  - ④ 生活再建本部を新設
  - ⑤ 経済局と農政局を産業振興局に統合
  - ⑥ 土木局と下水道局を建設局に統合
  - ⑦ 港湾局と開発局を港湾整備局に統合
  - ⑧ 福祉事務所、保健所を区役所に統合（市民部・福祉部・保健部）
- (5) 略称を使用する場合は、つぎの例によった。
 

・復興計画	神戸市復興計画
・復興基金	（財）阪神・淡路大震災復興基金
・基金事業	（財）阪神・淡路大震災復興基金の事業
・第4次基本計画	神戸市総合基本計画 第4次基本計画
・区別計画	神戸市総合基本計画 区別計画
・仮設住宅	応急仮設住宅
・住都公団	住宅・都市整備公団（なお、同公団は平成11年10月1日から「都市基盤整備公団」に機構改革されたが、本誌では旧名称で統一している）

# 第1部 総論

# 第1章 地震の概要

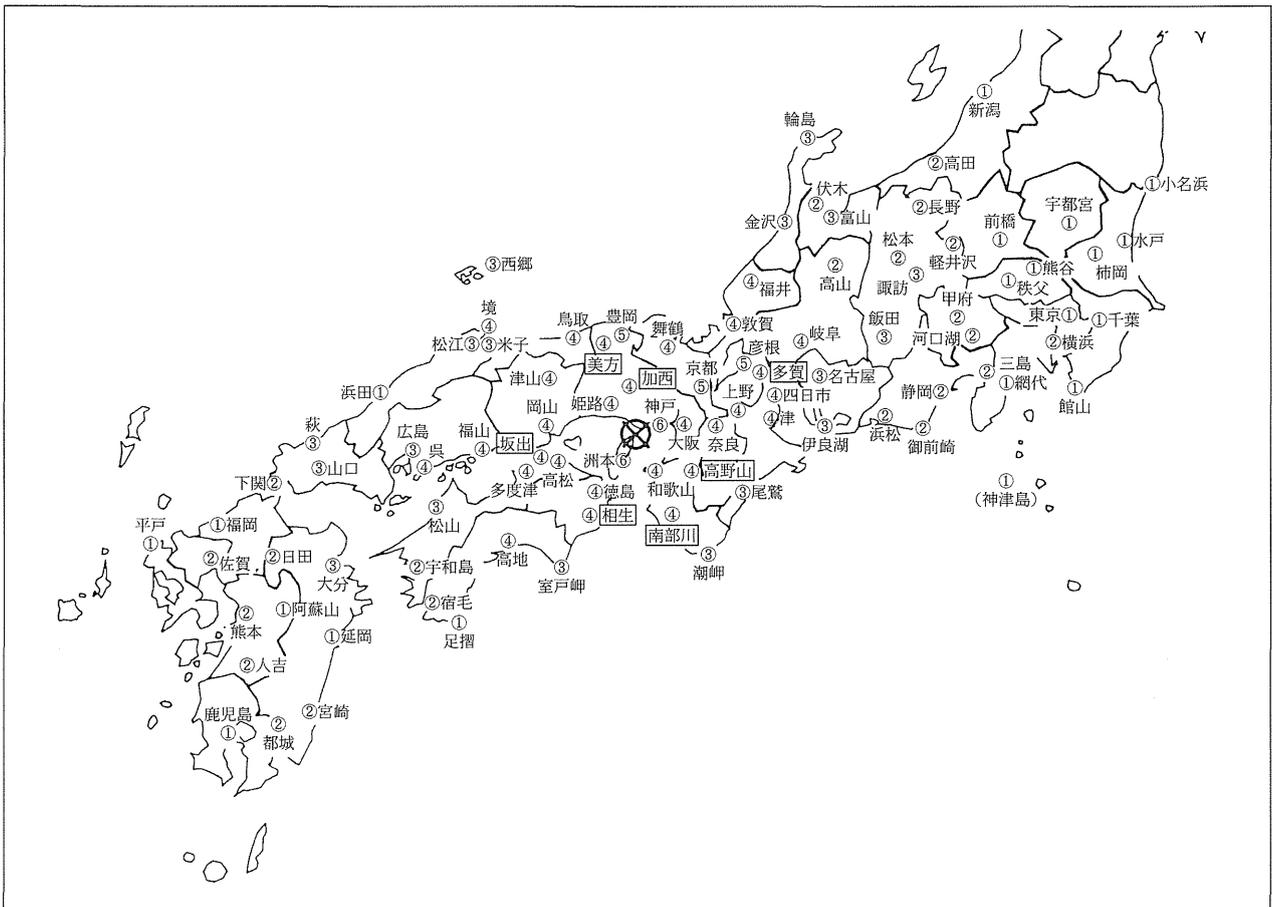
## 1. 地震の分析

平成7年1月17日午前5時46分、淡路島北部の北緯34度36分、東経135度02分、深さ16km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、東北地方南部から九州にかけての広い範囲で有感となった。

この地震にともない、大阪管区气象台等は「ツナミナシ」の津波注意報を発表した。

この地震による被害は極めて甚大で、昭和23年(1948年)の福井地震(死者3,769名、負傷者22,203名、家屋全壊36,184戸)を大幅に上回り、我が国における今世紀の地震災害としては、関東大地震(関東大震災)に次ぐものとなった。

図表1-1 本震の震度分布図



資料：気象庁「災害時地震・津波速報」

## 2. 本震の状況

- ・発生日時 平成7年1月17日(火)  
午前5時46分
- ・震源地 兵庫県淡路島北部  
北緯34.36° 東経135.02°
- ・震源の深さ 16km
- ・規模 マグニチュード7.2
- ・津波 なし
- ・各地の震度

震度	気象官署
震度 6	神戸、洲本
震度 5	彦根、京都、豊岡
震度 4	福井、敦賀、岐阜、四日市、津、上野、奈良、舞鶴、大阪、高野山、和歌山、姫路、徳島、鳥取、境、津山、岡山、高松、多度津、高知、福山、呉
震度 3	諏訪、飯田、富山、輪島、金沢、名古屋、伊良湖、尾鷲、潮岬、室戸岬、西郷、米子、松江、広島、松山、萩、山口、大分
震度 2	高田、長野、軽井沢、松本、横浜、甲府、河口湖、三島、静岡、御前崎、浜松、伏木、高山、宇和島、宿毛、下関、日田、宮崎、都城、佐賀、熊本、人吉
震度 1	小名浜、新潟、水戸、柿岡、宇都宮、前橋、熊谷、秩父、東京、千葉、館山、網代、浜田、足摺、延岡、福岡、平戸、鹿児島、阿蘇山

### (1) 気象庁の現地調査により震度7とされた地域

当時の地震計は最大震度6までしか計測できないため、それ以上については、気象庁の現地調査により決定された。

気象庁本庁は、17日に2班(計5名)からなる地震機動観測班を現地に急派し、大阪管区気象台、神戸海洋気象台、徳島地方気象台、洲本測候所とともに、地震計の設置、被害状況の調査を行った。気象庁は、その後、逐次地震機動観測班の増強を行ったが、調査の結果、神戸市や淡路島北部等の一部地域では、震度7であったことが判明した。

### (2) 淡路島

#### ・断層の表出

今回の地震によって生じたと思われる断層の露頭が認められた。露頭は淡路島の北西部の海岸線にほぼ平行で直線上に点在し、島の北端に

近い北淡町江崎付近から北淡町富島付近までおよそ8kmにわたって認められた。各露頭における観測では、走行はおおむね北東方向、右横ずれ、水平変位量は70~210cm、上下変位量は15~120cm、西おち(断層の西側が下に動く)があった。特に北淡町野島平林付近では、露頭がおおよそ150cmにわたって認められ、最大水平変位量210cmで断層面に擦痕(断層が動いたときの擦り痕で、これから断層がどう動いたかがわかる)が認められた。

### (3) 本市の各区における被害概況

#### ・東灘区

南東部の阪神高速道路の高架が数百メートルにわたり横倒しになるなど、山手幹線の南側全域で被害が大きかった。木造家屋の密集地では火災も多く発生した。

#### ・灘区

特に、中央部の阪急電鉄と阪神電鉄の軌道の間の地域で家屋(木造、鉄筋とも)の倒壊率が極めて高い。一部地域では、火災による被害もあった。阪神大石駅東側のガードが落ちた付近では、倒壊率が100%近くもあるところがあった。南部の工業地帯でも道路の亀裂、高架の落下などの被害が見られた。

#### ・中央区

三宮駅の周辺からフラワーロード沿いの地域では、鉄筋ビルが根元から倒壊、もしくは中程の階が圧壊し傾くなどの甚大な被害が生じた。高速道路高架橋の切れた所も数カ所で見られ、一部は完全に地面まで落ちている所も見られた。海岸部に近いところでは、道路の亀裂や陥没が著しく、所々で液状化による泥の噴出が見られた。

#### ・兵庫区

山手幹線から国道28号線の間と比較的狭い範囲の被害が大きく、木造家屋のほとんどと、鉄筋ビルの一部が一階の圧壊もしくは座屈などで傾くなどの被害が見られた。

#### ・長田区

国道28号線沿いの地域で、木造家屋の倒壊、一部鉄筋ビル圧壊などの被害が大きい。木造家屋が集中していたこともあって、地震発生後各

地で火災が発生し、特に犠牲者が集中した。

・須磨区

南部では、木造家屋の倒壊や電車の脱線などが見られ、一部では、高速道路の高架が切れていた所もあった。

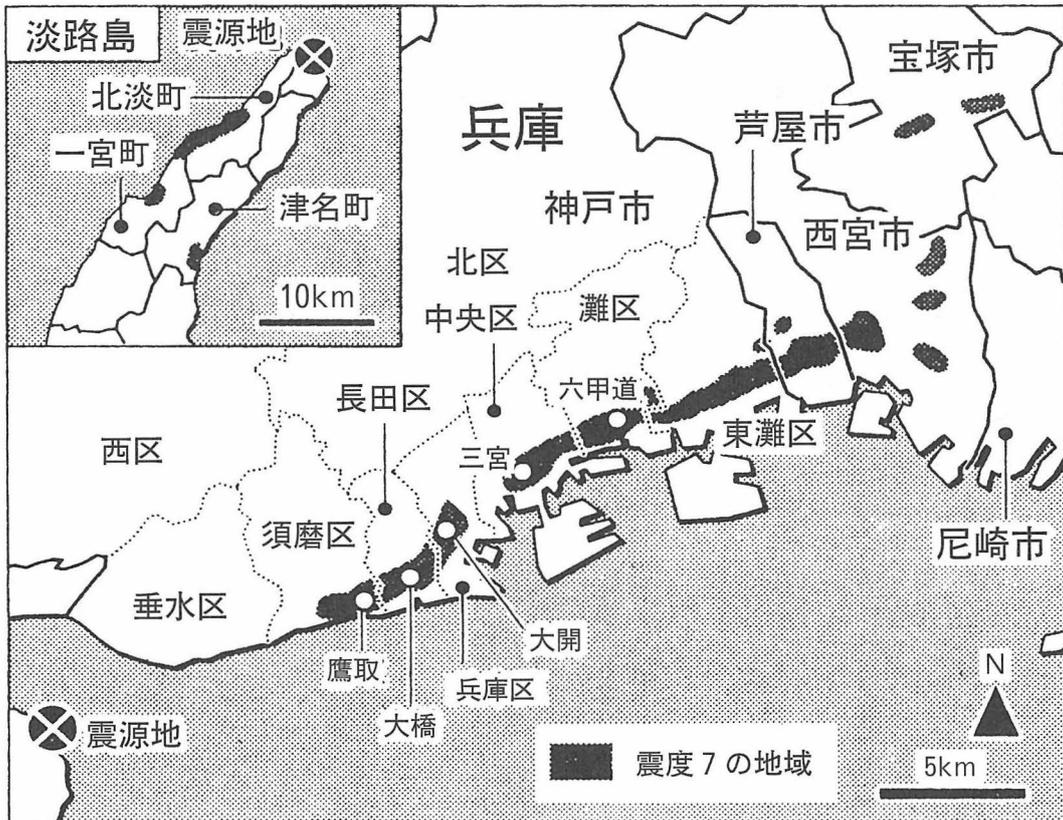
・垂水区

南東部の一部地域で木造家屋の倒壊が見られた。

参考 震度7（激震）とは……

家屋の倒壊が30%以上に及び、山崩れ、地割れ、断層などを生じるものをいう。

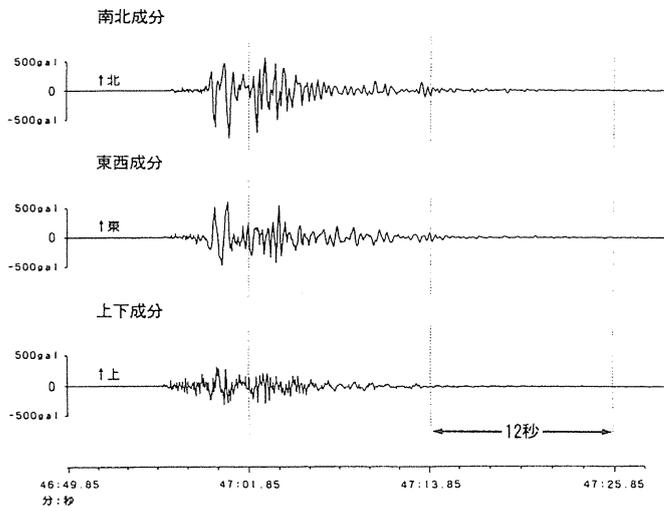
図表1-2 現地調査による震度7の分析



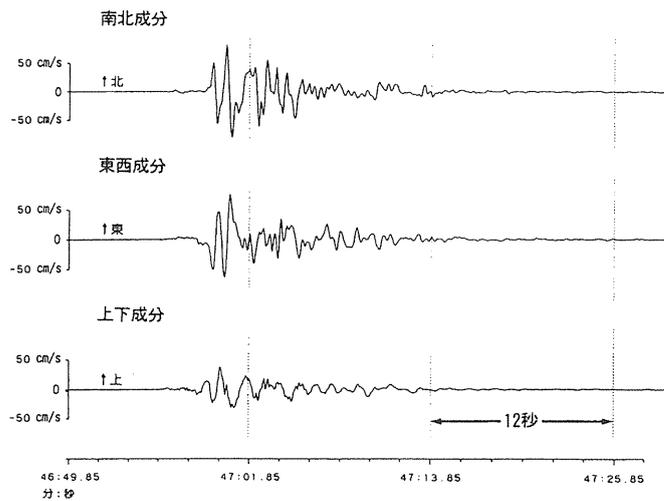
資料：神戸新聞

(4) 電磁式強震計記録 (神戸海洋気象台)

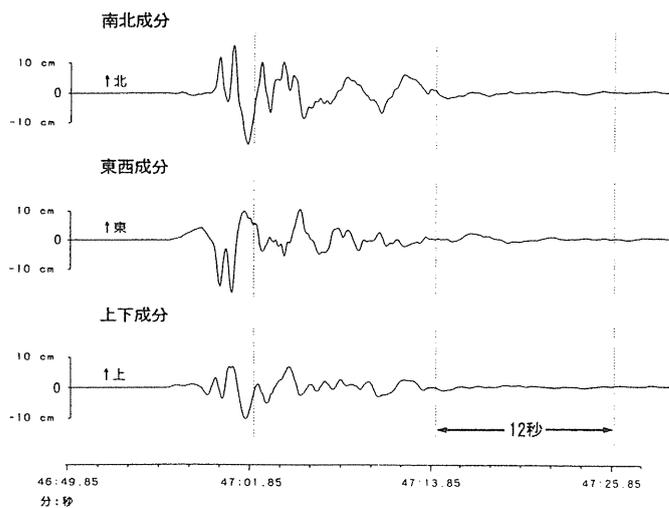
加速度



速度



変位



## (5) 神戸市域での地震動

※「地域防災データ総覧（地震災害・火山災害編）」  
（（財）消防科学総合センター、H10.3）より引用

神戸市での木造住宅や中低層建物の甚大な被害の原因の1つとして、震源断層から放射された長周期パルス波が挙げられている。図表1-3は兵庫県南部地震の際に、神戸大学で記録された地動速度記録であり、南北成分の波形は2つパルス状の波から構成されていると言っても過言ではない。これらのパルスは、それぞれ明石海峡の下と神戸側断層の中心付近のアスペリティーで発生した大きな地震波が、指向性の効果によりさらに大振幅のパルス波になったものと理解されている。このパルス波は周期1～2秒を中心に広い周期帯域にパワーをもっている。一方、木造住宅や中低層建物の固有周期は0.1～1秒程度であり、単純な共振現象では被害の説明がつかない。これは次のように説明されている。木造住宅や中低層建物は、まず広い周期帯域にパワーをもっているパルス波のうちの短周期成分の影響を受け、それによって建物の一部が損壊し、ガサガサ揺れるようになって固有周期が延びる。その状態で1秒を越える長周期波が効いてきて、全壊に至るような大きな被害になったというものである。このように、長周期パルス波は建物に大きな被害を引き起こしうるので、キラーパルス（Killer pulse）と呼ばれることもある。指向性の効果による長周期パルス波の発生は兵庫県南部地震に特有のものではなく、カリフォルニアの地震において多く報告されている。

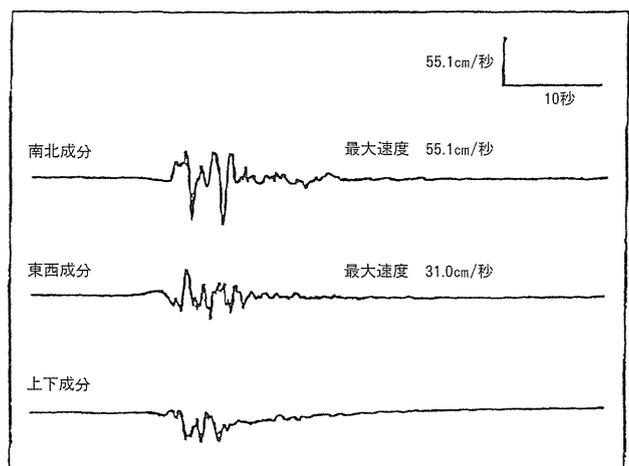
兵庫県南部地震によって引き起こされた被害分布で、とりわけ注目を集めたのは、神戸市を中心として現れた“震災の帯”と呼ばれるものである。この地域は地震後の気象庁の被害調査により、家屋の倒壊率が30%以上であることから震度7と判定された所である（図表1-2参照）。この“震災の帯”の特徴は以下の2点にまとめられる。

- ① 2 km程度の狭い幅で、長さ20kmに及ぶ細長い分布である。
- ② 六甲山と推積盆地の境界から数百m離れている。

この“震災の帯”の生成要因として、しばしば社会的条件の影響がとりざたされる。これは、長田区や東灘区のような木造家屋密集地域の被害分布を説明するには説得力をもつが、それ以外の地域の被害分布の説明をするには、社会的条件だけでは難しいことから、被害分布に対応した強震動域が出現したという意見が強い。この強震動域の生成については、地震直後、震災の帯の地下に隠れた震源断層が存在しているという“伏在断層説”が唱えられた。しかし、その後の余震分布や地殻変動データの検討により、震源断層は“震災の帯”の直下にはなく、その北側を通っていることがわかったため、この説は強く主張されなくなった。帯状の強震動域の生成メカニズムは、今なお盛んに議論されているが、それらの議論のうち代表的なものは、

- ① 震動断層での破壊の進行とその結果として生ずる指向性の効果及び堆積層の地震波速度の遅さの効果を強調するもの。
- ② 厚い堆積層により増幅された地震波と堆積層と山地（六甲山地）との境界で発生した2次的な地震波がある特定の幅で増幅的に干渉するという現象を強調するもの。

の2つである。いずれにせよ、帯状に強震動域が生成されることは、最近の地震学の発展の中で獲得された知識によって説明可能なものである。



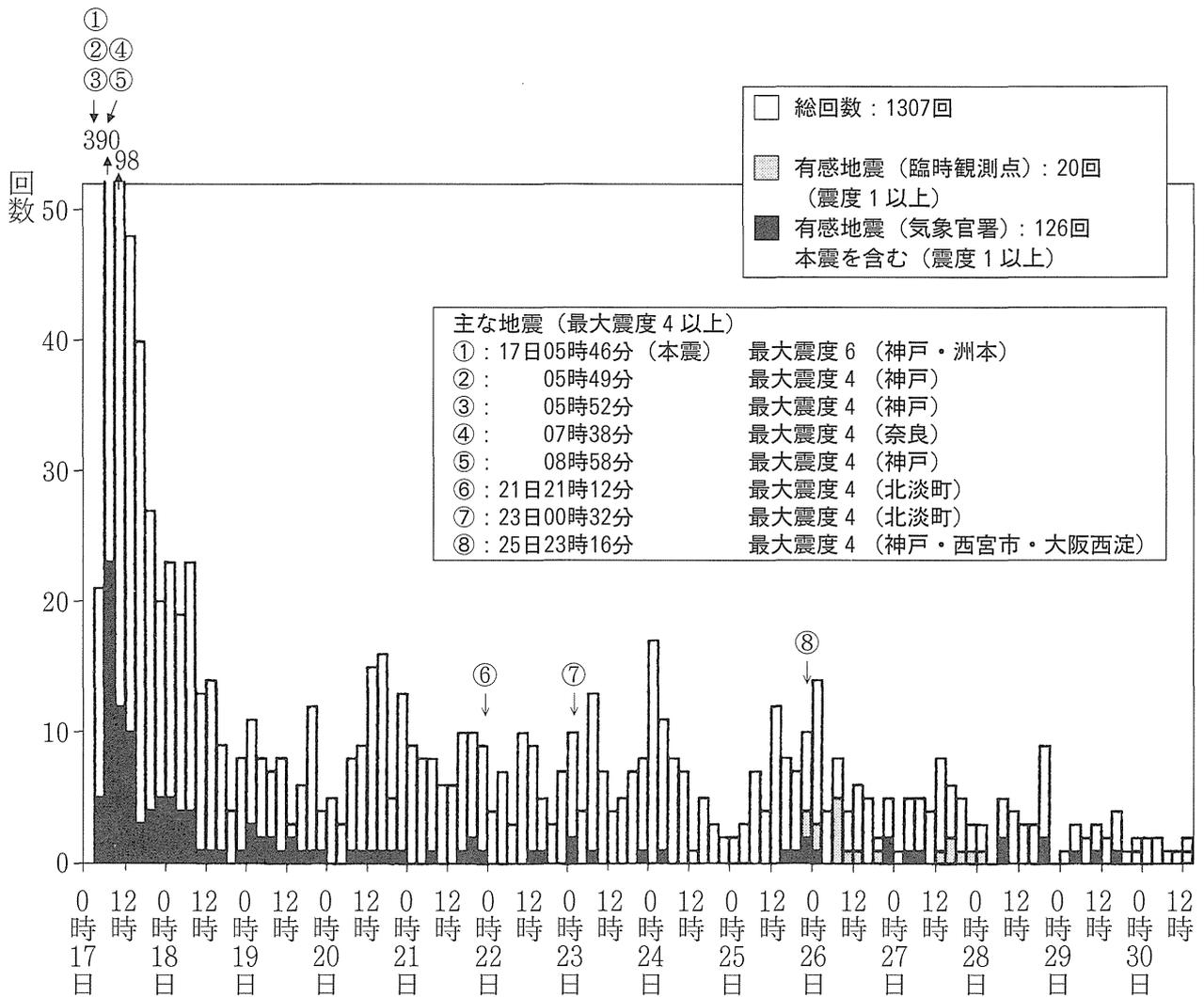
図表1-3 兵庫県南部地震の際に神戸大学で記録された地動速度記録

（関西地震観測研究協議会によって設置された強震計の記録。各成分はそれぞれ、北、東、上方向をプラスにとっている。）



図表1-4 地震回数ヒストグラム（大阪管区気象台による）

期間：平成7年1月17日 00:00～1月30日 15:00



注) 1. 1月25日12時より、臨時観測点（北淡町、神戸垂水、西宮市、大阪西淀）の計数を開始した  
 2. 8月末現在の地震の総回数2,212回、有感地震（臨時観測点）114回、有感地震（気象管署）164回

資料：気象庁「災害時地震・津波速報」