

## 第5章 震災直後の生活復旧

### 第1節 区役所の復旧活動

住民にとって最も身近な行政機関である区役所は、地震発生の直後から、区災害対策本部の立上げに始まり、遺体の安置、避難所の開設、食料・救援物資の配送等、想像を絶する量の業務に直面することとなった。

しかし全ての区役所の応急復旧活動にふれることは、誌面の制約から困難であるため、本節では須磨区役所における活動状況を記載する。

#### 1. 区災害対策本部の設置と職員の対応

##### (1) 須磨区役所の損傷

兵庫県南部地震が発生した平成7年1月17日午前5時46分、甚大な量の建築物が倒壊しライフラインが壊滅した中で、須磨区役所の建物は軽微の損傷にとどまり、区災害対策本部の設置に著しい支障はなかった。但し、事務室・書庫等の内部は書架、椅子机、VDT等の機器・文書類が一面に転倒散乱し、地震発生時が勤務時間中であったと仮定すると少なからぬ死傷職員が出たことを推定させるに十分な惨状であった。

しかし、建物損害が軽かった分、当日の午後には、足の踏み場もない事務室を除く大半の空きスペースは、ロビー・階段に至るまで多数の



写真5-1-1 火災も起きた新宿商店街（須磨区）

被災住民の避難場所として提供することになり、区役所は区本来業務機能と区災害対策本部機能と避難所機能の3機能を並存させる事となり、救援業務の円滑な推進には若干の問題を含むこととなった。

##### (2) 区災害対策本部の設置

区長の出勤を待って、当日午前9時、区長室に須磨区災害対策本部（以下「区災対本部」という）を、午前10時に区災対本部北須磨支所班を設置した。しかし、この時点で出勤できていた職員は50名余りに過ぎず、直ちに具体的な対応ができる体制は取りにくかった。しかし、当日はこの過少な職員で対処せざるを得ず、防災組織計画に基づく区災対本部の発足ではあったが、計画に沿った対応は困難であった。想像を越える被災住民を目の当たりにして、職員の業務内容は時々刻々に変転し、業務により職員の奪い合いも生じ、さらに情報の不足・不確かさや、通信・交通の手段が麻痺していたこと等も相俟って初期対応は難渋を極めた。

区災対本部発足直後の17日当日の区災対本部の活動は、概ね (ア) 災害情報の収集 (イ) 死亡被災者への対応 (ウ) 避難所の現況調査及び対応 (エ) 食料・救援物資の確保調達と分配 (オ) 負傷者の応急救護の5点であった。

##### (3) 須磨区災害対策本部の体制と運営

区災対本部設置の当日は、前項の如く終日避難者対応で混乱していたが、この混乱が一段落した当日の深夜に改めて区災対本部の運営体制を見直し、組織的な対応を図るべく当日の体制をベースとした組織と責任分担を確認した。すなわち、区長を本部長に、副区長を副本部長として支所長、福祉事務所長、保健所長の協調を得て、基本的に総務担当、広報・相談担当、倒壊家屋担当、避難所担当、物資・給付担当、支所管内担当、被災死亡者・要援護者担当、負傷

者・医療衛生担当を班として、組織化し責任者を定めた。これに消防署を加え、各班の責任者を構成メンバーとする「区災対本部連絡会議」を設置し、当分の間はこの会議を毎日朝夕2回開催することとした。そして、この会議において本部長からの指示や、各班間の連絡調整及び重要事項の協議決定を行うこととし、このシステムによって常に会議構成メンバー間で情報の共有化を図りながら、区災対本部を運営することとした。

図表5-1-1 須磨区災害対策本部の組織と体制(H7.1.17~3.31)

須磨区災害対策本部		本部連絡会議
—	本部班 (総務課・地域福祉課・まちづくり推進課) H7.1.17~3.31	各機関連絡調整 情報収集 会議運営 対応策企画立案 班間調整 他部局他都市応援職員等配分計画 自衛隊連絡調整 ボランティア等民間援助申込み受理と配分 庶務事務
—	避難所班 (後に「避難所管理班」と改称：市税課) H7.1.17~3.31	避難所の管理・運営・職員等配置計画 区災対本部連絡調整 個別避難所の課題調整 避難所現況調査 その他避難所関係
—	資材班 (市民課・福利課・中農業委職員) H7.1.17~3.31	救援物資・義援物資の受理・保管管理・避難所への分配 市本部物資調達機関・弁当業者等との連絡調整 在宅被災者への援護物資分配(水・食料・ブルーシート等) 震災対応業務従事者への食料供給 義援金給付関係準備事務
—	相談班 (まちづくり推進課) H7.1.17~3.31	被災者・被災関係者等への相談対応・電話対応 広報 一時使用住宅申込案内
—	倒壊家屋処理班 (総務課・まちづくり推進課) H7.1.20~3.31	倒壊家屋・倒壊危険家屋等実態調査 解体処理申請受付審査事務 自衛隊協力連絡調整 解体業者業務契約連絡調整
—	支所班 (北須磨支所) H7.1.17~3.31	支所管内に係る避難所班・資材班業務・り災証明・義援金事務
—	福祉部 (須磨福祉事務所) H7.1.17~3.31	被災死亡者に係る遺体の安置・検死及び火葬のための連絡調整 高齢者・障害者等要援護者に係る安否確認・収容施設斡旋等 生活福祉一時金特別貸付・生活福祉資金貸付・要援護家庭義援金等 金銭貸付給付事務 地域型仮設対応 避難所実態巡回調査
—	保健部 (須磨保健所) H7.1.17~3.31	被災負傷者救護診療所運営 避難所医療救護斡旋調整 精神科救護活動 医療機関・各種衛生関連施設状況調査 保健婦の避難所在宅被災者等巡回訪問活動 被災地等防疫活動
—	消防部 (須磨消防署) H7.1.17~3.31	消防署業務 危険状況現地調査
—	ボランティア部 (応援：監査事務局他) H7.2.6~3.31	ボランティア申込者の受付・配置配分計画・個人への業務指示 ボランティア要請ポジションとの連絡調整
—	義援金受付班 (地域福祉課) H7.2.6~3.31	り災証明書等受給希望者の受付・整理券交付
—	り災証明班 (福利課・消防署) H7.2.6~3.31	損壊・焼損に係るり災証明書及びり災届出証明書の発行・再発行
—	義援金班 (市民課・福利課) H7.2.6~3.31	り災証明書に係る義援金引替券の交付 事実居住者の居住確認 死亡に係る事実確認と義援金引替券の交付
—	相談コーナー (市税課・福利課・市民課) H7.2.6~3.31	り災程度異議申立の受理及び当該被災物件の損壊程度再調査 住基台帳不記載被災者に係る事実居住申立の応談・申請指導
—	県・市見舞金処理班 (福利課・市民課) H7.3.8~3.31	県・市見舞金申請書の審査・受理・誤記訂正指導
—	避難所移動班 (地域福祉課・まちづくり推進課)	仮設住宅入居申込指導 仮設住宅自治会編成指導 避難所統廃合 避難所住民個別応談
—	入浴サービス担当 (まちづくり推進課) H7.2.6~3.31	赤穂市・夢前町温泉入浴サービス被災者支援関係事務

しかし、この体制はアウトラインであり、その時々状況に応じて臨機に様々な変化を繰り返した組織であって、経常組織のように職分と責任が明確固定した組織とはなり得なかった。

区災対本部組織に係る具体的な体制と主な担当業務について、図表5-1-1に示す。

#### (4) 職員の対応

##### ① 職員の被害状況

須磨区関係では幸いにも本人または同居家族で死亡者が出た職員はいなかった。しかし、職員自身が重傷を負ったり家族や親族に負傷者が出た職員は少なくなかった。また、住宅の損壊も全焼した者や全壊半壊の被害を受けた職員も多く、一部損壊を含めると大多数の職員が何等かの被害を受けている。

しかし、当区が神戸市の西に位置しているためか、西区・北区・明石市以西に居住する職員が比較的多かったことで、出務不能に陥った職員は、全市的な被害の規模に比べてやや少なかったように思われる。

##### ② 職員の出務状況

交通機関の壊滅や自らの被災等により、17日当日の職員出勤状況は思うに任せなかった。しかも、連絡を取ろうとしても電話が不通のため出務指示もできかね、安否の確認さえままならない状態であった。しかし、翌日からは本人や家族・親族が重傷を負った職員や重大な住宅被害を受けた職員、休職中の職員を除きほぼ全員の出務を見る事ができた。

交通機関が回復するまでの職員の通勤手段は、自転車が最も多く、ついで単車、車の乗合い、徒歩等であった。幸運にも地下鉄「西神中央～板宿」間が2日後の19日には開通したため、通常JR・山陽・神鉄の利用者の一部はバスを乗り継いで地下鉄利用により通勤できるようになったが、東方面や明石以西の職員は新たに単車を購入したり、自転車やバスで長時間かけて出勤した者も多かった。

しかし、毎日帰宅できるような状態では無く、こうした出勤手段によった職員の合計に比較できるほど、深夜勤務による泊り明けの出務者も多かった。なお、1月23日にJR・須磨駅以西

図表5-1-2 須磨区職員の勤務地出勤状況

区 役 所	定数	17日AM		17日PM		21日	
		人数	割合	人数	割合	人数	割合
福 祉 事 務 所	39	14	36%	14	36%	31	79%
保 健 所	40	14	35%	14	35%	30	75%
小 計	235	62	26%	76	32%	186	79%
北 須 磨 支 所	48	18	38%	20	42%	36	75%
福祉事務所北須磨支所	20	6	30%	6	30%	8	40%
保健所北須磨支所	18	7	39%	7	39%	12	67%
小 計	86	31	36%	33	38%	56	65%
合 計	321	93	29%	109	34%	242	75%

注) 定数には産休等の休職者を含む。  
 区役所定数は中農委、選管を含み、福祉事務所定数は保育所を除く。  
 他の区役所等に出勤した職員は出勤者数から除いている。  
 他部局職員で当区に出勤した職員は出勤者数に含めていない。

が開通した時や、2月16日の地下鉄全線の開通時は、水道の通水にも似て素直に喜びを感じたものである。

### ③ 職員の初期対応

当日、8時前に出勤してきた職員もいるが、現場調査等の災害の初期対応に組織的に対処できる数ではなく、区災対本部設置前は為す術もなく下中島公園に刻々に増大してくる避難住民を恐れを持って呆然と見つめるばかりであった。8時を少し回った頃に、転倒していた庁舎内公衆電話機を整え庁舎を開けた事が最初の対応であったように思う。この時間帯では、区役所に救護救済等を求めてくる人はほとんど無く、出勤した職員が特段の指示を受けずに出来たことは、散乱している事務室の整理くらいであった。

区長の来庁により9時頃には区災対本部を設置し、それから、支所から現場を視察しながら歩いて出勤してきた区長の災害状況認識や、職員の通勤途上における災害現場実感を基にした



写真5-1-2 須磨区大田町5丁目から太田中を臨む

具体的な指示が出ることになる。まず、情報の整理を手掛けると共に、食料の確保を図るためスーパー巡りに掛かり、併せてパン製造業者等に連絡をとることから始めた。また、信じ難いほどの数の被災死亡者が出ていることが分かり、11時過ぎには遺体の安置所開設の指示があった。正午過ぎ頃からは遺体搬入が始まり、出務していた男子職員はほぼ全員、遺体安置所の作業補助に従事させる事になった。

こうして、遺体の収容安置、避難所の実情把握、救援用食料の調達や救援物資の受入れ、避難所内外の被災者への物資支給のための仕分け・配分、救助依頼者への対応、被災地内外の親戚縁者からの被災者安否打診確認にかかる対応等、初期の災害対応に全職員が忙殺される具体的な業務が、余震の続く中でスタートすることになる。

## 2. 被災者の救護と避難所運営

### (1) 死亡被災者への対応

#### ① 遺体の収容・安置

多数の被災死亡者があり、11時過ぎには遺体安置所の設置を求められ、直ちに須磨体育館を指定した。昼過ぎから遺体の受入れが始まり、始めは疎らであった搬入遺体数が3時頃から急増し、ここだけでは到底間に合わない異常な状況が判明して、4時過ぎ頃に隣接の須磨区民センター4階大会議室を第二安置所に追加指定し、当日だけで160体に及ぶ遺体を安置した。そして、翌日にはこの区民センターで、1階図書室を除く4階から地下室までの全ての部屋・ロビー・廊下を、すでに入っていた避難住民に明渡しの協力を求めて遺体の受入れを行い、この業務を23日まで続けた。

安置された遺体数は、17日に160体、18日に127体、19日が22体に及び、最終的な合計安置数は316体（体育館；70体、区民センター；246体）となった。この中には隣区長田区等、他区から運び込まれた遺体40数体が含まれ、また、焼骨となって壺に納められ持ち込まれた遺体もあった。

検死は、1遺体を17日に行えたが、本格的には18日から始められ、この日に158遺体、19日

に126遺体、20日に21遺体と、24日まで続けられ、検死後にそれぞれの遺体の納棺を行った。

この業務は突然かつ混乱の最中での思いも寄らない数の遺体への対応であったため、人の死の尊厳に必要な十分な対応が出来たとは言いがたく、死者の無念・遺族の心情を察するに辛く切ない業務であった。

なお、病院等に運ばれた死亡者や他区の安置所等も含めて、須磨区民の死亡者数は365名（行方不明1名を含む）の多きに達していた。

## ② 遺体の埋火葬等

遺族から、検死後の速やかな火葬、葬儀の実施を求められ、市民課職員は平時の数倍～数十倍に及ぶ死亡届けの受理（20日受理 176件）と埋火葬許可証の発行や葬儀・火葬手続きの相談等で異例の対応となった。また、福祉事務所職員は火葬場の確保と連絡調整、遺体搬送に伴う車両調達等、経験のない多種の業務を担当することになる。特に遺体の火葬については全市的に膨大な数の遺体対応（4,319体）が必要となっていたが、神戸市の火葬能力は150体／日であり、現下の状況への円滑な対応は困難であった。このため、遺族自身による火葬場確保の努力をお願いすると共に、衛生局の指導調整を受けつつ近隣市町や他府県の火葬場の協力を得て対処していった。また、遺体搬送に当たっては、混乱の中であって区災対本部が必要な移送手段を確保することは適わず、自衛隊を始め各機関のご協力を頂いた。

しかし、火葬場の選定や搬出順位にかかる遺族の意向と区災対本部対応との乖離調整を始め、遺体の腐敗防止や他都市火葬場との連絡、搬送車の調達や移送随伴等困難を極めた業務が少なくなかった。

安置所からの遺体の搬出は20日からスタートし、29日まで、10日間に亘り毎日20数体から40数体を送り出し続けた。受入れ時は警察・消防・自衛隊等よってなされた遺体の運搬は、搬出時には福祉事務所職員が遺族と共に遺体が納められている柩棺を車両に移送する業務を担い、エレベーターの無い階段利用でのこの作業には激しい体力消耗を伴った。

## (2) 負傷者・疾病罹患者への対応

### ① 負傷者の状況

震災直後の負傷者対応は、緊急の治療を要する重傷被災者の多くが、消防・警察・自衛隊等の救出活動や家族・近隣の人々の協力により治療可能な医療機関に運ばれて応急治療がなされており、区災対本部に直接救済を求めてくる被災者が少なかったため、これらの負傷者に対して17日中に区災対本部が直接関わる事は少なかった。また、被害程度の大きかった本区内では、病院診療所の多くが17日当日は患者対応不能の状況になっており、医師の医療活動自体は早期に始められていたと思われるが、医療機関の過半が自らの医療施設による治療業務を再開できるようになるには数日から1週間程度の時間を必要とした。このため、軽傷者の大部分は避難所に避難していたか在宅のまま、自己処置による手当てがなされたものと思われる。

### ② 負傷者等への対応

区災対本部が直接に医師や看護婦を確保する事はできなかったが、当日の夕方に日赤から1組の医療班が派遣されてきたため、区役所1階に応急救護所を設置し、手当てを求めてきた負傷者の応急救護に当たる事ができた。翌18日からは、この区役所救護所に他県からの派遣チームを加え、常設の救護所にして、外傷・打撲・風邪・発熱者などの傷病者の治療を始めた。

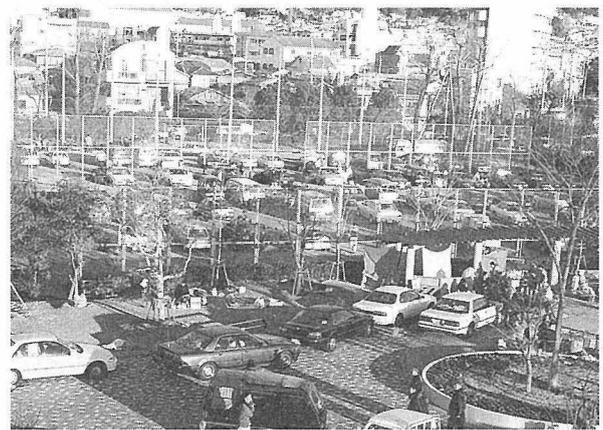


写真5-1-3 車で避難した人々：下中島公園（須磨区）

さらに、19日からは、市内医師会・歯科医師会の協力、他都道府県・他都市・ボランティア等の数多くの医療チームの応援を受けることができるようになり、また、1月27日からは厚生

省指示のもとに全国の医師看護婦が組織的に動員されて、500人規模以上の大型避難所（12か所）には常設の救護所（内5か所は24時間対応）を、その他の避難所（26か所）にも巡回救護班を設置することができ、多くの負傷者等の救護に携わっていただけた。このため、震災負傷者のみでなく、1月下旬から2月上旬にかけて流行の兆しを見せた風邪に対しても機敏に対応でき、大事に至らず経過する事ができた。

しかし、冬の最中の避難所生活では入院治療を必要とする人も多く、外傷・衰弱・感冒・肺炎・心臓病・脳卒中など、医療班による応急手当ての後に病院等へ搬送した患者が、2月17日までの1か月間で246名にのぼった。

また、精神的ダメージの大きい被災者等への対応に、他県から精神医療班の派遣を受け、避難所や在宅の患者に対する応急治療に当たっていただき、精神分裂症や痴呆、アルコール依存症、躁鬱病、PTSD等の患者への対応は延べ1,400人余に達した。

そして、常設の救護所活動は3月末まで、その他巡回等の救護活動は4月末まで続くことになる。この間、保健所職員は避難所での健康管理に伴う広報活動、各医療班間の業務従事調整、医療班と避難所との連絡調整、要入院患者にかかる医療機関との連絡調整と病院への移送、医療器材や薬品薬剤にかかる調達・仕分け・配分と医療班や避難者等への分配、医療班従事員の宿泊・食事等の仲介等、医療班の活動を側面から支えるという、平時とは全く異質の業務に長期間従事してきた。

なお、区災対本部職員やボランティア等、震災対応業務従事者の中にも、寒さの中で緊張を強いられて、不規則かつ極限の多忙の中であって、疲労で体調を崩した者や風邪等を患った者が少なくなかったが、区役所救護所での適切な治療活動により早期の回復を得る事ができ、震災対応活動の遂行に極めて効果的であった事を付け加えておきたい。

### (3) 要援護者への対応

被災者・避難者の中には避難所生活には耐えられないと思われる高齢者や障害者が多く避難

しており、これらの人々への対応も緊急の課題であった。しかし、電話が十分には機能せず、個々の要援護住民の避難場所が不明の上に民生委員も被災しているため、この安否確認作業は困難を極めた。対象者は総数で3,770人いたが、電話連絡や民生児童委員からの情報、職員による居宅訪問や避難所巡回等により対処し、2月7日までにその過半の2,113名（56%）を確認し、2月末までにはほぼ全員の安否確認ができた。なお、厚生省から全国の各種福祉施設に対し、定員の1割増しで該当被災者を受け入れるよう指示があった。このため、老人ホームや心身障害者福祉施設、要保育児の保育所等への施設に入所を希望する該当者には、必ずしも希望通りではなかったとしても、市内福祉施設や九州から関東に及ぶ県内外の施設の協力を得て、当面必要な福祉施設入所の仲介調整を行う事ができた。



写真5-1-4 1階が潰れた住宅：若宮町（須磨区）

### (4) 衛生管理

災害後、大きな注意を要する課題の一つに被災地域の衛生管理がある。今回の震災は規模が大きすぎて、多数の避難所生活者が出たこと、水道が停止したこと、気温が低い真冬の最中であつたこと等により、従来の防疫活動中心の災害対応とは異なる衛生管理が必要であつた。このため、実際の環境衛生の保持活動は、被災地域全体を対象とした環境衛生の維持保全活動に比べ、避難所での生活環境の保全や仮設トイレの衛生保持に大きな比重がかかった。あわせて、避難所居住者への保健衛生指導や孤立しやすい

状態に置かれた在宅被災老人や障害者などの状況把握等、被災住民に対する生活指導が重要な業務となっていた。

#### ① 避難所の衛生管理と生活指導

多数の被災者が慣れない空間で集団生活を過ごす避難所では、保健衛生上の多くの問題が生じた。すなわち、老若男女や病人健康者等の混在によって生ずる室内の気温保持や空気清浄・騒音等の問題の調整、病弱状態等個人事情への適応が困難で不規則に配布される画一的な食料・飲料類へ対応、犬・猫持込みの問題、……等々多くの困難な問題に具体的に対処する事を求められた。

このため、震災直後から大部分の避難所が解消するまでの間、①生活環境指導として～室内の清潔保持のための換気指導や消毒、毛布乾燥など寝具類の清潔保持指導、仮設便所の消毒と薬品の使い方指導、…等、②保健指導として～風邪等疾病の予防・家庭常備薬の配布、傷病人への治療・病院転送等の個人対応、口腔衛生指導、…等、③食品等栄養指導として～飲食品類の摂取指導や保管方法指導、炊出し等集団的食事提供への衛生指導、高齢者・病弱者・乳幼児等への特別食配布等栄養指導、飲料水の水質監視、…等、④その他～保健相談対応、犬・猫苦情応談、…等の業務に、医療班と連携を取りながら衛生監視員や保健婦を中心にした保健所職員で対応してきた。

この業務も非常に多くの対象者に対して迅速な対応を要求され、気持ちは急ぎつつも思うようには進められなかった苛立ちを記憶しているが、大きなパニックが起きなかった事やインフルエンザ等疾病の蔓延化を防止できた事などは、避難所住民組織や、他都市から応援を頂いた多くの人達の大きな協力があって、困難な中にも一応の成果を達成する事ができたものと思う。

#### ② トイレ問題

震災直後の最も深刻な問題の一つにトイレがあった。完全普及していた本区一帯の水洗式トイレは、水道の断水により家屋の被害程度に関わらずその全てが使用不能になり、避難所は勿論、倒壊を免れた一般家庭や事務所等でも用便への対応は緊急の課題であった。直ちに仮設便

所の設置を市災害対策本部に要請したが、当面の対応にさえ手の施しようがなく、各避難所のトイレは糞便で溢れる事になり、衛生保持上深刻な状態になった。

区役所のトイレも震災当日すでに男女大便器は汚物で満ち溢れ、18日から連日、区役所横の天井川の水を使った朝夕2回の清掃が女子職員の重要な仕事になり、区役所や下中島公園の避難住民のみならず、周辺住民のトイレ要望にも対応した。ほとんどの避難所でもこれと同じようなトイレ状況は起きていたものと思われ、空き地やグラウンド等を掘り起こして応急トイレを作るなど、この問題は避難住民自身や避難所の管理運営の立場に立っていた人々の困難な戦いの一つになっていたと思われるが、環境衛生上からも早急な対応を求められる問題であった。

この状況に対処するため保健所は防疫班を編成し、19日から区に保存していた全ての消毒剤を使って避難所巡回を行いつつ、緊急の避難手法として小水・下痢等以外では便器を使用せず汚物を紙に包んで排出する方法を指導せざるを得なかった。しかし、この巡回作業に従事できる職員の絶対数が少ない上、消毒剤は直ぐに底を突き苦情も多く、その対応に難渋した。

また、大規模避難所から順次設置されていた仮設トイレも、設置当初は絶対数が不足し在宅被災者も使用したため、たちまちにして溢れる事になり被災者への協力要請や苦情対応等その対応にも難渋した。その後、仮設トイレの普及増加に従いその使用方法の指導や、大量の消毒剤配布と消毒法の指導に努める事でやや落ち着きを得る事ができた時は、すでに震災後2週間以上が経過していた。在宅被災者には大切な飲料水までトイレに使用するなど大変な苦労があったものと推察するが、冬場であったことと、1月末から順次回復してきた水道の通水により、危惧された公衆衛生上の最悪の事態が避けられたことは幸いであった。

#### ③ 入浴施設問題

水道の断水及びガスの停止により、衛生上からも、日本人の生活習慣からも大きな苦痛となったもう一つの問題として、入浴欲求への対応がある。食事やトイレ、傷病等への対応に比べれ

ば緊急性は小さかったが、被災者の入浴への欲求は非常に大きなものがあった。しかし、震災前は13か所あった公衆浴場で営業可能な施設は4か所に激減していた。

こうした状況の中で1月末頃から2月中旬にかけて、避難所2か所に自衛隊の野営風呂を、6か所に仮設シャワーを、その他十数か所にボランティアでの浴場施設提供を受けて入浴対応を進めた。また、2月始めからは地元の浴場組合に多大のご協力を頂き、水道回復までは他県や企業の給水車の助けを借りて水を補給しながら公衆浴場を開設し、人数制限を行いつつ長蛇の列の被災者に入浴してもらったが、こうした対応には浴場関係者の並々ならぬ努力に負うところが大きかった。さらに、2月1日からは太山寺温泉の入浴サービスを受け、同月19日には北須磨文化センタープールを風呂としてオープンさせた。

また、特筆すべきことに赤穂市の赤穂温泉・夢前町の塩田温泉から一泊2食・バス送迎付き入浴サービスの申出を受けたことが上げられる。2月20日からスタートし3月末までに、学生ボランティア等に参加者受けからバス添乗まで非常に積極的な協力を得て、他区被災者に気兼ねをしながらも、延べ7500人の被災者に温泉を味わってもらうことができた。混乱の最中に行った異質の業務であったが、被災者の方々に勇気を持ってもらうには素晴らしいプレゼントであったと思う。赤穂市・夢前町・赤穂市観光協会・塩田温泉旅館組合等、関係者の方々に感謝したい。

## (5) 震災当日の避難所の設置と運営

### ① 避難所設置の状況

震災直後から小・中学校等の公共的施設には地域の被災住民が集中しており、区災対本部開設時には実態的に多くの避難所ができていた。午前中には避難者数300名を越える所が12か所はできており、数十名から2千名を越える避難所までその規模は様々であった。その避難所になった建物は、公設私設合わせて本区管内で40数か所、支所管内でも20か所弱に達していたと推定されるが、通信・交通の事情が悪いため実

態把握は困難を極めた。

区災対本部は避難所への早急・具体的対応のために、職員の派遣計画を立てるべく避難所の開設が想定された施設を直接巡回する調査法をとった。交通事情が非常に悪く2時間で20数か所しか巡回できなかったが、規模の大きな避難所の状況は概ね把握できた。この調査結果で300人以上が避難している12か所の避難所（大黒小、板宿小、東須磨小、西須磨小、北須磨小、若宮小、太田中、鷹取中、飛松中、マリスト学園、須磨高、海の家）について、極端に少ない男子職員をやりくりして18名（概数）を派遣した。夕刻には一旦帰庁させ、避難所状況を報告させた後、食料等の救援物資要員を残し、職員の宿泊派遣が絶対に必要と思われる板宿小等6か所の避難所について再度、係長級を中心に10名を派遣して夜間の対応に当たった。

しかし、区災対本部から送られてくる救援物資の到着は著しく遅れ、しかも、食料も毛布も絶対量が決定的に不足していたため、子供や老人を優先的におむすび一つ・バナナ一本・毛布一枚という配分しかできなかった。この状態で、地域の指導的立場の住民や学校の先生達の協力を得ながら、しかも、被災者の落ち着いた行動に助けられて、被災直後の不安の多い眠れない一夜を過ごした。職員を派遣できなかった他の多くの避難所も大きな事故は起こらずにこの夜を過ごし得たことは、指導的立場の住民や学校の先生方のご努力の賜物と思うが、この夜を含む数夜の状況がその後の避難所運営の原型になったのではないかと感じられる。

### ② 避難所の運営と職員配置

避難所の開設所数は、震災当日にはその数を正確には把握できなかったが、翌18日にはその開設状態はほぼ固まっていた。区災対本部が施設単独またはグループで給食対象として認定した避難所数は、本区管内で約18,500人・46か所（最終延数；49）、支所管内で約1,500人・20か所、合計約20,000万人・66か所（最終延数；69）となっていた。その規模が最大の避難所・板宿小学校では2,300余人に及ぶなど、1,000人以上が8か所あり、300～1,000人が7か所となっていた。そして、これらの大規模避難所は本区管内

に集中していた。

また、避難所になった建物を管理主体別にみると、公立学校・区民センター等の公的管理者のいる公共施設が39か所、私立学校・寺院教会・工場等の民間施設が25か所、公園テント村が2か所となっていた。これら避難所開設直後における避難者対応は、学校の先生や施設の管理者等の建物の管理主体関係者によっており、避難者への様々な働き掛けがなされたようである。そうした中で、中・小の避難所では比較的早く避難者同志のまとまりができ、自治会など地域組織のリーダーの方々の努力もあって避難所の管理体制ができていったように思われる。

他方、避難者数百人に及ぶ大きな避難所では、見知らぬ人々が寄り集まる緊張関係の生じやすい状況下において、施設管理者の対応には非常に困難なものがあつた。行政としてこの状況に対処する必要があつたが、全ての避難所に職員配置ができるほど職員がいないために、比較的規模の大きい避難所の内、避難者が300人を越えた大規模避難所を選定して職員を配置し、施設管理者や地域の代表者と協力して避難者に対処することとした。

そして、これら大規模な避難所には18日以降も職員を常駐して対応する必要性が認められたために、区職員をチーフに他部局応援職員等を含む2～7名でチームをつくり、18～19日は夜間対応（17時～翌10時）を、20日からは24時間対応（12時～翌12時）を始めた。

この24時間対応は10時に区へ出勤し、避難所に赴いて翌日13時に区を退庁するという非常に

厳しい勤務であるが、女子職員を含む体制で2月の下旬まで続けられた。一方で、1月21日頃からは他都市職員やボランティアの応援も得られるようになり、25日からは「海の家」が市民局専従対応となるなど、区災対本部職員の負担の軽減が図られはしたが、この終日対応はその後も続き、住民組織等による自主的な対応やガードマンによる夜間管理が行われるようになる3月10日まで、その対象数を漸減させながらも継続することになる。その後は一部（須磨高・若宮小・北須磨小）を除き日勤対応に切り替えられて、避難所が解消されるまで、この業務は続けられた。

### 3. 震災直後の救援物資等の確保と分配

#### (1) 物資の初期調達

区災対本部設置後、直ちに食料・毛布等の確保に動いた。まず、区内・近隣の弁当やパンの製造会社に電話を入れその確保を試みると共に、単車で出勤してきた職員を動員して本区管内のスーパー等量販店に直接交渉に当たらせた。しかし、製造業者で電話が通じた数社の返答は「材料はあるが水や電気が無いので製造できない」…であり、市外の業者にも当たろうとしたがこれには電話が通じない。量販店もその多くが甚大な被害を受けており、具体的な交渉ができた店舗は数店しかなかった。こうした状況下で、板宿商店街のスーパーからパン類やスナック菓子等の食料、牛乳やコーヒー等の保存飲料、毛布や使い捨てカイロ・ローソク、若干の粉ミルクなど、店にあるだけの商品の提供を受け、米屋さんからも白米数百キロが確保できた。

しかし、この確保数量では被災者の数から見ると微々たる量でしかなく、本区管内に比べ被害が比較的軽く、ライフラインが生きていた北須磨支所に飲食料の確保を依頼した。支所では名谷駅や学園都市駅の周辺にある量販店等に依頼して、一部の商店では商品の一般への販売を停止してもらうなどの措置を取ると共に、供出可能な飲食料は菓子・ケーキに至るまで全てまわしてもらった。また、パン製造業者には全力を上げてパン類の製造にあたってもらい、当日の夕方には相当量の飲食品や暖房物資を確保で



写真5-1-5 ボランティア団体の炊き出し

きた。その後も、食パンや菓子パンの製造は、市災対本部でまとまった給食配布が行われるようになるまで続けていただいた。

また、支所職員には1万食のおむすびを炊き出すよう指示し、出務していた女性職員はほぼ全員がこの作業に関わることになる。そして夕方には、支所避難者のための一部を残して、一つ一つラップで包んだおむすびが数十箱の段ボール箱に詰められ本区に届けられた。この作業は米やたくわん、梅干し等の確保が安定してきた18日からは本庁応援の職員も含め支所女性職員あげての大仕事になり、人や鍋・釜の提供等で地元住民組織の協力も得て、保健所や北須磨文化センター等火の使えるところは全て利用して全力で取り組み、物資配送拠点のグリーンアリーナ（体育館）が機能し始める21日まで続けられた。

こうして区災対本部は自力でできる援助物資の確保に努力したが、2万人を越えて援助を求める避難者に対応できる物資量にははるかに及ばず、特に自前では「水」がほとんど確保できなかったことや医薬品まで手が回らなかったこと、さらに、粉ミルク等の乳児対応品や紙オムツ等の弱者対応、生理用品への認識不足等、即時の必需品確保が極めて不十分であったことが痛みを伴う記憶として今も残っている。

このような区災対本部の自力による物資調達は17日初日だけの業務であって、その日の夕刻からの物資確保は市災対本部の仲介斡旋を主軸にして、他都市からの救援物資や全国から寄せられた義援物資により被災者への援助物資を賄うことになる。

## (2) 救護物資の受入れと初期配分

以下、救援物資受入れ配分に従事した職員の手記を記載する。

### ① 1月17日

救援物資が何時頃から届き始めたかを正確には記憶していないが、当日の午後3時か3時半頃第一便が届けられた。神戸市に隣接する近隣市町から…であったと思うが、ぎっしりと並べられたおむすびとそのケースの隅にラップで包まれた黄色のたくわんが詰まっているベージュ

色の数十個のプラスチックのケース、そして、ペットボトルの水・缶入りウーロン茶等が詰められている段ボール箱数十箱が1トントラックで届いた。区役所にいた10人弱の職員でこれを受取り1階の会議室に積み上げた。暮れかかる前に第二便が届いた。樽詰めの漬物や梅干し、箱詰めの昆布や蒲鉾などの副食品とインスタントラーメン類であった。道路事情が悪く遅くなったと運転手が詫びを言いつつ荷下ろしを進めてくれる。近隣都市の企業からの義援品だったと思う。これも会議室に入れた。しばらくして自前調達の量販店から雑多な商品が持ち込まれ、続いて支所から炊き出しのおむすびが届いた。この間にも企業や個人からの義援物資を積んだ何台かのトラックや乗用車が着いた。励ましの言葉と共にこれらを受取る。おむすびやお茶の類が多かったように思う。ドアから入れるのは面倒なので窓を開けて持ち込んだ。夕暮れの頃には会議室の二分の一近くが埋まった。

暗くなりかける少し前から、避難所への配送のための仕分け作業を始めたため、受取り作業と配送作業が並行して進められた。他の業務に付いていた職員が掻き集められてこの作業に当たった。日が暮れてしばらくは搬入が止まり、配送に集中できた。しかし、義援品の受入れと配送の仕分け・発送をする職員の数少なく大変な労働であった。が、この日の深夜から始まる本格的な受入れ作業と比べれば労働の内には入らない程に軽い作業であった。

夜の8時か9時頃、大型トラックが着いた。普通トラックも続いた。何台目か順序は覚えていないが、待望の水が入っていた。かなり重いが嬉しかった。関東から毛布と乾パンがきた。1台を区役所裏の駐車場に誘導し、手分けして荷下ろしに掛かる。道路が狭くてトラックを待機させる場所がなく、荷下ろし作業をしてくれる職員も足りない。

避難所が待っており、配送作業も急がねばならない。足としては乗用車タイプの区用車しか使えず、その配送車に避難所を指示するにも場所が具体的に分からない。地図を作るが道路が寸断されていてあまり役に立たず、地理の分かった職員を探し同乗させる。避難所の避難者数が

ころころ変わる。食べ物も飲み物も全然足りない。できるだけ公平に…と、個数を当たって仕分け、子供や老人を優先するよう指示して配送車を送り出す。先に出た配送車がまだ帰ってこない。空き地に積み上げている次の配送準備品が積み込めない。

荷下ろしができず待機していたトラックが指示を求めてくる。そこへまた、トラックがくる。パン・おにぎり・おかずの類は1階会議室と前庭路上に、水・お茶等飲料類や果物は駐車場北側に、菓子・毛布・その他雑品は駐車場奥に…と区分けして荷を下すよう指示が出るがその通りにはいかない。概ね品物を揃えつつも空いた所に適宜に下ろしていく。

2時間以上前に出た配送車がやっと帰ってくる。バン型の区用車でも幾らも積めない。準備していた物資を急いで積み込み配送車を送り出すと、次の避難所への物資仕分けを続ける。暗い。メモをローソクにかざし、援助物資を懐中電灯で照らして識別する。明日の朝の食料として幾分かは残しておかねばならない。早い時間に配布を終えている避難所からは増加した避難者に対応できる食料を求め追加の要求がくる。なんとかしたい。ただでさえ物が足りない。職員から作業手順のクレームは付く。

区役所前の公園に避難している人か…？援助を求めてくる。朝から何も食べていない…、寒い、毛布が欲しい…。職員が憐憫を感じて側にあるものを分け与えようとするのを押さえる。ここで渡してはならない。区役所で渡したら大量の人が区役所へ来る。救援作業ができなくなる。避難所へ行くよう促す。職員の心にわだかまりが残る。夜が更けて、乳児を抱いた若い母親が粉ミルクを求めて来る。赤ん坊は我慢できない、応えたい。探してみたが、僅かしかなかった粉ミルクは全部配送していた。後悔した。残しておくべきであった。具体の要求に対応すべき品物であった。大規模避難所に行くよう諭す。泣きそうな顔で区役所を出ていく。忘れられない。……戦場であった。

11時過ぎに最後の配送車を送り出し、残っていたトラックから救援物資を積み下ろしたが、荷の種が何であったかは覚えていない。日付け

が変わって一段落する。やっと一般職員には休息の指示が出た。

東の空はまだ赤い。炎の上のどす黒い暗煙が一面を覆い、西に向かって迫り来るように見える。一枚の毛布で体を包み椅子に座って目を瞑る。うとうととするまもなく大型コンテナトラックがきた。大量の菓子（おかき）だ。全員を叩き起こして荷下ろしにかかる。主食にはないので保管場所を2階会議室も使うよう指示が出る。蝋燭が並ぶ階段を上下する事十数回。1時間近くかかって作業が終わった。膨大な量であった。

翌18日の早朝に、この日からの救援物資配送方法が決められた。避難所への配送回数は水と食料を中心に朝夕2回、朝は8時前後の朝食に間に合うよう、夕は6時を目標に配送時刻を設定。その他の物資はこの配送に適宜加えること。避難所からの人数報告を基に可能な限り公平な配分に努めること。

## ②1月18日

交通事情が極端に悪い。朝が白み始めた頃から朝食配布の準備にかかる。種別に概数をつかみ、避難所別に員数を乗じて仕分けて送り出す。昨夜中に届いた大量の救援物資でも主食類は全然足りない。火が無く加熱食品は送れない。おむすびもパンも一人1個計算。バナナや菓子も主食品の数のうちに加える。水が欲しい…要求が強い。ジュースやコーヒーでは代替できない。10ℓ・15ℓ容器入りの水が数十ケースあるが避難所の数にも足りない。ペットボトルの水やお茶を加えて公平を期する。

環境局の1トントラックが派遣されてくる。輸送力はアップしたが交通渋滞が甚だしく、昨夜よりも回転が悪い。避難所から催促されるがどうにもならない。午前8時までには届ける予定が、最終便を送り出したのは11時を過ぎていた。

救援物資も朝から本格的に届き始め、昼過ぎには昨夜までの集荷量を越えていたと思う。そして、午後には援助物資を満載した大・小のトラックが立て続け到着してきた。西日本の自治体や近畿一円の民間団体等に混じって、乗用車による個人からの物資も送られてくる。集荷場所は区役所と天井川に挟まれた狭い公用車駐車場で

ある。荷下ろし作業は駐車場への入り口で1台毎にしか対応できない。入り口はここ一か所のみで、しかもこの入り口付近が物資搬出の作業現場でもある。荷下ろし作業と避難所への搬出作業を同じ場所で並行して行わねばならず、避難所では遅れがちな救援物資の到着を待っており、作業を急ぐ必要がある。トラックが着く度に搬出作業が中断する。避難所で溢れている区役所前の公園は全く利用できない。前面道路は狭い2車線で、大型トラックを待機させると1台でも道路機能が閉塞してしまう。荷下ろし作業も急がねばならない。投入できる職員を増やしても、作業場所が狭くて十分には機能しない。救援車両が続き、道路に数台待機させざるを得ず、職員を交通整理に当たらせる。荷下ろしと搬出の並行作業は大変な混乱になる。物資の中身をチェックできないままに荷下ろし作業が続いて、受入れ物品の種別管理が不能の状態に陥り、不足している水・食料の保管場所さえ曖昧になってしまう。18日搬出分の物資管理は何とかあったが、翌19日の搬出作業はこうした状況が一層厳しさを増した中での作業になって行く。

避難所が待っている、食料は傷む前に…善意を無駄にしてはいけない。やり切れない焦燥感に襲われながら水・食料を探して搬出を続ける。

朝食搬出の経験から、夕食の搬出準備は午後3時頃に着手した。民間企業から小型トラック2台と4～5名の作業員が物資輸送に加わってくれた。1回の搬出作業力は飛躍的に増大したが、避難所1か所あたりに搬送できる物資も数倍の量にできるだけの救援物資が集まっていた。市災対本部からの弁当も届き始めた。しかし、まだ水・食料は足りない。計算しながらの作業が続く。しかし、水・食料以外にも毛布やコンロ、カイロ等を加えて、その物資搬送量は著しく増大し、トラックでも1台で巡回できる避難所数は増やせない。前記のように荷下ろしとの並行が搬出作業を妨害する。交通事情は改善せず配送車の回転は向上しない。夕方には自衛隊の発電機に助けられ昨夜とは違う効率的な作業になったはずなのに、結局18日の配送業務が終わったのは夜の10時を回っていた。そして、この日も荷下ろしの作業は深夜まで続いた。日付



写真5-1-6 救援物資の山：須磨区役所駐車場

が変わって一段落すると盗難防止の職員数名を残して休息にはいる。

この盗難防止の監視は、食料類を集中させていた区役所前の空き地の監視が主たる業務であったため、弁当が行き渡るようになるまで続けられた。この間、2～3度トラブルがあり、これに遭遇した職員は苦勞したが大事には至らずに済んだ。

### ③1月19日

19日も夜明け前から搬出作業に掛かる。昨日届けた食料は数が足りない上、「遅い、冷たい、堅い、年寄りには食べられない」との批判を受け、パンを要求される。「我慢して欲しい」との思いと「贅沢言うな」の感情が交錯する。避難所班の苦勞を察しつつも対応できない。

「人数分だけ送るほうが先だ」と断じて搬出作業に付くが、主食置き場や水置き場が混乱していて、荷下ろしした時間が特定できない食料が混じる。勘に頼って避難所1か所あたりの配分量を決めて積み込む。飯・パン・果物等を混ぜれば一人一食分に近い数は配分できそうになっていたが、持ち込まれた順序に自信が持てない。朝食を配り終えるのに4～5時間掛かったが、それでも朝食はその鮮度に自信のある食料が配布できた。しかし、夕食には自信が持てなくなった物が混じり始めた。大量の弁当やおむすびは容器の段ボール箱が積み重ねられ、中にはその箱の上に食料以外の物資が積み上げられたりして、潰れていた段ボール箱も少なくなかった。冬とは言え、食当りでも出たら大変なことになる。数名の職員が箱単位で試食を命じられ、

一口ずつでもゲップが出るほど試食しては、配送車に積み込む。20日頃からはこの試食で捨てる事にした善意の食料が出始める。足りないのに捨てなければならないのは避難者にも送り主にも申し訳なく非常に辛かった。

しかし、この日には水が大量にきた。需要を満たし得たとは言えないが今日を凌ぐに足りる量はあった。10ℓ物、ビール瓶、ペットボトルと多様な容器で届けられた。20ℓのポリ容器も入っていて、給水タンクからポリ容器に移し変えての配送も可能になり有り難かった。

そして、この日は一日中救援物資を積んだトラックが次々と到着した。ボランティアを含む物資対応職員は十分にいたが、休む暇はほとんど無い。このため、この日の夕方には保管場所の区用車駐車場がほぼ満杯になったが、なおかつ、荷下ろし作業は深夜まで続いた。搬出作業との関係は最悪の状態となり、余りに集中したため、水と主食類以外は物資の種別管理が困難な状況になってしまった。これ以上受け入れたら、避難所が求めるものを探すことが著しく困難になる…と思える量が積み上げられた。食料・飲料・寝具・日用品と実に雑多な救援物資が集まった。粉ミルクも紙オムツも要求に応じられるし、生理用品も緊急に配達できた。弁当、おむすび、パン等の主食は総量ではほぼ需要を賄える状況になった。

## 第2節 避難所

### 1. 避難所の開設

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（災害救助法で7日間）避難生活の長期化や、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、洗濯機やトイレ・風呂・シャワーなどの設置・管理などである。

また、施設管理者、地元の住民、他都市・自治労職員、ボランティア、市職員など数多くの方が避難所の管理運営に携わったが、通常のマニュアルでは、まったく役に立たず、手さぐりで運営を行わねばならなかった。

#### (1) 避難所の設置

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人が避難した（避難所数としては1月26日の599カ所が最大。図表5-2-2）。

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カ所の避難所で入りきれず、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出ていた。

しかし、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日からは食事の提供を、避難所へ避難している方と自宅での食事の準備ができないなど特別の事情がある方に限る」旨のお知らせを3月20日に行い、避難所外への食事提供を停止した。

## (2) 避難所の運営

### ア. 当初の運営状況

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役所災害対策本部から職員を派遣することができず、学校などの施設管理者へ避難所の管理運営の面での協力を長期間に渡って依頼した。

従来の防災マニュアルでは、まったく役立たず、手さぐりで避難所の運営・管理が進められた。

24時間絶え間なく届いた救援物資の受け取り、交通渋滞のため到着時間の定まらない食事の配付、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、全国からボランティアの方々の各方面での活躍によって支えられたというのが現実である。

### イ. 運営方法の展開

区役所では、徐々に避難所の管理や運営に携わるようになり、避難所への食料や物資供給の調整や計画を担当するようになった。途中、学校等の施設管理者と共に他都市からの応援職員、市の職員動員により避難所への管理・運営は少しずつ整理されていった。

こうした応援体制終了後の平成7年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になった。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料の受け取り等を行った。

### ウ. 避難者の自立に向けての調査

避難者の実情を把握し、避難所の運営や被災

者の自立に向けての施策や避難者の意向を知るため、3月と5月に避難所での調査を本格的に実施した。

「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、事前に配付した調査表を避難所を通じての回収および郵送による回収という方法で実施した。回収率は64.1%（配付枚数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持対策の強化、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」が5月10日から16日の間、避難所での個人面談の形で実施された。回収率は92.3%（調査対象数14,036世帯、回収数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上で有用な作業となった。

## (3) 避難所の生活環境改善

避難所生活の長期化に伴い、避難所生活の環境改善の必要性が高まっていった。

生活物資については、①日常生活で不可欠で、②共用で使用する物資（燃料、掃除用品等）で不足する分は購入してでも供給することとした。

また、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付（約70カ所、1万4千枚）した。

また、自炊のために必要な共同調理施設の整備、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付なども行った。

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付を行ったほか、石油ストーブ及び灯油の提供を行った。

衛生面では、当初、自衛隊等のお世話によっていた仮設風呂やシャワーを整備したほか、洗濯機を(株)日本電気工業会を初めとした救援物資により約1,000台を避難所へ配備し、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、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ていった。

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の利用が行いやすくした。

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）を39,200枚、扇風機を2,439台、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。

食品の衛生管理のため、保冷コンテナ（62基）、保冷库（46基）冷蔵庫（272台）を各避難所へ設置した。

テント村の夏対策として、暑さ対策用の断熱シート（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。

#### (4) 避難所の解消と待機所

応急仮設住宅の計画戸数の建設がすすみ、災害救助法に基づく避難所は平成7年8月20日に閉鎖された。この時点で、避難所196カ所、避難所就寝者6,672人であった。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カ所設置した。待機所設置の際、学校や公共施設などで避難生活を送っていた方にもこれら施設を1日も早く元の状態へ戻すため、待機所への移動をお願いしたが、必ずしも全ての人が移動したわけではなく、待機所と旧避難所が存在することとなった。

待機所設置の平成7年8月21日の時点では、待機所10カ所に594人、旧避難所157カ所に4,221人の合計4,815人と推移した。

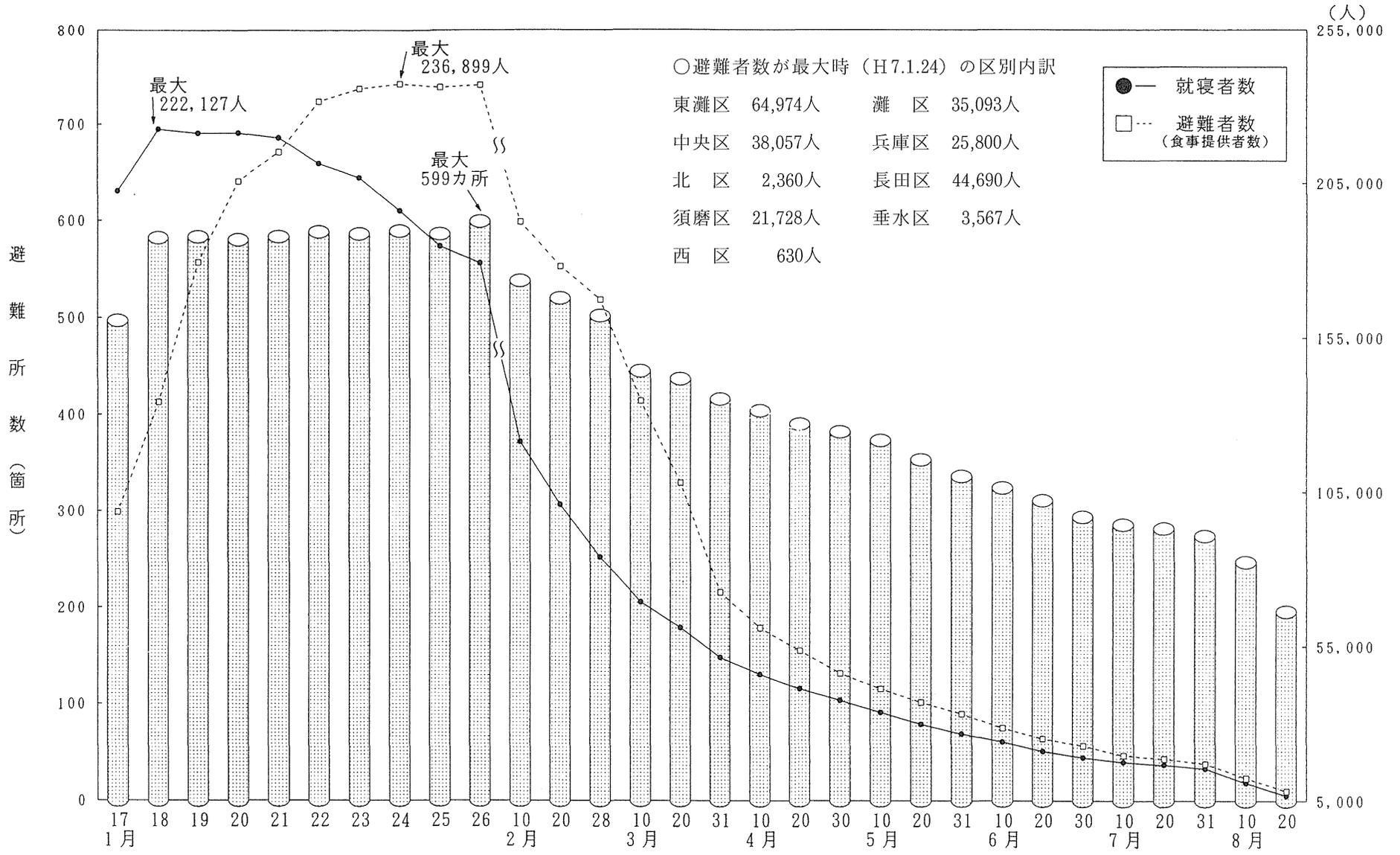
待機所では、居住環境を改善し、プライバシーへの配慮を図るため、空調設備や畳、間仕切り

図表5-2-1 避難所・待機所・応急仮設住宅の推移

年月日	避難所		待機所		応急仮設住宅		備考
	箇所	人員	箇所	人員	管理戸数	入居世帯数	
H. 7. 1.17	497	202,043	—	—			避難所廃止 待機所設置（旧避難所に変更）
H. 7. 1.18	582	222,127	—	—			
H. 7. 1.末	565	155,261	—	—			
H. 7. 2.末	502	83,606	—	—	1,120		
H. 7. 3.末	416	51,261	—	—	15,392		
H. 7. 6.末	294	18,858	—	—	23,918		
H. 7. 8.20	196	6,672	—	—	32,346		
H. 7. 8.21	157	4,221	※ 10	594	32,346		
H. 7.12.末	37	580	7	280	32,346	30,526	
H. 8. 3.末	24	356	6	139	32,346	—	
H. 8. 6.末	18	287	5	97	32,346	28,520	
H. 9. 3.末	12	155	5	43	32,327	24,174	
H. 9. 4. 1		17箇所 186人	91世帯		32,327	24,174	
H. 9. 9.末		12箇所 145人	71世帯		32,283	19,583	
H.10. 3.末		8箇所 102人	54世帯		32,033	15,895	
H.10. 9.末		7箇所 82人	41世帯		31,585	8,077	
H.10.12.末		6箇所 67人	31世帯		30,087	5,304	
H.11. 3.末		6箇所 47人	18世帯		27,453	3,548	
H.11. 6.末		6箇所 31人	11世帯		25,956	543	
H.11. 9.末		1箇所 2人	1世帯		16,441	84	

※待機所は12カ所設置したが、当初は10カ所を使用開始（H7.11.13～ 12カ所を使用）

図表5-2-2 避難者数・個所数の推移



図表5-2-3 避難所数・避難者数・就寝者数一覧

月 日	東 灘 区			灘 区			中 央 区			兵 庫 区			北 区		
	避難所数	就寝者数	避難者数	避難所数	就寝者数	避難者数	避難所数	就寝者数	避難者数	避難所数	就寝者数	避難者数	避難所数	就寝者数	避難者数
1月17日	37	40,000	20,000	70	35,000	15,000	86	35,172	20,890	93	26,300	18,070	20	1,831	883
1月18日	120	60,700	20,000	70	35,000	15,000	86	35,172	25,460	93	26,300	23,768	20	1,831	1,831
1月24日	120	58,600	64,974	66	27,074	35,093	81	32,152	38,057	93	25,800	25,800	29	2,348	2,360
1月26日	120	51,000	65,859	74	27,776	34,158	84	28,314	38,405	96	24,914	25,605	25	2,001	2,063
1月31日	110	40,800	54,585	74	24,702	40,394	85	27,813	37,521	96	21,460	22,255	20	920	948
2月28日	100	12,568	31,411	69	15,386	29,130	83	15,493	26,066	79	11,334	17,289	15	307	310
3月31日	95	8,377	11,076	62	9,733	13,817	58	6,994	9,315	62	6,196	9,016	9	233	238
6月30日	73	2,527	3,013	50	3,764	4,552	45	2,728	2,805	47	2,320	3,527	0	0	0
8月20日	52	980	1,096	30	1,243	1,388	30	667	792	34	1,129	935	0	0	0

月 日	長 田 区			須 磨 区			垂 水 区			西 区			合 計		
	避難所数	就寝者数	避難者数	避難所数	就寝者数	避難者数	避難所数	就寝者数	避難者数	避難所数	就寝者数	避難者数	避難所数	就寝者数	避難者数
1月17日	71	35,347	12,000	67	20,000	6,800	41	6,926	3,000	12	1,467	1,648	497	202,043	98,291
1月18日	71	35,347	22,300	67	20,000	20,000	41	6,000	4,000	14	1,777	1,648	582	222,127	134,007
1月24日	77	30,370	44,690	69	14,804	21,728	39	3,792	3,567	15	627	630	589	195,567	236,899
1月26日	78	28,551	46,405	67	12,602	20,414	39	3,086	3,097	16	628	630	599	178,872	236,636
1月31日	60	24,906	54,040	66	12,258	20,844	39	1,887	2,336	15	515	530	565	155,261	233,453
2月28日	58	18,998	47,929	53	8,744	13,618	36	689	1,111	9	87	140	502	83,606	167,004
3月31日	54	13,564	21,493	50	5,903	6,904	20	218	342	6	43	53	416	51,261	72,254
6月30日	44	5,442	6,654	33	2,068	2,121	2	9	5	0	0	0	294	18,858	22,677
8月20日	30	2,259	3,488	19	390	441	1	4	0	0	0	0	196	6,672	8,140

注) 各区のピーク時の数は、第2章第1節図表2-1-2参照

図表5-2-4 避難所解消までの流れ

時 期	主なできごと	備 考
1. 17	避難所開設	・ピーク時 避難所599ヶ所、避難者236,899人 就寝者222,127人
1. 27-2. 2	仮設住宅等第1次募集	・2,022戸 鍵渡し2. 15-3. 12
2. 28-3. 7	仮設住宅等第2次募集	・12,802戸 鍵渡し3. 28-4. 23
3.10	避難所実態調査	・世帯単位 アンケート調査 ・主な内容 ・現在困っていること ・住宅の実情と意向 ・今後困ると思うこと
4. 3-11	高齢者・障害者向け 地域型仮設住宅募集	・1,500戸 鍵渡し4.27-5.26
4. 7-11	仮設住宅等第3次募集	・6,345戸 鍵渡し4. 30-5. 15
5. 9-16	避難所個別面談調査	・世帯単位 聞き取り調査 ・主な内容 ・自立の目処 ・仮設住宅の申込み状況 ・今後の生活の不安
5. 10-14	仮設住宅等第4次募集	・4,044戸 鍵渡し5. 29-6. 13
5. 25	仮設住宅追加建設決定	・既設置 市内20,364戸 市外2,966戸 追加建設 市内 8,814戸 202戸 (*) 合計 市内29,178戸 3,168戸
7. 1-6	避難所個別面談指導	・世帯単位 面談指導 ・主な目的 ・5次募集案内・指導 ・既仮設当選者移転促進
7. 1-6 8.20	仮設住宅等第5次募集 避難所閉鎖 配食停止	・10,028戸 鍵渡し7. 22-8. 9

(\*) 兵庫県からの市外分の振替

図表5-2-5 待機所一覧

(平成7年8月21日現在)

区	待機所とする施設	住 所
東灘区	御影公会堂	東灘区御影石町4-4-1
	東灘体育館	〃 魚崎南町6-5-1
	東灘区民センター分館	〃 魚崎中町4-3-16
	住吉青少年センター	〃 住吉宮町3-2-18
	求女保育所	〃 住吉宮町1-12-5
灘 区	王子スポーツセンター	灘区青谷町1-1-1
中央区	旧下山手小跡地	中央区下山手通7-1-7
兵庫区	兵庫勤労市民センター	兵庫区羽坂通4-1-1
長田区	旧長田区庁舎	長田区大道通1-14
	新長田勤労市民センター	〃 若松町5-5-1
須磨区	須磨区民センター	須磨区中島町1-2-3
	須磨体育館	〃 1-2-2
計		12カ所

居住先が決まらない被災者が、自立又は空き仮設住宅に入居するまでの間、暫定的に生活する場として、各区に数カ所「待機所」を設ける。

が設置されたほか、自炊が行えるようコンテナタイプの調理設備なども整備された。

こうした待機所などの被災者が1日も早く、安定した生活を送り、生活再建を進めることができるよう、区、本庁の生活再建担当職員が被災者の個別状況を確認しながら、仮設住宅の斡旋、住宅情報の提供などを継続的に行った。また、様々な理由から仮設住宅の鍵渡しを受けたまま待機所や旧避難所に残る人も多く、これらの人の仮設住宅への移転促進を図ることも必要であった。

さらに、災害公営住宅一元化募集の際（平成8年7月以降）には、申込方法や希望住宅の情報提供などを行う募集相談会の開催や個別相談などを行っている。ベトナム人被災者の多い南駒栄公園では、ボランティアの協力も得てベトナム語による説明会を開催した場合もあった。

被災者への支援を進める一方で、公園に残された震災に伴う放置物やコンテナ倉庫、使用者のいない小屋などの物件撤去を公園管理者と共に行い、公園部分を一般に利用できるよう原状復旧を進めていった。

また、旧避難所の東山小学校で最後まで残留し、移転交渉にも応じなかったケースでは、平成8年12月に明け渡しを求めて訴訟を行った（明渡命令：平成9年2月）ほか、設置目的到達のすすんだ平成9年3月31日に待機所の位置づけを廃止することとなった。平成9年4月1日以降は、待機所は旧避難所等として対応した。待機所廃止後も残っていた旧待機所が平成10年12月17日の旧下山手小学校の解消をもってすべて解消している。

## 2. 避難所、待機所の安全確保

### ① 避難所の火気管理指導

避難所の防火安全対策として、消防局長から次のとおり各区災害対策本部長宛要請した（平成7年2月14日）。

- ア. 設置されている消防用設備等を点検し、機能を維持する。
- イ. 関係者や避難所の自治組織等で応急的に消火、通報、避難誘導等の役割を決めておく。
- ウ. 災害弱者の数、就寝場所等その状況について

て把握しておく。

- エ. 消火器、水バケツ等を適宜増設する。
- オ. 関係者や警備員等により定期的に巡回等を実施する。
- カ. 避難者が就寝している場所は禁煙とし、屋外で喫煙する場合であっても努めて場所を定め、吸殻等是不燃性容器に入れる。
- キ. 避難者が就寝している場所においては石油ストーブ等は使用しないことを原則とし、やむを得ず使用する場合は、場所を定め、衣類、寝具等の可燃物から十分な距離を保つ。
- ク. 避難者が就寝している場所では、コンロ等を使用しない。
- ケ. 避難のための通路等を確保し、出入口は施錠しない。
- コ. たき火やゴミを焼却する場合は、適切な場所及び規模で行い、消火の準備をする。火が完全に消えるまで、その場を離れない。

### ② 待機所の防火安全に関する指導

震災において居住先が決まらない被災者が、自立又は空き仮設住宅に入居するまでの間、暫定的に生活する場として設けられた「待機所」の防火上の安全を確保するために指導基準が制定された（平成7年9月18日）。

#### ア. 用途変更等

- 使用中の対象物の全部又は一部を「待機所」として使用する場合でも、用途変更は行わない。
  - 使用を廃止している対象物の全部又は一部を「待機所」として使用する場合も、新たに用途の指定は行わない。従って従前の用途を採用する。
- #### イ. 防火管理者の選任及び消防計画書の作成
- 使用中の対象物の全部又は一部を使用する場合、すでに選任されている防火管理者に「待機所」を含め防火管理業務を行わせる。
  - 使用中の対象物の全部又は一部を使用する場合、防火管理者を「各区災害対策本部」から選任させる。
- #### ウ. 防火安全に関する指導
- 高齢者や障害のある人などの数、就寝場所等の状況について把握しておく。
  - 関係者や警備員等により定期的に巡回等を実

施する。

- ・避難者が就寝している場所は禁煙とし、その他の場所で喫煙する場合であっても努めて場所を定め、喫煙等は不燃性容器等にて処理する。
- ・避難者が就寝している場所においては、石油ストーブ等は使用しない。

### 3. 避難所の運営（東灘区）

区災害対策本部による避難所の運営業務について、避難所開設数が最も多かった東灘区の状況を見てみる。

東灘区では避難所の開設数は、当初120カ所となり、避難者数も6万人を超える事態となった。初動期の避難所開設の対応は、各避難所の施設管理者の職権と避難者の自主避難によるものであり、その後の避難所の管理運営についても、学校教職員及び各施設の管理者、ボランティアの支援を必要とした。

区災害対策本部においては、震災直後から要員の確保と避難所への職員派遣に努力したが、職員の絶対数が不足し、すべての避難所へ職員を配置することは、不可能であった。さらに、避難所開設期間の長期化に伴い、その運営体制・業務内容も変化した。

東灘区における避難所の人員配置と避難所業務については、以下のとおりである。

#### (1) 避難所の職員配置状況

動員可能な職員の数には限りがあり、指定避難所（東灘区内43カ所）のうち、避難者数の多い順に職員を割り付け配置した。

初動期は、交通・通信が遮断し、混乱下であったため、東灘区本部と現地の連絡業務にも配慮し、原則として2名の職員を常駐させることとした。

職員の配置状況は図表5-2-6のとおりである。

#### (2) 避難所の業務内容

##### ① 1月17日～2月中旬

避難所での当初の主な業務は、避難者数の把握・食数の把握、食料・物資の調達、配給に関する連絡や避難所施設の改善（仮設トイレ・風呂の設置、寒さ対策等）の対応のほか

- ア. 負傷者や急病患者への救急車の手配や医師への連絡等の救援活動
- イ. 遺体の安置等の手配（遺族との対応）
- ウ. 避難住民の苦情処理、情報提供
- エ. 施設管理者との調整、ボランティアの受け入れ等
- オ. 安否確認への対応、であった。

##### ② 2月中旬～3月末

2月に入ると、区役所では災証明の発行や義援金の交付事務等のほか、区役所窓口業務の再開により、避難所運営職員の縮小化を余儀なくされた。常駐職員のいない小規模な避難所については、ボランティアの協力を得て、救援物

図表5-2-6 職員配置表（東灘区）

時 期		1/17～1月末	2/1～3月末	4/1～5月末	6/1～7月末	8/1～8/20日
職員を配置した避難所数		25ヶ所	25ヶ所	19ヶ所	13ヶ所	6ヶ所
配置職員等	区 職 員	30人	34人	14人	12人	12人
	市 応 援 職 員	17人	12人	19人	18人	8人
	他 都 市 職 員	0人	0人	32人	0人	0人
	区派遣ボランティア	35人	53人	0人	0人	0人
	その他（ガードマン等）	0人	0人	16人 (13ヶ所)	16人 (14ヶ所)	14人 (14ヶ所)
備 考				巡回班は8班を編成（2人/班）	巡回業務は自立促進班が対応（4班で、2人/班）	巡回業務は自立促進班が対応（5班で、2人/班）

資の配給や要望・苦情の処理を行った。

この時期の避難所での業務は、当初の災害救助的な業務から避難所の長期化への対応（ボランティア撤退後の対応、避難者の自治組織づくり）、避難者数・配食数の管理や避難所設備の管理等の業務に変化してきた。

主な業務としては、

- ア. 避難生活の長期化に伴う生活のルールづくり（避難者自身が主体となった食料・物資の配給、トイレ等の清掃、情報の伝達）や自治会組織運営の援助等
- イ. 行政の出先相談機関としての住民の苦情・相談への対応、であった。

③ 4月～5月末

4月に入ると、ボランティアの大幅な縮小時期を迎えた。また、同時に避難者代表者の自立、避難者の日中の就労に伴い、避難者代表者の交代や避難者の世話をする人材難の時期が到来した。

また、4月1日から他都市・他局職員の応援を得て、大規模避難所の職員常駐に加え、小規模な避難所には職員が巡回し、ボランティアに代わって職員が物資等の配給・要望の把握を行った。

避難所での生活が長期化する中で、食料・物資の配給も安定し、避難所の日常業務は、避難所施設の安全管理や食料・物資の配給状況の把握、災害関連施策の広報等が主な業務となった。

避難所での日常業務のほか、

- ア. 区内避難所の全体把握
- イ. 避難者の名簿確認（避難所就寝者世帯の構成、り災住所等や避難者数の名簿上の確認）を行った。

④ 6月～8月20日

5月実施の避難者個別実態調査を受けて、避難者への個別・具体的な関わりを強化し、避難者への情報提供（避難所解消方針、仮設住宅の状況、福祉施策等）をよりきめ細かく対応した。特に区役所職員で自立促進班を組織し、要援護被災世帯への自立支援、避難所解消の円滑化を進めた。

自立促進班は、常駐職員がいる避難所も含めて、避難者への個別相談等を実施するとともに、避難所の統廃合、避難所解消に伴う待機所への移動を担当した。

主な業務は、つぎのとおり。

- ア. 要援護世帯への対応
  - (ア) 要援護世帯への地域型仮設住宅の斡旋
  - (イ) 福祉事務所、保健所との連携
- イ. 避難所の統廃合への対応
  - (ア) 民間避難所の統廃合
  - (イ) 避難所閉鎖に伴う待機所への誘導
  - (ウ) 待機所の整備
  - (エ) 梅雨期対策として公園テント村への対応強化
  - (オ) 避難所の長期化に伴う施設管理者への状況説明
- ウ. 最終仮設住宅の案内（避難者優先による抽選）
  - (ア) 仮設住宅への交通機関・運賃・団地周辺の状況等個別情報の提供
  - (イ) 常時募集仮設住宅の案内、などであった。

(3) 避難所の解消

電気・水道・ガスが順次復旧するに伴い、避難者の自宅復帰が始まった。さらに、仮設住宅

図表5-2-7 避難所設置状況（東灘区）

	1月18日	1月28日	2月5日	3月11日	3月31日
避難所数	120ヶ所	110ヶ所	100ヶ所	98ヶ所	95ヶ所
就寝者数	60,700人	43,500人	32,500人	9,973人	8,377人
避難者数	20,000人	59,045人	39,344人	24,827	11,076人
	4月30日	5月31日	6月30日	7月31日	8月20日
避難所数	88ヶ所	75ヶ所	73ヶ所	66ヶ所	52ヶ所
就寝者数	5,174人	3,692人	2,527人	1,974人	980人
避難者数	7,109人	4,879人	3,013人	2,288人	1,096人

の入居開始や区外転出などに伴い、避難者数は、次第に減少していった（図表5-2-7）。

一方、避難所となった施設側でも本来業務再開への動きが始まり、関係者間の話し合いを通じて、避難所の解消が進んだ。学校園においては、避難者の減少と授業再開の中で、校内の避難場所の移転・集約が行われた。

市災害対策本部では、ライフラインの復旧や近隣の商店・スーパー等の営業再開を踏まえ、避難所における食事の配給の適正化を行い、併せて避難者の意向調査に基づき、仮設住宅のあっせんなど、避難者の自立促進を支援することにより、避難所の解消を進めた。

市本部では、平成7年8月20日をもって避難所を閉鎖することとし、この時点で東灘区では52ヶ所の避難所（避難者980人）が残った。居住先の決まらない避難者が自立し、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所として、区内に5ヶ所の待機所が設けられた（図表5-2-8）。

## ② 待機所への移転促進

8月から区避難所班職員による自立支援チームを編成し、担当避難場所を決めて、避難者の詳細な状況把握に努めるとともに、避難所から待機所への移転を働きかけた。この結果、旧避難所数は、9月末までに急減した。

## ③ 待機所の運営・解消

8月21日以降、区では旧避難所班職員を中心に待機所班を組織し、物資配送を行うほか、毎週待機所の巡回を行い、施設の点検、行政情報の提供、要望・相談の処理等を内容とする待機所の運営を行った。

なお、旧避難所班で編成した自立促進班は待機所班に残り、当初担当した避難者と引き続き対応し、待機所からの撤去支援に取り組んだ。

1月17日以降、長期にわたる避難所・待機所の運営も12月26日の最終待機者の撤去をもって終了した。

図表5-2-8 待機所設置状況（東灘区）  
(H7.8)

待 機 所 名	人 数
東 灘 体 育 館	32人
御 影 公 会 堂	22人
東灘区民センター分館	11人
求 女 保 育 所	10人
住吉青少年センター	15人
合 計（5か所）	90人

その他 34か所355人（旧避難所残存数）

## (4) 待機所の設置・解消

### ① 待機所の開設準備

当初予定されていた避難所の解消時期が7月末から8月20日に延長されたことを受け、8月から本格的に待機所の開設作業を行った。具体的には、施設の清掃、電気コンセントの敷設、洗濯場の整備、調理コンテナ、シャワーの設置、テレビ、冷蔵庫の配置等を行った。また、ガードマンの配置等管理体制を整備した。

地震発生の直後から多くの学校が避難所となり、教職員は、児童・生徒の安否確認とともに、被災者の避難生活の運営、施設の維持管理、そして授業再開にむけての業務等に忙殺されることになった。

誌面の制約から全ての学校の状況にふれることはできないので、以下では東山小学校（兵庫区）の避難所運営について、当時の校長の手記を記載する（なお、第14章第1節参照）。

## 避難所と学校（1/17～1/31）

神戸市立東山小学校校長（当時） 永井逕一

本校は兵庫区の中ほどやや北よりに位置し児童数368名（平成7年1月17日現在）、教職員25名、校舎は円型校舎と中館、東館からなり、運動場は都心部としては広い。

1月17日（火） 晴時々曇

自宅に火が入ったのを見とどけ自転車で学校へむかう。途中、長田区、兵庫区の惨状にあ然としながら、瓦礫の中を8時、学校に到着、運動場に多数の人達が避難して来ている。校門を学校開放委員の人が開けてくれたようだ。Y管理員がすでに登校しており、中館、東館を開けるように指示する。避難者に声をかけてまわりながら顔見知りとなし無事を喜び合う。PTA会長は頭から血が出ているが大事にならずすんだようだ。そんな中で本校児童に不幸があったことを知る……。

避難所に使えそうな教室を開けてまわったが、この日はほとんどの人が1階廊下や出入口付近、運動場でふるえながら過ごす。教室内や2階、3階は恐しくて入れなかったようだ。最終的に中館、東館の普通教室8、特別教室9が避難所となる。東館2階にある講堂は天井内張りから落下しているため使用できない。

校内被災箇所、危険箇所を調べる。危険区域を立ち入り禁止にする。職員室は金庫が倒れワープロ、コピー機など下敷き破損、ファックス故障、電話通じにくい、ガス、水道出ない。

夕方、すぐ南の会下山地区に火災、N T Tの電波塔倒壊のおそれありなどで、避難者数700名ちかくなる。

夕食100名分が届く、分配に苦慮したが校区の商店や市場から救援食料の差し入れがあり、老人と子供に優先して配る。

自転車や徒歩で出勤できた教職員5名で避難者へ対応する。問い合わせの電話、たずね人の来校者一晩中続く、教職員ほとんど不眠。

1月18日（水） 晴時々曇、寒い。

神戸市教育委員会来校、神戸市災害対策本部、兵庫区役所の連絡先わかる。

校区の商店、市場から差し入れ、各地から食料などの救援物資が入りはじめる。受け取り、集積、分類、

分配などに追われ、避難のPTA役員に協力を求める。

たずね人の来校者、電話続く、ゴミの処理、トイレの使い方を校内放送で呼びかける。

出勤できた教職員、6名（徒歩2名、自転車2名、単車2名。）

1月19日（木） 晴時々曇

プールの水をトイレ用に使用、水汲みの協力、火の用心を校内放送で呼びかける。

PTAその他、地域団体役員との協力を得て、避難者の中から12名の係を選出、物資の分配などを依頼する。寒さのため電気器具の使用が増え、用量がオーバーする。

出勤できた教職員9名で児童の安否と避難先調査。校内危険箇所の調査と応急処置。避難者の世話。電話、たずね人の応接など手分けして行う。児童の避難先不明128名、教職員不明2名。

1月20日（金） 晴のち曇り

避難者向け朝の定例放送をはじめ。校内危険箇所連絡、タバコの吸いながら、ゴミ処理、トイレの水汲みを協力、物品の搬入分配は地域諸団体の役員やボランティアをお願いしている協力方を呼びかける。

各地から救援物資が届く、たき出しボランティア来校、道路事情のため夜中に着くことが多く、その都度、宿直者が起きて対応する。

市教育委員会より被災箇所確認に来校。

教員校区内巡回、児童の安否を確認し励ます、安全指導をする。出勤できた教職員10名。学校再開にむけての取り組み案を作成する。

1月21日（土） 晴のち曇

出勤できた教職員12名で臨時職員会を開いて当面の取り組みを検討する。

- ①校区内外に避難している児童を励まし、元気づけるとともに所在を確認する。そのために「阪神大震災復興にがんばっている児童のみなさんへ・たより1」を作成し、それを配りながら地域訪問する（このたよりは以後7まで作成配布した）。係5名。
- ②登下校路の危険箇所を確認する。係2名。
- ③校内危険箇所等の確認し復旧する。係2名。
- ④避難者への応対、係3名。避難者の応対は「ゆっくり、念を入れて、ていねいに」を申し合わせる。

⑤その他 校区に2個所の掲示板をつくり、学校再開の見通しなど学校からの連絡を掲示する。教職員の通勤状況を調査する。今後の日程計画をたてる。

1月22日(日) 雨

朝の放送、共同生活のルールとマナーを呼びかける。東山小学校児童へは連絡があるまで今のまま、危険個所に近よらない、家の人のてつだいをするなど放送する。

P.T.A役員O氏、I氏を中心に各教室から1名の世話係を選出、避難生活の管理運営を依頼する。第1回世話係会を開き、避難所生活のルールと係の仕事について下記のことを共同理解する。

①O、I氏を世話係代表とする。

②物資の搬入連絡は世話係代表と教員が行う。

③搬入場所の指示は世話係代表が行う。

④搬入運搬作業は世話係全員で行う。

⑤分配方法、時間は世話係代表の指示により全員で行う。

⑥清掃、環境美化は世話係が呼びかけ、全員が協力する。

⑦たずね人、電話の呼び出しは教職員が行う。

⑧避難者名簿を世話係が作成する。(住所、年齢の記入には苦情がでて氏名だけにする)。以上の件、世話係が自宅の復旧に帰っていたり、仕事に出たりして不在のことが多く、教職員の補助が必要であった。

地域訪問第1日、「たより1」を持参配布し、児童を励ます。

1月23日(月) 曇時々雨

朝の放送、危険個所連絡、トイレの使い方、水汲み協力などを呼びかける。

1年生Iの父親葬儀に参列、合掌。児童の避難先の受け入れ校より連絡が入りはじめ、対応に追われる。

地域訪問第2日、児童の居住場所名簿を作成する。教職員の勤務時間帯を作成、通勤の状況などを配慮し、午前9時-①-午後3時-②-午後9時-③-午前9時の3交代とする。宿直3~4名。

1月24日(火) 晴

朝の放送「今日から寒くなりそうです。風邪をひかないように。困ったこと、改善してほしいことは世話係へ申し出る。暮らしやすい生活を各部屋で相談してください。」仮設トイレ4基設置。

地域訪問第3日

教職員の出勤にあわせて午前11時より職員会、23名出勤。

(1) 学校の現状確認

(2) 学校再開にむけて今後の方針を話し合い、登校日を2月7日(火)とする。

① 児童への配慮事項

・登下校路の安全、・余震時の対応、・校舎内外の安全、・トイレの使い方、・活動場所の確保

② 活動内容

・運動場に集合、人数確認、学用品有無を調査、近況を話し合う、スポーツをする、歌を唱う、おやつを食べる、など。

(3) 教職員へ

避難者にはいろいろな人がいる。先生を好意的に見る人、そうでない人、学校の良さ、先生のがんばりを示めす時、結果はいつかはね返ってくる。皆んな疲れているがゆっくり、のんびり、むりをしない、時間は十分ある。「3日、3週間、3月、3年」の気持でかかわる。

(4) 職員室に意見目安箱を置いて気のついたことを記入するようにする。

避難者数、昼間463名、夜500名。

1月25日(水) 晴

2年生Kの葬儀午前10時西光寺、参列、合掌。

地域訪問第4日、校区内危険個所のイラストマップ作成し配布する。

市内2小学校より応援、円型校舎内の復旧作業を依頼する。

プールの水減少、トイレの水が心配。

避難者世話係会、午後5時より

・学校に來れず、自宅や避難先で心身ともに不安定な状況にある児童の様子を話し、学校再開の必要性と見通しを説明して教室移動について理解を求める。

・避難者事務所、物資の集積場所の移動を依頼する(円型校舎1Fから中館1F集会室へ)。

・電話5台、中館1F事務所前に設置、使い方、時間帯などの検討を依頼する。

・トイレの水汲み朝と夜2回を継続する。

トイレ一個所排水不能閉鎖。

・食料の搬入協力依頼(午後11時まで)各教室で当番をきめる。

・鳥取県より医療チーム常駐。

・教員の避難者係をT教諭とする(要望はT教諭へ)。

1月26日(木) 晴

地域訪問第5日

児童の所在、自宅125名、校区外避難144名、校区内避難69名、不明18名。

校内の応急復旧工事工務店に依頼。プールの水汲み用ポンプ工務店より借用、楽になる。

市内2小学校より応援、校内の復旧作業依頼。

教職員の通勤時間等調査確認。

1月27日(金) 晴午後一時しぐれ寒くなる

地域訪問第6日、地域での子供の様子から子供同士が楽しんで交流でき、切磋琢磨できる場としての学校の重要さをあらためて痛感する、一日も早く学校へ子供を集めたいと思う。

他校から宿直の応援はじまる。

区役所より係1名派遣、午前10時～午後4時まで駐在。応急復旧工事始まる。

1月28日(土) 晴

地域訪問第6日「たより2」配布。

復旧工事、運動場の整地、講堂天井内張り落とし、運動場ブロック撤去。

2月7日(火)の全校児童の登校にむけて、職員会を計画する。教職員の疲れが目立つ。

第3回避難者世話係会

- ・世話係代表として、I、O両氏を再確認する。
- ・ボランティアに助けられている感謝の気持ちを要望。
- ・夜間物資搬入の手つだい各部屋5名。
- ・校内復旧工事が始まっている 注意を喚起。
- ・避難掲示板をよく見るように。

この会より、ボランティア3名、区役所係員が出席。

1月29日(日) 晴 冷え込む

夜、6年生T宅全焼、不幸が続く。

「たより3」を作成配布(2月7日登校日連絡)。

亡くなった3名の児童のことを全校児童にどう知らせるか迷ったが、大震災から10日余り過ぎて、震災による悲しいことやつらいこと、苦しいことを少しずつ理解していると思われる。「たより3」といっしょに号外(訃報)として知らせることにする。

登校にむけて、校内危険個所にアタックフェンスの設置を依頼する。

児童の教室を確保するため、天井の内張り落としが終わったあとの講堂を避難所にする件を検討する。暖房、スペース、照明、TV、など障害が多く、移動してもらえるか心配。

教職員の被災状況、全壊焼5名、半壊7名、全員無事。

1月30日(月) 晴 大へん寒い

職員会、震災後はじめて全員がそろろう。

児童登校日のことについて1月24日の職員会の内容を検討し具体化する。

1月31日(火) 晴 この冬一番寒い日雪が舞う

文部省より校舎の危険度調査に来校。

揖保郡御津小学校(本校児童の避難受入れ校)より、餅をたくさん送っていただく。たより3、号外といっしょに児童に配る。

※都市政策第82号(財神戸都市問題研究所、平成8年1月)から抜粋

## 第3節 食事の配付

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るが、大規模な災害を前にして、有効に機能したとは言い難い。

そこで、当初の段階では、救援物資として届く食料品や各方面からの調達による食料品を各区役所を經由して避難所へ配分することとなった。防災計画上では、こうした事態を想定していないため、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。

また、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問題が生じ、対応をせまられた。

例えば、交通事情の悪い中で、食事については時間どおりに届けられることが求められ、業者による直送体制を取ることもなったほか、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、市内の弁当製造業者等も被災し、その多くが操業をできない状況に陥っていたため、大量に必要なとされた弁当、パン等の食料の供給は関西一円、また全国に供給先を求めなければならなかった。

民生局では、震災当日から姫路、高砂、加古川、三木、小野などの県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。

姫路市からは、市内の27社で最大5万4,100食(1月19日)が提供された。

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い、経済局が中央市場を通じて食料の調達を進めたほか、農政局が農業公園、フルーツフラワーパークなどで、教育委員

会が学校給食調理場で製造したおにぎりも避難所へと配送された。

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り、パン、おにぎり、弁当等が王子陸上競技場へ空輸された。また、水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。

王子陸上競技場へ空輸された食料については、東遊園地、平磯、西代グラウンドなどを経て、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、企業などからの食料供給の申し出も多く寄せられ、市役所3号館1階の物資集積所や各区役所へ続々と届けられ、避難所に向けて配送された。

これはその後、避難所へのメーカー直送体制を取るまで続いた。

## (2) 食料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。

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。

## (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の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状態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年に締結されたのであるが、今回、締結以来、初めて発動されたものである。

17日と18日の2日間、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、市側は区役所や避難所からの要求される物資のニーズを把握するとともに、時間の経過と共にどういう物が必要となっていくかについて検討しながらの作業であった。

その後、コープ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、市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) 給食内容の改善

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が、20万食を越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、様々な要望に対応する形でメニューの工夫を進めた。

また、食中毒対策のため、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、さらに、弁当は全て幕の内形式となった。

また、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、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。

・震災から3日目までの緊急調達物資例（主なもの）

1/17	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ミネラルウォーター</li> <li>・お茶</li> <li>・すし、弁当、おにぎり等</li> <li>・パン</li> <li>・使い捨てカイロ</li> <li>・ローソク</li> <li>・ライト</li> </ul>	など
1/18	<ul style="list-style-type: none"> <li>・パン</li> <li>・ミネラルウォーター</li> <li>・ウーロン茶</li> <li>・トイレットペーパー</li> <li>・毛布</li> <li>・ローソク</li> <li>・ポリバケツ</li> <li>・紙おむつ</li> <li>・紙プレート</li> <li>・紙コップ</li> </ul>	など
1/19	<ul style="list-style-type: none"> <li>・パン</li> <li>・ドーナツ</li> <li>・ミネラルウォーター</li> <li>・毛布</li> <li>・農業用ビニールシート</li> </ul>	など

・食料品配付状況（主なもの）

1/17	弁当・おにぎり	56,205個
	パン	49,550個と4トン
	カップ麺	8,000個
	乾パン	183,000個
	果物(リンゴ、みかん等)	58.4トン
	米	14トン
1/18	弁当	76,800個
	おにぎり	167,700個
	パン等	140,000個
	乾パン	65,000個
	牛乳	34,200個
	ジュース類	84,000個
	果物(バナナ、リンゴ、イチゴ)	12トン

・給食内容の改善状況

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1回供給開始。
3月10日～	1日2食から1日3食へ。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。

## コープこうべの救援活動

### 1. 「緊急物資協定」

コープこうべは、1980年に神戸市と「緊急時における生活物資確保に関する協定」を締結していた。この協定は、1973年の石油ショックの折、本当に品物がなくなったわけでもないのに、うわさに踊らされた消費者の買い急ぎ、買いだめが起こり、一時的なモノ不足の状態になった経験から結ばれた。長らく発動されることはなかったが、今回この協定が被災者の救援活動に大きな役割を果たすことになった。

コープこうべは被災直後ただちに商品政策企画室・岡本室長を神戸市の対策本部に派遣し常駐させ、被災者の救援活動に取り組んだ。さらに、同様の協定を締結していた尼崎市、そして協定は結んでいないものの被災地である宝塚市・西宮市・芦屋市・明石市からの要請を受けて、救援物資を送るなどの活動を開始した。緊急対策本部は兵庫県・神戸市から続々と入ってくる要請にこたえるため、布藤・常任理事を専任で配置し、可能な限りその要請にこたえていくことにした。

17日から、神戸市などの各自治体対策本部に送られた救援物資は、水、お茶などの飲料水、おにぎり・いなりずし・パン・ごはん・くだもの・ビスケットなどの菓子などすぐ食べられる食品、毛布、布団・タオル・肌着類、さらにカイロ・ローソク・カセットコンロ・ガスボンベ・懐中電灯・紙コップ・紙皿・乾電池・雨よけのための農業用ビニールシート・自転車・ヘルメットなど、金額では2億円近くのにぼる。時間の経過とともに被災者のニーズは刻々と変わり、物資の要望も多種になった。17日の深夜には「棺に打つ釘をすぐに手配してほしい」という依頼もあった。この釘の要請に対しても、住居関連部統括部の瀬戸部長が関係取引先に連絡、翌朝までに全量を届けた。

### 2. 13万食分のパンを供給

地震のあった朝、六甲アイランドの食品工場では各店へ配送されるはずだったパン約13万食分の生産が完了していた。昼前になって、神戸市の民生局の片隅に机と電話機1台を借りて、物資の手配にあたった岡本室長から生産工場に電話が入った。「各区役所へすぐ食べれる物資を提供してほしい」緊急物資協定にもとづいた神戸市からの要請であった。運転手18人を確保し、9台の4トントラックに2人ずつ乗り込み、午後2時に神戸市内の各区役所に向けて出発した。届けられたパンは17日だけでも約10万食にのぼった。

建物の倒壊や陥没により道路は寸断され、加えて流入する車両による渋滞のため、車はほとんど前に進まない。六甲アイランドから国道43号線にでるだけでもいつもの何倍もの時間がかかる。おまけに、あちらこちらから火の手があがり、う回の繰り返しを余儀なくされた。そのため、最終のトラックがパンを届けて戻ってきたのは、出発してから30時間も経った翌日の夜8時だった。

17日、18日に食品工場から配送したパンは合わせて13万食。2日間の神戸市の供給量の7割近くの量になる。

### 3. 全国の生協からの支援

今回の地震に際して、全国から被災地に結集した生協の仲間の数はコープこうべに駆け付けてくれた数だけでも1万人に及ぶ。

コープかがわ（香川県）とアイコープ（愛媛県）はトラック140台と170人の職員で支援部隊を編成して摩耶埠頭に上陸、神戸市市民局の要請に応じて救援物資を各被災地に運んだ。知らない街の住宅地の狭い道を走り、できるだけ多くの被災者に救助物資が届くよう努力し、埠頭にとめた車の中で夜を明かした。

緊急物資、行政区別表

行政	金額 (千円)	商 品 名
神戸市	169,898	ホカホカカイロ、寿司、パン、毛布、電池、飲料水等
兵庫県	532	豚肉、イカ、牛肉、紙ボウル、うどん等
宝塚市	1,937	紙コップ、ラーメン、おにぎり、チーズ等
尼崎市	816	ウーロン茶、菓子パン等
西宮市	5,711	毛布、飲料水、ラーメン、おにぎり、菓子、ゴミ袋等
明石市	1,351	羊毛肌布団、ビニールシート、Uパック、スタッフバッグ
合計	180,245	

被災直後、コープこうべが被災者に提供した緊急物資の多くは、全国から駆け付けた生協の仲間が持ってきてくれたものだった。コープこうべの事業所がいち早く立ち上がり、店の前に戸板をひいても供給活動を再開できたのも彼らの支援のおかげだ。

#### 4. 生活物資の供給

緊急物資協定のもうひとつの目的は、緊急時に地域の中で重点店舗に指定されたコープをはじめ、またそれ以外であっても可能な限り各店舗が、いち早く店を開けて地域の人に商品を提供する任務である。倒壊した店にかけつけたコープの職員によって店内

の商品を外に運び出し、戸板をひいて店頭に並べ、その日に食べられるものはすべて提供した。

「商品はあります。安心して下さい」と職員が声をかけ、長い列で並ばれた組合員も分配された範囲で受けとり、大きな混乱もなかった。

このことは、1973年石油パニック時の混乱と対比しても「生活物資が安定して供給される」という信頼があったからのようで、この協定の意味が大きかったことを示すことになる。

(コープこうべ 組織政策推進室  
コミュニティ推進部長 田中道子氏談)

コープこうべ店舗の営業状況 (全店155店)

	1/17				1/18				1/31				2/20			
	◎	○	△	×	◎	○	△	×	◎	○	△	×	◎	○	△	×
シーアデイズ				3		3	3		3	3			3	3		
コープ	13	28	11	32	19	45	9	11	70	2	7	5	72	4	6	2
コープミニ	42		2	16	55		2	3	58			2	60			
コープリビングセンター コープホームセンター	2			3	3	1		1	4			1	4			1
合計	57	28	13	54	77	49	14	15	135	5	7	8	139	7	6	3

- ◎ : 全フロアオープン
- : 食品フロア等一部オープン
- △ : 店舗・駐車場での供給
- × : 供給不能

(資料出所 : 生活協同組合コープこうべ)

## 第4節 区災害対策本部物資班の活動

本節では、前節に続き、東灘区役所における物資班の活動を記述する。

### (1) 震災直後の活動（東灘区）

救援物資は、震災当日の朝から区役所に届けられた。区役所に出務した職員を中心に、区役所前に積荷を降ろす作業から始まった。同時に、他の職員は、避難所開設に伴って、食料や薬品、おむつ、生理用品等が必要となると判断し、買出しのため、中央卸売市場東部市場や住吉駅前の商店、郊外のショッピングセンターに走った。

避難所開設にあたった職員が区役所に戻ってきたので、物資班では各避難所の状況や収容人員、必要な物資を聞き取り、その情報をもとに配送計画をたて、配送を開始した。しかし、救援物資は、内容が多岐にわたるため、これらを細かく仕分けして、必要としている避難所に適当な数を配送することは不可能であった。配送には、多くのボランティアや遠方から区役所に救援物資を運んでくれた運転手の人達の協力をいただいた。

各避難所の状況、おおまかな避難者数、必要とされている物資が把握できたのは、震災後2日目である。市税課を中心とする避難所班からさまざまな情報、要望、苦情が届けられ、福利課を中心とする物資班が避難所ごとの配給数を算出し、物資を配送した。

#### ① 配送手段

配送手段としては、当初区役所の公用車数台と職員の自家用車を使用した。次第に、ボランティアとして駆けつけてくれた方がマイカーや会社の貨物車を使って配送に協力をいただいた。また、土木造園協力会、神戸市建築協力会、環境事業所などの組織的な協力をいただけるようになった。1月20日以降は、近畿コカコーラボトリングから毎日社員数人と車両2台を派遣していただき、日立物流の車両、西濃運輸のトラックやワゴン、京都のMKタクシー2台、他都市応援の職員と公用車も配送の応援に回っていた

だった。また、道路がふさがっていたり、主要道路が交通渋滞の状況にあり、少量荷物の場合には、東灘保健所に本部を置くボランティアグループの「情報センター」に協力を依頼し、バイク便を利用させていただいた。

#### ② 物資

避難所からは、食料や毛布、水といった要望が日増しに増え、また、救援物資や市本部から届く物資も増加した。しかし、区役所に届く物資がどのようなもので、何時にどのくらいの量が届くのか全くわからない状況であった。もちろん、事前に連絡があった物資もあるが、国道2号線を800mも搬入待ちのトラックが並び、交通渋滞のため、大阪から区役所まで半日以上もかかるような状態の中では、連絡メモも全く無意味であった。

避難者からの要求は、毛布やカイロ、水、食料、生活必需消耗品などが多かった。一方、届けられた物資は、水、おにぎり、毛布、ふとん、懐中電灯など多種多様なものであった。中には汚れた古着、着られない洋服、缶切りのない缶詰、解凍手段のない冷凍食品、電池のない懐中電灯もあった。

これらの物資は、区役所職員を中心に積み降ろしして、仕分けをした。大型車で届けられる物資をフォークリフトも使わず、人力のみで降ろし、開けて見るまで何が入っているかわからない物資を仕分けする作業は、言葉で言い表せない激務であった。当時の物資班担当職員は、次のように語った。

「昼夜を問わず、救援物資を積んだ大型トラックが国道2号線で長蛇の列をつくり、避難所からはさまざまな食料・物資の不足を訴える矢のような催促が続く。1月の寒い屋外で荷物を積み降ろしする重労働が繰り返し、繰り返し続く。」

物資配送担当の職員は、急速に疲労して行った。

#### ③ 食料

震災当初から、東灘区の大部分の家では、停電し、また、ガスや水道も使えないため、多くの人が食事を取れない状態であった。数多くの避難所では、1家族が食パン1枚で過ごしたとか、バナナしかなかったといった状況にあった。

以降、実際に避難所に配ったものは、おにぎり、パン、乾パン、ビスケット、カップラーメンなど食べ物は何でも配った。しかし、日増しに増えていく避難者とともに、配食数もどんどん増え、毎日、何万食も探し回ることとなった。24日前後では、毎食8万から9万食の食料を求めて、市本部や県の食料担当部に電話した。

④ 炊き出しの状況

震災後、一週間を迎える頃から、炊き出しの申し出が増加してきた。避難所では、毎日冷たいおにぎりやパンなどよりも、温かい食べ物を

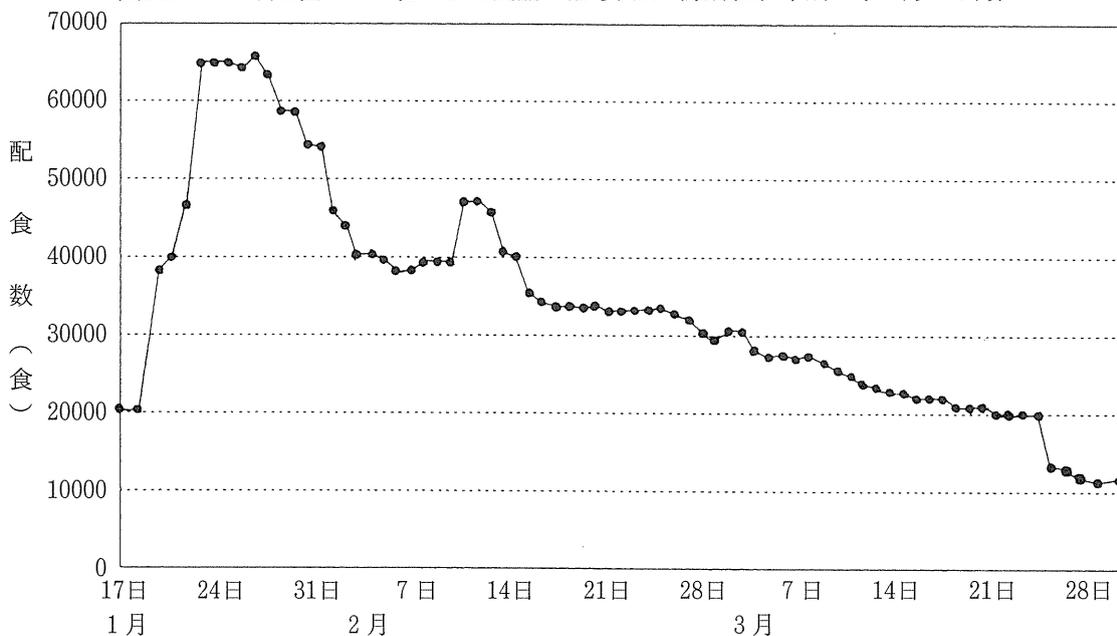
要望していた。物資班が配送業務に多忙を極めていたため、炊き出しの申し出人と各避難所との連絡調整ができず、避難所代表者の連絡先を教えて、両者間で炊き出しの詳細を決めていただいた。

震災後より、8月19日までの炊き出しの斡旋状況については、図表5-4-1~2のとおりである。

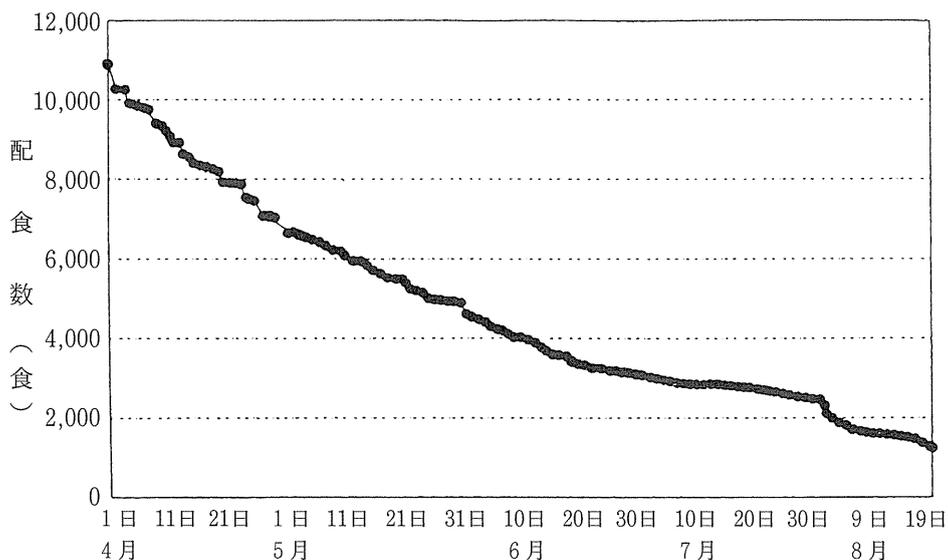
(2) 2月以降

2月1日から食事の業者直送が始まった。また、救援物資は、摩耶倉庫が本格的に稼動し、

図表5-4-1 炊き出しその他による食品の給与状況（東灘区、平成7年1月～3月）



図表5-4-2 炊き出しその他による食品の給与状況（東灘区、平成7年4月～8月）



50台近い軽自動車を使って、救援物資の配送を始めた。区役所玄関口の配送班の仕事は

- ① 区役所前渡し分のパン・弁当・牛乳の受け取りとその分配
- ② 一部に残った区役所直送避難所への配送
- ③ 直接区役所へ届けにきた救援物資の受け取り及び指定物資の配送となった。

2月に入り、ボランティアの活動が全盛期を迎えた。各避難所で避難所本部あるいはボランティア本部を結成し、被害者のとりまとめやお世話を当たった。また、一部のボランティアにあっては活動資金が不足し、避難者からの強い要望を受けて、物資に関して、区役所に厳しい要望・苦情を寄せてきた。

### (3) 3月以降

避難所内では、約2カ月にわたる不自由な共同生活を強いられているため、生活改善に関する要望がきつくなってきた。プライバシーの問題が声高かに叫ばれ、ダンボール製の間仕切りパネルを避難所にいれたのも3月に入ってからである。

物資面では、温かいご飯を食べたいということで、電子レンジやオーブントースターの要望があがり、また布団乾燥機、掃除機の要望もあがった。

食料面では、避難所の就寝者数が1万人を切っても、食事は2万食を超えて配食しており、その差を是正する必要があった。そこで、3月中旬より生活基盤が復旧し、自活可能な状況にある人については、食事を遠慮してもらうこととなった。避難所には、同趣旨のポスターを掲示し、3月26日をもって避難所外被災者への食事提供を打ちきった。その結果、配食は131箇所19,119食が98箇所12,649食となった。

### (4) 4月以降

物資班では、他都市応援職員の協力を得て、「物資回収スタッフ」を設け、避難所の整理縮小に向けた不要物資回収にあたった。毛布や衣類、ポリタンク、灯油缶、たたみなどは民生局設置の倉庫に搬入し、ドラム缶、まき、牛乳ケースなど回収品目外の場合は、それぞれ回収業者

等に依頼し、処理した。

### (5) 5月以降

5月末に再度、避難所外被災者の配食が問題となった。生活基盤（電気・ガス・水道）も東灘区内でほぼ復旧したので、前回よりも厳格に対応した。特別な事情のある人には、り災証明書を添付してもらい、また3日以上連続して取りにこないような場合には、配食を取りやめるなどの取り決めを作って対応した。

夏季対策として、避難所に電気蚊取り器や殺虫スプレーの配布を始めた。

### (6) 6月以降

暑さ対策として、シルバーシャインシートを購入し、東灘区内テント村の要援護世帯のいるテントに配布した。さらに、下旬には、各避難所に扇風機とタオルケットを配布し、すこしでも涼しく過ごしてもらおうと配慮した。

食事については、サンドイッチの傷みが心配され、6月9日より菓子パンもしくはおにぎりに切り替えた。

### (7) 7月から8月20日

食事については、7月末の避難所解消の方針で進めていたが、仮設住宅の建設が間に合わないということで、8月20日までの避難所食事延長が発表された。

8月に入ると、数百名の避難者が仮設住宅に入れず、避難所に残りそうなので、待機所の設営にあたった。避難所は、7月末から急速に解消していったので、避難所の撤収・不要物資の回収にあわせて、使用可能なものは、待機所へ運びこんだ。

## 第5節 情報活動と報道機関

### 1. 震災直後の混乱の中で

地震発生から約2時間後の7時40分に、最初の情報提供が市長から行われた。その内容は、消防管制室から届いた被害の状況に加え、市役所にかけてつてきた職員1人ずつから聞いたことをまとめたものであった。7時に設置されていた災害対策本部を、8時には、市庁舎8階に移し、本部の半分をホワイトボード3枚でゆるやかに仕切ってプレスルームとした。そして、積極的にラジオ、テレビへ向かっての呼びかけや情報を提供することで被災者等への情報伝達を行った。

コピー機もFAXもないなか、入手した情報をコピー用紙に手書きをしてホワイトボードに貼りだす方法をとった。

報道機関の取材は、震災当日から凄まじく、記者会見、資料提供のみならず個別の対応を幾度となく求められた。最初の10日間だけでものべ800名に及ぶマスコミ関係者が、プレスルームに同居していたと思われる。もちろん仮眠するところもなく、廊下、階段の踊り場など8階以外の階にも寝袋、毛布にくるまったマスコミ関係者で埋まっていた。これらの中には、外国の報道機関も含まれていた。

日がたつにつれて、コピー機も導入され、提供資料のファイリングも内容別、時系列毎に整理され、誰でも閲覧できるようにしていった。取材応援に駆けつけた記者も、まずこれまでの資料をみたくて取材してもらうようになっていった。

### 2. 利用できるものはすべて使う

#### (1) パブリシティ

震災直後は、市内全体が被災し、ライフラインの壊滅により、広報紙など独自の広報手段の回復に時間を要するため、市民に情報を伝える手段は、マスコミへの情報提供を活用するパブリシティが唯一であった。

17日には、消防職員がNHK神戸放送局へ出向いたほか、市長自らも18日午前5時46分過ぎのNHKテレビに生出演して、市内はもちろん全国に訴えた。

また、テレビ・ラジオへは、それぞれの中継の中で「市民の皆さんへのメッセージはありませんか」という放送局からの問いかけに応えたり、逆にあらかじめ広報担当者が「少し呼びかけの時間をください」と放送局へお願いして呼びかけた。

震災の翌日の午前7時に、市長が被害状況、被災者の救援活動に全力をあげており正常な市民生活の回復に力を注いでいることを説明し、市民に安心していただくために記者会見を行った。記者会見の多くは、毎朝一番に行い、その日の災害復旧活動の内容、救援物資の提供、給水状況などを中心に説明した。

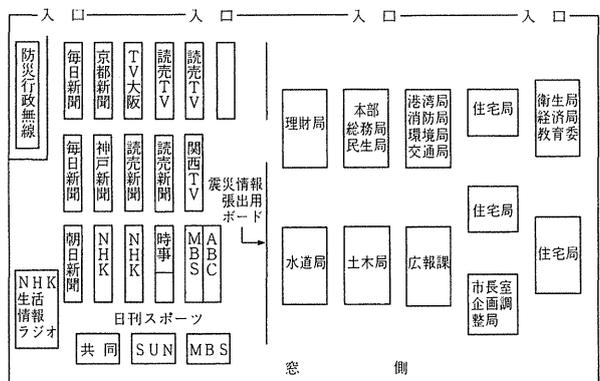
最初の1週間に7回の記者会見、345件の情報提供を行った。

また、20日からは、プレスルームの一角と16階の一室をNHKラジオに提供し、「生活情報ラジオ」を展開していただいた。ラジオを使って、市民、被災者により身近な情報の提供という、ミニコミ紙の役割の電波媒体版ともいえるもので、すき間を埋める情報の提供という点からも非常に有意義であった。この放送は、3月17日まで続いた。

プレスルームは、6月末までの165日間にわたって、震災情報を発信し続けた。

図表5-5-1 神戸市災害対策本部配置図

(平成7年1月20日現在)



## (2) こうべ地震災害対策広報等の発行

マスコミからの情報伝達だけでなく、市からの直接広報も重要である。そのひとつである、「こうべ地震災害対策広報」の立ち上げを地震の3日後から検討し、1月25日に2,300部を発行した。その後、2日に1回の頻度で発行していった。こうべ地震災害対策広報は、速報性を重視しており、印刷量、技術及び掲示の関係から、1ページものにし、内容的にも緊急施策のお知らせを中心にした。

さらに、2月17日から月2回の割合で記録性と詳細さを重視した「広報こうべ」を新聞折り込みで配布、震災特別号として位置づけ、市の取り組みや方針、お知らせなどを掲載した。

また、4月1日号から市外に避難している人に郵送サービスを開始した。

一方、区役所では、震災当日より刻々と変化する状況や行政の対策、身近な情報の不足に対し、発行不能に陥った区民広報紙に代わる情報提供を行う必要に迫られた。そこで、東灘区では手書きで貼り紙を作成し、1月22日から毎日、各避難所へ配布を始めた。兵庫区では1月27日から震災関連情報「ひょうご」を、灘区では1月31日から地震災害対策広報（臨時号）を発行した。2月には垂水区、西区、長田区、北区で順次発行した。そして、5月17日からは区民版の広報紙を全区で発行できた。

## (3) テレビ・ラジオによる広報

多くのテレビ、ラジオなどのメディアに対しても積極的に情報提供を行ってきた。しかし、時間の経過とともに、通常の番組に戻る事がわかっていたため、市が従来番組の提供を行っている時間枠を利用して、災害関連の情報を流すよう、地元のラジオ関西、Kiss-FM KOBE、サンテレビへ働きかけた。

その結果、1月22日に Kiss-FM KOBE が、1月29日にラジオ関西が、2月6日にサンテレビがそれぞれ「神戸市災害対策本部からのお知らせ」を放送することができた。

神戸市の関連団体であるCATV「こうべケーブルビジョン」は、1月19日から独自に災害対策本部などから情報を入手し「緊急テロップ情

報」を開始した。

## (4) インターネットによる広報

もともとインターネットは、学術系中心のネットワークであり、インターネットで何が伝えられるか、一番情報を伝えたい被災者に役に立つのか不安を持っていた。しかし、現状把握のための情報を流すことが先決であり、市から直接情報を伝える手段があって、間接的でも被災者に情報が届く可能性があるのならばやるべきだと考えて、1月18日午前10時から震災情報の発信を始めた。

そもそも、インターネットは、今後の情報発信媒体としての可能性を探るため神戸市外国語大学（外大）が、学術系ネットである文部省学術情報センター（SINET）を利用して開設していたホームページを利用して、神戸市のホームページを平成6年10月より実験的に進めていた。

ニュータウンにある外大のサーバーが無事であり被害がほとんどなく、電気が早期に回復したこと、さらに専用回線が大阪－西宮間で断線し発信不能となっていたが、関係者の懸命の作業で18日に復旧することができたことから、18日から、ホームページの内容を震災情報（火災焼失地域図と市内の状況を日英2カ国語表記）に切り替えて発信した。

ホームページは、当初からしばらくの間、広報課の職員が取材した被災状況の8ミリビデオ映像を、ボランティアが徒歩やバイクで20キロ離れた外大へ運び、それらを加工し説明を加えていくという工程で作られた。2月からは、素材を外大にFTPする方法で更新していったが、ボランティアの力なしではホームページの更新はできなかった。

インターネットの反響はすさまじく、1月末で、世界60カ国より45万件のアクセスがあった。最もアクセスが多かったのは、結果的には火災焼失地域の概観図であった。また、200点を超える画像データベースの震災状況の写真に対し、新聞・テレビ・出版社はもとより、地震学会や大学などの公的研究機関、アメリカ航空宇宙局に至るまで使用許可の申し出があった。さらに、地震災害を扱ったり、関係の深いホームページ

を相互につなぐリンクの申し入れも多かった。

さらに、世界中から届いたE-mailの多さに、それまでネットワークの外にいた私たちが最も驚いた。E-mailは、まさにネットワーク仲間からの生の声であった。こうした情報とともに神戸の状況が具体的に把握できたという反応、安否確認、ボランティアの申し出、激励、ホームページの転載許可など多数のメールの処理や英文翻訳については、ボランティアの協力を得て相手に対する心遣いが感じられる温かみのある文章による感謝のリターンメールとすることができた。

また、震災当初、神戸へ国内・国際電話がかからない状況で、神戸市のホームページのデータをそのまま他のネットワークに転載してアクセスポイントを増やし、回線能力を超えた情報提供ができたのも、E-mailによるネットワークボランティアたちの力であった。

以上のように、震災でインターネットが大変活用されたため、その存在が知られ、今日の自治体等のホームページ普及につながった。

#### (5) FAXサービスによる広報

広報紙などの紙による広報手段は速報性を重んじているため、どうしても拠点主義にならざるを得なく市外に避難している人には配布されないという不公平がおこる。これを改善したのが、FAXサービスである。

サービス回線を増やし、1月29日からサービスを開始した。

わかりやすく、取り出しやすくするため、メニューコードを1桁にすること、何回もアクセスする人のことを考え、最新情報抜粋のメニューを作ったりするなどの工夫をした。

アクセス件数は、当初1か月間で約45,000件であった。

また、キャプテンでの情報提供は、2月6日から、パソコン通信は2月13日から開始した。

#### (6) その他の広報

「西日本文字放送」、「全国キャプテン」でも災害関連情報を流した。さらに、兵庫県が実施した兵庫FMフェニックス（2月15日から3月

31日まで放送）や読売テレビ、関西テレビからの放送枠の提供、朝日新聞、神戸新聞の広告欄の提供など多くの協力をいただいた。

### 3. 課題と教訓

#### (1) 情報入手、広報手段の多様化

一番情報を必要としていた人々が一番情報の過疎にいたのではないかということである。つまり、①被災当時ラジオを持ち出した人は、避難所にいる人だけを対象とした調査では8%、周辺居住者をも含んだ調査では20%、②避難所にテレビ、ラジオが配布・設置されたのが10日目ぐらいあと、③市の対策本部やNHKにかかってきた電話の内容から、避難者からの電話は9日目以降、といった事実が浮かび上がっている。

災害発生時から約1週間は、マスメディアから直接情報を入手した人は少なく、間接的に口コミといった形で情報が伝えられたと考えられる。口コミの危険性は、誤った「噂」となり思わぬ方向へ事態を招くことになりかねない。その対策として、避難所など拠点での情報入手機器の整備や多様化が必要である。

そのための一つとして、10年9月から避難所情報などをシステム化した「こうべ防災ネット」を稼働させ、災害時の正確な情報収集と迅速な対応ができるようにしている。

また、11年5月より、電光掲示板付自動販売機を活用して、防災情報なども発信できるようにした。

#### (2) 地域防災計画で実戦的なマニュアルと訓練

地域防災計画は、災害対策基本法に基づき策定され、多くの役割が規定されているが、理念的で総論の域をでていない。そのため、緊急時の具体的な動き方を書いた実践的なマニュアルづくりが必要である。また、いくら良いマニュアルを作っても日頃から使いこなしていかなければならない。そのため、毎年3回、梅雨前の6月初旬、9月1日の防災の日、1月17日の市民防災の日にあわせて全市防災訓練を行い、常にその検証に努めるとともに、災害時に的確に対応できるようにしており、広報活動についても同時に行っている。

### (3) 障害者や外国人への伝達手段の確保

従来から、聴覚障害者に対しては、FAXサービスによる情報提供のほか、広報テレビ番組でも手話通訳の放送を行ってきた。また、視覚障害者に対しては、点字の広報を中心に行われ、今回の震災では、2月17日発行の広報こうべから点字の広報を行った。しかし、即時性の災害対策広報の点字は対応出来ず、ボランティア団体に頼る結果となった。

一方、外国人への情報提供は、国際課を起点に領事館、各外国人コミュニティに対して電話などで行われた。また、災害対策広報の英訳版も配布された。

災害時ほど障害者や外国人に対する的確な情報や施策が必要であり、平時から対応しておくべきである。そのための方法として、①マスメディアに市政情報を積極的に提供、②テレビで字幕の活用、③ラジオ番組の充実、④外国人向けFM放送局の活用、などを行っている。

(多言語コミュニティFM放送局について、第9章第2節4.(6)参照。)



写真5-5-1 プレスルーム

## 阪神大震災 神戸市マスコミ広報に関する調査（広報課）

### 1. 調査の概要

#### ・調査対象

神戸市災害対策本部隣接の臨時記者室で取材を行ったラジオ、テレビ、新聞、通信社所属の記者47名にアンケート送付

#### ・調査日

提出締め切りは平成7年11月30日

#### ・調査方法

郵送配布回収方式により実施

#### ・回収率

調査数	47票
回収数	23票
回収率	48.9%

### 2. 結果のまとめ

#### (1) 回答者プロフィール

記者の所属メディアは、「新聞」が43.5%、ラジオ・テレビの「電波メディア」が39.1%、「通信社」が17.4%である。

地震当時、「神戸支局に所属していた記者は34.8%、大阪・東京等、神戸以外の局に所属していた記者は65.2%で、地元所属の倍以上になっている。これは、今回の震災で神戸にある地元局自体が被災し、また震災の規模が甚大であったことから、各メディアとも全国からの応援を受けたことがわかる。

神戸市における取材期間は、「継続中と答えた記者が34.8%で最も多く、マスコミの注目度が現れている。

#### (2) 神戸市における取材の実態・評価等

##### ① 市役所との連絡時刻と方法

各記者の局が神戸市役所と連絡のとれた時刻については、地震発生直後の「5時46分から6時頃」に連絡とれたと答えた記者はいなかった。

市役所との連絡方法については、電話がつながりにくい状態が続いたため、約半数の記者は「市役所へ直接出向いた」と答えた。また、連絡のとれた部局の中で、「広報課」と答えた記者はわずか17.4%であった。

##### ② 臨時記者室の設置の評価

神戸市は、臨時記者室を午前8時30分に災害対策本部のわきに設置したが、記者がこのことを知った時間は、半数が設置から1時間半以上経過した「10時以降」と答えており、初動期のマスコミへの情報伝達方法に課題があった。

地震発生直後の行政広報の体制に関する情報は、マスコミ機関へできるだけ早く知らせることが必要であり、これが迅速なマスコミによる情報伝達を可能にする。

また臨時記者室設置を知った方法として、「広報課からの発表で知った」、「広報課以外の市職員から聞いた」、「他社のマスコミ関係者から聞いた」がそれぞれ8.7%であった。

臨時記者室の設置方法の評価については、ほとんどの記者が「良かった」、または「大変良かった」と答えた。臨時記者室設置は、「市職員への取材や質問がしやすかった」が65.2%で最も多く、良くない点とし

ては、「記者室のスペースが狭かった」が78.3%で最も多かった。そして、新聞社所属記者の60%は「電話回線が少なかった」と答えた。

以上のように、課題を残してはいるが、今回神戸市が行った随時情報をボードに張り出して、災害対策本部とマスコミとの境界を緩やかにしたことは、取材する側から一定の評価を得られた。

##### ③ 広報課からの情報内容の評価

神戸市広報課から提出された情報の評価は、65.2%の記者は「良かった」、または「大変良かった」と答えた。しかし、新聞社所属の記者の40%は「あまり良くなかった」または「良くなかった」と答えた。

広報課が行ったマスコミ広報の良い点については、60.9%の記者は「臨時記者室のホワイトボードへの掲示情報は役に立った」と答えた。また、良くなかった点は「市長会見が少なかった」と「臨時記者室のホワイトボードへの掲示情報が未整理」が各43.5%であった。

この評価項目の中で、「被災者のニーズにあった情報が提供されていたかどうか」が重要な視点であったが、結果は「提供されていた」「ニーズにあった情報は少なかった」の両評価がともに13%と低い回答率であった。これは、伝える側も何が被災者のニーズにあった情報なのか明確でなかったものと予測される。

神戸市からマスコミ機関へ提供された情報で、記者にとって不足していた情報として、「避難所に関する情報」が39.1%で最も多くあげられたが、その他に、避難生活を支える医療、救援物資、避難者、給水等の情報も不足していたことがわかった。

##### ④ マスコミ協力の意見

災害時において、行政の情報をマスコミが協力して伝えることについての意見として、65.2%の記者は「マスメディアは協力すべきだ」と答えた。記者の所属媒体別にみると、電波メディアの78%は「マスメディアは協力すべきだ」と答え、他のメディアに比べ、高い水準であった。

特に、速報性がある電波メディアが、災害時における被災者への情報伝達を行うには、行政と協力することが必要であるが、どのような放送形態で行政情報を伝達するのかの議論が、各メディアの中で今後の課題となる。

##### ⑤ マスコミ取材方法の要望

災害時のマスコミ取材方法に関する意見は、「広報課にマスコミ担当スポークスマンの設置」が39.1%で最も多く、「取材時間帯の設定」や「広報課へマスコミ取材対応の一元化」等も指摘されている。また、「役所の部局ごとの担当者の設定」と答えた記者は8人いた。

マスコミサイドから指摘された要望事項は、今回の震災取材の経験をふまえ、震災時の混乱の中で如何に合理的な取材活動を行うことが可能であるのかに関する事項である。行政の広報担当者は、こうした要望をふまえ、震災時におけるマスコミ機関との連携のあり方について、各メディアとともに検討を行う必要がある。

## NHKラジオ「生活情報放送」の2か月

NHK ラジオセンター

チーフディレクター 五十嵐 亮之

### (1) 放送の目的と取り組み

NHKラジオの「生活情報放送センター」は、被災した人々が一日も早く日常生活に戻れるよう、放送を通じてその支援を行なうことを目的に、発災3日後の1月20日、神戸市役所8階の災害対策本部の一隅をお借りして開局した。放送開始は午後6時30分、畳2枚ほどのスペースに机1つ、マイク1本での放送開始となった。放送の場所が敢えて騒然とした対策本部の一角となったのは、神戸放送局が被災したこともあったが、正確な情報が最も多く集まる場所が望ましいという考えによるものであった。スタッフが床に寝泊りしたり、本部内の騒音が放送に入るなどの難点はあったが、情報や地名などの確認、チェックが迅速に行なえ、災害下だからこそ求められる情報の正確さを担保する上からも適切な選択だったと自負している。

放送に当たっての編集方針は、①被害の実態や行政の動きなどの、いわゆる基幹情報は東京発にまかせ、被災者の復興に役立つ細かな情報に徹する、②放送エリアは全国向けとする、を2本柱とした。

これは、被災地の暮らしに関わる情報を伝えることによって全国のリスナーが未曾有の災害の全体像を把握するのに役立つと考えたためだった（2月下旬からは近畿地方向け放送とした）。

放送は翌21日朝から本格スタート。東京発と生活情報センター発を30分ずつ交互に繰り返す形で1日8回。内容は電気、ガス、水道、交通などのライフライン情報はもとより、避難所、医療、学校、災害弱者、ボランティア、住宅、金融に至るまで、暮らしに関わるもののあらゆる分野に及んだ。

スタッフは、約10人が1週間交替で作業に当たったが、狭いスペースでの、膨大な情報の分類、チェック、整理、放送の作業を電話の輻湊、ファックス、コピー機の制約、交通渋滞、宿舎不足といった状況の中で連日続けることはかなり苦痛でもあった。しかし誰もが、被災した人びとを思えばという、口にすることも、意識することもない使命感に支えられての作業だった事は確かである。

その後、この生活情報放送センターからの放送は、3月17日の閉局まで約2か月間、256回、220時間の放送を出し続けることとなった。

### (2) 放送を振り返って

阪神大震災では、地震の強烈な衝撃から我に返っ



NHK 生活情報ラジオ

て現実に直面した人びとは、様々な情報を必要とし始め、時間の経過とともに、多種多様かつ膨大なものとなった。そうした中で被災地のあちこちで口コミ、はり紙、壁新聞、ミニコミが登場し、情報の交換、伝達の上で注目された。

パソコン通信やインターネットもその後の爆発的な普及のきっかけとなった。こうしたメディアはそれぞれの特性にあった役割が期待されるが、今回の生活情報放送の経験から言えることは、大勢の被災者の救援、復興に役立てるためには、行政が正確な情報を集め、それをマスメディアが伝えるという、連携プレーの大切さである。震災後、行政機関の情報収集、伝達システムは強化されたが、それを、いかに早く、正確に被災者に伝えるか、行政と私共に与えられた大きな課題である。

もう一つは、私共、放送側の問題だが、生活情報のような放送にあたって重要なのは、情報は分野毎に分類、整理し放送時間に定時性を持たせる事である。また、ラジオというメディア特性から一度だけでなく、出来るだけ回数を多くし、あわせて数字などの更新も行なうようにする。さらに、放送したものを記録、保存することも、「ラジオで聞いたが」と言って問い合せて来た時の備えとなる。

要するに、不安のさなかにいる被災者に如何に聞きやすく判りやすい放送が出来るか、いわば、放送の原点が、災害時には特に求められる事なのかも知れない。

以上、震災に手探りで取り組んだ経験の一端を5周年を機に振り返って見ましたが、提言とか教訓をを述べるには余りにも反省すべき事が多く、体験に基づく感想というレベルの内容となってしまったことをお許しください。最後に、NHKラジオセンターでは、今回の取り組みで実現した生活情報の実施グループを常設し、経験で得たノウハウをいつでも生かせる体勢を取っていることを紹介してこの稿を終りたいと思います。

## KANSAI ライフライン・マスコミ連絡会の活動について

KANSAI ライフライン・マスコミ連絡会 事務局長 松井 一洋  
(震災当時：阪急電鉄(株)広報室調査役)

「KANSAI ライフライン・マスコミ連絡会」は、97年5月、新野幸次郎先生（(財)神戸都市問題研究所長、神戸大学名誉教授）に会長をお引き受けいただき、発足した。

設立目的は、阪神・淡路大震災の経験と教訓をもとに、ライフラインに関する被災および復旧情報について、ライフライン企業（主に広報）とその情報を報道する側のマスコミ各社（報道）の担当者がともに集い、平常時から、相互理解を深め、その社会的使命を確認し続けるとともに、合わせてその情報の受発信についての改善策等を共同で研究し、具現化することである。

本連絡会の設立に至る経緯について簡単にご説明する。

阪神・淡路大震災の余韻未だ覚めやらぬ95年7月、(財)放送文化基金主催によるシンポジウムにおいて、ライフライン企業の広報担当者とマスコミ各社の報道担当者が実体験に基づいて意見交換を行った。

そして、翌96年度には、同財団の援助をいただき、シンポジウム参加者有志による『大規模災害発生時におけるライフライン情報と報道の役割について』というテーマの共同研究を実施、その一年間の研究成果として、これまで我が国で例を見なかった連絡会を設立することとした。

現在、会員は、ライフライン企業、マスコミ関係者ならびに研究者、一般市民等の50社約100名を数

え、年4回程度、講演会やシンポジウムを開催するとともに、会報『KANSAI ライフライン・マスコミ通信』を、原則として毎月発行している。

なお、連絡会の活動は、その後、各方面から注目を集め、その活動をモデルにした連絡会が、仙台、静岡、松山および鹿児島等の4つの地域では、すでに発足しており、今後、全国規模で連絡会の相互交流もますます活性化して行くものと考えている。

また現在、インターネットを利用した「KANSAI ライフライン情報ネットワーク構想」を研究中である。

言うまでもなく、各関係先では、防災機器の充実やマニュアルの見直しが進められ、ライフライン企業ならびにマスコミ各社においても、これらハードの整備が精力的に行われている。それらハード面の充実とともに、大災害発生時には、「ライフライン情報」は、非常に重要であり、そのためには、ライフライン企業とマスコミの担当者が、常に「顔の見える関係であること」、そして、「危機に対応できる意識（危機意識）」を持ち続けることが必要であると考えている。

そのためにも「KANSAI ライフライン・マスコミ連絡会」の活動内容をさらに充実させ、今後とも起こりうるであろうあらゆる大災害に、ソフト面から備えていきたいと考えている。

### KANSAI ライフライン・マスコミ連絡会メンバー一覧

#### 【マスコミ】

NHK大阪放送局  
毎日放送  
朝日放送  
関西テレビ  
読売テレビ放送  
テレビ大阪  
ラジオ大阪  
ラジオ関西  
サンテレビ  
びわ湖放送  
テレビ和歌山  
エフエム京都  
和歌山放送  
共同通信  
朝日新聞  
神戸新聞

#### 【ライフライン企業】

大阪ガス  
西日本電信電話  
関西電力  
JR西日本  
阪急電鉄  
近畿日本鉄道  
南海電気鉄道  
京阪電気鉄道  
阪神電鉄

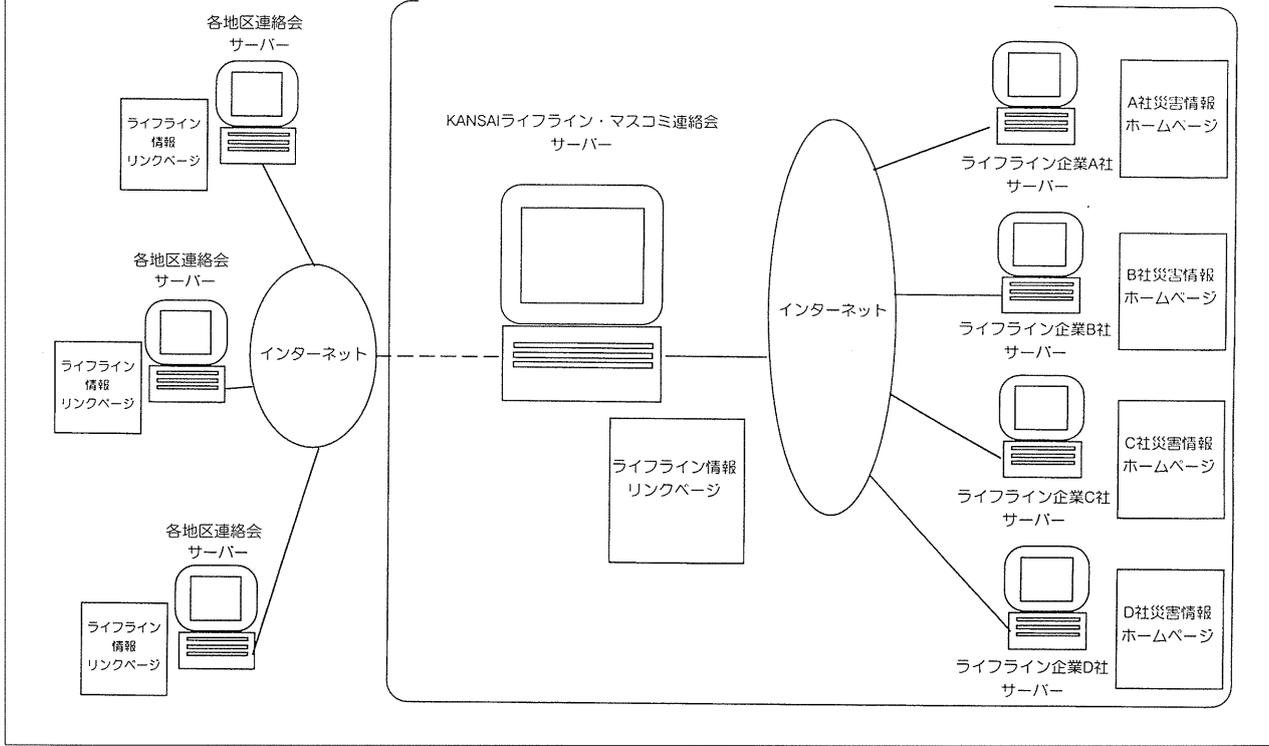
#### 【行政機関】

大阪市民局市民部安全対策課  
大阪市消防局  
神戸市水道局  
川西市水道局  
泉南市水道部  
芦屋市企画財政部広報課

#### 【その他】

大学関係者ほか

# KANSAIライフライン情報ネットワーク構想



図表5-6-1 り災証明書の様式  
〔区長名のり災証明書〕

## 第6節 り災証明

### (1) り災証明書発行の経緯

従来から、災害による被害に関する証明は、被災者からの申し出のあった内容を「り災届出証明書」として被災地の区長が証明していたが、これは単に届け出があったことを証明するもので、被災の事実をもとに行われる各種の救済措置に利用できるものではなかった。震災直後から、区役所窓口はこの証明書を数多くの市民が取りに来られ、なかには数十枚も持ち帰る方もいて窓口が混乱をきたす状況となった。

一方、税・国民健康保険料の減免や義援金の配付等々各種の被災者救済施策の適用にあたり「被災した事実の証明書」（り災証明書）を発行する必要性が高まった。加えて「避難所生活を強いられている数多くの市民の状況から、出来るだけ早く義援金を配付せよ。」との市長の意向もあり、市災害対策本部におかれた情報連絡会議（各局の部長級で構成、1月23日、24日、27日、29日の4回にわたって開催）において「り災証明」の発行に向け協議が重ねられた結果、市内の全家屋を調査し、それに基づく「り災証明書」の発行と併せて義援金の支給を行うことなど、下記の事項について決定された（1月29日）。

- ① り災調査の実施：平成7年1月30日（月）～2月3日（金）
- ② り災調査の担当：被害判定基準を理財局（主税部）で作成し、理財局（主税部）、消防局、区役所が他の政令指定都市の税務職員の応援を得て調査を実施する。
- ③ り災台帳の作成：平成7年2月4日（土）・5日（日）
- ④ り災証明書の発行開始・義援金の支給：平成7年2月6日（月）から
- ⑤ り災証明書の様式：焼失分は消防署長が、損壊分は区長が証明する2種類の統一証明様式を作成。
- ⑥ 証明書の発行枚数：1世帯あたり1枚。（複数枚数必要なときは各自が複写）

り 災 証 明 書	
◎太わり部分をご記入ください。	
申 請 者	住 所（現在の連絡先を記載してください。☎ ） ----- 氏 名（り災者と同じ場合は記載不要です。）
り災者氏名	フリガナ ----- 印
り災場所等	神戸市 区 町通 ----- <input type="checkbox"/> 持 家 <input type="checkbox"/> 住 宅 <input type="checkbox"/> 借 家（り災家屋の所有者を記載してください。） <input type="checkbox"/> 非住宅
り災程度	<input type="checkbox"/> 全 壊（5割以上） <input type="checkbox"/> 半 壊（2割～5割未満） <input type="checkbox"/> 一部破損（2割未満）
兵庫県南部地震に伴い生じた「り災」の状況は上記のとおり相違ないことを証明します。	
平成 年 月 日	
神戸市 区 長 印	

〔消防署長名のり災証明書〕

り 災 証 明 書	
◎太わり部分をご記入ください。	
申 請 者	住 所（現在の連絡先を記載してください。☎ ） ----- 氏 名（り災者と同じ場合は記載不要です。）
り災者氏名	フリガナ ----- 印
り災場所等	神戸市 区 町通 ----- <input type="checkbox"/> 持 家 <input type="checkbox"/> 住 宅 <input type="checkbox"/> 借 家（り災家屋の所有者を記載してください。） <input type="checkbox"/> 非住宅 <input type="checkbox"/> その他
り災程度	<input type="checkbox"/> 全 壊 <input type="checkbox"/> 半 壊 <input type="checkbox"/> 水 損
兵庫県南部地震に伴い生じた「り災」の状況は上記のとおり相違ないことを証明します。	
平成 年 月 日	
神戸市 消防署長 印	

### (2) り災証明発行の根拠

り災証明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いることが

ら、り災証明は災害対策（救助）の一環と位置づけ、事実行為として発行した。

### (3) 判定基準の作成

上記の災害対策本部の決定により、2月3日までの5日間でもり災調査を終えねばならなかったため、できるだけ分かりやすい判定基準の作成が求められた。しかしながら、震災で被災した家屋の損壊の認定にあたっては、「災害の被害認定基準の統一について」（昭和43年6月14日結審第115号内閣総理大臣官房審議室長）において、「全壊とは、被害額が建物の時価の50%以上のもの。半壊とは、被害額が建物の時価の20%以上50%未満のもの」と定義されているだけで、具体的な基準等については何ら触れられていない状況であった。このため判定基準づくりの基本を、

- ① 少なくとも何らかの数値的な基準で認定する必要があること
- ② 固定資産税の評価基準をベースに、部分別に被害状況を認定すること
- ③ 多人数で調査に従事するため、出来るだけ簡単で、かつ、バラツキの出ないものであること
- ④ 家屋の倒壊・ライフラインの寸断によって家屋の利用者が避難所生活を強いられ在宅しておらず、外観からしか調査出来ないこと
- ⑤ 各家屋の建築年次によっては既に減価償却済であり、残存価格や修理費の多少にも差異が生じるため、建築年次は考慮しないこととする
- ⑥ すでに社会的に認知を受けている「被災建築物等の被災度区分判定基準」、「損害保険の判定基準」による被災状況の見方も参考にすること

とした。

具体的には、今回の震災による倒壊家屋が昭和40年代以前の建物であろうとの想定で、同年代の固定資産税実績をもとに建物の部位別構成比を求め、これに各被害率を乗じ、その合計率で全壊・半壊等の判定を行った。家屋の部分別構成比は、家屋（標準家屋）の評価実績から、木造……屋根20%、壁60%、構造体20%、

非木造…構造体40%、仕上げ24%、設備36%とした。

（例—木造で被害率が屋根20%、壁25%、構造体20%の場合

部位名	構成比	被害率	家全体における被害割合
屋根	20%	20%	4%
壁	60%	25%	15%
構造体(基礎等)	20%	20%	4%

合計23% → 半壊

また、傾斜は木造家屋では3度以下は考慮せず、3度（1/20）超を全壊とし、非木造家屋では1度（1/60）超・2度（1/30）以下を半壊、2度超を全壊とした。

なお、1月下旬から2月上旬の被災者の状況は、建物の倒壊や焼失に加え、電気・ガス・水道の完全復旧に至っておらず、数多くの被災者が避難所で生活しておられることから、建物内部に立ち入っての調査は困難と判断し、外観目視の方法をとることとした。

### (4) 第1次り災調査

#### ① 損壊建物の調査

短期間で調査を行うためには、できるだけ数多くの調査員を確保する必要があった。そのため、他の政令指定都市に応援を求めた。

あらかじめ、1月27日（金）の午前には他都市への応援予告を行ったが、方針が確定したのは同日夕刻の連絡調整会議においてであったため、他都市への正式要請は、週末の金曜日であったが、午後5時を過ぎていた。一方、区役所へは、この間の経過及び調査の目的等を報告し、要員確保の依頼を行った。

図表5-6-2 損壊家屋の調査体制

区名	担 当	延出務者	他都市の応援状況
東灘	消防局	400人	名古屋市 30人
灘	理財局、区役所、他都市	300人	京都市 20人
中央	理財局、区役所、他都市	300人	大阪市 100人
兵庫	消防局	400人	広島市 10人
北	消防局、区役所	460人	北九州市 10人
長田	消防局	400人	福岡市 10人
須磨	理財局、区役所、他都市	300人	
垂水	区役所、消防局	600人	
西	区役所、消防局	500人	

1月30日（月）から住宅地図をもとに調査を開始した。ただ、家屋が道路上に倒壊し塞いでいるため近寄れず調査ができない区域や立入禁止区域も多く存在した。これらの区域については、多くの被災者のために1日でも早く義援金の支給を行いたいという趣旨から、再調査で対応することとし、第1次調査の対象からはずさざるをえなかった。（ただ、この点についての理解を欠いたマスコミが、「ずさんな調査」という形で報道し、少なからず混乱をきたしたことは残念なことであった。）

また、灘区、中央区、須磨区の担当者は、しあわせの村（北区）で宿泊し、朝8時にバスで出発し、5時過ぎから6時30分までの間に帰ってくるというもので、朝・昼食の弁当をリュックに詰めて出かけるという状況であった。

判定結果は、手持ちの住宅地図に表示することとし、被害状況の記録のため「家屋損害割合判定表」を作成した。調査結果の整理は、各調査員の判定結果を個別に件数集計するとともに、住宅地図に清書し、り災台帳とした。り災台帳の作成段階では、地図のページ境で、両方のページに記載されている家屋の判定が担当者によって異なる場合や、調査を漏らしている場合があり、バイクで調査に出ていくことも再々であった。

## ② 火災被害の調査

火災建物のり災証明書の発行に備え1月30日から2月3日までの5日間にわたって、火災により生じた建物被災調査を行った。この被災調査は、東京消防庁、名古屋市消防局、京都市消防局、大阪市消防局から合計50名の応援を受け、これに神戸市消防局の調査員50名を加えた総勢100名をもって班編成し、東灘区から須磨区に至る大規模火災発生現場の建物被災調査を実施した。調査内容は、それぞれの火災現場の現地調査を行い、「焼け止まり位置と焼損区域内の各建物の焼損程度（全焼、半焼の区分）」を確認して住宅地図に表示するとともに、現場周辺での聞き込み調査を行うという方法で行った。これは、2月6日から発行するり災証明書の発行確認原本として活用するとともに、火災被害の本格的調査の基礎資料とした。

## (5) り災証明書の発行

2月4日・5日でり災台帳を完成させ、これをもとに翌日の6日から、被害家屋の所有者及び使用者に対してり災証明書の発行を開始した。

り災証明書の発行現場では、寒風が吹きすさぶ中を早朝から長蛇の列ができたが、り災台帳が住宅地図に基づくものであったため証明を申請しても台帳に登載されていない場合や、一時滞在者の確認等、当座は混雑が続いた。また、判定結果に対して不服がある場合は、証明発行場所の横に設けた相談コーナーで再調査申し出を受け付けることとした。

一方、マスコミは、被災市町の発行するり災証明書の内容についての積極的な報道の反面、被災の判定に関しては「家の中はめちゃくちゃなのに、外観だけで判断している」、「隣近所と同じ被災状態なのに判定が異なる。ばらばらな判定！」との報道もあって、再調査申し出が増えることとなった。

なお、火災に関するり災証明書の様式中、「兵庫県南部地震に伴い生じた『り災』の状況は上記のとおり相違ないことを証明します。」の文言が問題となった。

火災保険等の支払い事務にあたって、「当該火災の出火原因が地震に伴うもの」と誤解され、保険金支払いが拒否される等の事案が生じたためである。そこで火災に関するり災証明書については、火災調査規程による「り災証明書」を7月17日から発行することになった。

## (6) 再調査の実施

第1次調査で調査不可能であったものや、第1次調査の判定結果に不服のあるものについては、申し出に基づき、り災証明書の発行開始1週間後の2月13日から再調査を開始した。

全・半壊（焼）の判定結果は、当初は義援金の受給資格だけの問題であったが、私立学校の入学金・授業料、企業内の見舞金等を始めあらゆる援助制度の適用に利用されたこともあって、再調査の申し出が膨れ上がってしまった。再調査申し出では、①あそこの家が半壊なのになぜわが家が一部破損なのか？という「比較論」、②震災直後に行われた「応急危険度判定調査」

で「危険」となって使えない状態なのに何故半壊なのか？との話が数多く出された。

一方、当初の外観調査だけで分からない内部の被害の調査基準について、木造・プレハブでは、壁について、内壁についてのみ被害がある場合0.5を乗じ、非木造の「仕上げ」では0.7を乗じることとした。また、非木造では地震の縦揺れによる配管の折損・ズレがよく見られたためその被害を5%とし、浴槽・便器・流し・高架水槽の損壊を9%とした。家屋の傾斜については、再調査を開始して早い時期から指摘を受けたこともあって、現場に「傾斜計」と「振り下げ」を配った。家屋の傾斜を測定することは、基礎や地中梁・杭など外観上調査の出来ない部分の被害を推測するうえで役に立ち、しかも説得力も増した。しかしながら、家屋の沈下の測定は技術的にも難しく、早期に大量の件数を調査するうえでは対応できないため採用しなかった。

申し出順に電話予約のうえ現地に出向くと隣近所で再調査を申し出た人々が群れをなし、結果、1軒のほが10軒近くも見てしまうことがあった。現地での調査員に対する対応は、「ご苦労さん。よく来てくれた」と労を癒してくれることが多くやり甲斐を感じた反面、地域全体が冷たく「当たり前」と感じさせるところもあった。また、大規模なマンションでは、家屋全体の主要構造部の損壊は一部破損だが、ある区画だけがひどく損壊している場合が見受けられた。1棟単位に判定を行うという原則から、この区画の対応はつらかった。さらに、「すべての救済への道は全・半壊から」という風潮が、申し出者の「なんとか半壊に！」との強い要望を生み、調査員を苦しめた。また、ボランティアの1級建築士の方々には「難件」調査に同行してもらい、調査や申し出者への説明に協力していただいた。

再調査は、区役所が担当した。区役所の税務担当職員の状況は、避難所や救援物資の配送等の業務に従事し、一方では、平成7年度の本来の税務事務も行わねばならず、調査体制づくりは相当の困難が伴った。

このようにして再調査を行ってきたが、震災

後相当の期間が経過し家屋の修復も行われているため正確に被害状況を調査できないこと、り災証明書の判定に不服を持つのにそう時間は必要ではないのではないか（数多くの市民は既に証明書を受け取っておられる）との判断で、4月7日で、原則として再調査申し出の受付を打ち切ることとした。なお、再調査が長引く間に、再調査結果に了承された方でも、修理工事の段階で、再度、判定に不服をいうケースも発生した。

第1次調査で全市約39万8,000棟、再調査で約6万1,000棟を調査。そのうち全壊約6万7,000棟、半壊約5万5,000棟、全半焼約7,000棟。調査に要した延人数は、第1次調査で約3,600人、再調査で約1万4,000人という結果であった。

図表5-6-3 全壊・半壊家屋棟数一覧（理財局調査）

※ 全焼・半焼を除く（単位：棟）

区	① 全壊棟数	② 半壊棟数	③(①+②) 合計棟数	④ 全棟数	⑤(③÷④) 倒壊率 (%)
東灘区	13,687	5,538	19,225	39,003	49.3
灘区	12,757	5,675	18,432	33,287	55.4
中央区	6,344	6,641	12,985	26,197	49.6
兵庫区	9,533	8,109	17,642	32,720	53.9
長田区	15,521	8,282	23,803	41,606	57.2
須磨区	7,696	5,608	13,304	37,566	35.4
垂水区	1,176	8,890	10,066	52,034	19.3
北区	271	3,140	3,411	68,915	4.9
西区	436	3,262	3,698	66,649	5.5
合計	67,421	55,145	122,566	397,977	30.8

## (7) 課題

り災証明の発行では、判定結果への不満、ひいては被害家屋調査についての苦情が大きな波紋を投げかけた。しかし一方では、この「り災証明書」が早期に発行されたことにより、その後の災害救助の一環としての各種施策・事業も早期に実施できたことも紛れもない事実である。このように、今回の震災においては、まさに被害調査がすべての個人施策の原点となり、すべてが被害調査から始まったといえる。この被害調査が担う極めて重要な役割を十分に認識したうえで、被害調査をいかに市民の理解を得られる

形で正確に行うことができるかが最大の焦点になろう。

被害調査については、市内全家屋を、すべての市民が納得するよう全壊半壊等に区分判定することは相当困難である。しかし、できるだけ多くの人に納得していただけるようにするためにも、被害判定の目的基準等を明らかにし、その方法について事前の合意を得ておくことが大切だと考えている。また、この判定基準は、自治体により差があってはならない。基準を国が

作成し、平時に各自治体職員等の研修を重ね、一定の能力資格を有する者を確保し、ひとたびどこかで災害が発生すれば、他の自治体のそれら職員が被災地に出向き調査にあたるようにすべきではないか。災害発生時には、避難所の対応を始め膨大な仕事が発生する被災自治体で調査することは非常に難しいし、調査のための知識を持った人を大勢確保することもできない。

このような仕組みを国全体として早急に検討していく必要があるであろう。

図表5-6-4 リ災証明書発行件数一覧（平成7年2月6日よりの累計）

（平成11年7月末日現在、単位：件）

区	受付総処理件数	証明書発行件数	再調査総件数	総倒壊件数	倒壊再調査件数			総火災関係件数	火災再調査件数				
					全壊	半壊	一部破損		全焼	半焼	水損		
東灘区	85,232	79,014	6,218	78,394	33,735	17,802	26,857	6,207	620	524	73	23	11
灘区	67,983	61,457	6,526	60,549	29,583	13,197	17,769	6,524	908	863	43	2	2
中央区	95,006	88,242	6,764	87,927	26,333	29,422	32,172	6,764	315	273	39	3	0
兵庫区	76,106	66,700	9,406	64,596	22,204	19,550	22,842	9,406	2,104	1,994	99	11	0
北区	40,739	35,932	4,807	35,932	653	4,919	30,360	4,807	0	0	0	0	0
長田区	84,277	77,538	6,739	70,317	33,295	19,702	17,320	6,733	7,221	6,996	219	6	6
須磨区(本区)	38,110	32,419	5,691	30,477	12,419	8,126	9,932	5,691	1,942	1,899	27	16	0
北須磨支所	20,241	18,484	1,757	18,484	102	1,502	16,880	1,757	0	0	0	0	0
垂水区	69,499	61,595	7,904	61,589	1,536	11,430	48,623	7,904	6	2	4	0	0
西区	41,921	36,276	5,645	36,203	1,083	4,835	30,285	5,645	73	70	3	0	0
合計	619,114	557,657	61,457	544,468	160,943	130,485	253,040	61,438	13,189	12,621	507	61	19

242,500件 24,250,000千円  
〔日赤兵庫県支部での対応分は含まない〕  
〔内 訳〕

## 第7節 災害給付

### 1. 義援金の交付

全国から届けられた義援金は寄付者の意向を生かし、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、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を行った。

交付状況は図表7-5-1、配布基準及び支給済額は図表5-7-3のとおりとなっている。

#### (1) 第1次義援金（住家被害・死亡者・行方不明者）の交付

住家被害（全壊・全焼・半壊・半焼）・死亡者・行方不明者の世帯に対して義援金を交付する。

① 申請期間 平成7年2月6日～11年3月31日

② 交付件数・交付額

（平成8年6月30日で市支給分確定）

・死亡 （1人10万円）

3,662件 366,200千円

・行方不明 （1人10万円）

1件 100千円

・全壊・全焼（1世帯10万円）

117,054件 11,705,400千円

・半壊・半焼（1世帯10万円）

121,783件 12,178,300千円

#### (2) 第2次義援金（要援護家庭・被災児童生徒・重傷者）の交付

住家が全壊・全焼・半壊・半焼の被害を受けた要援護家庭・被災児童生徒に対して義援金を交付する。また、1ヶ月以上の治療を要する重傷者に義援金を交付する。

##### ① 重傷者見舞金

1ヶ月以上の治療を要する重傷者に義援金を交付する。

神戸市見舞金・兵庫県災害援護金も合わせて交付する。

図表5-7-1 義援金の支給状況 （単位：千円、平成11年6月30日現在）

	配分予定額	内 容	支 給 総 額		うち神戸市の支給分	
			件 数	金 額	件 数	金 額
第1次	45,600,000	死亡者等見舞金	5,802	580,200	3,663	366,300
		住宅損壊見舞金	450,446	45,045,019	238,837	23,883,700
第2次	76,500,000	重傷者見舞金	11,086	554,300	6,575	328,750
		要援護家庭激励金	49,159	14,747,700	28,239	8,471,700
		被災児童・生徒教育助成金	53,223	1,739,310	19,337	614,980
		被災児童特別教育資金	461	461,000	283	283,000
		住宅助成金（補修）	71,400	21,419,843	33,925	10,177,343
		住宅助成金（賃貸）	83,977	25,109,165	46,542	13,913,133
第3次	56,200,000	生活支援金（当初分）	372,319	37,231,900	198,895	19,889,500
		生活支援金（追加分）	371,504	18,575,200	198,605	9,930,250
小 計	178,300,000		1,469,377	165,463,637	774,901	87,858,656
		市町交付金（住宅再建）	43,262	12,974,100	23,845	7,153,500
		市町交付金（その他）	5,127	93,060	0	0
合 計			1,517,766	178,530,797	798,746	95,012,156

（出典：兵庫県南部地震災害義援金募集委員会の資料により作成）



図表5-7-3 義援金配分基準及び支給済額

(平成11年6月30日現在)

区分・名称	内 容	配分単価 (千円)	被災者支給済額		支給開始日	
			件 数	金額(千円)		
第1次配分(平成7年1月29日決定)						
① 死亡者・行方不明者見舞金	死亡者・行方不明者の遺族などに見舞金を支給する。	100	5,802	580,200	平成7年 2月1日～	
② 住家損壊見舞金	住家の全・半壊(焼)した世帯に見舞金を支給する。	100	450,446	45,045,019		
第2次配分(平成7年4月21日決定)						
① 重傷者見舞金	1カ月以上の治療を要した負傷者に見舞金を支給する。	50	11,086	554,300	平成7年 5月15日～	
② 要援護家庭激励金	住家の全・半壊(焼)した世帯で、次の要件を有する要援護家庭に激励金を支給する。	300	49,159	14,747,700		
ア ひとり暮らし老人	80歳以上のひとり暮らし老人					
イ 要介護老人世帯	65歳以上の介護を必要とする老人のいる世帯。					
ウ 母子世帯	配偶者のいない女子で児童を扶養している世帯。					
エ 父子世帯	配偶者のいない男子で児童を扶養している世帯。					
オ 両親のいない児童	父母ともいない児童が同居している世帯。					
カ 重度障害者世帯	(1) 1・2級の身体障害者手帳の交付を受けている身体障害者及びこれらの者が同居している世帯。 (2) A判定の療育手帳の交付を受けている知的障害者及びこれらの者が同居している世帯。 (3) 1級の精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている精神障害者及びこれらの者が同居している世帯。					
キ 生活保護世帯	生活保護法による保護を受けている世帯。					
ク 特定疾患患者世帯	特定疾患患者及びこれらの者が同居している世帯。					
ケ 公害認定患者世帯	特級～2級の公害認定患者及びこれらの者が同居している世帯。					
コ 原爆被爆者世帯	原爆被爆者の認定書等の交付を受けている者及びこれらの者が同居している世帯。					
③ 被災児童・生徒教育助成金	次の要件を有する児童・生徒に助成金を支給する。				平成7年 6月19日～	
ア 高校生等教科書購入費助成	平成7年4月2日現在高校等に在学している者で、震災により授業料の減免を受けているもの。	20	53,223	1,739,310		
イ 新入生助成	平成7年度に幼稚園、小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校、養護学校(全日制の外国人学校、専修学校を含む)に1学年として入学したものと及び同年1月18日から8年3月31日までに保育園に入園したもの。	保幼 10 小 20 中 50 高 50				
④ 被災児童特別教育資金	被災により両親又は父母のいずれかを失った児童に特別教育資金を支給する。	1,000	461	461,000	平成7年 10月9日～	
⑤ 住宅助成金	持家修繕助成	全・半壊(焼)した持家(住家)を修繕した者に助成金を支援する。	300	71,400	21,419,843	平成7年 8月24日～
	賃貸住宅入居助成	住家を全・半壊(焼)した世界で、民間賃貸住宅に入居した者に助成金を支給する。		83,977		
第3次配分(平成8年7月19日決定・追加分は平成9年4月28日決定)						
生活支援金	住家を全壊・半壊(焼)した世帯で、平成7年の総所得金額(山林所得金額を含む)が690万円以下のものに支援金を支給する。	当初分	100	372,319	37,231,900	平成8年 9月2日～
		追加分	50	371,504	18,575,200	平成9年 5月26日～
市町交付金	被災市町(15市10町)の実態により配分するもの(平成8年3月25日決定)	住宅再建	300	48,389	13,067,160	平成8年 4月2日～
合 計				1,517,766	178,530,797	

- ・受付件数等（平成11年 6月30日現在）
 

受付件数	112,950件
交付件数・金額	
104,312件	31,243,976千円

}	持ち家修繕		
	32,925件	10,177,343千円	(33%)
	民間賃貸住宅入居		
	46,542件	13,913,133千円	(44%)
住宅再建			
	23,845件	7,153,500千円	(23%)

### (3) 第3次義援金（生活支援金）の交付

住家が全壊・全焼・半壊・半焼の被害を受け、世帯の主たる生計維持者の平成7年の年間総所得金額が690万円以下の世帯に1世帯10万円を生活支援金として交付する。

- ・申請期間  
平成8年9月2日～11年3月31日

### (4) 第3次義援金（生活支援金）の追加交付

第3次義援金（生活支援金）10万円に5万円を追加交付する。

- ・申請受付
 

}	①新たな申請は不要とし、直接、以前の振込口座に振り込む。
	②以前の口座がない人には、口座照会通知を送付し、その回答に基づき振り込む。
	③生活支援金を未申請の人には、受付後5万円と合わせて15万円を振り込む。
- ・振込日  
平成9年6月2日～11年3月31日

## 2. 神戸市災害見舞金の交付

（特別市長決裁）

### (1) 住家被害見舞金

兵庫県南部地震で住家が全壊・全焼・半壊・半焼の被害を受けた世帯に対し見舞金を交付する。

市見舞金と合わせ兵庫県災害援護金も交付する。（平成8年10月より市、県とも別々に交付）

#### ①申請期間

平成7年3月13日～11年3月31日

#### ②交付件数・交付額（平成11年8月31日現在）

241,797件      7,266,720千円

#### 内 訳

- ・全壊・全焼（1世帯4万円）  
121,539件      4,861,560千円
- ・半壊・半焼（1世帯2万円）  
120,258件      2,405,160千円

#### ※参考：県援護金

241,799件      18,166,900千円

#### 内 訳

- ・全壊・全焼（1世帯10万円）  
121,539件      12,153,900千円
- ・半壊・半焼（1世帯5万円）  
120,260件      6,013,000千円

### (2) 重傷者見舞金

本節1. (2)①参照。

### (3) 死亡者見舞金

災害弔慰金の支給対象者がなく、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。市見舞金と合わせ兵庫県災害援護金も交付する。

#### ・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、指定口座に振り込んでいく。

・支給額      40,000円

（兵庫県災害援護金は100,000円）

・支給決定者 148人（平成11年8月31日現在）

（市見舞金 5,920千円、県援護金 14,800千円）

## 3. 災害弔慰金の支給

（弔慰金等の支給に関する法律）

兵庫県南部地震で肉親を失った遺族への御見舞として、弔慰金等の支給に関する法律及び市条例に基づき災害弔慰金を支給する。

・世帯の生計維持者の死亡の場合      500万円  
その他の者の場合      250万円

但し、災害障害見舞金受給者の場合はその差額分のみを支給する。

・対象遺族      配偶者、子、父母、孫、祖父母

・支給状況（平成11年8月31日現在）

① 死亡者・行方不明数  
4,573件（うち行方不明者 2件）

② 支給決定件数  
4,046件

③ 支給決定額 12,347,500千円  
〔 500万円－895件 4,475,000千円  
250万円－3147件 7,867,500千円  
125万円－4件 5,000千円  
（障害見舞金との重複支給） 〕

#### 4. 災害障害見舞金の支給

（弔慰金等の支給に関する法律）

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。

- ・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
- ・給付相談窓口 平成7年6月20日（火）から各福祉事務所で相談を受けている。
- ・支給状況（平成11年8月31日現在）
  - ・申請受付件数 99件
  - ・審査中件数 0件
  - ・不承認件数 57件
  - ・支給決定件数 42件 68,750千円

〔 250万円－13件 32,500千円  
125万円－29件 36,250千円 〕

#### 5. 災害援護資金の貸付

（弔慰金等の支給に関する法律）

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。所得制限あり。

##### 【貸付限度額】

(1) 世帯主に1ヶ月以上の負傷がある場合

- ①家財及び住居被害なし 150万円以内
- ②家財1/3被害かつ住居被害なし 250万円以内
- ③住居の半壊・半焼 270万円以内
- ④住居の全壊・全焼 350万円以内

(2) 世帯主に負傷のない場合

- ①家財1/3被害かつ住居被害なし 150万円以内
- ②住居の半壊・半焼 170万円以内
- ③住居の全壊・全焼 250万円以内

④住居の滅失 350万円以内

##### 【申請受付期間】

- (1) 第1次 平成7年3月24日～4月30日
- (2) 第2次 平成7年10月2日～10月31日

##### 【申請受付状況】

（法による期限設定のため期限後のものは一切、受付を断っている。）

(1) 第1次（平成7年10月31日確定）

- ①申請件数 23,607件  
申請総額 55,293,750千円
- ②貸付決定件数 22,155件  
貸付決定額 53,196,200千円
- ③貸付契約件数 21,874件  
貸付総額 52,595,100千円

(2) 第2次（平成8年4月30日確定）

- ①申請件数 11,442件  
申請総額 27,460,800千円
- ②貸付決定件数 10,519件  
貸付決定額 25,246,200千円
- ③貸付契約件数 10,456件  
貸付総額 25,097,100千円
- ・合計貸付契約件数 32,330件  
貸付総額 77,692,200千円

（契約実件数） 31,672件

・償還済件数（平成11年8月31日現在）

のべ 2,089件

償還済額 4,485,225千円（償還率6.60%）

#### 6. 生活福祉資金特別貸付

（市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、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る。

- ・申請期間 平成7年1月27日～2月9日
- ・貸付件数 44,514件（確定）
- ・貸付総額 6,586,870千円（確定）

#### 7. 生活福祉資金災害援護資金貸付

（市社会福祉協議会事業）

兵庫県南部地震で住宅や家財に軽微な損害を

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として貸付を行う。所得制限あり。

- 貸付対象
  - ①低所得世帯
  - ②住宅が一部損壊でかつ家財の損害が1/3未満の場合。
  - ③住宅被害はないが、家財の損害が1/3未満の場合。
- 貸付限度額 150万円以内
- 申請期間
  - (1) 第1次  
平成7年5月17日～7月31日
  - (2) 第2次  
平成7年10月2日～10月31日
- 受付件数等 (平成8年7月19日確定)
  - (1) 第1次
    - 受付件数  
443件 (申請金額 479,224,160円)
    - 辞退件数  
152件 ・ 不承認件数 7件
    - 貸付決定件数  
284件 (貸付金額 277,160千円)
  - (2) 第2次
    - 受付件数  
194件 (申請金額 221,345,719円)
    - 辞退件数  
69件
    - 不承認件数 1件
    - 貸付契約件数  
124件 (貸付金額 123,960千円)
    - 合計貸付契約件数 408件
    - 貸付総額 401,120千円

## 8. 生活福祉資金転宅資金貸付

(市社会福祉協議会事業)

阪神、淡路大震災により現在の仮設住宅等の仮住まいから恒久住宅へ移転する低所得世帯で転居費用等の調達が困難な世帯に対して特例的に貸付を行う。所得制限あり(申請は各区社協へ)。

- 貸付対象  
低所得世帯 (例えば1人世帯 180万円以下、5人世帯550万円以下)

- 貸付限度額  
50万円以内 (項目毎に基準あり)
- 利率  
無利子 (復興基金からの利子補給により)
- 償還期間  
据置1年以内、据置後5年以内の償還
- 申請期間  
平成8年8月29日～平成11年3月31日(予定)
- 受付件数等 (平成11年8月31日現在)
  - ①電話相談 9,824件
  - ②受付件数 4,056件
  - ③貸付件数 2,808件 1,255,010千円

## 9. 兵庫県生活復興資金貸付

(神戸市では基本事項の確認書発行業務のみ)  
阪神・淡路大震災により多大な被害を受けた県民の方々の生活復興を側面から支援していくために金融機関と連携した兵庫県の貸付制度。

- (確認書発行依頼：市町、融資申込み：各金融機関)
- 貸付対象  
以下の要件を備えた世帯主又は主たる生計維持者
  - ①総所得690万円以下
  - ②全半壊(焼)のり災証明を受けた
  - ③申込み年齢が満20歳以上
  - ④返済資力の有るもの(金融機関で審査)
- 貸付限度額 100万円以内  
(下記の要件緩和により変更)
- 利率  
無利子 (復興基金からの利子補給により)
- 償還期間 据置1年以内、据置後5年以内の償還  
(下記の要件緩和により変更)
- 申請期間  
平成8年12月16日～平成12年3月末貸付実行分まで  
※ 要件緩和①：平成9年2月24日～
  - (1) 金融機関への保証人同行は原則としながらも場合によっては書面・電話による保証意思確認をとる。
  - (2) 1親等の親族がいない、又はいても保証能力がない場合などは金融機関の審査によ

図表5-7-4 災害給付等の交付状況（平成11年8月31日現在）

項目	詳細項目	給付単価	給付件数	給付総額	備考
神戸市災害見舞金 及び 兵庫県災害援護金	全壊・全焼見舞金	14万円	121,538件	17,015,320千円	
	半壊・半焼見舞金	7万円	120,258件	8,418,160千円	
	重傷者見舞金	2万2千円	6,618件	145,596千円	
	死亡（弔慰金対象除く）	14万円	148件	20,720千円	
	合計	-	248,562件	25,599,796千円	
災害弔慰金	生計維持者	500万円	895件	4,475,000千円	
	その他の者	250万円	3,147件	7,863,750千円	
	（災害障害→死亡）	125万円	4件	5,000千円	
	合計	-	4,046件	12,347,500千円	
災害障害見舞金	生計維持者	250万円	13件	32,500千円	
	その他の者	125万円	29件	36,250千円	
	合計	-	42件	68,750千円	
災害援護資金貸付	第1次貸付分	限度額 150万円～	21,874件	52,595,100千円	確定
	第2次貸付分	350万円	10,456件	25,097,100千円	確定
	合計	-	32,330件	77,692,200千円	
	償還済額（10.8.26現在）	-	のべ1,991件	4,223,947千円	
生活資金特別貸付 （市社協事業）	生活福祉資金 特別貸付	10万円又は 20万円	44,514件	6,586,870千円	
生活福祉資金 災害援護資金貸付 （市社協事業）	第1次貸付分	限度額	284件	277,160千円	確定
	第2次貸付分	150万円	124件	123,960千円	確定
	合計	-	408件	401,120千円	
生活資金特例貸付 （市社協事業）	生活福祉資金 転宅費貸付	限度額 50万円	2,781件	1,244,980千円	
兵庫県生活復興 資金貸付	確認書発行	発行依頼件数 32,247件 発行件数 32,230件			

参考 ※り災証明発行件数 全壊 160,943 半壊 130,485 一部破損 253,040  
557,657件 全焼 12,621 半焼 507 水損 61  
(H11.7.末)

- り保証人を省くことができる。
- (3) 収入が100万円以下の場合でも収入の範囲内で既無担保借入総額との差額まで貸し付ける。
- (4) 収入額の公的確認ができない場合でも金融機関の審査により20万円まで貸し付ける。
- (5) 災害援護資金貸付の据置期間中にこの生活復興資金貸付金を返済する場合は既無担保借入総額から災害援護資金貸付分を除外とする。
- ※ 要件緩和②：平成9年4月25日～
- (6) 貸付限度額100万円を300万円に引き上げる
- (7) 101万円以上の貸付分の返済期間を1年延長し7年以内（うち1年以内据置可）とする。

- ※ 要件緩和③：平成9年9月2日～
- (8) 県外居住の場合は事前に兵庫県の担当窓口へ連絡後、希望の取扱金融機関へ郵送の申込みを可能とし、契約手続きも県外の近くの支店でおこなえることとする。
- ・確認依頼受付件数等  
(平成11年8月31日現在)
- |      |         |
|------|---------|
| 電話相談 | 20,448件 |
| 受付件数 | 32,501件 |
| 発行件数 | 32,492件 |

## 第8節 住宅応急修理

### 1. 住宅応急修理の実施

#### (1) 事業の目的

阪神・淡路大震災により、住宅が半壊又は半焼の被害を受け、そのままでは住むことができないが、破損個所に手を加えれば、何とか日常生活を営むことができるような場合に、その応急修理を行う資力がない方に対し市が必要最小限の補修を行い、居住の安定を図る（根拠規定：災害救助法）。

#### (2) 実施準備から完了まで

1月下旬

住宅応急修理の実施については、震災直後から検討したが、下記の理由により実施をしばらく見合わせた。

- ①余震が続いており、応急的な修理では安心して家に戻って下さいと言えない。
- ②り災証明の発行が始まったばかりで、半壊・半焼の認定ができない。
- ③ぼう大な数にのぼるとされる対象戸数に対して、修理にあたる業者の手配が不可能に近い。

2月12日 兵庫県から実施内容について事務連絡

(要件)

- ①修理対象箇所 台所・トイレ・居室・屋根
- ②経済的理由で自らでは修理できないもの
- ③借家は対象外

2月21日 兵庫県から要件の変更通知「震災で失業した者も対象とする」

2月下旬 余震が減少し、ライフラインも復旧してきたので、実施準備本格開始

(検討課題)

工事範囲・修理方法・経済的条件の確認方法・PR方法・受付場所・作業スペースの確保・部内の実施体制・局内の応援体制等

「阪神間の各都市も実施準備中」との情報入る。

3月3日 神戸市建築協力会に協力依頼、即時快諾

3月3日 兵庫県から要件の変更通知「借家も対象とする」

3月13日 実施内容について記者発表

3月14日 「住宅応急修理事務所」を貿易センタービルに開設

市広報誌「こうべ地震災害対策広報第17号」にて広報

「申込書」を各区役所、支所等へ配布

3月17日 申込み受付開始（郵送）

3月26日 申込み受付終了（特別の事情のあるものを除く）

3月27日 業者による現地調査及び修理開始

6月下旬 実施予算要求（7月市会、補正予算）

7月31日 応急修理終了

#### (3) 事業の概要

① 対象者 次の条件に該当する者

- ア. 住宅が半壊または半焼し、日常生活が営み得ない者（借家を含む）
- イ. 経済的理由により自ら住宅を修理できない者で、次のいずれかに該当する者
  - ・生活保護法による被保護者並びに要保護者
  - ・平成6年度市民税の非課税世帯又は均等割りのみの世帯
  - ・今回の震災により失業又は離職したため、上記のいずれかに該当するものとなった世帯

② 修理箇所 台所・トイレ・居室・屋根等、日常生活に必要な最小限度の部分に対する応急修理

③ 実施方法 上記の条件に該当する住宅に対し、市の派遣する業者が見積もり、施工する。但し、公費による修理限度額は一住宅当たり295千円。

#### (4) 事業の実施

① 申込み用紙の配布

各区役所・出張所等で配布

② 受付期間

3月17日～3月26日、郵送

（特別の事情がある者については、4月上旬

まで受付)

③ 受付件数

総受付数 1,134件、うち有資格者数 746件

④ 実施件数

施工済数 577件 (図表5-8-1)

⑤ 応急修理の施工方法

神戸市建築協会の約50社に依頼し、対象住宅を地域割りし効率的に施工できるよう配慮した。各業者は申込者と施工箇所、内容について打ち合わせ、これに基づく見積書を事務局に提出、市で内容を確認の上すみやかに修理にかかるものとした。

⑥ 経費等

経費 89,696千円

内訳 住宅補修 88,953千円

事務費 743千円

(5) 課題等

① 当事者の資格要件、修理の内容等は知事が定め、実施は知事が市長に委任し、実施することになっている。資格要件、修理の内容等には、市としても日頃から検討を加え、緊急時に備えること(実施時に、資格要件・修理の内容等について、検討する時間的余裕はない)。

② 受付期間は余裕を持って決定すること。受付期間に関する苦情が多かった。

③ 広報には、配慮すること。通常の広報では、被災者に伝わりにくい。受付期間、資格要件、修理の内容等できるだけ分かりやすく、簡潔に。

④ 施工は神戸市建築協会災害対策本部会員に依頼したが、直接、申請者と面談していただいたため、次の点について、大変なご苦勞をかけた。

ア. 申請者との連絡が取れず、着工までに平時の数倍の日数を要した。

イ. 1件あたり295千円の限度額に対する理解を得ること。

ウ. 修理箇所の限定に対する理解を得ること。

特に浴室については、強い不満があった。

エ. 電話連絡が取れず、何度も足を運んだ。

オ. 完了まで約5ヵ月を要し、制度の趣旨に

沿っているのかという苦情を受けた。

カ. 申請者は高齢者が多く、家具や荷物の移動も手伝ったり、工事内容の説明に手間取った。

図表5-8-1 住宅応急修理実施結果

1. 受付件数	1,134件
(1) 有資格者数	746件 (66%)
(2) 無資格者数	365件 (32%)
(3) 修理辞退(書類審査時)	23件 (2%)
2. 有資格者の状況	
(1) 経済的状況	
生活保護法による被保護者	63件 (8%)
並びに要保護者	
市民税が非課税	548件 (74%)
市民税が均等割のみ	62件 (8%)
失業または離職	73件 (10%)
(2) 持家、借家の別	
持家	588件 (79%)
借家	158件 (21%)
(3) 家族の人数	
独居	328件 (44%)
2人	261件 (35%)
3人	82件 (11%)
4人以上	75件 (10%)
(4) 申込者の年齢	
70才以上	313件 (42%)
60才以上70才未満	164件 (22%)
50才以上60才未満	83件 (11%)
50才未満	104件 (14%)
不明	82件 (11%)
3. 無資格者の状況	
半壊・半焼でない	206件 (56%)
所得の状況	154件 (42%)
その他(重複、市住等)	5件 (1%)
4. 修理実施状況	
(1) 修理対象戸数	746件
修理済	577件 (77%)
辞退	169件 (23%)
(2) 修理箇所	
①居室441戸 (76%)	②便所286戸 (50%)
③台所245戸 (42%)	④屋根204戸 (35%)

南駒栄公園で大きな役割を果たした。

## 第9節 外国人支援

### (1) 外国人市民への対応

今回の地震災害により神戸市に在住する外国人（平成7年1月現在外国人登録者数44,282人）も生命、財産に大きな被害を受けた。兵庫県調べによると平成7年5月11日現在で148人の外国人が亡くなった（韓国・朝鮮96人、中国38人、ブラジル8人、ミャンマー3人、アメリカ1人、フィリピン1人、オーストラリア1人）。災害時において日本語の不自由な外国人にとって不利益を可能なかぎり少なくし、また日本人市民と異なる対応が行われないよう内外人平等の原則にたつて必要な救援、支援を講じるとともに、国等への要望を行った。

災害時に外国人であることによる大きなトラブルがなかったのは、行政の対応だけでなく、外国人を支援するNGOの活動によるところが大きかった。一方、避難所などで外国人市民と日本人市民の新たな交流が生まれ、協力して震災を克服する状況のなかで、市民間の相互理解が深まることにもなった。

### (2) 外国人の避難場所

震災直後、外国人被災者の一部は帰国したり、市外に避難したが、大部分は避難所に避難したと推測される。指定場所以外の避難所として外国人が利用した主な施設はカネディアン・アカデミィ、朝鮮学校、神戸クラブ、神戸中華同文学校、マリスト国際学校、インド・ソーシャル・ソサエティー、神戸モスク寺院、教会、韓国民団、朝鮮総連等であった。また長田区の南駒栄公園には多くのベトナムの人々が避難した。

避難所への救援物資は、各区役所から避難所に配送されていたが、災害直後、関係機関等との連絡を行い、外国人避難状況の把握や個別の要望に対応するとともに、指定された避難所と同様に救援物資等が配布されるよう手配を行った。

これらの避難所では、様々なボランティア団体が活動したが、外国人市民と日本人市民の間にたつて、調整役を果たした団体もあり、特に

### (3) 外国人市民への情報提供

1月25日から随時、日本語の「こうべ地震災害対策広報」を発行し、仮設住宅、義援金等各種交付金の手続き等の生活情報提供を行っていたが、日本語を理解できない外国人市民が情報を入手できるよう、2月4日から日本語版の発行にあわせて、英語版広報として翻訳し、領事館、外国人学校、外国人支援団体、区役所等約60ヶ所にFAXで配布することにした。

また、通訳ボランティアの登録制度をつくり、500人が登録を行い、延べ350人が外国人市民の言語面でのコミュニケーション不足を補うため、海外からの支援団体の通訳、避難所、区役所窓口での活動を行った。

その他、「Kiss-FM」に対し情報提供を行い、英語・中国語・スペイン語・ポルトガル語で生活情報の放送が行われた。

国際課では、4月30日まで外国人市民からの問い合わせに対し、24時間体制で個別相談に応じた。主な相談内容は、帰国手続き、外国人の安否確認、物資配給依頼、住居に関する相談、り災証明書、義援金等金銭給付に関する相談で1日平均約15件が寄せられた。

また、神戸留学生会館にある神戸国際交流プラザでも外国人相談窓口を開設し、住居相談、留学生等の安否確認、り災証明書、義援金等金銭給付に関する相談等1日平均約5件が寄せられた。なお4月3日から6月2日まで中央区勤労会館1階において、入居していたビルが使用不能となった神戸国際コミュニティセンターが臨時外国人相談窓口を開設し、法律、土地、建物、税務などの市民相談室と一体的に相談業務を行った。

### (4) 留学生等への支援

神戸市内には震災前、1,104人の市内大学・短大に在籍する留学生がいたが、兵庫地域留学生交流推進会議の調べによると、10人が死亡（中国7人、ミャンマー2人、アルジェリア1人）、246人が住居を失った。住居を失った市内大学・短大に在籍する留学生への対策として、神戸ポー

トアイランド留学生住宅及び神戸留学生会館で被災者を対象に入居者の特別募集を行った。

また、(財)日本国際教育協会、(財)日本語教育振興協会等の団体が、被災した留学生・就学生に対し、独自の金銭支給を行い、民間のボランティア団体等がホームステイの斡旋等支援を実施した。

#### (5) 総領事館への支援

神戸市内には6つの総領事館が存在したが、今回の震災で国際会館にあったドイツ総領事館が使用不能となったほか、各領事館とも何らかの被害を受けた。震災後、韓国、ドイツ、パナマ、インドネシアの4総領事館が神戸で業務を再開し(ドイツ総領事館については、灘区のドイツ学院で業務)、オランダ、フィリピンの2総領事館については、交通機関の関係等から、大阪のホテルを臨時事務所として使用しながら、自国民保護、情報収集の活動を行った。

神戸市は、兵庫県・神戸商工会議所と連携し、総領事館への支援の申し出を行うとともに、神戸での業務継続の要望を行った。また、携帯電話・自転車の貸し出し、建物や地震関連情報の提供を行い、再開支援を続けたが、最終的には、ドイツ、インドネシア、オランダ、フィリピンの4総領事館が5月から7月にかけて大阪に移転することとなり、残った総領事館は韓国、パナマの2国となった。

#### (6) 外国人学校の再開支援

神戸市内の外国人学校のうち、特に東神戸朝鮮初中級学校、マリスタ国際学校の建物に大きな被害が生じ、授業再開が困難な状況であった。一時的にプレハブ校舎で、授業を再開していたが、現校舎については取り壊し、新たに校舎を建設する必要が生じた。

また、神戸中華同文学校が外壁等に損傷を受けたほか、他の外国人学校も損害を被った。

外国人学校については、学校教育法第83条による各種学校となっており、基本的には国並びに兵庫県の所管である。しかし外国人学校は阪神間に居住する外国人にとってはなくてはならない施設であり、神戸の国際性を象徴する大き

な要素である。また、市内の学校及び地域住民との交流等を行い、国際理解教育の促進に大いに寄与しているものでもある。神戸市としても文部省等に外国人学校の施設復旧に対する支援等について緊急要望を行った。

国は、外国人学校について、私立学校同様、施設復旧に対して2分の1の国庫補助を行うことを決定した。また、神戸市としても特に被害の大きかった東神戸朝鮮初中級学校、マリスタ国際学校について解体費の助成を行うとともに、阪神・淡路大震災復興基金からも災害復旧費補助等の助成が行われた。

これらの外国人学校では、外国人、日本人を問わず被災者の避難所、支援活動の拠点となるとともに、外国人学校と地元市民との交流の場ともなった。外国人学校の校舎の再建にあたり、市民団体が寄付金の募集活動を行ったケースもあり、外国人学校の存在の重要性が再認識された。

#### (7) 外国人コミュニティ及び外国人市民支援団体との連携

震災後、領事館だけでなく韓国民団、朝鮮総連、神戸華僑総会等、外国人コミュニティへの情報提供を行うとともに、これらの団体の行う被災者支援に協力した。外国人コミュニティが組織されていると、同国人相互の助け合いが行われるとともに精神面でも大きな支えとなるものである。これらの団体は、災害時だけでなく、日頃より自国の文化・伝統を維持、保存することにも取り組んでいる。

この度の震災で数多くのボランティア、NGOが活躍したが、外国人市民を支援するグループからの問い合わせに対し、情報提供や資・機材の提供や救援活動への支援を行った。言葉のハンディキャップのある外国人市民一人ひとりに行政が対応するには限界があり、外国人市民支援団体との連携が極めて重要である。災害が起こってからNGO等と急に連携することは困難であり、日常的な連絡・調整を行い、信頼関係を培い、今回の震災を契機に新たな連携方式を築くことが重要であるとの教訓を得た。

## 第10節 外国語大学の復旧活動

### (1) 市民等への情報提供

震災直後より情報ネットワーク（インターネットへの接続）の立ち上げを行った。災害対策本部広報課と協力し、全世界に向け震災の状況や復興していく過程等を発信した。この結果、ネットワークを通じて内外から救援物資、専門知識、ボランティア等の申し出も多くあった。

### (2) 救出・救命活動

他都市職員・保健婦・衛生監視員等の応援職員並びに、仮設住宅の建設作業員の宿舎として学舎等を開放した。又、救援物資の中継基地で作業するボランティアも受け入れた。

### (3) 避難所の設置

1月18日より、第1学舎を避難所として開設した。本学の被災学生及び、近隣の希望する住民（マンション居住者で余震に対する恐怖を持っている高層階の居住者）に開放した。

### (4) 住宅の確保

仮設住宅の建設用地として、グラウンド東半分（建設戸数118戸）を提供した。また、本学の被災した在学生に対して、マンション、下宿住宅の確保と斡旋を行う一方、全国大学生協連合が阪神地区に建設する被災学生用仮設住宅の用地として、学内敷地の一部を提供した（建設戸数54戸、当初入居者48人）。

### (5) 救援物資の受付・配付

交通事情の悪化や市内に適当な受入場所がないため、全国からの救援物資が大阪等の郵便局止になっていたが、これらの受入れ基地並びに配送センターとして体育館を開放した。なお、これに合わせて、本学教員の呼びかけにより学生ボランティアを募集した。又近隣の住民の方にも呼びかけ毎日約600名にも上るボランティアが物資の仕分け、積み下ろしに協力した。

### (6) その他

一般入試について、当初2月25日、本学試験会場のみとしていたが、道路・交通網の復旧が見込めないため実施方法について文部省と協議を行った結果、東西に分断された受験生への配慮から本学と大阪で入試を行うことを決定した。入試日は2月26日とし、大阪会場については、大阪市立大学の協力を得た。さらに、被災受験生に対して大学受験・進学のを確保するため、特別入試を実施した。

また、震災により、住居が全壊・半壊、全焼・半焼した方、収入が著しく減少した世帯に対して、入学選抜料、入学金、授業料について免除する措置をとった。

## 第11節 看護短期大学のボランティア活動

### (1) 活動の経緯

ポートアイランドにある神戸市看護短期大学では、教職員、学生の有志で看護短大ボランティアを編成し、平成7年6月から優先して高齢者が入居したポートアイランド第1・第2仮設住宅の住民を、さらに短大グラウンドに建った市民病院南仮設住宅入居者を対象に看護活動を開始した。

当初、仮設住宅入居者は、震災により様々な困難に取り組んでいることが予測され、将来に向かって生きる意欲を持ち続けることは容易ではなく、特に、困難の中には、住環境、経済上あるいは健康上の問題が大きいと考えた。そこで、健康上の問題を解決していくことは、入居者の生きる意欲を支え、将来の自立への希望につながると考え、健康チェック・健康相談、お茶会、季節の行事、個別訪問等、看護としての関わりを続けてきた（図表5-11-2）。

また、平成8年12月から10年3月までの16か月間、兵庫県看護協会の事業である「仮設住宅看護活動」を引き受け、すでに活動していた「看護短大ボランティア」と共に入居者の健康支援を行った。

この活動には、ボランティア看護師8名と事務局担当1名が加わり、ポートアイランド第3・第4仮設住宅入居者をも対象に活動範囲を拡大した。定期的に個別訪問が継続されたことにより、われわれの活動に期待を寄せる住民の言動が見られるようになった。また、保健婦、福祉関係者、病院関係者等との連絡も取れるようになり、住民個々への対応に深まりと広がりが出てきていることから、この活動の成果を得るこ

とができたと考えている。

兵庫県看護協会仮設住宅看護活動事業は10年4月からは保健所を拠点にして行われることになったが、看護短大ボランティアは独自で10年度も活動を継続した。第1・第2・市民病院南仮設住宅入居者を中心とし、第3・第4仮設住宅入居者に対しては、季節の行事やイベントに参加を呼びかけた。健康チェック・健康相談は住民の中に定着しており、新しく参加する住民もみられた。

今後も恒久住宅に転居した住民に対しても継続的な健康支援が必要であると考えている。

### (2) 活動の目的

仮設住宅入居者のセルフケアを支援することを目的とする。

入居者にとって、健康は生活の自律のための基盤である。健康のために自ら行う行動は、セルフケアである。ここではセルフケアを「自らの健康に価値や意味を見だし、健康の維持や増進のために行う活動の全て」とする。仮設住宅という新しい環境のもとで、日常のセルフケアが行えず健康レベルが低下した住民もあれば、心身のストレスから発病し、初めて健康の価値を見直すようになった住民もあるだろう。このようにセルフケアを阻害する要因がある人、健康への関心が高まりセルフケアへの動機づけが出来ている人など、多くのセルフケアニーズに対してその支援は重要であると考える。

図表5-11-1 年度別ボランティア数

	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度
教職員およびOB	33人	30人	24人	15人
学生およびOB	50人	37人	23人	34人

図表5-11-2 平成7年度仮設住宅看護活動（健康チェック・季節行事の支援）

月 日	活 動 内 容（テーマ）	活 動 場 所 （ポートアイランド）	住 民 参 加	ス タ ッ プ 参 加
H7. 6.24	健康チェック・健康相談	第1仮設住宅広場	93名	40名
6.25	健康チェック・健康相談	第2仮設住宅広場	83名	24名
7. 1	七夕飾りづくり 健康チェック・健康相談	第1、2仮設住宅広場	135名	60名
8. 1	全戸個別訪問開始	第1、2仮設住宅	全戸	29名
8.26	納涼会 健康チェック・健康相談	第2仮設住宅広場	納涼会200名 健康チェック80名	32名
10. 8	健康チェック・健康相談 －健やか体操－	第1仮設住宅広場 第2仮設常設テント	90名	25名
11.12	ふれあいセンター開所記念参加	第1仮設住宅	多数	27名
11.19	ふれあいセンター開所記念参加	第2仮設住宅	多数	20名
12.16	健康チェック・健康相談、お茶会 －ニコニコ体操－	第1、2仮設住宅 ふれあいセンター	68名	35名
H8. 1.20	健康チェック・健康相談、お茶会 －栄養・さわやか体操－	第1、2仮設住宅 ふれあいセンター	81名	32名
3. 2	健康チェック・健康相談、お茶会 －肥 満－	第1、2仮設住宅 ふれあいセンター	88名	21名

## 第12節 慰霊祭、追悼式

震災により犠牲となられた方々を慰霊、追悼するとともに、災害に強いまちづくりの決意を表明し市民の防災意識の高揚を図るため、慰霊祭及び追悼式を開催した。

### (1) 神戸市合同慰霊祭

平成7年3月5日には、神戸文化ホールにおいて神戸市合同慰霊祭を開催した。

この時点では、ご遺族に対して個別にご案内ができない状況にあったため、ご遺族並びに一般市民に対して広報紙により広く参列を呼びかけた。

文化ホール周辺の大倉山公園、湊川多聞小学校・楠中学校各グラウンドにも屋外特設テントを設置した。

式典には、皇太子同妃両陛下、内閣総理大臣、衆議院議長、参議院議長ほか多数の閣僚が参列された。

当日は式典終了後、午後7時まで、翌6日は、午前9時から午後7時まで参列者献花（菊1輪）を行った。

### (2) 神戸市追悼式

平成8年からは、毎年1月17日に神戸市追悼式を開催している。

1周年から3周年は、神戸ポートアイランドホールで開催した。広報紙などを通じて広く参列を呼びかけるとともに、2周年からは、ご遺



写真5-12-1 追悼式（4周年）

族に直接案内状を送付した。式典終了後、午後7時まで参列者献花（菊1輪）を行った。

また、市役所、区役所、出張所など市内28カ所に記帳所を設け、記帳を受け付けた。

4周年では、会場を神戸文化ホールに移して開催した。

平成12年1月17日には、追悼式（5周年）を開催する予定である。

#### 【形式】

無宗教とし、香料、供花、供物等お供えは辞退

#### 【内容】

黙祷、追悼曲演奏、式辞、追悼の辞、ご遺族代表献花、主催者・来賓・参列者献花など

#### 【犠牲者名簿】

式典当日の時点で判明している死亡者を犠牲者名簿に掲載し、慰霊碑前に奉呈

#### 【半旗】

追悼式の日には市の公共施設で半旗を実施

図表5-12-1 慰霊祭、追悼式の開催経過

	日 時	場 所	式典参列者数	延べ記帳者数
慰 霊 祭	平成7年3月5日（日）14：00～	神戸文化ホール	7,000人	13,020人 （6日分も含む）
追悼式（1周年）	平成8年1月17日（木）10：00～	神戸ポートアイランドホール	5,300人	16,962人
追悼式（2周年）	平成9年1月17日（金）10：30～	神戸ポートアイランドホール	5,450人	14,005人
追悼式（3周年）	平成10年1月17日（土）10：30～	神戸ポートアイランドホール	4,950人	12,043人
追悼式（4周年）	平成11年1月17日（日）10：30～	神戸文化ホール	3,100人	9,057人